

INEKO

Inštitút pre ekonomické a sociálne reformy

Dušan Zachar (ed.)

REFORMY NA SLOVENSKU

2004 – 2005

*Hodnotenie
ekonomických a sociálnych opatrení*

Projekt HESO 2004-2005 podporili

Slovenský plynárenský priemysel, a.s.
Západoslovenská energetika, a.s.
Soitron, a.s.

*PROJEKT **HESO***

-

***H**ODNOTENIE*

***E**KONOMICKÝCH A*

***S**OCIÁLNYCH*

***O**PATRENÍ*

január 2004 – marec 2005

Publikáciu podporilo Veľvyslanectvo Holandského kráľovstva v rámci programu Matra/KAP a Open Society Institute.



Ambassade van het

Koninkrijk der Nederlanden

REFORMY NA SLOVENSKU 2004 – 2005
Hodnotenie ekonomických a sociálnych opatrení

ISBN 80-89026-19-2

© **INEKO – Inštitút pre ekonomické a sociálne reformy**

Bajkalská 25, 827 18 Bratislava 212, Slovenská republika
tel: (+421 2) 53 411 020 fax: (+421 2) 58 233 487 www.ineko.sk
kontakt pre záujemcov o publikáciu v tlačenej podobe: heso@ineko.sk
kontakt pre inzerciu, sponzorstvo a inú podporu INEKO: kisztner@ineko.sk

Editor: Dušan Zachar

Litografické práce a cover:
Milan Kisztner
J. Poničana 15
841 07 Bratislava
Slovenská republika

Tlač: ŠOPA PRINT, f.o.

INEKO

Inštitút pre ekonomické a sociálne reformy

REFORMY NA SLOVENSKU 2004 - 2005

PROJEKT HESO

-

*HODNOTENIE
EKONOMICKÝCH A SOCIÁLNYCH OPATRENÍ*

**Bratislava
júl 2005**

Slovenská republika stojí pred úlohou zabezpečiť podmienky pre dlhodobý ekonomický rast. Nevyhnutnou podmienkou na efektívne zavádzanie hospodárskych opatrení je poznanie východiskového stavu a dôsledkov, ktoré relevantné opatrenia budú mať v ekonomike a celej spoločnosti. Zahraničné skúsenosti s hospodárskou politikou je možné preberať s prispôbením na podmienky hospodárstva Slovenska, pričom je potrebné venovať pozornosť tak krátkodobým, ako aj dlhodobým perspektívam hospodárskeho a sociálneho rozvoja. Na implementáciu mnohých hospodárskych opatrení je potrebná ich akceptácia občanmi, čo vyžaduje, okrem iného, aj ich priame zapojenie do ekonomických procesov. Inštitút pre ekonomické a sociálne reformy (INEKO) sa preto usiluje o oboznámenie verejnosti s charakterom ekonomických a sociálnych procesov na Slovensku a v zahraničí a o odstránenie prekážok dlhodobého hospodárskeho rastu SR cez ekonomický výskum a osvetovú činnosť.

INEKO

Inštitút pre ekonomické a sociálne reformy

Bajkalská 25

827 18 Bratislava 212

Slovenská republika

tel.: (+4212) 534 11 020

fax: (+4212) 58 233 487

e-mail: meskova@ineko.sk

internet: www.ineko.sk

Medzinárodná akademická rada:

predseda: Peter Weitz - in memoriam

Lajos Bokros

Michal Mejstřík

Brigita Schmögnerová

Čestný predseda Rady INEKO:

Katarína Mathernová

Daniela Zemanovičová

Predseda Rady INEKO:

Grigorij Mesežnikov

Riaditeľ:

Eugen Jurzyca

Pod'akovanie

Projekt HESO (Hodnotenie ekonomických a sociálnych opatrení) prináša názory odbornej verejnosti na opatrenia ekonomického a sociálneho charakteru. Tento prieskum vznikol vďaka nezištnej účasti významných osobností z rôznych oblastí spoločnosti na pravidelných štvrťročných hodnoteniach. Všetci členovia HESO-hodnotiacej komisie sa ho zúčastnili bez nároku na odmenu. Touto cestou by sme sa im chceli poďakovať.

Členovia HESO-hodnotiacej komisie

(Zoznam obsahuje mená všetkých odborníkov, ktorí sa v priebehu obdobia 1/2004 – 1/2005 zúčastnili minimálne jedného štvrťročného hodnotenia.)

Rudolf Autner, Slovenská ratingová agentúra, a.s.
Ladislav Balko, Právnická fakulta Univerzity Komenského, Bratislava
Martin Barto, Slovenská sporiteľňa, a.s.
Vladimír Benč, Slovenská spoločnosť pre zahraničnú politiku (SFPA), Prešov
Mário Blaščák, Ľudová banka, a.s.
František Bruckmayer, Asociácia zamestnávateľských zväzov a združení SR
Daneš Brzica, Ústav slovenskej a svetovej ekonomiky Slovenskej akadémie vied
Konštantín Čikovský, týždenník TREND
Igor Daniš, Fakulta managementu Univerzity Komenského, Bratislava
Dušan Deván, tlačová agentúra SITA
Vladimír Dohnal, Symsite Research, s.r.o.
Petr Dufek, Československá obchodní banka, a.s., Česká republika
Adrián Ďurček, COOP Jednota Slovensko, s.d.
Mária Frühwaldová, PricewaterhouseCoopers Slovensko, s.r.o.
Marek Gábriš, ČSOB, a.s., Bratislava
Peter Goceliak, VÚB Asset Management, správ. spol., a.s.
Peter Gonda, Konzervatívny inštitút M.R.Štefánika
Peter Havlík, Viedenský inštitút pre medzinárodné hospodárske porovnania (Wiener Institut für internationale Wirtschaftsvergleiche (wiiw)), Rakúsko
Igor Hornák, OTP Banka Slovensko, a.s.
Július Horváth, Stredoeurópska univerzita, Budapešť (Central European University), Maďarsko
Michal Horváth, University of St. Andrews, Veľká Británia
Igor Hurčík, Slovak Telecom, a.s.
Martin Chren, Nadácia F.A.Hayeka
Marek Jakoby, M.E.S.A. 10
Ján Janšta, Deloitte & Touche, s.r.o.
Martin Jaroš, denník SME
Juraj Javorský, denník SME
Anton Jura, U.S. Steel Košice, s.r.o.
Eugen Jurzyca, INEKO
Martin Katriak, COOP Jednota Slovensko, s.d.
Róbert Kičina, Podnikateľská aliancia Slovenska
Tomáš Kmeť, Investors Group Inc., Calgary, Kanada
Róbert Kopál, Asociácia obchodníkov s cennými papiermi
Ľubomír Koršňák, Unibanka, a.s.
Juraj Kotian, Slovenská sporiteľňa, a.s.
Ján Kovalčík, Trend Analyses
Radoslav Kováč, M.E.S.A. 10
Adriana Krnáčová, Transparency International - Česká republika
Juraj Lazový, podnikateľ
Branislav Lichardus, Vysoká škola manažmentu, Trenčín-Bratislava-Poprad
Katarína Mathernová, Svetová banka, Washington, USA
Grigorij Mesežnikov, Inštitút pre verejné otázky
Peter Mihók, Slovenská obchodná a priemyselná komora
Karol Morvay, M.E.S.A. 10
Jozef Mrva, Združenie miest a obcí Slovenska
Milan Muška, Združenie miest a obcí Slovenska
Juraj Nemec, Univerzita Mateja Bela, Banská Bystrica
František Okruhlica, Ekonomická univerzita, Bratislava
Pavol Ondriska, ING, d.s.s.
Vítězslav Palásek, Agentúra sociálnych analýz "ASA", s.r.o.
Viliam Pätoprstý, Unibanka, a.s.
Miroslav Plojhar, Newton Holding, a.s., Česká republika

Ivan Podstupka, denník Hospodárske noviny
Juraj Porubský, denník Pravda
Róbert Prega, Tatra banka, a.s.
Igor Rintel, Meracrest, a.s., Bratislava (predtým Coopex Holding)
Andrej Salner, Inštitút pre dobre spravovanú spoločnosť (SGI)
Emília Sičáková-Beblavá, Transparency International Slovensko
Peter Siman, COOP Jednota Slovensko, s.d.
Miroslav Síváček, Chemolak, a.s.
Juraj Stern, Slovenská spoločnosť pre zahraničnú politiku (SFPA), Bratislava
Jozef Stránsky, Odborový zväz pracovníkov peňažníctva a poisťovníctva
Zdenko Štefanides, VÚB banka, a.s.
Martin Štefunko, Inštitút pre slobodnú spoločnosť, Centrum pre Novú Európu (Centre for the New Europe), Belgicko
Martin Thomay, Inštitút pre slobodnú spoločnosť
Ján Tóth, ING Bank N.V.
Luboš Vagač, Centrum pre hospodársky rozvoj
Mária Valachyová, VÚB banka, a.s.
Milan Velecký, týždenník Liptov (predtým nezávislý analytik)
Tomáš Velecký, denník SME
VIPA – Občianske združenie Vidiecky parlament, Banská Bystrica
Jaroslav Vokoun, Ústav slovenskej a svetovej ekonomiky Slovenskej akadémie vied
Daniela Zemanovičová, Transparency International Slovensko
Eduard Žitňanský, internetový denník o slovenskej a svetovej ekonomike www.Profini.sk
Robert Žitňanský, časopis Týždeň (predtým týždenník Domino fórum)

Vďaka patrí aj spolupracovníkom - **Mariánovi Matusákovi** a **Gabrielovi Machlicovi**, ktorí sa v priebehu roka 2004 a 2005 podieľali na realizácii projektu HESO.

V neposlednom rade by sme chceli poďakovať partnerom projektu HESO 2004-2005 - spoločnostiam **Slovenský plynárenský priemysel, a.s.**, **Západoslovenská energetika, a.s.** a **Soitron, a.s.**, ako aj **Veľvyslanectvu Holandského kráľovstva** a **Open Society Institute**, ktoré podporili vydanie tejto publikácie.

Eugen Jurzyca

manažér projektu

Dušan Zachar

koordinátor projektu HESO a editor publikácie

OBSAH

<i>Priemerné kurzy slovenskej koruny (SKK) voči vybraným cudzím menám.....</i>	<i>12</i>
<i>Použité skratky.....</i>	<i>12</i>
Úvod	15
Metodika.....	16
Zhrnutie.....	18
HODNOTENIE VYBRANÝCH OPATRENÍ	21
Stratégia hospodárskej politiky	21
Konvergenčný program Slovenska pre roky 2004 - 2010 (stredno- až dlhodobé ciele hospodárskej politiky SR)	21
Stratégia konkurencieschopnosti Slovenska do roku 2010 (Národná lisabonská stratégia)	27
Verejné financie	33
Zákon o rozpočtových pravidlách verejnej správy (zavedenie tvrdých rozpočtových obmedzení pre celú verejnú správu; obmedzenie prijímania úverov a ručenia; programové a viacročné rozpočtovanie; tvorba rozpočtu verejnej správy podľa metodiky ESA 95; zrušenie niektorých rozpočtových kapitol; prísnejšia kontrola; miernejšie sankcie; v rozpočtovom provizóriu podľa rozpočtu z predošlého roka, a nie podľa vládneho návrhu rozpočtu)	33
Štátny rozpočet na rok 2005 (schodok štátneho rozpočtu - 61,5 mld. Sk, deficit verejných financií - 3,4% HDP)	35
Fiškálna decentralizácia	45
Zákon o rozpočtovom určení výnosu dane z príjmov fyzických osôb územnej samospráve (obce - 70,3%, VÚC - 23,5%; kritériá pre rozdelenie výnosu dane určí vláda; zákonom garantovaných minimálne 33,4 mld. Sk pre rok 2005)	45
Zákon o miestnych daniach a miestnom poplatku za komunálne odpady a drobné stavebné odpady (fakultatívne miestne dane; ľubovoľné stanovenie sadzieb obcami a vyššími územnými celkami; obligatórny miestny poplatok za komunálne odpady a drobné stavebné odpady)	48
Zákon o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy (zavedenie viacročného rozpočtu; tvrdé rozpočtové obmedzenia; prísnejšie rozpočtové pravidlá a kontrola hospodárenia)	50
Opatrenia Národnej banky Slovenska	52
Zníženie úrokových sadzieb Národnej banky Slovenska o 0,5%-uálneho bodu	52
Zníženie úrokových sadzieb Národnej banky Slovenska (2x o 0,5%-uálneho bodu) a priame intervencie NBS proti posilňovaniu kurzu koruny	54
Zníženie úrokových sadzieb Národnej banky Slovenska o 0,5%-uálneho bodu	56
Opatrenia Národnej banky Slovenska proti prílišnému posilňovaniu kurzu koruny (zníženie základnej úrokovej sadzby o 1%-uálny bod, priame intervencie na devízovom trhu, odmietanie uloženia prebytočnej likvidity komerčných bánk)	58
Privatizácia.....	62
Koncepcia ďalšieho postupu privatizácie a doprivatizácie strategických podnikov a ďalších subjektov (doprivatizácia 51% akcií 3 distribučných energetických závodov, Slovenských aerolínií a 2 letísk; privatizácia 51% akcií teplárenských spoločností, 66% akcií Slovenských elektrární, novovzniknutej Železničnej spoločnosti Cargo (nákladná doprava); štátne podiely v ostatných podnikoch sa zatiaľ privatizovať nebudú)	62
Privatizácia Slovenských elektrární, a.s. (66%-ný podiel za 33,6 mld. Sk (840 mil. EUR) talianskemu energetickému holdingu Enel)	65

Štátna pomoc • Podpora investícií 69

Poskytnutie investičných stimulov vládou SR na vybudovanie výrobného automobilového závodu pri Žiline spoločnosti Hyundai/KIA Motors vo výške 8,83 mld. Sk (zmluva medzi vládou SR a Hyundai)69

Uznesenie, ktorým NR SR žiada vládu SR o zverejnenie investičných zmlúv s automobilkami Hyundai/KIA Motors a PSA Peugeot Citroën, ako aj ďalších v rozpore s infozákom utajených zmlúv od roku 200172

Rozhodnutie o získaní nevykúpených pozemkov pre automobilku Hyundai/KIA prostredníctvom vyvlastňovacieho konania.....75

Novela zákona o podpore na zriadenie priemyselných parkov (zjednodušenie zriadenia priemyselného parku; umožnenie zriadenia parku aj pre jedného strategického investora; nižšia minimálna spoluúčasť obce; pozitívna diskriminácia regiónov s vyššou mierou nezamestnanosti).....79

Podnikateľské a investičné prostredie..... 81

Nový zákon o konkurze a reštrukturalizácii, zákon o správcoch (stanovenie čiastkových lehôt pre jednotlivé úkony v rámci konkurzného konania; posilnenie pozície veriteľov; úprava postavenia správco; náhodný výber správco)81

Hospodárska súťaž 84

Udelenie pokuty spoločnosti Slovnaft, a.s. vo výške 1,353 mld. Sk na základe cenovej kontroly Ministerstva financií SR za zahrnutie neoprávnených nákladov a neprimeraného zisku do cien pohonných hmôt a za poskytnutie nepravdivých informácií; vrátenie neodôvodnene získaných prostriedkov do štátneho rozpočtu84

Rozhodnutia Telekomunikačného úradu SR o určení spoločnosti Slovak Telecom ako významného podniku na veľkoobchodných trhoch (povinnosť splniť žiadosť o prepojenie sietí; povinnosť prenajímať koncové vedenia (tzv. poslednú míľu) ostatným operátorom; povinnosť zverejnenia referenčných ponúk)87

Energetika 90

Zákon o energetike (implementácia smerníc EÚ; úplné otvorenie trhu s elektrinou a plynom konkurencii; definovanie podmienok prístupu subjektov na trh; taxatívne vymedzené práva a povinnosti účastníkov; možnosť voľby dodávateľa pre všetkých odberateľov, pre domácnosti od 1.7.2007; povinnosť oddelenia tranzitu a distribúcie od obchodovania (tzv. unbundling)).....90

Doprava 94

Rozdelenie Železničnej spoločnosti, a.s. (vznik 2 nových spoločností so 100%-nou účasťou štátu - ŽS Slovensko pre osobnú dopravu a ŽS Cargo Slovakia pre nákladnú dopravu; plánovaná privatizácia nákladnej železničnej dopravy v roku 2005)94

Sociálna politika 97**Sociálne zabezpečenie..... 97**

Vyplatenie jednorazového príspevku dôchodcom vo výške 1 000 Sk na kompenzáciu dopadov reforiem od začiatku roku 200497

Uvoľnenie pravidiel pri investovaní dôchodkových správcovských spoločností v kapitalizačnom pilieri dôchodkového zabezpečenia (zníženie povinného limitu na investovanie na domácom kapitálovom trhu z 50% na 30%, zníženie limitov povinnej minimálnej výnosnosti dôchodkových fondov; novela zákona o starobnom dôchodkovom sporení)98

Reforma III. piliera dôchodkového zabezpečenia - zákon o doplnkovom dôchodkovom sporení (transformácia doplnkových dôchodkových poisťovní na štandardné akciové správcovské spoločnosti pôsobiace na finančnom trhu; oddelenie majetku spoločností od vkladov občanov; dohľad v rukách Úradu pre finančný trh), novela zákona o dani z príjmov (rozšírenie daňového zvýhodnenia aj na iné sporivé, poisťné a investičné produkty finančného trhu; zníženie maximálnej sumy odpočítateľnej zo základu dane na 12-tis. Sk ročne) 100

Generálny pardon Sociálnej poisťovne (mimoriadne uplatnenie inštitútu odpustenia penále z nezaplatených odvodov po uhradení istiny dlhu) 103

Štátna sociálna podpora a sociálna pomoc..... 105

Novela zákona o rodičovskom príspevku (poskytovanie rodičovského príspevku v jednotnej výške 4 110 Sk - aj pre pracujúcich rodičov, ktorí zabezpečia starostlivosť o dieťa inou fyzickou alebo právnickou osobou; dorovnávanie výšky materského do úrovne rodičovského príspevku, ak je materské nižšie ako rodičovský príspevok) 105

Politika zamestnanosti 108

Balík 12 opatrení súvisiacich so sociálnymi nepokojmi Rómov (zvýšenie aktivačného príspevku a príspevku na absolventskú prax o 500 Sk na 1 500 Sk; represívny a preventívny boj proti úžere - možnosť častejšieho vyplácania sociálnych dávok za mesiac a vyplácania v naturáliách; zvýšenie bonusu pre organizátorov väčších aktivačných projektov; dotácia do výšky 10 000 Sk na vzdelávanie dlhodobo nezamestnaného s osobitným znevýhodnením pred nástupom do zamestnania)..... 109

Zákon o nelegálnej práci a nelegálnom zamestnávaní (definovanie nelegálnej práce a nelegálneho zamestnávania; zúženie priestoru pre nelegálne zamestnávanie; rozšírenie evidenčných a registračných povinností zamestnávateľov voči Sociálnej poisťovni; rozšírenie kontrol; tvrdšie sankcie)..... 113

Zdravotníctvo 116

Reforma zdravotníctva - zákon o rozsahu zdravotnej starostlivosti uhrádzanej na základe verejného zdravotného poistenia a o úhradách za služby súvisiace s poskytovaním zdravotnej starostlivosti (zúženie základného balíka zdravotnej starostlivosti - prioritné diagnózy; neprioritné diagnózy - spoluúčasť pacienta stanoví vláda; kategorizácia liekov; rozšírenie okruhu od paušálnych poplatkov oslobodených ľudí), zákon o zdravotnej starostlivosti (katalogizácia zdravotných výkonov) 116

Reforma zdravotníctva - zákon o zdravotnom poistení (rozdelenie verejného a individuálneho zdravotného poistenia; zvýšenie odvodového zaťaženia; zvýšenie vymeriavacích základov; ročné zúčtovanie poistného; 85,5%-né prerozdelenie predpísaného poistného medzi zdravotné poisťovne; sankcie; práva a povinnosti poistenca a zdravotnej poisťovne) 122

Reforma zdravotníctva - zákon o zdravotných poisťovniach a dohľade nad zdravotnou starostlivosťou (transformácia zdravotných poisťovní na akciové spoločnosti; zavedenie tvrdých rozpočtových obmedzení; manažment pacienta; čakacie listiny; indikátory kvality poskytovateľov vydávané vládou; regulovaná súťaž poisťovní na strane nákupu služieb; umožnenie vstupu licencovaných poisťovní na zdravotný trh; zriadenie Úradu pre dohľad nad zdravotnou starostlivosťou; kontrola; sankcie)..... 126

Reforma zdravotníctva - zákon o poskytovateľoch zdravotnej starostlivosti, zdravotníckych pracovníkoch a stavovských organizáciách v zdravotníctve (transformácia zdravotníckych zariadení na akciové spoločnosti; umožnenie vstupu licencovaných poskytovateľov na zdravotný trh; verejná minimálna sieť; posudzovanie systému kvality poskytovateľov podľa nariadenia vlády; dobrovoľné členstvo v zákonom zriadených komorách; zrušenie 4 komôr, vznik jednej novej; posilnenie rozhodovacích právomocí komôr - vydávanie licencií), zákon o záchrannnej zdravotnej službe (určenie minimálneho počtu záchraniek, sídla, výberové konania, koordinácia - ministerstvo zdravotníctva) 132

Novela zákona o liekoch a zdravotníckych pomôckach (umožnenie vlastníť lekáreň právnickými osobami a nefarmaceutmi; neschválenie predaja liekov v hypermarketoch; umožnenie vydávať liekové knižky; viac povinností pre lekárnikov)..... 137

Predĺženie ochrany zdravotníckych zariadení a zdravotných poisťovní pred exekúciami do konca roku 2005 a možnosť transformácie štátnych nemocníc aj na neziskové organizácie.... 139

Zlúčenie 6 štátnych nemocníc v Bratislave a dvoch v Košiciach 141

Súdnictvo 144

Optimalizácia súdnej sústavy SR (nová 3-stupňová sústava, zrušenie 10 okresných súdov, ponechanie 8 krajských súdov, presun agendy na prvostupňové súdy, vznik špecializovaných súdov; zákon o sídlach a obvodoch súdov SR) 144

Školstvo..... 147

Návrh zákona o študentských pôžičkách (spoplatnenie vysokoškolského štúdia, štátom regulované poskytovanie študentských pôžičiek, rozšírenie poskytovania sociálnych štipendií, zrušenie platových stupňov pri odmeňovaní pedagógov a zvýšenie ich platov, zrovnoprávnenie súkromných a verejných vysokých škôl) 147

Novela zákona o odmeňovaní niektorých zamestnancov pri výkone práce vo verejnom záujme (zavedenie nových platových taríf pre pedagogických pracovníkov; zvýšenie plátov učiteľov materských, základných a stredných škôl v priemere o 2 000 Sk za mesiac; zvyšovanie tarify za každý odučený rok o 1% pri praxi do 16 rokov a o 0,5% za každý rok pri 17- až 32-ročnej praxi; umožnenie priznať osobný príplatok za sústavné vzdelávanie až do výšky 100% z platovej tarify zvýšenej o 24%) 154

Zamestnanci verejného sektora • Poslanci 157

Ústavný zákon o konflikte záujmov (oznamovacia povinnosť, vrátane majetkových priznaní, postzamestnanecké obmedzenia, prísnejšie sankcie, uplatnenie zákona aj na samosprávu) ... 157

Kultúra 162

Memorandum o porozumení medzi vládou SR a spoločnosťou Truthheim Invest (návrh vstupu súkromného investora do novostavby Slovenského národného divadla (SND) preinvestovaním 20 mil. EUR na dokončenie stavby do 2 rokov; následná prevádzka budovy SND investorom; čiastočné zachovanie pôvodného účelu využitia budovy na kultúru; prenájom priestorov umeleckým telesám na minimálne 20 rokov za zvýhodnené ceny; podiel investora na zisku - 90% až do umorenia jeho kapitálového vkladu; právo veta pri rozhodovaní o nakladaní s majetkom; finančné a nefinančné riziká nesie investor) 162

Ostatné opatrenia 169

Zrušenie zákona o tripartite (vznik poradného orgánu vlády - Rady hospodárskeho partnerstva a sociálneho partnerstva SR; dobrovoľný sociálny dialóg; novela kompetenčného zákona) 169

Slovensko a Európska únia 171

Uznesenie Národnej rady SR k uplatneniu prechodných období na voľný pohyb osôb v členských štátoch EÚ po 1. máji 2004 (nesúhlas NR SR s ochrannými opatreniami na pracovných trhoch súčasných krajín EÚ voči novým členom) 171

Návrh reformy podpory produkcie a exportu cukru v EÚ (zníženie subvencovanej kvóty na výrobu cukru; zníženie garantovanej ceny cukru; redukcia výdavkov na exportné subvencie; možnosť predaja produkčnej kvóty v rámci celej EÚ; kompenzácie farmárom a cukrovarníkom) 174

Návrh zmeny smernice EÚ o pracovnom čase (obmedzenie možností nadčasov; posilnenie vplyvu kolektívneho vyjednávania) 177

Rozpočet Európskej únie na rok 2005 (deficit 10,2 mld. EUR; výdavky 116,5 mld. EUR; príjmy 106,3 mld. EUR; 42,7% výdavkov pre poľnohospodárstvo; 36,4% pre štrukturálne opatrenia) 179

Revidovanie Lisabonskej stratégie z roku 2000 (nová stratégia na podporu hospodárskeho rastu a zamestnanosti v EÚ; zameranie sa na menej cieľov a odstránenie časového cieľa - rok 2010 - pre dosiahnutie najkonkurencieschopnejšej ekonomiky sveta; dôraz na tzv. poznatkovú ekonomiku - podpora vzdelávania, vedy, výskumu, inovácií, skvalitňovanie ľudského kapitálu; vytvorenie viac lepších pracovných príležitostí; zodpovednosť členských krajín za realizáciu Stratégie - rozpracovanie vlastných národných lisabonských stratégií a akčných plánov, vytvorenie národných koordinátorov) 180

Návrh smernice o službách (zníženie bariér pre podnikanie v oblasti služieb; spod smernice vyňaté služby ako verejná správa, vzdelávanie, finančné služby, verejná doprava, elektronické komunikačné služby; princíp krajiny pôvodu v prípade neetablovania sa v inom členskom štáte EÚ - možnosť poskytovať služby v celej EÚ len na základe splnenia právnych požiadaviek domovskej krajiny, avšak povinnosť dodržiavať minimálnu mzdu, zdravotné a bezpečnostné nariadenia hostiteľskej krajiny) 184

Zmäkčenie pravidiel Paktu stability a rastu EÚ (umožnenie "dočasne" a "mierne" prekročiť 3%-nú hranicu deficitu verejných financií; určenie okruhu faktorov, kedy môže krajina hranicu prekročiť) 188

Poradie všetkých opatrení hodnotených v období 1/2004 – 1/2005 191

Priemerné kurzy slovenskej koruny (SKK) voči vybraným cudzím menám

Mena	Množstvo	2003	2004	1.Q 2005
EUR	1	41,49	40,05	38,28
USD	1	36,77	32,26	29,16
CZK	1	1,30	1,26	1,28

Zdroj: NBS

Použité skratky

APTP	aktívna politika trhu práce
a.s.	akciová spoločnosť
ASKZ	Aliancia - Stop konfliktu záujmov
AUA	Austrian Airlines
AZZZ SR	Asociácia zamestnávateľských zväzov a združení Slovenskej republiky
BCPB	Burza cenných papierov v Bratislave
BR NBS	Banková rada Národnej banky Slovenska
BSK	Bratislavský samosprávny kraj
CAP	Common Agricultural Policy (Spoločná poľnohospodárska politika Európskej únie)
CER	Centre for European Reform (Centrum pre európsku reformu)
CYP	Cyprus
CZE	Česko
CZK	česká koruna
ČNB	Česká národná banka (Česká národní banka)
ČEZ	České energetické závody
ČR	Česká republika
DDP	doplňkové dôchodkové poisťovne
DDS	doplňkové dôchodkové spoločnosti
DEM	Deutsche Mark (nemecká marka)
DPH	daň z pridanej hodnoty
DPOH	Divadlo Pavla Országha Hviezdoslava
DSS	dôchodkové správcovské spoločnosti
EBRD	European Bank for Reconstruction and Development (Európska banka pre obnovu a rozvoj)
ECB	Európska centrálna banka (European Central Bank)
EESC	European Economic and Social Committee (Hospodársky a sociálny výbor Európskej únie)
EK	Európska komisia
EP	Európsky parlament
ERM II	Exchange Rate Mechanism II (Mechanizmus výmenných kurzov II)
ESA 95	European System of Accounts 1995 (Európsky systém účtov 1995)
EST	Estónsko
EUR	euro
EÚ	Európska únia
FNM SR	Fond národného majetku Slovenskej republiky
FNSPB	Fakultná nemocnica s poliklinikou Bratislava
GP SR	Generálna prokuratúra Slovenskej republiky
GR	generálne riaditeľstvo
HESO	projekt Hodnotenie ekonomických a sociálnych opatrení
HDP	hrubý domáci produkt
HND	hrubý národný dôchodok
HUN	Maďarsko
INEKO	Inštitút pre ekonomické a sociálne reformy
JE	jadrová elektráreň
KČ	česká koruna
KOZ SR	Konfederácia odborových zväzov Slovenskej republiky
KP	Konvergenčný program
LAT	Lotyšsko
LTU	Litva
MDPT SR	Ministerstvo dopravy, pôšt a telekomunikácií Slovenskej republiky

MF SR	Ministerstvo financií Slovenskej republiky
MH SR	Ministerstvo hospodárstva Slovenskej republiky
MK SR	Ministerstvo kultúry Slovenskej republiky
MLT	Malta
MMF	Medzinárodný menový fond
MNB	Maďarská národná banka (Magyar Nemzeti Bank)
MO SR	Ministerstvo obrany Slovenskej republiky
MOP	Medzinárodná organizácia práce
MP SR	Ministerstvo pôdohospodárstva Slovenskej republiky
MPSVR SR	Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny Slovenskej republiky
MŠ SR	Ministerstvo spravodlivosti Slovenskej republiky
MŠ SR	Ministerstvo školstva Slovenskej republiky
MVRR SR	Ministerstvo výstavby a regionálneho rozvoja Slovenskej republiky
MZ SR	Ministerstvo zdravotníctva Slovenskej republiky
NATO	North Atlantic Treaty Organisation (Severoatlantická aliancia)
NBS	Národná banka Slovenska
NR SR	Národná rada Slovenskej republiky
NS SR	Najvyšší súd Slovenskej republiky
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development (Organizácia pre hospodársku spoluprácu a rozvoj)
PAS	Podnikateľská aliancia Slovenska
PEP	Predvstupový ekonomický program
PM	pracovné miesto
PMÚ SR	Protimonopolný úrad Slovenskej republiky
POL	Poľsko
PPP	Public Private Partnership (verejno-súkromné partnerstvo)
PZI	priame zahraničné investície
Q	štvrtrok
RHSD	Rada hospodárskej a sociálnej dohody Slovenskej republiky
RHSP	Rada hospodárskeho a sociálneho partnerstva Slovenskej republiky
RTG	röntgen
RÚZ	Republiková únia zamestnávateľov
SA	Slovenské aerolínie
SARIO	Slovenská agentúra pre rozvoj investícií a obchodu
SE	Slovenské elektrárne
SEPS	Slovenská elektrizačná a prenosová sústava
Sk	slovenská koruna
SKK	slovenská koruna
SLO	Slovinsko
SND	Slovenské národné divadlo
SOPK	Slovenská obchodná a priemyselná komora
SP	Sociálna poisťovňa
SPF	Slovenský pozemkový fond
SPP	Slovenský plynárenský priemysel
SR	Slovenská republika
SVK	Slovensko
SZP	Spoločná zdravotná poisťovňa
s.r.o.	spoločnosť s ručením obmedzeným
SSE	Stredoslovenská energetika
ST	Slovak Telecom
SZČO	samostatne zárobkovo činné osoby
ŠFRB	Štátny fond rozvoja bývania
ŠPF	Študentský pôžičkový fond
ŠR	štátny rozpočet
ŠRVŠ	Študentská rada vysokých škôl
ŠÚ SR	Štatistický úrad Slovenskej republiky
TEN	Trans-European Networks (Transeurópske siete)
TIS	Transparency International Slovensko
TÚ SR	Telekomunikačný úrad Slovenskej republiky
USA	United States of America (Spojené štáty americké)
USD	americký dolár
ÚFT	Úrad pre finančný trh
ÚPSVR	Ústredie práce, sociálnych vecí a rodiny
ÚRSO	Úrad pre reguláciu sieťových odvetví
ÚS SR	Ústavný súd Slovenskej republiky
V4	Visegrádska štvorka (zoskupenie krajín: Slovensko, Česko, Poľsko, Maďarsko)
v.o.s.	verejná obchodná spoločnosť

VSE	Východoslovenská energetika
VŠ	vysoká škola
VŠZP	Všeobecná zdravotná poisťovňa
VÚC	vyšší územný celok
VVZ	výkony vo verejnom záujme
VW	Volkswagen
VZPS	Výberové zisťovanie pracovných síl
WTO	World Trade Organisation (Svetová obchodná organizácia)
ZMOS	Združenie miest a obcí Slovenska
ZSE	Západoslovenská energetika
ZSSK	Železničná spoločnosť
ŽS Cargo	Železničná spoločnosť Cargo Slovakia
ŽSR	Železnice Slovenskej republiky
ŽSS	Železničná spoločnosť Slovensko

Úvod

Projekt Inštitútu pre ekonomické a sociálne reformy INEKO - Hodnotenie ekonomických a sociálnych opatrení (HESO) vytvoril platformu, kde sa renomovaní nezávislí ekonómovia, analytici, odborní žurnalisti, podnikatelia, zástupcovia akademickej obce, tretieho sektora, samosprávy a stavovských organizácií pravidelne každý štvrtrok vyjadrujú k vybraným navrhovaným a realizovaným opatreniam zákonodarnej, výkonnej moci, ako aj k rozhodnutiam verejných inštitúcií v SR a na úrovni EÚ, a tak informujú širokú verejnosť o svojom názore na kvalitu a dôležitosť ekonomických a sociálnych opatrení. Bez nutnosti nevyhnutne sa oboznamovať s množstvom detailov majú občania možnosť získať spoľahlivý prehľad o tom, aké ekonomické a sociálne opatrenia, reformy sú v SR a EÚ pripravované a realizované. Od začiatku projektu HESO v apríli 2000 do konca roku 2003 sa odborníci vyjadrili k 381 opatreniam. V období 1/2004 – 1/2005, ktoré je predmetom tejto publikácie, sa na hodnotení 115 rozličných ekonomických a sociálnych opatrení zúčastnilo spolu 75 odborníkov (*pozri str. 6 a 7*).

Z ich hodnotení je možné vyčítať, ktoré opatrenia boli a sú významným prínosom k sociálno-ekonomickému rozvoju Slovenska, a ktoré boli a sú naopak brzdou tohto procesu. Občan sa teda môže kvalitnejšie a pohodlnejšie rozhodnúť, ktoré reformné aktivity má podporiť, a ktoré nie. Ambíciou a hlavným cieľom projektu HESO nie je komplexne a detailne monitorovať vývoj v jednotlivých oblastiach spoločnosti a poskytovať odborné východiská pre činnosť kompetentných orgánov, ale pravidelne sprostredkovať občanom názor odbornej verejnosti na často diskutované, dôležité, inovatívne alebo bezprecedentné opatrenia ekonomicko-sociálneho charakteru ovplyvňujúce kvalitu života občanov krajiny a vytvoriť tak lepšie predpoklady pre politickú priechodnosť štrukturálnych opatrení - reforiem - prinášajúcich systémové zmeny v slovenskej ekonomike a spoločnosti.

Publikácia, ktorú držíte v rukách, mapuje výsledky projektu HESO za obdobie január 2004 – marec 2005. Nadväzuje na predošlé tri HESO-publikácie, ktoré pokrývali obdobie od vzniku projektu v apríli 2000. V publikácii Reformy na Slovensku 2004 - 2005 nájdete popis a hodnotenie vybraných dôležitých a/alebo zaujímavých opatrení/reforiem sledovaného obdobia. Vzhľadom na členstvo SR v EÚ od 1. mája 2004 je v publikácii umiestnená i samostatná kapitola, ktorá obsahuje hodnotenie najdôležitejších opatrení a návrhov smerníc EÚ uplynulého roka (*pozri str. 171-190*). Informácie o všetkých hodnotených opatreniach jednotlivých štvrtkov sú uverejnené na web-stránke projektu HESO: www.ineko.sk/projekt_heso.htm, na ktorú smerujú i odvolávky, napr.: (*pozri HESO 2/2003*), nachádzajúce sa v tejto publikácii.

Metodika

Výber opatrení na hodnotenie

V 3-mesačných intervaloch je vybraných približne 20 až 30 opatrení aktuálnych v danom štvrtroku. Opatrením sa rozumieju navrhované alebo prijaté zákonodarné aktivity (zákony, uznesenia, ratifikácie medzištátnych zmlúv, smernice, nariadenia), kroky exekutívnej moci (konceptné materiály, privatizačné rozhodnutia, vládne nariadenia, vyhlášky ústredných orgánov štátnej správy, rozhodnutia orgánov EÚ atď.), pripravované alebo uskutočnené rozhodnutia regulačných orgánov (Protimonopolný úrad SR, Národná banka Slovenska, Úrad pre finančný trh, Telekomunikačný úrad SR, Európska centrálna banka a pod.), ako aj iných verejných inštitúcií v SR a EÚ. Každý môže prostredníctvom web-stránky (www.ineko.sk/projekt_heso.htm) navrhnúť opatrenia, ktoré si želá, aby boli hodnotené. Konečný výber opatrení realizuje INEKO, pričom dôraz pri výbere sa kladie na opatrenia, o ktorých sa vedie verejná diskusia, alebo ktoré sú podľa INEKO dôležité pre ekonomicko-sociálny rozvoj krajiny, alebo sú niečím výnimočné, inovatívne, bezprecedentné. Výber opatrení sa prioritne nesnaží komplexným spôsobom sledovať vývoj v jednotlivých oblastiach spoločnosti. Charakteristiky (popis) opatrení sú tvorené INEKO. Na tento účel sa využívajú informácie z originálnych materiálov, ako aj informácie z médií.

Hodnotiaca komisia

Hodnotiacu komisiu tvorí každý štvrtrok 40 - 50 odborníkov z rôznych oblastí. V hodnotiacej komisii sú nezávislí ekonomickí analytici, odborní žurnalisti, podnikatelia, zástupcovia akademickej obce, samosprávy, stavovských a mimovládnych organizácií (zoznam všetkých členov hodnotiacej komisie je uvedený na str. 6 a 7). Členovia hodnotiacej komisie zastávajú vo svojich organizáciách prevažne vedúce riadiace pozície. Členovia hodnotiacej komisie nie sú zamestnancami v štátnej správe a nefigurujú v orgánoch politických strán a hnutí. Všetci odborníci sa zúčastňujú hodnotení v rámci projektu HESO bez nároku na odmenu. Hodnotenia členov komisie majú charakter osobného postoja a nemusia zodpovedať názorovej línii organizácie, v ktorej pôsobia.

Hodnotiace kritériá

Opatrenia sú členmi komisie hodnotené v kategóriách: miera súhlasu s opatrením a dôležitosť opatrenia pre spoločnosť. Tieto kategórie sú navzájom nezávislé.

Miera súhlasu s opatrením [-3; +3]

Miera súhlasu vyjadruje názor hodnotiaceho na kvalitu, resp. ním očakávaný reálny efekt navrhovaného alebo prijatého opatrenia, ktorý môže byť od opatrením deklarovaného cieľa odlišný.

Orientačná stupnica:

- | | |
|----|------------------------------|
| -3 | absolútny nesúhlas |
| -2 | značný nesúhlas |
| -1 | mierny nesúhlas |
| 0 | žiadny prínos, status quo |
| +1 | súhlas so značnými výhradami |
| +2 | súhlas s miernymi výhradami |
| +3 | absolútny súhlas |

Dôležitosť opatrenia pre spoločnosť (%)

V rámci tejto kategórie sa hodnotiaci vyjadrujú k miere spoločenskej dôležitosti opatrenia, resp. oblasti, ktorú zasahuje. Čím je percentuálna hodnota vyššia, tým dôležitejšie je opatrenie pre spoločnosť a má väčší potenciál prispievať k ekonomickému a sociálnemu rozvoju krajiny.

Komentáre hodnotiacej komisie k opatreniam

Členovia komisie majú možnosť komentármi zdôvodniť svoje hodnotenia, vyjadriť sa k jednotlivým opatreniam a poukázať na ich negatíva či pozitíva. Tieto vyjadrenia sú základom pre syntézu komentárov, ktorá sumarizuje najčastejšie sa objavujúce názory odborníkov na jednotlivé hodnotené opatrenia. Komentármi sa k opatreniam vyjadruje pravidelne približne 60 - 70% členov hodnotiacej komisie.

Rating

Rating opatrenia [-300; +300]

Rating opatrenia predstavuje súčin priemernej miery súhlasu a priemerného koeficientu dôležitosti (percentuálna hodnota dôležitosti opatrenia pre spoločnosť x 100), ktoré vychádzajú z bázy údajov získaných od hodnotiacich. Jednotlivé opatrenia sú zoradené podľa hodnoty svojho ratingu.

Opatrenie s najvyšším ratingom má podľa hodnotiacej komisie najväčší prínos k ekonomickému a sociálnemu rozvoju krajiny spomedzi hodnotených opatrení. Opatrenia získavajú rating v škále od -300 do +300 bodov.

Rating štvrťroka [-300; +300]

Rating štvrťroka je priemernou hodnotou ratingov všetkých hodnotených opatrení schválených/prijatých v danom štvrťroku. Rating navrhovaných ešte nezrealizovaných, resp. neschválených opatrení sa vo výpočte ratingu štvrťroka nezohľadňuje. Ak bolo opatrenie v predchádzajúcich štvrťrokoch hodnotené ako navrhované a v aktuálnom prijaté relevantným subjektom, jeho rating je zohľadnený vo výpočte ratingu štvrťroka pre aktuálne obdobie. Zákony sú pre tieto účely považované za prijaté, ak boli schválené Národnou radou SR v treťom čítaní a podpísané prezidentom SR. Koncepčné materiály, privatizačné rozhodnutia, nariadenia, vyhlášky, rozhodnutia a pod. orgánov exekutívy sú považované za prijaté, ak boli schválené s definitívnou platnosťou vecne príslušným orgánom (napr. vládou SR, Národnou bankou Slovenska, Protimonopolným úradom SR atď.). Rating štvrťroka naznačuje mieru reformnej atmosféry sledovaného obdobia. Rating štvrťroka dosahuje hodnoty v intervale od -300 do +300 bodov.

Zhrnutie

V ostatnom období získalo Slovensko punc reformnej krajiny. Mnohé rešpektované medzinárodné inštitúcie a zahraničné médiá sa vyslovujú, že Slovensko sa stalo z krajiny, ktorá zaostávala v ekonomických reformách, "reformným tigrom" (The New York Times), "rajom pre investorov" (Forbes Magazine) a "najreformnejšou krajinou v regióne" (Svetová banka). Odborníci najčastejšie chvália daňovú reformu, dôchodkovú reformu, reformu trhu práce, reformu riadenia verejných financií. Je zrejmé ešte priskoro hodnotiť komplexný dopad hospodárskych reforiem na kvalitu života ľudí na Slovensku, avšak je isté, že v priebehu ostatných rokov sa zrealizovali významné zmeny pravidiel fungovania ekonomiky. Bez ohľadu na to, ako dopadne po čase hodnotenie efektov reforiem, je pre spoločnosť dôležité, aby si vydiskutovala, čo tieto zmeny umožnilo - ktoré najdôležitejšie faktory umožnili reformovať ekonomiku v šírke a hĺbke, ktorú považujú medzinárodné inštitúcie za chvályhodnú.

Preto sme v rámci projektu HESO (Hodnotenie ekonomických a sociálnych opatrení) uskutočnili v novembri 2004 prieskum, v ktorom sme sa pýtali odbornú verejnosť, čo (kto) pôsobilo najviac v prospech prijatia rozsiahlych reforiem na Slovensku v ostatných rokoch. Respondenti si mohli vybrať 3 z vopred daných možností. **Vyše 62%** z nich sa vyslovilo, že najpodstatnejšími faktormi pre realizáciu reformných krokov boli **výsledky parlamentných volieb na jeseň 2002 a prítomnosť proreformnej orientácie malej, ale vplyvnej skupiny ľudí**. Ďalej nasledovali:

26%-29%	Zlá východisková situácia (ako živná pôda pre reformy), Nízka úroveň demokracie v SR (umožnila realizáciu reforiem aj bez širokej podpory verejnosti), Slabá politická a odborná opozícia voči reformám
14%-18%	Výsledky parlamentných volieb v roku 1998, SR je malá krajina (v takej sa reformy rozbiehajú relatívne ľahko), Prijatie jasného vládneho programu hneď po voľbách 2002, Iné (<i>menované respondentmi</i>)
4%-9%	Prereformná orientácia väčšiny spoločnosti, Dobrá technická príprava reforiem, Médiá
0%-3%	Zahraniční investori pôsobiaci na Slovensku, Domáce podnikateľské združenia, SR je mladá krajina, Kvalitné reformné know-how zo zahraničia, Dobrá komunikácia reforiem, Zhoda okolností, Medzinárodné organizácie, Neziskové organizácie.

Odborníci hodnotili v máji 2005 v rámci projektu HESO aj nasledujúce reformy súčasnej vlády:

PORADIE PODĽA RATINGU (prínosu k sociálno-ekonomickému rozvoju krajiny)	RATING [-300; 300]	Miera súhlasu [-3 ; 3]	Koeficient dôležitosti %
Stabilizácia verejných financií	171,5	2,28	75,1
Daňová reforma	160,4	2,09	76,9
Reforma trhu práce	122,4	1,77	69,1
Dôchodková reforma	120,7	1,55	77,9
Reforma riadenia verejných financií	114,4	1,78	64,2
Reforma sociálnych dávok	80,9	1,33	60,7
Reforma verejnej správy (vrátane fiškálnej decentralizácie)	76,2	1,16	65,7
Reforma zdravotníctva	73,2	0,99	74,0
Reforma súdnictva	62,7	0,94	66,5
Zmeny v polícii	40,4	0,81	49,6
Zmeny v Slovenskej televízii (STV)	26,6	0,74	36,0
Reforma školstva	-6,2	-0,09	71,4
Pozn.: rating = miera súhlasu x koeficient dôležitosti x 100			
Zdroj: INEKO			

V roku 2004 dosiahla vládna koalícia počas svojho funkčného obdobia. Negatívne dôsledky tzv. politického cyklu, ktoré ešte zvýraznili neustále presuny poslancov z jednej politickej strany do druhej a strata väčšiny vládnej koalície v parlamente, sa prejavili aj pri prijímaní reformných opatrení. Na rozdiel od vcelku úspešného presadenia daňovej reformy, dôchodkovej reformy, reformy trhu práce a konsolidácie verejných financií sa v roku 2004 nepodarilo presadiť reformu vysokého školstva, ktorá predpokladala o.i. zavedenie školného.

Aj autori reformných zdravotníckych zákonov akceptovali mnohé z početných pozmeňujúcich návrhov, ktoré oslabili pôvodné predstavy o reforme zdravotníctva. Rozhodnutie o zavedení priamych platieb za liečbu (diagnózu) bolo presunuté na budúcu vládu. Tento fakt je podľa mnohých respondentov projektu HESO jedným z najväčších nedostatkov reformy, pričom sa týmto spôsobom spomaľuje tiež vstup nových hráčov na zdravotnícky trh. Je škoda, že sa nevyužil potenciál presadiť a implementovať aj túto zmenu, nakoľko v prípade odlišnej konštelácie vládnej koalície po voľbách v roku 2006 existuje riziko, že sa reforma zdravotníctva bude uberať iným smerom. Navyše v minulosti chýbal na Slovensku a ani momentálne nie je ponúkaný alternatívny koncept smerovania slovenského zdravotníctva porovnateľnej komplexnosti a kvality.

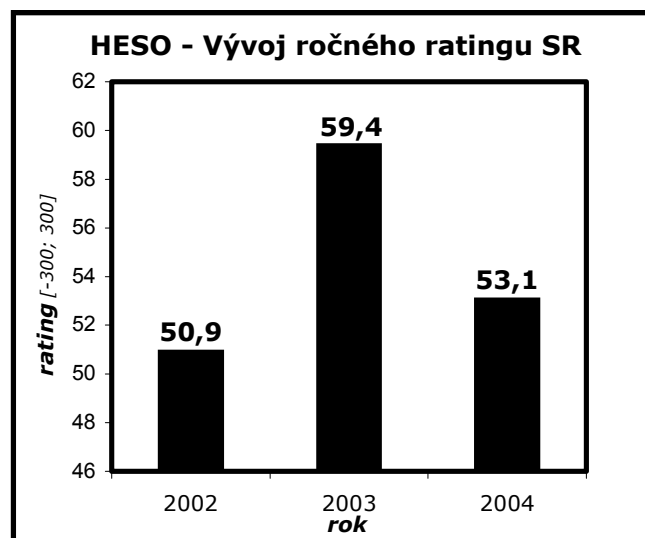
Ako ďalšie príklady dane za stratu vládnej väčšiny v parlamente je možné považovať prijatie ústupkov pri reforme súdnej sústavy a úprave konfliktu záujmov.

Napriek ťažkým politickým podmienkam prijímania reformných opatrení sa podarilo schváliť zákony upravujúce fiškálnu decentralizáciu, čím sa zavrášila reforma a decentralizácia verejnej správy. Prijatím reformy dobrovoľného doplnkového dôchodkového sporenia (III. pilier) sa skompletizovala reforma dôchodkového zabezpečenia. Odsúhlasila sa privatizácia majoritného podielu (66% akcií) Slovenských elektrární talianskej spoločnosti Enel. Pokračovalo sa v zlepšovaní rozpočtových pravidiel verejnej správy a zavádzaní poriadku do verejných financií. Postupom rokov sa zlepšuje aj hodnotenie schválených štátnych rozpočtov v rámci projektu HESO:

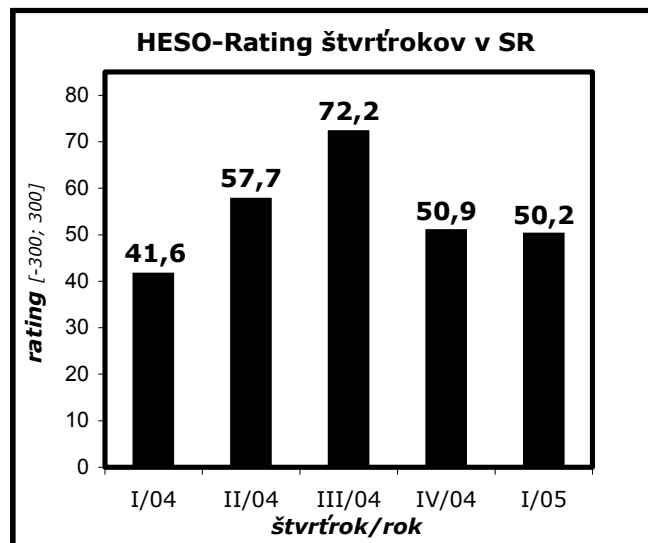
Štátny rozpočet	RATING [-300; 300]
2001	-21,9
2002	20,2
2003	73,3
2004	86,1
2005	142,7

Výhodou v prvej polovici volebného obdobia prijatých reformných opatrení je, že v druhej polovici môžu byť odstraňované ich prípadné nedostatky, ktoré sa ukážu v priebehu ich aplikácie v praxi. Na druhej strane sa však príliš častými a nepredvídateľnými zmenami zákonov, vyhlášok a nariadení znižuje právna istota a prehľadnosť legislatívy.

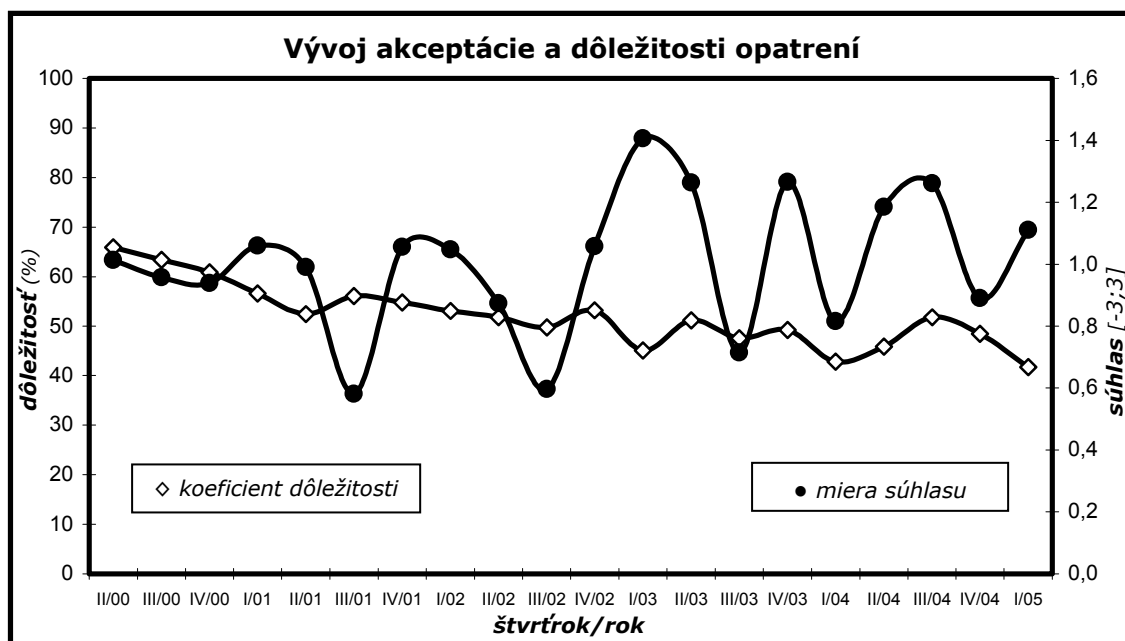
S približujúcim sa riadnym termínom parlamentných volieb (jeseň 2006) sa bude jednotlivým ministrom oveľa ťažšie presadzovať opatrenia, ktoré neprinášajú efekt hneď "zajtra" alebo aspoň "pozajtra", a ktoré predstavujú komplexné systémové zmeny zlepšujúce život občanov dlhodobou udržateľným, no zo začiatku možno nepopulárnym spôsobom. Je však otázne, či by mali vôbec motiváciu s takými prichádzať v predvolebnom roku.



Ročný rating, resp. **rating štvrťroka**, ktorý je priemerom ratingov všetkých hodnotených opatrení schválených/prijatých v danom roku/štvrťroku, reflektuje názor hodnotiacej komisie odborníkov na ich kvalitu a dôležitosť a naznačuje mieru reformnej atmosféry sledovaného obdobia.



Pri prijímaných opatreniach slovenskej vlády, parlamentu a iných verejných inštitúcií v SR sa dá sledovať dlhodobejší trend ich stúpajúcej akceptácie a zároveň ich klesajúcej dôležitosti:



pozn.: parlamentné voľby – september 2002

Návrhy smerníc, nariadení a rozhodnutia orgánov a inštitúcií EÚ sa v rámci projektu HESO vyznačujú výrazne nižšou mierou akceptácie zo strany odbornej, prevažne ekonomickej, verejnosti ako slovenské opatrenia - v priemere dosahujú 60% miery súhlasu slovenských opatrení. Z hodnotení respondentov vyplynulo, že ekonomické a sociálne opatrenia prijaté v SR v ostatnom období (od 2/2003, kedy začali byť v projekte HESO hodnotené aj opatrenia EÚ) získali v priemere o viac ako 2,5-krát vyšší rating, a mali teda väčší prínos k sociálno-ekonomickému rozvoju krajiny, nevynímajúc kvalitu života občanov, než normy EÚ.

HODNOTENIE VYBRANÝCH OPATRENÍ

(Pozn.: Opatrenia sú v publikácii usporiadané sektorovo, resp. sú zadelené do kapitol podľa obsahovo príbuzných tém. Väčšina opatrení ovplyvňuje priamo alebo nepriamo viacero oblastí súčasne, majú intersektorálny charakter. Zaradenie hodnoteného opatrenia do jednotlivých tematickej skupiny, kapitoly je preto uskutočnené podľa príslušnej oblasti, ktorá je nimi ovplyvňovaná v najväčšom rozsahu a prevažne priamo.)

Stratégia hospodárskej politiky

Konvergenčný program Slovenska pre roky 2004 - 2010 (stredno- až dlhodobé ciele hospodárskej politiky SR)

Členovia vlády SR prerokovali 5. mája 2004 a s pripomienkou schválili Konvergenčný program Slovenska pre roky 2004 – 2010. Vypracovaný bol Ministerstvom financií (MF) SR v spolupráci s príslušnými ministerstvami a Národnou bankou Slovenska (NBS). Materiál predložila vláda následne po jeho schválení Európskej komisii (EK) spolu s dokumentmi ďalších 5 nových členov EÚ (vrátane Česka, Maďarska a Poľska). Konvergenčný program (KP) predstavuje pokračovanie doposiaľ vypracovávaného Predvstupového ekonomického programu (PEP). Je však stanovený na dlhší časový horizont. Zámerom KP je priniesť jasný pohľad na stredno- až dlhodobé zámery hospodárskej politiky na Slovensku a poskytnúť hodnoverný obraz o tom, ako pokročiť tak v reálnej, ako aj v nominálnej konvergencii, vymedziť predpokladaný časový horizont pre splnenie maastrichtských kritérií a definovať podmienky udržateľnosti verejných financií. Materiál obsahuje definované ciele vlády v horizonte do roku 2010 a zároveň aj záväzok ako ich dosiahnuť.

Prvá časť programu vymedzuje hlavné ciele hospodárskej politiky do roku 2010, pričom tieto ciele, ako sa uvádza v znení KP, tvoria „silný záväzok vlády“. Nasledujúca druhá časť obsahuje ekonomické prognózy a predpoklady, vrátane rozboru plnenia maastrichtských kritérií a vymedzený časových horizont ich napĺňania. Tretia až piata časť dokumentu sa zaoberajú najmä verejnými financiami - ich strednodobým vývojom a dopadom štrukturálnych reforiem na verejné financie s dlhodobou udržateľnosťou.

I. Rámce a ciele hospodárskej politiky

Podľa prvého bodu Konvergenčného programu je **hlavným cieľom hospodárskej politiky SR** do roku 2010 **dosiahnutie vysokého a dlhodobo udržateľného rastu ekonomiky**, a tým aj **rýchlejší rast životnej úrovne**. Fiškálna politika má za cieľ znížiť deficit verejných financií do roku 2006 na úroveň 3% HDP, bez nákladov na zavedenie druhého - kapitalizačného - piliera dôchodkového zabezpečenia, a dlhodobý cieľ do roku 2010 – dosiahnuť dlhodobú udržateľnosť verejných financií. Kľúčovým zámerom v oblasti menovej a kurzovej politiky je cenová stabilita a taktiež vstup Slovenska do eurozóny v rokoch 2008 – 2009 za predpokladu splnenia a dlhodobého udržania maastrichtských kritérií. V oblasti politiky trhu práce je cieľom zníženie miery štrukturálnej nezamestnanosti (štruktúra voľných pracovných miest nezodpovedá dopytu po pracovnej sile) do roku 2010 pod úroveň 10%. Na trhu produktov a služieb je stanovený zámer zvyšovať produktivitu o.i. aj pomocou vhodnej investičnej klímy či podporou podnikania. Prvoradým cieľom na finančných trhoch je dosiahnutie dravej konkurencie a vytvorenie efektívneho regulačného rámca.

II. Ekonomické projekcie a predpoklady

Autori programu druhej tematickej časti hodnotia súčasný ekonomický vývoj na Slovensku. Ako ďalej uvádzajú, štatistické čísla, ktoré vývoj charakterizujú, „svedčia o pozitívnom smerovaní ekonomiky SR“. Ekonomika Slovenska rastie najrýchlejším tempom spomedzi krajín strednej Európy, čo vyjadruje tempo **rastu HDP** roku 2003 na úrovni 4,5% (v roku 2004 – rast 5,5% HDP). Vysoký rast bol predovšetkým výsledkom vyššej produktivity práce, zamestnanosti a zahraničného dopytu. Súčasťou programu je ďalej predikcia vývoja vonkajších ekonomických podmienok. Očakáva sa oživenie rastu u všetkých významných obchodných partnerov Slovenska, z čoho by následne mal vyplývať rast dovozu daných krajín, a teda aj exportov zo Slovenska. V oblasti vývoja reálnej ekonomiky v projektovanom horizonte do roku 2007 sa očakáva pokračovanie etapy konjunktúry, pri potenciálnom raste slovenskej ekonomiky tempom 4 až 5% ročne (vládna prognóza na rok 2005 – rast 4,9% HDP, pričom rast HDP by mohol podľa MF SR vrcholiť mierne nad hranicou 6% v roku 2007 po spustení výroby v dvoch nových automobilových továrňach patriacich francúzskemu PSA Peugeot Citroën a juhokórejskej KIA Motors). Predpokladá sa, že hlavným zdrojom rastu v rokoch 2004 až 2007 by mala byť kombinácia zahraničného a domáceho dopytu. V tomto období je očakávaný aj pozitívny trend vývoja na trhu práce.

Medziročný rast HDP v stálych cenách (%)												
1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005*	2006*	2007*	2008*	2009*	2010*
4,2	1,5	2,0	3,8	4,6	4,5	5,5	4,9	5,3	6,1	5,2	5,0	5,0
* prognóza Ministerstva financií SR												
Zdroj: Štatistický úrad SR, MF SR												

Podľa údajov Eurostatu dosiahol v roku 2004 slovenský HDP prepočítaný na jedného obyvateľa v parite kúpnej sily 52% priemeru EÚ:

Krajina	HDP* (%)	Krajina	HDP* (%)
Luxembursko	223	Slovensko	78
Írsko	139	Portugalsko	73
Dánsko	122	Malta	72
Rakúsko	122	Česká republika	72
Holandsko	120	Maďarsko	61
Veľká Británia	119	Slovensko	52
Belgicko	119	Estónsko	50
Švédsko	116	Litva	48
Fínsko	115	Poľsko	47
Francúzsko	111	Lotyšsko	43
Nemecko	109	Chorvátsko	46
krajiny eurozóny	107	Rumunsko	32
Taliansko	105	Bulharsko	30
EÚ-25	100	Turecko	29
Španielsko	98	Nórsko	153
Grécko	82	Švajčiarsko	130
Cyprus	82	Island	116
* HDP na obyvateľa v roku 2004 v parite kúpnej sily v porovnaní s priemerom EÚ-25 = 100 (krajiny EÚ-25, kandidátske krajiny, krajiny Európskej zóny voľného obchodu)			
Zdroj: Eurostat			

Podľa prognóz NBS a MF SR by v menovej oblasti malo dochádzať k postupnému znižovaniu medziročnej miery celkovej **inflácie**. Pri výraznom znížení vplyvu administratívnych zásahov do cenotvorby by priemerná inflácia v roku 2005 mala podľa KP dosiahnuť 4% (aktualizovaná prognóza - 3,3%), v roku 2006 2,9% (2,5%) a v roku 2007 2,5% (2%). Cenový vývoj bude ovplyvnený aj prijatím spoločnej poľnohospodárskej politiky EÚ. V roku 2004 sa inflácia mala vyšplhať na priemernú hodnotu 8,1% (podľa oficiálnych údajov nakoniec dosiahla 7,5%).

Úrokové sadzby v strednodobom horizonte by mali naďalej predstavovať úroveň blízku sadzbám v eurozóne od 5,2% v roku 2004 až do 5,7% v roku 2007.

Predikcia **obchodnej bilancie** na roky 2004 až 2007 vychádzala predovšetkým z predpokladu výraznejšieho oživenia ekonomík EÚ. Pasívne saldo zahraničného obchodu by sa vplyvom zvýšenia importu a zahraničných investícií (výstavbou automobiliek) v rokoch 2004 a 2005 malo zvýšiť na úroveň 2,7% HDP v roku 2005 oproti 2% v roku 2004 (v roku 2004 bolo pasívne saldo zahraničného obchodu nakoniec 47 mld. Sk a pri výške HDP 1325,5 mld. Sk tvorilo 3,5% HDP), no v rokoch 2006 a 2007 by malo poklesnúť na 1,1% až 0,4% HDP (v nasledujúcej tabuľke sú uvedené v novembri 2004 aktualizované údaje).

Vývoj bežného účtu platobnej bilancie a jeho zložiek (% HDP)					
	2003	2004*	2005*	2006*	2007*
Vývoz	67,2	68,2	68,4	73,4	79,5
Dovoz	69,1	70,9	72,0	76,5	80,0
Obchodná bilancia	-2,0	-2,7	-3,5	-3,1	-0,5
Bilancia služieb	0,7	1,0	0,8	0,8	0,7
Bilancia výnosov	-0,4	-0,9	-1,0	-1,0	-1,0
Bežné transfery	0,8	0,4	1,0	1,2	1,1
Bežný účet	-0,9	-2,2	-2,8	-2,1	0,3
* prognóza					
Zdroj: MF SR, Aktualizovaný konvergenčný program SR na roky 2004 až 2010 (november 2004)					

Aj keď MF SR o vstupe Slovenska do mechanizmu výmenných kurzov (ERM II) v čase prijatia materiálu nerokovalo, Konvergenčný program predpokladal dátum vstupu SR v roku 2005 alebo

2006 s následným vstupom do eurozóny v roku 2008 až 2009 (na začiatku júla 2005 schválila slovenská vláda Národný plán zavedenia eura v SR, ktorý počíta so vstupom SR do ERM II v 2. štvrtroku 2006 a zavedenie eura od začiatku roka 2009 spolu s Poľskom; Česká republika a Maďarsko plánujú prejsť na euro v roku 2010). V časti ekonomických projekcií a predpokladov materiálu sa nachádza **zhodnotenie stavu plnenia Maastrichtských konvergenčných kritérií**.

Slovensko zatiaľ nedosiahlo cieľ stanovený prvým konvergenčným kritériom, ktoré hovorí, že **inflácia** nesmie byť vyššia ako priemerná miera inflácie troch krajín EÚ s najnižšou mierou inflácie o viac ako 1,5 percentuálneho bodu. Vzhľadom na spomalenie a následné ukončenie procesu deregulácie cien v rokoch 2006-2007 je cieľ podľa tohto materiálu reálny. Dopytové tlaky sú obmedzené a jadrová aj čistá inflácia smerujú k úrovni stanovenej vyššie uvedeným kritériom (kritérium - max. 2,9% v roku 2002, 2,7% v roku 2003, 2,2% v roku 2004). Priemerná medziročná inflácia roku 2002 dosiahla v SR 3,3%, z toho čistá inflácia, bez zohľadnenia administratívnych úprav cien a sezónnosti cien niektorých potravín, dosiahla hodnotu 2,3%, čo bola hodnota pod referenčnou úrovňou v tom čase. Doterajší vývoj jadrovej a čistej inflácie naznačuje podľa KP, že splnenie maastrichtského kritéria v oblasti inflácie do roku 2007 je realistickým cieľom.

Priemerná ročná inflácia* (%)											
	Referenčná hodnota	EST	LAT	LTU	MLT	POL	SVK	SLO	CZE	HUN	CYP
2001		5,6	2,5	1,3	2,5	5,3	7,2	8,6	4,5	9,1	2,0
2002		3,6	2,0	0,4	2,6	1,9	3,5	7,5	1,4	5,2	2,8
2003		1,4	2,9	-1,1	1,9	0,7	8,5	5,7	-0,1	4,7	4,0
2004	2,2%	3,0	6,2	1,1	2,7	3,6	7,4	3,6	2,6	6,8	1,9
Plnenie kritéria:	NIE	NIE	ÁNO	NIE	NIE	NIE	NIE	NIE	NIE	NIE	ÁNO

* podľa harmonizovaného indexu spotrebiteľských cien

Zdroj: Eurostat, Statistik Austria

Ukazovatele inflácie v SR (%)	2001	2002	2003	2004
Celková inflácia (priemerná ročná)	7,3	3,3	8,5	7,5
Jadrová inflácia*	4,3	2,1	2,6	2,6
Čistá inflácia**	3,5	2,3	3,5	3,1

* celková inflácia očistená od administratívnych vplyvov (zmena regulovaných cien, nepriamych daní a dotácií)
** jadrová inflácia očistená od vplyvu zmien cien potravín

Zdroj: Štatistický úrad SR

Prognózovaná priemerná ročná miera inflácie (%)					
2005	2006	2007	2008	2009	2010
3,3	2,5	2,0	2,0	2,4	2,6

Zdroj: MF SR (február 2005)

Druhé kritérium stanovuje, že úroveň dlhodobých nominálnych **úrokových sadzieb** (výnos do splatnosti u 10-ročných štátnych dlhopisov) nesmie presiahnuť priemernú úrokovú sadzbu troch členských krajín EÚ s najnižšou mierou inflácie o viac ako 2 percentuálne body. V prípade Slovenska predstavoval výnos do splatnosti za rok 2003 v priemere 5,1%, zatiaľ čo referenčná hodnota dosiahla 6,1%. Slovensko tak druhé kritérium plnilo už v roku 2003. V prípade tejto podmienky reálnej konvergencie nebola očakávaná výrazná zmena a predpokladalo sa, že Slovensko ju bude plniť aj v ďalších rokoch.

Dlhodobé nominálne úrokové sadzby (% p.a.)											
	Referenčná hodnota	EST	LAT	LTU	MLT	POL	SVK	SLO	CZE	HUN	CYP
2001		10,15	7,57	8,15	6,19	10,68	8,04	-	6,31	7,95	7,63
2002		8,42	5,41	6,06	5,82	7,36	6,94	-	4,88	7,09	5,70
2003		5,25	4,90	5,32	5,04	5,78	4,99	6,40	4,12	6,82	4,74
2004	6,3% p.a.	4,39	4,86	4,50	4,69	6,90	5,03	4,68	4,75	8,19	5,80
Plnenie kritéria:	ÁNO	ÁNO	ÁNO	ÁNO	ÁNO	NIE	ÁNO	ÁNO	ÁNO	NIE	ÁNO

Zdroj: Európska komisia, Statistik Austria

Na splnenie tretieho kritéria je nevyhnutné členstvo v ERM II minimálne 2 roky s pohybom

výmenného kurzu v rámci pásma +/- 15% od stanovenej centrálnej parity, ktorá nesmie byť devalvovaná. Vládný materiál tiež uvádza, že hodnota parity nemusí predstavovať hodnotu nezvratného menového kurzu fixácie koruny na euro. Nedá sa celkom isto vylúčiť, že po vstupe do ERM II alebo eurozóny bude nevyhnutné kurzovú paritu revalvovať (za predpokladu, že rovnovážny kurz bude v procese dobiehania posilňovať). Vývoj výmenného kurzu od začiatku roku 2002 do konca roku 2003 (pri použití jeho strednej hodnoty, keďže centrálna parita pred vstupom do ERM II stanovená nie je) zaznamenal najvyššie zhodnotenie oproti euru o 6,62% a znehodnotenie o 3,06%. Pri hypotetickom úzkom flukтуаčnom pásme +/-2,25% sa výmenný kurz v roku 2003 vyvíjal pomerne stabilne. Na základe uvedeného vývoja sa neočakávali väčšie problémy pri napĺňaní tretieho nominálneho kritéria konvergencie.

Pre splnenie maastrichtského kritéria v oblasti **hospodárenia verejných financií** je potrebné znížiť ich **deficit** pod 3% hrubého domáceho produktu alebo preukázať jednoznačného trendu poklesu schodku pod túto hranicu. Dosiahnutie úrovne pod 3% HDP, bez započítania vplyvu implementácie II. piliera dôchodkovej reformy, si vláda dala za cieľ do roku 2006 a do roku 2007 plánuje úroveň dosiahnuť aj so zarátaním transformačných nákladov penzijné reformy.

Deficit (-) / prebytok (+) verejných financií (% z HDP)											
	Referenčná hodnota	EST	LAT	LTU	MLT	POL	SVK	SLO	CZE	HUN	CYP
2001		+0,3	-2,1	-2,0	-6,4	-3,9	-6,0	-2,8	-5,9	-3,7	-2,3
2002		+1,4	-2,7	-1,5	-5,9	-3,6	-5,7	-2,4	-6,8	-8,5	-4,5
2003		+3,1	-1,5	-1,9	-10,5	-4,5	-3,7	-2,0	-11,7	-6,2	-6,3
2004	-3% HDP	+1,8	-0,8	-2,5	-5,2	-4,8	-3,3	-1,9	-3,0	-4,5	-4,2
Plnenie kritéria:		ÁNO	ÁNO	ÁNO	NIE	NIE	NIE	ÁNO	NIE	NIE	NIE

Zdroj: Európska komisia, Statistik Austria

Posledné kritérium - udržanie hrubého verejného **dľhu** pod 60% HDP, Slovensko spĺňa už teraz (v roku 2003 dosiahol dlh 42,8% HDP a v roku 2004 - 43,7% HDP (578,1 mld. Sk)) a vzhľadom na ciele znížovanie deficitu verejných financií v nasledujúcich rokoch, je napĺňanie tohto kritéria naďalej reálne.

Hrubý verejný dlh (% z HDP)											
	Referenčná hodnota	EST	LAT	LTU	MLT	POL	SVK	SLO	CZE	HUN	CYP
2001		4,4	14,9	22,9	62,4	36,7	48,7	28,1	27,2	52,2	61,9
2002		5,3	14,1	22,4	62,7	41,2	43,3	29,5	30,7	55,5	65,2
2003		5,3	14,4	21,4	71,8	45,4	42,6	29,4	38,3	56,9	69,8
2004	60% HDP	4,9	14,4	19,7	75,0	43,6	43,6	29,4	37,4	57,6	71,9
Plnenie kritéria:		ÁNO	ÁNO	ÁNO	NIE	ÁNO	ÁNO	ÁNO	ÁNO	ÁNO	NIE

Zdroj: Európska komisia, Statistik Austria

Ukazovatele verejného dľhu v SR	2003	2004	2005*	2006*	2007*
Čistý dľh** (mld. Sk)	330,5	396,3*	427,9	478,8	542,2
Čistý dľh** (% HDP)	27,6	30,0*	30,4	31,8	33,7
Hrubý dľh (mld. Sk)	511,8	578,1	622,4	681,5	732,6
Hrubý dľh (% HDP)	42,8	43,7	44,2	45,3	45,5
* prognóza MF SR ** definovaný ako hrubý dľh po odpočítaní hotovosti na účtoch jednotlivých subjektov verejnej správy, pohľadávok voči ŠFRB a EÚ; ide o konzervatívnu definíciu, keďže sú zohľadnené len vysoko kvalitné a likvidné finančné aktíva; pozoruje sa z hľadiska schopnosti štátu splatiť svoje záväzky Zdroj: MF SR, Aktualizovaný konvergenčný program SR na roky 2004 až 2010 (november 2004)					

III: Výhľad verejných financií

Konsolidáciou verejných financií v strednodobom horizonte sa má do roku 2007 umožniť **zníženie deficitu verejných financií na úroveň 3% HDP**. Dôležitým zdrojom konsolidácie na strane príjmov aj výdavkov majú byť prebiehajúce štrukturálne reformy.

Celkové príjmy verejných financií na konsolidovanej báze by mali dosiahnuť od roku 2003 do roku 2007 nárast z 37,4% HDP (aktualizovaný údaj - 36,3% HDP) na 37,6% HDP (36,9), zatiaľ čo výdavky by podľa odhadov MF SR mali klesnúť o 1,3%-uálneho bodu, teda na úroveň 39,6% HDP (38,8) v roku 2007. Na rok 2010 autori KP odhadli podiel výdavkov na HDP vo výške 37,9%. Podiel osobných výdavkov (miezd, platov) k HDP by mal do roku 2007 klesnúť o 1,1%-uálneho

bod v porovnaní s rokom 2003. Malo by dôjsť tiež k poklesu výdavkov na tovary a služby, medzi rokmi 2003 a 2007 o 0,4% percentuálneho bodu. Pokles sa očakáva aj pri výdavkoch na dotácie a transfery, tie by do roku 2007 mali klesnúť o 1%-uálny bod, hlavným zdrojom sú aj v tomto prípade prebiehajúce reformy v oblasti zdravotného, sociálneho a dôchodkového zabezpečenia. Na vývoj bežných výdavkov štátneho rozpočtu (ŠR) zasiahnu negatívnym spôsobom úrokové náklady verejného dlhu. Očakáva sa, že v porovnaní s rokom 2003 vzrastú do roku 2007 o 0,2%-uálneho bodu. Podiel kapitálových výdavkov, aj napriek reštriktívnej politike v snahe dosiahnuť kritérium deficitu verejných financií, by sa mal zvýšiť na úroveň 4,0% HDP. Dôvodom je aj napĺňanie cieľa hospodárskej politiky zameranej na financovanie rozvojových programov či infraštruktúry.

Schodok ŠR by mal podľa schváleného zákona o štátnom rozpočte na rok 2005 (*pozri str. 35*) dosiahnuť 61,5 mld. Sk, pri celkových príjmoch 257,2 mld. Sk a celkových výdavkoch 318,8 mld. Sk. Podľa metodiky ESA 95 by tak deficit verejných financií v roku 2005 mal dosiahnuť 3,4% predpokladaného HDP (v nominálnom vyjadrení 47,9 mld. Sk). Pre rok 2006 predstavuje plánovaný deficit ŠR sumu 61,5 mld. Sk, v roku 2007 by táto suma mala klesnúť na 55,5 mld. Sk.

Hrubý verejný dlh (zahŕňajúci dlh centrálnej aj miestnych vlád, obcí a fondov sociálneho a zdravotného poistenia) by sa mal podľa májového KP (*pozn. v predchádzajúcej tabuľke sú uvedené aktualizované údaje z novembra 2004*) v priebehu sledovaného obdobia zvyšovať v nominálnom vyjadrení z 511,3 mld. Sk na 727,0 mld. Sk. Vzhľadom na rastúci nominálny hrubý domáci produkt by mal podiel hrubého dlhu na HDP dosiahnuť 45,4% v roku 2007 (oproti 42,8% HDP roku 2003 a 45,1% HDP roku 2004). Podľa predloženého projektovaného vývoja by mal čistý dlh vzrásť z 33,3% HDP v roku 2004 na 36,6% v roku 2007.

IV. Štrukturálna politika a jej vplyv na verejné financie

Táto časť dokumentu prináša prehľad a popis oblastí, ktorých fungovanie sa v ostatnom období, prijatím množstva zákonov, zásadným spôsobom mení. Spomenuté štrukturálne reformy by mali priniesť značné úspory v stredno- až dlhodobom horizonte (*štruktúra kapitoly podľa znenia samotného materiálu KP*):

- **Sociálna pomoc a podpora.** Hlavné reformné kroky v oblasti sociálnej pomoci a podpory sa týkajú zmeny spôsobu pomoci ľuďom v hmotnej núdzi (veľký dôraz je kladený na adresnosť a na aktivizáciu). Nový systém funguje od začiatku roka 2004 a predpokladá sa, že jeho hlavné črty v priebehu najbližších rokov nebudú predmetom výrazných zmien.
- **Sociálne poistenie a dôchodkové sporenie.** Nový zákon o sociálnom poistení nadobudol účinnosť 1. januára 2004 (*pozri HESO 2/2003*). Zámerom novej úpravy problematiky sociálneho poistenia bolo zvýšenie prepojenia medzi zaplatenými odvodmi do systému a vyplácanými dávkami. Nový systém zahŕňa aj zmeny inštitucionálneho charakteru, aby sa zefektívnila jeho činnosť a dosiahol lepší systém kontroly. Zákomom o starobnom dôchodkovom sporení, ktorý bol schválený v parlamente na začiatku roka 2004 (*pozri HESO 4/2003*), sa realizuje ďalší dôležitý bod v reforme dôchodkového systému - od roku 2005 sa zaviedol rovnako silný II. (kapitalizačný) pilier dôchodkového zabezpečenia - systém starobného dôchodkového sporenia v súkromných dôchodkových fondoch.
- **Aktívna politika trhu práce.** Hlavným cieľom reformných a zároveň mnohých už prijatých opatrení v tejto oblasti je spružnenie trhu práce a zvýšenie motivácie občanov zamestnať sa (*pozri aj str. 108*).
- **Školstvo.** V oblasti regionálneho školstva (základné a stredné školy) spočíva problém v poklese počtu žiakov. Ten nebol doteraz sprevádzaný optimalizáciou siete škôl a prislúchajúcou redukciou počtu zamestnancov. Riešením situácie by mali byť zavedené normatívy na jedného žiaka (*pozri HESO 4/2003*), ktoré zásadným spôsobom menia pridelovanie finančných prostriedkov pre školy a školské zariadenia. Cieľom v oblasti vysokého školstva je zabezpečiť, aby kvalitné vzdelávanie na úrovni medzinárodných štandardov bolo dostupné každému, kto má pre úspešné štúdium predpoklady. Za týmto účelom je rozhodujúce riešenie finančného zabezpečenia vysokých škôl, pričom základom má byť zavedenie viaczdrojového financovania. Reforma vysokého školstva má okrem iného priniesť poplatky za štúdium v dennej aj externej forme, zlepšený systém sociálnej podpory študentov a systém študentských pôžičiek (*pozri str. 147*).
- **Zdravotníctvo.** Cieľom reformy (*pozri str. 116*) je zosúladenie zdrojov a výdavkov v zdravotníctve zvýšením efektívnosti systému (na strane ponuky), mobilizáciou zdrojov zvýšením spoluúčasti pacienta (na strane zdrojov) (*pozri HESO 4/2002*) a upravením očakávaní občanov (na strane dopytu). Cieľom je dosiahnuť vyrovnanú bilanciu prostriedkov systému na úrovni 6,5% HDP, pričom verejné zdroje by mali predstavovať 5,2% HDP. Súčasný systém financovania pri príjmoch na úrovni 6,1% HDP a výrazne vyšších výdavkoch naakumuloval dlh 26,6 mld. Sk, ktorý je riešiteľný len mimosystémovými ad hoc transfermi.
- **Iné významné oblasti.** Kapitola obsahuje popis zmien a projektovanie ďalšieho vývoja v oblasti pôdohospodárstva, životného prostredia a infraštruktúry.

- **Reforma manažmentu verejných financií.** Nielen štrukturálne reformy, ale aj správny manažment je mimoriadne dôležitý pri zefektívnení procesov v rámci verejných financií. Na dosiahnutie trvalo udržateľného vývoja verejných financií a kvôli plneniu konvergenčných kritérií pokračuje realizácia reformy riadenia verejných financií (pozri [HESO 2/2003](#)).

V. Dlhodobá udržateľnosť

Dlhodobá udržateľnosť sa pre potreby Konvergenčného programu definovala ako udržanie deficitu verejných financií pod hranicou 3% HDP a čistého dlhu pod 60% HDP pred aj po vyvrcholení demografických problémov okolo roku 2055. Hlavnou úlohou tejto časti je stručne popísať snahy slovenskej vlády zreformovať verejné financie a zistiť ich dopad na dlhodobú udržateľnosť.

VI. Porovnanie s PEP 2003

Rastový trend ekonomiky sa v Konvergenčnom programe zhoduje s trendom prezentovaným v Predvstupovom ekonomickom programe. V prípade deficitu verejných financií došlo k výraznejšej odchýlke v roku 2003, čo súviselo najmä s jednorazovým pozitívnym efektom v nadväznosti na prebytok prostriedkov na mimorozpočtových účtoch kapitál.

Vyjadrenia ku konvergenčným programom šiestich nových členov EÚ, vrátane Slovenska, zverejnila vo svojej správe Európska komisia. Slovenské plány znížiť deficit verejných financií pod 3% HDP do roku 2007 považovala za málo ambiciózne, najmä vzhľadom na vysoký hospodársky rast (4 až 5% ročne), ktorý má so sebou priniesť dodatočné príjmy a znížiť tlak na výdavky rozpočtu. Predstavitelia EK pripustili, že pripravovaná dôchodková reforma sťažuje snahy v znižovaní rozpočtového deficitu (pozri aj opatrenie EÚ – [HESO 1/2004](#)). V hodnotiacej správe sa ďalej konštatuje, že reformný program slovenských štátnych orgánov zvyšuje kvalitu verejných financií na strane príjmov aj výdavkov.

Podľa správy EK je Slovensku, ako jedinému štátu V4, predpovedané, že pri naplnení cieľov hospodárskej politiky nebude mať problém vyrovnávať sa so starnutím obyvateľstva. Potenciálnymi rizikami by však mohlo byť spomalenie reforiem, prípadne ich úplne zastavenie. Správou Komisie sa mala v ďalšom procese zaoberať Rada ministrov financií krajín EÚ a po nich Európska rada, ktorá mala za úlohu prijať konkrétne odporúčania pre každý z týchto štátov.

Podľa Aktualizovaného konvergenčného programu Slovenska na roky 2004 až 2010 z novembra 2004 potvrdzoval makroekonomický a fiškálny vývoj za obdobie od mája do novembra 2004 trendy popísané v pôvodnom (májovom) programe. Mierne upravené, prípadne ponechané odhady májového KP boli podľa autorov dokumentu dôsledkom mierne konzervatívneho charakteru makroekonomických predpovedí, čím sa chceli vyvarovať vytváraniu nadmerných rizík z dôvodu príliš optimistických očakávaní vývoja v budúcnosti.

Komentár hodnotiacej komisie k opatreniu:

Konvergenčný program Slovenska pre roky 2004 - 2010 bol odbornou verejnosťou považovaný za kvalitný, čitateľný, realistický a pri udržaní nastúpeného trendu a dynamiky hospodárskeho rastu i za realizovateľný materiál. Dokument zlepšuje predvídateľnosť ekonomických podmienok a opatrení hospodárskej politiky vlády a je prínosom pre kvalitu riadenia verejných financií. Umožňuje sa bližšie zoznámiť s názorom ministerstva financií a vlády na aktuálny a budúci vývoj slovenskej ekonomiky, čo je chvályhodné, nakoľko v minulosti mala SR problém s kvalitnými analýzami a dlhodobými prognózami. Konvergenčný program zaväzuje k prísnejšej fiškálnej politike v snahe splniť maastrichtské kritériá, ku ktorým sa Slovensko zaviazalo v zmluve o pristúpení k EÚ. Program predpokladá, že SR sa dostane postupne k vyrovnanému hospodáreniu verejných financií, čo znamená, že sa vytvárajú základy pre zdravý vývoj a udržateľný vysoký rast slovenskej ekonomiky.

Viacerí hodnotiaci sa nestotožnili s kritikou Európskej komisie (EK), ktorá považuje Konvergenčný program SR za málo ambiciózne, keďže vysoký hospodársky rast (4 až 5% ročne) by mal podľa EK priniesť so sebou dodatočné príjmy a znížiť tlak na výdavky rozpočtu. Hodnotiaci odborníci pripomenuli dôchodkovú reformu, ktorej úspešná realizácia bude pre Slovensko dôležitá a finančne veľmi náročná, a tak bude sťažovať snahy v znižovaní rozpočtového deficitu, čo nakoniec pripustili i predstavitelia EK. Niektorí odborníci vyjadrili názor, že istá opatrnosť a rozvážnosť pri koncipovaní cieľov programu je namieste, zvlášť keď ide o obdobie poznačené štartom reforiem s nie presne odhadnuteľnými výsledkami. Naplnenie stanovených cieľov programu by bolo podľa nich neodškriepiteľným prínosom pre napredovanie ekonomiky SR. Jeden respondent poznamenal, že v dôsledku vcelku pozitívnych odoziev na reformný kurz súčasnej vlády neočakáva zásadný obrat v naplňovaní pre Slovensko prospešných cieľov programu po nasledujúcich parlamentných voľbách, aj keď sa nedá vylúčiť ani opačný prípad, ktorý môže spôsobiť spomalenie reforiem a reálnej konvergenencie.

Viacerým respondentom nebola úplne zrejmá praktická využiteľnosť a záväznosť Konvergenčného programu, a to najmä na obdobie po skončení volebného obdobia súčasnej vlády, keďže jeho ciele presahujú 4-ročné funkčné obdobie. Nedostatkom je podľa nich malé zohľadnenie rizík a zabúdanie na to, že po voľbách bude nová vláda presadzovať vlastnú, a možno výrazne odlišnú,

politiku, aj keď viaceré reformy by sa dali len veľmi ťažko zvrátiť. Život je zmena a na zmeny treba reagovať. Preto jeden respondent očakával, vzhľadom na to, že hlavne veľké šoky nikto neplánuje, že dokument bude pomenovávať, kde systém tvorí a pripravuje rezervy pre krízy a rozvoj. Oveľa viac ako programy, stratégie, plány a reporty, ktorých je v EÚ viac než dosť, by niektorí hodnotiaci privítali konkrétne opatrenia, ktoré povedú k dosiahnutiu načrtnutých cieľov.

Jeden respondent považoval naplnenie cieľa stlačiť mieru štrukturálnej nezamestnanosti pod 10% za obtiažne. Iný zas pripomenul, že takisto ako externá konvergencia je dôležitá aj vnútorná, ktorá by znížila veľké regionálne rozdiely medzi západom a východom Slovenska. Podľa ďalšieho by sa malo hodnotenie cieľov programu konfrontovať so sociálnym a ekonomickým dopadom na obyvateľstvo. Objavil sa i názor, že Konvergenčný program mal viac odrážať opatrenia v oblasti tzv. poznatkovej ekonomiky.

Kritici označili Konvergenčný program pre roky 2004 – 2010 za národohospodárske plánovanie po novom. Išlo podľa nich o tradičné slohové cvičenie úradníkov na tému hospodárska politika SR, ktoré obsahuje konvenčné zámery a argumenty poplatné momentálnej mocenskej atmosfére, a ktoré je nevyhnutné pre fungovanie vládneho a štátneho aparátu, avšak irelevantné pre vývoj reálnej ekonomiky. Podľa jedného respondenta vyjadrenie „silný záväzok vlády“ nielen zaväzuje socialistickým plánovaním, ale má aj nedemokratický charakter vzhľadom nato, že hospodársku politiku určujú politické strany podľa výsledkov občianskych parlamentných volieb.

Stratégia konkurencieschopnosti Slovenska do roku 2010 (Národná lisabonská stratégia)

Stratégiu konkurencieschopnosti Slovenska do roku 2010 (tzv. Lisabonskú stratégiu pre Slovensko, resp. Národnú lisabonskú stratégiu) schválili s pripomienkami členovia vlády na svojom rokovaní 16. februára 2005. Materiál predložil na rokovanie vlády podpredseda vlády a minister financií SR Ivan Mikloš so zámerom ďalšieho postupu v otázke uplatňovania cieľov a stratégie, ktoré si v roku 2000 na summite v Lisabone vytýčili vedúci predstavitelia členských štátov Európskej únie. Cieľom Lisabonskej stratégie bolo urobiť z EÚ do roku 2010 „najkonkurencieschopnejšiu a najdynamickejšiu poznatkovú ekonomiku na svete, schopnú udržateľného hospodárskeho rastu“. Dnes viacerí európski ekonómovia a politici priznávajú, že Lisabonská stratégia nebola doteraz veľmi úspešná a navrhli ju revidovať (*pozri str. 180*). Prvým dôvodom neúspechu má byť fakt, že pozostáva z priveľa cieľov a priorít, ktoré sú navyše protichodné a nie sú rovnako dôležité pre všetkých 25 členských krajín Únie. Ako druhý dôvod sa uvádza politická neochota vlád členských krajín EÚ prijímať často nepopulárne ale potrebné opatrenia.

Základný cieľ Lisabonskej stratégie – rozvoj konkurencieschopnosti – a filozofia jeho napĺňania, sú vo všeobecnosti považované za správne. Na základe uvedených záverov expertná pracovná komisia na úrovni EÚ odporučila, aby všetky členské krajiny prijali vlastné národné lisabonské stratégie, ktoré budú zamerané iba na tie oblasti, ktoré sú dôležité pre rozvoj konkurencieschopnosti danej krajiny. Schválený dokument predstavuje ekonomickú stratégiu pre Slovensko do roku 2010, ktorá má byť základom pre politiku slovenskej vlády. Hlavným cieľom Stratégie je zabezpečiť, aby Slovensko čo najrýchlejšie dobehlo životnú úroveň najvyspelejších krajín EÚ, čo sa dá dosiahnuť prostredníctvom rýchleho a dlhodobého hospodárskeho rastu. Podľa autorov Stratégie štát môže podporiť rast hospodárstva v trhovej ekonomike len vytváraním vhodných podmienok pre rast ekonomickej konkurencieschopnosti krajiny. Úlohou niektorých predstaviteľov vlády má byť po schválení Stratégie vypracovanie a predloženie sektorových akčných plánov pre rozvojové oblasti na obdobie do konca roku 2005 a do konca augusta 2006 (do konca volebného obdobia súčasnej vlády), spolu so zadanými úlohami pre každú oblasť, termínmi uskutočnenia a zodpovednými osobami.

Materiál vlády SR hovorí o dvoch hlavných "pilieroch", na ktorých je Stratégia konkurencieschopnosti postavená. Vo svojom **prvom pilieri** zdôrazňuje potrebu úspešného dokončenia a implementácie štrukturálnych reforiem a udržanie tých princípov, na ktorých je hospodárska politika v ostatných rokoch uskutočňovaná. Prvý pilier – úspešné dokončenie reforiem a ich udržanie – predstavuje základy, na ktorých je potrebné ďalej stavať.

V **makroekonomickej a fiškálnej oblasti** boli za najdôležitejšie princípy a ciele vytýčené:

- rozvíjanie trhovej ekonomiky a minimalizovanie zásahov do voľného fungovania trhu, intervencie len v nevyhnutnej miere,
- znižovanie deficitu verejných financií s cieľom dospieť k približne vyrovnanému rozpočtu na úrovni nižšej ako 1% HDP,
- nezvyšovanie miery prerozdelenia v ekonomike,
- zachovanie transparentnej a neutrálnej daňovej politiky, pričom vláda SR nebude podporovať verejné ciele prostredníctvom daňových zvýhodnení, ale iba cieľovými verejnými výdavkami.

V **sociálnej oblasti** sa slovenská vláda hlási k tradičným európskym hodnotám - ako individuálna zodpovednosť, rovnosť šancí, úloha rodiny a komunity pri starostlivosti o tých, ktorí to potrebujú, maximalizácia príležitostí na uplatnenie sa a zodpovednosť spoločnosti pri boji s chudobou. V súlade s týmito hodnotami hlavnú zodpovednosť za vytvorenie sociálneho a ekonomického zázemia pre seba a svoju rodinu musí niesť jednotliviec. Úlohou spoločnosti má byť vytvorenie priaznivých predpokladov a rovnosti šancí pre to, aby bol jednotlivca vo svojom snažení úspešný. Dalším z princípov, ktorý si vláda v tejto časti stanovila, je neodrádzať jednotlivca sociálnou politikou od aktivity a tvorivej činnosti a nevytvárať závislosť na verejnej podpore. Politika štátu sa má zameriavať na znižovanie absolútnej chudoby a vytvárať nástroje, ktoré ľuďom umožnia dostať sa z ťažkých životných situácií. V neposlednom rade je cieľom udržiavanie účinnej sociálnej siete a udržiavanie flexibilného trhu práce, ktorý je nevyhnutným predpokladom pre tvorbu nových pracovných miest.

V oblasti **zdravotníctva a dôchodkového zabezpečenia** vytvárajú podľa autorov koncepcie práve prebiehajúce reformy predpoklady na prístup ku kvalitnej zdravotnej starostlivosti a spravodlivým dôchodkom, odzrkadľujúcim skutočnú aktivitu ľudí počas ich aktívneho života. Podľa predmetnej Stratégie bude nový dôchodkový systém ľudí zároveň motivovať k dlhšiemu zotrvaní na trhu práce, čo je v súlade s cieľmi Lisabonskej stratégie.

Druhý pilier zdôrazňuje priority **budovania poznatkovej (znalostnej) ekonomiky**, ekonomiky založenej na vedomostiach, a systematicky sa venuje napĺňaniu rozvojovej časti Lisabonskej stratégie. Dlhodobá konkurencieschopnosť Slovenska sa dá zabezpečiť len vytváraním podmienok pre rozvoj tzv. poznatkovej ekonomiky. Znamená to, že hospodársky rast musí byť založený na schopnosti ľudí pracovať s neustále novými informáciami, produkovať nové poznatky a využívať ich v praxi. Stratégia definuje **4 kľúčové oblasti**, ktoré tvoria jednoliaty celok, a ktoré sú rovnako dôležité:

- informačná spoločnosť,
- veda, výskum, inovácie,
- podnikateľské prostredie,
- vzdelávanie a zamestnanosť.

Ku každej z týchto oblastí autori definujú víziu konečného stavu, ktorý sa má dosiahnuť a bude verejne podporovaný, určujú tiež základné ciele, ktoré zodpovedajú tejto vízii a nakoniec hovoria o konkrétnych politikách, ktorými sa majú ciele naplňovať. Štát by mal podporovať také aktivity a politiky, ktoré neprimerane nezaťažujú životné prostredie a také, ktoré vedú k zavádzaniu environmentálnych technológií a znižovaniu energetických nákladov. Stratégia uvádza, že pri tvorbe jednotlivých sektorových politik je potrebné dodržiavať dva hlavné princípy. Prvý hovorí o plnom zahrnutí environmentálnych nákladov do cien tovarov a služieb a odstránení deformácií, ktoré zvyhodňujú niektoré tovary a služby. Druhým princípom je nedeformovať trhové prostredie nesprávnou dotačnou politikou, ktorá by negatívne ovplyvňovala ceny tovarov a služieb a znižovala konkurencieschopnosť environmentálnych technológií.

1. Informačná spoločnosť. Informatizácia spoločnosti je podľa dokumentu jedným z najlepších prostriedkov na dosiahnutie premeny Slovenska na dynamickú poznatkovú ekonomiku. Podľa autorov Stratégie je pre rýchlu informatizáciu spoločnosti potrebné v priebehu niekoľkých rokov zabezpečiť, aby bol každý občan informačne gramotný, mal prístup na internet a pociťoval výhody informačnej spoločnosti. Za jednu z doterajších brzd jej rastu je považované nejednotné vedenie tejto agendy. Autori dokumentu preto navrhli výrazne posilniť inštitucionálnu kapacitu v tejto oblasti, v krátkodobom horizonte zvýšením kompetencií splnomocnenca vlády SR pre informatizáciu a v strednodobom napríklad transformáciou Ministerstva dopravy, pôšt a telekomunikácií (MDPT) SR presunutím dôrazu na informatizáciu. Ako výsledok sa očakáva zvýšenie vzdelanosti, produktivity a zamestnanosti, skvalitnenie služieb, rast inovácií a efektívnejšie využívanie verejných prostriedkov. Pri vytváraní informačnej spoločnosti by sa teda pozornosť mala sústreďovať na 3 priority:

- Zabezpečenie informačnej gramotnosti všetkých sociálnych a vekových skupín, na premenu tradičnej školy na školu modernú s ohľadom na informatizáciu výučby. Jedným z hlavných krokov bude zvýšenie počítačovej gramotnosti všetkých učiteľov a zamestnancov vo verejnej správe, ako aj zlepšenie všeobecného povedomia o výhodách informačnej spoločnosti.
- Na efektívnu elektronizáciu verejnej správy, odstránenie bariér rozvoja elektronických služieb poskytovaných súkromnými firmami, zavedenie moderných a bezpečných elektronických verejných služieb v širokom rozsahu. Do tejto časti spadá zefektívnenie verejných informačných systémov, úplné sprístupnenie verejných registrov a databáz na internete. V neposlednom rade sa vo vládnom materiáli uvádza zavedenie elektronických identifikačných preukazov na komunikáciu v rámci tzv. e-vlády (e-government).
- Široká dostupnosť internetu je podľa Stratégie základným predpokladom informatizácie spoločnosti. Autori poukazujú na výsledky štúdií, podľa ktorých je hlavnou bariérou rozvoja v tejto oblasti cena počítača a cena pripojenia na internet. Vhodnými opatreniami je preto potrebné podľa nich podporiť rozvoj konkurenčného prostredia a investícií do telekomunikácií, pokračovať v liberalizácii telekomunikačného trhu, podporiť rozvoj verejných internetových

pripojení, vrátane otvorenia všetkých školských učební pre verejnosť, a v neposlednom rade podporiť programy založené na partnerstve so súkromnou sférou (PPP – Public Private Partnership), ktorých cieľom je pre verejnosť zabezpečiť počítače so širokopásmovým pripojením na internet.

2. Veda, výskum a inovácie. Národná lisabonská stratégia hovorí, že inovačná politika sa musí stať ďalšou dlhodobou prioritou slovenskej vlády. Je v najvyššom záujme SR mať širokú základňu vedcov schopných realizovať výskum na vrcholovej medzinárodnej úrovni. Následne je potrebné, aby bola veľká časť vedcov prepojená na podnikateľský sektor, a tým sa zabezpečil prenos vedeckých poznatkov do reálnych výstupov v hospodárstve v podobe inovácií. Ohľad sa bude klásť na oddelenie verejnej podpory základnej vedy a výskumu od podpory aplikovaného výskumu vzhľadom na ich odlišný ekonomický charakter. Za hlavné ciele v tejto oblasti autori slovenskej Stratégie vytýčili nasledujúce:

- Výchova a podpora kvalitných vedcov motivovaním talentovaných ľudí k vedeckej kariére, čo sa má dosahovať vytvorením prostredia pre kvalitnú vedeckú prácu a zabezpečením adekvátneho ohodnotenia. V dokumente sa navrhuje zavedenie takého spôsobu financovania, ktorým kvalitní vedci a inštitúcie benefity získajú a nekvalitné inštitúcie zaniknú. Financovať sa preto nebudú inštitúcie, ale kvalitné výskumné projekty vybrané na základe konkurencie a dodržania vedeckých štandardov. Na dosiahnutie zadefinovaných cieľov sa má výrazne zvýšiť prepojenie medzi vedeckým výskumom a vysokoškolským vzdelávaním, najmä uplatnením inštitútu výskumnej univerzity, ktoré by sa mali stať základom vedeckého výskumu.
- Výskum medzinárodnej kvality a s adekvátnym prepojením akademického sektora na podnikateľskú sféru musí odrážať aktuálny vývoj vo svetovej vede. Bude tiež potrebné vybrať malý počet prioritných oblastí na základe verejnej diskusie, pretože Slovensko, ako malá krajina, nebude schopné robiť špičkový výskum vo všetkých oblastiach. Ďalšími z dôležitých krokov majú byť zavedenie mechanizmov pre nezávislé hodnotenie kvality programov a projektov a tiež zavedenie povinnosti zverejniť výsledky programov podporovaných z verejných zdrojov.
- Účinná verejná podpora podnikateľských aktivít zameraných na vývoj a inovácie má pomôcť vyriešiť zlyhávajúce trhy. V tejto oblasti je vytvorenie inovatívnej firmy riskantné a vysoko nákladné a súkromný sektor financuje menší počet firiem, ako je ekonomicky optimálne. Autori Stratégie preto navrhujú posilniť motiváciu na zvýšenie výdavkov do súkromnej sféry na výskum, vývoj a inovácie, najmä zavedením spolufinancovania. Ďalším z podporných krokov má byť vytvorenie verejného nástroja na poskytovanie rizikového kapitálu pre začínajúce inovatívne firmy.

3. Podnikateľské prostredie. Za jeden z kľúčových z nástrojov vlády na zabezpečenie dlhodobej konkurencieschopnosti krajiny je považované zdravé podnikateľské prostredie, ktoré motivuje ľudí k samostatnému podnikaniu. Efektívna súťaž podnikateľov je vo všeobecnosti základným motorom ekonomiky a verejné inštitúcie slúžia na to, aby túto súťaž zvyšovali a zjednodušovali. Taká je hlavná myšlienka rozvoja konkurencieschopnosti v tejto oblasti. V materiáli sa ďalej uvádza, že vláda bude podporovať znižovanie daňového a odvodového zaťaženia pre všetkých podnikateľov. Podľa dokumentu by sa individuálna podpora prostredníctvom verejných výdavkov mala využívať iba vo výnimočných prípadoch. Ako priority rozvoja zdravého podnikateľského prostredia boli určené:

- vysoká vymožitelnosť práva,
- verejné inštitúcie ako partner, a nie bremeno,
- efektívny prístup ku kapitálovému trhu pre všetky podniky,
- kvalitná fyzická infraštruktúra a služby v sieťových odvetviach.

Práve nízka úroveň prvej z menovaných priorít (vymožitelnosť práva) je považovaná za vážnu prekážku podnikateľskej sféry na Slovensku. Nevyhnutné je zabezpečiť rýchlu vymožitelnosť zmlúv, tak vo fáze vydania rozhodnutia, ako aj vo fáze jeho realizácie, a zabezpečiť ochranu vlastných práv. Podľa autorov Stratégie to možno dosiahnuť najmä krokmi vedúcimi k znižovaniu korupcie, zlepšením manažmentu súdnictva, podmienok na mimosúdne riešenie sporov, posilnením práva aktívnych veriteľov. Svoje fungovanie a vzťah k podnikateľom musí zefektívniť aj celá verejná správa. Medzi kroky, ktorými sa majú naplniť ciele tejto oblasti, patrí plná elektronizácia výmeny informácií medzi úradmi a podnikateľmi, zjednodušenie požiadaviek pri vstupe podnikateľov na trh a taktiež posilnenie transparentnosti verejného obstarávania pomocou informatizácie. Ministerstvo financií (MF) SR považuje za prioritu tiež vytvorenie fungujúceho systému podpory rizikového kapitálu a vytvorenie regionálnej burzy cenných papierov (zlúčením či prepojením) ako napríklad v severských krajinách.

4. Vzdelávanie a zamestnanosť. V oblasti ľudských zdrojov musí verejná politika podľa Stratégie konkurencieschopnosti Slovenska do roku 2010 vytvoriť možnosti pre všetkých občanov neustále sa vzdelávať a plynulo prechádzať z jedného zamestnania do druhého. Dokument osobitne zdôrazňuje potrebu využívať vzdelávaciu politiku ako nástroj proti medzigeneračnej

reprodukcii chudoby, čo znamená, že každé dieťa musí mať možnosť dosiahnuť kvalitné vzdelanie zodpovedajúce jeho potenciálu. Za hlavné priority v oblasti ľudských zdrojov boli určené:

- moderná vzdelávacia politika,
- dosiahnutie vysokej miery zamestnanosti,
- vyrovnanie sa so starnutím obyvateľstva.

Zmeny v systéme stredného a základného školstva si budú vyžadovať uskutočnenie obsahovej a procesnej premeny tradičnej školy na modernú, zmenu od memorovania informácií k schopnosti ich získavať a vyhodnocovať. Ďalším z potrebných krokov má byť posilnenie vzdelávania cudzích jazykov, informačných technológií a základných podnikateľských vedomostí, zvýšenie kvality učiteľov či postupné predlžovanie priemernej dĺžky vzdelávania. Na úrovni vysokých škôl (VŠ) sa považuje za potrebné rozšírenie kapacít a výrazné zvýšenie kvality. Vysoké školy by sa svojimi aktivitami mali stať jedným z motorov ekonomického rozvoja regiónu, v ktorom sa nachádzajú. Nástroj na dosiahnutie týchto cieľov má byť zlepšenie prístupu ku vzdelaniu zvýšením finančných zdrojov (aj pomocou spolpatnenia štúdia), zvyšovanie kvality pedagógov zlepšovaním podmienok pre ich vedecký rast, stimulovanie profilácie vysokých škôl a ich činnosti, podporovanie získavania všeobecných zručností u absolventov VŠ a podpora mobility študentov a učiteľov. V neposlednom rade je dôležitou úlohou vytvoriť prístupný a trhový systém celoživotného vzdelávania.

Ako uvádzajú autori v texte Stratégie, **financovanie** potrebné na naplnenie jej cieľov nesmie ohroziť stabilitu verejných financií, ani konvergenčné fiškálne ciele podľa Konvergenčného programu Slovenskej republiky do roku 2010 (*pozri str. 21*). Prvým z troch zdrojov má byť presúvanie prostriedkov z oblastí, ktoré nezodpovedajú základnej filozofii a cieľom Stratégie, do prioritných oblastí. Ako druhý pilier sa uvádza financovanie zo štrukturálnych fondov EÚ a tiež z ďalších zdrojov podporujúcich konkurencieschopnosť a inovácie. Dostatočné financovanie úloh Stratégie má doplniť tretí, nemenej dôležitý zdroj, ktorým je oveľa vyšší objem prostriedkov zo súkromných zdrojov.

Zo Stratégie konkurencieschopnosti Slovenska do roku 2010 vychádza **podprogram** s názvom **Minerva** (mobilizácia inovácií v národnej ekonomike a rozvoj vedecko-vzdelávacích aktivít; www.iminerva.sk). Jej cieľom je vyvíjať aktivity na podporu rozvoja poznatkovej ekonomiky na Slovensku, ktorá je považovaná za jedinú cestu ako na Slovensku čo najrýchlejšie dosiahnuť a dlhodobo udržať životnú úroveň typickú pre najvyspelejšie západoeurópske krajiny. Obsah uvedeného programu predstavuje podstatnú časť Národnej lisabonskej stratégie, čo minister financií Ivan Mikloš zdôvodnil tým, že bez dôrazu na rozvoj poznatkovej ekonomiky by nebolo možné presadzovať program dobiehania životnej úrovne a konkurencieschopnosti vyspelých krajín. Podľa ministra financií nie je úmyslom tohto materiálu, aby pomenovával všetky oblasti, ale aby sa sústredil len na tie, ktoré sú kľúčové z hľadiska primárneho cieľa (konkurencieschopnosť ekonomiky). Podľa proponentov je výhodou národnej stratégie na rozdiel od celoeurópskeho "Lisabonu" stručnosť priorít z hľadiska ich rozsahu.

Ešte pred schválením Národnej lisabonskej stratégie bolo jej znenie poskytnuté na verejnú diskusiu, ktorá bola formálne ukončená národnou konferenciou 20. januára 2005. Lisabonská stratégia pre Slovensko bola verejne široko diskutovaná prostredníctvom pripomienkového konania, ale aj prostredníctvom národnej konferencie, na ktorej sa zúčastnili lídri koalíčných a opozičných strán, predstavitelia odbornej verejnosti, akademickej obce, zástupcovia zamestnávateľov, odborov a médiá. Stratégiu privítali aj viacerí opoziční poslanci, súhlasia predovšetkým s tým, aby budúcou víziou Slovenska nebola lacná, ale naopak, kvalitná a vzdelaná pracovná sila, súhlasili tiež s potrebou dlhodobej vízie Slovenska, ako aj potrebou dodržiavať dosiahnuté dohody a zabezpečiť kontinuitu Stratégie. Tvorcovia Stratégie vidia hlavné riziko v nástupe novej vlády, konfliktným miestom je najmä chápanie ekonomických princípov, na ktorých stoja súčasné reformy. Ak by napríklad prišiel návrh jednej zo súčasných opozičných strán zrušiť daňovú reformu, malo by to negatívne účinky na ekonomický rast, prílev investícií a obmedzilo by to zdroje na podporu poznatkovej ekonomiky. Autori preto v dokumente zdôraznili potrebu politickej zhody, a tiež prijatie Stratégie čo najširšou časťou verejnosti. Deklaratívnu podporu opozície a zúčastnených strán predstavitelia MF SR ocenili, skutočná podpora sa však má ukázať napríklad pri schvaľovaní štátneho rozpočtu na rok 2006 a rozdeľovaní peňazí na jednotlivé priority. Napriek tejto názorovej zhode sa stanoviská politikov rozchádzali v predstave, ako na Slovensku znalostnú ekonomiku vybudovať. Opoziční poslanci nesúhlasili so spolpatnením školstva, doprivatizáciou strategických podnikov či ďalším spružnením trhu práce. Nízky deficit verejných financií podľa jedného z nich nie je prioritou a netreba ani za každú cenu znižovať mieru prerozdelenia v hospodárstve. Jeho obavy plynuli z toho, aby trh neprehlbil chudobu a Stratégiu vyčítal údajný neoliberalizmus. Zo strany ministra hospodárstva Pavla Ruska sa jedna z výčitek týkala nadradenosti Národnej lisabonskej stratégie nad ostatné strategické materiály jednotlivých rezortov, konkrétne šlo o nadradenosť voči pripravovanej Národohospodárskej stratégii Slovenska z dielne Ministerstva hospodárstva SR.

K schválenej Národnej lisabonskej stratégii sa vyjadrili o.i. i predstavitelia Konzervatívneho inštitútu M.R.Štefánika, ktorí považujú cieľ čo najrýchlejšie dobehnúť životnú úroveň najvyspelejších krajín EÚ za podobne utopistický ako cieľ Lisabonskej stratégie EÚ stať sa do roku

2010 najkonkurencieschopnejšou ekonomikou na svete, pričom však ocenili fakt, že autori do slovenskej verzie nezapracovali konkrétny plánovaný termín "dobehtutia". Pozitívom je podľa nich tiež naklonenosť slovenskej Stratégie trhu a osobnej zodpovednosti a menej štátu a reguláciám, ako aj jej zameranie na štrukturálne reformy. Autorom vytkli niekoľko ďalších ustanovení, spomedzi nich napríklad preexponovanie prínosu informačných technológií, zvyšovanie verejných výdavkov na podporu nielen základného, ale aj aplikovaného výskumu, ktorý by sa mal podľa nich užiť výlučne užitočnosťou svojich výsledkov. Zvýšenie výdavkov na vedu a výskum nepovažujú z dlhodobého hľadiska za vhodný nástroj ekonomického rozvoja, čo má dokazovať skúsenosť z Japonska, ktoré má napriek vysokým výdavkom vážne ekonomické problémy. Ako sa na záver uvádza v ich stanovisku, Slovensko by sa nemalo slepo pridŕžať vzoru Lisabonskej stratégie EÚ, sociálno-inžinierskeho plánovania a vládnych stimulov, ale naopak, malo by preferovať znižovanie zásahov štátu do ekonomiky a ponechanie finančných zdrojov na inovácie v súkromnej sfére.

Komentár hodnotiacej komisie k opatreniu:

Národnú lisabonskú stratégiu považovala odborná verejnosť za pozitívny dokument a kvalitné východisko pre detailnejšie rozpracovanie economickej a sociálnej politiky v stredno- až dlhodobom horizonte. Opatrenie bolo hodnotiacou komisiou odborníkov vnímané ako potrebný krok pre ďalšie smerovanie Slovenska, ako patričná odpoveď na kritiku, že vláda koná bez dlhohodobej koncepcie a iba reformuje bez akejkoľvek vízie, a tiež ako rázne gesto slovenskej vlády, že si za svojimi reformami stojí a mieni v nich pokračovať. Pozitívne bola hodnotená prepojenosť materiálu s nadnárodnými stratégiami a pripravovanými reformami na európskej úrovni. Stratégia je vypracovaná kvalitnejšie ako iné pokusy vlády o formuláciu vízie rozvoja slovenskej ekonomiky a je šanca, že jej implementácia pomôže Slovensku posunúť sa vpred. Pozitívnym znakom prijatej Stratégie je, že sa v nej nenachádzajú "korporativistické" prvky, ako napríklad stanovenie konkrétnych priemyselných odvetví, ktoré by mali byť prednostne podporované. Ako nová členská krajina EÚ sa SR v jej rámci vymedzuje ako proreformná krajina. Progres Slovenska je aj v záujme celej Únie, vrátane pôvodných členských krajín, z ktorých mnohé nemajú politickú odvahu postupovať v súlade s tézami európskej Lisabonskej stratégie.

Aj keď odborníci vyjadrili jasne súhlasné stanovisko k prijatej Národnej lisabonskej stratégii, zároveň jej vytkli viacero nedostatkov. V prvom rade merateľné kritériá úspešnosti plnenia jednotlivých cieľov by mali byť stanovené tak, aby charakterizovali výsledky, ktoré spoločnosť potrebuje, a nie procesy. Samotná kvantifikácia cieľov mohla byť zverejnená priamo v dokumente Stratégie, nielen v následných akčných plánoch.

Za ďalší z problémov bolo niektorými hodnotiacimi považované stotožnenie sa s prístupom vzorovej koncepcie – Lisabonskej stratégie EÚ prijatej v roku 2002. Slovenská Stratégia je síce viac naklonená trhu a osobnej zodpovednosti a menej štátnym zásahom v ekonomike ako jej európsky vzor, avšak stotožňuje sa s ním v sociálno-inžinierskom prístupe podpory "rozvojových" výdavkov. Časté su protirečivé tézy - na jednej strane nezasahovať, na strane druhej podporovať. Pozitívne je, že na rozdiel od európskej Stratégie sa slovenská upriamuje aj na štrukturálne reformy a reformu vzdelávania. Súhlasiť sa dá aj s tým, že Ministerstvo financií SR nekonkretizovalo plánovaný termín "dobehtutia" EÚ. Na druhej strane hlavný cieľ, ktorým je „zabezpečiť, aby Slovensko čo najrýchlejšie dobehlo životnú úroveň najvyspelejších krajín EÚ“, bol respondentmi považovaný za podobne utopistický ako bol cieľ celej EÚ stať sa najkonkurencieschopnejšou ekonomikou sveta do roku 2010. Pre niektorých odborníkov vyznel dokument v mnohých rozvojových pasážach až priveľmi fráзовito a idealisticky.

Podľa ohlasov ďalších hodnotiacich bol badateľný chýbajúci konsenzus naprieč politickým spektrom, čo Stratégiu radí medzi politicky podfarbené správy, ktoré majú nádej na úspešnú realizáciu iba v prípade zachovania kontinuity súčasnej vládnej garnitúry. Navonok pôsobí Stratégia ako koncepcia úzkej skupiny tvorcov postrádajúca dlhodobú a širšiu verejnú diskusiu. Potrebne je, aby si ju osvojili tak ostatné politické a názorové skupiny, ako aj ostatné rezorty, a aby sa prioritami vlád stali jej ciele, ktoré by sa dali realizovať napríklad na úkor štedrých agrodotácií a investičných stimulov. Bude dôležité vidieť, nakoľko bude Stratégia braná ako záväzná pri prijímaní opatrení v iných rezortoch. Jej potenciálny prínos je totižto značný.

Hodnotiaci upozornili, že iné strategické dokumenty, ktoré vláda v minulosti schválila (napr. Národný plán regionálneho rozvoja či Národný rozvojový plán), alebo ich v súčasnosti pripravuje (Systémová štruktúra národohospodárskej stratégie SR na roky 2005 - 2013 z dielne Ministerstva hospodárstva SR) sú niekedy v rozpore s prezentovanou Národnou lisabonskou stratégiou a sú často podriadené výlučne záujmom predvolebnej rétoriky a prezentáciám politických subjektov.

Orientácia Stratégie na tzv. poznatkovú ekonomiku je podľa mnohých respondentov dôležitá. Zámer sústrediť sa na rozvoj ľudského kapitálu a technologického progresu je z ekonomického hľadiska opodstatnený. Podstatné je, ako dôjde k jeho realizácii, pretože ak bude táto neefektívna, ekonomické náklady budú vyššie ako benefity.

Dôraz na reformu vzdelávania je dôležitý. V schválenej Stratégii však chýba podľa viacerých hodnotiacich odborníkov informácia, ktorá by dnešné odhodlanie reformovať školstvo odlišovala od

podobných rozhodnutí, ktoré boli na Slovensku neúspešné za ostatných 30 až 40 rokov. Je preto veľmi potrebné s ňou čo najskôr prísť. V časti Stratégie súvisiacej so vzdelávaním chýba podľa kritikov slovo "súťaž". Z textu dokumentu vyplýva, že univerzity potrebujú viac peňazí. Omnoho efektívnejšie by však bolo, keby boli vhozené do hlbokéj vody konkurenčného prostredia.

Jednému respondentovi chýbalo v Stratégii v súvislosti s poznatkovou, resp. vedomostnou ekonomikou vyjadrenie reálnej potreby vzdelávania v jednotlivých odboroch. Na Slovensku sa presne nevie, koľko manažérov, učiteľov či právnikov potrebujeme. Existuje tu preto mnoho fakúlt rovnakého zamerania, pričom uvedené potreby sa dajú podľa neho štatisticky zistiť. Nie je potrebné vynakladať zbytočné prostriedky na vzdelávanie niektorých skupín vysokoškolákov "na sklad".

Časť hodnotiacich expertov upozornila na preexponované zdôrazňovanie prínosov informačných technológií v ekonomike a na prílišnú orientáciu Stratégie na informačnú spoločnosť. Na Slovensku ide skôr o problém budovania technickej infraštruktúry pri prijateľných cenách (na strane technológií) a systému vzdelávania (na strane ľudského kapitálu). V Stratégii, v časti o informačnej spoločnosti, vnímali odborníci závan zlozvykov z Bruselu, keďže sa v strategickom dokumente ako prvý problém rieši inštitucionalizácia. V oblasti financovania vedy je pozitívom navrhované financovanie vedy na súťažnom princípe - formou financovania kvalitných výskumných projektov vybraných v prostredí konkurencie, a nie formou financovania inštitúcií. Hlavným nedostatkom Stratégie je však podľa mnohých odborníkov navrhované zvyšovanie verejných výdavkov a veľký vplyv štátu v tejto oblasti.

Podľa názoru jedného respondenta by celému dokumentu prispelo ešte výraznejšie zdôraznenie významu poznatkovej ekonomiky, resp. spoločnosti, ktorá je vyššou vývojovou fázou úzko súvisiacou s rozvojom inovácií. Prezentované cesty riešenia sú v mnohom prijateľné, ale súčasná prax v najúspešnejších ekonomikách podľa tohto názoru naznačuje, že bez intervencií štátu a rozvoja špecifických inštitúcií a infraštruktúry nie je možné dosiahnuť v tejto oblasti zásadných kvalitatívnych zmien.

Ďalší z respondentov označil za nedostatok absenciu širšej zmienky o trvalo udržateľnom rozvoji a zámeroch rozvoja vidieka a jeho zakomponovaní do celkovej rozvojovej stratégie Slovenska. Za úvahu by mohlo podľa neho stať doplnenie materiálu o cieľ budovania adekvátnej infraštruktúry v zaostalejších regiónoch, pretože bez nej bude ťažké dosiahnuť ostatné ciele Lisabonskej stratégie pre Slovensko. Bol tiež vyjadrený názor, že Stratégia nepripúšťa myšlienku potrebnosti zabezpečiť nielen hospodársky, ale aj sociálny rast a optimalizáciou ich vzájomného vzťahu vytvoriť podmienky pre udržateľný rozvoj.

Podľa ohlasov kritikov predstavoval dokument len povinné slohové cvičenie. Štát by vôbec nemal zvyšovať konkurencieschopnosť ekonomiky stratégiami, ale vytváraním dobrého prostredia pre podnikanie, odbúravaním bariér, znižovaním daní a odvodov, elimináciou byrokracie a podobne. Lisabonská stratégia pre Slovensko síce vytyčuje horizont do budúcnosti, no miesi víziu so socialistickým plánovačstvom. Vláda pritom neprejavuje schopnosť riešiť niektoré ciele (napr. zlepšenie vymáhateľnosti práva) a ochotu zabezpečiť ciele dostatočnými finančnými prostriedkami (napr. na vedu a výskum).

Verejné financie

Zákon o rozpočtových pravidlách verejnej správy (zavedenie tvrdých rozpočtových obmedzení pre celú verejnú správu; obmedzenie prijímania úverov a ručenia; programové a viacročné rozpočtovanie; tvorba rozpočtu verejnej správy podľa metodiky ESA 95; zrušenie niektorých rozpočtových kapitol; prísnejšia kontrola; miernejšie sankcie; v rozpočtovom provizóriu podľa rozpočtu z predošlého roka, a nie podľa vládneho návrhu rozpočtu)

NR SR schválila 23. septembra 2004 vládny zákon (č. 523/2004 Z.z.) o rozpočtových pravidlách verejnej správy, ktorý komplexne rieši rozpočtový proces v celom sektore verejnej správy v súlade s jednotnou metodikou platnou pre Európsku úniu (EÚ). Zároveň sa ním zrušil starý zákon (č. 303/1995 Z.z.) o rozpočtových pravidlách. Nový zákon sa oproti starému vzťahuje na všetky subjekty verejnej správy, pričom osobitosti vo vzťahu k územnej samospráve bude riešiť samostatný zákon o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy (*pozri str. 50*). Doteraz platný zákon o rozpočtových pravidlách sa zaoberal sprvoti hlavne štátnym rozpočtom ako základným ekonomickým nástrojom finančnej politiky štátu a v rámci nakladania s verejnými prostriedkami sa sústreďoval na prostriedky štátneho rozpočtu. Zmeny v spoločnosti, prísun predvstupových finančných nástrojov, príprava na členstvo v EÚ vo vzťahu k rozpočtu EÚ, zabezpečenie medzinárodnej porovnateľnosti ekonomických údajov z hľadiska vyčíslenia schodku v rámci verejnej správy a v neposlednom rade i reforma verejnej správy si vynútili každoročné čiastkové úpravy tohto základného finančného predpisu, preto bolo podľa predkladateľov vhodné vytvoriť nový zákon, ktorý by určoval rozpočtové pravidlá celej verejnej správy. Základné pravidlá hospodárenia s verejnými prostriedkami musia byť podľa Ministerstva financií (MF) SR rovnaké pre všetky subjekty, ktoré s verejnými prostriedkami hospodária alebo ich používajú. Medzi základné zásady má patriť účelovosť a časovosť používania verejných prostriedkov.

Zákon o rozpočtových pravidlách verejnej správy vychádza zo Stratégie reformy riadenia verejných financií (*pozri HESO 2/2003*) (určité kroky, vyplývajúce zo Stratégie, sa podarilo presadiť aj novelou zákona o rozpočtových pravidlách z októbra 2003 (*pozri HESO 4/2003*)). Zámerom zákona je zaviesť tvrdé rozpočtové obmedzenia pre celú verejnú správu. Cieľom je zastaviť zadlžovanie verejného sektora a posilniť úlohy programového rozpočtovania a význam strednodobého fiškálneho výhľadu (zavedenie 3-ročného rozpočtovania v celej verejnej správe). Norma upravuje tvorbu rozpočtu celého okruhu verejných financií ako viacročného rozpočtu v metodike platnej pre Európsku úniu - ESA 95 (Európsky systém účtov). Nový právny predpis nanovo vymedzuje porušenie finančnej disciplíny, ktoré sa má vzťahovať na všetky subjekty verejnej správy a všetky verejné prostriedky. Prijatý systém sankcionovania je však oproti doterajšiemu miernejší, zato sa však zvýšila kontrola vlády nad rozpočtom verejnej správy a kontrola Národnej rady SR nad použitím štátnych finančných aktív na zabezpečenie potrieb štátneho rozpočtu.

Zákon rozšíril **princíp tvrdých rozpočtových obmedzení na všetky subjekty verejnej správy** (doteraz sa princíp uplatňoval len v rozpočtových a príspevkových organizáciách) s cieľom zabrániť vytváraniu nových záväzkov. Sprísnila sa a obmedzila možnosť uzatvárať obchody, ktoré nie sú v rozpočte kryté (najmä ku koncu rozpočtového roka) a dopredu sa počíta s tým, že sa uhradia z budúcoročného rozpočtu, a tým zaťažia rozpočet nasledujúceho roka.

Zásadným spôsobom sa **obmedzilo prijímanie úverov a ručenie** v celom sektore verejnej správy s cieľom zamedziť vytváranie neadekvátneho dlhu verejnej správy. Poskytovať úvery a pôžičky môže len ten subjekt verejnej správy, ktorému to umožní tento zákon alebo osobitný predpis. Napríklad v štátnej správe môže prijímať úvery len ministerstvo financií v mene vlády (vládny úver) a poskytovať pôžičky ministerstvo školstva (študentské pôžičky). Osobitné postavenie pri prijímaní a poskytovaní úverov a pôžičiek, ako i pri vstupe do úverových vzťahov získala Agentúra pre riadenie dlhu a likvidity.

Nový zákon o rozpočtových pravidlách verejnej správy obsahuje oproti platnej právnej úprave tieto podľa dôvodovej správy najdôležitejšie zmeny:

- Všeobecnú a ucelenú úpravu nakladania s verejnými prostriedkami, jednotnú a všeobecne platnú definíciu sektora verejnej správy (ústredná štátna správa, územná samospráva, štátne fondy, zdravotné poisťovne, Sociálna poisťovňa, verejné vysoké školy) v právnom poriadku SR a prostredníctvom nej vymedzenie verejných prostriedkov v súlade s platnými medzinárodnými štandardami – metodikou EÚ - **ESA 95** (European System of Accounts). ESA 95 uplatňuje princíp časového rozlíšenia transakcií (tzv. akruálny princíp), na rozdiel od metodiky Medzinárodného menového fondu, ktorá je založená na hotovostnom (cash) princípe.

- Zavedenie rozpočtovania orientovaného na výsledky (tzv. **programové rozpočtovanie**) ako integrálnej súčasti rozpočtového procesu pri zostavovaní a realizácii štátneho rozpočtu.
- Zavedenie **viacročného rozpočtovania** v celej verejnej správe. Rozpočtované príjmy a výdavky rozpočtu verejnej správy sa rozpočtujú za štátny rozpočet a rozpočty ostatných subjektov verejnej správy na 3 rozpočtové roky. Rozpočet verejnej správy na ďalšie 2 rozpočtové roky nasledujúce po rozpočtovom roku, na ktorý sa predkladá zákon o štátnom rozpočte, je orientačný a spresňuje sa v ďalšom rozpočtovom roku.
- **Nevyčerpané rozpočtované prostriedky** štátneho rozpočtu na príslušný rozpočtový rok bude možné čerpať po oznámení správcom kapitol (do 20. novembra) aj v nasledujúcom roku, pričom výdavkom budú v tom roku, v ktorom budú skutočne použité. Zároveň sa zaviedla systémová možnosť čerpania finančných prostriedkov na kapitálové výdavky, prostriedky EÚ, vrátane spolufinancovania zo štátneho rozpočtu aj v nasledujúcich rokoch za podmienok ustanovených zákonom. Bežné transfery, poskytnuté konečnému používateľovi v poslednom štvrtroku, sa budú môcť čerpať do konca prvého štvrtroku nasledujúceho roka. Toto oprávnenie vyplýva z doterajších skúseností pri poskytovaní príspevkov a dotácií k záveru roka, kedy subjekty nie z vlastného zavinenia nestihnú prostriedky použiť do konca roka.
- Ustanovenie zásady, že návratné zdroje financovania možno poskytovať len z finančných aktív, nie z výdavkov štátneho rozpočtu a naopak všetky finančné prostriedky z návratných zdrojov financovania sú zdrojom štátnych finančných aktív, a nie sú súčasťou príjmov štátneho rozpočtu.
- **Zníženie počtu rozpočtových kapitol** v rámci triedenia príjmov a výdavkov štátneho rozpočtu z hľadiska organizačného v nadväznosti na návrh reformy ústredných orgánov štátnej správy. Podľa dôvodovej správy je jedným z cieľov reformy verejných financií znížiť počet rozpočtových kapitol a priblížiť sa ich počtom k ostatným členským krajinám EÚ. Zrušili sa kapitoly kancelárií verejného ochrancu práv (ombudsmana), Súdnej rady, kapitoly rozpočet štátneho dlhu a súhrnný finančný vzťah k obciam a vyšším územným celkom. Vláda schválila aj zrušenie rozpočtovej kapitoly Najvyššieho súdu (NS) SR, Generálnej prokuratúry (GP) SR a Slovenskej akadémie vied, no poslanci NR SR to odmietli. Pritom kapitoly NS SR a GP SR poslanci pred rokom pri schvaľovaní novely zákona o rozpočtových pravidlách už raz zrušili (*pozri HESO 4/2003*). Kritici vtedy namietali, že ide o snahu o oslabenie nezávislosti oboch inštitúcií.
- V zákone sa novým spôsobom pristúpilo k porušovaniu disciplíny. Zaviedol sa **inštitút porušenia finančnej disciplíny**, ktorého definícia je širšia ako doterajšie vymedzenie porušenia rozpočtovej disciplíny. Ide aj o nový prístup k nazeraniu na porušenie finančnej disciplíny, vrátane sankcionovania, s tým, že sa rovnako vzťahuje na všetky verejné prostriedky, s ktorými hospodária subjekty verejnej správy, resp. ktoré poskytli ďalším právnickým a fyzickým osobám v rámci svojej pôsobnosti. Za jednotlivé typy porušenia finančnej disciplíny, ktoré sú v zákone taxatívne vymenované, sa uplatňujú rôzne sankcie podľa závažnosti porušenia. Za menej závažné porušenia je možné uplatniť sankciu nefinančnej povahy. Sankcie finančnej povahy môžu byť alternatívne podľa typu porušenia - odvod, penále a pokuty. MF SR môže za nesplnenie povinností vyplývajúcich z tohto zákona uložiť príslušnému subjektu pokutu do výšky 1 mil. Sk. Prijatý **systém sankcionovania** je miernejší ako doteraz, avšak neupravuje inštitút úľav:
 - Odvod, vrátane penále za každý deň porušenia, je možné uložiť len v jedinom prípade.
 - Umožnilo sa do skončenia kontroly vysporiadať nezákonný stav a v takomto prípade uložiť penále len v polovičnej výške.
 - Sadzba penále sa znížila na polovicu - z 0,2% na 0,1% zo sumy, v ktorej došlo k porušeniu finančnej disciplíny za každý začatý deň porušenia finančnej disciplíny.
 - Maximálne penále kleslo z dvojnásobku na jednonásobok istiny.
 - Zaviedlo sa ukladanie pokút s minimálnou spodnou hranicou 500 Sk, resp. 1 000 Sk až do sumy 100-tis. Sk, resp. 300-tis. Sk podľa závažnosti porušenia.
 - Upravila sa hranica, pri ktorej sa sankcia neukladá - z 3 000 na 5 000 Sk.
- Rozsah pôsobnosti pri výkone finančnej **kontroly a dozoru štátu** sa ponechal na zákon o finančnej kontrole a na osobitné právne predpisy, ktoré vymedzujú kontrolné pôsobnosti, ako aj pôsobnosti orgánov dozoru štátu v rámci verejnej správy.
- Z pohľadu vymedzenia sektora verejnej správy sa zosúladiť s metodikou ESA 95 **zriaďovanie a existencia príspevkových organizácií** štátu, obce a vyššieho územného celku v súlade s pravidlom 50% - kritériom pre rozlíšenie trhových a netrhových výrobcov. Podľa nového zákona môžu byť príspevkovými organizáciami len také organizácie, ktorých menej ako 50% výrobných nákladov je pokrytých vlastnými tržbami, to znamená, že **väčšina nimi vykonávaných činností musí byť netrhového charakteru**. V prípade, že príspevková organizácia začne hospodáriť tak, že poruší vyššie uvedenú podmienku 50%, a to najmenej 2 roky po sebe, zriaďovateľ bude povinný ju zrušiť.

Pri prerokovaní zákona v parlamente bol predložený a nakoniec i schválený poslanecký návrh, ktorý zmenila **hospodárenie štátu v rozpočtovom provizóriu**. Ak parlament neschválil do konca bežného rozpočtového roka zákon o štátnom rozpočte, v rozpočtovom provizóriu nasledujúceho roka sa bude postupovať podľa schváleného rozpočtu predchádzajúceho roka, a nie podľa vládou schváleného návrhu štátneho rozpočtu na ďalší rok. Takáto úprava tu platila pred vyše rokom. Navrhovateľ prezentoval názor, že v takom prípade by mohli 2 politické strany presadiť rozpočet vo vláde a ešte by elegantne obišli i zákonodarný zbor. Vláda nemá mať podľa neho žiadne kompetencie, ktoré by sa rovnali de facto zákonodarným. Vládne rozhodnutie by totiž malo určitý čas (do schválenia zákona o štátnom rozpočte v parlamente) prakticky silu zákona. Znížila by sa podľa neho suverenita a zákonodarný monopol NR SR. Naopak, oponenti považovali schválený poslanecký návrh za nepraktický, ktorý môže vyvolať v prípade neskorého schválenia štátneho rozpočtu nedostatok zdrojov vo väčšine rezortov a chaos vo verejných financiách. Podľa nich sa totižto momentálne hospodárska situácia vďaka rozbehnutým reformám každým rokom výrazne líši, a preto môže byť uplatnenie predchádzajúceho štátneho rozpočtu v novom roku značne nevyhovujúce a nemusí odrážať vývoj ekonomiky.

Vládnym zámerom bolo tiež **znižovať riziko prijímania rozpočtovo nekrytých návrhov vo vláde a parlamente**, avšak **poslanci odmietli** schváliť návrh rezortu financií, aby všetky prijaté zákony, ktoré by zvýšili deficit verejných financií v príslušnom rozpočtovom roku, nadobudli účinnosť najskôr od začiatku nasledujúceho roka. Poslanci tiež neschválili, aby v prípade predloženia pozmeňujúceho alebo dopĺňajúceho návrhu k zákonu o štátnom rozpočte museli kvantifikovať vplyv predloženého návrhu na schodok verejnej správy. Taktiež sa uvažovalo, aby mal minister financií v súvislosti s prijímaním návrhu štátneho rozpočtu vo vláde pri vládnom hlasovaní o návrhoch zákonov, ktoré by mohli ovplyvniť podiel rozpočtového deficitu na hrubom domácom produkte, rozhodujúce stanovisko, tzv. "malé veto".

Zákon o rozpočtových pravidlách verejnej správy nadobudol účinnosť hneď dňom vyhlásenia v Zbierke zákonov SR s výnimkou mnohých ustanovení, ktoré nadobudli účinnosť 1. januára 2005.

Komentár hodnotiacej komisie k opatreniu:

Tento vo vyspelých ekonomikách štandardný a potrebný zákon sprísňuje kontrolu a iniciuje transparentnejšie a efektívnejšie hospodárenie v celej verejnej správe. Jedná sa o implementáciu moderných metód finančného manažmentu do fungovania verejnej správy v SR. Zámer bol odborníkmi hodnotený jednoznačne pozitívne, avšak kľúčovým aspektom bude jeho aplikácia v praxi, aby nezostal na papieri ako po minulé roky. Otázne je, či sa správanie subjektov aj reálne zmení. Jeden respondent predpovedal, že viaceré programy budú fungovať ešte dlho formálne, keďže to obdobie sa nedá umelo preskočiť. Podľa jedného hodnotiaceho absentuje v zákone silnejší tlak a sankcie pre vládu a parlament. Bolo tiež podotknuté, že systém nerozlišuje medzi druhmi verejných organizácií – napr. vysoké školy sú v podstate postavené na úroveň úradov.

Jeden respondent kritizoval poslancami NR SR prijaté ustanovenie o rozpočtovom provizóriu. Ironicky uviedol, že minister financií by mohol stiahnuť budúcoročný rozpočet, a tak by sa ušetrilo, keďže by sa do prijatia zákona o štátnom rozpočte musel aplikovať rozpočet starého roka.

Štátny rozpočet na rok 2005 (schodok štátneho rozpočtu - 61,5 mld. Sk, deficit verejných financií - 3,4% HDP)

Poslanci NR SR schválili na rokovaní 9. decembra 2004 zákon (č. 740/2004 Z.z.) o štátnom rozpočte (ŠR) na rok 2005. Návrh z dielne Ministerstva financií (MF) SR označil jeho predkladateľ, minister financií Ivan Mikloš, za najdôležitejší ekonomický zákon roka. Schválený rozpočet mal podľa jeho autorov predstavovať záverečnú fázu konsolidácie verejných financií a posun v reforme rozpočtového procesu. ŠR na rok 2005 je súčasťou navrhnutého rozpočtu verejnej správy pre roky 2005 až 2007, ktorý poslanci parlamentu v ten istý deň uznesením zobrali na vedomie. Zostavený bol na základe východísk rozpočtu verejnej správy na roky 2005 – 2007 a na základe Konvergenčného programu Slovenska na roky 2004 - 2010 (*pozri str. 21*). Cieľom schváleného ŠR malo byť výrazné priblíženie verejných financií dlhodobu udržateľnej úrovni a zavedenie poriadku vo verejných financiách. Dôležitým zámerom bolo zníženie finančného bremena budúcich generácií a pripravenie verejných financií na starnutie obyvateľstva, splnenie maastrichtských kritérií, najmä zníženie deficitu verejných financií na 3% hrubého domáceho produktu (HDP) a vstup Slovenska do eurozóny v roku 2009.

Štátny rozpočet na rok 2005 (ako aj celý rozpočet verejnej správy) bol zostavený v intenciách nového zákona o rozpočtových pravidlách verejnej správy (*pozri str. 33*) a viacročného rozpočtovania (3-ročný rozpočet - 2005-2007). Záväzným rozpočtom je iba ŠR pre rok 2005, rozpočty rokov 2006 a 2007 sa schválili ako indikatívne, avšak k ich zmenám by malo dochádzať len v opodstatnených prípadoch. Kľúčovou otázkou riadenia verejných financií sa majú stať účel a efektívnosť využitia rozpočtových zdrojov, ktoré bude môcť kontrolovať verejnosť. Ako uviedol aj

sám minister financií, podstatným nemá byť objem výdavkov jednotlivých oblastí, ale predovšetkým výsledky, ktoré tieto zdroje prinesú. Hlavným nástrojom má byť programové rozpočtovanie, podľa ktorého boli prvýkrát rozdelené výdavky už v roku 2004 a pre rozpočet roku 2005 sa kládol dôraz na kvalitu definovania cieľov a merateľných výsledkov. Podľa predstaviteľov rezortu financií bol pokrok v skvalitňovaní programov v jednotlivých kapitolách značne diferencovaný. V dôvodovej správe sa uvádzalo, že zavádzanie systému je dlhodobý proces, ktorý si vyžaduje zmenu myslenia. Cieľom rezortov nemá byť spotrebovanie verejných peňazí, ale poskytnutie konkrétnych služieb a výstupov, a práve na to sa majú jednotlivé ministerstvá pri plánovaní výdavkov zamerať.

Východisko zostavenia rozpočtu na rok 2005 tvoril strednodobý scenár makroekonomického vývoja. Ten predpokladal obnovu rastu globálnej ekonomiky, pokračujúci dynamický rast slovenského hospodárstva, zvyšovanie jeho konkurencieschopnosti a výkonnosti, pokračovanie konsolidácie verejných financií a postupné zlepšovanie situácie na trhu práce. Na základe uvedených predpokladov MF SR očakávalo nasledujúci vývoj indikátorov dôležitých pri tvorbe rozpočtu:

Vybrané ukazovatele makroekonomického vývoja	2004*	2004**	2005*	2006*	2007*
Hrubý domáci produkt (HDP) v bežných cenách (mld. Sk)	1 310,8	1 325,5	1 408,0	1 515,4	1 628,8
Tempo rastu HDP v stálych cenách (%)	4,7	5,5	4,5	5,1	5,4
Priemerná ročná miera inflácie (%)	7,8	7,5	3,3	2,8	2,5
Rast reálnych miezd (%)	0,7	2,5	3,1	2,9	3,0
Priemerná miera nezamestnanosti podľa VZPS*** (%)	17,2	18,1	16,6	16,2	15,8
Priemerná miera evidovanej nezamestnanosti (%)	14,6	13,1	14,4	13,7	13,0
* očakávaná skutočnosť (roka 2004) MF SR v čase prípravy návrhu rozpočtu; prognóza ** skutočný stav roka 2004 *** Výberové zisťovanie pracovných síl					

Zdroj: MF SR

Rozpočet verejnej správy na roky 2005-2007* (v mld. Sk)	2004	2005	2006	2007
- rozpočet v metodike ESA 95:				
Príjmy verejnej správy	467,4	521,7	555,1	595,3
Výdavky verejnej správy	519,4	569,6	599,1	626,2
Deficit verejnej správy	-52,0			
	-43,9**	-47,9	-44,0	-30,9
Deficit verejnej správy (% z HDP)	4,0%			
	3,3%**	3,4%	2,9%	1,9%
Saldo ostatných subjektov verejnej správy	+2,4	+9,4	+12,8	+22,6
Deficit štátneho rozpočtu	-54,4	-57,3	-56,8	-53,5
Modifikujúce faktory***	24,1	4,2	4,7	2,0
- rozpočet na tzv. hotovostnom princípe:				
Deficit štátneho rozpočtu	-78,5	-61,524	-61,5	-55,5
Príjmy štátneho rozpočtu	232,0	258,556	275,0	297,3
Výdavky štátneho rozpočtu	310,5	320,079	336,5	352,8
* vládou SR schválený návrh rozpočtu, predložený do NR SR ** skutočnosť roka 2004 *** modifikujúce faktory tvoria rozdiel medzi rozpočtovaním na hotovostnom princípe a tzv. aktuálnej báze (v metodike ESA 95)				

Na rozdiel od minulosti označilo MF SR aktuálny rýchly hospodársky rast za vyvážený, položený na zdravých základoch a udržateľný. Medzi **najvýznamnejšie faktory, ktoré výrazne ovplyvnili tvorbu štátneho rozpočtu na rok 2005**, patrili vplyv realizovaných štrukturálnych reforiem v rokoch 2003 a 2004, vstup Slovenska do Európskej únie, fiškálna decentralizácia a dôchodková reforma.

Vzhľadom na neznámy počet ľudí účastných v druhom – kapitalizačnom – pilieri dôchodkového zabezpečenia bolo možné **dopad dôchodkovej reformy** na verejné financie iba odhadovať. Za predpokladu, že do druhého piliera penzijného systému by v roku 2005 vstúpilo 35% a v roku 2006 zvyšných 16% ekonomicky aktívneho obyvateľstva, dôchodková reforma prehĺbi deficit verejných financií o 0,4% HDP v roku 2005, o 1% HDP v roku 2006 a o 1,1% HDP v roku 2007. Cieľom fiškálnej politiky má byť plánovanie a dodržiavanie deficitu bez nákladov na dôchodkovú reformu, keďže aj rozhodnutím európskeho štatistického úradu Eurostat bolo stanovené, že Slovensko v prechodnom období do marca 2007 vplyv tejto reformy nebude musieť započítavať do vykazovaného deficitu verejných financií (na summite EÚ v marci 2005 sa dohodlo pri úprave

Paktu stability a rastu EÚ, že náklady na dôchodkovú reformu bude možné počas 5 rokov od jej spustenia v rozličnej výške odpočítavať od deficitu - *pozri str. 188*).

Vstup SR do Európskej únie už ovplyvnil štátny rozpočet na rok 2004, dopady sa však naplno prejavajú až od roku 2005. Peniaze, ktoré Slovensko odvedie do všeobecného rozpočtu EÚ, sa následne v podobe európskych fondov a dotácií vrátia do SR, z ktorého budú opäť ako výdavky smerovať do rôznych oblastí. V porovnaní s minulosťou sa tým zvýši objem verejných výdavkov, ktorý MF SR odhaduje na 1% HDP v roku 2005. Z prostriedkov EÚ môže Slovensko získať približne o 28 mld. Sk viac ako do rozpočtu Únie odvedie. Z hľadiska štátneho rozpočtu však pôjde o výdavky 24,36 mld. Sk (z toho 15,3 mld. Sk na odvody do rozpočtu EÚ, 6,2 mld. Sk na spolufinancovanie a 2,8 mld. Sk ako rezerva na odvody do EÚ).

Kvantifikácia ŠR na rok 2005

Vládou schválený návrh zákona o štátnom rozpočte na rok 2005 poslanci parlamentu definitívne schválili bez navýšenia **deficitu ŠR**, ktorý zostal vo výške 61,524 mld. Sk. Poslanci nezmenili ani deficit verejných financií, počítaný v metodike ESA 95, vo výške 3,4% predpokladaného HDP roku 2005 (bez zohľadnenia nákladov dôchodkovej reformy). Na udržanie navrhnutej úrovne deficitu však museli poslanci upraviť vládou rozpočtované príjmy a výdavky o výpadok príjmov 1,43 mld. Sk z dôvodu schválenia zákona o Environmentálnom fonde (*pozri HESO 3/2004*). Pozmeňujúcimi návrhmi znížili výdavky ŠR o 1,33 mld. Sk a o zvyšných 100 mil. Sk zvýšilo Ministerstvo hospodárstva (MH) SR odhad rozpočtových príjmov z dividend v podnikoch s majetkovou účasťou štátu. Schválený zákon o štátnom rozpočte na rok 2005 tak počítal s celkovými príjmami vo výške 257,226 mld. Sk a celkovými výdavkami 318,749 mld. Sk. Bilanciu vybraných príjmov a výdavkov uvádza nasledujúca tabuľka:

Bilancia vybraných príjmov a výdavkov štátneho rozpočtu na rok 2005*						
<i>(v mld. Sk)</i>	2004	2004**	2005	Zmena (%)	2006	2007
Príjmy	231,96	242,44	257,23	10,9	274,99	297,35
- daňové príjmy	195,24	209,50	201,99	3,5	214,65	231,20
- daň z príjmu fyzických osôb	18,62	25,25	2,06	-89,0	1,96	2,15
- daň z príjmu právnických osôb	22,00	29,65	30,07	36,7	32,47	36,98
- DPH	97,70	99,58	117,34	20,1	125,38	135,02
- spotrebné dane	40,90	43,40	45,37	10,9	47,15	49,04
- nedaňové príjmy	13,01	21,11	15,61	20,0	17,48	17,74
- príjmy z podnikania a majetku	0,47	1,30	1,08	129,8	1,13	1,17
- administratívne poplatky a platby	8,24	9,08	7,09	-13,9	8,73	9,02
- úroky z úverov, pôžičiek, vkladov	0,90	2,58	3,55	294,4	3,50	3,47
- iné nedaňové príjmy	3,32	7,81	3,82	15,1	3,99	3,96
- granty a transfery	22,54	9,82	39,62	75,8	42,86	48,40
- prostriedky z EÚ	14,23	4,52	26,51	86,3	31,36	35,90
- tuzemské	8,30	4,82	13,11	57,9	11,50	12,50
Výdavky	310,45	312,73	318,75	2,7	336,50	352,80
- bežné výdavky	264,68	263,86	276,98	4,7	291,9	306,1
- odvody do rozpočtu EÚ	9,01	8,04	13,19	46,4	13,51	13,93
- kapitálové výdavky	33,49	31,29	41,77	24,7	45,5	46,7
Deficit štátneho rozpočtu	78,495	70,28	61,524	-21,6	-61,5	-55,5

Pozn.: od roku 2005 ovplyvňuje výšku daňových príjmov a výdavkov ŠR fiškálna decentralizácia
 * schválený štátny rozpočet v NR SR
 ** skutočné plnenie (Štátny záverečný účet za rok 2004)

Príjmy štátneho rozpočtu na rok 2005 sa v porovnaní s rozpočtom roku 2004 zvýšili o 10,9%, reálne, po zohľadnení inflácie, predstavuje rast 7,35%. Z celkového objemu príjmov tvoria **daňové príjmy** 78,5%, bežmála 202 mld. Sk, a oproti roku 2004 ich nárast predstavuje 3,46%. Dôvodom nízkeho nárastu plánovaných daňových príjmov v SR je zmena systému financovania obcí a vyšších územných celkov (VÚC). Po schválení zákonov upravujúcich fiškálnu decentralizáciu (*pozri str. 45-51*) sa v štátnom rozpočte ponecháva 6,2% výnosu z dane z príjmu fyzických osôb (2,057 mld. Sk). Z príjmov SR vypadla aj cestná daň, ktorá sa stala príjmom VÚC v podobe dane z motorových vozidiel. Zmeny plynúce z fiškálnej decentralizácie verejnej správy budú mať na daňové príjmy verejných financií v konečnom dôsledku neutrálny dopad, pretože sa zmenila len distribúcia medzi centrálnou vládou a územnou samosprávou. Ďalšie dodatočné zníženie príjmov štátneho rozpočtu o 234 mil. Sk by malo nastať kvôli plánovanému zvýšeniu daňového bonusu od 1. septembra 2005 zo 400 na 450 Sk na jedno dieťa. Pri výbere dane z pridanej hodnoty (DPH) a výbere spotrebných daní počíta SR na rok 2005 so zvýšením príjmov. Podľa prognóz MF SR bude rast výnosu nepriamych daní v súlade s tempom rastu nominálnej spotreby domácností, verejného sektora a tiež investičných výdavkov vlády.

V rámci **nedaňových príjmov** bol schválený významný nárast rozpočtových prostriedkov v súvislosti s nábehom systému Štátnej pokladnice a Agentúry pre riadenie dlhu a likvidity (*pozri HESO 1/2002*). Z finančných prostriedkov štátu, sústredených na jedinom účte v systéme Štátnej pokladnice, by malo v roku 2005 smerovať do príjmovej časti rozpočtu o 2,5 mld. Sk viac ako v roku 2004.

Ďalšou príjmovou položkou ŠR sú **granty a transfery**. Tuzemské sú tvorené najmä kapitolou Všeobecná pokladničná správa, ktorá zahŕňa príjmy z dividend podnikov s majetkovou účasťou štátu. Ich výška sa odvíja od dosiahnutého zisku týchto podnikov. Podľa údajov materiálu predloženého MF SR by malo z dividend realizovaných cez Fond národného majetku SR plynúť v roku 2005 do ŠR 13 mld. Sk. Suma pritom zahŕňa aj aktualizovaný odhad výnosov z dividend v roku 2005 v objeme 2,5 miliardy korún, ktorý počas rokovania vlády v októbri 2004 dodatočne "našiel" minister hospodárstva Pavol Rusko. Príjmy zo zahraničných transferov, ktoré predstavujú prostriedky z rozpočtu EÚ, zaznamenávajú v nasledujúcich 3 rokoch výrazný nárast - bezmála 86,3% oproti rozpočtu na rok 2004. Najväčší podiel na uvedených príjmoch budú mať: kapitoly Ministerstva pôdohospodárstva SR (11,36 mld. Sk), Ministerstva dopravy, pôšt a telekomunikácií SR (6,52 mld. Sk), Ministerstva životného prostredia SR (2,55 mld. Sk) a Ministerstva práce, sociálnych vecí a rodiny SR (takmer 2,2 mld. Sk).

Výdavky štátneho rozpočtu na rok 2005 predstavujú 318,75 mld. Sk. V porovnaní s objemom 290,9 mld. Sk v roku 2004 (*pozn.: kvôli porovnaniu medziročného rastu výdavkov v súvislosti s vplyvom fiškálnej decentralizácie nezahŕňajú uvedené výdavky roku 2004 kapitolu Súhrnný finančný vzťah k obciam a VÚC v objeme 19,54 mld. Sk*) ide o 9,57%-ný medziročný nominálny a 6,07%-ný reálny nárast výdavkov pri prognózovanej inflácii 3,3%. Zásadný vplyv na výšku výdavkov mali podľa zdôvodnenia MF SR odvody do rozpočtu EÚ, ako aj prostriedky na spolufinancovanie projektov Únie.

V kapitole **Ministerstva práce, sociálnych vecí a rodiny** SR je pre rok 2005 rozpočtovaných spolu 48,15 mld. Sk, čo je o 840 mil. Sk viac ako v rozpočte roku 2004 (po zohľadnení inflácie pokles o 1,48%). Znížené boli plánované výdavky na poistné platené štátom na starobné a invalidné poistenie o zhruba 710 mil. Sk na 5,038 mld. Sk v roku 2005. Zohľadnil sa tým odhad poklesu poistencov štátu o približne 17 000. Nárast rozpočtovaných prostriedkov zaznamenali na druhej strane programy pre sociálnu pomoc, podporu rodiny a pomoc zdravotne postihnutým. Výdavky rezortu boli plánované v kontexte reformy sociálneho systému z roku 2004, ktorej cieľom je zvýšenie aktívnej účasti občana na riešení svojej sociálnej situácie. Na dávky v hmotnej núdzi sa v roku 2005 odhaduje medziročný nárast čerpania o 1,6 mld. Sk. Ten vychádza z valorizácie dávky k 1.9.2004, zo zvýšenia príspevku na bývanie a obsahuje aj sociálne štipendiá žiakov základných škôl. Na podporu rodiny počíta ŠR okrem výdavkov kapitoly rezortu práce (15,9 mld. Sk) aj s daňovým bonusom (5,87 mld. Sk) a znížením odvodovej povinnosti pre jedného z rodičov na každé nezaopatrené dieťa (v sume 0,88 mld. Sk). Celková podpora rodín tak narastie o 1,2 mld. Sk (5,6%). Podľa MF SR bude výrazný nárast v aktívnej politike trhu práce. V roku 2005 majú celkové zdroje predstavovať 4,701 mld. Sk (vrátane spolufinancovania zo ŠR a zdrojov EÚ), čo je o 31,5% viac ako v roku 2004.

Výdavky na sociálnu pomoc (v mld. Sk)	2004*	2004**	2005
Pomoc v hmotnej núdzi	10,8	8,0	9,6
Podpora rodiny	14,7	15,1	15,9
Kompenzácie zdravotne ťažko postihnutým	5,0	5,6	5,7
Celkom	30,5	28,7	31,3
Zmena oproti očakávaným výdavkom roku 2004 (v %)	-	-	8,9%
* ŠR 2004 ** očakávaná skutočnosť v roku 2004			

Zdroj: SME, Návrh rozpočtu verejnej správy 2005-2007

Ministerstvo zdravotníctva (MZ) SR – výdavky kapitoly rezortu - 24,565 mld. Sk, reálny nárast o 4,5%. Rozpočet kapitoly MZ SR, zdravotných poisťovní a spoločnosti Veriteľ, a.s. bol pripravený v podmienkach reformných zdravotníckych zákonov (*pozri str. 116-136*), ktoré majú zásadný vplyv na fungovanie systému a objem finančných tokov v rezorte zdravotníctva. Ich realizáciou sa majú v kontexte so štátnym rozpočtom vytvoriť predpoklady pre efektívne fungovanie zdravotníctva. Väčšina výdavkov kapitoly rezortu (21,116 mld. Sk) je určená na hradenie poistného za ekonomicky neaktívnych poistencov - tzv. poistencov štátu. Táto platba bola určená v podmienkach novej legislatívy a v porovnaní s rokom 2004 predstavuje nárast o približne 3,1 mld. Sk. Ostatných 3,45 mld. Sk je určených na programy prevencie a ochrany zdravia či modernizáciu zdravotníckych zariadení. Z pohľadu rozpočtu celej verejnej správy sa predpokladá, že do rezortu zdravotníctva budú v roku 2005 plynúť verejné zdroje v celkovej výške zhruba 75,7 mld. Sk (71,6 mld. Sk zdroje zdravotných poisťovní, 3,6 mld. Sk z kapitoly MZ SR, 0,5 mld. Sk z iných rozpočtových kapitol). Po očistení o nárast cien by sa celkové prostriedky pre zdravotníctvo v roku 2005 mali navýšiť o 7,3% (nominálny rast 10,8%).

Verejné zdroje v zdravotníctve (v mld. Sk)	2004	2005
Disponibilné zdroje zdravotných poisťovní	62,7	71,6
MZ SR (bez poisťného plateného štátom)	5,1*	3,6*
Iné rozpočtové kapitoly	0,5	0,5
Disponibilné zdroje v zdravotníctve spolu	68,3	75,7
Medziročná zmena (v %)	-	10,8%
* vrátane kapitálových výdavkov pre VÚC a obce		
Zdroj: SME, Návrh rozpočtu verejnej správy 2005-2007		

Výdavky kapitoly **Ministerstva školstva (MŠ) SR** boli rozpočtované na 44,735 mld. Sk, čo je o 3,16 mld. Sk viac ako v štátnom rozpočte na rok 2004. Reálne tak z rezortu MŠ SR pôjdu do školstva a vedy výdavky vyššie o 4,2% (nominálne 7,6%) v porovnaní s rokom 2004. Najväčšia časť z týchto prostriedkov bude smerovať do regionálneho školstva (základné a stredné školy), v ktorom dosiahnu zdroje podľa údajov z dôvodovej správy 42,28 mld. Sk. Pri odhadovanom počte poklesu žiakov o 3,4% vzrastú výdavky v prepočte na jedného žiaka o 9,9%. Na vysoké školy by malo ísť okrem 10,7 mld. Sk aj 1,2 mld. Sk z ostatných rozpočtových kapitol a ďalších 800 mil. Sk môžu vysoké školy využiť z prostriedkov EÚ alebo Agentúry na podporu vedy a techniky. Z pohľadu rozpočtu verejnej správy bude objem výdavkov na rok 2005 tvoriť 0,91% z HDP, kým v roku 2004 predstavovali 0,84% HDP. Celkové výdavky z verejných zdrojov na vedu a techniku naplánoval rezort školstva na 6,1 mld. Sk, čo je 0,44% HDP (1,7 mld. Sk z kapitoly MŠ SR, 1,4 mld. pre Slovenskú akadémiu vied, 926 mil. Sk z ostatných rezortov, 900 mil. Sk zo zdrojov EÚ a 200 mil. Sk v rámci Všeobecnej pokladničnej správy, 978 mld. Sk ostatné časti SR).

Výdavky na regionálne a vysoké školstvo (mld. Sk)	2004	2005	Zmena (%)
Počet žiakov ZŠ a SŠ	931 541	899 955	-3,4
Celkové výdavky na regionálne školstvo	39,83	42,28	6,2
- z toho kapitola MŠ SR	29,5	31,2	5,8
- rozpočty obcí	-	9,4	-
Celkové výdavky na vysoké školstvo	11,13	12,78	14,8
- z toho kapitola MŠ SR	9,44	10,70	13,3
Zdroj: SME, Návrh rozpočtu verejnej správy 2005-2007			

Ministerstvo dopravy, pôšt a telekomunikácií (MDPT) SR bude mať na svoje programy v roku 2005 k dispozícii z vlastnej kapitoly 27,162 mld. Sk. Výdavky by mali narásť o 2,43 mld. Sk (+9,86%) v porovnaní s rokom 2004, takže po zohľadnení inflácie by sa mali zvýšiť o 6,3%. Najvyšší podiel na výdavkoch majú oblasti železničnej a cestnej dopravy. Financovanie diaľnic a rýchlostných ciest bude realizované troma piliermi – štátnym rozpočtom, zdrojmi EÚ a Národnou diaľničnou spoločnosťou (pozri [HESO 4/2004](#)). V roku 2005 je na výstavbu uvedených ciest k dispozícii 17,68 mld. Sk. Objem všetkých výdavkov môže narásť o 77,8%, najmä vďaka zdrojom z fondov EÚ, ako aj úverov, ktoré plánuje zobrať novovzniknutá Národná diaľničná spoločnosť. Za predpoklad efektívneho využívania týchto prostriedkov považuje ministerstvo dopravy zvýšenú konkurenciu stavebných firiem, zníženie výdavkov a v konečnom dôsledku postavenie viac kilometrov diaľnic.

Pre oblasť železničnej prepravy je v roku 2005 vyčlenených spolu 13,59 mld. Sk. Zvýšil sa objem prostriedkov na financovanie tzv. výkonov vo verejnom záujme (VVZ) zo 6,63 mld. Sk na 8,1 mld. Sk, v reálnom vyjadrení o 18,3%. Podľa rozpočtu verejnej správy sú uvedené výdavky plánované v nezmenenom objeme aj na roky 2006 a 2007. Druhú veľkú časť predstavujú plánované výdavky na rozvoj a modernizáciu železničných dopravných ciest. V plnej miere majú byť využité prostriedky zo štrukturálnych fondov, Kohézneho fondu EÚ, ako aj z predvstupových fondov. Vráťane zdrojov na spolufinancovanie zo štátneho rozpočtu by malo ísť o sumu 5,47 mld. Sk, teda o 12,1% viac ako v predchádzajúcom roku.

Výdavky na železničnú a cestnú dopravu (v mld. Sk)	2004	2005	Zmena (%)
Zdroje zo štátneho rozpočtu	8,77	7,37	-15,97
Zdroje z prostriedkov EÚ	1,17	4,81	311
Príjmy Diaľničnej spoločnosti	-	1,5	-
Úvery Diaľničnej spoločnosti	-	4,0	-
Spolu zdroje na výstavbu diaľnic	9,94	17,68	77,8
Železnice dotácie VVZ	6,63	8,10	22,2
Železnice investície	4,88	5,47	12,1
Spolu zdroje na železničnú prepravu	11,51	13,57	17,9
Zdroj: SME, Návrh rozpočtu verejnej správy 2005-2007			

V kapitole **Ministerstva výstavby a regionálneho rozvoja** (MVRR) SR boli schválené výdavky vo výške 9,6 mld. Sk (v roku 2004 5,29 mld. Sk). Vysoký nominálny nárast výdavkov kapitoly MVRR SR bol spôsobeným presunom dotácií na prémie stavebného sporenia a hypoúverov a nárastom zdrojov regionálneho rozvoja z fondov EÚ. Z tejto čiastky je takmer 6,99 mld. Sk vyčlenených na podporu rozvoja bývania. Spolu s vlastnými príjmami Štátneho fondu rozvoja bývania (ŠFRB) v plánovanom objeme 1,36 mld. Sk bude na realizáciu bytovej politiky vyčlenených bežmála 8,35 mld. Sk.

Zákonom o štátnom rozpočte na rok 2005 sa znížil príspevok poberateľom hypotekárnych úverov z 1% v roku 2004 na 0% v roku 2005. Zmena nastala aj v spôsobe určovania výšky prémie stavebného sporenia (pozri [HESO 4/2004](#)). Uvedenými krokmi došlo k presmerovaniu zdrojov, pôvodne určených na plošnú podporu bývania, smerom k selektívnej podpore sociálne slabších skupín, teda na programy rozvoja bývania. Na regionálny rozvoj boli schválené výdavky vo výške 3,6 mld. Sk. Z tejto sumy tvoria 974 mil. Sk výdavky ŠR, vrátane výdavkov na spolufinancovanie, zvyšných takmer 73% zdrojov (2,65 mld. Sk) pochádza zo štrukturálnych fondov EÚ a z fondu PHARE. Celkový nárast plánovaných výdavkov na podporu budovania lokálnej infraštruktúry, podporu hospodárskej činnosti a trvalo udržateľného rozvoja tak dosiahol 26% oproti roku 2004.

Podpora bývania (v mld. Sk)	2004	2005	Zmena (%)
Programy rozvoja bývania	1,28	1,57	22,7
Štátna prémie v stavebnom sporení	2,55	1,93	-24,3
Štátny príspevok k hypotekárnym úverom	0,75	0,67	-10,7
Dotácia zo štátneho rozpočtu pre ŠFRB	2,52	2,81	11,5
Vlastné príjmy ŠFRB	1,20	1,36	13,3
Podpora bývania spolu	8,29	8,35	0,7

Zdroj: Návrh rozpočtu verejnej správy 2005-2007

Výdavková časť rozpočtu **Ministerstva pôdohospodárstva** (MP) SR bola ovplyvnená predovšetkým vstupom Slovenska do EÚ. Z dôvodu aplikácie Spoločnej poľnohospodárskej politiky (CAP) EÚ smeruje do rezortu pôdohospodárstva viac finančných prostriedkov, spolu s ktorými rastie aj potreba domácich zdrojov na spolufinancovanie. Celkové výdavky rezortu na rok 2005 boli rozpočtované vo výške 19,54 mld. Sk (18,58 mld. Sk v roku 2004, reálny nárast o 1,8%). Viac ako 62% celkového rozpočtu MP SR (vrátane predvstupových fondov) v roku 2005 by mali tvoriť prostriedky z EÚ.

Zdroje plynúce do poľnohospodárstva (v mld. Sk)	2004	2005	Zmena (%)
Vlastné zdroje kapitoly MP SR	4,05	4,10	1,2
Zdroje z EÚ (povstupové fondy)	9,95	11,84	19,0
Spolufinancovanie k zdrojom EÚ	3,88	3,69	-4,9
Kapitola MP SR spolu	18,58	19,54	5,2
Zdroje z EÚ (predvstupové fondy)	0,38	1,54	305,3
Spolufinancovanie k predvstupovým fondom	0,23	0,31	34,8
Zdroje spolu	19,19	21,39	11,5

Zdroj: Návrh rozpočtu verejnej správy 2005-2007, Zákon o ŠR na rok 2005

Takmer 60% rozpočtu kapitoly je určených pre oblasť poľnohospodárstva a potravinárstva. Zo sumy 11,67 mld. Sk pôjde na priame platby poľnohospodárom 7,03 mld. Sk (približne 4,5 mld. z EÚ, 2,5 mld. Sk zo ŠR). Platby tak dosiahnu úroveň 54% priemeru priamych platieb pôvodnej 15-ky EÚ. Dorovnanie platieb je síce vyššie ako minuloročných 52,5%, v nominálnom aj reálnom vyjadrení však ide o pokles výdavkov na priame platby. Druhú významnú oblasť výdavkov MP SR predstavujú programy rozvoja vidieka. Pre rok 2005 je na ich financovanie vyčlenených 5,45 mld. Sk, z ktorých podstatnú časť, takmer 78%, tvoria zdroje EÚ. Podporia sa tým najmä programy agrárneho rozvoja vidieka.

Priame platby poľnohospodárom (v mld. Sk)	2004	2005
Zo zdrojov EÚ	3,4 (25%)	4,49 (30%)
Zo štátneho rozpočtu	3,72 (27,5%)	2,53 (24%)
Výdavky na priame platby	7,12	7,03
Podiel k priemeru EÚ15	52,5%	54%

Zdroj: Návrh rozpočtu verejnej správy 2005-2007

Ministerstvo financií bolo s pridelenou výškou dorovnania priamych platieb poľnohospodárom nespokojné. Prvé návrhy východísk rozpočtu počítali s financovaním platieb poľnohospodárom len do úrovne 42,6% priemeru Únie. Niektorí pozorovatelia z radov odbornej verejnosti považovali za pozitívum úroveň platieb pod priemerom EÚ, ale zároveň kritizovali fakt, že je vyššia ako

minimum, teda 30%. Na druhej strane sa vyskytli hlasy zástancov vyšších platieb, ktorí požadovali platby na úrovni 60% priemeru EÚ.

Ministerstvo životného prostredia (MŽP) SR počíta v roku 2005 s najväčším nárastom zdrojov z EÚ. Limit výdavkov je o 1,9 mld. Sk vyšší ako v roku 2004 a predstavuje 5,06 mld. Sk. Pri započítaní prostriedkov z EÚ by mali výdavky rásť o viac ako 75% oproti roku 2004. Z dôvodu schválenia vzniku Environmentálneho fondu (pozri [HESO 3/2004](#)) bolo potrebné riešiť výpadok príjmov ŠR o zhruba 1,4 mld. Sk. Poslanci parlamentu preto na rokovaní znížili pozmeňujúcimi návrhmi odhadované výdavky rezortu o 670 mil. Sk a o 330 mil. Sk znížili aj zdroje vyčlenené na spolufinancovanie projektov rezortu z kapitoly Všeobecná pokladničná správa.

Výdavky na životné prostredie (v mld. Sk)	2004	2005*	Zmena (%)
Vlastné výdavky a spolufinancovanie	3,49	4,03	15,5
Prostriedky EÚ	1,67	4,99	198,8
Výdavky spolu	5,15	9,02	75,1
* vládou schválený návrh výdavkov nezohľadňoval vznik Environmentálneho fondu a zníženie výdavkov kapitoly MŽP SR			

Zdroj: Návrh rozpočtu verejnej správy 2005-2007

Ministerstvo hospodárstva (MH) SR - plánované výdavky rezortu sa zvýšili z 5,13 mld. Sk v roku 2004 na viac ako 7,6 mld. Sk v roku 2005. Ich nárast bol spôsobený najmä potrebou spolufinancovania projektov v rámci Sektorového operačného programu Priemysel a služby a podporou financovania investícií dvoch automobiliek - PSA Peugeot Citroën (pozri aj [HESO 1/2003](#) a [3/2003](#)) a Hyundai/KIA (pozri str. 69).

Štruktúra výdavkov MH SR (v mld. Sk)	2004	2005	Zmena (%)
PSA Peugeot Citroën	1,7	0,9	-47,8
KIA Motors/Hyundai Mobis	-	2,2	-
Ostatné výdavky MH SR	3,4	4,5	32,5
Výdavky MH SR spolu	5,1	7,6	48,3

Zdroj: Návrh rozpočtu verejnej správy 2005-2007

Ministerstvo obrany (MO) SR - výdavky rezortu boli rozpočtované vo výške 26,8 mld. Sk. Ich podiel na HDP na úrovni 1,9% predstavuje záväzok vyplývajúci z členstva Slovenska v NATO (pozri [HESO 2/2003](#)). Okrem 25,55 mld. Sk z rozpočtu kapitoly MO SR pôjde aj o peniaze z ostatných rezortov a o presun 0,6 mld. Sk z rozpočtu roku 2004. Výdavky ŠR kapitoly MO SR medziročne stúpnu o 10,3%, po zohľadnení inflácie o 6,7%.

Ministerstvo vnútra SR plánuje na svoje programy využiť 21,06 mld. Sk. Oproti 18,72 mld. Sk v rozpočte roku 2004 predstavuje navýšenie prostriedkov rezortu 12,3%, v reálnom vyjadrení 8,7%. Využitie budú o.i. aj na nákup technického vybavenia a vrtuľníkov Policajného zboru SR, na európske cestovné pasy a na koordinačné centrum pre boj s organizovaným zločinom a korupciou. Na zvýšenie mzdového ohodnotenia hasičov o 5% od júla 2005 je vyčlenených 193 mil. Sk. Rozpočet počíta aj s odvodom 8% z povinného zmluvného poistenia motorových vozidiel, ktorý by mal predstavovať 960 mil. Sk.

Verejný dlh SR by mal dosiahnuť podľa rozpočtu verejnej správy na rok 2005 výšku 632,67 mld. Sk, resp. 44,9% HDP. V priebehu rozpočtovaného obdobia rokov 2005 až 2007 by sa jeho výška mala ustáliť na úrovni 45% plánovaného HDP v roku 2007, v nominálnej hodnote 732,78 mld. Sk. Objem záväzkov štátu na splatenie istín štátneho dlhu roku 2005 predstavuje 140,6 mld. Sk a výdavky na obsluhu štátneho dlhu by mali dosiahnuť 30,3 mld. Sk (35,5 mld. Sk podľa metodiky ESA 95). Objem výdavkov ovplyvnilo predovšetkým zvyšovanie nominálneho štátneho dlhu, jednorazový výdavok na štart systému Štátnej pokladnice, mierny pokles priemerných úrokových sadzieb a zvýšenie príjmov z prostriedkov na účte v Štátnej pokladnici (odhadovaný na 2,5 mld. Sk). Podľa nového zákona o rozpočtových pravidlách je dlhová služba súčasťou rozpočtovej kapitoly MF SR. Spolu s vlastnými výdavkami na jeho programy by mali byť celkové **výdavky rezortu financií** 38,3 mld. Sk.

Za návrh zákona o štátnom rozpočte na rok 2005 sa v NR SR vyslovilo 82 zo 145 prítomných poslancov. Rokovanie v parlamente prebiehalo podľa viacerých pozorovateľov na vyššej úrovni ako po predchádzajúce roky. Paradoxne k tomu dopomohla aj novembrová veterná smršť vo Vysokých Tatrách, ktorá zanechala za sebou miliardové škody, a tak sa niektorí nezávislí poslanci, od ktorých záviselo prijatie zákona o ŠR v parlamente, zriekli svojich požiadaviek a deklarovali, že nebudú svojimi pozmeňujúcimi návrhmi zvyšovať schodok verejných financií. Aj minister financií Ivan Mikloš ocenil, že sa v diskusii nevyskytli vecné útoky, ktoré boli bežnou súčasťou schvaľovania tohto zákona v minulosti. Návrh rozpočtu zostal vo vopred dohodnutých medziach,

zmeny poslancov sa týkali iba presunu v rámci rozpočtových kapitol. Z pozmeňujúcich návrhov plénum schválilo iba návrhy, ktoré nenavýšili deficit rozpočtu. Šlo o účelové viazanie prostriedkov:

- na prípravu, realizáciu opráv a výstavbu diaľnic vo výške 12,3 mld. Sk v kapitole MDPT SR a 352,9 mil. Sk na spolufinancovanie k fondom EÚ v kapitole Všeobecnej pokladničnej správy,
- 11 mil. Sk v kapitole rezortu dopravy na prípravu výstavby rýchlostnej komunikácie Košice – Milhošť,
- v rozpočte MŠ SR zvýšenie prostriedkov na informatizáciu regionálneho školstva v rámci projektu Infovek o 50 mil. Sk; 30 mil. Sk na riešenie následkov veternej smršte na poškodených školách a školských zariadeniach vo Vysokých Tatrách,
- v kapitole MZ SR doplnenie dotácií pre zdravotnícke zariadenia vyšších územných celkov v sume spolu 93,98 mil. Sk; presunutie 20 mil. Sk, ktoré budú viazané ako rezerva pre prípad mimoriadnej epidémie,
- 20 mil. Sk v kapitole MP SR pre Lesoprojekt Zvolen na riešenie kalamity spôsobenej veternou smršťou vo Vysokých Tatrách.

Názory na štátny rozpočet roku 2005

Positívom, na ktorom sa odborníci a pozorovatelia zhodli, bolo zostavenie rozpočtu na aktuálnej báze (princíp časového rozlíšenia pri sledovaní transakcií) a v metodike EÚ - ESA 95. Podľa stanoviska Najvyššieho kontrolného úradu SR je ŠR na rok 2005 komplexný a konzistentný, je ale potrebné zabezpečiť finančnú disciplínu v podmienkach nových rozpočtových pravidiel v oblasti školstva, zdravotníctva a sociálneho systému. Hlavným pozitívom schváleného rozpočtu bola podľa niektorých odborníkov skutočnosť, že sa jeho plánovaný deficit znížil.

Značná časť diskusie okolo schváleného štátneho rozpočtu bola venovaná výške jeho celkových výdavkov. Viacerí experti, tak z radov kritikov, ako aj proponentov, označili rozpočet za príliš expanzívny. Na jednej strane zástancovia uznali, že vláda využíva silný ekonomický rast, na ktorom má výrazný podiel a "môže si dovoliť" rast výdavkov nominálne, zatiaľ čo k HDP sa ich pomer nemusí zvyšovať. Jeden z predstaviteľov MF SR poukázal na to, že nešlo len o plošné zvýšenie, ale že rozpočet reagoval na konkrétne najdôležitejšie priority vlády. Zástancovia, ako aj niektorí oponenti schváleného rozpočtu uznali, že zvýšené výdavky boli v istej miere dôsledkom čerpania zdrojov z EÚ, nárokov na spolufinancovanie a tiež prispievania do jej rozpočtu.

Kritici poukazovali na vysoký ekonomický rast, ktorý v súčasnosti Slovensko zažíva, a ten by mal byť podľa nich využitý predovšetkým na rýchlejšie znižovanie deficitu štátneho rozpočtu. Aj tentokrát sa podľa oponentov našli oblasti, v ktorých sa zbytočne míňajú verejné prostriedky. Jednou takýchto oblastí je podľa nich poľnohospodárstvo, ktorého výdavky za roky 2004 až 2005 vzrástli o 60%. V zmysle kritických názorov by sa potom táto oblasť mohla javiť ako najväčšia priorita vlády. Autor návrhu rozpočtu Ivan Mikloš upozornil na to, že diaľnice na Slovensku patria medzi najdrahšie na svete, a to vďaka objektívne náročnému terénu, ale aj vysokým cenám stavebných prác. Prostriedky, ktoré MDPT SR v najbližších rokoch získa, budú musieť byť podľa neho vynakladané efektívnejšie. Nesúhlasné stanoviská boli vyslovené aj pri existencii a výške investičných stimulov, ktorými vláda podporuje veľkých zahraničných investorov. Tie zavádzajú podľa kritikov nevyvážené postavenie zahraničných podnikateľov voči domácim, čo je v rozpore s princípom rovnosti šancí. Oponenti by si vedeli predstaviť i nižšie výdavky na podporu bývania.

Niektoré názory poslancov opozície sa líšili od vyššie uvedených oponentúr. Kritizovali tak výdavkovú, ako aj príjmovú časť rozpočtu. Rozdelenie peňazí nepovažovali za vyvážené, pričom príjmovú časť označili za nadnesenú, optimistickú a výhrady mali voči prílišnému spoliehaniu sa na EÚ, pretože SR má podľa nich malú schopnosť čerpať zdroje z fondov EÚ. Ďalší opoziční poslanci považovali rozpočet za poddimenzovaný v oblasti poľnohospodárstva, infraštruktúry, podpory malého a stredného podnikania či podpory samospráv, kritika sa ušla tiež objemu zdrojov vyčlenených na pomoc v hmotnej núdzi. Rozpočty silových rezortov boli nimi naopak vnímané za finančne predimenzované. Skupina opozičných poslancov kritizovala údajné neadekvátne rezervy v rozpočte MPSVR SR vyčlenené na dávky v hmotnej núdzi (vo výške viac ako 1 mld. Sk). Predstavitelia ministerstva práce však uviedli, že odhady poslancov boli výsledkom chybných prepočtov. Poslanci vychádzali z minimálnych odhadov z polovice roku 2004, zatiaľ čo rezort práce už v tom čase vedel, že skutočné výdavky budú z titulu ich valorizácie oveľa vyššie.

Podľa ministra financií Ivana Mikloša by sa mala v budúcnosti viesť k najdôležitejšiemu zákonu roka širšia verejná diskusia. Jej predmetom by pritom nemalo byť len zvyšovanie výdavkov jednotlivých kapitol, ale predovšetkým to, kde z výdavkov ubrať, kam pridať, ako zvýšiť príjmy a ako ich efektívnejšie využiť. Poukázal pritom na dva dôležité nástroje – viacročné a programové rozpočtovanie. Práve programové rozpočtovanie je oblasťou, ktorú treba naďalej zdokonaľovať. Predstavuje totiž predpoklad viac transparentného a efektívnejšieho použitia rozpočtových zdrojov. Kvalita spracovania programov bola podľa viacerých ekonómov či novinárov u jednotlivých ministerstiev podstatne odlišná. Niektoré rezorty predložili na rokovanie vlády podrobne spracované ciele, ale našlo sa aj mnoho nekonkrétnych a tiež kuriózných zámerov, na ktoré rezorty plánujú minúť verejné prostriedky. Oponenti poukázali na to, že z cieľov niektorých programov možno badať len snahu rezortov minúť všetky pridelené peniaze. Naopak, aj medzi

rezortmi, ktoré mali ciele naformulované presne, sa nájdu také, ktoré nebude príliš namáhavé dodržiavať.

Niektoré ciele, ktoré si pre rok 2005 stanovili jednotlivé rozpočtové kapitoly (*pozn.: z dôvodu množstva cieľov nie je možné uviesť a rozobrať všetky*):

- Ústavný súd SR - zabezpečiť ochranu ústavnosti tak, aby v 70%-ách rozhodnutých prípadov bolo dodržané časové rozpätie maximálne 1 rok medzi predložením a rozhodnutím,
- Najvyšší súd SR - dosiahnuť priemerný mesačný počet neskončených vecí 210, tzn. aby počet neskončených vecí nebol vyšší ako 3-mesačný priemerný počet došlých vecí vo všetkých kolégiách pri zachovaní kvality rozhodovania,
- Ministerstvo vnútra SR - preškoliť 10% personálu civilnej ochrany; chrániť život a zdravie fyzických osôb zdolávaním požiarov a vykonávaním záchranných prác pri haváriách, živelných pohromách, pričom v roku 2005 zachrániť 5840 osôb; rozložiť 18 zločineckých a organizovaných skupín, objasniť 30 korupčných trestných činov; zabezpečiť ročne minimálne 3000 záchranných akcií na ochranu života a zdravia fyzických osôb a majetku v horských a vysokohorských oblastiach Slovenska,
- Ministerstvo financií SR - vydávať štátne dlhopisy v súlade s existujúcou výnosovou krivkou štátnych dlhopisov obchodovaných na sekundárnom trhu tak, aby priemerná úroková sadzba z nových emisií nepresiahla 5,3% p.a.,
- Ministerstvo kultúry SR - dosiahnuť vyššiu úroveň kultúrneho povedomia občanov v oblasti ochrany a prezentácie kultúrneho dedičstva, umeleckej tvorby a poskytovaní kultúrnych služieb,
- Ministerstvo pôdohospodárstva SR - zachovať poľnohospodárstvo v znevýhodnených oblastiach podporou poľnohospodárskej činnosti na výmere 1,2 milióna hektárov.

Zákon o štátnom rozpočte na rok 2005 nadobudol účinnosť 1. januára 2005.

Komentár hodnotiacej komisie k opatreniu:

Zákon o štátnom rozpočte na rok 2005 získal v rámci projektu HESO najvyššie hodnotenie odborníkov spomedzi všetkých hodnotených opatrení 4. štvrtroka 2004. Súhlasné stanovisko k nemu vyslovili takmer všetci členovia odbornej komisie. Príprava a prijatie štátneho rozpočtu patrí každoročne k jedným z najdôležitejších krokov pre hospodársku a politickú stabilitu krajiny. Znižovanie deficitu štátneho rozpočtu zo 78,5 mld. Sk v roku 2004 na 61,5 mld. Sk na rok 2005 a smerovanie verejných financií späť na dráhu vyrovnaného hospodárenia štátu sa stretlo s pozitívnymi reakciami odbornej verejnosti. Rozpočtové opatrenia signalizovali vážny zámer vlády rozpočet konsolidovať a postupovať smerom k prijatiu eura v stanovenom časovom rámci. Podľa názoru jedného z odborníkov presvedčanie o potrebe bojovať o vyrovnaný rozpočet sa celosvetovo chýli ku koncu. Zástancovia zadlžovania budúcich generácií a prenášania dnešných problémov na ne sú už takmer "v ilegalite". V tomto storočí sa budú kľúčovo presadzovať zástancovia zdravých vyrovnaných rozpočtov.

Z hľadiska dvoch alternatívnych cieľov, ktoré musí riešiť vláda – znížovanie schodku rozpočtu a financovanie rozvoja (skrytého dlhu) v oblastiach prechádzajúcich ozdravným procesom, ako školstvo a zdravotníctvo, bol rozpočet roku 2005 veľkou časťou odborníkov považovaný za vyvážený, "rozumne nastavený" a založený na reálnych predpokladoch. V prospech tohto tvrdenia by mala svedčiť aj skutočnosť, že zákon o štátnom rozpočte na rok 2005 bol prijatý bez veľkých prietahov a obštrukcií. Ako uviedol jeden z hodnotiacich, bude však zaujímavé sledovať, či sa vláde SR podarí udržať tohtoročné hospodárenie štátu v primeraných mantineloch a bez podľahnutia politickému cyklu. Sťažilo by to mohla i povinnosť splatiť záväzky voči Československej obchodnej banke (ČSOB) v roku 2005. Ocenená bola tiež skutočnosť, že na rozdiel napríklad od Českej republiky slovenská vláda dokázala zostaviť taký rozpočet, ktorý smeruje k maastrichtskému konvergenčnému kritériu v oblasti deficitu verejných financií.

Viacerí odborníci sa zhodli, že aj napriek tomu, že išlo o kvalitnejší rozpočet ako po minulé roky, chýbalo viac politickej odvahy na rýchlejšie a istejšie znížovanie deficitu s cieľom bez problémov splniť maastrichtské kritériá do roku 2007, na ktoré bol rozpočet verejnej správy pre obdobie rokov 2005 až 2007 nasmerovaný. Kriticky bola hodnotená skutočnosť, že Slovensko nevyužíva dostatočne svoj súčasný vysoký potenciál na znížovanie výdavkov štátneho rozpočtu v období priaznivého rastu. Odborníci vyslovili potrebu efektívnejšieho využívania prostriedkov štátu, čo by sa malo prejavovať najmä v problematických oblastiach, ako sú napríklad verejné tendre či značne predražený diaľničný program. Podľa jedného z expertov hodnotiacej komisie by bolo potrebné verejné peniaze prideliť na konkrétne ciele, ktoré odsúhlasí spoločnosť, a nie ich paušálne smerovať na subjekty. Nech idú prostriedky na aktivity, ktoré môžu vykonávať rôzne subjekty v závislosti od ich úspešnosti v prehľadných tendroch. Rozpočtový proces sa ubera týmto smerom, mal by byť však rýchlejší.

Názory odborníkov na jednotlivé oblasti rozpočtových výdavkov sa mierne odlišovali. Podľa jedného z názorov by schválený rozpočet mohol vytvoriť rozvojové impulzy najmä vzhľadom na nárast niektorých výdavkov (doprava). Na druhej strane stál názor, podľa ktorého výdavková časť

rozpočtu obsahuje jednoznačne vysoký podiel dotácií súkromnému sektoru na úkor financovania kľúčových oblastí verejného sektora. Ide predovšetkým o nedostatočne efektívne vynakladanie prostriedkov na výstavbu diaľnic a značne nesúhlasné stanoviská expertov boli aj tentoraz namierené proti vysokým výdavkom do neefektívneho poľnohospodárstva. Posledne menovaný sektor predstavuje tradičné negatívum. Kritizovaný bol súčasný stav, keď zodpovedný rezort pôdohospodárstva nerobí nič zásadné v prospech rýchlejšej zmeny celoeurópskej agrárnej politiky smerom k voľnej súťaži. Tým sa zakladá potreba (prípadne výrazne neznižuje požiadavka) stále ďalších zdrojov z verejných prostriedkov na podporu poľnohospodárstva do ďalekej budúcnosti.

Časť odborníkov ohodnotila pozitívne nárast výdavkov na vzdelávanie, zdravotníctvo, aj keď ani jedna z oblastí nie je na želateľnej úrovni, ich financovanie sa nesie v duchu myšlienky „prikrývaj sa len takou perinou, akú máš“. Kriticky ladené stanoviská však poukázali na to, že prezentovaný nárast výdavkov, napríklad v regionálnom školstve, predstavoval iba dorovnanie zvýšenia cien vstupov. Dlhodobé nedofinancovanie školstva sa výrazne prejavuje na poklese jeho kvality. V rozpočtovej kapitole zdravotníctva boli pozitívne vnímané vyššie platby štátu za ekonomicky neaktívne osoby. Reformné zákony majú v prvom rade zvýšiť efektívnosť verejného zdravotníctva, no sektor bol a je podľa viacerých respondentov nedofinancovaný z verejných zdrojov, čo preukazujú aj porovnania s krajinami nielen strednej Európy. Treba tiež počítať s tým, že zdrojová potreba slovenského zdravotníctva bude rásť napríklad aj kvôli splácaniu dlhov, starnutiu populácie, medicínskemu pokroku, novým závažným chorobám (AIDS, SARS), podobne ako je tomu v iných vyspelých krajinách. Kým dnes sa nárast zdrojov v tejto oblasti realizuje formou zvýšenia výdavkov štátneho rozpočtu, v budúcnosti by malo dôjsť podľa niektorých odborníkov k oddeleniu poisťného systému od štátneho rozpočtu.

Pri hodnotení SR sa vyskytol i pozitívny ohlas k pomerne vysokému umorovaniu istiny štátneho dlhu a k sprísneniu finančnej disciplíny v kontexte s programovým rozpočtovaním. Na druhej strane však stáli výhrady voči pomerne vysokým nákladom na obsluhu štátneho dlhu a skeptický pohľad na efektívne využívanie štátnej pokladnice. Za ďalšie problémové oblasti považovali odborníci plánované čerpanie prostriedkov zo štrukturálnych fondov EÚ, výstavbu diaľnic na ťažkom teréne s vysokými nákladmi a spôsob distribúcie verejných prostriedkov v oblasti bytovej politiky a ich objemu vyčleneného na jednotlivé ciele – podporu stavebného sporenia či podporu výstavby nájomných bytov. Vznik Environmentálneho fondu a Národnej diaľničnej spoločnosti označil jeden odborník ako krok späť v procese sprehľadnenia hospodárenia s verejnými financiami. Iný videl problémy aj v oblasti spustenia fiškálnej decentralizácie, ktorá sa podľa neho pripravovala hekticky a samosprávy neboli na ňu dostatočne pripravené.

Výhrady niektorých odborníkov sa okrem vyššie spomenutých oblastí týkali pomerne vysokého nárastu výdavkov pre silové rezorty. Podľa jedného z nesúhlasných stanovísk nemôže dobrý rozpočet v rámci civilizovaných krajín vydávať na kultúru a školstvo minimum prostriedkov, zatiaľ čo výdavky na obranu rastú, aj keď je vojnový konflikt na Slovensku vysoko nepravdepodobný a členstvo v Severoatlantickej aliancii (NATO) dobrovoľné.

Bol prezentovaný aj návrh, podľa ktorého by sa do deficitu slovenského štátneho rozpočtu mali započítavať aj štedré transfery z EÚ, teda de facto z bohatších krajín EÚ, napríklad od daňových poplatníkov Holandska, Nemecka či Švédska, pretože tieto peniaze väčšinou smerujú do nevyhnutných projektov (ako diaľnice, čističky a pod.), ktoré by inak Slovensko z vlastných zdrojov nevybudovalo, pričom nepriamo umožňujú zároveň i znižovanie daňových sadzieb v SR.

Fiškálna decentralizácia

Zákon o rozpočtovom určení výnosu dane z príjmov fyzických osôb územnej samospráve (obce - 70,3%, VÚC - 23,5%; kritériá pre rozdelenie výnosu dane určí vláda; zákonom garantovaných minimálne 33,4 mld. Sk pre rok 2005)

NR SR schválila 23. septembra 2004 vládny zákon (č. 564/2004 Z.z.) o rozpočtovom určení výnosu dane z príjmov územnej samospráve, ktorý predstavuje jeden zo série zákonov, ktorými sa od začiatku roka 2005 rozbehla tzv. fiškálna decentralizácia. Okrem tohto zákona a nariadenia vlády o rozdeľovaní výnosu dane z príjmov územnej samospráve sa medzi opatrenia fiškálnej decentralizácie radí i zákon o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy (*pozri str. 50*) a zákon o miestnych daniach a miestnom poplatku za komunálne odpady a drobné stavebné odpady (*pozri str. 48*).

V súlade s Programovým vyhlásením vlády (*pozri HESO 4/2002*) pripravilo Ministerstvo financií (MF) SR nový systém financovania obcí a vyšších územných celkov (VÚC), ktorého podstatou je posilnenie daňových príjmov obcí a stanovenie daňových príjmov VÚC. Fiškálna decentralizácia nadväzuje na vykonaný prechod kompetencií z orgánov štátnej správy na územnú samosprávu podľa zákona (č. 416/2001 Z.z.) o prechode niektorých pôsobností z orgánov štátnej správy na obce a na vyššie územné celky (tzv. malý kompetenčný zákon) (*pozri HESO 3/2001*). Podľa tohto zákona prechádzali kompetencie na samosprávu postupne od 1. januára 2002 do 1. januára 2004, kedy bola ukončená I. etapa decentralizácie verejnej správy. Vláda SR schválila a odštartovala decentralizáciu verejnej správy v roku 2000 (*pozri HESO 2/2000, 3/2000*). Prijali sa viaceré zákony, ktoré spustili proces decentralizácie (*pozri HESO 3/2001, 4/2001*), a boli kreované orgány regionálnej samosprávy - vyšších územných celkov (*pozri HESO 3/2001*). Po decentralizácii väčšiny kompetencií, ktoré mali prejsť zo štátnej správy na územnú samosprávu v rámci reformy verejnej správy, sa nanovo usporiadala miestna štátna správa (zrušenie okresných úradov, vznik štitulejších obvodných úradov a ich detašovaných pracovísk) a vznikla sieť špecializovaných úradov miestnej štátnej správy (*pozri HESO 2/2003, 4/2003*).

Fiškálna decentralizácia spočíva v tom, že obce a samosprávne kraje nedostávajú na výkon tzv. originálnych kompetencií (predškolské a školské zariadenia, sociálne zariadenia, niektoré nemocnice, komunálny odpad, osvedčovanie listín, územné plánovanie, miestna polícia či výber miestnych daní a poplatkov) dotácie zo štátneho rozpočtu, ale financujú ho z daňových príjmov, a to z dane z príjmu fyzických osôb (s výnimkou dane, ktorá sa vyberá zrážkou) a miestnych daní (*pozri str. 48*). Zmenil sa teda doterajší stav, kedy boli podielové dane určené každoročne v zákone o štátnom rozpočte na nasledujúci rok s určením absolútnej hodnoty podielu z celkového výnosu (daň z príjmu fyzických osôb) alebo určením podielu na celkovom výbere príslušnej dane (daň z príjmov právnických osôb, cestná daň). Zákon určil ako podielovú daň, daň z príjmov fyzických osôb, keďže sa očakáva dynamický rast výnosov tejto dane v najbližších rokoch, ako aj v strednodobom horizonte, čo je z pohľadu zvyšovania objemu zdrojov pre územnú samosprávu výhodné. Daň z príjmov fyzických osôb navrhlo MF SR taktiež z dôvodu relatívne najrovnomernejšieho výberu zo všetkých daní počas kalendárneho roka, čo má z pohľadu zostavenia finančného plánu a zabezpečenia plynulého vytvárania zdrojov samosprávy vysokú prioritu. Fiškálna decentralizácia sa týka financovania samosprávnych kompetencií obcí a VÚC tak, ako sú definované v rámci platného právneho stavu. Kompetencie, ktoré samospráva vykonáva v režime preneseného výkonu štátnej správy, sú naďalej financované dotáciami zo štátneho rozpočtu prostredníctvom príslušnej rozpočtovej kapitoly.

Do rozpočtov miest a obcí poputuje v roku 2005 podľa schváleného zákona 70,3% z celého výnosu dane z príjmov fyzických osôb, VÚC dostanú 23,5% a zvyšných 6,2% zostane štátu ako rezerva na garanciu financovania okruhu vybraných kompetencií pri objektívnych vplyvoch nezávislých na činnosti územnej samosprávy. Pôvodný vládny návrh rozdeľoval výnos dane v pomere 70,9% : 27,0% : 2,1%, pričom neskôr sa MF SR so zástupcami samosprávy dohodlo na pomere 71,3% : 23,5% : 5,2%. Rozdelený výnos dane je vlastným príjmom samospráv. Rozhodnutie o disponovaní s prostriedkami získanými z výnosu podielovej dane je plne v kompetencii obce, resp. VÚC. Daňové úrady poukazujú peniaze priamo na ich účet vždy do 20. dňa nasledujúceho mesiaca (v januári 2005 sa obciam a VÚC poskytol preddavok vo výške jednej dvanástiny rozpočtovaného výnosu dane na rok 2005). Zástupcom samosprávy sa na rokovaniach s MF SR podarilo presadiť, aby v prvom roku decentralizácie mali obce a VÚC zo zákona garantovaný minimálny výnos z dane z príjmov fyzických osôb. NR SR schválila úroveň 33,418 mld. Sk (pôvodný návrh - 31,7 mld. Sk). Minister financií Ivan Mikloš akceptoval túto prechodnú jednostrannú poistku pre samosprávu, hoci ju považoval za nesystémovú. Vďaka dobrému výberu daní v roku 2004 aktualizoval rezort financií očakávané príjmy samospráv po fiškálnej decentralizácii na úrovni vyše 34 mld. Sk v roku 2005 (ekvivalent pre rok 2004 - 32,8 mld. Sk). V roku 2005 by mal byť podľa ministra financií dopad

fiškálnej decentralizácie priemerne na obce a samosprávne kraje neutrálny (dostanú toľko, koľko by získali aj bez decentralizácie), v roku 2006 by však mali získať o 1,6 mld. Sk a v roku 2007 o 4 mld. Sk viac v porovnaní so stavom bez fiškálnej decentralizácie. Po spustení zmeny financovania územnej samosprávy od roku 2005 sa však fiškálna decentralizácia rozpočtovo prejaví u jednotlivých miest a obcí rozdielne vzhľadom na zmenu kritérií rozdeľovania vybraných financií z dane z príjmov (*pozri nižšie*). Niektoré samosprávy si polepšia, niektoré naopak pohoršia, čo ich predstavitelia nevnímali pozitívne. MF SR argumentovalo proti nespokojným zástupcom miest a obcí tým, že zákon o miestnych daniach (*pozri str. 48*) dal samosprávam voľnú ruku pri určovaní týchto daní (bývalých miestnych poplatkov), čo môžu obce využiť pre vyrovnávanie svojich rozpočtov.

Výnos dane rozdeľuje a poukazuje obciam a VÚC daňový úrad podľa kritérií, ktoré stanovila vláda nariadením 2. decembra 2004. Kritériá a spôsob rozdeľovania výnosu dane konzultovala vláda s republikovými združeniami obcí a so zástupcami VÚC. Ako sa vybrané peniaze z daní rozdelia medzi obce a regióny doteraz určoval každoročne pri schvaľovaní štátneho rozpočtu parlament a výnos z podielových daní sa rozdeľoval obciam iba podľa jedného kritéria - pomerne podľa počtu obyvateľov. Teraz dostala kompetenciu stanoviť kritériá rozdeľovania výnosu daní vláda, čo kritizovali niektorí poslanci NR SR. Minister financií Ivan Mikloš ubezpečoval, že keď sa nájde stabilný model rozdeľovania financií, zafixuje sa v zákonom ustanovení, ktoré nahradí vládne nariadenie.

Výnos dane z príjmov fyzických osôb (70,3%) sa rozdeľuje medzi **obce** podľa nariadenia vlády na základe niekoľkých kritérií:

- 23% podľa počtu obyvateľov obce s trvalým pobytom na území obce k 1. januáru predchádzajúceho kalendárneho roka, z toho 44% sa prepočítava koeficientom nadmorskej výšky stredu obce (napr. Klin nad Bodrogom (98 m n.m.) má koeficient 0,85 a Lom nad Rimavicou (1015 m n.m.) 1,35),
- 40% podľa počtu žiakov (detí) základných umeleckých škôl a školských zariadení v zriaďovateľskej pôsobnosti obce k 15. septembru predchádzajúceho kalendárneho roka prepočítaného koeficientom základnej umeleckej školy, resp. školského zariadenia:

Kategórie základných umeleckých škôl a školských zariadení	Koeficient
žiak základnej umeleckej školy v individuálnej forme vyučovania	13
žiak základnej umeleckej školy v skupinovej forme vyučovania	8
dieťa materskej školy vo veku do 3 rokov	61
dieťa materskej školy vo veku od 3 rokov	31
žiak výchovno-vzdelávacieho zariadenia*	5
potenciálny stravník - žiak základnej školy	2

* školský klub detí, centrum voľného času, školské stredisko záujmovej činnosti

Pokiaľ neprekročí celkový počet detí v materskej škole alebo materských školách zriaďovateľa 25, zvyšujú sa koeficienty pre materskú školu o nasledovné hodnoty:

Počet detí v materskej škole	Zvýšenie koeficientov o hodnotu:*
do 10	20,6
od 11 do 15	12,6
od 16 do 20	6,5
od 21 do 25	1,7

* bez ohľadu na vek dieťaťa

- 5% podľa počtu obyvateľov obce, ktorí dovŕšili vek 62 rokov, s trvalým pobytom na území obce k 1. januáru predchádzajúceho kalendárneho roka,
- 32% podľa počtu obyvateľov obce s trvalým pobytom na jej území k 1. januáru predchádzajúceho kalendárneho roka prepočítaného koeficientom v závislosti od zaradenia obce do veľkostnej kategórie:

Veľkostná kategória obce	Koeficient
1 – 1 000	0,89
1 001 – 5 000	0,90
5 001 – 10 000	0,91
10 001 – 50 000	0,94
50 001 – 100 000	1,13
Košice	1,50
hlavné mesto SR - Bratislava	2,35

Niektorí primátori, najmä väčších miest, považovali pre ich mestá za výhodnejšie, keby sa peniaze

delili podľa toho, koľko sa kde na dani vyberie, avšak zároveň rešpektovali potrebu solidarity s menej bohatými regiónmi. Podľa MF SR sa veľkostným koeficientom naopak zohľadnilo, že väčšie mestá a obce poskytujú služby aj obyvateľom okolitých menších obcí (napr. mestská hromadná doprava, kultúrne ustanovizne, úrady). Kritici predpokladali, že systém kritérií na rozdelenie výnosu dane z príjmov fyzických osôb prinúti najmä malé obce sa zlučovať, aby získali ako jedna väčšia obec viac finančných prostriedkov vzhľadom na vyšší počet obyvateľov v porovnaní s tým, čo by jednotlivé obce dostali dohromady. Niektorí predstavitelia Združenia miest a obcí Slovenska (ZMOS) prišli s návrhom, aby jedno z prerozdeľovacích kritérií bola i nadmorská výška obce, keďže vysokopoložené obce majú vyššie náklady napríklad na vykurovanie budov a údržbu komunikácií, čo vláda vo svojom nariadení nakoniec zohľadnila.

Výnos dane z príjmov fyzických osôb (23,5%) sa rozdeľuje **vyšším územným celkom** takto:

- 15% podľa počtu obyvateľov VÚC s trvalým pobytom na jeho území k 1. januáru predchádzajúceho kalendárneho roka,
- 15% podľa počtu obyvateľov VÚC vo veku 15 -18 rokov s trvalým pobytom na jeho území k 1. januáru predchádzajúceho kalendárneho roka,
- 32% podľa počtu obyvateľov VÚC, ktorí dovŕšili vek 62 rokov, s trvalým pobytom na území VÚC k 1. januáru predchádzajúceho kalendárneho roka,
- 9% podľa obrátenej hustoty obyvateľstva VÚC s trvalým pobytom na území VÚC k 1. januáru predchádzajúceho kalendárneho roka,
- 20% podľa dĺžky ciest II. a III. triedy vo vlastníctve VÚC k 1. januáru predchádzajúceho kalendárneho roka,
- 9% podľa rozlohy VÚC.

V nasledujúcich rokoch sa podiel VÚC na výnose dane mesačne vynásobí nasledovnými koeficientmi:

Samosprávny kraj / Rok	2005	2006	2007	2008+
Bratislavský	0,6388	0,7592	0,8796	0,9518
Trnavský	0,8522	0,9015	0,9507	0,9803
Trenčiansky	1,0095	1,0063	1,0032	1,0013
Nitriansky	0,9637	0,9758	0,9879	0,9952
Žilinský	1,0892	1,0595	1,0297	1,0119
Banskobystrický	1,1273	1,0849	1,0424	1,0170
Prešovský	1,1129	1,0753	1,0376	1,0151
Košický	1,0186	1,0124	1,0062	1,0025

Nový systém financovania by mal podľa predkladateľov posilniť samostatnosť a zodpovednosť územnej samosprávy pri rozhodovaní o použití verejných zdrojov na poskytovanie služieb občanovi. Nový model financovania by mal tiež prispieť k stabilizácii príjmov územnej samosprávy na dlhšie časové obdobie, k stabilizácii plánovania a rozpočtovania, keďže doteraz sa podiel obcí na výnose republikových daní určoval každoročne arbitrálne - zákonom o štátnom rozpočte na príslušný rok. Podľa splnomocnenca vlády SR pre decentralizáciu verejnej správy Viktora Nižňanského sa fiškálnou decentralizáciou posilní transparentnosť a väzba medzi občanom a ním priamo voleným predstaviteľom samosprávy.

Vládny zákon o rozpočtovom určení výnosu dane z príjmov územnej samosprávy si nevyžaduje zvýšené výdavky zo štátneho rozpočtu, rozpočtov obcí a vyšších územných celkov.

Zákon o rozpočtovom určení výnosu dane z príjmov územnej samosprávy nadobudol účinnosť 1. januára 2005.

Komentár hodnotiacej komisie k opatreniu:

Fiškálna decentralizácia umožní územnej samospráve plnohodnotne realizovať úlohy vyplývajúce z pribúdajúcich kompetencií, ktoré boli na ňu prenesené v rámci reformy verejnej správy a miestnymi daňami sa zároveň vytvoril priestor, aby mestá, obce a regióny flexibilne reagovali na svoje potreby. Zároveň to umožní obciam vytvoriť určité "konkurenčné" prostredie pre prílev a stimuláciu investícií a všeobecne podnikateľských aktivít, ako aj podmienky pre zvýšenie kvality života obyvateľov. Odborníci ocenili, že časť peňazí zostane tam, kde sa vytvárajú. Samosprávy vedia mnoho vecí riešiť lepšie a efektívnejšie než centrálna vláda. Bude však potrebný dôsledný monitoring dopadov decentralizácie a realizácia prípadných úprav. Určité prechodné ustanovenia sa dali podľa niektorých respondentov akceptovať vzhľadom na nábeh reformy a vychytenie problematických krokov a postupov.

Mnohí respondenti sa obávali, že napriek tomu, že fiškálna decentralizácia bola dlho očakávaná a veľmi potrebná, existuje pri súčasnom stave vývoja slovenskej spoločnosti a úrovni kvality samosprávy, minimálne v počiatočnom období, značné riziko svojvôle pri rozhodovaní a v konečnom dôsledku i riziko menej efektívneho hospodárenia s verejnými zdrojmi. Na Slovensku ešte nie je rozšírená kultúra presadzovania záujmov a iniciatív zo strany občanov na tej najnižšej

– samosprávnej úrovni, neuplatňuje sa demokratický tlak na samosprávne orgány v podobe odvolávaní, nových volieb, miestnych referend a pod. Ministerstvo financií sa to snažilo čiastočne kompenzovať tvrdými rozpočtovými pravidlami, čo je správne. V súvislosti s posilňovaním vplyvu územnej samosprávy v spoločnosti sa podľa jedného respondenta môže v budúcnosti stať, že proti presadzovaniu znižovania daní, najmä priamych – tých decentralizovaných, bude stáť silná záujmová skupina vytvorená na báze samosprávy.

Pri hodnotení bol vyslovený názor, že menšie a ekonomicky slabšie obce budú mať po spustení fiškálnej decentralizácie nižšie príjmy, čo môže ohroziť ich rozvoj. Toto negatívum sa však dá podľa neho minimalizovať vytvorením nástrojov na rozvoj vidieka (nielen deklarativným spôsobom, ako je to v súčasnosti, ale praktickými a finančne podporenými opatreniami na rozbeh ekonomických aktivít). Jedným respondentom bolo kritizované, že miera prerozdelenia nebola objektívne kvantifikovaná a nebol definovaný systém finančného vyrovnávania v štandardnom rozsahu. Viacerí odborníci neschvaľovali, že kritériá na prerozdelenie vybratého výnosu z daní stanovuje vláda nariadením. Rozdelenie by mal určovať zákon, čím by sa podľa kritikov dosiahla vyššia predvídateľnosť a stabilita rozhodnutí.

Zákon o miestnych daniach a miestnom poplatku za komunálne odpady a drobné stavebné odpady (fakultatívne miestne dane; ľubovoľné stanovenie sadzieb obcami a vyššími územnými celkami; obligatórny miestny poplatok za komunálne odpady a drobné stavebné odpady)

NR SR schválila 23. septembra 2004 vládny zákon (č. 582/2004 Z.z.) o miestnych daniach a miestnom poplatku za komunálne odpady a drobné stavebné odpady, ktorým sa o.i. zrušil zákon (č. 544/1990 Zb.) o miestnych poplatkoch, zákon (č. 317/1992 Zb.) o dani z nehnuteľností a zákon (č. 87/1994 Z.z.) o cestnej dani. Nová právna norma zjednotila tri právne predpisy a všetky miestne dane do jedného zákona, čím sa malo doceliť sprehľadnenie a zjednodušenie legislatívy, vrátane správy daní.

Zákon ustanovil miestne dane, ktoré môže zaviesť obec a vyšší územný celok (VÚC). Ide o fakultatívne dane, ktoré v minulosti vyberali obce väčšinou ako miestne poplatky. Obec, ktorá vykonáva správu týchto daní, môže sama rozhodnúť, či ich vo svojom území zavedie. Podľa dôvodovej správy sa týmto krokom rešpektovali zábery vyplývajúce z reformy verejnej správy na zvýšenie právomocí a zodpovednosti obcí pri určovaní daní a ich správe. Predpokladalo sa posilnenie významu miestnych daní, a to aj z hľadiska ich výnosov. Okrem finančných zdrojov, ktorými územné samosprávy disponujú na základe nového zákona o miestnych daniach a miestnom poplatku za komunálne odpady a drobné stavebné odpady, plynú rozhodujúca časť zvýšených daňových príjmov do rozpočtov obcí a VÚC podľa tiež nového zákona o rozpočtovom určení výnosu dane z príjmov územnej samosprávy (*pozri str. 45*).

Obec môže ukladať tieto miestne dane:

- daň z nehnuteľností (z pozemkov, stavieb, bytov),
- daň za psa,
- daň za užívanie verejného priestranstva,
- daň za ubytovanie,
- daň za predajné automaty,
- daň za nevýherné hracie prístroje,
- daň za vjazd a zotrvanie motorového vozidla v historickej časti mesta,
- daň za jadrové zariadenie.

Miestny poplatok za užívanie bytu na iné účely ako na bývanie nebol transformovaný na miestnu daň a bol zrušený z dôvodu neefektívnosti jeho správy a výnosov. Týkal sa najmä spoločníkov spoločností s ručením obmedzeným, ktorí majú v byte sídlo firmy. Podľa pôvodného návrhu MF SR sa mali zrušiť aj miestne poplatky za užívanie verejného priestranstva, za ubytovaciu kapacitu, ako aj poplatok za jadrové zariadenie.

Miestnou daňou, ktorú môže ukladať **VÚC**, sa stala **daň z motorových vozidiel**. Vychádza v základných princípoch z doteraz platnej cestnej dane. Ide o fakultatívnu daň, ktorú môžu zaviesť VÚC všeobecne záväzným nariadením pre svoje územie a určiť aj sadzby dane. Predmetom tejto dane sú motorové vozidlá a prípojné vozidlá, ktoré majú evidenčné číslo a sú používané na podnikanie alebo v súvislosti s podnikaním. Zachoval sa aj základ dane odvíjajúci sa od zdvihového objemu motora v cm³ pre osobné motorové vozidlá a od celkovej hmotnosti a počtu náprav pre autobusy a úžitkové vozidlá. Zdaňovacím obdobím zostal kalendárny rok. Správu dane z motorových vozidiel naďalej vykonáva daňový úrad, pričom výnos tejto dane je príjmom VÚC, ktorý túto daň zavedie. To je rozdiel oproti ostatným miestnym daniam, kde správca dane je aj ich príjemcom (obec).

Zákon určil aj jeden obligatórny miestny poplatok. Zo zákona o miestnych poplatkoch (pozri [HESO 2/2004](#)) sa prebral **povinný miestny poplatok za komunálne odpady a drobné stavebné odpady**, ktorý ukladá **obec**. Sadzba dane bola v zákone stanovená v rozpätí 0,10 až 1,60 Sk za jeden liter, resp. dm kubický odpadu a na najmenej 0,20 Sk a najviac 5 Sk za jeden kilogram odpadu. Ministerstvo financií (MF) SR presadzovalo, aby sa aj tento poplatok za zber, prepravu a zneškodňovanie komunálnych odpadov a drobných stavebných odpadov zaradil medzi vyššie uvedené fakultatívne druhy miestnych poplatkov, resp. teraz daní. S týmto nesúhlasilo Ministerstvo životného prostredia SR a Združenie miest a obcí Slovenska (ZMOS).

Sadzby jednotlivých miestnych daní boli prijaté **bez akejkoľvek minimálnej alebo maximálnej hranice** (hranice spomenuté v zákone majú v podstate len odporúčací charakter; záväznými sú v zákone akurát jednotlivé základy daní) s tým, že obce a VÚC sami rozhodnú vo všeobecne záväznom nariadení o konkrétnej sadzbe dane na svojom území. Podľa predkladateľov sa tak vytvára priestor na zvýšenie a stabilizáciu vlastných finančných zdrojov nevyhnutných na zabezpečenie úloh, ktoré plnia orgány územnej samosprávy. Kritici poukázali práve na chýbajúce limity obmedzujúce potenciálnu svojvôľu zastupiteľstiev miest, obcí a samosprávnych krajov pri zvyšovaní daní. Obávali sa, že samosprávy prikrôčia k zvyšovaniu miestnych daní, aby kompenzovali prípadný negatívny rozpočtový vplyv zákona o rozpočtovom určení výnosu dane z príjmov (pozri str. 45), čím sa zvýši celkové daňové zaťaženie obyvateľstva a podnikovej sféry. V praxi skutočne mnoho miest a obcí zvýšilo v roku 2005 svoje dane v niektorých prípadoch aj niekoľkonásobne (v obciach a mestách sa vyskytol pokles sadzieb len ojedinele a len pri niektorých daniach). Podnikateľská aliancia Slovenska (PAS) vytvorila rebríčky zahrňajúce výšky jednotlivých daní z nehnuteľností a ich percentuálne zmeny oproti predchádzajúcemu roku v 50 najväčších miest SR. Podľa údajov PAS (pozri aj [kalkulačku daní z nehnuteľností na www.alianciapas.sk](#)) predstavoval priemerný nárast sadzieb daní z nehnuteľností v týchto mestách vyše 130%. V reakcii na skutočnosť zvyšovania miestnych daní začali viaceré podnikateľské združenia znovu otvárať otázku limitovania nárastu, resp. zavedenia hornej sadzby týchto daní. MF SR však nechce meniť "daňovú konkurenciu" medzi obcami a upozornilo ich, že zvýšenie miestnych daní nemusí znamenať aj zvýšenie príjmov do obecných rozpočtov, keďže mnohí podnikatelia môžu presunúť svoje aktivity do oblastí s nižšími daňami.

Pre obce a VÚC sa v zákone stanovili právomoci súvisiace s možnosťou uplatnenia oslobodenia alebo úľavy od miestnych daní. Samospráva môže postupovať aj v tomto prípade podľa svojho uváženia (schválením všeobecne záväzného nariadenia), nakoľko podmienky úľav, resp. oslobodení neboli zákonom taxatívne vymedzené.

Realizácia zámerov predkladateľov v oblasti zvýšenia výnosov z **dane z nehnuteľností** predpokladala prechod na zdaňovanie nehnuteľností na hodnotovom princípe, tak ako sa to uplatňuje aj v iných štátoch. Súčasný stav v evidencii nehnuteľností a absencia právnych i technických predpokladov určenia hodnoty všetkých nehnuteľností v rámci SR však podľa dôvodovej správy neumožnili prijatie radikálnej zmeny a prechod na nový systém zdaňovania nehnuteľností bez doriešenia základných predpokladov, t.j. bez presnej, časovo aktualizovanej evidencie nehnuteľností a bez vytvorenia osobitných "ohodnocovacích" orgánov alebo inštitúcií, prípadne úradov. Preto by sa mal realizovať postupný, etapovitý prechod na nový systém zdaňovania. Zákon o miestnych daniach je podľa predkladateľov jedným z krokov k dosiahnutiu tohto cieľa, aj keď zákon vychádza z doterajších princípov zdaňovania nehnuteľností. Na správcov dane prešla väčšia právomoc pri určovaní konkrétnych sadzieb dane podľa miestnych podmienok, právomoc znížiť alebo zvýšiť sadzby dane, prípadne oslobodiť od dane v zákone taxatívne vymenované druhy pozemkov, stavieb a bytov. Daňové priznania sa budú každoročne predkladať len v prípade, ak nastali zmeny skutočností rozhodujúcich na vyrúbenie dane z nehnuteľností. Pri určení základu dane z pozemkov (pri ornej pôde a trvalých trávnatých porastoch) sa bude vychádzať z ich hodnoty určenej v prílohách zákona.

V súvislosti so zákonom o miestnych daniach a miestnom poplatku za komunálne odpady a drobné stavebné odpady očakávali predkladatelia vplyv na štátny rozpočet v podobe zvýšenia výdavkov štátu z dôvodu zdaňovania nehnuteľností vo vlastníctve štátu a VÚC (celý výnos dane pôjde do rozpočtov miest a obcí). Vo vzťahu k obciam možno podľa MF SR očakávať zvýšenie ročných výnosov z miestnych daní o 1,1 mld. Sk oproti doterajším výnosom z dane z nehnuteľností a miestnych poplatkov. Posilniť by sa mali aj príjmy VÚC, ktorým bude plynúť celý výnos dane z motorových vozidiel. V prípade, že túto daň VÚC zavedú a sadzby dane ponechajú na úrovni sadzieb doterajšej cestnej dane, môžu očakávať ročné výnosy približne v sume 2,5 mld. Sk.

MF SR neočakávalo v dôvodovej správe výraznejšie zvýšenie daňového zaťaženia obyvateľov oproti dovtedajšiemu zaťaženiu miestnymi daňami a poplatkami. Podľa ministerstva však bude závisieť od obcí, ako využijú zákonom dané splnomocnenie na určenie sadzieb týchto daní, či ich budú len zvyšovať, alebo aj znižovať. Celkové daňové zaťaženie by sa podľa MF SR nemalo zvýšiť aj z dôvodu, že sa s účinnosťou od 1. januára 2005 zrušila daň z prevodu a prechodu nehnuteľností (pozri [HESO 4/2003](#)).

Zákon o miestnych daniach a miestnom poplatku za komunálne odpady a drobné stavebné odpady nadobudol účinnosť 1. novembra 2004, aby mali obce a VÚC k dispozícii časový priestor na prijatie

všeobecne záväzných nariadení účinných od 1. januára 2005. Zákony o miestnych poplatkoch, o dani z nehnuteľností a o cestnej dani boli zrušené k 1. januáru 2005.

Komentár hodnotiacej komisie k opatreniu:

Fiškálna decentralizácia umožnila územnej samospráve realizovať jej kompetencie a zároveň sa miestnymi daňami vytvoril priestor flexibilne reagovať na potreby miest, obcí a regiónov. Fiškálna decentralizácia by mala obce motivovať vytvárať zdravé podnikateľské prostredie, určité "konkurenčné" prostredie pre prílev a stimuláciu investícií a všeobecne podnikateľských aktivít, ako aj zvyšovať atraktivitu obce pre život a bývanie.

Zvýšené riziko v prípade decentralizácie súvisí s nižšou mierou verejnej kontroly, a preto bude potrebná efektívna regulácia procesov, ktoré by potenciálne umožňovali alebo podporovali korupčné správanie. Aby nedochádzalo k svojvoľnému konaniu zastupiteľstiev a starostov, bude potrebné stanoviť limitujúce opatrenia a vytvoriť na úrovni miest a obcí komunikačné nástroje pre verejnosť, pretože v tejto oblasti existuje mnoho nedostatkov, resp. mnohé obce nemajú takmer žiadnu komunikáciu s občanmi. Miestni a regionálni politici sa budú musieť uchádzať o lokálneho voliča a tí si zasa budú musieť vedieť ustrážiť, či samosprávní politici nezneužívajú svoje kompetencie. Mali by byť tiež stanovené presnejšie pravidlá, aby miestne dane nemohli byť šité na konkrétne ľudí a firmy podľa úplatkov. Pre predvídateľnosť a stabilitu rozhodnutí v podnikateľskej sfére by pomohlo aj stanovenie dlhšej časovej platnosti výšky miestnych daní, nie aby sa mohli meniť každým rokom.

Zákon o miestnych daniach je podľa niektorých podnikateľov v rozpore s Programovým vyhlásením vlády SR, ako aj s koncepciou daňovej reformy, pretože v týchto dokumentoch bolo avizované prehodnotenie sadzieb, resp. zníženie priamych daní a zrušenie väčšiny miestnych poplatkov. Nakoľko v zákone o miestnych daniach neexistujú explicitné horné hranice pre stanovovanie sadzieb väčšiny daní, bolo poukázané na možnosť ich ľubovoľného zvyšovania, a tým aj otvorenie priestoru pre korupciu pri ovplyvňovaní rozhodnutí miestnych samospráv. Uvedená skutočnosť by mohla znamenať aj značný nárast daňového zaťaženia podnikateľskej sféry. Niektorí respondenti boli naopak presvedčení, že k výraznému zvyšovaniu daní a nestabilite nedôjde.

Zákon o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy (zavedenie viacročného rozpočtu; tvrdé rozpočtové obmedzenia; prísnejšie rozpočtové pravidlá a kontrola hospodárenia)

NR SR schválila 23. septembra 2004 vládny zákon (č. 583/2004 Z.z.) o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy, ktorý mal vytvoriť právny rámec pre realizáciu procesu decentralizácie financií od roku 2005 a zabezpečiť transparentnosť a jednotnosť úpravy rozpočtového procesu a pravidiel hospodárenia s prostriedkami rozpočtov územných samospráv ako jednej zo zložiek verejného rozpočtu.

Doteraz upravoval postavenie rozpočtov obcí a rozpočtov vyšších územných celkov (VÚC) a použitie ich prostriedkov zákon (č. 303/1995 Z.z.) o rozpočtových pravidlách v jeho samostatných častiach (pozri HESO [4/2000](#), [4/2003](#)). Dôvodom vypracovania samostatného zákona o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy boli realizované zmeny v štruktúre orgánov verejnej správy, kde sa predovšetkým konštituovaním samosprávy vyšších územných celkov a presunom kompetencií z orgánov štátu na obce a VÚC spolu s prislúchajúcimi finančnými prostriedkami výrazne posilnilo postavenie týchto orgánov v štruktúre verejnej správy.

Zákon upravil postavenie a obsah rozpočtov obcí a rozpočtov VÚC, určil finančné vzťahy k rozpočtom samospráv, definoval rozpočtový proces a pravidlá hospodárenia s rozpočtovými prostriedkami. Oproti doteraz platnému stavu v oblasti rozpočtových pravidiel obcí a VÚC obsahuje nový zákon tieto najdôležitejšie zmeny a doplnky:

- Komplexne upravil postavenie a obsah rozpočtu obce a rozpočtu VÚC, ako aj jednotlivé etapy rozpočtového procesu.
- Zaviedol zostavovanie viacročného rozpočtu na 3 roky. Viacročný rozpočet obce alebo VÚC sa po prvýkrát zostaví v roku 2006 na nasledujúce rozpočtové roky počnúc rokom 2007.
- Nanovo zadefinoval druhy finančných vzťahov štátu k rozpočtom obcí a rozpočtom VÚC.
- Ako osobitný druh finančného vzťahu ustanovil prevod podielov na daniach v správe štátu z dôvodu ekonomického postavenia týchto prostriedkov v sústave príjmov rozpočtov obcí a rozpočtov VÚC (pozri str. 45). Tieto príjmy sa zaraďujú medzi vlastné príjmy rozpočtu obce a VÚC, a preto im prislúcha i rozhodovacia právomoc o ich použití.
- Prenesený výkon štátnej správy sa bude zabezpečovať dotáciami z kapitoly štátneho rozpočtu, ktorej patrí vecná pôsobnosť na tento výkon.
- Vnútorne členenie rozpočtu obce a rozpočtu VÚC na bežný rozpočet a kapitálový rozpočet sa rozšíril o finančné operácie. Finančné operácie sa považujú za súčasť rozpočtu, ale nie sú súčasťou jeho príjmov a výdavkov.

- Ponechala sa úprava o povinnosti zostavovania vyrovnaného alebo prebytkového bežného rozpočtu (tvrdé rozpočtové obmedzenia). Zákonná úprava umožnila vo výnimočných prípadoch použiť prostriedky rezervného fondu na úradu bežných výdavkov. Len v rozsahu týchto prostriedkov bude teda prípustný schodok bežného rozpočtu na konci roka.
- S cieľom zamedziť neodôvodnenému zvyšovaniu zadlžovania územných samospráv sa novo formulovali a sprísnili podmienky prijímania návratných zdrojov financovania (úvery, pôžičky).
- V inštitúte nútej správy sa posilnilo oprávnenie Ministerstva financií SR zaviesť tento režim hospodárenia nad obcou, pričom náklady spojené s výkonom nútej správy bude uhrádzať v plnom rozsahu obec. Rozšírili sa úlohy hlavného kontrolóra počas hospodárenia v ozdravnom režime, ako aj počas nútej správy.

V nadväznosti na realizáciu projektu reformy riadenia verejných financií sa súbežne pripravoval aj nový zákon o rozpočtových pravidlách verejnej správy (*pozri str. 33*), ktorý obsahuje naďalej rámcovú úpravu platnú aj pre územné samosprávy ako jednej zo zložiek verejného rozpočtu. Z uvedeného dôvodu bol zákon o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy vypracovaný v úzkej koordinácii s prípravou a vypracovaním zákona o rozpočtových pravidlách verejnej správy.

Zákon o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy nadobudol účinnosť dňom vyhlásenia v Zbierke zákonov, pričom mnohé z jeho ustanovení nadobudli účinnosť 1. januára 2005.

Komentár hodnotiacej komisie k opatreniu:

Opatrenie získalo u odbornej verejnosti širokú podporu. Spolu s väčšími právomocami je potrebné, aby mestá, obce a regióny prijali i väčšiu zodpovednosť, a preto treba uvítať, že sa výrazne sprísnila kontrola vynakladaných verejných zdrojov z rozpočtov územnej samosprávy. Je pochopiteľné, že pri tak rozsiahlej zmene je nevyhnutné, aby sa obce a vyššie územné celky naučili efektívne hospodáriť, a preto bolo potrebné zo začiatku určiť presné a tvrdé rozpočtové pravidlá a obmedzenia. Ak samospráva postupom času presvedčí spoločnosť o tom, že dokáže so zverenými finančnými prostriedkami zodpovedne hospodáriť, bolo by podľa niektorých hodnotiacich odborníkov možné uvažovať o uvoľnení prísneho dohľadu, pravidiel a obmedzení zo strany štátnej správy.

Je taktiež veľmi dôležité, aby obce nevytvárali veľké zadlženie, ktoré by mohlo výrazne skomplikovať hospodárenie obce. Uvítané bolo zavedenie programového rozpočtovania a tvorby viacročných rozpočtov, čo by malo výrazne skvalitniť a zefektívniť hospodárenie obcí a priniesť viac transparentnosti a vyššiu efektivitu vynakladaných obecných zdrojov. Jeden respondent však vyjadril pochybnosť nad tým, či je v schopnostiach najmä menších obcí reálne zaviesť viacročný rozpočet. Iný podotkol, že vzhľadom na rastúcu konkurenciu na finančných trhoch už možno ani nebolo nutné definovať niektoré obmedzenia v oblasti dlhovej služby.

Opatrenia Národnej banky Slovenska

Hlavné úrokové sadzby NBS (% p.a.)			
	1-dňová		2-týždňové REPO tendre
Platné od:	Refinančná	Sterilizačná	Základná úroková sadzba *
1.1.1993	-	-	- 9,50*
20.12.1993	-	-	- 12,00*
17.3.1995	-	-	- 11,00*
6.10.1995	-	-	- 9,75*
13.1.1996	-	-	- 8,80*
1.2.2000	12,00	8,00	- 8,80*
27.3.2000	10,50	7,50	- 8,80*
29.5.2000	10,00	7,00	8,50 8,80*
31.8.2000	9,50	6,50	8,25 8,80*
27.12.2000	9,25	6,25	8,00 8,80*
26.3.2001	9,00	6,00	7,75 8,80*
1.1.2002**	9,00	6,00	7,75
27.4.2002	9,50	6,50	8,25
30.10.2002	9,50	6,50	8,00
18.11.2002	8,00	5,00	6,50
26.9.2003***	7,75	4,75	6,25
22.12.2003	7,50	4,50	6,00
29.3.2004	7,00	4,00	5,50
29.4.2004	6,50	3,50	5,00
1.7.2004	6,00	3,00	4,50
29.11.2004	5,50	2,50	4,00
1.3.2005	4,00	2,00	3,00
* do 31.12.2002 - diskontná sadzba ** od 1.1.2002 - diskontná sadzba totožná s limitnou úrokovou sadzbou pre 2-týždňové REPO tendre *** od 1.1.2003 - zavedenie základnej úrokovej sadzby totožnej so sadzbou pre 2-týždňové REPO tendre			

Zdroj: NBS

Zníženie úrokových sadzieb Národnej banky Slovenska o 0,5%-uálneho bodu

Banková rada (BR) Národnej banky Slovenska (NBS) rozhodla na svojom zasadnutí dňa 26. marca 2004 o znížení kľúčových úrokových sadzieb s účinnosťou od 29. marca 2004:

- úroková sadzba pre jednodňové sterilizačné obchody bola stanovená na úrovni 4,00 %,
- úroková sadzba pre jednodňové refinančné obchody - 7,00 %,
- limitná úroková sadzba pre dvojtyždňové REPO tendre s obchodnými bankami - 5,50 %,
- základná úroková sadzba - 5,50 %.

Kľúčové úrokové sadzby sa teda znížili o 0,5%-uálneho bodu. Predošlá zmena úrokových sadzieb NBS sa realizovala v druhej polovici decembra 2003 (zníženie o 0,25 p.b.) (pozri [HESO 4/2003](#)).

V komentári BR NBS k rozhodnutiu o výške kľúčových úrokových sadzieb sa uvádzalo, že cenový vývoj vo februári 2004 bol v súlade s očakávaním NBS (zvýšenie regulovaných cien - nájomné), pričom nebol identifikovaný nadmerný prorastový vplyv sekundárnych faktorov na cenovú hladinu. V marci malo dôjsť podľa NBS na medzimesačnej báze k spomaleniu rastu spotrebiteľských cien. Na základe ukazovateľov ekonomického vývoja, predovšetkým údajov o vývoji HDP v 4. štvrťroku 2003 a ich porovnaním s vývojom ostatných indikátorov dospela BR NBS k záveru, že napriek zrýchleniu ekonomického rastu v poslednom štvrťroku 2003, ako aj v porovnaní s odhadom NBS, nedošlo k očakávanému oživeniu domáceho dopytu, ale naopak prehĺbil sa pokles konečnej spotreby domácností a tvorby hrubého kapitálu (v roku 2003 domáci dopyt reálne poklesol a s výnimkou 1. štvrťroka permanentne nedosahoval úrovně predchádzajúceho roka). V 4. štvrťroku 2003 sa potvrdila a zvýraznila nerovnomerná štruktúra rastu HDP založená na dynamickom raste čistého exportu a na prehľbujúcom sa prepade domáceho dopytu. Zníženie úrokových sadzieb malo podporiť oživenie domáceho dopytu, ktorý mal byť základom rastu ekonomiky v roku 2004 pri predpokladanom nižšom príspevku čistého exportu. Zároveň BR NBS konštatovala, že pokles úrokových sadzieb podporí snahu centrálnej banky zastaviť tlaky na zhodnocovanie výmenného kurzu koruny, čo zodpovedá zámerom NBS v oblasti podpory udržateľného rastu ekonomiky.

BR NBS považovala mieru zhodnocovania výmenného kurzu slovenskej koruny za príliš rýchlu (v týždni pred znížením úrokov prekonávala koruna svoje historické maximum a atakovala hranicu 40 SKK/EUR; za prvé 3 mesiace roka sa posilnila o 2,2%). V prípade pokračovania takéhoto vývoja mohli nastať podľa NBS problémy s adaptáciou podnikateľských subjektov. Aj keď centrálna banka nemala podľa jej slov záujem na vytváraní devalvačného vankúša, miera reálneho zhodnocovania meny musela byť podľa nej primeraná celkovému vývoju ekonomiky tak, aby ju nedostávala prílišnou reštrikciou do nerovnováhy. Aj napriek dosiahnutému prebytku bežného účtu v januári 2004 bolo podľa NBS potrebné vo vzťahu ku kurzovému vývoju brať do úvahy očakávané prehĺbenie deficitu obchodnej bilancie v roku 2004, ako aj štruktúru obchodnej bilancie, kde k jej zlepšeniu došlo len v niektorých odvetviach ekonomiky. Dynamický rast exportu v roku 2003 zaznamenali len niektoré odvetvia hospodárstva, a preto mohlo príliš rýchle posilňovanie koruny spôsobovať podľa NBS zhoršenie postavenia ostatných exportérov na zahraničných trhoch. Preto NBS intervenovala proti nadmerným tlakom zvyšujúcim volatilitu kurzu meny na devízovom trhu.

Banková rada NBS teda po posúdení celkového vývoja, ktorý vzhľadom na vývoj jednotlivých zložiek HDP nenaznačoval vznik rizika dopytových tlakov, rozhodla v prostredí očakávaného zmierňovania vplyvu čistého exportu podporiť oživenie domáceho dopytu a ekonomického rastu v strednodobom horizonte. Súčasne NBS očakávala, že zníženie úrokových sadzieb prispeje ku stabilizácii výmenného kurzu slovenskej koruny voči referenčnej mene.

Zníženie úrokových sadzieb trh očakával, niektorí analytici predpokladali s ohľadom na konzervatívnu politiku NBS zníženie o 25 bazických bodov, pričom nevyklúčovali, že vtedajší ekonomický vývoj by dovoľoval zníženie aj o 1%-uálny bod. Pre krátkodobý špekulatívny kapitál, zníženie objemu ktorého tiež sledovala NBS svojim rozhodnutím, bol však ešte aj v tom období relatívne vysoký úrokový diferenciál stále veľmi atraktívny. Analytici boli názoru, že napriek tomu, že sa úrokový diferenciál znížil, bude pokračovať trend zhodnocovania slovenskej koruny voči referenčným menám, čo sa prejavilo aj po znížení úrokových sadzieb NBS, kedy sa koruna postupne vrátila na úroveň pred rozhodnutia NBS. K posilňovaniu koruny prispievalo aj presvedčenie investorov o neúspešnosti referenda o predčasných parlamentných voľbách. V prípade neplatného referenda a zhodnocovania kurzu koruny sa pozorovatelia domnievali, že NBS bude aktívnejšie zasahovať - buď priamou intervenciou voči korune, ponechaním prebytku likvidity na trhu alebo ďalšou redukciou úrokových sadzieb, aby ako doteraz spomaľovala posilňovanie koruny.

Zníženie úrokov privítali podnikatelia združení v Klube 500. Úvery sa mali stať lacnejšími, a teda dostupnejšími, čo malo pomôcť oživeniu investičnej aktivity, ktorá v roku 2003 stagnovala. Komerčné banky zareagovali na zníženie úrokových sadzieb NBS znížením úrokov pri svojich produktoch (najskôr pri vkladoch). Prudké posilnenie koruny mohlo podľa veľkých podnikateľov existénčne ohroziť niektoré exportne orientované podniky. Niektorí analytici spochybňovali, že by vtedajšia sila koruny pôsobila destabilizujúco na podnikateľskú sféru. Niektorí kritici považovali menovú politiku NBS za príliš uvoľnenú, ktorá mala pôsobiť proinflačne, pri už beztak relatívne vysokej inflácii.

V Českej republike dosahovala dvojtyždňová REPO sadzba v 1. štvrťroku 2004 úroveň 2% (od augusta 2003). V Poľsku bola základná referenčná sadzba 5,25% (od konca júna 2003). Najvyššiu základnú úrokovú sadzbu v krajinách strednej Európy malo Maďarsko, kde predstavovala výšku 12,25%. Maďarská národná banka (Magyar Nemzeti Bank (MNB)) podporila koncom novembra 2003 prudko klesajúci kurz forintu razantným zvýšením kľúčových úrokových sadzieb o 3%-uálne body. V druhej polovici marca 2004 však MNB znížila sadzby o 0,25%-uálneho bodu, v čom analytici videli trend postupného znižovania úrokov v Maďarsku.

Komentár hodnotiacej komisie k opatreniu:

Zníženie kľúčových úrokových sadzieb NBS trh očakával. Tento krok centrálnej banky bol odbornou hodnotiacou komisiou považovaný za správny, pretože mal pomôcť naštartovať prechodne utlmenú domácu spotrebu v správnom čase a správnom rozsahu. Mal mať pozitívny dopad na dostupnosť podnikateľských subjektov a domácností k úverom, keďže sa mali stať lacnejšími. Týmto sa mal stimulovať rozvoj podnikania hlavne u malých a stredných podnikov a investičný rozvoj predovšetkým priemyselne zaostalejších regiónov Slovenska. Lepšiu dostupnosť podnikateľov k úverom vnímali odborníci ako jeden z kľúčových faktorov pre ďalšiu reštrukturalizáciu slovenského hospodárstva, aj s ohľadom na získavanie zdrojov pre spolufinancovanie projektov zo štrukturálnych fondov EÚ. Rozhodnutie NBS brzdilo veľké posilňovanie koruny a malo podporiť rast exportu SR. Príliš rýchle zhodnocovanie meny považoval jeden respondent za hrozbu pre slovenských výrobcov.

Bol vyslovený názor, že vzhľadom na opatrnú menovú politiku NBS bolo možné považovať zníženie úrokových sadzieb o 0,5%-uálneho bodu za dobré rozhodnutie. Podľa iného názoru bola politika NBS príliš uvoľnená - proinflačná, a to v čase vysokej celkovej inflácie. Jeden hodnotiaci bol však názoru, že zníženie malo byť naopak ešte vyššie, vzhľadom na prílišné zhodnocovanie koruny a nízku jadrovú infláciu.

Jeden respondent poukázal vzhľadom na zníženie sadzieb na "ukrátenie" občanov, ktorí mali svoje úspory uložené v bankách na svojich vkladových účtoch.

Zníženie úrokových sadzieb Národnej banky Slovenska (2x o 0,5%-uálneho bodu) a priame intervencie NBS proti posilňovaniu kurzu koruny

Banková rada Národnej banky Slovenska (NBS) rozhodla počas 2. štvrťroka 2004 2-krát (28. apríla a 30. júna) o **znížení kľúčových úrokových sadzieb** vždy o 0,5%-uálneho bodu, spolu teda o 100 bazických bodov. Hlavným dôvodom pre zníženie úrokových sadzieb bolo pokračujúce zhodnocovanie slovenskej koruny, ktoré považovala centrálna banka za príliš rýchle (najmä v druhej polovici mája 2004). Aktuálny makroekonomický vývoj umožnil NBS reagovať prioritne na vývoj výmenného kurzu, najmä s ohľadom na pokračujúcu konsolidáciu verejných financií, ako i predpokladaný pokles miery inflácie na úroveň okolo 4% pri 12-mesačnom horizonte. Údaje za hrubý domáci produkt za 1. štvrťrok 2004 potvrdili po 3 štvrťrokoch pokles domáceho dopytu jeho oživovanie. To zodpovedalo predpokladom NBS a bolo v súlade s poslednými rozhodnutiami centrálnej banky, ktorá od septembra 2003 za účelom podpory domáceho dopytu viackrát znižovala úrokové sadzby (*pozri HESO 3/2003, 4/2003 a str. 52*). Aj vývoj zahraničného obchodu sa nachádzal v intenciách predpokladov NBS, pričom očakávané zhoršenie jeho salda v medziročnom porovnaní, ako i očakávaný odlev prostriedkov v rámci ostatných zložiek bežného a kapitálového účtu mal pôsobiť tlmiaco na zhodnocovanie výmenného kurzu koruny.

NBS nepovažovala za akceptovateľné zhodnocovanie výmenného kurzu slovenskej koruny najmä vplyvom prílevu krátkodobého, špekulatívneho kapitálu využívajúceho relatívne vysoký úrokový diferenciel (rozdiel medzi úročením slovenskej koruny a cudzích mien). S ohľadom na podľa NBS neadekvátne posilňovanie kurzu koruny voči euro rozhodla centrálna banka o znížení hlavných úrokových sadzieb. Vývoj slovenskej koruny bol v tom období charakterizovaný pretrváváním apreciačných tendencií, predovšetkým z dôvodu prílevu krátkodobého kapitálu, resp. portfóliových investícií. Prílev krátkodobých zdrojov zo zahraničia presiahol za 1. štvrťrok 2004 17 mld. Sk. Zhodnotenie kurzu slovenskej koruny voči euro bolo za prvé 4 mesiace 2004 vyššie (3%) ako za celý predchádzajúci rok 2003. Aj po znížení sadzieb NBS existoval naďalej kladný, hoci znížený, úrokový diferenciel. Úrokový diferenciel medzi pôžičkami v eurách a úložkami v korunách stimuluje prílev špekulatívneho kapitálu a ten bolo treba podľa NBS obmedziť, aby nedochádzalo k neopodstatnene rýchlemu zhodnocovaniu domácej meny, ktoré nezodpovedalo podľa NBS vývoju makroekonomických ukazovateľov.

Na neustálu apreciáciu koruny reagovala NBS hlavne v júni 2004 aj **priamymi intervenciami - operáciami na medzibankovom peňažnom trhu**. Ponechanie prebytočnej likvidity v bankovom sektore malo signalizovať, že dynamika zhodnocovania výmenného kurzu začala podľa centrálnej banky nadobúdať príliš rýchle tempo a nebola v súlade s rovnovážnym vývojom výmenného kurzu. Ponechávaním nadstavu likvidity sa centrálna banka snažila o zníženie atraktivity (úročenia) korunových úložiek, a tým aj kurzu koruny. V aukcii svojich pokladničných poukážok začiatkom júna neakceptovala ani jednu ponuku komerčných bánk z celkového dopytu 49 mld. Sk a v sterilizačných REPO tendroch akceptovala len časť ich dopytu. Z obehu tak nestahovala všetku prebytočnú likviditu. Posilňovanie koruny však neustalo, došlo ale k prepadu trhových úrokových sadzieb, ktoré sa posunuli výrazne pod 4%. Preto sa podľa mnohých analytikov dalo očakávať zníženie úrokových sadzieb NBS na konci júna, čím sa centrálna banka prispôsobila stavu na trhu.

Napriek zníženiu kľúčových úrokových sadzieb sa kurz koruny opätovne posilňoval. NBS preto začiatkom júla 2004 vstúpila na trh **priamou devízovou intervenciou** - predávala koruny, aby otúpila dopyt po nich. NBS neoznámila objem tejto intervencie, no devízoví dileri ho odhadovali na približne 150 - 200 mil. EUR, resp. ekvivalentných 6 až 8 mld. Sk, o objem ktorých sa zvýšila likvidita na peňažnom trhu. NBS nakupovala cudziu menu priamo, bez sprostredkovateľa, aby dala rezolútne najavo, že sa jej vtedy aktuálny kurz atakujúci historické úrovne pod hladinou 39,675 SKK/EUR nepáčil. V januári až marci 2004 využívala NBS skryté intervencie, keď devízy nakupovala cez komerčné banky.

Znižovanie úrokových sadzieb zo strany NBS a priame intervencie na trhu proti zhodnocovaniu koruny sa dali v tom čase podľa kritikov dosť ťažko vysvetliť, čo nepridávalo na istote komerčnému sektoru ani zahraničným investorom. Úroveň výmenného kurzu koruny, ktorú sa centrálna banka svojou politikou snažila dosiahnuť, bola podľa nich ťažko udržateľná a ekonomicky neopodstatnená. Zníženie úrokových sadzieb mohlo korunu oslabiť len krátkodobo, dlhodobjší trend zhodnocovania domácej meny však podľa analytikov nemalo zastaviť. Centrálna banka mala podľa nich lepšie podmienky na zásadné znížovanie sadzieb pred rokom. Aktuálne opatrenia NBS sa im zdali ako trochu oneskorené za vývojom ekonomiky. Znižovanie sadzieb pri 5%-nom hospodárskom raste mohlo totižto priniesť riziko prehriatia domácej ekonomiky. NBS sa mala podľa kritikov pri svojej menovej politike orientovať najmä na výšku inflácie, popr. hospodárskeho rastu, ktoré sú dôležitejšie ako výmenný kurz. V prípade pokračovania dobrých výsledkov zahraničného obchodu a naštartovaného prílevu priamych zahraničných investícií nemala NBS podľa viacerých analytikov šancu korunu v posilňovaní zastaviť. Podľa nich sa nepotvrdili ani jej obavy o negatívnom vplyve silnej koruny na export. Dočasné oslabovanie koruny v dôsledku znižovania úrokových sadzieb NBS preto podľa nich iba nahrávalo investorom špekulatívneho kapitálu, ktorí v dôsledku očakávaní znovu silnejúcej koruny otvárali ďalšie korunové pozície.

Banková rada NBS nevyklúčovala v prípade pokračovania zhodnocovania kurzu koruny z dôvodu prílevu krátkodobého kapitálu ďalšie zníženie úrokových sadzieb (analytici ho očakávali už na jej najbližšom zasadnutí), rovnako ani použitie nástrojov devízového a peňažného trhu.

Komentár hodnotiacej komisie k opatreniu:

Viacerí hodnotiaci odborníci nepovažovali opatrenia NBS proti posilňovaniu slovenskej koruny za správne. Hlavná úloha NBS by nemala pozostávať z chránenia záujmov úzkej skupiny exportne orientovaného priemyslu, ale najmä z boja proti inflácii. NBS nevedela, resp. nechcela vysvetliť, o splnenie ktorého cieľu jej išlo. Oficiálna menová politika mala za cieľ dodržiavať cenovú stabilitu, no skutky centrálnej banky dokazovali, že jej cieľom bolo tlmenie rastu výmenného kurzu koruny.

Boj NBS proti posilňovaniu koruny bol podľa mnohých hodnotiacich márný, pretože silnejúci kurz bol dôsledkom prirodzenej, rýchlejšej konvergencie slovenského hospodárstva oproti zahraničným ekonomikám. Koruna mala i naďalej priestor na posilňovanie a vracala sa na úroveň, kde už v minulosti bola (voči DEM). Najmä v ostatných rokoch zažíva SR silnú reštrukturalizáciu, aj vďaka príchodu nových zahraničných investorov, ktorí vytvárajú nové výrobné exportne orientované kapacity. Zatiaľ čo v minulosti trpela SR chronickými deficitmi zahraničného obchodu, onedlho sa môže dostať do situácie len malých schodkov, resp. vyrovnanosti obchodnej bilancie (NBS predpokladala dokonca prebytky), a tak posilňovanie koruny bude odrážať túto situáciu. Viacerí odborníci boli presvedčení, že Slovensko si silnejšiu menu môže dovoliť, a v krátkej budúcnosti sa jej aj tak nevyhne. V dlhodobjšom časovom horizonte už NBS nebude schopná (ani by to nebolo produktívne) umelo oslabovať silnejúcu korunu.

NBS nemala podľa viacerých odborníkov dôvod bojovať proti posilňovaniu výmenného kurzu koruny, keďže doteraz nepresvedčila, že by rast kurzu koruny nezodpovedal ekonomickým fundamentom a ohrozoval by slovenský zahraničný obchod. Znižovanie úrokových sadzieb mohlo naopak posilniť inflačné tendencie, čo by bolo pre slovenských občanov oveľa nebezpečnejšie ako silná koruna. Podľa kritikov bolo otáznave, či bolo správne siahnuť k ďalšej redukcii úrokových sadzieb v čase, keď sa ešte zrejme celkom nedostavili efekty predchádzajúcej úpravy, a v čase, keď sa ekonomika nachádzala v štádiu vysokého rastu. Uvoľnenie menovej politiky sa mohlo prejaviť v príliš rýchlym raste úverov a v prehriatí ekonomiky. Okrem toho kroky NBS proti silnej korune zužovali priestor pre vyrovnanie cenovej hladiny v SR so zvyškom EÚ len na rast cien na Slovensku, čím sa obmedzovala kúpyschopnosť obyvateľov SR. Podľa jedného respondenta tak NBS dosiahla, že sa Slováci v zahraničí stále budú cítiť ako chudobní príbuzní.

Za zamyslenie stál tiež častokrát rozpor medzi vyhláseniami predstaviteľov NBS, prípadne vlády k vývoju kurzu koruny a následnými skutočnými krokmi centrálnej banky. NBS podľa kritikov nekomunikovala tak, ako by mala, čo znižovalo jej dôveryhodnosť. Podľa opačného názoru však kroky NBS nemohli byť úplne predvídateľné. Isté zneistenie trhu bolo podľa neho celkom namieste, najmä v situácii, v ktorej sa mali sledovať dva vylučujúce sa ciele - stabilita výmenného kurzu a stabilita cenovej úrovne. AK by totiž NBS neurobila z času na čas podobný krok, koruna by posilnila zrejme viac, než to umožňujú maastrichtské kritériá pre vstup do eurozóny. Ak by NBS robila podobné kroky pravidelne, ceny by rástli viac, než povoľujú tieto kritériá.

Medzi hodnotiteľmi sa objavil názor, že reaktívny prístup centrálnych bánk k makroekonomickému vývoju je prejavom nedostatku analytického a anticipatívneho potenciálu. Národné banky, ako regulátori peňažných trhov, by mali vývoj predvídať, a nie naň len reagovať a snažiť sa ex post zachraňovať situáciu.

Medzi názormi hodnotiacej komisie sa vyskytli aj také, ktoré súhlasili s opatreniami NBS. Slovenská centrálna banka pristupovala podľa nich ku svojej menovej politike profesionálne a primerane konzervatívne a plnila svoju strategickú a regulačnú úlohu v tejto oblasti. Prehľad slovenskej ekonomiky sa neobávali. Stratégia NBS brzdiť pomerne vysoké tempo posilňovania koruny bola podľa nich pochopiteľná. Nižšie úrokové sadzby brzdia rýchly rast koruny, čo chráni exportérov a zároveň podporuje rozvoj domáceho výrobného sektoru a dopytu zlepšením prístupu k lacnejším úverom. Príchod zahraničného špekulatívneho krátkodobého kapitálu, ktorého výsledkom bolo neúmerné posilňovanie koruny, nebol podľa proponentov krokov NBS veľmi žiaduci. Naopak dlhodobé zahraničné investície by boli podľa nich žiadané. Jeden respondent sa vyslovil za uskutočnenie ešte razantnejších krokov najmä proti špekulatívnemu kapitálu tak, aby sa naša ekonomika nestala iba fiktívnou burzou pre parciálne obohacovanie sa "maklérov" a rôznych "hráčov".

Zníženie úrokových sadzieb Národnej banky Slovenska o 0,5%-uálneho bodu

Banková rada (BR) Národnej banky Slovenska (NBS) rozhodla na svojom zasadnutí 26. novembra 2004 o znížení kľúčových úrokových mier s účinnosťou od 29. novembra takto:

- úroková sadzba pre jednodňové sterilizačné obchody sa znížila na úroveň 2,50%,
- úroková sadzba pre jednodňové refinančné obchody na úroveň 5,50%,
- limitná úroková sadzba pre dvojtyždňové REPO tendre klesla na 4,00 % a
- základná úroková sadzba na 4,00 %.

Kľúčové úrokové sadzby NBS klesli v roku 2004 štvrtýkrát o 0,5%-uálneho bodu (*pozri str. 52, 54*). Predošlá zmena úrokových sadzieb sa realizovala s účinnosťou od začiatku júla 2004.

V komentári BR NBS sa uvádzalo, že v porovnaní s predchádzajúcim mesiacom nenastali v ekonomickom vývoji ani v jeho aktualizovaných prognózach významnejšie zmeny. Indikátory vývoja reálnej ekonomiky naznačovali zachovanie výkonnosti ekonomiky z predchádzajúcich štvrtí aj v 3. štvrtroku 2004. Vo vývoji obchodnej bilancie pretrvával trend postupného prehlbovania kumulatívneho pasívneho salda. Výmenný kurz slovenskej koruny sa od októbra postupne zhodnocoval.

Podľa BR NBS nebola miera zhodnocovania výmenného kurzu v súlade s vývojom ekonomických fundamentov. Kumulovaná miera nominálneho zhodnotenia výmenného kurzu od začiatku roka 2004 dosiahla 4,5%, pričom od začiatku októbra kurz posilnil o 1,9%. V prípade ďalšieho pretrvávania apreciačného trendu domácej meny mohla podľa NBS miera zhodnotenia v krátkom časovom horizonte prekročiť mieru opodstatnenú vývoju ekonomických ukazovateľov a ohroziť ekonomickú rovnováhu. BR NBS predpokladala, že vzhľadom na to, že dynamika výmenného kurzu nezodpovedala vývoju ekonomických fundamentov, bola motivovaná existenciou kladného úrokového diferenciálu a prílevom krátkodobého kapitálu.

Septembrový vývoj obchodnej bilancie ovplyvnil ďalšie prehĺbenie kumulatívneho 12-mesačného pasívneho salda obchodnej bilancie. V októbri bolo možné očakávať, vzhľadom na predvianočné zásobovanie, výraznejší predstih rastu dovozu pred vývozom surovín. Pokračujúce zhodnocovanie slovenskej koruny sa preto mohlo podľa NBS v dlhšom časovom horizonte negatívne prejaviť vo vývoji zahraničného obchodu.

Úroveň spotrebiteľských cien v úhrne stagnovala. Po miernom poklese v auguste sa ceny v septembri ani v októbri nezmenili. Medziročná miera inflácie sa v porovnaní so septembrom znížila, rovnako ako jadrová inflácia. Do konca roka 2004 mala vývoj cien ovplyvňovať stagnácia medziročnej miery rastu cien potravín a rast vybraných regulovaných cien. Rast cien trhových služieb si mal do konca roku udržať vysokú dynamiku v dôsledku rozhodujúceho pôsobenia nákladových faktorov. V roku 2005 by sa mal vplyv nákladových efektov na infláciu minimalizovať, v dôsledku čoho by mala miera inflácie klesnúť k úrovni blízkej jadrovej inflácii (priemerná jadrová inflácia v roku 2004 - 2,6%, za január až máj 2005 - 1,1%). Podľa Bankovej rady NBS by mal očakávaný výrazný pokles inflácie v roku 2005 (zo 7,5% v roku 2004 na prognózovaných 2,8% v roku 2005), počas ktorého zanikne vplyv administratívnych úprav cien, determinujúci približne 70% cenového nárastu v roku 2004, vytvorí priestor pre ďalšie zníženie úrokových sadzieb.

Národná banka Slovenska predpokladala pokles dynamiky cenového rastu už začiatkom roka 2005. V súvislosti s aktuálnym a odhadovaným priaznivým vývojom inflácie a vzhľadom na nerovnovážny vývoj výmenného kurzu, ktorý nebol podľa centrálnej banky podložený vývojom

ekonomických fundamentov, rozhodla Banková rada NBS o znížení klúčových úrokových sadzieb o 0,5 percentuálneho bodu.

Znižovanie úrokových sadzieb nasledovalo po správe Medzinárodného menového fondu (MMF), ktorý odporúčal, aby sa menová politika SR zamerala na znižovanie inflácie a poukazovala na zúžený priestor pre ďalšie znižovanie úrokových sadzieb. Niektorí analytici rozhodnutie BR NBS neočakávali, najmä vzhľadom na pomerne silné oživenie v domácom dopyte, ako aj obavy MMF. Analytici vyslovili názor, že zníženie sadzieb mohlo priniesť len čiastočné spomalenie posilňovania meny a ďalej bude pokračovať trend zhodnocovania slovenskej koruny voči referenčným menám, čo sa prejavilo aj po znížení úrokových sadzieb NBS, kedy sa koruna postupne vrátila na úroveň pred rozhodnutím NBS o výške klúčových úrokových sadzieb. Slovenská koruna posilnila mesiac po rozhodnutí Bankovej rady (20.12.2004) na rekordnú úroveň voči euru - 38,64 Sk za euro. Zároveň prelomila psychologickú hranicu 29 Sk za dolár a dostala sa až na úroveň 28,875 za dolár. Podľa analytikov sa tým potvrdila skutočnosť, že zníženie sadzieb nemalo na kurz slovenskej koruny takmer žiadny vplyv. V závere roka NBS niekoľkokrát intervenovala na devízovom trhu. Svoje zásahy odôvodnila nepomerom medzi rastom slovenskej ekonomiky a posilňovaním slovenskej koruny.

Prioritou NBS po nastúpení nového guvernéra Ivana Šramka, ktorý nahradil vo funkcii Mariána Juska, má byť výkon menovej politiky pre zabezpečenie inflačného cieľa. Nový guvernér NBS sa vyjadril, že výkon menovej politiky bude zodpovedať inflačným cieľom, ktoré si NBS stanoví vo svojom menovom programe, popri tom však bude pozorne sledovať aj vývoj kurzu slovenskej koruny.

Zníženie úrokových sadzieb privítali podnikatelia združení v Klube 500 (vlastníci slovenských spoločností zamestnávajúcich viac ako 500 zamestnancov). Podľa jeho predstaviteľov vysoký kurz znižuje celkové tržby a zisky z vývozu a znižuje konkurencieschopnosť slovenskej produkcie na zahraničných trhoch. Podľa niektorých analytikov však vývoj menového kurzu neohrozuje exportnú výkonnosť vzhľadom na nízke jednotkové náklady na Slovensku.

Zníženie úrokových sadzieb NBS by sa malo prejavíť v lacnejších a dostupnejších úveroch. Bankám sa totiž neoplatí držať voľné prostriedky na účtoch v NBS a budú poskytovať viac úverov, čo zníži ich cenu. Niektorí analytici privítali znižovanie ako faktor, ktorý napomôže znížiť rozpätie medzi úročením vkladov a úročením úverov. Viaceré banky zareagovali na zníženie úrokových sadzieb NBS a znížili úroky z vkladov a hypoték. Úroky zo spotrebných úverov však väčšina bánk hneď po rozhodnutí NBS nezmenila.

V Českej republike platili ku koncu roku 2004 úrokové sadzby stanovené 27. augusta 2004, kedy sa Česká národná banka rozhodla zvýšiť 2-týždennú REPO sadzbu o 0,25%-uálneho bodu na úroveň 2,50%, diskontnú sadzbu na 1,50% a lombardnú sadzbu na 3,50%. V Poľsku bola základná referenčná sadzba 6,50%. Najvyššiu základnú úrokovú sadzbu v strednej Európe dosahovalo ku koncu roku naďalej Maďarsko s úrovňou 9,50%. Maďarská národná banka znižovala svoju základnú úrokovú sadzbu tretí mesiac po sebe o 0,5%-uálneho bodu.

Komentár hodnotiacej komisie k opatreniu:

Národná banka Slovenska (NBS) je inštitúcia zodpovedná za menovú politiku. Jej kroky boli podľa mnohých odborníkov profesionálne a reagovali na reálny vývoj ekonomiky SR. Centrálna banka podľa nich nič iného neostávalo, len sadzby znižovať. Slovenský finančný trh sa totižto v ostatných rokoch integroval do medzinárodných finančných trhov, a tak je relatívne vysoký úrokový diferenciál a vidina dobrých ekonomických výsledkov magnetom pre investorov.

NBS sa rozhodla bojovať proti rýchlemu posilňovaniu koruny cestou priamych intervencií a ponechávaním likvidity na trhu. „A aký bol výsledok?“, pýtali sa respondenti. Koruna posilňovala ďalej, rástli devízové rezervy NBS a úrokové sadzby na trhu boli aj tak veľmi nízke, takže bolo načase znížiť sadzbu pre 2-týždňové REPO tendre, pretože boli aj tak len formalitou, keďže ich NBS neuskutočňovala.

Konanie NBS bolo podľa kritikov natoľko nesystémové, že jej intervencie na trhu mali len minimálny účinok. Boj NBS proti posilňovaniu kurzu koruny považovali za kontraproduktívny až škodlivý. Rizikom by mohol byť negatívny vplyv na vývoj inflácie. NBS bojom proti korune nepresviedča o úprimnosti snahy o dôsledné inflačné cieľovanie, ktoré by malo byť hlavným zámerom menovej politiky centrálnej banky. Bolo zaujímavé, že podobné posilňovanie českej koruny nevyvolávalo obdobné reakcie českej centrálnej banky.

V období tesne pred vstupom do eurozóny bude musieť byť kurz stabilný. Ak do tohto "ochranného" obdobia vstúpi Slovensko s umelo podhodnotenou korunou, nebude to možné dosiahnuť. Oslabovanie koruny totiž znamená rast inflácie, a tá bude v "ochrannom období" limitovaná tiež. Netreba preto umelo brániť posilňovaniu kurzu. Politika NBS by mala vyústiť do kritiky pravidiel Európskej centrálnej banky (ECB), ktoré pripúšťajú revalváciu centrálnej parity meny v rámci najmenej 2-ročného pobytu v kurzovom mechanizme ERM II (Exchange Rate Mechanism), nepripúšťajú však jej devalváciu. Týmto pravidlami sa poškodzujú záujmy

kandidátov na vstup do eurozóny. Rozumnou a zodpovednou politikou centrálnych bánk nemá byť pasívne sa im prispôbiť, ale aktívne jednať a navrhnúť zmenu pravidiel.

Opatrenia Národnej banky Slovenska proti prílišnému posilňovaniu kurzu koruny (zníženie základnej úrokovej sadzby o 1%-uálny bod, priame intervencie na devízovom trhu, odmietanie uloženia prebytočnej likvidity komerčných bánk)

Národná Banka Slovenska (NBS) sa v 1. štvrtroku 2005 pokúšala svojimi opatreniami pôsobiť proti príliš rýchlemu zhodnocovaniu výmenného kurzu slovenskej koruny, ktorý podľa jej predstaviteľov nezodpovedal vývoju ekonomických fundamentov. Na pôsobenie proti posilňujúcej korune použila NBS za prvý štvrtrok 2005 tieto nástroje:

- zníženie kľúčových úrokových sadzieb,
- priame intervencie na devízovom trhu,
- odmietnutie uloženia prebytočnej likvidity komerčných bánk v pravidelnom 2-týždňovom REPO tendri,
- slovné intervencie predstaviteľov NBS.

Banková rada (BR) NBS považovala situáciu na devízovom trhu za neuspokojivú, nakoľko pokračovanie v dynamickom nerovnovážnom zhodnocovaní koruny od začiatku roka 2005 mohlo ohroziť plnenie inflačného cieľa v strednodobom horizonte. Akceptácia pokračovania takéhoto vývoja by sa podľa NBS v nasledujúcom období prejavila v značnom odchýlení aktuálneho kurzového vývoja od rovnovážneho, čo by predstavovalo riziko v podobe nastolenia rovnováhy v budúcom období vo forme znehodnotenia slovenskej koruny, s neželanými dopadmi na cenový vývoj a ekonomickú stabilitu. Preto bola NBS, v súlade so svojou stratégiou, pripravená operatívne použiť dostupné menové nástroje na zvrátenie neželaného vývoja v kurzovej oblasti.

BR NBS rozhodla na svojom zasadnutí 28. februára 2005 o **znížení kľúčových úrokových mier** s účinnosťou od 1. marca takto:

- úroková sadzba pre jednodňové sterilizačné obchody sa znížila o 0,5%-uálneho bodu (p.b.) na úroveň 2,00%,
- úroková sadzba pre jednodňové refinančné obchody klesla o 1,5 p.b. na úroveň 4,00%,
- limitná úroková sadzba pre 2-týždňové REPO tendre sa znížila o 1 p.b. na 3,00% a
- základná úroková sadzba tiež o 1 p.b. na úroveň 3,00%.

Predošlá zmena úrokových sadzieb NBS sa realizovala ku koncu novembra 2004 (zníženie o 0,5 p.b.) (pozri str. 56).

V komentári BR NBS sa uvádzalo, že decembrový vývoj ukazovateľov reálnej ekonomiky naďalej korešpondoval s ich dlhodobejším vývojom a potvrdzoval očakávané rastové tendencie domáceho dopytu. Aj vo vývoji externej bilancie pretrvával niekoľkomesačný trend prehlbovania kumulatívneho pasívneho obchodného salda s očakávaným dopadom na zvýšenie záporného prírastku čistého exportu na vytvorení HDP v roku 2004. Januárový vývoj spotrebiteľských cien bol v porovnaní s očakávaniami NBS priaznivejší. Na medziročnom porovnaní sa miera inflácie v januári výraznejšie znížila vplyvom nižšieho rozsahu administratívnych úprav cien. Aktualizované krátkodobé predikcie NBS poukazovali na skutočnosť, že dynamika rastu spotrebiteľských cien mala byť oproti januáru pomalšia. Pri rozhodovaní o úrokových sadzbách brala BR NBS do úvahy aj aktuálny vývoj na devízovom trhu. Aj vo februári pretrvával vplyv rôznych faktorov pôsobiacich na dynamické zhodnocovanie slovenskej koruny voči euru. Miera nominálnej apreciácie, rovnako ako tendencia k pokračujúcemu posilňovaniu neboli podľa NBS v súlade s rovnovážnym vývojom výmenného kurzu slovenskej koruny a nadmerné zhodnocovanie slovenskej koruny mohlo podľa nej spôsobiť prílišné a neodôvodnené zníženie inflácie, ktoré by bolo dosiahnuté na úkor rastu ekonomiky. Informácie o makroekonomickom vývoji nepredstavovali podľa NBS dodatočný impulz pre tak dynamické zhodnocovanie výmenného kurzu, takže bolo podľa nej zrejmé, že sa jednalo o vplyv pôsobenia krátkodobého, špekulatívneho kapitálu motivovaného očakávaniami ďalšieho posilňovania kurzu koruny voči euru, ako aj ešte stále relatívne vysokého kladného úrokového diferenciálu.

Úrokové sadzby stanovené NBS koncom februára 2005 boli už len o jeden percentuálny bod vyššie ako sadzby Európskej centrálnej banky. Zníženie kľúčových úrokových sadzieb trh očakával, pretože banky si medzi sebou už niekoľko týždňov pred znížením požičiavali za podstatne nižší úrok, ako vyhlasovala NBS. Zníženie oficiálnych sadzieb tak ekonómovia vnímali len ako prispôbenie sa realite na trhu. Koruna sa preto v deň zníženia kľúčových úrokových sadzieb obchodovala pomerne pokojne a po ohlásení nižšej sadzby dokonca mierne posilnila.

Niektorí ekonómovia vyjadrili názor, že nízko úročené vklady a lacné úvery môžu viesť k tomu, že sa zvýši spotreba v krajine natoľko, až to privedie obchodníkov k zvýšeniu cien a inflácia sa tak môže vymknúť spod kontroly.

K zníženiu úrokových sadzieb pristúpili aj ostatné centrálné banky v strednej Európe. V Českej republike zmenila Česká národní banka (ČNB) svoje úrokové sadzby koncom marca 2005, kedy sa rozhodla znížiť 2-týždennú REPO sadzbu o 0,25%-uálneho bodu na úroveň 2,00%, diskontnú sadzbu na 1,00% a lombardnú sadzbu na 3,00%. Naposledy znižovala ČNB úrokové sadzby v januári, a to rovnako o 25 bázičných bodov. Poľská centrálna banka znížila 31. marca 2005 základnú úrokovú sadzbu o 0,5%-uálneho bodu. V Poľsku tak dosiahla základná referenčná sadzba úroveň 6,00%. Najvyššiu základnú úrokovú sadzbu v strednej Európe malo na začiatku apríla 2005 i naďalej Maďarsko s úrovňou 7,75%. Maďarská národná banka znížila svoju základnú úrokovú sadzbu 31. marca 2005 o 0,5%-uálneho bodu.

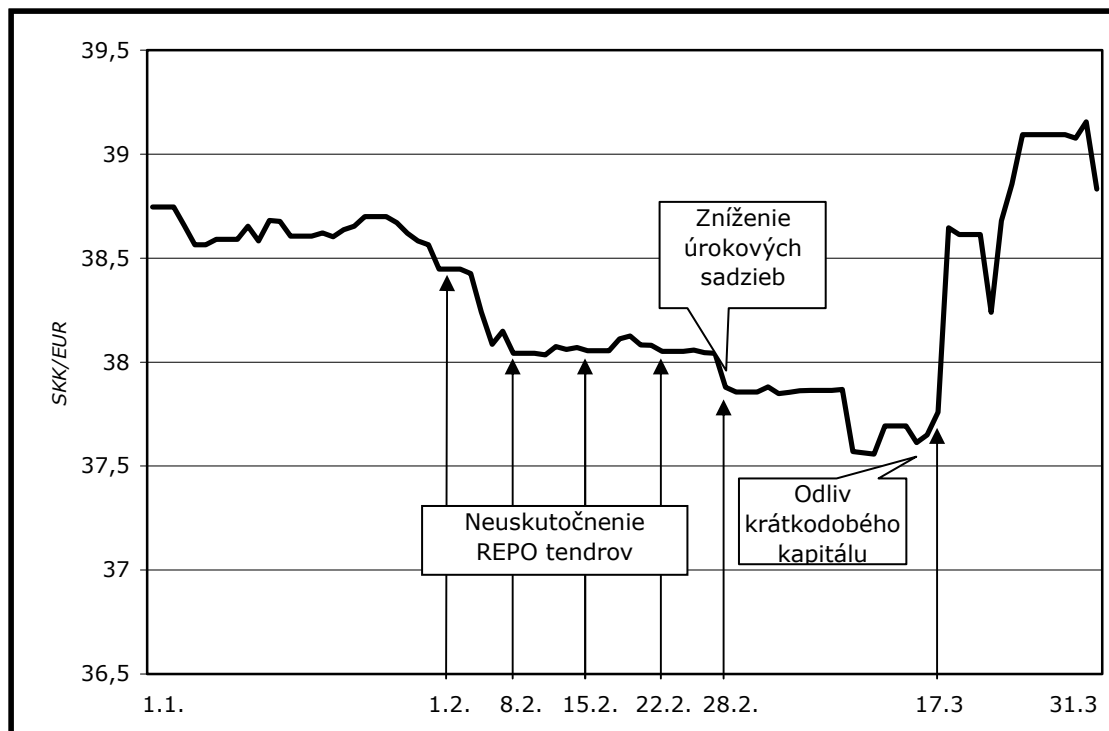
Priame intervencie na devízových trhoch realizovala NBS v 1. štvrtroku 2005 od začiatku januára. Centrálna banka na začiatku roka niekoľkokrát opakovane priamo intervenovala v neprospech silnejúcej slovenskej koruny nákupom devízových prostriedkov na voľnom trhu. V priebehu tohto obdobia sa zvýšila nielen frekvencia priamych zásahov, ale aj ich objem. V januári a februári nakúpila prostredníctvom priamych devízových intervencií a obchodov spolu 2,18 mld. EUR, kým počas celého minulého roka 2004 intervenovala objemom 1,6 mld. EUR.

Niektorí analytici vyjadrili pochybnosti o udržateľnosti politiky intervencií, keďže pri takomto tempe by objem zásahov mohol prekročiť 30% HDP. Centrálnej banke by tak vznikla strata, ktorá by na druhej strane znamenala zisk pre špekulatívny kapitál. NBS čelila kritike aj za to, že masívnymi nákupmi eur zvýšila objem dlhých špekulatívnych pozícií v korunách, čím vystavovala domácu menu vyššej volatilite.

Banková rada NBS rozhodla na svojich zasadnutiach 1., 8., 15. a 22. februára 2005 o **odmietnutí všetkých ponúk v** pravidelnom 2-týždňovom **REPO tendri**. Centrálna banka sa tak v priebehu februára pokúsila spomaliť rast kurzu koruny novým spôsobom, cez tlak na úrokové sadzby na medzibankovom trhu. NBS odmietla uložiť voľné peniaze komerčných bánk v naplánovanom sterilizačnom REPO tendri. REPO tender umožňuje bankám každý druhý týždeň ukladať dočasne voľné peniaze na účtoch v NBS za dohodnutý úrok. Prebytok peňazí spôsobil pád úrokových sadzieb na medzibankovom trhu a vzápätí paralyzoval obchodovanie s peniazmi medzi bankami. Preplnenie trhu korunami mal za cieľ stlačiť úrokové sadzby, za ktoré si banky požičiavajú peniaze medzi sebou. Nižšie sadzby znamenajú nižšiu atraktivitu koruny, čím sa má stláčať nadol aj jej cena vyjadrená kurzom voči euru. Centrálna banka sa týmto nástrojom v priebehu februára 4-krát pokúšala pôsobiť proti neprimeranému rastu kurzu koruny.

V komuniké z rokovaní BR NBS sa uvádzalo, že dôvodom tohto rozhodnutia bola pretrvávajúca nespokojnosť centrálnej banky s vývojom kurzu slovenskej koruny, keďže na jeho zhodnocovaní sa podieľal hlavne krátkodobý kapitál spojený s očakávaniami ďalšieho posilňovania kurzu slovenskej koruny. Značná časť krátkodobého kapitálu sa prostredníctvom menových operácií realizuje práve v sterilizačných REPO tendroch centrálnej banky. Analytici sa vyjadrili, že prepĺňanie trhu peniazmi nebolo štandardné a dlhodobo udržateľné. Kurz meny reagoval na tento druh opatrenia mierne alebo vôbec a po istom čase začal znova posilňovať.

Kurz koruny posilňoval v januári 2005 napriek pôsobeniu nástrojov centrálnej banky. Nový rok začínal na úrovni 38,745 koruny za euro. NBS využívala v januári predovšetkým nástroj priamych intervencií na devízových trhoch, čím sa jej čiastočne darilo chrániť počas celého mesiaca hranicu 38,50 SKK/EUR. Ku koncu januára koruna prelomila rekordnú hranicu a pokračovala v zhodnocovaní aj v priebehu ďalšieho mesiaca. NBS využila vo februári väčšinu svojich nástrojov proti prílišnému zhodnocovaniu koruny. Na začiatku februára odmietla 4-krát po sebe stiahnuť nadbytočné prostriedky z komerčných bánk v rámci pravidelných sterilizačných REPO tendrov a opakovanými intervenciami pôsobila proti prílišnému zhodnocovaniu kurzu koruny. Ku koncu mesiaca NBS znížila kľúčové úrokové sadzby o 1 p.b. Napriek týmto opatreniam kurz koruny počas celého februára atakoval nové rekordy a ku koncu mesiaca dosiahol hranicu 37,88 SKK/EUR. Do polovice marca pokračoval trend postupného zhodnocovania (37,558 SKK/EUR), pokým korunu nestrhol odliv špekulatívneho kapitálu zo strednej Európy (38,646 SKK/EUR). Bezprostrednou príčinou odchodu krátkodobého kapitálu boli obavy z politickej nestability v Poľsku. Kurz koruny sa tak znehodnotil (max. 39,155 SKK/EUR) a na konci marca dosiahol hodnotu 38,832 SKK/EUR, čím sa v podstate koruna vrátila na svoje pozície pred štvrtroka. NBS považovala nečakaný odliv kapitálu za potvrdenie svojich varovaní o nadmernom posilňovaní koruny.

Vývoj kurzu slovenskej koruny voči euru za 1. štvrťrok 2005

Pozn.: priame intervencie NBS na devízovom trhu: január - 290 mil. EUR, február - 1 890 mil. EUR

Zdroj: NBS a Slovenská sporiteľňa

Ekonomovia sa zhodovali, že z vyššie uvedených menových nástrojov mali najväčšiu účinnosť na oslabovanie kurzu koruny vstupy NBS na devízový trh a predaje korún za eurá (priame intervencie). Jasne sa však vyjadrili, že i tie mali na kurz koruny len krátkodobý účinok. Vývoj základných makroekonomických ukazovateľov totiž spoločne s pokračujúcim prílevom zahraničných investícií a so zlepšujúcim sa ratingom krajiny vyvolávali pozitívne očakávania trhu, a to bez ohľadu na potenciálne intervencie NBS, ktoré mali na kurz negatívny vplyv len krátkodobo. Medzinárodný menový fond odporučil NBS sústrediť sa skôr na inflačné ciele, a nie na bránenie určitej úrovne kurzu meny.

Silná koruna vyhovuje občanom cestujúcim do zahraničia, dovozcom a občanom všeobecne, keďže sa ich korunové úspory pri konverzii na euro budú meniť výhodnejším kurzom. Posilňovanie koruny nevyhovuje exportérom a podnikateľom v domácom turistickom ruchu.

Komentár hodnotiacej komisie k opatreniu:

Opatrenia Národnej banky Slovenska (NBS) proti prílišnému posilňovaniu kurzu koruny sa stretli so značnou kritikou analytikov. Vyjadrili obavu, že inflačný cieľ nezohrával adekvátnu úlohu pri rozhodovaní NBS. Centrálna banka má strážiť cenovú stabilitu, ktorá je pre ekonomiku dôležitejšia ako určitá úroveň kurzu meny. Aj napriek tomu, že správne nastavenie výmenného kurzu je dôležité pre subjekty pôsobiace v ekonomike, vytváranie z kurzu hlavný a viac-menej jediný bod menovej politiky NBS sa kritikom nezdalo najvhodnejšie. Podľa niektorých nemala NBS navyše ani vyargumentovanú predstavu, kde sa má nachádzať rovnovážny stav úrovne výmenného kurzu, takže intervencie boli neopodstatnené, ťažko pochopiteľné, pretože nijaký útok špekulantov nenastal, a ako sa ukázalo, boli aj málo účinné. Nechať pôsobiť trhovú mechanizmus na tvorbu ceny meny by bolo najlepšou odpoveďou, zvlášť keď NBS nemala nad kurzom koruny kontrolu. O niečo vyššia pokora voči trhovým signálom mohla ušetriť spoločnosti časť priamych, aj nepriamych nákladov vynaložených na kurzové korekcie. Opatrenia NBS proti silnejúcej korune mali podľa značnej časti odbornej verejnosti nepomerne menší efekt, ako boli ich náklady.

Priame intervencie v takomto neobvykle vysokom objeme zvýšili zraniteľnosť meny, čo sa nakoniec aj potvrdilo tým, že regionálny šok (pozn.: odchod krátkodobého kapitálu zo strednej Európy) vyvolal na strane slovenskej koruny enormne vysokú volatilitu, vyššiu než v susednej Českej republike či Maďarsku. Podľa kritických názorov myslí NBS v takýchto prípadoch príliš krátkodobo. Pokračovanie intervenovania v takom objeme by bolo neudržateľné. NBS by mala každé svoje rozhodnutie posudzovať z hľadiska kompatibility so strednodobým cieľom.

Preplňovanie trhu likviditou síce mohlo mať krátkodobý účinok na výmenný kurz, avšak cena zaň v podobe paralyzovaného peňažného i kapitálového trhu bola podľa názoru expertov priveľká.

Neobvyklé odmietanie uloženia prebytočnej likvidity zneprehľadňovalo cenotvorbu na peňažnom trhu a časom by bolo neudržateľné.

Zníženie kľúčových úrokových sadzieb o ďalších 100 bazických bodov zvýšilo podľa názoru viacerých hodnotiacich odborníkov neúmerne pravdepodobnosť prehriatia ekonomiky s potenciálnymi tlakmi na dopytovo vyvolanú infláciu v období dôležitom pre plnenie maastrichtských kritérií.

Jeden respondent vnímal opatrenia NBS proti posilňovaniu kurzu koruny čiastočne aj ako prekážku, resp. spomalenie ďalšej reštrukturalizácie výrobného a exportného sektora na Slovensku, ktorý by v opačnom prípade musel svojej zdražujúcej sa produkcii čeliť rozsiahlymi inováciami. Podľa iného experta zaznievali obavy o sile kurzu koruny len z NBS a jedného lobistického združenia zamestnávateľov, pričom iný pohľad na vec mali domáci analytici, Medzinárodný menový fond, Európska únia, ako aj Európska centrálna banka.

Opatrenia NBS si našli medzi hodnotiacimi odborníkmi aj svojich prívržencov. Tí ocenili dlhodobu nemennú menovú politiku NBS a profesionálny prístup zodpovedných členov Bankovej rady. Pozitívne hodnotili, že centrálna banka využila širokú škálu nástrojov. Proponenti poukázali aj na jav, že konanie NBS nenahrávalo komerčným bankám, lebo ich nútilo postupovať inak ako doteraz, a preto pociťovala z ich strany rozsiahlu kritiku.

Privatizácia

Koncepcia ďalšieho postupu privatizácie a doprivatizácie strategických podnikov a ďalších subjektov (doprivatizácia 51% akcií 3 distribučných energetických závodov, Slovenských aerolínií a 2 letísk; privatizácia 51% akcií teplárenských spoločností, 66% akcií Slovenských elektrární, novovzniknutej Železničnej spoločnosti Cargo (nákladná doprava); štátne podiely v ostatných podnikoch sa zatiaľ privatizovať nebudú)

Vláda SR schválila 14. septembra 2004 Koncepciu ďalšieho postupu privatizácie a doprivatizácie strategických podnikov a ďalších subjektov. Návrh z dielne Ministerstva hospodárstva (MH) SR vychádza z Programového vyhlásenia vlády SR ([pozri HESO 4/2002](#)), v ktorom bol deklarovaný cieľ ukončiť proces privatizácie za podmienok ekonomickej výhodnosti pre štát, dodržiavania transparentnosti, pravidiel hospodárskej súťaže a presadzovania záujmov štátu v už sprivatizovaných podnikoch so štátnou účasťou. Prvým krokom pre umožnenie doprivatizácie prirodzených monopolov, a tým aj ukončenie procesu privatizácie, bolo prijatie novely zákona o podmienkach prevodu majetku štátu na iné osoby, ktorá nadobudla účinnosť 1.1.2004 ([pozri HESO 4/2003](#)). Novela vytvorila priestor pre privatizáciu a doprivatizáciu prirodzených monopolov v celom rozsahu. Podniky majúce charakter prirodzeného monopolu boli v minulosti označované ako strategické podniky a v polovici 90-tych rokov boli vylúčené z privatizácie.

K hlavnými cieľom privatizácie a doprivatizácie prirodzených monopolov zo širšieho hľadiska predkladateľ Koncepcie zaradil: začlenenie do nadnárodných spoločností v reakcii na procesy liberalizácie a deregulácie, dosiahnutie vyššej efektívnosti súkromného vlastníka, ktorá je preukázateľná vo väčšine prípadov vyspelých transformujúcich sa krajín, kde už pristúpili k privatizácii prirodzených monopolov, získanie novej firemnej kultúry, moderných manažérskych know-how, získanie zdrojov pre investície vyšších technických a technologických úrovní, riešenie ekologických dlhov a získanie mimorozpočtových zdrojov pre rozvojové programy odvetví, regiónov, ako aj kapitál pre finančne náročné reformy.

V odvetví energetiky bol v Koncepcii kladený hlavný dôraz na konkretizáciu doprivatizácie 3 distribučných energetických podnikov. Zámery doprivatizácie energetických prirodzených monopolov nadväzujú na zmeny v oblasti energetiky v krajinách Európskej únie. Podstatou zmien sú procesy deregulácie a liberalizácie, ktoré menia monopolnú štruktúru v prospech vytvárania konkurenčného prostredia. Preto sa v ostatných rokoch realizujú aj v odvetví elektroenergetiky SR významné zmeny spojené s transformáciou, reštrukturalizáciou a pokračovaním privatizácie rozhodujúcich odvetví. Medzi hlavné zámery spomenutých procesov z hľadiska záujmov štátu patrí: zabezpečovanie rozvoja trhu s elektrinou a plynom na Slovensku, diverzifikácia zdrojov, formovanie konkurenčného prostredia, prílev súkromného kapitálu a zahraničných investícií. Z hľadiska zabezpečenia ďalšieho rozvoja privatizovaných spoločností a podnikov patrí medzi významné zámery štátu okrem iných: maximalizácia ziskovosti podnikov, minimalizácia rizika politických zásahov do riadenia týchto podnikov či dosiahnutie vyššej efektívnosti a profesionality adresného vlastníka. Schválený vládny materiál sa zaoberal ďalšou privatizáciou s dôrazom na konkretizáciu postupu privatizácie 3 distribučných energetických spoločností.

Prvá časť **privatizácie 3 distribučných energetických závodov** bola vládou schválená v roku 2002 ([pozri HESO 2/2002](#)). **Západoslovenská energetika**, a.s. Bratislava (ZSE) bola sprivatizovaná priamym predajom 49% akcií nemeckej spoločnosti E.ON Energie. Rovnaký balík Stredoslovenskej energetiky, a.s. Žilina (SSE) smeroval francúzskej firme EDF a 49% **Východoslovenskej energetiky**, a.s. Košice (VSE) nemeckému RWE. Spôsob privatizácie zostávajúceho balíka 51% účastín Fondu národného majetku (FNM) SR na podnikaní týchto spoločností zvažovalo MH SR v dokumente nasledujúco:

- 2% akcií ponúknuť súčasným 49%-ným vlastníkom, ktorí majú na základe uzatvorených transakčných dokumentov predkupné právo,
- 39% akcií predať súčasným investorom alebo iným záujemcom,
- 10% akcií odpredať prostredníctvom trhu cenných papierov na základe verejnej ponuky.

Ministerstvo hospodárstva navrhlo postupovať pri predaji každej z distribučných spoločností individuálne a postupne, s cieľom dosiahnutia najvyššej možnej kúpnej ceny. Zohľadniť by sa pri tom mali podmienky voči existujúcim investorom. Vzhľadom na význam a zložitú energetickú problematiku bolo navrhnuté na proces doprivatizácie zabezpečiť renomovaných privatizačných poradcov. V prípade ZSE bol do NR SR aj doručený konkrétny postup doprivatizácie 51% akcií tak, že 41%-ný balík sa odpredá súčasnemu majiteľovi - E.ON Energie v termíne do konca roku 2004 (to sa však neuskutočnilo, proces doprivatizácie je v sklze) a 10% bude odpredaných na

slovenskom kapitálovom trhu do konca roku 2005 (E.ON však prejavil záujem aj o tento balík akcií). Podľa slov ministra hospodárstva Pavla Ruska mali správcovské spoločnosti po vytvorení kapitalizačného piliera dôchodkového zabezpečenia týmto spôsobom investovať nadobudnuté finančné prostriedky, čím sa mal posilniť kapitálový trh a ich schopnosť efektívne investovať zverené peniaze občanov. Či sa bude postupovať v súlade s touto koncepciou, bude do značnej miery závisieť od právnej analýzy privatizačného poradcu - medzinárodnej právnickej kancelárie Salans, v.o.s. - o výhodnosti rôznych metód dopredaja zvyšných akcií a od jej vyhodnotenia ministerstvom hospodárstva. Ak by sa predalo 41% akcií ZSE spoločnosti E.ON (podľa vyjadrení ministra hospodárstva Pavla Ruska z minulého roku by to mohlo garantovať výnos na úrovni 14,5 mld. Sk), bude mať tento nemecký investor 81%-ný podiel v ZSE (E.ON totižto ešte v novembri 2003 predal 9% akcií ZSE Európskej banke pre obnovu a rozvoj (EBRD)). Investičnú zmluvu so spoločnosťou ZSE by chcel minister hospodárstva následne použiť ako vzor v prípade rokovaní s budúcimi investormi VSE a SSE. Pre tieto dve spoločnosti sa momentálne vyberajú privatizační poradcovia.

Teplárenské spoločnosti (Bratislavská, Trnavská, Žilinská, Martinská, Zvolenská a Košická teplárenská, a.s.) nie sú na základe zákona o podmienkach prevodu majetku štátu na iné osoby zahrnuté medzi prirodzené monopoly. Za optimálny spôsob ich privatizácie považuje MH SR podľa schválenej Koncepcie predaj 51% akcií strategickému investorovi, pričom 49% akcií bezodplatne prevedie na mestá, v ktorých sa príslušná spoločnosť nachádza. Vychádzalo sa pritom zo súčasnej situácie, keď sú spoločnosti podkapitalizované a štát, ani mestá nemajú dostatok zdrojov na ich prevádzku a modernizáciu.

Zámer a postup privatizácie spoločnosti **Slovenské elektrárne** (SE), a.s. Bratislava, ktorej štruktúru základného imania tvorila 100%-ná majetková účasť FNM SR, bol stanovený už na základe samostatných dokumentov. Vláda totižto začiatkom októbra 2004 schválila predaj 66%-ného balíka SE akcií talianskej energetickej spoločnosti Enel (*pozri str. 65*). Formálny proces privatizácie slovenského elektrárenského podniku bol zavŕšený 17. februára 2005 podpisom transakčných dokumentov, na základe ktorých taliansky investor získal 66% akcií SE za 840 mil. EUR (33,6 mld. Sk). Hneď po podpise zmluvy dostalo Slovensko päťtinu z kúpnej ceny. Zostatok sumy sa dorovná až po definitívnom prevzatí SE Enel-om. To sa však neočakáva skôr ako v závere roku 2005. V prípade **Slovenskej elektrizačnej a prenosovej sústavy** (SEPS), a.s., ktorej 100% akcií vlastní Fond národného majetku SR, ministerstvo hospodárstva, poverené výkonom práv akcionára spoločnosti, neodporučilo jej privatizáciu. Vzhľadom na význam a charakter spoločnosti navrhlo trvalé ponechanie majetkovej účasti v rukách štátu, ktorého záujmy spoločnosť SEPS zastupuje.

Doterajšia privatizácia v plynárenskom a ropnom priemysle sa týkala 49%-ných podielov majetkovej účasti FNM SR v spoločnostiach **Slovenský plynárenský priemysel** (SPP), š.p. Bratislava a **Transpetrol**, a.s. Bratislava v roku 2001. Podiel prvej z menovaných spoločností kúpilo konzorcium firiem Ruhrgas a Gas de France (*pozri HESO 1/2002*) (*pozn. podľa medializovaných správ nakoniec ruský Gazprom nevyužije opciu na kúpu 16,33% akcií SPP*), účasť v Transpetrole získala ruská spoločnosť Yukos (*pozri HESO 4/2001*). V Koncepcii MH SR nenavrhlo privatizáciu zvyšných 51% akcií. Ako dôvod uviedlo priaznivé ekonomické výsledky oboch firiem. Dosahovaná výška a vyplácanie dividend, ktoré je možné vhodnou dividendovou politikou aj naďalej dosahovať, bude možné podľa MH SR použiť aj na splácanie štátneho dlhu.

Ministerstvo dopravy, pôšt a telekomunikácií (MDPT) SR počítalo v blízkom období s doprivatizáciou celého podielu štátu vo výške 89,49% akcií v spoločnosti **Slovenské aerolínie** (SA), a.s. Navrhnutou bola metóda priameho predaja vopred určenému záujemcovi. Nakoniec však majoritný 62%-ný podiel v SA získala navýšením základného imania rakúska spoločnosť Austrian Airlines, ktorá tak kapitalizovala svoj poskytnutý zachraňujúci úver pre SA (*pozri HESO 1/2005*). Ďalšie podniky spadajúce pod rezort dopravy sú **2 letiskové akciové spoločnosti**, ktoré vznikli transformáciou príspevkovej organizácie Slovenská správa letísk (*pozri HESO 1/2003*). V súčasnom období predložil rezort dopravy do pripomienkového konania koncepciu privatizácie Letiska M.R. Štefánika - Airport Bratislava, a.s. a Letiska Košice Airport, a.s., podľa ktorej navrhuje predaj strategickému investorovi minimálne 66% akcií. Na odporúčanie privatizačného poradcu, ktorým sa stalo rakúsko-britské konzorcium Meinl Bank AG, SH&E Limited a DLA Weiss-Tessbach Rechtsanwälte GmbH, by sa malo v tejto fáze ponechať 34% akcií vo vlastníctve štátu. Minister dopravy, pôšt a telekomunikácií Pavol Prokopovič sa však vyjadril, že určitú časť akcií týchto letísk by v budúcnosti (okolo roku 2010) mohli získať aj vyššie územné celky a mestá. Samospráva mesta Bratislava však s takýmto postupom nesúhlasila a požadovala minimálne 10% akcií s prísľubom ďalších 5% v najbližších rokoch. Rovnaký podiel chcel získať aj Bratislavský samosprávny kraj (BSK). Nakoniec vláda SR v júni 2005 rozhodla, že po 10% akcií bratislavského letiska dostanú mesto Bratislava a BSK do konca roku 2006, pričom minister financií Ivan Mikloš nevyhlásil po určitom čase vyrovnanie podielov štátu a samospráv. Medzinárodné výberové konanie na investorov plánovalo MDPT SR vyhlásiť v júli 2005 a konečné privatizačné rozhodnutie by malo byť známe v decembri 2005.

MDPT SR pokročilo aj v procese transformácie **Železničnej spoločnosti (ZSSK)**, a.s. (pozri str. 94) Tá zanikla k 1. januáru 2005 a zároveň vznikli dve nástupnícke spoločnosti – **Železničná spoločnosť Slovensko (ŽSS)**, a.s., ktorej predmetom činnosti je preprava osôb, a **Železničná spoločnosť Cargo Slovakia**, a.s. (ŽS Cargo), ktorá zabezpečuje nákladnú železničnú dopravu. Uvedená transformácia mala byť prvým krokom k následnej privatizácii ŽS Cargo. Minister dopravy mal za úlohu v roku 2005 predložiť vláde a parlamentu návrh koncepcie privatizácie tejto spoločnosti, čo aj splnil. Privatizácia celého majetkového podielu štátu v ŽS Cargo, t.j. 100% akcií, by sa mala uskutočniť priamym predajom strategickému investorovi, ktorý zvíťazí v medzinárodnom výberovom konaní. Uchádzači by mali predbežné ponuky predkladať privatizačnému poradcovi vlády - spoločnosti CA IB Financial Advisors - do konca júla 2005, kedy by sa mali vybrať aj preferovaní investori. Konečné ponuky by sa mali predložiť v októbri 2005, pričom do konca roka by už mala byť podpísaná zmluva s nadobúdateľom. Minister dopravy Pavol Prokopovič očakáva z tejto privatizácie príjem na úrovni 15 až 20 mld. Sk. Slovenská vláda odštartovala 31. mája 2005 prostredníctvom tlače medzinárodný tender na predaj ŽS Cargo. V prípade **Železníc Slovenskej republiky (ŽSR)** bola podľa predloženej Koncepcie ďalšieho postupu privatizácie a doprivatizácie zvažovaná transformácia regionálnych dráh, no zatiaľ bez zmeny vlastníckeho vzťahu.

Ako sa uvádza v Koncepcii, ministerstvo dopravy nepočíta v najbližšom období s privatizáciou 34% akcií (ďalších 15% vlastní FNM SR) v **Slovak Telecom (ST)**, a.s. (pozri [HESO 3/2000](#)). Súvisí to predovšetkým s dobrým vývojom podniku, a ako uviedol minister hospodárstva Pavol Rusko, vzhľadom na nie optimálnu situáciu na zahraničných trhoch by cena nemusela byť pre štát výhodná. Minister tiež očakával zvýšenie vnútornej hodnoty spoločnosti vzhľadom na investičné zámery Deutsche Telecom, vlastníka 51% akcií Slovak Telecomu. Štátny podnik **Slovenská pošta** sa na základe zákona o transformácii Slovenskej pošty (pozri [HESO 2/2004](#)) zmenil na akciovú spoločnosť so 100%-nou účasťou štátu. Paralelne s riešením liberalizácie poštového trhu má vláda ešte rozhodnúť, či bude podnik privatizovať. Privatizácia v tomto volebnom období sa však nepredpokladá.

Pre zabezpečenie ďalšieho postupu privatizácie, doprivatizácie a ukončenia tohto procesu v podmienkach SR oslovilo MH SR v novembri 2002 všetky rezorty a zriaďovateľské orgány, aby prehodnotili a do privatizácie odporučili **ďalšie štátne podniky**. Ministerstvo obrany SR navrhlo zaradiť do privatizácie štátny podnik Vojenský opravárenský podnik 016 v Moldave nad Bodvou. Úrad pre normalizáciu, metrológiu a skúšobníctvo SR navrhol podnik Technický a skúšobný ústav Piešťany, š.p. a príspevkovú organizáciu Meracia technika – Technocentrum, Bratislava. V ďalšom období pridalo Ministerstvo dopravy, pôšt a telekomunikácií SR do privatizačného zoznamu časť majetku Železníc SR - Školiace stredisko ŽSR v Rudňanoch. Samostatnou časťou vládou schválenej Koncepcie bol i návrh Fondu národného majetku SR na spôsob a postup naloženia s majetkovou účasťou Fondu na podnikaní spoločností, ktoré sú v jeho portfóliu.

Komentár hodnotiacej komisie k opatreniu:

Hodnotiaca komisia odborníkov väčšinou súhlasila s privatizovaním, resp. doprivatizovaním zvyšných štátnych podielov v rôznych podnikoch. Úloha štátu by nemala spočívať v podnikaní. Štát býva horším hospodárom ako súkromné subjekty. Zároveň je tiež potrebné zvýšiť konkurenciu vytvorením predpokladov pre vstup nových hráčov na trh vo všetkých sektoroch. Ukázalo sa, že Európa v týchto oblastiach speje k liberalizácii a väčšinou sa to osvedčuje. Veľmi dôležitý bude však samotný realizačný proces jednotlivých privatizačných projektov, ktorý bude možno hodnotiť ako úspešný, ak sa vláda vyvaruje chýb z minulosti pri výberoch privatizačných poradcov a strategických investorov.

Jeden respondent by opätovne zadefinoval, čo sú tzv. strategické podniky a tie by rozdelil na tie, ktoré štát z jasne definovaných dôvodov nebude privatizovať vôbec a tie, ktoré privatizovať bude čiastočne. V druhej skupine by potom malo byť cieľom, aby si štát ponechal v každom podniku rovnaký podiel (blokačný balík). Podniky, ktoré štát predá úplne, nemá význam definovať ako strategické. Viacerí hodnotiaci odborníci prezentovali názor, že doprivatizovať, resp. privatizovať by sa mal i Slovenský plynárenský priemysel, Transpetrol (po vyriešení kauzy Yukos) Slovak Telecom, Železničná spoločnosť Slovensko, Železnice SR či Slovenská pošta. Jeden respondent súhlasil s privatizáciou celého zostávajúceho štátneho majetku okrem rozvodnej siete elektriny a železničnej infraštruktúry. Druhý poukázal na problémy pri privatizácii železníc v Európe, a preto na slovenský zázrak neverí. Teplárenské spoločnosti by sa mali podľa ďalšieho celé sprivatizovať a posilniť vplyv nezávislého regulátora, a nie prevádzať časť majetku na samosprávu. Vyskytol sa aj názor, že pri Slovenských aerolíniách už prakticky ani niet čo privatizovať (kauza finančnej výpomoci zo strany Austrian Airlines (AUA) a jej následná kapitalizácia) a bola vyslovená viera, že to nebude mať dopad na privatizáciu letísk (pozn. AUA je jedným zo záujemcov o bratislavské letisko).

Oproti postoju, že treba sprivatizovať všetko, stál názor, ktorý spochybňoval potrebu privatizácie prosperujúcich podnikov. V súvislosti s privatizáciou bolo poukázané i na korupciu a

netransparentné financovanie politických strán. Podľa tohto názoru všeobecné tvrdenie, že štát je zlým hospodárom, platí v podmienkach, kde nefunguje morálka a etika.

Privatizácia Slovenských elektrární, a.s. (66%-ný podiel za 33,6 mld. Sk (840 mil. EUR) talianskemu energetickému holdingu Enel)

Vláda SR na svojom rokovaní 6. októbra 2004 schválila Návrh výberu preferovaného strategického investora pre privatizáciu Slovenských elektrární (SE), a.s., ktorý predložil podpredseda vlády a minister hospodárstva Pavol Rusko. Uznesením rozhodla, že balík 66% akcií štátom vlastnenej akciovej spoločnosti SE predá talianskemu energetickému holdingu Enel. Členovia vlády okrem toho uložili ministrom hospodárstva začať viesť rokovania s investorom o konečnej podobe tzv. transakčných dokumentov (Zmluvy o kúpe akcií, Akcionárskej zmluvy, Konzultačnej zmluvy, Zmluvy o viazanom účte a Listu obsahujúceho priznanie) v termíne do 10. novembra 2004. Realizácia privatizácie SE mala byť definitívne ukončená do 30. júna 2005. Formálny proces privatizácie slovenského elektrárenského podniku bol završený 17. februára 2005 podpisom transakčných dokumentov. Hneď po podpise zmluvy dostalo Slovensko päťtinu z kúpnej ceny, zostatok sumy sa dorovná až po definitívnom prevzatí SE Enel-om. To sa však neočakáva skôr ako v závere roka 2005. Po podpise zmluvy o akvizícii vo februári 2005, prišlo na rad plnenie takzvaných odkladacích podmienok - spracovanie investičného plánu, vyčlenenie jadrových elektrární A1 a V1 v Jaslovských Bohuniciach, závodu na vyradovanie jadrovoenergetických zariadení a vyčlenenie diela Gabčíkovo do vodohospodárskej sústavy. Vzhľadom na zložitosť transakcie požiadala spoločnosť Enel v júli 2005 o predĺženie termínu vypracovania investičného plánu s termínom do konca augusta 2005.

Ponuku firmy Enel odporučil minister hospodárstva Pavol Rusko na základe schválenia investora privatizačnou komisiou, poradným orgánom vlády, ktorá sa stotožnila s rozhodnutím privatizačného poradcu - PricewaterhouseCoopers. V záverečnom hlasovaní bolo 14 z 15 členov komisie (zástupcov ministerstiev hospodárstva, financií, Fondu národného majetku SR, parlamentu a nezávislých členov) za návrh a jeden člen sa hlasovania zdržal. Podľa konečnej ponuky zaplatí firma Enel za 66%-ný balík akcií elektrární, ktoré boli v portfóliu Fondu národného majetku (FNM) SR, 840 mil. EUR (33,6 mld. Sk). V prípade neúspechu rokovaní s prvým investorom odporučila komisia za rezervného investora České energetické závody (ČEZ) s ponukou 691 mil. EUR (27,5 mld. Sk). Druhým rezervným investorom bol posledný z troch uchádzačov - ruské konzorcium InterRAO UES, ktoré za majoritu v SE ponúklo 548 mil. EUR (22 mld. Sk).

Svoje záväzné ponuky do tendra na kúpu Slovenských elektrární definitívne predložili štyria zahraniční záujemcovia. Okrem firiem Enel, ČEZ a InterRAO účasť v tendri prejavila podaním konečnej ponuky aj rakúska spoločnosť Verbund. V jej záujme však bola iba kúpa konvenčných aktív SE, teda bez jadrovej časti. Verbund nesplnil požadované podmienky, a preto privatizačný poradca jej ponuku ďalej nezvažoval. Z troch ostávajúcich záujemcov poradca ohodnotil ako najvhodnejšieho investora taliansky Enel, a to tak po finančnej, ako aj po technickej stránke. Okrem vysokej ponúkanej ceny preukázal najvyšší rating a finančnú silu v podobe trhovej kapitalizácie.

Kritériá, ktoré rozhodli, boli rozdelené na dve časti, z nich prvá - finančné kritérium (cena), získala váhu 90%. Druhej časti - technickým kritériám, bola určená váha 10% a v rámci nej sa hodnotil:

- zámer investora s elektrárnami, strategická a finančná budúcnosť podniku - prezentované vo forme podnikateľského plánu (kvalita podnikateľského plánu),
- rating investora,
- tržová hodnota a počet emitovaných akcií - finančná sila investora,
- skúsenosti s fúziami a akvizíciami v regióne.

Celkové hodnotenie predstavovalo sumu technických bodov a bodov získaných za cenu. Kritériá hodnotenia úspešnosti ponúk a ich váhy boli verejnosti, ako aj investorom až do rozhodnutia privatizačnej komisie utajené. Takýto postup privatizačného poradcu označila riaditeľka Transparency International Slovensko (TIS) Emília Sičáková-Beblavá za nesprávny. Privatizácia štátneho podniku, teda verejný proces, mal byť prehľadný a investori, ako aj verejnosť mali byť oboznámení s kritériami a im pridelenými váhami. Okrem sprehľadnenia procesu by zanikol priestor na zmenu podmienok počas prebiehajúceho tendra. Oponenti z kruhov veľkých podnikateľov namietali voči výberu privatizačného poradcu a zloženiu privatizačnej komisie, ktoré podľa ich slov nesvedčilo o dostatočných odborných skúsenostiach jej členov s výrobou elektrickej energie a prevádzkou jadrových elektrární. Spochybnený bol i pomer váh rozhodovacích kritérií, ktoré označili za neštandardný a udelenú 90%-nú váhu cene za priveľkú.

Bodovanie ponúk investorov pre Slovenské elektrárne			
	technické kritériá (max. 10 bodov)	finančné kritériá (max. 90 bodov)	počet bodov spolu (max. 100 bodov)
Enel	7,55	86,7	94,25
ČEZ	7,09	72,2	79,29
InterRAO UES	5,45	67,8	73,25
Zdroj: Trend, PricewaterhouseCoopers			

Privatizovaný balík pozostával zo Slovenských elektrární ako celku, vrátane konvenčných a tiež jadrových aktív. V priebehu niekoľko rokov trvajúceho privatizačného procesu bola z predaja SE zahraničnému investorovi vyňatá vodná elektráreň Gabčíkovo, ktorá je predmetom sporu Maďarska a Slovenska na Medzinárodnom súdnom dvore v Haagu. Slovenské elektrárne bojovali s viacerými nevyriešenými otázkami, medzi ktoré patrila vysoká zadlženosť (bankové úvery odhadované na 46 mld. Sk), uviaznuté náklady (SE ich odhadli na približne 80 mld. Sk), havarovaná jadrová elektráreň (JE) A-1 Jaslovské Bohunice a elektráreň V-1, ktorá má byť na základe záväzkov voči EÚ odstavená do roku 2008, či nedostavaný 3. a 4. blok JE Mochovce. Uchádzači dostali možnosť požiadať o vyňatie jadrových elektrární A1 a V1 v Jaslovských Bohuniciach z kupovaného majetku. Vo svojich ponukách všetky zúčastnené firmy uvedené otázky zohľadnili, no spôsob, ktorým to urobili nebol dostatočne prehľadný. Podmienky, ktoré uchádzači uviedli, boli ťažko vyčísľiteľné, čo komplikovalo vzájomné porovnávanie. Privatizačná komisia preto určila termín 3. september 2004, dokiaľ každý záujemca vyjasní svoju ponuku.

Taliansky **Enel** žiadal v pôvodnom návrhu zrušenie pre elektrárne nevýhodných dlhodobých zmlúv so spoločnosťami Paroplynový cyklus Bratislava (vo výške približne 7,8 mld. Sk) a žiarskou hliníkárnou Slovalco (7,6 mld. Sk). Po výzve poradcu na spresnenie ponúk Enel nevýhodné zmluvy akceptoval, no zotrval na požiadavke neprevzatia havarovanej jadrovej elektrárne A-1 a dosluhujúcej V-1 v Jaslovských Bohuniciach. Vyjadril však ochotu oba bloky elektrárne prevádzkovať. Vyradenie a likvidácia jadrových zdrojov bude hrazená zo Štátneho fondu likvidácie jadrovej energetiky, ktorý sa tvorí niekoľko rokov z časti predajných cien elektriny vyrobenej z jadra. Investorovi teda odpadne povinnosť odstavenie elektrární financovať.

Enel bol spomedzi troch finálnych účastníkov tendra najsilnejšie kapitálovo vybaveným investorom. Jeho trhová kapitalizácia bola 39 mld. USD, zatiaľ čo ČEZ-u 3,7 mld. USD a Inter RAO UES 7 mld. USD. Druhý najsilnejší hráč na európskom energetickom trhu, v minulosti jediný producent elektrickej energie a dominantný energetický operátor v Taliansku, musel v rámci liberalizácie trhu odpredať jednu tretinu domáceho výrobného potenciálu. Podľa liberalizačných smerníc EÚ nemôže rásť na domácom trhu, a preto sa snaží sústreďovať svoje investičné aktivity do zahraničia – predovšetkým do okolitých krajín, Francúzska, potom do Španielska (Enel Viesgo) a aktuálne do strednej a juhovýchodnej Európy. Enel vlastní elektráreň v Bulharsku (výkon 840 MW). Akvizícia majoritných podielov v rumunských spoločnostiach Electrica Banat a Electrica Dobrogea umožnila spoločnosti získať 1,4 mil. nových zákazníkov. Pre Enel by mohla byť angažovanosť na Slovensku (SE - 5 255 MW výkonu) východiskovou pozíciou na ďalšiu expanziu v regióne, napríklad na Ukrajinu. Po predaji talianskej telekomunikačnej spoločnosti Wind plánuje Enel rozšírením geografického pôsobenia a akvizíciami v energetickom a plynárenskom sektore nahradiť zisky, ktoré mu plynuli z telekomunikačného sektora, ako aj kompenzovať stratu zákazníkov po liberalizácii talianskeho energetického trhu.

Podobne ako Enel nemali ani české **ČEZ** záujem prevziať JE A-1 a JE V-1, ale vo svojej ponuke tiež navrhli tieto bloky prevádzkovať. Za 66%-ný balík akcií SE však navrhli o zhruba 6 mld. Sk menej ako Enel. Ako odôvodnenie ponúknuť ceny uviedol generálny riaditeľ českej energetickej spoločnosti, že prioritou ČEZ by bolo zvyšovanie hodnoty firmy pre akcionárov, a nie expanzia do zahraničia. Ponúkaná cena zodpovedala podľa neho presne predávanému majetku a ČEZ nechcela používať ceny nadnesené. Česká spoločnosť hodlala ťažiť najmä z toho, že česká aj slovenská energetická sústava sa počas niekoľkých desaťročí vyvíjali ako celok a obe krajiny by mohli ťažiť zo synergických efektov prepojenia oboch sústav. ČEZ boj o kúpu slovenského podniku nechcel vzdať a po rozhodnutí privatizačnej komisie navrhol slovenskej vláde, aby začala paralelné rokovania, čo malo v konečnom dôsledku viesť k maximalizácii privatizačného výnosu. Výhoda synergických efektov bola opísaná v podnikateľskom pláne, za ktorý získala spoločnosť ČEZ vysoký počet bodov. Minister hospodárstva Pavol Rusko odmietol paralelné rokovania a na margo výhody synergických efektov uviedol, že tieto nezávisia len od spojenia elektrárenských spoločností a je ich možné dosiahnuť i bez ohľadu na to, kto vlastní SE.

Ruská spoločnosť **InterRAO UES** vstúpila do tendra v konzorciu s ruskou firmou Rosenergoatom, ktorú podporili nemecký E.ON, francúzsky Framatome, nemecká OstElektra a nórsky Norsk Hydro. Medializované informácie hovorili o tom, že ruský investor chcel SE pôvodne odkúpiť aj s jadrovými elektrárnami A-1 a V-1, a že prejavil taktiež ochotu dostávať 3. a 4. blok JE Mochovce. K dostavbe jadrovej elektrárne v Mochovciach sa však v ponukách nezaviazal žiaden z účastníkov tendra. Podľa príslušov a médiami zverejnených informácií boli investori ochotní

dostávať JE Mochovce, podmienkou by však bolo vypracovanie vlastnej štúdie a na jej základe preukázanie ekonomickej výhodnosti.

Argumentov v prospech privatizácie Slovenských elektrární bolo uvádzaných niekoľko. Jedným z hlavných malo byť získanie strategického investora, ktorý uskutoční ozdravenie a reštrukturalizáciu elektrární, zníži riziko nehospodárnosti a znemožní riziko politického zasahovania do ekonomických procesov. Očakávalo sa, že zahraničný investor bude schopný efektívnejšie riešiť problém vysokých uviaznutých nákladov. Za hovoril aj fakt, že slovenské sieťové podniky sa budú musieť začleniť do európskej siete sústavy sieťových podnikov a úlohou silného zahraničného investora bude v blízkej budúcnosti zohrať kľúčovú rolu v tomto procese. Investor prevezme na seba tiež záväzky plynúce z bankových úverov, čím štát nebude zodpovedať za vysoké záruky a znížia sa nároky na štátnu dlhovú službu. Všetci traja uchádzači boli na rozdiel od zadližených SE kapitálovo silné spoločnosti, a preto sa od budúceho investora očakával okrem nových riadiacich prístupov aj prínos kapitálu a investícií do rozvojových projektov.

Kritické hlasy boli spájané s okolnosťami, za ktorých privatizácia SE prebiehala. Ministri hospodárstva Pavlovi Ruskovi vyčítali okrem iných aj koalíčni partneri, že počas tendra sa verejne, aj keď nepriamo, vyjadril k odovzdaným dokumentom a zapochyboval o podaných záväzných ponukách dvoch spoločností. Obavy pozorovateľov plynuli z možného ovplyvnenia privatizačnej komisie, ktorej hlavnou úlohou bolo stanoviť poradie investorov. Postup ministra označili za neštandardný a vyslovili s nim nesúhlas.

Ďalšie výhrady k privatizácii boli smerované voči vlastníckej štruktúre investorov, pretože každý z troch uchádzačov predstavoval spoločnosť ovládanú štátom. V spoločnosti ČEZ vlastnila Česká republika viac ako 67% akcií, v prípade Enelu ovládala talianska vláda 61%-ný podiel (v októbri 2004 však podľa plánu predala takmer 20%-ný podiel, čím štátny podiel v spoločnosti Enel klesol na 41,5%; predaj ďalších 10% akcií zvažovala talianska vláda v polovici roku 2005, čím by sa štátny podiel v spoločnosti Enel znížil na 31,5%). V konzorciu InterRAO UES patrilo 60% akcií spoločnosti RAO UES Rusko (ktorej 52,6% ovládala Ruská federácia) a zvyšných 40% akcií vlastnila ruskou vládou kontrolovaná spoločnosť Rosenergoatom. Kritici preto označovali predaj SE talianskemu investorovi nie ako privatizáciu, ale len o "preštátnenie". Oponenti sa obávali, že by nový vlastník svojou energetickou politikou mohol realizovať záujmy iného štátu, ktoré by boli v rozpore so záujmami SR. K skutočnej privatizácii príde podľa nich až vtedy, ak sa investor dostane do súkromných rúk. Talianska vláda v snahe vykryť deficit rozpočtu uvažovala v období schvaľovania firmy Enel ako budúceho privatizéra SE o predaji 20% akcií spoločnosti Enel, čím by majoritu v spoločnosti nadobudol súkromný kapitál. Minister hospodárstva Pavol Rusko bol presvedčený, že k realizácii predaja dôjde a obavy z "preštátnenia" SE tak budú bezpredmetné. Napriek jeho presvedčeniu bola do uznesenia o schválení firmy Enel ako preferovaného investora presadená klauzula, ktorá splnomocňovala ministra hospodárstva prerušiť rokovanie s investorom v prípade, že by došlo k významnému odklonu od definovanej pozície alebo by zostala zachovaná majoritná účasť štátu v spoločnosti Enel.

Slovenskí vlastníci veľkých firiem (nad 500 zamestnancov), ktorí sú združení v Klube 500, nesúhlasili so schváleným investorom (Enel) a považovali za najvhodnejšiu alternatívu paralelné rokovania s prvými dvoma uchádzačmi – teda so spoločnosťou Enel a ČEZ, pretože podľa nich by takto vláda získala možnosť dosiahnuť v transakčných dokumentoch výhodnejšie podmienky aj cenu. Uviedli, že v prospech ČEZ mali záväžiť skúsenosti s prevádzkou podobných konvenčných i jadrových zariadení, aké majú i SE. Na základe vlastných analýz Klub 500 predpokladal, že v prípade predaja SE spoločnosti ČEZ mohli ceny elektrickej energie klesnúť o 18 až 20%. Za nevýhodu vybraného investora označili niektorí oponenti údajne chýbajúce skúsenosti firmy Enel s prevádzkou jadrových elektrární. Minister hospodárstva argumentoval tým, že taliansky investor má medzi zamestnancami odborníkov na jadrové elektrárne. Svedčiť o tom mala aj výstavba atómovej elektrárne, ktorú však musel Enel v roku 1987 ukončiť, keďže sa Taliani v referende vyslovili proti atómovej energii. Podľa predstaviteľov Slovenskej obchodnej a priemyselnej komory (SOPK) sa Slovensko nemalo ponáhľať s privatizáciou SE. Podľa nich bolo potrebné zvážiť dopady na ekonomiku a podnikateľské prostredie, rovnako tak či efekt privatizácie bude tak vysoký, aby vynahradil stratu pozície štátu v energetike. Ako možnú alternatívu navrhli predstavitelia SOPK privatizáciu formou navýšenia základného imania cez investície, napríklad do jadrových blokov.

Na predaji Slovenských elektrární pracovala vláda približne 2 roky - medzinárodný tender na predaj podielu slovenského energetického producenta bol vyhlásený v auguste 2002. Prvá predajná ponuka obsahovala menšinový (max. 49%-ný) podiel v SE, neskorším rozhodnutím zo začiatku roku 2004 ponúkla vláda na predaj 66%-ný podiel. Do tendra na privatizáciu SE sa pôvodne prihlásilo 10 spoločností, pričom medzi nimi figuroval aj americký AES či britský International Power, ktorí mali záujem o kúpu iba konvenčných aktív. Spresnené ponuky predložilo nakoniec v decembri 2003 5 záujemcov, z nich postúpili do užšieho výberu 4 spoločnosti – český ČEZ, ruské konzorcium InterRAO UES, rakúsky Verbund a nemecký E.ON – ktoré v rámci hĺbkového auditu začali podrobne preskúmavať hospodárenie SE. V apríli 2004 pristúpil k privatizácii ďalší investor – talianska spoločnosť Enel. Privatizačný poradca posúdil právne aspekty dodatočného vstupu ďalšieho záujemcu. Následne schválila privatizačná komisia na odporúčanie

poradcu príchod Enelu do rozbehnutého tendra. Predkladanie cenových ponúk bolo očakávané v máji, no termín sa presunul na 21. júla 2004. Dôvodom mali byť chýbajúce energetické zákony (*pozri str. 90*), bez ktorých uchádzači nevedeli odhadnúť podmienky na slovenskom energetickom trhu. Privatizačná komisia však termín preložila ešte raz, a to z 21. júla o týždeň neskôr. Privatizačný poradca tento presun odôvodnil tým, že investorom bol ponechaný čas na preštudovanie nového návrhu zákona o energetike týkajúceho sa činnosti Štátneho fondu likvidácie jadrovej-energetických zariadení a Vodného diela Gabčíkovo. Minister hospodárstva Pavol Rusko však priznal, že šlo o žiadosť jedného z uchádzačov, pričom odmietol povedať jeho konkrétne meno. Dňa 28. júna 2004 odovzdali 4 subjekty svoje záväzné ponuky. Nemecký E.ON konečnú ponuku nepodal, keďže jeho záujem siahla len po nejadrové aktíva SE. Privatizačná komisia neprijala na základe odporúčania poradcu pre privatizáciu ani jednu z predložených ponúk, navyše nehodnotila ponuku firmy Verbund, ktorá podoba ako E.ON nemala záujem o jadrové aktíva. V nasledujúcich týždňoch zostávajúci 3 záujemcovia spresňovali svoje ponuky a 4. septembra 2004 ich definitívne odovzdali.

Komentár hodnotiacej komisie k opatreniu:

Samotná privatizácia Slovenských elektrární (SE) bola veľkou väčšinou hodnotiacej komisie hodnotená ako potrebná. Rozdielne názory, z ktorých bola značná časť negatívnych, sa však týkali prípravy a priebehu celého procesu privatizácie SE a konečného výberu uchádzača o kúpu 66%-ného podielu v SE. Najviac kritizovaná bola nedostatočná transparentnosť predaja (objavil sa však aj názor, že privatizácia SE prebieha prehľadne a v súlade s pravidlami), nejasné stanovenie kritérií, upravovanie podmienok počas tendra, neštandardné mediálne vyhlásenia ministra hospodárstva Pavla Ruska, neporovnateľnosť jednotlivých ponúk. Viacerí respondenti sa zhodli, že kritérium ceny malo príliš veľkú váhu a na iné podmienky sa nekládol taký dôraz, čo pravdepodobne spôsobilo problémy pri začatí negociácií s víťazom privatizačného tendra - Enelom. Niektorí preferovali paralelné vedenie rokovaní s viacerými záujemcami. Dôležité bude dohodnúť definitívne podmienky s Enelom tak, aby sa aj medializované riziká minimalizovali. Hodnotiaci dúfali, že zástupcovia štátu využijú pri negociáciách privatizačné skúsenosti, vrátane tých negatívnych z predchádzajúcich projektov.

Popri názoru, že Slovenské elektrárne získali strategického a silného investora, ktorý je konkurencieschopný na európskom trhu, bolo viacerými hodnotiacimi podotknuté, že Enel, ako aj iní uchádzači o kúpu SE boli väčšinovo vlastníci vládou inej krajiny, takže nešlo de facto o privatizáciu, ale o "preštátňenie". To podľa nich nedávalo záruky efektívnejšieho fungovania SE a naopak predstavovalo určité riziká. Či by SE sprivatizovala spoločnosť Enel alebo ČEZ nič by to podľa jedného respondenta nezmenilo na skutočnosti, že SE sa bude musieť v budúcnosti správať nekompromisne trhovo. Argumenty obsahujúce vyjadrenia o príbuznosti a susedstve sietí boli podľa neho zavádzajúce a neobstáli. Ďalší respondenti nevideli dôvod na predaj 66%-ného podielu SE v tom období, navyše keď nebolo presne vyriešené odstavenie, resp. dostavba atómových elektrární. Podľa nich sa dala aj odborne preukázať nevýhodnosť tohto predaja.

Bol prezentovaný aj názor, že vždy je lepšia akákoľvek privatizácia, hoci aj nie moc vydarená, ako vôbec žiadna. Navyše keď budú všetky štátne podiely v súkromných rukách, budú aj diskusie o načasovaní, transparentnosti priebehu a víťazoch privatizačných tendrov bezpredmetné.

Štátna pomoc • Podpora investícií

V roku 2004 dostali podniky na Slovensku podporu vo forme **štátnej pomoci** vo výške 9,172 mld. Sk (nezahrňajúc podporu dopravy v celkovej výške 13,053 mld. Sk, z toho dotácia železníc na úhradu tzv. výkonov vo verejnom záujme - 7,606 mld. Sk), čo predstavovalo 1 704 Sk (42,5 EUR) na občana. Pre porovnanie, podľa údajov Európskej komisie (EK) dosiahla štátna pomoc za roky 2000-2003 v nových členských krajinách (EÚ-10) priemer 150 EUR na obyvateľa a rok, pričom v pôvodných krajinách (EÚ-15) bol tento ukazovateľ 94 EUR.

Štátna pomoc v EÚ* (2000-2003)	Podiel na HDP (%)
Malta	3,86
Cyprus	2,85
Česká republika	2,80
Poľsko	1,29
Maďarsko	1,04
Slovinsko	0,69
Slovensko	0,51
Litva	0,26
Lotyšsko	0,24
Estónsko	0,11
EÚ-10	1,42
EÚ-15	0,39
* bez poľnohospodárstva a dopravy	
Zdroj: EK, SME	

Najčastejšou formou štátnej pomoci na Slovensku boli v roku 2004 daňové úľavy, ktoré využili v najväčšom objeme U.S. Steel Košice (takmer 3 mld. Sk) a Volkswagen Bratislava (necelých 2,5 mld. Sk). Na investičné stimuly pre PSA Peugeot Citroën v Trnave išli v minulom roku takmer 3 mld. Sk vo forme regionálnej pomoci. Do poskytnutej štátnej pomoci v roku 2004 sa ešte naplno nepremietli výdavky na podporu investície Hyundai/KIA Motors v Žiline (celkový objem EÚ-kompatibilnej štátnej pomoci tejto investície - takmer 7 mld. Sk). Poskytovanie štátnej pomoci je od 1. mája 2004 závislé od schválenia Európskou komisiou.

Objem štátnej pomoci v SR (mld. Sk)				
2000	2001	2002	2003	2004
11,1	7,1	6,1	6,9	9,2
Zdroj: MF SR, SME				

Podľa analýzy ING Bank príde za roky 2000-2006 na Slovensko, podobne ako do Českej republiky, 3-krát viac investícií na jedného obyvateľa ako do Maďarska či Poľska, pričom SR má obzvlášť silné postavenie v príleve investícií do základného imania a v investíciách na "zelenej lúke" (tzv. nové peniaze).

Priame zahraničné investície (PZI) v SR				
	2002	2003	2004	2005*
Objem kontrahovaných PZI (v mil. EUR)	311	1 164	1 707	1 951-2 073
Očakávaný počet nových pracovných miest	5400	7970	13 500	20 000
* odhad				
Zdroj: SARIO				

Poskytnutie investičných stimulov vládou SR na vybudovanie výrobného automobilového závodu pri Žiline spoločnosti Hyundai/KIA Motors vo výške 8,83 mld. Sk (zmluva medzi vládou SR a Hyundai)

Vláda SR schválila 4. marca 2004 Návrh investičnej zmluvy týkajúcej sa navrhovanej výstavby závodu na montáž automobilov pri Žiline, medzi KIA Motors Corporation, Slovenskou republikou a mestom Žilina a investičnej zmluvy týkajúcej sa navrhovanej výstavby závodu na výrobu automobilových súčiastok a modulov pri Žiline, medzi Hyundai Mobis, SR a mestom Žilina. Po uzavretí investičných dohôd schválila vláda následne v polovici marca Memorandum o porozumení

so spoločnosťou Hyundai/KIA Automototive Group, ktoré podpísal predseda vlády SR Mikuláš Dzurinda a prezident Hyundai/KIA Automotive Group Chung Mong-Koo. Dokumentom preukázali vôľu oboch strán realizovať a naplniť obsah podpísaných investičných zmlúv.

Investičná dohoda stanovila zákonné povinnosti a záväzky, na základe ktorých kórejské spoločnosti KIA a Mobis postavia na Slovensku závod na výrobu automobilov a závod na výrobu automobilových dielcov pre automobilku KIA. Na druhej strane sa Slovenská republika a mesto Žilina zaviazali, že poskytnú obom spoločnostiam potrebnú pomoc a podporu, vyvinú primerané úsilie na vydanie všetkých požadovaných povolení a úsilie v zabezpečení všeobecne priaznivého vývoja podnikateľského prostredia s pozitívnym dopadom na celú oblasť výroby automobilov a automobilových dielcov.

Nový závod na výrobu osobných automobilov bude postavený približne 10 km od Žiliny v katastri obcí Mojš, Nedežda, Gbeľany a Teplička nad Váhom na ploche s rozlohou 166 ha. Dokončenie budov závodu bolo rozvrhnuté na koniec septembra 2005. Od roku 2006, kedy bolo plánované spustenie výroby, by fabrika mala priamo zamestnať 2811 ľudí a vyrobiť **300-tisíc áut ročne** v troch modelových prevedeniach. **Celková investícia** automobilky KIA do závodu, ktorého koniec výstavby sa predpokladal na koniec roku 2006, by mala predstavovať **1,15 mld. EUR** (46,5 mld. Sk). Z tejto sumy by samotná automobilka KIA Motors mala investovať 900 mil. EUR (namiesto pôvodne avizovaných 700 mil. EUR) a dodávateľ Hyundai Mobis 250 mil. EUR (oproti pôvodným 190 mil. EUR). Z vlastných zdrojov plánoval koncern financovať polovicu celej investície, na zvyšnú časť chcel čerpať úver v Európe. Automobilka nedostala v rámci štátnej pomoci žiadne daňové prázdny, pomoc smeruje k výstavbe samotného závodu. Celkové s investíciou súvisiace **náklady zo strany SR** zaťažia verejné financie sumou **8,83 mld. Sk**, z toho priama finančná pomoc by mala dosiahnuť 6,93 mld. Sk, ktoré by mali byť použité na výkup pozemkov, nákup investičného majetku a na financovanie príspevku na vzdelanie budúcich pracovníkov závodu. Navrhnutá výška pomoci bola v súlade s pravidlami EÚ, podľa ktorých môže štát ponúknuť investorovi pomoc maximálne vo výške 15% z celkového plánovaného objemu investície (v tomto prípade približne 6,975 mld. Sk). Zvyšných 1,9 mld. Sk z celkovej podpory štátu by malo ísť na vybudovanie ciest a infraštruktúry v regióne.

Z celého objemu štátnej pomoci bolo nutné vyčleniť 2 mld. Sk už **v roku 2004**, čo po odpočítaní daňových efektov znamenalo podľa ministra financií Ivana Mikloša, že na rok 2004 bolo potrebných nájsť v štátnom rozpočte 1,5 až 1,6 mld. Sk. Peniaze plánoval získať z rozpočtov ostatných rezortov, keďže vládnu rezervu poslanci pri schvaľovaní štátneho rozpočtu (ŠR) na rok 2004 znížili na 260 mil. Sk. Presný **spôsob financovania štátnej pomoci** mali ministri schváliť v apríli 2004. Niektorí z nich však vyjadrili nesúhlas s možným viazaním prostriedkov z rozpočtových kapitol jednotlivých rezortov, ktoré predstavovalo najpravdepodobnejšie riešenie. Niektoré naplánované projekty mali byť zrušené a niektorým ministerstvám sa mali znížiť výdavky. Podpredseda vlády pre európsku integráciu Pál Csáky však s viazaním výdavkov nesúhlasil a poukázal na rozpočty ministerstiev zdravotníctva, školstva či práce, sociálnych vecí a rodiny, ktoré boli aj tak dosť napäté. Minister financií pripustil, že v priebehu roka bude možné viazanie výdavkov čiastočne uvoľniť. V prípade priaznivého vývoja príjmov ŠR 2004 sa mal ministerstvom vytvoriť priestor na dočerpanie viazaných prostriedkov. Ako možné riešenie záväzkov, vyplývajúcich zo zmluvy, pripustil minister hospodárstva Pavol Rusko aj zvýšenie deficitu štátneho rozpočtu o 0,1% HDP (1,3 mld. Sk).

Okrem investičných stimulov priamo súvisiacich s výstavbou priemyselného komplexu pri Žiline sa **vláda zaviazala dostavať diaľnicu do Žiliny**. Predstavitelia automobilky dostali prísľub, že táto cesta bude hotová do novembra 2006 (Kórejci pôvodne požadovali september a vláda koniec roka). Dokončenie 42 km úseku Ladce - Žilina si malo podľa Ministerstva dopravy, pôšt a telekomunikácií (MDPT) SR vyžiadať približne 22 mld. Sk. Do úvahy prichádzali tri možnosti financovania, z ktorých prvým bol štátny rozpočet a druhým bankový úver so štátnou garanciou, ktorý by si zobrala stavebná spoločnosť Doprastav. Treťou možnosťou mali byť súkromné prostriedky, na získaní ktorých pracoval minister dopravy Pavol Prokopovič, pričom pravdepodobná bola kombinácia všetkých troch spôsobov financovania. Veľkým problémom dobudovania diaľnice je terén s množstvom mostov, náročných úsekov, a vykupovanie pozemkov, ktorými má diaľnica prechádzať. Podľa ministra dopravy sa predmetný diaľničný úsek nepodarí dokončiť do sľúbeného termínu (november 2006). Na konci roku 2006 by mal podľa neho chýbať úsek Sverepec - Považská Bystrica - Vrútky v dĺžke asi 9 km. Minister už rokoval s juhokórejským investorom o možných kompenzáciách, resp. náhradných riešeniach (napr. betónová cesta v nedokončenom úseku len pre vozidlá KIA). Podľa pôvodných projektov Slovenskej správy ciest mala byť stavba odovzdaná do užívania až v roku 2009. V rámci **"nepriamej" podpory automobilky** zo strany SR bolo ďalej naplánované **vybudovanie železničného terminálu a modernizácia letiska** v Dolnom Hričove. Podporu prísľúbilo aj mesto Žilina. Rozhodlo sa vybudovať pre potreby automobilky **1000 až 1200 nových bytov, poskytnúť polikliniku, priestory na vzdelávanie, podporiť možnosti vzdelávania v anglickom jazyku, či zabezpečiť mestskú hromadnú dopravu**.

Z **pozemkov**, na ktorých bude závod stáť, bolo potrebných vykúpiť 7000 parciel patriacich 12-tis. majiteľom, z ktorých boli toho času všetci identifikovaní. Na prípravu pozemkov pre KIA Motors a Hyundai Mobis založilo Ministerstvo hospodárstva (MH) SR spoločnosti Gov Invest I a Gov Invest II. Výkup pozemkov bol na základe mandátnej zmluvy realizovaný aj spoločnosťou Žilina Invest. Vykúpené a pripravené pozemky mala kórejská spoločnosť odkúpiť za symbolickú 1 korunu. Cena za meter štvorcový vykupovaných pozemkov, ktorá sa mala pôvodne pohybovať na úrovni 95 Sk, sa stretla s kritickými ohlasmi majiteľov. Tí ju považovali za prinízkku, od štátu očakávali úroveň aspoň 350 Sk, ktoré sa rozhodli žiadať prostredníctvom petície. Nechali si vypracovať znalecký posudok, ktorý určil cenu pôdy v katastri obce Teplička nad Váhom na najmenej 360 Sk za meter štvorcový. Ceny najlepších pozemkov sa podľa nespokojných majiteľov mohli pohybovať vo výške 500 až 700 Sk za meter štvorcový. Minister financií Ivan Mikloš uviedol, že čím viac z limitovaných prostriedkov celkovej štátnej pomoci bude využitých na odkúpenie pozemkov, tým menej ich zostane na ďalšie účely (na nákup investičného majetku a na financovanie príspevku na vzdelanie budúcich pracovníkov závodu). Spoločnosť vykupujúca pozemky v situácii, keď už existovalo príliš veľa informácií o výkupných cenách, požiadala Ústav súdneho inžinierstva v Žiline, aby situáciu pomohol riešiť a oboznámil znalcov, ktorí neskôr vypracujú smerodajné záverečné posudky s orientačným cenovým rozpätím od 103 do 126 Sk za štvorcový meter pôdy v dotknutej oblasti. Minister hospodárstva Pavol Rusko, ako aj primátor Žiliny Ján Slota pohrozili majiteľom vyvlastnením, v prípade, že nepristanú na takéto cenové podmienky pri odkúpení pôdy (*pozri aj str. 75*).

S príchodom automobilky KIA do Žiliny bolo očakávané **zvyšovanie zamestnanosti v regióne** s počtom nezamestnaných 27 480. Závod plánoval za 3 roky vytvoriť priamo 2811 pracovných miest. Ďalšie zvyšovanie zamestnanosti bude závisieť od dodávateľských firiem a ich umiestnení na Slovensku. Ku konkurentom SR patria v tejto oblasti Poľsko a Česká republika. Skúsenosti z bratislavského Volkswagenu (VW) hovoria, že v dodávateľských firmách v okolí závodu si nájde prácu aj 2-násobný počet ľudí. Na Slovensku vybudujú pravdepodobne k samotnej automobilke svoje závody jej siedmi až desiat priami **dodávateľia**, ktorým bude poskytnutý subdodávateľský priemyselný park vo vzdialenosti približne 60 až 100 km od Žiliny. Objem týchto investícií odhadovali predstavitelia investičnej agentúry SARIO zhruba medzi 2 až 3 mld. Sk. Samotný prezident automobilky uviedol, že práve ďalších 8 firiem, ktoré budú zásobovať automobilku, preinvestuje približne 10 mld. Sk (300 mil. USD).

Podľa ekonómov by mal byť ďalším nepriamym efektom, vychádzajúc zo skúseností VW, rast miezd, ktoré sa pravdepodobne dostanú nad priemernú úroveň v regióne a zvýšia tak kúpyschopnosť obyvateľstva. Na druhej strane však poukazovali aj na fakt, že jedným z hlavných dôvodov príchodu kórejskej spoločnosti bola lacná pracovná sila. Na rozdiel od Bratislavy s relatívne vysokou cenou práce preto nemožno podľa nich očakávať v Žiline obdobný efekt výrazného zvýšenia priemerných plátov.

Minister financií Ivan Mikloš poukázal tiež na efekt vyššieho rastu ekonomiky a životnej úrovne. Ekonomický rast krajiny by mal podľa niektorých odborníkov stúpnuť po začatí výroby o 1% HDP. **Ekonomické prínosy** závodu pre slovenské hospodárstvo zdôvodnilo MH SR metódou tzv. efektového čísla. Ich úroveň vo finančnom vyjadrení do roku 2010 by malo byť 9,224 mld. Sk. Štátna pomoc by sa v tomto prípade vrátila do 4 rokov od spustenia výroby automobilky.

Prilákание ďalšieho veľkého investora na Slovensko sa nestretlo iba s pozitívnymi reakciami. Niektorí odborníci poukazovali na vysoké náklady kryté z verejných zdrojov a nepovažovali štátnu podporu investícií za práve najlepšie riešenie oživovania ekonomiky. Úspora miliárd korún v prípade nedotovania podobných veľkých investorov štátnymi peniazmi by **podľa kritikov** mohla umožniť napríklad znižovanie sadzby dane z príjmov právnických osôb. Investorov by tak v budúcnosti priťahovalo kvalitné podnikateľské prostredie, a nie selektívne výhody. Bolo by treba taktiež uvažovať nad alternatívnym rozvojom zasiahnutých regiónov, v ktorých obdobné investície potlačia iné podnikateľské aktivity. Zmenia štruktúru hospodárstva v regióne, ktorý sa stáva cyklicky závislým od konkrétneho odvetvia. Aktuálne po schválení príchodu nového strategického investora na Slovensko sa opäť na pretras dostala otázka stimulovania a transparentnosti takýchto investícií. Ide najmä o určenie maximálnej hranice, za ktorou sa už Slovensku investora podporovať neoplatí. Poukázané bolo aj na neochotu zverejňovania zmlúv s investormi (*pozri aj str. 72*). Keďže sa investičné stimuly hradia z verejných prostriedkov, malo byť zverejňovanie samozrejmosťou. Minister hospodárstva Pavol Rusko v tejto súvislosti uviedol, že využitie verejných výdavkov v spojení so štátnou pomocou tejto investície bude zverejnené, a to predovšetkým za účelom kontroly ich využívania. Obchodné tajomstvá zmluvy však mali ostať naďalej chránené, pretože ich zverejnenie by mohlo podľa neho napomôcť konkurencii.

Kórejská automobilka KIA postaví na Slovensku svoj prvý závod v Európe. Celá jeho produkcia bude určená na európsky trh, na ktorom v roku 2003 vzrástol predaj značky KIA o 40%, keď predala 150-tisíc vozidiel. Motívom presunu montážneho závodu do Európy mala byť okrem iného snaha vyhnúť sa plateniu 10%-ného cla na dovoz do krajín EÚ. Prvotný motív však vychádzal zo silnejšieho predaja a podielu na trhu. Spoločnosť Hyundai/KIA je najrýchlejšie rastúcou značkou v Európe a jedna z najrýchlejšie rastúcich vo svete.

O investíciu sa okrem Slovenska pôvodne uchádzali ďalšie 2 krajiny, z ktorých po vyradení Českej republiky zostali v hre iba Poľsko a Slovensko. Rozhodnutie investovať na Slovensku padlo na začiatku marca 2004 po tom, čo kórejská spoločnosť podrobne preskúmala podmienky ponúkané oboma krajinami. Podľa predsedu slovenskej vlády Mikuláša Dzurindu rozhodnutie KIA vyrábať na Slovensku ovplyvnili predovšetkým reformy daní, sociálnej politiky, zdravotníctva a kvalitná pracovná sila. Podľa prezidenta automobilky boli rozhodujúcim faktorom nízke mzdové náklady, kvalifikovaná pracovná sila, dôležitú úlohu pri rozhodovaní zohrala aj skutočnosť, že Slováci sú menej náchylní na štrajkovanie.

Hrubé odhady hovorili, že dokončením automobiliek - PSA Peugeot Citroën v Trnave ([pozri HESO 1/2003 a 3/2003](#)) a Hyundai/KIA v Žiline - by sa na Slovensku malo vyrobiť približne 1,2 miliónov osobných áut ročne. V absolútnych číslach by sa tak Slovensko malo stať desiatym najväčším producentom automobilov na svete a v prepočte na jedného obyvateľa dokonca celosvetovým lídrom.

Komentár hodnotiacej komisie k opatreniu:

Investičné stimuly poskytnuté vládou SR boli nepochybne jedným z hlavných dôvodov, prečo Slovensko získalo ďalšiu veľkú zahraničnú investíciu do automobilového priemyslu. Príchod automobilky KIA na Slovensko považovala hodnotiaca komisia za veľký úspech. Bola to dobrá reklama a signál do zahraničia o atraktivnosti slovenského investičného prostredia. Investícia takéhoto rozsahu bude znamenať veľký prínos pre slovenskú ekonomiku, vytvorí nové pracovné miesta v regióne s nie najnižšou mierou nezamestnanosti a po spustení výroby automobilov KIA pri Žiline sa pozitívne efekty vyplývajúce z vyššej produkčnej schopnosti ekonomiky znásobia. Pritiahnutím tejto veľkej investície sa pozícia slovenskej ekonomiky podľa jedného respondenta zmenila - nebude už potrebovať priťahovať zahraničné investície "za každú cenu", ako tomu bolo v prípade Hyundai/KIA Motors.

Viacerí odborníci zdôraznili, že štátu sa investované prostriedky po spustení výroby v pomerne krátkom čase vrátia v podobe zvýšených daňových príjmov, nižších výdavkov pre nezamestnaných a celkového rozvoja širšieho regiónu. Štátna pomoc bola čiastočne obhajovaná aj existenciou konkurenčného prostredia v rámci strednej Európy, kde všetky štáty ponúkajú zahraničným investorom podobné podmienky. Niektorí hodnotiaci kritizovali výšku štátnej podpory, ktorá sa im zdala premrštená, čo komentovali prirovnaním, že "sme pápežskejší ako pápež". Podobne ako pri ostatných selektívnych podporách by sa žiadalo fundovanejšie zdôvodnenie a analýza nákladov a prínosov vynaložených prostriedkov v porovnaní s alternatívnym použitím na iné účely. Poskytnutím štátnej pomoci sa obmedzil priestor na znížovanie daní v krátkodobom období. Kritika, že o dané prostriedky sa mohli znížiť dane, čím by sa vytvoril priestor pre spontánne investovanie, bola podľa jedného respondenta naivná. Otázne budú náklady na rýchlejšie budovanie plánovanej diaľnice a spôsob jej financovania.

Kritici videli hlavný problém v dlhodobom neudržateľnom selektívnom systéme podpory vybraných veľkých zahraničných investorov. Vytvoril sa tu negatívny precedens, že niektorých súkromných podnikateľov bude SR podporovať viac a iných menej, navyše z peňazí daňových poplatníkov. Systémovjšou podporou by bolo vytváranie všeobecne priaznivých podmienok pre investície a podnikanie, ktoré by zlepšili celé podnikateľské prostredie - napr. odstraňovanie korupcie a bariér pre podnikanie, znížovanie daní a odvodov, garancia bezproblémovej vymáhateľnosti práva a pod. Vždy je nebezpečné, keď štát z pozície sily vystupuje do popredia pri akýchkoľvek podnikateľských aktivitách. Deformuje sa tým trhovú prostredie. Ako príklad by mohlo byť uvedené vyvlastňovanie pôdy pre účely výstavby závodu súkromného investora.

Dôležitým aspektom poskytovania investičných stimulov je transparentnosť použitia verejných zdrojov, a preto bolo nevyhnutné zverejniť kompletný text zmluvy.

Niektorí respondenti poukázali na skutočnosť, že investičné stimuly sa financujú z verejných zdrojov, a teda z peňaženiek všetkých obyvateľov SR, hoci z nich bude najviac profitovať konkrétny jeden región. Vyslovili sa, že takáto podpora štátu by nemala byť na úkor rozvoja ďalších regiónov stredného a východného Slovenska, ktoré bojujú s vysokou mierou nezamestnanosti.

Uznesenie, ktorým NR SR žiada vládu SR o zverejnenie investičných zmlúv s automobilkami Hyundai/KIA Motors a PSA Peugeot Citroën, ako aj ďalších v rozpore s infozákom utajených zmlúv od roku 2001

Poslanci NR SR na svojom rokovaní 29. júna 2004 schválili uznesenie NR SR, ktorým žiadali vládu SR o predloženie zmlúv (obsahujúcich poskytnutie investičných stimulov vládou SR) s Hyundai/KIA Motors a PSA Peugeot Citroën. Vláda mala do 10 dní predložiť Národnej rade SR

všetky zmluvy, vrátane dodatkov, ktoré boli uzavreté medzi ňou a spomínanými dvoma investormi.

V prospech zverejnenia hovoril podľa poslancov predovšetkým fakt, že investičné stimuly, ktorými štát zvyhodňuje veľké zahraničné firmy, sú štátnou pomocou a poskytujú sa z verejných prostriedkov, teda z peňazí všetkých daňových poplatníkov. Podľa autora návrhu uznesenia vláda nemala právo obmedzovať zverejnenie zmlúv a utajovať informácie v prípade, ak išlo o použitie verejných financií a nakladanie s majetkom v rukách štátu. Poslanci, ktorí odmietli uznesenie, svoje rozhodnutie zdôvodnili tým, že by po zverejnení zmlúv došlo k porušeniu Obchodného zákonníka. Ďalšími argumentmi proti bolo možné porušenie dohôd so zmluvnými partnermi a potenciálne odradenie ďalších investorov. Odmietavý postoj zverejniť zmluvy vyjadril aj minister hospodárstva Pavol Rusko. Zdôvodnil to tým, že keby stanovisko spoločnosti Hyundai/KIA Motors bola nakoniec nerešpektovaná, vystavil by sa riziku trestného stíhania za vyzradenie obchodného tajomstva.

Povinnosť zverejnenia zmlúv medzi SR a spoločnosťami Hyundai/KIA Motors a PSA Peugeot Citroën schválila **vláda SR** 30. júna 2004. Uložila ministrom hospodárstva listom osloviť oboch investorov s cieľom získať vyjadrenie, ktoré časti zmlúv je možné zverejniť. K žiadosti o zverejnenie zmlúv, obsahujúcich poskytnutie štátnej pomoci vládou SR, sa vyjadrili aj obe dotknuté spoločnosti. Ako uviedli predstavitelia francúzskej automobilky PSA Peugeot Citroën, rešpektovali rozhodnutie vlády o zverejnení zmlúv, avšak Memorandum o porozumení medzi spoločnosťou a SR obsahovalo podľa nich technické špecifikácie a dáta, ktoré majú priamy dopad na konkurenčnú výhodu firmy. Prezident juhokórejskej spoločnosti Hyundai/KIA Motors Chung Mong-Koo ešte pri podpise zmluvy vyhlásil, že je na rozhodnutí vlády SR, čo zo zmlúv zverejní a čo nie. Na júnovú žiadosť ministra hospodárstva o povolenie zverejniť zmluvy však už predstavitelia automobilky odpovedali záporne, pretože ako uviedli, zmluva obsahuje „prísne dôverné a komerčne citlivé informácie“. Investičná zmluva s Hyundai/KIA Motors bola nakoniec predložená parlamentu. Problémy so zverejnením zmlúv vyplývali tiež z rozdielneho rozsahu povinnosti zachovávať mlčanlivosť. Podľa vládnych materiálov označovala investičná zmluva s koncernom Hyundai/KIA Motors obsah zmluvy za obchodné tajomstvo a ukladala zmluvným stranám povinnosť zachovávať mlčanlivosť o jej obsahu, zatiaľ čo investičná zmluva s PSA Peugeot Citroën zaviedla povinnosť zmluvných strán zachovávať mlčanlivosť v prípade ustanovení, ktoré predstavujú obchodné tajomstvo v zmysle Obchodného zákonníka.

Vláda schválila 14. júla 2004 uznesenie (Návrh postupu sprístupnenie častí investičných zmlúv s PSA Peugeot Citroën, KIA Motors Corporation a Hyundai Mobis v zmysle § 10 ods. (1), ods. (2) písm. c), d) zákona č. 211/2000 Z.z. o slobodnom prístupe k informáciám) a poverila predsedu vlády zverejniť predmetné 2 investičné zmluvy v plnom rozsahu, okrem častí, ktoré obsahujú obchodné tajomstvo (napr. technologický postup). Vláda schválila "najširšiu alternatívu" z troch navrhnutých. Prvá možnosť navrhovala nesprístupnenie investičných zmlúv ani ich jednotlivé časti, druhou bolo sprístupnenie iba investormi odsúhlasených častí zmlúv týkajúcich sa použitia verejných financií. Predtým však uložila ministrom hospodárstva získať písomný súhlas oboch investorov so sprístupnením určených častí investičných zmlúv. K zverejneniu malo dôjsť na internetovej stránke Ministerstva hospodárstva (MH) SR.

MH SR nakoniec investičnú zmluvu so spoločnosťou Hyundai/KIA Motors, ako aj investičnú zmluvu so spoločnosťou PSA Peugeot Citroën zverejnilo na svojej internetovej stránke. Tento krok však nemal dlhé trvanie, pretože znenie zmlúv s kórejskou i francúzskou automobilkou rezort hospodárstva zo svojej internetovej stránky stiahol a zmluvy opäť utajil. Rozhodla tak vláda uznesením z 21. júla 2004 a ako dôvod uviedla zásadný nesúhlas jedného z investorov a záujem o udržanie si pozície dôveryhodného partnera voči zahraničným investorom.

Ešte 23. júna 2004 zobrala vláda na vedomie Právnu analýzu k zverejňovaniu materiálov na rokovanie vlády Slovenskej republiky vypracovanú Ministerstvom spravodlivosti (MS) SR. V správe sa uvádzalo, že vláda nezverejňovaním materiálov, vrátane investičných zmlúv, porušuje zákon (č. 211/2000 Z.z.) o slobodnom prístupe k informáciám (pozri [HESO 2/2000](#)). Nezverejňovanie žiadnych informácií z materiálov rokovania vlády (napríklad o poskytovaní investičných stimulov) a tiež schválených uznesení vlády o týchto materiáloch odvolávaním sa na úpravu v zákone o slobodnom prístupe k informáciám - § 11, (1) písm. a) „*Povinná osoba obmedzí sprístupnenie informácie alebo informáciu nesprístupní, ak jej bola odovzdaná osobou, ktorej takú povinnosť zákon neukladá, a ktorá na výzvu povinnej osoby písomne oznámila, že so sprístupnením informácie nesúhlasí...*“ - bolo podľa záverov predloženej analýzy v rozpore s platnými právnymi predpismi. Ako jeden z dôvodov bolo uvádzané ustanovenie toho istého paragrafu, v zmysle ktorého: „... sa stanovuje písm. a) nepoužije, ak ide o informácie, ktoré sa získali za verejné financie, alebo ak sú to informácie týkajúce sa použitia takých prostriedkov, alebo ak ide o informácie o nakladaní s majetkom štátu alebo majetkom obce.“

Jedným z častých dôvodov nezverejňovania investičných zmlúv bývalo tiež odvolávanie sa na prítomnosť informácií označených (napr. investorom) za obchodné tajomstvo. Podľa materiálu MS SR sa takéto označenie nemalo považovať automaticky za skutočné obchodné tajomstvo. Platná úprava Obchodného zákonníka (§ 17) uvádza, že: „*Obchodné tajomstvo tvoria všetky skutočnosti*

obchodnej, výrobnej alebo technickej povahy súvisiace s podnikom, ktoré majú skutočnú alebo aspoň potenciálnu materiálnu alebo nemateriálnu hodnotu, nie sú v príslušných obchodných kruhoch bežne dostupné, majú byť podľa vôle podnikateľa utajené a podnikateľ zodpovedajúcim spôsobom ich utajenie zabezpečuje.“

Ako poznamenal minister spravodlivosti Daniel Lipšic, vyjadrenie vôle podnikateľa chrániť informácie je len jedným z pojmových znakov vymedzujúcich obchodné tajomstvo. Minister tiež uviedol, že vláda je povinná zverejniť texty materiálov predložených na jej rokovanie. Nemali by sa sprístupňovať len utajované skutočnosti a osobné údaje dotýkajúce sa osobnosti a súkromia, ktoré sú predmetom obchodného tajomstva, alebo ktoré sa týkajú rozhodovacej činnosti súdov a orgánov činných v trestnom konaní.

Spolu s predmetným uznesením schválili poslanci NR SR v ten istý deň (29. júna 2004) aj druhé uznesenie, ktorým žiadali vládu o dodržiavanie zákona o slobodnom prístupe k informáciám. Na základe uznesenia mala vláda dodržiavať zákon o slobodnom prístupe k informáciám pri zverejňovaní textov materiálov predložených na rokovanie vlády SR a bezodkladne zverejniť materiály, ktoré boli v rozpore so zákonom o slobodnom prístupe k informáciám utajené od účinnosti zákona 1. januára 2001.

Komentár hodnotiacej komisie k opatreniu:

Uznesenie, ktorým NR SR požiadala vládu SR o zverejnenie investičných zmlúv s automobilkami Hyundai/KIA Motors a PSA Peugeot Citroën bolo členmi hodnotiacej komisie vnímané výrazne pozitívne. Názory odborníkov sa však mierne odlišovali v prípade spôsobu, akým boli, resp. mali byť zmluvy zverejnené.

Išlo o správny, aj keď trochu oneskorený krok parlamentu, ktorý mohol čiastočne posilniť jeho dôveryhodnosť v očiach verejnosti. Opatrenie malo potenciál zvýšiť transparentnosť pri využívaní verejných prostriedkov na podporu veľkých investorov. Je nevyhnutné, aby sa na Slovensku dodržiavali zákony (zákon o slobodnom prístupe k informáciám) aj pri významných zahraničných investíciách. Vláda nie je súkromný podnik, aj keď to niektorí členovia vlády svojim konaním nepotvrdzujú. Všetky investičné stimuly sú len ďalším z verejných výdavkov, ktoré platia zo svojich daní a odvodov obyvateľa a firmy. Verejnosť má preto určite právo vedieť na jednej strane to, čo vláda investorom sľubuje - koľko peňazí a nehnuteľného majetku bude tvoriť štátnu podporu investora, a na druhej strane, čo sľubuje investor vláde. Obyčajne ide o nemalé sumy peňazí, ktorých kontrolovateľnosť parlamentom a verejnosťou je v demokratickom štáte namieste. V prípade uzavretých zmlúv, v ktorých je jednou zo zmluvných strán štát, je najdôležitejšie vytvárať tlak na ich efektívnu kontrolu. Podstatná je najmä kontrola ex ante. Utajovanie celých investičných zmlúv, ako aj privatizačných kontraktov je v rozpore s transparentnosťou nakladania s majetkom štátu, a teda s prostriedkami daňových poplatníkov. Odvolávanie sa zástancov utajenia zmlúv na obchodné tajomstvo, prípadne iné ustanovenie Obchodného zákonníka, neobstoí podľa mnohých odborníkov v prípade, že sa jedná o použitie verejných prostriedkov. Viacerí experti súhlasili aspoň so zverejnením tých častí zmlúv, ktoré sa týkajú použitia verejných financií.

Podľa jedného z respondentov sa obchodné zmluvy nezverejňujú, predmetom zverejnenia majú byť podľa neho len subvencie, ktoré platíme z našich daní. Verejnosti sprístupnené by nemali byť časti, ktoré sú podľa slovenskej legislatívy obchodným či technologickým tajomstvom. Potrebné by bolo nájsť vhodný kompromis medzi obchodným tajomstvom na jednej strane a slobodnými informáciami na strane druhej. Jedným z možných riešení v budúcnosti by mohlo byť striktné oddelenie obchodno-technickej časti, aj s nárokmi na zdroje štátu, a "zaobstarávacej" časti, s tým, že sa musia plne uviesť celkové náklady z verejných zdrojov (ako napríklad pri bezpečnostných projektoch).

Podľa menšinového názoru mala byť uprednostnená iná forma kontroly použitia verejných prostriedkov (parlamentom, Najvyšším kontrolným úradom SR alebo podobnou inštitúciou), keďže zmluvy obsahovali obchodné tajomstvá. Zverejnenie zmlúv cez internet bolo týmito respondentmi označené za nevhodné, neseriózne a nezdvorilé. Vyskytol sa tiež názor, podľa ktorého by zverejnenie informácií, ktoré by mohli byť zneužívané v obchodnom styku, malo nepredvídateľné následky pre príchod ďalších investorov na Slovensko. Už aj samotná medializácia okolo poskytovania investičných stimulov vyslala podľa týchto názorov negatívne signály pre ďalších potenciálnych investorov. Bez poskytovania určitých stimulov by bola realizácia podobne veľkých projektov podľa nich veľmi obtiažna.

Jeden z oponentov opatrenia uviedol, že ak pri prerokovávaní zmlúv nebola partnerská strana (investor) dostatočne oboznámená s možnosťou zverejnenia zmlúv, nemalo k nej dôjsť. Okrem toho, utajovanie podmienok investičných zmlúv štátom umožňuje podľa neho získať konkurenčnú výhodu voči iným krajinám uchádzajúcim sa o zahraničné investície. S aplikáciou "infozákona" sa však podľa neho dá súhlasiť v prípade budúcich zmlúv, aj s ohľadom na vstup SR do EÚ. Ako uviedol iný respondent, bolo možné, že konkurenti Slovenska v súťaži o investíciu Hyundai/KIA (Česká republika a Poľsko) neuspeli aj preto, že neprekročili prah slušnosti voči svojim občanom a dôstojnosti štátu.

Niektorými hodnotiacimi, ktorí boli principiálne za zverejňovanie investičných a privatizačných zmlúv, bol tlak na sprístupnenie kontraktov považovaný skôr za politický krok a snahu "dať frčku vláde". Sprístupnením a následným skorým stiahnutím zmlúv z internetu sa uspokojili želania tak parlamentu, ako aj investorov, nie však širokej verejnosti.

Rozhodnutie o získaní nevykúpených pozemkov pre automobilku Hyundai/KIA prostredníctvom vyvlastňovacieho konania

Vládny kabinet 18. augusta 2004 prerokoval a zobral na vedomie Informatívny materiál o procese prípravy lokality pre investíciu KIA Motors Corporation a Hyundai Mobis, ktorý na rokovaní predložilo Ministerstvo hospodárstva (MH) SR. Pôvodným zámerom predkladateľa bolo schválenie uznesenia, ktorým vláda zoberie na vedomie predmetnú informáciu a odsúhlasí prípravu všetkých potrebných opatrení na realizáciu vyvlastňovacieho konania k pozemkom na výstavbu automobilky. Minister spravodlivosti Daniel Lipšic však vzniesol námietku a navrhol, že tento materiál môže vláda iba "zobrať na vedomie", pretože ona samotná vyvlastňovať nebude a v tejto oblasti nemá žiadne kompetencie. Ako ďalej uviedol šéf rezortu spravodlivosti, vláda uzneseniami berie na vedomie materiály, ktoré sú skutkového charakteru, a v ktorých samotná nerozhoduje. O takýchto informáciách sa rokuje iba v prípade, že niektorý člen vlády nesúhlasí s tvrdeniami uvádzanými v dokumente. Bývalý minister hospodárstva Robert Nemcsics však pripustil, že vláda niekedy berie na vedomie materiály aj preto, lebo nechce na seba zobrať záväzok za prípadné právne následky.

Závody juhokórejskej automobilky sa budú rozprestierať 10 km od Žiliny v katastroch obcí - Teplička nad Váhom, Nededza, Gbeľany, Mojš a Varín. Pre závod KIA Motors bola plánovaná rozloha 166 hektárov a pre jeho dodávateľskú spoločnosť Hyundai Mobis 60 hektárov. Prípravu lokality mali na základe investičných zmlúv medzi automobilkou a vládou SR zabezpečiť mesto Žilina a MH SR v termíne do 31. augusta 2004. Štátom zriadené spoločnosti Govinvest I a Govinvest II boli poverené získaním vlastníckeho práva k pozemkom a tiež ich následnou úpravou. Pripravená pôda má byť podľa dohodnutých zmlúv následne prevedená na juhokórejského investora.

Spoločnosť Žilina Invest (koordinátor projektu) vypracovala postup pre výkup pozemkov a nechala vypracovať znalecké posudky na určenie výkúpnej ceny za meter štvorcový. Pre každú parcelu sa robili tri znalecké posudky podľa metodiky schválenej Ústavom súdneho inžinierstva pri Žilinskej univerzite. Jedného súdneho znalca si vybralo mesto Žilina, druhého majiteľa pozemkov a tretieho ministerstvo hospodárstva. Nezávislí súdni znalci určili výkúpne ceny vo výške od 103 Sk po 148 Sk za meter štvorcový. Výpočet zohľadnil všetky relevantné skutočnosti, ktoré by mohli mať reálny dopad na zvýšenie ceny pozemkov, východiskom pre stanovenie ceny bol percentuálny podiel z ceny stanovenej pre pozemky v meste Žilina, bolo zohľadnené budúce zaradenie územia do priemyselnej zóny, ako aj budúce využitie pozemkov na stavebné účely.

Okamžite po začatí výkupu sa realizátorovi projektu podarilo získať 55 hektárov potrebnej plochy, no ďalšie pokračovanie procesu spomalila skupina majiteľov pozemkov nespokojných s výškou znalecky určenej ceny, za ktorú svoju pôdu odmietli predať. Nimi požadovaná cena sa pohybovala od 300 do 350 Sk, v ojedinelých prípadoch 700 Sk za meter štvorcový. S cieľom zvýšiť výkúpnu cenu zostavili nespokojní majitelia petíciu, ktorú doručili na Úrad vlády SR a členov petičného výboru splnomocnili na rokovaní o cene pozemkov. Hlavným argumentom nespokojných vlastníkov bola údajná chybnosť vyhotovenia troch znaleckých posudkov. Určila sa nimi iba všeobecná hodnota, a nie trhová cena pozemkov, ktorá mala byť podľa vlastníkov vyššia. Šéf petičného výboru spochybnil okrem toho nezávislosť súdnych znalcov tvrdením, že všetky tri posudky sú takmer rovnaké a líšia sa len pozmenenými koeficientmi. O nedôveryhodnosti posudkov mali vypovedať identické chyby pri jednej z parciel. Namiesto východiskovej hodnoty 280 Sk za meter štvorcový, ktorá platí pre všetky oceňované pozemky, všetky tri posudky uviedli hodnotu 100 Sk.

V snahe stíhať dohodnuté termíny začali stavebné spoločnosti v júli 2004 s prípravnými prácami (odstraňovanie ornice) na ešte nevysporiadaných pozemkoch a bez vedomia majiteľov pôdy. Generálny manažér projektu Stanislav Vinc uviedol, že išlo len o dočasný archeologický prieskum, ku ktorému nebolo potrebné informovať majiteľov, ale iba užívateľov pozemkov a v prípade, že by sa pôda nestala stavebným pozemkom, ornica by sa vrátila späť. Podľa ohlasov majiteľov tým došlo k úmyselnému poškodzovaniu majetku občanov a porušeniu základných práv na jeho nedotknuteľnosť. V reakcii na konanie stavebných firiem podali vlastníci pozemkov podnet na Okresnú prokuratúru v Žiline pre nedovolený vstup na pozemky a poškodzovanie majetku. Podporu a solidaritu nespokojným vlastníkom vyslovila skupina slovenských intelektuálov a umelcov. Vo svojom stanovisku uviedli, že je neprípustné, aby občania, z ktorých daní je platená štátna moc, boli označovaní za nepriateľov štátu a sabotérov v situácii, keď úradníci zasahujú do vlastníckych práv. Predstavitel'ov štátu vyzvali, aby začali konať v zmysle ústavy a namiesto nátlaku a buldozéro'v používali možnosti dialógu a dohody. Proti ministrovi hospodárstva Pavlovi

Ruskovi sa na stranu dotknutých vlastníkov pôdy postavilo niekoľko občianskych združení a jednotlivcov, ktorí ho listom vyzvali, aby odstúpil z ministerskej funkcie. Hlavným dôvodom malo byť údajné porušovanie právnych predpisov, ignorovanie základných pravidiel fungovania demokracie a zamieňanie súkromného záujmu za verejný (v prípade nátlaku na majiteľov pôdy). Minister podľa signatárov listu dohodol s KIA také podmienky a záväzky, ktoré vláda ani on nemohol zaručiť. Celá situácia vyvolala záujem aj zahraničných médií ako Financial Times a New York Times, do Teplicky nad Váhom sa ohlásili aj nemecká či rakúska verejnoprávna televízia.

Minister hospodárstva Pavol Rusko v snahe motivovať vlastníkov a priviesť ich k dobrovoľnému predaju svojich pozemkov vyhlásil, že tí majitelia, ktorí pôdu predajú, dostanú najvyššiu z troch znalecky určených cien a budú môcť pravdepodobne požiadať o odpustenie dane z príjmov. V rámci ďalších vyjednávání s členmi petičného výboru bola majiteľom ponúknutá možnosť výmeny ich pozemkov za rovnako kvalitnú pôdu v tesnej blízkosti pôvodnej lokality. Ako stimul pre podporu predaja pozemkov bola obciam dotknutým výstavbou automobilky ponúknutá regionálna pomoc vo výške spolu 200 mil. Sk, ktoré mali byť použité na dobudovanie obecnej infraštruktúry, bytov či na rôzne generálne opravy. Poskytnutie pomoci podmienil minister hospodárstva bezproblémovým výkupom pozemkov a spolu s podaním prvých žiadostí o vyvlastnenie minister hospodárstva finančnú pomoc obciam zastavil. Keďže sa proces výkupu a odovzdania pozemkov ocitol v časovom sklze oproti zmluvne dohodnutému termínu (31. august 2004), začali spoločnosti Govinvest I a II v polovici augusta podaním prvých návrhov na vyvlastnenie na Stavebnom úrade v Žiline s procesom vyvlastňovania neodkúpených pozemkov. Vlastníkmi boli doručené výzvy na odpredaj pozemkov, ktoré mali byť zároveň návrhom dohody pre účely vyvlastnenia. Pre porovnanie, výkup pozemkov pre automobilku PSA Peugeot Citroën v Trnave trval približne 7 mesiacov, pričom všetci pôvodní vlastníci, podľa médiami uvádzaných informácií, predali pozemky za cenu 130 Sk za meter štvorcový (1,3 mil. Sk za hektár). Niektorí odborníci poukázali na vysoký rozdiel medzi výkupnou cenou v Trnave, kde šlo o vysoko bonitnú pôdu, a cenou v prepočte 3,5 mil. Sk za hektár požadovanou za menej kvalitnú pôdu pri Žiline.

Členovia vlády sa zhodli na tom, že situácia spĺňala všetky zákonné podmienky nevyhnutné na to, aby proces vyvlastňovania nastal. Nenašiel sa taktiež žiaden relevantný legislatívny dôvod, na základe ktorého by sa vláda vyjadrila proti vyvlastňovaniu. Podľa ministrov išlo o nepopulárne opatrenie, no označili ho za najreálnejšie riešenie, ktorým bolo možné zachrániť strategickú investíciu. Konsenzom bol prijatý záver, podľa ktorého bolo v záujme dodržania záväzkov voči automobilke Hyundai/KIA potrebné urýchlene zabezpečiť podklady, prípravu dokumentácie a ďalších opatrení na realizáciu vyvlastňovacieho konania k predmetným pozemkom.

Vyvlastnenie predmetných pozemkov, ktoré ich majitelia nechceli predať, umožňovalo v rámci platnej legislatívy ustanovenie zákona o významných investíciách. Takouto investíciou je stavba určená na výrobu, ktorú zrealizuje firma so sídlom na území SR a ak:

- je na uskutočnenie stavby potrebné vynaložiť minimálne 1 mld. Sk,
- plánovaný objem výroby alebo zamestnanosť sú významné a
- vláda SR rozhodla (najmenej 9 jej členov), že uskutočnenie stavby je vo verejnom záujme.

Od apríla 2004 spadá pod definíciu významnej investície už aj stavba (určená na výrobu či poskytovanie služieb), ktorá bude zabezpečovať vyššie spomenutú výrobu technicky, technologicky, logisticky alebo dodávaním súčiastok (teda investícia subdodávateľa), pritom musia byť splnené len posledné dve uvedené podmienky (nepodmieňuje sa už minimálna výška investície). Osvedčenie vydané Ministerstvom hospodárstva SR predstavuje základný dokument dokazujúci, že sa jedná o investíciu vo verejnom záujme. Samotný postup vyvlastňovania je záležitosťou stavebníka, v tomto prípade spoločností Govinvest I a Govinvest II. Na základe ich žiadostí a po splnení zákonom stanovených podmienok je realizátorom vyvlastňovania zo zákona stavebný úrad. Podľa stavebného zákona možno pozemok vyvlastniť za podmienok:

- ak cieľ nie je možné dosiahnuť iným spôsobom,
- vyvlastnenie musí byť v súlade s cieľmi a zámermi územného plánovania, ktorý sa dokazuje spravidla územným rozhodnutím,
- existencia verejného záujmu musí byť preukázaná vo vyvlastňovacom konaní,
- vyvlastniť sa môže len v nevyhnutnom rozsahu a za primeranú náhradu ("trhová" cena určená znaleckým posudkom).

Rozhodnutie o vyvlastnení nebolo vecou vlády, ale stavebného úradu. Stavebný úrad v Žiline musel jednotlivo u každej nehnuteľnosti (konkrétnej parcely) skúmať verejný záujem. Podľa výkladu právnych poradcov pri tom nebolo vylúčené, že nie všetky pozemky budú vyvlastnené.

Skupina poslancov, nespokojná s možnosťou vyvlastňovať nehnuteľnosti pre zahraničnú investíciu, predložila v auguste 2004 ako reakciu na konanie vlády novelu stavebného zákona. Tá mala zo zákona vypustiť ustanovenie o možnosti vyvlastnenia pre tzv. významnú investíciu. Svoj krok odôvodnili navrhovatelia tým, že vyvlastňovanie má byť používané iba ako krajná možnosť pri napĺňaní potrieb štátu - teda napríklad obrany či pri výstavbe železničných tratí. Návrh novely skončil neúspešne pri prerokúvaní v NR SR, keď nepostúpil do druhého čítania.

Po tom, čo spoločnosti Govinvest I a II podali prvé návrhy na vyvlastňovanie pozemkov, zmenili niektorí z menších majiteľov svoj postoj a začali pôdu predávať. Začiatkom septembra 2004 uzatvorila Žilina Invest približne 150 kúpno-predajných zmlúv na menšie výmery pozemkov (spolu 6 hektárov pôdy). Koncom augusta, podľa informácií ministerstva hospodárstva, nepredalo svoje pozemky približne 920 majiteľov, z toho 450 vlastnilo menej ako 10 metrov štvorcových. Mnohým z drobných vlastníkov sa neoplatilo predávať svoje malé parcely, pretože výnos z predaja by bol nižší ako náklady na jeho zabezpečenie, preto bolo pre nich výhodnejšie počkať na proces vyvlastňovania.

V rámci nasledujúceho postupu príprav pozemkov zvažovali kompetentní predstavitelia vlády okrem vyvlastňovania ďalšie dve alternatívy. Jedným z návrhov bolo zvýšenie výkupnej ceny nad úroveň cien stanovených v znaleckých posudkoch - na výšku ceny požadovanú vlastními pôdy, ktorí ju nepredali. Minister hospodárstva Pavol Rusko túto možnosť vylúčil s odôvodnením, že výkupom pozemkov za vyššiu ako znaleckú cenu by sa znížil objem limitovaných prostriedkov celkovej štátnej pomoci pre automobilku. Pre dorovnanie ceny na 350 Sk za meter štvorcový by bolo potrebných ďalších 530 mil. Sk. Doplatky by podľa ministra museli dostať aj tí občania, ktorí predali svoje pozemky za priemernú výkupnú cenu 120 Sk za meter štvorcový. Druhým ministrovým argumentom proti vyplateniu vyššej ceny bola hrozba precedensu do budúcnosti, kedy by mohlo dochádzať k zneužívaniu výstavby ciest či priemyselných parkov na špekulácie s výkupnou cenou pozemkov. V rámci zvažovania riešení vzniknutej situácie bola ako jedna z možností uvedená aj zmena lokality celej investície. Po uverejnení tejto informácie promptne ponúkli svoje lokality Malacky, Banská Bystrica a Nitra. Prekážkou pri tejto alternatíve bol fakt, že podľa investičných zmlúv s automobilkou PSA Peugeot Citroën nemôže byť v lokalite do 100 km od Trnavy postavený ďalší automobilový závod.

K problémom so získavaním pozemkov od súkromných vlastníkov sa vyjadrili aj zástupcovia automobilky Hyundai/KIA. V oficiálnych listoch ministrovi hospodárstva a primátorovi mesta Žilina vyslovili obavy z postupu prác a pripustili, že pri nedodržaní termínov bude spoločnosť KIA trvať na sankciách. Zmluva investora a štátu síce klauzulu o pokutách neobsahuje, no investor by mohol využiť platnú obchodnú legislatívu.

Začiatkom septembra 2004 začali firmy vykupujúce pozemky ponúkať majiteľom nové zmluvy. Vlastníci mali za pôdu dostať cenu určenú znaleckým posudkom, no v prípade rozhodnutia súdu by im zmluva v budúcnosti zaručovala doplatenie rozdielu k vyššej cene. Úspešnosť týchto zmlúv dosiahla 60%. Zo 100 oslovených vlastníkov 60 pôdu predalo, 20 odmietlo a zvyšných 20 výkupca nezastihol. Podľa generálneho manažéra projektu a konateľa spoločností Žilina Invest, Govinvest I a II Stanislava Vinca išlo o výrazný posun vo výkupe pozemkov a predpokladalo sa, že rozsah vyvlastňovania bude menší, ako sa pôvodne plánovalo.

Územné rozhodnutie o stavbe, na základe ktorého je možné identifikovať, čo bude predmetom vyvlastnenia, vydal Stavebný úrad v Žiline 2. septembra 2004. Z toho vyplývajúci termín začatia prác na výstavbe automobilky bol určený na 15. októbra. Stavebné povolenie mohol úrad vydať tomu, kto bol držiteľom listu vlastníctva, alebo preukázal iné právo stavať na pozemku. V prípade súdneho konania o (ne)zákonnosti vyvlastnenia by stavba na pozemkoch mohla pokračovať. Ak by súd rozhodol, že šlo o nezákonné vyvlastnenie, pôvodný majiteľ pôdy by sa mohol domáhať náhrady škody. Podľa realizátorov projektu bola výstavba od polovice októbra 2004 uskutočňovaná výlučne na odkúpených pozemkoch.

Vyvlastňovací proces s približne 500 majiteľmi pôdy začal oficiálne 20. októbra 2004. Proces sa však skomplikoval už na začiatku, keď právny zástupca majiteľov vzniesol námietky voči zaujatosti Stavebného úradu v Žiline, zodpovedného za vyvlastňovacie konanie. Vlastníci, nespokojní s nízkou kúpnu cenou, požiadali medzitým o vypracovanie nového znaleckého posudku. Do konca roku 2004 chystali okrem podania podnetu na prešetrenie územného rozhodnutia na Ministerstvo výstavby a regionálneho rozvoja SR aj žalobu na Slovenský pozemkový fond (SPF) a podali niekoľko podnetov a námietok voči ústnemu prerokovaniu vyvlastnenia. Vyvlastňovacie konanie následne uviazlo.

Na jeseň 2004 bolo prezentované ďalšie z alternatívnych riešení na získanie pozemkov od nespokojných vlastníkov – prostredníctvom zámeny pozemkov. Skupina podnikateľov, ktorí mali záujem o investovanie na iných pozemkoch na Slovensku, chceli pozemky pod investíciou Hyundai/KIA odkúpiť za vlastníkmi požadovanú cenu 350 Sk za meter štvorcový. Následne mal SPF z vlastného portfólia ponúknuť výmenu týchto pozemkov za iné, v lokalitách, kde chceli podnikatelia pôsobiť. V marci 2005 sa takmer všetky zainteresované strany dohodli na výmene nevykúpených pozemkov a čakali už iba na konečné rozhodnutie vlády.

Uvedený návrh označila časť zainteresovaných za krok vpred v riešení nevykúpenej pôdy a získal aj podporu medzi členmi vlády. Na druhej strane však bol takýto postup považovaný za málo transparentný, najmä kvôli angažovaniu sa "neznámych podnikateľov". Aj z tohto dôvodu navrhlo Ministerstvo pôdohospodárstva (MP) SR v apríli 2005 riešenie, ktoré so súkromnými podnikateľmi nepočítalo. Podľa materiálu predloženého na rokovanie vlády mal pozemky pri Žiline odkúpiť štát prostredníctvom SPF. Následne ich mal fond prenajať a predať spoločnostiam Gov Invest I a Gov Invest II. Vláda na svojom rokovaní 20. apríla 2005 návrh MP SR schválila, a ako výkupnú cenu

určila hornú hranicu 350 Sk za meter štvorcový (ktorú požadovali nespokojní vlastníci pôdy), teda sumu podstatne vyššiu ako znalecky určených 142 Sk. Podľa odhadu ministra pôdohospodárstva Zsolta Simona by mal celkový objem zdrojov na výkup predstavovať približne 180 mil. Sk, z ktorých 80 mil. Sk by malo ísť z kapitoly MH SR a 100 mil. Sk z rezervy SPF. Pôvodné presvedčenie o vyvlastnení pozemkov nakoniec ustúpilo časovej tiesni. Podľa ministra hospodárstva Pavla Ruska sa ukázalo, že legislatíva neumožňuje garantovať termín odovzdania kompletného investičného pozemku, a tým de facto priznal "prehru" v snahe vyvlastniť pozemky.

SPF začal následne s výkupom pozemkov a podľa informácií k 26. júnu 2005 odovzdal na základe rozhodnutia vlády o odkúpení zvyšných pozemkov majiteľom nevykúpenej pôdy, prípadne ich zástupcom, spolu 209 kúpnych zmlúv. Išlo o pozemky s celkovou rozlohou viac ako 27 hektárov v dohodnutej cene 95,27 mil. Sk. Z týchto vypracovaných zmlúv bolo vlastníckmi podpísaných 178, pričom na ich základe SPF podal návrh na vklad do katastra v rozlohe 23,14 hektárov. Aj napriek súhlasu koalíčných strán a majiteľov nevykúpených pozemkov zostali nespokojní tentoraz majitelia, ktorí svoju pôdu predali už skôr a za podstatne nižšiu cenu, ktorá sa pohybovala na úrovni približne 140 Sk za meter štvorcový. Od vlády žiadali vyplatenie zhruba 210-korunového rozdielu za meter štvorcový, inak pohrozili neochotou predať svoje pozemky, ktoré budú potrebné pre budovanie infraštruktúry v lokalite závodu. Tá sa začala stavať v priebehu mája 2005, pričom cena pozemkov pod infraštruktúrou by sa mala pohybovať od 200 do 400 Sk za meter štvorcový. So súdnoznaleckou cenou tentokrát majitelia súhlasili, no plánovali počkať, ako vláda SR, prípadne súd, rozhodne vo veci doplatenia ceny za pozemky pod závozom automobilky.

Dokončenie závodu automobilky Hyundai/KIA bolo naplánované na koniec septembra 2005, od mája do decembra 2006 by mal byť závod v skúšobnej prevádzke. Podľa informácií k máju 2005 uzavrela Slovenská agentúra pre rozvoj investícií a obchodu (SARIO) zmluvy so 7 dodávateľskými firmami automobilky Hyundai/KIA (Sewon ECS, Hanil Ehwa, Dong Hee, IL Jin, Hyundai Hysco, Dong Won Metal PHA, Arwin Meritor). Spoločnosti plánujú investície v celkovej výške zhruba 6,3 mld. Sk a chcú zamestnať približne 2850 pracovníkov.

Komentár hodnotiacej komisie k opatreniu:

Rozhodnutie orgánov štátnej správy o získaní nevykúpených pozemkov pre automobilku Hyundai/KIA prostredníctvom vyvlastňovacieho konania bolo kontroverzným riešením zložitej situácie. Na jednej strane stál všeobecný záujem o veľkú investíciu v regióne severného Slovenska, na druhej strane ochrana súkromného vlastníctva.

Podľa kritikov zvoleného postupu by inštitút vyvlastňovania mal byť, ak vôbec, používaný výnimočne v krajných prípadoch, a nie ako nástroj vydierania a dokazovania sily zo strany štátu. Akokoľvek veľká investícia súkromnej firmy by nemala opodstatňovať vyvlastňovanie súkromného majetku. Podľa nich išlo o bezprecedentný zásah do vlastníckych práv jednotlivcov, ktoré by mali byť základným pilierom demokratickej spoločnosti založenej na trhovej ekonomike. Obmedzenie slobody vlastníť majetok a práva na jeho nedotknuteľnosť by bolo nebezpečným návratom do minulosti, kedy tzv. štátny záujem bol nadovšetko. Argumentácia Ministerstva hospodárstva (MH) SR zdôvodňujúca nevyhnutnosť vyvlastňovania podľa kritikov z ekonomického hľadiska neobstála. Deklarovaný tzv. verejný záujem v prospech súkromnej firmy nemá oporu v ekonomickej teórii. V skutočnosti teda nešlo o verejný záujem, ale o záujem firmy a konkrétnych politikov získať politické body pritiahnutím zahraničných investorov aj za cenu toho, že daňoví poplatníci to zaplatia. Bizarne napríklad vyzeralo poklepkávanie základného kameňa politikmi na cudzom súkromnom pozemku, nehovoriac o začatí prípravných (odstraňovanie ornice) a stavebných prác na ešte nevysporiadaných pozemkoch, ktoré vlastníci nechceli za stanovených podmienok odpredať. Pri odkupovaní pozemkov nebol uplatnený ďalší z princípov trhovej ekonomiky - trhový mechanizmus. Cena zo znaleckého posudku, keď ju neakceptuje jedna zo zmluvných strán (v tomto prípade vlastníci), nemôže byť považovaná za trhovú cenu. Preto sa malo s vlastníckmi rokovať o takej cene, ktorá by bola výsledkom dohody oboch strán.

Mnohí hodnotiaci označili situáciu vykupovania pozemkov pod investíciu Hyundai/KIA za patovú (podľa nich ju vlastníci pôdy zneužívali na neúmerné zvyšovanie požadovanej ceny za svoje pozemky), a preto videli vyvlastňovanie ako jediné východisko, ktoré však bolo do značnej miery spôsobené aj nepripravenosťou investície zo strany MH SR a vlády SR. Spôsob konania štátnych a samosprávnych orgánov v tejto veci bol zúfalý, pochybný a často pravdepodobne nezákonný alebo obchádzajúci zákon. Takýto postup by sa nemal stať precedensom. Do budúcnosti bude dôležité, aby vláda ponúkala investorom pozemky, ktoré sú majetkovo vysporiadané. Ak v budúcnosti príde k vyvlastňovaciemu konaniu, malo by sa v súlade so zákonom ohlásiť oveľa skôr a vlastníci by mali hneď na začiatku vedieť, že ak pozemky nepredajú, budú vyvlastnení.

S opatrením súhlasia respondenti prezentovali názor, že v celom svete je bežným javom, že celospoločensky významné projekty, ktoré prinášajú veľa pozitív pre sociálny a ekonomický rozvoj krajiny, a takým juhokórejská investícia podľa nich bezpochyby je, majú prednosť pred osobnými záujmami malej skupiny ľudí. Praktické dôsledky rozhodnutia vyvlastňovať pozemky by predčili podľa proponentov škody spôsobené zásahom do vlastníckych práv. Bol vyslovený aj názor, že

zbytočne prehnaná medializácia celého procesu odkupovania pozemkov priniesla problémy pri postupe prípravy pozemkov pre investíciu Hyundai/KIA a následnej realizácii investičného zámeru.

Novela zákona o podpore na zriadenie priemyselných parkov (zjednodušenie zriadenia priemyselného parku; umožnenie zriadenia parku aj pre jedného strategického investora; nižšia minimálna spoluúčasť obce; pozitívna diskriminácia regiónov s vyššou mierou nezamestnanosti)

Poslanci NR SR schválili 9. septembra 2004 novelu zákona (č. 542/2004 Z.z.) o podpore na zriadenie priemyselných parkov z dielne Ministerstva hospodárstva (MH) SR. Priemyselným parkom je v zmysle tohto zákona územie vymedzené územným plánom obce, alebo na ktorom sa vykonáva, alebo má vykonávať priemyselná výroba alebo služby aspoň jedného podnikateľa. Podľa schválenej novely sa tak minimálne potrebný počet 2 podnikateľov znížil. Podľa autorov novely je cieľom umožniť zriadenie parku aj pre jedného významného, resp. strategického investora. Aby sa zabránilo zneužívaniu podpory, novela určila, že výška podpory na zriadenie priemyselného parku nesmie presiahnuť 50% hodnoty nákladov na obstaranie investície podnikateľa.

Zmeny ďalej nastali pri úprave spolufinancovania zriadenia priemyselných parkov zo strany štátu. Podporu obcí na zriadenie takéhoto parku možno poskytnúť iba v prípade, že najprv sama preukáže zabezpečené finančné prostriedky. Novelou zákona sa minimálne potrebný podiel obce znížil z 30% na 15% nákladov na zriadenie priemyselného parku, okrem iných aj nákladov na obstaranie a zriadenie priemyselného parku, vrátane nákladov na kúpu alebo iný prevod, nájom alebo zámenu pozemkov a na nevyhnutné inžinierske stavby. Zníženie podielu obce sa premietlo do zmeny výšky maximálnej dotácie zo strany štátu na spolufinancovaní nákladov na 85%. Cieľom novely je, aby sa obce a mestá rýchlejšie dostali k zdrojom na úpravu pôdy pre výstavbu priemyselných parkov.

Jednou z podstatných zmien, ktorú do zákona presadili poslanci NR SR počas prerokovania novely v parlamente, je podmienenie výšky podpory štátu, resp. výšky minimálnej spoluúčasti obce na zriadení parku výškou nezamestnanosti v tom-ktorom regióne. Ak bude totiž cieľovou lokalitou priemyselného parku okres s nezamestnanosťou vyššou ako 10% (podľa Štatistického úradu (ŠÚ) SR k predchádzajúcemu roku), potom sa minimálny podiel spolufinancovania obce znižuje na 5% a maximálna možná dotácia zo strany štátu sa zvýši na 95% nákladov na zriadenie. Zámerom tohto ustanovenia je zjednodušenie zriaďovania priemyselného parku v regiónoch, ktoré zaostávajú za vyspelejšími regiónmi Slovenska, a majú nižšie príjmy do svojich rozpočtov.

Novelou zákona sa spresnili požiadavky na zmluvu obce s budúcim investorom. Ich obsahom bude musieť byť (okrem podnikateľského zámeru a zabezpečenia jeho financovania) aj záväzok podnikateľa na vytvorenie pracovných miest a ich udržania po dobu aspoň 5 rokov a tiež záväzok obce, že dá podnikateľovi do prenájmu pozemky a infraštruktúru na minimálne 20 rokov, a to tak, aby bola zabezpečená návratnosť investície podnikateľa. Zmenou oproti predošlej legislatívnej norme je tiež možnosť odpredať pozemkov, technickej vybavenosti a infraštruktúry podnikateľovi, ktorý v priemyselnom parku podniká, za cenu stanovenú znaleckým posudkom. Príjmy z predaja budú potom príjmami obce a štátu v pomere, v akom sa každý z nich podieľal na financovaní zriadenia parku. Na rokovaní koalície rady bolo dohodnuté, že plánovaná zmena presunúť schvaľovanie podpory na zriaďovanie priemyselných parkov na ministerstvo hospodárstva realizovaná nebude a rozhodnutie zostane naďalej v rukách vlády.

Predmetným zákonom sa novelizoval i zákon (č. 175/1999 Z.z.) o niektorých opatreniach týkajúcich sa prípravy významných investícií. Podľa súčasného znenia zákona je významnou každá investícia, na ktorú je potrebné vynaložiť najmenej 1 mld. Sk investičných nákladov, jej objem výroby alebo zamestnanosť sú národohospodársky významné a vláda o nej rozhodla, že je vo verejnom záujme. Ak bude investícia realizovaná v kraji s nezamestnanosťou vyššou ako 15% (podľa ŠÚ SR), bude považovaná za významnú vtedy, ak sa na ňu vynaložia finančné prostriedky vo výške aspoň polovice minimálne potrebnej sumy, aktuálne teda 500 mil. Sk.

Novela zákon o podpore na zriadenie priemyselných parkov nadobudla účinnosť 1. novembra 2004.

Komentár hodnotiacej komisie k opatreniu:

Zjednodušenie zriadenia priemyselných parkov znížením minimálnej spoluúčasti obce z 30 na 15%, umožnením zriadenia parku pre jedného investora či pozitívnou diskrimináciou regiónov s vyššou mierou nezamestnanosti je podľa väčšiny členov hodnotiacej komisie pozitívnym opatrením. Novela zákona o podpore na zriadenie priemyselných parkov, ktorá tieto zmeny zaviedla, bola označená za rozumný krok zo strany vlády k jednoduchšiemu prilákaniu zahraničných, ale aj domácich investorov do regiónov s vysokou nezamestnanosťou. Napriek

tomu, že ide o posun pri znižovaní rozdielov medzi regiónmi Slovenska (interná konvergencia), rezervy ostávajú v rozvoji infraštruktúry. Ako uviedol jeden z respondentov, prilákať investora do oblasti so zlým dopravným spojením a nízkou kvalifikáciou pracovných síl je takmer nemožné.

Jeden z hodnotiacich expertov vyjadril pochybnosti nad naplňaním zámerov vlády, čo sa týka fungovania zákona v praxi. Poukázal aj na riziko zasahovania ministerstva hospodárstva do zriaďovania priemyselných parkov. Ďalší z respondentov naopak zastával názor, že aj keď sa predmetným opatrením výrazne nezníži nezamestnanosť problémových regiónov, podporí sa ním podnikanie a prílev zahraničných investícií. Chybou podľa jedného respondenta je, že zákon nepredstavuje súčasť celkovej regionálnej politiky, ale ide iba o separovaný nástroj. Navrhnuté tiež bolo stanoviť viac kritérií pre zvýhodňovanú tvorbu priemyselných parkov v chudobnejších regiónoch, nielen podľa výšky nezamestnanosti. Veľmi nízka miera (5%) spoluúčasti obcí s vysokou mierou nezamestnanosťou (nad 10%) by mohla viesť k výraznej konkurencii obcí v boji o investorov, ako aj k zakladaniu priemyselných parkov bez dlhodobejšej koncepcie rozvoja. Jeden z hodnotiacich expertov si položil otázku, kto bude niesť náklady na revitalizáciu pozemku po zániku priemyselného parku, vytvoreného napríklad na 5 rokov pre menší podnikateľský subjekt, z dôvodu zmeny konkurenčného prostredia v regióne.

Pozitívna diskriminácia znevýhodnených regiónov, ktorej existenciu označila časť odborníkov za diskutabilnú, by mala mať v zákone iba dočasnú platnosť - inak povedie k deformovaniu rovnosti šancí. Pozitívna diskriminácia regiónov s vysokou nezamestnanosťou diskriminuje a demotivuje úspešné regióny a regióny s nižšou mierou nezamestnanosti.

Negatívom, na ktoré poukázali niektorí hodnotiaci, je riziko existencie priestoru na zneužívanie podpory a korupciu v prípade napríklad jedného investora. Dôležité sú potom také pravidlá, ktoré priestor na zneužívanie udržia "v únosnej miere". A ako uviedol jeden z expertov, je hlavne na občanoch, aby sa konečne naučili kontrolovať svojich zástupcov v obecných parlamentoch, pretože nikto iný to nedokáže robiť efektívnejšie.

Podľa jedného z kritikov zaberajú priemyselné parky často najúrodnejšiu časť krajiny a pôdu, ktorá potom nemôže byť využitá na efektívne poľnohospodárske účely.

Podnikateľské a investičné prostredie

Nový zákon o konkurze a reštrukturalizácii, zákon o správcoch (stanovenie čiastkových lehôt pre jednotlivé úkony v rámci konkurzného konania; posilnenie pozície veriteľov; úprava postavenia správcov; náhodný výber správcov)

Poslanci NR SR schválili 9. decembra 2004 vládny návrh zákona (č. 7/2005 Z.z.) o konkurze a reštrukturalizácii a vládny návrh zákona (č. 8/2005 Z.z.) o správcoch. Zákon o konkurze a reštrukturalizácii nahradil doteraz platný zákon (č. 328/1991 Zb.) o konkurze a vyrovnaní (*pozri napr. HESO 2/2000*). Dôvodom na prijatie nového zákona bol podľa predkladateľov nedostatok existujúcej úpravy, pokiaľ išlo o možnosti vyhýbať sa konkurznému konaniu alebo oddaľovať jeho vyhlásenie, o zdĺhavý a nepružný proces. V súčasnosti totiž konkurzné konanie trvá na Slovensku v priemere 5 až 7 rokov a priemerná výťažnosť je na úrovni len 3 až 5%.

Podľa dôvodovej správy sa právna úprava pridrža proveriteľsky orientovaného smeru, aj keď i dlžník neostáva bez akejkoľvek ochrany. Cieľom nového zákona o konkurze a reštrukturalizácii je kolektívne uspokojenie veriteľov dlžníka, ktorý je v úpadku. Účelom reštrukturalizácie je popri uspokojovaní veriteľov dlžníka aj snaha o zachovanie prevádzky podniku dlžníka alebo jeho časti. Naopak, cieľom konkurzu je rozpredaj dlžníkovho majetku, a teda z toho vyplývajúci zánik výkonu podnikateľských aktivít dlžníka.

Zákon vymedzil platobnú neschopnosť tak, že je to stav, keď dlžník nie je schopný plniť 30 dní po lehote splatnosti viac ako jeden peňažný záväzok. Predĺženie je stav, keď dlžník má viac ako jedného veriteľa a hodnota jeho záväzkov presahuje hodnotu jeho majetku. Podrobnosti o spôsobe určenia platobnej neschopnosti a predĺženia ustanoví všeobecne záväzný právny predpis, ktorý vydá Ministerstvo spravodlivosti SR.

Reštrukturalizácia má nabádať a stimulovať zúčastnené subjekty k tzv. neformálnej reštrukturalizácii, ktorá by mala byť preferovaná pred samotným úpadkom, a ktorá by sa mala využívať k jeho predchádzaniu - ak sa predpokladá dosiahnutie vyššej sumy na uspokojenie veriteľov. Návrh na reštrukturalizáciu sa dokladá odborným posudkom reštrukturalizačného správcu.

Právo na podanie návrhu na **konkurzné konanie** má dlžník, ako aj veriteľ. Pri podaní návrhu je dlžník povinný podať návrh na vyhlásenie konkurzu do 30 dní, odkedy sa dozvedel o svojom úpadku. Aby nedochádzalo ku zneužívaniu podávania návrhov na vyhlásenie konkurzu zo strany veriteľa, zvýšila sa zodpovednosť veriteľa za správnosť prihlášky pohľadávky. Ak sa pohľadávka ukáže ako neopodstatnená, môže súd požadovať, aby tento veriteľ vyplatil pokutu v prospech konkurznej podstaty.

Nová legislatíva počíta s **čiastkovými lehotami pre jednotlivé úkony v rámci konkurzného konania**, pričom však nebol stanovený časový limit na jeho definitívne ukončenie (doteraz 18-mesačná lehota na ukončenie konkurzu, tá sa však v priemere ani zďaleka nedodržiavala). Súd bude mať po podaní návrhu na konkurz na posúdenie formálnych náležitostí a rozhodnutie o začatí konkurzného konania 15 dní. Dlžník sa bude môcť vyjadriť a spochybniť návrh veriteľa a dokázať svoju platobnú schopnosť do 10 dní. Po doručení vyjadrenia dlžníka bude mať súd 5 dní na rozhodnutie. Skrátila sa aj lehota na prihlásenie pohľadávok veriteľmi zo 60 na 30 dní.

Po začatí konkurzného konania je dlžník povinný obmedziť výkon svojej činnosti len na bežné právne úkony. Jedným z účinkov vyhlásenia konkurzu je to, že právo disponovať s majetkom úpadcu prechádza v plnom rozsahu na správcu. Uvedený účinok je typickým pre konkurzné konanie, na rozdiel od reštrukturalizácie, kedy je úpadca aj naďalej oprávnený disponovať so svojím majetkom, ale pod dohľadom súdu. Po vyhlásení konkurzu môže úpadca prerušiť pracovný pomer s ktorýmkoľvek zamestnancom z tzv. organizačných dôvodov. Do 40 dní od vyhlásenia konkurzu zvoláva správca schôdzu veriteľov, ktorí si voľbou medzi sebou určia **veriteľský výbor**. Veriteľský výbor vykonáva predovšetkým dohľad nad činnosťou správcu a spolupracuje s ním pri predaji majetku úpadcu. Správca je povinný každých 30 dní predložiť veriteľskému výboru písomnú správu o svojej činnosti.

Zákon predpokladá prednosť reštrukturalizácie pred konkurzom vtedy, ak existuje predpoklad zachovania fungovania podniku a pravdepodobnosť, že povolením reštrukturalizácie sa dosiahne vyšší výťažok na uspokojenie veriteľov ako vyhlásením konkurzu.

Z pôsobnosti zákona je vylúčený štát, ako aj štátne rozpočtové organizácie, štátne fondy, Národná banka Slovenska, Garančný fond investícií a Fond ochrany vkladov, rovnako aj tie právnické a fyzické osoby, za ktorých záväzky ručí štát.

Zákon o správcoch upravil postavenie správcov konkurznej podstaty, práva a povinnosti, vzdelávanie, ako aj dohľad nad ich činnosťou.

Správca podľa zákona:

- je podnikateľom,
- musí si zriadiť kanceláriu v obvode krajského súdu, v ktorom chce pôsobiť,
- ak bude mať viac kancelárií, musí ustanoviť v každej svojho zástupcu,
- je povinný zachovávať mlčanlivosť,
- musí absolvovať skúšku z právnych a ekonomických vedomostí,
- je povinný si dopĺňať vzdelanie (navštevovať semináre, prednášky, vedecké konferencie) a publikovať.

Ministerstvo spravodlivosti SR:

- vedie zoznam správcov,
- vykonáva dohľad nad správcovskou činnosťou,
- rozhoduje o zápise do zoznamu správcov,
- rozhoduje o pozastavení výkonu správcovskej činnosti a vyčiarknutí zo zoznamu správcov,
- vybavuje sťažnosti na postup správcov pri výkone správcovskej činnosti,
- vedie voči správcom disciplinárne konanie.

Slovenskí správcovia budú od júla 2005 registrovaní na Ministerstve spravodlivosti (MS) SR, ktoré bude ich zoznam zverejňovať aj na internete a bude nad nimi vykonávať dohľad. Zákon zaviedol **náhodný výber správcov pri jednotlivých konkurzoch**. Ak správca spácha úmyselný trestný čin alebo trestný čin, ktorý súvisí s podnikaním, bude mu môcť MS SR až do právoplatného vynesenia rozsudku pozastaviť činnosť. Správcovia nebudú musieť byť povinne poistení, ako to pôvodne navrhovalo ministerstvo. Rezort spravodlivosti argumentoval tým, že nový zákon o konkurze a reštrukturalizácii dáva správcom viac právomocí a ich chybné rozhodnutia môžu spôsobiť značnú škodu veriteľom. Poslanci NR SR však akceptovali výhradu parlamentného výboru pre hospodárstvo, privatizáciu a podnikanie, že by išlo o prekážku, ktorá by mohla obmedziť slobodný prístup k výkonu správcovskej činnosti.

Podľa predkladateľov zákonov by mali nové právne úpravy priniesť skrátenie času konkurzného konania. To by malo veriteľom umožniť domôcť sa svojich oprávnených pohľadávok rýchlejšie a efektívnejšie. Podľa ministra spravodlivosti Daniela Lipšica sa pomocou týchto zákonov podarí zúžiť priestor pre konkurznú mafiu (napr. kvôli zavedeniu náhodného výberu správcov pri jednotlivých konkurzoch).

Predstavitelia Klubu 500 (vlastníci slovenských spoločností zamestnávajúcich viac ako 500 zamestnancov) považovali za nešťastné, že definíciu pojmu platobnej neschopnosti a predĺženia, jasný spôsob určenia záväzkov platobnej neschopnosti, hodnotu majetku, ako aj hodnotu záväzkov dlžníka určí MS SR vyhláškou. Vnáša sa tak podľa nich neistota do právnych vzťahov, keďže minister bude môcť bez pripomienkovania kedykoľvek zmeniť definíciu. Republiková únia zamestnávateľov (RÚZ) nebola spokojná s ustanovením, ktoré sa týka možnosti podania návrhu na vyhlásenie konkurzu zo strany veriteľa. Podľa RÚZ totiž umožňuje podať veriteľovi návrh na vyhlásenie konkurzu na majetok dlžníka iba v prípade, ak disponuje vykonateľnou alebo písomne uznanou pohľadávkou, čo však podľa jej predstaviteľov v bežnom obchodnom styku nie je obvyklé. Niektorí poslanci upozornili v súvislosti náhodným výberom správcov na skutočnosť, že nie každý správca konkurznej podstaty má kapacitu zvládnuť aj tie najťažšie, príp. rozsiahle konkurzné prípady.

Zákon o konkurze a reštrukturalizácii nadobudol účinnosť 1. júla 2005 okrem jedného článku, ktorý nadobudne účinnosť 1. januára 2006. Zákon o správcoch nadobudol účinnosť 1. júla 2005.

Komentár hodnotiacej komisie k opatreniu:

Odborná verejnosť privítala prijatie kvalitného nového konkurzného zákona, ktorý bol bezpochyby potrebný. Stanovením čiastkových lehôt pre jednotlivé úkony by sa mal skrátiť čas konkurzného konania a celkovo by sa mala zlepšiť vymožitelnosť práva, ktorá je jednou z oblastí, kde má Slovensko výrazné problémy. Postup účastníkov konania bol upravený tak podrobne, že je predvídateľnejší, systém verifikácie pohľadávok sa stal prepracovanejším.

Jeden hodnotiteľ považoval za nedostatok novej právnej úpravy, že nebola stanovená maximálna lehota na ukončenie celého konkurzného konania, ďalší expert kritizoval "odstránenie" časti správcov konkurzných podstat z trhu. Naopak iný názor kvitoval prijatie samostatného zákona o správcoch, ktorý sprísnil podmienky pre uchádzačov, ako aj pre ďalšie fungovanie správcov.

Bola vyslovená i skepsa nad tvrdením, že zákon prinesie výrazné zmeny a pomôže ministerstvu spravodlivosti bojovať proti "konkurzným mafiám". Podľa tohto názoru bolo totiž už neskoro, nakoľko trh je rozdelený a pár hlavných konkurzných správcov cez svojich substitútov už v tom vie chodiť. Konkurzní správcovia sa stali aj vďaka legislatíve výnosným obchodom, ktorý ekonomike výrazne nepomáha. Správcovia sú neúmerne odmeňovaní, mnohí sa dostali k stámiliónovým majetkom nielen cez legálne odmeny za speňažovanie, ale aj cez korupciu od záujemcov o speňažovaný majetok a dokonca aj samotní sa cez rôzne firmy zmocnili majetku, ktorý mali ako správcovia nezávisle speňažiť. Prejavujú sa i skupinové a individuálne záujmy. Súdny a sudcovia podľa tohto názoru tiež zlyhali a spreneverili sa svojmu stavu.

Jeden respondent s ľútosťou poznamenal, že vcelku dobrý zákon o konkurze a reštrukturalizácii nebude môcť byť aplikovaný v celej svojej šírke na transformované zdravotné poisťovne - akciové spoločnosti, keďže reformné zdravotnícke zákony z nich spravili klientov Štátnej pokladnice, a tým im poskytli nadštandardnú ochranu pred bankrotom.

Hospodárska súťaž

Udelenie pokuty spoločnosti Slovnaft, a.s. vo výške 1,353 mld. Sk na základe cenovej kontroly Ministerstva financií SR za zahrnutie neoprávnených nákladov a neprimeraného zisku do cien pohonných hmôt a za poskytnutie nepravdivých informácií; vrátenie neodôvodnene získaných prostriedkov do štátneho rozpočtu

Kontrolná sekcia Ministerstva financií (MF) SR začala 5. novembra 2004 s previerkou cenovej politiky spoločnosti Slovnaft, a.s. Cenovú kontrolu vykonal rezort financií na základe žiadosti Protimonopolného úradu (PMÚ) SR o preskúmanie postupu rafinérie pri stanovení cien pohonných látok a taktiež na základe podnetu združenia ČESMAD (združenie cestných dopravcov SR), ktorý poukazoval na porušenie cenových predpisov. Kontrolu ukončilo MF SR 20. decembra 2004. Podľa informácií ministerstva financií sa na nej podieľali okrem zástupcov rezortu aj osoby zo Správy finančnej kontroly, zástupca PMÚ SR a zástupca Chemicko-technologickej fakulty Slovenskej technickej univerzity v Bratislave.

Zostavená kontrolná skupina kontrolovala za roky 2002 a 2003 jednotlivé nákladové položky a ich ekonomickú oprávnenosť a v súvislosti s rokom 2004 preverovala primeranosť, resp. neprimeranosť zisku za prvých 9 mesiacov. Podľa zistení kontroly spoločnosť Slovnaft nedodržala v rokoch 2002 a 2003 platnú legislatívu, do ceny svojich výrobkov započítala **tzv. ekonomicky neoprávnené náklady** a zároveň nedodržala pravidlá vecnej regulácie. V roku 2002 mala spoločnosť týmto postupom porušiť cenovú disciplínu v oblasti neoprávnených nákladov vo výške 252,1 mil. Sk a v roku 2003 vo výške 275,9 mil. Sk.

Ďalším zistením skupiny zodpovednej za kontrolu bolo, že Slovnaft pri svojom dominantnom postavení na relevantnom trhu predával za 9 mesiacov roku 2004 pohonné hmoty za **ceny, pri ktorých dosahoval tzv. neprimeraný zisk**. Za túto dobu dosiahla rafinéria zisk v tuzemsku na úrovni 1,921 mld. Sk, čo predstavoval 16,16%-ný pomer k nákladom. Za rovnaké obdobie roka 2003 pritom dosiahla zisk v tuzemsku v hodnote 842 mil. Sk, resp. pomer 7% k nákladom. Minister financií Ivan Mikloš uviedol, že predávajúci nesmie pri predaji tovaru dohodnúť neprimeranú cenu, ktorá výrazne presahuje ekonomicky oprávnené náklady alebo primeraný zisk. Slovnaft teda v tomto prípade porušil podľa uskutočnenej kontroly zákon vo výške bežného 824 mil. Sk, pričom sumu vypočítala kontrolná komisia ako rozdiel medzi primeraným ziskom stanoveným podľa zákona a skutočne dosiahnutým ziskom. Podľa ministra financií spoločnosť Slovnaft okrem uvedených zistení porušila zákon o cenách aj tým, že predložila cenovým orgánom nepravdivé informácie, za čo jej bola uložená pokuta vo výške 1 mil. Sk. Za porušenie cenovej disciplíny v rokoch 2002 až 2004 by teda **rafinéria mala zaplatiť 1,35 mld. Sk**.

2002	252 mil. Sk	zahrnutie neoprávnených nákladov
2003	275,9 mil. Sk	zahrnutie neoprávnených nákladov
2004	823,9 mil. Sk	zahrnutie neprimeraného zisku
	1 mil. Sk	poskytnutie nepravdivých informácií
Spolu:	1,353 mld. Sk	

Zdroj: SME

Okrem udelenej pokuty (1,35 mld. Sk) by mal minister financií Ivan Mikloš po nadobudnutí právoplatnosti rozhodnutia požadovať od rafinérie aj vrátenie sumy, o ktorú sa mal Slovnaft podľa výsledkov kontroly bezdôvodne obohatiť v rokoch 2002 až 2004. Vrátená suma (vo výške blízkej pokute) by sa v zmysle zákona o cenách (č. 18/1996 Z.z., §18 ods. 6) mala rozdeliť medzi postihnuté subjekty. Podľa ministra financií by bolo technicky nerealizovateľné vrátiť peniaze priamo motoristom, ktorí "predražený" benzín tankovali, takže podľa zákona by sa stali príjmom štátneho rozpočtu. Minister uviedol, že jedna z možností, ako nepriamo vrátiť peniaze motoristom, by mohlo byť zníženie spotrebnej dane v takej výške, ktorá by zodpovedala príjmu štátneho rozpočtu z uložených sankcií Slovnaftu, čo však následne označil iba za teoretickú možnosť.

V zmysle informácií cenovej kontroly bola spoločnosť Slovnaft informovaná o zisteniach a dostala možnosť vyjadriť sa k nim. Minister financií uviedol, že aj keď Slovnaft túto možnosť využil, nepredložil žiadne nové skutočnosti, ktoré by menili vecný obsah kontrolných zistení. Komisia vychádzala pri kontrole z účtovných podkladov, fakturácie, colných a daňových podkladov a brala do úvahy oprávnené náklady tak, ako ich špecifikuje zákon. Slovnaft obvinenia kontrolnej skupiny odmietol a tvrdil, že jej postup bol bez právneho základu. Predstavitelia rafinérie boli názoru, že podľa právneho stanoviska spoločnosti pôsobnosť MF SR vo veci vykonania kontroly vo vzťahu k vecnej regulácii zanikla k 1. januáru 2004. Kontrola podľa Slovnaftu tiež popierala základné princípy trhovej ekonomiky a vyvolala dojem kontroly s vopred stanovenými výsledkami. Podľa zástupcov firmy pokuty nemajú žiadny vplyv na ceny, ktoré stanovuje trh, a preto dodatočné zdanenie rafinérie navodzovalo dojem, že hlavným cieľom kontroly bolo zabezpečenie dodatočných

zdrojov do štátneho rozpočtu. Uviedli tiež, že ak sa podobná previerka uskutoční iba voči Slovnaftu, spoločnosť bude považovať tento krok za diskrimináciu. Minister financií Ivan Mikloš na obranu kontroly uviedol, že táto sa uskutočnila na základe jednoznačného stanoviska PMÚ SR o dominantnom postavení podnikateľa na trhu, ktoré mu dalo možnosť cenovej kontroly. Práve v tomto bode mal Slovnaft výhrydy. Jeho predstavitelia tvrdili, že pri posudzovaní dominantného postavenia sa PMÚ SR "riadne nevyrovnal" s definíciou relevantného trhu z geografického hľadiska.

Spoločnosť podľa jej generálneho riaditeľa proklamovala, že sa voči týmto sankciám bude brániť využitím všetkých legálnych prostriedkov, vrátane tých na úrovni Európskej únie, aby podobnému vývoju v budúcnosti zabránil a zároveň obhájil svoje dobré výkony a meno. Proti záverom kontroly sa odvolala na Ministerstvo financií SR (*pozri nižšie*).

Ministerstvo financií následne (v januári 2005) ohlásilo ďalšiu cenovú kontrolu, tentoraz za obdobie od 1.10.2004, lebo nadobudlo podozrenie, že Slovnaft aj naďalej zneužíva svoje dominantné postavenie na tuzemskom trhu, čo minister financií podporil argumentom, že zatiaľ čo Slovnaft ceny na Slovensku zvyšoval, v Čechách ich naopak v tom istom čase znižoval. MF SR uviedlo, že na trhu pohonných látok chce rezort sprísniť kontroly. Ak by druhá previerka potvrdila, že rafinéria naďalej zneužíva dominantné postavenie na trhu, plánoval rezort financií regulovať ceny sám formou určovania maximálnej ceny.

Prísnejší dohľad nad cenotvorbou rafinérie by mohla priniesť novela zákona o cenách novelizujúca zákon o ochrane hospodárskej súťaže, ktorú poslanci NR SR schválili vo februári 2005 (*pozri HESO 1/2005*). Na jej základe bude môcť PMÚ SR až do výšky 10% ročného obratu pokutovať podnikateľské subjekty aj za vynucovanie neprimeraných cien.

Uvedené kroky MF SR, ktoré mali smerovať k zamedzeniu zneužívania dominantného postavenia Slovnaftu na trhu s pohonnými hmotami, podporilo napríklad združenie podnikateľov Klub 500 (slovenskí zamestnávateľia s viac ako 500 zamestnancami). Štát podľa nich v oblastiach, kde neexistuje efektívna konkurencia, musí simulovať podmienky voľného trhu, pretože každý monopol bez kontroly má tendenciu zneužívať svoje postavenie. Tvrdili tiež, že neprimerané nárasty ziskov, inkasované na úkor spotrebiteľov, by mali byť potrestané. Tento princíp by však mal platiť aj voči ďalším firmám, pri ktorých existuje podozrenie zo zneužitia monopolného postavenia. Malo by ísť o firmy v oblasti telekomunikácií, rozvodu energií či plynárenstva. Z nekalých cenových praktík a neseriózneho cenovej politiky voči odberateľom obvinilo Slovnaft aj združenie cestných dopravcov SR – ČESMAD. Podľa jeho zástupcov bol zisk spoločnosti za 9 mesiacov roka 2004 neprimerane vysoký, keď medziročne vzrástol o viac ako 200%, pričom tržby rafinérie v rovnakom období stúpili o 21%. Slovnaft podľa nich v cenách neodzrkadľoval vysoké ceny ropy na svetových trhoch, ale predovšetkým svoju maržu. Neoprávnenosť nákladov mal podľa argumentácie predstaviteľov ČESMAD-u dokazovať aj fakt, že Slovnaft predával naftu lacnejšie v Česku ako na Slovensku. Na margo vyjadrení o neúmerne vysoko stanovených cenách predstaviteľia Slovnaftu tvrdili, že pri svojej cenotvorbe firma vychádzala z medzinárodne rešpektovaných kótovaných cien ropy a ropných produktov na svetových trhoch, čo je štandardný postup všade vo svete. Slovnaft upravoval ceny podľa jeho predstaviteľov len v prípadoch a do takej miery, ako si to vyžadovala situácia na svetových trhoch. K dobrým hospodárskym výsledkom Slovnaftu za rok 2004 mali prispieť najmä vnútorné faktory, ako napríklad synergie z integrovaného fungovania v rámci skupiny MOL a zvyšovanie vnútornej efektívnosti či bezporuchový a bezodstávkový chod výrobných jednotiek. Slovnaft sa odvolával aj na štúdiu poradenskej spoločnosti McKinsey, ktorá tvrdila, že slovenská rafinéria dosiahla v roku 2004 podľa ukazovateľa rentability kapitálu (7,8%) nižšiu ziskovosť ako porovnateľné spoločnosti v ropnom sektore (13,4%).

Podľa medializovaných informácií predstavoval prevádzkový zisk Slovnaftu k 30. septembru 2004 9,194 mld. Sk. Oproti jeho hodnote z rovnakého obdobia roku 2003, keď dosiahol výšku 2,344 mld. Sk, medziročne vzrástol o 292%. Tržby z predaja spoločnosti za príslušné obdobie vzrástli medziročne o 21% a dosiahli úroveň 50,469 mld. Sk. Rafinéria za prvé tri štvrtroky 2004 vyprodukovala pridanú hodnotu 13,022 mld. Sk v porovnaní so 7,576 mld. Sk v roku 2003.

Situácia na trhu s pohonnými látkami je podľa viacerých odborníkov, predstaviteľov vlády, ako aj PMÚ SR dôsledkom koncentrácie spoločností Slovnaft a Benzinol v roku 1996. Vyskytujú sa názory, že v tom čase šlo o chybné rozhodnutie PMÚ SR, ktorý mal byť v rozpore s ochranou hospodárskej súťaže. Podľa vyjadrení predstaviteľov úradu však už rozhodnutie z minulosti nebude revidovať, pretože by šlo o zásah, ktorý by narušil princíp právnej istoty. K zníženiu dominance rafinérie najmä na veľkoobchodnom trhu by mohlo prispieť prenajatie ropných skladov jeho konkurentom.

Kritici rozhodnutia MF SR poukazovali na vysoké spotrebné dane z minerálnych olejov a reguláciu v odvetví, ktorá bráni väčšej konkurencii, a tým pádom nižším cenám, napríklad podobným tým v Českej republike. Nepáčilo sa im ani arbitrárne rozhodovanie štátnych autorít, čo sa týka výšky primeraného zisku.

Zistenia cenovej kontroly boli podnetom na začatie správneho konania, ktorého výsledkom na prvom stupni bolo vydanie rozhodnutia zo dňa 14. februára 2005, ktorým generálna riaditeľka kontrolnej sekcie MF SR uložila spoločnosti Slovnaft pokutu 1,353 mld. Sk. V rámci konania využil

Slovnaft voči rozhodnutiu v zákonnej lehote opravný prostriedok a podal žiadosť o rozklad. Ďalšie rozhodnutie vo veci pokuty Slovnaftu sa tak postúpilo na druhý stupeň, v ktorom rozhodoval minister financií (*ďalší vývoj pozri nižšie*).

Komentár hodnotiacej komisie k opatreniu:

Udelenie pokuty spoločnosti Slovnaft za zahrnutie neoprávnených nákladov a neprimeraného zisku do cien pohonných hmôt, ktoré zistila cenová kontrola Ministerstva financií SR, bolo odbornou verejnosťou aj napriek celkovému pozitívnemu hodnoteniu vnímané veľmi rozdielne.

Podľa časti odborníkov hodnotiacej komisie si konanie spoločnosti Slovnaft právom vyslúžilo pozornosť, keďže výška jej rafinárskej či veľkoobchodnej marže svedčila o tom, že zneužívala svoje dominantné postavenie na trhu, čo potvrdil aj výrok Protimonopolného úradu SR. Za udelenie pokuty hovoril podľa nich aj fakt, že úlohou štátu v trhovej ekonomike je stanovovať pravidlá súťaže (prípadne podnikania monopolu), kontrolovať a vynucovať ich dodržiavanie a trestať ich porušenie. Pravidlá stanovil štát v zákone o cenách, a ak ich niekto porušil, musí byť potrestaný, a to aj v prípade, ak ide o ďalšie subjekty s dominantným postavením na trhu. Takým príkladom by mohli byť zisky a vysoké ceny v telekomunikačnom sektore.

Experti hodnotiacej komisie považovali za nevyhnutné vytvoriť dobré pravidlá na fungovanie trhu, napraviť a zvýšiť konkurenčné prostredie. Prinajmenšom by bola vhodná snaha o nájdenie efektívneho spôsobu, ktorým regulovať činnosť existujúcich monopolov.

Išlo o zložitú problematiku, v ktorej hralo dôležitú rolu dokazovanie neprimeranosti zisku firmy, ktorá vychádzala z iných prístupov pri vykazovaní ako ministerstvo financií, a taktiež určenie relevantného trhu, na ktorom sa zneužívanie dominantného postavenia malo určiť. Podľa kritikov bolo otáznne, či Slovnaft porušil zákon, a či ho bolo možné legálne postihnúť, a ak áno, či cesta, ktorú si zvolilo ministerstvo, bola schodná. Vystávala tiež otázka, či by rafinéria pokutu niekedy zaplatila, a či by ju nepremietla do cien pohonných hmôt. Dôležitým aspektom bude, či ministerstvo financií dokáže obhájiť svoje rozhodnutie pri súdnom spore, ktorý by mohol nasledovať. Jeden z odborníkov v tejto veci uviedol, že spôsob, akým kontrola ministerstva financií vyčíslila údajný neprimeraný zisk Slovnaftu, bol amatérsky a nekompetentný a iba nahrával podnikovi v prípade uvedenej súdnej dohry. Podľa ďalšieho z expertov by spoločnosť mala podnikateľské subjekty regulovať len v prípadoch, kde ide o existenciu dlhodobého monopolu či silného dominanta, pričom ministerstvo financií nedokázalo, že išlo o tento prípad. Ojedinele boli kroky ministra financií označené za populistické, prípadne ako "naháňanie politických bodov". V neposlednom rade však bolo pozitívom otvorenie debaty o cenovej politike Slovnaftu.

Jedno z nesúhlasných stanovísk označilo predmetný krok ministerstva financií ako nesystémové opatrenie. Niektoré problémy celého sporu mali byť riešené v privatizačnej zmluve spoločnosti Slovnaft. Svoj podiel na správaní sa rafinérie nesie svojou daňovou politikou aj štát. Z predajnej ceny benzínu ostáva výrobcovi, teda spoločnosti Slovnaft, 13 Sk a viac ako 60% z nej tvoria dane.

Minister financií SR Ivan Mikloš ako druhostupňový orgán zrušil 19. mája 2005 predchádzajúce rozhodnutie, ktorým bola uložená pokuta Slovnaftu a vrátil celú agendu na nové prejednanie a doplnenie späť na prvostupňový orgán (kontrolná sekcia MF SR). Znamenalo to, že Slovnaft nemusel ešte v tom čase zaplatiť vyššie uvedenú pokutu. Hlavným dôvodom vrátenia rozhodnutia o udelení pokuty bola snaha minimalizovať riziko neúspechu v prípade, že Slovnaft postúpi vec na súd, prípadne na európske inštitúcie. Podľa ministra financií mohla byť na základe doplnených zdôvodnení výsledná pokuta nižšia, ale aj vyššia ako pôvodne uložená. Minister uznal 4 spomedzi mnohých námietok Slovnaftu uvedených v rozklade a poslal vec na prešetrenie a doplnenie prvostupňovému kontrolnému orgánu. Minister priznal, že kontrola nedostatočne zdôvodnila, prečo vychádzala pri určení vývoja obvyklého podielu zisku tuzemského tovaru na ekonomicky oprávnených nákladoch len z medziročného nárastu tohto podielu v roku 2003 v porovnaní s rokom 2002, ďalej nedostatočne zdôvodnila vyňatie všetkých nákladov účtovaných ako náklady na výskum a vývoj z ekonomicky oprávnených nákladov, pričom správny orgán neskúmal charakter týchto nákladov (oprávnenými nákladmi mali byť napríklad náklady na zisťovanie kvality, čo minister financií uznal). Kontrola podľa neho tiež nedostatočne preukázala neuznanie nákladov na provízie za sprostredkovanie predaja pohonných látok, pretože nepreskúmala tvrdenie, že Slovnaft nemohol zabezpečiť predaj pohonných hmôt sám s nižšími nákladmi. Že prvostupňový orgán kontroly nedostatočne zdôvodnil udelenie pokuty za poskytnutie mylných údajov na hornej hranici sadzby označil minister financií ako ďalšiu oprávnenú námietku Slovnaftu.

Začiatkom júla prvostupňový orgán potvrdil oprávnenosť uloženej pokuty. Uznal však niektoré z námietok Slovnaftu (oprávnenosť nákladov na výskum a vývoj spojených so životným prostredím, marketingom a reklamou) a predmetnú pokutu znížil o 11,4 mil. Sk na 1,341 mld. Sk. Pracovníci MF SR posúdili ako oprávnenú len jednu zo štyroch okruhov pripomienok ministra financií. Ostatné položky kontrolný odbor MF SR posúdil a argumentačne aj dôkazovo posilnil tak, aby sa znížilo riziko neúspechu v prípade súdneho konania. Spoločnosť Slovnaft sa aj voči tomuto rozhodnutiu odvolala v zákonnej lehote, a tak minister financií ako druhostupňový orgán do 30 dní definitívne

rozhodne o pokute. Ak ju potvrdí, bude môcť Slovnaft podať už len mimoriadny opravný prostriedok na súd s cieľom preskúmať zákonnosť rozhodnutia.

V súčasnosti (júl 2005) v Slovnafte stále prebieha druhá cenová kontrola, ktorá sa zameriava na obdobie po 1. októbri 2004. Podľa vyjadrenia rezortu financií zneužívanie dominantného postavenia a porušovanie zákona o cenách pretrváva. Významná zmena oproti stavu zo začiatku roka 2005 nastala novelou zákona o cenách (pozri [HESO 1/2005](#)), ktorá úpravou zákona o hospodárskej súťaži s platnosťou od 1. marca 2005 dala PMÚ SR kompetencie posudzovať a rozhodovať o neprimeraných cenách dominantných subjektov na trhu. Úrad preto začal nezávisle od kontroly MF SR analyzovať trhy s pohonnými látkami, získavať a vyhodnocovať relevantné informácie a dôkazy. Posudzovanie správania spoločnosti Slovnaft v oblasti cien bolo k júlu 2005 vo fáze šetrenia.

Rozhodnutia Telekomunikačného úradu SR o určení spoločnosti Slovak Telecom ako významného podniku na veľkoobchodných trhoch (povinnosť splniť žiadosť o prepojenie sietí; povinnosť prenajímať koncové vedenia (tzv. poslednú míľu) ostatným operátorom; povinnosť zverejnenia referenčných ponúk)

Telekomunikačný úrad (TÚ) SR vydal 24. februára 2005, resp. 3. marca 2005 rozhodnutia, ktorými určil spoločnosť Slovak Telecom (ST) za významný podnik na veľkoobchodných trhoch - ukončenie volania v pevných sieťach a zostavenie volania v pevnej sieti. ST má teda na týchto trhoch podľa TÚ SR také postavenie, že nie je vystavený efektívnej súťaži a ekonomický vplyv mu v podstatnom rozsahu dovoľuje správať sa nezávisle od konkurentov a užívateľov. TÚ SR vydal 8. marca 2005 tiež rozhodnutie, ktorým označil Slovak Telecom za významný podnik na veľkoobchodnom trhu uvoľneného prístupu k účastníckemu vedeniu - uvoľnenie tzv. poslednej míle (Local Loop Unbundling (LLU)). Pod účastníckym vedením sa rozumie časť telefónnej trasy, ktorá vedie od koncového zariadenia užívateľa po prvú ústredňu (hlavný rozvážač) alebo obdobné zariadenie pevnej verejnej telefónnej siete.

Nové rozhodnutia o určení ST ako významného podniku na jednotlivých veľkoobchodných trhoch si vyžiadala nový zákon o elektronických komunikáciách (pozri [HESO 4/2003](#)). Rozhodnutiam predchádzala analýza relevantného trhu. TÚ SR počas analýzy, či je ST významný podnik, vyhodnotil 13 kritérií stanovených v zákone. K výsledkom analýzy sa vyjadrili dotknuté subjekty a na záver aj Európska komisia (EK). Úrad na základe výsledkov analýzy a vyjadrení EK začal správne konanie voči ST a následne vydal rozhodnutie. Zároveň uložil spoločnosti ST na týchto trhoch povinnosti, ktorých cieľom je podporiť efektívnu súťaž a rozvoj vnútorného trhu, t.j. zlepšiť podmienky na poskytovanie dátových služieb a verejnej telefónnej služby:

- povinnosť nediskriminácie prístupu,
- povinnosť poskytovať tretím osobám uvoľnený prístup k účastníckemu vedeniu (t.j. prenájom poslednej míle),
- povinnosť transparentnosti prístupu, pričom spoločnosť ST je povinná najneskôr do 60 dní odo dňa právoplatnosti tohto rozhodnutia predložiť TÚ SR na zverejnenie referenčnú ponuku prenájmu poslednej míle a jej zmeny,
- povinnosť poskytovať prístup k účastníckemu vedeniu za veľkoobchodných podmienok na ďalší predaj tretími osobami,
- povinnosť nezrušiť už poskytnutý prístup k účastníckemu vedeniu,
- povinnosť viesť rokovania v dobrej viere s inými operátormi žiadajúcimi o prístup k účastníckemu vedeniu
- povinnosť viesť oddelenú evidenciu tak, aby táto poskytla TÚ SR objektívne a prehľadné informácie o štruktúre nákladov, výnosov a vloženom kapitále, ktoré súvisia s poskytovaním služby a uvoľneného prístupu k účastníckemu vedeniu, a to zvlášť pre úplný uvoľnený prístup a zvlášť pre spoločný prístup,
- povinnosť včas a za primeraných a objektívnych podmienok splniť odôvodnenú a opodstatnenú žiadosť o používanie určitých prvkov siete a pridružených prostriedkov,
- povinnosť splniť žiadosť o prepojenie sietí a zverejniť referenčnú ponuku na prepojenie (pozn.: ku koncu 1 štvrtroka 2005 mal Slovak Telecom uzavreté zmluvy o prepojení so spoločnosťami eTel Slovensko, Amtel Slovensko, Železničné telekomunikácie, Dial Telecom, GlobalTel a Slovanet).

Realizácia rozhodnutia TÚ SR v praxi by mala vyzeráť tak, že ST bude musieť na požiadanie prenajímať iným operátorom káble, ktorými sú domácnosti alebo firmy pripojené do telekomunikačnej siete. Prenajímanie tzv. poslednej míle zo strany dominantného subjektu ostatným operátorom je po umožnení prepojenia sietí ďalším dôležitým nástrojom umožňujúcim konkurenciu v telekomunikačnom sektore. Povinnosť prenajímať existujúce koncové vedenia je odôvodňované výraznou neefektívnosťou, ktorá by bola sprevádzaná budovaním prenosových trás do

každého domu a bytu každým operátorom zvlášť. Navyše by to znepríjemňovalo obyvateľom život a existujúce kapacity by zostali nevyužívané. Operátori si účastnícke vedenia budú prenajímať od jeho majiteľa (ST) za cenu vypočítanú regulátorom (TÚ SR) a zákazník bude mať zmluvný vzťah iba s novým operátorom, ktorý mu prostredníctvom tohto vedenia môže poskytovať aj úplne iné služby ako doterajší operátor. Uvoľnený prístup k miestnym vedeniam je dôležitý predovšetkým pre poskytovanie širokopásmových dátových služieb (rozvoj vysokorýchlostného prístupu do internetu) a je ho možné využiť aj pre hlasovú komunikáciu.

Konkurenti spoločnosti ST v poskytovaní rýchleho pripojenia na internet považovali krok TÚ SR za dôležitý zlom na trhu a očakávali, že to podstatne zníži ich náklady na prístup ku klientom, a tým aj ceny rýchleho internetu. Alternatívni operátori dnes nemajú na rozdiel od ST možnosť poskytnúť telekomunikačné služby cez vlastné vedenia, a preto využívajú najčastejšie bezdrôtové spojenie. Ich náklady na obsluhu jednej firmy alebo bytového bloku dosahujú zhruba 14-tis. Sk a viac. Očakáva sa, že po nadobudnutí právoplatnosti rozhodnutia, keď ST bude musieť prenajímať drôty, zvolí ceny porovnateľné s vyspelými štátmi. Alternatívni operátori by v takom prípade zaplatili za obsluhu rovnakého množstva klientov asi len 4 až 7 euro (150 - 340 Sk). Podľa poskytovateľov internetu by konkurencia "na drôte" mohla znížiť ceny rýchleho internetu pre domácnosti i firmy. V období rozhodnutia TÚ SR platili ľudia za rýchly internet Slovak Telecomu priemerne 890 Sk za mesiac, z toho za rýchlu linku 475 Sk. Uvoľnenie účastníckych vedení pocítia domácnosti predovšetkým na zjednodušení platieb. Ak budú chcieť internet po drôte, bude postačujúci nákup služby u daného poskytovateľa (internetovej firmy) a dohoda s ním. Zmluva s ST, ktorá sa doteraz musela podpísať, už nebude potrebná.

Rozhodnutie Telekomunikačného úradu SR je len prvý krok k lacnejšiemu internetu. Ďalšie podmienky závisia od rozhodnutia Slovak Telecomu, akú referenčnú cenu ponúkne za prenájom vedení alternatívnym operátorom. Rozhodnutie TÚ SR dalo podľa kritikov príliš veľký priestor ST na manévrovanie s cenami. ST si môže do ceny započítať aj náklady, ktoré s prenájomom účastníckych vedení priamo nesúvisia. Negatívom je tiež fakt, že rokovania trvajú dlhú dobu, a nie je vylúčené, že môžu trvať aj ďalšie 2 roky. Alternatívni poskytovatelia uvádzali ako príklad Českú republiku, kde národný operátor (Český Telecom) ponúkol také prepojovacie podmienky, ktoré dokázal splniť len záujemca s dobrým finančným zázemím (škandinávsky Telenor). V prípade ČR trvalo sprístupnenie vedení asi 2 roky, v SR sa Slovak Telecom zatiaľ nevyjadril o budúcich cenách prenájmu koncových káblov. Zástupcovia alternatívnych operátorov nepredpokladali, že sa ST vzdá svojej významnej konkurenčnej výhody bez boja. Odvolanie sa ST voči rozhodnutiu TÚ SR bolo už tretím v poradí. Alternatívni operátori neustále argumentujú tým, že konanie ST nie je motivované nedostatkami rozhodnutí TÚ SR, ale skôr vlastnou snahou o upevnenie si pozície na trhu. Liberalizácia telekomunikačného trhu na Slovensku sa tak brzdi a rozhodnutia regulačných úradov, ktoré by zvýšili konkurencieschopnosť alternatívnych operátorov, napríklad pri poskytovaní internetových služieb, sú neustále oddávané podaniami na súd, čím sa ich vykonateľnosť odkladá. Európska komisia pri hodnotení pokroku SR v ostatnom čase pravidelne kritizuje nedostatočný progres liberalizácie telekomunikačného trhu.

Slovak Telecom podal na Telekomunikačný úrad SR opravný prostriedok – rozklad voči všetkým trom rozhodnutiam. Rozhodnutia TÚ SR tak hneď nenadobudli právoplatnosť a ST nemusel plniť Úradom uložené povinnosti. Predstavitelia ST uviedli, že dôvodom podania rozkladu voči rozhodnutiam TÚ SR nebolo určenie ST ako významného podniku na trhu, ale neurčitost príslušných rozhodnutí, porušenie procesno-právnych ustanovení a niektoré ďalšie pochybenia. Nejasnosť uložených povinností, ktoré boli definované príliš široko a všeobecne, a ktoré mal Slovak Telecom na základe týchto rozhodnutí vykonávať, by podľa nich spôsobili aj ťažkosti pri ich samotnej realizácii. Ak mala byť zabezpečená ich vykonateľnosť a v snahe predísť budúcim prípadným sporom ohľadom ich výkladu, bolo podľa ST potrebné upresniť povinnosti. ST v rozklade upozornil, že údaje, ktoré TÚ SR požadoval pri povinnosti viesť oddelenú evidenciu, išli nad rámec účtovnej uzávierky, bolo by potrebné ich detailne pripraviť, a preto bolo podľa ST nereálne, aby ich mohol Úrad poskytnúť do navrhovaného termínu 31. marca 2006 (ST v tejto súvislosti navrhoval termín posunúť na 30. jún 2006). Rozhodnutia TÚ SR nezohľadňovali podľa ST skutočný stav súťaže na daných trhoch, keďže Úrad nebral do úvahy nové fakty týkajúce sa dohód o prepojení sietí a ani iné závažné skutočnosti.

TÚ SR sa v termíne do 30 dní vyjadril k opravnému prostriedku a postúpil ho predsedovi TÚ SR (druhostupňový orgán). Predseda TÚ SR sa musel pred vydaním konečného rozhodnutia dostatočne vysporiadať s vyjadreniami, ktoré uviedli predstavitelia ST v rozklade, príp. vyjadreniami, ktoré by doplnili počas konania – to znamená, že sporné ustanovenia musel zdôvodniť. Dňa 14. júna 2005 vydal predseda TÚ SR dve rozhodnutia o opravných prostriedkoch (o rozkladoch), ktoré podala spoločnosť Slovak Telecom voči rozhodnutiam TÚ SR o uložení povinností významnému podniku na veľkoobchodných trhoch ukončovania volania v pevných sieťach a uvoľneného prístupu k účastníckemu vedeniu. Predseda TÚ SR potvrdil prvostupňové rozhodnutia, pričom ich pozmenil len so zámerom spresniť uložené povinnosti pre ST, aby bola zabezpečená práva istota pre všetkých účastníkov trhu. Rozhodnutia predsedu TÚ SR sú konečné a voči ich právoplatnosti je možné podať žalobu už len na Najvyšší súd SR. Predstavitelia ST v polovici júna nekomentovali, či takýto postup ST aj zvolí. Slovak Telecom je v zmysle rozhodnutí

predsedu TÚ SR povinný najneskôr do 60 dní odo dňa právoplatnosti týchto rozhodnutí vydať a predložiť Úradu na zverejnenie referenčnú ponuku na prepojenie a referenčnú ponuku uvoľneného prístupu k účastníckemu vedeniu, kde stanoví za akých technických a cenových podmienok prenájme prípadným záujemcom koncové účastnícke vedenia (prenájom tzv. poslednej míle).

Komentár hodnotiacej komisie k opatreniu:

Rozhodnutia Telekomunikačného úradu (TÚ) SR o určení spoločnosti Slovak Telecom (ST) ako významného podniku na veľkoobchodných trhoch odborná verejnosť v rámci projektu HESO uvítala. Každý krok na takmer monopolnom slovenskom telekomunikačnom trhu, ktorý vedie k väčšej liberalizácii služieb, je potrebné oceniť. Ak by sa však toto opatrenie prijalo už pred dvoma rokmi, bolo by vnímané s ešte väčším záujmom. ST ako významný dodávateľ totižto dlhodobo využíval svoju dominantnú pozíciu na trhu telekomunikačných služieb.

Predmetné rozhodnutia TÚ SR, ktoré Slovak Telecomu uložili povinnosť splniť žiadosti o prepojenie sietí, povinnosť prenájať koncové vedenia (tzv. poslednú míľu) ostatným operátorom či povinnosť zverejniť referenčné ponuky, by mali byť prínosom a mali by konečne zaviesť konkurenčné prostredie aj na veľkoobchodný trh volaní v pevných sieťach a na veľkoobchodný trh uvoľneného prístupu k účastníckemu vedeniu (koncové vedenia). Od opatrení sa očakáva podstatné zníženie nákladov na prístup ku klientom, rýchlejší rozvoj širokopásmových dátových služieb a prístupu na internet a jeho zjednodušenie (na pripojenie bude postačovať dohoda len so svojím poskytovateľom, nebude už potrebná zmluva s ST ako doteraz), ako aj obmedzenie zneužívania dominantného postavenia ST na trhu. Išlo o opatrenia, ktoré sú v súlade s politikou sieťových odvetví EÚ.

Aby sa telekomunikačný trh ešte viac otvoril, bolo by vhodné podľa niektorých hodnotiacich predmetné rozhodnutia TÚ SR ešte prítvrdiť a nenechať tak ST priestor na obštrukcie. Rozhodnutia predstavujú stimuláciu konkurenčného prostredia, ktorá sa osvedčila najmä v USA. Hlavným motorom konkurencie je viac súťažiacich na trhu, avšak v súčasnom systéme u nás, aj napriek prijatiu rozhodnutí TÚ SR, pretrvávajú niektoré prvky, ktoré obmedzujú konkurenciu a bránia vstupu nových hráčov na trh.

Jeden z respondentov sa na jednej strane vyjadril pozitívne k prijatým opatreniam, na strane druhej ale vyjadril obavy z toho, že noví operátori pri vstupe na trh budú ponúkať ceny výhodnejšie, pričom neskôr, po získaní klientov, si aj oni začnú so zákazníkom robiť čo chcú. Preto bude nevyhnutné, aby TÚ SR zvládol kontrolné úlohy subjektov na telekomunikačnom trhu. Niektorí hodnotiaci odborníci považujú TÚ SR za slabé ohnivko v reťazi, najmä kvôli jeho kapacitám a právomociam, ktoré sú dnes ešte len v "plienkach", čo dokazujú časté zmeny rozhodnutí Úradu, ako aj neustále ťaženie výkonu rozhodnutí a množstva obštrukcií zo strany Slovak Telecomu.

Protimonopolný úrad (PMÚ) SR vydal 25. mája 2005 prvostupňové rozhodnutie o tom, že spoločnosť Slovak Telecom neposkytnutím prístupu k miestnym koncovým vedeniam zneužila dominantné postavenie a uložil jej povinnosť odstrániť protiprávny stav do 60 dní od nadobudnutia právoplatnosti rozhodnutia (rozhodnutie PMÚ SR ešte nenadobudlo právoplatnosť, keďže ST sa voči nemu odvolal; odvolacia rada úradu by mala zasadať znovu v auguste). PMÚ SR zároveň udelil ST za porušenie zákona historicky rekordnú pokutu 885 mil. Sk. Pri stanovovaní výšky pokuty bral Úrad do úvahy predovšetkým závažnosť porušenia zákona, rozsah protiprávneho konania a taktiež aj okolnosť, že ST sa porušovania zákona dopúšťal opakovane. ST totižto nesprístupnil koncové miestne vedenia konkurencii ani potom, ako takýto stav za protiprávny označil koncom júla 2002 PMÚ SR a toto rozhodnutie potvrdil aj Najvyšší súd SR.

Podľa slov viceprezidenta ST pre stratégiu však práve chýbajúce právoplatné rozhodnutie Telekomunikačného úradu SR bránilo firme uvoľniť účastnícke vedenia. Samo sprístupnenie by malo podľa neho trvať asi 3 mesiace (september 2005).

Energetika

Zákon o energetike (implementácia smerníc EÚ; úplné otvorenie trhu s elektrinou a plynom konkurencii; definovanie podmienok prístupu subjektov na trh; taxatívne vymedzené práva a povinnosti účastníkov; možnosť voľby dodávateľa pre všetkých odberateľov, pre domácnosti od 1.7.2007; povinnosť oddelenia tranzitu a distribúcie od obchodovania (tzv. unbundling))

Poslanci NR SR schválili 26. októbra 2004 balík troch energetických zákonov – zákon (č. 656/2004 Z.z.) o energetike, zákon (č. 657/2004 Z.z.) o tepelnej energetike (pozri [HESO 4/2004](#)) a novelu (č. 658/2004 Z.z.) zákona o regulácii v sieťových odvetviach (pozri [HESO 4/2004](#)). Tieto tri dlho očakávané zákony tvorili komplexnú legislatívnu úpravu o podmienkach podnikania v energetike. Začiatok prípravy predmetných zákonov spadal do roku 2003. Pôvodným zámerom Ministerstva hospodárstva (MH) SR bolo schválenie novej legislatívnej úpravy energetického trhu ešte pred vstupom Slovenska do Európskej únie. Po následných odkladoch a úprave znenia jednotlivých noriem sa ich návrhy dostali na rokovanie vlády SR až v auguste roku 2004. Sklз v harmonograme, ktorý bol kritizovaný aj predstaviteľmi EÚ, bol zdôvodnený potrebou kvalitnej odbornej prípravy zákonov. Uvedené normy majú okrem nižšie uvedených cieľov ambíciu zabezpečiť lepšiu ochranu domáceho spotrebiteľa a v budúcnosti priniesť znižovanie cien energií, či prinajmenšom zabrániť ich neúmernému zvyšovaniu. Trojica prijatých zákonov by mala zaviesť transparentnosť do vzťahov medzi spotrebiteľmi a dominantnými poskytovateľmi energetických služieb.

V dôvodovej správe k zákonu o energetike sa uvádzalo, že doterajší model trhu s elektrinou a plynom (podľa zákona č. 70/1998 Z.z. o energetike) nepočítal s viacerými účastníkmi ani konkurenciou na strane výroby a dodávok energií. Bolo preto nutné odstrániť nevyhovujúci stav a vytvoriť nový model trhu s energiou, ktorý bude plne otvorený, založený na princípoch transparentnosti, nediskriminácie a hospodárskej súťaže. Cieľom nového zákona bolo preto zaviesť trhové prostredie a celkom otvoriť trh s elektrickou energiou a plynom. Nová právna norma zabezpečila harmonizáciu slovenskej energetickej legislatívy s legislatívou EÚ. Obsahuje implementované európske smernice o spoločných pravidlách vnútorného trhu s elektrinou (2003/54/ES) a o spoločných pravidlách vnútorného trhu s plynom (2003/55/ES). Obe smernice majú zabezpečiť úplnú liberalizáciu a dokončenie tvorby vnútorného trhu Únie s energetickými komoditami.

V prvej časti zákona sa nanovo definovali všetky potrebné základné pojmy v oblasti energetiky. Pod energetikou sa v zmysle predmetnej normy rozumie elektroenergetika, plynárenstvo, preprava pohonných látok alebo ropy potrubím či rozvod skvapalneného plynného uhľovodíka. V pôsobnosti zákona sa nenachádza vymedzenie podnikania v teplárenstve, pretože táto jeho časť bola presunutá do znenia samostatného zákona o tepelnej energetike (pozri [HESO 4/2004](#)). Ďalšia časť sa venuje úprave podmienok podnikania, prístupu subjektov na trh, vzťahmi medzi nimi, obsahuje ustanovenia týkajúce sa vymedzenia práv a povinností právnických a fyzických osôb v energetike. V neposlednom rade upravuje pôsobnosť orgánov štátnej správy v oblasti energetiky (MH SR, Úrad pre reguláciu sieťových odvetví (ÚRSO)) a Štátnej energetickej inšpekcie.

Ako predmet trhu je definovaná dodávka elektriny a plynu, pripojenie a prístup do prenosovej a distribučnej sústavy, prenos a distribúcia, uskladňovanie plynu, poskytovanie podporných a systémových služieb a prístup nových výrobcov elektriny a plynu do sústavy. To všetko platí v rámci vymedzeného územia, na ktoré energetické podniky získajú povolenie. Ako účastníci boli vymedzení výrobcovia (elektriny alebo plynu), prevádzkovatelia prenosovej (prepravnej) sústavy, prevádzkovatelia distribučnej sústavy, dodávateľia a odberatelia plynu, prípadne elektriny, prevádzkovatelia zásobníka a obchodníci s elektrinou. Posledne menovaní sú novým prvkom liberalizovaného trhu a predstavujú fyzickú alebo právnickú osobu, ktorá nakupuje elektrinu za účelom ďalšieho predaja.

Najvýraznejšou zmenou v porovnaní s predchádzajúcou úpravou je postavenie odberateľa trhu energií. Každý odberateľ má v zmysle nového zákona **právo na výber dodávateľa plynu a elektrickej energie**. Zákon hovorí o tzv. oprávnenom odberateľovi, ktorým môže byť fyzická i právnická osoba. Takýmto odberateľmi sa od 1. januára 2005 stali všetci odberatelia okrem **domácností**, ktoré **právo výberu** nadobudnú až **od 1. júla 2007**. V konečnom dôsledku to znamená, že podniky môžu od nadobudnutia účinnosti zákona nakupovať a predávať elektrinu a plyn za najlepšiu cenu, aká bude na trhu. Trh s elektrinou a plynom sa takmer naplno otvára a ceny by mali závisieť od konkurenčného boja dodávateľov. Podľa vyjadrenia ministra hospodárstva Pavla Ruska bude právo na výber dodávateľa elektriny a plynu determinované prenosovými kapacitami. Dodávateľia príslušného produktu (dodávky plynu, elektriny, prepojenia a pod.) sú

však povinní zabezpečiť dodávku elektriny všetkým oprávneným odberateľom, ktorí o to požiadajú. Odmietnutie uzatvoriť zmluvu o dodávke či pripojení musia dodávateľia zdôvodniť. Prípady, kedy dodávateľia či prevádzkovatelia elektrickej siete majú právo neuzavrieť zmluvu:

- z dôvodu nedostatočnej kapacity siete alebo kapacity výroby,
- z dôvodu nevyhovujúcich technických podmienok siete,
- v prípade, ak sa tým zabraňuje plneniu povinností vo všeobecnom hospodárskom záujme,
- ak žiadateľ o pripojenie pochádza zo štátu, v ktorom sa neuplatňuje princíp rovnakého zaobchádzania so všetkými účastníkmi trhu.

Dodávateľia plynu a prevádzkovatelia distribučnej siete môžu odmietnuť prístup do siete taktiež len z vyššie uvedených dôvodov. Jedno z ustanovení však osobitne upravilo zmluvy s pevne dohodnutým objemom dodávky a povinnosťou platiť bez ohľadu na odber (zmluvy typu "take or pay"). Dodávateľ alebo distribútor plynu môže požiadať ÚRSO o dočasnú výnimku z dôvodu hrozby vážnej ekonomickej ujmy a ekonomických ťažkostí, ktoré by vznikli z povinného plnenia zmluvy. Povinnosť uzavrieť takúto zmluvu platí aj v rámci vnútorného trhu EÚ. V prípade, ak napríklad prevádzkovateľ distribučnej siete na relevantnom území odmietne uzatvoriť zmluvu o prenose či prepojení s oprávneným odberateľom iného členského štátu, môže sa tento domáhať práva v Európskej komisii.

Osobitná časť zákona podrobne **upravila možnosti vstupu ďalších subjektov na trh** a vymedzila podmienky ich podnikania v energetických odvetviach. Možnosť podnikat v predmetnom odvetví je možná len na základe povolenia vydaného ÚRSO. Výnimkami, na ktoré povolenia netreba, sú napríklad výroba elektriny s výkonom do 5 MW, predaj stlačeného zemného plynu na pohon áut, preprava ropy a niekoľko ďalších presne vymedzených činností. Na získanie potrebného povolenia je potrebné okrem veku 21 rokov, druhého stupňa vysokoškolského vzdelania, aj osvedčenie o odbornej spôsobilosti a preukázanie technických predpokladov. Povinnosti a práva každého účastníka trhu s elektrinou a plynom sú v zákone taxatívne vymedzené a tvoria značnú časť ustanovení schválenej normy. Medzi základné povinnosti všetkých poskytovateľov – producentov, distribútorov, prevádzkovateľov vedení a sústav, patrí predovšetkým poskytovanie služieb na základe transparentného a nediskriminačného prístupu. Významnou povinnosťou dodávateľa elektriny je evidovanie a poskytovanie údajov odberateľom o podiele jednotlivých druhov primárnych energetických zdrojov, resp. paliva na vyrobenej a dodanej elektrickej energii v súlade so smernicou 2003/54/ES. Inou novou skutočnosťou v zákone bolo stanovenie povinnosti umožniť plynárenskému podniku alebo oprávnenému odberateľovi plynu prístup do ťažobnej plynárenskej siete v súlade s príslušnými ustanoveniami plynárenskej smernice EÚ.

V kontexte harmonizácie s právom EÚ stanovil nový zákon **povinnosť oddeliť prenos elektrickej energie, resp. prepravu plynu od obchodovania s nimi**. Výrobca energie, prevádzkovateľ prenosovej sústavy, ako aj distribútor musia podľa novej legislatívy zaviesť oddelenú evidenciu v účtovníctve pre jednotlivé činnosti – tranzit, distribúcia, podporné činnosti alebo vedľajšie činnosti, ktoré vykonávajú. Zámerom tejto úpravy má byť vytvorenie objektívnych predpokladov pre kalkulácie cien a tarifných podmienok v prípadoch, keď daná právnická osoba vykonáva viac činností, pri ktorých je možné zneužívať personálny či vlastnícky vplyv na ich riadenie. Zavedenie tejto povinnosti má eliminovať možný vznik krížových dotácií, teda stavu, keď energetický podnik kompenzoval stratu z jednej svojej činnosti ziskom z inej aktivity. Ustanovenie sa dotýka odvetví elektroenergetiky pre činnosti prenosu a distribúcie elektriny a v plynárenstve pre prepravu, distribúciu a uskladnenie plynu. V súvislosti s uvedenou úpravou pribudla do zákona aj povinnosť zverejniť ročnú účtovnú závierku, vrátane prehľadu všetkých zmlúv medzi personálne, právne či majetkovo prepojenými podnikmi.

Nový zákon o energetike vymedzil pojem **"vertikálne integrovaný podnik"**. Rozumie sa pod ním skupina prepojených najmenej dvoch energetických firiem, v ktorých sa vykonávajú aspoň dve navzájom súvisiace činnosti z energetiky, ako napríklad prenos a distribúcia elektriny alebo výroba a dodávka plynu a podobne. V súlade s vyššie uvedenými dvoma smernicami EÚ implementovala schválená zákonná úprava požiadavku nezávislosti. Ako uvádzala dôvodová správa k zákonu, pre zabezpečenie efektívneho a nediskriminačného prístupu do systému je vhodné, aby prepravné siete boli prevádzkované právne samostatným subjektom. Preto ak je prevádzkovateľ prenosového či distribučného systému súčasťou vertikálne integrovaného podniku, musí byť zabezpečená jeho nezávislosť. Jedná sa o **nezávislosť z hľadiska právnej subjektivity, organizácie a rozhodovania od iných činností**, ktoré sa netýkajú distribúcie elektriny, prípadne plynu. Oddelenie (tzv. **unbundling**) však z právneho hľadiska neznamena zmenu vlastníctva majetku a ani potrebu odlišných podmienok zamestnanosti v skupine. Nezávislosť sa má zabezpečiť napríklad tým, že osoby zodpovedné za riadenie prenosovej sústavy sa priamo ani nepriamo nepodieľajú na riadení výroby, distribúcie a dodávky integrovaného podniku. Znenie zákona však nevylučuje existenciu mechanizmov na ochranu majetku integrovaného podniku. Ten môže schvaľovať ročný finančný plán prevádzkovateľa, určiť mieru jeho zadĺženia. Nemá ale právo riadiť jeho každodennú prevádzku, či vydávať rozhodnutia o výstavbe a modernizácii v prípade, keď sú rozhodnutia distribučného podniku v súlade s ukazovateľmi finančného plánu. Pre oddelenie činností u plynárenských distribučných podnikov bol stanovený hraničný dátum 1. júla 2007.

Vertikálne integrovaný podnik poskytujúci služby menej ako 100-tis. odberateľom nie je zo zákona povinný oddeliť prevádzkovanie distribučnej sústavy.

Táto legislatívna norma zaviedla v neposlednom rade pojem **kombinovaná výroba**. Jedná sa o výrobu elektriny, ktorá vzniká súčasne pri výrobe tepla určeného na ďalšie zúčtovanie, prípadne technologické účely. Vďaka vyššej účinnosti využitia primárnych energetických zdrojov zákon priznal v súlade so smernicami EÚ právo na prednostné zabezpečenie prenosu alebo distribúcie elektriny pri kombinovanej výrobe. V novom znení zákona sa posilnilo postavenie **obnoviteľných zdrojov energie** (napríklad vody, slnka, vetra). Aj výrobcovi takéhoto druhu energie patrí v prípade hospodárskeho záujmu vlády **prednostné právo na prenos, distribúciu a dodávku elektriny**. Podobné zvýhodnenie prednostným právom sa týka dodávok elektriny vyrobenej z hnedého uhlia (max. 15% z celkovo vyrobeného množstva elektriny). Spomínané prednostné právo spadá pod oblasť tzv. všeobecného hospodárskeho záujmu. V zákone bol definovaný na základe príslušných smerníc EÚ a rozumie sa pod ním napríklad potreba zachovania bezpečnosti energetickej sústavy, zabezpečenie pravidelnosti, kvality a ceny dodávok elektriny a plynu, ochrana životného prostredia alebo plnenie zmluvných záväzkov štátu. Schvaľuje ho vláda SR na návrh MH SR. **Na základe všeobecného hospodárskeho záujmu** a pri zákonom taxatívne vymedzených podmienkach môže MH SR uložiť energetickému podniku zabezpečiť napríklad:

- bezpečnosť energetickej sústavy,
- pravidelnosť, kvalitu a cenu dodávok,
- opatrenia súvisiace s ochranou životného prostredia,
- využitie obnoviteľných zdrojov energie, kombinovanej výroby a domáceho uhlia pri výrobe elektriny,
- prednostný prístup, pripojenie, prenos, distribúciu a dodávku elektriny vyrobenej z obnoviteľných zdrojov energie a elektriny vyrobenej z domáceho uhlia,
- ochranu odberateľov elektriny v domácnosti a odberateľov plynu v domácnosti.

V prípade, ak elektroenergetické zariadenia nespĺňajú požiadavky na bezpečnosť a spoľahlivosť sústavy, môže MH SR energetickému podniku pod hlavičkou všeobecného hospodárskeho záujmu nariadiť vykonanie ďalších opatrení. Jedná sa o nariadenie vykonať prípravu na výstavbu nových zariadení alebo zaviesť technológie, ktoré zabezpečia zvýšenie energetickej efektívnosti a zníženie spotreby elektriny.

Dôležitými sú ustanovenia zákona zahŕňajúce **ochranu spotrebiteľa**. Práva domácností v oblasti zmlúv, foriem platieb či nárokov na informácie v cenovej oblasti sú podľa autorov normy teraz v súlade so smernicami EÚ. Taxatívne sa stanovil obsah zmluvy o dodávke a tiež všetky práva a povinnosti domácností, ako koncových odberateľov. Vymedzili sa nároky na poskytnutie všetkých informácií o úpravách ceny a podmienok dodávky energií, umožnil sa výber formy spôsobu platenia za dodávku formou preddávkových platieb. S cieľom zabrániť zvyšovaniu miery úverovania energetického podniku zo strany spotrebiteľov bolo určovanie zálohových platieb pri prerokúvaní v NR SR poslancami pozmenené. Podľa schváleného zákona musí ich výška zohľadňovať skutočný odber za predchádzajúce obdobie alebo plánovaný odber a nesmie sa zvyšovať viac ako rozdiel schválený ÚRSO. Právom každej domácnosti je dodávka elektriny a plynu v určenej kvalite a za primerané ceny stanovené transparentne. Od 1. júla 2007 bude právom domácností tiež zmena dodávateľa oboch energií, naviac zákon dodávateľom zakázal od domácností požadovať finančnú úhradu za vykonanie zmeny.

Štátnu správu v energetike vykonáva po novom okrem MH SR a ÚRSO aj Štátna energetická inšpekcia. Posledne menovaný orgán je v zmysle zákona rozpočtovou organizáciou so sídlom v Trenčíne. Jej hlavnou úlohou je výkon štátneho dozoru nad dodržiavaním zákonných povinností účastníkov trhu, právnických aj fyzických osôb, nariaďovanie nápravných opatrení či ukladanie pokút, ktoré sú príjmom štátneho rozpočtu. MH SR okrem iných skutočností zodpovedá za vypracovanie energetickej politiky na obdobie minimálne 20 rokov a za jej aktualizáciu v minimálne 5-ročnom cykle, s ohľadom na optimálne využitie domáceho surovinného, prírodného, technického a ľudského potenciálu. Ďalšou z úloh ministerstva je vytváranie bezpečnostného rámca a určovanie pravidiel pre podnikanie v energetike a tiež pravidelné informovanie Európskej komisie. Pod ÚRSO spadá vydávanie povolení, odoberanie a úprava povolení podnikateľ v oblasti energetiky a ďalšie úlohy v zmysle zákona o regulácii v sieťových odvetviach (*pozri HESO 4/2004*).

Návrh zákona o energetike, ako aj návrh zákona o regulácii v sieťových odvetviach sú z pohľadu podnikovej sféry veľmi významné, pretože priamo ovplyvňujú dôležitú nákladovú položku podnikateľských subjektov. K jeho zneniu sa pred rokovaním parlamentu vyjadrili predstavitelia Republikovej únie zamestnávateľov (RÚZ). Nesúhlasili s viacerými ustanoveniami novej legislatívnej úpravy. Ich výhrady sa týkali slobody podnikania v energetike, ktorá by nemala byť neodôvodnene obmedzovaná požadovaním súladu s energetickou politikou (pozn. vyžadovanie osvedčenia o súlade investičného zámeru výstavby energetických zariadení s dlhodobou koncepciou energetickej politiky). Tá nie je záväzným právnym predpisom a podlieha častým zmenám. Nesúhlasné stanovisko vyjadrili aj k povinnosti obchodníkov s elektrinou a plynom uzatvárať zmluvu s každým, kto o ňu požiada (pozn. v schválenom zákone nie je táto povinnosť stanovená pre obchodníkov, zato však pre dodávateľov, prevádzkovateľov a výrobcov). Medzi

požiadavky RÚZ patrilo tiež:

- zjednodušenie podmienok na povolenie podnikania v energetike (zrušením potreby osvedčenia na budovanie menších zdrojov (do 20 MW)),
- úradné schválenie záväzných technických podmienok, ktoré určujú prevádzkovatelia pre pripojenie sa do ich sietí,
- zrušenie Štátnej energetickej inšpekcie, ktorá nie je známa v štátoch EÚ.

Slovenský trh s elektrickou energiou bol pre odberateľov nad 40 GWh postupne liberalizovaný od roku 2003, v roku 2004 pribudli odberatelia so spotrebou vyššou ako 20 GWh. Mnohé z podnikov, ktoré podmienku spĺňali, však v minulom roku energiu od iných ako slovenských distribútorov nenakupovali, a to aj napriek nižším cenám v Poľsku alebo Českej republike. Dôvodom, ktorý uvádzali najväčší slovenskí odberatelia, boli vysoké poplatky za prenos elektriny na Slovensku. Vyššiu mieru liberalizácie trhov s energiami a rozvoja konkurencie očakávali niektorí odborníci práve v roku 2005. Zmenu naznačili ceny elektriny, ktoré zverejnili v roku 2004 Slovenské elektrárne a ich najväčší konkurent, česká energetická spoločnosť ČEZ, ktorá netajila ambície konkurovať slovenskému producentovi. O zvýšené úsilie pri liberalizácii trhov s energiami vyzvala členské štáty aj samotná Európska komisia (EK). Podľa jej predstaviteľov patrili v roku 2004 medzi bezproblémové krajiny napriek veľkému pokroku pri otvorení trhov s elektrickou energiou či plynom v EÚ iba Veľká Británia, Švédsko, Fínsko, Dánsko, Írsko, Belgicko a Holandsko. V týchto štátoch si polovica veľkoodberateľov zmenila svojho dodávateľa energie a ich trhy sú vysoko liberalizované (takmer na 100%). Na Slovensku si podľa správy Komisie z roku 2004 zmenilo dodávateľa elektrickej energie 10% a v prípade plynu žiadny z veľkoodberateľov. Slovenský trh s elektrickou energiou bol podľa EK otvorený na 66%, trh s plynom na 34%. Za podstatnú prekážku bola označená štruktúra slovenského trhu a trhu okolitých krajín, nedostatok dodávateľov a nedostatočná prepojenosť národných trhov, čo znížovalo možnosti skutočnej konkurencie.

Zákon o energetike nadobudol účinnosť 1. januára 2005, okrem ustanovení pre odberateľov plynu a elektriny - domácnosti a úpravy oddelených činností plynárenských distribučných podnikov, ktoré nadobudnú účinnosť 1. júla 2007.

Komentár hodnotiacej komisie k opatreniu:

K novému zákonu o energetike, ktorý implementoval smernice EÚ do slovenskej legislatívy, a ktorého cieľom bolo otvorenie trhu s elektrickou energiou a plynom, vyslovili členovia odbornej komisie súhlasné stanovisko. Pozitívne bolo hodnotené prijatie novej legislatívnej úpravy plynárenstva a elektroenergetiky v kontexte pravidiel EÚ. Predmetná norma je previazaná s opatrením, ktoré hovorí o určovaní regulovaných cien (*novela zákona o regulácii v sieťových odvetviach - pozri [HESO 4/2004](#)*). Liberalizácia trhu s energiami má podporiť rozvoj liberálneho a štandardného prostredia na Slovensku a slobodný výber dodávateľa plynu a elektrickej energie pre firmy a od polovice roku 2007 aj pre domácnosti. Okrem toho je opatrením riešených viacero oblastí týkajúcich sa podnikania subjektov na trhu s energiami, riešené je podnikateľské prostredie a ciele rozvoj slovenskej energetiky.

Medzi názormi odborníkov na druhej strane názorového spektra sa však nachádzal viac skeptický pohľad na prínosy novej legislatívnej úpravy slovenskej energetiky. Zvyšovanie konkurencie otvorením trhu a slobodný výber dodávateľa je pri existencii tradičných slovenských "veľkomonopolov" skôr hudbou ďalekej budúcnosti, pretože zahraniční privatizéri budú chcieť v prvom rade návratnosť svojich investícií a až potom možno očakávať umožnenie vstupu konkurencie. Otázne je, či potom malý slovenský trh bude zaujímavý pre ďalšie spoločnosti, no lákadlom pre ne by mohli byť veľké zahraničné investície, napríklad automobilových závodov a ich subdodávateľov. Pri hodnotení opatrenia sa vyskytol názor, že o konkurencii v odvetví možno hovoriť, ak majú spotrebitelia na výber z viacerých zdrojov energií (plyn, elektrina, uhlie, drevo, vykurovací olej; jadrová, tepelná, vodná, slnečná, veterná energia, energia z biomasy a pod.) spolu s prislúchajúcimi zariadeniami, a to všetko na základe trhových cien, podľa ktorých sa môžu rozhodovať. Na Slovensku však túto možnosť voľby nemáme a sme odkázaní prevažne na jeden zdroj. Vytvorenie spomínanej možnosti výberu je v krátkom období technicky ťažko realizovateľná, ale vývoj a tlak by mal ísť práve týmto smerom.

Za kontroverzné v predmetnom zákone označil ďalší z hodnotiacich deklarovanie otvárania trhov s energiami a zvyšovanie miery konkurencie v jednotlivých energetických odvetviach na jednej strane a značnou mierou regulácie trhu v podobe prísnej legislatívy na strane druhej.

Ojedinelý bol kritický ohlas, podľa ktorého išlo len o ďalší krok k postupnému zdražovaniu základných energií s priamym negatívnym dopadom na občana.

Doprava

Rozdelenie Železničnej spoločnosti, a.s. (vznik 2 nových spoločností so 100%-nou účasťou štátu - ŽS Slovensko pre osobnú dopravu a ŽS Cargo Slovakia pre nákladnú dopravu; plánovaná privatizácia nákladnej železničnej dopravy v roku 2005)

Projekt rozdelenia Železničnej spoločnosti, a.s. schválil a podpísal 13. decembra 2004 na základe rozhodnutia Ministerstva dopravy, pôšt a telekomunikácií (MDPT) a SR, ako 100%-ného akcionára spoločnosti, minister dopravy Pavol Prokopovič. O rozdelení spoločnosti však rozhodla už v júli 2004 vláda SR, keď schválila projekt, ktorým sa stanovovali právne, organizačno-technické a ekonomické podmienky samotnej transformácie. Na základe tohto projektu zanikla k 1. januáru 2005 Železničná spoločnosť, a.s. (ZSSK) a zároveň vznikli dve nástupnícke spoločnosti - **Železničná spoločnosť Slovensko, a.s. (ŽSS)**, ktorá prevádzkuje **osobnú železničnú prepravu** a **Železničná spoločnosť Cargo Slovakia, a.s. (ŽS Cargo)**, ktorá prevádzkuje **nákladnú železničnú dopravu**. Uvedená transformácia mala byť prvým krokom k následnej privatizácii ŽS Cargo.

Návrh rozdelenia ZSSK vychádzal z dvoch hlavných dôvodov. V prvom rade ide o diametrálne odlišnú filozofiu podnikania v nákladnej a osobnej preprave. Nákladná doprava je orientovaná na vytváranie zisku, zatiaľ čo osobná preprava sa podľa navrhovateľov sústreďuje na poskytovanie verejných služieb. Ako uvádzal materiál ministerstva dopravy, dochádzalo medzi týmito dvoma druhmi dopravy ku krížovým dotáciám prevádzky aj investícií, najmä v prospech osobnej prepravy. Podľa ministra dopravy neumožňovala takéto krížové financovanie ani európska legislatíva. Druhým uvádzaným dôvodom bol doterajší vzťah so štátom. Nákladná doprava, s výnimkou poplatku za použitie železničnej dopravnej cesty, bola od štátu nezávislá. Osobná preprava bola prepojená na štátny rozpočet, štát určoval cenu cestovného v osobnej preprave, ako aj to, akú sumu z rozpočtu vyčlení na tzv. výkony vo verejnom záujme a investície.

Podľa schváleného projektu sa predpokladalo rozdelenie majetku ZSSK tak, že jedna časť bude tvoriť základné imanie novej samostatnej spoločnosti, určenej na vykonávanie dopravných a obchodných činností v osobnej preprave (ŽSS) a druhá časť rozdeleného majetku bude tvoriť základné imanie druhej samostatnej spoločnosti, určenej na zabezpečenie dopravných a obchodných činností v nákladnej preprave (ŽS Cargo). Vlastníkom 100% akcií oboch uvedených podnikov sa stal štát, pričom práva akcionára v jeho mene vykonáva MDPT SR. V nadväznosti na rozdelenie ZSSK bolo zámerom vlády časť akcií štátu v novovzniknutej ŽS Cargo, a.s. sprivatizovať (nakoniec sa vláda rozhodla odpredať celý svoj podiel).

Od rozdelenia ZSSK očakávali predstavitelia ministerstva dopravy, že bude prvým a podstatným krokom k tomu, aby sa konečne vyjasnili skutočné náklady na osobnú a na nákladnú dopravu, ktoré sa účtovali dohromady. Mali by sa tým zrealizovať náklady na osobnú dopravu, keďže MDPT SR bude vedieť, koľko presne má firme zaplatiť za výkony vo verejnom záujme. Doteraz sa hradili Železničnej spoločnosti len ekonomicky oprávnené náklady, ktoré sa kvôli spoločnému účtovníctvu nedali presne určiť. V súčasnosti štát prispieva na osobnú prepravu približne 4,5 mld. Sk ročne, no reálna potreba je podľa predstavitelov železníc vyššia o 1 až 1,5 mld. Sk. Túto stratu vykrývala v rámci spoločného podniku zisková nákladná doprava, pričom po rozdelení tento stav končí. Presné riešenie, ako sa budú financovať potrebné výkony v osobnej preprave, nebolo ku koncu roka 2004 podľa medializovaných informácií známe. Jednou z možností, ktorú predstavitelia železníc uviedli, bolo zvýšenie objemu peňazí na výkony vo verejnom záujme, do úvahy prišla aj výpomoc nákladnej dopravy v podobe zliav na službách v období jedného roka. Odborníci odhadovali, že na financovanie osamostatnenej osobnej prepravy pri zachovaní rozsahu jazdiacich vlakov bude musieť štát vynaložiť o 2 až 3 mld. Sk viac.

K transformácii ZSSK na uvedené dve spoločnosti, ŽS Cargo a ŽSS, došlo fyzickým aj účtovným oddelením dopravných aj obchodných činností v osobnej preprave od rovnakých činností v nákladnej preprave. Podľa plánovaného rozdelenia spoločností mali do majetku ŽS Cargo z rozdelenej Železničnej spoločnosti prejsť dve tretiny majetku, zvyšná tretina mala pripadnúť ŽSS. Základné imanie ZSSK predstavovalo podľa obchodného registra približne 26,8 mld. Sk. Pri rozdelení majetku a záväzkov železníc sa prihliadalo na to, aby obe spoločnosti boli vybavené príslušným parkom koľajových vozidiel podľa ich určenia a taktiež, aby obe spoločnosti boli primerane vybavené administratívnymi priestormi. Hodnota nepeňažných vkladov dosahovala podľa znaleckého posudku k 1. januáru 2005 v ŽSS hodnotu 6,973 mld. Sk a v ŽS Cargo 12,671 mld. Sk. Do 31. marca 2005 však malo prísť ešte na základe výsledkov riadnej účtovnej závierky k aktualizácii výšky týchto vkladov, a teda aj základného imania nástupníckych spoločností.

Podľa rozdelenia majetku k 1.1.2005 získala ŽSS približne 100 univerzálnych elektrických rušňov, ktoré sa používajú na dopravu rýchlikov a prímestských vlakov a taktiež koľajové vozidlá, určené výhradne pre osobnú prepravu (osobné vozne, motorové a elektrické jednotky). K tomuto parku

koľajových vozidiel prešiel do spoločnosti pre osobnú dopravu aj rušňový personál. Podľa predpokladov by malo takého pridelenie majetku osobnej dopravy postačovať na prevádzkové výkony do roku 2008. Do spoločnosti ŽS Cargo prešlo okrem nákladných vozňov aj približne 800 lokomotív, majetok patriaci rušňovým depám a celá údržbárska základňa. Podľa tlačových informácií spoločnosti je ŽS Cargo prostredníctvom tohto vybavenia schopná zvládnuť nárast výkonov až o 50% v porovnaní s minulosťou. V súlade s rozdelením majetku a záväzkov boli rozdelení aj zamestnanci spoločnosti. V rámci zavádzania procesného riadenia malo do konca roku 2004 oblasť železničnej prepravy opustiť asi 1 000 zamestnancov. Od 1. januára 2005, keď sa ZSSK transformovala na dva subjekty, malo v oboch podnikoch pôsobiť 16 700 pracovníkov. Železničná spoločnosť Slovensko mala zamestnávať približne 4 700 pracovníkov, Železničná spoločnosť Cargo Slovakia asi 12 000.

Proces delenia bol od roku 2004 sprevádzaný zavádzaním systému procesného riadenia a od prvého januára 2005 začali obe nové spoločnosti fungovať s novými procesne orientovanými štruktúrami, ktoré by mali byť naplno implementované v priebehu roku 2005. Vďaka nim by mali nástupnícke podniky ušetriť v rokoch 2005 a 2006 asi 1,3 mld. Sk.

Následne po rozdelení ZSSK predpokladal projekt MDPT SR **privatizáciu** spoločnosti, ktorá sa zaoberá nákladnou prepravou - teda **Železničnej spoločnosti Cargo Slovakia, a.s.** (pozri aj str. 62) Materiál zvažoval tri hlavné spôsoby, ktorými by sa odpredaj ŽS Cargo mohol realizovať, a to:

- priamym predajom celej majetkovej účasti štátu (100% akcií) strategickému investorovi, ktorý zvíťazí v medzinárodnom výberovom konaní (táto alternatíva by sa mala realizovať),
- zvyšovaním, prípadne znižovaním základného imania spoločnosti,
- založením dcérskej spoločnosti z majetku spoločnosti a následný predaj majetkovej účasti.

V rámci projektu postupu transformácie Železničnej spoločnosti z júla 2004 bolo uložené ministromi dopravy, pôšt a telekomunikácií spolu s ministrom hospodárstva predložiť koncepciu privatizácie Železničnej spoločnosti Cargo, a.s. spolu s návrhom na konkrétny podiel štátu v nej. Termín bol určený na 31. marca 2005. MDPT SR malo v súlade s cieľom zvládnutia procesu privatizácie za úlohu výber privatizačného poradcu, ktorý mal pripraviť detailný proces postupu a o ňom informovať vládu SR. Ministerstvo dopravy vyhlásilo medzinárodné výberové konanie na poradenie pre predaj ŽS Cargo. O poradenstvo sa v septembri 2004 uchádzalo 7 spoločností, z ktorých MDPT SR vybralo spoločnosť CA IB Financial Advisors. Privatizačný poradca mal za úlohu navrhnúť, aký veľký balík ŽS Cargo bude predmetom privatizácie. Minister dopravy Pavol Prokopovič počítal s predajom 100% akcií nákladnej dopravy, čo navrhol aj privatizačný poradca. Slovenská vláda odštartovala 31. mája 2005 prostredníctvom tlače medzinárodný tender na predaj ŽS Cargo. Uchádzači o ŽS Cargo by mali predbežné ponuky predkladať privatizačnému poradcovi vlády do konca júla 2005, kedy by sa mali vybrať aj preferovaní investori. Konečné ponuky by sa mali predložiť v októbri 2005, pričom do konca roka by už mala byť podpísaná zmluva s nadobúdateľom. Výnos z privatizácie by mohol podľa ministra dopravy dosiahnuť 15 až 20 mld. Sk a mal by sa použiť na zníženie dlhov a záväzkov ZSSK.

Železničná spoločnosť Cargo Slovakia, a.s.

Medzi hlavné strategické ciele spoločnosti patrí okrem iného dokončenie konsolidácie spoločnosti a implementácia procesného riadenia v roku 2005, pripraviť spoločnosť na vstup strategického investora, zvýšiť do roku 2008 pridanú hodnotu na zamestnanca 2,5-násobne oproti roku 2002. Podľa zostaveného rozpočtu mal byť plánovaný zisk nákladnej dopravy roku 2004 v objeme 97,5 mil. Sk, pri predpokladaných nákladoch vo výške 17,87 mld. Sk a výnosoch v objeme 17,97 mld. Sk. Východiskový evidenčný počet zamestnancov k 1. januáru 2005 bol určený na úrovni 12 256. Spoločnosť uvažovala v priebehu 3. a 4. štvrtroka roku 2005 s postupným znižovaním počtu zamestnancov o 250. Základné imanie spoločnosti bolo vo výške 11,5 mld. Sk. Pre najbližšie obdobie 5 rokov by mali byť hlavné aktivity podniku orientované aj naďalej v železničnej preprave tovaru a poskytovaní doplnkových služieb (prenájom koľajových vozidiel, opravy, údržba a pod.). V súčasnosti má železničná nákladná doprava na slovenskom prepravnom trhu podiel viac ako 20%, čo je oproti 13% v krajinách EÚ-15 priaznivá hodnota vzhľadom na plánovanú privatizáciu.

Železničná spoločnosť Slovensko, a.s.

Ako hlavné strategické ciele definovala ŽSS dokončenie konsolidácie spoločnosti a implementácie procesného riadenia v roku 2005, dosiahnutie 22%-ného podielu na trhu prepravy osôb v SR (podľa metodiky Eurostat predstavuje podiel v súčasnosti 19,3%). Pri stabilizácii podielu spoločnosti na trhu považovala ŽSS za potrebné predovšetkým sledovať nevyužívanie kapacít a presunúť ich na spoje s vyšším využitím, znižovať úniky tržieb, pružnejšie reagovať na zmeny požiadaviek trhu, zvyšovať kvalitu cestovania s dôrazom na čistotu vlakov či rokovať so samosprávnymi krajinami o prechode kompetencií na samosprávne kraje, ktoré budú koordinovať a finančne dotovať regionálnu dopravu. Hlavným zdrojom príjmov spoločnosti by malo byť naďalej podnikanie v oblasti železničnej prepravy osôb. Plán v osobnej preprave vychádzal zo Zmluvy o výkonoch vo verejnom záujme, ktorá sa uzatvára medzi samotnou spoločnosťou a štátom. Na jej základe má ŽSS zrealizovať v roku 2005 objednaný výkon v rozsahu 31,69 mil. vlakových kilometrov. Rozsah objednávky zodpovedal možnostiam štátu, ktorý určil na krytie strát z

prevádzky osobnej železničnej dopravy na Slovensku, sumu vo výške 4,5 mld. Sk. Plánovaným hospodárskym výsledkom z prevádzky osobnej dopravy na Slovensku za rok 2004 mala byť strata vo výške 1,14 mld. Sk, pri predpokladaných nákladoch na úrovni 8,7 mld. Sk a výnosoch 7,6 mld. Sk.

ZSSK ukončila hospodárenie v roku 2004 podľa predbežných výsledkov so stratou vo výške 1,494 mld. Sk. V medziročnom porovnaní to síce bolo zníženie straty o 3,3 mld. Sk, no v porovnaní s plánom (strata 318 mil. Sk) však spoločnosť prehĺbila stratu o 1,176 mld. Sk. Náklady spoločnosti vzrástli oproti plánu o 11,3% na 27,496 mld. Sk a výnosy sa zvýšili o 6,6% na 26 mld. Sk. ZSSK znížila ku koncu roka 2004 počet zamestnancov medziročne o 875 na 17 611 pracovníkov. Podnikateľský plán na rok 2004 predpokladal zníženie počtu zamestnancov o 757 ľudí.

ŽSR vykázali po dlhých rokoch zisk vo výške 887,1 mil. Sk a v hospodárení za rok 2004 dosiahli výsledok o 1,843 mld. Sk lepší ako v roku 2003. Išlo o zlepšenie aj v porovnaní s hospodárskym plánom na rok 2004, ktorý predpokladal stratu vo výške 751,9 mil. Sk. Dosiahnuté náklady za rok 2004 boli vo výške 21,046 mld. Sk, pričom oproti plánu boli čerpané vyššie o 19,698 mil. Sk. Výnosy dosiahli sumu 21,933 mld. Sk, pričom oproti plánu boli vyššie o 1,658 mld. Sk. V roku 2004 zamestnávali ŽSR celkom 20 969 zamestnancov.

Komentár hodnotiacej komisie k opatreniu:

Rozdelenie Železničnej spoločnosti, a.s. prijala odborná verejnosť vlažne. Vznik dvoch nových železničných firiem so 100%-nou účasťou štátu - ŽS Slovensko pre osobnú a ŽS Cargo pre nákladnú dopravu považovala väčšina členov komisie za dobrý krok, ktorým sa sprehľadní existujúci stav fungovania železničnej dopravy, dôjde k vyjasneniu skutočných nákladov na osobnú a nákladnú dopravu a odstránia sa možné dotácie štátu pre nákladnú železničnú dopravu.

Časť odborníkov sa k ďalšiemu kroku - následnej privatizácii spoločnosti prevádzkujúcej nákladnú železničnú dopravu - vyjadrila pozitívne. Otázne však ostáva, čo bude so stratovou osobnou prepravou. V rozvinutej krajine by existovala cesta aj na jej privatizáciu, nie je však isté, či už Slovensko dospelo na jej predaj súkromnému vlastníkovi. Vo všeobecnosti sa však očakáva, že ide len o otázku času. Privatizovať treba a malo by ísť o postupný proces. Kvalita osobnej dopravy na Slovensku zaostáva za okolitými krajinami, neustále sa manipuluje s problémom dopravy vo verejnom záujme a jeho neujasnenosť je zdrojom stálych problémov. Ak vôbec existuje doprava vo verejnom záujme, potom je jej financovanie možné chápať ako riešenie tzv. negatívnej externality individuálnej dopravy (tento rozmer sa zatiaľ príliš neanalyzuje). Sociálne aspekty dopravy, ktoré má verejný záujem pokrývať, je možné naplňať efektívnejšie.

Druhá skupina expertov naopak s privatizáciou ŽS Cargo Slovakia nesúhlasila. Nákladná železničná doprava je jednoznačne zisková, je to podľa nich "hrozienko na koláči", ktoré sa predá, zatiaľ čo štát, a teda občania budú naďalej financovať stratovú osobnú prepravu. Niektorí respondenti uviedli, že sa mala uskutočniť spoločná privatizácia tak nákladnej, ako aj osobnej železničnej dopravy v jednom balíku.

Oponenti rozdelenia Železničnej spoločnosti považovali krok ministerstva dopravy z pohľadu občana za negatívne rozhodnutie, ktoré spôsobí ďalší neúmerný rast cien cestovného v osobnej, ako aj nákladnej doprave, s následným negatívnym dopadom na vývoj ďalších cien. Bol prezentovaný i názor, že problémy železníc tak v Slovenskej, ako aj v Českej republike sa nevyriešia rozdelením či zmenou názvu, ale len výrazným zlepšením ich hospodárenia a produktivity.

Sociálna politika

Sociálne zabezpečenie

Vyplatenie jednorazového príspevku dôchodcom vo výške 1 000 Sk na kompenzáciu dopadov reforiem od začiatku roku 2004

Poslanci NR SR schválili 25. júna 2004 vládny návrh zákona (č. 410/2004 Z.z.) o vyplatení jednorazového príspevku poberateľovi dôchodku v roku 2004. Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny (MPSVR) SR tento návrh vypracovalo mimo Plánu legislatívnych úloh vlády SR na rok 2004. Cieľom úpravy bolo, vychádzajúc z dôvodovej správy, zmiernenie prechodných vplyvov realizovaných reforiem na sociálnu situáciu dôchodcov.

Poberatelia všetkých druhov dôchodkov (starobného dôchodku, predčasného starobného dôchodku, invalidného dôchodku, vdovského dôchodku, vdoveckého dôchodku, sirotského dôchodku, dôchodku manželky a sociálneho dôchodku), ktorým bol tento priznaný do 31. júla 2004, dostali jednorazovú kompenzáciu vo výške 1 000 Sk spolu s augustovými dôchodkami. Tá časť poberateľov, ktorým Sociálna poisťovňa schválila dôchodok od začiatku augusta do konca roka, dostala kompenzáciu s prvou výplátou dôchodku. Každému poberateľovi bola kompenzácia vyplatená iba raz, a to aj v prípade, ak bol poberateľom viacerých druhov dôchodkov. Výdavky spojené s poskytnutím tisíckorunového príspevku boli financované zo štátneho rozpočtu v predpokladanej výške 1,25 mld. Sk. Financovanie príspevku zabezpečili tie organizácie, ktoré dôchodky vyplácajú, t.j. väčšinu zaplatila Sociálna poisťovňa z fondu starobného poistenia (z prebytkov, ktoré vznikli znížením nezamestnanosti) a časť bola uhradená zo štátneho rozpočtu. Kompenzačnú dávku dostali aj bývalí príslušníci tzv. silových rezortov, ktorým dávku vyplátili útvary sociálneho zabezpečenia príslušných ministerstiev a úradov z prostriedkov štátneho rozpočtu.

Minister financií Ivan Mikloš, ktorý kompenzáciu spočiatku odmietal, uviedol, že príspevok pomôže udržať reálne dôchodky v roku 2004 na úrovni roka predchádzajúceho, a teda vyrovna zvýšené výdavky dôchodcov po zavedení rovnej dane z pridanej hodnoty (DPH). Jeho postoj sa zmenil po priaznivých odhadoch vývoja verejných financií v prvom štvrtroku 2004, predovšetkým po odhadoch daňových príjmov (najmä vyšší výber DPH) a znížených nákladov na dlhovou službu štátu, ako aj po zistení výrazne nižšieho schodku verejných financií za rok 2003 (plánovaný - 4,9% HDP, skutočný - 3,6% HDP). Priestor na ďalšie zvyšovanie príspevku penzistom už podľa neho neexistoval a snahy o jeho zvýšenie v parlamente by spôsobili stiahnutie návrhu zákona predkladateľom pred definitívnym hlasovaním v pléne.

Podľa kritických názorov predstavovala jednorazová tisíckorunová kompenzácia iba náhradné riešenie namiesto pôvodne existujúcej dohody s ministerstvom financií, keď sa na vyplácanie kompenzačných dávok pre dôchodcov počas prvého polroka 2004 mali použiť prostriedky zo zvýšených príjmov zavedenej jednotnej sadzby DPH. Viacerí pozorovatelia kritizovali nesystémovosť tohto opatrenia. Tak dôchodcovia, ako aj opoziční poslanci a aj niektoré koalíčné strany považovali sumu za nedostatočnú, medzi návrhmi sa vyskytli kompenzácie vo výške 1 500 či 2 000 Sk.

Predložený návrh zákona obsahoval aj novelizáciu zákona o rodičovskom príspevku, ktorý navrhoval zvýšenie rodičovského príspevku už od júla namiesto pôvodne platného mesiaca september. Jeho výška mala vzrásť rovnako ako životné minimum o 8,7% (na 4 110 Sk). Túto skoršiu valorizáciu však poslanci neschválili.

Zákon o vyplatení jednorazového príspevku poberateľovi dôchodku v roku 2004 nadobudol účinnosť 1. augusta 2004.

Minister práce, sociálnych vecí a rodiny Ľudovít Kaník uvažoval v apríli 2005 o priznaní jednorazového príspevku aj dôchodcom, občanom SR, žijúcim mimo územia Slovenska, ktorých počet v Európe sa odhaduje na 4200, z toho približne 1000 ľudí žije v Českej republike. Rezortní právnici totiž dospeli k názoru, že právny nárok na kompenzáciu majú automaticky všetci starobní dôchodcovia bez rozdielu toho, kde žijú, keďže sa vyplácala z fondu starobného poistenia SP, z ktorého sa hradia aj všetky starobné dôchodky, vrátane tých do zahraničia. MPSVR SR však zastával názor, že jednorazový príspevok bol schválený ako kompenzácia minuloročných zvýšených cien na Slovensku, a preto by z vecného hľadiska veľmi nemalo zmysel, aby ho dostal dôchodca napríklad v Nemecku.

Komentár hodnotiacej komisie k opatreniu:

Vyplatenie jednorazového príspevku dôchodcom vo výške 1 000 Sk na kompenzáciu dopadov reforiem bolo hodnotiacou komisiou odborníkov označené ako nesystémové opatrenie, ktoré

nebolo kompenzáciou ale obvyčajným úplatkom pred opozíciou iniciovaným referendom o skrátení volebného obdobia NR SR a prezidentskými voľbami a navyše nemalo ani oporu v žiadnom dovtedy platnom zákone. Absurdné bolo to, že sa príspevok vyplatil plošne všetkým, bez akýchkoľvek kritérií a posúdenia potrebnosti. Išlo o neodôvodnené zvýhodnenie jednej časti obyvateľstva platené z daní všetkých občanov, keďže zo žiadneho reprezentatívneho výskumu sociálnej situácie nevyplývalo, že by boli práve dôchodcovia osobitne ohrozenou skupinou obyvateľstva v súvislosti s prebiehajúcimi reformami. Podľa viacerých hodnotiacich bol reformný ťah vlády ohrozený populizmom niektorých politických strán, ktorým sa v tomto prípade vyšlo navrhnutým a následne aj prijatým opatrením v ústrety.

Hodnotiaci poukázali na skutočnosť, že zákonom o sociálnom poistení (pozri [HESO 2/2003](#)) bol schválený pevný valorizačný mechanizmus, ktorý určuje, že sa každoročne k 1. júlu majú automaticky zvyšovať dôchodky o priemer zvýšenia inflácie a rastu priemernej mzdy v hospodárstve, a preto politici presadením tisíckorunového príspevku dôchodcom de facto obišli tento zákon.

Medzi hodnotiteľmi boli aj takí, ktorí súhlasili s kompenzáciou pre dôchodcov, nakoľko títo nemajú šancu pocítiť pozitívne dôsledky daňovej reformy ani v budúcnosti. Preto mala kompenzácia, ako jednorazová akcia, v prípade poklesu reálnych dôchodkov (t.j. ak by rast dôchodkov nedosiahol rast životných nákladov dôchodcov) podľa nich logiku. Uvedená jednorazová finančná podpora mohla podľa nich aspoň čiastočne zmierniť vyššie náklady dôchodcov vyplývajúce z vyšších cien energií, tovarov a služieb z titulu zvýšenia regulovaných cien a zmeny sadzby DPH. Iní zastávali názor, že tisíckorunový príspevok mal skôr psychologický efekt a mal byť prijatý už skôr.

Uvoľnenie pravidiel pri investovaní dôchodkových správcovských spoločností v kapitalizačnom pilieri dôchodkového zabezpečenia (zníženie povinného limitu na investovanie na domácom kapitálovom trhu z 50% na 30%, zníženie limitov povinnej minimálnej výnosnosti dôchodkových fondov; novela zákona o starobnom dôchodkovom sporení)

Poslanci NR SR novelizovali 30. júna 2004 v rámci vládnej novely (č. 439/2004 Z.z.) zákona o sociálnom poistení, ktorá riešila otázku poberania invalidného dôchodku tzv. invalidmi z mladosti, i zákon (č. 43/2004 Z.z.) o starobnom dôchodkovom sporení.

Zmeny v zákone o starobnom dôchodkovom sporení sa týkali hlavne podmienok investovania dôchodkových správcovských spoločností (DSS), ktoré spravujú peniaze občanov sporiacich v kapitalizačnom pilieri dôchodkového zabezpečenia. Ostro kritizované ustanovenie, ktoré určovalo povinnosť investovať minimálne 50% objemu hodnoty majetku dôchodkových fondov na domácom kapitálovom trhu (pozri [HESO 4/2003](#)), sa zmenilo. NR SR schválila poslanecký pozmeňujúci návrh, ktorý vypracovalo Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny SR, aby sa tento limit znížil na úroveň 30%. Pôvodné ustanovenie o povinnom 50%-nom limite presadil minister hospodárstva Pavol Rusko. Ako dôvod uviedol potrebu oživenia slovenského kapitálového trhu.

Značná časť odbornej verejnosti vnímala obmedzenie investovania DSS ako podporu neefektívnych domácich investícií, keďže slovenské podniky by umelo emitovali cenné papiere. Veľkosť slovenského kapitálového trhu je totižto podľa odborníkov primárna, aby zvládla tak veľký prílev investícií, nehovoriac o nedostatočne rozvinutom trhu (v roku 2003 dosiahol napríklad objem obchodov s akciami na Burze cenných papierov v Bratislave úroveň 24,4 mld. Sk, zatiaľ čo na Burze cenných papírů v Prahe sa v tom istom roku obchodovalo s objemom 257,4 mld. Kč). DSS by sa okrem toho museli vzdať časti výnosných investičných príležitostí v zahraničí. Menšia flexibilita investovania dôchodkových fondov by mala za následok nižšie výnosy, a teda aj nižšie dôchodky. S obmedzením investovania dôchodkových fondov nesúhlasila ani Európska komisia, ktorá to považovala za diskriminujúce opatrenie porušujúce jednu zo základných slobôd EÚ – slobodný pohyb kapitálu.

Podľa riaditeľky bratislavskej burzy cenných papierov by slovenský kapitálový trh mohla oživiť práve dôchodková reforma s mnohomiliardovými zdrojmi, ktoré si do dôchodkových fondov budú ukladať pracujúci občania. Dobré investičné možnosti by sa mohli podľa nej na burze vytvoriť v tom prípade, ak vláda presunie časť vlastníckych podielov v strategických podnikoch na kapitálový trh. Vo vláde a parlamente bol už prerokovaný zámer (pozri *str.* 62), že v prípade rozvodných energetických podnikov by sa 10%-ný balík akcií ponúkol cez bratislavskú burzu cenných papierov (BCPB). V procese doprivatizácie celkovo 51% akcií je najďalej Západoslovenská energetika, či sa však spomínaných 10% akcií skutočne umiestni na burzu, je momentálne nejasné.

Poslanci zmenili aj ustanovenia zákona, ktoré upravujú pravidlá minimálnej výnosnosti jednotlivých dôchodkových fondov. Schválili uvoľnenie pravidiel, pretože o.i. znížili minimálne výnosy, ktoré musia DSS pri svojich fondoch garantovať. Po uplynutí 24 mesiacov (zmena z 18

mesiacov) odo dňa, kedy DSS začala vytvárať vyvážený dôchodkový fond, nebude môcť byť priemerný výnos tohto fondu nižší ako 70% (zmena z 80%) priemerného výnosu trhovej konkurencie pri vyváženom dôchodkovom fonde, pri rastovom dôchodkovom fonde bude musieť byť výnos vyšší ako 50% (zmena zo 70%) priemerného výnosu konkurenčných fondov rovnakého druhu na trhu. Pri konzervatívnom dôchodkovom fonde bol ponechaný 90%-ný limit. Ak bude priemerný výnos trhovej konkurencie, ako aj priemerný výnos zodpovedajúceho dôchodkového fondu DSS záporné číslo, tak absolútna hodnota priemerného výnosu konzervatívneho dôchodkového fondu nebude môcť prekročiť 111% (zmena zo 110%) absolútnej hodnoty priemerného výnosu trhovej konkurencie pri tomto type fondu, pri vyváženom dôchodkovom fonde 143% (zmena zo 120%) a pri rastovom dôchodkovom fonde 200% (zmena zo 130%). Pri nesplnení požadovaných limitov bude musieť DSS previesť z vlastného majetku do problematického dôchodkového fondu aktíva v takej hodnote, aby priemerný výnos tohto fondu dosiahol požadované percento priemerného výnosu trhovej konkurencie. Tieto limity nebudú musieť DSS dodržať, ak rozdiel priemerného výnosu dôchodkového fondu a priemerného výnosu trhovej konkurencie tohto druhu fondu nepresiahne v prípade konzervatívneho dôchodkového fondu 1%-uálny bod, pri vyváženom dôchodkovom fonde 3%-uálne body (zmena z 2%-uálnych bodov) a v prípade rastového dôchodkového fondu 5%-uálnych bodov (zmena z 3%-uálnych bodov). Priemerný výnos dôchodkového fondu a jeho trhovej konkurencie sa bude počítať za ostatných 24 mesiacov (zmena z 12 mesiacov).

Novela upravila i vstup nezamestnaných a študentov do kapitalizačného piliera dôchodkového zabezpečenia. Podľa pôvodného znenia zákona by si tieto osoby museli začať sporiť na dôchodok rovnako ako pracujúci ľudia v období od januára 2005 do júna 2006. Podľa schváleného novelizovaného znenia si budú môcť začať sporiť na dôchodok aj po júni 2006, a to do 30 dní od vstupu do zamestnania.

Novela zákona o starobnom dôchodkovom sporení nadobudla účinnosť 1. augusta 2004.

Komentár hodnotiacej komisie k opatreniu:

Uvoľnenie pravidiel pri investovaní dôchodkových správcovských spoločností (DSS) v kapitalizačnom pilieri dôchodkového zabezpečenia bolo odborníkmi hodnotené ako krok správnym smerom, ktorý sa dal očakávať. Čiastočne sa DSS uvoľnili ruky a budú môcť flexibilnejšie investovať a dosahovať vyššie zhodnotenie zverených prostriedkov vo svojich fondoch, čo sa odrazí aj vo vyšších budúcich dôchodkoch občanov.

Opatrenie zníženia povinného limitu investovania na domácom kapitálovom trhu bolo nevyhnutné aj vzhľadom na nízku rozvinutosť slovenského kapitálového trhu - na faktickú neexistenciu niektorých segmentov kapitálového trhu na Slovensku (okrem trhu so štátnymi dlhopismi). Predošlý vysoký 50%-ný limit bol v rozpore s možnosťami slovenského kapitálového trhu. Bol chápaný ako populistický, takmer likvidačný a prakticky nereálny, ktorý podľa viacerých respondentov nemohol byť snád ani myslený vážne. Už aj bez DSS pôsobilo na slovenskom trhu veľké množstvo investorov a pritom existovalo len málo investičných príležitostí. Nebolo realistické očakávať, že na slovenskom kapitálovom trhu začnú firmy vo veľkom emitovať cenné papiere, ktoré si potom budú kupovať dôchodkové fondy. „Koniec koncov, prečo by slovenské firmy museli emitovať cenné papiere na domácom trhu?“, pýtali sa experti. Bonitné podniky môžu ponúkať svoje akcie kľudne i na likvidných zahraničných trhoch.

V súčasnosti nedostatočne rozvinutý kapitálový trh v SR by pri 50%-nom limite nedokázal garantovať dostatok vhodných možností na investovanie, čím by utrpeli aj občania, keďže by sa museli uspokojiť s nižšími dôchodkami. Väčšina hodnotiacich považovala aj 30%-né obmedzenie investovania na domácom trhu za zbytočný protekcionizmus, ktorý nemá pri súčasnej otvorenosti ekonomík odôvodnenie, a navyše po vstupe SR do EÚ a neskôr do eurozóny sa prieči aj zásade slobodného pohybu kapitálu v EÚ. Správcovia budú pravdepodobne nútení aj pri zníženom - 30%-nom limite porušovať pravidlo - investovať zverené prostriedky čo najefektívnejšie. Akákoľvek regulácia investovania na domácom trhu je totižto kontraproduktívna. Investovať treba tam, kde je to najvýhodnejšie. Umelé opatrenia slovenskému kapitálovému trhu v dlhodobom horizonte nepomôžu.

Jeden respondent poukázal v súvislosti s udržateľnosťou 30%-ného limitu investovania na domácom kapitálovom trhu na závislosť od objemu vládou emitovaných dlhopisov v nasledujúcich rokoch a od toho, či si vláda nebude príliš často požičiavať v zahraničí. Na druhej strane považovali niektorí hodnotiaci za vhodné ponechať určitý povinný minimálny limit na investovanie na domácom kapitálovom trhu, keďže by podľa nich hrozilo opačné riziko, že sa všetky domáce dôchodkové úspory budú investovať v zahraničí, čím by sa zabránilo okrem iného i podpore investičného prostredia v SR.

Expertí privítali aj zníženie povinných limitov výnosnosti dôchodkových fondov, keďže pri vysokom limite minimálnej výnosnosti by sa zvýšilo riziko nutnosti investovania prostriedkov do rizikových alebo inak nestabilných obchodov, čo by malo za následok aj vyššie riziko straty zdrojov tak DSS, ako aj samotných občanov. Každé obmedzenie, aj stanovenie povinnej minimálnej výnosnosti,

zužuje priestor pri investovaní kapitálu, a teda znižuje i zisky DSS, ergo budúce dôchodky občanov.

Niektorými hodnotiacimi bola vyslovená kritika nad povinnosťou vstupu do kapitalizačného piliera pre určité vekové skupiny obyvateľstva (absolventi škôl vstupujúci prvýkrát na pracovný trh) (*pozri neprijatý korigujúci návrh - HESO 1/2005*). Pýtali sa, prečo môže štát zaviazať občana, kam má ukladať svoje súkromné zdroje, prečo má občan zákonnú povinnosť, teda je donútený podporovať súkromný sektor - podniky, burzy a pod., prečo má občan povinnosť investovať napr. na amerických trhoch v prospech amerických veľkoakcionárov? Jeden respondent označil dôchodkovú reformu ako formu diktatúry štátu, čo je v rozpore so základnými právami občana. Štát by nemal nikoho nútiť vstupovať do kapitalizačného piliera. Kto si chce sporiť na dôchodok, nech sa súkromne poisť.

Kritika bola vyslovená i nad novelizáciou zákonov, ktoré ešte ani nestihli nadobudnúť účinnosť. Stálosť právnych noriem je totižto veľmi dôležitá a pri citlivej dôchodkovej reforme by to malo platiť obzvlášť. Ešte dôležitejšie však bude, aby sa príslušné normy nemenili príliš často po rozbehnutí sporenia si občanov v kapitalizačnom pilieri dôchodkového zabezpečenia.

Reforma III. piliera dôchodkového zabezpečenia - zákon o doplnkovom dôchodkovom sporení (transformácia doplnkových dôchodkových poisťovní na štandardné akciové správcovské spoločnosti pôsobiace na finančnom trhu; oddelenie majetku spoločností od vkladov občanov; dohľad v rukách Úradu pre finančný trh), novela zákona o dani z príjmov (rozšírenie daňového zvýhodnenia aj na iné sporivé, poisťné a investičné produkty finančného trhu; zníženie maximálnej sumy odpočítateľnej zo základu dane na 12-tis. Sk ročne)

Novelu (č. 650/2004 Z.z.) zákona o doplnkovom dôchodkovom sporení schválili poslanci NR SR 26. októbra 2004. Na rokovanie parlamentu ho predložilo Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny (MPSVR) SR. Zámerom novej normy bolo nahradiť doteraz platnú legislatívnu úpravu doplnkového dôchodkového poistenia (zákon (č. 123/1996 Z.z.) o doplnkovom dôchodkovom poistení zamestnancov) a transformovať systém doplnkového dôchodkového poistenia na systém doplnkového dôchodkového sporenia. Cieľom bolo aj odstrániť nedostatky doterajšieho systému, zvýšiť jeho transparentnosť a transformovať doplnkové dôchodkové poisťovne (DDP) na štandardné subjekty finančného trhu. Zákon o doplnkovom dôchodkovom sporení bol posledným z trojice zákonov dôchodkovej reformy (*pozri nový zákon o sociálnom poistení (I. pilier) - HESO 2/2003 a zákon o starobnom dôchodkovom sporení (II. pilier) - HESO 4/2003*). Reformoval III. pilier dôchodkového zabezpečenia založeného na dobrovoľnom sporení v súkromných spoločnostiach.

Schválený zákon o doplnkovom dôchodkovom sporení upravil:

- osobný rozsah doplnkového dôchodkového sporenia,
- vznik, prerušenie a zánik doplnkového dôchodkového sporenia,
- platenie príspevkov na doplnkové dôchodkové sporenie,
- vecný rozsah doplnkového dôchodkového sporenia,
- vznik a činnosť doplnkovej dôchodkovej spoločnosti,
- vytváranie a správu doplnkových dôchodkových fondov,
- dohľad nad vykonávaním doplnkového dôchodkového sporenia a transformáciu doplnkových dôchodkových poisťovní (DDP) na doplnkové dôchodkové spoločnosti (DDS).

Podľa nového zákona sa doterajšie doplnkové dôchodkové poisťovne postupne pretransformujú na doplnkové dôchodkové spoločnosti. DDP, ktorej zhromaždenie zriaďovateľov neschválilo transformačný projekt, sa zruší likvidáciou najneskôr do 31. decembra 2005. Na doplnkovom dôchodkovom sporení sa môžu zúčastniť nielen zamestnanci a podnikatelia, ale i každá fyzická osoba, ktorá dosiahla vek najmenej 18 rokov. V úprave nového zákona popri možnosti individuálneho vstupu do systému doplnkového dôchodkového sporenia zostal tak ako doteraz zachovaný zamestnanecko-zamestnávateľský princíp. Na rozdiel od predchádzajúcej verzie reformy tretieho piliera súčasná úprava neruší zamestnávateľský princíp doplnkového dôchodkového poistenia a určila, že zamestnávateľ môže prispievať zamestnancom na ich účty v DDS v dohodnutom rozsahu, napríklad určenom kolektívnou zmluvou. Zároveň mu zostala motivácia na takéto príspevky v podobe daňového zvýhodnenia, ktoré sa oproti doterajšiemu stavu nezmenilo (odpočítanie príspevkov za svojich zamestnancov od základu dane do 3% mzdových nákladov na týchto pracovníkov).

Nová legislatívna norma **sprísnila podmienky vyplácania dôchodkov z III. piliera**. Zvýšil sa minimálny potrebný vek na vyplácanie doplnkového dôchodku z 50 na 55 rokov a predĺžila sa tiež minimálna doba doplnkového sporenia z 5 na 10 rokov. Snahou tohto opatrenia bola podpora dlhodobého charakteru doplnkového sporenia na dôchodok. Zároveň kleslo daňové zvýhodnenie pre zamestnancov, prípadne samostatne zárobkovo činné osoby. Kým doteraz platilo, že príspevky, ktoré platil poistenec na doplnkové dôchodkové poistenie, boli položkou znižujúcou základ dane maximálne o 24 000 Sk ročne, po novom sa táto suma znížila na 12 000 Sk ročne. Ako uviedli niektorí odborníci, pokles zvýhodnenia by nemal byť zásadným problémom. Za hlavný motivačný prvok na sporenie v dobrovoľnom pilieri je možnosť prispievania zo strany zamestnávateľa, ktorá zostala aj v novom zákone zachovaná. Tieto príspevky hradí zamestnávateľ zo svojich prostriedkov, ale sú súčasťou príjmu zamestnanca, a teda sa zdaňujú spolu s príjmom zo zárobkovej činnosti.

V poskytovaní doplnkového starobného dôchodku sa zaviedli dve formy jeho vyplácania, a to forma **doživotného doplnkového dôchodku** a forma **dočasného doplnkového dôchodku**. Doživotný doplnkový a výsluhový dôchodok vyplácajú životné poisťovne. V prípade, že sporiteľ požiada o doživotný dôchodok, DDS prevedie zostatok na jeho osobnom účte do životnej poisťovne do 30 dní. DDS poskytuje dočasný doplnkový starobný dôchodok, dočasný doplnkový výsluhový dôchodok, jednorazové vyrovnanie a odstupné.

Dočasný doplnkový výsluhový dôchodok získajú klienti, ktorí pracujú v 3. a 4. rizikovej kategórii. V zmysle tohto zákona za nich zamestnávateľ musí platiť príspevky vo výške najmenej 2% z vymeriavacieho základu, pričom sami klienti si môžu taktiež doplácať na sporenie. Na výplatu týchto dôchodkov musí klient sporiť najmenej 5 rokov a dovŕšiť aspoň 40 rokov. **Odstupné** vypláca DDS vo výške minimálne 80% nasporenej sumy tomu, kto nespĺnil podmienky na vyplácanie doplnkových dôchodkov (napr. ak klient spasil menej ako 10 rokov). Na rozdiel od stavu platného k 31.12.2004 sa za nasporenú sumu už považujú nielen príspevky klienta s ich výnosmi, ale aj príspevky jeho zamestnávateľa a im prislúchajúce výnosy. **Jednorazové vyrovnanie** môže klient získať vo výške 25% zostatku jeho osobného účtu, ak požiada o dočasný doplnkový starobný dôchodok a vo výške 50% zostatku, ak požiada o doživotný doplnkový starobný dôchodok. V prípade, že sa po podpise zmluvy klient stane úplne invalidným, môže požiadať o jednorazové vyplatenie 100% zostatku svojho osobného účtu. Nový zákon **posilnil princíp dedenia**. Po smrti klienta DDS dostanú dedičia 100% zostatku jeho osobného účtu, teda celú sumu zostatku na osobnom účte, vrátane príspevkov zamestnávateľa a výnosov z ich investovania. V systéme platnom do konca roku 2004 sa po smrti sporiteľa dedila len tá časť zostatku na účte, ktorú si klient naspasil sám. Okrem uvedených povinných dávok môžu DDS na základe zmluvy so životnou poisťovňou poskytovať aj fakultatívne dávky pozostalostného a invalidného poistenia.

Na základe predmetného zákona sa doterajšie **doplnkové dôchodkové poisťovne pretransformujú na doplnkové dôchodkové spoločnosti**, ktoré môžu vykonávať doplnkové dôchodkové sporenie len na základe povolenia udeleného Úradom pre finančný trh (ÚFT). Práve chýbajúca kontrola DDP bola častým terčom kritiky. Proti postupnej transformácii súčasných administrátorov DDP nenamietali, pretože dostali možnosť získať doplnkovú dôchodkovú spoločnosť konečne pod priamu kontrolu. Doterajšia podoba doplnkového dôchodkového poistenia totižto priame vlastníctvo neumožňovala, takmer každá DDP mala za sebou silného strategického partnera. Ten po transformácii prevezme okrem manažérskej kontroly a zodpovednosti aj akcie spoločnosti a právo s nimi nakladať. Zjednoduší sa tým napríklad dopĺňanie kapitálu alebo prevod kontroly medzi investormi. MPSVR SR si od transformácie DDP na DDS sľubovalo príchod nových spoločností na trh, ktorý mal v roku 2004 vyše 600-tis. klientov. Podstatnou bariérou, ktorá obmedzovala vstup nových hráčov na trh, bol limit minimálne 100-tis. budúcich klientov pre novozačínajúcu spoločnosť. Pre podnikanie v doplnkovom dôchodkovom sporení platia podobné, o niečo menej prísne podmienky ako pre druhý (kapitalizačný) pilier dôchodkového zabezpečenia. Pre udelenie licencie od ÚFT musí záujemca zložiť základné imanie minimálne vo výške 50 mil. Sk, na rozdiel od 300 mil. Sk požadovaných pre dôchodkové správcovské spoločnosti (DSS) v druhom pilieri dôchodkového zabezpečenia. Podobne ako v systéme povinného dôchodkového sporenia platia na členov predstavenstva a dozornej rady prísne podmienky z pohľadu bezúhonnosti a dôveryhodnosti. Premena DDP na správcovské spoločnosti tiež znamená, že majetok fondu s úsporami občanov je jasne oddelený od majetku spoločnosti, ktorou môže byť iba akciová spoločnosť so sídlom v SR, a že pre investovanie prostriedkov platia prísne pravidlá.

Novinkou je, že na účely doplnkového sporenia DDS vytvárajú a spravujú dôchodkové fondy podobne ako v povinnom kapitalizačnom pilieri. Každá DDS musí otvoriť a spravovať najmenej jeden príspevkový fond a presne jeden výplatný fond. Podľa zákona však nesmie vytvoriť iné doplnkové dôchodkové fondy ako tie, na ktoré získa povolenie od ÚFT. Príspevkový fond je tvorený z vkladov klientov. Ak sporiteľ požiada o vyplácanie dočasného doplnkového dôchodku, DDS prevedie potrebné prostriedky do výplatného fondu. Výkon dohľadu v doplnkovom dôchodkovom sporení prešlo z pôsobnosti MPSVR SR a MF SR na ÚFT, ktorý tak kontroluje všetky dôchodkové fondy.

Reformou III. piliera dôchodkového zabezpečenia získali **daňové výhody aj iné formy sporenia**. Okrem platenia príspevkov do doplnkovej dôchodkovej spoločnosti sa môže budúci dôchodca rozhodnúť aj pre ďalšie, charakterovo podobné finančné produkty. V rámci novely (č. 659/2004 Z.z.) zákona o dani z príjmov, ktorú poslanci NR SR schválili v rovnaký deň (26.10.2004), sa rozšírili daňové zvýhodnenia aj na **životné poistenie, dlhodobé účelové sporenie v banke alebo poisťovni a sporenie prostredníctvom foriem kolektívneho investovania** (podielových fondov či cenných papierov), ktoré poskytujú finančné inštitúcie na území Slovenska. To znamená, že od 1. januára 2005 je možné si v rámci dobrovoľného dôchodkového sporenia znižovať základ dane o príspevky na uvedené produkty do výšky 12-tis. Sk ročne. Nové odpočítateľné položky si bude možné uplatniť v daňovom priznaní podávanom v roku 2006. Podmienkou je, aby aj pri týchto produktoch dlhodobého sporenia klienti uzavreli zmluvy najmenej na 10 rokov a výplata plnení nastala až dovŕšením veku 55 rokov. Ak budúci dôchodca uvedené podmienky poruší, bude musieť spätne odvieť daň zo zaplatených príspevkov oslobodených od dane do 3 rokov (podmienka pritom platí aj na sporenie v DDS). Oproti doplnkovému dôchodkovému sporeniu majú ostatné sporivé produkty výhodu. Klienti DDS si po splnení podmienok veku a dĺžky sporenia nemôžu vybrať všetky naštrené peniaze naraz, ale si musia "kúpiť" aspoň 5-ročný dočasný starobný dôchodok a vybrať si môžu naraz iba 25% zostatku na účte. Pri iných produktoch sporenia si klienti môžu vybrať všetky peniaze naraz.

Nesúhlasné stanovisko k takto schválenej úprave vyjadrilo MPSVR SR, ktoré považovalo možnosť čerpať daňovo zvýhodnené prostriedky naraz za nesprávnu. Podľa ďalšieho kritického vyjadrenia zrušilo spomínané ustanovenie účel zabezpečiť sa na dôchodkový vek. Nezmyselne sa daňovo zvýhodnili spotrebiteľské záležitosti (ľudia si vyberú nasporené peniaze a kúpia si auto), namiesto toho, aby boli podporené len úspory na starobu. Napriek tomu, že návrh ministerstva práce obsahoval minimálne 5-ročnú povinnú anuitu aj pre rozšírené druhy sporenia, poslanci NR SR toto ustanovenie zo zákona vypustili. Predstavitelia rezortu práce preto avizovali snahu o neskoršie zrovnoprávnenie podmienok ostatných poskytovateľov sporivých produktov s DDS. Podľa iného oponenta ustanovenia by sa situácia znevýhodnenia DDS mala riešiť kratšou minimálnou lehotou sporenia. Upozornil však tiež na fakt, že sporenie v doplnkových dôchodkových spoločnostiach je na druhej strane jediné, pri ktorom zostal zachovaný princíp daňovo zvýhodneného príspevku zamestnávateľa. Tento princíp podľa neho v mnohých prípadoch rozhodujúcou mierou zvyšuje nasporenú sumu na účte poistenca.

Zrovnoprávnenie dobrovoľného doplnkového dôchodkového sporenia s ďalšími formami dlhodobého investovania sa napriek rozpornému ustanoveniu stretlo s prevažne pozitívnymi reakciami. Uvítali ho zástupcovia správcovsých spoločností, životných poisťovní, ako aj ďalších finančných inštitúcií. Predstavitelia Asociácie správcovsých spoločností považovali podielové fondy za jeden z najvhodnejších produktov pre doplnkové dôchodkové zabezpečenie z dôvodu širokých možností investovania. Slovenské životné poisťovne sa zhruba 3 roky snažili presadiť daňové zvýhodnenie pre klientov životného poistenia, poukazujúc na situáciu v európskych krajinách, z ktorých skoro všetky nejakým spôsobom motivujú ľudí na dlhodobé sporenie. Podľa ich zástupcov rozšírenie daňových výhod pomôže predaju životných poisťovní, ktorých využívanie v ostatných 2 rokoch vykazovalo klesajúci trend. Okrem toho by predstavitelia poisťovní chceli pre seba získať aj ďalšiu z výhod doplnkového dôchodkového sporenia - daňové odpočítanie zaplatených príspevkov zamestnávateľa za jeho zamestnancov.

Zákon o doplnkovom dôchodkovom sporení nadobudol účinnosť 1. januára 2005. Novela zákona o dani z príjmov nadobudla účinnosť 1. januára 2005.

Komentár hodnotiacej komisie k opatreniu:

Reforma dôchodkového systému je jednou z najzávažnejších reforiem, ku ktorým sa zaviazala vláda SR. Zmena tretieho (dobrovoľného) piliera dôchodkového zabezpečenia v podobe zákona o doplnkovom dôchodkovom sporení bola logickým vyvrcholením tejto reformy. U odbornej verejnosti sa schválenie opatrenia stretlo s takmer výlučne súhlasnými stanoviskami. Transformáciu bývalých doplnkových dôchodkových poisťovní na štandardné finančné inštitúcie - správcovsé spoločnosti s právnu formou akciových spoločností, ako aj rozšírenie daňového zvýhodnenia na ďalšie poistné a sporivé produkty finančného trhu považovali viacerí hodnotiaci za pozitívum, ktorým sa rozšírili možnosti doplnkového dôchodkového sporenia. Predmetná úprava dobrovoľného piliera dôchodkového systému bola podľa jedného z hodnotiacich najlepším riešením zo všetkých možných. Sú známe aj nedostatky fungovania podobných systémov v zahraničí, ako sú napríklad vysoké marketingové náklady či nízka rentabilita v zhodnocovaní fondov, tie je však možné minimalizovať kontrolou a sankciami. Dôležitým faktorom vo fungovaní systému bude dohľad nad hospodárením pretransformovaných akciových spoločností a vytvorenie dostatočných ochranných mechanizmov. Obzvlášť vysoký dôraz by mal byť kladený na priehľadnosť operácií doplnkových dôchodkových spoločností.

Napriek podpore a kladnej odozve, ktorú reforma získala, mali experti hodnotiacej komisie k jej ustanoveniam i viaceré výhrady. Za nevhodnú považovali predovšetkým reguláciu nakladania s nasporenými prostriedkami a nemožnosť vyberania celej nasporenej sumy v DDS, ale nanajvýš

25%, resp. 50% zostatku dôchodkového účtu. Je predsa na každom dôchodcovi, ako rozumne s nimi naloží. Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny by nemalo do toho zasahovať, ani pri akýchkoľvek deklarovanych národohospodárskych dôvodoch. Sporitelia sa týmto krokom môžu stať "rukojemníkmi" poisťovní predávajúcich životné poistenie, keďže nebudú mať na výber, ale budú si u nich musieť zakúpiť životné poistenie. Z tejto stránky išlo podľa kritikov skôr o krok späť v porovnaní s predchádzajúcim platným systémom doplnkového dôchodkového poistenia, ktoré bolo postavené na "komerčnej" báze a ľudí motivovalo. Ako uviedol jeden z respondentov, v prípade doplnkového sporenia na dôchodok sa neočakáva taký nárast, aký bol zaznamenaný v prípade predošlého systému doplnkového dôchodkového poistenia.

Kritizovaná bola aj nízka maximálna odpočítateľná daňová úľava vo výške 12-tis. Sk oproti 24-tis. Sk v roku 2004. Je diskutabilné, či v uvedenej výške úľava plní svoju pôvodnú motivačnú funkciu dobrovoľne si sporiť na dôchodok. Na kompenzovanie zníženej daňovej úľavy mala byť sporiteľom - dôchodcom, ktorí sa zúčastnia sporenia v treťom pilieri, ponechaná väčšia voľnosť v rozhodovaní, ako naložiť so zostatkom svojho dôchodkového účtu.

Niektorí odborníci však na druhej strane varovali pred daňovými zvýhodneniami ako takými, keďže pri ich existencii je privilegovaná určitá skupina súkromných produktov a služieb pred ostatnými, ktoré sú diskriminované. Daňové výnimky pritom narušajú i princípy daňovej reformy (*pozri HESO 2/2003 a 4/2003*).

Jedno z nesúhlasných stanovísk sa týkalo systému transformácie doplnkových dôchodkových poisťovní na akciové spoločnosti bez možnosti majetkovej účasti najväčších prispievateľov do týchto spoločností.

Generálny pardon Sociálnej poisťovne (mimoriadne uplatnenie inštitútu odpustenia penále z nezaplatených odvodov po uhradení istiny dlhu)

Rada riaditeľov Sociálnej poisťovne (SP) schválila 12. októbra 2004 uznesenie o podmienkach a realizácii mimoriadneho inštitútu odpustenia povinnosti zaplatiť penále. Znamenalo to, že neplatiči sociálnych odvodov nemusia zaplatiť pokutu z omeškania, ktorá im vyplýva zo zákona o sociálnom poistení, ak uhradia dlžné poistné vo výške istiny. Toto mimoriadne odpustenie penále bolo nepriamou formou štátnej pomoci a bolo realizované na základe zákona o štátnej pomoci a relevantných predpisov Európskej únie. Podľa znenia týchto noriem preto SP odpustila alebo znížila penále len v prípadoch, v ktorých sa nevyžadovalo schválenie štátnej pomoci Európskou komisiou. Za ostatné 3 roky išlo o druhý tzv. **generálny pardon** (resp. amnestiu SP) súvisiaci s nedoplatkami na poistnom. Zároveň by však mal byť posledným, keďže na základe novely zákona o sociálnom poistení (*pozri HESO 4/2004*) už Sociálnej poisťovni odpúšťanie poistného nie je umožnené.

SP odpustila povinnosť zaplatiť penále alebo penále znížila, ak zamestnávateľ, samostatne zárobkovo činná osoba alebo dobrovoľne poistená osoba zaplatila celú dlžnú sumu poistného (istinu) do 31. decembra 2004. Jednalo sa pritom o poistné, ktoré je potrebné odvádzať do SP v zmysle zákona o sociálnom poistení, zákona o Sociálnej poisťovni a zákona o zamestnanosti. Odpúšťanie dlhov sa týkalo najmä neplatičov spomedzi živnostníkov a firiem. Zamestnanci, za ktorých zamestnávateľ odvody neplatil, dlhy nemajú, nakoľko tie sú evidované na meno ich zamestnávateľa. Dlžná suma musela byť uhradená najneskôr do 31. decembra, písomnú žiadosť o odpustenie alebo zníženie penále mali možnosť povinné osoby doručiť do príslušnej pobočky SP najneskôr do 28. februára 2005. Dôležitou z podmienok odpustenia penále bolo, aby povinné osoby platili poistné v období od zaplatenia dlžných súm a príspevkov včas a v správnej sume. Podmienkou bolo tiež, aby odpustením povinnosti zaplatiť penále neposkytla SP štátnu pomoc, ktorú by musela schváliť Európska komisia (EK). To znamenalo, že vo väzbe na zákon o štátnej pomoci nemohla SP bez súhlasu EK vyhovieť žiadosti osôb, ktoré by o odpustenie penále požiadali, v prípadoch:

- ak by suma výšky odpustených pokút a poskytnutej štátnej pomoci za posledné 3 roky presiahla sumu 100-tis. EUR (bezmála 4 mil. Sk),
- ak by išlo o žiadateľa z odvetvia dopravy,
- ak by išlo o žiadateľa s predmetom podnikania v oblasti poľnohospodárstva, rybného hospodárstva a vodohospodárstva (podrobnejšie vymedzené v Prílohe 1 Zmluvy o založení Európskeho spoločenstva),
- ak by žiadateľ vykonával činnosti súvisiace s vývozom (teda ak by išlo o pomoc priamo prepojenú s vyvezenými množstvami, o pomoc pri zriaďovaní a prevádzkovaní distribučných sietí alebo pri ostatných bežných výdavkoch spojených s vývozom),
- ak by išlo o štátnu pomoc závislú od použitia domáceho tovaru v neprospech dovezeného.

Predseda Rady riaditeľov SP František Halmeš uviedol, že nešlo o odpustenie penále pre všetky pohľadávky SP, ale len na dlhy za približne 4,5 mld. Sk. Predstavitelia poisťovne od svojho kroku

očakávali zníženie celkových pohľadávok vo výške 65 mld. Sk o 2,4 mld. Sk, z ktorých malo polovicu tvoriť odpustené penále a zvyšok príjmy z uhradeného poistného. Celkovo sa plánovalo získať 1 až 1,2 mld. Sk, čo malo plánovaný deficit poisťovne za rok 2004 znížiť o tretinu. Za prvý polrok 2004 bol totiž vykázaný výpadok príjmov vo výške 2,1 mld. Sk oproti schválenému rozpočtu na uvedený rok. Jeho hlavnou príčinou bolo podľa predstaviteľov SP nadhodnotenie niektorých parametrov rozpočtu, ako bol počet poistencov, poistné od štátu alebo výška úrokov v bankách. Naopak, na strane výdavkov faktormi, ktoré negatívne ovplyvnili hospodárenie tejto inštitúcie, bola valorizácia dôchodkov o 4% od februára 2004 (pozri [HESO 4/2003](#)) a vyšší než plánovaný počet poberateľov dávok v nezamestnanosti. Práve zlepšenie finančnej situácie SP malo byť podľa jej zástupcov hlavným cieľom generálneho pardonu.

V rámci uplatnenia mimoriadneho inštitútu odpustenia penále bolo nakoniec zaevidovaných vyše 15-tisíc žiadostí o odpustenie penále. K 30. aprílu 2005 bolo vybavených 9 895 žiadostí. V rámci nich bolo po splnení všetkých podmienok odpustené penále vo výške 421 mil. Sk. SP zaznamenala k tomuto dátumu úhrady pohľadávok viažuce sa k vyriešeným žiadostiam vo výške 1,578 mld. Sk. Podľa riaditeľa SP zaplatili asi 1,2 mld. Sk v rámci generálneho pardonu štátne železnice.

Druhým z opatrení, ktoré malo zlepšiť hospodárenie SP, bolo **zasielanie výziev a predpisovanie dlžného poistného** tým platiteľom, ktorí neodviedli poistné vôbec, alebo ho odviedli v nesprávnej výške. Ako uviedol jeden z vrcholných predstaviteľov SP, vďaka zasielaniu výziev na zaplatenie poistného získala poisťovňa v krátkom období 150 mil. Sk a do konca roka 2004 očakávala celkovo 500 mil. Sk.

V rámci riešenia svojej finančnej situácie a efektívnejšieho vymáhania dlhov zvažovala SP aj **odpredaj časti pohľadávok**. V súlade s pravidlami verejného obstarávania a novely zákona o sociálnom poistení (pozri [HESO 4/2004](#)) vypísala výberové konanie na **poradcu pre správu (vymáhanie) pohľadávok** (do konca júna 2005 mohli záujemcovia predkladať svoje ponuky). Podľa podpredsedu Rady riaditeľov SP Gabriela Cseriho by mal poradca pomôcť poisťovni rozdeliť evidované nedoplatky dlžníkov na 3 balíky. Jeden by mal byť určený na predaj (do konca roka 2005 predpokladá SP predaj pohľadávok v hodnote asi 15 mld. Sk, pričom na samotný predaj určeného balíka pohľadávok tretiemu subjektu by bol vypísaný osobitný tender), druhý balík by chcela SP dať do správy a tretí si ponechať a tieto pohľadávky i sama vymáhať.

Neplatíči poistného využili **generálny pardon už v roku 2002** a zaplatili svoje dlhy. Ako uviedol jeden z predstaviteľov SP, ich platobná disciplína sa však nezlepšila a dlhy sa začali hromadiť ďalej. V roku 2002 sa odpustenie pokút týkalo dlhov na poistnom v objeme 4,9 mld. Sk, z ktorých SP získala 2,9 mld. Sk. Žiadosť pritom podalo 23 100 subjektov, z ktorých poisťovňa schválila 18 700. Zvyšné žiadosti zamietla pre nesplnenie stanovených podmienok. Odpúšťanie pokút za neplatenie poistného sa medzi mnohými podnikateľmi stretávalo s pozitívnymi reakciami. Mnohí z nich prostredníctvom "amnestií" zaplatili staré, niekoľkoročné dlhy. Jeden z dôvodov neplatenia odvodov do poistných fondov, ktorý uvádzajú podnikatelia, je ich vysoké odvodové zaťaženie. Niektorí odborníci preto za jedno z riešení ako zvýšiť platobnú disciplínu považujú znižovanie odvodových sadzieb. Podľa negatívnych ohlasov k predmetnému opatreniu SP odpúšťanie odvodov ešte viac znižuje platobnú disciplínu podnikateľov.

Sociálna poisťovňa nakoniec **hospodárila v roku 2004** s prebytkom takmer 3,1 mld. Sk a na svojich účtoch dosiahla kumulatívny prebytok z minulých rokov na úrovni 19,5 mld. Sk, čo však bolo menej o 522,6 mil. Sk, ako plánoval rozpočet. S výnimkou základného fondu starobného poistenia a základného fondu invalidného poistenia, ktorých hospodárenie v roku 2004 skončilo deficitom spolu vo výške 14,2 mld. Sk, dosiahli ostatné základné fondy SP prebytky. Deficit v dôchodkovom poistení bol vykrytý čiastočne zostatkom finančných prostriedkov z roku 2003, najmä však použitím prostriedkov rezervného fondu a presunom zdrojov z iných fondov.

Na vyše 101%-né splnenie schváleného rozpočtu na strane príjmov malo najväčší vplyv oddĺženie Železníc SR a zdravotníckych zariadení realizované v decembri 2004 v sume takmer 3,5 mld. Sk, s ktorým sa v rozpočte neuvažovalo. Podľa slov predsedu Rady riaditeľov SP Františka Halmeša k takémuto výsledku pozitívne dopomohol i generálny pardon. Rozdielne údaje v odhadovaných a skutočných výsledkoch boli zdôvodnené aj tým, že informačné systémy SP nedávali počas roka dostatok relevantných informácií na presné definovanie situácie v jej hospodárení, najmä z hľadiska výberu poistného, ktorý bol počas celého roku nerovnomerný. Výraznejší obrat v plnení príjmov nastal až v mesiacoch november a december, čo bolo dôsledkom aj realizácie mimoriadnych opatrení prijatých poisťovňou na zlepšenie situácie v oblasti výberu poistného (generálny pardon, zasielanie výziev na úhradu dlžných súm poistného, predpisovanie dlžných súm poistného), ktoré od októbra umožňoval už aj informačný systém SP.

Stav evidovaných pohľadávok na poistnom dosiahol podľa výsledkov účtovnej závierky ku dňu 31. decembra 2004 celkovú výšku 72,5 mld. Sk, z čoho pohľadávky základných fondov (neuhradené poistné, pokuty, penále, preplatky na dávkach a regresné náhrady) predstavovali sumu 69,1 mld. Sk. Podľa novej legislatívy mohla SP v roku 2004 odpísať nedobytné pohľadávky spred roku 1994, čo aj v sume asi 3,5 mld. Sk využila. Podľa podpredsedu Rady riaditeľov Gabriela Cseriho boli ku koncu roka 2004 stále najväčšími dlžníkmi SP bývalé štátne inštitúcie, prípadne subjekty, ktoré prešli pod vyššie územné celky, pričom len dlh železníc a štátnych zdravotníckych zariadení

dosahoval v máji 2004 spolu takmer 15 mld. Sk. Prostriedky, ktoré mala Sociálna poisťovňa na vymáhanie dlhov doteraz, považovala za nedostatočne efektívne, exekúciami sa jej darilo vymáhať len desatinu nezaplatenej sumy, pričom 55% z celkového objemu pohľadávok SP tvorili penále.

Pri vymáhaní dlžného poistného, poplatkov, penále a pokút využívala SP v roku 2004 všetky zákonné možnosti a spôsoby núteného výkonu rozhodnutia, ako sú: správny a súdny výkon rozhodnutia, exekúcie, prihlasovanie pohľadávok do dedičských, konkurzných a vyrovnacích konaní, prihlasovanie pohľadávok u likvidátorov pri likvidácii dlžníkov, povoľovanie splátok dlžných súm, odpúšťanie povinnosti zaplatiť penále a pod. V súlade so zákonom o sociálnom poistení zverejnila SP **zoznam dlžníkov**, voči ktorým evidovala ku koncu roka 2004 pohľadávku vyššiu ako 250-tis. Sk, pričom mal byť v krátkom čase doplnený aj o dlžníkov nižších súm. Zverejnenie zoznamu neplatičov má výlučne informatívny charakter.

Komentár hodnotiacej komisie k opatreniu:

Rozhodnutie Rady riaditeľov Sociálnej poisťovne (SP) o mimoriadnom uplatnení inštitútu odpustenia penále z nezaplatených odvodov po uhradení istiny dlhu (tzv. generálny pardon) sa u prevažnej väčšiny členov hodnotiacej komisie stretlo s nesúhlasným stanoviskom. V menšej miere bolo považované za pragmatický krok, ktorým sa poisťovňa pokúsila zlepšiť svoju finančnú situáciu, aj to však iba za predpokladu jeho ojedinelého využívania, a v prípadoch, že by náklady na vymáhanie pohľadávok boli príliš vysoké. Viacerí respondenti ho pokladali za nesystémové a nespravodlivé opatrenie, ktoré vytvorilo riziko tzv. morálneho hazardu. Daňový systém, za ktorého súčasť sú považované aj sociálne odvody, musí byť prísny a spravodlivý. Aj napriek snahe zvýšiť príjmy SP z ťažko vymáhateľných pohľadávok znevýhodnil generálny pardon poctivých voči špekulantom a u niektorých poctivých platičov mohol vyvolať presvedčenie, že poctivosť sa nevypláca. Nešlo o práve "najšťastnejší krok", prijatím rozhodnutia Rady riaditeľov bol neplatičom vyslaný signál, že za určitých podmienok bude zo strany SP akceptovaná aj zlá platobná disciplína podnikateľov a živnostníkov. Pre všetky podnikateľské subjekty a živnostníkov by mali platiť rovnaké transparentné podmienky. Tí, čo poctivo platia na tom nemôžu byť nakoniec horšie ako ľudia, ktorí odvody neplatia alebo podvádzajú, navyše za situácie, keď existovala potenciálna možnosť nezaplatené odvody vhodnou formou zhodnocovať. Dôchodok a zdravotnú starostlivosť chcú všetci, preto je ich povinnosťou podieľať sa na úhrade poistného.

Odpustené penále vo výške približne 1 mld. Sk nebolo hodné vzniku etických pokleskov, pretože morálne škody boli v tomto prípade vyššie (viď napr. de facto "samoodpúšťanie" penále samotným ministrom práce, sociálnych vecí a rodiny Ľudovítom Kaníkom) ako dosiahnuté výnosy. Nesystémovosť kroku bola podľa viacerých hodnotiacich expertov potvrdená aj novelou zákona o sociálnom poistení (pozri [HESO 4/2004](#)), ktorá možnosť odpustiť penále zo zákona vypustila. Vyskytol sa však aj názor, ktorý očakával, že budúce vlády môžu toto opatrenie opätovne zaviesť, preto by sa mala určiť primeraná, únosná výška penále z omeškania tak, aby nevedla k "čiernemu trhu".

Menšia časť odborníkov považovala predmetné opatrenie za dobrý nástroj, ktorého pozitívom bolo zaručenie aspoň časti príjmov, ktoré by inak boli ťažko vymáhateľné. Daňová amnestia je používaný nástroj vlád mnohých krajín sveta, a ak sa osvedčuje, prečo ho nevyužiť aj pri ostatných verejných financiách? Zástancovia daňových amnestií či odpúšťania penále pri odvodoch sociálneho poistenia tvrdili, že nepríde k zníženiu úrovne platobnej morálky. Vychádzali pritom z názoru, že ak niekto neplatí povinné odvody do sociálneho alebo zdravotného poistenia, nekalkuluje vopred s odvodovou amnestiou. Ešte pred novelizáciou zákona o sociálnom poistení mohli dlžníci v individuálnych prípadoch požiadať o odpustenie penále po splatení istiny aj mimo generálneho pardonu. Tento inštitút podľa nich len zjednodušil celú procedúru tak, aby sa každou žiadosťou nad istú hranicu nemusela osobitne zaoberať Správna rada SP.

Štátna sociálna podpora a sociálna pomoc

Novela zákona o rodičovskom príspevku (poskytovanie rodičovského príspevku v jednotnej výške 4 110 Sk - aj pre pracujúcich rodičov, ktorí zabezpečia starostlivosť o dieťa inou fyzickou alebo právnickou osobou; dorovnávanie výšky materského do úrovne rodičovského príspevku, ak je materské nižšie ako rodičovský príspevok)

Vládny návrh novely (č. 244/2005 Z.z.) zákona o rodičovskom príspevku z dielne Ministerstva práce, sociálnych vecí a rodiny (MPSVR) SR akceptovali členovia vlády na svojom rokovaní 23. februára 2005 a poslanci NR SR ho v 3. čítaní schválili 18. mája 2005. Predloženou normou sa má

riešiť pomoc rodičom pri zabezpečovaní starostlivosti o dieťa, pričom sa podľa predkladacej správy vychádzalo z doterajších skúseností a praxe.

Nová právna úprava umožnila rodičovi zvoliť si alebo zmeniť formu starostlivosti o dieťa v priebehu jeho prvých 3 rokov života, prípadne 6 rokov u dieťaťa s dlhodobým nepriaznivým zdravotným stavom, a to tak, aby čo najviac zodpovedala aktuálnym potrebám dieťaťa alebo rodiča. Mieneným je najmä stav, ak chce rodič popri starostlivosti o dieťa vykonávať aj zárobkovú činnosť. Predmetná novela by mala zároveň vytvoriť príležitosť pre vznik flexibilnejších služieb starostlivosti o dieťa v jeho domácom prostredí alebo mimo neho. Rodičovský príspevok predstavuje sociálnu dávku štátu, ktorou sa prispieva na starostlivosť detí do 3, príp. 6 rokov života.

Do zákona o rodičovskom príspevku bolo navrhnutých niekoľko zmien a doplnení. Asi najvýznamnejšou zmenou oproti prechádzajúcemu platnému stavu je **poskytovanie rodičovského príspevku v jednotnej výške**, v rovnakej teda **aj rodičovi, ktorý počas výkonu zárobkovej činnosti alebo štúdia zabezpečí starostlivosť o dieťa inou plnoletou fyzickou osobou alebo po novom aj právnickou osobou**. Od augusta 2005 bude štát vyplácať rodičovský príspevok už len v jednotnej výške, a nie diferencovane ako doteraz. Vyplácaná suma predstavuje **4 110 Sk**, ktorá nahradila zarábajúcim, resp. študujúcim matkám doterajšiu zníženú sumu 1 300 Sk. Túto zníženú sumu poberalo zhruba 7950 rodičov pri zabezpečení starostlivosti o dieťa inou osobou. Plnú výšku príspevku poberalo 121-tisíc rodičov. V praxi to znamená, že rodičia, ktorí chcú popri výchove malých detí naďalej pracovať a venovať sa kariére, budú dostávať rovnaký príspevok ako tí, ktorí ostanú doma a budú sa sami starať o deti. Príspevok pritom budú môcť použiť na zaplatenie starostlivosti u opatrovateľky, ako aj v detských jasliach. Predstavitelia rezortného ministerstva v súvislosti s novelou tvrdili, že pozitívom zákona by mal byť rozvoj služieb pre rodinu. Rodičovský príspevok sa však neposkytne, ak sa riadna starostlivosť o dieťa zabezpečí v školskom zariadení, ktoré je zaradené do siete škôl a školských zariadení a financované zo štátneho rozpočtu alebo v rámci fiškálnej decentralizácie z výnosu dane z príjmov. Takýmito zariadeniami sú napríklad škôlky. Kritikom sa to nepáčilo a poukazovali na hrozbu straty atraktívnosti škôlok a ich následného zániku v mnohých obciach. MPSVR SR na druhej strane argumentovalo dvojitém subvencovaním detí umiestnených v škôlkach. Prijímateľom rodičovského príspevku bude rodič, a nie opatrovateľ so živnosťou či jasle, ako to uvádzal návrh z októbra 2004.

Takéto zrovnoprávnenie rodičov, ktoré navrhol rezort práce, sociálnych vecí a rodiny s cieľom priniesť viac peňazí do mladých a začínajúcich rodín, sa však nepozdával jednej zo strán vládnej koalície. Podľa jej predstaviteľov návrh úplne odporoval zmyslu príspevku, ktorý mal rodičom čiastočne kompenzovať to, že sa nemôžu venovať svojej profesii, že nezarábajú. Ak sa rodič o dieťa nestará po celý čas, nemal by podľa kritikov dostávať rovnakú sumu. Podľa nich v situácii, keď sa vláda snaží znižovať výdavky a drasticky siahla na rôzne formy pomoci rodinám s deťmi, predstavoval návrh novely dávku luxusu. Na margo tejto kritiky štátny tajomník rezortu práce Miroslav Beblavý uviedol, že rodičom, ktorí sa osobne starajú o dieťa do 3, prípadne 6 rokov veku dieťaťa, štát poskytuje pomoc nielen vyplácaním rodičovského príspevku, ale aj platením poistného na zdravotné poistenie, poistného na dôchodkové poistenie a platením príspevkov na starobné dôchodkové sporenie (vo výške asi 2 640 Sk za mesiac). Oponenti zo strany vládnej koalície vyjadrili názor, že čas, ktorý s dieťaťom v jeho najútlejšom veku strávi rodič, má obrovský vplyv na formovanie dieťaťa na celý jeho život. Štát by mal preto podporovať osobnú starostlivosť rodičov o svoje ratolesti. Naopak, predkladateľ návrhu novely tvrdil, že argumenty oponentov sa tak trochu podobali snahe za každú cenu udržať mladých rodičov a mladú matku pri výchove detí doma. Zástancovia navrhutej právnej úpravy zastávali postoj, že rodiny, ktoré denne riešia svoje existenčné problémy, by zmenu určite privítali. V mnohých rodinách podľa nich platí, že ak je žena na materskej dovolenke, uvítala by možnosť zamestnať sa aspoň na polovičný úväzok a pritom nestratiť nárok na kompletný rodičovský príspevok od štátu.

Pri prerokovávaní v gestorskom výbore NR SR sa hľadal kompromis v rozdielnych názoroch. Oponenti navrhli, aby sa vyšší rodičovský príspevok pracujúcim rodičom zďaňoval. Tento návrh nebol akceptovaný, avšak ako "protihodnota" bolo schválené, aby vyšší rodičovský príspevok dostávali i rodičia s osvojeným dieťaťom alebo dieťaťom v pestúnskej starostlivosti, a to podobne ako je to u rodičov s postihnutými deťmi do 6 rokov dieťaťa. Takáto úprava zákona sa dotkne asi 300 detí, pričom ročné výdavky štátu by sa mali zmestiť do 50 mil. Sk. Počas poberania rodičovského príspevku bude mať rodina pozastavené vyplácanie štátneho príspevku za pestúnsku starostlivosť.

Novela zákona **už nepočíta s vyplácaním jednorazového príspevku vo výške 1 300 Sk druhému rodičovi pri súbežnej starostlivosti o dieťa počas 1 mesiaca** (takýto príspevok poberalo približne 2300 rodičov).

Novela ďalej priniesla **dorovňovanie výšky materského**, ako dávky nemocenského poistenia, **do úrovne aktuálnej sumy rodičovského príspevku**. Týka sa to asi 20% žien, ktoré pred odchodom na materskú dovolenku platili nemocenské poistenie z nízkeho vymeriavacieho základu, a preto im Sociálna poisťovňa určila materské v nižšej sume, než akú by im rodičovským príspevkom aj bez platenia nemocenského poistenia poskytol štát. Podľa súčasného právneho

stavu sa totiž rodičovský príspevok neposkytuje, ak rodič poberá materské. Materské môže dosiahnuť v závislosti od výšky odvodeného poistného v minulosti maximálne 11 850 Sk (od júla 2005 13 056 Sk) mesačne a vypláca sa po dobu 28 týždňov. Potom prichádza na rad rodičovský príspevok. Priemerný doplatok v roku 2005 sa odhadoval vo výške 408 Sk, pričom celkové náklady by mali dosiahnuť 13 mil. Sk.

Minister práce, sociálnych vecí a rodiny Ľudovít Kaník uviedol, že prijaté zmeny predstavujú jeden z možných nástrojov podpory nízkopríjmových rodín a zároveň môžu ovplyvniť aj motiváciu rodičov na vykonávanie zárobkovej činnosti za nižšiu mzdu.

Novela tiež **zamedzila vyplácanie rodičovského príspevku v prípade spätnej výplaty materského**. Pri uplatňovaní zákona o rodičovskom príspevku sa v praxi vyskytli napríklad situácie, keď si rodič uplatnil nárok na výplatu materského počas poskytovania rodičovského príspevku. Materské mu bolo v takomto prípade vyplatené jednorazovo za celé obdobie pred a po narodení dieťaťa, no rodičovský príspevok sa nevyplátil iba v tom mesiaci, v ktorom bolo rodičovi preplatené materské. Týmto ustanovením novely sa teda sledovalo zabránenie duplicitnej výplaty rodičovského príspevku za celé obdobie, keď mal rodič nárok na materské.

Pri odhade čerpania finančných prostriedkov na rodičovský príspevok sa pri tvorbe novely vychádzalo z počtu poberateľov, ktorí dostávali rodičovský príspevok v plnej a v zníženej výške, bez poberateľov jednorazového rodičovského príspevku druhému rodičovi. V roku 2005 si čerpanie finančných prostriedkov na rodičovský príspevok pre cca 129 000 poberateľov vyžiadalo spolu cca 6,29 mld. Sk, 6,68 mld. Sk v roku 2006 (pre 130 000 poberateľov) a približne 6,9 mld. Sk v roku 2007 (pre 131 000 poberateľov). Sumy pritom obsahujú aj čerpanie finančných prostriedkov na doplatok k materskému.

Podľa štatistiky Organizácie pre hospodársku spoluprácu a rozvoj (OECD) bolo v roku 2002 na Slovensku 28,1% zamestnaných matiek s dieťaťom pod 6 rokov. Nižšie percento dosiahla v prieskume iba Česká republika (27,4%), zatiaľ čo v krajinách na prvých priečkach rebríčka (1. Portugalsko, 2. Švédsko, 3. Rakúsko, 4. Dánsko) išlo o 74,3% až 79,2%-ný podiel. Sociológovia uvádzajú ako jeden z hlavných dôvodov tejto skutočnosti fakt, že v slovenskej spoločnosti pretrvávajú hlboké stereotypy a tradičná deľba práce medzi mužom a ženou. Iná časť odborníkov však tvrdí, že nízka miera zamestnanosti žien s malými deťmi odráža nízku úroveň služieb a zariadení pre deti, vrátane finančnej a územnej nedostupnosti.

Novela zákona o rodičovskom príspevku nadobudla účinnosť 1. júla 2005.

Komentár hodnotiacej komisie k opatreniu:

Novela zákona o rodičovskom príspevku, ktorá rozšírila poskytovanie rodičovského príspevku v jednotnej výške 4 110 Sk aj pre pracujúcich rodičov, bola v rámci hodnotiacej komisie vnímaná pozitívne. Zavedenie príspevku pre všetkých, okrem rodičov na materskej aj pre zarábajúcich rodičov, odstráni diskrimináciu ľudí, ktorí si chcú založiť rodinu a zároveň chcú, alebo musia pracovať a chcú zlepšiť príjem rodiny či nestratiť kontakt so svojou profesiou. Rodičom sa týmto opatrením zväčšila možnosť voľby. Keďže Slovensko je podľa sociológov spoločnosť s hlbokými rodovými stereotypmi a tradičnou deľbou práce medzi mužom a ženou, opatrenie navyše odstráni diskrimináciu žien, ktoré zvyčajne ostávajú doma a starajú sa o dieťa, a prispeje k ich väčšej šanci uplatniť sa na trhu práce. Rodičia sa majú sami rozhodnúť, či chcú byť doma s deťmi, alebo deti zveria na istý čas do opateru profesionálom či starým rodičom a pôjdu pracovať. Novelou sa taktiež otvoril priestor pre rozvoj opatrovateľských služieb u profesionálnych opatrovateľov a možnosť transparentného finančného ohodnotenia práce napríklad starých rodičov. Vytvoril sa tiež tlak na skvalitňovanie v súčasnosti poskytovaných opatrovateľských služieb. Rodinám s deťmi by ešte viac pomohol vyšší príspevok podľa príkladu okolitých krajín, nakoľko za 4-tisíc korún si rodič ťažko zaplatí starostlivosť o dieťa opatrovateľom. Rodičovský príspevok by sa mal podľa názoru jedného respondenta aj automaticky valorizovať.

Argumenty na oboch stranách - zrovnoprávnenie príspevkov vs. motivácia byť čo najdlhšie doma s deťmi - majú svoju neodškriepiteľnú silu. Za nedostatok novely považovali mnohí odborníci hodnotiacej komisie predovšetkým neadresnosť rodičovského príspevku a zbytočné vynakladanie verejných financií na podporu solventných rodín. Podľa kritikov je škodou, že rodičovský príspevok je plošný a nie je závislý od príjmu domácností. Ak by bol príspevok a jeho výška závislá od príjmu domácnosti, v takom prípade by bol motivujúci pre rodiča, ktorý by zostal doma pri dieťati a zároveň by bol spravodlivý, pokiaľ by sa rodič rozhodol pracovať a negeneroval by adekvátne príjmy. V prípade rodičovského príspevku by malo ísť najmä o podporu horšie situovaných rodičov. Vyššie príjmové skupiny by príspevky nemali poberať vôbec, keďže ich primárne nepotrebujú. Bohatší rodičia nemajú problém s počtom detí, je len na ich hodnotovom rebríčku bez ohľadu na financie, či deti vôbec budú mať. Finančne slabší rodičia majú rozhodovanie zložitejšie. Otázkou je, prečo by mali podpriemerne zarábajúci občania cez dane prispievať na rodičovský príjem rodiča, ktorý si ekonomickou aktivitou dokáže zarobiť viac ako oni. Prerozdeľovaním zdrojov má spoločnosť vykrývať potreby ľudí len v odôvodnených prípadoch, a nie rozširovať pomoc na tých, ktorí takéto zdroje nepotrebujú. Analogickým konzistentným príkladom "zrovnoprávnenia" by

preto malo byť podľa jedného respondenta napríklad aj poskytnutie príspevku na rekvalifikáciu - jazykový kurz - nielen evidovaným uchádzačom o zamestnanie, ale aj napríklad bankovým úradníkom s nadpriemerným platom, pretože je predsa v záujme spoločnosti, aby ľudia na Slovensku poznali cudzie reči. A podobných príkladov by sa dalo nájsť nespočetne.

Ďalšou z výhrad, na ktorú poukázal jeden z oponentov novely zákona, je fakt, že štát by mal skôr podporovať osobnú starostlivosť rodičov o deti v najútlejšom veku, pretože čas, ktorý rodič strávi s dieťaťom v tomto veku, má obrovský vplyv na formovanie dieťaťa na celý život.

Politika zamestnanosti

Trh práce v SR	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Priemerná mesačná nominálna mzda (v Sk)	10 003	10 728	11 430	12 365	13 511	14 365	15 825	17 082*
Rast reálnych miezd (v %)	2,7	-3,1	-4,9	1,0	5,8	-2,0	2,5	5,2* 4,1**
Miera evidovanej nezamestnanosti (v %)	13,8	17,5	18,2	18,2	17,8	15,2	14,3	11,7* 13,1**
Miera nezamestnanosti podľa VZPS (v %)	12,5	16,2	18,6	19,2	18,5	17,4	18,1	17,0*
Počet nezamestnaných podľa VZPS (v tis.)	317	417	485	508	487	459	481	451*
Celkový počet zamestnaných (v tis.)	2199	2139	2093	2092	2127	2165	2170	2203*
Medziročná tvorba nových PM (v %)	-0,3	-2,7	-2,1	-0,1	1,6	2,0	0,0	1,5*
Reálny rast produktivity práce (v %)	4,6	3,8	2,6	2,3	4,3	3,6	5,2	4,2**
Pozn.: VZPS=Výberové zisťovanie pracovných síl PM=pracovné miesta * prognóza ING Bank ** prognóza MF SR								
Zdroj: ŠÚ SR, MF SR, ING Bank (www.ingfn.sk)								

Miera evidovanej nezamestnanosti* (%)

rok	2003												Ročný priemer
mesiac	1.	2.	3.	4.	5.	6.	7.	8.	9.	10.	11.	12.	
(%)	17,7	17,1	16,5	15,4	14,8	14,6	14,5	14,3	13,9	13,8	14,2	15,6	15,2
	2004												
	16,6	16,5	16,0	15,3	14,5	13,9	13,7	13,2	13,1	12,7	12,6	13,1	14,3
	2005												
	13,4	13,1	12,7	11,9	11,3								12,5**
* miera nezamestnanosti (k poslednému dňu mesiaca) je z disponibilného počtu uchádzačov o zamestnanie; údaje z Ústredia práce, sociálnych vecí a rodiny ** priemer za prvých 5 mesiacov													
Zdroj: Štatistický úrad SR													

Miera nezamestnanosti podľa Výberového zisťovania pracovných síl ŠÚ SR (%)

štvrtrok/rok	1/01	2/01	3/01	4/01	2001	1/02	2/02	3/02	4/02	2002
(%)	19,7	19,2	19,0	18,7	19,2	19,4	18,6	18,2	17,9	18,5
štvrtrok/rok	1/03	2/03	3/03	4/03	2003	1/04	2/04	3/04	4/04	2004
(%)	18,4	17,0	17,0	17,4	17,4	19,3	18,5	17,5	17,1	18,1
štvrtrok/rok	1/05									
(%)	17,5	Zdroj: Štatistický úrad SR								

Balík 12 opatrení súvisiacich so sociálnymi nepokojmi Rómov (zvýšenie aktivačného príspevku a príspevku na absolventskú prax o 500 Sk na 1 500 Sk; represívny a preventívny boj proti úžere - možnosť častejšieho vyplácania sociálnych dávok za mesiac a vyplácania v naturáliách; zvýšenie bonusu pre organizátorov väčších aktivačných projektov; dotácia do výšky 10 000 Sk na vzdelávanie dlhodobo nezamestnaného s osobitným znevýhodnením pred nástupom do zamestnania)

Poslanci NR SR schválili 12. marca 2004 novelu (č. 191/2004 Z.z.) zákona o medzinárodnej pomoci a spolupráci pri správe daní. Normou sa novelizovali aj 3 sociálne zákony: zákon o pomoci v hmotnej núdzi, zákon o službách zamestnanosti a zákon o sociálnej pomoci. Novely troch sociálnych zákonov do tematicky nesúvisiaceho daňového zákona pomohli zapracovať koalíční poslanci, ktorí tak vláde pomohli presadiť opatrenia promptne reagujúce na sociálne nepokoje Rómov na výhodnom Slovensku.

Cieľom autora návrhov, ministra práce, sociálnych vecí a rodiny Ľudovíta Kaníka, bolo v čo najrýchlejšom čase odstrániť nedostatky v daných sociálnych zákonoch a uľahčiť tak život chudobným ľuďom, predovšetkým z rómskej komunity. Prvou skupinou občanov, ktorí reagovali na reformu sociálneho systému, bola práve rómska societa. Protireakciou na nepokoje, demonštrácie a rabovanie Rómov bol 12-bodový materiál Návrh opatrení na prehlbenie pozitívnych účinkov zmeny systému dávok v hmotnej núdzi na niektoré skupiny obyvateľstva z dielne Ministerstva práce, sociálnych vecí a rodiny (MPSVR) SR. Zámerom ministerstva bolo podľa predkladacej správy urýchlenie nábehu nového systému, zvýšenie informovanosti o možnostiach, ktoré vytvára nový systém pre ľudí v hmotnej núdzi, a ktoré zvýšia motiváciu pre ľudí snažiacich sa nájsť prácu alebo prehliť si vzdelanie.

Prvým navrhnutým krokom bolo **zvýšenie aktivačného príspevku**. Úpravou zákona o pomoci v hmotnej núdzi sa zvýšil aktivačný príspevok pre občanov v hmotnej núdzi, ktorí vykonávajú menšie obecné alebo dobrovoľné práce z 1 000 Sk, platných od februára 2004 ([pozri HESO 4/2003](#)), na 1 500 Sk. Novelou vyššie spomenutého zákona sa zmenila aj výška **ochranného príspevku** na 1 500 Sk mesačne pre skupiny osôb, ktoré sa do aktivačných prác zapojiť nemohli (dôchodcovia, dlhodobo chorí ľudia, rodičia na rodičovskej dovolenke), a **príspevok na absolventskú prax pre nezamestnaných študentov** o 500 Sk na výsledných 1 500 Sk mesačne. Príjemcom príspevku na absolventskú prax sú všetky osoby do 25 rokov bez ohľadu na to, kedy skončili školu, a či už niekde pracovali. Prijímateľom príspevku vo výške 1 000 Sk mesačne na vykonávanie absolventskej praxe je aj zamestnávateľ, u ktorého absolvent školy vykonáva absolventskú prax.

Všetky tieto ustanovenia, ktoré MPSVR SR plánovalo navrhnuť bez ohľadu na sociálne nepokoje, však nadobudli účinnosť už skôr - 15. apríla 2004, oproti pôvodne plánovanej účinnosti v septembri 2004. Prvé príspevky v novej výške dostali osoby v hmotnej núdzi prvýkrát v máji.

Z dôvodu čo najskoršieho uvedenia zmien do praxe prostredníctvom poslancov Národnej rady SR obišiel minister práce diskusiu vo vláde, v tripartite a v pripomienkovom konaní. Okrem koalíčných poslancov návrhy podporili aj niektorí poslanci opozície. Kritizovaná však bola práve forma, akou MPSVR SR zmeny presadilo, keďže ich vložilo do zákona, s ktorým vôbec nesúvisia. Kritiku si vyslúžili aj zo strany predsedu parlamentu Pavla Hrušovského a koalíčných kolegov, ktorí poukazovali na neprehľadnosť takto schvaľovaných noriem.

Podstatnou skupinou opatrení vládneho materiálu boli kroky zamerané na boj proti úžere. Vláda sa rozhodla riešiť situáciu represívnymi, ako aj **preventívnymi krokmi voči úžere**. Zámerom bolo identifikovať komunity s vysokým výskytom tejto činnosti a cielene využívať **možnosti častejšieho vyplácania dávok** alebo možnosti formou osobitného príjmu **vyplácať dávky v naturáliách** či zabezpečiť prítomnosť polície pri preberaní dávok. Dôvodom bolo podozrenie, že iniciátormi nepokojov v rómskych komunitách boli práve úžerníci. Ústredie práce, sociálnych vecí a rodiny (ÚPSVR) začalo 25. marca 2004 kampaň na propagáciu vyplácania mesačných sociálnych dávok v dvoch splátkach. V obciach s vysokým výskytom úžery bolo podľa predstaviteľov ÚPSVR veľmi pravdepodobné jeho masívne zavedenie. Od apríla sa plánovalo v niektorých obciach vyplácať sociálne dávky v dvoch splátkach - 15. a 26. dňa v mesiaci. Zmena sa týkala predovšetkým okresov Prešovského a Košického samosprávneho kraja a okresov Lučenec, Brezno a Rimavská Sobota. 73 starostov spomínaných obcí, ktorých sa regulácia pomoci v hmotnej núdzi týkala, získali v rámci kampane podrobné informácie z ÚPSVR. Obec, ktorá podá žiadosť ako osobitný príjemca dávok v hmotnej núdzi, dostane celú sociálnu dávku za svojich občanov a môže sama určiť formu ich vyplácania. Financie môže previesť na splácanie nájomného, zakúpenie šatstva, stravy. Inštitút osobitného príjmu však možno zaviesť iba po individuálnom posúdení každého prípadu poberateľa dávok v hmotnej núdzi, pričom dôvodmi môže byť zanedbaná výchova detí, zanedbaná zdravotná starostlivosť, neschopnosť hospodáriť s peniazmi či neplatenie

nájomného. Naturálne vyplácanie dávok sa malo podľa ministra práce Ľudovíta Kaníka uskutočniť po dohode s jednotlivými starostami.

S takouto formou vyplácania sociálnych dávok však nesúhlasili niektoré obce, ktorým by neúmerne narástla agenda a personálne a finančné nároky, ktoré by sa mohli stať nezvládnuteľnými. Podľa predsedu Združenia miest a obcí Slovenska Michala Sýkoru vyplácanie dávok v naturáliách rómsku otázku neriešilo, iba presunulo výhrady Rómov zo štátu na obce. Podľa neho sa nové pravidlá nevysporiadali ani s problémom možnej korupcie a možného umelého zvyšovania cien v obchodoch, ktoré by poukážky na nákup potravín akceptovali. Aj kvôli týmto dôvodom sa vyplácanie sociálnych dávok v naturáliách v tom období príliš neujalo. Podľa zisťovaní úradov práce, sociálnych vecí a rodiny prejavilo v marci 2004 v Prešovskom a Košickom samosprávnom kraji o inštitút osobitného príjemcu záujem viac ako 60 obcí.

Na podporu obcí, ktoré sa rozhodli prevziať na seba rolu osobitného príjemcu, schválilo MPSVR SR 20. apríla 2004 Výnos o poskytovaní dotácie na výkon osobitného príjemcu dávky v hmotnej núdzi. Ak osobitný príjemca použije viac ako polovicu celkového objemu finančných prostriedkov určených na poskytovanie dávky v hmotnej núdzi a príspevkov k dávke v hmotnej núdzi jednotlivým poberateľom (minimálne 20 ľuďom) ako vecné plnenie (ergo v naturáliách), môže úrad práce, sociálnych vecí a rodiny poskytnúť obci dotáciu vo výške 50 Sk na jedného poberateľa, nad 100 osôb sa suma znižuje na 40 Sk na každého ďalšieho poberateľa. Ak obec vypláca dávky minimálne v 3 výplatných termínoch, môže výška dotácie dosiahnuť 25 Sk na poberateľa. Okrem toho môžu obce v zmysle nového zákona o službách zamestnanosti (*pozri HESO 4/2003*) prijať ako osobitného príjemcu znevýhodneného uchádzača o zamestnanie a požiadať o mesačný príspevok vo výške najviac 100% jeho celkovej ceny práce, alebo prijať absolventa a získať na neho príspevok za vykonávanie absolventskej praxe vo výške 1 000 Sk.

Druhú skupinu krokov vedúcich k obmedzeniu úžery predstavovali **represívne opatrenia zamerané na aktívne potieranie úžery**, najmä využívaním ustanovení Trestného zákona o nedovolenom podnikaní, úžere a krátení dane. Podľa vládneho materiálu, ktorý informoval o stave realizácie týchto opatrení, zriadil Úrad vlády SR v súvislosti s problémom rastúcej úžery v rómskych komunitách Medzirezortnú pracovnú skupinu na riešenie úžery.

Medzi ďalšie z 12 opatrení vládneho balíka patril i **bonus pre zvýšenie motivácie organizátorov väčších aktivačných projektov**. ÚPSVR vypracovalo samostatný Projekt na podporu vykonávania organizovania aktivačnej činnosti. Jeho cieľom malo byť zvýšenie zainteresovanosti tých obcí, právnických osôb alebo fyzických osôb, ktoré zaradia do aktivačnej činnosti viac ako 100 uchádzačov o zamestnanie. Maximálna výška príspevku pre organizátorov väčších aktivačných prác bola stanovená na úrovni 10% (začiatkom roka 2004 sa plánovalo zvýšiť túto výšku na 15%) z celkovej minimálnej ceny práce nezamestnaného (minimálna mzda + odvody platené zamestnávateľom) (t.j. 822 Sk, momentálne 878 Sk). Úrady práce, sociálnych vecí a rodiny môžu organizátorom väčších aktivačných prác poskytnúť tiež príspevok na zakúpenie nevyhnutného pracovného náradia na zabezpečenie vykonávania a organizovania aktivačných činností do výšky 300 Sk na jedného uchádzača o zamestnanie. Zvýšená motivácia zamestnanosti dlhodobo nezamestnaných fungovala podľa MPSVR SR už aj na základe vtedy platných opatrení, motivácia sa však mala zvýšiť najmä v regiónoch najviac postihnutých nezamestnanosťou.

Nasledujúcim krokom z balíka opatrení bolo **zvýšenie motivácie zamestnať dlhodobo nezamestnaného s osobitným znevýhodnením**. Ak sa zamestnávateľ zaviazal zamestnať podľa zákona o službách zamestnanosti dlhodobo nezamestnaného, vedeného v evidencii viac ako 24 mesiacov, môže úrad práce, sociálnych vecí a rodiny zabezpečiť nad rámec nárokovateľnej dotácie (príspevok pre zamestnávateľa počas 1 roka vo výške max. 100% celkovej ceny práce dovtedy dlhodobo nezamestnaného) vzdelávanie dlhodobo nezamestnaného pred nástupom k zamestnávateľovi do hodnoty 10 000 Sk.

Ďalšími plánovanými a realizovanými **opatreniami**, ktorými vláda reagovala na sociálne nepokoje **boli**:

- posilnenie sociálnych štipendií žiakov stredných škôl v spolupráci s Ministerstvom školstva (MŠ) SR a Ministerstvom financií SR zvýšením maximálnej hranice príjmu, pri ktorej je ešte možné získať štipendium; nárok na štipendium má podľa schválenej vyhlášky MŠ SR každý žiak, ktorého rodine sa poskytuje pomoc v hmotnej núdzi (cca 28 000 žiakov) a jeho výška je závislá od prospechu žiaka (od 1 200 Sk - 600 Sk na školský rok),
- podpora všetkých žiakov základných škôl s významným percentom (70%) detí z rodín v hmotnej núdzi s cieľom poskytnúť prostriedky na zabezpečenie stravovania (25 Sk na žiaka a deň), školských pomôcok (max. 1 000 Sk na žiaka a rok), na poskytovanie štipendií (od 200 do 500 Sk na žiaka) a zdravotnej starostlivosti, ako aj individuálna podpora pre školopovinné deti, ktoré žijú v rodinách, ktorým sa poskytuje pomoc v hmotnej núdzi,
- v spolupráci s Ministerstvom hospodárstva SR zabezpečiť, aby zálohové platby na energie neboli vyššie, ako je celkový rast cien energií,
- zvýšenie informovanosti o príspevkoch, ktoré možno poberať, umožniť aj prípadné zvýšenie preplácania cestovných nákladov pri hľadaní si práce,

- aktivačné práce poskytované štátnymi lesmi (čistenie lesov, lúk a pasienkov).

Novela zákona o medzinárodnej pomoci a spolupráci pri správe daní, ktorou sa novelizovali aj príslušné sociálne zákony - zákon o pomoci v hmotnej núdzi, zákon o službách zamestnanosti a zákon o sociálnej pomoci - nadobudla účinnosť 15. apríla 2004.

Komentár hodnotiacej komisie k opatreniu:

Išlo výlučne o čiastkové opatrenia operatívneho charakteru, ktoré mali za cieľ odstrániť najvypuklejšie dopady reforiem v sociálnom systéme na sociálne najslabšie vrstvy obyvateľstva, ako aj reagovať na napätú sociálnu situáciu, najmä u rómskeho etnika na východnom Slovensku. Hodnotiaci odborníci verili, že korekcie zákonov podporia aktívny prístup dlhodobo nezamestnaných pri hľadaní si zamestnania a pomôžu presadiť postoj - pracovať sa oplatí. Reakcia vlády vyznela podľa niektorých respondentov síce ako defenzíva, ale exekutíva týmito krokmi na druhej strane prejavila istú empatiu a citlivosť voči dotknutým skupinám.

Niektorí hodnotiaci prirovnali balíček opatrení k záplate šitej horúcou ihlou a k odpovedi občanom, ktorí chceli vidieť vládu promptne reagovať na vzniknutú situáciu. Viacerí respondenti sa však zhodli, že podobné opatrenia nevedú z dlhodobého hľadiska k vyriešeniu problémov Rómov. Pokiaľ nebudú slovenské vlády dlhodobo odhodlané pokračovať v hľadaní riešení chýbajúcej iniciatívy, osobnej zodpovednosti a integrácie rómskeho etnika do pracovného procesu, tak sa problémy síce môžu dočasne a čiastkovo riešiť, ako to bolo v tomto prípade, ale skôr či neskôr sa prejavia v inej forme a možno aj v inej oblasti. Je to dlhodobý proces, neexistuje žiaden precedens, o ktorý sa je možné oprieť. Vládou prijatý balíček opatrení by mal byť začiatkom úsilia, nie jeho koncom.

Viacerí hodnotiaci považovali vládny balík opatrení za reakciu na nie celkom pripravenú reformu sociálneho systému, hoci ju celkovo vnímali pozitívne, najmä čo sa týka konceptu aktívneho prístupu k práci a prístupu k väčšej adresnosti a zníženia zneužívania sociálneho systému. Vedelo sa, že na sociálne najslabších (väčšinou Rómov) doľahnú reformy najviac. Ešte pred spustením reformy sa malo podľa nich oveľa systematickejšie pracovať s nezamestnanými, a hlavne s rómskou menšinou. Pýtali sa, kde skončili všetky tie peniaze, vrátane prostriedkov z predvstupových fondov EÚ, ktoré boli určené na tzv. rómsku otázku. Aká bola efektívnosť projektov, keď rómska menšina na Slovensku je tam, kde bola pred 10-timi rokmi?

Za potenciálne najviac prínosné opatrenie z balíčka bolo viacerými odborníkmi považované s ohľadom na situáciu v rómskej komunite častejšie vyplácanie dávok, prípadne vyplácanie dávok v naturáliách. Súhlas panoval tiež s väzbou vyplácania časti dávok na odpracovanie verejnoprospešných prác. Hodnotiaci sa zhodli na potrebe "na mieru ušitých" vzdelávacích programov pre Rómov, aby sa neskôr nemuseli segregovať ani pri vzdelávaní. Jednému respondentovi sa menej pozdávalo zvýšenie aktivačného príspevku. Kritika bola vyslovená nad legislatívnym spôsobom, akým sa zmeny presadili, nakoľko to bolo neprehľadné. Malo by sa priebežne kontrolovať uplatňovanie prijatých opatrení a s odstupom času vyhodnotiť ich skutočnú efektívnosť, aby sa zamedzilo zneužívaniu systému.

Jeden respondent vyjadril svoje presvedčenie, že pri riešení problému chudoby a neprispôsobivosti rómskej komunity by bolo potrebné prijať osobitný prístup, odlišný od pravidiel platných pre majoritnú spoločnosť - pozitívna diskriminácia, podpora vzdelávania pre tých ambiciózejších a prispôbivejších na jednej strane a na druhej strane možno osobitný režim "rezervácií" pre tých najmenej prispôsobivých. Rovnaký prístup pre všetkých bude viesť podľa tohto názoru k ďalšiemu zhoršovaniu situácie v rómskej societe, čo sa bude negatívne prenášať na celú spoločnosť. Iní respondenti však odmietli presadzovanie pozitívnej rasovej diskriminácie.

Podľa materiálu Ústredia práce, sociálnych vecí a rodiny Realizácia nástrojov aktívnej politiky trhu práce v roku 2004 prešla aktívna politika trhu práce (APTP) v porovnaní s rokom 2003 mnohými zmenami, ktoré sa odzrkadlili aj v skladbe poskytovaných príspevkov v zmysle zákona (č. 5/2004 Z.z.) o službách zamestnanosti (pozri [HESO 4/2003](#)), ktorý nadobudol účinnosť 1. februára 2004 (pozri nižšie tabuľku).

V roku 2004 bolo prostredníctvom nástrojov aktívnej politiky trhu práce celkovo aktivizovaných 332 573 uchádzačov o zamestnanie. Úrady práce podporili v roku 2004 vytvorenie 7 657 nových pracovných miest. Z celkového počtu nezamestnaných umiestnených na nástroje APTP, ktoré sú uvedené v tabuľke (pozri nižšie), bolo takmer 78% znevýhodnených uchádzačov o zamestnanie (nezamestnaní absolventi škôl mladší ako 25 rokov, občania nad 50 rokov, dlhodobo nezamestnaní (min. 12 mesiacov), niektoré skupiny ľudí plniace si rodičovské povinnosti, nezamestnaní kvôli zdravotným dôvodom, sťahujúci sa v rámci EÚ, občania so zdravotným postihnutím). Podiel dlhodobo nezamestnaných občanov umiestnených na nástroje APTP predstavoval takmer 64% z celkového počtu aktivizovaných uchádzačov o zamestnanie v rámci v tabuľke uvedených nástrojov APTP.

Príspevku na aktivačnú činnosť patrilo v roku 2004 niekoľko prívlastkov "naj". Príspevok na aktivačnú činnosť bol v roku 2004 prvý z nástrojov, ktorý naštartoval APTP v rámci nových nástrojov od 1.2.2004, úrady práce podpísali so subjektami (organizátormi aktivačných prác)

najviac dohôd (4 778), na počas roku vytvorené miesta (219 876) na aktivačnú činnosť bolo zaradených najviac uchádzačov o zamestnanie (243 426) a na realizáciu aktivačných prác bolo použitých najviac finančných prostriedkov v rámci APTP (takmer 986 mil. Sk, t.j. vyše 53%).

Medzi najmenej využívané nástroje APTP v roku 2004 patril príspevok na sťahovanie za prácou, ktorý bol poskytnutý celkovo 51 uchádzačom o zamestnanie, pričom 18 (zo 46) úradov práce vôbec neposkytlo tento príspevok. Záujem o tento nástroj nedosiahol podľa ÚPSVR predpokladanú úroveň. Medzi hlavné dôvody nízkeho záujmu zo strany žiadateľov a uplatňovania predmetného nástroja Ústredie menovalo nízku výšku finančného príspevku (10 000 Sk) a zákonom ustanovené prísne podmienky (napr. pracovná zmluva, preukázanie oprávnenosti výdavkov, zhoda medzi miestom výkonu nového zamestnania a novým miestom trvalého pobytu).

V roku 2004 bolo vytvorených a obsadených 5 618 pracovných miest na samostatnú zárobkovú činnosť, čím sa tento nástroj aktívnej politiky stal dominantným v podpore vytvárania nových pracovných miest (PM).

ÚPSVR označilo rok 2004 v oblasti aktívnej politiky trhu práce za úspešný. Vo svojej správe konštatovalo, že stanovený cieľ aktivácie uchádzačov o zamestnanie sa podarilo splniť na 161% a cieľ tvorby nových pracovných miest na 118%.

Nástroje aktívnej politiky trhu práce	Počet vytvorených / podporených PM, resp. podporených osôb	Dohodnutá suma finančných prostriedkov (v Sk)	Priemerný príspevok na 1 podporené PM, resp. na 1 osobu (v Sk)
príspevok na aktivačnú činnosť	219 876 miest na aktivačnú činnosť (243 426 osôb)	985 964 553	4 484
príspevok na samostatnú zárobkovú činnosť	5 618 PM (5 618 osôb)	320 083 467	56 975
vzdelávanie a príprava pre trh práce uchádzača o zamestnanie a záujemcu o zamestnanie	27 208 osôb	211 667 038	7 780
príspevok na vykonávanie absolventskej praxe	14 462 osôb	199 879 537	13 821
príspevok na zamestnávanie znevýhodneného uchádzača o zamestnanie	1 778 PM (1 801 osôb)	109 541 958	61 610
príspevok na zriadenie chránenej dielne a chráneného pracoviska a na ich zachovanie	138 PM (127 osôb)	13 929 496	100 938
príspevok občanovi so zdravotným postihnutím na prevádzkovanie alebo vykonávanie samostatnej zárobkovej činnosti	108 PM (108 osôb)	10 748 968	99 527
príspevok na činnosť pracovného asistenta	18 osôb (pracovná asistencia pre 52 občanov so zdravotným postihnutím)	2 089 198	116 067
príspevok na sťahovanie za prácou	51 osôb	458 589	8 992
vzdelávanie a príprava pre trh práce zamestnanca	0	0	0
príspevok na úhradu prevádzkových nákladov chránenej dielne alebo chráneného pracoviska a na úhradu nákladov na dopravu zamestnancov	0	0	0
Spolu	269 257	1 854 362 804	6 887
<i>Pozn.: v rámci APTP sa môžu podľa zákona o službách zamestnanosti poskytovať ešte náhrady časti cestovných výdavkov uchádzača o zamestnanie, ktoré súvisia s absolvovaním vstupného pohovoru alebo výberového konania, náhrady časti cestovných výdavkov súvisiacich s účasťou uchádzača o zamestnanie na aktivitách určených v individuálnom akčnom pláne a príspevok na úhradu prevádzkových nákladov chránenej dielne alebo chráneného pracoviska a na úhradu nákladov na dopravu zamestnancov</i>			

Zdroj: ÚPSVR

V roku 2004 bola realizácia aktívnej politiky trhu práce financovaná z rozpočtu ÚPSVR, ktorý bol následne rozdelený pre jednotlivé úrady práce, sociálnych vecí a rodiny. Podstatnú časť financovania APTP tvorili v roku 2004 zdroje Európskeho sociálneho fondu.

Zákon o nelegálnej práci a nelegálnom zamestnávaní (definovanie nelegálnej práce a nelegálneho zamestnávania; zúženie priestoru pre nelegálne zamestnávanie; rozšírenie evidenčných a registračných povinností zamestnávateľov voči Sociálnej poisťovni; rozšírenie kontrol; tvrdšie sankcie)

Poslanci NR SR schválili 9. februára 2005 vládny návrh zákona (č. 82/2005 Z.z.) o nelegálnej práci a nelegálnom zamestnávaní. Návrh zákona z dielne Ministerstva práce, sociálnych vecí a rodiny (MPSVR) SR vyšiel zo skúseností nelegálnej práce a nelegálneho zamestnávania na území Slovenskej republiky a tiež z právnych úprav niektorých európskych krajín.

Zákon ustanovil zákaz vykonávania nelegálnej práce a zákaz nelegálneho zamestnávania. Slovensko pred prijatím zákona nemalo právnu úpravu, ktorá by **definovala nelegálnu prácu a nelegálne zamestnávanie**. Prijatý zákon vymedzil nelegálne zamestnávanie ako využívanie práce bez riadne uzatvorenej písomnej pracovnej zmluvy alebo dohody o vykonaní práce alebo dohody o brigádnickej práci študentov a následné nesplnenie oznamovacej povinnosti zamestnávateľa voči Sociálnej poisťovni (SP), ako aj zamestnávanie cudzinca, ktorý nemá povolenie na prechodný pobyt na účel zamestnania. Nelegálna práca bola definovaná ako práca, ktorú vykonáva fyzická osoba pre právnickú osobu alebo fyzickú osobu, ktorá je podnikateľom a nemá založený právny vzťah podľa osobitného predpisu.

Kontrolu nelegálnej práce a nelegálneho zamestnávania vykonávajú tieto kontrolné orgány:

- Inšpektorát práce,
- Ústredie práce, sociálnych vecí a rodiny a
- úrady práce, sociálnych vecí a rodiny.

K doterajším kontrolným orgánom tak pribudli aj úrady práce, sociálnych vecí a rodiny. Zákon predpokladal presídlenie Národného inšpektorátu práce z Bratislavy do Košíc, k čomu definitívne došlo na začiatku mája 2005. Rozšírila sa právomoc vykonávať inšpekciu práce u zamestnávateľa mimo územnej pôsobnosti príslušného inšpektorátu práce na základe písomného poverenia generálneho inšpektora práce. Ku kontrolnej činnosti pribudli ďalšie oprávnenia, týkajúce sa voľného vstupu do objektov zamestnávateľa a tiež preukazovania totožnosti fyzickej osoby prítomnej na pracovisku zamestnávateľa. Uložila sa tiež povinnosť Policajnému zboru SR poskytnúť inšpektorovi práce v odôvodnených prípadoch na jeho žiadosť spoluprácu a ochranu pri vykonávaní inšpekcie práce. Nariadila sa povinnosť zamestnávateľom a zamestnancom poskytovať požadované informácie v rozsahu svojej pôsobnosti, doklady, vyjadrenia a ďalšie písomnosti potrebné na zabezpečenie prípravy kontroly a výkonu kontroly. Inšpektori práce a kontrolóri úradov práce majú po novom prístup do centrálneho registra poistencov SP a priamo pri previerke na pracovisku tak podľa rodného čísla môžu zistiť, či sú prítomné osoby nahlásené na platenie odvodov.

Zákon ustanovil zamestnávateľovi **povinnosť prihlásiť zamestnanca do registra poistencov** a sporiteľov starobného dôchodkového sporenia na nemocenské poistenie, na dôchodkové poistenie a na poistenie v nezamestnanosti pred vznikom týchto poistení najneskôr **pred začatím výkonu činnosti**, odhlásiť ich z tohto registra najneskôr v deň nasledujúci po zániku týchto poistení. Zamestnávateľ musí oznámiť Sociálnej poisťovni zamestnanie nového zamestnanca ešte predtým, ako ten začne reálne pracovať. Oznamovaciu povinnosť si zamestnávateľ splní aj vtedy, ak informáciu o zamestnaní osoby odošle do poisťovne faxom, elektronickou poštou alebo aj prostredníctvom krátkej textovej správy (SMS). Ak si zamestnávateľ splní oznamovaciu povinnosť odoslaním krátkej textovej správy, je vznik pracovnoprávneho vzťahu povinný potvrdiť do 3 dní od jej odoslania písomne na tlačive poisťovne. V doteraz platnej legislatíve stačilo Sociálnej poisťovni oznámiť skutočnosť zamestnania do 8 dní od vzniku pracovného pomeru. Mohlo sa tak stať, že odhalený podnikateľ - neplatič poprel nelegálne zamestnávanie a prichyteného pracovníka bez zmluvy označil za zamestnanca, ktorý u neho nastúpil len pred menej ako 8 dňami. Oznamovaciu povinnosť voči SP majú aj úrady práce, sociálnych vecí a rodiny. Táto povinnosť sa týka informácie o zaraďovaní a vyradovaní osôb z evidencie uchádzačov o zamestnanie.

Zákon stanovil pre zamestnávateľov novú povinnosť, a to viesť **evidenciu uzatvorených dohôd** o prácach vykonávaných mimo pracovného pomeru, ako aj pri vykonávaní prác na základe dohody o brigádnickej práci študentov za účelom sledovania odpracovaného času. Takisto sa zaviedlo registrovanie tejto skupiny pracovníkov v Sociálnej poisťovni, čím sa má zabezpečiť prehľad vykonávania prác na základe dohody o vykonaní práce a dohody o brigádnickej práci študentov. Kontrolné orgány si takto môžu pri svojej kontrolnej činnosti aj prostredníctvom údajov z tohto registra rýchlejšie overiť, či zo strany zamestnanca alebo zamestnávateľa nedošlo k porušeniu zákona o nelegálnej práci a nelegálnom zamestnávaní.

Nová norma oprávnila ukladať **pokuty** za porušenie ustanovení zákona o nelegálnej práci a nelegálnom zamestnávaní zamestnávateľovi až do výšky 1 000 000 Sk a uložiť poriadkovú pokutu v prípade marenia výkonu kontroly nelegálneho zamestnávania až do výšky 20 000 Sk.

Takýto subjekt bude aj 5 rokov vylúčený z procesu verejného obstarávania a udeľovania štátnej pomoci. Zákon tiež preniesol zodpovednosť za čiernu prácu okrem zamestnávateľa aj na samotného zamestnanca, ktorý tak za prijímanie a vykonávanie čiernej práce môže byť sankcionovaný pokutou do 10 000 Sk. Tento čin sa hodnotí ako priestupok.

Nelegálna práca má podľa predkladateľov výrazne negatívne makroekonomické dosahy na štátne a verejné rozpočty, lebo na jednej strane dochádza k neplneniu daňových a odvodových povinností a na druhej strane sa odčerpávajú výdavky na sociálne dávky. Minister práce, sociálnych vecí a rodiny Ľudovít Kaník očakával od nového zákona zníženie rozsahu čiernej práce, zvýšenie príjmov vo fondoch SP, a tým aj väčší priestor na znižovanie odvodov.

Za druhý polrok 2004 odhalili inšpektoráty práce, živnostenské úrady, polícia a daňové úrady 661 prípadov nelegálnej práce, čo bolo takmer 2-krát toľko ako za polrok predtým. Išlo zväčša o zamestnávanie bez písomnej pracovnej zmluvy či inak podloženého pracovnoprávneho vzťahu. Samotní inšpektori však odhadovali reálny počet nelegálne pracujúcich na 40- až 120-tisíc. Podľa prekladateľov zákona má práve nový zákon viesť k redukcii čiernej práce. Vstup zákona do platnosti bol sprevádzaný celoslovenskou akciou "**Vietor**" zameranou na odhaľovanie nelegálnej práce. Od 4. do 15. apríla 2005 vykonali zamestnanci úradov práce a inšpektorátov práce 7077 kontrol. Kontrolóri odhalili za 12 dní vyše 990 prípadov zamestnávania bez pracovnej zmluvy alebo dohody. Podľa údajov SP nahlásili zamestnávateľia vďaka akcii Vietor celkovo 38,6-tisíc nových pracovných miest, čo podľa MPSVR SR zvýši prírastok príjmov SP z poistného mesačne najmenej o 40 mil. Sk. Následne MPSVR SR spustilo akciu s názvom "Vietor 2", ktorá sa konala od 6. do 10. júna 2005. Počas tohto obdobia kontrolóri skontrolovali 3607 zamestnávateľov, u ktorých preverili vyše 11-tisíc osôb. Počas akcie odhalili 338 nelegálne zamestnaných osôb a udelili pokuty vo výške 2,5 mil. Sk.

Klub 500 (združenie slovenských podnikov s vyše 500 zamestnancami) podporilo kroky rezortu práce a sociálnych vecí pri postihovaní nelegálnej práce. Predstavitelia Klubu 500 sa vyjadrili, že popri dobrej legislatíve na zníženie nezamestnanosti sú potrebné aj represívne opatrenia na zisťovanie a postihovanie nelegálneho zamestnávania. Podľa proponentov opatrenia bolo významným plusom, že sa obmedzila nekalá súťaž a znevýhodňovanie tých podnikateľov, ktorí legálne zamestnávajú a poctivo si plnia svoje oznamovacie a odvodové povinnosti.

Niektorí podnikatelia a analytici vyjadrili odmietavý postoj a vyčítali ministerstvu, že sa sústredilo skôr na represiu ako na motiváciu a nešetrilo na podobných administratívnych opatreniach, aby následne mohlo znížiť vysoké odvody, ktoré sú jednou z hlavných príčin čiernej práce a nelegálneho zamestnávania. Podľa nich sa zvýšila administratívna záťaž pre podnikateľov a motivácia pre korupciu a podplácanie kontrolórov a inšpektorov práce namiesto zvyšovania zamestnanosti v dôsledku nízkeho daňového a odvodového zaťaženia, a teda aj nižších mzdových nákladov.

Zákon o nelegálnej práci a nelegálnom zamestnávaní nadobudol účinnosť 1. apríla 2005, s výnimkou niektorých článkov, ktoré nadobudnú účinnosť 1. februára 2006.

Komentár hodnotiacej komisie k opatreniu:

Hodnotiaci odborníci vnímali pozitívne snahu bojovať proti nelegálnej práci. Podľa viacerých bolo dobré, že sa tejto téme vláda začala venovať po tom, čo má za sebou zásadné systémové opatrenia, ktoré výrazne spružnili trh práce. Opatrenie označili ako nastoľovanie vlády zákona a rovnakých podmienok na trhu pre všetkých. Docielilo sa tým, že poctiví zamestnávateľia, ktorí majú vyššie mzdové náklady, keďže odvádzajú odvody za svojich zamestnancov, nie sú už v takej komparatívnej nevýhode oproti nelegálne zamestnávajúcim firmám. Nelegálna práca by rozhodne nemala byť podporovaná. Aj napriek tomu, že toto opatrenie samo o sebe nevytvorilo systémové riešenie problému nezamestnanosti, represívny charakter opatrenia a zavedenie prehľadnosti do systému evidencie trhu práce budú mať pravdepodobne veľký význam predovšetkým pre Sociálnu poisťovňu a prechýlia misky váh opäť viac na stranu legálneho zamestnávania a prispejú k potlačeniu čiernej práce. Jeden respondent považoval opatrenie aj ako snahu chrániť zamestnancov, napr. aby sa mohli plnohodnotne zúčastniť nového dôchodkového systému.

Podľa mnohých odborníkov však zákon o nelegálnej práci a nelegálnom zamestnávaní riešil "len" dôsledky, a nie príčiny. Hlavným motívom pracovať načierno sú ešte stále vysoké odvody daňového charakteru. Odborná verejnosť dúfala, že sa ešte úplne nevyčerpala možnosť významného zníženia odvodového zaťaženia, hoci na priechodnosť takéhoto kroku je v súčasnosti malá šanca z dôvodu nízkej politickej vôle. Vyžadovalo by si to totiž ráznejšie redefinovanie toho, čo všetko má pokrývať verejné poistenie. Jeden respondent videl oveľa väčší priestor v oblasti minimálnej mzdy, kde by sa mohlo rozmyšľať o rôznych formách diferencovania. Postrádal tiež "kreatívne" (motivačné) opatrenia typu daňovo zvýhodnených poukázok v prípade nedeklarovanej práce napr. živnostníkov v sektore služieb. Napriek tomu, že viacerým hodnotiacim chýbali v zákone motivačné zložky, neznižovala sa podľa nich nutnosť zavádzania represie tam, kde sa určitý neuduh vymkol spod kontroly.

Pri každej dani, a teda solidarite vyššej než nula, bude existovať motivácia vyhnúť sa jej. Realizácia princípu solidarity si preto vyžaduje kontrolu, teda aj kontrolu, či sa nepracuje načierno. V prípade zavedenia efektívnej kontroly môže zákon priniesť skvalitnenie trhu práce. Podľa kritického názoru však tvorcovia zákona zabudli personálne a finančne posilniť kontrolné útvary úradov práce, sociálnych vecí a rodiny (na úkor iných oddelení úradov), lebo aby boli kontroly efektívne, musia ich podľa tohto názoru vykonávať početnejšie kontrolné tímy, a nie jednotlivci, poprípade dvojice, ktorým môže všeličo uniknúť a sú ľahšie zastrášeľní a podplateľní.

Podľa skeptických názorov môže nastať problém v realizácii zákona, čo by v takom prípade nieslo so sebou riziko negatívneho čistého účinku opatrenia - čierna práca by neklesla a náklady zamestnávateľov by stúpili.

Ako negatívum bolo mnohými respondentmi vnímané zvýšenie administratívnej náročnosti zamestnávania a registrácie zamestnancov. Rozšírenie evidenčných a registračných povinností zamestnávateľov voči Sociálnej poisťovni vytvorilo podnikateľom administratívne bariéry. Kritici vyjadrili obavu, že môže dôjsť k "šikanovaniu" zamestnávateľov zo strany SP, ktorej narástla administratíva a zvýšila sa jej "réžia", čo znamená odliv prostriedkov, ktoré mohli byť použité inak. Nové povinnosti vytvorili tlak na zamestnávateľov, hlavne malých a stredných, ktorí budú ešte vo väčšej miere nútiť zamestnancov, aby nešli do klasického pracovno-právneho vzťahu, ale aby si otvárali živnosti. Otázny je potom sociálny dopad opatrenia na zamestnancov.

Zdravotníctvo

Reforma zdravotníctva - zákon o rozsahu zdravotnej starostlivosti uhrádzanej na základe verejného zdravotného poistenia a o úhradách za služby súvisiace s poskytovaním zdravotnej starostlivosti (zúženie základného balíka zdravotnej starostlivosti - prioritné diagnózy; neprioritné diagnózy - spoluúčasť pacienta stanoví vláda; kategorizácia liekov; rozšírenie okruhu od paušálnych poplatkov oslobodených ľudí), zákon o zdravotnej starostlivosti (katalogizácia zdravotných výkonov)

Po uskutočnení stabilizačných opatrení na začiatku funkčného obdobia novej vládnej koalície, ktoré mali za cieľ najmä obmedziť vysokú spotrebu v sektore zdravotníctva a sťažiť zneužívanie systému (pozri zavedenie paušálnych poplatkov za služby súvisiace s poskytovaním zdravotnej starostlivosti - [HESO 4/2002](#)), prišli na rad systémové a sieťové opatrenia.

Poslanci NR SR schválili 22. septembra 2004 a po vrátení šiestice reformných zdravotníckych zákonov prezidentom SR Ivanom Gašparovičom späť do parlamentu opätovne 21. októbra 2004 vládny **zákon** (č. 577/2004 Z.z.) **o rozsahu** zdravotnej starostlivosti uhrádzanej na základe verejného zdravotného poistenia a o úhradách za služby súvisiace s poskytovaním zdravotnej starostlivosti, ktorý zrušil doteraz platný zákon (č. 98/1995 Z.z.) o Liečebnom poriadku.

Zmyslom zákona bolo, že stanovil právny rámec, ktorý bude umožňovať určovať rozsah zdravotnej starostlivosti, ktorá bude hradená z verejného zdravotného poistenia. Súčasťou zákona je i príloha, ktorá predstavila zoznam približne 6 000 diagnóz, tzv. prioritných chorôb (má odrážať spoločenské i odborné priority). Náklady na ich liečenie budú plne (100%) hradené z verejného zdravotného poistenia (tzv. solidárny základný balík). Zoznam prioritných chorôb bude môcť meniť parlament novelou zákona. Výšku spoluúčasti občanov pri hradení nákladov zdravotných výkonov ostatných cca 3 000 diagnóz, ktoré neboli uvedené v prílohe k zákonu - v zozname prioritných diagnóz - určí vláda (pôvodný návrh - Ministerstvo zdravotníctva (MZ) SR) kategorizačným nariadením, čo predstavuje podľa MZ SR inštrumentárium charakterizované politickou neutralitou a univerzálnosťou, keďže každá politická garnitúra bude mať otvorené dvere pre realizáciu svojej zdravotnej politiky a môže pružne reagovať na objem zdrojov v zdravotníctve a kúpnu silu obyvateľstva. Výška finančnej spoluúčasti pacienta sa môže určiť vo forme fixnej úhrady, ako doplatok k stanovenej výške úhrady zdravotnej poisťovne alebo ako percentuálna úhrada z ceny zdravotnej starostlivosti. Pri určovaní výšky spoluúčasti by mala vláda prihliadať na závažnosť choroby a vek poistenca. Zákon pripúšťa i diferenciaciu spoluúčasti v závislosti od rôznych indikačných obmedzení (napr. štádium a pôvod (fajčenie) ochorenia a pod.). Môže sa teda stať, že za rovnakú chorobu budú rôznymi sumami priplácať dôchodcovia, deti alebo ekonomicky aktívni občania. Malo by platiť pravidlo, že občania budú buď čiastočne alebo úplne priplácať na liečenie menej závažných chorôb - napr. chrípka, vytknutie členka, transplantácia vlasov, liečba akné alebo ošetrovanie zubného kazu pri chýbajúcej prevencii, pričom zdravotné výkony život ohrožujúcich alebo chronických chorôb by mali byť i naďalej plne hradené zo základného solidárneho balíka. Vymedzenie tzv. základného balíka zdravotnej starostlivosti, t.j. rozsahu zdravotnej starostlivosti uhrádzanej z verejných zdrojov, mechanizmom stanovovania priorít sa odohralo vo viacerých krajinách (napr. Oregon v USA, Holandsko, Nový Zéland, Švédsko, Veľká Británia).

Rozdelenie diagnóz na tzv. prioritné a zvyšné diagnózy

Diagnózy	Doterajší objem úhrad od zdrav. poisťovní	Celkové prípady	Celkové náklady	Nový objem úhrad od zdrav. poisťovní	Nový objem úhrad od pacientov	Nové úhrady z verejného poistenia
Prioritné (cca 6000)	19 990 mil. Sk	41%	67%	19 990 mil. Sk	0 Sk	100%
Ostatné (cca 3000)	9 989 mil. Sk	59%	33%	6 992 mil. Sk	2 997 mil. Sk	0 - 95%
<i>Spolu</i>	<i>29 979 mil. Sk</i>	<i>100%</i>	<i>100%</i>	<i>26 982 mil. Sk</i>	<i>2 997 mil. Sk</i>	

Pozn.: údaje sú odhadované a predpokladané
Zdroj: zdravotné poisťovne, prepočty: MZ SR

Priemernú ročnú úhradu od pacienta za spoluúčasť na financovaní výkonov zdravotnej starostlivosti odhadlo MZ SR v prepočtoch z roku 2003 pre nový systém od 50 - 200 Sk podľa náročnosti za diagnózu.

Poistenci budú priplácať:

- za liečbu choroby, ktorá je zaradená do zoznamu tzv. neprioritných chorôb (spoluúčasť stanoví vláda nariadením),
- za lieky, zdravotnícke pomôcky a dietetické potraviny, ktoré nie sú plne hrazené z verejného zdravotného poistenia, pričom podľa zákona musí byť v každej anatomicko-terapeutickej skupine aspoň jeden liek plne hrazený poisťovňou,
- za kúpeľnú starostlivosť podľa druhu choroby a podľa schváleného indikačného zoznamu,
- za služby súvisiace s poskytovaním zdravotnej starostlivosti (za pobyt a stravu v nemocnici, za návštevu ambulancie, lekárske predpis, za zdravotnícku dopravu) (*pozri nižšie*).

Zdravotné poisťovne budú plne preplácať:

- preventívne prehliadky (zákon určil frekvencie návštev, ktoré sú hrazené z verejného zdravotného poistenia; poisťovňa uhradí aj preventívnu prehliadku u telovýchovného lekára),
- neodkladnú zdravotnú starostlivosť (keď je ohrozený život človeka; pôrod; neplatí sa ani doprava do nemocnice),
- diagnostické vyšetrenia, ktoré vedú k určeniu ochorenia (prioritného aj neprioritného),
- liečbu tzv. prioritných chorôb,
- liečbu zubného kazu, ak pacient rok predtým absolvoval preventívnu prehliadku,
- lieky a zdravotnícke pomôcky, ktoré pacient dostane pri liečbe v nemocnici,
- lieky, zdravotnícke pomôcky a dietetické potraviny, ktoré sú plne hrazené z verejného zdravotného poistenia,
- zdravotnú starostlivosť v rámci dispenzarizácie (osobitná starostlivosť), ak ju určila pacientovi poisťovňa,
- kúpeľnú starostlivosť podľa druhu choroby (indikačný zoznam udáva, kúpeľná liečba ktorej choroby bude plne hrazená z poistenia, ktorá čiastočne, a pri ktorej chorobe môže zdravotná poisťovňa preplatiť aj služby; úhradu kúpeľnej starostlivosti bude schvaľovať príslušná zdravotná poisťovňa).

Cieľom zákona, deklarovaným už v Programovom vyhlásení vlády (*pozri HESO 4/2002*), bolo zvýšiť finančnú udržateľnosť systému verejného zdravotného poistenia a zastaviť rast dlhu v zdravotníctve pri súčasnom neznížení kvality poskytovanej zdravotnej starostlivosti. Vonkajší dlh (voči externým veriteľom - dlh lôžkových zdravotníckych zariadení voči dodávateľom, dlhy zdravotných poisťovní voči lekárom, štátnemu rozpočtu a ostatným poskytovateľom zdravotnej starostlivosti) v slovenskom zdravotníctve dosahoval približne 30 mld. Sk. Pred spustením reformy rástol dlh mesačne o 700 mil. Sk. Stabilizačné opatrenia pomohli spomaliť rast dlhu v roku 2003 o 4 mld. Sk na 5 mld. Sk. Celkový dlh v rezorte zdravotníctva poklesol v roku 2004 o 3,76 mld. Sk a ku koncu roka dosiahol úroveň 22,065 mld. Sk. K tomuto pozitívnemu trendu prispeli predovšetkým zdravotné poisťovne, u ktorých došlo k zníženiu dlhu od začiatku roka o 7,498 mld. Sk. Odhady vnútornej zadlženosti (morálne a technické opotrebovanie majetku a zariadení) slovenského zdravotníctva sa pohybovali na úrovni okolo 50 mld. Sk.

Dôvodová správa konštatovala, že udržateľnosť zdravotníctva uhrádzaného z verejných zdrojov ohrozuje niekoľko faktorov:

- postupná zmena štruktúry ochorení (presun od akútnych ku chronickým),
- demografické faktory (starnutie populácie),
- technologický pokrok (napr. vo farmaceutickom priemysle),
- očakávania občanov (zlepšovanie zdravotných služieb podporuje rastúce očakávania),
- dostupnosť zdrojov (v roku 2002 príjmy zdravotníctva dosiahli podľa údajov MZ SR 6,4% HDP, pričom výdavky 7,2% HDP; podobný rozdiel bol zaznamenaný aj v ostatných rokoch od 1997 – *pozri tabuľku na str. 122*).

Vzhľadom na to, že objem disponibilných finančných zdrojov v zdravotníctve je obmedzený, pričom zvyšovanie nákladov na zdravotnú starostlivosť bolo podstatne rýchlejšie, ako bola schopnosť ekonomiky zvyšovať potrebné zdroje na ich pokrytie, bolo podľa MZ SR nevyhnutné k zdrojom prispôbiť aj rozsah zdravotnej starostlivosti hradenej z verejného zdravotného poistenia. Hlavným cieľom katalogizácie a kategorizácie zdravotných výkonov, chorôb, liekov, zdravotníckych pomôcok a dietetických potravín bolo poskytnúť maximálny účinok za čo najefektívnejších podmienok. „Ak má byť systém solidárneho zdravotného poistenia udržateľný, nemôže každý jeho klient poberať bezplatnú zdravotnú starostlivosť v neobmedzenom rozsahu“, písali predkladatelia v dôvodovej správe. Z toho vyplývala potreba obmedzenia ("rationing"). Tzv. "tichý" rationing sa stával podľa MZ SR vážnym etickým problémom a zdrojom korupcie. Preto ho mal nahradiť explicitný rationing, t.j. stanovenie jasných a transparentných pravidiel, platných pre každého účastníka systému, pri rešpektovaní medicínskych, etických a ekonomických kritérií a zachovaní kvality zdravotnej starostlivosti.

Celkové oficiálne (legálne, formálne) priame platby občanov dosiahli v roku 2002 úroveň vyše 10% (t.j. približne 7 mld. Sk) z celkových oficiálnych zdrojov v zdravotníctve, zatiaľ čo priemer krajín OECD predstavoval 18,7%. Podľa štúdie Svetovej banky a UNAID bolo však možné odhadovať, že celková suma neformálnych platieb (úplatkov) dosahovala v slovenskom zdravotníctve okolo 6,5 mld. Sk. Celková výška (formálnej a neformálnej) spoluúčasti pacienta sa tak podľa dopadovej štúdie MZ SR (*pozri tabuľku*) v skutočnosti približovala priemeru OECD.

Odhad výdavkov obyvateľov v zdravotníctve pred a po reforme (v mld. Sk)

výdavky / rok	2002	2003*	2004**	2005**
lieky, zdravotnícke pomôcky, dietetické potraviny	5,20	6,00	7,00	7,50
zdravotné výkony (nadštandardné výkony, starostlivosť na vlastnú žiadosť, na iný ako liečebný účel a pod.)	1,63	2,00	2,50	3,00
poplatky za pobyt v nemocnici, návštevu ambulancie, recept, dopravu	0,00	1,50	3,00	3,00
formálna (legálna) spoluúčasť spolu:	6,83	9,50	12,50	13,50
neformálne platby (odhad korupcie):	6,50	4,50	3,50	2,50
formálna + neformálna spoluúčasť:	13,33	14,00	16,00	16,00
zdroje zdravotníctva (aj s neformálnymi)	72,08	75,41	80,21	87,72
spoluúčasť pacienta (% z celkového objemu zdrojov zdravotníctva)	18,49%	18,57%	19,95%	18,24%

* - odhad

** - predpoveď

Zdroj: Pažitný, P., Maďarová, H. (2004): Dopadová štúdia reformy zdravotníctva, SME

Zúženie doterajšieho solidárneho základného balíka zdravotnej starostlivosti, ktorý je plne hrađený z verejných zdrojov, považovali mnohí analytici za kľúčový prvok reformy zdravotníctva. Výška spoluúčasti pri liečbe ochorení však bude vždy politickým rozhodnutím, keďže vláda bude o nej rozhodovať prijatím nariadenia. Môže rozhodnúť aj o nízkej, respektíve nulovej spoluúčasti. Zoznam výšky spoluúčasti pacientov pri jednotlivých neprioritných chorobách zatiaľ neexistuje a očakáva sa, že do parlamentných volieb v roku 2006 ani nebude. Práve to kritizovala v parlamente opozícia. Hovorila, že poslanci schvaľujú "mačku vo vreci". Tým, že spoluúčasť pri liečbe "neprioritných" chorôb nebola vyčíslená, nebolo možné podľa opozície nastaviť sociálnu sieť. Nepáčilo sa jej ani to, že sa týmto ustanovením bude obchádzať parlament.

Okrem budúcich doplatkov za liečbu, doplatkov za lieky, zdravotnícke pomôcky a dietetické potraviny pripláca pacient aj za **služby, ktoré sú spojené s poskytovaním zdravotnej starostlivosti**. Tieto služby sú z verejného zdravotného poistenia uhrádzané alebo čiastočne uhrádzané len v prípade, ak bola z verejného zdravotného poistenia uhrádzaná zdravotná starostlivosť, s ktorou poskytnuté služby súviseli. Cena týchto služieb je zmluvná, pretože ich poskytujú zmluvní poskytovatelia. Výšku úhrady poistenca za nižšie uvedené služby stanovuje nariadenie vlády, ktoré sa už menilo v roku 2005 (722/2004 Z.z., 65/2005 Z.z.).

Poplatky pacienta za služby súvisiace s poskytovaním zdravotnej starostlivosti (pozri aj [HESO 4/2002](#)):

- stravovanie a pobyt na lôžku počas poskytovania ústavnej starostlivosti (aj kúpeľná liečba) (za každý deň 50 Sk, najviac však za 21 dní, pri kúpeľnej liečbe neobmedzene),
- pobyt sprievodcu v ústavnej starostlivosti,
- spracúvanie údajov zistených pri poskytovaní ambulantnej starostlivosti v elektronickej forme pri každej návšteve ambulancie lekára, v rámci lekárskej služby prvej pomoci a ústavnej pohotovostnej služby (20 Sk),
- štatistické spracúvanie lekárskeho predpisu/lekárskeho poukazu súvisiace s vydaním liekov alebo dietetických potravín/zdravotníckych pomôcok predpísaných na jednom lekárskom predpise/lekárskom poukaze (20 Sk),
- zdravotnícka doprava (2 Sk/km),
- podľa nového zákona o zdravotnej starostlivosti (*pozri nižšie*) sa môže platiť aj za vypracovanie lekárskeho posudku a za poskytnutie výpisu zo zdravotnej dokumentácie.

Od povinnosti uhradiť tieto paušálne poplatky sú oslobodené taxatívne vymenované skupiny poistencov. V porovnaní s vládny návrhom poslanci NR SR rozšírili okruh od poplatkov oslobodených pacientov (pozn.: nie všetky skupiny poistencov sú oslobodené od všetkých poplatkov):

- pacienti s ohrozujúcou s duševnou poruchou,
- pacienti s uloženým povinným liečením,
- tehotné ženy, ktoré prijali do nemocnice s rizikovým tehotenstvom alebo na rizikový pôrod,
- deti do 3 rokov (pri návšteve ambulancie - deti do 1 roka),

- ľudia v hmotnej núdzi (od 4. dňa poskytovania tej istej ústavnej starostlivosti),
- mnohonásobní darcovia krvi (držitelia najmenej striebornej Janského plakety),
- pri vykonávaní vyšetrení predchádzajúcich bezpríspevkovému darovaniu krvi,
- vojaci povinnej vojenskej služby,
- občania vykonávajúci civilnú službu,
- poistenci pri preventívnej prehliadke,
- poistenec pri opakovanej návšteve toho istého lekára uskutočnenej do 7 dní odo dňa návštevy, pri ktorej takéto služby u tohto lekára uhradil,
- sprievodcovia detí do 3 rokov a onkologických pacientov do 18 rokov pri pobyte v nemocnici,
- pri doprave pacienti zaradení do chronického dialyzačného alebo transplantáčného programu, onkologickí pacienti, pacienti, ktorým sa poskytuje kardiocirurgická liečba, pacienti s ťažkým zdravotným postihnutím, ktorí sú odkázaní na individuálnu prepravu osobným motorovým vozidlom,
- poistenci do 18 rokov, ktorí sú zaradení zdravotnou poisťovňou na dispenzarizáciu (osobitná starostlivosť),
- poistenec pri výdaji zdravotníckej pomôcky, ktorý je držiteľom preukazu občana s ťažkým zdravotným postihnutím a preukáže, že má príslušným orgánom priznaný peňažný príspevok na kompenzáciu zvýšených výdavkov.

Zákon o rozsahu obsahoval aj ustanovenia dotýkajúce sa **kategorizácie** liekov, zdravotníckych pomôcok a dietetických potravín. Kategorizácia určuje výšku úhrady zdravotnej poisťovne a mieru spoluúčasti pacienta. Doteraz sa zakladala na dvojkoľovom aukčnom princípe (tlak na zníženie cien výrobcov) a reforma ho ponechala bezo zmeny. Zmenilo sa však ustanovenie, ktoré zaviedla novela zákona o zdravotnej starostlivosti z polovice decembra 2002 ([pozri HESO 4/2002](#)) v súvislosti so zmenou predajnej ceny lieku, zdravotníckej pomôcky alebo dietetickej potraviny. Doteraz bol konštantne určený doplatok pacienta, pričom pri zmene ceny lieku sa zmenila iba čiastka, ktorú mala uhrádzať zdravotná poisťovňa. V ešte staršom systéme to bolo presne naopak. Nový zákon stanovil, že pri znížení predajnej ceny lieku, zdravotníckej pomôcky alebo dietetickej potraviny sa priamo úmerne znižuje výška úhrady poisťovne a poistenca. Pomer úhrady zdravotnej poisťovne a úhrady poistenca musí zostať nezmenený. Toto ustanovenie de facto znamená, že výška spoluúčasti poistenca na liekoch, zdravotníckych pomôckach a dietetických potravinách je percentuálna.

Podklady pre kategorizácie pripravujú príslušné **kategorizačné komisie** - poradné orgány, ktorých zloženie vymenúva minister zdravotníctva zo zastupiteľov MZ SR, zdravotných poisťovní a odborníkov. Jednotlivé kategorizačné komisie majú mať 11 členov - 3 členovia na návrh MZ SR, 5 členovia na návrh zdravotných poisťovní a 3 členovia na návrh Slovenskej lekárskej komory. Kategorizáciu vydáva MZ SR opatrením. Kategorizačné rozhodnutia aj s odôvodnením zverejňuje ministerstvo zdravotníctva na svojej internetovej stránke. Tento postup má za cieľ prispieť k transparentnosti procesu kategorizácií. Na zabezpečenie procesu kategorizácie zdravotných výkonov, liekov, zdravotných pomôcok a dietetických potravín sa MZ SR malo v roku 2004 podľa dôvodovej správy posilniť o 5 zamestnancov, čo by si v tom roku vyžiadalo celkové náklady okolo 2,6 mil. Sk.

Zákon o rozsahu bude mať podľa dôvodovej správy dopad na štátny rozpočet, nebude mať dopad na rozpočty obcí a vyšších územných celkov a bude mať pozitívny dopad na hospodárenie zdravotných poisťovní. Kvantifikovanie však nebolo možné vzhľadom na absenciu kategorizačných a iných opatrení vlády a MZ SR, ktoré sa budú prijímať až postupne.

Niektorí opoziční politici označili zákon o rozsahu zdravotnej starostlivosti uhrádzanej na základe verejného zdravotného poistenia a o úhradách za služby súvisiace s poskytovaním zdravotnej starostlivosti za protiústavný, keďže podľa nich ruší bezplatnú zdravotnú starostlivosť a požiadali prezidenta SR Ivana Gašparoviča, aby ho vrátil na opätovné prerokovanie parlamentu, čo aj urobil (prezident mal pripomienky aj k zákonu o zdravotných poisťovniach a dohľade nad zdravotnou starostlivosťou ([pozri str. 126](#)) a kvôli úzkej prepojenosti vrátil všetkých 6 zákonov späť do parlamentu). Prezident namietal, že absentovali vykonávacie predpisy, na ktoré sa zákon odvolával. Poukazoval tiež na možné nepriaznivé sociálne dopady na obyvateľov. Naopak, predkladatelia zákona z MZ SR boli presvedčení, že norma je v súlade so znením článku 40 Ústavy SR, pretože stanovila podmienky poskytnutia bezplatnej zdravotnej starostlivosti na základe zdravotného poistenia.

Poslanci NR SR schválili 21. októbra 2004 i vládny **zákon** (č. 576/2004 Z.z.) **o zdravotnej starostlivosti** a službách súvisiacich s poskytovaním zdravotnej starostlivosti, ktorý bol úzko previazaný s ďalšími reformnými zdravotníckymi zákonmi, a novým spôsobom definoval zdravotnú starostlivosť, vychádzajúc z ponímania zdravotnej starostlivosti v technickom slova zmysle ako "služby" a z pohľadu etiky ako "poslania". Cieľom novej právnej úpravy bolo najmä jednoznačne definovať zdravotnú starostlivosť a formy jej poskytovania, práva a povinnosti pri vedení a poskytovaní zdravotnej dokumentácie (aj úprava nakladania s údajmi pri anonymných pôrodoch) a zdravotnej starostlivosti s dôrazom na úpravu informovaného súhlasu (súhlas pacienta s liečbou),

najmä pri biomedicínskom výskume, sterilizáciách a transplantáciách. Zákon upravil štandardizovaný postup pri úmrtí, výhrady svedomia poskytovateľov zdravotnej starostlivosti, ako aj pôsobnosť orgánov štátnej správy a samosprávy na úseku zdravotnej starostlivosti. Norma bola aj o všeobecných podmienkach a etike projektov biomedicínskeho výskumu, o uchovávaní a prenose orgánov, tkanív a buniek a zaviedla informačnú sústavu zdravotníctva.

Zákon rozdelil zdravotnú starostlivosť (zaviedol pojem domácej zdravotnej starostlivosti, ktorú vykonávajú zdravotné sestry alebo pôrodné asistentky) a služby s ňou súvisiace, ktoré môžu byť spoplatnené (*pozri vyššie*). Zdravotná starostlivosť je súbor pracovných činností, ktoré vykonávajú zdravotnícki pracovníci, vrátane poskytovania liekov, zdravotníckych pomôcok a dietetických potravín. Zákon vyšpecifikoval pojem - neodkladná zdravotná starostlivosť, ktorá je plne hrazená z verejného zdravotného poistenia. Ide o starostlivosť pri stavoch, keď je ohrozený život človeka, napríklad pri úrazoch po dopravných nehodách, infarktoch, kolapsoch, ale aj pri zmenách správania, ktoré ohrozujú vlastný život pacienta a jeho okolie. Pacient v takýchto prípadoch neplatí ani za zdravotnícku dopravu do nemocnice. Medzi neodkladnú zdravotnú starostlivosť patrí aj pôrod.

V oblasti diagnostiky sa po prvý raz zákonom upravila súvislosť medzi zdravotnou starostlivosťou a diagnózou, resp. chorobou. Väzba poskytovania zdravotnej starostlivosti na diagnózu bola podľa MZ SR kľúčová z hľadiska celej reformy zdravotníctva, pretože umožnila k jednotlivým diagnózam priradiť štandardný diagnostický a terapeutický postup. Štandardný diagnostický a terapeutický postup je správne poskytnutá zdravotná starostlivosť (tzv. *lege artis*). Zdravotná starostlivosť "*lege artis*" je poskytnutá vtedy, ak boli bez zbytočného odkladu vykonané všetky kroky na určenie správnej diagnózy a zabezpečil sa správny preventívny alebo liečebný postup. Zdravotná starostlivosť "*lege artis*" vniesla do systému zdravotníctva prvýkrát jeho technickú merateľnosť, ktorá je významná aj vo väzbe na zákon o rozsahu (*pozri vyššie*) a zákon o zdravotných poisťovniach a dohľade nad zdravotnou starostlivosťou (*pozri str. 126*). Jednoznačné vymedzenie pojmov predstavuje štandardizáciu zdravotnej starostlivosti, ktorá má umožniť oveľa jasnejšie a presnejšie definovať, kto má na čo nárok, prípadne z čoho možno vychádzať pri možnom riešení sporov v súvislosti s poskytovaním zdravotnej starostlivosti. Zakotvená štandardizácia zdravotnej starostlivosti má podľa MZ SR

- umožniť poskytovateľovi zdravotnej starostlivosti jednoznačne zistiť, čo sa objektívne považuje za správne poskytnutú zdravotnú starostlivosť,
- jednoznačne umožniť zdravotnej poisťovni definovať, čo je základný balík zdravotnej starostlivosti, čo jej umožní oveľa lepšie identifikovať riziko,
- informovať pacienta o tom, čo má pri danej diagnóze od svojho poskytovateľa požadovať (jednoznačné definovanie na čo má nárok),
- umožniť objektívny výkon dohľadu nad zdravotnou starostlivosťou Úradom pre dohľad nad zdravotnou starostlivosťou; rozhodovanie o správnosti postupu pri poskytovaní zdravotnej starostlivosti tak nebude závisieť od prípadného subjektívneho výkladu poskytovateľa zdravotnej starostlivosti.

Katalóg zdravotných výkonov je jedným z nevyhnutných predpokladov na tvorbu záväzných štandardných postupov. Vydáva ho vláda nariadením (776/2004 Z.z.). Ku každej diagnóze prideli katalógizačná komisia pri MZ SR, zostavená predovšetkým z radov lekárov, zdravotné výkony, ktoré možno považovať za indikovatelné podľa súčasných medicínskych poznatkov. Medzi nimi sú zdravotné výkony, ktoré je pri danej diagnóze potrebné vykonať vždy, niektoré môžu závisieť od závažnosti zdravotného stavu, ďalšie môžu predstavovať alternatívny postup. Katalóg výkonov rozlišuje medzi diagnostickým postupom (zdravotné výkony vedúce k zisteniu diagnózy, napr. rozbor moču, krvný obraz, RTG hrudníka - sú plne hrazené z verejného zdravotného poistenia (*pozri vyššie*)) a terapeutickým postupom (zdravotné výkony vedúce k odstráneniu choroby - liečba choroby, napr. predoperačné vyšetrenie, chirurgický zákrok, farmakoterapia - môže byť stanovená finančná spoluúčasť pacienta (*pozri vyššie*)). V procese katalogizácie zdravotných výkonov sa na rozdiel od kategorizácie liekov, zdravotníckych pomôcok a dietetických potravín neurčuje cena, keďže táto je predmetom zmlúv medzi poskytovateľmi a zdravotnými poisťovňami. Katalóg výkonov má slúžiť na kalkuláciu cien medzi poskytovateľom zdravotnej starostlivosti a poisťovňou, pacient sa bude podieľať na úhrade liečebných nákladov konkrétnych chorôb, nie jednotlivých zdravotníckych výkonov podľa katalógu výkonov. Podmienenie úhrady za zdravotný výkon poskytovateľovi zdravotnej starostlivosti zo strany zdravotnej poisťovne uverejnením výkonu v katalógu zdravotných výkonov vyplývalo z požiadavky, aby sa zo zdravotného poistenia uhrádzali len výkony "*lege artis*".

Za zabezpečenie poskytnutia primeranej zdravotnej starostlivosti (**manažovanie pacienta**) je zodpovedná zdravotná poisťovňa. Zdravotná poisťovňa môže uhrádzať zdravotnú starostlivosť a s ňou súvisiace služby aj nad taxatívne vymedzený rozsah. Nemocnice či lekári môžu sami stanoviť výšku úhrady pacienta za nadštandardné služby. Právna úprava umožnila zdravotnej poisťovni uplatňovať voči poistencovi regres, ak poistenec preukázateľne porušil liečebný režim, alebo ak k poškodeniu zdravia došlo pod vplyvom návykovej látky a naopak, má právo ho zvýhodniť, ak vedie zdravý spôsob života a podrobuje sa prevencii. Týmto dostala zdravotná poisťovňa podľa MZ SR významný nástroj na realizáciu spravodlivej zdravotnej politiky.

Zákon o rozsahu zdravotnej starostlivosti uhrádzanej na základe verejného zdravotného poistenia a o úhradách za služby súvisiace s poskytovaním zdravotnej starostlivosti, ako aj zákon o zdravotnej starostlivosti a službách súvisiacich s poskytovaním zdravotnej starostlivosti nadobudli účinnosť 1. januára 2005. Doterajší zákon (č. 277/1994 Z.z.) o zdravotnej starostlivosti bol zrušený novým zákonom o kúpeľníctve.

Komentár hodnotiacej komisie k opatreniu:

Odbornou verejnosťou bolo všeobecne akceptované, že zdravotnícky systém na Slovensku bolo potrebné reformovať, a preto bolo prijatie balíka 6 reformných zákonov považované za veľmi dôležitý krok vpred, na ktorý sa doteraz neodhodlala žiadna vládna garnitúra. Zákon o rozsahu zdravotnej starostlivosti uhrádzanej na základe verejného zdravotného poistenia a zákon o zdravotnej starostlivosti a službách súvisiacich s poskytovaním zdravotnej starostlivosti je možné považovať za kľúčové normy celej reformy, pretože vytvorili predpoklady pre konkrétnejšie opatrenia, definované v ostatných 4 prijatých zdravotníckych zákonoch.

Podstatu celého reformného procesu – snahu o ekonomizáciu verejného zdravotníctva, ako reakciu na finančnú agóniu systému (obrovské zadĺženie) a zaostávanie, najmä prostredníctvom využitia predností trhových síl, považovali odborníci za veľký prínos. Konečne sa ukončilo chápanie zdravotníctva ako systému, v ktorom je všetko a pre každého "zadarmo" a do reality sa premietol fakt, že zdroje sú obmedzené. Pomôže to zredukovať plytvanie a čiastočne (najmä pri diagnózach, ktoré nebudú hrazené zo solidárneho balíka) sa vytvorí konkurenčné prostredie. Odborníci pozitívne vnímali komplexnosť reformy, snahu o zásadnú zmenu smerom k efektívnosti a finančnej udržateľnosti systému.

Ani najbohatšie krajiny sveta si nemôžu dovoliť uspokojovať prostredníctvom verejne financovaného zdravotníckeho systému všetky potreby obyvateľov súvisiace so zdravotným stavom. Riešením, ku ktorému sa prakticky všade vo vyspelom svete pristúpilo a pristupuje, je klasifikácia zdravotníckych služieb podľa miery ich významnosti a "rationing", t.j. vymedzenie, čo bude (neodkladná zdravotná starostlivosť, tzv. prioritné diagnózy) a čo nebude (časť nákladov z tzv. neprioritných diagnóz a služieb súvisiacich s poskytovaním zdravotnej starostlivosti (tzv. 50- a 20-korunáčky) financované z verejného poistenia, tak aby sa zdroje a uznané potreby vyrovnali s čo najmenším negatívnym dopadom na reálnu dostupnosť. Tento prístup si osvojila i "Zajacova reforma", čo sa stretlo s pozitívnym hodnotením zo strany hodnotiacej odbornej verejnosti. Zavedenie (pri niektorých prípadoch zvýšenie) spoluúčasti pacienta na financovaní svojej liečby nebolo možné donekonečna odkladať a bolo (resp. bude) nutné k nemu pristúpiť.

Nová klasifikácia zdravotných výkonov (ako aj liekov, zdravotníckych pomôcok a dietetických potravín) znamená úplne novú filozofiu zdravotníctva, ktorá by mala umožniť koncentráciu verejných zdrojov na kľúčové výkony s priamym dopadom na kvalitu zdravia občana a naopak ponechať financovanie liečenia menej závažných chorôb, napr. bežného nachladnutia, priamo na pacientovi. To nie je v niektorých krajinách nič nezvyklé, zamestnanec jednoducho zavolá zamestnávateľa, že sa necíti dobre a ostáva niekoľko dní doma, čím odpadá tiež často zbytočná návšteva ambulancie, niekedy zvyšujúca riziko druhej nákazy. Aj rast miezd v SR môže spôsobiť šetrenie nákladov v zdravotníctve, nakoľko pri vyššej mzde sa pri malých zdravotných problémoch neoplatí ísť k lekárovi.

Významným plusom reformy je, že jednou z jej základných myšlienok bolo zvýšenie osobnej zainteresovanosti a starostlivosti občanov o vlastné zdravie prostredníctvom zdravotných preventívnych programov (zoznam verejne hrazených preventívnych prehliadok je obsiahly a pokrýva v podstate všetky základné riziká). Vytvorenie podmienok pre dlhodobú podporu prevencie o vlastné zdravie občanov je významným nástrojom zlepšenia zdravia, zníženia chorobnosti a práceneschopnosti zamestnancov, ktorý sa v konečnom dôsledku odrazí nielen na ekonomických ukazovateľoch podnikov a hospodárstva, ale najmä v dlhodobom zlepšovaní životnej úrovne občanov, a teda aj celej spoločnosti. Prijaté zákony zároveň zlepšia informovanosť občanov - poistencov, vrátane dosahovaných výsledkov liečby.

Názory na spôsob uskutočnenia reformy zdravotníctva boli v širokej verejnosti veľmi rozdielne, často úplne antagonistické, čo však u odbornej verejnosti v rámci projektu HESO nebolo také výrazné. Napriek tomu boli pri hodnotení prezentované i pochybovačné a kritické postoje. Niektorí respondenti neboli presvedčení o rozumnosti byť v oblasti reformy zdravotníctva až takým jednoznačným reformným lídrom a pionierom, nakoľko aplikácia úplne nového systému, predtým nikde nevyskúšaného, ktorý vychádza často z princípov vlastných iným sektorom, môže priniesť nezanedbateľné, a možno zbytočné, riziká. Ťažké je dopredu odhadnúť dôsledky reformy. Až situácie v reálnom živote ukážu, kde bude potrebné prijať určité korekcie. Podľa ďalšieho názoru reforme nepredchádzala potrebná hlbšia diskusia v spoločnosti o verejných statkoch, službách v zdravotníctve, aby sa dokázali formulovať dlhodobejšie celospoločenské ciele a konsenzus. To bolo podľa neho podporované úmyselným hektickým tempom prípravy a predkladania zákonov a nariadení, čo znemožnilo vypracovanie alternatív.

Rizikom novej úpravy bude podľa jedného hodnotiaceho "nadmerné" samoliečiteľstvo (pacient nepríde ani vtedy, ak to bude skutočne potrebné). Problémom bude efektívne, a nie podľa politickej vôle, definovanie zoznamu prioritných a ostatných diagnóz, nedoriešená zostala podľa neho i otázka sociálnych dopadov na nízkopríjmové skupiny obyvateľstva. Platenie za diagnózy sa však v najbližšom období (do parlamentných volieb 2006) neočakáva, čo je podľa mnohých respondentov jeden z najväčších nedostatkov reformy a zbytočným oddiaľovaním potrebnej vyššej spoluúčasti pacienta na svojej liečbe, pričom sa týmto spôsobom spomaľuje aj vstup nových hráčov na zdravotnícky trh. Stanovovanie a menenie zoznamu tzv. prioritných a neprioritných diagnóz a výšky spoluúčasti pacienta pri druhej skupine chorôb sa stane politickým tovarom, s ktorým sa bude účelovo "handlovať". Nepáčilo sa ani ponechanie výnimiek pre určité skupiny obyvateľstva (vojaci, policajti).

Bol vyslovený názor, že aj napriek snahe ministra zdravotníctva Rudolfa Zajaca vládla hlavne v regiónoch len slabá diskusia o konkrétnych aspektoch reformy, tak na odbornej úrovni, ako aj vo vzťahu k občanom (slabá informačná kampaň), čo malo potom za následok väčší odpor voči reforme z titulu slabej informovanosti.

Reforma zdravotníctva - zákon o zdravotnom poistení (rozdelenie verejného a individuálneho zdravotného poistenia; zvýšenie odvodového zaťaženia; zvýšenie vymeriavacích základov; ročné zúčtovanie poistného; 85,5%-né prerozdelenie predpísaného poistného medzi zdravotné poisťovne; sankcie; práva a povinnosti poistenca a zdravotnej poisťovne)

Poslanci NR SR schválili 21. septembra 2004 a po prezidentskom vete definitívne 21. októbra 2004 vládny **zákon** (č. 580/2004 Z.z.) **o zdravotnom poistení**, ktorým sa novelizoval i zákon o poisťovníctve. Nová právna norma nahradila podstatnú časť ustanovení zákona (č. 273/1994 Z.z.) o zdravotnom poistení, financovaní zdravotného poistenia, o zriadení Všeobecnej zdravotnej poisťovne a o zriaďovaní rezortných, odvetvových, podnikových a občianskych zdravotných poisťovní.

Cieľom nového zákona bolo prispieť k zastaveniu nárastu dlhu v zdravotníctve a sprehľadneniu tokov finančných prostriedkov, aby nespôsoboali, ako doteraz, vysokú mieru korupcie tak v rámci systému, ako aj mimo neho. Nedostatok zdrojov v systéme zdravotného poistenia a v celom zdravotníctve bolo podľa Ministerstva zdravotníctva (MZ) SR dôsledkom doterajšieho stavu, keďže neexistovalo také legislatívne prostredie, ktoré by umožnilo zdravotným poisťovniam a poskytovateľom zdravotnej starostlivosti správať sa zodpovedne a vykonávať svoju činnosť tak, aby v prípade úspešného hospodárenia vytvárali zisk a v prípade zlého hospodárenia zanikli. Legislatívne prostredie musí byť podľa MZ SR také, aby sa štát nepodieľal na sanácii dlhov tých, ktorí sa správajú nehospodárne a nezodpovedne.

Predpokladané oficiálne zdroje v zdravotníctve (v mld. Sk)

	'95	'96	'97	'98	'99	'00	'01	'02	'03	'04	'05	'06
Príjmy z poistného	18,7	23,7	26,8	28,7	29,5	32,1	34,8	38,8	42,3	47,7	51,9	56,3
z toho: zamestnanci a zamestnávateľia	17,8	22,5	25,5	27,0	27,5	30,0	32,8	36,6	40,4	44,0	48,0	52,3
SZČO	0,9	1,0	1,1	1,3	1,4	1,4	1,5	1,7	1,8	3,6	3,7	3,8
ostatní	0,0	0,3	0,2	0,3	0,3	0,3	0,3	0,4	0,0	0,0	0,0	0,0
penále, pokuty, dlžné poistné	0,0	0,0	0,0	0,1	0,3	0,4	0,2	0,1	0,2	0,2	0,2	0,2
Poistné hradené štátom	7,1	10,3	10,4	10,5	11,1	11,2	13,0	15,5	16,1	18,5	20,7	22,0
Poistné hradené z Národného úradu práce	0,1	0,3	0,4	0,5	0,6	0,5	0,4	0,5	0,6	0,0	0,0	0,0
Iné zdroje	0,3	1,0	0,8	1,7	1,9	1,4	1,4	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Zdroje verejného zdravotného poistenia spolu:	26,3	35,4	38,4	41,4	43,0	45,3	49,6	54,8	59,0	66,2	72,6	78,2
Kapitoly MZ SR, ostatných ministerstiev a orgánov štátnej správy (vrátane zdrojov na výskum a kapitálové výdavky)	4,1	4,6	4,9	4,7	4,4	4,5	4,9	4,8	4,8	4,1	3,8	3,1

Výdavky hradené Sociálnou poisťovňou	0,9	1,0	1,2	1,3	1,3	1,0	1,1	1,2	0,7	0,0	0,0	0,0
Priame platby pacientov a individuálne poistenie	1,8	2,6	3,8	4,1	5,4	5,9	6,3	7,0	10,5	14,0	16,0	19,0
Zdroje poistného systému spolu (verejné+súkromné):	33,1	43,6	48,3	51,5	54,1	56,7	61,9	67,8	75,0	84,3	92,4	100,3
Príjmy (% z HDP)	6,1%	7,2%	7,0%	6,9%	6,4%	6,4%	6,4%	6,4%	5,3%*	5,2%*	6,5%	6,5%
Výdavky (% z HDP)	6,2%	7,2%	7,6%	7,6%	6,9%	7,2%	7,3%	7,2%	6,1%*	5,36%*	6,5%	6,5%
Bilancia (deficit, zadlženie) (% z HDP)	-0,1%	0,0%	-0,6%	-0,8%	-0,5%	-0,9%	-0,9%	-0,9%	-0,8%	-0,15%	0,0%	0,0%

* iný zdroj z MZ SR

Zdroj: MZ SR

V zákone sa zdravotné poistenie člení na dva základné druhy - verejné zdravotné poistenie a individuálne zdravotné poistenie. **Verejným zdravotným poistením** je poistenie, na základe ktorého má každý občan SR právo na zdravotnú starostlivosť a služby súvisiace so zdravotnou starostlivosťou v rozsahu určenom osobitnými predpismi (zákon o zdravotnej starostlivosti a službách súvisiacich s poskytovaním zdravotnej starostlivosti, zákon o rozsahu zdravotnej starostlivosti uhrádzanej na základe verejného zdravotného poistenia a o úhradách za služby súvisiace s poskytovaním zdravotnej starostlivosti - *pozri str. 116*). Verejné zdravotné poistenie je univerzálnym a solidárnym zdravotným poistením (ako doteraz) vzhľadom na to, že povinnosť platiť poistné má každý poistenec, ktorému túto povinnosť ukladá zákon bez ohľadu na to, či čerpá zdravotnú starostlivosť v rámci stanoveného rozsahu alebo nie. Solidárnosť (prerозdelovanie) sa prejavuje aj v tom, že určité kategórie poistencov, ktoré nie sú schopné platiť poistné (napr. deti, dôchodcovia, ľudia v hmotnej núdzi), majú nárok na úhradu za poskytnutú zdravotnú starostlivosť vzhľadom na verejný záujem. Zdravotná starostlivosť na základe verejného zdravotného poistenia sa poskytuje každému poistencovi podľa jeho potrieb v rozsahu ustanoveným osobitným predpisom (napr. zákonom o rozsahu), a nie podľa finančnej schopnosti platiť. To znamená, že každý občan má nárok z verejného zdravotného poistenia dostať na rovnakú potrebu rovnakú starostlivosť, bez ohľadu na jeho spoločenské postavenie alebo výšku príjmu. Niektorí kritici poukazovali pri tomto bode na potrebu zavedenia aspoň čiastočnej zásluhovosti.

Základným mechanizmom naplnenia tohto cieľa má byť **systém prerozdelenia zdrojov medzi zdravotnými poisťovňami** na základe rizikovosti jednotlivých skupín poistencov, ktorí tvoria poistný kmeň poisťovne (ako doteraz). To znamená, že poisťovne (napr. Všeobecná zdravotná poisťovňa) s relatívne najpočetnejšími skupinami pacientov s vysokým indexom rizika (napr. dôchodcovia) získajú v rámci prerozdelenia viac zdrojov ako poisťovne s relatívne "zdravým" poistným kmeňom. To má pomôcť demotivovať zdravotné poisťovne, aby "zbierali iba smotanu", resp. "vyberali iba hrozienka", čiže aby sa nesústredovali len na ekonomicky aktívnych ľudí s nižším indexom rizika. Obmedziť by sa tým malo i riziko tzv. adverzného výberu ("adverse selection") zo strany poistencov. Na druhej strane má však nastavenie prerozdelenia priamy vplyv na motiváciu poisťovní maximalizovať výber poistného. Čím viac sa totižto prerozdeľuje, tým je táto motivácia nižšia. Preto bola stanovená efektívna miera prerozdelenia na 85,5% (doteraz 85%), pričom sa prerozdeľuje 90% zo základu prerozdelenia, ktorý predstavuje 95% predpísaného poistného. Doteraz bol základ prerozdelenia stanovený na 100% vybratého poistného, čo poisťovne nemotivovalo zvyšovať výber poistného, resp. vymáhať nedoplatky. Ak poisťovňa vyberie v novom systéme od platiteľov menej ako 95%, rozdiel musí doplatiť z vlastných zdrojov. Naopak, ak vyberie viac, peňažný prebytok sa stáva jej príjmom. Na základe výsledkov prerozdelenia sú zdravotné poisťovne, ktorým vznikol z prerozdelenia záväzok voči iným poisťovňam, povinné odviešť prostriedky priamo na ich účty. Zrušil sa tak medzičlánok vo forme tzv. osobitného účtu prerozdelenia, ktorý bol kritizovaný najmä zo strany predstaviteľov zdravotných poisťovní, ktorým sa nepáčilo často príliš dlhé zdržiavanie prostriedkov na tomto účte, resp. nemožnosť vymáhania svojich pohľadávok. Na prerozdelenie poistného na verejné zdravotné poistenie dohliada Úrad pre dohľad nad zdravotnou starostlivosťou, ktorý bol zriadený zákonom o zdravotných poisťovniach a dohľade nad zdravotnou starostlivosťou (*pozri str. 126*).

Zákonom boli pozmenené niektoré **parametre odvodov do zdravotného poistenia**. Zvýšili sa poistné sadzby pre niektoré skupiny poistencov, ako aj vymeriavacie základy, ktoré bolo podľa MZ SR potrebné valorizovať, keďže sa tak nedialo viacero rokov. Zvýšilo sa tak odvodové zaťaženie podnikateľov aj zamestnancov, čo sa stretlo s kritikou. MZ SR si od tohto kroku sľubovalo zvýšenie zdrojov do sektora zdravotníctva o 7 mld. Sk, čím sa tiež vytvoril priestor na odsunutie rozhodnutia o finančnej spoluúčasti pacientov na hradení si liečby tzv. neprioritných chorôb (*pozri str. 116*) až do obdobia po parlamentných voľbách.

	Starý systém	Nový systém
Minimálny vymeriavací základ	3 000 Sk	Minimálna mzda (6 500 Sk)
Maximálny vymeriavací základ	32 000 Sk	3 x priemerná mzda (43 095 Sk)
Najnižší možný odvod	420 Sk	910 Sk
Najvyšší možný odvod	4 480 Sk	6 033 Sk
Zamestnanec	4%	4%
Zamestnávateľ	10%	10%
Zamestnávateľ za zdravotne postihnutých	2,6%	5%
SZČO	14%	14%
SZČO so zdravotným postihnutím	6,3%	7%
Štát (v starom systéme - Sociálna poisťovňa a Národný úrad práce)	Podľa štátneho rozpočtu	4% z priemernej mzdy

Pozn.: SZČO - samostatne zárobkovo činná osoba

štát je platiteľom poistného za poistenca, ktorý nie je zamestnancom alebo SZČO, ak ten nemá príjem, ktorý podlieha dani z príjmov vyšší ako minimálna mzda; ak takáto osoba má zdaniteľný príjem vyšší, ako je minimálna mzda, platí preňho poistná sadzba 14%; poistné na verejné zdravotné poistenie za štát odvádza MZ SR

Za zraniteľné skupiny obyvateľstva (deti, dôchodcovia, nezamestnaní, ľudia v hmotnej núdzi, zdravotne postihnutí - vyše 3 mil. ľudí) platí poistné na verejné zdravotné poistenie štát z priemernej mesačnej mzdy v hospodárstve SR za kalendárny rok, ktorý 2 roky predchádza roku, v ktorom štát platí poistné, a nie podľa ustanovenia v štátnom rozpočte, čo podľa MZ SR znamená vyšší prílev prostriedkov zo štátu za "svojich" poistencov, odpolitizovanie financovania, lepšiu predvídateľnosť a tesnejšie napojenie na reálnu ekonomiku. Práve predošlá úprava bola v minulosti často kritizovaná a považovaná za jednu z príčin nedostatku zdrojov a zadlžovania zdravotníctva.

Zákon zaviedol nový inštitút **ročného zúčtovania poistného** na verejné zdravotné poistenie, ktorého účelom bolo zabezpečiť poistné na verejné zdravotné poistenie zo všetkých príjmov dosiahnutých nielen v príslušnom kalendárnom mesiaci, ale v celom kalendárnom roku (poistenie sa po novom platí preddavkovo). Vzhľadom na úzku spätosť s podávaním daňových priznaní sa stanovila lehota na podanie ročného zúčtovania poistného v súlade s lehotami ustanovenými na podanie daňového priznania podľa úpravy o dani z príjmov. Ročné zúčtovanie vykonáva za zamestnanca zamestnávateľ. Ak súčet preddavkov na poistné, ktoré platiteľ poistného odviezol v predchádzajúcom kalendárnom roku, je menší ako poistné, ktoré je povinný platiť za tento rok, má platiteľ poistného nedoplatok, ktorý je povinný odvieť príslušnej zdravotnej poisťovni najneskôr do 30. júna kalendárneho roka, v ktorom sa ročné zúčtovanie poistného vykonalo. Týmto opatrením sa sledovalo zamedzenie špekulácií, keď sa zamestnancovi vyplácala 11 mesiacov minimálna mzda a v jednom mesiaci potom "zvyšok" prevyšujúci maximálny vymeriavací základ, čím sa docielila znižujúca efektívna poistná sadzba.

Zákon upravil i **sankcie a pokuty** za neplatenie poistného. Sankčný úrok z omeškania bol stanovený na 2,5-násobok základnej úrovne sadzby Národnej banky Slovenska. Ten, kto nezaplatí preddavok na poistné za 3 mesiace, alebo bude mať neuhradený nedoplatok na poistnom po ročnom zúčtovaní, bude mať nárok na úhradu len neodkladnej zdravotnej starostlivosti. To však neplatí, ak neplatičom bude zamestnávateľ. Novovytvorený Úrad pre dohľad nad zdravotnou starostlivosťou (*pozri str. 126*) môže poistencom a platiteľom poistného za porušenie zákona a neplnenie si povinností uložiť pokuty v rozsahu od 5- do 100-tisíc Sk.

Zákon o zdravotnom poistení stanovil pravidlá pri úhrade zdravotnej starostlivosti a vymenoval **práva a povinnosti poistenca**, ako aj **zdravotnej poisťovne**. Poistenec má právo na slobodný výber a povinnosti poisťovne (ako doteraz), pričom poisťovňa ho nemôže odmietnuť. Doteraz mohol poistenec zmeniť zdravotnú poisťovňu kedykoľvek, v novom systéme sa umožnila zmena len raz za rok, a to vždy s účinnosťou k 1. januáru nasledujúceho roka. V takom prípade si poistenec musí podať prihlášku do novej zdravotnej poisťovne najneskôr do 30. septembra. Túto zmenu si vyžiadalo zavedenie ročného zúčtovania poistného. Poistenec má o.i. i právo na informáciu, s ktorými poskytovateľmi zdravotnej starostlivosti má príslušná zdravotná poisťovňa uzavretú zmluvu o poskytovaní zdravotnej starostlivosti, právo na poskytnutie neodkladnej starostlivosti poskytovateľom zdravotnej starostlivosti, aj vtedy, ak príslušná zdravotná poisťovňa s týmto poskytovateľom nemá uzatvorenú zmluvu, právo podieľať sa na kontrole poskytnutej zdravotnej starostlivosti, domáhať sa ochrany práv a právom chránených záujmov vyplývajúcich z verejného zdravotného poistenia v konaní pred Úradom pre dohľad nad zdravotnou starostlivosťou.

Zdravotná poisťovňa bude o.i. povinná s účinnosťou od 1. januára 2006 uverejňovať a aktualizovať vždy k 20. dňu v kalendárnom mesiaci na internete zoznam poskytovateľov zdravotnej starostlivosti, s ktorými má uzatvorenú zmluvu o poskytovaní zdravotnej starostlivosti a zoznam poistencov, ktorí nezaplatili poistné za 3 mesiace v kalendárnom roku, nedoplatok alebo úhradu za zdravotnú starostlivosť. Poisťovne môžu kontrolovať platiteľov poistného - fyzické aj právnické

osoby, pričom kontrola môže byť zameraná na zistenie správnej výšky vymeriavacieho základu a vykázaného poistného.

Individuálne zdravotné poistenie charakterizuje na rozdiel od povinného verejného zdravotného poistenia jeho dobrovoľnosť. Dáva poistencom možnosť hradenia širšieho rozsahu zdravotnej starostlivosti, ako je zabezpečený verejným zdravotným poistením (t.j. nad rámec základného solidárneho balíka). Na základe individuálneho zdravotného poistenia sa uhrádza poskytovanie zdravotnej starostlivosti (vrátane liekov a zdravotníckych pomôcok) v rozsahu stanovenom v zmluve s poisťovňou vykonávajúcou individuálne zdravotné poistenie na základe povolenia podľa zákona o poisťovníctve, ktoré vydáva Úrad pre finančný trh (ÚFT). Uzavrieť zmluvu na individuálne zdravotné poistenie môže ktokoľvek (nemusí byť poistencom verejného zdravotného poistenia) a aj s viacerými poisťovňami. Individuálne zdravotné poistenie je komerčným produktom, ktorý môžu ponúkať poisťovne (tak komerčné univerzálne poisťovne, ako aj transformované zdravotné poisťovne) v rámci svojho predmetu činnosti. Dohľad nad ich činnosťou vykonáva ÚFT. Nová právna úprava spolu so zákonom o zdravotných poisťovniach a dohľade nad zdravotnou starostlivosťou (*pozri str. 126*) a ďalšími zákonmi mali podľa MZ SR vytvoriť nové konkurenčné prostredie pre všetkých účastníkov zdravotného trhu. Kritici však namietali, že veľkú konkurenciu nemožno očakávať dovtedy, pokiaľ sa nariadením vlády (predpoklad - po voľbách v roku 2006) nedefinuje finančná spoluúčasť pacientov pri hradení si nákladov spojených s liečbou tzv. neprioritných diagnóz, pretože dovtedy budú aj tieto výkony hrazené z verejného zdravotného poistenia, tak ako doteraz.

MZ SR odhadovalo, že po spustení reformy prinesie individuálne zdravotné poistenie do sektoru zdravotníctva dodatočné 3 mld. Sk ročne, čo by predstavovalo podiel vyše 4% na verejnom zdravotnom poistení. Doteraz si komerčné zdravotné pripoistenie nenašlo na Slovensko veľký priestor. Ku koncu roka 2004 sa v doplnkovom zdravotnom poistení angažovali poisťovňa Union a Vzájomná životná poisťovňa Sympatia. Komerčne sa dalo v tom čase pripoistiť (často však v rámci životného poistenia) napríklad: hospitalizácia, práceneschopnosť, úraz a jeho trvalé následky, civilizačné choroby (rakovina, infarkt), poplatky za návštevu lekára a pobyt v nemocnici, nadštandardné výkony a služby (preventívne prehliadky, vybavenie nemocničnej izby, telefonické objednávanie, služby špecialistov a pod.

Zákon o zdravotnom poistení nadobudol účinnosť 1. januára 2005.

Komentár hodnotiacej komisie k opatreniu:

Zákon o zdravotnom poistení menil systém zdravotného poistenia v SR smerom k štandardu vyspelých krajín. Jeho kľúčovým momentom bolo rozdelenie zdravotného poistenia na verejné zdravotné poistenie a individuálne zdravotné poistenie, ktoré je komerčným pripoistením. Systém verejného zdravotného poistenia zostal i naďalej vymedzený širokým spôsobom, tak aby sa garantovala univerzálna dostupnosť zdravotníckych služieb hradených z verejného poistenia všetkým občanom. Zákon vytvoril šancu na stransparentnenie vzťahov a finančných tokov v zdravotníctve.

Zavedenie inštitútu individuálneho poistenia bolo zaujímavým momentom, ktorý má viacero rozmerov. Jedným z hlavných argumentov proti tejto zmene bola požiadavka, aby si v oblasti zdravotníctva boli všetci občania rovní. V realite sa však takýto stav nikdy nedá dosiahnuť, tak ako to viaceré výskumy (napr. LeGrand, 1982) preukázali. Vystala teda otázka, či zachovávať dogmu, ako sa o to ešte stále snaží napr. susedná Česká republika, alebo akceptovať realitu a nastaviť transparentné pravidlá hry, akú mieru nerovnosti môžeme pripustiť (liberáli sa priamo pýtajú, prečo by bohatší, ktorí aj tak prispievajú na chudobných v rámci solidarity, nemohli dostávať kvalitnejšie služby, najmä ak aj chudobní základnú dostupnosť garantovanú majú?). Určite nie je nespravodlivé, aby mal bohatý podnikateľ v rámci individuálneho poistenia právo objednať sa a nečakať na zdravotnú starostlivosť, právo na špeciálnu izbu a pod. (koniec koncov, jeho čas je objektívne drahší ako čas dôchodcu – ak už pre nedostatok zdrojov nevieme zabezpečiť, aby nikto nečakal). Individuálne poistenie môže mať ešte jeden pozitívny dopad – mohlo by stimulovať stav, kedy si zdravotnícki pracovníci začnú viac vážiť pacienta, čo by sa postupne mohlo presunúť aj do systému verejného poistenia. Na druhej strane trh s komerčným individuálnym zdravotným poistením sa významnejšie rozbehne asi až po voľbách v roku 2006, teda až po politickom rozhodnutí o výške finančnej spoluúčasti pacientov pri hradení si liečby u tzv. neprioritných chorôb.

Zákon tiež stanovil práva a povinnosti poistenca a nové pravidlá prerozdelenia poistného na verejné zdravotné poistenie. Prerozdelenie má za cieľ obmedziť tzv. selekciu poistencov, vyplývajúcu z prirodzeného faktu, že najvýhodnejší je zdravý poistenec s vysokým príjmom a naopak dôchodca v podstate automaticky znamená stratu. Základom prerozdelenia je minimálne 95% predpísaného poistného, čím sa obmedzil priestor pre špekulácie a motivovalo sa k maximalizácii výberu poistného. Očakávalo sa, že efektívna miera prerozdelenia dosiahne cca 85%. Niektorí respondenti považovali mieru prerozdelenia vybraného poistného za priveľmi vysokú a kritériá prerozdelenia za subjektívne. Popri povinnosti ročného zúčtovania poistného zo strany poistencov by bolo prínosné, keby aj poisťovne mali povinnosť vytvárať a zasielať svojim

poistencom ročné výpisy ošetrov, resp. rozpis výdavkov, ktoré mala poisťovňa v danom roku na konkrétneho poistenca.

Významným momentom zákona bolo predefinovanie ustanovení o sadzbách poistného, kde sa jasne stanovila odvodová povinnosť štátu za "svojich" poistencov na úrovni 4% z vymeriavacieho základu, ktorým je 12-násobok priemernej mesačnej mzdy v hospodárstve SR v rozhodujúcom období. Týmto sa skončilo obdobie, kedy parlament prispôboval príspevok štátu za jeho poistencov situácii verejných financií a politickým prioritám, čím oberal zdravotníctvo o miliardy korún.

Zvýšenie odvodového zaťaženia a jeho načasovanie sa stretlo s kritikou veľkej časti hodnotiacich. Niektorým chýbalo lepšie zdôvodnenie potreby valorizácie vymeriavacích základov. Zvýšilo sa celkové zaťaženie firiem s negatívnym dopadom na tvorbu nových pracovných miest. Jeden respondent podotkol, že ak by mzdy, ktoré slúžia ako základ pre výpočet odvodov, boli vyššie, odvodové zaťaženie by sa mohlo znížiť.

Reforma zdravotníctva - zákon o zdravotných poisťovniach a dohľade nad zdravotnou starostlivosťou (transformácia zdravotných poisťovní na akciové spoločnosti; zavedenie tvrdých rozpočtových obmedzení; manažment pacienta; čakacie listiny; indikátory kvality poskytovateľov vydávané vládou; regulovaná súťaž poisťovní na strane nákupu služieb; umožnenie vstupu licencovaných poisťovní na zdravotný trh; zriadenie Úradu pre dohľad nad zdravotnou starostlivosťou; kontrola; sankcie)

Poslanci NR SR schválili 21. septembra 2004 a po prezidentskom vete definitívne 21. októbra 2004 vládny **zákon** (č. 581/2004 Z.z.) **o zdravotných poisťovniach a dohľade nad zdravotnou starostlivosťou**, na základe ktorého sa transformujú zdravotné poisťovne na akciové spoločnosti a zriadil sa Úrad pre dohľad nad zdravotnou starostlivosťou (*dalej len Úrad pre dohľad*). Nová právna norma, ktorá zrušila zákon (č. 273/1994 Z.z.) o zdravotnom poistení, financovaní zdravotného poistenia, o zriadení Všeobecnej zdravotnej poisťovne a o zriaďovaní rezortných, odvetvových, podnikových a občianskych zdravotných poisťovní a zákon (č. 280/1997 Z.z.) o Spoločnej zdravotnej poisťovni, upravila podmienky na vykonávanie verejného zdravotného poistenia, činnosť transformovaných zdravotných poisťovní, ich organizáciu a riadenie, ako aj pôsobnosť, organizáciu, riadenie a hospodárenie novozriadeného Úradu pre dohľad.

Doterajší systém zdravotného poistenia bol založený na financovaní zdravotnej starostlivosti prostredníctvom fondov vytváraných v rámci zdravotných poisťovní, ktoré boli verejnoprávnymi inštitúciami. Tento systém zdravotného poistenia po celú dobu jeho existencie nielenže nevytvoril podľa autorov reformy dostatočný priestor a podmienky, v ktorom by bol riešený základný rozpor medzi zdrojmi a potrebami (výdavkami) zdravotníctva, ale ani mechanizmus, ktorý by existujúce zdroje určené na zdravotníctvo využíval racionálne a účelne. Tieto nedostatky spôsobovala podľa nich predovšetkým centrálna regulácia prostriedkov určených na zdravotníctvo a nedostatok účinného ekonomického regulátora využitia týchto prostriedkov. Dôkazom toho bolo podľa predkladateľov, že fungovanie systému sa nezlepšilo ani po niekoľkonásobných zásahoch a ani po niekoľko desiatok miliárd štátom dodatočne vložených prostriedkov. Naopak, ponukovo predimenzovaný systém, v ktorom neexistovalo vytlačenie neefektívneho, nekvalitného poskytovateľa zdravotnej starostlivosti "mimo hru", vytváral čoraz väčšie rozdiely medzi finančnými možnosťami, zdrojmi (v roku 2002 - 6,4% z HDP) a skutočnými výdavkami (7,2% HDP) zdravotníctva (dlh rástol mesačne o vyše 700 mil. Sk).

Podľa Ministerstva zdravotníctva (MZ) SR sa zdravotné poisťovne z dôvodu existencie tzv. mäkkých rozpočtových pravidiel (ručenie štátu za platobnú schopnosť, vyňatie časti majetku spod exekúcií (*pozri HESO 3/2001, 4/2001, 4/2002*), nízkej zodpovednosti za manažment pacienta, vysokej miere regulácie zo strany štátu a absencie základných nástrojov nevyhnutných pre hodnotenie a motiváciu poskytovateľov zdravotnej starostlivosti nesprávali ako efektívny nákupca dostupných a kvalitných zdravotných služieb. Absencia presných pravidiel nakladania s prostriedkami určenými na zdravotníctvo spôsobovalo podľa MZ SR neefektívne a diskriminačné správanie sa zdravotných poisťovní voči zdravotníckym zariadeniam. Takýto stav vytváral podmienky pre korupciu medzi zdravotníckymi zariadeniami a pacientmi - poistencami, ktorí sa rôznymi nelegálnymi spôsobmi dožadovali poskytnutia zdravotnej starostlivosti. Na druhej strane sa vytváral priestor pre korupciu vo vzťahoch zdravotných poisťovní a zdravotníckych zariadení pri získavaní platieb za poskytnuté služby. Zdravotnícke zariadenia si v rámci existujúceho systému nárokovali od zdravotných poisťovní plnenia za poskytnuté služby, ktorých cena nebola závislá ani od kvality, ani efektívnosti, ani od úspešnosti ich vnútorného hospodárenia. Ani pluralita zdravotných poisťovní, ktorých bolo v roku 2004 päť, nevytvorila konkurenciu medzi zdravotnými

poisťovňami a nezabezpečovala svojim poistencom výhodnejšiu a kvalitnejšiu zdravotnú starostlivosť. Príčinou tohto stavu boli podľa MZ SR hlavne mäkké rozpočtové pravidlá a široký základný solidárny balík zdravotnej starostlivosti a služieb hrađený z verejného zdravotného poistenia. Zdravotné poisťovne boli iba prerozdeľovacími vybratého poistného na zdravotné poistenie a sumy, ktorá im pripadla z prerozdeľovacieho balíka. Zdravotné poisťovne sa od seba líšili len výškou zadlženosti. Žiadna dlhodobá nevykazovala pozitívne hospodárenie, pričom najviac bola zadlžená najväčšia - Všeobecná zdravotná poisťovňa, na ktorú mal štát najväčší vplyv.

Cieľom nového zákona bolo zaviesť tvrdé rozpočtové obmedzenia (štát nebude ručiť za platobnú schopnosť, t.j. pri zlom hospodárení bankrot, a nie oddĺženie zo strany štátu) v hospodárení transformovaných zdravotných poisťovní, prehľadné finančné vzťahy a účtovníctvo a povinný nezávislý audit. Ambíciou zákona bolo vytvorenie rámca pre väčšiu konkurenciu a zavedenie väčšieho vplyvu trhových mechanizmov pri výkone zdravotného poistenia a poskytovaní zdravotnej starostlivosti. Na jednej strane by si mali poisťovne v rámci verejného zdravotného poistenia konkurovať pri nákupe služieb a výkonov zdravotnej starostlivosti u jednotlivých poskytovateľov (nemocnice, ambulancie), ktorí by na druhej strane mali tiež medzi sebou súťažiť o poisťovňami objednané výkony a služby, čím by manažmenty zdravotníckych zariadení boli nútené brať ohľad na vlastné hospodárenie, na prevádzkové náklady, zdravotné kapacity, ich opodstatnenie a využitie, efektívnosť práce, štruktúru zamestnancov a pod. Zákon by mal podľa MZ SR zaručiť, že zdravotné poisťovne budú na základe kvality svojich poistných služieb súťažiť o poistencov. Avšak konkurencia na strane výberu poistného je vzhľadom na prerozdeľovací mechanizmus a nemožnosť odmietnutia poistenca obmedzená (*pozri str. 122*). Predkladatelia očakávali, že zdravotné poisťovne zavedú účinný manažment pacienta (umožnili sa aj čakacie listiny), a tiež že poskytovateľom zdravotnej starostlivosti budú uhrádzať len oprávnené náklady za skutočne poskytnutú zdravotnú starostlivosť. Štát chcel podľa dôvodovej správy k zákonu opustiť neefektívnu pozíciu producenta a poistiteľa a zamerať sa na tvorbu zdravotnej politiky, pravidiel hry, na reguláciu a kontrolu.

Zákonom sa zdravotné poistenie zverilo spoločnostiam súkromného práva (podľa Obchodného zákonníka), ktoré musia mať na túto činnosť povolenie. Pre zdravotné poisťovne je predpísaná právna forma akciovej spoločnosti. Dôvodom, že sa zdravotné poistenie, ako aj poskytovanie zdravotnej starostlivosti (nemocnice, polikliniky, sanatóriá - *pozri str. 132*) bude zabezpečovať spoločnosťami súkromného práva, bola podľa autorov reformy potreba vytvoriť motiváciu a právne prostredie a podmienky, ktoré by zaručili odborné, účelné a hospodárne nakladanie s prostriedkami určenými na verejné zdravotné poistenie. Poistkou proti defraudácii finančných prostriedkov má byť okrem zvýšenia konkurencie a lepšie prepracovaného vnútorného, ako aj externého revízného a kontrolného mechanizmu aj hrozba vyhlásenia konkurzu na majetok zle hospodáriacej zdravotnej poisťovne, resp. zdravotníckeho zariadenia, ktoré sa dostali do platobnej neschopnosti, a ich následný zánik, resp. zrušenie povolenia alebo licencie. Na druhej strane, ak zdravotná poisťovňa, resp. zdravotnícke zariadenie bude hospodáriť tak, že dosiahne zisk, bude s ním môcť pri dodržaní zákonných obmedzení nakladať ako každý iný podnikateľský subjekt. Aj v novom systéme zostala možnosť štátu vykonávať verejné zdravotné poistenie prostredníctvom ním založenej zdravotnej poisťovne, v ktorej bude jediným alebo jedným z viacerých akcionárov.

Transformácia zdravotných poisťovní na akciové spoločnosti sa uskutočňuje podľa Obchodného zákonníka na základe transformačného projektu, ktorý musí schváliť nadpolovičná väčšina zriaďovateľov poisťovne. Transformačný projekt obsahuje podrobný postup transformácie a údaje o doterajšej zdravotnej poisťovni a budúcej akciovej spoločnosti a jednotlivé činnosti pri transformácii. Základné imanie zdravotnej poisťovne ako akciovej spoločnosti musí byť najmenej 100 mil. Sk a rezervný fond musí dosiahnuť 10% základného imania, najmenej však 10 mil. Sk (t.j. minimálne vlastné imanie 110 mil. Sk). Zakladateľ transformovanej zdravotnej poisťovne musí požiadať Úrad pre dohľad o vydanie nového povolenia na vykonávanie zdravotného poistenia. Dňom vzniku akciovej spoločnosti prejde na transformovanú zdravotnú poisťovňu celý poistný kmeň. Ak zdravotné poisťovne neuskutočnili do 30. júna 2005 transformáciu na akciové spoločnosti a nezískali nové povolenie, oprávnenie na činnosť im bude platiť len do 30. septembra 2005. Pokiaľ sa zdravotná poisťovňa do stanoveného termínu netransformuje na akciovú spoločnosť, alebo nezíska od Úradu pre dohľad povolenie na činnosť, zruší sa likvidáciou. V takomto prípade prejde celý poistný kmeň so súhlasom Úradu pre dohľad na inú zdravotnú poisťovňu na základe zmluvy so zanikajúcou poisťovňou. Prevod poistného kmeňa môže však nariadiť aj samotný Úrad pre dohľad. Znamená to, že ak dôjde k zániku poisťovne, jej klienti by sa mali stať plynulo klientmi fungujúcej poisťovne s platným povolením a neocitnú sa mimo zdravotného poistenia. Na akciové spoločnosti sa do 31. marca 2005 mali transformovať aj poisťovne pod vplyvom štátu - Všeobecná zdravotná poisťovňa (VŠZP) a Spoločná zdravotná poisťovňa (SZP) (SZP je zapísaná v Obchodnom registri SR ako akciová spoločnosť od 1. júna 2005, VŠZP od 1. júla 2005). Poslanci NR SR schválili ustanovenie, podľa ktorého štát musí po transformácii vlastniť 100% akcií týchto poisťovní. Preto bez novely zákona o zdravotných poisťovniach nebude privatizácia "štátnych" poisťovní možná. Pri ostatných - neštátnych - zdravotných poisťovniach bude môcť dochádzať k zmene vlastníkov akcií. Ak bude dôsledkom prevodov akcií získanie významnejších hlasovacích práv, tieto budú podliehať predchádzajúcemu

súhlasu Úradu pre dohľad. Zákon nelimitoval vznik nových zdravotných poisťovní, poskytujúcich verejné zdravotné poistenie, pokiaľ spĺňa podmienky. Ich právna forma musí byť už od začiatku akciová spoločnosť.

Napriek tomu, že sa zdravotné poisťovne stali subjektom súkromného práva, ich hospodárenie sa v zmysle metodiky Európskeho systému účtov - ESA 95 premietne do hospodárenia okruhu verejných financií. Keďže sa štát stal 100%-ným akcionárom najväčšej zdravotnej poisťovne - VŠZP, bolo potrebné zohľadniť v rozpočte na rok 2005 náklady spojené s týmto procesom vo výške 40 mil. Sk, aby sa navýšilo základné imanie na zákonom požadovanú úroveň 100 mil. Sk. Samotné fungovanie zdravotných poisťovní si podľa dôvodovej správy nevyžaduje dodatočné rozpočtové náklady, keďže zdravotné poisťovne, ako spoločnosti súkromného práva, si sami zabezpečujú svoje hospodárenie. Nevyhnutou súčasťou transformácie zdravotných poisťovní na akciové spoločnosti bolo vyriešenie ich záväzkov voči súkromným subjektom a zdravotníckym zariadeniam. Podľa vtedajšieho odhadu MZ SR sa malo jednať o sumu 10 mld. Sk (*pozri aj oddžovanie zdravotníctva prostredníctvom štátnej akciovej spoločnosti Veriteľ – HESO 4/2003*). V roku 2004 prešlo zo štátneho rozpočtu na účet a.s. Veriteľ 11,5 mld. Sk na oddžovanie zdravotníctva. Zostávajúca časť z tejto sumy bude použitá na oddžovanie v tomto roku.

Rozsah podnikania zdravotných poisťovní. Hlavnou náplňou poisťovní je zabezpečovať výber poistného a uhrádzať zdravotnú starostlivosť v zmysle zákona o rozsahu zdravotnej starostlivosti uhrádzanej z verejného zdravotného poistenia (*pozri str. 116*). Poslanci zo zákona vypustili ustanovenie, ktoré by zdravotným poisťovniam umožňovalo vykonávať veľkodistribúciu liekov a zdravotníckych pomôcok a poskytovať zdravotnú starostlivosť. Zákon však nezakázal, aby túto činnosť vykonávali cez spoločnosti, ktoré sú pod ich vlastníckou kontrolou. Vylúčenie poisťovní z poskytovania zdravotnej starostlivosti, ktoré bolo vyvolané obavami z poškodzovania konkurenčných poskytovateľov zdravotnej starostlivosti, ako aj poistencov, však môže podľa kritikov práve posilniť v niektorých regiónoch dominantnú pozíciu dnešných nemocníc či polikliník, čo v konečnom dôsledku nemusí byť pozitívom pre poistencov. Zákon umožnil, aby okrem uhrádzania nákladov na zdravotnú starostlivosť mohli aj zdravotné poisťovne, podobne ako komerčné univerzálne poisťovne, uzatvárať zmluvy o individuálnom zdravotnom poistení (nad rámec základného solidárneho balíka) a vykonávať nemocenské poistenie za podmienok, ktoré ustanoví osobitný zákon. Dobrovoľné individuálne zdravotné poistenie by malo podľa MZ SR vytvoriť hlavnú platformu pre vstup nových hráčov na trh a konkurenčný boj medzi poisťovňami. Kritici však namietali, že veľkú konkurenciu nemožno očakávať dovtedy, pokiaľ sa nariadením vlády (očakáva sa až po voľbách v roku 2006) nedefinuje finančná spoluúčasť pacientov pri hradení si nákladov spojených s liečbou tzv. neprioritných diagnóz (*pozri str. 116*), pretože dovtedy budú aj tieto výkony hradené z verejného zdravotného poistenia, tak ako doteraz.

Použitie zisku zdravotných poisťovní na výplatu dividend akcionárom zákon obmedzil. Vyplatiť dividendy bude možné až vtedy, keď budú uspokojené všetky nároky poistencov na preplatenie zdravotného výkonu, služby, lieku alebo zdravotníckej pomôcky (t.j. žiaden poistenec na čakacej listine). Ak takéto nároky existujú, je poisťovňa povinná zisk reinvestovať na ich uspokojenie. Rizikom podľa kritikov môže byť, že nadmerná regulácia bude investorov odrádzať podnikáť v zdravotnom poistení a prostriedky vložia radšej do výnosnejších aktív.

Na **kontrolu hospodárenia zdravotných poisťovní** sa v zákone dal veľký dôraz. Má sa uskutočňovať na viacerých úrovniach a viacerými metódami, aby sa maximálne znížil priestor na také rozhodnutia manažérov a akcionárov, ktoré by poškodili záujmy poistencov, a zároveň aby prípadné ťažkosti poisťovne boli externému prostrediu (Úrad pre dohľad, vláda, MZ SR, Ministerstvo financií SR, poistenci, veritelia) včas známe. Okrem kontroly z externého prostredia by zdravotné poisťovne mali byť kontrolované i zvnútra (dozorná rada, predstavenstvo, pričom ich členovia sú pri výkone svojej funkcie zodpovední za spôsobenú škodu, útvar vnútornej kontroly poisťovne, akcionári). Na druhej strane sú zdravotné poisťovne oprávnené uskutočňovať kedykoľvek a bez predchádzajúceho oznámenia kontrolu svojimi revíznymi lekármi u poskytovateľov, ktorým poskytujú úhradu za vykonanú zdravotnú starostlivosť. Kontrola sa má zameriavať na účtovné doklady vzhľadom na rozsah poskytnutej zdravotnej starostlivosti, rozsah a kvalitu poskytovania zdravotnej starostlivosti vzhľadom na zdravotný stav poistenca, na účelnosť, efektívnosť a hospodárnosť vynakladania prostriedkov verejného zdravotného poistenia. Zdravotné poisťovne môžu vykonávať kontrolnú činnosť aj u všetkých platiteľov poistného, zameriavajúc sa na zistenie správnej výšky vymeriavacieho základu, vykázaného poistného, odvádzaných preddavkov na poistné, na zistenie správneho výpočtu ročného zúčtovania poistného a dodržiavania lehoty splatnosti preddavkov na poistné.

Najdôležitejším externým kontrolným subjektom sa stal novozriadený **Úrad pre dohľad nad zdravotnou starostlivosťou** so sídlom v Bratislave, ktorý zabezpečuje dohľad nad zdravotnými poisťovňami pri vykonávaní verejného zdravotného poistenia na jednej strane a nad poskytovateľmi zdravotnej starostlivosti na strane druhej. Vo vzťahu k zdravotným poisťovniam Úrad sleduje, či poisťovňa vykonáva činnosť v súlade s povolením, monitoruje a kontroluje vlastnícke pomery v zdravotných poisťovniach, cez presne stanovené a pravidelne vyhodnocované kritérium platobnú schopnosť poisťovne, mieru zadlženosti voči tretím osobám (napr. voči

bankám), použitie zisku poisťovne, preveruje výkazníctvo, dohliada a zúčastňuje sa na prerozdelení poisťného medzi zdravotnými poisťovňami. Veľmi dôležitým štandardom je povinnosť permanentného dodržiavania platobnej schopnosti, ktorá je definovaná podielom vlastných zdrojov na poisťnom z verejného zdravotného poistenia po prerozdelení za predchádzajúcich 12 mesiacov. Vlastné zdroje musia dosiahnuť minimálne 3% z poisťného, avšak najmenej 50 mil. Sk. Pri vlastníckych, majetkových, ako aj personálnych zmenách v zdravotných poisťovniach je potrebný predchádzajúci súhlas Úradu pre dohľad. Zdravotné poisťovne nemôžu prijímať úvery alebo pôžičky bez predchádzajúceho súhlasu Úradu, pričom do úverových vzťahov alebo pôžičkových vzťahov nesmú vstupovať ako ručiteľia vôbec. Úrad pre dohľad rozhoduje o žiadosti o vydanie povolenia na činnosť zdravotnej poisťovne do 2 mesiacov od doručenia žiadosti na základe posúdenia dodržania v zákone taxatívne uvedených podmienok - vecných, personálnych a organizačných predpokladov na vykonávanie verejného zdravotného poistenia. Povolenie sa vydáva na neurčitú dobu a nemožno ho previesť na inú právnickú alebo fyzickú osobu. Úrad pre dohľad vedie o.i. centrálny register poisťencov, zoznam platiteľov poisťného, zoznam zdravotných poisťovní, zoznam poskytovateľov zdravotnej starostlivosti a prevádzkuje informačný systém. Úradu pre dohľad nad zdravotnou starostlivosťou zákon zveril aj oprávnenia, na základe ktorých môže dohliadať na poskytovateľov zdravotnej starostlivosti, či poskytujú zdravotnú starostlivosť v zákonom predpísanom rozsahu a kvalite - či dodržiavajú postupy "lege artis".

Úrad pre dohľad môže za porušenie zákona alebo povolenia uložiť **pokuty** do výšky 5 mil. Sk a ďalšie **sankcie**. Má právo nariadiť obmedzenie alebo zastavenie nakladania s aktivitami zdravotnej poisťovne, môže vydať predbežné opatrenie, ktorým prikáže, aby poisťovňa vykonala nejaký úkon alebo sa nejakej činnosti zdržala, môže (nepreukázanie minimálnej miery platobnej schopnosti v ustanovenej lehote, strata prevyšujúca 50% vlastného imania v jednom kalendárnom roku alebo 20% vlastného imania v troch po sebe nasledujúcich kalendárnych rokoch), resp. v niektorých prípadoch musí (napr. nepravdivosť údajov, závažné alebo opakované porušenie zákona, nevykonávanie verejného zdravotného poistenia počas 6 mesiacov, nezabezpečená minimálna miera platobnej schopnosti počas štyroch za sebou nasledujúcich mesiacov) zrušiť povolenie poisťovne na vykonávanie verejného zdravotného poistenia, uložiť povinnosť vypracovať ozdravný plán, zaviesť nútenú správu (po 3 mesiacoch zákonom definovanej platobnej neschopnosti; riadenie zdravotnej poisťovne vykonáva nútený správca), môže zakázať prijímať prihlášky od nových poisťencov a uzatvárať zmluvy s poskytovateľmi zdravotnej starostlivosti, môže vydať príkaz na prevedenie poisťného kmeňa na inú poisťovňu, dočasne môže zastaviť výkon akcionárskych práv a vydať rozhodnutie o likvidácii zdravotnej poisťovne.

Orgánmi Úradu pre dohľad nad zdravotnou starostlivosťou sú: predseda (vymenúva ho a odvoláva vláda na návrh MZ SR), 7-členná správna rada (predsedu správnej rady, podpredsedu a ďalších 5 členov, z ktorých 3 nie sú zamestnancami úradu vymenúva a odvoláva vláda na návrh MZ SR; podpredsedu správnej rady vymenúva predseda Úradu), 5-členný kontrolný orgán Úradu - dozorná rada (vymenúva ich a odvoláva NR SR). Funkčné obdobie všetkých je 5-ročné.

Úrad pre dohľad nad zdravotnou starostlivosťou musí podľa zákona pri plnení svojich zákonných povinností postupovať nezávisle a nestranne. Úrad pre dohľad môže zriaďovať pobočky, ktoré budú plniť úlohy patriace do jeho pôsobnosti. **Financovanie Úradu** je zabezpečené z príspevkov zdravotných poisťovní vo výške 0,5% zo sumy ročného poisťného po prerozdelení. Úrad môže hospodáriť okrem vyššie uvedených príspevkov na činnosť aj s úrokmi z omeškania, so ziskom z predchádzajúcich účtovných období a úhradami za činnosť Úradu (napr. platby za vydanie a zmenu povolenia, za vydanie predchádzajúceho súhlasu, za vydanie rozhodnutia o pohľadávkach na poisťnom, za schválenie ozdravného plánu, prevodu poisťného kmeňa). Predpokladalo sa, že ročný rozpočet Úradu bude na úrovni 300 mil. Sk. Finančné prostriedky úradu sa vedú na účte v Štátnej pokladnici.

Iniciačné náklady na spustenie fungovania Úradu pre dohľad nad zdravotnou starostlivosťou mali podľa dôvodovej správy dosiahnuť asi 100 mil. Sk. Táto suma má byť potrebná na naštartovanie činnosti Úradu v prvom roku, keď zdravotné poisťovne ešte nebudú platiť príspevkov. Na činnosť Úradu malo byť potrebných 150-200 kmeňových zamestnancov, pričom sa predpokladalo, že títo sa získajú presunmi v rámci systému z MZ SR (asi 30), z orgánov miestnej štátnej správy v rámci prebiehajúcej decentralizácie z pozícií štátnych okresných lekárov a štátnych krajských lekárov a farmaceutov (asi 150). Zároveň mal Úrad podľa dôvodovej správy zamestnávať asi 60 až 80 interných a externých patológov vo vlastných alebo prenajatých pitevniach, ktorí sa mali získať zo zdravotníckych zariadení.

Vzťah zdravotnej poisťovne voči poskytovateľom zdravotnej starostlivosti. Podľa zákona je zdravotná poisťovňa povinná s poskytovateľmi zdravotnej starostlivosti (nemocnice, lekári, lekárne, polikliniky) uzatvoriť zmluvy o poskytovaní zdravotnej starostlivosti (ich trvanie bolo v zákone určené na minimálne 12 mesiacov) najmenej v rozsahu verejnej minimálnej siete. Minimálna sieť je kvantitatívny parameter, ktorý udáva taký počet poskytovateľov zdravotnej starostlivosti v jednotlivých lokalitách (regiónoch), ktorý zabezpečuje dobrú dostupnosť a odbornosť poskytovanej zdravotnej starostlivosti (pozri str. 132). Minimálnu sieť určuje vláda nariadením

(751/2004 Z.z.). Zdravotná poisťovňa musí uzavrieť zmluvy s takým počtom poskytovateľov zdravotnej starostlivosti, aby sa naplnilo kritérium minimálnej siete. Okrem tohto nariadenia sa oproti pôvodnému návrhu dostalo do zákona ustanovenie, podľa ktorého musí zdravotná poisťovňa uzatvoriť zmluvu s každým, kto poskytuje všeobecnú ambulantnú starostlivosť, ak má tento poskytovateľ uzavretú zmluvu najmenej s jedným poisťovnícom. Zdravotné poisťovne majú taktiež zákonnú povinnosť uzavrieť na začiatku zmluvu s každou lekárňou. Podľa kritikov išlo v oboch prípadoch o nesystémové riešenie vytvárajúce nerovnosť medzi poskytovateľmi zdravotnej starostlivosti a odporujúce povahe minimálnej siete. Zdravotná poisťovňa je povinná zabezpečiť úhradu za neodkladnú zdravotnú starostlivosť aj v tom prípade, keď ju poskytol poisťovníkovi poskytovateľ zdravotnej starostlivosti, ktorý nemá uzatvorenú zmluvu s príslušnou zdravotnou poisťovňou. Skutočnosť, či išlo o neodkladnú zdravotnú starostlivosť, však určuje zdravotná poisťovňa poisťovne. Zdravotná poisťovňa môže svojmu poisťovníkovi prispieť aj na úhradu odkladnej starostlivosti poskytnutej u nezmluvného poskytovateľa, avšak pod podmienkou jej predchádzajúceho súhlasu a splnenia vopred zverejnených kritérií pre poskytnutie takéhoto príspevku. Výška príspevku poisťovne nesmie prekročiť obvyklú cenu za príslušnú zdravotnú starostlivosť. Cieľom tohto ustanovenia bolo zabrániť hrubej deliacej čiare medzi zmluvnými a nezmluvnými poskytovateľmi. Na úhradu zo solidárnych zdrojov by mal mať podľa MZ SR za stanovených podmienok právo i poisťenec čerpajúci starostlivosť u nezmluvného poskytovateľa.

Schválený zákon o zdravotných poisťovniach sa oproti pôvodnému návrhu iným spôsobom vyrovnal so stanovením pravidiel, na základe ktorých zdravotné poisťovne uzavru s konkrétnym poskytovateľom zdravotnej starostlivosti zmluvu, aby naplnili požiadavku minimálnej siete. Zatiaľ čo výberové kritériá pre zmluvných poskytovateľov mali mať pôvodne v rukách zdravotné poisťovne, poslanci schválili verziu, podľa ktorej ministerstvo zdravotníctva vypracováva tzv. **indikátory kvality** a vláda ich vydáva nariadením (752/2004 Z.z.). Každoročne sa budú aktualizovať. Indikátory sa budú vypracovávať na hodnotenie výsledkov, dostupnosti, účinnosti a primeranosti zdravotnej starostlivosti, efektívnosti využitia zdrojov a vnímania poskytnutej zdravotnej starostlivosti pacientom. Zdravotná poisťovňa potom podľa úspešnosti plnenia indikátorov kvality, kritéria personálneho a materiálno-technického vybavenia a osvedčenia o systéme kvality (*pozri zákon o poskytovateľoch zdravotnej starostlivosti – str. 132*) vytvorí poradie poskytovateľov zdravotnej starostlivosti a pri uzatváraní zmlúv musí toto poradie zohľadniť. Tým by sa malo podľa navrhovateľov zabezpečiť, že poisťovne uzavru zmluvy s najkvalitnejšími poskytovateľmi. Kritici to však spochybňovali, upozorňovali na možnú netransparentnosť a korupciu, ako aj na negovanie trhového mechanizmu založeného na slobodnom výbere. Rovnako diskutabilné je podľa nich, ako sa Úrad pre dohľad, vláda a MZ SR vyrovnajú so situáciou, keď k "povinným" dohodám medzi poskytovateľmi a poisťovňami nedôjde z dôvodu odlišných predstáv napríklad o cene výkonov.

Zákon upresnil aj podmienky, za akých môžu zmluvné strany (poisťovne a poskytovatelia) **vypovedať zmluvu**. Ak bude mať poisťovňa možnosť dohodnúť s konkurenčným poskytovateľom zdravotnej starostlivosti nižšie ceny, môže po splnení určitých podmienok vypovedať zmluvu s drahším poskytovateľom, ktorému však musí dať najskôr možnosť znížiť cenu. Ak poskytovateľ cenu zníži, zdravotná poisťovňa je povinná prijať jeho návrh a nemôže zmluvu vypovedať. Oproti vládnomu návrhu zakomponovali poslanci NR SR do zákona ustanovenie namierené proti cenovému dumpingu. Ak konkurenčný poskytovateľ ponúkne cenu nižšiu o 10%, musí spolu so zdravotnou poisťovňou predložiť Úradu pre dohľad kalkuláciu ceny. Naopak, ak sa poskytovateľovi zdravotnej starostlivosti naskytne možnosť dosiahnuť výhodnejšie cenové podmienky s konkurenčnou zdravotnou poisťovňou, môže vypovedať zmluvu s pôvodnou zmluvnou poisťovňou bez výraznejších obmedzení. V takomto prípade je procedúra oveľa jednoduchšia, keďže poskytovateľ nie je povinný dať pôvodnej poisťovni šancu na zvýšenie ceny, čo bolo podľa kritických názorov dôkaz o silnom vplyve záujmových skupín na strane lekárskej obce a nemocníc a vytvorilo nerovné pravidlá pre aktérov na zdravotníckom "trhu". Zdravotná poisťovňa je oprávnená vypovedať zmluvu, ak sa k 31. decembru zmenilo poradie poskytovateľov zdravotnej starostlivosti vo vzťahu k plneniu kritérií indikátorov kvality, personálneho a materiálno-technického vybavenia a osvedčenia o systéme kvality. Odstúpiť od zmluvy môže aj v prípade, že odchýlka indikátorov kvality poskytovateľa potvrdená kontrolou kvality poskytovanej zdravotnej starostlivosti, ktorú vykonala zdravotná poisťovňa, je opakovaná a štatisticky významná.

Prezident SR Ivan Gašparovič mal námietky voči tomuto zákonu z viacerých dôvodov. Poukazoval na rozpor medzi povinným, solidárnym, neziskovým charakterom verejného zdravotného poistenia a právnou formou zdravotných poisťovní, transformovaných na akciové spoločnosti - subjekty súkromného práva, ktoré sú určené na tvorbu zisku. Chcel, aby sa zvažila transformácia poisťovní, najmä tých pod vplyvom štátu - VŠZP a SZP, na akciové spoločnosti. Prezident ďalej kritizoval financovanie Úradu pre dohľad príspevkami zdravotných poisťovní, a teda de facto z poistného občanov, čo odčerpáva zdroje určené na verejné zdravotné poistenie. Poukázal tiež na absenciu kritérií, resp. mechanizmu na zaraďovanie poisťovní na čakaciu listinu, ak zdravotná poisťovňa nie je schopná uhrádzať zdravotnú starostlivosť v čase jej splatnosti.

Zákon o zdravotných poisťovniach a dohľade nad zdravotnou starostlivosťou nadobudol účinnosť 1. novembra 2004 kvôli potrebe dostatku času na zriadenie nového Úradu pre dohľad nad zdravotnou

starostlivosťou. Mnohé ustanovenia nadobudli účinnosť 1. januára 2005 nadväzujúc na účinnosť ostatných zdravotníckych zákonov a niektoré nadobudnú účinnosť 1. januára 2006.

Komentár hodnotiacej komisie k opatreniu:

Prostredníctvom transformácie zdravotných poisťovní a poskytovateľov zdravotnej starostlivosti na akciové spoločnosti sa vybudujú medzi jednotlivými subjektami na trhu jasné právne vzťahy a obchodné pravidlá. Oddelené a stabilizované akciové spoločnosti sa budú riadiť podľa Obchodného zákonníka, rovnako ako ostatné podnikateľské subjekty v spoločnosti. Akciové spoločnosti sa tak stanú rovnocenným partnerom s transparentnými obchodnými, finančnými a vlastníckymi vzťahmi s jasne určenými kontrolnými mechanizmami zo strany štátu. Okrem snahy transparentniť finančné toky medzi poskytovateľmi zdravotnej starostlivosti a poisťovňami bol ocenený i zámer legislatívy vytvoriť trhové vzťahy a konkurenčné prostredie v oblasti, kde sa používa väčšina zdrojov v zdravotníctve.

Cieľom zmien v zákone bolo zásadné zvýšenie kompetencií zdravotných poisťovní, ktoré získali právo a aj motiváciu skutočne manažovať zdravotnícky systém (doteraz fungovali len ako prerozdeľovači zdrojov), čím ich fungovanie nadobudne reálny zmysel (jednoduché prerozdeľovanie by totiž mohol robiť, a lacnejšie, štát). Práve pri schvaľovaní tohto zákona sa však prijalo veľa zmien, ktoré mieru fungovania "kvázitruhu" zdravotného poistenia značne obmedzili. Prvým takým príkladom bolo obmedzenie podnikateľských aktivít poisťovní, ktoré im zakázalo napr. priamo poskytovať zdravotnú starostlivosť, alebo vykonávať veľkodistribúciu liekov. Niektorými prijatými zmenami sa podľa kritického názoru len ďalej zúžil potenciál konkurencie na trhu zdravotného poistenia, ktorý je podľa skúseností napr. z Holandska značne obmedzený a zvyšuje riziko, že poisťovne sa budú správať ináč, ako predpokladala reforma.

Zdravotné poisťovne by mali začať uzatvárať zmluvy s poskytovateľmi, pričom v primárnej starostlivosti bude o tomto procese rozhodovať v podstate občan (poisťovňa musí uzavrieť zmluvu s každým praktickým lekárom, ak je u neho prihlásený aspoň jeden občan). Poisťovne musia tiež uzavrieť zmluvy so všetkými subjektami zaradenými do minimálnej siete a so všetkými lekárňami, aby bola zabezpečená základná dostupnosť služieb. V ostatných prípadoch už majú voľnosť rozhodovania, pričom základnými kritériami výberu poskytovateľa by mala byť kvalita (vybavenie, výsledky, existencia systému riadenia kvality) a pravdepodobne aj cena. Týmto spôsobom vlastne vzniká tzv. systém manažovanej starostlivosti ("managed care"), ktorý je typický napr. pre USA, kde sa pomerne osvedčil pri redukcii nákladov systému. Pacient má i naďalej možnosť vybrať si poskytovateľa špecializovanej a lôžkovej starostlivosti, v prípade, že ide o nezmluvného partnera z verejného poistenia mu budú uhradené len náklady do výšky nákladov účtovaných poisťovňou so zmluvnými partnermi. Predpokladá sa, že tento rozdiel bude pokrývať individuálne poistenie, t.j. bohatší budú mať širšiu možnosť výberu lekára špecialistu.

S cieľom zabezpečiť transparentnosť rozhodovania o uzavretí zmlúv musí poisťovňa zverejňovať kritériá výberu a na základe týchto kritérií stanoviť poradie poskytovateľov, ktoré je povinná rešpektovať. Aj keď sa jedná na prvý pohľad o relatívne transparentne fungujúci proces, v praxi je možné očakávať množstvo problémov. Chýba jasnejšie formulovaná politika a nástroje garancie kvality (akreditácia). Indikátory kvality zostavuje ministerstvo zdravotníctva, čím sa do procesu dostal (poslaneckým návrhom) centralizačný prvok. Len ťažko sa dá predpokladať, že indikátory kvality budú zohľadňovať rozdielny vstupný stav pacientov (napr. endoprotéza vo veku 50 a vo veku 70 rokov je podstatný rozdiel). Práve preto by bolo podľa jedného respondenta možno lepšie tieto údaje o klinickej kvalite občanom neposkytovať. Príliš komplikovaný je aj systém vypovedania zmlúv medzi zdravotnými poisťovňami a poskytovateľmi, ktoré sa uzatvárajú na dobu neurčitú, pričom cena sa do procesu dostáva až v tomto záverečnom momente. Cena by mala byť zahrnutá už do procesu výberu. V rámci verejnej zdravotnej starostlivosti je vhodnejšie hľadať, kto poskytne potrebnú kvalitu za najvýhodnejšiu cenu, a nie poskytovateľa maximálnej kvality. Podmienka systému kvality je v súčasnosti len formálnou záležitosťou – existuje veľa firiem, od ktorých sa certifikát kvality dá kúpiť bez ohľadu na skutočný stav v organizácii. Podmienka (poslanecký návrh), že poskytovateľ, ktorý ponúka cenu nižšiu o 10% (cenový dumping), musí predložiť cenovú kalkuláciu, je podľa jedného hodnotiaceho nerelevantná („papier znesie všetko“).

Prínosom zákona bolo definovanie tzv. čakacích listín ("waiting lists") (poradie pacientov, ktorým nie je možné poskytnúť určitý výkon pre nedostatok zdrojov na strane zdravotnej poisťovne), pričom zisk poisťovne sa musí použiť práve na financovanie nárokov čakajúcich pacientov. Zavedenie čakacích listín však neobsahuje/transparentne nerieši alternatívu, keď pacient čaká, pretože službu nie je kde zakúpiť. Mínusom je, že zákon neupravil čakacie listiny u poskytovateľov.

Podľa jedného respondenta bolo kľúčovým problémom zákona zriadenie Úradu pre dohľad nad zdravotnou starostlivosťou. Na jednej strane nebolo podľa neho zrejme iné riešenie, pretože profesijné organizácie neboli schopné garantovať svoje povinnosti v oblasti riadenia kvality zdravotnej starostlivosti a tiež musí existovať orgán, ktorý bude riešiť spory medzi poisťovňami a poskytovateľmi. Na druhej strane sa jednalo o vnesenie prvku štátneho dirigizmu s klasickými rizikami zlyhania. Úrad je politicky ovládnuteľný (predsedu a členov správnej rady menuje a odvoláva vláda), problémom môže byť získať za zamestnancov skutočných odborníkov. Skúsenosti

z vyspelých krajín, kde je vyššia kvalita demokracie, dokladujú, že regulačné úrady vo väčšine prípadov nedokážu reálne plniť svoje funkcie, podstatne účinnejšia je samoregulácia vychádzajúca zvnútra systému. Iného hodnotiaceho udivovala neutíchajúca viera v nezlyhanie systému. Kontrolné mechanizmy boli a budú, ale aj tak všetko stojí a padá na ľuďoch.

Bola vyslovená obava, aby na trh so zdravotným poistením nevstúpili špekulantské subjekty s pochybnou reputáciou.

Podaktorí respondenti nesúhlasili, aby sa postupne presadzovali kritériá ziskovosti pred uspokojovaním potrieb všetkých pacientov, ktorí budú zdravotnú starostlivosť potrebovať. Podľa týchto názorov by si Slovensko malo brať príklad z iných krajín, kde zdravotníctvo nie je stroj na vytváranie zisku, a kde nemocnice sú pod správou regionálnych inštitúcií.

Reforma zdravotníctva - zákon o poskytovateľoch zdravotnej starostlivosti, zdravotníckych pracovníkoch a stavovských organizáciách v zdravotníctve (transformácia zdravotníckych zariadení na akciové spoločnosti; umožnenie vstupu licencovaných poskytovateľov na zdravotný trh; verejná minimálna sieť; posudzovanie systému kvality poskytovateľov podľa nariadenia vlády; dobrovoľné členstvo v zákonom zriadených komorách; zrušenie 4 komôr, vznik jednej novej; posilnenie rozhodovacích právomocí komôr - vydávanie licencií), zákon o záchrannej zdravotnej službe (určenie minimálneho počtu záchraniek, sídla, výberové konania, koordinácia - ministerstvo zdravotníctva)

Poslanci NR SR schválili 22. septembra 2004 a po prezidentskom vete opätovne 21. októbra 2004 vládny **zákon** (č. 578/2004 Z.z.) **o poskytovateľoch zdravotnej starostlivosti**, zdravotníckych pracovníkoch a stavovských organizáciách v zdravotníctve, ktorý upravoval transformáciu štátnych poskytovateľov zdravotnej starostlivosti (nemocnice, polikliniky, sanatóriá) na akciové spoločnosti, stanovil podmienky na výkon zdravotníckeho povolania, definoval vznik, postavenie, orgány a pôsobnosť stavovských organizácií (komôr), povinnosti poskytovateľov zdravotnej starostlivosti a zdravotníckych pracovníkov, ako aj dozor nad dodržiavaním povinností a sankcie. Novým zákonom sa zrušil zákon (č. 14/1992 Zb.) o Slovenskej komore stredných zdravotníckych pracovníkov a o Slovenskej komore zubných technikov, zákon (č. 27/1992 Zb.) o Slovenskej komore vysokoškolsky vzdelaných zdravotníckych pracovníkov, viaceré paragrafy zákona (č. 199/1994 Z.z.) o psychologickej činnosti a Slovenskej komore psychológov, zákon (č. 216/2002 Z.z.) o povolaní lekárničky a o Slovenskej lekárskej komore, zákon (č. 219/2002 Z.z.) o povolani lekára, o Slovenskej lekárskej komore, o povolaní zubného lekára a o Slovenskej komore zubných lekárov, zákon (č. 311/2002 Z.z.) o povolani sestry, o povolani pôrodnej asistentky a o Slovenskej komore sestier a pôrodných asistentiek. Zákon o poskytovateľoch prebral v novej štruktúrovanej a obsahovej podobe niektoré ustanovenia z doterajšej právnej úpravy, ale priniesol aj rozhodujúce zmeny pre systém poskytovania zdravotnej starostlivosti, ktoré by mali zvýšiť samostatnosť a autonómiu rozhodovania konkrétnych poskytovateľov zdravotnej starostlivosti a ich vlastnú zodpovednosť za následky prijatých rozhodnutí. Zároveň sa zvýraznila kontrolná a dozorná funkcia štátu nad výkonom týchto činností. Z doterajšej právnej úpravy sa prebrali ustanovenia o zdravotníckych zariadeniach, zdravotníckych pracovníkoch, ich ďalšom vzdelávaní, uznávaní dokladov o odbornej spôsobilosti na výkon zdravotníckeho povolania získaných v cudzine, výkone zdravotníckeho povolania a o postavení, úlohách a činnosti stavovských organizácií v zdravotníctve, ktoré však boli prepracované s ohľadom na novú filozofiu zákona.

Zákon stanovil, že **poskytovateľom zdravotnej starostlivosti** je právnická alebo fyzická osoba s povolením na prevádzkovanie zdravotníckeho zariadenia (doteraz sa dávali len neštátnym zariadeniam) vydaným Ministerstvom zdravotníctva (MZ) SR (ambulancie záchrannej zdravotnej služby, a to ambulancie rýchlej lekárskej pomoci, mobilné intenzívne jednotky, ambulancie leteckej záchrannej zdravotnej služby, ďalej špecializované nemocnice, prírodné liečebné kúpele a zariadenia biomedicínskeho výskumu), s povolením od vyššieho územného celku (VÚC) (ambulancie, polikliniky, všeobecné nemocnice, zariadenia na poskytovanie jednodňovej zdravotnej starostlivosti, stacionáre, agentúry domácej ošetrovateľskej starostlivosti, domy ošetrovateľskej starostlivosti, zariadenia spoločných vyšetrovacích a liečebných zložiek, liečebne, hospice). Poskytovateľom zdravotnej starostlivosti môžu byť i zdravotnícki pracovníci (lekári, sestry, pôrodné asistentky, fyzioterapeuti, liečební a špeciálni pedagógovia, logopédi, psychológovia, maséri) s licenciou na výkon samostatnej zdravotníckej praxe, ktorú získajú od príslušnej komory. Na výkon zdravotníckeho povolania je niektorým zdravotníckym pracovníkom potrebné aj živnostenské oprávnenie (napr. zubní technici, oční optici, zdravotná doprava). Zákonom sa posilnila nárokovateľnosť rozhodnutí po splnení zákonom stanovených podmienok.

Zámerom MZ SR bolo zaručenie voľného vstupu licencovaných poskytovateľov na zdravotnícky trh. Významnú časť úpravy zákona o poskytovateľoch zdravotnej starostlivosti tvoria ustanovenia o **transformácii štátnych poskytovateľov zdravotnej starostlivosti na akciové spoločnosti**, čím sa má zaviesť proces odštátňovania zdravotníckych zariadení, ktorý sa začal v roku 1992. Transformácia štátnych rozpočtových a príspevkových organizácií sa uskutočňuje rovnako ako pri zákone o zdravotných poisťovniach a dohľade nad zdravotnou starostlivosťou podľa Obchodného zákonníka. Proces transformácie a vydanie nových povolení by malo byť ukončené do 31. decembra 2006. Ministerstvo zdravotníctva ho malo administratívne pripraviť do 30. marca 2005. Základné imanie nových akciových spoločností tvorí nepeňažný vklad (súčasný majetok poskytovateľov) znížený o 5%-nú hodnotu rezervného fondu. Akcie transformovaných poskytovateľov znejú na meno a z dôvodu prehľadnosti vlastnickej štruktúry majú podobu zaknihovaného cenného papiera. Zmena ich podoby alebo formy je zakázaná. Zo schváleného zákona vypadla kontroverzná možnosť bezodplatného prevodu akcií poskytovateľov na ich zamestnancov. Zákon však umožnil bezodplatný prevod akcií transformovaného zdravotníckeho zariadenia na verejné vysoké školy, samosprávne kraje alebo obce. Tie potom majú 10-ročný zákaz nakladania s týmito akciami, pričom minimálne 51% akcií musí zostať vo vlastníctve štátu. Takéto riešenie bolo výsledkom obáv, že privatizácia štátnych akciových spoločností by znamenala potlačenie verejného záujmu v poskytovaní zdravotnej starostlivosti. Podľa kritikov je však práve uzákonenie väčšinových vlastníckych práv štátu rizikom transformácie poskytovateľov, keďže podľa nich platí, že štát je zlý hospodár. Preto sa podľa nich očakávané efekty transformácie zoslabia. Zmenou oproti pôvodnému návrhu bolo, že záväzky transformovaných poskytovateľov zdravotnej starostlivosti prejdú na akciovú spoločnosť. Ešte pred spustením reformy sa vláda snažila v čo najväčšom možnom objeme oddlžiť zdravotnícke zariadenia (*pozri aj oddlžovanie zdravotníctva prostredníctvom štátnej akciovej spoločnosti Veritel' – HESO 4/2003*). V auguste schválila vyčlenenie prostriedkov vo výške viac ako 7 mld. Sk zo štátnych finančných aktív (zdroje z privatizácie a deblokácií ruského dlhu) na oddĺženie nemocníc. Kabinet tiež navrhoval, aby Sociálna poisťovňa odpustila nemocniciam dlhy za 6,5 mld. Sk.

Cieľom transformácie poskytovateľov zdravotnej starostlivosti bolo podobne ako v prípade transformácie zdravotných poisťovní (*pozri str. 126*) vytvoriť tzv. tvrdé rozpočtové obmedzenia a prehľadné účtovníctvo (povinnosť overiť účtovnú závierku nezávislým audítorom). Ak budú na jednej strane poisťovne vytvárať tlak na to, aby uhrádzali poskytovateľom len oprávnené náklady za skutočne odvedené výkony, na strane druhej budú zasa zdravotnícke zariadenia a zdravotnícki pracovníci nútení udržiavať svoju platobnú schopnosť na štandardnej úrovni, čo si vyžiada prísnu kontrolu vlastných nákladov. V opačnom prípade budú hroziť poskytovateľom sankcie - exekúcie, konkurz a v krajnom prípade odobratie povolenia, licencie a likvidácia. Odmenou za dobré hospodárenie by mal byť zisk. Na rozdiel od zdravotných poisťovní nepodlieha použitie zisku poskytovateľov zvláštnym obmedzeniam.

Niektorí opoziční politici a lekárske stavovské organizácie požadovali umožnenie transformácie štátnych zdravotníckych zariadení aj na neziskové organizácie poskytujúce všeobecne prospešné služby, s čím sa nakoniec minister zdravotníctva Rudolf Zajac stotožnil a začiatkom decembra 2004 takéto ustanovenie schválila i NR SR (*pozri str. 139*).

Novým spôsobom sa v zákone definovala sieť poskytovateľov zdravotnej starostlivosti. Zaviedli sa nové pojmy verejná sieť poskytovateľov a **verejná minimálna sieť** poskytovateľov. Kým verejná sieť predstavuje poskytovateľov, s ktorými má aspoň jedna zdravotná poisťovňa uzavretú zmluvu o poskytovaní zdravotnej starostlivosti, t.j. neobmedzuje počet poskytovateľov (jediným obmedzením, resp. podmienkou je uzatvorenie zmluvy so zdravotnou poisťovňou), definícia verejnej minimálnej siete vyjadruje najmenší možný počet poskytovateľov vo všetkých druhoch zdravotníckych zariadení na danom území (VÚC, príp. okres), ktorým sa zabezpečí efektívne dostupná, plynulá, sústavná a odborná zdravotná starostlivosť. Minimálnu sieť ustanovuje nariadenie vlády (č. 751/2004 Z.z.), pričom musí prihliadať na počet obyvateľov a demografický vývoj príslušného územia, na chorobnosť a úmrtnosť ľudí v danom území, na migráciu cudzincov a bezpečnosť štátu. Kritikom sa nepáčilo, že v určitých prípadoch bude o počte a rozmiestnení (aj keď "len" v rozsahu minimálnej siete) napr. ambulancií, zubárov, praktických lekárov či pediatrov rozhodovať štátny orgán, a nie trh prostredníctvom slobodného uzatvárania zmlúv medzi poskytovateľmi zdravotnej starostlivosti a zdravotnými poisťovňami. Takto bude dochádzať podľa nich k neefektívnej alokácii zdrojov a možnej netransparentnosti pri arbitrárnom určovaní minimálnej siete.

V prípade, že verejná sieť bude na danom území menšia ako verejná minimálna sieť, budú musieť MZ SR a príslušný samosprávny kraj v spolupráci so Slovenskou lekárskou komorou zabezpečiť v príslušnom VÚC dostatok poskytovateľov tak, aby bola naplnená minimálna sieť. V prípade, že v regióne pôsobí dostatok požadovaných poskytovateľov, ale niektoré poisťovne s nimi nemajú uzavreté zmluvy, a teda nespĺňajú podmienku verejnej minimálnej siete, ministerstvo a samosprávny kraj im do 90 dní oznámi tých kandidátov na kontrakt, ktorí pripadajú do úvahy. Problém môže nastať v situácii, keď verejná sieť bude menšia ako minimálna pre nedostatok požadovaného druhu poskytovateľov. Tu nie je zo zákona jasné, ako má štát zabezpečiť dostatok

zdravotníckych zariadení a zdravotníckych pracovníkov. Preto možno podľa pozorovateľov očakávať, že tam, kde panuje "nominálny" nedostatok lekárov, sa bude vláda pri ustanovení minimálnej siete riadiť existujúcou veľkosťou verejnej siete v danej lokalite, aby sa vyhlá problémom. Poukázali tiež na riziko, že vláda môže byť motivovaná udržaním zdravotníckych zariadení, ktoré zostanú pod vplyvom štátu, umelo pri živote, a tak ich zahrnie do verejnej minimálnej siete, aby boli zdravotné poisťovne nútené s nimi uzavrieť zmluvy. To považovali za konflikt záujmov.

Poslanci NR SR schválili ustanovenie, ktoré určilo, že verejná minimálna sieť sa nesmie do 31. decembra 2006 zvýšiť ani znížiť oproti doterajšej sieti zdravotníckych zariadení o viac ako 15%. Zdôvodnili to vyššou právnou istotou poskytovateľov zdravotnej starostlivosti. Podľa kritikov to však znamená, že sa minimálne na 2 roky do značnej miery zakonzervovali súčasné zdravotnícke kapacity a zároveň sa obmedzilo deklarované trhové rozhodovanie zdravotných poisťovní, s ktorými poskytovateľmi zmluvy uzavrú, a s ktorými nie. Oponenti boli presvedčení, že pokým nevznikne dostatok paralelných súkromných poskytovateľov zdravotnej starostlivosti, bude v zdravotníctve prevládať nižšia miera konkurencie medzi poskytovateľmi, menší tlak na kvalitu poskytovanej zdravotnej starostlivosti a menší tlak na zmenu správania zdravotníckych pracovníkov - od manažérov cez lekárov až po zdravotné sestry.

Poskytovateľ je povinný priamo zo zákona nepretržite zabezpečovať a zvyšovať kvalitu zdravotnej starostlivosti jednak z hľadiska liečebných postupov a jednak z hľadiska personálneho a materiálo-technického zabezpečenia. Posudzovanie **systému kvality poskytovateľov** majú vykonávať autorizované osoby podľa všeobecne záväzného právneho predpisu, ktorý vydá MZ SR. Pozorovatelia poukazovali na dôležitosť rebríčkov kvality zdravotníckych zariadení (nemocnice) a zdravotníckych pracovníkov (lekári) a ich zverejňovania kvôli informovanosti konečného spotrebiteľa - poisťovne. Kľúčové bude, ako sa s tým vysporiadajú pre túto agendu zodpovedné subjekty - MZ SR (vláda) a zdravotné poisťovne. V zahraničí vypracúvajú a uverejňujú prieskumy a rebríčky kvality poskytovateľov zdravotnej starostlivosti (najmä nemocníc) často rôzne nezávislé inštitúcie alebo združenia spotrebiteľov.

Zdravotnícky pracovník je povinný vykonávať svoje zdravotnícke povolanie odborne, v súlade so všeobecne záväznými právnymi predpismi a s etickým kódexom, ktorý bol priložený k zákonu. Zdravotnícky pracovník je podľa zákona povinný sa sústavne vzdelávať. Kritériá a spôsob hodnotenia sústavného vzdelávania zdravotníckeho pracovníka ustanovuje všeobecne záväzný právny predpis MZ SR.

Zákon obmedzil právo na štrajk poskytovateľom zdravotnej starostlivosti. Ak bude v dôsledku štrajku zdravotníckych pracovníkov, ktorí poskytujú zdravotnú starostlivosť, bezprostredne ohrozená ochrana života a zdravia ľudí, rozhodne vláda o ukončení štrajku.

Dozor nad dodržiavaním povinností ustanovených týmto zákonom vykonávajú orgány príslušné na vydanie povolenia na prevádzkovanie zdravotníckeho zariadenia (MZ SR, VÚC) a príslušné stavovské organizácie v zdravotníctve - komory, ktoré vydávajú licencie a registrujú zdravotníckych pracovníkov. Tieto orgány sú oprávnené ukladať pokuty (do 1 mil. Sk), zrušiť alebo dočasne pozastaviť povolenie alebo licenciu a ukladať disciplinárne opatrenia (zo strany príslušnej komory - napr. pokuty do 100 000 Sk). Úrad pre dohľad nad zdravotnou starostlivosťou môže podať návrh na uloženie sankcií orgánom príslušným na vydanie povolenia a komorám.

Zákon upravil i **postavenie stavovských organizácií v zdravotníctve** - komôr. Hoci sa spočiatku v reformnom tíme ministra zdravotníctva uvažovalo o postavení komôr ako o dobrovoľných profesijných združeniach bez zákonom definovaných úloh a povinností, čím sa mal výrazne zoslabiť korporativizmus v zdravotníctve v prospech súťaže (znižovanie korporativizmu si dala za cieľ i vláda v Programovom vyhlásení - pozri [HESO 4/2002](#)), schválený zákon i naďalej upravuje postavenie komôr, aj keď členstvo v nich je už dobrovoľné. Hoci zákon zrušil niektoré komory, vznikla popri Slovenskej lekárskej komore, Slovenskej komore zubných lekárov, Slovenskej lekárskej komore a Slovenskej komore sestier a pôrodných asistentiek i jedna nová - Slovenská komora iných zdravotníckych pracovníkov, asistentov, laborantov a technikov, ktorá zlúčila zdravotníckych pracovníkov zrušených komôr - Slovenskej komory vysokoškolsky vzdelaných zdravotníckych pracovníkov, Slovenskej komory psychológov, Slovenskej komory stredných zdravotníckych pracovníkov a Slovenskej komory zubných technikov. Oproti pôvodnej predstave MZ SR sa zákonom posilnili právomoci komôr o vydávanie potvrdení o splnení podmienok na výkon príslušného zdravotníckeho povolania, o vydávanie stanovísk k odbornej a etickej spôsobilosti zdravotníckych pracovníkov a o dohľad nad riadnym výkonom zdravotníckeho povolania, navyše sa zvýšil počet licencovaných činností.

Hlavné úlohy komôr sa sústreďujú na zastupovanie svojich členov, na vedenie registra všetkých zdravotníckych pracovníkov (bez registrácie nemožnosť vykonávať príslušné povolanie), na rozhodovanie o vydaní, dočasnom pozastavení a zrušení licencie na výkon zdravotníckeho povolania a samostatnej praxe zdravotníckych pracovníkov, na kontrolu dodržiavania povinností členov komôr, na ukladanie disciplinárnych opatrení. Komory vydávajú potvrdenia o výkone zdravotníckeho povolania na území SR pre príslušné orgány v zahraničí, spolupracujú so samosprávnymi krajinami pri tvorbe verejnej siete, ak je verejná sieť menšia ako verejná minimálna

sieť a s príslušným orgánom štátnej správy pri výkone dozoru nad dodržiavaním podmienok na prevádzkovanie zdravotníckych zariadení.

Licencovanie výkonu zdravotníckeho povolania prešlo z pôsobnosti MZ SR na príslušné komory. Tento prenesený výkon štátnej správy na stavovské organizácie malo podľa predkladateľov odbremeniť orgány štátnej správy od činností, ktoré môžu lepšie posúdiť a zabezpečiť komory. Aby sa predišlo možným konfliktom záujmov a diskriminácii nečlenov komôr, bola v zákone stanovená povinnosť komôr znášať na vlastnú zodpovednosť škody vzniknuté z nečinnosti alebo z nesprávneho rozhodnutia. Takisto sa zaviedli prísne kontrolné mechanizmy štátu na zabezpečenie dodržiavania práva občana na vydanie príslušného rozhodnutia. Občan môže podať odvolanie na orgán štátnej správy, ktorý plní úlohy na úseku zdravotníctva.

Zákon by podľa dôvodovej správy nemal mať dopad na verejné financie.

Zákon o poskytovateľoch zdravotnej starostlivosti, zdravotníckych pracovníkoch a stavovských organizáciách v zdravotníctve nadobudol účinnosť 1. novembra 2004 okrem mnohých ustanovení, ktoré nadobudli účinnosť 1. januára 2005, a niektorých ustanovení, ktoré nadobudnú účinnosť 1. januára 2007.

Poslanci schválili 21. októbra 2004 i **zákon** (č. 579/2004 Z.z.) **o záchrannej zdravotnej službe**, ktorý bol vypracovaný v nadväznosti na zákon o poskytovateľoch zdravotnej starostlivosti, zdravotníckych pracovníkoch a stavovských organizáciách v zdravotníctve. Ten rieši aj postavenie a podmienky financovania záchrannej zdravotnej služby.

Záchranná zdravotná služba je poskytovanie neodkladnej zdravotnej starostlivosti osobe v stave, pri ktorom je bezprostredne ohrozený jej život alebo zdravie a osoba je odkázaná na poskytnutie pomoci. Je financovaná z verejného zdravotného poistenia. Za dopravu mimo neodkladnej zdravotnej starostlivosti si pacient musí priplatiť. Záchrannú zdravotnú službu zabezpečujú v rámci integrovaného záchranného systému operačné strediská tiesňového volania záchrannej zdravotnej služby a poskytovatelia zdravotnej starostlivosti na základe povolenia na prevádzkovanie ambulancie záchrannej zdravotnej služby.

Operačné strediská záchrannej zdravotnej služby zriaďuje MZ SR ako rozpočtové organizácie, ktoré sa riadia pokynmi koordinačného strediska integrovaného záchranného systému. Operačné strediská riadia a koordinujú záchrannú zdravotnú službu tak, aby sa zabezpečila jej plynulosť a nepretržitosť, uchovávajú zvukové záznamy tiesňového volania 10 rokov odo dňa ich vzniku (stanice záchrannej zdravotnej služby musia uskladňovať záznamy o zásahu a ich rovnopis 10 rokov od vykonania zásahu).

Poskytovatelia záchrannej zdravotnej služby sú povinní zriadiť v zásahovom obvode určenom v povolení na prevádzkovanie **ambulancie záchrannej zdravotnej služby** (t.j. ambulancie rýchlej lekárskej pomoci, mobilné intenzívne jednotky, ambulancie leteckej záchrannej zdravotnej služby) zásahové stredisko tak, aby bol zabezpečený výjazd záchrannej zdravotnej služby do jednej minúty od prijatia pokynu koordinačného strediska alebo operačného strediska záchrannej zdravotnej služby. Sídla staníc záchrannej zdravotnej služby a ich zásahové územia ustanovuje všeobecne záväzným právnym predpisom MZ SR. Výberové konania na vydanie povolení na prevádzkovanie ambulancií záchrannej zdravotnej služby uskutočňuje tiež MZ SR. Ministerstvo si nechalo vypracovať štúdiu, ktorá mala určiť minimálny počet staníc záchrannej zdravotnej služby, aby "záchranka" dorazila k pacientovi do 15 minút. Podľa štúdie by ich malo byť 207, v roku 2004 ich bolo 96. Strediská leteckej záchrannej zdravotnej služby by malo byť 7. V prípade, že nebude v určitých regiónoch záujem prevádzkovať službu záchrannej zdravotnej služby, mali by byť podľa tvrdení predstaviteľov MZ SR zabezpečení štátni poskytovatelia. Dve štátne "záchranky" v Bratislave a v Košiciach sa pretransformujú na akciové spoločnosti.

MZ SR môže uložiť **pokutu** do výšky 500-tisíc Sk, ak vozidlo záchrannej zdravotnej služby nevyštartuje na zásah do jednej minúty. Pokutu do výšky 20-tisíc Sk môže dostať poskytovateľ, ak nevyhotoví záznam o zásahu alebo záznam nebude obsahovať zákonom stanovené údaje.

Celkové náklady súvisiace s prijatím zákona o záchrannej zdravotnej službe sa predpokladali vo výške 130 mil. Sk ročne a zahŕňali náklady na prevádzku a základné investície pre vybudovanie 8 operačných stredísk záchrannej zdravotnej služby. Tieto výdavky bolo potrebné zohľadniť v štátnom rozpočte v kapitole MZ SR. Na vybudovanie operačných stredísk záchrannej zdravotnej služby malo byť podľa predpokladov potrebných 24 nových pracovných miest financovaných zo štátneho rozpočtu.

Zákon o záchrannej zdravotnej službe nadobudol účinnosť 1. januára 2005.

Komentár hodnotiacej komisie k opatreniu:

Odbornou verejnosťou bola pozitívne vnímaná snaha transparentniť finančné toky v rámci poskytovateľov zdravotnej starostlivosti a vytvoriť konkurenčné prostredie medzi nimi. Reforma zdravotníctva by mala zaviesť princípy trhového mechanizmu aj do zdravotného systému, ktoré

podporujú konkurenčné prostredie, boj o pacienta a lepšiu starostlivosť o jeho potreby. Trhový princíp prirodzene vyselektuje z trhu nezdravé a neefektívne subjekty.

Zákon priniesol komplexnejšiu definíciu siete poskytovateľov zdravotnej starostlivosti, do systému napr. jasne zaradil agentúry domácej ošetrovateľskej starostlivosti a zariadenia jednotňovej zdravotnej starostlivosti, čo je možné považovať za pozitívum. Definoval minimálnu verejnú sieť poskytovateľov ako opatrenie, ktoré má zabezpečiť všeobecnú dostupnosť zdravotníckych služieb. Táto sieť by mala byť určitým kompromisom medzi trhovými a sociálnymi hodnotami spojenými so zdravotníctvom. Do akej miery však bude jej princíp reálne naplnený, ťažko odhadnúť. Na jednej strane môže byť zneužitá ako nástroj zachovania neefektívnych poskytovateľov, na druhej strane výkony, ktoré nebudú dostatočne financované, nebude mať po transformácii poskytovateľov na subjekty súkromného práva kto poskytovať (dokladom toho, čo sa môže stať v prípade nedofinancovania zdravotníckych zariadení, boli procesy, ktoré sa rozbiehali na úrovni samosprávnych krajov - kraje začali v roku 2004 masívne "predávať" viaceré zdravotnícke zariadenia (zásadné zmeny realizovala napr. Banská Bystrica, ktorá sa "zbavovala" 9 zariadení)). Jeden respondent sa pýtal, či by namiesto minimálnej siete nemohlo poskytovať lepšiu garanciu dostupnosti zdravotníckych služieb funkčné financovanie.

Sporným momentom bola povinná transformácia štátnych poskytovateľov na akciové spoločnosti, ktorá by mala prebiehať do konca roka 2006, a ktorej výsledkom by mala byť ekonomizácia fungovania zariadení, najmä nemocníc. Tu sme sa podľa jedného respondenta dostali na veľmi tenký ľad. Uviedol, že podľa súčasnej modernej teórie verejnej ekonómie nie je vlastnícka forma podstatným faktorom kvality a efektívnosti poskytovania verejných služieb (Pollit a Bouckaert, 2000; Medved' a Nemec, 2004). Skúsenosti vyspelých krajín podľa neho jasne dokladujú, že štátne, resp. samosprávne nemocnice môžu fungovať rovnako efektívne ako súkromné. Vo väčšine krajín sa fakultné nemocnice neprivatizovali z pohľadu ich vlastníckej formy, ale "privatizovali" sa len spôsob manažmentu. Tlak na to, aby sa zariadenia ekonomicky správali, sa dal vytvoriť aj vhodným nastavením podmienok "podnikateľského" prostredia (zmena z rozpočtových na skutočne podnikateľské verejné organizácie). Samotná zmena vlastníctva pri zachovaní monopolného postavenia obvykle nič nerieši, naopak stav len zhoršuje (Cullis a Jones, 1992 v tomto smere doslova varujú pred zmenou štátneho monopolu na súkromný). Konkurenciu poskytovateľov ústavnej starostlivosti sa v podfinancovanom systéme podľa tohto názoru nepodari vytvoriť - aj súkromný manažment môže maximalizovať zisk nie ekonomizáciou, ale efektívnym tlakom na rast cien výkonov (čo je jednoduchšia cesta). Takáto konkurencia sa nevytvorila ani počas experimentu vo Veľkej Británii, kde sa ceny výkonov vyrovnali na úroveň najdrahších poskytovateľov (LeGrand, 1990).

Niektorí respondenti sa obávali, že transformáciou zdravotníckych zariadení na akciové spoločnosti a následnou privatizáciou sa saturuje potreba riadiacich či vlastníckych záujmov určitých politických zoskupení a zástupcov špekulatívneho kapitálu. Naproti tomu stál názor, že účasť štátu v transformovaných inštitúciách je opodstatnená len v istom prechodnom období. V budúcnosti by nič nemalo brániť tomu, aby sa zdravotnícke zariadenia úplne privatizovali.

Podľa odborníkov bude potrebné realizovať viac opatrení na znižovanie korupcie v zdravotníctve napr. širšou mzdovou diferenciáciou a lepším ohodnocovaním kvalitných lekárov a zdravotných sestier alebo realizáciou riadenia a hodnotenia kvality poskytovaných zdravotníckych služieb a verejné (mediálne) porovnávanie kvality zdravotníckych zariadení.

Veľkým nedostatkom bolo podľa odbornej verejnosti posilnenie moci komôr spolu s reálnou hrozbou jej zneužívania. Pôvodná koncepcia reformy zdravotníctva prakticky eliminovala výsady profesijných komôr, definitívne znenie zákona však nakoniec znamenalo len jednu podstatnú zmenu - nepovinné členstvo. Právomoci komôr sa posilnili, čo im dáva napr. priestor pre regulovanie možnosti vstupu subjektov na trh, aj keď sa zvýšila nárokovateľnosť mnohých práv po splnení v zákone taxatívne stanovených podmienok.

Zákon o záchranej zdravotnej službe obsahoval dve základné myšlienky - každý občan a na každom mieste republiky musí mať k dispozícii okamžitú rýchlu zdravotnú pomoc bez ohľadu na jeho schopnosť platiť. Takúto pomoc po technickej stránke môže zabezpečovať každá právnická osoba, ktorá získa licenciu. Keďže sa jedná o nástroj záchrany množstva životov a o okamžitú a neodkladnú starostlivosť, činnosť záchranej služby je financovaná z verejného poistenia. Malo by vzniknúť viac ako 200 staníc záchranej služby, čím by sa mal zabezpečiť zásah maximálne do 15 minút (okrem ťažko dostupných oblastí). Otvorenou otázkou bolo, či sa skutočne podarí predpokladaný počet staníc vybudovať, keďže predpokladom pre vstup neštátnych a súkromných subjektov na daný "trh" je finančná výnosnosť poskytovania služby.

Novela zákona o liekoch a zdravotníckych pomôckach (umožnenie vlastníť lekáreň právnickými osobami a nefarmaceutmi; neschválenie predaja liekov v hypermarketoch; umožnenie vydávať liekové knižky; viac povinností pre lekárníkov)

Poslanci NR SR schválili 27. októbra 2004 vládnu novelu (č. 633/2004 Z.z.) zákona (č. 140/1998 Z.z.) o liekoch a zdravotníckych pomôckach, ktorá nadväzovala na šesticu reformných zdravotníckych zákonov (*pozri str. 116-136*). Účelom zákona bolo podľa predkladacej správy zabezpečenie súladu novely s vyššie uvedenými reformnými zdravotníckymi zákonmi, ďalšie zosúladenie s právnymi predpismi Európskej únie a navrhnutie legislatívnych opatrení na zabránenie nežiaducich javov v oblasti praktickej realizácie liekovej politiky.

Novela zákona o liekoch **rozšírila možnosti vlastníť lekáreň**. Kým pred prijatím novely mohol byť jej majiteľom iba fyzická osoba - lekárnik, teraz môžu vlastníť lekáreň **aj právnické osoby a fyzické osoby, ktoré nie sú farmaceutmi**, s absolvovaným príslušným vysokoškolským štúdiom. Tieto osoby však získajú povolenie na poskytovanie lekárenskej starostlivosti, iba ak si ustanovia, ergo zamestnajú, odborného zástupcu, ktorý preukáže odbornú spôsobilosť dokladom o skončení vysokoškolského štúdia v odbore farmácia a dokladom o praxi najmenej 5 rokov v lekárni alebo diplomom o špecializácii v odbore lekárenstvo.

Novela tak vrátila stav spred niekoľkých rokov, kedy bolo určité časové obdobie umožnené vlastníť lekáreň aj právnickým osobám. Vtedy to využili najmä spoločnosti s ručením obmedzeným. Teraz sú združené v Grémiu majiteľov lekární. Možnosti novely začala hneď využívať finančná skupina Penta Group, a.s. (v zastúpení firmy Mirakl, a.s.), ktorá vyjadrila odhodlanie skúpiť vyše 100 lukratívnych lekární (asi 10% všetkých lekární) a vytvoriť z nich sieť, ktorá by nadväzovala na pôsobnosť a plánované aktivity tejto spoločnosti v zdravotníckych distribučných spoločnostiach (Unipharma, a.s., v minulosti Sanitas), v zdravotných poisťovniach (Vzájomná zdravotná poisťovňa Dôvera, Sideria-Istota; Penta rokovala o kúpe zdravotnej poisťovne Apollo) a v zdravotníckych zariadeniach (cez Unipharma vplyv v košickej nemocnici v Šaci; cez akciovú spoločnosť Vitesa bola v tendri na prenájom nemocníc v Trenčianskom, Banskobystrickom a Prešovskom samosprávnom kraji; vlastníci pohľadávok). V Európe existujú štáty, kde lekáreň môžu vlastníť len lekárnici, ale sú aj krajiny, kde vlastníctvo nie je obmedzené.

Kritici otvorenia trhu poukazovali na riziko, že vytvorením siete lekární zo strany jedného silného hráča na trhu, ktorý bude môcť kontrolovať celý liekový reťazec - zdravotnícke zariadenie - distribútor - lekáreň - zdravotná poisťovňa - môže vzniknúť situácia dominantného postavenia na celom zdravotníckom trhu, ktorá potom môže priniesť zvýšenie cien pre pacientov a monopolnú rentu pre dominantnú súkromnú firmu. Prezident lekárskej komory Milan Dragula vyjadril presvedčenie, že ak niekto bude ovládať tento uzavretý kruh, bude môcť diktovať podmienky, čím sa vytratí myšlienka reformy zdravotníctva o konkurencii na trhu. Podľa spoločnosti Penta Group však synergia pôsobenia v týchto oblastiach prinesie výhody v podobe efektívneho manažovania pacienta a vo vytvorení širokej siete rôznych poskytovateľov zdravotníckych výkonov, ktorá zaručí efektívnu a dostupnú zdravotnú starostlivosť, vysokú úroveň služieb a profesionálnu starostlivosť o klienta. Penta Group plánuje investovať do zdravotníctva v strednej a východnej Európe strategicky a dlhodobo.

Niektorí lekárnici vyjadrili obavu, že "rôzni podnikatelia" môžu zneužiť vlastníctvo licencie na poskytovanie lekárenskej starostlivosti na svojvoľné nakladanie s omamnými a psychotropnými látkami. Proponenti novely boli názoru, že vlastníctvo lekární by nemalo byť obmedzované len na farmaceutov, ktorí by boli takto privilegovaní. Lekárstvo je podľa nich podnikanie ako každé iné, samozrejme každé so svojimi špecifikami.

Oproti pôvodnému návrhu Ministerstva zdravotníctva (MZ) SR **vypadlo z novely ustanovenie, ktoré by umožňovalo predávať určité lieky aj v hypermarketoch a obchodných domoch**. Túto možnosť chcelo MZ SR zapracovať do novely, aby sa zvýšila dostupnosť liekov pre občanov aj po ukončení prevádzkových hodín lekární, a taktiež počas víkendov a sviatkov. Ako neoficiálny dôvod tohto ustanovenia označili mnohí pozorovatelia snahu ministra zdravotníctva Rudolfa Zajaca "potrestať" lekárníkov za ich ostatné protestné akcie. Minister nakoniec súhlasil s vypustením predmetného ustanovenia z dôvodov, že aj bežné preparáty, ktoré nie sú na lekárske predpis, môžu pri paralelnom užívaní iných liekov spôsobovať komplikácie, pred ktorými by pacient nebol pri bežnom predaji v hypermarkete upozornený. Navyše novela zakotvila povinnosť lekárne držať nepretržitú pohotovostnú službu. O tom, na ktoré lekárne sa to bude vzťahovať, rozhoduje farmaceut samosprávneho kraja.

Novela zaviedla zdravotnej poisťovni možnosť vydávať svojim poistencom tzv. **liekové knižky**, do ktorých sa zapisujú predpísané (lekár) a vydané lieky (lekárnik), aby sa zabezpečil prehľad o liekoch, ktoré pacient užíva, a aby sa tak predišlo zdravotným komplikáciám pacientov pri užívaní liekov v kombináciách, ktoré môžu poškodiť zdravie. Liekové knižky majú slúžiť tiež na zníženie výdavkov zdravotných poisťovní na lieky. Podľa ministra zdravotníctva skupina 15% pacientov spotrebúva 85% všetkých prostriedkov verejného zdravotného poistenia. Náležitosti

liekovej knižky, podrobnosti o jej vyhotovení, o grafických prvkoch a údajoch tohto dokumentu a o rozsahu zavedenia zdravotnými poisťovňami ustanoví vyhláška MZ SR. Zdravotné poisťovne budú v prvej etape dávať liekové knižky pravdepodobne chronickým pacientom, a najmä tým, ktorí navštevujú viacerých lekárov. Poisťovňa Sideria-Istota zaviedla liekové knižky pre chronikov už koncom roku 2001.

Kritici liekových knížiek vyjadrili obavu, že lekárom a lekárnikom pribudne administratívna agenda, náklady ktorej im nikto neuhradí. Dôvod zavedenia liekových knížiek - ochrana zdravia pacienta pred nežiaducimi kombináciami liekov predpísaných viacerými lekármi, sa podľa nich rieši spôsobom, že ak praktický lekár pošle pacienta na vyšetrenie k špecialistovi, posieľa spolu s ním aj jeho zdravotnú kartu, ktorá obsahuje aj údaje o predpísaných liekoch.

Novela zaviedla tiež **možnosť tzv. generickej substitúcie**. Ustanovila sa povinnosť lekárom a lekárnikom poskytovať pacientom informácie o náhradných (spravidla) lacnejších generických liekoch (lieky s rovnakým kvalitatívnym a kvantitatívnym zložením ako originálne, patentom už nechránené, lieky). Lekárnikom sa umožnilo vydať generický liek, ak s tým súhlasí predpisujúci lekár a pacient. Cieľom ustanovenia bolo informovať pacienta o porovnateľných liekoch s nižším doplatkom poistenca, a tým šetriť aj verejné výdavky na lieky.

Novým spôsobom sa v novele definoval **základný sortiment lekárne** a výdajne zdravotníckych pomôcok. Doplnil sa o dietetické potraviny hradené na základe zdravotného poistenia (napr. potraviny pre bezlepkovú diétu). **Doplňkový sortiment lekárne** sa rozšíril o prírodné minerálne vody. Zámerom bolo zvýšiť dostupnosť týchto pre zdravie pacientov nevyhnutných, resp. doplnkových produktov. Rozsah doplnkového sortimentu nebude určovať Ministerstvo zdravotníctva SR ale Slovenská lekárska komora. Doplnkový sortiment lekárne možno predávať na základe oprávnenia prevádzkovať živnosť.

Novela zákona ďalej obsahovala **sprísnenie požiadaviek** pre všetky subjekty zaobchádzajúce s liekmi a so zdravotníckymi pomôckami, najmä však **pre držiteľov povolení na poskytovanie lekárenskej starostlivosti**. Ustanovila povinnosť držiteľovi licencie na poskytovanie lekárenskej starostlivosti pravidelne predkladať Ústavu zdravotníckych informácií a štatistiky údaje o počte a sortimente liekov a zdravotníckych pomôcok vydaných bez lekárskeho predpisu s uvedením kódu lieku alebo zdravotníckej pomôcky, počtu balení a predajnej ceny lieku, ako aj viesť kusovú evidenciu liekov, zdravotníckych pomôcok a dietetických potravín. Lekárne musia zverejniť informáciu o cenách liekov a výške úhrad poistenca na verejne prístupnom mieste v lekární. Sprísnil sa tiež požiadavky na tlačivá lekárskeho predpisu a na ich výdaj predpisujúcim lekárom. Novela priniesla ustanovenie, ktoré určilo, že dohľad nad poskytovaním lekárenskej starostlivosti, vrátane navrhovania pokút za nedodržanie ustanovení zákona, prislúcha novovytvorenému Úradu pre dohľad nad zdravotnou starostlivosťou (*pozri aj str. 126*).

Novela stanovila, že pri poskytovaní lekárenskej starostlivosti uhrádzanej alebo čiastočne uhrádzanej na základe zdravotného poistenia je držiteľ povolenia na poskytovanie lekárenskej starostlivosti **povinný mať uzatvorenú zmluvu o poskytovaní lekárenskej starostlivosti so zdravotnou poisťovňou** poistenca, pričom zmluvné strany sú oprávnené vypovedať zmluvu, len ak jedna zo zmluvných strán nedodrží podmienky zmluvy. Zmluvu s držiteľom povolenia na poskytovanie lekárenskej starostlivosti nemožno zrušiť, ak držiteľ povolenia na poskytovanie lekárenskej starostlivosti dodržiava platné právne predpisy pri účtovaní ceny za vydané lieky a zdravotnícke pomôcky a umožňuje cenové kontroly oprávneným osobám zmluvnej zdravotnej poisťovne. Ak zdravotná poisťovňa zmluvou obmedzuje držiteľa povolenia na poskytovanie lekárenskej starostlivosti pri zabezpečovaní dostupnosti liekov uhrádzaných alebo čiastočne uhrádzaných na základe zdravotného poistenia, držiteľ povolenia môže požiadať Úrad pred dohľad nad zdravotnou starostlivosťou alebo Ministerstvo zdravotníctva SR o preskúmanie predmetu zmluvy.

Slovenská lekárska komora vyjadrila v pripomienkovom konaní zásadný nesúhlas s návrhom na zriaďovanie lekární právnickými subjektami, so zriaďovaním výdajní liekov v hypermarketoch a v obchodných domoch, s povinnosťou uzatvoriť zmluvné vzťahy so zdravotnými poisťovňami a s predkladaním navrhovaného rozsahu údajov Ústavu zdravotníckych informácií a štatistiky o výdaji definovaného rozsahu liekov a doplnkového sortimentu.

Novela zákona o liekoch a zdravotníckych pomôckach nadobudla účinnosť 1. decembra 2004, okrem niektorých ustanovení, ktoré nadobudli účinnosť 1. januára 2005.

Komentár hodnotiacej komisie k opatreniu:

Odstraňovanie bariér na vstup do podnikania je pozitívnym javom, nevynímajúc oblasť poskytovania zdravotnej starostlivosti. Rozumná deregulácia trhu pri vydávaní a predaji liekov a zdravotníckych pomôcok môže priniesť prospech pacientom (lepšia dostupnosť, služby, nižšie ceny). Umožnenie vlastníť lekáreň i právnickými osobami a nefarmaceutmi by malo zvýšiť konkurenciu na trhu a malo by prevádzkovateľov lekární nútiť správať sa trhovejšie v stále vysoko regulovanom prostredí (v porovnaní s celosvetovými cenami liekov je na Slovensku perspektívne kam klesať).

Respondenti dúfali, že štát využitím existujúcich nástrojov (protimonopolná legislatíva a inštitúcie) dokáže zabrániť potenciálnemu zneužívaniu dominantného postavenia akéhokoľvek subjektu na lekárenskom trhu, ktorý by po vytvorení siete lekární krátkodobo znížil ceny, vytlačil svojich konkurentov a po ovládnutí trhu následne ceny zdvihol. Okrem vyšších cien by sa potom znížila i dostupnosť liekov z dôvodu chýbajúcich konkurenčných lekární. Viacerí upozornili tiež na riziko, že mnohých lekární sa môžu zmocniť rôzne skupiny s pochybnou povestou, pričom určený zodpovedný farmaceut bude môcť sotva zabrániť negatívnym javom, ktoré mu jeho chlebobdarca nariadi. Kritici očakávali aj negatívny dopad na liekovú politiku, keďže prevládnu tendencie enormnej komercializácie lekární, pretože okrem lekárnika bude musieť lekárne prinášať profit aj majiteľovi – nelekárnikovi.

Opačný názor zastával respondent, ktorý vyjadril uspokojenie nad tým, že vlna liberalizácie v lekárstve v Európe dorazila aj na Slovensko. Po Veľkej Británii a krajinách severnej Európy už aj Nemecko povolilo "sieťovanie" lekární, aj keď len veľmi obmedzene (jeden vlastník max. 5 lekární). Slovensko išlo podľa neho našťastie ďalej. A "(polo-)mafiánske" skupiny tvorili sieť lekární napriek zákonnému obmedzeniu aj doteraz. Po zmene zákona sa umožnilo vstúpiť na slovenský trh aj serióznym investorom, i zo zahraničia, ktorí sa v minulosti do netransparentného prostredia charakterizovaného obchádzaním nezmyselného zákonného obmedzenia príliš nehrnuli.

Viacerí hodnotitelia vyjadrili podporu predaju niektorých liekov v hypermarketoch, čo by malo za následok lepšiu dostupnosť liekov a pravdepodobne i nižšie ceny. Nebolo treba sa toho podľa nich obávať, keďže to funguje v mnohých vyspelých krajinách. Aj v Českej republike sa trh s tzv. voľnopredajnými liekmi do určitej miery liberalizoval, avšak podľa jedného respondenta bol výsledkom zároveň aj silný tlak lekární na výrobcov a distribútorov, aby nespolupracovali s "nelekárňami", a to všetko pod hrozbou výpovede zmlúv. Takže napĺňanie cieľa zvýšenia konkurencie v ČR nevyznievalo podľa tohto názoru moc ružovo. Na českom príklade bolo teda možné vidieť, že zámer zákona je jedna vec, realita však môže byť presne opačná.

Jeden respondent vyjadril obavu z neustále sa zvyšujúcej miery administratívnych povinností lekárníkov.

Predĺženie ochrany zdravotníckych zariadení a zdravotných poisťovní pred exekúciami do konca roku 2005 a možnosť transformácie štátnych nemocníc aj na neziskové organizácie

Poslanci NR SR schválili 2. decembra 2004 vládnu novelu (č. 720/2004 Z.z.) zákona (č. 578/2004 Z.z.) o poskytovateľoch zdravotnej starostlivosti, zdravotníckych pracovníkoch a stavovských organizáciách v zdravotníctve, ktorou sa **o ďalší rok predĺžila ochrana zdravotníckych zariadení pred exekúciami**. Predkladateľ novely – Ministerstvo zdravotníctva (MZ) SR zdôvodňovalo potrebu prijatia úpravy tým, že zdravotnícke zariadenia, ktoré sa majú podľa zákona o poskytovateľoch zdravotnej starostlivosti (*pozri str. 132*) transformovať do konca roku 2006 na akciové spoločnosti, budú od januára 2005 práve v procese transformácie veľmi zraniteľné. Riešenie ich záväzkov ešte nie je dokončené, pričom vláda SR na krytie záväzkov zdravotníckych zariadení uvoľnila 7,3 mld. Sk a na sumu 1,3 mld. Sk hľadala zdroje. Zároveň nebol doriešený záväzok zdravotníckych zariadení voči Sociálnej poisťovni. Preto MZ SR považovalo za účelné dočasne obmedziť možnosť exekúcie majetku, liekov a finančných prostriedkov na účtoch týchto zdravotníckych zariadení a spustiť tvrdé rozpočtové obmedzenia až od momentu ich transformácie na akciové spoločnosti. V tomto časovom období by malo zároveň dôjsť k ich definitívnemu oddĺženiu.

Do 31. decembra 2005 budú z exekúcií a výkonu rozhodnutia vyňaté finančné prostriedky, ktoré sú určené na poskytovanie zdravotnej starostlivosti, a majetok všetkých typov zdravotníckych zariadení. Oproti vládnomu návrhu bol v parlamente schválený pozmeňujúci návrh, ktorý rozšíril ochranu pred exekúciami aj na zdravotnícke zariadenia v pôsobnosti obcí a samosprávnych krajov, ako aj na neziskové organizácie, ktoré poskytujú zdravotnú starostlivosť. Tento návrh pravdepodobne vyplynul zo situácie, kedy obce a "župy" začali nemocnice a polikliniky pod svojou zriaďovateľskou kompetenciou prenajímať, predávať alebo prevádzať na neziskové organizácie, aby sa vyhli exekúciám. Samospráva verila, že staré záväzky delimitovaných zdravotníckych zariadení sa ešte podarí vysporiadať cez štátnu akciovú spoločnosť Veriteľ (*pozri HESO 4/2003*).

Ďalším pozmeňujúcim návrhom, s ktorým MZ SR súhlasilo, sa docielilo, že aj **štátne zdravotnícke zariadenia sa budú môcť transformovať nielen na akciové spoločnosti, ale aj na neziskové organizácie poskytujúce všeobecne prospešné služby**. Argumentom za má byť údajná výhodnosť takejto právnej formy pre menšie nemocnice. Pri prerokúvaní šiestice reformných zákonov (*pozri str. 132*) požadovali umožnenie takejto formy transformácie niektorí opoziční politici a lekárske organizácie, pričom minister zdravotníctva Rudolf Zajac bol vtedy kategoricky proti, keďže neziskové organizácie v porovnaní s akciovými spoločnosťami nemajú podľa jeho vtedajších slov jasné kompetencie, vzťahy, audit, účtovníctvo a fungujú v mäkkých

rozpočtových obmedzeniach.

Po schválení transformácie štátneho zdravotníckeho zariadenia na neziskovú organizáciu vládou vloží štát svoj majetok do novej organizácie s tým, že s vlastníckym právom k majetku štátu, ktorý prešiel do vlastníctva neziskovej organizácie, prechádzajú aj práva a záväzky súvisiace s týmto majetkom. To podľa kritikov znamená odštátnenie majetku transformovaných nemocníc v prospech prípadných záujemcov (zdravotnícki pracovníci alebo právnické osoby, ktoré preukážu pôsobenie v oblasti poskytovania zdravotnej starostlivosti, sociálnej pomoci alebo humanitárnej starostlivosti), zatiaľ čo pri transformovaných nemocniciach s právnou formou akciovej spoločnosti si štát musí ponechať minimálne 51% akcií, pričom ostatné môže bezodplatne previesť na verejné vysoké školy, samosprávne kraje alebo obce, ktoré potom majú mať 10-ročný zákaz nakladania s týmito akciami.

Oponenti kritizovali, že sa týmto krokom narušil a zmäkčil princíp reformy v oblasti transformácie zdravotníckych zariadení. Podľa kritikov MZ SR presadilo túto zmenu aj preto, lebo zistilo, že v neziskových organizáciách sa voľnejšie narába s majetkom, resp. si uvedomilo, že nestihne oddlžiť štátne nemocnice pred skončením vyššie spomínanej ochrany pred exekúciami. Štátne zdravotnícke zariadenia, ktoré budú transformované na neziskové organizácie, budú totižto požívať v rozsahu svojho tzv. prioritného majetku (určený výlučne na zabezpečenie všeobecne prospešných služieb, t.j. na poskytovanie zdravotnej starostlivosti) ochranu pred exekúciami i po roku 2005.

Poslanci NR SR schválili 2. decembra 2004 aj novelu (č. 719/2004 Z.z.) zákona (č. 581/2004 Z.z.) o zdravotných poisťovniach a dohľade nad zdravotnou starostlivosťou, ktorej cieľom bola **ochrana majetku a finančných prostriedkov všetkých doteraz existujúcich zdravotných poisťovní pred exekúciami**, obdobne ako sa to stanovilo u zdravotníckych zariadení. Z exekúcií sa do vzniku akciovej spoločnosti, najneskôr však do 31. decembra 2005, vylúčil majetok zdravotnej poisťovne, ak bol obstaraný z prostriedkov poisťného, a finančné prostriedky, ktoré sú určené na úhradu za poskytnutú zdravotnú starostlivosť.

MZ SR v dôvodovej správe k novele uviedlo, že aj zdravotné poisťovne, ktoré sa mali na základe zákona o zdravotných poisťovniach a dohľade nad zdravotnou starostlivosťou (*pozri str. 126*) transformovať na akciové spoločnosti do konca júna 2005, budú práve v procese transformácie veľmi zraniteľné. Riešenie ich záväzkov nebolo dokončené aj vďaka komplikáciám s osobitným účtom prerozdelenia, a preto MZ SR považovalo za účelné dočasne obmedziť možnosť exekúcie majetku a finančných prostriedkov na účtoch zdravotných poisťovní a spustiť tvrdé rozpočtové obmedzenia až od momentu ich transformácie na akciové spoločnosti, kedy by zároveň malo prísť aj k definitívnemu vyriešeniu ich záväzkov.

Decembrovou novelou (č. 718/2004 Z.z.) zákona (č. 580/2004 Z.z.) o zdravotnom poistení sa z exekúcií a výkonu rozhodnutia vylúčilo do 31. decembra 2005 splatné poisťné a poisťné, ktoré sa stane splatné v budúcnosti.

Prijaté opatrenia hodnotili proponenti ako logický krok na získanie času na dokončenie oddlženia zdravotníckych zariadení a zdravotných poisťovní a ich bezproblémovej transformácie na akciové spoločnosti, čím by sa malo zabrániť ohrozeniu poskytovania zdravotnej starostlivosti v dôsledku možných exekučných rozhodnutí.

Zákaz exekúcií zdravotných poisťovní a zdravotníckych zariadení a jeho sústavné predlžovanie bolo hodnotené odborníkmi v rámci projektu HESO už 3-krát negatívne (*pozri HESO 3/2001, 4/2001, 4/2002*). Kritici poukazovali na fakt, že exekúcie sú jednou zo štandardných možností, ako sa veritelia môžu efektívne dostať k svojim peniazom, čo sa im týmto ustanovením odoprelo. Podľa nich boli týmto krokom znevýhodnení jednotliví účastníci trhu - v tomto prípade vlastníctva, narušilo sa podnikateľské prostredie a ústavné práva týkajúce sa súkromného vlastníctva. Podobné nesystémové opatrenia naštrobujú dôveru trhu. Trhové pravidlá sa musia podľa nich vzťahovať aj na zdravotné poisťovne a zdravotnícke zariadenia.

Kritika bola vyslovená i nad skutočnosťou, že novely boli prijaté rýchlo a v tichosti - v skrátanom legislatívnom konaní, pričom reformné zákony, ktoré boli schválené len tesne predtým - 21. októbra, boli týmito novelami pozmenené ešte pred nadobudnutím ich účinnosti.

Všetky tri novely nadobudli účinnosť 1. januára 2005.

Komentár hodnotiacej komisie k opatreniu:

Reforma zdravotníctva a transformácia nemocníc je celospoločensky, ako aj politicky veľmi citlivou záležitosťou. Viacerí respondenti považovali výhody opatrenia (ochrana zdravotníckych zariadení, pokiaľ nie sú definitívne oddlžené) ako mierne prevyšujúce jeho nevýhody (nesystémovosť, diskriminácia ostatných). Opatrenie však pôsobilo ako šité horúcou ihlou.

Pri hodnotení zaznelo mnoho kritických názorov. Podľa nich bolo nutné konečne nastaviť tvrdé rozpočtové obmedzenia aj voči zdravotníckym zariadeniam. Výsledky analýzy, ako nemocnice

obstarávajú, jasne ukázali, že tieto zariadenia stále nedostatočne reagujú na nutnosť ekonomizácie ich fungovania, nehovoriac o kvalite služieb pacientom.

Otvorenie zdravotníckych zariadení štandardným ekonomickým procesom, medzi ktoré nesporne patria i exekúcie, príp. bankrot, malo byť jedným z pilierov reformy zdravotníctva. „Treba chápať, že politicky je to ťažko presaditeľné, ale to bude vždy“, konštatovali kritici. Prirovnali to k stavu, keď vláda a parlament učia dieťa plávať v bazéne s prísľubom, že keď sa to naučí, tak potom mu tam napustia aj vodu. Dovtedy nie, veď by sa mohlo utopiť... Podľa členov hodnotiacej komisie sa manažéri zdravotníckych zariadení i zdravotných poisťovní naučia efektívne hospodáriť len vtedy, ak nad nimi bude visieť hrozba exekúcie či bankrotu. Netreba sa báť trhu v zdravotníctve. Ten je totižto najlepším filtrom, ktorý prepustí ďalej len zdravo hospodáriace subjekty, čo je podmienkou pre stálu udržateľnosť poskytovania kvalitných zdravotníckych služieb.

Jeden respondent vyjadril pochybnosti o poctivých úmysloch tohto opatrenia. Vnímal ho ako predprípravu už vopred dohodnutej a vytipovanej privatizácie. Varoval pred manipulovanou privatizáciou bez dostatočnej súťaže pri otázných dopadoch na stav zdravotníckych zariadení, najmä pri veľkých lukratívnych a výnosných zariadeniach s veľkým spádovým zázemím a pri špecializovaných pracoviskách.

S rozšírením foriem transformácie štátnych nemocníc aj na neziskové organizácie jedna časť hodnotiacej komisie v zásade súhlasila, avšak druhá časť názorového spektra to považovala za oslabenie trhového princípu alebo len za vykročenie a zastavenie na polceste. Nemocnice nebudú mať síce už postavenie štátnej organizácie, avšak ich majetok štátu zostane. Neziskové organizácie ho majú len v správe, pričom ho nemôžu efektívne spravovať, keďže zákon nedovoľuje jeho odpredaj. Zásťanica tohto opatrenia poukázala na fakt, že pri dobrej vôli sa dajú nastaviť tvrdé rozpočtové obmedzenia aj v neziskových organizáciách, pričom tie môžu podliehať prísnejším pravidlám transparentnosti, keďže nie sú viazané na Obchodný zákonník, na ktorý sa odvolávajú obchodné spoločnosti pri dodržiavaní minimálnych štandardov transparentnosti.

Zlúčenie 6 štátnych nemocníc v Bratislave a dvoch v Košiciach

Rozhodnutím ministra zdravotníctva SR o zrušení štátnej príspevkovej organizácie zanikla 31. decembra 2004 Fakultná nemocnica s poliklinikou Košice na Triede SNP zlúčením so štátnou príspevkovou organizáciou Fakultná nemocnica L. Pasteura Košice na Rastislavovej ulici. Ďalšími rozhodnutiami ministra zdravotníctva o zrušení štátnych príspevkových organizácií zanikla 31. decembra 2004 právna subjektivita nasledujúcim ústavným zdravotníckym zariadeniam v Bratislave: Fakultná nemocnica Bratislava na Mickiewiczovej ulici, Fakultná nemocnica s poliklinikou akad. L. Dérebra Bratislava na Kramároch, Fakultná nemocnica s poliklinikou sv. Cyrila a Metoda v Petržalke na Antolskej ulici, Národný ústav tuberkulózy a respiračných chorôb v Podunajských Biskupiciach, ako aj Psychiatrická nemocnica P. Pinela v Pezinku a od začiatku roku 2005 sa zlúčili so štátnou príspevkovou organizáciou Fakultná nemocnica s poliklinikou Ružinov, Bratislava. Zmenil sa tiež názov tejto zlúčenej štátnej príspevkovej organizácie na "Fakultná nemocnica s poliklinikou Bratislava".

Podľa zákona o poskytovateľoch zdravotnej starostlivosti, zdravotníckych pracovníkoch a stavovských organizáciách v zdravotníctve (*pozri str. 132*) sa zlúčené štátne nemocnice budú v roku 2005 transformovať na akciové spoločnosti ponajprv so 100%-nou účasťou štátu. MZ SR má záujem, aby v Bratislave a Košiciach existovali tzv. univerzitné nemocnice. To znamená, že po ich transformácii na akciové spoločnosti by vo vlastných riadiacich štruktúrach figurovali v Bratislave Univerzita Komenského a v Košiciach Univerzita Pavla Jozefa Šafárika. Vyššie uvedený zákon umožňuje bezodplatný prevod akcií transformovaného zdravotníckeho zariadenia na verejné vysoké školy, samosprávne kraje alebo obce. Tie majú 10-ročný zákaz nakladania s týmito akciami a minimálne 51% akcií musí zostať vo vlastníctve štátu.

Hlavným cieľom Ministerstva zdravotníctva (MZ) SR bolo zlúčením nemocníc docieľiť zvýšenie efektivity zariadení, ktoré doteraz hospodárili väčšinou so stratou. MZ SR tvrdilo, že sa ľahšie zníži rast ich dlhu, keď sa zlúčia. Mala sa odstrániť nadbytočnosť, duplicita, znížiť sa mali niektoré náklady na administratívu, servisné náklady na zásobovanie, právnu službu, ekonómov (fixné náklady). Minister zdravotníctva Rudolf Zajac uviedol ako podporný argument pre potrebu zvýšenia efektivity nemocníc príklad, že v Bratislave bolo denne priemerne tisíc voľných postelí. Okrem zníženia lôžkových kapacít ústavných zariadení v Bratislave a Košiciach sa očakávala tiež reštrukturalizácia jednotlivých oddelení, ich špecializácia alebo reprofilácia, aby sa odstránila prípadná duplicita a racionalizoval sa tak aj stav pracovníkov. Proponenti dúfali v úspory z rozsahu - zvýšiť by sa mohol objem dodávok od jedného dodávateľa, či už na technické prostriedky, zdravotné pomôcky, lieky alebo potraviny, a tým by sa mohli znížiť nákupné ceny zdravotníckeho zariadenia.

Kritici poukazovali na možný rozpor s deklarovanými princípmi reformy zdravotníctva, medzi ktoré patrí zavedenie konkurencie, a teda súťaživosti, medzi zdravotníckymi zariadeniami. Avšak po

zlúčení košických a bratislavských nemocníc vznikli dve dominantné zariadenia na slovenskom zdravotníckom trhu, ktoré sú centrálné riadené a v konečnom dôsledku to môže podľa nich viesť k zvýšeniu cien a zníženiu kvality služieb a komfortu pre pacientov. Z hľadiska vzniku konkurenčného prostredia na strane poskytovateľov zdravotníckych služieb by bolo podľa oponentov výhodnejšie, keby sa v prípadnej privatizácii zdravotníckych zariadení odpredávali podiely v rôznych nemocniciach rôznym investorom, a nie podiel jednej zlúčenej obrovskej inštitúcie jednému podnikateľskému subjektu, ktorý tak môže ľahšie získať monopolné postavenie na trhu.

Viacerí riaditelia zlúčených nemocníc vyjadrili nádej, že spojenie prinesie výhody. Niektorí zamestnanci sa obávali zániku oddelení, prípadne celých nemocníc a zlúčenie považovali za snahu rozpredať ich majetok. Kritizovali, že sa o zlučovaní dozvedeli ako o konečnom riešení, bez diskusie a odborných analýz o výhodách tohto procesu.

V Bratislave sa koncom roka 2001 zlúčili nariadením bývalého ministra zdravotníctva Romana Kováča nemocnice v Ružinove a na Mickiewiczovej ulici. Fúzia vyvolala u vedenia, ako aj u zamestnancov nemocnice v Ružinove nespokojnosť a protestovali proti nej. Podľa nich spojenie poškodilo hospodársku situáciu ružinovskej nemocnice a predošlý minister ho pripravil narychlo a nekompetentne. Po roku spoločného fungovania podpísal terajší minister Rudolf Zajac rozdelenie oboch nemocníc znovu na dva samostatné subjekty. Predošlé zlúčenie v roku 2001 označil za nezmyselné a nelogické a ako príklad násilného zasahovania štátu a selektívneho opatrenia hospodárskej politiky, ktoré nevytváralo univerzálne prostredie pre všetkých poskytovateľov systému.

Komentár hodnotiacej komisie k opatreniu:

Zlúčenie štátnych nemocníc v Bratislave a Košiciach bolo hodnotiacou komisiou vnímané kontroverzne. Viacerí odborníci neboli presvedčení, že zlúčenie nemocníc prinesie viac pozitív ako negatív. Mali obavu, že vzniknú zle riadené monopolné subjekty, ktoré budú poskytovať menej kvalitné služby. Rizikom môže byť i zneužívanie dominantného postavenia zlúčených nemocníc, pričom zdravotné poisťovne budú obmedzené s takýmito "kolosmi" efektívne vyjednávať, čo deformuje celý zdravotnícky trh.

Viacerí respondenti spochybňovali, že zlúčením nemocníc bude ich prevádzka výrazne lacnejšia a efektívnejšia. Pýtali sa, prečo potom podľa tejto logiky nezlúčime aj všetky vysoké školy a univerzity v Bratislave, bratislavské divadlá alebo všetky okresné sudy v Bratislave? Náklady zdravotníckeho zariadenia až tak veľmi neovplyvňuje to, či je to samostatné zariadenie, alebo či je súčasťou väčšieho celku. Náklady na energie nemocnici neklesnú len preto, že už si ich neplatí sama, ale ich platí väčší organizačný celok. Kritici nesúhlasili ani s argumentom, že v zlúčenej nemocnici sa zjednoduší jej manažovanie. Podľa nich sa jednoduchšie riadi v "jednom dvore" než z jedného konca Bratislavy na druhý a pod. Úspora sa môže čítať napríklad pri hromadných nákupoch – množstevné rabaty pri odberoch väčšieho počtu, lepšie platobné podmienky, avšak ani to nie je isté, nehľadiac na to, že giganty sa vždy ťažšie strážia z hľadiska efektívnosti finančných tokov. Koniec koncov, efektívnosť hospodárenia treba popri úrovni zlučovaných nemocníc sledovať najmä na ich najnižších jednotkách – na jednotlivých oddeleniach a prevádzkach.

Podľa mnohých hodnotiacich išlo o nie príliš vydatý experiment a neperspektívny krok. Nemocničné "megakalasy" sa podľa nich po čase opäť zmenšia, tak ako je to v zahraničí, navyše slovenské obyvateľstvo starne, a teda existuje predpoklad, že popri súčasných zariadeniach budú vznikať ďalšie menšie nemocnice. Opatrenie pôsobí podľa oponentov demotivačne na lekárov (hrozba prepustenia, rušenie oddelení, vidina neustálych zmien a pod), čo podľa nich môže znížiť komfort a kvalitu poskytovaných služieb pre pacientov.

Otázny zostáva, či sa uskutoční následná privatizácia zlúčených nemocníc. V takom prípade sa nemocnice nemali zlučovať, ale jednotlivo privatizovať, aby sa zabezpečilo zdravé konkurenčné prostredie na trhu. Súkromní vlastníci by potom mohli sami rozhodnúť, či je ekonomicky výhodnejšie zlúčiť nejaké nemocnice do jednej alebo nie.

Zástancovia opatrenia tvrdili, že vznikom univerzitných nemocníc budú lepšie podmienky na výchovu mladých absolventov a tiež na výskum. Vyjadrili nádej, že zlúčené nemocnice budú riadiť schopné manažmenty, ktoré sa budú skladať najmä z kvalitných manažérov, ekonómov a právnikov, a len minimálne z lekárov, nakoľko tí sa v minulosti ako riadiaci pracovníci veľmi neosvedčili.

V apríli 2005 prišlo vedenie Fakultnej nemocnice s poliklinikou Bratislava (FNSPB) s návrhom zlúčiť všetky pracoviská (lôžkové časti) FNSPB do dvoch budov – v Ružinove a Petržalke, odpredať prebytočný majetok a zdroje z predaja uvoľnených kapacít použiť na financovanie nových moderných pracovísk s kapacitou 1000 lôžok. V júli 2005 však manažment zmenil svoje rozhodnutie a jeho nový návrh predpokladá odštátnenie predmetných 4 pracovísk (na Mickiewiczovej ulici, na Kramároch, v Podunajských Biskupiciach a v Pezinku; pri posledných dvoch sa ráta s transformáciou na neziskové organizácie). Podľa nového návrhu by sa mal počet

lôžok fakultnej nemocnice znížiť o 790 (v predošlom návrhu to bolo o 1018) na 2710. Predpokladá sa aj znižovanie počtu zamestnancov do roku 2009 o 1682 na 3900 (z toho pokles zdravotníckych pracovníkov o 982 na 3367). Reštrukturalizácia FNsPB je nevyhnutná kvôli transformácii nemocnice na akciovú spoločnosť do konca roku 2006 a súvisiacemu prechodu k vyrovnanému hospodáreniu.

Súdnictvo

Optimalizácia súdnej sústavy SR (nová 3-stupňová sústava, zrušenie 10 okresných súdov, ponechanie 8 krajských súdov, presun agendy na prvostupňové súdy, vznik špecializovaných súdov; zákon o sídlach a obvodoch súdov SR)

Poslanci NR SR schválili 27. mája 2004 zákon (č. 371/2004 Z.z.) o sídlach a obvodoch súdov Slovenskej republiky, účelom ktorého bolo prehľadne v jednom právnom predpise určiť sídla a obvody súdov v SR a ustanoviť pôsobnosť niektorých súdov so špecializovanou agendou (napr. Špeciálny súd, vojenské súdy, registrové súdy, konkurzné a vyrovnacie súdy, zmenkové a šekové súdy, súdy s agendou priemyselno-právnej ochrany, s agendou ochrany práv z hospodárskej súťaže, burzových obchodov, s azylovou agendou). Zákon predložilo Ministerstvo spravodlivosti (MS) SR.

Cieľom MS SR bolo vytvoriť reorganizovanú a optimalizovanú 3-stupňovú sústavu všeobecného súdnictva, t.j. súdnej sústavy v rámci ktorej:

- veci patriace do vecnej príslušnosti súdov budú vybavovať všeobecné súdy prvého stupňa (okresné súdy),
- veci, v ktorých je podaný riadny opravný prostriedok, budú vybavovať všeobecné súdy druhého stupňa (krajské súdy),
- veci, v ktorých je podaný mimoriadny opravný prostriedok, a zjednocujúcu rozhodovaciu činnosť bude vybavovať Najvyšší súd SR.

V rámci 3-stupňovej sústavy všeobecného súdnictva budú súčasne na prvom stupni vytvorené prvostupňové všeobecné súdy s osobitnou pôsobnosťou. Tieto súdy budú okrem riešenia vecí, ktoré budú v pôsobnosti všetkých súdov daného stupňa, vybavovať i špecializovanú agendu (konkurzná agenda (čiastočne to už rieši nový zákon o konkurze a reštrukturalizácii - *pozri aj str. 81*), zmenkové a šekové súdy, súd s celoslovenskou pôsobnosťou s agendou priemyselnej ochrany, súdy s agendou burzových obchodov a súdy s azylovou agendou).

Vytváranie 3-stupňovej sústavy súdnictva sa najvýznamnejšie dotkne prvostupňových súdov. Na prvostupňové súdy prejde nová agenda. To si podľa MS SR vyžaduje, aby na jednotlivých prvostupňových súdoch bol dostatočný počet sudcov a odborných zamestnancov súdov schopných novú agendu zvládnuť, pričom bude potrebná i špecializácia jednotlivých sudcov, čo je podmienkou kompetentného rozhodovania súdov. To sa dalo podľa ministerstva dosiahnuť buď doplnením existujúcich súdov novými sudcovskými miestami a plošným zvýšením celkového počtu sudcov a odborných zamestnancov súdov, čo však MS SR považovalo za neefektívne, keďže by sa podľa neho iba prehĺbila existujúca nerovnováha medzi jednotlivými súdmi, pokiaľ ide o zaťaženosť jednotlivých sudcov. Preto sa ministerstvo rozhodlo presadzovať riešenie spočívajúce v zlúčení malých súdov (na niektorých pôsobili iba 3 - 5 sudcovia) a v prerozdelení existujúcich sudcovských miest na zostávajúce súdy tak, aby mohli byť vytvorené prvostupňové súdy personálne schopné zvládnuť novú agendu. Zlúčením súdov tak mali vzniknúť obvodné súdy (NR SR ponechala pomenovanie okresné) s vyšším počtom sudcov, ktorí sa budú môcť špecializovať na jednotlivé druhy súdnych agend v rámci všeobecného súdnictva.

MS SR navrhlo zrušiť 13 z doterajších 55 okresných súdov a vytvoriť tak sieť 42 obvodových súdov, ako súdov prvého stupňa. Pri schvaľovanom procese zákona v parlamente však bolo zrušených "len" 10 okresných súdov (Malacky, Pezinok, Piešťany, Skalica (namiesto pôvodne navrhovanej Senice), Bánovce nad Bebravou, Nové Mesto nad Váhom, Partizánske, Šaľa, Námestovo a Revúca). Medzi zrušené súdy mali podľa vládneho návrhu patriť i okresné súdy v Ružomberku, Kežmarku a Svidníku, čo však poslanci NR SR odmietli.

MS SR navrhlo tiež, aby sa zrušili aj tie krajské súdy, ktoré sú v porovnaní s ostatnými krajskými súdmi dlhodobo zaťažované nižším počtom káuz a po presune prvostupňovej agendy z krajských súdov na súdy prvého stupňa (okresné súdy) sa ešte ich agenda zmenší. Prevádzkovanie týchto krajských súdov pri požiadavke nevyhnutnej miery špecializácie sudcov by bolo podľa ministerstva neefektívnym riešením, a preto presadzovalo zrušenie Krajského súdu v Trnave, ktorého pôsobnosť mala prejsť na súd v Nitre, a Krajského súdu v Trenčíne, ktorého agendu mala prevziať Žilina (pôvodne uvažovalo MS SR aj so zrušením Krajského súdu v Prešove). Mala byť vytvorená sústava 6 vyšších súdov, ako odvolacích súdov, súdov druhého stupňa. Koaliční partneri však s týmto modelom nesúhlasili, a tak zostalo na druhom stupni 8 krajských súdov.

Vo veciach konkurzov a vyrovnania bude na prvom stupni rozhodovať 8 okresných súdov v sídle kraja, čo je odzrkadlením zámeru presunu agendy z druhostupňových súdov na súdy prvého stupňa. Ako odvolacie (druhostupňové) súdy budú pôsobiť Krajské súdy v Bratislave, Banskej Bystrici a Košiciach, ktoré doteraz rozhodovali v konkurznej agende ako súdy prvostupňové.

Zvýšenie počtu prvostupňových konkurzných súdov by mohlo podľa pozorovateľov napomôcť k zrýchleniu konkurzného a vyrovnacieho konania.

V dôvodovej správe bolo uvedené, že optimalizácia súdnej sústavy je súčasťou prebiehajúcej reformy súdnictva, v rámci ktorej sa vytvárajú legislatívne a organizačné podmienky pre efektívny výkon súdnictva. Štruktúra súdnej sústavy je jedným z faktorov, ktorý podmieňuje funkčnosť súdnictva. Efektívnym modelom je taká súdna sústava, ktorá dokáže zabezpečiť plnú funkčnosť súdnictva v reálnych podmienkach - čiže je schopná vytvárať dobré podmienky pre výkon súdnictva v prospech občanov pri udržateľnosti jej financovania zo štátneho rozpočtu.

Podľa ministra spravodlivosti Daniela Lipšica predstavoval schválený zákon o sídlach a obvodoch súdov SR prvý krok k reforme justície. Táto norma podľa neho umožní, aby sudy rozhodovali kvalitne a bez zbytočných prieťahov, umožní väčšiu špecializáciu sudcov, prokurátorov, čím by aj výkon justície mal byť kvalitnejší. Vďaka zákonu by malo byť podľa ministra menej funkcionárov na súdoch a prokuratúrach. Zároveň nevnímal ako problém, že po zrušení niektorých súdov budú musieť obyvatelia chodiť na pojednávania ďalej ako doteraz, čo zákonu vyčítali viacerí poslanci. Podľa neho občanom nejde až tak o to, či budú cestovať 15 alebo 30 kilometrov na súd, lebo na pojednávania sa chodí len sporadicky (priemerný občan raz - dvakrát za život), dôležitejšie však pre nich bude, či súd rozhodne zákonne a včas, bez zbytočných prieťahov. Podľa mnohých pozorovateľov je pozitívom špecializácia sudcov, ako aj nové špecializované sudy, ktoré prevezmú odborne náročnú agendu, ktorá bude s prehlbujúcim sa rozvojom ekonomiky a celej spoločnosti narastať. Pozitívne možno hodnotiť aj fakt, že MS SR sa nevybralo cestou zvyšovania počtu sudcov, ktorých je v súčasnosti približne 1200.

Kritici vyčítali zákonu, že redukcia počtu súdov mohla byť razantnejšia, veď napríklad pred poslednou reorganizáciou súdnictva existovalo na Slovensku "len" 38 okresných súdov (teraz 45). Mnohí poslanci preferovali udržanie doterajšieho stavu. Niektorí vyjadrili obavu, že pri reorganizácii súdnej sústavy sa neprihliadalo na to, na ktorých súdoch došlo k prieťahom v konaní, ktoré sú chronickým problémom slovenského súdnictva. Prijatý model nebude mať podľa nich významný vplyv na ich odstránenie, pričom to môže dopadnúť tak, že ľudia budú cestovať na sudy ešte ďalej ako doteraz a prieťahy budú ešte výraznejšie. Pre citelné zefektívnenie fungovania súdov a zrýchlenie súdneho konania nestačilo podľa pozorovateľov izolovane prijať novelu zákona o sídlach a obvodoch súdov, ale bolo potrebné zmeniť i procesné predpisy s cieľom zrýchliť občiansko-právne a trestno-právne konanie. Nevyhnutná je najmä rekodifikácia Občianskeho súdneho poriadku a Trestného poriadku (pozn.: *Trestný poriadok rekoifikovali poslanci NR SR v máji 2005 – pozri HESO 2/2005*), keďže platné procesné kódexy majú už 40 rokov a napriek početným novelizáciám kostra zákonov zostáva rovnaká, pričom nevyhovujú podmienkam trhového mechanizmu. Rekodifikácia týchto procesných kódexov sa pripravuje už niekoľko rokov a mešká. Boli tiež prezentované kritické názory, že nový systém usporiadania súdnej sústavy neprinesie úspory.

Realizácia optimalizácie súdnej sústavy si mala vyžiadať podľa dôvodovej správy k vládnomu návrhu zákona, ktorý však predpokladal zrušenie 13 namiesto 10 okresných súdov, ako aj zrušenie 2 krajských súdov, nevyčíslené bežné výdavky na vyplatenie odstupného (príp. odchodného) pre zamestnancov v štátnej a verejnej službe, ktorí neprešli zo zrušených súdov na tie zostávajúce, ďalej výdavky na udržiavanie opustených súdnych budov (stráženie, temperovanie) vo výške 7,2 mil. Sk a na presťahovanie zrušených súdov vo výške 2,6 mil. Sk. V rámci kapitálových výdavkov na rok 2004 rátať rezort spravodlivosti s 18 mil. Sk na projektovú prípravu realizácie stavebných prác v dôsledku rozšírenia kapacít súdov, na ktoré prejde agenda po zrušených súdoch. V rozpočte MS SR na rok 2004 bol na optimalizáciu súdnej sústavy rozpočtovaný objem 25 mil. Sk. V rokoch 2005 - 2007 by si realizácia stavebných úprav vyžiadala podľa dôvodovej správy sumárne 156 mil. Sk (do tejto sumy však boli zarátané i neschválené prechody krajského súdu v Trnave do Nitry (50 mil. Sk), okresného súdu Svidník do Bardejova (9,5 mil. Sk) a okresného súdu Senica do Skalice (60 mil. Sk)). V priebehu roku 2005 by malo v súvislosti s optimalizáciou súdnej sústavy dôjsť k zníženiu počtu spravovaných budov v civilnej časti rezortu, ktoré budú v súlade so zákonom o správe majetku štátu ponúknuté štátnym rozpočtovým organizáciám alebo štátnym príspevkovým organizáciám. V prípade nezáujmu týchto organizácií ponúkne MS SR budovy na predaj. Znížením množstva spravovaných budov rezort predpokladal úsporu prevádzkových nákladov vo výške cca 14,7 mil. Sk ročne. Z hľadiska zamestnanosti by optimalizáciou súdnej sústavy malo prísť k zníženiu stavu zamestnancov na súdoch v SR.

Zákon bol predložený na rokovanie vlády s rozpismi Úradu pre štátnu službu SR a Združenia sudcov Slovenska.

Zákon o sídlach a obvodoch súdov SR nadobudol účinnosť 1. januára 2005, okrem niektorých bodov, ktoré nadobudli účinnosť 1. júla 2005.

Komentár hodnotiacej komisie k opatreniu:

Práca súdov a vymožitelnosť práva je v súčasnej dobe jedným z najdiskutovanejších a najpálčivejších problémov našej spoločnosti, nehľadiac na to, či sa jedná o trestno-právne, občiansko-právne alebo obchodno-právne konania. Optimalizácia súdnej sústavy je jedným z prvých krokov potrebnej reformy súdnictva. Čas ukáže, či prijaté opatrenia dopomôžu k zefektívneniu, urýchleniu a skvalitneniu činnosti súdov na jednotlivých stupňoch. Veľmi pozitívnym a vítaným prvkom v slovenskej justícii je väčšia špecializácia súdov a sudcov.

Po redukcii počtu súdov a presune niektorých ich inštančných pôsobností mala nasledovať, podľa mnohých odborníkov ešte dôležitejšia časť reformy - úprava procesných noriem - rekodifikácia Občianskeho súdneho poriadku a Trestného poriadku. Zvýšiť by sa mohol aj počet vyšších súdnych úradníkov, ktorí odbreňujú sudcov od zbytočnej administratívnej práce.

Väčšina hodnotiacej komisie vyjadrila sklamanie nad tým, že poslanci NR SR podľahli regionálnym lobistom a schválili ponechanie väčšieho počtu súdov, ako plánovalo vo svojom pôvodnom návrhu ministerstvo spravodlivosti. Výsledný prínos optimalizácie bude teda menší. Počet súdov sa mal zredukovať vo väčšom rozsahu, čo by malo tiež pozitívny dopad na zníženie výdavkov zo štátneho rozpočtu. Viacerí hodnotiaci však považovali aj malú zmenu za pokrok, keďže akékoľvek zmeny v konzervatívnom súdnictve sa presadzujú len veľmi ťažko.

Rezort spravodlivosti by mal podľa jedného respondenta napr. po roku zverejniť výsledky optimalizácie, aký účinok mali prijaté opatrenia. A ešte prospešnejšie by bolo, keby sa k takémuto "audit"u odhodlali nezávislé, napríklad aj mimovládne, inštitúcie.

Jeden respondent vyjadril názor, že aj v SR by sa časom mohla zaviesť na najnižších inštanciách priama voľba sudcov, podobne ako je tomu v USA.

Školstvo

Návrh zákona o študentských pôžičkách (spoplatnenie vysokoškolského štúdia, štátom regulované poskytovanie študentských pôžičiek, rozšírenie poskytovania sociálnych štipendií, zrušenie platových stupňov pri odmeňovaní pedagógov a zvýšenie ich plátov, zrovnoprávnenie súkromných a verejných vysokých škôl)

Vláda SR hlasmi všetkých jej členov schválila 28. mája 2004 návrh zákona o študentských pôžičkách, ktorý na rokovanie predložilo Ministerstvo školstva (MŠ) SR spolu s Ministerstvom financií (MF) SR. Zákon však nebol schválený parlamentom. Návrh zavádzal zmeny v oblasti financovania vysokých škôl (VŠ), sociálneho zabezpečenia študentov a odmeňovania vysokoškolských pedagógov. Návrh zákona vychádzal z Programového vyhlásenia vlády SR ([pozri HESO 4/2002](#)), v ktorom sa vláda zaviazala zabezpečiť zlepšenie financovania vysokého školstva vytváraním podmienok pre rozvoj viaczdvojového financovania, vrátane zavedenia príspevkov študentov na náklady spojené so štúdiom v dennej aj externej forme. Predmetný návrh zákona mal za cieľ zabezpečiť prístup ku kvalitnému vysokoškolskému vzdelaniu každému, kto preukáže schopnosť študovať, bez ohľadu na okamžitú finančnú situáciu rodiny či študenta. Cieľom malo byť aj zvýšenie motivácie študentov k zodpovednému prístupu k štúdiu a posilnenie platového postavenia mladých kvalifikovaných učiteľov VŠ. Oproti návrhu z marca 2004 obsahovala predmetná verzia zákona i zmeny zapracované po rokovaní s oficiálnymi zástupcami akademickej obce - Študentskej rady vysokých škôl (SRVŠ) a Slovenskej rektorskej konferencie. Novinkou bol aj návrh MF SR na zrovnoprávnenie financovania súkromných a verejných vysokých škôl a zrušenie platových stupňov (závisia len od dĺžky praxe) učiteľov VŠ. Na základe týchto požiadaviek MŠ SR prijalo:

- stanovenie dolnej hranice školného na 0 Sk (avšak len do akademického roku 2006/2007),
- zvýšenie koeficientu pre poskytovanie sociálnych štipendií pre tých, ktorí študujú vo vzdialenosti viac ako 30 km od svojho bydliska z 1,2 na 1,5,
- zvýšenie váhy rozhodovania študentov o použití prostriedkov získaných poplatkami – študentská komora akademického senátu by musela v oddelenom hlasovaní schváliť použitie týchto prostriedkov,
- úpravu ochrany proti neúmernému zvyšovaniu poplatkov – poplatky by mohli narásť len o toľko, o koľko sa zmení základ pre určenie školného,
- zvýšenie tlaku na kvalitu - Akreditačná komisia by mohla na vzdelávacie činnosti nominovať svojho odborníka (napr. aj do štátnicových komisií a zúčastňovať sa tak aj na neverejných zasadanií komisií).

Predmetný návrh zákona, ktorý bol označovaný za najdôležitejšiu normu reformy vysokého školstva, zavádzal nový inštitút študentských pôžičiek, novelizoval zákon o vysokých školách a menil zákon o odmeňovaní niektorých zamestnancov pri výkone práce vo verejnom záujme.

Vládou schválený návrh nového zákona o študentských pôžičkách

- Zavádzal systém študentských pôžičiek, ktoré mali byť oproti platnému stavu určené výhradne na krytie nákladov spojených s hradením školného.
- Maximálna výška pôžičky mala byť viazaná na výšku školného konkrétnej VŠ pre príslušný študijný program.
- Každý študent s trvalým bydliskom na území SR študujúci na Slovensku alebo na zahraničnej VŠ by mal právny nárok na poskytnutie tejto pôžičky.
- Pôžička by sa študentovi poskytovala na jeden akademický rok v dvoch rovnakých splátkach, najviac však počas 10 akademických rokov. Smerovala by priamo na účet vysokej školy, čím by sa zároveň menil tok peňazí - študent by sám rozhodol, ktorá VŠ jeho poplatok dostane.
- Úroková sadzba bola v návrhu stanovená vo výške nákladov, za ktoré si finančné prostriedky požičiava štát (v tom čase pohybujúce sa v rozpätí 4,7% do 5,7% p.a.). Podľa toho, ktorá z možností by sa dohodla v zmluve o pôžičke, mohla byť úroková sadzba pevná alebo pohyblivá. V prípade pôžičky bez ručiteľa by sa základná úroková miera navýšila o dodatočnú sadzbu, ktorá by nemohla prekročiť 1,5%.
- Samotnú pôžičku by študent mohol splácať už počas štúdia pevnou mesačnou splátkou určenou správcom fondu. Správca fondu by bol však povinný určiť nulovú splátku, ak o ňu dlžník požiada v prípade pokračovania v štúdiu. Navrhnutý horný limit výšky splátky pre študenta, ktorý splácanie odloží na obdobie po štúdiu, bol stanovený na 10% z príjmu. Ak by však jeho príjem nedosiahol minimálnu mzdu, stanovila by sa nulová splátka.
- Lehotu splatnosti by si podľa návrhu zákona mohol dlžník stanoviť sám. Pôžičkový fond by proti vôli študenta nemohol určiť dobu splatnosti kratšiu ako 10 rokov.

- Návrh vytváral podmienky na umožnenie prevzatia záväzkov študentov iným dlžníkom. Otvorila by sa tým možnosť vyhlasovať vládny program splácania pôžičiek pre vybrané skupiny dlžníkov a absolventi, ktorí sa zamestnávajú v oblastiach verejného sektora (napr. učitelia či iné menej "lukratívne", no dôležité profesie), by boli od splatenia pôžičky čiastočne či úplne oslobodení.
- Všetky práva a povinnosti Študentského pôžičkového fondu mali prejsť na novú právnickú osobu (neziskovú organizáciu) založenú MŠ SR, ktorá by sa tak stala správcom pôžičkového fondu. Náklady na správu spoločnosti by boli hradené zo štátneho rozpočtu, pričom pri plnení svojich úloh by konala v mene ministerstva. Jej úlohou by bolo po schválení MF SR vydávať všeobecné obchodné podmienky pre poskytovanie študentských pôžičiek. V rámci kontroly správy fondu mala jedného z troch členov dozornej rady navrhovať ŠRVŠ. Po týchto zmenách mal byť nakoniec Študentský pôžičkový fond zrušený.
- Kontrolu nad dodržiavaním zákona, ako aj nad poskytovaním pôžičiek by mali MF SR a MŠ SR.

Autori návrhu zákona vylúčili zavedením tohto systému študentských pôžičiek z účasti na systéme komerčné banky, ktoré by podľa slov predkladateľov pokryli len potreby bonitných klientov a štát by bol povinný poskytovať drahšie úvery rizikovejším klientom. Za výhodu tiež označili citlivosť splátok na vývoj príjmu dlžníka. Mali byť totiž určované tak, aby nepredstavovali významné bremeno v aktívnom veku absolventa. V prípade nízkeho príjmu by totiž existovala možnosť, že dlžník nebude povinný svoj dlh splácať.

V ďalšej časti návrh zákona upravoval spolupodieľanie sa študentov na nákladoch na štúdium prostredníctvom úhrady školného. To by podľa predkladateľov zákona zvýšilo pocit zodpovednosti študentov za dosahované výsledky, ich nároky na kvalitu vzdelávania a finančný prínos pre vysoké školy.

Návrh novely zákona o vysokých školách (zákon mal byť novelizovaný v rámci zákona o študentských pôžičkách)

- Počínajúc akademickým rokom 2004/2005 zavádzal poplatky za štúdium vo výške od 0,5 až po 3-násobok základu na určenie školného, upraveného v zákone (10% priemerných ročných nákladov na študenta, pre rok 2004 stanovených na úrovni 73-tis. Sk). Študenti by tak mohli zaplatiť od 3 650 Sk do 21 900 Sk ročne.
- Na základe pripomienok členov Slovenskej rektorskej konferencie bola pôvodne navrhnutá dolná hranica školného (3 650 Sk) znížená na nulu pre akademické roky 2005/2006 a 2006/2007.
- Výšku poplatku pre daný študijný program, formu štúdia a akademický rok mala určovať samotná vysoká škola.
- Aby sa predišlo neúmernému zvyšovaniu školného nových študentov v ďalších rokoch štúdia, nemohla by sa meniť výška poplatku pre daného študenta a daný študijný program vyjadrená v násobkoch priemerných nákladov (*pozri nižšie*) počas štandardnej dĺžky štúdia. Ináč povedané – koeficient by zostal nemenný. Ak by napríklad škola stanovila poplatok vo výške 1,2-násobku základu (7 300 Sk), predstavovala by jeho výška pre školský rok 2004/2005 sumu 8 760 Sk. Ak by v nasledujúcom akademickom roku ministerstvo školstva zmenilo základ (podľa spôsobu určeného v zákone o vysokých školách) napr. na 8 000 Sk, potom by školné pre daný akademický rok a daného študenta predstavovalo 9 600 Sk (1,2 x 8 000 Sk).
- Školné sa malo vzťahovať aj na interných doktorandov VŠ, pričom externým doktorandom zamestnaným na VŠ by rektor mohol poplatky znížiť alebo celkom odpustiť.
- V prípade nezaplatenia školného by študent mohol byť vylúčený zo štúdia. Ak by sa vysoká škola rozhodla tolerovať neplatenie školného a študenta by nevylúčila, nemohla by mu vydať po skončení štúdia diplom, kým neuhradí celú čiastku za školné.
- Peniaze získané z poplatkov by smerovali ako príjem do rozpočtu školy. Ako vyplývalo z návrhu zákona, najmenej 25% príjmov zo školného by verejná vysoká škola musela použiť prostredníctvom svojho štipendijného fondu na výkonnostné a motivačné štipendia alebo pôžičky.
- Navrhnutá bola väčšia právomoc študentov pri prerozdeľovaní (zvyšných 75%) finančných prostriedkov získaných zo školného. Ich použitie by osobitne schvaľoval akademický senát, pričom na to, aby návrh rozdelenia prešiel, by ho musela okrem celkového súhlasu akademického senátu schváliť aj jeho študentská komora.
- Pre posilnenie sledovania kvality jednotlivých vzdelávacích činností umožňovala navrhnutá úprava zákona Akreditačnej komisii vyslať odborníka s právom zúčastňovať sa týchto činností, napríklad skúšok, vrátane štátnych a rigorózných skúšok s právom zúčastniť sa aj na neverejnom zasadaní skúšobnej komisie.

Základ pre výpočet školného stanovil ešte zákon o vysokých školách z roku 2002 ako 10% z priemernej sumy, ktorá pripadá na jedného študenta denného štúdia z celkových bežných výdavkov poskytnutých vysokým školám zo štátneho rozpočtu. Pokiaľ by študenti neprekročili štandardnú dĺžku štúdia, školné by podľa tejto úpravy zákona nemuseli platiť. Návrh na zmenu systému financovania VŠ a zavedenie spoluúčasti študentov na financovaní štúdia zdôvodnili autori návrhu zákona neefektívnym systémom prerozdeľovania finančných prostriedkov pre školy, v

ktorom nie je zohľadnená spokojnosť študentov a uplatnenie absolventov. Za výrazný problém považoval minister školstva Martin Fronc existenciu vyberania poplatkov vysokými školami za externé formy štúdia. Ich výška sa podľa jeho slov pohybovala od 12-tis. do 47-tis. Sk za rok štúdia, značná časť týchto prostriedkov však nekončila v školách, ale v rôznych súkromných spoločnostiach, ktoré sa starajú o vyberanie týchto poplatkov. Išlo o 31% študentov, ktorí "museli" nie celkom legálnym spôsobom za toto štúdium platiť a poplatky neboli nijakým spôsobom regulované. Minister nepripúšťal ani argumenty, podľa ktorých by sa spoplatnením vysokoškolského štúdia obmedzil prístup študentov ku vzdelaniu. Zvýšením kapacity VŠ a zavádzaným systémom sociálnych štipendií (*pozri nižšie*) by sa podľa neho zlepšil prístup predovšetkým sociálne slabších študentov. Odhad priemerného školného v prechodnom období predstavoval podľa ministrov financií a školstva 8 900 Sk – 9 000 Sk. Výnos zo školného v roku 2005 mal dosiahnuť v prípade schválenia zákona 730 mil. Sk, v roku 2006 to malo byť 1,3 mld. Sk a 1,7 mld. Sk v roku 2007.

Systém sociálnych štipendií

Najvýznamnejšou časťou študentského podporného systému, ktorá mala dopĺňať systém pôžičiek, malo byť poskytovanie sociálnych štipendií pre študentov VŠ. Predkladatelia očakávali od navrhovaného systému výrazné zlepšenie podpory sociálne slabších študentov, a to zvýšením podielu študentov poberajúcich sociálne štipendium, zvýšenou adresnosťou a zvýšením transparentnosti. V rámci novely zákona o vysokých školách sa mal zaviesť pojem "priemerné náklady študenta súvisiace so štúdiom", pod ktorým sa rozumie suma životného minima plnoletej fyzickej osoby (4 210 Sk, od 1. júla 2004 zvýšené na 4 580 Sk). Pre študentov, ktorí majú trvalé bydlisko v mieste vzdialenom od sídla školy viac ako 30 km, by tieto náklady predstavovali 1,5-násobok životného minima (teda 6 870 Sk). Pre posúdenie nároku na sociálne štipendium by sa do úvahy brala suma životného minima pre osoby spoločne posudzované so študentom. Ak by bol spoločný príjem týchto osôb a študenta menší ako suma ich životného minima, študent mal mať nárok na maximálnu výšku štipendia rovnajúcu sa priemerným nákladom (teda 4 580 Sk, resp. 6 870 Sk mesačne). V prípade, že by skutočný príjem túto hranicu presahoval, štipendium by sa znížilo za každú korunu prebytku príjmu nad minimom o hodnotu tzv. príjmového koeficientu. Stanovenie koeficientu v rozmedzí od 0,25 po 1 malo byť v kompetencii MŠ SR, pričom nižšia hodnota koeficientu by znamenala rozšírenie okruhu študentov s nárokom na sociálne štipendium. Spodná hranica poskytnutého štipendia bola v návrhu stanovená na 5% zo sumy životného minima (250 Sk). Právny nárok na sociálne štipendium by mali študenti denného štúdia s trvalým pobytom na Slovensku. Podľa analýzy dopadov tohto zákona by poberateľmi sociálnych štipendií bolo 30 až 35% študentov VŠ. Hraničný čistý príjem domácnosti, pri ktorom by študent ešte mal nárok na minimálne sociálne štipendium (vo výške 250 Sk mesačne), by predstavoval napr.:

- v prípade 4-člennej rodiny s 2 študujúcimi vysokoškoolákmi mimo miesta trvalého bydliska sumu 34 760 Sk,
- v prípade 4-člennej rodiny s jedným vysokoškoolákom študujúcim mimo trvalého bydliska sumu 23 100 Sk,
- v prípade 4-člennej rodiny s jedným vysokoškoolákom študujúcim v mieste trvalého bydliska sumu 18 520 Sk a
- pri 3-člennej rodine s jedným vysokoškoolákom študujúcim v mieste trvalého bydliska sumu 16 440 Sk.

Návrh zákona nestanovoval povinnosť vysokej školy prispievať na ubytovanie a stravovanie študentov a zároveň vypúšťal ustanovenie, na základe ktorého by VŠ dostávala zo štátneho rozpočtu dotáciu na krytie príspevkov na stravovanie a ubytovanie študentov. V roku 2003 sa jednalo o priemernú výšku cca 990 Sk mesačne na študenta dotovaného internátu. Ako sa uvádzalo v dopadovej štúdii, v roku 2003 ju mohlo využiť zhruba 34% všetkých študentov, z toho 47% denného štúdia. Balík 500 mil. Sk, ktorý za vyššie spomenutým účelom dostávali internáty, mal byť presmerovaný na zvýšené sociálne štipendia a dosiahol by 700 mil. Sk ročne. Presun týchto peňazí bol kritizovaný predovšetkým zástupcami študentov – ŠRVŠ. Ako tvrdili jej predstavitelia, tento krok by mal negatívny dopad predovšetkým na stredné vrstvy študujúcich, ktorým by znovu stúpila cena ubytovania a stravovania. Predkladateľ návrhu zákona Martin Fronc označil systém plošného zvýhodňovania študentov dotáciami na ubytovacie a stravovacie služby za nespravodlivý. Pridelovanie ubytovania sa totiž vykonáva na základe kritérií, ktoré nemusia vždy zabezpečovať ubytovanie sociálne odkázaným študentom a "podporu" tak môžu získavať majetnejší študenti, ktorí na ňu odkázaní nie sú.

V súčasnom systéme majú nárok na sociálne štipendium študenti denného štúdia, a to v diferencovanej výške v závislosti od výšky príjmu na osobu v rámci okruhu spoločne posudzovaných osôb. V období schvaľovania zákona bola maximálna výška štipendia vyčíslená na maximálne 2 000 Sk (priemerná výška štipendia predstavovala v roku 2002 sumu 1 700 Sk).

Odmeňovanie zamestnancov pri výkone prác vo verejnom záujme (pozri aj str. 154)

V rámci zákona o študentských pôžičkách mal byť novelizovaný i zákon (č. 553/2003 Z.z.) o odmeňovaní niektorých zamestnancov pri výkone práce vo verejnom záujme, ktorý upravuje o.i. aj spôsob odmeňovania učiteľov VŠ. Návrh rušil platové stupne, do ktorých je pedagóg zaradený na základe počtu rokov praxe a priznával každému z učiteľov tarifný plat v sume najvyššieho platového stupňa stanoveného pre platovú triedu (závisí od kvalifikácie), do ktorej je zaradený. Vytvoril sa tak mali podmienky pre vyššie platové ocenenie mladých kvalifikovaných pedagógov, ktoré by nebolo závislé od dĺžky praxe, ale od reálnej výkonnosti a vedeckopedagogickej hodnoty. Nová tabuľka platových taríf učiteľov VŠ by tak obsahovala bez platových stupňov len jeden riadok:

Platová trieda	9	10	11	12	13	14
Sk / mesačne	16 750	19 630	21 070	22 590	24 290	26 250

Zvýšiť sa tak mal plat každého zamestnanca v akademicknej oblasti. Najväčší nárast by zaznamenali mladí odborní asistenti, ktorých plat mal podľa navrhnutého zákona dosiahnuť viac ako 20-tis. Sk. 26-ročný odborný asistent s titulom "Phd.", ktorý podľa platovej tabuľky dostával 15 580 Sk, by novým systémom dostával o 7 010 Sk viac, teda 22 590 Sk. Snahou autorov návrhu bolo riešenie generačného problému – nízkeho zastúpenia mladých učiteľov na VŠ a vysokého priemerného veku vysokoškolských učiteľov. Zlepšenie podmienok učenia na VŠ malo za cieľ zvýšiť záujem mladých učiteľov o zamestnanie na akademickej pôde a v konečnom dôsledku aj zvýšenie dynamiky rozvoja vysokých škôl. Zvýšené platy by si vyžadovali v štátnom rozpočte dodatočných 300 mil. Sk. Minister financií Ivan Mikloš, ktorý takúto úpravu odmeňovania navrhol, prisľúbil presadenie a zabezpečenie potrebnej sumy z kapitoly priorít vlády.

Zrovnoprávnenie súkromných a verejných vysokých škôl

Návrh na zrovnoprávnenie financovania súkromných a verejných VŠ pochádzal taktiež z dielne MF SR a bol tiež súčasťou návrhu zákona o študentských pôžičkách. Podľa predloženého návrhu mali byť aj súkromné vysoké školy dotované, rovnako ako verejné, zo štátneho rozpočtu prostredníctvom kapitoly MŠ SR. V rámci snahy podporiť rozvoj súkromných VŠ sa upravili kompetencie Akreditačnej komisie. Tá by mohla pri akreditácii študijného programu pobočky zahraničnej VŠ prihliadnuť na osobitosti vysokoškolských vzdelávacích systémov Slovenska a domovskej krajiny zahraničnej VŠ. Cieľom bolo, aby daná zahraničná VŠ mohla študijným programom prineseným zo zahraničia uplatniť svoje know-how na Slovensku.

Minister financií Ivan Mikloš chcel touto iniciatívou vytvoriť podmienky na podporu súkromného vysokého školstva a spolu s priestorom pre vznik nových súkromných VŠ na Slovensko pritiahnuť pobočky kvalitných zahraničných škôl (ako napríklad University of New York in Prague, s.r.o.). Dalším stimulom pre vznik nových súkromných VŠ mali byť študentské pôžičky, ktoré by podľa návrhu zákona mohli byť použité na zaplatenie školného týchto škôl. Výsledkom by bolo zosilnenie konkurencie, ale aj riešenie súčasnej nedostatočnej kapacity vysokoškolského vzdelávania tak po stránke kvantitatívnej, ako aj kvalitatívnej. Rozšírila by sa ponuka typov štúdia vysokých škôl pre študentov a nové súkromné školy by zaplnili miesto pre študijné programy úzko nadväzujúce na potreby trhu práce. V neposlednom rade by podľa predkladateľov návrhu zaniklo netransparentné spoplatňované externé štúdium.

Zvýšené výdavky zo štátneho rozpočtu na krytie financovania vyššieho počtu vysokých škôl nebolo možné v tom čase podľa ministra financií presne odhadnúť. V prípade schválenia návrhu však minister proklamoval, že zabezpečí krytie zvýšených nákladov zo štátneho rozpočtu.

Platný zákon o vysokých školách považovali autori návrhu za najmenej liberálny zo všetkých krajín V4 v oblasti získavania dotácií, ako aj v oblasti zriaďovania súkromných VŠ. Svedčil o tom podľa nich nepriamo aj počet týchto typov škôl v susedných krajinách. V Českej republike a Maďarsku evidovali 36 súkromných vysokých škôl, v Poľsku 137, zatiaľ čo na Slovensku v čase prejednávania normy fungovali 3. Bariérou vstupu súkromnej VŠ na Slovensko, vychádzajúc z dopadovej štúdie, je zdĺhavý a komplikovaný proces. Ak si chce dnes na Slovensku zriadiť pobočku akákoľvek zahraničná VŠ, musí si v SR zriadiť sídlo a prejsť slovenskou akreditáciou aj v prípade, že je akreditovaná v domovskom štáte.

Rozpočtové zabezpečenie zákona

Vo východiskách štátneho rozpočtu na rok 2005 vláda počítala so sumou 10,4 mld. Sk určenou verejným VŠ a sumou 1,2 mld. Sk určenou štátnym VŠ. Ďalších zhruba 500 mil. Sk na rok 2005 mali školy získať z grantov poskytovaných Európskou úniou a prostriedky vo výške 300 mil. Sk potrebných na nový systém odmeňovania vysokoškolských pedagógov navrhli autori reformy vyčleniť z kapitoly priorít vlády. Pri započítaní príjmov zo školného (pri odhadovanej priemernej výške 8 900 Sk ročne) v predpokladanej sume 730 mil. Sk mali celkové zdroje pre vysoké školy dosiahnuť v roku 2005 13,130 mld. Sk, čo by predstavovalo nárast oproti roku 2004 o takmer

24%. Objem finančných prostriedkov pre vysoké školstvo mal v nasledujúcich rokoch po zrealizovaní reformy naďalej narastať na 14,640 mld. Sk v roku 2006 až 15,680 mld. Sk v roku 2007.

Oponenti systému financovania vysokého školstva považovali aj zvýšené dotácie za nedostatočné. Poukázali na Programové vyhlásenie vlády SR (pozri [HESO 4/2002](#)), v ktorom sa uvádza, že vláda bude zvyšovať dotácie do vysokého školstva zo štátneho rozpočtu s cieľom postupne dosiahnuť úroveň zodpovedajúcu krajinám OECD. Minister financií Ivan Mikloš chcel podľa jeho vlastných slov presadzovať zvýšenie objemu verejných zdrojov smerujúcich do vysokých škôl. Navýšenie peňazí však podmienil zreformovaním systému, teda za podmienky, že parlament schváli zákon o študentských pôžičkách, vrátane zmien, ktoré v ňom navrhla vláda.

Kritiku študentov vyvolal aj tento, v poradí druhý, vládny návrh zákona o študentských pôžičkách. Oficiálni zástupcovia študentov (ŠRVŠ) vyzvali vo februári 2004 celú akademickú obec, aby odmietla navrhovaný zákon. Napriek tomu, že podoba neschváleného návrhu zákona bola podľa študentskej rady prijateľnejšia vďaka zapracovaným pripomienkam, výhrady mala voči systému sociálnych štipendií. Navrhovala systém upraviť tak, aby poberateľmi štipendií mohlo byť 50 až 60% študentov, prípadne, aby Študentský pôžičkový fond (ŠPF) požičiaval peniaze nielen do výšky školného, ale aj na krytie životných nákladov. Obávala sa, že zrušením plošných dotácií na internáty a presunutím peňazí na sociálne štipendia nebudú mať študenti z čoho hrať zvýšené výdavky na ubytovanie. Zástupcovia študentov požadovali tiež zvýšenie kvality vysokoškolského štúdia, ktorú podľa nich návrh zákona riešil len okrajovo. Ako problém vnímali aj tlak na kvalitu zo strany študentov. Ten by bol bez posilnenia ich právomocí neefektívny. Tvrdili ďalej, že je málo pravdepodobné, aby sa študent postavil proti pedagógovi či vedeniu fakulty, a plánovaný stav, že (ne)záujem o prednášky a predmety určí ich kvalitu, označili niektorí za utopický. Ani záujem o danú vysokú školu nemusí byť podľa nich ukazovateľom kvality. Oponenti prezentovali názor, že školy s permanentne vysokým záujmom o štúdium (napr. právnické fakulty) nemajú dôvod pracovať na zlepšeniach. Spolu so Slovenskou rektorskou konferenciou sa ŠRVŠ zhodla aj na odmietnutí návrhu ministra financií zrovnoprávniť financovanie verejných a súkromných VŠ a taktiež v požiadavke navýšovať rozpočet pre vysoké školstvo každoročne o 0,1% HDP, čím sa Slovensko malo postupne približovať k úrovni krajín OECD. Požadovali väčší objem prostriedkov.

Za účelom razantnejšie obhajovať študentské požiadavky vznikol Štrajkový výbor študentov. V dokumente "Charta študentov" formuloval 8 požiadaviek adresovaných vláde SR, naplnenie ktorých by podľa študentov zvýšilo kvalitu slovenských VŠ: zachovanie bezplatného štúdia na VŠ, bezodkladné vyčlenenie 1 mld. Sk pre VŠ zo štátneho rozpočtu, postupné zvyšovanie objemu finančných prostriedkov zo štátneho rozpočtu na vysoké školstvo tak, aby sa v roku 2006 dosiahla úroveň 1,33% HDP, zavedenie systému prerozdelenia financií, ktorý by reflektoval viac kvalitu školy než počet študentov, zvýšenie objemu prostriedkov do sociálneho systému a plošné vyplácanie príspevkov na bývanie so zohľadnením prospechového a vzdialenostného kritéria, zachovanie súčasnej podoby ŠPF, zriadenie nezávislej ratingovej agentúry, ktorá by hodnotila úroveň študijných programov jednotlivých VŠ a fakúlt, a ako ôsmy bod - sfunkčnenie spätnej väzby a hodnotenia kvality výuky študentmi. S cieľom presadenia týchto požiadaviek zorganizoval štrajkový výbor 5. mája 2004 protestný pochod, podporu ktorému vyjadrili aj Mladí sociálni demokrati.

Naproti tomu, Kresťanskodemokratická mládež Slovenska, Občiansko-demokratická mládež a Nová generácia, ktoré podporujú zavedenie školného, považovali demonštráciu za neadekvátnu. Medzi ich návrhy patrilo o.i. zavedenie pôžičky do výšky nákladov na školné a ubytovanie či bezplatné doktorandské štúdium. "Bezplatné" denné a externé štúdium považovali za amorálne voči ostatným daňovým poplatníkom, ktorí musia prispievať na vzdelanie študentom VŠ, ktorí po ukončení štúdia budú poberať platy nad priemernou mzdou v hospodárstve SR, poprípade môžu ísť svoje za "štátne" peniaze nadobudnuté vzdelanie speňažiť za hranice Slovenska.

Rektori slovenských vysokých škôl sa nezhodovali v názore, či hlasovanie poslancov proti návrhu zákona o študentských pôžičkách v parlamente bolo v prospech vysokoškolského systému. Závažné chyby obsahoval podľa nich predovšetkým návrh ministra financií Ivana Mikloša na zrovnoprávnenie financovania súkromných a vysokých škôl, ktorý ani minister školstva Martin Fronc nepovažoval za "príliš šťastný". Súkromné vysoké školy nemajú totižto podľa rektorov rovnocenné podmienky z hľadiska ich zakladania či regulácie školného, a preto sú zvýhodnené. Návrh zákona však obsahoval podľa nich i mnohé pozitívne a motivačné prvky, vrátane zrušenia platových stupňov a zvýšenia sociálneho štipendia. Slovenská rektorská konferencia návrh zákona schválila s pripomienkami, z ktorých niektoré v návrhu zákona neboli zapracované. Nasledujúce obdobie bolo podľa rektorov VŠ potrebné využiť na ďalšiu diskusiu.

Vládou schválený návrh zákona o študentských pôžičkách nakoniec poslanci NR SR nepostúpili na svojom rokovaní 17. júna 2004 do druhého čítania, keď na jeho schválenie v prvom čítaní chýbali 2 poslanecké hlasy. Autori reformy vysokého školstva tak mohli návrh predložiť znova až o 6 mesiacov. Ministerstvo školstva chcelo tento čas využiť na rokovania o úpravách, ktoré by zákon spriechodnili.

Vláda SR schválila vo februári 2005 a predložila do NR SR v poradí tretí návrh zákona o študentských pôžičkách. Ten však poslanci parlamentu 17. mája 2005 odmietli v druhom čítaní. Neschválenie zákona bolo na jednej strane odôvodnené argumentom, že v navrhnutéj podobe nezaručoval zvyšovanie kvality vysokých škôl. Kritici z radov vládnej opozície vyčítali zákonu, že by nadmerne zaťažil študentov zo strednej sociálnej vrstvy, a že pôžičky by spôsobovali problémy absolventom pri zakladaní si rodiny či kúpe bytu. Vyskytol sa tiež argument, podľa ktorého by sa priveľa prostriedkov zo školného neefektívne minulo na administratívu pôžičkového fondu.

Ostatný návrh zákona bol takmer totožný s predchádzajúcim, jeho predkladateľ však do znenia zapracoval viaceré pripomienky a kompromisné riešenia, ktoré vyplynuli z pripomienok oponentov. S účinnosťou od 1. septembra 2005 mal zaviesť, rovnako ako v predchádzajúcom prípade, čiastočné spoplatnenie vysokoškolského štúdia vo výške od 0% do maximálne 30% z priemerných ročných nákladov na štúdium. Maximálna výška školného sa teda vzhľadom na zvýšené priemerné ročné náklady (86-tis. Sk) predpokladala na úrovni 26 000 Sk za rok štúdia. Návrh ďalej počítal so zvýšením spodnej hranice školného z nuly na 0,5-násobok základu (10% priemerných ročných nákladov) od akademického roka 2007/2008, čo by predstavovalo dolnú hranicu na úrovni 4 300 Sk podľa prepočtov roku 2005. Právne nárokovateľná študentská pôžička na krytie poplatku za školné ostala v novom návrhu zachovaná. Na rozdiel od minulého návrhu zákona o študentských pôžičkách pribudla možnosť získať pôžičku zo Študentského pôžičkového fondu na krytie životných nákladov až do výšky 40-tis. Sk na rok. Podľa tohto návrhu zákona malo na prospechové a motivačné štipendia smerovať 35% príjmov z vyzbieraného školného namiesto 25%, ktoré zvažoval návrh z roku 2004. Aj v tomto roku navrhnutá norma počítala s úpravou systému sociálnych štipendií. Ich horná hranica sa mala pohybovať na úrovni 6 870 Sk mesačne (s ohľadom na zvýšenie sumy životného minima od júla 2005 na 4 730 Sk by horná hranica štipendia dosiahla 7 095 Sk), reálna výška by naďalej závisela od príjmu domácnosti, pričom systém bol podľa ministra školstva Martina Fronca nastavený tak, aby nárok na toto štipendium malo 30% študentov.

Tak návrh zákona o študentských pôžičkách z roku 2004, ako aj ten z februára 2005 počítal so zrovnoprávnením financovania súkromných a verejných vysokých škôl zo štátneho rozpočtu. V roku 2005 však pribudlo ustanovenie, podľa ktorého by súkromná VŠ získala plnú dotáciu len vtedy, ak by jej školné neprekročilo maximum – teda 3-násobok základu pre výpočet školného (26 000 Sk). Ak by sa tak stalo, výška dotácie na žiaka by bola znížená o sumu, o ktorú školné prevýši uvedenú hranicu. Novinkou v zákone bol aj návrh na vytvorenie registra vysokoškolských pedagógov verejných aj súkromných škôl. Centrálu registra malo viesť MŠ SR za účelom evidencie učiteľov, evidencie štatistických údajov a na rozpočtové účely. K návrhu zákona predložili poslanci NR SR viacero pozmeňujúcich návrhov, medzi inými aj návrh na vyňatie interných aj externých doktorandov spod platenia školného. Navrhnuté bolo tiež obmedzenie registra učiteľov len na docentov a profesorov na funkčných miestach, medzi oponentmi sa vyskytol aj názor za jeho úplné zrušenie.

Po neúspešnom legislatívnom procese ostatného návrhu zákona o študentských pôžičkách prišli predkladatelia, ako aj jeho oponenti so zámermi čiastkových úprav balíka vysokoškolských zákonov. Jedným z medializovaných bol koalíčný návrh na zavedenie motivačných a prospechových štipendií prostredníctvom samostatnej novely vysokoškolského zákona. Medzi koalíčnymi poslancami sa vyskytol aj zámer novelou uvedeného zákona zaviesť poplatky iba pre externú formu štúdia. Ostatným z prezentovaných riešení situácie vysokých škôl bol návrh predsedu vlády SR Mikuláša Dzurindu znova predložiť zákon o študentských pôžičkách do NR SR o pol roka, s navrhnutím jeho účinnosti k 1. septembru 2007, čím by sa už táto koalícia vyhla realizácii zákona v praxi vzhľadom na parlamentné voľby na jeseň 2006. Kvôli nedostatočnej politickej podpore však predkladateľ zákona, minister školstva Martin Fronc, o možnom ďalšom predložení tejto normy nevyjadril pozitívne stanovisko.

Vláda SR uvažovala o zavedení viacdrožového financovania vysokého školstva už v roku 2000 v schválenej koncepcii ďalšieho rozvoja vysokého školstva (pozri [HESO 3/2000](#)). Konkrétny návrh novely zákona o vysokých školách, v ktorom sa ponúkalo zavedenie poplatkov v 3 alternatívach, predložilo MŠ SR začiatkom roka 2001 (pozri [HESO 1/2001](#)). Ďalšia snaha zaviesť spoplatnenie štúdia prišla v októbri 2001, keď vtedajšia vláda schválila školné pre externé formy štúdia na VŠ, čím sa pokúsila legalizovať už aj tak v praxi praktizujúce vyberanie poplatkov školami prostredníctvom rôznych firiem alebo nadácií (pozri [HESO 4/2001](#)). Vo februári 2002 nakoniec poslanci parlamentu zamietli rekonštituovaným zákonom o vysokých školách návrh na spoplatnenie externého štúdia, no zároveň schválili platenie školného v prípade, ak študenti bez závažných dôvodov prekročia stanovenú dĺžku štúdia (pozri [HESO 1/2002](#)). Prvým z pokusov spoplatnenia štúdia za súčasnej vlády bola novela zákona o vysokých školách z augusta 2003, ktorou sa mali zaviesť poplatky vo výške 10 až 20% priemerných nákladov na študenta, no ktorý vládny kabinet nakoniec odmietol. V novembri 2003 predložili MŠ SR a MF SR návrh nového zákona o študentských pôžičkách. Výška školného sa mala pohybovať v rovnakej výške ako v predchádzajúcom prípade, sociálne štipendia by podľa odhadov ministra školstva poberalo 30%

študentov a študentské pôžičky sa mali poskytovať až do výšky 40 000 Sk. Tento pokus skončil na rokovaní NR SR v marci 2004, keď materiál z prvého čítania stiahol MF SR.

Komentár hodnotiacej komisie k opatreniu:

Návrh zákona o študentských pôžičkách bol výraznou väčšinou odbornej verejnosti hodnotený kladne a bol označený za správny prvý krok v reforme slovenského vysokého školstva. Zákon by mal byť súčasťou širšej koncepcie reformy vysokého školstva. Reforma je nevyhnutná, predovšetkým vzhľadom na dlhodobý problém financovania vysokých škôl (VŠ) a ich klesajúcu úroveň. Opatrenie malo priniesť zvýšenie zdrojov financovania VŠ, tak zo zdrojov štátneho rozpočtu, ako aj z vyzbieraných poplatkov, zvýšila by sa tiež dostupnosť vysokoškolského vzdelania pre každého, kto na to intelektuálne má. Zavedenie školného, zmena systému poskytovania študentských pôžičiek a sociálnych štipendií, úprava odmeňovania vysokoškolských pedagógov, ako aj zrovnoprávnenie financovania verejných a súkromných škôl by boli odvážnymi a pozitívnymi krokmi.

Reformu by bolo potrebné podľa mnohých odborníkov začať privatizáciou a odštátnením škôl. Spoplatnenie štúdia by bolo správnym krokom, no bez prevažujúceho súkromného vlastníctva aj krokom nedostatočným. Rast kvality vedie cez súťaž medzi súkromnými vlastníkmi (for-profit aj non-profit organizácie) - cez konkurenciu.

Poplatky za štúdium by okrem zabezpečenia zdrojov financovania VŠ mali mať za cieľ vyvinutie tlaku na zintenzívnenie konkurencie medzi VŠ. Zvýšili by sa nároky študentov a ich zodpovednosť voči vlastnej budúcnosti a v konečnom dôsledku by vzrástla kvalita a efektívnosť škôl. Navrhované spoplatnenie VŠ-štúdia by riešilo podľa niektorých hodnotiacich dofinancovanie vysokého školstva, ale nemuselo by priniesť dostatočný tlak na kvalitu vysokoškolského vzdelávania. Jeden respondent poukázal na prehlbujúci sa rozdiel v kvalite medzi školami, kde je školné zavedené (napr. USA) a VŠ, kde je štúdium bez poplatkov (SR). Štúdium na vysokej škole zvyšuje kvalifikáciu daného jednotlivca (budúcej pracovnej sily), ktorého cena je následne na trhu práce vyššia. To je dostatočným predpokladom na spätné financovanie štúdia formou splácania pôžičky. Vzdelanie je teda dobrou investíciou, ktorej má prislúchať aj zodpovedný vstupný kapitál. Systém pôžičiek určených na krytie poplatkov za štúdium je vo svete bežný. Podstatný je právny nárok každého študenta na schválenie pôžičky. Padli aj návrhy, podľa ktorých by sa školné malo platiť v plnej výške, s právom študenta na pôžičku garantovanú štátom, keďže vysokoškolské vzdelanie je prevažne súkromným statkom. Za nedostatok bolo inými respondentmi označené silné zadlženie študentov po skončení štúdia. Čo sa týka školného, jeho splatnosť mohla byť presunutá na koniec školského roka, a prípadne mohlo byť celkom odpustené poslucháčom prvého ročníka, keď sú študenti ešte plne závislí na rodičoch.

Zákon by mal priniesť lepšiu adresnosť systému sociálnych štipendií. Navrhovanému opatreniu bol však niektorými odborníkmi vyčítaný široký rozsah poberateľov sociálnych štipendií. Podrávala by sa tým myšlienka študentských pôžičiek a nebol by ani jasný mechanizmus krytia zvýšených výdavkov na štipendia a jeho vzťah k vybranému školnému. Vyskytol sa tiež názor, že sociálne štipendia by znevýhodňovali niektorých študentov, a preto by sa nemali uplatňovať. Niektorí navrhovali zasa rozšírenie inštitútu štipendií aj na zabezpečenie krytia životných nákladov študentov.

Podľa jedným respondentom uvedeného kritického hodnotenia by zákon iba obrátil tok financovania VŠ na pôžičkový fond, ktorý je položkou verejných financií, čím by pribudla nová administratívna agenda a úradníci. Reforma by podľa neho ani nezmenila programy škôl, študenti by pomocou školného aj tak neovplyvnili kvalitu školy a kvalitu služieb učiteľov. Čiastočne by to bolo možné prostredníctvom spoplatnenia voliteľných predmetov. Ak občania reálne nemajú na školné, nemožno ho zavádzať ani s pomocou pôžičiek, je potrebné iba mierne zvýšiť niektoré poplatky a nechať študentov s nimi čiastočne manipulovať. Zvýšenie kvality by mala vláda dosiahnuť podľa tohto názoru zvýšenou ponukou a znížením ceny - vystavaním nových kapacít budov, internátov a knižníc, hlavne v Bratislave. Hlavným pilierom systému by mali byť podľa neho verejné VŠ hradené zo štátneho rozpočtu. Štúdium na súkromnej škole by si študenti mali hradiť výlučne zo súkromných zdrojov, a nie s pomocou verejných zdrojov.

Zrovnoprávnenie financovania súkromných a verejných VŠ sa u odbornej verejnosti stretlo s prevažne kladnými reakciami. Pozitívom by bol rast konkurencie, tlakov na kvalitu, ako aj zvýšenie kapacity vysokoškolského vzdelávania. Problémom by však bolo, že napríklad vstup zahraničnej vysokej školy na Slovensko posudzuje akreditačná komisia, u ktorej by mohlo dochádzať ku konfliktu záujmov.

Odborníci privítali návrh na zrušenie platových stupňov pri odmeňovaní VŠ-pedagógov, čím by sa vytvoril priestor na zvýšenie platov najmä mladým akademikom, čo by pomohlo obmedziť odliv kvalitných ľudí do zahraničia a zároveň by malo za následok "prevetranie" akademickej obce znížením priemerného veku pedagógov.

Niekoľkými respondentmi bolo kritizované, že návrh zákona o študentských pôžičkách upravoval viaceré oblasti, ktoré spolu priamo nesúviseli.

Novela zákona o odmeňovaní niektorých zamestnancov pri výkone práce vo verejnom záujme (zavedenie nových platových taríf pre pedagogických pracovníkov; zvýšenie platov učiteľov materských, základných a stredných škôl v priemere o 2 000 Sk za mesiac; zvyšovanie tarify za každý odučený rok o 1% pri praxi do 16 rokov a o 0,5% za každý rok pri 17- až 32-ročnej praxi; umožnenie priznať osobný príplatok za sústavné vzdelávanie až do výšky 100% z platovej tarify zvýšenej o 24%)

Novelu (č. 131/2005 Z.z.) zákona o odmeňovaní niektorých zamestnancov pri výkone práce vo verejnom záujme schválili poslanci NR SR na svojom rokovaní 16. marca 2005. Návrh normy predložil do parlamentu minister práce, sociálnych vecí a rodiny Ľudovít Kaník ako iniciatívny materiál. Jej účelom bolo zmeniť doterajší spôsob určovania tarifných platov pedagogických zamestnancov, posilniť odmeňovanie predovšetkým mladých pedagógov na stredných a základných školách, motivovať ich, aby vykonávali prácu, na ktorú získali (pedagogickú) odbornosť a nehládali si pre nich finančne lukratívnejšie pracovné miesta v súkromnom sektore.

Schválená novela zákona zaviedla **od 1. júla 2005 nové platové tarify pedagogickým zamestnancom**. Tarifný plat týchto zamestnancov sa stal dvojzložkovým – zloženým z platovej tarify a zvýšenia platovej tarify podľa dĺžky započítanej praxe. Znamená to, že sa zvýšil nielen základný plat pedagógov, ale pridané dostali aj za každý rok praxe. Nové platové tarify sa stanovili pre 6. až 12. platovú triedu, keďže do nich sú v katalógu pracovných činností v závislosti od náročnosti a zložitosti zaradené výchovno-vzdelávacie činnosti vykonávané pedagogickými zamestnancami. Platové tarify pre platové triedy 6 až 12 sú uvedené v novej prílohe zákona o odmeňovaní niektorých zamestnancov pri výkone práce vo verejnom záujme.

Platové tarify pedagogických zamestnancov (Sk mesačne)		
Platová trieda	Nová platová tarifa	Doterajšia platová tarifa
6	8 730	7 180
7	9 660	8 110
8	10 730	8 980
9	12 010	10 020
10	13 100	10 920
11	13 970	11 380
12	14 950	12 180
Pozn.: v tabuľke je zohľadnená valorizácia platov pre rok 2005; uvedené sumy platia pre učiteľov bez praxe		
Zdroj: MŠ SR		

Platová tarifa sa bude pedagogickému zamestnancovi každoročne zvyšovať s účinnosťou od 1. júla kalendárneho roka o 1% za každý celý rok započítanej praxe dosiahnutej k 30. júnu bežného kalendárneho roka až do 16 rokov započítanej praxe. Za každý celý odučený rok od 17 do 32 rokov sa platová tarifa zvyšuje o 0,5%, pri započítanej praxi 33 rokov a vyššie sa platová tarifa zvyšovať nebude. Pri prerokúvaní novely v NR SR bol predložený pozmeňujúci návrh, aby sa všetkým učiteľom zvyšoval plat za každý rok praxe rovnako, čo však zúčastnení poslanci nepodporili. Predkladateľ uvedeného návrhu vyslovil obavu, že diskriminačné zvyšovanie platových taríf môže odlákať starších skúsenejších učiteľov zo školstva.

Učiteľom materských, základných a stredných škôl sa od júla 2005 zvýšili platy v rozmedzí približne od 800 do 2 700 korún (v priemere o 2 000 Sk za mesiac (t.j. o 15%)), pričom najviac pridané dostali mladí učitelia, avšak napríklad aj učitelia s 20-ročnou praxou si priplesili o 1 770 Sk. Minister školstva Martin Fronc uviedol, že tarifné platy sa zvýšili každému minimálne o 5% a mladším učiteľom v niektorých prípadoch aj o viac ako 20%. Išlo podľa neho o najväčšie zvýšenie platov pedagogickým zamestnancom za ostatných 15 rokov. Nastupujúci pedagóg bez praxe v 10. platovej triede, ktorá predstavuje skupinu s najvyšším počtom mladých učiteľov, bude zarábať 13 100 Sk namiesto doterajších 10 920 Sk mesačne. Tarifný plat učiteľa so 6-ročnou praxou v 11. platovej triede bol doteraz 12 310 Sk a od júla sa zvýšil na 14 810 Sk (tarifný plat 11. platovej triedy - 13 970 Sk plus 6%-né zvýšenie platovej tarify za 6 rokov započítanej praxe). Najvyšší nárast tarifného platu - o 2 920 Sk (na 15 100 Sk) - dosiahli pedagógovia v 12. platovej triede, ktorí odučili 1 rok. Najvyšší možný tarifný plat bude dostávať učiteľ v 12. platovej triede a s 32 ročnou praxou - 18 540 Sk (zvýšenie o 900 Sk). Platy učiteľov by sa mali každým rokom valorizovať.

Priemerný mesačný plat (v Sk)	r. 2003	r. 2004	rozdiel
Priemerná mzda v hospodárstve SR	14 365	15 825	+1 460
Školstvo	12 017	12 916	+899
Základné školstvo	11 029	11 944	+915
Stredné školstvo	12 237	13 263	+1 026
Vyššie školstvo	15 801	16 526	+725
Vzdelávanie dospelých a ostatné vzdelávanie	12 040	12 652	+612
Zdroj: ŠÚ SR, MŠ SR			

Predseda Odborového zväzu pracovníkov školstva a vedy na Slovensku Ján Gašperan považoval schválené zvýšenie plátov nepochybne za krok vpred a bol presvedčený, že sa tým záujem o prácu učiteľa zvýši. Vyslovil však požiadavku, aby bol priemerný plat v školstve na úrovni priemerného platu v národnom hospodárstve a priemerný plat pedagogických zamestnancov predstavoval v závislosti od ich kvalifikácie 1,2- až 1,6-násobok priemernej mzdy v hospodárstve SR, čo však ani júlové zvýšenie nedocieli. Tiež zastával názor, aby sa aj pedagógom s odučenými viac ako 32 rokmi zvyšoval tarifný plat v závislosti od započítanej praxe, rovnako ako je to u ich mladších kolegov. Vek odchodu do dôchodku sa podľa neho na Slovensku zvyšuje, preto by v tomto smere nemalo platiť žiadne vekové obmedzenie. Spomedzi pripomienkujúcich subjektov navrhol Odborový zväz pracovníkov školstva a vedy na Slovensku navýšovanie platových taríf o 1,5% pre učiteľov s praxou do 16 rokov a o 1% pre učiteľov so 17- a viacročnou praxou. Podľa vyjadrenia ministra práce, sociálnych vecí a rodiny Ľudovíta Kaníka by takéto percentuálne zvýšenie platovej tarify nebolo pokryté v rozpočtoch verejných financií.

Podľa Asociácie zamestnávateľských zväzov a združení (AZZZ) SR povedie prijatý spôsob určovania plátov k nivelizácii odmeňovania v školstve, pretože platy absolventov sa budú takmer rovnať platom pedagógov s dĺžkou praxe 15 a viac rokov. V konečnom dôsledku to môže podľa AZZZ SR poškodiť medziľudské vzťahy na školách a do istej miery aj kvalitu vyučovacieho procesu. Predstavitelia Asociácie vo svojom stanovisku uviedli, že s nástrojom radikálneho zvýšenia plátov bolo preto potrebné narábať opatrnejšie. Predkladateľ novely zákona zdôvodnil svoje rozhodnutie tým, že nový systém odmeňovania má do školstva prilákať práve mladých kvalifikovaných učiteľov. Predmetný zákon by mal byť aj reakciou na nepriaznivú vekovú štruktúru učiteľov, čo však nie je iba problémom Slovenska, ale aj celej Európskej únie.

Podľa predstaviteľov Združenia miest a obcí Slovenska (ZMOS) peniaze na zvýšenie učiteľských plátov zriaďovateľom škôl, teda obciam a vyšším územným celkom (VÚC), chýbajú, pretože normatívne koeficienty s takým nárastom nepočítali. Proklamovali, že v prípade, ak nedostanú od štátu minimálne 900 mil. Sk, budú musieť kvôli zvýšeniu plátov prepúšťať či zlučovať a rušiť školy a školské zariadenia. Na druhej strane, podľa prepočtov predkladateľa zákona, Ministerstva práce, sociálnych vecí a rodiny SR, zvýšenie plátov učiteľov, vrátane odvodov do poisťovních fondov, si za 6 mesiacov roku 2005 vyžiada viac ako 666,5 mil. Sk. V nasledujúcich 2 rokoch by to malo byť spolu okolo 2,88 mld. Sk. Na obdobie do konca roku 2005 vyčlení Ministerstvo školstva SR zo svojej kapitoly 500 mil. Sk, pričom zvyšok potrebných peňazí by samospráva mala získať cez fiškálnu decentralizáciu. ZMOS tvrdilo v júni 2004, že obciam a VÚC stále chýba 400 mil. Sk na zvýšenie plátov učiteľom. Predpokladaný dopad navrhovaného spôsobu určenia tarifného platu vychádzal z počtu zhruba 98 523 pedagogických zamestnancov regionálneho školstva. Peniaze na zvýšenie plátov sa podarilo nájsť aj vďaka výraznejšiemu zníženiu počtu zamestnancov v školstve (o 5%, resp. o 5000 ľudí, z toho 3000 učiteľov) oproti pôvodnému predpokladu (o 3-3,5%), ktorý sa opierať o podobný pokles žiakov v školách.

Novela tiež umožnila zamestnávateľovi priznať **osobný príplatok za sústavné prehlbovanie, zdokonaľovanie a rozširovanie odbornej a pedagogickej spôsobilosti**, čím sa pedagogickí zamestnanci majú motivovať k ďalšiemu vzdelávaniu. Podmienky na poskytovanie osobného príplatku určí zamestnávateľ v pracovnom poriadku. Osobný príplatok sa pritom stanoví pevnou sumou zaokrúhlenou na celé desiatky korún nahor. O priznaní osobného príplatku, o jeho zvýšení, znížení alebo odobratí bude rozhodovať zamestnávateľ na základe písomného návrhu príslušného vedúceho zamestnanca. Limit osobného príplatku pedagogického pracovníka je 100% z platovej tarify platovej triedy, do ktorej je zaradený, zvýšenej o 24% a u ostatných zamestnancov, ktorí patria pod tento zákon, predstavuje limit 100% platovej tarify najvyššieho platového stupňa platovej triedy, do ktorej je zamestnanec zaradený.

Poslanci NR SR schválili aj pozmeňujúci návrh jedného z poslancov, aby si učители pri vyjednávaní kolektívnych zmlúv mohli vyžiadať dlhšiu dovolenku ako zákonom stanovených 8 týždňov. Naopak, podporu v pléne nezískal návrh nezávislého poslanca, aby pracovníci v rezorte zdravotníctva a sociálnych služieb boli až do obdobia transformácie zdravotníckych zariadení na akciové spoločnosti alebo neziskové organizácie, teda najdlhšie do konca roku 2006, odmeňovaní taktiež podľa tohto zákona. Prijatím tohto návrhu by sa zamestnanci zdravotníckych zariadení zriadených štátom, mestom, obcou či VÚC zaradili do kategórie osôb s takzvanými tarifnými plátmi, kým v

súčasnosti sú ich platy určované na základe Zákonníka práce, čo znamená dohadovaním individuálneho platu. Cieľom predmetného návrhu bolo zvýšenie priemernej mzdy v štátnych zdravotníckych zariadeniach, ktorá bola v roku 2004 pod úrovňou priemernej mzdy v národnom hospodárstve.

Novela zákona o odmeňovaní niektorých zamestnancov pri výkone práce vo verejnom záujme nadobudla účinnosť 1. júla 2005.

Komentár hodnotiacej komisie k opatreniu:

Novela zákona o odmeňovaní niektorých zamestnancov pri výkone práce vo verejnom záujme, ktorá okrem iného zaviedla nové platové tarify pre pedagogických pracovníkov, bola odborníkmi v rámci projektu HESO označená za krok správnym smerom. Za plus bolo považované predovšetkým zvýšenie plátov pedagogických pracovníkov. Tí sú podľa väčšiny respondentov trvalo výrazne podhodnotení tak z finančnej strany, ako aj zo strany ich postavenia v spoločnosti. Novela bola nevyhnutná aj v kontexte Národnej lisabonskej stratégie (*pozri str. 27*) a celkového rozvoja Slovenska. Jej prínosom by mohla byť podľa proponentov racionalizácia chodu škôl a skvalitnenie výučby. Slabé ohodnotenie pedagógov na základných a stredných školách je podľa mnohých hodnotiacich jedným z faktorov zásadného poklesu kvality školstva, čo v konečnom dôsledku negatívne vplyva na rast ľudského kapitálu. Problémom je rastúca miera nekvalifikovanosti výučby, ako aj nedostatok nových, mladých kvalitných pedagógov. Ruka v ruku s lepším ohodnotením učiteľov však musí ísť i zlepšenie systému kontroly kvality vyučovacieho procesu.

Úplne ideálnym stavom a najlepším riešením by bolo merať výsledky práce učiteľov a odmeňovať ich podľa toho. Predmetné zvýšenie plátov učiteľov základných a stredných škôl bolo preto možné považovať za druhé najlepšie riešenie. Niektorí ho vnímali ako lastovičku, ktorá otvára cestu pre ďalšiu úpravu na dosiahnutie primeraného ohodnotenia pedagógov. Opatrenie predstavovalo podľa kritikov len záplatu šitú horúcou nohou, ktoré nevychádzalo z komplexného riešenia problému (napr. priveľa škôl a učiteľov, bariéry pre alternatívne vzdelávacie postupy a pod.). Komplexná reforma školstva sa však neudeje za krátky čas, ide o dlhodobější proces a v tomto zmysle bolo dané opatrenie mnohými respondentmi považované za pozitívne.

Viacerí hodnotiaci experti boli však skeptickí v otázke, či ostatné zvýšenie plátov odstráni vysoké finančné podhodnotenie učiteľského povolania. Mnohí boli názoru, že ani tento rast plátov nič zásadné nerieši, poukazujúc na stále značný rozdiel medzi priemerným platom v slovenskom hospodárstve a v školstve. Ako uviedol jeden z respondentov, novela zákona nezmení postavenie učiteľov v spoločnosti, ale naopak, vo väčších mestách upevní ich podradné začlenenie. Nedocenenie učiteľov vedie k pocitu osobnej nedôležitosti, k poníženosti, k likvidovaniu motivácie a k následným nekvalitným výkonom. Ich nízky status v spoločnosti je signálom pre deti aj rodičov, že vzdelanie a školstvo nemajú veľký význam pre život človeka.

Rozdiel v postojoch expertov sa vyskytol pri hodnotení rôznych vplyvov novely na rôzne skupiny pedagógov. Na jednej strane prevládal názor, že bolo potrebné motivovať mladých učiteľov, tak ako sa o to snažila predmetná novela zákona, a zabrániť tak ich hromadnému odchodu do súkromného sektora. Mladí učitelia potrebujú mať pocit perspektívy. Na druhej strane stál minoritný názor, že by nemalo dochádzať ku diskriminácii starších a skúsených učiteľov.

Jedným z nedostatkov novely zákona je podľa jedného hodnotiaceho možnosť arbitrárneho priznávania osobných príplatkov učiteľov za sústavné prehlbovanie, zdokonaľovanie a rozširovanie odbornej a pedagogickej spôsobilosti zo strany ich nadriadených. Podľa tohto kritického názoru môže riaditeľ v súlade so schválenou normou dosť subjektívne rozdeľovať tento príplatok a priznávať ho vo vyššej miere "svojím verným".

Problémy s aplikovaním novely môžu podľa ďalšieho z expertov nastať pri zabezpečení finančných prostriedkov zo strany samospráv. V rámci súčasného stavu fiškálnej decentralizácie nebudú mať mnohé obce dostatok zdrojov na zvýšenie plátov, pokiaľ nedostanú od štátu prostriedky aspoň na rozbeh, pokiaľ nebude fiškálna decentralizácia plne funkčná. Financovať zvýšenie plátov učiteľov z vlastných zdrojov obcí je ťažko predstaviteľné, najmä ak sa zoberú do úvahy momentálne problémy v dôsledku neúmerného rastu miestnych daní. Štát by sa takto zbavil problému a preniesol by ho na obce. Na druhej strane by ale obce boli aspoň nútené vyberať priority a tieto aj financovať, pričom ak by nevybrali správne, občania by kritizovali ich priamo volených zástupcov v mieste bydliska, na ktorých majú lepší dosah ako na predstaviteľov vlády.

Zamestnanci verejného sektora • Poslanci

Ústavný zákon o konflikte záujmov (oznamovacia povinnosť, vrátane majetkových priznaní, postzamestnanecké obmedzenia, prísnejšie sankcie, uplatnenie zákona aj na samosprávu)

NR SR schválila 26. mája 2004 dlhoočakávaný ústavný zákon (č. 357/2004 Z.z.) o ochrane verejného záujmu pri výkone funkcií verejných funkcionárov (tzv. zákon o konflikte záujmov), ktorý predložila na rokovanie parlamentu skupina poslancov, po tom, ako v januári stiahol takmer totožný vládny návrh z rokovania parlamentu predkladateľ – minister spravodlivosti Daniel Lipšic, ktorý ho dlhé mesiace spoluvytváral v pracovnej skupine, ktorej členmi boli aj poslanci. V ostatných dvoch rokoch išlo o piaty pokus upraviť explicitným zákonom oblasť konfliktu záujmov verejných funkcionárov. Prvý pokus o komplexnejší prístup k právnej úprave konfliktu záujmov v SR predstavoval zákon o niektorých opatreniach súvisiacich s ochranou verejného záujmu z roku 1992, ktorý sa však vzťahoval len na poslancov NR SR. Od novembra 1995 bol účinný ústavný zákon o zamedzení rozporu záujmov pri výkone funkcií ústavných činiteľov a vyšších štátnych funkcionárov, ktorý predstavoval významný posun vpred oproti predchádzajúcemu stavu, keďže bol prísnejší. Napriek tomu nesplnil v praxi očakávania a ukázal sa ako neefektívny. Za viac ako 5 rokov jeho účinnosti nebolo vydané ani jedno uznesenie NR SR o rozpore záujmov štátnych funkcionárov, resp. formálne nebolo ani začaté konanie o konflikte záujmov.

Cieľom právnej úpravy konfliktu záujmov je zabránenie alebo aspoň obmedzenie vzniku situácií, kedy môže verejný činiteľ zneužiť svoju funkciu a právomoci rozhodovať o významných otázkach verejného záujmu v majetkový alebo iný prospech pre seba a svojich blízkych. Podľa dôvodovej správy nový zákon oproti doteraz platnej úprave:

- mení a rozširuje osobnú pôsobnosť právnej úpravy,
- spresňuje legislatívne vyjadrenie jednotlivých povinností a obmedzení verejných činiteľov a rozširuje okruh funkcií, zamestnaní a činností, ktorých výkon je nezlučiteľný s paralelným výkonom príslušnej verejnej funkcie,
- ustanovuje pre verejných činiteľov povinnosť oznamovať nielen svoje majetkové pomery, ale aj majetkové pomery manžela/ky a neplnoletých detí,
- zjednodušuje konanie o konflikte záujmov verejných funkcionárov,
- zavádza systém sankcií a verejnej kontroly do právnej úpravy a
- zavádza tiež nové inštitúty, akými sú napr. tzv. postzamestnanecké obmedzenia alebo povinnosť oznamovať osobný záujem verejného činiteľa na prerokúvanej veci.

Ústavný zákon o konflikte záujmov sa vzťahuje na:

- prezidenta Slovenskej republiky,
- poslancov Národnej rady Slovenskej republiky,
- členov vlády Slovenskej republiky
- vedúcich ústredných orgánov štátnej správy, ktorí nie sú členmi vlády SR,
- sudcov Ústavného súdu Slovenskej republiky,
- predsedu a podpredsedu Najvyššieho súdu Slovenskej republiky,
- členov Súdnej rady Slovenskej republiky (na nich sa nevzťahujú všetky ustanovenia zákona, vzhľadom na čestný charakter ich funkcie),
- generálneho prokurátora Slovenskej republiky,
- verejného ochrancu práv (ombudsmana),
- predsedu a podpredsedov Najvyššieho kontrolného úradu Slovenskej republiky,
- štátnych tajomníkov,
- náčelníka Generálneho štábu ozbrojených síl Slovenskej republiky,
- riaditeľa Slovenskej informačnej služby,
- členov Bankovej rady Národnej banky Slovenska,
- starostov obcí,
- poslancov mestských zastupiteľstiev a poslancov zastupiteľstiev mestských častí v Bratislave a v Košiciach,
- predsedov vyšších územných celkov (VÚC),
- poslancov zastupiteľstiev VÚC,
- rektorov verejných vysokých škôl,
- predsedu a podpredsedu Úradu na ochranu osobných údajov,
- členov štatutárneho orgánu verejnoprávnej televízie a verejnoprávneho rozhlasu,
- členov štatutárneho orgánu Sociálnej poisťovne a Všeobecnej zdravotnej poisťovne,
- generálneho riaditeľa Tlačovej agentúry Slovenskej republiky,
- členov Rady pre vysielanie a retransmisiu (vláda neúspešne namietala, že ide o čestnú funkciu, a preto by sa na ňu nemali vzťahovať niektoré ustanovenia zákona, podobne ako je to u členov Súdnej rady SR) a riaditeľa jej kancelárie,

- členov regulačnej rady,
- predsedu Telekomunikačného úradu Slovenskej republiky,
- predsedu Poštového úradu,
- zástupcov štátu v štatutárnych orgánoch obchodných spoločností so 100%-nou majetkovou účasťou štátu,
- riaditeľa štátneho podniku a členov dozornej rady štátneho podniku, ktorých do funkcie ustanovuje štát a
- na členov Rady Slovenskej televízie a členov Rady Slovenského rozhlasu (vláda neúspešne namietala, že ide o čestnú funkciu, a preto by sa na ňu nemali vzťahovať niektoré ustanovenia zákona, podobne ako to platí u členov Súdnej rady SR).

Pre ostatné skupiny osôb, napr. pre sudcov alebo prokurátorov má byť úprava konfliktu záujmov riešená v osobitných predpisoch v súlade s týmto ústavným zákonom. Osoba sa považuje za verejného funkcionára aj v období 1 roka odo dňa skončenia výkonu verejnej funkcie.

Verejný funkcionár sa musí pri výkone svojej funkcie zdržať všetkého, čo môže byť v rozpore s týmto ústavným zákonom, musí presadzovať a chrániť verejný záujem a nesmie uprednostniť svoj osobný záujem. Taxatívne (oponenti presadzovali demonštratívny výpočet povinností a obmedzení, čo by umožňovalo lepšie, rýchlejšie a praktickejšie využívanie zákona v situáciách, ktoré nie sú jeho ustanoveniami explicitne vymenované) je uvedené, že verejný funkcionár nesmie:

- využívať svoju funkciu, právomoci z nej vyplývajúce a informácie nadobudnuté pri jej výkone alebo v súvislosti s jej výkonom na získavanie výhod vo svoj prospech, v prospech jemu blízkych osôb ani iných fyzických osôb alebo právnických osôb; to neplatí ak ide o činnosť alebo úlohu, ktorá vyplýva verejnému funkcionárovi z výkonu jeho funkcie,
- žiadať dary, prijímať dary, navádzať iného na poskytovanie darov alebo získavať iné výhody v súvislosti s výkonom svojej funkcie; to neplatí, ak ide o dary poskytované obvykle pri výkone verejnej funkcie alebo dary poskytované na základe zákona,
- sprostredkovať pre seba, blízku osobu, pre inú fyzickú osobu alebo právnickú osobu, okrem prípadu, že to pre verejného funkcionára vyplýva z výkonu jeho verejnej funkcie, obchodný styk so: štátom, obcou, VÚC, štátnym podnikom, štátnym fondom, s Fondom národného majetku (FNM) SR alebo inou právnickou osobou zriadenou štátom, rozpočtovou organizáciou alebo príspevkovou organizáciou zriadenou obcou alebo VÚC, s inou právnickou osobou s majetkovou účasťou štátu, FNM SR, obce alebo VÚC,
- nadobúdať majetok od štátu alebo FNM SR inak, ako vo verejnej súťaži alebo vo verejnej dražbe (to sa vzťahuje aj na blízke osoby verejného funkcionára),
- uzatvoriť zmluvu o tichom spoločenstve alebo nadobúdať akcie na doručiteľa inak ako dedením,
- používať svoju osobu, svoje meno a priezvisko, svoju podobizeň, obrazový snímku, záznam svojho hlasu alebo svoj podpis na reklamu,
- používať symboly spojené s výkonom svojej funkcie na osobný prospech.

Verejný funkcionár nesmie vykonávať funkcie, zamestnania a činnosti, ktoré sú nezlučiteľné s jeho funkciou podľa Ústavy SR a zákonov, a tiež nesmie byť štatutárnym orgánom alebo členom štatutárneho orgánu, členom riadiaceho, kontrolného alebo dozorného orgánu právnickej osoby, ktorá bola zriadená na výkon podnikateľskej činnosti, okrem valného zhromaždenia a členskej schôdze. Verejný funkcionár nesmie podnikáť. To sa nevzťahuje na poslancov a starostov v samospráve. Ak sa verejný činiteľ zúčastňuje rokovania o veci, na ktorej by mohol mať osobný záujem (alebo jeho politická strana), je povinný oznámiť to predtým, ako do rokovaní vstúpi.

Verejný funkcionár je povinný do 30 dní odo dňa, keď sa ujal výkonu verejnej funkcie, a počas jej výkonu vždy do 31. marca podať písomné oznámenie za predchádzajúci kalendárny rok, v ktorom uvedie, či spĺňa podmienky nezlučiteľnosti funkcií, informácie o iných zamestnaniach a funkciách v podnikateľských subjektoch, v štátnych a samosprávnych orgánoch. Ďalej v ňom musí deklarovať príjmy dosiahnuté počas roka z výkonu funkcie verejného činiteľa a iných funkcií, zamestnaní a činností, ako aj podať majetkové priznanie, ktoré zahŕňa okrem majetkových pomerov verejného funkcionára aj majetkové pomery jeho manželky/manžela a nepľnoletých detí žijúcich s ním v spoločnej domácnosti. K písomnému oznámeniu musí tiež priložiť potvrdenie o podanom daňovom priznaní k dani z príjmov fyzických osôb, ktoré bude obsahovať najzákladnejšie údaje (identifikačné, základ dane, daňová povinnosť). Účelom tejto **oznamovacej povinnosti** bolo podľa predkladateľov vytvorenie reálnej možnosti kontrolovať dodržiavanie povinností a obmedzení vyplývajúcich z ústavného zákona o konflikte záujmov. Má sa umožniť kontrola, či prírastok majetku verejného činiteľa pochádza z legálne nadobudnutých a riadne zdanených príjmov.

Písomné oznámenia sa budú podávať orgánom, ktoré budú mať oprávnenie preskúmať úplnosť a pravdivosť oznámení. Pre povinné osoby zo samosprávy to budú komisie obecného, mestského (miestneho) zastupiteľstva, príp. zastupiteľstva VÚC, ktoré budú zložené z príslušných poslancov. Ostatní verejní funkcionári budú podávať oznámenia Výboru NR SR pre nezlučiteľnosť funkcií štátnych funkcionárov, ktorý ich v zmysle zákona o slobodnom prístupe k informáciám zverejní na internetovej stránke NR SR (okrem majetkových pomerov osôb žijúcich s povinnou osobou v

domácnosti). Vláda vyjadrila nesúhlas, že verejní funkcionári samosprávy budú vyňatí z povinnosti zverejňovať oznámenia na internete.

Ústavný zákon zaviedol do oblasti ochrany verejného záujmu a zamedzenia konfliktu záujmov nový inštitút - tzv. **postzamestnanecké obmedzenia**. Väčšine verejných funkcionárov, ktorí v období 2 rokov pred skončením výkonu verejnej funkcie rozhodli o poskytnutí štátnej pomoci, o poskytnutí alebo povolení inej podpory, výhody alebo odpustenia povinností vyplývajúcich zo všeobecne záväzných právnych predpisov fyzickým alebo právnickým osobám, alebo uzatvorili v mene obstarávateľa zmluvu s uchádzačom vo verejnom obstarávaní, alebo vykonávali zriaďovateľskú povinnosť voči právnickým osobám, sa počas 1 roka od skončenia výkonu verejnej funkcie zakazuje:

- zamestnať sa v pracovnom pomere alebo obdobnom pracovno-právnom vzťahu u týchto osôb, ak by bola ich mesačná odmena v tomto zamestnaní vyššia ako 10-násobok minimálnej mzdy, čo je v súčasnosti 65 000 Sk (kritici preto navrhovali znížiť limit na 5-násobok),
- byť členom riadiaceho, kontrolného alebo dozorného orgánu týchto osôb,
- byť spoločníkom, členom alebo akcionárom týchto osôb,
- mať uzatvorenú zmluvu o prokúre, mandátnu zmluvu, komisionársku zmluvu, zmluvu o sprostredkovaní, zmluvu o obchodnom zastúpení, zmluvu o tichom spoločenstve alebo darovaciu zmluvu s týmito osobami,
- mať uzatvorenú zmluvu, ktorej obsahom je oprávnenie konať v mene týchto osôb.

Verejný funkcionár bude povinný do 30 dní po uplynutí 1 roka odo dňa skončenia výkonu verejnej funkcie podať písomné oznámenie, v ktorom uvedie, kde pôsobil v uplynulom roku, a aké funkcie zastával, kde sa stal akcionárom či spoločníkom, a s kým uzatvoril zmluvy napr. o prokúre, o sprostredkovaní, o tichom spoločenstve, o darovaní a pod. Orgán, ktorému je verejný funkcionár povinný podávať písomné oznámenia, môže v jednotlivých prípadoch, ak by postzamestnanecké obmedzenie bolo neprimerané vzhľadom na povahu bývalej činnosti funkcionára, udeliť výnimku, ktorú však musí zdôvodniť.

Konanie o návrhu vo veci konfliktu záujmov bude vykonávať pre funkcionárov samosprávy príslušné zastupiteľstvo, pre rektorov verejných vysokých škôl ich akademický senát a pre ostatných verejných funkcionárov Výbor NR SR pre nezlučiteľnosť funkcií štátnych funkcionárov, ktorý nebude môcť vylúčiť verejnosť z rokovania. Tieto orgány budú vydávať rozhodnutia vo veci. Súčasťou rozhodnutia bude aj **povinnosť zaplatiť pokutu**, výška ktorej bude závisieť od závažnosti porušenia alebo nesplnenia povinností a obmedzení ústavného zákona o konflikte záujmov. Pokuta môže byť vyrubená vo výške od 1 mesačného platu verejného funkcionára až po jeho 12-násobok a bude príjmom štátneho rozpočtu, rozpočtu príslušnej obce, mesta alebo VÚC, resp. príjmom verejnej vysokej školy. Súčasťou rozhodnutia o rozpore záujmov bude aj povinnosť dotknutého verejného funkcionára **zanechať funkciu, zamestnanie alebo činnosť** v prípade, že bola v rozhodnutí označená ako **nezlučiteľná s výkonom verejnej funkcie**. Ak funkcionár nesplní túto povinnosť, bude sa považovať, že sa vzdal funkcie, podal demisiu, alebo bol z nej odvolaný.

Vláda navrhovala, aby na prijatie rozhodnutia vo Výbore NR SR pre nezlučiteľnosť funkcií štátnych funkcionárov postačovala nadpolovičná väčšina všetkých jeho členov, rovnako, ako je tomu v prípade obecného zastupiteľstva, zastupiteľstva VÚC alebo akademického senátu. Ustanovením poslancami preferovanej a nakoniec i schválenej 3/5 väčšiny prítomných členov výboru môže dôjsť podľa vlády k znefunkčneniu sankčného mechanizmu, a tým aj celého ústavného zákona. To bol aj jeden z hlavných dôvodov, prečo minister spravodlivosti Daniel Lipšic stiahol vládny návrh z rokovania parlamentu v januári 2004.

Ako najvyššia možná sankcia podľa tohto zákona bola stanovená **strata mandátu alebo verejnej funkcie**, a to v taxatívne určených prípadoch (napr. pri opakovanom nerespektovaní zákona, pri nepreukázaní pôvodu majetkových prírastkov). Stratu mandátu poslanca NR SR bude musieť schváliť NR SR najmenej 3/5 väčšinou všetkých poslancov. Vzhľadom na možnosť podať návrh na preskúmanie rozhodnutia (aj rozhodnutia o udelení pokuty) na Ústavný súd (ÚS) SR s odkladným účinkom (do 60 dní by mal ÚS SR rozhodnúť) považoval vládny kabinet za dostačujúcu nadpolovičnú väčšinu (ako je tomu pri zastupiteľstvách v samospráve a pri akademickom senáte) aj na rozhodovanie pléna NR SR. Prílišná náročnosť konania, ako aj vysoké kvóra boli podľa vlády jednou z hlavných príčin nefunkčnosti doteraz platnej úpravy konfliktu záujmov.

Aliancia - Stop konfliktu záujmov (ASKZ), ktorá presadzovala prísnejší ústavný zákon ([vid' www.konfliktzaujmov.sk](http://www.konfliktzaujmov.sk)), nesúhlasila, aby sa norma vzťahovala na zástupcov štátu v štatutárnych orgánoch iba tých málo obchodných spoločností, v ktorých má štát 100%-nú majetkovú účasť. Zástupcovia štátu v štatutárnych orgánoch obchodných spoločností s majetkovou účasťou štátu by mali podľa Aliancie presadzovať verejný záujem bez ohľadu na to, aká je majetková účasť štátu v danej obchodnej spoločnosti. Aliancia navrhovala, aby pod pôsobnosť zákona patrili aj členovia prezídia, dozornej rady a výkonného výboru Fondu národného majetku SR. Ďalej presadzovala, aby sa v záujme potenciálnej eliminácie presúvania majetku verejného funkcionára na vzdialenejšiu rodinu (a následne i vyhnutie sa oznamovacej povinnosti) povinnosť deklarovať majetkové pomery mohla vzťahovať nielen na verejného funkcionára, jeho manželku/manžela a na

neplnoleté deti, ktoré s ním žijú v domácnosti (t.j. trvalo žijú a spoločne s ním uhrádzajú náklady na svoje potreby), ale aj na tzv. blízke osoby (širšia definícia), ktoré s verejným funkcionárom žijú v spoločnej domácnosti. ASKZ kritizovala "zadné dvierka" ustanovenia, ktorým sa vylúčilo zverejnenie (na internete) údajov o druhých stranách, ku ktorým má verejný funkcionár práva alebo záväzky. Tieto informácie sú podľa nej veľmi dôležité pre verejnosť, aby dokázala dešifrovať niektoré súkromné záujmy v konaní verejného funkcionára. Schválený text však umožní odvolávanie sa na neznámych veriteľov a pod., čím sa sťažuje verejná kontrola. ASKZ chcela tiež presadiť (neúspešne), aby už v roku 2004 museli verejní činitelia podávať písomné oznámenia, a to k 15. júlu. Kritiku vzniesla aj nad neskorou účinnosťou zákona, ktorá zbytočne odsúva povinnosti a obmedzenia z neho vyplývajúce.

Mnoho pozorovateľov sa zhodovalo, že prijatá norma je v porovnaní s minulým stavom kvalitatívnym krokom vpred. Minister spravodlivosti Daniel Lipšic prezentoval názor, že prijatím kvalifikovanej 3/5 väčšiny (namiesto nadpolovičnej) potrebnej na schválenie rozhodnutia (strata mandátu, funkcie, pokuta) pri konaní voči verejným činiteľom vo Výbore NR SR pre nezlučiteľnosť funkcií štátnych funkcionárov, ako aj v samotnom pléne NR SR sa ústavný zákon o konflikte záujmov stane v tomto bode v praxi nevykonateľným, a teda takmer fiktívnym.

Obhajcovia prijatého kvóra - 3/5 väčšiny - ho považujú ako poistku proti zneužitiu zákona na politický boj a diskreditáciu. Zástupcovia samosprávy s týmto súhlasili, ale dožadovali sa zrovnoprávnenia volených predstaviteľov samosprávy s poslancami NR SR a navrhovali zvýšenie kvóra aspoň na túto úroveň. Za "najčistejší" postup však považovali miestne referendum, v ktorom by občania sami rozhodli o odvolaní nimi zvoleného zástupcu, čím by sa predišlo možnosti, že o osude starostu by v malých obciach mohli rozhodnúť 3 miestni poslanci.

Predstavitelia samosprávy nesúhlasili, aby sa na ňu vzťahoval ústavný zákon o konflikte záujmov. Kontrola majetkových pomerov predstaviteľov územnej samosprávy sa mala podľa nich upraviť v zákone o obecnom zriadení. Starostovia a primátori neodmietajú podľa ich slov podávať majetkové priznania, chceli ich však dávať daňovým úradom, a nie miestnym poslancom. Podľa predsedu Združenia miest a obcí Slovenska (ZMOS) Michala Sýkoru sa prijatím zákona môžu zhoršiť aj medziľudské vzťahy v menších obciach, pretože ľudia si často majetok závidia.

Ústavný zákon o ochrane verejného záujmu pri výkone funkcií verejných funkcionárov nadobudol účinnosť 1. októbra 2004.

Komentár hodnotiacej komisie k opatreniu:

Vzhľadom na vysoký výskyt korupcie a klientelizmu v našej spoločnosti bolo potrebné prijať takú právnu úpravu, ktorá by mala ambíciu vytvoriť právne mechanizmy na postupné odstraňovanie týchto neduhov z verejného života. S prísnou a vykonateľnou normou by mohol byť potenciálne spojený i rast dôvery verejnosti vo vzťahu k ústavným a iným verejným činiteľom. Úradníkov kontrolovať treba a najlepšie ich skontroluje informovaná verejnosť. Keďže doteraz platný ústavný zákon o zamedzení rozporu záujmov pri výkone funkcií ústavných činiteľov a vyšších štátnych funkcionárov sa v praxi ukázal ako nefunkčný, bolo samotné schválenie dlhoočakávaného nového ústavného zákona o ochrane verejného záujmu pri výkone funkcií verejných funkcionárov po viacerých neúspešných pokusoch hodnotené pozitívne.

Išlo o krok vpred, avšak zákon mohol a mal byť podľa hodnotiacej odbornej verejnosti prísnejší, aby postihy verejných funkcionárov neboli symbolické, ale aby mali odstrašujúci účinok. Úprava konfliktu záujmov bez uplatňovania prísnych a hlavne vykonateľných sankcií je zbytočná. Preto mnohí odborníci kritizovali, že pre uplatnenie sankčného mechanizmu voči niektorým verejným činiteľom bude potrebná ťažko dosiahnuteľná 3/5 väčšina hlasov poslancov NR SR, resp. príslušného výboru, a nie jednoduchá nadpolovičná väčšina, ako to navrhoval minister spravodlivosti, a ako to bolo schválené pri funkcionároch samosprávy, resp. vysokých škôl. Kľúčovým aspektom bude, ako sa bude zákon o konflikte záujmov uplatňovať v praxi, na základe čoho sa potom bude dať konštatovať, či je nový zákon účinnejší ako ten doteraz platný. Niektorí respondenti však považovali nový ústavný zákon o konflikte záujmov skôr za kódex etického správania verejných funkcionárov, keďže obsahuje veľa obmedzení stíhania verejných činiteľov, ktorí porušili ustanovenia prijatého zákona.

Pozitívom je, že zákon výslovne vymedzuje, na koho sa vzťahuje a taxatívne vymedzuje prípady, kedy môže verejný funkcionár prísť o svoju funkciu, resp. mandát. Viacerí hodnotiaci kritizovali, že sa zákon nevzťahuje na predstaviteľov Fondu národného majetku SR a obchodných spoločností s menšou ako 100%-nou majetkovou účasťou štátu. Jeden respondent vyjadril názor, že pod zákon o konflikte záujmov mali spadať aj slovenskí zástupcovia v orgánoch EÚ (europoslanci, komisár a pod.). Nedostatkom právnej úpravy je podľa niektorých hodnotiteľov aj fakt, že nie všetky povinné osoby (napr. funkcionári samosprávy) majú oznamovaciu povinnosť voči verejnosti (t.j. funkcionári samosprávy sú vyňatí z povinnosti zverejňovať oznámenia na internete) a informácie pri nie všetkých prípadoch možného konfliktu záujmov (napr. údaje o druhých stranách, ku ktorým má verejný funkcionár práva alebo záväzky) sú verejné. Kritizované bolo tiež, že povinnosť podávať majetkové priznania sa nevzťahuje na širší okruh osôb žijúcich v spoločnej domácnosti s

verejným funkcionárom. Jeden respondent prezentoval výhradu nad maximálnou výškou platu bývalého verejného funkcionára v jeho novom zamestnaní (65 000 Sk) počas 1 roka, ktorá mala byť podľa neho nižšia.

Skutočnosť, že ústavný zákon o konflikte záujmov zahrnul pod svoju pôsobnosť aj funkcionárov územnej samosprávy bolo odborníkmi hodnotené pozitívne, keďže v rámci procesu reformy verejnej správy došlo k výraznému nárastu rozhodovacích právomocí subjektov územnej samosprávy, a tým aj nárastu ich zodpovednosti za správu vecí verejných.

Jeden respondent zhrnul nedostatky ústavného zákona o konflikte záujmov z pohľadu samosprávy do nasledovných téz:

- rozšírenie osobnej pôsobnosti zákona bolo nesystémové, pretože nezahrnulo všetky porovnateľné kategórie verejných funkcionárov a zároveň aj z tohto dôvodu nezabezpečilo systémové prepojenie právnej úpravy konfliktu záujmov, ktorá existovala na úrovni bežného zákonodarstva už aj pred prijatím ústavného zákona;
- v dôsledku toho došlo k narušeniu ústavnej rovnováhy vzťahov jednotlivých orgánov verejnej moci (napr. vzťah starosta – obecné zastupiteľstvo) a k porušeniu ústavnej zásady rovnosti v právach, povinnostiach a obmedzeniach porovnateľných kategórií verejných funkcionárov;
- sústredenie podrobnej úpravy, najmä procesných otázok, do ústavného zákona spôsobilo devalváciu ústavných zákonov ako prameňov práva v štruktúre právneho poriadku SR; návrh, aby ústavný zákon len vytvoril ústavný priestor na úpravu problematiky konfliktu záujmov vo vzťahu k funkcionárom územnej samosprávy na úrovni bežného zákona bol správny a prezieravý; vzhľadom nato, že ide o politicky veľmi citlivú problematiku, ktorá je takmer v celom rozsahu upravená na úrovni ústavného zákona, môže byť reálna potreba odstrániť v ňom obsiahnuté nedostatky prostredníctvom novelizácie vážnym problémom vzhľadom na nutnosť dosiahnuť pre jej schválenie ústavnú väčšinu v parlamente;
- úprava konania vo veciach ochrany verejného záujmu nedáva dostatočné záruky proti zneužívaniu právnej úpravy na politicky motivované útoky na politických oponentov, zvlášť na úrovni územnej samosprávy, čo môže vyvolať nestabilitu pri fungovaní územnej samosprávy a ohroziť plnenie jej ústavných funkcií;
- koncentrácia kontrolných a rozhodovacích právomocí do rúk určeného výboru NR SR, resp. NR SR aj vo vzťahu k takým kategóriám verejných činiteľov, ktoré sú ustanovované (volené, menované a odvolávané) a zodpovedné iným ústavným orgánom, predstavuje závažný zásah do ústavou fixovaného systému delby moci, pričom rozsah úloh, ktoré ukladá tento ústavný zákon určenému výboru NR SR, vyvoláva obavy, či ho bude schopný efektívne zvládnuť;
- úprava ukladania sankcií za porušenie povinností a obmedzení je rigidná a nevytvorila pre príslušné orgány oprávnené rozhodovať o ich uložení dostatočný priestor na posúdenie intenzity porušenia, resp. ohrozenia verejného záujmu konaním alebo opomenutím dotknutých verejných funkcionárov, v dôsledku čoho môžu byť sankcie, ktorých uloženie ustanovuje ústavný zákon, zjavne neprimerané spoločenskej nebezpečnosti konania dotknutého verejného funkcionára, a zároveň tak vytvárať aj priestor pre odstraňovanie "politicky nepohodlných osôb" z verejných funkcií.

Podľa tohto názoru bolo poľutovaniahodné, že NR SR napokon prijala ústavný zákon o konflikte záujmov najmä na nátlak médií, ktorý bol prezentovaný ako tlak verejnosti, v takej podobe, že sa prijatím veľmi mäkkých kritérií z jeho pôsobnosti sama prakticky vyňala.

Kultúra

Memorandum o porozumení medzi vládou SR a spoločnosťou Truthheim Invest (návrh vstupu súkromného investora do novostavby Slovenského národného divadla (SND) preinvestovaním 20 mil. EUR na dokončenie stavby do 2 rokov; následná prevádzka budovy SND investorom; čiastočné zachovanie pôvodného účelu využitia budovy na kultúru; prenájom priestorov umeleckým telesám na minimálne 20 rokov za zvýhodnené ceny; podiel investora na zisku - 90% až do umorenia jeho kapitálového vkladu; právo veta pri rozhodovaní o nakladaní s majetkom; finančné a nefinančné riziká nesie investor)

Vláda SR na svojom rokovaní 24. novembra 2004 odsúhlasila podpísanie Memoranda o porozumení medzi vládou Slovenskej republiky a spoločnosťou Truthheim Invest LLC za účelom dostavby a následnej prevádzky novostavby Slovenského národného divadla (SND). Memorandum mal podpísať predseda vlády Mikuláš Dzurinda. Výkonom ustanovení Memoranda po nadobudnutí jeho platnosti boli poverení minister kultúry Rudolf Chmel a minister hospodárstva Pavol Rusko. Cieľom Memoranda bolo konkretizovať postup ako dosiahnuť uzatvorenie zmlúv a základný rámec o vstupe spoločnosti do novostavby SND a prevádzke budúceho projektu spoločnosťou Truthheim Invest. Podľa znenia textu Memoranda išlo z veľkej časti o záväznú dohodu, ktorej podpísaním by vznikli obojstranné práva a povinnosti.

Vláda SR sa v Memorande zaväzovala, že do 30 dní od podpísania Memoranda bude **založená spoločnosť Divadlo, a.s.** so základným imanom 1 mil. Sk. Jeho zriaďovateľ, Slovenská konsolidačná, mala následne odpredať 100% akcií štátu, ktorého výkon akcionárskych práv by vykonávalo Ministerstvo hospodárstva (MH) SR. Po vypracovaní súdnoznaleckých posudkov, ktorými sa mala oceniť budova divadla ako rozostavaná stavba (vrátane pozemkov), malo ministerstvo hospodárstva navýšiť základné imanie v uvedenej spoločnosti nepeňažným vkladom. **Štát** by v tejto spoločnosti disponoval **51%-ami akcií**.

Spoločnosť Truthheim sa v Memorande zaviazala vstúpiť do spoločnosti Divadlo, a.s. vkladom 961-tis. Sk, čím by sa stala jej **49%-ným akcionárom**. Dostavbu projektu mala zabezpečiť postupným navýšovaním základného imania v celkovej minimálnej výške 20 mil. EUR. Pri takejto štruktúre vlastníkov by bol pomer hlasovacích práv: 51% pre MH SR a 49% pre Truthheim. V predstavenstve spoločnosti Divadlo, a.s. mali mať MH SR a Truthheim po dvoch zástupcoch, Ministerstvo kultúry (MK) SR jedného. Na prijatie akýchkoľvek rozhodnutí pri nakladaní s majetkom sa mala vždy vyžadovať prítomnosť a súhlas všetkých členov predstavenstva. Pomerné zloženie dozornej rady malo byť rovnaké pre všetky tri subjekty - jeden zástupca každého z nich. Po týchto krokoch mali MH SR a investor uzatvoriť zmluvu na realizáciu projektu, pričom novostavba mala byť ukončená do 2 rokov.

Po uskutočnení predchádzajúcich krokov mala spoločnosť **Divadlo založiť ďalšiu, 100%-nú dcérsku akciovú spoločnosť - Správca, a.s.**, ktorá by na základe zmluvy o správe nehnuteľností riadila a prevádzkovala novostavbu SND, vrátane propagácie činnosti kultúrno-spoločenského a kongresového centra. Zloženie jej vlastníkov malo mať podobu: **66% akcií - Truthheim, 34% akcií - štát** v zastúpení MH SR. V predstavenstve tejto spoločnosti mal mať investor 4 zástupcov, MH SR dvoch a MK SR jedného. Zloženie dozornej rady malo byť rovnaké ako v prípade spoločnosti Divadlo.

Účastníci Memoranda sa ďalej zaviazali, že spoločnosť Správca umožní MK SR prenájom priestorov potrebných na činnosť umeleckých telies (prípravu a realizáciu činoherných, operných, baletných či muzikálových predstavení, využívanie skúšobných sál pre orchester, balet a pod., ako aj súvisiace šatne a kancelárske priestory). Prenájom sa mal v zmysle Memoranda poskytnúť na minimálne 20 rokov, za ceny nižšie ako obvyklé v danej lokalite. Nesmeli by presiahnuť 4-násobok cien určených opatrením Ministerstva financií (MF) SR, ktorým sa stanovujú maximálne ceny za prenájom priestorov štátnych orgánov. Predpokladom bolo, že uvedené celkové náklady na využívanie priestorov by boli rozpočtované v objeme 50 až 80 mil. Sk za rok. Zamestnancov súčasného SND mal mať Správca, a.s. možnosť v prípade potreby zamestnať za účelom vedenia centra či prevádzky divadelných technológií. Iné záväzky voči súčasným pracovníkom SND Memorandum neobsahovalo. Vláda SR by v prípade podpisu schváleného Memoranda považovala za čiastkovú kompenzáciu vstupnej investície 10 až 25% hodnoty rozostavanej nehnuteľnosti. Okrem toho by zaručila firme Truthheim prednostné právo na výplatu 90% zo zisku spoločnosti Správca, a.s., a to až do času, kým by nebol umorený objem kapitálového vstupu investora. Firma

Truthheim by na druhej strane akceptovala, že vláda nebude kryť finančné ani nefinančné riziká spoločného projektu.

Podľa názoru oponentov malo znenie Memoranda ako záväzného dokumentu niekoľko podstatných právnych nedostatkov. Prvým z nich bolo nezabezpečenie vkladu investora, ktorým sa malo zvýšiť základné imanie akciovej spoločnosti Divadlo, pred kurzovým rizikom. Z určenej sumy 20 mil. EUR by v prípade silnejúcej koruny vklad investora predstavoval namiesto plánovaných 800 mil. Sk niekoľko desiatok miliónov korún menej. Dalším nedostatkom by bol nepomer v hlasovacích právach, keďže proti vôli investora (ako aj štátu) by nebolo možné dosiahnuť žiadne rozhodnutie. Z Memoranda nebolo jasné ani to, či by sa po umorení kapitálového vstupu investora zmenil podiel akcionárov na zisku v súlade s pomerom ich podielov na základnom imaní (z pôvodných 90% k 10% na 66% ku 34% - v súlade s pomerom vlastníckych práv). V prípade povinnosti investora dostávať budovu do 2 rokov chýbala podľa kritikov pokuta či možnosť odstúpenia od zmluvy, ak by investor neplnil svoje záväzky. V Memorande ďalej chýbalo podľa nich ustanovenie, ktoré by umeleckým telesám zabezpečilo prednostné právo využívania priestorov a výrazným negatívom bol fakt, že po uplynutí 20 rokov by neexistovala žiadna povinnosť správcu budovy predĺžiť užívanie budovy divadelníkom. Neexistoval by ani žiadny právne vymáhateľný záväzok prevziať aspoň časť súčasných zamestnancov SND. Na margo vzťahov medzi investorom a štátom navrhovatelia predmetného riešenia dostavby uviedli, že ich bolo ešte potrebné dopracovať a upresniť.

Ako uvádzala dôvodová správa, uvedený postup bol zvolený za najvhodnejší, pretože dostavba budovy SND a jej prevádzka by bola financovaná z iných ako štátnych zdrojov, pri súčasnom čiastočnom zachovaní pôvodného plánu využitia budovy. Okrem pôvodného účelu (napríklad organizovanie výlučne operných, divadelných a baletných predstavení) by bola stavba zameraná aj na organizovanie iných kultúrno-spoločenských aktivít, vrátane kongresov. Aj spoločnosť Truthheim deklarovala v nezáväznej forme svoj záujem realizovať ďalšie aktivity súvisiace s budovou a pozemkami SND. Išlo o plány vybudovať na území Bratislavy hotelový komplex s výškovou budovou, viacúčelový športový areál, sieť maloobchodných predajní, reštaurácií a administratívnych kapacít či kúpeľno-rekreačné strediská. Podľa názoru ministra hospodárstva Pavla Ruska mohlo byť ambíciou projektu konkurovanie Viedni v oblasti kongresovej turistiky.

Spoločnosť Truthheim Invest, ktorá bola aj podľa vyjadrenia ministra hospodárstva najbližšie predstavám vlády, odporučila Porada ekonomických ministrov. V zmysle medializovaných informácií bol tento investor jedným z piatich potenciálnych uchádzačov o dostavbu, ktorí sa dostali do užšieho výberu. Spolu s firmou Truthheim boli ako ďalšie zvažované spoločnosti Optimal Slovakia a Ballymore Properties, ktoré však v rokovaníach so zástupcami vlády neuspeli. Verejnú súťaž na dostavbu budovy SND štát nevypísal. Na otázku médií prečo si zástupcovia zodpovedných rezortov vybrali neverejné rokovanie so záujemcami, a či je taký výber transparentný, MF SR odpovedalo, že nejde o klasický predaj alebo spoločný podnik. Potenciálni investori boli oslovení po vykonaní prieskumu a vybraný záujemca ponúkol podľa vlády najlepšie podmienky. Jedným z dôvodov takéhoto konania bol aj nedostatok času, pretože štátny rozpočet na rok 2005 stanovil na novú budovu SND malý objem výdavkov. Investor mal byť garanciou, že ďalšie dotácie z rozpočtu štátu nebudú potrebné. Zástupca MK SR uviedol, že prípadný tender by bolo veľmi zložitý vyšpecifikovať. Riešenie projektu dostavby vychádzalo z konkrétnych možností jedného investora, iný partner by vyžadoval aj iné riešenie. Keďže nová budova SND nebude pravdepodobne zo začiatku profitovať, do jej stavby by údajne vstúpil len ten, kto má v jej okolí aj iné záujmy. Budova stojí na brehu Dunaja v oblasti, kde je naplánované nové mestské centrum, a tak sa jej poloha onedlho stane oveľa lukratívnejšou. Záujem investorov si mnohí oponenti uzavretia Memoranda vysvetľovali práve z hľadiska ich zámerov investovať v tak výhodnej lokalite.

Jednou z dôležitých podmienok vstupu investora do prevádzkovania budovy SND bolo aspoň čiastočné zachovanie pôvodného účelu využitia budovy – organizovanie operných, divadelných či baletných predstavení. Memorandum síce uvádzalo pravidlá, ktoré mali zabezpečiť možnosť umeleckým telesám využívať novovybudované priestory, išlo však len o základné kroky. Pre zaručenie záujmov rezortu kultúry mala byť oveľa dôležitejšia dohodnutá konkrétna zmluva medzi oboma akcionármi spoločnosti spravujúcej majetok nového SND, a tá by závisela aj od MK SR. Predpokladalo sa, že by išlo o regulované sadzby nájomného, napriek tomu predstavitelia rezortu kultúry pripustili, že nie je typická konštrukcia, keď štátna organizácia platí nájom "pološtátnej akciovky". Časť prostriedkov by sa štátu mohla vrátiť z prerozdelenia zisku. Ak by napríklad prevádzka budovy priniesla 50 mil. Sk zisku, 17 mil. Sk by mohlo ísť naspäť do kultúry. Na druhej strane, kým by investor neumoril svoj kapitálový vklad, dostával by podľa znenia Memoranda prednostne 90% zo zisku.

Značne kritizovaným bolo aj ustanovenie Memoranda určujúce, že 49% budovy SND, do ktorej štát preinvestoval viac ako 3,4 mld. Sk za ostatných 18 rokov, by prešlo do vlastníctva investora za protihodnotu zhruba 800 mil. Sk (20 mil. EUR). Na to autori návrhu reagovali, že bolo ťažké presne určiť reálnu trhovú cenu predmetného majetku. Nebolo podľa nich totiž jasné, ako zohľadniť mieru inflácie, vplyv menových zmien či predraženie stavby ťahajúcej sa dlhé roky. Súdnaznalecké posudky potrebné na určenie hodnoty majetku neboli k januáru 2005 vypracované.

Jeden z trojice architektov projektu budovy SND odhadol cenu novostavby na úrovni okolo 7 mld. Sk, prípadne viac, pričom bral do úvahy najmä zrealizované technológie, najmä čo sa týka scénického zariadenia. Podľa jeho slov je technologickým vybavením najbližším porovnateľným divadlom nová Opera Bastille v Paríži.

Podľa zástancov a navrhovateľov opatrenia nie sú hlavným problémom novostavby SND ani tak peniaze na jeho dokončenie ako skôr prevádzkové náklady. Výška celkových nákladov na prevádzku a údržbu je závislá od plánovanej frekvencie a náročnosti organizovania kultúrno-spoločenských akcií a divadelných podujatí. Priemerná ročná suma sa dá určiť iba na základe odhadov. Možná výška prevádzkových nákladov sa podľa rôznych analýz odhadovala na 300 až 500 mil. Sk ročne, zatiaľ čo na financovanie ostatných divadiel na Slovensku sa dáva asi 600 mil. Sk. Minister financií Ivan Mikloš bol názoru, že odhadované peniaze by bolo lepšie využiť napríklad na rekonštrukciu už existujúcich divadiel, keďže ich kapacita je často nepostačujúca. Iné údaje týkajúce sa prevádzkových nákladov uviedol generálny riaditeľ SND Dušan Jamrich. Prevádzka novostavby SND by v roku 2008 mala štát podľa neho 388 mil. Sk, z ktorých však 248 mil. Sk pôjde na odpisy zo základných prostriedkov a ostatných 140 mil. Sk tvoria najmä mzdové náklady pre budúcich 298 pracovných miest. Vedenie SND pri uvedenom rozpočte plánovalo s odohraním 370 predstavení.

Okrem skôr uvedených výhrad k návrhu ministerstiev kultúry a hospodárstva boli prezentované rôznorodé stanoviská predstaviteľov politickej opozície, divadelnej obce či verejnosti. Výhrady mali voči tomu, že vláda zanedbáva starostlivosť o kultúru, ktorá sa ocitla na chvoste jej priorít. Vláde ďalej vyčítali, že riešenie v súvislosti s ďalším osudom novostavby SND nedostatočne komunikovala so zástupcami kultúrnej obce, z čoho vyplynuli nedostatky v informovanosti o náležitostiach Memoranda, podmienok zmlúv či riešenia budúceho využitia na divadelné účely. Niektorí umelci vyjadrili obavy z novej straty charakteru budovy, vyskytli sa tiež názory, že z budovy SND sa stane len ďalšie bratislavské nákupné centrum. Podľa ďalšieho názoru by po predaji novostavby SND začala Bratislava hľadať v priebehu krátkeho času budovu na masovejšie kultúrne a iné využitie pre návštevníkov a obyvateľov hlavného mesta. V reakcii na kritiku minister hospodárstva Pavol Rusko okrem iného nesúhlasil s tvrdením opozície, že by išlo o predaj budovy súkromnému investorovi a vysvetlil, že ak by sa dostavba SND realizovala podľa vládou schváleného Memoranda, štát by mal v spoločnosti väčšinu a na akékoľvek rozhodnutie by bol potrebný jeho súhlas.

Rozhodnutie vlády si získalo podporu zo strany nezávislých umelcov. Tí ho považovali za najlepšie riešenie dlhoročného problému s neefektívnym odčerpávaním peňazí zo štátneho rozpočtu. Podľa nich bola celá problematika dostavby zneužívaná a zavádzajúco prezentovaná ako hlavný problém slovenskej kultúry. Dôraz by sa mal klásť na dôsledné uskutočňovanie prijatých zámerov kultúrnej politiky. Nesúhlasili s tým, aby netransparentný spôsob predaja budovy SND bol dôvodom na zastavenie riešenia problému dostavby a ďalšieho financovania prevádzky SND. Za absolútnu nenásytnosť a megalomanstvo SND považovali snahy, aby v novej stavbe SND vznikli nové divadelné scény, pričom staré v centre Bratislavy by sa nezrušili. Prevádzka všetkých týchto scén by bola finančne neudržateľná a tiež sponchybnili možnosť pravidelne obsadzovať výrazne vyšší (viac ako 2-násobný) počet sedadiel slovenskými konzumentmi kultúry. V roku 2003 disponovalo SND kapacitou 1217 miest, čo predstavovalo takmer 11% kapacity všetkých divadelných sál na Slovensku. Po sprevádzkovaní novostavby a plánovaného ukončenia využívania Malej scény by to bolo spolu 2743 miest, čo by predstavovalo 24% celkovej kapacity divadelných sál na Slovensku.

Hoci už v októbri 2003 vznikla dohoda o vypracovaní projektu, ktorý predpokladal vloženie novostavby do spoločného podniku s súkromným investorom, až schválenie predmetného Memoranda vládou SR po roku otvorilo širokú diskusiu a stalo sa výrazne medializovanou témou. Znovu sa začalo hovoriť o detailoch a konkrétnych riešeniach. Minister hospodárstva Pavol Rusko dočasne pozastavil podpis Memoranda a rozhodol sa počkať do poslaneckého prieskumu na ministerstvách kultúry, hospodárstva a úrade vlády. Výsledkami tlakov zainteresovanej časti verejnosti proti rozhodnutiu vlády bolo následné mimoriadne stretnutie koalície rady, mimoriadna schôdza NR SR, na ktorej bolo poslancami prijaté uznesenie o zrušení Memoranda, ako aj napríklad petičná akcia a peňažná zbierka občianskych združení, ktoré chceli podporiť sprevádzkovanie budovy z prostriedkov štátu. V rámci tejto diskusie vzišlo v januári 2005 niekoľko **alternatívnych odpovedí** na otázku, čo ďalej s nedokončenou stavbou SND. Do úvahy prichádzali nasledujúce možnosti, pričom prvé tri z nich boli predložené na rokovaní koalície rady:

Pokračovanie v postupnosti krokov podľa Memoranda so spoločnosťou Truthheim. Za túto možnosť sa vyslovili predovšetkým predstavitelia rezortov financií a hospodárstva. Okrem skôr uvedených skutočností mal byť výhodou najmä fakt, že týmto riešením by sa prvé predstavenie v novom SND mohlo uskutočniť v apríli 2006. Úlohou rezortných ministerstiev by bola už len presná špecifikácia podmienok v zmluvách medzi investorom a štátom.

Vypísanie tendra na výber investora a následná realizácia novostavby SND na rovnakom princípe ako riešenie popísané v Memorande. Minister hospodárstva Pavol Rusko uviedol, že táto možnosť by proces neúmerne predĺžila a stála by štát ďalších 150 mil. Sk na údržbu stavby

dovtedy, kým sa práce na projekte znova rozbehnú. Zástancovia takéhoto riešenia však zdôvodnenia ministra odmietli, tender by nemusel trvať viac ako 5 mesiacov. Navyše považovali za nepripustné, aby sa na majetok za 3,4 mld. Sk robilo výberové konanie, o ktorom má verejnosť nedostatok informácií. Boli preto za vypísanie verejnej súťaže s novými podmienkami.

Zakonzervovanie nedokončenej budovy a nasmerovanie ušetrených peňazí do rekonštrukcie ostatných divadiel, vrátane historickej budovy SND. Zakonzervovanie stavu divadla z roku 2004 by stálo vyše 50 mil. Sk.

Dostavanie budovy z vlastných zdrojov štátu a vypísanie tendra na prevádzku divadla bolo v súlade s plánom, ktorý bol vláde SR predložený na jar 2003. Tento variant predstavoval aj osobný názor ministra kultúry Rudolfa Chmela na optimálne riešenie. Po dostavbe budovy malo byť vypísané výberové konanie na správcu divadla, ktorý by dokázal pokryť aj potreby štátu aj komerčné potreby. Minister hospodárstva takéto riešenie neodmietol, ale nepovažoval ho za výhodné. Pre prípad tejto možnosti uviedol, že aj keby vláda našla 800 mil. Sk na dostavbu, budúci investor by nemusel mať záujem o budovu, v ktorej by nemohol uskutočniť funkčnú prestavbu.

Za dostavanie budovy a jej prevádzku v réžii štátu sa spočiatku okrem iných zasadzovali najmä viacerí opoziční poslanci a mnohí zástupcovia umeleckej obce. Nová budova SND mala podľa nich zostať v rukách štátu pod správou MK SR a slúžiť kultúre, na ktorú sa nemá pozeráť len z ekonomického hľadiska, pretože ide aj o zachovanie národného povedomia. Podľa vyjadrení predstaviteľov SND bola novostavba projektovaná a realizovaná ako divadlo a poskytuje minimálne možnosti iného využitia. Predstavy o organizovaní kongresov, výstav a podobných podujatí boli podľa nich nekvalifikované, pretože priestory vraj neumožňujú celodenný zmysluplný pobyt návštevníkov. Ako ďalej uviedli, pre divadelnú obec by mala dostavba znamenať výrazné zlepšenie podmienok na činnosť všetkých súborov a telies prvej scény SND. Kľúč k riešeniu cestou tejto alternatívy mal byť podľa nich hlavne v náraste verejných prostriedkov na kultúru, ktorá na úrovni 0,6% HDP zaostáva za európskym priemerom.

Argumentmi oponentov tejto alternatívy boli tvrdenia, že slovenská kultúra neznamena len dostavbu SND, ale aj výtvarné umenie, film, hudbu a divadlá v regiónoch, ktorým by zvýšené výdavky na budovu SND ubrali z rozpočtových prostriedkov. Niektorí zástancovia tejto alternatívy však nevylučovali komerčné využitie nového SND v snahe pokryť zvýšené náklady na prevádzku. Ich podmienkou však bolo, aby zisky z prevádzkovania komerčne ladených aktivít smerovali do kultúry, a nie v prospech investora.

Vypracované a schválené Memorandum malo byť pôvodne podpísané po doriešení niektorých otázok do konca januára 2005. Otvorenie širokej verejnej diskusie a následná mimoriadna schôdza NR SR na túto tému však vyústili do odloženia rozhodnutia o osude novostavby SND do marca 2005. Minister kultúry a minister hospodárstva mali zostaviť pracovný tím zložený zo zástupcov ich rezortov, kultúrnej verejnosti a regiónov. Jeho úlohou malo byť pripraviť novú, finančne prijateľnú verziu budúcnosti novostavby SND a navrhnuť možnosti zníženia nákladov na jej prevádzku (*pozri nižšie*). Ak by sa podľa ministra hospodárstva našlo riešenie ako znížiť náklady na prevádzku SND na "adekvátnu úroveň", bolo by možné uvažovať o tom, že budova zostane v rukách štátu. V opačnom prípade by presadzoval verziu so súkromným investorom.

NR SR požiadala vládu uznesením z januára 2005, aby zrušila Memorandum so spoločnosťou Truthheim. Predstavitelia vlády však už predtým vyšli poslancom parlamentu v ústrety, keď minister financií Ivan Mikloš vyhlásil, že investor by sa mal zúčastniť výberového konania a minister hospodárstva Pavol Rusko inicioval zrušenie Memoranda. Vláda ho nakoniec zrušila 23. februára 2005.

Novostavba SND v Bratislave stála podľa Správy kultúrnych zariadení MK SR daňových poplatníkov v roku 2004 približne 50 mil. Sk (z toho išlo 32,7 mil. Sk na stavebnú činnosť). Operná časť bola dokončená približne na 80%, číňohra na 73%, spoločné priestory v celej budove zhruba na 75%, zhromažďovacie priestory a vstupné plató približne na 75 až 85%.

Komentár hodnotiacej komisie k opatreniu:

Odborná hodnotiaca komisia nesúhlasila s Memorandom o porozumení medzi vládou SR a spoločnosťou Truthheim Invest, proti sa vyslovila výrazná väčšina hodnotiteľov. V konaní vlády videli znaky arogancie, keďže postupovať bez verejnej súťaže a bez širšej spoločenskej diskusie a akceptácie nebolo politicky prijateľné. Pozitívne však bola hodnotená aktívna snaha vlády a ministrov hospodárstva a kultúry riešiť takmer 20-ročný problém dostavby budovy Slovenského národného divadla.

Časť odborníkov podporila filozofiu obsiahnutú v Memorande. Tá navrhovala prístup súkromného investora k dostavbe novej budovy SND preinvestovaním 20 mil. EUR a jej dokončením do 2 rokov, pričom aj prevádzka dokončenej budovy mala prejsť do rúk súkromného investora, pričom zachovaním pôvodného účelu využitia budovy na kultúrne aktivity. V takejto podobe by išlo o jednu z foriem tzv. PPP projektu (Public-Private-Partnership), v ktorom je dôležité ustrážiť právny rámec a podmienky financovania, zodpovednosti a taktiež systém rozhodovania. Postup so

spoločnosťou Truthheim Invest bol živelným riešením, ale aspoň sa snažilo byť nejakým. V našej spoločnosti je nedostatočne vnímaný fakt, že aj neriešenie má svoje náklady. V nasledujúcom období bude zaujímavé porovnať definitívne riešenie s pôvodným návrhom.

Respondenti sa kriticky vyjadrili predovšetkým k transparentnosti výberu investora a skutočnosti, že na jeho výber nebola vypísaná verejná súťaž. Odborníci mali výhrady aj ku konkrétnemu zneniu Memoranda. Zmluva by bola podľa nich pre štát nevýhodná z viacerých aspektov, bez ohľadu na to, či šlo o úmyselný zámer predať budovu v prospech niekoho iného, alebo išlo o neschopnosť vyjednávačov dosiahnuť lepšie podmienky. Výber by sa mal realizovať prostredníctvom vypísania tendra, a to aj na úkor času, ktorý by bol k tomu potrebný. Zároveň je nevyhnutné stanoviť jasné kritériá, do akej podoby sa má budova SND transformovať (kam už štát nie je ochotný ísť). V prípade, ak by sa nenašiel žiadny vhodný investor za stanovených podmienok, bolo by asi najlepším riešením celú budovu predať a získané (prípadne ušetrené) prostriedky investovať do kultúry. Medzi hodnotiacimi odborníkmi sa vyskytla reakcia na medializované informácie, v ktorej bolo považované za nehorázne, že si umelecká obec, prípadne vedenie SND nárokovalo okrem novej budovy divadla aj plnú prevádzku všetkých terajších objektov SND.

Ako vyplynulo z prieskumu medzi hodnotiacimi odborníkmi (*pozri nižšie*), vyše 56% z nich sa vyslovilo za vypísanie verejnej súťaže na investora pre dostavbu a prevádzku novostavby SND pri podmienke čiastočného zachovania pôvodného účelu využitia budovy na kultúru. Prevádzka predmetnej budovy si totiž vyžaduje veľké finančné prostriedky, ktoré sa len kultúrnym využitím priestorov nedajú v žiadnom prípade zabezpečiť a neustále dotovanie zo štátneho rozpočtu je taktiež neprijateľné. Bolo by preto potrebné nájsť rozumný kompromis pri výbere vhodného investora.

Takmer 26% respondentov by preferovalo predaj celej budovy súkromnému investorovi, ktorý vo verejnej súťaži ponúkne najvyššiu cenu. Štát by sa v takom prípade nepodieľal na dostavbe ani prevádzke budovy. Ako uviedol jeden z členov komisie, tento megalomanský projekt bol mŕtvý už pri svojom zrode a jeho financovanie zo štátnych peňazí je ako ich hádzanie do veľkej čiernej diery. Argument, že v prípade 0%-nej účasti štátu v novostavbe SND by budova neslúžila umelcom, by nemusel byť opodstatnený, keďže nový vlastník by pravdepodobne využíval už dokončené divadelné priestory aj na kultúrne účely.

Alternatívy - pokračovať v postupnosti krokov podľa Memoranda so spoločnosťou Truthheim Invest; zakonzervovať nedokončenú stavbu; dostávať budovu z vlastných zdrojov štátu a prevádzkovať ju buď súkromnou alebo verejno-súkromnou spoločnosťou pri podmienke čiastočného zachovania využitia budovy na kultúru; dostávať budovu a prevádzkovať ju podľa pôvodného projektu v úplnej réžii štátu - nezískali u opýtaných výraznejšiu podporu.

Vo februári 2005 bol medzi členmi hodnotiacej komisie projektu HESO realizovaný prieskum, ktorého cieľom bolo zistiť ich názor na spôsob dostavby novej budovy SND. Respondenti v ňom odpovedali na otázku: **„Ako by sa malo podľa Vás postupovať v otázke nedokončenej novostavby SND?“** (respondenti si mohli vybrať jednu z vopred daných možností).

Výsledky prieskumu:

- 56,4%.....**Vypísať verejnú súťaž na investora pre dostavbu a prevádzku budovy pri podmienke čiastočného zachovania pôvodného účelu využitia budovy na kultúru.
- 25,6%.....**Celú budovu predať súkromnému investorovi, ktorý vo verejnej súťaži ponúkne najvyššiu cenu (0%-ná účasť štátu na dostavbe a prevádzke budovy).
- 7,7%.....**Dostávať budovu z vlastných zdrojov štátu a vypísať verejnú súťaž na prevádzkovateľa novostavby SND pri podmienke čiastočného zachovania pôvodného účelu využitia budovy na kultúru.
- 5,1%.....**Dostávať budovu a prevádzkovať ju podľa pôvodného projektu v úplnej réžii štátu (100%-ná účasť štátu na dostavbe a prevádzke budovy).
- 2,6%.....**Pokračovať v postupnosti krokov podľa Memoranda so spoločnosťou Truthheim Invest.
- 2,6%.....**Iné (menované respondentmi): Dostávať budovu z vlastných zdrojov štátu, prevádzkovať ju verejno-súkromnou spoločnosťou s tým, že časť budovy bude prevádzkovaná pre účely celého slovenského divadelníctva, nielen SND, a časť budovy bude účelovo komerčne využívaná.
- 0%.....**Zakonzervovať nedokončenú budovu a nasmerovať ušetrené peniaze do rekonštrukcie ostatných divadiel na Slovensku.

Na základe uznesenia vlády z 2. februára 2005 predložil minister kultúry Rudolf Chmel v marci na pripomienkové konanie materiál - **Návrh postupu a konkretizácia jednotlivých krokov riešenia dostavby a následnej prevádzky novostavby Slovenského národného divadla**. Príprava materiálu vychádzala aj z odbornej diskusie, ktorá prebehla na úrovni pracovnej skupiny

pre preskúmanie východísk a hľadanie alternatívneho riešenia prevádzkovania a dofinancovania novostavby, ako aj zo záverov rokovaní v NR SR. Pracovná skupina bola vytvorená zo zástupcov rezortov kultúry, hospodárstva a financií, členov kolégia ministra kultúry, vedenia SND, predstaviteľov divadelnej a kultúrnej obce, ako aj zo zástupcov občianskej iniciatívy Hlas pre kultúru, ktorej základným impulzom vzniku bol nesúhlas s rozhodnutím vlády o dokončení novostavby s pomocou vstupu súkromného investora, o následnej zmene účelu novej budovy na komerčné kultúrne a kongresové centrum, ako aj o zmene vlastníckeho podielu štátu, čím mal štát fakticky prísť o možnosť používať novostavbu na poskytovanie služieb vo verejnom záujme. Pracovná skupina dospela na svojich rokovaniach k istému kompromisu medzi predstavami divadelníkov a reálnymi ekonomickými možnosťami štátu, ktorý odporúčal v ďalších krokoch vychádzať z predpokladu, že novostavba ostane majetkom štátu, jej priestory budú slúžiť predovšetkým pre divadelné, resp. širšie kultúrne účely (ale napr. aj pre konferencie, spoločenské akcie a iné komerčné aktivity), nie však výlučne pre potreby SND. Požiadavky na využitie mal rámcovo vymedziť rezort kultúry v spolupráci s vedením SND, ako aj ostatnými divadelníkmi a odbornou verejnosťou.

Predložený materiál navrhoval 2 možné alternatívy postupu. Z pohľadu vlastníckych práv obsahovali obe varianty ponechanie novej budovy SND v majetku štátu a v správe MK SR. Ako dôvody proti predaju budovy boli uvádzané značné "straty", keďže predpokladaná predajná cena by bola v porovnaní s už preinvestovanými prostriedkami oveľa nižšia (*pozn. chybná ekonomická argumentácia*), následná veľká nespokojnosť zo strany verejnosti vzhľadom na "nízky" finančný výnos a na čas, ako aj na kvalitu transakčnej dokumentácie veľmi náročný proces. Obe varianty sa stotožňovali s ukončením pôsobenia SND na Malej scéne a ponechaním umeleckých a dekoračných dielní pre potreby SND.

Alternatíva č. 1:

- čiastočné využívanie 70-80% všetkých priestorov novostavby jednotlivými súbormi SND,
- využívanie historickej budovy opery SND,
- na dokončenie novostavby SND v plnom rozsahu použiť výnosy z predaja pozemkov a budov prislúchajúcich k novostavbe a budov generálneho riaditeľstva (GR) SND a Divadla P.O.Hviezdoslava (DPOH) v celkovej predpokladanej výške 914,3 mil. Sk,
- verejný tender na ekonomický prenájom priestorov novej budovy SND, resp. na jej prevádzkovateľa (trvanie celého procesu výberu sa odhadovalo na 6-8 mesiacov); možnosť zahrnúť do tejto súťaže aj budovu opery SND.

Materiál MK SR konštatoval, že nevýhodou tohto variantu by bola skutočnosť, že riziko a náklady dostavby a prevádzky komplexu by aj naďalej zostalo v prevažnej miere na strane štátu. Ďalším negatívom podľa MK SR by bola strata vplyvu na funkčné využitie bezprostredného okolia novostavby a jeho napojenia na komplex novostavby, ako aj vzdanie sa finančného prospechu vyplývajúceho z potenciálneho využitia "komerčného" okolia novostavby. Hlavnou výhodou tejto alternatívy by bola jej jednoduchosť, transparentnosť, ako aj relatívna legislatívno-ekonomická nenáročnosť.

Ekonomickí ministri sa viac prikláňali k **alternatíve č. 2** (*po zohľadnení ich pripomienok*):

- čiastočné využívanie 50-70% všetkých priestorov novostavby jednotlivými súbormi SND,
- využívanie historickej budovy opery SND,
- predaj budov GR SND a DPOH (podľa pôvodného návrhu mal byť predaj budovy DPOH fakultatívny),
- založenie 100%-nej akciovej spoločnosti štátu, ktorej základné imanie by tvoril výnos z predaja budov GR SND a DPOH, ďalej rozostavaná novostavba SND, vrátane k nej prislúchajúcich pozemkov a budov,
- z výnosov z predaja budov GR SND a DPOH by a.s. pokračovala v dostavbe komplexu novostavby SND,
- následne by MK SR, v tom čase jediný akcionár a.s., vybral verejnou súťažou súkromného investora za účelom dostavby a spoločného prevádzkovania novostavby SND a súvisiacich pozemkov,
- investor by sa stal spolukacionárom štátu v akciovej spoločnosti, do ktorej by vstúpil navýšením základného imania buď vo výške investícií potrebných na dostavbu novostavby SND alebo aj vo výške investícií potrebných na realizáciu projektu – zámeru na využitie pozemkov súvisiacich s novostavbou SND (v pôvodnom návrhu mala a.s. vyhlásiť verejnú súťaž na získanie zmluvného partnera (nie spoluakcionára) za účelom spoločného prevádzkovania komplexu novostavby SND, ktorý by zároveň dostal do dlhodobého prenájmu pozemky prislúchajúce k novostavbe SND s možnosťou realizovať na nich vlastný podnikateľský zámer, za čo by zmluvný partner jednorazovo splatil výšku nájomného, ktorá by za získaný výnos pokračovala v dokončení novostavby SND)

Výhodou alternatívy č. 2 by bolo podľa MK SR predovšetkým zachovanie novostavby spolu s bezprostredným okolím vo forme jednotného urbanistického polyfunkčného komplexu schopného celodenného využitia a naplňania potrieb mesta a verejného záujmu v oblasti kultúry s minimalizáciou nárokov na jeho prevádzku zo zdrojov štátneho rozpočtu (v porovnaní

s alternatívou č. 1 nižšie percento využívania priestorov súbormi SND). Štát by sa v tomto prípade zbavil časti rizík spojených s dostavbou a prevádzkou komplexu novostavby, keďže dokončenie novostavby SND by bolo financované aj z finančných prostriedkov investora a ako spoluvlastník a.s. by sa podieľal aj na prevádzke a realizácii využitia voľných pozemkov okolo novostavby SND.

V rámci činnosti odbornej pracovnej skupiny spracovala časť jej členov **autonómny návrh** na ďalší postup, ktorý sa opiera o východiská založené na predpoklade, že novostavbu dokončí štát z prostriedkov štátneho rozpočtu a prevádzkovať ju bude samotné SND. Materiál sa nezaoberal alternatívou presunu všetkých aktivít súborov SND výlučne do novostavby a následného odpredaja súčasných budov v správe SND či ich prevodu na miestnu samosprávu. Darina Kárová, koordinátorka občianskej iniciatívy Hlas pre kultúru, navrhovala používať priestory novostavby po jej dokončení v hlavnej miere na činnosť SND a pre divadelné umenie na Slovensku, pričom presadzovala, aby súčasné budovy Malej scény a DPOH mohli využívať aj iné štátne a neštátne divadelné a umelecké subjekty.

Nový minister kultúry František Tóth, ktorý nahradil vo funkcii Rudolfa Chmela, modifikoval návrh svojho predchodcu a v júni 2005 predložil do parlamentu **Zásady nového návrhu na doriešenie financovania novostavby SND**. Podľa predkladacej správy vychádzajú Zásady z pôvodných návrhov MK SR, ako aj z odporúčaní Porady ekonomických ministrov a pracovnej skupiny pri MK SR.

Hlavné tézy návrhu nového ministra kultúry:

Dofinancovanie

- dostávať novostavbu SND z verejných zdrojov,
- dostávať novostavbu SND v "takmer" pôvodnom architektonickom riešení tak, aby bola schopná širšieho využitia na kongresy, výstavy, sympóziá a napojenia sa na budovy, ktoré vyrastú v jej susedstve,
- verejné zdroje na dostavbu získať predajom pozemkov patriacich k novostavbe SND a budov GR SND a DPOH (minister očakáva výnos z predaja budov 1 mld. Sk, ale nechce ho urýchľovať, aby štát netratil).

Vlastnícke pomery

- novostavba vo vlastníctve štátu,
- správcom novostavby novozriadená príspevková organizácia MK SR – "Správcovská spoločnosť",
- úlohou tejto spoločnosti – poskytnúť adekvátne priestory pre potreby SND a zefektívniť využitie budovy,
- historická budova opery SND vo vlastnej správe SND.

Základný harmonogram realizácie

- okamžité začatie transparentného procesu predaja nehnuteľností,
- okamžité začatie stavebných prác na dokončovaní novostavby SND, zatiaľ zo zdrojov štátneho rozpočtu (minister kultúry František Tóth rokoval o pôžičke s ministrom financií Ivanom Miklošom, ktorý by bol podľa neho v prípade jej schválenia ochotný vyčleniť peniaze v septembri 2005; minister kultúry predpokladá náklady na dostavbu vo výške 900 mil. Sk a výdavky na následnú prevádzku novej budovy SND na úrovni 300 až 400 mil. Sk ročne).

Ostatné opatrenia

Zrušenie zákona o tripartite (vznik poradného orgánu vlády - Rady hospodárskeho partnerstva a sociálneho partnerstva SR; dobrovoľný sociálny dialóg; novela kompetenčného zákona)

Poslanci NR SR sa stotožnili s vládnyim návrhom a 22. septembra 2004 schválili novelu (č. 585/2004 Z.z.) zákona o organizácii činnosti vlády a organizácii ústrednej štátnej správy (tzv. veľký kompetenčný zákon), ktorou sa zrušil zákon (č. 106/1999 Z.z.) o hospodárskom a sociálnom partnerstve (tzv. zákon o tripartite) a ustanovila sa Rada hospodárskeho partnerstva a sociálneho partnerstva Slovenskej republiky ako stály poradný orgán vlády v oblasti hospodárskeho a sociálneho partnerstva. Prezident SR Ivan Gašparovič vrátil novelu na opätovné prerokovanie parlamentu, ale ten ho opätovne a definitívne schválil 21. októbra 2004. Prezident vyslovil pochybnosti, či nová forma tripartity zabezpečí účinné konzultácie medzi zástupcami vlády, zamestnávateľov a zamestnancov, tak ako to vyžaduje dohovor Medzinárodnej organizácie práce.

Dialóg medzi sociálnymi partnermi tak začal prebiehať na voľnejšej báze založenej na dobrovoľnosti, už nie je viazaný na zákonné ustanovenia a prístup k nemu majú viaceré odborové a zamestnávateľské zväzy a zoskupenia, nielen Konfederácia odborových zväzov (KOZ) SR a Asociácia zamestnávateľských zväzov a združení (AZZZ) SR. Doteraz mali odbory a zamestnávatelia právo, aby zákony, s ktorými neboli spokojní, boli opakovane prerokúvané. Sociálni partneri mali právo pripojiť k zákonu svoje pripomienky.

Postavenie, zloženie, hlavné úlohy, zásady činnosti, organizačné a administratívne zabezpečenie činnosti novovzniknutého poradného orgánu vlády - Rady hospodárskeho a sociálneho partnerstva (RHSP) SR vymedzil Štatút, ktorý schválila vláda uznesením s účinnosťou od 1 decembra 2004. Otázka zloženia a rokovania sociálnych partnerov už teda nie je riešená v zákone, keďže Rada nie je rozhodovacím orgánom. O tom, ktoré právne predpisy sa prerokujú so sociálnymi partnermi, bude rozhodovať vláda. V januári 2005 bol schválený Rokovací poriadok RHSP, ktorý upravil spôsob predkladania materiálov na rokovanie Rady, prípravu a spôsob rokovania, prijímanie záverov a vyhotovovanie záznamov z rokovania.

Vláda si obmedzovanie korporativizmu dala do svojho Programového vyhlásenia ([pozri HESO 4/2002](#)). Podľa ministra spravodlivosti Daniela Lipšica, ktorý prišiel s návrhom na zrušenie tripartity zo zákona na prelome rokov 2003-2004, bolo neštandardné, aby zákon zvyhodňoval pri presadzovaní záujmov k vláde dve skupiny, akokoľvek dôležité, na úkor iných. Postavenie na trhu práce by nemalo byť automatickou vstupenkou do privilegovanej zóny. Minister bol presvedčený, že sociálni partneri sa v ničom nelíšia od iných legitímnych záujmových skupín. Dvere k pripomienkovaniu zákonov a presadzovaniu svojich záujmov by mali mať otvorené všetci rovnako. Podľa ministra spravodlivosti toto opatrenie zrýchli tvorbu legislatívy, keďže sa skráti proces prijímania zákonov o čas hľadania kompromisu medzi sociálnymi partnermi, o čo sa mala tripartita snažiť podľa príslušného zákona.

Minister hospodárstva Pavol Rusko, ktorý novelu predkladal, vyjadril názor, že doterajšia podoba tripartity neplnila svoj účel a jej zrušenie si podľa neho vynútilo spolitizovanie odborov. Podľa neho nemalo zmysel rokovať s odbormi, ktoré sa síce tvárili ako sociálny partner, ale mali politické ambície, začínali sa angažovať v opozičnej politike a aj sa správať ako opozičná politická strana. Slovenský zákon o tripartite bol podľa šéfa rezortu hospodárstva aj v Európe nadštandardnou legislatívou, ktorej podmienkou bola korektnosť jednotlivých partnerov.

Európska únia nežiada povinný sociálny dialóg, ktorý by bol regulovaný zákonom a prebiehal by na úrovni vlády. Vo väčšine európskych krajín je tripartita poradným orgánom vlády, v niektorých krajinách si vydobyla významné postavenie, ktoré je aj odzrkadlením určitej tradície (napr. Francúzsko, Rakúsko). Bývalá tajomníčka Rady hospodárskej a sociálnej dohody (RHSD) uviedla, že EÚ chápe sociálny dialóg najmä ako vyjednávanie v podnikoch a na odvetvovej úrovni, teda ako obdobu slovenského kolektívneho vyjednávania, ktoré zostalo zadefinované zákonom. Podľa nej zákon o tripartite v takej veľkorysej podobe, ako ho malo Slovensko, nepozná žiadna krajina. Dodala, že priveľký rozsah materiálov podliehajúcich rokovaniu v slovenskej tripartite kritizovala aj Medzinárodná organizácia práce (MOP).

Zástupcovia zamestnancov a zamestnávateľov, ktorí mali v tripartite zastúpenie - KOZ SR a AZZZ SR považovali zrušenie zákona o tripartite za smrť sociálneho dialógu na Slovensku a za diktát vlády smerom k sociálnym partnerom. Boli by však uzročení, keby tripartitné rokovania medzi vládou, zamestnávateľmi a odborármi nadobudli formu, aká bola pred rokom 1999, kedy sociálni partneri spolu rokovali na základe "džentlmenských dohôd" bez existencie zákona o tripartite. Sociálny dialóg vtedy zabezpečovalo každoročné dobrovoľné uzatváranie Generálnej dohody. Dobrovoľnosti vlády však KOZ SR a AZZZ SR príliš neverili, a preto požadovali prijatie jasných pravidiel budúcej podoby sociálneho dialógu - štatút tripartity, reprezentatívnosť

zamestnávateľských a odborových organizácií, spôsob a rozsah vyjednávania sociálnych partnerov. Nový sociálny dialóg, založený na úplnej dobrovoľnosti, neguje podľa nich princípy demokracie, keďže neberie ohľad na reprezentatívnosť odborových a zamestnávateľských združení. Doteraz zákon vyžadoval, aby účastníci tripartity obsiahli väčšinu odvetví hospodárstva a mali aspoň 10%-nú organizovanosť z celkového počtu zamestnávateľov a zamestnancov, zároveň museli pôsobiť aspoň v 5 z 8 krajov. Minister práce, sociálnych vecí a rodiny Ľudovít Kaník zdôraznil, že MOP nestanovuje žiadnej krajine kritériá, aké by mala uplatniť pri výbere reprezentatívnych zástupcov pre účasť na sociálnom partnerstve.

Nový Štatút RHSP nakoniec stanovil, že zástupcami zamestnávateľov sú zástupcovia vymenovaní reprezentatívnymi združeniami zamestnávateľov, ktoré združujú zamestnávateľov z viacerých odvetví hospodárstva a spolu zamestnávajú najmenej 100 000 zamestnancov v pracovnom pomere. Zástupcami zamestnancov sú zástupcovia vymenovaní reprezentatívnymi združeniami odborových zväzov, ktoré zastupujú najmenej 100 000 zamestnancov, ktorí sú členmi odborov. Tieto podmienky splnili KOZ SR, AZZZ SR a Republiková únia zamestnávateľov (RÚZ), ktorí sa zúčastňujú rokovaní RHSP.

Zrušenie zákona o tripartite kritizovali aj niektorí opoziční poslanci. Likvidáciu tripartity označili za pomstu vlády smerom ku KOZ SR. Kroky vlády v oblasti sociálneho partnerstva porušujú podľa niektorých z nich princípy nášho ústavného práva a medzinárodného pracovného práva, keďže vláda podľa nich nerešpektuje sociálne a hospodárske práva občanov. Oslabovanie sociálneho partnerstva označil jeden poslanec za ciele a dal ho do súvisu so záujmami pri úprave dôchodkového systému.

Zákon novelizoval aj zákon o kolektívnom vyjednávaní. Riešil proces uzatvárania kolektívnych zmlúv. Novelou sa tiež upravilo rozšírenie záväznosti kolektívnej zmluvy vyššieho stupňa na zamestnávateľa, ktorý nie je členom zamestnávateľského zväzu, len vtedy, ak tento zamestnávateľ s rozšírením súhlasí.

Novela zákona o organizácii činnosti vlády a organizácii ústrednej štátnej správy nadobudla účinnosť 1. decembra 2004.

Pôvodne sa mala nová podoba sociálneho dialógu stanoviť novým zákonom o hospodárskom partnerstve a sociálnom partnerstve, ktorý mal o.i. zmäkčiť kritériá na reprezentatívnosť združení zamestnávateľov a zamestnancov. Takýto postup by priniesol menšie zmeny oproti prijatej úprave.

Komentár hodnotiacej komisie k opatreniu:

Veľká väčšina hodnotiacej komisie súhlasila so zrušením zákona o tripartite, ktorý formalizoval sociálny dialóg na najvyššej exekutívnej úrovni a bol už prekonaný. Tripartita v stave, v akom fungovala donedávna, stratila podľa odborníkov svoje opodstatnenie. Stala sa miestom, kde niektorí jej členovia zo strany zamestnávateľov presadzovali vlastné partikulárne zábery, a odborové organizácie na poli tripartity často zbytočne predlžovali legislatívny proces, pričom sa viac zaujímali o politiku ako o zastávanie svojich úloh v jednotlivých podnikoch pri ochrane záujmov zamestnancov. Sociálni partneri by nemali mať rozhodovacie práva pri prijímaní legislatívy. Podľa nového štatútu Rady hospodárskeho partnerstva a sociálneho partnerstva SR sa táto stala konzultačným orgánom vlády a schválené stanoviská sociálnych partnerov budú mať formu odporúčania pre vládu. Keďže prijaté stanoviská na pôde Rady nebudú pre vládu záväzné, bude len v záujme sociálnych partnerov, aby našli pri rokovaní konsenzus, ktorý bude akceptovateľný všetkými zainteresovanými stranami. Hodnotiaci pozitívne hodnotili fakt, že sa skončilo výsadné postavenie Konfederácie odborových zväzov SR a Asociácie zamestnávateľských zväzov a združení SR pri sociálnom dialógu. Po novom sa dialógu bude môcť zúčastniť viacero odborárskych a zamestnávateľských organizácií, ktoré spĺnia podmienky určené štatútom Rady, čo môže prispieť k celkovému oživeniu sociálneho dialógu. Niektorí respondenti vyjadrili nádej, že nová Rada hospodárskeho partnerstva a sociálneho partnerstva SR bude fungovať lepšie ako doterajšia tripartita, a preto vznikne väčší priestor pre spoluprácu pri tvorbe politik, zákonov a nariadení s väčším zastúpením sociálnych partnerov.

Niektorí hodnotiaci zastávali názor, že doterajší sociálni partneri neboli dostatočne kvalifikovanými partnermi vláde pri presadzovaní nevyhnutných reformných opatrení. Jediným výsledkom fungovania tripartity bola podľa nich strata času pre členov vlády. Vláda nebola presvedčená o význame tripartity. Odstránením tejto formality tak odborári stratili palicu, ktorou mohli búchať vládu po hlave a pri zamestnávateľoch zase netreba riešiť, kto by ich mal v tripartite zastupovať ako reprezentatívny orgán. Viacerí respondenti by privítali, keby bola vláda dôsledná, nabrala by odvahu a zrušila by aj inštitút Rady hospodárskeho partnerstva a sociálneho partnerstva SR, čím by sa odstránila kamufláž – hra na sociálny dialóg.

Pri hodnotení sa vyskytol aj menšinový názor, ktorý nepovažoval zrušenie tripartity za dobrý signál, keďže vyšiel z ľubovôle vlády. Vláda by mala mať podľa tohto názoru nepísanú povinnosť spolupracovať s partnermi na všetkých úrovniach.

Slovensko a Európska únia

Uznesenie Národnej rady SR k uplatneniu prechodných období na voľný pohyb osôb v členských štátoch EÚ po 1. máji 2004 (nesúhlas NR SR s ochrannými opatreniami na pracovných trhoch súčasných krajín EÚ voči novým členom)

Poslanci NR SR schválili 4. marca 2004 Uznesenie Národnej rady Slovenskej republiky k uplatneniu prechodných období na voľný pohyb osôb v členských štátoch Európskej únie po 1. máji 2004, v ktorom vyzvali vládu SR, aby vyjadrila oficiálny a zásadný nesúhlas voči obmedzeniam voľného pohybu osôb na pracovné trhy členských štátov EÚ a žiadali vládu, aby o svojom stanovisku informovala vlády štátov, ktoré takéto opatrenia prijali, resp. prijatie predmetných opatrení po rozšírení EÚ avizovali. Poslanci ďalej požiadali predsedu vlády SR, aby o splnení tohto uznesenia informoval NR SR na májovej schôdzi parlamentu.

Práca v EÚ po rozšírení (zdroje: www.euroinfo.gov.sk, www.profesia.sk)

Voľný pohyb pracovných síl bol pred májovým rozšírením EÚ jednou z najkontroverzejších a najdiskutovanejších tém. Niektoré členské štáty si už v pri vstupných rozhovoroch s kandidátskymi štátmi (pozri [HESO 4/2002](#)) presadili až 7-ročné prechodné obdobie, počas ktorého akýkoľvek štát Únie, vrátane nových členov, môže obmedziť zamestnávanie pracovníkov z iných krajín EÚ. Následne, pred koncom druhého roku po vstupe, majú členské štáty vypracovať a podať Európskej komisii prehľad fungovania vnútroštátnych opatrení spolu s návrhom, či chcú pokračovať v uplatňovaní vnútroštátnych opatrení počas ďalších 3 rokov, alebo či majú v úmysle uplatňovať voľný pohyb pracovníkov. Po 5 rokoch môžu členské štáty predĺžiť uplatňovanie reštrikcií na pracovný trh, a to len v prípade vážnej nerovnováhy na ich trhu práce. Musia tiež predložiť dôkazy, že pracovníci z nových členských štátov naďalej ohrozujú ich domáci pracovný trh. Aj v prípade, že krajiny EÚ otvoria občanom nových členských krajín svoj pracovný trh bez akýchkoľvek obmedzení, majú počas 7 rokov od vstupu nových krajín do EÚ možnosť kedykoľvek zaviesť ochranné opatrenia.

Niektoré krajiny - Švédsko, Holandsko, Dánsko, Veľká Británia a Írsko už pri vstupných rokovaníach oznámili, že nebudú uplatňovať žiadne reštrikcie. Tieto vyhlásenia však začali prehodnocovať a meniť. Krátko po rozšírení EÚ ani jedna z krajín predošlej pätnástky neotvorila svoj pracovný trh úplne, aspoň nie pre 8 vstupujúcich krajín bývalého komunistického bloku. Reštrikcie sa netýkali Maltý a Cypru, na ktoré sa prechodné obdobia nevzťahujú. Nevzťahujú sa ani na osoby legálne zamestnané v EÚ najmenej 12 mesiacov pred 1. májom 2004 a na ich rodiny. Súčasne platí, že staré členské krajiny EÚ dodatočne zaviedli preferenciu pre štátnych príslušníkov nových členských krajín voči pracovnej sile z nečlenských štátov Únie. Slovenská republika môže tiež na štátnych príslušníkov z niektorého starého i nového členského štátu Únie uplatniť vnútroštátne opatrenia (s výnimkou Cypru a Maltý), nad čím však SR na rozdiel od Českej republiky, Slovinska, Poľska a Maďarska neuvažovala. Posledné 3 menované krajiny nakoniec uplatnili recipročné reštrikčné opatrenia voči pracovným silám zo starých členských štátov Únie. Noví členovia si navzájom neobmedzili prístup na svoje pracovné trhy. Právo na rovný prístup k pracovným príležitostiam v rámci EÚ je obmedzené v niektorých oblastiach verejného sektora, napr. v armáde, polícii, súdnictve, daňovej správe a v diplomacii.

Prístup na pracovný trh jednotlivých krajín EÚ-15:

Nemecko, Rakúsko

Tieto dve krajiny sú najtvrdšími zástancami obmedzovania prílevu pracovných síl z nových krajín EÚ. Sú zatiaľ odhodlané ochranné opatrenia praktizovať až 7 rokov. Práca v týchto krajinách tak bude pre záujemcov z 8 nových štátov Únie naďalej možná len na pracovné povolenie.

Rakúsko prijalo najtvrdšie opatrenia. Napríklad rodinní príslušníci získajú slobodu pohybu na pracovnom trhu až po 18 mesiacoch. Rakúska vláda každoročne veľmi prísne stanovuje kvótu na prijatie cudzincov na svoj trh práce. Pracovné povolenia sú vydávané len za určitých podmienok s ohľadom na domácu pracovnú silu a dodržiavanie rakúskych mzdových a pracovných štandardov. Povolenie sa vydáva väčšinou na dobu určitú, najviac však na 1 rok.

Na základe bilaterálnej dohody medzi Nemeckom a Slovenskom sú možné nasledovné typy zamestnania: sezónne zamestnanie (3 mesiace v kalendárnom roku v poľnohospodárstve, lesníctve, vo vinárstve, v hoteloch a reštauráciách, na pílach alebo pri spracovaní ovocia a zeleniny), dlhodobé zamestnanie (12 mesiacov s možnosťou predĺženia o 6 mesiacov; ročný kontingent – 1000 zamestnancov zo SR) a letné brigády pre študentov vysokých škôl. Nemecko obmedzilo aj vykonávanie niektorých služieb na svojom území, konkrétne ide o stavebníctvo, priemyselné čistenie a navrhovanie interiérov.

Francúzsko

Predpokladá sa 5-ročné prechodné obdobie (Francúzsko pôvodne plánovalo uplatnenie 2-ročného prechodného obdobia). Procedúry by však mali byť flexibilné, v závislosti od sektoru či regiónu. Reštrikcie by sa nemali týkať študentov, výskumníkov, samostatne zárobkovo činné osoby (SZČO) či poskytovateľov služieb. S Francúzskom má SR bilaterálnu dohodu - 300 mladých odborníkov vo veku od 18 do 35 rokov môže ročne pracovať bez pracovného povolenia od 3 do 12 mesiacov z možnosťou predĺženia na 18 mesiacov.

Holandsko

Prehodnotilo svoje pôvodné liberálne vyhlásenie z predchádzajúcich rokov, z obdobia predvstupových rokovaní, kedy nechcelo obmedzovať uchádzačov o zamestnanie z nových členských krajín. Holandská vláda najprv navrhla zaviesť na prvý rok kvótu 22 000 pracovníkov z nových členských krajín, no potom schválila ešte aj ďalšie obmedzenie - tzv. test obsaditeľnosti miesta. V praxi to znamená, že holandskí zamestnávateľia musia avizovať úradu práce voľné pracovné miesto minimálne 5 týždňov pred podaním žiadosti o pracovné povolenie uchádzača o zamestnanie z nového členského štátu EÚ, pri dodržaní podmienky, že sa niekoľkokrát neúspešne pokúsil obsadiť voľné pracovné miesto uchádzačom z Holandska alebo starej členskej krajiny EÚ. Holandsko uvádzalo ako dôvod pre zavedenie reštrikčných opatrení nárast imigrácie, zhoršenie ekonomickej situácie a stúpajúcu nezamestnanosť za ostatné 2 roky. Holandské úrady prisľúbili, že urýchlia procedúru udeľovania pracovných povolení pre občanov z 8 nových členských krajín. Zrýchlená procedúra (1-2 týždne) by mala byť uplatňovaná hlavne na tie sektory holandského hospodárstva, kde je nedostatok pracovnej sily (napr. doprava, poľnohospodárstvo, opatrovateľstvo, zdravotníctvo, sektor informačných technológií). V takom prípade nebude musieť zamestnávateľ dokazovať, že na pracovné miesto nemá záujemcu z Holandska alebo "starej" EÚ. Holandsko vyhlásilo, že po roku môže prehodnotiť svoje opatrenia.

Portugalsko

Pravdepodobne uplatní 2-ročné prechodné obdobie. Zaviedlo kvótu 6500 pracovných síl z nových členských krajín. Portugalské firmy, ktoré chcú zamestnať cudzincov, musia uzavrieť dohodu s portugalskou vládou o maximálnom počte cudzincov, ktorých môžu zamestnať a požiadať ministerstvo práce o udelenie povolenia. Každá jedna žiadosť sa prehodnocuje individuálne.

Taliansko

2-ročné prechodné obdobie. Talianska vláda povolila pre rok 2004 vydanie 20-tisíc pracovných povolení pre pracovníkov z nových členských krajín EÚ, nevylučovala však, že ich počet sa môže zvýšiť. Nakoniec vydala v októbri 2004 dekrét, ktorým stanovila dodatočnú kvótu pre 16-tisíc pracovníkov na sezónne práce najmä v poľnohospodárstve. V roku 2005 bude môcť vstúpiť na taliansky pracovný trh maximálne 79 500 pracovníkov z nových členských štátov. Uprednostňované sú žiadosti o sezónne práce v maximálnej dĺžke 9 mesiacov v oblasti pôdohospodárstva a hotelovej turistiky.

Grécko

2-ročné prechodné obdobie. Grécky úrad práce vykoná prieskum na trhu práce s cieľom zistiť, či neexistuje na toto konkrétne miesto aj grécky kandidát z radov nezamestnaných alebo cudzinec s udeleným povolením na pobyt v Grécku. Táto fáza môže trvať aj 3 mesiace. V súčasnosti nemá Grécko so Slovenskom dohodu o sezónnych prácach, ktoré možno vykonávať maximálne 6 mesiacov v jednom kalendárnom roku.

Španielsko

Pravdepodobné je 2-ročné obmedzenie s výnimkou pre sezónne práce v turistickom ruchu a v poľnohospodárstve do 180 dní a pre samostatne zárobkovo činné osoby. V prechodnom období získa občan SR pracovné miesto v Španielsku iba v takom prípade, keď sa oň nezaujíma španielsky uchádzač o prácu.

Belgicko

Plánuje obmedziť potenciálny prílev pracovnej sily minimálne na 2 roky od rozšírenia. Povolenie na obsadenie pracovného miesta je udelené len vtedy, ak nie je možné obsadiť ponúkané miesto uchádzačom z belgického trhu práce, a to ani po zodpovedajúcom odbornom zaškolení. Študenti pracujúci v Belgicku počas prázdnin nebudú potrebovať pracovné povolenie.

Luxembursko

Luxembursko pôvodne plánovalo otvoriť svoj pracovný trh hneď po májovom rozšírení EÚ, avšak nakoniec zaviedlo 2-ročné prechodné obdobie. Medzi Luxemburskom a Slovenskom platí bilaterálna dohoda, na základe ktorej možno v krajine zamestnať bez ohľadu na stav domáceho trhu práce 20 občanov SR. Obmedzované nie sú stáže pre študentov.

Fínsko

Minimálne 2 roky bude Fínsko zamestnávať osoby z nových členských krajín len v prípade, že fínsky úrad práce nedokáže v "rozumnom čase" na dané miesto nájsť fínskeho občana. Pracovné povolenie sa vydáva väčšinou na obdobie 1 rok súčasne s povolením na pobyt. Pri dlhšej práci sa dá predĺžiť. Povolenie treba aj v prípade krátkodobého pracovného pomeru. Reštrikcie sa nebudú uplatňovať na sezónnych pracovníkov a pre tých "nových" občanov EÚ, ktorí sú vo Fínsku pre iný

dôvod než hľadanie si zamestnania (podnikanie, rodinní príslušníci pracovníkov, študenti). Prechodné obdobia sa nebudú týkať voľného pohybu pracovnej sily v rámci voľného poskytovania služieb.

Dánsko

Pôvodne vyhlasovalo, že pracovný trh otvorí úplne. Následne však dánska vláda zvažovala dva možné spôsoby reštrikcií: obmedzenie prístupu len na niektoré sektory hospodárstva či konkrétne vybrané regióny, alebo úplné zavedenie prechodnej lehoty. Dánska vláda sa nakoniec rozhodla uplatňovať 2-ročné prechodné obdobie. Prijala zákon obmedzujúci vydávanie pracovných povolení a poskytovanie sociálnych výhod. Pracovné povolenie získajú zamestnanci na plný úväzok, pričom musia byť zamestnaní v súlade s podmienkami kolektívnych zmlúv, resp. s dánskymi mzdovými tarifikami, teda ich pracovné podmienky, mzda a sociálne výhody musia zodpovedať dánskemu štandardu. Podmienkou je aj získanie povolenia k pobytu od dánskeho imigračného úradu. Sprísnenie legislatívy sa týka aj dočasnej práce. Cudzinci z 8 nových členských krajín, ktorí v Dánsku pracovali cez agentúry sprostredkujúce dočasné zamestnanie, doteraz pracovné povolenie nepotrebovali. Dôvodom dánskych reštrikcií bola snaha zabrániť "sociálnemu dumpingu". Vláda sa k pritvrdeniu odhodlala pod tlakom odborových organizácií, ktoré sa sťažovali na nelegálnu prácu, najmä v stavebníctve a poľnohospodárstve. Reštrikcie sa netýkajú občanov, ktorí chcú začať v Dánsku podnikáť. Dánsko vydalo od mája 2004 do konca januára 2005 1438 pracovných povolení pre občanov z 8 nových členských krajín EÚ.

Veľká Británia, Írsko

Tieto krajiny pôvodne vyhlasovali, že pracovný trh úplne otvoria, neskôr hovorili o obmedzení sociálnych dávok. Nárok na príspevky zo sociálneho systému získajú zamestnanci z nových členských krajín až po 2 odpracovaných rokoch u britského, resp. írskeho zamestnávateľa. Veľká Británia ani Írsko však neuplatňujú žiadne prechodné obdobie. Na zamestnanie na ostrovoch teda netreba mať pracovné povolenie.

Ak získa občan z novej členskej krajiny prácu dlhšiu ako 1 mesiac a podpíše pracovnú zmluvu, musí sa do 30 dní od nástupu do zamestnania zaregistrovať na úrade ministerstva vnútra, keďže podlieha systému registrácie pracovníkov, tzv. Working Registration Scheme. Britská vláda o tomto opatrení rozhodla v súvislosti s obavami, že pracovný trh zahltia ľudia z nových členských štátov. Registračné potvrdenie má ročnú platnosť a čas na jeho získanie chcú Briti urýchliť z vyše 1 mesiaca na 2 týždne. Žiadne obmedzenia na trhu práce neplatia pre samozamestnávateľov, ani pre rodinných príslušníkov občanov EÚ-8, ktorí už majú povolenie pracovať v Británii. Od rozšírenia EÚ v máji 2004 do konca roku 2004 sa vo Veľkej Británii za účelom zamestnania zaregistrovalo 133-tisíc občanov z 8 nových členských krajín EÚ, pričom až okolo 40% z nich pracovalo v Británii aj pred 1. májom 2004. Slováci tvorili tretiu najpočetnejšiu skupinu a desatinu všetkých záujemcov o prácu (podľa berlínskeho Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, ktorý použil inú metodiku, mohol byť počet ľudí, ktorí migrovali za prácou počas roku od rozšírenia z 10 nových do starších členských krajín EÚ, odhadnutý na 150 000, z toho vyše tretina prišla do Veľkej Británie).

Írsko otvorilo svoj pracovný trh pre obyvateľov nových krajín, ale naznačilo, že v prípade potreby môže pristúpiť k opatreniam, ktoré zabránia zneužívaniu sociálneho systému. Sprísnený prístup k sociálnym dávkam by sa však mal aplikovať voči všetkým krajinám EÚ a štátom Európskeho hospodárskeho priestoru (EÚ a Lichtenštajnsko, Nórsko a Island). Aj v Írsku je povinnosťou záujemcu o prácu registrácia.

Švédsko

V švédskom parlamente sa nepodarilo presadiť zavedenie 2-ročného prechodného obdobia na otvorenie pracovného trhu. Švédsko sa stalo jedinou krajinou pôvodnej európskej pätnástky, ktorá postupne bez akýchkoľvek podmienok otvorila svoj pracovný trh pre občanov nových členských krajín EÚ. Na rozdiel od Veľkej Británie a Írska totiž neobmedzila ani prístup k svojim sociálnym dávkam. Vo februári 2004 však švédska vláda uvažovala udeľovať pracovníkom z nových krajín povolenie na pobyt len na jeden rok, kým ostatní občania EÚ získavajú povolenie na 5 rokov. Švédska vláda očakávala, že z východnej Európy príde asi 10 000 ľudí hľadajúcich prácu (v rokoch 2002 a 2003 to bolo po 6000).

Reštrikčné opatrenie voči pristupujúcim krajinám nie sú pri rozširovaní Únie novinkou. V doterajšom rozširovaní EÚ boli uvalené na Grécko, Španielsko a Portugalsko. Prechodné obdobia od 7 do 10 rokov boli následne skrátené, keď sa ukázalo, že obavy zo zaplavenia trhu práce v ostatných štátoch EÚ boli neopodstatnené.

Podľa štúdie Eurobarometer by migrácia ľudí zo štátov EÚ-10 do EÚ-15 predstavovala aj pri plnej slobode pohybu pracovnej sily v najbližších 5 rokoch len asi 1% celej pracujúcej populácie nových členských krajín. Aj analýza britskej University of Manchester konštatuje, že veľké obavy z masívnej migrácie lacných, nekvalifikovaných pracovných síl z nových členských krajín na západ neboli odôvodnené. Chuť obyvateľstva v nových členských krajinách EÚ sťahovať sa za prácou je slabá. Hlavná migračná vlna prebehla pred rokom 2004.

Slovenský minister zahraničných vecí Eduard Kukan vyzval na prehodnotenie zavedených

prechodných obmedzení. Vývoj podľa neho dokázal, že z nových členských krajín neodchádzajú nijaké migračné vlny, ktoré by zaplavili trhy práce pôvodných členských štátov EÚ. Zdôraznil, že pracovné obmedzenia sú na Slovensku vnímané negatívne, pričom táto otázka je veľmi dôležitá aj z pohľadu chápania významu a fungovania EÚ.

Komentár hodnotiacej komisie k opatreniu:

Všetci členovia hodnotiacej komisie vnímajú uplatnenie prechodných období na voľný pohyb osôb z nových členských krajín EÚ na pracovný trh starých krajín EÚ negatívne. Rozdielnosť názorov sa však vyskytla pri hodnotení zmysluplnosti protestného uznesenia NR SR k tejto problematike.

Podľa mnohých odborníkov bol dôrazný protest potrebný, keďže prechodné obdobie zo strany starých členských štátov EÚ vytvárajú nerovnováhu a porušenie základných princípov fungovania spoločného trhu, ktorý predpokladá aj slobodný pohyb osôb, a teda aj pracovných síl. Dôležitý bude ďalší vývoj na pracovnom trhu EÚ, skutočný záujem Stredo- a Východoeurópanov, ale tiež rozumný politický tlak na štáty EÚ. Z tohto pohľadu bolo uznesenie NR SR hodnotené ako v princípe pozitívne a pragmatické, bez zbytočných protipatrení alebo silných vyhlásení. Odborná verejnosť dúfa, že už čoskoro staré krajiny EÚ prehodnotia svoj ochranný postoj a otvoria svoje pracovné trhy. Treba rokovať, treba hovoriť o tom, že kto obmedzuje prístup na svoj trh práce, poškodzuje sám seba. Skutočná liberalizácia pracovného trhu je možno ešte viac v záujme starých členských krajín EÚ než nových štátov, ktorých trh práce je flexibilnejší. Administratívne ochranné opatrenia ešte nikdy nikomu konkurencieschopnosť nezvýšili.

Podľa kritikov bolo uznesenie slovenského parlamentu samoúčelné a populistické smerom k slovenským voličom, keďže práve NR SR schvaľovala prístupovú zmluvu k EÚ, podľa ktorej členské štáty EÚ uplatňujú pracovné obmedzenia. Podľa nich bol takýto deklaratívny nesúhlas v tom čase už zbytočný a bezmocný, poslanci, ako aj vláda si mali naň spomenúť skôr, pri negotiaciach s EÚ, pri ktorých sa mali kritickejšie a aktívnejšie zapájať do diskusie. Všetkým bolo jasné, že ani Slovensko ani ostatné nové členské krajiny EÚ tieto reštrikcie netešia.

Návrh reformy podpory produkcie a exportu cukru v EÚ (zníženie subvencovanej kvóty na výrobu cukru; zníženie garantovanej ceny cukru; redukcia výdavkov na exportné subvencie; možnosť predaja produkčnej kvóty v rámci celej EÚ; kompenzácie farmárom a cukrovarníkom)

Európska komisia (EK) predložila 14. júla 2004 návrh reformy režimu produkcie a exportu cukru v Európskej únii (EÚ). Návrh predložil a predstavil člen EK pre poľnohospodárstvo a rybolov – Rakúšan Franz Fischler. Súčasný systém sa stal predmetom neustálej kritiky celého sveta. Vyčíta sa mu zlá alokácia zdrojov, narušanie hospodárskej súťaže, poškodzovanie rozvojových krajín, narušanie životného prostredia. Je nevýhodný pre spotrebiteľov, daňových poplatníkov.

Komisár pre poľnohospodárstvo vo svojom zdôvodnení uviedol, že status quo v subvencovaní výroby a exportu cukru v Únii nie je udržateľné. Systému chýba konkurencia, spotrebiteľia a spracovatelia cukru platia nadmerne vysoké ceny, intenzívne pestovanie cukrovej repy spôsobuje environmentálne škody v mnohých regiónoch a subvencovaný vývoz je otvorene kritizovaný po celom svete, najmä rozvojovými krajinami. Umelo udržiavaná cena cukru v Únii, ktorá je 3-krát vyššia, ako je cena na svetových trhoch, je nielen ekonomicky neudržateľná, ale ani vhodná pre rozvoj. Je preto potrebná reštrukturalizácia celého systému. Ide vôbec o prvý pokus reformovať cukrovú politiku Únie od roku 1968.

Rozpočet EÚ je v súčasnosti zaťažený kvôli cukrovému režimu sumou 1,72 mld. EUR ročne. Minimálna garantovaná cena cukru v Únii dosahuje 3-násobok ceny na svetovom trhu. Z EÚ sa ročne exportuje 5,3 mil. ton cukru ročne, z toho 2,5 mil. tony tvorí prebytok produkcie, ktorý má nárok na priamu exportnú subvenciu. Importuje sa 1,9 mil. ton. EÚ patrí medzi popredných obchodníkov s cukrom na svetovom trhu, ale ďaleko zaostáva za Brazíliou.

Európska komisia sa zhodla na návrhu reformovať režim dvoma podstatnými opatreniami. Rozhodla sa v prvom rade **znížiť kvótu na výrobu cukru** zo 17,4 mil. na 14,6 mil. tony, teda o 2,8 mil. tony počas 4 rokov (od 2005 do 2008). Pre slovenský trh by to malo znamenať zníženie subvencovanej výrobnnej kvóty zo 190-tis. na približne 160-tis. ton. Očakáva sa, že výsledkom postupného zníženia množstva vyprodukovaného cukru bude výrazný pokles objemu subvencovaného exportu o 2 mil. ton, teda z úrovne 2,4 mil. na 0,4 mil. tony.

Ako druhý krok bolo navrhnuté **zníženie garantovanej ceny cukru** zo 632 EUR za tonu na 421 EUR za tonu, čo predstavuje zníženie o 33%. Zmena by sa mala uskutočniť v dvoch skokoch, rokmi 2005/2006 klesnúť na 506 EUR, a v období 2007/2008 na 421 EUR. Podobné zníženie by sa malo týkať aj minimálnej ceny, ktorá sa platí farmárom za cukrovú repu. Zo súčasných 43,6 EUR za tonu repy by mala byť v priebehu dvoch období znížená na 27,4 EUR (približne 1 100 Sk) za

tonu repy.

Na **kompenzáciu** 60% výpadku príjmu (straty) pestovateľom cukrovej repy, ktorá vznikne v dôsledku reformy, EK navrhla oddelené platby na farmu. Tie získa každý farmár, ktorý vyprodukuje repu v rámci určenej kvóty, no jej výška nebude závislá od objemu produkcie. Strata príjmu bola odhadnutá s ohľadom na zmenu minimálnej ceny v každej členskej krajine. Národné rámce sa určili pre každú krajinu zvlášť a nárok na podporu budú mať aj farmári z 10 nových členských krajín EÚ. Na priamu podporu pre slovenských farmárov by malo byť vyčlenených 12 mil. EUR pre obdobia 2005 - 2006 a 2006 - 2007 a 17 mil. EUR pre rok 2008.

Nárok na podobné kompenzácie by mali získať aj cukrovarníci, ktorí znížením ceny cukru nebudú životaschopní a ukončia svoju činnosť. EÚ poskytne podporu na financovanie nákladov potrebných na obnovenie dobrých ekologických podmienok lokality fabriky cukrovaru a nájdenie pracovného uplatnenia bývalých zamestnancov. Suma 250 EUR za tonu vyprodukovaného cukru v rámci kvóty sa upadajúcim podnikom vypláti iba jednorazovo, pričom EÚ bude spolufinancovať najviac 50% podpory, zvyšok budú musieť doplatiť národné rozpočty.

Intervenčná cena bude nahradená tzv. referenčnou cenou, ktorá bude slúžiť na stanovenie minimálnej ceny pre producentov, na otvorenie súkromného skladu, úrovne na určenie ochrany hraníc a garantovanej ceny pre systém preferenčného dovozu. Súkromný sklad bude vytvorený v prípade, že cena cukru spadne pod úroveň referenčnej hodnoty a umožní tak stiahnutie cukru z trhu.

Reforma predložená EK upravuje i **možnosť prevodu (predaja) produkčnej kvóty medzi podnikmi nielen v jednej krajine, ale aj v rámci vnútorného trhu EÚ**. Malo by tým dôjsť k premiestneniu produkcie z menej produktívnych krajín EÚ do členských štátov, ktoré cukor vyrobia efektívnejšie.

Podstatnou **redukciou výdavkov na exportné subvencie** a zrušením preplácania produkcie chemických a farmaceutických podnikov by mali vzniknúť úspory v rozpočte Únie. Zvlášť zvyrazňovaným aspektom je ten, že Únia bude na podporu exportu platiť oveľa menej ako dnes - 1,3 mld. EUR. Očakáva sa ďalej, že vzhľadom na zvýšenú konkurencieschopnosť európskej produkcie cukru vzrastie import zo štátov v preferenčnom režime importu – predovšetkým z rozvojových krajín Afriky iba o 500-tis. ton, z 1,9 na 2,4 tony. Predpokladá sa taktiež, že vzhľadom na zníženie kvót a minimálnych cien nebude produkcia cukru v niektorých regiónoch EÚ pokračovať. Ohrozené budú predovšetkým spracovatelia a farmári na severe EÚ a v Stredomorí. Od zavedenia a realizácie reformy cukrového režimu EÚ sa očakáva, že prinesie zlacnenie cukru aj v slovenských obchodoch. Zníženie cien cukrovej repy očakávajú i poniektorí slovenskí spracovatelia.

Podľa komisára pre poľnohospodárstvo by úplné uvoľnenie trhu EÚ s cukrom s veľkou pravdepodobnosťou zlikvidovalo produkciu cukru a bolo by aj proti záujmom slabších rozvojových krajín, ktoré nemôžu konkurovať silným, ako je napríklad Brazília, ktorá by tak mohla obsadiť voľné pozície na trhu. Je preto potrebné nájsť kompromis, ktorý by mala priniesť reforma. V reakcii na argumenty "cukrovej lobby", podľa ktorých prídu o zamestnanie tisíce ľudí, komisár uviedol, že ani súčasný systém produkcie cukru nezabezpečuje tieto pracovné miesta. Za ostatných 10 rokov prišlo o prácu v odvetví 17 000 ľudí a boli zatvorené desiatky cukrovarov (v roku 1990 ich bolo 240, zatiaľ čo v roku 2001 iba 135). Podobný trend by pokračoval aj bez reformy, pretože časť producentov stráca konkurencieschopnosť ako výsledok postupného znižovania produkčných kvót. Súčasné neefektívne alokovanie zdrojov by v budúcnosti spôsobilo značné škody.

Na druhej strane názorového spektra stoja producenti cukru a pestovatelia cukrovej repy, ktorí neboli s návrhom spokojní. Existuje reálne riziko, že aj slovenské cukrovary budú reformou negatívne zasiahnuté. V rámci presunu kvót by napríklad bolo možné, že zahraniční majitelia slovenských cukrovarov presunú výrobné kvóty do efektívnejších krajín EÚ (platí to však aj vice versa, kvóty zo zahraničia by mohli byť presunuté na Slovensko, ak slovenské cukrovary budú vyrábať efektívnejšie). Slovenskí pestovatelia neboli spokojní s rýchlosťou reformných krokov, ktoré prichádzajú podľa nich príliš skoro od nášho vstupu do EÚ, pretože nestihli dostatočne využiť všetky doterajšie výhody. Rakúski farmári pestujúci cukrovú repu sa vyjadrili, že predmetná reforma ohrozuje ich existenciu. Predstavitelia združenia pestovateľov tvrdili, že každý z 9700 rakúskych pestovateľov cukrovej repy stratí od roku 2007 najmenej 3 750 EUR. Navrhované opatrenia idú podľa nich príliš ďaleko. Súčasný systém považujú za dobre fungujúci.

So súčasným systémom nesúhlasia rozvojové krajiny na čele s najväčším svetovým producentom cukru na svete - Brazíliou. Kritizujú exportné subvencie EÚ, ktoré podľa nich znižujú svetové ceny cukru. K problému sa vyjadrila i Svetová obchodná organizácia (WTO). Potvrdila, že európsky režim podpory vývozu cukru je nezlučiteľný s medzinárodnými obchodnými pravidlami. WTO tak uznala námietky Brazílie, Austrálie a Thajska, ktoré sa sťažovali na vysoké subvencie vývozu EÚ. Na margo vyjadrenia WTO autor reformy uviedol, že plány je stále možné upraviť podľa výhrad tejto organizácie.

Reformný proces chcela Komisia pôvodne naštartovať od 1. júla 2005, zmeny však mali byť

predstavované postupne počas 4 rokov, aby mala každá zúčastnená strana dosť času prispôbiť sa novej situácii. Prehodnotenie fungovania nového systému by sa vykonalo najneskôr v roku 2008. Keďže išlo o prvotný materiál EK, nebolo isté, že jeho výsledná podoba bude zodpovedať pôvodnej verzii. K reforme sa mali vyjadriť všetky členské štáty. Podľa medializovaných informácií z polovice roka 2004 sa viacerí predstavitelia členských krajín – gigantov v produkcii cukru, vyjadrili, že reforma v takto predloženej podobe určite neprejde. Podpora návrhu bola vyjadrená zo strany Veľkej Británie, Švédska, Dánska, ale aj Slovenska, výhrady mali traja najväčší producenti cukru v Únii – Nemecko, Francúzsko a Poľsko, ktorí nesúhlasili hlavne s časovým rámcom. Poliari požadovali aj vyšší výrobný limit a odmietali obchodovanie s kvótami. Podľa španielskej ministerky poľnohospodárstva by navrhnuté úpravy zničili španielsky cukrový sektor, ktorý predstavuje 21-tis. farmárov a 11 cukrovarov.

Pôvodný návrh Európskej komisie nakoniec zamietli okrem Nemecka, Francúzska a Poľska aj Fínsko, Grécko, Írsko, Litva, Lotyšsko, Maďarsko, Slovinsko, Portugalsko a Španielsko. Ministri poľnohospodárstva členských krajín EÚ skončili v novembri 2004 prerokúvanie návrhu EK so záverom odložiť čas začatia realizácie reformy naplánovaný na júl 2005. Koncom apríla 2005 dala Svetová obchodná organizácia za pravdu trojici štátov (Austrálii, Brazílii a Thajsku), ktoré vzniesli sťažnosť na EÚ za porušovanie pravidiel WTO predajom nadmierne subvencovaného cukru na svetových trhoch. WTO rozhodla, že subvencovanie exportu cukru deformuje svetovú cenu a pripravuje konkurenciu o príjmy. Európska komisia preto mala za úlohu do 22. júna 2005 predložiť svoj (ďalší) návrh reformy cukrového režimu, ktorý by už bol v súlade s požiadavkami WTO. Tento nový návrh EK počíta so znížením garantovaných cien cukru v dvoch fázach o 39% a cukrovej repy o 42% so začiatkom v rokoch 2006/2007. Ide teda o výraznejšie zníženie oproti predchádzajúcemu návrhu, ktoré by prinieslo pokles ceny za tonu cukru zo 621 EUR na 385 EUR a cukrovej repy zo 42 EUR za tonu na 25 EUR. Návrh reformy tiež predpokladá dobrovoľný plán reštrukturalizácie na 4 roky, ktorý je určený menej konkurencieschopným výrobcom ako pomoc pri ich odchode zo sektora. Tento pozostáva zo silne degresívnej platby (v 1. roku 730 EUR na tonu za rok, v 2. roku 625 EUR, v 3. roku na 520 EUR a 420 EUR v poslednom roku). Toto opatrenie má za cieľ pomôcť pri zatváraní tovární na cukor, izoglukózu a inulínový sirup a vzdaní sa kvóty, ako aj pri vyrovnaní sa so sociálnymi a environmentálnymi následkami reštrukturalizačného procesu. Súčasťou reformy by mala byť kompenzácia pre farmárov vo výške 60%, ktorá by sa realizovala prostredníctvom jednotnej platby na farmu, ktorá nie je závislá od objemu produkcie. Ďalšou formou kompenzácie pre podniky, ktoré čaká reštrukturalizácia, by malo byť zvýšenie kvóty na výrobu izoglukózy (o 100-tis. ton ročne v priebehu 3 rokov), pričom návrh, rovnako ako ten predchádzajúci, počíta s jednorazovou finančnou pomocou za zníženie výrobných kapacít a zatváranie závodov. Európska komisia stanovila pevný ekonomický a právny rámec pre sektor cukru v EÚ do roku 2014 – 2015, avšak bez predpokladu opätovného prehodnocovania opatrení.

Komentár hodnotiacej komisie k opatreniu:

K snahe Európskej komisie reformovať systém podpory produkcie a exportu cukru v Európskej únii vyjadrili takmer všetci hodnotiaci odborníci kladný postoj. Návrh znížiť subvencovanú kvótu na objem produkcie cukru, znížiť garantovanú minimálnu cenu cukru či návrh redukovať výdavky na exportné subvencie bolo odborníkmi vnímané pozitívne a označené za dobrý kompromis. Jeho schválenie by mohlo znamenať krok vpred k ďalším reformám na poľnohospodárskom trhu EÚ, vytvorenie podmienok konkurenčného prostredia a odstránenie rozsiahlych dotácií do neefektívneho poľnohospodárskeho sektora. Experti sa zhodli v názore, že rozsah zmien je nepostačujúci. Aj keď po ich schválení pravdepodobne príde k určitému zníženiu ceny cukru, predstavuje to len kozmetickú úpravu. Zrušiť by sa malo udeľovanie kompenzácií farmárom a cukrovarníkom, ktorí v dôsledku reformy budú musieť uzavrieť svoje nekonkurencieschopné prevádzky.

Reforma bude mať aj svoje nepríjemné stránky. Svoju bolesť si budú musieť odniesť aj ľudia z prostredia cukrovarníctva, vrátane slovenských producentov. Jej dopad však intenzívnejšie pociatia tradiční producenti pôvodných členských krajín EÚ.

Na jednej strane odborná verejnosť zastávala názor, že návrh reformy je síce malým, ale pozitívnym krokom, ktorý predstavuje snahu o zlepšenie súčasného stavu, avšak na druhej strane prízvukovala, že cukrový režim a celá Spoločná poľnohospodárska politika Európskej únie (CAP) sú nezmyselné. Okrádajú občanov Únie a deformujú konkurenčné prostredie. Systém je už "prezretý" a predstavuje neudržateľný problém, proti ktorému bojujú aj Svetová obchodná organizácia (WTO). V minulosti nemali byť tieto regulácie poľnohospodárskeho sektora vôbec zavedené a medzi hodnotiacimi sa vyskytli viaceré názory za ich čo najskoršie zrušenie.

Návrh zmeny smernice EÚ o pracovnom čase (obmedzenie možnosti nadčasov; posilnenie vplyvu kolektívneho vyjednávania)

Európska komisia prijala 22. septembra 2004 návrh na úpravu kľúčových aspektov smernice o pracovnom čase. Komisar pre zamestnanosť a sociálne záležitosti Stavros Dimas predložil návrh v záujme odstrániť nedostatky v systéme, ktoré sa prejavili počas platnosti predošlej úpravy smernice. Ako základné kritériá, na ktoré mala brať smernica ohľad, bolo zaradené zabezpečenie vysokého štandardu ochrany zdravia a bezpečnosti pracovníkov pri práci v súvislosti s pracovným časom, predchádzanie neodôvodnených požiadaviek na zamestnancov od niektorých zamestnávateľov, hlavne malých a stredných podnikov a v neposlednom rade sa mal dôslednejšie brať ohľad na pracovný čas a rodinný život zamestnanca.

Podľa platnej legislatívy je v Európskej únii povolený pracovný týždeň v trvaní maximálne 48 hodín. Na základe dohody zamestnanca a zamestnávateľa však môže byť dohodnuté dobrovoľné predĺženie pracovného času (tzv. "opt-out"). Ako uviedol autor predmetnej normy, navrhovaná zmena vychádzala zo skúseností v Anglicku so zneužívaním dohôd medzi pracovníkmi a zamestnávateľmi. Pracovníci boli častokrát nepriamo prinútení podpísať súhlas o výnimke z maximálneho pracovného času už pri podpise pracovnej zmluvy. Boli tak vystavení nátlaku a nešlo teda o ich slobodnú voľbu.

Zmena smernice, v podobe navrhovanej komisárom pre zamestnanosť a sociálne záležitosti, mala za cieľ obmedziť možnosti na dobrovoľnú dohodu zamestnanca a zamestnávateľa. Zamestnávateľ by nemohol napríklad získať súhlas s predĺžením pracovného času pri podpise pracovnej zmluvy a zamestnanec by mohol svoj súhlas kedykoľvek odvolať. Pracovný čas by bolo možné predĺžiť iba v kolektívnej zmluve na základe dohody na rokovaní vedenia spoločnosti a odborovej organizácie alebo na základe kolektívnej dohody platnej pre určité odvetvie. Iba ak by vo firme neexistovala žiadna forma kolektívneho vyjednávania, ani zastúpenie zamestnancov v spoločnosti, bola by podľa predmetného návrhu možná dohoda priamo medzi pracovníkom a zamestnávateľom.

Podmienky, ktoré by museli byť splnené pri individuálnej dohode zamestnanca a zamestnávateľa o dlhšom pracovnom čase:

- k podpísaniu dohody by nemohlo dôjsť v rovnakom čase, ako sa podpisuje zamestnanecká zmluva, alebo je zamestnanec v skúšobnej lehote,
- dohoda by musela mať písomnú formu,
- platná by bola maximálne jeden rok,
- žiaden pracovník by nesmel pracovať dlhšie ako 65 hodín (okrem zdravotníkov, ktorí môžu dostať výnimku),
- zamestnávateľia by boli povinní uchovávať záznamy o odpracovaných hodinách a v prípade potreby ich predložiť zodpovedným úradom.

Ďalšou z úprav smernice sa malo zvýšiť referenčné obdobie z maximálnych 4 mesiacov na jeden rok. Referenčné obdobie pritom predstavuje dobu, počas ktorej sa počíta priemerný počet týždenne odpracovaných hodín. Návrh vychádzal z toho, že podniky so sezónnou fluktuáciou dopytu vyžadujú flexibilnejšiu organizáciu pracovného času.

Predmetný návrh smernice vytváral novú kategóriu pracovnej pohotovosti, tzv. neaktívnu časť pracovnej doby. Počas tejto doby je zamestnanec prítomný na svojom mieste, no nevykonáva si svoje povinnosti, spravidla sa jedná o pozície doktorov na pohotovosti, hasičov alebo záchranárov. Navrhnutá smernica ponechávala na členských krajinách, či dobu započíta ako pracovný čas alebo nie. Potreba zmeny bola reakciou na rozhodnutie Európskeho súdneho dvora zo septembra 2003, podľa ktorého musia byť do pracovnej doby započítané všetky hodiny (zdravotníckeho personálu, požiarnikov) strávené na pracovisku. Väčšina týchto pracovníkov v EÚ prekračuje týždenný limit 48 hodín. Pre dodržanie rozhodnutia súdu by členským krajinám hrozila potreba zamestnania veľkého množstva dodatočného personálu. Zmena by nastala aj v prípade kompenzačného oddychu, ktorý by nebolo nutné prideliť okamžite, ale najneskôr do 72 hodín.

Krajiny podľa počtu odpracovaných hodín	
	Počet hodín za rok
Česká republika	1972
Poľsko	1956
Slovensko	1814
Japonsko	1801
USA	1792
Kanada	1718
Veľká Británia	1673
Francúzsko	1453
Nemecko	1446
Holandsko	1354
Zdroj: SME, OECD	

Snaha upraviť pracovný čas sa stretla s rôznorodými reakciami. Zástupcovia zamestnávateľov síce uvítali niektoré liberálnejšie prvky návrhu, no na druhej strane požadovali zrušenie obmedzení a kritizovali zosilnenú úlohu odborov a kolektívneho vyjednávaného. Predstavitelia nových členských štátov sa voči návrhu smernice vyjadrili taktiež odmietavo. Podľa štátneho tajomníka Ministerstva práce, sociálnych vecí a rodiny SR Miroslava Beblavého by schválenie smernice v Rade ministrov malo byť podmienené tým, že sa zachová právo na individuálne rozhodnutie zamestnanca, či chce pracovať kratšiu alebo dlhšiu dobu. Argumentom proti obmedzeniu nadčasov bolo aj tvrdenie, že dlhší pracovný čas vytvára napríklad voči Francúzsku a Nemecku konkurenčnú výhodu, čo pomáha najmä novým členom EÚ zvyšovať reálnu konvergenciu svojich ekonomík. Podľa českého ministra práce Zdeňka Škromacha by schválenie predloženého návrhu mohlo obmedziť konkurencieschopnosť ČR. Medzi kritikov novej smernice však patrili aj odborové združenia. Tie mali záujem na rozsiahlejšom obmedzení výnimiek, pri ktorých by bolo možné maximálny pracovný čas predĺžiť. Relatívne krátka pracovná doba v krajinách západnej Európy a snaha o jej udržanie patrí medzi hlavné agendy odborových organizácií. Argumentujú, že skrátenie pracovného času vytvorí podmienky pre vznik ďalších pracovných miest a obmedzí rastúcu nezamestnanosť. Nemecko a Francúzsko sa však podľa kritikov v poslednom období presvedčili, že krátky pracovný čas v skutočnosti pracovnú silu zdražuje a nezamestnanosť zvyšuje.

Návrh smernice pokračoval v legislatívnom procese na rokovaní Európskeho parlamentu, ktorý schválil pozmenený návrh 11. mája 2005 v prvom čítaní. Na rozdiel od Komisiou navrhutej novely smernice poslanci EP navrhli a schválili znenie, ktoré by prácu nad 48 hodín týždenne celkom zakázalo. Do 3 rokov po účinnosti smernice by žiaden pracovník nemohol v ročnom priemere odpracovať viac ako 48 hodín týždenne, navyše bez ohľadu na počet pracovných zmlúv (resp. zamestnaní). Za takýto návrh hlasovali najmä socialisti, komunisti, zelení a časť ľudovcov, a ako dôvod uviedli, že pracovný čas bez obmedzenia predstavuje riziko pre bezpečnosť práce a znižuje kvalitu života. Poslanci EP tiež nepodporili návrh EK, aby sa neaktívny čas zdravotníkov či požiarnikov v pracovnej pohotovosti nezaratával do pracovného času.

Po rozhodnutí EP sa smernica vrátila na prerokovanie Európskej komisii. Tá v novom návrhu taktiež navrhla zrušenie národných výnimiek zo 48-hodinového pracovného týždňa a zároveň znížila hranicu pre maximálny počet hodín odpracovaných v ktoromkoľvek týždni o 10 hodín na 55 hodín týždenne. Na druhej strane by si podľa jej návrhu mohli krajiny individuálne výnimky zachovať, ak by Komisii svoju žiadosť dostatočne zdôvodnili. Výnimky z maximálneho pracovného času medzi zamestnancom a zamestnávateľom by podľa tohto návrhu EK bolo možné vyjednať len za účasti odborov. Návrhy EP aj EK sa stretli s nesúhlasom medzi členmi Rady ministrov EÚ pre zamestnanosť, sociálne veci, zdravie a ochranu spotrebiteľa. Viaceré členské krajiny obmedzenie výnimiek odmietli - okrem Slovenska aj Veľká Británia, Luxembursko, Poľsko, Malta a Nemecko, za ich zrušenie sa postavili Švédsko, Francúzsko, Grécko, Belgicko a Maďarsko. Na zasadnutí Rady ministrov 2. júna 2005 bola takto zmenená a navrhnutá smernica zablokovaná a rokovania o úprave maximálnej dĺžky nadčasov budú pokračovať v ďalšom legislatívnom procese.

Komentár hodnotiacej komisie k opatreniu:

Odborná komisia v rámci projektu HESO vyjadrila k návrhu na zmenu európskej smernice o pracovnom čase odmietavé stanovisko. Návrh na obmedzenie možnosti uzavrieť dohodu o predĺžení maximálneho pracovného času a posilnenie kolektívneho vyjednávaného v tejto otázke považovali hodnotiaci odborníci za zbytočnú bariéru, ktorá by nezlepšila podmienky pre zamestnancov, neznížila by nezamestnanosť, ale naopak, výrazne by znížila pružnosť pracovnoprávných vzťahov. Pracovný trh Európskej únie potrebuje väčšiu flexibilitu a prostredníctvom podobných návrhov ju nie je možné dosiahnuť. Snaha o zvýšenie konkurencieschopnosti EÚ podľa Lisabonskej stratégie môže vďaka takýmto opatreniam ostať maximálne v rovine prázdnych slov. Častou respondentov bola navrhnutá úprava označená za príklad zákona v socialistickom duchu. Zakotvenie potreby súhlasu odborovej organizácie s predĺžením pracovného týždňa v zákone (nad 48 hodín týždenne) by skomplikovalo situáciu hlavne spoločnostiam, ktoré majú rozvrhnutý nápor prác na kratšie obdobie, alebo ktorých práca má sezónny charakter. Z dôvodu vyššej konkurencieschopnosti by bolo potrebné dať podnikom možnosť stanoviť pracovný čas nad rámec 48 hodín po dohode so zamestnancom, bez účasti tretej strany.

Argumenty zástancov tejto regulácie, podľa ktorých by sa obmedzením pracovného času zvýšila ochrana zamestnancov, vychádzali zo stále rozšíreného a živého vnímania zamestnanca ako utláčaného robotníka a zamestnávateľa ako bezcitného vykorisťovateľa. V moderných ekonomikách však tento mýtus nemá žiadne opodstatnenie. Pracovný vzťah, rozsah práce a odmena za ňu majú byť výsledkom dobrovoľnej dohody zamestnanca a zamestnávateľa, ktorá bude výhodná pre obe strany. Ak má človek záujem pracovať viac ako ostatní, je nemysliteľné, aby mu v tom niekto bránil (napríklad odbory podniku) a ešte to aj odôvodňoval ako krok v záujme zamestnanca.

Malá časť hodnotiacich odborníkov sa vyjadrila v prospech regulácie dĺžky pracovného času. Jedná sa o situáciu, v ktorej sa stretáva slabý (zamestnanec) so silným (zamestnávateľ). Zamestnávatelia majú pri dohadovaní sa o predĺženom pracovnom čase výhodu, ak zamestnanec nie je s ich rozhodnutím spokojný, môže prísť o prácu. Ak by dohoda bola výsledkom kolektívneho vyjednávania, potom by oproti sebe stáli vyrovnanejší partneri. Podľa jedného z respondentov by konkurencieschopnosť podnikov a ekonomík mala vychádzať z iných faktorov než z úplnej voľnosti v pracovnoprávných vzťahoch.

Rozpočet Európskej únie na rok 2005 (deficit 10,2 mld. EUR; výdavky 116,5 mld. EUR; príjmy 106,3 mld. EUR; 42,7% výdavkov pre poľnohospodárstvo; 36,4% pre štrukturálne opatrenia)

Poslanci Európskeho parlamentu (EP) 16. decembra 2004 definitívne schválili rozpočet rozšírenej 25-člennej Európskej únie (EÚ) na rok 2005 s plánovaným deficitom 10,2 mld. EUR. Rozpočtové výdavky odobril EP na úrovni 116,5 mld. EUR a oproti roku 2004 ich zvýšil o 6,1%. Schválené platby členských štátov do rozpočtu EÚ predstavujú 106,3 mld. EUR (1,004% odhadovaného hrubého národného dôchodku (HND)), teda o 4,4 % viac ako v roku 2004. Nárast výdavkov bol zdôvodnený predovšetkým plným začlenením nových členských krajín a zabezpečením financovania európskych priorít, ako je podpora Lisabonskej stratégie, podpora slobody, mieru, spravodlivosti a posilnenie informovanosti občanov EÚ v otázkach budúcnosti Únie.

Schválenie platieb do rozpočtu (106,3 mld. Sk) na úrovni približne 1% hrubého národného dôchodku EÚ bolo nižšie ako požiadavky Európskeho parlamentu a Európskej komisie (EK). EK totiž pôvodne navrhovala platby do rozpočtu vo výške zhruba 109,5 mld. EUR (1,03% HND), pričom pôvodný návrh EP počítal s výškou 111 mld. EUR (1,05% HND).

Z pohľadu zástancov štíhleho rozpočtu, kam patrili predovšetkým krajiny, ktoré sú čistými prispievateľmi (Rakúsko, Veľká Británia, Francúzsko, Nemecko, Holandsko a Švédsko), predstavoval schválený rozpočet určité víťazstvo. V tejto skupine sa totiž nachádzajú členské štáty, ktoré sú za deficitné rozpočty opakovane napomínané Európskou komisiou. V ich záujme je udržanie výšky platieb do rozpočtu Únie v nasledujúcom období rokov 2007 až 2013 najviac na úrovni 1% HND. Na opačnej strane stála väčšina ostatných členských krajín, ktoré rovnako ako európske inštitúcie nesúhlasili s prvou skupinou, a naopak žiadali navýšenie rozpočtu. Ich zástupcovia argumentovali predovšetkým zvýšenými nárokmi rozšírenej EÚ.

Najväčšiu časť, 42,66% celkových výdavkov, bude tradične patriť poľnohospodárstvu. Výška výdavkov naň bola naplánovaná na 49,7 mld. EUR, pričom výdavky oproti predchádzajúcemu roku narástli o 10,2%. Na štrukturálne opatrenia, ktoré slúžia predovšetkým na vyrovnanie regionálnych rozdielov a pomoci novým či menej vyspelým členom EÚ, bude smerovať 42,4 mld. EUR (36,4%). Vnútorne politiky, kam patrí boj proti terorizmu, zdravotníctvo, ochrana spotrebiteľa, výskum, vzdelávanie, kultúra či doprava, pohltia 9,1 mld. EUR. S výdavkami na úrovni 5,2 mld. EUR môže rátať oblasť spoločnej zahraničnej politiky, ktorá sa zameriava na obnovenie mieru a demokracie a už druhý rok obsahuje aj značnú pomoc Iraku. V neposlednom rade boli schválené výdavky na predvstupovú pomoc (Chorvátsku, Rumunsku, Bulharsku, Turecku). Ich plánovaná výška bola stanovená na 2,1 mld. EUR.

EP a Rada ministrov sa pri schvaľovaní rozpočtu nezhodla v niekoľkých oblastiach. Hlavným jablkom sváru medzi parlamentom a Radou boli otázky rozpočtu vonkajších činností. Vzhľadom na to, že v rozpočtovej kapitole sa nepočíta s navýšením prostriedkov, poslanci vyžadovali, aby boli výdavky na rekonštrukciu Iraku (kde EÚ prisľúbila svoj príspevok vo výške 1 mld. EUR v nasledujúcich 5 rokoch) predmetom dohody s Radou EÚ. Poslanci boli presvedčení, že nové záväzky by sa nemali financovať na úkor starých priorít, akými sú napr. humanitárna pomoc či boj proti chudobe.

Išlo o prvý celoročný rozpočet pre 25-člennú Úniu, na ktorého schvaľovaní sa plnou mierou podieľali aj slovenskí zástupcovia. Slovensku by členstvo v EÚ aj vďaka tomuto rozpočtu malo v roku 2005 priniesť zhruba 25 mld. Sk, v prípade ak krajina bude úspešne čerpať peniaze vyčlenené na projekty z eurofondov. Podľa slovenského ministra financií Ivana Mikloša bola pozícia Slovenska v súlade so stanoviskom Rady ministrov, ktoré bolo proti navyšovaniu výdavkov rozpočtu EÚ. Európskym parlamentom navrhované zvýšenie výdavkov by Slovensku neprinieslo zisk, pretože jeho príspevky do spoločného rozpočtu EÚ by sa podľa ministra financií zvýšili viac ako príjmy.

Podľa vyjadrení niektorých slovenských predstaviteľov mal byť rozpočet veľkorysejší voči novým členským krajinám Únie. Veľké prostriedky investuje EÚ do tretích krajín, keby sa však čím skôr dostali nové členské štáty EÚ na úroveň starých, tým skôr by aj oni mohli prispievať na rozvoj zaostalejších krajín sveta. V rozpočte boli podľa nich pritom stanovené veľmi všeobecné ciele na podporu tretích krajín, pod ktorými je možné si len ťažko predstaviť, o čo presne má ísť. Ďalšiemu zo slovenských europoslancov prekážalo, že v schválenom rozpočte sa už vopred počítá

s nevyčerpaním 10 mld. EUR na konkrétne programy, ktoré majú slúžiť na vyrovnanie regionálnych rozdielov.

Komentár hodnotiacej komisie k opatreniu:

Rozpočet rozšírenej EÚ vyvolal kritické reakcie v odbornej verejnosti. Odborníci kritizovali EÚ, že sa doposiaľ neodhodlala uskutočniť potrebnú reformu výdavkov. Chýba tu preroformný ťah lídrov EÚ. Za najväčší nedostatok rozpočtu bol považovaný deficit a najmä príliš vysoké výdavky pre poľnohospodárstvo a ich regionálne smerovanie. Jeden respondent ironicky poznamenal, že z hľadiska vývoja civilizácie je po investovaní do neefektívneho poľnohospodárstva snáď už horšie iba investovať do zberu lesných plodov a lovu divej zveri. Deficitnosť rozpočtu zvýši nároky na členské štáty pri jeho krytí. Absentovala výraznejšia aktivita v oblasti vlastných príjmov EÚ. Kritizované boli i príliš všeobecné ciele rozpočtu.

Z pohľadu Slovenska bola podľa viacerých názorov negatívom i schválená výška výdavkov na podporu zaostalejších krajín a regiónov. Jednému respondentovi sa zdal 6%-ný nárast celkových rozpočtových výdavkov nedostatočný na zabezpečenie finančných prostriedkov pre rozšírenú EÚ, pre podporu Lisabonskej stratégie a informovanosti občanov.

Začiatkom júna 2005 schválil Európsky parlament svoj vlastný návrh rozpočtového výhľadu EÚ na nadchádzajúce 7-ročné obdobie rokov 2007-2013. Únia mala podľa tohto návrhu v týchto rokoch hospodáriť s objemom prostriedkov vo výške 975 mld. EUR, čo by predstavovalo 1,18% HND. Európska komisia navrhla platby členských krajín Únie na úrovni 1,23% HND a predsedajúce Luxembursko vo výške 1,06% HND. O definitívnom 7-ročnom rozpočtovom rámci mal rozhodnúť summit EÚ 16. a 17. júna 2005 v Bruseli, avšak najvyšší predstavitelia sa na ňom nedohodli. Črtajúcu sa dohodu na júnovom summite EÚ zablokovala Veľká Británia spolu s Fínskom, Holandskom, Španielskom a Švédskom. Podľa medializovaných informácií mala byť hlavným dôvodom blokovania dohody o rozpočte nespokojnosť Veľkej Británie so zmrazením takzvaného rozpočtového rabatu (úľavy z jej príspevku do spoločného rozpočtu EÚ). Podľa luxemburského návrhu mal tento rabat vzrásť na 5,5 mld. EUR ročne a následne mal byť zmrazený až do roku 2013. Britský premiér Tony Blair podmienil úpravu rabatu smerom dole rokováním o Spoločnej poľnohospodárskej politike a prívysokých výdavkoch Únie na poľnohospodárstvo, ktoré chcel znížiť. Proti tomu sa však postavilo Francúzsko. V prípade Holandska malo ísť zase o nespokojnosť s najvyšším čistým príspevkom do rozpočtu EÚ vzhľadom na počet obyvateľov. Obdobný dôvod bol aj motívom hlasovania Švédska. Proti novému rozpočtovému rámcu na roky 2007 až 2013 však hlasovalo aj Španielsko – doterajší najväčší čistý príjemca. Veľký záujem na schválení rozpočtového výhľadu mali najmä nové členské krajiny Únie, vrátane Slovenska. Tie sa dohodu pokúšali zachrániť neplánovaným návrhom, že sú ochotné vzdať sa časti príspevkov z rozpočtu EÚ, ktoré im už boli schválené. Tým by platby členských štátov do rozpočtu EÚ klesli o 1 mld. EUR na 870 mld. EUR, čo by predstavovalo približne 1,053% HND. Aj táto iniciatíva však skončila neúspechom a viacerí zúčastnení vyjadrili sklamanie nad prístupom bohatých členských krajín.

Po tom, čo v júni 2005 de facto stroskotal ratifikačný proces Ústavy EÚ (keďže nebola schválená v referendách vo Francúzsku a Holandsku), sa EÚ ocitla podľa viacerých predstaviteľov, vrátane luxemburského premiéra - vtedajšieho predsedu Európskej rady Jean-Claude Junckera, v kríze.

Revidovanie Lisabonskej stratégie z roku 2000 (nová stratégia na podporu hospodárskeho rastu a zamestnanosti v EÚ; zameranie sa na menej cieľov a odstránenie časového cieľa - rok 2010 - pre dosiahnutie najkonkurencieschopnejšej ekonomiky sveta; dôraz na tzv. poznatkovú ekonomiku - podpora vzdelávania, vedy, výskumu, inovácií, skvalitňovanie ľudského kapitálu; vytvorenie viac lepších pracovných príležitostí; zodpovednosť členských krajín za realizáciu Stratégie - rozpracovanie vlastných národných lisabonských stratégií a akčných plánov, vytvorenie národných koordinátorov)

Európska komisia (EK) predstavila začiatkom februára 2005 návrh, ktorým chce reformovať Lisabonskú agendu. Cieľom tohto kroku EK je zvýšenie šance na úspech jej realizácie, pretože podľa predstaviteľov Komisie pôvodné plány z roku 2000 zlyhali. Európska únia týmto opatrením prehodnocuje ambiciózne ciele Lisabonskej stratégie prijatej pred piatimi rokmi, vďaka ktorej sa do konca roku 2010 chcela stať najkonkurencieschopnejšou ekonomikou na svete. Revidovaniu Lisabonskej stratégie sa venovali aj vedúci predstavitelia na marcovom summite EÚ v Bruseli, pričom Európskou komisiou navrhnuté zmeny schválili. Predstavitelia EÚ uznali, že výsledky plnenia doterajšej Lisabonskej stratégie z roku 2000 nie sú dobré a na najvyššej úrovni sa zaviazali oživiť ekonomickú výkonnosť EÚ prijatím novej stratégie, ktorá sa zameriava na

posilňovanie hospodárskeho rastu a tvorby pracovných miest. Podľa nich je nevyhnutné bezodkladne znovu naštartovať Lisabonskú stratégiu a presmerovať hlavnú pozornosť na rast a zamestnanosť. Pre splnenie týchto cieľov je podľa záverov summitu nevyhnutné mobilizovať všetky národné a spoločné zdroje, vrátane kohéznej politiky, na podporu zaostalých regiónov. Zároveň musí nová finančná perspektíva na roky 2007 až 2013 poskytnúť primerané zdroje.

Na potrebu revidovať Lisabonskú stratégiu jasne upozornila kritická správa pracovnej skupiny zaoberajúcej sa stavom "Lisabonu" (tím 15 akademikov, podnikateľov a zástupcov odborov), ktorú viedol a odprezentoval bývalý holandský premiér v novembri 2004 na pôde EK. Správa uvádza, že je potrebné viac sa koncentrovať na hospodársky rast a zamestnanosť. Plnenie cieľov Lisabonu je sklamaním a na vine je predovšetkým prehustená agenda, zlá koordinácia a často vzájomne si odporujúce priority. Konštatuje sa v nej, že príliš veľa cieľov sa splniť nepodarí. Zodpovednosť za neúspech nesú jednotlivé členské krajiny, predovšetkým z dôvodu nedostatku odhodlania a politickej vôle. Dosiahnutie lisabonských cieľov neúľahčilo ani rozšírenie EÚ. Nové členské krajiny síce majú veľký potenciál, ale začínajú z nízkeho základne. Podľa vedúceho pracovnej skupiny treba Lisabonskú stratégiu súrne revitalizovať. Bolo navrhnuté, aby Únia pokrok smerom k plneniu lisabonských cieľov v oblasti rastu a zamestnanosti merala jednoduchým súborom 14 indikátorov. Malo by sa tak nahradiť viac ako 100 indikátorov používaných v súčasnosti, pretože ako sa uvádza v správe, „keď je Stratégia o všetkom, je o ničom“.

Komisia definovala pre EÚ a jej členské štáty konkrétny akčný program na vytvorenie trvalého hospodárskeho rastu a väčšieho počtu lepších pracovných príležitostí. Nereálny cieľ predbehnúť do roku 2010 v konkurencieschopnosti USA Európska komisia zo svojho návrhu revidovať Lisabonskú stratégiu vypustila. Predseda EK José Barroso považuje Lisabonské ciele za v princípe správne, viazlo však ich plnenie. V novej Stratégii vyzvali predstavitelia EÚ k obnoveniu základov konkurencieschopnosti Únie, k zvýšeniu jej rastového potenciálu a produktivity a posilneniu sociálnej súdržnosti, kladúc dôraz na znalosti, inovácie a skvalitňovanie ľudského kapitálu. Reštartovanie Lisabonskej stratégie je založené na znovuzameraní sa na hospodársky rast a pracovné miesta. Vyšší trvalo udržateľný rast má priniesť viac kvalitnejších pracovných miest. Nová Stratégia by mala podľa EK zabezpečiť do roku 2010 6 miliónov nových pracovných miest. Na splnenie pôvodných cieľov Lisabonskej stratégie by ich muselo vzniknúť 20 miliónov. Cieľ zvýšiť výdavky na vedu a výskum na 3% HDP EÚ zostal zachovaný. EÚ naďalej zaostáva za USA v hospodárskom raste, výdavkoch na vedu a výskum, vzdelanostnej úrovni obyvateľstva, ako aj v celkovej miere investícií.

Obnovená Stratégia obsahovo veľa nového neprináša. Ide o vôľu po prehĺbení vnútorného trhu, o intenzívnejšiu hospodársku súťaž, menej štátnych subvencií a o ďalšiu dereguláciu služieb. Členským štátom EÚ Európska komisia okrem iného navrhuje prehĺbiť vnútorný trh, predovšetkým v službách, pri regulovaných profesiách, v energetike a doprave, pri verejných zákazkách a platobných systémoch. Ďalším z krokov má byť obmedzenie štátnych subvencií a ich nasmerovanie predovšetkým na odvetvia s vysokým rastovým potenciálom. Navrhuje sa tiež zjednodušenie a zlepšenie právnych predpisov, a tým aj odbúranie prekážok pre firmy, zníženie správnych nákladov, administratívnych prekážok a zlepšenie infraštruktúry. Troma hlavnými prioritami sú: **urobiť Európu atraktívnejším miestom pre investície a prácu, napomáhať získavaniu znalostí a inovácií v prospech rastu a vytvoriť viac lepších pracovných príležitostí.** Tieto tri hlavné priority sú rozpracované v akčnom pláne Komisie, ktorého cieľmi sú o.i.:

- zriadiť Európsky technologický inštitút: najlepšie mozgy, myšlienky a podniky Európy (na spôsob amerického Massachusetts Institute of Technology),
- výstavba a zlepšenie infraštruktúry, predovšetkým prostredníctvom projektov v rámci programu Transeurópskych sietí (TEN) (doprava, energetika a telekomunikácie),
- vytvárať inovačné centrá na prepojenie regiónov, vysokých škôl a firiem,
- ďalej sa usilovať o takzvaný spoločný patent a základ pre výmer dane zo zisku spoločností,
- zvýšiť výdavky na vedu, výskum a vývoj na 3% HDP a zatriktívniť daňové prostredie pre tieto oblasti,
- podporovať technologické iniciatívy, partnerstvo verejného a súkromného sektora (PPP),
- podporovať ekologické iniciatívy na účinnejšie využívanie energie a menej emisií,
- podporovať informačné a komunikačné technológie,
- znížiť počet mladých nezamestnaných a modernizovať systémy sociálnej ochrany,
- odstránenie prekážok pre mobilitu, posilniť prispôbovateľnosť pracovníkov a firiem a flexibilitu pracovných trhov,
- viac investovať do ľudského kapitálu, predovšetkým do lepšieho vzdelania,
- zamerať štrukturálne a kohézne fondy viac na podporu inovácií, vzdelávania a infraštruktúry.

Ďalším z krokov vedúcich k revidovaniu pôvodnej Lisabonskej stratégie bolo vytvorenie postov národných koordinátorov Lisabonu, čo by malo zabrániť zbytočnej duplicite. Okrem toho by mala každá krajina vypracovať jeden vlastný akčný plán a jednu implementačnú správu. Členské krajiny sa tak majú stať hlavnými aktérmi revidovanej Stratégie, pričom Európska komisia bude mať za úlohu ich koordinovať. Posilnila sa teda zodpovednosť samotných štátov, vďaka čomu by plnenie

novej Stratégie malo dopadnúť lepšie ako v prípade jej pôvodnej verzie. Komisia bude raz do roka hodnotiť a porovnávať napĺňanie cieľov u jednotlivých členských krajín.

Podľa predsedu EK je potrebné sústrediť sa na menší počet dosiahnuteľných cieľov, jednoznačnou prioritou má byť zvýšenie hospodárskeho rastu a tvorba pracovných miest. Dosiahnuť by sa to malo cez dobudovanie vnútorného trhu, najmä v oblasti služieb a cez zvýšené investície do vedy, výskumu a inovácií, ktoré by dokázali zvýšiť produktivitu práce a pohnúť EÚ kvalitatívne dopredu. Predstavou EK je vytvoriť z EÚ atraktívnejšie miesto na investovanie, prácu a život. Predseda EK obhajoval návrh v Európskom parlamente tým, že práca je najlepšou zbraňou proti chudobe a dať ľuďom prácu je najlepšia sociálna agenda. Novú Stratégiu okamžite napadli odborové zväzy a socialisti v Európskom parlamente. Podľa nich EK novým návrhom narušila rovnováhu medzi 3 piliermi Lisabonskej stratégie, a to ekonomikou, sociálnou oblasťou a ochranou životného prostredia.

Podľa slovenského predsedu vlády Mikuláša Dzurindu predstavuje Stratégia dobrý nástroj, ktorý môže viesť k zvyšovaniu konkurencieschopnosti EÚ a kvality života našich ľudí. Znalostná ekonomika, investície do ľudských zdrojov, budovanie konkurencieschopnej ekonomiky založenej na vzdelaní je podľa neho tá najlepšia cesta aj pre Slovensko. Vláda SR je presvedčená, že táto Stratégia môže byť úspešná len vtedy, ak sa bude podstatne viac sústreďovať na rast konkurencieschopnosti a zamestnanosti pri rešpektovaní zásad trvalo udržateľného rozvoja. V pozícii Slovenska k strednodobému hodnoteniu Lisabonskej stratégie sa však predstavitelia vlády SR vyjadrili, že neexistenciu harmonizácie v oblasti dane z príjmov právnických osôb nepovažuje SR za dôležitú prekážku pri zvyšovaní konkurencieschopnosti a má tiež obavy z toho, že harmonizovaný základ dane by mohol byť zložitejší, ako je v súčasnosti definovaný v SR, čím by sa znížila efektívnosť slovenskej 19%-nej sadzby rovnej dane, ako aj príjmy štátneho rozpočtu.

Pôvodná Lisabonská stratégia stanovila pred 5 rokmi EÚ cieľ stať sa do roku 2010 najvýkonnejšou svetovou ekonomikou založenou na vedomostiach, dosiahnuť priemerný ekonomický rast 3% HDP ročne a vytvoriť 20 miliónov nových pracovných miest. Únia sa tiež zaviazala, že výdavky na vedu a výskum zvýši na 3% HDP. Predstavitelia EÚ sa zhodli, že pre dosiahnutie týchto cieľov bude nevyhnutné sa zamerať na prechod na poznatkovo orientovanú ekonomiku a spoločnosť, a to podporou informačnej spoločnosti, výskumu a vývoja, rovnako ako urýchlením procesu štrukturálnych reforiem pre konkurencieschopnosť a inovatívnosť a dobudovanie spoločného trhu. Druhou oblasťou zamerania bolo modernizovanie európskeho sociálneho modelu, investovanie do ľudského kapitálu a boj so sociálnou vylúčenosťou. Ako tretia oblasť v pôvodnej Lisabonskej stratégii bola určená udržateľná a zdravá hospodárska situácia a rast aplikovaním vhodného mixu makroekonomických politík. V polovici implementačnej fázy (rok 2005) však mnohí kritici poukázali na fakt, že v dosahovaní lisabonských cieľov nebadateľ žiaden pokrok. Vlády neboli ochotné presadzovať nepopulárne ekonomické reformy či koncentrovať prostriedky rozpočtov na výskum a vývoj, rozpočtové kritéria eurozóny zároveň zabráňovali ich financovaniu navýšením deficitu verejných financií.

Londýnske Centrum pre európsku reformu (CER) vypracovalo správu (Lisbon Scorecard V), v ktorej boli zhodnotené krajiny EÚ z hľadiska plnenia pôvodnej Lisabonskej stratégie podľa jednotlivých oblastí. Celkové hodnotenie plnenia zo strany EÚ dosiahlo stupeň "C" (pozn.: stupeň "A" by bolo najlepšie hodnotenie).

Hodnotenie výkonu krajín EÚ v jednotlivých oblastiach Lisabonskej stratégie:			
	celkové hodnotenie	najlepší	najhorší
Informačná spoločnosť	B	Dánsko, Estónsko, Slovinsko	Bulharsko, Grécko, Rumunsko
Veda a výskum	C-	Fínsko, Slovinsko, Švédsko	Grécko, Poľsko, Slovensko
Liberalizácia telekomunikácií a ďalších sietí	C+	Lotyšsko, V. Británia	Nemecko, Taliansko, Slovensko
Liberalizácia dopravy	C+	Európska komisia	Belgicko, Španielsko
Liberalizácia finančných a všeobecných služieb	B-	Británia	Francúzsko, Taliansko
Prostredie pre založenie firmy	C	Írsko, Španielsko	Grécko, Portugalsko
Regulačné prekážky pre podnikanie	C+	Slovensko , V. Británia	Francúzsko, Taliansko
Štátna pomoc a hospodárska súťaž	C+	Estónsko, Lotyšsko	Nemecko, Poľsko
Zaraďovanie ľudí do pracovného procesu	C	Cyprus, Dánsko, Švédsko	Belgicko, Poľsko
Zvyšovanie schopností pracovníkov	C+	Fínsko, Poľsko	Taliansko, Malta
Modernizácia sociálnej ochrany	B-	Česko, Švédsko	Belgicko, Írsko, V. Británia
Klimatické zmeny	C-	Nemecko, Holandsko	Portugalsko, Slovinsko
Ochrana prírody a životné prostredie	C	Fínsko, Švédsko	Francúzsko, Írsko
Celkové hodnotenie EÚ	C		
Celkové hodnotenie krajín		Švédsko	Taliansko

Zdroj: Centre for European Reform, TREND

Lídri členských krajín EÚ prediskutovali a ocenili návrh revidovanej Lisabonskej stratégie na marcovom summite Európskej rady v Bruseli. Na základe záverov summitu predložila Európska komisia 12. apríla 2005 návrh usmernení (integrated guidelines), na základe ktorých vypracujú členské krajiny 3-ročné národné reformné programy, pomocou ktorých majú plniť ciele Lisabonskej stratégie. Návrh integrovaných usmernení pre rast a zamestnanosť, obsahujúci odporúčania pre hospodárske politiky vlád členských štátov, prerokovali v máji a júni 2005 Rada ministrov pre konkurencieschopnosť, Rada ministrov pre vzdelanie, mládež a kultúru a Rada ministrov pre zamestnanosť, sociálne veci a zdravotníctvo a vyjadrili k návrhu svoje stanoviská. Podľa publikovaných záverov predsedníctva EÚ schválila navrhnuté integrované usmernenia pre rast a zamestnanosť na roky 2005 až 2008 následne Európska rada na svojom zasadnutí 16. a 17. júna 2005. Členské štáty EÚ musia svoje reformné programy predložiť Európskej komisii najneskôr do 15. októbra 2005, označiť v nich najnaliehavejšie výzvy pre svoje ekonomiky a vysvetliť, aké kroky podstúpia, aby týmto výzvam čelili. O plnení úloh budú musieť informovať EK každú jeseň. Európska komisia vypracuje v januári 2006 správu o vývoji, na základe ktorej môže dôjsť k úprave spomínaných integrovaných usmernení, prípadne k špecifickým odporúčaniam pre jednotlivé krajiny.

Komentár hodnotiacej komisie k opatreniu:

Revidovanie Lisabonskej stratégie z roku 2000 považuje väčšina odborníkov hodnotiacej komisie za dobrý krok. Európska únia stanovila v roku 2000 v tomto dokumente odvážny a ambiciózný cieľ – stať sa do roku 2010 najkonkurencieschopnejšou ekonomikou na svete. V snahe zabrániť sprofanovaniu Stratégie a prispieť k jej realizácii vznikla expertná skupina, ktorá po čase prehodnotila ciele Stratégie, pričom výsledné hodnotenie reálnej implementácie jednoznačne ukázalo zaostávanie väčšiny krajín EÚ. Paradoxne najbližšie k dosiahnutiu lisabonských cieľov sú práve nové členské krajiny Únie. Bolo len otázkou času, kedy dôjde k procesu prehodnocovania cieľov Lisabonskej stratégie.

Nová Stratégia, ktorá je zameraná na podporu hospodárskeho rastu a zamestnanosti v EÚ bez stanovenia časového cieľa a s dôrazom na takzvanú poznatkovú ekonomiku, je podľa veľkej časti odborníkov lepšia, ako jej pôvodná verzia. Predstavuje zrealnenie pohľadu na aktuálnu situáciu, pričom jej ciele ostávajú naďalej dostatočne ambiciózne. Každý pokus o rozvoj rigidnej Európy je podľa respondentov vítaný. Pozitívne je vnímaný presun zodpovednosti za vypracovanie konkrétnych plánov na národnú úroveň. Jednou z chýb Stratégie však ostáva, že stanovuje ciele bez analýzy príčin problémov. Napriek uvedenému možno revidovanú Lisabonskú stratégiu považovať z dlhodobého hľadiska za smerovanie k lepšiemu. Jej text má význam prinajmenšom pre určenie zámerov, vytvorenie horizontov a vízie spoločnej platformy, i keď mnohým evokuje staré časy "perestrojky".

Vzhľadom na demografický vývoj Európy existuje skôr skeptický pohľad na cieľ vybudovať z EÚ za pár rokov najkonkurencieschopnejšiu svetovú ekonomiku. Okrem USA je vysoký rozvojový potenciál aj v krajinách ako Čína a India, navyše členstvo nových členských krajín EÚ, predpokladaný vstup Rumunska a Bulharska do EÚ a vysoký nárast imigrácie do Európy nedáva podľa kritikov najmenšiu šancu dosiahnuť tento cieľ v horizonte najbližších niekoľko desiatok rokov. Európska únia by v žiadnom prípade nemala prijímať časové horizonty dosiahnutia najkonkurencieschopnejšej ekonomiky sveta, ako tomu bolo v predchádzajúcom znení Stratégie. V prvom rade sa musia v EÚ zmeniť podmienky pre podnikanie a oslabiť pozícia štátnych zásahov do ekonomiky. V prípade EÚ vidia niektorí hodnotiaci odborníci problém v socialistických vládach viacerých, najmä veľkých európskych štátov a v ich neschopnosti presadiť ciele Stratégie v domovskej krajine a pristúpiť k potrebným štrukturálnym reformám. Podľa viacerých expertov je jazyk dokumentu už viac jazykom modernizátorov, ale tí nemajú prevahu vo výkonných funkciách a hlavne nemajú politicky silné zázemie na celoeurópskej či národnej úrovni. Miestami sa v dokumente objavuje duch "starej Európy", napr. v podobe klasického zlozvyku navrhovania nových a nových inštitúcií namiesto skutočných riešení, miešania cieľov s nástrojmi a podobne.

Z ekonomického hľadiska je podľa niektorých hodnotiacich opodstatnený zámer sústrediť sa na rozvoj ľudského kapitálu a technologického progresu. Pri jeho neefektívnej realizácii však môžu byť ekonomické náklady väčšie ako prínosy. Hlavným zlyhaním Stratégie je však podľa názoru mnohých odborníkov to, že sa kľúčovým otázkam venuje iba okrajovo, prípadne sa im nevenuje vôbec. Investície do ľudského kapitálu alebo infraštruktúry informačnej spoločnosti sú síce veľmi osočné, ale Európa potrebuje v súčasnosti reformu tradičných inštitúcií sociálneho štátu – sociálnych systémov, zdravotníctva a dôchodkov. Zmeny budú bolestivé predovšetkým pre výrazne sociálne orientované ekonomiky, ktoré budú musieť zľaviť zo svojich príliš štedrých sociálnych programov. A čím viac budú tieto potrebné zmeny odkladať na neskoršie obdobie, tým viac budú musieť byť razantnejšie a bolestivejšie.

Podľa kritizujúcich expertov predstavuje Lisabonská stratégia len nezmyselný deklaratívny aktivistický kus papiera, pretože najväčšie ekonomiky EÚ nerobia pre zvýšenie ich konkurencieschopnosti reálne takmer nič. Naopak, Lisabonská stratégia je ďalším dokumentom

Európskej komisie, ktorého autoritu pošliapali rozhodnutia v príkrom rozpore s jeho hlavnou myšlienkou – napríklad nesúhlas veľkých členských krajín EÚ s pôvodným, liberálnejším návrhom smernice EÚ o službách (*pozri nižšie*). Potom logicky vyvstávajú otázky o opodstatnenosti tvorby takýchto dokumentov.

Jeden respondent vyslovil obavu z toho, že sa jednotlivé členské štáty budú pretekať v plnení cieľov Stratégie na národnej úrovni, a tak dôjde k budovaniu vnútornej konkurencie medzi týmito štátmi na úkor budovania európskeho konkurenčného prostredia ako celku navonok. Ako ojedinelý bol prezentovaný názor, podľa ktorého revidovaná Lisabonská stratégia stráca predovšetkým pôvodné dimenzie v sociálnej oblasti.

Návrh smernice o službách (zníženie bariér pre podnikanie v oblasti služieb; spod smernice vyňaté služby ako verejná správa, vzdelávanie, finančné služby, verejná doprava, elektronické komunikačné služby; princíp krajiny pôvodu v prípade neetablovania sa v inom členskom štáte EÚ - možnosť poskytovať služby v celej EÚ len na základe splnenia právnych požiadaviek domovskej krajiny, avšak povinnosť dodržiavať minimálnu mzdu, zdravotné a bezpečnostné nariadenia hostiteľskej krajiny)

Návrh smernice o službách na vnútornom trhu predložila Európska komisia (EK) Rade 13. januára 2004. Začiatkom februára 2005 sa k navrhovanej smernici vyjadrili členovia Hospodárskeho a sociálneho výboru EÚ (EESC) a v marci bola predmetom diskusií ministrov členských krajín EÚ zodpovedných za konkurencieschopnosť a bola tiež diskutovaná na summite EÚ v Bruseli. Cieľom smernice je vytvoriť odstránením právnych a administratívnych prekážok skutočný vnútorný trh v poskytovaní služieb a podnietiť rozvoj služieb medzi členskými štátmi. Odstránenie prekážok pri poskytovaní služieb medzi členskými štátmi EÚ má mať zásadný význam pre posilnenie integrácie Európskej únie a pre podporu vyváženého a udržateľného ekonomického a sociálneho pokroku. Vytvorenie tejto komplexnej úpravy, ktorá sa týka tak širokého spektra služieb a problémov, zdôvodnila EK tým, že mnohé prekážky, ktoré Komisia vo svojej správe o stave vnútorného trhu so službami identifikovala, sú pre rôzne služby spoločné a možno ich riešiť horizontálne. Individuálny prístup podľa sektorov služieb by znamenal, že EK by musela navrhovať a Európsky parlament (EP) a Rada prijímať celú sériu sektorových smerníc, čo by bolo oveľa namáhavejšie a časovo náročnejšie z hľadiska prerokovania a aplikovania.

Záber liberalizovaných služieb bol napriek niektorým vyňatým službám relatívne široký a siahal od maloobchodu, cez stavebníctvo a cestovný ruch, propagáciu a reklamu, bezpečnostné služby až po prenájom áut atď. Európska komisia odhadovala, že pod návrh smernice zahrnuté služby pokrývajú 50% HDP a asi 60% zamestnanosti v EÚ.

Navrhovaná smernica pokrývala široké spektrum rôznych služieb poskytovaných spotrebiteľom a podnikom: podnikové služby (poradenstvo pre oblasť riadenia, certifikácia a testovanie, riadenie, údržba kancelárií a bezpečnosti, reklama, náborové služby a služby komerčných agentov), služby poskytované podnikom aj spotrebiteľom (právne alebo finančné poradenstvo, realitné služby, stavebníctvo, služby architektov, distribučné aktivity, organizovanie veľtrhov, požičiavanie automobilov, cestovné agentúry a bezpečnostné služby) a spotrebiteľské služby (služby zdravotnej starostlivosti, pomocné služby v domácnosti, služby starším ľuďom, turizmus, audiovizuálne služby, rekreačné služby, športové strediská a zábavné parky). Smernica má odstrániť bariéry pre podnikanie v oblastiach počnúc počítačovými službami až po elektroinštalácie. Návrh sa týkal všetkých služieb súkromného sektora, nevzťahoval sa však na také oblasti, ako verejná správa alebo vzdelávanie, ktoré nemajú čisto ekonomický charakter (v zmysle Zmluvy EÚ, ako ich vysvetľuje právny výklad Európskeho súdneho dvora, teda tie, ktoré poskytuje štát v súvislosti s plnením jeho verejného poslanca bez akýchkoľvek ekonomických motívov). Nevzťahoval sa ďalej ani na finančné služby alebo dopravu a elektronické komunikačné služby spadali pod navrhovanú smernicu len vtedy, ak sa na ne nevzťahuje regulačný balík o elektronických komunikačných službách z roku 2000. Všetky dopravné služby, ktoré patria do rámca verejnej dopravnej politiky, vrátane mestskej dopravy a prístavné služby boli tiež vyňaté z pôsobnosti aplikovania navrhovanej smernice. Návrh plánoval pokryť len dva druhy dopravných služieb – prepravu peňazí bezpečnostnými firmami a prepravu zosnulých osôb. Predmetom navrhovanej smernice však boli verejnoprospešné služby, ak majú ekonomický charakter (a sú podľa precedenčného práva Európskeho súdneho dvora službami v zmysle zásad vnútorného trhu stanovených v Zmluve EÚ). Ide napríklad o zdravotné a sociálne služby, ako aj poštové služby, dodávky elektriny, plynu a vody, ktoré mali byť podľa návrhu predmetom liberalizácie v rámci vnútorného trhu EÚ.

Návrh smernice sa zaoberal rôznymi formami poskytovania služieb, a to pre prípady, že:

- poskytovateľ sa usadí v inom členskom štáte,

- poskytovateľ sa dočasne presťahuje do krajiny, v ktorej sa nachádza zákazník,
- poskytovateľ poskytuje služby na diaľku, zo svojej krajiny etablovania, napríklad cez internet, telefonicky alebo formou priameho marketingu.

Návrh predmetnej smernice nemal vplyv na právo členských štátov definovať to, čo pokladajú za verejnoprospešné služby a na spôsob ich organizovania alebo financovania, nevyžadoval privatizáciu tých služieb, ktoré sa pokladajú za verejnoprospešné, nevyžadoval umožnenie hospodárskej súťaže v týchto službách a ani odstránenie monopolov. Co sa týka dodávok plynu, elektriny a poštových služieb, ktoré sú predmetom hospodárskej súťaže, navrhovaná smernica podporovala etablovanie operátorov z iných členských štátov. Naproti tomu, pri verejnoprospešných službách, ktoré v niektorých krajinách neumožňujú hospodársku súťaž (dodávky vody, základné poštové služby), smernica nevyžadovala od členských štátov, aby v nich zaviedli hospodársku súťaž. Ani pre tie služby, ktoré umožňujú hospodársku súťaž, navrhovaná smernica nemala mať za následok úplnú dereguláciu. Členské štáty by si totiž mohli ponechať v platnosti príslušné nariadenia v oblasti kvality, dostupnosti a výkonu uvedených služieb. V tomto prípade by sa na poskytovanie služby v týchto sektoroch nevzťahovala zásada krajiny pôvodu. Členské štáty by mohli napríklad naďalej regulovať ceny alebo ukladať povinnosti v oblasti bezpečnosti dodávok všetkým dodávateľom plynu, elektriny alebo vody na svojom území. Navrhovaná smernica o službách tiež nemala za úlohu riešiť problémy týkajúce sa audiovizuálnej politiky. Audiovizuálne služby si vyžadujú osobitnú úpravu, pričom ich rieši smernica o televízii bez hraníc, ktorá obsahuje zosúladené pravidlá v oblasti reklamy a opatrenia zamerané na zaručenie kultúrnej rôznorodosti, ktoré majú docieľiť slobodnú výmenu televíznych programov pri aplikovaní zásady krajiny pôvodu. Navrhovaná smernica o službách ďalej nemala mať vplyv na organizovanie a financovanie verejnoprávnych rozhlasov a televízií členských štátov.

Predmetný návrh smernice zjednodušoval administratívne postupy, vrátane povinnosti členského štátu zaručiť, že poskytovateľ služby, snažiaci sa o zriadenie služby, bude mať ľahko dostupné informácie o relevantných legislatívnych a administratívnych požiadavkách a môže skompletizovať formality a postupy na jednotnom kontaktnom mieste, namiesto vybavovania u rôznych orgánov. Návrh tiež vyžadoval, aby členský štát zabezpečil poskytovateľom služieb od roku 2008 možnosť vybaviť všetky potrebné administratívne formality pre zriadenie podniku elektronicky.

Zmeny sa mali dotknúť taktiež licenčných procesov. Členské štáty by museli preskúmať, či autorizačné a licenčné schémy možno nahradiť jednoduchšími, akým je napríklad oznamovanie. Zachované autorizačné schémy by museli rešpektovať zásadu nediskriminácie, objektívnosti a transparentnosti. Okrem toho EK považuje za potrebné zjednodušiť autorizačné postupy. Kritériá pre získanie oprávnenia musia byť známe dopredu a termíny na odpovede treba zverejniť a dodržiavať. Neprijateľným v zmysle návrhu smernice malo byť stanovenie obmedzujúcich podmienok pre etablovanie sa, akými sú diskriminácia na základe štátnej príslušnosti alebo miesta bydliska akcionárov a vedúcich pracovníkov alebo zákaz etablovania sa v niekoľkých členských štátoch. V oblastiach ako kvantitatívne obmedzenia alebo povinné minimálne alebo maximálne ceny návrh predpokladal proces hodnotenia zo strany členských štátov a EK a konzultácie so zainteresovanými subjektami so zámerom preskúmať na základe kritérií vypracovaných Európskym súdnym dvorom, v ktorých oblastiach sú tieto obmedzenia oprávnené, a kde sa musia odstrániť.

Pre služby poskytované bez etablovania sa v inom členskom štáte aplikovala navrhovaná direktíva **zásadu krajiny pôvodu**. Poskytovatelia služby by v podstate mali možnosť poskytovať služby v inom členskom štáte na základe splnenia administratívnych a právnych požiadaviek v tej krajine, v ktorej sú etablovaní. Nevyžadovalo by sa od nich splnenie ďalších podmienok, ako sú autorizácia či deklarácie pri každom prekročení hranice. V praxi by to znamenalo, že firma môže poskytovať služby v celej EÚ len na základe splnenia právnych noriem domovskej krajiny a nemusela by plniť rôzne podmienky v iných členských krajinách. Odpadlo by tým vybavovanie duplicitných povolení a licencií. V tomto bode sa však v návrhu vyskytovali početné odchýlky od zásady krajiny pôvodu. Išlo napríklad o ochranu verejného zdravia, ochranu spotrebiteľov (prostredníctvom výnimiek pre kontrakty spotrebiteľov), ochranu pracovníkov (prostredníctvom odchýliek od smernice o vysielaní pracovníkov) a výnimky, ktoré platia pre výnimočné okolnosti v individuálnych prípadoch. V takýchto prípadoch by poskytovateľ služby mal dodržať predpisy a nariadenia krajiny, v ktorej poskytuje služby. Návrh sa zároveň snažil posilniť ochranu pracovníkov povinnou administratívnou spoluprácou, ktorej cieľom malo byť zaručenie lepšej aplikácie smernice o vysielaní pracovníkov. Okrem iného návrh stanovoval **povinnosť dodržiavať minimálnu mzdu a zdravotné a bezpečnostné nariadenia v hostiteľskej krajine**. Týmto opatrením sa malo zabrániť takzvanému "sociálnemu dumpingu".

Medzi odchýlky od zásady krajiny pôvodu pôvodný návrh smernice zahrňal:

- Všetky záležitosti, na ktoré sa vzťahuje smernica o vysielaní pracovníkov (minimálne mzdy, pracovný čas a minimálne časy na oddych, minimálne platené dovolenky, ochrana zdravia prechodných pracovníkov, hygienické a bezpečnostné štandardy, ochrana mládeže a tehotných žien, rovnaký prístup k mužom a ženám a ostatné ustanovenia o nediskriminácii, vrátane tých, ktoré sa vzťahujú na postihnutých).

- Pri dočasnom poskytovaní služby profesionálnym praktikom by mohol hostiteľský členský štát žiadať vyhlásenie a formálnu registráciu v profesionálnych orgánoch na svojom území. V prípade zdravotníckych profesií by hostiteľské členské štáty mali tiež právo skontrolovať profesionálnu kvalifikáciu poskytovateľa (pokiaľ nie sú zosúladené na úrovni EÚ).
- Poštové služby, elektrina a dodávky plynu a vody. To znamená, že členské štáty by mohli uplatniť národné predpisy týkajúce sa kvality dostupnosti služby, vrátane jej cenovej regulácie, a to aj v prípadoch, že službu poskytuje firma etablovaná v inom členskom štáte.
- Osobitné požiadavky aplikovateľné v členskom štáte, v ktorom sa služba poskytuje, ktoré sú neoddeliteľne spojené s nejakou konkrétnou charakteristikou miesta, v ktorom sa služba poskytuje, a ktoré sú potrebné z hľadiska dodržania verejnej politiky, verejnej bezpečnosti, verejného zdravia alebo ochrany životného prostredia.
- Služby podliehajúce všeobecnému zákazu v členskom štáte z hľadiska verejnej politiky (napríklad členské štáty by mohli zabrániť poskytovaniu niektorých zdravotníckych služieb poskytovateľom etablovaným v inom členskom štáte, v ktorom sú takéto služby povolené (umelé prerušenie tehotenstva, eutanázia a pod.)).
- Pred vyriešením harmonizácie predpisov o zmluvách so spotrebiteľmi by členské štáty mohli vyžadovať dodržiavanie národných predpisov od operátorov z iných členských štátov.

Na **služby poskytované prostredníctvom etablovania sa v inom členskom štáte** sa zásada krajiny pôvodu nemala vzťahovať. Tieto služby by museli **dodržiavať všetky predpisy v danom štáte**. Etablovanie sa znamená vytvorenie pevnej infraštruktúry, akým je stála kancelária alebo prevádzka (lekárska prax, laboratórium, nemocnica, agentúra, kancelária konzultačnej alebo technickej firmy), pomocou ktorej sa ekonomické aktivity skutočne vykonávajú. Nie je podstatné, kde sa nachádza oficiálne sídlo alebo vedenie firmy a ani to, či poskytovateľ služby je majiteľom tejto infraštruktúry, nájomcom alebo užívateľom. V prípade akejkoľvek služby poskytovanej z pevnej infraštruktúry a trvale prevádzkovanej poskytovateľom v členskom štáte by poskytovateľ služby podliehal všetkým pravidlám a nariadeniam daného členského štátu.

V neposlednom rade mal návrh smernice za cieľ zosúladiť niektoré požiadavky týkajúce sa ochrany spotrebiteľov. Sem patrí povinnosť lepšie informovať spotrebiteľov, povinné poistenie profesionálnej zodpovednosti poskytovateľa služieb, ktoré pre spotrebiteľa predstavujú nejaké riziko, nahradenie úplného zákazu profesionálnych komerčných oznámení (reklamy) povinnosťou dodržať profesionálne pravidlá zabezpečujúce nezávislosť profesie a nestrannosť jej vykonávateľov. Namiesto stanovenia veľmi podobných a predpisujúcich pravidiel bolo odporúčané vytvoriť opatrenia zamerané na zlepšenie kvality služieb, a to v záujme spotrebiteľov, aj v záujme zvýšenia konkurencieschopnosti európskych služieb. Navrhovaná smernica konkrétne uznávala význam etických zásad u regulovaných profesií, ktoré by príslušné profesionálne orgány mohli vytvoriť na európskej úrovni.

Podľa predstáv EK mal byť skutočný jednotný vnútorný trh služieb realitou v roku 2010. Vtedy sa navrhovalo ukončenie všetkých prípadných prechodných období. Predmetná smernica by mala v prípade jej definitívneho schválenia umožniť poskytovateľom služieb zjednodušiť administratívu, o ktorú žiadali v reakciách na rozsiahle konzultácie, ktoré EK uskutočňovala pred spracovaním návrhu. Pri konzultáciách sa ukázalo, že administratívna komplikovanosť a duplicita odradili mnohých poskytovateľov služieb, najmä malé a stredné podniky, aby začali s cezhraničnými operáciami. Okrem iného, návrh po prvý raz jasne stanovoval práva prijímateľov služieb na vnútornom trhu. Konkrétne, s odvolaním sa na precedenčné rozhodnutia Európskeho súdneho dvora, bolo cieľom odstránenie všetkých skrytých diskriminácií a obmedzení, na ktoré narážajú občania Únie, keď napríklad ako spotrebiteľia, turisti alebo pacienti cestujú do iného členského štátu s úmyslom využiť tamojšie služby. Prijímatelia služieb mali byť zvýhodnení aj pomocou pri sťažnostiach. Návrh ukladal členským štátom povinnosť odstrániť obmedzenia na využívanie cezhraničných služieb, požadovala sa väčšia transparentnosť a informácie od poskytovateľov služieb a stanovili sa špecifické pravidlá o právach pacientov na náhradu nákladov za zdravotnú starostlivosť, ktorú dostali v inom členskom štáte.

Členské krajiny EÚ sa zhodli v ich želaní liberalizovať trh so službami v rámci EÚ, pretože chýbajúci funkčný vnútorný trh v tejto oblasti je významnou brzdou pre ekonomický rast, konkurencieschopnosť a tvorbu pracovných miest. Potvrdili to i ministri krajín EÚ zodpovední za konkurencieschopnosť. Na základe štúdie vypracovanej konzultačnou a analytickou spoločnosťou Copenhagen Economics, ktorú zverejnila Európska komisia, vedecký tím vyhodnotil ekonomické vplyvy opatrení navrhovaných EK pozitívne. Po ich plnom nábehu by ceny služieb klesli a ich spotreba by vzrástla priemerne o 0,6%, čo predstavuje 37 mld. EUR ročne. Liberalizovaný trh so službami, ktoré predstavujú v EÚ 70% HDP, by mohol prispieť k oživeniu európskeho hospodárstva vytvorením 600 000 pracovných miest, znížiť ceny o 7,2% a zvýšiť reálne mzdy v EÚ o 0,4%.

Napriek existencii konsenzu v potrebe otvorenia trhu služieb vyvolal návrh smernice na marcovom summite EÚ v Bruseli vlnu odporu predovšetkým zo strany starších a veľkých členských krajín (najmä Francúzska). Presadzovali vyňatie ďalších sektorov spod pôsobnosti smernice. Ministri sa zhodli, že z liberalizácie je potrebné vyňať zdravotné služby a služby vo verejnom záujme,

napríklad v sociálnej oblasti. Okrem verejného sektora treba podľa viacerých predstaviteľov starých členov EÚ chrániť aj stavebníctvo. Za špecifický príklad sa používa problematika zahraničných robotníkov, ktorých si napríklad nemecké, francúzske či švédske stavebné firmy najímajú formou outsourcingu na základe zmluvy s partnermi z nových, zvyčajne "lacnejších" členských krajín. Zmluvné mzdy sú pritom výrazne pod úrovňou minimálnych miezd v krajinách, kde sa tieto stavebné práce uskutočňujú. Podľa komisára pre vnútorný trh by spomedzi verejných služieb malo zo smernice takmer určite vypadnúť zdravotníctvo a iné služby verejného sektora (v sociálnej oblasti). Ohrozený je aj kľúčový princíp krajiny pôvodu. Tento princíp mal umožniť malým firmám poskytujúcim služby výraznejšiu expanziu, pretože práve im náklady spojené s vybavovaním povolení v každom štáte osobitne v podstate znemožňujú cezhraničné aktivity. Predstavitelia EK potvrdili, že návrh smernice nestiahnu, pretože by to predĺžilo legislatívny proces. Podľa súčasného komisára pre vnútorný trh Charlieho McCreevyho však bol rok starý pôvodný návrh z dielne predchádzajúceho komisára Fritsa Bolkesteina nepriechnutý a bolo potrebné ho prepracovať v spolupráci s členskými štátmi a Európskym parlamentom.

Dôvodom myšlienok prepracovať predmetný návrh smernice boli obavy predovšetkým Francúzska, Nemecka, Rakúska, Belgicka a Švédska z konkurencie poskytovateľov služieb z iných členských štátov, v ktorých je poskytovanie služieb lacnejšie. Za hlavný argument považovali odporcovia tohto znenia smernice hrozbu sociálneho a mzdového dumpingu. Po prijatí smernice by sa podľa kritikov návrhu mohli poskytovatelia služieb zaregistrovať v krajinách so slabšími sociálnymi a ochrannými štandardmi a v zmysle princípu krajiny pôvodu podnikáť kdekoľvek v EÚ. Poskytovanie služieb firmami z nových členských krajín strednej a východnej Európy za podmienok ich národnej legislatívy v celej únii by podľa oponentov ohrozilo pracovné miesta a podniky v pôvodných členských krajinách EÚ.

Predseda Európskej komisie José Barroso podporil zachovanie princípu krajiny pôvodu v smernici o liberalizácii poskytovania služieb v rámci EÚ. Jednotný vnútorný trh momentálne podľa neho nezodpovedá požiadavkám moderného podnikateľského sektora, pričom najväčší potenciál pre rast a zamestnanosť je dnes v službách. Podľa neho časť starých členských krajín ešte neprispôbila myslenie podmienkam rozšírenej únie. Európska komisia tu podľa neho nie je na to, aby chránila pätnástku pred novou desiatkou. Návrh smernice získal podporu aj u britského komisára EÚ pre obchod Petra Mandelsona, podľa ktorého samotná smernica predstavuje jeden z pilierov revidovanej Lisabonskej stratégie (*pozri str. 180*). Podľa ministra financií SR Ivana Mikloša by liberalizácia sektora služieb v Európskej únii znížila náklady, výrazne zlepšila konkurenciu v tomto sektore a umožnila väčšine obyvateľov EÚ mať prospech z lepších a lacnejších služieb. Akýmkoľvek snahám brzdiť konkurenciu na trhoch EÚ by sa malo vzdorovať, a ak chce Únia brať aktualizovanú Lisabonskú stratégiu vážne, musí odolať pokusom narúšať základné princípy a pozitíva navrhovanej smernice.

K júnu 2005 navrhovaná smernica o službách nepostúpila ďalej v legislatívnom procese. Po tom, čo návrh bývalej Európskej komisie neuspel, sa viacerí predstavitelia členských krajín EÚ rozhodli, že smernica nebude úplne stiahnutá, ale sa uskutočnia úpravy zostaveného znenia. Prvý z nových čiastkových návrhov predložila vo výbere Európskeho parlamentu pre vnútorný trh a ochranu spotrebiteľa nemecká poslankyňa Evelyn Gebhardt zo Strany európskych socialistov. Pozostával z približne 19 pozmeňujúcich návrhov a zameriaval sa len na to, ktoré služby majú spadať do pôsobnosti smernice, a ktoré nie. Iný návrh prinášal podstatnú zmenu - nahradenie princípu krajiny pôvodu princípom vzájomného uznávania (v prípade poskytovania služieb "business-to-business") a princípom cieľovej krajiny (pri službách typu "business-to-customer"). Túto iniciatívu však poslanci príslušného výboru EP koncom mája 2005 odmietli, čím dali podľa ich slov najavo, že chcú slobodu pre poskytovateľov služieb.

Rada ministrov pre konkurencieschopnosť na svojom zasadnutí 6. a 7. júna 2005 potvrdila snahu pokračovať v skúmaní návrhu smernice s cieľom dosiahnuť dohodu, aj vzhľadom na stanovisko EP, ktoré sa očakávalo v októbri 2005. Smernica musí získať kvalifikovanú väčšinu hlasov v Rade ministrov členských krajín a prejsť hlasovaním Európskeho parlamentu.

Komentár hodnotiacej komisie k opatreniu:

Prevažná časť členov odbornej komisie považovala návrh európskej smernice o službách za veľmi dôležité opatrenie. Liberalizácia poskytovania služieb by bola veľkým prínosom. Zníženie bariér pre podnikanie v oblasti služieb a zavedenie princípu krajiny pôvodu, teda možnosti poskytovať služby v celej EÚ len na základe splnenia právnych požiadaviek domovskej krajiny, predstavuje základný krok smerom k naplňaniu poslania Európskej únie a jednej z jej základných slobôd - slobody poskytovania služieb. Implementácia úprav a podmienok stanovených v navrhutej smernici by podľa všetkého viedla k rozvoju a zlacňovaniu služieb (najmä podnikateľmi z nových členských krajín). Malým firmám poskytujúcim služby by sa znížili náklady a umožnila by sa ich výraznejšia expanzia, pretože práve im znemožňujú administratívne náklady spojené s vybavovaním povolení v každom štáte osobitne do značnej miery cezhraničné aktivity. Smernica by v konečnom dôsledku mohla veľkou mierou prispieť k oživeniu hospodárskeho rastu EÚ.

Spolu s pozitívnym hodnotením návrhu smernice vyjadrila odborná verejnosť vážne výhrady voči pripomienkam ekonomicky silných krajín Únie, najmä Francúzska. Presadzované výnimky, kvôli ktorým bol návrh stiahnutý a prepracovaný, znamenajú výrazný posun nežiaducim smerom. Ich rozsah by mal byť čo najmenší, pričom viacerí respondenti nesúhlasili napríklad s vyňatím služieb v oblasti vzdelávania a obmedzením pôsobenia akreditovaných zahraničných vysokých škôl v inom členskom štáte EÚ. Neprijatie pôvodného návrhu smernice o službách je základnou a vážnou chybou. Smernica je síce stále v legislatívnom procese a vopred nie je celkom jasné, ako bude vyzeráť jej finálna podoba, najmä po zásahoch starých členov EÚ, predovšetkým Nemecka a Francúzska, ale medzi hodnotiacimi odborníkmi prevládala skepsa, že prijatá smernica bude podstatne horšia ako jej pôvodne navrhovaná verzia, hoci aj tá sa vyznačovala zbytočnými výnimkami a obmedzeniami. Jeden respondent vyjadril názor, že ak predstavitelia Európskej únie nevedia riešiť ani základný problém vnútorného trhu, nemali by sa púšťať do poznatkovej ekonomiky. Prirovnal to k situácii, keď by sa niekto chcel živiť vysvetľovaním vzorca $e=mc^2$, ale pritom si nedokáže zapamätať základné vzťahy vo fyzike – napríklad vzorec $s=v \cdot t$ (dráha sa rovná rýchlosť krát čas).

Jeden z expertov pripustil oprávnenosť obáv vyspelých krajín, pre ktoré bude prijatie smernice ohrozením. Pravidlá liberálneho ekonomického trhu, pri ktorých víťazia silnejší a efektívnejší poskytovatelia služieb, sú však neúprosne. Globalizácia sa musí udiť aj v tejto sfére, ako aj v oblastiach, kde sú isté služby chránené domácimi záujmovými skupinami.

Zmäkčenie pravidiel Paktu stability a rastu EÚ (umožnenie "dočasne" a "mierne" prekročiť 3%-nú hranicu deficitu verejných financií; určenie okruhu faktorov, kedy môže krajina hranicu prekročiť)

Vedúci predstavitelia štátov a vlád Európskej únie na summite, ktorý sa uskutočnil 22.-23. marca 2005 v Bruseli prijali dohodu o úprave Paktu stability a rastu EÚ. V tejto otázke dospeli k dohode už dva dni predtým, po viac než 10-hodinovom rokovaní, ministri financií eurozóny a zvyšných členských krajín EÚ. Predmetný Pakt stability a rastu predstavuje nástroj, ktorý má zabezpečovať stabilizačný rámec pre rozpočtové politiky členských štátov, ktorým sa dopĺňa existujúca jednotná menová politika a jednotná mena.

Diskusia k úprave sa sústredila okolo dvoch hlavných pozícií. Na jednej strane stáli Francúzsko s Nemeckom, teda krajiny, ktoré od roku 2002 Pakt stability a rastu nepretržite porušujú rok čo rok vysokým deficitom verejných financií, na druhej strane boli menšie krajiny ako Holandsko, Rakúsko, Fínsko či Slovensko, ktoré trvali na prísnej interpretácii Paktu. Napriek dlhej debate sa nakoniec podarilo prísť s kompromisným riešením. Referenčné hodnoty Paktu, teda deficit verejného rozpočtu na úrovni 3% HDP a 60%-ný podiel celkového verejného dlhu k HDP ostali nezmenené. Zostali teda v podobe, v akej ich obsahovalo znenie pôvodného Paktu. Ich prekročenie bude aj naďalej viesť k varovaniu zo strany Európskej komisie, ktorá následne pripraví odporúčania, ako a kedy musí daná krajina nadmerný schodok napraviť.

Zmena nastala pri posudzovaní prekročenia prvého z kritérií. V prípade nadmerného deficitu verejných financií (nad 3% HDP) prídu na rad rozsiahle výnimky, na ktorých trvali veľké členské štáty - Francúzsko a Nemecko. Ak bude prekročenie deficitu "dočasné" a "blízke" referenčnej hodnote, daná krajina môže svoj schodok odôvodniť relevantným faktorom ospravedlňujúcim deficit a vyhnúť sa sankciám. Medzi takéto na ospravedlnenie deficitu relevantné faktory patria:

- medzinárodná solidarita, ktorá sa chápe ako splnená požiadavka Francúzska nepočítať do deficitu verejných financií výdavky na rozvojovú pomoc a obranu,
- plnenie takzvaných európskych politických cieľov, vrátane európskeho zjednotenia, pričom tu ide o splnenie požiadavky Nemecka nepočítať do deficitu náklady na zjednotenie krajiny,
- osobitne sa budú zohľadňovať náklady na dôchodkovú reformu, a to počas 5 rokov od jej spustenia, prvý rok bude možné odpočítať od deficitu náklady v plnej výške, ďalšie roky 80%, 60%, 40%, resp. 20% nákladov penzijnej reformy; v tomto prípade sa hovorí o splnení požiadavky nových krajín EÚ, najmä Slovenska, Poľska a Maďarska,
- plnenie cieľov lisabonskej agendy (veda, vzdelávanie, inovácie), verejné investície, znižovanie dlhu a zlepšovanie stavu verejných financií.

Namiesto taxatívneho vymenovania zoznamu "relevantných faktorov", ktoré je možné brať do úvahy pri miernom a dočasnom prekročení 3%-nej hranice deficitu, stanovuje dohoda len názvy kapitol (okruhov). Tie budú mať formu všeobecných princípov, ktorých aplikácia bude dohodnutá medzi členskými krajinami a inštitúciami EÚ. Schválené výnimky vyhovujú predovšetkým Francúzsku, ktoré chcelo získať dodatočnú možnosť použiť verejné zdroje na rozvojovú pomoc a vojenské výdavky a Nemecku, ktoré požadovalo špeciálne zaobchádzanie za svoj vysoký príspevok

do rozpočtu Únie. Nemecku tiež vyhovuje kapitola - zjednocovanie Európy - nakoľko môže argumentovať nákladmi znovuzjednotenia Nemecka, ktoré sa odhadujú vo výške 4% HDP.

Termín pre nápravu nadmerného deficitu by mal byť 1 rok od jeho identifikácie, s možnosťou predĺženia o ďalší rok v prípade vyššie uvedených mimoriadnych okolností. Krajina bude mať na prijatie opatrení na nápravu deficitu nie 4, ale 6 mesiacov od momentu, keď dostane odporúčania Európskej komisie. Procedúra proti nadmernému deficitu nebude podľa záverov summitu začatá proti krajine s negatívnym ekonomickým rastom či dlhým obdobím pomalého ekonomického rastu (predchádzajúce znenie Paktu hovorilo o krajinách v recesii a negatívnom raste -2%).

Členské krajiny súhlasili okrem uvedených pravidiel aj s tým, že v obdobiach silného hospodárskeho rastu budú používať mimoriadne fiškálne opatrenia na zredukovanie rozpočtového deficitu a verejného dlhu. Celkovým cieľom zostáva rozpočet blízky rovnováhe alebo prebytku verejných financií. Strednodobé ciele budú prispôbené individuálnym krajinám na základe ich súčasnej úrovne dlhu a potenciálneho rastu. Krajinám s vysokým hospodárskym rastom a nízkym dlhom však bude stačiť usilovať sa o strednodobý cieľ deficitu vo výške 1% HDP, krajiny s nízkym rastom a vysokým dlhom sa budú musieť snažiť o rovnováhu alebo prebytok rozpočtu verejných financií. V rámci dozoru nad dodržiavaním pravidiel bude potrebné zlepšenie sledovania národných rozpočtov a zvýšenie kvality rozpočtových štatistických údajov, na základe ktorých sa rozpočtové kritériá sledujú.

Spomedzi predstaviteľov EÚ vyjadrili spokojnosť s prijatým väčším Paktom stability a rastu predovšetkým držitelia rotujúceho predsedníctva EÚ – luxemburský premiér a minister financií - "Mr. Euro" Jean-Claude Juncker, ďalej ministri financií Nemecka, Talianska a Francúzska. Práve tieto 3 krajiny mali najväčší problém s dodržiavaním pôvodného Paktu stability. Na druhej strane oponenti v radoch odborníkov a politikov na úrovni EÚ vyjadrili mnohé kritické stanoviská a pochybnosti. Dohoda dosiahnutá ministrami financií bola nimi označená ako „poľutovaniahodný krok vzad pre stabilitu európskej meny“. Za pozitívum možno podľa kritikov snáď považovať len to, že sa podarilo zabrániť akejkoľvek zmene v kľúčových pravidlách Paktu a relatívne udržanie obmedzených možností jeho interpretácie. Úprava však nevyriešila základnú otázku, a teda, čo robiť, ak sú už pravidlá porušené? Dohoda by sa mala v prvom rade zakladať na ekonomických princípoch a cieľoch, no namiesto toho sú podľa oponentov kľúčovým faktorom politické úvahy.

Ako jeden z prínosov dohody pre nové krajiny zo strednej a východnej Európy označili niektorí odborníci možnosť uskutočniť štrukturálne reformy, ktoré prinášajú vysoké transformačné náklady a na prechodný čas vytvárajú vyšší rozpočtový deficit, a to bez toho, aby sa dostali do nemilosti Európskej komisie za prekročenie povolenej hranice. Rozhodnutie ministrov financií napríklad umožňuje, aby sa z deficitu verejných financií abstrahovali náklady na dôchodkovú reformu. Schodok verejných financií Maďarska, Poľska a Slovenska sa tak pod úroveň 3% HDP môže dostať už v roku 2007. Situácia sa však nezmení pre Českú republiku, ktorá zatiaľ svoj dôchodkový systém nezačala modernizovať.

Podľa predsedu slovenskej vlády Mikuláša Dzurindu išlo o prijateľný kompromis, aj keď si podľa neho možno jednotlivo predstaviť aj lepšiu rekonštrukciu alebo reformu Paktu stability. Záverečný kompromis ponúka podľa neho šancu na to, aby zmenený Pakt prispieval k trvalo udržateľnému hospodárskemu rastu a vytváraniu pracovných príležitostí. Minister financií SR Ivan Mikloš uviedol, že voľnejší Pakt môže byť lepší za predpokladu, ak bude rešpektovaný a dodržiavaný, na rozdiel od pevného, ktorý by sa porušoval.

Európska rada schválila na jarnom bruselskom summite 22.-23. marca 2005 návrh zmien Paktu stability a rastu a odporučila Európskej komisii vypracovať príslušné nariadenia, ktoré zakotvia uvedené zmeny Paktu aj v právnom poriadku EÚ.

Komentár hodnotiacej komisie k opatreniu:

Zmäkčenie pravidiel Paktu stability a rastu EÚ, ktorým sa umožní členským krajinám "dočasne" a "mierne" prekročiť 3%-nú hranicu deficitu verejných financií v prípade zafinancovaných ekonomických situácií a vládnych výdavkov, je krokom zlým smerom. Podľa hodnotiacich odborníkov sú výnimky z pravidiel hry nebezpečné, aj keby boli prínosom pre nové krajiny EÚ, vrátane Slovenska. Ide o precedens, ktorý môže v budúcnosti viesť k benevolencii voči podmienkam ďalších členských krajín Únie a k požiadavkám na ďalšie výnimky. Nejasné formulovanie výnimiek – okruhu faktorov, kedy môže krajina prekročiť hranicu 3%-ného deficitu, môže spôsobiť kolaps celého Paktu stability a rastu. V budúcnosti môže toto opatrenie tiež znamenať ohrozenie projektu jednotnej európskej meny, problémy s ďalším dodržiavaním akýchkoľvek dohôd v rámci EÚ, ako aj zdieľanie vyšších úrokových sadzieb zo strany disciplinovaných krajín eurozóny. Opatrenie uvoľnilo rozpočtové pravidlá, čím v podstate rozviazalo ruky fiškálnej expanzii.

Odborníci vyjadrili nesúhlas, že uvedené výnimky si do nového Paktu presadili najmä ekonomicky najsilnejšie krajiny EÚ (Nemecko a Francúzsko), ktoré s dodržiavaním hranice deficitu majú najväčšie problémy. Všetci členovia Únie by mali dodržiavať podmienky rovnako, navyše keď boli aj nimi samotnými stanovené v minulosti na základe rozsiahlych analýz a rokovaní. Jeden z

expertov hodnotiacej komisie považoval tento krok za neoficiálne zrušenie Paktu. Ďalší z respondentov označil revidovaný Pakt stability za labutiu pieseň prívržencov J.M. Keynesa ako reprezentanta ekonómov špecializujúcich sa výhradne na kvalitné zdôvodnenie vládnych opatrení ex-post. Pravidlá v prípade Paktu stability a rastu by sa mali v prvom rade zakladať na ekonomických princípoch, a nie na politických úvahách.

Podľa odhadu ďalšieho z odborníkov je problémom veľkých ekonomík to, že sa nachádzajú blízko svojho potenciálu a ich pomalý rast je otázkou pomalého potenciálneho rastu. To znamená, že veľká časť ich vysokého deficitu verejných financií je štrukturálnym deficitom. Riešením by teda malo byť podľa neho vysporiadanie sa so štrukturálnym deficitom, čím by vznikol priestor na investície do programov na napĺňanie Lisabonskej stratégie a navyše by bol splnený i limit 3%-ného deficitu v pomere k HDP. Rozhodnutie o zmäkčení pravidiel teda de facto legalizuje približne 3%-ný štrukturálny deficit. Limit na deficit nebol podľa neho rozhodujúcim faktorom, ktorý doteraz znemožňoval reformy, naopak, nové, mäkkšie pravidlá znižujú motiváciu na razantné reformy a otvárajú priestor dubióznym fiškálnym manévrom v mene Lisabonskej stratégie či rozvojovej pomoci a podobne. Nie všetky krajiny majú síce problémy s fiškálnym hospodárením a trh na nedisciplinované krajiny reaguje účtovaním rozdielnej úrokovej sadzby na dlhy týchto krajín podľa ich bonity, otázkou však je, či môžu vedľa seba v jednej menovej únii dlhodobo koexistovať štáty s rôznymi reálnymi úrokovými sadzbami, odlišnými inflačnými preferenciami, a tým aj rôznym rovnovážnym kurzom voči tretím krajinám. Z tohto pohľadu predstavuje rozhodnutie poľaviť z pravidiel Paktu stability a rastu krok proti dlhodobej stabilite eurozóny.

Podľa súhlasných názorov sa musia aj pravidlá flexibilne prispôbovať zmeneným situáciám vo svete. Menšia časť hodnotiacich expertov uviedla, že zmäkčenie pravidiel môže byť opodstatnené, ak je v súlade s budovaním EÚ ako konkurencieschopnej ekonomiky. To by sa docielilo, ak by časť nadmerných deficitov smerovala na podporu rozvoja vedy a vzdelávania. Rizikom však môže byť, že takýto zámer v realite skončí zabezpečením iného verejného konzumu.

Poradie všetkých opatrení hodnotených v období 1/2004 – 1/2005

Pozn.: zvýraznené sú tie opatrenia, o ktorých sa píše v publikácii.

Všetky opatrenia hodnotené v období 1/2004 – 1/2005 <i>zorané podľa ratingu (prínosu k sociálno-ekonomickému rozvoju krajiny)</i>		RATING [-300; 300]	Súhlas [-3; 3]	Dôleži- tosť (%)	Hodnotený (q/rok)	Prijaté (q/rok)
1.	Reforma zdravotníctva - zákon o rozsahu zdravotnej starostlivosti uhrádzanej na základe verejného zdravotného poistenia a o úhradách za služby súvisiace s poskytovaním zdravotnej starostlivosti (zúženie základného balíka zdravotnej starostlivosti - prioritné diagnózy; neprioritné diagnózy - spoluúčasť pacienta stanoví vláda; kategorizácia liekov; rozšírenie okruhu od paušálnych poplatkov oslobodených ľudí), zákon o zdravotnej starostlivosti (katalogizácia zdravotných výkonov)	150,1	1,80	83,3	3/2004	4/2004
2.	Štátny rozpočet na rok 2005 (schodok štátneho rozpočtu - 61,5 mld. Sk, deficit verejných financií - 3,4% HDP)	142,7	1,76	81,3	4/2004	4/2004
3.	Fiškálna decentralizácia - zákon o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy (zavedenie viacročného rozpočtu; tvrdé rozpočtové obmedzenia; prísnejšie rozpočtové pravidlá a kontrola hospodárenia)	140,2	2,18	64,3	3/2004	3/2004
4.	Zákon o rozpočtových pravidlách verejnej správy (zavedenie tvrdých rozpočtových obmedzení pre celú verejnú správu; obmedzenie prijímania úverov a ručenia; programové a viacročné rozpočtovanie; tvorba rozpočtu verejnej správy podľa metodiky ESA 95; zrušenie niektorých rozpočtových kapitol; prísnejšia kontrola; miernejšie sankcie; v rozpočtovom provizóriu podľa rozpočtu z predošlého roka, a nie podľa vládneho návrhu rozpočtu)	137,1	2,09	65,5	3/2004	3/2004
5.	Fiškálna decentralizácia - zákon o rozpočtovom určení výnosu dane z príjmov fyzických osôb územnej samospráve (obce - 70,3%, VÚC - 23,5%; kritériá pre rozdelenie výnosu dane určí vláda; zákonom garantovaných minimálne 33,4 mld. Sk pre rok 2005)	130,9	1,92	68,2	3/2004	3/2004
6.	Konvergenčný program Slovenska pre roky 2004 - 2010 (stredno- až dlhodobé ciele hospodárskej politiky SR)	127,1	1,92	66,2	2/2004	2/2004
7.	Uvoľnenie pravidiel pri investovaní dôchodkových správcovských spoločností v kapitalizačnom pilieri dôchodkového zabezpečenia (zníženie povinného limitu na investovanie na domácom kapitálovom trhu z 50% na 30%, zníženie limitov povinnej minimálnej výnosnosti dôchodkových fondov; novela zákona o starobnom dôchodkovom sporení)	110,2	1,77	62,3	2/2004	2/2004
8.	Stratégia konkurencieschopnosti Slovenska do roku 2010 (Národná lisabonská stratégia)	109,4	1,77	61,7	1/2005	1/2005
9.	Novela živnostenského zákona (skrátene lehôt pri registrácii živnosti, registrácie pre účely dane z príjmov a dane z pridanej hodnoty)	108,6	2,23	48,7	2/2004	2/2004
10.	Reforma zdravotníctva - zákon o poskytovateľoch zdravotnej starostlivosti, zdravotníckych pracovníkoch a stavovských organizáciách v zdravotníctve (transformácia zdravotníckych zariadení na akciové spoločnosti; umožnenie vstupu licencovaných poskytovateľov na zdravotný trh; verejná minimálna sieť; posudzovanie systému kvality poskytovateľov podľa nariadenia vlády; dobrovoľné členstvo v zákonom zriadených komorách; zrušenie 4 komôr, vznik jednej novej; posilnenie rozhodovacích právomocí komôr - vydávanie licencií), zákon o záchrannnej zdravotnej službe (určenie minimálneho počtu záchraniek, sídla, výberové konania, koordinácia - ministerstvo zdravotníctva)	106,1	1,41	75,4	3/2004	4/2004
11.	Reforma zdravotníctva - zákon o zdravotnom poistení (rozdelenie verejného a individuálneho zdravotného poistenia; zvýšenie odvodového zaťaženia; zvýšenie vymeriavacích základov; ročné zúčtovanie poistného; 85,5%-né prerozdelenie predpísaného poistného medzi zdravotné poisťovne; sankcie; práva a povinnosti poistenca a zdravotnej poisťovne)	105,9	1,35	78,5	3/2004	4/2004

12.	Rozhodnutia Telekomunikačného úradu SR o určení spoločnosti Slovak Telecom ako významného podniku na veľkoobchodných trhoch (povinnosť splniť žiadosť o prepojenie sietí; povinnosť prenajímať koncové vedenia (tzv. poslednú míľu) ostatným operátorom; povinnosť zverejnenia referenčných ponúk)	104,4	2,02	51,7	1/2005	1/2005
13.	Uznesenie, ktorým NR SR žiada vládu SR o zverejnenie investičných zmlúv s automobilkami Hyundai/KIA a PSA Citroën, ako aj ďalších v rozpore s infozákom utajených zmlúv od roku 2001	103,0	2,03	50,7	2/2004	2/2004
14.	Nový zákon o konkurze a reštrukturalizácii, zákon o správcoch (stanovenie čiastkových lehôt pre jednotlivé úkony v rámci konkurzného konania; posilnenie pozície veriteľov; úprava postavenia správcoch; náhodný výber správcoch)	102,1	2,00	51,1	4/2004	4/2004
15.	Kataster nehnuteľností na internete (autorizovaný prístup; služby za poplatok)	101,5	2,06	49,3	1/2004	1/2004
16.	Reforma zdravotníctva - zákon o zdravotných poisťovniach a dohľade nad zdravotnou starostlivosťou (transformácia zdravotných poisťovní na akciové spoločnosti; zavedenie tvrdých rozpočtových obmedzení; manažment pacienta; čakacie listiny; indikátory kvality poskytovateľov vydané vládou; regulovaná súťaž poisťovní na strane nákupu služieb; umožnenie vstupu licencovaných poisťovní na zdravotný trh; zriadenie Úradu pre dohľad nad zdravotnou starostlivosťou; kontrola; sankcie)	101,4	1,29	78,5	3/2004	4/2004
17.	Novela zákona o obecnom zriadení (úprava vnútornej kontroly obcí a VÚC, umožnenie vstupu verejnosti do legislatívneho procesu územnej samosprávy)	100,2	1,87	53,7	2/2004	2/2004
18.	Fiškálna decentralizácia - zákon o miestnych daniach a miestnom poplatku za komunálne odpady a drobné stavebné odpady (fakultatívne miestne dane; ľubovoľné stanovenie sadzieb obcami a vyššími územnými celkami; obligatórny miestny poplatok za komunálne odpady a drobné stavebné odpady)	99,8	1,57	63,6	3/2004	3/2004
19.	Novela Občianskeho zákonníka (2-ročná záručná lehota, úprava spotrebiteľských zmlúv)	99,2	1,76	56,5	1/2004	1/2004
20.	Novela zákona o správe daní (elektronická komunikácia so správcami daní aj bez zaručeného elektronického podpisu; umožnenie úľav a odpustenia penále; zverejňovanie zoznamov daňových dlžníkov a daňových subjektov registrovaných na DPH a na spotrebné dane)	93,3	1,92	48,6	4/2004	4/2004
21.	Návrh zákona o študentských pôžičkách (spoplatnenie vysokoškolského štúdia, štátom regulované poskytovanie študentských pôžičiek, rozšírenie poskytovania sociálnych štipendií, zrušenie platových stupňov pri odmeňovaní pedagógov a zvýšenie ich platov, zrovnoprávnenie súkromných a verejných vysokých škôl)	93,2	1,39	67,2	2/2004	-
22.	Zníženie úrokových sadzieb Národnej banky Slovenska o 0,5%-uálny bodu	92,2	1,73	53,2	1/2004	1/2004
23.	Reforma III. piliera dôchodkového zabezpečenia - zákon o doplnkovom dôchodkovom sporení (transformácia doplnkových dôchodkových poisťovní na štandardné akciové správcové spoločnosti pôsobiace na finančnom trhu; oddelenie majetku spoločností od vkladov občanov; dohľad v rukách Úradu pre finančný trh), novela zákona o dani z príjmov (rozšírenie daňového zvýhodnenia aj na iné sporivé, poisťné a investičné produkty finančného trhu; zníženie maximálnej sumy odpočítateľnej zo základu dane na 12-tis. Sk ročne)	90,6	1,64	55,1	4/2004	4/2004
24.	Zákon o energetike (implementácia smerníc EÚ; úplné otvorenie trhu s elektrinou a plynom konkurencii; definovanie podmienok prístupu subjektov na trh; taxatívne vymedzené práva a povinnosti účastníkov; možnosť voľby dodávateľa pre všetkých odberateľov, pre domácnosti od 1.7.2007; povinnosť oddelenia tranzitu a distribúcie od obchodovania (tzv. unbundling))	90,1	1,68	53,7	4/2004	4/2004
25.	Redukcia počtu zamestnaneckých miest na Ministerstve financií SR o 250 (o 30%), zrušenie 44 organizačných útvarov (procesný a organizačný audit ministerstva)	89,0	2,36	37,7	1/2004	1/2004
26.	Zákon o dohľade nad finančným trhom (vytvorenie integrovaného dohľadu nad celým finančným trhom prostredníctvom Národnej banky Slovenska)	86,1	1,67	51,5	4/2004	4/2004

27.	Ústavný zákon o konflikte záujmov (oznamovacia povinnosť, vrátane majetkových priznaní, postzamestnanecké obmedzenia, prísnejšie sankcie, uplatnenie zákona aj na samosprávu)	86,1	1,55	55,7	2/2004	2/2004
28.	Novela zákona o cenách (deregulácia cien nájomného bytov od júla 2007; úplné zrušenie regulácie cien v daňovom poradenstve; prenesenie kompetencie v regulovaní cien mestskej hromadnej dopravy z vyšších územných celkov na obce; rozšírenie kompetencií Protimonopolného úradu SR o posudzovanie a sankcionovanie zneužívania dominantného postavenia firiem uplatňujúcich neprimerané ceny)	85,2	1,72	49,4	1/2005	1/2005
29.	Návrh novely zákona o notároch a notárskej činnosti (návrh na zrušenie regulácie počtu notárskych úradov)	79,6	2,22	35,8	1/2004	-
30.	Optimalizácia súdnej sústavy SR (nová 3-stupňová sústava, zrušenie 10 okresných súdov, ponechanie 8 krajských súdov, presun agendy na prvostupňové súdy, vznik špecializovaných súdov; zákon o sídlach a obvodoch súdov SR)	77,7	1,57	49,5	2/2004	2/2004
31.	Zákon o nelegálnej práci a nelegálnom zamestnávaní (definovanie nelegálnej práce a nelegálneho zamestnávania; zúženie priestoru pre nelegálne zamestnávania; rozšírenie evidenčných a registračných povinností zamestnávateľov voči Sociálnej poisťovni; rozšírenie kontrol; tvrdšie sankcie)	73,6	1,46	50,5	1/2005	1/2005
32.	Zrušenie zákona o tripartite (vznik poradného orgánu vlády - Rady hospodárskeho partnerstva a sociálneho partnerstva SR; dobrovoľný sociálny dialóg; novela kompetenčného zákona)	70,9	1,48	48,0	3/2004	4/2004
33.	Novela zákona o odmeňovaní niektorých zamestnancov pri výkone práce vo verejnom záujme (zavedenie nových platových taríf pre pedagogických pracovníkov; zvýšenie plátov učiteľov materských, základných a stredných škôl v priemere o 2 000 Sk za mesiac; zvyšovanie tarify za každý odučený rok o 1% pri praxi do 16 rokov a o 0,5% za každý rok pri 17- až 32-ročnej praxi; umožnenie priznať osobný príplatok za sústavné vzdelávanie až do výšky 100% z platovej tarify zvýšenej o 24%)	70,1	1,50	46,7	1/2005	1/2005
34.	Uznesenie Národnej rady SR k uplatneniu prechodných období na voľný pohyb osôb v členských štátoch EÚ po 1. máji 2004 (nesúhlas NR SR s ochrannými opatreniami na pracovných trhoch súčasných krajín EÚ voči novým členom)	69,3	1,93	35,9	1/2004	1/2004
35.	Návrh novely zákona o verejnom obstarávaní (povinnosť informovať Úrad pre verejné obstarávanie o výbere metódy rokovacieho konania bez zverejnenia 14 dní pred uzavretím zmluvy; pokuta 500-tis. Sk za neinformovanie; vyňatie možnosti rokovacieho konania bez zverejnenia v prípade ponuky tzv. akciovej ceny; zúženie definície časovej tiesne)	66,9	1,58	42,5	1/2005	-
36.	Novela zákona o podpore na zriadenie priemyselných parkov (zjednodušenie zriadenia priemyselného parku; umožnenie zriadenia parku aj pre jedného strategického investora; nižšia minimálna spoluúčasť obce; pozitívna diskriminácia regiónov s vyššou mierou nezamestnanosti)	64,5	1,43	45,1	3/2004	3/2004
37.	Novela zákona o pozemkových úpravách (skrátene proces prípravovania pozemkových úprav - rýchlejšie sceľovanie a oddeľovanie pozemkov; pozemkové úpravy vnútri, ale aj mimo jedného katastrálneho územia; vysporiadanie štátom zabraných pozemkov; obmedzenie peňažných náhrad v rámci pozemkových úprav len na malé parcely)	64,1	1,49	43,1	3/2004	3/2004
38.	Stratégia informatizácie spoločnosti	62,0	1,16	53,5	1/2004	1/2004
39.	Novela zákona o rodičovskom príspevku (poskytovanie rodičovského príspevku v jednotnej výške 4 110 Sk - aj pre pracujúcich rodičov, ktorí zabezpečia starostlivosť o dieťa inou fyzickou alebo právnickou osobou; dorovnávanie výšky materského do úrovne rodičovského príspevku, ak je materské nižšie ako rodičovský príspevok)	61,6	1,50	41,1	1/2005	2/2005
40.	Transformácia Slovenskej pošty, š.p. na štátnu akciovú spoločnosť (uvoľnenie pravidiel pri nakladaní s majetkom, umožnenie vzniku nových obchodných aktivít, definovanie prioritného investičného majetku patriaceho vždy do vlastníctva štátu)	60,6	1,60	37,9	2/2004	2/2004
41.	Nový zákon o dani z pridanej hodnoty (aproximácia s právom EÚ, rozšírenie okruhu platcov DPH)	57,9	1,05	54,9	2/2004	2/2004

42.	Novela zákona o odpadoch (zavedenie povinnosti výrobcom elektrozariadení postarať sa na vlastné náklady o odovzdaný elektroodpad)	57,2	1,59	36,0	4/2004	4/2004
43.	Novela zákona o regulácii v sieťových odvetviach (harmonizácia s právom EÚ; úprava fungovania trhu s elektrinou, plynom, teplom; rozšírenie kompetencií a zodpovednosti Úradu pre reguláciu sieťových odvetví (ÚRSO); ÚRSO bude musieť svoje rozhodnutia zdôvodňovať; odvolanie voči jeho rozhodnutiam v cenovom konaní neprípustné, ale zákonnosť postupu preskúmateľná súdom; kompetencie vecnej regulácie podnikania naďalej v rukách ÚRSO, a nie Ministerstva hospodárstva SR)	53,0	1,11	47,8	4/2004	4/2004
44.	Zákon o mediácii (formalizovanie výkonu mediácie)	52,6	1,55	33,9	2/2004	2/2004
45.	Novela zákona o miestnych poplatkoch (zrušenie miestnych poplatkov z predaja alkoholických nápojov a tabakových výrobkov, zo vstupného, z reklamy, za ubytovaciu kapacitu)	52,0	1,29	40,3	2/2004	2/2004
46.	Balík 12 opatrení súvisiacich s nepokojmi Rómov (zvýšenie aktivačného príspevku a príspevku na absolventskú prax o 500 Sk na 1 500 Sk; represívny a preventívny boj proti úžere - možnosť častejšieho vyplácania sociálnych dávok za mesiac a vyplácania v naturáliách; zvýšenie bonusu pre organizátorov väčších aktivačných projektov; dotácia do výšky 10 000 Sk na vzdelávanie dlhodobo nezamestnaného s osobitným znevýhodnením pred nástupom do zamestnania)	51,6	1,13	45,9	1/2004	1/2004
47.	Zákon o letiskových spoločnostiach (transformácia Slovenskej správy letísk na samostatné letiskové akciové spoločnosti, umožnenie čiastočnej privatizácie letiskových spoločností)	51,4	1,52	33,7	1/2004	1/2004
48.	Koncepcia ďalšieho postupu privatizácie a doprivatizácie strategických podnikov a ďalších subjektov (doprivatizácia 51% akcií 3 distribučných energetických závodov, Slovenských aerolínií a 2 letísk; privatizácia 51% akcií teplárenských spoločností, 66% akcií Slovenských elektrární, novovzniknutej Železničnej spoločnosti Cargo (nákladná doprava); štátne podiely v ostatných podnikoch sa zatiaľ privatizovať nebudú)	49,9	0,89	56,3	3/2004	3/2004
49.	Novela zákona o dráhach (úprava podmienok prístupu na železničnú dopravnú cestu, pridelovania jej kapacity, regulácie železničnej dopravy, jej cien a bezpečnosti, práv a povinností regulovaných subjektov; vznik Úradu pre reguláciu železničnej dopravy)	48,4	1,36	35,5	1/2005	1/2005
50.	Novela zákona o sociálnom poistení (zrušenie možnosti odpustiť penále za neplatenie odvodov do Sociálnej poisťovne; umožnenie okamžitého postúpenia vymáhania pohľadávok na tretie osoby; umožnenie krízových dotácií jednotlivých fondov Sociálnej poisťovne aj počas rokov 2005 a 2006)	47,7	1,12	42,4	4/2004	4/2004
51.	Novela zákona o stavebnom sporení (stanovenie vzorca na výpočet štátnej prémie; rozšírenie možností obchodovania stavebných sporiteľní na finančnom trhu a poskytovania stavebných úverov)	46,9	1,24	37,7	4/2004	4/2004
52.	Návrh na menovanie prednostov a riaditeľov úradov miestnej štátnej správy rezortným ministrom na základe výsledkov výberového konania	44,3	1,23	36,2	1/2004	-
53.	Zákon o náhrade za bolesť a o náhrade za sťaženie spoločenského uplatnenia (zvýšenie odškodného a jeho automatická valorizácia, zavedenie maximálnej náhrady vo výške 3,1 mil. Sk, obmedzenie navýšenia odškodného na maximálne 50% nad zákonný limit zo strany súdu)	44,2	1,49	29,7	2/2004	2/2004
54.	Poskytnutie investičných stimulov vládou SR na vybudovanie výrobného automobilového závodu pri Žiline spoločnosti Hyundai/KIA Motors vo výške 8,83 mld. Sk (zmluva medzi vládou SR a Hyundai)	44,2	0,80	55,2	1/2004	1/2004
55.	Nový zákon o voľbách do NR SR (zvýšenie váhy preferenčných hlasov, možnosť voľby zo zahraničia, volebná kaucia vo výške 500-tisíc Sk, zvýšenie štátneho príspevku pre politické strany za získané hlasy vo voľbách na 1% priemernej mesačnej mzdy v hospodárstve, umožnenie politickej reklamy aj v súkromných elektronických médiách, zrušenie predvolebného moratória, voľby v jeden deň, jeden volebný obvod, žiadne kvóty pre ženy)	42,6	0,73	58,8	1/2004	2/2004
56.	Novela zákona o liekoch a zdravotníckych pomôckach (umožnenie vlastníť lekáreň právnickými osobami a nefarmaceutmi; neschválenie predaja liekov v hypermarketoch; umožnenie vydávať liekové knižky; viac povinností pre lekárnikov)	41,8	1,00	41,8	4/2004	4/2004

57.	Rozdelenie Železničnej spoločnosti, a.s. (vznik 2 nových spoločností so 100%-nou účasťou štátu - ŽS Slovensko pre osobnú dopravu a ŽS Cargo Slovakia pre nákladnú dopravu; plánovaná privatizácia nákladnej železničnej dopravy v roku 2005)	41,7	0,99	42,3	4/2004	4/2004
58.	Zrušenie Fondu na podporu zahraničného obchodu (prechod zamestnancov a majetku na agentúru SARIO)	39,5	1,74	22,7	1/2005	1/2005
59.	Novela zákona o obchodných reťazcoch (zníženie miery regulácie; nahradenie konkrétnych definícií ekonomickej sily a jej zneužívania obchodnými reťazcami všeobecnými definíciami)	39,4	1,13	35,0	3/2004	3/2004
60.	Zákon o obchodovaní s emisnými kvótami (obchodovanie v rámci celej EÚ; register a pridelenie kvót na 5 rokov - Ministerstvo životného prostredia SR; v prípade prečerpania kvót povinnosť kúpiť voľné kvóty, ináč sankcie)	38,6	1,02	37,7	3/2004	4/2004
61.	Ústavný zákon o spolupráci NR SR a vlády SR v záležitostiach EÚ (obmedzený mandát členov vlády pri rokovaniach Rady v EÚ, záväzné stanoviská parlamentu)	37,8	0,81	46,6	2/2004	2/2004
62.	Zákon o tepelnej energetike (úprava podnikania v tepelnej energetike na základe úradného povolenia; povinné merače tepla a teplej vody v domácnostiach od 1.1.2007 - na vlastné náklady; rozpočítavanie tepla výhradne na základe určených meradiel; nepresunutie regulačných kompetencií z Ministerstva hospodárstva SR a Úradu pre reguláciu sieťových odvetví na vyššie územné celky a obce)	36,7	0,78	46,9	4/2004	4/2004
63.	Zvýšenie regulovaných cien (plyn, elektrina, teplo, vodné, stočné, poštovné)	36,0	0,69	52,1	4/2004	4/2004
64.	Udelenie pokuty spoločnosti Slovnaft, a.s. vo výške 1,353 mld. Sk na základe cenovej kontroly Ministerstva financií SR za zahrnutie neoprávnených nákladov a neprimeraného zisku do cien pohonných hmôt a za poskytnutie nepravdivých informácií; vrátenie neodôvodnene získaných prostriedkov do štátneho rozpočtu	35,7	0,84	42,3	4/2004	4/2004
65.	Zníženie úrokových sadzieb Národnej banky Slovenska o 0,5%-uálneho bodu	32,7	0,69	47,6	4/2004	4/2004
66.	Vypustenie ustanovenia umožňujúceho použitie príjmov z privatizácie na financovanie tzv. významných investícií (novela zákona o veľkej privatizácii)	30,7	0,73	41,9	1/2004	2/2004
67.	Dohoda medzi vládou SR a Európskou komisiou ohľadne prekročenia výrobných kvót ocele v U.S. Steel Košice (redukcia daňových úľav o 70 mil. USD, mimoriadny odvod dane do štátneho rozpočtu SR vo výške 32 mil. USD)	30,6	0,91	33,5	1/2004	1/2004
68.	Návrh novely zákona o starobnom dôchodkovom sporení (dobrovoľný vstup do kapitalizačného piliera dôchodkového zabezpečenia aj pre novovstupujúcich na trh práce; 100%-ná garancia štátu za zaplatené príspevky na starobné dôchodkové sporenie)	22,4	0,41	54,3	1/2005	-
69.	Prevzatie zostatkov zo zrušených vkladných knížiek na doručiteľa z komerčných bánk na štát od roku 2007 a ich prepadnutie v prospech štátu od roku 2012 namiesto prepadnutia v prospech bánk od roku 2007	20,1	0,80	25,3	2/2004	4/2004
70.	Privatizácia Slovenských elektrární, a.s. (66%-ný podiel za 33,6 mld. Sk (840 mil. EUR) talianskemu energetickému holdingu Enel)	18,0	0,31	57,2	3/2004	4/2004
71.	Zákon o politických stranách (sprísnenie pravidiel hospodárenia politických strán; zverejňovanie väčšieho rozsahu informácií o ich financovaní; zvýšenie štátnych príspevkov pre politické strany; zrušenie limitu výdavkov na voľby)	17,8	0,44	40,9	1/2005	1/2005
72.	Zavedenie jednotnej ceny za cigarety (nový zákon o spotrebnej dani z tabakových výrobkov)	16,5	0,51	32,1	1/2004	1/2004
73.	Zníženie úrokových sadzieb Národnej banky Slovenska (2x o 0,5%-uálneho bodu) a priame intervencie proti posilňovaniu kurzu koruny	14,4	0,26	54,6	2/2004	2/2004
74.	Predĺženie ochrany zdravotníckych zariadení a zdravotných poisťovní pred exekúciami do konca roku 2005 a možnosť transformácie štátnych nemocníc aj na neziskové organizácie	12,0	0,26	46,2	4/2004	4/2004
75.	Zákon o autoškólach (zjednotenie legislatívnej úpravy autoškôl do jedného zákona; sprísnenie podmienok pre činnosť autoškôl; potrebná viazaná živnosť; zverejňovanie úspešnosti autoškôl na internete)	11,6	0,50	23,2	1/2005	1/2005
76.	Zákon o plati poslancu Európskeho parlamentu (stanovenie platu vo výške 86 200 Sk - 2-násobok platu poslanca NR SR)	11,5	0,66	17,4	2/2004	2/2004

77.	Zákon o spoločnosti pre diaľnice a cesty pre motorové vozidlá (vytvorenie diaľničnej spoločnosti so 100%-nou majetkovou účasťou štátu)	10,6	0,26	41,6	4/2004	4/2004
78.	Zlúčenie 6 štátnych nemocníc v Bratislave a dvoch v Košiciach	10,5	0,32	33,2	4/2004	4/2004
79.	Opatrenia Národnej banky Slovenska proti prílišnému posilňovaniu kurzu koruny (zníženie úrokových sadzieb o 1%-uálny bod, priame intervencie na devízovom trhu, odmietanie uloženia prebytočnej likvidity komerčných bánk)	5,3	0,11	47,4	1/2005	1/2005
80.	Zvýšenie minimálnej mzdy na 6 500 Sk (o 6,9%, resp. o 420 Sk)	4,7	0,14	34,3	3/2004	3/2004
81.	Návrh na zmrazenie plátov ústavných činiteľov (na úrovni rokov 2002 a 2003)	3,7	0,14	25,9	2/2004	-
82.	Modernizácia 12 bojových nadzvukových lietadiel MiG-29	2,6	0,09	28,9	1/2004	1/2004
83.	Privatizácia 90% akcií spoločnosti Paroplynový cyklus Bratislava za 2 mld. Sk	-1,9	-0,06	29,8	1/2004	1/2004
84.	Generálny pardon Sociálnej poisťovne (mimoriadne uplatnenie inštitútu odpustenia penále z nezaplatených odvodov po uhradení istiny dlhu)	-4,0	-0,12	33,3	4/2004	4/2004
85.	Zákon o náhradnom výživnom (znovuzriadenie inštitútu štátom plateného náhradného výživného)	-4,4	-0,15	30,0	2/2004	2/2004
86.	Rozhodnutie o získaní nevykúpených pozemkov pre automobilku Hyundai/KIA prostredníctvom vyvlastňovacieho konania	-9,1	-0,22	42,3	3/2004	3/2004
87.	Získanie majoritného 62%-ného podielu v Slovenských aerolíniách rakúskou spoločnosťou Austrian Airlines navýšením základného imania	-13,3	-0,47	28,4	1/2005	1/2005
88.	Vyplatenie jednorazového príspevku dôchodcom vo výške 1 000 Sk na kompenzáciu dopadov reforiem od začiatku roku 2004	-16,7	-0,44	38,0	1/2004	2/2004
89.	Transformácia Strediska cenných papierov na Centrálny depozitár cenných papierov (členský princíp, dvojtupňová evidencia cenných papierov; viacdňový kolaps burzy)	-23,7	-0,63	37,9	1/2004	1/2004
90.	Memorandum o porozumení medzi vládou SR a spoločnosťou Truthheim Invest (návrh vstupu súkromného investora do novostavby Slovenského národného divadla (SND) preinvestovaním 20 mil. EUR na dokončenie stavby do 2 rokov; následná prevádzka budovy SND investorom; čiastočné zachovanie pôvodného účelu využitia budovy na kultúru; prenájom priestorov umeleckým telesám na minimálne 20 rokov za zvýhodnené ceny; podiel investora na zisku - 90% až do umorenia jeho kapitálového vkladu; právo veta pri rozhodovaní o nakladaní s majetkom; finančné a nefinančné riziká nesie investor)	-25,2	-1,00	25,2	4/2004	4/2004
91.	Mimoriadna dotácia pre Slovenský rozhlas vo výške 183 mil. Sk na oddĺženie	-26,7	-1,13	23,7	4/2004	4/2004
92.	Rozšírenie poslaneckej indemnity (znemožnenie občianskoprávnej ochrany voči poslancom NR SR za výroky prednesené v parlamente; novela Ústavy SR)	-39,2	-1,20	32,7	1/2004	1/2004
93.	Zákon o Environmentálnom fonde (zriadenie Environmentálneho fondu; nefinancovaný cez štátny rozpočet)	-45,3	-1,29	35,0	3/2004	4/2004
94.	Konzultačné zmluvy Slovenského plynárenského priemyslu v objeme 1,2 mld. Sk	-47,3	-1,63	29,1	1/2004	1/2004

OPATRENIA EÚ (3/2003 – 1/2005)

1.	<i>Nová smernica EÚ o investičných službách (umožnenie poskytovania služieb v celej EÚ na základe povolenia v domovskej krajine, minimálne štandardy kompetencií národných autorít dohľadu nad finančným trhom, sprísnenie podmienok na poskytovanie investičných služieb, umožnenie obchodovania s cennými papiermi aj mimo burzy)</i>	89,9	1,81	49,7	2/2004
2.	Návrh smernice o službách (zníženie bariér pre podnikanie v oblasti služieb; spod smernice vyňaté služby ako verejná správa, vzdelávanie, finančné služby, verejná doprava, elektronické komunikačné služby; princíp krajiny pôvodu v prípade neetablovania sa v inom členskom štáte EÚ - možnosť poskytovať služby v celej EÚ len na základe splnenia právnych požiadaviek domovskej krajiny, avšak povinnosť dodržiavať minimálnu mzdu, zdravotné a bezpečnostné nariadenia hostiteľskej krajiny)	77,0	1,40	55,1	1/2005

3.	Návrh plánu rozšírenia celoeurópskej dopravnej siete do roku 2020	72,7	1,28	57,0	4/2003
4.	Návrh na liberalizáciu trhu s automobilovými náhradnými dielmi (umožnenie vyrábať vonkajšie viditeľné náhradné diely nezávislými výrobcami, nielen automobilkami a ich dodávateľmi)	67,5	1,87	36,2	3/2004
5.	Smernica EÚ o ochrane práva duševného a priemyselného vlastníctva (silnejší boj proti porušovateľom autorských práv, proti falšovaným a pirátskym tovarom a službám)	61,9	1,44	43,1	2/2004
6.	Žaloba Európskej komisie na Nemecko za ochranu automobilky Volkswagen tzv. zákonom Volkswagen, ktorý dáva spolkovej krajine a federálnej vláde hlasovacie práva bez ohľadu na výšku ich vlastníckeho podielu, právo veta a znemožňuje efektívne prevzatie spoločnosti iným investorom	56,5	1,73	32,8	4/2004
7.	Revidovanie Lisabonskej stratégie z roku 2000 (nová stratégia na podporu hospodárskeho rastu a zamestnanosti v EÚ; zameranie sa na menej cieľov a odstránenie časového cieľa - rok 2010 - pre dosiahnutie najkonkurencieschopnejšej ekonomiky sveta; dôraz na tzv. poznatkovú ekonomiku - podpora vzdelávania, vedy, výskumu, inovácií, skvalitňovanie ľudského kapitálu; vytvorenie viac lepších pracovných príležitostí; zodpovednosť členských krajín za realizáciu Stratégie - rozpracovanie vlastných národných lisabonských stratégií a akčných plánov, vytvorenie národných koordinátorov)	51,0	1,01	50,5	1/2005
8.	Návrh reformy podpory produkcie a exportu cukru v EÚ (zníženie subvencovanej kvóty na výrobu cukru; zníženie garantovanej ceny cukru; redukcia výdavkov na exportné subvencie; možnosť predaja produkčnej kvóty v rámci celej EÚ; kompenzácie farmárom a cukrovarníkom)	47,7	1,50	31,8	3/2004
9.	Návrh novej regionálnej politiky na roky 2007 - 2013 (predefinovanie cieľov; zvýšenie výdavkov na regionálnu pomoc o viac ako jednu tretinu na 48 mld. EUR ročne, pričom nové členské štáty získajú takmer polovicu)	46,3	0,92	50,5	3/2004
10.	Pozvánka Turecka k prístupovým rokovaniam o vstupe do EÚ (začatie rokovaní na jeseň 2005; rokovania o vstupe s "otvoreným koncom" - výsledkom nemusí byť členstvo v EÚ; podmienky - uzatvorenie tzv. cyperskej otázky; pokračovanie reforiem najmä v oblasti demokracie a ochrany ľudských práv, implementácia trestnej legislatívy EÚ)	43,7	0,95	46,0	4/2004
11.	Návrh smernice pre cezhraničné fúzie obchodných spoločností s podielovým kapitálom (vytvorenie právneho rámca na zlučovanie malých a stredných podnikov medzi dvoma krajinami EÚ; zjednodušenie zlučovania podnikov a odstránenie nákladných spôsobov (vytváranie pobočiek); schválenie klauzuly zachovávajúcej vplyv zamestnancov i na riadení novej zlúčenej firmy, pričom bude použitý národný model s vyššou mierou participácie zamestnancov)	43,7	1,16	37,7	4/2004
12.	Umožnenie obchodovania s emisiami CO2 (nová smernica pre emisie skleníkových plynov)	39,6	0,80	49,5	3/2003
13.	Návrh smernice o patentovaní počítačovo-orientovaných vynálezov (uľahčenie patentovania, doba platnosti patentu - 20 rokov)	26,2	0,71	36,9	2/2004
14.	Návrh Ústavy Európskej únie (návrh Európskeho konventu)	24,8	0,32	78,0	3/2003
15.	Zvýšenie kompenzácií a pomoci pre cestujúcich v leteckej doprave v prípade zrušenia a meškania letu a neumožnenia letu napriek platnej letenke v dôsledku plnej obsadenosti letu	19,4	0,84	23,0	3/2003
16.	Ponechanie výšky platov poslancov Európskeho parlamentu na doterajšej úrovni (odmietnutie návrhu na jednotný plat pre všetkých poslancov zo všetkých krajín EÚ financovaný z rozpočtu EÚ)	18,2	0,93	19,5	1/2004
17.	Opatrenia Európskej komisie zladujúce ponuku a dopyt prekladateľských služieb (obmedzenie rozsahu prekladaných textov, zefektívnenie prekladateľských služieb)	15,9	0,88	18,1	2/2004
18.	Povolenie Európskej komisie dovážať geneticky modifikovanú kukuricu	13,0	0,36	36,4	2/2004
19.	Návrh smernice EÚ o fúziách a akvizíciách podnikov (oslabenie pôvodného návrhu na zákaz obrany pred prevzatím podniku)	8,0	0,18	43,2	4/2003
20.	Smernica EÚ o minimálnych spotrebných daniach z energií (zavedenie tzv. ekologickej dane)	4,7	0,09	53,5	4/2003
21.	Rozhodnutie Eurostatu o nezapočítavaní príspevkov do kapitalizačného piliera dôchodkového zabezpečenia do príjmov verejného rozpočtu (účtovné zvýšenie deficitu verejných financií o transformačné náklady dôchodkovej reformy)	3,5	0,08	44,6	1/2004

22.	Návrh smernice o poistení zodpovednosti za prevádzku motorového vozidla (minimálne poistné krytie - 1 mil. EUR na obeť alebo 5 mil. EUR na celú poistnú udalosť - štáty si môžu vybrať; 5-ročné prechodné obdobie; odškodnenie z povinného zmluvného poistenia aj nemotorizovaným účastníkom premávky; pri ceste do iného štátu EÚ postačí domáce povinné zmluvné poistenie; centrálny register informácií o nehodách)	2,5	0,07	37,1	1/2005
23.	Udelenie pokuty vo výške 497 mil. EUR spoločnosti Microsoft za údajné zneužitie dominantného postavenia na trhu operačných systémov v EÚ (povinnosť odstrániť zviazanosť aplikácie Windows Media Player s operačným systémom Windows a zverejniť informácie konkurentom o časti zdrojového kódu Windows)	-4,5	-0,15	30,0	1/2004
24.	Návrh Európskej komisie zaviesť princíp rovnakého prístupu oboch pohlaví k službám a tovarom (napr. pri poistných službách)	-17,9	-0,44	40,3	2/2004
25.	Rozpočet Európskej únie na rok 2005 (deficit 10,2 mld. EUR; výdavky 116,5 mld. EUR; príjmy 106,3 mld. EUR; 42,7% výdavkov pre poľnohospodárstvo; 36,4% pre štrukturálne opatrenia)	-20,5	-0,40	51,3	4/2004
26.	Návrh zmeny smernice EÚ o pracovnom čase (obmedzenie možností nadčasov; posilnenie vplyvu kolektívneho vyjednávania)	-43,9	-0,81	54,0	3/2004
27.	Zmäkčenie pravidiel Paktu stability a rastu EÚ (umožnenie "dočasne" a "mierne" prekročiť 3%-nú hranicu deficitu verejných financií; určenie okruhu faktorov, kedy môže krajina hranicu prekročiť)	-45,8	-0,80	56,9	1/2005
28.	Zastavenie disciplinárneho konania proti Francúzsku a Nemecku za porušenie Paktu stability a rastu EÚ Radou ministrov (nedodržanie deficitu verejných financií pod 3% HDP)	-124,1	-1,99	62,4	4/2003