



# Správa o stave podnikateľského prostredia v SR 2010

Pre PAS vypracoval:  
**TREND Analyses**

Bratislava, júl 2010

Realizáciu projektu podporili:



**U. S. Steel Košice, s.r.o.**  
A Subsidiary of United States Steel



## **Správa o stave podnikateľského prostredia v SR – 2010**

Správu o stave podnikateľského prostredia v Slovenskej republike v roku 2010 pre Podnikateľskú alianciu Slovenska spracoval tím autorov a spoluautorov pod vedením TREND Analyses. Prezentované názory a odporúčania nemusia vždy odrážať postoj inštitúcií, v ktorých autori pôsobia.

### *Koordinátor a editor:*

Ján Kovalčík, TREND Analyses

### *Autori a spoluautori:*

Radovan Ďurana, INESS (verejné financie)

Juraj Karpiš, INESS (verejné financie)

Ján Kovalčík, TREND Analyses (prieskum, dopravná infraštruktúra)

Martin Kováč, ZMOS (eurofondy)

Pavol Krajčír (prieskum)

Pavol Kubík, TREND a CEBSI (pôda, právny rámec podnikania, súdnictvo, administratívne prekážky, verejné obstarávanie)

Lucia Kureková, Stredoeurópska univerzita Budapešť a CELSI (ľudský kapitál)

Ján Marušinec, M.E.S.A.10 (verejné financie)

Pavel Sibyla, TREND (eurofondy)

### **Pod'akovania:**

Autori d'akujú podnikateľom a manažérom, ktorí sa do prípravy správy zapojili účasťou na prieskume, uvedením konkrétnych skúseností a podnetov či akýmkoľvek iným spôsobom.

Osobitná vďaka patrí JUDr. Robertovi Urbanovi i spoločnostiam Allen&Overly, White&Case, Šiška&Partners, Pospíšil&Partners a Kastor, ktorých experti autorom jednotlivých kapitol výrazne pomohli konzultáciami, radami a odporúčaniami.

Podnikateľská aliancia Slovenska osobitne d'akuje spoločnostiam Orange Slovensko, a.s., Slovnaft, a.s., Soitron, a.s., a U. S. Steel Košice, s.r.o., za priamu finančnú podporu, ktorá umožnila realizáciu projektu a vznik tejto publikácie.

© Copyrights – Podnikateľská aliancia Slovenska

Júl 2010

Niektoré kapitoly boli pre účely tlačenej publikácie krátené, úplné verzie sú k dispozícii na [www.alianciapas.sk](http://www.alianciapas.sk) a [www.etrend.sk](http://www.etrend.sk)

---

## Úvod

Podnikateľská aliancia Slovenska (PAS) v spolupráci s analytickou jednotkou TREND Analyses vypracovali Správu o stave podnikateľského prostredia v SR 2010. Po podobnej Správe z roku 2002 a Audite podnikateľského prostredia z roku 2006 prichádza PAS aj v tomto volebnom roku s novou Správou o stave podnikateľského prostredia, ktorá obsahuje analýzy aktuálnych najväčších bariér podnikania a formuluje konkrétne odporúčania na zlepšenie súčasného stavu.

Cieľom navrhovaných úprav je skvalitniť podnikateľské prostredie na Slovensku. Praktická implementácia odporúčaní uvedených v tejto publikácii pomôže znížiť vysokú nezamestnanosť, udržateľným spôsobom oživiť hospodársky rast a zvýšiť atraktivnosť krajiny pre investorov. Rozvoj podnikateľského prostredia a odstraňovanie bariér podnikania je jednou z najdôležitejších úloh každej vlády. Nie je náhoda, že krajiny s kvalitným podnikateľským prostredím dosahujú aj vysoké umiestnenia v rebríčkoch kvality života. Ak sa totiž v krajine darí podnikateľom, darí sa aj občanom, ktorým trh ponúka viac pracovných príležitostí, vyššie mzdy a lepší výber tovarov a služieb. Lepšie sa darí aj štátu, ktorý má viac peňazí na financovanie verejných statkov a sociálnych programov. Kvalitné podnikateľské prostredie vytvára podmienky na intenzívnejší rozvoj podnikateľských aktivít, čo sa v konečnom dôsledku prejaví v rýchlejšom raste životnej úrovne obyvateľov.

Aj preto verím, že odporúčania na zlepšenie podnikateľského prostredia uvedené v tejto Správe budú vrcholní predstavitelia štátu a tvorcovia hospodárskych politík vnímať v širšom kontexte celospoločenského rozvoja a budú na ne prihliadať pri tvorbe zákonov a nariadení v nasledujúcom období.

Róbert Kičina  
výkonný riaditeľ PAS

*Podnikateľská aliancia Slovenska je profesijná asociácia združujúca podnikateľov a zamestnávateľov. Bola založená v roku 2001 Centrom pre hospodársky rozvoj (CPHR) a Inštitútom pre ekonomické a sociálne reformy INEKO ako spoločný projekt ziskového a neziskového sektora. Hlavným cieľom PAS je skvalitňovanie podnikateľského prostredia na Slovensku, čo je nevyhnutným predpokladom na posilňovanie ekonomických aktivít a zvyšovanie prosperity obyvateľov krajiny. PAS združuje predstaviteľov podnikateľskej sféry na Slovensku, ktorí uprednostňujú celoplošné skvalitňovanie podnikateľského prostredia pred napĺňaním subjektívnych individuálnych a rezortných záujmov. Obchodné spoločnosti združené v PAS sa snažia presadzovať princípy zákonnosti, etickosti, solidárnosti a transparentnosti v podnikaní.*

# OBSAH

<b>PREKÁŽKY PODNIKANIA NA SLOVENSKU .....</b>	<b>2</b>
<b>ANALÝZY VYBRANÝCH OBLASTÍ.....</b>	<b>7</b>
<b>1. ĽUDSKÝ KAPITÁL .....</b>	<b>7</b>
Zamestnanosť a pracovná sila .....	7
Školstvo a vzdelávanie.....	15
<b>2. PÔDA, STAVEBNÉ KONANIE A KATASTER .....</b>	<b>18</b>
<b>3. PRÁVNY RÁMEC PODNIKANIA .....</b>	<b>20</b>
Príprava zákonov .....	20
Občiansky a obchodný zákonník .....	23
Pracovná legislatíva.....	27
Zákon o konkurze a reštrukturalizácii.....	29
Zásahy do slobody podnikania a voľného trhu .....	33
<b>4. SÚDNICTVO .....</b>	<b>36</b>
<b>5. ADMINISTRATÍVNE PREKÁŽKY PODNIKANIA .....</b>	<b>43</b>
<b>6. VEREJNÉ FINANČIE.....</b>	<b>45</b>
<b>7. VEREJNÉ OBSTARÁVANIE .....</b>	<b>56</b>
<b>8. EUROFONDY .....</b>	<b>59</b>
<b>9. DOPRAVNÁ INFRAŠTRUKTÚRA.....</b>	<b>67</b>

# PREKÁŽKY PODNIKANIA NA SLOVENSKU

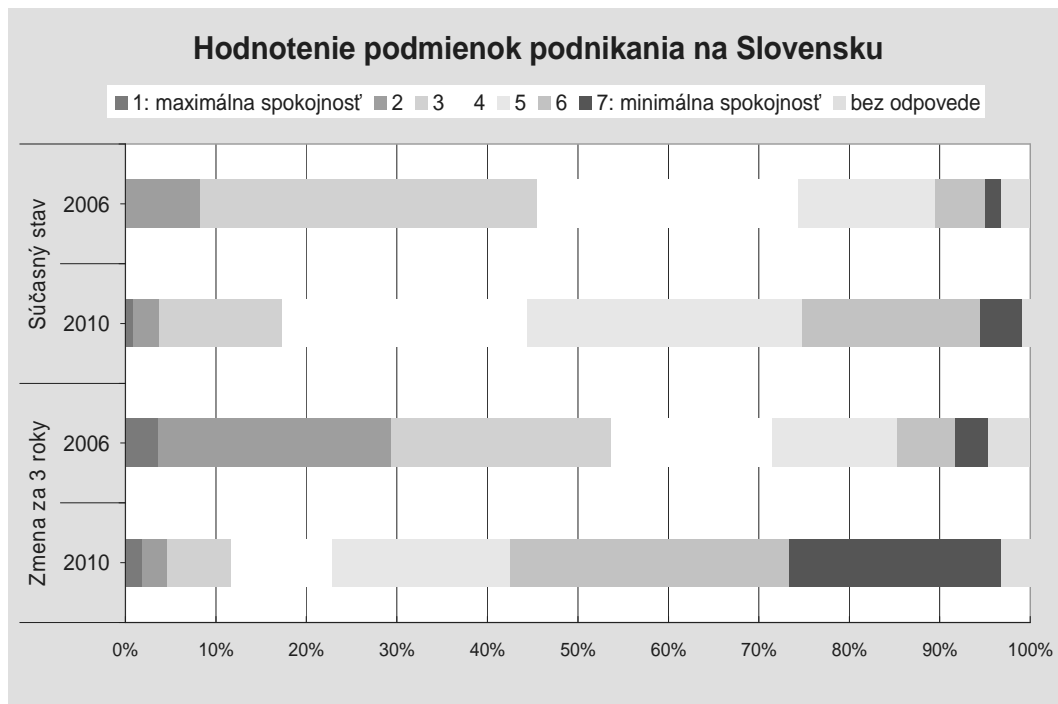
Na identifikovanie faktorov, ktoré predstavujú najzávažnejšie bariéry efektívneho a férového podnikania a vytvárania pracovných miest na Slovensku, uskutočnila TREND Analyses prieskum. V máji 2010 sa na ňom zúčastnilo 213 respondentov, top manažérov veľkých podnikov, majiteľov a konateľov stredne veľkých spoločností i malých podnikateľov a živnostníkov. Zistenia sú porovnávané s výsledkami rovnakého prieskumu z roku 2006 – vtedy sa do neho zapojilo 218 respondentov.

## Celkové hodnotenie podmienok podnikania

Celková spokojnosť respondentov s podmienkami pre podnikanie na Slovensku sa z mierne nadpriemernej v roku 2006 posunula na podpriemernú. V škále od 1 (maximálna spokojnosť) po 7 (maximálna nespokojnosť) ju tento rok iba 17 % podnikateľov vyjadrilo známkami 1 až 3, naopak až 55 % známkami 5 až 7. Negatívnych hodnotení súčasného stavu podmienok pre podnikanie teda bolo trikrát viac ako pozitívnych. Najčastejšia známka sa z 3 pred štyrmi rokmi posunula na 5, priemerná známka z 3,77 na 4,62.

Okrem spokojnosti so súčasným stavom podmienok na podnikanie mali majitelia a konatelia firiem v prieskume vyjadriť aj spokojnosť so zmenou podmienok za ostatné tri roky. Tu boli ešte kritickejši. Známkami 1 až 3 vyjadrilo spokojnosť iba 12 % podnikateľov, naopak známkami 5 až 7 nespokojnosť až 74 % podnikateľov. Najčastejšie známky pred štyrmi rokmi boli 2 a 3, v aktuálnom hodnotení až 6 a 7.

Hoci už uvedené priemerné hodnotenie zmien podmienok podnikania je veľmi zlé, ešte horšie boli priemerné známky od zástupcov stredne veľkých firiem s tržbami o 1 do 50 mil. eur, obzvlášť v kategórii s 20 až 100 pracovníkmi. Z regionálneho hľadiska boli najviac kritickí Stredoslováci a nadpriemerne aj Bratislavčania.



## Podmienky pre začatie podnikania

Podmienky na začatie podnikania v súčasnosti hodnotí skôr pozitívne (1 až 3) štvrtina, skôr negatívne (5 až 7) až polovica podnikateľov a manažérov. V rovnakom prieskume pred štyrmi rokmi bol pomer odpovedí opačný – prevažovala spokojnosť.

Priemerné hodnotenie v škále 1 až 7 sa z hodnoty 3,58 pred štyrmi rokmi posunulo na 4,44 v aktuálnom prieskume. Keďže otázka znela „Ako hodnotíte podmienky pre začatie podnikania“, a teda sa nevzťahovala len na náročnosť samotnej registrácie firmy, dá sa predpokladať, že väčšina respondentov brala do úvahy aj ďalšie faktory (konkurencia, hospodárska kríza, legislatívne požiadavky, rozsah agendy pri zamestnávaní ľudí a pod.).

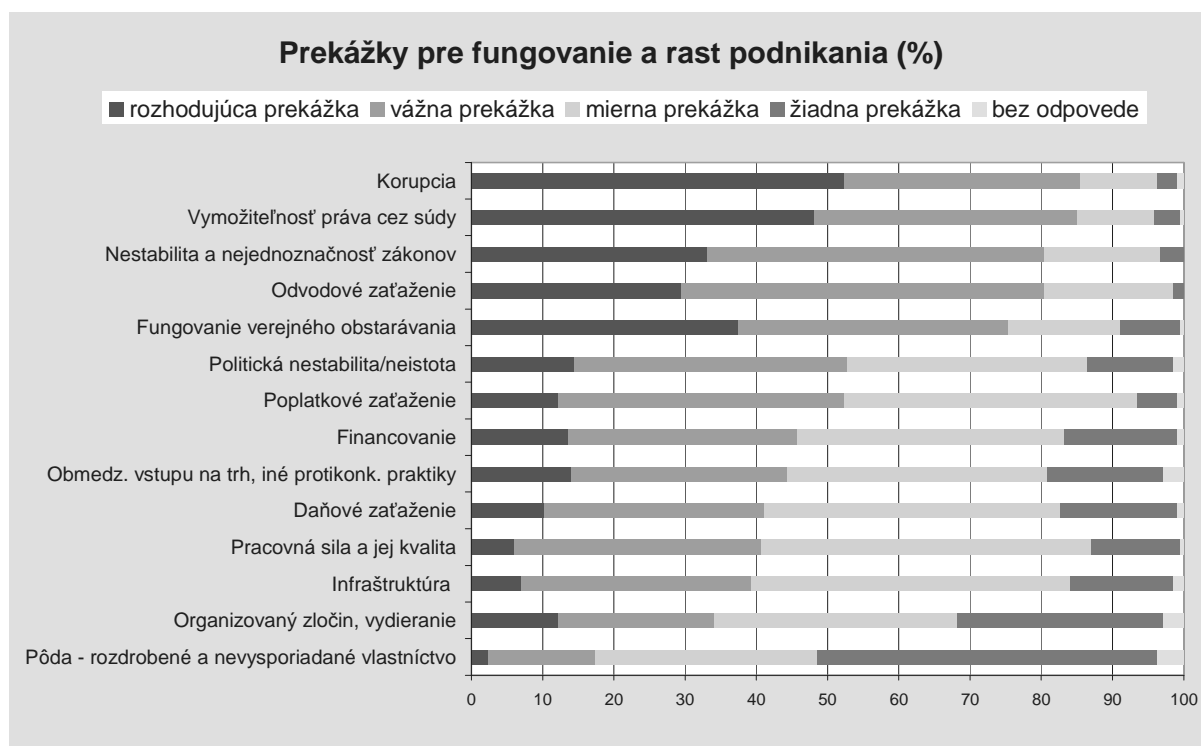
Väčšina podnikateľov a manažérov hodnotí súčasné podmienky na štart biznisu ako horšie v porovnaní s obdobím, keď začínali. V roku 2006 to bolo naopak.

## Najväznejšie a najširšie pociťované prekážky

Nasleduje základný pohľad na to, kde treba hľadať najväznejšie a najrozšírenejšie bariéry podnikania na Slovensku. Respondenti odpovedali na otázku: „Nakoľko sú nasledovné faktory prekážkou pre fungovanie a ďalší rast Vášho podnikania?“

Štvorica najširšie pociťovaných problémov je rovnaká ako pred štyrmi rokmi: zlá vymožitelnosť práva, nestabilita a nejednoznačnosť zákonov, odvodové zaťaženie a korupcia. Podstatný rozdiel je v tom, že **problém korupcie poskočil zo štvrtej na prvú priečku**. Pritom vážnosť problémov aj v ostatných troch zmienených oblastiach ďalej stúpala.

Avšak miera korupcie a jej negatívneho vplyvu na podnikanie v súčasnosti prerástla všetky ostatné problémy podnikateľov. Ako rozhodujúci problém ju označilo až 52 % respondentov (v roku 2006 necelá štvrtina). Za rozhodujúcu alebo vážnu prekážku pre fungovanie svojho podnikania korupciu označilo až vyše 85 percent podnikateľov a manažérov, ktorí sa do prieskumu zapojili. Takmer rovnako zle respondenti ohodnotili stav vymožitelnosti práva.



Na tretej a štvrtej priečke figurujú nestabilita a nejednoznačnosť zákonov a odvodové zaťaženie. Pre troch z desiatich podnikateľov sú rozhodujúcou a pre ďalších piatich vážnou prekážkou v ich podnikaní. Medzi najväčšie problémy z pohľadu majiteľov a top manažérov firiem patrí aj fungovanie verejného obstarávania. Za rozhodujúcu alebo vážnu prekážku považujú súčasnú prax v tejto oblasti tri štvrtiny respondentov.

Ďalšie faktory nasledujú už s väčším odstupom. V druhom slede problémov už tradične figuruje poplatkové zaťaženie, či obmedzovanie vstupu na trh a protikonkurenčné praktiky. Vysoko sa však tentoraz vyšvihla aj politická nestabilita a neistota, ktorú k vážnym prekážkam zaradila celá polovica (v roku 2006 iba štvrtina) majiteľov a manažérov firiem. Vyššie v poradí problémov podnikateľov sa posunulo aj financovanie, čo súvisí s dôsledkami krízy a zhoršením finančnej kondície firiem, väčším počtom neplatičov i menšou ochotou bánk poskytovať úvery.

Napríklad infraštruktúra, ktorú niektorí politici i predstavitelia podnikateľov neraz povyšujú na kľúčový hendikep Slovenska, je pre väčšinu podnikateľov a manažérov len miernou prekážkou. Zo 14 oblastí, ktorých vplyv na fungovanie a ďalší rast svojho podnikania mali zhodnotiť, odpovede radia infraštruktúru až na 12. miesto – medzi menej významné prekážky.

### **Pohľad na inštitúcie**

Vytvárajú dôležité inštitúcie na Slovensku priaznivé podmienky na podnikanie? Skúsenosti a s nimi i hodnotenia podnikateľov sa rôznia. Prevažujú však odpovede „skôr nie“ – až pri šiestich z desiatky inštitúcií, ku ktorým sa mali vyjadriť. Miernu prevahu pozitívnejších hodnotení si tentoraz vyslúžili len profesijné komory a orgány EÚ. Naopak pri dvoch bola najčastejšia odpoveď „určite nie“. Takéto vysvedčenie vystavili podnikatelia súdom a vláde.

Z desiatky sledovaných inštitúcií boli **súdy najhoršie** hodnotené aj v roku 2006. Dokázali si však pohoršiť ešte viac. Že pre podnikanie vytvárajú priaznivé podmienky si v súčasnosti myslí už iba 7 percent respondentov, pred štyrmi rokmi ešte 12 percent. Naopak z dvoch možných negatívnych hodnotení sa ku kategorickému „určite nie“ tentoraz priklonilo už 60 % podnikateľov, teda o polovicu viac ako pred štyrmi rokmi (vtedy 39 %).

**Výrazný prepád v hodnotení inštitúcií zaznamenal parlament.** V predchádzajúcom prieskume bol tretí, tentoraz je až predposledný. Že vytvára priaznivé podmienky na podnikanie si myslí už len jeden z desiatich podnikateľov. **Ešte hlbší pád predviedla vláda**, zhodli sa majitelia i manažéri firiem. V roku 2006 bola najvyššie hodnotenou inštitúciou, z aktuálneho prieskumu vyšla vláda ako tretia najhoršia. Podiel pozitívnych hodnotení exekutívy sa prepadol zo 65 na 12 percent.

Pôsobenie ostatných inštitúcií z hľadiska vplyvu na podnikanie pritom podnikatelia hodnotili v aktuálnom prieskume podobne ako v roku 2006. Okrem strmého pádu vlády a parlamentu si z desiatky hodnotených inštitúcií viditeľne pohoršila už iba polícia.



### Férovosť súťaže

Respondenti ďalej odpovedali na otázku, či štátne alebo samosprávne inštitúcie (ich predstavitelia) ovplyvňujú férovosť súťaže v ich odvetví niektorým z nasledovných spôsobov. Výsledky ukazujú, že až podľa troch štvrtín podnikateľov sa tak deje cez poskytovanie štátnej podpory vybraným firmám, ďalej cez verejné zákazky (zvýhodňovanie vybraných firiem pri objednávkach tovarov a služieb), a tiež netransparentným rozdeľovaním zdrojov z eurofondov.

### Prioritné opatrenia

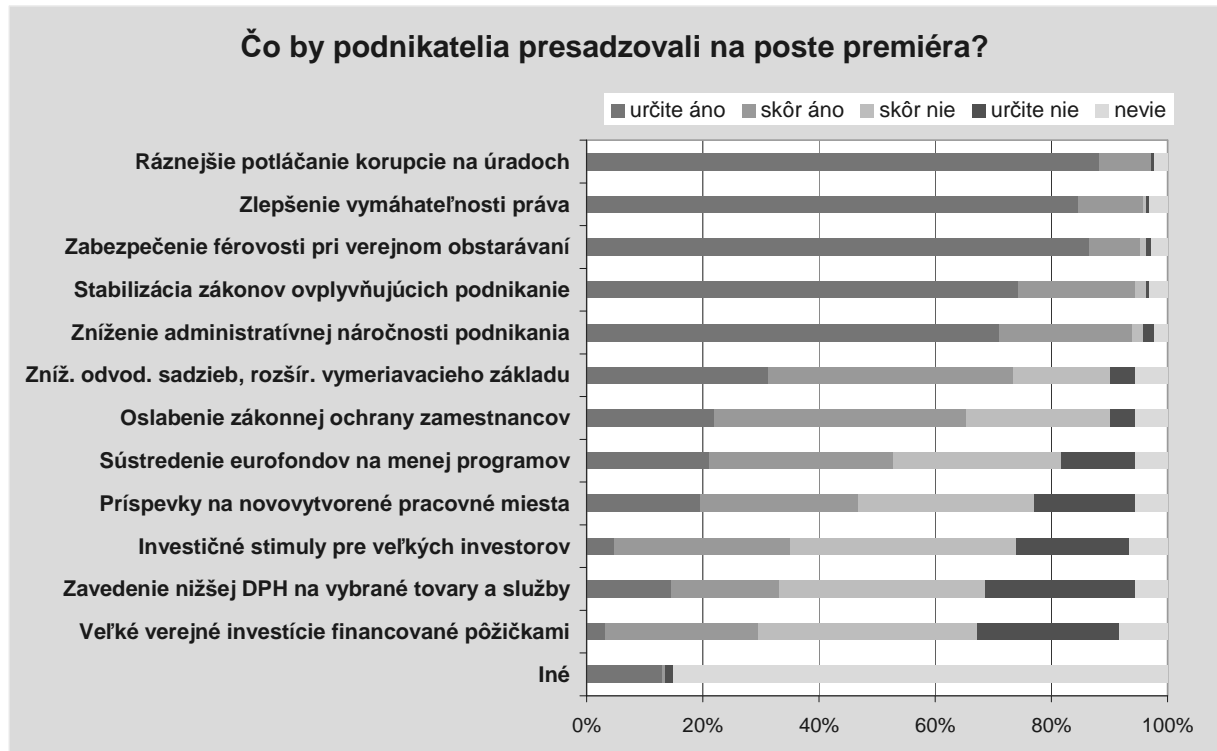
V ďalšej otázke boli respondenti vyzvaní, aby si predstavili, že sú predsedom vlády SR. Ktoré opatrenia by presadzovali na rozvoj podnikania a podporu tvorby pracovných miest?

Odpovede len podčiarkujú priority identifikované už vyššie. Úplne jasnými prioritami, na ktorých sa zhodujú prakticky všetci podnikatelia, sú: 1) ráznejšie potláčanie korupcie na úradoch, 2) zlepšenie vymáhateľnosti práva a 3) zabezpečenie férovosti vo verejnom obstarávaní. Takmer rovnako jednotný hlas volá aj po stabilizácii (menšom počte zmien) zákonov ovplyvňujúcich podnikanie, a tiež po znížení administratívnej náročnosti podnikania. Uvedených päť problémov by ako stimuly pre rozvoj podnikania a tvorbu pracovných miest presadzovalo vyše 94 percent majiteľov a manažérov firiem.

Naopak za málo efektívne považujú investičné stimuly pre veľkých investorov, ktoré využívala predchádzajúca vláda Mikuláša Dzurindu a v ešte širšej miere aj súčasný kabinet Roberta Fica. Vôbec najmenej podnikateľov a manažérov by ako nástroje na podporu podnikania a zamestnávania ľudí presadzovalo veľké verejné investície financované pôžičkami a zavedenie nižšej DPH na vybrané tovary a služby.



Tri z opatrení presadzovaných najsilnejšou politickou stranou v krajine, Smerom-SD, teda považuje za účinnú terapiu pre krízou postihnutú ekonomiku iba zhruba tretina podnikateľov. Štvrté – príspevky na novovytvorené pracovné miesta – má o niečo vyššiu, no stále menšinovú podporu (hoci aj podnikatelia zapojení do prieskumu by z nej mohli benefitovať). Celkovo teda z 12 opatrení, na ktoré sa prieskum dopytoval, práve štyri presadzované Smerom-SD považujú podnikatelia za najmenej účinné na stimulovanie podnikania a zamestnanosti.



Podrobnejšie výsledky prieskumu sú k dispozícii na [www.alianciapas.sk](http://www.alianciapas.sk)

# ANALÝZY VYBRANÝCH OBLASTÍ

## 1. ĽUDSKÝ KAPITÁL

### ZAMESTNANOSŤ A PRACOVNÁ SILA

#### *Hlavné problémy*

- V dôsledku reštrukturalizácie ekonomiky a ekonomickej krízy naďalej pretrváva problém vysokej nezamestnanosti a výrazných regionálnych rozdielov v miere nezamestnanosti
- Relatívne vysoká miera nezamestnanosti sa udržiavala aj počas konjunktúry a obdobia výrazného nedostatku pracovnej sily, čo poukazuje na nesúlad medzi typom vznikajúcich pracovných príležitostí a kvalifikačnou štruktúrou pracovnej sily
- Nezamestnanosť postihuje nadpriemerne nielen ľudí s nízkou kvalifikáciou ale aj mladých
- Počas obdobia hospodárskej krízy došlo k neadekvátnemu nárastu zamestnanosti a miezd vo verejnom sektore
- Regulácia pracovného trhu nevytvára dostatočne stimulačné podmienky pre netypické formy zamestnávania, ako napríklad práca na čiastočný pracovný úväzok
- Vysoká miera byrokracie a časté zmeny v pracovnej legislatíve neprímerane zaťažujú zamestnávateľov, časť firiem až odrádzajú od najímania zamestnancov
- Kým v rámci krajiny je miera pracovnej mobility veľmi nízka, ľudský kapitál s najvyšším potenciálom odchádza za prácou do zahraničia
- Slovensko nemá pripravenú stratégiu migračnej politiky, ktorá by pomáhala riešiť problémy na domácom trhu práce
- SR výrazne zaostáva v schopnosti čerpať a zmysluplne využiť zdroje na rozvoj ľudského kapitálu z ESF
- Chýba systémové a systematické hodnotenie efektivity nástrojov aktívnej politiky trhu práce a projektov podporených z Európskeho sociálneho fondu
- Integrácia nízko-kvalifikovaných a marginalizovaných skupín na trh práce ostáva výrazným problémom

#### *Úvod*

Najvzácnejším kapitálom, ktorý Slovensko má, je jeho ľudský kapitál. Dostatok lacnej a kvalifikovanej pracovnej sily bol jedným z hlavných faktorov príchodu investorov na Slovensko. Situácia pred prepuknutím hospodárskej krízy však ukázala, že ponuka ľudského kapitálu v krajine bola už na hranici vyčerpania. Napriek tomu, že bez práce bol ešte takmer každý desiaty človek v ekonomicky aktívnom veku, zamestnávatelia často nedokázali nájsť a získať kvalifikačne vhodnú pracovnú silu.

Na riešenie súčasných problémov na trhu práce nebudú stačiť len opatrenia v hospodárskej

a investičnej politike, ale je potrebné vyvinúť nástroje aj v politike školstva a v sociálnej oblasti. Pretože formovanie ľudského kapitálu je dlhotrvajúci a nikdy nekončiaci proces, cieľom by malo byť tvorenie aktívnej (a nie reaktívnej) politiky.

### ***Problémy na trhu práce pretrvávajú***

Aj napriek pozitívnemu trendu pred začatím krízy, Slovensko stále zápasí s vysokou mierou nezamestnanosti. Tak ako počas celého obdobia transformácie, aj dnes ukazovatele výkonnosti trhu práce zaostávajú za európskym priemerom aj za ostatnými krajinami V4. Viac ako polovica ľudí bez práce sú dlhodobo nezamestnaní, zvyčajne ľudia s nízkou kvalifikáciou a s problémom integrovať sa na trh práce.

Nezamestnanosť má silné regionálne špecifiká, niekde vedie k značnému odlevu ľudského kapitálu a k migrácii za prácou do zahraničia. Ďalším problémom je vysoká nezamestnanosť mladých, čo poukazuje na nesúlad medzi vzdelávacím systémom a dopytom na trhu práce, ako aj na nedostatočnú pripravenosť absolventov rôznych typov štúdia.

Nízka diverzifikácia priemyselnej štruktúry sa prejavila v období hospodárskej krízy výrazným poklesom zamestnanosti. Prioritou vlády by preto malo byť vytvorenie podmienok stimulujúcich tvorbu nových pracovných miest a rast zamestnanosti v súkromnom sektore.

### ***Najlepším stimulom je konkurencieschopné prostredie***

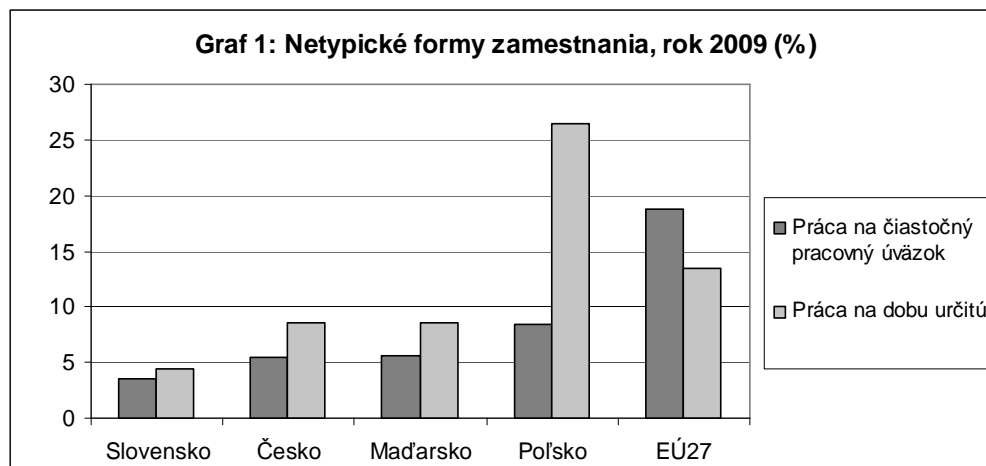
Slovensko pomocou investičných stimulov v prvej polovici desaťročia pritiahlo dôležité firmy do automobilového a elektrotechnického priemyslu, ktoré dnes výrazne prispievajú k hospodárskemu rastu a zamestnanosti, ale zároveň k zvyšovaniu regionálnych rozdielov. Je dôležité si uvedomiť, že investori využívajú veľkú podobnosť krajín V4 v základných faktoroch atraktivity a v rokovaniach stavajú jednotlivé regionálne vlády do pozície konkurentov. Namiesto získavania veľkých zahraničných investorov za každú cenu, je potrebné zamerať sa na spôsob, akým Slovensko urobiť viac konkurencieschopným v iných aspektoch podnikateľského prostredia a v tejto fáze stimulovať skôr rast malých a stredných firiem. Je potrebné stimuly zamerať na podporu investícií v sektoroch, kde Slovensko môže byť konkurencieschopné, a ktoré majú potenciál cez efekt prelievania podporovať rozvoj malých a stredne veľkých domácich firiem. Malých a stredných podnikateľov je možné podporiť napríklad formou start-up grantov na inovatívne projekty a výskum a vývoj nových produktov.

### ***Administratívna náročnosť a nízka flexibilita na trhu práce***

Po korupcii, ktorá narúša férovosť podnikateľského prostredia, ďalšími problematickými faktormi sú náročnosť byrokratických procesov, vysoké odvodové zaťaženie i nízka flexibilita zákonníka práce. Sťažujú podnikanie a zvyšujú náklady firmám i verejným inštitúciám. Administratívna náročnosť a nestabilita pracovno-právnej agendy zťažuje najmä malé firmy, pre ktoré je kapacitne náročné sledovať a implementovať časté zmeny. Stabilizácia legislatívneho prostredia a povinná analýza dopadu plánovaných legislatívnych zmien na podnikateľské prostredie je prvým krokom k odľahčeniu byrokratických nárokov na firmy.

Slovenský trh práce je charakteristický veľmi nízkou mierou netypických foriem zamestnania, ako je práca na čiastočný úväzok a zamestnávanie na dobu určitú. Pri súčasnej regulácii firmy na Slovensku využívajú na zvýšenie flexibility pri najímaní a prepúšťaní pracovnej sily najímanie formálnych živnostníkov alebo dočasných zamestnancov cez personálne agentúry. Zamestnávanie

Ľudí formou obchodných kontraktov na živnosť pomáha vyhnúť sa zatažujúcej zamestnaneckej agende a rieši aj problém vysokého odvodového zataženia najmä v malých a stredne veľkých firmách. Zamestnávanie cez personálne agentúry formou personálneho lízingu využívajú čoraz častejšie väčšie firmy. Umožňuje šetriť náklady a pomáha vyhnúť sa nepopulárnemu a najmä zdĺhavému procesu prepúšťania. Z hľadiska samotného pracovníka personálny lízing pri súčasnej regulácii znamená menej výhodnú alternatívu, keďže prenajímaní zamestnanci zväčša nemajú možnosť rozvíjať svoje zručnosti a majú v rámci firmy druhoradé postavenie. Ako jedna z možných alternatív sa javí ponechanie inštitútu flexikonta, ktoré bolo zavedené v reakcii na hospodársku krízu a je zamestnávateľmi hodnotené pozitívne. Poskytuje flexibilitu, ktorá sa dá využiť nielen v období krízy ale aj pri dynamike výrobných cyklov v sektoroch, kde produkty strácajú na konkurencieschopnosti relatívne rýchlejšie.



Pri úprave regulačného rámca zamestnávateľsko-zamestnaneckých vzťahov by cieľom malo byť vytvorenie takého regulačného mixu jednotlivých segmentov pracovného práva, ktorý dokáže firmám poskytnúť flexibilitu, ale zároveň vytvorí prostredie, ktoré bude motivovať k investíciám do ľudského kapitálu tak na strane firiem ako na strane samotných zamestnancov. Pri veľmi nízkej miere zamestnávania na dočasnú dobu bude dobrým krokom umožnenie opakovaného uzatvorenia zmluvy na dobu určitú. Treba tiež hľadať mechanizmy regulácie pracovného trhu, ktoré by podporili prácu na čiastočný úväzok.

### ***Kvalita pracovnej sily***

Súkromný sektor v období rokov 2007 – 2008 vnímal obmedzenia a problémy v nábore a udržaní pracovnej sily ako vážnu prekážku rozvoja podnikania. Situácia nedostatku pracovnej sily zvýraznila nesúlad medzi kvalifikačnou štruktúrou pracovnej sily a typom pracovných príležitostí, ktoré v krajine vznikajú na národnej ako aj na regionálnej úrovni.

Charakteristickým javom nesúladu je súbežné pretrvávajúce vysokej nezamestnanosti a vysokého dopytu po pracovnej sile, keď charakter ponuky a dopytu sa kvalifikačne, priestorovo alebo v rovine preferencií potenciálnych zamestnancov neprelínajú. Firmy tiež pociťujú výrazné nedostatky v tzv. „mäkkých“ zručnostiach ako napríklad samostatnosť či proklientsky prístup. Zamestnávatelia sa kontinuálne sťažujú na nedostatočnú pripravenosť absolventov stredných a vysokých škôl na pracovný proces. V prieskume TREND Analyses až tri štvrtiny firiem označilo, že sa s nepripravenosťou absolventov stretáva vždy alebo často, len o niečo menej rozšíreným problémom je nedostatok samostatnosti. Viac ako dve tretiny firiem

sa pri najímaní nových zamestnancov vždy alebo často stretáva s nedostatkom ľudí s potrebnou kvalifikáciou.



Zdroj: Prieskum TREND Analyses, máj 2010

### Mapovanie potrieb na trhu práce

Na Slovensku v súčasnosti neexistuje systém na mapovanie vývinu potrieb pracovného trhu a na následnú adaptáciu školského systému a programov celoživotného vzdelávania na súčasné a očakávané potreby. Jednou z priorít by malo byť vypracovanie komplexnej analýzy očakávaného dopytu po pracovnej sile z hľadiska kvalifikačnej štruktúry v jednotlivých regiónoch Slovenska a vytvorenie elektronického kvalifikačného registra, ktorý by slúžil ako informačný zdroj firmám, školám a univerzitám, ako aj úradom práce. Pozitívnym krokom v tejto oblasti je nový Zákon o odbornom školstve, schválený až v roku 2009, ktorý pripravil inštitucionálnu základňu pre oficiálne prepojenie zamestnávateľov so zriaďovateľmi škôl a predstavil viaceré mechanizmy na zlepšenie komunikácie medzi dopytom a ponukou na trhu práce.

Mapovanie budúcich potrieb trhu na úrovni stredného odborného školstva však zďaleka nestačí, a je ho potrebné rozšíriť na vysoké školstvo. V súčasnej dobe je tiež nedoriešená technická realizácia zjednotenia a zverejňovania informácií o očakávaných potrebách trhu. Napríklad formou informačného systému o uplatnení absolventov škôl na trhu práce a implementovaním národného kvalifikačného registra, ktorý by mapoval a zahŕňal aj kompetencie a zručnosti získané mimo formálneho vzdelania. Tie by sa mohli efektívne použiť pri propagácii študijných odborov na základných a stredných školách, pri hodnotení úspešnosti absolventov vysokých škôl i pri adaptácii programov celoživotného vzdelávania. V strednodobom horizonte od nich možno očakávať zníženie nezamestnanosti ľudí, lepšiu informovanosť aktérov na trhu práce, a tiež takú štruktúru pracovnej sily, ktorá bude lepšie zodpovedať potrebám trhu.

## ***Cena a produktivita práce***

Napriek nedostatkom v štruktúre pracovnej sily Slovensko zatiaľ ostáva konkurencieschopné v produktivite práce a jej cene, ale zároveň stráca pozíciu krajiny s regionálne najlacnejšou pracovnou silou. Mzdové náklady a produktivita práce sú v podnikateľských prieskumoch hodnotené zvyčajne pozitívne, aj keď index rastu jednotkových nákladov práce ošetrovaný zmenami v menových kurzoch (voči USD) ukazuje, že náklady na prácu v porovnaní s produktivitou rástli od roku 2005 po ČR najrýchlejšie práve na Slovensku. Hoci v porovnaní so susedmi vo V4 si Slovensko svoju konkurencieschopnosť v cene práce môže udržať, oproti mnohým iným krajinám ju bude v budúcnosti strácať, preto sa ako nevyhnutné (a oveľa perspektívnejšie) javia investície do jej kvality.

Vstup Slovenska do menovej únie zhodnotila vlani ako pozitívny až veľmi pozitívny väčšina zahraničných investorov. Prijatie eura eliminovalo kurzové riziko voči hlavným exportným partnerom, čo dáva Slovensku dôležitú komparatívnu výhodu oproti susedom z V4. Oslabenie regionálnych mien voči euru však v relatívnom ponímaní zvýšilo cenu práce na Slovensku a znížilo konkurencieschopnosť slovenských výrobkov na exportných trhoch. Toto postihlo negatívne najmä segment priemyselnej produkcie závislý na nízko-kvalifikovanej pracovnej sile. Relatívny nárast ceny práce v dôsledku prijatia eura a silného konverzného kurzu síce znamenali prudší pokles zamestnanosti, no reálne to iba urýchlilo zánik pracovných miest v najmenej perspektívnych výrobných. Takéto urýchlenie reštrukturalizácie treba vnímať ako príležitosť na zlepšenie produkčnej štruktúry krajiny smerom k službám a k produkcii s vyššou pridanou hodnotou náročnou na výskum a vývoj.

## ***Sociálny systém a aktívna politika trhu práce***

Sociálny systém prešiel v období rokov 2003 – 2004 významnou systémovou reformou, ktorej cieľom bolo zaviesť prvky motivujúce k práci a zabraňujúce zneužívaniu sociálneho systému. Sprísnenie pravidiel na čerpanie dávok v nezamestnanosti v súčinnosti s inými opatreniami prispeli k výraznému zníženiu miery evidovanej nezamestnanosti.

Výdavky na aktívnu politiku trhu práce v pomere k miere nezamestnanosti patria v absolútnych aj relatívnych číslach dnes medzi najnižšie v rámci krajín EÚ. V dôsledku pretrvávajúcej vysokej nezamestnanosti SR stále alokuje väčšiu časť výdavkov do pasívnych opatrení, teda na vyplácanie podpory v nezamestnanosti.

Na Slovensku sa nezamestnanosť, dlhodobá nezamestnanosť a neaktivita na pracovnom trhu výrazne prekrýva s nižšou úrovňou vzdelania, ktorá následne vedie k chudobe. Preto treba klásť dôraz na programy, ktoré sa zameriavajú na poskytnutie vzdelania a zručností marginalizovaným skupinám – ľuďom, ktorí prestali hľadať prácu, a nezamestnaným, ktorí prišli o prácu v dôsledku štrukturálnych zmien v ekonomike. Aktívna politika trhu práce a podpora celoživotného vzdelávania môžu slúžiť ako nástroje, ktoré pomáhajú pracovnej sile adaptovať sa na zmeny na pracovnom trhu a ďalej rozvíjať zručnosti a kompetencie. Obidva nástroje môžu fungovať účinnejšie, ak sú vykonávané v súčinnosti so zamestnávateľmi, pretože pomáhajú získavať zručnosti, ktoré sú reálne potrebné a využívané na trhu práce.

### ***Služby zamestnanosti a integrácia nízko-kvalifikovaných uchádzačov o prácu***

Problém dlhodobej nezamestnanosti treba vnímať v jeho komplexnosti a nastaviť verejné služby zamestnanosti spôsobom, aby dokázali zabezpečiť individuálny prístup k nezamestnaným a ľuďom, ktorí prestali aktívne hľadať prácu. Je dobré pokračovať v používaní individuálnych akčných plánov (IAP) založených na princípe adresného poradenstva uchádzačom o zamestnanie a klientom úradov práce, na základe ktorých sa poskytuje pomoc najmä ľuďom ťažko umiestniteľným na trhu práce.

Cesta k integrácii nízko-kvalifikovaných nezamestnaných vedie cez ich stimulovanie k získaniu, rozšíreniu alebo ku zmene kvalifikácie. Viaceré krajiny otvárajú verejné služby zamestnanosti súkromnej konkurencii, a to najmä v oblasti (re)integrácie na pracovný trh ťažko zamestnateľných skupín obyvateľstva. Tu terénne skúsenosti tretieho sektora a znalosti municipalít o uchádzačoch o zamestnanie môžu slúžiť ako vzácna devíza, ktorá má potenciál zavádzať programy „šité na mieru“ konkrétnym potrebám a potenciálu danej lokality.

Pre úspešnosť integračných a vzdelávacích programov sa ako dôležité javia dva faktory, ktoré by mali byť cielene požadované pri výbere projektov a programov. Prvým je prepojenie vzdelávacieho a integračného procesu priamo na zamestnávateľov, druhým je úzka spolupráca s lokálnou úrovňou. Preto treba preto hľadať spôsoby ako zvýšiť účasť zamestnávateľov na programoch integrácie a rekvalifikácie.

### ***Kontrola efektivity sociálnych nástrojov a čerpanie fondov EÚ***

Najväčším hendikepom súčasnej politiky trhu práce je absencia hodnotenia úspešnosti a efektivity jednotlivých opatrení v oblasti aktívnej politiky trhu práce a sociálnej politiky. Meranie efektivity programov a opatrení podporených ESF alebo verejnými výdavkami je v súčasnosti sťažené aj v dôsledku neexistencie komplexného databázového systému služieb zamestnanosti. Vytvorenie jednotnej centralizovanej databázy by pomohlo viesť centrálny register klientov a individuálne účty. Plné využitie funkčného elektronického systému by viedlo k odľahčeniu administratívnej záťaže úradov práce a tak by umožnilo realokovať ľudské zdroje z administratívnej agendy na priamy kontakt s klientmi. Zvýšenie používania a efektívneho využívania informačných technológií má obrovský potenciál sprehľadniť, zjednodušiť a integrovať súčasné procesy. Objednávaniu nových IT riešení by však mala predchádzať revízia súčasnej agendy a jej zjednodušenie.

Slovensko doteraz nebolo schopné využiť potenciál, ktorý na podporu rôznych projektov ponúka Európsky sociálny fond (ESF). Medzi hlavné problémy administrácie ESF patrí vysoká fluktuácia pracovníkov a nedostatky v personálnom riadení, a tiež absentuje proces merania efektivity použitých prostriedkov, ktoré sú často vynakladané netransparentne. Monitorovacie výbory v operačných programoch spadajúcich pod ESF fungujú skôr formálne než ako reálne orgány posudzovania efektivity vynaložených finančných prostriedkov. Správa a implementácia ESF preto vyžaduje systémovú reorganizáciu. Z hľadiska súčasného stavu trhu práce je potrebné zdroje počas tohto finančného obdobia koncentrovať na projekty, ktoré umožnia uchádzačom o zamestnanie zvýšiť alebo diverzifikovať si kvalifikačné predpoklady prispôbené požiadavkám trhu. Skúsenosti z iných krajín tiež ukazujú, že je dôležité definovať relatívne jednoduché, monitorovateľné ciele a spôsoby merania očakávaného dopadu použitých zdrojov tak na úrovni

operačných programov, ako aj na úrovni jednotlivých opatrení. Treba sa teda zamerať skôr na podporu väčších projektov, ako napríklad vytváranie konzorcií stredných a vysokých škôl, vzdelávacích inštitúcií a podnikateľských subjektov zameraných napríklad na vytvorenie úzkej spolupráce vo vzdelávaní ale aj vo výskume.

### ***Migračná politika a mobilita pracovnej sily***

Aktívna a prezieravá migračná politika môže slúžiť ako nástroj flexibilizácie pracovného trhu a vykrývania nedostatku pracovnej sily. Demografický vývoj na Slovensku aj v Európe naznačuje, že je len otázkou času, kedy slovenský trh práce začne byť závislý aj na ľudskom kapitále zo zahraničia. Je preto potrebné vypracovať koncept imigračnej politiky, ktorá bude regulovať prílev takej pracovnej sily, ktorej nie je doma dostatok na úrovni jednotlivých profesií (aj na tento účel by mohol slúžiť národný kvalifikačný register). Paralelne s tým treba pripraviť integračné programy, ktoré imigrantom pomôžu prispôsobiť sa lokálnym podmienkam. Prvým a možno najefektívnejším krokom na zvýšenie mobility je zjednodušenie byrokratického procesu pri transfere firemných zamestnancov, ktorých pribúda.

Aj napriek pomerne nízkej miere mobility v rámci krajiny, do zahraničia migruje za prácou viac ako stotisíc občanov SR. V dôsledku krízy boli viacerí z týchto ľudí nútení vrátiť sa domov. Skúsenosť migrácie je zvyčajne vnímaná pozitívne medzi zamestnávateľmi, ale migranti môžu slúžiť aj ako zdroj nových nápadov. Jedným zo spôsobov ako tento kapitál využiť je podporiť ich začlenenie na pracovný trh formou samozamestnania.

*Nekrátená verzia tejto kapitoly je k dispozícii na [www.alianciapas.sk](http://www.alianciapas.sk)*

## **Odporúčania:**

### TRH PRÁCE

- Namiesto investičných stimulov na tvorbu pracovných miest vo vybraných podnikoch prijímať opatrenia stimulujúce zamestnávanie v malých, stredných i veľkých firmách
- Zrýchliť realizáciu zámeru zjednotenia výberu daní a odvodov. Zvážiť dopady rušenia odvodových výnimiek (bez súčasného zníženia sadzieb) na malých podnikateľov
- Výrazne znížiť administratívnu náročnosť agendy ľudských zdrojov, ktorá zbytočne zvyšuje náklady podnikateľom i verejným inštitúciám
- Stabilizovať legislatívne prostredie v pracovno-právnej oblasti, potrebné zmeny uskutočňovať menším počtom lepšie pripravených noviel či podzákonných noriem
- Pokúsiť sa nájsť taký právny rámec zamestnávania ľudí, ktorý poskytne väčšiu flexibilitu zamestnávateľom, zabezpečí primeranú ochranu zamestnancom a bude stimulovať investície do ľudského kapitálu
- Obnoviť možnosť opätovnej dohody o práci na dobu určitú medzi zamestnancom a zamestnávateľom



- Hľadať možnosti, ako firmy stimulovať k zamestnávaniu ľudí aj na čiastočný úväzok (viac vhodnej práce najmä pre ženy na/po materskej dovolenke)
- Vypracovať analýzu očakávaného dopytu po pracovnej sile z hľadiska kvalifikačnej štruktúry a identifikovať najviac chýbajúce profesie v jednotlivých regiónoch Slovenska, prispôsobiť skladbu študijných odborov i kapacity stredných a vysokých škôl potrebám trhu
- Zaviest' elektronický národný kvalifikačný register, ktorý by mapoval súčasný stav i očakávané potreby na trhu práce
- Zlepšiť a zefektívniť zber dát o trhu práce a ich prístupnosť odbornej verejnosti

## SOCIÁLNA POLITIKA A SLUŽBY ZAMESTNANOSTI

- Zefektívniť verejné služby zamestnanosti, aby ich poskytovatelia boli menej úradníkmi a viac sprostredkovateľmi medzi zamestnávateľmi a uchádzačmi o prácu
- Systémovo reorganizovať správu a implementáciu zdrojov Európskeho sociálneho fondu tak, aby cieľom nebolo len vyčerpanie zdrojov ale aj dosiahnutie merateľných prínosov
- Vtiahnuť súkromnú konkurenciu do poskytovania služieb zamestnanosti, najmä v umiestňovaní dlhodobo nezamestnaných
- Zaviest' a využívať nezávislý hodnotiaci systém efektivity opatrení v sociálnej sfére i účinnosti aktívnych nástrojov trhu práce
- Zaviest' komplexný informačný systém služieb zamestnanosti, ktorý prepojí dnes oddelené databázy na centrálny a lokálny úrovniach a zavedie individuálne účty klientov
- Hľadať účinné programy začlenenia marginalizovaných skupín na trh práce v spolupráci so zamestnávateľmi
- Zviditeľňovať príklady dobrej praxe vo firemnej integrácii nízko-kvalifikovaných pracovníkov do pracovného procesu
- Aktivizovať ľudský potenciál rozvinutím komunálnych pracovných aktivít (napr. opatrenia protipovodňovej prevencie, revitalizácia hnedých zón – nevyužívaných a upadajúcich nehnuteľností, obnova pamiatkových objektov s využitím tradičných zručností)

## MIGRAČNÁ POLITIKA

- Usmerniť integráciu ľudského kapitálu po návrate z pracovného trhu v zahraničí do samozamestnania
- Pripraviť imigračnú politiku, ktorá bude odrážať rozvojový potenciál a potreby krajiny
- Odstrániť nepotrebné byrokratické bariéry v procese zamestnávania cudzincov
- Zlepšiť informovanosť a poradenstvo o prenose práv a povinností medzi systémami sociálneho zabezpečenia v rámci EÚ

# ŠKOLSTVO A VZDELÁVANIE

## Hlavné problémy

- Pretrvávajúce nízke výdavky na školstvo a zaostávanie v reformách sa pretavili do zhoršujúcej sa kvality školstva na všetkých úrovniach
- Súčasná kvalifikačná štruktúra absolventov slovenského školstva nezodpovedá potrebám a očakávaniam trhu
- Pri vysokom nábere na vysoké školy bez kontroly kvality dochádza k devalvácii hodnoty vysokoškolského vzdelania
- Absolventi vstupujú na trh práce nedostatočne pripravení v tzv. mäkkých zručnostiach ako je kritické myslenie, samostatnosť, či líderstvo
- Nízke verejné i súkromné investície do vedy, výskumu a vývoja nedokážu posúvať ekonomiku k produkcii s vyššou pridanou hodnotou
- Miera internacionalizácie slovenského vysokého školstva je veľmi nízka a v súčasnosti nie je medzinárodne konkurencieschopné

## Úroveň školstva

Slovenský vzdelávací systém je kritizovaný pre svoju klesajúcu kvalitu a v ostatnom období aj produkciu absolventov, ktorí sa nedokážu uplatniť na trhu práce. Za klesajúcou úrovňou treba hľadať dlhodobé podfinancovanie, zaostávanie obsahových reforiem sekundárneho i terciárneho vzdelávania a absentujúce mechanizmy zvyšovania kvality školstva. Ťažký a problematický prechod zo školského systému do zamestnania potvrdzuje štatistika vysokej nezamestnanosti mladých ako aj migrácia absolventov vysokých škôl za prácou do zahraničia. Údaje poukazujú na výrazne horšiu kvalitu vzdelania poskytovanú na základných školách a na silnejúcu väzbu sociálno-ekonomického zázemia slovenských žiakov a ich výkonu.

## Vzťah medzi trhom práce a vzdelávacím systémom

V rámci základného aj stredného školstva možno v súčasnosti obmedzujúco vnímať mieru slobody pri vytváraní učebných osnov, aj keď zákon formálne umožňuje čiastočnú adaptáciu kurikula. Ani súčasné finančné ocenenie učiteľov nie je dostatočne motivujúce. Slovensko počas obdobia transformácie výrazne zaostalo v reforme odborného školstva, ktoré kontinuálne stráca na atraktivite medzi žiakmi. Nový zákon o odbornom školstve pripravil inštitucionálnu základňu pre oficiálne prepojenie zamestnávateľov so zriaďovateľmi škôl a predstavil viaceré mechanizmy na zlepšenie komunikácie medzi dopytom a ponukou na trhu práce. Medzi najväčšie pozitíva novej normy patrí zavedenie mechanizmu prieskumu potrieb trhu v strednodobej perspektíve, ktoré má generovať výstupy použiteľné zriaďovateľmi škôl pri adaptácii odborných programov. Mapovanie budúcich potrieb trhu na úrovni stredného odborného školstva nestačí, je potrebné rozšíriť ho aj na terciárne školstvo. Je potrebné vytvoriť národný kvalifikačný register mapujúci trh práce, ktorý bude pomáhať aktérom na trhu práce získavať informácie. Treba tiež posilniť transfer informácií a poradenstva o trhu práce žiakom, študentom a rodičom.

### ***„Masifikácia“ vysokého školstva***

Slovenský vzdelávací systém je v súčasnosti charakteristický veľmi vysokým a ďalej narastajúcim náborom na vysoké školy. Tento ukazovateľ je sám o sebe pozitívny a odráža potrebu zvýšiť podiel populácie s vysokoškolským vzdelaním. Jeho reálny prínos však klesá v dôsledku devalvácie hodnoty terciárneho vzdelania, ktorého kvalita klesá. Rast počtu absolventov vysokých škôl neprináša želaný efekt aj preto, že štruktúra absolventov nezodpovedá očakávaniam a potrebám trhu.

Prvé ročníky štúdia na slovenských vysokých školách väčšinou nie sú koncipované ako plnohodnotný prvý stupeň vysokoškolského vzdelania. To vedie k „nadprodukcii“ absolventov s magisterským alebo inžinierskym titulom, z ktorých mnohí následne zaplňajú menej náročné pracovné pozície. Treba sa preto pokúsiť pretransformovať obsah a náročnosť bakalárskej úrovne štúdia tak, aby už táto úroveň poskytla v praxi využiteľné vzdelanie a zručnosti. Aj kratšie, špecificky zamerané kurzy ukončené certifikátom, ktoré by pomohli rozšíriť alebo prehĺbiť si znalosti a kompetencie, sú dôležitou platformou pre ďalšie vzdelávanie a rekvalifikácie.

### ***Obsahová reforma vzdelania***

Zamestnávateľa sa kontinuálne sťažujú na nedostatočnú pripravenosť absolventov stredných a vysokých škôl na pracovný proces. Kým čiastočná reforma obsahu školstva sa uskutočnila, rozvoj tzv. „mäkkých zručností“ popri profesijnej kvalifikácii je nedostatočne implementovaný do vyučovacieho procesu. Na výrazné nedostatky v schopnosti samostatného a kritického myslenia, komunikačných schopnosti, líderstva či pro-klientského prístupu narážajú opätovne zamestnávateľa prijímajúci absolventov stredných aj vysokých škôl. Kurikulárna reforma na všetkých úrovniach školstva by mala zohľadniť potrebu rozvoja nielen špecializovaných ale aj univerzálnych zručností, respektíve spôsobu uvažovania, ktorý absolventov pripraví kriticky myslieť, aplikovať a aktívne pristupovať k riešeniu problémov. Je tiež nevyhnutné klásť ešte väčší dôraz na znalosť cudzích jazykov.

### ***Financovanie vysokého školstva a kontrola kvality***

Systémové problémy sú naviazané aj na súčasný spôsob alokácie financií vysokým školám, ktorý motivuje zvyšovať počty prijímaných študentov bez monitorovania kvality. Je preto potrebná zmena spôsobu financovania vysokého školstva od rozdeľovania zdrojov na základe vstupov k udeľovaniu prostriedkov na základe výstupov (publikačná činnosť v medzinárodnej akadémii, miera internacionalizácie škôl alebo schopnosť generovať financie zo súkromných zdrojov). K zvýšeniu kvality by mohla pomôcť aj cielená podpora tých pracovísk, ktoré majú potenciál dostať sa medzi svetovú špičku.

### ***Otvorená súťaž***

Miera internacionalizácie a otvorenosti slovenského vysokého školstva je veľmi nízka. Tradičné generovanie nových akademických funkcií zo samotného prostredia daného odboru či školy neprispieva ku konfrontácii a výmene myšlienok. Otvorená súťaž pri najímaní nových vyučujúcich na vysokých školách prakticky neexistuje, čo prispieva k rigidnosti a strnulosti systému a prehlbuje vnútornú hierarchizáciu. Vysoké školstvo veľmi málo komunikuje aj so

súkromnou sférou, čo vedie k nízkej miere prepojenia teórie s praxou. Toto by pritom mohol byť spôsob, ako by vysoké školy mohli získať finančné prostriedky na svoju prácu a zároveň zvýšiť prestíž školy. Preto je dôležité zviditeľňovať príklady dobrej praxe v tejto oblasti.

### ***Investície do vzdelania, vedy a výskumu***

Pod výkonnosť školstva sa bezpochyby podpísali aj dlhodobou nízkou výdavky štátu do tejto oblasti. Príležitosť na zlepšenie financovania ponúkajú aj zdroje z fondov EÚ. Treba ich usmerniť na podporenie spolupráce vzdelávacích a výskumných inštitúcií so súkromnou sférou na všetkých úrovniach vzdelania a zviditeľňovať inšpiratívne príklady. Štrukturálne fondy môžu okrem rozvoja materiálnej infraštruktúry ponúknuť zdroje aj na financovanie ľudského kapitálu.

*Neskrátená verzia tejto kapitoly je k dispozícii na [www.alianciapas.sk](http://www.alianciapas.sk)*

### **Odporúčania:**

- Podporiť spoluprácu vzdelávacích a výskumných inštitúcií so súkromnou sférou na všetkých úrovniach vzdelania. Zviditeľňovať inšpiratívne príklady
- Prizývať a zapájať do reformy vzdelávacieho systému aj zamestnávateľov, podporovať diskusiu, výmenu informácií a vznik dobrovoľných dohôd
- Vypracovať komplexnú analýzu očakávaného dopytu po pracovnej sile z hľadiska kvalifikačnej štruktúry v jednotlivých regiónoch Slovenska a prispôbiť skladbu študijných odborov i kapacity stredných a vysokých škôl potrebám trhu
- Zaviest' do vzdelávacieho systému programy na rozvoj tzv. „mäkkých“ zručností
- Podporiť výučbu cudzích jazykov na školách, a tiež v procese rekvalifikácie a celoživotného vzdelávania
- Zaviest' informačné programy na základných i stredných školách o situácii a očakávaných potrebách na regionálnom i národnom trhu práce
- Využiť zdroje zo štrukturálnych fondov aj na rozvoj ľudských kapacít v školstve a na podporu projektov, ktoré stimulujú aplikovanú vedu a výskum
- Zvýšiť verejné výdavky na školstvo, vedu a výskum, podporiť súkromné investície v týchto segmentoch
- Zamerať sa na systémové riešenia vedúce k zlepšeniu kvality školstva na všetkých úrovniach, aj cez zvýšenie miery súťaže pri získavaní verejných zdrojov a formou stimulovania otvorenej súťaže v personálnych otázkach vo vnútri vzdelávacích inštitúcií
- Zväčšiť priestor súkromných, cirkevných i samosprávami riadených škôl rozhodovať o osnovách

## 2. PÔDA, STAVEBNÉ KONANIE A KATASTER

Rozdrobenosť pôdy, neznáme alebo duplicitné vlastníctvo k pozemkom, nečinnosť Slovenského pozemkového fondu, nespoľahlivosť údajov katastra a komplikovaná administratíva pri územných, stavebných a kolaudačných konaniach. Tieto faktory značne sťažujú dostupnosť pozemkov pre investičnú činnosť podnikateľských subjektov ako aj pre individuálnu výstavbu.

Vykupovanie pozemkov pre verejné i súkromné investície mimoriadne komplikuje rozdrobenosť parciel. Pri líniových stavbách ide o tisíce vlastníkov, s ktorými musí investor (štátna organizácia) rokovať, čo predlžuje a predražuje dobudovávanie infraštruktúry. Vláda tým pádom stojí pred pokúšením prijať neštandardné nástroje smerujúce k obmedzovaniu vlastníckych práv (viď. zákon 669/2007 o jednorazových mimoriadnych opatreniach v príprave niektorých stavieb diaľnic).

Zreálnenie dostavby nosnej infraštruktúry vo verejnom záujme sa zrejme nezaobíde bez obmedzenia vlastníckeho práva, keďže náklady na alternatívne trasovania by znamenali extrémne predraženie. Vláda však musí dbať na čo najprimeranejšie náhrady a dodržanie práv vlastníkov pôdy. Osobitným problémom sú špekulatívne nákupy pôdy len za účelom dosiahnutia vysokých ziskov pri ich odpredávaní pre stavby vo verejnom záujme ľuďmi spriaznenými s vedením príslušných úradov. Nemožno vylúčiť ani podozrenia, že pri vytyčovaní trasovania niektorých líniových stavieb sa neprihliadalo len na funkčnosť a hospodárnosť stavby, ale sa prispôbovali tak, aby sa stavbou zhodnotili pozemky spriaznených osôb.

Samostatným problémom je nespoľahlivosť údajov v katastri, ktorý historicky siaha ešte do uhorského obyčajového práva. To umožňovalo rozdrobovanie pôdy pri dedičstvách. Majetkové podiely sú neraz vyjadrené zlomkom, v ktorom čitateľ i menovateľ obsahujú viac ako šesťmiestne čísla. V niektorých katastrálnych územiach doteraz nie je výnimkou ani výmera parciel v krokoch.

Nedostatkom je aj právna nezáväznosť údajov katastra. Tie sa považujú za pravdivé len pokiaľ sa nepreukáže opak. Takýto stav spôsobuje právnu neistotu pri nakupovaní nehnuteľností. Nový vlastník totiž nemá garancie, že sa v priebehu času ukáže, že predávajúci nebol skutočným vlastníkom pôdy. V dohľadnej dobe by sa malo stať cieľom zavedenie takzvanej materiálnej publicity katastra, teda dosiahnutie stavu, že údaje v ňom sa budú môcť považovať za záväzné. Pravda, dosiahnutie takéhoto stavu si vyžaduje primerané investície do upratania údajov v katastri a hľadania motivačných nástrojov na sceľovanie pôdy a postupné vysporiadanie vlastníckych práv k pozemkom.

Brzdou investičných aktivít je aj dlhodobá nečinnosť Slovenského pozemkového fondu. Tá súvisí jednak s pozastavením prevádzania štátneho majetku na súkromné osoby z konca pôsobenia vlády Mikuláša Dzurindu a následne s paralyzovaním fondu v súvislosti s korupčnými škandálmi (kauza Veľký Slavkov a pod.) za vlády Róberta Fica.

Napriek určitým zlepšeniam nedošlo k výraznému zjednodušeniu povoľovacích procesov v rámci územného a stavebného konania. Pri väčších investíciách môže byť pri nekorupčnom správaní prakticky nemožné získať v realistických lehotách príslušné povolenia. Notorické nedodržiavanie lehôt niektorými úradmi neraz vedie k stavom, že kým investor získa príslušné

povolenia, expirujú mu iné časovo obmedzené povolenia vydané skôr. Zbytočnú záťaž spôsobuje aj nutnosť vyžadovania si duplicitných vyjadrení v územnom i stavebnom konaní.

Neodôvodnená byrokracia funguje aj pri povoľovaní menších stavieb. Pri stavbách do určitej výmery, pokiaľ sú v súlade s územným plánom, by nemalo byť vôbec nutné vyžadovať stavebné povolenie. To isté by malo platiť napríklad pre výstavbu v rámci existujúcich priemyselných parkov.

### **Odporúčania:**

- Sfunkčniť Slovenský pozemkový fond a zabezpečiť transparentné nakladanie s pôdou neznámych vlastníkov (napr. prenajímanie pôdy cez verejné súťaže, aktívny prístup pri vyvlastňovacom konaní pozemkov najmä pre líniové stavby vo verejnom záujme)
- Urobiť poriadok v údajoch katastra nehnuteľností, aby sa v dohľadnom čase stal spoľahlivým zdrojom údajov o vlastníckych právach k pozemkom
- Zvážiť možnosti opatrení, ktoré by stimulovali i nútili vlastníkov rozdrobených parciel k ich scelovaniu a umožnili tiež narábať s drobnými pozemkami neznámych vlastníkov. Dbáť na zachovanie ochrany vlastníckych práv a primeranosť náhrad
- Výrazne zjednodušiť stavebno-povoľovací proces pri menších stavbách v prípade ich zhody s územným plánom
- Vytvoriť účinné preventívne a sankčné nástroje proti vzniku čiernych stavieb
- Nevyžadovať opakované vyjadrenia rôznych inštitúcií v územnom a následne aj stavebnom konaní
- Stanoviť stavebným úradom povinnosť vydať žiadateľovi o povolenie záväzný zoznam požadovaných dokumentov a dotknutých subjektov, aby sa vylúčili dodatočné požiadavky a zbytočné prietahy
- Zabezpečiť dodržiavanie zákonných lehôt všetkými inštitúciami, ktorých vyjadrenie sa vyžaduje v územnom či stavebnom konaní, a to aj pod hrozbou sankcií
- Zvážiť zaviesť povinnosť vydania príslušných povolení v skrátenej lehote v prípade uhradenia správneho poplatku
- Zvážiť možnosti, ako stimulovať i tlačiť na využitie chátrajúcich priemyselných areálov novými investormi – preferovanie hnedých parkov pred investíciami na zelenej lúke
- Vytvoriť jednoduché a účinné nástroje, ktoré by vlastníkov pôdy (poľnohospodárskej, lesnej či zastavanej) motivovali k opatreniam na plošné zadržiavanie dažďovej vody a ochranu pôdy pred eróziou, ako základu nového systémového prístupu na plošné znižovanie povodňových rizík a adaptáciu krajiny na zmeny klímy, čím sa udržateľným spôsobom zhodnotí produkčný potenciál krajiny

## 3. PRÁVNÝ RÁMEC PODNIKANIA

### Hlavné problémy:

- Príliš časté a nezriedka aj chaotické zmeny v zákonoch prijímané narýchlo bez zisťovania dopadov a stanovísk podnikateľského sektora
- Neefektívne zmeny „v mene“ ochrany spotrebiteľa, ktoré obmedzujú slobodu podnikania a zmluvnú voľnosť
- Nefunkčný zákon o konkurze, ktorý podporuje nezodpovedné správanie sa dlžníkov a neplatičstvo, keď z veriteľov robí štatistov bez reálnej možnosti konať voči dlžníkom dostatočne zavčasu a efektívne
- Slabé vyvodzovanie zodpovednosti štatutárov spoločností s ručením obmedzením za úmyselné poškodzovanie obchodných partnerov
- Selektívne zvýhodňovanie lobistických skupín na úkor rovnosti aktérov trhovej súťaže
- Nevhodné praktické kroky vlády proti ochrane vlastníctva spolu s nepriateľskou rétorikou voči súkromným aktivitám vážne poškodili imidž Slovenska ako krajiny priateľskej k investorom a podnikaniu

## PRÍPRAVA ZÁKONOV

Nestabilita a nejednoznačnosť zákonov je podľa podnikateľov a manažérov firiem jednou z najväznejších prekážok fungovania a rastu podnikania na Slovensku. V prieskume TREND Analyses pre Podnikateľskú alianciu Slovenska sa v máji 2010 z vyše dvesto respondentov viac ako polovica vyjadrila, že v ich odvetví sa skôr nedá podnikáť tak, aby nikdy neporušili žiadny zákon. Na otázku, prečo je na Slovensku ťažké, či dokonca nemožné dôsledne dodržiavať zákony, zhruba tri štvrtiny majiteľov a manažérov firiem uviedli, že zákony nie sú jednoznačné, sú prijímané bez posúdenia ich vplyvu na podnikateľské prostredie a navyše sa menia tak často, že podnikatelia všetky zmeny ani nemôžu usledovať.

### Účasť verejnosti na legislatívnom procese

Uplynulé volebné obdobie dochádzalo k flagrantnému porušovaniu legislatívnych pravidiel vlády. Rozšírila sa prax prijímania dôležitých zmien v zákonoch bez dopadových štúdií a pripomienkového konania. Bez akéhokoľvek pripomienkovania bola prijatá dokonca aj zmena ústavy vo vzťahu k ochrane vlastníckeho práva. V skrátrenom legislatívnom konaní bol počas uplynulého volebného obdobia prijatý takmer každý desiaty zákon.

### *Vybrané právne normy, ktorým nepredchádzalo žiadne pripomienkové konanie*

*Ústavný zákon č. 100/2010 Z. z., ktorým sa dopĺňa Ústava SR č. 460/1992 Zb. v znení neskorších predpisov (zmena úpravy ochrany vlastníckych práv v súvislosti so zákonom o preukazovaní pôvodu majetku*

*Zákon č. 250/2010 Z. z., ktorým sa mení na dopĺňa zákon Národnej rady Slovenskej republiky č. 40/1993 Z. z. o štátnom občianstve Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov. (zamedzenie dvojitého občianstva)*

Zákon č. 37/2010 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 575/2001 Z. z. o organizácii činnosti vlády a organizácii ústrednej štátnej správy v znení neskorších predpisov (zlučovanie ministerstiev)

Zákon č. 291/2009 Z. z. o zriadení Špecializovaného trestného súdu a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

Zákon č. 101/2010 Z. z. o preukazovaní pôvodu majetku

Vyhláška Ministerstva dopravy, pôšt a telekomunikácií Slovenskej republiky č. 10/2010 Z. z. ktorou sa mení vyhláška Ministerstva dopravy, pôšt a telekomunikácií Slovenskej republiky č. 529/2009 Z. z., ktorou sa vymedzujú úseky diaľnic, rýchlostných ciest a ciest I. triedy s elektronickým výberom mýta.

Povinnosť otvoriť pripomienkové konanie pri každom návrhu zákona predtým, ako ho schvaľuje Vláda SR, stanovovali do 1. júla 2010 Legislatívne pravidlá vlády SR schválené uznesením vlády.<sup>1</sup> Uznesením vlády z 25. mája 2010 č. 352 sa s účinnosťou od prvého júla doplnilo do legislatívnych pravidiel vlády ustanovenie, podľa ktorého „Vláda môže z dôvodu naliehavosti prerokovať a schváliť návrh zákona, ktorý nebol predložený a prerokovaný v pripomienkovom konaní.“ (čl. 9 ods. 1).

*„Pravidlo de facto neguje všetky procedurálne pravidlá tvorby všeobecne záväzných právnych predpisov na úrovni exekútyvy, keďže dáva vláde možnosť schváliť návrh zákona bez toho, aby sa k nemu mali možnosť vyjadriť dotknuté rezorty a verejnosť, rovnako aj poradné orgány vlády. Vytvorenie jednej možnosti, či výnimky na obídenie pripomienkového konania („z dôvodu naliehavosti“) je prvým krokom k vytvoreniu pravidla, popri ktorom sa výnimkou stane samotné pripomienkové konanie. Nastavenie legislatívneho procesu týmto spôsobom obmedzuje možnosť zaujať odborné stanovisko k navrhovanej právnej úprave, možnosť reálne zvážiť jej dopady, rovnako obmedzuje prístup odbornej a laickej verejnosti zasahovať legitímnym spôsobom do procesu tvorby práva, čoho výsledkom bude zrejme právny predpis na takej kvalitatívnej úrovni, že jeho aplikácia prinesie len nové požiadavky na jeho zmenu bezprostredne po jeho schválení a pod.“<sup>2</sup>*

Uvedená zmena vo vládnej vyhláške sa prieči ustanoveniam iných zákonov. Aj priamo v Ústave SR je zakotvené právo občana podieľať sa na správe vecí verejných (Čl. 30 ods. 1). Toto právo je nepriamo zakotvené aj v kompetenčnom zákone (§ 37 Zákona 575/2001 Z. z.), podľa ktorého „ministerstvá a ostatné ústredné orgány pripravujú návrhy zákonov a iných všeobecne záväzných právnych predpisov, zverejňujú ich a po prerokovaní v pripomienkovom konaní predkladajú vláde“. Zverejňovanie návrhov právnych noriem prikazuje aj § 5 ods. 5 Zákona o slobodnom prístupe k informáciám č. 211/2000 Z. z.: „Ministerstvá, ostatné ústredné orgány štátnej správy a orgány miestnej štátnej správy zverejňujú materiály programového, koncepcného a strategického charakteru a texty navrhovaných právnych noriem po ich uvoľnení na medzirezortné pripomienkové konanie.“ Ak ale návrh zákona nie je vôbec predmetom pripomienkového konania, právo občanov nahliadať do návrhu je výrazne obmedzené, nehovoriac o práve poslať k nemu pripomienky.

Podzákonná norma (vyhláška vlády), umožňuje všetky tieto povinnosti obchádzať. V záujme skvalitnenia prípravy návrhov zákonov je preto nevyhnutné v čo najkratšom čase odstrániť z legislatívnych pravidiel vlády ustanovenie umožňujúce schváliť návrh zákona bez

<sup>1</sup> Uznesenie vlády Slovenskej republiky z 8. apríla 1997 č. 241 v znení neskorších zmien a doplnení

<sup>2</sup> Z prednášky JUDr. Juraja Palúša (Ministerstvo spravodlivosti SR) prednesenej na konferencii Právnickej fakulty Trnavskej univerzity „Ústavné právo 20 rokov po páde komunizmu“ dňa 20. júna 2010.



predchádzajúceho pripomienkového konania. Precizované legislatívne pravidlá vlády treba následne preniesť z vyhlášky do osobitného zákona.

Do osobitného zákona by bolo dobré preniesť aj nové inštitúty obsiahnuté v aktuálnej vládnej vyhláške. Ide najmä o inštitút predbežného pripomienkového konania. Ten zaväzuje predkladateľov ešte pred otvorením riadneho pripomienkového konania predložiť analýzu vplyvov zmeny zákona. Skôr ako sa začne vecná diskusia o zákone, môžu vybrané rezorty vznášať námietky k analýze vplyvov. Tento vítaný posun vpred je ale v súčasnosti úplne zatienený ustanovením, podľa ktorého môže vláda „z dôvodu naliehavosti“ celý proces obísť.

Osobitnú pozornosť treba venovať aj poslaneckým návrhom zákonov. Aj na poslanecké iniciatívy by sa mala rovnako vzťahovať povinnosť pripomienkového konania, v ideálnom prípade ešte pred prvým čítaním. Nepriame novelizácie formou prílepkov k návrhom zákonom prerokovávaným v druhom čítaní, ktoré vecne s prerokovávaným návrhom nesúvisia, by mali byť explicitne zakázané.<sup>3</sup>

Nástup novej vlády Ivety Radičovej vo vzťahu k stabilite právnych predpisov zatiaľ veľa optimizmu nepriniesol. Legislatívne pravidlá porušila vláda flagrantným spôsobom hneď pri prijímaní prvých návrhov zákonov. Schváleniu návrhu novely Ústavy SR na úrovni vlády z 15. júla (obmedzenie imunity poslancov a sudcov) nepredchádzalo žiadne medzirezortné pripomienkové konanie, hoci ide o zásadnú zmenu týkajúcu sa úpravy výkonu funkcie predstaviteľov zákonodarnej a súdnej moci. Odborná i laická verejnosť nemala takisto možnosť vyjadriť sa v na to určenom legislatívnom procese ani k návrhu na obnovenie ministerstva životného prostredia.

### **Odporúčania:**

- Odstrániť z legislatívnych pravidiel vlády ustanovenie umožňujúce „z dôvodu naliehavosti“ schváliť návrh zákona bez predchádzajúceho pripomienkového konania
- Prijatť legislatívne pravidlá vlády formou zákona (namiesto súčasnej vyhlášky)
- V novom zákone o legislatívnych pravidlách stanoviť povinnosť doložiť k návrhom zákonov s dopadom na podnikanie a verejné financie podrobnú dopadovú štúdiu
- Zaviesť povinnosť pripomienkového konania a vypracovávanía dopadových štúdií aj pre poslanecké návrhy
- Striktne zakázať novelizácie zákonov prostredníctvom vsuviek (prílepkov) k návrhom zákonov v druhom čítaní, ktoré vecne nesúvisia s navrhovanou zmenou
- Zaviesť povinnosť, aby o každom poslaneckom pozmeňovacom a doplňujúcom návrhu s výnimkou legislatívno-technických návrhov museli najprv rokovať príslušné výbory Národnej rady SR (minimálne ústavnoprávny výbor)

---

<sup>3</sup> Porovnaj nález Ústavného súdu ČR Pl ÚS 77/06: „Adresáti právních norem mají nepochybně právo legitimně očekávat, že případná omezení jejich základních práv provedená zákonem jsou výsledkem diskursu vedeného napříč politickým spektrem, a to diskursu, v němž všichni zúčastnění dostali příležitost se s projednávanou materií podrobně seznámit a informovaně se k ní vyjádřit. Náležitým je tak takový proces, který umožňuje otevřenou diskusi mezi zastánci konkurenčních názorů, včetně názorů menšinových. Proto vystupují do popředí procedury zajišťující jednak slyšení stranám, jednak formální kvalitu zákonodárného díla. **Zákonodárná procedura se v této optice stává „skutečným zdrojem legitimacy zákona“.**“

# OBČIANSKY A OBCHODNÝ ZÁKONNÍK

## Hlavné problémy:

- Obmedzovanie zmluvnej voľnosti a rovnosti zmluvných strán aj mimo agendy ochrany spotrebiteľa
- Nedostatočné využívanie inštitútov dobrých mravov v spotrebiteľských a poctivého obchodného styku v obchodných vzťahoch slovenskými súdmi
- Rôzna úprava inštitútov záväzkového práva v Občianskom a Obchodnom zákonníku
- Nedostatočné vymáhanie zodpovednosti štatutárov s.r.o.
- Medzery v úprave záložného práva
- Neustále odkladanie potrebných zmien v Občianskom zákonníku s odvolaním sa na práce rekodifikačnej komisie

Občiansky zákonník prešiel uplynulé volebné obdobia desiatimi novelizáciami. Spravidla išlo o rozsahom nevelké zmeny týkajúce sa problematiky ochrany spotrebiteľa. V niektorých prípadoch išlo o rozumnú ochranu spotrebiteľa (napríklad posilnenie práva splátok novelou z roku 2008, ktoré znamená, že veriteľ nemôže pri akomkoľvek porušení zmluvy dlžníkom od neho okamžite žiadať splatenie celého dlhu – resp. uplatniť si záložné právo). Z hľadiska právnej istoty môže mať vážne dopady novela Občianskeho zákonníka 575/2009 účinná od 1. marca 2010. Podľa nej ak ktorýkoľvek súd označí konkrétnu zmluvnú podmienku zo spotrebiteľskej zmluvy za neplatnú z dôvodu neprijateľnosti, musia sa aj ostatní dodávatelia zdržať používania takejto podmienky. Nie je napríklad jasné, ako sa má postupovať v prípadoch, ak rovnakú zmluvnú podmienku vyhodnotia rozdielne súdy inak. Tiež nie je jasné, či sú dodávatelia povinní preformulovať všetky skôr uzatvorené zmluvy.

Uvedená novela je jedným z viacerých príkladov, keď sa dobre mienená snaha chrániť spotrebiteľa prijala do právneho poriadku bez toho, aby boli zrejmé jej dopady na podnikateľskú sféru a v neposlednom rade aj na samotného spotrebiteľa. Našťastie nezrealizovaným pokusom ostal zámer zakázať priamy výkon záložného práva, čo by mohlo smerovať k citelnému zdraženiu úverov.

Je pravdou, že predovšetkým právne menej bdelí občania sú v spotrebiteľských vzťahoch ľahkým terčom neseriózných praktík. V záujme ochrany spotrebiteľa ale aj zachovania slobody podnikania je potrebné zásadne prehodnotiť doterajší prístup k ochrane slabšej zmluvnej strany. Doteraz preferované sprísňovanie zmluvných podmienok má totiž spravidla negatívne dopady na voľnosť podnikania – spolu s nečestným konaním sa sťažujú podmienky aj legitímnemu podnikaniu.

Obrovské rezervy a tým pádom široké možnosti na zlepšenie ochrany spotrebiteľa majú súdy a orgány trestné v činnom konaní. Súdy totiž len sporadicky prihliadajú na ustanovenie § 3 ods. 1 Občianskeho zákonníka, podľa ktorého výkon práv a povinností nesmie byť v rozpore s dobrými mravmi. V oblasti spotrebiteľských úverov sa súdy neraz stavajú na stranu úžernického (alebo jemu podobného) konania, ktoré zjavne odporuje dobrým mravom.

Málokedy využívajú aj ďalšie ustanovenie, ktoré právny poriadok SR pozná už dávno, že spotrebiteľ podpisoval zmluvu v tiesni a za nápadne nevýhodných podmienok. Problémom tiež je, že úžernícke konanie nedostatočne vyšetruje prokuratúra so spravidla nevysloveným odôvodnením, že poškodený si mal zmluvu lepšie prečítať. Naopak, je známy prípad, keď bola obeť úžerníckych praktík trestne stíhaná za úverový podvod. Trestný súd uznal za vinnú ženu, ktorá nedokázala splácať nevýhodný úver od spoločnosti, ktorým si refinancovala predošlé, rovnako nevýhodné úvery od tej istej spoločnosti. V civilnom konaní pritom ten istý súd zastavil výkon exekučného práva s odvolaním sa na porušenie dobrých mravov.

### **Rekodifikácie Občianskeho zákonníka**

Súčasný občiansky zákonník bol prijatý ešte za komunizmu v roku 1964. Súkromné vzťahy v demokratickej krajine sa naďalej spravujú normou, pod ktorou je podpis prezidenta Antonína Novotného. Po roku 1989 síce prešiel výraznými zmenami (najmä rozsiahlou novelou z roku 1991), no spoločenské a ekonomické zmeny, ktoré sprevádzali transformáciu ekonomiky, si vyžadujú systematickejšie doladenie kódexu súkromného práva. K takejto systematickej úprave doposiaľ nedošlo aj z dôvodu nekonečných príprav zámeru veľkej rekodifikácie, na ktorej sa začalo pracovať ešte za vlády Vladimíra Mečiara. V poradí tretí pokus o rozsiahlu rekodifikáciu má zatiaľ na starosti komisia ministerstva spravodlivosti pod vedením profesora Jána Lazara. Vláda schválila legislatívny zámer rekodifikácie uznesením z 14. januára 2009, v súčasnosti sa pokračuje na príprave paragrafového znenia. Schválený legislatívny zámer, ktorý je záväzný pre vypracovanie nového kódexu, obsahuje množstvo ideologicky podfarbených návrhov najmä vo vzťahu k ochrane slabšej zmluvnej strany, ochrany vlastníctva a spotrebiteľov. Aj keď autori zámeru deklarujú opak, zámer predpokladá neprijateľné zasahovanie zásad ochrany slabšej zmluvnej strany do čisto obchodných vzťahov, čo je nezlučiteľné s princípmi zmluvnej voľnosti. Autori legislatívneho zámeru otvorene uvádzali, že pri rekodifikácii sa siahne na tradičné zásady súkromného práva: „Sociálne prvky Občianskeho zákonníka sa v prvom rade prejavujú aj v niektorých modifikáciách tradičných zásad, na ktorých bude kódex vybudovaný.“.

Legislatívny zámer počíta s tým, že sa pod Občiansky zákonník zahrnie aj podstatná časť Obchodného zákonníka. Obchodný zákonník je pritom jedna z mála noriem, ktorá bez podstatnejších zásahov do jej základov pretrvala od jej prijatia v roku 1991. Obchodný zákonník je ako celok akceptovaný a nespôsobuje aplikačné problémy, ktoré by sa nedali odstrániť precizovaním textu existujúcej normy.

Praktické problémy spôsobuje aj nejednotnosť úpravy záväzkového práva, pri ktorom existujú neopodstatnené rozdiely v Občianskom a Obchodnom zákonníku (napríklad kontraktačný proces, prostriedky zabezpečenia záväzkov, zánik záväzkov, následky porušenia zmluvných povinností, nejednotné premlčacie doby a iné).

Nová vláda by v záujme o vypracovanie funkčného kódexu mala zrušiť schválený legislatívny zámer a začať pracovať na systematickej novele (popríklad aj novom kódexe) Občianskeho zákonníka s tým, že sa aj v rámci posilňovania stability legislatívy ponechá v platnosti osvedčený Obchodný zákonník. Pri všetkých úpravách či už Občianskeho alebo Obchodného zákonníka treba dôsledne zohľadňovať zásady zmluvnej voľnosti a zásady rovnosti účastníkov právnych vzťahov. Treba tiež vylúčiť presah zásady ochrany slabšej zmluvnej strany v spotrebiteľských zmluvách do úpravy vzťahov medzi podnikateľmi.

Jedným z aktuálnych problémov je aj nedostatočné vyvodzovanie zodpovednosti konateľov spoločností s ručením obmedzením. Najmä v stavebníctve je pomerne rozšíreným javom nakupovanie tovarov a služieb prostredníctvom účelovej eseročky, ktorá sa pred plnením záväzkov dá do likvidácie. Problém však nespočíva ani tak v samotnom Obchodnom zákonníku, ale skôr v nečinnosti súdov a orgánov činných v trestnom konaní. Napriek tomu je zrejme potrebné hľadať aj osobitné nástroje zamedzujúce zneužívaniu právnej formy spoločnosti s ručením obmedzením. Jedným z nich by mohol byť aj ministerstvom spravodlivosti navrhovaný register diskvalifikácií (podnikatelia, ktorí skrachovali a poškodili svojich veriteľov by mali na čas zákaz viesť firmy). Pri podobných projektoch treba ale prísne dbať na to, aby nebolo postihované právo neuspieť s podnikateľským plánom a nekriminalizoval sa podnikateľský neúspech. A tiež zvážiť, či funkciu prípadného registra diskvalifikácii nebudú plniť lepšie komerčné zoznamy dlžníkov. Vítaným krokom zo strany ministerstva spravodlivosti bolo obnovenie bezplatnej služby registra úpadcov.

### **Záložné právo**

Jedna z oblastí, v ktorých sa žiadajú prijať zmeny v Občianskom zákonníku, je ďalšie precizovanie inštitútu záložného práva, ktorý je kľúčovým nástrojom prispievajúcim k dostupnosti úverov.

Dnešná právna infraštruktúra neumožňuje, aby bolo možné efektívne zriadiť záložné právo k budúcim (ešte len vznikajúcim) nehnuteľnostiam a k nehnuteľnostiam nadobudnutým v budúcnosti. Nedostatočná je tiež úprava záložného práva na podnik – ten možno previesť na inú osobu aj bez súhlasu záložného veriteľa.

Problémy spôsobuje aj nejasný vzťah medzi záložným právom a zabezpečovacím prevodom práva. Ak na aktíve vznikne zabezpečovací prevod práva po tom, ako bolo zriadené záložné právo, porušujú sa tým záujmy pôvodného veriteľa, v prospech ktorého bolo záložné právo zriadené.

## **Odporúčania:**

### OBČIANSKY A OBCHODNÝ ZÁKONNÍK

- Upraviť Obchodný zákonník tak, aby dôsledne zohľadňoval zásady zmluvnej voľnosti a zásady rovnosti účastníkov právnych vzťahov
- Vylúčiť presah zásady ochrany slabšej zmluvnej strany v spotrebiteľských zmluvách do úpravy vzťahov medzi podnikateľmi
- Upustiť od zámeru začleniť pod Občiansky zákonník aj Obchodný zákonník
- Napriek ponechaniu samostatného Obchodného zákonníka treba zjednotiť úpravy viacerých inštitútov záväzkového práva. Odstrániť neopodstatnené rozdiely medzi občianskoprávnou a čiastkovou obchodnoprávnou úpravou napríklad v prípade kontraktáčného procesu, prostriedkov zabezpečenia záväzkov, následkov porušenia zmluvných povinností, či premlčania (zjednotiť všeobecnú premlčaciu lehotu)

- V záujme ochrany spotrebiteľa preferovať využívanie inštitútu dobrých mravov (príp. poctivých obchodných stykov) slovenskými súdmi namiesto obmedzovania zmluvnej voľnosti. Stimulovať orgány činné v trestnom konaní k dôslednejšiemu využívaniu súčasných inštitútov trestného práva na postihovanie úžery
- Umožniť v zmluvách medzi podnikateľmi vzdanie sa práv, ktoré vzniknú až v budúcnosti
- Dôslednejšie vymáhať zodpovednosť konateľov spoločností s ručením obmedzením v záujme predchádzania poškodzovaniu veriteľov. Pri hľadaní vhodných opatrení dbať na to, aby nebol kriminalizovaný legitímny neúspech v podnikaní
- Doladiť pravidlá výkonu akcionárskych práv tak, aby čo najvernejšie odrážali majetkovú štruktúru. Súčasne dbať na zamedzenie šikanózneho výkonu práv tak väčšinových ako i menšinových akcionárov
- Skrátiť lehoty pre rozhodovanie registrových súdov pri zápise údajov do obchodného registra

## ZÁLOŽNÉ PRÁVO

- Precizovať úpravu záložného práva k budúcim nehnuteľnostiam a nehnuteľnostiam nadobudnutým v budúcnosti. Jednoznačne stanoviť, v ktorom registri má byť záložné právo registrované až do nadobudnutia vlastníckeho práva k príslušnej nehnuteľnosti alebo jej spôsobilosti byť registrovaná v katastri nehnuteľností
- Zakázať prevod založeného podniku bez predchádzajúceho súhlasu záložného veriteľa a teda zabrániť stavom, keď prevodom podniku a jeho následným "splynutím" s nezaloženým podnikom nadobúdateľa zanikne založený podnik a s ním aj záložné právo
- Doriešiť vzťah medzi záložným právom a zabezpečovacím prevodom práva. Neumožniť zabezpečovací prevod práva na aktíve, na ktorom už je zriadené záložné právo

# PRACOVNÁ LEGISLATÍVA

## Hlavné problémy:

- Nedostatočná flexibilita Zákonníka práce, ktorý neumožňuje pružne reagovať na zmeny v dopyte i v ekonomike firiem a vedie k nahrádzaniu závislej činnosti alternatívnymi kontraktmi
- Odradzujúca administratívna agenda vyžadovaná od zamestnávateľov i náklady spojené s prepúšťaním (súbeh výpovednej lehoty a odstúpného)
- Neadekvátne zvyšovanie minimálnej mzdy v čase krízy
- Povinné extenzie kolektívnych zmlúv vyššieho stupňa, ktoré flagrantly porušujú princíp zmluvnej voľnosti

Príčinu rýchleho rastu nezamestnanosti v roku 2009 treba hľadať predovšetkým v prepade zahraničného dopytu, ktorý je dôsledkom svetovej ekonomickej krízy. Pri slabšom výkone ekonomiky sa ale zjavnejšie prejavili nedostatky pracovnej legislatívy, o ktorej sa možno domnievať, že prispieva k pomalšiemu pokrízovému zotavovaniu a popri iných faktoroch znižuje atraktivitu Slovenska v očiach potenciálnych investorov.

Zmeny v relatívne liberálnom Zákonníku práce presadila bývalá vláda Roberta Fica v roku 2007. Napriek deklarovanému cieľu posunúť zákonník smerom k vyššej ochrane zamestnancov novela neprinesla zásadnú systémovú zmenu. Skôr ide o súbor čiastkových opatrení, ktoré zvyšovali cenu práce. Kľúčové bolo najmä zdvojenie odstúpného a výpovednej lehoty pri prepúšťaní zamestnancov. Prispôsobovanie počtu zamestnancov ekonomickým podmienkam sťažilo pravidlo upravujúce zákaz reťazenia pracovných zmlúv na dobu určitú. Pravidlo prijaté v roku 2007 sa upravilo aj vlni s účinnosťou od 1. marca tohto roku. Maximálna dĺžka na ktorú možno uzavrieť zmluvu na dobu určitú sa skrátila z troch rokov na dva. V rámci tejto lehoty je možné pracovný pomer na dobu určitú predĺžiť dvakrát.

Zákonník práce prispel k tomu, že Slovensko rýchlejšie strácalo dočasnú výhodu lacnejšej pracovnej sily. Ak bol v minulosti Zákonník práce vnímaný ako konkurenčná výhoda Slovenska, po jeho úpravách sa to zmenilo. Potvrdil to aj prieskum Americkej obchodnej komory, do ktorého sa zapojilo vyše sto spoločností zastupujúcich zahraničných investorov z 22 krajín. Na otázku, v ktorých oblastiach legislatívne opatrenia sťažujú podnikanie na Slovensku, uviedlo až 54 percent respondentov Zákonník práce.

Zákonník práce, ktorý odrádza od prijímania zamestnancov a dáva nové práva odborárskym bossom, nie je jedinou dôležitou zmenou v pracovnom práve uplynulých štyroch rokov. Z radov podnikateľov tradične zaznieva kritika zvyšovania minimálnej mzdy. Slovensko síce patrí ku krajinám s najnižšou minimálnou mzdou, no ak sa prihliada na jej pomer k priemernej mzde (Kaitzov index), zaraďuje sa medzi ekonomiky s najvyššou minimálnou mzdou.

Minimálna mzda rástla rýchlejšie ako produktivita práce. Časť nárastu súvisela so stanovením silného konverzného kurzu. Aj vďaka nemu sa z pohľadu zahraničného investora minimálna mzda v SR počas ostatných štyroch rokov nominálne zvýšila o desiatky percent.

Slovenský Zákonník práce neprimerane chráni aj top manažérov spoločností. Síce rozpoznáva kategóriu vedúcich zamestnancov, no právna úprava sa ukazuje ako nedostatočná, najmä v otázkach skončenia pracovného pomeru členov vrcholového manažmentu. V súčasnej podnikateľskej praxi je celkom bežné, že si spoločnosti najímajú top manažérov na to, aby im títo riadili spoločnosť. Zamestnávateľia sú viazaní dôvodmi uvedenými zákonníkom práce, čo najmä v prípade nespokojnosti s pracovným výkonom vrcholového manažéra môže spôsobovať značné problémy. Následkom neraz býva spochybnenie platnosti výpovede zo strany takéhoto "zamestnanca" (často aj bez toho, aby zamestnávateľ pochybil). Pri neefektívnosti súdneho systému sú potom zamestnávateľia často nútení navrhnúť takémuto zamestnancovi mimosúdnu dohodu, aby predišli nákladom, ktoré by museli vynaložiť na obhajovanie svojich práv.

Ďalším impulzom pre rast nákladov podnikania bola novela zákona o kolektívnom vyjednávaní. Umožňovala nanucovať celým odvetviám kolektívne zmluvy bez ohľadu na to, či s nimi firmy súhlasia alebo nie. Normu by mal posúdiť aj Ústavný súd SR, ale nová vládna koalícia by ju mohla zrušiť aj skôr ako o veci rozhodne súd.

Prípadná snaha prijať pružnejší zákonník, ktorý by umožnil slobodnejšie podnikat', môže v niečom naraziť na obmedzenia vyplývajúce z medzinárodných záväzkov SR prijatých v predchádzajúcich rokoch. Súvisí to napríklad s prístupím SR k revidovanej Európskej sociálnej charte a konvencii Medzinárodnej organizácie práce. Tieto dokumenty, ktoré sčasti konzervujú súčasný stav pracovnej legislatívy, pritom Slovensko nebolo povinné prijať.

## **Odporúčania:**

- Zásadne zjednodušiť možnosť prepúšťať zamestnancov (s výnimkou zamestnancov v ochrannnej lehote) a odbúrať tak obavy zamestnávateľov z prijímania nových pracovníkov (zrušiť súbeh výpovednej lehoty a odstúpeného)
- Zväčšiť flexibilitu pri prepúšťaní členov vrcholového manažmentu
- Pri zrovnoprávňovaní závislej práce s inými formami (živnosti, autorský zákon, jednoosobové s.r.o.) preskúmať možné dopady na niektoré ekonomicky slabé odvetvia i možné rozšírenie čiernej práce
- Pripraviť zásadnú reformu odvodov tak, aby sa popri základnej miere solidarity stimulovala najmä osobná zodpovednosť za tvorbu úspor pre prípady straty zamestnania, práceneschopnosti a dôchodku
- Upraviť pravidlá extenzie kolektívnych zmlúv vyššieho stupňa tak, aby sa dôsledne rešpektoval princíp zmluvnej voľnosti
- Vyjasniť vzťah zákonníka práce a občianskeho zákonníka tak, aby sa nebránili možnosti špecifických dohôd medzi zamestnancom a zamestnávateľom (napr. konkurenčná doložka so zamestnancom na obdobie po skončení pracovného pomeru)
- Vyjasniť podmienky skončenia pracovného pomeru členov odborového orgánu. Prax ukazuje tendenciu odborových orgánov skôr chrániť svojich členov aj v prípade ak by skončenie bolo dôvodné (napr. zrušenie zamestnávateľa a pod.).

# ZÁKON O KONKURZE A REŠTRUKTURALIZÁCI

## Hlavné problémy:

- Súčasná úprava nepredstavuje pre veriteľov účinný nástroj na domáhanie sa svojich práv
- Extrémne prodlžnícke nastavenie zákona motivuje k nezodpovednému správaniu sa dlžníkov a podporuje neplatičstvo
- Príliš formalizovaný postup konkurzného konania, ktorý neraz bráni uplatňovaniu legitímnych nárokov
- Chýba úprava pravidiel možnosti daňových úradov, Sociálnej poisťovne či iných štátnych veriteľov odpúšťať časť dlho v reštrukturalizačnom konaní

V súčasnosti platný Zákon o konkurze a reštrukturalizácii bol prijatý v roku 2005 zákonom 7/2005 Z. z., keď nahradil pôvodný zákon o konkurze a vyrovnaní (328/1991). Zlá úprava bankrotovej legislatívy patrí k podstatným príčinám deformácie podnikateľského prostredia a nízkej vymáhateľnosti práva. Za prijatím zákona v roku 2005 stála inak legitímna úvaha, že treba ochrániť dlžníkov pred špekulatívnymi konkurzmi. Namiesto precizovania vtedajšej úpravy (napríklad problematického postupovania pohľadávok) sa ale prijala extrémne prodlžnícka norma, ktorá pozíciu veriteľov postavila vo vzťahu k svojim dlžníkom takmer do pozície bezmocných pozorovateľov. Mnohí veritelia sa vďaka bezzubému zákonu stali nedobrovoľnými sponzormi skrachovaných podnikateľských plánov. Takýto stav dokázala ekonomika uniesť v čase bezprecedentného hospodárskeho rastu, kedy sa do úpadku dostávalo len málo firiem. V čase krízy výrazne sťažuje podnikanie firmám, ktoré musia svojou činnosťou dotovať neraz viacero neplatičov. Aj z tohto dôvodu by mala byť oprava zákona o konkurze jednou z prednostne riešených priorít novej vlády.

Počas uplynulého volebného obdobia sa uskutočnilo viacero pokusov odstrániť anomálie súčasnej úpravy. Návrh rozsiahlej novely schválený parlamentom nakoniec nepodpísal prezident. Následne pri opakovanom prerokovávaní návrhu 27. apríla 2010 chýbal k schváleniu novely zákona jeden hlas. Nepochybne prínosná novela mala svoje trhliny – napríklad plánovaná účinnosť od 1. októbra by znamenala zmenu pravidiel uprostred hry, keďže pri určovaní toho, či je firma v predĺžení alebo nie, sa malo vychádzať z poslednej riadnej individuálnej účtovnej závierky. Súčasný zákon stimuloval financovať firmu nie cez vstup do základného imania, ale cez úvery. Zmena uprostred účtovného obdobia by mohla niektoré spoločnosti, ktoré využili diery v zákone, dostať do nepríjemnej situácie.

Oprava konkurzného zákona by mala byť prioritou novej vlády. Pri akýchkoľvek zmenách by sa malo dbať na to, aby mal podnikateľský sektor dostatočný čas sa na ne pripraviť (stanovenie primeranej legisvakančnej lehoty s ohľadom na riadne účtovné obdobia).

Podstatným nedostatkom súčasnej úpravy je **obmedzenie veriteľských návrhov**. Zákon umožňuje veriteľovi iniciovať konkurzné konanie iba v prípade, že disponuje exekučným titulom dokladajúcim jeho pohľadávku, prípadne uznaním dlhu s úradne osvedčeným podpisom dlžníka. Uvedený stav fakticky znemožňuje veriteľovi iniciovať konkurzné konanie ako jeden zo spôsobov vymáhania pohľadávok a dlžníkovi poskytuje významný priestor, aby podnikal počas svojho úpadku. Teda až do času, kým nespotrebuje, respektíve sa nezbaví všetkého svojho



majetku. Veriteľ v prípade, že sa dlžník zbavuje svojho majetku, nedisponuje žiadnym efektívnym nástrojom, aby inicioval konkurzné konanie a takéto chovanie dlžníka včas zastavil. Jedinú možnosť, ktorú veriteľ má, je dlžníka zažalovať v dlhotrvajúcom súdnom spore. V čase, keď sa veriteľ dostane k exekučnému titulu, dlžník už spravidla nedisponuje žiadnym majetkom.

Súčasnú obmedzenie veriteľských návrhov umožňuje pôsobiť na trhu značnej skupine nesolventných podnikateľov, ktorí svoje problémy prenášajú na ďalších podnikateľov. Jedna z hlavných funkcií dobrej konkurznej úpravy je čistiť podnikateľské prostredie od neschopných i neseriózných podnikateľov. Súčasná legislatíva túto funkciu vôbec neplní.

Obmedzenie veriteľských návrhov tiež znižuje platobnú disciplínu, keďže žiadna reálna hrozba pre prípad neplnenia záväzkov neexistuje. Po takomto správaní siahajú aj spoločnosti, ktorých finančná situácia by umožňovala plniť svoje záväzky v dohodnutých termínoch.

V zákone ďalej chýba **zmysluplná definícia predĺženia**. Súčasná úprava definuje predĺženie ako stav, keď hodnota splatných záväzkov presahuje hodnotu majetku. Takto definovaný stav predĺženia je však nezmyselný, nakoľko neporovnáva hodnotu majetku so sumou všetkých záväzkov, ale hodnotu majetku iba so sumou splatných záväzkov. Súčasný stav definície predĺženia umožňuje, aby podnikateľ dlhodobo podnikal aj so záporným vlastným imanom, čo však vedie k nezodpovednému správaniu na úkor veriteľov. Žiadna legislatíva podnikateľov nenúti, aby v prípade, že sa dostanú do stavu predĺženia, začali takýto stav aktívne riešiť. Naopak legislatíva pripúšťa, aby v stave predĺženia zotrvali dlhšie a návrh na vyhlásenie konkurzu podali až v čase, keď už nedisponujú takmer žiadnym majetkom.

Nesprávne definovaný stav predĺženia pripúšťa, aby sa dlžník pred podaním návrhu na vyhlásenie konkurzu **legálne zbavoval svojho majetku**. Konkurzná úprava pozná odporovacie žaloby, ktorými možno spochybníť prevody majetku, ktoré sa uskutočnili pred samotným vyhlásením konkurzu. Ide o prevody, ktoré poškodzujú všetkých veriteľov, prípadne prevody, ktoré zvýhodňujú niektorých individuálnych veriteľov na úkor ostatných veriteľov. Tieto mechanizmy však možno aplikovať vždy len na obdobie úpadku dlžníka. Vzhľadom na nesprávnu definíciu predĺženia sa dlžník môže zbaviť rozhodujúcej časti svojho majetku čím sa dostane do stavu záporného vlastného imania – v čase, keď ešte neboli splatné jeho rozhodujúce záväzky, je takéto správanie dlžníka legálne a nie je možné ho žiadnym spôsobom postihnúť. Legislatíva nielen že nepostihuje takéto správanie na úkor veriteľov, ale naň priamo navádza.

Nevyhovujúci je aj **spôsob prihlasovania pohľadávok**, a to pre mimoriadnu administratívnu náročnosť. Je potrebné identifikovať všetky zbytočné administratívne úkony na strane veriteľa, ako aj u správcu, a podľa toho upraviť proces prihlasovania pohľadávok. Problematická je napríklad neexistencia zákonných lehôt pri vedľajších konaniach súvisiacich s konkurzným alebo reštrukturalizačným konaním – napríklad konanie o určenie pohľadávky, či konanie o odporovateľnosti pohľadávok.

Súčasná legislatíva umožňuje veriteľom **prihlásiť svoje pohľadávky výlučne v lehote do 45 dní** od vyhlásenia konkurzu. Takéto riešenie má dve problematické roviny. V prvom rade vyžaduje, aby veriteľ sám sledoval všetkých svojich obchodných partnerov, či voči nim nezačalo konkurzné konanie. Reálnu možnosť sledovať všetkých svojich dlžníkov majú výlučne sofistikovaní veritelia. Malý veriteľ sa často o vyhlásení konkurzu dozvie oneskorene a svoje pohľadávky si nestihne prihlásiť. Takýto stav následne ukracuje malého veriteľa (spravidla dodávateľa) aspoň o čiastočné uspokojenie, spôsobuje mu problém v súvislosti s odpisom

pohľadávky vzhľadom na daňové predpisy a v neposlednom rade pôsobí proti rozvoju malého a stredného podnikania. Ďalej uvedená úprava vyžaduje, aby si veritelia v rámci prihlasovacej lehoty prihlásili všetky svoje pohľadávky, vrátane budúcich a neistých pohľadávok. Nie vždy je však možné existenciu, respektíve pravdepodobnosť takýchto pohľadávok odhadnúť, čo spôsobuje niekedy veľmi otázne a často prakticky neriešiteľné situácie.

Problematický je tiež systém popierania pohľadávok správcom v reštrukturalizácii. Proces je nastavený tak, že dohľad nad reštrukturalizáciou ako aj preskúmanie a popieranie pohľadávok vykonáva správca určený a platený dlžníkom. To ohrozuje nestrannosť správcu, a to najmä z pohľadu preskúmania a popierania prihlásených pohľadávok.

Súčasná legislatíva ďalej nereflektuje špecifiká procesov poskytovania štátnej pomoci, teda prípadov, keď by mal daňový úrad, sociálna poisťovňa či zdravotná poisťovňa záujem hlasovať za reštrukturalizačný plán. Vzhľadom na obmedzenia pri poskytovaní štátnej pomoci, ktoré vychádzajú z legislatívy EÚ, hlasujú proti aj napriek tomu, že ich to ako veriteľov môže poškodiť. V tomto smere sa treba pokúsiť nájsť riešenie súladné s právom EÚ, v rámci ktorého môže štátny veriteľ pri zachovaní správania trhového veriteľa podporiť reštrukturalizáciu.

Nefunkčnosť zákona o konkurze čiastočne súvisí aj s nečinnosťou orgánov činných v trestnom konaní, medzery sú aj v samotnom Trestnom zákone. V praxi je napríklad sporné, či skutková podstata marenia konkurzného konania postihuje oneskorené podanie návrhu na konkurz dlžníkom.

Ako praktický problém sa ukazuje aj fakt, že zákon o konkurze nedáva veriteľom, ktorých pohľadávky boli popreté, žiadne hlasovacie práva. V spojitosti s tým, že správca má pomerne široké možnosti poprieť pohľadávky, je možné jednoducho „odstaviť“ veriteľov od hlasovania. Veriteľ sa môže domáhať určenia popretej pohľadávky na súde žalobou, ale do rozhodnutia súdu nemá žiadne hlasovacie práva.

## **Odporúčania:**

- Otvoriť konkurzy veriteľským návrhom. Pripustiť, aby veriteľ mohol iniciovať konkurzné konanie pre pohľadávku, ktorú riadne vedie v účtovníctve. Zjednodušiť prihlasovanie pohľadávok aj pre drobných podnikateľov či zamestnancov úpadcu
- V záujme ochrany dlžníka pred šikanóznymi návrhmi veriteľov zaviesť povinnosť pre súd, aby pred vyhlásením konkurzu nariadil pojednávanie – ak o to dlžník požiada – a o vyhlásení konkurzu rozhodol až na základe skutočností, ktoré vyplývajú z pojednávania
- Zmeniť definíciu predĺženia tak, aby sa čo najviac približovala pojmu záporného vlastného imania. Zohľadňovať v definícii predĺženia prípadné budúce výnosy a podriadené záväzky
- Umožniť prihlasovanie pohľadávok počas celého konkurzu, teda aj po uplynutí základnej 45 dňovej prihlasovacej lehoty. Veriteľ pohľadávky prihlásenej po základnej lehote však nebude mať s takouto pohľadávkou spojené hlasovacie právo a právo účasti vo veriteľských orgánoch
- Vylúčiť hlasovacie práva spojené so zmluvnými pokutami a inými sankciami, prípadne priznať veriteľom hlasovacie práva výlučne na istinu pohľadávky

- Vylúčiť hlasovacie práva spojené s pohľadávkami spriaznených veriteľov, najmä s pohľadávkami samotných akcionárov
- Vylúčiť hlasovacie práva spojené s podriadenými pohľadávkami
- Zvážiť pripustenie mimoriadnych opravných prostriedkov. Súčasná legislatíva striktne obmedzuje možnosť podať odvolanie voči väčšine rozhodnutí vydaných v rámci konkurzného a reštrukturalizačného konania v záujme zrýchlenia konania. Pri rozhodnutiach zásadnej povahy však má význam uprednostniť kvalitu pred rýchlosťou
- Pohľadávkou proti podstate by mal byť v záujme zrovnoprávnenia veriteľov len taký nárok, ktorý predstavuje nevyhnutný náklad spojený so správou alebo speňažovaním majetku. Čo najviac dbať na pomerné uspokojovanie všetkých veriteľov
- Vytvoriť informačný systém, v ktorom by sa on-line v štruktúrovanej podobe zverejňovali všetky rozhodnutia a všetky listiny tvoriace súdny, ako aj správcofský spis. Súčasťou informačného systému by mala byť aj elektronická podateľňa správcu, ktorá by bola schopná prijímať elektronické podania. Zaviesť elektronické prihlasovanie pohľadávok
- Zaviesť možnosť veriteľov vymeniť reštrukturalizačného správcu z dôvodov nekonania s odbornou starostlivosťou
- Proces reštrukturalizácie upraviť tak, aby štátny veriteľ, pod podmienkou, že jeho správanie bude mať povahu trhového veriteľa, mal reálnu možnosť podporiť reštrukturalizačný plán, a to bez toho, aby to spadalo pod zdĺhavé konania o poskytnutí štátnej pomoci
- Spresniť skutkovú podstatu marenia konkurzného konania tak, aby jednoznačne zahrňovala aj oneskorené podanie návrhu na vyhlásenie konkurzu dlžníkom

# ZÁSAHY DO SLOBODY PODNIKANIA A VOĽNÉHO TRHU

## Hlavné problémy:

- Namiesto využívania jestvujúcich nástrojov na postihovanie nekalých praktík konkrétnymi firmami dochádza k všeobecnému obviňovaniu podnikateľov a nezdravému rozširovaniu represívnych nástrojov, ktoré sú zdrojom neistoty aj pre poctivých podnikateľov
- Schválenie zákona o postihovaní nelegálne nadobudnutého majetku, ktorý porušuje princíp prezumpcie nevinoty
- Hrozby väzenia za porušovanie „cenovej disciplíny“
- Sporné využívanie inštitútu vyvlastňovania nielen na zabezpečenie pozemkov pre líniové aj pre súkromné investície

Po liberalizácii ekonomiky a preferovaní súkromného kapitálu aj v strategických podnikoch počas reformných vlád Mikuláša Dzurindu predstavovali ostatné štyri roky pokus o rehabilitáciu štátneho vlastníctva a posilňovanie regulačného vplyvu štátu v súkromnej sfére. Tieto pokusy boli neraz sprevádzané nielen neprimeraným zásahom do trhového prostredia, ale aj hrubým pošliapávaním práv súkromného vlastníctva, preferovaním záujmov vybraných lobistických skupín a dokonca aj kriminalizovaním podnikania. Všetky tieto opatrenia v zahraničí poškodili imidž Slovenska ako krajiny priateľskej k podnikaniu a investorom. Takáto politika prispela k prehĺbeniu negatívnych dopadov svetovej ekonomickej krízy. A to aj napriek tomu, že viaceré kontroverzné normy, ktoré poškodili reputáciu Slovenska, neboli v praxi využité.

Obavy zahraničia spôsobilo najmä prijímanie **zákona o niektorých opatreniach týkajúcich sa strategických spoločností** č. 493/2009. Počudovanie vyvolal najmä pôvodný návrh ministerstva hospodárstva, ktorý by vláde umožnil vyvlastniť takmer hociktorý podnik označený za „strategický“. Finálna verzia je síce výrazne menej nebezpečná. No v zahraničí aj tak ostal zniet' odkaz, že slovenská vláda bola ochotná uvažovať o vyvlastňovaní „venezuelského typu“.

Podstatou prijatej normy je, že štát získal vo vládou vybraných podnikoch v konkurze predkupné právo na ich majetok (doposiaľ nebolo využité). Aj keď už nejde o klasické vyvlastnenie, takáto úprava potenciálne prispieva k deformáciám trhu. Okrem iného zamedzuje cezhraničnému pohybu kapitálu. Problematické sú tiež nové povinnosti konkurzného správcu. Jedna z nich mu prikazuje udržať podnik v prevádzke bez ohľadu na ekonomickú opodstatnenosť takéhoto konania, čo je okrem iného v rozpore s inými povinnosťami správcu zakotvenými v zákone o konkurze. Časť rozporov a nejasností zákona zrejme súvisí aj s tým, že prijatá verzia nebola predmetom žiadneho pripomienkového konania. Schválená verzia formálne vzišla z parlamentného výboru, ktorého rokovanie sa skončilo len pár hodín pred záverečným hlasovaním v pléne Národnej rady SR.

Problematickým zásahom do ochrany súkromného vlastníctva bolo najmä prijatie zákona č. 669/2007 o **jednorazových mimoriadnych opatreniach v príprave niektorých stavieb diaľnic**, ktorý umožňuje stavať vybrané úseky diaľnic a rýchlostných ciest aj na majetkovo nevysporiadaných pozemkoch. V novembri minulého roka Ústavný súd SR prijal poslanecký

podnet proti častiam uvedeného zákona na ďalšie konanie. Jednou z výziev pre novú vládu bude hľadanie mechanizmu, ktorý zjednoduší proces prípravy výstavby diaľnic, no zároveň nebude neprimerane zasahovať do vlastníckych práv.

V demokratickom štáte s trhovou ekonomickou vyzneli ako prinajmenšom zvláštne pokusy vlády **trestne stíhať podnikateľov za zvyšovanie cien** v súvislosti so zavádzaním eura. Táto snaha sa pretavila aj do úpravy Trestného zákona – zákonom č. 497/2008. Trestný čin poškodzovania spotrebiteľa (§ 269) sa rozšíril o ustanovenie postihujúce porušovanie zákona o cenách (ktorý už obsahuje administratívne sankcie). Uvedené ustanovenie podľa dostupných informácií nebolo doposiaľ využité, no beztak išlo o kriminalizovanie súkromného podnikania.

Neprimeraným krivením podnikateľského prostredia je aj nový **zákon o neprimeraných podmienkach v obchodných vzťahoch** medzi odberateľom a dodávateľom tovaru, ktorým sú potraviny (zákon č. 140/2010 Z. z. účinný od 1. mája 2010). Prijatie nového zákona predstavuje ďalšie zvýhodňovanie výrobcov potravín pred obchodníkmi, čím sa zvýši vplyv neraz konkurenčne málo rozvinutého odvetvia na konečné ceny potravín. Nová norma nahradila pôvodný zákon o neprimeraných podmienkach z roku 2008. Tá nevydržala v platnosti ani rok a pol. Nová norma upravujúca obchodné vzťahy je ďalším príkladom, kedy sa obišlo riadne pripomienkové konanie – návrh zákona síce vypracovalo ministerstvo pôdohospodárstva, no štandardný legislatívny proces s pripomienkovaním sa obišiel predložením zákona poslaneckým návrhom.

Problematické je napríklad ustanovenie § 4 ods. 3 písm. n) uvedeného zákona, podľa ktorého nesmie obchodník predávať akciový tovar za cenu vyššiu ako bola veľkoobchodná cena. Podľa doslovného výkladu zákona sa v prípade akciového tovaru nielenže zakazuje obchodníkom zisk, ale aj marža. Nedodržanie spornej formulácie je možné sankcionovať pokutou až do výšky 300-tisíc eur. Kontrolu dodržiavania zákona má vykonávať ministerstvo pôdohospodárstva, ktoré má sklony zastávať sa výrobcov potravín, a preto ťažko môže byť objektívnym arbitrom sporov medzi výrobcami a obchodníkmi. Právomoc ministerstva udeliť likvidačnú pokutu v sebe zahŕňa hrozbu korupčného správania. Od 1. mája je účinná aj novela zákona o potravinách, ktorá umožňuje za opakované porušenie povinností uložiť pokutu až do dvoch miliónov eur.

Legislatívou zasahujúcou do slobody podnikania je aj zákaz voľného nakladania s vytvoreným ziskom v zdravotných poisťovniach. K deformáciám voľného trhu prispelo aj obmedzovanie nezávislosti energetického regulátora.

### **Odporúčania:**

- Zrušiť kriminalizovanie cenotvorby (príslušné časti § 261 Trestného zákona), zmierniť administratívne sankcie za porušovanie „cenovej disciplíny“ (zákon o cenách)
- Zrušiť zákon o strategických podnikoch
- Posilniť nezávislosť Úradu pre reguláciu sieťových odvetví. Politicky ovládateľný úrad neposkytuje dostatočné záruky pred deformáciami (napríklad udržiavanie nízkych cien energií pre domácnosti na úkor sadzieb pre podnikateľov, ktoré v konečnom dôsledku aj tak hradia spotrebiteľia pri nákupoch tovarov a služieb). Personálne a odborne poddimenzovaný úrad je tiež slabým partnerom pre energetické firmy napríklad pri kontrole oprávnených nákladov

- Zrušiť zákon o neprimeraných podmienkach v obchodných reťazcoch. Nie je dôvod, aby boli vzťahy výrobcov potravín a obchodníkov regulované inými ako všeobecnými predpismi súkromného práva, respektíve možnosťou súdnej kontroly porušovania zásady poctivého obchodného styku
- Zrušiť zákon o preukazovaní pôvodu majetku ako normu porušujúci princíp prezumpcie nevinu. Dôslednejšie využívať na postihovanie nelegálne nadobudnutého majetku iné dostupné nástroje trestného práva
- Dôsledne dbať na ochranu vlastníckych práv, zásad proporcionality a primeranej náhrady pre vyvlastňovanie za účelom stavieb vo verejnom záujme
- Obmedziť možnosť využitia inštitútu vyvlastnenia pre iné ako líniové stavby a stavby nevyhnutné pre zaistenie bezpečnosti obyvateľstva

## 4. SÚDNICTVO

### Hlavné problémy

- Zdĺhavosť konaní odrádza od uplatňovania si práv. Naopak, slabá vymožitelnosť práva motivuje k nepoctivému správaniu v podnikaní
- Súdnicstvo dlhodobo trpí zásahmi politikov do sudcovskej nezávislosti, minister spravodlivosti má neprimerane veľké kompetencie vo vzťahu k sudcom
- Nezávislosť sudcov je ohrozovaná aj neprimeranými a slabo vyvažovanými kompetenciami sudcovskej hierarchie (Súdnej rady SR a predsedov súdov)
- Verejná kontrola rozhodnutí súdov je obmedzená nedostatočným a neprehľadným zverejňovaním rozsudkov
- Uzavreté výberové konania na justičných čakatel'ov – budúcich sudcov – neumožňujú dostatočnú kontrolu zo strany verejnosti
- Legislatíva i rozhodnutia Najvyššieho súdu SR ponúkajú viaceré nástroje, ako možno obštrukčným správaním výrazne zbrzdiť súdne konanie
- Súdne spory sa predlžujú a predražujú aj zbytočným presúvaním prípadov medzi jednotlivými stupňami
- Chýbajú efektívne nástroje na motivovanie sudcov k skvalitňovaniu ich práce, ktoré by zároveň rešpektovali princípy sudcovskej nezávislosti
- Chýba efektívny systém – rešpektujúci princípy sudcovskej nezávislosti – na zbavovanie funkcie takých sudcov, ktorí na zodpovedný výkon funkcie nie sú odborne či morálne spôsobilí, prípadne sa spreneverujú svojmu poslaniu

Nedostatočná vymožitelnosť práva cez súdy je dlhodobo jednou z najväznejších prekážok rozvoja a rastu podnikania. V tohtoročnom prieskume PAS ju podnikatelia označili ako druhú najväznejšiu prekážku. Hneď za korupciou a pred nestabilitou a nejednoznačnosťou zákonov, ktoré s problémami justície úzko súvisia.

Problémy neefektívnosti a nezávislosti súdnicstva siahajú ešte do éry komunizmu, kedy súdy slúžili prevažne záujmom vládnucej strany. Hoci po roku 1989 došlo k dôležitým zmenám zákonov regulujúcich justíciu, s problémami súdov sa zásadne nepodarilo pohnúť. Aj preto, že v justícii ostali pôsobiť tí istí sudcovia, ktorí rozhodovali spory pred rokom 1989.

### Sudcovská (ne)závislosť

Napriek nesporne pozitívnym opatreniam z prvej polovice tohto desaťročia v justícii neprišlo k zásadnejšej reforme smerujúcej k zabezpečeniu nielen formálnej, ale aj faktickej nezávislosti sudcov. Možnosť neprimeraných zásahov exekutívy do sudcovskej nezávislosti dokazuje najmä silné oprávnenie ministra spravodlivosti vo vzťahu k odvolávaniu predsedov súdov či pozastavovaniu činnosti v súvislosti s disciplinárnym stíhaním.

Oprávnenie ministra rozhodnúť o dočasnom pozastavení výkonu funkcie okresného alebo krajského sudcu je zakotvené v § 22 ods. 2 písm b) zákona 385/2000 Zb. o sudcoch a príslodiach. Rozhodnutie ministra je síce dodatočne preskúmateľné Súdnou radou SR. Napriek tomu takéto oprávnenie umožňuje ministrovi vstúpiť do ktoréhokolvek súdneho konania a kedykoľvek „odstaviť“ sudcu z prejednávaneho prípadu. To otvára politikovi na čele rezortu priestor na zneužívanie oprávnenia dočasne pozastavovať výkon funkcie s cieľom presadzovať politické a obchodné záujmy strany, resp. ľudí s ňou spriaznených.

Ďalším vážnym nedostatkom vo vzťahu k nezávislosti justície je oprávnenie ministra spravodlivosti odvolávať predsedov súdov. Do roku 2008 mohol minister odvolať predsedu súdu aj bez návrhu iných orgánov, ak si neplnil povinnosti ustanovené zákonom. Už toto ustanovenie sa ukázalo ako zneužiteľné. Bývalý minister Š. Harabin odvolal viacerých predsedov bez toho, aby uviedol konkrétne zanedbanie zákonných povinností. Oprávnenie ministra odvolávať predsedov súdov sa ešte posilnilo od 1. januára 2009. Odvolať predsedu súdu môže minister aj „z iných závažných dôvodov po prerokovaní so súdnou radou“. Zákon nešpecifikuje o aké závažné dôvody musí ísť, pričom aj prípadné negatívne stanovisko súdnej rady nie je pre ministra záväzné. Minister má teda silné oprávnenia voči predsedom súdov, nepriamo tak môže mať dosah na riadenie všetkých sudcov.

Ďalšou anomáliou je, že ľahko vymeniteľní predsedovia a podpredsedovia súdov môžu byť členmi Súdnej rady SR. Minister teda môže časť súdnej rady jednoducho ovládať cez hrozby odvolania z funkcie predsedu. Tento fakt bol aj jedným z podkladov kritiky zvolenia Š. Harabina súdnou radou za predsedu najvyššieho súdu. Do novej funkcie ho volili aj sudcovia, ktorých kariéra od ministra priamo závisela.

### **(Ne)závislosť od sudcovskej hierarchie**

K deklarovanému posilneniu nezávislosti justície malo dôjsť dôsledným prenesením kompetencií v justícii z ministerstva spravodlivosti na Súdnu radu SR a Najvyšší súd SR. Takéto návrhy pripravilo ministerstvo spravodlivosti pod vedením Š. Harabina. Predložený návrh by síce formálne zabezpečil nezávislosť justície od politikov. No takmer všetky rozhodujúce právomoci v personálnej, ekonomickej i administratívnej oblasti riadenia justície, by skoncentroval do rúk predsedu najvyššieho súdu a súdnej rady. Návrhy zmien zákonov (ktoré našťastie Národná rada SR neodsúhlasila) ukazujú, že pre nezávislosť sudcov je okrem nezávislosti od politikov rovnako dôležitá primeraná nezávislosť od sudcovskej hierarchie, resp. jednotlivcov na jej vrchole. Preto je dôležité hľadať systém brzd a pák, ktorý zabráni nielen zneužívaniu právomocí ministra spravodlivosti, ale aj šikanóznemu výkonu napríklad funkcie predsedu súdu (najvyššieho, krajského či okresného). Je preto žiaduce vypracovať návrh vhodného prerozdelenia kompetencií medzi predsedom súdov a napríklad sudcovské rady. Zabezpečovanie sudcovskej nezávislosti od riadiacich kompetencií predsedov súdov treba vykonať pri zachovaní rozumnej miery flexibility riadenia súdov.

### **Pravidelné hodnotenia sudcov**

Pre novú vládu môže byť obrovským pokušením ponechanie neprimerane silných kompetencií ministra s cieľom využiť tieto kompetencie na legitímny zámer „očistiť“ súdy. Takýto scenár by ale znamenal pokračovanie v politickom zasahovaní do justície, ktoré patrí k hlavným príčinám jej problémov už od dôb bývalého režimu.



Pri hľadaní opatrení na zrýchlenie a skvalitnenie rozhodovania súdov je potrebné dodržať zásady právneho štátu a sudcovskej nezávislosti. Jedným z možných návrhov je sfunkčnenie pravidelných hodnotení sudcov. Opakované negatívne hodnotenia napríklad po dvojročnej skúšobnej lehote by mohli v krajnom prípade znamenať aj stratu funkcie sudcu. Je však dôležité dbať na to, aby negatívne hodnotenia neznamenal automatickú stratu funkcie, ale boli iba podkladom pre rozhodovanie nezávislého disciplinárneho súdu.

### **Bezpečnostné previerky**

Jedným zo zámerov novej koalície je zavedenie povinných bezpečnostných previerok pre všetkých sudcov a kandidátov na sudcov. Opatrenie je nezlučiteľné s princípmi právneho štátu a sudcovskej nezávislosti. Zrealizovanie zámeru by znamenalo, že štátna moc bude disponovať rozsiahlymi materiálmi o súkromnom živote všetkých sudcov. Takýto stav by zakladal odôvodnené obavy zo zneužívania citlivých údajov v konkrétnych sporoch.

V prípade zavedenia bezpečnostných previerok ako podmienky výkonu funkcie sudcu by nezávislosť súdov stála a padala na charaktere a nezávislosti pracovníkov politicky ľahko ovládateľného úradu. Známe prípady únikov informácií, nahrávok z odpočúvaní telefonátov či dokonca údajného telefónneho zoznamu vedúcich príslušníkov Slovenskej informačnej služby zakladajú odôvodnené obavy, že citlivé informácie o sudcoch zozbierané štátnym orgánom sa ocitnú v rukách nepovoláných ľudí.

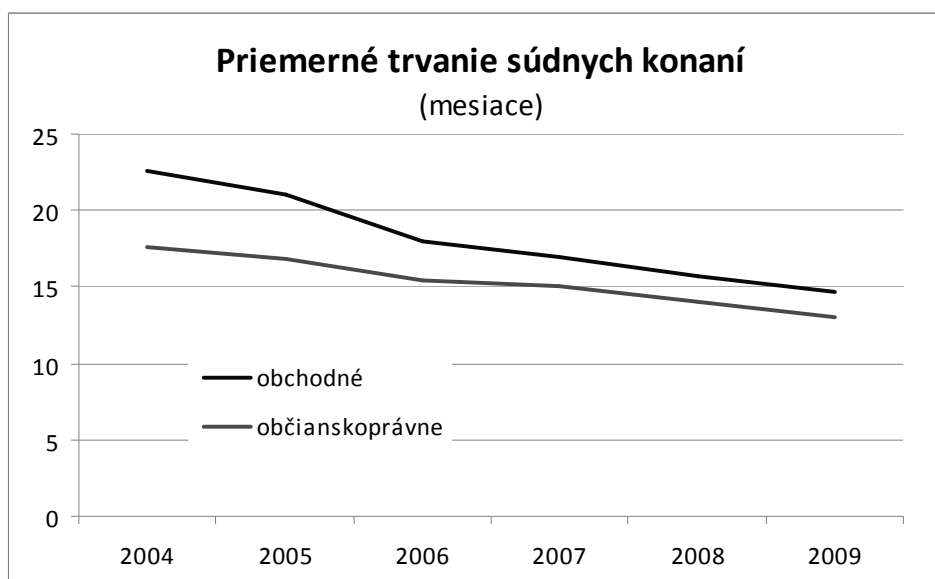
### **Rýchlosť konaní**

V praktickej rovine je najkrikľavejším problémom justície pomalé rozhodovanie. Vidina dlhoročného vedenia sporov mnohokrát pôsobí odradzujúco pri snahe domáhať sa svojich práv. Naopak podporuje protizákonné konanie, ignorovanie zmluvných záväzkov a neplatičstvo, keďže je možné s nízkou vymáhateľnosťou práva na súdoch kalkulovať<sup>4</sup>.

Vymoženie kontraktu (od podania žaloby po zaplatenie) trvá podľa údajov Svetovej banky v priemere vyše 18,5 mesiaca. To je o viac ako tri mesiace dlhšie ako je priemer krajín OECD. Napriek tomu, že rýchlosť konaní je stále nevyhovujúca, pokračuje aspoň trend mierneho skracovania priemernej dĺžky sporu – v občianskoprávnej aj v obchodnej agende.

---

<sup>4</sup> Podobné dopady má aj Zákon o konkurze a reštrukturalizácii (viď kapitola o legislatíve)



Pokračovalo aj znižovanie počtu nevybavených vecí, a to rovnako na okresných aj krajských súdoch. No tempo znižovania počtu nevybavených prípadov sa nezrýchľovalo ani napriek zvýšenému počtu sudcov. Už v roku 2006 bol pomer počtu sudcov k počtu obyvateľov na Slovensku jeden z najvyšších na svete. Za tri roky do decembra 2009 ich počet ďalej stúpol o jedenásť percent na 1 312. Počet nevybavených prípadov na okresných súdoch klesol za rovnaké obdobie o 12 percent. Rýchlejší pokles nevybavených prípadov zaznamenali za uplynulé tri roky krajské sudy, no od roku 2008 sa pokles viditeľne spomalil.

Podľa záverov štúdie M.E.S.A 10 z roku 2006 došlo k zlomu v rýchlosti rozhodovaní súdov v roku 2004, kedy začali sudy vybavovať agendu rýchlejšie ako im pribúdala. Jedným z vysvetlení bolo postupné odbúrание enormne vysokého náporu sporov po zrušení 2. vlny kupónovej privatizácie v roku 1994. V tomto desaťročí k čiastočnému zrýchleniu rozhodovania prispelo aj zverenie časti agendy zo sudcov na vyšších súdnych úradníkov.

### **Občiansky súdny poriadok**

V uplynulom volebnom období bol Občiansky súdny poriadok novelizovaný celkovo 14- krát. Najvýznamnejšou bola novela 384/2008 Zb. s účinnosťou od 15. októbra 2008, ktorá prispela k zrýchleniu niektorých konaní a zaviedla nové inštitúty. Osobitný posun nastal v prípade vydávania platobných rozkazov. Ak navrhovateľ podá návrh platobného rozkazu na predpísanom tlačive, súd musí vydať rozkaz do desiatich dní. Ak odporca voči platobnému rozkazu nepodá odôvodnený odpor, takto upravený inštitút platobného rozkazu môže slúžiť ako rýchly a efektívny nástroj na vymáhanie pohľadávok (porovnateľný s rýchlosťou rozhodcovského konania). Tou istou novelou OSP sa zaviedla tiež možnosť analogickým spôsobom prikázať aj iné ako peňažné plnenie (rozkaz na plnenie, § 174b).

Súdne procesy zásadne predlžuje a predražuje nedôsledné uplatňovanie apelačného princípu odvolacieho konania. Príčinou je formálny prístup k dvojinstančnosti konania. Jeho podstata spočíva v tom, že podľa najvyššieho súdu<sup>5</sup> musí byť každá významná právna i skutková otázka konkrétnej veci predmetom posúdenia tak súdu prvostupňového, ako i odvolacieho. Ak teda

<sup>5</sup> Napr. 3 Cdo 302/2008, 5 Cdo 77/2008

odvolací súd zistí iný skutkový stav alebo inak právne posúdi skutkový stav zistený súdom prvého stupňa, nemôže rozhodnúť sám, ale musí rozsudok súdu prvého stupňa zrušiť a vrátiť vec prvostupňovému súdu na ďalšie konanie. Lenže prvostupňový súd je viazaný názorom odvolacieho súdu a v ďalšom konaní musí rozhodnúť presne tak, akoby to učinil už v skoršom štádiu odvolací súd. „Nanútené“ rozhodnutie odvolací súd následne takmer vždy potvrdí. Dôsledkom tohto postupu je okrem iného aj to, že účastník konania stratí možnosť dovolania na najvyšší súd (§ 238 OSP). Súdne konanie je teda výrazne dlhšie, nákladnejšie a účastníci konania majú menej priestoru žiadať preskúmanie rozsudku.

Ako neprimerané sa tiež javí ustanovenie § 35 OSP, ktoré posilňuje postavenie prokuratúry. V sporových konaniach je tak porušovaný princíp rovnosti účastníkov. Pokiaľ prokurátor vstúpi do konania, účastník, ktorého záujem háji prokurátor, získava právne kvalifikovanú podporu, za ktorou stojí celá inštitúcia prokuratúry. Takýto účastník zároveň nemusí riešiť dilemu, z čoho zaplatí dotknutú právnu pomoc, zatiaľ čo protistranu trov konania plne zaťažujú. S tým úzko súvisí aj zvýhodnenie prokuratúry v tom, že ak podá návrh na začatie konania, žiaden z účastníkov nemá v takomto konaní právo na náhradu trov. To znamená, že aj v prípade neúspechu prokurátora v konaní nemá druhá strana právo na náhradu svojich trov konania.

### **Doručovanie**

Napriek významným zmenám z konca roka 2008 týkajúcim sa tzv. fikcie doručovania – súdna zásielka sa v zákonom stanovených prípadoch považuje za doručeníu aj keď ju adresát neprevzal do vlastných rúk – súčasná úprava doručovania súdnych zásielok je naďalej nedostatočná (§ 45 a nasl.). Najmä fyzické osoby majú stále možnosti robiť obštrukcie v konaní nepreberaním zásielok. Mechanizmy, ktoré by tomu mali zabrániť, sú pomerne komplikované a v praxi sa len ťažko napĺňajú podmienky pre ich aplikáciu. Na zrýchlenie a zefektívnenie súdneho konania je potrebné v dohľadnej dobe precizovať zákonnú úpravu tak, aby sa výrazne obmedzila možnosť obštrukcii pri nepreberaní zásielok, no zároveň sa primerane dbalo na práva účastníkov konania.

Časť problémov s doručovaním nesúvisí priamo so znením príslušných ustanovení OSP, ale so spornými výkladmi týchto ustanovení Najvyšším súdom SR. Jednoduchým spôsobom obštrukcie je uzavretá zmluva o výhrade odnášky s poštovým úradom, ktorá zaväzuje poštu nedoručovať zásielky adresátovi domov ale ukladať ich na pošte, kde si ich neskôr vyzdvihne. Podľa najvyššieho súdu (4 Cdo 13/2010) nastane fikcia doručenia iba ak pošta bude doručovať štandardným spôsobom (dva pokusy o doručenie a uloženie na pošte). Lenže pošta nedoručuje zásielky ak má od adresáta vyplnené tlačivo odnášacej výhrady. Z iného rozsudku (1 Cdo 61/2009) zase vyplýva, že na spochybnenie účinkov náhradného doručenia stačí nepreskúmateľné čestné vyhlásenie, že v čase doručenia sa v mieste doručenia nezdržiaval.

### **Rozhodcovské konania**

Rozhodcovské konanie sa postupne od roku 2002 (od prijatia zákona 244/2002 Zb.) stávalo čoraz obľúbenejšou alternatívou všeobecných súdov a prispievalo k odbremeňovaniu súdov. Lenže niektoré rozhodcovské súdy sa nejavia ako nezávislé inštitúcie, ale skôr ako servisné agentúry nie vždy seriózných pôžičkových spoločností. V ostatných rokoch ministerstvo spravodlivosti azda s dobrým úmyslom podnikalo kroky, ktoré oslabovali postavenie súkromnej alternatívy štátnych súdov. Poslednú novelu zákona o rozhodcovskom konaní tento rok poslanci

neschválili po prezidentovom vete. Jej prijatie mohlo byť pre súkromnú arbitráž takmer likvidačné.

Možnosť dohadovať si riešenie sporov pred rozhodcom ale naráža aj na negatívny prístup všeobecných súdov k rozhodcovskému konaniu. Viaceré všeobecné súdy umožnili preniesť spor z rozhodcovských súdov na všeobecné súdy akceptovaním určovacej žaloby o neplatnosť zmluvy a rozhodcovskej doložky.

Súkromnému riešeniu sporov by prospela zmena legislatívy, ktorá jasne oddelí konanie o spotrebiteľských sporoch od ostatných rozhodcovských konaní. Nespotrebitel'ské rozhodcovské konania by mali mať vždy prednosť a byť podporované zo strany všeobecných súdov – napríklad odmietaním podnetov na preverovanie platnosti rozhodcovskej doložky skôr ako rozhodne v tejto veci rozhodcovský súd. Takisto by bolo vhodné zúžiť rozsah prípustných dôvodov na zrušenie rozhodcovského rozsudku všeobecným súdom.

*Nekrátaná verzia tejto kapitoly je k dispozícii na [www.alianciapas.sk](http://www.alianciapas.sk)*

### **Odporúčania:**

- Čo najskôr začať zverejňovať všetky rozsudky súdov na internete a umožniť v nich prehľadné vyhľadávanie
- Precizovaním Občianskeho súdneho poriadku eliminovať predlžovanie a predražovanie sporov spôsobené posúvaním agendy medzi súdmi (spresniť povinnosť odvolacieho súdu rozhodnúť vo veci a nevracať spor zbytočne späť na prvostupňový súd)
- Eliminovať možnosti obštrukcií pri doručovaní súdnych zásielok precizovaním príslušných ustanovení Občianskeho súdneho poriadku
- Oslabiť kompetencie ministra spravodlivosti vo vzťahu k odvolávaniu predsedov súdov
- Zrušiť právomoc ministra spravodlivosti bez súhlasu Súdnej rady SR rozhodnúť o dočasnom pozastavení výkonu funkcie sudcu
- Zabezpečiť väčšiu nezávislosť sudcov od sudcovskej hierarchie. Vhodne prerozdeliť kompetencie predsedov súdov na sudcovské rady (grémiá okresných súdov, kolégiá krajských súdov) s cieľom zamedziť svojvoľnému rozhodovaniu predsedov súdov
- Rovnovážnejšie rozložiť kompetencie medzi Súdnu radu SR, Ministerstvo spravodlivosti SR a Najvyšší súd SR
- Zvážiť zriadenie etickej komisie zloženej aj z neprávnikov, ktorá by prebrala časť doterajších kompetencií Ministerstva spravodlivosti SR, resp. Súdnej rady SR
- Zakázať členstvo v Súdnej rade SR predsedom a podpredsedom súdov, vrátane predsedu a podpredsedu Najvyššieho súdu SR
- Vo výberových konaniach na voľné miesta sudcov zrovnoprávniť advokátov, prokurátorov a vyšších súdnych úradníkov s justičnými čakatel'mi. Otvoriť výberové konania verejnej kontrole, zaviesť anonymné prvé kolo
- Sfunkčniť pravidelné hodnotenia sudcov. Opakované negatívne hodnotenie by malo byť podkladom pre rozhodovanie disciplinárnych senátov o sankciách, vrátane zbavenia funkcie sudcu

- Klásť dôraz na to, aby sudca nemohol byť disciplinárne stíhaný za právny názor s výnimkou opakovaných zjavne svojvoľných rozhodnutí
- Upustiť od zámeru zaviesť povinné bezpečnostné previerky sudcov, ktoré by predstavovali bezprecedentný a neakceptovateľný zásah do sudcovskej nezávislosti a namiesto deklarovaného cieľa by mohli naopak zvýšiť riziko vydierateľnosti sudcov
- Pri legitímnych požiadavkách na personálnu obmenu v justícii dbať na dodržiavanie zásad sudcovskej nezávislosti
- Posilniť rozhodcovské konanie v obchodných sporoch, aby zmluvnými stranami vopred akceptovaného arbitra nemohla jedna zo strán spochybnit' žalobou na všeobecnom súde

## 5. ADMINISTRATÍVNE PREKÁŽKY PODNIKANIA

Pomerne významné zmeny priniesol do živnostenského zákona zákon č. 136/2010 Z. z. o službách na vnútornom trhu. Zmeny účinné od 1. júna 2010 značne odbremeňujú žiadateľa o živnostenské oprávnenie pri predkladaní určitých listín – možnosť príslušníkov členských štátov EÚ požiadať o výpis z registra trestov prostredníctvom živnostenského úradu ako jednotného kontaktného miesta, upustenie od predkladania úradných prekladov v prípade príslušníkov členských štátov EÚ.

Možnosť podávania elektronických podaní na jednotlivé orgány verejnej správy, ako aj zavedenie možnosti sprostredkovane podávať návrhy na zápis obchodných spoločností do obchodného registra pomocou jednotného kontaktného miesta (JKM), je vítaným krokom vpred. Nová úprava napriek tomu obsahuje viaceré zbytočné nedostatky.

Podanie na ohlásenie živnosti, či návrhu na zápis obchodnej spoločnosti, je v súčasnosti možné urobiť len v listinnej forme. Iná forma podania napríklad elektronicky nie je možná. Táto možnosť by mala byť v zmysle zákona v rámci systému JKM zavedená od 1. januára 2012. Treba dbať na to, aby uvedený termín bol dodržaný a najmä aby bolo zavedenie elektronického systému čo najviac užívateľsky priateľské.

V súčasnosti je možné prihlásiť sa prostredníctvom JKM do systému zdravotného poistenia len pre fyzické osoby – podnikateľov, ale nie pre právnické osoby. Rovnako chýba previazanie so Sociálnou poisťovňou. Absentuje aj možnosť požiadať a získať prostredníctvom JKM iné povolenia súvisiace s podnikaním. Ide napríklad o potvrdenia o zdravotnej spôsobilosti, overenie splnenia niektorých hygienických a protipožiarnych opatrení. Význam JKM by vzrástol rozširovaním ich agendy pre všetky typy podnikateľov.

Administratívne zbytočne komplikované je aj zakladanie obchodných spoločností. Formálno-administratívny proces je rozdelený medzi dva orgány – obvodné úrady (vydávajú živnostenské listy), a registrové súdy (zapisujú obchodné spoločnosti do obchodného registra. Integrácia agendy registrácie obchodných spoločností v rámci jednej inštitúcie by priniesla zefektívnenie tohto procesu, ako aj zníženie nákladov štátu. Touto inštitúciou by mohli byť obvodné úrady. Súdom by zostala právomoc preskúmať zákonnosť rozhodnutí obvodných úradov v týchto veciach. Vítané by bolo aj skrátenie lehôt na vykonanie prvozápisov spoločností.

Iné problémy sú mimolegislatívneho charakteru. Úrady spravidla nie sú schopné poskytovať kvalifikované informácie na JKM zahraničným osobám. Rovnako tak aj väčšina webových stránok orgánov verejnej správy nie je dostatočne spracovaná v anglickom jazyku (niekedy len vo forme zhrnutia základných údajov, či vôbec). Bez ovládania slovenského jazyka stránky neslúžia ani ako zdroje na zbežné zorientovanie sa, čo je zbytočnou bariérou najmä pre malé stredné podnikanie zahraničných osôb na Slovensku. Postupné rozširovanie anglických verzií internetových stránok orgánov verejnej správy by sa malo stať samozrejmosťou.

V praxi sa možno často stretnúť s rozdielnou aplikáciou zákonov pri tých istých úkonoch rôznymi útvarmi jednotlivých inštitúcií (napr. na regionálnej úrovni), následkom ktorej prichádza k rozdielnym rozhodnutiam úradov v druhovo rovnakých prípadoch. Zvyšuje to právnu neistotu a nepredvídateľnosť rozhodovania úradov. Bolo by vhodné, aby jednotlivými orgánmi boli pravidelne identifikované veci, v ktorých existujú interpretačné rozdiely, a tieto sa

zjednocovali na rezortnej aj medzirezortnej úrovni. Samozrejmosťou by malo byť povinné zverejňovanie všetkých metodických usmernení ako aj stanovísk vydávaných pre súkromné osoby (v anonymizovanej forme) na internete.

### **Odporúčania:**

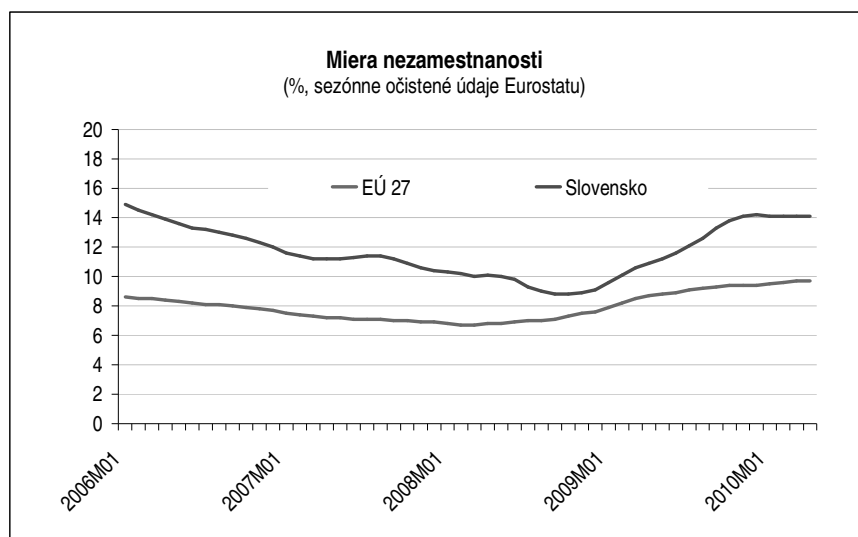
- Pokračovať v zjednodušovaní vstupu do podnikania. Rozšíriť agendu jednotných kontaktných miest, a to na všetky typy podnikateľov (aj právnické osoby)
- Umožniť elektronické ohlásenie živnosti či podanie návrhu na zápis obchodnej spoločnosti
- Integrovať agendu zakladania obchodných spoločností na jeden úrad
- Systematicky budovať proklientsku kultúru, počínajúc zrušením “stránkových dní” a “stránok” a zmenou na “klientske hodiny” a “klienta” až po riešenie logistiky pri vybavovaní úradných záležitostí
- Upraviť zákon o registračných pokladniciach, ktorý obsahuje závažné chyby v prípade možnosti uhrádzať faktúry v hotovosti

## 6. VEREJNÉ FINANČIE

### Makroekonomické prostredie

Svetová finančná kríza, ktorá postupne v priebehu roku 2008 prešla do hospodárskej krízy, naplno zasiahla verejné financie štátov celého sveta. Prepád v ekonomickej aktivite a vyššia nezamestnanosť znížili daňové a odvodové príjmy štátov. Na druhej strane, rozhodnutie zachraňovať finančné inštitúcie z verejných zdrojov zvýšilo ich výdavky a objem štátnych záruk. K expanzii výdavkov prispel aj rastúci počet nezamestnaných poberajúcich sociálne dávky.

Podľa aktuálnych ekonomických indikátorov sa zdá, že hlavné svetové ekonomiky dosiahli dno v polovici roku 2009 a odvtedy dochádza k postupnému zlepšovaniu. Až zastavenie fiškálnych stimulov a odstránenie nadbytočnej likvidity zo systému však preverí udržateľnosť súčasného rastu. Napriek mnohým pozitívnym ukazovateľom ekonomického vývoja problémom najmä z hľadiska vývoja verejných financií stále ostáva vysoká nezamestnanosť (9,7 % v apríli 2010 za EÚ 27), ktorá zatiaľ na zvýšenie ekonomickej aktivity nereagovala.



Z hľadiska podnikateľského prostredia je nepriaznivým javom útlm úverovania súkromného sektora v Európskej únii. Ten je čiastočne výsledkom sprísňovania úverových podmienok zo strany komerčných bánk, vyššej rizikovosti súčasného ekonomického prostredia, ale aj masívnej potreby financovania jednotlivých štátov, ktoré vytlačajú z trhu pôžičiek súkromné subjekty. Ďalším rizikom pre podnikateľské prostredie je hrozba vyšších daní v kombinácii s vysokou infláciou. Takýto scenár je totiž v prípade, že nedôjde k opatreniam zameraným na odstránenie nerovnováhy medzi výdavkami a príjmami verejnej správy, veľmi pravdepodobný.

Malá otvorená ekonomika ako Slovensko je do veľkej miery závislá na vývoji v ekonomikách hlavných obchodných partnerov. Prepád dopytu v najväčších krajinách EÚ s miernym oneskorením naplno zasiahol aj Slovensko – najmä cez pokles priemyselných objednávok v roku 2009. Namiesto prognózovaného rastu HDP o 6,5%, na základe, ktorého bol pôvodne zostavený štátny rozpočet<sup>6</sup>, HDP reálne nakoniec klesol o 4,7 %. Vláda na dramatické zhoršenie

<sup>6</sup> V decembri 2008 ešte došlo k úprave schváleného rozpočtu vzhľadom na aktualizovanú prognózu rastu HDP Ministerstva financií z októbra na 4,6% zvýšením deficitu.



ekonomickej situácie a následné revízie rastu, resp. poklesu nereagovala adekvátnym znížením výdavkov. V prvej polovici roka argumentovala potrebou presnejších údajov, v druhej zámerom vysokými výdavkami stimulovať ekonomiku. Fiškálny impulz je však v podmienkach Slovenska vďaka vysokej otvorenosti ekonomiky málo účinný a vedie len k prehľbovaniu deficitu.

Výsledkom klesajúcich príjmov v kombinácii s vyššími výdavkami vzhľadom na vyššiu nezamestnanosť bolo v roku 2008 saldo rozpočtu verejnej správy -6,8 % namiesto -2,1 % HDP schválených v rozpočte verejnej správy. Slovensko premrhlo možnosť využiť vysoký hospodársky rast a rastúce daňové príjmy v rokoch bezprostredne pred krízou na výraznú konsolidáciu verejných financií. Procyklické politiky viedli v období medzi rokmi 2005-08, keď priemerný ročný reálny rast hospodárstva dosahoval až 8 %, k zhoršeniu štrukturálneho salda z 1,8 percenta až na 4,8 percenta HDP. Kríza preto našla slovenské verejné financie v zraniteľnom stave a zvýraznila prítomné nerovnováhy.

### **Reakcia vlády na krízu**

Preliatie hospodárskej recesie do slovenskej ekonomiky zastihlo vládu nepripravenú, nakoľko tá v období rokov 2006 – 2008 poznala len hospodársky rast vyšší ako 6% a využívala pasívny spôsob hospodárskej politiky a riadenia verejných financií. S hospodárskym poklesom teda nastala úplne nová situácia, ktorá vyžadovala aktívny prístup. Vláda spočiatku nástup krízy popierala, neskôr prijala balíčky protikrízových opatrení, z ktorých mnohé však akoby závažnosť krízy nepripúšťali. Slovenské verejné financie našťastie nečelili vysokým výdavkom na záchranu finančného sektora, ktorý na Slovensku nebol v porovnaní s vyspelými krajinami postihnutý. O to hrozivejšie pôsobí nárast deficitu v priebehu rokov 2009 a 2010.

Začiatkom roku 2009 pod vplyvom postupne sa zhoršujúcich odhadov vývoja ekonomiky vláda zriadila Radu pre hospodársku krízu, ktorá jej predložila sériu návrhov opatrení. Výsledkom boli tri balíčky opatrení, ktoré predstavovali hlavný súbor nástrojov pre „boj s krízou“. Vo všeobecnosti možno súbor týchto opatrení charakterizovať ako málo účinný, zameraný viac na podporu domáceho dopytu a sociálneho štandardu než na reálne zlepšenie podnikateľského prostredia a naštartovanie ekonomiky.

Až tretí balík opatrení prijatý vládou priniesol návrhy opatrení, ktoré znamenali zlepšenie aj pre všeobecné podnikateľské prostredie a tiež zníženie daňového zaťaženia občanov. Práve zvýšenie nezdaniteľnej časti základu dane (NZČD) sa stalo objemovo najnákladnejším opatrením, ktoré podľa odhadov MF znamenalo výpadok daní vo výške 147 mil. eur (vrátane efektu zvýšenia zamestnaneckej prémie) a v roku 2010 dokonca 219 mil. eur. Podnikateľmi boli pozitívne hodnotené najmä opatrenia z daňovej oblasti, ako napríklad skrátenie lehoty vrátenia nadmerných odpočtov DPH na 30 dní, zrýchlenie odpisovania, zvýšenie vstupnej ceny pre jednorazový odpis hmotného aj nehmotného majetku.

Okrem protikrízových opatrení vláda reagovala na zhoršenie hospodárenia vybraných štátnych podnikov a organizácií selektívne formou návratných finančných výpomocí pre Železnice SR, ŽSSK Cargo i štátne nemocnice. Poskytnuté pôžičky majú spoločné dva znaky. Vláda ich neposkytla zo zdrojov štátneho rozpočtu, ale využila mimorozpočtové zdroje štátnych finančných aktív. Pre všetky tri pôžičky je pritom charakteristické, že pravdepodobnosť ich návratnosti je z dôvodu stratového hospodárenia uvedených spoločností mizivá. Na priamu finančnú pomoc vybraným štátnym firmám vlády použila 366 mil. eur, teda viac, ako boli

náklady všetkých troch protikrizových fiškálnych balíčkov – tie boli na rok 2009 odhadované v sume 332 mil. eur.

Vláda sa neodhodlala k implementácii úsporných opatrení, ktoré by viedli k eliminovaniu nadmerného deficitu verejnej správy. Naopak, vlastnú rastúcu spotrebu, vrátane zvyšovania mzdových výdavkov vo verejnej správe, označovala za fiškálny stimul. Napriek viazaniu výdavkov a ich reálnemu poklesu v niektorých kapitolách minuli štátne inštitúcie spolu na nákup tovarov a služieb toľko čo v roku 2008. V oblasti mzdových nákladov došlo k úspore oproti rozpočtu o 77 mil. eur, čo však stále znamenalo medziročný rast o 10%. Priemerné mzdy vo verejnej správe tak v krízovom roku stúpili násobne viac ako v súkromnej sfére.

Vzhľadom na skutočnosť, že vláda neprijala legislatívne zmeny, ktoré by viedli k všeobecne efektívnejšiemu a lacnejšiemu verejnému obstarávaniu, dá sa predpokladať, že väčšina dosiahnutých úspor v prevádzke či investíciách bola dosiahnutá najmä viazaním výdavkov, ktoré bude hlavne v prípade investícií potrebné uhradiť neskôr. Viazanie prevádzkových výdavkov pritom niekedy hraničilo so schopnosťou rozpočtových organizácií vykonávať svoje služby, v niektorých prípadoch bolo tiež realizované na úkor súkromných subjektov.<sup>7</sup> Vláda tak nielenže reálne nezvýšila efektivitu chodu verejnej správy či mandatórnych výdavkov, ale vytvorila skryté dlhy, ktoré budú komplikovať novej vláde prípravu a konsolidáciu verejných rozpočtov.

Skryté dlhy vláda tvorila aj v zdravotníctve, kde najväčší poskytovatelia – štátne nemocnice – evidujú značné záväzky z neuhradených faktúr voči svojim dodávateľom. Ďalším zdrojom potenciálnych záväzkov pre budúcu vládu je hospodárenie štátnych podnikov a spoločností s majoritnou majetkovou účasťou štátu. Mnohé z týchto podnikov poskytujú výkony nad rámec úhrady zo štátneho rozpočtu (ŽSR, ŽSSK), na ktorých finančné krytie sú nútené si brať úvery za podstatne nevýhodnejších podmienok ako štát. Finančná situácia však nie je dobrá ani v ostatných štátnych spoločnostiach (Lesy SR, Letisko M.R. Štefánika, ŽS Cargo, Slovenská pošta), čo predstavuje potenciálne záväzky štátneho rozpočtu v prípade prevzatia zodpovednosti za ich potrebnú reštrukturalizáciu v budúcnosti.

### Vývoj daňových príjmov

Medziročný pokles hotovostných daňových príjmov štátneho rozpočtu dosiahol v roku 2009 11,1 %. V porovnaní so schválenou prvou verziou štátneho rozpočtu došlo k výpadku týchto príjmov vo výške 19 percent.

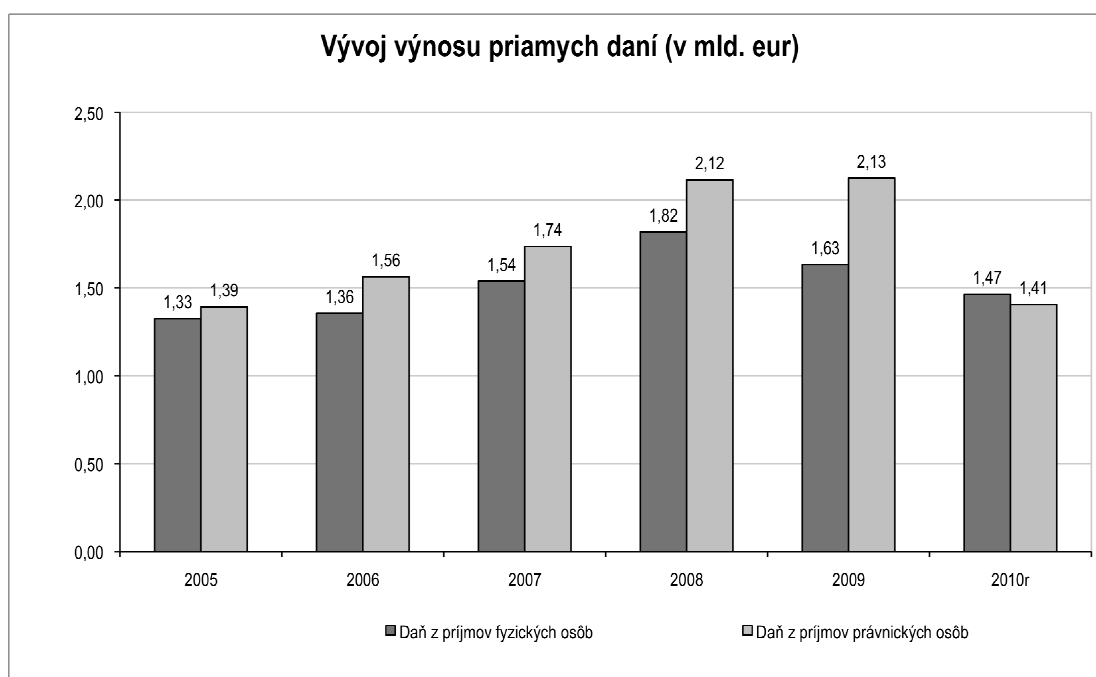
Výnosy **dane z príjmov fyzických osôb** zaznamenali v období 2006 – 2008 prudký rast spolu za dva roky o 34%. Strojcom tohto rastu bola na jednej strane rastúca miera zamestnanosti, na druhej strane vysoký rast priemernej mzdy, ktorý v tomto období neklesol pod 7% ročne. K významnému prepadu plnenia dane však došlo v roku 2009, keď celkový výber zaostal za plnením roka 2008 o 10 percent a optimistickými predpokladmi rozpočtu až o 18 percent, pričom výpadok dosiahol 350 mil. eur. Dominantnú časť výpadku príjmov tejto dane treba pripísať poklesu miery zamestnanosti. Menšiu časť výpadku príjmov zapríčinilo zvýšenie nezdaniteľnej časti základu dane, uplatňované od marca 2009. V roku 2010 sa predpokladá ďalšie znižovanie výnosu, a to z dôvodu ďalšieho poklesu zamestnanosti pri nízkom raste

---

<sup>7</sup> Ako príklad môžeme uviesť rast dlhu Ministerstva spravodlivosti za poskytované služby advokátom, ktorý za rok vzrástol z 4,4 mil. eur na 10 mil. eur

priemernej mzdy. Vývoj výberu dane v prvom polroku nasvedčuje, že tento rok sa výnos z tejto dane – rozhodujúcej pre financovanie samospráv – prepadne dokonca pod úroveň roka 2007.

Hotovostné príjmy z **dane z príjmov právnických osôb** v rokoch 2005 až 2008 rástli každoročne dvojcifernou dynamikou, v roku 2008 až o 22 percent. Príjmy vlády z tejto dane vzrástli v tomto období spolu až o 52 %. V roku 2009 bol očakávaný rast oproti skutočnosti minulého roka 15,7%, ale hospodárska kríza tento vývoj zvrátila. Výnosy štátneho rozpočtu z dane z príjmov právnických osôb ostali v podstate nezmenené. Pre hospodársku recesiu a významný pokles ziskovosti v roku 2009 sa očakáva podstatne nižší výber v roku 2010. Rozpočtovaná suma 1,8 mld. eur bola na úrovni výnosu tejto dane z roku 2007. Plnenie za prvých šesť mesiacov roka a aktuálny odhad výberu naznačujú, že realita bude ešte horšia.



Hotovostný výnos **dane z pridanej hodnoty** – objemovo najdôležitejšej príjmovej položky štátneho rozpočtu – v roku 2009 medziročne poklesol o 17 percent. Rozpočet predpokladal osempercentný medziročný rast výnosu z DPH na úroveň 5 mld. eur, skutočný výber bol až o 1,1 mld. eur nižší, čo bol účtovne jeden z najvýznamnejších dôvodov vysokého schodku. Kvôli medziročným presahom odpočtov DPH je však vhodné sa na výnos tejto dane pozeráť aj aktuálnou metodikou, ktorá dáva reálnejší pohľad na výber dane v priebehu daného roka. Podľa dostupných údajov došlo k medziročnému poklesu výberu o 8,4%, zhruba na úroveň roka 2007. To však nekorešponduje kladným (hoci nízkym) rastom spotreby slovenských domácností v uplynulom roku. Pravdepodobnou príčinou disproporcie bol presun nákupov do zahraničia v prvej polovici roka, čomu nahrával silnejúci kurz eura. V roku 2010 by aktuálny výber dane mal vzrásť o 8% pri očakávanom jednopercetnom raste spotreby domácností.

Hotovostné plnenie **spotrebných daní** v roku 2009 dosiahlo 87% pôvodného rozpočtu a bolo o 3,7% nižšie ako v roku 2008. Za poklesom výberu stojí najmä nižšie plnenie daní z minerálnych olejov (medziročný pokles o 10%), ktoré sa vplyvom poklesu ekonomickej aktivity dostalo na úroveň roka 2005. Hlbšiemu poklesu výberu spotrebných daní zabránil zvýšený výber daní z tabaku, ktorý na hotovostnej báze stúpol o 17%. Postupné zvyšovanie

tabakových daní potvrdilo nízku cenovú elasticitu správania fajčiarov, ktorí svoj príspevok štátnemu rozpočtu v priebehu piatich rokov zdvojnásobili. Ďalší výpadok výnosu spotrebných daní sa dá od roku 2010 očakávať v dôsledku zníženia sadzby dane na motorovú naftu.

I napriek poklesu hospodárskej aktivity sa obciam podarilo zvýšiť v roku 2009 výnos **dane z nehnuteľností** o 7,3% na 254 mil. eur. S rastom sa počíta aj v rozpočte na rok 2010 – o štyri percentá. Objem **dane z motorových vozidiel**, ktorá je príjmom rozpočtov VÚC, sa za posledné tri roky nemenil, stagnuje na úrovni 120 mil. eur.

## Zmeny v daňovej politike

Po nástupe vlády v roku 2006 sa očakávali podstatné úpravy v daňovej oblasti. Významné zmeny, ktoré by zmenili podstatu reformy z roku 2003 zameranú na presunutie dôrazu na nepriame dane a vyrovnanie sadzieb pri dani z príjmov fyzických a právnických osôb a dane z pridanej hodnoty, sa však neudiali. Za zmienku stoja úpravy daňových zákonov, ktoré boli súčasťou opatrení zameraných na zmierňovanie negatívnych dopadov finančnej krízy na slovenskú ekonomiku a podporu rastu. Platia od začiatku marca 2009:

- **zvýšenie nezdaniteľnej časti základu dane na daňovníka** počas obdobia rokov 2009 a 2010 z 19,2-násobku životného minima na úroveň 22,5-násobku životného minima, posun hranice znižovania nezdaniteľnej časti základu dane zo 100-násobku životného minima na 86-násobok životného minima a posilnenie zamestnaneckej prémie
- **skrátene lehoty na vrátenie nadmerných odpočtov** pri dani z pridanej hodnoty zo 60 na 30 dní (od apríla 2009)
- **zavedenie výnimky z povinnosti viesť účtovníctvo (zjednodušenie daňovej evidencie)** pre podnikateľov, ktorí sú fyzickými osobami, uplatňujú preukázateľné daňové výdavky, nezamestnávajú žiadnych zamestnancov a ich obrat nie je vyšší ako 170 000 eur
- **zvýšenie vstupnej hodnoty majetku, ktorú možno jednorazovo zahrnúť do nákladov** bez postupného odpisovania, z 996 eur na 1 700 eur v prípade hmotného a z 1 660 na 2 400 eur v prípade nehmotného majetku, účtovanie zriaďovacích nákladov priamo do nákladov
- **zavedenie možnosti uplatniť paušálne výdavky na spotrebu pohonných látok** do výšky 80% z celkového preukázateľného nákupu pohonných látok, bez potreby viesť knihu jazd

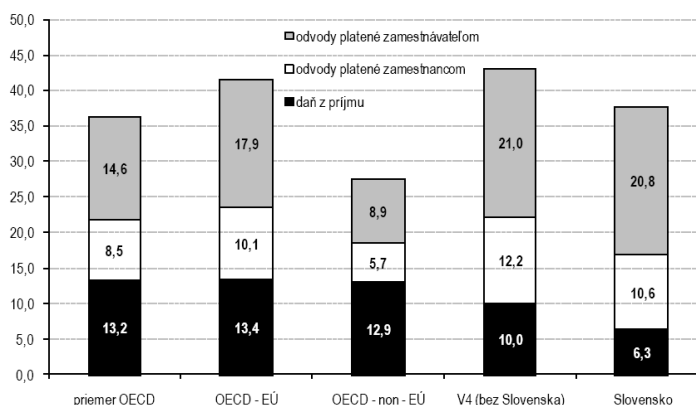
## Medzinárodné porovnanie daňového systému SR

Celkové daňovo-odvodové zaťaženie sa na Slovensku do roku 2000 znížilo pre jednotlivcov aj rodiny. Daňový klin<sup>8</sup>, teda podiel daní a odvodov na celkových nákladoch práce, klesol u jednotlivca s priemernou mzdou z 41,7% v roku 2000 na 37,6 % v roku 2009. Táto hodnota je mierne nad priemerom krajín OECD (36,4%). Aj pri ostatných sledovaných skupinách sa výška daňového klinu pohybuje v blízkom okolí priemeru krajín OECD.

<sup>8</sup> Priemerný daňový klin predstavuje podiel súčtu daní z priemernej mzdy a odvodov na sociálne zabezpečenie platené zamestnancom a zamestnávateľom znížené o bonus na dieťa na celkových nákladoch práce.

Z hľadiska štruktúry daňového klinu je v porovnaní s ostatnými krajinami zrejma väčšia váha odvodov. Daň z príjmu tvorila na Slovensku v roku 2009 iba 16,9% daňového klinu, v ostatných krajinách V4 to bolo 23,1% pričom priemer v krajinách Európskej únie, ktoré sú zároveň aj v OECD, je až 32,4 percenta.

**Graf 8: Štruktúra daňového klinu v OECD a V4 v roku 2009 (% celkových nákladov práce)**

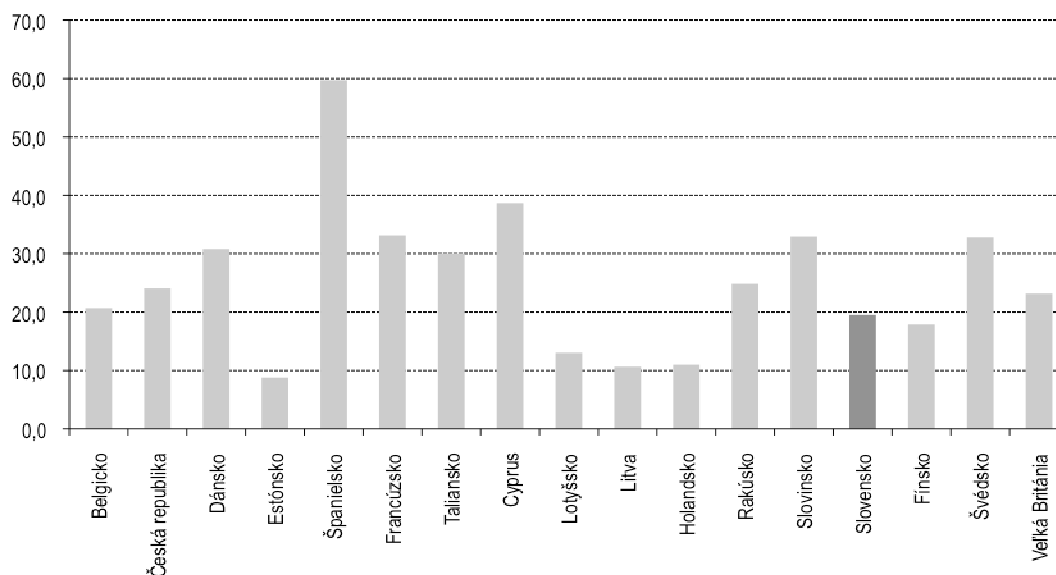


Zdroj: OECD; Taxing Wages 2008/2009

Čo sa týka rozdelenia daňového bremena medzi priame a nepriame dane, na Slovensku je v porovnaní

s priemerom krajín Európskej únie daňami viac zaťažená spotreba ako príjmy alebo kapitál. Implicitná daňová sadzba zo spotreby<sup>9</sup> bola v roku 2007 na Slovensku 20,6% kým vážený priemer tejto sadzby v EÚ bol 20,0%. Implicitné daňové sadzby z kapitálu<sup>10</sup> (17,5%) alebo z príjmov korporácií (19,5%) patrili k najnižším v EÚ. Aj tento fakt pravdepodobne prispel k príchodu kapitálovo náročnej zahraničnej produkcie, ktorá stojí za prudkým rastom slovenskej ekonomiky pred krízou.

**Implicitná daňová sadzba z príjmov korporácií v EÚ 27 v roku 2007 (%)**



<sup>9</sup> Podiel daňových príjmov zo spotreby a konečných výdavkov domácností na spotrebu

<sup>10</sup> Podiel všetkých daňových príjmov z kapitálu a sumy potenciálne zdaniteľného kapitálu a príjmov z podnikania v ekonomike (príjmy z podnikania, úrokové výnosy, výnosy z dividend a výnosy z prenájmu)

Celkové daňové zaťaženie vyjadrené daňovou kvótou II<sup>11</sup> bolo v roku 2008 na Slovensku 29,3% čo predstavuje druhú najnižšiu daňovú záťaž z krajín EÚ po Rumunsku (28,8%). Podrobnejší pohľad na štatistiky naznačuje, že pozitívny vplyv nízkych daní je do istej miery eliminovaný vyššou odvodovou záťažou. V hodnotení odvodovej záťaže SR zaujíma spomedzi krajín EÚ trináste miesto, čo znamená priemerný výsledok. Efektívna záťaž tých, ktorí na Slovensku odvody platia, je vyššia ako priemerná, súhrnný celkový výber však znižuje čoraz rozšírenejšie legálne vyhýbanie sa plateniu odvodov.

Súčasnú nastavenie odvodov je vyslovenie nepriateľské ktvorbe nových stabilných pracovných miest. Väčšina odvodových príjmov plynie od zamestnancov v trvalom pracovnom pomere a ich zamestnávateľov, kým pracujúci s flexibilnejšími pracovnými kontraktmi (práca na dohodu, slobodné povolania, autori, živnostníci, konatelia s.r.o.) sa dokážu odvodovej povinnosti efektívne vyhýbať, alebo svoju povinnosť výrazne znižovať. Táto situácia pritom pretrváva už roky a vytvára tlak na hľadanie alternatívnych foriem zamestnávania či dokonca čiernu prácu.

Práve klesajúca podiel reálne zaplatených odvodov na HDP sa dominantne podieľa na znižovaní daňovej kvóty II. V tomto prípade však jej pokles nevyjadruje skutočný pokles odvodového bremena, ktorý by cítila väčšina zamestnancov a zamestnávateľov. Daňovo-odvodová kvóta klesá bez toho, aby prišlo k zníženiu odvodových sadzieb, čo ukazuje, že legálne možnosti neplatenia odvodov sa na Slovensku využívajú v čoraz širšej miere a stali sa problémom s významným dopadom na verejné financie.

<b>Daňová kvóta II a jej zložky v SR ( % HDP)</b>									
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Dane z produkcie a importu	12,5	11,4	11,6	12,1	12,5	12,8	11,5	11,4	10,8
Dane z príjmov a majetku	7,4	7,5	7,0	7,1	6,1	6,0	6,1	6,2	6,4
Kapitálové dane	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Sociálne odvody	14,1	14,3	14,6	13,8	13,1	12,7	11,8	11,7	12,0
Imputované sociálne odvody	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
<b>Daňová kvóta II</b>	<b>34,1</b>	<b>33,3</b>	<b>33,3</b>	<b>33,1</b>	<b>31,8</b>	<b>31,6</b>	<b>29,5</b>	<b>29,4</b>	<b>29,3</b>

Napriek tomu, že v rámci daňovej reformy v roku 2003 došlo k čiastočnému zjednodušeniu daňovej legislatívy, táto stále patrí k tým komplikovanejším, čo zvyšuje náklady a predstavuje administratívne bariéry v podnikaní. Medzi hlavné problémy patria komplikované daňové tlačivá, neprehľadné, zle štruktúrované a príliš často novelizované zákony, nízka úroveň elektronizácie a zdieľania informácií medzi jednotlivými štátnymi organizáciami.

Podľa štúdie PricewaterhouseCoopers, Svetovej banky a IFC „Paying Taxes 2010“ porovnávajúcej daňové systémy na modelovej spoločnosti s ručením obmedzeným zamestnávajúcej 60 zamestnancov je Slovensko v jednoduchosti platenia daní (indikátor je zložený z celkovej daňovej záťaže, počtu daňových platieb, počtu hodín strávených naplnením povinností vyplývajúcich z daňového systému) až na 119. mieste zo 183 hodnotených krajín. Z európskej únie sa najvyššie umiestnilo Írsko (6. miesto), naopak najťažšie sa dane podľa štúdie z krajín únie platia v Taliansku (136. miesto). Situáciu by mal zlepšiť program UNITAS – reforma

<sup>11</sup> Percentuálny podiel celkových daňových príjmov verejnej správy vrátane sociálnych a zdravotných odvodov na HDP

daňovej a colnej správy s cieľom zjednotenia výberu daní, ciel a odvodov. Plná realizácia projektu sa však podľa doterajších plánov neuskutoční pred rokom 2014.

### **Udržateľnosť dôchodkového systému**

Hospodárske spomalenie a z neho vyplývajúci pokles príjmov Sociálnej poisťovne z odvodov poukázali na labilitu priebežného financovania starobných dôchodkov (Pay As You Go systém) spočívajúcu v závislosti na rastúcej, resp. dostatočne veľkej mase prispievateľov. Pokles zamestnanosti sa prejavil na príjmoch Sociálnej poisťovne od ekonomicky aktívnych osôb, ktoré medziročne klesli o 4,2 % a v porovnaní so schváleným rozpočtom zaznamenali 12-percentný prepad. Naopak dôchodky, predstavujúce viac než tri štvrtiny výdavkov poisťovne, boli valorizované až o takmer 7 percent.

Kým od zavedenia 2. piliera do roku 2008 si Sociálna poisťovňa vystačila s transferom zo štátnych finančných aktív v takej výške, ktorá jej kompenzovala sumy prevádzané na osobné dôchodkové účty sporiteľov v druhom pilieri, od roku 2009 to neplatí. Do štátneho rozpočtu na rok 2010 musela byť zahrnutá okrem dotácie výpadku príjmov súvisiacej s 2. pilierom aj ďalšia dotácia vo výške 742 mil. eur, ktorá je nevyhnutná na udržanie platobnej schopnosti poisťovne.

Fond dôchodkového poistenia bol v deficite už skôr, v čase nízkej nezamestnanosti ho však poisťovňa mohla dotovať z prebytkov v ostatných fondoch. No kríza zvýšila čerpanie aj z pôvodne prebytkových fondov. Nožnice rozpočtu poisťovne sa tak v minulom roku roztvorili ako nikdy predtým. Príjmy poisťovne od ekonomicky aktívnych osôb prvýkrát nepostačovali na vyplácanie dôchodkov ani po dorovnaní príjmov Sociálnej poisťovne zo štátnych finančných aktív o sumu, ktorú z vybraných odvodov prevádza na osobné dôchodkové účty sporiteľov v druhom pilieri. Poisťovňa musela minúť aj prebytky z predchádzajúcich rokov.

Vysokou valorizáciou, ktorá vyplývala z predchádzajúceho vývoja priemernej mzdy a inflácie, a jej skorším uplatnením (namiesto júla už od januára 2009) výdavky poisťovne odskočili od príjmov tak výrazne, že príjmy poisťovne od pracujúcich ich nedokážu v strednodobom horizonte dobehnúť. Veľkosť priebežného deficitu – nezávislého na druhom pilieri – možno ilustrovať na jednoduchom prepočte: ak by poisťovňa mala na odvodoch získať od pracujúcich celú potrebnú sumu, muselo by jej pribudnúť 250 000 poistencov, pričom by nesmeli byť účastníkmi II. piliera. Takýto rast zamestnanosti je v dohľadnej dobe nemožný.

Priebežná dotácia Sociálnej poisťovne sa tak stala pevnou súčasťou výdavkov štátneho rozpočtu, pokiaľ nedôjde k reforme odvodov a výpočtu dávok Sociálnej poisťovne. Zvyšovanie odvodového zaťaženia pritom nepredstavuje ideálne riešenie, nakoľko daňovo-odvodový klin pri priemernej mzde má z konvergujúcich krajín vyšší iba Maďarsko. Je otázne, či by rozšírenie bázy podliehajúcej odvodom dokázalo zvýšiť príjmy poisťovne o stovky miliónov eur. Ani zmeny valorizácie, ani postupné zvyšovanie veku odchodu do dôchodku by v horizonte niekoľkých rokov nepriniesli dostatočné úspory v potrebnej výške.

Veľký objem mandatórnych výdavkov vlády by mal byť dostatočným dôvodom na diskusiu o reforme prvého piliera a zároveň na úpravu druhého piliera, ktorý má šancu v budúcnosti zvýšiť príjmy dôchodcov.

*Nekrátená verzia tejto kapitoly je k dispozícii na [www.alianciapas.sk](http://www.alianciapas.sk)*

## **Odporúčania:**

### **VEREJNÉ FINANČIE**

- Ekonomické problémy Slovenska neriešiť fiškálnymi stimulmi ale štrukturálnymi zmenami (predovšetkým na trhu práce a v oblasti vzdelávania)
- Výrazne zredukovať prevádzkový deficit verejných financií. Nepokračovať v „úsporách“ cez odkladanie kapitálových výdavkov tam, kde sa takto len zvyšuje kumulovaný skrytý deficit napr. v rekonštrukciách/ obnove budov, naopak využiť krízu a priaznivejšie ceny na zrealizovanie napr. odkladaných rekonštrukcií
- Identifikovať neužitočnú agendu štátnych a iných verejných inštitúcií a jej vypustením vytvoriť priestor na zásadné zníženie počtu zamestnancov i prevádzkových nákladov
- Zastaviť rast miezd úradníkov aspoň do zásadného zoštíhlenia úradov, zredukovať mimoriadne veľkorysé dôchodkové schémy pre vybrané skupiny štátnych zamestnancov
- Stabilizovať prvý pilier úpravou indexačného vzorca dôchodkových dávok a zavedením degresívnej valorizácie dávok z 1. piliera (čím vyšší dôchodok, tým nižšie percento valorizácie). Zrušiť vyplácanie vianočného príspevku k dôchodku
- Zrušiť možnosť súbehu mzdy a poberania predčasného dôchodku
- V rámci zoštíhľovania verejnej správy využívať v podstatne väčšej miere skrátené pracovné úväzky (menší dopad na nezamestnanosť, šanca skvalitniť úradnícke kapacity získaním žien po materskej dovolenke s praxou a lepšími návykmi zo súkromnej sféry)
- Prehodnotiť opodstatnenosť výšky dotácií pre železničné spoločnosti i STV (stopnúť prinajmenšom 3. kanál), prispôsobiť ich náklady výnosom a eliminovať ad-hoc dotácie
- Zrušiť dotovanie hypoték, stavebného sporenia, aj úverov zo ŠFRB. Prostriedky naakumulované v ŠFRB využívať výhradne na podporu nájomného a sociálneho bývania a nie individuálnej bytovej výstavby
- Zaviesť tvrdé rozpočtové obmedzenie do sektora poskytovateľov zdravotnej starostlivosti a umožniť ich exekúciu, čím sa zamedzí tvorbe nových dlhov v zdravotníctve
- Definovať základný balík zdravotnej starostlivosti poskytovaný zo základného (solidárneho) zdravotného poistenia
- Zaviesť nákladové limity pre autá a kancelárie štátnych úradníkov. Zvážiť centralizovanú správu štátnych budov
- Zaviesť do praxe – a najlepšie aj zakotviť ústavným zákonom – deficitnú a dlhovú brzdu (maximálny pomer štátneho dlhu k HDP + fixné výdavkové stropy<sup>12</sup>). Ich prekročenie by bolo možné iba so súhlasom ústavnej, príp. ešte výraznejšej väčšiny v NR SR (ako možnosť pre prípad nevyhnutnej reakcie na živelnú udalosť mimoriadneho rozsahu)

---

<sup>12</sup> Dobrá rada nad zlato? (Ódor, Horváth), NBS 2009



- Zakotviť automaticky uplatňované pravidlá výrazne obmedzujúce riziko schválenia nadmernému deficitu, napríklad nulový rast miezd štátnych úradníkov i poslancov NR SR v prípade vysokého (neskôr akéhokoľvek) deficitu v období hospodárskeho rastu
- Zakázať poskytovanie tzv. návratných finančných výpomocí a štátnych záruk pre podnikateľské subjekty (nevyhnutné prípady sanácie štátnych firiem riešiť dotáciou, ktorá explicitne prizná vznikajúci štátny dlh)

## **PREDCHÁDZANIE KLIENTELIZMU A KORUPCII**

- Podmieniť platnosť zmlúv týkajúcich sa použitia verejných prostriedkov ich zverejnením na užívateľsky priateľskej internetovej stránke. Pri zmluvách nad určitú sumu zvážiť povinnosť zverejniť návrh zmluvy na primerané časové obdobie ešte pred jej plánovaným podpisom (tiež na internete) ako ďalšiu podmienku platnosti zmluvy
- Precizovať text zákona o slobodnom prístupe k informáciám, aby sa povinnosť zverejňovať všetky dokumenty súvisiace s nakladaním s verejnými zdrojmi dala ťažšie obchádzať obštrukciami úradníkov či rozhodnutiami súdov nerešpektujúcich cieľ zákona
- Namiesto politických nominantov obsadiť posty top manažérov spoločností vo vlastníctve štátu cez medzinárodné výberové konania. Stanoviť najatým manažérom merateľné ciele a na ich plnenie naviazať odmeňovanie i predlžovanie ich manažérskeho zmlúv
- V prípade tých štátnych spoločností, ktoré by sa mali privatizovať, najat' najprv krízových manažérov na ich konsolidáciu, aby štát nepredával zle hospodáriace firmy narýchlo a nevýhodne (zvážiť zainteresovanie krízových manažérov na privatizačnom výnose, resp. ocenení firmy pri vstupe strategického partnera)
- Zvážiť zmysel existencie niektorých štátnych organizácií a podnikov, resp. štátnych či neštátnych fondov, predovšetkým v oblasti pôdohospodárstva, životného prostredia a kultúry
- Eliminovať zasahovanie politikov do výkonu kompetencií Všeobecnej zdravotnej poisťovne (výberové konania namiesto politických nominácií, vylúčiť možnosť zasahovania do podpisovania zmlúv s poskytovateľmi) alebo alternatívne zvážiť privatizáciu poisťovného kmeňa štátnej zdravotnej poisťovne vytvoriť tak skutočný trh v zdravotnom poistení

**DANE** (časť odporúčaní je len pre prípad, že verejné financie nebude možné stabilizovať bez zvyšovania daňového bremena)

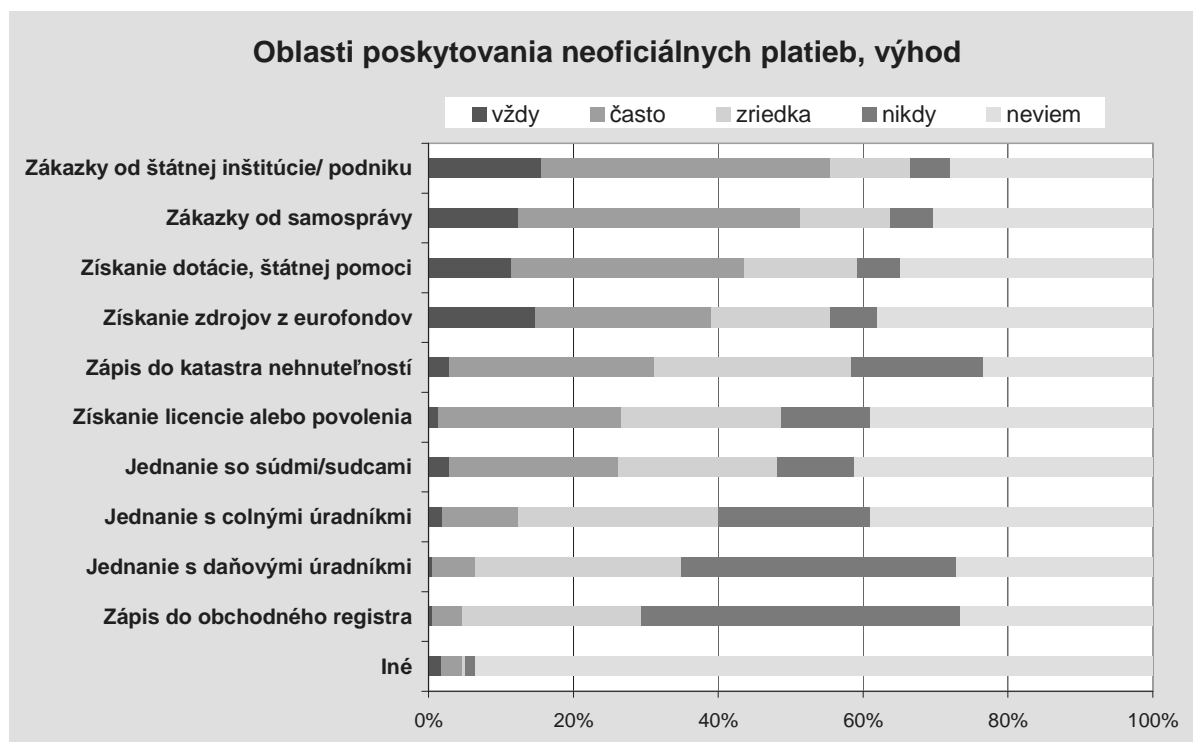
- Pre transakcie, ktoré slovenská legislatíva nerieši, umožniť firmám vyžiadať si vopred záväzné posúdenie konkrétnej transakcie daňovým úradom (za správny poplatok) a eliminovať tak zbytočnú právnu neistotu
- Opätovne zjednotiť sadzby DPH na 19 %
- Zrušiť väčšinu výnimiek a odpočítateľných položiek v rámci dane z príjmu
- Znížiť nezdaniteľné minimum na daňovníka, aby sa efektívna sadzba dane z príjmu skôr priblížila k 19 %. Ponechať odpočítateľnú položku na manželku i daňový bonus na dieťa

- Obmedziť asignáciu 2% dane z príjmu pre neziskové organizácie maximálnou výškou asignácie zo zisku jednej spoločnosti
- Nezvyšovať sadzby priamych daní, zjednocovanie základov dane z príjmu a odvodov by malo byť sprevádzané poklesom nominálnych sadzieb odvodov
- Zrušiť zamestnaneckú prémie, cez ktorú štát dotuje slabo platené pracovné miesta a riešiť vysoké náklady práce nízkokvalifikovaných zamestnancov reformou odvodového systému (jednotný rozšírený základ, spoločný výber, znížené sadzby)
- Daň z motorových vozidiel rozšíriť na všetky autá, aby nešlo o daň z podnikania ale z majetku (eliminovať by sa súčasné úniky a zjednodušiť kontrola i výber)
- Zaviesť možnosti zdaní nehnuteľnosti spôsobom lepšie odrážajúcim trhové ceny pozemkov a budov v danej lokalite
- Využiť obdobie poklesu trhových cien energií na zrušenie výnimiek a zvýšenie sadzieb na energetické spotrebné dane (zatiaľ SR uplatňuje väčšinu výnimiek aké EÚ pripúšťa a iba symbolické sadzby)

## 7. VEREJNÉ OBSTARÁVANIE

Podľa údajov Transparency International Slovensko minul v roku 2009 verejný sektor 5,15 miliardy eur na nákup tovarov, služieb a stavebných prác. V tejto sume sú obsiahnuté aj výdavky mimo rámec zákona o verejnom obstarávaní (zákazky s nízkou hodnotou, resp. v režime utajenia). V bežných cenách ide o nárast zhruba o 20 percent. Podľa prieskumu agentúry Focus z novembra 2009 dochádza v procese verejného obstarávania často ku korupčnému správaniu podľa 54 percent opýtaných. Ďalších 23 percent sa priklonilo k názoru, že ku korupcii dochádza pri verejnom obstarávaní vždy. Korupčné správanie v procese verejného obstarávania teda môže mať vážne makroekonomické, ale aj mikroekonomické dopady.

Z vyše dvesto majiteľov a manažérov firiem, ktoré sa v máji 2010 zúčastnili na prieskume TREND Analyses pre Podnikateľskú alianciu Slovenska, až tri štvrtiny odpovedali, že verejné inštitúcie ovplyvňujú férovosť súťaže v ich odvetví cez verejné zákazky. Práve získanie zákazky od štátnej inštitúcie alebo podniku je podľa podnikateľov oblasťou, kde sú nútení vôbec najčastejšie poskytovať neoficiálne platby, príp. iné výhody.



Vo verejnom obstarávaní sa v pomerne veľkej miere používa rokovacie konanie bez zverejnenia ako neverejná forma obstarávania. Podľa štatistických údajov Úradu pre verejné obstarávanie (ÚVO) v roku 2009 boli rokovacím konaním bez zverejnenia uzatvorené zmluvy predstavujúce až 25 percent celkovej hodnoty ukončených postupov verejného obstarávania, čo bol vyše dvojnásobok oproti predchádzajúcim rokom. Porovnateľný údaj za iné roky predstavoval približne 11 percent celkovej hodnoty, čo bolo tiež veľa, nakoľko ide o najmenej transparentný postup verejného obstarávania.

Zákon o verejnom obstarávaní sa obchádza rozdeľovaním zákaziek do viacerých menších podprahových zákaziek za účelom vyhnutia sa verejnej súťaži. Napriek tomu celkový index netransparentných zákaziek (okrem rokovacieho konania bez zverejnenia aj zákazky s nízkymi hodnotami, podprahové zákazky a zákazky mimo režimu zákona o verejnom obstarávaní) vlní podľa Transparency International poklesol z 33 na 25 percent.

Klesol však aj index transparentnosti trhu verejných zákaziek, ktorý udáva, koľko percent prostriedkov vynaložených v rámci verejného obstarávania vo verejnom sektore bolo alokovaných prostredníctvom verejnej súťaže. Ani verejné súťaže však nie sú imúnne pred nastavovaním neprímerane prísnych podmienok, respektíve podmienok na mieru šitých určitému dodávateľovi.<sup>13</sup>

Vo všeobecnosti platí, že sa často nedodržiavajú zásady hospodárnosti a účelnosti vo verejných súťažiach, napríklad zvyšovaním vysúťaženej ceny po skončení súťaže prostredníctvom dodatkov k zmluvám. Ku korupčnému správaniu motivuje aj minimálne vyvodzovanie zodpovednosti voči osobám zodpovedným za verejné obstarávanie. A to tak vo vyvodzovaní administratívnymi aj trestnoprávnymi nástrojmi.

K znižovaniu cien obstarávaného tovaru a služieb môže prispieť oveľa častejšie používanie elektronických aukcií. Táto metóda však nemusí byť vhodná pri všetkých typoch obstarávania a jej plošné povinné zavádzanie by mohlo v niektorých prípadoch viesť k víťazstvu uchádzačov ponúkajúcich síce nižšie ceny, no aj výrazne nižšiu kvalitu.

K úsporám by naopak mohla viesť prísnejšie formulovaná povinnosť zverejňovať všetky dokumenty súvisiace s nakladaním s verejnými zdrojmi. Súčasná úprava zákona o slobodnom prístupe k informáciám napriek pomerne precízne stanoveným povinnostiam dávala úradníkom pomerne veľký priestor na obštrukcie. V tomto smere treba zvážiť sprísnenie sankcií za obchádzanie povinnosti zverejňovať dokumenty.

Vítaným plánom novej vlády je podmieňovať platnosť zmlúv týkajúcich sa verejných financií ich zverejnením na internete. V prípade zmlúv týkajúcich sa plnenia nad určitú sumu by bolo dobré ísť ešte ďalej. Zaviesť – ako podmienku platnosti zmluvy – zverejnenie jej návrhu na internete aspoň niekoľko týždňov pred jej podpisom. Takáto úprava by bola systémovejším riešením ako absolútny zákaz podpisovania zmlúv končiacou vládou po voľbách či krátko pred voľbami.

Pravdepodobnosť odhalenia predražených či pre štát inak nevýhodných zmlúv, a to nielen ex-post ale pri významnejších kontraktoch aj ex-ante, by rapídne stúpila. Vysoké riziko včasného odhalenia a zastavenia pre štát nevýhodných transakcií skôr ako nadobudnú záväznú podobu, by pôsobilo odstrašujúco a výrazne by eliminovalo nečestné konanie politikov, úradníkov i potenciálnych dodávateľov, a najmä škody z neho vyplývajúce. Povinné zverejňovanie zmlúv (aj pred ich podpisom) by prinieslo vyššiu hospodárnosť v nakladaní s verejnými zdrojmi. Ďalším významným prínosom by bolo skoncovanie s deformovaním súťaže medzi podnikateľmi, ktoré by sa vo férovej súťaži mohli uchádzať už nielen o súkromné ale i verejné zákazky.

---

<sup>13</sup> Viac v štúdiu Transparency International Slovensko, Pavel J., Sičáková-Beblavá E., Hodnotenie miery transparentnosti na trhu verejného obstarávania v roku 2009 a trendy v danej oblasti.

## **Odporúčania:**

- Podmieniť platnosť zmlúv týkajúcich sa použitia verejných prostriedkov ich zverejnením na užívateľsky priateľskej internetovej stránke
- Pri zmluvách nad určitú sumu zaviesť prax – prípadne povinnosť – zverejnenia návrhu zmluvy na primerané časové obdobie ešte pred jej plánovaným podpisom (tiež na internete) ako ďalšiu podmienku platnosti zmluvy
- Využívať vo verejnom obstarávaní v čo najväčšej miere elektronické aukcie a spoločné verejné obstarávanie
- Zaviesť osobnú zodpovednosť za chyby v obstarávaní a porušenia finančnej disciplíny (nie iba pokuty z jednej kapitoly rozpočtu do druhej)
- Školiť verejných obstarávateľov – prípadne pripraviť im manuál – s cieľom zvýšiť kvalitu obstarávania, a to nielen z hľadiska formálnosti ale i hospodárnosti (včasná príprava eliminujúca časový stres a výskyt obstarávaní narýchlo a bez súťaže, využívanie vhodných obstarávacích metód, stanovovanie primeraných súťažných podmienok i lehôt a pod.)
- Zásadne zjednodušiť zákon o verejnom obstarávaní (alebo pripraviť úplne nový, podstatne jednoduchší zákon)
- Zaviesť postihy za nesprávne použitie rokovacieho konania bez zverejnenia, s možnosťou vyžiadať si ex-ante súhlas s použitím tejto metódy Úradom pre verejné obstarávanie (ÚVO)
- Zvážiť povinnosť ÚVO na požiadanie verejného obstarávateľa skontrolovať súťažné podklady ešte pred ich zverejnením. Včasné korekcie by zabránili prípadom, keď ÚVO nariadi zrušenie (časti) súťažných podkladov pre ich rozpor so zákonom o verejnom obstarávaní, čo predlžuje trvanie VO a zvyšuje náklady pre obstarávateľa i záujemcov
- Zakotviť v zákone explicitné povinnosti a zodpovednosť osôb, ktoré na strane verejného obstarávateľa pripravujú súťažné podklady a rozhodujú o výbere uchádzača, vrátane členov komisií (napr. vykonávať svoju pôsobnosť s odbornou starostlivosťou a v súlade so záujmami verejného obstarávateľa, zaobstarat' si a pri rozhodovaní zohľadniť všetky dostupné informácie týkajúce sa predmetu rozhodnutia, zachovávať mlčanlivosť o dôverných informáciách a skutočnostiach, ktorých prezradenie tretím osobám by mohlo obstarávateľovi spôsobiť škodu alebo ohroziť jeho záujmy)

## 8. EUROFONDY

Finančná alokácia pre Slovensko z fondov Európskej únie na roky 2007 – 2013 predstavuje 13,3 miliardy eur, ktoré krajina môže čerpať z Európskeho sociálneho fondu (ESF), Európskeho fondu regionálneho rozvoja (ERDF), Kohézneho fondu (KF), Európskeho poľnohospodárskeho fondu pre rozvoj vidieka (EAFRD) a Európskeho fondu pre rybné hospodárstvo (EFF). Spolu s kofinancovaním štátu ide o sumu 14,7 miliardy eur.

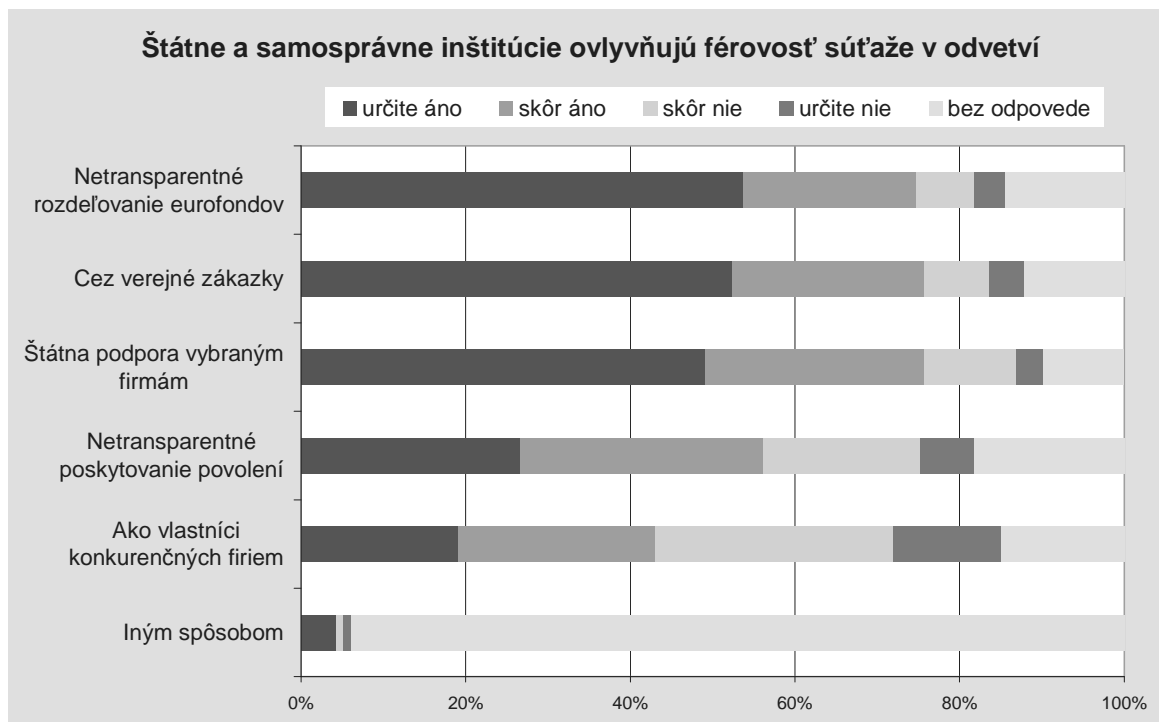
V prepočte na sedem rokov sú to vyše dve miliardy eur ročne. Úradníci schvaľujúci rozdeľovanie eurofondov tak priamo rozhodujú o čiastkach dosahujúcich ročne celé tri percentá hrubého domáceho produktu Slovenska (v priemere za celé sedemročné obdobie). Majú tak pod palcom bezmála desatinu všetkých verejných výdavkov. Pritom z celkových verejnej výdavkov drvivú väčšinu tvoria tzv. obligatórne výdavky (mzdy verejných zamestnancov, sociálne dávky, dôchodky a iné platby vyplývajúce zo zákona). Politici reálne môžu ovplyvňovať použitie zostávajúcej, nepomerne menšej časti zdrojov, ktoré sú k dispozícii na tzv. mandatórne výdavky. Z nich mimoriadne významnú časť tvoria práve eurofondy. Keďže nie sú súčasťou jednotlivých kapitol štátneho rozpočtu (s výnimkou spolufinancovania štátu), pri nakladaní s nimi absentuje tvrdé rozpočtové obmedzenie a neraz akýkoľvek tlak na reálnu efektívnosť.

Ku koncu roku 2009 objem zazmluvnených prostriedkov z rámca na roky 2007 – 2013 dosiahol úroveň 27 percent z celkového rozpočtu eurofondov pre SR, čo podľa spoločnosti KPMG radí Slovensko na 6. miesto spomedzi desiatich nových členských štátov EÚ. Objem vyčerpaných financií predstavoval ku koncu vlaňajška iba približne 5 percent, čo radí Slovensko až na siedme miesto. Ďaleko lepšie si počínalo Slovinsko s 18 percentami vyčerpaných prostriedkov, Litva (17 %) či Lotyšsko (13 %). Čerpanie na Slovensku aj o pol roka neskôr – k júnu 2010 – dosahovalo ešte necelých osem percent z celkovej alokácie. Nízke čerpanie však nie je jediným a ani najväčším problémom, ktorý rozdeľovanie eurofondov na Slovensku sprevádza.

### Hlavné problémy

Medzi najvypuklejšie problémy v systéme rozdeľovania eurofondov patrí **netransparentnosť procesov** a z toho vyplývajúce podozrenie – často oprávnené – z neférovej súťaže. Netransparentnosť hodnotiacej komisie radí väčšina firiem zaoberajúcich sa prípravou projektov na čerpanie eurofondov medzi najväčšie prekážky férovému a efektívnemu čerpaniu peňazí. Že eurofondy významne ovplyvňujú biznis a podnikateľskú klímu v krajine podčiarkujú aj odpovede väčšiny podnikateľov a manažérov v prieskume TREND Analyses. Až tri štvrtiny z nich odpovedali, že štát netransparentným rozdeľovaním eurofondov ovplyvňuje férovosť súťaže v ich odvetví, iba 11 % respondentov si myslí opak (zvyšných 14 % nevedelo odpovedať). Porovnanie s výsledkami rovnakého prieskumu z roku 2006 ukazuje, že už vtedy prevládajúca nedôvera v korektnosť procesu rozdeľovania eurofondov sa za uplynulé roky zmenila už na negatívne presvedčenie. Podiel kategorických odpovedí „určite áno“ (= rozdeľovanie eurofondov ovplyvňuje férovosť súťaže v odvetví) sa viac ako zdvojnásobil až na 54 %. Negatívny vplyv eurofondov na biznis je pociťovaný ešte silnejšie ako vplyv verejných zákaziek či štátnej podpory vybraným firmám. Je teda zrejme, že viac ako k zamýšľanému odstraňovaniu

regionálnych rozdielov v rámci EÚ prispievajú eurofondy na Slovensku k vytváraniu nových nerovností.



Mimoriadne závažný a podľa mnohých zainteresovaných aj rozšírený je problém korupcie. Jej prítomnosť pripúšťa väčšina firiem aktívnych v získavaní eurofondov. Rozšírenosť názoru, že v rozdeľovaní eurofondov na Slovensku korupcia a klientelizmus už nie sú výnimkou ale skôr pravidlom, potvrdil aj prieskum medzi podnikateľmi. Odpovede 213 respondentov na otázku, ako často podnikatelia potrebujú poskytovať neoficiálne platby, príp. iné výhody úradníkom a verejným činiteľom vo vybraných oblastiach, ukázali, že až 44 percent podnikateľov a manažérov sa prikláňa k názoru že vždy a ďalšia štvrtina že často. Iba 11 percent ľudí z biznisu si myslí, že so získaním zdrojov z eurofondov sa korupcia spája iba zriedka alebo vôbec (pätina si túto oblasť netrúfa hodnotiť).

Podnikatelia aj ľudia zaoberajúci sa prípravou projektov na čerpanie eurofondov sa zhodujú aj v názore, že jednou z najväčších problémov systému sú **administratívne bariéry**. Procedúry pre prístup k eurofondom sa stali symbolom úradníckeho formalizmu a zbytočného papierovania. Dokázali dokonca predstihnúť tradičný symbol v tejto oblasti – stavebné konanie. Ukázal to už prieskum v roku 2006, aktuálne formalizmus spojený s eurofondmi vyčnieva nad inými oblasťami ešte výraznejšie.

Pre firmy zaoberajúce sa prípravou projektov je prílišná byrokracia druhým najzávažnejším problémom systému žiadania a čerpania peňazí z fondov EÚ. Situáciu komplikujú aj časté zmeny vo výzvach. Zvyšovanie administratívnej záťaže je pritom v príkrom rozpore s cieľmi informatizácie spoločnosti, budovania znalostnej ekonomiky a zjednodušovania pravidiel a podmienok pre rozvoja podnikania či rozvoj regiónov. Celý systém preplácania nákladov by sa mal zjednodušiť na úroveň podobnú preplácaniu faktúr pri hypotekárnych úveroch bankami. Neodôvodnené prestoje vo financovaní projektov zo strany štátu by sa mali rovnako penalizovať

a zosobňovať v systéme riadenia, aby boli zamestnanci, platobné jednotky a riadiace orgány motivované vytvoriť čo najpružnejší a najrýchlejší model financovania a čerpania s minimalizáciou administratívnej záťaže.

Tretí závažný problém v oblasti čerpania eurofondov sa týka komunikácie medzi žiadateľmi a schvaľovacími orgánmi. Žiadateľom chýba **spätná väzba** z hodnotenia ich projektu, ktorú by vedeli využiť pri písaní nových žiadostí. V prípade zamietavého stanoviska sa vo väčšine prípadov dozvedia len informáciu o počte bodov, ktoré získali. Ak chce firma, ktorá projekt pre žiadateľa pripravila, zistiť kde konkrétne projekt stratil body, firma ju musí za týmto účelom splnomocniť. Schvaľovateľ poskytuje dokumenty z hodnotenia len k nahliadnutiu.

Pri niektorých výzvach uspokojivú spätnú väzbu schvaľovací orgán ani nemôže poskytnúť, keďže hodnotiace kritériá sú koncipované príliš široko a za ziskom či stratou bodov je niekedy len subjektívne hodnotenie hodnotiteľa. Informácie z niektorých rezortov potvrdzujú existenciu zoznamov vopred určených úspešných žiadostí. Podľa nich hodnotitelia už len priradujú body jednotlivým projektom, aby sa na prvých priečkach umiestnili žiadosti zo zoznamu. Takémuto konaniu prispieva aj netransparentný systém výberu hodnotiteľov.

Stanovením jednoznačných bodových a odborných kritérií, lepším systémovým nastavením podmienok výzvy a zverejňovaním všetkých dokumentov o procese hodnotenia a posudzovania projektov na internete by sa minimalizoval subjektívny vplyv hodnotiteľov i politický vplyv na výsledky hodnotenia. Nastavenie výziev je veľmi dôležité pre zvýšenie kvality a komplexnosti predkladaných projektov, aj pre zníženie administratívnej záťaženosti tak žiadateľov o podporu projektov ako aj riadiacich a sprostredkovateľských orgánov. Výzvy a formy poskytovanej pomoci sú totiž nástrojmi na reguláciu množstva predkladaných žiadostí a projektov a zvyšovanie kvality.

Problematické je aj samotné nastavenie deliacich línií medzi operačnými programami a jednotlivými opatreniami prostredníctvom zaradenia obcí medzi tzv. inovatívne a kohézne póly rastu (týka sa najmä ROP a Programu rozvoja vidieka). Mechanicky diskvalifikuje z možnosti čerpať eurofondy viacero kategórií obcí (mimo tzv. pólov rastu, obce s menej ako dvetisíc obyvateľmi a pod.).

## **Ďalšie zistenia**

Ako neefektívny sa javí systém poskytovania informácií, k dobrému fungovaniu majú ďaleko aj Regionálne rozvojové agentúry (RRA). Tie by mali v oveľa väčšej miere plniť úlohu katalyzátorov miestneho a regionálneho rozvoja, nielen zabezpečovať poradenstvo pri príprave projektov. V mnohých prípadoch by mohli byť priamo realizátormi širších prierezových rozvojových projektov, ktoré zvyčajne vyžadujú komplexnejší prístup za aktívnej účasti obcí, samosprávnych krajov, komunít obyvateľov a dôležitých sociálno-ekonomických partnerov. Ide o projekty typu regenerácia sídiel, revitalizácia hnedých parkov a významných pamiatkových objektov, revitalizácia poškodenej krajinnej štruktúry s rozvojom miestneho a regionálneho trhu práce, rozvoja pracovných zručností a komunitných aktivít.

S činnosťou ministerských agentúr súvisí aj ďalší problém, na ktorý žiadatelia narážajú. Tým je rýchlosť, resp. pomalosť schvaľovania žiadostí. Jedna z oslovených spoločností registruje žiadosti, ktoré schvaľovací orgán neschválil ešte ani po dvoch rokoch.



Viacere problémy potvrdzujú aj zistenia NKÚ, ku ktorým úrad dospel na základe dotazníkového prieskumu a 47 kontrol uskutočnených v roku 2009. Tu sú vybrané závery:

- Nedostatočná komunikácia medzi orgánmi zapojenými do implementácie eurofondov
- Nedodržiavanie termínov a zdĺhavé spracovanie žiadostí
- Zložitá organizačná štruktúra implementujúcich orgánov, časté organizačné a personálne zmeny a presuny kompetencií
- Množstvo zložitých predpisov, ktorými sa upravuje implementácia
- Časté zmeny a aktualizácia vnútorných postupov, zaostávajúce oboznamovanie zamestnancov o vykonaných zmenách v postupoch a interných nariadeniach
- Nedostatočné systémy hodnotenia, výberu a schvaľovania žiadostí o nenávratný finančný príspevok
- Nedodržanie časového harmonogramu vyhlasovania výziev
- Nevytvorenie zásobníka projektov pri vyhodnocovaní výzvy
- Častá zmena manuálov (napr. zmena v predkladaní čestných vyhlásení a ich nahradenie originálmi dokladov vo fáze predkladania projektov)
- Neuvedenie zdôvodnenia významných rozdielov v hodnotení hodnotiteľov týkajúcich sa tej istej časti žiadosti o nenávratný finančný príspevok
- Porušenie ustanovení Občianskeho zákonníka najmä v tom, že zmluvy boli v určitých ustanoveniach nezrozumiteľné, nejednoznačné, nevymedzovali presný rozsah delegovaných činností, obsahovali nesúlad medzi údajmi v zmluvách a údajmi v prílohách k týmto zmluvám alebo uvádzali nesprávne vzájomné finančné plnenie
- Nerovnaký prístup pri doplňovaní chýbajúcich dokladov k žiadosti o NFP – jednému žiadateľovi bolo umožnené doplniť chýbajúce doklady k žiadosti, ostatným nie

Podľa informácií zvnútra ministerstiev sa jednotlivé výzvy tvoria nekonceptne často s jediným cieľom – vyčerpať stanovenú alokáciu. Efekt na sociálno-ekonomický rozvoj krajiny sa často vôbec nesleduje ani nemeria. Z uvedeného dôvodu by bolo najjednoduchším spôsobom monitoringu účinnosti poskytovanej podpory poskytnutie ucelenej informácie o všetkých podporených projektoch v rámci operačných programov ako aj rezortných podporných nástrojov – na internete, v rámci jednoduchého geografického informačného systému, s možnosťou členenia a selekcie podľa výšky finančnej podpory, sídla a regiónu, obsahového zamerania projektov, prijímateľov alebo cieľových skupín. Takýto systém ukáže nielen to, ktoré komunity a regióny sú pri získavaní eurofondov úspešné, ale poukáže aj na biele miesta a aktivity, ktorých podpora je sporná alebo neviedla k želaným výsledkom.

Negatívnym príkladom môžu byť výzvy OP Konkurencieschopnosť a hospodársky rast zamerané na investície do ubytovacích zariadení. Na jednej strane peniaze investované do výstavby či rekonštrukcie penziónu môžu zvýšiť kvalitu poskytovaných služieb. Na druhej strane OP vytvára disproporcie v konkurenčnom prostredí, keďže zo stanovenej alokácie nie je

možné podporiť všetky ubytovacie zariadenia. Nehovoriac o tom, že v niektorých prípadoch boli podporené projekty umiestené v oblastiach s veľmi nízkym potenciálom pre turistický ruch. Z ekonomického hľadiska by bolo efektívnejšie investovať peniaze napríklad do skvalitnenia dopravnej infraštruktúry v regiónoch s potenciálom cestovného ruchu, najmä ak je v horských oblastiach stále na nevyhovujúcej úrovni.

„Mrzí ma, že sme si zobrali príklad z Česka a sektorálne programy sme robili rezortistickým spôsobom. Každé ministerstvo chcelo nejaký program namiesto toho, aby sa urobili tematické priority. Je to rozhádzané a komplikuje to koordináciu.“

*Katarína Mathernová, zástupkyňa generálneho riaditeľa direktoriátu Regio pri Európskej komisii v rozhovore pre denník SME*

Výraznejšiu zmenu v zostávajúcom období znemožňuje skutočnosť, že ku koncu júna 2010 bolo zazmluvnených už 40 percent peňazí z celkovej alokácie a schválených viac ako 55,5 percenta. Inak povedané, v niektorých OP už nie je čo rozdeľovať (v Regionálnom operačnom programe zostáva k dispozícii 23 percent z alokácie, v OP Technická pomoc 17 percent, v OP Konkurencieschopnosť a hospodársky rast bola schválená už celá 772-miliónová alokácia). Nová vláda by mala urýchlene vyhodnotiť realnosť a pravdivosť údajov o počte schválených žiadostí a celkovej výške zazmluvnenia finančných prostriedkov.

### **Príklady zo zahraničia: Estónsko a Írsko**

Príkladom krajín, ktorými by sa Slovensko mohlo inšpirovať v zostávajúcich rokoch programovacieho obdobia, sú Estónsko a Írsko.

Úlohu najvyššieho riadiaceho, certifikačného aj monitorovacieho orgánu v Estónsku plní ministerstvo financií. Balík peňazí z eurofondov vo výške 4,2 miliardy eur (26 percent ročného HDP – bežná 4 % ročne) je rozdelených len do troch OP – Rozvoj ľudských zdrojov, Rozvoj životného prostredia a Rozvoj ekonomického prostredia.

Pri príprave projektov môžu firmy, samosprávne a neziskové organizácie využiť bezplatnú službu lokálnych rozvojových centier a vládnej organizácie Enterprise Estonia. Tá je jednou z implementačných agentúr pri čerpaní eurofondov a rozhoduje o štvrtine eurofondového rozpočtu. Zastúpenie v kontrolných a riadiacich orgánoch Enterprise Estonia má tak ministerstvo financií, ako aj predstavitelia jednotlivých politických strán, univerzít, neziskových organizácií a významných estónskych firiem. Možnosť, že prostriedky z fondov EÚ sa využívajú neúčelne v prospech niektorej z vládnych strán je tým značne umenšená. Táto organizácia, ktorá je zameraná na podporu estónskej ekonomiky a firiem a má zastúpenie v desiatich krajinách sveta, rozhoduje o štvrtine eurofondového rozpočtu.

Írsko je zase ukážkou snahy o účelné využívanie štrukturálnych fondov, ktoré výrazne prispeli k ekonomickému rozvoju krajiny v 90-tych rokoch minulého storočia<sup>14</sup>. Krajina doposiaľ čerpala peniaze v štyroch programovacích obdobiach (1989 – 1993, 1994 – 1999, 2000 – 2006, 2007–

<sup>14</sup> Priemerný rast HDP Írska v rokoch 1980-1990 sa pohyboval na úrovni 3,2 percenta, v 90-tych rokoch dosiahol 9,9 percenta.

2013). V prvých dvoch periódach smerovala väčšina peňazí do budovania dopravnej infraštruktúry s cieľom znížiť náklady investorov na transport a zvýšiť tým konkurencieschopnosť krajiny v očiach zahraničných investorov. Výsledkom bol v roku 2000 takmer pätnásťnásobne vyšší prílev priamych zahraničných investícií v porovnaní s rokom 1980, na čom malo zásluhu aj zníženie daňového zaťaženia právnických osôb.

Druhý veľký balík eurofondov bol určený na zvyšovanie produktivity práce, čo v Írskom prípade znamenalo zvyšovanie vzdelanostnej úrovne Írov. Primárnym cieľom v prvých programovacích obdobiach preto bolo zvýšiť účasť Írov na sekundárnom a terciárnom vzdelávaní, čo sa aj podarilo. Aj vďaka tomu sa írsky zamestnanosť v rokoch 1990 – 2000 zvýšila o 6,5 percentného bodu a podiel nezamestnaných Írov klesol z 15,6 percenta (1993) na 4,5 percenta v roku 2004.

Dôležitým momentom pri čerpaní eurofondov bolo sledovanie ich vplyvu na ekonomický rast krajiny, ktorému sa írsky vlády venovali už od prvého programovacieho obdobia. Analýza efektívnosti čerpania peňazí zo štrukturálnych fondov predchádzala aj v Estónsku zostavovaniu nového rámca pre druhé programovacie obdobie.

Súhrn strategických a procesných odporúčaní krajín EÚ6 pre nové členské krajiny na roky 2007 – 2013 k štrukturálnym fondom EÚ je nasledovný.

#### Strategické odporúčania EÚ6:

1. Nastaviť systém podpory tak, aby dokázal efektívnejšie zacieliť na špecifiká jednotlivých regiónov
2. Zabezpečiť primeranosť výšky spolufinancovania tak, aby nespôsobovala vytlačacie efekty, nestimulovala len hľadačov renty a nespôsobovala znižovanie tlaku na vnútornú efektívnosť prijímateľov pomoci
3. Nastaviť systém efektívne zameraný na zdroje konkurencieschopnosti
4. Zabezpečiť nízku nákladovosť manažmentu systému eurofondov
5. Zabezpečiť maximálnu angažovanosť miestnych individualít a podnikov pri tvorbe priorít a počas fázy čerpania

#### Procesné odporúčania EÚ6:

1. Zabezpečiť hladký priebeh fázy implementácie, ktorá – ak je zle riadená – môže výrazne negatívne ovplyvniť konečnú výšku čerpania
2. Ak to bude právny rámec fungovania eurofondov naďalej umožňovať, zabezpečiť predfinancovanie projektov z verejných zdrojov
3. Prevádzkovať banku projektov zastupujúcich v čerpaní meškajúci projekt
4. Vytvoriť dobre fungujúci systém monitoringu postupu projektov, analýzy citlivosti, odhadu rizika a kontroly nákladov

*Nekrátená verzia tejto kapitoly je k dispozícii na [www.alianciapas.sk](http://www.alianciapas.sk)*

## **Odporúčania:**

### **TRANSPARENTNÝ SYSTÉM**

- Bezplatne sprístupniť na internete všetky informácie o projektoch predložených v rámci jednotlivých výziev a OP, o priebehu ich hodnotenia a schvaľovania
- Bezplatne sprístupniť na internete informáciu o všetkých doteraz podporených projektoch z fondov EÚ a rezortných finančných nástrojov v geografickom informačnom systéme s vecným, finančným a územným členením
- Bezplatne sprístupniť prostredníctvom internetu územnej samospráve, podnikateľom a verejnosti všetky disponibilné výstupy a údaje informačných systémov verejnej správy
- Každému žiadateľovi o podporu garantovať rovnaký čas na doplnenie a spresnenie chýbajúcich podkladov
- Zaviesť povinnosť informovať o konkrétnych dôvodoch neschválenia projektu žiadateľa
- Stanoviť jednoznačné a adresné kritériá pre všetky vyhlasované výzvy s minimalizáciou subjektívneho hodnotenia hodnotiteľmi, zverejniť ich vždy pred vyhlásením výziev a nemeniť ich následne
- Pred zverejnením výziev realizovať „ex ante“ hodnotenie ich zrozumiteľnosti a jednoznačného nastavenia
- Verejné obstarávania realizované v súvislosti s fondmi EÚ realizovať elektronicky

### **REDUKCIA ADMINISTRATÍVNEJ A FINANČNEJ ZÁŤAŽE**

- Zvýšiť dôraz na adresnosť pri koncipovaní výziev (možnosť odsledovať reálny dopad na sociálno-ekonomický rozvoj), v odôvodnených prípadoch primerane zvýšiť spolufinancovanie projektov, čím sa zabezpečí zdravá regulácia počtu žiadostí a dá vyšší dôraz na kvalitu projektov a ich územnú potrebnosť
- Redukovať objem vyžadovaných príloh a potvrdení, elektronizovať a zautomatizovať celý proces
- Zabezpečiť predfinancovanie projektov a priebežné preplácanie faktúr súvisiacich s realizáciou projektov
- Zaviesť dvojkolové predkladanie v prípade investičných projektov (podrobnú projektovú dokumentáciu a stavebné povolenie vyžadovať až v druhom kole od užšieho počtu žiadateľov, ktorí prejdú základným sitom výberu – v ňom by sa hodnotil prínos zámeru)
- Zaviesť paušálnu podporu projektov podobného charakteru (napríklad na m<sup>2</sup> zatepleného obvodového plášťa budovy školy)
- Využiť širšiu škálu foriem poskytovania pomoci: zjednodušené mikrogranty; národné projekty, ktoré umožnia plošnú realizáciu vybraných systémových opatrení a aktivít; združené projekty viacerých menších obcí; zadefinovať paušálne percento nákladov projektov, ktoré môže slúžiť na zabezpečenie vnútorného vybavenia budov alebo na kapitálové výdavky pri projektoch rozvoja ľudských zdrojov

- Zvyšné disponibilné peniaze smerovať do oblastí s potenciálom ekonomického rastu a vyššej produktivity (dopravná infraštruktúra, veda a vývoj, vzdelávanie)
- Otvoriť zdieľanie výhod z realizácie projektov rôznych OP a Programu rozvoja vidieka v rámci susediacich, združených alebo spolupracujúcich obcí a eliminovať ostré deliace línie obcí v kohéznych a inovatívnych póloch rastu s ostatnými obcami, ktoré vedú k nelogickým obmedzeniam prirodzených územných vzťahov obcí
- Prehodnotiť nastavenie monitorovacích kritérií (kritériom by nemal byť napr. počet vybudovaných kilometrov verejnej kanalizácie ale skôr počet napojených obyvateľov na verejnú kanalizáciu, investičné a prevádzkové náklady na vybudovanie kanalizácie a zabezpečenie čistenia komunálnych odpadových vôd na jedného obyvateľa)
- Poskytnúť obciam, ktoré realizujú projekty v rámci Programu rozvoja vidieka preplatenie časti nákladov na DPH, aby ich finančná záťaž nebola vyššia ako obcí a miest financovaných z iných operačných programov

## **KONCEPČNÉ OPATRENIA A PROGRAMOVANIE**

- Stabilizovať a sfunkčniť čo najskôr činnosti a štruktúry centrálného koordinačného orgánu pre riadenie štrukturálnych fondov a riadiacich orgánov po zmenách v usporiadaní a kompetenciách rezortov; prijať opatrenia krízového riadenia, aby sa eliminovali straty finančných prostriedkov Slovenska z dôvodu nedočerpania fondov pri dodržiavaní pravidla n+3 (alokácie roku 2007 a pod.)
- Vykonať audit systémových nedostatkov riadenia, inštitucionálneho a personálneho zabezpečenia distribúcie fondov EÚ na Slovensku
- Vytvoriť prehľad finančných a podporných nástrojov poskytovaných na Slovensku z fondov EÚ i z domácich zdrojov rezortov a navrhnúť opatrenia na harmonizovanie týchto podporných nástrojov (zvýšenie komplementarity, odstránenie duplicit financovania, zameranie na riešenie systémových potrieb) pre celkový územný a sociálno-ekonomický rozvoj Slovenska a jeho regiónov
- Vykonať strednodobé hodnotenie stavu a využívania a implementácie fondov EÚ na Slovensku a navrhnúť finančné realokácie v rámci NSRR 2007 – 2013 a vnútri jednotlivých operačných programov, vrátane Programu rozvoja vidieka
- Následne aktualizovať Národnú stratégiu regionálneho rozvoja Slovenskej republiky, ktorú v máji 2010 schválila vláda SR
- Zásadne lepšie a adresnejšie nastaviť podporné a motivačné nástroje, oblasti podpory a priority v novom programovacom období 2014 a 2020. Zvážiť decentralizovanejší systém administrácie eurofondov s väčším priamym zaangażovaním samosprávnych krajov a dlhodobo etablovaných grantových agentúr a nadácií
- Prehodnotiť strategické zameranie siete a činnosti regionálnych rozvojových agentúr s dôrazom na ich vyššiu angažovanosť pri príprave a realizácii komplexnejších rozvojových projektov a zámerov v území, ktoré presahujú hranice obce alebo majú medzisektorový a viacodborový charakter

## 9. DOPRAVNÁ INFRAŠTRUKTÚRA

Silný ekonomický rozvoj Slovenska prináša zvyšujúce sa nároky na dopravnú infraštruktúru. Postupná zmena štruktúry priemyslu uberá z výkonov železničnej dopravy, čoraz väčší podiel prepravy nákladov i osôb sa presúva na cesty. Prispieva k tomu aj nekonceptné a zlé riadenie štátnych železničných spoločností, ktoré nedostatočnou flexibilitou i vysokými cenami v nákladnej preprave vypudilo zo železnice na cesty aj nemalú časť takých komodít, ktoré v krajinách s lepšie organizovanou nákladnou dopravou po železnici využívajú dominantne práve železnice.

Sčasti zákonite a sčasti v dôsledku nekonceptného riadenia tak Slovensko v dopravnej infraštruktúre čelí na jednej strane problému slabo vytťaženej železničnej siete a na druhej strane problému preťaženej ciest. Do oboch hlavný typov dopravnej infraštruktúry sa pritom investujú značné verejné zdroje (aj vďaka zdrojom z EÚ). Žiaľ, o tom, na čo sa použijú, sa rozhoduje väčšinou bez adekvátnych technicko-dopravno-ekonomických analýz, na základe politikmi pociťovaných či záujmovými skupinami presadzovaných priorít. Výsledkom je podstatne menší reálny úžitok pre daňovníkov a užívateľov infraštruktúry ako by bol dosiahnuteľný pri zodpovednejšom a komplexnejšom zvažovaní a porovnávaní alternatívnych možností a riešení a až následnom určovaní priorít.

Na železnici smerujú masívne investície do modernizácie železničného koridoru z Bratislavy do Žiliny. Zmyslupnosť vynaloženia niekoľkých miliárd eur za to, aby sa maximálna rýchlosť na tomto úseku zvýšila zo 120 km/h na 160 km/h je však otázna. Nahrádzanie úrovňových križovatiek ciest s hlavným železničným ťahom mimoúrovňovým krížením určite zvýši bezpečnosť a mierne skráti čas cestovania medzi Bratislavou a Žilinou. No argumenty, ktoré by obhájili adekvátnosť obrovských vynakladaných prostriedkov dosiahnutému úžitku, sa hľadajú ťažko.

Nedostatok zmyslu pre realitu a zodpovednosť v rozhodovaní o použití verejných zdrojov dokresľujú aj ďalšie zámery. Hoci Železnice SR v súčasnosti nemajú finančne plne pokryté ani úseky, na ktoré už majú vysúťaženej dodávateľov, pokračujú v objednávaní projektovej dokumentácie na ďalšie úseky medzi Žilinou a Košicami bez toho, aby si vyžiadali aj alternatívne riešenia (s nižšou maximálnou rýchlosťou a podstatne nižšími nákladmi). Keďže je prakticky isté, že zdroje na realizáciu projektovaných riešení nebudú postačovať – a to ani v horizonte 10 až 15 rokov – je potrebné projektovú prípravu čo najskôr usmerniť tak, aby sa pripravili aj (najmä) také riešenia, ktoré na hlavnom železničnom ťahu prinesú na jednotku vynaložených nákladov najvyšší úžitok (úsporu jazdného času, zvýšenie bezpečnosti na najviac rizikových úsekoch a pod.).

Podstatne väčšej pozornosti širokej verejnosti, politikov i médií sa teší cestná infraštruktúra – hlavne diaľnice a rýchlostné cesty. Žiaľ, bez odbornej diskusie, hľadania a alternatívneho posudzovania priorít výstavby. Na Slovensku stratégiu i termíny od polovice 90. rokov určovali politici, často bez elementárnej znalosti aspoň najdôležitejších parametrov, ktoré by sa mali pri rozhodovaní brať do úvahy. Výsledkom je sústredenie sa na dostavbu D1 z Bratislavy po Košice a opakované deklarovanie úplne nerealistických termínov jej dokončenia. Tie sú často v rozpore s finančnými a neraz i technickými možnosťami a len zbytočne zavádzajú verejnosť

i podnikateľské subjekty, ktoré môžu s oficiálnymi termínmi počítať vo svojich zámeroch a následne doplatiť na úplne inú realitu.

Po viac ako desaťročí politického určovania priorít a ignorovania technických a ekonomických limitov je najvyšší čas posunúť rozhodovanie o najväčších kapitálových výdavkoch štátu na úroveň, ktorá by bola adekvátne ich veľkosti a významu. Analýzy zohľadňujúce nielen intenzity dopravy, ale aj kapacitu existujúcich ciest 1. triedy, menej nákladné riešenia zvýšenia ich kapacity, či nákladovosť jednotlivých úsekov plánovaných diaľnic a rýchlостných ciest môžu ukázať, že doterajšie priority sú zrelé na zásadnú revíziu.

Je vysoko pravdepodobné, že po triezvom prehodnotení je možné s disponibilným objemom zdrojov zabezpečiť podstatne lepšie a komplexnejšie uspokojenie dopravných potrieb na území Slovenska ako v prípade, že by sa drvivá väčšina zdrojov naďalej koncentrovala na čo najrýchlejšiu dostavbu diaľnice D1 do Košíc a D3 smerom na Poľsko.

Je potrebné uvažovať s tým, že po dokončení chýbajúcich a v súčasnosti už budovaných úsekov rýchlостnej cesty R1 od Nitry po Banskú Bystricu sa zlepší dopravná situácia nielen tu ale aj na severnom ťahu. Po dostavbe súvislej R1 do Banskej Bystrice sa totiž časť dopravy na trase východ – západ Slovenska presunie z Považia na R1 a čiastočne odbremeni preťažené úseky D1 na severe. Pri výstavbe týchto extrémne nákladných úsekov vláda Roberta Fica stavila výlučne na PPP projekty, navyše obstarávané v dvoch veľkých balíkoch, na ktoré sa koncesionárom ani viac ako rok po podpísaní koncesných zmlúv nedarí zabezpečiť financovanie. A to napriek viacerým dodatkom k pôvodnej zmluve s ústupkami zo strany štátu (zmäkčenie termínov výstavby, zvýšenie ceny). Keďže tie posunuli podmienky zmluvy na 1. balík úsekov D1 úplne mimo rámca pôvodnej verejnej súťaže, je otázne, či je vôbec možné v transakcii korektne pokračovať.

Ak sa prvý ani mimoriadne predražený tretí balík PPP na D1 finančne neuzatvorí, pre verejné financie SR to bude znamenať výraznú úľavu. Nezaviazane sa k ročným platbám vyše 550 mil. eur na dobu 30 rokov za 100 km diaľnice D1. Tie by naddlho vyčerpali možnosti verejných financií prakticky na akúkoľvek ďalšiu výstavbu iných potrebných úsekov diaľnic a rýchlостných ciest.

Popri cca 125-miliónovej ročnej platbe za vyše 51 kilometrov rýchlостnej cesty R1 (tzv. 2 balík PPP) by ešte zostal v štátnom rozpočte priestor na to, aby výstavba najpotrebnejších ciest s vyššou kapacitou pokračovala dlhodobo udržateľnou dynamikou. Tá optimálnejšie vyťaží domáce projekčné i stavebné kapacity a zároveň umožní štátu obstarávať nové úseky diaľnic i rýchlостných ciest za priaznivejšie ceny.

## **Odporúčania:**

- Podrobiť portfólio veľkých investičných zámerov Železníc SR i Národnej diaľničnej spoločnosti nezávislým analýzám, ktoré zhodnotia nielen ich možné prínosy, ale aj primeranosť nákladov úžitkom, ktoré priniesú. Identifikovať a uprednostniť investície s najpriaznivejším pomerom cena/úžitok
- Znova zvážiť aj alternatívy trasovania problémových úsekov diaľnic a rýchlостných ciest (napr. D1 pri Žiline, R1/R3 na strednom Slovensku, R7 pri Bratislave a pod.)

- Nepokračovať v pokryteckej hre na nezahrňanie záväzkov z PPP projektov do štátneho dlhu. V rozhodovaní o spôsobe financovania uprednostniť efektívnosť pre verejné financie – i za cenu vyššej záťaže pre deficit verejných financií v najbližších rokoch
- Zdefinovať udržateľnú dynamiku výstavby diaľnic a rýchlostných ciest
- Identifikovať a eliminovať hlavné dôvody predražovania líniových stavieb v SR oproti iným krajinám (okrem tých, ktoré sú dané prírodnými podmienkami)
- Namiesto nerealistických sľubov prezentovať naozaj dosiahnuteľné termíny dokončenia jednotlivých úsekov diaľnic či rýchlostných ciest, zohľadňujúce reálny stav príprav i finančné možnosti krajiny. Tak, aby podnikateľské subjekty mali relevantné informácie pre ich vlastné investičné rozhodnutia
- Výrazne zvýšiť zdroje investované do údržby, opráv a rekonštrukcií ciest 1. triedy – v ostatnom desaťročí sa do nich takmer vôbec neinvestovalo. Ďalšie hromadenie investičného deficitu by si v budúcnosti vynútilo podstatne vyššie náklady na sanáciu ciest, ktoré sa dostanú do havarijného stavu
- Prehodnotiť uvažovanú sieť početných rýchlostných ciest. Tam, kde intenzity dopravy zďaleka neindikujú potrebu vysokokapacitnej komunikácie, zvážiť ekonomickejšiu a rýchlejšie realizovateľnú alternatívu rekonštrukcie existujúcej cesty 1. triedy so zvýšením jej kapacity