

HOSPODÁRSTVO A FINANČIE

# SOLIDÁRNE, EKOLOGICKÉ A MODERNÉ SLOVENSKO

Sociálno-demokratická alternatíva sociálno-ekonomickkej transformácie v novom viacročnom finančnom rámci Európskej únie

B. Schmögnerová (editorka)  
J. Becker, P. Csefalvayová, M. Ftáčnik, R. Geist, J. Košč,  
M. Kaliňák, P. Magvaši, B. Schmögnerová, D. Škobla,  
M. Uhlerová, J. Zamkovský

November 2020



Slovensko musí v najbližšom období zvládnuť trojedinú transformáciu: environmentálnu, digitálnu a sociálnu.



Aké reformy a nástroje si táto transformácia vyžaduje, aby sa podarilo presadiť a udržať základné sociálno-demokratické hodnoty?



Cieľom je transformovať Slovensko so stredno-příjmovou, málo diverzifikovanou, nerovnomerne rozvinutou a k životnému prostrediu málo citlivou ekonomikou, patriace iba medzi miernych inovátorov, na Slovensko s konkurencieschopnou, vzdelanostnou ekonomikou, odpovedajúcou úrovni Priemyslu 4.0, environmentálne udržateľnou a sociálne spravodlivou.

HOSPODÁRSTVO A FINANČIE

# SOLIDÁRNE, EKO- LOGICKÉ A MO- DERNÉ SLOVENSKO

Sociálno-demokratická alternatíva sociálno-ekonomickej transformácie v novom viacročnom finančnom rámci Európskej únie

# Obsah

	Úvod .....	2
1.	<b>Diverzifikácia, digitalizácia a konkurencieschopnosť slovenského hospodárstva- nástroje rozvoja a odolnosti</b> .....	4
	1.1. Diverzifikácia ako jeden z nástrojov rozvoja a odolnosti .....	4
	1.2. Udržateľná konkurencieschopnosť .....	6
	1.2.1. Konkurencieschopnosť: nízke mzdy alebo rast produktivity práce? .....	7
	1.2.2. Konkurencieschopnosť spracovateľského priemyslu .....	8
	1.2.3. Návrhy na ďalšie smerovanie spracovateľského priemyslu .....	11
	1.3. Digitálna transformácia ako nástroj konkurencieschopnosti.....	11
	1.3.1. Digitálna transformácia a požiadavky na vzdelanie .....	12
2.	<b>Zelená transformácia</b> .....	15
	2.1.Transformácia odvetví, ktoré najviac prispievajú ku klimatickým zmenám.....	16
	2.1.1. Nová plánovacia a koordinačná infraštruktúra pre rozvoj energetiky .....	16
	2.1.2. Využívanie obnoviteľných zdrojov energie.....	17
	2.1.3. Komplexná obnova budov ako najväčší potenciál úspor energie .....	18
	2.1.4. Teplárenstvo, systémy centrálného zásobovania teplom.....	19
	2.1.5. Doprava.....	21
	2.2. Obehové hospodárstvo/cirkulárna ekonomika .....	23
	2.3. Polemika s ortodoxným prístupom k problematike životného prostredia. ....	25
	2.3.1. Sociálny štát a životné prostredie: Hľadanie alternatív .....	26
3.	<b>Podpora regionálneho a lokálneho rozvoja</b> .....	28
	3.1. Lokálna energetika.....	31
	3.2. Sanitačná infraštruktúra: nový prístup na príklade prírodných čistiarní odpadových vôd .....	31
	3.3. Podpora lokálnej dostupnosti a produkcie potravín .....	32
	3.4. Nájomné a sociálne bývanie .....	33
	3.5. Sociálny podnik ako nástroj lokálneho rozvoja.....	35
	3.6. "Ownership" regionálneho a lokálneho rozvoja na samosprávnej úrovni .....	37
4.	<b>Fiškálna konsolidácia a fiškálne reformy</b> .....	40
	4.1.Fiškálna konsolidácia a udržateľnosť verejných financií .....	40
	4.1.1. Fiškálna konsolidácia: ako a akým tempom .....	41
	4.1.2. Fiškálna disciplína ako nástroj konsolidácie .....	42
	4.1.3. Koordinácia fiškálnej politiky a politiky NBS .....	43
	4.2. Rozpočet ako nástroj sociálne a environmentálne udržateľného rozvoja .....	44
	4.2.1. Aká daňová politika v období po koronakríze a v čase digitálnej a environmentálnej transformácie?... 45	
5.	<b>Solidárna spoločnosť</b> .....	47
	5.1. Transformácia na solidárnu spoločnosť.....	47
	5.1.1. Sociálne občianstvo a ako ho dosiahnuť.....	48
	5.2. Digitálna transformácia a budúcnosť práce a odborov.....	50
	5.2.1. Digitálna transformácia: riziká a prínosy a sociálno-demokratické politiky .....	51
	5.2.2. Úloha odborov v nových podmienkach digitálnej transformácie.....	52
	5.3. Solidárna spoločnosť: Ako riešiť rómsku otázku?.....	53
6.	<b>Aká Európska únia a eurozóna? Spravodlivá a sociálna</b> .....	56
	6.1. Ekonomické riadenie v eurozóne.....	56
	6.1.1. Fiškálne pravidlá a makroekonomická koordinácia .....	57
	6.2. Sociálno-demokratický prístup k daňovým otázkam a obchodnej politike EÚ .....	59
	6.2.1. Európska daň z finančných transakcií.....	59
	6.2.2. Koniec daňovej súťaže, boj proti daňovým únikom a daňovým rajom.....	59
	6.2.3. Digitálna daň .....	60
	6.2.4. Obchodné zmluvy EÚ .....	60
	<b>Záverom</b> .....	62

# Úvod

Rozsah domácich a európskych finančných zdrojov, s ktorými budú disponovať vlády a samosprávne orgány v rokoch 2021-27, predstavuje príležitosť na transformovanie SR z nízko (stredno)-príjmovej, málo diverzifikovanej, nerovnomerne rozvinutej a k životnému prostrediu málo citlivej ekonomiky patriacej medzi iba miernych inovátorov na vzdelanostnú ekonomiku odpovedajúcu úrovni Priemyslu 4.0, environmentálne priateľskej a sociálne spravodlivej.

Tento proces sa zrejme nedá dovrieť v priebehu 7-ročného obdobia, no dôležité je ho naštartovať a riadiť tak, aby sa nepredlžoval. Zámerom tejto štúdie je navrhnúť, aké reformy a aké nástroje na ich presadenie si takáto trojjediná transformácia (environmentálna, digitálna a sociálna) vyžaduje, aby sa podarilo presadiť a udržať základné sociálno-demokratické hodnoty v spoločnosti v nasledujúcom období.

Základným nedostatkom stratégie Moderné a úspešné Slovensko<sup>1</sup> je, že konzervuje základné vlastnosti slovenského rozvojového modelu: málo diverzifikovanú štruktúru hospodárstva, vysokú závislosť na málo diverzifikovanom vývoze a v dôsledku toho vysokú vonkajšiu zraniteľnosť, vysokú závislosť od priamych zahraničných investícií a malý podiel domácich investícií do vzdelania, vedy, výskumu, vývoja a inovácií, nerovnomerný regionálny rozvoj a oneskorený rozvoj na lokálnej úrovni a narastajúce sociálne rozdiely. K pozitívam stratégie možno pripočítať, že vo väčšom rozsahu charakterizuje environmentálne dôsledky takéhoto rozvojového modelu. Koncept ekologickej modernizácie, z ktorého sa pritom vychádza, však v realite naráža na limity svojich možností. Materiál neotvára kardinálnejšiu otázku limitov rastu a redukuje environmentálne otázky na otázky technického riešenia.

Štúdiu pripravil malý autorský kolektív, ktorý nemožno dostatočne reagovať na všetky stránky slovenského rozvojového modelu a musel sa preto sústrediť iba na to, čo pokladal za kľúčové a na čo mu stačili kapacity. Nie na všetkom sa riešitelia zhodli. Niektoré odlišné postoje riešiteľov uvádzame v podčiarkničkách, iné sú zásadnejšieho charakteru a odrážajú diskusiu medzi mainstreamovými a radikálnejšími názormi napr. o raste (existuje environmentálne udržateľný rast?), o tom, či HDP je vhodným ukazovateľom merania prosperujúceho hospodárstva a pod. Je len prirodzené, že všetky rozdiely sme nedokázali preklenúť.

Kritiku slovenského rozvojového modelu a návrhy

na jeho radikálnu transformáciu sme zahrnuli do šiestich kapitol. V prvej kapitole sa hľadajú spôsoby ako diverzifikovať štruktúru slovenského hospodárstva. Medzi riešiteľmi ani tu nebolo úplne rovnaké stanovisko. Odlišovalo sa v názoroch na postavenie automobilového priemyslu v štruktúre slovenského hospodárstva a v napĺňaní cieľov pri dosahovaní uhlíkovej neutrality, na to, či Slovensko predstavuje ešte stále „montážnu halu“, alebo či sa z tejto pasce dostalo už do vyšších etáp produkčného reťazca. Dôkladnejšia analýza automobilového odvetvia za ostatné roky poukázala na dosiahnutý pokrok pri riešení štrukturálnych problémov tohto odvetvia. To však málo diverzifikovanú štruktúru hospodárstva nerieši.

Potreba diverzifikovať slovenskú ekonomiku si vyžaduje po prvé podporiť domáce podniky s inovatívnym profilom, ktoré budú prechádzať zelenou transformáciou a transformáciou na Priemysel 4.0, pre ktoré existuje resp. vzniká sektor výskumu a vývoja a je predpoklad rýchlej transformácie jeho výsledkov na inovácie. Po druhé je potrebné podporiť ekonomické sektory, ktoré sú orientované dovnútra a osobitne v zaostávajúcich regiónoch. Preto zdôrazňujeme úlohu regionálneho a lokálneho rozvoja, ktorú dokument MF SR úplne ignoruje. Je zrejme, že protagonistami týchto zmien už nemôžu byť len zahraniční investori a že v regionálnom a lokálnom rozvoji budú musieť zohrávať kľúčovú úlohu lokálni aktéri.<sup>2</sup>

Základným nositeľom dynamiky štruktúry slovenského hospodárstva od prvých rokoch transformácie boli priame zahraničné investície. Priame zahraničné investície tým, že sa do roku 2018 koncentrovali najmä na západe krajiny, upevnili extrémne nerovnomerné vývojové vzorce. Od finančnej krízy v roku 2008 sa tento trend nerovnomerného rozvoja ešte viac posilnil<sup>3</sup> a ani fakt, že v roku 2019 polovica priamych zahraničných investícií smerovala do menej rozvinutých regiónov, tento trend ešte nezvrátil. Správa Medzinárodného menového fondu z r. 2017 upozorňuje: „Merané Gini koeficientom Slovensko vykazuje najväčšie regionálne rozdiely medzi štátmi EÚ.“<sup>4</sup> Hoci hlavnou črtou rozvojového modelu sú mimoriadne veľké regionálne rozdiely, ktoré predstavujú základnú výzvu rozvojovej stratégie, Národný integrovaný reformný plán sa touto otázkou explicitne nezaobera. Našou snahou je navrhnúť základné črty, ako riešiť rozdiely v regionálnom rozvoji a najmä ako naštartovať lokálny rozvoj.

Výsledky, ktoré SR dosahuje vo vzdelaní, vede, vý-

<sup>1</sup> Moderné a úspešné Slovensko. <https://www.mfsr.sk/sk/financie/institut-financnej-politiky/strategicke-materialy/ine-strategicke-materialy/>

<sup>2</sup> Becker, Joachim: Uneven Development and a New Approach to Regional Development in Slovakia. In: Kurswechel, 2/2018, 63-72. Ani v otázke podielu zahraničných investoroch na lokálnom rozvoji nebol rovnaký názor. J. Becker odporúča spoľahnúť sa na domácich investorov.

<sup>3</sup> Medve-Bálint, Gergő: Changes still below the surface? Regional patterns of foreign direct investment in post-crisis central and Eastern Europe. In: Galgóczi, Béla/Drahokoupil, Jan/Bernaciak, Magdalena (eds.): Foreign direct investment in eastern and southern Europe after 2008. Still a lever of growth? Brussels, 2015, 71-101.

<sup>4</sup> Slovak Republic. Staff Report for the 2017 Article IV consultation. IMF, February 23, 2017.

skume a vývoji nie sú úplne izolované od existujúceho rozvojového modelu. Hoci zahraničné spoločnosti majú vyšší dopyt po pracovnej sile s vyššou kvalifikáciou, neplatí to – ako ukázali v nedávnej empirickej štúdii Jan Drahokoupil and Brian Fabo vo všeobecnosti<sup>5</sup>: „Zahraníčné spoločnosti žiadajú stredne kvalifikovanú pracovnú silu iba v prípade kvalifikovaných remesiel a operátorov. Sú to domáce firmy, ktoré hľadajú zamestnancov s digitálnymi kompetenciami“, uzavierajú.

Nadnárodné korporácie sústreďujú výskumné a vývojové aktivity prevažne do domovských krajín.<sup>6</sup> Miestne možnosti zamestnania vysokokvalifikovaných osôb sú tak obmedzené a to napriek tomu, že už existujú pozitívne príklady dopytu po vysokokvalifikovaných zamestnancov aj v zahraničných podnikoch. Takouto lastovičkou je napríklad bratislavský Volkswagen. Štruktúrne zmeny v rozvojovom modeli môžu tomuto trendu napomôcť.

Slovenský model rozvoja okrem toho kopíruje tendencie charakteristické pre globálny ekonomický režim orientovaný na kvantitatívny rast spotreby zdrojov a energie a obchádzanie sociálnych a najmä environmentálnych externalít. Volanie po raste, ktorý nie je environmentálne a sociálne udržateľný, ohrozuje základy existencie modernej civilizácie. Koronakríza, dúfajme, po určitom čase odznie, no klimatická kríza a jej dôsledky zostávajú. Riziko, pred ktorým globálna spoločnosť a Slovensko stojí, je, že napriek tomu budeme tvrdohlavo pokračovať v prolongovaní tohto rastového trendu.

Potrebujeme kardinálny obrat v koncepcných prístupoch a následne v politikách a potrebujeme zabezpečiť, aby opatrenia zároveň prispievali k zvyšovaniu odolnosti spoločnosti proti budúcim predvídateľným krízam a aby na ich pozitívnych efektoch v relatívne krátkom čase sa mohla podieľať väčšina spoločnosti. Osobitnou výzvou je dosiahnuť sociálnu akceptovateľnosť zelenej transformácie. Jej súčasťou bude aj útlm niektorých odvetví, ktoré najviac prispievajú ku klimatickým zmenám a ktorý treba riešiť tak, aby jeho sociálne dôsledky boli minimálne.

Každý nový zámer a projekt v Programe obnovy a odolnosti regiónu by mal preukázať minimálnu energetickú a materiálovú náročnosť, a to tak počas realizácie ako aj počas celej svojej životnosti. Ekonomické hodnotenie rôznych infraštruktúrnych a iných zámerov by malo byť komplexné - je preto treba opustiť zjednodušené posudzovanie na základe najnižšej ceny vstupnej investície.

Štúdia navrhuje aj odlišný prístup k fiškálnej konsolidácii a k fiškálnym reformám v porovnaní s „common wisdom“ (všeobecným názorom) a viacerými oficiálnymi

materiálmi. Inak definuje tzv. pro-rastový daňový mix, zdôrazňuje obidve základné funkcie daní – fiškálnu a redistribučnú, t.j. ako nástroj zmiernovania nerovností. Kriticky sa vyjadruje k tzv. výdavkovým stropom a navrhuje koordináciu vládnej anticyklickej politiky s politikou NBS.

Štúdia si v 5. kapitole kladie otázku, či má SR v Európskej únii iba automaticky akceptovať, čo navrhnu najsilnejší hráči (byť tzv. policy taker), alebo má mať ambíciu podieľať sa na tvorbe európskych politík (byť tzv. „policy maker“), t.j. byť hráčom, ktorého hlas pri formovaní európskych politík bude počutelný. Materiál Moderné a úspešné Slovensko sa „staví do zákrytu“ s dokumentami vlád, ktoré si zriedkavo – ak vôbec – kladli otázku, akú pozíciu má Slovensko zastávať v kľúčových otázkach, ako je napríklad ekonomické riadenie eurozóny. Bez strategického uvažovania o týchto otázkach vlády SR reagujú ad hoc a ešte častejšie sa mechanicky prikláňajú k rozhodnutiam silných štátov eurozóny. Štúdia prezentuje sociálno-demokratické návrhy na to, ako pokračovať napr. v reforme fiškálnych pravidiel, v posilnení dvojitého mandátu ECB, atď.

V 5. kapitole Solidárna spoločnosť si klademe otázku, aké budú dôsledky environmentálnej a digitálnej transformácie na zamestnanosť, na mieru nerovností, úroveň chudoby a pod., inými slovami na sociálnu udržateľnosť a inkluzívnosť slovenskej spoločnosti. Aké politiky by mohli podporiť pozitívne dôsledky, resp. zmierniť negatívne dôsledky? Aká bude úloha odborov a sociálneho dialógu v nových podmienkach?

Okrem zmiernovania miery nerovnosti daňovými nástrojmi, musia aj nízkopríjmovým rodinám zabezpečiť podmienky pre dôstojný život sociálne transfery a služby vo verejnom záujme určené pre každého (univerzálny sociálny štát). Dostupnosť k vzdelaniu, k zdraviu a k bývaniu (právo na bývanie ako ľudské právo- koniec bezdomovectva) a právo na slušnú prácu (tzv. decent job – termín, ktorého autorom je bývalý generálny riaditeľ Medzinárodnej organizácie práce Juan Somavia) pomôžu riešiť pascu chudoby, energetickú chudobu i pracujúcu chudobu. Solidárna spoločnosť musí zabezpečiť environmentálnu spravodlivosť (dostupnosť k čistej vode, a pod.), starostlivosť o seniorov (udržateľný dôchodkový systém, opatrovateľskú a zdravotnú starostlivosť) a riešiť rómsku otázku.

Naše kapacitné možnosti sú obmedzené, a preto na všetky zmienené otázky nie sme schopní odpovedať. Ich náčrt je dôležitý však preto, aby sme naznačili, kde v uvažovaní o solidárnom, ekologickom a modernom Slovensku treba pokračovať.

<sup>5</sup> Drahokoupil, Jan/Fabo, Brian: The limits of foreign-led growth: Demands for skills by foreign and domestic firms. In: Review of International Political Economy, 2020 (DOI: 10.1080/09692290.2020.1802323)

<sup>6</sup> Pavlínek, Petr: Dependent Growth: Foreign Investment and the Development of the Automotive Industry in East-Central Europe. 2017. Cham. and Rodet-Kroichvili, Nathalie/Heim, Stéphane/Woessner, Raymond : Internationalisation de la recherche et développement: quelles stratégies des constructeurs automobiles dans l'espace est-européen et méditerranéen? In: Revue de la régulation, 2015. 15(1) (<https://journals.openedition.org/regulation/10605>; 2018.

# 1. DIVERZIFIKÁCIA, DIGITALIZÁCIA A KONKURENCIESCHOPNOSŤ SLOVENSKEHO HOSPODÁRSTVA- NÁSTROJE ROZVOJA A ODOLNOSTI

Hospodársky rast Slovenskej republiky ako štátu s malým ekonomickým rozmerom je tradične viac ťahaný exportom ako domácou spotrebou. Znamená to, že na jednej strane musí byť hospodárstvo konkurenčne schopné presadiť sa na zahraničných trhoch, na strane druhej je citlivé od porúch, ktoré na trhoch kľúčových odberateľov jeho produkcie vznikajú. Neprimerane vysoká koncentrácia hospo-

dárstva, ktorá sa odráža v príliš úzkej exportnej orientácii túto citlivosť, či dokonca zraniteľnosť, zvyšujú.

Konkurencieschopnosť slovenského hospodárstva závisí od toho, ako rýchlo sa dokáže adaptovať na meniace sa vonkajšie požiadavky, ktoré nie sú v jej rukách, ako dokáže investovať do inovácií a predovšetkým, ako inovatívny a adaptabilný je kľúčový rozvojový faktor-ludský faktor.

## 1.1. DIVERZIFIKÁCIA AKO JEDEN Z NÁSTROJOV ROZVOJA A ODOLNOSTI

Koronakríza nanovo odhalila zraniteľnosť slovenskej ekonomiky a osobitne priemyslu. Počas jarného lockdownu Slovensko utrpelo jeden z najväčších poklesov priemyselnej výroby spomedzi všetkých krajín Európskej únie. V máji 2020 bola priemyselná výroba stále o 33,3% nižšia ako pred rokom. Treba ale dodať, že priemyselná produkcia klesala už aj v druhej polovici roka 2019, v decembri 2019 už piaty mesiac po sebe a oproti decembru 2018 sa znížila o 7,1 %. Z odvetví, ktoré sa najviac podieľali na celkovom poklese produkcie v priemysle v r. 2019, najvýznamnejšie zníženie zaznamenali výroba dopravných prostriedkov o 11%.

Slovenská ekonomika ako ekonomicky malý štát je viac ako stredne veľké a veľké ekonomiky (možno s výnimkou nemeckej ekonomiky) orientovaná na export a má málo diverzifikovanú štruktúru priemyslu zavesenú najmä na automobilovom priemysle a elektrotechnickom priemysle. Spolu s dovozom dosiahla otvorenosť slovenskej ekonomiky (dovoz a vývoz ku HDP) úroveň v r. 2018 až 190%. Vyššiu mieru otvorenosti dosiahli v EÚ už iba Luxembursko (387 percent HDP), Malta (269 percent HDP) a Írsko (212 percent HDP).

Export je dôležitým ťahúňom rastu a jeho pokles už v 2. štvrtroku 2019 mal za následok spomalenie rastu HDP.<sup>8</sup> V štruktúre exportu sú s podielom 65,2% na prvom mieste

stroje a prepravné zariadenia. Z odvetvového hľadiska je to predovšetkým automobilový priemysel. Na jednotku jeho vývozu pripadá až 76 stotín jednotiek dovozu, čo odráža rozsiahle medzinárodné dodávateľsko-odberateľské väzby tohto odvetvia a to napriek tomu, že sa podarilo vybudovať značnú dodávateľskú sieť na Slovensku.

Export smeruje prevažne do štátov EÚ (80%), z toho až 21,8% do Nemecka, 10,8% do Česka a v poradí nasledujú dva ďalšie štáty V4.

Slovenský automobilový priemysel je v rukách zahraničných investorov. Na začiatku transformačnej recesie vstup zahraničných investorov ako nemeckého VW bol pozitívnym signálom pre zahraničné investície a pomohol riešiť nezamestnanosť, ktorá počas transformačného obdobia nadobudla sociálne takmer neudržateľné hodnoty. Značná orientácia na zahraničných investorov prináša aj niektoré otázky. Dnes o budúcnosti slovenského automobilového priemyslu sa rozhoduje vo Wolfsburgu, v Paríži, v Soule či v Spojenom kráľovstve Veľkej Británie a Severného Írska. Boli by tieto rozhodnutia diametrálne iné, keby sa o nich rozhodovalo v Bratislave, Trnave, Nitre či v Žiline?<sup>9</sup>

Vlády v post transformačnom období sa ekonomickou štruktúrou Slovenska a jej závislosťou na exporte a zahraničných investíciách<sup>10</sup> nezaoberali, alebo ak aj áno a prijali

<sup>7</sup> Priemyselná produkcia v decembri 2019. ŠÚ SR. Na rozhraní júna-júla 2020 k najrýchlejšiemu naštartovaniu dochádza u automobilového priemyslu ako kľúčového odvetvia v slovenskom priemysle. Mesačný bulletin NBS. Október 2020. [http://www.nbs.sk/\\_img/Documents/\\_MesačnýBulletin/2020/protected/mb1020.pdf](http://www.nbs.sk/_img/Documents/_MesačnýBulletin/2020/protected/mb1020.pdf)

<sup>8</sup> Správa o ekonomike SR. September 2019. NBS. [https://www.nbs.sk/\\_img/Documents/\\_Publikacie/SESR/2019/protected/SESR\\_0919sk.pdf](https://www.nbs.sk/_img/Documents/_Publikacie/SESR/2019/protected/SESR_0919sk.pdf)

v tomto smere viaceré dokumenty, ich realizácia narážala na rezortizmus, konzervativizmus výkonnej moci a prípadne odpor časti podnikateľských kruhov.

Je zrejmé, že malá ekonomika nemôže mať diverzifikovanú štruktúru hospodárstva v takom rozsahu ako stredne veľká alebo veľká ekonomika. Na druhej strane nadmerne vysoká závislosť na jednom či dvoch exportných odvetviach vystavuje hospodárstvo malej ekonomiky značným rizikám.

K rizikám málo diverzifikovanej priemyselnej štruktúry s dominantným postavením automobilového priemyslu v SR patrí citlivosť na konjunktúrny cyklus doma a osobitne v zahraničí (počas finančnej a ekonomickej krízy Nemecko bolo nútené zaviesť šrotovné, aby zamedzilo extrémnemu prepadu dopytu po produkcii domáceho automobilového priemyslu). Rizikom môže byť i prebiehajúca zelená transformácia a s ňou napríklad aj v blízkej budúcnosti výraznejší podiel verejnej dopravy na úkor individuálnej dopravy, tlak spoločnosti na znižovanie škodlivých emisií a pod.

Medzi riziká vyššieho podielu zahraničných investícií<sup>11</sup> patrí aj hrozba dezinvestícií zvlášť vtedy, keď zahraničný investor hlavné investičné výhody už vyčerpá (napríklad koniec daňových prázdnin a iných investičných stimulov, nízka cena práce, a pod.) a jeho tzv. utopené náklady (sunk costs) neboli prívelké. Vysoký podiel závislosti na priamych zahraničných investíciách predstavuje preto ďalšie potenciálne riziko.

Prvky vysokej koncentrácie výroby sú charakteristické i pre veľké poľnohospodárske podniky, v ktorých dominuje produkcia niekoľkých produktov (repka olejná, kukurica, obilie).<sup>12</sup> Nízke zhodnotenie produkcie doma, vyčerpávanie pôdy a nutnosť používať rastúce množstvo umelých živín a pesticídov, zvýšené riziká dopadu klimatických zmien a pod. patria medzi dôsledky vysokej koncentrácie rastlinnej produkcie.

Sporná je preto ekonomická výhodnosť z vysokej koncentrácie výroby dosahovaná ignorovaním externalít – ako sme už naznačili – postupným vyčerpávaním rezerv prostredia, ohrožovaním zdravia populácie a pod. Plným internalizovaním externých nákladov do kalkulácií výrobcov by sa výhodnosť z vysokej koncentrácie výroby v poľnohospodárstve s najväčšou pravdepodobnosťou stratila.

Vysoká koncentrácia v energetike a dlhé dopravné cesty zdražujú energie pre odberateľov – podniky i sektor

domácností (napr. náklady s transmisíou energií vrátane dodávok tepla dodávateľmi tepla, ktorí profitujú z lokálneho monopolu). Politika podpory takýchto tendencií brzdí nové trendy v rozvoji lokálnej energetiky, v produkcii tepla jeho odberateľmi a pod. Naznačuje to, že nielen priemysel, no i iné odvetvia, i keď v menšej miere, vyžadujú diverzifikáciu.

Diverzifikáciu slovenského hospodárstva nechápeme ako akékoľvek znevýhodňovanie existujúcich vysoko produktívnych segmentov hospodárstva, ale ako vytváranie priaznivých podmienok pre vznik nových inovatívnych podnikov naprieč hospodárstvom, ktoré budú perspektívne konkurencieschopné a budú preto prispievať aj k diverzifikácii exportu priamo alebo sprostredkované cez dodávateľsko-odberateľské vzťahy.

Už sme uviedli, že slovenské hospodárstvo je vysoko závislé na exporte. Je to jeden z rizikových faktorov. V prípade kríz, akou je i táto, vysoká vývozná závislosť má za následok prudký pokles HDP, rast nezamestnanosti a vážne sociálne dôsledky.

Podpora diverzifikácie exportu (ako medzirezortného programu) by mala byť zameraná na väčšiu odvetvovú a geografickú diverzifikáciu. Inštitucionálne zabezpečenie vývozu poskytuje okrem MH SR, EXIM banka a SZRB. V rezorte MH SR pôsobí príspevková organizácia SARIO, ktorá má dvojité mandát: získavať zahraničných investorov a podporovať zahraničný obchod. Pokiaľ sa nepodarí posilniť kompetencie SARIO v tomto smere, je treba zvážiť vytvorenie osobitnej Agentúry pre rozvoj exportu. Bude potrebné aj začať vytvárať zahraničné kancelárie na podporu exportu a merať ich výkonnosť uzatvorenými exportnými kontraktmi. Inštitút ekonomických diplomatov na MZV SR sa neukázal ako efektívny nástroj na podporu zahraničnoobchodných vzťahov.

Podpora diverzifikácie slovenského hospodárstva, ako sme už naznačili, by sa nemala obmedzovať iba na priemysel, napriek tomu, že je a zrejme zostane kľúčovým odvetvím v štruktúre slovenského hospodárstva. Nástrojmi diverzifikácie sa môžu stať i zelená transformácia a podpora lokálneho rozvoja, o ktorých pojednávame na inom mieste. Zvyšovanie potravinovej sebestačnosti bude vyžadovať rast produktovej diverzifikácie u veľkých a stredne veľkých poľnohospodárskych podnikov a nadväzujúceho spracovania produkcie. Lokálny rozvoj si vyžiada podporu rozvoja

<sup>9</sup> Konkurencieschopnosť automobilového priemyslu závisí od mnohých faktorov: od finančných zdrojov, od rozvinutého výskumu, od strategického marketingu, ktorý identifikuje trhy a usmerňuje výskum, vývoj a produkciu, aby reagovali na individualizáciu požiadaviek zákazními prechodom na individualizáciu hromadnej výroby umožnenú technologickým pokrokom. Pri rozhodovaní o tom, ako ďalej v automobilovom priemysle, treba brať do úvahy všetky tieto faktory. Miesto rozhodovania nie je to kľúčové. Rozhoduje sa tam, kde sú na to vytvorené predpoklady. Slovenská republika nemá ani inštitucionálne predpoklady, ani finančné zdroje a ani dostatočné ľudské zdroje, aby takéto rozhodnutia mohla robiť.

<sup>10</sup> O týchto otázkach rokovali napr. Rada vlády pre export, Rada vlády pre vedu, techniku a inovácie a prijali viaceré odporúčania najmä k RIS3SK (Stratégia výskumu a inovácií pre inteligentnú špecializáciu SR), pre hospodársku politiku, atď.

<sup>11</sup> Podiel priamych zahraničných investícií na tvorbe hrubého fixného kapitálu bol v roku 2017 na úrovni cca 10% a po roku 2013 vykazuje pozvoľný a pomerne stabilný nárast. Hospodársky vývoj Slovenska v roku 2019. Ekonomický ústav SAV, Bratislava 2020, str. 38.

<sup>12</sup> V jednom zo svojich medializovaných vystúpení upozornil na to nový minister pôdohospodárstva a rozvoja vidieka Ján Mičovský.

zeleninárstva a ovocinárstva, lokálnych produktov podľa schémy Food for fork (vo voľnom preklade Strava na vidličku), vytvárania vertikálnych sietí pre malých farmárov (odber, skladovanie, balenie, spracovanie, predaj).

Podporou diverzifikácie energetiky a osobitne lokálnou energetikou sa zaoberáme na inom mieste.

Vo veľkostnej štruktúre slovenského hospodárstva dominujú mikropodniky (0-9 zamestnancov), ktoré predstavujú 96,9% celkového počtu podnikateľských subjektov, nasledujú malé podniky s 10 až 49 zamestnancami (podiel 2,4%) a stredné podniky s 50 až 249 zamestnancami (podiel 0,5%).<sup>13</sup> Práve malé a stredné podniky (MSP) sa v koronakríze ukázali ako najzraniteľnejšie.

Vysoký podiel mikropodnikov a malých podnikov môže byť prekážkou pri ich prípadnej exportnej orientácii, pri zavádzaní inovácií náročnejších na investície a pod. Až 71,2 % exportu SR pripadá na podniky, v ktorých zamestnanosť je vyššia ako 250, t.j. podiel malých a stredných podnikov je menší ako 28%.

Za ostatné roky narástol podiel MSP v high tech, ale takmer 94 % z celkového počtu malých a stredných podnikov pôsobiacich v r. 2019 v high-tech sektoroch bolo evidovaných v high-tech službách (poznatkovo/znalostne intenzívne služby s vysokou technologickou úrovňou) a len viac ako 6 % MSP bolo aktívnych v high-tech odvetviach priemyselnej výroby. Tento podiel nie je veľmi priaznivý a poukazuje na pretrvávajúce medzery resp. neexistenciu previazania univerzít a VŠ na podnikateľskú sféru. Kým veľké podniky sú schopné financovať svoj podnikový výskum, MSP nemajú vlastný výskum a sú odkázané na pomoc zvonka.<sup>14</sup>

Podmienky na transformáciu mikropodnikov na malé, malých na stredné a stredných na veľké podniky nie sú dostatočne vytvorené, napriek tomu, že v SR existuje program podpory MSP už od 90. rokov a má dostatočné inštitucionálne zabezpečenie (SZRB, SIH, Slovak Business Agency, predtým NARMSP). Vláda by sa mala zaoberať otázkou, či sú tieto inštitúcie dostatočne efektívne.

## 1.2. UDRŽATEĽNÁ KONKURENCIESCHOPNOSŤ

Konkurencieschopnosť je v strede pozornosti vládnych politikov, pravicových think-tankov a médií. Podnikateľská sféra kritizuje, ak sa zhorší umiestnenie Slovenska na rebríčku pripravovanom Svetovou bankou Doing Business alebo rebríčku ekonomickej slobody (Index of Economic Freedom), ktorý ročne pripravuje jeden z najvplyvnejších konzervatívnych think-tankov USA The Heritage Foundation.

Obidva uvádzané rebríčky sa zameriavajú iba na podmienky podnikania. Index Doing Business zahrnuje podmienky ako dostupnosť úverov, vymáhanie kontraktov, ochrana menšinových vlastníkov a pod., ktorých zlepšovanie môže pomôcť rozvoju podnikania. Iné ako flexibilné podmienky zamestnanosti a náklady na prepúšťanie a čiastočne aj daňové a odvodové zaťaženie, ktoré Index hodnotí ako tým lepšie čím je nižšie, resp. čím sú podmienky laxnejšie, spochybňujeme. Index Doing Business nepokladáme preto za index, ktorý by dostatočne meral podmienky pre udrža-

teľnú konkurencieschopnosť.<sup>15</sup>

Ešte viac spochybňujeme výpovednú schopnosť Indexu ekonomickej slobody, ktorý medzi 12 indikátormi, vychádzajúc z ideológie „free market,“ negatívne hodnotí ukazovatele charakterizujúce „veľkosť“ štátu (vládne výdavky, daňové zaťaženie) alebo pracovno-právnu legislatívu obmedzujúcu trh práce.<sup>16</sup>

Sociálno-demokratický pohľad na konkurencieschopnosť je iný: Nepodporuje akúkoľvek ale udržateľnú konkurencieschopnosť: t.j. založenú na environmentálnej a sociálnej udržateľnosti, zahrnujúcej aj koncept „decent jobs“ alebo „good jobs“. Odcudzuje konkurencieschopnosť založenú na súťaži ku dnu, resp. založenú na environmentálnom, sociálnom a daňovom dumpingu.

Najbližšie sa k nášmu chápaniu konkurencieschopnosti blíži Globálny index konkurencieschopnosti č. 4, ktorý meria faktory konkurencieschopnosti v období 4. priemyselnej revolúcie. V tejto podobe ho publikuje Svetové ekonomické

<sup>13</sup> Malé a stredné podnikanie v číslach v roku 2019. [http://monitoringmsp.sk/wp-content/uploads/2020/07/MSP\\_v\\_cislach\\_2019.pdf](http://monitoringmsp.sk/wp-content/uploads/2020/07/MSP_v_cislach_2019.pdf)

<sup>14</sup> V roku 1970 vznikol Cambridge Science Park, ktorý transformoval Cambridge z trhového mesta na jedno z technologických centier na svete založenom na kooperácii univerzity a malého a stredného podnikania. Až 61% spoločností dnes fungujúcich v Cambridgeskom vedeckom parku vzniklo priamo v ňom. Dodnes v ňom pôsobia až 130 spoločností zamestnávajúcich viac ako 7 tisíc vysokokvalifikovaných zamestnancov.

<sup>15</sup> Podľa Doing Business v r. 2020 je Slovensko na 45. mieste so skóre 75,6. Doing Business, <https://www.doingbusiness.org/en/data/exploreconomies/slovakia>

<sup>16</sup> Podľa Indexu ekonomickej slobody je Slovensko na 60. mieste ako „mierne slobodné“. <https://www.heritage.org/index/about>



fórum (WEF) od r. 2018. Správa WEF z r. 2019 skúma vzťahy medzi konkurencieschopnosťou, zdieľanou prosperitou a environmentálnou udržateľnosťou. Zdôrazňuje, že konkurencieschopnosť, vytváranie rovnejšej spoločnosti ponúkajúcej príležitosti pre každého a environmentálne udržateľnejší systém sa vzájomne nevyklučujú. Kritizuje, že desiatky

rokov presadzovaný dôraz iba na ekonomický rast bez dôrazu na to, že rast má byť inkluzívny a environmentálne udržateľný, má katastrofálne dôsledky na Zem a ľudstvo.<sup>17</sup>

V nasledujúcom texte pod konkurencieschopnosťou budeme mať na mysli sociálne a ekologicky udržateľnú konkurencieschopnosť.

## 1.2.1. KONKURENCIESCHOPNOSŤ: NÍZKE MZDY ALEBO RAST PRODUKTIVITY PRÁCE?

Správa Komisie o Slovensku 2019 uvádza, že SR prestala byť lídrom v raste produktivity práce, keď rast nákladov práce väčšinou zaostával za rastom produktivity. V posledných rokoch sa však rast produktivity výrazne spomalil pri zrýchlení rastu nákladov práce.<sup>18</sup> Osobitne sa to ukázalo v spracovateľskom priemysle, keď priemerný rast produktivity práce sa spomalil na 2,8 % ročne, kým priemerný rast reálnych miezd v rokoch 2015 – 2019 bol až 5,6 %. Stratil sa tak, podľa správy, pilier konkurencieschopnosti slovenskej ekonomiky.

Za nárastom mzdovej hladiny a nákladov práce bolo niekoľko faktorov: napätie na trhu práce, keď dopyt po práci prevyšoval ponuku a tlačil na rast miezd a niektoré administratívne opatrenia ako rast minimálnej mzdy, príplatky k mzdám napríklad za nadčasy a prácu v noci a pod.

Správa ďalej uvádza, že od roku 2014 mzdová kvóta (mzdy na HDP) stúpala, až v roku 2019 dosiahla svoju rekordnú hodnotu tesne nad 48 % a od hodnoty EÚ 15 bola vzdialená už len 6 percentuálnych bodov. Takéto zvýšenie mzdovej kvóty môže podľa Komisie znamenať ohrozenie konkurenčnej výhody nízkych nákladov, keďže sa stráca tzv. mzdový vankúš, ktorý znamenal podporu konkurencieschopnosti cez nízku mzdovú hladinu.

Rýchlejší rast mzdových nákladov ako rast produktivity práce neznamená, že sme dosiahli mzdovú úroveň tzv. starých štátov EÚ, ako to aj porovnanie mzdových kvót doku-

mentuje. Slovenská ekonomika zostáva naďalej v porovnaní s nízkopríjmovou ekonomikou, resp. v porovnaní s EÚ 27 zostáva v pasci úrovne stredného príjmu.

Spomalenie resp. zastavenie rastu produktivity práce v ostatných rokoch je charakteristické pre väčšinu štátov EÚ a zrejme súvisí s nedostatočnými investíciami podnikateľskej sféry ako i s nedostatočnými investíciami vlád štátov EÚ do infraštruktúry, vzdelania a výskumu a vývoja, ktoré by mohli stimulovať inovácie a rast produktivity práce. Kovidová pomoc by nemala preto zakonzervovať terajšiu úroveň podnikania charakterizovanú spomalením rastu produktivity práce a nedostatočnými investíciami do inovácií.

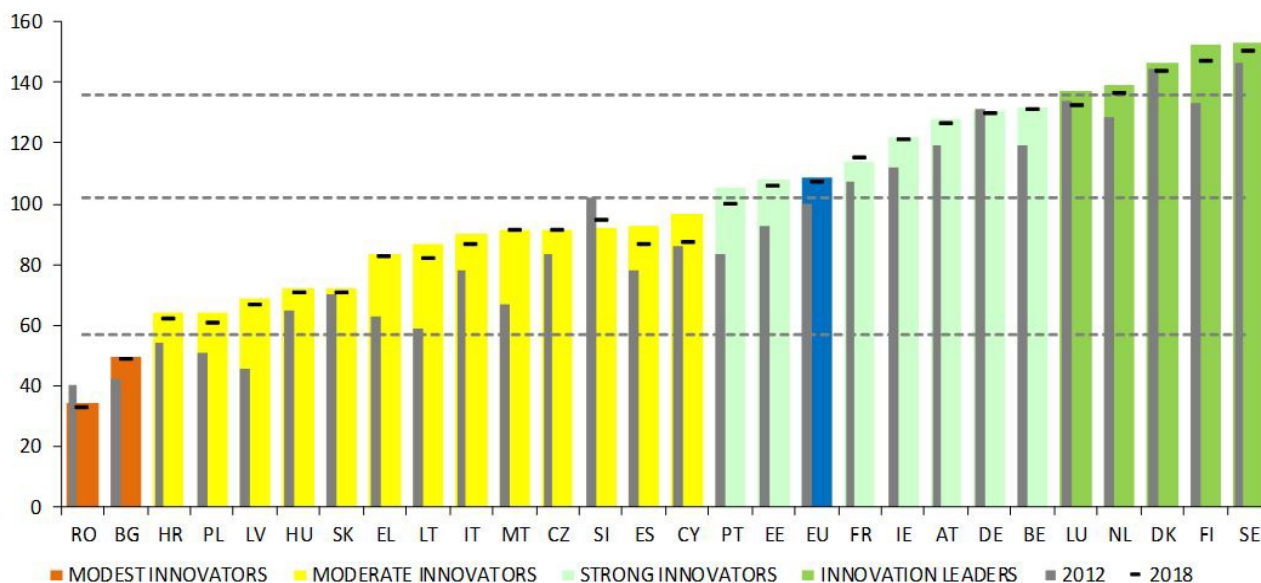
Správa Komisie varuje, že reálna prax nereagovala na výzvy Priemyslu 4.0 a zdá sa, že nová vlna automatizácie, robotizácie a digitalizácie produkcie zasiahne reálne fungovanie slovenských podnikov s výrazným oneskorením. Treba súhlasiť, že pokiaľ bude chýbať konkrétna podpora verejných politik a budú pokračovať nízke investície do inovácií, konkurencieschopnosť Slovenska bude naďalej závislá na nízkej mzdovej hladine.

Inými slovami, chyba nie je v raste miezd, ale v nedostatočnom inovačnom potenciáli slovenského hospodárstva. Podľa Innovation Scorebord patrí Slovensko s úrovňou 72,48 medzi miernych inovátorov, ako to vyplýva z príloženého grafu.<sup>19</sup>

<sup>17</sup> The Global Competitiveness Report 2019. [http://www3.weforum.org/docs/WEF\\_TheGlobalCompetitivenessReport2019.pdf](http://www3.weforum.org/docs/WEF_TheGlobalCompetitivenessReport2019.pdf)

<sup>18</sup> Správa o Slovensku 2019. [https://ec.europa.eu/slovakia/sites/slovakia/files/prehľadna\\_prezentacia\\_spravy\\_o\\_slovensku\\_2019.pdf](https://ec.europa.eu/slovakia/sites/slovakia/files/prehľadna_prezentacia_spravy_o_slovensku_2019.pdf)

<sup>19</sup> European Innovation Scoreboard 2020. <https://ec.europa.eu/docsroom/documents/42981>



Graf č.1: Štáty EÚ podľa Innovation Scorebord

## 1.2.2. KONKURENCIESCHOPNOSŤ SPRACOVATEĽSKÉHO PRIEMYSLU

Spracovateľský priemysel zostáva nosným odvetvím slovenského priemyslu, a preto udržanie a zvyšovanie jeho konkurencieschopnosti je kľúčové. Konkurencieschopný spracovateľský priemysel musí na jednej strane prechádzať zelenou transformáciou a transformáciou na Priemysel 4.0 (zjednodušene digitálnou transformáciou), čo dokáže iba nasadením inovácií z vedy a výskumu. Na strane druhej táto transformácia by mala zabezpečiť ponuku vysokokvalifikovanej a dobre platenej práce, vylúčenie agentúrnej práce a práce na živnosť, kde to nie je podmienené charakterom práce, zabezpečovať dobré pracovné podmienky a pod. Aj dočasná kovidová pomoc štátu (kurzarbeit) musí byť podmienená zachovaním a stabilizáciou zamestnanosti a táto podmienka musí byť vymáhateľná.

V roku 2010 zverejnila Slovenská akadémia vied doteraz najkomplexnejšiu stratégiu rozvoja slovenskej spoločnosti<sup>20</sup>. V nej sa uvádza, že rýchly postup globalizácie vedie k internacionalizácii všetkých procesov spracovateľského priemyslu a k zmene paradigmy podnikania, ktorá sa prejavuje v spracovateľskom priemysle v raste produktivity, v celosvetovej harmonizácii podnikových kultúr, vo vytváraní pružných svetových informačných sietí a z toho rýchlo vznikajúcich a zanikajúcich podnikateľských sietí. Aj priemysel SR musí reagovať na túto novú paradigmu zásadnou reštrukturalizáciou riacich procesov v podnikoch vrátane zmeny podnikovej kultúry. Zmena vonkajšieho prostredia a rýchlosť týchto zmien si vyžadujú rýchlejšiu reakciu v priemysel-

nej podnikovej sfére. Bez reakcií na tieto zásadné zmeny každá firma skôr či neskôr stratí svoju konkurenčnú schopnosť.

Nová paradigma si vyžaduje aj zásadnú zmenu v štruktúre dosahovania konkurenčnej schopnosti na globálnych trhoch. Tú už nebude možné dosahovať nízkymi mzdami, no rastom pridanej hodnoty dosahovanej produktovými, technologickými či organizačnými inováciami.

Podnikovú sféru čaká i zelená transformácia. Vlády sa budú snažiť internalizovať negatívne externality podnikateľskej činnosti ako napríklad emisie CO<sub>2</sub> zďaňovaním. Súčasťou novej paradigmy bude priemyselná stratégia zameraná na celý životný cyklus produktov (pozri cirkulárna ekonomika). Všetky tieto zmeny sú charakteristické pre hospodárske stratégie so sociálnodemokratickou orientáciou.

Konkurencieschopnosť spracovateľského priemyslu bude závisieť od výsledkov výskumu a vývoja nových technológií, využívania najnovších informačných a komunikačných prostriedkov, ktoré budú základom novej generácie priemyslu označovaného ako Priemysel 4.0. Podnik budúcnosti bude podnik založený na inovačnej výkonnosti spojenej s tvorbou nových a efektívnych výskumných, produkčných, predajných a užívateľských sietí spojených s vysokokvalifikovanými ľudskými zdrojmi.

Otázkou je, kde sa na ceste za „podnikom budúcnosti“ nachádza súčasná podnikateľská sféra.

<sup>20</sup> Stratégia rozvoja slovenskej spoločnosti. <https://archiv.vlada.gov.sk/old.uv/data/files/5613.pdf>

## Rámček č. 1. Ako sa formovala súčasná štruktúra priemyslu v Slovenskej republike

Po období transformácie z centrálne plánovaného na trhové hospodárstvo a po vstupe SR do EÚ sa postupne sformovala štruktúra spracovateľského priemyslu v čiastočne podobnej štruktúre ako pred transformáciou, no s vysokým podielom automobilového priemyslu. V prvej dekáde transformácie slovenského hospodárstva zohrával dôležitú úlohu z hľadiska produkcie a stability zamestnanosti chemický a farmaceutický priemysel a textilný priemysel. Chemický priemysel v deväťdesiatych rokoch minulého storočia ťažil predovšetkým z ukončených modernizačných investícií a vlastného priemyselného vývoja a inovácií z konca osemdesiatych rokov v rafinovaných ropných produktoch, v polyméroch a výroby antioxidantov a plnív do polymérov. Na začiatku tejto dekády boli ich výhodou aj pomerne výhodné ceny ropy a zemného plynu. Tieto výhody postupne zanikli. Novým zásadným konkurentom slovenskému chemickému priemyslu sa stal čínsky chemický priemysel, ktorý od začiatku 21. storočia mal mimoriadne vysokú dynamiku rastu. Tá nebola založená iba na lacnej pracovnej sile a znížených limitoch na ochranu životného prostredia, no hlavne na kvalitnej výskumnej základni a rýchlych inováciách priemyselnej produkcie. Textilný priemysel v prvých transformačných rokoch ťažil z nízkej ceny práce a z nízkej hodnoty slovenskej koruny. Produkcia sa uskutočňovala predovšetkým formou „práce vo mzde“ a zamestnávala ženskú pracovnú silu s veľmi nízkymi zárobkami. To znižovalo počet nezamestnaných v mnohých okresoch postihnutých hospodárskou transformáciou. Tento spôsob zamestnávania začiatkom tohto storočia pominul a dnes je textilný priemysel marginálnym priemyslom SR.

Rozhodujúcim odvetvím v spracovateľskom priemysle je automobilový priemysel so štyrmi poprednými nadnárodnými investormi zameraný na produkciu osobných automobilov. V máji 1991 nemecký koncern Volkswagen založil spoločný podnik s vtedajším výrobcou automobilov v Bratislave BAZ. Dnes Volkswagen Slovakia, a.s. je 100 % dcérou materského Volkswagen AG. Po vstupe SR do EÚ začala svoju činnosť v Trnave trnavská Groupe PSA Slovakia a na severozápade Slovenska pri Žiline juhokórejská Kia Motors Slovakia s.r.o. z koncernu HUYNDAI. V polovici druhej dekády 21. storočia začala činnosť britská Jaguar Land Rover Slovakia s.r.o. V podnikoch automobilového priemyslu (4 výrobné závody a 2 výrobcovia kategórie TIER1) je zamestnaných viac ako 177 tisíc zamestnancov a spolu priamymi a nepriamymi dodávateľmi okolo 275 tisíc zamestnancov. Podiel automobilového priemyslu na tvorbe HDP je 13,9%, na celkovom exporte SR 46,6 % a na priemyselnej produkcii 49,5%.

Ako sme už uviedli vyššie, cieľom diverzifikácie slovenského hospodárstva nemá byť diskriminovať existujúce konkurencieschopné podniky, no vytvárať priaznivé podmienky pre vznik nových inovatívnych a „zelených“ podnikov, ktoré nahradia zastaralé podniky, resp. podniky s vysokou environmentálnou stopou ako je to napr. na Hornej Nitre. Vlády SR by zároveň mali prestať ponúkať investičné stimuly pre domáce a zahraničné firmy, ktoré by málo diverzifikovanú štruktúru ešte viac zakonzervovali.

Slovenský automobilový priemysel dnes už nie je „montážnou halou“<sup>21</sup> a už ani neobstoí názor, že nie je dostatočne pripravený na nové sofistikované trendy rozvoja, akými sú produkcia elektromobilov, automobilov na hby-

ridné pohony a alternatívne palivá (vodík). Transformáciou závodu na elektromobily prechádza závod VW v Martine, v Bratislave vyrába VW už tri takéto modely, elektromobily už začali vyrábať i PSA a KIA.<sup>23</sup>

Vysoký podiel viazania málo kvalifikovanej a nízko platennej práce, charakteristický pre prvé fázy rozvoja automobilového priemyslu v SR, ustupuje požiadavkám na vyššiu a vysoko kvalifikovanú prácu. Vyžaduje si to efektívne zvládnutie častých inovácií, zavedenie najpokrokovejších technológií, vysokú opakovanú kvalitu, individualizáciu hromadnej výroby podľa špecifických prianí zákazníka a pod. Už dávno sa nejedná o nízkoпрíjmové kategórie zamestnancov, naopak, automobilový priemysel je priemyslom s najvyššími

<sup>21</sup> Závody automobilového priemyslu na Slovensku už nie sú tzv. montážnymi závodmi, charakterizuje ich hromadné nasadenie robotov, užitie sofistikovaných, digitalizovaných produkčných systémov založených na báze moderných strojárnských, chemických, metalurgických, digitálnych a elektrotechnických technológií, využitie automatizovaného skladovania, pružná automatizovaná vnútroprírodná logistika, a pod.

<sup>22</sup> V závodoch automobilových závodov sú okrem vozidiel s klasickým spaľovacím pohonom vyrábané spolu 4 modely BEV (Battery Electric Vehicle) a 11 modelov PHEV (Plug-In Hybrid Electric Vehicle and Hybrid Electric Vehicle). Transformácia z produkcie fosílnych vozidiel na elektromobily poukazuje na vysokú adaptabilnosť slovenského automobilového priemyslu. Na druhej strane, na čo poukazuje J. Zamkovský, emisná stopa elektromobilov je porovnateľná s dieselovými automobilmi. Navrhuje preto radikálnejšiu transformáciu: nahraď produkciu osobných áut výrobou vozidiel pre verejnú dopravu a presmerovať investície z výstavby diaľnic a nových ciest do obnovy regionálnych dopravných sietí, elektrifikácie železníc atď. O tom podrobnejšie v kapitole Zelená ekonomika, časť Doprava.

priemernými mzdami spomedzi všetkých odvetví spracovateľského priemyslu.

Nové technologické postupy ako automatizácia a robotizácia prebiehajú v spracovateľskom priemysle SR ako celku pomalšie a je riziko, že ich akcelerácia bude znamenať výrazné prepúšťanie a rast nezamestnanosti. Podľa OECD Slovenská republika patrí z tohto hľadiska k najzraniteľnejším a až okolo 34% zamestnaných by mohlo byť prechodom na Priemysel 4.0 postihnutých.<sup>23</sup> Pokrok automobilového priemyslu postupne prechádzajúceho na Priemysel 4.0 však nepotvrďuje, že by práve toto odvetvie malo byť najpostihnutejším odvetvím spracovateľského priemyslu z hľadiska dopadov robotizácie na zamestnanosť.

Výzvy pred automobilovým priemyslom v SR sú predovšetkým v dekarbonizácii pohonov, v uplatnení prvkov umelej inteligencie v produktoch a vo výrobných technológiách a v demografickom vývoji a úrovni odborného a vysokoškolského vzdelávania. I keď podiel nákladov na výskum, vývoj a inovácie v automobilovom priemysle na celkových výdavkoch podnikovej sféry v SR je nadpriemerný, nie je adekvátny jeho postaveniu v hospodárstve SR. Až na malé

výnimky slovenská fragmentovaná výskumná a vývojová sféra univerzít a SAV nie je schopná uspokojiť požiadavky tohto odvetvia.

Z hľadiska geografického rozloženia strojárkeho priemyslu (v tom i automobilového), ako naznačuje priložený obrázok,<sup>24</sup> jeho najvyššia koncentrácia sa dosahuje na západnom Slovensku, najnižšia na východnom a južnom Slovensku. Potenciál jeho ďalšieho rozvoja je možno hľadať práve v južných a východných regiónoch Slovenska.

Z ostatných odvetví spracovateľského priemyslu sa musí výraznejšie modernizovať chemický a farmaceutický priemysel, aby si udržal svoju konkurenčnú schopnosť v stredoeurópskom priestore. Potenciál chemického priemyslu je aj vo využití výroby vodíka ako nosiča energie v nadväznosti na rozvíjajúci sa výskumný a inovačný smer v SR a v EÚ. Farmaceutický priemysel by mal aktívnejšie využívať riešenia vyvinuté v SAV zamerané na biotechnológie a génové inžinierstvo. Elektrotechnický priemysel má potenciál podieľať sa na produkcii prvkov pre automatizáciu a robotizáciu, optoelektronických systémov, a pod. To však nie je možné zo slovenských kapitálových zdrojov.



Obr. č. 1 Geografické rozloženie strojárkeho priemyslu v SR

<sup>23</sup> <http://www.oecd.org/future-of-work/Automation-policy-brief-2018.pdf>

<sup>24</sup> Machinery & Equipment Industry in Slovakia, publikácia SARIO, Bratislava január 2020.

## 1.2.3. NÁVRHY NA ĎALŠIE SMEROVANIE SPRACOVATEĽSKÉHO PRIEMYSLU

Konkurenčná schopnosť hospodárstva SR, ako dominantného prvku garantujúceho nevyhnutný sociálny, environmentálny a kultúrny rozvoj Slovenska v budúcom období je založená na týchto základných smerovaniach:

- Na zásadnom obrate vo vzdelávaní v SR v celej osi vzdelávacieho procesu od základného, stredného, odborného, cez vysokoškolské a celoživotné vzdelávanie. To si vyžiada obsahové, inštitucionálne a infraštruktúrne inovácie na prípravu konkurenčne schopných ľudských zdrojov už pre budúcu dekádu po roku 2030. K tomu môžu slúžiť spracované Sektorové stratégie rozvoja ľudských zdrojov v rámci národného projektu „Sektorovo riadenými inováiami k efektívnemu trhu práce v SR“, na ktorých spracovaní sa podieľalo okolo 700 odborníkov z praxe ako reprezentantov odborov a zamestnávateľských zväzov.<sup>25</sup>

- Na dosiahnutí zvratu v podnikovom výskume a inováciách využitím zdrojov z Európskych štrukturálnych a investičných fondov (EŠIF) v rokoch 2021 až 2027 na základe schváleného strategického dokumentu RIS3 2027.<sup>26</sup> Výraznejšie je treba využiť súčasný systém daňovej podpory pre výskum, vývoj a inovácie.<sup>27</sup> Odstrániť fragmentáciu univerzitného výskumu a reštrukturalizovať SAV na verejnoprospešnú inštitúciu.

- Na zvyšovaní produktivity a pridanej hodnoty v priemysle prostredníctvom technologických a procesných inovácií a

automatizácie. Orientácia podnikov na automatizáciu a digitalizáciu bude prínosná aj pre štát, kde je možné pri vyrovnaní sa úrovne automatizácie a digitalizácie na úroveň technologicky vyspelých štátov priniesť do štátneho rozpočtu približne 16 mld.€. Tak ako inde, aj u nás bude potrebný impulz zo strany štátu napríklad prostredníctvom úľavy na dani z príjmov za splnenia určených podmienok.

- Na zintenzívnení činnosti Slovenského investičného holdingu pri poskytovaní modernizačných a rozvojových projektov umožňujúcich reštrukturalizáciu chemického, farmaceutického a elektronického priemyslu, aby sa výraznejšie podieľali na diverzifikácii slovenského spracovateľského priemyslu.

- Na stratégii využitia vodíka ako energetického nosiča dôležitého pre rozvoj hospodárstva SR, využiteľného najmä na reštrukturalizáciu chemického priemyslu

- Podporiť SARIO v postinvestorskej starostlivosti o významných investorov v SR pri ich nasmerovaní na zvýšení podielu na digitálnej a zelenej transformácii slovenského hospodárstva a pri umiestňovaní priamych investícií do regiónov východného a južného Slovenska.

## 1.3. DIGITÁLNA TRANSFORMÁCIA AKO NÁSTROJ KONKURENCIESCHOPNOSTI

Digitálna transformácia, ktorá sa stala jednou z nosných pilierov Plánu obnovy a odolnosti v EÚ, má byť i faktorom rastu konkurencieschopnosti európskeho a slovenského podnikateľského sektora. Slovensko v digitalizácii

bohužiaľ výrazne zaostáva. Podľa Indexu digitálnej ekonomiky a spoločnosti (DESI) Európskej komisie obsadilo v roku 2020 až 22. miesto spomedzi 28 členských štátov EÚ.<sup>28</sup>

Je pozadu pokiaľ ide o budovanie sietí s veľmi vyso-

<sup>25</sup> Sektorové stratégie rozvoja ľudských zdrojov sa stávajú významným informačným zdrojom pre strategické riadenie rozvoja ľudských zdrojov v SR, ktoré zabezpečí potreby trhu práce v strednodobom a dlhodobom horizonte. Národný projekt Sektorovo riadenými inováiami k efektívnemu trhu práce v Slovenskej republike sa realizuje podporou z Európskeho sociálneho fondu v rámci Operačného programu Ľudské zdroje [www.esf.gov.sk](http://www.esf.gov.sk)

<sup>26</sup> RIS3 (Research and Innovation Strategies for Smart Specialisation), ktorý sa v súčasnosti spracováva (termín koniec roku 2020) a má slúžiť ako podklad k zameraniu výziev na Operačný program VaV. Vlastné zdroje podnikateľskej sféry na výskum a vývoj sú nízke, i keď ich podiel na hrubých výdavkoch na výskum a vývoj vzrástol a v r. 2018 dosiahol 48,8%. Hospodársky vývoj Slovenska v roku 2019. Ekonomický ústav SAV, Bratislava 2020.

<sup>27</sup> Vláda sa chystá zvýšiť tzv. superodpočet, ktorý je vyšší ako v iných štátoch, no zatiaľ investície do výskumu a vývoja dostatočne nemotivuje. Dôvody nízkych investícií do VaV zrejme nie sú len na strane financovania

<sup>28</sup> Index digitálnej ekonomiky a spoločnosti (DESI) 2020. Slovensko. Index hodnotí internetové pripojenie, ľudský kapitál, používanie internetu, integráciu digitálnych technológií a digitálne verejné služby. [https://ec.europa.eu/slovakia/news/desi2020\\_sk](https://ec.europa.eu/slovakia/news/desi2020_sk)

kou kapacitou (VHCN) a 5G sietí, v pripojiteľnosti na internet je na 21. mieste, je pozadu v rozvíjaní digitálnych zručností (na 20. mieste spomedzi krajín EÚ), vo využívaní internetových služieb kleslo zo 17. na 20. miesto (je možné, že počas koronakrízy sa tento ukazovateľ zlepšil) a zaostáva pri používaní pokročilejších digitálnych technológií v podnikoch.

Podľa DESI podniková sféra je pozadu za európskym priemerom v integrácii všetkých digitálnych technológií. Len 11 % malých a stredných podnikov (MSP) predáva online (v porovnaní s 13 % v predchádzajúcom roku).<sup>29</sup> Zraniteľnosť MSP v koronakríze je vysoká a je pravdepodobné, že ich podiel v organizačnej štruktúre slovenského hospodárstva sa zníži, no naopak zvýši sa % tých, ktoré využívajú predaj cez internet.

Nepriaznivé umiestnenie podnikovej sféry v integrácii digitálnych technológií je výsledkom i nízkej a klesajúcej miery investícií do informačno-telekomunikačných technológií (IKT) v rokoch 2011 až 2019, ako na to poukazuje správa Ekonomického ústavu SAV o hospodárskom vývoji Slovenska.<sup>30</sup>

Podiel IKT aktív (počítačový hardvér (PH); telekomunikačné zariadenia (TZ) a počítačový softvér a databázy (PSD)) na celkových fixných aktívach patrí medzi najnižšie v rámci ekonomík EÚ (priemer EÚ 21 je 1,1 %).<sup>31</sup>

Správa uvádza, že % podnikov s vysokým stupňom digitálnej intenzity<sup>32</sup> v roku 2019 predstavuje len 18 % podnikov na Slovensku a zdôrazňuje, že nepriaznivý je relatívne nízky podiel veľkých podnikov s vysokým stupňom digitálnej intenzity.

Je toho názoru, že nižšia digitalizácia môže byť aj faktorom zaostávania slovenského podnikového sektora za priemerom EÚ, alebo za takými ekonomikami strednej a východnej Európy, akými sú Česko alebo Estónsko, ktoré sú lídrami digitalizácie v regióne.

Pokiaľ je tento názor správny, bude treba hľadať riešenie. Jeho časťou je nedostatočná digitálna infraštruktúra, zodpovednosť za budovanie ktorej nesie štát. Ďalším faktorom môže byť i nedostatočný tlak na časť podnikateľskej sféry najmä MSP, ktoré využívajú nízko platenú pracovnú silu a nie sú ekonomicky motivované nahradiť/doplniť ju digitálnymi technológiami, ktoré vyžadujú prvotné investície a následne vyššie kvalifikovanú a drahšiu pracovnú silu.

Ďalším faktorom je nepochybne úroveň vzdelávania, ktorá nie je taká, aby produkovala absolventov stredných či vysokých škôl so všetkými zručnosťami nevyhnutnými pre digitálnu ekonomiku. Návrhy, ako dosiahnuť v tomto smere zásadný obrat, sú zhrnuté v nasledujúcej časti.

## 1.3.1. DIGITÁLNA TRANSFORMÁCIA A POŽIADAVKY NA VZDELANIE

Digitálna transformácia čaká celú spoločnosť, v ktorej čoraz väčšiu úlohu hrajú digitálne technológie. Digitálne technológie nielen transformujú prácu, ale menia i to, ako trávimy voľný čas, ako sa staráme o svoje zdravie, ako komunikujeme na diaľku, či ako sa učíme.

Slovenskú ekonomiku čaká rovnako digitálna transformácia. Na to, aby sme úspešne zvládli digitálnu transformáciu ekonomiky a spoločnosti, potrebujeme vzdelaných ľudí, ktorí dokážu využívať získané kompetencie v práci, pri komunikácii s verejnou správou, či v osobnom živote.

Rámec digitálnej budúcnosti Európy načrtla Európska komisia v tzv. digitálnom balíčku z februára 2020. Doku-

ment o vytváraní Európskej digitálnej budúcnosti<sup>33</sup> hovorí o troch cieľoch, ktoré sú aktuálne aj pre nás: 1) Technológie, ktoré pracujú pre ľudí – to sú také, ktoré znamenajú prínos pre každodenný život ľudí a produkuje ich silná konkurencieschopná ekonomika rešpektujúca európske hodnoty. 2) Spravodlivá a konkurencieschopná ekonomika – založená na jednotnom trhu, na ktorom súťažia firmy všetkých veľkostí, využívajú digitálne technológie, produkty a služby v takom rozsahu, aby zvýšili ich produktivitu a konkurencieschopnosť pri rešpektovaní práv spotrebiteľov. 3) Otvorená, demokratická udržateľná spoločnosť – v ktorej sa občania rozhodujú, ako budú konať, komu poskytnú svo-

<sup>30</sup> Hospodársky vývoj Slovenska v roku 2019. Ekonomický ústav SAV. Bratislava. 2020.

<sup>31</sup> Tamže.

<sup>32</sup> Vysoký stupeň digitálnej intenzity vzniká ak podnik využíva minimálne sedem z uvedených technológií: väčšina pracovníkov používa internet, podnik má prístup k zručnostiam IKT špecialistov, pevný širokopásmový internet (rýchlosť viac ako 30 Mbps), viac ako 20 % pracovníkov využíva mobilné zariadenia, má www stránku, má na www stránke niektoré sofistikované funkcionality, podnik je prítomný na sociálnych médiách, viac ako 1 % obratu pochádza z e-obchodu, využíva B2C možnosti pri on-line predaji, používa CRM software, zdieľa informácie v rámci elektronického manažmentu dodávateľských sietí, platí si reklamu na internete, nakupuje pokročilé služby cloud computingu, zasiela elektronické faktúry. Tamže.

<sup>33</sup> Shaping Europe's digital future, COM (2020) 67 final, 19.2.2020

je dáta online aj offline. Európska cesta k digitálnej transformácii rešpektuje demokratické hodnoty, základné práva a prispieva ku udržateľnej, klimaticky neutrálnej a zdrojovo efektívnej ekonomike.

Komisia v balíčku prijala aj ďalšie dokumenty, týkajúce sa podpory rozvoja umelej inteligencie,<sup>34</sup> európskej stratégie narábania s dátami,<sup>35</sup> o stratégii priemyselnej politiky,<sup>36</sup> a nasledovať budú ďalšie, týkajúce napr. malých a stredných podnikov.

Európska komisia si je veľmi dobre vedomá, že bez dobre pripravených ľudí, ktorí majú potrebné zručnosti, nebude digitálna transformácia úspešná. Preto v septembri 2020 pripravila aktualizáciu Akčného plánu digitálneho vzdelávania: Obnova vzdelávania a prípravy pre digitálnu dobu.<sup>37</sup> Prináša víziu pre kvalitné, inkluzívne a dostupné digitálne vzdelávanie v Európe. Ambíciou Európskej komisie je vytvoriť do roku 2025 moderný Európsky vzdelávací priestor. Obsah dokumentu ovplyvnila aj pandémia COVID-19, ktorá priniesla množstvo výziev pre systémy vzdelávania a odbornej prípravy, spojených s vynúteným prechodom na režimy digitálneho online vzdelávania.

Nový Akčný plán digitálneho vzdelávania 2021-27 má dve strategické priority:

1. Podporovať rozvoj výkonného ekosystému digitálneho vzdelávania, ktorý obsahuje efektívne plánovanie digitálnych kapacít, zahŕňajúcich infraštruktúru, konektivitu a digitálne vybavenie, vrátane schopnosti využívať hybridné vzdelávanie. Okrem toho je treba poskytnúť silnejšiu podporu učiteľom a ďalším pedagogickým zamestnancom, aby boli pripravení používať digitálne technológie vo vzdelávaní.

Vzdelávanie s podporou digitálnych technológií nemôže prebiehať jednoduchou replikáciou toho, čo sa deje v triede dnes. Ani technológie ani kompetencie nebudú stačiť na kvalitné a inkluzívne vzdelávanie, ak sa vzdelávací proces nezmení. Digitálny ekosystém si vyžaduje aj kvalitný obsah, používateľsky prívetivé nástroje a zabezpečené platformy s rešpektovaním sociálnych aspektov, zachovania súkromia a etiky.

2. Zvýšenie digitálnych zručností a kompetencií pre digitálnu transformáciu. Meniaca sa spoločnosť, rovnako ako zelená a digitálna transformácia ekonomiky si vyžadujú solídne digitálne kompetencie. Okrem nich sú však dôležité aj komplementárne zručnosti ako sú adaptabilita, spolupráca, komunikačné zručnosti, riešenie problémov, kritické myslenie, tvorivosť, podnikavosť a pripravenosť učiť sa. Digitálna gramotnosť je kritická aj z hľadiska každodenného života na zvládanie obrovského množstva informácií, rozlišovania dezinformácií a schopnosti participovať v digitálnej spoločnos-

ti. Výučba informatiky a programovania pomôže žiakom lepšie pochopiť digitálny svet, rozvíjať nové zručnosti a pomôcť pri väčšej orientácii na tzv. STEM odbory (matematika, fyzika, chémia, prírodoveda či informatika). Snahou je zvýšiť záujem o tieto odbory aj u dievčat, ktoré sú nielen u nás – ako potvrdil i nedávny prieskum spoločnosti Microsoft – medzi študentami týchto odborov stále zastúpené omnoho menej ako chlapci.<sup>38</sup>

V akčnom pláne sa Európska komisia zaviazala, že začne dialóg s členskými štátmi a pripraví odporúčanie ku dôležitým faktorom úspešného digitálneho vzdelávania do roku 2022. Takisto navrhne odporúčanie pre online vyučovanie a vyučovanie na diaľku do roku 2021 a vytvorí Európsky rámec obsahu digitálneho vzdelávania. Podporí gigabitovú konektivitu škôl aj konektivitu vo vnútri škôl a členské štáty pri nákupe digitálneho vybavenia, e-learningových aplikácií a platforiem. Na všetkých úrovniach vzdelávania podporí plány digitálnej transformácie prostredníctvom spolupráce v programe Erasmus a pripraví seba-hodnotiaci nástroj SELFIE aj pre učiteľov, ktorý doplní seba-hodnotiaci nástroj SELFIE pre školy.

Pre zlepšenie zručností komisia pripraví usmernenie ako zvýšiť digitálnu gramotnosť a ako bojovať proti dezinformáciám. Takisto navrhne odporúčanie na zlepšenie poskytovania digitálnych zručností vo vzdelávaní a odbornej príprave. To umožní využiť európske nástroje na investície do profesijného rozvoja učiteľov, do zdieľania dobrej praxe s dôrazom na pedagogické metódy pri kvalitnej výučbe programovania a viaceré ďalšie kroky.

Európska komisia 1. júla 2020 zverejnila Európsku agendu zručností<sup>39</sup>, ktorá obsahuje ambiciózne ciele zamerané na zvýšenie digitálnych zručností a získania nových na najbližších 5 rokov. Jej cieľom je dosiahnuť udržateľnú konkurencieschopnosť, sociálnu spravodlivosť a odolnosť. Dokument obsahuje 12 aktivít, z ktorých prvá je Národná dohoda o zručnostiach ako cesta k dohode aktérov na úrovni národných štátov ako použiť európske fondy ako katalyzátor pre verejné a súkromné investície do zručností ľudí. V rámci európskeho semestra sa bude monitorovať plnenie 4 indikátorov s cieľovou hodnotou v roku 2025: zvýšiť podiel dospelých v skupine 25-64 v celoživotnom vzdelávaní za 12 mesiacov z 38% na 50%, zvýšiť účasť nízko kvalifikovaných dospelých 25-64 vo vzdelávaní za 12 mesiacov z 18% na 30%, zvýšiť podiel nezamestnaných dospelých 25-64 s aktuálnym zapojením do vzdelávania z 11% na 20% a zvýšiť podiel obyvateľov vo veku 16-74, ktorí majú aspoň základné digitálne zručnosti z 56% na 70%.

Tieto ciele sú pre SR náročné: napr. podiel na celoži-

<sup>34</sup> White Paper on Artificial Intelligence - A European approach to excellence and trust, COM (2020) 65 final, 19.2.2020

<sup>35</sup> A European Strategy for Data, COM (2020) 66 final, 19.2.2020

<sup>36</sup> A new Industrial Strategy for Europe, COM (2020) 102 final, 10.3.2020

<sup>37</sup> Digital Education Action Plan 2021-27: Resetting education and training for the digital age, COM (2020) 624 final 30.9.2020

<sup>38</sup> Why don't European Girls Like Science or Technology? <https://news.microsoft.com/europe/features/dont-european-girls-like-science-technology/#sm.000d40qc917yvfeiu4j2grpby1xul>

<sup>39</sup> European Skills Agenda for for sustainable competitiveness, social fairness and resilience, COM (2020) 224 final, 17.2.2020

votnom vzdelávaní vo veku 25-64 v SR je na úrovni 4% a Slovensko sa tým radí medzi päť štátov EÚ s najnižším percentom celoživotného vzdelávania.

Sú dva dôležité aspekty, týkajúce sa digitálneho vzdelávania, ktoré sú navzájom prepojené. Jeden je rastúci počet digitálnych technológií (aplikácií, platforiem, softvéru) na zlepšenie vzdelávania a prípravy, príkladom môže byť online alebo zmiešané vyučovanie. Druhým aspektom je potreba vybaviť všetkých učiacich sa digitálnymi kompetenciami (vedomosťami, zručnosťami a postojmi), aby mohli žiť, pracovať a učiť sa vo svete stále viac ovplyvňovanom digitálnymi technológiami. Zvládnuť obidva aspekty digitálneho vzdelávania vyžaduje aktivity na viacerých úrovniach zahrnujúcich infraštruktúru, stratégie, zručnosti učiteľov, žiakov, obsahu vzdelávania, hodnotenie ako aj právny rámec vzdelávania. Z tohto pohľadu rozvoj digitálnych zručností a kompetencií predstavuje nielen základ pre efektívnu digitálnu transformáciu vo vzdelávaní, ale zároveň posilňuje profil absolventa, ktorý je schopný úspešne sa zapojiť do diania v spoločnosti.

Všetky aspekty života a pracovný trh vyžadujú absolventa, ktorý nedisponuje len súborom vedomostí, ale vie svoje znalosti využívať v širších súvislostiach, v rôznych kontextoch a situáciách, ako aj produkovať nové poznatky. Je zrejmé, že program digitálnej transformácie vzdelávania bude potrebné začleniť do širšej reformy vzdelávania založenej na prechode od vedomostí ku kompetenciám aj na úrovni školy. To si bude vyžadovať, ako sme už naznačili, aj zmeny v obsahu vzdelávania.

Pri koncipovaní priorit digitálnej transformácie by malo Slovensko vychádzať z týchto európskych kontextov<sup>40</sup> a zvoliť si konkrétne ciele, ktoré pomôžu digitálnej transformácii ekonomiky a celej spoločnosti. Ak bude iba doháňať zameškané v digitalizácii verejnej správy, na čo sa prednostne zameriava dokument Moderné a úspešné Slovensko, bude to málo na to, aby sa ekonomika posunula na vyššiu úroveň a dokázala si udržať konkurencieschopnosť s inými krajinami.

<sup>40</sup> V nadväznosti na dokumenty EK predchádzajúca vláda prijala dňa 7.5.2019 Stratégiu digitálnej transformácie SR do roku 2030 a dňa 3.7.2019 Akčný plán na roky 2020-2022. Bola by to ďalšia strata, keby nová vláda na ne nenadväzovala.



## 2. ZELENÁ TRANSFORMÁCIA

Európske ciele zelenej transformácie počas viacročného finančného rámca na roky 2021 – 2027 definuje Európska zelená dohoda (European Green Deal), európske stratégie a požiadavky na implementáciu európskej legislatívy. Jedným z dôležitých cieľov harmonizácie národných legislatív a prístupov je pritom zabezpečenie rovnakých podmienok (level playing field) na spoločnom európskom trhu (Single European Market).

Slovenská republika si v nadväznosti na európske ciele ako kľúčový strategický záväzok postavila dosiahnutie uhlíkovej neutrality do roku 2050. Okrem tohto záväzku sa zaviazala plniť národné ciele ako ich definuje Stratégia environmentálnej politiky SR do roku 2030,<sup>41</sup> sektorové stratégie hlavne pre energetiku a dopravu a ďalšie národné programové dokumenty.

Cieľ uhlíkovej neutrality predstavuje veľkú ekonomickú a sociálnu výzvu. Slovensko patrí medzi štáty EÚ s najvyšším podielom priemyslu na hrubom domácom produkte a zároveň medzi štáty s najvyššou energetickou náročnosťou.

Na podporu realizácie cieľov EÚ a cieľov národných politik by mali slúžiť zdroje alokované v rámci viacročného finančného rámca na roky 2021 – 2027. Nejde o malé prostriedky, ale zároveň treba vidieť výšku tejto podpory v kontexte zdrojov rozpočtu štátu. Nemali by nahrádzať bežné investičné zdroje, ale mali by predstavovať katalyzátor zmien a inkubátor prístupov, ktoré by mal postupne financovať štát.

Hlavnými európskymi zdrojmi na financovanie zelenej transformácie by mali byť Operačný program Slovensko, ktorý bude realizovať priority identifikované v Partnerskej dohode na roky 2021-2027. Tieto zdroje s cieľom zabezpečiť regionálnu dekarbonizáciu budú posilnené cez Mechanizmus spravodlivej transformácie.<sup>42</sup> Unikátnu formu podpory pre realizáciu dlhodobých strategických reforiem poskytne Fond obnovy.

Operačný program Slovensko nadväzuje na Partnerskú dohodu medzi Európskou úniou a Slovenskou republikou a zameriava sa na nasledovné okruhy<sup>43</sup>:

- Podpora energetickej účinnosti a znižovania emisií skleníkových plynov.
- Podpora obnoviteľnej energie.
- Vývoj inteligentných energetických systémov, sietí a ukladania mimo TĚN-E.
- Podpora prispôsobenia sa zmene klímy, predchádzania rizikám a odolnosti voči katastrofám.

- Podpora prístupu k vode a trvalo udržateľného hospodárenia s vodou.

- Podpora prechodu na obehové hospodárstvo efektívne využívajúce zdroje.

- Posilnenie ochrany prírody a biodiverzity, rozvoja zelenej infraštruktúry najmä v mestskom prostredí a zníženia znečistenia.

- Podpora trvalo udržateľnej multimodálnej mestskej mobility.

Predmetom finančnej podpory Mechanizmu spravodlivej transformácie (Just Transition Mechanism) je dosiahnutie klimatickej neutrality EÚ do roku 2050 cestou regionálnych prístupov. JTM pozostáva z troch pilierov: z Fondu spravodlivej transformácie (JTF), schémy spravodlivej transformácie v rámci InvestEU a úverového nástroja verejného sektora.

Podpora sa koncentruje na najzraniteľnejšie územia a regióny v Európe s cieľom poskytnúť im potrebné nástroje a vedomosti, aby bola ich transformácia na nízko uhlíkové diverzifikované lokálne ekonomiky úspešná. Na Slovenska ide o 4 vybrané kraje: Bratislavský, Trenčiansky, Banskobystrický a Košický. Základom pre dekarbonizáciu bude vypracovanie akčných plánov zameraných na posilnenie regionálnej konkurencieschopnosti, zamedzenie uhlíkových únikov, na podporu úspor energie a podporu obnoviteľných zdrojov energie.

Pre využitie zdrojov z Fondu obnovy je spracovaný Národný integrovaný reformný plán (NIRF), ktorého cieľom by malo byť definovanie dlhodobých strategických reforiem a kompenzácia nákladov, ktoré môžu tieto reformy mať. Národný integrovaný reformný plán (NIRF) je koncipovaný tak, aby pomohol naplniť ciele zelenej transformácie. V časti o fiškálnych reformách sa zaväzuje posilniť zdaňovanie externalít (zdaňovanie motorových vozidiel má zohľadňovať množstvo vypúšťaných emisií CO<sub>2</sub>, zdaňovanie vonkajšej reklamy). V časti o zelenej ekonomike sa zameriava na OZE, na znižovanie spotreby energie, na odpadové hospodárstvo, na ochranu biodiverzity a podporu verejnej a osobitne železničnej dopravy.

Súčinnosť a možné synergie medzi plánovanými prístupmi a zdrojmi financovania (OP Slovensko, JMT, NIRP) sú v súčasnosti predmetom odbornej diskusie. Ukazuje sa, že medzi nimi existuje veľa prienikov, no i duplicit a hlavne to, že máme k dispozícii analýzy toho, kde sme, no hlavný problém je v definovaní a implementácii riešení.

<sup>41</sup> <https://rokovania.gov.sk/RVL/Material/23592/1>

<sup>42</sup> Nie je zatiaľ rozhodnuté, či a v akej forme bude integrálnou súčasťou OP Slovensko.

<sup>43</sup> Ide o predbežné definovanie okruhov, keďže PD a OP Slovensko sú momentálne v procese prípravy a prechádzajú rozsiahlymi konzultáciami v rámci participatívnych procesov

## 2.1. TRANSFORMÁCIA ODVETVÍ, KTORÉ NAJVIAC PRISPIEVAJÚ KU KLIMATICKÝM ZMENÁM

Nutnými podmienkami k splneniu doteraz najambicióznejšieho politického záväzku Slovenska – do roku 2050 dosiahnuť uhlíkovú neutralitu, je dosiahnuť výrazný pokrok v energetickej účinnosti a v znižovaní energetickej potreby,

v transformácii odvetví energetiky, dopravy, pri zásobovaní teplom a pri vyžívaní obnoviteľných zdrojov energie. Operačný program Slovensko predpokladá aj podporu prechodu na obehové hospodárstvo efektívne využívajúce zdroje.

### 2.1.1. NOVÁ PLÁNOVACIA A KOORDINAČNÁ INFRAŠTRUKTÚRA PRE ROZVOJ ENERGETIKY

Hlavnú prioritu v období 2020 – 2050, ako sme už naznačili, musí dostať znižovanie celkovej energetickej spotreby. Cieľ rast energetickej efektívnosti zďaleka nestačí, v bežnom živote – naopak – často nemusí viesť k celkovým úsporám energie. Aj využívanie obnoviteľných zdrojov energie (OZE) musí byť dimenzované primárne na optimalizovanú spotrebu a súčasne musí dôsledne rešpektovať kritériá udržateľnosti. Tieto priority charakterizujúce udržateľnú energetiku treba premietnuť do nastavenia všetkých budúcich strategických zámerov a opatrení a dôsledne ich v praxi uplatňovať.

Súčasnú prax orientovanú na maximalizáciu využívania OZE bez ohľadu na ich neefektívne finálne využitie a limity prírodného prostredia, časovú aj obsahovú nekonzistentnosť verejných podporných programov, nekonceptné nastavenie sledovaných indikátorov, formalizmus pri hodnotení dosahovaného pokroku a absenciu hodnoverných informácií a postupov treba bezodkladne nahradiť systémovým prístupom.

Na to sú však nevyhnutné stabilné a primerané kapacity pre rozvoj udržateľnej energetiky (systémové, personálne, technické aj finančné), a to tak na štátnej, ako aj krajskej, subregionálnej a lokálnej úrovni, s presne definovanými kompetenciami a úlohami. Takéto kapacity čiastočne existujú na štátnej úrovni, v regiónoch však úplne chýbajú.

Optimálnou základnou územnou jednotkou v rámci novej koordinačnej infraštruktúry pre rozvoj regionálnej udržateľnej energetiky sú subregióny. Na tejto úrovni musí byť udržateľná energetika (v širšom zmysle, vrátane napr. dopravy) systematicky a jednotne koordinovaná a plánovaná, a to s cieľom zvyšovať mieru energetickej sebestačnosti daného subregiónu a v rámci neho energetiku decentralizovať (t.j. posilňovať kontrolu subregiónu nad týmto sektorom).

Integrovaný národný energetický a klimatický plán na roky 2021 – 2030 (NECP, schválený vládou v decembri 2019) obsahuje dve nové vzájomne komplementárne opatrenia, ktoré môžu naštartovať obrat od súčasnej živelnosti k

systematickému rozvoju bezuhlíkovej regionálnej energetiky. Prvým opatrením – vytvorením krajských energetických centier (KEC) – sa posilnia existujúce odborné kapacity štátnej správy (SIEA). Druhé opatrenie – regionálne centrá udržateľnej energetiky (RCUE) – predstavujú nové odborné kapacity samospráv v subregiónoch, resp. územiach mestského rozvoja. Tieto dve opatrenia spolu s vytvorením energetických jednotiek v samosprávnych krajoch a energetickými manažérmi na úrovni miestnych samospráv by mali tvoriť kostru budúceho systému rozvoja regionálnej energetiky.

Nová plánovacia a koordinačná infraštruktúra by mala zabezpečiť kvalitný zber údajov a ich štandardizované vyhodnocovanie, zabezpečiť moderné regionálne energetické plánovanie, jednotný monitoring a hodnotenie účinnosti prijímaných opatrení, priebežnú spätnú väzbu pre tvorbu verejných podporných schém na zvyšovanie energetickej efektívnosti a využívanie OZE, podporiť implementáciu inovatívnych energetických zámerov šitých na miestne potreby a značne posilniť transfer vedomostí, dobrej praxe a informácií medzi regiónmi. Okrem stabilizácie ekonomiky regiónov zároveň zásadným spôsobom by mala prispieť k plneniu národných energetických a klimatických záväzkov Slovenska.

Jadrom tohto systému budú RCUE s pôsobnosťou na území subregiónov, resp. v územiach mestského rozvoja<sup>44</sup>. Podmienkou oprávnenosti pre poskytnutie podpory pre RCUE musí byť primerane silný mandát zo strany dotknutých miestnych samospráv v danom území.

RCUE budú okrem prípravy a priebežnej aktualizácie nízkouhlíkových stratégií pre daný subregión podporovať ich implementáciu, pomáhať samosprávam a ďalším aktérom v území optimalizovať ich energetickú potrebu a spotrebu (nebudú však vykonávať energetický manažment konkrétnym subjektom) a budú podporovať využívanie OZE s rešpektom k limitom prostredia. RCUE budú poskytovať samosprávam služby, ktoré si v súčasnosti musia obstarávať na trhu vrátane prípravy pokladov pre tvorbu prioritných a pilotných projektov. Okrem toho budú podporovať transfer

<sup>44</sup> <https://cepa.priateliazeme.sk/nas-archiv/spravy/1269-regionalne-centra-udrzatelnej-energetiky>

skúseností, informácií a dobrej praxe. Takéto, ale ani žiadne podobné kapacity na regionálnej úrovni v súčasnosti na Slovensku neexistujú.

Z regionálneho hľadiska sa vytvorením RCUE odstráni živelnosť v rozhodovaní o investíciách a projektoch týkajúcich sa energetiky v širšom zmysle, zabezpečí sa systematické energetické plánovanie a územná harmonizácia pripravovaných zámerov a vytvorí sa kvalitný a dostupný energetický informačný systém. Pre potreby štátnej správy RCUE zabezpečia poskytovanie štandardizovaných a hodnoverných údajov a podnetov z úrovne subregiónov potrebných pre analytickú činnosť, monitoring plnenia národných cieľov a nastavovanie podporných schém zameraných na zvyšovanie energetickej efektívnosti a využívanie obnoviteľných zdrojov. RCUE budú zároveň garanciou efektívneho využívania verejných prostriedkov na úrovni územných

samospráv.

NECP predpokladá v dekáde 2021 – 2030 vybudovanie 16 RCUE, čo by pokrylo iba časť potreby celého územia Slovenska. Preto je potrebné zabezpečiť zdroje na vytvorenie takýchto kapacít vo všetkých subregiónoch a územiach mestského rozvoja (odhadovaná celková finančná potreba pre roky 2024 – 2030 je 75 mil. eur). Predpokladaný termín zriadenia RCUE je január 2024. Dovtedy je potrebné vytvoriť podmienky pre ich efektívne fungovanie: najmä vyriešiť otázku ich právnej formy, uzavrieť dohody o medziobecnej spolupráci s mandátom pre budúce RCUE na plánovanie a koordináciu udržateľnej energetiky na území subregiónov, vytvoriť a otestovať metodické postupy pre energetické plánovanie, vytvoriť systém odbornej prípravy a vzdelávania personálu RCUE atď.

### Rámček č.2. Finančná kompenzácia pre energeticky náročné podniky nie je riešením

Značne energeticky náročný je aj slovenský priemysel. Aby si napriek vysokej energetickej náročnosti a vysokým cenám energií, ako nižšie vysvetlil minister hospodárstva, udržali konkurencieschopnosť, takmer 100 podnikov získa tento rok finančnú kompenzáciu pre energeticky náročné podniky. Finančnú kompenzáciu, ktorá je v súlade s európskymi pravidlami štátnej pomoci pre energeticky náročné podniky, po súhlase Európskej komisie získalo prvýkrát minulý rok 76 spoločností spolu vo výške 40 mil. eur. Tento rok najvyššia kompenzácia prípadne spoločnosti U.S. Steel Košice, a to takmer 11,5 mil. eur. Ďalej nasledujú Slovnaft Bratislava, ktorý získa necelých 6,3 mil. eur a Mondi SCP Ružomberok s viac ako 3,1 mil. eur. V prvej desiatke sú ešte CRH Slovensko, Železiarne Podbrezová, Bekaert Slovakia, Považská cementáreň, Johns Manville Slovakia, Metsa Tissue Slovakia a Bekaert Hlohovec.

Poskytnutie pomoci minister hospodárstva Richard Sulík zdôvodnil takto:

„Uvedomujeme si, že ceny elektriny pre podnikateľov sú v porovnaní so zahraničím vyššie, čo znižuje ich konkurencieschopnosť. Rezort hospodárstva v súčasnosti hľadá riešenie, ktoré by prinieslo zníženie koncovej ceny elektriny, respektíve jej regulovanej časti. To by znamenalo zníženie ceny natrvalo a pre všetkých.“ Podľa: Takmer 100 spoločností získa tento rok finančnú kompenzáciu pre energeticky náročné podniky. Energia.sk, 23. septembra 2020.

Jednou z podmienok na získanie kompenzácie je spotreba elektriny najmenej vo výške 1 GWh v predchádzajúcom roku. Chce tým štát podporovať udržanie spotreby energie používaním neekologických technológií z minulého storočia a naopak pokutovať tých, ktorí by spotrebu energie pod 1 GWh znížili? Prečo finančné kompenzácie, ktoré nie sú ničím iným ako dotáciou zo štátneho rozpočtu, nie sú určené na investície do znižovania vysokej energetickej náročnosti odvetví ako železiarstvo, oceliarstvo, metalurgia neželezných kovov, výroba cementu, chemický priemysel, výroba celulózy a papiera a pod., ale na zakonzervovanie (či podporu?) vysokej spotreby energií do budúcnosti? Okrem toho by častokrát mohli produkovať energiu zo svojho odpadu alebo z obnoviteľných zdrojov.

## 2.1.2. VYUŽÍVANIE OBNOVITEĽNÝCH ZDROJOV ENERGIE

Indikatívny cieľ podielu OZE uvedený v NIRP na úrovni 19,2 % nie je dostatočný. Vychádza z Integrovaného národného energetického a klimatického plánu SR na roky 2021 – 2030 a je založený aj na predpoklade náhrady uhlia zemným plynom ako „tranzitným palivom“ v energetickom mixe

Slovenska. Nesprávnosť tohto predpokladu je vysvetlená v časti o teplárstve. Jeho dôsledkom bude zvýšenie už aj tak nezdravo vysokej závislosti od dovozu zemného plynu (Slovensko je po Holandsku druhá najviac splynofikovaná krajina v EÚ), zablokovanie investícií do rozvoja využívania OZE,

únik peňazí z ekonomiky a premrhanie vzácneho času na jej dôslednú dekarbonizáciu.

Zvýšenie podielu OZE na hrubej konečnej spotrebe energie odporúča aj Európska komisia (na aspoň 24 %), pričom spoločný cieľ EÚ je na úrovni 32 %.

Veľmi dôležitou reformou musí byť prijatie kritérií udržateľného využívania OZE. Dôsledky dlhodobého nešetrného a predimenzovaného využívania dreva na energetické účely – spôsobeného práve absenciou takýchto kritérií a zle nastavenými stimulmi na výstavbu najmä teplární – by mali byť dostatočným mementom. Táto neudržateľná prax viedla nielen k protiprávnemu spaľovaniu sortimentov vyššej kvality dreva, ktoré mali v rámci požiadavky vyššej úrovne zhodnotenia zdrojov prinášať podstatne vyšší ekonomický a spoločenský efekt, ale aj k drancovaniu lesov, vzácných a hodnot-

ných biotopov a narušaniu ekologickej stability krajiny s následnými hospodárskymi škodami.

V súčasnom programovacom období Slovensko prijalo kritériá udržateľného využívania drevnej biomasy, avšak tie platia iba pre projekty financované iba časťou EŠIF<sup>45</sup> a otázna je aj účinnosť kontroly ich dodržiavania. Reforma preto musí zahŕňať nielen doplnenie existujúcich kritérií a rozšírenie ich pôsobnosti na všetky verejné podporné fondy dostupné počas celej dekády (vrátane Fondu obnovy a odolnosti, Fond spravodlivej transformácie, EŠIF a štátneho rozpočtu), ale aj prijatie nových kritérií udržateľnosti pre energetické využívanie ostatných OZE, predovšetkým poľnohospodárskej biomasy, vody a vetra. Súčasťou reformy musí byť účinný legislatívny a administratívny rámec na zabezpečenie účinnosti kontroly dodržiavania prijatých kritérií.

### Rámček č. 3. Úrok z OZE vyšší ako v banke

Viedenský magistrát v r. 2011 prišiel s iniciatívou nazvanou Smart City Wien. Jeho súčasťou je i iniciatíva Energia zo Slnka. Zistilo sa, že až 55,5% striech viedenských budov, t.j. asi 30 km štvorcových, je vhodných na osadenie solárnymi článkami. Pre Viedeň tento projekt realizuje Wien Energie GmbH, patriaca do spoločnosti Wiener Stadtwerke Holding AG v 100-percentnom vlastníctve Viedne. Zaujímavou formou súkromno-verejného partnerstva je možnosť daná obyvateľovi Viedne zakúpiť si panel pokrývajúci strechu železničnej stanice v cene 950 eur a následne ho prenajať energetickej spoločnosti za ročných 3,1% z investovanej ceny. Na novej železničnej stanici Wien Mitte je už umiestnených viac ako 1400 fotovoltaických panelov na ploche 9000 m<sup>2</sup>. Dostala preto prezývku „ľudová solárna farma“. Podobných energetických PPP projektov ku koncu r. 2013 už vo Viedni fungovalo jedenásť.

## 2.1.3.KOMPLEXNÁ OBNOVA BUDOV AKO NAJVÄČŠÍ POTENCIÁL ÚSPOR ENERGIE

Sektor budov ponúka najväčší potenciál úspor energie na Slovensku. Ich komplexná obnova predstavuje zároveň obrovský priestor pre inovácie, výrazné zlepšenie životných a pracovných podmienok veľkej časti populácie a rast počtu nových pracovných príležitostí v trvalo perspektívnom priemyselnom odvetví s potenciálom posilňovania stability lokálnej ekonomiky.<sup>46</sup>

Obnova budov je nákladovo najhospodárnejšie a najefektívnejšie opatrenie na znižovanie emisií skleníkových plynov. Aj podľa vládnych dokumentov<sup>47</sup> je obnova budov do roku 2030 najdôležitejší zdroj možných úspor energie. Preto by sa obnova budov mala stať jednou z kľúčových investičných priorít v rokoch 2021 – 2030. Na tento účel by sa mala presunúť značná časť plánovanej alokácie finančných

zdrojov určených na výstavbu nových ciest a cestnej infraštruktúry.

Efektívne využitie verejných zdrojov na obnovu budov je však podmienené správnym nastavením podmienok podpory a kvalitnou pasportizáciou budov. To si vyžaduje splnenie dvoch základných predpokladov: novú definíciu energetických priorít a vznik plánovacej a koordinačnej infraštruktúry na rozvoj udržateľnej energetiky v regiónoch, ako o tom pojednáme nižšie.

Podporné opatrenia nesmú ďalej kopírovať doterajšie defekty dotačných programov. Predovšetkým musia zabezpečiť:

- komplexný prístup k obnove budov „prípado od prípadu“ a podľa individuálnej potreby (komplexné zateplenie,

<sup>45</sup> Okrem toho, dôležité kritérium – zakázať verejnú podporu biomasovým projektom, ktoré nepreukážu efektívne využitie vyrobenej energie (napr. vykurovanie nezateplených budov) – sa do schválených kritérií nedostalo.

<sup>46</sup> Investícia do obnovy budov v hodnote 100 miliónov eur dokáže vytvoriť dodatočný HDP v objeme 130 mil. €, príjmy verejných financií (dane, odvody, úspory na sociálnych transferoch) vo výške 31,3 mil. € a 3 500 pracovných miest. Zdroj: Makroekonomické dopady investícií do hĺbkovej obnovy budov na Slovensku. Ústav manažmentu STUBA, 2016.

<sup>47</sup> Nízkouhlíková stratégia rozvoja SR do roku 2030 s výhľadom do roku 2050. MŽP SR, 2020.

rekonštrukcia vykurovacích systémov, integrácia obnoviteľných zdrojov, adaptačné opatrenia, kvalita vnútorného prostredia);

- prevenciu pred plytvaním verejných zdrojov financovaním energeticky nezmyselných opatrení (napr. inštalácie tepelných čerpadiel do budov s vysokou mernou potrebou tepla na vykurovanie) a parciálnych opatrení blokujúcich alebo komplikujúcich energetické úspory v budúcnosti (napr. kotlíkovými dotáciami v prípade nezateplených domov);<sup>48</sup>
- vysokú mieru celoročného využitia obnovených budov a vylúčiť z podpory obnovu sporadicky využívaných budov a budov s neznámou mierou využitia (vyžadovať prevádzkový audit);
- stupňovanú intenzitu pomoci ako stimul k ambicióznejšej obnove budov (napr. k integrácii prvkov využiteľných na osvetlu, vzdelávanie a výskum, k uplatneniu inteligentného merania a regulácie atď.) a tiež k zintenzívneniu obnovy budov v najmenej rozvinutých okresoch a v prípade ekonomicky slabších subjektov (napr. malých obcí alebo sociálne slabších vlastníkov budov);
- stupňovanú intenzitu pomoci na obnovu budov vysokého spoločenského významu (najmä budov na bývanie na

jednej strane a administratívnych budov verejnej správy, škôl a zdravotníckych zariadení na druhej strane);

- zákaz podpory pre projekty nadbytočnej potreby (napr. komplexy aquaparkov a iných atrakcií a ich zázemie, luxusné zariadenia atď.);
- jednotnú sústavu povinne sledovaných indikátorov (minimálne mernú energetickú potrebu a spotrebu a emisnú stopu pred a po realizácii projektu obnovy, pričom postupne treba prejsť na sledovanie emisnej stopy v rámci životného cyklu budov – stupňovaná intenzita pomoci by sa teda mala uplatňovať aj vo vzťahu k použitým materiálom a zvoleným technológiám obnovy budov).

Osobitnú pozornosť treba venovať komplexnej obnove rodinných domov. Ich energetická potreba (a potenciál úspor) vo vidieckych regiónoch tvorí vyše 70 % celkovej potreby sektoru budov, resp. ich celkového potenciálu úspor. Vo vidieckych regiónoch žije asi 40 % populácie Slovenska. V tomto prípade treba výrazne posilniť technickú pomoc zameranú na prípravu projektov (významnú úlohu môže zohrať budúca koordinačná infraštruktúra na rozvoj udržateľnej energetiky v regiónoch).

## 2.1.4. TEPLÁRENSTVO, SYSTÉMY CENTRÁLNEHO ZÁSOBOVANIA TEPLOM

Riešenie problémov zásobovania teplom, ktoré ponúka NIRP, predstavuje neambiciózny – kozmetický prístup a naznačuje nepochopenie hĺbky a rozsah opatrení, ku ktorým bude musieť Slovensko siahnuť, ak chce za tri dekády dekarbonizovať svoju ekonomiku. Namiesto zmeny systému, ktorý v energetike patrí minulosti, predstavený prístup „zamrzol“ na výmene jedného jeho fosílného komponentu za iný, opticky menej uhlíkovo náročný. Opticky preto, lebo uhlíkové stopy celého životného cyklu uhlia (ktoré treba vyradiť z energetického mixu Slovenska) a zemného plynu sú porovnateľné.<sup>49</sup> Preto je potrebné minimalizovať investície do zemného plynu a súvisiacej infraštruktúry a investície smerovať do riešení, ktoré nevýhodnú a veľmi vysokú závislosť slovenskej ekonomiky od zemného plynu čo najrýchlejšie eliminujú.

Okrem toho investície do znižovania strát v rozvodoch morálne zastaraných sústav centrálného zásobovania teplom (CZT) dimenzovaných na plytvanie teplom v budovách, zablokujú ich využitie na štrukturálnu zmenu teplárenstva. Štrukturálna zmena spočíva v generačnej zmene teplárenstva. Distribúciu vykurovacieho média s vysokou teplotou a dodávky tepla do budov s vysokou energetickou náročnosťou (súčasná 3. generácia sústav CZT) nahradia inteligentne

regulované nízkotepelné systémy centrálného vykurovania budov s optimalizovanou energetickou potrebou na báze diverzifikovaných nefosílnych obnoviteľných zdrojov (4. a 5. generácia). Presne takúto štrukturálnu zmenu by obrovský balík peňazí na obnovu a odolnosť nemal minúť. Ak Slovensko trvá na ambícii dosiahnuť uhlíkovú neutralitu do 30 rokov, k takejto zmene tak či onak bude musieť dôjsť, a to čím skôr.

Vývoj teplárenstva na Slovensku doteraz postupoval opačne – namiesto radikálneho zníženia koncovej potreby tepla v budovách a prispôsobovaniu kapacity CZT takejto redukcií sa priebežne predlžovala životnosť neperspektívnych predimenzovaných sústav 3. generácie CZT systémom postupných opráv. Štrukturálnej zmene účinne bráni legislatíva, ktorá uprednostňuje konzerváciu ziskov teplárenských spoločností pred verejným záujmom (dekarbonizáciou a energetickými úsporami) napríklad tým, že ekonomicky demotivuje vlastníkov budov k investíciám do energetických úspor a komplikuje individuálnu integráciu decentrálnych OZE na krytie energetickej potreby budov.

Finančné zdroje na obnovu a zvýšenie odolnosti ekonomiky tak predstavujú jedinečnú príležitosť vydláždíť cestu pre generačnú obnovu teplárenských sústav. Optimalizá-

<sup>48</sup> Z tohto dôvodu je cieľ 3 („počet domácností s vymeneným kotlom kumulatívne 15 000 do roku 2022, 40 000 do roku 2024 a 80 000 do roku 2026“) v časti „Zelená ekonomika“ NIRP stanovený veľmi nevhodne.

<sup>49</sup> Energy Sector Strategy 2019 – 2023. EBRD, 2018.

ciou energetickej potreby napojených budov – ktorá je prvým a nevyhnutným krokom – sa zároveň automaticky dosiahne aj výrazné zníženie prevádzkových alebo životných nákladov ich užívateľov. Aj táto téma podčiarkuje nalievavosť prijatia nových energetickej priorít a vybudovania kapacít pre kvalitné energetické plánovanie v regiónoch.

Pilotný program dekarbonizácie hornej Nitry je názorným príkladom dôsledkov kombinácie nepripravenosti na generačnú zmenu súčasného neefektívneho CZT na báze uhlia a spoločenskej potreby zachovať kontinuitu v zásobo-

vaní budov teplom. Vláda sa v časovom strese rozhoduje pre jedno z dvoch zlých predložených riešení. Obe riešenia vychádzajú z existujúcej vysokej energetickej náročnosti budov a počítajú s využitím zemného plynu. Preto je treba výsledné riešenie (bez ohľadu na to, ktorý variant to bude) považovať iba za dočasné a núdzové. Verejné fondy, ktoré smerujú na dekarbonizáciu hornej Nitry, musia byť práve počas tohto prechodného obdobia využité na prekonanie súčasného bludného kruhu v rozvoji teplárstva.

#### Rámček č. 4. Ako ďalej so zásobovaním teplom?

Systém centrálného zásobovania teplom (CZT) vznikol prevažne v 70-tych a 80-tych rokoch ako súčasť rozsiahlych obytných urbanistických štruktúr. Bol dimenzovaný tak, aby dokázal zabezpečiť vykurovanie a dodávky teplej vody na požadovanej úrovni v tom čase platných stavebno-technických noriem. Primárnym zdrojom energie bol a stále je hlavne zemný plyn dovážaný z Ruska. Tento systém je už dnes zastaralý a neudržateľný z ekologických aj ekonomických dôvodov. Zemný plyn je fosílné palivo, ktorého spaľovaním sa uvoľňujú skleníkové plyny, k zníženiu ktorých sa Slovensko zaviazalo. Cena zemného plynu sa zvýšila a v budúcnosti ešte porastie a zatepľovanie budov spôsobilo výrazne nižšiu potrebu tepla na vykurovanie. Súčasnú stavebnotechnickú normu predpisujú pre nové budovy dosiahnutie energetickej triedy A resp. A1 a pre staršie budovy sa majú tieto parametre dosiahnuť v rámci ich hĺbkovej rekonštrukcie a obnovy.

Základom takejto rekonštrukcie, ako ukázal pilotný projekt v objekte na ulici P. Horova v Devínskej Novej Vsi, je odpojenie sa od CZT a vybudovanie vlastného energetickej systému na báze využitia obnoviteľných zdrojov, v danom prípade energie slnka. Teplý vzduch je síce zadarmo a ani slnko neposiela faktúry, ale do zariadení schopných využiť nízkopotenčné teplo pre energetické pokrytie budov je potrebné investovať. V uvedenom objekte si komplexná a hĺbková rekonštrukcia zameraná na dosiahnutie energetickej triedy A, inštaláciu vlastného vykurovacieho systému a teplej vody a vetrania s rekuperáciou vyžiadala investície vo výške približne 20 tisíc eur/byt. Majitelia bytov sa združili, vzali si úver a dokážu hradiť splátky pôžičiek z úspor za energie, ktoré im rekonštrukcia priniesla.

Výsledkom inovácií v pokrývaní energetickej potrieb budov je ich úplná, resp. čiastočná energetická sebestačnosť. Vývoj pokračuje od pasívnych budov s minimálnou potrebou energií k aktívnym, teda takým, ktoré produkujú viac energie ako spotrebujú. Solárne fotovoltaické články môžu napr. prebytok vyrobenej elektriny poskytnúť iným budovám v rámci lokálnej siete.

Teplárne a iné zariadenia CZT vedú aktívny odpor voči snahám spotrebiteľov energií ušetriť na výdavkoch za energie. Tieto výdavky predstavujú veľkú časť z nákladov za bývanie a ako je známe tieto náklady popri výdavkoch za potraviny tvoria najväčšiu položku v rozpočtoch domácností. Komerčný vlastník CZT „potrestá“ všetkých, ktorí znížia svoju energetickú potrebu zvýšením jednotkovej ceny tepla argumentujúc, že fixné náklady sa mu neznižili a musí ich rozpočítať na ostatných. „Ih“ sprivatizované systémy boli dimenzované na obrovskú energetickú potrebu v minulosti.

Súkromné CZT majú veľký vplyv a natoľko silný lobing, že dokážu presadiť výnimku zo smernice Európskej komisie o znížení emisií CO<sub>2</sub> a formovať energetickú politiku Ministerstva hospodárstva SR. Prostredníctvom tlaku na Úrad pre reguláciu sieťových odvetví sa im darí pravidelne presadiť zvyšovanie ceny tepla a eliminovať tak straty spôsobené znížením odberu tepla v dôsledku zatepľovania budov.

Formujú aj energetickú politiku štátu. V texte Energetickej politiky štátu z r. 2014 sa napr. objavuje nasledujúca veta, v ktorej sa kritizuje: „... postupom Protimonopolného úradu dochádza k nelogickému odpájaniu odberateľov tepla od centrálnej dodávky a nekoordinovanej výstavbe nových, ekonomicky, technicky a environmentálne neopodstatnených zdrojov tepla v dosahu existujúcich systémov CZT.“

Táto veta sa v procese medzirezortného pripomienkovania do výsledného textu nedostala pre námietky Protimonopolného úradu, ale v duchu tohto tvrdenia sa prijala novela zákona o tepelnej energetike z dielne Ministerstva hospodárstva, ktorá umožňuje CZT zabrániť odpájaniu bytových domov od CZT. Inými slovami zákon nedovolí nikomu odpojiť sa od systému bez súhlasu operátora CZT.

Pokiaľ sa preukáže, že CZT je potrebné, malo by byť vo verejných rukách (v rukách miest a obcí) a nie v súkromných rukách. Primárnym cieľom obecného CZT by nebol zisk za každú cenu, ale naopak, efektívne uspokojovanie verejného záujmu. Podporovalo by znížovanie spotreby tepla zatepľovaním, uspokojovalo by potreby dodávkami ekologicky vyprodukovaného tepla, prispelo by k zvýšeniu lokálneho obehu peňazí a pod.

## 2.1.5.DOPRAVA

Výstavba novej cestnej infraštruktúry sa tradične považuje za automatickú a jednu z kľúčových investičných priorít pri príprave verejných rozpočtov. Táto prax nie je zlučiteľná s národným cieľom dosiahnuť uhlíkovú neutralitu do roku 2050.

Doprava predstavuje 18 % celkových ročných emisií skleníkových plynov na Slovensku (2018). Oproti východiskovému roku 1990 emisie skleníkových plynov vzrástli o vyše 13 %. Emisie z cestnej dopravy tvoria v rámci celého sektora dopravy takmer 95 % a oproti roku 1990 vzrástli až o 60 %.<sup>50</sup> V posledných rokoch sa zintenzívnili presun z verejnej na individuálnu automobilovú dopravu. Vzhľadom na rastúci počet osobných automobilov a rast kamiónovej dopravy prudko rastie spotreba fosílnych pohonných hmôt. Dlhodobý trend vývoja emisií v doprave – najmä cestnej – je teda v porovnaní s inými sektormi presne opačný a z hľadiska národného klimatického záväzku SR predstavuje veľké riziko.<sup>51</sup>

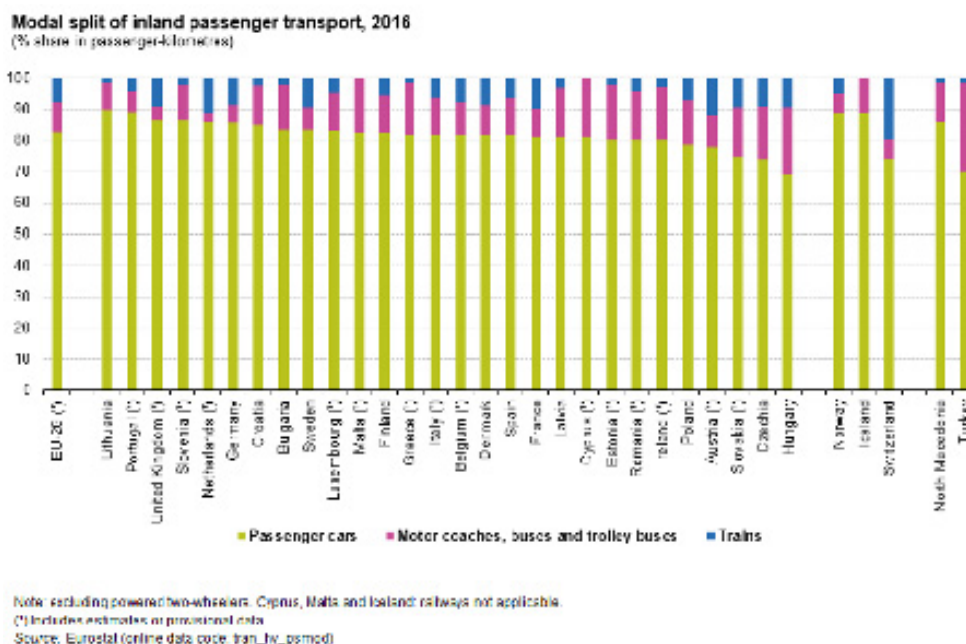
Doterajší rast individuálnej automobilovej dopravy a kamiónovej dopravy (vrátane budovania ich infraštruktúry a technického zázemia) je preto potrebné vyhodnotiť ako spoločensky nežiadúci trend a tento záver je treba dôsledne premietnuť do verejnej politiky, vrátane nastavenia všetkých verejných fondov určených pre dekádu 2021 – 2030.

Ako ukazuje priložený graf, vysoký podiel osobnej automobilovej dopravy je charakteristický pre celú Európu.

Pokiaľ chce EÚ naplniť svoju Zelenú dohodu a SR svoje záväzky na redukciiu skleníkových plynov, novou dopravnou prioritou a zároveň jednou z najdôležitejších štrukturálnych reforiem v nadchádzajúcej dekáde by sa mal stať masívny rozvoj spoľahlivých, efektívnych, komfortných, užívateľsky výhodných systémov integrovanej verejnej dopravy doplnených o infraštruktúru pre bezmotorovú, cyklistickú a zdieľanú dopravu s cieľom maximálne a čo najrýchlejšie znížiť intenzitu individuálnej automobilovej dopravy. Tento proces musí byť stimulovaný najmä výrazným zvýšením investícií do rozvoja železničnej dopravy (vrátane elektrifikácie a rozvoja železničnej infraštruktúry), investíciami do elektrifikácie autobusovej dopravy a útlmom investícií smerujúcich k výstavbe nových ciest všetkých kategórií (tieto zdroje by sa mali presmerovať na vyššie spomenuté účely a tiež na investície do komplexnej obnovy budov).

Zároveň je potrebné realizovať doplňujúce opatrenia na znevýhodňovanie individuálnej automobilovej dopravy (daňové, administratívne, logistické) a stanoviť konkrétne ciele znižovania jej uhlíkových emisií. Ich načasovanie sa však musí odvíjať od preukázania dosiahnutého pokroku a reálne rozšírenej ponuky uvedených dopravných alternatív.

Je pozitívne, že NIRP deklaruje jasnú podporu rozvoja železničnej dopravy. Avšak je potrebné rozšíriť tento akcent na celú nízkouhlíkovú verejnú dopravu, resp. integrované dopravné systémy (vrátane nastavenia indikátorov).



Graf č. 2 Štruktúra dopravy v štátoch EÚ

<sup>50</sup> National Inventory Report 2020. SHMÚ, 2020

<sup>51</sup> Nízkouhlíková stratégia rozvoja Slovenskej republiky do roku 2030 s výhľadom do roku 2050, Ministerstvo životného prostredia, 2020.

## Rámček č.5. Od individuálnej k verejnej hromadnej doprave

Znižovanie produkcie oxidu uhličitého a oxidov dusíka, ktoré majú nepriaznivý dopad na klimatické zmeny ako aj iných škodlivín zhoršujúcich zdravotný stav populácie (napr. respiračné ochorenia), sa nezaobíde bez zmeny v prístupe spoločnosti k doprave. Aj napriek existencii relatívne rozvinutej infraštruktúry verejnej hromadnej dopravy na Slovensku je dnes doprava na Slovensku neprimerane orientovaná na individuálnu automobilovú dopravu.

Príčin je niekoľko. Jedným z nich je rastúci individualizmus po roku 1989, nastavené daňové pravidlá na kúpu, resp. leasing a prevádzkovanie motorového vozidla pre podnikateľov, ktoré neprimerane zvýhodňuje individuálne cestovanie pred hromadnou dopravou a situácia vo verejnej doprave. Nemáme na mysli iba osobnú železničnú dopravu, ktorá je v kritickom stave (prestarnutý vozový park a naň nadväzujúca vysoká poruchovosť, nízka rýchlosť prepravy a časté a dlhé meškanie a pod.), no i regionálnu a mestskú verejnú dopravu. Postupné znižovanie frekvencie a počtu liniek súkromných dopravcov a často stúpajúca cena takejto dopravy je azda najdôležitejším faktorom, ktorý odrádza od používania verejnej dopravy.

Napríklad, od 1. augusta tohto roka zvýšilo mesto Martin cenu cestovného ako reakciu na pokles počtu cestujúcich počas koronakrízy. Dospelo to tak ďaleko, že pri zvýšených cenách dopravného sa štvorčlennej rodine oplatí namiesto verejnou dopravou cestovať taxíkom. Pokles počtu cestujúcich a z toho prameniace nižšie tržby sú zväčša kompenzované znížením frekvencie spojov, čo znova vedie k poklesu počtu cestujúcich.

Rozvoju verejnej dopravy nepomohla ani privatizácia autobusovej dopravy. Samosprávam zostala v rukách povinnosť dotovať verejnú dopravu, ale zisk zostal v rukách súkromných vlastníkov dopravných spoločností.

Zavedením dopravy zdarma pre niektoré okruhy cestujúcich na železnici malo za následok nárast prepravovaných osôb, ktorý medzi rokmi 2017/2016 bol s výnimkou Rumunska najvyšší medzi štátmi EÚ a dosiahol 8,6%<sup>52</sup>. To isté nemožno povedať o adekvátnom raste počtu zamestnancov v železničnej doprave a o ich odmeňovaní.

Doprava patrí k odvetviám s podpriemernou mzdou. Priemerná mesačná mzda v pozemnej doprave (pozemná doprava a doprava potrubím) v novembri minulého roka dosiahla 937 eur (Aktuálne údaje o doprave. Štatistický úrad SR). Pritom, vzhľadom k zodpovednosti a času strávenom v práci, patria vodiči autobusovej dopravy k najhoršie plateným povolaniam na Slovensku. Ich zamestnávateľia majú veľký problém uzatvoriť kolektívnu zmluvu vyššieho stupňa, ktorá za posledné roky viac-menej neexistuje a uzatvoriť podnikovú kolektívnu zmluvu s nárastom mzdy sa darí zväčša len po nátlaku (protestoch a štrajkoch).

V roku 2003 sa pokúsili štrajkovať železničiarci kvôli rušeniu regionálnych tratí a s tým súvisiacim prepúšťaním zamestnancov. Vtedajšia vláda sa prostredníctvom nátlaku na súdy postarala o predbežné opatrenie súdu, ktorý tento štrajk zakázal. To, že súd po čase uznal, že štrajk bol zákonný a legitímny, už ale nepomohlo. Regionálne trate boli zrušené a nadbytoční zamestnanci prepustení.

Ak chceme motivovať ľudí k používaniu verejnej hromadnej dopravy, musí sa zásadným spôsobom zlepšiť jej úroveň, hustota a frekvencia. Bude potrebné znovu sprevádzkovať zatvorené regionálne železničné trate a elektrifikovať ich, v mestách investovať do výstavby električkových a trolejbusových tratí a zásadným spôsobom zmeniť cenovú politiku prepravného: buď ceny zásadne znížiť, alebo zaviesť dopravu zdarma. Môžeme sa inšpirovať Estónskom, kde pre občanov Tallinu je doprava v meste úplne zdarma už sedem rokov a od roku 2018 je cestovné zdarma pre všetkých aj v regionálnej autobusovej doprave. Podobne dopravu zdarma zaviedli v rôznych formách aj v Luxembursku, Francúzsku, Švédsku a vo viacerých českých mestách. (Košč, J.: Zadarmo nie je zadarmo! <https://poleblog.sk/ekonomika-a-spolocnost-verejna-doprava-zadarmo-nie-je-zadarmo/>)

<sup>52</sup> [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Passenger\\_transport\\_statistics/sk](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Passenger_transport_statistics/sk)



## 2.2. OBEHOVÉ HOSPODÁRSTVO/CIRKULÁRNA EKONOMIKA

Prechod na obehové hospodárstvo sa v posledných rokoch na Slovensku stáva témou číslo jedna. Je jednou z hlavných priorít environmentálnej politiky do roku 2030. V súčasnosti dochádza aj k zmenám v odpadovej politike. Zvyšovaním poplatkov za skládkovanie vznikol motivačný systém pre obce triediť odpad. Poplatky za plastové tašky na jedno použitie dramaticky znížili ich spotrebu. Vo februári 2019 vstúpil do platnosti Program predchádzania vzniku odpadu v Slovenskej republike, ktorého hlavným cieľom je zvýšiť podiel recyklácie odpadu. Podpora systému zálohovania pre nápojové obaly ako sú PET fľaše a hliníkové plechovky a zákaz vybraných druhov jednorazových plastov, ku ktorým v súčasnosti Ministerstvo životného prostredia pristúpilo, je tiež veľkým krokom vpred k obehovému hospodárstvu.

Podľa správy Európskej komisie „Správa o Slovensku 2019“ je podpora obehového hospodárstva, efektívne využívanie zdrojov a ochrana životného prostredia kľúčom k udržateľnému rastu produktivity Slovenska.

Nová moderná Stratégia environmentálnej politiky Slovenskej republiky do roku 2030, si kladie za cieľ znížiť emisie skleníkových plynov v sektoroch obchodovania s emisiami o 43% a mimo týchto sektorov o 20% v porovnaní s rokom 2005. Miera recyklácie komunálneho odpadu sa zvýši na 60% do roku 2030 a miera skládkovania sa zníži o menej ako 25% do roku 2035. Ekologické obstarávanie bude pokrývať 70% hodnoty všetkých obstarávaní do roku 2030 s dôrazom na ekologické technológie a pokrok v inováciách.

Súčasný stav odpadového hospodárstva v SR charakterizujú tri skutočnosti. Po prvé v porovnaní s krajinami EÚ je produkcia komunálneho odpadu na obyvateľa ešte vždy pod priemernou úrovňou EÚ-27. V SR vzniklo v roku 2018 spolu 13 478 036 ton odpadov z toho 2 325 178 ton komunálnych odpadov, čo predstavuje 427 kg komunálneho odpadu na obyvateľa.

Po druhé v produkcii odpadov podľa klasifikácie ekonomických činností SK NACE je najväčším producentom odpadov priemyselná výroba (hlavne ostatný odpad), ktorá sa na celkovej produkcii odpadov podieľa 34,7 %, za ňou nasleduje doprava a skladovanie s 15,9 % podielom.

Po tretie dominantnou činnosťou nakladania s komunálnym odpadom je skládkovanie odpadov, ktoré pred-

stavuje takmer 54% komunálneho odpadu. Recyklácia komunálnych odpadov dosiahla úroveň 38%. Zvyšných 8% skončilo v spaľovniach komunálneho odpadu.

Čo by mohlo priniesť obehového hospodárstvo, keby sa ho podarilo zaviesť vo väčšom rozsahu? Obehové hospodárstvo je postavené na využívaní dostupných zdrojov environmentálne a ekonomicky udržateľným spôsobom.

Základnou charakteristikou obehového hospodárstva je uzatváranie materiálových tokov, tzv. cyklov, ktoré na rozdiel od súčasného lineárneho systému, ktorého podstatou je model „vyťažiť (zdroj), vyrobiť (produkt), zahodiť (produkt po použití)“, počíta s obmedzovaním zdrojových vstupov a minimalizáciou odpadu. Kľúčovým sa stáva dizajn výrobkov a služieb, voľba materiálu a optimalizácia výrobných procesov vrátane využívania obnoviteľných zdrojov.

Koncept obehového hospodárstva má posilniť zdrojovú nezávislosť a úsporou zdrojov zvýšiť ochranu životného prostredia. Polovica celkových emisií skleníkových plynov a viac ako 90 % straty biodiverzity a nedostatku vody je spôsobená ťažbou a spracovaním zdrojov. Rozšírenie obehového hospodárstva z priekopníkov na hlavné hospodárske subjekty bude dôležitým príspevkom k dosiahnutiu cieľa klimatickej neutrálnosti do roku 2050.

Obehové hospodárstvo zároveň predstavuje aj úspory pre podniky. Až 40 % výdavkov výrobných podnikov smeruje do materiálových vstupov. V rámci uzavretých cyklov zdroj-produkt-odpad-zdroj môže sa podať zvýšiť ziskovosť podnikov. Okrem toho budú firmy chránené pred kolísaním cien zdrojov.

Obehové hospodárstvo môže priniesť nové pracovné príležitosti v dotriedňovacích službách, v logistike a pod.<sup>54</sup> Podpora tzv. repair economy t.j. opravárstva, ktoré podporuje aj najnovšia európska legislatíva, nielenže šetrí zdrojmi a znižuje odpad, no opravárské služby sú služby s vyššou pridanou hodnotou a budú vytvárať potenciál nových pracovných príležitostí.

Obehové hospodárstvo je jedným z dôležitých nástrojov ako dosiahnuť klimatickú neutralitu. Európska komisia v marci 2020 predstavila nový akčný plán pre obehové hospodárstvo ako jeden z hlavných pilierov Európskej zelenej dohody, ktorý sa bude implementovať aj do legislatívy SR.<sup>55</sup>

<sup>53</sup> Zelenšie Slovensko. [https://www.minzp.sk/files/iep/publikacia\\_zelensie-slovensko-sj\\_web.pdf](https://www.minzp.sk/files/iep/publikacia_zelensie-slovensko-sj_web.pdf)

<sup>54</sup> Na rozdiel od snáh rozšíriť spaľovanie komunálnych odpadov v spaľovniach, ktoré sa môže zdať aj niektorým samosprávam ako vhodné riešenie ako sa zbaviť starostí s rokmi zanedbanými skládkami a s rastúcim novým odpadom, nie je to spoločensky žiaduce riešenie. Demotivuje k predchádzaniu vzniku odpadov a ich recyklácii (spaľovňa – ak má byť rentabilná – musí mať stabilné dodávky masy odpadu). Vyžaduje okrem toho vysoké investičné náklady, ktoré by sa mohli oveľa efektívnejšie využiť na predchádzanie vzniku a recykláciu odpadov.

<sup>55</sup> A New Circular Economy Action Plan for a Cleaner and More Competitive Europe. [https://ec.europa.eu/environment/circular-economy/pdf/new\\_circular\\_economy\\_action\\_plan.pdf](https://ec.europa.eu/environment/circular-economy/pdf/new_circular_economy_action_plan.pdf)

Základný rámec Akčného plánu je nasledovný:

- Urobiť z udržateľných výrobkov bežný štandard. Výrobky uvedené na trh navrhnuť tak, aby vydržali dlhšie a aby sa dali jednoduchšie opraviť, recyklovať a viackrát použiť. Recyklovaný materiál v čo najväčšej miere nahradí primárne suroviny. Jednorazové výrobky budú obmedzené, riešiť problém predčasného zastarávania a zakázať zničenie nepredaného trvanlivého tovaru.

- Posilniť postavenie spotrebiteľov.
- Zamerať sa na sektory, ktoré využívajú najviac zdrojov, a teda majú vysoký potenciál obehovosti.
- Elektronika a IKT – predĺžiť životnosť výrobkov a zlepšiť zber a spracovanie odpadu, Spotrebiteľia budú môcť využívať skutočné „právo na opravu“.
- Batérie a vozidlá – zvýšenie podielu recyklácie,
- Obaly – nové povinné požiadavky o tom, čo sa na trhu EÚ povoľuje, vrátane zníženia (nadmerného) balenia,
- Plasty – nové povinné požiadavky na recyklovaný obsah s osobitným dôrazom na mikroplasty, ako aj bioplasty a biologicky rozložiteľné plasty,
- Textilné výrobky – povinnosť zberu a triedenia textilného odpadu, recyklovateľnosť materiálov
- Stavebníctvo a budovy – komplexná stratégia pre udržateľne zastavané územia podporí zásady obehovosti v prípade budov, pasportizácia materiálov, využívanie recyklátov, povinnosť triedenia a recyklácie odpadov z demolácií
- Potraviny – nová legislatívna iniciatíva o opätovnom používaní obalov pre potraviny, ktorej zámerom je nahradiť v stravovacích službách jednorazové obaly, stolový riad a príbory výrobkami na viacnásobné použitie.
- Predchádzanie vzniku odpadu. Dôraz klásť na samotné predchádzanie vzniku odpadu a jeho transformáciu na kvalitné druhotné zdroje, z čoho môže ťažiť dobre fungujúci trh s druhotnými surovinami.

Smerovanie Slovenska v obehovom hospodárstve bude musieť zohľadňovať nielen Akčný plán EÚ pre obehové hospodárstvo, ale aj Európsku stratégiu pre plasty v obehovom hospodárstve a Agendu 2030 pre udržateľný rozvoj – strategický rozvojový cieľ č. 12 – Obehová ekonomika. Opatrenia vyplývajúce z uvedených dokumentov sa odrazili v revidovaných smerniciach, ktoré boli diskutované v Európskom Parlamente v rámci „Odpadového balíčka“ (Waste Package). Dňa 14.06.2018 boli schválené revidované smernice uverejnené v Úradnom vestníku EÚ 1. Uvedené právne predpisy EÚ významne ovplyvnia právnu úpravu odpadového hospodárstva SR.

Novelou zákona o odpadoch sa doposiaľ podarilo dosiahnuť:

- Zákaz uvádzať na trh vybrané jednorazové výrobky. Účinnosť od 3. júla 2021.

- Zákaz skládkovania biologicky rozložiteľného kuchynského odpadu, koniec výnimkám
  - Zákaz skládkovania odpadu bez jeho predchádzajúcej úpravy, podpora recyklovaniu
  - Zvýhodnenie výrobcov ekologických výrobkov
- Novela zvýhodňuje výrobcov environmentálne priaznivejších výrobkov. Zavádza sa ekomodulácia. Kolektívne organizácie združujúce výrobcov tak budú musieť zohľadniť vo svojich cenníkoch recyklovateľnosť, trvanlivosť či možnosti opätovného použitia výrobku.
- Bol schválený Zákon o zálohovaní PET fliaš a nápojových plechoviek. Účinnosť k 1.1.2022.

Je potrebné si však uvedomiť, že za odpadové hospodárstvo síce zodpovedá MŽP SR, no predchádzaním vzniku odpadu sa musia zaoberať aj iné rezorty, v pôsobnosti ktorých sa realizuje ťažba surovín, výroba, distribúcia a predaj tovarov a služieb.

Ciele, ktoré potrebujeme dosiahnuť:

- Zabezpečenie povinného obsahu recyklátu vo vybraných druhoch výrobkov
- Podpora modelu „produkt ako služba“, výrobca ostáva vlastníkom výrobku
- Podpora a umožnenie repasácie výrobkov, podpora opraviteľnosti
- Podpora recyklácie odpadov – zameranie sa na stavebný priemysel, povinné limity recyklácie a zhodnotenia pre jednotlivé druhy stavebných odpadov
- Záväzná kritéria a ciele pre Zelené verejné obstarávanie<sup>56</sup>
- Podpora znižovania vzniku potravinového odpadu, ktorý vzniká v maloobchode a u spotrebiteľa. Zníženie potravinových strát v celom reťazci výroby a distribúcie potravín.
- Zvyšovanie poplatkov skladovania odpadov, ktoré budú motivovať zhodnotenie odpadov<sup>57</sup>
- Využitie ekomodulačného nástroja

Na to, aby sme uvedené ciele dosiahli, sú súčasné legislatívne opatrenia nedostatočné a nedostatočné sú i finančné nástroje na ich presadenie. Na splnenie cieľov EÚ v recyklácii odpadov nebudú súčasné opatrenia postačujúce. EÚ stanovuje ciele recyklácie na úrovni 50 % v roku 2020 a každých 5 rokov zvýšenie o 5 % až po rok 2035 s cieľom dosiahnuť 65 %. Zároveň v roku 2035 platí cieľ skládkovania maximálne 10 % komunálnych odpadov.

Je možné, že Slovensko bude musieť požiadať o odklad plnenia cieľov o 5 rokov v dôsledku vysokej miery skládkovania do roku 2020. Pri porovnaní recyklácie dosahovanej v prognóze bez opatrení, s opatreniami a s cieľmi EÚ vidieť, že na splnenie cieľu budeme musieť prijímať dodatočné opatrenia, ktoré zvýšia do roku 2035 recykláciu .

<sup>56</sup> Zelené verejné obstarávanie predstavuje nákup takých tovarov a služieb, ktoré spĺňajú prísne podmienky na spotrebu energie (laptopy), množstvo produkovaných emisií (autá), či pôvod surovín (papier). Predstavuje jeden z najsilnejších stimulov pre zelené podnikanie a ponuku inovatívnych a environmentálnych technológií na SR.

<sup>57</sup> Ekomodulácia je naceňovanie výrobkov podľa miery ich recyklovateľnosti.

Čo môžeme robiť inak?

1. Legislatívnou úpravou zvýšiť poplatky za uloženie odpadov na skládku odpadov.
2. Legislatívnou úpravou zaviesť povinný obsah recyklátu vo vybraných druhoch výrobkov
2. Finančne motivovať obce k zavádzaniu opatrení na predchádzanie vzniku odpadov (napríklad zber od dverí k dverám alebo domáce kompostovanie) s možnosťou zníženia poplatku za uloženie odpadu na skládku.
3. Zaviesť povinnú schému PAYT – Pay As You Throw (množstvom zber) pre domácnosti a bytové domy (fyzické osoby).

Na to, aby bolo možné bez obáv prejsť na takýto účinný a spravodlivý systém, ktorý vytvorí ľuďom podmienky pre triedenie odpadov a zároveň ich bude motivovať, je potrebné poznať to, ako sa obyvatelia (domácnosti) k svojim odpadom správajú. V súčasnosti sú odpady anonymné, obce často nemajú prehľad o vydaných nádobách. Dôslednú evidenciu odpadov na úrovni domácností považujeme za nástroj, pomocou ktorého bude možné zmapovať aktuálnu situáciu odpadového hospodárstva na obci či v meste. Pravidelným evidovaním odpadov vyprodukovaných jednotlivými domácnosťami je možné získať prehľad o správaní sa občanov, postupne ich pripraviť na prechod k PAYT a eliminovať obavu, že takýto krok by mohol viesť k zvýšenej snahe zbaviť sa odpadu nelegálne a teda k vzniku čiernych skládok.

4. Stanovenie minimálneho percenta vratných fliaš (zálohovaných opakovane použiteľných obalov), ktoré musí výrobca uviesť na trh v pomere s jednorazovými vratnými fľašami obalmi. Podpora výrobcov, ktorí splnia tieto kritériá formou nižších poplatkov do systému RZV.
5. Legislatívnou úpravou jasne zdefinovať ekomoduláciu. Nižšie poplatky do systému RZV pre výrobky, ktoré sú preukázateľne recyklovateľné (potreba certifikácie).
6. Nižšie poplatky do systému RZV pre výrobky, ktoré sú preukázateľne opraviteľné (potreba certifikácie).
7. Daňové úľavy vo forme nižšej DPH pre výrobky s environmentálnym označením.
8. Povinné zelené verejné obstarávanie.
10. Finančná podpora budovania centier opätovného použitia, knižníc vecí, bezobalových obchodov a lokálnych zálohových systémov.

Podporiť predchádzaniu vzniku odpadov a odpadov z obalov môžu vo významnej miere aj iné nástroje. K takýmto patria aj vzdelávacie a informačné aktivity zahrnujúce systematické vzdelávanie obyvateľov, žiakov a študentov materských, základných, stredných a vysokých škôl v téme predchádzania vzniku odpadov; šírenie informovanosti o vhodnejších alternatívach k jednorazovým produktom; informačná podpora triedeného zberu a zhodnocovania biologicky rozložiteľných odpadov a informačná kampaň na tému obehového hospodárstva.

## 2.3. POLEMKA S ORTODOXNÝM PRÍSTUPOM K PROBLEMATIKE ŽIVOTNÉHO PROSTREDIA

Prístup, ktorý presadzuje Európska únia a ktorý sa realizuje na Slovensku, je postavený na podpore ekonomického rastu spojeného s ekologickou modernizáciou. Je to analytický prístup ale zároveň aj politická stratégia.<sup>58</sup> Ilustruje mnohé z paradoxov, ktoré nachádzame v prístupoch k riešeniu zmeny klímy a ochrany prírodných zdrojov.

Koncept ekologickej modernizácie bol formulovaný začiatkom 80. rokov minulého storočia v Nemecku a rýchlo naberal na popularitu v mnohých krajinách sveta.<sup>59</sup> Vychádza z premisy, že je možné nájsť novú definíciu vzťahu medzi ekonomickým rastom a ekológiou. V zásade sa predpokladá, že môžeme dosiahnuť ekonomický rast, pričom

budeme cestou inovácií znižovať environmentálne dopady.<sup>60</sup>

Inými slovami, ide o snahu postupne transformovať výrobu a spotrebu bez toho, aby sa narúšali súčasné atribúty ekonomiky založené na zvyšovaní výroby a spotreby. Konečným cieľom postupnej premeny je stav uzavretého cyklu, ktorý Paul Hawken nazýva prírodný kapitalizmus (Natural Capitalism) a Európska únia ho definuje ako obehové hospodárstvo (Circular Economy). Ekologickou modernizáciou by sme mali dosiahnuť zvýšenie produktivity, ktorá by následne umožnila financovať transformáciu súčasného modelu priemyslu na „biologický model uzavretého cyklu“ s nulovým odpadom, postupne prejsť od predaja tovarov k

<sup>58</sup> Hajer, M. A.: The Politics of Environmental Discourse. Ecological Modernization and the Policy Process. Oxford, UK, 1995. Oxford University Press.

<sup>59</sup> Janicke, M.: Ecological modernization: new perspectives. Journal of Cleaner production. 2008, 13, 557-565.

<sup>60</sup> Spaargaren, G., a Mol, A.: Sociology, environment and modernity: Ecological modernization as a theory of social change. Society and Natural Resources, 1992. 55. 323 - 344. Mol, A.: The environmental movement in an era of ecological modernisation. Geoforum, 31, 2000. 45 - 56. Začiatkom 90. rokov minulého storočia sa začala presadzovať tzv. environmentálna Kuznetsova krivka v tvare obráteného U, podľa ktorej je spočiatku hospodársky rast sprevádzaný znehodnotením životného prostredia, ale po dosiahnutí určitej úrovne hospodárskeho rastu sa znečisťovanie znižuje. Vysvetľuje sa to tým, že s rastom životnej úrovne sa ľudia viac zaujímajú o životné prostredie a presadzujú rast, ktorý je k nemu šetrný.

poskytovaniu služieb a reinvestovať do prírodného kapitálu, ktorý nám zaručí budúcu prosperitu.

Ekologická modernizácia je založená na skúmaní a zároveň propagovaní inovácií a technologických prístupov k riešeniu environmentálnych problémov. Na rozdiel od jednoduchých riešení znižovania konečných emisií zahŕňa rôzne opatrenia na podporu eko - inovácií a ich rozširovanie. Podstatou je snaha presadzovať trhové a ekonomické riešenia environmentálnych problémov cestou postupného znižovania materiálovej náročnosti, používaním eko - designu, recyklácie, dematerializácie spotreby a mnohých iných techník. Ide o vytváranie nových produktov a technologických procesov, ktoré majú nižšiu spotrebu prírodných zdrojov a menšie dopady na životné prostredie. Stimuluje výskum nových foriem výroby a spotreby.

Ako príklady uvedme industriálnu ekológiu, industriálny metabolizmus či zelené obstarávanie. Z tohto teoretického rámca vychádzajú a na ňom budujú koncepty čistejšej produkcie, recyklácie a rozsiahly segment trhu s konzultačnými firmami snažiacimi sa aplikovať nové prístupy k technológiám výroby alebo manažmentu odpadov.

Znižovaním množstva spotrebovanej energie, podporou obnoviteľných zdrojov, použitím čistejších technológií a spotrebou menšieho množstva surovín sa zároveň šetrí náklady. Odtiaľ takzvaná win-win stratégia ochrany prírody a súčasného zvyšovania zisku. V druhom slede je cieľom ovplyvniť už samotný design produktu takým spôsobom, aby si napríklad vyžadoval menej problematických materiálov, či aby bol výrobok ľahšie recyklovateľný.

V širšom rámci sa môže ekologická modernizácia dotýkať otázok zmeny hodnôt, správania a životného štýlu. Zjednodušene sa dá povedať, že ide o podobný prístup ako pri zvyšovaní produktivity práce: čo najväčšie zníženie množstva použitých prírodných zdrojov a vyprodukovaného od-

padu na jednotku produkcie. Prírodnými zdrojmi sú tu myslené všetky suroviny, energia, prípadne ekosystémy ako také.

Koncept ekologickej modernizácie v realite naráža na limity svojich možností a problém globálneho spôsobu výroby a spotreby. Neotvára otázku funkčnosti systému, nevyžaduje zásadné zmeny v systéme a neohrozuje základne mechanizmy fungovania kapitalizmu. Staví na predpoklade, že riešenie našich súčasných problémov je do značnej miery iba technická a technologická otázka. V tomto zmysle vychádza a spätne posilňuje dominantnú sociálnu paradigmu s jej vierou v technické riešenia. Ak sa dnes znižuje ekologická stopa krajín EÚ, je to v značnej miere preto, že sme spolu s výrobou vyviezli aj ekologické náklady do iných krajín.

V tomto kontexte musíme chápať aj intervencie v rámci viacročného finančného rámca. Ak v ostatných rokoch pred začiatkom krízy spojenej s COVID 19 medziročne na Slovensku stúpali emisie skleníkových plynov (aj keď z oveľa menšieho základu), indikuje to limitovaný a pomalý vplyv na dosahovanie cieľov uhlíkovej neutrality. To je zrejme z výsledkov hodnotení minulých viacročných finančných rámcov a z vyhodnocovania hlavných indikátorov.

Druhým závažným problémom je, že mnohé implementované prístupy môžu mať silne sociálne dopady. Ukončenie ťažby a spotreby uhlia je dôležité, ale znamená pre mnoho ľudí stratu práce, alebo zdraženie palív. Zavedenie prísnych noriem na emisie môže znamenať presun niektorých výrobných do krajín z nižšími environmentálnymi štandardami. Environmentálna modernizácia má v tomto kontexte pozíciu užitočného nástroja, ktorý ale sám o sebe nestačí na dosiahnutie cieľov uhlíkovej neutrality. Reformy, ktoré budú potrebné, otvárajú širšie otázky nákladov a ich vzťahu ku konceptu budúcnosti sociálneho štátu.

## 2.3.1. SOCIÁLNY ŠTÁT A ŽIVOTNÉ PROSTREDIE: HĽADANIE ALTERNATÍV

Uvažovanie o cieľoch a prostriedkoch reforiem smerujúcich k ochrane životného prostredia je užitočné začať niekoľkými základnými otázkami. Je sociálny štát irelevantný, je prekážkou, alebo je naopak predpokladom uvažovania o systémových environmentálnych zmenách? Je zameranie reforiem a intervencií financovaných v rámci viacročného finančného rámca krokom k podpore sociálneho štátu, alebo k jeho oslabeniu? Ako sa bude následne sila či slabosť sociálneho štátu prejavovať pri presadzovaní ochrany životného prostredia?

Sociálny štát vznikol ako hrádza proti deštruktívnym silám kapitalizmu. Ako poistka pre tých, ktorí z rôznych dôvodov nemajú priamy podiel na vyprodukovanom zisku. Je výsledkom dlhých a v mnohých krajinách krvavých zápasov o prerozdelenie zdrojov. Zároveň sa ale ukázal prospešný aj

pre fungovanie kapitalizmu. Brzdil, alebo dokonca eliminoval spoločenské nepokoje, ktoré ho mohli ohroziť a dokonca viesť k jeho zániku.

Keď nové formy výroby a spotreby začali vyžadovať iný typ práce a rásť úloha vzdelania, tvorivosti a samostatného rozhodovania, sociálny štát sa ukázal ako veľmi prospešný. Podporoval vzostup ľudí na spoločenskom rebríčku, čo následne zväčšovalo množstvo kvalifikovanej pracovnej sily na jednej strane a rast spotreby na strane druhej. Umožnil zároveň legitimizáciu kapitalizmu ako demokratického systému a spravil ho atraktívnou alternatívou nielen pre vlastných obyvateľov, ale aj globálne.

Zameranie zelenej dohody vytvára rámec pre to, čo Európska únia nazýva spravodlivou transformáciou. Akým spôsobom si jej spravodlivosť zadefinujú členské štáty, ale

do značnej miery závisí na členských krajinách a ich pohľadu na vzťah medzi životným prostredím a sociálnym štátom. Partnerská dohoda a Operačný program Slovensko riešia predovšetkým potreby plnenia záväzkov a cieľov politik definovalých na úrovni EÚ a Slovenskej republiky. V kontexte identifikácie a realizovania dlhodobých strategických reforiem je najdôležitejšou časťou plánovania intervencií Národný integrovaný reformný plán, ktorý má ambície naštartovania zásadných štrukturálnych reforiem.

Ak sa kriticky pozrieme na plánovanie využívania zdrojov viacročného finančného rámca, je zrejme zameranie na krátkodobé a strednodobé ciele, ktoré sa v podstate len veľmi málo líšia od toho, čo je predmetom podpory dnes. Intervencie by sa mali zamerať na znižovanie spotreby energie a OZE, na znižovanie odpadov, na zachovanie biodiverzity a podporu multimodálnej dopravy a znižovanie individuálnej dopravy. Pozitívnym krokom je, že v rámci fiškálnej reformy zahŕňa NIRP posilnenie zdaňovania externalít (zdaňovanie vonkajšej reklamy a prvok CO<sub>2</sub> v zdanení motorových vozidiel). Ide o veľmi malý a nesmelý krok ku ekologickej daňovej reforme, ktorá bude pre dosiahnutie cieľov uhlíkovej neutrality nevyhnutná.

Radikálnejšie ciele dekarbonizácie ekonomiky ohrozujú celé segmenty priemyslu a majú, preto len veľmi limitovanú podporu na úrovni koalície i opozície. V spoločnosti neexistuje konsenzus ako pokračovať. Komplexná diskusia na Slovensku zatiaľ neprebehla. Neexistuje konsenzus medzi politickými stranami, medzi priemyslom a službami, medzi predstaviteľmi zamestnávateľov a odbormi.

Podpora verejnosti pre radikálnejšie postupy pri ochrane klímy síce stúpala, ale dá sa predpokladať že do značnej miery preto, lebo sa zatiaľ žiadne nerealizovali. Ako poznamenáva Gabor Steingart,<sup>62</sup> ľudia si nechcú len kupovať lacné tričká a lacnú elektroniku, ale chcú si tiež udržať svoje pracovné miesta. Podobne by sme mohli otvoriť otázku toho, či by väčšina obyvateľov dala prednosť nižším daniam a disponibilnému príjmu použiteľnému na priamu spotrebu ako to

napríklad presadzuje NIRP, alebo lepšiemu prístupu ku kvalitnej zdravotnej starostlivosti, školstvu a zabezpečeniu v prípade núdze.

To čo vidíme, je skôr zameranie sa na čiastkové riešenia, ktoré síce pomáhajú, ale bez silnejšieho motivačného a vymáhateľného rámca ambiciózných cieľov vedú len ku veľmi pomalému progresu.

Keď prezident Emmanuel Macron vo Francúzsku zvýšil daňové zaťaženie palív, ktoré prezentoval v rámci ekologickej reformy, výsledkom bolo hnutie žltých viest. Je to memento aj pre Slovensko. Akákoľvek reforma na podporu životného prostredia musí byť robená v kontexte sociálnych reforiem.

Ak by sme mali brať smerovanie k uhlíkovej neutralite vážne, musíme začať s reformami, ktoré budú mať ďalekosiahle dôsledky na sociálnu sféru (zamestnanosť) i ekonomickú sféru (predovšetkým priemysel). Bude potrebné otvoriť serióznu diskusiu o ekologickej daňovej reforme, či komplexnom zdaňovaní uhlíka. Nemôžeme obísť témy ako regulácia spotreby cestou zarátovania negatívnych environmentálnych externalít do cien produktov a služieb. Sú to všetko veľmi nepopulárne, ale nevyhnutné kroky. Museli by sme sa pokúsiť o definovanie alternatívy, ktorá obmedzuje lacnú a krátkodobú spotrebu náročnú na prírodné zdroje, ale poskytuje lepšiu možnosť seberealizácie pre väčšinu populácie a zároveň znižuje sociálne a environmentálne riziká.

To čo nie je ekologicky škodlivé a je sociálne prospešné (ako napríklad zdravotná starostlivosť, vzdelanie, kultúra) by malo byť lacné a dostupné. Naopak, to čo je environmentálne problematické (napríklad osobná automobilová doprava, fosílna palivá) by malo byť drahé. Nie je to len otázka ekologickej daňovej reformy, ale celkového prehodnotenia cieľov výroby a spotreby. V tomto kontexte ale Slovenská republika skôr posilňuje tendencie ku nižším daniam a disponibilnému príjmu použiteľnému na priamu spotrebu, ktoré ale môžu nielen z ekologického hľadiska predstavovať pre väčšinu obyvateľov tejto krajiny skôr stratu ako zisk.

<sup>62</sup> Steingart, G. 2008. Globální válka o blahoby: Nové rozdělení světových finančních trhů. Praha: Knižní klub.

# 3. PODPORA REGIONÁLNEHO A LOKÁLNEHO ROZVOJA

Súčastou odpovede voči rastúcej nestabilite a zraniteľnosti spoločnosti danej vysokou mierou závislosti od externého prostredia, je posilňovanie i keď čiastočnej, či obmedzenej ekonomickej, energetickej a potravinovej sebestačnosti regiónov a podpora lokálneho rozvoja. Je to náročný beh na dlhé trate, ktorý – berúc do úvahy absenciu novodobej tradície cieľavedomého plánovania a primeraných kapacít na úrovni regiónov a komunálnej úrovni<sup>63</sup> – vyžaduje dôslednú prípravu, rozsiahlu asistenciu ako i rešpektovanie limitov prostredia v tom i prírodného prostredia.

Bude potrebné upustiť od toho, aby sa za jediný nástroj regionálneho resp. lokálneho rozvoja pokladal vstup zahraničného investora a na jeho získanie sa vynakladali rozsiahle verejné zdroje formou daňových úľav, dotácií a pod. a poskytovali im iné administratívne zvýhodnenia oproti domácim podnikom.<sup>64</sup>

Okrem toho treba si postaviť ambiciózne plány na postupné znižovanie závislosti regiónov od dovozov. Všade, kde je to možné, treba kryť miestnu potrebu domácimi zdrojmi a kapacitami. Rozvojové a investičné projekty ne-

smú podporovať odsávanie peňazí, zdrojov a mozgov z regiónov.<sup>65</sup>

Realizácia budúcich zámerov by mala preferovať svoj-pomocné riešenia s využívaním obecných alebo komunitných sociálnych podnikov, účinné a účelné využívanie lokálnych materiálov, zdrojov, pracovnej sily a dodávateľov (podporované zeleným a sociálne zodpovedným verejným obstarávaním). Externé dodávky na kľúč, ak sa dajú realizovať vlastnými kapacitami, by sa nemali plánovať ani podporovať.

Namiesto projektov s vysokou energetickou náročnosťou a vysokým podielom dovážaných komponentov a subdodávok by mal región hľadať riešenia v regionalizovaných cykloch výroby, spracovania, distribúcie a spotreby (a cieľavedome rozvíjať a dopĺňať ich chýbajúce články v regionálnej energetike, poľnohospodárstve, obchode, potravinárstve atď.). Platí to aj naopak – opatrenia na podporu hospodárskych aktivít by vo všeobecnosti nemali podporovať zbytočný vývoz kapitálu alebo zdrojov z regiónov.

## 3.1. LOKÁLNA ENERGETIKA

Súčasná energetika je mimoriadne centralizovaný sektor, na ktoré majú demokratické inštitúcie na lokálnej úrovni minimálny alebo žiadny dosah. O tom, či sa bude v obci modernizovať distribučná elektrárnska sieť alebo aký druh paliva používa súkromná tepláreň, nerozhoduje samospráva. Čím menšia je samospráva, tým menší má vplyv na vý-

voj miestnej energetiky. V bežnej praxi obce skôr pomáhajú cudzím firmám realizovať ich energetické zámery. Namiesto toho, aby plánovali rozvoj energetiky s cieľom postupne rozširovať svoju kontrolu nad týmto kľúčovým odvetvím budúcnosti a zvyšovali mieru svojej energetickej sebestačnosti.

<sup>63</sup> V minulosti existoval napr. inštitút urbanizácie a územného plánovania (URBION), ktorý pripravoval plány rozvoja dopravnej, energetickej a vodohospodárskej infraštruktúry, rozvoja bývania a občianskej vybavenosti v závislosti od demografického vývoja a regionálneho ekonomického rámca v území.

<sup>64</sup> I keď novelizovaný zákon o investičných stimuloch nerozoznáva štátnu pomoc medzi zahraničným investorom a domácim investorom, uchádzajú sa o ňu predovšetkým zahraniční a nie domáci investori.

<sup>65</sup> V tzv. Lokálnej Lehote, v ktorej peniaze, zdroje a mozgy cirkulujú, je lokálny multiplikátor LM3 podstatne väčší ako v tzv. Deravej Lehote, z ktorej peniaze, atď. utekajú von. Lokálny multiplikátor 3 (LM3) je jednoduchý spôsob merania lokálnych ekonomických dopadov. Meria, ako peniaze, ktoré sa minú v lokálnej ekonomike, cirkulujú vnútri nej, t.j. aký majú multiplikačný efekt, koľko príjmov generujú pre lokálnych ľudí. Lokálny multiplikátor 3 (LM3) vyvinula New Economics Foundation. <https://www.nefconsulting.com/our-services/evaluation-impact-assessment/local-multiplier-3/>

Použitie lokálnej meny, pokiaľ preň lokálna ekonomika vytvára vhodné podmienky a sú pre jej vznik vytvorené aj iné predpoklady, úroveň LM3 zvyšuje. V histórii je azda najznámejší experiment vo Wörgli (1932-1933), ktorý bol inšpirovaný Silviom Gesellom, ekonómom zo začiatku 20. storočia. Až do jeho zákazu pomáhal úspešne prekonávať dôsledky Veľkej hospodárskej krízy v rakúskom meste Wörgl. S lokálnymi a regionálnymi menami sa vo väčšom rozsahu experimentovalo po vzniku krízy po r. 2007-2008 v USA, Kanade, Brazílii, Nemecku, Francúzsku a pod. Francúzsky zákon o sociálnej a solidárnej ekonomike LOI n° 2014856 du 31 Juillet 2014 v článku č. 16 umožňuje vznik doplnkových lokálnych mien.

Ak má byť energetika udržateľná, kontrolu nad ňou musia postupne prevziať komunity, ktorým slúži. V rámci nich by mali mať významné slovo miestne a regionálne samosprávy. Z dnešnej pozície pozorovateľov vývoja v energetike sa zo samospráv musia stať jej rozhodujúci koordinátori. Iba tak bude lokálna energetika garantom stability a pevným pilierom budúceho rozvoja regiónov, a nie jeho hlavným rizikovým faktorom.

Žijeme vo svete množiacich sa ekonomických a finančných kríz a prehľbujúcich sa nerovností medzi ľuďmi a regiónmi. Expandujúca konzumná spoločnosť nenávratne vyčerpáva prírodné zdroje a rastie koncentrácia moci v rukách skupín, ktoré z týchto negatívnych trendov profitujú. Ekonomická stabilita jednotlivcov, rodín, komunít, obcí a regiónov klesá. A rastie ich závislosť od globálnej ekonomiky, ktorej podstatu nevedia a za súčasných podmienok ani nemôžu účinne ovplyvniť.

Obce a regióny sa snažia vymaniť z existujúcich finančných ťažkostí a ekonomického zaostávania rôznymi spôsobmi: rozpredávajú zbytky vlastných zdrojov (napr. pôdy, lesov, prevádzok, budov), postupne privatizovali infraštruktúru a služby (napr. vodárenské služby, verejnú dopravu, odpadové hospodárstvo a energetiku) a živelne realizujú projekty, ktoré nie sú prioritné a často nemajú veľký význam pre budúcnosť ich regiónu iba preto, že nejaké ministerstvo vydalo výzvu na predkladanie projektov. Z takýchto projektov obyčajne priamo alebo nepriamo dotujú cudzích investorov,

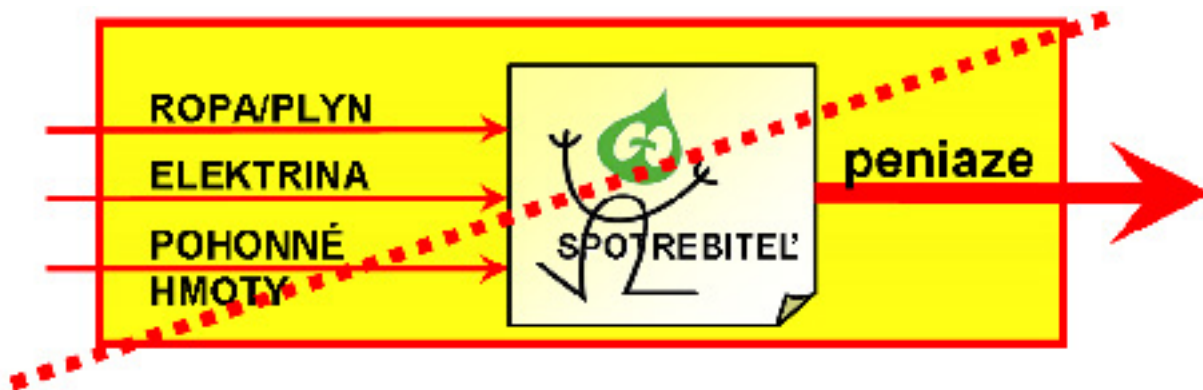
ktorí hľadajú všetky dostupné cesty, ako sa čo najľahšie a najrýchlejšie dostať k ziskom. A pre región sú takéto projekty v konečnom dôsledku viac záťažou ako prínosom. Napríklad preto, že vyťahnu z verejných pokladní zvyšky rezerv.

Rastúca spotreba energie v podmienkach veľmi centralizovanej a monopolizovanej energetiky zároveň znamená rast dovozu energie a palív. Ekonomický dôsledok je jasný: z regiónov uniká kapitál a sú čoraz nestabilnejšie. Dovoz energie a palív (rovnako ako dovoz všeobecne) totiž pôsobí ako účinná drenáž zdrojov z regiónov. Práve v čase, kedy by sa jeho využitie regiónom najviac zišlo.

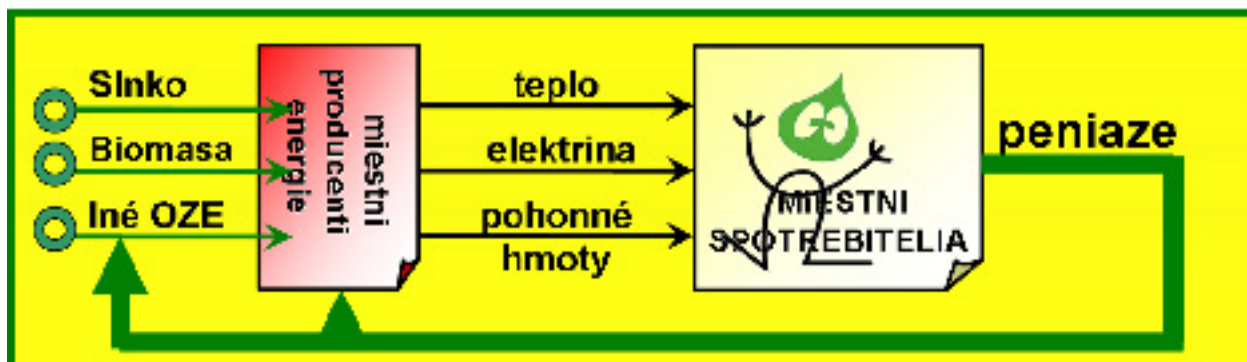
Okrídlená fráza „inej cesty niet“, za ktorú sa doterajšia prax neoprávnenne skrýva, neobstojí. Pomôcť môže iba zásadná zmena uvažovania o energetike a ekonomike, a to na všetkých úrovniach. Čím skôr dôjde k obratu smerom k posilňovaniu energetickej autonómie regiónov, tým rýchlejšie sa regióny začnú ekonomicky stabilizovať.

V ideálnom prípade to znamená, že samosprávy a regióny budú schopné vyrobiť toľko tepla, elektriny a palív, koľko spotrebujú. Dovoz palív a energie bude teda pre ne otázkou možnosti, nie existenčnej nutnosti. Energetika nesmie pôsobiť ako drenáž miestnych peňazí z regiónu, ale musí sa stať zdrojom príjmov a práce pre región, ako ukazuje aj porovnanie dvoch nižšie uvedených obrázkov. To sa ale nedá dosiahnuť rýchlo ani živelne, ale iba postupne a dobrým plánovaním.

Obr. č.2. Energetika ako drenáž miestnych finančných zdrojov



Obr. č. 3. Od závislosti k sebestačnosti <sup>66</sup>



<sup>66</sup> Obrázky dodal J. Zamkovský.

Energetická sebestačnosť regiónov v praxi na prvom kroku znamená eliminovať zbytočnú spotrebu energie na miestnej úrovni. Zostávajúcu potrebu, ktorú už nie je možné obmedziť, je treba technologicky, technicky a logisticky vyladiť tak, aby bola opodstatnená, efektívna a pokiaľ možno, aby nerástla. Na druhom kroku miestnu energetickú potrebu je potrebné pokryť miestnymi obnoviteľnými zdrojmi, dôsledne rešpektujúc princípy udržateľnosti.

Energetickú sebestačnosť nie je možné dosiahnuť bez citlivého a efektívneho využívania lokálnych ľudských, vedomostných, finančných, technických a kapitálových zdrojov, ani bez vysokej miery lokalizácie miestnej ekonomiky (t.j. bez orientácie väčšiny hospodárskych činností na uspo-

kojovanie lokálnych potrieb, obmedzovania dovozu potravín, výrobkov a služieb, bez rozvoja domácich pracovných príležitostí a diverzifikácie lokálnych ekonomických aktivít). To ale neznamená nič iné, ako to, že energetika sa musí stať významnou a stabilnou lokálnou politickou prioritou.

Nutným predpokladom pre to je však povýšenie inteligentnej energetiky na stabilnú politickú prioritu (presahujúcu štvorročné komunálne volebné obdobia), vybudovanie primeraných kapacít samospráv pre túto sféru a systematické plánovanie.

Nasledujúci rámček na príklade Güssingu ilustruje, ako sa rozvojom lokálnej energetiky dá dosiahnuť rozvoj mikroregiónu.

### Rámček č. 6. Príbeh Güssingu

Güssing je hlavným mestom pôvodne slabo rozvinutého okresu susediaceho s Maďarskom s asi 27-tisíc obyvateľmi, ktorý podľa štatistiky patrilo do roku 1988 k najchudobnejším regiónom Rakúska. Príbeh Güssingu ukazuje, ako dokáže orientácia na nové zdroje energie transformovať poľnohospodársky región s vysokým percentom vysťahovalectva, v ktorom pôvodne chýbala dopravná infraštruktúra, priemyselné podniky a ponuka nových pracovných miest, zmeniť na Güssing, ktorý tým, čo v priebehu dva a pol desaťročia dosiahol, získal medzinárodný rešpekt a uznanie.

Güssing okres a jeho okresné centrum investovali (prevažne z európskych zdrojov) do decentralizovanej výroby elektriny i tepla z obnoviteľných zdrojov hlavne zo slnka, biomasy a bioplynu získaného z poľnohospodárskeho odpadu a odštartovali tak proces, ktorý sa z „umierajúceho“ regiónu prepracoval na región ponúkajúci vysoký životný štandard. Güssing v posledných rokoch dokonca označili za najinovatívnejšie a najpriateľskejšie mesto voči životnému prostrediu v Rakúsku.

Prístupné a stabilné ceny energií z obnoviteľných zdrojov nezávislé od vývoja cien ropy alebo plynu na trhu podporili rozvoj malého a stredného podnikania. Len priamo v meste Güssing s približne 4 tisíc obyvateľmi pribudlo vyše 50 nových podnikov, vytvorilo sa viac ako 1 100 nových pracovných miest, čistý príjem mesta dosiahol vyše 9 miliónov eur a obrat za energiu nad 13 miliónov eur ročne. Pridanou hodnotou okresu Güssing je aktuálne 45-percentné samozásobovanie energiou z OZE, s potenciálom 100-percentného samozásobovania. Energia sa získava najmä z biomasy a slnečnej energie prostredníctvom bioplynových staníc, biomasových elektrární a teplární, slnečných elektrární a kolektorov. Každá energetická prevádzka je zároveň výskumnou stanicou, ktorá zdokonaluje používané technológie a tiež príkladom pre tisíce návštevníkov, ktorí sa do mesta prichádzajú inšpirovať a učiť. Výroba je decentralizovaná a dômyselne poprepájaná tak, aby výpadok zo žiadnej z energetických prevádzok nekomplikoval život obyvateľom mesta.

Centrálным koordináčnym bodom nielen pre Model Güssing, ale takisto pre ďalšie nadväzujúce projekty je v roku 1996 založené Európske centrum pre obnoviteľné zdroje energie – EEE (Europäisches Zentrum für Erneuerbare Energie Güssing GmbH), ktoré sídli v Technologickom centre zameranom na životné prostredie. Na odovzdávanie poznatkov z oblasti OZE vznikla sieť regionálnych, národných a medzinárodných partnerov.

V Rakúsku sú regióny, ktoré nielenže sú už energeticky sebestačné, ale sú aj prebytkové a energiu vyvážajú. Dôležitá informácia pre nás je to, že produkciu energie si držia vo svojich rukách miestne družstvá, samosprávy, farmári a v nových či modernizovaných budovách aj ich obyvatelia. Peniaze za spotrebu energie im potom z regiónov neodtekajú preč, ale točia sa v lokálnej ekonomike.

Je to príklad, ako treba energetiku úzko previazať s regionálnou, resp. lokálnou ekonomikou. Rozvoju regiónov, resp. miest a obcí nepomôže iba prejsť na obnoviteľné zdroje (nepochybne to pomôže v boji proti klimatickým zmenám), ak celú produkciu budú vlastniť cudzie a nie lokálne firmy. Tak ako doteraz cudzie firmy „vysávali“ z regiónov peniaze cez dodávky plynu, ropy, alebo uhlia, budú vysávať peniaze cez slnko alebo vietor. Iba regionálna kontrola a vlastníctvo decentralizovanej energetiky bude stabilizovať regionálnu a lokálnu ekonomiku. Toto je hlavná lekcija, ktorú sa musíme naučiť od vyspelejších štátov. (Juraj Zamkovský: Regionálna energetika na Slovensku neexistuje, bez nej klimatické záväzky nesplníme. Euractiv.sk, 16.3. 2020.)



## 3.2. SANITAČNÁ INFRAŠTRUKTÚRA: NOVÝ PRÍSTUP NA PRÍKLADE PRÍRODNÝCH ČISTIARNÍ ODPADOVÝCH VÔD

S klesajúcou veľkosťou obcí na Slovensku prudko rastie počet podiel obyvateľov bez prístupu k sanitačnej infraštruktúre. Napojenosť obcí s menej ako 2000 obyvateľmi v 14 z 15 najmenej rozvinutých okresov na verejnú kanalizáciu a čistenie odpadových vôd (48 % populácie týchto okresov), je iba 23 %<sup>67</sup> (slovenský priemer v roku 2018 bol vyššie 68 %<sup>68</sup>).

Tento priepastný rozdiel v prístupe k tejto základnej službe má niekoľko príčin. Okrem mernej investičnej náročnosti výstavby stokových sietí a ČOV v malých obciach (Eur/EO), ktorá rastie s ich klesajúcou veľkosťou, menšej hustote zastavanosti a slabšej ekonomickej situácie obyvateľstva v malých sídlach, sú paradoxne rozhodujúcou príčinou súčasného stavu najmä politické záväzky Slovenska voči EÚ pri zabezpečení odvádzania a čistenia OV. Vďaka nim sa podpora z verejných fondov sústreďuje na riešenie aglomerácií nad 10 tisíc, respektíve nad 2 tisíc obyvateľov. Zvyšovanie napojenosti menších aglomerácií dlhodobo ostáva na okraji záujmu štátu (okrem rozostavanej infraštruktúry a oblastí s ohrozenými zdrojmi pitnej vody).

Absencia sanitačnej infraštruktúry zvyšuje životné náklady ich obyvateľov oproti obyvateľom miest, ktorí majú infraštruktúru k dispozícii vďaka verejným fondom<sup>69</sup> a zároveň predstavuje neudržateľnú záťaž životného prostredia v malých sídlach.<sup>70</sup>

Všestranne výhodným riešením tejto situácie by mohla byť svojpomocná výstavba a prevádzka sanitačnej infraštruktúry s prírodnými čistiarnami odpadových vôd (vlastnými kapacitami obcí). Toto riešenie by okrem zvýšenia životnej úrovne ľudí a ochrany životného prostredia zároveň posilnilo stabilitu lokálnej ekonomiky a prinieslo nezanedbateľný počet pracovných príležitostí, pri ktorých sa vyžaduje minimálna kvalifikácia, a to v oblastiach s nadpriemerne vysokou nezamestnanosťou a nevýhodnou štruktúrou nezamestnaných.

Prírodné technológie čistenia OV sú založené na rovnakom princípe ako bežné aktivačné (mechanicko-biologické) ČOV. Hlavný rozdiel medzi nimi spočíva v rýchlosti čistiaceho procesu – ten je v prípade prírodných ČOV pomalý

a čistenie odpadových vôd si preto vyžaduje väčšiu plochu oproti aktivačným ČOV. Plošnú náročnosť prírodných ČOV však vyvažuje ich veľmi nízka prevádzková náročnosť a absencia zložitejších technológií. Pri porovnateľných investičných nákladoch (v prípade výstavby na kľúč) majú porovnateľnú životnosť aj čistiace schopnosť ako aktivačné ČOV. Sú ale energeticky nenáročnejšie, čo sa premieta do niekoľkonásobne nižších prevádzkových nákladov počas celej ich životnosti.

Ale nielen to. Tým, že značnú časť investičných nákladov prírodných čistiarní tvoria zemné a jednoduché stavebné práce, sú realizovateľné „svojpomocne“ - buď vlastnými kapacitami obce (napr. formou obecného sociálneho podniku) alebo kapacitami dostupnými v obci alebo v bezprostrednom okolí. V takomto prípade môžu investičné náklady na výstavbu prírodnej ČOV nielen klesnúť oproti výstavbe na kľúč, ale väčšina použitých peňazí by ostala v regióne.

Napriek tomu takmer všetky ČOV v malých obciach na Slovensku tvoria aktivačné ČOV budované na kľúč externými dodávateľmi. Ich výstavbu obce financujú z verejných prostriedkov, najmä dotácií – to znamená, že verejné peniaze, ktoré do regiónu pritečú, vzápätí zväčšené o spolufinancovanie samospráv z neho odtiaľ preč. Ostávajú po nich technologicky náročné zariadenia, ktoré si vyžadujú vysokokvalifikovanú údržbu a obsluhu. Preto sú aktivačné ČOV väčšinou prevádzkované externe. Ak má byť pre prevádzkovateľa finančne náročná prevádzka ekonomicky udržateľná, náklady (stočné) musia preniesť na užívateľov (najmä domácnosti).

Naopak, jednoduchá (tiež svojpomocne realizovateľná) prevádzka prírodných ČOV poskytuje príležitosť ďalšieho zníženia prevádzkových nákladov, pracovné príležitosti v malých obciach, a teda aj výhodnejšie ekonomické podmienky pre domácnosti.

Vzhľadom na veľký počet malých sídiel bez prístupu k čisteniu odpadových vôd ponúka uvedený nový prístup k výstavbe prírodných ČOV obrovský potenciál k posilneniu ich ekonomickej stability. Jeho uplatnenie by podporilo zmysluplné využitie verejných fondov a poskytlo by prácu

<sup>67</sup> ŠÚ SR, 2016.

<sup>68</sup> VÚVH, Enviroportál, 2020.

<sup>69</sup> Vyvážanie odpadových vôd zo žúmp na najbližšie ČOV je finančne najnáročnejší režim ich likvidácie. V porovnaní s cenou stočného v mestách s verejnou kanalizáciou a ČOV sú približne 5 až 7-krát drahšie.

<sup>70</sup> Bežnou reakciou na nákladné vyvážanie odpadových vôd je obchádzanie záväzných predpisov upravujúcich nakladanie s komunálnymi odpadovými vodami. Producenti odpadových vôd v malých obciach ich vypúšťajú zväčša úplne alebo iba čiastočne bez čistenia do vodných tokov alebo do pôdy (buď prečerpávaním zo žúmp alebo úmyselným budovaním netesných žúmp).

relatívne veľkému počtu inak ťažko zamestnateľných ľudí vo vidieckych regiónoch. Podporilo by vznik obecných podnikov, ktoré po dokončení sanitačnej infraštruktúry v ďalších rokoch môžu vďaka získaným skúsenostiam a techniky poskytovať iné služby technického charakteru (opravy miestnych komunikácií, realizácia vodozádržných a protipovodňových opatrení, terénne úpravy, zber biomasy na tzv. bielych plochách a podobne).

Čo je nemenej dôležité, uvedený prístup by viedol k citelnejšiemu zvýšeniu životnej úrovne ľudí vo vidieckych regiónoch a k zníženiu zaťaženia ich životného prostredia.<sup>71</sup>

Zmeniť hlboko zakorenený prístup k výstavbe sanitačnej infraštruktúry nebude jednoduché a vyžiada si veľmi

dôslednú prípravu. Bez vopred dobre pripravených podmienok (metodiky, kapacity, poradenstvo, systém koučingu pracovníkov, vhodne a pružne nastavené komplexné a viacročné financovanie atď.) by bol takýto nový prístup odsúdený na neúspech a iba by demotivoval k ďalším inováciám. V opačnom prípade by však mohol priniesť revolučnú zmenu k využívaniu verejných fondov na posilňovanie lokálnej sebestačnosti s veľkým replikačným efektom v ďalších odvetviach (v stavebníctve a výrobe stavebných komponentov z prírodných materiálov, v starostlivosti o krajinu, lesnom hospodárstve, v poľnohospodárstve, pri zvyšovaní adaptability a odolnosti voči zmene klímy atď.).

### 3.3. PODPORA LOKÁLNEJ DOSTUPNOSTI A PRODUKČIE POTRAVÍN

Združenie miest a obcí Slovenska v polovici decembra 2019 predstavilo výsledky prieskumu o dostupnosti potravín na vidieku. Na základe týchto dát v priebehu šiestich mesiacov vypracovalo dopadovú štúdiu formulujúcu východiská ako riešiť dostupnosť základných potravín ale i základného nepotravinového tovaru na vidieku.<sup>72</sup>

Z uvedeného prieskumu je okrem iného zrejmé, že len 46% obcí do 250 obyvateľov má kamennú predajňu. V obciach od 250 do 500 obyvateľov sú kamenné predajne v 82% samospráv. Služby pojazdnej predajne v oboch veľkostných kategóriách využíva 7% obcí. Z prieskumu tiež vyplýva, že iba 2,6% obcí prevádzkuje vlastnú predajňu potravín. Signifikantne vyššie je zastúpenie obecných kamenných predajní v najmenších obciach do 250 obyvateľov (6,9%) oproti množstvu kamenných predajní v obciach od 251 do 500 obyvateľov (0,8%). Tlak na zabezpečenie potravín v najmenších obciach je výrazne väčší ako vo väčších obciach a núti samosprávy k prevádzkovaniu vlastných obecných predajní. Súkromné potraviny v obciach prevádzkuje 74,2% prevádzkovateľov a 28,9% potravinových predajní pôsobiach v najmenších skupinách obcí patrí do väčšej maloobchodnej siete.

Na Slovensku v kategórii malých obcí (do 500 obyvateľov) bolo identifikovaných 102 reálnych „potravinových púští“. Až 62% týchto obcí patrí do veľkostnej kategórie do 250 obyvateľov. Ide o obce lokalizované prevažne na východe Slovenska. V Bratislavskom, Trnavskom a Trenčianskom kraji neboli identifikované reálne potravinové púšte v kategórii malých obcí, ale aj na tomto území sú obce, respek-

tíve lazy, v ktorých obyvatelia nemajú prístup ku kúpe základných potravín.

Obyvatelia žijúci v potravinových púšťach majú zvyčajne podpriemerné ročné príjmy a sú aj takýmto spôsobom sociálno-ekonomicky znevýhodnení pri nákupe potravín. Okrem toho nemôžeme zabúdať na zmenu socio-ekonomického správania ľudí v dôsledku COVID-19, ktorá ešte skomplikovala dostupnosť potravín pre značnú časť ľudí žijúcich v obciach bez kamenného obchodu. To všetko znásobuje potrebu udržateľných riešení.

Podľa prieskumu ZMOS 55,3% starostov konštatovalo, že nie je možné ekonomicky zabezpečiť činnosť potravinovej predajne. Dokonca 64,2% starostov obcí s počtom obyvateľov do 250 si myslí, že to nie je možné, v prípade obcí do 500 obyvateľov je o tejto nemožnosti presvedčených 33% respondentov.

Prevádzka maloobchodnej predajne potravín na vidieku nie je žiaden biznis. Mnohé majú problém udržať prevádzkovú ekonomiku na nule, mnohé zanikajú preto, lebo sa postupne dostávajú do neudržateľnej ekonomickej straty.

Čo navrhujeme:

- legislatívne zjednodušenie predaja lokálnych výrobkov prostredníctvom lokálnych obchodných sietí (pojazdnej predajne, donáška, malé obecné predajne) tým, že budú postavené na roveň predaja z dvora;

- východiskom na odstránenie problému s nedostupnosťou potravín na vidieku je možnosť zavedenia dotačných schém na zabezpečovanie ekonomickej udržateľnosti tohto typu maloobchodných predajní podľa vzoru úspešných a

<sup>71</sup> Komplexný pohľad na potenciál výstavby sanitačnej infraštruktúry v malých sídlach, jeho výhody, ekonomické, sociálne a environmentálne pozitíva priniesla štúdia „Analýza podmienok správneho návrhu a aplikácie extenzívnych systémov čistenia odpadových vôd vo vybraných obciach okresu Rimavská Sobota“ vypracovaná expertným tímom splnomocnenca vlády pre podporu najmenej rozvinutých okresov v roku 2017. Materiál charakterizuje aj prípravu podmienok pre realizáciu pilotných projektov v okrese Rimavská Sobota.

<sup>72</sup> Potravinová dostupnosť na vidieku. [https://www.zmos.sk/potravinova-dostupnost-na-vidieku-oznam/mid/419520/.html#m\\_419520](https://www.zmos.sk/potravinova-dostupnost-na-vidieku-oznam/mid/419520/.html#m_419520)

udržateľných riešení v okolitých štátoch;

- riešenie sa ponúka v dotácii na prevádzku maloobchodnej (kamennej) predajne, v dotácii na prevádzku pozdĺžnej predajne, prípadne v podpore predaja z dvora. Okrem toho je možné vytvárať predajňu potravín na báze sociálneho podniku a tiež využitím personálneho zázemia formou terénnej sociálnej práce;

- nevyhnutne vytvoriť pre blízku budúcnosť adekvátne legislatívne prostredie na zavedenie modelu tzv. franchisingových predajní (značka a distribúcia potravín by bola zabezpečená slovenským obchodným reťazcom, prevádzka predajne zasa lokálnym aktérom);

- z alternatívnych riešení je možné vytvoriť model, ktorého pridaná hodnota je výsledkom medziobecnej spolupráce, t.j. založení spoločnej kamennej predajne. Toto riešenie je vhodné, pokiaľ geografická vzdialenosť obcí je malá.

- je možné kombinovať verejno-súkromné partnerstvá na prevádzke maloobchodných predajní potravín a nepotravinového tovaru. Zároveň sa vďaka tomuto partnerstvu znižujú vstupné, ale aj prevádzkové ekonomické náklady a eliminuje riziko neudržateľnosti konkrétnej formy zabezpečovania predaja potravín;

- podporou maloobchodných predajní na vidieku by bolo aj zníženie dane z pridanej hodnoty na základné potraviny. Ich cena zohráva dôležitú úlohu v spotrebiteľskom koši zákazníka a následne vo výške dopytu a zmysluplnosti prevádzkovania kamenných obchodov.

Pri riešení dostupnosti potravín na vidieku je potrebné smerovať pozornosť na iniciatívu Európskej komisie „Z farmy na stôl“, ktorá je súčasťou Európskej zelenej dohody. Dostupnosť potravín na vidieku ako služby vo verejnom

záujme zvyšuje podpora lokálnej produkcie a jej lokálneho odberu. To vytvára príležitosť pre lokálnych poľnohospodárov dorábať potravinárske produkty na základe dopytu, v ktorom kvantita ustupuje kvalite. Táto nová tendencia pomáha nasmerovať produkciu a konzumáciu potravín na environmentálne udržateľnú cestu, keď sa minimalizujú dopravné náklady na jednej strane a na strane druhej tlak na zdravotne nezávadné potraviny brzdí nadmerné používanie pesticídov, umelých hnojív a pod., ktoré poškodzujú zdravie a niečia životné prostredie.

Na rastúci dopyt po kvalitných a cenovo dostupných potravinách by obce mali reagovať zriadením predajní, resp. väčšie mestá tržníc s celoročnou prevádzkou, ktoré by ponúkali čerstvé a zdravé potraviny produkované lokálne. Dodávateľov – lokálne prímestské farmy a poľnohospodárske podniky by obec odbremenila od logistiky spojenej s predajom a súčasne by mala pod kontrolou spôsob pestovania plodín a chovu zvierat a teda kvalitu produktov.

Obce by mali investovať do zdravia detí a mládeže. Napriek vládnou mocou zrušených obedov zadarmo finančne podporovať stravovanie v školských jedálňach a postarať sa o prednostné zásobovanie školských kuchýň zdravými surovinami z lokálnych zdrojov.

Organický odpad z poľnohospodárskych podnikov a lokálnych fariem ako aj separovaný zelený odpad z domácností by obec mala spracovať vo vlastných zariadeniach na bioplyn, ktorý by sa mohol použiť na výrobu elektriny a tepla pre potreby obyvateľov obce. Podporilo by sa tak nielen bezodpadové hospodárenie, ale posilnil by sa aj vlastný rozpočet a rozpočty domácností a v neposlednom rade udržal obeh peňazí v regióne.

## 3.4. NÁJOMNÉ A SOCIÁLNE BÝVANIE

Bývanie je základnou potrebou človeka, ktorej uspokojenie je podmienkou na uspokojenie ďalších životne dôležitých potrieb. Bývanie plní celý rad funkcií v živote jednotlivca a celej spoločnosti. Má sociálne aspekty, ovplyvňuje hospodársky rozvoj (napr. neschopnosť pokrývať dopyt po bývaní brzdí mobilitu za prácou) a odráža sa na stabilitu spoločnosti. Je tiež určujúce pre rozvoj sídiel a populačný rast.

Podľa sčítania v roku 2011 v porovnaní so štátmi EÚ má Slovensko s 370 bytmi na 1.000 obyvateľov druhý najnižší podiel. Priemer Európskej únie je 470 bytov/1.000 obyvateľov. Už to naznačuje prirodzený silný dopyt po bývaní. Na Slovensku je spolu 1.994.897 bytov, z toho je 89,1% trvalo obývaných, s veľkými rozdielmi medzi krajinami<sup>73</sup>. Tri štvrtiny bytového fondu boli postavené pred rokom 1990, z toho 856.000 v panelových viacpodlažných domoch. Výstavbu nových obydľí po roku 1990 ťahajú najmä súkromné

investície: developerské projekty a rodinné domy, v priemere ročne zhruba 15.500 bytových jednotiek. Z toho zhruba 10% tvoria projekty samospráv, ale ich podiel v posledných rokoch klesá.

Slovensko je jednou z krajín strednej a východnej Európy, ktoré prešli rozsiahlou privatizáciou bytového fondu po roku 1989. Je to výsledok politického rozhodnutia z roku 1992 o odpredaji bytov do osobného vlastníctva občanom za nízku cenu, založený na pravícovom presvedčení, že súkromné je lepšie ako štátne alebo družstevné a že ľudia sa budú o svoje vlastníctvo lepšie starať.

Výsledkom je štruktúra bytového fondu, v ktorej 90,5% obyvateľov býva vo vlastnom byte, čo je najvyšší podiel v rámci eurozóny. Iba 3% bytov sú vo vlastníctve samospráv a slúžia najmä pre potreby sociálneho bývania pre najslabšie skupiny, 3% prenajímajú vlastníci za trhové ceny (ide najmä o druhé, či tretie byty, ktoré slúžia ich majiteľom

<sup>73</sup> Správa o plnení zámerov Koncepcie štátnej bytovej politiky do roku 2020.

ako investičné byty) a 3,5% vlastní stavebné bytové družstvá, ktoré neboli odkúpené počas privatizácie.

Podielom nájomného bývania k bývaniu v súkromnom vlastníctve sa radí Slovensko v Európskej únii na posledné priečky. Tento podiel má vážne sociálno-ekonomické dopady na ekonomickú mobilitu a demografický vývoj. Nízky podiel nájomného bývania vo vlastníctve samospráv znamená obmedzený prístup k bývaniu pre nízko-príjmové skupiny, zdravotne postihnutých, marginalizované skupiny alebo bezdomovcov. Nízky podiel nájomného bývania zásadne znižuje dostupnosť bývania najmä pre mladých ľudí, pre ktorých jediná reálna cesta k vlastnému bývaniu je hypotéka, ktorá je pre časť z nich nedostupná. Aj preto až 57% mladých ľudí vo veku 25-34 žije so svojimi rodičmi. To je jeden z najvyšších podielov v EÚ.

Ďalším limitom dostupnosti bývania sú mesačné poplatky. Podľa dostupného prieskumu až 78% slovenských domácností s nízkym príjmom vynakladá viac ako 40% svojho príjmu na náklady spojené s bývaním. Podľa klasifikácie OECD sú tieto domácnosti nadmerne zaťažené<sup>74</sup>. Aj v skupine tých, ktorí majú hypotéku, 31% vynakladá na bývanie viac ako 40% svojho príjmu. Na druhej strane príspevok na bývanie je na Slovensku obmedzený iba na tých, ktorí poberajú dávky v hmotnej núdzi. Štát pomáha mladým rodinám doplatkom na splátky hypotéky, aby im uľahčil cestu k vlastnému bývaniu.

Riešením tejto situácie je zvýšenie celkového počtu bytov a zvýšenie podielu nájomných bytov v troch segmentoch: a) verejného nájomného bývania b) podporovaného a neziskového nájomného bývania, postaveného bytovými organizáciami s verejnou podporou c) súkromného nájomného bývania. Prvé dva segmenty sa na Slovensku zatiaľ takmer nerozvíjajú. Vládny reformný plán akcentuje na prvom mieste nájomné byty s trhovým nájomným. Ide o charakteristický pravicový prístup, ktorý vychádza z toho, že trh situáciu s bývaním vyrieši. Ale progresívne riešenie sú cenovo dostupné nájomné byty s verejnou podporou, ktoré kladie vládny dokument na druhé miesto. Ako konkrétne chce podporiť ich výstavbu, o tom hovorí len v náznakoch. Naopak, riešením, ktoré podporujeme, je cenovo dostupné nájomné byty s verejnou podporou. Znamená to najmä rozvoj verejného nájomného bývania a rozvoj podporovaného a neziskového nájomného bývania, ktoré treba založiť takmer od začiatku.

Verejné nájomné bývanie vo vlastníctve samospráv má slúžiť v prvom rade na pokrytie potrieb sociálne najslabších skupín. Na výstavbu ďalších dostupných nájomných bytov,

ktoré by pokrývali potreby mladých rodín a ďalších skupín obyvateľstva, treba podporiť vznik bytových organizácií, ktoré môžu mať podobu sociálneho podniku bývania, bytového družstva, či špeciálnej neziskovej organizácie s licencom.

Z finančného hľadiska možno na ich podporu využiť Štátny fond<sup>75</sup> rozvoja bývania formou výhodných úverov na podporu výstavby verejných nájomných bytov doplnených štátnou dotáciou, ktorá umožní znížiť náklady na výstavbu a tým aj znížiť nájomné pre najslabšie skupiny v tomto segmente nájomných bytov.

Ako východisko pre koncipovanie štátnej bytovej politiky do roku 2030 treba využiť analýzu nájomného bývania, ktorú pripravil ZMOS a viacero odporúčaní, ktoré z nej vyplývajú<sup>76</sup>. Rovnako treba využiť aj výsledky projektu Nadácie Fridricha Eberta „Viac dostupného nájomného bývania na Slovensku. Ako na to?“ a odporúčania v ňom obsiahnuté<sup>77</sup>.

Medzi východiská navrhované ZMOSom patria okrem iných:

- a) stanoviť pevný finančný objem určený na podporu výstavby nájomných bytov vo vlastníctve samospráv v štátnom rozpočte SR
- b) definovať možnosti projektov verejno-súkromného partnerstva určených na riešenie problémov súvisiacich so zvyšovaním počtu dostupných bytov
- c) stanoviť percento nájomných bytov v developerských projektoch, napríklad vo väčších mestách.
- d) postupne vytvoriť siete regionálnych (neziskových) organizácií, ktoré by zabezpečovali proces obstarávania nájomných bytov pre mestá a obce v danom regióne a poskytovali by profesionálnu správu bytov, vrátane sociálnej práce
- e) podporiť pilotný projekt pre správcovstvo nájomných bytov, čo pre samostatné obce je finančne aj organizačne náročné
- f) vytvoriť databázu nevyužitých a prebytočných nehnuteľností vo vlastníctve štátu a samosprávy, ktoré je možno prestavať na nájomné bývanie
- g) upraviť pravidlá pre výpočet nájomov v bytoch s regulovaným nájomom
- h) zmeniť súčasnú právnu úpravu s cieľom zabezpečiť vzájomnú rovnováhu právneho postavenia medzi vlastníkom a nájomcom pri nájme bytu.

Z projektu Nadácie Fridricha Eberta sú to ďalšie vybra-

<sup>74</sup> <http://www.novostavby.sk/blog-novostavieb-a-developerskych-projektov/41649-najviac-penazi-davame-na-byvanie-ale-dokazeme-si-aj-nie-co-usporit>

<sup>75</sup> Dotácia do Štátneho fondu rozvoja bývania ako mechanizmu na podporu výstavby verejného nájomného bývania vo vlastníctve samospráv by bolo treba v štátnom rozpočte stabilizovať tak, ako to odporúča ZMOS. Malo by to pomôcť tomu, aby sa samosprávy mohli pri príprave svojich projektov spofaňovať dotácie z tohto fondu a znížiť náklady a následne aj výšku nájomného pre najpotrebnejšie sociálne skupiny. Štátny fond rozvoja bývania úspešne slúži aj na podporu obnovy bytového fondu a zníženia jeho energetickej náročnosti, čo je úloha o ktorej píšeme na inom mieste.

<sup>76</sup> Dostupné na stránke <https://www.zmos.sk/kniznica-zmos.html>

<sup>77</sup> Dostupné na stránke [www.fes.sk](http://www.fes.sk)

né odporúčania:

- a) rozšíriť východisko štátnej bytovej politiky, aby sa dostupné bývanie stalo prioritou štátu a samospráv a pokrývalo nielen nízko-príjmové a zraniteľné skupiny, ale aj skupiny so stredným príjmom
- b) podporiť vznik bytových organizácií podporovaného a neziskového bývania, ktorých hlavnou náplňou by bola výstavba a správa nájomných bytov
- c) na ich podporu navrhnúť vhodné stimulačné nástroje, najmä s využitím zákona o sociálnom podniku bývania<sup>78</sup>, osobitne preskúmať možnosti oživenia nájomného bývania prostredníctvom bývania družstevného typu
- d) identifikovať vhodné pozemky vo vlastníctve štátu a samospráv na výstavbu verejného sociálneho ako aj dostupného nájomného bývania
- e) nahradiť pojem sociálneho bývania pojmom podporovaného bývania (resp. bývania s podporou), ktorý vníma takéto bývanie ako kvalitné, nesegregované cenovo dostupné bývanie reflektujúce potreby zraniteľných skupín a poskytuje dôstojné podmienky na život
- f) využiť poplatok za rozvoj aj na podporu budovania sociálnych/cenovo dostupných bytov stanovením povinnosti v zákone použiť istý percentuálny podiel z výnosu poplatku na tento účel
- g) vypracovať novú právnu úpravu príspevku na bývanie, a to vyčlenením tohto príspevku z pomoci v hmotnej núdzi a určením jeho výšky a možností použitia tak, aby boli vytvorené podmienky na udržateľnosť primeraného bývania aj

pre zraniteľné skupiny

- h) podporiť pilotné projekty spolupráce štátu a samosprávy využívajúce princípy Housing first a Rapid re-housing, ktoré už 20 rokov vykazujú v zahraničí najväčšiu úspešnosť v ukončovaní dlhodobého bezdomovectva
- i) diskutovať o opatreniach zameraných na zabezpečenie sociálnej inklúzie a sociálneho mixu vrátane využitia skúseností z Veľkej Británie s vyčlenením časti bytov v komerčných projektoch na nájomné bývanie.
- j) nastaviť podmienky na udržateľnosť nájomných bytov počas celej životnosti bytového domu.

Koncepcia štátnej bytovej politiky do roku 2030 by mala priniesť posun v segmente nájomného bývania vo vlastníctve samospráv, aby boli schopné lepšie pokrývať bytové potreby najzraniteľnejších skupín. Takisto by mala priniesť vznik bytových organizácií, ktoré budú spolupracovať so samosprávami, budú ziskávať verejnú podporu (najmä formou výhodných úverov) a ktorých hlavnou náplňou bude výstavba a správa cenovo dostupných nájomných bytov na neziskovom princípe podobne, ako je to napr. v Rakúsku a ďalších európskych krajinách. Takýto segment na Slovensku doteraz neexistuje a mohol by znamenať výrazný posun v počte cenovo dostupných nájomných bytov. Aby sa vytvorila širšia ponuka v diferencovanej štruktúre je možné podporiť i vznik segmentu súkromného nájomného bývania s trhovým nájomným iba s nepriamou štátnou podporou zrejme pre ľudí s vyššími príjmami.

## 3.5. SOCIÁLNY PODNIK AKO NÁSTROJ LOKÁLNEHO ROZVOJA

Sociálno-demokratický prístup k lokálnemu (a regionálnemu) rozvoju prirodzene podporuje rozvoj sociálnej ekonomiky a sociálnych podnikov.

Expertná skupina o sociálnom podnikaní Európskej komisie The Commission Expert Group and Social Entrepreneurship (GECES) v štúdií o sociálnych podnikoch<sup>79</sup> uvádza 5 pozitívnych prínosov sociálnej ekonomiky a sociálneho podnikania. Z nich sú najrelevantnejšie nasledovné: Po prvé vytvorenie a rozvoj kvalitnej inkluzívnej práce. Sociálne podniky často operujú v pracovne náročných odvetviach v porovnaní s dnes prevažujúcimi kapitálovo náročnými odvetvami a tým vytvárajú vysoký počet pracovných príležitostí. Štúdia uvádza, že v rokoch 2008-2015 v Španielsku vzniklo 31 tisíc sociálnych podnikov, ktoré vytvorili 210 tisíc pracovných príležitostí.

Ako druhý prínos sociálneho podnikania sa uvádza sociálna inklúzia a redukcia chudoby. Mnohé sociálne podniky poskytujú služby zraniteľným osobám, uspokojujú ich sociálne potreby v bývaní, zdravotnej starostlivosti, v opatrovatelstve. Mnohé z nich zamestnávajú zdravotne postihnuté osoby, osoby dlhodobo nezamestnané a pomáhajú im integrovať sa späť do spoločnosti.

Ďalším prínosom sociálneho podnikania je, že pomáhajú uspokojovať lokálne potreby a takýmto spôsobom rozvíjať lokálnu ekonomiku. Okrem toho môžu zohrávať aj dôležitú úlohu pri zelenej transformácii a osobitne pri rozvoji tzv. repair economy. Štúdia uvádza, že až 77% Európanov by radšej dalo opraviť svoje produkty ako kupovať nové a až 60% by bolo ochotných si kúpiť produkty z druhej ruky.

Poruchovosť, tzv. kazítka sú častokrát zabudované do

<sup>78</sup> Zákon č. 112/2018 Z. z. o sociálnej ekonomike a sociálnych podnikoch a o zmene a doplnení niektorých zákonov z 13. marca 2018. <https://www.slov-lex.sk/pravne-predpisy/SK/ZZ/2018/112/>

<sup>79</sup> Social Enterprises and The Social Economy Going Forward. European Commission, October 2016.

produktov dlhodobej spotreby. Odborne nazývané plánované zastarávanie, inými slovami naprogramovanie predčasnej nefunkčnosti zariadenia tým, že niektorá z jeho súčiastok tzv. kazítka má zámerne krátku životnosť a nedá sa nahradiť, je podnikateľskou taktikou, ako umelo zvyšovať dopyt po svojich výrobkoch.

Nové európske pravidlá pre ekodizajn<sup>80</sup>, ktoré budú platiť od marca 2021 pre všetky spotrebiče uvedené na európsky trh, majú nielen dosahovať predpísanú energetickú účinnosť, ale i zabezpečiť možnosť opravy spotrebičov náhradnými dielmi. Európske pravidlá z hľadiska ochrany záujmov spotrebiteľa a životného prostredia<sup>81</sup> nezašli dostatočne ďaleko a nezakročili proti zabudovaným defektom<sup>82</sup>, ktorých cieľom je vyvolať nefunkčnosť výrobku, ale aspoň čiastočne sú krokom správnym smerom. Prinesú dopyt po opravárenských službách.

Opravárenské služby však neexistujú (u nás zväčša zanikli po r. 1989, boli to napríklad družstvá invalidov alebo iné samostatné prevádzky) alebo sú neprímerane drahé. Rozvoj opravárenských služieb by rozšíril ponuku a prispel k ich zlacneniu. Mohli by sa stať predmetom podnikania lokálnych sociálnych podnikov a poskytnúť nové pracovné príležitosti. Na dopyt po opravárenských zručnostiach musí reagovať aj vzdelávací systém.

Slovenská legislatíva ako novú formu podnikania uzákonila sociálne podnikanie a sociálny podnik.<sup>83</sup> Sociálny podnik a podnik so sociálnym dosahom zákon definuje ako podnik, vykonávajúci hospodársku činnosť, ktorej hlavným cieľom je napĺňanie verejného záujmu (t.j. poskytovanie spoločensky prospešnej služby pre spoločnosť v tom i znevýhodneným alebo zraniteľným osobám) alebo napĺňanie komunitného záujmu (tzv. komunitnoprospesný podnik).

Hlavným cieľom sociálneho podniku nie je teda dosahovanie zisku a v prípade, že ho vytvorí, použije viac ako 50 % zo zisku po zdanení na dosiahnutie hlavného cieľa. Zákon si uvedomuje, že založenie a fungovanie sociálneho podniku, ktorého primárnym cieľom nie je zisk, si bude vyžadovať pomoc. Ustanovuje štyri formy pomoci: investičnú pomoc (zákon umožňuje poskytovať návratnú i nenávratnú finanč-

nú pomoc), kompenzačnú pomoc, dotácie a pomoc na podporu dopytu.

Doterajšia prax zakladania sociálnych podnikov, napriek tomu, že je ešte krátka, ukazuje, že sociálne podnikanie na Slovensku čelí mnohým prekážkam legislatívneho, finančného, administratívneho, znalostného a iného charakteru. Štúdia Sociálne podniky pracovnej integrácie na Slovensku<sup>84</sup> uvádza, že pri zakladaní sociálneho podniku je dôležitá motivácia a nápad a potrebný sociálny kapitál, ktoré však zďaleka nestačia.

Sociálne podniky sú závislé na vonkajšom prostredí z viacerých hľadísk. Vyžadujú podporu na lokálnej úrovni, jednoduchšie sa zakladajú v prostredí, kde existuje kúpna sila alebo kde sociálny podnik sa stane dodávateľom stredných alebo veľkých firiem. Zákom ustanovená forma podpory dopytu po „produktach“ sociálneho podnikania je nedostatočná.

Opatrenia na podporu sociálneho podnikania by sa mali vzťahovať na rôzne úrovne rozhodovania počnúc centrálnymi orgánmi a nimi vytvorenými inštitúciami až na úroveň krajských samospráv a samozrejme lokálnej samosprávy.

Prvou prekážkou vzniku sociálneho podniku je nedostatok finančného kapitálu. Sociálne podniky, ktoré nie sú orientované na zisk, ale na dosahovanie určitého spoločenského cieľa, sú pre financovanie komerčnými bankami rizikové. Finančná pomoc na podporu sociálneho podnikania musí byť preto odlišná. Návratná finančná pomoc by mala byť poskytovaná s mäkkými úverovými podmienkami, pre ktorú by napríklad SZRB mohla vytvoriť osobitný úverový program. Nenávratnú finančnú pomoc by mohli poskytovať samosprávne orgány a granty z európskych fondov.

Ako ďalší návrh na podporu sociálneho podnikania uvádza štúdia podporu podnikateľských zručností. Medzi najčastejšie chýbajúce zručnosti patria schopnosť vytvoriť biznis plán, manažment a plánovanie v podnikaní, marketing a pod.

Chýba aj lepšie prepojenie služieb zamestnanosti s podporou sociálnych podnikov. Sociálnym podnikom za-

<sup>80</sup> Európska komisia prijala 10 nových pravidiel pre ekodizajn. Pozri: [https://ec.europa.eu/energy/topics/energy-efficiency/energy-label-and-ecodesign/regulation-laying-down-ecodesign-requirements-1-october-2019\\_en?redir=1](https://ec.europa.eu/energy/topics/energy-efficiency/energy-label-and-ecodesign/regulation-laying-down-ecodesign-requirements-1-october-2019_en?redir=1) alebo [https://ec.europa.eu/slovakia/news/new\\_rules\\_make\\_household\\_appliances\\_more\\_sustainable\\_sk](https://ec.europa.eu/slovakia/news/new_rules_make_household_appliances_more_sustainable_sk)

<sup>81</sup> V Európskej zelenej dohode sa uvádza ako jeden z dôvodov „repair economy“ zastavenie exportu elektronického odpadu do chudobných štátov Afriky a niektorých ázijských štátov. I keď existuje Bazilejská konvencia o riadení pohybu nebezpečných odpadov cez hranice štátov a ich zneškodňovaní a tiež Dohovor z Bamako, ktorý takýto dovoz do Afriky zakazuje, odpad z EÚ sa tam dováža ako „second hand“ tovar. Z miliónov ton elektrodpadu, ktorý sa každoročne vyprodukuje v EÚ, časť skončí v štvrti ghanského hlavného mesta Akkra na najhoršej skládke na svete Agbogbloshie. Na smetiskách v Ghane, Nigérii, ale i v Pakistane, Indii a pod. sa z neho tí najchudobnejší snažia získať aspoň niečo, čo by mohli speňažiť. Vystavujú sa pritom škodlivým účinkom toxických látok, ktoré nenapraviteľne poškodzujú ich zdravie.

<sup>82</sup> Pri komunikovaní o Európskej zelenej dohode Komisia uviedla, že Akčný plán pre cirkulárnu ekonomiku bude zahŕňať opatrenia, ktoré majú podporiť biznis, aby ponúkal produkty, ktoré sa dajú opraviť. Komisia bude obmedzovať plánované zastarávanie osobitne u elektroniky.

<sup>83</sup> Zákon č. 112/2018 Z. z. o sociálnej ekonomike a sociálnych podnikoch a o zmene a doplnení niektorých zákonov z 13. marca 2018. <https://www.slov-lex.sk/pravne-predpisy/SK/ZZ/2018/112/> Zákon je prekomplikovaný a vieme si predstaviť, že skôr odrádza ako podporuje zakladanie sociálnych podnikov.

<sup>84</sup> Škobla D., Kováčová L., Ondoš S.: Sociálne podniky pracovnej integrácie na Slovensku, Bratislava 2018.

mestnávajúcim znevýhodnených zamestnancov by napríklad pomohol kompenzačný príspevok pre znevýhodneného zamestnanca s nižšou produktivitou. Chýba poskytovanie pracovného poradenstva, prepojenie sociálnej práce a služieb a pod.

Je zrejme, že potenciál sociálneho podnikania pre lokálny rozvoj nie je zatiaľ ani zďaleka využitý. Mal by sa stať partnerom komunálnych podnikov a dopĺňať ich aktivity, pre ktoré inštitút komunálneho podniku nie je vhodný.

### 3.6. „OWNERSHIP“ REGIONÁLNEHO A LOKÁLNEHO ROZVOJA NA SAMOSPRÁVNEJ ÚROVNI

Slovensko je typickou rurálnou (vidieckou) krajinou s vysokým počtom obcí v rôznych veľkostných kategóriách. Podľa P. Gajdoša<sup>85</sup> sú obce významný sídelný typ, ktorý tvorí viac ako 97 % zo všetkých lokálnych samosprávnych celkov (miest a obcí spolu) na Slovensku, a kde býva asi 44 % jeho obyvateľov.

Spravovanie územia po roku 1990 prechádzalo veľkými reformnými zmenami: najskôr v r. 1990 sa rozhodlo o obnovení miestnej samosprávy a jej oddelení od štátnej správy. V roku 1996 sa uskutočnil druhý krok reformy verejnej správy, keď vzniklo 8 krajských a 79 okresných úradov. Zákonom č. 302/2001 Z. z. bola zriadená samospráva vyšších územných celkov (samosprávnych krajov). Územný obvod samosprávneho kraja je zhodný s územím kraja. Na Slovensku teda vzniklo 8 samosprávnych krajov.

Vytvorením druhého stupňa územnej samosprávy boli splnené podmienky pre prechod niektorých pôsobností z orgánov miestnej štátnej správy na obce a vyššie územné celky podľa zákona č. 416/2001 Z. z.. Popri tzv. originálnej pôsobnosti sa na samosprávne orgány preniesli mnohé funkcie štátu a v súvislosti s tým i majetok štátu a finančné zdroje štátu. V roku 2003 vláda SR schválila Návrh projektu decentralizácie verejnej správy a v rokoch 2004 a 2005 boli schválené ešte niektoré zákony a vykonávajúce predpisy upravujúce nový systém financovania územných samospráv. Zrušením všetkých okresných úradov a transformáciou krajských úradov k 1.1. 2004 integrovaná štátna správa zanikla a vytvorilo sa 9 samostatných systémov orgánov špecializovanej štátnej správy.<sup>86</sup>

Z tohto krátkeho prehľadu je zrejme, že súčasné usporiadanie, kompetencie, financovanie a pod. samosprávnych celkov sa utváralo postupne a pre samosprávne orgány to bol i proces postupného preberania zodpovednosti a učenia sa k samostatnému rozhodovaniu.

Samosprávne orgány na úrovni regiónov (krajov), miest a obcí dnes nie sú len objektom politik z centra, no aspoň do určitej miery i subjektom svojho rozvoja. I keď obmedzenými nástrojmi môžu podporovať svoj ekonomický rozvoj. Znamená to, že na svojej úrovni by mali formovať a formujú vlastné politiky na rozvoj regiónu a lokálny rozvoj.

Samosprávne orgány sú aj významným dodávateľom služieb vo verejnom záujme, ktorými prispievajú k sociálnemu rozvoju svojho regiónu, či mesta a obce. Miestna územná samospráva má najväčší priamy dosah na zabezpečovanie verejných služieb a verejnoprospešných činností „na mieste“, ktoré zabezpečuje priamo, prostredníctvom svojich komunálnych podnikov alebo i objednávaním u súkromných dodávateľov služby. Zabezpečuje prevádzku verejného osvetlenia, celoplošnú zimnú údržbu, správu ihrísk a športovísk, čistenie verejných priestranstiev, nastavuje odpadové hospodárstvo, zabezpečuje teplo a teplú vodu v bytovkách a pod.

Regionálnu a lokálnu rozvojovú politiku netreba interpretovať ako konkurenta hospodárskej politiky štátu. Je výrazom samosprávnosti v území, prejavom decentralizácie a ukázkou schopností miestnej územnej samosprávy využívať čo najviac originálnych kompetencií.

Dosah lokálnej rozvojovej politiky závisí od viacerých faktorov: od veľkosti obcí, t.j. od počtu ich obyvateľov a od veľkosti územia, od vzdialenosti od regionálnych centier rozvoja a pod. Ďalšími nemenej dôležitými faktormi je ochota a záujem samospráv kooperovať a integrovať sa, t.j. záujem obcí kooperovať či integrovať sa na spoločný výkon úloh, ktoré nie sú schopné zvládnuť izolovane a schopnosť získať finančné zdroje na spoluprácu. Prekážkou neraz je práve chýbajúca vôľa lokálnej reprezentácie vykročiť cestou spolupráce namiesto pomerne často rozšíreného a doposiaľ preferovaného individualizmu.

Rozvoj medziobecnej spolupráce má pritom priamy dosah na efektívnosť, zvyšovanie kvality a rozsah poskytovaných verejných služieb. Ovplyvňuje totiž veľkosť lokálneho trhu, ktorý sa kreje pod tlakom „mapy“ spolupracujúcich samospráv, a jej intenzita do značnej miery určuje dynamiku lokálneho rozvoja. Umožňuje napríklad dosiahnuť úspory z veľkosti pri verejnom obstarávaní a benefity vo forme in-house zákaziek a často aj poskytnutie služieb, ktoré by malá obec samostatne nebola schopná poskytnúť.

Viac ako 29-ročné skúsenosti s miestnou územnou samosprávou ukazujú i na ďalšie aspekty, prečo je potrebné podporovať rozvoj medziobecnej spolupráce a v nadchá-

<sup>85</sup> Gajdoš, Peter: Ako sa mení vidiek na Slovensku. Sociologický ústav SAV, Bratislava 2015.

<sup>86</sup> Stručný prehľad krokov reformy verejnej správy je prevzatý z: Búšik, J.: Reformné procesy v štátnej správe. In: Decentralizácia verejnej správy Slovenskej republiky – otvorené otázky. Bratislava 2005. <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/slowakei/04686.pdf>

dzajúcom období presadzovať zavádzanie kritérií pre dotačné schémy s dôrazom na podporu medziobecných spolupráce. Jedným z nich je aj medziobecná spolupráca ako nástroj na formovanie tzv. smart regiónov, či kooperácia pri príprave koncepčných a strategických dokumentov alebo rozvíjanie medziobecných spolupráce pri podporovaní malých a stredných podnikateľských subjektov v zriaďovateľskej pôsobnosti miestnej územnej samosprávy.

Podnikateľská činnosť na samosprávnej úrovni v riadení samosprávnych orgánov pri poskytovaní verejnoprospešných služieb nie je dostatočne rozvinutá. Tak, ako sa prijala téza, že štát nemá čo podnikáť, na lokálnej úrovni sa udomácnilo, že mesto a obec nemá podnikáť a má všetky služby „outsorsovateľ“ do súkromného sektora. Lokálny rozvoj vyžaduje aj rozvíjať vlastnú podnikateľskú činnosť prostredníctvom komunitného podnikania: komunálnych podnikov a v ostatnom čase i sociálnych podnikov.

V prostredí miestnej územnej samosprávy však nie je potrebné hodnotiť zabezpečovanie verejných služieb finančným ziskom, ale skôr inými kategóriami ako kvalita, rozsah, efektívnosť, a napokon aj sociálnymi aspektmi činnosti komunitných hlavne sociálnych podnikov ako napr. poskytovať zamestnanosť v prospech ohrozených skupín obyvateľov, ľudí so zdravotným hendikepom, nedostatočným vzdelaním alebo ďalšími objektívnymi bariérami, ktoré ich znevýhodňujú na klasickom trhu práce. Teda parametrami, ktoré sú relevantné pre kvalitu komunitného života.

Komunálne podniky určené na zabezpečovanie verejných služieb treba hodnotiť aj z hľadiska obslužnosti územia, rozsahu poskytovaných služieb a z hľadiska tvorby a udržiavania pracovných miest a nielen z hľadiska dosahovania ekonomických ukazovateľov. Na druhej strane spájanie viacerých samospráv pri zakladaní spoločných podnikov, ktoré budú tieto služby vykonávať pre viac obcí naraz, umožní dosahovanie ich vyššej efektívnosti, zjednoduší spolufinancovanie eurofondových projektov, pomôže rozloženiu rizík, zlacnie verejné obstarávanie a pod.

Ďalší prínos v komunitnom podnikaní kooperujúcich obcí sa ponúka v ich dosahu na cenotvorbu, v možnostiach spoločného investovania do modernizácie, v lepšej verejnej kontrole pri disponovaní s verejným majetkom a následne v zhodnocovaní obecného majetku.

Komunitné podnikanie môže priamo no i nepriamo (napr. cez zvýšenie zamestnanosti) zvýšiť vlastné príjmy obcí a pomôcť zvyšovaniu miery samofinancovania miestnej územnej samosprávy, čo v praxi znamená viac finančných

prostriedkov na výkon originálnych samosprávnych funkcií a rast disponibilných zdrojov určených na výdavkové potreby súvisiace s rozvojom územia.

Doplňkovou formou podnikania, na ktorom sa podieľajú samosprávy, je súkromno-verejné partnerstvo (PPP). PPP projekty môžu byť využívané na zabezpečenie verejnej infraštruktúry (vybudovanie a prevádzkovanie) alebo verejnoprospešnej služby. Požiadavky (parametre infraštruktúry, úroveň poskytovanej služby a pod.) definuje samosprávny orgán, ktorý sa podieľa na financovaní obvykle postupným splácaním svojho finančného podielu. Mesto resp. obec definuje požadované výstupy projektu, ktoré by mali byť kvantifikovateľné a merateľné, aby sa umožnili monitorovať a hodnotiť výkon súkromného partnera. Zodpovednosť za zabezpečenie služby však zostáva úlohou mesta, resp. obce.

Ak sme kriticky poukazovali na nedostatočnú medziobecnú spoluprácu, ktorá by mala obce posilniť, upozorňujeme i na to, že intenzívnejšia by mala byť i kooperácia samospráv lokálnej a regionálnej úrovne. Sociológ Peter Gajdoš v publikácii „Ako sa mení vidiek na Slovensku“ uverejnil prieskum vnímania vyšších územných celkov starostami obcí. Autori prieskumu na základe odpovedí zostavili rebríčkové faktory, ktoré ovplyvňujú rozvoj v obciach. Niet pochýb, že podľa štatutárnych predstaviteľov obcí sú finančné možnosti najvýraznejším faktorom rozvoja obcí. Ďalšie priečky obsadili politické a ekonomické zmeny v štáte. Až za celoštátnymi zmenami nasledujú ekonomické zmeny v danom regióne. Zo stupnice 15 faktorov ovplyvňujúcich rozvoj v obci, obsadila regionálna politika až 7. priečku. Takéto veľmi nízke vnímanie dopadu politik vyšších územných celkov je negatívnym signálom o prepojenosti miestnej územnej samosprávy v regióne s pôsobením vyšších územných celkov.

Väčšia spolupráca obidvoch úrovní samospráv môže prispieť k väčšej kooperácii susedných obcí a znižovaniu vnútroregionálnych rozdielov, čo mimochodom bolo jedno z očakávaní od činnosti samosprávnych krajov už pri ich vzniku v roku 2002. Spájanie vidieka na báze mikroregiónov posilní ich ekonomickú silu a ako sme už upozornili, vytvára priestor na efektívnejšie zabezpečovanie verejnoprospešných činností vrátane poskytovania tých služieb, ktorých zabezpečovanie je v prípade samostatných obcí s malým počtom obyvateľov problematické a finančne neúnosné. Medziobecná spolupráca a spolupráca dvoch úrovní samospráv im môže pomôcť transformovať sa na „smart“ regióny a smart mestá a smart obce.<sup>89</sup>

<sup>87</sup> Mesto, resp. obec prenáša na súkromného partnera finančné, technické a prevádzkové riziká, riziko dostupnosti či dopytu po danej službe či infraštruktúre. Súkromný partner zvyčajne infraštruktúru navrhne, postaví, sám financuje a prevádzkuje. Toto spojenie podporuje inovatívny prístup súkromného sektora a zodpovednú kalkuláciu nákladov životného cyklu projektu (napr. motivácia využiť pre výstavbu vysokokvalitné materiály, ktoré vyžadujú minimálne náklady na údržbu počas prevádzky a pod.) Po ukončení výstavby a začatí poskytovania služieb v požadovanej kvalite zadávateľ začne súkromnému partnerovi platiť pravidelné platby alebo mu umožní výber úhrad priamo od konečných užívateľov alebo tretích strán, resp. sa tieto platby kombinujú.

<sup>88</sup> Gajdoš, Peter: Ako sa mení vidiek na Slovensku. Sociologický ústav SAV, Bratislava 2015.

<sup>89</sup> <https://euractiv.sk/section/digitalizacia/linksdossier/smart-cities-buducnost-miest-v-europe/>



## Rámček č.7. Centrá zdieľaných služieb

Štruktúra samospráv napovedá, že pri 2978 samosprávach máme 2261 s počtom obyvateľov do 3000 a 1123 do 500 obyvateľov. Zo všetkých samospráv tvoria obce so štatútom mesta 141 samospráv, 10 miest má nad 50000 obyvateľov a 20 miest má menej ako 5000 obyvateľov. Zo všetkých samosprávnych celkov tvoria obce 96 %.

Poskytovanie komplexu prenesených a originálnych kompetencií v malých a najmenších obciach je pre tieto samosprávy často nerealizovateľné. Východisko nie je v rušení obcí. V každej komunite je potrebný „osobný prvý kontakt“. Perspektívou je medziobecná spolupráca. Jednou z organizačných foriem medziobecnej spolupráce sú tzv. centrá zdieľaných služieb.

1.) Princíp zdieľania sa osvedčil pri spoločných obecných úradoch.

Využitie potenciálu zdieľania je vhodné na realizáciu spoločného výkonu originálnych kompetencií ako aj na zabezpečenie dostupnosti poskytovaných verejnoprospešných služieb na úrovni mikroregiónov. Bude nevyhnutné odstrániť dlhodobé systémové nedostatky zo strany štátu, ktoré bránia efektívnejšiemu spoločnému realizovaniu preneseného výkonu štátnej správy.

2.) Podpora integrovaných centier zdieľaných služieb.

Pilotný projekt pre zriadenie tzv. Centier zdieľaných služieb a ich následná aplikácia na úroveň mikroregiónov sú ideálnym spôsobom nastavenia systematickej podpory medziobecnej spolupráce.

3.) Podpora princípu „úspory z rozsahu“

Podporou spoločných verejných obstarávaní na úrovni mikroregiónov a spoločného výkonu verejnoprospešných činností sa môžu dosiahnuť „úspory z rozsahu“, ktoré pomôžu ekonomike participujúcich mikroregiónov.

4.) Zavedenie legislatívnej povinnosti samospráv integrovať vybrané časti svojej agendy pod spoločný výkon v rámci tzv. Centier zdieľaných služieb.

Po pilotnom testovaní integrácie časti agendy pre spoločný výkon a odstránení nedostatkov zistených v pilotných centrách bude nevyhnutné rozšíriť tzv. Centrá zdieľaných služieb na celoplošnú úroveň s minimalizáciou rizík vyplývajúcich zo solitérstva, ktoré by obmedzilo dosahovanie očakávaných „úspor z rozsahu“, personálneho obsadenia, funkčnosti, udržateľnosti aj predpokladu naplňania princípu „úspory z rozsahu“.

5.) Podpora porovnávania a princípov benchmarkingu.

Pri pilotnom zriadení tzv. Centier zdieľaných služieb bude potrebné aplikovať na ich činnosť nástroje benchmarkingu, pretože spoločné porovnávanie pomôže pri odstraňovaní individuálnych pochybení a pomôže zefektívniť spoločný výkon agendy.

6.) Systematická podpora medziobecnej spolupráce na báze verejnoprospešných činností.

Mestá a obce majú zákonnú povinnosť vykonávať verejnoprospešné činnosti. Mnohé z nich je efektívnejšie realizovať spoločne, na úrovni viacerých spolupracujúcich obcí. Týmto prístupom samosprávy získajú priamy dosah na cenotvorbu, na rozsah a kvalitu zabezpečujúcich služieb, dosahujú vyššiu efektívnosť a to aj pri využívaní Európskych investičných a štrukturálnych fondov.

7.) Integrácia elektronických služieb a budovanie lokálneho eGovernmentu

Podpora budovania tzv. lokálneho eGovernmentu kde bude z jedného centrálného bodu zabezpečovaná táto agenda pre samosprávy na úrovni mikroregiónu, pomôže využiť limitovaný odborný potenciál pre viacero samospráv naraz.

8.) Podpora koordinovaného rozvoja územia.

Využitie odborne zdatného personálu pre projektový manažment na úrovni viacerých samospráv, v prostredí mikroregiónu je priestor na to, aby samosprávy úzko prepojené a vzájomne spolupracujúce dokázali pripravovať a implementovať projekty, pri ktorých sa spoluprácou zvyšuje priestor na spolufinancovanie zainteresovaných samospráv, znižuje miera rizík spojených s udržateľnosťou a zároveň vytvára platforma na vlastný projektový manažment.

# 4. FIŠKÁLNA KONSOLIDÁCIA A FIŠKÁLNE REFORMY

Program stability Slovenskej republiky na roky 2020-2023<sup>90</sup> predpokladal dvojmesačné trvanie pandémie. Medzitým nastúpila jej druhá vlna s čiastočne negatívnejším dopadom na niektoré segmenty podnikateľského sektora ako i služieb poskytovaných vo verejnom záujme (zdravotníctvo, verejná doprava a pod.) Vzhľadom na to, že počas prvej vlny sa vlády a podnikateľská sféra a ostatné segmenty spoločnosti naučili na ňu reagovať, nie sú očakávania až natoľko negatívne ako v prvej vlne. Index PMI v eurozóne (Manufacturing Purchasing Managers' Index, ktorý meria úroveň nákupu v priemysle a pokiaľ je nad 50 indikuje jeho rast) k 1. októbru 2020 je nad úrovňou 50 (53,7), hoci v apríli klesol na 33,4.

Je však predčasné predpovedať, aká bude jeho úroveň a úroveň iných indikátorov očakávaného rastu (poklesu) v nasledujúcich mesiacoch a ako sa to odrazí na jednotlivých faktoroch rastu: exporte, konečnej spotrebe domácností a investíciách. Investície súkromného sektora budú zrejme hlboko poddimenzované. Odhaduje sa, že fixné investície v r. 2020 klesnú o takmer dvojciferné číslo a približne o toľko aj export.<sup>91</sup>

Dĺžka a rozsah druhej vlny sú hlavným faktorom neistoty pri odhadoch, kedy a v akom rozsahu sa obnovia ukazovatele exportu, konečnej spotreby domácností a súkromných investícií. Koronakríza nie je však jediným faktorom

neistoty. Na základných ekonomických ukazovateľoch sa odrazí politika vlády SR a v miere, ako sme závislí od exportu, zahraničný dopyt a prípadne i ponuka.<sup>92</sup>

V roku 2020 sa predpokladá pokles HDP o 6,7% HDP, v nasledujúcom roku rast o 5,5% HDP. Napriek opatreniam vlády, ktoré zmierňujú rast nezamestnanosti, sa v roku 2020 zaznamenal prudký pokles zamestnanosti a miera nezamestnanosti sa iba postupne bude dostávať na predkrízovú úroveň. Úroveň zamestnanosti bude závisieť i od modelu zelenej a digitálnej transformácie.

Podľa NBS deficit v tomto roku by mohol dosiahnuť 8,2 % HDP.<sup>93</sup> Program stability MF SR predpokladá deficit na úrovni 8,4% HDP a Návrh rozpočtu verejnej správy na roky 2021- 2023 až 9,68% HDP. Dôvodom je výrazný pokles daňovo-odvodových príjmov v dôsledku poklesu HDP a fiškálne náklady opatrení na stabilizáciu ekonomiky. V roku 2021 sa očakáva deficit na úrovni 7,44 % HDP.

Rast deficitu sa odrazí na zvýšenom dlhu štátu. Kým ku koncu roka 2019 dosiahol dlh štátu hodnotu 48,5 % HDP a čistý dlh iba 43, 2% HDP<sup>94</sup>, v tomto roku dlh môže narásť tesne nad hranicu 60 % HDP (podľa MF SR až na úroveň 61,2% HDP). Odhady na nasledujúce roky sú podľa Návrhu rozpočtu verejnej správy na úrovni 65% HDP a v roku 2023 až 69,4 % HDP.

## 4.1. FIŠKÁLNA KONSOLIDÁCIA A UDRŽATEĽNOSŤ VEREJNÝCH FINANCIÍ

Po skončení súčasnej koronakrízy budú podľa MF SR verejné financie čeliť výzve dlhodobej udržateľnosti a nutnosti fiškálnej konsolidácie, t.j. nutnosti znižovania deficitu

verejných financií a zadlženosti štátu. Na dodržanie európskych fiškálnych pravidiel je potrebné podľa májového Programu stability prijať konsolidačné opatrenia vo výške

<sup>90</sup> Program stability Slovenskej republiky na roky 2020-2023, MF SR, máj 2020.

<sup>91</sup> Návrh rozpočtu verejnej správy na r. 2021-23. MF SR, október 2020.

<sup>92</sup> Dovoze náročný slovenský export je závislý od riadne fungujúcej zahraničnej dodávateľskej siete, ktorá bola v prvej vlne čiastočne narušená. Preto sa hovorilo nielen o kríze na strane dopytu no i na strane ponuky. V druhej vlne pre ťažkosti s dovozom niektorých komponentov ohlásila už obmedzenie výroby automobilka Kia.

<sup>93</sup> Návrh rozpočtu verejnej správy na r. 2021-23. MF SR, október 2020.

<sup>94</sup> Strednodobá predikcia , 2. štvrťrok. NBS, 2020. [https://www.nbs.sk/\\_img/Documents/\\_Publikacie/PREDIK/2020/protected/P2Q-2020.pdf](https://www.nbs.sk/_img/Documents/_Publikacie/PREDIK/2020/protected/P2Q-2020.pdf)  
Program stability Slovenskej republiky na roky 2020-2023 , MF SR, máj 2020.  
<https://www.mfsr.sk/sk/financie/institut-financnej-politiky/strategicke-materialy/program-stability/program-stability.html>  
[Eurostat revidoval údaj dlhu za r. 2019.](https://www.eurostat.com.cy/ro/2019/)

1,1 miliardy v roku 2021, až 3,4 miliardy v roku 2023. Podľa októbrového návrhu MF SR by mal deficit klesnúť z -7,44 % HDP v roku 2021 až na úroveň vyrovnaného rozpočtu v roku 2023. To by si vyžiadalo prijatie konsolidačných opat-

rení dokonca až v objeme 6 mld. eur.<sup>95</sup> Materiál ale uvádza: „Takáto prudká fiškálna reštrikcia by mala závažné devastáč- né účinky na ekonomiku i celú spoločnosť vrátane sociálne- ho zmiernu a politickej stability.“

## 4.1.1. FIŠKÁLNA KONSOLIDÁCIA: AKO A AKÝM TEM- POM

Fiškálna konsolidácia okrem dodržania európskych pravidiel a ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti má zabezpečiť udržanie vysokého ratingu slovenského dlhu ratingovými agentúrami, dôvery finančných trhov a v dô- sledku toho nízke úroky na financovanie nášho krátko i dl- hodobého dlhu.

Fiškálna konsolidácia je vo všeobecnosti nástrojom makroekonomickej stability, no túto úlohu neplní vždy. Dô- ležité je okrem jej rozsahu i tempo realizácie, ako na to správne upozornil vládny materiál. Pokiaľ v nasledujúcich štvrtrokoch bude pretrvávať recesia, resp. iba veľmi nízky rast, urýchľovanie fiškálnej konsolidácie môže mať za násle- dok prehlbovanie recesie analogicky, ako tomu bolo po fi- nančnej a ekonomickej kríze 2008/2009. Môže hroziť, že budeme mať novú „Veľkú recesiu“ – v rozmedzí niekoľkých rokoch po tej predchádzajúcej a podmienky na fiškálnu kon- solidáciu sa ešte zhoršia.

Dôležité bude preto správne nastavenie rozsahu i tempa fiškálnej konsolidácie. Pokiaľ by nastalo zotavenie hospodárstva v podobe „V“, t.j. prebehlo by rýchlo, pod- mienky pre fiškálnu konsolidáciu by mohli byť priaznivejšie. Vypuknutie druhej vlny v niektorých štátoch EÚ v rozsahu väčšom ako bola prvá vlna, robí takýto obrat málo pravde- podobným a je možné skôr predpokladať, že budeme čeliť nepriaznivému scenáru hospodárskeho vývoja v tvare U.

Fiškálna konsolidácia na strane výdavkov pravicových vlád je zameraná zvyčajne na znižovanie výdavkov do soci- álnej sféry ako „neefektívnych“ výdavkov (napr. zvyšovanie adresnosti sociálnych dávok a štátnej podpory, podmieňo- vanie sociálnych dávok prácou napr. dávok v hmotnej núdzi nútenou prácou a pod.) ako i na „reformy“ v poskytovaní služieb vo verejnom záujme (obmedzenie výdavkov vo vzdelávacom systéme ako napr. násilné rušenie resp. zlučo- vanie škôl; zvyšovanie spoluúčasti pacienta na zdravotnej starostlivosti, okrem spolplatňovania i privatizácia zdravot- níctva a pod.)

Okrem toho fiškálna konsolidácia býva previazaná s tlakom na zmrazovanie miezd a prepúšťanie vo verejnom sektore (plánované v budúcom roku na úrovni 5%), na spo- malenie zvyšovania minimálnej mzdy resp. s pokusmi pre-

sadiť regionálnu či odvetvovú minimálnu mzdu v snahe „ušetriť“ pre podnikateľov, ale aj s tlakom na nižšiu ochranu zamestnanca a ohrozenie sociálneho partnerstva (u nás ne- funkčnosť tripartity) a pod. Riziko opatrení, ktoré majú ne- gatívny dopadu na kúpyschopný dopyt sektora domácností je v tom – osobitne ak sa týka obmedzenia dopytu po do- mácej produkcii a službách, že budú recesiu predlžovať. Aj keď pre exportne orientované slovenské hospodárstvo (o tom na inom mieste) bude dôležitý vonkajší dopyt, bez pod- pory domáceho súkromného dopytu sa z nej ťažko dosta- neme von.

Fiškálna konsolidácia sa nemôže preto odohrať iba v rovine štátneho rozpočtu resp. rozpočtu všeobecnej vlády (rozpočtu verejnej správy). Jej úspech bude primárne závi- sieť od toho, či sa podarí transformovať doterajší sociál- no-ekonomický model rozvoja na nový model, ktorého nos- né piliere budú diverzifikovaná štruktúra slovenskej ekonomiky, environmentálna a digitálna transformácia, pod- pora lokálneho rozvoja a solidárna spoločnosť (časti 1, 2, 3 a 6 tejto štúdie).

Podľa Programu stability fiškálna konsolidácia má viesť k zníženiu vysokého rizika dlhodobej udržateľnosti verej- ných financií. Aby sa to podarilo dosiahnuť, bude podľa vlá- dy potrebná kombinácia postupného znižovania deficitu a dôchodkovej reformy. Podoba dôchodkovej reformy je za- tiaľ naznačená iba veľmi stručne: napr. sa chce presadiť na- viazanosť veku na odchod do dôchodku na strednú dĺžku života, zastaviť indexáciu minimálneho dôchodku. Nič sa nedozvedáme o udržateľnosti 1. piliera dôchodkového sys- tému t.j. Sociálnej poisťovne za podmienky zachovania au- tomatizmu zvyšovania odvodového percenta do II. piliera, pri znovuzavedení povinnosti na vstup do II. piliera a naj- novšie i vyčlenenia osobitného fondu z prostriedkov odvá- dzaných do Sociálnej poisťovne na kurzarbeit.

Udržateľnosť verejných financií bude závisieť i od udr- žateľnosti financovania v zdravotníctve. Transformácia ne- mocníc na a.s. ako nástroj na zamedzenie rastu ich zadlže- nosti sa neosvedčila a navrhuje sa nový nástroj - dlhová brzda. Pri podfinancovaní zdravotníctva a jeho vysokej skrytej zadlženosti to na hospodárení nemocníc nič nezme- ní. Bude sa treba vrátiť k zákazu zisku zdravotných poisťovní

<sup>95</sup> Je to zhruba úroveň pomoci SR z európskeho Fondu obnovy, na čerpanie ktorých má vláda predložiť Národný plán obnovy a odolnosti odsúhlasený Bruselom do 30. apríla 2021.

alebo k modelu zdravotného poistenia, ktorý bude zahrňovať transformáciu VŠZP na neziskovú inštitúciu a súkromných zdravotných poisťovní na doplnkové zdravotné poisťovne.<sup>96</sup>

Vláda má v úmysle revíziu reformy verejnej správy. Tá by nemala prebehnúť bez dôkladnej analýzy jej súčasného fungovania. Lokálny rozvoj, ktorý presadzujeme ako dôleži-

tý faktor transformácie nielen slovenského hospodárstva ale i demokratizácie spoločnosti, sa nebude môcť zabezpečiť bez nových zdrojov. Časť z nich by sa mohla získať z lokálnych daní vrátane inak nastavenej dane z nehnuteľností a z daňového mixu pre samosprávy, ktorý by bol menej citlivý na konjunktúrne výkyvy a zároveň by zabezpečoval vyššie príjmy.

## 4.1.2. FIŠKÁLNA DISCIPLÍNA AKO NÁSTROJ KON-SOLIDÁCIE

Fiškálna konsolidácia navrhovaná vládnymi materiálmi kladie neprimeraný dôraz na výdavkovú stránku rozpočtu. Do riadenia financií chce zaviesť viacročné výdavkové stropy a chce posilniť princíp Hodnoty za peniaze. Zavedením zákonnej povinnosti revízie výdavkov by sa revízia stala integrálnou súčasťou rozpočtového procesu, uvádza.<sup>97</sup>

Niektoré z ďalších návrhov vlády ako zlepšiť rozpočtovú disciplínu a predvídateľnosť ako napr. transparentnosť rozpočtu (príprava rozpočtu na rok 2021 bola nielen úplne netransparentná, ale pri jeho príprave úplne absentovala úloha tripartity), funkčné trojročné rozpočtovanie a pod. sú žiaduce. Treba však dodať, že princíp Hodnoty za peniaze bol zabudovaný v programovom rozpočtovaní a viacročné rozpočtovanie ako i rozpočtovanie pre celú verejnú správu boli súčasťou reformy fiškálneho manažmentu na prelome konca 90. rokov a začiatkom 21. storočia, ale sa buď využívali formálne, alebo sa ignorovali úplne. Inak je to ale s výdavkovými stropmi.

Navrhuje ich vládny dokument Moderné a úspešné Slovensko ako nielen nástroj na udržanie výdavkov rozpočtu ale aj ako nástroj posilnenia proticyklickej funkcie verejných financií. Viacročné výdavkové stropy môžu v čase vysokého hospodárskeho rastu pôsobiť proti jeho nadmernému prehriatiu, no v čase recesie naopak predstavujú výrazný procyklický nástroj, t.j. pôsobia jednostranne, iba v jednom smere. Obmedzujú zvýšenie výdavkov, ktoré by mali pomôcť dostať sa z recesie ako napríklad výdavky do infraštruktúry, na podporu podnikania alebo do sociálnych služieb. Výdavkové stropy nie sú teda nástrojom

proti-cyklickosti. Nástrojom proticyklického vývoja sú automatické stabilizátory zabudované v rozpočte ako dane a sociálne výdavky reagujúce na rast/pokles hospodárstva napr. daň z príjmov (progresívne zdanenie), podpora v nezamestnanosti (aj kurz arbeit), a je potrebné ich úlohu posilňovať a nie redukovať.<sup>98</sup>

Výdavkové stropy sú diskutabilné i z hľadiska udržiavania demokratických princípov spoločnosti. Oslabujú rozhodovanie parlamentu ako demokraticky zvolenej inštitúcie a posilňujú postavenie technokratického rozhodovania (napr. závermi útvaru Hodnota za peniaze by sa mali „riadiť“ ministri, preceňujú sa závery Rady pre rozpočtovú zodpovednosť, ktorá nemá žiadnu politickú zodpovednosť a pod.). Napriek tomu, že si vážime a rešpektujeme expertné názory, odmietame neoliberalnú koncepciu technokratmi „obmedzenej demokracie“.

Výdavkové stropy môžu byť okrem toho brzdou akékoľvek reštrukturalizačného úsilia a reforiem, ktoré sa nezaobídu bez dodatočných výdavkov. Môžu sa tak stať aj brzdou environmentálnej a digitálnej transformácie a prispieť k sociálnej degradácii.<sup>99</sup>

Zmluva o stabilite, koordinácii a správe v hospodárskej a menovej únii, skrátene nazývaná fiškálny pakt, je medzinárodná zmluva, ktorá sa stala účinnou k 1. januáru 2013. Táto zmluva požaduje, aby rozpočet verejnej správy bol vyrovnaný alebo v prebytku podľa definície uvedenej v zmluve. Okrem pravidiel o skoro vyrovnanom rozpočte, automatickom mechanizme na spustenie korekčných opatrení, postavení ECJ, atď. požiadavkou bola jej transpozícia do národnej

<sup>96</sup> Takýto bol návrh Medzinárodného menového fondu, ktorý schválila vláda SR v rokoch 1. Dzurindovej vlády. Vyhlásenie o hospodárskej politike (Na účely programu SMP s Medzinárodným menovým fondom). Materiál na rokovanie vlády 148/2001, 28. Marca 2001.

<sup>97</sup> Program stability Slovenskej republiky na roky 2020-2023. MF SR, máj 2020.

<sup>98</sup> IMK navrhuje pravidlo na výdavkové stropy na neinvestičné výdavky okrem cyklických výdavkov ako sú napr. podpora v nezamestnanosti a niektoré iné sociálne výdavky pre vysoko zadlžené štáty a na investičné výdavky použiť tzv. zlaté pravidlo. Zlaté pravidlo znamená, že investície by sa mali financovať na dlh. Medzi takto financované investície nezahrňuje iba tradične chápané investície do infraštruktúry a pod., ale aj investície do ľudského kapitálu ako do vzdelania a pod.  
Proposal for a Reform of the EU's Fiscal Rules and Economic Governance. IMK Report, June 2020.

<sup>99</sup> Supiot, Alain: La Gouvernance par les nombres. Cours au Collège de France (2012-2014). Paris, 2015.

legislatívy do jedného roka. Predčasne z iniciatívy vtedajšej vlády a za podpory vtedajšej opozície (Smer-SD) bol prijatý ústavný zákon o rozpočtovej zodpovednosti s účinnosťou od 1. marca 2012, t.j. o dva roky skôr, ako to bolo potrebné.

Okrem toho tento zákon bol postavený tak, že sa ukázal ako neprimerane tvrdá kazajka pre rast, pre efektívne manažovanie dlhovej služby a pre riešenie následkov krízy akou je aj koronakríza. Korektúra tohto zákona je preto nevyhnutná.

### 4.1.3. KOORDINÁCIA FIŠKÁLNEJ POLITIKY A POLITIKY NBS

Ako sme už uviedli, podľa odhadu Ministerstva financií SR stúpne verejný dlh zo 48% resp. 48,5 % HDP (revidované Eurostatom) v roku 2019 na 61,2 % v roku 2020 a bude rásť aj ďalej. Cieľom finančnej konsolidácie je zastaviť rast dlhu štátu. Toto snaženie nemôže ísť na úkor rastu zadlženosti súkromného sektora, osobitne sektora domácností. Kým dlh štátu v r. 2019 bol na úrovni 48,5% HDP, dlh súkromného sektora dosahoval 135% HDP a nad 100% sa pohybuje už od r. 2009.<sup>100</sup> Dlh sektora domácností dosiahol 81% disponibilného príjmu v r. 2019.<sup>101</sup>

V priebehu roka 2019 sa postupne spomalil rast úverov v súkromnom sektore i v sektore domácností. Najdynamickejšie rástli úvery domácností na nehnuteľnosti a ich rast bol stabilný i počas koronakrízy.<sup>102</sup> Uvádza sa, že Slovensko je európskym lídrom v tempe rastu nových pôžičiek sektora domácností. Udržanie súčasného tempa rastu zadlženosti v dlhodobom horizonte môže zvýšiť dlhy slovenských domácností zo súčasných 40 % HDP (v ČR 31% HDP) až nad 100% HDP. Pritom najhorší scenár rastu vládneho dlhu SR v r. 2021 Rady rozpočtovej zodpovednosti je pod 80% HDP, najlepší nad 45% HDP.

Rast úverov na nehnuteľnosti je odrazom politiky štátu, ktorá nepodporuje nájomné bývanie a vyvoláva vysoký dopyt po hypotekárnych úveroch a tým generuje tzv. dlhové otroctvo. Nízka príjmová úroveň domácností ich núti čerpať spotrebiteľské úvery. Pokles týchto úverov sa zaznamenal iba počas koronakrízy a odráža rastúcu neistotu domácností do budúcnosti.

Investície do nájomného bývania a príslušnej infraštruktúry sa musia stať nástrojom sociálne udržateľného rozvoja. Môžu zároveň prispieť k reštrukturalizácii hospodárstva a k posilneniu regionálneho a lokálneho rozvoja. Je otáznosť, či NBS nemala promptnejšie reagovať na nežiaduci trend zadlžovanie domácností. Úprava limitu pomeru úveru a jeho zabezpečenia (LTV) a zavedenie limitu na pomer celkovej zadlženosti k príjmu spotrebiteľa (tzv. DTI) boli zavedené od 1. 7. 2019, ale napriek tomu úvery domácnostiam v prvých mesiacoch roka rástli rovnakým tempom.<sup>103</sup>

V časoch krízy a recesie je akútnejšie ako v období stabilného hospodárskeho vývoja koordinovať fiškálnu politiku vlády s politikou centrálnej banky.<sup>104</sup> Do určitej miery to platí i v našom prípade, keď zodpovednosť za menovú politiku je na ECB. Vo všeobecnosti je neefektívne, ak menová politika ide v jednom smere a fiškálna v smere opačnom (napr. fiškálna politika je reštriktívna a menová expanzívna alebo naopak). Okrem toho má každá z politik iba obmedzené účinky a je preto dôležité kombinovať účinky oboch. Pripomeňme si obdobie Veľkej recesie, keď ECB upozorňovala, že je potrebné, aby opatrenia proti recesii prijímali aj vlády.

Analogická situácia vzniká v súčasnosti, keď opatrenia na pomoc proti kríze a novej recesii, ktorá ju môže nasledovať, treba koordinovať. Východiskom koordinácie musí byť „dvojitý mandát“ NBS ako súčasť ESCB.<sup>105</sup>

Účasť guvernéra na rokovaní vlády a pripomienkovanie vládnych materiálov by mali byť doplnené o reciproč-

<sup>100</sup> Private Sector Debt in % GDP. <https://stats.oecd.org/index.aspx?queryid=34814>

NBS uvádza iný údaj o zadlženosti súkromného sektora: Podľa nej v poslednom štvrtroku bola na úrovni 93,4% HDP. (Tento údaj pravdepodobne nezahŕňa dlh sektora domácností.) Štvrtročný komentár k politike obozretnosti na makroúrovni. NBS, Apríl 202. [https://www.nbs.sk/\\_img/Documents/\\_Dohlad/Makropolitika/WEB\\_Stvrrocny\\_komentar\\_2020\\_April.pdf](https://www.nbs.sk/_img/Documents/_Dohlad/Makropolitika/WEB_Stvrrocny_komentar_2020_April.pdf)

<sup>101</sup> <https://data.oecd.org/hha/household-debt.htm>

<sup>102</sup> Správa o finančnej stabilite. NBS, máj 2020.

<sup>103</sup> Štvrtročný komentár k politike obozretnosti na makroúrovni. NBS, Apríl 2020. [https://www.nbs.sk/\\_img/Documents/\\_Dohlad/Makropolitika/WEB\\_Stvrrocny\\_komentar\\_2020\\_April.pdf](https://www.nbs.sk/_img/Documents/_Dohlad/Makropolitika/WEB_Stvrrocny_komentar_2020_April.pdf) NBS neskôr sprísnila limit pre maximálny podiel splátok k príjmu zníženému o životné minimum (DSTI) z 80 % na 60 % a avizovala, že bude postupne sprísňovať uplatňovanie výnimiek z tohto pravidla.

<sup>104</sup> Po októbrovom zasadnutí Riadiaceho výboru ECB Cristine Lagarde zdôraznila, že výhľad eurozóny zostáva neistý a riziká sú stále skôr smerom nadol – hlavne z dôvodu epidemiologických rizík. Naďalej sú preto veľmi potrebné dostatočné monetárne a fiškálne stimuly, ktoré podporujú ekonomický rast, infláciu a trhy práce v eurozóne. Erste Group Research, Týždenný prehľad 20. 10. 2020.

<sup>105</sup> „Hlavným cieľom Európskeho systému centrálnych bánk, ďalej len „ESCB“ je udržať cenovú stabilitu. Bez toho, aby bola dotknutá cenová stabilita, ESCB podporuje všeobecné hospodárske politiky v Únii so zámerom prispieť k dosiahnutiu cieľov Únie, ako sú vymedzené v článku 3 Zmluvy o Európskej únii.“ Konsolidované znenie zmluvy o Európskej únii a zmluvy o fungovaní Európskej únie. Článok 127, paragraf 1.

nú účasť ministra financií na rokovaní Bankovej rady NBS. Druhou možnosťou je inštitút pravidelných koordinačných porád. Cieľom je zvýšiť vzájomnú informovanosť a zlepšiť koordináciu rozhodnutí vlády a NBS. Argumentovanie ohrožením nezávislosti NBS je neopodstatnené, odráža ortodoxnú interpretáciu nezávislosti centrálnych bánk a nepochopenie koordinovaného postupu obidvoch inštitúcií v kritických situáciách.

Primárnymi okruhmi spoločného záujmu okrem tradičných, medzi ktoré patria hospodársky vývoj, rozpočtové hospodárenie a dlhová služba štátu patria finančná stabilita a osobitne dôsledky odkladu splátok úverov na bankovú sféru<sup>106</sup>, bankový dohľad a dohľad nad finančným trhom, a najnovšie i boj proti klimatickým zmenám. ECB definovala 4 okruhy, v ktorých v rámci svojho mandátu chce prispieť k boju proti klimatickým zmenám.<sup>107</sup> Napríklad v okruhu Dohľad nad bankami chce ECB dosiahnuť, aby pri svojom rozhodovaní banky začali brať do úvahy riziká z klimatických zmien.

Na národnej úrovni by centrálna banka mohli ísť o krok ďalej a viesť s bankovým sektorom dialóg ako podporiť zelené investície. O to viac, keď aj NBS sa stala členom Skupiny pre zelenší finančný systém (Network for Greening the Financial System - NGFS), t.j. skupiny centrálnych bánk a úradov dohľadu, ktoré sa zaoberajú podporou financovania na riešenie vplyvov klimatických zmien.<sup>108</sup>

Akútna je informovanosť vlády o krokoch NBS na

zmiernenie dopadov koronakrízy na bankový a finančný sektor, napríklad zníženie minimálnej požiadavky na kapitál, ktoré znamenalo pre slovenský bankový sektor uvoľnenie kapitálu v objeme približne 1,25 mld. €. <sup>109</sup> Podľa NBS tento objem uvoľneného kapitálu postačí na dodržanie pravidiel regulácie bánk, aby mohli poskytovať úvery podnikom a domácnostiam do roku 2024 (pri zachovaní tempa rastu úverov ako v roku 2019).

NBS nasledovala odporúčanie ECB a EIOP a vyzvala banky, poisťovne a zaistovne, aby sa zdržali výplaty dividend a spätného nákupu akcií a uvoľnený kapitál požili výlučne na krytie dopadov krízy a zachovanie svojich kľúčových aktivít. Vláda by mala byť informovaná, ako toto odporúčanie banky dodržali. Táto požiadavka je o to aktuálnejšia, že vládna moc zrušila bankový odvod na 2. polovicu roka 2020 a celkom od 1.1. 2021.

Dôležitým okruhom informovania je aplikácia nástrojov ECB proti koronakríze v slovenských podmienkach. V marci 2020 ECB spustila nový program s názvom Pandemic Emergency Purchase Programme (PEPP) ako doplnok existujúceho Asset Purchase Programme (APP), ktorý umožňuje aj nákup cenných papierov verejného sektora v rozsahu kapitálu centrálnych bánk a nákup cenných papierov finančného a nefinančného súkromného sektora.<sup>110</sup> NBS má tak možnosť stimulovať bankový sektor, aby úvery smerovali na podporu nových investícií do produktívnej sféry a nie na nereproduktívne finančné operácie.

## 4.2. ROZPOČET AKO NÁSTROJ SOCIÁLNE A ENVIRONMENTÁLNE UDRŽATEĽNÉHO ROZVOJA

Ciele štátneho rozpočtu definujú vlády rozdielne v závislosti od ich konkrétnych podmienok. Najčastejšie zahŕňujú podporu ekonomického rastu a dosahovanie resp. udržanie ekonomickej stability. Medzi sociálne ciele rozpočtu sa zaraďuje rast zamestnanosti, znižovanie chudoby, znižova-

nie príjmových a majetkových rozdielov a znižovanie regionálnych rozdielov. Prostriedkom na dosahovanie cieľov rozpočtu je realokácia zdrojov vytvorených v spoločnosti cez štátny rozpočet a rozpočty iných verejných inštitúcií, resp. použitím požičaných zdrojov.

<sup>106</sup> Správa o finančnej stabilite NBS, máj 2020 upozorňuje na riziká spojené s predlžovaním splatnosti úverov na bývanie a osobitne na fenomén poskytovania úverov so splatnosťou po dosiahnutí dôchodkového veku na sektor domácností i bankový sektor.

<sup>107</sup> <https://www.ecb.europa.eu/ecb/orga/climate/html/index.en.html>

<sup>108</sup> Guvernér Národnej banky Slovenska Peter Kažimír pri tejto príležitosti povedal: „Som hrdý, že sa Národná banka Slovenska stala súčasťou koalície odhodlaných. Ekologicky udržateľná budúcnosť bude závisieť od toho, ako dokážeme spravovať riziká a mobilizovať kapitál pre zelené a nízkouhlíkové investície.“ Aj Národná banka Slovenska sa zapája do celosvetového boja proti zmene klímy. Tlačová správa NBS, 21. 11. 2019. [https://www.nbs.sk/sk/informacie-pre-media/tlacove-spravy/spravy-vseobecne/detail-tlacovej-spravy/\\_aj-narodna-banka-slovenska-sa-zapaja-do-celosvetoveho-boja-proti-zmene-klimy](https://www.nbs.sk/sk/informacie-pre-media/tlacove-spravy/spravy-vseobecne/detail-tlacovej-spravy/_aj-narodna-banka-slovenska-sa-zapaja-do-celosvetoveho-boja-proti-zmene-klimy)

<sup>109</sup> Štvrťročný komentár k politike obozretnosti na makroúrovni. NBS, Apríl 202. [https://www.nbs.sk/\\_img/Documents/\\_Dohľad/Makropolitika/WEB\\_Stvrtrocnny\\_komentar\\_2020\\_April.pdf](https://www.nbs.sk/_img/Documents/_Dohľad/Makropolitika/WEB_Stvrtrocnny_komentar_2020_April.pdf)

<sup>110</sup> [https://www.ecb.europa.eu/press/pr/date/2020/html/ecb.pr200318\\_1~3949d6f266.en.html](https://www.ecb.europa.eu/press/pr/date/2020/html/ecb.pr200318_1~3949d6f266.en.html)

V rámci programu PEPP môže centrálna banka realizovať nákupy štátnych dlhopisov a okrem toho môže kupovať aj krátkodobé pokladničné poukážky, ktoré predtým nespádali do jej programu nákupu aktív. Tieto kroky ECB umožňujú realizovať nákupy vo väčšom rozsahu, a centrálna banka tým pomáha v stabilizácii výnosov a spreadov na štátnych dlhopisoch.

Novozélandská vláda pre rok 2019 po prvýkrát pripravila štátny rozpočet nazvaný „Wellbeing Budget“ (v preklade Rozpočet blaha), ktorý vymedzuje svoje ciele nasledovne: 1. zaoberať sa vážne mentálnym zdravím, 2. zlepšiť život detí, 4. budovať výkonnú spoločnosť, 5. transformovať ekonomiku 6. investovať na Novom Zélande. Tretí cieľ je osobitný a dotýka sa podpory pôvodného obyvateľstva.<sup>111</sup>

Definovanie priorít sociálno-demokratického rozpočtu na nasledujúce obdobie by malo zahrňovať transformáciu slovenskej ekonomiky na výkonnú a environmentálne udržateľnú a posilňovanie sociálnej súdržnosti v spoločnosti.

Hlavným zdrojom rozpočtu na dosiahnutie týchto cieľov je prerozdelenie zdrojov vytvorených v spoločnosti prostredníctvom daňovej a odvodovej politiky.

## 4.2.1. AKÁ DAŇOVÁ POLITIKA V OBDOBÍ PO KORONAKRÍZE A V ČASE DIGITÁLNEJ A ENVIRONMENTÁLNEJ TRANSFORMÁCIE?

Podľa vládnych materiálov rizikami pre verejné financie sú opatrenia prijaté minulou vládou v dôchodkovom systéme (trinásť dôchodky, indexácia minimálneho dôchodku, určenie veku na odchod do dôchodku). Okrem reformy dôchodkového systému, vláda pripravuje reformu daňovo-odvodového systému zameranú na prorastový daňový mix, znižovanie daňových únikov na príjmovej strane a zvyšovanie hodnoty za peniaze na strane výdavkov.

Ako zmeniť daňovo-odvodové zaťaženie práce tak, aby sa podporil rast a neohrozila fiškálna funkcia daní? Návrh vlády ešte nie je hotový, no z toho, čo naznačuje, chce zvýšiť spotrebné dane, príp. DPH, zaviesť environmentálnu daň a daň z nehnuteľností na cenovom princípe.

Daňovo-odvodové zaťaženie práce v SR za r. 2019 predstavuje 41,88% na celkových nákladoch práce, kým priemer v OECD je 36%.<sup>112</sup> Zďaleka to však medzi štátmi EÚ nie je najvyššie zaťaženie práce. Vyššie, resp. značne vyššie dosahujú takmer všetky tzv. staré štáty EÚ (Belgicko, Francúzsko, Nemecko, Taliansko, atď.) ale i Maďarsko a Česko. Slovenskí podnikatelia tvrdia opak a stal sa z toho už mýtus.<sup>113</sup>

Iná vec je štruktúra daňovo-odvodového zaťaženia práce, t.j. ako sa na celkových nákladoch práce podieľa daň z príjmu, odvody zamestnanca a odvody zamestnávateľa. Medzi štátmi EÚ je podiel dane z príjmu na celkových nákladoch práce v SR spolu s Gréckom najnižší.

Daňovou reformou v r. 2004 (zavedenia tzv. rovnej dane, dokončenie rušenia daní z majetku vrátane dane z de-

dičstva, zrušenie dane z dividend) a následnými čiastkovými zásahmi (niektoré i v smere jej čiastkovej nápravy) sa daňová štruktúra v SR značne deformovala. Podiel príjmov z dane príjmov fyzických osôb (f.o.) na celkových daňových a odvodových príjmoch bol v r. 2018 10,2 % (priemer OECD 23,9%), dane z príjmov právnických osôb 10,4 (priemer OECD 9,3), sociálne a zdravotné odvody 43,9% ku 26 % v OECD, majetkové dane 1,3 % ku 5,8%, DPH 21,1 ku 20,2%, spotrebné dane 12,1% ku 12, 2% a napokon ostatné dane 1,1% ku 2,6.<sup>114</sup>

Z uvedeného je zrejmé, že základné rozdiely sú tri: v štruktúre daňovo-odvodových príjmov sú v SR hlboko poddimenzované príjmy z dane f. o. ako je priemer OECD (menej ako polovica), výrazne vyšší podiel pripadá na sociálne a zdravotné odvody (sú 1,7 krát vyššie ako priemer OECD) a štvornásobne nižšie sú príjmy z majetkových daní. Pri tom daňovo-odvodové zaťaženie merané ako daňové a odvodové príjmy ku HDP (tzv. komplexná daňová kvóta, resp. daňová kvóta 2) je opäť na rozdiel od mýtov rozširujúcich think-tankami a médiami pomerne nízka: V r. 2018 dosahovala 33,1% HDP<sup>115</sup>, podľa MF v r. 2019 bola vyššia a dosahovala 34,6% HDP.

Záver z naznačených porovnaní sú zrejme a vyjadrujú základné sociálno-demokratické hodnoty: Po prvé: V daňovom mixe treba zvýšiť daň z príjmu fyzických osôb zavedením viacerých pásiem progresívneho zdanenia, do daňového základu zahrnúť všetky príjmy f.o. vrátane príjmov z prenájmu, dividend a iných kapitálových príjmov a pod. Pri

<sup>111</sup> The Wellbeing Budget, 30 May 2019. <https://www.treasury.govt.nz/sites/default/files/2019-05/b19-wellbeing-budget.pdf>

<sup>112</sup> Taxing Wages - Comparative tables. <https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=AWCOMP>

<sup>113</sup> Košč, Ján: Mýty a fakty o daňovo-odvodovom zaťažení na Slovensku. Pracujúca chudoba 2020.

<sup>114</sup> Revenue Statistics 2019 Tax revenue trends in the OECD. Global Revenue Statistics Database. [https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=RS\\_GBL](https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=RS_GBL)

<sup>115</sup> Vo Švédsku aj po vládach pravice sa udržala na úrovni 43,9% HDP. Daňová reforma v r. 2004 znížila daňovú kvótu 2 na úroveň 28% a jej pokles v jednom roku predstavoval 8 bodov. Vladimír Špidla zvykol hovoriť, že ak klesne daňová kvóta pod 30%HDP, je koniec demokracie.

tom zaviesť progresívnu daň tak, aby najnižšia príjmová skupina po odpočítateľných položkách z daňového základu platila fakticky nulovú daň.

Po druhé: Znížiť odvodové % na sociálne a zdravotné účely pre zamestnávateľov. Pokles odvodov do zdravotných poisťovní a Sociálnej poisťovne bude treba nahradiť zvýšeným odvodom zo štátneho rozpočtu. Zvýšenie spotrebných daní príp. DPH na pokrytie výpadku daňových a odvodových príjmov v prípade zníženia zdanenia práce je prenášaním daňovej záťaže na stredné a nízko príjmové skupiny a zvyšuje príjmové nerovnosti. Zvyšovanie nepriamych daní v prospech znižovania priamych daní nie je sociálno-demokratické riešenie a preto ho zásadne treba odmietnuť.<sup>116</sup>

Naopak, treba znovu zaviesť majetkové dane, ktoré sa zrušili počas Dzurindových vlád (daň z dedičstva zaviesť tak, aby nezatažila bežného dediča, obnoviť daň z darovania a prevodu a prechodu nehnuteľností).<sup>117</sup> Jednou z možností je aj zväziť daň z luxusu, ktorá do nástupu Emmanuela Macrona bola daňou vo Francúzsku, alebo sa z nej financovala výstavba nájomných bytov vo Viedni po 1. svetovej vojne (tzv. červená Viedeň).

Podporiť treba zavedenie environmentálnych daní a niektorých iných nových daní. Ako každá kríza aj táto bude mať svojich víťazov a porazených. Za skutočných víťazov krízy označil pre televíziu stanicu CNBC eurokomisár pre hospodárstvo a dane Paolo Gentiloni gigantické digitálne spoločnosti. Amazon a ďalšie spoločnosti pod skratkou GAFA (Google, Amazon, Facebook, Apple) sú nepochybne čisti víťazi krízy. V druhom štvrtroku príjmy Amazonu z e-obchodu vzrástli oproti minulému roku o 47,8 % na 45,9 mld USD a pod. To by malo byť ešte silnejším impulzom k zavedeniu európskej digitálnej dane.

Víťazmi krízy nie sú len digitálne spoločnosti. Sú nimi farmaceutické spoločnosti, ktoré už teraz zarábajú na vakcínach, resp. liekoch na Covid-19, spoločnosti, ktoré zarábajú na kovidových testoch a pod. Pre víťazov krízy ako reakciu na koronakrízu navrhuje zavedenie jednorazovej pandemickej dane OXFAM America<sup>118</sup>. Dodatočná daň za neprímeraný zisk sa napríklad zaviedla v USA počas 2. svetovej vojny a mohla by sa použiť i teraz.

Ako reakcia na globálnu finančnú a ekonomickú krízu sa zvažovalo zaviesť daň z finančných transakcií, ktorá mala byť nielen finančným zdrojom na riešenie dôsledkov krízy ale i na obmedzenie neproduktívnych finančných transakcií, ktoré prispeli k vzniku krízy. Táto daň sa ale nezaviedla,

resp. iba v niektorých štátoch EÚ (napr. vo Francúzsku), a naďalej zostáva nevyužitým možným daňovým príjmom. Na zmiernenie dôsledkov budúcej finančnej krízy na daňového poplatníka sa presadila i banková daň. Jej zrušenie súčasťou vládou, napriek tomu, že daň neohrozila stabilitu bankového sektora, iba znížila jeho ziskovosť, prispieva k rastu deficitu verejných financií.

Daňová politika musí reflektovať zelenú transformáciu a transformáciu na priemysel č.4, resp. digitálnu transformáciu. Pripomeňme výrok Vladimíra Špidlu o priemyselnej spoločnosti č. 4: „Nemôže ísť o spoločnosť nízkych daní.“

Pri zelenej a digitálnej transformácii bude treba zamedziť pravicovej agende zameranej na oslabovanie obidvoch funkcií daní: fiškálnej a redistribučnej. Redistribučnú funkciu daní plnia predovšetkým progresívna daň z príjmov a majetkové dane, ale adekvátne plnenie fiškálnej funkcie daní umožňuje produkovať tzv. verejné statky (bezplatný prístup k vzdelaniu, k zdravotnej starostlivosti, poskytovanie sociálnej pomoci a po.), ktoré súkromný sektor produkovať nie je schopný. Obidve funkcie daní, pokiaľ sú správne nastavené, umožňujú zachovať sociálny štát.

Okrem pozitívnej motivácie podnikateľského sektora i sektora domácností k zelenej transformácii, treba použiť i negatívnu motiváciu a zaviesť viaceré environmentálne dane (daň z CO<sub>2</sub>, daň z plastov a pod.). Rozsiahlejšie uplatňovanie automatizácie a robotizácie znovu nastolí otázku dane z výrobných prostriedkov, konkrétne dane z robotov, ktorej zavedenie by čiastočne pomohlo aj trhu práce.

Ambíciou vlády je znižovať daňové úniky, ale konkrétnejšie, ako to chce dosiahnuť, neuvádza. Sociálna demokracia pokladá boj proti daňovým únikom (tax evasion), proti kráteniu dane a iným daňovým podvodom, proti agresívnemu daňovému plánovaniu (tax avoidance) a daňovým rajom, ktoré zhoršujú daňové príjmy štátu, za jeden z faktorov financovateľnosti sociálneho štátu. Zvyčajne sa uvádza iba veľká daňová medzera u DPH (v r. 2018 bola vyššia iba v Rumunsku, Grécku a Litve<sup>119</sup>), ktorá sa v ostatných rokoch mierne zmenšila, ale daňová medzera u priamych daní je značná a nedarí sa zmenšovať.

Vo väčšine prípadov boj proti znižovaniu daňových príjmov je nedostatočne účinný, ak sa uskutočňuje iba na národnej úrovni. O tom, čo by mala sociálno-demokratická politika presadzovať v tomto smere na európskej úrovni, resp. v OECD, pojednávame inde.

<sup>116</sup> Urobiť treba aj poriadok s odpočítateľnými položkami (napríklad prehodnotiť odpisovanie automobilov z daňového základu pre podnikateľov, ktoré má za následok nielen daňové výpadky no i stimuluje k nadmernému používaniu osobnej dopravy na úkor ekologicky prijateľnejšej verejnej dopravy.) Opätovne zaviesť daňovú licenciu, ktorú Smer-SD zrušil na tlak Mosta-Híd, ale inak upraviť nastavenie daňových sadzieb tak, aby sa zabezpečila väčšia plynulosť jej zvyšovania.

<sup>117</sup> Interpretácia dane z dedičstva ako dane zo smrti sa udomácnila v pravicovej rétorike. Tieto tri majetkové dane (daň z dedičstva, daň z darovania a daň z prevodu a prechodu nehnuteľností) sa vyberajú vo všetkých štátoch V4 okrem SR. Progresívna daň z príjmov sa zase pravicou interpretuje ako daň za úspech. Každoročne sa publikuje tzv. deň daňovej slobody, od kedy už „prestávame robiť na štát“.

<sup>118</sup> Who profits from COVID-19, and how can we use that money to help us get a vaccine? July 22, 2020. <https://www.oxfamamerica.org/explore/stories/who-profits-covid-19-and-how-can-we-use-money-help-us-get-vaccine/>

<sup>119</sup> [https://ec.europa.eu/taxation\\_customs/business/tax-cooperation-control/vat-gap\\_en](https://ec.europa.eu/taxation_customs/business/tax-cooperation-control/vat-gap_en)



# 5. SOLIDÁRNA SPOLOČNOSŤ

## 5.1. TRANSFORMÁCIA NA SOLIDÁRNU SPOLOČNOSŤ

Slovensko prešlo od 90. rokov dlhú a kľukatú cestu. Pôvodné predstavy o implementácii trhovej ekonomiky bez prívlastkov či o odstránení všetkých nánosov štátneho paternalizmu sa síce našťastie nezrealizovali, ale podobne dopadli aj prísľuby o sociálne spravodlivej spoločnosti otvorenej pre všetkých.

Slovensko zažilo niekoľko vln transformácie, pričom ideály sociálnej solidarity, súdržnosti, sociálneho začlenenia boli v najlepšom prípade v pozícii akéhosi nevyhnutného prídavku, ktorí si politici osvojili, no často ani to nie.

Podobný osud postretol aj výraz „reformy“. Jeho pôvodný zmysel spočíval v presadzovaní nástrojov podporujúcich sociálnu solidaritu a súdržnosť. Volanie po reformách v tomto zmysle sa stalo trvalou súčasťou politickej diskusie a ako také sa pomaly premieňalo na bezobsažný politický refrén. Ešte častejšie sa však pod reformami začali rozumieť opatrenia zásadnejšieho významu, ktoré majú skôr za následok oslabovanie sociálnej súdržnosti a solidarity (napríklad daňová reforma z r. 2004, ktorá zaviedla rovnú daň prispela k rastu príjmových nerovností alebo dôchodková reforma, ktorá oslabila medzigeneračnú solidaritu).

Slovensko netrpí nedostatkom stratégií, koncepčných materiálov i veľkých vízií. Ide o stovky strán dokumentov, kde sa miešajú rôzne prístupy: od technokraticky excelentne zvládnutých postrehov o potrebe parametrických úprav rôznych systémov, cez kopírovanie slovníka i celých argumentov nadnárodných aktérov (EÚ, OSN), až po dokumenty plné prázdnych formulácií, ktoré prestali byť aktuálne už v čase písania.

Problém je, že ich reálny význam pre uvažovanie o cieľoch a obsahu verejných politík (prípadne, nedajbože, aj pre výkon verejnej politiky) je prinajmenšom nedostatočný. Platí to aj o stratégiách týkajúcich sa sociálneho začleňovania a sociálnej solidarity.

Slovensko sa na viacerých miestach a na viacerých úrovniach opakovane prihlásilo k medzinárodným záväzkom, ktoré – ak by boli brané politickou triedou vážne – by mohli spoľahlivo navigovať reformné úsilie počas posledných dekád. Politická prax však ukazuje skôr na opačné ten-

dencie – snahu zbavovať sa zodpovednosti za implementáciu takých politík, ktoré by viedli ku garancii sociálnych práv, alebo sa uchýľuje ku kreatívnym interpretáciám umožňujúcim prezentovať zásahy do sociálnych práv a nástrojov ich ochrany.

V ostatnom čase verejné a odborné diskusie o tom, kam nasmerovať Slovensko, sa nesú v relatívne jednotnom duchu. Dôraz sa kladie na zlepšenie vzdelávacieho systému a jeho výsledkov, zvyšovanie rovnosti príležitostí, zvyšovanie zamestnanosti, zlepšenie podmienok pre kombináciu rodinného a pracovného života. V podobnom duchu sa nesie aj najnovší dokument „Moderné a úspešné Slovensko“, ktorý priniesol reformné menu pre najbližšie sedemročné obdobie 2021-2027. Ide o mainstreamový (v dobrom význame tohto slova) prístup, ktorý môže znamenať dôležitý posun v doteraz zaznávaných oblastiach.

Videné perspektívou progresívnej ľavice je to ale málo. Rovnosť príležitostí je nevyhnutný základ, ktorý ale nemusí stačiť na redukcii medzigeneračnej reprodukcie ekonomického, sociálneho a kultúrneho kapitálu, ak existujúce sociálne nerovnosti aktívne formujú priebeh vzdelanostných dráh detí a študentov a ich vzdelávacie voľby.

Hoci Slovensko vykazuje v medzinárodných porovnaníach nižšiu mieru príjmových nerovností, sociálne a ekonomicky je silno diferencované. Problém nastáva najmä tam, kde sa hromadí viacero negatívnych faktorov a ich kombinovaný efekt vytláča zasiahnuté skupiny na okraj spoločnosti. Verejná politika by si tak za cieľ mala explicitne klásť nielen vytváranie podmienok pre rovnosť príležitostí, ale aj ad hoc modifikáciu trhových výsledkov, teda znižovanie sociálnych nerovností. A zbaviť sa pohodlného obrazu produkovaného agregovanými štatistikami o nivelizovanej príjmovej či majetkovej štruktúre.

Zvyšovanie zamestnanosti samo osebe už stačiť nemusí. Prioritou by malo byť vytváranie podmienok pre vznik „dobrých“ pracovných miest. Pre tento účel treba presadiť reálne politické stratégie, ale aj de-stigmatizovať silnejšiu úlohu štátu v ekonomike, vrátane v regulácii trhu práce.

## 5.1.1. SOCIÁLNE OBČIANSTVO A AKO HO DOSIAHNUŤ

Vo všeobecnosti, kľúčovým východiskom by mohla byť revitalizácia konceptu „sociálne občianstvo“, ktoré je protipólom ekonomicky chápaného členstva v politickej komunite. Sociálne občianstvo vyžaduje predovšetkým univerzálny prístup k verejným službám a redistribúciu, z ktorých profitujú nielen skupiny na najnižších priečkach príjmovej distribúcie. Zároveň, prijatie konceptu „sociálne občianstvo“ si vyžaduje priznať, že Slovensko má obrovský investičný dlh pri presadzovaní sociálnej solidarity, týkajúci sa ľudského kapitálu, materiálnych podmienok i dlhu na investíciách do adekvátnych životných podmienok.

Pozornosť by sa preto pri osvojovaní si konceptu sociálneho občianstva mala zamerať na nasledujúce reformy:

1.Reforma sociálnych služieb. Vysoké náklady, nízka kvalita, dlhé čakacie rady, zanedbaná infraštruktúra, podhodnotený ľudský kapitál – to všetko sú symptómy bariér plnohodnotnej realizácie sociálneho občianstva.

2.Reforma dlhodobej starostlivosti. Tempo starnutia populácie na Slovensku je jedno z najvyšších v rámci EÚ. Je až neuveriteľné, ako spoločnosť prehliada problémy v sektore, ktorým sa zabezpečuje starostlivosť o najzraniteľnejších. V porovnaní s ostatnými štátmi EÚ Slovensko dáva na dlhodobú starostlivosť jeden z najnižších podielov HDP. Táto charakteristika platí i pre viaceré ďalšie sektory verejnej politiky.

3.Reforma verejných služieb zamestnanosti, vrátane aktívnych opatrení na trhu práce. Služby zamestnanosti sú kľúčovým bodom sociálno-demokratického modelu sociálneho štátu. Prostredníctvom nich sa dlhú dobu darilo škandinávskym krajinám udržiavať tento model sociálneho štátu .

4.Reforma rodinnej politiky. Slovensko už roky pred sebou tlačí mix rodinno-politických opatrení, ktoré vykazujú vysokú inštitucionálnu odolnosť, resp. skostnatenosť. Re-

forma by si vyžiadala viaceré nástroje rodinnej politiky radikálne obmeniť s cieľom podporiť možnosť voľby pri garancii adekvátnej životnej úrovne.

5.To, že bývanie nie je bežnou komoditou, sa už začína postupne uznávať aj v oficiálnych strategických materiáloch. Doterajšia dlhodobá prax podpory vlastníckeho bývania sa ukázala ako „úspešná“ – Slovensko patrí ku krajinám EÚ s vysokým podielom vlastníckeho bývania – avšak za cenu veľkých sociálnych nákladov. Popri dlhovom zatažení domácností ide aj o obrovský dlh voči verejnemu nájomnému sektoru, ktorý bol dlhé roky v nemilosti. Dekomodifikácia bývania musí byť jadrom akéhokoľvek sociálno-demokratického projektu. Môže byť príkladom toho, ako spoločnosť dokáže vymaniť z rozpínajúcej sa logiky trhového mechanizmu aspoň jednu jej časť, ktorá sa týka saturovania základných potrieb a práv.

6.Masívne investície do infraštruktúry a sociálnych intervencií v prospech marginalizovaných rómskych komunít. Hoci sa verejná debata na Slovensku už zásadne posunula, stále možno pozorovať obavy z „prílišnej“ štedrosti, ktorá by mohla viesť k závislosti od ponúkanej pomoci. Namiesto spoliehania sa len na lokálne mikro-iniciatívy, ktoré cieľia pomoc na vybrané skupiny marginalizovaných domácností a ktoré majú projektovú povahu, je potrebné vytvoriť podmienky pre dlhodobé fungovanie štátom garantovanej pomoci pre všetkých príslušníkov marginalizovaných rómskych komunít.

Sociálno-demokratickým cieľom je solidárna spoločnosť, založená na sociálnej súdržnosti a sociálnom začleňovaní. Plán sociálno-demokratických reforiem bude dobre pripravený vtedy, ak bude rešpektovať objektívne hranice a obmedzenia a zároveň sa v ňom budú odrážať zámery, ciele a sociálno-demokratické hodnotové nastavenie.

### Rámček č. 8. Posilňovanie úlohy odborov nie je samoučelné

Tento rok 7. októbra po trinástykrát si ľudia pripomenuli Svetový deň slušnej práce (World Day for Decent Work). Ako uvádza Medzinárodná konfederácia odborových organizácií (ITUC) na svojej stránke <https://www.ituc-csi.org/wddw-2020-en?lang=en> osobitne v tejto dobe musí byť „decent work“ v centre vládnej politiky, ak sa chceme vrátiť k hospodárskemu rastu a prebudovať ekonomiku na takú, ktorá kladie ľudí na prvé miesto. ITUC pri tejto príležitosti predstavila nový Sociálny kontrakt pre obnovu a rozvoj.

Podmienky pre odbory, ktoré zastupujú organizovaných i neorganizovaných zamestnancov, nie sú u nás na takej úrovni, aby presadzovali záujmy zamestnancov dostatočne. Potrebné bude presadiť viaceré legislatívne zmeny, ktoré posilnia kolektívne vyjednávanie, sociálny dialóg, zastúpenie zamestnancov v orgánoch obchodných spoločností, zvýšiť organizovanosť v odboroch, či reformovať inšpektoráty práce.

### Kolektívne zmluvy

Pre zabezpečenie efektívneho kolektívneho vyjednávania bude potrebné legislatívne nastaviť povinnosť zamestnávateľských organizácií vyjednávať kolektívnu zmluvu vyššieho stupňa v prípade, že o to požiada reprezentatívna odborová organizácia. V súčasnosti sa stáva, že zamestnávateľské organizácie nechcú vyjednávať, alebo svoje organizácie zakladajú naschvál v takej forme, aby mohli tvrdiť, že nemôžu kolektívne vyjednávať (Slovenská banková asociácia). Rovnako je potrebné zabezpečiť kontinuitu podnikových kolektívnych zmlúv. V prípade nedohody novej KZ a expirovaní starej, neplatí žiadna KZ. Je potrebné zmeniť legislatívu tak, ako napr. v Rakúsku, kde v prípade nedohody na novej KZ, platí stará kolektívna zmluva.

### Posilnenie tripartity a sociálneho dialógu vyžaduje:

Na Slovensku od roku 1989 pravidelne prebiehajú politické útoky na tripartitu a zamestnávateľia aj odbory si za posledných 20 rokov zvykli presadzovať svoje záujmy prostredníctvom vzťahov s politikmi a tripartita bola zväčša len doplnkom. Politici taktiež nepomáhali funkčnosti tripartity – od pokusov na zrušenie, cez porušovanie pravidiel, až po jednostrannosť a formálnosť.

- posilnenie bipartity na národnej a odvetvovej úrovni, spolupráca aktérov
- eliminovať fragmentáciu zamestnávateľov i odborov,
- zlepšiť spoluprácu medzi organizáciami zamestnávateľov a odborárov,
- posilnenie kompetencií odborov a zamestnávateľov - rešpektovanie ich vzájomnej dohody,
- sociálni partneri majú možnosť pomôcť sociálnemu dialógu tak, že nebudú hľadať rýchle zisky, na úkor dlhodobého budovania svojej legitimity v sociálnom dialógu

([https://www.celsi.sk/media/research\\_reports/RR29\\_V6XQ2Tv.pdf](https://www.celsi.sk/media/research_reports/RR29_V6XQ2Tv.pdf))

### Posilnenie odborovej organizovanosti

- zaplatené členské poplatky členov odborov – možnosť odpočítať zo základu dane,
- povinnosť neorganizovaných zamestnancov podieľať sa na nákladoch kolektívneho vyjednávania (podniková KZ, KZ vyššieho stupňa) jednorazovým poplatkom.

### Zastúpenie zamestnancov v orgánoch obchodných spoločností

- Nie je ničím nezvyčajným, ak vedenie spoločnosti zavádza zástupcov zamestnancov v informáciách týkajúcich sa finančnej kondície a hospodárenia podniku. Takýto stav je kontraproduktívny, pretože bráni zástupcom zamestnancov formulovať relevantné finančné argumenty pri kolektívnom vyjednaní. Vedenie spoločností často rozhoduje o pracovných podmienkach zamestnancov bez možnosti vplyvu zástupcov zamestnancov na tieto rozhodnutia.

- Navrhujeme zákonnú povinnosť, aby volení zástupcovia zamestnancov boli súčasťou výkonných a kontrolných orgánov spoločností. Výkonné orgány prijímajúce operatívne riešenia s dopadmi na zamestnancov, ich zaťaženie, či pracovný čas (spravidla porady vedenia) vyžadujú zásah zástupcov zamestnancov. Je potrebné zabezpečiť povinnú účasť zástupcov zamestnancov na zasadnutiach výkonných orgánov s hlasom poradným.
- V súčasnosti len akciové spoločnosti s počtom zamestnancov nad 50 zamestnancov sú povinné vytvoriť dozorné rady, pričom pri ich štruktúre platí, že 1/3 počtu ich členov musia tvoriť zástupcovia zamestnancov. Tento stav je potrebné rozšíriť aj na ostatné obchodné spoločnosti, nakoľko aj dcérske spoločnosti nadnárodných korporácií majú u nás túto formu. Je teda potrebné zaviesť povinnosť zriadiť dozorné rady aj v iných obchodných spoločnostiach s povinnou účasťou zamestnancov s hlasom rozhodujúcim a zosúladiť v tejto oblasti stav s akciovými spoločnosťami.

### Reforma inšpektorátov práce

Inšpektoráty práce treba posilniť personálne (zvýšiť počet inšpektorov), odborne (zabezpečiť kvalitné a priebežné vzdelávanie pre všetkých inšpektorov), finančne (zvýšiť ich platy), kompetenčne (rozšíriť kompetencie) a zbaviť politického vplyvu na všetkých stupňoch riadenia.

Inšpektorov a inšpektorky je potrebné zbaviť zbytočnej byrokracie, duplicitnej práce a nezmyselného a nekonečného vypisovania tabuliek a výkazov, ktoré majú dokladovať, čo, koľko a ako robia. Táto povinnosť vyplýva z nedôvery voči ich pracovnému nasadeniu a zbytočne im berie priestor na riešenie podnetov.

Zaviesť register pracovnoprávných deliktov, prístupného širokej verejnosti vo forme zoznamu firiem, v ktorých bola vykonávaná inšpekcia práce so zisteným porušením zákonných povinností.

Navrhujeme vybrať pokuty udelené IP použiť, napríklad na financovanie inštitútu pre kolektívne vyjednávanie, na vyplatenie nevyplatených miezd zamestnancov zamestnávateľa, od ktorého sa pokuta vybrala alebo na dofinancovanie fungovania Inšpektorátu, či zvyšovania odbornej úrovne jeho zamestnancov.

## 5.2. DIGITÁLNA TRANSFORMÁCIA A BUDÚCNOSŤ PRÁCE A ODBOROV

Keď je diskusia o digitalizácii,<sup>120</sup> hovorí sa predovšetkým o technologických<sup>121</sup> a ekonomických súvislostiach, prípadne o možných zmenách na trhu práce, no veľmi málo o jej sociálnych dosahoch, na ktoré by mali reagovať verejné politiky. Digitalizácia prináša so sebou mnoho rizík či nežiaducich dopadov ako napríklad stratu tradičných pracovných príležitostí a možný rast miery nezamestnanosti, riziko rastu miery nerovností, narastajú nestabilné formy práce, znižovaná je istota zamestnania a pod.<sup>122</sup>

Úlohou sociálno-demokratickej politiky je tieto dopady digitalizácie eliminovať, alebo aspoň zmierniť a na druhej strane naplniť pozitívne očakávania s ňou spojené. Digitalizácia môže zmeniť postavenie práce v živote človeka, poskytnúť mu viac voľného času a umožniť mu lepšie kombinovať prácu s inými životnými rolami, ponúknuť prácu, ktorá bude pomáhať rozvíjať tvorivé schopnosti človeka, ktorá môže byť spravodlivo ohodnotená a pod.<sup>123</sup>

Najčastejšie základné scenáre a trendy dopadu digitalizácie na trh práce, ktoré uvádza literatúra, sú nasledovné:

- vznik a tvorba pracovných miest, vznik nových odvetví, nových produktov a služieb, vznik nových profesií;
- transformácia a zmena súčasných pracovných miest s novými formami riadenia, organizácie práce;
- zánik pracovných miest a ich nahradenie robotmi a automatmi;
- zmena foriem práce ako napríklad platformová práca, zdieľaná alebo kolaboratívna ekonomika, práca z domu, práca na diaľku, domácka práca, neformálna ekonomika, gig ekonomika, crowdsourcing<sup>124</sup>
- zmena charakteru a prístupov k práci v sociálno-psychologickom a behaviorálnom kontexte – ghosting at work (zdúchnutie z práce), fire movement (vystrelenie), gig reality (gig realita), passion exploitation (emocionálne vykorisťovanie), unretirement (ne-odchod do dôchodku).

Medzi najviac ohrozené profesie a odvetvia s najvyšším rizikom (stupňom) postupnej automatizácie a digitalizácie možno zaradiť kancelárske a administratívne práce, pre-

daj a obchod, dopravu a logistiku, spracovateľský priemysel, výstavbu, niektoré druhy služieb (finančné, daňové poradenstvo, preklady a pod.).

Do roku 2022 budú najviac na ústupe pracovné miesta spojené s činnosťami ako vkladanie údajov, účtovníctvo, výkazy a mzdy, a iná administratívna činnosť, hromadná továrenská práca, informácie klientom a zákaznícky servis, podpora obchodu a úradnícky manažment, audítorstvo, materiálne zabezpečenie a skladníctvo, klasický manažment výrobných procesov či poštová služba.

Naopak, medzi najviac rozvíjajúce sa alebo stabilizované profesie, či odvetvia s najnižším rizikom dopadov automatizácie možno zaradiť vzdelávanie, umenie a médiá, právne služby, manažment a riadenie ľudských zdrojov, niektoré finančné služby, poskytovanie zdravotných a sociálnych služieb, vedu a výskum, ďalšie typy služieb ako sociálna práca, starostlivosť o zdravie, telo, krásu a pod., dátová analýza a expertíza, umelá inteligencia a výučba strojov, moderný manažment výrobných procesov, vývoj softvérov a aplikácií, profesionálny obchod a marketing, veľké dáta, digitálna transformácia, nové technológie, organizačný rozvoj, servis informačných technológií.

Na vzorke spoločností zamestnávajúcich 15 miliónov zamestnancov zistila správa Svetového ekonomického fóra<sup>125</sup> že do roku 2022 zanikne takmer 1 milión pracovných miest a vznikne 1,75 miliónov nových pracovných miest. Extrapoláciou týchto údajov sa dostávame k scenáru, že do roku 2022 môže zaniknúť (celosvetovo) 75 miliónov pracovných miest a vzniknúť 133 miliónov nových pracovných miest.

Existuje teda predpoklad, že skôr ako k čistému zániku pracovných miest dôjde k vzniku nových pracovných miest, ale trh práce sa zmení a zvýši sa dopyt, ako sme už naznačili, po istých typoch služieb, profesií a úrovne kvalifikácie. Daná zmena vyvolá konkrétne požiadavky na trh práce.

Už v súčasnosti evidujeme nesúlad medzi ponukou a dopytom pracovných miest a pozícií, keďže systém vzdelá-

<sup>120</sup> Terminologicky je možné stretnúť sa aj s pojmami ako 4. priemyselná revolúcia, digitálna revolúcia, inteligentný priemysel, Priemysel 4.0, digitálna ekonomika.

<sup>121</sup> Rozvoj informačných technológií kombinovaných s robotizáciou, automatizáciou, rozvoj internetu, 3D tlač, rozvoj autonómnych dopravných prostriedkov, rozvoj a využitie dronov, nové typy zbraní v oblasti obrany, boja s terorizmom atď.

<sup>122</sup> Social Dialogue and the Future of Work. ILO, 2018.

<sup>123</sup> Hejduk, R., Smejkalová, K., Špidla, V.: Budoucnost práce. Masarykova demokratická akademie, Praha 2017.

<sup>124</sup> Spôsob delby práce – získanie informácie alebo vstup do konkrétnej úlohy alebo projektu tím, že sa získajú služby mnohých ľudí, či už platené alebo neplatené, zvyčajne prostredníctvom internetu.

<sup>125</sup> The Future of Jobs Report. World Economic Forum, 2018.

vania nereflektuje dostatočne požiadavky trhu práce. Pokiaľ už dnes nezačneme plánovať ako uspokojiť potreby trhu práce po novej pracovnej sile, ako zabezpečiť zamestnanosť potenciálne nových nezamestnaných, ako riešiť nároky na requalifikáciu a pod. digitalizácia daný problém ešte prehĺbi.

Digitalizácia bude znamenať zánik rutinných pracovných miest a podľa OECD Česko a Slovensko sú v medzinárodnom porovnaní z krajín OECD na tom najhoršie, keďže sa predpokladá zánik až 45% takýchto pracovných miest.

Ďalšie odhady hovoria o tom, že celkom 54 % európskych pracovných miest je ohrozených digitalizáciou a najviac ohrozené sú krajiny ako Rumunsko (61,93 %), Portugalsko (58,94 %), Bulharsko (56,56 %) a Grécko (56,47 %). Naopak menej ohrozené sú krajiny strednej a severnej Európy ako Nemecko (51,12 %), Belgicko (50,38 %), Francúzsko (49,54 %), Holandsko (49,50 %), VB (47,17 %) a Švédsko (46,69 %). Slovensko má v takomto porovnaní 54,70 % ohrozených pracovných miest.

## 5.2.1. DIGITÁLNA TRANSFORMÁCIA: RIZIKÁ A PRÍNOSY A SOCIÁLNO-DEMOKRATICKÉ POLITIKY

V dôsledku vyššie načrtnutých vývojových tendencií možno očakávať (sociálne) riziká v podobe redukcie pracovných miest, nárastu štrukturálneho nadbytku pracujúcich, zmenšujúcej sa schopnosti nových sektorov a odvetví absorbovať pracovné miesta, znižujúcej sa schopnosti zamestnancov vyhrať súťaž proti technológiám za pomoci vzdelania, rozšírenej technologickkej nezamestnanosti, prehlbovania príjmovej nerovnosti, nárastu chudoby a sociálneho vylúčenia spojeného s (novými a „novšími“) sociálnymi rizikami, zvyšujúcej sa nezamestnanosti, nárastu tlaku na systém sociálneho zabezpečenia a jeho financovania, vznikajúcich (nových) foriem (prekérneho) zamestnania a nárastu neistých pracovných miest, znižovania podielu práce na národnom dôchodku, znižovania miezd, pracovných a sociálnych štandardov a následného oslabovania schém sociálneho zabezpečenia, nedostatočnej ochrany zamestnancov v prostredí novovytvorených pracovných miest v nových odvetviach (BOZP, pracovnoprávna oblasť), rozširujúcej sa pracujúcej chudoby.

Uvedené riziká môžu viesť k zvýšenej polarizácii spoločnosti v dôsledku rastúceho dopytu podnikateľského sektora po výnimočných schopnostiach a talentoch (deľba na potrebných a údajne nepotrebných), k zvyšovaniu nárokov a v dôsledku toho nárastu chorobnosti a nárastu istých foriem ochorenia ako napríklad depresii.

Digitalizácia však prináša aj nové príležitosti v podobe generovania nových pracovných miest, vo zvýšení pracovných zručností zamestnancov, v raste produktivity práce spojenej s vytváraním vyššej pridanej hodnoty, v náraste spotrebiteľských benefitov, v zlepšení interpersonálnej konektivity, v synergickom efekte niektorých sektorov ako napr. IKT sektora generovať vysoký počet pridružených pracovných miest, v prekonávaní pracovných bariér pre ľudí s postihnutím, v redukcii práce a fyzickej záťaže, v zefektívňovaní práce, v presune pracovnej sily do vzdelávania, slu-

žieb, sociálnej a zdravotnej starostlivosti, vo využití kreatívneho potenciálu človeka, v náraste investícií do vedy a výskumu a v celkovom náraste blahobytu.

Poznajúc riziká, ohrozenia, ale i príležitosti a prínosy digitalizácie bude nevyhnutné nastaviť verejné politiky tak, aby zo 4. priemyselnej revolúcie neprofitovala len úzka skupina tzv. zvýhodnených. Je to možné dosiahnuť použitím nástrojov daňovej, sociálnej a vzdelávacej politiky, posilnením sociálneho dialógu ako garancie sociálneho zmiernenia a prevencie sociálnych konfliktov na všetkých úrovniach horizontálnej i vertikálnej vertikálne (podnikové KV, odvetvové KV, národná tripartita, regionálny sociálny dialóg), posilnením postavenia zástupcov zamestnancov, legislatívnym ukotvením nových foriem práce, ochranou združovania pracujúcich, posilnením rôznych nástrojov prevencie chorôb ako sú rehabilitácie a rekondície, v nových opatreniach bezpečnosti a ochrany zdravia pri práci; a pod.

Dané výzvy sa spájajú s nevyhnutnosťou posilňovania a dodržiavania sociálnych práv, vytváraním kvalitných a hlavne udržateľných pracovných miest, skracovaním pracovného týždňa, vyšším zapojením žien a mladých ľudí do rozhodovacích procesov, postihovaním nerovného zaobchádzania so zamestnancami a zamestnankyňami na pracovisku, či s potrebou sociálnej inklúzie marginalizovaných skupín.

Sociálno-demokratická reakcia na digitálnu transformáciu akcentuje nutnosť zabezpečiť pre každého prácu ako i využitie výhod, ktoré priemysel č. 4 prináša. Dôraz kladie na:

- skracovanie pracovného času, ktoré umožní zosúladať rodinného a pracovného života;
- odstraňovanie rodových nerovností, lepší prístup k starostlivosti o deti, ktorý umožní zvýšiť pracovné príležitosti žien;
- zlepšovanie a skvalitňovanie pracovného prostredia a

elimináciu psychosociálnych rizík, na bezpečnosť a ochranu zdravia pri práci, na prevenciu, rehabilitáciu, rekondíciu reflektujúci možný vznik nových typov chronických ochorení a chorôb z povolania<sup>126</sup>;

- zvyšovanie miezd a platov, konvergenciu miezd a stie-

ranie mzdových rozdielov medzi regiónmi, medzi štátmi Európy, medzi mužmi a ženami napríklad cez inštitúty sociálneho dialógu, kolektívneho vyjednávanía a nástroje daňovej politiky

## 5.2.2 ÚLOHA ODBOROV V NOVÝCH PODMIENKACH DIGITÁLNEJ TRANSFORMÁCIE

J. Visser načrtol štyri možné scenáre vývoja odborov v digitálnej ekonomike<sup>127</sup>:

1. postupná marginalizácia odborov - daný scenár nastane v prípade, ak budú súčasné trendy v odborovom organizovaní pokračovať bez zmien. S klesajúcou mierou organizovanosti v odboroch budú odbory stále menej relevantné, ich sila bude oslabovať a nebudú mať významný vplyv na trh práce a tvorbu politík.

2. dualizácia odborov a ich politík - namiesto postupného zhoršovania situácie budú odbory schopné obrániť svoju pozíciu a odolávať tam, kde sú v súčasnosti silné, napr. vo veľkých firmách, pri profesiách s kvalifikovanou, remeselnou pracovnou silou, v logistike, u odborníkov vo verejnom sektore, v sociálnych službách a pod. Daný scenár predpokladá ostrejšie rozlíšenie a väčšie rozdiely medzi firmami s odborovými organizáciami a firmami bez odborov.

3. náhrada odborov a výmena za iné formy - odbory postupne ustúpia iným formám sociálneho zastúpenia, ktoré budú vychádzať z a) legislatívy (záruky minimálneho a životného minima, mzdové panely, zamestnanecké rady, rady pre produktivitu, arbitrážne a kontrolné orgány), b) iniciatív zamestnávateľov (zapojenie zamestnancov, etické kódexy, rôzne participatívne modely), c) obchodné modely (právnické firmy, sprostredkovateľské pracovné agentúry, konzultanti) a d) viac či menej spontánne, prerušované formy sociálnej a komunitnej činnosti.

4. revitalizácia odborov - odbory nájdu spôsob, ako posilniť svoju pozíciu, zvrátiť súčasný trend, omladiť členskú základňu a rozšíriť svoje pôsobenie nad rámec súčasnej členskej základne a uspieť pri organizovaní „novej nestabilnej pra-

covnej sily“ v digitálnej ekonomike.<sup>128</sup> Výzvy na trhu práce v kombinácii s digitálnou revolúciou a prechodom do online sveta sú zároveň veľkou príležitosťou, aby odbory reagovali inovatívne, mysleli „outside of the box“.

Odbory na Slovensku<sup>129</sup> majú značný priestor na zvyšovanie členskej základne integrácie, ak sa im podarí zastupovať záujmy zamestnancov v digitálnej ekonomike. Vyžaduje si to využitie inovatívnych prístupov a stratégií a búrania doterajších interných štrukturálnych bariér.

Odbory v SR sú konfrontované aj s novými výzvami organizovania práce, akou je práca v tzv. zdieľanej (platformovej) ekonomike. Zatiaľ je ale len okrajovo a skôr neformálne reflektovaná tradičnými sociálnymi partnermi. Z toho dôvodu nie je ani prenesená do diskusie a kľúčových otázok v rámci formálneho sociálneho dialógu alebo kolektívneho vyjednávanía.

V súčasnosti by mala podľa názorov sociálnych partnerov reagovať na ňu najmä legislatíva. Identifikujú sa rôzne štrukturálne prekážky, aby mohli byť pracovníci platformovej ekonomiky organizovaní (v odboroch) a reprezentovaní (odbormi) napríklad aj v rámci kolektívneho vyjednávanía, kde je problém definovať zamestnávateľa ako potenciálneho partnera pre možné negociácie.<sup>130</sup> Na základe súčasnej definície závislej práce sa javí byť taktiež problematické definovať pracovníkov platformami ako zamestnancov.

To isté platí aj o domácej práci, ktorá nie je na Slovensku právne ukotvená. Slovenská republika neprijala Dohovor Medzinárodnej organizácie práce o domácej práci č. 189/2011. Napriek tomu, že rastie dopyt po osobných a domácich službách, tento sektor nie je definovaný a jeho

<sup>126</sup> Dopad digitalizácie na bezpečnosť a zdravie pri práci bude vážny najmä v podobe zvýšeného stresu, psychosociálnych rizík, syndrómu vyhorenia v dôsledku zvýšených nárokov na výkon, čas, tempo, spracovanie informácií, zmien sociálnych vzťahov a foriem komunikácie. Z fyziologického hľadiska možno očakávať zvýšený nárast ochorení kardiovaskulárneho systému, obezity, cukrovky, pohybového aparátu atď.

<sup>127</sup> Visser, J. : Trade Unions in the Balance. ILO Actrav Working paper, 20109.

<sup>128</sup> Data Labour Unions, YouTubers Unions.

<sup>129</sup> Môžeme identifikovať niekoľko skupín pracovníkov, ktorým už v súčasnosti chýba odborové zastúpenie (najmä v zmysle ponuky a záujmu aktívnej reprezentácie ich záujmov), napr. agentúrni zamestnanci, platformoví pracovníci, domácki pracovníci, migrujúci pracovníci, imigranti, študenti, nezamestnaní a pod.

<sup>130</sup> Snahy o organizovanosť a reprezentáciu prichádzajú skôr zo strany zamestnávateľov (Uber v ITAS, RÚZ).

pracovníci sú „neviditeľní“ a rozptýlení naprieč inými odvetvami, čo sťažuje aj možnosť ich organizovania, formulácie a reprezentácie ich záujmov.<sup>131</sup>

Ak sa odbory majú stať dôležitými aktérmi pri tvorbe a adaptácii verejných politík adekvátnych pre digitálnu ekonomiku, je dôležité, aby ich predstavitelia i členovia porozumeli, prečo je transformácia nevyhnutná, čo prinesie, ako k nej prispieť i ako k nej pristúpiť. Ich nezastupiteľné miesto je v niekoľkých úrovniach, a to na globálnej (celosvetovej, univerzálnej), európskej, národnej, regionálnej, lokálnej a odvetvovej. Budú plniť úlohu

1. sociálneho aktéra a nositeľa osvetu smerom k svojim členom a zamestnancom, ale aj smerom k širokej verejnosti,
2. nositeľa nátlakovej politiky smerom k vládam (vláde) na národnej a nadnárodnej úrovni, ale aj smerom k zamestnávateľom,
3. mediátora medzi vládou prijímajúcou a realizujúcou verejné politiky a zamestnancami, ktorých sa opatrenia týchto politík budú dotýkať,
4. spolutvorcu verejných politík s ohľadom na reprezentáciu záujmov zamestnancov,
5. iniciátora legislatívnych opatrení, ktoré jednak garantujú citlivú a spravodlivú transformáciu, ochránia zamestnancov, ktorí by mohli byť touto transformáciou negatívne dotknutí,

iniciujú legislatívne opatrenia v pracovno-právnej oblasti a v oblasti BOZP, ktoré reagujú na aktuálne potreby a meniace sa podmienky, ako je napríklad úprava či skracovanie pracovného času, ochranné pracovné prostriedky, využitie sociálneho fondu, definovanie nových stresorov a psychosociálnych rizík na pracovisku a pod. V tomto ohľade bude na význame naberať aj sociálny dialóg a kolektívne vyjednávanie, ktoré dokáže flexibilnejšie a promptne reagovať na vznikajúce potreby zamestnancov i zamestnávateľov v porovnaní s legislatívnym procesom.

6. dohliadača (watch-dog) nad prijímaním a realizáciou opatrení verejnej politiky s dôrazom na solidaritu a sociálnu spravodlivosť, so zachovaním čo najvyššej možnej ochrany alebo prevencie pred možnými sociálnymi rizikami a negatívnymi sociálnymi javmi spojenými s digitálnou transformáciou

Úloha odborov na všetkých úrovniach, podnikovej, národnej, európskej i medzinárodnej bude v transformačnom procese no i v digitálnej ekonomike nezastupiteľná. Je to jeden z mála nástrojov pracujúcich, cez ktorý môžu bojovať za svoju ochranu a zachovanie už existujúcich či vydobytie ďalších sociálnych štandardov a opatrení smerujúcim k sociálnej spravodlivosti, zabezpečeniu, solidarite, zachovaniu dôstojnej práce a dôstojného života vôbec.

## 5.3. SOLIDÁRNA SPOLOČNOSŤ: AKO RIEŠIŤ RÓMSKU OTÁZKU?

Dokument Východiskový návrh priorít SR pre politiku súdržnosti na programové obdobie 2021 – 2027<sup>132</sup> rieši otázku marginalizovaných rómskych komunit v kapitole 4.7 Podpora sociálno-ekonomickej integrácie marginalizovaných rómskych komunit (MRK). Priority sú v ňom vo všeobecnosti zvolené pomerne správne.

Po prvé je to vzdelávanie: „Vzdelávací systém nie je dostatočne pripravený reagovať na sociálne znevýhodnenie, vytvárať inkluzívne prostredie a zohľadňovať kultúrne špecifiká a individuálne potreby detí... vrátane kvalitného predprimárneho vzdelávania a dostupného celodenného vzdelávacieho systému.“ Venuje sa tu aj pozornosť diskriminácii rómskych detí v školskom systéme: „Je tiež nevyhnutné predchádzať neodôvodnenému zaradovaniu rómskych detí do špeciálnych škôl z dôvodu ich sociálneho znevýhodnenia“ a otázke etickej emancipácie Rómov: „Pre rómske deti je tiež potrebné vytvárať podmienky na ich vzdelávanie sa aj v materinskom jazyku.“

Ďalšia pozornosť je veľmi správne obrátená na otázky štrukturálnej povahy, ako je napríklad sanitačná infrastruk-

túra v osadách: obmedzený prístup k pitnej vode, absencia kanalizácie, chýbajúce pripojenie k elektrine, nezabezpečený odvoz a neekologické nakladanie s komunálnym odpadom. Vážnou otázkou je i nedoriešené vlastníctvo pozemkov, ktoré Rómovia používajú na bývanie. Obidva tieto štrukturálne problémy „neštandardné obydlia postavené na nevysporiadaných pozemkoch bez pripojenia k inžinierskym sieťam“ sú odborníkmi považované za kľúčové pri zlepšovaní podmienok v osadách.

Je možné súhlasiť aj s poukazovaním na problém zadlžovania, ktorý vedie k exekúciám: „Problémom uplynulých rokov bola aj dostupnosť nevýhodných mikropôžičiek od nebankových spoločností.“ Zároveň je treba povedať, že dokument nekriticky propaguje nástroj mikropôžičiek, pri výstavbe a svojpomocnej výstavbe obydľí. Tento spôsob podpory – projekty mimovládneho sektora založené na mikropôžičkách a svojpomocnej výstavbe – sa dá uplatniť iba limitovane (z viacerých dôvodov, ktoré nie je dostatočne možné rozviesť na tomto mieste), a nie je vhodný na masovejšiu podporu výstavby a štandardného nájomného býva-

<sup>131</sup> Sedláková, M.: Job Quality and Industrial Relations in the Personal and Household Services (PHS-QUALITY). National report: Slovakia. 2020.

<sup>132</sup> Ministerstvo investícií, regionálneho rozvoja a informatizácie Slovenskej republiky: Východiskový návrh priorít SR pre politiku súdržnosti na programové obdobie 2021 – 2027. Pracovný dokument. Bratislava, 2020.

nia.

Aj tento dokument správne podporuje pokračovanie opatrení ako terénna sociálna práca, zdravotní asistenti, asistenti učiteľa a ďalšie pomáhajúce profesie.

Dokument Národný integrovaný plán reforiem<sup>133</sup> zase navrhuje v kapitole venovanej rómskym komunitám „posilnenie koordinačnej úlohy Úradu splnomocnenkyne vlády pre rómske komunity“ a „pravidelný zber údajov a monitorovanie pokroku v oblasti ekonomickej a sociálnej integrácie ľudí z MRK“. Podobne ako Priority pre súdržnosť predpokladá: „rozšírenie projektov na podporu integrácie MRK a iných ohrozených skupín (komunitné centrá, zdravé regióny, terénna sociálna práca, miestna občianska poriadková služba, terénni domovníci“ a navrhuje bližšie nedefinované „zvýšenie kapacít pre kvalitnú a dostupnú formálnu starostlivosť o deti do 3 rokov“.

Predpokladá sa aj „individuálna práca so znevýhodnenými skupinami na trhu práce“ prostredníctvom Úradov práce (napr. odborné poradenstvo, zisťovanie odborných schopností a zručností uchádzačov, a „mentoring“ či asistenciu po nástupe do zamestnania). Dokument kritizuje AOTP a navrhuje „aktívnu činnosť pre organizátora podmieniť poskytnutím práce s vyššou pridanou hodnotou a možnosťami rozvoja“. Navrhuje aj „zvýšenie dostupnosti zdravotnej starostlivosti pre ľudí z prostredia MRK vyžadujúcu ochranu pred nadmernými doplatkami“.

Tieto návrhy aktivít sú (s výnimkou podpory mikropôžičiek a samo-výstavby bytov) v podstate (aj zo sociálno-demokratického hľadiska) formulované správne a dá sa s nimi súhlasiť.

Kľúčovým problémom týchto návrhov je ale to, že abstrahujú od sociálno-ekonomického prostredia, v ktorom by sa mali realizovať. To, že sa pri príprave strategických dokumentov a opatrení verejných politík z rôznych dôvodov zámerne alebo nezámerné neanalyzuje, ako funguje náš post transformačný kapitalizmus, má za následok, že posledné desaťročia sa v otázke marginalizácie, chudoby a diskriminácie Rómov na Slovensku blúdi v kruhu. Problémy, ktoré sa najvýpuklejšie prejavujú napr. v prostredí rómskych osád, nie je možné vnímať selektívne ako špecifické rómske problémy spojené s rómskou kultúrou či s ich správaním, ale ako dôsledky nerovnosti, ktoré generuje neregulovaný trhový mechanizmus..

Ako príklad môžeme uviesť fenomén školskej segregácie a vznik segregovaných škôl na etnickej báze. Nerovné šance detí v ich školskej kariére vyplývajú nie z abstraktnej kategórie etnicity, ale primárne z materiálneho postavenia rodičov a rodičmi akumulovaného sociálneho, kultúrneho a symbolického kapitálu. V dôsledku roztvárania príjmových nožníc školský systém aj v chudobnejších vidieckych oblastiach východného Slovenska gravituje k vytváraniu neformálnych kategórií škôl, z ktorých niektoré sú vnímané ako „lepšie“ a niektoré ako „rómske“.

Inými slovami, ekonomické nerovnosti, ktoré vznikajú ako dôsledok zlyhania trhu, pokiaľ nie sú dostatočne zmier-

ňované aktivitami štátu, ktorý by cez svoju redistribučnú funkciu bol arbitrom rovných príležitostí, nevyhnutne vedú k segregácii Rómov. Pokiaľ by štát pokladal za oprávnený verejný záujem integráciu a inkluzívne vzdelávanie rómskych detí, nemôže tento problém riešiť odtrhnuto a nezávisle od otázok zamestnanosti, bývania, sanitácie/infraštruktúry osád a diskriminácie. Inak povedané, zabezpečiť inkluzívne vzdelávanie pre rómske deti je možné iba prijímaním takých politík, ktoré umožnia pre Rómov dôstojné pracovné príjmy, štandardné bytové a hygienické podmienky života.

Iný príklad: Nedostatočné alebo nesprávne riešenie problémov rómskeho bývania (napríklad nekritickým propagovaním mikropôžičiek a samovýstavby) vyplýva z abstrahovania od širších otázok bytovej politiky. Po prvé, vo všeobecnosti nemôžeme byť v súčasnosti prekvapení nedostatkom nájomného bývania a vysokými cenami nájomov a bytov, pretože byty sú jednou z kľúčových komodít v kapitalistickej ekonomike, a ich produkcia, udržiavanie, obchodovanie s nimi je nastavené tak, aby prinášalo vysoký zisk. Aby byty mohli slúžiť pre verejné účely a byť dostupné, je ich potrebné „odkomodifikovať“ - teda musí byť zabránené tomu, aby sa plne stali subjektom trhovej výmeny. V dôsledku rozsiahlej reprivatizácie a privatizácie bytového fondu obciam a mestám dnes skoro žiadne byty nepatria a tieto následne nie sú schopné vytvoriť významnejšiu sieť sociálneho a nekomerčného nájomného bývania aj pre Rómov a aj pre nízkopříjmové domácnosti všeobecne.

Samozrejme, poskytovanie nájomného bývania pre tieto skupiny populácie by muselo byť postavené na nediskriminačných pravidlách a muselo by brať do úvahy, že ľudia musia mať zabezpečené dostatočné podmienky pre generovanie príjmu (zamestnanie) a udržanie si bývania. Sociálno-demokratický štát by mal masívne financovať novú výstavbu určenú pre nekomerčné nájomné na obciach, a vstupovať legislatívne tam, kde by obce nelikvidovali osady alebo nezlepšovali podmienky bývania v nich, alebo kde by dochádzalo k diskriminácii Rómov pri alokácii bytov.

Príčiny všeobecne pripúšťaných nedostatočných výsledkov pri integrácii Rómov za posledné dve desaťročia z prostriedkov Európskych štrukturálnych a investičných fondov by zo sociálno-demokratického hľadiska bolo možné vidieť aj v štrukturálnom nastavení týchto fondov. Všetky intervencie z EÚ fondov sú dnes nastavené ako „projekty“. Problémom je, že každý projekt má svoj začiatok a svoj koniec. Väčšina takýchto projektov, napríklad rôzne uzavreté pracovné dielne pre rómskych pracovníkov, napriek tomu, že v krátkom časovom období povedzme 2-3 roky fungovali pomerne dobre, po ukončení grantových podmienok skončili. Aj veľmi zmysluplné projekty na podporu marginalizovaných Rómov, ako sú terénna sociálna práca, komunitné centra, zdravotní asistenti, tiež trpia tzv. programovým cyklom, v rámci ktorého dochádza k diskontinuite a prestávkach medzi jednou a druhou fázou projektového financovania. Vedie to k rôznym problémom s cieľovou skupinou a aj odchodom skúsených pracovníkov a pracovníčok. Všetky

<sup>133</sup> Ministerstvo financií Slovenskej republiky: Moderné a úspešné Slovensko. Národný integrovaný reformný plán. Bratislava, 2020.



tieto a podobné projekty podporných profesií pre MRK by bolo by potrebné transformovať na štandardné programy so štandardným štátnym financovaním.

Berúc do úvahy dôsledky neriadeného trhového mechanizmu, ktorý vedie k prehľbovaniu sociálnych nerovností, sociálno-demokratické kroky smerujúce k zlepšeniu postavenia Rómov by mali byť postavené na podpore ekonomických politík, ktoré pôsobia pozitívne ku sociálnej kohézii spoločnosti, neprehlbujú ekonomické rozdiely v spoločnosti a neotvárajú príjmové nožničky medzi bohatými a chudobnými.

Sociálne politiky by mali byť nastavené ako „univerzalistické“ (univerzálny sociálny štát) a mali by zahnúť nielen Rómov a nízko príjmové domácnosti ale aj strednú vrstvu. Toto platí pre užšie zamerané sektorové opatrenia, napríklad ako sú bezplatné obedy pre deti v školách, ale aj dôsledne bezplatný prístup k zdravotníctvu, k liekom a podob-

ne. Okrem toho by bolo potreba zabezpečiť nekompromisné dodržiavanie antidiskriminačnej legislatívy a princípov ľudských práv. Medzi ľudskými právami a sociálnymi a ekonomickými právami zo sociálno-demokratickej perspektívy nie je žiadna tenzia či kontradikcia ale naopak - sú to komplementárne práva.

Sociálno-demokratická politika, ktorá by mala za cieľ zabezpečiť integráciu Rómov a zlepšenie ich životných podmienok, nemôže byť izolovaná ani od ostatných politík, akými sú napr. daňová politika. Silnejšej kohézii spoločnosti a tým pádom aj integrácii Rómov by teda pomohli opatrenia spočívajúce vo vyššom zdaňovaní kapitálu a vyššej miere sociálnych transferov. Inými slovami, pre zlepšenie situácie (nielen) Rómov potrebujeme spoločnosť, ktorá je viac rovná nielen z hľadiska nediskriminácie a rovnosti pred zákonom, ale aj z hľadiska ekonomickej rovnosti a prerozdelenia.

## 6. AKÁ EURÓPSKA ÚNIA A EUROZÓNA? SPRAVODLIVÁ A SOCIÁLNA.

Zakotvenie Slovenska v Európskej únii počnúc rokom 2004 a v eurozóne od roku 2009 EÚ je preň, ako štát s malou, otvorenou ekonomikou, s relatívne nízkou mierou inovácií a dominantnou výrobou s nižšou až strednou prídanou hodnotou v jeho ďalšom hospodárskom, sociálnom a modernizačnom rozvoji kľúčové. Preto je preň kľúčový i rámec predvídateľných európskych hospodárskych a menových politik.

Otázkou však je, či má SR rezignovať iba na to, že bude pasívne akceptovať politiky, ktoré dohodnú v EÚ a osobitne v eurozóne veľké štáty, napr. Nemecko a Francúzsko, resp. väčšina štátov EÚ a eurozóny. Analogicky je otázkou, či má NBS hrať v ECB iba úlohu pozorovateľa a paušálne súhlasíť s rozhodnutiami väčšiny. Vstupom do EÚ a do eurozóny sa štát vzdal časti svojej suverenity s tým, že sa bude podieľať na rozhodovaní, že bude spolurozhodovať, zdieľať suverenity s ostatnými členmi EÚ a eurozóny.

SR ako malý štát EÚ nemá dost „žetónov“ na presadzovanie

svojich návrhov v Európskej rade resp. v Európskom parlamente a v ECB. Veľkosť krajiny však nie je najdôležitejším faktorom jej vplyvu v EÚ. Aj Slovensko, ako relatívne malá krajina, môže vytvárať rôzne ad hoc koalície rovnako zmýšľajúcich štátov vrátane využívania inštitútu posilnenej spolupráce.

SR ako „policy maker“ by sa mala snažiť angažovať sa vo všetkých pre ňu relevantných smeroch európskej politiky. Keďže kapacity autorov tejto štúdie sú obmedzené, sústredíme sa na oblasti, ktoré považujeme za kľúčové: na ekonomické riadenie v eurozóne, na budovanie bankovej únie, obchodnú politiku a na sociálno-demokratický pohľad na daňové otázky.

Odporúčania formulované v štúdiu sú v zhode s politickými prioritami Strany európskych socialistov a ďalších progresívnych síl v EÚ a smerujú k zvýšeniu odolnosti Európskej únie a vytvoreniu inštitúcií a pravidiel, ktoré sú sociálne spravodlivé a súčasne efektívne.

### 6.1. EKONOMICKÉ RIADENIE V EUROZÓNE

Začiatkom februára t.r. sa nová Európska komisia rozhodla otvoriť diskusiu o súčasnom rámci hospodárskeho a fiškálneho dohľadu s osobitným zreteľom na reformy známe pod názvom Six Pack a Two Pack.<sup>134</sup> Jej zámerom je zistiť, do akej miery boli rôzne prvky dohľadu zavedené alebo zmenené a doplnené balíčkami Six Pack a Two Pack účinné pri dosahovaní kľúčových cieľov, a to: pri zabezpečení udržateľných verejných financií a hospodárskeho rastu, ako aj pri predchádzaní makroekonomickej nerovnováhy; pri užšej koordinácii hospodárskych politik<sup>135</sup>; a pri podpore konvergencie ekonomickej výkonnosti členských štátov.

Pôvodným zámerom bolo ukončiť túto diskusiu do 30. júna 2020, ale potreba „zamerať sa na okamžité výzvy EÚ spôsobené koronakrízou“ viedli Komisiu k rozhodnutiu vrátiť sa k diskusii neskôr, „keď sa vyriešia okamžité problémy“. Jej opätovné spustenie sa čaká na začiatku budúceho roka. Predpokladáme, že Slovensko (ministerstvo financií na pôde Rady, NBS v rámci ECB) nebude meniť svoje pozície a bude vystupovať ako v minulosti iba ako člen koalície „fiškálne zodpovedných krajín“ a nebude presadzovať zásadnejšie

požiadavky v EÚ / EMÚ, ktoré by zabezpečili jej väčšiu efektívnosť a súčasne väčšiu sociálnu udržateľnosť.

Diskusie resp. verejnej konzultácie sa mohli zúčastniť jednotlivci a samozrejme inštitúcie. Autorom tejto štúdie nie je známe, či a akou formou sa tejto diskusie zúčastnilo Ministerstvo financií SR, NBS, resp. iná inštitúcia v SR.

Krízy posledných rokov pritom ukázali na nedostatky menovej únie a že jej dobudovanie je potrebné. Kritické hlasy upozorňovali na jej nekompletnosť (rigidné a neefektívne rozpočtové pravidlá, neexistencia spoločného rozpočtu, a pod.) už v čase jej vzniku. Časť podporovateľov projektu spoločnej meny (napr. francúzsky prezident François Mitterrand) však predpokladala, že katalyzátorom dobudovania eurozóny bude najbližšia kríza. Tento optimizmus sa zatiaľ neukázal oprávneným. Využitie globálnu finančnú krízu 2007/8 a po nej krízu eura na zásadnejšiu reformu riadenia eurozóny sa nepodarilo. Ambíciou by malo byť využitie k tomu koronakrízu. Podarí sa to tentokrát?

Napriek pripravovanej diskusii o budúcnosti EÚ, ktorá otvára možnosť revízie zmlúv, reforma EÚ sa neuskutoční

<sup>134</sup> <https://www.europarl.europa.eu/EPRS/EPRS-AaG-542182-Review-six-pack-two-pack-FINAL.pdf>

<sup>135</sup> Communication on the Economic Governance Review. 05 February 2020. [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/com\\_2020\\_55\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/com_2020_55_en.pdf)  
Podrobnejšie:

Commission Staff Working Document Accompanying the document Communication on the Economic Governance Review. 05 February 2020. [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/swd\\_2020\\_210\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/swd_2020_210_en.pdf)

formou Big Bang, ale postupnými krokmi. Finančná kríza si vynútila vznik bankovej únie, ktorej realizácia s komplikáciami pokračuje (2. pilier the Single Resolution Mechanism (SRM)

donedávna blokovalo Nemecko). Rovnako ECB, aby zachránila euro, pristúpila k neortodoxným opatreniam, ktoré boli na hrane jej doterajšieho mandátu.

## 6.1.1. FIŠKÁLNE PRAVIDLÁ A MAKROEKONOMICKÁ KOORDINÁCIA

Koronakríza môže byť impulzom pre pokračovanie reformy ekonomického riadenia eurozóny. Riešenie koronakrízy a jej dôsledkov bude mať za následok rast deficitu a zadlženosti štátov eurozóny a vyžaduje si prijať mimoriadne opatrenia. Jedným z nich je vznik Fondu obnovy financovaný na báze spoločného dlhu formou koronabondov. Fond obnovy je ale dočasný nástroj, ktorého životnosť je ohraničená rokom 2024.

Pozastavenie požiadavky dodržiavať Maastrichtské kritériá počas koronakrízy je tiež dočasné, pokiaľ sa kriticky neprehodnotí a prípadná zmena sa nezakotví v revidovaných európskych zmluvách. Analogicky to možno povedať i o opatreniach ECB. Ak by sa však v krátkom čase pristúpilo k striktnému dodržiavaniu súčasných fiškálnych pravidiel, dôsledky na obnovenie rastu a zamestnanosti a v EÚ by mohli byť tak závažné, že by ohrozili stabilitu menovej únie, resp. EÚ ako takej.

Vyžaduje si to preto zväziť návrhy ako napríklad prehodnotenie hornej hranice zadlženosti štátu zo 60% HDP na 90% HDP.<sup>136</sup> Hlavným argumentom je, že ak miera reálneho rastu dlhodobo prekračuje mieru reálnej úrokovej sadzby o 2 -3 %, primárny deficit 2 -3 % HDP je dlhodobo udržateľný dokonca i pri úrovni zadlženosti 100%. Podľa toho by sa Maastrichtská podmienka 60% HDP mala revidovať. Pragmatickým riešením je podľa autorov zvýšiť túto hranicu na 90% HDP.

Rast zadlženosti štátov po koronakríze zhorší podmienky financovania ich dlhu na finančných trhoch - hlavne keď osobitné nástroje ECB a Komisie, ktoré dočasne pomáhajú úrokové miery udržať na nízkych ba dokonca záporných hodnotách, prestanú pôsobiť. Opätovne bude treba otvoriť otázku spoločného dlhu, ktorá sa dnes posunula do inej roviny ako počas eurokrízy.

Nepochybne najvýznamnejším posunom spôsobeným koronakrízou bolo rozhodnutie o vytvorení Fondu obnovy. Vznik Plánu obnovy a odolnosti a osobitného fondu na jeho financovanie zastavilo diskusie (pravdepodobne iba dočasne) o samostatnom rozpočte eurozóny a výrazne vstúpilo do dis-

kusii o spoločnom európskom dlhu / eurobondoch a nových vlastných zdrojoch EÚ. Tento mimoriadny rozpočet bude financovaný z dlhu (čo niektorí odborníci označili za Hamiltonovský moment<sup>137</sup>), za ktorý bude ručiť EÚ spoločne svojím rozpočtom. Hoci tento spôsob financovania aktivít EÚ nie je úplne nový (garancie z rozpočtu EÚ boli použité napr. v Junckerovom pláne), bezprecedentný je rozsah spoločného dlhu a predpokladaný spôsob jeho splácania (z nových európskych daní a poplatkov).

Plán obnovy a odolnosti a jeho finančný nástroj bol vytvorený ad hoc, ako jednorazové riešenie krízy vyvolanej pandémie COVID-19. Na jeho základe však môže byť vytvorený rámec pre budúci stabilizačný nástroj, využívaný v rámci potreby (rámcové pravidlá pre veľkosť, pomer grantov a pôžičiek, pravidiel použitia), financovaný spoločným dlhom (flexibilita, rýchlosť použitia).

V tejto súvislosti stojí za úvahu i návrh transformovať ESM na Dlhovú agentúru eurozóny.<sup>138</sup> Dlhová agentúra eurozóny by mohla mobilizovať fondy na finančných trhoch za výhodnejších podmienok - napokon by aj na tieto trhy priniesla väčšiu stabilitu, lebo by znížila riziko investovania. Za takmer bezrizikové dnes trhy pokladajú iba nemecké cenné papiere štátu. Riziková prirážka eurobondov by mohla byť o niečo vyššia, no Nemecko by mohlo napríklad profitovať z proporciálne nižších odvodov do rozpočtu eurozóny, aby si prípadné straty vykompenzovalo.

Koronakríza a súčasne dlhodobá potreba zelenej transformácie európskej ekonomiky otvárajú aj otázku revízie ďalších európskych rozpočtových pravidiel. Mala by vytvoriť priestor pre verejné investície do dlhodobej udržateľnosti a odolnosti, napríklad prijatím zlatého pravidla pre verejné investície, resp. oddelením investičného a bežného rozpočtu.

Problematické je aj výlučné využívanie indikátora dlhu a deficitu. Ak nemajú fiškálne pravidlá odporovať cieľom EÚ v iných oblastiach (napr. zelená transformácia), mali by byť nahradené širším súborom indikátorov (ekonomické, sociál-

<sup>136</sup> Proposals for a Reform of the EU's Fiscal Rules and Economic Governance. IMK Report, June 2020.

<sup>137</sup> Kaletsky, Anatole: Europe's Hamiltonian Moment. Project Syndicate, May 21, 2020. Vznik spoločného dlhu, ako upozorňujú experti, by mohlo posilniť pozíciu eura ako druhej rezervnej meny a základ pre medzinárodné pôžičky v tvrdej mene. The International Role of the Euro. ECB, June 2019. <https://www.ecb.europa.eu/pub/ire/html/ecb.ire201906~f0da2b823e.en.html#toc1>

<sup>138</sup> Massimo Amato: Things that could be done, once the lesson is learned. 10 April 2020. <http://www.primeconomics.org/articles/things-that-could-be-done-once-the-lesson-is-learned>

ne, environmentálne), pričom rozhodnutia o limitoch a smerovaní fiškálnej politiky by boli súčasťou viacúrovňového rámca riadenia, do ktorého budú zapojení zástupcovia členských krajín i Európsky parlament. Slovensko by sa pri presadzovaní týchto zmien mohlo oprieť aj o pozíciu Európskeho parlamentu.<sup>139</sup>

Pri identifikácii makroekonomických nerovnováh potrebuje EÚ vyrovnanjší prístup. Fiškálny kompakt sprísnil podmienky na aktivovanie procedúry nadmerného deficitu. Naopak, eurozóna je benevolentnejšia v prípade nadmernej makroekonomickej nerovnováhy a k iniciovaniu procedúry s ňou spojenej. Pokiaľ sa má opätovne naštartovať konvergenčný proces medzi Severom a Juhom v eurozóne, musí vzrásť citlivosť voči nadmernej makroekonomickej nerovnováhe v eurozóne a symetricky túto procedúru použiť v prípade nadmerného prekročenia symetricky definovanej hornej i dolnej hranice.<sup>140</sup>

Už sme uviedli, že predpokladaný spôsob splácania pôžičiek na Program obnovy a odolnosti je z nových európskych daní a poplatkov. Nájdenie dohody o nových zdrojoch je o.i. dôležité preto, aby splácanie pôžičiek v budúcnosti nezaťažilo kapacity spoločného európskeho rozpočtu. Presná podoba zdrojov (európskych daní a pôžičiek) je výsledkom kombinácie pragmatického a hodnotového prístupu. Pragmatickou otázkou je podpora pre zavedenie dane a výška získaných prostriedkov a hodnotovou zavedenie dane k dosiahnutiu iných politických priorít (zelená transformácia, spravodlivé zdaňovanie, stabilita finančných trhov).

V krátkodobom horizonte je potrebné schválenie dane z nerecyklovaných jednorazových plastov, uhlíkového cla, európskej digitálnej dane, aj systému financovania z príjmov z Európskeho systému obchodovania s emisiami (EÚ ETS). V strednodobom horizonte by k nim mala pribudnúť daň z finančných transakcií a podiel EÚ na príjmoch v rámci spoločného základu dane z príjmov právnických osôb (CCC-TB).

Okrem príjmov pre spoločný rozpočet je dôležité zdôrazniť aj nepriame efekty týchto daní, ktorými chceme dosiahnuť vyššie uvedené priority, akými sú obmedzenie jednorazových plastov znižovanie emisií, boj proti agresívnym daňovým praktikám, či dospieť k širším politickým prioritám, ako je boj proti korupcii (efektívnejšia kontrola / boj proti podvodom v oblastiach, ktoré sa dostanú pod definíciu finančných záujmov EÚ prostredníctvom Úradu európskeho prokurátora).

Schválený systém nových vlastných zdrojov by mal postupne nahrádzať dominantné financovanie spoločného rozpočtu z národných príspevkov. Diskusia bude otvorená

pred rokom 2027 pri rokovaní o budúcom viacročnom finančnom rámci.

V tejto diskusii je potrebné zásadne reformovať aj výdavkovú stránku rozpočtu. Európsky rozpočet potrebuje nástroje fiškálnej stabilizácie. Ich stálou zložkou by mali byť transfery, ktoré zabezpečia súdržnosť EÚ podobne, ako je tomu v USA (federálne sociálne programy ako sociálne zabezpečenie v nezamestnanosti, Medicaid, Medicare a pod.).

Európska centrálna banka zohrala v predchádzajúcej kríze menovej únie (2010-2012) kľúčovú úlohu pri stabilizácii spoločnej meny. V rámci existujúcich pravidiel a mandátu prebrala sprostredkovane funkciu veriteľa poslednej inštanície a stabilizátora finančného trhu. Hoci expanzívna menová politika nedokázala dosiahnuť inflačný cieľ, pomohla predísť deflácií a stabilizovala európsky finančný trh. Problémom je však politická udržateľnosť súčasného kurzu, nakoľko neštandardná politika ECB bola spochybnená na Súdnom dvore EÚ a čelí opozícii aj zvnútra banky.<sup>141</sup>

V krátkodobom horizonte bude ECB pokračovať v stabilizujúcej expanzívnej menovej politike. Pandemický núdzový program nákupu aktív (PEPP) bude prebiehať do júna 2021, alebo dokým ECB nerozhodne, že krízová fáza koronavírusu sa skončila. Aj ďalšie opatrenia ECB ako PELTRO (Pandemické núdzové dlhodobé refinančné operácie), ktoré pomôžu zabezpečiť dostatočnú likviditu a Program cieľných dlhodobých refinančných operácií TLTRO3, ktorý začal v júni 2020, bude prebiehať do júna 2021.

Do tohto kontextu vstupuje diskusia o revízii mandátu, ktorú ECB oficiálne spustila začiatkom roka. ECB sa nechce vzdať hlavného mandátu: udržania cenovej stability. Revízia sa má týkať dvoch hlavných oblastí:

- Kvantitatívnej formulácie cenovej stability, nástrojov monetárnej politiky, hospodárskych a menových analýz a spôsobov komunikácie – teda otázok, ktoré spadali pod aktivity ECB aj doteraz;

- Či a v akej miere má ECB prihliadať na ďalšie faktory, ako finančná stabilita, zamestnanosť, alebo environmentálna stabilita.

NBS by sa mala zasadzovať za to, aby sa neortodoxná politika ECB zakotvila do Európskej zmluvy. Bude treba v nej zdôrazniť dvojitý mandát ECB (inflácia a rast a zamestnanosť ako je to v prípade FEDu ako i environmentálna udržateľnosť), presadzovať úlohu ECB ako veriteľa poslednej inštanície (lender of last resort) a za určitých podmienok financovanie štátneho dlhu (monetizácia dlhu), čo sa dočasne a v obmedzenej miere deje aj dnes.

<sup>139</sup> The role of fiscal rules in relation with the green economy. [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/614524/IPOL\\_STU\(2020\)614524\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/614524/IPOL_STU(2020)614524_EN.pdf)

<sup>140</sup> Proposals for a Reform of the EU's Fiscal Rules and Economic Governance. IMK Report, June 2020.

<sup>141</sup> Expanzívna politika ECB zatiaľ zo známych dôvodov nehrozí hyperinfláciou, ako mnohí kritici kvantitatívneho uvoľňovania varujú, ale už dnes je zrejmé, že prehlbovanie rastu nerovností je jej neželateľným dôsledkom. Je to výzvou pre politiky vlády, aby prijali opatrenia, ktoré tieto nežiaduce dôsledky eliminujú alebo aspoň zmiernia.

## 6.2. SOCIÁLNO-DEMOKRATICKÝ PRÍSTUP K DAŇOVÝM OTÁZKAM A OBCHODNEJ POLITIKE EÚ

Nad rámec diskusie iniciovanej Komisiou vo februári 2020 o ekonomickom riadení si vládna moc členského štátu musí definovať, čo chce presadzovať v iných politikách, ako sú niektoré otázky daňovej politiky, obchodnej politiky a pod.

Medzi týmito dvoma politikami je zásadný rozdiel: daňová politika je národnou politikou, kým obchodná politika je spoločnou politikou EÚ. Aj v prípade daňovej politiky

však existujú určité spoločné princípy a dosah daňovej politiky sa môže zväčšovať, pokiaľ sa presadia európske dane ako napr. európska daň na CO<sub>2</sub>, európska daň z finančných transakcií, európska digitálna daň a pod. V prípade obchodnej politiky majú štáty EÚ možnosť do nej zasahovať na Európskej rade a európske obchodné zmluvy prechádzajú ratifikáciou cez národné parlamenty.

### 6.2.1. EURÓPSKA DAŇ Z FINANČNÝCH TRANSAKCIÍ

O dani z finančných transakcií (FTT) na úrovni G20 sa začalo hovoriť v r. 2009, t.j. po vypuknutí globálnej finančnej krízy, ale k žiadnemu rozhodnutiu o jej zavedení na globálnej úrovni nedošlo. Európska daň z finančných transakcií sa do agendy EÚ dostala v roku 2011, keď Európska komisia predstavila návrh celoeurópskej dane z finančných transakcií a počítala s jej uplatnením najneskôr v roku 2014. V prvom detailnom návrhu bola nastavená tak, že mala Únii priniesť každý rok 57 mld eur.

Celoúnijná FTT sa nepodarila presadiť (uplatnenie princípu veta zo strany Veľkej Británie a pod.). Jedenásť štátov EÚ sa zapojilo do tzv. Iniciatívy posilnenej spolupráce.

Vo veľmi obmedzenej forme ju zaviedlo Francúzsko, ostatné štáty zapojené do tejto iniciatívy, (Belgicko, Grécko, Nemecko, Portugalsko, Rakúsko, Slovensko, Slovinsko, Španielsko, Taliansko) by ju podľa návrhu mali zaviesť najneskôr 1. januára 2021.

Koronakríza je príležitosťou, aby sa opäť obnovila diskusia o FTT ako zdroja na riešenie dôsledkov koronakrízy a perspektívne ako zdroj európskeho rozpočtu. Kľúčové je, aby FTT zahrnovala prevažnú väčšinu finančných transakcií a osobitne tých, ktoré nemajú produktívny charakter, resp. neprispievajú k efektívnosti finančných trhov a potenciálne ohrozujú finančnú stabilitu.

### 6.2.2. KONIEC DAŇOVEJ SÚŤAŽE, BOJ PROTI DAŇOVÝM ÚNIKOM A DAŇOVÝM RAJOM

Dňa 24. 10. 2006 NR SR hlasmi pravicovej opozície prijala Deklaráciu o daňovej suverenite v priamych daniach. Pravicová časť NR SR odkazovala na rovnú daň, ktorú zaviedla v r. 2004 a ktorá podľa jej interpretácie stvorila zo Slovenska „ekonomického tigra“. Zámerom bolo lákať na nízku daň zahraničných investorov. Inými slovami bola zástavkou daňovej súťaže v EÚ.

Ani v nasledujúcich rokoch nepatrilo Slovensko k aktívnym advokátom daňovej spolupráce v EÚ, postoj sa čiastočne otvoril len v otázke spoločného konsolidovaného daňového základu firiem. Postoj súčasnej vlády v tejto otázke nie je známy.

Daňová súťaž ohrozuje sociálny štát dvakrát: znižuje sociálne transfery, ktorých cieľom je zmiernovať príjmové

nerovnosti a decimuje verejný sektor, resp. služby vo verejnom záujme poskytované štátom resp. verejnou správou.

Európska diskusia o fiškálnej harmonizácii u priamych dani právnických osôb sa nezameriava na harmonizáciu daňových sadzieb, ale na definovanie spoločného konsolidovaného základu (CCCTB). Jeho cieľom by malo byť nielen zjednodušiť zdaňovanie pre európske firmy (pre medzinárodné podniky, resp. podniky s cezhraničnými ekonomickými činnosťami) a tak znížiť zbytočné administratívne náklady pre biznis<sup>142</sup>, ale aj pomôcť eliminovať daňové úniky technikami ako napr. profit-shifting prostredníctvom transferových ocenení alebo iných foriem agresívneho daňového plánovania.

<sup>142</sup> Staršia štúdia Európskej komisie „European Tax Survey“ kvantifikovala náklady medzinárodných podnikov, ktoré sú generované existenciou 15 národných daňových sústav „starých štátov“ (tzv. compliance costs). Pre veľké podniky neprekračujú 1,9 percenta odvedených daní, no pre malé a stredné podniky dosahujú až 30,9 percenta zaplatených daní. V EÚ 27 sú tieto náklady nepochybne ešte vyššie. Nežiaduce dôsledky eliminujú alebo aspoň zmiernia.

## 6.2.3. DIGITÁLNA DAŇ

Samostatnou kapitolou je zdaňovanie nadnárodných digitálnych spoločností. Ide o mimoriadne ziskový a dynamický sektor s rastúcim podielom na ekonomike, ktorý okrem toho ešte vyjde z koronakrízy ako jeden z najväčších víťazov. Pre digitálne služby je charakteristické, že uľahčujú vytváranie korporátnych štruktúr, slúžiacich na agresívne daňové praktiky.

Rozhodnutie Súdneho dvora EÚ v spore Komisie s firmou Apple, v ktorom Komisia prikázala spoločnosti Apple uhradiť írskemu štátu daňový dlh vo výške 13 mld eur, v prospech sťažujúceho sa Apple, ukázalo limity využívania pravidiel štátnej pomoci v boji proti agresívnym daňovým praktikám.

Európska digitálna daň sa uvádza ako jeden z možných zdrojov splácania spoločných pôžičiek na Plán obnovy. Aj preto Komisia prisľúbila predstavenie vlastného návrhu na zavedenie digitálnej dane, ak sa do konca roka 2020 nenájde dohoda o digitálnej dani na pôde OECD.

Globálna dohoda na pôde OECD je však nepravdepodobná aj v prípade víťazstva demokratického kandidáta v amerických prezidentských voľbách. Zároveň, viaceré európske krajiny začali, či pripravujú zdaňovanie digitálnych spoločností, resp. príjmov z digitálnych služieb. Bez spoločného európskeho prístupu však hrozí fragmentácia digitálneho trhu v dôsledku nekoordinovaných národných pravidiel a nižšia efektívnosť výberu dane.

Z týchto dôvodov je potrebné čo najrýchlejšie vytvorenie európskej digitálnej dane, ktorá by zdaňovala obrat spoločností v krajine, v ktorej bol realizovaný. Limity pre firmy podliehajúce dani, mali by byť nastavené tak, aby sa zdaňovali len veľké nadnárodné spoločnosti, ktoré významne profitujú z existencie jednotného európskeho trhu a dokážu vytvárať korporátne štruktúry pre umelé presúvanie daňového základu. Časť vybratej dane má slúžiť ako príjem európskeho rozpočtu.<sup>143</sup>

## 6.2.4. OBCHODNÉ ZMLUVY EÚ

V ostatných rokoch – s výnimkou USA – akcelerovalo dokončovanie viacročných rokovaní EÚ o obchodných a prípadne investičných zmluvách s obchodnými partnermi ako Kanada (CETA), Japonsko a Mercosur. Nástupom Trumpovej administratívy boli rokovania o zmluve TTIP zmrazené. Prípravy zmluvy s Kanadou a USA boli netransparentné a proces ich prípravy bol podrobený verejnej kritike. Až po nej nastalo čiastočné zlepšenie informovanosti o procese negociácií.<sup>144</sup>

Kriticky treba hodnotiť aj mnohé časti resp. kapitoly pripravovaných zmlúv. Jednou z najkontroverzejších ustanovení dohôd s Kanadou i USA bol mechanizmus riešenia sporov medzi štátom a investorom. Nahradenie doterajšieho mechanizmu urovnávania sporov medzi investormi a štátom známy pod skratkou ISDS resp. ISDM upraveným mechanizmom ICS (Investment Court System) v zmluve s Kanadou, ktorý Komisia vydávala za „radikálnu reformu“, je len čiastkovým riešením. Zahraniční investori v sporoch s vládami, budú ako doteraz, môcť obchádzať národné súdy. Hrozí, že vlády budú naďalej rukojemníkmi arbitrážneho konania, ktoré v prevažných prípadoch dávalo za pravdu za-

hraničným investorom a obmedzovalo vlády v presadzovaní domácej politiky. ISDS sa z legitímnej ochrany zahraničných investorov pretransformoval do spôsobu, ako sa zahraniční investori mohli vyhrážať legitímnym vládam a ovplyvňovať ich politiku. V zamrzutej zmluve s USA sa zrejme ani nahradenie ISDS mechanizmom ICS, pokiaľ sa rokovania obnovia, podľa doterajších indícií nemusí podariť presadiť.<sup>145</sup>

Obchodné a investičné zmluvy EÚ so zahraničnými partnermi nemôžu byť spôsobom, ako sa oslabia európske štandardy v ochrane prírody, v boji proti klimatickým zmenám, v ochrane zamestnancov, alebo v ochrane práv štátu a jeho demokraticky zvolených orgánov realizovať politické rozhodnutia v prospech spoločnosti. Súčasne nemôžu byť pre EÚ nástrojom oslabovania sociálnych a environmentálnych štandardov v tretích krajinách.

Obchodná politika EÚ má prispievať k posilňovaniu globálnych sociálnych a environmentálnych štandardov, nie úzkych záujmov exportérov a investorov. Mechanizmus urovnávania sporov medzi investormi a štátom musí podliehať demokratickej kontrole oboch strán a neobmedzovať presadzovanie verejného záujmu v sociálnej, environmen-

<sup>143</sup> <https://taxfoundation.org/digital-tax-europe-2020/>

<sup>144</sup> Po rozhodnutí Európskeho súdneho dvora v júli 2014 dokumenty k ďalším kolám rokovania o zmluve medzi Európskou úniou a Spojenými štátmi známej ako Transatlantické obchodné a investičné partnerstvo (TTIP) sa už mali zverejňovať.

<sup>145</sup> Slovensko má s USA platnú investičnú zmluvu z roku 1991, v ktorej je takýto mechanizmus arbitráže jednostranne výhodný pre amerického investora, zakotvený. Podľa Ministerstva hospodárstva SR by nová úprava vzťahov investor – štát v zmluve TTIP umožnila Slovensku zbaviť sa nevýhodného mechanizmu z roku 1991. Preto MH SR zmluvu TTIP podporovalo.

tálnej oblasti a pod. Nemôžu tiež viesť k obmedzeniu kvality či rozsahu verejných služieb.

Ak zmluva predpokladá harmonizáciu regulácie pri ochrane zdravia, spotrebiteľa, v sociálnej či environmentálnej politike, malo by ísť o konvergenciu smerom nahor a nie naopak. Obchodné dohody sa majú opierať o medzinárodné dohovory a zmluvy (dohovory Medzinárodnej organizácie práce, Parížska klimatická zmluva a pod.).

Predmetom kritiky zmluvy s USA sú aj kapitoly o regulácii, životnom prostredí, či dôsledky na ochranu zamestnanca vzhľadom na to, že USA nie sú signatármi viacerých dohovorov Medzinárodnej organizácie práce. Otázne bolo, či sa do zmluvy zahrnú i verejné služby, napríklad zdravotníctvo a či by to nepovedlo k ďalšej redukcii verejného zdravotníctva v prospech rozširovaniu súkromného zdravotníctva.

TTIP predpokladá harmonizáciu regulácie. V prevažnej väčšine odvetví (potravinárskeho, kozmetického a farmaceutického a chemického priemyslu) je však úroveň regulácie v USA nižšia ako v Únii. Oprávnené sú preto obavy, že harmonizácia povedie k znižovaniu regulačných štandardov v EÚ. Najviac by sa to mohlo odraziť na ochrane zdravia a životného prostredia. V EÚ v týchto prípadoch platí princíp predbežnej opatrnosti, ktorý v USA neplatí. Pokiaľ sa dostatočne nepreukáže napríklad škodlivosť niektorého produk-

tu, nie je povinnosť ho z trhu stiahnuť.<sup>146</sup>

USA medzitým odstúpili od Parížskej dohody o klíme a nevieme, či po v nástupe nového prezidenta sa k tejto dohode vrátia. EÚ je napríklad nepriateľsky naklonená k tomu, aby sa plyn ťažil hydraulickým štiepením. Napriek tomu zrejme takýto plyn bude dovážať a bude tlak, aby sa tento druh ťažby presadil i v EÚ.

Klimatické zmeny nútia prehodnotiť i prístup k medzinárodnému obchodu. Nie je realistické jeho drastické obmedzenie, a už vôbec nie sú riešením prístupy ako ekonomický nacionalizmus alebo prvky merkantilizmu. Na druhej strane treba v medzinárodnom obchode začať brať do úvahy uhlíkovú stopu, a preto sa pokúsiť presadiť uhlíkové clo do politiky Svetovej obchodnej organizácie (WTO).

Európske hospodárske politiky, vrátane obchodnej politiky, majú prispievať k posilňovaniu sociálnych štandardov, environmentálnej udržateľnosti a udržateľnosti EÚ / EMÚ. Mimoriadna situácia súvisiaca s koronakrízou i viaceré naštartované diskusie (mandát ECB, fiškálne pravidlá, ale všeobecne aj diskusia o budúcnosti EÚ) vytvárajú priestor pre takéto pravidlá a inštitúcie v zhode s progresívnym, sociálne spravodlivým a environmentálne zodpovedným programom. Mal by byť i východiskom pri formovaní pozície SR v EÚ a v eurozóne.

<sup>146</sup> Americký Kongres napr. prijal rozhodnutie, že nie je povinnosťou označovať potraviny značkou GMO tak, ako je to v EÚ.

## Záverom

Európsky plán obnovy a odolnosti je zameraný na dve kľúčové transformácie: na zelenú a digitálnu transformáciu. Z dvoch uvedených transformácií prvú pokladáme za nenahraditeľnú a neodkladnú, a preto v našej štúdii sme na ňu zamerali väčšiu pozornosť. Nie je to teda náhoda a ani dôsledok obmedzených riešiteľských kapacít.

Zelená transformácia je natoľko urgentná, že ak sa v krátkej dobe nedosiahne v nej zásadný pokrok, ani neskoršie adaptačné opatrenia nedokážu zamedziť devastáčnym účinkom klimatických zmien. Už dnes dokonca i štát, akým je Slovenská republika v pomerne v priaznivom geografickom pásme, je vystavovaný suchám, ktoré nemajú obdobu alebo frekventovaným povodňami, ktoré sa predtým vyskytovali iba zriedka (tzv. storočná voda sa opakuje skoro každoročne). Straty nie sú iba ekonomické, no okrem zdravotných dôsledkov akcelerujú i sociálne rozdiely. Už dnes časť globálnej migrácie je reakciou na klimatické zmeny a podiel klimatickými zmenami generovanej migrácie bude akcelerovať.

Akcelerovať budú i vojenské konflikty ako dôsledok hladomorov zo sucha, boja o vodu a pod. Mnohé sa možno rozrastú do väčších a veľkých vojnových konfliktov.

Európska únia zostáva premiantom v boji proti klimatickým zmenám a svoje najnovšie ambície vyjadrila v Európskej zelenej zmluve. Slovenská republika zobrala na seba zatiaľ najambicióznejší politický záväzok dosiahnuť uhlíkovú neutralitu do roku 2050. V štúdii sme sa zaoberali nutnými podmienkami, aby sa tento cieľ podarilo dosiahnuť: dosiahnuť výrazný pokrok v energetickej účinnosti, v transformácii odvetví energetiky, v doprave, v obnove budov, pri zásobovaní teplom, pri vyžívaní obnoviteľných zdrojov energie a v presadzovaní cirkulárnej ekonomiky.

Podpora lokálneho a regionálneho rozvoja má tiež klimatický rozmer. K zníženiu uhlíkových emisií pomôže rozvoj lokálnej energetiky, no i podpora lokálnej produkcie potravín, ktorá znižuje ich uhlíkovú stopu (všetci máme skúsenosť s kúpou jablák z Nového Zélandu, hovädzieho mäsa z Brazílie a pod.) atď.

Spomaliť a pokiaľ sa dá zamedziť zrýchľovaniu klimatických zmien musí napomôcť i fiškálna politika na národnej úrovni a iniciatívy na európskej či globálnej úrovni. Nástroje takto nastavenej fiškálnej politiky nie sú ešte v štúdii dostatočne reflektované a budú si vyžadovať dodatočnú pozornosť na národnej no i európskej úrovni. Prehodnotiť bude treba i niektoré iné nástroje ako obchodovanie s emisiami CO<sub>2</sub> a vyjadriť k nemu jednoznačnejší sociálno-demokratický postoj.

Európske obchodné a investičné dohody nedostatočne zohľadňujú uhlíkovú stopu a je otázne, či uhlíkové clá

budú dostatočným nástrojom na redukciu uhlíkovej stopy dovozu.

Úloha štátu pri podpore zelenej transformácie je nenahraditeľná na všetkých úrovniach. Zelenú transformáciu podnikateľskej sféry musí štát stimulovať pozitívne (napr. finančnými zdrojmi v podobe dotácií, zeleným verejným obstarávaním a pod.) i negatívne (napr. sprísňovaním noriem na produkciu CO<sub>2</sub> a pod.). Centrálna vláda musí vytvárať podmienky na zelenú transformáciu na regionálnej a lokálnej úrovni a podporiť ozelenenie a obmedzenie tendencií ku konzumerizmu.

V porovnaní so zelenou transformáciou má digitálna transformácia inú naliehavosť, jej hybnými silami nie je uvedomenie si, že ide o existenčnú otázku, o otázku prežitia ľudstva ako ho poznáme dnes, ale o dosahovanie vyššej efektívnosti a konkurencieschopnosti a je ťahaná súkromným záujmom jednotlivca (napr. on line objednávanie tovarov a služieb, využitie e-Government na rýchlejšie vybavovanie administratívnych úkonov, elektronické recepty a pod.) a biznisu, ktorý v digitalizácii nachádza spôsob ako zvyšovať produktivitu práce a zisk.

Úloha štátu pri digitálnej transformácii je odlišná: štát by mal vytvárať prostredie, ktoré je priateľské digitálnej transformácii podnikateľskej sféry, digitálnu infraštruktúru a poskytovať vzdelanie pre digitálny vek. Priama pomoc biznisu (pozitívna stimulácia formou dotácií, daňových úľav a pod.) by sa mala realizovať iba v prvej štartovacej fáze transformácie a prevažne formou podpory výskumu a vývoja a vedy.

Biznis musí robiť rozhodnutia o digitálnej transformácii sám a takou rýchlosťou, aby odolal konkurenčnému tlaku. Nepriaznivé externé podmienky (napr. nedostupnosť k širokopásmovému internetu) zhoršujú jeho konkurenčnú pozíciu a naopak mäkké podmienky (napr. nízka cena práce, daňový dumping) oddalujú jeho rozhodnutie investovať do digitálnej transformácie.

Digitálna transformácia, ktorá podľa Dana Schillera<sup>147</sup> vedie k vzniku digitálneho kapitalizmu, prináša so sebou i riziká, na ktoré musia vlády reagovať. Medzi ne patrí ohrozenie „krehkej stavby demokracie“ (zneužívanie údajov zariadení, kyberkriminalita, atď.), ohrozenie tradičných pracovných miest priemyslom č. 4, zvyšovanie miery nerovnosti, nižšia ochrana zamestnancov v rôznych netradičných formách práce (home office, gig economy a pod.). Pozitívnymi i negatívnymi dôsledkami digitálnej transformácie na spoločnosť a politikami na vládnej úrovni i úlohou odborov sa zaoberáme v kapitole Solidárna spoločnosť.

Vládny dokument Moderné a úspešné Slovensko ignoruje, že slovenské hospodárstvo sa v priebehu dvoch-troch

<sup>147</sup> Schiller, Dan: Digital capitalism: stagnation and contention? 13 October, 2015. <https://www.opendemocracy.net/en/digital-capitalism-stagnation-and-contention/>

Podrobnú politicko-ekonomickú analýzu digitálneho kapitalizmu možno nájsť v knihe: Betancourt, Michael: The Critique of Digital Capitalism. punctum books brooklyn, ny, 2015.



desiatok rokov sa stalo málo diverzifikovaným s dominantným podielom automobilového priemyslu. Nízka diverzifikovanosť nielen priemyselnej štruktúry, ktorá je navyše extrémne závislá na dovoze a vývoze, no pomerne nízka diverzifikovanosť i poľnohospodárskej výroby, či energetiky robia slovenské hospodárstvo ľahko zraniteľné. Pokles HDP v roku koronakrízy to znovu ilustroval.

Politiky na podporu väčšej diverzifikácie nie sú namierené proti úspešným odvetviam. Na druhej strane je načase skončiť s investičnými stimulmi smerujúcimi do dnes už dominantného odvetvia. Podpora diverzifikácie, ktorú navrhujeme, je previazaná s environmentálnou transformáciou (napr. diverzifikácia energetiky zahrnujúca OZE, rozvoj obehového hospodárstva a pod.) , s regionálnym a lokálnym rozvojom, ale i s tradičnejšími formami ako je diverzifikácia exportu (odvetvová i geografická).

Európsky Plán obnovy a odolnosti sa explicitne nezameriava na tretiu transformáciu a tou je transformácia na solidárnu spoločnosť. Politická štruktúra súčasnej európskej moci nie je priaznivo naklonená tretej transformácii. Sociálny pilier EÚ je iba fragmentom a nie základom, resp. štartérom k Sociálnej únii. Štúdia sa pokúša vzkriesiť pôvodný význam slova „reforma“ a navrhuje reformy, ktoré by smerovali slovenskú spoločnosť k solidárnej spoločnosti. Načrtáva reformy ako reformu sociálnych služieb, služieb zamestnanosti, rodinnej politiky a dlhodobej starostlivosti a upozorňuje na potrebu realizácie zabúdaného ľudského práva na bývanie.

Digitálna transformácia prináša so sebou viaceré sociálne riziká ako redukciu pracovných miest, nárast štrukturálneho nadbytku pracujúcich a v dôsledku toho nárast nezamestnanosti, prehĺbovanie príjmovej nerovnosti, nárast chudoby a sociálneho vylúčenia tých, ktorí nestihli/nemohli získať digitálne zručnosti, vznik (nových) foriem (prekérneho) zamestnania a nárast neistých pracovných miest (gig economy a pod.) S týmito rizikami sa musia vyrovnávať verejné politiky, ktoré musia byť nastavené tak, aby z digitálnej transformácie neprofitovala iba úzka skupina zvýhodnených.

Cesta vedie cez nástroje daňovej, sociálnej a vzdelávacej politiky, cez posilňovanie príjmov verejných rozpočtov napríklad cez oveľa ambicióznejší daňový mix (zavedenie nových alebo posilnenie u nás skôr marginálnych daní ako napr. progresívne zdaňovanie, zdaňovanie kapitálu a majetku, daň z luxusu, environmentálne dane, digitálne dane, dane z robotov), cez vyššie platby do schém zdravotného a sociálneho zabezpečenia, cez posilnenie sociálneho dialógu

ako garancie sociálneho zmiernu a prevencie sociálnych konfliktov na všetkých úrovniach horizontálnej i vertikálnej; definičné a legislatívne ukotvenie nových foriem práce v pracovno-právnom, daňovom kontexte a v systéme sociálneho zabezpečenia.

Solidárna spoločnosť na Slovensku nemôže vylučovať zo seba Rómov. Národný integrovaný plán reforiem ako aj iné vládne dokumenty navrhovali rôzne čiastkové riešenia na zlepšenie postavenia Rómov. Štúdia poukazuje na to, že kľúčovým problémom týchto návrhov je ale to, že abstrahujú od sociálno-ekonomického prostredia, v ktorom by sa mali realizovať. Preto sa za posledné desaťročia v otázke marginalizácie, chudoby a diskriminácie Rómov na Slovensku blúdi v kruhu. Post-transformačný model slovenského kapitalizmu nemá nastavenú svoju redistribučnú politiku, aby dostatočne riešil mieru nerovností, naplňoval základné ľudské právo na bývanie a pod. nielen pre rómsku komunitu, ale pre celú spoločnosť. V dôsledku roztvárania príjmových nožníc školský systém aj v chudobnejších vidieckych oblastiach východného Slovenska gravituje k vytváraniu neformálnych kategórií škôl, z ktorých niektoré sú vnímané ako „lepšie“ a niektoré ako „rómske“.

Marginalizovaní Rómovia sú podmnožinou ľudí, ktorých marginalizuje chudoba, no okrem toho čelia i predsudkom, diskriminácii a pod. Pre zlepšenie situácie Rómov potrebujeme spoločnosť, ktorá je viac rovná nielen z hľadiska nediskriminácie a rovnosti pred zákonom, ale aj z hľadiska ekonomickej rovnosti a prerozdelenia a nielen čiastkové projekty, ktoré sa (dočasne) orientujú na parciálne stránky ich života (prístup k vode, predškolské vzdelávanie rómskych detí a pod.)

Moderné a úspešné Slovensko nemá ambíciu – a to je charakteristické i pre iné vládne materiály predchádzajúcich vlád – formulovať, čo by chcela vládna moc presadzovať v Európskej únii a osobitne v eurozóne. Záverečná kapitola po prvýkrát túto veľkú medzeru chce naplniť. Formuluje návrhy, akoby sa malo reformovať ekonomické riadenie eurozóny zo sociálno-demokratického hľadiska, aký by mal byť sociálno-demokratický prístup k daňovým otázkam EÚ a k európskej obchodnej politike.

Európske hospodárske politiky by mali prispievať k posilňovaniu sociálnych štandardov, k environmentálnej udržateľnosti a udržateľnosti EÚ/EMÚ. Mimoriadna situácia súvisiaca s koronakrízou je po finančnej a ekonomickej kríze a po kríze eura novou príležitosťou, ako sa k takejto EÚ a eurozóne posunúť bližšie. Táto príležitosť by sa mala využiť oveľa lepšie ako po krízach 2008 a 2010.





## O AUTOROCH

**Brigita Schmögnerová**, (editorka), Progresívne fórum, podpredsedníčka vlády SR (1994), ministerka financií SR (1998 - 2002)

**Joachim Becker**, Ekonomická univerzita Viedeň

**Petra Csefalvayová**, Inštitút cirkulárnej ekonomiky

**Milan Ftáčnik**, Slovenská technická univerzita, minister školstva SR (1998 - 2002)

**Radovan Geist**, [www.euractiv.sk](http://www.euractiv.sk)

**Michal Kaliňák**, Združenie miest a obcí SR

**Ján Košč**, Odborový zväz KOVO

**Peter Magvaši**, minister hospodárstva SR (1994), minister práce, sociálnych vecí a rodiny SR (1998 - 2002)

**Daniel Škobla**, Ústav etnológie a sociálnej antropológie Slovenskej akadémie vied

**Monika Uhlerová**, Konfederácia odborových zväzov SR

**Juraj Zamkovský**, Priatelia Zeme-CEPA

## O VYDAVATEĽOVI

Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) je najstaršou politickou nadáciou Nemecka. Pomenovaná je po Friedrichovi Ebertovi, prvom demokraticky zvolenom ríšskom prezidentovi. Ako nadácia blízka politickej strane zameriavame svoju činnosť na hodnoty sociálnej demokracie, slobodu, spravodlivosť a

## IMPRESSUM

**Friedrich-Ebert-Stiftung e.V.**,  
zastúpenie v Slovenskej republike  
Maróthyho 6 | 811 06 Bratislava  
[www.fes.sk](http://www.fes.sk)

Autori: Brigita Schmögnerová a autorský kolektív  
Za publikáciu zodpovedá: Robert Žanony  
Grafika: Jakub Klobušický  
Objednávky: [fes@fes.sk](mailto:fes@fes.sk)

Komerčné využitie publikácií vydaných Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) nie je povolené bez písomného súhlasu od FES.

SCHMÖGNEROVÁ, Brigita: Solidárne, ekologické a moderné Slovensko, 1. vyd. Bratislava, Friedrich-Ebert-Stiftung e.V. - zastúpenie v Slovenskej republike, 2020

solidaritu. Ako všeobecne prospešná inštitúcia pôsobíme nezávisle a v našom záujme je podporovať pluralistický spoločenský dialóg k politickým výzvam súčasnosti. Bližšie informácie k našej činnosti ako aj k aktuálnym projektom nájdete na našej webovej stránke [www.fes.sk](http://www.fes.sk)

## SOLIDÁRNE, EKOLOGICKÉ A MODERNÉ SLOVENSKO

Slovensko musí v najbližšom období zvládnuť trojjedinú transformáciu: environmentálnu, digitálnu a sociálnu. Z krajiny so stredno-príjmovou, málo diverzifikovanou, nerovnomerne rozvinutou a k životnému prostrediu málo citlivou ekonomikou, patriacou iba medzi miernych inovátorov sa potrebuje transformovať na vzdelanostnú ekonomiku, odpovedajúcu úrovni Priemyslu 4.0, environmentálne udržateľnú a sociálne spravodlivú.

Štúdia „Solidárne, ekologické a moderné Slovensko“ prináša v šiestich kapitolách kritiku slovenského rozvojového modelu a návrhy na jeho radikálnu transformáciu. Za hlavné výzvy Slovenska pokladá tím autorov diverzifikáciu hospodárstva a zelenú a digitálnu transformáciu ako predpoklady udržateľnej konkurencieschopnosti ekonomiky, orientáciu na podporu domácich podnikov s inovatív-

ným profilom, podporu regionálneho a lokálneho rozvoja so zameraním na lokálnu energetiku, lokálnu produkciu potravín, podporu nájomného bývania či sociálneho podnikania. Zelenou transformáciou bude musieť prejsť každé odvetvie, no za kľúčové odvetvia, ktoré čaká zelená transformácia, štúdia pokladá energetiku, dopravu a obnovu budov. Rovnaký dôraz venuje štúdia kritickému reflexii fiškálnej konsolidácie, kde ponúka alternatívny pohľad na rozpočtovú a daňovú politiku, ktoré majú byť nástrojmi sociálne a environmentálne udržateľného rozvoja. Zo sociálno-demokratických pozícií kritiku podrobuje aktuálnu formu ekonomického riadenia EÚ a eurozóny a prináša návrhy ako posilniť fiškálnu pozíciu Únie zavedením dane z finančných transakcií, zdanením digitálnych korporácií a obmedzovaním daňovej súťaže a daňových únikov.

Cieľ budovať súdržnú spoločnosť, v neposlednom rade odolnú voči rastúcim protidemokratickým tendenciám, čelí aktuálne mnohým výzvam v podobe digitalizácie a robotizácie, klimatických zmien, rastúcej príjmovej a majetkovej nerovnosti, v dostupnosti verejných služieb a nerovných podmienok pre dôstojný život. Nástrojmi na zvládnutie týchto výziev sú politiky solidárnej spoločnosti, ktoré štúdia prináša, overené praxou mnohých vyspelých štátov, s nezastupiteľnou úlohou odborov a sociálneho dialógu.

Štúdia je príspevkom do verejnej odbornej diskusie, ktorej cieľom musí byť také využitie neopakovateľných európskych finančných prostriedkov v nasledujúcich rokoch, ktoré urobia zo Slovenska solidárnejšiu, ekologicky udržateľnú a modernú krajinu.

Viac informácií k tejto téme nájdete tu:

<http://www.fes.sk/>