

## 2.4 HODNOTENIE REFORMNEJ ATMOSFÉRY

Vývoj načrtnutý v predchádzajúcich kapitolách bol určovaný a sprevádzaný reformnými opatreniami, ktoré navrhli a realizovali zástupcovia občanov vo verejných funkciách na národnej aj miestnej úrovni. Rozhodnutia výkonných a zákonodarných orgánov a iných verejných inštitúcií tak významne vplyvajú na kvalitu života občanov v krajine. Pre vzťah medzi volenými zástupcami (tzv. policy makers) a občanmi je rozhodujúce ako zohľadňujú policy makers potreby občanov a na druhej strane, ako sú občania oboznámení s reformami a vedia poskytnúť svojim reprezentantom spätnú väzbu. Od tohto vzťahu sa odvíja kvalita prijímaných rozhodnutí a ich vplyv na ľudský rozvoj. Nasledovný text tejto časti je prehľadom významných opatrení v hospodárskej, politickej a sociálnej oblasti z pohľadu odbornej verejnosti (pozri box 2.4).

Graf 2.9, zostavený na základe priemerného hodnotenia prijatých opatrení v príslušnom štvrtroku, dokumentuje vývoj reformnej atmosféry v spoločnosti. V sledovanom období 2000-2002 možno pozorovať v zásade klesajúcu tendenciu ratingu, čo možno pripísať na vrub aj faktu približujúcich sa parlamentných volieb. Politici práve v predvolebnom období viac hľadajú na krátkodobé ciele a na uspokojovanie iných než tzv. verejných záujmov. Prijímanie nekvalitných zákonov a rozhodnutí zvýhodňujúcich určitú skupinu ľudí, ktoré sú síce

niekedy populárne, však v dlhodobom horizonte nemôžu pozitívne vplyvať na kvalitu života občanov. Ich negatívny efekt sa spravidla odzrkadlí v obmedzovaní príjmu bežného daňového poplatníka, v brzdení hospodárskeho rastu, rozvoja a bohatstva krajiny. Graf 2.9 naznačuje pomerne výrazné zlepšenie ratingu opatrení v poslednom štvrtroku 2002, teda v čase nástupu nového vládneho kabinetu k moci.

Veľmi kriticky sa odborná verejnosť vyjadrovala k opatreniam v zdravotníctve, školstve a sociálnej oblasti. V týchto sektoroch sa síce objavili koncepcie, ktoré naznačovali vízie, ale konkrétne kroky rezortov pripomínali skôr izolované opatrenia, a nie systémové iniciatívy. Na ilustráciu možno uviesť predĺžovanie zákazu exekúcií zdravotných poisťovní a zdravotníckych zariadení. Toto operatívne ad hoc opatrenie malo zabrániť definitívnemu kolapsu slovenského zdravotníctva. Aj nový vysokoškolský zákon sa odmietnutím spoplatnenia štúdia vyhol riešeniu jedného z páličivých problémov slovenského školstva – nedostatku finančných prostriedkov. Udržiavanie verejnosti v mylnej predstave o „bezplatnom“ školstve a zdravotníctve iba prehlbuje problémy a odďaľuje nevyhnutné rozhodnutia o väčšej priamej spoluúčasti občana na financovaní zdravotnej starostlivosti a vzdelávaní.

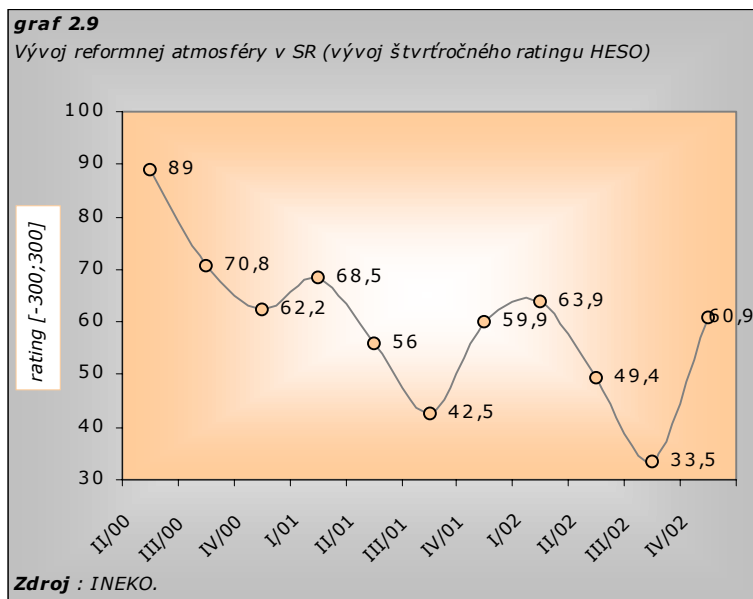
Je zrejmé, že sa nevyužil reformný potenciál a pripravenosť občanov na razantné zmeny, ktorý nastal po voľbách v roku 1998. Ukázalo sa totiž, že s približujúcimi sa parlamentnými voľbami (september 2002) klesalo odhodlanie politikov presadzovať reformy a s tým aj často spojené nepopulárne kroky. To platí najmä o uskutočnení veľmi dôležitej dôchodkovej reformy, na absenciu ktorej permanentne poukazovali odborníci. Pri nezreformovanom sociálnom systéme potom nemožno vylúčiť populistické líciovania o výške rastu dôchodkov napriek ich chýbajúcemu finančnému krytiu, ako k tomu dochádzalo počas uplynulého obdobia. Každé zvýhodňovanie určitej skupiny obyvateľstva však v konečnom dôsledku znáša daňový poplatník. Financovanie zvýšených dôchodkov preto vláda riešila zvýšením odvodov do verejných fondov. Samotné zvyšovanie odvodov bez príslušnej reformy zdravotníctva a sociálneho systému však nerieši príčiny problémov a predstavuje „vyhodenie peňazí do veľkej čiernej diery“. Úroveň daňového a odvodového zaťaženia predpokladala skôr jej zníženie, ako to bolo napokon aj v programovom vyhlásení vlády. Opačný trend totižto zvyšuje cenu práce, pôsobí kontraproduktívne pri znižovaní nezamestnanosti a znevýhodňuje ekonomicky aktívnych občanov.

V rozpore so svojimi cieľmi, ktoré mali zabezpečiť optimálne fungovanie trhového hospodárstva, znižovať rozsah donucujúcich ustanovení a prehľbovať princíp zmluvnej voľnosti zamestnávateľov a zamestnancov, pôsobí aj základná norma pracovného práva - novelizovaný Zákonník práce. Ten nespôsobil deklarované zvýšenie flexibility trhu práce, naopak, niektorými ustanoveniami zdražil a znížil pružnosť pracovnej sily, obmedzil konkurenciu, čo môže viesť k zvýšeniu nezamestnanosti a rozsahu čiernej práce. Prijímané a navrhované opatrenia v oblasti zamestnanosti boli často iba čiastkové a

### box 2.4 Projekt HESO

V rámci projektu Stredoeurópskeho inštitútu pre ekonomické a sociálne reformy INEKO – Hodnotenie ekonomických a sociálnych opatrení (skr. HESO) – sa široká odborná verejnosť – nezávislí ekonómovia, analytici, odborní žurnalisti, podnikatelia, zástupcovia akademickej obce, neziskového sektora, stavovských organizácií a samosprávy – pravidelne štvrtročne vyjadruje k vybraným navrhovaným a realizovaným opatreniam zákonodarnej, výkonnej moci, ako aj k rozhodnutiam verejných inštitúcií, ktoré môžu významne ovplyvňovať kvalitu života občanov v krajine. Na základe hodnotenia odborníkov je zostavený rebríček opatrení usporiadaných podľa ratingu, ktorý reflektuje názor hodnotiacej komisie na kvalitu a dôležitosť prijímaných a navrhovaných zákonov, noriem, rozhodnutí. Z hodnoty dosiahnutého ratingu je možné vyčítať, ktoré opatrenia a reformy boli a sú významným prínosom k sociálno-ekonomickej transformácii Slovenska, a ktoré boli a sú naopak brzdu tohto procesu. Od začiatku projektu HESO v apríli 2000 sa hodnotiaca komisia odborníkov vyjadriala k 252 ekonomickým a sociálnym opatreniam (pozri Štatistickú prílohu).

nepriniesli zásadné systémové zmeny. Problém nezamestnanosti a vytvárania nových pracovných miest – ako to už bolo naznačené v kapitole Hospodársky vývoj a trh práce – je možné riešiť skvalitňovaním podnikateľského prostredia a zvyšovaním pružnosti trhu práce.



## 2.4.1 Opatrenia v oblasti hospodárskeho a politického vývoja

### Verejné financie

V oblasti verejných financií nastali čiastočné zmeny v ich riadení. Nová metodika zostavovania štátneho rozpočtu (tzv. programové rozpočtovanie), ktorá odvetvovú rozpočtovú klasifikáciu nahradila programovou, a teda triedi výdavky na programy podľa funkcií vlády, je prínosom. V budúcoročných rozpočtoch už nebude chýbať ani strednodobý fiškálny výhľad, čo umožní rozpočtovanie v niekoľkoročnom horizonte. Očakáva sa lepší spôsob merania efektívnosti vynaložených výdavkov, stabilizácia ich rozpočtovania, rast zodpovednosti rezortov pri príprave svojich rozpočtov a ich plnení, ako aj zefektívnenie smerovania rozpočtových prostriedkov na vládne priority. Pripravovaný systém štátnej pokladnice, ktorý má centralizovať evidenciu príjmov a výdavkov organizácií štátnej a verejnej správy, by mal tiež prispieť k vyššej transparentnosti finančných tokov vo verejných financiách.

Vláde sa v druhej polovici svojho funkčného obdobia nepodarilo zabezpečiť kontinuitu pri postupnom znižovaní schodku hospodárenia verejnej správy. Deficit verejných financií momentálne prevyšuje hodnotu 4,5% HDP (plánovaný schodok v rozpočte - 3,5%).<sup>46</sup> Dôležité bude efektívne obmedzenie vysokých verejných výdavkov, čo však bude možné až po spustení reformy zdravotníctva a systému sociálneho zabezpečenia. Reforma verejných financií a udržateľné zníženie ich deficitu bude jednou z najdôležitejších úloh novej vlády. Cieľom by malo byť smerovanie verejných rozpočtov k vyrovnanému hospodáreniu, nakoľko pokračujúca kumulácia deficitov môže už v strednodobej perspektíve predstavovať veľký problém pre slovenskú ekonomiku.

Celkové daňové a odvodové zaťaženie (odhadovaná výška daňového zaťaženia v roku 2002: 18,6% z HDP, odvodového zaťaženia: 12% z HDP)<sup>47</sup> je napriek zníženiu priamych daní vysoké<sup>48</sup>, no jeho výraznejší pokles by bez reforiem tzv. výdavkových rezortov viedol k ďalšiemu zvyšovaniu dlhov. Presun ťažiska príjmov štátneho rozpočtu z priamych na nepriame dane (spotrebné dane, DPH) možno hodnotiť pozitívne. V rámci prístupového procesu do EÚ bude musieť SR pokračovať v postupnej harmonizácii daňovej sústavy zvyšovaním spotrebných daní (z minerálnych olejov, z tabaku, z liehu, vína a piva). Budú sa musieť taktiež zjednotiť a zrušiť viaceré sadzby dane z pridanej hodnoty. Všeobecnú podporu podnikateľského stavu si získala snaha o zjednodušenie komplikovanej daňovej legislatívy (napr.

<sup>46</sup> Podľa metodiky EÚ, ktorá poskytuje reálnejší pohľad na stav verejných financií, sa deficit všeobecnej vlády blíži k 6% HDP. Konvergenčné kritérium na vstup do EÚ je pritom 3% HDP.

<sup>47</sup> Zdroj: Chren, M.: *Analýza verejných výdavkov a daňového a príspevkového zaťaženia na Slovensku so stanovením dňa daňovej slobody*. ZDPS, Bratislava (2002)

<sup>48</sup> Pozri napr. World Bank (2001), str. 49.

zavedenie paušálnej dane pre živnostníkov), ktorá obsahuje mnoho výnimiek a príliš často sa mení, čo je veľkou brzdou hospodárskeho rastu.

### Finančný sektor

Reštrukturalizácia a následná privatizácia štátom vlastnených bánk (Slovenská sporiteľňa, Všeobecná úverová banka, Investičná a rozvojová banka) bola základným predpokladom ozdravenia a konsolidácie bankového sektora na Slovensku. Proces predaja jednotlivých bánk bol transparentný, no kritizovaná bola výška reštrukturalizačných nákladov a spôsob presunu klasifikovaných úverov do akciovej spoločnosti Slovenská konsolidačná. Privatizačné výnosy zodpovedali kvalite predávaných bánk, ako aj záujmu o porovnateľné bankové inštitúcie zo susedných krajín. Privatizácia okrem vytvorenia zdravého konkurenčného prostredia priniesla do slovenského bankovníctva aj zahraničné know-how materských bánk. Zvýšením dostupnosti úverov a odstránením bývalých politických tlakov na ich poskytovanie sa zabezpečila stabilita finančného zázemia pre rozvoj podnikateľských aktivít. Takmer skončený proces reštrukturalizácie a privatizácie bankového sektora je možné označiť za jeden z najväčších úspechov a najdôležitejších krokov vlády v oblasti hospodárskej politiky za uplynulé 4 roky.

#### box 2.5

##### 1-percentná daňová asignácia

Novinkou v slovenskej legislatíve je tzv. daňová asignácia, ktorá umožňuje od roku 2002 fyzickým osobám a od roku 2004 aj právnickým osobám rozhodnúť o určení 1% zo zaplatenej dane z príjmu na podporu konkrétnych verejnoprospešných aktivít podľa vlastného výberu. Aj keď je súčasná 1% výška daňovej asignácie iba symbolická, predstavuje pozitívny precedens a psychologicky významný posun od etatizmu smerom k občianskej spoločnosti. Občania si začnú uvedomovať svoju zodpovednosť za veci verejné, svoje právomoci pri nakladaní s časťou verejných prostriedkov a budú sa viac zaujímať o rozdeľovanie daní. Z celkového objemu darovanej dane v roku 2002 (više 100 miliónov korún) išla takmer tretina pre neziskové organizácie pôsobiace v zdravotníctve a takmer 20% do oblasti vzdelávania (zaregistrovaných bolo 4042 prijímateľov). Možnosť poukázať percento z dane využilo v prvý rok existencie daňovej asignácie vyše 325-tisíc občanov (Zdroj: <http://www.changenet.sk>).

### Privatizácia

Okrem úspešnej privatizácie vo finančnom sektore, sa postupne vytváral priestor na vstup súkromného kapitálu aj do odvetví, ktoré boli dovtedy považované za výhradnú doménu štátu (plynárstvo, energetika, vodohospodárstvo, doprava, telekomunikácie). Privatizácia vo väčšine prípadov 49%-ných podielov v štátnych podnikoch znamenala vytvorenie predpokladov na zlepšenie riadenia, zvýšenie efektívnosti, rýchlejší rozvoj, ako aj na odstránenie korupcie v týchto subjektoch. Nových vlastníkov získali Transpetrol, rozvodné energetické podniky, podniky Slovenskej autobusovej dopravy a Slovenské telekomunikácie. Osobitne významný bol predaj 49%-ného podielu v Slovenskom plynárenskom priemysle (SPP), ktorý bol označovaný ako najdôležitejšie privatizačné rozhodnutie prvej vlády M. Dzurindu. Vzhľadom na negatívne skúsenosti štátneho vplyvu na riadenie tohto podniku, ako aj makroekonomické dopady tejto historicky najväčšej privatizácie (2,7 mld. USD) a použitia privatizačných príjmov hlavne na splatenie štátneho dlhu a financovanie dôchodkovej reformy, bola privatizácia SPP pozitívnym krokom. Očakáva sa, že nastupujúca vláda bude pokračovať v tendencii deetatizácie, doprivatizuje zostávajúce štátne podiely v podnikoch a naštartuje alebo dokončí transformačný a privatizačný proces podnikov vodární a kanalizácií, Slovenských elektrární, železníc a možno aj Slovenskej pošty.

Dôležitou zmenou bolo vytvorenie regulačného rámca pre privatizované podniky sieťových odvetví, pôsobiace na bývalých monopolných trhoch. Presun kompetencií v oblasti regulácie prirodzených monopolov a s ňou súvisiace posudzovanie oprávnených nákladov a primeraného zisku v sieťových odvetviach na nový, nezávislý, multisektorový orgán – Úrad pre reguláciu sieťových odvetví – hodnotili odborníci pozitívne.

### Podnikateľské a investičné prostredie

Najväčšími bariérami podnikania na Slovensku sú podľa názorov podnikateľov zlý stav súdnictva, nestálosť, nejednoznačnosť a nezrozumiteľnosť právnych predpisov, rozšírená korupcia, vysoké odvodové zaťaženie a politická neistota.<sup>49</sup> Opatrenia, ktoré zvýhodňovali určitú parciálnu skupinu a administratívne obmedzovali hospodársku súťaž, predstavovali tiež prekážky pre rozvoj kvalitného podnikateľského prostredia (napr. daňové a iné úľavy pre zahraničných investorov, vládny program podpory slovenských výrobkov, návrh zákona o obchodných reťazcoch, zákon o obaloch). Negatívne vnímané boli nielen rôzne formy pomoci súkromným či polosúkromným subjektom, ale aj podobné iniciatívy v podobe poskytovania

<sup>49</sup> Zdroj: *Správa o stave podnikateľského prostredia – Slovenská republika 2002*. Podnikateľská aliancia Slovenska, CPHR, Bratislava (2002).

štátnych záruk na úvery pre štátom riadené podniky (napr. Slovenské elektrárne, železnice, Vodohospodárska výstavba). Boli to nesystémové riešenia, pretože zmäkčovali povinnosť manažérov efektívne hospodáriť. Podniky si na pomoc od štátu zvyknú a vyžadujú ju potom pravidelne.

Trhovo konformné opatrenia, ktoré sa snažili riešiť problémy podnikateľského a investičného prostredia a zvyšovať jeho kvalitu, sa stretli so súhlasom verejnosti. K systémovým krokom prispievajúcim k ozdraveniu podnikovej sféry možno určite zaradiť novelu zákona o konkurze a vyrovnaní, ktorá menila charakter konkurzu z pôvodnej likvidačnej na ozdravnú procedúru, posilnila postavenie veriteľov a zrýchlila a zjednodušila konkurzný proces.

Systémové opatrenia na zlepšenie podnikateľského a investičného prostredia priniesol aj obsiahly koncepcný materiál Zlepšenie právneho, regulačného a daňového rámca na podporu podnikania a investícií, ktorý navrhoval uskutočniť zásadné zmeny vo viacerých oblastiach (obchodné právo, záložné právo, súdnictvo, pracovné právo, podpora investícií a pod.). Navrhované zmeny mali zjednodušovať podmienky pri zakladaní a fungovaní firiem a týkali sa napríklad aj zrýchlenia konania pred registrovým súdom, uľahčenia získania povolení na pobyt cudzincov, zrýchlenia práce katastrálnych úradov alebo rozšírenia mimosúdneho riešenia sporov zvýšením právomocí rozhodcovských súdov. V duchu jeho odporúčaní sa niesli opatrenia vedúce k vyššej transparentnosti, ako bolo napríklad zverejnenie Obchodného registra SR, Živnostenského registra SR a zoznamu úpadcov (subjekty v konkurze) na internete, ako aj kroky, ktoré vytvárali predpoklady pre zlepšenie vynútiteľnosti práva – zrýchlené súdne konania v dôsledku novely občianskeho súdneho poriadku.

Prilákať veľké, hlavne zahraničné investície a ich prílevom sa priblížiť susedným krajinám mali dopomôcť zákony o priemyselných parkoch a o investičných stimuloch. Zrušenie 100%-ných daňových prázdnin pre investorov možno hodnotiť pozitívne. V trhovej ekonomike je podstatné vytvoriť rovnaké prostredie pre všetky subjekty. Výnimky totiž zhoršujú podnikateľské prostredie a obmedzujú perspektívy hospodárskeho rastu. Preto je skôr ako poskytovanie rôznych výhod dôležitejšie zlepšiť vymáhateľnosť a garantovanie práva, odstrániť korupciu, administratívne bariéry, nedostatky daňového, odvodového systému a vytvoriť stabilnú politickú scénu, čo by viedlo k dlhodobej atraktivite Slovenska ako vhodného miesta na podnikanie a investovanie.

### Transparentnosť a boj s korupciou

Transparentnosť verejnej správy do značnej miery závisí od prijímaných právnych noriem a možností verejnej kontroly. Tá sa výrazne zväčšila prijatím zákona o slobodnom prístupe k informáciám, ktorý umožnil občanom v lehote do 10 dní získať bezplatne ľubovoľné informácie o činnosti štátnych orgánov, orgánov miestnej samosprávy a subjektov financovaných alebo hospodáriacich s verejnými prostriedkami s výnimkou striktno vymedzených tajných informácií. „Infozákon“ možno považovať za jednu z mála právnych noriem, ktorou sa Slovensko môže pýšiť aj za hranicami.

Transparentnosť financovania politických strán je jedným z kľúčových bodov boja proti korupcii, no posledná novela zákona o združovaní v politických stranách v tomto smere nepriniesla zásadnejšiu zmenu. Zvýšenie efektívnosti a kvality štátnej správy mal za cieľ Audit štátnej správy, ktorý bol označený ako zatiaľ osamelý pozitívny pokus o zmenu súčasného neefektívneho a drahého systému štátnej správy. Priniesol aj konkrétne racionalizačné výsledky (v prípade plnenia úloh auditu boli ročné úspory predpokladané vo výške 4-7 mld. Sk)<sup>50</sup>, no nie všetky rezorty sa s ním stotožnili.

Transparentnosť privatizácie, ako aj verejného obstarávania bola verejnosťou veľmi citlivo vnímaná, preto boli nedostatky týchto procesov vystavené v niektorých prípadoch veľkej mediálnej kritike (napr. predaj Slovenskej plavby a prístavov, tender na štátnu pokladnicu). Korupcia je verejnosťou na Slovensku vnímaná v značnom rozsahu. Index vnímania korupcie CPI vo verejnom sektore dosiahol v SR v roku 2002 hodnotu 3,7 (10 bodov = „čistý“ verejný sektor) a spolu s Českou republikou obsadilo Slovensko 52. miesto zo 102 pozorovaných krajín.<sup>51</sup> Korupcia a klientelizmus sú jednými z hlavných zábran efektívnejšieho fungovania štátneho aparátu, ale aj súkromnej sféry. Vláda síce deklaruje razantný boj proti korupcii (Národný program boja proti korupcii), ale niektoré odmietavé postoje sudcov, poslancov, štátnych úradníkov v súvislosti s rozšírenými majetkovými priznaniami, dodržiavaním etických noriem, nulovej tolerancie korupcie, s obmedzením poslaneckej imunity či odmietnutím prijatia zákona o konflikte záujmov naznačovali silnú rezistenciu vo verejnom sektore voči tejto snahe.

Zavedenie inštitútu ombudsmana (verejného ochrancu práv) do právneho poriadku, ktorý SR ako jednej z posledných krajín Európy chýbal, je možno považovať za štandardizáciu demokratických inštitúcií v krajine. Mal by prispieť k väčšej ochrane práv občanov a podnikateľských subjektov pred poškodzovaním ich práv zo strany orgánov verejnej správy.

<sup>50</sup> Zdroj: *Správa o postupe práce pri plnení uznesenia vlády SR č. 694/2000 k Auditú súladu činností a financovania ústredných orgánov štátnej správy a organizácií v ich pôsobnosti*, jún 2001

<sup>51</sup> Zdroj: <http://www.transparency.sk/index-cpi.htm>

## Reforma verejnej správy

Jednou z hlavných priorít vlády bola aj reforma verejnej správy. Jej cieľom bolo decentralizovať kompetencie a financie zo štátnej správy na územnú samosprávu, znížiť výdavky a vytvoriť novú organizáciu verejnej správy vytvorením druhého stupňa územnej samosprávy, ktorú by tvorilo 12 nových samospráv vyšších územných celkov (VÚC). Neskoršia politická nedohoda ohľadne územnosprávneho členenia Slovenska zapríčinila odsúvanie reformy verejnej správy, čo bolo označované ako jedna z najväčších prehier minulej vládnej koalície. Napokon boli na poslednú chvíľu schválené príslušné vykonávajúce zákony k reforme (zákon o samospráve VÚC a zákon o prechode niektorých pôsobností z orgánov štátnej správy na obce a na samosprávne kraje - tzv. malý kompetenčný zákon), ktorých obsah sa však značne odlišoval od pôvodne prijatej koncepcie. Počet administratívnych územných celkov zostal nezmenený, vzniklo 8 VÚC. Plusom bolo vôbec naštartovanie dlho odkladanej reformy verejnej správy, aj keď neúplný prenos kompetencií na samosprávy, nedoriešená finančná decentralizácia a neochota rušiť okresné úrady vyvolávala oprávnené pochybnosti nad jedným z kľúčových cieľov reformy – nad zlacnením a racionalizáciou činnosti verejnej správy.

## Integrácia

Integračné ambície SR sa z časti podarili naplniť vstupom do OECD. Členstvo v Organizácii pre hospodársku spoluprácu a rozvoj prispelo k zvýšeniu kredibility, resp. k zníženiu rizika Slovenska v očiach zahraničných investorov, čo malo reálny pozitívny ekonomický dopad napríklad na cenu zahraničných úverov alebo rast zahraničných investícií. Vstup bol predovšetkým prestížnou záležitosťou, ale vstupné požiadavky zo strany OECD donútili SR aj k rýchlejšej realizácii liberalizačných opatrení približujúcich SR k plne funkčnej trhovej ekonomike. Reforma armády je jedným z predpokladov na vstup Slovenska do Severoatlantickej aliancie. Rezort obrany vypracoval koncepciu výstavby ozbrojených síl SR, ktorá vychádza z kolektívnej obrany NATO, počíta so zrušením povinnej základnej vojenskej služby, so zníženým počtom ľudí v armáde a menším objemom vojenskej techniky zohľadňujúc ekonomické možnosti štátu. Podľa odborníkov predstavovala koncepcia reformy armády jednu z mála strategických vízií, ktoré Slovensko potrebuje aj v iných oblastiach (napr. v zdravotníctve, školstve, sociálnej sfére, súdnictve, manažmente štátnej správy). Vláde Mikuláša Dzurindu sa podarilo v prístupovom procese smerom k Európskej únii dohnať Mečiarovou vládou zameškané a dobehnúť, resp. predstihnúť ostatné krajiny, ktoré začali s EÚ vyjednávať oveľa skôr. V počte uzavretých predvstupových kapitol sa Slovensko držalo na čele kandidátskych krajín.

### 2.4.2 Opatrenia v oblasti sociálnej politiky

#### Sociálne zabezpečenie

Dlhodobý demografický vývoj, starnutie populácie Slovenska a s ním spojená dlhodobá neudržateľnosť priebežného systému financovania dôchodkov naznačovala potrebu riešiť zásadne celý systém sociálneho zabezpečenia, najmä však dôchodkového poistenia.

Vláda v auguste 2000 prijala Koncepciu reformy sociálneho poistenia v SR. Cieľom reformy bolo vytvoriť systém účasti na sociálnom poistení založený na kombinácii priebežného a kapitalizačného systému financovania a povinného systému prispievania do poistných fondov s dobrovoľným. Prvým pilierom malo byť doteraz praktizované priebežne financované základné povinné poistenie, v ktorom mali príspevky v cieľovom stave predstavovať 2/3 súčasných príspevkov na dôchodkové poistenie. Druhým pilierom malo byť kapitalizované základné povinné poistenie, kde mala 1/3 súčasných príspevkov zabezpečiť na osobných účtoch občanov o približne 20 rokov až 50% dôchodku. Tretím pilierom malo byť dobrovoľné a daňovo zvýhodnené doplnkové dôchodkové poistenie, kde zamestnanci a zamestnávateľia na základe vzájomnej dohody platia príspevky na osobné účty zamestnancov v doplnkovej dôchodkovej poisťovni. Mimo tohto systému sa rátalo aj s dobrovoľným individuálnym pripoistením sa v komerčnej poisťovni. Nový systém mal v dlhodobej perspektíve zvýšiť osobnú zainteresovanosť každého poistenca na výške svojho dôchodku, mal sa minimalizovať počet občanov, ktorí budú odkázaní na formy sociálnej pomoci či niektorých častí štátnej sociálnej podpory.

Koncepcia reformy sociálneho poistenia počítala aj s vyrovnaním dôchodkového veku žien a mužov do roku 2027. Na Slovensku je veková hranica odchodu do dôchodku nižšia nielen v porovnaní so štátmi EÚ, ale aj s kandidátskymi krajinami. Vek odchodu do dôchodku je v súčasnosti u mužov 60 rokov a u žien od 54 do 57 v závislosti od počtu vychovaných detí. Potrebu zvýšenia dôchodkového veku žien odôvodňovala vláda princípom rovnoprávnosti mužov a žien, nepriaznivým demografickým vývojom slovenskej populácie (kombinácia znižujúcej sa pôrodnosti so zvyšujúcou sa priemernou dĺžkou života, ktorá navyše u žien dosahuje vyššie hodnoty) a neudržateľnosťou súčasného dôchodkového systému, v

ktorom odvody každoročne čoraz užšej skupiny pracujúcich v budúcnosti nepostačia na vykrytie dávok pre neustále sa zväčšujúcu masu dôchodcov.

Parlament schválil v máji 2002 dlho očakávaný zákon o sociálnom poistení. Zákon má umožniť postupný prechod zo systému sociálneho zabezpečenia na systém sociálneho poistenia. Má sa tým posilniť uplatnenie princípu zásluhovosti, pričom však povinné prispievanie a súčasný princíp sociálnej solidarity zostane zachovaný. Novým spôsobom sa má určovať výška starobného dôchodku, keď sa do úvahy bude brať celoživotný príjem prispievateľa. Tento zákon však nevytvára predpoklady na prechod k viacpilierovému financovaniu systému sociálneho poistenia, keďže nerieši dôležitý druhý pilier – kapitalizáciu zdrojov vytvorením osobných účtov každého poistenca. Nový zákon definoval iba prvý pilier dôchodkového poistenia, zachovávajúci systém tzv. priebežného financovania. Stupeň sociálnej solidarity pri prerozdeľovaní vyzbieraných zdrojov ostal podľa kritikov na neúmerne vysokej úrovni. Jedna z najzávažnejších pripomienok k návrhu zákona sa týkala absencie univerzálnosti systému sociálneho poistenia pre všetkých zamestnancov – keďže niektoré tzv. silové rezorty budú mať vlastné poistné schémy, čo nastoľuje otázku rovnosti pred zákonom a prenositeľnosti poistných schém pri prestupe zamestnancov z verejného do súkromného sektora alebo naopak.

Ministerstvo práce nedodržalo harmonogram prípravy reformy sociálneho poistenia, a preto bude musieť naštartovať reformu dôchodkového poistenia až druhá vláda Mikuláša Dzurindu. Dosluhujúci kabinet stihol ešte v auguste 2002 prerokovať Legislatívny zámer na vypracovanie návrhu zákona o kapitalizačnom pilieri dôchodkového poistenia, ale aj ten bol nakoniec schválený s dvoma navzájom protichodnými alternatívami realizácie reformy v bode, ktorý sa týka inštitucionálneho usporiadania správy aktív v kapitalizačnom pilieri. Návrh Ministerstva práce, sociálnych vecí a rodiny (podobný systém funguje vo Švédsku a v Kanade) predpokladal výber správcov aktív – súkromných správcovských spoločností – verejnoprávnym orgánom na to ustanoveným (Investičný výbor). Takýto variant by podľa navrhovateľov zaručoval bezpečnosť investovania zverených prostriedkov občanov. Na druhej strane by však vytvoril korupčné prostredie a priestor na politické a iné zasahovanie do investičného procesu. Naopak, model navrhnutý Ministerstvom hospodárstva (praktizuje sa v Chile, v určitej podobe ho uplatnili aj v Maďarsku a v Poľsku), mal za cieľ decentralizáciu spravovania kapitalizačného piliera s možnosťou slobodnej voľby občana pri výbere svojho správcu aktív. Za správu a investovanie dôchodkových aktív by boli zodpovedné súkromné dôchodkové fondy. Konkurencia by fondy nútila k čo najväčšiemu zhodnocovaniu penzijných úspor poistencov.

Nová vláda však už vyjadrila zámer presunúť účinnosť zákona o sociálnom poistení o šesť mesiacov na 1. január 2004.

### **Štátna sociálna podpora a sociálna pomoc**

Medzi dôležitými cieľmi novely zákona o sociálnej pomoci z novembra 2000 bolo ušetrenie 1 miliardy korún z rozpočtových výdavkov pre sociálnu oblasť a reforma vyplácania sociálnych dávok. Aby mal občan v prípade hmotnej núdze (t.j. ak jeho príjem nedosahuje životné minimum resp. stanovenú sumu) nárok na zaradenie do skupiny poberateľov sociálnych dávok z objektívnych dôvodov, musí platiť poistenie v nezamestnanosti 3 za sebou nasledujúce mesiace. Občan, ktorý spĺňa kritériá objektívnej hmotnej núdze, má nárok na vyplácanie sociálnych dávok v plnej výške. Naopak človek, ktorý sa ocitne v hmotnej núdzi zo subjektívnych dôvodov, teda pre nedostatočnú snahu zamestnať sa, dostane iba polovicu. Opatrenie malo za cieľ obmedziť zneužívanie sociálneho systému a motivovať občana zamestnať sa na dlhšie obdobie. Podľa predošlej právnej úpravy sa stačilo totiž zamestnať len formálne, na veľmi krátke obdobie, čím sa splnila podmienka pre uznanie hmotnej núdze z objektívnych dôvodov. Kritiku vyvolalo obmedzenie výkonu osobnej asistencie príbuznými a zníženie kompenzačných príspevkov štátu pre ťažko zdravotne postihnutých občanov. Nová vláda si vytýčila za cieľ výraznejšie zadresnenie sociálnej pomoci a posilnenie aktívnych motivačných faktorov sociálneho systému.

Parlament schválil v máji 2002 novelu zákona o prídavkoch na deti a o príplatku k prídavkom na deti, ktorá od júla zaviedla plošné vyplácanie prídavkov na deti, čiže pre všetky bez ohľadu na príjem rodiny.

Podstatou poslaneckého zákona o náhradnom výživnom z apríla 2002 bolo zriadenie Fondu náhradného výživného (tzv. alimentálny fond), z ktorého sa rodičovi, starajúcemu sa o dieťa, má vyplácať súdom určené výživné namiesto rodiča, ktorý si vyživovaciu povinnosť neplní. Podľa mnohých odborníkov prekročil štátny paternalizmus v tomto opatrení rozumnú mieru. Náhradné výživné predstavuje v podstate tzv. mäkké rozpočtové obmedzenie pre rodičov neplatiacich alimenty. Nie je vylúčené ani zneužívanie inštitútu štátom plateného výživného. V programových tézach novej vlády sa počíta s urýchlenným zrušením zákona o náhradnom výživnom.

## Politika zamestnanosti

Ako uviedla kapitola o hospodárskom vývoji a trhu práce, nezamestnanosť sa v r. 2000-2002 pohybovala tesne pod 20-percentnou hranicou. Viac ako 40 percent nezamestnaných je bez práce po dobu dlhšiu ako rok a 20 percent dlhšie ako 2 roky.

Vládna novela zákona o zamestnanosti umožnila mestám, obciam, občianskym združeniam, nadáciám, zdravotníckym zariadeniam, cirkvám, ale aj rozpočtovým a príspevkovým organizáciám a pod. vytvárať od 1. augusta 2000 verejnoprospešné pracovné miesta pre dlhodobo nezamestnaných. Verejnoprospešné práce (VPP) sa financovali z prostriedkov štátneho rozpočtu (v roku 2000 vo výške 1,3 mld. Sk), ktoré boli pôvodne určené na vyplácanie dávok sociálnej pomoci. Nezamestnaní, ktorí odmietli nastúpiť na VPP, boli vyradovaní z evidencie úradu práce, a tým pádom strácali možnosť poberania plnej výšky dávky sociálnej pomoci. K pozitívam opatrenia je možné zaradiť obnovu pracovných návykov dlhodobo nezamestnaných a lepšiu možnosť odhaľovať „čiernu prácu“. Kritici naopak zdôrazňovali, že umelé vytváranie dočasných pracovných miest je nesystémovým krokom znižovania nezamestnanosti a časť zamestnancov ho zneužívala iba na opätovné získanie nároku na plné sociálne dávky.

Poslanecké novely zákona o zamestnanosti z novembra 2001 sa tiež snažili riešiť problém vysokej dlhodobej nezamestnanosti na Slovensku a zaviedli úľavy na podporu zamestnávania dlhodobo nezamestnaných (napr. preplácanie cestovných nákladov, tzv. dohodnuté pracovné miesta pre absolventov). Tieto opatrenia by mohli prechodne zvýšiť mobilitu pracovnej sily a šance dlhodobo nezamestnaných nájsť si prácu, no sú zároveň iba čiastkovými a selektívnymi pokusmi o znižovanie nezamestnanosti na Slovensku.

Rekodifikovaný Zákonník práce z júla 2001 predstavoval druhú etapu reformy pracovného práva, ktorá mala zabezpečiť optimálne fungovanie trhového hospodárstva. Tento zámer sa však nepodarilo naplniť. Nový Zákonník práce naopak znepružnil podnikateľské prostredie a trh práce na Slovensku tým, že predimenzoval zákonnú reguláciu a ponechal minimálny priestor na úpravu vzťahov samotnými stranami pracovnoprávneho vzťahu. Skostnatenosť zákona sa prejavuje predovšetkým v ustanoveniach upravujúcich vznik a ukončenie pracovného pomeru, pracovný čas a kolektívne vzťahy. Negatívne dopady nového Zákonníka práce by sa mohli prejavovať zvyšovaním celkových výrobných nákladov podnikov, zhoršením ich konkurencieschopnosti, zvýšenou neochotou zamestnávateľov uzatvárať nové pracovné zmluvy, rastom čiernej práce a nezamestnanosti a následným znížením kvality života na Slovensku. Malú časť nedostatkov novej normy dočasne vyriešila malá novela Zákonníka práce, ktorú schválili poslanci v marci 2002. Nová vláda v krátkom čase po nástupe pripravila návrh komplexnej novely Zákonníka práce.

Nový zákon o štátnej službe z júla 2001, ktorý sa stal súčasťou rozsiahlej reformy pracovného práva, určil, že úradníci neprejdú do štátnej služby automaticky, ale na základe absolvovania školenia budú musieť zložiť kvalifikačnú skúšku. Pracovné výsledky štátnych zamestnancov sa majú hodnotiť pravidelne každý rok. Od nich sa bude potom vyvíjať kariéra úradníka. Schopným a talentovaným pracovníkom bolo umožnené urýchliť si platový postup a kariéru. Mnohí odborníci sa zhodli, že vládny zákon o štátnej službe nespĺnil svoj cieľ spružniť a zefektívniť výkon štátnej služby. Niektoré ustanovenia opäť príliš „zabetónovali“ pracovné miesta v štátnej správe, nakoľko nie je možné rýchlo a lacno prepustiť nekvalitných pracovníkov. Princíp definitívy mal byť podľa nich zo zákona odstránený. Nová vláda prejavila odhodlanie novelizovať zákon o štátnej službe.

### 2.4.3 Opatrenia v oblasti vzdelávania

Slovenské školstvo a veda by mali v roku 2002 disponovať približne s objemom vyše 40 mld. Sk. Celkové verejné výdavky na školstvo v roku 2000 predstavovali 38,27 mld. Sk, t.j. 4,31% HDP. Na porovnanie, v roku 1990 bol ich objem 14,15 mld. Sk, t.j. 5,49% HDP. Na financovanie vedy a techniky sa na Slovensku už niekoľko rokov dáva zo štátneho rozpočtu okolo 3,5 mld. Sk, čo predstavovalo v roku 2001 približne 0,35% z HDP (celkové výdavky na výskum a vývoj v rokoch 1996 až 2000 ako podiel z HDP: SR - vyše 0,8% (za rok 2000 - 0,69%), ČR - 1,2%, priemer EÚ - 1,8%, USA - 2,7%, Japonsko 3,1%, Švédsko 3,8%). Vysoké školy dostali na svoju činnosť v štátnom rozpočte na rok 2002 7,4 mld. Sk, čo je o 1,2 mld. Sk viac ako v r. 2001. Dosiahla sa tým úroveň 0,71% HDP (r. 1999 - 5,45 mld. Sk, t.j. 0,7% HDP; r. 1992 - 3,25 mld. Sk, t.j. 0,98% HDP).<sup>52</sup>

Väčšina opatrení, týkajúcich sa vysokých škôl (VŠ), by sa mala v budúcnosti odvíjať od Koncepcie rozvoja vysokého školstva pre 21. storočie, schválenej vládou v septembri 2000 (pozri aj kapitolu 2.3 Školstvo a vzdelávanie). Koncepcný materiál definoval cieľ reformy slovenského vysokého školstva, ktorým malo byť vytvorenie podmienok, ktoré by umožnili slovenským vysokým školám obstať v

<sup>52</sup> Zdroj: *Národná správa o vzdelávacej politike*. SGI, INEKO, Bratislava (2001); *Národná správa o vedeckotechnickej politike*. SGI, Bratislava (2002); Dado, M.: *Ak chceme byť partnerom ekonomicky vyspelým štátom*. SME 31.10.2001; „Školstvo: v roku 2002 viac financií, reformné zmeny a vyššie platy, SITA, 3.1.2002

medzinárodnej konkurencii. Každoročne sa mal vysokým školám vyčleniť zo štátneho rozpočtu taký objem prostriedkov, ktorý by v priebehu 3 rokov zvýšil podiel z HDP na financovanie vysokého školstva z úrovne približne 0,6-0,7% v roku 2000 na 1% v roku 2003, čím by sa SR mala priblížiť priemernej úrovni krajín OECD – 1,33% HDP. Koncepcia navrhovala zvýšiť počet študentov, zaviesť diferencovaný systém odmeňovania vysokoškolských pedagógov a pretransformovať vysoké školy z rozpočtových organizácií na tzv. verejné školy, ktoré by boli financované z viacerých zdrojov, nielen zo štátneho rozpočtu, čím sa zo správcov štátneho majetku mali stať vlastníkmi. Autori Koncepcie predložili aj dva varianty spolpatnenia vysokoškolského štúdia, ktoré však neboli prijaté. Zavedenie poplatkov za štúdium tak ostalo otvorené.

Vláda v novembri 2001 rozhodla schváliť návrh o spolpatnení externej formy štúdia na vysokých školách. Tým sa mal legalizovať a právne regulovať súčasný stav, kedy vysoké školy poplatky za externé štúdium vyberajú prostredníctvom rôznych firiem alebo nadácií a k vysokým školám sa tak dostane len malá časť prostriedkov zaplatených študentmi. Poplatky za štúdium sa mali pohybovať od 10% do 70% bežných nákladov na študenta v predchádzajúcom školskom roku, čo by predstavovalo od 5,5 do 38,5 tisíc korún.

Nový zákon o vysokých školách, ktorý bol v NR SR schválený vo februári 2002, mal okrem iného aj legislatívne potvrdiť formu platby za externé vysokoškolské štúdium, alebo ho ponechať „bezplatným“. Poslanci NR SR nakoniec väčšinou jedného hlasu odmietli vládou schválené spolpatnenie externého štúdia. Študenti tak budú platiť školné iba v prípade, ak prekročia bežnú dĺžku štúdia. Mnohé vysoké školy uvažovali o ukončení poskytovania externej formy vzdelávania, čo ohrozovalo okolo 30 tisíc študentov. V odbornej verejnosti prevládal názor, že istá forma spolpatnenia vysokoškolského štúdia mala byť prijatá nielen kvôli získaniu nevyhnutných dodatočných zdrojov pre VŠ, ale aj pre zvýraznenie aspektu vzdelávania ako formy investície. Sociálne nespravodlivá je práve skutočnosť, že súčasný model financovania vysokého školstva na Slovensku, z ktorého profituje len úzka skupina ľudí, zaťažuje všetkých daňových poplatníkov. Slovenské vysoké školstvo potrebuje zaviesť konkurenciu medzi školami a smerovať k trhovému poskytovaniu služieb, čo si v budúcnosti vyžiada priamu zainteresovanosť študentov na platbách za vzdelanie. Mnohí odborníci konštatovali, že reforma slovenského vysokého školstva sa zastavila na polceste.

Podľa tohto zákona VŠ prestanú mať charakter štátnych subjektov a stanú sa verejnoprávnymi inštitúciami (tzv. verejné VŠ), čím sa zo správcov štátneho majetku zmenia na vlastníkov a začnú samostatne hospodáriť. Nový zákon predpokladá viaceré spôsoby kontroly nad využívaním finančných prostriedkov – prostredníctvom Ministerstva školstva, akademického senátu VŠ a fakulty, ako aj novovzniknutým orgánom – Správnou radou VŠ. Vytvorenie tohto nového inštitútu sa stalo terčom kritiky, nakoľko dostal právo veta pri otázkach hospodárenia s majetkom získaným od štátu a časť jeho členov bude menovaná ministrom školstva, teda predstaviteľom politickej moci.

Nový zákon o VŠ obmedzil mieru autonómnosti fakúlt a presunul odobraté kompetencie na rektora a univerzitu, čo bolo negatívne vnímané veľkou časťou akademickje obce. Výhrady zazneli aj k štátom obmedzovanému medziročnému nárastu počtu študentov, na ktorých poskytuje jednotlivým VŠ finančné prostriedky, ku kontrole celého hospodárenia samosprávy univerzity ministerstvom školstva, k udeľovaniu univerzitných práv neuniverzitným inštitúciám. Kritizovaná bola aj absencia spätosti slovenského vysokého školstva s trhom práce a vedou a výskumom, čo určite neprospieva zvyšovaniu konkurencieschopnosti hospodárstva a znižovaniu nezamestnanosti.

Záujem o vysokoškolské vzdelávanie už roky prevyšuje kapacitné a finančné možnosti škôl (počet študentov na vysokých školách sa od roku 1990 po rok 2000 takmer zdvojnásobil: r.1990 - 63 784; r.2000 - 124 336). Vláda sa preto rozhodla na rok 2000 vyčleniť dodatočné finančné prostriedky na zvýšenie počtu študentov vysokých škôl o 10%, čím sa Slovenská republika mala viac priblížiť k európskemu priemeru v počte študentov a absolventov vysokých škôl. Na Slovensku študuje na VŠ okolo 18% mladej populácie medzi 18 a 24 rokmi, priemer krajín EÚ je približne 23%. Najzásadnejším problémom súčasného vysokého školstva na Slovensku však nie je nízky počet študentov, ale jeho kvalita.

Zvýšiť atraktivitu učiteľského povolania, a tým obmedziť odliv kvalitných pedagógov malo za cieľ zvýšenie plátov v školstve. Od apríla 2002 prišlo k nárastu tarifných plátov učiteľov v priemere o 30%, zároveň sa však znížilo osobné ohodnotenie z 9% objemu miezd na 6%. Redukcia osobného ohodnotenia konzervuje nemotivujúce odmeňovanie v školstve a vytvára široký priestor na korupciu.

Reformné kroky v oblasti základného a stredného školstva sa majú odvíjať od Koncepcie rozvoja výchovy a vzdelávania a Národného programu výchovy a vzdelávania na najbližších 20 rokov – tzv. projekt Milénium (december 2001). Ten sa zaoberá zmenami v jednotlivých prvkoch celoživotného vzdelávania (od materských škôl až po terciárne a ďalšie vzdelávanie). V októbri 2001 predložilo ministerstvo školstva na verejnú diskusiu návrh rozsiahleho nového zákona o výchove a vzdelávaní v školách a v školských zariadeniach, tzv. školský zákon, ktorý má upraviť podmienky a obsah vzdelávacieho procesu, práva a povinnosti zainteresovaných subjektov a inštitúcií, ako aj mechanizmy a nástroje, akými ho môžu formovať.





Na zvyšovaní informatizácie školských zariadení sa od roku 1999 podieľa projekt Infovek, ktorého základným cieľom je vybudovať v časovom horizonte 4-5 rokov na všetkých základných a stredných školách informačné učebne, vybavené v priemere 10 počítačmi napojenými na Internet, ktorý by sa využíval v pedagogickom procese.

Od roku 2002 umožnila novela zákona o financovaní základných a stredných škôl cirkevným a súkromným školám získať 100%-ný štátny príspevok, ktorý dostávajú na bežnú prevádzku štátne školy, čím sa vytvorili podmienky na čiastočné zrovnoprávnenie rôznych typov škôl. Slobodná voľba školy bude mať pozitívny vplyv na súťaž medzi školami, na ich možný kvalitatívny rast a rozvoj alternatívneho školstva. Ak však bude cirkevná či súkromná škola pravidelne vyberať poplatky za štúdium (školné), štátny príspevok sa jej zníži o 30%, a ak sa nebudú uplatňovať učebné plány a učebné osnovy porovnateľné s tými, aké sú na štátnych školách, príde k zníženiu o ďalších 10%, čo vyvolalo kritiku. Neštátne školy stále nebudú mať nárok na kapitálové výdavky, ale štát im bude poskytovať formou bezplatnej pôžičky učebnice, počítače a iný hnutelný majetok.

#### 2.4.4 Opatrenia v oblasti zdravotníctva

Podľa údajov Ministerstva zdravotníctva (MZ SR) predstavovali celkové výdavky na zdravotníctvo v SR v roku 2000 59,3 mld. Sk (bez zdrojov z privatizácie vo výške 3,5 mld. Sk), čo zodpovedá 6,7% z HDP. V roku 2001 disponovalo slovenské zdravotníctvo objemom 65,6 mld. korún (bez príjmov z privatizácie vo výške okolo 6 mld. Sk), čo predstavuje výše 6,8% HDP. Na zdravotnú starostlivosť vynakladá Slovensko obdobné percento z HDP ako viaceré vyspelé krajiny Európy, avšak v porovnaní celkových výdavkov upravených paritou kúpnej sily výrazne zaostáva. Dlh zdravotníctva dosiahol v roku 2000 sumu asi 15 miliárd korún, niektorí odborníci však hovorili o podstatne vyššej hodnote presahujúcej 20 mld. Sk a o neustálom narastaní dlhu o vyše 700 mil. Sk mesačne. V súčasnosti vonkajší dlh (voči externým veriteľom) dosahuje takmer 30 mld. korún a vnútorný (morálna opotrebovanosť zariadení) presahuje 50 mld. Sk.<sup>53</sup> Slovenské zdravotníctvo je vnímané verejnosťou ako odvetvie s jednou z najvyšších mier korupcie v spoločnosti. Výška úplatkov v zdravotníctve, tzv. neformálne platby, sa odhadujú na úrovni 12 mld. korún ročne. Odborná verejnosť poukazuje na obrovské rezervy v hospodárení rezortu a na potrebu uskutočnenia zásadnej reformy.<sup>54</sup>

Po škandalóznom liečení ochorenia prezidenta SR v lete 2000 došlo k výmene na poste ministra zdravotníctva. Nový minister si dal za cieľ urýchliť transformáciu systému zdravotnej starostlivosti. To predpokladalo dokončiť racionalizáciu (redukciu) siete zdravotníckych zariadení a zmenu spôsobu ich riadenia. Nemocnice sa mali odštátniť a pretransformovať na verejnoprospešné neziskové organizácie. Centrálny spôsob riadenia sa mal zmeniť na samosprávný a kompetencie mali prejsť na samotných zdravotníkov. Štát si mal ponechať iba kontrolu. Malo sa rozvinúť viaczdrojové financovanie zdravotníctva, čo predpokladalo prijať nové zákony o zdravotnom poistení a o zdravotnom pripoistení. Tieto kroky by si vyžiadali i nepopulárne znižovanie spotreby liekov, zdravotníckych zariadení a počtu pracovníkov v zdravotníctve.

Jedným z výsledkov protestných akcií zdravotníckych pracovníkov, ktorí žiadali do konca roku 2000 prijatie reálnej koncepcie transformácie zdravotníctva, bolo vypracovanie komplexného materiálu pod názvom *Analýza hospodárenia systému zdravotnej starostlivosti* a návrh opatrení na zlepšenie hospodárenia a finančnej situácie systému zdravotnej starostlivosti Ministerstvom zdravotníctva. Materiál okrem analýzy súčasného stavu obsahoval základné ciele reformy, opatrenia a podmienky ich realizácie. V koncepcii figurovalo medzi základnými cieľmi reformy zdravotníctva vyrovnanie bilancie hospodárenia systému, zvýšenie verejných zdrojov (podiel verejných zdrojov na financovaní zdravotníctva bol v roku 2001 na Slovensku 92,3%, v EÚ 75%-80%), zvýšenie aktívnej ekonomickej účasti občana na zdravotnej starostlivosti (ZS), nárast podielu súkromných zdrojov vo výdavkoch, zníženie rozsahu zdravotnej starostlivosti poskytovanej zo zdrojov povinného zdravotného poistenia (pokrývajúceho takmer celú škálu výkonov ZS) a racionalizačné opatrenia. Zdravotné poistenie sa malo rozčleniť na základné povinné poistenie pokrývajúce základný štandard ZS, dobrovoľné doplnkové poistenie pokrývajúce ZS nehradenú zo základného poistenia a pripoistenie na hradenie služieb, ktoré sú nadštandardné (napr. vybavenie nemocničnej izby). Od roku 2002 sa mal zaviesť príspevok štátu na nepoistiteľné riziko (transplantácie orgánov, onkologické ochorenia, rýchla zdravotnícka pomoc), zvýšiť vymeriavací základ pre výpočet zdravotného poistenia, ktoré za ekonomicky neaktívnych občanov platí štát zo štátneho rozpočtu. Ďalej sa mala znížiť poistná sadzba štátu z 14% na 10%, teda na výšku poistnej sadzby zamestnávateľov. Zrationalizovať systém malo poskytovanie ZS formou dennej diagnostiky a liečby, čo malo skrátiť priemerný ošetrovací čas, ďalej zníženie počtu akútnych postelí v lôžkových zdravotníckych zariadeniach

<sup>53</sup> Stav k decembru 2002.

<sup>54</sup> Zdroj: Ministerstvo zdravotníctva SR; <http://www.who.int>; Pažitný – Zajac (2001); Zajac, R. - Pažitný, P.: Zdravotníctvo, In: Mesežnikov – Kollár (eds): *Slovensko 2001. Súhrnná správa o stave spoločnosti*. IVO, Bratislava (2001); Pažitný, P.: *Reforma zdravotníctva pre občana*. SME 11.10.2002

na európsky priemer 5 na 1000 obyvateľov (v SR 6 akútnych postelí na 1000 obyv., v Bratislave 11,2), presunutie kompetencií v oblasti regulácie cien zdravotníckych služieb a tovaru na MZ SR, znižovanie spotreby liečiv usmerňovaním lekárov k efektívnejšiemu rozhodovaniu o liekových výdavkoch.

Odborníci síce privítali návrh koncepcie reformy zdravotníctva, no zdôraznili, že zatiaľ každá vláda iba verbálne deklarovala úmysel reformovať zdravotníctvo a nezačala konať prijatím konkrétnych ozdravných krokov. Bez reálnej politickej vôle na presadenie dôslednej reformy zdravotníctva, čo sa preukázalo aj za posledné 4 roky, sa stala transformácia zdravotníctva iba nesplniteľným predsavzatím. Namiesto reforiem sa prijímali čiastkové nesystémové opatrenia, ktoré mali na určitý čas zmierňovať problémy v zdravotníctve, no zároveň ich riešenie definitívne odsúvali do budúcnosti. Pozornosť sa sústredila na dôsledky zlého stavu v zdravotníctve, a nie jeho príčiny. Takéto postupy prehlbovali zadlžovanie rezortu, alebo jednoducho presúvali túto ťarchu na ostatných poskytovateľov zdravotnej starostlivosti. Príkladmi boli nedostatočné platby štátu za svojich poistencov, nedostatočne finančne kryté cenové opatrenia týkajúce sa maximálnych a minimálnych cien pre zdravotnícke zariadenia, zákaz exekúcií zdravotných poisťovní, ako aj finančne nepokryté zvyšovanie plátov zdravotníckych pracovníkov.

Minister zdravotníctva navrhol, aby sa po rozčlenení súčasného zdravotného poistenia vyberalo základné povinné poistenie iba jednou, štátom určenou zdravotnou poisťovňou (ZP), pričom na doplnkové poistenie, zabezpečujúce istý nadštandard, by si poistenci priplácali v neštátnej ZP podľa vlastného výberu. Registrácia poistencov v jednej ZP by umožnila podľa ministra efektívnejšie nakladať s výdavkami, poskytovať všetky informácie pre analytické a riadiace procesy. Odborníci označili návrh monopolizácie základného zdravotného poistenia ako opatrenie, ktoré by nepomohlo vyriešiť problémy systému zdravotnej starostlivosti. Zrušením plurality by sa mohla naopak ohroziť stabilita zdravotného poistenia. Potrebné je skôr zrušiť postavenie štátu ako monopolného odberateľa, ktorý diktuje rozsah služieb zdravotnej starostlivosti a ceny, ktoré za ne uhrádza, čo v dnešných podmienkach spôsobuje trvalý nárast deficitu systému ZS, a transformovať zdravotné poisťovne z obyčajných redistribútorov štátnych peňazí na podnikateľské subjekty poskytujúce štandardné poistenie zdravotného rizika obyvateľov. Systém jednej ZP na povinné poistenie mal začať fungovať koncom roka 2001, ale monopolizácia základného zdravotného poistenia sa neuskutočnila a bola odmietnutá.

Nespokojnosť súkromných lekárov, požadujúcich zlepšenie finančného ohodnotenia svojej práce, vyvolal nový cenový výmer v zdravotníctve z decembra 2001, podľa ktorého bolo možné lekárom kapitačnú platbu (pravidelná platba za každého pacienta v evidencii) nielen zvýšiť, ale v prípade neracionálneho predpisovania liekov aj znížiť. Cenové opatrenie naznačovalo podľa pozorovateľov žiaduci smer vedúci k odmeňovaniu zdravotníkov podľa vykonanej práce, no bola to iba kozmetická ad hoc úprava.

Ďalším opatrením, ktorého cieľom bolo len prechodné zastavenie úniku finančných zdrojov určených na bežnú prevádzku zdravotníckych zariadení, bol zákaz exekúcií zdravotných poisťovní a zdravotníckych zariadení. Opatrenie odstraňovalo následky, ale nepokúšalo sa o riešenie príčin zlého stavu slovenského zdravotníctva. Zámerom prvej novely Exekučného poriadku z júla 2001 bolo na 6 mesiacov vylúčiť majetok zdravotníckych zariadení a poisťovní z exekúcií, a tým získať časový priestor na zabezpečenie 9,5 miliardy korún z privatizácie pre zdravotníctvo. V decembri 2001 nasledovala ďalšia novela, ktorá predĺžila zákaz exekúcií v zdravotníctve do konca roku 2002, a tak veriteľom zdravotných poisťovní a poskytovateľov zdravotnej starostlivosti zabránila vymáhať si svoje pohľadávky prostredníctvom súdnych exekútorov. Novela zákona o exekútoroch vznikla predovšetkým kvôli štátnej Všeobecnej zdravotnej poisťovni (VŠZP), ktorá dlhovala lekárom za lieky vyše 6 miliárd korún a objem jej záväzkov voči lekárom a nemocniciam za ich výkony presahoval 1 miliardu korún. Opatrením sa znevýhodnila jedna skupina veriteľov, čo vytvorilo nerovnosť medzi zmluvnými partnermi. Nemožnosť veriteľa uplatniť si svoje pohľadávky predstavuje deformáciu ekonomického prostredia a nemotivuje dlžníkov k racionálnemu a efektívnemu hospodáreniu (tzv. morálny hazard). Predĺžovanie zákazu exekúcií zdravotných poisťovní bude mať za následok prehlbovanie korupcie.

Nové cenové opatrenie ministerstva zdravotníctva zaviedlo od apríla 2002 nový systém platby za poskytovanú zdravotnú starostlivosť – zmluvné objednávanie výkonov medzi zdravotnými poisťovňami a nemocnicami. Zdravotné poisťovne si v nemocniciach vopred na obdobie 3 mesiacov objednávajú výkony, ktoré sú v danom zdravotníckom zariadení schopné a ochotné financovať. Ak nemocnica prekročí zmluvne dohodnutý limit na výkon konkrétnych služieb, nebudú ich zdravotné poisťovne nemocnici preplácať. Problém zmlúv spočíva podľa odborníkov v skutočnosti, že vznikali prakticky bez ekonomických kalkulácií a zmluvnej slobody, keďže väčšina nemocníc je stále štátnych a priam bytostne závislých od finančných transferov najväčšej zdravotnej poisťovne – Všeobecnej zdravotnej poisťovne (VŠZP), ktorej solventnosť garantuje štát. Výdavky nemocníc by mali skôr kontrolovať súkromné poisťovne, ktoré by pôsobili v konkurenčnom prostredí. Zmena platobného mechanizmu bola východiskom z núdze slovenského zdravotníctva, ktoré funguje nad pomery, keďže nezohľadňuje súčasnú výkonnosť ekonomiky. Výsledkom má byť len taký počet ošetrovaní, na ktorý postačujú verejné zdroje, čím by sa mal vytvoriť tlak na zefektívnenie činnosti nemocníc. Opatrenie je síce možné vnímať ako náznak snáh riešiť problémy slovenského zdravotníctva, ale je len izolovaným pokusom o

obmedzenie nákladov zdravotnej starostlivosti. Čiastkové kroky neriešia podstatu problému – tzv. bezplatné zdravotníctvo, len odďaľujú krach tohto systému.

Jedným zo spôsobov väčšej deetatizácie rezortu zdravotníctva je privatizácia zdravotníckych zariadení, ktorá predstavuje jeden z predpokladov uskutočnenia skutočnej transformácie slovenského zdravotníctva. Zdravotné strediská a polikliniky dostali reálnych vlastníkov, ktorí budú musieť zodpovedne nakladať so zdrojmi a vlastným majetkom. Nevýhodou tohto procesu bolo, že sa realizovalo v nefunkčnom a nezreformovanom prostredí. Celkovo sa malo odštátniť 169 zdravotníckych zariadení. Ďalšou formou odštátnenia zdravotníckych zariadení bol ich bezodplatný prevod na mestá a obce. Štát mal pôvodne previesť zdravotnícke zariadenia na samosprávu bez dlhov, vláda však dodatočne rozhodla, že prejdú i so záväzkami. Od začiatku roku 2003 majú prejsť v rámci decentralizácie verejnej správy niektoré samostatné ambulancie, liečebne pre dlhodobo chorých, hospice, psychiatrické liečebne, polikliniky a ústavné zariadenia – nemocnice I. a II. typu pod správu obcí a vyšších územných celkov (VÚC). Ministerstvo zdravotníctva si ponechalo právomoc kontrolovať odštátnené zdravotnícke zariadenia. Privatizáciu v zdravotníctve pravdepodobne dokončí až nová vláda.