

Stratégia rozvoja slovenskej spoločnosti

Milan ŠIKULA a kolektív

Bratislava 2010

Stratégia rozvoja slovenskej spoločnosti bola vypracovaná v rámci projektu **Vízia a stratégia rozvoja slovenskej spoločnosti** schváleného vládou SR uz. č. 906 z 25. októbra 2006.

Gestor projektu a vedúci autorského kolektívu:

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

Recenzenti:

prof. PhDr. Martin POTŮČEK, CSc., MSc.

vedúci Centra pre sociálne a ekonomické stratégie, Praha

doc. Ing. Juraj SIPKO, PhD., MBA

Fakulta ekonomiky a podnikania, Paneurópska univerzita, Bratislava

Jazyková úprava: PhDr. Katarína RYBANSKÁ

Technické spracovanie: Silvia RÉMAYOVÁ

© Ekonomický ústav Slovenskej akadémie vied

ISBN 978-80-7144-179-3

VEDA, vydavateľstvo Slovenskej akadémie vied

ISBN 978-80-224-1151-6

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., Ministerstvo vnútra SR, sekcia verejnej správy (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
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 (gestor 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
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
doc. RNDr. Viliam PÁLENÍK, PhD., Ekonomický ústav SAV, Bratislava
Mgr. Lucia PÁNIKOVÁ, Ekonomický ústav SAV, 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 (gestor kapitoly)
Ing. Vladimír BALÁŽ, DrSc., Prognostický ústav SAV, 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, Ministerstvo výstavby a regionálneho rozvoja SR, Bratislava
doc. Ing. Štefan HRONEC, PhD., Ekonomická fakulta UMB, Katedra verejnej ekonomiky, 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
prof. Ing. Peter MAGVAŠI, CSc., Žilinská univerzita, Strojnícka fakulta, Žilina
doc. Ing. Beáta MERIČKOVÁ, PhD., Ekonomická fakulta UMB, Katedra verejnej ekonomiky, Banská Bystrica
Ing. Vladimír PETROVIČ, konzultant v oblasti enviromentálneho zdravia
JUDr. Vít SAMEK, Českomoravská konfederácia odborových svazů, Praha
Ing. Peter STANĚK, CSc., mim. prof., Ekonomický ústav SAV, Bratislava
Ing. Jana ŠTRANGFELDOVÁ, PhD., Ekonomická fakulta UMB, Katedra verejnej ekonomiky, 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 pôdoznanectva a ochrany pôdy, Bratislava
doc. Ing. Gejza BLAAS, CSc., Výskumný ústav pôdoznanectva 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., Slovenská technická univerzita, 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., Ekonomická univerzita v Bratislave, NHF, Katedra verejnej správy a regionálneho rozvoja (gestor kapitoly)
Ing. Eva BALÁŽOVÁ, PhD., prezidentka AKE SR a viceprimátorka mesta Lučenec
Ing. Peter BERČÍK, PhD., Ministerstvo vnútra SR, sekcia verejnej správy
Ing. Jozef BÚŠIK, CSc., Ministerstvo vnútra SR, sekcia verejnej správy
Ing. Mgr. Tomáš ČERNĚNKO, Ekonomická univerzita v Bratislave, NHF, Katedra verejnej správy a regionálneho rozvoja
doc. Ing. Mária FÁZIKOVÁ, CSc., Slovenská poľnohospodárska univerzita v Nitre, Fakulta ekonomiky a manažmentu
prof. Ing. arch. Maroš FINKA, PhD., Slovenská technická univerzita v Bratislave, Oddelenie priestorového plánovania a manažmentu
Ing. arch. Július HANUS, CSc., Aurex, s. r. o., Bratislava
Ing. arch. Vojtech HRDINA, CSc., Aurex, s. r. o., Bratislava
doc. RNDr. Alžbeta IVANIČKOVÁ, CSc., Ekonomická univerzita v Bratislave, NHF, Katedra verejnej správy a regionálneho rozvoja
Ing. Dušan KOZOVSKÝ, PhD., Ekonomická univerzita v Bratislave, NHF, Katedra verejnej správy a regionálneho rozvoja
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, Ekonomická univerzita v Bratislave, NHF, Katedra verejnej správy a regionálneho rozvoja
Ing. Štefan REHÁK, PhD., Ekonomická univerzita v Bratislave, NHF, Katedra verejnej správy a regionálneho rozvoja
Mgr. Miroslav ŠIPIKAL, PhD., Ekonomická univerzita v Bratislave, NHF, Katedra verejnej správy a regionálneho rozvoja
doc. Ing. Jozef TVRDOŇ, PhD., Ekonomická univerzita v Bratislave, NHF, Katedra verejnej správy a regionálneho rozvoja
prof. Ing. Elena ŽÁRSKA, CSc., Ekonomická univerzita v Bratislave, NHF, Katedra verejnej správy a regionálneho rozvoja

OBSAH

ÚVOD	11
PRIORITY STRATÉGIE ROZVOJA SLOVENSKEJ SPOLOČNOSTI	19
1. VÝVOJ GLOBÁLNEHO PROSTREDIA – KĽÚČOVÝ DETERMINANT STRATÉGIE ..	27
1.1. Globálne inštitucionálne zmeny a modifikácia fungovania štátu a trhu ..	27
1.1.1. Utváranie dominantného postavenia a vplyvu TNK	28
1.1.2. Rekonfigurácia a modifikácia funkcií štátu	31
1.2. Charakter globálnej krízy a jej historické korene	33
1.3. Globálna kríza a nazreté rozpory civilizácie	35
1.4. Kritická miera rozporov v zhodnocovanom procese kapitálu	38
1.5. Bublina konkurencieschopnosti a inštitucionalizovaný morálny hazard ..	44
1.6. Krízová a pokrízová adaptácia	46
1.7. Premeny svetového politického systému	53
1.8. Strategické smerovanie transformácie Európskej únie	57
1.9. Výzvy globálneho prostredia a strategická priorita konkurencieschopnosti Slovenska	62
ZÁVERY	67
2. ÚLOHY ŠTÁTU PRI ROZVOJI SPOLOČNOSTI	69
2.1. Vonkajšie a vnútorné determinanty novej úlohy nášho štátu v 21. storočí	69
2.1.1. Globalizácia a jej vplyv na meniace sa úlohy štátu	69
2.1.2. Ďalšie faktory determinujúce meniacu sa úlohu štátu v súčasnej spoločnosti	74
2.1.3. Potreba dobudovania štátu ako garanta „právneho štátu,“ ochrany a bezpečnosti	88
2.1.4. Redefinovanie štátu z pohľadu vývojových trendov verejnej správy vo svete	94
2.2. Ciele, princípy a nástroje skvalitňovania pôsobenia štátu v modernej slovenskej spoločnosti	99
2.2.1. Východisková situácia	100
2.2.2. Základné východisko skvalitňovania pôsobenia štátu – princípy moderného európskeho „vládnutia“ („Governance“)	106
2.2.3. Nástroje skvalitnenia fungovania štátu	108
ZÁVERY	148
3. TENDENCIE VO VÝVOJI POLITICKÉHO A PRÁVNEHO SYSTÉMU	155
3.1. Politický systém Slovenskej republiky	156
3.1.1. Zahraničná politika Slovenskej republiky a meniace sa medzinárodné prostredie	156
3.1.2. Vnútorné prostredie a formovanie slovenskej politiky	166
3.2. Stratégia v tendencii vývoja právneho poriadku Slovenskej republiky a jej priority	192
ZÁVERY	217
Príloha 3.1	221

4. STRATÉGIA ROZVOJA SLOVENSKEHO HOSPODÁRSTVA	224
4.1. Vývojové trendy vo vonkajšom prostredí slovenského hospodárstva ..	226
4.1.1. Dôsledky ekonomickej recesie a svetový ekonomický výhľad ..	227
4.1.2. Európsky integračný proces a jeho vplyv na Slovensko	230
4.2. Úlohy stratégie hospodárskeho rozvoja a možnosti ich realizácie	238
4.2.1. Výsledky vyrovnávania úrovne slovenského hospodárstva s úrovňou vyspelých európskych krajín	238
4.2.2. Aké možnosti má Slovensko v časovom horizonte stratégie na priblíženie k výkonnosti EÚ 15	240
4.2.3. Stratégia ako priesečník stanovenia rozvojových cieľov, zdrojov a možností hospodárskeho rastu	244
4.3. Stav verejných financií, ich problémy a úlohy pri uskutočňovaní stratégie	249
4.3.1. Hlavné výzvy pre verejné financie v strednodobom časovom horizonte	250
4.3.2. Konsolidácia verejného rozpočtu	252
4.3.3. Dlhodobé problémy verejného sektora na Slovensku	254
4.4. Využívanie zdrojov zo spoločného rozpočtu Európskej únie	259
4.5. Využívanie finančných trhov na realizáciu stratégie	262
4.6. Využívanie pracovných síl a trhu práce pre udržateľný hospodársky rast a zvyšovanie životnej úrovne	265
4.6.1. Riziká nesúladu pri nadväznosti defenzívnej a ofenzívnej stratégie	266
4.6.2. Očakávame tesnejší vzťah medzi vývojom výkonu a vývojom zamestnanosti	267
4.6.3. Realitou bude štrukturálny, neskôr možno aj všeobecný nedostatok pracovných síl	269
4.6.4. Nová segmentácia trhu práce. Flexibilita je žiaduca pre všetky segmenty	272
4.7. Rola a vývoj priamych zahraničných investícií, hospodárska politika ovplyvňujúca ich pôsobenie na Slovensku	278
4.7.1. Význam PZI v ekonomike SR pred vypuknutím globálnej krízy a najnovšie tendencie vo svetových tokoch PZI	278
4.7.2. Slovensko ako lokalita pre zahraničné investície – čo sa zmenilo v podmienkach globálnej finančnej krízy?	280
4.7.3. Komparatívne výhody a nevýhody Slovenska z hľadiska zahraničných investícií	281
4.7.4. Čo by štát mal urobiť na podporu investícií	284
4.8. Kvalitatívne štrukturálne zmeny v etape stratégie s osobitným zreteľom na domáci podnikateľský sektor	287
4.8.1. Hospodárskopolitické opatrenia na podporu podnikania v období recesie a v prvom období obnovy hospodárskeho rastu	288
4.8.2. Kvalitatívne štrukturálne zmeny ako súčasť naplňovania konvergenčnej stratégie a možná účasť domácich podnikov na ich realizácii	289
4.8.3. Možnosti domácich podnikov prispieť k realizácii štrukturálnych zmien	294
4.9. Príležitosti budúceho trhu a využitia výsledkov výskumu	299
4.9.1. Konkurenčná schopnosť slovenského spracovateľského priemyslu závisí od novej technologickej paradigmy	300
4.9.2. Možnosti rozvoja chemického priemyslu	303
4.9.3. Významné postavenie automobilového priemyslu	305
4.9.4. Novou šancou sa stáva strieborná ekonomika	309

4.9.5. Perspektívne oblasti podnikania v znalostnej ekonomike	310
4.10. Miesto stratégie rozvoja hospodárstva v stratégii celkového spoločenského rozvoja	314
ZÁVERY	322
Príloha 4.1: Makroekonomický model na analýzu dlhodobého vývoja slovenskej ekonomiky	327
Príloha 4.2: Model CGE na analýzu alternatívnych fiškálnych a mzdových scenárov	339
5. STRATÉGIA ROZVOJA ZNALOSTNEJ EKONOMIKY A SPOLOČNOSTI	354
5.1. Vzdelanie – základný pilier znalostnej ekonomiky a spoločnosti	355
5.1.1. Vytvoriť ucelený systém rozvoja celoživotného učenia sa	357
5.1.2. Zabezpečiť rovnaký prístup ku vzdelávaniu	358
5.1.3. Zvýšiť priepustnosť vzdelávacieho systému	359
5.1.4. Prepájať vzdelávací systém s trhom práce	360
5.1.5. Inovovať proces vzdelávania a zvyšovať jeho kvalitu	361
5.1.6. Zabezpečiť dostatočný počet a kvalitu učiteľov	367
5.1.7. Prekonať zaostávanie vo financovaní vzdelávania	369
5.1.8. Zdokonaľiť systém realizácie zámerov v oblasti výchovy a vzdelávania	372
5.2. Veda a výskum – základný zdroj poznania a inovačných podnetov	373
5.2.1. Zabezpečiť rozvoj ľudských zdrojov vo výskume a vývoji	377
5.2.2. Modernizovať technickú infraštruktúru výskumu a vývoja	379
5.2.3. Zvýšiť využiteľnosť výsledkov výskumu a vývoja v praxi	380
5.2.4. Určiť vecné priority výskumu a vývoja	384
5.2.5. Inovovať systém financovania výskumu, vývoja a inovácií	386
5.2.6. Zreformovať inštitucionálnu štruktúru štátnej vednej, technickej a inovačnej politiky	391
5.3. Inovácie – kľúčový faktor rozvoja znalostnej ekonomiky	393
5.3.1. Doterajšie inovačné politiky SR	396
5.3.2. Zvýšiť transfer technologických znalostí do praxe	398
5.3.3. Rozvinúť segment inovatívnych malých a stredných podnikov	399
5.3.4. Zapojiť do inovačného rozvoja aj veľké podniky	404
5.3.5. Rozvíjať spoluprácu aktérov inovačného procesu	406
5.3.6. Dobudovať inštitucionálnu štruktúru inovačnej politiky	410
ZÁVERY	412
Príloha 5.1: Európska prehľadová tabuľka o inováciách (EIS 2008)	416
6. FORMOVANIE SÚDRŽNEJ SPOLOČNOSTI A VYTVÁRANIE PREDPOKLADOV NA DÔSTOJNÝ ŽIVOT VŠETKÝCH OBČANOV	417
6.1. Konceptné východiská tvorby stratégie sociálnej sféry	418
6.2. Súčasný stav súdržnosti spoločnosti v Slovenskej republike	430
6.3. Starostlivosť o zdravie – kľúčový pilier sociálneho štátu	440
6.4. Kvalita života starších ľudí ako kľúčový determinant súdržnej spoločnosti	459
6.4.1. Kvalita života starších ľudí ako komplexný problém	459
6.4.2. Poslanie a ciele starobného dôchodkového systému	461
6.4.3. Strategické ťahy na dosiahnutie udržateľnosti kvality života starších ľudí	472
6.5. Systém podpory a pomoci rodine	473

6.6. Bývanie ako dôležitá súčasť kvality a udržateľnosti života	482
6.7. Inklúzia sociálne vylúčených a marginalizovaných skupín	493
ZÁVERY	503
Príloha 6.1	510
7. ZABEZPEČENIE UDRŽATEĽNÉHO A BEZPEČNÉHO ROZVOJA	512
7.1. Stratégia rozvoja poľnohospodárstva	515
7.2. Stratégia rozvoja lesníctva	528
7.3. Vodné hospodárstvo	538
7.4. Ochrana ovzdušia	544
7.5. Odpady a odpadové hospodárstvo	549
7.6. Doprava	555
7.7. Energetika	559
ZÁVERY	568
8. STRATÉGIA REGIONÁLNEHO A ÚZEMNÉHO ROZVOJA SLOVENSKA	570
8.1. Stratégia regionálneho rozvoja	570
8.1.1. Definovanie regionálneho problému a jeho riešenie rozvojovým procesom	570
8.1.2. Regionálny rozvoj a jeho strategické priority	594
8.2. Stratégia územného (sídelného) rozvoja	609
8.3. Stratégia rozvoja regionálnej a lokálnej verejnej správy na Slovensku	616
ZÁVERY	625
Literatúra	633
Zoznam pozitívnych značiek	653
ZHRNUTIE	655

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 vplyvom nej 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 civilizačného 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 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 schopnosti človeka, a na prostredie, ktoré ich využíva na vytváranie dôstojných podmienok jeho existencie. Víziou (Šikula a kol., 2008) 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 napĺňanie Vízie*. Akčný charakter Stratégie vyžaduje dynamickú konfrontáciu aktuálnych východiskových podmienok so žiaducim smerovaním do budúcnosti a na tomto základe potrebu vymedziť problémové oblasti a možné spôsoby riešenia.

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.

Z povahy veci je zrejmé, že predkladaná, 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 a prieskumu *Názory občanov na budúcnosť Slovenska* (2009) 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 snahe poskytnúť najprv vstupnú orientáciu a celistvý pohľad na Stratégiu hneď na začiatku uvádzame prehľad jej kľúčových priorít a súboru hlavných cieľov a adaptačných ťahov, ktorými by sa tieto priority mali dosahovať. V jednotlivých kapitolách potom prezentujeme vlastné analýzy, ktorých poznatky boli základom na vygenerovanie priorít a zdôvodnenie spôsobu ich realizácie.

V podmienkach Slovenska ako malej krajiny s mimoriadne otvorenou ekonomikou je prístup k formovaniu stratégie silno predurčovaný vonkajším prostredím, ktoré sa vyznačuje 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 začala vývoj vonkajšieho čoraz globalizovanejšieho prostredia 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, zvnútornenie vplyvu globalizačných a integračných procesov v kombinácii s vnútornými problémami a výzvami v mnohom ešte nezavíšenej

transformácie podmieňuje závažné zmeny v charaktere funkcií štátu z hľadiska strategického vládnutia. Na základe analýzy týchto súvislostí sme ako východisko v samostatnej kapitole vymedzili modernizáciu a zefektívnenie funkcií štátu.

Do súčasnej podoby 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 *politickej i ekonomickej transformácie* 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 zámery diktátorskými metódami – bez ohľadu na vôľu občanov. Nahradila ho pluralitnou parlamentnou demokraciou, avšak v prevedení, ktoré má viacero nedostatkov. Stratégia si preto všíma a hľadá riešenie takých problémov, ako je silnejúca partokracia spojená s lobizmom, politikárčením zameraným na stranícky a osobný prospech, nedostatočná ochrana práv občanov a pod. 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 zmeny v právnom 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 Slovenskej republiky 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 rámci

toho sa predkladá náčrt hlavných smerov a ideí úpravy a harmonizácie právneho systému ako predpokladu 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 značnú 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 všíma 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 súčasť vytvárania znalostnej ekonomiky sa venuje pozornosť v prvom rade vzdelávaniu ako kľúčovému faktoru rozvoja slovenskej ekonomiky a spoločnosti a osobitne sa poukazuje na jeho veľmi nepriaznivú situáciu v medzinárodnom porovnaní. 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 dokázu vo svete presadiť svojimi inováciami. Je dôležité, že riešenia potrebné na vytváranie znalostnej ekonomiky sa nehládajú 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*. Upozorňuje na závažnú skutočnosť slabného postavenia, i znižujúcej sa početnosti, stredných vrstiev slovenskej spoločnosti, ohrozujúceho jej súdržnosť. Zisťuje sa, že sociálny rozvoj vcelku i vo svojich hlavných súčiastiach sa za rozvojom v iných oblastiach značne oneskoruje. Dosaiahnutý stupeň sociálnej konvergenie k úrovni vyspelých krajín zaostáva viac než reálna konvergenca. Takisto ciele sociálneho rozvoja nie sú zatiaľ postavené na roveň 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 problémov marginalizovaných skupín. 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 nastolovania dynamickej rovnováhy. Do centra pozornosti sa stavajú ekonomické aktivity, ktoré či už 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 v tejto oblasti 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 nej 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 neznamena, 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. 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. Takéto koncepčné poňatie Stratégie plne korešponduje aj s dokumentom EÚ nazvaným *Európa 2020* (EC, 2010), ktorého obsahom je Stratégia na zabezpečenie inteligentného, udržateľného a inkluzívneho rastu.

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 *Stratégia rozvoja slovenskej spoločnosti predstavuje vedeckú výpoveď autorského kolektívu*, ktorú sme v čase od 10. marca do konca júna 2010 predložili vládnym orgánom, širokej odbornej i laickej verejnosti *na diskusiu*. Štúdia vyvolala značný, rôzne motivovaný ohlas, ktorý sa odzrkadlil v početných mimoriadne rôznorodých a rozporuplných hodnoteniach, počnúc prílišnými detailmi, cez vecne a obsahovo koncepčné odporúčania, rozdielne teoreticko-metodologické prístupy, konštruktívne kritické námety, až po partikulárnymi záujmami podmienené i odmietavé stanoviská. Poznatky z množstva názorov a rôznosti prístupov sa v rámci autorského kolektívu postupne a štruktúrovane prediskutovali a v súlade so základnou koncepciou Stratégie premietli do jej záverečného textu. *Diskusia mala z viacerých aspektov mimoriadny význam a prínos*. Už tým, že išlo vôbec o prvú diskusiu tohto druhu, že ukázala široké spektrum záujmov o strategické smerovanie Slovenska, a čo je najpodstatnejšie, priamo či nepriamo zdôraznila *potrebu systematicky rozvíjať práce na stratégii, a to nielen súhrnne za Slovensko, ale aj jednotlivito za relevantné prierezové, štruktúrne a záujmové oblasti, a tie vzájomne argumentovane diskutovať*. Len takýto otvorený proces umožňuje konštruktívnu konfrontáciu argumentov hlavných záujmových

štruktúr, hlbšie vzájomné pochopenie ich pozícií a dosahovanie miery empatie potrebnej ku konsenzuálne vyváženým prístupom. Aktívna participácia všetkých štruktúr spoločnosti v dialógu o jej budúcom smerovaní **je aj nezastupiteľnou školou**, kde sa jej účastníci učia zodpovednejšie zvažovať budúce dôsledky súčasných rozhodnutí, kde sa rozvíjaním strategického myslenia zároveň formujú aj predpoklady na reálnu koordináciu a kooperáciu určujúcich aktérov a kde sa výsledne utvárajú podmienky na sfunkčovanie strategického vládnutia. Bezprostredne pre autorov Stratégie bola diskusia cenným prínosom v tom, že priniesla nielen početné podporné, pozitívne a oceňujúce stanoviská k nami prezentovanej koncepcii, ale aj celý rad konštruktívnych pripomienok a obohacujúcich námetov, ktoré sme uplatnili pri dopracovaní prezentovanej podoby Stratégie. Pravda, uvedomujeme si, že jej výpovedná hodnota a pretvárajúci potenciál má viaceré objektívne a subjektívne ohraničenia, a preto aj túto upravenú **štúdiu chápe ako vstup do ďalších kôl diskusie o strategickom myslení a rozhodovaní**, ktoré sa stali pre Slovensko nezastupiteľným predpokladom úspešnej adaptácie na výzvy 21. storočia.

PRIORITY STRATÉGIE ROZVOJA SLOVENSKEJ SPOLOČNOSTI

1. *Využiť príležitosti globalizácie na rast konkurencieschopnosti v jej novo sa formujúcom chápaní ako symbiózy výkonnosti určovanej prechodom k znalostnej ekonomike a spoločnosti a rastúceho vplyvu parametrov kvality a udržateľnosti života*

Hlavné ciele a najdôležitejšie adaptačné ťahy, ktoré umožnia čo najlepšie identifikovať a využívať príležitosti a minimalizovať ohrozenia globálnych inštitucionálnych zmien a dôsledkov krízy sú najmä:

- Adekvátne prispôbiť funkcie štátu procesom odpútavania ekonomických procesov a ekonomickej moci od jeho teritória a z toho vyplývajúcich nových požiadaviek zabezpečovania národno-štátnych záujmov SR
- Urýchlene a razantne prerušiť dlhodobý trend znižovania a zanedbávania investícií do vytvárania predpokladov znalostnej ekonomiky a spoločnosti a sústredené úsilie nasmerovať na rozvíjanie a kultivovanie intelektuálneho kapitálu
- 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
- Cielene identifikovať adaptačné stratégie TNK a ústretovo vytvárať a kultivovať komparatívne výhody Slovenska, predovšetkým znalostne orientovaných a kompatibilných s komparatívnymi výhodami TNK
- Ochranovať, kultivovať a zodpovedne obhospodarovať prírodné bohatstvo, predovšetkým vodu a pôdu, v celkovom úsilí o kvalitu a udržateľnosť života
- Dôsledne a vyvážene prispôbiť systém krátko-, stredno- a dlhodobých adaptačných procesov viacrozmernému charakteru krízy – finančný, úverový, dlhový, ekonomický, sociálny, ekologický, politický i morálny – a dlhodobosti prekonávania krízy
- Iniciatívne podporovať a ako člen EÚ a EMÚ aktívne participovať na hlboknej dynamizujúcej transformácii integračného procesu, na skonsolidovaní eura a sfunkčnení eurozóny
- Dôsledne modernizovať, sfunkčňovať a morálne ozdravovať všetky stránky spravovania slovenskej spoločnosti – ako asi najťažšia, no nevyhnutná cesta ku konkurencieschopnosti Slovenska v turbulentných podmienkach prvých dekád 21. storočia.

2. Prechod k modernému vládnutiu, dobre spravovanej, efektívnej a na občana orientovanej spoločnosti

Rozhodujúce ciele:

- Zabezpečiť efektívne fungovanie právneho štátu vo všetkých jeho hlavných rozmeroch, najmä ako efektívneho regulátora, efektívneho ochranu ekonomických a politických záujmov Slovenska, efektívneho tvorca verejnej politiky, efektívneho garanta sociálnych istôt a efektívneho poskytovateľa verejných služieb
- Zmeniť spôsob vládnutia – prechod od politikárčenia zameraného na stranícky a osobný prospech k tvorbe a realizácii systémovej verejnej politiky
- Posilniť „intelektuálnu bezpečnosť štátu“, ktorá je spoločným menovateľom ostatných bezpečností Slovenska vo všetkých jej oblastiach – vojenskej, vnútornej, potravinovej, surovinovej, energetickej či informačnej
- Vytvárať vhodné podnikateľské prostredie, podporovať podnikateľskú iniciatívu a riešiť situácie, keď trhové sily nedokážu efektívne reagovať na ekonomické problémy.

Ciele v oblasti moderného vládnutia, občianskej spoločnosti, participácie občana na verejnej správe:

- Podporiť aktívnu participáciu občanov na dani v spoločnosti a zapájať ich do riešenia problémov
- Prejsť k politike, ktorej základom je strategické rozhodovanie zamerané na dosahovanie dlhodobých cieľov
- Znižovať neprimeranú byrokratickú záťaž občanov a podnikateľov.

Ciele v oblasti modernizácie verejnej správy:

- Ekonomizovať verejnú správu s využitím sledovania nákladov
- Komplexne informatizovať verejnú správu
- Stabilizovať a zvýšiť kvalitu personálneho vybavenia verejnej správy
- Zvyšovať kvalitu verejnej správy a verejných služieb
- Vytvoriť inštitucionálnu platformu na riadenie, koordináciu, metodické usmerňovanie a dohľad nad realizovaním prierezových atribútov (informatika, personalistika, vzdelávanie, ekonomizácia atď.) činnosti verejnej správy na centrálnej úrovni.

Ciele v oblasti optimalizácie organizačnej štruktúry verejnej správy:

- Vybudovať sieť „spoločných obecných úradovní“ a vybaviť ich informačnými a komunikačnými technológiami
- Racionalizovať organizačnú štruktúru a štýl riadenia ústrednej štátnej správy
- Stabilizovať organizačné štruktúry verejnej správy.

3. Zdokonaľovanie mechanizmu právneho štátu, rozvoj demokracie a demokratických inštitúcií a dodržiavanie medzinárodného práva

Hlavné ciele v zahraničnej politike:

- Posilňovať konsenzus vnútri slovenskej spoločnosti, týkajúci sa zahraničnej politiky SR
- Všestranne sa usilovať o formovanie takého bezpečnostného prostredia, ktoré by zodpovedalo záujmom SR
- Udržať hodnotovú kontinuitu zahraničnej politiky Slovenskej republiky.
- Prihlásiť sa k politike globálneho jadrového odzbrojenia
- Posilňovať úlohu Slovenskej republiky v Európskej únii
- Prispievať k rozvoju NATO, posilňovať boj proti terorizmu a medzinárodnej kriminalite
- Zvýšiť dôraz na ekonomickú diplomaciu
- Kooperatívne riešiť energetickú bezpečnosť
- Posilňovať politiky dobrých susedských vzťahov, diplomatické a propagandistické aktivity smerujúce proti zmenám hraníc.

Hlavné ciele v domácej politike:

- Posilňovať vzájomnú dôveru verejnosti a politických elít
- Aktívnejšie posilňovať trendy k národnostnej tolerancii a pocitu spolupatričnosti
- Hľadať cesty k rozvoju rómskej samosprávy
- Posilniť boj proti korupcii a klientelizmu
- Stabilizovať volebný systém
- Posilňovať postavenie verejnoprávnych médií
- Konceptne prepracovať imigračnú politiku Slovenskej republiky.

Hlavné ciele v právnom poriadku:

- Zabezpečiť prehľadnosť a zrozumiteľnosť právnych predpisov
- Zvýšiť flexibilitu konania orgánov verejnej moci pri rešpektovaní základných zásad či základných cieľov ich konania.

4. Konvergencia k úrovni vyspelých ekonomík európskych krajín

Prioritou rozvoja hospodárstva SR do roku 2020 (a prinajmenej aj v ďalšej dekáde) je jeho konvergencia k úrovni vyspelých európskych krajín (EÚ 15). Uskutočňovanie konvergenčnej priority umožní, aby nielen slovenská ekonomika, ale aj celá slovenská spoločnosť mala k dispozícii v zásade rovnaké zdroje a tým aj rozvojové možnosti (príležitosti) ako krajiny s rozvinutými ekonomikami. Konvergencia k úrovni EÚ 15 sa orientuje na:

Ciele a zdroje stratégie:

- Z kvalitatívneho hľadiska je cieľom rozvoja hospodárstva uskutočnenie štruktúrnych zmien umožňujúcich prechod od zrelej industriálnej k postindustriálnej ekonomike.
- Kvantitatívne ciele stanovujú dosiahnuť v roku 2020 v tvorbe HDP/obyv. 75 – 80 % úrovne EÚ 15, priblížiť sa k 60 % úrovne jej miezd a dosiahnuť 70 % mieru zamestnanosti 15 – 64-ročného obyvateľstva.
- Z uznania konvergencie za strategickú prioritu vyplýva, že obmedzené zdroje by sa mali využívať v prospech faktorov podporujúcich hospodársky rast a len primerane k rastu výkonnosti ekonomiky by sa mali využívať aj na riešenie úloh sociálneho rozvoja. Tvorba zdrojov bude preto vychádzať zo zachovania súčasnej úrovne daňového zaťaženia podnikateľov a domácností.

Spôsob a nástroje jej realizácie:

- Spojnicou medzi makroekonomickými cieľmi stratégie a ich uskutočňovaním v podnikateľskej sfére je hospodárska politika, v ktorej ma vedúce postavenie fiškálna a priemyselná politika.
- Firmy pod zahraničnou kontrolou sa stali a zostanú významnou súčasťou slovenskej ekonomiky. Prínos ZKP k štruktúrnym zmenám by mala posilniť ich akvizícia prihliadajúca na potrebu väčšej odvetvovej diferenciácie a vyváženejšej regionálnej štruktúry vkladov zahraničných investorov.
- Posilňovať treba pozíciu domácich podnikov, a najmä ich konkurenčnú schopnosť na báze podpory ich inovačného potenciálu. To by mala napomáhať znalostne orientovaná priemyselná politika spočívajúca na partnerskej spolupráci štátu s podnikateľmi.

Správanie Slovenskej republiky vo vonkajšom ekonomickom prostredí:

- Výhodiskovou prioritou ekonomiky SR je zachovanie jej otvorenosti na základe exportného potenciálu ZKP a podpory DP zameranej na posilnenie ich schopnosti zapájať sa do globalizácie svetového hospodárstva.
- Slovensko sa bude aktívne zapájať do rozvíjania európskej integrácie a presadzovanie svojich vlastných záujmov v nej bude spájať so záujmami európskeho spoločenstva.

5. Rozvoj znalostnej ekonomiky a spoločnosti

Základným cieľom je vytváranie podmienok podporujúcich zvyšovanie vzdelanostnej úrovne ľudí, zvyšovanie ich výkonnosti v oblasti výskumu a tvorivej inovačnej činnosti a tak prerušiť dlhodobý trend znižovania a zanedbávania investícií do vytvárania predpokladov znalostnej spoločnosti, rozvíjania a kultivovania intelektuálneho kapitálu.

Hlavné ciele v oblasti vzdelávania:

- Vytvoriť ucelený systém rozvoja celoživotného učenia sa, integrujúci všetky stupne a druhy vzdelávania, t. j. školské, mimoškolské, profesijné, záujmové a občianske
- Zabezpečiť rovnaký prístup k vzdelávaniu a zvýšiť priepustnosť vzdelávacieho systému
- Inovovať proces vzdelávania a zvyšovať jeho kvalitu
- Prepájať vzdelávací systém s trhom práce
- Zabezpečiť dostatočný počet a kvalitu učiteľov, ako kľúčového faktora zvyšovania úrovne vzdelávacieho a výchovného procesu
- Prekonať zaostávanie vo financovaní vzdelávania.

Hlavné ciele v oblasti vedy, výskumu a vývoja:

- Zabezpečiť rozvoj ľudských zdrojov vo výskume a vývoji
- Modernizovať technickú infraštruktúru výskumu a vývoja
- Zvýšiť využiteľnosť výsledkov výskumu v praxi
- Určiť vecné priority výskumu a vývoja
- Zabezpečiť finančnú podporu výskumu a vývoja
- Zreformovať systém riadenia a financovania výskumu a vývoja.

Hlavné ciele v oblasti inovácií:

- Podporovať rozvoj inovačne orientovaných podnikov
- Rozvíjať spoluprácu aktérov inovačného procesu
- Dobudovať inštitucionálnu štruktúru inovačnej politiky
- Zabezpečiť finančnú podporu inovácií.

6. Trvalo udržateľný rast kvality života občanov prostredníctvom vytvárania súdržnej spoločnosti

Dosiahnuť a udržiavať podiel výdavkov na sociálnu ochranu z HDP podľa vývoja v porovnateľných krajinách Európskej únie, osobitne v krajinách V4, a tým zabezpečiť plnenie cieľov Európskej únie v sociálnej oblasti.

Starostlivosť o zdravie:

- Vytvoriť ekonomické modely starostlivosti o zdravie a programové rozpočtovanie; vyžadovať medzirezortnú spoluprácu
- Zdôrazniť výkon a význam celospoločenskej primárnej starostlivosti o zdravie
- Transformovať financovanie zdravotnej starostlivosti.

Dosiahnutie udržateľnosti kvality života starších ľudí:

- Spracovať nový komplexný program udržateľnosti kvality života starších ľudí
- Reformovať súčasný dôchodkový systém
- Posilniť opatrovateľské služby starých ľudí.

Systém podpory a pomoci rodiny:

- Pristúpiť k transformácii systému podpory rodiny, ktorý by podporoval pôrodnosť hlavne prostredníctvom zvýšenia počtu dvojdetných a trojdetných rodín
- Dokončiť systém prehodnotenia úrovne životného minima a zákonne ho upraviť
- Prijatť opatrenia na posilnenie rodinného života a výchovu mladej generácie.

Zvyšovanie kvality bývania a obytného prostredia:

- Zabezpečiť dôstojné bývanie pre všetky príjmové skupiny obyvateľstva
- Zvyšovať efektívnejšie využitie bytového fondu
- Zvyšovať hospodárnosť spotreby energií v bytovom fonde.

Inklúzia sociálne vylúčených a marginalizovaných komunit:

- Pripraviť stratégiu vytvárania informačných databáz o rómskej komunite (na etnickom princípe)
- Využívať zdroje a projekty spracúvať prierezovo
- Zabezpečiť spoluprácu aktérov a tvorcov stratégií rozvoja marginalizovaných komunit
- Podporiť výchovu, vzdelávanie a školstvo
- Budovať infraštruktúru a zabezpečiť kultúru bývania
- Zvyšovať zamestnanosť
- Dbáť na dostupnosť, kvalitu, rozvoj regionálneho riešenia, variabilitu a modernizáciu verejných služieb (vrátane zdravotníckych služieb)
- Usilovať sa o znižovanie kriminality.

7. Zmena hodnotovej orientácie spoločnosti s akcentom na dosiahnutie udržateľného a bezpečného rozvoja založeného na princípe vyváženého ekonomického, sociálneho a ekologického rozvoja spoločnosti s adekvátnou inštitucionálnou a personálnou stabilizáciou

- Využívať dostupné výsledky vedy, výskumu a vývoja
- Kontrolovať a usmerňovať celú sieť interakcií spoločnosť – krajina tak, aby sa nenarušili autoregulačné schopnosti krajiny a nedochádzalo k ničeniu jej obnoviteľných zdrojov

- Využívať obnoviteľné zdroje energie udržateľným spôsobom s dôrazom na synergické účinky najmä v podpore zamestnanosti, zvýšení lokálnej a regionálnej energetickej bezpečnosti a znížení importu energonosičov
- Vybudovať funkčný integrovaný manažment vodného hospodárstva s dôrazom na aktívnu a pasívnu protipovodňovú ochranu – v nadväznosti na očakávané klimatické zmeny
- Pokračovať v budovaní komplementárnej dopravnej infraštruktúry, znižovať negatívne vplyvy dopravy a dbať na jej udržateľnú dostupnosť v regiónoch
- Podporovať úlohy poľnohospodárstva v procese ekonomického, ekologického a sociálneho využitia pôdohospodárskeho potenciálu krajiny, v jeho ochrane a udržiavaní prírodných zdrojov a kultúrnych hodnôt krajiny ako aj pri tvorbe iných verejných statkov; zvýšiť príspevok poľnohospodárstva k rozvoju životaschopného vidieka a vidieckej ekonomiky
- Zabezpečiť trvalo udržateľné obhospodarovanie lesov založené na primeranom využívaní ich ekonomických, ekologických a sociálnych funkcií pre rozvoj spoločnosti, a najmä vidieckych oblastí; zvýšiť účinnosť ochranných a obranných opatrení v lesných porastoch ohrozených škodlivými faktormi a podporovať ekologické obhospodarovanie lesov
- Zabezpečiť integrovaný spôsob nakladania s odpadmi v rámci odpadového hospodárstva, počnúc prevenciou vzniku odpadov, separovaným zberom, cez prepravu, s akcentom na ich recykláciu, ako aj materiálové a energetické zhodnocovanie, až po ich zneškodňovanie v súlade s právom Európskej únie
- Kultivovať krajinu s ohľadom na miestne podmienky a tradície bez významného narušenia jej autoregulačných mechanizmov.

8. *Koordinovanie a koncentrácia aktivít štátu v priestore tak, aby sa zvýšila schopnosť regiónov vytvárať, prilákať a udržať úspešné firmy, pri súčasnom zvýšení kvality života obyvateľov*

Hlavné strategické ťahy smerovať k zlepšeniu efektívnosti intervencií v regionálnom rozmere (a to tak zdrojov EÚ, ako aj domácich zdrojov) pri aktivizácii endogénnych faktorov rozvoja.

V oblasti regionálneho rozvoja:

- Výrazne posilniť koordináciu a koncentráciu systému regionálnej podpory
- Zvýšiť adaptačnú schopnosť regionálnej ekonomiky pri mobilizácii endogénnych zdrojov
- Preferovať diferencovaný systém regionálnej podpory.

V oblasti územného (sídelného) rozvoja:

- Rozvíjať funkčnú komplexnosť nadregionálnych a regionálnych centier osídlenia
- Rozvíjať systém plánovania, programovania a rozhodovania o racionálnom využití územia
- Zvyšovať kvalitu života obyvateľov vo vidieckych sídlach prostredníctvom lepšieho využitia miestnych zdrojov s cieľom zabezpečiť lepšie a kvalitnejšie verejné služby.

V oblasti regionálnej a lokálnej verejnej správy:

- Zabezpečiť efektívnejšiu a výkonnejšiu verejnú správu s nižšími nákladmi a vyššou rýchlosťou a kvalitou poskytovania služieb
- Riešiť šandardizáciu verejných služieb (vypracovanie štandardov)
- Pripraviť zmenu organizačnej štruktúry a architektúry verejnej správy.

1. VÝVOJ GLOBÁLNEHO PROSTREDIA – KLÚČOVÝ 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. Výstižnejší je preto prívlastok „*globálne*“ *prostredie. 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, či už pozitívne alebo negatívne, ovplyvniť kvalitou našej adaptácie. Základným predpokladom je správne pochopiť a identifikovať reálny charakter a hĺbku zmien globálneho prostredia. Svojou povahou je globalizácia nezvratný dynamický proces, ktorý na jednej strane predstavuje kvalitatívne novú, ešte nezavršenú etapu vo vývoji svetovej ekonomiky, a na druhej strane je podstatnou súčasťou prechodu k novej, vyššej etape ľudskej civilizácie; v tomto procese objektívne vedľa seba existuje nové a staré – jeho civilizácie progresívne smerovanie a prežívajúce ekonomické, sociálne a ekologické mechanizmy a stereotypy industriálnej etapy. V dôsledku toho je doterajší priebeh procesu globalizácie sprevádzaný aj globálnym vyostrením rozporov najmä v ekonomickej, sociálnej a ekologickej oblasti. Z analýz vyplynuli *tri určujúce línie v najnovšom vývoji globalizácie*, ktoré zásadne predurčujú prístup k tvorbe predloženej *Stratégie* a ohraničujú reálny priestor na vymedzovanie jej priorít, cieľov a spôsobov ich napĺňania. *Prvá línia* sa týka vplyvu inštitucionálnych zmien generovaných globalizáciou na výraznú modifikáciu funkcií štátu. *Druhú líniu* predstavuje globálna finančná a hospodárska kríza a jej mimoriadny a ďalekosiahly dosah na vývoj spoločností v časovom horizonte stratégie. Premeny svetového politického systému tvoria *tretiu líniu* globálnych zmien, s ktorými bude konfrontovaná realizácia strategických zámerov Slovenska.

1.1. Globálne inštitucionálne zmeny a modifikácia fungovania štátu a trhu

Z analýz procesu globalizácie vyplýva, že predstavuje jeden z najvýznamnejších faktorov zmien prebiehajúcich v súčasnej spoločnosti. Podstatne mení charakter podmienok, predpokladov i rozporov na všetkých hierarchických úrovniach súčasného sveta. *Globalizácia má komplexný charakter, relativizuje a destabilizuje pravidlá a inštitúcie, ktoré sa sformovali v predglobalizačnej ére*. Pod jej tlakom dochádza k zásadným globálnym inštitucionálnym zmenám

predovšetkým v charaktere, postavení a vplyve priemyselných a finančných transnacionálnych korporácií (TNK) na jednej strane a v rekonfigurácii a modifikácii postavenia a funkcií štátu na druhej strane (Potůček, Musil a Mašková, 2008). Materiálne predpoklady globalizácie sa vytvorili pôsobením technologickej revolúcie, ktorej výsledky umožnili nebývalé prekonávanie obmedzení priestoru a času pri globálnom rozvíjaní ekonomických aktivít. Konkrétna podoba ekonomickej globalizácie sa utvárala pod rozhodujúcim vplyvom ekonomických politík, implementovaných hlavnými supervelmocami a medzinárodnými inštitúciami, **po troch prepojených líniách – dereguláciou domácich ekonomických aktivít, liberalizáciou medzinárodného pohybu tovarov, služieb a kapitálu a privatizáciou podnikov kontrolovaných štátom**. V dôsledku toho sa značne 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 mení priestor pre dôležitú súčasť strategického rozhodovania o konkurencieschopnosti.

1.1.1. Utváranie dominantného postavenia a vplyvu TNK

Teória i prax presvedčivo dokumentujú **dominantnú úlohu TNK** v hlbokéj reštrukturalizácii ekonomickej architektúry našej planéty pretváraním vnútroštátnej a medzinárodnej deľby práce na globálnu deľbu práce. Sila ich pôsobenia je daná veľkosťou zdrojov, ktorými disponujú, dĺžkou časového horizontu, v ktorom môžu zakladať svoje rozhodnutia, a principiálne novým spôsobom využívania komparatívnych výhod. Transnacionálne korporácie ako kľúčoví hráči globalizácie cielene k vlastným komparatívnym výhodám vyhľadávajú pre jednotlivé stránky svojej činnosti parciálne komparatívne výhody v rôznych častiach sveta s cieľom maximalizovať ich synergický efekt. Usilujú sa o vyhľadávanie a fruktifikáciu optimálnej geografickej konfigurácie svojho globálneho hodnotového reťazca. Analýzy ukázali tri základné **linie adaptačných procesov TNK, ktoré budú zásadne ovplyvňovať charakter globálnej konkurencie a konkurencieschopnosti**.

V prvej línii je v centre pozornosti racionalizačná reštrukturalizácia vnútornej štruktúry TNK ako komplexu. Pri nej sa centrum TNK koncentruje na najdôležitejšie tzv. jadrové aktivity a riadenie a kontrolu celého komplexu s osobitným zreteľom na optimalizačné stváranie a alokáciu čoraz fragmentovnejších produkčných a odbytových reťazcov tak, aby mali charakter flexibilného, hierarchicky štruktúrovaného satelitného systému. Jeho jednotlivé články sa hlbšie špecializujú, čím sa vytvárajú nové komparatívne výhody, ktoré umožňujú

maximalizovať synergický ziskový efekt TNK z globálne rozvíjanej deľby práce. Prakticky sa to začalo výrazne prejavovať od 80. rokov vo forme *outsourcingu* a *offshoringu*.

Na základe pružne účelového kreovania a flexibilizácie štruktúry satelitného systému nadobúdajú TNK aj napriek čoraz gigantickjším rozmerom nebývalú flexibilitu na udržiavanie a posilňovanie svojej konkurencieschopnosti v čoraz dynamickejších podmienkach. Flexibilizácia TNK výrazne posilňuje asymetriu medzi centrom a článkami satelitného systému. Na jednej strane prenáša hlavný podiel a váhu trhovej neistoty a konkurencie na články satelitného systému a na druhej strane jeho synergický efekt koncentruje predovšetkým do centra TNK. Analogicky sa zvyrazňuje asymetria medzi priestorovou zakotvenosťou a nepohyblivosťou konkrétnych dodávateľov i subdodávateľov a geografickou pohyblivosťou TNK ako komplexu.

Flexibilizácia TNK zároveň otvorila priestor pre **druhú líniu** adaptačných procesov, založených na zvyšovaní „akvizíčnej sily“ veľkých a rastúcich spoločností. Jej jadrom je proces koncentrácie, v ktorom sa konkurenčný boj založený na veľkosti a rozsahu stáva nevyhnutnosťou. Jeho prejavom sú fúzie a akvizície, ktoré výrazne ovplyvňovali jednak samotný vznik a existenciu TNK, jednak často odštartúvajú ich transformáciu do súčasných podôb. Graf 1.1 na základe empirických analýz spoločnosti A. T. Kearney názorne dokumentuje prudký nárast celkovej hodnoty fúzií a akvizícií od druhej polovice 90. rokov. Tento proces navyše umocňuje skutočnosť, že v rokoch 1997 – 2006 pripadalo až 51 % celkovej hodnoty na 797 megafúzií, z ktorých 21 % bolo s hodnotou transakcie nad 3 mld. USD a 30 % s hodnotou transakcie nad 10 mld. USD (Vizjak a Kearney, 2009, s. 16). Touto cestou sa usilujú o konkurenčný predstih pri dosahovaní kritického množstva a kvality zdrojov a adaptačnej rýchlosti. Synergickým splynutím spájaných firiem sa sleduje dosahovanie úspor z rozsahu, inovačného predstihu, racionalizačného sfunkčnenia organizačných a riadiacich štruktúr a, čo je tiež veľmi dôležité, ich veľkosť a rozsah chráni pred cudzím prevzatím.¹

Ťažiskom **tretej línie** adaptačných procesov TNK je ich rastúca znalostná reštrukturalizácia. Prejavuje sa to v postupnej zmene štruktúry aktív, keď sa relatívne znižuje podiel sa hmotných a zväčšuje podiel nehmotných – znalostných aktív. Transnacionálne korporácie tak výhody veľkosti a rozsahu znásobujú novou kvalitou kombinácie hmotných a nehmotných aktív naprieč celou korporáciou, čo im umožňuje dosahovať mimoriadnu a trvajúcu konkurenčnú silu.² Tým

¹ Pozoruhodná je skutočnosť, že v rebríčku fúzií a akvizícií Čína už prebehla Nemecko a USA, keď od mája 2008 do januára 2009 čínske firmy investovali 10 mld. eur do nákupu rozhodujúcich podielov v asi 130 zahraničných spoločnostiach v strategických odvetviach IKT, energetike a finančníctve (Balabán, 2010).

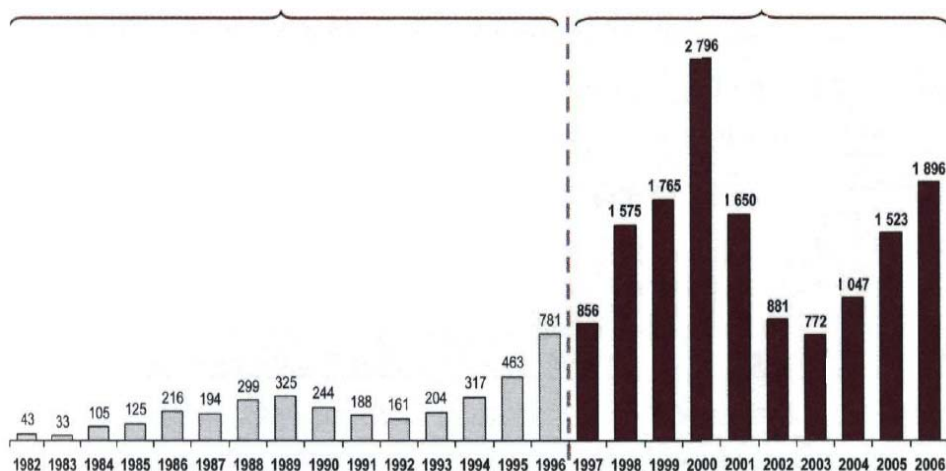
sa stali pioniermi nového modelu konkurenčných vzťahov, v ktorom má jednu z najvyšších priorit vyhľadávanie, získavanie, ale aj udržiavanie a rozvíjanie talentov a znalostných pracovníkov.

G r a f 1.1

Ročná hodnota transakcie – fúzie a akvizície po celom svete

3 699 miliárd USD (20 % celkovej hodnoty transakcie 1982 – 1996)

14 761 miliárd USD (80 % celkovej hodnoty transakcie (1997 – 2006)



Poznámka: Ročná hodnota všetkých globálnych fúzií a akvizícií po celom svete je rovná či väčšia než 100 mil. USD hodnoty transakcie (všetky hodnoty v miliardách USD).

Prameň: Vizjak a Kearney (2009), s. 15.

Z ťažiskových línii adaptačných procesov TNK vyplývajú pre stratégiu Slovenska nasledovné zistenia zásadného významu:

- určujúcimi faktormi upevňovania konkurencieschopnosti najväčších a najvplyvnejších TNK sa stalo cielené vytáranie a rozvíjanie dynamických komparatívnych výhod založených na flexibilizácii ich štruktúry ako komplexu, na koncentrácii zväčšujúcej ich veľkosť a na znalostne orientovanej reštrukturalizácii ich aktív;
- TNK sa stali kľúčovými aktérmi v novej štruktúre konkurenčných vzťahov a v mnohom najvýznamnejšími priekopníkmi v hľadaní uplatňovaní metód zvyšovania konkurencieschopnosti, smerodajných v podmienkach utvárania znalostnej ekonomiky;

² Dokazujú to výsledky výskumu elitnej skupiny 150 najvýkonnejších TNK (megainštitúcií v rámci súboru 2 000 najväčších spoločností), ktorá v rokoch 1984 – 2004 na základe znalostne orientovanej reštrukturalizácie aktív v priemere zdvojnásobila svoje príjmy, no strojnásobila svoje čisté príjmy a zošesťnásobila svoju trhovú kapitalizáciu (Bryan a Zanini, 2005).

- znalostne orientovaná konkurencia vyvoláva v znásobenej miere diferenciačné účinky už medzi tými aktérmi hospodárskych procesov, ktorí lepšie a ktorí horšie využívajú znalostné faktory, nehovoriac o tých, ktorí ich využívajú nedostatočne, resp. ich nevyžívajú vôbec;
- malý štát, ktorého otvorená ekonomika vitálne závisí od PZI a zahraničného kapitálu, musí vo veľkej miere svoju stratégiu „zrkadlovo“ odvodzovať z určujúcich trendov vývoja TNK a ústretovo využívať svoje existujúce a rozvíjať dynamické komparatívne výhody tak, aby účelne reagovala na príležitosti a ohrozenia globalizačných procesov.

1.1.2. Rekonfigurácia a modifikácia funkcií štátu

S utváraním dominantného postavenia a vplyvu TNK je podmienená druhá stránka fundamentálnych inštitucionálnych zmien v procese globalizácie, ktorej podstatou je na jednej strane čiastočný rozklad integrity štátov (najmä malých a stredných) v dôsledku odpútania sa ekonomických procesov a ekonomickej moci od teritória štátneho celku, a na druhej strane prelínanie moci a vplyvu TNK 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 skupinami³ (Klvačová, 2009, s. 28 – 29). 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, ktoré na jednej strane limitujú až obmedzujú jeho predglobalizačné funkcie, no na druhej strane sú predpokladom využívania rozvojových príležitostí globalizácie.*

- Vari najzjavnejším je medzinárodný pohyb kapitálu predovšetkým v podobe priamych zahraničných investícií (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.

³ 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.

- Veľmi dôležitú úlohu zohrávajú aktivity a vplyv takých medzinárodných inštitúcií, ako OSN, SB, MMF,⁴ WTO, ktoré pod citeľným lobistickým tlakom TNK významne určujú agendu a smerovanie globalizácie. Uplatňuje sa tak akýsi systém globálneho vládnutia bez globálnej vlády (Potůček, Musil, a Mašková, 2008, s. 36).
- Menej zjavným, no mimoriadne vplyvným kanálom 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 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 prekonávania 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 využívať 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:

⁴ Napriek tomu, že MMF i SB reprezentuje nevolený panel ľudí, môžu vynášať zásadné hodnotiace závery a odporúčania, ktoré môžu významne ovplyvňovať pozíciu štátov a ich ekonomiky (Herman, 1999).

- 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 spretfňaniu 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 economickej 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.
- Narušili sa aj väzby medzi mechanizmami demokracie pripútanými 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,⁵ 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 diferenciacných 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 hlbokým obsahovým a viacúrovňovým posunom vo funkciách štátu, ktoré musí Stratégia reálne reflektovať. Podrobnejšie sú rozpracované v kapitole *Úlohy štátu v rozvoji spoločnosti* a z hľadiska špecifických strategických oblastí v ďalších kapitolách Stratégie.

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 roka 2008 naznačil, že by dokonca

⁵ Odhaduje sa, že do roku 2025 sa 36 štátov ocitne v situácii s vážnym nedostatkom energetických zdrojov, vody a úrodnej pôdy (Balabán, 2009).

mohlo ísť „o druhú Veľkú hospodársku krízu“.⁶ Dodnes sa najväčšia pozornosť sústreďuje na konkrétne prejavy krízy a ich bezprostredné príčiny, čo je na jednej strane sprevádzané striedaním zhoršujúcich sa prognóz jej dôsledkov a trvania 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 sa 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 prehnanej 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 tento systém nebol založený na dlhu (Rowbotham, 1998). Práve táto požiadavka odhalila jadro problému. Na začiatku 20. storočia, keď USA začali zaujímať pozíciu vedúcej mocnosti, ich Federálna rezervná banka (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.⁷ *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.⁸ *Zrušením brettonwoodskeho systému*

⁶ New York Times, 26. 10. 2008.

⁷ 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).

⁸ V roku 1999, na nátlak investičných bankárov za vlády prezidenta Clintona, bol Classov-Steagalov zákon zrušený. Ešte predtým bol dôležitým medzníkom rok 1971, keď prestal fungovať brettonwoodsky menový systém vytvorený v roku 1945. Bol založený na pevných kurzoch mien členských štátov naviazaných na americký dolár, ktorý bol vymeniteľný za zlato. 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.

a Classovho-Steagolovho zákona sa odstránili dve kľúčové prekážky expanzie finančného sektora. Analýzy dlhodobých trendov fungovania kapitalistickej ekonomiky celkove, 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 štrukturálnych premenách procesu akumulácie kapitálu, ktoré sa intenzívne presadzujú v posledných dekádach 20. a prvej dekáde 21. storočia ako financilizácia kapitálu.***⁹ Už Keynes upozorňoval na to, že štrukturálny 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.¹⁰ Pravda, je to ***rozporuplný proces, lebo od konca 60. rokov sa vyspelým kapitalistickým štátom pomocou rastúceho zadlžovania a špekulácií do určitej miery darilo uniknúť hlbokému hospodárskemu poklesu.*** To inšpirovalo aj viacerých ekonómov k príliš sebedovdým 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 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, ***financilizácia, prejavujúca sa v raste podielu zadlženia na HDP, je dlhodobým trendom, ktorý od začiatku 80. rokov naberala na rýchlosť.*** Dlhodobý previs v tomto období teda nepredstavuje len krátkodobý jav objavujúci sa na vrchole ekonomického cyklu,

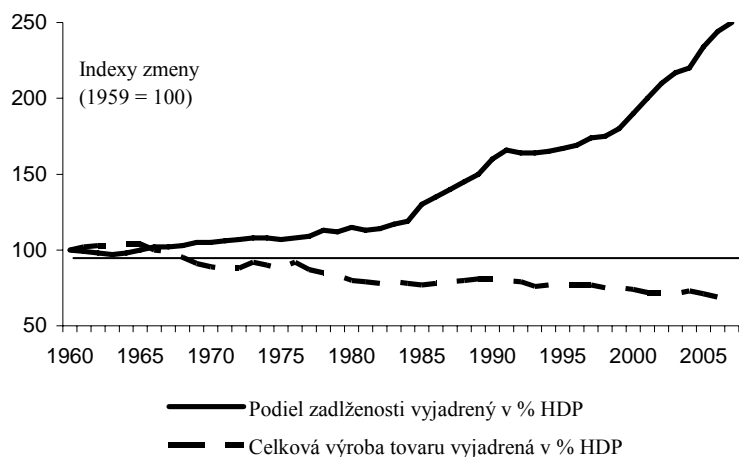
⁹ O zavedenie pojmu *financilizácia* sa zaslúžil K. Phillips (1993; 1994) keď ju definoval ako prehlbujúcu sa trhlinu medzi rozbiehajúcou sa reálnou a finančnou ekonomikou.

¹⁰ „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, 1967) 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 produkčnej ekonomike.

ako to bolo v prípade väčšiny doterajších špekulatívnych bublín. Po druhé, stagnácia v produkcii tovarov vo vzťahu k HDP sa neustále prehĺbuje, a to i navzdory nesmiernej ekonomickej vzpruhy, ktorej sa jej dostalo zásluhou nedávneho explozívneho rozvoja finančnictva“.

Graf 1.2

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 **rozporov zhodnocovacieho procesu kapitálu a jeho akumulácie dosahujú kritickú mieru**. Foster s Magdoffom (2009, s. 20) nebudú asi ďaleko od pravdy, keď konštatujú, že „najpravdepodobnejšiu vyhlídku 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 (Šikula a kol., 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 sa nerovnomernosťou jeho rozdeľovania. Pritom nadobudol kritické rozmery nielen v relácii hospodársky vyspelé a rozvojové krajiny, ale aj v mnohých hospodársky vyspelých krajinách.¹¹

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“, umožňujúce podhodnocovanie prírodných zdrojov ťažených v rozvojových krajinách, relokácia ekologicky náročných výrob do týchto krajín a pod., vlastne rozširovali pre vyspelé krajiny priestor na väčšie plytvanie a devastáciu prírodných zdrojov a životného prostredia.¹²

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 spôsobiť len hlbinné, dlhodoboz nazrieajúce a vzájomne podmienené procesy. Ich dôsledky bolo fungovanie ekonomiky doteraz schopné v udržateľnej miere prekonávať takými formami adaptácie, ktoré mali vytvárať dodatočný priestor na zhodnocovanie kapitálu.

¹¹ 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 %. 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).

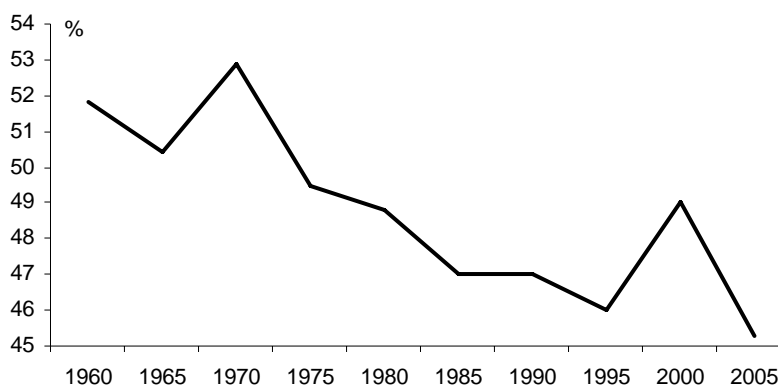
¹² Klimatické zmeny postupne nadobúdajú hrozivé rozmery, napríklad absorpčná kapacita lesov a oceánov je 3 – 3,5 mld. ton CO₂, no ľudstvo ho produkuje 7 mld. ton. Hrozíace oteplenie o 3 °C bude znamenať zmenu hraníc more – zem, hladomor pre 400 mil. ľudí, ročné škody 150 – 300 mld. USD a pod. (Glenn a Gordon, 2007, s. 18). Známa Sternova správa z roku 2006 presvedčivo ukázala, že ak ľudstvo nezačne ihneď vydávať cca 184 mld. líbier ročne na elimináciu dôsledkov globálneho otepľovania, výrazne to postihne ekonomický rast v druhej polovici 21. storočia poklesom až o 20 %. Zároveň dokazuje, že prevencia je mnohonásobne výhodnejšia ako odstraňovanie následkov.

1.4. Kritická miera rozporov v zhodnocovacom procese kapitálu

*Už od 60. rokov minulého storočia 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.*¹³ Na to, aby kapitalistická ekonomika mohla rásť, musí neustále hľadať nové zdroje odbytu pre obrovské prebytky, ktoré generuje. Extrémne rastúca nerovnomernosť príjmov a distribúcie bohatstva vedie k výraznému obmedzovaniu spotrebného dopytu nízkoprijmových 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 nahrádzať 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 aj epicentrum súčasnej krízy a doteraz rozhodujúcim spôsobom ovplyvňovala globálny vývoj svetovej ekonomiky a jej súčastí.

Ukážkovým modelom extrémnej príjmovej polarizácie ako jednej z fundamentálnych príčin je vývoj miezd a platov v USA. Základnú charakteristiku znázorňuje graf 1.3.

G r a f 1.3
Podiel miezd a platov na HDP



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

¹³ 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 1.3 ilustruje značne strmý pokles podielu miezd a platov z takmer 52 % v roku 1960 na 45,5 % v roku 2005.¹⁴

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 1.4. 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 v reálnej ekonomike uplatnenie, 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. Proces kapitálovej akumulácie neposkytuje dostatok zhodnocovacích príležitostí, zadržáva sa a je sprevádzaný hromadením dlhov, ktoré sa stali mohutnou pákou podpory rastu. Udržanie rastu je v čoraz väčšej miere závislé od zadlžovania, ktoré nadobudlo obrovské rozmery.¹⁵

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, možnosti prekonávania obmedzení času a priestoru pomocou informačno-komunikačných technológií (IKT) a inovačnej diverzifikácie finančných produktov mimoriadne urýchlila extrémnu asymetrickú expanziu finančných trhov.**¹⁶

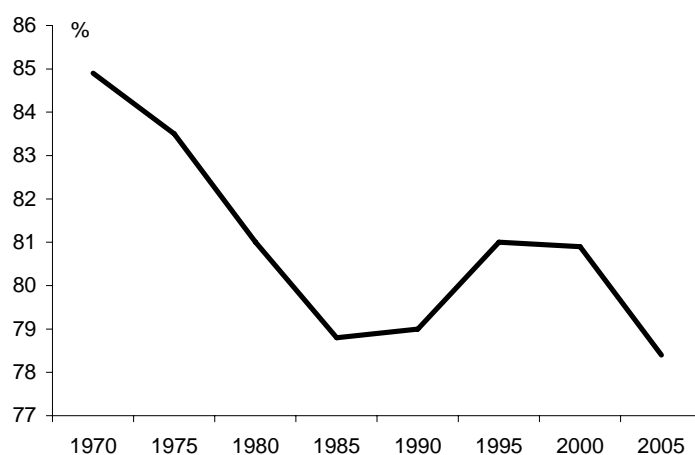
¹⁴ Reálne mzdy zamestnancov súkromných firiem (okrem poľnohospodárstva) napriek mohutnému rastu produktivity a ziskov od roku 1972, keď dosiahli najvyššiu úroveň 8,99 USD, do roku 2006 klesli na 8,24 USD. Extrémny nárast polarizácie vynikne, ak porovnáme príjmy 90 % dolného príjmového spektra s 0,01 % 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).

¹⁵ 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“.

¹⁶ 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,

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 dôsledky na reálnu ekonomiku.

Graf 1.4

Využitie priemyselných kapacít v USA

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

T a b u ľ k a 1.1

HDP a domáci dlh podľa jednotlivých sektorov USA* (v bil. USD)

	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 zahŕňa iba záväzky verejnosti. Celkový federálny dlh v roku 2007 aj s dlhom federálnych agentúr dosahoval 51,5 biliónov USD.

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

98 nie je pokrytých výrobou činnosťou a službami, ale ide o rôzne formy špekulatívnych virtuálnych finančných tokov.

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 zadlženosť zhruba 32-krát a v roku 2007 dosiahla cca 3,5-násobok hrubého domáceho produktu. Od roku 1970 enormne vzrástla zadlženosť vlády, nefinančných i finančných firiem, pričom zadlženosť domácností sa vyšplhala na úroveň celého HDP. Markantná je zároveň zmena v štruktúre zadlženosti. Ak v roku 1970 mali najvyšší podiel na zadlženosti podniky reálnej ekonomiky a domácnosti, tak v roku 2007 už bol najväčším dlžníkom finančný sektor s viac ako 33 % podielom. *Proces financionalizácie* ako progresívny posun ťažiska od výroby k finančníctvu je charakteristický tým, že kľúčovým komplementárnym javom enormne rastúcej zadlženosti je *zásadná zmena vo vývoji ziskov v nefinančnom a finančnom sektore*.¹⁷

Z grafu 1.5 vidieť, že zatiaľ čo v roku 1965 pripadal na zisky finančného sektora 15 % a na zisky spracovateľského sektora 50 % podiel na HDP, tak v priebehu 90. rokov sa situácia radikálne zmenila. V roku 2005 už zisky finančného sektora dosiahli podiel na HDP takmer 40 %, 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).

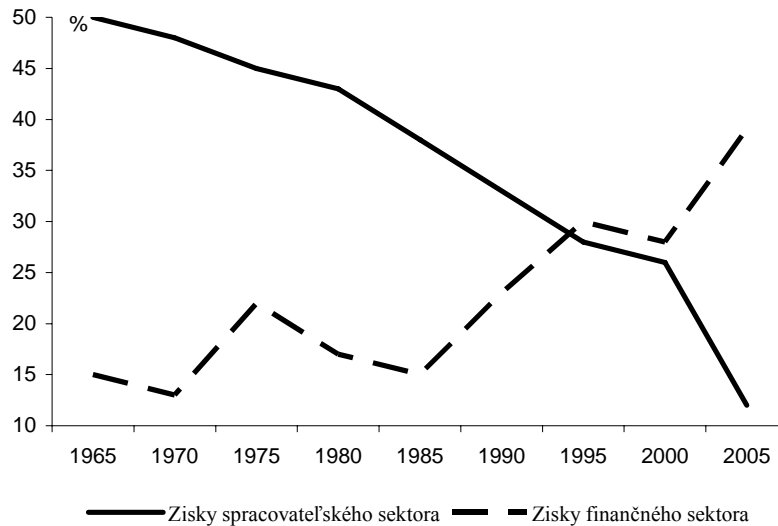
Odpoveď na vysvetlenie tohto „zázraku“ treba začať hľadať v tom, že korporácie pôsobiace v tomto sektore v nebváľej miere využívali, resp. zneužívali pákový efekt, keď na jeden vlastný dolár často nabalili aj tridsať vypožičaných a všetko investovali. Bolo to možné preto, lebo banky požičiavali mnohonásobne viac, ako umožňovalo obozretné podnikanie.¹⁸

¹⁷ Kumulatívny nárast celkového dlhového zaťaženia firiem finančného a nefinančného sektora, domácností a vlády na miestnej, štátnej a federálnej úrovni 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.

¹⁸ Posledný prieskum v USA odhalil 20 bánk, ktoré rozpožičiavali tridsaťkrát viac, ako tvorili ich depozity (Vaško, 2009, s. 29).

Graf 1.5

Vývoj podielu zisku spracovateľského a finančného sektora vyjadrený v % HDP



Poznámka: Na základe päťročných kľúčových priemerov ziskovosti.

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

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 základov 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 značný význam. Podstatné bolo to, že prostredníctvom IKT sa dal dosiahnuť omnoho väčší objem finančných operácií a nebývalá inovačná 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.** Vplyvom nich nadobudli moderné financie nebývalú diverzifikovanosť a neprehľadnosť, v dôsledku čoho ich už neboli schopní chápať ani

obyčajní bankári a tobôž regulátori.¹⁹ 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 vplyv finančných inovácií (Soros, 2009, s. 106). V mene inovácií sa zavrhovala regulácia a dohľad, otvoril sa široký priestor na zreťazovanie podvodného správania a enormný nárast finančných derivátov,²⁰ 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 objavy nových tzv. revolučných metód riadenia rizík²¹ sa vytváral dojem, že rastom zadlženosti v kombinácii so špekuláciou nastala dlhodobá 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.“²²

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 sú ich dôsledky.²³

Finančný sektor ako čoraz neprirodzenejšia virtuálna nadstavba sa nemôže rozširovať celkom odtrhnuté od reálnej produktívnej ekonomiky. Odtrhnuté od tvorby hodnôt v reálnej ekonomike nadobúda hromadiaci sa finančný kapitál stále viac nominálny, až fiktívny charakter. Vytvára sa totiž z predaja

¹⁹ Sám G. Soros priznáva, že keď sa po niekoľkoročnej prestávke začiatkom 90. rokov vrátil k obchodovaniu na finančných trhoch, nedokázal sa v nich zorientovať (Soros, 2008, s. 106).

²⁰ 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-debt swap* (CDS) 53 miliónov USD.

²¹ Za ich rozpracovanie boli napríklad udelené aj ceny za ekonómiu na pamiatku A. Nobela, H. M. Markowitzovi, W. F. Sharpemu a M. Millerovi.

²² Túto myšlienku A. Greenspana z roku 2004 citoval New York Times 9. októbra 2008.

²³ Ukázkovým príkladom je tzv. Liov vzorec s oficiálnym názvom *Gausova kopula 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. (Bližšie pozri Salmon, 2009, s. 7.)

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 vyúsťujú do kolapsu špekulatívnych bublín. Ich praskanie nadobúda charakter procesu, ktorý sa opakuje na vyššej a riskantnejšej úrovni, so stále ničivejšími dôsledkami, ktoré sa však rozkladajú extrémne nerovnomerne. Zatiaľ čo veľké finančné korporácie sa dokážu pomerne dobre chrániť nielen množstvom rafinovaných investičných poistiek a metód, ako prenášať straty na subjekty, ktoré sa nachádzajú na nižších hierarchických úrovniach, a navyše ich „z kaluže“ nezriedka ťahá aj vláda, tak väčšinu strát inkasujú drobní investori, zamestnanci, spotrebiteľia 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, musí štát zachraňovať, „nalievať“ do nej historicky bezprecedentné množstvo peňazí, aby prežila. Táto skutočnosť nanajvyšš spochybňuje aj serióznosť renomovaných inštitúcií hodnotiacich konkurencieschopnosť a hodnovernosť ich hodnotení.²⁴

V poslednom období sa aj v samotných USA **odtabuizovali viaceré závažné fakty o reálnom vývoji ekonomiky**. V Správe o hospodárení USA, vypracovanej Ministerstvom financií,²⁵ sa uvádza, že americká ekonomika, s výnimkou niekoľkých mesiacov, od roku 2007 zaznamenáva klesajúci HDP; podľa dát serveru *shadowstats* možno zistiť, že v podstate 20 rokov stagnuje a že úroveň nezamestnanosti v skutočnosti predstavuje 17,5 %.

Z komparatívneho zovšeobecnenia rôznych foriem cieleného 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

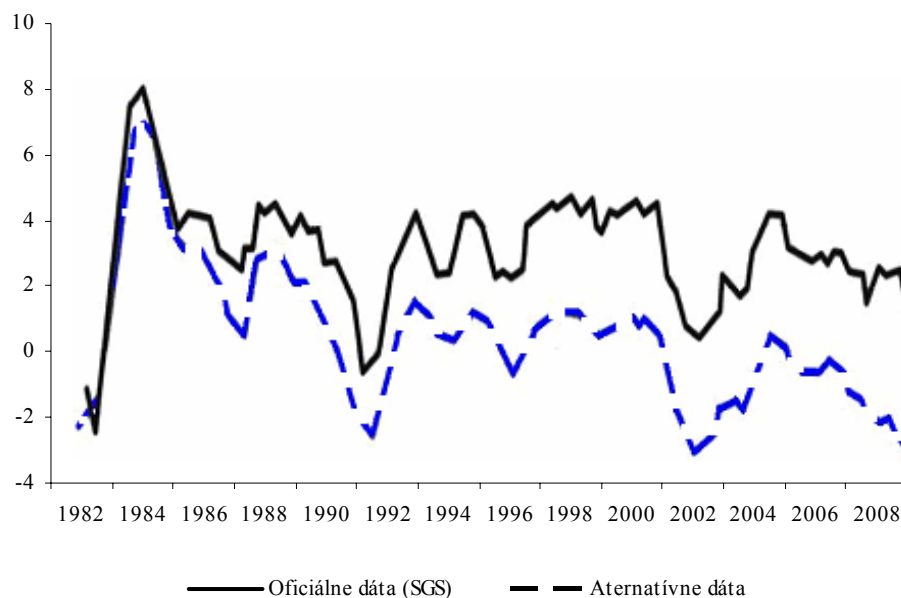
²⁴ Výstižne to dokumentuje J. Malý (2009).

²⁵ Pritom Výkaz o hospodárení USA bol vypracovaný podľa účtovných štandardov US GAAP (Dvořák, 2009).

korporácií na „žiaducom usmerňovaní“ vývoja očakávaní. Pritom zďaleka nejde len o cielene 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 až s vydieraním, tak na vlády, ako aj na kľúčové medzinárodné inštitúcie, ako MMF, SB, WTO a pod.²⁶ *Vzhľadom na rozsah, hlavných aktérov a ďalekosiahle nepriaznivé dosahy na vývoj reálnej ekonomiky bude asi príliehavé nazvať tento proces „inštitucionalizácia morálneho hazardu“.*

Graf 1.6

Rast HDP USA oficiálne uvádzaný a alternatívny (v %)



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

K najvýznamnejším konkrétnym prejavom inštitucionalizácie morálneho hazardu patria najmä:

- skresľovanie, resp. zatajovanie údajov o reálnom vývoji ekonomiky, raste HDP, nezamestnanosti, inflácii atď.;
- vládna podpora averzie proti regulovaniu a tolerovanie rôznych metód obchádzania dohľadu nad finančnými trhmi;

²⁶ 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.

- laxný, nedôsledný prístup k nekorektnému správaniu auditorských a ratingových agentúr, najmä tých najväčších a najvplyvnejších;
- tolerovanie a podpora zneužívania „solistikovaných, 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 nezakryte 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 formovaní charakteru a zameraní 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.

Zhrňujúco možno konštatovať, že priebeh a dôsledky globálnej krízy nielenže zásadne *sponchybnili 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, bezpochyby významne ovplyvní ďalší krízový, no najmä pokrizový vývoj.

1.6. Krízová a pokrizová adaptácia

V kontexte s načrtnutou genézou príčinných súvislostí súčasnej globálnej krízy je zřejmé, 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 G20. 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 ohľadupľnejším prístupom k životnému prostrediu. Generálny tajomník OSN Ban Ki-mun 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 zameraných 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 všetkých štátov v boji proti finančným rizikám pri sprísnení globálnych pravidiel a ich dodržiavania, zaviesť nové pravidlá auditu, zamedziť rozhadzovačné odmeňovanie finančných manažérov a vyjadriť solidaritu s rozvojovými krajinami (HN, 2. 4. 2009). Všeľahké snahy navodzovať optimistickéjšie očakávania vyhláseniami o „zelených výhonkoch“ oživenia, o dosiahnutí 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).²⁷ Dospel preto k záveru, že globálna recesia bude trvať dlhšie a oživenie bude slabšie oproti tzv. konsenzuálnym očakávaniam (HN, 21. 4. 2009). Ešte kritickéjšie stanovisko zaujíma J. E. Stiglitz. Záchranné programy bankového sektora nemôžu byť podľa neho úspešné, lebo sú zamerané skôr na pomoc Wall Streetu než na vytvorenie životaschopného finančného systému.²⁸ Za kľúčový faktor krízy považuje slabý globálny agregátny dopyt, ktorý významne „pomáhala“ nahrádzať americká rozhadzovačnosť, resp. neschopnosť žiť iba z vlastných zdrojov, a expandujúci finančný sektor sústredený na lov na výnosy pomocou divokého pákového obchodovania. V súvislosti s protikrízovými opatreniami zdôrazňuje, že nepotrebuje iba dočasné stimuly, ale potrebné sú dlhodobé riešenia smerované na reálne vytváranie globálneho dopytu. Ich základom by mal byť zásadný zvrät vo vývoji extrémnej príjmovej polarizácie k jej zmierňovaniu

²⁷ 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 papieroch vydaných v USA a 1 bilión dolárov vo zvyšku sveta. Názny 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 makroekonomické ukazovatele a tempo oživenia oproti očakávaniam. Takisto očakávaný obrat k lepšiemu 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 investovali na dlh, najmä do hedžových fondov, budú v situácii, že majú predávať nelikvidné aktíva na nelikvidných trhoch.

²⁸ Program nie je dostatočný na rekapitalizáciu bankového 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. Považuje to za opatrenie, ktoré môže nanajvýš pribrzdiť zhoršovanie situácie, a zároveň spochybnuje schopnosť FED-u plynulo stiahnuť obeživo, keď sa ekonomika začne oživovať.

progresívnym zdanením a reálnym navýšením pomoci bohatých štátov chudobným na úroveň 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 hlboký a komplexný ponor do diagnózy príčin finančnej krízy a podnetnú cieleňú terapiu predstavuje Larosièrova správa.²⁹ 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.³⁰ Larosièrova 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.³¹

Dôsledné uplatňovanie odporúčaní Larosièrovej 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 financionalizácii a narazilo by na odpor jej hlavných aktérov. Vzhľadom na ich reálny vplyv možno predpokladať, že odporúčania Larosièrovej správy sa do života dostanú v silne oklieštenej podobe.³²

²⁹ J. M. Baroso poveril jej vypracovaním skupinu odborníkov pod vedením Jacqua de Larosièra. Správa vyšla 25. 2. 2009 v Bruseli.

³⁰ 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 kolateralizovaných 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.

³¹ 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 dohľadaciu 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, dohľadacích 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.

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, 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 zása- de nenarušili zvrátenú logiku financilizácie ako kľúčového faktora stimulujúce- ho vytváranie náhradného, presnejšie, fiktívneho, rastúcim zadlžovaním živene- ho dopytu neúprosne smerujúceho ku kolapsu špekulatívnych bublín.³³ Nie ná- hodou sa už objavili opodstatnené obavy, že v dohľadnej budúcnosti je veľmi pravdepodobné vytvorenie bubliny štátnych dlhopisov, emitovaných v obrov- ských objemoch, ktorých splatnosť je založená na nanajvýš vratkom predpoklade dlhodobého rastu ekonomiky.³⁴

Ešte žalostnejší obraz poskytli prístupy k životnému prostrediu. Kodanský summit zaznamenal z pohľadu G 77 (130 rozvojových krajín) „najhorší posun v rokovaníach o klimatických zmenách v histórii“. Dvojtýždňové 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 podpísa- lo len 27 a ostatné ju „zobrali do úvahy“. Zásadnejší prístup sa odložil na roko- vania v roku 2010 v Mexiku. Pritom, podľa prognóz, má už od roku 2015 prudko narastať každoročná cena odložených opatrení nielen v podobe materiálnych škôd, ale aj škôd na ľudských životoch, a v roku 2020 treba očakávať prvých „klimatických utečencov“, zničené ostrovné štáty i ekosystémy, ktoré zasiahne odlesňovanie.

Miera reálnej účinnosti protikrízových opatrení zrejme zatiaľ neumožňuje od- strániť základné príčiny globálnej krízy, ale len dočasne „zmäkčí“ jej dôsledky

³² 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.

³³ A. Keir z HSBC, najväčšej svetovej obchodnej banky na otázku, „či nepríde ďalšia vlna krízy“, odpovedal: „Problémy sa kedykoľvek môžu zopakovať v ktorejkoľvek z krajín PIGS.“ (HN, 10. 6. 2010)

³⁴ 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).

za cenu predlžovania stagnácie. Prekonávanie globálnej krízy v zmysle skutočného odstraňovania jej príčin bude zrejme dlhodobejší proces, v ktorom sa budú postupne formovať nevyhnutné predpoklady. Ukazuje sa, že **klúčový 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. Názorne to ilustruje nasledovná prognóza. V časovom horizonte stratégie sa Čína zhruba dotiahne na úroveň USA a EÚ a do roku 2030 ich už výrazne predbehne.

T a b u ľ k a 1.2

Podiely na svetovom HDP (v % PPP)

Krajina	1995	2007	2020	2030
USA	21.7	19.4	18.3	16.6
Čína	5.5	10.14	17.7	22.7
Japonsko	8.3	6.0	4.6	3.6
India	3.1	4.3	6.9	8.7
Rusko	2.8	2.9	3.1	2.7
EU-27	24.5	20.8	18.6	15.6
Francúzsko	3.6	3.0	2.5	2.1
Nemecko	5.3	3.9	3.2	2.5
Veľká Británia	3.4	3.1	2.9	2.5

Prameň: Balabán (2010).

Očakáva sa výrazné posilnenie pozície krajín BRIC,³⁵ ktoré okolo roku 2040 objemom HDP dobehnú štáty G7 (NIC, 2008). Do roku 2025 pravdepodobne zaujmú medzi 15 najväčšími spotrebiteľskými trhmi nasledovné miesta: Čína na 1., India na 3., Rusko na 4. a Brazília na 8. mieste (World Economic Forum, 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 aj také symptómy, ako zámery krajín ASEAN-u vytvoriť do roku 2020 jednotný trh tovarov, služieb a kapitálu s perspektívou jednotnej meny, a takisto Čínou podporované snahy o vytvorenie Panázijskej zóny voľného obchodu.³⁶

³⁵ Hoci BRIC sa spočiatku považovala za teoretickú abstrakciu, no o niekoľko rokov sa stala geopolitickou a ekonomickou realitou, ktorú v roku 2009 potvrdil summit štátov a vlád štyroch mocností v ruskom Jekaterinburgu (Balabán, 2010).

³⁶ 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.³⁷ Tieto procesy naznačujú smerovanie k postupnému formovaniu regionálnych menových oblastí ako cesty prekonávania nestability výmenných kurzov voľne zameniteľných mien a ako predpoklad vytvorenia jednotnej svetovej rezervnej meny. Medzinárodnú pozíciu Číny nepriamo pomáha vylepšovať „pekínsky konsenzus“ ako určitá reakcia na „washingstonský 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. Na tomto základe sa začínajú formovať aj východiská novej, adekvátnejšej podoby globálneho vládnutia.

V analýze globálnej krízy sme ukázali, že v súbehu jej viacerých príčin malo najvýraznejší vplyv vyvrcholenie dlhodobého narastajúceho zadlžovania väčšiny najvyspelejších ekonomík. ***Dlhový charakter globálnej krízy však v zásade predurčuje aj dlhodobosť a zložitosť jej prekonávania. Uplatňované protikrizové opatrenia, paradoxne, ešte stupňujú verejné dlhy štátov,*** ktoré pri klesajúcich príjmoch vynakladajú obrovské zdroje na podporu ekonomiky a záchranu bánk. To má popri krátkodobých účinkoch predovšetkým dlhodobé dôsledky. Zvyšuje najmä náklady na ***umorovanie štátneho dlhu a dlhodobu zaťažuje štátny rozpočet, čo priamo i nepriamo limituje možnosti stimulácie rastu ekonomiky. Dlhodobý a dostatočne rýchly rast je však nevyhnutným predpokladom reálneho prekonávania neúnosnej zadlženosti.*** Zabezpečiť zvýšenie ekonomického rastu štátov eurozóny i celej EÚ, preto predstavuje mimoriadne náročnú úlohu prekonávania globálnej krízy. To bude vyžadovať, aby sa EÚ ako celok dokázalo vyrovnávať so zosilnenou konkurenciou na globálnom trhu.

Smerovanie štrukturálnej 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 zvyšovanie atraktívnosti EÚ ako cieľového regiónu pre priame

³⁷ Štyri ropné štáty – Saudská Arábia, Bahrain, Kuvajt a Katar už podpísali pakt o spoločnej mene.

zahraničné investície, hľadajúce miesto pre výskumne náročnú výrobu, ako aj pre samotné výskumné aktivity. V kontexte základných 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 obyvateľov 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. Preto je *opodstatnenou otázkou „či môže byť EÚ mocnosťou bez toho, aby bola štátom“* (Grant, 2009, s. 33). 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. Až nevyhnutné skvalitňovanie a kultivovanie 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 zrejme, že presadzovanie načrtnutého trendu formovania globálneho vládnutia bude narážať na značný odpor či obštrukcie, a nemožno vylúčiť ani scenár, v ktorom, namiesto symbiózy konkurencie a kooperácie môžu nastúpiť ostré konfrontácie a nebezpečné 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, zložitá, 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 prieťahmi a obštrukciami pri odstraňovaní deformovaných podmienok spôsobujúcich extrémnu polarizáciu príjmov v medzinárodnom i národnom meradle budú 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 toxického 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 myslenia*, 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. Globálna kríza však zároveň urýchlila proces transformácie súčasnej podoby sveta, s ktorou je spojené aj prerozdelenie ekonomickej a politickej moci a vplyvu, čo znamená vytváranie novej konfigurácie globálneho vládnutia (Balabán, 2010; Stiglitz, 2010; Allen, 2009). 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 globálneho prostredia.

1.7. Premeny svetového politického systému

Pri spracovaní Stratégie sme sa usilovali nielen o stanovenie pravdepodobnosti jednotlivých scenárov vývoja politického systému, ale aj o výber scenára, ktorý je najvýhodnejší pre Slovensko a jeho spojencov, a rovnako výber

nástrojov, ktoré prispievajú k naplneniu takto zvoleného scenára. Od spracovania *Vízie*³⁸ sa ukázala nutnosť rozšíriť do roku 2030 počet scenárov vývoja na štyri varianty a zapracovať zmeny pravdepodobnosti naplnenia jednotlivých scenárov vzhľadom na rýchlejšie zmeny v štruktúre svetového politického systému.³⁹

Scenár č. 1: Upevňovanie hegemonného postavenia Spojených štátov amerických

Definícia takéhoto 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 organizácií, 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 správať 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. však došlo k oslabeniu mocenského postavenia USA a k 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 využili 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 Slovenská republika záujem.

³⁸ Dlhodobá vízia rozvoja slovenskej spoločnosti (2009).

³⁹ Na posun k multipolárnej podobe sveta upozornila i štúdia spravodajských služieb USA *Globalne trendy 2025*.

Scenár č. 2: Vytváranie efektívneho multilateralizmu⁴⁰

Definícia tohto smerovania predpokladá, 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. Musí sa zvýšiť význam 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 G7 alebo G8, ktorých význam klesá, či novo sa formujúcej G20. To ale vyžaduje, aby sa Západ zbavil reziduí 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 také globálne problémy, ako 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, napríklad obmedzenie zásob fosílnych palív, nedostatok pitnej vody a pod. Faktory tohto typu môžu ale pôsobiť aj opačným smerom – posilňovať nedôveru a vyostrovať konfrontácie. Efektívny multilateralizmus 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 Šanghajska 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

⁴⁰ Názov *efektívny multilateralizmus* pochádza zo stratégie Európskej únie *Bezpečná Európa v lepšom svete*, ktorá bola schválená Európskou radou v decembri 2003.

ovládnúť 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 podlomí 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 slabého zvládania 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 koope-ratívne-mu postupu vzhľadom na formovanie multipolárneho sveta možno v poli-tike Washingtonu očakávať.⁴¹ Keďže Spojené štáty tvoria svojim mocenským potenciálom jadro svetového politického systému, zmena spôsobu rozhodovania a správania vo Washingtone predznamenáva rámec vývoja celého systému.⁴²

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 multilate-ralizmu.

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

1.8. Strategické smerovanie transformácie Európskej únie

O tom, aký scenár premien svetového politického systému sa prakticky pre-sadí, sa bude rozhodovať v novej konštelácii centier svetovej ekonomiky. V sú-perení medzi nimi sa bude utvárať konkrétna podoba krízovej a pokrízovej adap-tácie, ako aj to, do akej miery bude mať charakter skutočne ozdravného procesu. V tom spočíva aj mimoriadne závažná *výzva pre EÚ, aby prehĺbením a sfunkč-nením integračného procesu rozvíjala svoju pozíciu a vplyv ako jedného z roz-hodujúcich centier svetovej ekonomiky*. K dôslednejšiemu uvedomeniu si tejto skutočnosti ako katalyzátor prispela globálna kríza. Európska únia prijala Lisa-bonskú zmluvu (EÚ, 2007), čím sa čiastočne zlepšili inštitucionálne predpoklady na rýchlejšie, efektívnejšie a demokratickejšie rozhodovanie, ktoré je zase nevy-hnutné pre kvalitnú tvorbu a realizáciu Stratégie EÚ, ktorú Európska komisia predložila v marci 2010 na verejnú diskusiu pod názvom *Európa 2020* (EC, 2010). Jej obsahom je *Stratégia na zabezpečenie inteligentného, udržateľného a inkluzívneho rastu*. 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 znalos-tiach podmienených vzdelávaním, výskumom, inováciami a kreativitou;

⁴¹ *Stratégia rozvoja* v tomto ohľade môže nadviazať na knihu O. Krejčího (2009).

⁴² Pozri napríklad práce Krejčí (2007) a Šmihula (2005).

- reagovať na vysokú úroveň nezamestnanosti zosilnenou tvorbou nových pracovných miest, spojenou s nadobúdaním nových zručností a v rámci systému *flexicurity* 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.

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

Priebeh globálnej krízy, sprevádzaný kvantitatívnymi a kvalitatívnymi zmenami v štruktúre centier svetovej ekonomiky, však vytvára **pre EÚ nové omnoho náročnejšie požiadavky na adaptačné procesy**, ktoré by jej mali umožniť obhájiť globálnu pozíciu a konkurencieschopnosť a zabrániť tomu, aby Stratégiu EÚ 2020 nepostihol osud Lisabonskej stratégie. Mimoriadne dôležitou výzvou pre EÚ sa stala **potreba prehĺbenia inštitucionálnych predpokladov fungovania eurozóny, ktorá má síce silnú centrálnu banku, no fiškálne je roztrieštená a politicky len čiastočne zjednotená**. V čase krízy sa zvlášť výrazne ukázalo, že menová únia nemôže fungovať bez dostatočnej rozpočtovej konvergencie a integrácie a že doterajšia podoba eurozóny neposkytovala účinné stimuly rozpočtovej disciplíny. Dôrazne sa potvrdil poznatok, že spoločná mena, prepojenosť a vzájomná závislosť ekonomík v rámci eurozóny naliehavo vyžaduje zharmonizovanie a posilnenie koordinácie hospodárskych politík. To, s čím sa dlho otáľalo a k čomu nebola ochota, si kríza rýchlo vynútila. Európska komisia predložila nový rámec posilnenia koordinácie hospodárskych politík v záujme upevnenia a dodržiavania fiškálnej disciplíny. Má spočívať na troch pilieroch. **Prvým** je preventívna ex ante kontrola národných rozpočtov ako procesu prvého varovania z hľadiska dodržiavania kritérií Paktu stability a rastu, predovšetkým procedúry nadmerného deficitu tak, aby národné rozpočty neohrozovali stabilitu eurozóny a jej členov. **Druhý** pilier je zameraný na posilnenie kontrolných mechanizmov, ktoré by mali umožňovať riešiť makroekonomické nerovnováhy medzi štátmi eurozóny. V prípade príliš veľkej nerovnováhy sa predpokladá odporučiť príslušným krajinám schváliť vhodné nápravné opatrenia. **Tretí** pilier predstavuje rámec krízového manažmentu pre krajiny eurozóny, ktorý by sa mal vyvinúť v stredno- až dlhodobom horizonte. Začal sa dohodou o vytvorení Európskeho finančného stabilizačného mechanizmu na obdobie 3 rokov⁴³ a má charakter určitého „konsolidačného paktu“.

⁴³ Jeho prvá časť v nadväznosti na článok 122 Lisabonskej zmluvy o výnimočných udalostiach mimo kontroly členských štátov predstavuje 60 mld. eur. Druhá časť by mala dosiahnuť až 440 mld. eur v podobe úverových záruk podložených medzivládnu dohodou. Okrem toho sa predpokladá pomoc MMF vo výške 220 mld. eur.

Zároveň sa oprávnene a výrazne kritickejšie poukazuje nielen na pretrvávajúcu nevhodnosť kritérií Paktu stability a rastu – tak z hľadiska významných rozdielov v úrovni rozvoja členských štátov, ako aj z hľadiska uplatňovania automatických stabilizátorov –, ale aj na ich všeobecne nesankcionované nedodržiavanie. Rozporuplné stanoviská sú spojené s otázkami, kto má niesť riziká – banky či daňoví poplatníci, komu sa reálne pomáha, resp. má pomôcť – bankám či eurozóne a za akých podmienok. Hoci všeobecne prevláda názor, že je potrebná reforma fungovania eurózy, tak na niektoré zásadné inštitucionálne zmeny sú značne rozdielne názory. Francúzsko prišlo s návrhom vytvoriť európsku ekonomickú vládu. Nemci naopak navrhovali, aby sa na národnej úrovni ústavne zakotvila tzv. dlhová brzda, nevyžadujúca veľkú centralizáciu. Európska komisia chce byť sama aj fiškálnou radou, ktorá má hodnotiť návrhy rozpočtov. Európska centrálna banka zase požadovala, aby fiškálnou radou bola nezávislá autorita aj mimo Európskej komisie. Pritom samotná ECB bude zrejme tiež vyžadovať niektoré významné zmeny, napríklad v hlasovacej štruktúre, kde je veľký nepomer medzi váhou štátov pri hlasovaní a váhou ich HDP. V prístupoch k uvedeným i mnohým ďalším otázkam je možné pozorovať často aj vyhranené, partikulárne záujmy nielen jednotlivých členských štátov, inštitúcií EÚ a EMÚ, ale aj bankových a finančných kruhov, ktoré odmietajú niektoré dôležité reformné opatrenia najmä vo dvoch oblastiach. Prvou je určitá stabilizačná daň, ktorou by sa v časoch rastu zhromažďovali zdroje na úrovni EÚ a bolo by ich možné nasadiť počas poklesu. Druhou oblasťou, na ktorú sú tieto inštitúcie alergické, je nevyhnutné sprísnenie regulácie a kontroly. Obrovský vplyv „finančnej doby“, ktorá všemožne sponchyňuje oba smery озdravných opatrení vykresľovaním „katastrofických“ dôsledkov ich uplatnenia, môže vážne ohroziť účinnosť reformy EMU.⁴⁴

Najväčším súčasným ohrozením sa z tohto hľadiska stala okolnosť, že globálna kríza tu nadobudla charakter krízy štátnych dlhov. Hlavnou príčinou bolo nezodpovedné narušovanie rozpočtovej disciplíny najmä v troch oblastiach fungovania eurozóny. Prvou boli limity Paktu stability rastu – 3 % deficitu HDP a 60 % HDP v prípade verejného dlhu. Druhou bola klauzula, podľa ktorej za rozpočtové problémy zodpovedá len sám členský štát (tzv. *no bailout*) Nakoniec to bola zásada nezávislosti ECB, v rámci ktorej nemala nikdy nakupovať štátne dlhy. Riziká spojené s ich nedodržiavaním sa nebrali vážne v časoch, keď globálna ekonomika rýchlo rástla a lacné úvery až do krízy umožňovali „bez problémov“ financovať verejný dlh nad 60 % HDP. Keď však už kríza vypukla,

⁴⁴ Upozornil na to Finančný výbor Európskeho parlamentu, že finančná loby sa stala príliš silnou a jej vplyv nebezpečným. Prístup finančných kruhov výstižne charakterizoval Jacques Rupnik, že boli „zachránené pred katastrofou masívnou intervenciou štátov a dnes útočia na tie z nich, ktoré sú najzraniteľnejšie“ (SME, 12. mája 2010, s. 27).

nastala kvalitatívne iná situácia, v ktorej odmietnutie pomoci jednej krajine by mohlo vyvolať sériový default štátov PIGS,⁴⁵ prípadne prispieť k repríze bankovej krízy, alebo aj viesť k rozpadu eurozóny. Bezprostredné ohrozenie si vynútilo rýchlu neštandardnú reakciu vo forme pomoci Grécku a vytvárania veľkého záchranného fondu. Zároveň sa začali široko diskutovať konkrétne vecné i systémové otázky prejavov globálnej krízy vo finančnom sektore EÚ a smerovania reformy eurozóny. Celková závažnosť rozpočtovej a dlhovej dimenzie krízy v rámci eurozóny i celej EÚ je značne diferencovaná z hľadiska jednotlivých členských štátov.⁴⁶ Pritom reálnu závažnosť tzv. tvrdých údajov o percentách deficitu a zadlženosti k HDP môžu významne korigovať také faktory, ako konkurencieschopnosť ekonomiky, časové rozloženie splatnosti dlhov, ochota k nevyhnutnému „uťahovaniu opaskov“, dôveryhodnosť a pod. Konkrétne pozície jednotlivých členských štátov sa odzrkadlili v diskusii možných prístupov k riešeniu dlhovej krízy. K najextrémnejším patria napríklad úvahy o rozdelení eurozóny na dve menové pásma. Jedno, v ktorom by boli štáty s výkonnými ekonomikami a so „supereurom“, a druhé, ktoré by tvorili ekonomicky slabé štáty s oslabeným starým eurom, alebo aj návrhy tvrdého jednoduchého vylúčenia z eurozóny v prípade Grécka. K extrémnym možno zaradiť aj predstavy, že zmeny sú zbytočné, len treba dodržiavať súčasné pravidlá, alebo naopak, že euro je odsúdené na neúspech a žiadne reformy mu nepomôžu.

Pod vplyvom krízy sa jasne ukázala kritická miera neudržateľnosti doterajšej architektúry eurozóny. Črtajú sa dva možné scenáre budúceho vývoja menovej únie. Prvý, v prípade, že grécke finančné problémy ako katalyzátor urýchlia jej reformu, bude mať za následok, že členské štáty si uvedomia, že nesporný prínos eura k prehĺbeniu integrácie jednotného trhu, jeho presadenie sa ako rezervnej meny na medzinárodných trhoch, ako aj čiastočné zaštitenie slabších členov eurozóny počas krízy predstavujú v dnešnom globalizujúcom sa svete strategické výhody, a tie je nevyhnutné chrániť a rozvíjať. Do menovej únie sa organicky zakomponuje prvok solidarity, ktorý bol vedome vynechaný pri jej vytváraní. Solidarita však musí stáť na dôvere, ktorú môžu reálne garantovať len dostatočne prísne a sankciami podložené pravidlá. Skúsenosti ukázali, že v tomto zmysle je potrebné Pakt stability a rastu zreformovať, a to najmä v týchto bodoch: sprísniť kontrolu údajov predkladaných členskými štátmi Bruselu, lepšie

⁴⁵ Hanlivá skratka pre štáty Portugalsko, Írsko, Grécko a Španielsko, ktorá v angličtine ako slovo znamená „prasce“.

⁴⁶ Za EÚ 27 v roku 2009 predstavoval rozpočtový deficit $-7,2\%$ HDP a verejný dlh $79,6\%$ HDP. Najkritickejšia situácia bola v Grécku, kde rozpočtový deficit dosiahol $-9,3\%$, verejný dlh $124,9\%$ a dlhy súkromného sektora $129,8\%$; analogicky v Portugalsku $-8,5\%$; $85,8\%$ a $254,6\%$; Španielsku $-9,8\%$; $64,9\%$ a $219,9\%$; v Taliansku $-5,3\%$; $118,2\%$ a $138,6\%$ a Írsku $-11,7\%$; $77,3\%$ a $334,7\%$ (Sipko, 2010).

nastaviť indikátory stavu národných ekonomík, vytvoriť podmienky na pružnejšiu reakciu na negatívny vývoj v niektorom členskom štáte a zabezpečiť reálnu hrozbu uvalenia sankcií za nedodržanie pravidiel. Dôležitým predpokladom úspešnosti reformy menovej únie je zvýšenie účinnosti regulácie a kontroly finančného sektora.

Druhý scenár predstavuje také smerovanie vývoja, pri ktorom sa zmysluplné fungovanie eurozóny stane neudržateľné. Nevyhnutné reformné opatrenia, ktoré budú v mnohom pre vlády členských štátov nepríjemné, narazia na silný odpor rôznych záujmových skupín, ktoré budú z pozícií politickej zaslepenosti, sebeckta a egoizmu či liknavosti zdôvodňovanej ohrozením fiškálnej zvrchovanosti, štátnej suverenity a pod., torpédovať ratifikáciu príslušných dohôd, resp. presadia takú ich oklieštenú podobu, že sa budú míňať účinkom. Tým sa uvoľní priestor špekulačným tlakom na trhoch, ktoré s veľkou pravdepodobnosťou vyústia do reťazovej reakcie vytlačenia viacerých štátov z eurozóny. Oklieštená eurozóna sa pravdepodobne zachová, no ochromí sa nielen idea zjednotenej a solidárnej Európy, ale pre všetky členské štáty vrátane bohatých sa podstatne obmedzia možnosti využívania efektov prehlbujúceho sa integračného procesu a tým aj tak prepotrebná konkurencieschopnosť EÚ v zostávajúcom sa súperení novej konštelácie centier globálnej ekonomiky.

Kríza názorne ukázala, že v globalizovanom veku už v Európe nemôže byť akčnou politickou jednotkou jednotlivý národ, ale len 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.⁴⁷ Euro nie sú len ekonomické výhody ako zdôraznil J. Rupnik (2010), ale aj politické puto a spoločná mena je spoločná zvrchovanosť. Dôsledná reforma menovej únie a jej vysoko zodpovedná realizácia a dodržiavanie predstavuje dnes najvyššiu strategickú prioritu EÚ. Slovenská republika ako plnoprávny člen EÚ a menovej únie má v tomto kontexte povinnosť nanajvyš zodpovedne a v rámci svojich možností iniciatívne podporovať a aktívne presadzovať scenár jej účinnej reformy.

Adaptácia Slovenskej republiky na tlaky globalizácie a dôsledky globálnej krízy je podstatne ovplyvňovaná členstvom v EÚ a rámci nej aj v eurozóne. To posilňuje i limituje naše možnosti účinnej adaptácie, čo podmieňuje eminentný záujem SR na hlboknej 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

⁴⁷ Tento výstižný pojem uviedol nemecký sociológ U. Beck v esejí *Bože, aká úžasná šanca*. Die Zeit, 14. 4. 2009.

účinnou adaptáciou našej ekonomiky. Funkčné prehlbovanie integrácie a politiky súdržnosti EÚ sa musí premietat' dovnútra našej spoločnosti ako posolstvo pre vnútornú hospodársku a sociálnu politiku.

1.9. Výzvy globálneho prostredia a strategická priorita konkurencieschopnosti Slovenska

Ďalekosiahle inštitucionálne zmeny generované procesom globalizácie, predovšetkým v postavení štátov a TNK, v spojení s charakterom globálnej krízy, jej doterajšieho priebehu a pravdepodobného smerovania krízovej a pokrízovej adaptácie svedčia o tom, že *prebieha hlboká transformácia súčasného sveta spojená s globálnym prerozdeľovaním ekonomickej a politickej moci a vplyvu*. Analýzy týchto procesov vedú k jednoznačnému záveru, že v *rozporuplnom turbulentnom vonkajšom prostredí môže krajina ako Slovensko v budúcnosti obstať len vtedy, ak sa jej vitálnou strategickou prioritou stane dôsledné rozvíjanie a kultivovanie vlastnej konkurencieschopnosti v globálnych súradniciach*. Existenčná dôležitosť osvojenia si a cielenej realizácie takto chápanej priority reflektujúcej nároky globálneho prostredia spočíva v tom, že vyššia úroveň konkurencieschopnosti umožňuje s väčšou pravdepodobnosťou zvládnuť nielen príležitosti a ohrozenia v rámci optimistickejších, ale aj v rámci pesimistickejších scenárov budúceho svetového vývoja. Akceptácia takto formulovanej strategickkej priority navodzuje potrebu identifikovať vhodný spôsob jej uskutočňovania, teda určiť najdôležitejšie realizačné cesty a ťahy. Pri ich voľbe sa musí brať do úvahy, že príčiny globálnej krízy a doterajšie prístupy k jej riešeniu prehlbujú jej dlhodobý charakter, ktorý vygenerovalo dlhodobé kumulatívne nabaľovanie dlhov, čím sa predurčuje aj dlhodobý charakter jej prekonávania. Dokumentuje to vývoj problému verejného dlhu skupiny G7, kde jeho najnižší podiel na HDP zaznamenali v 70. rokoch na úrovni okolo 40 %, no v roku 2010 sa vyšplhal až na povojnovú úroveň, keď dosahoval takmer 120 %. Na to, aby sa znížil na predkrízovú úroveň (okolo 70 % v roku 2007), môžu byť podľa odhadov potrebné aj dve desaťročia (Sipko, 2010). Globálny dopyt a ekonomický rast, ktorý bol predovšetkým v priemyselne vyspelých štátoch do vypuknutia krízy z veľkej časti umelo nafukovaný kumulatívnym zadlžovaním, bude v čase umorovania dlhov zase výrazne tlmený. V rozvíjajúcich sa krajinách ako skupina BRIC, ktoré dlhový problém významnejšie nepostihol, sa však sústredila až polovica svetových devízových rezerv, a najmä Čína a India dosahovali a dosahujú vysoký rast ich ekonomík. Z výhľadov vývoja svetovej ekonomiky do roku 2015 vypracovaných MMF, SB, OECD a pod. vyplýva, že na raste svetového HDP 3,9 – 4,5 % budú participovať hlavne krajiny BRIC, zatiaľ čo priemyselne vyspelé

štáty len na úrovni 2,1 – 2,2 % a eurozóna dokonca len 1,0 – 1,7 %. 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 teritória, Rusko a Japonsko. Pre Slovensko môže mať 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 technológiami, zdrojom energie, ale aj revitalizácii domácej spotreby, vodného hospodárstva, poľnohospodárstva, dopravy a pod. Celkovo to znamená, že popri bezprecedentnej geografickej realokácii centier rozvoja bude zároveň relatívne dlhodobou limitované generovanie globálneho dopytu sprevádzané zostrením najmä kvalitatívnej konkurencie na čoraz náročnejších trhoch. ***Reálna pokrízová adaptácia zrejme nebude môcť byť jednoduchou obnovou 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 prezbujovanie ekonomiky a posun ťažiska ekonomického rastu z jeho značne deformovanej a kvantitatívne orientovanej stránky na jeho obsahovú, na kvalitu a udržateľnosť života orientovanú stránku.⁴⁸

Pre stratégiu Slovenska sú rozhodujúce dve skutočnosti, ktoré podmieňujú aj dve vzájomne úzko späté línie, resp. cesty rozvíjania našej globálnej konkurencieschopnosti. Prvou je, že Slovensko vzhľadom na mimoriadnu otvorenosť svojej ekonomiky je existenčne závislé od exportu, a teda od ekonomického rastu a dopytu krajín, do ktorých môže smerovať náš export. Druhou je, že slovenská ekonomika je silne penetrovaná zahraničným kapitálom a že aj v budúcnosti bude silne závislá od PZI a vplyvu TNK.

Z hľadiska exportu bude popri doterajšej ťažiskovej orientácii na EÚ, kde sa očakáva nízky rast, potrebné smerovať exportné úsilie viac na regióny s perspektívou vysokých temp rastu a v oboch prípadoch sa prispôbovať rastúcej konkurenčnej náročnosti trhov. To vyžaduje zvažovať a zosúladiť orientáciu na dva kľúčové aspekty komparatívnych výhod. Prvý spočíva v zásadnej rozdielnosti efektov tradičných komparatívnych výhod a komparatívnych výhod založených na znalostiach, ktoré majú dynamický charakter, sú podstatne väčšie a spôsobujú

⁴⁸ To bude vyžadovať tlmenie spotreby hmoty a energie odrážajúce vzácnosť prírodných zdrojov (ekologická daň), reálne zohľadňovanie nákladov na ozdravovanie životného prostredia, ale aj obmedzovanie nadmerného skracovania životnosti výrobkov a nadmernej dopravy. Zároveň bude potrebné vo väčšej miere solidárne poskytovať verejné služby, najmä v systéme vzdelávania, ale aj zdravotnej a sociálnej ochrany.

výrazne silnejšiu diferenciaciu v porovnaní s tradičnými komparatívnymi výhodami. Prechod z jedných komparatívnych výhod k druhým sa, pravda, nedá urobiť jednorazovým „skokom“. Zložitosť problému je v postupnom dávkovaní reštrukturalizačných presunov tak, aby sa vzhľadom na konkrétne vnútorné a vonkajšie podmienky účelne zužoval rozsah a priestor, v ktorom je ešte efektívne využívať tradičné komparatívne výhody, a zároveň aby sa koncepcne a čo najrýchlejšie vytvárali podmienky a predpoklady stále širšieho využívania znalostné orientovaných komparatívnych výhod. Druhým kľúčovým aspektom je faktor času, resp. rýchlosti reštrukturalizačných manévrov, ktorá z hľadiska konkrétnych zámerov a cieľov v oblasti globálnej konkurencieschopnosti nemôže byť ľubovoľná. Musí brať do úvahy úroveň vonkajšieho prostredia (relevantných konkurentov) a rýchlosť jeho zmien a z toho odvodzovať čas potrebný na účinnú adaptáciu.

Druhá línia rozvíjania globálnej konkurencieschopnosti sa sústreďuje na také priťahovanie zahraničných investorov, ktoré nám umožní čo najlepšiu participáciu na efektoch globálneho využívania komparatívnych výhod. Ide predovšetkým o investovanie do *vytvárania nových a kultiváciu existujúcich komparatívnych výhod* atraktívnych pre zahraničných investorov (všetky druhy infraštruktúry, moderný systém vzdelávania, veda a výskum, kvalitné podnikateľské prostredie a pod.), ako aj o „zápas“ so zahraničnými investormi o *primeraný „spravodlivý“ podiel na efektoch*, ktoré oni dosahujú na základe komparatívnych výhod Slovenska. Z toho vyplýva potreba nového a v porovnaní s predglobalizačnými časmi omnoho náročnejšieho prístupu k chápaniu a identifikovaniu národno-štátnych záujmov a k mechanizmom ich presadzovania. Základným predpokladom je systematické vyhodnocovanie adaptačných procesov TNK a ich stratégií, prostredníctvom ktorých exploatujú výhody globalizácie a na ktoré je možné a účelné aktívne ústretovo reagovať z hľadiska národno-štátnych záujmov Slovenska. Je to vzájomná, no z hľadiska reálneho vplyvu prevažne asymetrická adaptácia, v ktorej prvé husle hrajú TNK. Jednotlivé krajiny, najmä malé, pod vplyvom globalizácie postupne strácajú schopnosť samostatne využívať svoje komparatívne výhody, lebo TNK sa opierajú o vysoko sofistikovanú kombináciu vlastných komparatívnych výhod s komparatívnymi výhodami všetkých potenciálnych hostiteľských krajín. Umenie našej úspešnej adaptácie sa všeobecne koncentruje do úlohy rozvíjať a kultivovať tie vlastné komparatívne výhody, ktoré v kombinácii s komparatívnymi výhodami zahraničných TNK a z hľadiska domácich firiem vytvárajú u nás predpoklady rastu národohospodárskych efektov. To znamená, že adaptácia našej malej otvorenej ekonomiky by mala aktívne reagovať na logiku fungovania TNK a na ich globálne stratégie.

Na vývoj konkurencieschopnosti štátov má čoraz väčší vplyv charakter, resp. typ uplatňovaného ekonomického a sociálneho modelu. Analýzy vývinových metamorfóz európskeho sociálneho modelu ukázali, že na krízu, do ktorej sa dostal v polovici 90. rokov, najúčinnejšie reagovala línia jeho znalostne sociálnej adaptácie vyvinutá v Dánsku, vo Fínsku a Švédsku. Táto modifikácia európskeho sociálneho modelu predstihla výsledkami nielen jeho iné európske modifikácie, ale aj neoliberalne znalostný model USA. Tým, že funkčne skĺbila znalostnú modernizáciu ekonomiky s modernizáciou sociálneho štátu, stala sa výkonnejšou nielen v produktivite práce, ale aj v integrálnej produktivite faktorov. Vďaka tomu dosahuje špičkovú globálnu konkurencieschopnosť v symbióze s vysokou kvalitou a udržateľnosťou života. Výsledky doterajšieho súperenia⁴⁹ rôznych modelov ekonomickej a sociálnej výkonnosti a konkurencieschopnosti sú *pre Stratégiu rozvoja slovenskej spoločnosti mimoriadne inšpiratívne a smerovanie v intencióch znalostne sociálneho modelu považujeme za existenčne dôležité.* Pravda, nemôže ísť o jednoduché napodobovanie. Adaptácia Slovenska, ak má byť reálna a účinná, musí na jednej strane brať do úvahy zásadné rozdiely vo východiskových podmienkach, v akých sa nachádzali škandinávské krajiny v polovici 90. rokov, a v dnešných podmienkach Slovenska, ktorého ekonomika a celá spoločnosť prešli transformačnými zmenami, a zároveň vychádzať z jeho reálnych vnútorných potenciálov. Na druhej strane musí adekvátne reagovať na závažné posuny, ktoré medzitým nastali v dôsledku globálnej krízy v charaktere globálnej konkurencie a jej dôsledkoch.

Skúmanie podmienok a predpokladov, ktoré sú nevyhnutné na jednej strane pri účinnej adaptácii Slovenska na trendy globalizácie, určované predovšetkým TNK, a na druhej strane pri postupnom smerovaní k znalostne sociálnemu modelu našej spoločnosti, vyústilo do poznania, že *realizácia týchto strategických ťahov v rámci súčasnej podoby štátu nie je reálna.* Vyžaduje to jeho funkčnú modernizáciu a dôsledné prispôsobovanie jeho konkrétnych funkcií tak, aby rešpektovalo, no i postupne prekonávalo špecifické slovenské obmedzenia, a zároveň, aby sa pri tom vytvárali predpoklady na približovanie k charakteru funkcií tých štátov, v ktorých dobre formuje znalostne sociálny model. V tomto zmysle je *kategorickou požiadavkou prekonanie nedoriešených problémov transformácie, pretrvávajúcich deformácií v podobe rezortizmu, korupcie, klientelizmu, tunelovania, nedodržiavania zákonov a slabej vymožitelnosti práva, nedostatkov podnikateľského prostredia a pod.*

Vo vzťahu k štátom úspešne rozvíjajúcim znalostne sociálny model je možné a žiaduce poučiť sa nielen z ich dlhodobého koncepčného prístupu ku kultivácii

⁴⁹ Presvedčivé dôkazy o vyššej a udržateľnejšej ekonomickej a sociálnej výkonnosti a konkurencieschopnosti znalostne sociálneho modelu priniesli komparatívne analýzy M. Picka (2006; 2010).

výskumného a vzdelávacieho systému, ale aj z uplatňovania mechanizmu participácie rozhodujúcich záujmových štruktúr spoločnosti na formovaní a implementácii stratégie. 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 – **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.⁵⁰ 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 fundovanejšej účasti na spolupráci 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 objektívizuje 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.

V podmienkach malej krajiny nadpriemerne ponorenej do globalizačných súvislostí a ich dôsledkov v čase globálnej krízy sa **mimoriadne dôležitým aspektom prispôsobovania funkcií štátu stáva rozvinutie krízových a pokrízových adaptačných procesov**. Zo strany štátu ide o koncepčné stvárňovanie, hospodárskopolitickú podporu a stimuláciu a vo vybraných oblastiach aj o priame vlastné aktivity, v obsahovej a časovej príprave a realizácii konzistentného systému adaptačných procesov. **Na jeho kreovanie a napĺňanie by ako hlavní aktéri mali primerane svojmu postaveniu a funkcii participovať všetky zložky spoločnosti reprezentované štvorpartitou. Pritom je účelné rozlišovať nasledovné typy adaptačných procesov.**

⁵⁰ Podnetnú analýzu tejto problematiky obsahuje štúdia K. Aiginger (2007).

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 prospešné aktivity pri odstraňovaní rôznych záťaží životného prostredia a jeho kultivácií. 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 prezbrojovať 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 cieľené a dostatočne narastajúce investovanie zdrojov do zrýchľovania rozvoja a kultivácie vzdelania, vedy a výskumu a budovania funkčného národného inovačného systému.

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

Rozlišovanie KAP, SAP a DAP neznamenaá 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 krízovej a pokrízovej adaptácie.

ZÁVERY

Z analýz globálneho transformujúceho sa prostredia, využívania jeho rozvojových príležitostí a minimalizácie jeho rizík vyplýva, že v **Stratégii rozvoja Slovenska je najvyššou prioritou konkurencieschopnosť** v jej novo sa formujúcom chápaní ako symbiózy výkonnosti určovanej prechodom k znalostnej ekonomike a spoločnosti a rastúceho vplyvu parametrov kvality a udržateľnosti života.

Hlavné cesty a najdôležitejšie adaptačné ťahy, ktoré umožnia čo najlepšie identifikovať a využívať príležitosti a minimalizovať ohrozenia globálnych inštitucionálnych zmien a dôsledkov krízy sú najmä.

- adekvátne prispôbiť funkcie štátu procesom odpútavania ekonomických procesov a ekonomickej moci od jeho teritória a z toho vyplývajúcim novým požiadavkám zabezpečovania národno-štátnych záujmov Slovenska;
- 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 inováčne reštrukturalizovať našu ekonomiku;
- cielene identifikovať adaptačné stratégie TNK a ústretovo vytvárať a kultivovať komparatívne výhody Slovenska, predovšetkým znalostne orientované a kompatibilné s komparatívnymi výhodami TNK;
- ochraňovať, kultivovať a zodpovedne obhospodarovať prírodné bohatstvo, hlavne vodu a pôdu, v celkovom úsilí o kvalitu a udržateľnosť života;
- dôsledne a vyvážene prispôbovať systém krátko-, stredno- a dlhodobých adaptačných procesov viacrozmernému charakteru krízy – finančnému, úverovému, dlhovému, ekonomickému, sociálnemu, ekologickému, politickému i morálnemu – a dlhodobosti jej prekonávania;
- iniciatívne podporovať a ako člen EÚ a EMÚ aktívne participovať na hlbokjej dynamizujúcej transformácii integračného procesu, na skonsolidovaní eura a sfunkčnení eurozóny;
- dôsledne modernizovať, sfunkčňovať a morálne ozdravovať všetky stránky spravovania slovenskej spoločnosti, čo bude asi najťažšia, no nevyhnutná cesta ku konkurencieschopnosti Slovenska v turbulentných podmienkach prvých dekád 21. storočia.

2. ÚLOHY ŠTÁTU PRI ROZVOJI SPOLOČNOSTI

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

Z hľadiska stratégie je dôležité chápať štát ako dynamický jav premenlivý v čase, s viacerými dimenziami historickej vývojovej podmienosti:

- v rámci celkového dlhodobého vývoja civilizácie,
- v rámci hlavných etáp civilizácie,
- v rámci národných špecifik,
- a v rámci dobovo prevládajúceho vplyvu kľúčových aktérov, napríklad pri voľbe sociálneho modelu.

V tomto kontexte sa vymedzovanie štátu ako „silného“ a „slabého“ javí ako zjednodušené až zavádzajúce. Podstatné je to, či je funkčný vo vzťahu ku konkrétne historickým podmienkam a či sa včas a adekvátne prispôsobuje ich zmenám. História i súčasnosť ukazujú, že popri sebe môžu existovať dobre, resp. lepšie a horšie, alebo zle fungujúce štáty. Je zrejmé, že to, čo sa zjednodušene nazýva zlyhávaním štátu, je v skutočnosti viac zlyhávaním konkrétnej politiky, prostredníctvom ktorej sa funkcie štátu realizujú. V predloženej Stratégii nám preto nejde o všeobecné či učebnicové¹ vymedzovanie funkcií štátu, ale o identifikáciu meniacich sa podmienok, ktoré menia a v čom nároky na konkrétne prispôsobovanie jeho funkcií, resp. spôsobu ich realizácie v súlade s civilizačným pokrokom. Prispôsobovanie štátu a jeho konkrétnych funkcií v podmienkach globalizácie a globálnej civilizačnej krízy je potrebné vidieť ako ďalšiu z jeho historicky podmienených metamorfóz

2.1.1. Globalizácia a jej vplyv na meniace sa úlohy štátu

Hoci proces globalizácie preniká do všetkých stránok života spoločnosti, primárne je smerovaný hybnými silami ekonomického pohybu. Politické, sociálne, technologické, ekologické, kultúrne, etické a ďalšie aspekty však aktívne spolupôsobia, no v ich pozadí spravidla hrajú veľmi dôležitú úlohu aj ekonomické záujmy. V tomto zmysle chápeme ekonomický kontext globalizácie ako určujúci faktor vonkajšieho prostredia pre stratégiu.

V podmienkach malej krajiny je reálny manévrovací priestor jej stratégie primárne podmienený zásadným inštitucionálnymi zmenami, ktoré postupujúca

¹ Ako všeobecné učebnicové vymedzenie možno uviesť nasledovné funkcie: bezpečnostná (vnútorná a vonkajšia, alokačná, menová a fiškálna politika), redistribučná (sociálne politiky, zdravotníctvo, vzdelanie) stabilizačná a regulačná (legislatívna).

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 bol štát hlavne 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 (*regulačná² 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 zlyhania 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).

Adaptačné procesy vyvolané ropnými šokmi v 70. rokoch vyvinuli silný tlak na akceleráciu technologickéj 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. Pre ekonomické využívanie produktívneho potenciálu

² Regulačná funkcia neznamená len prvky rôznych obmedzení, ale aj prvky pozitívnej stimulácie v kontexte so sledovanými cieľmi.

technologickéj revolúcie sa stal rámec štátnych celkov príliš úzkym. Transnacionálne korporácie ako hlavní aktéri globalizácie presadili neoliberálnu paradigmu odstraňovania bariér globálnej optimalizácie ekonomických procesov v podobe deregulácie v rámci štátnych celkov a liberalizácie v medzinárodných súradniciach. Tento koncept bol viac ako tri desaťročia smerodajným, jeho praktická realizácia generovala výrazný rast svetovej ekonomiky, najmä vplyvom mohutného nárastu aktivít TNK a extrémne asymetrickej expanzie finančného sektora. Tento proces bol však od začiatku vnútorne protirečivý v tom, že „odbúravanie“ dôležitých aspektov najmä kontrolnej a regulačnej funkcie štátu na národnej úrovni nebolo primerane vyvažované na medzinárodnej úrovni, čo napokon vyústilo do globálnej krízy. Globálna kríza veľmi názorne ukázala, že dozrel čas na zásadnú adaptáciu funkcií štátu na jednej strane a prehĺbenie a rozvinutie regulačných a kontrolných funkcií zreorganizovaných medzinárodných inštitúcií na strane druhej.

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:

- Namiesto jednostranného, trhovým fundamentalizmom presadzovaného odbúravania štátu je nevyhnutné účelne prispôbiť a vzhľadom na podstatne zmenené podmienky redefinovať konkrétnu náplň, či spôsob realizácie funkcií štátu, adekvátne súčasným výzvam.
- Postupne formovať predpoklady 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 integrovaný 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.
- Postupne prechádzať 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, no zároveň predpokladá široké uplatňovanie participatívnosti a predstavuje vytváranie politik a poskytovanie služieb ako základnú kooperatívnu činnosť medzi rôznymi inštitúciami, ktoré musia nejako spolupracovať na dosiahnutí svojich cieľov.³

- Postupne prechádzať k celostnému prístupu v chápaní a uplatňovaní kritérií 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 podstatné obsahové a úrovňové posuny vo funkciách štátu nielen vo vonkajších ekonomických vzťahoch, ale vo fungovaní celej ekonomiky. V ich kontexte je potrebné argumentovať modernizačnú efektívnoštnú transformáciu štátu smerom k vládnutiu a spravovaniu vecí verejných z hľadiska celostného pohľadu na spoločnosť, 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 kultiváciu 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.

Úrovňový posun vo funkciách štátu sa prejavuje v tom, že značná časť jeho funkcií, ktorými reguloval hospodárske a sociálne procesy, a na ktoré musel resignovať, 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

³ Nádejným smerom rozvíjania *governance* je uplatňovanie tzv. štvorpartity v škandinávskych krajinách. Na užitočnosť jej perspektívneho využitia v našich podmienkach sme poukázali v prvej kapitole.

koordinovanými rozhodnutiami štátov, ktoré by mali multilaterálne vyvážené reflektovať ich záujmy. Na tomto základe je možné a potrebné kreovať celosvetové verejné inštitúcie globálneho demokratického vládnutia (Weizsäcker, 2004; Stiglitz, 2003; Hendersonová, 2001). Bude to náročný a zložitý proces transformácie súčasného sveta, ktorý naštartovala globálna finančná a ekonomická kríza a ktorý je spojený s prerozdelením ekonomickej a politickej globálnej moci a vplyvu (Balabán, 2010). Dôležitým aspektom modifikácie funkcií štátu je problematika konkurencieschopnosti.

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 usporadúvanej 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 TNK na jednej a štátom na druhej strane;
- 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 tvorca 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 povinnosti a zodpovednosť aj 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 príťažlivou pre zahraničných investorov v súlade s vlastnými kritériami. Najkonkurencieschopnejšími a najpríťažlivejšími 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.

2.1.2. Ďalšie faktory determinujúce meniacu sa úlohu štátu v súčasnej spoločnosti

Globalizácia je jedným z kľúčových faktorov vynucujúcich si zmeny v obsahu a spôsoboch realizácie fungovania štátu, ale nesmieme zabúdať ani na množstvo ďalších faktorov a výziev. Kľúčové z nich naznačíme v nasledujúcom texte.

Globálna (finančná a ekonomická) kríza

Globálna kríza sa stala katalyzátorom, ktorý ukázal neudržateľnosť vývoja spoločnosti a štátu vo viacerých rovinách. Jednu rovinu predstavuje celkové extrémne zadlžovanie všetkých segmentov ekonomiky – od domácností, cez podnikovú sféru, bankový sektor, až po samotné štáty. Ukázalo sa tiež, 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. 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 aj 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 vo forme kumulovania kritických faktorov, ktoré – ak by boli rozložené po dlhšej časovej osi – nemuseli by 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, za riešenie problémov nesplácaných úverov obyvateľstvom,

ale aj za ďalšie problémy, ktoré sa kumulovali v ekonomike. Na druhej strane kríza posilnila úvahy o nevyhnutnej miere kontroly v rámci spoločnosti.

Kríza v podstate potvrdila nevyhnutnosť zásadnej zmeny postavenia nadnárodných svetových finančných inštitúcií, ako je Svetová banka a Medzinárodný menový fond, ktorých pôsobenie sa ukázalo z hľadiska ich kontrolných, 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.

„Kríza“ verejných financií

Z pohľadu udržateľnosti verejných financií sa mnohé súčasné vlády dostávajú do značne problematickej situácie. Všeobecne známym príkladom je Grécko, ale situácie nie je lepšia ani v mnohých iných krajinách. Výška deficitov a najmä miera rastu zadlženia kreuje problémy pri obsluhu verejného dlhu, ktoré môžu mať ďalekosiahle následky.

V súčasnosti je väčšina vlád v situácii, že už nemá majetok, ktorý by mohla sprivatizovať. Súčasný systém verejného sektora je pritom drahý a hlavne málo efektívny 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 sa množstvo 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 smerom k stabilizácii verejných financií a radikálneho obmedzenia korupcie nebude reálne udržateľný (príklad Grécka).

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 z hľadiska pozície štátu hodnotíme situáciu v nezamestnanosti, kľúčovým nie je len plošné zvyšovanie percenta nezamestnanosti, ale predovšetkým významný nárast dlhohodobej 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 ohrozenie ich budúceho, neskôr poberaného dôchodku. So zreteľom na to je riešenie týchto dvoch skupín mimoriadne dôležité. Tu treba pripomenúť, že postupný rozklad strednej triedy tiež vedie k zásadnej otázke, na ktorú budú musieť reagovať nielen národné vlády, ale aj Európska únia ako celok.

Významným problémom bude medzigeneračná a medzidemografická solidarita, pretavujúca sa do riešenia generačného 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.

S vývojom verejných financií 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 stále je 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.

Europeizácia a „modernizácia“ sociálnej politiky

Sociálny rozmer fungovania spoločnosti nadobúda čoraz väčší význam, determinovaný viacerými externými a aj internými faktormi. Členstvo Slovenska v EÚ (a europeizácia sociálnej sféry) znamená v tomto pohľade zásadný záväzok z pohľadu garantovania základných sociálnych práv človeka a je jedným z kľúčových momentov smerovania k naplneniu princípu sociálnej suverenity. Globalizácia prináša aj existenciu medzinárodného sociálneho práva, pôsobnosť európskych sociálnych fondov, európskych sociálnych inštitúcií, čím sa zásadne determinuje podstata a najmä obsah slovenského sociálneho štátu.

Formy a postupy sociálnej politiky je potrebné 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 – napríklad sociálne diferencované tarify a ceny služieb systémovej infraštruktúry, ktoré sú kľúčové pre udržanie životnej úrovne.

Pritom pripomínáme, že redefinovanie funkcií štátu zároveň znamená upustenie 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 prierezoých 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 s 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 a zamestnateľnosti voľných zdrojov pracovných síl v jednotlivých teritóriách vrátane spolupráce komunitárnych orgánov;
- samosprávne orgány na miestnej a regionálnej úrovni.

Nástroje a formy realizácie sociálnej politiky musia zabezpečiť zachovanie hospodárskej a sociálnej zodpovednosti štátu, pri rešpektovaní zmien, ktoré prinášajú procesy regionalizácie, deregulácie, liberalizácie, decentralizácie a deetatizácie. Tie môžu len meniť postupy, ale nie podstatu sociálneho štátu a sociálnej suverenity štátu (prechod od centrálnej regulácie k miestnej zodpovednosti, od štátnej produkcie k pluralite poskytovateľov, od plne verejného financovania k spoločnej účasti tých, ktorí môžu platiť, od pasívnej akceptácie k spoluprodukcii atď.)

Globálna a národná bezpečnosť

V budúcich desaťročiach sa extrémne zvýši úloha štátu aj v oblasti globálnej a národnej bezpečnosti, ako aj prevencii rizika vzniku spoločnosti kontrolovanej novými technológiami. Obava pred terorizmom, pred pandémiami, problémy

následkov prírodných katastrof, no 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 extrémne 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 ochrany a bezpečnosti sú delegované a, možno povedať, doslova prenášané (*outsourcované*) 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 energetickej bezpečnosťou, vodnou a potravinovou bezpečnosťou sa stávajú vitálnymi otázkami, kde je úloha štátu nezastupiteľná.

Slovenská republika ako člen Európskej únie

Otázka vzťahu Slovenskej republiky k EÚ, vzťahu komunitárnych noriem a národných noriem je takisto nesmierne dôležitá. 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. Je to 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 únii 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 SR), 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, keď 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 suverenity 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, stalo 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 zvyčajne skutočne znamená, že suverenity členských štátov zostáva aj po nadobudnutí Lisabonskej zmluvy naďalej zachovaná. Ak by to tak nebolo, len ťažko by bolo 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. jej ďalšími 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 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 Slovenskej republiky 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 ktoré v kompetencii 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.

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

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 Slovenskej republiky 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. Napokon, 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 miliárd 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 Slovenská republika by sa aj v tejto oblasti mala 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.

Potreba garantovať kvalitu a trvalú udržateľnosť života

Celkový cieľ spoločnosti, ktorý má v značnej miere garantovať práve štát prostredníctvom realizácie svojich funkcií – kvalita a trvalá udržateľnosť života – sa dnes 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.

Potreba skvalitňovania podnikateľského prostredia

Štát plne zodpovedá za vytváranie podmienok na 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 chybné. 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. Zavedenie mýtného v Európskej únii bude znamenať úplné preskupenie významu dopravy medzi automobilovou, železničnou, leteckou a riečnou dopravou. Použitie emisných noriem bude zároveň predstavovať ďalší filter, cez ktorý budú prechádzať jednotlivé druhy systémovej infraštruktúry. Aplikáciu a realizáciu noriem v oblasti ekológie bude mať opätovne v rukách štát. Z tohto hľadiska na jednej strane zdánlivo 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 štátu v oblasti tvorby podnikateľského prostredia.

Potreba koordinovaného postupu pri rokovaní so zahraničnými investormi

Vytvorenie systému regaty a boja o získanie zahraničných investorov značne oslabuje politiku a pozíciu národných vlád a vedie k výraznému posilneniu úlohy investorov. Vzhľadom na to 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 podstatným 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 problematická, a čo je dôležité, v jednotlivých členských štátoch je značne rozdielna. Použitie rovnakého systému je prakticky nemožné jednak vzhľadom na vysokú odlišnosť mzdových systémov v jednotlivých krajinách (mzdy vo vyspelých krajinách EÚ 15 sú podstatne vyššie ako mzdy v nových členských štátoch EÚ), jednak z hľadiska odlišnosti chápania národného sociálneho štátu, čo vytvára odlišný tlak na väzbu medzi pracovnými a inými príjmami. V skutočnosti použitie novej regulačnej subfunkcie štátu, definovanej cez otázku cien systémovej infraštruktúry vo väzbe na sociálnu politiku, ale aj vo väzbe na tvorbu podnikateľského prostredia, by tento hendikep 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.

Potreba proexportne, ale aj na domáci dopyt zameranej hospodárskej politiky

Ohrozovanie globálnej spotreby v teritóriu EÚ znamená obrovské zvýšenie tlaku na úspešnosť v exporte. Tu sa ako extrémne ukazuje 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. Podpora exportu takto bude priamo prepojená na úlohu obnovenia – posilnenia domáceho dopytu.

Z pohľadu zvyšovania konkurencieschopnosti môže byť pre Slovensko zaujímavý vývoj v Číne. Prienik na európske teritórium je podľa čínskych odhadov

najideálnejší z priestoru strednej Európy, preto čínska strana svoj záujem sústreďuje aj na Slovensko a na Českú republiku. V danom kontexte tak pred slovenskou vládou 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.

Posilnenie domáceho dopytu znamená, okrem iného, aj potrebu zásadne 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 veľký problém, ako tento proces financovať. K tomu pristupuje aj ďalší závažný problém, ktorý súvisí s medzibankovými trhmi, kde nedostatok likvidity na medzibankových trhoch povedie k 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, ale aj dlhodobom, časovom úseku.

Posilnenie domácej spotreby nie je možné dosiahnuť len znižovaním daní a rastom sociálnych dávok, pokiaľ sa nerieši aj otázka príjmovej stratifikácie v rámci prevažnej väčšiny populácie. Z tohto pohľadu 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.

Potreba ekologizácie spoločnosti

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 jednak k nutnosti adaptačných procesov na klimatické zmeny, jednak 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 obdobiami sucha a rozširovaním púštnych oblastí, problémy v oblasti potravín a ich dostatku, ale aj asymetria celkového rozloženia energetických zdrojov, to všetko predstavuje zásadné dôvody formovania novej úlohy štátu.

Obdobie konca prvej dekády dvadsiateho prvého storočia prináša pre slovenský štát nové dôležité faktory 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 systémovej. Kľúčové problémy súčasnej doby definuje Schlechter (2009, s. 7) takto:

- **kríza aktérov a inštitúcií** – aktéri a inštitúcie stratili politickomorálnu funkciu vedenia a smerovania; tú vykonávajú podnikatelia, manažéri a expertné grémiá;
- **kríza politického riadenia** – politickí predstavitelia 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 i 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. Takéto **kumulovanie problémových faktorov v jednom období vedie k ohrozeniu základných vitálnych štruktúr fungovania súčasnej spoločnosti** a je nevyhnutné naň efektívne reagovať.

Z pohľadu globálneho vývoja budú budúcnosť fungovania štátu ovplyvňovať prehlbujúce sa problémy celosvetového charakteru – najmä **nárast sociálnej nerovnosti** na ktorý bude musieť sociálna politika reagovať, **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.

Následkom globalizácie sú aj **fundamentálne zmeny v inštitucionálnej oblasti**, ktoré sa prejavujú na jednej strane ako rozklad integrity štátov (najmä malých a stredných) v dôsledku odpútavania sa ekonomických procesov a ekonomickej moci od teritória štátneho celku, a na druhej strane ako vytváranie 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“.

V budúcich desaťročiach sa extrémne zvýši úloha štátu aj v oblasti **globálnej a národnej bezpečnosti**, ako aj v prevencii rizika vzniku spoločnosti kontrolovanej novými technológiami.

S krízou je spojená aj potreba posilnenia **domáceho dopytu** a skvalitnenia **podnikateľského prostredia** a jeho bezpečnosti, čo okrem iného znamená aj potrebu od základu reformovať príjmovú stratifikáciu populácie.

Osobitným špecifikom procesov globalizácie je **členstvo Slovenskej republiky v Európskej únii**, čo predstavuje aj úrovňový 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 zásadne ovplyvňovať budúci vývoj. Sú to nielen dlhy, ktoré sú generované zmenami penzijných systémov a zdravotného systému, ale aj sanačnými opatreniami použitými na utlmenie krízy. Je stále evidentnejšie, že rozsah budúcich potrebných zdrojov vysoko prevyšuje akékoľvek možnosti ich pokrytia zvýšeným výberom daní (priamych či nepriamych, spotrebných, DPH, alebo miestnych daní). Je teda zrejmé, že **potreba finančných zdrojov a zefektívnenie vynakladania existujúcich zdrojov sa stávajú primárnymi úlohami**.

Ak máme zhrnúť naznačené faktory a výzvy, musíme konštatovať, že hlavnou úlohou štátu je dosiahnuť, aby nedochádzalo ku kumulovanému pôsobeniu rizikových faktorov, ale k rozloženiu pôsobenia negatívnych procesov do dlhšieho časového úseku, pokiaľ im nie je možné predísť.

Táto kľúčová úloha sa stáva predpokladom plnenia úlohy štátu ako stabilizujúceho fenoménu v ďalšom rozvoji. Vychádzajúc zo všetkých uvedených skutočností by redefinovanie obsahu 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 súkromnú aj verejnú spotrebu s cieľom garantovať trvalo udržateľný rast, kvalitu života a ekologizáciu fungovania spoločnosti.
4. Redefinovať úlohy štátu v oblasti rizika a bezpečnosti, aj pri rešpektovaní skutočnosti, že v značnej miere je spoločným menovateľom všetkých parciálnych bezpečností štátu – vojenskej, vnútornej, surovinovej, energetickej, potravinovej a iných vrátane „bezpečnosti intelektuálnej“, založenej na fungovaní znalostnej spoločnosti.
5. Definovať záujmy, ktoré by mala slovenská strana presadzovať v Európskej únii a pri formovaní európskeho legislatívneho prostredia, priblížiť občanovi Európsku úniu.

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 obrana, bezpečnosť a fungovanie práva, venujeme tejto problematike samostatnú podkapitolu.

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 dovoľávajú tí, ktorí majú pocit krivdy a neúspechu. Nóvum je, že štátnu intervenciu žiadajú aj najmocnejší a najbohatší, ktorí dosiaľ uprednostňovali minimálny štát a čím širšie pôsobenie „voľného trhu“. Potvrďuje sa tak, 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 smerníc 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 mocenskopolitickú 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 spoločnosti, 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“ je zároveň kultúrno-politické aj inštitucionálno-právne. V súčasnej európskej politickej a právnej kultúre a tradícii je prijateľný len určitý diapazón usporiadania štátnych inštitúcií aj spôsobov ich personálneho obsadzovania a fungovania. Štát musí komunikovať a spolupracovať s inými štátmi, medzinárodnými organizáciami a s EÚ, a teda potrebuje orgány, ktoré sú kompatibilné s inštitucionálnym 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 (napr. 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 predpokladmi slobodného a dobrého života. Nepriama úmera slobody a štátneho zasahovania (regulácie) však patrí do sveta zjednodušujúcich ideologických schém. Tam, kde ustúpi štát, nastupujú iné subjekty moci, ktoré obmedzia slobodu človeka viac ako relatívne usporiadaný a predvídateľný 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 subjektami súkromnej moci, porovnateľné s prostriedkami ochrany pred štátom a ďalšími organizáciami a orgánmi verejnej moci. Len zdanlivo paradoxne je podmienkou slobody, bezpečnosti a slušného života väčšiny funkčná verejná, a osobitne štátna moc. Len malá vrstva najbohatších jednotlivcov a právnických osôb má v pokojných časoch záujem na minimalizácii štátu, ale v čase krízy 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 subjektívnych verejných práv.

Štát si dlhodobo zachováva symbolické postavenie bodu pričítateľnosti väčšiny verejného, 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 nevyhranenosti (neostroti) a temer mystickému rozmeru (politická teológia C. Schmitta) zohráva významnú úlohu v niektorých rozhodnutiach 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 formálnoprávne 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, pričom 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 corp*, ako potenciálne účinný 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 ústavodarcom ako orgán sudcovskej legitimity 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. Dlhodobu 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 stredoeurópskych 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 prelínania 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 odlíšiť 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 právnou formou (najmä na základe noriem medzinárodného práva). 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 prímérie, 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 vymožiteľnosť 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 samozrejmymi 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 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 osobitne 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 prinajmenšom v rovine zákazu niektorých činov a povinností 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 potláčanie kriminality políciou, prokuratúrou atď.

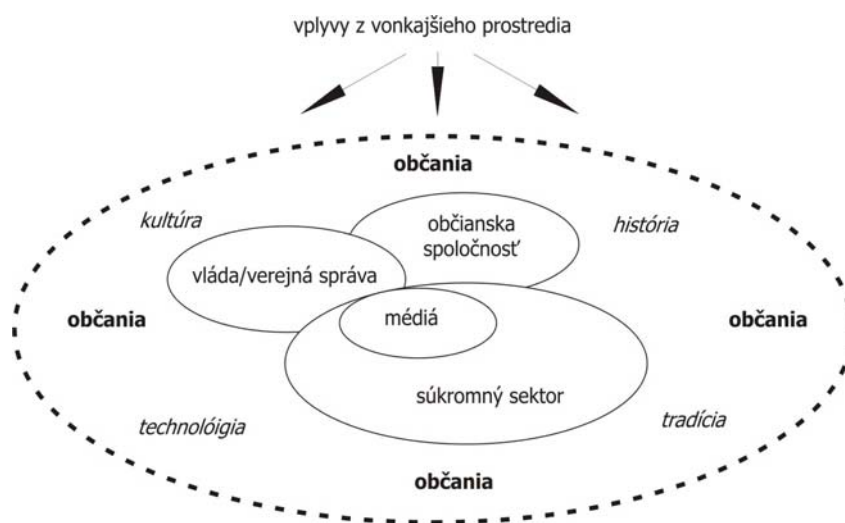
Hľadanie vhodnej formy a intenzity zasahovania verejnej moci do rôznych oblastí života je neukončiteľným procesom a miestom stretu veľkých ideovo-politických smerov. Kritériami tu nie sú len účelnosť a ideológia vyjadrujúca určité hodnoty, ale aj ľudské práva, z ktorých, paradoxne, vyplývajú povinnosti 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 subsystemami, tak ako sú uvedené na obrázku 2.1, v podstate od začiatku.

Obrázok 2.1

Prostredie a sektory spoločnosti



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

Čo sa ale v čase menilo, bolo množstvo, povaha a intenzita interakcií medzi jednotlivými subsystemami. Komplexnosť systému narastala spolu s časom a 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 svojim

okolím. Od svojej úlohy „outsidera“, dohliadať na bezpečnosť a poriadok v krajine, cez „pasívneho“ tvorca 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).

Meniace sa prostredie

Zmeny v spoločnosti (a teda aj vo verejnej správe) 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 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 rozdeliť 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 zrejmé 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 neznamena, 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 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 chápania 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 ruka 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):

- financií – 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 spotrebitelia 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 narúša 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 podkapitole – (*Good Governance*). Britská nezávislá komisia (*The Independent Commission on Good Governance in Public Services*) ho definuje nasledovne.

Good Governance znamená:

- zamerať sa na cieľ organizácie a na výstupy pre občanov a užívateľov služieb,
- činnosť vykonávať efektívne v jasne definovaných funkciách a úlohách,
- uvádzať do života hodnoty v celej organizácii a demonštrovať hodnoty *good governance* vlastným správaním,
- robiť transparentné rozhodnutia na základe potrebných informácií a riadiť riziko,
- rozvíjať schopnosť a kapacitu vlády byť efektívnou,
- zapájať do systému verejnej správy všetky subjekty verejnosti a správať sa zodpovedne.

Vývojové trendy verejnej správy a budúca stratégia Slovenska

Hodnotenie koncepcií verejnej správy je nevyhnutné pre definovanie budúceho vývoja – 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 „weberovská byrokracia“, tak ako to napríklad zdôraznili výsledky „trans-európskeho 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 – budovať tzv. *neoweberovský* štát, ako kombináciu (zjednodušené) spoľahlivej štátnej správy a efektívneho verejného sektora.

Týmto spôsobom bude potrebné reagovať na slovenský problém, ktorý 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 množstvu 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 podkapitole. Problémom nie je fragmentovaná sídelná štruktúra, ale fragmentovaná štruktúra správy na lokálnej úrovni. Jedným riešením tohto problému je audit poskytovaných verejných služieb, ktorý sa zameria 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).

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*).

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 podkapitole *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 podkapitole, 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. 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. Súčasne 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. Preto ho stručne charakterizujeme v prvej časti nasledujúceho textu.

Druhým východiskom je poznanie názorov občanov, ktoré priblížime v druhej časti tejto podkapitoly.

Vývoj verejnej správy po roku 1989

Prvé zmeny uskutočnené 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 územno-správneho 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 štátno-správnych 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 politik 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 úsekov správy. Ich úhrnný rozpočet predstavoval objem viac ako 40 miliárd Sk. Aj keď verejnosť vnímala 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 zavŕšilo 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 centrálné 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 mýňajú 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, a to 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., 2009).

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 rokom 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 *zlyhávanie 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., 2009, s. 7 – 8) konštatujú: „Podľa názoru obyvateľstva sú teda v súčasnosti na Slovensku dva rozhodujúce faktory 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 (v %)

	spokojný	nespokojný
Stav hospodárstva - ekonomiky	20,8	50,1
Kultúrny, vedecký a intelektuálny život	20,4	60,4
Stav demokracie	19,3	49,4
Kvalita medziľudských vzťahov	7,1	41,2
Blahobyť, životná úroveň	6,7	37,8
Činnosť verejnej správy, úradov	5,3	45,8

Prameň: Bunčák a kol. (2009), s. 15.

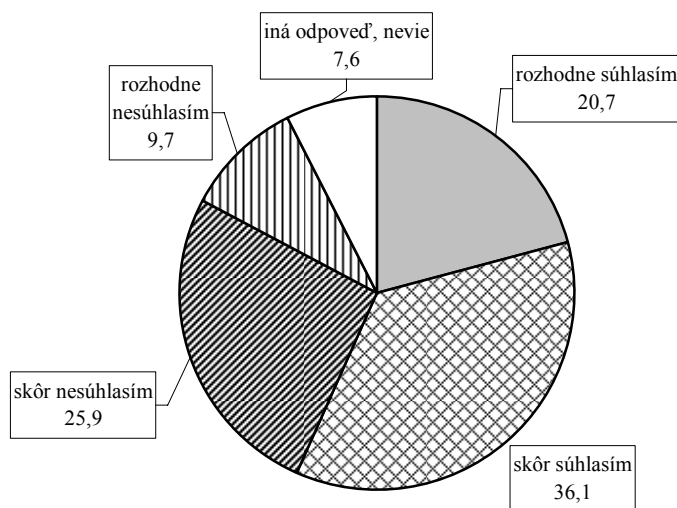
Z pohľadu redistribučnej funkcie štátu problémom nie je len samotná výška životnej úrovne, ktorá ešte nutne musí zaostávať za vyspelými štátmi, ale dominantne problém narastania nerovnomernosti rozdelenia príjmov, predovšetkým fakt, že počet osôb, ktorí chudobu subjektívne pociťujú a aj reálne sa v problematickej príjmovej situácii nachádzajú, neklesá, ale naopak rastie. Podľa Bunčáka a kol. (2009, 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 viacej, 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).

Graf 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. (2009), 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., 2009, s. 15)

2.2.2. Základné východisko skvalitňovania pôsobenia štátu – princípy moderného európskeho „vládnutia“ („Governance“)

V predchádzajúcom texte, hlavne v úvodnej podkapitole, 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 uvedenom 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 princípov, ktorými sú: otvorenosť verejnej správy, participácia, zodpovednosť, efektívnosť a koherentnosť. Týchto päť princípov zároveň garantuje subsidiaritu a proporcionalitu. Ich plnšie implementovanie do fungovania slovenskej verejnej správy predstavuje zásadnú úlohu revitalizácie štátu.

Z pohľadu **otvorenosti** bude potrebné garantovať, aby všetky inštitúcie verejnej správy fungovali ako otvorené systémy, komunikovali so všetkými partnermi (občania, firmy, neziskový sektor a ďalší) o tom, čo má verejná správa zabezpečiť 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 umožní ľahšie prekonávať tento problém, aj prostredníctvom „súťaž“ možných variantných riešení, a navyše zásadným spôsobom zvyšuje dôveru verejnosti v to, že ciele verejných politík budú relevantné a splnené.

Z pohľadu princípu **zodpovednosti** bude nutné garantovať, aby každá organizácia verejnej správy bola schopná vysvetliť verejnosti, aké sú jej úlohy a ciele a prebrala plnú zodpovednosť za ich dosahovanie. Ciele, politiky a ich výsledky musia byť koherentné a prinášať konkrétne zlepšenia. V prípade zlyhaní musia byť definované príčiny, 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.

Ako sme naznačili v úvodnej kapitole, kľúčovým momentom je potreba rastu **efektívnosti** – tak v procese tvorby, ako aj realizácie verejných politík. Verejné politiky musia riešiť skutočné problémy v správnom čase a „produkovať“ potrebné a žiadané a včasné výsledky (účelnosť, účinnosť). Hlavným cieľom nemajú byť momentálne výstupy (napríklad zvýšenie počtu študentov na vysokých školách), ale dlhodobé pozitívne výsledky a dôsledky (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 „štíhly“ štát, ale „efektívny“ štát, ktorý verejnosti prináša viac, ako ona na jeho fungovanie prispieva (formou daní, ale aj iných priamych a nepriamych nákladov).

Verejnú politiku tiež budú musieť byť maximálne **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 chýbajúce informácie.

2.2.3. Nástroje skvalitnenia fungovania štátu

V tejto podkapitole 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 ich význam sme v predchádzajúcom texte viackrát zdôraznili, podrobne neriešime (no v záveroch sa k nim zase vrátíme) napríklad tieto:

- sociálna politika,
- strategické *evidence based* vládnutie,
- „právny štát“ a bezpečnosť,
- 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 (podľa druhu, cieľov, veľkosti a ďalších charakteristík organizácie) 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, vernej 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 napríklad 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 negatívny vplyv na ekonomiku organizácií, ale spôsobuje aj nekonečné diskusie o tom, aké vysoké sú vlastne náklady na výkon jednotlivých služieb (súčasných, reálnych, optimálnych a pod.).

Určitým krokom vpred je zavedenie aktuálneho 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 poznani vzťahu medzi nákladmi a výsledkami činností verejnej správy**. Na to bude potrebné, po už realizovanom zavedení akruálneho účtovníctva, ďalej diferencovaným spôsobom, adekvátne charakteru verejnej organizácie, zaviesť *full cost accounting* – nákladové účtovníctvo, postupne ale diferencovane podľa typu organizácie, 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.

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 vyplýval, je zavedenie takéhoto systému mimoriadnou zmenou vo vnútornom riadení organizácie.

Pritom pripomínáme, 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 sa využijú 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 účinkov z pohľadu 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 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. Nástrojmi 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 centrálnej 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 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 tiež nevyhnutné 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 naplňaní verejného záujmu. Pre konkrétnu situáciu, konkrétny čas a konkrétne podmienky sa hľadá optimálna kombinácia klasických verejných a „moderných“ súkromných riešení, pričom platí, že táto kombinácia môže byť pre ten istý prípad v rozdielnom prostredí odlišná.

Čo sa týka priamo samotných PPP projektov, v marci 2003 Európska komisia vydala 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 tieto projekty 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.

Uvedený dokument, ako aj ďalšie zdroje jasne upozorňujú 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 by mal preto prijať 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 takýchto 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 medzročných porovnaní. Objektivizované poznatky poskytnú zásadné vstupy na skvalitňovanie procesov vrcholového riadenia verejnej správy.

V samotnom výkone kontroly bude potrebné zabezpečiť **širšie používanie nástrojov kontroly výkonnosti, účinnosti a účelnosti a tomu prispôbiť 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 bude analyzovať najmä efektívnosť, účinnosť

a hospodárnosť realizácie finančných operácií a obsahovať minimálne tri základné dimenzie – sledovanie miery splnených stanovených cieľov (dosiahnutie cieľov), sledovanie účinkov realizovaných opatrení, sledovanie vzťahov (ekonomické relácie) medzi vstupmi, výstupmi a výsledkami.

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.⁴ 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.

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.⁵

Všetky doterajšie vlády SR prerokovali a schválili viaceré dokumenty týkajúce sa informatizácie.⁶ 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.⁷

Vláda očakáva, že realizácia projektov Operačného programu Informatizácia spoločnosti⁸ (ďalej len OPIS) bude znamenať výrazný posun Slovenska v oblasti

⁴ <<http://www.rokovania.sk/appl/material.nsf/0/BEB7D15266C4758EC1256FA50031AD36?OpenDocument>>.

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

⁶ <<http://www.informatizacia.sk/strategicke-dokumenty-is>>.

⁷ <<http://www.webnoviny.sk/hi-tech/clanok/48994/Schopnost-SR-konkurovat-v--IT-odvetvi-klesla.html>>.

⁸ <<http://www.informatizacia.sk/opis>>.

informatizácie. Tento operačný program 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

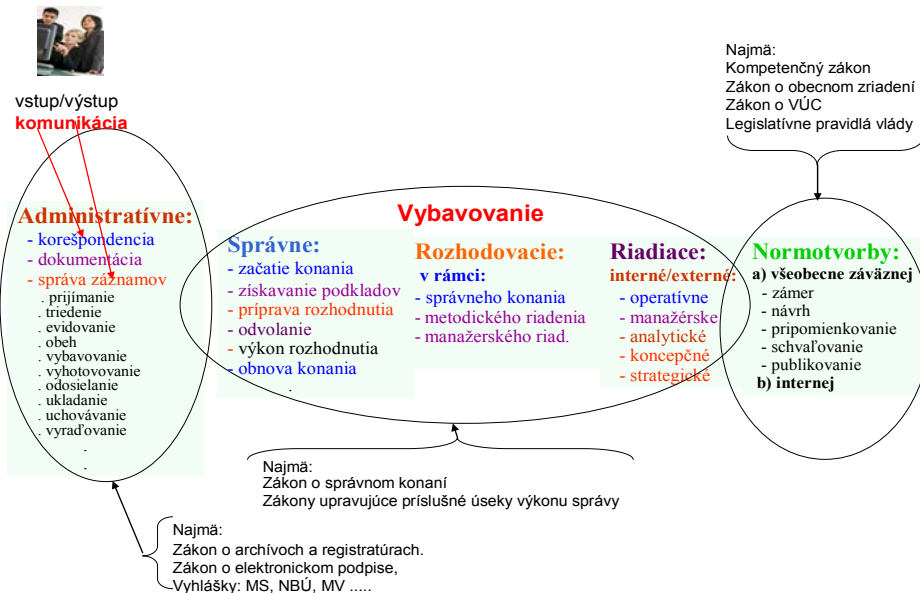
Informatizácia verejnej správy nie je cieľom, ale významným prostriedkom zvyšovania kvality výkonu správy, efektívnosti poskytovaných služieb a výkonnosti verejnej správy. Vytvára nové možnosti účasti verejnosti na správe verejných vecí. Je prostriedkom zlepšovania pracovných podmienok, ako aj zvyšovania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

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.

Obrázok 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,⁹ 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.

⁹ 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 zákonosti.		
	<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,¹⁰ ako aj výkon ďalších právomocí, povinností a úloh, ktorých rozsah a spôsob výkonu definuje zákon.¹¹ Procesy výkonu správy na jednotlivých úsekoch správy sú unifikované a aplikované v celej štruktúre verejnej správy. Na relevantnom úseku správy

¹⁰ 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.

¹¹ Napríklad zákon č. 582/2004 Z. z. o miestnych daniach a miestnom poplatku za komunálne odpady a drobné stavebné odpady v znení neskorších predpisov.

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,¹² 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.

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.¹³
- 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.

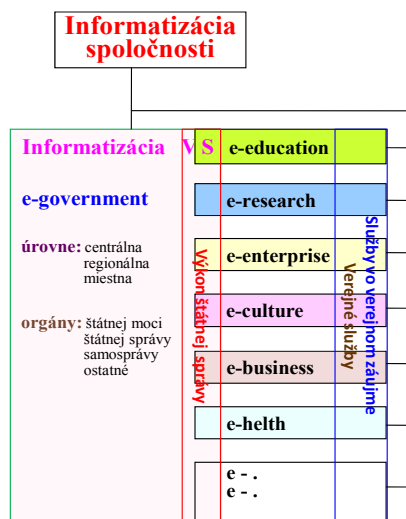
Aplikáciu IKT v *e-oblastiach* (okrem *e-governmentu*) štátna správa priamo nerealizuje. Úlohou štátu je stanoviť jednotnú štátnu politiku a koncepciu rozvoja

¹² 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.

¹³ Napríklad zákon č. 575/2001 Z. z. o organizácii činnosti vlády a organizácii ústrednej štátnej správy v znení neskorších predpisov: 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.

týchto oblastí, vytvárať podmienky realizácie tejto politiky a koncepcie a zabezpečiť 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.

Obrázok 2.3

E-government a e-oblasti

Prameň: Autor.

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.

Koncepcne riadený proces informatizácie

Koncepcne riadený proces informatizácie v praxi znamená koncepcne 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: „... rokovať o základných otázkach vnútornej, medzinárodnej, hospodárskej, sociálnej a inej politiky.“ Informatizácia spoločnosti má komplexný a priezrový 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 Slovenskej republike*, 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 priorít 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 k 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 štvrťroka 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 Európskej komisie penetrácia prístupu k širokopásmovému internetu v júli 2009 dosiahla na Slovensku 14,3 %, čo predstavuje približne 772 tisíc pripojení a 24. miesto spomedzi krajín EÚ 27. 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 používanie webu 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-sluzby 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-sluzieb 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/logistické výpočtové stredisko podporujúce služby verejnej správy), integrovaného výpočtového strediska územnej samosprávy (logické/logistické 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 (napr. 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.¹⁴ 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 „vybavovaní vecí“ stanovuje zákon.

Z uvedeného vyplýva, že proces efektívnej aplikácie IKT vo verejnej správe musí splyvať 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 organizačným a kompetenčným usporiadaním

¹⁴ 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.

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 nielen integráciu procesov, dát a technológie, ale 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.¹⁵

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,

¹⁵ <<http://www.informatizacia.sk/pre-projekty-prioritnej-osi-1>>.

- 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 možné použiť na právne úkony.

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

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 legislatívnu podporu digitalizáciu integrovaných a optimalizovaných procesov. Len efektívne fungujúce procesy, najmä „vnútri“ subjektov správy, primerane výkonné 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 uskutočniteľnosti¹⁶ 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 okolie malo vnímať ako jeden integrálny celok, t. j. ako integrovaný systém. Optimálne využitie moderných technológií, efektívnejšie využívanie zdrojov,

¹⁶ <<http://www.informatizacia.sk/pre-projekty-prioritnej-osi-1/4141s>>.

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 dodávatelia technológií či informatických služieb, môžu byť iba výsledkom koncepcnej, systematickej a každodennej práce subjektov správy. Lídrami 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.

Vývoj inštitucionálneho usporiadania 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 otvorením 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 (právnú 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 spravidla 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 pri ich klasifikovaní 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 ťažké 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, a to 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. Pritom 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 nesytemovú 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 správny 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 Európskej únie). 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 nesporne bude 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 nepochybne 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 nadväzujúcich 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 zvažovať, 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 ***administratívnej 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 osvedčil 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).

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 súťaženía 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 jednu 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 subjektami *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 súčasnej situácie 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 „koprodukcie“. Samozrejme, miera „koprodukcie“ 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?“ Otázku: „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 „koprodukcie“ (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 „koprodukcie“ 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. Východiskom 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 budú 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 zosúladiujú 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 arbitrárny 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 (striktne 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 – jednak znižujú možnosť výskytu korupcie a nesprávneho výkonu kompetencií, jednak 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, ne-strannosti, 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 zjednodušením 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 stávajú integrovanou 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 SR do EÚ mal vývoj skôr regresívny 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 subjektami.

Na pozitívne momenty reformy je preto nutné urýchlene nadviazať (zákon o štátnej službe platný od roku 2009, v prepojení na ďalšie právne normy a postupy, neobsahuje viaceré štandardné mechanizmy, využívané v krajinách EÚ – napríklad efektívny systém *performance measurement*, existenciu *esprit de corp*, etický rozmer verejnej služby a pod.) 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 môže byť aj korupcia, nekontrolovateľné politické ambície úradníkov, ako aj 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 verejnému 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. Dosiahnutie 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. Nevyhnutné je 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 vo verejnej službe. Tým sa vytvoria predpoklady na zavedenie systému personálneho plánovania.

Dôležitou úlohou bude posilnenie princípu povinných konkurzov na miesta štátnych úradníkov a garantovanie toho, že v konkurzoch sa bude hľadať 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 jasne ukážu, 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 sú dnes vo svete už 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 nevytvorili 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 sýtenia všetkých pozícií potrebnými ľudskými zdrojmi – manažérmi a odborníkmi. Práve identifikácia nesúlady 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 nesúlady 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 úrovni 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, doktorský 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, pozri v www.eapaa.org). Na Slovensku pripravujú vysoké školy absolventov pre potreby verejnej správy vo viacerých odboroch. 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 úrovni 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 žiaduce 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 – esprit de corp* ako základnej bunky vysoko vzdelaných, profesionálne spoľahlivých úradníkov, ktorý by mal byť stabilizujúcim jadrom štátnej služby.

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.

Modernizácia verejnej správy ako nástroj znižovania miery korupcie

Otázka korupcie sa dotýka najmä problematiky fungovania právneho štátu, a čiastočne aj otázok verejnej politiky a občianskej spoločnosti, ktorým sú venované samostatné kapitoly Stratégie. Napriek tomu už v tejto kapitole naznačíme jej vybrané rozmery.

Korupcia je jedným z kľúčových problémov modernej spoločnosti a rôzne medzinárodné analýzy naznačujú, že miera korupcie na Slovensku je relatívne vysoká, s negatívnymi následkami na všetky stránky fungovania spoločensko-ekonomických vzťahov.

Jedným z často používaných nástrojov na meranie názorov o miere korupcie v spoločnosti sú CPI indexy Transparency International (www.transparency.org). Pokúšajú sa kvantifikovať pociťovanie miery korupcie (čiže priamo jej rozsah nemerajú). Ich hodnoty pre Slovensko nie sú povzbudzujúce, radíme sa na koniec tranzitívnych krajín regiónu. Navyše sa v roku 2009 index CPI pre Slovensko zhoršil v porovnaní s predchádzajúcimi rokmi (hodnota 5,0 v roku 2008).

V porovnaní so štátmi nášho regiónu nevyhádza Slovensko dobre ani v iných prieskumoch. Ako príklad uvedieme údaje Enterprise Survey, ktorá hodnotí kvalitu podnikateľského prostredia.

T a b u ľ k a 2.11

CPI indexy 2009 – vybrané krajiny

	Krajina	CPI 2009	Počet prieskumov	Štandardná odchýlka
1	Nový Zéland	9.4	6	0.3
2	Dánsko	9.3	6	0.3
3	Švédsko	9.2	6	0.2
27	Estónsko	6.6	8	0.7
27	Slovinsko	6.6	8	0.6
46	Maďarsko	5.1	8	0.9
49	Poľsko	5.0	8	0.9
52	Česká republika	4.9	8	1.2
52	Litva	4.9	8	0.9
56	Lotyšsko	4.5	6	0.6
56	Slovensko	4.5	8	0.8
71	Bulharsko	3.8	8	1.1
71	Rumunsko	3.8	8	1.0

Prameň: <www.transparency.sk>.

T a b u ľ k a 2.12

Indikátory korupcie

Krajina	Rok	Vzorka	A	B	C	D	E
Česká republika	2002	182	35.93	26.58	1.21	14.29	..
Česká republika	2005	208	29.73	36.82	1.98	25.49	..
Česká republika	2009	250	8.73	30.31	1.49	25.12	35.15
Estónsko	2002	134	35.14	24.76	1.04	4.58	
Estónsko	2005	172	18.31	7.97	0.18	3.68	
Estónsko	2009	273	1.60	0.28	0.00	5.43	66.45
Slovensko	2002	110	64.44	56.18	3.35	32.04	
Slovensko	2005	143	35.87	38.20	2.02	13.64	
Slovensko	2009	275	11.63	23.06	2.31	33.11	20.67

A – % firiem, ktoré poskytujú úradníkom úplatky s cieľom dosiahnuť určité rozhodnutie,

B – % firiem poskytujúcich úplatky s cieľom získať verejnú zákazku,

C – % úradníkov požadujúcich úplatok za udelenie verejnej zákazky,

D – % firiem identifikujúcich korupciu ako hlavné obmedzenie ich fungovania,

E – % firiem domnievajúcich sa, že súdny systém nie je spravodlivý, nestranný a neskorumpovaný.

Prameň: <<http://www.enterprisesurveys.org/>>.

Modernizácia verejnej správy je jeden z kľúčových nástrojov, ktorý môže zásadným spôsobom prispieť k zníženiu miery korupcie. Ekonomizácia poskytne presnejšie informácie o ekonomických tokoch vo verejnej správe, môže pomôcť znížiť voluntarizmus v rozhodovaní politikov a úradníkov vytvárajúci priestor na korupčné rozhodnutia a osobný prospech, moderné metódy finančného manažmentu predstavujú nástroj vytvárajúci tlak na rast efektívnosti a tým menší priestor na „tunelovanie“. Ako sme už naznačili, kvalitné verejné obstarávanie umožní vybrať skutočne najvýhodnejšiu ponuku na tovary, služby a verejné práce, ako aj porovnávať súkromné a verejné riešenia zabezpečovania funkcií štátu. Prechod od takmer výlučne uplatňovanej kontroly zhody aj ku kontrole výkonnosti je ďalším kľúčovým faktorom, ktorý obmedzí priestor na korupčné rozhodnutia.

Informatizácia je nástroj, ktorý prinesie vyššiu transparentnosť a tým aj vyššiu kontrolovateľnosť kvality a efektívnosti fungovania verejnej správy. Pokiaľ sa občania naučia disponibilné nástroje využívať a uplatňovať, riziko korupcie sa zásadne znižuje.

Profesionálna, vzdelaná a depolitizovaná verejná služba postupujúca pri správnom konaní podľa uvedených všeobecných zásad európskeho administratívneho priestoru, je kľúčovým aktérom pozitívnych zmien.

Je teda zrejmé, že realizácia navrhnutých opatrení, spolu so zmenami, ktoré naznačia ďalšie kapitoly, môže pomôcť k posunu Slovenska medzi „najčistejšie“ krajiny Európskej únie.

ZÁVERY

Rozhodujúce opatrenia na realizáciu stratégie rozvoja znalostnej ekonomiky a spoločnosti

Na systémové výzvy, ktoré prináša súčasné svetové a domáce prostredie z pohľadu fungovania štátu, treba reagovať systémovými odpoveďami, liečenie vonkajších symptómov bez siahnutia na samotnú podstatu problému by bolo málo efektívne. **Základnou prioritou**, garantujúcou smerovanie k znalostnej a sociálne orientovanej spoločnosti na Slovensku, v oblasti redefinovania obsahu a spôsobov fungovania štátu je:

Prechod od vlády (government) k modernému vládnutiu (governance), dobre spravovanej, efektívnej a na občana orientovanej spoločnosti.

Za rozhodujúce strategické ciele, garantujúce napĺňanie stanovenej priority z pohľadu fungovania štátu (analyzované v tejto, no aj v podkapitolách/odvetvových kapitolách) v horizonte do roku 2020, ale aj perspektívne považujeme:

- **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;
- **nové chápanie sociálnej politiky**, kde je naliehavé hľadať ekonomicky a sociálne najvhodnejšie riešenia v kontexte globalizácie a europeizácie sociálnej politiky. 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;

- garantovanie **udržateľnosti verejných financií**, ktorú nie je možné zabezpečiť výlučne na príjmovej stránke rozpočtov, kde sú len malé rezervy;
- **zmenu 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;
- rast „**intelektuálnej bezpečnosti štátu**“, ktorá je spoločným menovateľom ostatných bezpečností Slovenska – vojenskej, vnútornej, potravinovej, surovínovej, energetickej či informačnej;
- **trvalo udržateľný rast** založený na **ekologizácii spoločnosti**;
- koordinovaný postup pri rokovaní so **zahraničnými investormi**, zvýšenie tlaku na úspešnosť v **exporte**, podpora **domáceho dopytu**;
- priblíženie štátu i Európskej únii občanovi;
- povinnosť/úlohu štátu naďalej ostať **garantom riešenia situácií, keď trhové sily nedokážu efektívne riešiť rozvoj ekonomiky a spoločnosti**;
- **garantovanie právneho štátu**, ako nástroja **vytvárania vhodného podnikateľského prostredia**.

Základné strategické úlohy umožňujúce postupné zvyšovanie „funkčnosti“ štátu (v oblastiach riešených v druhej kapitole)

1. V oblasti zvýšenia kvality právneho rámca verejnej správy a miery vymožitelnosti práva

Znižovanie neprimeranej byrokratickej záťaže občanov a podnikateľov

Odporúčanie: Nástrojom plnenia cieľa bude racionalizácia procesov a procesných postupov pri výkone správy, pri využití informačných a komunikačných technológií, ako aj racionalizácia rozsahu a obsahu existujúcich a pripravovaných právnych noriem (*regulatory impact assessment*). Tá umožní administratívnu dereguláciu, znamenajúcu aj znižovanie tzv. vyvolaných nákladov verejnej správy. Verejná správa bude pri svojom fungovaní brať plný ohľad na to, že každá administratívna regulácia, administratívna povinnosť, znamená pre občanov, podnikateľov a ďalšie subjekty verejnosti priame a nepriame, finančné a nefinančné náklady.

Vytváranie korektného podnikateľského prostredia

Odporúčanie: Razantnejšie a efektívnejšie riešiť pretrvávajúce súčasné negatívne javy v spoločenskom a hospodárskom živote, najmä nízku vymáhateľnosť práva a korupciu. Kvalita štátnych evidencií a činností kontrolných inštitúcií musí dôraznejšie zabezpečovať zlepšovanie korektného podnikateľského prostredia, a zároveň zabezpečiť potrebné finančné zdroje pre verejný rozpočet.

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.

Z pohľadu procesného musia súdy, prokuratúra a polícia systémovými opatreniami v súčinnosti s orgánmi štátnej správy zabezpečiť výrazné zlepšenie situácie v oblasti vymožitelnosti práva.

2. V oblasti optimalizácie organizačnej štruktúry verejnej správy

S cieľom reagovať na územnú fragmentáciu podporiť vybudovanie siete „spoločných obecných úradovní“ a ich vybavenie informačnými a komunikačnými technológiami

Odporúčanie: Vytvoriť základnú sieť komunikácie občan – úrad na lokálnej úrovni. Zmeniť nevhodnú, atomizovanú štruktúru úradov miestnej štátnej správy, čím sa zlepši koordinácia úlohu štátu pri riešení sociálno-ekonomických úloh v území, zvýši sa prehľadnosť štruktúr správy na miestnej úrovni a dosiahnu sa úspory prevádzkových výdavkov úrady.

Postupne racionalizovať organizačnú štruktúru a štýl riadenia ústrednej štátnej správy tak, aby bola pripravená na efektívne riešenie kľúčových otázok vitálneho rozvoja spoločnosti

Odporúčanie: Vytvoriť organizačnú základňu systému strategického plánovania a riadenia v štátnej správe a zaistiť jej previazanosť na systém financovania.

Z pohľadu tvorby verejnej politiky dbať na vzájomnú vecnú, priestorovú a časovú koordináciu odvetvových stratégií a koncepcií, z pohľadu realizácie zvýšiť vnútroštátnu vecnú a organizačnú koordináciu zainteresovaných orgánov verejnej správy. Permanentne skvalitňovať komunikáciu a presadzovať oprávnené záujmy Slovenskej republiky v politických a administratívnych štruktúrach Európskej únie a v bilaterálnych vzťahoch s inými štátnymi a nadnárodnými inštitúciami.

Stabilizovať organizačné štruktúry verejnej správy

Odporúčanie: Pri formulovaní stratégie na najbližších 10 rokov si treba 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 akejkolvek zmene organizačných štruktúr by sa malo pristúpiť len v mimoriadnych odôvodnených situáciách, po zvážení nákladov a úžitkov.

3. V oblasti moderného vládnutia, občianskej spoločnosti, participácie občana na verejnej správe

Podpora aktívnej participácie občanov na diani v spoločnosti a ich zapájanie do riešenia problémov

Odporúčanie: Kľúčovým cieľom bude sústavne motivovať obyvateľstvo k účasti na všetkých voľbách ako prvotný predpoklad fungovania demokracie na miestnej i centrálnej úrovni. 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.

Prechod na „strategické vládnutie“ založené na faktoch

Odporúčanie: Dlhodobý a udržateľný rast Slovenska bude podmienený zásadnou zmenou spôsobu vládnutia. Cieľom je prechod od *politics* k *policy*,¹⁷ základom ktorej je strategické rozhodovanie zamerané na dosahovanie dlhodobých cieľov, založené na faktoch, konzultáciách s nezávislou vedeckou obcou, dotknutými subjektmi, a samozrejme aj na dôslednej implementácii komplexne pripravených rozhodnutí. Nástrojom je zásadne zvýšenie efektívnosti tvorby a implementácie verejnej politiky vrátane vytvorenia kvalitnej a uznávanej inštitucionálnej bázy pre tvorbu verejnej politiky.

4. V oblasti modernizácie verejnej správy

Ekonomizácia verejnej správy

Odporúčanie: V oblasti ekonomizácie verejnej správy je nevyhnutné podľa náročnosti a akútности problematiky neodkladne vykonať reformy (resp. pokračovať v začatých) ekonomických systémov jednotlivých základných odvetví verejného sektora – prioritne zdravotníctva a sociálnej sféry (tieto reformy popisujú samostatné kapitoly Stratégie).

Inštitucionálnym nástrojom ekonomizácie verejnej správy bude vytvorenie (v nadväznosti na uplatnenie aktuálneho účtovníctva) diferencovaného systému „nákladovo-výkonového“ účtovníctva, ktorý dokáže presnejšie definovať nákladovosť a prínosy jednotlivých produktov, resp. činností verejnej správy.

Súbežne je potrebné ďalšie skvalitňovanie systému rozpočtovania (reálne a adekvátne prepracované programové a výkonové rozpočtovanie), spôsobu alokácie zdrojov na jednotlivé aktivity v rámci verejnej správy a previazanosti rozpočtov so strategickými prioritami vlády.

¹⁷ Je symptomatické, že slovenčina má problém rozlišovať tieto dve kategórie.

Špecifickou úlohou je systematicky 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, čo 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 *ex ante* a *ex post* 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

Odporúčanie: Strategickým cieľom informatizácie vo verejnej správe sa musí stať vybudovať *e-government* (ako súčasť *e-governance*), t. j. efektívne fungujúcu elektronickú formu správy verejných vecí.

Naplnenie daného strategického cieľa znamená komplexnú digitalizáciu integrovaných a optimalizovaných procesov: administratívnych, správnych, rozhodovacích, riadiacích a normotvorby v rámci všetkých odvetví a foriem správy (realizácia môže presiahnuť časový horizont roku 2020).

Parciálnym cieľom do roku 2020 je preto 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.

Kľúčovými faktormi dosiahnutia vyššej kvalitatívnej úrovne aplikácie informačných a komunikačných technológií vo verejnej správe sa stanú:

- spoločenská podpora informatizácie,
- koncepčné a systematické formovanie právneho rámca informatizácie,
- integrovaná, bezpečná a dostatočne výkonná infraštruktúra,
- digitalizácia integrovaných a optimalizovaných procesov výkonu správy,
- kompetentnosť ľudí.

Stabilizácia a zvýšenie kvality personálneho vybavenia verejnej správy

Odporúčanie: Vybudovanie integrovanej databázy o personálnej vybavenosti jednotlivých subjektov štátnej správy. Táto databáza umožní získanie a uchovanie relevantných informácií o demografickej a vzdelanostnej štruktúre a ďalších kvalifikačných parametroch zamestnancov v štátnej a verejnej službe sa vytvoria predpoklady na zavedenie systému personálneho plánovania.

Zavedenie jednotného systému riadenia ľudských zdrojov vo verejnej správe. Tento systém musí 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.

Zvýšenie „intelektuálnej bezpečnosti“ ako systematický proces zabezpečovania všetkých funkcií štátu dostatočným počtom odborníkov, garantovaný dobudovaním uceleného systému vzdelávania a ďalšieho vzdelávania pracovníkov všetkých štruktúr verejnej správy, založeného na kvalitnej vedeckovýskumnej základni a plnom využití možností moderných informačných a komunikačných technológií.

Dôsledné presadzovanie preventívnych a represívnych opatrení v boji s korupciou. Na minimalizovanie množstva korupčných príležitostí z pohľadu personálneho je potrebné nastaviť účinný motivačný (vrátane platov), kontrolný i sankčný systém.

Zvyšovanie kvality verejnej správy a verejných služieb

Odporúčanie: Zlepšenie vertikálnej a horizontálnej komunikácie orgánov verejnej správy. Takáto koordinácia vytvorí podmienky na lepšie synergické pôsobenie rôznych štruktúr a foriem verejnej správy pri riešení každodenných životných problémov občanov, ako aj rozvojových zámerov v území.

Diferencované zavedenie systémov riadenia kvality vo všetkých úradoch a zariadeniach verejnej správy. Systémy kvality budú nástrojom racionalizácie administratívnych postupov s cieľom zaistiť ich väčšiu efektivitu a transparentnosť a umožnia minimalizovať byrokratické prvky vo vnútornej činnosti orgánov verejnej správy (organizačný *reengineering* zahŕňajúci preskúmanie súčasných organizačných štruktúr a agend a *redesigning* kompetencií a funkcií).

Komplexnejšie uplatnenie princípu *one stop shops*. 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.

Koprodukcija verejných služieb. 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, spolupracovať s občanom pri produkcii jednotlivých verejných služieb ako rovnocenným partnerom.

Plnšie uplatňovanie štandardov kvality poskytovaných služieb. Tieto štandardy budú obsahovať nielen organizačné, ale aj funkčné ukazovatele, tak aby plne obsiahli celý proces a výsledky poskytovanie služby občanovi.

5. Koordinácia inštitucionálneho zabezpečenia stratégie v oblasti modernizácie štátu

Záverom zdôrazňujeme, že úspešné zvládnutie širokého procesu „modernizácie štátu“ vo viacročnom horizonte znamená potrebu 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.) činnosti verejnej správy na centrálnej úrovni. Na koncepčné riešenie týchto úloh treba vytvoriť aj náležité vedeckovýskumné zázemie, najmä systémovou spolupracou s vedeckou a akademickou obcou.

3. TENDENCIE VO VÝVOJI POLITICKÉHO A PRÁVNEHO SYSTÉMU

Spracovanie stratégie rozvoja Slovenska do roku 2020 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 vhodné riešenie pri vymedzovaní stratégie sa v tejto situácii ukázalo *zistiť/predpovedať budúci vývoj prostredníctvom alternatívnych scenárov a variantov*. Vypracované scenáre a varianty 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 2020 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 spojencom, 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 prehlbovanie 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 sa presadzovať 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 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 prehlbovanie integrácie v Európe, ktorá zahŕňa i vytváranie univerzálnej, jednoduchej bezpečnostnej architektúry a predpoklady pre 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

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.

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 najvyššie 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, legítimny a prínosný spor ideí či politicko-praktických prístupov neohrozoval záujmy štátu. Štát preto musí naďalej optimalizovať mechanizmus spolupráce vládneho a mimovládneho sektora na efektívnejšie dosiahnutie oprávnených a nespochybniteľných 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 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 2020 ostávajú nezmenené základné ciele a záujmy slovenskej zahraničnej politiky – zachovanie územnej celistvosti a bezpečnosti občanov Slovenskej republiky, vytváranie vhodných podmienok na rozvoj trvalo

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.

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 ekonomickú diplomaciu (Balaam a Veseth, 2007; Cohn, 2004; Sobel, 2005) je však nutné sa zameriavať aj na monitorovanie politických súvislostí ekonomického vývoja.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 nad'alej závisieť od úrovne funkčnosti a akčioschopnosti Európskej únie a NATO***. Inými slovami, v období do roku 2020 sú najväčšie predvídateľné riziká spojené s oslabením aktuálnych výhod – teda so stratou postavenia, dynamiky či funkcie – Európskej únie a NATO. 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.

V skúmanom časovom horizonte ostane Európska únia primárnou oblasťou životného záujmu Slovenskej republiky s najbezprostrednejším vplyvom na jej medzinárodné postavenie a kvalitu života jej občanov. Je zrejmé, že bez úspešného presadenia sa Únie vo svetovej ekonomike sa postavenie Slovenskej republiky výrazne skomplikuje. Nie náhodou stratégia Európa 2020 ambiciózne uvádza, že EÚ „*musí zohrávať vedúcu úlohu pri vytváraní budúceho globálneho ekonomického poriadku prostredníctvom G20 a presadzovať európske záujmy prostredníctvom aktívneho využívania všetkých nástrojov, ktoré máme k dispozícii*“ (EC, 2010, s. 24).

³ Ekonomická kríza bude akcelerovať aj kritickú masu politických súvislostí. Bližšie Pantin a Lapkin (2006).

Slovenská republika potrebuje silné inštitúcie a silné pravidlá, ktoré budú spouličovať „európsku agendu“ prispievajúce k tomu, aby Európska únia i NATO⁴ efektívne naplňali 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:

- 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 objektívnych problémov medzi štátmi. To v konkrétnej rovine znamená, že diplomacia medzi európskymi štátmi je okrem iného nahrádzaná aj inými demokratickými technikami a procedúrami, ktoré sa koncentrujú v tzv. verejnej diplomacii. Je v záujme SR uplatňovať a prehlbovať tento trend a prenášať ho i do ďalších oblastí. Na druhej strane však platí, že tento posun je niekedy v rámci Európskej únie spojený s obmedzovaním suverenity – a preto je nutné nesmierne zodpovedne zvažovať každý ďalší integračný krok Únie, aktivity Slovenskej republiky a jej verejnej (neštátnej) diplomacie⁵ v EÚ.

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.

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 rokoch svojej existencie a faktickom skončení studenej vojny. Ako sa má správať v novom svete, kde vznikajú nové partnerstvá – pozri Hamilton a kol. (2009).

⁵ Bližšie pozri Bátora a Hozárová (2010).

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 cielenej 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

Súčasná koncepcia obrany štátu vychádza z predpokladu, že v horizonte do roku 2020 nehrozí v euroatlantickom priestore rozsiahly konvenčný vojenský konflikt. Bezpečnostné prostredie však bude podliehať zmenám, pričom medzi nežiaduce faktory premien môže patriť šírenie zbraní hromadného ničenia,

medzinárodný terorizmus, zlyhávajúce štátov, extrémistické ideológie, spory o strategické suroviny, ale i šírenie pandémie či klimatické zmeny. Napriek tomu, že Slovensko sa musí na prípadné hrozby a rizika takéhoto druhu pripravovať zvyšovaním vlastnej obranyschopnosti a bezpečnosti skvalitňovaním Ozbrojených síl Slovenskej republiky a celého integrovaného bezpečnostného systému SR, najdôležitejšou zárukou obranyschopnosti a bezpečnosti zostáva členstvo v NATO.

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 zmiernení dôsledkov klimatických zmien; že sa znížila možnosť unilaterárnej 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 blízky 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 zblížovanie 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).

Zblížovanie 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 energetickú 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 energeticky 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 energeticky 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 energetickú oblasti bude aj naďalej dôležitou súčasťou energetického dialógu*** s binárnym cieľom: podieľať sa na dialógu vnútri Európskej únie i na formovaní energetickú politiky Únie.

Zvýšenie podielu obnoviteľných zdrojov a energeticky nenáročných technológií v Európskej únii môže viesť k zníženiu tranzitného významu Slovenska.⁶ 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 z hľadiska 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.

⁶ Ide o zníženie objemov prepravovaných energetických médií systémom ropovodov a plynovodov ďalej do Európy. Naopak, prepravné kapacity objemov tovarov po dopravných infraštruktúrach môžu narastať.

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 ekonomicke 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).⁷

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 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**

⁷V 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.

bezpečnosti. Slovenské spravodajské služby musia tiež aktívne spolupracovať s aliančnými spojencami i ostatnými 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 civilizáčnou 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 vo viacerých častiach sveta, resp. zamedzenie prístupu k jej zdrojom.⁸ Takýto stav sa bude zhoršovať aj vplyvom klimatických zmien. V týchto súvislostiach **Slovenská republika môže finančne aj politicky profitovať z pozície štátu disponujúceho dostatkom vodných zdrojov** (rieky a zásoby podzemných vôd), avšak za podmienky ich udržania vo vlastníctve štátu. Pozornosť Slovenska by sa mala preto sústrediť predovšetkým na oblasti, v ktorých možno očakávať záujem o naše vodné zdroje. Globálne klimatické zmeny budú mať vplyv na poľnohospodárstvo a následne aj na zvyšovanie cien potravín. To povedie k prehodnocovaniu množstva pestovaných plodín na výrobu biopalív v prospech plodín pre humánnu výživu.

Ak na záver zhrnieme problematiku zahraničnej politiky Slovenskej republiky a meniaceho sa medzinárodného prostredia, ukazuje sa, že **pre Slovensko nie je nutné v strednodobom horizonte zásadne meniť priority zahraničnej politiky a spôsoby, ako ich dosahovať.** Na zabezpečenie svojich záujmov musí však naďalej upevňovať prirodzené spojenectvá v priestoroch, kam civilizáčne, ekonomicky, politicky, historicky, kultúrne i hodnotovo patrí a kde má väzby.

3.1.2. Vnútročné prostredie a formovanie slovenskej politiky

Základný politický cieľ pre stratégiu vývoja Slovenska v časovom horizonte do roku 2020 je zrejмый – 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

⁸ 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...“

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 vízia 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 scenárov, alebo ich kombináciu.⁹ Pravdepodobnosť ich realizácie závisela tak od medzinárodných aspektov, ako aj od kvality jednotlivých vnútroštátnych politik – hospodárskej, bezpečnostnej, sociálnej, zdravotníckej, vednej a technickej, vzdelanostnej, environmentálnej, regionálnej a od ich vzájomného prepojenia.¹⁰

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

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 vnútro politickej 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 spolupráce v SR z hľadiska možnosti sociálnych konfliktov, národnostných sporov, zmeny hraníc Slovenskej republiky.

¹⁰ Z koncepčného hľadiska nadväzujeme na spracovaný materiál v publikácii *Dlhodobá vízia rozvoja slovenskej spoločnosti* (2008).

štátu sa pri svojich rozhodnutiach bude čoraz častejšie stretávať s problematikou, ktorú predstavuje pôsobenie finančných skupín a ich silnejúca pozícia vplyvajúca na chod štátu. Tento nový faktor sa musí analyzovať a vyhodnotiť v prospech 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 prehľbujúcej 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 prepadu, 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 2020 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 demokratickej 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

Treba zdôrazniť, že **cieľom všetkých variantov riešenia stratégie rozvoja slovenskej spoločnosti 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 osvietenských ideí pokroku, sa v posledných desaťročiach 20. storočia vyčerpal. 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. Hlavnou úlohou do budúcnosti preto zostáva vybudovať funkčnú spoločnosť. Zmeny v 90. rokoch prebehli v rýchлом tempe, podobný proces v západnej Európe, ako sme už spomenuli, trval oveľa dlhšie. Aby bola

¹¹ <http://www.prezident.sk/?spravy-tlacoveho-oddelenia&news_id=9025>.

spoločnosť sociálne súdržná, je nevyhnutné, aby mala silné stredné vrstvy a fungujúci sociálny štát. Dôveru vo verejné autority na Slovensku znižujú predstavy o privátnej akumulácii „sociálneho kapitálu“.

Pre symbolický kapitál, špecifické historické vedomie na Slovensku, platia myšlienky o sebanapĺňajúcom sa proroctve. Ak ľudia definujú situácie ako reálne, sú reálne vo svojich dôsledkoch. Kapitál na Slovensku pri svojej nevyhnutnej snahe o efektívnosť sa spolieha a je udržiavaný pri živote v súčasnosti, paradoxne, špecifickou historickou pamäťou, „symbolickým kapitálom“. 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).

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 zahranično-politické 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.

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 2020 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 heterogénnosti) 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 prehľbovaniu fundamentálnych hodnôt demokracie.

Nielen predchádzajúce parlamentné voľby, ale aj prezidentské voľby v roku 2009, voľby do Európskeho parlamentu a vyšších územných celkov (VÚC) odhalili krízové javy slovenského politického systému. *Voliči sa v čoraz väčšej miere odmietajú aktívne zúčastňovať na volebných rozhodnutiach, 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 týkajúce sa politických elít, 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 závažný zdroj traumatizovania možno považovať nestabilný stranícky systém a jeho zložky – politické strany a hnutia. Medzi negatívne javy politického života v Slovenskej republike patrí *nadradžovanie stranického princípu nad spoločenský princíp.* Tento jav sa zvykne označovať aj slovom partokracia.

Zásadnou modernizáciou by mala prejsť najmä slovenská stranícka 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 straníckej politiky sa začal reálny proces zjednocovania ľavice. Po postupnej ideovej kryštalizácii sa hlási k modernej sociálnodemokratickej orientácii. Táto strana má ambície pôsobiť čo najdlhšie v centre politického diania, a súčasne profilovať ľavicové politické ciele: sociálna solidarita, sociálna spravodlivosť, rovnosť príležitostí. Smer-SD sa však usiluje aj o národný rozmer svojej politiky, čo je pre ľavicové strany neobvyklé. 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 i Strana maďarskej koalície a do určitej miery aj strana

Most-Híd sa považujú za etnické strany konzervatívneho typu, ktoré svoju dominantnú politickú agendu realizujú v priestore riešenia etnických otázok. Úspech strany Sloboda a solidarita v parlamentných voľbách v roku 2010 potvrdzuje nespokojnosť časti voličov s etablovanými stranami.

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 stranícky 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 straníckeho 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 – stranícke 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. Záujmy politických strán o takúto

zmenu by nekopírovali rozdelenie na vládnu koalíciu a opozíciu. Koalícia, ako aj opozícia po voľbách do Národnej rady SR v roku 2006 boli zložené z jednej veľkej, jednej strednej a jednej malej strany a záujem o zmenu nebude zrejme ani po parlamentných voľbách v roku 2010. 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 neznamena 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 zväziť 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 modernizácia 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. I 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 tvorili 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 roztrieštenie 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 vládnujúcich 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 2020 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 zázásemu 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 2020 síce neprinášali okamžité výsledky, ale mohli založiť pozitívne vývojové trendy. Avšak to si bude vyžadovať zo strany politikov aj spoločnosti značnú trpezlivosť.

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

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 ministrom 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 pracovníkov 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 preventívne 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.

pracovnísk 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, zástupcov SAV, vysokých škôl, rezortných výskumných pracovísk a ďalších zainteresovaných účastníkov dňa 26. novembra 2009 v Bratislave, ako súčasť riešenia projektu stratégie rozvoja Slovenska do roku 2020.¹⁴ 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 ciele 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 neoficiálne štvrtého partnera k vláde, odborom a zamestnávateľom.¹⁵

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

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.

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 znalostne sociálnym modelom, keď v nej „majú samostatné inštitucionálne zastúpenie nezávislí odborníci a experti z oblasti vedy a výskumu, univerzít a podobne“ (pozri Aiginger, 2007).

oteplňovania 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 nepociťujú 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 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

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.

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.

Keďže náprava negatívnych účinkov je dlhodobá záležitosť, považujeme za potrebné, aby sa v rámci stratégie rozvoja Slovenska do roku 2020 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 Treba rešpektovať, že časť spoločnosti hľadá vo svojom živote oporu vo viere. 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 cirkví 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 cirkví, 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 napríklad aj Programové vyhlásenie vlády SR zo 4. augusta 2006, v ktorom sa v týchto súvislostiach píše: „*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 verejnosprospešné aktivity cirkví a náboženských spoločností.*“ Viackrát bol deklarovaný záujem vlády zachovať status quo a neotvárať „problémové“ okruhy,

²⁰ Pozri Čikeš (2009), s. 99 – 123. Tiež v prepracovanej knižnej podobe Čikeš (2010). Z historických aspektov pozri Sokolová (2009).

ako sú napríklad registrované partnerstvá či zmluva o výhrade vo svedomí alebo finančná odľuka. Výraznejšia zmena vo vzťahu štátu 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 interupcií 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 všeľudských duchovných hodnôt a v sociálnej oblasti.*“ Po vzniku hospodárskej krízy význam spolupráce štátu a cirkvi pre stratégiu rozvoja slovenskej spoločnosti do roku 2020 ešte vzrástol.

Vedenie štátu, cirkvi a náboženské spoločnosti by sa mali spoločne sústrediť na humanizáciu a demokratizáciu slovenskej spoločnosti. Napríklad na presadzovanie princípu uskutočňovania spravodlivosti, etickú hodnotu mieru, princíp slobody, princíp solidarity – pomoc chudobným a chorým, na toleranciu k iným názorom atď. ***Inšpirujúcimi sú v tomto zmysle pápežské sociálne encykliky, ktorých obsah pomáha vymedziť mravný rozmer štátnej politiky.*** 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 prispôbovať 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, kultúrnej, vzdelávaciej i športovej aktivity, ktoré pozitívne formujú najmä mladú generáciu.

Kultúra a šport

Na rozvoji spoločnosti do roku 2020 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 domácu tvorbu. Treba mať na pamäti, že jazyk a kultúra v tom najširšom zmysle slova sú najvladnejším 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 zmenou ekonomického postavenia niektorých štátov a svetadielov 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

²¹ Pozri *Ekonomika kultúry v Európe*. Štúdiá 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.

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. Cieľ 11: 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.

S rozvojom športu súvisí aj rozpracovanie legislatívy týkajúcej sa migrácie športovcov a funkcionárov, potláčania 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 za dôležité zdôrazniť, že pozitívny vzťah občana k svojmu štátu je podmienený nielen jeho poznaním spoločnosti, ale aj jeho cieľavedomou výchovou k vlastenectvu, tolerancii a lojalite. Vlastenectvom rozumieme pozitívny, uvedomelý aj citovo prejavovaný vzťah k svojmu etniku a k územia – vrátane štátu, v ktorom žije. Toleranciu v našom prípade predstavuje znášateľnosť voči príslušníkom iných etnických spoločenstiev, ktoré žijú v spoločnom štáte, a k ich odlišnému správaniu podmienenému inou kultúrnou tradíciou. 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.

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 prehnannej 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. Podobne vyhrotená situácia vo vzájomných medzištátnych vzťahoch nastala aj v roku 2010 v súvislosti s prijatím zákona o dvojakom občianstve v Maďarskom parlamente a následnou reakciou v Národnej rade SR. Dôležité bude, či sa podarí sformulovať politiku, ktorá dokáže predchádzať vzniku napätia spočívajúceho v citlivých bodoch vzájomných vzťahov a v rámci možností ho zmiernovať. V týchto súvislostiach treba zásadným spôsobom odlišiť 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 uznávaná 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 prítlačivé 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 2020 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

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 komunít 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 komunít na Slovensku na roky 2009 – 2015, t. j. dokumentu, ktorý bude cielene riešiť problematiku znevýhodnených komunít vrátane marginalizovaných komunít. K rómskej problematike pozri *Stratégia rozvoja slovenskej spoločnosti*. Úplná verzia (Podklad pre prvú oponentúru) Bratislava január 2010, s. 373 – 379.

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 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 prílev 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 vysoko-kvalifikovaným 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

²⁴ Uznesenie Európskeho parlamentu z 31. januára 2008 o európskej stratégii riešenia rómskej problematiky. Pozri aj Mattová (2009); Gábor (2009); Dudinská a Dudinský (2009). V týchto súvislostiach dávame do pozornosti zákon Francúzskej republiky č. 32/2005 o sociálnej kohézii. Pozri Arathoon et al. (2005).

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 Konceptiu 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 Konceptii. 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 Konceptiou, čo by prinieslo veľa nežiaducich prvkov na trhu práce, v spoločnosti a spontánny prílev 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 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

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.

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. 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 smelenosť slovenskej spoločnosti môže stať rozhodujúcou pre stabilizáciu štátu.**

Pri upevňovaní a rozvíjaní historického vedomia spoločnosti bude potrebné koncepcie 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 Československa 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 vidaniu, zosilňovaniu dramatickosti mocenského konfliktu sú jadrom negativistického vidania politiky. Posilňovanie úlohy médií v politike môže viesť k bulvarizácii, populizmu a v konečnom dôsledku k mediokracii a k marketingovému chápaniu politiky.

V súvislostiach s odhaľovaním rôznych negatívnych javov v slovenskej spoločnosti treba však plne akceptovať v mediálnom priestore tzv. investigatívnu žurnalistiku podloženú konkrétnymi faktami a dôkazmi. Tak to bolo okrem iného pri známom prípade netransparentného predaja emisií, ktorý sa riešil odvolaním najvyšších štátnych úradníkov. Na druhej strane ale treba rozhodne odmietnuť napríklad mediálny pokus o škandalizovanie vedeckej konferencie ***Slovensko a odkaz novembra 1989*** ešte skôr, než sa začala, a následné odmietnutie písomnej reakcie českého politológa, ktorý na nej vystúpil.²⁶

²⁶ SME, roč. 17, č. 263 z 13. 11. 2009, s. 28. Morvay, P.: November podľa Fica. Slovo, č. 45 z 2. 12. 2009, s. 34. Text je reakciou na komentár P. Morvaya, ktorý vyšiel v denníku SME. Odborná aj širšia verejnosť sa mohla zoznámiť s obsahom jednotlivých vystúpení na konferencii Slovensko a odkaz Novembra '89 z televízneho záznamu vysielaného v nočných hodinách z 13. na 14. novembra 2009. Odborným garantom konferencie bol ÚPV SAV.

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 prepojení 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 cielenými 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 2020 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 nespoplatneného 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 2020 atraktívnou krajinou pre svojich občanov, aby bola znalostnou spoločnosťou a umožňovala prácu vykonávanú doma, zabezpečila vytváranie virtuálnych firiem a ďalších foriem moderných ekonomických aktivít.

3.2. Stratégia v tendencii vývoja právneho poriadku Slovenskej republiky a jej priority

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 sklzávala po tom, ako rovnako nebadane a postupne narastal časový odstup od kľúčových dejinných udalostí, ktoré podmienujú 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 v 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 koncepčne 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 flexibilitate 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 vynúiteľné, 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 nekonceptnej 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 týmto spôsobom často 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 výpovednú hodnotu dôvodovej správy, ktorá zostáva nezmenená. V zahraničných úpravách poznáme povinnosť, aby pozmeňovacie návrhy k vládnomu návrhu zákona boli zapracované do dôvodovej správy (napr. čl. 74, ods. 4 Ústavy Gréckej republiky).

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 doplnujúce 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 vyžiadať 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.

Tu treba pripomenúť, že dodržiavanie rokovacieho poriadku upraveného zákonom č. 350/1996 Z. z. v znení neskorších predpisov, ako aj legislatívnych pravidiel podlieha samokontrole NR SR a jeho dodržiavanie závisí predovšetkým od vyspelosti právneho vedomia. Problematiku nerieši ani suspenzívne veto prezidenta, ktoré sa zameriava na vecný obsah zákona, i keď jeho pripomienky môžu byť ovplyvnené nesprávnym legislatívnym postupom.

V počiatkoch prestavby právneho poriadku po roku 1989 boli pochopiteľné časté novelizácie právnych predpisov vzhľadom na to, že prišlo k zásadnej zmene politického režimu.

V súčasnosti však treba v tvorbe legislatívy uplatňovať premyslenú koncepciu, zohľadniť názory odbornej verejnosti a obmedziť neohraničený lobizmus a partokraciu.

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 dopĺňajúci 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 postmodernity v práve. V Slovenskej republike súčasne platia prinajmenej tri právne poriadky, adresátmi 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: po prvé, či právo EÚ má prednosť aj pred Ústavou SR, a po druhé, čo je titulom platnosti práva EÚ v Slovenskej republike. K obdobným situáciám dochádza vo vzťahoch väčšiny členských štátov s Európskou úniou.

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 k Európskej únii, ktorej sme členom, riešiť v osobitnej časti (napríklad ústava Rakúska a Francúzska); pri prednosti európskeho práva upraviť spôsob reakcie na návrh všeobecne záväzného aktu EÚ, ktorý by nebol v súlade s ústavou; do ústavy včleniť základné ustanovenia o voľbách do EÚ – podrobnosti ponechať na zákon; ústavne upraviť príslušnosť vlády a parlamentu na spoluúčasť Slovenskej republiky pri menovaní členov do orgánov EÚ (Komisia, Účtovný dvor, súdne orgány EÚ, správa investičnej banky a pod.); čl. 120, ods. 2 Ústavy SR bol koncipovaný v podmienkach prístupovej zmluvy, pri každom rozšírení kompetencií EÚ podľa čl. 352 Lisabonskej zmluvy prijať ustanovenie 3/5 väčšinou, podľa ktorého zástupca SR bude týmto uznesením zaviazaný v rokovaniach orgánov EÚ (zabráni tak napríklad prevzatiu kompetencií v oblasti daní, trestného zákona práva a pod.);

- *kompatibilitu ústavy* (nepripustenie nepriamych noviel, zmeny, resp. doplnky riešiť priamo v texte ústavy, pokiaľ ústava nepripúšťa úpravu osobitným ústavným zákonom);
- *zákaz zmeny ústavy v podstatných náležitostiach demokratického právneho štátu* (v pôsobnosti ústavného súdu by sa zabezpečila zvýšená ochrana ústavnosti pri ochrane základov demokratickej spoločnosti);
- *generálnu klauzulu samostatnej pôsobnosti obce* (stabilizácia pôsobnosti vo výkone verejnej správy);
- *pôsobnosti prezidenta vzhľadom na jeho priamu voľbu* (jeho zaradenie do osobitnej hlavy); v prípade, že parlament nebude rešpektovať výsledky platného referenda, priznať prezidentovi právo rozpustiť parlament; precizovať ustanovenie čl. 101, ods. 1 Ústavy SR o povinnosti prezidenta zabezpečovať riadny chod ústavných orgánov; priznať prezidentovi právo požiadať pred podpisom už schváleného zákona ústavný súd o preskúmanie jeho súlade s ústavou;
- *obmedzenia poslaneckej imunity* (minimálne vypustiť imunitu za priestupky);
- *vyprofilovanie problematiky vo veci celoštátneho referenda* (odstrániť jeho obsahové problémy a vzťah k parlamentu); ide najmä o odstránenie pochybností o účinnosti priamej demokracie v prípade, ak parlament neprijme – vzhľadom na zákaz imperatívneho mandátu – opatrenie, ktoré je na základe platného referenda záväzná; v rozpore s priamou demokraciou je i ustanovenie o oprávnení parlamentu zrušiť platné referendum po troch rokoch ústavným zákonom;
- *zakotvenie organických zákonov* (nadpolovičná väčšina všetkých poslancov na ich prijatie – napríklad finančné zákony), bližšie napríklad ústava Francúzska;
- *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 – ústava bola prijatá ešte za existencie ČSFR).

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. Taktiež treba uviesť, že v ústave chýba ustanovenie o možnosti rozpustiť parlament z vôle poslancov pred uplynutím funkčného obdobia, na ktoré bola NR SR zvolená. V ústave chýba ustanovenie o autentickom výklade zákona, ktorý zvyčajne prináleží zákonodarnej moci.

Za prioritné úpravy možno považovať nepripustenie nepriamych noviel ústavy, úpravu vzťahov k EÚ po vstupe do EÚ, novelizovanie ustanovenia 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 deľbu kompetencií medzi štátnou správou a územnou samosprávou. Analyticky by sa malo 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 variabilnosť verejných politik 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).

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 aj v oblasti bývania, zdravotníctva či v prístupe k niektorým službám, a to na základe príslušnosti k pohlaviu, na rasovom základe alebo na 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 zákona²⁷ a ďalšej antidiskriminačnej legislatívy, ako i po rozhodnutí Ústavného súdu SR z roku 2005²⁸ ustálil pojem *dočasné vyrovnávacie opatrenie*.

Dočasné vyrovnávacie opatrenia sú často zamieňané s pojmom *pozitívna diskriminácia*. Podľa niektorých komentátorov medzinárodných ľudsko-právnych 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 pozitívna diskriminácia je dokonca považovaný za nelogický. Diskriminácia sa totiž používa 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,²⁹ v ktorom sa uvádza: „*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*

²⁷ Zákon č. 365/2004 Z. z. o rovnakom zaobchádzaní v niektorých oblastiach a o ochrane pred diskrimináciou (antidiskriminačný zákon) § 8 ods. 8.

²⁸ 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 predtým 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*.

²⁹ PL.ÚS 8/04-202, zákon č. 539/2005 Z. z.

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 zvyhodňovali 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. Súčasný 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.³⁰

³⁰ 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: Zabezpečenie úplnej rovnosti v praxi nebráni zásada rovnakého zaobchádzania žiadnemu členskému štátu*

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 na podnikanie a vymáhateľnosť práva

Prehľadnosť a zrozumiteľnosť právnych úprav je v súčasnosti málo vyhovujúca. Vo veľkej miere 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 nekonšepčnej 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 napríklad 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.

zachovávať alebo prijímať osobitné opatrenia na predchádzanie nevýhodám súvisiacim s rasou alebo etnickým pôvodom a na 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

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.

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, prameniáciach 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 pocitovaných tak občianskou spoločnosťou, ako aj podnikateľskou sférou, je neuspokojivá vymáhateľnosť práva, ktorou rozumieme tak 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 vyvstávajúcich 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 želateľné, 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 k 1. januáru 2008 pri zabezpečovacom prevode práva.

S tým súvisí aj volanie podnikateľskej praxe po zlepšení postavenia veriteľa voči dlžníkovi aj v špecifických procesných situáciách, akými sú konkurz a reštrukturalizácia či exekúcia vrátane posilnenia a zrealnenia dozorovacej funkcie súdov tak, aby tieto konania viedli k naplneniu ich cieľa, teda k – hoci iba čiastočnému – uspokojeniu veriteľa, a nie k neúčelnému mŕňaniu prostriedkov dlžníkovho majetku, alebo dokonca k páchaniu ďalšej trestnej činnosti proti záujmom veriteľov, prípadne iba niektorých veriteľov.

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.

Ako slabý, nezriedka iba formálny, sa javí príspevok orgánov činných v trestnom konaní k odhaľovaniu a potieraniu trestných činov, ku ktorým dochádza vo vzťahoch medzi podnikateľmi. Na jednej strane často iba formálny prístup k aplikácii relevantných právnych noriem bez badateľnejšej snahy o dôsledné objasnenie skutkového stavu a identifikáciu príľahavej právnej kvalifikácie, prejavujúci sa odmietnutím orgánov činných v trestnom konaní konať. Na strane druhej, veľmi malá ochota – najmä orgánov nachádzajúcich sa na nižších úrovniach hierarchie orgánov činných v trestnom konaní – prehodnocovať svoje, niekedy zjavne nesprávne, stanoviská a z toho vyplývajúca nutnosť siahť k opakovanému využívaniu opravných prostriedkov s cieľom dosiahnuť nápravu na vyšších úrovniach tejto hierarchie. Smery k zlepšeniu situácie v tejto oblasti vidíme jednoznačne v skvalitnení odbornej prípravy pracovníkov orgánov činných v trestnom konaní a v zdynamizovaní systému komunikácie (horizontálnej i vertikálnej) medzi orgánmi činnými v trestnom konaní.

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, prejednávacia 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, pretrvávajúť, či dokonca narastať, 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.

Trestné právo

V širokej odbornej verejnosti už dlhý čas rezonuje myšlienka zavedenia trestnej zodpovednosti právnických osôb. Od 1. septembra 2010 má byť účinná novela Trestných kódexov, ktorá ustanovuje trestnú zodpovednosť právnických osôb. Z hľadiska celkovej analýzy a komparácie tejto problematiky pripravená novela nerieši trestnú zodpovednosť právnických osôb v pravom zmysle a poňatí trestnej zodpovednosti. Nerieši ani záväzok Slovenskej republiky v boji proti úplatkárstvu, ku ktorému sa zaviazala v roku 1999. Novela sa javí ako nedostatočná, skôr len ako snaha formálne vyhovieť požiadavkám napríklad Organizácie pre hospodársku spoluprácu a rozvoj.

Novela zavádza tzv. nepravú trestnú zodpovednosť právnických osôb, čo znamená, že formálnoprávne trestná zodpovednosť právnických osôb síce nie je vyjadrená a trestne zodpovedné sú len fyzické osoby konajúce v mene právnickej

osoby, ale zákon súčasne umožňuje právnickým osobám v trestnom konaní uložiť niektoré trestnoprávne sankcie. V danej podobe môže viesť k zneužívaniu tohto inštitútu, alebo naopak k alibistickému opomínaniu tohto inštitútu.

V rámci skvalitnenia a účinného fungovania trestnej zodpovednosti právnických osôb by bolo žiaduce pristúpiť k pravej trestnej zodpovednosti právnických osôb. Takáto úprava zavádza priamo v trestnom zákone zodpovednosť právnických osôb (nie cez trestné stíhanie fyzickej osoby), teda právnické osoby sú zodpovedné za užší či širší okruh trestných činov a právnickej osobe možno uložiť trestnoprávne sankcie. Pravá trestná zodpovednosť právnických osôb je zaužívaným inštitútom anglosaského systému práva a bola zakotvená vo viacerých štátoch prislúchajúcich ku kontinentálnemu typu právnej kultúry, napríklad v Holandsku, vo Francúzsku, v Portugalsku. Pravá trestná zodpovednosť je vzhľadom na celkovú globálnu situáciu právno-historickou nevyhnutnosťou. Na takýto krok sa treba náležite pripraviť, a to kvalitnou, premyslenou právnou úpravou zohľadňujúcou väzby medzi jednotlivými právnymi odvetviami i celkové spoločenské podmienky a poznatky mimoprávných vied.

Trestnú zodpovednosť právnických osôb je potrebné pripraviť v kooperácii s odborníkmi na obchodné, občianske, pracovné, správne, finančné, ústavné a medzinárodné právo, ale aj s odborníkmi z mimoprávných vedných oblastí, najmä ekonomických a environmentálnych.

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, tentoraz 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 podpore z verejných zdrojov tešiť 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 napríklad 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 oboma 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 zmietaných 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, keby v dôsledku nej 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 ponúkajúceho 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 štruktúrne 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 dosah 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 (vzhl'adom 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 zabezpečovaní 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 ostražitá ohľadne dôsledného uplatňovania princípu subsidiarity. Je totiž zrejme, 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) zabraňujúcich 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. Zmluvnoprávny základ EÚ od nadobudnutia Maastrichtskej zmluvy stála na troch pilieroch, konkrétne na inštitútoch Európskych spoločenstiev, 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.³¹

V nadväznosti na uvedené by sa Slovenská republika mala v najbližšom období vyrovnáť s ukončením platnosti jednotlivých medzinárodných zmlúv, ktoré boli uzavreté medzi členskými štátmi najmä v oblasti policajnej a súdnej spolupráce v trestných veciach. Ich platnosť bude potrebné náležitým spôsobom postupne ukončiť. Taktiež bude nevyhnutné prispôsobiť 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 Súdny dvorom Európskej únie).

³¹ Ako príklad je tu možné poukázať na transformáciu Dohovoru o Europole do podoby Rozhodnutia Rady o zriadení Európskeho policajného úradu.

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.

Sprehľadnenie 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 spriehľadňuje 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 jednomyselnosti, 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 jednomyselnosti, 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 zákonných 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 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 Súdny dvor Európskej únie. Na uplatnenie finančných sankcií zo strany Súdneho 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 povinnosti 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 trojpredsedníctva 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 dvor 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 to 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 zadefinovanie 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 legitimacy. 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 (EP). 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 legitimacy 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 veľa-krát 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.

ZÁVERY

Za základné hodnotové priority v oblasti politiky Slovenskej republiky 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.

Hlavné ciele v zahraničnej politike:

- ***Posilňovať konsenzus vo vnútri slovenskej spoločnosti, týkajúci sa zahraničnej politiky SR***

Odporúčanie: Usilovať sa o to, aby zahraničná politika Slovenska sa opierala o súhlas väčšiny obyvateľstva a pokiaľ možno i o dohody vlády s parlamentnou opozíciou.

- ***Všestranne sa usilovať o formovanie takého bezpečnostného prostredia, ktoré by zodpovedalo záujmom Slovenska***

Odporúčanie: V duchu stratégie Európskej únie uskutočňovať zahraničnú politiku Slovenska tak, aby pomáhala 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. Vypracovať stratégiu zameranú na efektívne prepájanie existujúcich medzinárodných bezpečnostných a ekonomických inštitúcií, ako aj vytváranie nových, pružných inštitúcií, ktoré by zodpovedali potrebám 21. storočia.

- ***Udržať hodnotovú kontinuitu zahraničnej politiky Slovenskej republiky***

Odporúčanie: 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. Dbáť o dialóg kultúr, podporovať dohody o medzinárodnej ochrane životného prostredia a prehľbovanie funkčnej vzdelávacej a hospodárskej pomoci najchudobnejším štátom.

- ***Prihlásiť sa k politike globálneho jadrového odzbrojenia***

Odporúčanie: Podporovať iniciatívy smerujúce k celosvetovému jadrovému odzbrojeniu, ktoré v súčasnosti navrhuje prezident USA. Presadzovať politiku znižovania vojenských výdavkov vo svete.

- ***Posilňovať úlohu Slovenska v Európskej únii***

Odporúčanie: Európska únia zostáva základným prostredím, v ktorom sa odohráva život Slovenska. Preto Slovensko musí byť dobrým tímovým hráčom v Európskej únii, a zároveň dbať na svoje záujmy a presadzovať ich v jednotlivých

regionálnych smerovaniach politik Únie. 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.

- **Prispievať k rozvoju NATO**

Odporúčanie: 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. 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.

- **Posilňovať boj proti terorizmu a medzinárodnej kriminalite**

Odporúčanie: 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.

- **Zvýšiť dôraz na ekonomickú diplomaciu**

Odporúčanie: Pripraviť koncepciu rozvoja ekonomickej diplomacie Slovenska. Zahraničná politika musí viac prispievať k hospodárskej dynamike a rastu životnej úrovne obyvateľstva. V duchu stratégie Európa 2020 „pracovať na posilnení Transatlantickej hospodárskej rady s USA, hospodárskeho dialógu na vysokej úrovni s Čínou a prehĺbiť vzťahy s Japonskom a Ruskom“,³² ale i s Indiou, Brazíliou a ďalšími rodiacimi sa ekonomickými mocnosťami.

- **Energetická bezpečnosť musí byť prioritou**

Odporúčanie: 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*³³ a neustále ho aktualizovať.

- **Posilniť diplomatické a propagandistické aktivity smerujúce proti zmenám hraníc**

Odporúčanie: 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.

³² Európa 2020. Stratégia na zabezpečenie inteligentného, udržateľného a inkluzívneho rastu, s. 25.

³³ Uplný text dokumentu schváleného vládou SR 15.10.2008 pozri <www.economy.gov.sk>.

- **Posilňovanie politiky dobrých susedských vzťahov**

Odporúčanie: 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.

Hlavné ciele v domácej politike:

- **Koncepcne prepracovať imigračnú politiku Slovenskej republiky**

Odporúčanie: Prehodnotiť slovenskú imigračnú politiku, zároveň sa podieľať 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. Do prípravy novej koncepcie je nutné zapojiť vedeckú a kultúrnu komunitu, cirkvi, občianske organizácie, ktoré by následne napomáhali integráciu imigrantov do slovenskej spoločnosti. Posilniť boj s nelegálnou migráciou a aktívne čeliť hrozbe militantného moslimského radikalizmu. Rast migrácie nesmie viesť k oslabovaniu autority inštitúcií štátu. Pravidelne treba prerokúvať plnenie *Koncepcie integrácie cudzincov v Slovenskej republike* a podľa potreby ju aktualizovať.

- **Vyhodnotiť demografické trendy v slovenskej spoločnosti**

Odporúčanie: Pružne reagovať na meniacu sa demografickú situáciu novou legislatívou, podporou želaných trendov demografického vývoja. Nevyhnutné je vypracovať novú prenatálnu stratégiu.

- **Posilňovať vzájomnú dôveru verejnosti a politických elít**

Odporúčanie: 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.

- **Posilňovať postavenie verejnoprávnych médií**

Odporúčanie: Prehľbovať demokratické prostredie upevňovaním postavenia verejnoprávnych 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.

- **Posilniť boj proti korupcii a klientelizmu**

Odporúčanie: Najnebezpečnejšiu náказu politickej kultúry postsocialistických štátov predstavujú korupcia a klientelizmus. Je nevyhnutné posilňovať boj proti

týmto javom a kriminalite všeobecne, a to tak proti domácej, ako i proti medzinárodným mafiám pôsobiacim na Slovensku. Dôvera v právny poriadok je predpokladom dôvery medzi verejnosťou a politickou elitou.

- ***Aktívnejšie posilňovať trendy k národnostnej tolerancii a pocitu spolupatričnosti***

Odporúčanie: Najcitlivejším z hľadiska krízy demokratickej politickej kultúry by mohol byť posun vo význame národnostného ohniska pred sociálne témy a pred témy týkajúce sa slobody. Treba vypracovať koncepciu vlasteneckej výchovy a posilňovania historického vedomia, prehĺbovať vedomie občianskej spolupatričnosti a pocitu euroobčianstva. Základným cieľom národnostnej politiky je integrácia príslušníkov národnostných menšín do občianskej spoločnosti.

- ***Hľadať cesty k rozvoju rómskej samosprávy***

Odporúčanie: Pri úsilí o väčšiu integráciu rómskeho obyvateľstva do slovenskej spoločnosti viac využívať rómske organizácie, cirkvi a občianske združenia.

- ***Stabilizovať volebný systém***

Odporúčanie: 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.

- ***Vyhodnotiť efektívnosť súčasného usporiadania VÚC***

Odporúčanie: 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.

- ***Novým spôsobom chápať a posilniť úlohu tripartity***

Odporúčanie: 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.

- ***Zvážiť zmenu financovania cirkví na Slovensku***

Odporúčanie: Otvoriť diskusiu s cirkvami a verejnosťou o prechode na nový model financovania cirkví a náboženských spoločností.

- ***Zvýšiť úlohu štátu v rozvoji športu***

Odporúčanie: Vypracovať koncepciu štátnej politiky v oblasti športu a telesnej kultúry, zvlášť s ohľadom na podporu zdravia verejnosti a štátnej reprezentácie.

Hlavné ciele v právnom poriadku:

Za prioritnú a naprieč jednotlivých odvetví právneho poriadku prítomnú požiadavku považujeme *prehľadnosť a zrozumiteľnosť 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 3.1

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) Motivačné 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)

4. STRATÉGIA ROZVOJA SLOVENSKEHO HOSPODÁRSTVA

Na poznanie budúcnosti by ľudia potrebovali vybájený kameň mudrcov. Predsa len, ako poznamenal sociológ, ktorého nemožno podozrievať zo sympatií k sociálnemu inžinierstvu, „predjímať budúcnosť (čiže myslieť anticipatívne) treba. Ten, kto nedomýšľa 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 buď k nemu približovať, alebo od neho vzdiaľovať. 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 rozvoja slovenskej spoločnosti (Šikula a kol., 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 sociálno-ekonomického rozvoja.

V etape zrelej industriálnej spoločnosti, v ktorej sa nachádza súčasné Slovensko, zostáva hlavným – z hľadiska tvorby zdrojov, zamestnanosti i zapojenia do medzinárodnej del'by práce – vedúcim odvetvím ekonomiky priemysel nielen vlastnými výkonmi, ale aj uplatnením princípov jeho fungovania v celom rade iných odvetví. Atribút *zrelej* industriálnej spoločnosti zahrnujúci posun k jej postindustriálnej vývojovej etape možno (pri zjednodušujúcej, no v národohospodárskej časti stratégie prípustnej redukcii pohľadu na jeho ekonomické aspekty) charakterizovať v týchto bodoch. *Po prvé*, v ekonomike s vysokou úrovňou tvorby HDP dochádza k postupnej zmene samotných princípov fungovania priemyslu spočívajúcej v prechode od mechanizácie k automatizácii výroby sporej s využívaním IKT. *Po druhé*, vo faktoroch hospodárskeho rastu sa zväčšuje význam vedecko-technického pokroku viazaného na tvorbu a využívanie ľudského kapitálu i vedeckých poznatkov. *Po tretie*, rýchlo sa rozvíjajú odvetvia služieb, ktoré sa stávajú hybnou silou rozvoja priemyslu a iných priemyselne vykonávaných aktivít. *Po štvrté*, hospodársky rast sa začína chápať a realizovať ako udržateľný rast. *Po piate*, zmeny štruktúry potrieb umožňujú rast kvality

života, čo sa prejavuje aj v tom, že v spotrebe narastá podiel služieb vrátane služieb spojených s vkladmi do ľudského kapitálu a jeho udržiavania. Uvedené procesy sú hlavnými smermi štruktúrnych zmien spojených s prechodom od zrelej industriálnej k postindustriálnej ekonomike.¹

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. Uskutočnenie tejto na prvý pohľad iba kvantitatívnej, no z hľadiska spôsobov i výsledkov riešenia aj kvalitatívnej konvergenčnej úlohy bude veľmi obťažné napriek tomu, že Svetová banka už v roku 2008 zaradila Slovensko medzi ekonomicky rozvinuté krajiny. V skutočnosti sa totiž SR dostala len do postavenia najchudobnejšej spomedzi bohatých krajín.

Pri výklade konvergenčnej stratégie sa najprv venuje pozornosť krízovej situácii vo svetovom hospodárstve a s ňou spojeným (skôr odhaleným než vyvolaným) problémom nestability v eurozóne, ku ktorým treba prizerať aj v úvahe o budúcnosti slovenského hospodárstva. V nadväznosti na to sa stanovuje konvergenčná úloha Slovenska do roku 2020 podľa zistenia východiskovej úrovne rozvoja a historicky overených možností jej plnenia. Vzhľadom na začlenenosť hospodárskeho rastu v celkovom rozvoji spoločnosti sa jeho ciele posudzujú v rámci širšieho vejára cieľov, a to aj z hľadiska verejných financií a ich pokrízovej konsolidácie. Následné skúmanie štruktúrnych zmien spojených s prechodom od zrelej industriálnej k postindustriálnej spoločnosti je obsahom analýzy očakávaných trendov na trhu práce aj v rozvoji zahraničím kontrolovaného i domáceho podnikateľského sektora spolu s pohľadmi na formovanie vybraných segmentov budúceho trhu.

Vzhľadom na veľkú neurčitosť budúcich zmien vo vonkajšom prostredí, ale aj vo formovaní vnútorných podmienok vývoja hospodárstva treba uvažovať o jeho variantných scenároch. Nechápeme ich ako rozdielne vývojové trendy v ich komplexnej štruktúre – tak ako sa s tým stretávame pri „modelovaní“ rôznych pesimistických, optimistických či realistických scenárov – ale skôr ako náčrt odlišných dôsledkov riešenia kľúčových situácií či momentov rozvoja.

Aj pre túto národohospodársky orientovanú kapitolu platí v úvode k celej Stratégii vyslovené konštatovanie, že medzi jej závermi a prioritami dokumentu Európa 2020 (EC, 2010) jestvuje zásadná zhoda. Je prirodzené, že aj tu sa

¹ Na charakteristiku uvedených štruktúrnych zmien sme získali podnety v: Aron (1964); Bell (1974); Dahrendorf (1991).

o úlohách vytýčených v stratégii Európa 2020 uvažuje z hľadiska konkrétnych podmienok a možností ich realizácie na Slovensku.

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 všímajú iné kapitoly Stratégie. Skĺbenie uvedených aspektov do celostného inštitucionálneho konceptu, ktoré je úlohou budúceho desaťročia, sa nepochybné 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 externalít... neobmedzujú súťaž, ak sú zamerané na posilnenie zmeny a rastu, na podporu iniciatív 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 autority 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 napr 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 regulácia²) 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 zostávali 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 3,0 % v roku 2008 a v roku 2009 prešlo dokonca do záporných čísel, keď globálna ekonomika klesla o 0,6 %. Najmä vďaka oživeniu svetového obchodu očakáva MMF v rokoch 2010 a 2011 rast svetovej ekonomiky o viac než 4 %, čo bude sprevádzané miernym zvýšením inflácie.

Reprezentatívny *indikátor svetovej ekonomickej klímy* sa v prvom štvrtroku 2009 po prepade v priebehu roka 2008 ešte viac zhoršil.³ V druhom štvrtroku 2009 však došlo k obratu, indikátor prvýkrát od jesene 2007 vzrástol a zlepšoval sa aj v ďalšom období, pričom motorom globálneho oživenia je ázijský región. Očakávania na nadchádzajúcich šesť mesiacov sú naďalej pozitívne, avšak spojené s vysokými rizikami. *Indikátor ekonomickej klímy pre eurozónu* sa od začiatku roka 2009 síce tiež zlepšoval, avšak hospodárska situácia v menovej únii stále nie je uspokojivá. Očakávania na najbližších šesť mesiacov sú mierne pozitívne (Grécko je jedinou krajinou, kde sa očakáva zhoršenie ekonomickej situácie), i keď v porovnaní so začiatkom roka poklesli.

Vzhľadom na značný pokles inflácie a na zhoršenie konjunktúry sa po prepuknutí krízy potvrdili očakávania, že ECB (podobne ako FRS a ďalšie *centrálne*

² 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“.

³ Tento indikátor (spolu s ďalšími indikátormi) konštruje od roku 1981 mníchovský Ifo inštitút spolu s ďalšími renomovanými inštitúciami.

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 agregátne dopyt. Na druhej strane, opatrenia na podporu agregátneho dopytu, napríklad formou pomoci majiteľom domov, a stabilizáciu trhu s bytmi, môžu priaznivo ovplyvňovať ozdravenie finančných inštitúcií.

Jedným z najväčších ekonomických problémov, v eurozóne prioritným, sa stávajú deficity verejných financií a vysoké verejné dlhy. 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.

Turbulencie na finančných trhoch a svetová ekonomická recesia sa odzrkadlili vo **vývoji hlavných svetových mien**. Napriek globálnej finančnej kríze hlavné svetové regióny zatiaľ neboli postihnuté menovými krízami. Americký dolár sa nachádza blízko svojej rovnovážnej úrovne. Nadhodnotenie eura sa zredukovalo výrazným znehodnotením jeho výmenného kurzu voči USD v prvom polroku 2010 v dôsledku neistoty týkajúcej sa schopnosti niektorých členov eurozóny splácať svoje záväzky. Ďalší vývoj kurzu USD/EUR bude závisieť aj od nasledujúcich krokov európskych inštitúcií pri riešení zásadných problémov fungovania eurozóny, najmä vo fiškálnej oblasti.

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 štvrťroku 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 „ničnerobenia“.

Koncom leta 2009 začali hlavné konjunktúrne indikátory naznačovať stabilizáciu svetového hospodárstva. Objem svetového obchodu začal opäť rásť a mierne sa zlepšila i situácia na finančných trhoch. Za celý rok zaznamenala eurozóna pokles o 4,1 %, zatiaľ čo americká ekonomika o 2,4 %. Podľa prognózy OECD z mája 2010 by mali Spojené štáty v tomto i v nasledujúcom roku vykázať hospodársky rast vo výške 3,2 %, eurozóna 1,2 % v roku 2010 a 1,8 % v roku 2011. Medzinárodný menový fond je vo svojej prognóze z apríla 2010 o niečo pesimistickejší, keď v roku 2011 predpokladá rast americkej ekonomiky na úrovni 2,6 % a v prípade eurozóny 1,5 %.

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 na ekonomiku vplývať negatívne, ak by sa uplatňovali dlhší čas. Hoci hospodárstvo EÚ sa pomaly dostáva z najhlbšej a najdlhšej recesie v histórii EÚ, negatívne dôsledky 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 vplyv 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 20. storočia* 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. Namiesto rôznych menových blokov, ktoré po páde zlatého štandardu ďalej 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 určité skúsenosti s protikrízovou a stabilizačnou politikou, čo kontrastuje s politikou „ničnerobenia“ uplatňovanou vo viacerých krajinách v 30. rokoch dvadsiateho 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.

Podľa J. Stiglitzu stroskotala idea samoregulácie trhov založená na predstave, že trhy korigujú samy seba, sú efektívne a prospešné verejným záujmom. Neoliberalný trhový fundamentalizmus nie je podopretý ani ekonomickou 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.

4.1.2. Európsky integračný proces a jeho vplyv na Slovensko

Svetová finančná kríza a hospodárska recesia zasiahli v plnej sile aj EÚ a stávajú sa pre ňu (a osobitne pre eurozónu) nesmierne náročným testom. V dôsledku globálnej krízy sa zahraničný i domáci dopyt znížili, priemyselná

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 % (pozri Potter, 1974).

a stavebná produkcia sa prepadli, hospodársky rast EÚ sa rapídne spomalil, nezamestnanosť aj napriek pomalému oživovaniu ekonomiky stále rastie, situácia vo verejných financiách sa zhoršuje a neudržateľné verejné dlhy niektorých členských štátov eurozóny vytvárajú tlak na jednotnú menu.⁵ Európska únia v boji proti kríze v plnej miere využila tak expanzívnu a proticyklickú fiškálnu politiku, ako aj redukciu úrokových sadzieb na historické minimum a poskytovanie rozsiahlej likvidity finančnému sektoru. 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 zvýrazňuje i viaceré jeho nedostatky. Možno medzi ne zaradiť najmä asymetrickú štruktúru eurozóny s jednou menovou politikou a šestnástimi fiškálnymi politikami, slabú vymožitelnosť Paktu stability a rastu (PSR), ako aj absenciu koordinácie hospodárskych politík spôsobujúcu rozdiely v hospodárskych cykloch krajín. 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 relatívne dobré rozpočtové pozície v čase pred krízou, čo vytvorilo pre viaceré krajiny – vrátane Slovenska – väčší manévrovací priestor.

Svetová kríza odhaľuje, že spoločná mena a jednotná menová politika ECB samy osebe nepostačujú 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 zrýchliť a zefektívniť rozhodovací proces, posilňovať jednotný trh s vyhnutím sa protekcionizmu, realizovať štrukturálne reformy, vytvoriť, resp. zdokonaľiť mechanizmy potrebné v krízových časoch vrátane zlepšenia koordinácie hospodárskych politík. **Pre EÚ by mala byť práve kríza príležitosťou a katalyzátorom uskutočnenia zásadných zdokonalení svojho fungovania, ktoré by prispeli k upevneniu jej momentálne oslabeného postavenia v globálnom meradle.** Tomu by mala napomôcť i nová stratégia Európa 2020 (EC, 2010), čo je však možné len za predpokladu vyhnutia sa chybám, k akým došlo v prípade Lisabonskej stratégie. Tá totiž doplatila na nerealistické ciele, pasivitu členských štátov, nedostatočné monitorovanie plnenia národných reformných programov a slabé vymáhacie mechanizmy.

⁵ V apríli 2010 dosiahla miera nezamestnanosti v EÚ 9,7 %, v eurozóne dokonca 10,1 %, čo je najviac od zavedenia eura. Priemerný deficit verejných financií bol v roku 2009 v EÚ na úrovni 6,8 % HDP a priemerný verejný dlh 73,6 % HDP.

*Slovensko by malo na európskej pôde podporovať skôr hľadanie systémových riešení hospodárskych problémov EÚ,*⁶ ktoré by mali dlhodobé pozitívne účinky na jej členskú ekonomiku, 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.

Medzi priority EÚ by malo rozhodne patriť vytvorenie stabilného finančného sektora schopného financovať reálne hospodárstvo. Kríza odhalila potrebu prísnejšieho dohľadu nad finančnými inštitúciami v EÚ, ktoré sú napriek ich stále rozsiahlejším medzinárodným aktivitám kontrolované najmä národnými autoritami. Plánuje sa vytvorenie *systému mikro- a makroregulácie finančných trhov v EÚ*. V rámci mikroregulácie sa kontrola inštitúcií ponechá v rukách národných regulátorov a medzinárodných kolégií, avšak s lepšou koordináciou pri monitorovaní medzinárodných bánk a poisťovní, a to vytvorením Európskeho systému orgánov finančného dohľadu (*European System of Financial Supervisors* – ESFS) pozostávajúceho z troch nových európskych orgánov dohľadu.⁷ Pokiaľ ide o makroreguláciu, vznikne nový nezávislý orgán zameraný na finančný systém ako celok – Európsky výbor pre systémové riziká (*European Systemic Risk Board* – ESRB) tvorený guvernérmi európskych centrálnych bánk na čele s prezidentom ECB. Výbor bude monitorovať a analyzovať možné hrozby pre finančnú stabilitu a v prípade potreby bude vydávať upozornenia o systémových rizikách a odporúčania, ktorých implementáciu bude monitorovať. 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 (tradičné vlastné zdroje, zdroj založený na hrubom národnom dôchodku, zdroj založený na DPH) a s niekoľkými mechanizmami zliav je príliš zložitý, málo transparentný a zameraný prevažne na dlhodobé financovanie politík EÚ. Nedostatkom, ktorý sa dnes silno prejavuje, je absencia krátkodobých rozpočtových nástrojov na stabilizáciu konjunktúry. Vo finančnom rámci 2014 – 2020 začnú platiť nové pravidlá. Návrh komplexnej reformy rozpočtu EÚ má v treťom štvrtroku 2010 predložiť novovytvorená EK. Uvažuje sa o presmerovaní výdavkov z poľnohospodárstva

⁶ 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 prísnejší dohľad nad fiškálnymi politikami členských štátov eurozóny.

⁷ Európsky orgán pre bankovníctvo (*European Banking Authority* – EBA), Európsky orgán pre poisťovníctvo a dôchodkové poistenie zamestnancov (*European Insurance and Occupational Pensions Authority* – EIOPA) a Európsky orgán pre cenné papiere a trhy (*European Securities and Markets Authority* – ESMA).

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 vplyvy. *V rámci spoločnej poľnohospodárskej politiky*, z ktorej do SR plynú druhý najväčší objem prostriedkov po kohéznej politike, *by Slovensko malo spoločne s ostatnými novými členskými štátmi EÚ presadzovať vyrovnanie priamych platieb v celej EÚ*.

Nevyhnutným nástrojom riešenia súčasného hospodárskeho poklesu boli a sú výdavky európskych vlád, ktoré bezprecedentne zvyšujú rozpočtové deficity a verejné dlhy. Stav verejných financií sa najmä v roku 2009 v dôsledku pôsobenia automatických stabilizérov, vplyvom diskretných opatrení fiškálnej politiky v súlade s Európskym plánom na oživenie hospodárstva, ako aj znížením pomeru príjmov verejných financií k HDP výrazne zhoršil. Väčšina členských štátov EÚ porušila pravidlá PSR – deficit verejných financií pod úrovňou 3 % HDP a verejný dlh pod 60 % HDP. Z najnovšej prognózy EK vyplýva, že v roku 2010 sa deficit a dlh sektora verejnej správy v eurozóne opäť zhoršia.⁸ *Rada ECOFIN vyzvala na začatie fiškálnej konsolidácie najneskôr v roku 2011, proces redukcie deficitov pod 3 % HDP stanovené v PSR by mal byť ukončený do roku 2013*.

Do najväčších problémov sa pre narastajúce zadlženie spojené s dvojciferným deficitom verejných financií dostali viaceré periférne ekonomiky eurozóny na čele s Gréckom. Vzhľadom na pochybnosti o jeho schopnosti splácať dlhy a s tým súvisiace znižovanie ratingov úroky z jeho štátnych dlhopisov výrazne vzrástli. Grécko tak prestalo byť schopné financovať svoje dlhy vydávaním nových dlhopisov. Turbulencie na finančných trhoch vyvolané problematickou situáciou v niekoľkých periférnych krajinách eurozóny sa nepriaznivo prejavili aj na kurze eura. Nasledovali dlhé a búrlivé diskusie o riešení tohto problému, či už ide pomoc Grécku riskujúc morálny hazard, (ne)zapojenie MMF do záchranej akcie alebo možnosť vylúčenia Grécka z menovej únie.

Situáciu sa podarilo predbežne stabilizovať po schválení *záchranného plánu pre Grécko* do roku 2012 vo výške 110 mld. eur (takmer štvornásobok pôvodne plánovanej sumy) za podmienky prijatia úsporných opatrení. Z toho 80 mld. eur poskytnú členské štáty eurozóny vo forme bilaterálnych pôžičiek⁹ a sumou

⁸ Deficit by sa mal po rapidnom náraste v roku 2009 (z úrovne 2,0 % HDP v roku 2008 na 6,3 %) zvýšiť na 6,6 % HDP. Pomer dlhu k HDP by mal v roku 2010 dosiahnuť 84,7 % HDP a v roku 2011 takmer 90 %.

⁹ Výpočet výšky príspevku vychádza z podielov jednotlivých krajín na kapitále ECB bez započítania Grécka. Najvyššiu záťaž teda nesie Nemecko a Francúzsko, podiel Slovenska je 816 mil. eur, pričom o poskytnutí pomoci má rozhodnúť vláda.

30 mld. eur prispeje MMF. Záchranné úvery pre Grécko načas upokojili trhy a odvrátili ohrozenie eura i samotnej menovej únie. Avšak alarmujúci je fakt, že vážnym problémom s fiškálnou udržateľnosťou a v niektorých prípadoch aj s nízkou konkurencieschopnosťou čelia ďalšie krajiny – Portugalsko, Španielsko, Taliansko, Írsko, nachádzajúce sa na periférii EÚ, do ktorých by sa mohla „nákaza“ preniesť.

Rada Ecofin sa preto na svojom mimoriadnom zasadnutí začiatkom mája 2010 dohodla na vytvorení **stabilizačného mechanizmu** vo výške až 750 mld. eur.¹⁰ Cieľom nového mechanizmu, opierajúceho sa o článok 122 konsolidovaného znenia Zmluvy o fungovaní EÚ (no zároveň akoby prehliadajúceho pravidlo *no-bailout*),¹¹ je zabrániť, aby sa grécka dlhová kríza šírila do ďalších zraniteľných krajín menovej únie, a tak ochrániť jednotnú európsku menu. Stabilizačný mechanizmus by mal spĺňať funkcie MMF, a zároveň by s ním mal úzko spolupracovať. Pozostáva z troch častí: po prvé, členské štáty eurozóny poskytnú úverové garancie vo výške okolo 440 mld. eur (uvoľnia ich len v prípade, ak daná krajina eurozóny nebude schopná splácať svoje dlhy); po druhé, MMF poskytne okolo 250 mld. eur, ak to bude nevyhnutné; po tretie, EK poskytne prostriedky vo výške 60 mld. eur, ktoré získa z finančných trhov. Ministri financií krajín eurozóny potvrdili založenie európskeho záchranného fondu začiatkom júna 2010.¹²

Kritike čelí aj ECB, ktorá začiatkom mája 2010 prelomila tabu a v rámci plánu EÚ na stabilizáciu eura pristúpila k nákupu dlhopisov členských štátov eurozóny na sekundárnych trhoch. Dochádza tak k prepojeniu menovej politiky s nedisciplinovanými fiškálnymi politikami, čo vyvoláva pochybnosti o nezávislosti centrálnej banky.

Tlak na euro vyvolaný obavami, že gréckou cestou pôjdu ďalšie krajiny, sa po vytvorení stabilizačného mechanizmu čiastočne zmiernil, no neskôr rozdiely medzi výnosom nemeckých dlhopisov a výnosmi dlhopisov ohrozených krajín

¹⁰ Na pôde EÚ sa zvažoval aj nemecký návrh na vytvorenie **Európskeho menového fondu**, t. j. inštitúcie na spôsob MMF, ktorého úlohou by bolo pomôcť stabilizovať eurozónu tým, že by podporoval členské štáty čeliace problémom. Vyžadovalo by si to však zmeny obsahu európskych zmlúv, čo by bolo časovo náročné.

¹¹ V **článku 122** sa uvádza: „Ak členský štát má, alebo mu hrozia závažné ťažkosti spôsobené prírodnými katastrofami alebo výnimočnými udalosťami, ktoré sú mimo jeho kontroly, môže Rada za určitých podmienok na návrh Komisie rozhodnúť o poskytnutí finančnej pomoci Únie dotknutému členskému štátu.“ Avšak možno polemizovať o tom, či sa dá dlhotrvajúca fiškálna nedisciplinovanosť interpretovať ako „výnimočná udalosť, ktorá je mimo kontroly“ krajiny. Navyše podľa **článku 125** (tzv. pravidlo *no bailout*) tej istej zmluvy **Únia ani členské štáty nezodpovedajú za záväzky, ani nepreberajú záväzky vlád iných členských štátov**. Záchrana Grécka sa tak stala terčom silnej kritiky.

¹² Záchranný mechanizmus bude fungovať ako akciová spoločnosť založená podľa luxemburského práva. Luxembursko sa stalo jej 100-percentným akcionárom a ostatné členské štáty majú možnosť, najlepšie čo najskôr, odkúpiť si svoje podiely (podiel Slovenska je 0,99 %). Štáty budú podľa dohody za svoj vklad ručiť 120 percentami, čo by malo slúžiť ako dôkaz kredibility mechanizmu pre svetové trhy.

eurozóny opäť vzrástli. Nevyhnutné bude prijímanie ďalších prísnych úsporných opatrení vládami, postupný prechod k rozpočtovým prebytkom a opätovné znižovanie verejného dlhu v súlade s (opäť reformovaným) PSR s dôrazom na znižovanie relatívnej miery vládných výdavkov. V tejto súvislosti bude kľúčové optimálne načasovanie sprísňovania fiškálnych politík jednotlivých krajín, ako aj menovej politiky ECB.¹³

Eurozóna na rozdiel od USA ako menovej únie dosiaľ nezavedla 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 a dnes mimoriadne aktuálnou otázkou je, či menová únia vôbec môže fungovať bez ďalšieho prehlbovania integrácie vrátane vytvorenia fiškálnej únie so systémom fiškálnych transferov, ale i politickej únie, t. j. bez „európskej ekonomickej vlády“ (či aspoň „posilnenej hospodárskej koordinácie“) ako protiváhy 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.

Lisabonská zmluva prináša viacero zmien a s nimi spojených neistôt pre budúce fungovanie EÚ, pričom vytvára väčší priestor pre integračný proces v politickej oblasti. Okrem iného sa Európska rada a ECB stávajú inštitúciami EÚ, posilňuje sa postavenie Európskeho parlamentu a umožňuje sa väčšia hospodárska koordinácia. Zástancovia novej 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 hlasovania¹⁴ 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. A pravdaže početelná prezentácia jeho názorov na pôde európskych inštitúcií.***

Vzhľadom na alarmujúci vývoj verejných financií, ktorý ohrozuje nielen súčasné oživenie ekonomiky eurozóny, ale i budúcnosť eura, sa v roku 2010 v európskych inštitúciách zintenzívnili diskusie o posilnení koordinácie hospodárskych

¹³ Predpokladá sa, že ECB začne sprísňovať menovú politiku v prvom štvrtroku 2011.

¹⁴ Po roku 2014 sa kvalifikovaná väčšina pri hlasovaní v Rade EÚ dosiahne dvojitou väčšinou – návrh bude prijatý, ak ho schváli minimálne 55 % členských štátov (15 z 27), a zároveň počet obyvateľov hlasujúcich štátov predstavuje aspoň 65 % celej populácie.

politik v rámci tohto zoskupenia. ***Tak pôžičkou Grécku, ako aj vytvorením stabilizačného mechanizmu pomoci eurozóna len získala čas na vyriešenie svojho závažného systémového problému.***

Európska rada na svojom zasadnutí v marci 2010 prijala nasledujúce závery: „Celková koordinácia hospodárskych politik sa posilní lepším využívaním nástrojov ustanovených v článku 121 Zmluvy o fungovaní EÚ.¹⁵ V záujme riešenia výziev, ktorým čelí eurozóna, sa posilní koordinácia na jej úrovni. V tomto zmysle Komisia predloží svoje návrhy, pričom využije ***nové nástroje hospodárskej koordinácie***, ktoré ponúka článok 136 Zmluvy o fungovaní EÚ.“¹⁶ ***Znamenalo by to výrazné prehĺbenie integrácie členských štátov a tým i zmiernenie asymetrie v štruktúre menovej únie.*** Stále viac sa totiž ukazuje, že popri menovom pilieri je potrebný aj pevnejší hospodársky pilier a že ***fungovanie eurozóny bez spoločnej hospodárskej politiky nie je dlhodobo udržateľné.*** Pravidlá o posilnenej spolupráci sú súčasťou stratégie Európa 2020 (EC, 2010).

Na návrh EK sa majú sprísniť fiškálne politiky členských štátov, aby sa zabránilo ďalším krízam v budúcnosti. Súčasťou návrhu je kontrola rozpočtov členských štátov (konkrétne výška príjmov a výdavkov a ich vyváženosť) na úrovni EÚ predtým, ako sa o nich hlasuje na národnej úrovni. Tento systém schválila Európska rada na svojom zasadnutí v júni 2010, platný bude od roku 2011. Niektoré krajiny sa obávajú ohrozenia národnej suverenity, podľa predstaviteľov EÚ by však k tomu nemalo dôjsť, pretože EÚ bude rozpočty len koordinovať, nie detailne kontrolovať, ani priamo rozhodovať o použití finančných prostriedkov.

Vytvorila sa pracovná skupina pre ***reformu Paktu stability a rastu***, ktorá by mala byť ukončená v októbri 2010. Reforma má priniesť sprísnenie a zrýchlenie sankcií. Diskutuje sa o forme postihov pre krajiny, ktoré porušia jeho pravidlá, a to nielen pokiaľ ide o deficit verejných financií, ale aj o verejný dlh. Zvažujú sa najmä sankcie vo forme dočasného odobratia hlasovacích práv v Európskej rade, sankcie spočívajúce v pozastavení prílevu prostriedkov zo štrukturálnych fondov a Kohézneho fondu, suspendovanie financií z rozpočtu EÚ, sankcie vo forme dočasného odobratia hlasovacích práv v Európskej rade, či dokonca vylúčenie z menovej únie. Tieto návrhy narážajú na odpor niektorých členských štátov,

¹⁵ ***Článok 121*** dáva Rade ministrov právomoc prijať „návrh hlavných smerov hospodárskych politik členských štátov a Únie“. Ak sa zistí, že „hospodárske politiky členského štátu nie sú v súlade s hlavnými smermi... alebo že môžu ohroziť riadne fungovanie hospodárskej a menovej únie, Komisia môže napomenúť dotknutý štát. Rada môže dotknutému štátu na základe odporúčania Komisie adresovať potrebné odporúčania“.

¹⁶ Podľa ***článku 136*** môže Rada ministrov prijať osobitné opatrenia týkajúce sa krajín eurozóny „na posilnenie koordinácie a dohľadu nad ich rozpočtovou disciplínou“ a „na vypracovanie usmernení pre hospodársku politiku pre tieto štáty, pričom zabezpečí, aby boli zlučiteľné s tými, ktoré boli prijaté pre celú Úniu, a aby sa zabezpečil dohľad nad nimi“.

avšak **užšia hospodárska koordinácia a prísne sankcie sú nevyhnutné na obnovenie dôvery v eurozónu a jej menu.**

Otázne zostáva, akým tempom sa bude eurozóna pod tlakom krízy približovať k fiškálnej únii, čo sa dnes ukazuje ako dôležitý predpoklad zachovania menovej únie. Zostane pri dohľade nad zostavovaním rozpočtov členských štátov, alebo sa prepracuje až k systému poskytovania fiškálnych transferov svojim členom v núdzi? Každopádne ide o veľmi citlivú oblasť hospodárskej politiky, pretože práve fiškálna politika (zatiaľ obmedzovaná Paktom stability a rastu) je po strate autonómnej menovej politiky významným nástrojom v rukách členov eurozóny.

Napriek skutočnosti, že Slovenská republika je malým členským štátom EÚ/eurozóny s tomu zodpovedajúcim vplyvom v tomto zoskupení, mala by pri prijímaní rozhodnutí na európskej úrovni jasne deklarovať svoje postoje, najlepšíe v koordinácii s inými členskými štátmi s podobnými záujmami. To si vyžaduje venovať na domácej pôde väčšiu pozornosť diskusiám o témach súvisiacich s členstvom Slovenskej republiky v EÚ/eurozóna. **Koordináciu a centralizáciu by mala podporovať len v tých oblastiach, kde je to nevyhnutné.** V oblastiach, ako napríklad daňové zaťaženie či minimálna mzda, ktorých harmonizácia by mohla ohroziť ekonomickú stabilitu Slovenska, je namieste rozvážny prístup pri rozhodovaní o odovzdávaní kompetencií Bruselu, najmä pokiaľ sa nezrealizujú nutné zmeny vnútorného fungovania eurozóny. Prípadná harmonizácia daňového zaťaženia by eliminovala konkurenciu vnútri EÚ, čo by pre viaceré krajiny vrátane SR nebola prijateľná cesta. Prípadné zvýšenie minimálnej mzdy by zase negatívne ovplyvnilo už v súčasnosti vysokú mieru nezamestnanosti v SR.

Smerovanie k európskemu „superštátu“ nemá ani zďaleka podporu všetkých členských štátov EÚ.¹⁷ Existencia eura a Schengenu sú príkladmi existencie **tzv. dvojrýchlostnej Európy**, ktorá poskytuje alternatívy intenzity zapojenia krajiny do integračného procesu. 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.

¹⁷ Hlbšiu integráciu presadzuje najmä Francúzsko, naopak Veľká Británia či Írsko sú skôr zástancami voľnejšieho zoskupenia krajín EÚ.

Prijatím jednotnej európskej meny v januári 2009 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.

Budúcnosť eurozóny a jej členov vrátane Slovenska bude vo veľkej miere závisieť od schopnosti členských štátov urýchlene nájsť efektívne riešenia problémov fungovania menovej únie, ktoré vyplynuli z jej zásadných nedostatkov zvýraznených počas krízy. Je zrejmé, že **účinné riešenie súčasnej situácie bude vyžadovať postupné prehlbovanie integrácie** za cenu obmedzenia suverenity členských štátov. *Len ak sa eurozóna vyrovná so svojimi vnútornými problémami, možno očakávať zlepšenie jej pozície ako globálneho hráča. V opačnom prípade by bolo ohrozené nielen euro, ale aj samotná idea európskeho zjednotenia.*

4.2. Úlohy stratégie hospodárskeho rozvoja a možnosti 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.

Priebeh zisťovaných konvergenčných procesov nebol rovnomerný. Konvergenca 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 prehlbovanie rozdielu medzi HDP/obyv. a HND/obyv. v závislosti od medzinárodných dôchodkových transferov spojených najmä s repatriáciou ziskov transnacionálnych spoločností pôsobiacich v SR.

Tabuľka 4.1¹**A. 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
HND 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; HND = 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 HND 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.

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 všimáť 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 zvrátenie 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 Vízií určené výrazné priblíženie (konvergenca) úrovne jeho výkonnosti k úrovni vyspelých európskych krajín (EÚ 15), založené na štruktúrnych zmenách zvyšujúcich jeho kvalitu a inovačnú schopnosť tak, aby mohlo prechádzať do fázy postindustriálneho rozvoja.

V kvantifikácii konvergenčného cieľa sa vo Vízií 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 Vízií rátalo s tým, že počas ich uskutočňovania sa sice vyskytnú aj obdobia pomalšieho hospodárskeho rastu, tie však v kombinácii s rokmi jeho akcelerácie privedú k uvedenému výsledku. 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 svetová 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 recesiu 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 – v súlade so súčasným, recesiou nadiktovaným spresnením predstavy o trajektórii budúceho vývoja slovenského hospodárstva – predĺžujeme časový limit stratégie v tejto časti do roku 2020, na ktorý sa orientuje aj stratégia Európa 2020** (EC, 2010).

Väčšina doterajších (nám dostupných) prognóz vývoja svetového hospodárstva (vypracovaných OECD, IMF, WB, Eurostatom, ECB, Ifw, DIW, Ifo, INSEE, WIFO) očakáva, že po recesnom poklese hospodárskej výkonnosti v 2. polroku 2008 a v roku 2009 vstúpi svetová ekonomika pravdepodobne v roku 2010 do fázy mierneho zotavovania. 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 exportu¹⁸ však spôsobila, že pokles jej výkonnosti bol v roku 2009 hlbší než v priemere EÚ a eurozóny (EZ). Na druhej strane sa však Slovensko práve vďaka veľkej otvorenosti svojej ekonomiky zotavuje z recesie rýchlejšie než iné európske krajiny. Jeho 4,8 % medziročný rast HDP v 1. Q 2010 bol v plnom rozsahu dosiahnutý vďaka rastu čistého vývozu.

Možno predpokladať, že v rokoch 2009 – 2020 sa vývoj slovenského hospodárstva rozčlení na dve obdobnia. V prvom, ktoré pravdepodobne vyplní roky 2009 až 2012, bude sa slovenská ekonomika nachádzať v recesii, v postupnom prekonávaní jej prejavov a dôsledkov. V druhom období by už mala opätovne fungovať v predrecesnej kondícii.

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 prítiažlivý **benchmark** preto, lebo je spojený s im známou vysokou životnou úrovňou, ktorú chcú sami dosiahnuť.

¹⁸ 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).

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 konvergenencie 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

Scenáre temp rastu HDP/obyv. v SR a EÚ 15 a s nimi spojené varianty konvergenencie do roku 2020¹

Scenár	Dosiahnutie 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 znižovaním 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).
- Tempo rastu HDP je v SR, stanovené ako súčet tempa rastu očakávaného v EÚ 15, priemernej ročnej hodnoty β konvergenencie v rozsahu 2. p. b. a jej 0,5 % 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.
- Tempo rastu HDP berie zreteľ aj v konvergenčnom variante na potrebu možnosti získania pracovných síl, kapitálu a na možnosti zvyšovania integrálnej produktivity faktorov (pozri rámček 4.1).

R á m ě k 4.1

Na dosiahnutie tempa 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 priemerné ročné tempá rastu uvedených faktorov, ktoré sú obsiahnuté 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 žiadanom 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 recidíva transformačnej recesie, rovnal sa 1,8 p. b.

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 prognózova-

ný 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).

Vzhľadom na to, že zabezpečenie predpokladaného rastu zásoby kapitálu a rastu integrálnej 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 pre spoločnosť konečné, ale len východiskové, resp. 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 bude 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, zmiernenie disparít vo výkonnosti jednotlivých regiónov SR.
- Štruktúrne zmeny v ekonomike vedúce: po prvé, k posilňovaniu jej znalostnej 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.
- Obnova 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 aj 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 pochýb, 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, úrovne 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).

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 možnosti 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.

R á m ě k 4.2

Spôsoby financovania vkladov do ľudských zdrojov v roku 2006¹

	<i>Kvóty vkladov do ľudských zdrojov z HDP v %²</i>		<i>Kvóty potenciálnych spôsobov krytia vkladov do ľudských zdrojov z HDP v %</i>		
	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 sice účasť verejných rozpočtov tiež prevláda, účasť súkromných zdrojov je v ňom však evidentne vyššia než v spôsobe európskom. Rozdiely vychádzajú z odlišnej veľkosti kvót 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.

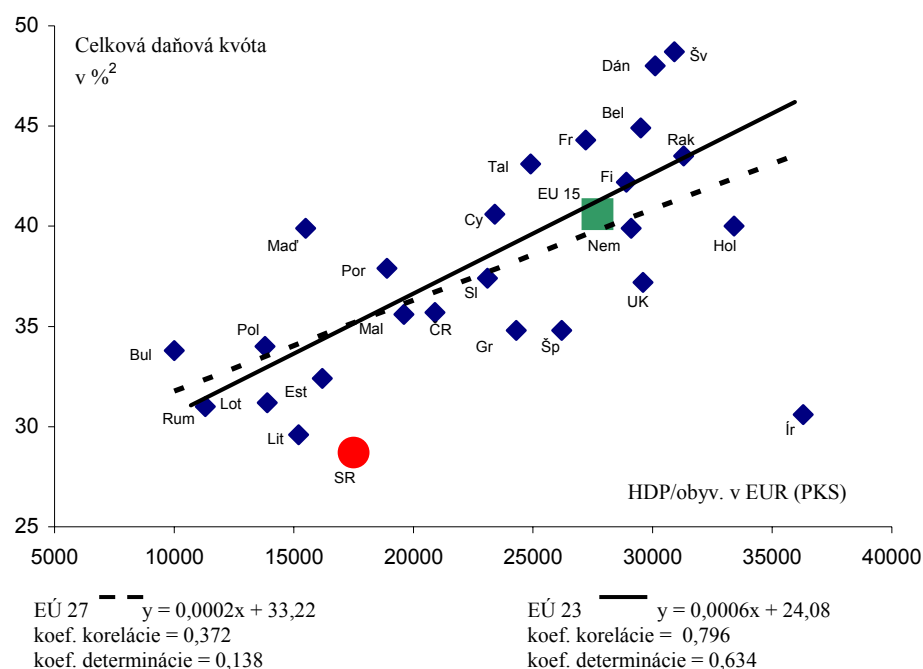
Vzhľadom na to, že v EÚ sa na vklady do ľudských zdrojov podporujúcich hospodársky rast využíva podstatná časť (tri štvrtiny) vyberaných daní a odvodov, hodnota koeficientu korelácie a koeficientu determinácie zistená za súbor 23 krajín EÚ¹⁹ je dostatočne vysoká prinajmenej ako východisko hypotézy, že 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 potrebnej na rast verejných výdavkov. Na druhej strane rast verejných výdavkov (najmä investícií

¹⁹ 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.

do výrobných faktorov a sociálneho kapitálu), ak neprekračuje možnosti dané tvorbou HDP a nespôsobuje nerovnováhu vo verejných financiách, pôsobí na úroveň výkonnosti pozitívne.

Graf 4.1¹

Porovnanie vzťahu celkovej daňovej kvóty a HDP/obyv. v krajinách EÚ v roku 2008²
Porovnanie vývoja HDP v SKK po znížení priamych daní podnikateľského sektora s bázičným scenárom



¹ Zostavené podľa údajov z databázy Eurostatu.

² Pomer súčtu priamych daní, nepriamych daní a sociálnych odvodov k HDP v %.

Z grafu 4.1 tiež vyplýva, že v predrecesnom roku 2008 bola celková daňová kvóta v SR spomedzi kvót v celej EÚ 27 najnižšia a aj z hľadiska svojho pomeru k úrovni HDP/obyv. bola, hneď po Írsku, v EÚ 27 druhá najnižšia.²⁰ Pritom, vzhľadom na priamu, alebo nepriamu previazanosť väčšinového objemu daní na

²⁰ 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.

kompenzácie pracovníkov a na klesajúcu kvótu kompenzácií z HDP, daňová kvóta má v SR klesajúcu tendenciu. Uvedené zistenia by sa nemali chápať ako výzva či odporúčanie na zvyšovanie daní. Možno ich interpretovať aj ako konštatovanie jednej z konkurenčných výhod slovenského hospodárstva. Každopádne však vedú k otázke, ako sa pri zistenej nízkej daňovej kvóte dá zabezpečiť riešenie úloh budúceho sociálno-ekonomického rozvoja Slovenska. Pred hľadáním odpovede treba venovať pozornosť verejným financiám, ich schopnosti podieľať sa na riešení problémov a úloh sociálno-ekonomického rozvoja, navyše v situácii skomplikovanej recesiou.

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,
- implementáciu moderných metód v rozpočtovaní, najmä rozpočtovania zameraného na výsledky (tzv. programové rozpočtovanie) a viacročného rozpočtu,
- realizáciu rozpočtu prostredníctvom systému Štátnej pokladnice,
- zavedenie jednotného účtovníctva štátu,
- integráciu 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 2007,²¹ čo predstavovalo značné konsolidačné úsilie, v priemere

²¹ Podľa Inštitútu finančnej politiky MF SR, Fiškálne indikátory, júl 2009.

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 dlhodobu 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 EÚ 15 – 47 % a v členských štátoch, ktoré vstúpili do EÚ v roku 2004, 41 %. Je pochopiteľné, že tento ukazovateľ klesal najmä v posledných rokoch aj v dôsledku vysokej dynamiky hospodárskeho rastu na Slovensku, je však nepochybné, 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.

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 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 vplyv na rozpočtový deficit na úrovni centrálnej vlády, na úrovni samosprávy to však môžu byť až katastrofické následky, 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 oddaľuje reštrukturalizáciu.²²

Vzhľadom na to majú zmysel opatrenia, ktoré podporujú mobilitu pracovnej sily, predovšetkým mobilitu sektorovú. Ide najmä o rekvalifikačné programy, 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,²³ 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:

- 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 dlhodobo udržateľná. Krátkodobé zvýšenie deficitu nad úroveň 3 % HDP a akceptovateľné²⁴ zvýšenie miery zadlženia nie je ničím, čo by v období takej výraznej hospodárskej recesie, akou svetová ekonomika prechádza v súčasnosti, bolo úplne neprijateľné.

²² 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.

²³ Čo však nemusí ostať pravdou, ak sa finančné problémy podnikov „preležú“ do zhoršovania kvality úverových portfólií bánk.

²⁴ 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.

Dôležité je na jednej strane udržanie vývoja verejných financií na konsolidovateľnej²⁵ úrovni, na druhej strane zmysluplné a efektívne použitie verejných zdrojov.

4.3.2. Konsolidácia verejného rozpočtu²⁶

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 by uvedené parametre ďalej zhoršilo.

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.

²⁵ Konsolidovateľnú úroveň je možné definovať ako úroveň, ktorá umožní v krátkom čase po obnovení hospodárskeho rastu obnoviť dodržiavanie pravidiel Paktu stability a rastu.

²⁶ Vlastné výpočty, ktoré vychádzajú z aktualizovanej prognózy daňových príjmov do roku 2012, publikovaných Inštitútom finančnej politiky ministerstva financií v júni 2009.

Prvým predpokladom bude obsadenie pozície ministra financií osobou, ktorá bude mať dostatočnú autoritu u rezortných ministrov a bude mať podporu zo strany predsedu vlády. Rozpočtovanie je politický proces a revízia výdavkov bez splnenia tohto predpokladu je nemožná, obzvlášť v prípade koalícnej vlády.

Druhým predpokladom bude zavedenie revízie rozpočtových výdavkov ako trvalej súčasti 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. Ak rok 2009 bol na lepšie využitie eurofondov stratený, tak v roku 2010 možno už len vytvárať predpoklady na ich lepšie využitie v nasledujúcom období.

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 podnikateľským subjektom by zjednodušili 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**.²⁷ 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 EÚ 15).

²⁷ Podrobnejšie je o daňovom systéme pojednané v časti Riešenia – daňový systém.

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 nekorektný, 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...).

4.3.3. Dlhodobé problémy verejného sektora na Slovensku

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 druhotnej 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 vzniknúť 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 spolitizovalo. 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. Priebežný 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 štruktúrne 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. Zároveň je 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 nenahraditeľné 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 preddeterminovaných 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 strednodobým 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. Nebrala však do úvahy budúci vstup Slovenskej republiky 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 príjmom. Takýmto spôsobom naladená aktívna daňová politika nedeformuje pôsobenie trhového mechanizmu.

Pre prípad, že by zmeny v systéme zdaňovania mohli viesť k zvýšeniu celkovej daňovej kvóty, treba uviesť, že rast daňovej kvóty sa dá dosiahnuť aj bez zvyšovania daňových sadzieb, resp. daňového zaťaženia. Do úvahy tu prichádzajú zmeny v zdaňovaní výnosov z finančných aktív, a najmä zmeny v štruktúre daňového základu (znížením podielu dane z príjmov a zvýšením podielu daní z majetku).

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 najmä do 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 (Luptáčik a kol., 2009).

V prípade zmien daňového systému a opatrení na konsolidáciu verejných financií sa môže venovať pozornosť využitiu daňovej progresie. Príslušné úvahy by sa mali viazať len na zdanenie osobných príjmov.²⁸ Proti jej uplatňovaniu sa najčastejšie argumentuje: a) demotivačnými účinkami, ktoré vedú u zamestnancov k zníženiu pracovného nasadenia, u samo-zamestnávajúcich 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 zvyšujúcim sa príjmom narastá hraničná hodnota jeho v dani odvedenej jednotky; b) objem služieb poskytovaných vládou príslušníkom sociálnych skupín s vyššími

²⁸ Proti progresívnemu zdaneniu podnikateľského zisku stojí silný ekonomický argument deformácie kritérií alokácie zdrojov.

príjmami progresívne narastá (majetným slúži viac nielen súdnictvo 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 argumentáciu pre aj proti uplatňovaniu progresívneho zdanenia príjmov obyvateľstva stojí rozdielne chápanie spravodlivosti založené prevažne na akceptovaní rozdielných hodnotových systémov. Vlády hlásiace sa k liberálnym hodnotám budú preferovať nulové, alebo obmedzené pôsobenie progresie, kým vlády inklinujúce k hodnotám sociálneho štátu ju budú využívať.

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 využívať tento typ projektov najmä pri výstavbe diaľničných úsekov. V Európe sa projekty verejno-súkromného

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, nemusia byť 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 pokrízovej 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 Európskej únie

Kohézna politika predstavuje významný a dlhodobo uplatňovaný nástroj vyrovnávania regionálnych rozdielov a udržiavania ekonomickej a sociálnej kohézie v krajinách EÚ. Implementácia štrukturálnej pomoci v predvstupovom období, neskôr v skrátanom 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 %, ²⁹ implementácia v aktuálnom období prebieha pomalým tempom. ³⁰

²⁹ 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.

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 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 stranu 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.

³⁰ Ku koncu novembra 2009 predstavovala aktuálna výška čerpania iba 4,09 % z celkového záväzku na roky 2007 – 2013.

2. Reforma existujúceho systému riadenia štrukturálnych fondov

Súčasný rezortný prístup sa javí ako neefektívny, nedostatočne transparentný, náchylný na klientelizmus, nadmernú byrokráciu 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 nedostatky.³¹ 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.1083/2006³² 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 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 efekty³³

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 %.

³¹ 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.

³² Komplementárnosť, konzistentnosť, koordinácia a súlad; Programovanie; Partnerstvo; Územné hľadisko vykonávania; Proporcionálna intervencia; Spoločné riadenie; Doplnkovosť; Rovnosť mužov a žien a nediskriminácia; Trvalo udržateľný rozvoj.

³³ Pokiaľ to umožní dostupnosť relevantných štatistických údajov a charakter výdavkov.

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. Ponzioho schémy financovania. Objem finančných aktív (v dôsledku kumulácie budúcich výnosov 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 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, solídne 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:

- oslabil 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 Slovenskej republike, 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 zlepši výnosy, resp. zmierni zaznamenané straty investorov i sporiteľov, zahrnutých v kapitalizačnom pilieri či iných formách finančného investovania. Finančná kríza nepochybne donútila investorov, sporiteľov i politických reprezentantov uvažovať o výnosoch týchto pilierov vo „viac konzervatívnych“ a zdržanlivejších dimenziách. Je však otázkou, či tento prístup bude odôvodnený aj po prechode ekonomiky do fázy jej oživenia a zrýchlenia hospodárskeho rastu.

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 možností investovania obyvateľstva do štátnych a komunálnych cenných papierov), resp. legislatívnymi zmenami – vrátane implementácie smerníc Európskej únie.

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 bán pôsobiacich v SR je možné pri financovaní typov týchto investícií a projektov prekonať jednak rozkladáním 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. na 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 sebarealizácie jednotlivca a formovania kvality života (súčasť sociálneho*

rozmeru rozvoja). Kvantita ani kvalita pracovných síl, ani inštitúcie trhu práce nesmú byť limitujúcimi faktormi ekonomického rozvoja. Stratégia má napomôcť zabezpečeniu 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 pretrvávaním prejavov recesie na trhu práce vo východiskovom období) je pravdepodobné, že stratégia v oblasti zamestnanosti a trhu práce sa bude realizovať vo dvoch nadväzujúcich krokoch:

- V prvom kroku ide o doznievajúcu *defenzívnu* stratégiu reagujúcu ešte na dôsledky ekonomickej recesie. Defenzívna stratégia sa zameriavala na minimalizáciu odklonu od tej úrovne parametrov trhu práce, aké sa dosiahli už pred recesiou.
- V druhom kroku pôjde o *ofenzívnu* stratégiu. Predpokladáme, že vyplní podstatnú časť časového rámca stratégie. 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 vynútil 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. *Vláda by čím skôr mala presunúť pozornosť od reagovania na recesiu k tvorbe politík pre dlhodobý rozvoj.* Vráťane štandardnej politiky nepriamej podpory ekonomického rastu a rastu zamestnanosti.

V akejkoľvek fáze stratégie platí, že politika trhu práce nesmie byť bariérou kreatívnej deštrukcie. *Hyperregulovaný a rigidný trh práce môže byť prekážkou procesu reálnej konvergencie.*

4.6.1. Riziká nesúladu pri nadväznosti defenzívnej a ofenzívnej stratégie

Považujeme za dôležité, aby defenzívna stratégia (ktorá postupne stráca svoje opodstatnenie) nevedla ku skomplikovaniu realizácie ofenzívnej stratégie. Takéto skomplikovanie hrozí z týchto dôvodov:

- Nastáva konflikt medzi krátkodobými opatreniami a stredno- až dlhodobými cieľmi.
- Nebude jasná hranica, pri ktorej sa končí neštandardná politika pomáhajúca minimalizovať vplyv recesie na trh práce. Keď už boli dočasné protikrízové opatrenia implementované, považujeme za vhodné ohraničenie ich pôsobenia ľahko čitateľným limitom (napr. výška miery nezamestnanosti, obnovenie medziročného rastu zamestnanosti). Takto sa možno ľahšie vyhnúť dilemám o trvaní, obnovovaní 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 pomocná ruka štátu bola prítomná čo najdlhšie. Spomenuté viazanie trvania opatrení na kvantifikovateľné kritérium zmierni tento problém.
- Ak je defenzívna politika príliš energická, môže to zablockovať 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 4.3

Rozdielnosť vývoja a politik³⁴ 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.	<i>Stratégia vychádza z rastu vzácnosti pracovnej sily (a tým aj atraktívnosti jej ocenenia). Kvantita a kvalita pracovnej sily vystupujú ako podmienka ďalšieho ekonomického rastu.</i>
Politika udržania zamestnanosti aj za cenu značnej podpory z verejných zdrojov.	<i>Obnovenie rastu zamestnanosti na základe prirodzených stimulov. Obmedzenie podpory z verejných zdrojov.</i>
Akceptácia spomaleného rastu miezd v záujme udržania zamestnanosti. Umiernené mzdové požiadavky odborových organizácií.	<i>Snaha o silnejší rast miezd a o mzdovú konvergenciu pri nenarušení konkurencieschopnosti ekonomiky.</i>
Korekcia inštitucionálneho rámca trhu práce tak, aby čo najviac pomohol udržať zamestnanosť.	<i>Tvorba flexibilného trhu práce, ktorý má napomáhať rozvoj postindustriálnej spoločnosti.</i>
Politika zameraná na zmiernenie problému nedostatku pracovných miest.	<i>Politika zameraná na zmiernenie problému nedostatku využiteľnej pracovnej sily.</i>

4.6.2. Očakávame tesnejší vzťah medzi vývojom výkonu a vývojom zamestnanosti

Očakávame, že v počiatkovej 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

³⁴ Pri makroekonomickom pohľade, ktorý v tejto kapitole prevažuje, nerozlišujeme striktné medzi politikou zamestnanosti a politikou trhu práce. Predpokladáme, že v takto orientovanom texte je možné splyvanie týchto pojmov akceptovať.

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 zamestnanosti³⁵ možno v stredno- a dlhodobom horizonte očakávať zmenu. Dôvody tohto očakávania sú trojaké:

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 zamestnanosti³⁶ 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 hneď po obnovení ekonomického rastu (po ústupe

³⁵ 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.

³⁶ 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.

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 štrukturálny, neskôr možno aj absolútny 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 štrukturálny nedostatok pracovných síl, ale v závere obdobia nemožno vylúčiť ani črtanie sa absolútneho nedostatku.

Ekonomická recesia problém blížiacaj sa hrozby nedostatku pracovných síl síce v čase odsunula, ale neeliminovala ho. Počas oživenia ekonomického rastu (s ktorým rátame od roka 2010) bude pravdepodobne k dispozícii dostatok voľnej pracovnej sily, pripravenej okamžite sa zapojiť. Ale 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 – 2008.³⁷ V neskoršom období však tieto dva faktory pravdepodobne stačiť nebudú. Vládu nevyhnutne čaká znovuvytvorenie problému veku odchodu do dôchodku. Pri hľadaní vzťahu medzi dĺžkou života a dôchodkovým vekom navrhujeme zväziť 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:

- Existuje obava z prepúšťania kvalifikovanejšej pracovnej sily. Už v „predkrízovom“ období bol v náznakoch prítomný (ale výrazne regionálne diferencovaný) problém nedostatku voľnej kvalifikovanej pracovnej sily. Zamestnávateľia sa v obave z ťažkostí pri budúcom získavaní takejto pracovnej sily zrejme snažia vyhnúť jej prepúšťaniu.
- Podstatne menšie zábrany sú 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 prepúšťa z dôvodov dlhodobejšej neefektívnosti, využívajúc krízu ako vhodný moment na prepúšťanie.

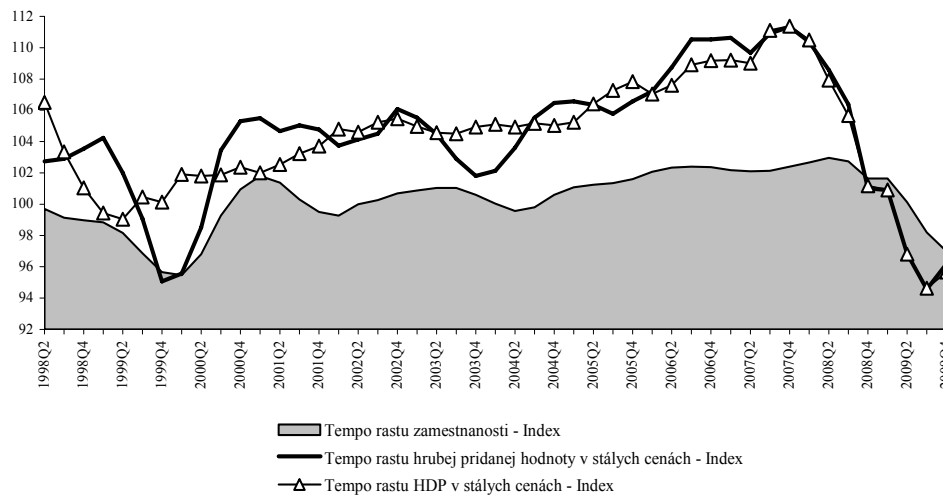
³⁷ Odhadujeme, že takto ekonomika obohatí ponukovú stranu trhu práce o cca 200 tis. osôb. To považujeme v horizonte do roka 2020 za dostatočné.

Pozdržanie prepustenia kvalifikovanejších pracovníkov a prepúšťanie nekvalifikovaných³⁸ do budúcnosti zosilní štrukturálny nedostatok pracovných síl. ***V horizonte stratégie totiž na slovenskom trhu práce nebude ešte prítomný absolútny nedostatok pracovných síl, ale skôr ich štrukturálny nedostatok.***

Priaznivý vývoj parametrov trhu práce z obdobia 2005 – 2008 sa prerušil minimálne na obdobie 2009 – 2010. Ani obnovenie rastu HDP v roku 2009 nemusí znamenať súčasné obnovenie rastu zamestnanosti. Vzťah medzi rastom HDP a vývojom zamestnanosti v slovenskej ekonomike nie je ľahko čitateľný, napriek tomu ho nemožno poprieť. Rozhodujúca zložka HDP, ktorou je hrubá pridaná hodnota, má lepšie čitateľnú súvislosť s dynamikou zamestnanosti ako celkový HDP.³⁹ Na základe skúseností z obdobia oslabenia rastu či dokonca poklesu HDP v rokoch 1999/2000, 2003/2004, ale aj 2008/2009 (pozri graf 4.2) možno potvrdiť, že oslabenie rastu zamestnanosti alebo pokles zamestnanosti prichádza s časovým oneskorením, po oslabení rastu alebo poklese pridanej hodnoty (šťasti je to spôsobené legislatívnym rámcom trhu práce). ***Takisto oživenie rastu zamestnanosti môže meškať za oživením rastu pridanej hodnoty.***

Graf 4.2

Tempo medziročného rastu HDP, hrubej pridanej hodnoty a zamestnanosti
(vyrovnávané klzavým priemerom za tri obdobia)



Prameň: Vlastné výpočty podľa údajov Štatistického úradu SR.

³⁸ Už v prvom polroku 2009 dochádzalo k štrukturálnemu posunu v zamestnanosti na úkor menej vzdelaných a v prospech pracovníkov s vysokým stupňom vzdelania.

³⁹ Koefficient korelácie medzi dynamikou HDP a dynamikou zamestnanosti za obdobie znázornené v grafe 4.2 má hodnotu 0,69 a koefficient korelácie medzi dynamikou hrubej pridanej hodnoty a dynamikou zamestnanosti dosiahol až 0,83. Objem HDP je totiž ovplyvnený aj objemom čistých nepriamych daní, ktorý nemá jasný vzťah k vývoju zamestnanosti.

Očakávaný budúci vývoj počtu zamestnaných a miery nezamestnanosti predstavuje tabuľka 4.4. Odvíja sa z makroekonomických prognóz a scenárov uvedených v časti 4.2. Odráža sa v ňom pokles zamestnanosti v etape 2009 – 2010, očakávané obnovenie rastu v období 2011 – 2013, aj nerovnomerné pokračovanie rastu zamestnanosti v období do roka 2020. Priemerné tempo rastu zamestnanosti (2009 – 2020) je v nepriaznivejšom variante na úrovni 0,5 %, v priaznivejšom variante 1,1 %. Pri uvedených tempách rastu zamestnanosti ekonomika v horizonte stratégie ešte nenarazí na obmedzenie v podobe absolútneho nedostatku pracovných síl.

T a b u ľ k a 4.4

Odhad vývoja vybraných parametrov trhu práce (metodika VZPS)¹

	Priemerný ročný rast zamestnanosti v % (2009 – 2020)	Priemerná miera nezamestnanosti v % (2009 – 2020)
Konzervatívny scenár	0.5	10.8
Konvergenčný scenár	1.1	8.1

¹ Odhad nadväzuje na scenár vývoja HDP v tabuľke 4.2.

Prameň: Prognóza autorov.

V tabuľke 4.5 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.⁴⁰ Táto tendencia je v SR prítomná dlhodobo a podporuje ju aj nerovnaké odvodové zaťaženie rôznych druhov príjmov. ***Vláda by odvodový systém mala preladit' 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 4.5

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 (1998; 2009).

⁴⁰ 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 %).

Úvahy v tejto kapitole sú v zásadných veciach v súlade so stratégiou Európa 2020 (EC, 2010). Tá operuje s pojmom *inkluzívny rast*, čo má byť okrem iného ekonomický rast spojený s výraznou tvorbou pracovných miest. Ale dosiahnutie takej hodnoty miery zamestnanosti, akú predpokladá Európa 2020 pre priemer EÚ (75 % v kategórii 20 – 64-ročných osôb v roku 2020), by bol pre slovenskú ekonomiku asi privysokou ambíciou minimálne z dôvodu nepriaznivejšej východiskovej úrovne (úroveň v SR v roku 2009 bola 66,4 %, v EÚ 27 dosiahla 69,1 %). 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. ***Najúčinnejší 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 podporia 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.

4.6.4. Nová segmentácia trhu práce. Flexibilita je žiaduca pre všetky segmenty

V konvergenčnom scenári predpokladáme formovanie čoraz heterogénnejšieho trhu práce. (Samozrejme, aj vo východiskovom období je trh práce segmentovaný. Je to typický prejav nedokonalnej 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 vyžadovať širokú paletu foriem zamestnávania a vysokú mieru flexibility trhu práce. Pracovná sila sa tu stretne s potenciálne atraktívnym, motivujúcim odmeňovaním, ktoré však bude závisieť 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 ochrannárske 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 a tréningom 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 nezamestnanosťou⁴¹ 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,

⁴¹ Miera dlhodobej nezamestnanosti je ukazovateľom, v ktorom SR nedosahuje konvergenciu, ale nápadnú divergenciu so štátmi EÚ 15.

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 (zvyší 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 (ktoré nemajú vytláčať existujúce súkromné podniky!), podporované zamestnávanie a pod. Možnosťou je ponuka doplniť si absentujúce vzdelanie (vrátane základného) a dbať na priepustnosť hranice tohto segmentu smerom dohora, 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 segmenty⁴² 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 metodiku.

Priechodnosť od menej atraktívneho k atraktívnejšiemu segmentu je síce žiaduca, nie však samozrejma. 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, než 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.

⁴² Pripomíname, že ide len o jeden z možných pohľadov na segmentáciu trhu práce.

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 akejkol'vek 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. Na uplatnenie pracovných síl v segmente C má výrazne negatívny vplyv zákonom stanovená minimálna mzda (navyše nerešpektujúca regionálne špecifiká). Pred zvyšovaním minimálnej mzdy doporučujeme skôr už spomínané kombinovanie nízkych miezd s časťami sociálnych dávok.

Paralelne s uvedenou segmentáciou pretrvá členenie na kmeňových a agentúrnych (prenajímaných) zamestnancov. Po prekonaní 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 *leasingu*, 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.⁴³ Konvergenčná stratégia nie je zlučiteľná s kopírovaním politik 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 politik*** sú veľmi obmedzené. Rozvojová trajektória slovenskej ekonomiky je trajektóriou dobiehania, konvergenencie a nemôže ešte aplikovať model fungovania trhu práce fungujúci v kvalitatívne podstatne vyspelejšom prostredí. Prezentovaný prevažne skeptický postoj voči modelu *flexicurity* sa týka hlavne pôvodného, tzv. dánskeho modelu. Neznamená to odmietanie hľadania národného konceptu, ktorý by stál na štyroch pilieroch *flexicurity* (flexibilné pracovnoprávne vzťahy, sociálna ochrana, celoživotné vzdelávanie a aktívna politika trhu práce). Hoci formálne prebieha proces hľadania národného systému *flexicurity*, tento systém v SR nedozrel do implementačnej podoby. ***Implementácia domáceho konceptu na princípoch flexicurity (rešpektujúceho podmienky, potreby a možnosti ekonomiky SR) môže byť zosúladiateľná so stratégiou konvergenencie.*** Podnikateľom prináša potrebnú flexibilitu trhu práce a pracujúcim dobré šance na zamestnanie (nie však chránením konkrétneho pracovného miesta!).

Rast zamestnanosti tu v prvom rade chápeme ako funkciu ekonomického rastu, nie ako výsledok činnosti úradov práce. Výnimkou je segment C. Minimálne pre časť pracovných síl v segmente C sa šance na zamestnanie nezlepšujú ani pri zosilnení ekonomického rastu. Tu bude nezastupiteľná úloha štátnej politiky.

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 tak oživovanie ekonomiky po recesii, ako aj zmeny v segmentácii trhu práce (a s tým rozmach segmentu A trhu práce) prinesie tlak smerom k diferenciácii miezd so zvýhodnením úspešných účastníkov najpreferovanejšieho segmentu trhu práce.

„Odklad“ nárastu vzácnosti pracovnej sily mierne posúva v čase aj šance na zrýchlenie mzdovej konvergenencie. Vízia konštatovala, že ***mzdová konvergenca***

⁴³ Kým *flexibilitou* (širší pojem) chápeme súhrn vlastností trhu, *flexicuritou* (užší pojem) chápeme konkrétny model trhu fungujúci v niektorých vyspelých európskych krajinách (Dánsko).

(dobiehanie 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 konvergenencie. Toto odsúvanie však nie je podstatné. Aj napriek spomaleniu mzdovej konvergenencie 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. Je pravdepodobné, že obdobie tesne po obnovení ekonomického rastu nebude priatť rastu mzdovej hladiny. Ako sme už spomenuli, 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“.

Dlhodobý rast produktivity práce (v minulosti aj v horizonte stratégie) *prináša dobré vyhliadky na rast priemernej nominálnej mzdy* v celom období, ku ktorému sa viaže táto Stratégia. Tempo medziročnej zmeny priemernej nominálnej mzdy zostalo kladné aj počas významného poklesu zamestnanosti v priebehu ekonomickej recesie. Prirodzeným blokátorom rýchlejšej mzdovej konvergenencie 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 závisieť od relatívne nízkej mzdovej hladiny.*

Mzdová konvergencia je sprievodným javom konvergenencie výkonnosti, nárastu vzácnosti pracovnej sily, zmeny štruktúry ekonomických aktivít a pod. Akési vynucovanie mzdovej konvergenencie 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 i 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 na zvýšení kvality pracovnej sily je nápadne vyšší dodatočný⁴⁴ 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

4.7.1. Význam PZI v ekonomike SR pred vypuknutím globálnej krízy a najnovšie tendencie vo svetových tokoch PZI

Priame zahraničné investície (PZI) zohrali významnú úlohu v hospodárskom rozvoji Slovenska za posledné roky a možno povedať, že sa stali kľúčovým faktorom hospodárskeho rastu. Tabuľky 4.6 a 4.7 uvádzajú niektoré údaje o podiele PZI na základných makroekonomických ukazovateľoch a podiele zahraničím kontrolovaných korporácií v nefinančnom podnikovom sektore vybraných krajín.

Tabuľka 4.6

Vybrané ukazovatele makroekonomického významu PZI (rok 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).

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.

⁴⁴ Dodatočný v zmysle dodatku k hodnote v bázičkom scenári.

T a b u ľ k a 4.7

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 prevádzk. prebytok*	54.2	41.4	45.3	20.7	15.3
Hrubá tvorba fixného kap.	46.6	45.4	32.8	14.8	15.7

*Pridaná hodnota mínus osobné náklady.

Prameň: Prepočty podľa Eurostatu (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 nabúrara. Globálne toky PZI poklesli za rok 2008 o 14 % (pričom vplyv krízy sa prejavil vlastne až v druhom polroku 2008) a za prvý štvrťrok 2009 bol medziročný pokles svetových tokov PZI ešte výraznejší – 54 % (UNCTAD, jún 2009). Najviac poklesol prílev PZI do priemyselne vyspelých štátov (v priemere o vyše 30 %), no poklesli aj toky PZI do rozvojových krajín a do tranzitívnych ekonomík. Mnohé transnacionálne korporácie (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 prvom polroku 2009. Podľa údajov WIIW (jún 2009) poklesol prílev PZI (za rok 2008) do nových členských štátov EÚ v priemere o 9 % a za prvý štvrťrok 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.

Podľa najnovších odhadov spoločnosti PriceWaterhouseCoopers prílev PZI do krajín strednej a východnej Európy poklesol v roku 2009 o cca 50 % v porovnaní s rokom 2008. Najvyšší pokles prílevu PZI zaznamenal sektor nehnuteľností a automobilový priemysel. Zaujímavé je, že v týchto odhadoch je Slovensko jedinou krajinou strednej a východnej Európy, kde prílev PZI v roku 2009 vzrástol – predovšetkým v dôsledku investičného zámeru developerskej spoločnosti TriGranit.

Následky globálnej krízy na toky PZI sa, samozrejme, prejavili 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 prerástla do ekonomickej recesie?

4.7.2. Slovensko ako lokalita pre zahraničné investície – čo sa zmenilo v podmienkach globálnej finančnej krízy?

Údaje o výške PZI v jednotlivých krajinách, poskytované rozličnými inštitúciami, sa rôznia. Budeme preto vychádzať z metodiky NBS a opierať sa 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. Pokiaľ ide o ostatné formy kapitálu (do ktorých patria vnútrokoncernové pôžičky), tie na Slovensku značne kolísali a koncom roka 2009 zaznamenali záporné saldo.

Vývoj prílevu PZI do SR za roky 2007 – 2009 ukazuje tabuľka 4.8.

T a b u ľ k a 4.8

Prílev PZI do SR v rokoch 2007 – 2009 (v mld. EUR)

Forma financovania	2007	2008*	2009**
Majetková účasť	1.1	0.952	0.839
Reinvestovaný zisk	0.6	0.597	0.469
Ostatný kapitál	1.3	0.869	-1.344

* Predbežné údaje. ** Odhad.

Prameň: NBS (2009b); NBS (2010).

Z dlhodobého hľadiska rozhodujúcou formou PZI sú investície vo forme majetkovej účasti. Prílev PZI v tejto forme síce za roky 2008 – 2009 poklesol, no miera poklesu bola slabšia, než je priemer za krajiny strednej a východnej Európy. Kladné saldo v majetkovej účasti môže svedčiť o určitých dlhodobých strategických

zámeroch investorov. Nižšia suma reinvestovaného zisku môže vyplývať z nižšej ziskovosti korporácií.

O tom, že Slovensko stále je atraktívne pre zahraničných investorov, svedčia aj niektoré prieskumy medzi firmami. Napríklad Americká obchodná komora uskutočnila v roku 2009 prieskum medzi zahraničnými investormi na Slovensku. Celkovo sa prieskumu zúčastnilo 100 respondentov, pričom firmy pochádzali z 22 krajín. Podľa prieskumu 99 % respondentov síce pocítilo dôsledky globálnej krízy, no iba 1 % vyjadrilo zámer odísť zo Slovenska a 8 % respondentov plánuje obmedziť objem aktivít. Prevažná väčšina respondentov plánuje pokračovať v aktivitách na Slovensku prinajmenšom v doterajšom rozsahu (Slegers, 2010).

4.7.3. 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 tu existuje medzi susediacimi štátmi. 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. V rozličných indexoch hodnotenia podnikateľského prostredia sa Slovensko zväčša umiestňuje na 40. – 47. mieste spomedzi vyše 180 krajín sveta. Určité zhoršenie nastalo v makroekonomickom prostredí, čo súvisí s globálnou krízou. Za slabú stránku podnikateľského prostredia v SR sa považuje predovšetkým byrokracia a korupcia, problémy s vymožitelnosťou práva, prípadne nedostatočne pružné fungovanie trhu práce. Dôležitú úlohu pri zvyšovaní atraktívnosti podnikateľského prostredia by mal zohrať rozvoj dopravnej infraštruktúry. 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, kde sa relatívne postavenie SR v podmienkach globálnej krízy vlastne zlepšilo – 20. miesto na svete vo finančnej stabilite. (World Economic Forum, 2008).

Za kľúčovú komparatívnu výhodu Slovenska sa tradične pokladá *relatívne lacná, no kvalifikovaná pracovná sila*. Dôležitá je nielen relatívna výška miezd, ale aj zručnosť, adaptabilita pracovných síl a schopnosť vyrábať efektívne produkciu vysokej kvality. Tieto faktory sa prejavujú aj vo vývoji produktivity práce. Podľa správy o konkurencieschopnosti rozličných krajín za obdobie 2009 – 2010, ktorú pripravilo Svetové ekonomické fórum (World Economic Forum, 2010), bola SR z hľadiska vzťahu medzi výškou miezd a produktivitou na 7. mieste v rebríčku 134 krajín sveta. Vývoj tohto ukazovateľa synteticky vyjadruje vzťah medzi vývojom produktivity práce a mzdovými nákladmi na príslušný výkon. Umiestnenie na popredných miestach v tomto rebríčku neznamená jednoducho nízke mzdy, nízku pridanú hodnotu a celkovú zaostalosť krajiny. Pozícia rozvojových krajín je niekde ku koncu tohto rebríčka. Krajiny umiestnené na popredných miestach v tomto rebríčku umožňujú dosiahnuť požadovanú (konkurencieschopnú) produktivitu a kvalitu pri nižších mzdových nákladoch. Významnú úlohu tu, nepochybne, zohráva aj technická úroveň výroby.

Navyše zahraniční investori si veľmi cenia aj pracovnú etiku, 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, že v súvislosti s hospodárskou krízou sa práve táto bariéra zahraničných investícií trocha oslabil, no po prekonaní krízy sa môže opäť dostať do popredia. Nedostatok kvalifikovaných pracovných síl v určitých regiónoch (nedostatok intelektuálneho zázemia) môže 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 inováčného 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 inováčného 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 inováčnú (a aj celkovú) stratégiu. Pokiaľ však inováčnú stratégiu majú, väčšinou ide o stratégiu tzv. otvorených inovácií, t. j. o využívanie kooperačných sietí medzi firmami a výskumno-vývojovými organizáciami, v snahe využiť zaujímavé

poznatky kdekoľvek vo svete, ak majú perspektívu komerčného úspechu. Dôležité však je, aby slovenské výskumno-vývojové pracoviská mali čo ponúknuť v tomto kontexte.

Komparatívne výhody či nevýhody určitej krajiny ako lokality pre investície nie sú však len dané polohou, prírodou, či 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 na podnikanie a šírením moderného manažérskeho *know-how* nesporne prispeli ku **kultivácii ľudského kapitálu na Slovensku.** Zahraniční investori taktiež 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 prejavil opačný efekt. Obmedzovanie výroby v automobilkách viedlo ku kríze mnohých dodávateľských firiem, prepúšťaniu zamestnancov ap. Zdá sa, že oživovanie automobilového priemyslu a zavádzanie nových modelov áut v posledných mesiacoch opäť vystupuje ako faktor prekonávania krízy.

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 naakumulovali, môže byť základom pre budúci rozvoj, po prekonaní krízy.

4.7.4. Čo by štát mal urobiť na podporu investícií

Význam jednotlivých komparatívnych výhod alebo nevýhod pre konkrétneho zahraničného investora bude závisieť od jeho *strategických zámerov*, no adaptačné stratégie na nové podmienky sa v súčasnosti väčšinou iba formujú. Prvou reakciou TNK na prepuknutie globálnej krízy boli úspory vo všetkých možných oblastiach a vyčkávanie, ako sa vyvinie situácia na trhu. Dnes sa už črtajú základné princípy nových stratégií, ktoré by mali prispieť k zvýšeniu konkurencieschopnosti týchto globálnych hráčov v zložitejších, pokrízových podmienkach. Redukovanie nákladov a orientácia na zvýšenie efektívnosti zrejme budú hrať kľúčovú úlohu v týchto stratégiách. Avšak prístup na perspektívne trhy a udržanie pozícií na kľúčových trhoch (alebo v krajinách, ktoré sú dôležité z hľadiska zásobovania kľúčových trhov) budú naďalej dôležitým strategickým zámerom.

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 štátov s nižšími pracovnými nákladmi, ak tam firma už má nejaké prevádzky.

Kým v prvých mesiacoch krízy viaceré TNK redukovali výdavky na výskum a vývoj, dnes si už väčšinou uvedomujú, že *inovácie sú kľúčovým nástrojom zvýšenia dlhodobej konkurencieschopnosti*. Spravidla však ide o to, dosiahnuť čo najvyšší komerčný efekt inovácií pri doterajších, prípadne o niečo nižších výdavkoch na vlastný výskum a vývoj. To znamená intenzívnejšie využívanie horizontálnej i vertikálnej kooperácie firiem v inovačnom procese, a zároveň formovanie a pružné adaptovanie globálneho hodnotového reťazca tak, aby sa maximálne využili výhody tohto *otvoreného modelu inovácií*. Takýto model však komplikuje kvantifikáciu výdavkov i efektov inovácií a môže viesť k tomu, že politika štátu orientovaná len na podporu niektorého článku v tomto reťazci môže byť málo účinná.

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 **systémovými nástrojmi** (napr. zrýchlené odpisovanie, daňová podpora inovácií v podnikovej sfére), ale aj **selektívne využívanými investičnými stimulmi**.

Pravidlá poskytovania investičných stimulov by mali byť rovnaké pre domáce i zahraničné firmy. Teoreticky sa táto zásada uznáva, no v praxi sa investičné stimuly poskytujú väčšinou zahraničným investorom, ktorí vykazujú presvedčivejšie národohospodárske efekty svojich projektov, výraznejší prínos pre export i možnosti spolufinancovania.

Pri poskytovaní investičných stimulov treba realisticky zvážiť národohospodársky a regionálny efekt projektu (podporiť projekty s vyšším multiplikačným efektom), skutočnosť, či existuje perspektívny dopyt pre plánovanú produkciu, prínos projektu k formovaniu znalostnej spoločnosti (inovatívnosť, využívanie kvalifikovaných pracovných síl a predpoklady na rozvoj ľudského kapitálu), ekologický prínos, a posudzovať projekt aj z hľadiska priorit štrukturálneho 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). Ale 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 (dlhodobo) 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.

V podmienkach krízy má táto zložka PZI v mnohých krajinách záporné saldo, čo znamená, že viac peňazí sa krátkodobo odčerpáva v podobe splácania pôžičiek, než do krajiny prichádza. Vysoký podiel tejto zložky PZI do SR môže byť jednou z príčin **vysokého podielu remitencie výnosov** (za r. 2008 vyše 80 % výnosov z PZI). Súčasťou remitovaných výnosov sú totiž aj úroky z vnútrokocernových 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 odvetví, ktoré sa aj v podmienkach krízy javia ako perspektívne (energetika, ekologické projekty, bioprodukty, niektoré typy poznatkovo náročných služieb).

Priame zahraničné investície síce môžu prispieť (a pri priaznivej politike štátu účinnejšie prispieť) k hospodárskemu rozvoju SR, no nemôžu byť všeliakom na riešenie všetkých problémov vývoja slovenskej spoločnosti. Zahraničné investície sa obvykle nepokladajú za nástroj zabezpečenia sociálnej kohézie. Môžu síce prispieť k riešeniu niektorých sociálnych problémov – napríklad politikou vplývajúcou na ich regionálne rozmiestnenie možno prispieť k tvorbe pracovných miest v regiónoch s vysokou nezamestnanosťou, no definitívne problém nezamestnanosti nevyriešia. Marginálne zložky nezamestnaných v SR nie sú atraktívne pre zahraničných investorov a ich využitie v dodávateľských firmách je taktiež ohraničené.

Zahraniční investori síce poskytujú rozličné sociálne benefity svojím zamestnancom (v podmienkach krízy sa však tieto výdavky často redukujú), no tým vlastne prispievajú k vyššej diferenciacii medzi výhodami zamestnancov zahraničných a domácich firiem. Ako jednu z oblastí, kde poprední zahraniční investori prispievajú k zníženiu diskriminácie v spoločnosti, možno uviesť vytváranie priaznivejších podmienok na kariérny rast žien, a tým aj uplatňovanie princípu rodovej rovnosti.

Určitým príspevkom k zabezpečeniu vyššej sociálnej stability prostredníctvom zahraničných investícií by mohlo byť to, že štát by vyhovel požiadavkám zahraničných investorov a v spolupráci s nimi by zabezpečil výraznejší rozvoj stredného odborného školstva. To by prispelo k výchove pracovných síl, ktoré zahraniční investori naozaj potrebujú, a k rozšíreniu *strednej vrstvy*, ktorej podiel sa u nás podľa sociologických prieskumov znižuje.

4.8. Kvalitatívne štrukturálne 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 štrukturálne zmeny na podstatne intenzívnejšie využitie výhod z investícií do vzdelania, výskumu a inovácií. Došlo sa taktiež 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 vyrovnáť 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 štrukturálnych zmien, bez ktorých dôsledky krízy nebude možné zvládnuť. Výhodiskom 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 vytýčené vo Vízii, najmä vytváranie predpokladov pre znalostnú ekonomiku, 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 na udržateľný rast, skvalitnenie života a zamestnanosť po doznení 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 nástroje s obmedzeným účinkom. 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,⁴⁵ ktoré nebude možné v budúcnosti naďalej zanedbávať (úspory tradičných zdrojov energií, skvalitnenie životného prostredia vrátane ochrany pred povodňami, lepšie využitie domácich prírodných zdrojov, zatraktívnenie vzhľadu krajiny a pod.). Súčasťou verejných investícií sa musí stať aj odstránenie komunálnych infraštrukturálnych deficitov a celkové skvalitnenie zariadení v správe obcí a miest.⁴⁶

⁴⁵ Náčrt ich diferencovaného riešenia podľa špecifických potrieb regiónov pozri v časti o stratégii regionálneho rozvoja.

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 tak dotvoriť špecializačný profil slovenskej ekonomiky vo viac diverzifikovanej podobe.
3. Podporovať rozvoj a posilnenie domáceho podnikateľského sektora, najmä sektora malých a stredných podnikov.⁴⁶
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 štruktúrne zmeny ako súčasť naplňovania 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 pri najmenšom 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.
- Štruktúrne zmeny by mali viesť k väčšej diverzifikácii v štruktúre exportu, ktorá sa prejaví tak vo väčšej rozmanitosti vyvázaných tovarov, ako aj vo zvýšenom podiele vyvázaných služieb. Máme pritom na mysli nielen rast

⁴⁶ 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.

⁴⁷ 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).

priameho vývozu služieb, ale aj rast nepriameho vývozu služieb, t. j. tých, ktoré sú zhmotnené vo vyvážených tovaroch a zvyšujú pridanú hodnotu vyvážených tovarov.

- V nadväznosti na predpokladané zvýšenie kvality života bude potrebné rozšíriť a podstatne skvalitniť celé spektrum služieb pre obyvateľstvo, osobitne pre staršiu generáciu.

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. 4.9).

Tabuľka 4.9

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
<i>Podiel na odvetví na pridanej hodnote v %</i>									
SR	2007	3.5	31.0	24.2	7.8	24.8	17.1	15.9	57.8
SR	2008	3.1	29.8	23.9	8.3	25.9	18.5	14.6	59.0
EÚ 15	2007	1.7	19.8	16.9	6.3	20.8	28.8	22.8	72.4
EÚ 15	2008	1.6	19.6	16.5	6.3	20.7	28.9	22.9	72.5
<i>Diferencia medzi SR a EÚ 15 v p. b.</i>									
	2007	1.8	11.2	7.3	1.5	4.0	-11.7	-6.9	-14.6
	2008	1.5	10.2	7.4	2.0	5.2	-10.4	-8.3	-13.5

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 (2008; 2009).

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.⁴⁸ 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 elektriny, plynu a vody (2,1 % v EÚ 15 k 5,3 % v SR v roku 2008) a aj vyšší podiel pôdohospodárstva a stavebníctva, ako vidieť v tabuľke 4.9. 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

⁴⁸ 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.

odborov, všestranné zvýšenie kvality života obyvateľstva a pod.), a tak prispieť k realizácii modernizačného scenára rozvoja slovenskej ekonomiky.

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. 4.10). 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 4.10

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	66	125	100	95	88	84	42	42	54
Zmena oproti roku 1995	25	25	44	38	54	37	12	16	20

¹ Presnejšiu identifikáciu odvetvia pozri v poznámke k predchádzajúcej tabuľke.

Prameň: Eurostat (2009).

Na základe detailnejšieho zisťovania diferencií v rámci skupiny verejných služieb (údaje za rok 2008) 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 2,9 % oproti 7,3 % 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 práce medzi verejnými a súkromnými poskytovateľmi služieb. Ich rozvoj treba jednoznačne považovať za súčasť modernej 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 celkove 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. 4.11). 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 4.11

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 PKS 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
Nehnutelnosti, 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 r. 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, vo výrobe strojov a zariadení, vo výrobe kovov a kovových výrobkov a vo výrobe výrobkov z gumy a plastov, 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 (napr. 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.⁴⁹ Vytvárať priaznivé prostredie na zakladanie nových domácich podnikov, najmä inovatívnych, je druhým smerom, ktorým možno ovplyvniť diverzifikáciu štruktúry produkcie, aj zahraničného obchodu. Čím viac nových podnikov vznikne, tým väčšia je nádej, že niektorý z nich vyrastie postupne na 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.⁵⁰

Pokiaľ ide o vnútornú štruktúru spracovateľského priemyslu, za najväčší problém možno pokladať vysoký podiel energeticky najnáročnejších odvetví.⁵¹ Ich podiel na pridanej hodnote dosahoval v roku 2008 na Slovensku dvojnásobok priemeru EÚ 15 (6,9 % k 3,4 %). 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 %).⁵² Vysokú závislosť od vývozu preukazuje aj input-output analýza za rok 2005,⁵³ 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).

⁴⁹ Iba tak bude možné priblížiť sa 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.

⁵⁰ Podrobnejšie je táto problematika rozpracovaná v kapitole zaoberajúcou sa znalostnou ekonomikou.

⁵¹ Výroba kovov a kovových výrobkov, výroba ropných produktov a výroba ostatných nekovových minerálnych výrobkov.

⁵² 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).

⁵³ Podľa prepočtov M. Lábaja.

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 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 RCA⁵⁴ v roku 2006 hodnotu 2,7 (4. najvyššia hodnota v rámci OECD) a v exporte motorových vozidiel 2,4 (3. najviac špecializovaná ekonomika OECD).⁵⁵ 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 gumených výrobkov (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 rámčeku 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 rámčeku 4.3).

⁵⁴ 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.

⁵⁵ Vyššiu hodnotu malo len Japonsko (2,6) a Španielsko (2,5); pre zaujímavosť, Nemecko aj ČR dosahujú hodnoty tesne pod 2.

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 schopné 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.⁵⁶ To len potvrdzuje nevyhnutnosť vytvárať a podporovať 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 nevyhnutné 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 viacej 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 výkonnostne klesať.

⁵⁶ 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 sídli dominantní vlastníci medzinárodnej spoločnosti.

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. Domáce podniky 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.

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 1 000 eur.

² Osobné náklady na zamestnanca v 1 000 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 horizonte 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.⁵⁷

Vážnou prekážkou inovačného procesu sa môže stať nízka kvalita vzdelávacieho systému⁵⁸ a celkove neuspokojivá situácia v štruktúre a počte pracovníkov VaV (pozri tab. 4.12.)

T a b u ľ k a 4.12

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		Slovinsko		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
vládný 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.

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 pôsobia na Slovensku vo vysokoškolskom sektore, kým v EÚ 27 je to iba jedna tretina. Na podnikový sektor pripadá v SR celkove len 18 % pracovníkov VaV a len 13 % výskumníkov – v priemere za

⁵⁷ 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.

⁵⁸ 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.

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 želateľný 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 vyraďuje 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 domacom 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,⁵⁹ po odhadovo započítaných živnostníkoch⁶⁰ 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 segment⁶¹ sa na celkovej zamestnanosti v ekonomike podieľal v roku 2006 zhruba 40 % a vytváral zhruba 28 % hrubého domáceho produktu.⁶²

⁵⁹ 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).

⁶⁰ 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.

⁶¹ Malé a stredné podniky, ktoré vykonávajú sústavnú činnosť s cieľom dosahovať zisk, a živnostníci v rámci nefinančného podnikového sektora.

⁶² 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.⁶³ Vláda SR sa usiluje svojimi opatreniami rozšíriť financovanie programov pre MSP z rôznych zdrojov. Zvažuje sa aj implementácia viacerých iniciatív EÚ a jej inštitúcií.⁶⁴ (Inovatívnymi 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.

Celkove 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 ochranárskymi 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 výpovede o budúcom trhu, resp. o budúcnosti iných spoločenských entít, ku ktorým sa vzťahujú rozvojové stratégie.

⁶³ 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.

⁶⁴V rámci iniciatívy JEREMIE by mal vzniknúť revolvingový holdingový fond, ktorý zlepší prístup MSP ku kapitálu a dlhodobo prispeje k rozvoju finančného trhu a trhu rizikového kapitálu.

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 výhl'admi na vývojové 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 vedeckí pracovníci spolupracujúci s podnikateľským sektorom.

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 kľúčový 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;
- rozporupnosťou 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 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 vynúti zmenu doterajšieho charakteru 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 synergetickej 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 súčasti 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 surovinovej 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), gumárske 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 výrob zaťažujúcich výrobné prostredie do rozvojových krajín a ich ďalšej časti smerom k surovinovej 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.⁶⁵

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,

⁶⁵ 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 Dusla, resp. aj ďalšie, napríklad VÚP Prievidza, NCHZ a FCHPT STU.

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.

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 4.13. Z údajov tabuľky vyplýva, že v nej uvedených odvetviach sa v roku 2008 vytváralo len 40 – 50 % PH/pracovníka dosiahnutej vo VDP. To spolu spolu s podnetmi a príležitosťami, ktoré **AP** dáva iným odvetviám, prezentuje ho *ako odvetvie, ktoré má nezastupiteľný podiel na rýchlom hospodárskom raste i stabilizácii slovenskej ekonomiky po roku 2000*.

K údajom tabuľky 4.13 treba pridať informáciu, že podiel výroby motorových vozidiel na pridanej hodnote v národnom hospodárstve v roku 2007 prevyšil 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.

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.

T a b u ľ k a 4.13

Podiely vybraných odvetví na pridanej hodnote, 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

Prameň: Vlastné prepočty podľa údajov ŠÚ SR.

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. Prítom 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 „platform“ 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 automobilový priemysel by mala byť stratégiou ponuky a príležitostí, mala by stavať na schopnosti učiť sa a prispôbovať 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 šírok i dĺžok.

4.9.4. Novou šancou sa stáva strieborná ekonomika⁶⁶

Za striebornú ekonomiku sa považuje segment národného hospodárstva obsluhujúci staršiu generáciu, resp. tá jeho časť, ktorá produkuje hmotné statky a služby určené prevažne pre vyššie vekové skupiny obyvateľstva (pre seniorov). Za seniorov sa tu zvyčajne nepovažujú len obyvatelia v dôchodkovom veku. Zaraďujú 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 zameraleniu 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 dotýka – 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 pozerať aj ako na rastúcu súčasť dopytu uspokojovaného striebornou ekonomikou, ktorá je prínosom pre zamestnanosť a hospodársky rast.

Dopyt, na ktorý nadväzuje strieborná ekonomika, sa nezmäčšuje 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 Pálení, 2009). Aj rozsiahly dopyt seniorov žijúcich v západoeurópskych krajinách môže vytvárať impulzy na rozvoj striebornej ekonomiky na Slovensku.

⁶⁶ Text bol vypracovaný podľa štúdie (Pálení, 2009), teda s využitím jej hlavných zistení.

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 oblastí a majú spoločné to, že sú pre budúcnosť európskeho hospodárskeho priestoru nanajvyš dôležité. Ide o také ekonomické aktivity, ktoré majú v znalostnej ekonomike vysoký vlastný rastový potenciál založený na inovačne využívaných vstupoch z výskumu a posilňujú rastový potenciál celého národného hospodárstva

tvorbou pozitívnych externalít a *spillover* efektov (efektov z rozptylu inovácií do ďalších oblastí).

Ako perspektívne technologické oblasti Európska komisia vytypovala tieto oblasti:⁶⁷

- 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.

Zameranie pozornosti na tieto technologické oblasti je v súlade s iniciatívou Európskej únie v Stratégii Európa 2020 (EC, 2010), nazvanou *Inovácia v Únii*, ktorej cieľom je okrem iného zabezpečiť, aby inovatívne myšlienky viedli k vytvoreniu produktov a služieb, ktoré zabezpečia hospodársky rast a nové pracovné miesta. V rámci tejto iniciatívy sa Európska únia bude zameriavať na kľúčové technológie umožňujúce formovať priemyselnú budúcnosť Európy. To potvrdzuje význam ich podpory aj pre hospodársky rozvoj Slovenska.

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 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

⁶⁷ Jednotlivé technologické oblasti sú bližšie popísané napríklad v Deepening the Lisbon Agenda – Studies on Productivity, Services and Technologies. Austrian Federal Ministry of Economic and Labour, 2006.

(z hľadiska technologických tokov medzi jednotlivými segmentmi národného hospodárstva) tvoria inovačné aktivity v gumárskom priemysle, vo výrobe kovov, v chemickom priemysle a strojárskom priemysle. Pomerne vysoké zastúpenie domáceho kapitálu je v gumárskom 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.*

T a b u ľ k a 4.14

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
Fotovoltické technológie	RADTV, STROJE	RADTV, STROJE	STROJE, MOTOR	RADTV	STROJE
Inovatívne technológie v potravinárskom priemysle	CHEMIK	CHEMIK, GUMAPL	CHEMIK, GUMAPL, MOTOR	CHEMIK, GUMAPL	CHEMIK

* V citovanej štúdii Deepening 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 fotovoltických 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.⁶⁸

⁶⁸ Vzhľadom na dostupnosť údajov (do roku 2005) nie je narastajúci význam automobilového priemyslu pri analýze technologických tokov ešte v plnom rozsahu zohľadnený.

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, dlhodobější 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 oblastí.

Na Slovensku už dnes existuje pomerne solídna výskumná báza s renomovanými odborníkmi napríklad v oblasti biomedicíny (medicínske biotechnológie, bioinformatika), inovatívnej medicíny (moderná molekulová biológia a genetika), ako aj výskume a vývoji progresívnych keramických materiálov. Tieto oblasti vytvárajú pre podnikateľov príležitosti rozvoja založeného na inováciách a v budúcnosti môžu tvoriť súčasť „pólov rastu“ slovenskej ekonomiky.

Naliehavosť zvýšenia podpory zavádzania inovácií vyplýva, okrem zaostávania v zastúpení 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 4.15

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 neprispieva 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 oblastí 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 páky⁶⁹ verejných výdavkov na VaV v iných ekonomikách bude pre zvýšenie konkurenčnej schopnosti slovenskej ekonomiky kľúčovým faktorom zvýšenie výdavkov verejného sektora.

4.10. Miesto stratégie rozvoja hospodárstva v stratégii celkového spoločenského rozvoja

Záveru zo všetkých oblastí analýzy vykonanej na predchádzajúcich stranách vyúsťujú do potvrdenia pracovnej hypotézy (vyslovenej v názve tejto kapitoly), že *hlavnou prioritou rozvoja hospodárstva je v nasledujúcej dekáde (a pravdepodobne aj po nej) jeho konvergencia k úrovni výkonnosti (meranej obvykle HDP/obyv.) vysoko rozvinutých ekonomík*. Dôrazne na to upozornila analýza možností budúceho vývoja trhu práce a v ňom kreovaného vývoja zamestnanosti a zárobkov. K rovnakému zisteniu inklinujú zistenia z medzinárodnej komparácie tvorby pridanej hodnoty, produktivity práce a produkčných štruktúr vrátane predpokladov ich kvalitatívnych zmien. To isté vyjadrujú aj pohľady na fungovanie na Slovensku etablovaných zahraničím kontrolovaných podnikov (ZKP) a aj porovnanie ich výsledkov s výsledkami domácich nefinančných podnikov.

Na začiatku kapitoly bolo uvedené, že podstatné priblíženie výkonnosti ekonomiky SR k úrovni krajín EÚ 15 prinesie pre Slovensko zdroje, ktoré mu umožnia organizovať prítomnosť a formovať budúcnosť vo formáte vlastnom vyspelým európskym krajinám. V prospech uvažovanej generálnej priority možno uviesť rad ďalších – síce čiastkových, no dôležitých argumentov.

- Vysoké tempá rastu HDP a s nimi spojené zväčšovanie podnikových ziskov a príjmov domácností i verejných financií uľahčujú štruktúrne zmeny, resp. zmeny priorít v podnikateľskom i verejnom sektore.
- Úroveň výkonnosti a tempo jej rastu sú významné indikátory používané TNK na lokalizáciu ich investícií.
- Čím viac sa Slovensko ako člen eurozóny (EZ) približuje úrovňou tvorby HDP/obyv. k úrovni dosahovanej v jej najvýznamnejších krajinách, tým viac mu bude vyhovovať jej spoločná menová politika i tvrdšia koordinácia ďalších hospodárskych politík.
- Rýchle tempo reálnej konvergenie umožní Slovensku skôr sa priblížiť ku kritickému bodu, od ktorého sa zintenzívňujú inovačné aktivity (pozri graf 5.3 v 5. kapitole Stratégie a jeho interpretáciu).

⁶⁹ Efekt páky – zvýšenie verejných výdavkov na VaV vyvoláva zvýšené výdavky podnikateľského sektora.

- Napokon aj porovnanie celého komplexu demografických procesov v krajinách EÚ 27 poukazuje na to, že prinajmenej v strednodobom časovom horizonte sa jeho zlepšenie môže v SR dosiahnuť súbežne so zvyšovaním výkonnosti jej hospodárstva. To sa vzťahuje tak na trendy prirodzeného prírastku obyvateľstva, ako aj na procesy emigrácie, reemigrácie a (riadenej) imigrácie. Reálna konvergencia ako úloha meniaci kvalitu situácie i rozvojových možností SR už vo svojej definícii odstraňovania rozdielov medzi rôznymi (merateľnými a meranými) úrovňami rozvoja obsahuje aj záväznosť jej kvantitatívneho vyjadrenia. Na začiatku kapitoly bola konvergenčná úloha slovenského hospodárstva do roku 2020 kvantifikovaná ako dosiahnutie približne 80 % úrovne HDP/obyv. v EÚ 15, resp. 90 % úrovne EÚ 27. Pri zisťovaní možností na dosiahnutie týchto kvantitatívnych cieľov sa vychádzalo z analýzy ich ekonomických predpokladov, ako aj z ich zaradenia do širšej množiny cieľov spoločenského rozvoja.

V základnom triedení sme ciele spoločenského rozvoja rozdelili do dvoch skupín: do „koša“ cieľov hospodárskeho a „koša“ cieľov široko chápaného sociálneho rozvoja. Pritom sa zistilo, že vzťah medzi obidvomi skupinami má duálnu – kooperatívnu, synergickú, ale zároveň aj konkurenčnú povahu. Pritom je dôležité, že duálnosť vzťahu medzi uvažovanými skupinami cieľov sa v čase mení. V niektorých vývojových etapách môže byť vyvážená, v iných môže mať prevahu niektorý z oboch jej princípov.

Uznanie forsírovanej konvergenencie a s ňou spojeného rýchleho tempa hospodárskeho rastu za hlavnú prioritu rozvoja slovenskej ekonomiky do roku 2020 určuje požiadavky na proces rozdeľovania obmedzených zdrojov. Prednostne by sa mali využívať v prospech cieľov ekonomického rozvoja, resp. v prospech faktorov podporujúcich hospodársky rast a len primerane k rastu výkonnosti a stavu hospodárstva, by sa mali využívať aj na riešenie úloh sociálneho rozvoja.

Uvedený názor možno interpretovať dvojakým spôsobom. Na jednej strane ako východisko požiadavky na obmedzenie príliš štedrého sociálneho štátu. Na druhej strane sa proti uprednostňovaniu cieľov ekonomického rozvoja vôbec i proti jeho súčasnému uplatňovaniu argumentuje potrebami ekonomicky a sociálne vyváženého spoločenského rozvoja.

Úroveň štedrosti nášho štátu, resp. verejných financií k riešeniu sociálnych úloh nám pomôžu charakterizovať informácie obsiahnuté v tabuľke 4.16.

Údaje tabuľky 4.16 zisťujú, že podiel výdavkov na tvorbu a udržiavanie ľudského kapitálu (z verejných rozpočtov) z HDP je v Slovenskej republike značne menší než v nadpriemerne, ale aj v podpriemerne výkonných krajinách Európskej únie. O nadmernej štedrosti vlády k sociálnym potrebám obyvateľstva SR

nesvedčia. Ba aj jej trend za roky 2006 – 2008 bol klesajúci. To všetko však úspešnému hospodárskemu rastu po roku 2000 neprekážalo. Preto ani ďalšie znižovanie kvóty na tvorbu ľudských zdrojov v prospech kvóty na tvorbu ekonomických zdrojov nie je z hľadiska stratégie rozvoja do roku 2020 potrebné.

T a b u ľ k a 4.16

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	0.5 ²
	na vzdelávanie	4	5.4	4.8	3.9	3.3 ²
	na zdravotníctvo	5	6.8	6.3	5.0	6.7 ²
	na sociálnu ochranu	6	19.5	15.2	11.6	9.8 ²
	na znalostnú ekonomiku	7 = 3 + 4	7.6	5.7	4.4	3.8 ²
	na tvorbu a zachovanie ľudského kapitálu	8 = 4 + 5	12.2	11.1	8.9	10.0 ²
	na tvorbu ľudských zdrojov	9 = 4+5+6	31.7	26.3	20.5	18.9 ²

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.

² Rok 2008.

Na adresu požiadavky lepšie dotovať ciele sociálneho rozvoja možno povedať, že aj zachovanie súčasnej proporcie v rozdeľovaní zdrojov medzi obe uvažované skupiny rozvojových cieľov umožní – pri očakávanom tempe rastu podloženom dostatočnými investičnými vkladmi – zlepšovať uspokojovanie potrieb obyvateľstva a kvalitu ich života. Je dokonca pravdepodobné, že na terajšej úrovni rozvoja jeho sociálne ciele *sa pri zachovaní terajších proporcií rozdeľovania budú dosahovať rýchlejšie a komplexnejšie, než ak by sa zvyšovala kvóta sociálnych na úkor hospodárskych investícií, ak by sa tým spomaľoval rast celkových zdrojov.*

Stratégia uvažuje nie s akýmkoľvek hospodárskym rastom, ale s rastom založeným na kvalitatívnych štruktúrnych zmenách. Pritom 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.

V akcentovaní úlohy vytvárania znalostnej ekonomiky a učiacej sa spoločnosti 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, teda aj do výdavkov na sociálny rozvoj. 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.

Domyslenie hlavnej priority stratégie hospodárskeho rozvoja SR do roku 2020, ktorou je rýchle tempo konvergenencie výkonnosti slovenského hospodárstva k úrovni EÚ 15, do odporúčania zachovať základnú proporciu rozdeľovania zdrojov medzi ciele ekonomického a sociálneho rozvoja vedie k záveru, že **súčasná úroveň daňového zaťaženia ekonomických subjektov v SR je v zásade na úrovni primeranej k úlohám rozvoja Slovenska do roku 2020.**⁷⁰

Budúcich desať rokov je pomerne dlhé obdobie, počas ktorého sa rozvojová stratégia môže (a mala by sa) prispôsobovať meniacej sa situácii. Odporúčanie nemeniť súčasné relácie v distribúcii zdrojov vzťahujeme striktné len na približne prvú časť nasledujúcej dekády, v ktorej by sa mala obnoviť rovnováha vo verejných financiách a uskutočniť druhá vlna reforiem zameraná na zvýšenie efektívnosti fungovania zdravotníctva, školstva a ďalších odvetví verejných služieb. No aj v prípade, že sa neskôr budú hľadať zdroje na ich lepšie finančné dotovanie, malo by sa to robiť v prospech posilnenia faktorov hospodárskeho rastu a tým aj riešenia konvergenčnej úlohy. Vo výsledkoch využitia makroekonomického modelu na analýzu dlhodobého vývoja sa zistilo, že dodatočné vklady

⁷⁰ To, pravda, nevyklučuje potrebu istých korektúr daňového systému zmienených na stranách venovaných otázkam verejných financií, z ktorých pripomíname:

Pri riešení dôsledkov recesie môže úprava daní podporiť stabilizáciu verejných financií najmä zvýšením sadzieb najmä nepriamych daní. To môže byť aj dočasné, spojené so sľubom vlády, že po skonsolidovaní verejných financií sa sadzby vrátia na východiskovú úroveň. Žiaduca je obnova aktívnej funkcie daní ako súčasť silnej fiškálnej politiky. Využívanie daňových nástrojov by malo stimulovať podnikateľov k účasti na vytváraní znalostnej ekonomiky (vkladmi do vzdelávania, výskumu, vývoja a inovácií). Dane by tiež mali posilňovať udržateľnosť hospodárskeho rastu na báze rozšírenia podielu environmentálnych daní z celkových daňových výnosov, čo možno kombinovať s príslušným znížením sadzieb (a tým aj rozsahu) sociálnych odvodov. Obe uvedené možnosti využívania daní ako nástroja hospodárskej politiky sú súčasťou vymedzenia ekonomického obsahu zrelej industriálnej spoločnosti, tak ako bol tento obsah určený v úvode kapitoly.

do výskumu a najmä do vzdelania prinášajú pozitívne efekty pre zrýchlenie tempa rastu, zvýšenie zamestnanosti a zníženie nezamestnanosti.⁷¹

Proces reálnej konvergencie spája Stratégia s uskutočňovaním štrukturálnych zmien (predovšetkým vnútri priemyslu a ďalších industrializovaných odvetví, ktoré do roku 2020 zostanú vedúcim segmentom slovenskej ekonomiky) založených na posilnení faktorov rastu spojených so znalostnou ekonomikou a sofistikovanými službami. Hlavným dejiskom štrukturálnych zmien bude celý podnikateľský sektor, teda tak ZKP, ako aj DP.

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. Prínos ZKP k budúcim štrukturálnym zmenám by mala posilniť ich akvizícia prihliadajúca k potrebe väčšej odvetvovej diverzifikácie a vyváženejšej regionálnej štruktúry vkladov zahraničných investorov.

Regulácia štruktúry PZI bude o to dôležitejšia, že ich prílev do slovenskej ekonomiky bude síce aj v budúcich rokoch 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.

⁷¹ 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 (Luptáčik a kol., 2009). Tretím je splnenie požiadavky, aby vklady do znalostnej ekonomiky neohrozili atraktivnosť SR pre zahraničných investorov a konkurenčnú schopnosť domácich podnikateľov. V zmysle tejto požiadavky prichádza do úvahy približovanie celkovej daňovej kvóty v SR k úrovni vyspelých európskych krajín až vtedy, keď sa odstráni podstatná časť rozdielov medzi produktivitou slovenských DP a ZKP (pozri tab. 2 v rámcu 4.3 na s. 296) a zvýši sa aj závislosť hospodárskeho rozvoja od rozsahu sociálnych investícií.

Z uvedených dôvodov už v časovom horizonte stratégie sa hospodársky rast nesený investíciami vyvolávajúcimi štruktúrne zmeny bude musieť opierať stále viac o domáce zdroje, teda o domáce podniky (DP). Domáce podniky 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 viac podieľať poznatkovo náročné služby pre podniky (najmä služby výskumno-vývojové, vzdelávacie, softvérové, celý rad poradenských služieb).

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.

Konkrétne zmeny v štruktúre výroby tovarov a služieb nemôžu byť v trhovej ekonomike objektom štátnych zásahov. Pre rozšírenie informačnej bázy samostatného rozhodovania podnikateľov možno len (podľa trendov vo vývoji potrieb, civilizačných výziev a vedeckého poznania) označiť oblasti inovačných aktivít, ktoré sú sľubné aj z hľadiska budúcich trhových príležitostí. Ako perspektívne oblasti tu boli Európskou komisiou vytypované: 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 týchto perspektívnych inovačných oblastiach a súčasná štruktúra výdavkov na VaV v SR v porovnaní s vyspelými ekonomikami stále smeruje do nižších stredných a nízkych technológií.

Produkčné uplatnenie poznatkov výskumu v oblasti perspektívnych technológií sa môže stať hlavným smerom vytvárania technologickej bázy „udržateľného rastu: podporovaním ekologickejšieho a konkurencieschopnejšieho hospodárstva, ktoré efektívnejšie využíva zdroje“ (EC, 2010). Slabé pochopenie úzkych väzieb medzi inováciami vychádzajúcimi z poznatkov výskumu v perspektívnych technologických oblastiach, kvalitatívnymi štruktúrnymi zmenami ekonomiky a možnosťami dlhodobého udržateľného rastu spája programy a konanie všetkých doterajších slovenských vlád. Tie si v ekologickej dimenzii života doteraz všímali aj všímajú len jednotlivé komponenty životného prostredia a environmentálnej politiky. Ich pozornosti tak unikajú esenciálne väzby medzi inteligentným, udržateľným a inkluzívnym rastom, na ktoré sústreďuje pozornosť strategické uvažovanie EÚ. Ide najmä o to, že v environmentálnej oblasti nie sú

u nás stanovené celkové dlhodobé rozvojové ciele. Nie je ujasnené, či vo vzťahoch medzi spoločnosťou a prírodou sa má SR usilovať len o udržanie ich terajšieho stavu, alebo si má osvojiť náročné ciele európskeho spoločenstva v celom, resp. v nejakom redukovanom rozsahu. Aj pre neujasnenosť týchto celkových cieľov udržateľného rozvoja a nákladov na ich dosiahnutie nie je vypracovaný a neuplatňuje sa súbor (program) environmentálne pôsobiacich nástrojov hospodárskej politiky (ekologické dane a daňové stimuly, programy na podporu podnikania v zelenej ekonomike nadväzujúce na perspektívne technologické oblasti). Objasnenie uvedených otázok je predpokladom vypracovania strategickú úvahy o súvislostiach medzi udržateľným a inteligentným hospodárskym rastom.

Celkove možno konštatovať, že o *budúcej podobe štruktúry ekonomiky 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 podmienky pre tento náročný proces čo najvhodnejšie podmienky. S iniciatívou v tomto smere prichádza EÚ v rámci dokumentu Európa 2020 (EC, 2010), v ktorom zdôrazňuje význam formovania priemyselnej politiky pre podmienky globalizácie tak na celoeurópskej, ako aj na národnej úrovni. Má pomôcť najmä odvetviám spracovateľského priemyslu a s ním súvisiacim službám prispôsobiť sa novým ekonomickým podmienkam. Zlepšiť podnikateľské prostredie, znížiť administratívnu záťaž a skvalitniť legislatívu pre podniky je základom uplatňovaného horizontálneho prístupu v priemyselnej politike, s tým, že osobitne bude treba prihliadať aj na špecifické problémy jednotlivých odvetví a malých a stredných podnikov. S ohľadom na to, že znalosti a kvalifikovaná pracovná sila sa v nadsádzajúcom období stanú absolútne kľúčovými faktormi pre budúci rast a konkurencieschopnosť európskej, a v rámci nej i slovenskej ekonomiky, jednoznačná je orientácia priemyselnej politiky na intenzívne využívanie znalostí, vzdelávania, inovácií, s osobitným dôrazom na ekologické a efektívne využitie všetkých prírodných zdrojov. Štát by mal v tomto smere úzko spolupracovať so všetkými zainteresovanými partnermi a kľásť dôraz na identifikáciu spoločných záujmov a cieľov domácich i zahraničných investorov, na podporu spolupráce potenciálnych investorov, zainteresovaných producentov a vedecko-výskumných inštitúcií najmä v oblasti získavania, transferu a difúzie nových poznatkov a prekonávania rizík spojených s ich využívaním. Štát v rámci takto koncipovanej priemyselnej politiky vystupuje skôr ako sprostredkovateľ a nie ako priamy aktér rozhodovacích procesov. V žiadnom prípade by priemyselná politika nemala nadobudnúť ochranný charakter, čo by nevyhnutné adaptačné procesy podnikov, ako aj hľadanie inovatívnych riešení obmedzovalo.

Za axiómu konvergenčnej stratégie vývoja slovenského hospodárstva v budúcom desaťročí treba považovať rastúcu a prevažujúcu účasť domácich zdrojov a DP na realizácii štrukturálnych zmien, ktoré sú predpokladom jej plnenia. 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 drastickejšie 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.

Z nevyhnutnosti lepšie využívať ľudský kapitál a ľudský faktor vcelku vyplýva, že reálna konvergencia, ktorá je najvyššou prioritou hospodárskej politiky, je aj funkciou kvantity a kvality zamestnanosti. A opačne, kvantita a kvalita zamestnanosti je aj výsledkom reálnej konvergenencie ekonomiky. Ide teda o dvojstranný, ale pritom relatívne voľný vzťah.

Ak má byť trh práce schopný plniť svoju rolu v podpore reálnej konvergenencie, musí byť schopný ľahko sa vysporiadať so štrukturálnymi zmenami. K tomu potrebuje flexibilitu, a to vo všetkých jeho segmentoch. Konvergenčná stratégia potrebuje pestrosť foriem zamestnávania. Je v záujme spružnenia trhu a prínosu k reálnej konvergencii realizovať nasledovné substitúcie:

- Defenzívny protikrizový postoj čím skôr nahradiť štandardnou politikou nepriamej podpory rastu ekonomiky aj zamestnanosti.
- Pravidelné zvyšovanie zákonom danej minimálnej mzdy nahradiť možnosťou kombinácií nízkej mzdy s časťou sociálnej dávky (príp. negatívnou daňou).
- Namiesto ochrany pracovného miesta rozšíriť a skvalitniť vzdelávanie a tréning (teda kvalitu ľudského kapitálu).
- Namiesto sťažovania prepúšťania či prijímania podporiť variabilitu foriem pracovnoprávných vzťahov.

Hoci štrukturálne politiky budú vyvíjať snahu o rozmach tzv. znalostnej ekonomiky, nie je ešte vhodné zaznať rolu nízkych nákladov práce. Tie stále ešte zostávajú rozhodujúcim faktorom konkurencieschopnosti a zamestnanosti. Bolo by takisto chybou pod vplyvom snahy o rozvoj znalostnej ekonomiky nevnímať trh práce v celej jeho šírke. Väčšia časť trhu práce v horizonte stratégie nebude obsluhovať znalostné segmenty ekonomiky.

Zo štruktúry pracovných síl (ale aj z tendencií vývoja štruktúry ekonomických aktivít) vyplýva, že rozhodujúce pre vývoj zamestnanosti a miery zamestnanosti bude vývoj na menej preferovaných segmentoch trhu práce. K trhu práce už nebude vhodné pristupovať ako k homogénemu celku. Jeho čoraz nápadnejšia vnútorná diferenciacia a tvorba segmentov potrebuje aj diferencovaný prístup zo strany tvorcov politik.

K podpore, alebo k zanedbaniu vytvárania predpokladov a prvkov znalostnej ekonomiky sa vzťahuje to pre všetky úvahy o budúcnosti príslovné „AK – TAK“, od ktorého sa odvíja deliaca čiara medzi dvomi potenciálnymi typmi (scenármi) rozvoja. Medzi konvergenčným scenárom „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 [konzervatívnym scenárom] zanedbávajúcim kultiváciu našich znalostí a schopností, teda scenárom, pre ktorý by sa v konečnom dôsledku Slovensko pasívne uberalo tam, kam ho zatlačia vonkajšie vplyvy a náhodné okolnosti“ (Kolektív autorov, ed. Šikula, 2008).

ZÁVERY

Jednoznačnou a určujúcou prioritou rozvoja hospodárstva SR do roku 2020 (a prinajmenej aj v ďalšej dekáde) je jeho konvergencia k úrovni vyspelých krajín. Je preto namieste nazvať *Stratégiu hospodárskeho rozvoja Slovenska* podriadenú tejto prioritě **konvergenčnou stratégiou**. Uplatňovanie konvergenčnej priority sa vzťahuje:

- A. Na ciele a zdroje stratégie.
- B. Na spôsob a nástroje jej realizácie.
- C. Na správanie Slovenska vo vonkajšom ekonomickom prostredí.

A. 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. Súhrnný prioritný cieľ – konvergencia výkonnosti slovenského hospodárstva k úrovni vyspelých krajín zahŕňa aj 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, nie však celkom dosiahnuť úroveň EÚ 15 a mzdy môžu dosiahnuť necelých 60 % 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 zaangažovanosti 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. Prekonávaniu – v prvej časti uvažovaného obdobia najmä štruktúrneho 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. V krajnom prípade (to je piaty spôsob) možno využiť zmeny v štruktúre priamych daní zamerané na zmenšenie podielu daní z príjmov a zväčšenie podielu daní z majetku z výnosu priamych daní, čo okrem iného oslabí atraktivnosť evidovania firiem v daňových rajoch. ***Vzhľadom na typ a priority sociálno-ekonomického rozvoja zvolené v Stratégii možno súčasný rozmer celkovej daňovej kvóty považovať za vyhovujúci.***

B. Hlavným ťahom a nástrojom na realizáciu cieľov stratégie je podpora podnikateľských subjektov

- ***Spojnicou medzi makroekonomickými cieľmi stratégie a vytváraním i používaním zdrojov potrebných na ich realizáciu v mikrosfére je hospodárska politika, v ktorej má vedúce postavenie fiškálna a priemyselná 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.

- ***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 viac 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, vysokovzdelaných 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 a podnecuje sa podstatne širší okruh podnikateľov k investovaniu

do inovácií. Rozšíriť treba, pravda, aj prístup k rizikovému kapitálu. Iba tak bude možné, aby aj na Slovensku, tak ako vo vyspelých ekonomikách, vyrastali firmy, ktoré vo vybraných technologicky náročných trhovách segmentoch budú domiňovať pod slovenskou značkou.

- ***Perspektívne oblasti podnikania***

Za perspektívne oblasti podnikania v znalostnej ekonomike sa považujú segmenty národného hospodárstva, ktoré tvoria súčasť technologických oblastí využívajúcich špičkové technológie. Ako perspektívne oblasti Európska komisia vytypovala: 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.

C. Slovenská ekonomika v globalizačných a integračných trendoch svetového hospodárstva

- ***Východiskovou prioritou ekonomiky SR je zachovanie jej otvorenosti***

Vysoká otvorenosť slovenského hospodárstva spojená so závislosťou jeho výkonnosti od exportu vyvoláva v súčasnej recesii predstavu o potrebe štruktúrnych zmien zvyšujúcich podiel vnútorného dopytu na celkovom dopyte. Analýza prínosu exportných odvetví pre našu ekonomiku, závislosť rastu domáceho dopytu od využívania vonkajšieho dopytu prejavujúca sa aj v spôsobe a tempe prekonávania súčasnej recesie, a najmä skutočnosť, že podstatná časť inovácií, a teda aj kvalitatívnych zmien v ekonomike SR je a aj do roku 2020 bude spojená s aktivitami exportne orientovaných ZKP, zaraďuje udržanie vysokej otvorenosti ekonomiky medzi priority jej fungovania. Aj podporu DP treba uskutočňovať ako podporu zvyšovania ich produktivity a tým aj ich schopnosti zapájať sa do globalizácie svetového hospodárstva.

- ***Priorita podpory európskej integrácie má pevné piliere***

Dlhodobá – vo viacgeneračnej perspektíve – môže byť budúcnosť nielen malých, ale aj veľkých európskych národov zabezpečená len v rámci pevnej, celosvetovo rešpektovanej a vplyvnej európskej integrácie v ekonomickej, politickej i sociálnej oblasti. Životným záujmom Slovenska je preto podpora ďalšieho zjednocovania Európy, a to aj rozumným prístupom k riešeniu napätí a konfliktných situácií, v ktorých sa samo nachádza.

Riziká vznikajúce z nadpriemerného rozsahu aktivít ZKP v SR a obmedzených možností ich regulácie na národnej úrovni vytvárajú imperatív posilňovania ich regulácie (kompatibilnej s fungovaním trhu) na nadnárodnej úrovni.

Svoje vlastné záujmy najmä v oblasti pokračovania dostatočne silnej kohéznej politiky Slovensko (spolu s ďalšími zainteresovanými krajinami) môže a má prezentovať nie ako egoisticky obmedzené národné záujmy, ale ako záujem celého európskeho spoločenstva, uplatňovanie ktorého posilňuje jeho homogénnosť a integritu.

Súčasťou posilňovania európskej integrácie je aj posilňovanie koordinácie národných hospodárskych politík v EÚ. Je prirodzené, že pri ich tvrdšej koordinácii, ktorú možno očakávať po prijatí Lisabonskej zmluvy, nesmie Slovenská republika zabúdať na vlastné záujmy. Prioritou však pri tom musí zostávať samotný proces posilňovania koordinácie politík v rámci EÚ, ktorý bude zlepšovať fungovanie jednotného európskeho trhu a v dlhšej časovej perspektíve môže viesť k transformovaniu eurozóny na optimálnu menovú oblasť.

- ***Synergické efekty aktívnej účasti SR v európskom integračnom procese a sociálno-ekonomickej konvergencii***

Je prirodzené, že na rozhodovaní a ďalšom vývoji EÚ sa Slovensko podieľa len úmerne váhe a možnostiam malej európskej krajiny. V nepriamej úmere k tomu je však silný dosah európskych aktivít SR na celkový život a dianie v slovenskej spoločnosti, na myslenie a konanie jej občanov. Zapájanie SR do hľadania a realizácie európskej odpovede na aktuálne otázky celosvetového politického, hospodárskeho a sociálno-kultúrneho vývoja vytvárajú pre Slovensko možnosť vymaniť sa z preň ešte donedávna a v mnohom aj doteraz charakteristického zaostávania pri riešení úloh, s ktorými sa vyspelé spoločnosti už dávnejšie vysporiadali. A je rovnako dôležité, že pri predpokladanej úspešnej hospodárskej a sociálno-kultúrnej konvergencii bude sa Slovensko môcť zapájať do riešenia úloh európskej integrácie ako krajina vybavená (v pomere k počtu svojich obyvateľov) približne rovnakými ekonomickými i duchovnými zdrojmi ako vyspelé západoeurópske krajiny.

Príloha 4.1

Makroekonomický model na 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 prispôsobuje 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 Luptáčik a Domonkos (2008); Kaniowski, Breuss a Url (2006) a Baumgartner et al. (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 ($\Delta \log LQI_t$).

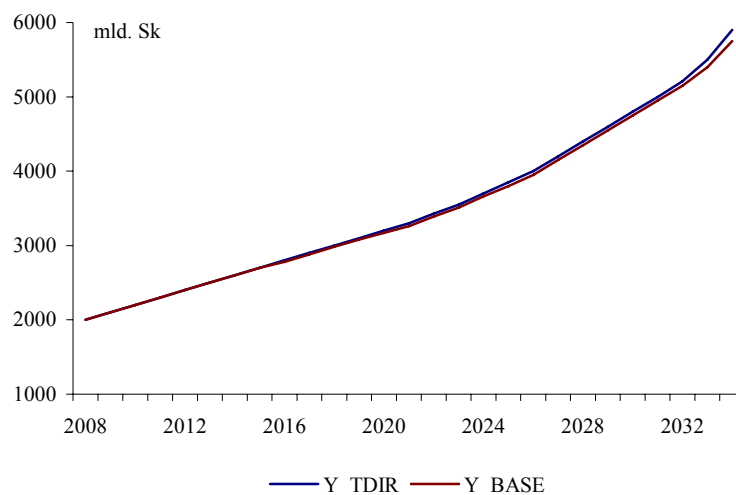
Skúmame ich vplyv na dlhodobý vývoj vybraných makroekonomických ukazovateľov, a to hrubý domáci produkt (HDP), zamestnanosť (LE), nezamestnanosť (LU), priemerná reálna ročná mzda (W) a disponibilný dôchodok domácností (YDN) za obdobie 2008 – 2035.

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 zaťažovaný 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.

O b r á z o k 4.1

Porovnanie vývoja HDP po znížení priamych daní podnikateľského sektora s základným scenárom



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.

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 napätejší je trh práce (*the tighter the labour 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 platov zamestnancov („mzdové nožnice“) a čím vyšší je vzťah dávok v nezamestnanosti k hrubým mzdám, tým vyššia bude reálna mzda plne zamestnaných W_t .

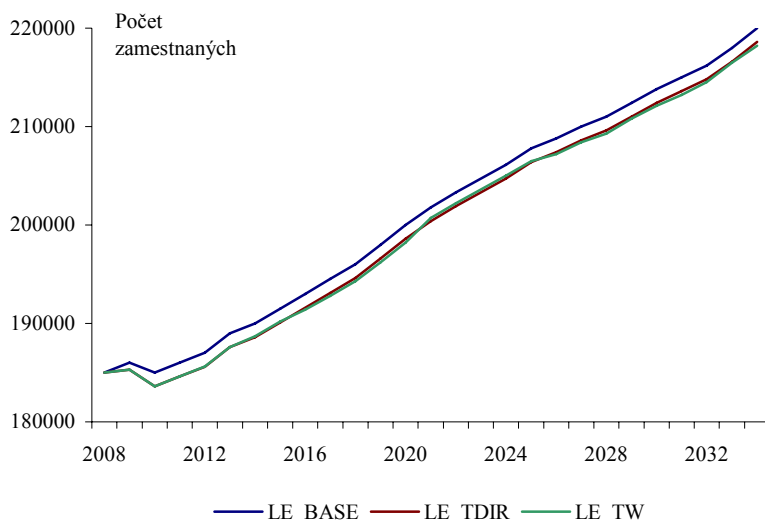
Nižšia daňová sadzba zo mzdy zužuje „mzdové nožnice“, čo vytvára tlak na zníženie reálnej mzdy a následne na zvýšenie dopytu po práci. Zvýšenie zamestnanosti pôsobí pozitívne na investičný dopyt v dôsledku prispôsobenia sa kapitálového vstupu.

Zníženie dane zo mzdy bezprostredne zvyšuje disponibilný dôchodok domácností a tým dopyt po spotrebných statkoch, čo následne zvyšuje hrubý domáci produkt.

Na druhej strane sa zmeny v daňových sadzbách prenášajú do príjmov štátneho rozpočtu a za predpokladu jeho vyrovnanosti sa prejavia vo verejných výdavkoch (a tým v investíciách do výskumu a vývoja, investíciách do vzdelania a v ďalších verejných výdavkoch), 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.

Obrázok 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, krátia 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).

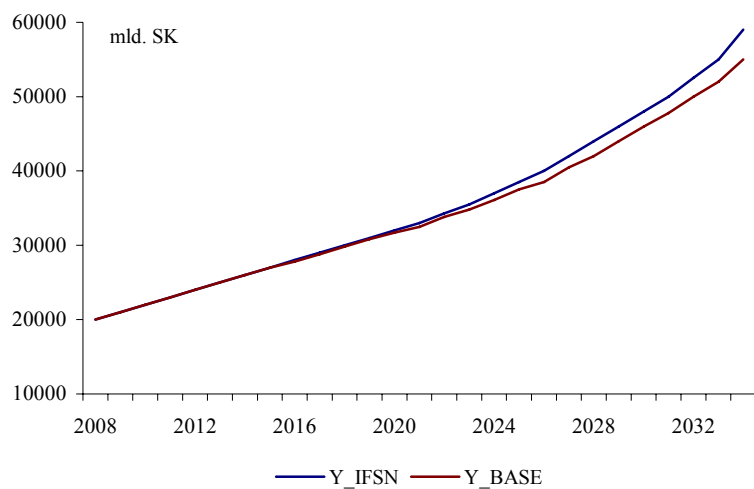
Priame výdavky sú súčasťou reálnych hrubých investícií IP_t a v modeli sú zobrazené Tobinovým Q. Priame výdavky na výskum sú modelované ako konštantný podiel na celkových investíciách v bežných cenách. Verejnými výdavkami na výskum a vývoj indukované výdavky súkromného sektora (tzv. efekt páky) sú popísané 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.

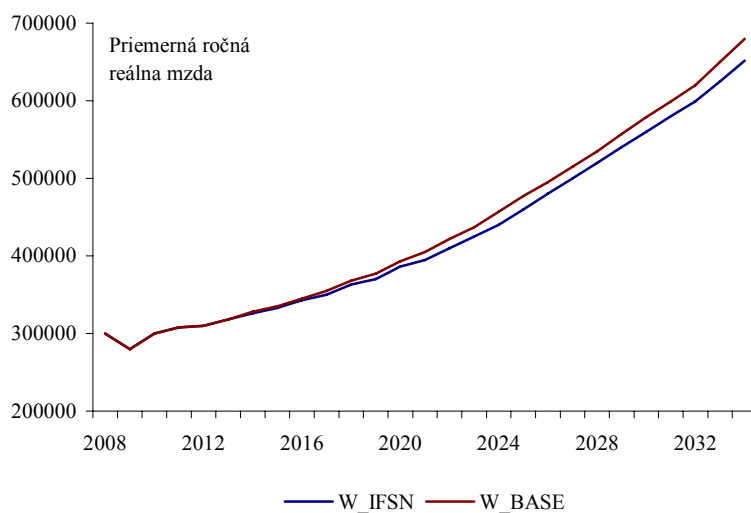
Obrázok 4.3

Porovnanie vývoja HDP po zvýšení výdavkov na vývoj a výskum s základným scenárom



Obrázok 4.4

Porovnanie vývoja miezd po zvýšení výdavkov na vývoj a výskum s základným scenárom



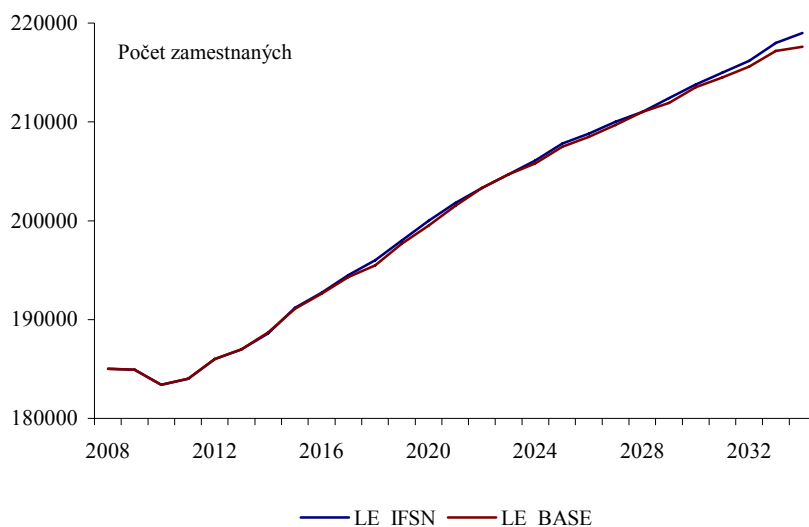
Zvýšenie podielu verejných výdavkov na výskum a vývoj na disponibilných verejných príjmoch ($QIFSN_t$) o 1 % zvyšuje dlhodobu priemernú ročnú mieru

rastu hrubého domáceho produktu o 0,15 % (čo je výrazne viac ako bolo vyvolané znížením daní podnikateľského sektora).

V dôsledku zvýšenia verejných výdavkov na výskum a vývoj by sa priemerná ročná miera rastu miezd v porovnaní s bázickým scenárom zvýšila o 0,13 %.

O b r á z o k 4.5

Porovnanie vývoja zamestnanosti po zvýšení výdavkov na vývoj a výskum s bázickým 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.

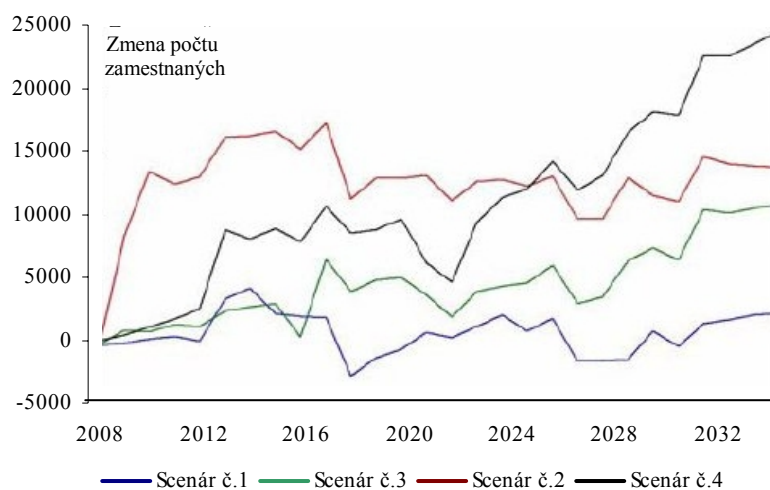
Zvýšenie kvalifikačného indexu má pozitívny efekt na HDP. Na zamestnanosť má z dlhodobého hľadiska výraznejší vplyv ako zníženie dane zo mzdy. Na rozdiel od zníženia dane zo mzdy, kde sa efekt na vývoji zamestnanosti prejaví okamžite, v tomto scenári sa prejavuje postupne, čo je v súlade s rakúskym modelom. 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

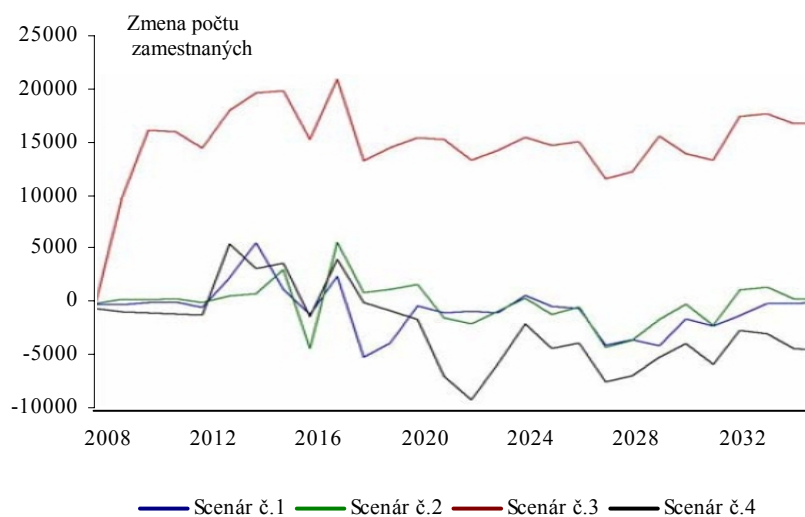


Tabuľka 4.17

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

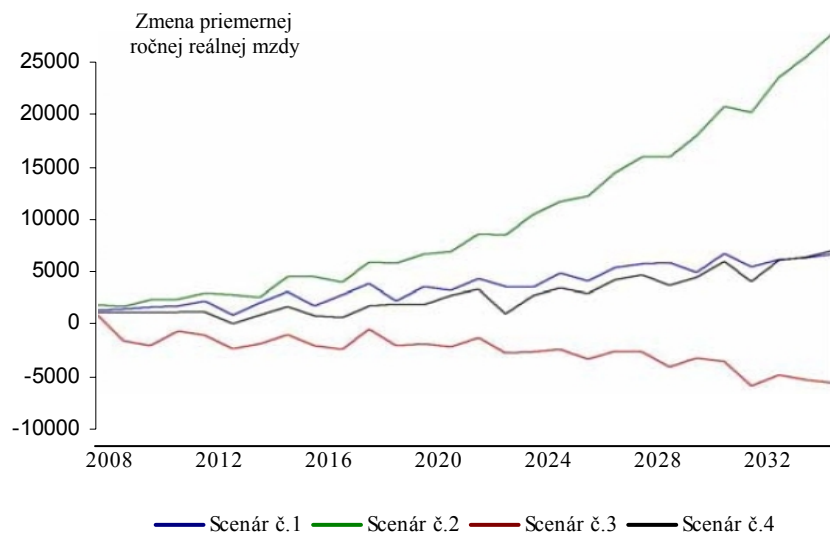
Porovnanie vývoja nezamestnanosti v jednotlivých scenároch s základným scenárom

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	343 723.0	301 172.7	268 867	239 822.6

Obrázok 4.8

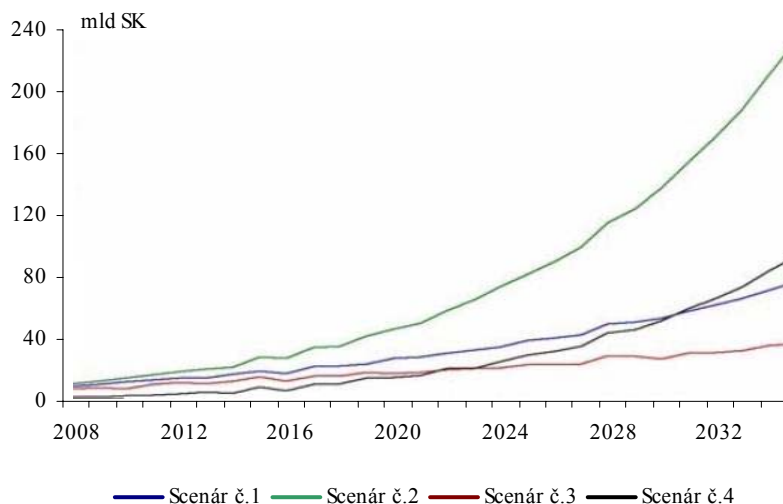
Porovnanie vývoja priemernej ročnej reálnej mzdy na osobu v SKK v jednotlivých scenároch

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	318 215.0	370 596.3	437 658.5	519 089.5	616 951.4
W_IFSN	303 330.4	323 428.0	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

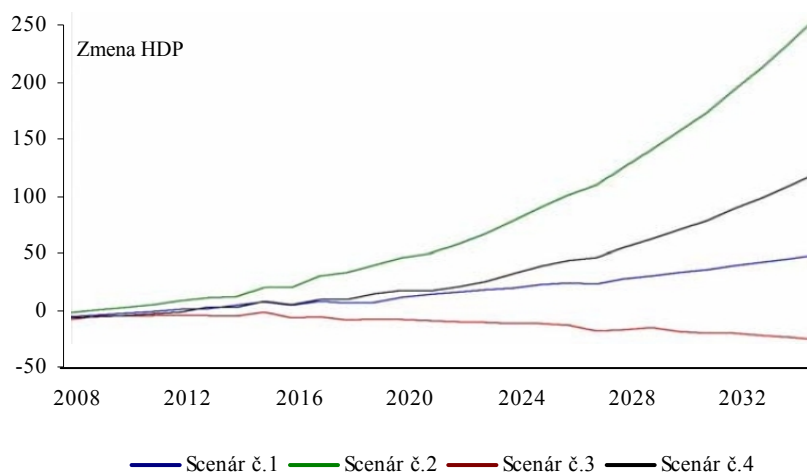
Porovnanie vývoja disponibilných príjmov domácností v jednotlivých scenároch s základným scenárom

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	2.89 + 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 krajín s ľudským kapitálom rozdeleným podľa vekových skupín presvedčivo ukázali, že úroveň vzdelania je centrálnym predpokladom hospodárskeho rastu.

D o d a t o k

Zoznam premenných

<i>DPN</i>	– Súčasný odpisy
<i>ELS</i>	– Konštantná miera participácie vzhľadom k WA_t
<i>F</i>	– Domáce výdavky na vývoj a výskum
<i>FW</i>	– Výdavky na vývoj a výskum zvyšku sveta
<i>GE</i>	– Výdavky vlády
<i>GEI</i>	– Investície vlády
<i>GEO</i>	– Ostatné výdavky vlády
<i>GOS</i>	– Hrubý prevádzkový prebytok
<i>GR</i>	– Príjmy vlády
<i>GRR</i>	– <i>Gross replacement rate</i> , t. j. vzťah dávok v nezamestnanosti k hrubým mzdám (tzv. mzdové nožnice)
<i>HTRO</i>	– Ostatné čisté transfery domácnostiam
<i>I</i>	– Investície
<i>IP</i>	– Brutto investície
<i>IFN</i>	– Nominálne domáce výdavky na výskum a vývoj
<i>IFPN</i>	– Výdavky súkromného sektora na výskum a vývoj
<i>IFSN</i>	– Verejné výdavky na výskum a vývoj
<i>IFWN</i>	– Nominálne výdavky zvyšku sveta na výskum a vývoj
<i>ISN</i>	– Celkové hrubé investície verejného sektora
<i>K</i>	– Stav kapitálu
<i>LD</i>	– Počet zamestnaných na plný úväzok
<i>LE</i>	– Počet zamestnaných na plný úväzok
$A \log LQI_t$	– Miera kvality faktoru práce
LQI_t^B	– Vývoj kvalifikačného indexu v základnom scenári
<i>LU</i>	– Počet nezamestnaných
<i>LSS</i>	– Samostatne zárobkovo činné osoby
<i>MLP</i>	– Marginálna produktivita práce
<i>P</i>	– Deflátor HDP
<i>PHI</i>	– Konštantný parameter $PHI \geq 0$
<i>PI</i>	– Investičný deflátor
<i>PIF</i>	– Cenový deflátor nominálnych domácich výdavkov/investícií
<i>PIFW</i>	– Cenový deflátor nominálnych výdavkov/investícií zvyšku sveta
<i>POP</i>	– Celková populácie
<i>PR</i>	– Miera aktivity pracovnej sily
<i>PRD</i>	– Pravdepodobnosť úmrtia
<i>Q</i>	– Tobinovo Q
<i>QF</i>	– Výdavky na výskum a vývoj na nominálnom HDP v danej krajine
<i>QFW</i>	– Výdavky na výskum a vývoj na nominálnom HDP vo svete
<i>QGRO</i>	– Podielová hodnota (<i>minor revenues, surcharge</i>)
<i>QIFSN</i>	– Investície do vedy a výskumu
<i>QSCL</i>	– Korekcia štatistickej diskrepancie v národných účtoch

<i>RDF</i>	– Odpisovanie vedomostí, zabúdanie, zostatnutie vedomostí, a ich nahradenie novými vedomosťami
<i>RSHG</i>	– Percento, ktoré platí štát na zdravotné poistenie
<i>RTC</i>	– Priemerná miera podnikateľských úverov
<i>RTDIR</i>	– Priemerná miera daní podnikateľského sektora
<i>RTIND</i>	– Priemerná miera nepriamych daní
<i>RTP</i>	– Ako miera preferencie v čase, t. j. subjektívny diskontný faktor
<i>RTW</i>	– Daňová sadzba na mzdy
<i>SC</i>	– Odvody na sociálne poistenie
<i>SE</i>	– Výdavky na sociálnu starostlivosť
<i>SUB</i>	– Subvencie
<i>TDIR</i>	– Priame dane
<i>TFP</i>	– Celková produktivita faktorov
<i>TIND</i>	– Nepriame dane
<i>TDIR</i>	– Priame dane
<i>TWED</i>	– Daň zo mzdy
<i>UR</i>	– Miera nezamestnanosti
<i>W</i>	– Priemerná reálna ročná mzda
<i>WA</i>	– Proxy pre vývoj podielu súčasného príjmu k zaistenej mzde zo strany poistenia v nezamestnanosti (<i>reservation wage</i>)
<i>Y</i>	– HDP
<i>YW</i>	– HDP zvyšku sveta
<i>YDN</i>	– Disponibilný príjem domácností
<i>YL</i>	– Kompenzácie zamestnancov

Príloha 4.2

Model CGE na analýzu alternatívnych fiškálnych a mzdových scenárov⁷²

Fiškálna politika je v trhovej ekonomike právom považovaná za najvýznamnejší nástroj hospodárskej politiky štátu. Svojou príjmovou, výdavkovou, ako aj saldovou časťou využíva, motivuje a ovplyvňuje správanie všetkých aktérov ekonomiky a tým aj ich budúce rozhodovanie. Popísať, pochopiť a v konkrétnych podmienkach v primeranej detailnosti aj kvantifikovať vplyv jednotlivých fiškálnych nástrojov je preto veľmi dôležité, ale zároveň aj ťažké. *Mzdová politika* – s hlavným indikátorom mzdová hladina a jej štruktúra – je kľúčový ukazovateľ sociálnej súdržnosti národnej ekonomiky. Mzdy dominantne určujú životnú úroveň domácností, sú však aj dôležitou nákladovou položkou podniku, sú aj daňovým a odvodovým základom, ktorý determinuje príjmy verejného rozpočtu, a mzdy berú na ne zreteľ aj zahraniční investori. Hospodárska politika štátu s trhovou ekonomikou má limitované nástroje mzdovej politiky, navyše sú prevažne nepriameho charakteru. O to viac uvažlivej pozornosti musí venovať nástrojom, ktoré má k dispozícii.

⁷² Skrátená verzia štúdie V. Páleníka a L. Pánikovej Fiškálne a mzdové CGE scenáre. Vypracované pre využitie v Stratégii spoločenského rozvoja (2009).

Na pochopenie, popísanie a kvantifikovanie správania národnej ekonomiky, pod vplyvom týchto významných politík, sú preto potrebné ekonomické teoretické modely, ktoré sa vyhýbajú nadmerným zjednodušeniam, sú komplexné, a zároveň prijateľne prehľadné. V posledných desaťročiach do takejto skupiny rozhodne patria modely všeobecnej vypočítateľnej rovnováhy, bežne nazývané *CGE modely* (z anglického *Computable General Equilibrium*). Ide o modely, ktoré vychádzajú z teórie všeobecnej ekonomickej rovnováhy, ktorú v 19 storočí vytvoril Léon Walras, zakladateľ Lausanskej školy, nazývanej aj matematická škola. Rozvinula ho neowalrasovská škola všeobecnej rovnováhy v polovici dvadsiateho storočia do podoby Arrowovho-Debreauovho modelu, ktorý syntetizuje teóriu výrobcu, teóriu spotrebiteľa a teóriu trhovej rovnováhy.

1. Konštrukcia a kalibrácia modelu CGE

Modely vypočítateľnej všeobecnej rovnováhy (CGE) možno zaradiť medzi matematicko-numerické modely, keďže na rozdiel od ekonometrických modelov nie je vystavaný na časových radoch, čím sa vyhne problému s konzistentnými dátami za dostatočne dlhé časové obdobie. Tieto modely sa zaraďujú do skupiny tzv. úplných modelov – modelujú zmeny a vyrovnanie ponuky a dopytu, príjmov a výdavkov, a to za rôznych aktérov ekonomiky, ako aj za ekonomiku ako celok. Model CGE vychádza z matice spoločenského účtovníctva SAM (z anglického Social Accounting Matrix), ktorá v rámci odvetvových tokov zachytáva v období jedného roka všetky nominálne toky v ekonomike medzi výrobnými sektormi (podniky), spotrebnými sektormi (verejný sektor, agregovaná domácnosť, finančné a nefinančné inštitúcie) a zahraničím (export, import). Krátke časové obdobie dopĺňa mikroekonomická a makroekonomická neoklasická teória sformulovaná do systému rovnováh (bližšie pozri napr. Shoven a Whaley, 1992).

Všeobecným princípom dynamiky týchto modelov je predpoklad ustáleného – rovnovážneho stavu ekonomiky na začiatku prognózy (v čase $t = 0$), ktorý sa zmenou (tzv. zavedením šoku) exogénnej premennej⁷³ vychýli zo svojej rovnovážnej polohy, v ktorej sa nachádzal, a ustáli sa v novej rovnovážnej polohe. Analýzou citlivosti sa následne vyhodnotia nemarginálne zmeny v ekonomike, čo nám umožní skúmať vývoj za prijatých predpokladov.

V tejto práci sme použili *statický CGE model*, ktorý predpokladá zavedenie šoku do ekonomiky, definovaného prostredníctvom konkrétnych mzdových a fiškálnych scenárov. Medzi základným scenárom a novou rovnováhou uplynie čas, ktorý zodpovedá krátkodobému až strednodobému obdobiu. Novú rovnováhu

⁷³ Premenná daná vonkajším prostredím.

chápeme ako stav, ktorý vznikol daným exogénnym zásahom pri nezmenených (ostatných) podmienkach rovnovážneho prostredia, čím je možné kvantifikovať výsledky (v zmysle veľkosti nemarginálnych zmien) použitých scenárov.⁷⁴

Matica SAM

Matica spoločenského účtovníctva (SAM – Social Accounting Matrix), predstavuje rámeč (nástroj), ktorý zaznamenáva vzájomné väzby medzi ekonomickými a sociálnymi štatistikami, pričom prepája (hlavné) makroštatistiky národných účtov s (hlavnými) mikroštatistikami trhu práce a domácností, resp. ďalšími štatistikami (Bernadič, Hajnovičová a Lapišáková, 2005).

Konvenciou v SAM je, že riadky zobrazujú zdroje sektorov a stĺpce ich použitie. Submatica reprezentujúca účet tovarov a služieb zachytáva celkovú ponuku a použitie výrobkov a služieb, ktoré je potrebné podľa cieľov analýzy vhodne agregovať⁷⁵ do niekoľkých odvetví so zreteľom na zameranie analýzy. Jedna z vlastností matice SAM vyplýva z vybilancovanosti aktív a pasív na konci účtovného obdobia, čo znamená, že súčet v riadku sa musí rovnať súčtu rovnakého stĺpca.

Rovnice modelu

Všeobecná štruktúra rovníc v modeli, ktorá popisuje fungovanie ekonomiky krajiny na mikroekonomickej aj makroekonomickej úrovni, vychádza z definovaných predpokladov Menkyna (2005) a v prípade takto skonštruovaného a aplikovaného modelu sa vzťahuje na tieto bloky:

Produkčný sektor

Správanie výrobcov na trhu je popísané produkčnou funkciou:

$$Y_i = f_i(L_i, K_i, X_{i1}, \dots, X_{iN})$$

so vstupnými faktormi L_i – práca, K_i – kapitál a X_{i1}, \dots, X_{iN} – komodity použité na výrobu výstupu v danom produkčnom sektore. Producenti si za predpokladu racionálneho správania maximalizujú svoj zisk pri konečnom nenulovom objeme výroby. Výsledkom optimalizácie sú vzťahy popisujúce podmienené dopytované množstvá vstupných faktorov:

$$X_{ij} = X_{ij}(Y_i, p_L, p_K, P)$$

⁷⁴ Rekurzívno-dynamický CGE model uplatňuje na rozdiel od statického modelu princíp zavedených šokov a nových rovnováh v čase, pričom sa predpokladá, že uplynutý čas medzi dvomi rovnováhami zodpovedá obdobiu jedného roka.

⁷⁵ Agregovať v zmysle zlúčiť na základe prijatých rovnakých predpokladov správania.

$$L_i = L_i(Y_i, p_L, p_K, P)$$

$$K_i = K_i(Y_i, p_L, p_K, P)$$

kde

$P = (p_1, \dots, p_N)$ je vektor cien komodít,

p_L – cena práce,

p_K – cena kapitálu.

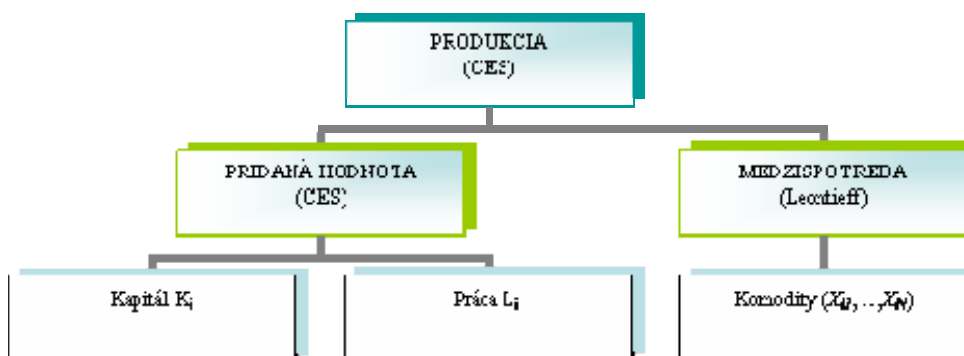
Tvar podmienených množstiev závisí od voľby tvaru produkčnej funkcie.

Najpoužívanejšie typy produkčných funkcií (Cobbova-Douglasova, Leontiefova, CES,⁷⁶ CET⁷⁷) sú uvedené v práci Sekereša (2006). Pri CES a CET tvare produkčnej funkcie zohráva dôležitú úlohu exogénne nastavenie elasticity substitúcie, ktorá reflektuje aproximatívnu substitúciu medzi vstupnými faktormi.

V modeli je aplikovaný takzvaný princíp vnorenej produkčnej funkcie, kde predpokladáme rôznu elasticitu substitúcie (tzv. dolná úroveň produkcie) na úrovni v rámci pridanej hodnoty (práca L_i , kapitál K_i), aj v rámci medzis potreby (X_{i1}, \dots, X_{iN}), ktoré vchádzajú spoločne do produkcie (tzv. horná úroveň produkcie). Ilustračné fungovanie princípu vnorenej funkcie popisuje schéma uvedená na obrázku 1.

Obrázok 4.1

Schematický náčrt princípu vnorenej funkcie



Spotrebný sektor

Spotrebný sektor je charakterizovaný funkciou užitočnosti pre domácnosti, verejný sektor a podniky. Do tejto kategórie môžeme zaradiť aj dopyt po investíciách, charakterizovaný rovnako ako pri spotrebných sektoroch funkciou užitočnosti,

⁷⁶ Z anglického *Constant Elasticity of Substitution*.

⁷⁷ Z anglického *Constant Elasticity of Transformation*.

ktorej tvar sa mení s výberom konkrétneho typu preferencií (Cobb-Douglas, Leontieff, CES). Spotrebné sektory si maximalizujú svoju užitočnosť pri podmienke rozpočtových ohraničení vyplývajúcich z ich príjmu. Domácnosti sú limitované príjmom zo mzdy na domácom a zahraničnom trhu práce, sociálnymi dávkami a transfermi medzi vládou, podnikmi a zahraničím. Väčšinový príjem vlády tvoria dane (DPH, daň z importu, daň z produkcie, spotrebné dane) a transfery medzi domácnosťami, podnikmi a zahraničím znížené o výdavky v podobe subvencií na produkty, produkciu a kapitálové výdavky do zahraničia. Investície sú financované z úspor jednotlivých sektorov a z čistých pôžičiek prijatých zo zahraničia.

Riešením optimalizačnej úlohy sú marshallovské dopytové funkcie, ktoré názorne pre sektor domácností majú tvar:

$$H_i = H_i(M_H, P)$$

kde M_H je rozpočtové ohraničenie domácností.

Sektor zahraničia

Zahraničný obchod je modelovaný pomocou takzvaného Armingtonovho konceptu, ktorý rozdeľuje domácu produkciu medzi časť domácej produkcie určenej pre domáci trh a export. Takéto rozdelenie výroby je charakterizované CET funkciou. Na druhej strane, funkcia celkovej ponuky na domácom trhu je charakterizovaná CES funkciou a vstupuje do nej importované množstvo komody a domáca produkcia.

Ostatné rovnováhy v modeli

Po rovniciach vyplývajúcich z racionálneho správania subjektov na trhu a rozpočtových ohraničeniach, ďalšie rovnice v modeli súvisia s teóriou všeobecnej rovnováhy na trhu medzi ponukou a dopytom, keď vyprodukované množstvo j -tej komodity sa rovná súčtu dopytu po komodite j podmienených dopytových množstiev vytváraných spotrebnými sektormi.

$$Y_j = \sum_i (X_{ij}) + H_j + G_j + INV_j$$

$$j = 1, \dots, n$$

G_j je podmienené dopytované množstvo vytvárané verejným sektorom a INV_j rozumieme podmienené dopytované množstvo vytvárané podnikmi.

Na peňažnom trhu musí platiť podmienka nulového zisku, keď vo všeobecnosti ocenené vstupy sa musia rovnať speňaženému výstupu. V prípade produkcie

$$p_i Y_i = \sum_j (p_j X_{ij}) + p_L L_i + p_K K_i$$

$$i = 1, \dots, n$$

Uzáver modelu a numéraire

Vzhľadom na nedourčenosť systému rovníc je potrebné model uzavrieť prijatím jedného z makroekonomických predpokladov. V prípade neoklasického uzáveru nepredpokladáme nedokonalosti na trhu s výrobnými faktormi, a preto zostáva celková ponuka práce aj kapitálu fixná, t. j. rovná dopytu aj po zavedení šoku a ustálení ekonomiky v novej rovnováhe.

$$TL_{FIX} = \Sigma_i (L_i)$$

$$TK_{FIX} = \Sigma_i (K_i)$$

Naopak pri voľbe *keynesovského uzáveru* pripúšťame previs ponuky na trhu práce. Nezamestnanosť je spôsobovaná nízkou efektívnosťou dopytu po práci vyplývajúca zo zafixovanej úrovne investícií (RATTSO, 1982). Ten bol aplikovaný aj v predmetnom modeli.

$$TINV_{FIX} = \Sigma_i (INV_i)$$

$$TK_{FIX} = \Sigma_i (K_i)$$

Výsledky získané modelom sú interpretované vzhľadom k *numéraire*. Toto špecifické exogénne nastavenie premennej vyplýva z Walrasovho zákona o závislosti rovníc rovnováhy, z ktorých sa dajú vypočítať iba vzájomné pomery cien (pozri Sekereš, 2006). V modeli je za túto premennú zvolená *cena práce* na trhu.

2. Simulačné výpočty

Model CGE skonštruovaný v rámci tejto práce má produkčný sektor dezagregovaný do 16 skupín výrobných odvetví a kalibrovaný na odpovedajúcu SAM Slovenskej republiky z roku 2005.⁷⁸ Umožnil výpočet relevantných fiškálnych a mzdových scenárov.⁷⁹

Predložený CGE model umožnil výpočet relevantných fiškálnych a mzdových scenárov.⁸⁰ Dezagregácia produkčného sektoru na 16 skupín výrobných odvetví sa ukázala ako primerane podrobná.

⁷⁸ Použitá SAM z roku 2005 je vzhľadom na pomalé štruktúrne zmeny dostatočne aktuálna. Výnimkou sú scenáre spojené s transfermi prostriedkov s Európskou úniou.

⁷⁹ V jednotlivých simulačných scenároch, ako reakcie ekonomiky na externý šok, boli CGE modelom vyčíslené parametre ekonomiky v novej rovnováhe a zmeny voči pôvodnému stavu. V tabuľkovej prílohe sú tam spravidla uvedené pôvodné a nové absolútne hodnoty a ich percentuálne zmeny. Kvôli prehľadnosti komentáre vychádzali z relatívnych zmien. Pri danej komparatívno-statickej metodológii, zložitosti modelu, jeho úplnosti a komplikovanosti boli niektoré interpretácie scenárov zložité a nejednoznačné. V komentári sú uvedené interpretácie, ktoré podľa autorov zodpovedajú ekonomickej intuícii. Možné iné interpretácie sú tam v texte naznačené.

Fiškálne scenáre

Fiškálne scenáre sú založené na zmene rôznych druhov príjmov alebo výdavkov verejného rozpočtu o 1 mld. Sk (t. j. 33 156 000 eur).

Zníženie zdanenia fyzických osôb + zníženie DPH: Je scenár, ktorého štandardným cieľom je zvýšenie zamestnanosti a zníženie dane z pridanej hodnoty podporou domáceho dopytu, schopný zvýšiť hospodársky rast. Takýto scenár má liberálny charakter, lebo znižuje mieru prerozdelenia štátom. Výsledky takéhoto simulačného scenára CGE modelom ukazujú, že by sa tým:

- hrubý domáci produkt v rozpore s očakávaním znížil o 1 %;
- príjmy domácností by v zhode s očakávaniami vzrástli, a to o 0,4 %;
- zamestnanosť v rozpore s očakávaniami klesla o 0,8 %;
- nezamestnanosť by sa zrkadlovo zvýšila o 4 %.

Tento výsledok je sčasti v rozpore s uvedenými očakávaniami a je pravdepodobne vysvetliteľný úplnosťou aplikovaného CGE modelu a jeho kalibráciou. Zníženie zdanenia fyzických osôb zvýšilo disponibilný dôchodok domácností a tým aj ich príjmy. Znížené príjmy verejného rozpočtu vedú k proporčnému zníženiu vládnej spotreby, investícií a transferov podnikom a domácnostiam, čo sa poklesom odpovedajúceho konečného dopytu i výrobnjej mezispotreby prejavuje na poklese dopytu po práci. Podotýkame, že pokles dane z pridanej hodnoty prvoplánovo znižuje hrubý domáci produkt, lebo je jeho súčasťou.

Zníženie zdanenia fyzických osôb + zvýšenie spotrebných daní: Je scenár, kde cieľom zníženia zdanenia fyzických osôb je zvýšenie zamestnanosti a cieľom zvýšenia spotrebných daní o tú istú hodnotu je dosiahnuť fiškálnu neutrálnosť tohoto scenára. Zníženie daňového zaťaženia práce o 1. mld. Sk by viedlo:

- k nárastu zamestnanosti o 0,2 %;
- ale neprejavilo by sa na príjmoch domácností;
- stagnovala by aj spotreba domácností;
- a zároveň by stúpol hrubý domáci produkt o 0,1 %.

Zníženie daňového zaťaženia práce a zrkadlové zvýšenie spotrebných daní by viedlo k nárastu zamestnanosti a hrubého domáceho produktu. Na príjmy domácností a ich spotrebu by to malo neutrálny vplyv.

Zníženie zdanenia fyzických osôb + zvýšenie zdanenia právnických osôb: Takýto scenár by znížil zdanenie práce a zrkadlovo by zvýšil zdanenie kapitálu. Profitovať z toho mala pracovná sila. Výsledky takéhoto simulačného scenára CGE modelom ukazujú že:

⁸⁰ Pri niektorých scenároch simulované zmeny nevedli k riešeniu systému. Znamená to, že boli mimo výpovednej schopnosti modelu, čo je možné interpretovať tak, že naša ekonomika je na takúto zmenu veľmi citlivá a reagovala by na ňu bez korektnej predvídateľnosti. V takýchto prípadoch sme využili najväčšiu zmenu, ktorú ešte nebola mimo výpovednej schopnosti modelu.

- hrubý domáci produkt by sa mierne znížil o 0,1 %;
- príjmy domácností by v zhode s očakávaniami vzrástli, ale len o 0,1 %;
- na zamestnanosť by to v rozpore s očakávaniami malo neutrálny vplyv;
- nezamestnanosť by sa zrkadlovo mierne znížila o 0,2 %.

Tento výsledok nie je v priamom rozpore s očakávaniam, ale ani nedáva presvedčivé výsledky. Dá sa vysloviť hypotéza, že v dôsledku úplnosti aplikovaného CGE modelu a jeho kalibrácie na reálnych dátach slovenskej ekonomiky by z tohto scenára niektoré produkčné sektory profitovali, iné naopak, a výsledný efekt na národné hospodárstvo by bol nepresvedčivý.

Zníženie spotrebných daní + zvýšenie DPH: Štandardným cieľom zníženia spotrebných daní je presvedčenie, že každé selektívne zdanenie vzd'ahuje ekonomiku od paretooptima a vytvára sa tým mŕtva strata. Scenárom je zníženie spotrebných daní a v záujme fiškálnej neutrality sa zrkadlovo zvyšuje daň z pridanej hodnoty, ktorá je plošnejšia. Takýto scenár má liberálny charakter a podľa očakávaní má zvýšiť hospodársky rast. Výsledky simulačného scenára CGE modelom ukazujú, že:

- hrubý domáci produkt by sa v zhode s očakávaním zvýšil o 0,8 %;
- príjmy domácností by sa nezmenili;
- zamestnanosť by sa zvýšila o 0,5 %;
- nezamestnanosť by sa zrkadlovo znížila o 2,5 %.

Jednorazové zníženie spotrebných daní o 1 mld. Sk by viedlo k nárastu hrubého domáceho produktu až o cca 13 mld. Sk (vrátane 1 mld. Sk nárastu DPH). Tento výsledok je v zhode s uvedenými očakávaným nárastom HDP. Rast zamestnanosti pri stagnujúcich príjmoch domácností sa vysvetľuje ťažšie a je dôsledkom ďalších väzieb, ktoré model obsahuje.

Zníženie zdanenia právnických osôb + zvýšenie DPH: Takéto zmeny majú za cieľ podporiť podnikanie. V prvom pláne by mali profitovať podnikatelia a následne aj celé národné hospodárstvo takto:

- hrubý domáci produkt by sa v zhode s očakávaním zvýšil o 0,9 %;
- príjmy domácností by ale klesli, aj keď len o 0,1 %;
- zamestnanosť by vzrástla o 0,5 %;
- nezamestnanosť by sa zrkadlovo znížila o 2,6 %.

Povšimnutiahodné je, že kým príjmy domácnosti poklesli o 0,1 %, spotreba domácností vzrástla o 0,3 %. Môže to byť spôsobené nárastom zamestnanosti, čo podporilo spotrebné správanie. Podpora podnikania nevedla k nárastu investícií. Zo zníženia zdanenia právnických osôb najviac profitovalo rastom pridanej hodnoty odvetvie vysokých priemyselných technológií (+12,7 %), naopak najviac stratilo odvetvie stredne nízkych priemyselných technológií (-4,4 %), čo možno považovať za priaznivý štruktúrny trend. Na spotrebnom dopyte najviac získa

školsťvo a zdravotníctvo (+10,9 %) a najviac stratia poznatkovo nenáročné iné služby (-3,9 %), čo tiež možno privítať. Pod vplyvom podpory podnikania by najviac stúpol vývoz služieb školstva a zdravotníctva (z nízkeho základu) a stredne nízke priemyselné technológie (-4,6 %).

V scenári zníženia zdanenia právnických osôb a zrkadlového zvýšenia DPH sa v zhode s očakávaniami prejavil nárast HDP o 0,9 %, ale aj neočakávaný mierny pokles príjmov domácností o 0,1 %; očakávaný nárast zamestnanosti o 0,5 % a zrkadlový pokles nezamestnanosti o 2,6 %. Podrobnejšie výsledky ukázali, že v štruktúre by došlo k posunu k pokročilejším technológiám.

Zníženie spotrebných daní + zníženie dotácií poľnohospodárstvu: Znížením spotrebných daní sa zníži deformácia trhu a znížením dotácií poľnohospodárstvu sa zníži ešte viac. Scenár tým bude rozpočtovo neutrálny a mŕtva strata bude znížená na strane príjmov aj výdavkov verejného rozpočtu. Scenár zníženia mŕtvej straty viedol k:

- nepresvedčivému rastu hrubého domáceho produktu +0,1 %;
- podobne by stúpla zamestnanosť, len o 0,1 %;
- životná úroveň meraná príjmami domácností a spotrebou domácností by sa nezmenila.

Najviac by poklesla pridaná hodnota v pôdohospodárstve (o 1,4 %), čo je vzhľadom na zníženie dotácií poľnohospodárstvu logické. Zníženie dotácií o 1 miliardu by viedlo k zníženiu pridanej hodnoty o rádovo rovnakú sumu. Najväčší nárast pridanej hodnoty by bol v školstve a zdravotníctve (1 %). Aj v spotrebnom dopyte by najviac profitovalo školstvo a zdravotníctvo (+ 2,6 %) a najviac by boli postihnuté poznatkovo nenáročné iné služby (-1,5 %). Spotrebný dopyt po produkcii pôdohospodárstva by sa kvôli veľmi nízkej elasticite nezmenil.

Scenár zníženia mŕtvej straty na príjmovej a výdavkovej časti verejného rozpočtu dal očakávané kvalitatívne výsledky, avšak kvantitatívne veľmi nepresvedčivé.

Zníženie sociálnych dávok + zvýšenie vládnych investícií: Od presunutia časti prostriedkov zo sociálnych dávok na vládne investície sa očakáva rast ochoty pracovať (v dôsledku zníženia sociálnych dávok) a nárast produkcie a následne zamestnanosti (v dôsledku nárastu investícií). Podľa výsledkov CGE simulácií by to viedlo k:

- neočakávanému poklesu HDP o 0,1 %;
- poklesu príjmov domácností o 0,1 %;
- rastu zamestnanosti, menšiemu ako by sa dalo očakávať (0,1 %);
- zrkadlovému poklesu nezamestnanosti (-0,3 %).

Výsledky sú do značnej miery v rozpore s ekonomickou intuíciou. Môže to byť spôsobené tým, že zníženie sociálnych dávok znižuje príjmy domácností a tým aj domáci dopyt, čo nemusí byť dostatočne nahradené nárastom investícií,

ktoré môžu mať väčšiu dovoznú náročnosť. Navyše, multiplikačné dlhodobé efekty investícií tento statický CGE model nezohľadňuje.

Zníženie vládnej spotreby + zvýšenie sociálnych dávok: Cieľom je zvýšiť solidaritu zvýšením výdavkov na sociálne dávky, a zároveň fiškálnu neutralitu dosiahnuť znížením vládnej spotreby o rovnakú sumu. Zvýšenie sociálnych dávok by malo zvýšiť príjmy domácností, ale zároveň znížiť ponuku práce. Výsledný efekt na hospodársky rast by mal závisieť od toho, či prevládne priaznivý vplyv ratu príjmov domácností, alebo nepriaznivý vplyv poklesu vládnej spotreby. Podľa výsledkov simulačných prepočtov CGE modelov možno očakávať že:

- HDP by vzrástol o 0,1 %;
- príjmy domácností by v rozpore s očakávaniami stagnovali (pokles len o 0,02 %);
- zamestnanosť by v zhode s očakávaniami klesla o 0,1 %;
- nezamestnanosť by zrkadlovo stúpila o 0,5 %.

Tento scenár vedie k výsledkom, ktoré sú rastom HDP a poklesom zamestnanosti v súlade s očakávaniami. Stagnáciou príjmov domácností sú v rozpore s očakávaným výsledkom. Môže to byť spôsobené tým, že nárast príjmov domácností zo zvýšených sociálnych dávok je eliminovaný znížením mzdových príjmov domácností.

Rastom pridanej hodnoty by najviac profitoval automobilový priemysel (+5,85 %) a najviac by boli postihnuté stredne nízke priemyselné technológie (-2,54 %), do ktorých spadá aj výroba rafinovaných ropných produktov, ktoré spotrebúva automobilový priemysel. Spotreba domácností by vo zvýšenej miere dopytovala poznatkovo nenáročné iné služby (+1,32 %) kam patria aj služby povinného sociálneho zabezpečenia, ktoré priamo súvisia s nárastom sociálnych dávok. Najviac by klesol spotrebný dopyt po stredne nízkych priemyselných technológiách (-0,39 %), čo je analogické s poklesom ich pridanej hodnoty.

Scenár zníženia vládnej spotreby + zvýšenia sociálnych dávok viedol v zhode s očakávaním k rastu HDP a k poklesu zamestnanosti a v rozpore s očakávaním k stagnácii príjmov domácností. V štruktúre ekonomiky viedol k niektorým očakávaným efektom, ako rast pridanej hodnoty služieb povinného sociálneho zabezpečenia, prípadne k poklesu pridanej hodnoty stredne nízkych priemyselných technológií. Iné štrukturálne efekty ako v automobilovom priemysle sa interpretujú ťažšie.

Zníženie vládnej spotreby + zvýšenie vládnych investícií: Zvýšenie vládnych investícií by malo zvýšiť HDP, ktorého je súčasťou, a tým zároveň zvýšiť dopyt po práci. Výsledný efekt na hospodársky rast by mal závisieť od toho, či prevládne priaznivý vplyv rastu investícií, alebo nepriaznivý vplyv poklesu vládnej spotreby. Podľa výsledkov simulačných prepočtov CGE modelov možno očakávať že:

- HDP by v rozpore s očakávaniami stagnoval (symbolicky by klesol o 0,01 %);
- príjmy domácností by v rozpore s očakávaniami klesli o 0,1 %;
- zamestnanosť by v rozpore s očakávaniami klesla o 0,1 %;
- nezamestnanosť by zrkadlovo stúpila o 0,3 %.

Tento scenár vedie k výsledkom, ktoré sú v rozpore s očakávaniami. Môže to byť spôsobené tým, že ide o statický model, ktorý nezohľadňuje dlhodobé účinky nárastu investícií.

Zvýšenie sociálnych dávok + zvýšenie vládnych investícií: Cieľom je zvýšiť mieru solidarity zvýšením sociálnych dávok s efektom rastu príjmov domácností, a zároveň zvýšením vládnych investícií podporiť hospodársky rast. Podľa výsledkov simulačných prepočtov CGE modelov možno očakávať že:

- HDP by v zhode s očakávaniami vzrástol o 0,1%;
- príjmy domácností by v zhode s očakávaniami vzrástli o 0,1%;
- zamestnanosť by však poklesla o 0,1%;
- nezamestnanosť by zrkadlovo stúpila o 0,3 %.

Pokles zamestnanosti je sekundárny efekt, ktorý môže byť spôsobený nárastom príjmov domácností v dôsledku dodatočných sociálnych dávok, ktoré môžu znížiť motiváciu pracovať. Zároveň nárast investícií je intenzifikačný faktor, ktorý môže znížiť dopyt po práci. Treba pripomenúť, že ide o statický CGE model, kde nezohľadňuje dlhodobé účinky nárastu investícií.

Mzdové scenáre

Mzdové scenáre boli smerované na odhad efektov urýchlenia mzdovej konvergencie v zmysle zvyšovania mzdových sadzieb v jednotlivých výrobných odvetviach o 1 % a 10 %.⁸¹ Výsledky mzdových scenárov viedli k týmto záverom:

Pôdohospodárstvo patrí k malým produkčným odvetviam ktoré je nadpriemerne pracovne náročné, ale s podpriemernými mzdami. Zvýšenie tejto mzdy o 7 % by malo mať negatívny vplyv, avšak z národohospodárskeho hľadiska pozitívny vplyv na HDP a príjmy domácností a negatívny na zamestnanosť v národnom hospodárstve.

Ťažba nerastných surovín patrí k veľmi malým produkčným odvetviam, ktoré sú priemerne pracovne náročné, ale s podpriemernými mzdami a veľmi vysokým dovozom, ktorý je daný hlavne obmedzenými prírodnými zdrojmi. Zvýšenie mzdy v ťažbe o 10 % by malo veľmi negatívny vplyv na toto odvetvie (najhorší zo všetkých analyzovaných odvetví), avšak z národohospodárskeho hľadiska by boli efekty neutrálne až mierne pozitívne.

⁸¹ V odvetviach mimoriadne citlivých na mzdové sadzby sa použili menšie únosné zmeny mzdových sadzieb.

Vysoké priemyselné technológie patria k malým produkčným odvetviam, ktoré sú nadpriemerne exportne výkonné a vysoko importne náročné s nadpriemernou pracovnou náročnosťou a podpriemernými mzdami. Nárast mzdy v produkčnom odvetví vysoké priemyselné technológie už o 1 % má jednoznačne negatívny vplyv na toto odvetvie, avšak pozitívny vplyv na národné hospodárstvo s rastom HDP a zamestnanosti, pri stagnácii príjmov domácností. Nárast mzdy odvetvia o 10 % má na odvetvie prekvapivo neutrálny vplyv relatívne s malým poklesom pridanej hodnoty pri raste mzdových nákladov a exportu odvetvia a pozitívny vplyv na národné hospodárstvo rastom HDP, ale pri stagnácii zamestnanosti a poklese príjmov domácností.

Odvetvie stredne vysokých priemyselných technológií je nadpriemerne exportne výkonné ale aj importne náročné, s nadpriemernou pracovnou náročnosťou a mierne nadpriemernými mzdami. V našich podmienkach je veľmi citlivé na mzdový rast. Nárast mzdy už o 0,6 % má negatívny vplyv na toto odvetvie s výsledným negatívnym vplyvom na zamestnanosť v národnom hospodárstve, pri neutrálnom vplyve na HDP a príjmy domácností.

Automobilový priemysel patrí podľa použitého členenia ekonomiky k menším produkčným odvetviam (podľa SAM za rok 2005), je veľmi vysoko exportne výkonný, ale aj vysoko importne náročný s priemernou pracovnou náročnosťou a mierne podpriemernou mzdou. Podľa modelových prepočtov nárast mzdy o 0,7 % má neutrálny vplyv na odvetvie a aj národné hospodárstvo.

Stredne nízke priemyselné technológie u nás patria k väčším produkčným odvetviam. Toto odvetvie je mimoriadne exportne výkonné, dovozne náročné, podpriemerne pracovne náročné, ale s mierne nadpriemernými mzdami. Nárast mzdy odvetvia o 1 % sa negatívne prejaví na odvetví a neutrálne na národnom hospodárstve. Nárast mzdy o 7 % sa veľmi negatívne prejaví na odvetví a aj na národnom hospodárstve. Prekvapivo sa to negatívne neprejaví na príjmoch domácností, a teda životnej úrovni obyvateľstva.

Nízke priemyselné technológie patria k stredným produkčným odvetviam, ktoré sú priemerne pracovne náročné ale s podpriemernými mzdami. Nárast mzdy o 0,8 % povedie k nepriaznivému vývoju odvetvia, so zoslabením aj celého národného hospodárstva.

Odvetvie výroby a rozvod elektriny, plynu a vody je veľkosťou menšie odvetvie, ktoré je málo exportne výkonné, ale nie je ani dovozne náročné, má nízku pracovnú náročnosť pri nadpriemernej mzdovej úrovni. Mierne rast mzdy odvetvia o 1 % bude mať neutrálny vplyv na odvetvie i na národné hospodárstvo. Výrazný rast mzdy o 10 % povedie k rastu mzdových nákladov odvetvia a miernemu poklesu pridanej hodnoty odvetvia. Prostredníctvom dodatočných mzdových príjmov sa priaznivo prejaví v národnom hospodárstve.

Stavebníctvo patrí k produkčným odvetviam priemerného významu ktoré má veľmi obmedzený export a import, nadpriemernú pracovnú náročnosť pri najnižších mzdách. Scenár nárastu mzdovej sadzby o 1 % má nepriaznivé efekty na odvetvie, ako aj na celé národné hospodárstvo, avšak numericky sú na úrovni chyby modelu, a preto sú nepresvedčivé. Scenár nárastu mzdy odvetvia stavebníctva o 10 % povedie k rastu jeho mzdových nákladov a zníženiu jeho pridanej hodnoty. Z národohospodárskeho hľadiska to povedie k výslednému najvýraznejšiemu zníženiu HDP a príjmov domácností zo všetkých analyzovaných scenárov. Dôsledkom bude aj pokles zamestnanosti v národnom hospodárstve.

Odvetvie poznatkovo náročných služieb je veľkosťou menšie odvetvie, ktoré je málo exportne výkonné, ale nie je ani dovozne náročné, má nízku pracovnú náročnosť pri veľmi vysokej mzdovej úrovni. Mierny rast mzdy odvetvia o 1 % bude mať negatívny vplyv na odvetvie a neutrálny na národné hospodárstvo. Výrazný rast mzdy o 10 % bude mať negatívny vplyv na odvetvie v dôsledku rastu mzdových nákladov odvetvia a zníženia jeho pridanej hodnoty. Prostredníctvom dodatočných mzdových príjmov sa priaznivo prejaví v národnom hospodárstve, predovšetkým na raste príjmov domácností a zamestnanosti v národnom hospodárstve.

Výskum a vývoj je odvetvie s malým podielom na pridanej hodnote národného hospodárstva a vzhľadom na jeho špecifiká, zmeny mzdy tohto odvetvia simulovateľné CGE modelom nemali vypovedaciu schopnosť.

Poznatkovo náročné trhové služby sú významným produkčným odvetvím, ktoré je podpriemerne pracovne náročné a s nadpriemernými mzdami. Nárast mzdy odvetvia o 10 % by sa nevýrazne negatívne prejavil na odvetví, ale priaznivo na hospodárskom raste a životnej úrovni domácností pri nevýraznom zvýšení nezamestnanosti.

Poznatkovo náročné finančné služby predstavujú v našich podmienkach menšie produkčné odvetvie, ktoré je relatívne uzavreté a má negatívnu bilanciu zahraničného obchodu, je podpriemerne pracovne náročné pri výrazne nadpriemernom mzdovom ohodnotení. Na nárast mzdy podľa simulačných prepočtov reaguje približne polovičným rastom mzdových nákladov a poklesom pridanej hodnoty odvetvia. Z národohospodárskeho hľadiska to mierne zvýši HDP, neovplyvní príjmy domácností, ale priaznivo sa prejaví na zamestnanosti v národnom hospodárstve.

Iné poznatkovo náročné služby zahrnujúce školstvo, zdravotníctvo a sociálnu starostlivosť, sú veľkosťou priemerným produkčným odvetvím, ktoré je málo otvorené, s prebytkovou obchodnou bilanciou, nadpriemernou pracovnou náročnosťou a s podpriemernými platmi. Mierny nárast mzdy by bol pre odvetvie nepriaznivý a národohospodársky neutrálny. Nárast mzdy na úrovni 8 % by síce mierne znížil

pridanú hodnotu odvetvia, ale cez dodatočný dopyt generovaný dodatočnými mzdovými príjmami odvetvia by výrazne vzrástol HDP a príjmy domácností, pri miernom znížení zamestnanosti v národnom hospodárstve. Za povšimnutie stojí, že predmetný dodatočný dopyt by viedol k určitému uzatváraniu ekonomiky znížením celkového exportu aj importu.

Poznatkovo nenárodné trhové služby zahrňujú veľkú skupinu služieb ako je napríklad maloobchod a veľkoobchod. V podmienkach Slovenska to je najväčšie produkčné odvetvie merané veľkosťou pridanej hodnoty, čistým exportom, zamestnanosťou a mzdovými nákladmi. Výškou mzdy je toto odvetvie mierne nadpriemerné. Ako ukázali simulačné výpočty, je veľmi citlivé na výšku mzdy. Vyčísliteľný bol len nárast mzdy na úrovni 0,7 %, ktorý sa nepriaznivo prejavil na sledovanom odvetví a neutrálne na HDP. Výsledný vplyv na životnú úroveň domácností a zamestnanosť je negatívny. Keďže ide o odvetvie zamestnávajúce až pätinu všetkých pracovníkov, je nepriaznivý vplyv malého zvýšenia mzdy odvetvia na životnú úroveň všetkých domácností na zväzanie.

Poznatkovo nenárodné iné služby, ktoré okrem iného zahŕňajú verejnú správu, sú významným produkčným odvetvím ktoré je relatívne uzavreté, avšak s jasne kladnou obchodnou bilanciou, veľkou pracovnou náročnosťou a podpriemernými mzdami. Podľa simulačných prepočtov sú v odvetví možné nárasty mzdy do 10 %, s nepriaznivým vplyvom tak na odvetvie, ako aj HDP, pri neutrálnom až priaznivom vplyve na životnú úroveň domácností, avšak za cenu zníženia zamestnanosti v národnom hospodárstve. Odvetvie má nelineárnu reakciu na nárast mzdovej sadzby.

Zhrnutie výsledkov

Na analýzu strednodobého vývoja⁸² ekonomiky v podmienkach Slovenskej republiky bol zvolený model CGE (*Computable General Equilibrium*). Tento model zachytáva vo svojej dezagregovanej štruktúre odvetvia ekonomických činností, preto je mimoriadne vhodný na simulovanie zmien makroekonomických veličín vzhľadom na odvetvovú štruktúru, ktorá je dôležitá pri skúmaní dôsledkov fiškálnej a mzdovej politiky.

Fiškálne scenáre mali rôzny charakter. Väčšina bola fiškálne neutrálna, nechýbali však ani scenáre ktoré nemali fiškálne neutrálny charakter. Potvrdili zložitosť a diferencovanosť vplyvov jednotlivých daňových príjmov a druhov výdavkov na hospodársky rast a životnú úroveň. Vo všeobecnosti v súlade so štandardnou ekonomickou teóriou sa zväčša potvrdila prospešnosť znižovania všeobecného daňového zaťaženia. V konkrétnych špecifických scenároch to

⁸² Predpokladaný strednodobý vývoj rokov 2008/2009 – 2015.

však neplatilo a konkrétne opatrenia fiškálnej politiky majú zodpovedať jej cieľom, čo CGE model umožňuje simulovať.

Mzdové scenáre ukázali rôznorodosť a komplikovanosť vplyvu mzdovej sadzby v rôznych produkčných odvetviach. Vo všeobecnosti možno povedať, že odvetvia, ktoré patria k sofistikovanejším, znášajú rast už aj tak vysokej mzdy bez zásadných negatívnych javov, a menej sofistikované odvetvia s nízkymi mzdami sú v otázkach rastu mzdy veľmi zraniteľné. Ďalšou skupinou odvetví sú odvetvia, pre ktoré je podľa simulačných prepočtov skokový nárast mzdy už o 1 % veľmi problémový.

5. STRATÉGIA ROZVOJA ZNALOSTNEJ EKONOMIKY A SPOLOČNOSTI

Stratégia v oblasti znalostnej ekonomiky a spoločnosti¹ vychádza zo základných cieľov vytýčených *Dlhodobou víziou rozvoja slovenskej spoločnosti* (Šikula a kol., 2008) 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 stratégiu svojho rozvoja zakladať na využívaní lacnej pracovnej sily, ktorá sa postupne zdražuje. Bola by to cesta späť, smerujúca k zaostávajúcim krajinám a vzdalujúca 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. Na rozdiel od industriálnej éry, keď tieto faktory tvorili relatívne nezávislé oblasti, v znalostnej ekonomike a spoločnosti narastá ich vzájomná závislosť a súčinnosť.

Ako ukazujú skúsenosti vyspelých krajín, účinky znalostnej ekonomiky sú prenikavejšie a intenzívnejšie, než boli účinky industriálnej etapy rozvoja. Menia celkové pracovné prostredie človeka, zvyšujú nároky na ľudskú infraštruktúru, zahrnujúcu systém vzdelávania, zdravotnú starostlivosť, využívanie voľného času atď. Narastajú aj rozdiely medzi rýchlosťou zmien spôsobených technologickým rozvojom a rýchlosťou zmien v usporiadaní spoločnosti a jej reakciou na ne. Pod vplyvom inovácií, najmä radikálnych, vznikajú nové odvetvia náročné

¹ *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. Vzniká učiaci sa spoločnosť, v ktorej každá inštitúcia sa 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 celkového rozvoja. Zahrnuje 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.

na vedu, výskum a kvalifikovanú pracovnú silu. Príkladom sú rýchlo sa rozvíjajúce oblasti informačných a komunikačných technológií, biotechnológie, nanotechnológie, nových materiálov, zdrojov energie atď.

Podiel vzdelanej pracovnej sily síce rýchlo narastá, ale Slovensko stále konkuruje hlavne nízkou cenou pracovnej sily a svoj technologický pokrok zakladá na dovoze zahraničnej technológie. Ak má Slovensko držať krok s hospodársky vyspelými krajinami, musí prejsť 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 na príchod investorov vyhľadávajúcich domáci vzdelanostný, výskumný a inovačný potenciál.

Takýmto požiadavkám súčasný trend nezodpovedá. 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. Sumárny inovačný index (Príloha č. 1), vyjadrujúci celkovú inovačnú kapacitu krajín, dosahuje v SR iba 64 % priemeru EÚ 27. Výdavky na znalostnú ekonomiku (na vzdelanie, výskum a vývoj a IKT) vyjadrené v % HDP predstavujú iba 58 % krajín EÚ 27. V absolútnom vyjadrení v eurách je to iba 42,1 %. Pritom k najväčšiemu zaostávaniu dochádza vo výdavkoch na výskum a vývoj (24,7 %, resp. 17,8 %) (Eurostat, 2010).

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. Keďže kľúčovú úlohu v tomto vývoji zaujíma kvalita ľudského kapitálu, stratégia sa musí zameriavať na jeho zveľaďovanie, t. j. na vytváranie podmienok podporujúcich zvyšovanie vzdelanostnej úrovne ľudí, zvyšovanie ich výkonnosti v oblasti výskumu a tvorivej inovačnej činnosti

5.1. Vzdelanie – základný pilier znalostnej ekonomiky a spoločnosti

Dokument Európskej únie *Biela kniha – Vyučovanie a vzdelávanie. Smerom k učiacej sa spoločnosti* konštatuje, že vedecko-technologický pokrok sa neustále zrýchľuje a vedie k vzniku nového modelu tvorby a osvojovania

vedomostí.² Kladie zvýšené požiadavky na adaptabilitu a odbornú zdatnosť ľudí, ako aj na schopnosť zamestnať sa a trvalo sa zdokonaľovať. 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 trvalý charakter, v dôsledku čoho sa bude zvyšovať dopyt po nej nielen v rámci domácom, ale aj medzinárodnom (*brain-drain* a *brain-gain*).

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 dopĺňania 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

Nároky kladené na vzdelanie a výchovu nebude možné zabezpečiť iba školskou výchovou a rodinou, musí sa na nej podieľať aj podniková sféra, občianske združenia a masovokomunikačné prostriedky financované z verejných zdrojov. Musí sa zvýšiť aj zodpovednosť každého jednotlivca za svoje vzdelanie a celkový rozvoj jeho osobnosti. ***Šírka problémov, pred ktorými vzdelávacia sústava na Slovensku stojí, vyžaduje vnímať problematiku výchovy a vzdelávania ako základný rozvojový faktor slovenskej ekonomiky a spoločnosti.*** Takáto orientácia si vyžaduje:

² Slovenská akademická asociácia pre medzinárodnú spoluprácu – Národná kancelária programu Leonardo da Vinci (Bratislava, 1999). 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 sa 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 sa 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“.

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 na celoživotného učenia 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 zahŕňa 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.

5.1.1. Vytvoriť ucelený systém rozvoja celoživotného učenia sa⁵

združujúci predškolské, primárne, sekundárne, terciárne a ďalšie 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 sa (vedieť sa učiť) a pestovať u žiakov motiváciu k celoživotnému vzdelávaniu potrebnému:***

- a) ***na 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. prispôbovať 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 vyrovnávanie 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.

Jedným z hlavných cieľov vzdelávania a výchovy je zabezpečiť, aby technologický pokrok neohrozoval duchovné a kultúrno-spoločenské stránky osobnosti človeka, ale slúžil jeho všestrannému rozvoju. Aby vzdelávanie a výchova viedli ľudí k humanizmu, tolerancii, kritickému mysleniu, kreatívnosti, spolupráci a zodpovednosti za svoj život, upevňovali dôveru v budúcnosť a zabezpečovali

⁵ Od roku 1996 sa zaviedol pojem *učenie sa*, aby sa zdôraznila nutnosť aktívneho prístupu jednotlivca. Učenie sa chápeme ako kumulatívny proces, pri ktorom sa jednotlivci postupne asimilujú v stále komplexnejšie a abstraktnejšie entity a/alebo získavajú zručnosti a širšie kompetencie. V zásade sa rozlišujú tri základné kategórie vzdelávania. *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 sebazvdelávanie (Memorandum on Lifelong Learning, COM, 30. 10. 2001).

odovzdávanie spoločných kultúrnych a demokratických hodnôt predchádzajúcich generácií. Cieľom vzdelávania nie je iba zvyšovať vedomosti človeka, ale súčasne utvárať jeho postoje k sebe samému a k spoločenskému a prírodnému prostrediu, v ktorom žije.

5.1.2. Zabezpečiť rovnaký prístup ku vzdelávaniu

pre všetky vrstvy a skupiny obyvateľstva, zabezpečiť dostupnosť a rovnosť šancí k vzdelávacím aktivitám počas celého životného cyklu, aby nedochádzalo k nezdravej polarizácii na vzdelaných a nevzdelaných. Znižovanie nerovnosti v prístupe k 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. 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. Týka sa to aj nekvalifikovaných, nízkokvalifikovaných, nezamestnaných, ohrozených nezamestnanosťou a tých, ktorých situácia na trhu práce prinúti k zmene kvalifikácie a pracovného miesta.⁶

Osobitnú pozornosť treba venovať výchove detí v ranom 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 15-roční 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 sa. Súčasná metódy výučby neposkytujú dostatočný priestor aj na tento typ vzdelávania. Dôležitým motivačným prvkom je spojenie školenia s praktickým výcvikom a zabezpečenie, aby vzdelávanie bolo ekonomicky výhodnejšie než

⁶ Podporuje to aj systém finančnej podpory novovytvoreného Fondu kvalifikačného vzdelávania, naplneného z prostriedkov štátu, zamestnávateľov, samospráv a samotných zamestnancov.

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 psychologov, 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 sa. 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 sa 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 prebiehajúcu implementáciu ECVET (European Credit and Transfer System for Vocational Education and Training – Európsky systém zhromažďovania kreditov v odbore vzdelávaní).

Otvorenou otázkou zostáva uznávanie výsledkov neformálnych foriem vzdelávania. Riešenie tohto problému bude vyžadovať:

- v systémovej rovine vytvorenie Národnej sústavy kvalifikácií založenej na Národnej sústave povolání ako vzťahového rámca pre všetky kvalifikácie uznávané na trhu práce, umožňujúcej identifikáciu, triedenie a zaradovanie získanej kvalifikácie rôznymi cestami do systému čiastkových a úplných kvalifikácií až do úrovne terciárneho vzdelávania, a to v nadväznosti na Európsky kvalifikačný rámec (EQF – *European Qualifications Framework*), aby sa umožnila transparentnosť a uznávanie kvalifikácií získaných v SR na európskej úrovni;
- v *procesnej rovine* postupné rozvíjanie uceleného systému praktických postupov a nástrojov na identifikáciu a spôsobov uznávania výsledkov neformálneho vzdelávania a informálneho učenia sa v zmysle Strategického rámca pre spoluprácu vo vzdelávaní a odbornej príprave do roku 2020 a cieľov stratégie Európa 2020 (EC, 2010); možno tu využiť niektoré metódy pracovnej a bilančnej diagnostiky, ktoré sa v súčasnosti rozvíjajú v rámci služieb zamestnanosti;

- v inštitucionálnej rovine vytvorenie strešnej inštitúcie – Národnej agentúry pre kvalifikácie, zodpovednej za vytváranie a aktualizáciu sústavy kvalifikácií (v spolupráci so sociálnymi partnermi), 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. Prepájať vzdelávací systém s trhom práce

vybudovaním efektívneho poradenského a informačného systému o možnostiach ďalšieho vzdelávania a zamestnania. Vzdelávacia sústava predstavuje rozmanitý a flexibilný systém vzdelávacích inštitúcií a programov. Orientácia v ňom nie je vždy jednoduchá pre žiaka, študenta, resp. dospelého človeka, ktorý sa chce ďalej vzdelávať. Pritom existujúce poradenské služby sú roztrieštené a kapacitne nepostačujúce. Navyše chýba dôležitý prvok systému – poradenstvo pre dospelých. V súčasnosti sú v SR poradenské systémy zamerané na jednotlivé cieľové skupiny. Pre žiakov základných škôl sa uplatňuje pri voľbe nadväzujúceho vzdelávania na stredných školách, v prípade žiakov stredných škôl pri voľbe terciárneho vzdelávania, prípadne ako poradenstvo pre deti a žiakov so špeciálnymi vzdelávacími potrebami. Tieto služby sú zabezpečované sieťou Centier pedagogicko-psychologického poradenstva a prevencie. Okrem nich sa rozvíjajú systémy poradenstva na vysokých školách a v rámci súkromných inštitúcií, ktoré sú zamerané na orientáciu absolventa v jeho budúcej kariére a napomáhajú jeho prechod na trh práce. V procese vstupu evidovaných nezamestnaných na trh práce sa využíva poradenstvo poskytované Úradmi práce, sociálnych vecí a rodiny. V rámci nich sú zabezpečované niektoré ďalšie činnosti prostredníctvom Referátov poradensko-psychologických služieb.

V kontexte celoživotného vzdelávania budú potrebovať všetci jednotlivci v priebehu svojho života nielen voliť si primeranú vzdelávaciu cestu, ale aj porozumieť dôsledkom svojich rozhodnutí pri uplatňovaní sa na trhu práce. **Základnou úlohou je preto vytvoriť komplexný informačný a poradenský systém celoživotného poradenstva dostupný všetkým skupinám populácie v priebehu celého života, prepojený s existujúcimi informačnými zdrojmi a s existujúcimi systémami poradenstva.** Predpokladá to efektívnu spoluprácu a koordináciu medzi poskytovateľmi poradenských služieb v rámci pôsobnosti MŠ SR a MPSVaR SR, ako aj koordináciu na celoštátnej, regionálnej a miestnej úrovni.

Uchádzač o štúdium, vzdelávanie alebo rekvalifikáciu by mal byť informovaný nielen o obsahu štúdia, ale aj o možnostiach uplatnenia sa na trhu práce po jeho absolvovaní.⁷ Takýto typ informácie možno získať vytvorením a prepojením

⁷ Priemerná ročná miera nezamestnanosti obyvateľstva do 25 rokov predstavuje v roku 2009 v EÚ 27,19,6 % a v SR 27,3 %.

Národnej sústavy kvalifikácií a Národnej sústavy povolání v nadväznosti na Európsky kvalifikačný rámec (EKR).⁸ Predpokladá to prepracovanie existujúcich a vytváranie nových vzdelávacích programov tak, aby poskytovali transparentné informácie o vedomostiach, zručnostiach a kompetenciách jednotlivca, ktoré môže získať po ich absolvovaní, a aby boli pripravené tak, že svojím obsahom a zameraním budú reagovať na potreby trhu práce a rozvoja spoločnosti. Predpokladá to aj prepojenie štatistickej klasifikácie zamestnaní (KZAM-R), Medzinárodnej klasifikácie zamestnaní ISCO 08 a Národnej sústavy povolání, ako aj prepojenie úrovni Národného kvalifikačného rámca na 8 úrovni Európskeho kvalifikačného rámca pre celoživotné vzdelávanie.

Väčšia individualizácia poradenských služieb podľa potrieb jednotlivých záujemcov si vyžaduje prepojiť existujúce systémy poradenstva, rozvíjať sieť poradcov, aplikovať nové komunikačné nástroje, inovatívne postupy a nové formy spolupráce s ďalšími poradenskými a informačnými organizáciami doma i v zahraničí. Dostupnosť informačných a poradenských služieb musí byť podporovaná službami s využitím moderných informačno-komunikačných technológií, umožňujúcich ich prepojenie a užívateľské zjednodušenie.

5.1.5. Inovovať proces vzdelávania a zvyšovať jeho kvalitu

Slovensko vykazuje síce z kvantitatívnej stránky v oblasti nižšieho vzdelávania a stredného vzdelávania nadpriemernú úroveň v porovnaní s krajinami EÚ (tab. 5.2), z kvalitatívnej stránky je však situácia horšia. Podľa posledného prieskumu PISA z roku 2006 (OECD, 2007) slovenskí žiaci vo veku 15 rokov zaostávajú v porovnaní s rovesníkmi z 30 vyspelých štátov OECD v čitateľskej gramotnosti (26. miesto), v matematickej (23. miesto) a v prírodovednej (25. miesto). V porovnaní s rovnakým prieskumom z roku 2003 sa ich schopnosti zhoršili. V oblasti vysokoškolského vzdelávania Slovensko zaostáva tak po kvantitatívnej, ako aj kvalitatívnej stránke vo všetkých vekových skupinách. Z posledných prieskumov Akademickkej rankingovej a ratingovej agentúry (ARRA, 2008) vyplýva, že viac ako polovica vysokoškolských učiteľov nemá kvalifikáciu PhD.

⁸ V tejto súvislosti bol uznesením vlády SR č. 105/2009 Z. z. schválený postup implementácie Európskeho kvalifikačného rámca (EKR) pre celoživotné vzdelávanie v podmienkach Slovenskej republiky. Súčasne ukladá začať práce na vytváraní Národnej sústavy kvalifikácií a Národnej sústavy povolání. Národná sústava povolání má zvýšiť súčinnosť a partnerstvo zamestnávateľských subjektov, úradov práce, výchovno-vzdelávacích inštitúcií a ďalších účastníkov trhu práce a dosiahnuť tak harmonizáciu dopytu a ponuky na trhu práce. Nástrojom na premostenie referenčných úrovni Európskeho kvalifikačného rámca s národným vzdelávacím systémom je Národný kvalifikačný rámec. Ten sa bude vytvárať postupným zaradovaním štátnych vzdelávacích programov na základných a stredných školách (v zmysle zákona č. 245/2008 Z. z. o výchove a vzdelávaní), študijných programov na vysokých školách (v zmysle zákona č. 131/2002 Z. z. o vysokých školách) a vzdelávacích programov ďalšieho vzdelávania (v zmysle zákona č. 568/2009 Z. z. o celoživotnom vzdelávaní).

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. 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 (ÚIPŠ, 2002, s. 5; MŠ SR, 2009, tab. 1a, 1b). Popri prudkom náraste počtu študentov narastá aj neracionálne zvyšovanie počtu vysokých škôl, čo vedie k rozptyľovaniu pedagogických kapacít.

Tento stav je do budúcnosti neudržateľný. Vysoké školy sa musia stať rahuňom intelektuálneho a kultúrneho rozvoja Slovenska. Znamená to výraznejšie podporovať najlepšie vysoké školy. Takýto prístup si však vyžaduje dôslednú diferenciaciu vysokých škôl na univerzity a odborné vysoké školy a efektívnejšiu diferenciaciu finančných prostriedkov. V slovenských podmienkach by postačovalo 5 až 6 univerzít. Ostatné vysoké školy treba transformovať na odborné vysoké školy, na ktorých prevláda výučba s kratším študijným cyklom. Návrh na status univerzity by mala predkladať akreditačná komisia na základe hodnotenia podľa kritérií stanovených zákonom. Získanie statusu univerzity nesmie podliehať politickým tlakom.

Bakalárske štúdium na vysokých školách nie je doteraz 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.*⁹ Týka sa to aj doplnkových foriem vzdelávania, ktoré posilňujú výučbovú kapacitu pre vzdelávanie dospelých z praxe a zabezpečujú reálnu možnosť študovať pri plnej ekonomickej, spoločenskej a rodinnej aktivite. Za úzkej spolupráce s podnikateľskou sférou treba *väčšiu váhu položiť aj na výchovu študentov k inovačnému podnikaniu, a to aj formou nadstavbového štúdia pre absolventov, ktorí takouto výchovou neprešli.*¹⁰

⁹ 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.

¹⁰ Vo Fínsku počet dospelých zapísaných v programoch kontinuálneho vzdelávania na terciárnej úrovni prevyšuje počet mladých ľudí zapísaných do tradičných vzdelávacích kurzov (Figel, 2009). Na podporu lepšej spolupráce a dialógu medzi vyšším vzdelávaním a podnikateľskou sférou možno využiť skúsenosti University Business Forum – UBF (EK, 2009).

Treba vhodným spôsobom ovplyvniť aj motiváciu uchádzačov o vysokoškolské štúdium, aby počty uchádzačov o jednotlivé študijné odbory boli v lepšom súlade s potrebami spoločenského a ekonomického vývoja.¹¹

Ako vidno z údajov tabuľky 5.1, z celkového prírastku vysokoškolských študentov 34 334 v roku 2007 oproti roku 2000 pripadá na študijný odbor spoločenské vedy 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.

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	5 550	6.1	8 151	6.5	1.5	2 601	7.6
Technické vedy	30 124	33.0	33 671	26.7	1.1	3 547	10.3
Poľnohosp. a lesn. vedy	7 543	8.3	5 486	4.4	0.7	-2 057	-6.0
Lekárske a farm. vedy	4 687	5.1	9 502	7.6	2.0	4 815	14.0
Spoločenské vedy	41 061	45.0	64 252	51.1	1.5	23 191	67.6
Vedy o kultúre a umení	2 298	2.5	4 535	3.7	2.0	2 237	6.5
Spolu	91 263	100.0	12 5597	100.0	1.4	34 334	100.0

Prameň: Štatistická ročenka SR (2002 a 2008); 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 niekedy odráža viac záujmy katedier než spoločenskú potrebu.

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 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 najlepšíh slovenských univerzitách dva až trikrát menší než na zahraničných. Vyplňovanie tejto medzery v počte doktorandov by nemalo mať za následok znižovanie jeho kvality. Keďže o kvalite absolventov doktorandského štúdia rozhoduje v prvom rade kvalita školiteľov, ich výber treba viazať na osobnosti s uznávanými výsledkami vo vede doma a v zahraničí. Dôležité sú aj podmienky umožňujúce úzky kontakt doktoranda so školiteľom

¹¹ Napríklad prostredníctvom poradenského a informačného systému o možnostiach uplatnenia sa po skončení štúdia (bližšie pozri časť 5.1.4).

a ich spoluprácu vo výskume. Osvedčila sa napríklad v ústavoch SAV, ktoré dosahujú až 80 %-nú úspešnosť v dokončovaní doktorandského štúdia.¹²

V rámci stredoškolského vzdelávania osobitnú pozornosť treba venovať strednému odbornému školstvu vrátane učňovskému. Z hľadiska lepšieho zosúladenia výučby s potrebami praxe možno využiť skúsenosti z obdobia, keď väčšie podniky mali svoje vlastné učilištia, financované dokonca z vlastných prostriedkov odpočítateľných z daňového základu. Na tieto skúsenosti treba nadviazať a odstrániť tak existujúce nedostatky v kvalifikácii pracovníkov, čoho 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.¹³

Súčasná vzdelávacia sústava kladie neúmerne veľkú váhu na memorovanie poznatkov, čo v podmienkach znalostnej spoločnosti nestačí. Neznamená to znižovať potrebu vedomostí, ale podporovať rozvoj schopností tvorivo ich používať. Narastajú požiadavky na funkčnú gramotnosť ľudí, t. j. schopnosť prispôbovať sa zmenám v meniacom sa prostredí a schopnosť učiť sa v priebehu celého života. Tradičné vzdelanie zamerané na jednu konkrétnu oblasť a na existujúce povolania sa stáva v meniacom sa svete nefunkčné. ***Budúca škola musí 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, a zabezpečiť, aby sa žiadna skupina populácie neocitla na okraji spoločnosti.*** 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 napríklad 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).

¹² Ďalšou možnosťou je aj zriadenie osobitného inštitútu pre pokročilé štúdiá, napríklad podľa vzoru viedenského Institut für höhere Studien. Prednášateľmi by boli špičkoví vedci z domácich inštitúcií a zo zahraničia. Honorovanie prednášok by malo byť dostatočne vysoké, aby bolo atraktívne aj pre zahraničných prednášateľov a pre návrat našich renomovaných vedcov zo zahraničia. Aby nedošlo k nezdravej rivalite medzi touto inštitúciou a pôvodným pracoviskom prednášateľov, v inštitúte by pôsobili ako hosťujúci prednášatelia. Inštitút by mal intenzívne spolupracovať s univerzitami, ústavmi SAV a ďalšími výskumnými organizáciami.

¹³ 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.

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 sa a na prepájaní učiva so životnými skúsenosťami žiaka.** Rozvoj kľúčových kompetencií treba zabezpečiť aj u 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 nové možnosti kontaktu učiteľa so študentmi a skvalitňovania štúdia popri zamestnaní. Informatizácia prináša nové možnosti participácie 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 multimediálnou počítačovou technikou vrátane softvéru s kvalitným pripojením na internet a zabezpečiť ich trvalú inováciu. Rovnako treba rozvíjať digitálnu gramotnosť učiteľov, ako základný predpoklad efektívnej integrácie IKT do vyučovacieho procesu.¹⁴

V súčasnosti sa na takýto rozvoj vytvárajú zvlášť vhodné podmienky umožňujúce čerpať finančné prostriedky z Operačných programov Informatizácia spoločnosti a Vzdelávanie.

Kvalitu vzdelávania treba zabezpečovať kombináciou sebahodnotenia a hodnotenia profesionálnymi odbornými inštitúciami, ako aj občianskymi združeniami, rodičmi, zástupcami podnikovej sféry atď., aby sa aj škola ako inštitúcia

¹⁴ Podrobnejšie ciele v oblasti informatizácie vzdelávania vymedzuje Stratégia informatizácie regionálneho školstva (MŠ SR, 2008).

stala učiacou sa organizáciou. 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 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.

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 zameraná prevažne na vzdelávanie v oblasti spoločenských, ekonomických a právnych vied. Ako vyplýva z údajov tabuľky 5.2, SR v porovnaní s krajinami EÚ 19 vykazuje najväčšie rozdiely v počte študentov/žiakov medzi súkromnými a verejnými školami na vysokoškolskom stupni vzdelávania.

T a b u ľ k a 5.2

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	súkr. ^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
EÚ 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.

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. 5.3). 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 až 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).

T a b u ľ k a 5.3

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			rozdiel		
	SR	EÚ 19	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), tab. A1.1a, A1.2a, A1.3a.

Zvýšenie počtu obyvateľstva s bakalárskym vzdelaním by súčasne umožnilo priblížiť sa k cieľu stratégie Európa 2020 (EC, 2010), ktorá predpokladá, aby do roku 2020 minimálne 40 % mladých ľudí malo vysokoškolské vzdelanie. **Dôsledné zavedenie odborného vysokého školstva s kratším študijným cyklom predstavuje preto značný zdroj úspor a zrýchlenie dobiehania krajín EÚ v podiele vysokoškolsky vzdelaného obyvateľstva.**

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 skončiť 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 by sa nárok na kariérny rast a s ním spojený platový postup mal zakladat' na výsledkoch vedeckej práce učiteľa a jeho schopnosti získať pre ňu študentov.*** Doterajší model učiteľskej kariéry vedie k strate záujmu mužskej časti populácie o učiteľské povolanie. Spôsobuje, 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 aj počet učiteľov, ktorí absolvovali dlhodobjší 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.*** U nás sa, žiaľ, s pochopením nestretáva ani mobilita v rámci siete vysokých škôl. Pritom zmena prostredia naruša stereotypný spôsob myslenia a priaznivo ovplyvňuje duševnú produkciu, ako na to upozorňuje aj stratégia Európa 2020 (EC, 2010).

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 dlhodobjší pobyt na zahraničnej vysokej škole, resp. vo 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 nemožno zabezpečiť iba zákonmi a výkonnými opatreniami vlády. Závisí aj od toho, akú hodnotu spoločnosť prikladá 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 V4 (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 výskum na vysokých školách, ktorý dosahuje iba 18,7 % úrovne EÚ 19. Výdavky na vzdelávanie v porovnaní k HDP predstavujú za všetky stupne vzdelávania 4,3 % 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 síce bezprostredne neohrozuje chod škôl, ale školám a ich zriaďovateľom znemožňuje čerpať prostriedky zo štrukturálnych fondov. Závažný problém pre chod školy predstavuje modernizačný dlh reprezentovaný zastaranou 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 oddelené 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.¹⁵ Vyčlenené prostriedky nedostatočne

¹⁵ 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.

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		
	EÚ 19	SR	SR/EÚ	EÚ 19	SR	SR/EÚ	EÚ 19	SR	SR/EÚ
Materské	5 343	3 156	0.581	18	18	1.000	0.5	0.5	1.00
Základné	6 479	3 221	0.463	19	18	0.900	2.3	1.7	0.78
Stredné	8 116	2 963	0.357	24	16	0.680	1.2	1.0	0.79
Vysokoškol.	11 520	6 056	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	7 682	3 485	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. Na tento účel má k dispozícii 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.

V budúcnosti bude 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 Bratislava a v Bratislavskom kraji, ktoré sa nemôžu uchádzať o prostriedky zo štrukturálnych fondov EÚ.

Pokiaľ ide o platovú situáciu učiteľov, je najhoršia aj v rámci krajín V4. 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 aj jedinou krajinou, v ktorej je plat učiteľa na základnej a strednej škole hlboko pod úrovňou HDP/obyv. (89 % oproti 114 % v krajinách EÚ 19). Za týchto podmienok možno ťažko očakávať, že práca učiteľov sa stane dostatočne atraktívnou pre talentovaných mladých ľudí potrebných na zabezpečenie vyššej kvality výučby. Nepriaznivá finančná situácia do značnej miery vysvetľuje narastajúce

sťažnosti stredných škôl na nedostatočné vedomosti absolventov základných škôl a ešte väčšie sťažnosti zo strany vysokých škôl na nízku úroveň prichádzajúcich absolventov stredných škôl.

Dôsledky 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 na 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 roku 2009.

Ak predpokladáme optimistický scenár vývoja HDP (tab. 5.5) a dosiahnutie výdavkov na vzdelávanie na úrovni 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 v období 2008 – 2015 vzrástli 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. eur 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;

² Údaje o HDP sú z optimistickej a pesimistickej prognózy vývoja uvedenej v časti tejto Stratégie *Hospodárska stratégia kladie v kríze aj po nej dôraz na rozvojové priority*.

Prameň: ŠÚ SR (2008); (portal.statistics.sk).

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 naďalej by zostal za priemerom EÚ 19 z roku 2005. V roku 2016 by sa rozdiel ešte zväčšil. Ak by Slovensko malo 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 rásť ročne v priemere o 247,4 mil. eur.¹⁶

Zdroje financovania nemožno 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. Spomedzi 20 verejných vysokých škôl len 10 z nich, 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 univerzitného typu, a nie k ich nadbytočnému zvyšovaniu. 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. Dôslednou diferenciáciou vysokých škôl na univerzity a odborné vysoké školy by došlo aj k racionálnejšiemu rozdeľovaniu finančných prostriedkov, čo by umožnilo výraznejšie podporovať najlepšie vysoké školy, aby sa stali ťahúňom špičkovej výkonnosti a kvality v oblasti vzdelávania a výskumu v SR.

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**

¹⁶ 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.

riadenia si vyžaduje vytvoriť záväznú schému postupu realizácie zmien vo forme akčného programu (obdobného, aký sa zostavuje vo Fínsku a v Českej republike). 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 na rozvoj ľudských zdrojov, štátny rozpočet, regionálny rozvoj, zamestnanosť, sociálno-ekonomické zmeny, ako aj z dokumentov Európskej únie prijatých vládou SR. Akčný program by malo vypracovať Ministerstvo školstva SR, napríklad každý párný rok, a predkladať ho ústredným orgánom a vyšším územným celkom na pripomienkovanie; po jeho dopracovaní začiatkom nepárneho roka predkladať ho vláde na schválenie a následne ho zverejniť a predložiť na prerokovanie Národnej rade SR. Po prvom cykle by sa v závere ďalšieho párneho roka 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 by 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

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 spravidla 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 zmenšovalo 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 od 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 aj 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

Rok	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 doložitá do jednej.

² $g(TFP) = g(HDP) - (1 - \alpha) \cdot g(K) - \alpha \cdot g(L)$, pričom $g(\cdot)$ označuje tempo rastu príslušnej veličiny.

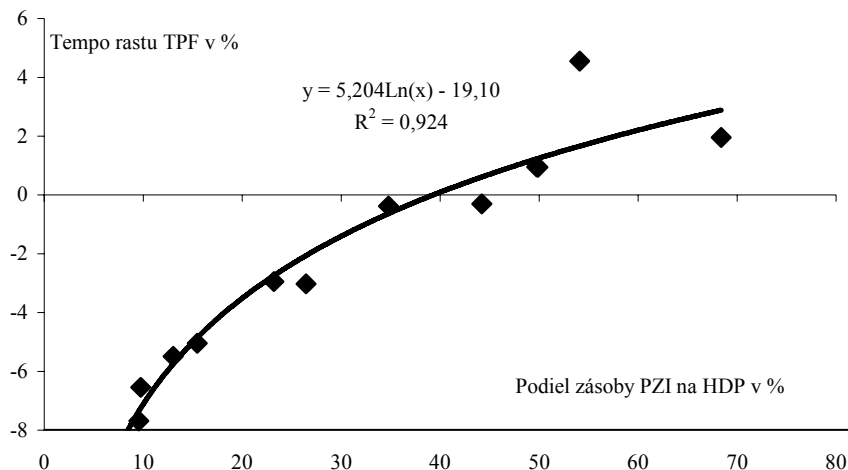
Prameň: ŠÚ SR (2009); EC (2008); UNCTAD (2009); vlastné výpočty

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 %.¹⁷

¹⁷ Pritom 3 % idú na vonkajší VaV a 1 % na ostatné vonkajšie znalosti.

Graf 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.

V krajinách EÚ je tento pomer 36 % k 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 svojim 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. Spomedzi 200 najväčších podnikov na Slovensku v roku 2007 bolo až 63,5 % zahraničných a podiel na celkových tržbách bol 74,9 %; vykazovali teda 2,3-krát vyššiu úroveň tržieb na pracovníka než domáce subjekty (tab. 5.7).

Duálnosť vniesla do slovenskej ekonomiky aj rôzne sektorové a teritoriálne nerovnováhy. Multinacionálne spoločnosti 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 ľ k a 5.7

Výkonnosť 200 najväčších podnikov domáceho a zahraničného sektora SR¹ v roku 2007

Podniky	Podniky		Tržby		Tržby na pracovníka v 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 V4. 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 cca 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 na 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 rátať aj 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, znamená to predovšetkým:

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 a vývoji na celkovej zamestnanosti (FTE) predstavoval v roku 2008 v EÚ 27 0,68 %, zatiaľ čo v SR 0,52 %, t. j. 76 % priemeru EÚ 27. V súkromnom sektore v EÚ 27 to bolo 0,31 % a na Slovensku iba 0,07 %, t. j. iba 23 % 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). Výdavky na tvorbu ľudských zdrojov vyjadrené v percentách HDP predstavujú iba 65,6 % krajín EÚ 27. V absolútnom vyjadrení v eurách je to iba 47,3 % (Eurostat, 2010).

Na zlepšenie tohto stavu treba v prvom rade vytvárať pre talentovaných pracovníkov prítiažlivé podmienky pre prácu vo výskume s jasnou perspektívou ich kariérneho rastu a postupu.¹⁸ So zvyšovaním prítiažlivosti tvorivej výskumnej činnosti treba začať už na stredných školách, aby už v ranej mladosti videli žiaci možnosti svojej životnej kariéry aj v tejto oblasti. Treba pokračovať vo vyhľadávaní

¹⁸ 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 počiatočnom štádiu kariéry výskumného pracovníka, aby prispievali k atraktívnosti práce vo výskume a vývoji. Treba sa usilovať aj o prekonávanie právnych a administratívnych prekážok mobility v rámci domácom aj v rámci krajín Európskej únie. Osobitnú pozornosť si zaslúži prenosnosť práv na dôchodok výskumných pracovníkov, či už zákonný alebo doplnkový, a to vo vlastnej krajine alebo v krajinách Európskej únie.

talentovaných mladých ľudí, v podpore takých akcií, ako sú predmetové olympiády organizované na Slovensku 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. Hlavná zodpovednosť v tomto smere pripadá na MŠ SR.

Na vysokých školách treba 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. Treba vytvárať aj podmienky na domácu a medzinárodnú mobilitu medzi štátnym sektorom výskumu a vývoja, sektorom vysokých škôl, podnikateľským sektorom a neziskovým sektorom výskumu a vývoja.

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.

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, ani vychovávať novú generáciu vedeckých pracovníkov, ktorí by dokázali obstáť vo svetovej konkurencii.¹⁹ *Kľúčovú úlohu vo zvyšovaní kvality výskumu zaujíma osobnosť*

¹⁹ Jednou z možností zvýšenia počtu vysokokvalifikovaných vedeckovýskumných pracovníkov je zriadiť špičkovú inštitúciu v oblasti výskumu (ďalej inštitút), napríklad podľa vzoru Institute for Advanced Studies v Princetone. Pracovníkmi inštitútu by boli špičkoví vedci z domácich inštitúcií a zo zahraničia. Ich honorovanie by malo byť dostatočne vysoké, aby bolo atraktívne aj pre zahraničných vedeckých pracovníkov a pre návrat našich renomovaných vedcov zo zahraničia.

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 na otvorené otázky vedy, alebo na konkrétne problémy praxe.²⁰

Pri trvale nedostatočnom financovaní vedy a bez dostatočného platového ohodnotenia výskumníkov diferencovaného v súlade s odborným rastom a úspešnosťou pri riešení projektov výskumu a vývoja, je diskusia o nedostatku osobností v našom výskume problematická. Mzdové náklady sektora výskumu a vývoja predstavovali 0,89 % HDP v EÚ 27 v roku 2004, zatiaľ čo v SR to bolo iba 0,22 % v roku 2008. Aj keď nie je realistické očakávať rýchle a 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 7. RP 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 buď všeobecné, alebo orientované na príslušnú oblasť, ktorú potrebujeme rozvinúť pre potreby rozvoja SR. Výber by mali zabezpečovať medzinárodne uznávaní odborníci, domáci aj 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***

Organickou súčasťou výskumnej činnosti by mala byť pedagogická činnosť. Inštitút by mal byť dostatočne finančne dotovaný, aby sa svojím materiálno-technickým vybavením vyrovnal s obdobnými špičkovými inštitúciami v zahraničí a vytvorili sa tak podmienky pre efektívnu spoluprácu s nimi. Finančné zdroje by mal inštitút získavať z Ministerstva školstva, bánk, z významných podnikov s rozvinutým výskumom a z domácich a zahraničných výskumných grantov. Pracovníci inštitútu mali by sa zúčastňovať medzinárodnej vedeckej spolupráce, podporovať vzájomný výmenu interných pracovníkov s pracovníkmi popredných zahraničných a domácich vedeckovýskumných pracovísk.

²⁰ 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 Spojených štátoch amerických hrá väčšiu úlohu voľná súťaž o granty. Na získanie trvalej pozície vedúceho výskumu sú dôležité odporúčajúce listy. Ich autori posudzujú uchádzača podľa publikácií, či je pozyvaný ako rečník na prestížne konferencie atď. (Uhlíř, 2009).

výskum, prispieva k znižovaniu jeho kvality. Preto kľúčom k revitalizácii slovenského výskumu je aj 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 EIROforum.²¹ Nevyhnutná je sústavná informovanosť domácich výskumných inštitúcií o vytváraných medzinárodných technologických iniciatívach (JTI – *Joint Technology Initiatives*). Bude úlohou vlády SR vytvárať podmienky na vstup Slovenska do týchto štruktúr, zabezpečovať uhrádzanie každoročných poplatkov na udržiavanie 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 obmedzený čas 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 získaných výsledkov v praxi.²² Slovensko

²¹ V roku 2002 sa vytvorilo partnerstvo EIROforum 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.

²² V roku 2007 sa financovalo prostredníctvom Vedeckej grantovej agentúry VEGA z inštitucionálnych prostriedkov vysokých škôl 1 824 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

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 napríklad Fínsko a Írsko, začali budovať výskumno-vývojové zázemie na svetovej úrovni v malom počte najstrategickejších oblastí.²³ Súčasnú triedenie kapacít a prostriedkov domáceho výskumu nie je v budúcnosti únosné. **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 riešenie komplexnejších problémov a tým aj 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 tak dosiahnuť 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 spravidla 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 pri širokej základne vytvorili úspešné a životaschopné komplexnejšie celky vhodne kombinujúce akademickú a podnikateľskú sféru.

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.

²³ 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 biliónov eur na 3,4 biliónov eur, t. j. 1,36-krát a pre prvý rok siedmeho rámcového programu sa zvýšili na 7 biliónov 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 % (Research EU, 2009, s. 39).

Bežnou praxou v EÚ na 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.

Kompetenčné centrá realizujú cielený základný²⁴ a aplikovaný výskum. V Európskej únii sú nástrojom na podporu kolaboratívneho aplikovaného výskumu, kde nositeľom centra je akademická inštitúcia a partnermi sú priemyselné podniky (napr. švédske kompetenčné centrá). Spočiatku by KC mali mať veľkú voľnosť, pokiaľ ide o právny status, organizačné štruktúry a vnútorné pravidlá fungovania. Z analýzy v krajinách 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.

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 dohodovať spoločné projekty výskumu a vývoja s hospodárskou praxou,
- informovať pracovníkov výskumu o záujmoch a potrebách hospodárskej praxe a o vytváraných medzinárodných technologických iniciatívach (JTI)²⁵ a podporovať účasť v nich,
- podporovať mobilitu pracovníkov medzi výskumnými inštitúciami a podnikovou sférou,
- pomáhať pri vybavovaní administratívnej agendy spojenej s takouto činnosťou,
- zabezpečovať právne a finančné podmienky spojené s ochranou duševného vlastníctva.

²⁴ *Bádatel'ský a cielený základný výskum* je terminológia oficiálne používaná v členských štátoch EÚ (*curiosity driven basic research a targeted strategic basic research*).

²⁵ 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 čím ďalej tým viac vyžaduje, aby verejný aj súkromný sektor ťahali spoločne.

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 k hodnoteniu 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), 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 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. Navyše, takéto hodnotenie je ovplyvnené vzájomnými väzbami odborníkov, ktorí sa v malých vedeckých komunitách navzájom poznajú. Medzi posudzovateľov preto treba 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 na hodnotenie organizácií môže byť holandský Štandardný hodnotiaci protokol (VSNU, NWO, KNAW, 2003), 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 politik štátu a jeho orgánov, jednotlivých rozhodujúcich subjektov výskumu a vývoja, grantových agentúr a ich schém, dosahových 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 obvykle vedie k navrhovaniu veľkého počtu vecných priorít, ktorých finančné zabezpečenie presahuje možnosti verejných zdrojov.²⁶ Týka sa to predovšetkým aplikovaného výskumu a experimentálneho vývoja, od ktorého sa vyžaduje, aby verejné zdroje doň investované priniesli výsledky užitočné v hospodárskej a spoločenskej praxi a zabezpečili ich návratnosť. 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.

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 na produkciu s vysokou pridanou hodnotou a novú kvalitu v ponuke pre zahraničných investorov.

Druhý okruh vecného zamerania súvisí s výskumom budúcich zmien spoločnosti, aby sa v dostatočnom predstihu identifikovali problémové okruhy a kolízne body vývoja. Kľúčovou úlohou je kontinuálne riešenie projektu vízie a stratégie Slovenskej republiky. Budúci vývoj prinesie nielen pozitívne, ale aj negatívne dôsledky. Napríklad v oblasti nanotechnológií sú obrovské problémy s následným ekologickým recyklovaním 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 zahŕňajúci tak technologické

²⁶ 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, jednak k neefektívnemu triedeniu verejných zdrojov.

zmeny, ekologické vplyvy, ako aj zmeny v kvalite a štruktúre spoločnosti. Na tomto výskume by sa mali podieľať nielen spoločenské, ale aj prírodné vedy a technický výskum.²⁷ 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 päť až osem 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 slovenskej kultúry, dejín, ekonomiky, jazyka, slovenskej krajiny a v nej sa nachádzajúcich prírodných zdrojov. 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 prejaviť.

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 lehoty riešenia zabezpečujúcej realizovateľnosť výsledkov výskumu. V rámci prierezových priorít prichádza do úvahy orientácia na tieto oblasti:

1. Vízia a stratégia rozvoja spoločnosti
2. Rozvoj znalostnej ekonomiky a spoločnosti (nové paradigmy ekonomického a spoločenského rozvoja)
3. Infraštruktúra spoločnosti (dopravná, energetická, informačná, inštitucionálna).

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)

²⁷ Výskumné centrum Sorosovej finančnej skupiny v Budapešti je založené práve na priečnom videní hlavne v spoločenských vedách.

3. Zdravie a kvalita života (cieľená prevencia, diagnostika a terapia založená na rozšírenom individuálnom prístupe a zohľadňujúca globálne zmeny prostredia, kvalita, bezpečnosť a dostupnosť 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, kohézia spoločnosti, kultúra a viackultúralnosť, štruktúra osídlenia, právne aspekty rozvoja spoločnosti).

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 je ťažké určiť, kde sa končí základný a začína sa aplikovaný výskum.

5.2.5. Inovovať systém financovania výskumu, vývoja a inovácií

Vážne ohrozenie rozvoja VaV predstavujú v súčasnosti následky 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.

Zvyšovanie verejných výdavkov na VaV by však nemalo byť plošné, ale malo by uprednostňovať najvýkonnejšie výskumné pracoviská, ktoré dosahujú uznávané výsledky či už teoretického alebo praktického významu. Podstatne väčší podiel by mala získať súťažná forma financovania. Treba však 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 EÚ, štrukturálne fondy EÚ, granty EEA, NATO, UNESCO, US NIH 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 súťažného financovania výskumu a vývoja by mal vychádzať z nasledovných zásad:

- jasné plánovanie medziročného rastu výdavkov zo štátneho rozpočtu a dodržiavanie plánu pridelovania prostriedkov na 4 až 5 rokov dopredu vyjadrených v % HDP;
- dlhodobá predvídateľnosť financovania výskumu a vývoja z pohľadu tematického zamerania výziev aspoň na 4 až 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. kváziautomatickou podporou kvalitných medzinárodných projektov podávaných v Rámcových programoch EÚ pre výskum a vývoj;
- hodnotenie projektov financovaných z verejných zdrojov za účasti zahraničných špičkových expertov;
- podpora excelentného výskumu zameraná hlavne na špičkové vedecké individuality a ich tímy;
- systémová a systematická podpora priemyselného výskumu a experimentálneho vývoja;
- zmena súčasného pomeru inštitucionálnej a účelovej podpory 60 : 40 do roku 2015 aspoň na 40 : 60;²⁸ znamená to zabezpečiť, aby ročný prírastok účelových prostriedkov bol vyšší než prírastok inštitucionálnych prostriedkov.

V zmysle uvedených zásad treba upraviť aj štruktúru nástrojov súťažného financovania výskumu, vývoja a inovácií nasledovným spôsobom:

²⁸ Takúto zmenu predpokladá aj Dlhodobý zámer štátnej vednej a technickej politiky do roku 2015.

1. Financovanie výskumu a vývoja

a) Programy APVV

- podpora špičkového základného výskumu
- reintegračné granty
- tematicky zamerané programy

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

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 treťích 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
- návratné formy financovania inovácií.

V oblasti inštitucionálnej podpory treba zabezpečiť stabilné financovanie základného chodu výskumných inštitúcií a vysokých škôl univerzitného typu.

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.

Nedostatkom rozvoja vedy a techniky na Slovensku je absencia regionálnej dimenzie. V Slovenskej republike 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 sa však ponecháva 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.*²⁹ 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. Treba 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 na interregionálnu, nadregionálnu a medzinárodnú spoluprácu.

Účasť podnikateľskej sféry na financovaní výskumu a vývoja je neúmerne nízka. 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 rátať 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 dôsledkov 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 z prostriedkov štátneho rozpočtu, zdrojov APVV a Operačného programu Výskum a vývoj a 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

²⁹ O veľkých rozdieloch medzi kraji 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.

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 výrobkov.³⁰

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), keď 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 priemerný ročný prírastok z podnikových zdrojov by mal byť 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 2020

Zdroj výdavkov	Optimistický scenár				Pesimistický scenár			
	2008	2009	2015	2020	2008	2009	2015	2020
Štátny rozpočet (ŠR)	0.27	0.32	0.38	0.60	0.27	0.32	0.36	0.40
Súkromné zdroje	0.20	0.28	0.76	1.20	0.20	0.26	0.29	0.29
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	0.89	1.40	1.80	0.47	0.89	0.93	0.69
HDP v mil. eur ^x	67 331	65 648	77 573	92 132	67 331	65 311	73 155	80 769

^x Údaje sú z optimistickej a pesimistickej prognózy vývoja HDP uvedenej vo 4. kapitole tejto Stratégie.

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 1 209,415373 mil. eur. V zmysle *Dlhodobého zámeru štátnej vednej a technickej politiky do roku 2015* ich možno čerpať od roku 2009 do roku 2015 (vrátane) v priemernej ročnej výške 172,774 mil. eur, t. j. 0,26 % HDP na rok 2009. Vzhľadom na to, že

³⁰ Potvrdzujú to napríklad izraelské skúsenosti, kde pridaná hodnota výrobkov založená na výsledkoch riešení výskumu, vývoja a inovácií reprezentuje cca 80 % izraelského priemyselného exportu (Oppera, 2005).

na čerpanie prostriedkov zo štrukturálnych fondov sa viaže 15%-ný 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 roku 2009.

Ak predpokladáme optimistický scenár vývoja HDP a rast prostriedkov z verejných zdrojov úmerne rastu HDP a rast súkromných zdrojov v súlade s cieľmi Lisabonskej stratégie, t. j. aby boli dvojnásobne väčšie, ako je podiel verejných zdrojov, a ďalej, ak predpokladáme plné čerpanie prostriedkov zo štrukturálnych fondov, potom celkové zdroje na VaV by vzrástli v období 2008 – 2015 z 316 mil. eur (0,47 % zo 67 331) na 1 086 mil. eur (1,4 % zo 77 573), t. j. 3,4-krát, a podiel celkových výdavkov VaV na 1,4 % HDP. Za tejto situácie by bolo možné dosiahnuť v roku 2020 podiel celkových výdavkov VaV vo výške 1,8 % HDP, t. j. cieľ pôvodne stanovený vládou do roku 2010. Cieľ stanovený v stratégii EÚ Európa 2020 (EC, 2010), t. j. dosiahnuť podiel výdavkov VaV na HDP vo výške 3 %, nie je však do roku 2020 dosiahnuteľný.

Pri pesimistickom scenári predpokladáme, že od roku 2009 do roku 2015 bude podiel verejných aj súkromných zdrojov narastať úmerne nižšiemu rastu HDP. Pri plnom čerpaní prostriedkov zo štrukturálnych fondov by celkové zdroje VaV vzrástli z 316 mil. eur na 680 mil. eur, t. j. 2,2-krát. Podiel celkových výdavkov VaV by do roku 2015 vzrástol na 0,93 % HDP. Za týchto podmienok by sa nespĺnil vládou stanovený cieľ zvýšiť výdavky na VaV vo výške 1,8 % HDP ani do roku 2020.

Kritickým obdobím v podpore vedy a techniky bude rok 2016, keď sa 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:

- Rada vlády SR pre vedu, techniku a inovácie,
- Agentúra na podporu výskumu a vývoja (APVV),
- Technologická agentúra SR (TA SR).

Namiesto zriadenia samostatnej Technologickkej agentúry SR môže prísť do úvahy aj vytvorenie útvaru s obdobnou pôsobnosťou v rámci APVV.

Rada vlády SR pre vedu, techniku a inovácie

Cieľom Rady vlády SR pre vedu, techniku a inovácie (ďalej len Rada) je prerokovať 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 sa zvýšila vážnosť a rešpektovanie prijatých záverov, odporúčaní a rozhodnutí.

Agentúry APVV a TA SR by boli implementačnými agentúrami, čím by sa zabezpečila symbióza a komplementarita finančnej podpory výskumu, vývoja a inovácií z verejných zdrojov. Financovanie výskumu, vývoja a inovácií by sa realizovalo prostredníctvom uvedených dvoch agentúr, pričom vrcholný koordináčný 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.

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 uvedené nové zásady financovania.

Do jej obsahovej náplne treba zahrnúť:

- Tematicky zamerané programy APVV
- Rezortné výskumné programy implementované APVV
- Štátne programy výskumu a vývoja
- Národné centrá excelentnosti
- Kompetenčné centrá
- Podporu medzinárodných výskumných projektov
- Podporu účasti SR v Rámcových programoch EÚ pre výskum a vývoj
- Podporu výskumu a vývoja zo štrukturálnych fondov EÚ (platné pre programové obdobie od roku 2014).

Zároveň by malo dôjsť k zmene od rozpočtovej k príspevkovej forme hospodárenia, resp. k transformácii na verejnoprávnu 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 sa malo realizovať prostredníctvom verejných panelov, aby sa minimalizoval konflikt záujmov a maximalizovala sa transparentnosť rozhodnutí.

Technologická agentúra SR

Cieľom Technologickej agentúry SR (TA SR) je podporovať priemyselný výskum, experimentálny vývoj a inovácie v prostredí priemyselných podnikov. Do jej kompetencie by mali patriť:

- programy TA SR (tematicky zamerané na kľúčové priemyselné odvetvia SR – obdoba programov fínskeho Tekesu),
- 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,
- návratné formy financovania inovácií (záruky, mikropôžičkové schémy a pod.),
- Implementácia podpory inovačných projektov zo štrukturálnych fondov EÚ v novom programovom období od roku 2014.

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 v Bruseli

„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. 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 od zahraničného obchodu. 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 Slovensko zaostáva za priemerom EÚ 27 a v niektorých aj za krajinami V4. 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 spájané len s oblasťou technológií, ale zahŕňajú 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 vyvolaná 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 cieľavedome ho 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 sa zameriava na stimuláciu prenikania 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 sa využívajú opatrenia daňovej politiky, legislatívne úpravy, spolu s vytváraním pozitívnej politickej klímy. Všetky tieto opatrenia sa koncipujú 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 a vyžadujú si širokú paletu znalostí, ktoré nemá žiaden jednotlivý podnik k dispozícii, a preto je 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.³¹ Predmet inovačnej politiky nemožno preto redukovať iba na výsledky inovačného procesu, ale musí zahŕňať celý jeho priebeh, ako aj prostredie, ktoré takýto proces podporuje a stimuluje. Komplexné chápanie inovačného procesu, zahrnujúce všetky jeho národné zdroje sformované do národného inovačného systému, predstavuje hlavný obsah efektívnej proinovačne orientovanej hospodárskej politiky.

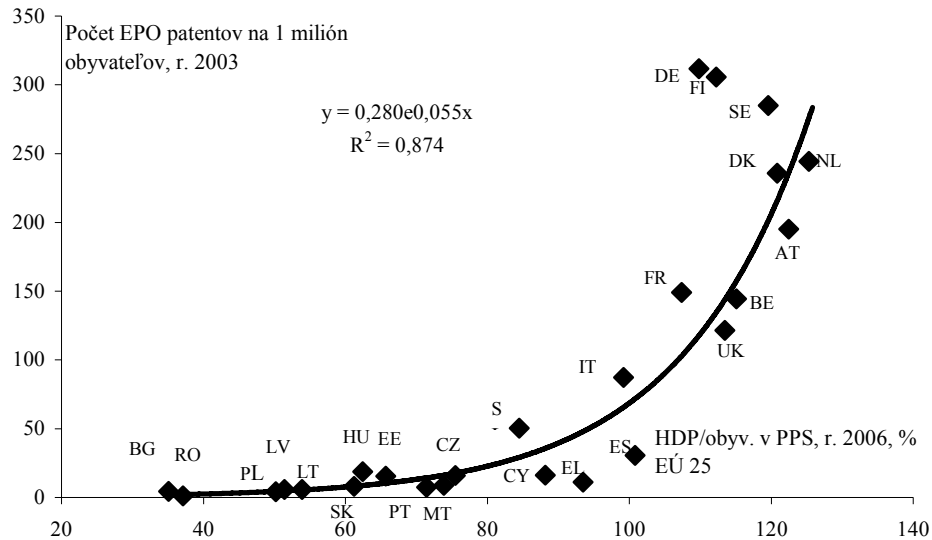
Až do roku 2007 Slovensko nemalo žiadnu oficiálnu inovačnú politiku. Jej vypracovanie a schválenie inovačnej stratégie v roku 2007 si vynútila Európska komisia ako podmienku na čerpanie štrukturálnych fondov v oblasti inovácií. Opatrenia inovačnej politiky pred týmto obdobím vypracúvané rôznymi ministerstvami a vládnymi 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 1996 – 2008 v priemere o 2 % ročne. V najbližších 5 – 10 rokoch nemožno rátať s rýchlejším rastom. Preto je 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.

Pokiaľ ekonomická výkonnosť je nízka, čomu zodpovedajú aj nízke mzdy, 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 sprevádzaný 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.

³¹ 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 a Gault, 2006, s. 122 a 123).

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.

5.3.1. Doterajšie inovačné politiky SR

V porovnaní s ostatnými členskými štátmi EÚ sa Slovensko zameriava 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 SR, 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.³²

³² 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.

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 premárenú šancu. Z celkovej sumy 2,782 mld. eur sa na voľne definované projekty výskumu, technického rozvoja a inovácií (RTDI) minulo 3,82 % vrátane celoživotného vzdelávania, preškolicacích kurzov pre nezamestnaných, pracovného poradenstva a pod. Pri striktnej definícii RTDI sa zo štrukturálnych fondov v plánovacom období 2004 – 2006/8 vynaložilo 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 sa vynaložilo len 1,92 % štátnej pomoci na projekty podporujúce VaV. Najviac štátnej pomoci dostalo poľnohospodárstvo (61,8 %) a regionálny rozvoj (9,2 %) (Baláž, 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 režijné náklady a znižoval atraktivitu schém, najmä pre veľké podniky, pre ktoré majú význam iba väčšie programy umožňujúce komplexnejšie pokrývať problematiku inovácií (EC, 2003a). Slovensko doteraz nespelo 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.

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. Chýbali napríklad siete podnikateľských anjelov, burzy inovatívnych riešení a pod. Rovnako chýbala podpora klastrov založených na spolupráci veľkých priemyselných firiem a malých technologicky orientovaných podnikov.

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 novozaložených 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*.

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. V záujme rýchlejšieho smerovania k znalostnej ekonomike je potrebné:

5.3.2. Zvýšiť transfer technologických znalostí do praxe

Slovenská ekonomika môže dlhodobo vysoko rásť a dobiehať najvyspelejšie krajiny, iba ak sa vytvoria podmienky na 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 patria k najnižším 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 využívajú a zhodnocujú. Chýba aj intenzívnejšia spolupráca s inštitúciami Európskeho výskumného priestoru. Na zlepšenie tohto stavu je potrebné vytvoriť ucelený systém centier špecializovaných na transfer technológií pri všetkých významných univerzitách a SAV.

Takéto pracoviská sú od 80. rokov minulého storočia veľmi osvedčenou súčasťou všetkých lepších univerzít v krajinách OECD. Sú základom rozbehnutia 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 brali zreteľ na slovenské možnosti, potreby a obmedzenia. Malo by ísť o dvojúrovňový systém. Prvú úroveň by mali tvoriť lokálne pracoviská na 4 až 5 najlepších 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, ako aj o možnostiach ich využitia v oblasti inovácií. Osobitne by sa mali zverejňovať výsledky výskumu a vývoja centier excelentnosti. Ich činnosť vzhľadom na medzinárodnú vedecko-technickú spoluprácu by taktiež mala stimulovať rozvoj inovácií v podnikateľskej sfére. Výsledky viacerých prieskumov (NARMP a EIC, 2007) 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.³³ V Slovenskej republike vytvárajú MSP pracovné príležitosti pre viac ako dve tretiny aktívnej pracovnej sily (NARMSP, 2007). 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 aj 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 ich robí 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

³³ Vysoká početnosť MSP prispieva ku konkurencii na trhu a pôsobí proti monopolným tendenciám. Reprezentujú zväčša miestny kapitál a efekty z podnikania tak zostávajú 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.

investičný fond (EIF) v roku 2006 v členských štátoch EÚ, identifikovala na Slovensku potrebu zlepšenia prístupu ku kapitálu pre MSP v objeme 510 mil. eur (JEREMIE 2007). Analýza zároveň poukázala na nedostatky trhu, ktoré doteraz neboli efektívne odstránené ani štátnymi intervenciami. Z toho sa odvíja potreba podporiť dôveru investorov investovať do rozvoja MSP, ktoré by sa dokázali flexibilne prispôbiť potrebám podnikateľského sektora. Pre Slovensko je zvlášť dôležité vybudovať dlhodobo udržateľný, silný sektor výskumne inovátnych MSP, ktorý by formoval dobrú základňu aj pre subdodávateľské vzťahy s multinacionálnymi spoločnosťami a tým vytváral aj podmienky na ich zotrvanie na Slovensku. Vplyvom krízového stavu budú MNS nútené znižovať výrobné náklady a tento tlak budú presúvať aj na subdodávateľské MSP. Bez zvyšovania inovačných aktivít a produktivity práce nebudú MSP schopné túto funkciu plniť. Nevytvorí sa ani dostatočne atraktívne prostredie pre technologicky náročných zahraničných investorov vyhľadávajúcich kvalifikovanú pracovnú silu s dostatočným inovačným potenciálom.

Z uvedených skutočností vyplýva, že bude potrebné vybudovať dôveryhodnú schému podpory zabezpečujúcu dlhodobo udržateľný rozvoj MSP. Vyspelé krajiny, ako je Švédsko a Holandsko, majú rozvinutý trh rizikového a rozvojového kapitálu. Na Slovensku takýto trh chýba.³⁴ Investovanie formou rizikového kapitálu je ojedinelé a zaostáva aj za priemerom stredoeurópskych a východoeurópskych členských štátov EÚ (MH SR, 2009). 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 inovátnych MSP využíva v prevažnej miere grantové schémy, t. j. nenávratnú finančnú pomoc.³⁵ Keďže podnikatelia nemajú dostatok skúseností s agendou spojenou so získavaním finančných prostriedkov, často nemajú ani personálne kapacity na takéto ciele, obracajú sa o pomoc na

³⁴ V súčasnosti fondy rizikového kapitálu financované z verejných zdrojov, určené 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.

³⁵ 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 na 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.

rôzne konzultačné firmy. Tie sa však venujú zväčša 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 neraz 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 je efektívnejší spôsob podpory MSP formou návratnej finančnej pomoci na revolvingovom princípe.³⁶ 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 podieľa priamo na riadení, prinajmenšom na kontrole fungovania firmy a prináša i mnoho cenných skúseností. Tento spôsob zabezpečuje aj obrátkovosť zdrojov na podporu teoreticky nekonečného počtu podnikateľov a v nekonečnom časovom horizonte.

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

³⁶ 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.

dostáva k prostriedkom ihneď 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,³⁷ vytvárajú sa podmienky na prilákanie potenciálnych investorov a tým zvýšenie objemu disponibilných zdrojov zo štrukturálnych fondov (tzv. *leverage effect*) určených na podporu MSP.³⁸ 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.*** V budúcnosti by sa súkromné zdroje mali stať zárodkom nových podnikateľských aktivít zameraných špeciálne na stimuláciu inovačného podnikania.³⁹ Ako skúsenosti vyspelých krajín ukazujú, zvyšovaním inovačných

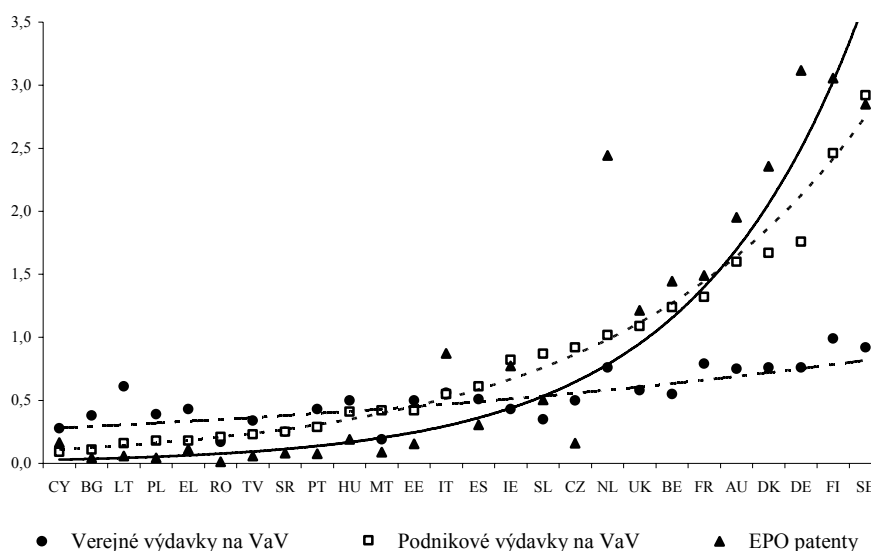
³⁷ Dôvera investorov k EIF pramení z jeho silného finančného zázemia s najvyšším ratingovým stupňom hodnotenia od troch najvýznamnejších ratingových agentúr Standard & Poor's, Fitch Ratings a Moody's.

³⁸ 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 uvedených 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 v príbuznom sektore, ďalej riadiace orgány poskytujúce finančné prostriedky holdingovému fondu a MF SR.

³⁹ Príkladom je tzv. izraelský program YOZMA (IFISE, 2002). Izraelská vláda iniciovala vznik rizikového kapitálového prostredia v priebehu niekoľkých rokov vložením 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 subjektmi vyhľadávajúcimi a podporujúcimi nové myšlienky, technológie a novozaložené firmy. Bola im daná možnosť kapitálovo vstúpiť do firiem, napomôcť ich rozvoj a po niekoľkých rokoch odkúpiť od firmy podiel štátu za nominálnu cenu. Poskytnutý kapitál bol bezúročnou pôžičkou. Tento program sa úspešne skončil v roku 2001, pričom všetky inkubátory, resp. vedecké parky zúčastnené v programe sa sprivatizovali a dnes vystupujú ako podniky zamerané na stimuláciu inovačných aktivít. Počiatočná iniciatíva štátu vo výške 100 mil. USD prilákala 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.

aktivít vyjadrených počtom EPO patentov sa zvyšujú 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 toho 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*.⁴⁰

Graf 5.3
Patentové aktivity a výdavky na VaV podľa krajín



Poznámka: 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 Commission (2008); Eurostat (2009); vlastné úpravy a výpočty.

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.⁴¹

⁴⁰ 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):

$$P = 0,514 * EPO + 0,708 * V \quad (R^2 = 0,84).$$

⁴¹ 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...“ (EK, 2005)

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 (tab. 5.9). Pritom veľké firmy sú schopnejšie koncentrovať vysoký objem zdrojov do výskumu, vývoja a inovácií, a tak dosiahnuť zásadný prelom v technologickej úrovni. Doterajšie úsilie o presun aspoň niektorých útvarov výskumu a vývoja globálnych spoločností do SR neprinieslo žiaduce výsledky.

T a b u ľ k a 5.9

Podiel podnikov s inovačnou aktivitou v % z celkového počtu podnikov v SR za rok 2006

Odvetvia	Malé podniky	Stredné podniky	Veľké podniky
Priemysel	19.7	33.2	57.4
Služby	18.7	37.4	50.0

Prameň: ŠÚ 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 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 – 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 na svoje pôsobenie budú vyžadovať priaznivé regulačné a finančné prostredie. V minulosti sa toto prostredie vytváralo najmä daňovými prázdňinami, budovaním priemyselných parkov a dotáciami na tvorbu pracovných miest. Takáto politika nebude už v budúcnosti 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. V budúcnosti

bude treba venovať viac pozornosti veľkým podnikom, najmä tým, ktorých aktivity pokrývajú prioritné oblasti rozvoja.⁴² Inovačná politika voči veľkým domácim firmám by mala podporovať jednak rozšírenie ich existujúcej základne VaV, 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. offshoring,⁴³ ktorý je logickým pokračovaním offshoringu výrobných a obslužných aktivít priemyselných podnikov. V Slovenskej republike sa *offshoring*, paradoxne, zatiaľ prejavil iba negatívne, hlavne rušením alebo obmedzovaním výskumných aktivít slovenských firiem 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, 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 granty⁴⁴ 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*

⁴² Pri identifikácii prioritných smerov sa možno 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 obrát 300 miliárd eur.

⁴³ *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).

⁴⁴ *Blokový grant* je určený na jasne definované ciele použitia, na poskytnutie pomoci jednotlivcom, organizáciám alebo inštitúci. Blokované granty sú zamerané na podporu aktivít, pri ktorých je podprojekt alebo konečný príjemca príliš malý na to, aby bol jeho projekt z hľadiska efektívnosti nákladov administrovaný na individuálnej báze.

naznačujú, že ochota MNS umiestniť ich výskumné centrá mimo vlastného sídla závisí od veľkého počtu faktorov (Bardhon a Jaffee, 2005; Treffer a Antras, 2005, s. 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 a Helpman, 2002, s. 85 – 120). Zvýšenie atraktívnosti domáceho prostredia pre príchod zahraničných investorov s výskumnými záujmami si preto vyžaduje dôsledne pripravovať podmienky na 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.**

Klastre a platformy umožňujú vytvárať ad hoc združenia rozmanitých aktérov na vypracovanie 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. Malé a stredné podniky považujú inovácie a VaV za nákladné a rizikové aktivity, pretože nedokážu odhadnúť, či sa im inovačné aktivity v dlhodobom výhľade vyplatia. Vhodným prostriedkom vytvárania sietí zahrnujúcich podnikovú, výskumnú a finančnú sféru sú národné a regionálne technologické platformy, prepojené na niektoré z európskych technologických platforiem.⁴⁵ Ďalej sú to vedecko-technologické parky, vedeckovýskumné a kompetenčné centrá. Ich cieľom je preklenúť dosiaľ nedostatočne využívaný vedeckovýskumný

⁴⁵ 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.

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 aj spoluzodpovednosť firiem v oblasti vzdelávania a odbornej prípravy študentov vysokých škôl, čo znižuje ich pripravenosť na prácu s vyspelejšími inovačnými technológiami. Vedecko-technický park svojou organizačnou štruktúrou a celkovým poslaním predstavuje vhodný nástroj na riešenie uvedených problémov (blok 5.1).

B l o k 5.1

Vedecko-technický park vznikol na základe skúseností špičkových univerzít (Cambridge Science Park, Veľká Británia, Science Park Turku, Finsko, 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.

Vedecko-technický park 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 pôsobiacich vo VTP). To 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 inováčnych 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, ktoré 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.

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.⁴⁶

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, na 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 svojím 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 príťahovaní 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 sa.

⁴⁶ Príkladom účinnej podpory inováčného rozvoja je softvérový park v Hagenbergu, ktorý patrí medzi najinovatívnejšie technologické centrá v Rakúsku. Spája tri základné faktory úspešného rozvoja, t. j. vzdelávanie, výskum a výrobu. 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 pôsobí 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 rokoch 1989 – 2004 sa investovalo do parku 85 mil. eur a v rokoch 2005 – 2009 to bolo 65 mil. eur.

Chýba aj 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.

Dôležitým prostriedkom transferu znalostí a technológií z univerzitnej a akademickej sféry do praxe sú **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:

- identifikovanie komercializovateľných znalostí a technológií na výskumných a vývojových pracoviskách, identifikovanie dopytu po nových technológiách a vyhľadávanie solventných komerčných partnerov,
- poskytovanie konzultácií a školenia akademickým pracovníkom v podnikateľom v oblasti transferu a komercializácie výsledkov ich výskumu a vývoja,
- vybavovanie patentových práv, marketing a predaj licencií,
- poradenstvo pri zakladaní *spin-off* podnikov a podpora prvých štádií ich rozvoja,
- organizovanie spoločných výskumných a vývojových projektov s komerčnými subjektmi,
- spracovanie expertíz pre akademické, komerčné, nevládne, regionálne a vládne inštitúcie a formulácia inovačnej politiky pre materské organizácie.

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 univerzít a akademického prostredia je významným prínosom nielen pre odborníkov praxe, ale aj teórie.

Nový priestor na 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 spoločenstiev (KIC). Cieľom je vytvoriť kritické množstvo zdrojov z univerzít, výskumu, podnikateľskej sféry a ďalších účastníkov zabezpečujúcich konkrétne výsledky v oblasti inovácií. Zúčastneným podnikom majú KIC poskytnúť lepší prístup k talentovaným študentom a k najnovším technológiám. Európsky inštitút pre inovácie a technológie by sa tak mal stať hnacím motorom inovačného potenciálu v Európe.⁴⁷ ***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 vyžaduje, aby štát vystupoval ako „inteligentný zákazník“ a komunikoval svoje potreby trhovým subjektom v podobe dlhodobějších plánov, aby trh mal čas adaptovať sa a vyvíjať originálne riešenia pre potreby verejného sektora (EC, 2007b). Efektívne fungujúci model verejného obstarávania by mal zabezpečovať najmä:

- dni otvorených dverí pre potenciálnych dodávateľov,
- ročné a viacročné plány verejného obstarávania,
- 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 na 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 tromi generačnými zmenami (EC, 2002).

⁴⁷ 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 roka 2009 za Európsky rok tvorivosti a inovácií (ERTI).

- 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 trh a do výroby. Prevládali opatrenia podporujúce stranu ponuky, tzv. *politika technologického tlaku*.
- Druhá (súčasná) generácia inovačných politik chápala inovácie ako systémovú záležitosť a snaží sa vytvoriť národnú a regionálnu infraštruktúru, potrebnú na 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 chápaní 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 inovačnej politiky (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 pri realizácii 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 treba systematicky hodnotiť efektivnosť a účinnosť prijatých nástrojov, porovnávať získané výsledky s krajinami EÚ a navrhovať opatrenia na aktualizáciu inovačnej stratégie SR.

ZÁVERY

Rozhodujúce opatrenia na realizáciu stratégie rozvoja znalostnej ekonomiky a spoločnosti

1. V oblasti vzdelávania

- ***Vytvoriť ucelený systém rozvoja celoživotného učenia sa, 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 k vzdelávaniu a zvýšiť priepustnosť vzdelávacieho systému***

Odporúčanie: 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 a zákonnou úpravou dosiahnuť zrovnoprávnenie rôznych foriem vzdelávania v nadväznosti na európsky rámec kvalifikácií (EQF).

- ***Inovovať proces vzdelávania a zvyšovať jeho kvalitu***

Odporúčanie: Pokračovať v realizácii kurikulárnej reformy s cieľom posilniť výchovu k tvorivosti a ku kľúčovým kompetenciám.

Zvýšiť počty študentov na vysokých školách s kratším študijným cyklom a dopracovať príslušnú legislatívu, aby ich absolventi boli praxou plne akceptovaní.

- ***Prepájať vzdelávací systém s trhom práce***

Odporúčanie: 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 a obsahu výučby.

Vybudovať a prepojiť Národnú sústavu kvalifikácií a Národnú sústavu povolání v nadväznosti na Európsky kvalifikačný rámec (EQF).

Vytvoriť komplexný informačný a poradenský systém dostupný všetkým skupinám populácie.

- **Zabezpečiť dostatočný počet a kvalitu učiteľov, ako kľúčového faktora zvyšovania úrovne vzdelávacieho a výchovného procesu**

Odporúčanie: 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 uprednostňovať uchádzačov s dlhodobším pobytom 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**

Odporúčanie: 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 rozhodujúce strategické priority.

2. V oblasti vedy, výskumu a vývoja

- **Zabezpečiť rozvoj ľudských zdrojov vo výskume a vývoji**

Odporúčanie: Zvyšovať kvalitu a kvantitatívny rast ľudských zdrojov v oblasti výskumu a vývoja a vytvárať priaznivé podmienky na prácu výskumných pracovníkov s jasnou perspektívou ich kariérneho rastu a platového postupu.

Na základe pravidelnej akreditácie inštitúcií výskumu a vývoja poskytnúť potrebnú existenčnú istotu výskumným tímom na univerzitách, ústavoch SAV a ďalších pracoviskách zabezpečením stabilného financovania ich základného chodu.

Vytvárať podmienky na zvyšovanie odbornej kvalifikácie pracovníkov výskumu a vývoja a dosiahnuť, aby sa výskum stal prítiažlivým pre mladých talentovaných pracovníkov, a prekonať zaostávanie generáciej obnovy výskumných pracovníkov.

Rozvíjať pozitívny vzťah študentov k výskumnej práci počas celého štúdia na strednej a vysokej škole.

Vytvárať podmienky na zvyšovanie kvality absolventov doktorandského štúdia a na ich pôsobenie vo výskume a vývoji.

Zaviesť systém grantov pre vynikajúce osobnosti.

Podporovať rozvoj programu popularizácie vedy a techniky v spoločnosti.

- **Modernizovať technickú infraštruktúru výskumu a vývoja**

Odporúčanie: Podporovať vstup SR do európskej infraštruktúry ako dôležitý predpoklad spolupráce so špičkovým výskumom vo svete a zabezpečiť uhrádzanie potrebných poplatkov na udržiavanie účasti Slovenska v európskych štruktúrach a vstup do nových.

- **Zvýšiť využiteľnosť výsledkov výskumu v praxi**

Odporúčanie: Zamedziť trieštenie vynakladaných verejných prostriedkov a zvýšiť dotácie na riešenie komplexnejších projektov využiteľných v praxi.

Vytvárať špecializované centrá na transfer pri výskumných inštitúciách a univerzitách podporujúcich ich spoluprácu s hospodárskou praxou.

Podporovať inovačnú aktivitu podnikovej sféry a jej investície do výskumu a vývoja a vhodným spôsobom doriešiť financovanie ochrany duševného vlastníctva.

- **Určiť vecné priority výskumu a vývoja**

Odporúčanie: Okrem bádateľského výskumu podporovať projekty orientovaného – strategického výskumu, zameraného na riešenie vybraných problémov dôležitých pre rozvoj SR a periodicky prehodnocovať dosahované výsledky.

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**

Odporúčanie: 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. Zabezpečiť efektívne čerpanie zdrojov zo štrukturálnych fondov EÚ pre oblasť výskumu a vývoja a vytvárať podmienky na 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**

Odporúčanie: 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 pridelovať súťažným spôsobom, pri dodržiavaní zásad transparentnosti a efektívnosti. Do výberu a hodnotenia zapojiť uznávaných domácich aj zahraničných odborníkov.

3. V oblasti inovácií

- **Podporovať rozvoj inovačne orientovaných podnikov**

Odporúčanie: Podporovať rozvoj inovačných malých a stredných podnikov, ktorý by formoval základňu aj pre subdodávateľské vzťahy s multinacionálnymi spoločnosťami, a tým vytváral aj podmienky na 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 stimulovať nadnárodné spoločnosti na vytváranie ich útvarov výskumu a vývoja na Slovensku.

- **Rozvíjať spoluprácu aktérov inovačného procesu**

Odporúčanie: 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 na 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 spoločností* (Knowledge Innovation Centres).

Využiť verejné obstarávanie zo strany vlády na stimuláciu a podporu inovačných produktov a služieb podložených výskumom a vývojom.

- **Dobudovať inštitucionálnu štruktúru inovačnej politiky**

Odporúčanie: 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**

Odporúčanie: Pravidelne vyčleňovať zo štátneho rozpočtu prostriedky na podporu inovácií v SR a poskytovať ich prostredníctvom schém štátnej pomoci s účasťou podnikateľských zdrojov.

Príloha 5.1

Európska prehľadová tabuľka o inováciách (EIS 2008)

UKAZOVATELE INOVÁCIÍ	EÚ 27	SR	SR/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 celkovom 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.

6. FORMOVANIE SÚDRŽNEJ SPOLOČNOSTI A VYTVÁRANIE PREDPOKLADOV NA DÔSTOJNÝ ŽIVOT VŠETKÝCH OBČANOV

V dokumente *Dlhodobá vízia rozvoja slovenskej spoločnosti* (Šikula 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, posúdil 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 tendencií identifikovaných vo Vízii dostalo v dôsledku svetovej finančnej, hospodárskej a sociálnej krízy nové dimenzie nielen v celosvetovom meradle, ale aj v podmienkach spoločnosti v Slovenskej republike. 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 Slovenskej republiky. 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 dopĺňovať a podporovať. Práve vytváranie podmienok pre takýto charakter rozvoja je *strategickým hlavným ťahom* sociálneho a ekonomického rozvoja Slovenskej republiky do roku 2020.

Strategickým cieľom rozvoja Slovenskej republiky musí byť **udržateľný rozvoj kvality života** jej občanov. Ten jej dosiahnuteľný najmä **súdržnosťou spoločnosti**. Takýto cieľ má EÚ vyjadrený vo svojej *stratégii Európa 2020* (EC,

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.

2010).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 politik 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.

6.1. Konceptné východiská tvorby stratégie sociálnej sféry

Identifikácia východiskových podmienok

V citovanom 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 vzdiaľujú stále viac, zatiaľ čo k tým dolu môžu byť čoskoro oni sami, a hlavne ich potomkovia, až nepríjemne 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

² Ako aj pracovný dokument Komisie: Konzultácia o budúcej stratégii EÚ do roku 2020. KOM(2009)647 v konečnom znení. Brusel, 24. 11. 2009.

celok vo väčšine ekonomicky vyspelých krajín príjmovy 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 viditeľne 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 premyslene zasahovať orgány na úrovni štátnej moci, ako 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*.

Scenár vynútených zmien

Pri tomto 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 hĺstkou úspešných podnikateľov a akcionárov a medzi zvyškom spoločnosti. Súbežne s tým sa prudko a neodôvodnene zvyšuje nerovnosť medzi riadiciimi 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 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 – pokým neklesnú ešte nižšie – akékoľvek sociálne zabezpečenie.

Výsledkom je takmer všeobecný sociálny úpadok, ktorý nie sú schopné zmieriť 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 veľkoplôšne 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 hrdky 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 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. Tvorí 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 poisťného 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 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 v EÚ 15 je 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 prehlbujúcich 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 pochopteľne 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 svojej 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 práv 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 *Európa 2020* (EÚ, 2010). 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“. V skutočnosti sú pokračovaním *otvorenej metódy koordinácie*, 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 deľbe 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 koordinácia prerastie do voľnej harmonizácie. To by bol žiaduci stav. Je v záujem Slovenskej republiky vytvárať na uplatnenie takéto prístupu 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 prílohou 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 odvoľávky 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, nepochybné 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 bezpečnosť a ochrana zdravia pri práci (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, prehlbujúca 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 zatláčané 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, zd'aleka 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 pomero

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 ambicióznejší 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 zoštíhľovanie 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, Džambazovič, Hrabovský, a Sopóci, 2009) boli identifikované štyri hodnotové bloky v spoločnosti v SR, v poradí od najdôležitejších k najmenej dôležitým.

Prvý blok

Dobrá starostlivosť v chorobe, dobre zabezpečená rodina, dobré medziľudské vzťahy, nezvyšovanie cien, kvalitné zdravotníctvo, zabezpečenie dôstojnej staroby, zdravé životné prostredie, stabilné manželstvo, vysoká miera bezpečnosti občanov, zvyšovanie plátov, vysoká miera sociálnych istôt občanov, zníženie daní, pravdivé informovanie občanov, miera starostlivosti o starších občanov, zachovanie dôchodkového veku, vysoká životná úroveň väčšiny občanov



Druhý blok

Kvalitné vzdelávanie, ochrana práva slobôd občanov, dobre fungujúca verejná správa, ozajstná rovnosť pred súdom



Tretí blok

Obmedzovanie kriminality, výkonná a dobre fungujúca ekonomika, potláčanie korupcie, dobre fungujúca štátna správa, dobre fungujúci právny štát, dobré vzťahy so susednými štátmi



Štvrtý blok

Zodpovedné vykonávanie politických a verejných funkcií, významné postavenie Slovenskej republiky v medzinárodných organizáciách, vysoká miera politickej demokracie, zmenšenie vplyvu politických strán

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, mnohohodtné 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.

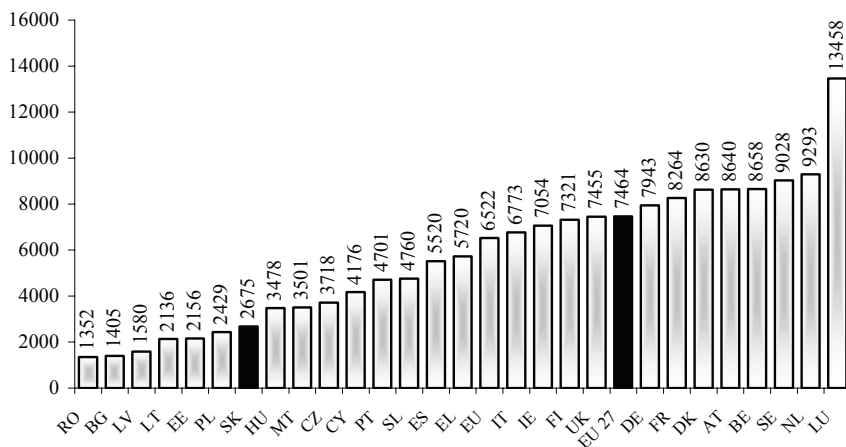
Tento prvok intolerancie slovenskej spoločnosti je veľmi vážnym problémom. Demografická situácia v SR a Európskej únii a globalizačná mobilita si bude vyžadovať *spracovanie novej imigračnej politiky v SR*, do ktorej musia výraznejšie vstúpiť vedecké, kultúrne, cirkevné a občianske združenia, ktoré by sa mali aktívne podieľať na jej implementácii. Treba prekonať neochotu 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 v priemere na obyvateľa (graf 6.1).

Graf 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.

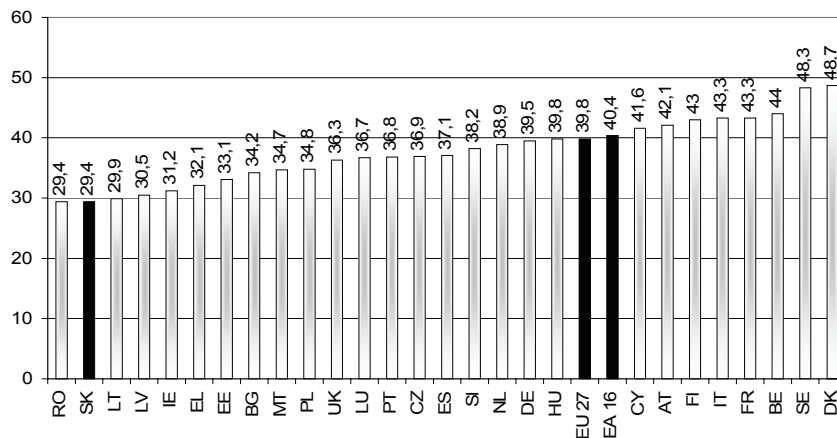
Podľa porovnania postavenia Slovenska medzi krajinami EÚ vo verejných výdavkoch na sociálnu ochranu je situácia o to zložitejšia, že na Slovensku je

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.

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 pretrváva dlhodobá závislosť od sociálnych dávok, čo neraz aj zbytočne zvyšuje zaťaženosť štátneho rozpočtu a veľkej časti populácie v podmienkach pasce chudoby to umožňuje vyháňať sa práci.

Gr a f 6.2

Podiel daní na vytvorenom hrubom domácom produkte v krajinách EÚ v %, 2007



Prameň: European Communities (2008); Eurostat, Newsrelease, STAT/09/92, 22 June 2009.

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 (tab. 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 (11,0 % výdavkov z HDP v roku 2007). 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 % (tab. 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.

Tabuľka 6.1

Vývoj výdavkov na sociálnu ochranu (% z HDP)

	1999	2001	2003	2005	2007
EÚ 27	.	.	.	27.1	26.2
EÚ 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	.	21.0	21.0	19.7	18.1
SK	20.2	19.0	18.2	16.7	16.0
AT	29.0	28.8	29.7	28.8	28.0

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

Prijmy 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

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.

krajiny, v ktorej ľudia žijú (s výkonnosťou HDP na osobu). *O úrovni sociálnej súdržnosti vypovedajú dva indikátory. Prvý, Giniho koeficient*⁷ 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 v príjmoch na Slovensku je skutočnosť, že rozdiely sa prehĺbili za pomerne veľmi krátky čas a dejú sa v podmienkach relatívne veľmi nízkej úrovne priemernej príjmov obyvatelstva, 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 diferenciacia 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); z krajín bývalej EÚ 15 zaostalo za Slovenskom Portugalsko, Taliansko a Grécko a v celkovej spokojnosti so životom aj napríklad Česká republika.

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.

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 (OECD, 2008a) venovanej porovnávaniu 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“.

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 prehlbujúcich 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 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 nevedomuje 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 zmiernenie chudoby.

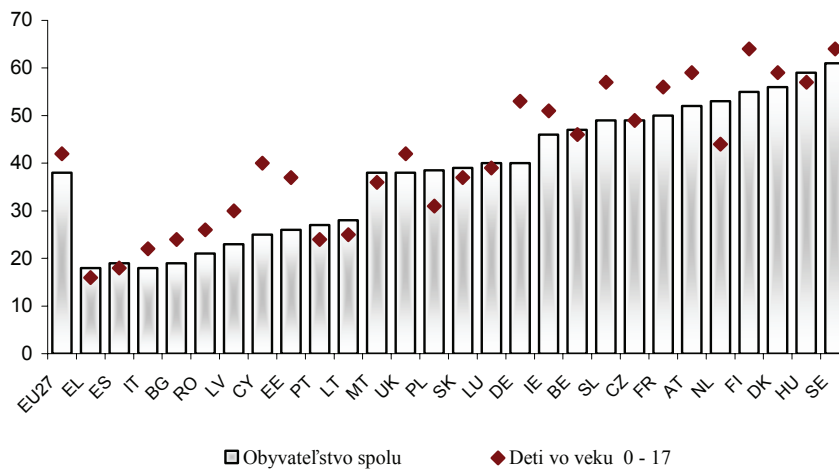
V súvislosti s fenoménom chudoby nezastupiteľnú úlohu v stratégii rozvoja slovenskej spoločnosti hrá systém sociálnej ochrany. Za kritérium efektívnosti systému sociálnej ochrany ako celku možno považovať mieru, v akej tento systém dokáže znížiť riziko chudoby definované podľa kritérií Eurostatu. Za 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.

¹¹ Rozhodnutie č. 1098/2008 EC Európskeho parlamentu a Rady z 22. októbra 2008 o Európskom roku boja proti chudobe a sociálnemu vylúčeniu.

¹² SILC – Community Statistics on Income and Living Conditions.

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).

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 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

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 Eurostatu z databázy New Cronos).

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 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 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 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. Sk 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.

Porovnanie Slovenska s ostatnými krajinami (i postoje obyvateľstva) vytvárajú podmienky na opätovné *zavedenie inštitútu progresívneho zdanenia do systému*

¹⁴ Štatistická ročenka Slovenskej republiky 2008, s. 192, tab. 8.7.

¹⁵ Otázka znela doslova takto: „Prečo u nás niektorí ľudia žijú v biede?“

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) prerozdelené 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. 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 Svetovej zdravotníckej organizácie (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 predstupových kritérií do EÚ než pocitu vnútornej potreby. Dôkazom toho je, že v reálnej praxi stále nebadat' primeraný 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 sa zdôrazňovala 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 metodiky, 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 vplývajú 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.

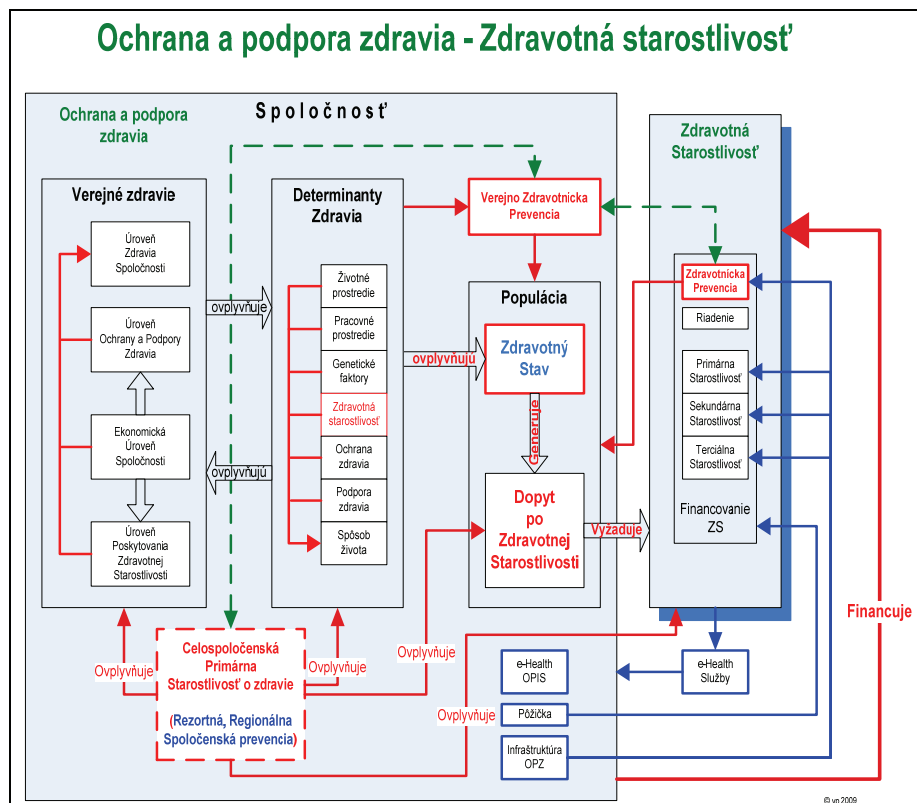
Z uvedeného je jasné, že starostlivosťou o jednotlivca prostredníctvom pozitívneho manažmentu determinantov zdravia sa spoločnosť stará o zdravie samej seba. Uvedené široké spektrum faktorov, súvislostí a kompetencií jasne naznačuje rozsiahlosť problematiky, z čoho vyplýva že zodpovednosť za zdravie 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.

Obrázok 6.1

Ochrana a podpora zdravia – zdravotná starostlivosť



Prevenícia v zmysle zákona č. 576/2004 Z. z. je prevenícia zdravotnícka, a mala by byť vykonávaná v rámci primárnej zdravotnej starostlivosti (obr. 6.1.).

Výkon a význam Celospoločenskej primárnej starostlivosti o zdravie v zmysle Národného programu podpory zdravia, a prevenície 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 preveniou.

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

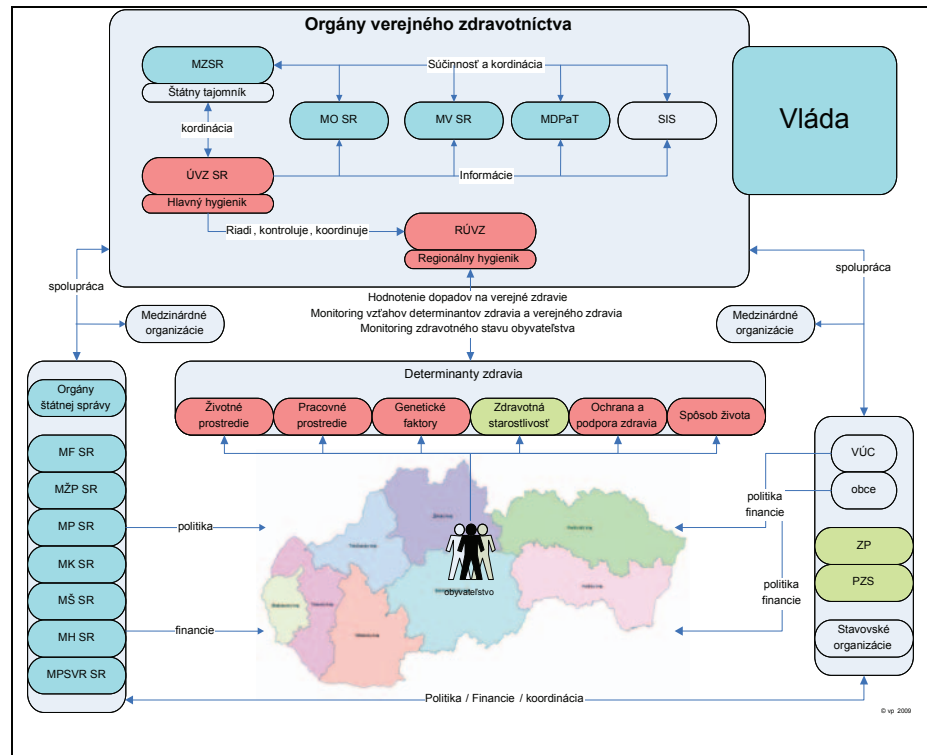
V zmysle zákona č. 355/2007 Z. z. je verejné zdravotníctvo systém zameraný na ochranu, podporu a rozvoj verejného zdravia. Verejné zdravotníctvo je zároveň tou oblasťou, ktorá sprostredkovala naplnenie prístupových kritérií do EÚ v oblasti starostlivosti o zdravie populácie. Kompetenčne spadá do rezortu zdravotníctva, ale z pohľadu spoločenského významu má Verejné zdravotníctvo nadrezortnú a medzirezortnú koordinačnú celospoločenskú pôsobnosť. Obrázok 6.2 zobrazuje orgány verejného zdravotníctva a ich vzťahy, tak ako sú definované v zákone č. 355/2007 Z. z.

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 priorit spoločnosti.

Jednou z kľúčových problematik, 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 následkov na verejné zdravie, t. j. posudzovanie priamych a nepriamych vplyvov ľudskej aktivity a prírodných faktorov na verejné zdravie.

Obrázok 6.2

Orgány verejného zdravotníctva



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 zrušenie verejného systému zdravotnej starostlivosti a v konečnom dôsledku to môže mať tragický dôsledok 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 sociálneho systému poskytovania verejnej zdravotnej starostlivosti. Tento krok spolu s neriadeným a nekontrolovaným odštátnením 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) Poistovňa 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 (obr. 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.

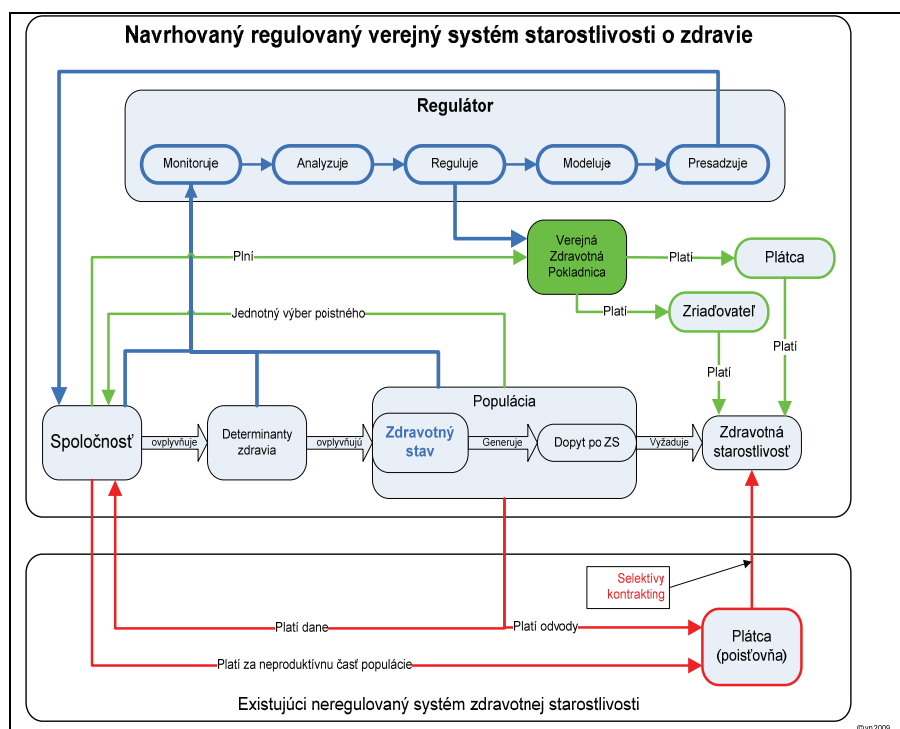
Základným predpokladom na riadenie akéhokoľvek systému je dostatok aktuálnych primárnych dát v potrebnej kvalite a štruktúre, ktoré sa po spracovaní menia na informácie a tie potom slúžia ako vstup pre operatívnu reguláciu a inšpekciu, alebo ako podnety na úpravu legislatívy. Tieto informácie zároveň predstavujú spätnú väzbu na kontrolu prijatých opatrení alebo regulačných zásahov.

Anomálie do systému financovania vnášajú aj používané pojmy. Hovoríme o selektívnom kontraktingu, 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.

Obrázok 6.3

Regulácia verejného systému starostlivosti o zdravie



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 redukciou 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 napríklad v USA (34,3 % v roku 2006) a vo Veľkej Británii (24,0 % v roku 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 poskytovanej 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 transparentnenie 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, následkov 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 – ochranej funkcie je to úloha ochrany obyvateľstva v zmysle napríklad 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 vyšších územných celkov (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 vplyv 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 vybrané 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. Úrad verejného zdravotníctva by takisto mal 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 politik 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 (obr. 6.4).

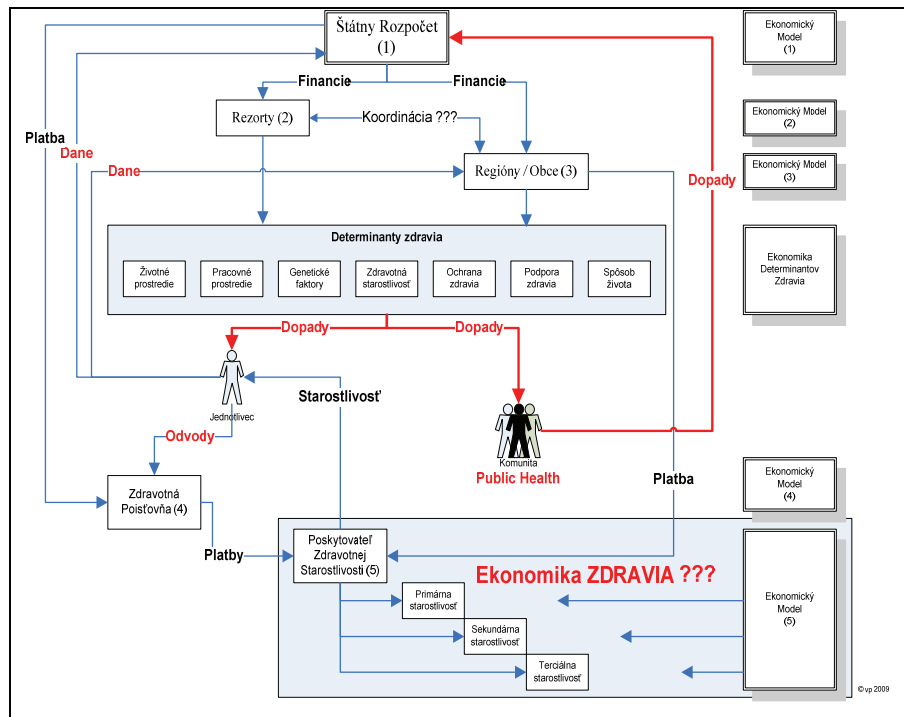
Otázkou je aj *výška celkových alokovaných zdrojov do systému starostlivosti o zdravie, v podobe percentuálneho podielu HDP*. Slovensko sa z tohto pohľadu nachádza pod priemerom krajín OECD. V prípade zvýšenia podielu HDP je tu ale otázka, kam a ako tieto zdroje nasmerovať. Odpoveď by mohli dať práve 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

Ekonómické modely starostlivosti o zdravie



Dôsledky 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,

¹⁶ SVALZ – spoločné vyšetrovacie a liečebné zložky.

SVALZ-ových zariadení a lekární. Poisťovne ako subjekty správajúce sa podľa viacerých zákonov (zákon o poistnom, poisťovníach, Štátnej pokladnici, Obchodný zákonník) môžu v podstate robiť, čo uznajú za dobré pre seba. Každá poisťovňa 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 zdravotníckeho 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.

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 na opätovný nárast zadlženosti sektora aj v prípade jednorazového oddlženia.

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 skríningu, genetického inžinierstva, pestovania tkanív, telemedicíny, moderných skenerov, nanotechnológií. Mnohé z nich sú finančne náročné a pre väčšinu obyvateľstva nedostupné. Dnešné systémy poistenia vedia 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 fakult 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.

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 oddiali. Je nedostatočná diferenciácia lekárov podľa kvality a produktivity práce. Lekári v čoraz väčšej miere preferujú privátnu prax alebo privátne zdravotnícke zariadenia.

Náklady na zdravotnú starostlivosť sú pravdepodobne vyššie aj preto, lebo lôžkové zariadenia sa často využívajú na zabezpečenie sociálnej starostlivosti a služieb hlavne pre starých občanov, ale u nich vo väčšine prípadov vždy ide o vzájomnú súhrnu sociálnej a zdravotnej starostlivosti. Je a naďalej bude zložitá zafinancovať presnú hranicu medzi sociálnou a zdravotnou starostlivosťou. Terajšie problémy vyplývajú aj z toho, že nateraz sa striktne rozdeľujú sociálne a 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 západoeurópskych krajinách môže čerpanie zdravotnej starostlivosti našimi občanmi v zahraničí, ako aj využívanie nášho dotovaného sektora občanmi iných krajín, narušiť finančnú stabilitu sektora.

Obzvlášť aktuálny je *rozpad medzigeneračnej solidarity*. Sociálny štát je v podstate založený na medzigeneračnej solidarite, kde pracujúci prispievajú na svojich rodičov a financujú výchovu svojich detí. Terajšia hodnota koeficientu plodnosti na úrovni 1,25 (pri potrebnej hodnote koeficientu plodnosti 2,1) znamená, že veľká časť terajšej generácie odmietla investovať do nasledujúcej generácie, ale pritom očakáva, že v dôchodkovom veku bude financovaná 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 spôsobom života, znížením úmrtnosti na kardiovaskulárne ochorenia vybudovaním 24 hod. prevádzkovaných a do dvoch hodín dostupných invazívnych kardiológií, spolu s protekciou statínmi vybraných rizikových skupín, prevenciou úrazov a vybudovaním urgentných príjmov; treba sprísniť protifajčiarsky zákon a zaviesť sociálny program pre starých občanov;
- medzirezortná spolupráca;
- zabezpečiť efektívny, trvalo udržateľný systém starostlivosti o zdravie financovaný z verejných zdrojov prostredníctvom Verejnej zdravotnej pokladnice (Príloha 6.1);
- motivovať občanov k starostlivosti o svoje zdravie a zdravie spoločnosti, predovšetkým podporou záujmu o veci verejné;
- optimalizovať podiel štátnych a súkromných zdrojov v jednotlivých častiach systému poskytovania 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 potreby;
- 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 uvedených 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 prehľbovaním deficitu verejných financií; problémom sú aj tzv. medicínsky uznané, ale nezaplatené nadlimitné výkony, ktoré prehľbujú 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 poistného 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).

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 ekonomickeho 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 opatrovníctva. Dôležitá je aj ponuka cenovo prístupných, ale kvalitných špeciálnych tovarov vrátane liekov a služieb pre starších ľudí. Súvisí to aj so schopnosť 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 nastavenie 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, ktoré mali záujem o vybudovanie novej kultúry vzťahu spoločnosti k starším ľuďom, boli na rôznych úrovniach spoločnosti rôzne implementované. Zušovanie tejto problematiky iba napríklad na zákon o sociálnych službách sa ukazuje ako nedostatočné. Preto je nevyhnutné prijať na úrovni výkonných a zákonodarných orgánov štátu za úzkej spolupráce s verejnou správou, občianskymi združeniami, zamestnávateľmi a odbormi *nový program na obdobie do roku 2020, ktoré bude mať za cieľ výrazne zvýšiť úroveň udržateľnosti kvality starších ľudí v SR.*

Podľa sociologického výskumu z roku 2008 uskutočneného v SR (Bunčák, Džambazovič, Hrabovský, a Sopóci, 2009) 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 viacej 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. Vytrhávanie 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, týmto problémom sa 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 solidárne prvky a princíp zásluhovosti,
- zvýšiť zamestnanosť staršej časti populácie, najmä zabezpečiť pracovné príležitosti pre ľudí v preddôchodkovom 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 (tab. 6.2).

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

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 dlhodobo oslabená vedeckovýskumná sieť v oblasti sociálnych disciplín vrátane výskumu dôchodkových systémov. *Think tank* 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 svojím 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).

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).

T a b u ľ k a 6.2

Podiely kapitalizačných pilierov v dôchodkovom poistení v krajinách bývalého Východného bloku

Krajina	1 pilier	2. pilier	Príspevky spolu ako % z miezd	Podiel 2. piliera na dôchodkovom poistení v %
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.

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 veľmi 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 predpokladať zavedenia kapitalizačného piliera predpokladať, umocnila situácia, v ktorej sa tento systém ocitol vplyvom finančnej krízy.

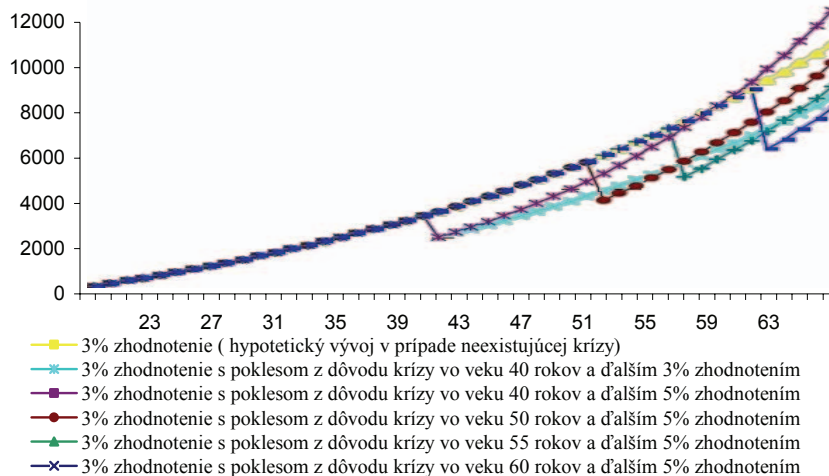
Pre veľkú časť nízkopríjmových a stredopríjmových osôb a starších osôb je zotrvanie v tomto systéme za súčasnej situácie nevýhodné práve z tohto hľadiska. Potreba stabilizácie finančnej situácie dôchodkového systému a verejných financií bude neúnosnosť ich zotrvania v tomto systéme ešte zvyšovať. Preto 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 vyrovnat', je zrejmá z grafu 6.4, ktorý analyzuje následky krízy na súkromné dôchodkové systémy.

G r a f 6.4

Alternatívy vyrovnania 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 vplyvom 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

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

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 poisťenie i na dôchodkové sporenie a prehĺbovanie schodku verejných financií. To všetko obmedzuje priestor na riešenie uvedených problémov, no nezabavuje 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.

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 vyzeráť 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 pri vysokopríjmových skupinách 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 zadefinovala úroveň „minimálneho starobného dôchodku“ aj z toho dôvodu, aby starí ľudia s nízkymi dôchodkami neboli vystavení dodatočnej záťaži s vybavovaním rôznych

systémom, kde takýto posun nastal, malo by sa vrátiť k pôvodným systémom, ak je to možné.“ (Huffschmid, 2009, s. 247)

²⁰ Ide skôr o predloženie možného variantu, ktorý bolo reálne 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.

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 krajoch 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 poberaateľov 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).

Z pohľadu 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 (prítom 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 (tab. 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

²¹ Čo sa deje prostredníctvom redukcie priemerného osobného mzdového bodu (POMB) nad úrovňou 1,25 a úpravou POMB pod úrovňou 1,0.

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 Sk podľa výšky (počty a %) a jej porovnanie s 1,2-násobkom životného minima

Mesačný dôchodok v Sk	Počet novopriznaných dôchodkov			Podiel jednotlivých skupín v %		
	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.

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 (platiteľia 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 poisťnej sadzby platenej Sociálnou poisťovňou platbou poisťovňa, prípadne jeho zamestnávateľa. Táto transformácia druhého piliera by zároveň postupne zmiernila deficit v prvom dôchodkovom pilieri a obnovila jeho finančnú rovnováhu.

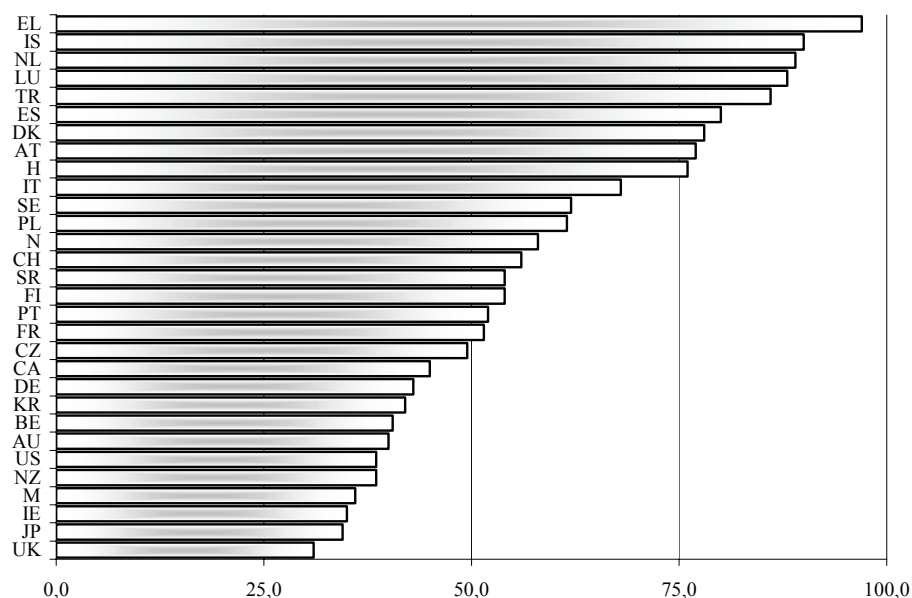
B. Druhou možnou cestou riešenia súčasných problémov dôchodkového systému je prehodnotiť pomer medzi odvodmi do prvého a druhého dôchodkového piliera na základe simulačných prepočtov a transformovať tretí pilier (doplnkové dôchodkové spoločnosti) na plnohodnotný zamestnanecký doplnkový dôchodkový systém, 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 očakávanie 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).

G r a f 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 dávkovo 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 dávkovo 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 predpoklady na pokračovanie ich pracovných aktivít aj po dosiahnutí dôchodkového veku.

Prehodnotiť pomer medzi odvodmi do prvého a druhého dôchodkového piliera na základe simulačných prepočtov. Financovanie dôchodkového systému je 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.

Prehodnotiť by sa mal spôsob doručovania dôchodkov; v prípade ich poukazovania na bankové účty by sa mohla dosiahnuť úspora 650 – 800 mil. Sk (22 – 26,5 mil. eur) ročne.

V prípade, že sa nerealizujú zmeny dôchodkového systému, Slovensko sa po niekoľkých rokoch bude musieť pripraviť 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 odchodu 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 začiatkom druhej dekády 21. storočia spracovať **nový komplexný program udržateľnosti kvality života starších ľudí 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 a transformáciu tretieho piliera (doplnkové dôchodkové spoločnosti) na plnohodnotný zamestnanecký doplnkový dôchodkový systém,
- b) prehodnotiť vplyv zmeny valorizácie vyplácaných dôchodkov,
- c) redukovať (pozastaviť) možnosť predčasného odchodu do dôchodku,
- d) uplatniť princíp univerzality voči všetkým druhom povolání 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, Džambazovič, Hrabovský, a Sopóci, 2009) 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 temer 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 zotrúva na konzervatívnejších prístupoch k funkcii rodiny v spoločnosti a po druhé, občania Slovenskej republiky 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 (tab. 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). Podiel výdavkov na podporu rodiny je pravdepodobne na maxime (i vzhľadom na potreby dofinancovania zdravotníctva a dôchodkového systému) a zvýšený efekt môže Slovensko získať hlavne reštrukturalizáciou jednotlivých druhov podpory a nasmerovaním podpory tým rodinám, ktoré to najviac potrebujú. O to viacej vystupuje úloha zamestnávateľov pri vytváraní podmienok pre harmonicky budovanú rodinu. Súvisí to aj so strednými vrstvami, ktoré v dôsledku svojich ambícií a istôt, odkladajú funkciu rodičovstva postupne na podradnejšie miesto.

Tabuľka 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 MF 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 (tab. 6.7), vypovedá o počte detí, pri ktorých ani jeden z rodičov nespĺnil podmienku na získanie daňového bonusu.

Tabuľka 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)	1 296.08	1 312.57	1 234.65	1 252.71	1 222.11
Počet detí (daňový bonus)	1 170.40	1 163.30	1 156.60	1 155.10	1 155.80
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 z údajov MF 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 administratívnej náročnosti testovania príjmov a neúčelnosti z hľadiska poskytovania podpory rodinám s nezaopatrenými deťmi Slovensko prakticky upustilo od testovania príjmov v rodine/domácnosti (tab. 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 %). V budúcnosti by preto Slovensko malo začať uvažovať s testovaním príjmov rodín/domácností pred vyplácaním dávok podpory; dávky vyplácať tým rodinám, ktoré to z finančného hľadiska 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 jednorazové	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	70.0	30.0	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 domácností podľa počtu detí, v domácnostiach s 2 a 3 a viac deťmi dochádza k podstatnému zníženiu priemerných príjmov na osobu (tab. 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	7 668	100	7 783	100	8 924	100	9 966	100	10 705	100
s 2 deťmi	6 131	80.0	6 431	82.6	7 691	86.2	8 244	82.7	9 230	86.2
s 3+ deťmi	4 794	62.5	5 044	64.8	5 315	59.6	6 236	62.6	7 215	67.4

Prameň: Vlastný výpočet podľa údajov Štatistického úradu SR zo štatistiky rodinných účtov a Slovstatu.

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 (Nariadenie vlády SR č. 341/2009).

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 %).²³ Uvedený poznatok z analýzy štatistiky rodinných účtov potvrdzujú aj dáta zo SILC-u, keď len vďaka rodinným prídavkom a príspevkom vyplácaným rodinám s deťmi²⁴ majú domácnosti s jedným dieťaťom fakticky rovnaké disponibilné príjmy ako všetky typy rodín s vyšším počtom detí (s výnimkou 5 a viac detí). Dôsledkom potom je, že aj ekvivalentné príjmy na jedného člena domácnosti²⁵ sú podstatne vyššie v domácnostiach s jedným dieťaťom ako v domácnostiach s viacerými deťmi (tab. 6.10).

T a b u ľ k a 6.10

Priemerné príjmy a rodinné prídavky a príspevky v domácnostiach²⁶ podľa počtu závislých detí, 2008, v SKK

	1 dieťa	2 deti	3 deti	4 deti	5 a viac detí
Celkový disponibilný príjem domácnosti na mesiac	33 062	33 983	33 088	33 136	36 825
z toho: priemerné rodinné prídavky a príspevky rodinám	1 074	1 529	2 450	2 954	8 448
Celkový disponibilný príjem domácnosti na osobu za mesiac	9 401	7 885	6 052	4 954	3 711
z toho: rodinné prídavky a príspevky rodinám	305	355	448	442	851
Celkový ekvivalentný disponibilný príjem domácnosti na osobu za mesiac	15 248	13 817	11 361	9 602	7 908
z toho: rodinné prídavky a príspevky rodinám	495	622	841	856	1 814

Prameň: ŠÚ SR (2009b).

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 deti v poradi.

²³ Štatistika rodinných účtov neposkytuje detailnejšie členenie čistých príjmov domácností v závislosti od počtu detí (samostatne kategóriu domácností s 3 deťmi, 4 deťmi atď.).

²⁴ Tu je použitá terminológia podľa štatistiky EU SILC; je zrejme, že ide o prídavky na deti a ďalšie dávky štátnej sociálnej pomoci.

²⁵ Podľa metodiky štatistiky SILC 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.

²⁶ Štatistika SILC 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.

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 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.²⁷ 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 nepotrvá 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 a 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 (tab. 6.11).

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 (úhrnej miery plodnosti).

²⁷ 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 vyrovnávaním sa so zmenami populačných štruktúr. Vypracovanie tejto dlhodobernej 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).

Priemerný počet narodených detí na jednu matku nad dve deti nestačí vyrovnať stratu na pôrodnosti z dôvodu nárastu počtu žien, ktoré neporodia ani 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).

T a b u ľ k a 6.11

Priemerné poradie narodených detí matkám v roku 2008

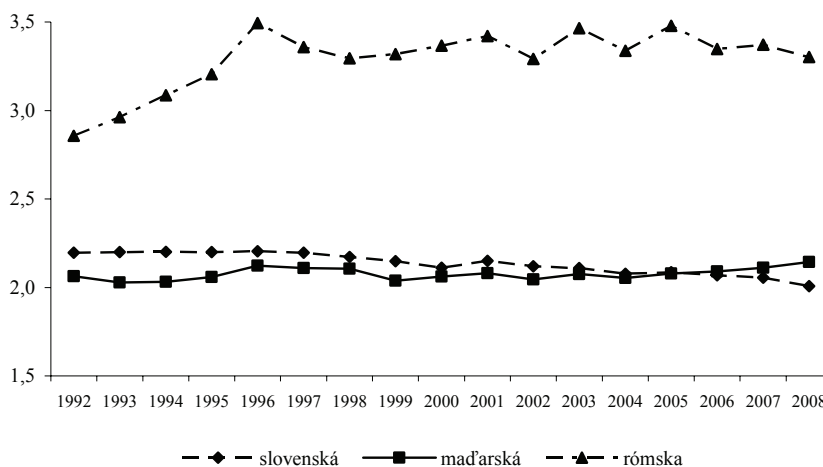
	Národnosť matky						Spolu
	slovenská		maďarská		rómska		
	spolu	%	spolu	%	spolu	%	
Počet narodených detí spolu	50 903	100	4 039	100	2 146	100	57 088
ako prvé dieťa	25 319	49.7	1 820	45.1	566	26.3	27 705
ako druhé dieťa	16 033	31.5	1 396	34.5	405	18.9	17 834
ako tretie dieťa	5 486	10.8	444	11	339	15.8	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 zomreté), lebo štatistika poradia narodených detí podľa národnosti matky sa vyskytuje iba spolu.

Prameň: Vlastný výpočet z údajov ŠÚ SR (2009a).

G r a f 6.6

Priemerné poradie narodených detí v rokoch 1992 – 2008



Prameň: Vlastný výpočet na základe údajov o pohybe obyvateľstva v SR. ŠÚ SR, Slovstat.

Vzhľadom na prevahu matiek slovenskej národnosti bol zaznamenaný celkový pokles priemerného poradia 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 % školo-povinných detí rómskych, možno predpokladať, že podiel narodených rómskych detí predstavuje nie 3,8 % podľa oficiálnej štatistiky (údaje v tab. 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.²⁸ 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.

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.²⁹ Preto by sa malo v rodinnej a propopulačnej politike pristúpiť:

²⁸ Okrem toho by systém podpory rodiny mal mať ambície byť dlhodobou neutrálny, 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.

²⁹ 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).

- 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;
- v nadväznosti na novopripravovanú konštrukciu životného minima by prídavky na deti mali vchádzať do výpočtu hranice príjmu na poberanie dávok v hmotnej núdzi;
- časť prídavkov na deti (i časť dávok v hmotnej núdzi) začať vo všeobecnosti vyplácať vo forme poukážok na nákup potravín (konkrétnu výšku určiť ako určitý podiel z analýzy štruktúry výdavkov domácností),³⁰ 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 marginalizovaným rómskym komunitám.

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.³¹

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

³⁰ 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).

³¹ Terajšia výskumná kapacita Inštitútu pre výskum práce a rodiny je nedostatočná.

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 diferencovane pri jednotlivých sociálnych dávkach viacročné prechodné obdobia, aby nedošlo k prudkému zníženiu 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, viacdetné 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 nástrojov³²

³² 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

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,
- zabezpečovať 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 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 utlmaný 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.

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.

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 neprikrročili 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 EÚ.

Nedostatky súvisiace s využívaním bytového fondu majú viacero príčin. Dlhodobou rastie 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 odbyť. 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 prevyšovať 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 navrhlo 0,33 %. Z celkovej podpory bývania sa na účely obnovy poskytlo len okolo 15 %.

Pri preferenciách nadobúdania vlastníckej 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 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.

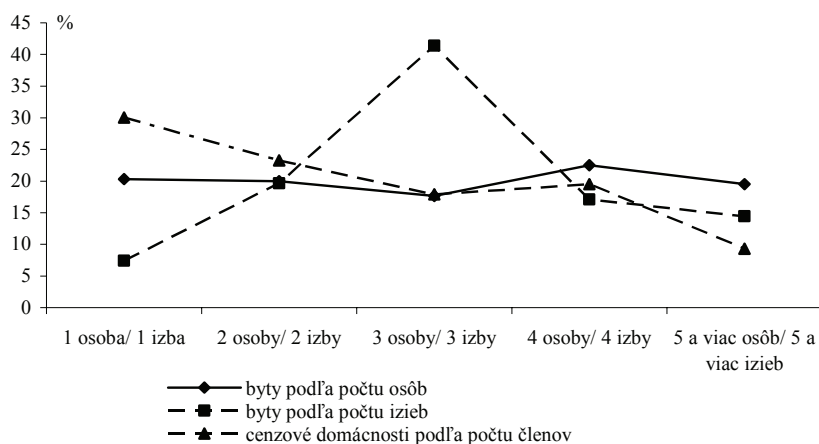
Preorientovanie stavebnej produkcie na revitalizáciu bytového fondu bude významným faktorom stabilizácie dlhodobej zamestnanosti v stavebníctve (intenzita výstavby nových bytov z posledných rokov sa pravdepodobne nezopakuje). Intenzita revitalizácie obnovy bytových domov závisí od finančnej disponibilít vlastníkov bytov a domov a od efektov, ktoré podmieniajú 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 Štátneho fondu rozvoja bývania (ŠFRB), ako aj ďalšie zdroje, napríklad 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

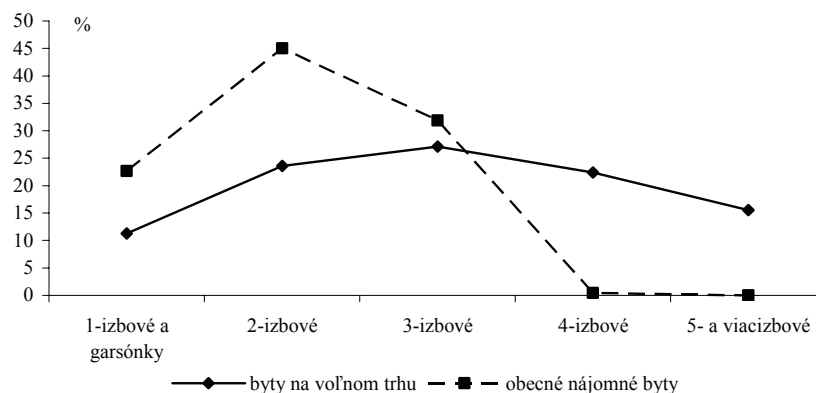
Veľkostná štruktúra bytov a domácností v roku 2007



Prameň: ŠÚ SR (2008).

G r a f 6.8

Výstavba bytov podľa počtu izieb 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 nízkopříjmové 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.).

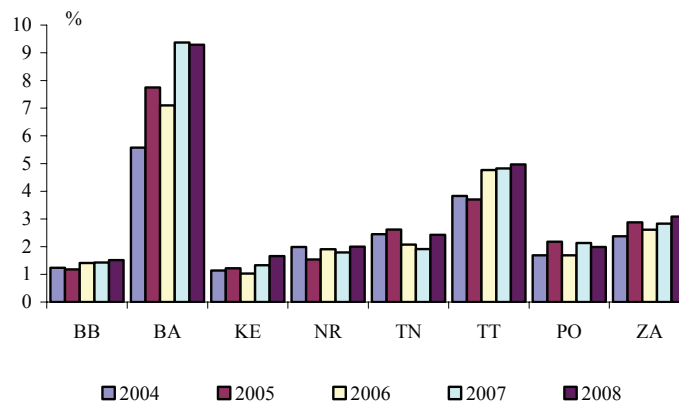
Demografická prognóza nepredpokladá výraznejší rast pôrodnosti žien, model trojčlennej cenzovej domácnosti zostane typický pre väčšinu populácie. Potreby bývania takýchto domácností v priemernom pásme príjmu môže saturovať už existujúci bytový fond za predpokladu racionálneho správania obyvateľov vo viacizbových bytoch a zmeny návykov domácností zostať po celý život v jednom byte, čo si vyžaduje osvetu a sociálne vzdelávanie.

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.

G r a f 6.9

Intenzita bytovej výstavby podľa krajov na 1 000 obyvateľov v rokoch 2004 – 2008



Prameň: ŠÚ SR; MVRR SR.

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 analýzam 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.³³ 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.).

³³ *Dlhodobá koncepcia bývania pre marginalizované skupiny obyvateľstva a model jej financovania*, ktorú spracovalo 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.

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 nevloží. 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.

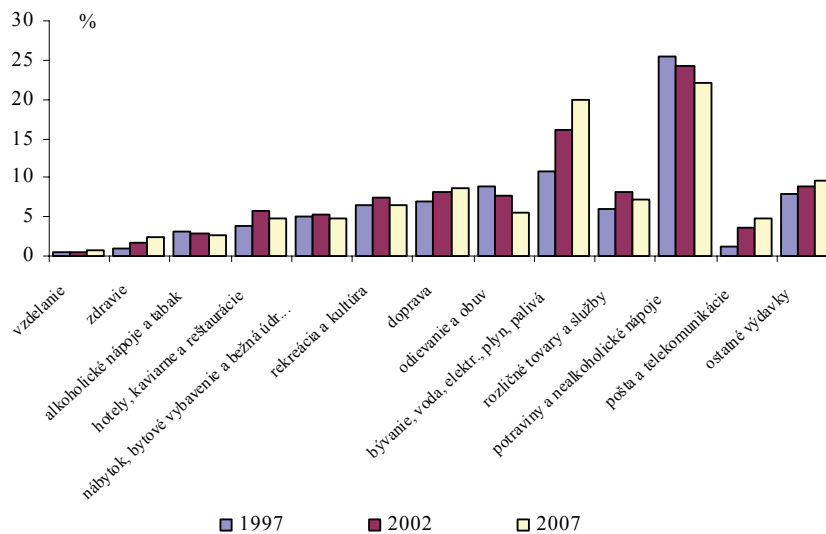
Náklady domácností na bývanie rástli rýchlejšie ako ostatné zložky spotrebného koša (graf 6.10). V nákladoch na bývanie tvorili náklady spojené s reprodukciou a opravami domov menej ako 10 % (nájomné a platby do fondu opráv), náklady na spotrebu energií 70 % a služby spojené s bývaním 20 %. Na raste výdavkov za bývanie o 40 % sa za ostatných 10 rokov najviac podieľali náklady za energie.

V dôsledku recesie by malo prísť k prehodnoteniu a zrealneniu 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 príťažavy právnych komplikácií.

G r a f 6.10

Štruktúra čistých peňažných výdavkov domácností



Prameň: ŠÚ SR – Štatistické ročenky 1998 až 2008.

V štruktúre ponuky a dopytu je potrebné rešpektovať potreby bývania nízko-príjmových skupín domácností (seniori, mladé rodiny a špecifické skupiny obyvateľstva, vylúčená časť rómskej populácie, bezdomovci, imigranti, drogového liečenia 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 byť 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 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 (diferencovane 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 sprísňovaní 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 bude vyžadovať 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 Džambazoviča 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 pozícií, 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 komunity³⁴ 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.³⁵

Súčasný stav v problematike rómskych komunít

O Rómoch neexistujú v súčasnosti podrobné demografické údaje.³⁶ 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

³⁴ 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 vzdelanosťou 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 (Bednárík a Reuterová, 2001).

³⁵ 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...“

³⁶ Kým o majoritnej populácii máme množstvo časových radov porovnateľných štatistík, o Rómoch nemáme takmer žiadne kvantitatívne údaje (Marcinčin a Marcinčinová, 2009).

Úrad splnomocnenca vlády pre rómske komunity (ÚSVRK) v spolupráci s rezortmi spracúvajú aktualizáciu *Atlasu 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.

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 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.³⁷ 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 detí z marginalizovaných rómskych komunít 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 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 riešenia rómskej problematiky) a v oblasti politiky (chýbajúca politická vôľa riešiť predmetnú problematiku, nízka priorita riešenia problémov rómskej menšiny). V súčasnosti sa sprisnili 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 %).³⁸

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

³⁷ Program podpory zdravia znevýhodnenej rómskej komunity na roky 2007 – 2008. Dostupné na <www.diskriminacia.sk>.

³⁸ <http://romovia.vlada.gov.sk/data/att/3432_subor.rtf>, 12. 10. 2009.

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 – 2015,³⁹ so Strednodobou koncepciou rozvoja rómskej národnostnej menšiny v Slovenskej republike – solidarita – integrita – inklúzia 2007 – 2015 a s Poľčasom – 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“.⁴⁰

1. Cieľ stratégie: Definovanie cieľovej skupiny a zber údajov

Oficiálne dáta zachycujú problematiku len okrajovo vzhľadom na ochranu osobných údajov, ktorá neumožňuje zber oddelených dát a znemožňuje kvantifikáciu cieľov v oblasti zlepšenia ich postavenia a monitorovanie ich naplnenia.⁴¹ 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

³⁹ 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.

⁴⁰ Úradný vestník EÚ C 274/88 z 3. 2. 2009.

⁴¹ 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).

politických opatrení na poli inklúzie.⁴² 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 dopĺňovať, 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 spracúvanie 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 2002.⁴³

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

⁴² 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 príležitostí, ako aj z potreby monitorovania efektov sociálnej politiky.

⁴³ Realizácia projektov by mala prebiehať súčasne vo viacerých oblastiach inklúzie rómskych komunit a lokálna stratégia komplexného prístupu zahŕňa jeden investičný projekt z Regionálneho operačného programu a dva neinvestičné projekty z Operačných programov Zamestnanosť a Vzdelávanie.

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 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 a 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 (ohrozujúcej zdravý psychický či fyzický vývoj dieťaťa, príp. až jeho život) 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.⁴⁴

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

⁴⁴ Ak sa nezabezpečia základné životné podmienky ďalšieho života detí z detských domovov, potom sa u 85 % z nich vykazuje kriminalita.

komunity, príp. mimovládnych organizácií (MVO) treba naďalej intenzívne viesť deti k predškolskému vzdelaniu, kde môžu získavať 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 verejnoprospešných prác či na obnovenie si pracovných návykov. Pomohlo by rozširovať školy s internátnym ubytovaním detí z marginalizovaných 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 vyplývajúcich z nízkej kvality bývania. Po ukončení ktoréhokoľvek 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 príspevok 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 poradenско-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 samozrejماً 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 (prostredníctvom aktívnych opatrení na trhu práce) 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. Skvalitenie komunitnej práce, vypracovanie komunitných plánov rozvoja v danej oblasti utvorí podmienky, o. i. aj na efektívnejší výkon opatrení sociálnoprávnej ochrany detí a sociálnej kurately. V oblasti zdravotníckych služieb rozširovať počet komunitných pracovníkov zdravotnej výchovy (KPZV) v rómskych komunitách a prehlbovať ich spoluprácu s predstaviteľmi obcí, škôl i lekármi.⁴⁵ Zaradiť KPZV, TSP, ATSP a asistentov učiteľov do katalógov činností a zabezpečovať ich pravidelné školenia, aby spĺňali predpoklady na vykonávanie práce odborne a s ľudským prístupom, pričom náplňou ich práce je zvyšovať informovanosť, povedomie a zodpovednosť sociálne vylúčených Rómov za svoje zdravie, poskytovať neformálne vzdelávanie v osadách, pomáhať pri získavaní zdravotného poistenia, organizovať vakcináciu detí, pomáhať pri organizovaní čistenia osád, pomáhať učiteľom ZŠ a priamo

⁴⁵ Výsledky práce s TZA už boli v praxi overené projektom Systém TZA, ktorý realizovalo MZ SR z finančných prostriedkov PHARE.

učiť deti dodržiavaniu základných hygienických návykov, na požiadanie zabezpečiť nezávislý zber dát o zdravotnom stave v sledovanej komunite. Na základe ich zaradenia do katalógov činností vyčleniť finančné prostriedky na mzdy KPZV, TSP a ATSP, v normatívoch financovania škôl (zvýšiť normatívy v školách, kde vykonávajú asistenti učiteľa svoje činnosti). Zaviazať subjekty verejného zdravotníctva na aktívnej zdravotníckej výchove.

8. *Cieľ 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.

ZÁVERY

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** v prvej fáze využiť **znalostne rastový model**. Ten by mal odstrániť deformácie vo funkciách sociálneho štátu v SR 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 štrukturálne zmeny a z takto získaných zdrojov sa vytvára nová úroveň ľudského a sociálneho kapitálu v Slovenskej republike.*

- *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* inštitucionalizáciou *štvorpartity (štát-na a verejná moc, zamestnávateľa, 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 vybrané 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 politík 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:

- ✓ Prehodnotiť pomer medzi odvodmi do prvého a druhého dôchodkového piliera na základe simulačných prepočtov a transformovať tretí pilier (doplnkové 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.
- ✓ 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).

Systém podpory a pomoci rodine

- **Pristúpiť k transformácii systému podpory rodiny, ktorý by podporoval pôrodnosť hlavne prostredníctvom zvýšenia počtu dvojdetných a trojdetných rodín**

Opatrenia:

- ✓ Podstatne zvýšiť prídavky na druhé dieťa a ešte viac na tretie dieťa (podobne zvýšiť daňové bonusy).

- ✓ 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 neverejný/neziskový sektor pri starostlivosti o výchovu mladej generácie vrátane športu.
- ✓ Posilniť prevenciu proti 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:

- ✓ Nadalej 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 energie.

Stratégia inklúzie sociálne vylúčených a marginalizovaných komunít

- **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 (ohrozujúcej zdravý psychický či fyzický vývoj dieťaťa, príp. až jeho život) 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.
- ✓ 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-
vzdelávanie občanov aj v dospelom veku a tých, ktorí ukončili akýkoľvek
stupeň vzdelávania, viesť k celoživotnému vzdelávaniu vytváraním predpo-
kladov (študijných, materiálnych, finančných a personálnych).
- ✓ vytvárať zodpovedajúce osnovy vrátane výučby rómskeho jazyka a vytvára-
nia systému tútorstva z radov vysokoškolských pedagógov, resp. študentov.
Asistentov učiteľa podľa stupňa dosiahnutého vzdelania zaraďovať do kata-
lógov činností vykonávaných vo verejnom záujme a zabezpečiť tak ich trvalé
pôsobenie. Adekvátne zvýšiť finančný normatív na žiakov zo znevýhodnené-
ho prostredia.
- ✓ V spolupráci MŠ SR, centier špeciálno-pedagogického poradenstva a pre-
vencie, škôl a samospráv vytvoriť jednotný školský poradenský systém od-
borníkov, 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 partici-
pácie rodiny vyhľadávať deti zo znevýhodneného prostredia a v rámci posky-
tovania štipendií vytvoriť pre ne rovnosť príležitostí.
- ✓ Na úrovni orgánov štátnej správy v školstve a obcí pripraviť systém internát-
nych škôl s týždennou dochádzkou.
- **Budovanie infraštruktúry a bývania**
Opatrenia:
 - ✓ Zlepšiť kvalitu bývania Rómov, tento problém riešiť komplexne, skultúr-
ným bývaním v osadách v súlade s platnou legislatívou, vzťahujúcou sa na vý-
stavbu 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 no-
vého bývania, resp. skultúrnenia bývania, inžinierskych sietí a organizáciu
verejných služieb v najviac postihnutých segregovaných osadách. Finančné
prostriedky kumulovať z viacerých okamžite prístupných zdrojov, ako sú:
štátny a verejný rozpočty, MVR SR, ŠFRB, eurofondy vo vyhlásených ope-
račných 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 aktivačnej 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 v marginalizovaných rómskych komunitách a v spolupráci so subjektmi verejného zdravotníctva zvyšovať ich podiel na aktívnej zdravotníckej výchove.

- **Znižovanie kriminality**

Odporičania:

- ✓ 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.

Príloha 6.1

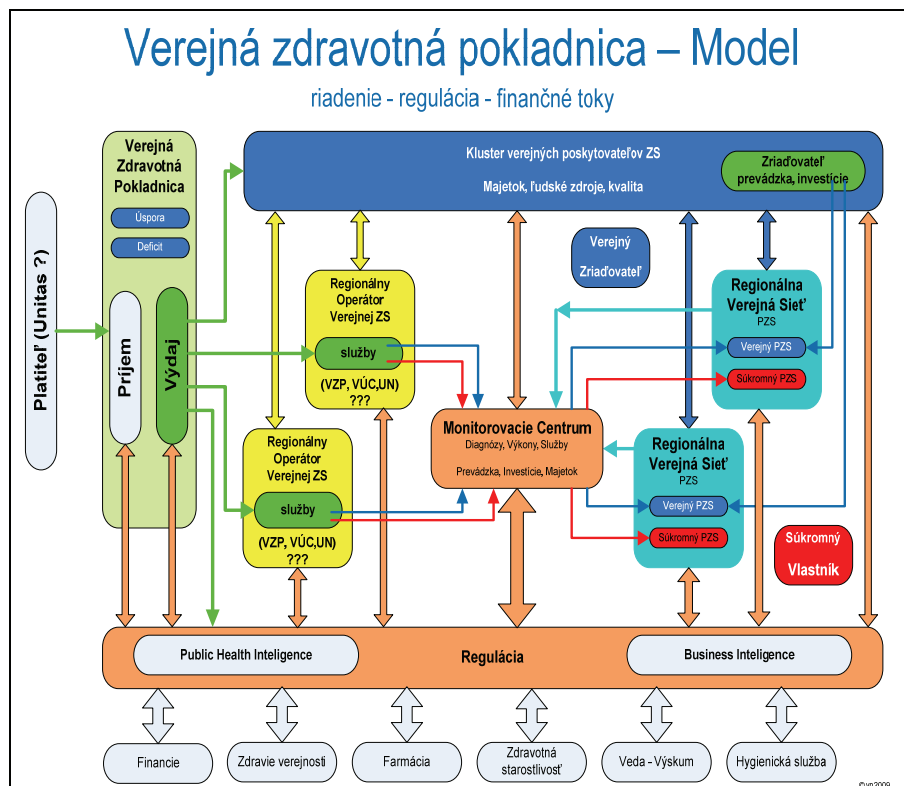
Verejná zdravotná pokladnica

Návrh na manažment a financovanie starostlivosti o zdravie (nielen zdravotnej starostlivosti – starostlivosti o pacientov) prostredníctvom *Verejnej zdravotnej pokladnice* vychádza jednak zo zámeru jednotného výberu cieľ, daní a poistného (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 – poistný – kombinovaný

Verejná zdravotná pokladnica rieši manažment verejných zdrojov, ktoré tvoria základ financovania starostlivosti o zdravie garantovanej Ústavou SR.

Obrázok 6.5



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**

- solidárnosť
- medziregionálna solidárnosť
- 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 starostlivostia 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

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 zabezpečenie udržateľného a bezpečného prostredia v krajine.

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 anorganicknej 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 prispôbovať. 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 prispôbovať. 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 prírodnú 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 podkapitolách (rozvoj poľnohospodárstva, lesného a vodného hospodárstva, odpadového hospodárstva a pod.), pričom každá z nich 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 podkapitoly 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 diferenciaciu 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, a 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, a 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 (2 417 933 ha), v lesnom hospodárstve (2 008 843 ha)¹ a ako stanovište zelene v urbanizovaných i neurbanizovaných územiach s prevažne environmentálnym a ekosociálnym významom. Vzhľadom na všestranný

¹ Údaj k 1. 1. 2010.

celospoločenský význam pôdy je každý štát povinný zabezpečiť starostlivosť o pôdu a jej ochranu ako všeobecný štátny záujem. K tomu musí mať vypracovanú a naplňanú 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 dlhodobo významným faktorom, formujúcim udržateľný rozvoj vidieckeho priestoru a zabezpečujúcim hospodárenie so základnými prírodnými zdrojmi krajiny, ako je pôda a voda, a 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 celé transformačné obdobie 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.²

² Napríklad už v roku 2008 pokrývala domáca produkcia len 57 % domácej spotreby bravčového mäsa, pričom tento pomer sa stále zhoršuje (Správa o poľnohospodárstve a potravinárstve v SR, 2009).

V transformačnom období vývoja bolo pre vývoj domácej poľnohospodárskej produkcie charakteristické prispôsobovanie sa stagnujúcemu spotrebiteľskému trhu potravín,³ navyše zaplavovanému výrobkami z dovozu.⁴ Prakticky to znamenalo znižovanie produkcie.⁵ 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.⁶ Súčasťou tohto procesu bola extenzifikácia výroby, prejavujúca sa v jej štruktúre, v ktorej rástol podiel produkcie obilnín a olejnín a klesal podiel živočíšnej výroby, zeleniny a ovocia, teda výrobkových 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 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.⁷ V roku 2009 sa hospodársky pokles prejavil v celom európskom poľnohospodárstve.⁸

³ Priemerný index medziročnej zmeny tržieb maloobchodu s potravinami (stále ceny) v rokoch 2002 – 2009 dosiahol 0,99 (Tržby za vlastné výkony a tovar v obchode, hoteloch a reštauráciách 2000 – 2008. ŠÚ SR, Slovstat).

⁴ Dovoz spracovaných potravinárskych výrobkov v rokoch 2002 – 2008 rástol priemerným ročným indexom 110. (Celkový dovoz a vývoz podľa tried harmonizovaného systému. ŠÚ SR, Slovstat).

⁵ V rokoch 2002 až 2008 bolo priemerný ročný index zmeny hrubej poľnohospodárskej produkcie (v stálych cenách) 99,2. (Hrubá rastlinná produkcia podľa komodít 1993 – 2008. ŠÚ SR, Slovstat).

⁶ 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 2008, v podmienkach uplatňovania SPP, už 20 341 mil. Sk (Správa o poľnohospodárstve a potravinárstve SR. MP SR, 2004; 2009).

⁷ 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. štvrťrok 2009 stratili chovatelia dojníc na Slovensku na tržbách oproti minulému roku dovedna 273 mil. eur.

⁸ Podľa prvého odhadu Poľnohospodárskeho ekonomického účtu za rok 2009, publikovaného Eurostatom 18. decembra 2009, sa v dôsledku nepriaznivého cenového vývoja znížila hodnota produkcie EÚ 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>).

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.⁹ Rozmanitosť sociálno-ekonomických typov fariem predpokladá aj rozdielne odozvy ich správania na uplatňované opatrenia agrárnej politiky, čo sa doteraz nezohľadňovalo. Samostatne hospodáriaci roľníci sú výrobným zameraním skôr užšie 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.), doteraz sa, napriek vo verejnosti rozšírenej mienke, vedecky nepreukázali prednosti individuálnych hospodárstiev.¹⁰

⁹ 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).

¹⁰ Skôr možno predpokladať, že napríklad pri používaní pesticídov sa budú vo veľkých farmách lepšie dodržiavať environmentálne požiadavky, vzhľadom na technologickú vybavenosť a kvalifikovaný manažment.

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.

Jeho realizácii by napomohlo vytvorenie širšieho spoločenského konsenzu v pochopení významu a úloh poľnohospodárstva v spoločnosti, zakotveného aj v inštitucionalizovanej forme, napríklad v podobe štátnej doktríny alebo článku ústavy Slovenskej republiky. Takto by sa vytvoril trvalejší základ na formovanie poľnohospodárskej politiky tak v rámci vnútroštátneho regulačného rámca, ako aj vo vzťahu k utváraniu nástrojov Spoločnej poľnohospodárskej politiky EÚ.

Na priblíženie sa k uvedenému strategickému cieľu pokladáme za potrebné prijať opatrenia¹¹ v štyroch oblastiach:

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 konkurenčná výhoda z rozsahu výroby vyplývajúca z existujúcej podnikateľskej štruktúry, čo umožňuje dosahovať vyššiu efektívnosť využitia investovaného fixného kapitálu.

Naše konkurenčné 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, 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 cieľovou podporou modernizácie výrobných systémov s využitím najnovších vedeckých poznatkov a budovaním vertikály potravinového reťazca. ***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 prvoradých 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.*¹²

¹¹ Navrhované opatrenia zohľadňujú aj prijatú koncepciu rozvoja pôdohospodárstva na roky 2007 – 2013, schválenú uznesením Vlády SR č. 216 zo 7. marca 2007.

¹² Jedným z príkladov aplikácie IKT v poľnohospodárstve v spojení technicky vyspelými výrobnými zariadeniami je uplatňovanie systému tzv. presného poľnohospodárstva.

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 – 2020.¹³

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 prideliovali 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 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 2020.

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

¹³ Na použitie zdrojov Európskej únie po roku 2013 bude rozhodujúce, ako dopadne ďalšia reforma Spoločnej poľnohospodárskej politiky. Kvantifikácia je uvedená v tabuľke 7.1.

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.

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	2 518.7
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	2 165.4
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	1 141.6

* Po odpočítaní modulácie. ** Očakávaná výška štátnej pomoci. *** Vrátane 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 SPP na obdobie novej finančnej perspektívy, orientačnou prolongáciou roka 2013.

Technologická inovácia a modernizácia vyžadujú kvalifikovanú pracovnú silu; na jej rastúci nedostatok dlhodobejšie poukazuje aj podnikateľská sféra. Veková štruktúra zamestnancov sa trvalo zhoršuje.¹⁴ 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 SPP¹⁵ je potrebné *pripraviť pozíciu Slovenskej republiky v predstihu, a to najneskôr v roku 2010. Ústredným bodom pozície bude jednak presadiť vyrovnanie výšky priamych platieb medzi jednotlivými členskými štátmi, čo okrem iného predpokladá, že sa upustí od historického princípu pri konštrukcii tohto nástroja, jednak eliminovať snahy o zvýšenie podielu členských štátov na financovaní SPP*.

¹⁴ Podľa údajov Štatistického úradu SR tvoril v roku 2007 podiel zamestnancov nad 45 rokov takmer dve tretiny všetkých zamestnancov v poľnohospodárstve.

¹⁵ Očakáva sa, že diskusia o reforme sa uskutoční v Rade ministrov a v Poľnohospodárskom výbore Európskeho parlamentu v období 2011 – 2012.

Medzi okamžité opatrenia na prekonanie krízových javov v odvetví patrí *podpora investícií do výrobných odvetví s vyššou pridanou hodnotou* (živočíšna výroba, zeleninárstvo, ovocinárstvo, vinohradníctvo, ekologické produkty a spracovanie výrobkov týchto odvetví) s predpokladom tvorby nových alebo udržania existujúcich pracovných miest¹⁶ 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 poskytovania exportných dotácií). Aby sa zabránilo ďalšiemu poklesu počtu chovaných kráv, čím by sa zrejme nenávratne decimovala produkčná kapacita tohto odvetvia na Slovensku, je potrebné implementovať *podporu chovateľom dojníc viazanú na produkciu, ktorú umožňuje čl. 68 Nariadenia Rady (EC) č. 73/2009*.

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 SR už vyvinulo iniciatívu na vytvorenie inštitucionálneho rámca na 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.

Okamžité 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.

¹⁶ Tie už z časti realizovalo 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).

V časovom horizonte stratégie je nevyhnutné **dokončiť nápravu jedného z naj-
t'azivejších 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 poľnohospodár-
skej podnikateľskej štruktúry. Je prekážkou aj pri realizácii rozvojových záme-
rov miestnych samospráv a priemyslových investorov. Obnova evidencie pô-
vodných 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 republike schválenou vládou SR v roku
1993 (uznesenie vlády SR č. 869/1993). **Rovnako nevyhnutné je výrazne pokro-
čiť v realizácii projektov pozemkových úprav, kde postup brzdí nedostatok fi-
nančných prostriedkov a projektových kapacít.**

V zmysle uvedenej koncepcie by bolo potrebné *zabezpečiť, aby sa v najbliž-
ších rokoch začalo s prácami na minimálne 30 projektoch ročne.* 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 poľno-
hospodárstva je prenajatej. Treba vytvoriť podmienky, aby si subjekty hospodá-
riace 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). Cie-
ľom je zvýšiť podiel aktívnych poľnohospodárov na vlastníctve poľnohospodár-
skej 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 diskrimino-
vaní a musia čeliť ekonomickej prevahe zahraničných investorov.

Všetky tieto opatrenia smerujú ku skvalitneniu podnikateľského prostredia,
potrebného pre efektívne a konkurencieschopné poľnohospodárstvo.

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, kul-
túrne 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 podporu udržania extenzívnej poľnohospodárskej produkcie nevyhnutnej na zabezpečenie krajínovorných 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.

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

¹⁷ Environmentálne funkcie poľnohospodársky využívanej pôdy (protipovodňová prevencia, ochrana pred eróziou, 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).

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 lúč a pasienkov Slovenska 863 380 ton CO₂, kapacita ornej pôdy 381 216 ton.

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 ekologicke 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 by to k udržateľnému rozvoju jej potenciálov.

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) a 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

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, preto zamestnanosť poskytovaná poľnohospodárstvom a nadväzujúcimi aktivitami má veľký význam pre sociálno-ekonomický stav regiónu. Preto je potrebné ***vytvárať priaznivé podnikateľské podmienky na 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

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.

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 zdravotníckych služieb. V tejto oblasti existujú značné, doteraz nevyužitú potenciály, a to aj v segmente individuálnych hospodárstiev, či už trhovu alebo samozásobiteľsky orientovaných (samostatne hospodáriaci roľníci, drobní držiteľia 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 (MP SR, 2008).²⁵ Na to bude potrebné 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*, spracovávajúcich odpady živočíšnej výroby a rastlinnú biomasu (kukuricnú 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 emisií 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;

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 a drobných držiteľov pôdy a zlepšiť podmienky ich prístupu k jednotlivým nástrojom podpory. To bude vyžadovať úpravu kritérií oprávnenosti, ale aj rozvoj poradenstva na regionálnej úrovni. Je to potrebné 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 *Hodnotiaci správa a návrh opatrení pre implementáciu klimaticko-energetického balíčka v podmienkach SR*, zaradená 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).

- predpokladané investičné náklady v rezorte pôdohospodárstva na realizáciu projektov by boli cca 23 mil. eur ročne (MP SR, 2008).

Zákon o podpore obnoviteľných zdrojov energie²⁸ 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.²⁹ 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 zaostávajúcich 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 (VÚEPP, 2005).

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 domácom,³⁰ 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

²⁸ Zákon č. 309/2009 Z. z. o podpore obnoviteľných zdrojov energie a vysoko účinnej kombinovanej výroby a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

²⁹ 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.

³⁰ Logistika pri potravinách dennej spotreby, cenová úroveň, kvalita potravín, spotrebiteľské zvyklosti a pod.

zvyšovania produktivity poľnohospodárstva rozvojom výskumu a infraštruktúry. Potravinovú bezpečnosť pomáha zvyšovať aj odstraňovanie prekážok vo svetovom obchode s potravinami.³¹ 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“.

Za vhodnú pokladáme aj *aktivizáciu organizácií na ochranu spotrebiteľov* ako protiváhu proti jednostrannému ovplyvňovaniu spotrebiteľov komerčnou reklamou a na ochranu pred nekvalitnými výrobkami a neprimeranými 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. ***Na tento účel by bolo účelné zriadiť osobitný fond.***

Náležitá pozornosť sa musí venovať otázke ***správy a udržiavania hydromelioračného majetku vo vlastníctve štátu***. Tento problém sa dlhodobo neriešil, očakávané následky klimatickej zmeny³² na poľnohospodárstvo však naznačujú, že budúca stabilita poľnohospodárskej produkcie bude viac ako doteraz závisieť od riadených vlahových režimov, a teda od funkčnosti závlahových systémov.³³ Tento problém treba riešiť v kontexte s komplexným prístupom k strategickému významu vody pre Slovensko. *Navrhujeme, aby vláda o tejto otázke rozhodla už v roku 2010.*

7.2. Stratégia rozvoja lesníctva

Strategickým 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

³¹ Prejav Marianny Fischer-Boelovej v máji 2009 v Salzburgu na seminári Rady pre medzinárodné poľnohospodárske a potravinárske politiky (Fischer-Boel, 2009).

³² Uvádzajú sa ako zvýšený výskyt suchých období a horúčav, nedostatku zrážok, ale aj zvýšeného nebezpečenstva záplav, vichric a veterných smrští.

³³ Slovensko v minulosti vybuďovalo na 320 000 hektároch závlahové systémy, z ktorých je v súčasnosti funkčná iba tretina. Slovensko má dostatok odborníkov v oblasti hydromelioračii, pretože v minulosti tu boli vybudované technicky veľmi vyspelé a rozsahom v Európe jedinečné závlahové a odvodňovacie sústavy.

lesnatosti so súčasných 41 % na 48 – 50 % územia.³⁴ Avšak lesy sú tiež ohrozené dôsledkami klimatickej zmeny, keď pre desertifikáciu krajiny a nerovnomerné rozloženie zrážok, ako aj rozšírenie škodcov bude 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.³⁵

Tak, ako vo všetkých vyspelých štátoch, aj na Slovensku existuje v podstate dvojaké vlastníctvo lesov: štátne a neštátne.³⁶ 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 verejných záujmov v neštátnom sektore formou povinnej trpenej ťarchy treba zmeniť. Konkrétne by sa malo prejsť na európsky systém rozšíreného využívania ich majetku lesníckymi službami (environmentálnej a sociálnej povahy) ako súčasť hospodárskej činnosti za úplatu. Tým by sa podporovala ekonomická stabilita neštátneho sektora. 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.

³⁴ 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 v súčasnosti dosahuje už 45 % (Národná inventarizácia a monitoring lesov SR 2005 – 2006).

³⁵ Prognózy vízie vývoja slovenského poľnohospodárstva, potravinárstva, lesníctva a vidieka (2008).

³⁶ Vlastnícka štruktúra lesov na Slovensku k 31. 12. 2009: štát: 40,9 %, neštátny sektor: 52,4 %, nezistené vlastníctvo 6,7 %.

Štruktúra vlastníctva lesov neštátneho sektora: obecné 9,7 %, súkromné 13,4 %, spoločenské 26,0 %, cirkevné 3,0 %, poľnohospodárske družstvá 0,3 %. Užívanie lesov na Slovensku k 31. 12. 2009: štátne organizácie lesného hospodárstva: 54,8 %, neštátny sektor: 45,2 %.

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.

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 lesnému hospodárstvu 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 fosilných energetických surovín. Drevo s prirodzenou, esteticky pôsobiacou štruktúrou bude jedným z 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 dlhodobou pretrvávajúcim problémom v lesníctve je základný rozpor medzi štátnymi či verejnými záujmami a vlastníckymi a obhospodarovateľmi lesov. Prestali sa rešpektovať špecifiká tohto odvetvia. Lesníctvo sa dostalo na jednej strane pod tlak drevospracujúceho priemyslu a na druhej strane neprimeranú 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. Tá 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.³⁷

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 v roku 2006 predstavovala 1 185 tis. m³, roku 2007 asi 2 024 tis. m³, roku 2008 cca 2 827 tis. m³ a roku 2009 to už bolo 3 191 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 2009 sa vyviezlo do zahraničia 2 678 tis. m³ surového dreva, čo je 30 % z jeho celkových dodávok (9 047 tis. m³). Pritom vlastníci a obhospodarovatelia lesov vyviezli len 692 tis. m³ surového dreva. Rozdiel, ktorý predstavuje 1 986 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.³⁸

³⁷ 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).

³⁸ Strategický cieľ, ako aj priority vychádzajú zo základných dokumentov lesníckej politiky spracovaných a schválených v rokoch 2006 – 2008: *Koncepcia rozvoja pôdohospodárstva na roky 2007 – 2013 – časť lesné hospodárstvo* (vypracované 2006, schválené 2007), *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).

Tak ako v poľnohospodárstve aj v lesnom hospodárstve jeho realizácii by pomohol spoločenský konsenzus v uznaní významu lesov a podpore ich obhospodarovania, nielen ako producenta dreva, ale hlavne ako jednej z najvýznamnejších zložiek prírodného prostredia, ktoré plnia pre človeka životne dôležité funkcie.

Na zabezpečenie tohto strategického cieľa treba do roku 2020 prijať oparenia v piatich oblastiach.

Zabezpečenie, prípadne zvýšenie konkurencieschopnosti lesného hospodárstva

Možno to 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;
- 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 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. Vzhľadom na to, že využívanie 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.

Zvýšenie účinnosti ochranných a obranných opatrení v lesných porastoch ohrozených škodlivými faktormi možno zabezpečiť:

- 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.³⁹ Zvýšenie jej účinnosti sa zabezpečí viacerými, environmentálne priaznivými a ekonomicky únosnými opatreniami. Pôjde najmä o vytvorenie efektívneho systému 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 objektívizovať 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 osobitne dôležité sledovanie vývoja zdravotného stavu lesov a ich poškodzovania škodlivými faktormi.

Podpora ekologického obhospodarovania lesov znamená:

- prírode blízke hospodárenie 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

³⁹ 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 SR č. 878 schválila Návrh legislatívnych, inštitucionálnych a ekonomických opatrení na zmiernenie a následné zastavenie podkôrnikovej kalamity v smrečinách na Slovensku.

zmeny je vytváranie zdravých, ekologicky stabilných a biologicky diverzifikovaných lesných ekosystémov. Lesné hospodárstvo to zabezpečí prírode blízkym a ekonomicky efektívnym obhospodarovaním lesov (dopostovaním dostatočného množstva kvalitného lesného reprodukčného materiálu, obnovou lesa s čo najvyšším podielom prirodzenej obnovy, včasnou a systematickou výsadbou 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.

Rast kvality života obyvateľstva lesníckymi službami možno podporiť najmä 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 lesa. Vylúči sa uplatňovanie holorubných ťažbovo-obnovných postupov (okrem výnimiek uvedených v zákone). Aby sa pri ťažbe dreva obmedzilo poškodenie porastov, uprednostnilo sa približovanie vyťaženého dreva lanovkami, resp. záprahmi alebo traktormi, v zimnom období po snehu alebo zamrznutom pôdnom povrchu. Viac sa bude používať sortimentová 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 sa 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.

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. zapracovať ich 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.

Na zabezpečenia plnenia strategického cieľa lesníctva na Slovensku a jeho rozvoja 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 obecne 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 SR 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.

T a b u ľ k a 7.2

Finančná podpora zabezpečenia splnenia priorít lesného hospodárstva z verejných zdrojov (v mil. eur)⁴⁰

Druhy podpory	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2009 – 2015
<i>Spolu</i>	58.42	76.91	99.08	75.71	74.81	74.81	74.81	534.55
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

Z rozpočtovej kapitoly rezortu pôdohospodárstva sa podporuje lesné hospodárstvo v rámci programu *Udržateľné lesné hospodárstvo*. Uznesením vlády SR č. 990/2007 bola schválená správa o zdravotnom stave lesov a potreba finančných

⁴⁰ Akčný plán Národného lesníckeho programu Slovenskej republiky. Uznesenie vlády SR č. 990/2007, č. 878/2008.

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.

7.3. Vodné hospodárstvo

Voda sa historicky oprávnené 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.

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 fungovanie 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 síce obnoviteľnej, ale súčasne aj nenahraditeľnej zložky pôsobiacej s rôznymi

dôsledkami v diferencovanom prostredí, v ktorom sa utvárajú podmienky na želateľný trvalý a bezpečný rozvoj spoločnosti.

V tom zmysle sa za strategický cieľ ďalšieho smerovania procesu nakladania s vodami nástojčivo 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 trvalo udržateľné 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:

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 opatrenia na ich realizáciu smerovať do nasledujúcich problémových okruhov:

Starostlivosť o zdroje vody a ich trvalo udržateľné využívanie

To 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 spotrebísk na už vybudované vodárenské sústavy.

Starostlivosť o kvalitu vôd, ktorej proces sa bezprostredne vecne viaže na uvedené opatrenia, nemôže opomenúť najmä nasledovné opatrenia:

- implementáciu a reálne kontrolované uplatňovanie príslušnej smernice týkajúcej sa kvalitatívnych ukazovateľov povrchovej vody (tzv. environmentálne normy kvality povrchových vôd),⁴¹ ako aj Smernice EÚ o podzemných vodách, stanovujúce 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;

⁴¹ Povinnosť príslušnú smernicu EÚ transponovať do legislatívy SR do júla 2010.

- 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.

Efektívne využitie vôd

V rámci tohto okruhu treba vytvárať podmienky na:

- využitie hydroenergetického potenciálu ako obnoviteľného zdroja energie;
- možnosti plavby na vodných tokoch, čo zabezpečí efektívnu a ekologickú dopravu materiálov a tovarov;
- rekreačné využitie vôd;
- využitie vôd ako potenciálnej obchodovateľnej komodity; prípravu na budúce využívanie kapacít vodných zdrojov.⁴²

Súčasťou uvedeného okruhu 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 odvádzania a čistenia odpadových vôd.***

Z celkového počtu obcí v SR má verejný vodovod 2 142 sídel, t. j. 74 %. Počet obyvateľov bývajúcich v domoch pripojených na verejnú kanalizáciu s čistiarnou odpadových vôd (ČOV) bol 2 909 114. Verejná kanalizácia je vybudovaná alebo čiastočne vybudovaná len v 556 obciach z celkového počtu 2 883 obcí. Na Slovensku 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. Záväzky SR vychádzajú zo stavu čistenia odpadových vôd a z 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.

⁴² V súčasnosti MŽP SR pripravuje materiál *Podzemná voda – perspektívy jej využitia*, ktorý bude predložený na rokovanie vlády v priebehu roka 2010.

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 sa nachádza aj ***prevencia a zmierňovanie následkov povodní a sucha a 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 Slovenskej republiky 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. 7/2010 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.

Realizácia daných opatrení 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. V prvej etape bude potrebné:

- dopĺňať a priebežne dopracúvať 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 dôsledkov klimatických zmien, a to zvyšovaním retenčnej schopnosti povodí a znižovaním a obmedzovaním erózných procesov. 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, skrátene nazývaná aj *Rámcová smernica o vode*.

Smernica obsahuje celý rad opatrení, ktorých splnenie v podmienkach Slovenskej republiky 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 pri napĺňaní 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 predpokladaných finančných prostriedkov (CÚ, 2003) vo vodnom hospodárstve na realizáciu cieľov, a to podľa Konceptie 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 vychádza z rámcov formulovaných vo Vízii (Šiškula a kol., 2008), ako aj zo stratégií a cieľov Európskej únie, ktorej je Slovenská republika členom. **Rozhodujúce východiská – tézy, ktoré vyplývajú z Vízii 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 energetickej, surovinovo 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., 2009) názorov občanov Slovenska na budúcnosť Slovenska vo vzťahu k životnému prostrediu. Prieskum ukázal, že zdravé životné prostredie je v rebríčku ich hodnôt na 7. mieste. Zároveň však ukázal obavy väčšiny občanov z negatívnych dôsledkov realizovania opatrení Stratégie, ktoré by značne znížili ich životnú úroveň.

Stav kvality ovzdušia v SR sa v porovnaní s uplynulým obdobím zlepšil, SR dosiahla výrazné zníženie množstva emisií a postupne napĺňa prijaté medzinárodné záväzky nielen v 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 hodnotou 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 znižovaním výrobných kapacít priemyselných odvetví dochádza sekundárne aj k znižovaniu 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 vhodnými opatreniami a nástrojmi zabezpečiť predovšetkým splnenie záväzkov vyplývajúcich z prijatých smerníc na zníženie emisií skleníkových plynov, čo predpokladá

- 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 v SR z klimaticko-energetického balíčka o 13 % do roku 2020 v porovnaní s úrovňou emisií skleníkových plynov v roku 2005, spolu so znižovaním emisií základných znečisťujúcich látok z výroby tepla, a to podporou opatrení a aktivít vedúcich k zmene palivovej základne energetických zdrojov v prospech využívania 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 osvetly 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 nízko-uhlíkatých 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 energetických 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.

Dosiahnutie 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. Konkrétne ide o:

- 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 sú to 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;
- legislatívnu úpravu povoľovania 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;
- 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;
- znižovanie znečisťovania ovzdušia emisiami z plošných, fugitívnych a líniových zdrojov znečisťovania prostredníctvom opatrení prijatých na čistenie ciest a komunikácií, osádzanie vhodnej zelene v mestách, zmeny v organizácii dopravy, zníženie prašnosti zo skládok odpadov, skladovacích zariadení prašných surovín a materiálov;
- monitorovanie kvality ovzdušia podľa požiadaviek smerníc EÚ prijatím opatrení na obnovenie a modernizáciu technického vybavenia existujúcich meracích staníc Národnej monitorovacej siete kvality ovzdušia, na inštaláciu nových meracích staníc;

- zosúladienie požiadaviek smernice EP a Rady 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, benzénu, VOC, NH₃, ťažkých kovov a PAH. Ide najmä o inštalovanie účinnejších odľučovacích technológií, 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 Integrovannej prevencii a kontrole znečisťovania;
- opatrenia na zníženie emisií vyplývajúce z pripravovanej smernice o priemyselných emisiách po jej schválení.

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 by sa mali prijať ešte 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 dodržanie takisto treba znižovať emisie týchto látok zo zdrojov znečisťovania.

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 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 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, 2007). 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 roku 2020.

Vzhľadom na technologickú a finančnú náročnosť riešení bude rozhodujúci transfer poznatkov výskumu a vývoja z ekonomicky vyspelých krajín sveta a EÚ. ***Všetky opatrenia 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 (OH) „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** (POH SR). 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 úrovni 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 programu 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.⁴³

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

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 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,

⁴³ 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.

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 napríklad 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 takého 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 (sú to 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 týchto 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.⁴⁴

Logickým cieľom do roku 2020 je zabezpečiť realizáciu všetkých činností v rámci odpadového hospodárstva, počnúc prevenciou vzniku odpadov, separovaným zberom, cez prepravu, recykláciu, zhodnocovanie až po zneškodňovanie odpadov, a to 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

⁴⁴ Aj v tejto súvislosti je potrebné upozorniť na diskutabilnú kvalitu údajov o odpadoch v RISO.

Z prezentovanej analýzy vyplývajú viaceré slabé stránky súčasného systému nakladania s odpadmi, ktoré si vyžadujú realizovať konkrétne kroky.

Z hľadiska naliehavosti riešenia treba predovšetkým:

- vypracovať Program odpadového hospodárstva 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;
- prehodnotiť existujúci informačný systém o odpadoch RISO, informačný systém o obaloch a navrhnúť nevyhnutné úpravy;
- zosúladiť odpadové hospodárstvo SR s aktuálnym trendom v EÚ;
- prehodnotiť stav recyklácie odpadov v SR.

Realizácia týchto krokov v polohe konkrétnych riešení jednotlivých aspektov a ich implementácie do systému nakladania s odpadmi nevyhnutne predpokladá:

- 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 vrátane Programu 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;
- zabezpečiť odborné zázemie na systematické sledovanie trendov v odpadovom hospodárstve a na prípravu podkladov pre POH SR;
- osobitnú pozornosť venovať vypracovaniu krajských POH a zväziť, 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;
- 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;
- aplikovať novú hierarchiu odpadového hospodárstva v súlade s článkom 4 Smernice EP a Rady 2008/98/EC o odpadoch; využiť článok 5 Smernice, ktorým sa definujú popri odpadoch aj vedľajšie produkty a článok 6 smernice, ktorým sa definuje popri odpadoch aj stav konca odpadov;

- 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;
- 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 vplyvu na životné prostredie, či už sa to týka ochrany surovínových 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* (MDPT SR, 2009). Dokument reflektuje koncepčné materiály EÚ a základné materiály schválené vládou SR. Obsahuje špecifické ciele, ako je vytvorenie podmienok na rýchle, bezpečné a kapacitné dopravné prepojenie v rámci Slovenskej republiky 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 dôležitý 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 priemerný čas prepravy loďou je cca 40 dní. Ak by 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 budúcej investícii 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 a nevyhnutným riešením. Dôležitý je nielen časový faktor, ale rizikový môže byť aj 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 Európskej únii 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 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, patrí zmiernenie negatívnych vplyvov dopravy na životné prostredie. Počet osobných automobilov v porovnaní so susednými krajinami je síce nižší, dá sa však 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:

Dobudovanie diaľničnej siete juh – sever a západ – východ je dôležitým projektom, ktorý umožní znížiť medziregionálne rozdiely. 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 SR. Po implementácii európskych smerníc stúpla 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).

Oprava a údržba ciest v intraviláne miest a obcí , oprava ciest nižšej kategórie sa musí začať intenzívnejšie rozvíjať. Po dobudovaní siete diaľnic a rýchlostných ciest bude 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, čo ho 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.

Dokončenie modernizácie železníc do konca roku 2015 bude znamenať dobudovanie dopravnej infraštruktúry na Slovensku. **Dobudovanie železničných terminálov pre kombinovanú dopravu** v druhej etape sa stáva otázkou dňa, 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.

Dobudovanie sietí a informačnej infraštruktúry môže byť dôležitým nástrojom na zníženie administratívnych nákladov v mnohých oblastiach. 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 zablokovať 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 cieľenej 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 až 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 prostredia⁴⁵ a primárne záujmy Slovenska, je nutné realizovať nasledovné strategické ciele a priority.

Strategickým cieľom je transformácia energetiky do podoby, ktorá zabezpečí dlhodobú konkurencieschopnú a spoľahlivú dodávku všetkých foriem energie s prihliadnutím na udržateľný rozvoj, bezpečnosť zásobovania a technickú bezpečnosť.

Cieľom *Stratégie energetickej bezpečnosti SR* (MH SR, 2008) 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.***

Zvýšenie konkurencie sa následne prejaví vo zvýšení spoľahlivosti, bezpečnosti a flexibility dodávok elektriny a zemného plynu koncovým odberateľom, ako aj v priaznivom vývoji cien elektriny a zemného plynu.

Základným predpokladom je ***realizácia súboru legislatívnych a inštitucionálnych opatrení a transpozícia novej energetickej legislatívy Európskej únie v rámci tretieho energetického balíka.***

⁴⁵ 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.

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 vplyvy 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;
- 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.

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.

Základným predpokladom – opatrením je ***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 priorit so strategickým významom je podpora výstavby prepojenia 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.

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 plnom uskladnenom v podzemných zásobníkoch.

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.

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 sú:

- 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.

Smernica 2005/89/ES o opatreniach na dosiahnutie bezpečnosti dodávok elektriny a investícií do infraštruktúry vyžaduje, aby členské štáty zabezpečili primeranú úroveň výrobných kapacít, 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 bezpečnosť 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 **malí byť zavedené dlhodobé útlmové programy, ktoré budú rešpektovať postupné doťažovanie uhoľných ložísk.**

Strategickým cieľom je 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, biomasu a slnečné žiarenie.

Technický potenciál je pre jednotlivé obnoviteľné zdroje odhadnutý nasledovne (MH SR, 2007): biomasu 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. Tomu pomôže aj podpora 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 značný 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 legislatíva⁴⁶ 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 rozvoja 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.

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 až 5 rokov sa výrazne znížia náklady tak pre podnikateľskú sféru, ako aj pre obyvateľstvo. Po skúsenostiach s realizáciou spaľovania***

⁴⁶ Smernica 2009/28/EC o podpore využívania energie z obnoviteľných zdrojov energie.

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 **už prezentovanou podporou 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 %).“**

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 cieľných 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.

V súčasnosti sa exkrementy zvierat používajú na výrobu energie⁴⁷ 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 využitie substrátu po výrobe bioplynu, čiže môže ísť o bezodpadovú technológiu.** Odporúča sa využiť jednak priame formy podpory, jednak osvetovú aktivitu.

⁴⁷ Akčný plán využívania biomasy. MH SR, január 2008.

Rozvoj a využitie nových a obnoviteľných zdrojov na Slovensku zaostáva za stavom, ktorý dosahujú staré členské štáty EÚ. ***Nové technologické riešenia 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 vo 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 napäťových 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,
- 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.

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 navrhovaných oblastí 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.

Podstatná časť zahraničných investorov, ktorí v minulosti prišli na Slovensko, investovala do technológií, ktoré majú vysokú energetickú náročnosť (napr. 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.

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 tejto súvislosti sú:

- programy podpory energetických úspor,
- nové metódy analýzy spotreby energie a zavádzanie inteligentných meradiel spotreby,
- výskum riadiacich systémov na prevádzku technológií využívajúcich súčasnosť viacerých obnoviteľných zdrojov energie pomocou inteligentných sietí,
- systémové riadenie výroby aj spotreby elektriny pomocou inteligentných sietí.

Zníženie spotreby energií v 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 teplej úžitkovej vody,
- 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 tepelno-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.

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.

ZÁVERY

Zmena hodnotovej orientácie spoločnosti s akcentom na dosiahnutie udržateľného a bezpečného rozvoja založeného na princípe vyváženého ekonomického, sociálneho a ekologického rozvoja spoločnosti s adekvátnou inštitucionálnou a personálnou stabilizáciou:

- Využívať dostupné výsledky vedy, výskumu a vývoja.
- Kontrolovať a usmerňovať celú sieť interakcií spoločnosť – krajina tak, aby sa nenarušili autoregulačné schopnosti krajiny a nedochádzalo k ničeniu jej obnoviteľných zdrojov.

- Využívať obnoviteľné zdroje energie udržateľným spôsobom s dôrazom na synergické účinky najmä v podpore zamestnanosti, vo zvýšení lokálnej a regionálnej energetickej bezpečnosti a v znížení importu energonosičov.
- Vybudovať funkčný integrovaný manažment vodného hospodárstva s dôrazom na aktívnu a pasívnu protipovodňovú ochranu – v nadväznosti na očakávané klimatické zmeny.
- Budovať komplementárnu dopravnú infraštruktúru s cieľom znížiť negatívny vplyv dopravy a budovať udržateľnú dostupnosť dopravy v regiónoch.
- Podporovať úlohy poľnohospodárstva v procese ekonomického, ekologického a sociálneho využitia pôdohospodárskeho potenciálu krajiny, v jeho ochrane a udržiavaní prírodných zdrojov a kultúrnych hodnôt krajiny, ako aj pri tvorbe iných verejných statkov; zvýšiť príspevok poľnohospodárstva k rozvoju životaschopného vidieka a vidieckej ekonomiky.
- Zabezpečiť trvalo udržateľné obhospodarovanie lesov, založené na primeranom využívaní ich ekonomických, ekologických a sociálnych funkcií pre rozvoj spoločnosti, a najmä vidieckych oblastí; zvýšiť účinnosť ochranných a obranných opatrení v lesných porastoch ohrozených škodlivými faktormi a podporovať ekologické obhospodarovanie lesov.
- Zabezpečiť integrovaný spôsob nakladania s odpadmi v rámci odpadového hospodárstva, počnúc prevenciou vzniku odpadov, separovaným zberom, cez prepravu, s akcentom na ich recykláciu, ako aj materiálové a energetické zhodnocovanie, až po ich zneškodňovanie v súlade s právom EÚ.
- Kultivovať krajinu so zreteľom na miestne podmienky a tradície bez významného narušenia jej autoregulačných mechanizmov.

8. STRATÉGIA REGIONÁLNEHO A ÚZEMNÉHO ROZVOJA SLOVENSKA

Stratégia vychádza z rámcov, ktoré boli ako hlavné ciele formulované v *Dlhodobej vízii rozvoja slovenskej spoločnosti* (Šikula a kol., 2008) 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 konkurencieschopnosti, 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 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

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, vnútro-regionálne disparity, problémy rozvoja vidieka, ako aj deprimovaných zoskupení lokálnych jednotiek (LAU 1 a LAU 2);
- tzv. duálnu ekonomiku v regiónoch s vysokou penetráciou zahraničných investorov, teda izolovaný vývoj zahraničných a domácich firiem,
- inovačnú zaostalosť regiónov, nedostatočnú výskumnú excelenciu, nízku úroveň kreativity, slabú inovačnú podporu a nedostatočné strategické smerovanie regiónov,
- fragmentovanú podporu regiónom, rozdrobovanie podpory do širokého spektra aktivít, vzájomne neprepojených, preferovanie veľkého počtu drobných aktivít roztrúsených v priestore pred koncentráciou rozvojovej pomoci,
- priestorovú koncentráciu 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 premís.

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 Európskej komisie o budúcich výzvach (CEC, 2008), 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.¹ Súčasťou tejto správy EK

¹ 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.

je príloha, v ktorej je zoznam všetkých európskych regiónov s prepočítanými indexmi ohrozenia vrátane súhrnného indexu. (Index dosahuje hodnoty od 0 – žiadne ohrozenie po 100 – najvyššie ohrozenie.)

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 ohrození
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: CEC (2008).

Celkovo zo správy vyplýva niekoľko dôležitých záverov:

Globalizácia prospere 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 globalizáciou najviac ohrozené 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. Diskusia 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. Taktó 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 tak prispieť 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 politik 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 urbančno-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.
- Podporiť vzájomnú previazanosť 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 (European Parliament, 2009).

Súčasná podporná politika EÚ a jej dôsledky pre regionálny rozvoj a politiku Slovenskej republiky

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 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 regionálnou politikou EÚ, 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 kohéznu 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 konkurencieschopnosti začleniť do globálnych sietí ako významný metropolitný región. To nie je momentálne pozícia, ktorú by bol Bratislavský región schopný dosiahnuť samostatne, preto na 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-Ipeľ/Vág-Duna-Ipoly								1999
Euroregión Záhorie-Wienviertel-Jižní Morava								1999
Euroregión Neogradensis								1999
Beskydský euroregión								2000
Euroregión Biele Karpaty								2000
Euroregión Slaná-Rimava/Sajó-Rima								2000
Euroregión Podunajského trojspolku								2001
Euroregión Kras								2001
Euroregión Ipeľ/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 od malých a stredných podnikov. Z tohto hľadiska kľúčovou otázkou slovenskej stratégie by mala byť podpora podnikateľských subjektov v regiónoch v kategórii malých a stredných podnikov, 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 viac závislé od domácej spotreby, je možné podporovať jednak finančnými impulzmi, jednak stimuláciou domácej spotreby obyvateľstva. Pre obidve skupiny je dôležitou

otázka 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 vyšších územných celkov (VÚC) a obcí sa môže prejavovať 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 sa cca 94 % rozdeľuje obciam a VÚC a v ich rozpočtoch predstavuje objemovo najvyšší príjem na úrovni cca 40 – 45 %. Súčasne pokles výnosu dane z príjmov FO je od 1. marca 2009 legislatívne „legalizovaný“ 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 vyvoláva požiadavky na riešenie sociálnych, resp. aj sociálno-patologických problémov.

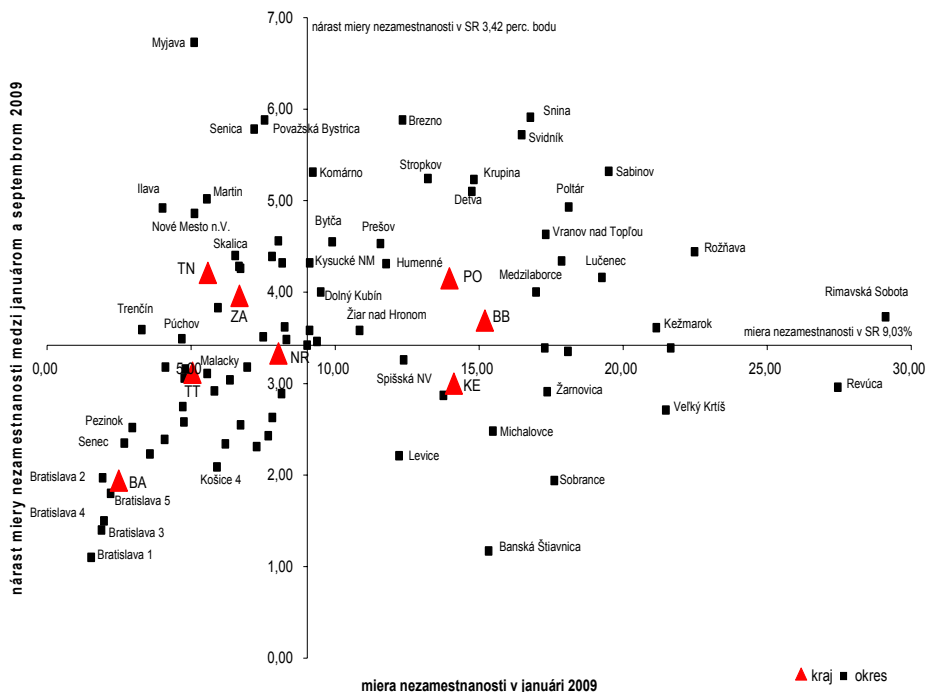
Aj hospodárska a finančná kríza ukázala, že citlivosť regiónov na externé zmeny je veľmi vysoká. Kríza priniesla intenzívny nárast nezamestnanosti, za posledných 13 mesiacov (do septembra 2009) narástol počet registrovaných nezamestnaných na takmer 150 tisíc. Najprudší rast nezamestnanosti v roku 2009 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 zaostané 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 sa zaznamenal v Prešovskom kraji (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, zatepl'ovanie, 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 následkov 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 Slovenskej republiky,
- 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 konvergenencie. 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 *devätnásteho* 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 ukazuje, že dochádza k znižovaniu zaostávania za priemerom EÚ, najrýchlejšie tempo konvergenencie 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 HDP² 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 % r. 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-násobok.

Táto situácia poukazuje na pretrvávajúci západno-východný gradient rozvoja v SR. Východná časť a južná časť SR je charakteristická nižšou mierou koncentrácie obyvateľstva, vidieckym charakterom osídlenia a značnou 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 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

² 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.

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 päťdesiatky 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 prepadosť 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). Znalostne intenzívne *high-tech* služby sa tiež koncentrujú v regióne hlavného mesta. Táto situácia je veľmi podobná vo všetkých krajinách EÚ, koncentrácia takýchto služieb úzko koreluje s 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 Eurostatu (2009) 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,³ kde sú disparity územnosprávnych

³ 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.

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 2⁴ v predstupovom procese do EÚ boli v SR zahrnuli Bratislavský kraj do západoslovenského regiónu a v SR by existovali 3 regióny NUTS 2 (západ, stred, východ), kritériálny HDP na obyv. v regióne západné Slovensko by dosahoval 66,2 % priemeru EÚ 25 a celé Slovensko by bolo predmetom konvergenčnej podpory. V logike pravidiel EÚ o veľkosti NUTS 2,⁵ bez porušenie princípov vedeckej exaktnosti a pri rešpektovaní záujmu výhodnosti (podpora SR zo štrukturálnych fondov by sa zvýšila o podporu pre vyše 0,6 mil. obyv.) by Bratislava patrila do zaostávajúcej oblasti.⁶

Chybné posudzovanie je najčastejšie založené na nasledujúcich zjednodušeníach:

a) Neoporovateľnosť 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) Neoporovateľnosť sa ešte zvyšuje, ak sa bázičná administratívno-správna delimitácia transformuje do umelých regiónov NUTS 2. Keďže táto delimitácia slúži veľmi pragmatickému účelu (na posúdenie oprávnenosti regiónov na podporu zo štrukturálnych fondov – 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.⁷ 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 vnútrošlovenských súvislostiach za reálne.

⁴ V práci používame nomenklatúru územných jednotiek, ako ich používa v štatistickej ročenke ŠÚ SR: delia sa na Regionálne štatistické územné jednotky (RŠÚJ 1 – NUTS 1 – 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).

⁵ 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.

⁶ Podobne ako Varšava patrí do Mazowieckeho NUTS 2 s 5,141 mil. obyv. a Budapešť NUTS 2 Koszép – Magyarország s 2,835 mil. obyv.

⁷ 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.

Ak budeme postupovať v logike „jedn ukazovateľového“ 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 bývajúceho 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.).⁸ V praxi (v hosp. politike, v médiách) sa však veľmi často interpretuje ako ukazovateľ životnej úrovne, blahobytu a pod. Pritom význační regionalistickí autori upozorňujú, že vytvorený HDP/obyv. na porovnávanie životnej úrovne (blahobytu) nie je práve vhodný a porovnávať treba ukazovatele, ktoré merajú spotrebu.⁹ 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).¹⁰

⁸ 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. Napríklad nám dovoľuje analyzovať, ako na veľkosť HDP/obyv. vplýva HDP/na zamestnanca (t. j. regionálna produktivita) podiel zamestnaných na ekonomicky aktívnych, podiel dochádzajúcich z iných krajov a pod.

⁹ 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.

¹⁰ 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 domácností a výberové zisťovanie zo Štatistiky rodinných účtov – čisté pracovné, podnikateľské, sociálne a ostatné príjmy. Merajú „materiálne bohatstvo“ domácností v regióne. Pozri Štatistická ročenka regiónov Slovenska (ŠÚ SR, 2008, s. 183 – 189).

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 domácností¹¹ 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 prejdeme od vytvoreného HDP na obyvateľa 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 porovnáme s príjmom domácností (výberové zisťovanie), klesnú a príjmy na obyvateľa na západnom Slovensku sú vyššie iba o 16 %.

Na námietku, že zložitost' merania disparít sa redukuje na jeden syntetický ukazovateľ, možno reagovať tým, že v EÚ sa jeden ukazovateľ používa nielen na meranie disparít, ale prostredníctvom neho sa redistribuujú miliardy eur – tretina rozpočtu EÚ.

Z uvedených porovnaní vyplýva:

- ak sa spojí nevhodná delimitácia s nevhodným ukazovateľom, rozdiel medzi Bratislavským 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 %.¹²

Ak meriame dynamiku disparít na jedného obyvateľa priemerným ročným tempom rastu príslušného ukazovateľa za obdobie 2000 – 2006, dostaneme nasledovný obraz (tab. 8.3).

T a b u ľ k a 8.3

Meranie dynamiky disparít priemerným ročným tempom rastu (%)

Región	HDP vytvorený	Saldo prvotných dôchodkov	Čisté disponibilné dôchodky (DD)	Čisté peňažné príjmy domácností
Západné Slovensko	11.6	9.7	9.2	7.8
Stredné Slovensko	8.6	8.6	8.3	7.0
Východné Slovensko	8.0	7.6	7.5	6.6

Prameň: Vlastné spracovanie na základe údajov ŠÚ SR.

¹¹ 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). Pozri Štatistická ročenka regiónov Slovenska (ŠÚ SR, 2008, s. 124 – 130).

¹² 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 kongerencia nie je mysliteľná – od akej hranice začínajú neodôvodnené disparity?

Výraznejší nárast disparít možno vidieť pri použití ukazovateľa vytvorený HDP na obyvateľa, avšak pri použití ukazovateľa DD alebo príjmy domácností disparity klesajú.

Z výskumných prác mnohých autorov¹³ 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 západno- a severno-južný gradient rozvinutosti (F. Murgaš), pričom skupina so stredným indexom kvality života sa ťahne 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 nasledujú na úrovni LAU 1 (okresov), a preto nemôžeme sledovať disparity v tej istej sústave ukazovateľov, možno oprávnené predpokladať,¹⁴ 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 diferenciaciu. 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 (graf 8.2). Ak priemer SR je 21 945 Sk, v NUTS 2 východné Slovensko je to 19 563 Sk (89 % priemeru SR), ale v okrese Svidník iba 10 007 Sk (51 % priemeru vých. Slovenska) a Trebišov 11 899 Sk (61 %). Podobný obraz poskytujú ukazovatele o podnikateľských subjektoch a pod.

Na Slovensku možno vyčleniť dva typy rizikových okresov¹⁵ z hľadiska chudoby:

- a) regióny so zvýšenou úrovňou chudoby (okresy Stará Ľubovňa, Bardejov, Svidník, Stropkov, Medzilaborce, Humenné, Sobrance, Michalovce, Trebišov, Rožňava, Poltár, Lučenec, Levice, Nové Zámky, Komárno);

¹³ 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. Falťana a P. Gajdoša.

¹⁴ 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.

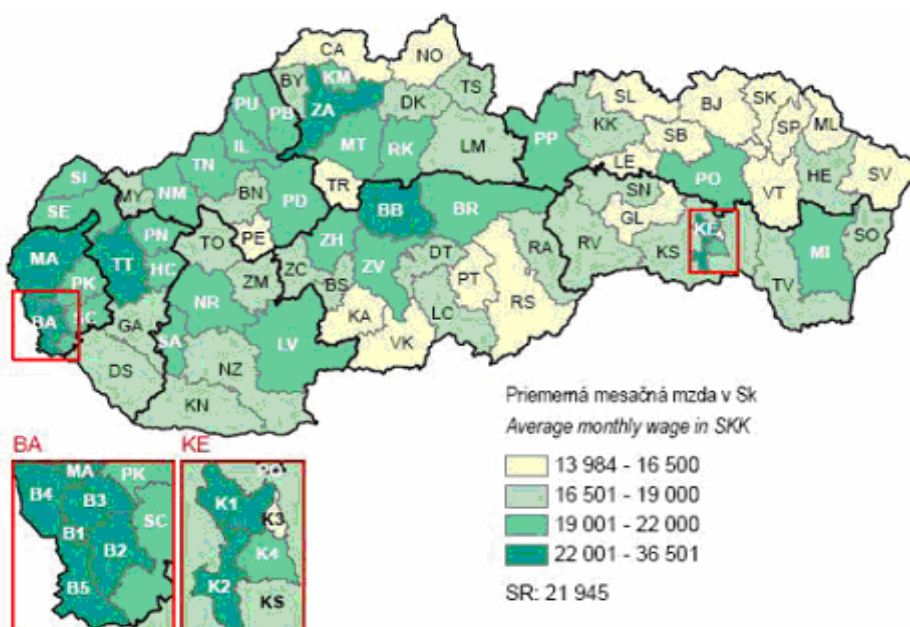
¹⁵ Michálek (2000) ich identifikoval na základe ukazovateľov príjmov, nezamestnanosti a poberteľov sociálnych dávok.

b) regióny s veľmi vysokou úrovňou chudoby (okresy Kežmarok, Sabinov, Vranov nad Topľou, Gelnica, Spišská Nová Ves, Snina, Košice-okolie, Revúca, Rimavská Sobota, Veľký Krtíš, Krupina, Zlaté Moravce, Žarnovica) (Michálek, 2004).

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 západno-východných rozdielov, vnútroregionálnych disparít, mikroregionálnych a lokálnych problémov tak, aby sa zvyšovala ich konkurencieschopnosť a v konečnom dôsledku sa transformovala do tvorby HDP na celoslovenskej regionálnej úrovni. Ak teda hladina NUTS 2 a NUTS 3 predstavuje predovšetkým „redistribučnú“ hladinu, skutočné rozvojové problémy treba posunúť do skúmania rastových problémov. Západno-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.

Graf 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, koncentrácii 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 pólů 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 ciele Konvergencia na realizáciu Lisabonských aktivít 59,35 % výdavkov (tab. 8.4) a v ciele Regionálna konkurencieschopnosť a zamestnanosť 85,57 % výdavkov (tab. 8.5).

T a b u ľ k a 8.4

Vyčlenenie podľa programov v ciele Konvergencia (v eurách, bežné ceny)

	Operačný program (OP)	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 ciele 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 zatriaktivnenie 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	1 222 147 272	110 087 948.4	9.01	0.94
NR	1 395 234 175	113 955 879.4	8.17	1.19
TN	1 325 382 774	313 819 558.5	23.68	7.75
ZA	1 494 080 142	400 811 708.5	26.83	6.45
BB	1 549 495 573	328 701 428.4	21.21	3.78
PO	1 728 349 025	240 257 606.2	13.90	1.45
KE	1 700 153 824	136 195 357.0	8.01	0.77
OPBA	449 018 529	194 365 128.9	43.29	8.30
Spolu	10 863 861 315	1 838 194 615.33	16.92	3.30

Poznámka:

- Indikatívna regionálna alokácia ŠF napočítaná z Programových manuálov jednotlivých OP.
- Čerpanie (zazmluvnené prostriedky a reálne čerpanie) podľa Zoznam prijímateľov finančných prostriedkov z fondov EÚ v OP 2007 – 2013 podľa VÚC k 31. 12. 2009
- 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 sa čerpanie prostriedkov štrukturálnej pomoci v poslednom polroku 2009 zlepšilo, jeho podiel dosahoval koncom roka 2009 iba 4,58 % (tab. 8.6 a 8.7).

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 13 395 013 902.00	ŠR 2007 – 2013 2 034 693 952.00	2007 – 2013 11 360 319 950.00
Zazmluvnené prostriedky		
EÚ zdroje 2 787 698 034.56 24.54	ŠR zdroje 525 266 284.99 25.82	Spolu 3 312 964 319.55 24.73
Vyčerpané prostriedky		
EÚ zdroje 519 889 562.63 4.58	ŠR zdroje 93 269 821.51 4.58	Spolu 613 159 384.14 4.58

Prameň: ITMS.

Fakt, že doterajšia verejná diskusia o využívaní ŠF sa takmer výhradne sústreďuje na otázky výšky čerpania, má veľmi vážne dôsledky. Nehovorí sa o konkrétnej alokácii a o efektívnosti či zmysluplnosti použitia peňazí z fondov EÚ, hoci celkovo ide o desiatky miliónov eur, navyše dopĺňaných 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 developom – to všetko tlačí na zvyšovanie administratívnej a časovej náročnosti), primeranej miere spolufinancovania (znížená 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 a množstvo operačných programov spôsobujú 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. 8.6 a 8.7), prejaví sa nepripravenosť regiónov a tým aj nezáujem o implementáciu daných priorít/opatrení. Pri pochybení v správnom regionálnom zameraní priorít, resp. opatrení, vznikajú problémy s „hľadačmi 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 cieľené napríklad pre rozvinutejšie/rozvinuté regióny.

Plnenie cieľa Európska územná spolupráca (EÚS)¹⁶

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. Zamiera 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 viacerými formami spolupráce. Slovenská republika 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 cca 184 mil. eur, čo tvorí 40 % z celkovej alokácie ERDF. V programe cezhraničnej spolupráce Maďarsko –

¹⁶ *Strategická správa Slovenskej republiky 2009*. Určené pre: Európsku komisiu. Vydáva: Centrálny koordinačný orgán Ministerstvo výstavby a regionálneho rozvoja SR

Slovensko – Rumunsko – Ukrajina neboli zatiaľ schválené žiadne projekty (podaných bolo 184 projektov).

- b) *Nadnárodná spolupráca* (OP 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 Slovenskej republike prostredníctvom OP INTERREG IV C. Celková finančná alokácia na realizovanie tohto programu je 405 094 936 eur; SR pri realizácii tohto programu koordinuje 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 agendy*¹⁷

¹⁷ *Strategická správa Slovenskej republiky* 2009. Určené pre: Európsku komisiu. Vydáva: Centrálny koordinačný orgán Ministerstvo výstavby a regionálneho rozvoja SR

V súlade s Integrovanými usmerneniami sa NPR SR sústreďujú na tieto oblasti:

- výskum, vývoj a inovácie
- vzdelávanie
- zamestnanosť
- podnikateľské prostredie
- klimatické zmeny a energetika.

Národný program reforiem SR na roky 2008 – 2010 (NPR SR) 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 lepšou reguláciou,
- podporovať flexibilitu spojenú s istotou zamestnanosti.

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 koherencii 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 Strategickú správu 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 priorit 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 zlyhá. 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 je potrebné prispôbiť tak systém regionálnej podpory, ako aj obsahovú orientáciu intervencií a ich koordináciu.

*Hlavným cieľom stratégie*¹⁸ je 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 nebudú vznikať dlhodobo zaostávajúce regióny, v ktorých by pretrvával ekonomický a sociálny úpadok. Ekonomický rast regiónov bude v súlade s princípmi trvalo udržateľného rozvoja. Rozvoj regiónov bude prispievať k optimálnej výkonnosti štátu ako celku, v jeho ekonomickej, sociálnej a environmentálnej dimenzii.

Na dosiahnutie tohto cieľa je potrebné zamerať sa na nasledujúce priority:

1. Efektívny a výkonný systém regionálnej podpory.
2. Regionálna konkurencieschopnosť a adaptačná schopnosť regionálnych ekonomík.
3. Diferencovaný systém regionálnej podpory.

¹⁸ Stratégia regionálneho a územného rozvoja nenahradzuje Národnú stratégiu regionálneho rozvoja. Formuluje strategické odporúčania na podporu regionálneho a územného rozvoja v projekte Vízia a stratégia rozvoja slovenskej spoločnosti.

Priorita 1: Efektívny a výkonný systém regionálnej podpory

Kriticky dôležitou súčasťou stratégie rozvoja ekonomiky a spoločnosti je vytvorenie vhodného inštitucionálneho rámca. Táto téza sa objavuje vo viacerých častiach uvedeného materiálu (napr. výrazne ju zdôrazňuje hneď v úvode stratégie hospodárstva). Realizácia stratégie závisí od fungovania základných mechanizmov. Nasledujúca časť poukazuje na problematické miesta implementačného systému podpory regionálneho rozvoja v SR a dáva 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, ako aj 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 do nasledujúcich opatrení:

Opatrenie 1.1. Lepšia koordinácia regionálnej politiky na národnej úrovni.

Regionálna politika je dôležitou súčasťou hospodárskej politiky, jej úlohou je nastoľovať vyvážené medzi ekonomickou efektívnosťou a sociálnou rovnosťou. Spôsoby koordinácie regionálnej politiky sú veľmi odlišné v jednotlivých krajinách. Na Slovensku navrhujeme zriadenie *stálej konferencie regionálneho rozvoja*, ktorá bude platformou na diskusiu a tvorbu odporúčaní v oblasti regionálneho rozvoja. Na Slovensku existujú skúsenosti s uplatňovaním takéhoto spôsobu

koordinácie z minulosti, preto sa môže stať rešpektovanou autoritou riešenia regionálnych problémov. Konferencia by mala byť zložená zo zástupcov dotknutých ministerstiev na národnej úrovni, regionálnej a lokálnej vlády, inštitúcií tretieho sektora, zástupcov podnikateľských združení a iných dotknutých organizácií. Systém koordinácie regionálnej podpory musí byť explicitne vymedzený, napríklad v *Národnej stratégii regionálneho rozvoja*. 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 ministerstiev pri riešení regionálnych problémov. Mala by byť permanentne inovovaným dokumentom. Národná stratégia nenahrádza ostatné strategické dokumenty na národnej, regionálnej a lokálnej úrovni, ale mala by 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. Fond by sa mal zameriavať 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.

Opatrenie 1.2. Lepšia koordinácia kohéznej pomoci EÚ. Navrhujeme vytvoriť *integrované regionálne programy* ako súčasť NSRR, ktoré treba zamerať na riešenie špecifických regionálnych problémov na subregionálnej úrovni a financovať ich 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; napríklad 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. Rovnako dôležitým je *decentralizácia rozhodovania o kohéznej pomoci EÚ 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 otáznne, 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 však vybaviť kompetenciami pri rozhodovaní 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. Pre toto programovacie obdobie boli vyčlenené inovačné a kohézne póly rastu a ich záujmové oblasti. Ich počet je však veľmi vysoký a reálne len v minimálnej miere vplýva 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 do centier regiónov*.¹⁹ Významnú časť pomoci je potrebné koncentrovať do veľkých miest. V budúcnosti na to by sa mala posilniť koncentrácia podpory najmä v oblasti Banskej Bystrice a Zvolena, ktoré môžu významne prispieť k zmierneniu zaostávania banskobystrického regiónu.

¹⁹ Existujú samozrejme marginalizované mikroregióny, ktoré čelia problémom spojenými s ich periferalitou. Riešenie ich problémov je v kompetencii samosprávnych krajov. V súčasnosti je vzhľadom na hospodársku situáciu efektívnejšie koncentrovať podporu.

Opatrenie 1.3. Lepšia koordinácia regionálnej politiky na regionálnej úrovni. Navrhujeme vytvorenie *integrovaných rozvojových agentúr*. Súčasný systém regionálnej inštitucionálnej podpory je veľmi rozdrobený a nekoordinovaný. Toto opatrenie bude smerovať k vytvoreniu personálne, odborne a finančne silných inštitúcií. Agentúry budú založené na princípe partnerstva regionálnych aktérov, iniciátorom a hlavným zriaďovateľom budú samosprávne kraje. Agentúry sa prostredníctvom komplexných lokálnych rozvojových stratégií budú uchádzať 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 viacej orientovať na podporu podnikania. Toto úsilie treba koordinovať s navrhovaným zriadením ďalších podporných inštitúcií, ako sú napríklad regionálne inovačné centrá. Zriadené inštitúcie musia byť nezávislé od centrálnej vlády. Žiaduce je posilňovať význam inštitucionálnej podoby regionálnej politiky, nielen v oblasti priamej podpory (BIC, RPIC, RRA, inkubátory), rovnakú váhu je potrebné pridať aj fungovaniu organizácií v treťom sektore (združenia, nadácie, neziskové organizácie a pod.), ktoré sú hybnými silami podporujúcimi endogénny potenciál.

Opatrenie 1.4. Zlepšenie efektivity systému implementácie pomoci. Zníženie byrokracie a zvýšenie transparentnosti. 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 politík. Súčasťou systému podpory musí byť aj systém hodnotenia vplyvu opatrení sektorových politík na regionálny rozvoj. Aj napriek tomu, že formálne kritériá sú nastavené ako transparentné, často je možné pozorovať korupciu a nízku transparentnosť 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 veľké zdržanie v refundácii zdrojov, čo má za následok nedočerpanie finančných zdrojov určených pre Slovenskú republiku.

Priorita 2. Regionálna konkurencieschopnosť a adaptačná schopnosť

Jadro strategických ekonomických opatrení treba organizovať systémom podpory spoločných aktivít firiem v príbuzných sektoroch koncentrovaných v priestore v podobe tzv. klastrov. Ich charakteristickým znakom je, že existuje významná koncentrácia príbuzných firiem v priestore, tieto firmy navzájom spolupracujú a aj si konkurujú (Porter, 2000). Hlavne vyspelé ekonomiky sú charakteristické existenciou odvetvových klastrov (Solvell, 2009).

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 strategickú spoluprácu 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 zapojené 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 komercializáciu výskumu, prispôbiť školský systém a strategické smerovanie.

Existujúce klastrové programy využívajú rôzne typy nástrojov, zväčša sú zamerané na (OECD, 2007):

- a) *Angažovanie dôležitých aktérov*. Sú to jednoduchšie programy a orientujú 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 čiastkou približne 100 tisíc až 1 milión eur ročne.
- c) *Podpora spoločného výskumu*. Dlhodobé programy s až 10-ročným financovaním, ktoré pochádzajú z viacerých zdrojov – privátnych i verejných.

Opatrenie 2.1 Podpora inovatívnych klastrov v bratislavskom regióne. V bratislavskom regióne medzi perspektívne podporované klastre patria finančné služby, automobilový priemysel a vzdelávanie a veda. Možno sa orientovať na klastre v nových *high-tech* odvetviach, v ktorých existujú inovatívni lídri z regiónu (napr. v oblasti IT bezpečnosti), a zamerať sa na podporu rozvoja kľúčových regionálnych kompetencií (namiesto podpory konkrétnych sektorov), ktoré sú spoločné pre viaceré sektory.

Opatrenie 2.2 Podpora klastrov v nových odvetviach v ekonomických centrách. Analýzy ukazujú, že dochádza ku koncentrácii odvetví, napríklad 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. Takéto regióny čelia často problémom s dlhodobou konkurencieschopnosťou. Podporu je potrebné nasmerovať 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.

Opatrenie 2.3. Podpora klastrov v tradičných odvetviach v zaostávajúcich regiónoch. V zaostávajúcich regiónoch je možné podporovať klastre v tradičných odvetviach, kde cieľom bude napríklad dlhodobo udržiavať zamestnanosť a zodpovedajúcu mieru ekonomického rastu. V poľnohospodárstve by sa mala preferovať podpora vzniku komplexných lokálnych produkčných systémov – od prvovýroby cez spracovanie, využitie odpadu až po konečný produkt pre spotrebiteľa – a podpora environmentálnych a krajínovotvorných funkcií poľnohospodárstva. Bariérou klastrov v agropotravinárskych odvetviach v podmienkach SR je neprepojenosť inštitúcií nachádzajúcich sa v odborovom reťazci (výskum, vývoj, vzdelávanie, poradenstvo), ktoré majú zabezpečovať technologický a technický rozvoj a poskytovať pomoc pri implementovaní týchto výsledkov do praxe. Ďalšou bariérou je vlastníctvo rozhodujúcich kapacít potravinárskeho priemyslu zahraničnými vlastníkmi, ktorí si výskum a vývoj zabezpečujú v materskej krajine.

Priorita 3. Diferencovaný systém podpory regiónov

Regióny SR majú rozdielne problémy a vyžadujú rozdielne formy podpory.²⁰ Tak ako to zdôrazňuje konzultačný dokument budúcej stratégie EÚ do roku 2020, hoci sú ciele regionálnej politiky sú univerzálne, ich realizácia musí byť prispôbena regionálnym podmienkam. V nasledujúcich častiach budeme teda definovať strategické opatrenia, ktoré budú prispôbené na špecifické potreby

²⁰ Problematiku prispôsobovania podpornej politiky v oblasti inovácií rozoberá napríklad Todling a Tripl (2005).

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 zaradiť²¹ nasledovné:

Opatrenie 3.1 Podpora inovácií a ľudských zdrojov. 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, excelentnosť vo výskume, ako aj vo vzdelávaní. Treba podporiť koncentráciu do niekoľkých špičkových výskumných centier s medzinárodnou autoritou. Ako sa uvádza v kapitole venovanej 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

²¹ 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 poznatkového 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 periferiou (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.

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, jej štruktúra a kvalifikácia môžu 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. aj 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 mobilitné schémy (napr. inovační asistenti pre MSP) a podpora medziregionálneho sieťovania s inovatívnymi firmami a inštitúciami. V bratislavskom regióne by sa opatrenia mali 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 kľúčové podporiť vybudovanie 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). Takúto iniciatívu by mala podporiť nielen lokálna a regionálna, ale aj národná vláda. Difúziu nových poznatkov napomôže rozvoj poznatkovo intenzívnych služieb podnikom (napr. výskum a vývoj, poradenstvo v oblasti počítačových činností, ekonomické služby, technické služby, reklama a pod.) a vznik 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 po ich infraštruktúru. Malo by to zahŕňať vzájomné prepojenie aktivít v periférnych častiach regiónov s ich centrami (napr. dislokáciou univerzitných pracovníkov, 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 aktivity uvádzame v tabuľke 8.8.

T a b u ľ k a 8.8

Navrhované aktivity 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 firiem príbuzných odvetví - centrá kompetencie v nových výskumných sektoroch - podpora znalostne intenzívnych služieb 	<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.

Opatrenie 3.2. Podpora investícií a exportu. V čase globálneho rastu môžu výrazné impulzy predstavovať externé rozvojové zdroje (najmä PZI). 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 silná 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 napríklad v oblasti vzdelávania, výskumu, flexibilnej infraštruktúry a ďalších služieb investorom.

Medzi navrhované aktivity môžeme zaradiť nasledovné (tab. 8.9). Možno 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 8.9

Aktivity na prilákanie investícií, „zakorenenie“ existujúcich investícií a podpora exportu

Bratislavský región	Ekonomické centrá	Zaostávajúce regióny
<ul style="list-style-type: none"> - podpora sektora znalostne intenzívnych služieb - rozvoj ľudského potenciálu (kľúčové kompetencie, jazyky, IKT) - podpora investovania podnikov v zahraničí 	<ul style="list-style-type: none"> - <i>after care</i> programy - podpora rozvoja príbuzných sektorov - podpora tvorby špecializovaných služieb - budovanie priemyselných parkov 	<ul style="list-style-type: none"> - <i>after care</i> programy - subdodávateľské programy - podpora exportu

Prameň: Vlastné spracovanie.

Opatrenie 3.3. 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 uvedené v tabuľke 8.10. 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 8.10

Aktivity v oblasti rozvoja infraštruktúry

Bratislavský región	Ekonomické centrá	Zaostávajúce regióny
<ul style="list-style-type: none"> - obchvat Bratislavy - rýchla letecká medzinárodná doprava - napojenie na rýchlu železničnú dopravu 	<ul style="list-style-type: none"> - dobudovanie diaľničnej siete a jej prepojenie na medzinárodné koridory 	<ul style="list-style-type: none"> - vnútroregionálna doprava a napojenie na ekonomické centrá regiónov

Prameň: Vlastné spracovanie.

Opatrenie 3.4. 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, predstavuje vážny problém pri dosiahnutí 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 malotonážnych poľnohospodárskych produktov, predaj z dvora, spracovanie produkcie na farme a pod.). Na 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.

Dobrým 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 efektívneho fungovania 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.

Napríklad zabezpečovanie opatrovateľských služieb pre seniorov, pre deti v predškolskom veku, ale aj trhové služby (obchod s potravinami a tovarmi dennej potreby) sú spravidla zabezpečované rodinnými farmami. Legislatívne však kategória rodinných fariem neexistuje, a 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 poskytovať aj 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. Navrhované opatrenia uvádzame v tabuľke 8.11.

T a b u ľ k a 8.11

Opatrenia v oblasti sociálnej inklúzie a súdržnej spoločnosti

Bratislavský región	Ekonomické centrá	Zaostávajúce regióny
- programy eliminácie rizík mestského prostredia (drogy, kriminalita)	- programy pre dlhodobu 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, popri ostatných nepoľnohospodárskych aktivitách, budú určené na podporu produkčného poľnohospodárstva s prevládajúcou rastlinnou produkciou, a najmä špeciálnych odvetví rastlinnej výroby (zeleninárstvo, ovocinárstvo a vinohradníctvo). Na 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 sa budú (okrem 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) orientovať na podporu sídelnej funkcie a na ňu sa viažuci rozvoj občianskych služieb. Predpokladáme rozvoj trhových aj netrhových služieb, ktoré sú predpokladom rozvoja malého podnikania typu mikrofiriem, a očakávame aj ich orientáciu na dobudovanie environmentálnej infraštruktúry (kanalizácia, odpadové hospodárstvo).

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 zabezpečovať predovšetkým ochranu a udržiavanie vidieckej krajiny v kombinácii 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 lesa), na 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 k väčšiemu využívaniu domového fondu na 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, spojená s nižšou kvalitou cestnej siete a dopravných systémov a izolovanosť od mestských sídel. Vplyv týchto základných bariér bude možné cieľovými aktivitami riešiť len postupne a dlhodobo.

Pri týchto regiónoch 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 pokladáme za nevyhnutné dva základné rozvojové impulzy:

- *Budovať cestnú a železničnú sieť*, ktorá by pomohla tieto vidiecke regióny vymaniť z izolácie a dopravnými cestami ich postupne spojila s rozvíjajúcimi sa regiónmi. Ekonomika južných vidieckych regiónov (malí podnikatelia) sa už teraz začína prepájať s ekonomikou Maďarska. Nevyhnutné je 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 na alokáciu väčších a stredných podnikov* do týchto regiónov, ktoré by riešili v prvom rade zamestnanosť a svojimi väzbami technologickými, materiálnymi a odbytovými by vytvárali impulz na 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 sa možno alokovať hlavne vyššou kvalitou a inovatívnosťou poľnohospodárskej a potravinárskej výroby.

Ako opodstatnenú vidíme podporu multifunkčných, najmä súkromných fariem, ktoré by okrem farmárčenia mohli ponúknuť obyvateľstvu služby viazané na rozvoj cestovného ruchu, alebo rozvíjať remeslá, zabezpečovať netradičné zdroje energie a pod. Obdobne v odľahlejších oblastiach predpokladáme investičnú podporu pre mladých farmárov spojenú s podporou diverzifikácie výroby.

Vo vidieckych regiónoch je potrebná aj komplexná podpora rozvoja vidieckeho turizmu a agroturistiky vrátane podpory budovania infraštruktúry, budovania chýbajúcich inštitúcií, informačného a rezervačného systému, ako aj 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 pretrvávajúce 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 na spracovanie špeciálnych produktov s vysokou pridanou hodnotou. Neexistuje napríklad ani jedna mliekareň, ktorá by spracúvala mlieko z ekologických chovov kráv. Chýbajú 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, predovšetkým diferencovať podpornú politiku pre malovýrobu a veľkovýrobu, vytvoriť podmienky na prístup k investičným prostriedkom aj pre malovýrobu a 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.

8.2. Stratégia územného (sídelného) rozvoja

Pre rozpracovanie stratégie územného (sídelného) rozvoja je dôležitá 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 práce i rekreácie. V koncentračnej a konvergenčnej politike treba v budúcej kohéznej politike rozvoj týchto centier podporovať.

Z pohľadu rozvoja sídelného systému majú najväčšie predpoklady na prilákovanie 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 koncepcia polycentrického a harmonického rozvoja mala dať odpoveď na stále naliehavejšiu potrebu riešiť rozdiely v 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 územno-technickými 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, vytváraní spoločných funkčných sídelných štruktúr medzi nimi, potom sa prirodzene a logicky s cieľom zvyšovania ich funkčnej komplexity zvyšuje aj konkurencia medzi jednotlivými sídelnými jednotkami. Zvyšuje sa konkurencia nielen medzi regiónmi, resp. väčšími administratívnymi či sídelnými zoskupeniami, ale aj konkurencia v rámci vnútorných polycentrických sústav.

Súťaž sídiel je jedným zo základných princípov vývoja systémov osídlenia. Hlavným zmyslom súťaže v rámci systému osídlenia je prístup k zdrojom a redistribúcia zdrojov.

Súbežne s presadzovaním uvedených tendencií by kooperácia medzi sídlami mohla byť základným prostriedkom na 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 generely) a nimi danú právnu istotu, bude potrebné v kontexte aktuálneho vývoja (kríza a štruktúrne zmeny ekonomiky) v rámci disponibilného manévrovacieho priestoru pristúpiť ku korekciám politík definovaných v niektorých z uvedených dokumentov v súlade so zmenenými vonkajšími i vnútornými podmienkami ich realizácie.

V kontexte súčasného vývoja je potrebné predpokladať zmeny niektorých trendov, ktoré sa v minulom období významne prejavovali:

- oslabenie tlaku na suburbanizáciu zreálnením a poklesom cien nehnuteľností v jadrových mestách, poklesom 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 nešpekulatívnemu 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 na koordináciu územného rozvoja boli na úrovni EÚ prijaté nasledovné línie, ktorými sú:

- vyrovnaný polycentrický systém miest s novým chápaním 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 aj z uvedených dokumentov, strategická línia rozvoja by sa mala realizovať prostredníctvom opatrení, ktoré uvádzame v ďalšej časti.

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 efektívnosť 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 nevyhnutné podporiť aj lokalizáciu pracovných miest do centier v tejto hierarchickej sústave.

Verejné investície na zabezpečenie štandardov vybavenia jednotlivých úrovní centier definovaných hierarchickým polycentrickým systémom by sa mali

koncentrovať tak, aby na každej úrovni bola zabezpečená príslušná úroveň obsluhy územia. Pritom bude potrebné stanoviť minimálne štandardy obsluhy územia nie zvýšením počtu zariadení, ale kvality a kvantity kapacít poskytovaných služieb.

Na zabezpečenie štandardov obsluhy územia bude účelné podporiť efektívne využitie cezhraničnej spolupráce pri zabezpečení obsluhy územia na základe hierarchickej štruktúry osídlenia a spádovosti centier.

Zlepšenie fungovania systému osídlenia optimalizáciou priestorovej organizácie osídlenia bude vyžadovať:

- zvýšiť atraktivitu centier osídlenia a efektívneho využitia intravilánov tak, aby sa obmedzili tendencie expanzie zastavaných území a suburbanizačný tlak;
- oslabiť suburbanizačný tlak usmernením rozvoja 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 a oslabením suburbanizačných trendov spojených s výstavbou nových obytných a produkčných území.

Zvýšením atraktivity a podpory rozvoja vidieckych sídiel na bývanie a diverzifikáciu ekonomickej základne vidieckych sídiel sa obmedzia migračné tendencie do centier osídlenia a zabráni sa znižovaniu počtu obyvateľov a jeho starnutiu 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 predpoklad prehlbujúcej 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 sčasti aj v západnej časti Nitrianskeho a južnej časti Trenčianskeho kraja tak, aby sa spolu s viedenskou aglomeráciou, brnianskou aglomeráciou a osídlením v priestore Győr – Moson – Sopron vytvárala aglomerácia európskeho významu, schopná zabezpečiť špecifické služby pre celé 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 kooperačných 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 Pobaltie, 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. Pritom sa treba 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 (doobeda škola, poobede rekvalifikácia, večer centrum voľného času, klub dôchodcov, knižnica, IKT centrum).

Budovanie zariadení sociálnej infraštruktúry možno zabezpečiť aj cieľavedomou podporou projektov verejno-súkromného partnerstva (pozri príklad Nemecka) podľa žiaducej hierarchie v jednotlivých úrovniach centier.

Na podporu rozvoja sociálnych služieb predovšetkým v periférnych oblastiach a centrách osídlenia najnižšej úrovne sa môžu využiť viaceré nástroje, ako napríklad finančná podpora vzájomných služieb, susedských služieb, integrovaných zariadení služieb a podobne (napr. obchod s poštovými službami, mobilné sociálne služby atď.).

V periférnych a prihraničných sídlach treba 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) nutné orientovať sa aj na vybudovanie a rozvoj regionálnej verejnej dopravy. Predpoklady rozvoja miest a regiónov sú stále menej tvorené vlastnými podmienkami, alebo predovšetkým polohovými podmienkami, ale stále viac sa tvoria na základe politických rozhodnutí o vybavenosti infraštruktúrou a vytváraní podmienok dostupnosti. To sa týka nielen 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 súčasne ich 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 regionálnu dostupnosť 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 by sa nemalo zabúdať na podporu (a to z verejných prostriedkov) efektívnej dopravnej obsluhy územia ekologicky prijateľným multimodálnym hierarchizovaným systémom hromadnej dopravy. Územné multimodálne systémy dopravnej obsluhy môžu využiť kombináciu takých druhov dopravy, ktoré sú najefektívnejšie na 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 aj 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

To vyžaduje podporovať projekty zvyšovania zamestnanosti, zamerané na zlepšenie kvality životného prostredia v sídlach, ako i projekty 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 treba prioritne podporovať podnikateľské projekty zamerané na rozvoj environmentálnych technológií technickej infraštruktúry (ako napr. zásobovanie teplom s využitím tepelných čerpadiel, zhodnotenie komunálneho odpadu a pod.).

Na efektívne využitie územia v intravilánoch sídiel je vhodnejšie preferovanie rozvoja v územiach *brownfieldov* namiesto rozvoja na zelenej lúke a intezifikácia využitia územia (kompletizácia zastavaných území, nadstavby a pod.).

Špekulatívne nákupy pôdy a objektov v intravilánoch miest sa musia obmedziť (zníženie investičnej výhodnosti investovania do pôdy bez perspektívy jej skorého využitia, podpora obnovy územia, zabránenie vzniku „bublín“ na trhu nehnuteľností schválením len takých projektov, ktoré vychádzajú z pokrytia reálnej potreby na trhu nehnuteľností).

Nedostatočne využívané a znehodnotenú územia treba revitalizovať – podporovať obnovu územia, zabrániť dlhodobému nevyužívaniu, resp. nedostatočnému využívaniu územia v intravilánoch miest pri ich extenzívnom rozširovaní.

Minimalizácie rizík a maximalizácia bezpečnosti v sídlach

Zabezpečenie bezpečnosti v sídlach podporiť 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 aj 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 revitalizáciu – 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.

Na tento účel by sa mali preferovať rekonštrukčné práce na skvalitnenie energetických parametrov stavebného fondu a zavádzať technológie s využitím domácich zdrojov energií a materiálov. Pri realizácii projektov je prvoradé využiť špecifické danosti území s vysokou ochrannou hodnotou pre cestovný ruch, území v horských oblastiach, v nížinných častiach povodí riek, v nížinách a podobne.

8.3. Stratégia rozvoja regionálnej a lokálnej verejnej správy na Slovensku

Stratégia rozvoja regionálnej a lokálnej verejnej správy v Slovenskej republike 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 formy spolupráce s občanmi – kvalitu verejných služieb nie je možné dosiahnuť 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 tohto prístupu možno odvodiť aj priority pre verejnú správu v Slovenskej republike.

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 zahrnujúca 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 s cieľom podporiť sociálno-ekonomický rozvoj Slovenskej republiky a zvýšiť kvalitatívne parametre života občanov. Očakávanými výstupmi by mali byť:

- zvýšenie spokojnosti občanov, podnikateľov a ostatných subjektov s verejnou správou a kvalitou poskytovaných verejných služieb, zvýšenie 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 na 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 treba akcentovať tie aspekty daného procesu rozpracované 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 napríklad pre mestá a obce so samosprávnymi kompetenciami, 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 samospráv od existencie 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 „tvrdej“ infraštruktúry za „mäkkú“ (internetovú) dostupnosť v periférnych regiónoch. Z hľadiska efektov treba rešpektovať skutočnosť, že informatizácia a elektronizácia verejnej správy nebudú predstavovať úsporu, ale budú znamenať zvýšenie kvality a korektnosti výkonu verejnej správy. Významnosť informatizácie je podstatou modernizácie verejnej správy v SR (pozri 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 zachované alebo zrušené kompetencie v prenesenom okruhu štátnej správy bude zabezpečovať samospráva). 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 odbyrokratizovania jej systému. Prienikom spolupráce oboch sektorov musí byť aj vytváranie predpokladov a podpora podnikateľského prostredia, odbúranie byrokratických prekážok, klientelizmu a korupcie. Tu zohrajú podstatnú úlohu aj samosprávne inštitúcie v celkovo aktívnejšej podpore podnikania, inováčného prostredia, funkčnej vzdelávacej sústavy a pod.

4. Funkčná vzdelávacia sústava znamená významný prvok aj 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 jazykovej pripravenosti. *Dôležitá je aj úprava požiadaviek na vzdelanie pracovníkov vo verejnej správe* – systematické vzdelávanie 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 problémy v časovej a finančnej dostupnosti, ako aj vo výbere metód vzdelávania, motivácii a ochote 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 odchod z 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 riešiť aj motivačné faktory (stanovenie odborných, technických a iných podmienok na výkon činnosti a mzdové ohodnotenie). 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 zvýšiť nielen kontrolnú činnosť orgánov samosprávy, štátnej správy a centrálnych kontrolných orgánov štátu, ale aj 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 celý rad bariér a otvorených problémov. Tie je naliehavé 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 koncentrácia niektorých odvodných úradov do jedného úradu.
- Zvyšovanie hospodárnosti a efektívnosti výkonu verejnej správy vyžaduje začať v roku 2010, resp. 2011 overovať používanie nákladového účtovníctva v administratívnych subjektoch verejnej správy (vybrané ústredné orgány štátnej správy, miestne orgány štátnej správy, úrady krajskej samosprávy a obecné – mestské úrady), a tak vytvoriť predpoklad porovnávania nákladovej náročnosti činnosti porovnateľných subjektov verejnej správy, s cieľom zaviesť systematické monitorovanie ekonomických parametrov verejnej správy.
- Zlepšenie inštitucionálneho a personálneho vybavenia verejných služieb na zabezpečenie 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 (SOÚ) pri rešpektovaní 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.
- Uskutočnenie prieskumov a analýz, vypracovanie dosahových štúdií a príprava minimálne jedného vzorového projektu v každom kraji (resp. v jednom kraji ako pilotnom) na zistenie optimálnej veľkosti 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 mať celý rozsah kompetencií v komplexnom ekonomickom, sociálnom a územnom rozvoji miestnych samospráv.

7. Na 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 systémový proces formovania verejnej správy plniaci metodickú, koordinačnú, vzdelávaciu a vedeckovýskumnú činnosť. V súlade s návrhmi organizačných zmien v 2. kapitole sa ako možnosť ponúka dobudovať a reštrukturalizovať existujúci Inštitút pre verejnú správu MV SR v horizonte 2 až 3 rokov na vedeckovýskumné, 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, jednak ich vzájomnú synchronizáciu a koordináciu, vychádzajúc zo skutočnosti, že vzťahy vo verejnej správe sú medzirezortného charakteru, čo kladie 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 investične náročné a investične menej náročné. Medzi investične náročné patrí informatizácia, elektronizácia služieb, nové inovačné technológie a ich zavádzanie do praxe. Na ich financovanie je možné využiť, resp. predpokladá sa využiť zdroje z fondov EÚ v rámci Národného strategického referenčného rámca na roky 2007 – 2013 spolu s prostriedkami štátneho rozpočtu, a zároveň aj zdroje z rozpočtov územnej samosprávy, príp. súkromného sektora. Finančné náklady by sa mohli riešiť aj racionálnou integráciou štátnej správy.

Podmieňujúcimi faktormi celého procesu na dosiahnutie cieľového stavu pre verejnú správu (ako dobre spravovanú) 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 (a 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 nachádzajú (pozri 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. Tieto úlohy, resp. záväzky prístupových protokolov v ekologickej oblasti kladú nároky tak na štátny rozpočet, ako aj na územné rozpočty, čo v období finančnej krízy je závažným aspektom. Financovanie možno 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 základných a stredných škôl, ale aj novovybudovaných univerzít, ako aj dlhov zdravotníckych zariadení, ktoré prešli do kompetencie miestnych alebo regionálnych samospráv, no i 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. eur (15 mld. Sk). Aj keď pozornosť štátu bola a stále je sústredená predovšetkým na budovanie diaľnic a nových rýchlostných komunikácií, veľký dlh predstavuje aj údržba tých komunikácií, ktoré spadajú do pôsobnosti miestnych orgánov. Skutočnosť, že na údržbu bolo ročne potrebných približne 70 – 100 mil. eur (2 – 3 mld. Sk) a reálne sa poskytovalo 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 jeho časť 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 odkanalizovania vody) a v oblasti zdravotníckeho systému. Pokiaľ sa štát nezúčastní na riešení niektorých modernizačných dlhov, nebude možné udržať vitálne funkcie samospráv nielen vzhľadom na kompetencie samospráv stanovené európskou chartou, ale predovšetkým vzhľadom na celkovú mieru spätosti samospráv udržiavať vyhovujúcu 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 – 8 tisíc na jednu miestnu jednotku, vhodnej na udržanie jej efektívnosti a funkčnosti pôsobenia. So zreteľom na uvedenú skutočnosť a 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 pri realizácii ekonomických činností, ktoré miestne orgány majú zabezpečovať. Pritom je zrejme, že nejde len o otázku zabezpečenia agendy v podobe matrík, evidencie obyvateľstva či činnosti stavebných úradov. Kľúčovou otázkou je udržanie reálnej funkčnosti služieb pri likvidácii komunálneho odpadu, v zásobovaní vodou, pri policajnej ochrane atď. Okrem toho, v prípade krízových situácií, ako je hrozba pandémie alebo niektoré ďalšie krízové situácie, bude potrebná značná koncentrácia prostriedkov, čo pri súčasnej roztrieštenosti sídelnej štruktúry nie je možné uskutočniť. Z tohto hľadiska sa pre verejnú správu, a predovšetkým miestne samosprávy, kľúčovou otázkou stáva: a) riešenie výkonu kompetencií formou združovania obcí a vytvorením siete spoločných obecných úradovní; b) vytvorenie a príprava projektov multiplikačného typu, ktoré jedine bude EÚ v budúcnosti podporovať; c) nepresúvanie ďalších kompetencií na samosprávne orgány. Z toho rezultuje záver, že pokiaľ nebude prijatá a následne postupne aj realizovaná cesta (konceptia) konsolidácie osídlenia, efekty výkonu verejnej správy (osobitne územnej samosprávy) budú nižšie.

Treba zdôrazniť, že v časovom horizonte stratégie sa všetky tieto procesy budú odohrávať v prostredí poznačenou ekonomickou krízou, v ktorom bude verejný sektor vystupovať nielen na strane negatívnych dôsledkov, ale aj pozitívnych riešení (napr. priestorovo rozložené a vyvolané verejné investície). Práve súčasná kríza, ktorá sa dotýka 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 plynúci 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 z aspektov „dobre spravovanej verejnej správy“.

Naplnenie strategického cieľa pre regionálnu a miestnu samosprávu ako dôležitého subaktéra v regionálnych a územných rozvojových procesov 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 priorít – t. j. prepojenie stratégií rozvoja spoločnosti (vláda SR), regionálneho rozvoja (MVRR SR), informatizácie verejnej správy (MDPT SR), koncepcie modernizácia územnej samosprávy (Úrad vlády SR) 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 plánovanie), optimalizácia rozhodovacích úrovní a zefektívnenie procesov rozhodovania a povoľovania stavieb. Zavedenie nového systému manažmentu územného rozvoja, ktorý by mal byť jadrom nového územnoplánovacieho systému a mal by disponovať výkonným manažmentom, bude vyžadovať: zrýchlenie rozhodovacieho procesu, vyššiu transparentnosť a zjednodušenie rozhodovacieho procesu, zabezpečenie subsidiarity v rozhodovaní, vymožitelnosť práva, realizačné nástroje plánovacích rozhodnutí, kompletizáciu systému územného plánovania o ekonomické nástroje 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, ťažiskom vybudovania elektronickej verejnej správy na Slovensku je úspešná implementácia prvej prioritnej osi OP Informatizácia spoločnosti, ktorá sa začala vypísaním verejného obstarávania na vypracovanie piatich štúdií uskutočniteľnosti. Štúdie uskutočniteľnosti sú v súčasnosti v rôznom štádiu rozpracovania, pričom konkrétnym výstupom je vypísanie prvých 20 výziev na podávanie projektov, ktoré sa budú realizovať 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 Informatizácia spoločnosti, 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 na podávanie projektov v tretej prioritnej osi OP Informatizácia spoločnosti. Pre dopytovo orientované projekty je prvá výzva plánovaná na január 2010. Pre národné projekty budú výzvy vyhlásené v prvej polovici roka 2010.

ZÁVERY

Rozhodujúce 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 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 na 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 vypracúvajú v partnerstve predstavitelia dotknutých lokálnych a regionálnych vlád a záujmových skupín v partnerstve so zástupcami dotknutých riadiacich orgánov. Financovanie integrovaných regionálnych programov bude zabezpečené prostredníctvom viacerých operačných programov. Horizontálnu koordináciu môže podporiť aj vytvorenie inštitútu hodnotenia dosahov štátnej politiky na regionálny rozvoj. Priestorovú koncentráciu možno podporiť 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 aj 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 dosiaľ prevažuje stratégia odstraňovania slabých stránok regiónov, jadrom by sa však mala stať podpora rastových možností. Jedným z možných nástrojov podpory konkurenčnej schopnosti regiónov, ktorý pomáha koordinovať

aktérov a zvyšuje adaptačnú schopnosť regiónov, 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 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; 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, *after care* programy pre existujúcich investorov, zvýšiť inštitucionálnu podporu transferu technológií (technologické inkubátory), podporiť výskum a technologický rozvoj v príbuzných vedných oblastiach (centrá kompetencie). Vidiecke a periférne regióny musia zamerať svoje aktivity na budovanie väzieb s centrálnymi regiónmi (doprava, inštitucionálne väzby...). Prioritné bude podporovať prílev investícií a dobudovanie infraštruktúry pre podnikanie, nevyhnutnou podmienkou však bude 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 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.).

Rozhodujúce odporúčania v oblasti územného (sídelného) rozvoja

Podpora rozvoja polycentrického systému osídlenia by sa mala 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 v ich zázemí (aglomeráciách), je v jednotlivých regiónoch významnejšia regionálna verejná doprava na rozdiel od nadregionálnej, ktorá dostupnosti významných zdrojov v regióne pomáha 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) žiaduce 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 tie súčasne integrovať s atraktívnym dopravným systémom tak, aby jednotlivé obce v suburbánnom priestore mali zachované svoje vlastné špecifiká. Ukazuje 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 v napojenom území vzniká tzv. vysávací efekt.

Zabezpečenia funkčnej komplexnosti nadregionálnych a regionálnych centier osídlenia navrhujeme uskutočniť realizáciou nasledovných aktivít:

- vytváraním kooperačných vzťahov medzi centrom a obcami v jeho zázemí;
- dobudovaním nadradenej sústavy komunikačných sietí (železničné, cestné, telekomunikačné siete);
- budovaním verejnej regionálnej dopravy;
- rozvojom regionálnej sústavy komunikačných sietí (predovšetkým siete ciest prvej, druhej a tretej triedy a podľa konkrétnych podmienok i železníc);
- rozvojom nadradených prvkov a zariadení infraštruktúry z verejných, ale aj iných zdrojov;

- vytváraním podmienok v centrách osídlenia na alokáciu aktivít s multiplikačným efektom;
- skvalitnením koordinácie 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 inštitucionálnej a systémovej oblasti bude potrebné zamerať sa na **rozvoj systému plánovania, programovania a rozhodovania o racionálnom využití územia**.

Základným cieľom je posilniť uplatňovanie princípu **trvalo udržateľného rozvoja územného (sídelného) prostredia**.

V rámci tohto cieľa je dôležité rozšíriť poznanie procesov osídľovania v území, a rozvoj metód a nástrojov racionálneho rozvoja územného (sídelného) prostredia SR. Pôjde o rozvoj a využitie metód, zásad a pravidiel územného plánovania ako východisko na 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 sa musí zdokonaľiť tak, aby zodpovedal súčasným trendom uplatňovaným v rámci EÚ (princípy programovania, doplnkovosti, koncentrácie a partnerstva).

Zabezpečenie uvedených úloh pomôže rozvinúť a zdokonaľiť informačný systém o území a budovať ho v rámci *e-governmentu*. Na základe toho bude možné rozvíjať sofistikované modelové techniky hodnotenia investičných aktivít v rozvoji územia, a to umožní lepšie predvídať vzájomne previazané súvislosti vývoja jednotlivých zložiek územného (sídelného) prostredia. V súvislosti s tým bude potrebné vytvoriť dlhodobejší program na vytvorenie odborného potenciálu na zvládnutie, resp. vývoj modelových metód v oblasti rozvoja územného (sídelného) prostredia. Zvýšenie kvality riadenia procesu vývoja územného (sídelného) prostredia, a hlavne rozhodovania 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 na zabezpečovanie rozvoja územného (sídelného) prostredia;

- dôsledne uplatňovať systém riadenia projektového cyklu v oblasti územného plánovania;
- vytvoriť informačný systém územného plánovania na podporu trvalo udržateľného rozvoja územného (sídelného) prostredia a procedúr územného plánovania a využívať metódy modelovania v projektovej a plánovacej praxi;
- aktualizovať legislatívne predpisy s cieľom zvýšiť kvalitu 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, jednak v praxi dôsledným uplatňovaním moderných prístupov a metód v projektovej a plánovacej praxi.

Strategickou prioritou v rozvoji vidieka bude **zvyšovanie kvality života obyvateľov vo vidieckych sídlach prostredníctvom lepšieho využitia miestnych zdrojov s cieľom zabezpečiť lepšie a kvalitnejšie verejné služby.**

Súčasťou kvality života obyvateľov 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 oblastiach bude zabezpečenie kvalitnejšieho a komplexnejšieho poskytovania verejných služieb na miestnej úrovni. Ide najmä o udržiavanie verejných priestranstiev, nakladanie s bioodpadom a jeho zhodnocovanie, zabezpečovanie technických služieb obyvateľstvu (poskytovanie služieb pri podpore prídomového hospodárstva).

Zvyšovanie kvality života obyvateľov vo vidieckych obciach lepším využitím miestnych zdrojov navrhujeme zabezpečiť týmito 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 na účely nakladania s biologickým odpadom a jeho zhodnocovania;
- nákup a vybavenie poskytovateľov služieb potrebnými informačnými technológiami.

Rozhodujúce odporúčania 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 jej 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 zabezpečiť maximálny úžitok, ktorý možno 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 aj razantná informatizácia a elektronizácia verejnej správy na všetkých úrovniach a súčiastiach verejnej správy, ktorá umožní zvyšovať funkčnosť a komfort komunikácie verejná správa – občan ako jej klient a spolutorca 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 potenciál aj 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, v implementácii metód procesného riadenia, uplatňovaní reportingu a monitoringu skutočných potrieb, využívaní transparentných metód obstarávania a dôslednej kontroly. V časovom horizonte rokov 2010, resp. 2011 treba začať overovať uplatnenie

nákladového účtovníctva v administratívnych subjektoch verejnej správy (vybrané ústredné orgány štátnej správy, miestne orgány štátnej správy, úrady krajskej samosprávy a obecné – mestské úrady), čím sa vytvorí predpoklad na porovnanie 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 porovnanie efektívnosti výkonu verejnej správy v čase aj priestore. Vypracovanie štandardov pre jednotlivé druhy verejných služieb je základnou podmienkou akékoľvek hodnotenia zabezpečovaných služieb v zmysle kompetencií priradených 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 rôznymi subjektmi, 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 na jednej strane objektivizovať hodnotenie kvality verejnej služby a na druhej strane vyšpecifikovať úroveň, resp. veľkosť územnej jednotky, ktorá je na 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 jej celkovej organizačnej výstavby a prehľadnosti tak vo výkone zverených kompetencií, ako aj v prehľadnosti pre občana. Súčasný model fungovania miestnej štátnej správy je roztrieštený. V zjednodušení jej organizačnej a územnej výstavby je potenciál na zvýšenie procesného riadenia, kompetentnosti a adresnosti výkonu, redukciu duplicitných činností. Prehodnotenie integrácie roztrieštenej štátnej správy je prvým krokom k jej novému organizačnému usporiadaniu.

Miestna samospráva (obec) je schopná vykonávať reálne úlohu lokálnej vlády len vtedy, 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 nositeľom rozvojových procesov. Túto charakteristiku nenapĺňajú obce s malým počtom obyvateľov, ktorých je na území SR väčšina. V horizonte realizácie stratégie je v záujme zlepšenia inštitucionálneho a personálneho zabezpečenia verejných služieb pri zabezpečovaní preneseného výkonu štátnej správy a vybraných originálnych kompetencií potrebné 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, vypracovať dosahové štúdie a pripraviť minimálne jeden vzorový projekt v každom kraji (resp. jeden kraj ako pilotný).

LITERATÚRA

VÝVOJ GLOBÁLNEHO PROSTREDIA – KLÚČOVÝ DETERMINANT STRATÉGIE

- AIGINGER, K. (2007): Performance Differences in Europe: Tentative Hypothesis on the Role of Institutions. [Working Papers 304.] Wien: WIFO.
- ALLEN, R. E. (2009): Financial Crises and Recession in the Global Economy. Chatleman, UK – Northampton, MA, USA: Edward Elgar.
- BALABÁN, M. (2009): Evropa a Spojené štáty v „ázijskom“ 21. storočí. Politické, ekonomické a bezpečnostné súvislosti. Praha: CESES.
- BECK, U. (2009): Bože, aká úžasná šanca. [Esej.] Die Zeit, 14. 4. 2009.
- BRYAN, L. L. – ZANINI, M. (2005): Strategy in an Area Global Giants. The McKinsey Quarterly, č. 4.
- EC (2009): Consultation on the Future “EU 2020” Strategy. [Commission Working Document.] Brussels: European Commission.
- EC (2010): Európa 2020. KOM(2010) 2020. Brussels: European Commission.
- DEEPAK, N. (eds) (2002): Governing Globalization. New York: Oxford University Press.
- Dlhodobá vízia rozvoja slovenskej spoločnosti (2009). Bratislava: Veda.
- EC (2009): The High-Level Group on Financial Supervision in the EU. Chaired by Jacques de Larosière. [Report.] Brussels: European Commission.
- 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: Velká finanční krize: Příčiny a následky. 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.
- Global Trends 2025 (2008): A Transformed World. Washington, DC: U.S. Government Printing Office, November.
- GRANT, CH. (2009): Is Europe Bloomed to Fail as a Power? London: Centre for European Reform.
- 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, s. 10 – 31.
- KREJČÍ, O. (2007): Medzinárodná politika. 3. aktualizované a rozšírené vydanie. Praha: Ekopress.
- KREJČÍ, O. (2009): Zahraniční politika USA. Praha: Professional Publishing.
- 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. – SWEETZ, 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, s. 50 – 76.
- MICHELKO, R. (2009): Eseje o globalizácii. Martin: Matica slovenská.
- MINSKY, H. P. (1986): *Stabilizing an Unstable Economy*. New Haven: Yale University Press.
- PHILLIPS, K. (1993): *Boiling Point*. New York: Random House.
- PHILLIPS, K. (1994): *Arrogant Capital*. New York: Little Brown and Co.
- PICK, M. (2006): Hospodářská a sociální výkonnost modelů Evropského sociálního státu v soutěži s USA. *Politická ekonomie, LIV*, č. 5, s. 691 – 707.
- PICK, M. (2010): Dlouhodobé příčiny globální ekonomické krize a možnosti jejich eliminace. *Scientia et Societas*, č. 1, s. 54 – 71.
- PORTER, M. E. (1993): *Konkurenční výhoda*. Praha: Victoria Publishing.
- POTUČEK, 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 M. Hučka: *Smrteľné zovretie*. 1. časť – Analýza moderných peňazí, otroctva zadlženosti a deštruktívnej ekonomiky. Verejná správa, č. 15).
- SALMON, F. (2009): Vzorec, který zničil Wall Street. *Scientia et Societas*, č. 2, s. 3 – 9.
- SIPKO, J.: (2010): *Dlžnícká kríza v Európe*. Bešeňová: Medzinárodný klub.
- 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.
- STIGLITZ, J. (2010): *Im Freien Fall. Vom Versagen der Märkte zur Neuordnung der Weltwirtschaft*. München: Siedler Verlag.
- ŠIKULA, M. a kol. (2008): *Dlhodobá vízia rozvoja slovenskej spoločnosti*. Bratislava: Ekonomický ústav SAV, VEDA, vydavateľstvo SAV.
- ŠMIHULA, D. (2005): *Štát a medzinárodný systém – história a súčasnosť*. Bratislava: VEDA, vydavateľstvo SAV.
- VÁŠKO, T. (2009): *Příčiny a důsledky financionalizace*. *Scientia et Societas*, č. 1, s. 29 – 36.
- VIZJAK, A. – KEARNEY, A. T. a kol. (2009): *Žraloci a malé ryby. Kostka růstu pro konkurenční boj založený na velikosti*. Praha: Grada Publishing, ATKEARNEY.
- WEIZSÄCKER, E. U. (2004): *Planeta země v ohrožení*. *Xantypa*, č. 10.
- World Economic Forum (2007): *The Rise of the Multi-Polar World*. Accenture Policy and Corporate Affairs.

ÚLOHY ŠTÁTU PRI ROZVOJI SPOLOČNOSTI

- 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. (2009): *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*, 75, č. 3, s. 729 – 762.

- DEEPAK, N. (2002): *Governing Globalization: Issues and Institutions*. New York: 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>.
- Market Research (2009): *International Country Risk Guide*. 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. – KLJIN, E.-H. – KOPPENJAHN, J. F. M. (1997): *Managing Networks in the Public Sector. Findings and Reflexions*. In: KICKERT, W. J. M. – KLJIN 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.
- KLLENK, T. – NULLMEIER, F. (2003): *Public Governance als Reform Strategie*. 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 finanční kontroly a všeobecné východiská pre tvorbu manuálov finanční 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. (1989): Economics of the Public Sector. New York: W.W. Norton & Company.
- STIGLITZ, J. E. (2003): The Roaring Nineties. New York: W.W. Norton & Company.
- STRABHEIM, H. – OPPEN, M. (2006): Lernen in Städtenetzwerken. Kooperation – Konflikte – Kompetenzentwicklung. Berlin: Edition Sigma. ISBN 0948-2555.
- OECD (2009): Sustainability of Civil Service Reforms in Central and Eastern Europe Five Years after EU Accession. [Sigma Paper, No. 44.] Paris: OECD.
- 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): názov [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. Brussels: 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/appl/material.nsf/0/BEB7D15266C4758EC1256FA50031AD36?OpenDocument>>.
- <<http://www.informatizacia.sk/strategie-dokumenty-is>>.
- <<http://www.webnoviny.sk/hi-tech/clanok/48994/Schopnost-SR-konkurvat-v--IT-odvetviklesla.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.

TENDENCIE VO VÝVOJI POLITICKÉHO A PRÁVNEHO SYSTÉMU

- ARATHOON, G. – DELVAUX, A. – DEPINCÉ, K. – YADE, R. (2005): La loi du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale. Regards sur l'actualité. Les dossiers de Regards sur l'actualité. Dossier La loi de cohésion sociale. Paris: Cedex, N°311. Mai 2005. Dostupné na: <www.ladocumentationfrancaise.fr>.
- AINGER, K. (2007): Performance Differences in Europe: Tentative Hypotheses on the Role of Institutions. [Working Papers, No. 304.] Wien: WIFO.
- BALAAM, D. N. – VESETH, M. (2007): Introduction to International Political Economy. 4th ed. Upper Saddle River: Prentice Hall.
- BÁTORA, J. – HOZLÁROVÁ, Z. (2010): Verejná diplomacia: Nový strategický nástroj MZV SR? Bratislava: FSEV UK, Ústav európskych štúdií a medzinárodných vzťahov.

- 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.
- BERČÍK, P. (2003): Racionálnosť verejnej správy. *Právny obzor*, 86, č. 1, s. 93 – 98.
- 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. – PEKŇÍK, M. (2008): Veda, médiá a politika. Bratislava: VEDA, vydavateľstvo SAV.
- BUZEK, L. (2009): Právni norma a její implicitní zdůvodnění. *Právnik*, č. 9, s. 905 – 927.
- 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.
- CRAIG, P. – BÚRCA, G. de (2003): *EU Law. Text, Cases and materials.* Third Edition. Oxford: Oxford University Press.
- ČIKEŠ, R. (2009): Súčasné usporiadanie a trendy vo vývoji vzťahu štátu a cirkví na Slovensku. [Dizertačná práca.] Bratislava: ÚPV SAV.
- ČIKEŠ, R. (2010): Vzťahy štátu a cirkví na Slovensku. Bratislava: Ústav pre vzťahy štátu a cirkví.
- ČURDA, J. – ZATLKAJ, P. (2003): Cesta Slovenska do NATO: niektoré aspekty integračného úsilia Slovenska v rokoch 1993 – 2002. Bratislava: VEDA, vydavateľstvo SAV.
- DEBRECENIOVÁ, J. (2005): Pozitívny postup ako novodobá súčasť politik 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.
- 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), s. 78 – 84.
- ĐUROVČÍK, J. (2008): Čo (všetko) bráni vymáhateľnosti práva? *Bulletin slovenskej advokácie*, 14, č. 4, s. 2.
- EC (2005): *The Social Policy Agenda (2006 – 2010).* COM(2005) 33. European Commission.
- EC (2006): *Employment in Europe.* Brussels: European Commission, October.
- EC (2007): *Autumn 2006. Overview of SYSDem Expert's National Articles on Flexicurity.* Submitted end of November 2006. European Employment Observatory Review, March.
- EC (2007): *Green Paper on Modernising Labour Law, Modernising Labour Law to Meet Challenges of 21st century,* COM(2006) 708. European Commission.
- EC (2010): *Európa 2020.* KOM(2010) 2020. Brussels: European Commission.
- ECOFIN (2007): *Council Decision on Guidelines for Employment Policies of Member States.* SOC 239. ECOFIN 243, June.
- 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 Policy Guidelines (2005 – 2008).* Council Decision 2005/600/EC of 12 July 2005 on Guidelines for the Employment Policies of the Member States. Brussels: The Council of the European Union.
- Európska rada (2007): *Spoločná správa o zamestnanosti 2006/2007.* Brussels: Európska rada.
- 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.
- Flexicurity Pathways, Turning Hurdles into Stepping Stones. Report by the European Expert Group on Flexicurity, June 2007.
- 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), s. 345 – 354.
- GBÚROVÁ, M. – FRANKO, Š. (eds) (2007): *Voľby 2006 v krajinách V 4*. Prešov: Slovacontact – Prešovská univerzita.
- GERLOCH, A. a kol. (2008): *Teorie a praxe tvorby práva*. Praha: ASPI. 424 s.
- GYÁRFÁŠ, J. (2008): Prvky ústavnosti v európskom práve. *Právny obzor*, 90, č. 2, s. 173 – 185.
- GOŇCOVÁ, M. a kol. (2008): *Evropa 21. storočia: rozmanitosť a soudržnosť?* Brno: Masarykova univerzita.
- GREŠKOVÁ, L. (ed.) (2009): *Pastorácia Rómov*. Bratislava: Ústav pre vzťahy štátu a cirkvi.
- HAMILTON, D. a kol. (2009): *Alliance Reborn: An Atlantic Compact the 21st Century*. Washington, DC: Atlantic Council of the United States, February.
- HESSE, J. J. (1997): Komparatívni veřejná správa: současný stav vývoje oborů. *Správní právo*, 30, č. 1, s. 40 – 56.
- 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.
- JAKAB, R. (2008): Nečinnosť v správnom konaní. *Justičná revue*, 60, č. 4, s. 573 – 580.
- KAGAN, R. (2003): *Labyrinth of Power and the Decline of Liberty*. Praha: Nakladatelství Lidové noviny.
- KELLER, J. (2002): Deset témat pro českou sociologii. *Sociologický časopis*, 38, č. 1 – 2.
- 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.
- 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): *Zahraněční politika USA*. Praha: Professional Publishing.
- 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 medzinárodných zmlúv. *Právník*, 147, č. 5, s. 473 – 504.
- L'administration transparente*. Edité par Thierry Tanquerel et François Bellanger. Genève: Helbing et Lichtenhahn 2002. Collection genevoise.
- LAIRSON, TH. D. – SKIDMORE, D. (2002): *International Political Economy: The Struggle for Power and Wealth*. 3 ed. Harcourt Brace: Wadsworth Publishing.
- LAJČÁKOVÁ, J. (2008): *Dočasné vyrovnávacie opatrenia/Medzinárodný a ústavný rámec s návrhom legislatívnej úpravy*. Bratislava: Nadácia M. Šimečku.
- LETOWSKA, E. (2005): Multicentriczność współczesnego systemu prawa I jej konsekwencje. *Pánstwo i Prawo*, LX, Kwiecień, Zeszyt, 4,(710), s. 3 – 10.

- 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. Prešov: Slovacontact – Prešovská univerzita.
- MATES, P. (2009): Možnosti elektronickej komunikácie s orgány verejnej moci. Právny rozhledy, 17, č. 13, s. 461 – 464.
- MATTOVÁ, I.: Medzikultúrny dialóg. Vzjomný 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), s. 38 – 44.
- MATULA, M. (2006): Funkcie štátu a koncepcie decentralizácie. Právnik, 145, č. 2, s. 137 – 147.
- MÄKINEN, L. (1998): Zmeny vo finskej ústave a ústavných zákonoch v dôsledku vstupu Fínska do Európskej únie a v zákonoch súvisiacich s projednávaním záležitostí EU vo Fínsku. Európske a mezinárodné 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.
- 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.
- NR SR (2006): Teoretické a praktické otázky parlamentarizmu. Bratislava: Kancelária NR SR, Parlamentná knižnica.
- 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.] Košice: UPJŠ.
- PANTIK, V. I. – LAPKIN, V. V. (2006): Filozofia istoričeskovo prognozirovania. Dubna.
- PAŘÍZKOVÁ, I. (2003): Kontrola vo verejnej správe, finanční kontrola. Časopis pro právní vědu a praxi, 11, č. 3, s. 240 – 250.
- 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.
- PITSCHAS, R. (2002): Vliv vládních a správnych reform na prechod od direktívnej ekonomiky v tržní ekonomice (Příklad státu střední a východní Evropy). Právnik, 141, č. 1, s. 39 – 52.
- 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.
- POLČÁK, R. (2005): E-government jako nástroj vyšší efektivity veřejné správy z pohledu teoretické právní vědy. Správní právo, 38, č. 3, s. 150 – 156.
- 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.

- SOUSA SANTOS, B. de (2002): *Toward a New Legal Common Sense. Law, Globalisation and Emancipation. Second Edition.* London – Edinburgh: Butterworth – LexisNexis.
- SREBALOVÁ, M. (2006): Vývoj terminológie verejnej správy (s osobitným zreteľom na pojem správny orgán v súčasnosti). *Správní právo*, 39, č. 4, s. 249 – 264.
- SUCHÁNEK, R. – JIRÁSKOVÁ, V. et al. (2009): *Ústava České republiky v praxi.* Praha: Leges.
- 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: Ekonomický ústav SAV, VEDA, vydavateľstvo SAV.
- ŠMIHULA, D. (2005): *Štát a medzinárodný systém – história a súčasnosť.* Bratislava: VEDA, vydavateľstvo SAV.
- VIDLÁKOVÁ, O. (1996): Problematika verejnej správy na programu medzinárodných konferencií. *Správní právo*, 29, č. 6, s. 49 – 52.
- VOSTRÁ, L. (2004): Reforma verejnej 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.
- USA Global Trends 2025: *A Transformed World.* Washington: US Government Printing Office, November 2008. Washington, DC: US Printing Government Office 2008.
- Územní samospráva v České republice a Evropě. [Zborník z medzinárodnej konferencie.] Třešť: A. Čeněk, s. r. o. 2007. 423 s.
- WALLERSTEIN, I. (2005): *Úpadek americké moci. USA v chaotickém světě.* Praha: Slon.
- World Bank (2009): *Global Economic Prospects. Commodities at the Crossroads 2009.* Washington, DC: The World Bank.
- ZÁVADSKÁ, E. (2007): Budúcnosť správneho súdnictva. *Právny obzor*, 90, č. 5, s. 399 – 400.
- Zborník z medzinárodnej konferencie (2008): *Metamorfózy práva ve střední Evropě.* Praha – Plzeň: A. Čeněk, s. r. o. 2008. 452 s.

Stratégia rozvoja slovenského hospodárstva

- AIGINGER, K. (2007): *Performance Differences in Europe: Tentative Hypotheses on the Role of Institutions.* [Working papers No. 304.] Vienna: WIFO.
- ARON, R. (1964): *Die industrielle Gesellschaft.* Frankfurt: Fischer Verlag.
- 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: *Macroeconomic Models and Forecasts for Austria.* [Proceedings of OeNB Workshops, č. 5.] Vienna: OeNB, s. 170 – 271
- BELL, D.: (1974): *The Coming of Post – Industrial Society.* New York: Harper Colophon Books.
- BERNADIČ, F. – HAJNOVIČOVÁ, V. – LAPIŠÁKOVÁ, J. (2005): *Národné účty, tabuľky dodávok a použitia, matica sociálneho účtovníctva.* Edícia Študijné materiály. Bratislava: Inštitút informatiky a štatistiky v Bratislave.
- BLANCHARD, O. J. – KATZ, L. F. (1999): *Wage Dynamics: Reconciling Theory and Evidence.* *American Economic Review*, 89, č. 2, s. 69 – 74.
- BLANCHARD, O. J. – FISCHER, S. (1989): *Lectures on Macroeconomics.* Cambridge, MA: M.I.T. Press.
- BRUSS, F. (2009): *10 Jahre WWU – Erfolge, Schwächen und Herausforderungen.* Monatsberichte, č. 1.
- BRUSS, F. (2008): *Das österreichische Aussenwirtschaftsleitbild.* Vienna: Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit.

- BREUSS, F. (1998): Nachhaltigkeit der volkswirtschaftlichen Entwicklung der MOEL. In: Reifegrad der mittel – und osteuropäischen EU – Beitrittswerber. Wien: WIFO – Studie.
- CESifo (2009): World Economic Survey. February, May, August, October.
- CEC (2006): Commission Communication – The Demographic Future of Europe – from Challenge to Opportunity. COM (2006) 571, 12. 10. 2006. Brussels: Commission of the European Communities.
- Communication from the Commission (2005): Green Paper Confronting Demographic Change: A New Solidarity between the Generations. COM (2005) 94, 16. 3. 2005.
- DAHRENDORF, R. (1991): Moderný sociálny konflikt. Bratislava: Archa.
- 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.
- EC (2010): Európa 2020. KOM(2010) 2020. Brussels: European Commission.
- ECB (2009 – 2010): Mesačné bulletin. 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. London.
- European Commission (2010): European Economic Forecast. Spring 2010. European Economy, č. 2.
- 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>.
- Európska rada (2010): Závery – 25. a 26. marca 2010. Brussels.
- 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 Survey. May 2010. <www.cesifo-group.de>.
- IMF (2010): World Economic Outlook. Rebalancing Growth. 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 wirtschafts-politischer Maßnahmen. In: WIFO-Weißbuch: Mehr Beschäftigung durch Wachstum auf Basis von Innovation und Qualifikation. Wien: WIFO-Studie.
- 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, s. 193 – 235.
- 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.
- MENKYNA, R. (2005): Teória statických a dynamických CGE modelov. [Diplomová práca.] Bratislava: Fakulta matematiky, fyziky a informatiky Univerzity Komenského v Bratislave.
- NBS (2009a): Štatistika platobnej bilancie. Priame zahraničné investície. Stav priamych zahraničných investícií v SR, 2007. Bratislava: Národná banka Slovenska.
- NBS (2009b): Štatistika platobnej bilancie. Prílev priamych zahraničných investícií do SR, rok 2007 a 2008 (predbežné údaje). Bratislava: Národná banka Slovenska.
- NBS (2010): Štatistika platobnej bilancie k 31. 12. 2009. Bratislava: Národná banka Slovenska.
- OECD (2009): OECD Economic Surveys: Slovak Republic. Volume 2 – February. Paris: OECD.
- OECD (2010): OECD Economic Outlook No. 87, May 2010. Paris: OECD.
- 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. – RADVANSKÝ, M. (2008) Modelovanie vplyvu NSRR 2007 až 2013 na ekonomiku SR – možné alternatívy. In: ŠOLTÉS, V. (ed.): National and regional economics VII. Košice: Ekonomická fakulta Technickej univerzity, s. 727 – 734. ISBN 978-80-553-0084-9.
- PÁLENÍK, V. – PÁNIKOVÁ, L. (2009): Fiškálne a mzdové CGE 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.
- POTTER, J. (1974): The American Economy between the World Wars. London: Macmillan.
- PriceWaterhouseCoopers (2010): Foreign Direct Investment in Central and Eastern Europe. Economic Views, March 2010.
- RATTSO, J. (1982): Different Macroclosures of the Original Johansen Model and Their Impact on Policy Evaluation. Journal of Policy Modeling, 4, č. 1, s. 85 – 97
- ROEGER, W. – IN'T VELD, J. (1997): QUEST II. A Multi Country Business Cycle and Growth Model. [Economic Papers, No. 123.] Brussels: European Commission DG Economic and Financial Affairs.
- SARIO (2009): Aktivity na podporu R& D. Správa publikovaná 19. 1. 2009.
- SEKEREŠ, S. (2006): Príloha 1 – Produkčné funkcie a funkcie užitočnosti v CGE modeli a vstupno-výstupné modely. Bratislava: Fakulta matematiky, fyziky a informatiky Univerzity Komenského v Bratislave.
- SHOVEN, J. B. – WHALEY, J. (1992): Applying General Equilibrium. New York: Cambridge University Press.

- SLEGGERS, J. (2010) U. S. Companies in Slovakia: What Have We Learned from Crisis?" [Referát na konferencii *Management Challenges in the 21st Century*.] Bratislava: VŠM/CU, apríl 2010.
- SOLOW, R. M. (2000): *Growth Theory – An Exposition*. Oxford: Oxford University Press.
- SPILIMBERGO, A. – SYMANSKY, S. – BLANCHARD, O. – COTTARELLI, C. (2009): *Fiscal Policy for Crisis*. Munich: CESifo Forum, 10, č. 2.
- STIGLITZ, J. (2009): *Idea samoregulácie trhov stroškotala*. Verejná správa, 64, č. 1.
- ŠIKULA, M. a kol. (2008): *Dlhodobá vízia rozvoja slovenskej spoločnosti*. Bratislava: Ekonomický ústav SAV, Veda, vydavateľstvo SAV.
- 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. 5, s. 439 – 458.
- VLÁDA SR (2008): *Správa o stave podnikateľského prostredia v Slovenskej republike s návrhmi na jeho zlepšovanie*. Bratislava 14. 1. 2009.
- WIFO (2006): *WIFO-Weissbuch: Mehr Beschäftigung durch Wachstum auf Basis von Innovation und Qualifikation. Teilstudie 22: Modellsimulationen ausgewählter wirtschaftspolitischer Massnahmen*. Wien, November.
- WIIW (2009): *Database on Foreign Direct Investment in Central, East and Southeast Europe*. Vienna: The Vienna Institute for International Economic Studies.
- World Economic Forum (2008): *The Global Competitiveness Report 2008 – 2009*. Geneva.
- World Economic Forum (2010): *Global Competitiveness Report 2009*. Geneva.

STRATÉGIA ROZVOJA ZNALOSTNEJ EKONOMIKY A SPOLOČNOSTI

- 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/Journal of Economics*, 54, č. 8, s. 755 – 770.
- BALÁŽ, V. – KLUVÁNKOVÁ, T. (2006): *Conceptual Issues of Regional Innovations*. *Ekonomický časopis/Journal of Economics*, 54, č. 9, s. 881 – 897.
- BARDHON, A. D. – JAFFEE, D. M. (2005): *Innovation, R&D, and Off-shoring*. Berkeley: University of California.
- 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, UK: 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.] Brussels: EC, Directorate-General for Research, Information and Communication Unit.
- 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.
- EC (2007): A Lead Market Initiative for Europe. COM(2007) 860 final. Brussels: Commission of the European Communities.
- 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.
- EC (2010): Európa 2020. KOM(2010) 2020. Brussels: European Commission.
- EK (1995): Biela kniha Európskej komisie. Vyučovanie a vzdelávanie. Smerom k učiacej sa spoločnosti. Brussels: Európska komisia.
- EK (2005): Správa o implementácii Európskej charty pre malé podniky v členských štátoch Európskej únie. Brussels: Európska komisia.
- EK (2009): Nové partnerstvo pre modernizáciu univerzít: Fórum EÚ pre dialóg medzi univerzitami a podnikateľskou sférou. Brussels: Európska komisia.
- EUROSTAT (2009): European Structural Indicators. Luxembourg: Eurostat.
- 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: Eurostat.
- EUROSTAT (2008): Economy and Finance. 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.
- EUROSTAT (2010): Government Expenditure by Function (COFOG); Information Technology Expenditure; Science Technology and Innovation. Luxembourg.
- FIGEL, J. (2009): Vzdelávanie ako dôležitý faktor ekonomického rastu. Bratislava: Prednáška na Eurofóre, 22. 5. 2009.
- GEORGHIOU, L. (2006): Effective Innovation Policies for Europe – the Missing Demand-side. Helsinki: Economic Council of Finland.
- GROSSMAN, G. M. – HELPMAN, E. (2002): Integration vs. Outsourcing in Industry Equilibrium. *Quarterly Journal of Economics*, 107.
- HVORECKÝ, J. (2008): Verejné či súkromné? Trend špeciál, 4. 12. 2008.
- IFISE (2002): Final Report. Pavia: The University of Pavia.
- JEREMIE (2007): SME Access to Finance in Slovakia. GAP ANALYSIS.
<http://www.finance.gov.sk/en/Documents/1_Adresar_redaktorov/Pinterova/GAP_analysis.pdf>.
- KAM (2007): <www.worldbank.org/kam>.
- LTT (2007): The Implications of R&D Off-shoring on the Innovation Capacity of EU Firms.
<www.proinno-europe.eu>.
- 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.
- 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 (2007): PISA 2006 Science Competencies for Tomorrow's World. 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. (2005): Prezentácia na MH SR dňa 20. 4. 2005. Žilina: Žilinská univerzita, Ústav konkurencieschopnosti a inovácií.
- PRO INNO Europe (2007): Helsinki: School of Economics and LTT Research Ltd.
- RESEARCH EU (2009): The Magazine of the European Research Area, č. 30.
- ŠIKULA, M. a kol. (2008): Dlhodobá vízia rozvoja slovenskej spoločnosti. Bratislava: Ekonomický ústav SAV, Veda, vydavateľstvo SAV.
- 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. <<http://portal.statistics.sk>>.
- ŠÚ SR (2009): Ukazovatele ekonomického vývoja. Bratislava. <<http://portal.statistics.sk/showdoc.do?=103>>.
- ŠÚ SR (2009): Výdavky na výskum a vývoj. Bratislava. <<http://portal.statistics.sk>>.
- TREFFER, D. – ANTRAS, P (2005): Incomplete Contracts and the Product Cycle. The American Economic Review, 25, č. 4.
- TREFFER, D. (2005): Offshoring: Threats and Opportunities. A Paper prepared for the Brookings Trade Forum 2005. Washington, DC. 12 – 13 May 2005.
- TREND (2008): Trend Top 200. Najväčšie nefinančné podniky Slovenska podľa celkových tržieb za rok 2007. Júl.
- UHLÍŘ, M. (2009): Věda v krizi. Respekt, 25, 15. – 21. júna.
- 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.
- VSNU, NWO, KNAW (2003): Standard Evaluation Protocol 2003 – 2009 For Public Organizations. Haag: VSNU, NWO and KNAW. ISBN 90-5588 278x.

FORMOVANIE SÚDRŽNEJ SPOLOČNOSTI A VYTVÁRANIE PREDPOKLADOV NA DÔSTOJNÝ ŽIVOT VŠETKÝCH OBČANOV

- BEDNÁRIK, R. – REUTEROVÁ, E. (2001): Sociálny systém a rómska národnostná menšina na Slovensku. Bratislava: VÚPSVR.
- BUNČÁK, J. – DŽAMBAZOVIČ, R. – HRABOVSKÝ, M. – SOPÓCI, J. (2009): Názory občanov na budúcnosť Slovenska. Bratislava: EÚ SAV. ISBN 978-80-71144-172-4.
- 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, č. 1.
- CICHON, M. (2009): Dôchodkové systémy v čase globálnej finančnej krízy. In: Rodina – subjekt odbornej starostlivosti pomáhajúcich profesií. [Medzinárodná konferencia, 4. mája v Bratislave.] Bratislava: MPSVaR SR.
- 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, č. 1.
- DŽAMBAZOVIČ, R. – JURÁSKOVÁ, M. (2002): Sociálne vylúčenie Rómov na Slovensku. In: ČAČIPEN PAL ROMA. Súhrnná správa o Rómoch na Slovensku. Bratislava: IVO.
- EC (2008): Joint Report on Social Protection and Social Inclusion. Brussels: European Commission.
- EC (2010): Európa 2020. KOM(2010) 2020. Brussels: European Commission.
- EUROPEAN COMMUNITIES (2008): Public Finances in EMU 2008. European Economy, č. 4.
- EUROFOUND (2009): Second European Quality of Life Survey. Overview. <www.eurofound.europa.eu>.
- HVOZDÍKOVÁ, V. a kol. (2008): Riziká aktuálnych vývojových trendov vo svetovej ekonomike. Finančná, demografická, potravinová a environmentálna kríza. [Monografia.] Bratislava: EÚ SAV.
- HUFFSCHMID, J. (2009). Protection of the Elderly against the Risks of Capital Markets: The Advantages of Public PAYGO Pension Systems. In: GRAHL, J. (ed.): Global Finance and Social Europe. Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing Limited.
- 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>.
- JOINT REPORT ON SOCIAL PROTECTION AND SOCIAL INCLUSION (2009). Commission of the European Communities, Supporting document, COM (2009), 58 final, s. 11.
- KELLER, J. (2006): Soumrak sociálního státu. Praha: Sociologické nakladatelství.
- KELLER, J. (2000): Vzestup a pád středních vrstev. Praha: Sociologické nakladatelství.
- KRISZÁN, A. (2001): Ethnic Monitoring and Data Protection: The European Context. Budapest: CPS, Indok.
- KUSÁ, Z. a kol. (2008): Výskum európskych hodnôt 2008. Slovensko. Bratislava: Sociologický ústav SAV. ISBN 978-80-85544-57-2.
- KUSÁ, Z. – GERBERY, D. (2007): Europeanization of Slovak Social Policy. [ESPA net Conference.] Vienna, 20. – 22. septembra. <http://eucenter.wisc.edu/OMC/New%20OMC%20links/01_Gerber_Daniel.pdf>.
- KURNIENKOVÁ, N. a kol. (2007): Zdravotná starostlivosť v sociálne vylúčených rómskych komunitách. Madrid: Fundación Secretariado Gitano
- 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 exkludovaných Róm. In: GÁBOR, L. – TÓTH, K. (eds): Národnostné a etnické menšiny na Slovensku 2006. Šamorín: Fórum inštitút pre výskum menšín.

- MARCINČIN, A. – MARCINČINOVÁ, L. (2009): Straty z vylúčenia Rómov (Kľúčom k integrácii je rešpektovanie inakosti). Bratislava: Open Society Foundation.
- 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.] Brussels: CEPS <www.ceps.eu>.
- OECD (2007): Pensions at a Glance. Paris: OECD.
- OECD (2008a): Growing Unequal? Income Distribution and Poverty in OECD Countries. Paris: OECD.
- OECD (2008b): Employment Outlook 2008. Paris: OECD.
- PAUHOFOVÁ, I. (2008): Regionálne aspekty príjmovej stratifikácie v SR. Bratislava: MPSVR SR.
- PETRAŠOVÁ, A. (2009): Sociálna ochrana – účel rodina/deti v roku 2007. Bratislava: ŠÚ SR.
- PICK, M. (2006): Hospodárska a sociálna výkonnosť modelu európskeho sociálneho štátu v súťaži s USA. Politická ekonomie, *LIV*, č. 5.
- POTŮČEK, M. (1995): Sociální politika. Praha: Sociologické nakladatelství (SLON).
- QUEISSER, M. (2009): Meeting on Pensions. Paris: TUAC.
- 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. Bratislava: Ekonomický ústav SAV, VEDA, vydavateľstvo SAV.
- ŠÚ SR (2002): Sčítanie obyvateľov a bytov 2001. Bratislava: Štatistický úrad SR.
- ŠÚ SR (2004 – 2008): Príjmy a výdavky domácností. Bratislava: Štatistický úrad SR.
- ŠÚ SR (1993 – 2008): Štatistické ročenky. Bratislava: Štatistický úrad SR.
- ŠÚ SR (2009a): Pohyb obyvateľstva v Slovenskej republike v roku 2008. Bratislava: Štatistický úrad SR.
- ŠÚ SR (2009b): EU SILC 2008. Zisťovanie o príjmoch a životných podmienkach domácností v SR. Bratislava: Štatistický úrad SR.
- VAŇO, B. (2004): Rómske deti z pohľadu demografie. In: SALNER, A. (ed.): Rómske deti v slovenskom školstve. 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, DC: World Bank.

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>.

ZABEZPEČENIE UDRŽATEĽNÉHO A BEZPEČNÉHO ROZVOJA

- 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. Rome: FAO, 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. (2009): Názory občanov na budúcnosť Slovenska. Bratislava: EÚ SAV. ISBN 978-80-71144-172-4.
- EURÓPSKA KOMISIA (2009): Biela kniha: Adaptácia na zmenu klímy. Európsky rámec opatrení. SEK(2009)386-388. Brussels.
- FISCHER-BOEL, M. (2009): 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>>. (Citované 18. 2. 2010.)
- KODADA, M. (2009): 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=478&ID=178&navID=2>.
- MDPT SR (2009): Stratégia rozvoja dopravy Slovenskej republiky do roku 2020. Materiál na medzirezortné pripomienkové konanie. Bratislava: MDPT SR.
- MH SR (2006): Koncepcia rozvoja pôdohospodárstva na roky 2007 – 2013 – časť lesné hospodárstvo.
- MH SR (2007): Koncepcia 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): Akčný plán Národného lesníckeho programu.
- 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 (2008): Stratégia energetickej bezpečnosti SR.
- MH SR (2009): Analýza a kvantifikácia dopadov svetovej finančnej a hospodárskej krízy v lesníctve SR a návrh opatrení na jej riešenie.
- MP SR (2008): Správa o poľnohospodárstve a potravinárstve v Slovenskej republike. (Údaje za rok 2007.) Bratislava. 129 s. ISBN 978-80-89088-72-0.
- MP 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=478&ID=178&navID=2>.

- MP SR (2008): Prognóza a vízia vývoja slovenského poľnohospodárstva, lesníctva a vidieka. Bratislava: Ministerstvo pôdohospodárstva SR.
- 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, M. a kol. (2008): Dlhodobá vízia rozvoja slovenskej spoločnosti. Bratislava: Ekonomický ústav SAV, VEDA, vydavateľstvo SAV.
- UHRINČAĽOVÁ, E. – BRODOVÁ, M. (2008): Komoditné a nekomoditné výstupy a ich definovanie v matici spoločenského účtovníctva na úrovni odvetvia poľnohospodárstva. Štúdia Bratislava: VÚEPP.
- VÚEPP (2005): Podklady k rokovaniu o štátnom rozpočte. Bratislava: VÚEPP.

STRATÉGIA REGIONÁLNEHO A ÚZEMNÉHO ROZVOJA SLOVENSKA

- ADAMASCHEK, B. (2000): Efektivita vo verejnej správe. Bratislava: Vydavateľstvo Bertelsmannovej nadácie. ISBN 80-968308-3-X.
- AURIACOMBE, CH. (2000): Reflection of the New Public Management. University of South Africa. Washington, DC: 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 24. augusta 2009).
- BAUDELLE, G. (2002): Un scénario polycentrique. In: BAUDELLE, G. and CASTAGNÈDE (eds): Le polycentrisme en Europe: une vision de l'aménagement du territoire européen. Paris: 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. European Journal of Spatial Development. <http://www.nordregio.se/EJSD/_ISSN_1650-9544>.
- BUČEK, M. 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. Brussels. European Commission.
- CEC (2004): A New Partnership for Cohesion, Convergence Competitiveness Co-operation. Third Report on Economic and Social Cohesion. February.
- CEC (2008): Commission Staff Working Document – Regions 2020. An Assessment of Future challenges for EU Regions. Brussels: Commission of the European Communities.
- 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.
- EIPA (2006): Study on the Use of the Common Assessment Framework in the European Public Administration. <www.eipa.nl>.
- EUROPEAN COMMUNITY (1997): Consolidated Version of the Treaty Establishing the European Community (Treaty of Amsterdam).
- EUROPEAN PARLIAMENT (2009): The Future of Cohesion Policy after 2013 [Online.] 11. 02. 2009 Directorate General of the Internal Policies of the EU Committee on Regional Development. Dostupné na: <http://www.europarl.europa.eu/webnp/ cms/lang/ en/pid/1087>. (Cit. 20. 3. 2009.)
- EU (1997): European Spatial Development Perspective. [Informal meeting of ministers responsible for spatial planning of the member states of the European Union.] First official draft. Noordwijk: EU.
- EUROSTAT (2009): Eurostat Newsrelease, 23/2009.
- FALUDI, A. – WATERHOUT, B. (2002): The Making of the European Spatial Development Perspective; No Masterplan, The RTP Library Series. No. 02. London: Routledge.
- FALTÁN, L. (2005): Vybrané regióny Slovenska v reflexii miestnych expertov. In: IRA, V. a kol. (eds): Podoby regionálnych odlišností. Prípady vybraných okresov. Bratislava: SÚ SAV, s. 287 – 328.
- 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: Slovenská poľnohospodárska univerzita.
- FINKA, M. – PETRIKOVÁ, D. (2000): Spatial Development and Planning in European Integration. Bratislava – Newcastle – Grenoble – Hannover: SPECTRA, ROAD-PRINT.
- FOSLER, R. S. (1991): Local Economic Development, Strategies for a Changing Economy. Washington, DC: ICMA. ISBN 0-87326-085-6.
- FUERST, D. (2001): Kontinuität und Wandel der Planungsphilosophie. [Vystúpenie na konferencii Zukunftsforum Raumplanung.] Bonn.
- GAJDOŠ, P. (2005): Teoretický a metodologický rámec klasifikácie a typológie regiónov Slovenska v kontexte teritoriálnych disparít. In: IRA, V. a kol. (eds): Podoby regionálnych odlišností. Prípady vybraných okresov. Bratislava: SÚ SAV, s. 24 – 45.
- GIFFINGER, R. (eds) (2005): Coompetition and Cooperation of the Cities. ARL/Road.
- HALL, P. (2002): Christaller for a Global Age: Redrawing the Urban Hierarchy. 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, V. a kol. (2001): Koncepcia územného rozvoja Slovenska 2001. Bratislava: AUREX, spol. s r. o., MŽP SR.
- HRDINA, V. a kol. (2006): Polycentrická koncepcia osídlenia ako nástroj zabezpečenia funkčnej komplexnosti na regionálnej a lokálnej úrovni. Bratislava: AUREX, spol. s r. o., MVRR SR.
- HRDINA, V. a kol. (2001): Dôsledky smerovania dochádzky za prácou na vymedzenie ťažisk osídlenia navrhnutých v KURS 2001. Bratislava: AUREX, spol. s r. o., MVRR SR.
- HRDINA, V. a kol. (2003): Územný generel cestnej dopravy SR. Bratislava: AUREX, spol. s r. o.

- JANN, W. (2006): Wandlungen von Verwaltungsmanagement und Verwaltungspolitik in Deutschland. In: JANN, W. – RÖBER, M. – WOLLMANN, H. (eds): Public Management – Grundlagen, Wirkungen, Kritik. Festschrift für Christoph Reichard zum 65. Geburtstag. Berlin: Edition Sigma. ISBN 3-89404-776-3.
- JANN, W. – RÖBER, M. – WOLLMANN, H. (eds) (2006): Public Management – Grundlagen, Wirkungen, Kritik. Festschrift für Christoph Reichard zum 65. Geburtstag. Berlin: Edition Sigma. 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 aktiwierenden Staat. Von der Idee zur Strategie. Berlin: Edition Sigma.
- KLENK, T. – NULLMEIER, F. (2003): Public Governance als Reformstrategie. Düsseldorf.
- KOOIMAN, J. (2003): Governing as Governance. London – New Delhi: Thousand Oaks.
- KOREC, P. (2006): Regionálny rozvoj Slovenska v rokoch 1989 – 2004. Bratislava: Geografika. 228 s. ISBN 80-969338-0-9.
- KRÄTKE, St. (2000): Stärkung und Weiterentwicklung des polyzentralen Städtesystems in Europa. Informationen zur Raumentwicklung, Heft 3/4.
- KRÄTKE, St. (2001): Strengthening the Polycentric Urban System in Europe: Conclusions from the ESDP. European Planning Studies, 9, č. 1.
- MATLOVIČ, R. – KLAMÁR, R. – MATLOVIČOVÁ, K. (2008): Vývoj regionálnych disparít začiatkom 21. storočia na Slovensku vo svetle vybraných indikátorov. Regionální studia, č. 02, s. 2 – 12.
- MEHLBYE, P. (2000): Global Integration Zones – Neighbouring Metropolitan Regions in Metropolitan Clusters. Informationen zur Raumentwicklung, Heft 11/12.
- MICHÁLEK, A. (2004): Meranie chudoby územných celkov (regiónov) na príklade okresov SR. Sociológia, č. 1.
- MOBILITÄT IM SUBURBANEN RAUM (2005): Neue verkehrliche und raumordnerische Implikationen des räumlichen Strukturwandels IÖR. Dresden: IRS Erkner, Universität Leipzig, Freie Universität Berlin.
- MURGAŠ, F. (2008): Regionálna diferenciácia kvality života na Slovensku. Regionální studia, č. 02, s. 13 – 21.
- MURGAŠ, F. (2009): Kvalita života a jej priestorová diferenciácia v okresoch Slovenska. Geografický časopis, 61, č. 2, s. 121 – 138.
- MV SR (2006): Twinningový projekt PHARE SK 03/IB/OT/01 Podpora reformy verejnej správy. [Záverečná správa.] Bratislava: MV SR, sekcia verejnej správy.
- MVRR SR (2007): Národný strategický a referenčný rámec v programovom období 2007 – 2013. Bratislava: MVRR SR.
- NORDREGIO (2003a): The Role, Specific Situation and Potentials of Urban Areas as Nodes in a Polycentric Development. ESPON 1.1.1. 3rd Interim Report. Stockholm. <www.espon.lu>.
- NORDREGIO (2003b): The Role, Specific Situation and Potentials of Urban Areas as Nodes in a Polycentric Development. ESPON 1.1.1., 2nd Interim Report. Stockholm. <www.espon.lu>.
- OECD (2007): Competitive Regional Clusters. (Cit. 2009-05-12.) Dostupné na: <<http://www.competitivite.gouv.fr/spip.php?rubrique39&lang=en>>.
- PORTER, M. (2000): Location, Competition and Economic Development: Local Clusters in a Global Economy. Economic Development Quarterly, 14, č. 1, s. 15 – 34.
- RADA EVROPSKÝCH OBCÍ A REGIONŮ (2006): Budoucnost veřejných služeb v Evropě: Naplnění 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. Praha: Ekopress.

- ROSENFELD, S. (2002): *Creating Smart Systems. A Guide to Cluster Strategies in Less Favoured Regions, Regional Technology Strategies*. Dostupné na: <www.rtsinc.org>. (Prístup dňa 24. augusta 2009.)
- SCHEDLER, K. – PROELLER, I. (2000): *New Public Management*. Bern: Paul Haupt.
- ŠIKULA, M. a kol. (2008): *Dlhodobá vízia rozvoja slovenskej spoločnosti*. Bratislava: Ekonomický ústav SAV, VEDA, vydavateľstvo SAV.
- SCHINDEGGER, F. (2003a): *In der Mitte Europas und doch am Rande – Herausforderungen für europäische Raumentwicklungs- und Regionalpolitik in den Alpen*. *Berichte zur deutschen Landeskunde*, 77.
- SCHINDEGGER, F. (2003b): *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*. Wien: ÖIR Forschungsberichte.
- 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: ESPON.
- SOLVELL, O. (2009): *Clusters. Balancing Evolutionary and Constructive Forces*. Stockholm: Ivory Tower Publishers. ISBN 978-91-974783-3-5.
- SOLVELL, O. – LINDQUIST, G. – KETELS, CH. (2003): *The Cluster Initiative Greenbook*. Stockholm. ISBN 91-974783-1-8.
- SWIANIEWICZ, P. (ed.) (2003): *Konsolidácia alebo fragmentácia? Veľkosť miestnych samospráv v strednej a východnej Európe*. Preklad výberu z anglického originálu. *Local Government and Public Service Reform Initiative*. Open Society Institute. M.E.S.A. 10. Copyrights LGPP.
- 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, 9 – 12 July.] Leuven, Belgium.
- 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*. [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*, 34, č. 8, s. 1203 – 1219.
- ÚRAD VLÁDY SR (2004): *Komunálna reforma. Materiál pre verejnú diskusiu*. Bratislava: Úrad vlády SR.
- ÚRAD VLÁDY SR (2009): *Koncepcia modernizácie územnej samosprávy v Slovenskej republike*. Schválená uznesením vlády SR č. 497 z 8. júla 2009. Bratislava: Úrad vlády SR.
- VITURKA, M. – ŽÍTEK, V. – TONEV, P. (2005): *Regionální předpoklady rozvoje inovací*. [Working paper, č. 4/2005.] Brno: Masarykova univerzita, Centrum výzkumu konkurenční schopnosti české ekonomiky.
- WATERHOUT, B. (2002): *Polycentric Development – What is Behind it?* In: FALUDI, A. (ed.): *European Spatial Planning*. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy, s. 39 – 58.
- WOHLFAHRT, N. – ZÜHLKE, W. (2005): *Ende der kommunalen Selbstverwaltung*. Hamburg: VSA-Verlag. 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. and FALUDI, A. (eds): *The Revival of Strategic Spatial Planning*. Amsterdam: Royal Netherlands Academy of Arts and Sciences, s. 267 – 280.

Zoznam použitých značiek

AAU	– Assigned Amount Units (obchodovateľná jednotka priznaného množstva)
AP	– Automobilový priemysel
B2B	– Business to business
BAT	– Best Available Technique (najlepšie dostupná technika)
CER	– Jednotka certifikovaného zníženia emisií (CER) rovnajúca sa tone ekvivalentu oxidu uhličitého
CO ₂	– Oxid uhľičitý, produkt spaľovania palív a niektorých rozkladných procesov
ČOV	– Čistiareň odpadových vôd
DD	– Disponibilný dôchodok
DIW	– Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Berlin (Nemecký ústav pre výskum hospodárstva, Berlín)
DP	– Domáce podniky
EAFRD	– European Agricultural Fund for Rural Development (Európsky poľnohospodársky fond rozvoja vidieka)
EAGGF	– European Agricultural Guidance and Guarantee Fund (Európsky poľnohospodársky garančný fond)
EC	– European Commission (Európska komisia)
ECB	– European Central Bank (Európska centrálna banka)
EFF	– European Fisheries Fund (Európsky fond pre rybné hospodárstvo)
EIU	– Economist Intelligence Unit
EK	– Európska komisia
ERDF	– European Regional Development Fund (Európsky fond regionálneho rozvoja)
ES	– Európske spoločenstvo
ESF	– European Social Fund (Európsky sociálny fond)
EÚ 15	– Pôvodných 15 členských štátov Európskej únie (Belgicko, Dánsko, Fínsko, Francúzsko, Holandsko, Nemecko, Rakúsko, Švédsko, Taliansko, V. Británia, Írsko, Španielsko, Grécko, Portugalsko, Luxembursko)
EÚ 27	– Členské štáty EÚ (Belgicko, Francúzsko, Holandsko, Luxembursko, Nemecko, Taliansko, Dánsko, Írsko, Spojené kráľovstvo, Grécko, Portugalsko, Španielsko, Fínsko, Rakúsko, Švédsko, Cyprus, Česká republika, Estónsko, Litva, Lotyšsko, Maďarsko, Malta, Poľsko, Slovensko, Slovinsko, Bulharsko, Rumunsko)
EÚ	– Európska únia
EUA	– European Allowance (európska obchodovateľná jednotka)
EUROSTAT	– Štatistický úrad Európskeho spoločenstva
EUS	– Európska územná samospráva
EZ	– Eurozóna
FRS	– Federálny rezervný systém
HDP	– Hrubý domáci produkt
HND	– Hrubý národný dôchodok
IEA	– International Energy Agency (Medzinárodná energetická agentúra)
Ifo	– Ifo Institute for Economic Research, Munich (Ústav pre ekonomický výskum, Mníchov)
Ifw	– Institut für Weltwirtschaft, Kiel (Ústav svetového hospodárstva)
IKT	– Informačné a komunikačné technológie
INSEE	– Institut national de la statistique et des études économiques, Paris (Národný ústav pre štatistiku a ekonomické štúdie, Paríž)
ITER	– Medzinárodný experimentálny jadrový fúzny reaktor, momentálne vo výstavbe
JE	– Jadrová elektrárň
KF	– Kohézny fond
LFA	– Less Favoured Areas (poľnohospodárske znevýhodnené oblasti)
LNG	– Liquefied Natural Gas (skvapalnený zemný plyn)
LVÚ	– Lesnícky výskumný ústav
MMF	– Medzinárodný menový fond (International Monetary Fund)
MP SR	– Ministerstvo pôdohospodárstva Slovenskej republiky
MSP	– Malé a stredné podniky
MŽP SR	– Ministerstvo životného prostredia Slovenskej republiky
NATURA 2000	– Sústava chránených území členských štátov EÚ
NBS	– Národná banka Slovenska

NH ₃	– Amoniak
NLC	– Národné lesnícke centrum
NO _x	– Oxidy dusíka
NSP	– Národný strategický plán
NSP RH	– Národný strategický plán rybného hospodárstva
NSP RV	– Národný strategický plán rozvoja vidieka
NSRR	– Národná stratégia regionálneho rozvoja
NSRS	– Národný strategický referenčný rámec
OECD	– Organization for Economic Cooperation and Development (Organizácia pre hospodársku spoluprácu a rozvoj)
OH	– Odpadové hospodárstvo
OP	– Operačný program
OU ŽP	– Obvodný úrad životného prostredia
OZE	– Obnoviteľné zdroje energie
PAH	– Polyaromatické uhľovodíky
PCB	– Polychlórované bifenyly
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
PKS	– Parita kúpnej sily
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
PRV	– Program rozvoja vidieka
PZI	– Priame zahraničné investície
PZZP	– Podzemné zásobníky zemného plynu
RAO	– Rádioaktívny odpad
RCA	– Revealed Comparative Advantages (ukazovateľ komparatívnych výhod)
RE	– Rada Európy
RH	– Rybné hospodárstvo
RISO	– Regionálny informačný systém o odpadoch
RV	– Rozvoj vidieka
SAŽP	– Slovenská agentúra životného prostredia
SHR	– Samostatne hospodáriaci roľníci
SO ₂	– Oxid siričitý
SPP	– Spoločná poľnohospodárska politika
SWOT	– Analýza silných stránok (S), slabých stránok (W), príležitostí (O) a ohrození (T)
ŠR	– Štátny rozpočet
ŠÚ SR	– Štatistický úrad Slovenskej republiky
TNK	– Transnacionálne korporácie
UNCTAD	– United Nations Conference on Trade and Development (Konferencia Organizácie Spojených národov o obchode a rozvoji)
VaV	– Výskum a vývoj
VDP	– Výroba dopravných prostriedkov
VJP	– Vyhorené jadrové palivo
VOC	– Prchavé organické látky
VÚC	– Vyšší územný celok
VÚEPP	– Výskumný ústav ekonomiky poľnohospodárstva a potravinárstva
VÚCHT	– Výskumný ústav chemickej technológie
VÚPOP	– Výskumný ústav pôdozvedectva a ochrany pôdy
VZPS	– Výberové zisťovanie pracovných síl
WB	– World Bank (Svetová banka)
WIFO	– Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung, Wien (Ústav pre výskum hospodárstva, Viedeň)
WIIW	– Wiener Institut für Internationale Wirtschaftvergleiche (Viedenský inštitút pre medzinárodné ekonomické štúdie)
WIR	– World Investment Report – ročenka Unctad-u
WTO	– World Trade Organisation (Svetová obchodná organizácia)
ZKP	– Zahraničím kontrolované podniky

Stratégia rozvoja slovenskej spoločnosti

Z H R N U T I E

V *Dlhodobej vízii rozvoja slovenskej spoločnosti* (Šikula a kol., 2008) 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 prezentovanú *Stratégiu rozvoja slovenskej spoločnosti* chápeme ako cielenú 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 zabezpečovať 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 zvnútornenie 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 chápať 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 environmentálnu problematiku z pohľadu zabezpečenia udržateľného a bezpečného rozvoja.

Medzi vymedzenými strategickými oblasťami existuje mnoho súvzt'azností, avšak v regionálnom a územnom rozvoji sa najzjavnejšie organicky prelínajú ekonomická, sociálna i environmentálna 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 celosť strategického vládnutia. K najvýznamnejším prínosom prác na Stratégii patrí práve posun v chápaní 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 tlmieť 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.
- Spretfňali 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 nepodari 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 zreprodukované 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 prezbrojovanie 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 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. 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 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 v rámci nej aj v eurozóne. 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 ekonomiky. Funkčné prehlbovanie integrácie a politiky súdržnosti EÚ sa musí premietiť dovnútra našej spoločnosti ako posolstvo 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 Slovensko individuálne nemá možnosť ovplyvňovať zmeny vonkajšieho prostredia – je potrebné aktívne využívať koaličné vzťahy, spájať sa s krajinami, inštitúciami a hnutiami, predovšetkým v rámci a prostredníctvom EÚ, pri presadzovaní ozdravných zmien v procese globalizácie a riešení naliehajúcich 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 inováčne 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 ďalekosiahly prienik vonkajšieho prostredia do našej ekonomiky a spoločnosti, no aj to, ako znútornenie 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.

MODERNIZÁCIA A ZEFEKTÍVNIENIE 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 namiesto 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 prehlbovanie 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.

Základnou prioritou, garantujúcou smerovanie k znalostnej a sociálne orientovanej spoločnosti na Slovensku, v oblasti redefinovania obsahu a spôsobov fungovania štátu je **prechod od vlády (government) k modernému vládnutiu (governance), dobre spravovanej, efektívnej a na občana orientovanej spoločnosti.**

Za rozhodujúce strategické ciele, garantujúce napĺňanie stanovenej priority z pohľadu fungovania štátu v horizonte do roku 2020, ale aj perspektívne považujeme:

- **efektívny štát vo všetkých jeho hlavných rozmeroch**, najmä ako efektívneho regulátora, efektívneho ochrancu vonkajších ekonomických a politických záujmov, efektívneho tvorcu verejnej politiky, efektívneho garanta sociálnych istôt a efektívneho poskytovateľa verejných služieb;
- **nové chápanie sociálnej politiky**, kde je naliehavé hľadať ekonomicky a sociálne najvhodnejšie riešenia v kontexte globalizácie a europeizácie sociálnej politiky; 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;
- garantovanie **udržateľnosti verejných financií**, ktorú nie je možné zabezpečiť výlučne na príjmovej stránke rozpočtov, kde sú len malé rezervy;
- **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;
- rast „**intelektuálnej bezpečnosti štátu**“, ktorá je spoločným menovateľom ostatných bezpečností Slovenska – vojenskej, vnútornej, potravinovej, surovínovej, energetickej či informačnej;
- **trvalo udržateľný rast** založený na **ekologizácii spoločnosti**;

- koordinovaný postup pri rokovaní so *zahraničnými investormi*, zvýšenie tlaku na úspešnosť v *exporte*, podpora *domáceho dopytu*;
- priblížiť občanovi štát i Európsku úniu;
- štát musí naďalej ostať *garantom riešenia situácií, keď trhové sily nedokážu efektívne riešiť rozvoj ekonomiky a spoločnosti*;
- *garantovanie právneho štátu*, ako nástroja *vytvárania vhodného podnikateľského prostredia*.

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 ostať 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 zvážení 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 môžeme rámcovo členiť na viaceré základné okruhy problémov, resp. podsystemy:

- Zvýšenie kvality právneho rámca verejnej správy a miery vymožiteľnosti práva (najmä znižovanie neprimeranej byrokratickej záťaže občanov a podnikateľov a vytváranie korektného podnikateľského prostredia).
- Optimalizácia organizačnej štruktúry verejnej správy (najmä podpora vybudovania siete „spoločných obecných úradovní“ a ich vybavenie informačnými a komunikačnými technológiami, postupná racionalizácia organizačných štruktúr a štýlu riadenia ústrednej štátnej správy tak, aby bola pripravená na efektívne riešenie kľúčových otázok vitálneho rozvoja spoločnosti, stabilizovať organizačné štruktúry verejnej správy).
- Podpora a rozvoj moderného vládnutia, občianskej spoločnosti, participácie občana na verejnej správe (najmä podpora aktívnej participácie občanov na diania v spoločnosti a ich zapájanie do riešenia problémov, prechod na „strategické vládnutie“ založené na faktoch).
- Modernizácia verejnej správy založená na jej ekonomizácii, informatizácii, stabilizácii a zvýšení kvality personálneho vybavenia verejnej správy a zvyšovaní kvality verejnej správy a verejných služieb.

Uvedené podsystemy majú navzájom silné a komplikované väzby. Pri definovaní operatívnych krokov postupnej realizácie stratégie je mimoriadne dôležitá túto situáciu rešpektovať. Zníži to riziko konfliktov a problémov, na druhej strane otvorí priestor na profit zo synergických 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 týkajúce sa politických elít, slabá úroveň dialógu medzi politikou a občianskymi aktivitami, nezdravé súperenie medzi partokraciou a mediokraciou a i. Demokratický a participačný 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 prehlbovanie 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 bytostných 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, počínajúc Ústavou SR, pri ktorej bude potrebné zamedziť jej nepriamym novelizáciám, 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 nepotvrduje 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 do osobitnej súhrnnej časti (čl. 120, ods. 2 Ústavy SR bol koncipovaný v období prístupovej zmluvy) – prednosť európskeho práva, základné ustanovenia o voľbách poslancov do Európskeho parlamentu, spolupráca NR SR s vládou, spôsob menovania členov do orgánov EÚ, princíp subsidiarity 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 i so zreteľom na prioritu priamej demokracie),
- 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

súdnicstva – 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 dlhodobejšej 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 spoločností, 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, 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 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 prítlačivý *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 dopĺňajúce a podporujúce procesy, ale o ich splývanie 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 znížovanie 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 nien 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 zvyrazňuje 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 zaobstaráť potrebné verejné zdroje pre hospodársky rast spojený s vytváraním znalostnej ekonomiky. Na riešenie tejto úlohy možno využiť napríklad aj zmenu štruktúry daňového základu zvýšením podielu, ktorý v ňom majú majetkové (kapitálové) dane pri príslušnom znížení príjmových daní.

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. Tretím 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 štrukturálnych 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 politík 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. Sprevádzajú 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 politík sú veľmi obmedzené. Prítom však konvergenčná stratégia má ambíciu prekonať 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 priať 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 uplatňovaných) 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 standardizovaného 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, vysokovzdelených 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 prejavajú 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 hlbokkej 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 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 Slovenskej republiky 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 vyrovnávať 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 treba dosiahnuť *zosúladenie proporcií jednotlivých úrovní vysokoškolského vzdelávania* (bakalárske, magisterské, inžinierske, doktorandské a postgraduálne) a jednotlivých odborov vzdelávania s trendmi spoločenského a ekonomického vývoja; rozšíriť vzdelávanie študentov o inovačné podnikanie; zvyšovať podiel absolventov s kratším študijným cyklom (bakalárske formy) a dopracovať legislatívu, aby titul bakalár bol praxou plne akceptovaný; nerozptyľovať pedagogické kapacity a neznižovať kvalitu výučby neracionálnym zvyšovaním počtu vysokých škôl.

Základným predpokladom zvyšovania kvality vzdelávania je *dostatočný počet a kvalita učiteľov*. Ich príprava by nemala končiť absolvovaním vysokej školy, ale pokračovať periodickou aktualizáciou ich vedomostí zakončenou atestačnými skúškami. Splnenie týchto skutočností by malo zakladať nárok na kariérny rast a platový postup. Na vysokej škole udeľovanie vedecko-pedagogických titulov viazať na úspešnú vedeckovýskumnú činnosť, publikačnú činnosť v domácich a zahraničných karentovaných časopisoch a vedenie doktorandov. Pre uchádzačov na pozíciu profesora a docenta zaviesť konkurzy otvorené pre uchádzačov z domácich aj 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 preklenutie 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** (VaV) 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*. Na základe analýzy súčasného stavu treba prijať opatrenia 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. Súčasťou týchto opatrení by malo byť *vybudovanie modernej infraštruktúry, aby sa zvýšila efektívnosť výsledkov výskumu a tým aj jeho atraktivnosť 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 treba znížiť 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 nemeniť 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 ako kľúčového predpokladu rozvoja inovačných aktivít podnikovej sféry.

V oblasti súťažného – účelového financovania treba predovšetkým zabezpečiť *stabilné financovanie vedy a výskumu*. Dosiahnuť, aby programy Agentúry na podporu výskumu a vývoja (APVV) prednostne zabezpečovali špičkový základný výskum, financovanie cieleného resp. strategického výskumu, vedecko-výskumnej infraštruktúry, a medzinárodnej spolupráce. Bude účelné prejsť od rozpočtovej k príspevkovej forme hospodárenia APVV, resp. k transformácii na verejnoprávnu organizáciu, čo by umožnilo efektívnejšie vstupovať aj do medzinárodných grantových schém.

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 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 vrcholným orgánom s príslušnými kompetenciami pre rozvoj vedy, techniky a inovácií. Poradným orgánom predsedu vlády SR by mala byť Rada vlády SR pre vedu, techniku a inovácie. Jej predsedom by mal byť predseda vlády 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 na 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 národným 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 *stratégii Európa 2020* (EC, 2010). 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 hftkou 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 *scenára 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 nesystematicky 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 výrob 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 stredným vrstvám k 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 štandardizácia 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 nechotu 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**. Potrebné je prehodnotiť pomer medzi odvodmi do prvého a druhého dôchodkového piliera na základe simulačných prepočtov a transformovať tretí pilier (doplňkové dôchodkové spoločnosti) na plnohodnotný zamestnanecký doplnkový dôchodkový systém (so zachovaním súčasnej organizačnej a inštitucionálnej 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.). Naďalej 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 komunít. 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 sebeckta 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 patrí, 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 umŕtviť 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 prvoradá, a to aj vo vzťahu k záväzkom vyplývajúcim zo Zmluvy o pristúpení 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 prispenia 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 záujmom 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 pomôcť *k zvýšeniu ekonomickej efektívnosti verejných intervencií* (odborovou a priestorovou koncentráciou), ako aj *k zníženiu 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 (dlhodobozamestnaní, 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 dlhodobozamestnané 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 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 vznikáť dlhodobozamestnané 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 *kohéznej 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 *integrovanej 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 regiónmi a región Žilina – Ostrava – Katowice. Dôležitou formou rozvoja môže byť aj forma euroregiónov.

Z hľadiska priestorového napĺňania cieľov rozvojovej stratégie – procesov **konvergenzie**, 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 zrejme 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 súčiastiach 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 činností 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*.

Stratégia rozvoja slovenskej spoločnosti

Milan ŠIKULA a kolektív

1. vydanie

© Ekonomický ústav Slovenskej akadémie vied
Šancová 56, 811 05 Bratislava 1

Telefón: 00421-2-52 49 82 14, Fax: 00421-2-52 49 51 06

URL: <http://www.ekonom.sav.sk>

ISBN 978-80-7144-179-3

Vydala VEDA, vydavateľstvo Slovenskej akadémie vied
ako svoju 3 836. publikáciu.

ISBN 978-80-224-1151-6