

PROGRAM VLÁDY 2020 - 2024: POHĽAD ZĽAVA

Autori:

Alexander Ač, Milan Ftáčnik, Radovan Geist, Daniel Gerbery, Anton Marcinčin, Juraj Marušiak, Patrik Palacka, Brigita Schmögnerová, Daniel Škobla, Monika Uhlerová



Obsah

Úvodom	3
Milan Ftáčnik, Brigita Schmögnerová	
1. Demokratický právny štát – pokračovanie predvolebnej kampane aj po voľbách	4
Juraj Marušiak	
2. Zahraničná politika – kontinuita s atlantickým vychýlením	7
Juraj Marušiak	
3. Európska politika: dobré predsavzatia a vnútorné protirečenia	9
Radovan Geist	
4. Zdravotníctvo: pomôže vláda zlepšiť zdravie populácie?	14
Patrik Palacka	
5. Sociálna a rodinná politika: nové nápady i kontinuita	17
Daniel Gerbery	
6. Zlepšenie situácie a postavenia Rómov: je PVV na dobrej ceste?	20
Daniel Škobla	
7. Politika zamestnanosti: ako je vláda (ne)pripravená na nové výzvy zo sveta práce?	23
Monika Uhlerová	
8. Zvýšenie konkurencieschopnosti - zvýšenie životnej úrovne občanov. Naozaj?	26
Brigita Schmögnerová	
9. Stabilizácia verejných financií: ako a v prospech koho?	28
Brigita Schmögnerová	
10. Znižovanie regionálnych rozdielov a rozvoj krajiny - nebojme sa inovácií!	31
Anton Marcinčin	
11. Informatizácia spoločnosti. Dokážeme už využiť príležitosť?	33
Milan Ftáčnik	
12. Vzdelanostná emancipácia spoločnosti - alebo prešľapovanie na mieste?	34
Milan Ftáčnik	
13. Životné prostredie a klimatická kríza: ak sa nestanú jednou z priorít, ďalej sa nepohneme	36
Alexander Ač	
Záverom	39
Brigita Schmögnerová, Milan Ftáčnik	
Autori	43
Organizácie	44

Úvodom

Skupina autorov z okruhu občianskeho združenia Progresívne fórum (Proforum) a zastúpenia Friedrich Ebert Stiftung v Slovenskej republike predkladá svoje hodnotenie Programového vyhlásenia vlády SR (ďalej aj ako „PVV“) na roky 2020-2024 z hľadiska hodnôt blízkych sociálno-demokratickým a ľavicovým hnutiam.

Vláda predložila svoje programové vyhlásenie a požiadala o vyslovenie dôvery Národnú radu SR na posledný možný termín, ktorý určuje Ústava SR. Prvým dôvodom nepochybne bolo, že program vlády vznikol v mimoriadnych podmienkach poznačených pandémiou spôsobujúcou ochorenie Covid-19. Nebol to ale jediný dôvod. Už pri riadení koronakrízy sa ukázali nezhody a kontroverzie dezignovanej vlády vznikajúcej zo strán s heterogénnymi predstavami o štáte a jeho riadení. To sa odrazilo i v jej programovom vyhlásení. Možno to vidieť i na tom, že dokument je skôr skladačkou rezortných pohľadov ministrov za rôzne koalíčné strany, ktorých názory sa častokrát rôznia.

Koaličné strany nedokázali nájsť čas na obsahové zosúladenie svojich predstáv napríklad pri zlepšovaní verejnej správy, digitálnej transformácii ekonomiky a spoločnosti, pri riešení dopadov klimatických zmien či reštrukturalizácii ekonomiky, apod. To, čo stihli urobiť, je vyškrtnúť z programu niektoré konkrétne záväzky, napr. o zvyšovaní platov učiteľov.

Autorský kolektív zložený z odborníkov rôzneho zamerania pochádzajúcich z mnohých prestížnych pracovísk z akademickej a vedecko-výskumnej sféry, vysokých škôl ako i z Konfederácie odborových zväzov nemal jednoduchú úlohu. V mimoriadne krátkom čase mal posúdiť dokument, za prednosť ktorého dezignovaný predseda vlády pokladá jeho rozsiahlosť. Preto sa autori nemohli sústrediť na všetky časti programového vyhlásenia vlády, i keď pokryli väčšinu z nich. Posudzovali najmä zábery vlády v očiste verejného života, časti o zahraničnej a európskej politike, vládne zábery v zdravotníctve, v sociálnej a rodinnej politike, v rómskej problematike a v politike zamestnanosti, ako i časti o podnikateľskom prostredí a verejných financiách, ďalej zábery smerujúce k znižovaniu regionálnych rozdielov a v informatizácii, a napokon vládne zábery vo vzdelávaní a v zlepšovaní životného prostredia, či v boji proti klimatickej kríze.

Okrem hlavného východiska uvedeného vyššie si autori všímali i to, do akej miery politické strany presadili vo vládnom programe volebné sľuby. Ako vždy i tentokrát to budú voliči, ktorí oznamujú nie vládny dokument, ale jeho výsledky v praxi.

Milan Ftáčnik a Brigita Schmögnerová

1. Demokratický právny štát – pokračovanie predvolebnej kampane aj po voľbách

Juraj Marušiak

V súlade s predvolebnou agendou víťaza volieb sa otázka boja proti korupcii ocitla v PVV hneď na jeho začiatku. Napriek tomu je však práve prvá časť prekvapujúco málo presvedčivá. Vláda si zadáva ambiciózny cieľ v podobe zlepšenia pozície SR v rebríčku Transparency International, ktorá meria vnímanie korupcie, o 20 miest oproti aktuálnemu umiestneniu. V časti týkajúcej sa preukazovania pôvodu majetku opakuje antipolitické posolstvo, keď hovorí o „majetku politikov“, hoci sa v nej píše o majetku verejných funkcionárov a nie iba politikov.

Navrhované úpravy sú však málo konkrétne. Pritom už v predchádzajúcom volebnom období predstavitelia terajšej najsilnejšej vládnej strany OĽaNO (v tom čase Veronika Remišová) hovorili o podstatne účinnejších opatreniach (napr. v podobe dodatočného zdaňovania a uloženia prísnych daňových sankcií; o možnostiach, aby vo vážnych prípadoch pripadla štátu až 100-percentná hodnota majetku, ktorého pôvod daňový poplatník nie je schopný preukázať¹, o súdnej kontrole spoločností v prípade podozrenia z infiltrácie mafiou² a pod.)

Tieto návrhy reagovali na nefunkčnosť dovtedajšieho zákona o preukazovaní pôvodu majetku prijatého ešte v roku 2005, resp. novelizovaného v roku 2010.³ Možné smery sfunkčnenie zákona o preukazovaní pôvodu majetku boli obsiahnuté aj v odporúčaní z Protikorupčného minima Transparency International (okruh blízkych osôb verejného funkcionára, deklarovanie záujmov verejného funkcionára, online zverejňovanie stretnutí verejného funkcionára s predstaviteľmi záujmových skupín) a pod.⁴

Málo je rozpracovaný aj zámer definovať hmotnú zodpovednosť politikov a verejných funkcionárov. Ani podobné sprísnenie pravidiel však nemusí viesť k splneniu očakávaní. Zavedenie štátneho registra verejných funkcionárov, avizovaného v PVV a jeho prepojenie s inými štátnymi registrami, môže byť teda iba prvým krokom.

V ďalších častiach PVV sa objavujú návrhy, ktoré boli predmetom debát ešte v rokoch 1998 - 2002, napr. prijatie zákona o lobingu, alebo návrat k myšlienke centralizácie výberového procesu do štátnej služby. Práve táto zásada bola však, mimochodom, odmietnutá druhou vládou Mikuláša Dzurindu (2002 -2006), ktorá rozhodla o zrušení Úradu pre štátnu službu.

¹ Ukradnutý majetok zhabeme a zdaníme. Predkladáme úplne nový zákon o preukazovaní pôvodu majetku. Tlačová správa OĽaNO. O médiách.com, 7. 5. 2019. Dostupné na internete:

<https://www.omediac.com/tlacove-spravy/15608-ukradnuty-majetok-zhabeme-a-zdanim-predkladame-uplne-novy-zakon-o-preukazovani-povodu-majetku>

² Hutko, Dominik. Prídu podvodníci o majetok? Pravda, 14. 5. 2019. Dostupné na internete: <https://spravy.pravda.sk/domace/clanok/511855-pridu-podvodnici-o-majetok/>

³ Zákon č. 101/2010 Z.z. o preukazovaní pôvodu majetku.

⁴ Šípoš, Gabriel. Protikorupčné odporúčania pre novú vládu. In Šípoš, Gabriel a kol. Protikorupčné minimum 2012. Hodnotenie, odporúčania a stav korupcie na Slovensku. Bratislava: Transparency International Slovensko 2012, s.39-40

Úprava pravidiel personálnej politiky v štátnych podnikoch môže prispieť k sfunkčneniu ich verejnej kontroly, rovnako ako navrhovaná novela zákona o slobodnom prístupe k informáciám, pokiaľ sa ňou rozšíri okruh povinne zverejňovaných informácií a zvýši vymožitelnosť práva na informácie. Krokom správnym smerom je aj zrušenie výnimky zo zverejňovania zmlúv Národnou diaľničnou spoločnosťou (NDS).

Podstatne kvalitnejšie je vypracovaná časť PVV venovaná reforme justície, kde však môže vyvolávať problémy pokus o spájanie prvkov z rozličných a značne odlišných súdnych systémov (konkrétne USA a Nemecka). Pri uvažovanej reforme zloženia Ústavného súdu je potrebné uvažovať nielen o brzdoch v prípade pasivity parlamentu pri nezvolení kandidátov na ústavných sudcov, ale aj v prípade pasivity prezidenta pri menovaní sudcov, ako ukázala prax bývalej hlavy štátu.

Zásadná reforma súdnej mapy, ako ju predpokladá PVV vrátane vzniku nových súdnych obvodov a zavedenie špecializácie sudcov, môže prispieť k ozdraveniu justície a pretrhnutiu korupčných väzieb. Mala by ale obsahovať aj nástroje, ktorými by sa zabránilo vytvoreniu nových neformálnych väzieb. Ďalším nástrojom personálnych zmien v justícii má byť zavedenie vekového cenzu pre sudcov všeobecných súdov (65 rokov) a Ústavného súdu (70 rokov). Súčasťou súdnej moci sa má stať aj Najvyšší správny súd SR. Kontrola súdnej moci má byť realizovaná prostredníctvom previerok majetkových pomerov všetkých sudcov, zrušenia rozhodovacej imunity sudcov a zrušenia súhlasu Ústavného súdu ako podmienky na vzatie sudcu a generálneho prokurátora do väzby. Viaceré konkrétne a konštruktívne návrhy sa týkajú reformy legislatívneho procesu s cieľom zvýšiť jeho transparentnosť.

Z hľadiska naplňovania hodnôt sociálnej spravodlivosti treba pozitívne oceniť zámer posilniť Centrum právnej pomoci, aby jeho služby mohla využiť početnejšia skupina ľudí s nízkym príjmom, ktorá si nevie zabezpečiť prístup k spravodlivosti inak a zámer zväziť potrebu zvýšenia jeho pobočiek. Podobne situáciu občanov s nižšími príjmami môže zlepšiť prísľub exekučnej amnestie, čo bola priorita strany Sme rodina, aj keď žiadúca je skôr reforma celého systému exekúcií.

Pozitívne možno hodnotiť aj zámer pokračovať v budovaní systémových riešení na ochranu a podporu obetí domáceho násillia, sexuálneho násillia a násillia páchaného na ženách. Rovnako treba vysoko hodnotiť zámer realizovať politiky zamerané na znižovanie nerovností medzi mužmi a ženami a odstraňovanie diskriminácie žien. To však môže vyvolať neskôr konflikty s ohľadom na prítomnosť silného konzervatívneho segmentu v koalícii a skutočnosť, že väčšina koaličných subjektov s výnimkou SaS odmietla podporiť Dohovor Rady Európy o predchádzaní násilliu na ženách a domácejmu násilliu a o boji proti nemu (tzv. Istanbulský dohovor).

Kompromis medzi konzervatívnou a liberálnou časťou vlády predstavujú návrhy na ochranu tehotenstva, bez záväzku prijať úpravu, ktorá by obmedzovala umelé prerušenie tehotenstva (režim utajeného tehotenstva, tehotenský príspevok od štvrtého mesiaca tehotenstva a pod.) Na druhej strane, koaličná zmluva v otázkach umelého prerušenia tehotenstva (t.j. „zvýšenia ochrany života“) umožňuje partnerom podávať príslušné legislatívne návrhy aj bez súhlasu Koalície rady ⁵.

Konfliktnou otázkou sa môže stať aj podpora systémového financovania mimovládnych organizácií, orientovaných na ochranu ľudských práv v ich najširšom ponímaní, keďže druhá najsilnejšia koaličná strana sa zasadzovala o prijatie legislatívnych noriem, ktorá by mohli reštriktívne vplývať na ich činnosť.

Nové iniciatívy vláda predkladá pri ochrane národnostných menšín. Zaväzuje sa k prijatiu komplexnej legislatívnej úpravy menšinových práv, ktorá doposiaľ v slovenskej legislatíve absentovala. V tejto súvislosti zvažuje aj vytvorenie osobitného Úradu pre národnostné menšiny. Takáto úprava sleduje skôr záujmy menej početných menšín, keďže prakticky až do parlamentných volieb vo februári 2020 boli predstavitelia maďarskej menšiny prítomní v NR SR počas všetkých volebných období. Disponovali teda väčšou negociačnou mocou, čo im umožňovalo realizovať svoje záujmy aj bez spomínaného zákona. Prísľub zmeny zákona o občianstve, na základe ktorej od roku 2010 občan stráca občianstvo SR v prípade, že prejaví záujem o občianstvo iného štátu, sa však bude týkať primárne občanov SR dlhodobo žijúcich na území iného štátu.

Na druhej strane, PVV obsahuje aj viaceré prinajmenšom kontroverzné, ba až kuriózne návrhy, ako napr. vydávanie bezplatných informačných novín do domácností, ktoré majú obsahovať odpočet činnosti jednotlivých ministerstiev. To môže pripomínať prax štátom kontrolovaných médií z minulosti, keď takéto médiá v skutočnosti realizovali stranícku propagandu financovanú zo štátneho rozpočtu.

Neštandardným prvkom je aj zámer vlády „motivovať“ občanov k vyššej účasti vo voľbách zavedením zľavy vo výške 10 percent zo všetkých poplatkov štátu pre každého občana, ktorý sa zúčastní na parlamentných voľbách. V štátoch EÚ, v ktorých je zakotvená volebná povinnosť, je občan za neúčast vo voľbách postihovaný jednorazovou pokutou. Navrhované opatrenie predstavuje skôr penalizáciu občanov počas celého volebného obdobia, zakotvuje princíp nerovnosti občanov pred zákonom a ich kategorizáciu. Môže sa stať krokom k zavedeniu praktík, podobných systému „sociálnych kreditov“ v Číne, teda k popretiu demokratickej zásady rovnosti.

Prinajmenšom ako účelový možno hodnotiť návrh opätovne posilniť úlohu ministra vnútra pri menovaní prezidenta Policajného zboru SR. Súčasná legislatívna úprava, obmedzujúca ingerenciu ministra, bola totiž prijatá práve pod tlakom strán minulej opozície a súčasnej vládnej koalície. Ako inak ako populistický hodnotiť prísľub skriningového vyšetrenia (na tzv. detektore lži) vrcholových predstaviteľov PZ SR a Inšpekcie MV SR, ktoré sa má každoročne opakovať, a to napriek tomu, že uvedená metóda je predmetom kritiky časti odborných kruhov ⁶.

Prísľub prehodnotiť a prípadne navrhnuť „nový mechanizmus voľby generálneho riaditeľa RTVS do budúcnosti tak, aby bol proces jeho výberu v čo najširšom možnom zábere apolitický“, možno z hľadiska ochrany jej verejnoprávneho charakteru privítať. Platnú úpravu, zakotvujúcu voľbu riaditeľa RTVS v Národnej rade SR, však presadzovali po roku 2010 minimálne dve strany súčasnej vládnej koalície (SaS, OĽaNO).

Záverom možno zhrnúť, že predovšetkým časti týkajúce sa reformy justície a legislatívneho procesu vyvolávajú opatrný optimizmus. Sú vypracované na vysokej profesionálnej úrovni. Môžu priniesť zlepšenie vymáhateľnosti práva, čo bude prospešné pre najširšiu časť spoločnosti. Pokiaľ však celý proces bude rámčovaný ako politická kampaň orientovaná na boj dobra so zlom, resp. na vybavovanie si účtov s politickými protivníkmi, môže stratiť legitimitu na vnútropolitickú i európskej úrovni. Ostáva veriť, že skúsenosť konzervatívnych vlád Poľska a Maďarska bude pre súčasnú politickú garnitúru v SR dostatočným varovaním. ⁷

O tom, že presadenie reformy justície v podobe, ako je uvedená v PVV, bude náročné, svedčí aj zvolenie sudkyne Aleny Svetlovskej (nominantky strany Sme rodina) do Súdnej rady 23. apríla 2020, hoci PVV hovorí o záväzku výkonnej a zákonodarnej moci nenominovať do tohto orgánu sudcov. ⁸

Naopak, rovnako pozitívne nemožno hovoriť o časti venovanej problematike boja proti korupcii. Obsahuje efektné heslá, ale iba málo konkrétnych riešení a to napriek tomu, že práve boj proti korupcii bol kľúčovou politickou agendou súčasných strán vládnej koalície. Prvá časť programového vyhlásenia vlády však vyvoláva dojem, že minimálne pre jej autorov sa predvolebná kampaň neskončila ani takmer dva mesiace po parlamentných voľbách.

⁵ Koaličná zmluva politických strán a hnutí Obyčajní ľudia a nezávislé osobnosti (OĽaNO), NOVA, Kresťanská únia (KÚ), Zmena zdola, Sme rodina, Sloboda a Solidarita, Za ľudí. Bratislava, 21. 3. 2020.

⁶ Pozri napr. Beňo, Matúš. Aký presný je detektor lži? Čo hovorí veda. Sme, 8. 8. 2018. Dostupné na internete: <https://tech.sme.sk/c/20887964/detektor-lzi-stoji-na-vratkej-myslienke-mnozstvo-dokazov-je-proti-nemu.html>

⁷ Kroky zamerané smerom k reforme justície boli realizované aj konzervatívnymi vládami v Poľsku a v Maďarsku. Spôsob, akým sa to uskutočnilo, ale aj ciele tamajších elít, ktorým bolo oslabenie účinnosti kontrolných mechanizmov v spoločnosti, vyvolali v spoločnosti konfrontáciu a spôsobili, že sa oba štáty dostali do politického konfliktu s inštitúciami EÚ a viacerými jej členskými štátmi. Reforma justície bude teda citlivou otázkou a bude potrebné snažiť sa získať pre jej realizáciu širšiu legitimitu, aj prostredníctvom spolupráce minimálne s časťou opozície.

⁸ Navyše, sudkyňa Svetlovská bola zvolená za podpory poslancov opozičnej krajne pravicovej Ľudovej strany Naše Slovensko (ĽS NS), napriek nesúhlasu dvoch menších koaličných strán – SaS a Za ľudí.

2. Zahraničná politika – kontinuita s atlantickým vychýlením

Juraj Marušiak

Kľúčové priority zahraničnej politiky SR zostávajú konštantné. Rovnako ako predchádzajúca vláda, aj novo nastupujúca sa hlási ku kontinuite v orientácii SR na členstvo v Európskej únii (EÚ) a Severoatlantickej aliancii (NATO) ako aj v spolupráci so susednými štátmi. Súčasná vláda, podobne ako jej predchodkyňa, vníma zahraničnopolitické priority ako výsledok vedomej voľby Slovenska. Kým PVV z roku 2016 hovorilo o „širokej politickej zhode“, vláda Igora Matoviča sa odvoláva na „slobodnú voľbu z roku 1989“, ktorú opakovane potvrdili naši občania. Túto voľbu vníma ako hodnotovú a bezalternatívnu. Význam členstva v EÚ a v NATO je v PVV správne zdôraznený v súvislosti s oslabovaním multilaterálnych rámcov svetového poriadku a tendenciami veľmocí uprednostňovať v prípade konfrontácie jednostranné riešenia.

Vláda SR sa hlási k princípom „efektívneho multilateralizmu“ v medzinárodných vzťahoch s kľúčovým postavením OSN. Na rozdiel od svojej predchodkyne za novú prioritu zahraničnej politiky SR ambiciózne definuje „ochranu ľudských práv a základných slobôd, ako aj presadzovanie princípov právneho štátu“. Tieto hodnoty sa majú stať „kľúčovým kritériom pri presadzovaní zahraničnopolitických záujmov SR“. Uvedená priorita nie je podrobnejšie konkretizovaná, na druhej strane, podobne ako napr. vláda Mikuláša Dzurindu v rokoch 2002 – 2006, si vyhradzuje v prípade tzv. kultúrno-etických otázok, ktoré sú najmä z ľavicového a liberálneho hľadiska súčasťou ľudsko-právnej agendy, „dodržiavanie princípu subsidiarity a rešpektovanie našich národných záujmov“. Dôraz na „ochranu ľudských práv a základných slobôd“ môže však vyvolávať pochybnosti aj s ohľadom na skutočnosť, že poslanci všetkých koalíčných strán s výnimkou SaS v predchádzajúcom volebnom období buď podporili zamietavé stanovisko k prijatiu už spomínaného Istanbulskeho dohovoru, alebo sa v tejto otázke zdržali hlasovania.⁹

Podrobnejšie sú rozpracované priority zahraničnej politiky vo vzťahu k regiónu strednej a východnej Európy. Kontinuálnym prvkom zostáva dôraz na „osobitne nadštandardné vzťahy“ s Českom a „osvedčenú spoluprácu“ s ďalšími tromi susedmi – Poľskom, Maďarskom a Rakúskom. Medzi konkrétnymi partnermi sú na rozdiel od PVV z roku 2016 menované USA, na druhej strane sa vôbec nespomína Nemecko, ktoré predošlá vláda označovala za „kľúčový členský štát v EÚ a strategicky významného politického a ekonomického partnera SR.“ Nemecko pritom aj v súčasnej kríze spôsobenej pandémiou Covid-19 vystupuje ako najvýznamnejší európsky aktér a aj v roku 2020 zostáva najvýznamnejším obchodným partnerom SR a presadzovateľom princípov multilateralizmu v medzinárodnej politike.

V časti venovanej zahraničnej politike sa hovorí o význame členstva v NATO a silnej transatlantickej väzby, budovania vojenských spôsobilostí v rámci spoločnej bezpečnostnej a obrannej politiky EÚ, bez ktorých „nemôže Únia naplniť svoju ambíciu byť rešpektovaným globálnym aktérom v medzinárodných vzťahoch a naďalej bude klesať jej vplyv v bezprostrednom susedstve“, ako aj o potrebe „vybudovania strategických a vzájomne výhodných vzťahov medzi EÚ a USA“. Oproti predošlej vláde je však diskontinuítnym prvkom vyjadrenie, keď v oblasti obrany a bezpečnosti sú USA označované za „kľúčového spojenca“ (s. 31). V bezpečnostnej oblasti si vláda vytýčila za cieľ dosiahnuť podiel obranných výdavkov na úroveň 2 percent HDP v roku 2024.

⁹ Návrh vlády na vyslovenie nesúhlasu Národnej rady Slovenskej republiky s Dohovorom Rady Európy o predchádzaní násiliu na ženách a domácomu násiliu a o boji proti nemu (tlač 1842). Hlasovanie o návrhu uznesenia, ktorým nevyslovuje súhlas. Národná rada Slovenskej republiky, schôdza č. 58, 25. 2. 2020, číslo hlasovania 18. Dostupné na internete: <https://www.nrsr.sk/web/Default.aspx?sid=schodze/hlasovanie/hlasklub&ID=43646>

Kontinuálne zostáva prioritou Vyšehradská spolupráca zasadená do rámca EÚ. Preto Slovensko zrejme nebude v európskej politike predstavovať bezvýhradného partnera premiérovi Maďarska Viktorovi Orbanovi. Potvrďuje to aj poukazovanie na európsky rozmer Vyšehradu a konštatovanie, že Slovensko sa nebude aktívne angažovať v takých aktivitách, ktoré by prispeli k oslabeniu vzťahov s EÚ.

Do PVV sa dostala aj aktívna podpora transformácie a európskej perspektívy Ukrajiny, ako aj odmietnutie narušenia jej teritoriálnej integrity. Podobne zostáva prioritou zahraničnej politiky SR podpora rozšírenia EÚ o štáty západného Balkánu. Na druhej strane PVV nevenuje žiadnu pozornosť napr. Iniciatíve troch morí, ani otázke bezpečnosti prepravných trás energetických surovín (ropa a zemný plyn), resp. diverzifikácii ich zdrojov. Je to prekvapujúce, keďže v tejto oblasti sa aktívne angažujú viaceré susedné štáty SR (Poľsko, Ukrajina, ale aj Maďarsko či vzdialenejšie Chorvátsko) a je aj predmetom spolupráce vo formáte V4.

Programové vyhlásenie vlády avizuje aktualizáciu Bezpečnostnej stratégie SR, ktorú síce predložila vláda schválila, ale nezískala podporu NR SR v dôsledku odporu jedného z koalíčných partnerov. Nie je však zrejmé, v čom je potrebné uvedený dokument aktualizovať. Podobne, nové výzvy, ktorým je potrebné v zahraničnej politike čeliť, sú pomenované iba veľmi všeobecne (otázka šírenia dezinformácií, klimatická zmena, pandémia Covid-19), programové vyhlásenie vlády sa im podrobnejšie nevenuje.

Deklaratívny charakter má napr. otázka obnovy zahraničnopolitického konsenzu, ktorý je však potrebné obnoviť naprieč politických strán – vo vnútri vládnej koalície, ale aj s opozíciou a široko chápanou občianskou spoločnosťou. Vhodným nástrojom na to by mohlo byť vypracovanie stredno-, resp. dlhodobej stratégie zahraničnej politiky SR a debata o nej na pôde parlamentu. Vypracovanie podobného koncepčného materiálu je naliehavé aj preto, lebo posledným podobným dokumentom bola Strednodobá stratégia zahraničnej politiky SR, koncipovaná na obdobie rokov 2004 – 2015¹⁰.

Napriek tomu, že súčasné Programové vyhlásenie vlády je najdlhšie v histórii vlád SR, resp. jej predchodcov, oproti dokumentu pred štyroch rokov sa ekonomickej diplomacii venuje iba niekoľkými málo konkrétne formulovanými vetami v rámci jedného odseku.

Zahraničná politika patrí medzi tie dimenzie, kde sa deklarované priority menia v porovnaní s programovým vyhlásením predchádzajúcich vlád iba v malej miere. Novým prvkom oproti programovému vyhláseniu predchádzajúcej vlády je viacnásobné zdôrazňovanie významu USA ako partnera Slovenska (v prípade obrannej a bezpečnostnej politiky dokonca kľúčového), kým Nemecko sa v zozname takýchto partnerov neobjavuje.

Tento trend potvrdilo aj vyjadrenie šéfa druhej najväčšej koalícnej strany Sme rodina a predsedu NR SR Borisa Kollára z 21. apríla 2020, že „USA sú kľúčovým strategickým partnerom SR. Naše bilaterálne vzťahy sú charakterizované ako vzťahy partnerov nezaťažené otvorenými otázkami a zároveň sú to vzťahy spojencov zdieľajúcich spoločné demokratické hodnoty“¹¹.

Ďalší vývoj ukáže, či pri kontinuite zahraničnopolitického smerovania nastane posilnenie proatlantickej orientácie, v čom by Slovensko nasledovalo svojich vyšehradských partnerov Poľsko a Maďarsko a oslabenie vzťahov s Nemeckom. V tom prípade sa však vláda môže dostať do konfliktu s ďalším postulátom svojho programového vyhlásenia, ktorým je podpora efektívneho multilateralizmu, keďže USA svojimi praktickými krokmi tento princíp spochybňujú. Pozornosť, ktorú PVV, resp. jednotliví koalíční partneri venujú vzťahom s USA, naznačujú nielen možnosť prienikov s Maďarskom a Poľskom, ale aj kontinuitu s vládou M. Dzurindu v rokoch 2002 – 2006.

¹⁰ Strednodobá stratégia zahraničnej politiky Slovenskej republiky do r. 2015 Bratislava: Ministerstvo zahraničných vecí SR 2004. Dostupné na internete: <https://www.mzv.sk/documents/10182/621946/strategia+ZP+SR.pdf>

¹¹ Boris Kollár Official. Facebook, 21. 4. 2020. <https://www.facebook.com/BorisKollarOfficial/posts/2599347970386262>

3. Európska politika: dobré predsavzatia a vnútorné protirečenia

Radovan Geist

Hodnotenie PVV sa trochu podobá pokusu hodnotiť novoročné predsavzatia: prvou otázkou je, ktoré z nich sú myslené vážne a ktoré sa v zozname ocitli len preto, že sa to patrí. A druhou, z hľadiska výsledku ešte dôležitejšou, ktoré z vážne myslených predsavzatí prežijú nápor reality počas roka.

Platí to najmä pri koalíčných vládach, pri ktorých koalíčná zmluva – a z nej vychádzajúci vládny program – sú výsledkom dohody vládnych strán, prienikov a kompromisov medzi ich programovými prioritami a záujmami, no pri výkone politiky vstupujú do hry aj iné kritériá, ako je kontrola strán nad jednotlivými rezortami, ich momentálna sila, a pod.¹² A dvojnásobne to bude platiť pri ideologicky rôznorodej koalícii, akú Igor Matovič zostavil. Ak sa zameriame len na oblasť európskej politiky, obsahuje minimálne štyri elementy, ktoré sa môžu snažiť presadzovať svoje (v mnohom protichodné) vízie fungovania Európskej únie a slovenského pôsobenia v nej:

- Centristicko-pravicový proeurópsky postoj, ktorý sa hlási k proeurópskej a euroatlantickej orientácii Slovenska a v princípe podporuje prehlbovanie európskej integrácie ako základného nástroja presadzovania národných záujmov. Hlavnými témami tohto prúdu je snaha o „obnovenie zahranično-politického konsenzu“ smerom dovnútra, smerom navonok je to prezentovanie Slovenska ako „spoľahlivého a predvídateľného partnera“. Limitom podpory európskej integrácie boli dlhú dobu červené línie definované ešte v časoch druhej vlády Mikuláša Dzurindu: opatrný prístup k pokusom o zmenu zmluvného základu EÚ, udržanie národných kompetencií v daňových a sociálnych otázkach, suverenita v eticko-kultúrnych otázkach a nedôvera voči posilňovaniu postavenia Európskeho parlamentu a Európskej komisie v inštitucionálnej štruktúre EÚ (paradoxne, spolu s podporou komunitárneho princípu fungovania Únie).

- Konzervatívno-kresťanský postoj, pre ktorý je kľúčové zachovanie národnej suverenity v kultúrnych a etických otázkach, najmä v troch oblastiach: úprava partnerských vzťahov a manželstva, rodová oblasť (vrátane rodových a reprodukčných práv) a práva sexuálnych menšín. Na rozdiel od iných štátov (napr. Poľska), tento názorový prúd nepopiera celkovú proeurópsku orientáciu krajiny, v kultúrno-etických otázkach však stojí mimo hlavného prúdu európskych kresťanských demokratov.

- Ekonomickí liberáli, ktorí sa profilovali na kritike spôsobu, akým Európska únia v rokoch 2010-13 riešila krízu v eurozóne (intervencie Európskej centrálnej banky na finančných trhoch, vytváranie záchranných mechanizmov ako ESM, a pod.) a v otázke fungovania eurozóny zdôrazňujú pravidlá a ich kontrolu, pred poistnými mechanizmami, či zdieľanou zodpovednosťou.¹³

¹² Podľa Catherine Moury, ktorá analyzovala na príklade Holandska, Belgicka a Talianska manévrovací priestor ministrov v koalíčných vládach, účasť lídrov vládnych strán priamo vo vláde (na kľúčových ministerských postoch) zvyšuje podiel zákonov, ktoré priamo nevychádzajú z koalíčnej zmluvy. Pozri Moury, C.: Coalition Government and Party Mandate: Explaining ministerial room of manoeuvre vis-à-vis the coalition agreement. ISCTE-IUL / CELTA, Jan-2009, dostupné na <https://repositorio.iscte-iul.pt/bitstream/10071/1615/1/Sociologia59cap6.pdf>. V slovenských podmienkach kľúčovú úlohu preberá koalíčná rada.

¹³ Tieto postoje vo volebnom programe proklamovala najmä strana SaS. Pozri napr. Zuzana Gabrižová/EURACTIV.sk: Plány strán pre eurozónu: Automatické sankcie, vankúš v prípade šokov a riadený bankrot. 13.2.2020, dostupné na <https://euractiv.sk/section/ekonomika-a-euro/linksdossier/plany-stran-pre-eurozonu-automaticke-sankcie-vankus-v-pripade-šokov-a-riadeny-bankrot/>

- Samostatnou kapitolou je strana Sme rodina. Hlásí sa k spojenectvu s európskymi nacionalistickými až krajne pravicovými stranami (talianska Liga, francúzske Národné zhromaždenie, rakúska FPÖ a pod.), no toto zaradenie a otázky identity sú v komunikácii Sme rodina v súčasnosti v úzadí.

Európska kapitola PVV odráža najmä centristicko-pravicové proeurópske postoje, tomu zodpovedá aj zloženie vlády.¹⁴ Konzervatívno-kresťanské pozície sa premietli len v bode zdôrazňujúcom ochranu národných záujmov v eticko-kultúrnych otázkach („Budeme dbať na dodržiavanie princípu subsidiarity a rešpektovanie našich národných záujmov, a to vrátane kultúrno-etických otázok.“) Postoje strany SaS k fungovaniu eurozóny sa, naopak, v dokumente vôbec neobjavili.¹⁵

Rovnako tak sa v európskej a zahraničnopolitickej časti PVV neobjavujú témy, ktoré zvyknú presadzovať strany z tábora Sme rodina. Odmietanie povinných relokácií žiadateľov o azyl a redukovanie problematiky migrácie na ochranu hraníc a deklarovanú snahu „riešiť problémy v krajinách pôvodu“ takou témou nie je, nakoľko na Slovensku už od roku 2015 spája takmer celú stranícku scénu.

V takejto situácii je hlavnou líniou PVV (kapitola Spoločný a zodpovedný partner v európskych a medzinárodných vzťahoch) jednoznačné hlásenie sa k európskej a transatlantickej orientácii Slovenska, vyjadrenej najmä našim členstvom v EÚ a NATO a záväzkami, ktoré z nich vyplývajú.¹⁶ Pri hodnotení dokumentu je ale užitočné zamerať sa na tie body, v ktorých môžu novoročné predsavzatia naraziť na realitu koaličného vládnutia. Napríklad aj preto, že k prozápadnej orientácii sa hlásila aj posledná vláda Roberta Fica / Petra Pellegriniho. To však nebránilo koalíčnému partnerovi SNS, ale aj časti strany Smer-SD, takéto smerovanie slovenskej zahraničnej politiky spochybňovať.

Prvou takouto oblasťou je snaha o „obnovenie zahraničnopolitického konsenzu“. Prvé desaťročie členstva Slovenska v EÚ a NATO charakterizovala silná konvergencia parlamentných strán v otázke smerovania našej zahraničnej politiky. Jej prvé narušenie priniesla kríza eurozóny. Pred parlamentnými voľbami v roku 2010 vniesol Richard Sulík, ako predseda vtedy novej strany SaS, do mainstreamového politického diskurzu silno kritické názory na fungovanie EMU, ktoré sa v základe dotýkali otázky prežitia spoločnej meny.¹⁷ Definitívne narušenie konsenzu však priniesla až tzv. migračná kríza v roku 2015. Spôsob, akým sa k nej v predvolebnej kampani postavil vtedajší premiér R. Fico (so základnými bodmi jeho pozície súhlasila väčšina vtedajších politických strán),¹⁸ postavil Slovensko v tejto otázke mimo európskeho politického mainstreamu a pomohol fašistickej ĽSNS vstúpiť do národného parlamentu.

Zatiaľ najkrajnejší prejav narušenia tohto konsenzu – kotlebovský zber podpisov pod petíciu za referendum o vystúpení Slovenska z EÚ a NATO – skončil nateraz neúspešne. To však neznamená, že je možný návrat vysokej miery podpory (na úrovni verejnosti i politických elít) nášho členstva v EÚ a NATO. Narušený konsenzus je súčasťou novej politickej reality, proeurópske (v širokom zmysle slova) strany a politici sa môžu snažiť len o zvyšovanie legitimacy svojich pozícií.

¹⁴ Napríklad fakt, že strana SaS nominovala na post ministra nestraníka a diplomata Ivana Korčoka.

¹⁵ Kapitola venovaná verejným financiám (Stabilizácia verejných financií zasiahnutých prebiehajúcou krízou...) obsahuje podporu zmeny fiškálnych pravidiel s dôrazom na dlhodobé zdravie verejných financií, podporu reformy Zmluvy o ESM a zdôrazňuje potrebu striktného dodržiavania korekčných mechanizmov – v zásade v zhode s mainstreamovými názormi na EMU.

¹⁶ V podkapitole Základné priority zahraničnej a bezpečnostnej politiky je im venovaných približne 80 percent textu. Celá ďalšia podkapitola – v tejto kapitole rozsahom najdlhšia a najpodrobnejšia z hľadiska konkrétnych pozícií – je venovaná európskej politike Slovenska.

¹⁷ V najrozvinutejšej podobe boli neskôr prezentované v tzv. Manifeste eurorealizmu. Jeho podrobnejšie hodnotenie napr. v Geist, R.: Sulíkov euromanifest: kombinácia torýovcov, AfD, Wildersa a Orbána. Denník N, 3. apríl 2017. <https://dennikn.sk/722680/sulik-ov-euromanifest-kombinacia-toryovcov-afd-wildersa-a-orbana/>

¹⁸ Pozri napr.: Gabrižová Z., Geist R.: Migration und die Linke: die Slowakei. In: Peter Broening, Christoph P. Mohr (Hg.): Flucht, Migration und die Linke in Europa. Verlag J.H.W. Dietz, 2017

V tom číha na vládu I. Matoviča prvá pasca: legitimita nášho členstva v EÚ sa odvíja aj od jasne formulovaných a dobre vyargumentovaných predstáv o budúcom smerovaní týchto organizácií, ich prípadnej reforme. V rokoch pred a bezprostredne po vstupe do Európskej únie sa široká podpora opierala aj o pocit bezalternatívnosti. Konceptie „mosta medzi východom a západom“ sa už v roku 2004 vzdalo aj Mečiarove HZDS.

To už však nie je pravdou. Bez ohľadu na to, či sú iné alternatívy realistické, alebo lepšie. Posilňovanie legitimacy nášho členstva v EÚ sa tak musí spájať s diskusiou o reforme Únie – o to viac, že viaceré krízy v poslednom desaťročí ukázali nedostatky, slabosť európskej integrácie. V tomto kontexte je pozitívne, že PVV vidí pripravovanú Konferenciu o budúcnosti EÚ aj ako možnosť na otvorenie primárneho práva.

Podobu potrebných zmien však už PVV nešpecifikuje. Je pri tom možné, že minimálne v troch kľúčových otázkach budú na seba koalíčné strany názorovo narážať: reforma eurozóny (najmä rozsah a fungovanie poistných mechanizmov), miera integrácie daňových a sociálnych politík v súvislosti s fungovaním jednotného trhu a miera integrácie v oblasti spravodlivosti a vnútra v súvislosti s úlohou EÚ pri ochrane právneho štátu.

Ani v jednej z týchto oblastí neobsahuje PVV jednoznačnú pozíciu novej vlády, prípadne sa dotýka len čiastkového problému. Politicky citlivé otázky môžu vytvárať vo vnútri koalície názorové strety, najmä ak sa niektorí členovia koalície rozhodnú využiť takýto konflikt pre posilnenie komunikácie voči svojím voličom. Môže sa ukázať, že budovanie želaného konsenzu je neprekonateľnou výzvou aj vo vzťahu ku koalíčným partnerom, nieto celému straníckemu spektru. Najmä v prípade, ak takáto diskusia prebieha v období hlbšej koalíčnej krízy.

Tým sa dostávame k druhému potenciálnemu problému. Budovaniu konsenzu vo vnútri vládnej koalície by pomohlo posilnenie vlastníctva európskych tém na jednotlivých ministerstvách. Koniec koncov, agenda EÚ je v prvom rade vnútropolitickou agendou, v ktorej hrá MZVaEZ úlohu koordinátora, nie tvorcu politík. Po takomto prístupe volá aj PVV a vychádza tým určite aj zo skúsenosti predchádzajúcich kabinetov, v ktorých si dostatočné odborné a personálne kapacity na (spolu)tvorbu európskej politiky dokázalo vytvoriť len málo ministerstiev.

Samo znenie PVV však naznačuje, že to bude tvrdý oriešok aj pre vládu I. Matoviča. Indikátorom je, do akej miery európsku agendu reflektujú jednotlivé rezortné časti dokumentu. Celkový obraz je nesúrodý: agendy životného prostredia, poľnohospodárstva, verejných financií sa v PVV odvolávajú na európske iniciatívy, alebo sa aspoň hlásia k európskej spolupráci vo vybraných segmentoch.

¹⁹ Červenú líniu opatrného prístupu k zmene Zmlúv prekračuje Slovensko bezpečne dva kroky za Nemeckom: v novembri 2019 ju pripustil francúzsko-nemecký non-paper o kľúčových otázkach a princípoch Konferencie o budúcnosti Európy. Pozri: <https://www.politico.eu/wp-content/uploads/2019/11/Conference-on-the-Future-of-Europe.pdf>

²⁰ Spomínaná podpora reformy ESM v kapitole venovanej verejným financiám.

²¹ Pozri napr. Martin, L.W.; Vanberg G.: Coalition Government and Political Communication. Political Research Quarterly, Volume: 61 issue: 3, 2008, pp. 502-516.

²² Iňaki Sagarazu a Heike Klüver tvrdia, že rozdielne názory v koalíčných vládach prevládajú najmä v období bezprostredne na začiatku mandátu a na jeho konci, s blížiacimi sa voľbami. Pozri Sagarazu, I.; Klüver, H.: Coalition Governments and Party Competition: Political Communication Strategies of Coalition Parties. Political Science Research and Methods, Vol. 5, Issue 2, April 2017, pp. 333-349. Situáciu komplikuje dlhotrvajúca, či prakticky permanentná vnútrokoalíčná kríza, prinášajúca riziko predčasných volieb.

Na druhej strane pomyselného spektra sú kapitoly venované témam, ktoré sú z hľadiska politickej komunikácie vlády I. Matoviča kľúčové: boj proti korupcii a obnovenie dôvery v právny štát. Hoci sú rozsiahle a obsahujú viacero krokov, vôbec nespomínajú európsky kontext. V časti venovanej reforme prokuratúry nie je zmienka o európskom prokurátorovi, ani konkretizácia predstáv, ako má byť systém EPPO integrovaný so slovenskou prokuratúrou.²³

Ak je príčinou absencie európskeho kontextu vo viacerých kapitolách PVV nedocenenie jeho dôležitosti stranami, či ich predstaviteľmi, ktorí sa na tvorbe príslušných častí programového dokumentu podieľali, MZVaEZ bude mať ako koordinátor európskej politiky Slovenska ťažkú úlohu pri posilňovaní „vlastníctva európskych tém“. Vo viacerých prípadoch sa však absentujúci kontext kryje s oblasťami, v ktorých vládna koalícia nemá jednotný postoj na fungovanie Únie a miesto Slovenska v nej.²⁴

Treťou problematickou oblasťou PVV sú všeobecné zásady, hodnoty, ku ktorým sa v európskej a zahraničnej politike hlási. Dokument nezdôrazňuje len proeurópsku a euroatlantickú orientáciu Slovenska, ale aj našu podporu efektívnemu multilateralizmu. Silné medzinárodné inštitúcie a normy sú pre malú krajinu ako Slovensko dôležité, ich podpora patrí aj medzi základné piliere zahraničnej politiky Únie.

Problém nastáva, keď sa tieto pozície dostávajú do vzájomného konfliktu. Príkladom môže byť vzťah so Spojenými štátmi, ktorý je kľúčový nielen z hľadiska nášho členstva v NATO, ale aj fungovania EÚ (súvisí napríklad so smerom, ktorým chceme rozvíjať obrannú spoluprácu v EÚ – má byť doplnkom, samostatným pilierom, či potenciálnou náhradou transatlantickej bezpečnostnej spolupráce? Rovnako je dôležitý v diskusii o strategickej autonómii Únie). Ako sa bude vláda správať v prípadoch, keď je prekážkou efektívneho multilateralizmu práve politika Spojených štátov amerických?

Podobný problém môžeme riešiť aj bližšie k domu. PVV sa stavia k spolupráci v rámci Vyšehradskej štvorky opatrne a hovorí aj o hľadaní iných regionálnych spojenectiev. Čiastočne je to odraz politickej reality, vychádzajúci z obmedzenej efektívnosti V4 ako platformy pre presadzovanie našich pozícií v EÚ (v dôsledku rozdielnych názorov jednotlivých krajín i celkového imidžu zoskupenia v EÚ), čiastočne súčasť strategickej komunikácie voči našim partnerom v Únii (opatrné dištancovanie sa od politiky súčasnej vlády v Poľsku a Maďarsku je dôležité pre budovanie imidžu proeurópskeho hráča).

V realite však môže byť navigácia medzi proeurópskym postojom a (kritickou) solidaritou s vyšehradskými partnermi zložitejšia. Za akých okolností bude slovenská vláda ochotná akceptovať sankcie voči poľskej či maďarskej vláde, pre ich podkopávanie právneho štátu? Aké kompetencie, možnosti, budeme ochotní dať spoločným inštitúciám v ochrane právneho štátu na národnej úrovni? Pri konkrétnych rozhodovaniach sa môže prejaviť hodnotová rôznorodosť vládnej koalície. Boris Kollár by sa napríklad mohol rozhodnúť uprednostniť kultúrny konzervativizmus a nacionalizmus svojich európskych straníckych spojencov pred nominálne proeurópskym postojom vlády.

²³ Vybrali sme len niekoľko z oblastí, v ktorých prebieha, alebo v budúcnosti prebehne intenzívna diskusia na európskej úrovni: zelená transformácia, spoločná poľnohospodárska politika, efektívna spolupráca v oblasti daní, ochrana právneho štátu. Európsky kontext však chýba aj inde: PVV nereflektuje európsku digitálnu agendu, diskusiu o priemyselnej stratégii Únie, a pod.

²⁴ Ak vychádzame z volebných programov strán a vyjadrení ich predstaviteľov. Pre komplexné porovnanie pozri EURACTIV.sk / Zuzana Gabrižová, Marián Koreň, Pavol Szalai, Lucia Yar: EURACTIV Analýza: Európska agenda v slovenských voľbách 2020. 11.2.2020, dostupná na <https://euractiv.sk/section/buducnost-eu/news/euractiv-analyza-europska-agenda-v-slovenskych-volbach-2020/>, plus čiastkové analýzy podľa oblastí.

Zhrnuté: Podľa programového vyhlásenia sa vláda Igora Matoviča hlási k pravicovo-centristickým, proeurópskym pozíciám. V oblastiach, kde sa konkrétne politiky dotýkajú kultúrno-etických otázok (napríklad vzájomné uznávanie partnerských zväzkov) nebude patriť k podporovateľom hlbšej európskej spolupráce²⁵, inak je však otvorená aj diskusii o prehľbovaní integrácie.

V istom zmysle sa tak Matovičov kabinet pokúša o niečo, čo urobil Robert Fico v rokoch 2010-2012. Kvôli vnútorným rozporom vo vláde Ivety Radičovej, najmä názorom predsedu SaS Richarda Sulíka na riešenie krízy eurozóny, sa Slovensko stalo enfant terrible európskej politiky, blokujúcim zásadné rozhodnutia. Výsledkom nebol len pád vlády a následný nástup druhého kabinetu Roberta Fica, ale aj zmena „vlastníctva“ európskych tém.

Ak v nich dovtedy dominovali stredo-pravé strany, po roku 2012 sa predstaviteľom „proeurópskeho kurzu“ v slovenskej politike stala strana Smer-SD. S čiastočnou výnimkou komunikácie okolo migračnej krízy si túto pozíciu udržala až do roku 2018.²⁶ Nakoniec ju však stratila, nie len kvôli vystupovaniu koaličného partnera SNS, ale aj rétorike predsedu strany Roberta Fica (najmä po jeho odstúpení z postu premiéra) a niektorých blízkych poslancov.

Tento príklad môže byť varovaním aj pre Matovičov kabinet, resp. tú jeho časť, ktorá to myslí s predsavzatím „proeurópskeho kurzu“ vážne: neudržateľným sa stáva v prípade, ak niektorá z koaličných strán (či vplyvná skupina v niektorej zo strán) využíva problémy súvisiace s našim členstvom v EÚ na posilnenie mocenského postavenia voči koaličným partnerom. Prípadne využije európsku tému na prekrytie iných problémov vládnutia. Vzhľadom na zložitosť obdobia, ktorým prechádza Európska únia, a ideologickú rôznorodosť vládnej koalície, bude takýchto príležitostí dosť.

²⁵ Dôvodom je skôr vplyv konzervatívnych kresťanských kandidátov v OĽaNO a kultúrny konzervativizmus Sme rodina, než obsah programového vyhlásenia.

²⁶ Pozri napr. Geist, R.: Korruption und Vetternwirtschaft. Die Slowakei in der politischen Systemkrise. Perspektive, FES Bratislava, April 2018, dostupné na <https://library.fes.de/pdf-files/id-moe/14370.pdf>

4. Zdravotníctvo: pomôže vláda zlepšiť zdravie populácie?

Patrik Palacka

Podľa správy Európskej komisie z konca minulého roka o zdravotnom profile Slovenska ²⁷ mnohé charakteristiky zdravia a zdravotnej starostlivosti sotva možno pokladať za priaznivé. Stredná dĺžka života stúpala od roku 2000 o 4 roky a v roku 2017 dosiahla 77,3 roka, stále je však takmer o 4 roky nižšia ako priemer EÚ. Slovensko vykazuje vysoké miery úmrtnosti z príčin, ktorým sa dalo predísť. Len 1 % výdavkov na zdravotníctvo je určených na prevenciu v porovnaní s priemerom EÚ na úrovni 3 %.

Slovensko vynakladá na zdravotníctvo podstatne menej (6,7% HDP) ako je priemer v EÚ (9,8%). Pritom viac ako jedna tretina výdavkov sa vynakladá na lieky a zdravotné pomôcky, čo významne prekračuje priemer v EÚ.

Správa ďalej uvádza, že aj keď prístup k zdravotnej starostlivosti je vo všeobecnosti pre väčšinu obyvateľstva dobrý, niektoré marginalizované skupiny obyvateľstva čelia značným prekážkam v prístupe k zdravotnej starostlivosti. Upozorňuje aj na nedostatky vo vybavenosti lekármi. Lekári sú v rámci krajiny rozdelení nerovnomerne a súčasná pracovná sila starne.

Aj koronavírusová pandémia spôsobujúca ochorenie Covid-19 testovala naše zdravotníctvo a potvrdila jeho nedostatočnú materiálnu, personálnu, priestorovú pripravenosť na podobné výzvy.

PVV si kladie za cieľ dosiahnuť čo najlepšie zdravie populácie. Táto úloha je naliehavá a sotva môže uspokojiť, že vláda sa chce usilovať nastaviť funkčný zdravotný systém až do roku 2030, t.j. dlho za horizont svojej vlády, aj keď na druhej strane nejde o krátkodobú úlohu.

Vláda sa hlási k rovnosti prístupu k zdravotnej starostlivosti pre každého občana. Zaväzuje sa, že „štát prinavráti do centra svojej pozornosti ako svoj primárny záujem zdravie občanov“ a nebude ustupovať silným záujmovým a finančným skupinám v pozadí. PVV ide ešte ďalej, keď okrem svojej regulačnej úlohy hovorí aj o svojej vlastníckej prítomnosti pri poskytovaní zdravotnej starostlivosti, ba dokonca uvádza, že bude usilovať aj o výraznejšie posilnenie svojej pozície v oblasti zdravotného poistenia. Ak by to tak naozaj bolo, už samo o sebe by to znamenalo viac finančných prostriedkov na zdravotnú starostlivosť.

Zlepšenie zdravotnej starostlivosti chce vláda dosiahnuť vo viacerých smeroch: opatreniami v ambulantnej starostlivosti, reformou nemocničnej siete, reformou liekovej politiky, reformou zdravotného poistenia a investíciami do zdravotníckeho personálu.

V rámci ambulantnej starostlivosti PVV kladie akcent na aktualizáciu siete ambulancií všeobecných lekárov s cieľom zvýšiť ich dostupnosť zjednodušením otvárania nových ambulancií, vytvorením motivačných bonusov, dotácií a podporením zamestnávania väčšieho počtu sestier.

²⁷ State of Health in the EU. Slovensko. Zdravotný profil krajiny 2019. https://ec.europa.eu/health/sites/health/files/state/docs/2019_chp_sk_slovak.pdf

²⁸ Porovnaj aj https://ec.europa.eu/slovakia/news/state_of_health_eu_and_slovakia_2019_sk

Súčasťou reformy nemocničnej siete bude podľa PVV priebežné obnovovanie infraštruktúry a prístrojového vybavenia nemocníc. Vláda SR chce postaviť dve regionálne nemocnice, bude presadzovať vybudovanie univerzitnej nemocnice v Bratislave na Rázsochách do piatich rokov a chce pripraviť koncepciu rozvoja univerzitných nemocníc v Košiciach a v Banskej Bystrici.

Je rozhodnutá presadiť povinnosť zdravotných poisťovní zabezpečiť operáciu pacienta s podozrením na nádorovú chorobu do 14 dní od indikácie klinickým onkológom, v opačnom prípade budú poisťovne povinné uhradiť operáciu v ľubovoľnej krajine EÚ.

Zasadí sa tiež o transparentný a nepochitický výber riaditeľov nemocníc spadajúcich do pôsobnosti jednotlivých rezortov, najmä ministerstva zdravotníctva.

Závazok vybudovať novú univerzitnú nemocnicu v Bratislave je potešujúci, avšak časový horizont 5 rokov je príliš dlhý. Slovenské zdravotníctvo potrebuje urgentne novú univerzitnú nemocnicu v Bratislave a vláda musí tejto požiadavke prispôbiť všetky nástroje vrátane možných legislatívnych zásahov do v súčasnosti príliš dlho trvajúcich procesov verejného obstarávania. Rovnako nedostatočným je záväzok vlády (iba) pripraviť koncepciu rozvoja univerzitných nemocníc v Banskej Bystrici a v Košiciach. Postupné odstraňovanie 30 rokov kumulovaného technického dlhu (v súčasnosti sa predpokladá na úrovni minimálne 2 miliárd eur) možno charakterizovať ako krok správnym smerom, avšak nejasné zostáva jeho financovanie, nakoľko programové vyhlásenie vlády predpokladá ročné zvyšovanie výdavkov na zdravotníctvo optimálne (iba) o 0,3% HDP.

Vláda sa zaväzuje zabezpečiť optimálne nastavenie a úplnú funkčnosť DRG úhradového mechanizmu. Dobré nastavený DRG úhradový mechanizmus by mal viesť k vyššej kvalite poskytovanej zdravotnej starostlivosti (zdravotné poisťovne budú preplácať napr. určité typy operácií vrátane onkologických výlučne nemocniciam, ktoré disponujú adekvátnym technickým a personálnym vybavením), možno ho teda vnímať ako pro-pacientsky orientovaný. Na druhej strane, chorý človek bude musieť cestovať za operáciou do vzdialenejšej nemocnice a predĺžia sa čakacie doby. Aj v tomto kontexte je záväzok vlády zabezpečiť mnohokrát náročné onkologické operácie do 14 dní od indikácie nereálny. Dvojtyždňové obdobie navyše nemá žiadne medicínske opodstatnenie.

Prípadné uhrádzanie operácií vykonaných na zahraničných pracoviskách neúnosne zaťažuje finančne podvyživený systém a vláda SR pochopiteľne nedokáže garantovať dodržanie ňou samou definovaný časový interval do vykonania operácie v „ľubovoľnej krajine EÚ“. Do minulého storočia patrí aj „indikácia klinickým onkológom“, keďže indikácia onkologických operácií v súčasnosti prebieha prostredníctvom tzv. multidisciplinárnych seminárov, na ktorých sú prítomní špecialisti z rôznych medicínskych odborov. Omnoho lepším riešením by bolo definovanie počtu a následné materiálo-technické a personálne vybavenie viacerých onkologických centier v SR, ktoré by pacientom s nádorovou chorobou poskytovali komplexnú starostlivosť vrátane náročnej operatívy v čo možno najkratšom čase od diagnostiky.

Súčasťou reformy liekovej politiky má byť zlepšenie podmienok na vstup preukázateľne účinných inovatívnych liekov na náš trh aj prostredníctvom zriadenia nezávislej agentúry, ktorá ich bude posudzovať pred ich registráciou na našom trhu. Kritériá na schválenie liečby na výnimku majú byť jasné, jednotné, časovo limitované a transparentné. Záväzok vlády zlepšiť podmienky na vstup inovatívnych liekov možno hodnotiť pozitívne, avšak nezávislá agentúra ako nástroj registrácie lieku na našom trhu (autori mali na mysli pravdepodobne kategorizáciu – pre Slovensko typický proces, v ktorom sa lieky registrované na trhu EÚ - vrátane toho nášho - Európskou liekovou agentúrou zaradia do príslušného zoznamu s povinnosťou úhrady zdravotnými poisťovňami) pravdepodobne nedokáže zásadným spôsobom vyriešiť problém ich dostupnosti. Len pre ilustráciu, v súčasnosti je v SR dostupných (kategorizovaných) 20% inovatívnych onkologických liekov v porovnaní s 90% v ČR.

Vláda sa zasadzuje za reformu zdravotného poistenia, ktorá má dať občanom možnosť pripoistenia. K súčasnej situácii, keď je na zdravotnom „trhu“ viacero zdravotných poisťovní hovorí, že keď nebudú prinášať hodnotu pre pacienta, zväži zavedenie unitárneho systému zdravotného poistenia. Možnosť pripoistenia predstavuje návrh výlučne v prospech silnejších sociálno-ekonomických skupín a nesmie ísť na úkor vysokého štandardu základnej zdravotnej starostlivosti poskytovanej každému. Vznik unitárneho systému zdravotného poistenia by vyriešil dlhotrvajúcu situáciu, keď finančné zdroje zo zdravotného poistenia unikajú mimo zdravotného systému. Zdravotné poistenie by prestalo byť predmetom súťaže na „trhu“, čo už v etape schvaľovania PVV vyvolávalo vo vládnej koalícii kontroverzie.

V časti programového vyhlásenia venovanej zdravotníckym pracovníkom vláda vyhlasuje, že si uvedomuje ich kľúčové postavenie a deklaruje, že sa bude zasadzovať o zlepšenie ich pracovných podmienok, o nastavenie motivačného prostredia, že zvýši právomoci zdravotných sestier a asistentov, ale že zruší ich premenovanie na praktické sestry a bude monitorovať dodržiavanie Zákonníka práce a personálne normatívy. Priemernú mzdu zdravotných sestier hodlá zvýšiť na úroveň 110% priemernej mzdy v národnom hospodárstve.

Jedným z cieľov reformy financovania zdravotnej starostlivosti je podľa PVV odmeňovanie poskytovateľov zdravotnej starostlivosti za vyliečenie, nie za liečenie. Chce preto zaviesť motivačný zásluhový systém na základe kvalitatívnych parametrov, spokojnosti pacientov, dosiahnutého vzdelania pracovníkov a odpracovaných rokov. Navrhuje vytvoriť pre lekárske fakulty také podmienky, aby mohli prijímať podstatne väčší počet študentov zo SR, atď.

Takto definované nástroje na podporu zdravotníckych pracovníkov vzhľadom na chronický nedostatok sestier a lekárov, súčasné mzdové ohodnotenie, vekovú štruktúru a ročné počty absolventov fakúlt ošetrovateľstva a lekárske fakúlt určite nepovedú k naplneniu cieľa, ktorým musí byť snaha dostať pracovať a následne udržať v systéme najmä mladých ľudí. Podobne zvýšenie počtu študentov lekárske fakúlt bude mať za následok zníženie kvality vysokoškolského vzdelávania. Rozhodne sa tým nezvýši motivácia absolventov zostať pracovať v slovenských zdravotníckych zariadeniach. Najčastejšie uvádzanými dôvodmi odchodu mladých lekárov po ukončení štúdia do zahraničia sú totiž nedostatočné technické vybavenie nemocníc, netransparentné obsadzovanie voľných pracovných miest, zlá kvalita medziľudských vzťahov, nedostatok kvalitných mentorov a absencia možností profesionálneho rastu. Aj zámer odmeňovať poskytovateľov zdravotnej starostlivosti za vyliečenie, nie za liečenie, je vo svetle uvedených skutočností nereálny.

Všetko naznačuje, že cieľ nastaviť zdravotnícku starostlivosť tak, aby prispela k zlepšeniu zdravia našej populácie bude pre vládu mimoriadne náročná a zároveň neodkladná úloha.

5. Sociálna a rodinná politika: nové nápady i kontinuita

Daniel Gerbery

Kto čakal od PVV radikálny obrat v sociálnej a rodinnej politike – čo by sa vzhľadom na zloženie vládnej koalície a jej politický profil dalo očakávať – obišiel naprázdno. Našťastie tu nenájdeme priehrštie neoliberálnych riešení, ktoré by mohli viesť k zásadnej de-politizácii sociálnych rizík a oslabeniu ich kolektívneho manažmentu. Sociálna politika ako celok sa nestala trpeným príveskom hospodárskej politiky. Nebola osekaná na jadro, podviazaná množstvom podmienok, ktoré by z nej urobili chudobný systém pre tých najchudobnejších. K dobrým správam patrí aj dôraz na podporu rodičovstva, zapojenia otcov, ale i neformálneho opatrovania či niektoré zámery týkajúce sa štátnych rodinných dávok a sociálnych služieb. Menej dobrou správou je, že zatiaľ to vyzerá tak, že v niektorých oblastiach, ktoré si vyžadujú zmeny v prístupe, sa bude pokračovať v zabehnutých koľajach.

Príslušná časť programového vyhlásenia začína zadefinovaním podpory rodiny, ktorá je chápaná ako „prioritný nástroj na riešenie problematiky nepriaznivého demografického vývoja“. Rodinná a sociálna politika tak nie sú rámcované odkazom na garanciu ľudských a sociálnych práv. Ani hľadaním odpovedí na otázky sociálnej súdržnosti či sociálneho začlenenia. Vyrovnávanie s nepriaznivým demografickým vývojom je legitímny zámer, avšak bolo by chybou vnímať rodinnú a sociálnu politiku len takto sploštene.

Pozitívnym signálom je zámer zvýšiť a sflexibilniť rodičovský príspevok a príspevok na starostlivosť. Nedávne zvyšovanie dávok za predchádzajúcej vlády bol krok správnym smerom, nakoľko pre mnohé rodiny na Slovensku ide o kľúčový zdroj príjmov. Otvorenou otázkou je, či bude ochota odstrániť poskytovanie rodičovského príspevku na dvoch úrovniach, a teda v rozlišovaní dvoch kategórií rodičov. Táto situácia odstriháva od adekvátnej podpory najzraniteľnejšie skupiny obyvateľstva a – predovšetkým – ich deti.

Na mieste je aj otázka flexibility, ktorá by umožnila rodičom zvoliť si vhodné stratégie pri kombinácii rodičovstva a pracovného života. Plusom je určite aj zavedenie otcovskej dovolenky. Na Slovensku sú na to vytvorené priaznivé podmienky. Posledné dva roky priniesli výrazný nárast počtu otcov využívajúcich možnosť čerpať materské a zapojiť sa tak aspoň na krátky čas do aktivít súvisiacich so starostlivosťou o deti. Možnosť aktívnejšej participácie otcov na starostlivosti o deti a na ich výchove je priaznivo vnímaná aj verejnosťou, ako ukazujú sociologické výskumy. Na druhej strane, rastúci počet otcov na materskej reflektuje do veľkej miery finančnú atraktivnosť tejto dávky. Aby sa z tohto trendu stala skutočná zmena v nazeraní na rodičovstvo, je potrebné popri zavedení otcovskej dovolenky aj maskulinizovať poberanie rodičovského príspevku.

V oblasti sociálnych dávok stojí za pozornosť návrh nových finančných transferov. Ukazuje sa, že otázka bývania je pre vládnu koalíciu jednou z kľúčových tém. Preto neprekvapí, že sa pokračuje v príprave príspevku na bývanie ako samostatnej dávky, vyňatej z pomoci v hmotnej núdzi, ktorý je určený pre ľudí čeliacich chudobe. Takýto krok bude znamenať, že na príspevok dosiahne viac ľudí, vrátane tých, ktorí síce nepatria k najchudobnejším, ale ich výdavky na bývanie im odoberajú podstatnú časť príjmov. Ak vo výbave sociálnej politiky na Slovensku chýbajú nejaké prvky, tak toto je určite jeden z nich. Táto idea sa zrodila už za predchádzajúcej vlády, ale zatiaľ sa nenašiel vhodný formát príspevku. Ide totiž o otázku „za milión“: ako nastaviť príspevok dostatočne inkluzívne a na adekvátnej úrovni a zároveň udržateľne (otázka valorizácie) – teda, aby sa z neho časom nestala reziduálna intervencia so zanedbateľným efektom. Faktom je, že do nového príspevku na bývanie sa vkladajú veľké očakávania. Aspoň takto to bolo možné vnímať na odborných podujatiach, ktoré spájala téma životných podmienok a bývania.

Naopak, návrh na zavedenie osobitnej sociálnej dávky „SOS príspevok“ je krokom, ktorý má veľký potenciál narušiť inštitucionálnu logiku sociálnej politiky. SOS príspevok bude určený pre mimoriadne situácie, keď by mal byť poskytovaný rodinám, ktoré nespádajú do žiadnej skupiny sociálnej pomoci. Na prvý pohľad ide o ústretové a solidárne gesto. Je pravdou, že krízové situácie vždy odhalia diery v sociálnej sieti. Ak je to tak, úlohou by potom malo byť nastaviť existujúce programy tak, aby takéto diery neexistovali. Konkrétne – či už v čase kríz alebo v bežných časoch – základnou, poslednou inštanciou pomoci je pomoc v hmotnej núdzi.

Keďže ide skutočne o záchrannú sociálnu sieť, mala by byť dostatočne inkluzívna, aby cez ňu nikto neprepadol. Ak sa tak deje, je to výsledok komplikovaných regulácií a podmienok, sprevádzaných neadekvátnosťou poskytovaných súm. Namiesto nových nástrojov by tak pomohla reforma systému pomoci v hmotnej núdzi – jeho zjednodušenie, inkluzívne nastavenie ako univerzálnej podpory pre domácnosti pod určitou hladinou príjmu, transparentné určenie dávok a ich naviazanie na zmysluplný štandard odkazujúci k zabezpečeniu dôstojných životných podmienok.

A tu sa dostávame k zlým správam z PVV. Pomoc v hmotnej núdzi – teda program pre tých najchudobnejších – je síce v dokumente spomenutý, ale len v sekcii venovanej zamestnanosti (sic!). Konkrétne, plánuje sa jej reforma s cieľom nastaviť ju motivačne a diferencovane. Pokračuje sa teda v tradícii, že pomoc v hmotnej núdzi je vnímaná ako oblasť zneužívania a „závislosti“, ako bariéra zvyšovania zamestnanosti a nie ako pomoc so zabezpečením minimálnych, ale stále dôstojných životných podmienok. V tomto duchu sa – naprieč celým politickým spektrom za posledné dva dekády – niesla každá reforma pomoci v hmotnej núdzi. Predmetom nebola adekvátnosť podpory, ale sprísňovanie podmienok a zvyšovanie motivácie.

S hmotnou núdzou súvisia aj opatrenia na znižovanie dlhodobej nezamestnanosti. Tu treba oceňiť, že sa uvažuje o aktivačných prácach, ktoré by kládli dôraz na budovanie zručností. Doterajšie evaluácie totiž potvrdili, že aktivačné práce len v obmedzenej miere pomáhali nájsť si uplatnenie na trhu práce a ich praktický výkon sprevádzalo viacero problémov. Dôraz na budovanie zručností pomôže, ale reforma si vyžaduje celý koncept aktivačných prác – od cieľov, cez nástroje až po implementáciu.

Oceňiť treba aj zmienku o aktívnych opatreniach trhu práce. Nebude však stačiť „presun z menej účinných programov na účinnejšie“. Aktívne opatrenia na trhu práce sa musia stať kľúčovou aktivitou v boji s (dlhodobou) nezamestnanosťou. Slovensko patrí ku krajinám EÚ s najnižšími výdavkami na aktívne opatrenia trhu práce. Navýšenie výdavkov by bolo možné chápať ako investície – investície do ľudského kapitálu, ktoré sa vrátia tým, že sa zvýšia schopnosti ľudí udržať sa na trhu práce. Zároveň je potrebné zaviesť pravidelné vyhodnocovanie a na ňom založenú korekciu opatrení. Dôležitú úlohu tu má profilácia uchádzačov o zamestnanie a na ňu nadviazaná individualizácia služieb zamestnanosti, ktoré sú taktiež súčasťou PVV. V nedávnej minulosti sa v tomto smere urobilo viacero krokov, ako však upozorňujú aj špecifické odporúčania EÚ, stále ide o oblasť, ktorá potrebuje reformu.

Vo vzťahu k dôchodkom PVV ponúka mix všeobecných zámerov a konkrétnych riešení. Sľub zreformovať všetky piliere dôchodkového systému s cieľom zlepšiť jeho finančnú udržateľnosť a zvýšiť dôchodky je síce ambiciózny, ale príliš všeobecný. Rovnako to platí pre zámer posilniť spravodlivosť v prvom pilieri, či vo vzťahu k vdovským alebo minimálnym dôchodkom. Spravodlivosť má rôzne podoby, respektíve – pod plášť spravodlivosti sa dajú ukryť rôzne prístupy. Na strane druhej, pozornosť je venovaná konzekvenciám materstva, či neformálneho opatrovania. Kľúčový je návrh pripraviť ústavný zákon definujúci základné parametre prvého a druhého piliera s cieľom zabrániť častým zásahom do dôchodkového systému a stabilizovať ho. Na jednej strane ide o pochopiteľný krok. Na strane druhej z neho badať nielen snahu o ochranu pred frekventovanými „nápadmi“ politikov, ale aj snahu o využitie momentálnej mocenskej prevahy (ústavnej väčšiny) na zabetónovanie vlastného videnia sveta. Stabilite dôchodkového systému by pomohlo, ak by ústavný zákon bol výsledkom kompromisu naprieč politickým spektrom, nielen medzi stranami vládnej koalície.

Hoci sa v PVV pozornosť venuje opatreniam ako otcovská dovolenka či flexibilizácia rodičovskej dovolenky, ktoré možno chápať ako kroky prispievajúce k znižovaniu rodových nerovností a rekonfigurácii deľby práce, a vláda sľubuje prijímať opatrenia na znižovanie nerovností medzi mužmi a ženami a odstránenie diskriminácie žien, samotnému pojmu rodová rovnosť sa text zásadne vyhýba. V celom PVV sa slovo rodová rovnosť vyskytuje len raz. A to vtedy, keď sa oznamuje zámer zrušiť Radu vlády SR pre ľudské práva, národnostné menšiny a rodovú rovnosť. Bude potrebné sledovať, čo táto otvorená nechuť k pojmu rod a k jeho (skutočným alebo domnelým) konotáciám bude znamenať pre praktický výkon politiky i diskurz, v ktorom sa bude odohrávať.

Programové vyhlásenie vlády v časti o sociálnej a rodinnej politike prinieslo menej prekvapení než sa čakalo. Vo viacerých ohľadoch pôjde o pokračovanie nastúpených trendov, na stole sú však aj nové idey. Vo všeobecnosti platí, že sociálna a rodinná politika bude naďalej robustná. Čo bude táto robustnosť znamenať pre sociálne práva a dôstojnosť občanov SR, je otvorená otázka. Diabol bude ukrytý v detailoch.

6. Zlepšenie situácie a postavenia Rómov: je PVV na dobrej ceste?

Daniel Škobla

PVV sa venuje tzv. rómskej problematike v kapitole nazvanej Zlepšenie situácie a postavenia Rómov a okrajovo v kapitole Regionálny rozvoj, kde si veľmi stručne všíma otázku zamestnanosti, sociálneho bývania a vzdelávania marginalizovaných rómskych komunití.

Kapitola Zlepšenie situácie a postavenia Rómov je pomerne krátka a niektoré navrhované opatrenia a politiky sú v texte iba načrtnuté. Pozitívne je možné hodnotiť jazyk a formuláciu kapitoly. Kapitola je napísaná v „politicky korektnom“ jazyku, nevyjadruje sa o Rómoch negatívne, neobviňuje ich, ale (veľmi správne) v určitých pasážach zdôrazňuje štrukturálne problémy, ktoré spôsobujú zlé životné podmienky Rómov.

Za pozitívne sa dá pokladať to, že kapitola explicitne upozorňuje na zlé podmienky bývania, absenciu prístupu k pitnej vode a základnej infraštruktúre v mnohých lokalitách.

Tematizovanie problémov ako je absencia prístupu k vode či kanalizácie je namieste. Veľká časť rómskej populácie (podľa odhadov odborníkov cca 200 tisíc obyvateľov), žije v segregovaných osídleniach na okraji obcí, kde chýba kanalizácia, vodovod alebo studňa. Bežná je situácia, keď sa v rómskej osade nachádza iba jedna studňa alebo prívod vody s malou výdatnosťou alebo aj zdravotne závadnou vodou, ktorá nepostačuje na pokrytie potrieb všetkých obyvateľov. Podľa dát z Úradu verejného zdravotníctva vieme, že v cca v 400 osadách sa v posledných šiestich rokoch vyskytli nejaké infekčné ochorenia a v približne v 50 osadách sa infekcie vyskytujú opakovane každý rok. Nedostatok vody, chýbajúca kanalizácia alebo aj zlá kvalita vody je spravidla dôvodom pre rozšírenie infekčných chorôb, pretože nedostatok vody a sanitácie zabraňuje efektívnej prevencii pred nákazou.

Na neudržateľné podmienky bývania, zlý prístup k vode a kanalizácii dlhé roky upozorňovali sociálni vedci, aktivisti ale aj medzinárodné organizácie (Rozvojový program OSN, Svetová banka, Rada Európy a pod.). To, že ľudia pre život potrebujú mať vytvorené také podmienky, aby mali vodu a kanalizáciu, sa opiera o viacero medzinárodných dohôd. Právo na prístup k vode je zakotvené vo viacerých medzinárodných dohovoroch, napríklad v Rezolúcii Valného zhromaždenia OSN o prístupe k vode a sanitácii (2010). Preto sa dá iba privítať explicitný prísľub Vlády SR: „situáciu skupiny najzraniteľnejších občanov, ktorí tvoria jednu tretinu z celkovej populácie Rómov žijúcich na Slovensku, nemožno ďalej prehliadať...”

Slabšiu výpovednú hodnotu však majú časti textu, ktoré sa týkajú toho, akými prostriedkami sa má dosiahnuť „zlepšenie štandardov bývania, prístupu k pitnej vode a základnej infraštruktúre.” Niečo málo je naznačené vo vete „vláda SR bude aktívne podporovať férové vysporiadanie právnych vzťahov k pozemkom v obciach”. Žiaľ, pri tomto opatrení sa návrhy politík v tejto oblasti zlepšenia fyzickej infraštruktúry a sanitácie rómskych osídlení končia. Netreba zdôrazňovať, že to je veľmi málo.

Niektoré obce poukazujú práve na tento nejednoznačný právny stav, ktorý im neumožňuje výstavbu vodovodu či kanalizácie v osadách. Ide nesporne o vážnu rozvojovú bariéru a už v predchádzajúcom období boli podniknuté určité aktivity, ktoré mali riešiť tento stav. Takými sú napr. národný projekt Podpora vysporiadania pozemkov v marginalizovaných rómskych komunitách financovaný z Európskeho sociálneho fondu v rámci Operačného programu Ľudské zdroje, ktorý sa zameriava na podporu a asistenciu obciam pri vysporiadaní pozemkov, najmä na zameriavanie a výmenu pozemkov (ale nie na vykupovanie pozemkov).

Ako však ukazuje prax, takáto pomoc je málo efektívna, a vzhľadom na pretrvávajúcu neúnosnú situáciu ohľadne absencie kanalizácie a vody v osadách, sa ukazuje ako neúčinná. Na pozadí pandémie COVID 19 vidíme, že status-quo nie je možné tolerovať, a je potrebné prijať rozhodné opatrenia. Pokiaľ je obec nečinná (napr. pre nedostatok finančných prostriedkov na vybudovanie kanalizácie, alebo právnych prekážok ohľadne vlastníctva pôdy, na ktorých sú obydlia v osadách postavené) štát musí s využitím právnych prostriedkov a vo verejnom záujme vstúpiť do priestoru obcí a vybudovať potrebnú infraštruktúru. V strednodobom horizonte opatrenia musia zahŕňať výstavby vodovodov a kanalizácií, ale aj výstavbu nájomných domov či bytoviek, alebo technickú úpravu či legalizáciu existujúcich obydlií, tak aby k nim po technickej stránke mohli byť pripojené tieto vodovody. Musí byť tiež myslené na finančnú podporu, ktorá dokáže kompenzovať poplatky za vodu a odvádzanie odpadových vôd pre nízkoprájmové domácnosti.

Absencia kanalizácie a vodovodu na okrajoch obcí a v segregovaných osadách je vážny štrukturálny problém. Programové vyhlásenie vlády je v tomto ohľade absolútne nedostatočné a jediné naznačené riešenie (právna pomoc s vysporiadaním pozemkov) je neadekvátne a nedostačujúce vzhľadom na rozsah a hĺbku problému.

Za pozitívny sa dá pokladať návrh vlády SR zlepšiť zaškolenosť rómskych detí a iniciovanie opatrenia, „aby sa s predškolským vzdelávaním zraniteľných rómskych detí zo sociálne znevýhodneného prostredia začalo čo najskôr, najlepšie od troch rokov veku“. Nedostatočne predškolské zaškolenie detí rómskej populácie považujú odborníci za najväčšiu bariéru pre úspešné pokračovanie detí v prvých ročníkoch škôl. Rómske deti, ktoré nenavštevujú škôlku, sú v porovnaní so svojimi rovesníkmi handikepované v školských a sociálnych zručnostiach ako aj ovládaní jazyka výučby. Bude však dôležité sledovať, ako sa tento dobre mienený cieľ bude implementovať v praxi, pretože zavedenie povinnej predškolskej výchovy vyžaduje rozsiahle ľudské zdroje a verejné financie. Ostražitosť vyvoláva aj samotná formulácia textu, ktorá akoby signalizovala, že povinná predškolská výchova sa má vzťahovať iba na deti zo sociálne znevýhodneného prostredia a nie na celú populáciu. Skúsenosti zo zahraničia ako aj hlasy mnohých odborníkov upozorňujú, že toto opatrenie má očakávaný efekt vtedy, ak je uplatňované univerzálne, pre celú populáciu, tak aby nespôsobovalo stigmatizáciu chudobných a atomizáciu spoločnosti.

Z hľadiska podpory kolektívnych práv menších, ako pozitívne sa dá vnímať aj vyhlásenie, že vláda SR „sa bude zasadzovať za zlepšovanie celospoločenského vnímania Rómov v spoločnosti a budovanie vzájomnej občianskej spolupatričnosti a... posilňovanie rómskej kultúrnej identity a rómskeho jazyka.“

Naopak, rozpaky vzbudzuje návrh, že Vláda SR zváži posilnenie štatútu Úradu splnomocnenca vlády SR pre rómske komunity voči relevantným ministerstvám. Na jednej strane tvorcovia PVV správne vnímajú, že Úrad splnomocnenca nie je inštitucionálne v takej pozícii, aby mohol efektívne ovplyvňovať sektorové politiky. Na druhej strane, z vyhlásenia vôbec nie je jasné, akým spôsobom by vláda mohla a chcela dosiahnuť takéto posilnenie úradu zoči-voči jednotlivým rezortom. Prax, nielen v rámci prípravy programu Lokálne stratégie komplexného prístupu (2007-2013) ukazuje, ako problematické je koordinovať politiky medzi Úradom splnomocnenca a jednotlivými ministerstvami.

Diskutabilný je návrh v kapitole Regionálny rozvoj, v ktorom sa uvádza: „Vláda SR bude výrazne podporovať systém sociálneho bývania pre MRK a ohrozené komunity s cieľom zabezpečiť dôstojné a primerané bývanie MRK systémom mikropôžičiek a priamej angažovanosti a spoluúčasti obyvateľov.“ Bývanie pre Rómov podporované prostredníctvom mikropôžičiek na Slovensku realizovali v predchádzajúcich obdobiach mimovládne organizácie prostredníctvom rôznych malých pilotných projektov s rôznymi výsledkami. Takýto spôsob podpory bývania má svoje oprávnené miesto, ale môže to byť iba doplnkový systém. Kvôli jeho kľúčovým črtám (napr. malý rozsah vzhľadom na potreby, náklady na výstavbu, množstvo podmieneností pre klienta, jeho vhodnosť iba pre určité typy domácnosti atď.) nie je ho možné uplatňovať plošne, vo väčšej miere a dokonca ako (výhradný?) nástroj štátnych politik býva-

nia (iba pre Rómov?). Otázkou zostáva aj potenciálny diskriminačný aspekt, ktorý by mohol vzniknúť pri dvojkoľajovom uplatňovaní politik bývania – pre nerómskych občanov (štandardné) nájomne sociálne bývanie a pre Rómov vlastnícke (sociálne?) bývanie cez mikropôžičky.

Najkontroverzejšie sú návrhy, ktoré sa týkajú vyplácania dávok. Návrh “zavedenie vyplácania sociálnych dávok v týždňových intervaloch na účet v banke, namiesto vyplácania v hotovosti” je stará oprášená myšlienka z dielne SaS, ktorú v rokoch 2010-2012 presadzoval a nepresadil rezort MPSVaR. Vtedy bol tento návrh podrobený kritike zo strany odborníkov ako aj ľudsko-právnych aktivistov, ktorí upozorňovali na škodlivosť implementácie tohto nápadu (napr. nemožnosť kumulovať peniaze na jeden veľký nákup, ktorým sa ušetrí) ako aj na jeho diskriminačný charakter. Ako vždy, aj pri tých najlepších nápadoch, problém je v detailoch. Je legitímne sa pýtať, ako by bolo implementované takéto opatrenie? O aké „dávky“ by išlo (dávky v hmotnej núdzi alebo aj štátne sociálne dávky)? Ako by bol zabezpečený prístup k bankomatom, kto by hradil poplatky bánk, aká by bola administratívna náročnosť administrovania podľa takejto modality? A vzťahovalo by sa toto opatrenie iba na Rómov alebo na všetkých poberateľov?

Diskriminačný charakter má návrh “zaviest’ automatické inkaso platieb za bývanie z bankového účtu prijímateľa sociálnych dávok”. Už v súčasnosti existuje tzv. inštitút osobitného príjemcu, na základe ktorého vypláca úrad práce, sociálnych vecí a rodiny prídavok na dieťa, dávku a príspevky v hmotnej núdzi, rodičovský príspevok a ktorý uplatňujú niektoré obce najmä vo vzťahu k nájomníkom - neplatičom a rodičom záškolákov. Plošné rozšírenie takéhoto v podstate sankčného mechanizmu, je diskriminačné. Predpokladá vláda, že každý príjemca dávky v hmotnej núdzi (každý chudobný) je nespoľahlivý či problémový občan? Alebo sa automatické inkaso ma týkať iba Rómov?

Vo všeobecnosti sa dá povedať, že pozitívom kapitoly PVV Zlepšenie situácie a postavenia Rómov je jeho jazyk, ktorý prevažne nie je vo vzťahu k Rómom diskriminačný, alebo hanlivý, že veľmi správne upozorňuje na zlé životné podmienky veľkej časti rómskej populácie žijúcej v osadách a že tieto zlé podmienky sú predstavované ako štrukturálny problém, ktorý leží na pleciach obci a štátu a nie sú výsledkom správania sa a „hodnôt“ chudobných Rómov. Riešenia, ktoré vláda SR ponúka, sú však neuspokojivé. Buď sú formulované veľmi všeobecne, alebo sú to návrhy opatrení, ktoré nie sú nové a boli diskutované, pripravované alebo dokonca už aj implementované v predchádzajúcich obdobiach. Niektoré z navrhovaných opatrení sú reinkarnáciou nápadov z dielne SaS, ktoré vzbudili kontroverzie už v rokoch 2010-2012. V PVV absentujú návrhy rozhodnejších politik zo strany štátu, ktoré by priniesli dramatický obrat v zlej situácii Rómov a skoncovali so status-quo na lokálnej úrovni, v ktorom sa chudobní a marginalizovaní Rómovia a Rómky nachádzajú.

7. Politika zamestnanosti: ako je vláda (ne)pripravená na nové výzvy zo sveta práce?

Monika Uhlerová

PVV obsahuje samostatnú kapitolu pod názvom Ochrana pracovných miest a zabezpečenie sociálnych istôt, v ktorej však formulované priority a opatrenia cielia najmä na rodinnú politiku a podporu rodín, dôchodky a sociálne zabezpečenie a sociálne služby. Problematike zamestnanosti venuje pár zväčša všeobecne formulovaných bodov. Vláda síce deklaruje, že jej prioritou bude „prekonanie ekonomickej a sociálnej krízy vyvolanej pandémiou COVID 19, opätovné zvyšovanie miezd, sociálnych istôt a životnej úrovne občanov Slovenskej republiky“ a následne presadzovanie „opatrení na udržanie zamestnanosti a tvorby nových pracovných miest (...)“, ale navrhované opatrenia tejto ambícii nezodpovedajú, prípadne len veľmi obmedzene. Jediné konkrétne opatrenie týkajúce sa zamestnanosti v PVV vlády je sprísnenie pravidiel fungovania agentúr dočasného zamestnávania.

Vláda deklaruje, že bude koordinovať svoje kroky so sociálnymi partnermi a podporovať sociálny dialóg a využívať zdroje Európskeho sociálneho fondu na podporu zamestnanosti²⁹. V súvislosti s krízou vyvolanou pandémiou COVID 19 sa síce vláda zaväzuje ku konzultácii so sociálnymi partnermi, je však dôležité poznamenať, že sociálny dialóg a sociálne partnerstvo na všetkých jeho úrovniach poskytujú oveľa širší priestor a platformu relevantným aktérom na zmierňovanie a riešenie problémov najmä sociálneho a ekonomického charakteru. To však vláda vo svojom programe už ďalej nereflektuje.

Ambície vlády pri riešení zamestnanosti sa obmedzujú len na krátkodobý časový horizont vzťahujúci sa na obdobie tzv. koronakrízy. Okrem krátkodobých nástrojov na udržanie zamestnanosti počas a v dôsledku existencie a šírenia pandémie by bolo žiaduce definovať konkrétne nástroje na udržanie pracovných miest minimálne zo strednodobého, ak nie dlhodobého, hľadiska. Financovanie opatrení na udržanie pracovných miest by malo byť zabezpečené aj mimo zdrojov EŠIF (Európske štrukturálne a investičné fondy). Tým by sa mohlo podariť nastaviť aj ich dlhodobú udržateľnosť. Ak je väčšina nástrojov financovaná z európskych zdrojov, nejde o koncepčné zmeny a žiaduce reformy, ale o akútne alebo prechodné riešenia, ktoré v budúcnosti nemusia byť dostatočné a ani finančne kryté. V súčasnosti je vhodné uvažovať nad reformami a zavedením opatrení a mechanizmov, ktoré vytvoria dostatočnú záchrannú sieť pre zamestnancov v čase krízy, ktorá môže nastať aj v budúcnosti (napr. tvorba záchranných fondov, rezerv, vankúšov, sietí a pod.).

Pri deklarovaní ambiciózneho a ušľachtilého cieľa „aby zamestnanci mali dobrú prácu za férovú mzdu“ je logické očakávať, že vláda predstaví aj konkrétne predstavy, ako tento cieľ dosiahnuť. V tomto zmysle by sa dalo predpokladať, že eliminácia nelegálnej práce, pracovné podmienky, ochrana práce a zdravia zamestnancov a kultúra práce budú prioritné. Agenda dôstojnej práce Medzinárodnej organizácie práce stojí na štyroch základných pilieroch, ako sú tvorba pracovných miest, právo pri práci, sociálna ochrana a sociálny dialóg s rodovou rovnosťou ako prierezovým cieľom. V PVV sa však

²⁹ Vláda deklaruje naštartovanie činnosti Európskej agentúry práce, a presadzovanie reformy pomoci v hmotnej núdzi tak, aby bola nastavená motivačne a diferencovane.

konkrétne oblasť odmeňovania, rastu miezd, minimálna mzda a minimálne mzdové nároky nespomínajú. PVV taktiež vôbec nerieši problematiku bezpečnosti a ochrany zdravia pri práci, inšpekcie práce, pracovných súdov a vymožitelnosti práva pri pracovnoprávných sporoch.

Daný fakt možno vysvetliť dvojako: vláda nepovažuje uvedené okruhy za skutočne prioritné, alebo minimálne zachová existujúce štandardy, a nebude mať ambíciu tieto zhoršovať (meniť). Je však otázne, či si dostatočne uvedomuje relevantnosť a dôležitosť riešenia týchto oblastí aj v kontexte celospoločenských a technologických zmien.

Značne protichodne však pôsobí tvrdenie „kľúčový je flexibilný zákonník práce a pracovno-právna legislatíva, ktorá je dôležitá počas konjunktúry, ale ešte viac počas krízy a pre prispôsobenie sa novým podmienkam po kríze. Vláda pripraví legislatívu v tomto zmysle po konzultácii so sociálnymi partnermi.“ (str. 49) Zákonník práce nie je nástrojom na tvorbu pracovných miest, jeho funkcia by mala byť v prvom rade ochranná. Za intenciami jeho spružnenia sa môže skrývať ohrozenie postavenia pracujúcich. Určite bude žiaduce zamyslieť sa nad legislatívnym ukotvením do Zákonníka práce nových foriem práce a fenoménov, ktoré prináša digitálna éra. Je však otázne, či predkladateľ dokumentu mal na mysli uvedené nevyhnutnosti.

Flexibilný zákonník práce má byť podľa PVV kľúčovým pre zlepšenie podnikateľského prostredia. Podnikateľské prostredie sa dá zlepšovať aj bez toho, aby sa škodilo zamestnancom, ale aby sa, naopak, udržali dôstojné podmienky práce, ochrany a odmeňovania. Pozitívna sa javí ambícia prizvať k príprave legislatívy sociálnych partnerov.

Vyhodnotiť doterajšie aktívne opatrenia trhu práce na podporu zamestnávania znevýhodnených uchádzačov o zamestnanie je potrebné. Je preto pozitívnym signálom, že sa vláda hlási k „podpore rozvoja sociálneho podnikania a tvorbe sociálnych podnikov“ (s. 46).

K riešeniam dlhodobej nezamestnanosti vláda v PVV pristupuje oveľa konkrétnejšie, ako k otázkam zamestnanosti, trhu práce a tvorby pracovných miest. Rozvoj sociálnej ekonomiky a individuálny prístup bude rozhodujúci v práci s dlhodobo nezamestnanými a pri ich začleňovaní na trh práce. Dlhodobá nezamestnanosť je jedným z kľúčových a pretrvávajúcich problémov na Slovensku, ktorý je potrebné efektívne a udržateľne riešiť systémovými opatreniami. Sociálna ekonomika a podnikanie je okrem všeobecne prospešného účelu účinným nástrojom podpory zamestnanosti v menej rozvinutých regiónoch, zamestnanosti znevýhodnených a zraniteľných osôb, ako aj podpory sociálneho bývania, ktoré si na Slovensku vyžaduje značné posilnenie. Legislatívny rámec pre sociálnu ekonomiku existuje, je však potrebné zvýšenie informovanosti verejnosti a podpory pri zakladaní sociálnych podnikov. Potrebne bude aj analyzovať a reformovať dávkový systém na podporu nezamestnaných s cieľom vytvoriť dostatočnú záchrannú sieť a zabrániť ich prepadnutiu do pasce chudoby.

Štvrtá priemyselná revolúcia spojená s digitalizáciou, robotizáciou a automatizáciou stavia našu spoločnosť pred úplne nové výzvy predpokladajúce vážne dosahy aj na svet práce, pracovno-právne vzťahy, oblasť ochrany zdravia a bezpečnosti pri práci, štruktúru a charakter trhu práce, systém sociálneho zabezpečenia, ale aj daňovo-odvodového zaťaženia. Vláda sa zaväzuje „napomáhať transformácii slovenskej ekonomiky v ére digitalizácie, automatizácie, umelej inteligencie a nástupu nových obchodných modelov, napr. zdieľanej ekonomiky“ (str. 52). V tejto súvislosti vyjadruje podporu systému duálneho vzdelávania, rozvoju digitálnych zručností a prepojeniu vzdelávacieho systému s podnikateľským sektorom. PVV sa zameriava najmä na informatizáciu verejného sektora, elektronickú komunikáciu so štátnou správou, budovanie digitálneho jednotného trhu, digitalizáciu priemyslu a modernizáciu sektorov, akými sú doprava, energetika, zdravotníctvo a verejná správa, ktoré závisia od všeobecného prístupu k spoľahlivým a cenovo dostupným sieťam s vysokou a veľmi vysokou kapacitou. Ďalej má ambíciu odstrániť zastarané regulácie, ktoré bránia rozvoju digitálnej ekonomiky, a podporiť nové trendy, ktoré prispievajú k novým formám digitálnej ekonomiky.

Vláda považuje ďalšie vzdelávanie ako súčasť celoživotného vzdelávania za nástroj, ktorý zmierni dopady spoločenských a technologických zmien na životy pracujúcich ľudí. Cieľom vlády je vytvoriť a podporovať systém eliminujúci riziko nezamestnanosti pre zamestnaných, uľahčujúci im nielen prípadnú zmenu zamestnania, ale aj povolania, reagujúci na požiadavky zamestnávateľov a umožňujúci vstup na trh práce aj rizikovým skupinám. Kvalitný systém celoživotného vzdelávania a jeho reagovanie na meniace sa potreby trhu práce sú určite jedným z nevyhnutných predpokladov zvládnutia zmien vo svete práce vyvolaných digitalizáciou a robotizáciou. Avšak v PVV chýba akákoľvek ambícia vlády pomenovať očakávané zmeny, rozsiahle sociálne dosahy, prípadné sociálne riziká, a následne snaha formulovať a konkretizovať na ne reagujúce opatrenia preventívneho, ochranného či stimulujúceho charakteru. Vláda si akoby na jednej strane uvedomuje potrebu digitalizácie (v technologickom zmysle) naprieč jednotlivými oblasťami, rezortami a procesmi, na druhej strane ignoruje jej sociálne súvislosti, čo sa prejavuje v značne limitovaných opatreniach na podporu zamestnanosti, trhu práce, sociálneho zabezpečenia a sociálnej politiky.

8. Zvýšenie konkurencieschopnosti - zvýšenie životnej úrovne občanov. Naozaj?

Brigita Schmögnerová

Za základný cieľ hospodárskej politiky považuje PVV zvýšenie konkurencieschopnosti slovenských podnikov. Tento cieľ by bol akceptovateľný, keby sa zvýšenie konkurencieschopnosti dosahovalo iba spôsobmi, ktoré sú v zhode s verejným záujmom. Je viac ako pravdepodobné, že MH bude presadzovať záujmy podnikateľskej sféry, ale ako súčasť vlády SR nesmie ohrozovať záujmy spoločnosti resp. pôsobiť v protiklade s nimi. To je však otázne. Otázky tohto druhu vzbudzujú napríklad návrhy ako flexibilný zákonník práce a revízia pracovno-právnej legislatívy (bude to znamenať zníženie ochrany zamestnanca?), zníženie finančného a regulačného zaťaženia (podrobnejšie nižšie) a tzv. zásadné zjednodušenie daňového a odvodového systému (nepôjde skôr o zníženie daňových a odvodových príjmov do verejného rozpočtu?), a pod.

Základným nástrojom hospodárskej politiky má byť vytváranie priaznivého podnikateľského prostredia. Priaznivé podnikateľské prostredie je také, ktoré je dostatočne stabilné a predvídateľné; dostatočne motivačné; v ktorom neviazne vymožitelnosť práva; sú dobre definované pravidlá hry (t.j. regulačné opatrenia); vytvára rovnaké podmienky pre každého (tzv. level playing field) a pod. Kým táto časť PVV navrhuje opatrenie aspoň na formálnu legislatívnu stabilitu (predkladanie zákonov s účinnosťou vždy od 1. januára), pre malých podnikateľov navrhuje návrat k paušálnej dani, ktorú zrušila Miklošova daňová reforma a avizuje zníženie finančného zaťaženia, ktoré nie je presnejšie definované, nehovorí nič o vymožitelnosti práva a v prípade regulačných opatrení okrem zníženia administratívnej záťaže navrhuje iba dnes už prekonané formálne pravidlo „one in, one out“.

Vymožitelnosť práva je nepochybne jedným z najdôležitejších faktorov zlepšovania podnikateľského prostredia. Je preto nepochopiteľné, že časť o zlepšovaní podnikateľského prostredia aspoň neodkazuje na časť PVV, ktorá je v gescii MS a ktorá sa ňou čiastočne zaoberá. Pretože časť PVV Obnova dôvery v právny štát a zabezpečenie toho, aby zákon a spravodlivosť platili pre každého rovnako v oddiele Spravodlivosť a podnikateľské prostredie sa zameriava na niektoré oblasti, kde by sa vymáhateľnosť práva mohla zlepšiť. Uvádza napríklad „zlepšenie vymáhateľnosti najmä nesporných pohľadávok exekúciou alebo dobrovoľnou dražbou, podporovanie zrýchlených foriem súdneho konania či rozhodcovského konania...“. Tiež vyjadruje snahu o „revíziu insolvenčného konania tak, aby sa znížili náklady pre poctivých dlžníkov či veriteľov a skrátil sa čas potrebný na uspokojenie pohľadávok“.

Otázka regulácie sa musí chápať v oveľa širšom kontexte, ako to naznačuje táto časť PVV. Zmyslom regulácie je korigovanie zlyhaní trhu a presadzovanie verejných záujmov a iba za dodržania takéhoto prístupu je prijateľný prístup nazvaný ako „lepšia regulácia“ (tzv. Better Regulation). Preto záväzok „Vláda SR sa zaväzuje podstatne znížiť regulačnú záťaž podnikania do konca jej funkčného obdobia“ (str. 51) môže byť v rozpore s verejnými záujmami a naopak v prospech úzkych záujmov niektorých podnikateľských skupín.

³⁰ https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/planning-and-proposing-law/better-regulation-why-and-how_en

Varovať treba pred prijatím zákona Lex Korona, t.j. opatrenia na zlepšenie podnikateľského prostredia v skrátrenom legislatívnom konaní. Dôsledky koronavírusovej pandémie bude treba prekonávať niekoľko rokov a zároveň sa bude treba adaptovať na možné nové pandémie. PVV s výnimkou ojedinelých odvolávok na pandémiu – sa tým nezaobrá. Bude potrebné pripraviť komplexný program prekonávania koronakrízy, ktorý by zahrnoval nielen zlepšenie podnikateľského prostredia, ale riešil by aj dopady na zamestnanosť, na rast chudoby, na nárast nesplácaných úverov, na problémy s financovaním dlhu štátu a pod.

Zámery ako podpora väčšej diverzifikácie slovenského hospodárstva a diverzifikácia exportu, podpora inováciám, investičné stimuly orientované predovšetkým do menej rozvinutých regiónov s cieľom vytvárania pracovných miest sú želateľné. V prvých dvoch zámeroch chýbajú však nástroje na ich dosiahnutie.

Existencia pretrvávajúcej duálnej ekonomiky v postkomunistických štátoch je dobre známa, ale PVV v zásade nenavrhuje, ako ju prekonať. Podpora konkurenčného tlaku (ako?) zrejme nepostačí.

Škoda, že je to opäť iný rezort (MS a čiastočne MF), ktorý sa zaoberá aj snahou o usporiadanie pomerov v štátnych podnikoch, resp. v podnikoch s účasťou štátu, napriek tomu, že aj v takýchto podnikoch MH uskutočňuje výkon vlastníckych práv (obsadzovanie kľúčových pozícií výberovým konaním, mechanizmus odmeňovania, zrušenie zlatých padákov a pod.).

Na vytváraní podnikateľského prostredia sa podieľajú aj organizácie vyjadrujúce záujmy podnikateľov ako napríklad obchodné komory (priemyselná, poľnohospodársko-potravinárska, živnostenská) a pod. Dalo by sa čakať, že ich podiel bude náležite vyjadrený v zámere o zvýšenú kooperáciu MH s nimi.

Otázkami energetiky v gescii MH a predovšetkým podpory produkcie energií z obnoviteľných zdrojov, cenotvorby a pod. sa zaoberá iná časť tejto publikácie.

Napriek tomu, že strana SaS sa dlhodobo prezentuje ako strana odborníkov s dlhou tradíciou vyrábania programových dokumentov, je táto časť PVV nedostatočná a nezaručuje, že hospodárska politika vlády bude dostatočne úspešnou.

9. Stabilizácia verejných financií: ako a v prospech koho?

Brigita Schmögnerová

V časti PVV Stabilizácia verejných financií zasiahnutých prebiehajúcou krízou... sa vláda zaväzuje „k návratu ku zdravým verejným financiám“. Na mysli má stabilizáciu verejného dlhu v pomere k HDP, vyrovnané hospodárenie štátu do roku 2024 a zlepšenie dlhodobej udržateľnosti verejných financií. Svoj záväzok podmieňuje zotavením svetovej ekonomiky. Uvedená výhrada je racionálna, no spochybniteľnejšie je prihlásenie sa k opätovnému naštartovaniu ekonomického rastu „realizáciou dlhodobého odkladaných štrukturálnych reforiem“. Dôsledky koronakrízy budú zrejme tak závažné, že dva ciele: dosiahnuť vyrovnané hospodárenie štátu a naštartovanie hospodárskeho rastu sa budú vzájomne vylučovať. Obnovenie rastu bez masívnych výdavkov štátu resp. rastu dlhu štátu a súkromnej sféry nebudú realizovateľné. Ani odkladané štrukturálne reformy, o aké ide, vláda neuvádza, tento rozpor nevyriešia. Vláda bude musieť obetovať jedno alebo druhé: vyrovnaný rozpočet, ktorý požadujú finančné trhy alebo hospodársky rast ³¹, ktorý sľubuje voličovi.

Vyrovnaný rozpočet chce vláda dosiahnuť opatreniami na príjmovej a výdavkovej strane štátneho rozpočtu. Na príjmovej strane chce 1. zvyšovať podiel nepriamych, majetkových a environmentálnych daní; 2. zaviesť daň z nehnuteľností na hodnotovom princípe, 3. zvyšovať spotrebné dane penalizujúce negatívne externality (zaväzuje sa aj prehodnotiť dotačné schémy smerom k motivovaniu k zelenému správaniu) a 4. znižovať úniky na DPH. Všetky štyri okruhy zámerov sú pozitívne, otázne je, či sú aj postačujúce.

V štruktúre daňových príjmov je podiel daní majetkového typu a environmentálnych daní ako i daní z kapitálu v porovnaní s priemerom v EÚ dlhodobo podpriemerný. ³² Aj to je jeden z dôvodov, prečo podiel daní z práce na zloženej daňovej kvóte (všetky dane a odvody na HDP, ktorá je v SR nižšia ako priemer v EÚ) je vyšší, ako priemer v EÚ. Preto zámer zvyšovať podiel majetkových a environmentálnych daní je pozitívny. Zavedenie dane z nehnuteľností na hodnotovom princípe je však absolútne nepostačujúce. SR ako jediný štát z V4 má iba jednu majetkovú daň (napr. nemá ani daň z dedičstva) a mimoriadne nízke dane z kapitálu. Miklošova reforma zrušila daň z dividend a lobisti z podnikateľskej sféry si pri jej opätovnom zavedení presadili daň z dividend na úrovni 7%. Vláda nepredpokladá jej zmenu na radosť predovšetkým veľkých firiem a ich vlastníkov a tých, proti ktorým OĽANO vo volebnej kampani chcelo bojovať – oligarchov.

Najmä v ich prospech a v prospech úzkej vysokopríjmovej skupiny vláda zvažuje znovuzavedenie rovnej dane (str.58). Ignoruje aj odborné hľadiská, na ktoré sa inde rada odvoláva, že je to v rozpore s presadzovaním fiškálnej a prerozdeľovacej funkcie daní. Skúsenosti z predchádzajúcich rokov ukázali, že rovná daň neobmedzila daňové úniky, ani nezabránila odchodu daňových subjektov (firiem ani jednotlivcov) do daňových rajov.³³ Naopak, ich počet rastie. Rovná daň môže byť demotivujúca pre malých podnikateľov a je v rozpore s možným opätovným zavedením paušálnej dane (str. 50) ako tomu bolo za 1. Dzurindovej vlády a zrušenej tzv. Miklošovou daňovou reformou.

³¹ Zámerom by nemal byť akýkoľvek hospodársky rast, ale rast udržateľný ako ho definuje OSN vo svojich cieľoch udržateľného rozvoja (SDG).

³² Country Report Slovakia 2019, str. 19. https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/file_import/2019-european-semester-country-report-slovakia_en.pdf

³³ Hovoria o tom dokumenty ako napríklad Panama papers a iné. Vláda by mala využiť podobné dokumenty a iniciatívy zastrešené OECD a EÚ napríklad proti daňovej konkurencii.

Rovná daň pre zdaňovanie fyzických osôb má nielen negatívne dôsledky na prvú z dvoch funkcií – pre fiškálnu funkciu, ale je ešte viac v rozpore s druhou – prerozdeľovacou funkciou, ktorá by mala prispievať k zmierňovaniu príjmových nerovností. Ako je to kompatibilné s cieľmi PVV? Naopak, snahou vlády by malo byť nahradiť doterajšiu kvázi-progresívnu daň skutočnou progresívnou daňou tak, ako je to v „starých“ demokraciách EÚ.

Jedna z najväčších daňových medzier je vo výbere DPH. Vysoké daňové úniky sú ale i u ostatných daní. U daní z príjmov k tomu napr. prispieva nedostatočne kontrolovaná daňová optimalizácia a únik do daňových rajov. Hnutie OĽANO získalo nečakaný volebný úspech kritikou oligarchov konkrétne skupiny Penta a ich schránkových firiem napr. v cyperskej Limassole. Čakali by sme, že PVV preto ponúkne sériu opatrení, ako obmedziť ekonomickú a politickú moc oligarchických skupín (nielen finančných).

V boji proti oligarchom PVV formuluje „zbožné želanie“, aby proces tvorby práva nebol „dielom náhody alebo vplyvu finančných oligarchov“ (str. 14), no ponúka iba obmedzené daňové nástroje³⁴. Na str. 58 sa vláda prihlasuje vyvinúť „maximálnu snahu aplikovať špeciálne dane na ekonomické renty oligarchov, ktoré pochádzajú z lobizmu, korupcie, neférových výhod a nedostatočnej konkurencie.“ O zamedzení či pokutovaní registrácie slovenských firiem (a jednotlivcov) v daňových rajoch ani slova.

PVV sa ani nezmieňuje o potrebe (koordinovaného v rámci EÚ a OECD) boja proti daňovým rajom. Vláda sa nehlási k žiadnym progresívnym iniciatívam ako zvýšiť daňové príjmy ako napr. k iniciatíve OECD pod názvom Base Erosion and Profit Shifting³⁵, iniciatíva v boji proti nekalej súťaži, nevyjadruje svoje stanovisko k dani z finančných transakcií, ani k mnohoročnej snahe Európskej komisie o konsolidáciu daňového základu a nezaväzuje sa ani k prijatiu digitálnej dane, ku ktorej sa strany hlásila vo volebnej kampani.

Otázkou je, ako vláda navrhuje sprísniť protischránkový zákon a ako chce zamedziť vzniku schránkových firiem na Cypre, Holandsku, USA a pod.

Boj proti daňovej kriminalite (ako sú nadmerné neoprávnené odpočty DPH, podvody na spotrebných daniach a pod.) zostáva v kompetencii Ministerstva vnútra, ktoré na to nemá odborné kapacity. Bez opätovného zriadenia Daňovej polície na MF SR, ktorú zrušila 2. Dzurindova vláda, bude pokrok – v záujme daňových kriminálnikov – rovnako pomalý ako doteraz.

Avizovaná revízia výdavkov je súčasťou každého „dobrého vládnutia“. Vláda sa chce vrátiť k niektorým reformným krokom MF SR za 1. Dzurindovej vlády akými boli prechod na trojročné rozpočtovanie a sfunkčnenie programového rozpočtovania (str.56). Rešpektovanie kritéria „hodnoty za peniaze“ je zabudované v programovom rozpočtovaní a ak sa ho podarí sfunkčniť, umožní to preveriť efektívnosť každého vynaloženého eura. Útvar hodnoty za peniaze na MF SR môže plniť doplnkovú úlohu, ale nemožno ním strašiť šéfov iných rezortov, ako to robil Igor Matovič pred voľbami.

Prekonávanie koronakrízy bude finančne náročné nielen na súkromné, ale mimoriadne náročné i na štátne (verejné) zdroje. Preto revízia výdavkov sa musí vzťahovať na všetky kapitoly štátneho rozpočtu a v mierovom čase i výdavkov na obranu. Záväzok vlády SR udržať „stabilitu a predvídateľnosť

³⁴ Pre úplnosť v časti o zdravotníctve sa PVV zaväzuje, že štát nebude ustupovať silným záujmovým a finančným skupinám, že bude plniť silnú regulačnú úlohu aj svojou – nejasne formulovanou – „vlastníckou prítomnosťou“ a že sa bude „usilovať aj o výraznejšie posilnenie svojej pozície v oblasti zdravotného poistenia“ (str. 41.)

³⁵ Action Plan on Base Erosion and Profit Shifting, (BEPS). OECD 2013. <https://www.oecd.org/ctp/BEPSActionPlan.pdf>

obránných výdavkov s ambíciou dosiahnuť ich 2 % podiel na HDP v roku 2024“ je zrejme možné iba na úkor ostatných výdavkov štátu – na zdravie, vzdelanie, klimatické ciele a pod.

Dosiahnutie vyrovnaného rozpočtu v horizonte 2024 pri oprávnenosti mnohých záväzkov vlády, napr. v zdravotníctve (zvýšenie priemernej mzdy zdravotných sestier, tak, aby sa dostali na úroveň 110 % priemernej mzdy v hospodárstve (str. 35), motivačné bonusy a dotácie na vznik nových ambulancií), v sociálnej sfére (zvýšenie rodičovského príspevku, príspevkov na bývanie vyňatý z dávky v hmotnej núdzi, zvýšenie rodinných prídavkov a daňového bonusu, zvýšenie sirotského dôchodku a pod.), nehovoriac o nekonkretizovanom zvýšení dôchodkov prijatím dôležitých zmien vo všetkých pilieroch dôchodkového systému (str. 55) je, ako sme už uviedli, nerealizovateľné. Nebude možné ani udržať štátny dlh na želateľnej úrovni. Novelizovať zákon o rozpočtovej zodpovednosti by bolo racionálnym riešením. Vláda chce zákon analyzovať, ale s akým zámerom, neprezrádza. Je možné, že s tým súvisí aj nová stratégia riadenia štátneho dlhu, ktorej prípravu avizuje MF SR?

Vláda napriek tomu, že na inom mieste sa hlási ku komunitárnemu princípu v rozhodovacích procesoch v EÚ, kopíruje predchádzajúcu vládu, ktorá súhlasila s dohodami, ktoré vznikli z iniciatívy jedného či dvoch štátov a boli iba medzivládny dohodami. Aj PVV sa hlási k „striktnému dodržiavaniu korekčných mechanizmov“ tzv. fiškálneho kompaktu (str. 61), a to i napriek jeho devastačným účinkom na prekonávanie Veľkej recesie.

To, že v SR stupeň financionalizácie je porovnateľne nižší ako napr. v anglosaskom svete, pomohlo, že dôsledky veľkej finančnej krízy neboli natoľko markantné. Problémom nie je preto nevhodná alokácia aktív domácností na finančnom trhu a chýbajúce investičné nástroje, (to sa môže týkať iba hŕstky miliónárov, ktorí aj tak investujú v zahraničí) ale vysoká zadlženosť sektora domácností, v dôsledku ktorej podstatná časť ich budúcich úspor bude smerovať do splácania hypotekárnych a spotrebných úverov. PVV sa znepokojuje dlhom štátu, ale dlh súkromného sektora, ktorý ohrozuje finančnú stabilitu, ignoruje.

PVV nepredstavuje svoje zámary vo finančných inštitúciách, v ktorých vykonáva akcionárske práva (čiastočne na str. 57), resp. aké zmeny plánuje vo Finančnej správe s výnimkou zámeru zjednotenia výberu daní, cieľ a odvodov (UNITAS), projektu, ktorý sa vlečie napriek vynaloženiu značných finančných zdrojov viac ako desiatku rokov.

Záverom: Vládu v nasledujúcich rokoch vo finančnej politike čakajú náročné úlohy. To isté platí o vládach takmer všetkých štátov eurozóny. Je to možno posledná príležitosť, aby sa spoločne angažovali za jej dobudovanie (okrem bankovej únie i presadenie tzv. transferovej únie, nové kompetencie ECB a pod.) a pokiaľ to bude potrebné aj za revíziu primárnej legislatívy v tomto smere. Nevyhnutná pri riešení tejto výzvy a domácej úlohy pri prekonávaní koronakrízy bude kooperácia s NBS, o ktorej nie je v PVV ani zmienka.

10. Znižovanie regionálnych rozdielov a rozvoj krajiny - nebojme sa inovácií!

Anton Marcinčin

Regionálny rozvoj v starom chápaní veľkých infraštruktúrnych projektov a lákania investícií zlyhal. Čo však podľa OECD v regionálnom rozvoji funguje, je:

- rozvojová stratégia, ktorá pokrýva širokú škálu priamych a nepriamych faktorov, ktoré ovplyvňujú výkonnosť miestnych firiem,
- zameranie na regionálne špecifické aktíva a menej na investície a transfery zhora nadol,
- dôraz skôr na príležitosti než na nevýhody alebo potrebu podpory,
- princíp partnerstva – správy, do ktorej sú zapojené národné, regionálne a miestne samosprávy a ďalšie zainteresované strany, pričom ústredná vláda má menej dominantnú úlohu.

Politiky regionálneho rozvoja sú orientované na podporu konkurencieschopnosti a udržateľný rozvoj konkrétneho územia, stavajú na jeho vnútornom potenciáli a zahŕňajú mnohých partnerov a mnohé odvetvia. Cieľom sú lepšie životné podmienky vo všetkých typoch regiónov a silné lokálne ekonomiky so zodpovedajúcim príspevkom k vnútroštátnej výkonnosti a odolnejšej spoločnosti. Nevyhnutnosťou je efektívna a inovatívna verejná správa na všetkých úrovniach.

Názov kapitoly vládneho programu je Efektívne a transparentné využívanie fondov EÚ s dôrazom na znižovanie regionálnych rozdielov a rozvoj krajiny.³⁶ PVV navrhuje vznik nového ministerstva, ktoré bude okrem európskych štrukturálnych a investičných fondov (EŠIF) a regionálneho rozvoja koordinovať aj informatizáciu.³⁷

EŠIF: miliardy eur poskytované Slovensku európskymi daňovými poplatníkmi by regiónom mohli významne pomôcť, o to viac pri zvládaní koronakrízy a oživovaní hospodárstva. Ich administratívna náročnosť však absorbuje veľkú časť kvalifikovanej pracovnej sily, je s nimi spojená korupcia a je známe, že doposiaľ často podporovali skôr individuálne záujmy než verejné blaho. Treba preto hodnotiť pozitívne, že vláda chce presadiť „posilnenie princípov transparentnosti, efektívnosti, hospodárnosti, účelnosti a výsledkovej orientácie“ (s. 63). Ak sa jej podarí urobiť hoci len malý krok vpred, bude to znamenať významný prínos. Dôležité bude zladiť flexibilitu, efektívnosť a dôraz na výsledky s nevyhnutnou byrokraciou spojenou s európskymi fondami.

V časti o regionálnom rozvoji je na mieste hľadať tézy k štyrom pilierom: k využívaniu vnútorného potenciálu území; podpore výkonných miestnych firiem ako chrbtice lokálnych ekonomík a národnej ekonomiky; partnerskému prístupu a plánovaniu.

Vnútorný potenciál území sa v kapitole spomína raz, v súvislosti so Stratégiou rozvoja regiónov (viď nižšie). Nové ministerstvo má zabezpečiť medzirezortnú koordináciu na podporu regiónov s vysokým a málo využitým potenciálom pre cestovný ruch (s. 67), ktorý sa bude riadiť Stratégiou ministerstva

³⁶ Skôr ako o znižovaní regionálnych rozdielov by sme mali hovoriť o podpore rozvoja regiónov. Zastavením rozvoja regiónu Bratislavy by sa tiež podarilo znížiť regionálne rozdiely. O to by nám ale nemalo ísť.

³⁷ Táto časť PVV je hodnotená na inom mieste.

dopravy (s. 89). Relevantná tu je však iná časť programu Tvorba strategickej vízie: „V rámci Národného strategického plánu vláda SR stanoví priority tak, aby bol využitý rozvojový potenciál Slovenskej republiky, jej regiónov, miest a obcí s dôrazom na trvalo udržateľný regionálny rozvoj“ (s. 77).

Lokálna ekonomika: udržateľný rast spočíva v podpore miestnych firiem využívajúcich miestne výrobné faktory sofistikovaným spôsobom, konkurencieschopných na medzinárodných trhoch a platiacich dobré mzdy. Na to je v prvom rade potrebná koordinácia vzdelávacích inštitúcií, výskumu a výroby, zapojenie samosprávy a podpora infraštruktúry. Význam lokálnej ekonomiky nie je v PVV docenený. PVV obsahuje iba dve zmienky o podpore lokálnej ekonomiky: v poľnohospodárstve podporou malých fariem, lokálnej produkcie a životného prostredia (s. 67) a ich dodávok potravín pre školské jedálne a iné zariadenia verejnej správy (s.103).

Vytváranie partnerstiev: Vláda chce posilniť právomoci regionálnych a lokálnych samospráv „v súčinnosti s financovaním regionálneho rozvoja.“ (s. 66) a zvýšiť angažovanosť verejnosti (s. 66). Mnoho aktivít si však, možno zbytočne, berie na plecia sama, ako napr. „vláda zrealizuje opatrenia pre podstatné zvýšenie motivácie obyvateľov zostať v regióne“ (s. 66), či „zrealizuje program podpory vidieckych i mestských komunít, regionálnych a lokálnych iniciatív“ (s. 66). To sa prejavuje aj pri tvorbe vízie rozvoja regiónov, ktorá má byť vypracovaná „za účasti odborníkov“ (s. 65).

Plán podpory regionálneho rozvoja by mal prepojiť tri úrovne – Agendu 2030 ako náš medzinárodný záväzok, Národný strategický plán a Programy hospodárskeho a sociálneho rozvoja samospráv. Vláda chce vypracovať Stratégiu rozvoja regiónov Slovenska „so zohľadnením potenciálu a špecifik regiónov“ a prepojiť plánovanie svoje a samospráv (s. 65).

PVV uvádza formuláciu: „Vláda SR vytvorí komisiu na analýzu možností úpravy miestneho a regionálneho usporiadania samosprávy, ktorá bude subkomisiou Komisie na štrukturálnu reformu verejnej správy pod gesciou podpredsedu vlády SR pre legislatívu a strategické plánovanie“ (s. 26). Znamená táto formulácia záväzok vlády prehodnotiť reformu verejnej správy? Pokiaľ áno, kritériom revízie by malo byť posilnenie rozhodovania v regiónoch a rozvoj ich ekonomík.

PVV je východiskom pre potrebné zmeny v regionálnom rozvoji. Odráža súčasnú situáciu a jeho chápanie v spoločnosti, ktoré je vzdialené od moderných trendov v tejto oblasti. Vnútorňý rozvojový potenciál regiónov a lokálnej ekonomiky zužuje na malé farmy a cestovný ruch. Nedostatočne alebo vôbec neuvažuje s inovatívnymi prístupmi, s využitím vedy a výskumu, regionálnych stredných a vysokých škôl, s rozumnou špecializáciou (RIS3), ako i s využitím miestnych surovinových a špecializovaných ľudských a výrobných kapacít, či posilňovaním konkurenčnej schopnosti.

PVV tiež nekladie dostatočný dôraz na vytváranie a podporu partnerstiev zložených nielen z centrálnej vlády a samosprávy, ale aj miestnych vzdelávacích inštitúcií, výskumu, zamestnávateľov, infraštruktúry a občianskej spoločnosti. Partnerský prístup bude pritom veľmi dôležitý nielen pri podpore konkrétnych projektov, vzniku národnej stratégie, akčného plánu na realizáciu Agendy 2030 či formulácii Národného strategického plánu. Partnerstvo je potvrdením princípu subsidiarity – aby sa centrálna vláda nesnažila riešiť regionálne veci, ktoré z princípu riešiť nemá, lebo nemôže.

Na rozdiel od niektorých iných agend, regionálny rozvoj nie je možný bez odmietnutia rezortizmu a posilnenia koordinácie. Na to nadväzuje potrebná zmena charakteru postavenia samospráv a transformácia úradníkov na lokálnej úrovni na skutočných lokálnych hospodárov. Nakoniec, netreba zabúdať na mestá ako motory rastu (OECD) a nevynechať z regionálneho rozvoja bohaté regióny.

11. Informatizácia spoločnosti. Dokážeme už využiť príležitosť?

Milan Ftáčnik

Vláda vo svojom programe deklaruje, že chce využiť príležitosť a pomocou technológií a kreativity vytvoriť zo Slovenska inteligentnú, inovatívnu a transparentnú krajinu. To je veľká prierezová ambícia, ktorá si vyžaduje primerané kompetencie na jej koordináciu, najmä vzhľadom na to, že Slovensko v informatizácii ekonomiky a spoločnosti a využití smart riešení výrazne v Európe zaostáva.

Dá sa rozumieť, že sa vláda inšpirovala v ďalšej prierezovej oblasti – regionálnom rozvoji – príkladom z Českej republiky, kde úspešne funguje Ministerstvo pro místní rozvoj a chce do podobného ministerstva sústrediť všetky kompetencie týkajúce sa regionálneho rozvoja. Ale vytvoriť z Úradu podpredsedu vlády Ministerstvo pre investície, regionálny rozvoj a informatizáciu je z hľadiska koordinácie troch veľkých prierezových tém krok späť.

Čo sa týka informatizácie je situácia lepšia v tom, že koordinačné právomoci dnes úradu a zajtra ministerstvu dáva zákon a vláda to chce využiť. Hlásí sa jednoznačne k prioritě Európskej komisie, ktorou je spolu so zelenou aj digitálna transformácia a čo je pozitívne, hlási sa aj k Stratégii digitálnej transformácie schválenej predošlou vládou. Chce premietnuť svoje zámery do stratégie na 4 roky, ako aj do nového programového obdobia európskych fondov 2021-2027.

Ciele vlády stanovené pre oblasť informatizácie sú stanovené realisticky so zohľadnením toho, čo sa v minulom období nedarilo. Treba oceniť ambíciu o skvalitňovanie elektronických služieb občanom a podnikateľom, rovnako ako snahu o preferovanie menších pred veľkými monolitickými projektami. Rovnako ambíciu umožniť pripojenie cez mobilné ID, ako aj zjednodušenie používateľského prostredia, rovnako ako snahu získavať spätnú väzbu od občanov a na jej základe vylepšovať služby. Takisto ambíciu dokončiť proces jedenkrát a dosť, aby si žiadny orgán verejnej správy nepýtal od občana informácie, ktoré o ňom už má.

Tomu napomôže cieľ vlády prijať nový zákon o dátach, ktorý posilní zverejňovanie otvorených údajov tak zo strany štátu ako aj samosprávy, ako aj vyčistenie centrálnych registrov. Sprístupnenie týchto dát cez otvorené rozhrania umožní vznik nových inovatívnych služieb na trhu.

V cieľoch vlády je silný dôraz na budovanie štátneho IT, ale množstvo služieb poskytujú občanom a podnikateľom samosprávy. Vláda si uvedomuje špecifiká tejto časti verejnej správy, ktoréj nemožno ukladať úlohy inak než zákonom a chce k informatizácii samosprávy pristupovať osobitne.

Aj ďalšie ciele vlády v tejto časti PVV reagujú na doterajší vývoj informatizácie a smerujú do zvýšenia transparentnosti, potlačania korupcie a očiste prostredia spojeného s obstarávaním veľkých IT projektov. Presadzovanie menších projektov, otvorených technológií, inovatívnych foriem nákupu, to sú cesty, ktorými to vláda chce dosiahnuť. Môže tomu pomôcť i zavedenie prísnejších pravidiel pre investičné a prevádzkové výdavky pre IT, ako to navrhuje Útvár hodnoty za peniaze v dokumente Revízia výdavkov na informatizáciu.

Tieto ciele sa nedajú dosiahnuť bez posilnenia ľudských kapacít v oblasti IT, kde chce vláda posilniť interné kapacity pomocou realistickej personálnej stratégie, aby získala väčšiu kontrolu nad svojimi IT systémami a znížila závislosť od externého prostredia.

12. Vzdelanostná emancipácia spoločnosti - alebo prešľapovanie na mieste?

Milan Ftáčnik

Podľa schváleného programového vyhlásenia vlády predstavuje vzdelávanie jednu z najväčších výziev nasledujúcich rokov. Ciele stanovené vládou pre túto oblasť sú však v mnohých prípadoch iba naznačené a veľa bude záležať na krokoch, ktoré vláda a ministerstvo školstva zvolia na ich dosiahnutie. Z návrhu predloženého ministerstvom školstva do PVV, žiaľ, vypadli pri koalíčných rokovaniach všetky konkrétne záväzky, napr. pri zvyšovaní plátov učiteľov každoročne o 10%, či dosiahnutie financovania vedy na úrovni priemeru EÚ vo výške 1,6% HDP.

Za správny cieľ možno považovať zmeny v obsahu výchovy a vzdelávania (nazvané ako aktualizácia), ktoré majú vytvoriť priestor na to, aby absolventi okrem odborných vedomostí získali schopnosť spolupracovať, kriticky myslieť, využívať technológie, eticky sa správať a ďalšie zručnosti, na ktoré chýba v škole dostatok času. Rovnako správnym cieľom je skvalitniť prípravu budúcich učiteľov na vysokých školách, zvýšiť nároky na uchádzačov o štúdium učiteľstva a skvalitniť ďalšie vzdelávanie učiteľov, ktorí už v školách pôsobia, lebo bez učiteľov sa žiadna zmena vo vzdelávaní dosiahnuť nedá. Správnym cieľom je aj návrh na prijatie stratégie inkluzívneho vzdelávania spolu s vytvorením podmienok na nárokovateľné služby a opatrenia, vrátane odborného personálu a odborných tímov v školách, rovnako ako zavádzanie individualizovaného prístupu ku všetkým žiakom, s dôrazom na žiakov s osobitnými potrebami. Oцениť treba aj návrh na zavedenie nadrezortného systému včasnej intervencie pre deti so zdravotným znevýhodnením a deti zo sociálne znevýhodneného prostredia v rámci posilnenia rovnosti príležitostí v prístupe ku vzdelaniu.

Tieto ciele môžu zmeniť naše základné a stredné školy tak, aby hlavným cieľom výchovy a vzdelávania neboli encyklopedické vedomosti, ale mäkké zručnosti a kompetencie umožňujúce pripraviť absolventov adaptabilných na zmeny vo svete práce a spoločnosti, ktoré dnes nevieme ani presne odhadnúť. Individualizácia vzdelávania umožní rozvoj potenciálu a osobnosti každého dieťaťa, rovnako ako inklúzia môže priniesť prospech pre deti so špeciálnymi výchovno-vzdelávacími potrebami. Ale podarí sa to iba vtedy, ak školy budú mať dostatok asistentov a ďalších odborníkov na zvládnutie inklúzie a individuálneho prístupu. Dôraz na zmeny v príprave učiteľov, budúcich aj súčasných, na inovatívne formy výučby, má vytvoriť predpoklady, aby sa takáto zmena mohla uskutočniť.

Aj keď vláda považuje skorú starostlivosť a predprimárne vzdelávanie za kľúčový faktor naštartovania úspešnej životnej dráhy každého jednotlivca, tak nehovorí konkrétne, na akú úroveň chce zvýšiť zaškolenosť detí v materskej škole, ktorá zaostáva za vyspelou Európou. Nehovorí, ako sa vysporiada so záväzkom zabezpečiť od 1.1.2021 povinnú materskú školu pre deti v piatom roku života, ani svoj vlastný záväzok, aby deti ohrozené rizikovým prostredím navštevovali povinne materskú školu od troch rokov života.

Vláda chce kľásť dôraz na digitálnu transformáciu školstva, ale vôbec nekonkretizuje, ako to chce dosiahnuť. Podporu pedagogických zamestnancov a škôl pri využívaní digitálnych technológií vo výučbe spomína iba v časti národnostné školstvo. Súčasná skúsenosť so zavretými školami a snahou o on-line vyučovanie by si zaslúžila omnoho väčšiu pozornosť, aby sa v budúcnosti mohla využiť všetkými učiteľmi. Ide o ich digitálne zručnosti a schopnosti pracovať s novými technológiami ako aj systematický prístup vo využívaní digitálneho obsahu.

Typickým pravicovým cieľom vlády je dôraz na posilňovanie neštátnych škôl. Presadzovaním princípu rovného financovania každého dieťaťa a žiaka bez ohľadu na zriaďovateľa bude zvýhodňovať súkromné a cirkevné školy, ktoré vyberajú od rodičov peniaze, na úkor verejných škôl, ktoré poskytujú vzdelávanie na štátnych školách v zmysle ústavy bezplatne.

V časti o vysokom školstve chce vláda dosiahnuť diverzifikáciu vysokých škôl a prepojenie ich financovania na poslanie, ktoré si stanovia. Môže ísť o vedecko-výskumné univerzity so špičkovým vedeckým výskumom, na ktorý je napojené aj vzdelávanie; ďalej o učiace univerzity, ktorých hlavným poslaním je vzdelávanie prepojené s kvalitným sledovateľským výskumom a odborné vysoké školy, ktoré poskytujú najmä bakalárske programy prepojené na potreby regiónu. Takáto ambícia sa opakuje už cez viacero vládnych programov, ale zatiaľ sa ju nepodarilo naplniť. Určite jedným z faktorov môžu byť aj kritériá kvality, ktoré na všetky školy rovnako aplikovala Akreditačná komisia. Už prijatá zmena zabezpečovania kvality na posilnenie vnútorného systému kvality vysokých škôl spolu s novou Akreditačnou agentúrou by mohlo napomôcť diverzifikácii vysokých škôl a zvýšeniu ich kvality vzhľadom na zvolené poslanie.

Vláda len veľmi nedostatočne reaguje na situáciu, v ktorej väčšina absolventov bakalárskeho štúdia pokračuje v štúdiu na magisterských a inžinierskych študijných programoch. Je to v rozpore s obvyklou praxou krajín EÚ a OECD, kde bakalári tvoria najširší základ počtu absolventov štúdia. Na druhý stupeň štúdia sú vyberaní študenti na základe kvality a iba tí najlepší absolvujú tretí, doktorandský stupeň štúdia. To sa nedá dosiahnuť bez zmeny motivácií v systéme financovania vysokých škôl, ktorý dnes preferuje kvantitu. O tom ale vláda nehovorí nič. Rovnako nehovorí ani o tom, ako zvýšiť počet študentov profesijne orientovaných bakalárskych programov, čo je cieľ určite správny, ale pri existencii dvoch odborných vysokých škôl si vyžaduje osobitné riešenie.

Za správne ciele možno považovať snahu o otvorenie vysokých škôl externému prostrediu, snahu o ich internacionalizáciu, zmeny systému ich riadenia, ako aj presadenie obsadzovania funkčných miest profesorov a docentov podľa ich pravidelných akademických výstupov a nie na základe titulov. To si bude vyžadovať zmenu zákona o vysokých školách, ktorá môže na vysokých školách na Slovensku vytvoriť podobné podmienky ako na vysokých školách vo vyspelých krajinách. Správnym cieľom je aj pokračovanie v obnove vysokoškolských internátov a školskej infraštruktúry, opäť s cieľom vytvoriť pre študentov európsky konkurencieschopné prostredie.

Pri podpore vedy, výskumu a inovácií hrá kľúčovú úlohu zvýšenie financovania, a to nielen zo strany štátu, ale aj súkromného sektora. Tu sa ukázali najväčšie slabiny v predošlom volebnom období, kde viaceré firmy pri uchádzaní sa o verejné zdroje preukázali len účelový záujem o tieto zdroje namiesto systematickej snahy rozvíjať aplikovaný výskum a vývoj a finančne ho podporovať aj z vlastných zdrojov. Ambícia vlády v tejto oblasti je skôr deklaratívna, bez predstavy, ako zmeny vo financovaní a orientáciu na výsledky dosiahnuť a ako prispieť k tomu, aby sa veda, výskum a inovácie stali základom štrukturálnych zmien v ekonomike.

Vláda si uvedomuje nedostatky v súčasnom systéme celoživotného vzdelávania, do ktorého je na Slovensku zapojených okolo 3% zamestnaných v porovnaní s 11% v Európskej únii. Na druhej strane sa ale zaväzuje iba k vágnemu cieľu, že sa zasadí za vytvorenie systému ďalšieho vzdelávania. To bez dohody so zamestnávateľmi aj o ich podiele na zvyšovaní zručností a kvalifikácie ich zamestnancov nepôjde. O tom ale vláda nehovorí nič.

13. Životné prostredie a klimatická kríza: ak sa nestanú jednou z priorít, ďalej sa nepohneme

Alexander Ač

Treba oceniť, že vláda pristupuje k problematike životného prostredia komplexne, zodpovedne a v mnohých prípadoch aj nad- a medzi-rezortne. Je možné vidieť snahu o progresívny prístup pri riešení mnohých dôležitých otázok spojených so životným prostredím. Zdá sa, že autori tejto kapitoly PVV si uvedomujú potrebu systémových a dlhodobých zmien, ktoré presahujú volebné obdobie 4 rokov.

Životné prostredie a ani riešenia klimatickej zmeny však ani v čase klimatickej krízy jednoznačne nebudú patriť medzi prioritné problémy slovenskej vlády. V rozpore s mnohými cieľmi v ostatných častiach PVV sú totiž mnohé dobre myslené kroky jednoducho nerealizovateľné.

Je zásadné, že sa vláda hlási k všeobecným záväzkom vyplývajúcim z Parížskej dohody, ako aj Agendy 2030 a k všeobecným cieľom udržateľného rozvoja. PVV sa dosť podrobne venuje otázkam riešenia klimatickej zmeny, aj keď prioritné sa zdajú byť iné otázky životného prostredia.

Kľúčovým dokumentom pre problematiku klimatickej zmeny na európskej úrovni je pripravovaný dokument Európskej zelenej dohody (European Green Deal), ku ktorému sa hlási aj slovenská vláda. Z neho vyplýva záväzok, že v priebehu nasledujúcich 30 rokov dosiahne Slovensko stav uhlíkovej neutrality. Znamená to, že spotreba všetkých fosílnych palív, teda uhlia, ropy, aj zemného plynu bude musieť byť oproti súčasnosti iba na minimálnej úrovni. Doteraz však prakticky neexistuje plán, ktorý by aspoň rámcovo vymedzil, ako sa k uhlíkovej neutralite dopracujeme. Vláda sa zaväzuje k „vytvoreniu podmienok“ pre dosiahnutie uhlíkovo neutrálneho hospodárstva, ale nie je jasné, aké konkrétne kroky k tomu majú viesť. Deklaruje „podporu obnoviteľných zdrojov“, ale čo to bude znamenať v praxi? Pôjde o dotácie na vybrané projekty, uľahčenie legislatívnych prekážok v ich zavádzaní, alebo prípadné daňové úľavy veľkým investorom?

Plánovaná revízia Nízko-uhlíkovej stratégie a Národného integrovaného energetického a klimatického plánu sú vítané. Ku zníženiu emisií nemôže ale prispieť „deregulácia“ energetiky. Je to práve nezapočítanie negatívnych externalít spaľovania fosílnych palív, ktoré prispieva k ich pokračujúcemu využívaniu. Z tohto pohľadu ide skôr o nedostatočnú cenovú reguláciu. Rovnako priorita v podobe všeobecného „znižovania ceny“ elektriny a energie je v rozpore s cieľmi udržateľného rozvoja. Je nutné najskôr zabezpečiť spravodlivú cenu z využívania energie v podobe fosílnych palív a až potom sa zaoberať možnosťami vhodného ovplyvnenia ceny alternatívnych zdrojov energie. V súčasnej podobe PVV sú opäť jednoznačne podporované krátkodobé záujmy (veľkých) investorov na úkor dlhodobej ochrany životného prostredia.

Mnohé podporné opatrenia súvisiace s otázkami klimatickej zmeny ale nepriamo aj ďalších aktivít súvisiacich s ochranou prírodných zdrojov by efektívnym spôsobom riešilo progresívne spo-platnenie používania všetkých fosílnych palív. Takýto mechanizmus funguje napríklad vo Švédsku, ale aj v iných rozvinutých krajinách s fungujúcim a konkurencieschopným hospodárstvom. Veľmi pravdepodobne však o podobných krokoch vláda nebude uvažovať, pretože hrozí, že zvíťazia krátkodobé podnikateľské záujmy pred verejným záujmom.

Plán PVV počíta s ukončením výroby elektriny z hnedého uhlia až v roku 2023. Vzhľadom na závažnosť problému je tento termín neskorý. Zrušenie dotácií do fosílnych palív by malo byť okamžité. Belgicko ukončilo éru uhoľných elektrární už v roku 2016. Rakúsko uzavrelo svoju poslednú uhoľnú

elektrárň v Mellachu, neďaleko Grazu pred nedávnom a krátko po ňom zatvorilo svoju poslednú uholnú elektrárň a aj Švédsko.

Krok smerom „k zelenej, fiškálne neutrálnej daňovej reforme“ spĺňa podmienku nezvyšovania daňového zaťaženia obyvateľov, pravdepodobne však sám o sebe nie je postačujúcou podmienkou. Takisto nie je špecifikované, čo sa tým myslí. Pôjde o zavedenie uhlíkovej dane a o zníženie spotrebnej dane? Ak áno, zvýšia sa výdavky štátneho rozpočtu na zelené projekty, ale ekvivalentne sa znížia na ostatné aktivity?

PVV počíta s „urýchlenou obnovou verejných budov“ najmä s ohľadom na ich spotrebu energie. Bude to spojené s počiatočnými nemalými investíciami, ktoré bude nutné niekde zohnať. Jedným zo zdrojov môže byť „zvýšenie investícií do mitigačných a adaptačných opatrení“ z predaja emisných povoleniek, ale tu by mala automaticky existovať podmienka, že až 100 % z ich predaja by malo ísť do nízko-uhlíkových technológií.

Podpora ekologickej MHD, elektrifikácia dopravy, ako aj cyklodopravy sú efektívne riešenia.

Ochrane lesov, zdrojov vody, vzduchu a ďalších zložiek životného prostredia je v PVV venovaná náležitá pozornosť. To samozrejme platí len v prípade, ak sa podarí myšlienky PVV presadiť aj v praxi. Paradoxne však PVV na jednej strane hovorí o zvýšenej ochrane lesných a vodných zdrojov, na druhej strane hovorí o „veľkom potenciáli zefektívnenia využitia prírodných zdrojov“. Tieto aktivity môžu ísť pritom proti sebe.

Pri hodnotení medzirezortných prepojení PVV s klimatickou zmenou a životným prostredím treba konštatovať, že niektoré zámery v iných častiach PVV sú v priamom rozpore s klimatickou politikou. Medzi takéto je možné zaradiť „vyššiu ekonomickú slobodu“, „šťihly“ štát, či zvyšovanie produktivity spojené s drancovaním prírodných zdrojov, ako i „naštartovanie rastu“ automobilového sektoru a dodávateľských reťazcov. Slovensko už teraz vyrobí najviac automobilov v prepočte na obyvateľa na svete. Nakoľko je takýto stav v súlade s dosiahnutím uhlíkovej neutrality v pomerne krátkom čase? Nezamýšľaný dôsledok týchto opatrení bude s vysokou pravdepodobnosťou znamenať odsúvanie ochrany životného prostredia do pozadia.

Zvyšovanie životnej úrovne, ak je merané rastom HDP, je spravidla v priamom rozpore s ochranou životného prostredia. Väčšinu cieľov hospodárskej politiky v PVV možno označiť ako ciele v rozpore s udržateľným rozvojom. Do tejto kategórie je nutné zaradiť aj opatrenia pre „obnovenie ekonomického rastu“ bez zohľadňovania dôsledkov na životné prostredie. Vhodnou alternatívou, nad ktorou sa treba zamyslieť, je posudzovanie rozvoja spoločnosti indikátormi ako je napríklad Index ľudského rozvoja (HDI – Human Development Index), ktorý zohľadňuje okrem iného aj stav životného prostredia!

Rovnaký argument platí pre sektor dopravy, kde sa hovorí o „trvalo udržateľnom hospodárskom raste“. Neexistuje trvalo udržateľný rast meraný iba rastom výroby a spotreby, bez ohľadu na ekológiu. Presadzovanie akéhokoľvek kvantitatívneho rastu je v absolútnom rozpore s ochranou životného prostredia a riešením klimatickej zmeny.

Treba si uvedomiť, že podpora a rozširovanie cestnej infraštruktúry, ako aj rozvoj leteckej dopravy sú v rozpore so snahou znižovať emisie z cestnej a leteckej dopravy. Vyžiadali by si preto opatrenia, ktoré by kompenzovali straty nimi spôsobené. U leteckej dopravy by jej využívanie namiesto daňových úľav malo byť zaťažené progresívnym zdanením. V smere rozvoja dopravy dáva najväčší zmysel skvalitňovanie a rozširovanie železničnej elektrifikovanej dopravy ako jedného z najúčinnějších a emisne najpriateľnejších spôsobov hromadnej dopravy na kratšie aj veľké vzdialenosti.

Dosiahnutie výdajov 2 % HDP na obranu znamená výrazné navýšenie finančných prostriedkov zo štátneho rozpočtu na úkor iných cieľov. Ktoré sektory budú o ekvivalentnú časť % HDP ukrátené? Prakticky všetky opatrenia plánované na „zvýšenie obranyschopnosti“ Slovenska zhoršujú výhľad aspoň na čiastočné naplnenie záväzkov životného prostredia.

V cieľoch zlepšovať kvalitu vzdelávania, najmä na úrovni základných a stredných škôl celkom absentuje téma klimatickej zmeny. Dnešným mladým ľuďom častokrát chýbajú základné poznatky o príčinách a následkoch pokračujúcej klimatickej krízy. Vzdelávací sektor by mal ako jeden z prvých na túto situáciu reagovať, ak samozrejme túto problematiku považujeme ak už nie za prioritu, tak aspoň za jednu z priorít.

Časť PVV za životné prostredie bez nadväznosti na ostatné časti a ciele PVV možno vzhľadom k súčasnému stavu hodnotiť pozitívne. Aj nedostatok zohľadnenia dôsledkov na životné prostredie v iných častiach PVV potvrdzuje, že táto problematika stále zostáva skôr v pozadí. Ak sa toto nezmení, a životné prostredie a špecificky klimatická kríza sa nedostanú aspoň na úroveň dôležitosti národnej bezpečnosti, navrhované plány budú v lepšom prípade realizované iba čiastočne, v horšom prípade takmer vôbec, alebo dokonca pôjdeme opačným smerom.

Záverom

Pandémia koronavírusu spôsobujúca ochorenie Covid 19 vystavila účet stavu slovenskej spoločnosti a jej jednotlivým súčastiam: nepripravenosti zdravotníctva na obdobné krízy, neudržateľnej sociálnej a hygienickej situácii v rómskych osadách, obmedzenej potravinovej bezpečnosti, nedostatočne diverzifikovanej štruktúre slovenského hospodárstva, napätým verejným financiam a – úrovni korupcie, ktorej prejavy v súčasnej kritickej dobe sú ešte viac spoločensky neprijateľné, ako je to obvyklé.

Okolnosti si vyžadovali reagovať na koronakrízu okamžite a bez predchádzajúcich skúseností ako na to. Prevziať moc za týchto okolností bolo veľkou výzvou. O to viac, že sa vládna koalícia vytvárala zo štyroch rôznorodých strán, ktoré primárne spájal ako hlavný cieľ odstaviť od moci dominantný SMER-SD so všetkými negatívnymi dôsledkami jeho vládnutia. Preto hoci strany mali dosť času v opozícii na zladžovanie svojich predstáv o lepšom fungovaní spoločnosti, reálny čas na prípravu spoločného programu im dal až ústavný limit, podľa ktorého musí vláda do 30 dní po svojom vymenovaní predložiť svoj program parlamentu a požiadať ho o vyslovenie dôvery. Napriek optimizmu predsedu vlády o skoršom predložení programu skrátila tento čas pandémia koronavírusu, z ktorej sa stala najväčšia politická priorita po prevzatí moci.

Výsledkom je programové vyhlásenie vlády Slovenskej republiky, do ktorého sa predovšetkým premietli volebné programy koaličných strán, v ktorých pandémia a jej dopady na ekonomiku a spoločnosť nehrali ešte žiadnu úlohu. Preto sa dokument iba sporadicky vyjadruje k riešeniu jej dôsledkov, ktoré určite nespočívajú v zlepšení podnikateľského prostredia prijatím zákona „Lex Korona“ v skrátenej legislatívnej konaní. Na prijatie dôsledkov koronakrízy ako takej bude potrebné pripraviť komplexný program, ktorý by zahŕňoval nielen zlepšenie podnikateľského prostredia, ale riešil by aj dopady na zamestnanosť, na rast chudoby, na nárast nesplácaných úverov, na problémy s financovaním dlhu štátu a pod. Je zrejmé, že ucelený program prekonania koronakrízy a diskusia o tom, ako bude vyzeráť svet a spoločnosť po prekonaní pandémie, nás ešte len čaká.

Programové vyhlásenie vlády označil predseda vlády Igor Matovič ako „najambicióznejší plán na zmenu fungovania Slovenska k lepšiemu v jeho histórii“. Bolo by to nepochybne žiadúce. Do akej miery tento dokument naznačuje „zmenu k lepšiemu“ a v prospech koho, sa pokúsili zhodnotiť autori tejto analýzy.

Dve najsilnejšie koaličné strany získali podporu najširšej verejnosti niekoľkými sľubmi: rozhodným bojom proti oligarchom a korupcii (OLaNO) a postavením 25 tisíc nájomných bytov ročne či exekučnou amnestiou, ktorá by riešila situáciu asi milióna dlžníkov (Sme rodina). Záväzok nájomných bytov v predvolebnej podobe sa do programu vlády nedostal, no zámer podpory štátneho (prečo nie komunálneho?) nájomného bývania „pre tých, pre ktorých je hypotéka neprimeranou záťažou“ a úvahy o možnostiach financovania sa do PVV aspoň zmestili.

Sme rodina si nepresadilo exekučnú amnestiu v rozsahu, v akom chcelo. Uvádza sa, že vláda SR vyhodnotí doterajšiu účinnosť reformy osobných bankrotov s cieľom dať priestor poctivým dlžníkom a obmedziť priestor podvodníkom a presadí, aby sa dlhy fyzických osôb voči verejnoprávnym inštitúciám vymáhané v exekúcii stali nevymáhateľnými, ak dlžník zaplatí ich určenú časť. To je samozrejme málo. Naopak zapojenie sa súkromných veriteľov do exekučnej amnestie nemusí dlžníkom priniesť úľavu.

Závazok OĽaNO v boji proti oligarchom sa v programe vlády pretransformoval do formulácií, že štát nebude ustupovať silným záujmovým a finančným skupinám, že tvorba práva nemôže byť dieľom náhody alebo vplyvu finančných oligarchov, že štát bude plniť silnú regulačnú úlohu v zdravotnom sektore aj svojou – nejasne formulovanou – „vlastníckou prítomnosťou“ a že sa bude „usilovať aj o výraznejšie posilnenie svojej pozície v oblasti zdravotného poistenia“ a dokonca že nevylučuje možnosť zavedenia unitárneho systému zdravotného poistenia.

Posledné je nepochybne reakciou na pôsobenie spoločnosti Penta v tomto sektore, ktorú podrobil kritike Igor Matovič v predvolebnej kampani. Do PVV sa však v ani pozmenenej podobe nedostal návrh zákona Lex Haščák v predchádzajúcom volebnom období predkladaný opozíciou, ktorej súčasťou sú tri vládne strany. Obdobného charakteru je vyjadrenie maximálnej snahy „aplikovať špeciálne dane na ekonomické renty oligarchov, ktoré pochádzajú z lobizmu, korupcie, neférových výhod a nedostatočnej konkurencii“ a záväzok, že zväží vyššie zdanenie oligopolov a monopolov.

Do programového vyhlásenia vlády sa dostali aj zámery na očistu súdnictva, slušnosť a transparentnosť (Za ľudí), a zámer naprieč všetkými koalíčnymi stranami vysporiadať sa s korupciou. Napriek tomu, boj s korupciou, ktorý zohral kľúčovú úlohu v kampani pre víťaza volieb, nemá v PVV až také prominentné miesto, akoby si zaslúžil. Obsahuje efektné heslá, ale menej konkrétnych riešení, akoby sa predvolebná kampaň neskončila ani po voľbách. Bude dôležité, akú podobu nadobudne nový resp. novelizovaný zákon o preukazovaní pôvodu majetku, ktorý by mal byť „najúčinnnejším nástrojom v postihovaní korupčného správania.“ Hmotná zodpovednosť verejných činiteľov je populistické heslo, ktoré je reálne uskutočniteľné nanajvýš v symbolickej podobe. Naopak zdôrazniť bolo treba neobchádzanie ich trestnej zodpovednosti.

Naproti tomu, tie časti programu, ktoré sa týkajú reformy justície a legislatívneho procesu vyvolávajú opatrný optimizmus. Sú vypracované na vysokej profesionálnej úrovni. Môžu priniesť zlepšenie vymáhateľnosti práva, čo bude prospešné pre najširšiu časť spoločnosti.

Podporiť treba, že sa program vlády dovoľáva zvyšovania transparentnosti, väčšej informovanosti podľa hesla „všetko, čo nie je tajné, je verejné“ a to i v štátnych podnikoch resp. v podnikoch s účasťou štátu. Presadzuje participatívne rozhodovanie verejnosti na veciach, ktoré sa jej dotýkajú a aj možnosť legislatívnej iniciatívy občanov (istá obdoba inštitútu občianskej iniciatívy v EÚ).

Pozitívne možno hodnotiť aj ďalšie záväzky programu, ktoré by mohli prispieť k posilneniu demokratického charakteru štátu. Takým môže byť, v závislosti od spôsobu realizácie, záväzok vlády pripraviť analýzu úpravy volebného systému a zmeny volebných obvodov vo voľbách do NR SR, pokiaľ jej výsledkom bude „posilnenie volebnej demokracie na úkor prepriatej partokracie“. Na druhej strane je nielen nevykonateľné ale neprípustné odmeniť (kúpiť ?) voliča za účasť vo voľbách akýmsi finančným zvýhodnením.

V programovom vyhlásení vlády sa v plnom rozsahu odráža ideologická rôznorodosť koalície, ktorá bude pravdepodobne čoskoro zdrojom budúcich vnútrokoalíčných konfliktov. V mnohých jeho častiach sa program hlási k pravicovo-centristickým a proeurópskym pozíciám, no v signáloch idúcich v tomto smere nie je konzistentný ani dôsledný. Skôr naopak.

Hneď v úvode sa za kľúčové posolstvo PVV pokladá obnovenie dôvery v kľúčové inštitúcie štátu – v rozpore s propagovaním malého resp. štíhleho štátu stranou SaS, s ktorým sa spája nízka dôvera v štát. Väčšina kapitol PVV sa dovoľáva potreby strategických plánov štátu, štátnych programov rozvoja, dokonca zriadenia štátnej distribučnej spoločnosti na dodávku liekov a zdravotníckych pomôcok, centralizácie rozhodovania v rôznych sférach, ba dokonca zasahuje i do právomoci samosprávnych orgánov. To teda nie je prejavom malého či slabého štátu.

S ideologickou rôznorodosťou a protichodnými hodnotovými nastaveniami jednotlivých koalíčných partnerov sa nedokázalo programové vyhlásenie vlády vysporiadať ani v sociálnej a ekonomickej sfére. Pravicové zameranie programového vyhlásenia vlády potvrdzuje napr. skutočnosť, že sociálne partnerstvo sa v tomto rozsiahlom dokumente spomína iba na dvoch miestach – keď vláda sľubuje, že svoje kroky bude koordinovať so sociálnymi partnermi, bude podporovať sociálny dialóg a posilňovať význam dialógu medzi zástupcami zamestnancov a zamestnávateľov SR. Ide však o záväzky, ktoré vláde SR predpisuje platná legislatíva. Keď však PVV spomína „flexibilný zákonník práce a pracovno-právnu legislatívu“, ktoré majú byť pripravené po konzultácii so sociálnymi partnermi, je zrejmé, že odborové organizácie nebudú prvoradým partnerom vlády. Na druhej strane PVV sa hneď v úvode hlási k ideálu sociálne spravodlivého Slovenska, k „dobrej práci za férovú mzdu“, k odstraňovaniu regionálnych rozdielov, k ochrane chudobných a k znižovaniu chudoby a pod., čo nie sú atribúty pravicovej ideológie.

Ambície vlády pri riešení zamestnanosti sa, žiaľ, obmedzujú len na krátkodobé nástroje na udržanie zamestnanosti v dôsledku šírenia pandémie. Bolo by žiaduce definovať konkrétne nástroje na udržanie pracovných miest minimálne zo strednodobého, ak nie dlhodobého, hľadiska. Zákonník práce má slúžiť na ochranu zamestnancov a nie na pomoc podnikateľskému sektoru na zvyšovanie zisku a ani na tvorbu pracovných miest, ako sa zrejme zamýšľa tzv. flexibilnejším zákonníkom práce.

Pozitívne je, že program sa hlási k podpore sociálnej ekonomiky a sociálneho podnikania, ktoré patria medzi tie politiky, v ktorých nová vláda nadväzuje na svoju predchodkyňu. Sociálne podnikanie môže byť účinným nástrojom podpory zamestnanosti v menej rozvinutých regiónoch a podpory zamestnanosti znevýhodnených a zraniteľných osôb.

Značné posilnenie si vyžaduje podpora nájomného bývania. V tomto smere je treba hodnotiť ako krok vpred návrh oddeliť dávku na podporu bývania od dávky v hmotnej núdzi. Naopak sociálne dopady automatizácie, digitalizácie a robotizácie v programe vlády takmer absentujú.

Program vlády na zlepšenie situácie a postavenia Rómov veľmi správne upozorňuje na zlé životné podmienky veľkej časti rómskej populácie žijúcej v osadách ako na štrukturálny problém, ale riešenia, ktoré vláda ponúka, sú neuspokojivé. Buď sú formulované veľmi všeobecne, alebo sú to návrhy opatrení, ktoré nie sú nové. Najkontroverzejšie sú návrhy na sprísnenie vyplácania dávok, či automatické inkasá platieb za bývanie, ktoré hrozia mať diskriminačný charakter.

Časti programového vystúpenia vlády o hospodárskej politike a čiastočne finančnej politike predstavujú typické politiky pravice a dokonca časť o hospodárskej politike charakterizuje libertariánsky prístup vlastný predsedovi SaS Richardovi Sulíkovi. Vyrovnaný štátny rozpočet, vo všeobecnosti žiaduci, sa nesmie dosahovať na úkor spoločensky dôležitejších cieľov. O to viac, že dôsledky koronakrízy budú zrejme tak závažné, že dva ciele: dosiahnuť vyrovnané hospodárenie štátu a naštartovanie hospodárskeho rastu sa budú vzájomne vylučovať. Obnovenie rastu bez masívnych výdavkov štátu resp. rastu dlhu štátu a súkromnej sféry nebudú realizovateľné. Vláda bude musieť obetovať jedno alebo druhé: vyrovnaný rozpočet, ktorý požadujú finančné trhy alebo hospodársky rast, ktorý sľubuje voličovi.

Zámer vlády zvyšovať podiel majetkových a environmentálnych daní je pozitívny. Zavedenie dane z nehnuteľností na hodnotovom princípe je však absolútne nepostačujúce. SR ako jediný štát z V4 má iba jednu majetkovú daň (napr. nemá ani daň z dedičstva) a mimoriadne nízke dane z kapitálu. Vláda – na radosť oligarchov – nenavrhne ani zvýšenie dane z dividend, naopak zvažuje znovuzavedenie rovnej dane. Ani slovom sa nezmieňuje o potrebe (koordinovaného v rámci EÚ a OECD) boja proti daňovým rajom, presadenia digitálnej dane a pod.

Zahraničná politika obvykle patrí medzi tie dimenzie, kde sa deklarované priority vlád menia iba v malej miere. Novým prvkom oproti programovému vyhláseniu predchádzajúcej vlády je viacnásobné zdôrazňovanie významu USA ako partnera Slovenska (v prípade obrannej a bezpečnostnej politiky dokonca kľúčového), kým Nemecko sa v zozname takýchto partnerov neobjavuje.

Z európskeho hľadiska sa vláda Igora Matoviča hlási k pravicovo-centristickým proeurópskym pozíciám. Tam, kde sa konkrétne politiky dotýkajú kultúrno-etických otázok (napríklad vzájomné uznávanie partnerských zväzkov), nebude patriť k podporovateľom hlbšej európskej spolupráce, inak je však otvorená aj diskusii o prehľbovaní integrácie. Tu sa môže prejavíť v plnom rozsahu ideologická rôznorodosť koalície, najmä pri diskusii o reforme eurozóny, miere integrácie daňových a sociálnych politík v súvislosti s fungovaním jednotného trhu, či miere integrácie pri ochrane právneho štátu.

PVV je charakteristické rôznou úrovňou rozpracovanosti či konkrétnosti, čo by bolo možno ospravedlniť výnimočnosťou situácie. Nie je však isté, či to neodráža aj úroveň poznania problematiky a pripravenosti riešiť úlohy v jednotlivých rezortoch. Vládny program sa zaväzuje vypracovať Stratégiu rozvoja regiónov Slovenska, no pritom rozvojový potenciál regiónov a lokálne ekonomiky zužuje na malé farmy a cestovný ruch.

Mnohé ciele ako zmeniť naše základné a stredné školstvo, aby hlavným cieľom neboli encyklopedické vedomosti, ambícia zvýšiť atraktivitu a kvalitu vysokých škôl a pod. sú chvályhodné. No cieľ vlády vo zvýšení financovania vedy z verejných a súkromných zdrojov je skôr deklaratívny a bez predstavy ako prispieť k tomu, aby sa veda, výskum a inovácie stali základom štrukturálnych zmien v ekonomike.

K problematike životného prostredia a klimatickej krízy pristupuje táto časť programu vlády komplexne, zodpovedne a v mnohých prípadoch aj nad- a medzi-rezortne. Na druhej strane mnohé dobre myslené kroky sú v príkrom rozpore s cieľmi v iných častiach vládneho programu a môžu preto byť nerealizovateľné. Do tejto kategórie je nutné zaradiť aj opatrenia pre „obnovenie ekonomického rastu“ bez zohľadňovania dôsledkov na životné prostredie. Vhodnou alternatívou, nad ktorou sa treba zamyslieť, je posudzovanie rozvoja spoločnosti indikátormi ako je napríklad Index ľudského rozvoja (HDI – Human Development Index), ktorý zohľadňuje okrem iného aj stav životného prostredia.

Programové vyhlásenie vlády na roky 2020-2024 je v prvom rade politický dokument, ktorý si po svojom prijatí vyžaduje rozpracovanie do konkrétnych krokov, návrhov, či legislatívnych zmien. Pri ich hľadaní a prijímaní by mala vládna koalícia zohľadňovať princípy sociálneho dialógu, komunikácie s odbornou a občianskou spoločnosťou. To môže pomôcť zmierniť slabé miesta vládneho programu, na ktoré sme upozornili v tejto publikácii a využiť potenciál, ktorý Slovensko ako krajina má.

V závere zopakujeme, čo sme povedali v úvode: Budú to predovšetkým voliči, ktorí nebudú známkovať dokument Programové vyhlásenie vlády na roky 2020-2024, ale najmä jeho výsledky v praxi.

Milan Ftáčnik a Brigita Schmögnerová

Mgr. Alexander Ač, PhD. je pracovníkom Ústavu výskumu globálnej zmeny, AV ČR. Autor pracuje v oblasti základného a aplikovaného výskumu v odbore environmentálnej ekológie so zameraním na dôsledky klimatickej zmeny na ekosystémy a fyziológiu rastlín. Aktívne publikuje vo vedeckých, ale aj populárnych a novinových periodikách. Je spoluautorom knihy Vek nerovnováhy (Akadémia, 2019).

Doc. RNDr. Milan Ftáčnik, CSc. je vysokoškolský učiteľ a sociálno-demokratický politik. Od skončenia štúdia na UK v Bratislave pôsobí ako docent na FMFI UK v oblasti počítačového videnia. Pôsobil ako poslanec Národnej rady Slovenskej republiky, minister školstva, neskôr ako starosta Petržalky a primátor Bratislavy aj ako poslanec samosprávneho kraja. V súčasnosti je predsedom Slovenskej informatickej spoločnosti.

Mgr. Radovan Geist, PhD., politológ. Od roku 2002 pôsobí v oblasti médií, v roku 2003 spoluzakladal internetový portál EurActiv.sk, ktorý dodnes vedie. Od roku 2006 prednáša na Katedre politológie na Filozofickej fakulte UK v Bratislave. Pravidelne komentuje európske záležitosti v tlači i v RTVS.

Mgr. Daniel Gerbery, PhD., sociológ, je odborníkom na sociálne otázky. Pôsobí ako výskumný pracovník a vysokoškolský pedagóg. Prednáša ekonomickú sociológiu a sociálnu štatistiku na UK v Bratislave. Pôsobí ako výskumník na Inštitúte pre výskum práce a rodiny a vysokoškolský pedagóg na Katedre sociológie Filozofickej fakulty UK Bratislava.

Ing. Anton Marcinčin, PhD., ekonóm, bývalý splnomocnenec vlády pre podporu zaostávajúcich okresov (2016-2018), poslanec NR SR (2010-2012) a ekonóm Svetovej banky pre Slovensko (2000-2008). Od roku 2007 publikuje pravidelné stĺpčky v Hospodárskych novinách.

Juraj Marušiak, PhD. je pracovníkom Ústavu politických vied Slovenskej akadémie vied. Venuje sa problematike dejín Slovenska v 20. storočí a súčasnému politickému vývoju v regióne strednej a východnej Európy. Je autorom a spoluautorom viacerých monografií.

JUDr. MUDr. Patrik Palacka, PhD., MPH, MBA, LL.M. pracuje ako primár Oddelenia ambulantnej chemoterapie v Národnom onkologickom ústave a súčasne ako odborný asistent na II. onkologickej klinike LF UK v Bratislave. Je autorom viac ako 60 odborných publikácií a monografie Vybrané právne problémy lekárov (editor) vydanej občianskym združením OncoReSearch, ktoré založil v roku 2012 s cieľom zoskupovať a podporovať záujemcov pri rozvíjaní vedecko-výskumnej, publikačnej, prednáškovej a pedagogickej činnosti v oblasti onkológie.

Ing. Brigita Schmögnerová, CSc. je predsedníčkou Predstavenstva Progresívneho fóra (Proforum), bývalou podpredsedníčkou vlády SR (1994), poslankyňou NR SR za Stranu demokratickej ľavice (1994-1998), ministerkou financií SR (1998-2002), výkonnou tajomníčkou EHK OSN (2002-2005) a viceprezidentkou EBOR (2005-2010). Pred začiatkom politickej kariéry pôsobila ako vysokoškolská učiteľka a vedecká pracovníčka v EÚ SAV.

Mgr. Daniel Škobla, PhD., sociológ, vedecký pracovník Ústavu etnológie a sociálnej antropológie SAV. Pracoval ako programový špecialista United Nations Developing Program, kde sa podieľal na tvorbe výskumov ako aj strategických dokumentov o integrácii Rómov. Participuje na viacerých vedeckých projektoch vo vedecko-výskumnej sfére.

Monika Uhlerová, PhD. je od roku 2016 viceprezidentkou Konfederácie odborových zväzov SR a podpredsedníčkou tripartity. Predtým pôsobila v akademickom prostredí, venovala sa vedecko-výskumnej, prednáškovej a publikačnej činnosti zameranej na odborové hnutie, záujmové skupiny, sociálny dialóg a sociálnu politiku.

Organizácie

Progresívne fórum (Proforum) je občianske združenie, ktoré vzniklo z iniciatívy Brigity Schmögnerovej dňa 29. júna 2005 so zámerom podporovať rozvoj progresívnej spoločnosti na Slovensku, t.j. spoločnosti, ktorá sa identifikuje so základnými európskymi hodnotami s dôrazom na demokraciu, ľudskú dôstojnosť a solidaritu. Proforum sa zameriava na formovanie a sprostredkovanie alternatívnych názorov a prístupov vo vnútornej a zahraničnej politike, v ekonomicko-sociálnom rozvoji, v kultúrno-vzdelávacej problematike a pod. s dôrazom na hodnoty sociálnodemokratického a ľavicového hnutia. Organizuje konferencie a diskusné fóra s predstaviteľmi občianskych a politických združení a v minulosti v spolupráci s FES Bratislava a ETUI (Európskym odborovým inštitútom) podporilo vzdelávanie a skvalitnenie vedeckého výskumu prostredníctvom projektov zameraných na vysokoškolských študentov, doktorandov a mladých výskumných pracovníkov na medzinárodnej úrovni. V r. 2017 autor-ský kolektív okolo Progresívneho fóra vydal publikáciu Slovenský kapitalizmus a sociálna demokracia. Úzko spolupracuje s Nadáciou Friedricha Eberta v Bratislave.

Friedrich Ebert Stiftung, zastúpenie v Slovenskej republike (FES SK) pôsobí na Slovensku od roku 1993 ako zastúpenie najstaršej politickej nadácie Spolkovej republiky Nemecko, pomenovanej po prvom demokraticky zvolenom ríšskom prezidentovi Nemecka, sociálnom demokratovi Friedrichovi Ebertovi. Prvotným poslaním nadácie, po jej založení v roku 1925, bolo „poskytovať mladým, nadaným proletárom podporu pri získaní vzdelania na štátnom uznaných inštitúciách.“ Okrem Slovenska pôsobí FES vo viac ako 100 krajinách sveta, kde podporuje upevňovanie demokratického, právneho, sociálne spravodlivého a ekologicky udržateľného charakteru spoločnosti, postavanej na rešpektovaní ľudských práv, ako aj európsku spoluprácu a mierové riešenia medzinárodných otázok. Aj na Slovensku tieto ciele naplňa FES prostredníctvom osvetovej a vzdelávacej činnosti, spoluprácou s partnerskými organizáciami z občianskej spoločnosti, akademickej či politickej a štátnej sféry, prípravou odborných analýz a publikácií či medzinárodnou spoluprácou.

Impressum

Friedrich-Ebert-Stiftung e.V., zastúpenie v Slovenskej republike
Maróthyho 6, 811 06 Bratislava, www.fes.sk

Autori: Ing. Brigita Schmögnerová, CSc., Doc. RNDr. Milan Ftáčnik, CSc. a kolektív

Za publikáciu zodpovedá: Mag.phil. Robert Žanony, Tel: +421 2 59 30 40 23

Objednávky: fes@fes.sk

Komerčné využitie publikácií vydaných Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) nie je povolené
bez písomného súhlasu.

Schmögnerová, Brigita - Ftáčnik, Milan: Program vlády 2020 - 2024: Pohľad zľava,
Friedrich-Ebert-Stiftung e.V., zastúpenie v Slovenskej republike, 2020

ISBN 978-80-89149-82-7

Názory vyjadrené v danej publikácii nemusia nevyhnutne vyjadrovať
stanovisko Friedrich-Ebert-Stiftung.