

Ivan Mikloš

KNIHA REFORIEM

**AKO SI SLOVENSKO ZÍSKALO MEDZINÁRODNÉ
UZNANIE V EKONOMICKEJ OBLASTI**

© *Ministerstvo financií Slovenskej republiky, Bratislava 2005*
Autorské práva vyhradené
Akékoľvek rozmnožovanie textu a obrazu
vrátane údajov v elektronickej podobe
je možné len s predchádzajúcim písomným súhlasom autora.

Ivan Mikloš a kolektív autorov
Kniha reforiem

Vydal Trend Visual spol. s r. o.
Rezedová 5, PO BOX 31, 820 07 Bratislava 27
2005
Vydanie prvé
Vyšlo v náklade 7 000 ks
Autor Ivan Mikloš a kolektív
Sadzba, zalomenie a tlač Trend Visual s. r. o., Bratislava

ISBN 80-969378-0-4

OBSAH

<i>Príhovor podpredsedu vlády a ministra financií Ivana Mikloša</i>	4
<i>Zhrnutie</i>	6
<i>Rámec reforiem: makroekonomický vývoj a verejné financie</i>	8
<i>Politická ekonómia reforiem</i>	10
<i>Daňová reforma</i>	11
<i>Dôchodková reforma</i>	17
<i>Reforma zdravotníctva</i>	23
<i>Reforma sociálneho systému a trhu práce</i>	29
<i>Reforma školstva</i>	34
<i>Reforma verejnej správy</i>	40
<i>Podnikateľské prostredie</i>	45
<i>Reforma riadenia verejných financií</i>	49
<i>Vplyv reforiem na životnú úroveň</i>	53
<i>Ako ďalej?</i>	57
<i>Medzinárodné organizácie o reformách v SR</i>	59
<i>Príloha: tabuľky a grafy</i>	62



Vážení čitatelia,

ešte pred niekoľkými rokmi patrila Slovenská republika medzi krajiny, ktoré iba dobiehali ostatných v prístupovom procese do Európskej únie. Veľa sa diskutovalo o dobre známom „dvojitom deficite“, o zaostávaní pri získavaní zahraničných investícií a prijatie eura bolo iba teoretickou možnosťou.

V súčasnosti je situácia výrazne odlišná. Slovensku patrí významné miesto na investičnej mape nielen v strednej Európe, daňový a dôchodkový systém sú príkladom pre iné krajiny a hospodársky rast presahuje 5 % bez významných vnútorných a vonkajších deficitov. Znamená to, že sú položené dobré základy pre citelný rast životnej úrovne v najbližších rokoch. Oceňujú to aj medzinárodné inštitúcie: ratingové agentúry zvyšujú rating Slovenska a Svetová banka označila SR v roku 2004 za „top reformátora“ v oblasti podnikateľského prostredia.

Viaceri sa pýtajú, ako je to vôbec možné. Čo bolo základom úspechu? V prvom rade bola nesmierne potrebná politická vôľa, ktorá v niektorých prípadoch hraničila s odvahou, kvalitný tím odborníkov a efektívna koordinácia všetkých reforiem. Vplyvy bolo potrebné vyhodnotiť komplexne, aby zmeny v jednotlivých systémoch viedli k zmysluplnému spoločnému výsledku. V poslednom rade bola kľúčovým faktorom trpezlivosť občanov, ktorú bolo možné získať okrem dobrej komunikácie aj pomocou sústredenia mínusov do krátkeho časového horizontu. Prvé výsledky jasne ukazujú, že to stálo za to.

Publikácia obsahuje stručný prehľad najdôležitejších reforiem v prvej časti funkčného obdobia súčasnej vlády, ako aj predbežné dôsledky na ekonomiku, občanov a, samozrejme, na verejné financie. Ambíciou nebolo písať vysoko odborný text, ale skôr jednoduchým spôsobom priblížiť princípy, ktoré stáli v pozadí zmien.

Kľúčovými slovami v celej publikácii sú zodpovednosť a motivácia. Väčšina reforiem totiž nemala za cieľ diktovať ekonomickým subjektom, čo majú robiť, ale skôr vytvoriť mechanizmy, ako ich motivovať k tomu, aby sa správali efektívnejšie. To však nie je možné bez posilnenia pocitu zodpovednosti za vlastný osud.

Dúfam, že tieto informácie Vám pomôžu vytvoriť si komplexnejší obraz o uskutočnených zmenách a poslúžia ako porovnávací základ pre ďalšie kroky v spomenutých oblastiach tak doma, ako aj v zahraničí. Pri takýchto významných zmenách je prirodzené, že sa vyskytnú aj chyby, ktoré si možno časom vyžadujú ďalšie úpravy. Som presvedčený, že celkové smerovanie je dobré a bude možné na ňom dlhodobo stavať úspech našej krajiny. Spomínané reformy nie sú konečným cieľom, ale len nevyhnutným predpokladom trvalého rastu životnej úrovne. Ďalším impulzom na ceste pretransformovať Slovensko na znalostnú ekonomiku by mal byť vládou schválený projekt Mi-nerva. Verím, že jeho výsledky naplnia v budúcnosti podobnú publikáciu.

Na záver by som sa chcel poďakovať všetkým spolupracovníkom a zamestnancom Inštitútu finančnej politiky, Ministerstva financií SR, ako aj ostatných ministerstiev, že svojimi znalosťami, postrehmi, odbornými radami a cennými pripomienkami prispeli k tomu, že sa Kniha reforiem dostáva do vašich rúk.

Ivan Mikloš
*podpredseda vlády pre ekonomiku
minister financií SR*

ZHRNUTIE

Významný úspech hospodárskej politiky SR v zahraničí a všeobecné uznanie štrukturálnych reforiem prinášajú aj hmatateľné efekty či už v podobe prílevu zahraničných investícií a vytvárania nových pracovných miest alebo v podobe zvyšovania ratingového hodnotenia. V tejto publikácii je opísaných osem reforiem, ktoré pri tom zohrali kľúčovú úlohu. Na záver je stručne prezentovaný vládou schválený projekt Minerva, ktorý je dobrým predpokladom na to, aby úspechy mohli pokračovať aj v blízkej budúcnosti.

V zahraničí najviac diskutovanou reformou je **daňová**. „Marketingový efekt“ rovnej dane a zjednotenia sadzieb DPH je prekvapivo veľký a prináša značné pozitíva aj okrem dopredu avizovaných prínosov. Nový systém je postavený predovšetkým na troch zásadách: jednoduchosť, efektivita a transparentnosť.

Z pohľadu medzigeneračnej spravodlivosti a posilnenia osobnej zodpovednosti prináša výraznú zmenu reforma **dôchodkového** systému. Zvýšený vek odchodu do dôchodku a silný kapitalizačný pilier vo významnej miere zabráňujú presúvaniu neúmerneho finančného bremena na nasledujúce generácie. Okrem toho nepopierateľným prínosom z pohľadu motivácie priznávať príjmy je aj zavedenie úzkej väzby medzi platenými odvodmi a dôchodkami.

Sektor **zdravotníctva** patrí medzi najviac problémové a zároveň najťažšie meniteľné oblasti. Reforma zdravotníctva na Slovensku mala za cieľ obmedzenie zneužívania systému, zvýšenie kvality služieb zainteresovaním súkromných zdrojov a zefektívnenie procesov pomocou zavedenia trhových mechanizmov. Narastanie dlhu vo verejnom sektore sa podarilo úspešne eliminovať.

Nemenej zložitá je zreformovať systém **sociálnych dávok**. Kľúčovú zmenu treba opäť hľadať pri motivácii. Zavedenie aktivačných príplatkov podporuje zachovanie pracovných návykov a zainteresuje jednotlivcov pri riešení vlastnej situácie. To je veľmi dôležité v krajine, kde nezamestnanosť stále dosahuje vysoké hodnoty, aj keď pri klesajúcej tendencii.

Reformu **školsťva** sa nepodarilo v prvej časti volebného obdobia dokončiť. Najvýznamnejšou schválenou zmenou je financovanie regionálneho školsťva na základe počtu žiakov, čo tlačí na zefektívnenie systému: odstraňuje prezamestnanosť a motivuje k zlúčeniu malých škôl. Významným výsledkom je ekonomická stabilizácia verejných vysokých škôl. Medzi ďalšie kľúčové opatrenia, ktoré by mali byť schválené v nasledujúcom období, patrí pokračovanie systémových zmien vo financovaní vysokých škôl a obsahová reforma regionálneho školsťva.

Zodpovednosť je kľúčovým slovom aj pri **decentralizácii**. Základným predpokladom je, že niektoré špecifické problémy je efektívnejšie riešiť na regionálnej alebo lokálnej úrovni. Aby verejnosť mohla bližšie kontrolovať a ovplyvňovať dianie vo svojom okolí. Popri decentralizácii kompetencií sa pristúpilo aj k fiškálnej decentralizácii. Územné samosprávy dostali voľnú ruku pri stanovovaní výšky miestnych daní.

Nezanedbateľné zmeny nastali aj v **podnikateľskom prostredí**. Hodnotenie „top reformátor“ (spomedzi 145 krajín) od Svetovej banky v roku 2004 hovorí samo za seba. Okrem zníženia daňovo-odvodového zaťaženia, zjednodušenia vstupov do podnikania je podstatnou zmenou zvýšenie flexibility trhu práce.

Najmenej viditeľnou reformou na verejnosti je tá, ktorá sa týka **riadenia verejných financií**. Pritom nastavenie tvrdých rozpočtových obmedzení, viacročné rozpočtovanie s programovou štruktúrou, zriadenie Agentúry pre riadenie dlhu a likvidity, fungovanie Štátnej pokladnice šetrí daňovníkom výrazné množstvo peňazí.

Aj keď zatiaľ nepoznáme úplný vplyv všetkých týchto reforiem, z čiastkových výsledkov sa dá jednoznačne skonštatovať, že popri stabilizácii makroekonomického vývoja prispeli k vysokému a udržateľnému ekonomickému rastu, položili dobré základy pre rast životnej úrovne v nasledujúcich rokoch bez ohrozenia sociálnych istôt budúcich generácií. A to je presne to, čo je hlavným cieľom hospodárskej politiky na Slovensku.

RÁMEC REFORIEM: MAKROEKONOMICKÝ VÝVOJ A VEREJNÉ FINANCIIE

Reformy ovplyvňujú makroekonomický vývoj a platí to aj naopak. Preto bolo mimoriadne dôležité skoordinať všetky navrhované zmeny a vidieť ich nielen z pohľadu jednotlivých rezortov alebo systémov. Z tohto dôvodu bolo nevyhnuté poskladať jednotlivé kúsky tak, aby dávali rozumný obraz reality. Cieľ bol pri tom stále ten istý: hospodárska politika, ktorá zabezpečuje dynamický, ale zároveň udržateľný rast ekonomiky.

Veľkým otáznikom bolo, ako bude ekonomika reagovať na reštriktívnu fiškálnu politiku v roku 2003 a aké budú sekundárne vplyvy zvyšovania regulovaných cien a nepriamych daní.

Napriek fiškálnej reštrikcii v rokoch 2003 – 2004 sa ekonomike darilo mimoriadne dobre. Potvrzuje to skúsenosti zo sveta o tom, že fiškálna reštrikcia spojená so štrukturálnymi reformami nemusí mať nutne negatívny vplyv na rast ekonomiky. Zlepšenie podnikateľského prostredia a prílev investícií by mali zabezpečiť v najbližších rokoch výrazne vyšší potenciálny rast ekonomiky oproti možnostiam v predchádzajúcich piatich rokoch.

Vývoj základných makroekonomických indikátorov 2002 – 2007

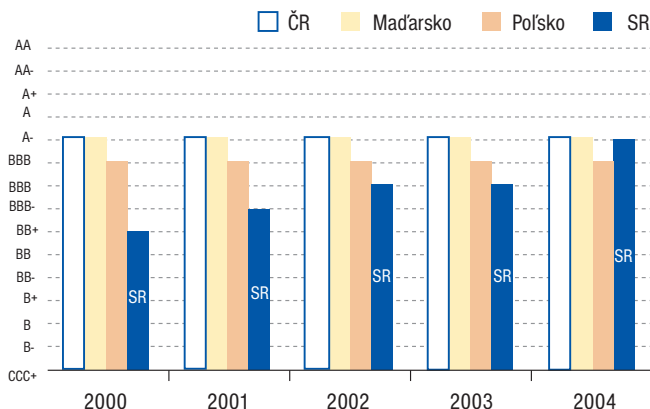
Ukazovateľ	Merná jednotka	2002	2003	2004	2005F	2006F	2007F
Hrubý domáci produkt (v stálych cenách)	%	4,6	4,5	5,5	5,1	5,4	6,1
Miera inflácie (CPI)	%	3,3	8,5	7,5	2,8	2,5	2,0
Miera nezamestnanosti (VZPS)	%	18,5	17,5	18,1	16,8	16,3	16,0
Rast zamestnanosti (VZPS)	%	0,2	1,8	0,3	1,6	0,9	0,8
Rast reálnej produktivity práce	%	4,5	3,6	5,2	3,3	4,4	5,3
Saldo bežného účtu platobnej bilancie	% HDP(b.c.)	-7,9	-0,8	-3,5	-4,5	-4,7	-1,5

Zdroj: Ministerstvo financií SR

Dôležité je aj to, že vysoký rast ekonomiky je dosahovaný bez výrazných inflačných tlakov alebo neudržateľných deficitov na bežnom účte platobnej bilancie. Je zrejme, že mix politik fiškálnej, menovej a štrukturálnej bol dobre zvolený.

Svedčí o tom aj nezávislý pohľad ratingových agentúr. Kým napríklad v roku 2000 mala SR suverénne najhorší rating medzi krajinami V4, v súčasnosti sa už nachádza na rovnakej úrovni ako Maďarsko a Česká republika. Poľsko sa podarilo predbehnúť. Pozoruhodné je aj to, že Slovensko poskočilo od roku 2000 v hodnotení S&P o štyri stupne vyššie, kým ostatné krajiny stagnovali.

Dlhodobý rating v cudzej mene ku koncu roka (S&P)



Zdroj: Standard and Poors

Z pohľadu zodpovednosti k ďalším generáciám je kľúčové, že všetky tieto reformy pomohli výrazne znížiť deficit verejných financií z úrovne 5,7 % HDP v roku 2002 na 3,3 % HDP v roku 2004. Navyše umožnia jednoduchšie splnenie maastrichtských kritérií v roku 2007. Výnimkou je penzijná reforma, ktorá pri nepopierateľných pozitívnych efektoch bude mať z krátkodobého hľadiska negatívny vplyv na rozpočet.

Zo strednodobého hľadiska priniesla výrazné úspory reforma riadenia verejných financií spolu s opatreniami v sociálnej oblasti, kde sa obmedzilo zneužívanie rôznych dávok. Reforma zdravotníctva a školstva mali iba krátkodobé úsporné efekty, z dlhodobého hľadiska sa očakáva väčší prílev verejných zdrojov do týchto systémov.

Vývoj vo verejných financiách v rokoch 2002 – 2006 (% HDP, ESA 95)

	2002	2003	2004E	2005B	2006B
Saldo verejných financií ¹⁾	-5,7	-3,7	-3,3	-3,4	-2,9
Hrubý verejný dlh	43,3	42,6	43,6	36,7	38,4

1) bez vplyvu II. piliera dôchodkovej reformy

Zdroj: Ministerstvo financií SR

POLITICKÁ EKONÓMIA REFORIEM

Vo viacerých krajinách nie je najväčším problémom reformy vymyslieť a ekonomicky zdôvodniť. Analytické kapacity vyspelých štátov sú spravidla na vyššej úrovni ako na Slovensku. Jednoznačne treba vidieť aj to, že bez politickej podpory a bez podpory dôležitej časti verejnosti nie je možné hlboké štrukturálne zmeny uskutočňovať. V tejto súvislosti je dobré poukázať na päť relevantných faktorov.

Asi najdôležitejšou „nutnou podmienkou“ reforiem bolo, že po parlamentných voľbách prišla vláda, ktorá si bola v ekonomickej oblasti **programovo relatívne blízka**. Napriek niektorým sporným otázkam v iných oblastiach zmeny v ekonomickej sfére boli v prvom roku volebného obdobia schvaľované bez väčších problémov. Do istej miery to vyplývalo z pochopenia nutnosti systémových zmien predovšetkým v zdravotníctve a v systéme dôchodkového zabezpečenia.

Druhý relevantný bod je to, že **neexistovala reálna názorová opozícia**. Opozičné strany totiž zatiaľ nepredložili reálnu a odborne podloženú alternatívu ekonomických reforiem. Navyše aj kritika predložených návrhov bola väčšinou v politickej rovine. Na druhej strane renomovaní ekonómovia – či už z privátnej alebo zo štátnej sféry – zmeny väčšinou podporovali.

Na treťom mieste je vhodné spomenúť aj **médiá**. Neustály tlak na uskutočnenie zmien a kritika za to, že reformy nie sú dostatočne razantné, určite prispeli k „pro-reformnej“ atmosfére na Slovensku. Navyše aj štátne inštitúcie viac využívali médiá na komunikáciu s občanmi o nevyhnutnosti reforiem a o pozitívnych následkoch v strednodobom horizonte.

Dôležitým prvkom bolo tiež **časovanie** prijatia reforiem v parlamente. Na začiatku sa schvaľovali zmeny, ktoré boli najťažšie. Príkladom je daňová reforma, kde sa najskôr schvaľovalo zjednotenie DPH a až potom zavedenie rovnej dane, ktoré pre obyvateľov neprináša negatívne efekty.

Netreba zabúdať ani na piaty kľúčový element, ktorým je **koordinácia reforiem**. Vzhľadom na to, že veľa zmien prebehlo vo veľmi krátkom čase, bolo možné kompenzovať niektoré negatívne dôsledky jednej reformy pozitívnymi následkami druhej. Príkladom môže byť kompenzácia dôchodcov štedrejším valorizačným mechanizmom za zavedenie jednotnej sadzby DPH. Úspešná spolupráca mala za následok, že celkový obraz z reforiem je dobrý, pričom súhrnný vplyv na väčšinu obyvateľov nebol negatívny už v roku 2004. Ak by negatívne následky boli viac rozložené v čase, určite by sa nedali všetky opatrenia presadiť v súčasnej podobe.

Podobná kombinácia pozitívnych predpokladov sa nestáva často, a preto je dobré, že Slovensko svoju šancu využilo. Môže sa stať, že niektoré zákony bude treba zlepšovať, ale bolo by chybné smerovanie hospodárskej politiky zásadne zmeniť.

DAŇOVÁ REFORMA

„Vláda bude presadzovať zvýšenie efektívnosti výberu daní a odvodov. K zvýšeniu výberu daní prispeje aj zjednodušenie daňovej legislatívy a najmä novelizácia tých častí daňových zákonov, ktoré umožňujú nejednoznačný výklad. Vláda zväží možnosti zjednotenia sadzieb dane z príjmov... Daňové zaťaženie sa bude presúvať z priamych daní na dane nepriame... Vláda zjednotí sadzby DPH pred vstupom do EÚ. Vláda vytvorí podmienky na využívanie informačných technológií a postupný prechod na podávanie daňových priznaní, hlásení a majetkových priznaní prostredníctvom internetu.“

Programové vyhlásenie vlády SR 2002

CIEĽOM REFORMY BOLO:

- vytvorenie priaznivého podnikateľského a investičného prostredia,
- zjednodušenie, odstránenie slabých stránok a deformačných účinkov daňových zákonov,
- dosiahnutie vysokého stupňa daňovej spravodlivosti rovným zdaňovaním všetkých druhov a výšky príjmov.

Zámery slovenskej vlády v tejto oblasti prezentujú aj vyššie ambície – vytvoriť z daňovej sústavy SR jeden z najkonkurencieschopnejších systémov v rámci EÚ i OECD. Konkurencieschopný daňový systém však nie je chápaný a koncipovaný v úzkom slova zmysle ako systém s nízkou mierou zdaňovania, ale ako vysoko efektívny a transparentný systém bez deformácií.

Koncepcia daňovej sústavy je založená na princípoch **spravodlivosti, neutrálnosti, jednoduchosti, jednoznačnosti, účinnosti a vylúčenia dvojitého zdanenia.**

Princíp spravodlivosti je založený na požiadavke, aby spôsob ukladania a vyberania daní bol čo najspravodlivejší. Uplatňovanie tohto princípu musí zabezpečiť horizontálnu i vertikálnu spravodlivosť. Horizontálna spravodlivosť spočíva **v rovnakom zdanení rovnakých predmetov zdanenia.** Vertikálna spravodlivosť zabezpečuje, aby subjekt, ktorý má vyššie príjmy, väčší majetok alebo spotrebu, platil vyššiu daň, ale pri zachovaní zásady proporcionality. Táto zásada požaduje, aby hraničná miera zdanenia nestúpala so zvyšujúcim sa základom dane (uplatňovanie lineárnej sadzby dane).

Rešpektovanie **zásady neutrálnosti** zabezpečuje požiadavku, aby zdanenie minimálne skresľovalo hospodárske procesy a minimálne ovplyvňovalo ekonomické rozhodovanie subjektov.

V intenciách **princípu jednoduchosti a jednoznačnosti** musia pravidlá zdaňovania obsahovať len nevyhnutné minimum jasne koncipovaných noriem, ktoré neumožňujú viac výkladov.

Účinná daň neposkytuje legálne možnosti na vyhýbanie sa plateniu dane, neľahčuje nelegálny daňový únik a zároveň neprímeranými opatreniami nenúti subjekty k daňovému úniku nepriamo.

Vylúčenie duplicity zdanenia je podriadené požiadavke, aby sa príjmy zdaňovali len raz, a to pri prechode od tvorby k ich spotrebe, respektíve reinvestícii. Táto požiadavka je relevantná predovšetkým pri daniach z príjmov (dividendy) a majetkových daniach.

ZÁKLADNÝM PREDPOKLADOM NA REALIZÁCIU VYŠŠIE UVEDENÝCH CIEĽOV JE REŠPEKTOVANIE NOSNÝCH ZÁSAD REFORMY:

- presun daňového bremena z priamych daní na nepriame dane, resp. presun od zdaňovania výroby k zdaňovaniu spotreby,
- zrušenie progresívneho marginálneho zdaňovania príjmov zavedením rovnej dane,
- eliminácia takmer všetkých výnimiek (pri fyzických osobách zostali iba výnimky, ktoré môžu pomôcť zmierniť vplyv starnutia populácie), špeciálnych režimov a oslobodení od dane,
- odstránenie deformujúcich prvkov daňovej politiky, ktorými sa presadzovali nefiškálne ciele,
- odstránenie dvojitého zdanenia príjmov, kde je to možné.

PÄŤ KLÚČOVÝCH OPATRENÍ:

- zavedenie rovnej sadzby dane z príjmov na úrovni 19 % tak pre fyzické, ako aj pre právnické osoby,
- zjednotenie sadzieb DPH na úrovni 19 %.
- zrušenie dane z dividend,
- zrušenie dane z darovania, dedičstva a z prevodu a prechodu nehnuteľností,
- odstránenie väčšiny výnimiek, odpočítateľných položiek a špeciálnych režimov,

Opatrenia v oblasti priamych daní

Zavedenie rovnej dane spočíva v jednotnom zdanení príjmov fyzických i právnických osôb jedinou lineárnou sadzbou dane vo výške 19 %, ktorá sa začala uplatňovať od 1. januára 2004. Existencia jednej marginálnej daňovej sadzby znižuje deformačné účinky zdaňovania príjmov fyzických osôb a obmedzuje s tým spojené ekonomické prekážky. Preto sa od rovnej dane očakáva, že bude stimulovať vyššie pracovné výkony – zvyšovať produktivitu práce v krátkodobom i dlhodobom horizonte a zároveň aj zvyšovať investície do ľudského kapitálu. Treba poznamenať, že „rovná daň“ nie je rovná, pretože sa ponecha-

la pomerne výrazná nezdaniteľná časť základu dane. Inak povedané, **efektívna sadzba je progresívna, pričom ľudia s nízkou mzdou neplatia nič, kým vysoké príjmy sú zdanené takmer 19 %.**

Nový daňový systém zavádza **princíp jednorazového zdanenia investícií a kapitálových príjmov.** Uplatnením tohto princípu bola zrušená daň z dividend a kapitálový príjem sa zdaňuje iba raz na úrovni spoločnosti. Tým sa vytvoril systém s najnižším zdanením kapitálu v rámci OECD.

Princíp transparentnosti sa v novom zákone o dani z príjmov presadil radikálnym zjednodušením zdaňovania príjmov fyzických aj právnických osôb. V značnej miere eliminuje výnimky z legislatívy, oslobodenia od dane, individuálne daňové základy, osobitné sadzby dane i špeciálne režimy. Paušálna daň pre podnikateľov bola zrušená a nahradená inštitútom daňových výdavkov.

Zjednodušenie a transparentnosť zákona o dani z príjmov by mali významne prispieť aj k zlepšeniu podnikateľského prostredia v strednodobom i dlhodobom horizonte. Reforma eliminovala dva najčastejšie kritizované nedostatky – komplikovanosť daňového zákona a potreba častých novelizácií.

Daňová reforma vytvorila významný stimul na prílev ďalších investícií. Okrem tohto pozitívneho pôsobenia vláda očakáva, že nízke sadzby dane a transparentnosť zákona o dani z príjmov znížia rozsah daňových únikov a obchádzanie povinnosti platiť dane.

Daňová reforma je úzko prepojená s reformou sociálneho zabezpečenia, dôchodkovou reformou a reformou systému zdravotníctva. Takmer všetky výnimky a odpočítateľné položky pri zdaňovaní príjmov fyzických osôb, ktoré sa pôvodne spájali s nefiškálnymi politickými cieľmi, boli nahradené cieľenými opatreniami v príslušných oblastiach politiky.

Daňová reforma zrušila aj dane z darovania, dane z dedičstva a dane z prevodu a prechodu nehnuteľností.

Opatrenia v oblasti nepriamych daní

Bezprostredným dôsledkom zavedenia relatívne nízkej rovnej dane je zníženie príjmov z priamych daní. Preto sa tento vplyv čiastočne kompenzoval **presunom daňového bremena z priamych daní na nepriame dane** – daň z pridanej

¹ Naposledy nemecký ZEW inštitút.

hodnoty a spotrebné dane. Od 1. januára 2004 sa zrušila základná a znížená sadzba dane z pridanej hodnoty (20 % a 14 %) a zaviedla sa **jednotná 19 % sadzba dane z pridanej hodnoty** na všetky tovary a služby.

Toto riešenie – okrem generovania zvýšených daňových príjmov – eliminuje aj ekonomické deformácie súvisiace s rozdielnym zdaňovaním spotreby rôznych druhov tovarov. Znížená sadzba DPH bola zdôvodňovaná sociálnymi aspektmi, resp. nefiskálnymi argumentmi. Mala zlepšiť dostupnosť základných potravín a iných vybraných druhov tovaru pre sociálne slabšie skupiny a ovplyvniť spotrebu určitých skupín tovarov. Doterajšie skúsenosti s uplatňovaním tohto nástroja však spochybnili vplyv zníženej sadzby DPH na dosahovanie takýchto cieľov. Viaceré štúdie preukázali,¹ **že znížená sadzba DPH aspoň tak pomáha bohatým ako chudobným**. Preto sa vláda rozhodla nahradiť tieto neefektívne nástroje fiškálnej politiky efektívnejšími nástrojmi v oblasti sociálnej politiky a zdravotnej starostlivosti.

Nové zákony o spotrebných daniach, ktoré priniesli zvýšenie sadzieb dane pri minerálnych olejoch, liehu, pive, víne, tabaku a tabakových výrobkoch, boli podriadené nielen požiadavkám harmonizácie zákonov v tejto skupine daní s legislatívou EÚ, ale aj reformným zámerom kompenzovať nižšie daňové príjmy z priamych daní prostredníctvom nepriamych daní. Zákon o spotrebnej dani z liehu zaviedol prísnejšie podmienky pre výrobcov a obchodníkov liehu. Prvé výsledky ukazujú, že sprísnené pravidlá znížili rozsah daňových únikov, čo sa prejavilo vo väčšom výbere spotrebných daní.

Opatrenia v oblasti daňovej správy

Daňová reforma má svoju konkrétnu podobu nielen v znížení daňových sadzieb, zjednodušení daňových zákonov, ale aj v racionalizačnom procese, ktorý prebieha na úrovni daňových orgánov. Základným cieľom v tejto oblasti je intenzifikácia práce a zvyšovanie výkonov daňových orgánov prostredníctvom efektívnejšieho riadenia. Predstavy o efektívnom riadení sa spájajú aj s využívaním elektronického podávania daňových priznaní, ktoré sa v roku 2005 dostalo do fázy praktickej aplikácie.

Fiškálne vplyvy reformy

Vláda SR venovala veľkú starostlivosť tomu, aby zabránila výraznému negatívnemu vplyvu daňovej reformy na jej fiškálnu pozíciu. Aby mala istotu, že v prvom roku po reforme nebude výsledok vo verejných financiách hrozivý, dala vypracovať päť nezávislých odhadov fiškálneho vplyvu reformy. Náročná kvantifikácia očakávaného efektu bola ovplyvnená dostupnosťou primeranej štruktúry údajov o vývoji príjmov na úrovni domácností a komplikáciami pri odhade daňových elasticít. Aby sa tieto nepriaznivé faktory pri projekciách vplyvu

častočne eliminovali, vláda sa priklonila ku konzervatívnym odhadom. Vývoj daňových príjmov v roku 2004 ukazuje, že tento prístup bol správny. Plnenie celkových daňových príjmov verejných financií – napriek zmenám v štruktúre – zodpovedá očakávaniam. Podľa predbežných údajov sa priame dane naplnili lepšie ako rozpočet, kým nepriame o niečo horšie.

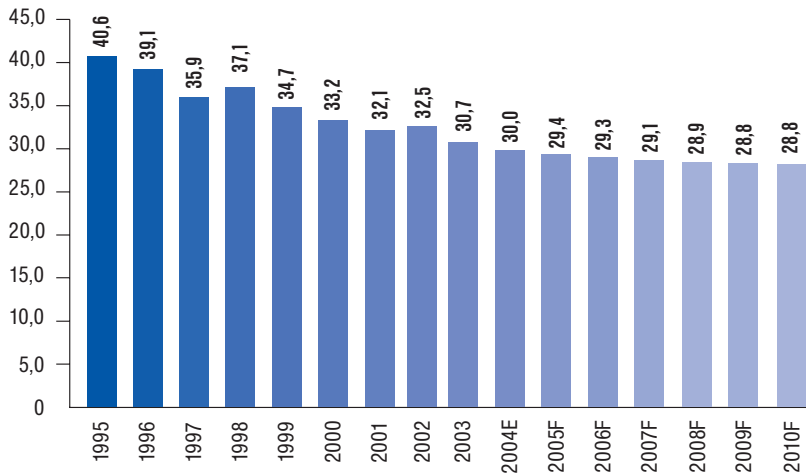
Vplyv daňovej reformy na príjmy verejných financií: Predbežné výsledky (% HDP, ESA 95)

	Skutočnosť 2003	Rozpočet 2004	PO REFORME 2004	BEZ REFORMY 2004	Rozdiel	Rozdiel
	1	2	3	4	3-2	3-4
Daň z príjmov fyzických osôb	3,3	2,1	2,6	3,5	0,6	-0,8
Daň z príjmov právnických osôb	2,8	1,8	2,5	3,1	0,7	-0,6
Daň vyberaná zrážkou	0,8	0,9	0,4	0,6	-0,5	-0,2
Daň z pridanej hodnoty (DPH)	6,7	8,8	7,9	7,1	-0,9	0,8
Spotrebné dane	3,1	3,3	3,4	3,0	0,0	0,3
Majetkové dane	0,2	0,1	0,2	0,2	0,1	0,0
Miestne dane	0,6	0,6	0,6	0,6	0,0	0,0
Ostatné	0,5	0,3	0,3	0,3	0,0	0,0
Spolu	18,1	17,9	18,0	18,4	0,0	-0,5

Poznámka: Pre rozpočet 2004 je použité HDP v čase rozpočtovania (1 293,2 mil. Sk).

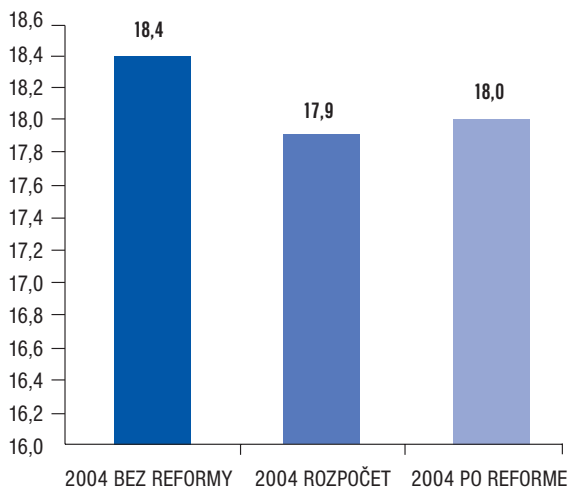
Zdroj: Ministerstvo financií SR

Daňová kvóta II na Slovensku v období rokov 1995 –2010 (% HDP; ESA 95)



Zdroj: Eurostat, Ministerstvo financií SR

Vyhodnotenie daňovej reformy (% HDP; ESA 95)



Zdroj: *Ministerstvo financií SR*

DÔCHODKOVÁ REFORMA

„Cieľom reformy je zastaviť demograficky podmienené zvyšovanie vnútorného dlhu priebežne financovaného dôchodkového systému a zvýšiť záangažovanosť občanov na svojej životnej úrovni v dôchodkovom veku.“

Programové vyhlásenie vlády SR 2002

CIEĽOM REFORMY BOLO:

- ▢ prispieť k dosiahnutiu dlhodobej udržateľnosti verejných financií, ktorá je ohrozená nepriaznivým demografickým vývojom,
- ▢ posilniť zásluhovosť dôchodkového systému, t.j. očakávaný dôchodok by mal odrážať výšku odvedených príspevkov,
- ▢ zvýšiť motiváciu sporiť dlhodobo.

Dosiahnutie týchto zámerov sa uskutočnilo vytvorením tzv. trojpilierového systému dôchodkového zabezpečenia, pričom prvý pilier tvorí priebežný systém, druhý (nový) kapitalizačný pilier je založený na báze dôchodkového sporenia a tretí pozostáva z rôznych foriem dobrovoľného dôchodkového sporenia, resp. poistenia.

PÄŤ KLÚČOVÝCH OPATRENÍ:

- ▣ zavedenie silného kapitalizačného piliera,
- ▣ zvýšenie veku odchodu do dôchodku,
- ▣ zavedenie princípu zásluhovosti v priebežnom systéme,
- ▣ zavedenie nového valorizačného mechanizmu pre už priznané dôchodky,
- ▣ rozšírenie daňových výhod v treťom pilieri.

Priebežný (prvý) pilier

Reforma popri tom, že prispela k zabezpečeniu dlhodobej udržateľnosti verejných financií, odstránila zo systému demotivačné prvky, ktoré brzdili zhmotnenie osobných iniciatív. Nový systém priniesol oveľa **vyššiu zásluhovosť** tým, že zabezpečil priamu previazanosť medzi sumou odvodov a konečnými príjmami, ktoré môže poistenec dosiahnuť v dôchodkovom veku. Výška penzie je podľa nových pravidiel určená počtom odpracovaných rokov, vymeriavacím základom, z ktorého sa platilo poistné (vo vzťahu k priemernej mzde v národnom hospodárstve), a dôchodkovou hodnotou.¹ Solidarita zameraná na podporu

¹ Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny stanovilo dôchodkovú hodnotu na rok 2004 na 183,58. Táto hodnota bola koncipovaná tak, aby poistenec zarábajúci 40 rokov priemernú mzdu dostal starobný dôchodok vo výške 50 % priemernej mzdy.

osôb s príjmom nižším ako životné minimum sa zabezpečuje prostredníctvom systému sociálnej pomoci.

Dôležitou súčasťou reformy bolo zvýšenie veku odchodu do dôchodku z pôvodných 60 rokov pre mužov a 53 – 57 pre ženy, v závislosti od počtu detí, **na 62 rokov** pre obe pohlavia. Zvyšovanie sa uskutočňuje tempom deväť mesiacov za rok. V budúcnosti môže nastať potreba ďalších opatrení v tejto oblasti.

Skorší odchod do dôchodku je možný, ak výška prislúchajúceho starobného dôchodku dosiahne aspoň 1,2-násobok životného minima a odvody boli platené najmenej 10 rokov. V prípade predčasného odchodu do dôchodku bude **dôchodok znížený o 0,5 %** za každý mesiac chýbajúci do dovŕšenia dôchodkového veku. Tí, ktorí sa rozhodnú odísť do dôchodku až po dovŕšení dôchodkového veku, **získajú bonus vo výške 0,5 %** za každý dodatočne odpracovaný mesiac.² Takéto opatrenie predstavuje výrazný impulz na **dlhšie aktívne zotrvanie na trhu práce**.

Na rozdiel od predchádzajúceho systému (politické rozhodovanie) sa budú dôchodky **valorizovať každoročne** k 1. júlu, a to o percento, ktoré bude priemerom medziročného rastu inflácie a rastu priemernej nominálnej mzdy v ekonomike. **Dôchodková hodnota sa bude zvyšovať vždy** 1. januára o medziročný nárast nominálnej mzdy na Slovensku za tretí kvartál predchádzajúceho roka.

Novým zákonom sa zmenil aj systém odvodov. V novom systéme sa **rozdělili finančné toky dôchodkového fondu** do (i) starobného a (ii) invalidného fondu, a tým aj poisťné sadzby pre tieto dva fondy. Boli zavedené príspevky do rezervného fondu solidarity, ktorý okrem iného slúži aj na garancie v druhom pilieri. Celková výška príspevkov na dôchodkové zabezpečenie predstavuje 28,75 % z vymeriavacieho základu (najčastejšie hrubá mzda), pričom zamestnávateľ odvedie 21,75 % a zamestnanec 7 %. Odvody zamestnanca sa **znižujú o 0,5 %** za každé vyživované dieťa. Maximálny vymeriavací základ sa zvýšil na trojnásobok priemernej mzdy v národnom hospodárstve. Minimálny vymeriavací základ je určený minimálnou mzdou.

Kapitalizačný (druhý) pilier

Druhý – kapitalizačný – pilier bol vytvorený zákonom o starobnom dôchodkovom sporení, ktorý vstúpil do platnosti v januári 2005. Každý občan v aktívnom veku má **možnosť rozhodnúť sa** v období pol druhu roka (január 2005 – jún 2006), či si začne sporiť na vlastnom účte alebo zostane v zreformovanom priebežnom pilieri. Po zapojení sa do druhého piliera nebude možné z neho vystúpiť. Sporenie v druhom pilieri bude povinné pre tých, ktorí prídu na pracovný trh po prvý raz.

Nový systém je príspevkovo definovaný, t.j. výška vyplácaného dôchodku nie je vopred známa a bude závisieť od celkovej sumy úspor na osobnom dôchodkovom účte sporiteľa. Výška príspevkov do druhého piliera **predstavuje 9 %** z vymeriavacieho základu a je teda rovnaká ako v prípade prvého piliera. V kapitalizačnom pilieri sa radikálne **menia vlastnícke vzťahy** poistencov k tej časti poistného, ktorú bude Sociálna poisťovňa (SP) postupovať na osobné dôchodkové účty vedené v novozriadených súkromných dôchodkových správcovských spoločnostiach (DSS). Prostriedky na osobných účtoch budú **vlastníctvom sporiteľa**, nebudú podliehať zdaneniu a po jeho smrti sa stanú súčasťou dedičstva. Podmienkou na výplatu dôchodku z druhého piliera je **najmenej 10-ročné** obdobie sporenia.

Každý sporiteľ bude mať v rámci systému možnosť vybrať si jednu z DSS, ktorú bude možné raz za každých šesť mesiacov bezplatne zameniť za inú.³ DSS, v ktorých sa budú odvody sporiteľov akumulovať, budú mať povinnosť vytvoriť **tri druhy fondov**, do ktorých bude možné investovať:

- **konzervatívny fond** – investície do dlhopisov s nízkou mierou rizika, ale zároveň nižšou výnosnosťou z dlhodobého hľadiska,
- **vyvážený fond** – kombinovaná investícia do dlhopisových nástrojov (najmenej 50 % portfólia) a akcií pri stredne vysokej výnosnosti,
- **rastový fond** – väčšina investícií ide do akcií (maximálne 80 % portfólia), ktoré majú z dlhodobého hľadiska potenciál dosiahnuť najvyššie výnosy, no sú zároveň najrizikovejšie.

Aby sa predišlo nečakaným poklesom na dôchodkových účtoch tesne pred začiatkom penzie, **najmenej 15 rokov** pred zákonným odchodom do dôchodku musia byť všetky nasporené aktíva buď vo vyváženom, alebo v konzervatívnom fonde. **V období siedmich rokov** pred dovŕšením dôchodkového veku sa musia všetky prostriedky presunúť do konzervatívneho fondu. Možnej sprenevere úspor alebo inej trestnej činnosti by mal zabrániť striktný dohľad Úradu pre finančný trh. V prípade sprenevery preberie štát zodpovednosť za vložené prostriedky v plnej výške, najviac však do výšky 50 % zostatku rezervného fondu. Záruky za výšku dosiahnutých výnosov štát neprebral, no stanovil minimálne kritériá výnosnosti na relatívnej báze.

Výber poistného do kapitalizačného piliera bude v rukách SP, ktorá ho po odrátaní poplatku vo výške 0,5 % prevedie DSS. Správcovské spoločnosti budú mať právo vyberať poplatky za vedenie účtov vo výške 1 % z prichádzajúceho poistného a taktiež za správu aktív, a to vo výške do 0,07 % z priemernej mesačnej čistej hodnoty aktív.

² Navyše odpracované roky sa budú zohľadňovať v prípade, že pracujúci nebude poberať starobný dôchodok. ³ Výnimkou je prvý vstup do systému starobného dôchodkového sporenia; v tomto prípade je prestup do inej DSS možný až po uplynutí 12 mesiacov.

Pri vzniku nároku sporiteľa na starobný dôchodok sa naakumulované aktíva presunú z osobného dôchodkového účtu v DSS do životnej poisťovne, ktorá bude sporiteľovi vyplácať doživotný dôchodok (anuitu). Zákon umožňuje aj poberanie dôchodku vo forme tzv. **programového výberu**, pri ktorom sporiteľ nepoužije na zakúpenie doživotnej anuity všetky úspory na osobnom dôchodkovom účte (vyplácaný dôchodok však nesmie byť nižší ako 0,6-násobok životného minima), a zostatok na jeho účte mu DSS vyplatí počas obdobia, ktoré si sám určí (je možný aj jednorazový výber). Podobne ako v prvom pilieri, aj tu má sporiteľ možnosť predčasného dôchodku, ale za podmienky, že výška nasporeného dôchodku v druhom pilieri predstavuje minimálne 0,6-násobok životného minima.

Príspevky dôchodkového zabezpečenia (% z hrubej mzdy)

	2003	2004	2005
Zamestnávateľ	21,60	21,75	21,75
Dôchodkové poistenie	21,60	19,00	17,00
- starobné poistenie*	-	16,00	14,00
- invalidné poistenie	-	3,00	3,00
Rezervný fond	-	2,75	4,75
Zamestnanec	6,40	7,00	7,00
Dôchodkové poistenie	6,40	7,00	7,00
- starobné poistenie	-	4,00	4,00
- invalidné poistenie	-	3,00	3,00

*Za zamestnancov, ktorí prejdú do druhého piliera odvedie zamestnávateľ 5 % do prvého a 9 % do druhého piliera.

Zdroj: Ministerstvo financií SR

Tretí pilier

Zákon o doplnkovom dôchodkovom sporení sa snaží riešiť nedostatky predchádzajúcej úpravy dobrovoľných doplnkových schém (systému doplnkového dôchodkového poistenia). Zákon ponechal a rozšíril daňové výhody. Zamestnanec si môže uplatniť odpočítateľnú položku od základu dane z príjmov do výšky 10 % ročného príjmu, maximálne však 12 000 Sk.⁴ V prípade predčasného výberu, t.j. pred uplynutím 10 rokov sporenia alebo pred dosiahnutím veku 55 rokov, sa bude musieť zaplatiť daň dodatočne. Pri dôchodkových dávkach vyplácaných z tretieho piliera sa budú zdaňovať len dosiahnuté výnosy 19 % sadzbou na rozdiel od pôvodných 10 % z celej dávky. Vymedzením majetkových vzťahov medzi poisťencami a poisťovňami a transformáciou pôvodných poisťovní na doplnkové dôchodkové spoločnosti (po právnej forme akciové spoločnosti) sa zvýšila celková transparentnosť systému.

Fiskálne vplyvy reformy

Hlavným cieľom podniknutých reforiem bolo výrazne pomôcť k **zaisteniu dl-**

hodobej udržateľnosti verejných financií. Zásluhou reformy by mal klesnúť implicitný dlh⁵ z pôvodných asi 400 % HDP v roku 2003 na približne 170 % v roku 2080. Zníženie implicitného dlhu sa prejaví v zhoršenej bilancii prvého piliera. Transformačné náklady vzniknú presmerovaním časti dôchodkových odvodov do kapitalizačného piliera, čím dôjde k výpadku príjmov SP, pričom jej výdavky sa neznížia okamžite. Výpadky príjmov SP podľa predpokladov porastú z 0,8 % HDP v roku 2005 až na odhadovaných 1,7 % HDP v roku 2014. Vzhľadom na to, že tieto náklady závisia od rozhodnutia obyvateľov, jasnejší obraz bude k dispozícii až po prvom polroku 2006.

Vývoj bilancie financovania dôchodkového zabezpečenia v SR (v mil. SK)

	2002	2003	2004	2005F	2006F
Prijímy*	77 418	83 381	91 522	90 728	88 161
Prijímy (% HDP)	7,0	6,9	6,9	6,3	5,8
Dôchodkové poistenie	77 418	83 381	84 393	75 136	71 843
- Starobné poistenie	-	-	65 075	54 638	49 732
- Invalidné poistenie	-	-	19 318	20 498	22 112
Rezervný fond	-	-	7 129	15 592	16 318
Výdavky	79 625	85 570	99 818	106 957	114 253
Výdavky (% HDP)	7,2	7,1	7,5	7,5	7,5
Dôchodkové poistenie	79 625	85 570	99 818	106 957	114 253
- Starobné poistenie	-	-	71 866	88 152	94 770
- Invalidné poistenie	-	-	27 952	18 805	19 483
Rezervný fond	-	-	0	0	0
Bilancia (príjmy - výdavky)	-2 207	-2 189	-8 296	-16 229	-26 092
Bilancia (% HDP)	-0,2	-0,2	-0,6	-1,1	-1,7

* Ako príjmy Sociálnej poisťovne bol zobrazený čistý výber poisťného plus dlžné poisťné očistené o jednorazové transakcie

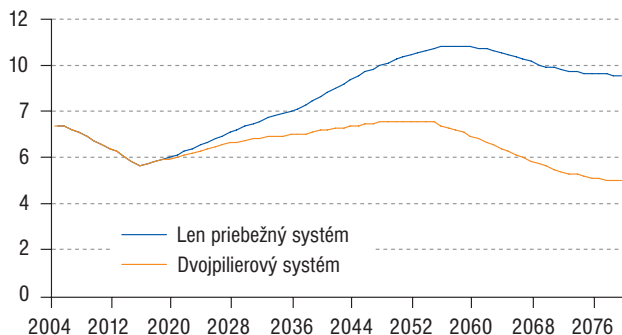
Zdroj: Sociálna poisťovňa

Positívne efekty zavedenia druhého piliera sa dostavia až **v dlhodobom horizonte**. Ako vidieť z nasledujúcich grafov, zásluhou implementácie druhého piliera budú celkové náklady na dôchodky v budúcnosti klesať. V 50. rokoch tohto storočia sa navyše začnú znižovať vysoké deficity SP a v 70. rokoch by sa SP mala dostať do pozitívnych hodnôt. Deficit bude spočiatku financovaný z privatizačných príjmov, neskôr sa budú transformačné náklady splácať príjmami zo štátneho rozpočtu.

⁴ V minulosti bola maximálna výška odpočtu dane stanovená na 24 000 Sk.

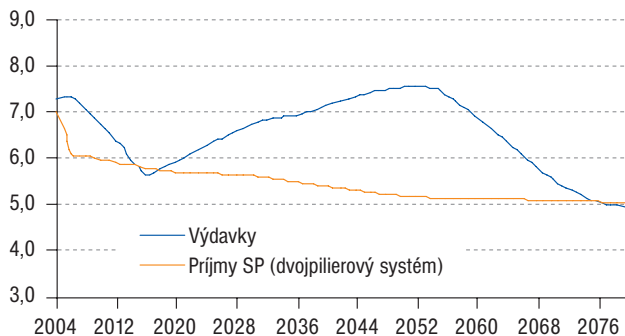
⁵ Tento dlh je definovaný ako suma doterajších naakumulovaných prostriedkov a tých, na ktoré by mali nárok súčasní poisťenci v prípade úplného zastavenia priebežného piliera.

Výdavky na dôch. zabezpečenie (% HDP)



Zdroj: Ministerstvo financií SR

Príjmy a výdavky Sociálnej poisťovne (% HDP)



Zdroj: Ministerstvo financií SR

Dôchodková reforma bola **nevyhnutná** a jej oddiaľovanie by spôsobilo **väčšie bremeno** pre budúce generácie. Aj keď si súčasný dôchodkový systém môže vyžadovať isté dodatočné zmeny, ako celok znamená krok vpred pri snahách o zabezpečenie **dlhodobej udržateľnosti** verejných financií.

REFORMA ZDRAVOTNÍCTVA

„Vláda sa zaviazala vytvoriť stabilné podmienky na činnosti v zdravotníctve, zastaviť rast dlhu a zabezpečiť v hospodárení vyrovnanú bilanciú v celom zdravotníckom sektore. Ďalej sa zaviazala zvýšiť efektivitu vo využívaní financií, zvýšiť kvalitu poskytovaných služieb a znížiť korupciu v sektore zdravotníctva.“

Programové vyhlásenie vlády SR 2002

CIEĽOM REFORMY BOLO:

- ☐ vytvoriť systém flexibilných nástrojov na uskutočňovanie zdravotnej politiky,
- ☐ zmeniť postavenie a úlohu štátu v systéme zdravotnej starostlivosti z aktívneho účastníka do pozície efektívneho regulátora,
- ☐ zvýšiť zodpovednosť pacienta,
- ☐ zabezpečiť vyrovnané, finančne udržateľné hospodárenie zdravotníctva,
- ☐ zvýšiť kvalitu služieb v oblasti zdravotníctva a vytvoriť v ňom konkurenčné prostredie.

Rýchly rast dlhu, nevhodná štruktúra a celková nestabilita systému zdravotníctva si už dlhší čas vyžadovali uskutočnenie zásadnej reformy. Prijatie balíka šiestich reformných zákonov sa považuje za veľmi dôležitý krok vpred. Komplexnosť reformy zdravotníctva je vyjadrením snahy o zásadný obrat smerom k efektívnosti a finančnej udržateľnosti systému. Reforma definitívne ukončila doterajšie chápanie zdravotníctva a do popredia posunula fakt o neprimerane vysokej finančnej ochrane občanov a obmedzenosti zdrojov v zdravotníctve.

PÄŤ KLÚČOVÝCH OPATRENÍ:

- oddĺženie zdravotníctva,
- zavedenie poplatkov za služby spojené s poskytovaním zdravotnej starostlivosti,
- transformácia zdravotných poisťovní na akciové spoločnosti,
- možnosť flexibilne definovať mieru verejných zdrojov v systéme cez „inteligentnú schému spoluúčasti“,
- zavedenie tvrdých rozpočtových pravidiel pre všetky subjekty systému.

Reforma zdravotníctva sa realizuje v troch fázach:

I. fáza: Stabilizačné opatrenia – zastavenie rastu dlhu a finančná stabilizácia systému

Cieľom stabilizačných opatrení bolo **obmedzenie nadbytočnej spotreby zdravotníckych služieb a liekov a zastavenie rastu dlhu.**

Dôležitým a potrebným – i keď nie systémovým – opatrením bolo **zavedenie paušálnych poplatkov za služby zdravotníctva**. Hlavným cieľom tohto opatrenia – pri zachovaní dostupnosti zdravotnej starostlivosti – bolo:

- obmedzenie nadbytočného dopytu po zdravotnej starostlivosti, t.j. zníženie počtu návštev u lekára a zníženie spotreby liekov,
- zvýšenie spoluzodpovednosti pacienta za svoj zdravotný stav a
- zníženie miery korupcie.

Zvýšenie osobnej zainteresovanosti a starostlivosti občanov o vlastné zdravie je významným plusom reformy.

Služby sú od júna 2003 uhrádzané štyrmi druhmi poplatkov. Pri poskytnutí primárnej ambulantnej starostlivosti sa uhrádza poplatok vo výške 20 Sk, resp. 60 Sk za poskytnutie lekárskej služby prvej pomoci alebo pohotovostnej služby. Pri využití zdravotnickej dopravy sa poplatok stanoví na základe sadzby 2 Sk/km. Poplatky za služby spojené s poskytovaním ústavnej starostlivosti v nemocnici alebo v inom zariadení (za stravu a ubytovanie) sa pohybujú v rozsahu od 50 až do 220 Sk za deň (toto platí len pre kúpele). Za recept na lieky, dietetické potraviny a zdravotné pomôcky sa platí 20 Sk.

V novembri 2003 bola prijatá nová klasifikácia liečiv a liekov uhrádzaných úplne alebo čiastočne na základe zdravotného poistenia. Spolu 4 391 druhov liekov sa rozdelilo do štyroch skupín podľa doplatku pacienta (bez doplatku – 31 % liekov, s doplatkom do 50 Sk – 27 %, 50 Sk až 100 Sk – 17 %, nad 100 Sk – 25 %). Zmenou kategorizácie sa štát svojimi príspevkami začal viac podieľať na chronických chorobách ako na krátkodobých ochoreniach. Bol prijatý aj **nový cenový výmer**, ktorý definoval viac ako 160 výkonov jednodňovej chirurgie, zmenil ceny výkonov hradených nemocnicami a výkonov ambulantnej starostlivosti, od ktorých sú odvodené platy praktických lekárov.

O účinnosti paušálnych poplatkov za služby v zdravotníctve svedčí nižšia návštevnosť ambulancií i nižšie využívanie nemocničných lôžok. Spotreba liekov si taktiež udržiava klesajúci trend. Zavedením poplatkov sa realizoval aj očakávaný substitučný efekt v oblasti korupcie, ktorá – evidovaná ako najzávažnejší problém zdravotníctva v roku 2003 – klesla v roku 2004 podľa výskumu verejnej mienky v poradí významnosti na siedme miesto.

Prvým krokom vedúcim **k oddĺženiu zdravotníctva** bolo prijatie zákona, ktorý obmedzil ručenie štátu za záväzky zrušenej zdravotnej poisťovne do výšky istiny dlhu. Čas potrebný na oddĺženie zdravotníctva bol vytvorený predĺžením trvania zákazu exekúcií zdravotných poisťovní a zdravotníckych zariadení.

Proces oddĺžovania a konsolidácie pohľadávok systému zdravotníctva, ktorý bol rozdelený do štyroch etáp, realizoval sa prostredníctvom štátnej akciovéj spoločnosti Veriteľ, a.s., založenej v júni 2003. Do prvej etapy oddĺžovania boli zaradené delimitované zdravotnícke zariadenia, do druhej zdravotné poisťovne, kým do tretej etapy vstupovali zdravotnícke zariadenia v správe štátu. V štvrtej etape prevzala spoločnosť Veriteľ, a.s., pohľadávky zdravotných poisťovní k neplatičom.

V roku 2003 vyčlenila vláda na oddĺženie zdravotníctva 8,6 mld. Sk, v roku 2004 sa táto suma zvýšila na 11,5 mld. Sk. Proces oddĺženia by mal byť ukončený v roku 2005.

II. fáza: Systémové opatrenia – zvyšovanie efektívnosti systému a mobilizácia zdrojov

Poznatok, že princípy fungovania trhovej ekonomiky s určitými obmedzeniami a v presne stanovených podmienkach možno aplikovať aj v oblasti zdravotnej starostlivosti, je jedným zo základných myšlienok reformy zdravotníctva. Preto cieľom systémových a sieťových opatrení je nielen pokračovať v stabilizácii zdravotníctva, ale vytvoriť v ňom aj konkurenčné prostredie, ktoré bude jedným z hlavných predpokladov fungovania systému.

Rozdelenie zdravotného poistenia na verejné a individuálne poistenie má vytvoriť podmienky na nastolenie rovnováhy medzi príjmami a výdavkami zdravotných poisťovní. **Zo zdrojov verejného zdravotného poistenia**, ktoré je univerzálne a solidárne, bude financovaný tzv. základný balík zdravotnej starostlivosti poskytovaný bezplatne.

Z prostriedkov dobrovoľného individuálneho poistenia, resp. z hotovosti sa bude uhrádzať zdravotná starostlivosť nad rámec tohto balíka. Zdravotné výkony, lieky, zdravotnícke pomôcky a dietetické potreby boli rozdelené do dvoch skupín. Prvú skupinu tvorí už spomínaný základný balík zdravotnej starostlivosti (cca 6 400 prioritných diagnóz). Druhá skupina (cca 3 300 diagnóz) je zaťažaná rôznym stupňom spoluúčasti pacienta (v rozsahu od 5 do 100 %). Štandardizácia postupov pri realizácii zdravotných výkonov a kalkulácia cien medzi poskytovateľmi zdravotnej starostlivosti a poisťovňami sa riadi podľa **Katalógu zdravotných výkonov**, o ktorom rozhoduje vláda.

Spravodlivejšie rozdelenie prostriedkov verejného poistenia medzi jednotlivé poisťovne (v závislosti od počtu a štruktúry ich poistencov) zabezpečuje **nový systém prerozdelenia**. Prechod z mesačného na ročné zúčtovanie poistného na verejné zdravotné poistenie má zabezpečiť rovnomernejšie príjmy zdravotných poisťovní. Zvýšil sa vymeriavací základ (tak maximálny, ako aj minimálny) na výpočet zdravotného poistenia a jednoznačne sa stano-

vila sadzba a vymeriavací základ na poistné platené štátom (4 % z poslednej známej priemernej mesačnej mzdy v hospodárstve).

Transformáciou zdravotných poisťovní a poskytovateľov zdravotnej starostlivosti na akciové spoločnosti sa tieto subjekty stávajú spoločnosťami obchodného práva. Hlavným cieľom tohto opatrenia je nastoliť medzi jednotlivými subjektmi transparentné právne a vlastnícke vzťahy, obchodné pravidlá a zaviesť tvrdé rozpočtové obmedzenia (prehľadné finančné vzťahy, účtovníctvo a povinný nezávislý audit).

Okrem vytvorenia transparentných finančných tokov medzi poskytovateľmi zdravotnej starostlivosti a poisťovňami ďalším zámerom legislatívy bolo vytvoriť trhové vzťahy a konkurenčné prostredie v oblasti, kde obieha väčšina finančných zdrojov v zdravotníctve.

Očakáva sa, že pod vplyvom konkurenčných tlakov budú poisťovne motivované k efektívnejšiemu hospodáreniu a dôslednejšej kontrole svojich nákladov, pretože v prípade zlého hospodárenia im bude hroziť zánik. Trhový princíp vyselektuje nezdravé a neefektívne subjekty. Tento tlak bude zároveň pôsobiť aj na poskytovateľov zdravotnej starostlivosti, aby poskytovali kvalitné služby za čo najvýhodnejších podmienok. Úspešná realizácia tohto zámeru si vyžaduje stav, keď sa podiel súkromných zdravotných poisťovní na trhu stane dominantným a štátne zdravotné poisťovne budú zohrávať predovšetkým úlohu zábezpeky.

Reforma zdravotníctva výrazne mení úlohu štátu v tejto oblasti. Prioritnými úlohami štátu sa stávajú tvorba zdravotnej politiky, pravidiel hry, regulácia a kontrola. Štát tak opúšťa neefektívnu pozíciu producenta a poisťovateľa.

Dohľad nad zdravotnými poisťovňami i nad poskytovateľmi zdravotnej starostlivosti zabezpečuje nový Úrad pre dohľad nad zdravotnou starostlivosťou. Jeho úlohou je vykonávať dohľad nad rozsahom a kvalitou poskytovanej zdravotnej starostlivosti a nad dodržiavaním zákonov a štandardov zdravotného poistenia. Úrad bude financovaný z príspevkov zdravotných poisťovní.

III. fáza: Sieťové opatrenia – zvýšenie alokatívnej a technickej efektívnosti, zvýšenie kvality, zlepšenie efektívnej dostupnosti, posilnenie konkurencie a rovnosť šanci

Nemocnice I. a II. typu prešli od 1. januára 2003 do právomoci miest a samosprávnych krajov. Štát si zatiaľ ponechal len väčšie nemocnice – tzv. III. typu, fakultné nemocnice a špecializované ústavy, ktoré sa tak ako zdravotné poisťovne a ostatné zdravotnícke zariadenia transformujú na akciové spoločnosti. V prípade, že zariadenie ešte nie je oddlžené, zmení sa na neziskovú

organizáciu a na akciovú spoločnosť sa transformuje až po následnom ukončení procesu oddĺženia. Zakladateľom akciových spoločností bude štát, ktorý sa stane vlastníkom 51 % akcií, 49 % akcií budú môcť vlastníť vyššie územné celky, obce a vysoké školy. Bude sa na ne vzťahovať 10-ročný zákaz nakladania s týmito akciami. Vytvoria sa tvrdé rozpočtové obmedzenia a podmienky na prehľadné účtovníctvo a povinný nezávislý audit. Tieto opatrenia by mali posilniť samostatnosť a zodpovednosť poskytovateľov zdravotnej starostlivosti za následky prijatých rozhodnutí.

Nové reformné zákony upravujú aj poskytovanie neodkladnej zdravotnej starostlivosti v situácii bezprostredného ohrozenia života. Uvažuje sa o vybudovaní ôsmich operačných stredísk, 259 staníc záchranej zdravotnej služby a siedmich stredísk leteckej záchranej zdravotnej služby. Strediská budú koordinované koordináčnym strediskom integrovaného záchranného systému.

Novým prvkom systému je **verejná minimálna sieť**, ktorá je definovaná ako najmenší možný počet poskytovateľov zdravotnej starostlivosti vo všetkých druhoch zdravotníckych zariadení na danom území. Pre poskytovateľov špecializovanej zdravotnej starostlivosti boli vytvorené tzv. **indikátory kvality**. Podľa miery plnenia týchto indikátorov vypracuje zdravotná poisťovňa poradie poskytovateľov, ktoré bude smerodajné pri uzatváraní zmlúv. Podporný vplyv na budovanie systémov kvality u poskytovateľov zdravotnej starostlivosti sa očakáva aj **od projektu Cena kvality**.

Nariadenia upravujúce oblasť odbornej spôsobilosti pracovníkov v zdravotníctve a ich ďalšie vzdelávanie významnou mierou prispievajú k zvyšovaniu ich kvalifikácie a tým aj k skvalitneniu nimi poskytovaných služieb.

Fiškálne vplyvy reformy

Účelom reformy zdravotníctva nebolo výrazne šetriť objem verejných finančných zdrojov, ale zastaviť zadlžovanie, zvýšiť kvalitu zdravotníckych služieb a efektívnosť systému v existujúcich podmienkach financovania.

Očakáva sa, že prijatie reformných opatrení sa prejaví v rokoch 2005 – 2006 vytvorením podmienok na vyrovnané hospodárenie a zvýšením celkového objemu finančných prostriedkov v systéme zdravotníctva už v roku 2005.

Zdroje rezortu zdravotníctva v mld. Sk

	2002	2003	2004	2005	2006
Zdroje zdravotných poisťovní celkom (poistné)	57,5	63,1	65,9	69,9	75,8
- Splátky NFV (do ŠFA a Veriteľ, a. s.)	-0,5	-2,4	-2,2	-0,5	-1,0
Disponibilné zdroje zdravotných poisťovní	57,0	60,7	63,7	69,4	74,8
MZ SR (bez poistného plateného štátom)	4,3	4,3	5,1 [*]	3,6 [*]	2,9
Iné rozpočtové kapitoly	0,4	0,4	0,5	0,6	0,6
Disponibilné verejné zdroje v zdravotníctve	61,7	65,4	69,3	73,6	78,3
Podiel na HDP (v %)	5,6	5,4	5,2	5,1	5,1

**vrátane kapitálových výdavkov pre VÚC a obce*

Zdroj: Ministerstvo financií SR

Ako ukazuje tabuľka, zdravotnícka reforma stabilizuje verejné zdroje v systéme. Očakáva sa, že zvyšovanie celkových finančných zdrojov systému bude spojené s rastom finančných prostriedkov zo strany súkromného sektora, čo zastaví zadlžovanie systému.

Z hľadiska zadlžovania možno považovať stabilizačné opatrenia za úspešné. V roku 2003 sa prostredníctvom nich dosiahli úspory vo výške 4 mld. Sk a výrazne sa pričínili o to, že dlh vzrástol len o 4,8 mld. Sk. Pritom v rokoch 2000 – 2002 nový nekrytý dlh rástol priemerne o 7 až 9 mld. Sk (a to napriek tomu, že do zdravotníctva smerovalo 10,5 mld. Sk z privatizačných výnosov). Za rok 2004 ministerstvo zdravotníctva očakávalo rast dlhu na úrovni 2,6 mld. Sk. Od roku 2005 by už systém dlhy generovať nemal.

REFORMA SOCIÁLNEHO SYSTÉMU A TRHU PRÁCE

„Základným cieľom sociálnej politiky vlády bude motivovať ľudí v produktívnom veku k aktívnej práci a zároveň vytvoriť systém sociálneho zabezpečenia, ktorý by v prípade absencie vlastných príjmov alebo hmotnej núdze poskytol všetkým občanom solidárne zdroje na pokrytie ich prímerných životných potrieb.“

Programové vyhlásenie vlády SR 2002

CIEĽOM REFORMY BOLO:

- podporiť rast zamestnanosti,
- podporiť pracujúce rodiny,
- vytvoriť flexibilný trh práce,
- podporiť aktivity nezamestnaných a ich motiváciu hľadať si prácu,
- zvýšiť adresnosť pomoci zdravotne postihnutým.

Vysoká miera nezamestnanosti a nízka motivácia riešiť si vlastnú situáciu boli najvýznamnejšími motívmi pri reformných zámeroch na trhu práce a v sociálnej oblasti. Uskutočnené kroky mali zabezpečiť, aby sa oplatilo hľadať si prácu, aby zamestnávaniu stálo v ceste menej prekážok a aby najmä dlhodobo nezamestnaní dostali účinnú pomoc a podporu pri hľadaní zamestnania.

PÄŤ KĹUČOVÝCH OPATRENÍ:

- pružnejší Zákonník práce,
- zavedenie aktivačných príspevkov a systému podpory aktivácie,
- zníženie daňového a odvodového zaťaženia práce,
- presun vyplácania nemocenskej dávky v prvých 10 dňoch PN na zamestnávateľa,
- zavedenie daňového a odvodového bonusu na dieťa.

Zásadnú zmenu priniesol nový zákon o prídavku na dieťa. Namiesto dovtedy vyplácaného prídavku na dieťa, ktorý bol určovaný na základe príjmov rodičov a veku dieťaťa, sa zaviedol jednotný celoplošný príspevok vo výške 500 Sk (valorizovaný na 540 Sk k 1. septembru 2004), a to bez ohľadu na vek dieťaťa alebo príjem rodiny.

Prídavkom k tomuto pevnému základu je tzv. daňový bonus, ktorý dostane rodina prostredníctvom daňového odpočtu vo výške 400 Sk mesačne (má sa valorizovať na 450 Sk k 1. septembru 2005) za každé vyživované dieťa, ak aspoň jeden z rodičov pracuje.

Okrem toho sa zaviedol tzv. odvodový bonus, v rámci ktorého si môže na každé dieťa jeden pracujúci rodič znížiť odvody o 0,5 %, čo predstavuje 30 až 200 Sk mesačne podľa výšky príjmu.⁶

Spružnenie trhu práce

Medzi kľúčové zmeny v novelizovanom Zákonníku práce, ktoré zabezpečili väčšiu flexibilitu pracovnoprávnych vzťahov a tým prispeli k vytvoreniu pružnejšieho trhu práce, patria:

- deregulácia úpravy pracovného času, pričom je možné rozvrhnúť pracovný čas buď rovnomerne, alebo nerovnomerne; zvýšili sa limity nariadenej nadčasovej práce (150 hodín/rok) a nadčasovej práce dohodnutej so zamestnancom (ďalších 250 hodín/rok),
- zjednodušenie prepúšťania v prípade hospodárskych ťažkostí alebo nespokojnosti s prácou jednotlivca,
- zjednodušenie procesu pri uzatváraní pracovného pomeru tak na dobu určitú, ako aj na kratší úväzok, pričom sa má zamestnávateľovi umožniť voľnejšie uzatváranie, obnovovanie a predlžovanie pracovného pomeru,
- uľahčenie ukončenia pracovného pomeru na kratší pracovný čas nepresahujúci 20 hodín týždenne a presnejšia úprava skončenia pracovného pomeru pri pracovnom pomere na dobu určitú, pričom aj tu bol zjednodušený postup prepúšťania (napr. v prípade hospodárskych ťažkostí alebo nespokojnosti s prácou jedinca),
- odstránenie akýchkoľvek obmedzení pre pracujúcich dôchodcov – predtým mohli pracovať najviac jeden rok.

Aktívna politika trhu práce a reforma inštitúcií trhu práce

Reforma aktívnej politiky trhu práce sa zamerala na vytvorenie účinnej pomocnej ruky najmä pre dlhodobo nezamestnaných, ktorí sa snažia o návrat do práce. Jedným zo základných nástrojov sú nárokovateľné príspevky pre nezamestnaných a zamestnávateľov:

- uchádzači o zamestnanie – úhrada časti cestovných nákladov uchádzača pri hľadaní zamestnania; príspevok na služby pre rodinu s deťmi, kde sa nezamestnaný zúčastňuje na vzdelávaní a príprave na trh práce; príspevok na sťahovanie sa za prácou; príspevok na samostatnú zárobkovú činnosť (vrátane občanov so zdravotným postihnutím); príspevok na zriadenie chránenej dielne alebo chráneného pracoviska a na ich zachovanie,
- zamestnávatelia – príspevok na zamestnávanie dlhodobo nezamestnaných a zdravotne postihnutých; príspevok na činnosť pracovného asistenta, ktorým je zamestnanec pomáhajúci zdravotne postihnutému pracovníkovi v jeho pracovnom čase; príspevok na aktivačnú činnosť, t.j. realizáciu malých obecných prác a dobrovoľných aktivít.

⁶ V predošlom systéme predstavoval priemerný mesačný prídavok na jedno dieťa 762 Sk.

Pri súčasných 970 - 1 150 Sk mesačne tak došlo k výraznému nárastu podpory pre tých, ktorí pracujú.

Novovzniknuté úrady práce, sociálnych vecí a rodiny sa snažia pre každého nezamestnaného spojiť tieto nástroje do individuálneho prístupu, ktorý má adresnejšie spĺňať požiadavky jednotlivcov hľadajúcich si prácu. Každému nezamestnanému bude vypracovaný tzv. individuálny akčný plán, ktorý na základe charakteristik nezamestnaného určí druh a rozsah pomoci, ako aj postup na uľahčenie jeho pracovného uplatnenia. Na druhej strane sa od nezamestnaných vyžaduje častejšie hlásenie sa na úradoch práce, sociálnych vecí a rodiny a preukazovanie, že si skutočne hľadajú prácu.

V rámci reformy bol iniciovaný aj vznik ďalších štátnych a súkromných inštitúcií na podporu zamestnanosti. Ide napríklad o Fond sociálneho rozvoja, agentúry dočasného zamestnávania, agentúry podporovaného zamestnávania či súkromných sprostredkovateľov zamestnania.

Zvýšená motivácia zamestnať sa

Reforma sociálneho systému vychádzala z princípu, že každá zmysluplná práca je lepšia ako pasivita a rast zamestnanosti je najlepšou zbraňou proti chudobe. Pri uskutočnených zmenách sa preto prihliadalo hlavne na to, aby boli odstránené demotivačné prvky brániace vyvíjaniu pracovných aktivít. Zle nastavený systém totiž viedol k tomu, že získanie zamestnania často nevedlo k žiadnemu zlepšeniu, ale často aj k zhoršeniu životnej úrovne rodiny. Nový systém zároveň kladie oveľa väčší dôraz na konanie jednotlivca – ide najmä o aktivačný príspevok, ktorý slúži na podporu získania, udržania alebo zvýšenia vedomostí, odborných zručností alebo pracovných návykov za účelom pracovného uplatnenia počas pomoci v hmotnej núdzi. Zároveň bol zavedený polročný súbeh časti dávky a príjmu pre dlhodobo nezamestnaného, ktorý sa zamestná a jeho mzda nepresahuje trojnásobok minimálnej mzdy.

Motiváciu zamestnať sa u starších ľudí, ktorých zamestnanosť na Slovensku pred reformou bola veľmi nízka, posilnilo nielen už spomínané odbúranie bariér pre pracujúcich dôchodcov, ale aj výraznejší vplyv dĺžky zamestnania na výšku dôchodku.

Zníženie daňovo-odvodového zaťaženia práce

Jedným zo zásadných cieľov reforiem bolo zníženie daňovo-odvodového zaťaženia práce. Prispeli k nemu aj viac ako zdvojnásobenie nezdaniteľného daňového minima a zavedenie daňového a odvodového bonusu na deti. Okrem týchto zmien sa podarilo zmenou systému nemocenského poistenia a podpory v nezamestnanosti znížiť odvody, a to o 3,75 percentuálneho bodu.

Pre zamestnávateľov sa zaviedla povinnosť platiť zamestnancom nemocenskú dávku počas prvých 10 dní práceneschopnosti (PN). Zároveň sa znížila miera

náhrady. Prvé tri dni je výška tejto dávky 25 %, po nej sa zvyšuje na 55 % denného vymeriavacieho základu. Tým, že sa časť financovania nemocenského preniesla na zamestnávateľov, by malo dôjsť k zníženiu zneužívania systému, keďže tí by mali viac dohliadať na dochádzku a zároveň zlepšovať pracovné prostredie. Prvé výsledky to potvrdzujú, keď práceneschopnosť v ekonomike klesla medziročne o niekoľko desiatok percent. Okrem toho sa podpora v nezamestnanosti začala poskytovať len tým, ktorí si aspoň tri roky platili poistenie v nezamestnanosti.⁷

Príspevky sociálneho zabezpečenia (bez zdravotného a dôchodkového poistenia – % z hrubej mzdy) platené zamestnávateľom

	2002	2003	2004	2005P	2006P
Spolu	6,40	6,40	2,65	2,65	2,65
Nemocenské poistenie	3,40	3,40	1,40	1,40	1,40
Poistenie v nezamestnanosti	2,75	2,75	1,00	1,00	1,00
Garančné poistenie	0,25	0,25	0,25	0,25	0,25

Zdroj: Ministerstvo financií SR

Vyššia adresnosť pomoci zdravotne postihnutým

Novelizoval sa tiež zákon o sociálnej pomoci, pri ktorom došlo k zmene podmienok poberania a výšky niektorých kompenzačných príspevkov pre ťažko zdravotne postihnutých jednotlivcov. Na jednej strane bolo zavedené spolupodieľanie sa týchto občanov na príspevku pre opatrovateľa, no na druhej sa zvýšili príspevky na prevádzku auta a kompenzáciu iných vyšpecifikovaných výdavkov súvisiacich s postihnutím.

V rámci nového zákona o sociálnom poistení dochádza v priebehu rokov 2004 – 2007 k prehodnoteniu invalidných dôchodkov vzhľadom na to, že Slovensko malo medzinárodne vysoký podiel invalidných dôchodcov na dospeljej populácii. V rámci tohto prehodnotenia je približne každému desiatemu invalidnému dôchodcovi odobratý dôchodok. Na druhej strane dochádza po dlhšom čase k výraznejšiemu reálnemu rastu invalidných dôchodcov a invalidní dôchodcovia si môžu bez obmedzenia privyrábať.

Fiškálne vplyvy reformy

Keďže v minulosti bol sociálny systém zneužívaný, pokles výdavkov na jeho financovanie je v súlade s očakávaniami. V budúcnosti sa pozornosť upriami na zachovanie a posilnenie pozitívnych výsledkov uskutočnených reforiem.

⁷ Samozrejme, nezamestnaní v sociálnej sieti stále majú nárok na dávku v hmotnej núdzi.

Prioritami budú: zefektívnenie ďalších nástrojov aktívnej politiky trhu práce, posilnenie výhod ľudí pracujúcich v legálnej ekonomike, posilnenie politiky rodiny a vývoj starostlivosti pre špecifické skupiny, ako sú napr. starí ľudia a zdravotne postihnutí.

Úspory na strane výdavkov 2002 - 2006 (% HDP, ESA 95)

	2002	2003	2004E	2005B	2006B
Štátne dávky a dávky sociálnej pomoci	3,0	2,7	2,1	2,3	2,2
Nemocenské dávky	0,8	0,7	0,4	0,4	0,4
Dávky v nezamestnanosti	0,4	0,3	0,3	0,2	0,2
Spolu	4,2	3,7	2,7	2,9	2,8

Zdroj: Ministerstvo financií SR

REFORMA ŠKOLSTVA

„Hlavným a dlhodobým cieľom vlády v oblasti výchovy a vzdelávania je transformácia tradičného školstva na moderné školstvo 21. storočia, ktoré spolu s ostatnými zložkami systému celoživotného vzdelávania bude pripravovať ľudí pre život a prácu v nových podmienkach.“

Programové vyhlásenie vlády SR 2002

CIEĽOM REFORMY BOLO:

- ▢ podporiť efektívnejší spôsob financovania regionálneho školstva,
- ▢ znížiť decentralizáciou administratívnu náročnosť správy škôl,
- ▢ vytvoriť podmienky na postupnú realizáciu obsahovej prestavby výchovy a vzdelávania,
- ▢ zabezpečiť postupne možnosť prístupu ku kvalitnému vysokoškolskému vzdelávaniu pre všetkých občanov, ktorí oň prejavia záujem a preukážu predpoklady na jeho úspešné absolvovanie,
- ▢ účinne riešiť problém dlhodobo nedostatočného financovania vysokého školstva.

Reforma školstva patrí medzi tie reformy, ktoré sú z pohľadu dlhodobej prosperity Slovenska veľmi dôležité. Vnútorňú hybnú silu vyspelých ekonomík totiž zabezpečujú predovšetkým inovácie, ktoré sú však nemysliteľné bez širokej základne vysoko kvalifikovaných ľudí. Z tohto pohľadu je kľúčová v prvom rade implementácia vládou schváleného pokračovania reformy vysokého školstva, ktoré však, žiaľ, parlament neschválil.

PÄŤ KLÚČOVÝCH OPATRENÍ:

- ▢ zavedenie transparentného normatívneho spôsobu financovania,
- ▢ transformácia systému štátnej správy v regionálnom školstve,
- ▢ príprava obsahovej reformy regionálneho školstva,
- ▢ transformácia vysokého školstva podľa nového zákona o vysokých školách,
- ▢ rozpis dotácií vysokým školám podľa výkonových kritérií.

Regionálne školstvo

V roku 2003 sa pripravili legislatívne podmienky na zásadnú zmenu systému financovania regionálneho školstva a transformáciu systému štátnej správy v regionálnom školstve. V roku 2004 prebehla zmena vo financovaní a transformácia štátnej správy v regionálnom školstve a zároveň sa začala pripravovať jeho obsahová prestavba.

Zmena systému financovania

Od roku 2004 sa presunuli do kapitoly ministerstva školstva všetky finančné prostriedky na prenesený výkon štátnej správy v regionálnom školstve, ktoré boli pred týmto rokom rozptýlené najmä v kapitolách krajských úradov. Dôsledne sa oddelilo financovanie prenesených kompetencií od originálnych. V rámci tejto separácie sa finančné prostriedky určené na financovanie prenesených kompetencií rozpočtujú v kapitole ministerstva školstva a poskytujú zriaďovateľom účelovo. Peniaze určené na financovanie originálnych kompetencií sa riešia zo všeobecných zdrojov regionálnych a územných samospráv.

Organizácia poskytovania finančných prostriedkov z kapitoly ministerstva školstva je **postavená na dvojúrovňovom modeli**. V rámci prvej úrovne sa poskytujú finančné prostriedky zriaďovateľom prostredníctvom novozriadených krajských školských úradov. Objem finančných prostriedkov sa určuje normatívne **podľa počtu žiakov** a kategórie škôl alebo školských zariadení. Normatív, ktorým je objem finančných prostriedkov vyčlenených na jedného žiaka na rok, zohľadňuje rozdielnu personálnu a ekonomickú náročnosť jednotlivých druhov a typov škôl a školských zariadení, teplotné podmienky a v prípade malých základných škôl do istej miery aj veľkosť školy.

Druhú úroveň predstavuje rozpis finančných prostriedkov z úrovne zriaďovateľa. Zriaďovateľ má možnosť podľa miestnych podmienok a potrieb upraviť v stanovenom rozsahu objem finančných prostriedkov pre jednotlivé školy a školské zariadenia.

Väzba objemu finančných prostriedkov pridelených zriaďovateľom na počet žiakov predstavuje motivačný prostriedok na efektívnejšie využívanie pridelených finančných prostriedkov a racionalizáciu siete škôl. Rovnako aj školy sú motivované na poskytovanie kvalitného vzdelania, lebo pri zvýšenom záujme o školu a vyššom počte žiakov budú mať viac finančných prostriedkov.

Okrem normatívne určených finančných prostriedkov sa v zákonom a nariadením vlády určených prípadoch rozpisujú zriaďovateľom aj ďalšie finančné prostriedky (na tzv. špecifiká, motivačné príspevky, na rozvojové projekty a na riešenie havarijných situácií). Ako nový prvok pri realizácii systému financovania školských zariadení poskytujúcich záujmové vzdelávanie vystupuje v zákone využitie vzdelávacích poukazov. Zákon zavádza používanie rovnakých normatívov pre rovnaké typy škôl a školských zariadení bez ohľadu na to, či ide o štátne alebo neštátne subjekty.

Od 1. januára 2005 sa v súvislosti s fiškálnou decentralizáciou upravilo financovanie výkonu originálnych kompetencií v školstve. Pre obce sa aj do tohto nového systému premietol normatívny princíp.

Transformácia systému štátnej správy v školstve

Reforma štátnej správy v regionálnom školstve sa začala v predchádzajúcom volebnom období, jej rozhodujúcu časť však bolo potrebné realizovať počas pôsobenia súčasnej vlády:

- od 1. januára 2004 sa konštituovali krajské školské úrady,
- v oblasti zriaďovania a zrušovania základných škôl, resp. stredných škôl, v oblasti rozhodovania v druhom stupni vo veciach, v ktorých v prvom stupni rozhoduje riaditeľ školy, v oblasti kontroly dodržiavania všeobecne záväzných právnych predpisov v školstve a poradenstva sa preniesol výkon štátnej správy na obce a samosprávne kraje,
- od 1. júla 2004 sa konštituovali obce spĺňajúce podmienky ako školské úrady.

Príprava obsahovej prestavby štúdia a ďalšie reformné aktivity v regionálnom školstve

Niektoré ďalšie reformné aktivity uskutočnené v regionálnom školstve:

- novela vyhlášky umožňujúca uchádzať sa o prijatie na viacero stredných škôl,
- opakované celoslovenské testovanie žiakov (monitor),
- zlepšenie odmeňovania učiteľov s dôrazom na mladých zamestnancov,
- príprava a implementácia nového spôsobu maturity.

Základom obsahovej prestavby a ďalších reformných aktivít v regionálnom školstve sa stane nový zákon o výchove a vzdelávaní. Predloženie návrhu zákona na verejnú diskusiu sa predpokladá v priebehu druhého polroka tohto roka.

Vysoké školstvo

Strategickým cieľom vlády v oblasti vysokého školstva je vytvoriť podmienky na efektívne fungovanie vysokoškolského systému tak, aby sa vysokoškolské vzdelávanie na garantovanej úrovni kvality zodpovedajúcej medzinárodným štandardom stalo v priebehu piatich-šiestich rokov prístupné všetkým občanom, ktorí oň prejavia záujem a preukážu predpoklady na jeho úspešné absolvovanie. Vláda si v programovom vyhlásení určila ako východisko na dosiahnutie tohto cieľa pokračovanie v transformácii vysokého školstva v súlade s prijatou koncepciou. Zároveň sa zaviazala podporovať rozvoj základného a aplikovaného výskumu na vysokých školách ako nevyhnutnej podmienky na poskytovanie kvalitného vysokoškolského vzdelávania.

Prístup k vysokoškolskému vzdelávaniu

Akademický rok 2004/2005 bol z hľadiska prístupu k vysokoškolskému vzdelávaniu pre slovenské vysoké školstvo historickým. Prišlo k najväčšiemu

medziročnému nárastu počtu študentov vysokých škôl, ktorých celkový počet po prvýkrát v histórii prekročil hranicu 150 tisíc. Po prvýkrát prekročil počet novonastúpených študentov na vysoké školy hranicu 50 % populácie 19-ročných. Slovenský vysokoškolský systém sa zaradil v tomto ukazovateli medzi najvyspelejšie systémy sveta. Tento výsledok, ktorý znamená, že aj na Slovensku už možno hovoriť o masovom prístupe k vysokoškolskému vzdelávaniu, sa dosiahol napriek tomu, že systém sociálnej podpory študentov je potrebné ešte stále zlepšovať. Ak porovnáme maximálnu hranicu sociálneho štipendia pred začiatkom reformy (1 000 Sk/mesiac) s dnešným stavom reprezentovaným maximom 2 000 Sk/mesiac a stúpnutím nákladov na sociálne štipendia z 11,6 mil. Sk v roku 2000 na viac ako 200 mil. Sk v roku 2003, možno tento nárast iste pokladať za podstatný krok vpred. Návrh novely zákona o vysokých školách schválený vládou predpokladal viac ako trojnásobné zvýšenie tak hornej hranice sociálnych štipendií, ako aj počtu ich poberateľov.

Sieť vysokých škôl, študijné programy, akreditácia

Vytvorili sa legislatívne podmienky na inštitucionálnu diverzifikáciu slovenského vysokého školstva zavedením univerzitných vysokých škôl a neuniverzitných vysokých škôl. Zákon umožnil aj ďalšiu diverzifikáciu univerzitných vysokých škôl, a to vyčlenením výskumných univerzít. Základnou podmienkou na zaradenie vysokej školy medzi výskumné univerzity je, že dosahuje vynikajúce výsledky v oblasti vedy a techniky. Podporným prvkom v oblasti inštitucionálnej diverzifikácie vysokého školstva je aj zjednodušenie postupu pri zriaďovaní súkromných vysokých škôl.

Kontrolu štátu v oblasti kvality vykonáva Akreditačná komisia. Nový zákon podstatne podrobnejšie upravil jej činnosť. Jej základom je spresnený systém kritérií na akreditáciu jednotlivých činností vysokých škôl. Nová Akreditačná komisia za dva roky posúdila takmer 2 500 nových študijných programov.

Vysokoškolskí učitelia a ostatní zamestnanci vysokých škôl

Reforma priniesla podstatné zmeny aj do postavenia vysokoškolských učiteľov. Zákon zaviedol funkčné miesta profesorov a docentov obsadzované otvorenými konkurzmi a len na dobu určitú. Vysokoškolský učiteľ môže získať funkčné miesto profesora alebo docenta natrvalo až po treťom úspešnom konkurze a minimálne deviatich rokoch pôsobenia na funkčnom mieste profesora alebo docenta. Týmto opatrením sa sleduje zvýšenie konkurencie pri obsadzovaní týchto miest, a teda zvýšenie kvality.

Výrazne sa zvýšilo finančné ohodnotenie učiteľov. Priemerný plat učiteľov vzrástol z hodnoty 14 260 Sk v roku 2000 na 22 823 Sk v roku 2003, čo

predstavuje nárast o 60 %. Aj z hľadiska vekovej štruktúry možno konštatovať postupný prírlev mladých pedagógov.

Sústavná pozornosť sa venovala aj zlepšovaniu pracovných podmienok zamestnancov vysokých škôl, najmä v oblasti spracovania informácií a prístupu k nim. Mimoriadny a ojedinelý výsledok bol dosiahnutý v projekte akademickej dátovej siete SANET II, ktorá sa stala jednou z najlepších v Európe.

Vysokoškolská veda a technika

Cieľom vlády je zabezpečiť, aby sa vysoké školy stali, tak ako v iných rozvinutých krajinách, základom výskumného potenciálu Slovenska. Na splnenie tohto cieľa sa v posledných rokoch darí vytvárať finančné aj legislatívne predpoklady. Financovanie vysokoškolskej vedy a techniky v rámci výdavkov na vysoké školy vyčlenených v štátnom rozpočte stúplo v období 2000 – 2005 o 56,3 %. Od roku 2002 môžu vysoké školy získavať finančné prostriedky na vedu a techniku aj prostredníctvom Agentúry na podporu vedy a techniky a prostredníctvom štátnych programov.

Transformácia systému hospodárenia a financovania vysokých škôl

Zmeny, ktoré sa v slovenskom vysokom školstve uskutočnili v rámci prebiehajúcej reformy, zasiahli hlboko aj oblasť ich financovania a hospodárenia.

Základnou zmenou bola transformácia väčšiny vysokých škôl zo štátnych rozpočtových organizácií na verejné vysoké školy. Súčasťou zmeny je aj prechod na hospodárenie podľa rozpočtu výnosov a nákladov vrátane zavedenia odpisov a vedenia účtovníctva na akruálnom princípe, ktoré poskytuje podstatne vernejší obraz o skutočnom ekonomickom stave vysokej školy.

Zákonom sa pre verejné vysoké školy zaviedol systém viacdrojového financovania. Ich hlavným zdrojom financovania zostali naďalej dotácie zo štátneho rozpočtu, ale na pokrytie výdavkov musí verejná vysoká škola využívať aj ďalšie zdroje. Zatiaľ sa nepodarilo zabezpečiť jeden zo štandardných vlastných zdrojov vysokej školy – školné. Podarilo sa však stabilizovať hospodárenie verejných vysokých škôl, keď v roku 2004 dokázalo 15 z 20 verejných vysokých škôl pokryť z dotácií a vlastných výnosov v plnej miere náklady na svoju činnosť vrátane odpisov. Na porovnanie: v roku 2002 dosiahli takýto výsledok len dve verejné vysoké školy.

Od roku 2001 sa naplňa aj cieľ zvyšovania objemu finančných prostriedkov poskytovaných vysokým školám zo štátneho rozpočtu. Zároveň rastie podiel týchto finančných prostriedkov na HDP. Pokiaľ ide o verejné vysoké školy, príspevok zo štátneho rozpočtu, ktorý v rámci schváleného rozpočtu na rok

2000 predstavoval sumu 5,1 mld. Sk, stúpol v rámci schváleného rozpočtu na rok 2005 na sumu 10,35 mld. Sk, teda o 102,6 %.

Výdavky verejnej správy na vysoké školstvo v rokoch 2002 – 2006

	2002	2003	2004	2005	2006
mil. Sk	8 771	10 878	11 308	12 260	13 448
% HDP	0,8	0,9	0,9	0,9	0,9

Zdroj: Ministerstvo financií SR

Zákon ustanovil aj zásadnú zmenu spôsobu rozdeľovania finančných prostriedkov štátneho rozpočtu vysokým školám. Podstatou zmeny je použitie výkonového princípu ako základného nástroja na určovanie výšky finančných prostriedkov a ich pridelovanie vo forme blokového grantu – teda bez presného určenia, koľko z pridelených finančných prostriedkov sú vysoké školy povinné použiť na mzdy a koľko na prevádzku. Zásadným opatrením je aj skutočnosť, že prostriedky z dotácie, ktoré vysoká škola na konci kalendárneho roka ušetrí, jej na rozdiel od minulosti neprepadajú a môže ich použiť na svoju činnosť v nasledujúcom kalendárnom roku.

Podstatné zmeny nastali aj z hľadiska vnútornej organizácie a riadenia vysokých škôl. Zákon zrušil právnu subjektivitu fakúlt a tým posilnil vnútornú integritu vysokých škôl. Na druhej strane vo viacerých oblastiach garantoval pre fakulty právo rozhodovať autonómne a vystupovať v mene vysokej školy. Zákon ustanovil aj niektoré zmeny v rozdelení právomocí medzi akademickým senátom a rektorom, resp. dekanom, ktoré zabezpečujú lepšie vyváženú kompetencií a zodpovednosti.

Novým prvkom vo vysokoškolskom systéme sú správne rady vysokých škôl. Ich základnou úlohou je posilniť prepojenie verejných vysokých škôl a spoločenskej praxe.

REFORMA VEREJNEJ SPRÁVY

„V rámci záujmu dokončiť reformu verejnej správy bude vláda pokračovať v procese decentralizácie a dekoncentrácie štátnej správy. Vláda sa zaviazala prehodnotiť pôsobnosť, efektívnosť a štruktúru okresných a krajských úradov a pripraviť novú organizáciu miestnej štátnej správy. Vláda chce posilniť postavenie, ale aj zodpovednosť územnej samosprávy pri poskytovaní služieb občanovi decentralizáciou verejných financií, posilnením vlastných daňových príjmov obcí a stanovením vlastných daňových príjmov vyšších územných celkov.“

Programové vyhlásenie vlády 2002

CIEĽOM REFORMY BOLO:

- ▢ upraviť vzťah štát – región – obec – občan tak, aby problémy boli riešené tam, kde môžu byť riešené najefektívnejšie,
- ▢ zmeniť územnosprávne členenie SR a zaviesť trojúrovňový model verejnej správy,
- ▢ posilniť miestne komunity,
- ▢ zaviesť nový systém financovania a posilniť finančnú nezávislosť územných samospráv,
- ▢ zvýšiť zodpovednosť územných samospráv za efektívnu prevádzku verejnej správy a regionálnu politiku.

Reformou verejnej správy sa stala Slovenská republika decentralizovaným štátom s horizontálnou deľbou moci a vertikálnou deľbou kompetencií. Vláda sa stala inštitúciou prijímajúcou základné, strategické rozhodnutia a prestala vstupovať do jednotlivostí, ktoré môže pre občana lepšie zabezpečiť miestna samospráva. Decentralizácia kompetencií a financií na orgány územnej samosprávy viac vyvážila moc v štáte.

PÄŤ KLÚČOVÝCH OPATRENÍ:

- ▢ decentralizácia kompetencií,
- ▢ reforma miestnej štátnej správy,
- ▢ zmena územnosprávneho usporiadania (inštitucionálna zmena),
- ▢ fiškálna decentralizácia,
- ▢ komunálna reforma.

Decentralizácia kompetencií

Decentralizácia kompetencií **predstavuje presun kompetencií z orgánov štátu na orgány územnej samosprávy (obce a vyššie územné celky)**. Kompetencie, ktoré boli takto prenesené, vykonávajú obce a vyššie územné celky

ako prenesený výkon štátnej správy alebo ako svoju samosprávnú pôsobnosť. S týmto súvisí aj spôsob ich financovania. Kontrole zo strany štátu podlieha územná samospráva iba v oblasti zákonnosti využívania prostriedkov, ktoré jej boli poskytnuté vo forme dotácii a transferov zo štátneho rozpočtu. Medzi obcami a vyššími územnými celkami neexistuje vzťah nadriadenosti a podriadenosti.

Po procese decentralizácie plní **centrálne vládne** predovšetkým úlohy v oblasti: hospodárskej, zahraničnej a bezpečnostnej politiky, plánovania na národnej úrovni, obrany, colných právomocí, menových záležitostí, daňových úradov (okrem miestnych daní), pôšt, železníc, diaľničných systémov, ciest I. triedy, úradov práce a zamestnanosti, vysokého školstva, vybraných zdravotníckych, kultúrnych a sociálnych zariadení, letísk, ochrany prírody a regionálnej politiky.

Obce a vyššie územné celky sú právnickými osobami, ktoré vlastnia majetok, majú svoj rozpočet, personálnu a finančnú nezávislosť, môžu podnikáť, participovať na medzinárodnej, cezhraničnej a vnútroštátnej spolupráci, vyberajú miestne dane a správne poplatky. Vykonávajú samosprávne kompetencie a pri niektorých úlohách aj prenesený výkon pôsobnosti štátnej správy. Úlohy zabezpečujú samostatne či spoluprácou s inými územnými celkami alebo aj so súkromným sektorom.

Medzi **samosprávne kompetencie obce** patrí predovšetkým: územné plánovanie, miestny rozvoj, participácia na regionálnych plánoch, miestne komunikácie, mestská verejná doprava, bývanie, školské zariadenia, sociálne zariadenia, polikliniky, nemocnice, kultúra a mnoho ďalších.

Do **samosprávnych kompetencií vyšších územných celkov** sa zaraďujú: cesty II. a III. triedy, územné plánovanie, regionálny rozvoj, stredné školstvo, nemocnice, niektoré sociálne zariadenia, kultúrne zariadenia, vydávanie povolenia na činnosť verejnej lekárne, regionálna verejná autobusová doprava.

Reforma miestnej štátnej správy

Prechodom mnohých kompetencií (400) zo štátu na územné samosprávy (obce a vyššie územné celky) bol postavený základ nového charakteru štátu – decentralizovaného štátu, ktorý má lepšie možnosti zohľadňovať diferencované regionálne potreby občanov.

Zrušili sa integrované krajské a okresné úrady a rozšírila sa sieť úradov špecializovanej štátnej správy v tých oblastiach, kde si podmienky v regióne nevyhnutne vyžadujú pôsobnosť takejto správy. Úrady všeobecnej štátnej správy a špecializovanej štátnej správy pôsobia na úrovni VÚC (krajské úrady), ktoré zriaďujú obvodné úrady a podľa potrieb stále a dočasné pracoviská.

Fiškálna decentralizácia

Cieľom nového systému financovania územných samospráv je posilnenie daňových príjmov obcí, stanovenie vlastných daňových príjmov vyšších územných celkov a zavedenie nového spôsobu finančného vyrovnávania bežných príjmov a výdavkov územnej samosprávy.

Fiškálna decentralizácia nadväzuje na daňovú reformu a prenos kompetencií zo štátnej správy na obce a vyššie územné celky. Jej realizáciou získala územná samospráva mimoriadne dôležitý nástroj – rozhodovanie o vlastných príjmoch, ktorý výrazne posilňuje jej autonómnosť.

Podstatou zmeny je prechod od poskytovania dotácií zo štátneho rozpočtu k financovaniu samosprávnej pôsobnosti prostredníctvom daňových príjmov. Nový systém **výrazne posilnil nielen samostatnosť, ale aj zodpovednosť územnej samosprávy** v procese rozhodovania o použití verejných zdrojov pri poskytovaní služieb občanom. Táto schéma prispieva k stabilizácii príjmov územnej samosprávy na dlhšie obdobie a vytvára podmienky na plánovanie financií na niekoľko rokov dopredu. Zavádza solidárny, spravodlivý, transparentný systém financovania založený na konkrétnych merateľných kritériách.

Fiškálna decentralizácia uvoľňuje obciam ruky pri určovaní sadzby miestnych daní. Tie sú fakultatívne, čo znamená, že obce rozhodujú nielen o sadzbe dane, ale aj o jej zavedení a o oslobodení od dane či úľavách na dani. Od 1. januára 2005 zákon stanovil osem miestnych daní: daň z nehnuteľností, daň za psa, daň za užívanie verejného priestranstva, daň za ubytovanie, daň za predajné automaty, daň za nevýherné hracie prístroje, daň za vjazd do historickej časti mesta a daň za jadrové zariadenie. Bol zachovaný aj jeden miestny poplatok – za komunálny odpad a drobné stavebné odpady. Vlastnú fakultatívnu daň majú aj vyššie územné celky – daň z motorových vozidiel, ktorá nahradila doterajšiu cestnú daň. O jej zavedení, sadzbe dane, oslobodení a úľavách rozhoduje zastupiteľstvo vyššieho územného celku. Predmetom dane sú motorové vozidlá používané na podnikanie alebo v súvislosti s podnikaním.

Nový systém finančného vyrovnávania je založený na prerozdeľovaní dane z príjmov fyzických osôb na základe vzorca, ktorý obsahuje kritériá zodpovedajúce druhu a objemu kompetencií pri výkone územnej samosprávy. Od 1. januára 2005 je príjmom štátneho rozpočtu iba 6,2 % dane z príjmov fyzických osôb, 70,3 % výnosu dane je príjmom obcí a 23,5 % výnosu je príjmom vyšších územných celkov. Vzorec, pomocou ktorého sa celoslovenský podiel obcí na výnose dane rozdeľuje do jednotlivých obcí, sa skladá zo štyroch kritérií: počet obyvateľov s trvalým pobytom na území obce čiastočne upravený koeficientom nadmorskej výšky za účelom zohľadnenia rozdielnej finančnej náročnosti zabezpečovania originálnych kompetencií, počet obyvateľov vážený

koeficientom veľkostnej kategórie obce, počet žiakov základných umeleckých škôl a predškolských zariadení navštevujúcich zariadenia a podiel obyvateľov, ktorí dovŕšili vek 62 rokov. Vzorec pre vyššie územné celky obsahuje šesť kritérií: celkový počet obyvateľov s trvalým pobytom vo VÚC, počet obyvateľov vo veku od 15 do 18 rokov, počet obyvateľov vo veku 62 rokov a viac, dĺžka ciest II. a III. kategórie vo vlastníctve VÚC, hustota obyvateľov a rozloha VÚC. V rámci vyšších územných celkov je zavedený ešte dodatočný mechanizmus horizontálneho finančného vyrovnávania podielu VÚC na výnose dane z príjmov fyzických osôb.

Ani miestne dane a ani podiel obcí a VÚC na dani z príjmov fyzických osôb nie sú príjmom štátneho rozpočtu. V prípade nižšej výnosnosti dane z príjmov fyzických osôb v roku 2005 štát garantuje na účely prerozdelenia do rozpočtov obcí a VÚC minimálnu hodnotu výnosu v sume 33 854,9 mil. Sk.

Pôvodne sa predpokladalo, že v prvom roku nového systému bude vplyv medzi zavedením a nezavedením systému neutrálny. Výnos dane za prvé tri mesiace roku 2005 však ukázal, že už prvý rok prinesie zmena systému pozitívny efekt na objem príjmov územnej samosprávy.

Odhadovaný vplyv fiškálnej decentralizácie (FD) v mil. Sk

	2005	2006	2007
Súhrnný finančný vzťah bez FD	33 854	34 771	35 673
FD v schválenom rozpočte 2005	33 854	35 663	38 979
Aktuálny predpoklad	38 172	40 824	44 706
Rozdiel (3) - (2)	4 318	5 161	5 727

Zdroj: Ministerstvo financií SR

Očakáva sa, že nový systém financovania územných samospráv vytvorí podmienky na účinnejšiu mobilizáciu zdrojov a zvýšenie osobnej zodpovednosti volených orgánov územnej samosprávy, bude iniciovať vyššiu mieru občianskej participácie, zabezpečí lepšiu informovanosť o používaní verejných financií a umožní diferencovaný prístup k riešeniu špecifických potrieb a požiadaviek občanov v jednotlivých obciach a regiónoch Slovenska.

Komunálna reforma

Po presune kompetencií na všetky obce sa vynorili problémy s ich vecným a finančným plnením. Dôvodom je fragmentovaná štruktúra obcí na Slovensku a veľký počet malých obcí (67 % obcí má menej ako 1 000 obyvateľov). Bežné výdavky malých obcí narastajú na úkor kapitálových výdavkov, čím sa znižujú možnosti poskytovať občanom kvalitné služby i získať cudzie zdroje (najväčšiu položku bežných výdavkov predstavujú personálne výdavky). Preto sa pripra-

vuje návrh riešenia tohto problému, ktorý má svoj technický, ekonomický, ale aj demokratický rozmer. Možným riešením sa javí spájanie obcí, vytvorenie ďalšej úrovne územnej samosprávy, efektívnejšia medziobecná spolupráca alebo kombinácia spájania obcí a medziobecnej spolupráce. Návrh riešenia na najbližšie obdobie bude predložený v druhom polroku 2005.

Naplnenie cieľa reformy verejnej správy je dlhodobým procesom, ktorého efekt sa prejaví vtedy, keď územné samosprávy začnú naplno využívať svoje nové kompetencie, keď dokážu pripraviť a realizovať plány rozvoja v tých oblastiach, v ktorých ich doteraz zostavoval výlučne štát. Úspešnosť týchto opatrení závisí aj od vývoja vlastného uvedomenia občanov, od toho koľko potrvá, kým si uvedomia, čo všetko môžu od predstaviteľov územných samospráv žiadať a čo môžu sami ovplyvniť.

PODNIKATEĽSKÉ PROSTREDIE

„Vláda bude podporovať podnikanie a zlepšovať podnikateľské prostredie. Cieľom vlády je zjednodušiť vstup do podnikania najmä zjednodušením jeho administratívneho procesu. Vláda podporí prílev investícií, a tým aj konkurencieschopnosť slovenského hospodárstva.“

Programové vyhlásenie vlády SR 2002

CIEĽOM REFORMY BOLO:

- ▢ zlepšiť a zefektívniť legislatívu súvisiacu s podnikateľským prostredím,
- ▢ obmedziť byrokráciu,
- ▢ zefektívniť fungovanie súdneho systému,
- ▢ zlepšiť dostupnosť finančných zdrojov.

O zlepšovaní podnikateľského prostredia v posledných rokoch svedčí jednak rastúca spokojnosť domácich podnikateľov vyjadrená Indexom podnikateľského prostredia¹ a zároveň zvýšený prílev zahraničných investícií na územie Slovenskej republiky. V roku 2004 označila Svetová banka Slovensko za „top reformátora“ a tá istá organizácia zaradila Slovensko na 18. miesto v rebríčku krajín s najatraktívnejším podnikateľským prostredím na svete. K pokračovaniu tohto trendu by mal prispieť aj projekt Minerva, ktorý vznikol v decembri 2004 a vychádza zo stratégie konkurencieschopnosti – národnej lisabonskej stratégie. Jedným z jeho štyroch cieľov je práve podpora podnikateľského prostredia.

PÄŤ KLÚČOVÝCH OPATRENÍ:

- ▢ zníženie dane z príjmov právnických osôb,
- ▢ pružnejšia pracovná legislatíva,
- ▢ zefektívnenie súdnictva a zjednodušenie legislatívy,
- ▢ zrýchlenie zápisu do obchodného registra,
- ▢ rýchlostný príplatok pri zápisoch do katastra.

Daňová reforma a zníženie odvodového zaťaženia

Za jednu z najpozitívnejších zmien v podnikateľskom prostredí je považovaná **daňová reforma**, ktorej hlavnou črtou bolo zavedenie rovnej dane a presun daňového zaťaženia z priamych daní na nepriame. **Zjednotenie sadzieb dane** z príjmov fyzických aj právnických osôb na 19 % a vypustenie rôznych výni-

¹ Index podnikateľského prostredia má tri hodnotiace kategórie: 1. sledovanie vývoja právneho a regulačného prostredia na Slovensku, 2. vplyvy ostatných vonkajších makroekonomických faktorov na podniky, 3. príspevok samých podnikov k vývoju podnikateľského prostredia.

miek a úľav z pôvodného zákona prispelo k zjednodušeniu a zefektívneniu celého daňového systému. Spolu s ďalšími faktormi viedlo tiež k prilákaniu zahraničných investorov na Slovensko. S pozitívnymi ohlasmi zo strany podnikateľov sa stretlo aj **zniženie odvodového zaťaženia** pre zamestnávateľov o tri percentuálne body na 35,2 % hrubej mzdy.

Pružnejší trh práce

Reakciou na neflexibilný trh práce bola **novela Zákonníka práce**. Nanovo sa definoval pracovný pomer na dobu určitú a pracovný pomer na kratší pracovný čas, **zrýchľil a zefektívnil sa proces prijímania a prepúšťania** zamestnancov a možnosť pracovať nadčas sa rozšírila zo 150 na 400 hodín ročne. Zmeny sa dotkli aj kolektívneho vyjednávania. Zákonník práce upravuje len základné rámce a limity, podrobnejšia úprava sa uskutočňuje na úrovni podnikov. Hlavným cieľom tejto novely bolo zefektívnenie pracovnoprávných vzťahov, čo malo prispieť k zlepšeniu podnikateľského prostredia a rastu zamestnanosti.

Súdny systém

Neefektívne fungovanie súdneho systému a zlá vymožitelnosť práva sú označované za najväčšie problémy podnikateľského prostredia na Slovensku. Zlepšenie tejto situácie si vyžadovalo realizovať **zásadné reformné kroky v oblasti súdnictva**. Konkrétnymi krokmi korigujúcimi tento stav sú optimalizácia súdnej sústavy a projekt Súdny manažment, ktorý od základu mení prácu sudcov a súdnej administratívy. Inštitút mimosúdneho vyrovnania a zákon o vyšších súdnych úradníkoch by mali odbremeniť súdy a sudcov od administratívnej činnosti. Keďže je táto reforma mimoriadne komplikovaná, očakávané výsledky sa budú dostavovať postupne.

Legislatíva a obmedzenie byrokracie

Prijaté opatrenia uľahčili tak vstup do podnikania, ako aj výstup z neho. Na vznik novej firmy je na Slovensku potrebných v optimálnom prípade už **menej ako 20 dní**. Novelou živnostenského zákona sa odbúrali niektoré nepotrebné, ale zároveň administratívne náročné formality. **Skrátili sa lehoty** na rozhodnutie správcu dane o registrácii živnostníkov ako platcov dane a taktiež sa skrátila lehota na **vydanie živnostenského listu z 15 na sedem dní**. Výrazné zmeny nastali aj v oblasti registrácie nových spoločností. Neexistenciu lehoty, v ktorej bol registrovaný súd povinný zapísať spoločnosť do obchodného registra, upravuje nový zákon o obchodnom registri. Cieľom tohto zákona je vytvoriť také podmienky, aby registrované súdy zapisovali nové spoločnosti do Obchodného registra SR **do piatich pracovných dní**.

Ďalším významným krokom bolo prijatie zákona o konkurze a reštrukturalizácii. Hlavnou úlohou tejto právnej úpravy je **zrýchliť konkurzné konanie**, zabrániť stratám na hodnote majetku úpadcu v priebehu konkurzného konania a v čo najväčšej miere zefektívniť speňažovanie konkurznej podstaty. Výrazne sa posilnila zodpovednosť správcu konkurznej podstaty. Nevyužívaný proces vyrovnania nahrádza tento zákon flexibilnejšou formou riešenia úpadku dlžníka, a to reštrukturalizáciou. Prijatím zákona o správcoch bol odstránený problém neexistencie právneho predpisu, ktorý by komplexne upravoval výkon správcovskej činnosti.

Elektronizácia štátnej správy

V roku 2003 bol v rámci programu e-vlády vytvorený portál verejnej vlády, ktorý je nastavený tak, aby v budúcnosti umožňoval občanom interaktívnu komunikáciu. V tom istom roku bola schválená Stratégia informatizácie spoločnosti v podmienkach SR, ktorej cieľom je koncepčne budovať a rozvíjať informačnú spoločnosť a tým vytvárať predpoklady na zlepšovanie kvality života občanov, zefektívnenie štátnej správy a skvalitnenie podpory a rozvoja podnikania. Stratégia definuje služby pre právnické osoby, ktorých poskytovanie má byť realizované on-line a zameriava sa aj na rozvoj elektronického obchodu a podnikania. Cieľom spomínaných opatrení je dosiahnuť plne elektronizovanú výmenu informácií o podnikateľovi medzi jednotlivými verejnými inštitúciami.

V roku 2005 vznikol pod názvom Centrálny archív listín elektronický register umožňujúci firmám získať overený odpis už raz na notárskom úrade zaregistrovaného dôležitého dokumentu kedykoľvek a na ktoromkoľvek notárskom úrade aj bez predloženia originálu. V roku 2005 je ďalším krokom k zmenšeniu byrokracie možnosť podávania daňových priznaní elektronickou poštou.

K podstatnému zefektívneniu a zúženiu priestoru na korupciu v oblasti registrácie majetku viedlo zavedenie rýchlostného príplatku za zápis do katastra nehnuteľností. Po uhradení tohto poplatku je kataster povinný zaregistrovať majetok do 15 dní. V roku 2004 bol vybudovaný katastrálny portál, prostredníctvom ktorého je možné získať požadované informácie o určitom majetku bez čakania a na ktoromkoľvek mieste. Podobnú službu poskytuje taktiež na internete zverejnený obchodný register, ktorého hlavnou úlohou je poskytovanie informácií o obchodných spoločnostiach zapísaných v tomto registri.

Od marca 2005 sa výrazne uľahčila povinnosť podávania daňových priznaní. Obdobné opatrenie sa pripravujú aj v prípade ciel. Kým v súčasnosti už môžu deklaranti ľahšie informovať colné úrady o uhradení záväzkov, v budúcnosti bude možné podávať colné vyhlásenie a daňové priznania k spotrebnej dani pomocou internetu.

Dostupnosť finančných zdrojov

Dostupnosť finančných prostriedkov pre podnikateľské subjekty sa v posledných rokoch výrazne zlepšila. Podstatný vplyv na to mala hlavne reštrukturalizácia a privatizácia bankového sektora. Ozdravené banky začali aktívnejšie vyhľadávať firemných klientov a rozširovať portfólio ponúkaných úverových produktov. Zároveň sa sprísnila podmienky pri posudzovaní bonity klientov. Od roku 2004 funguje na Slovenku úverový register, v ktorom sú uložené informácie o klientoch, ktorým boli poskytnuté úvery. Najväčšou mierou prispel k rozšíreniu úverového financovania pokles úrokovej miery a ručenie nehnuteľným a hnutelným majetkom.

Pokles úrokov

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Priemerná úroková miera z úverov poskytovaných podnikateľským subjektom (v %)	20,63	17,17	11,96	9,25	8,99	7,39	7,64

Zdroj: Národná banka Slovenska

REFORMA RIADENIA VEREJNÝCH FINANCIÍ

„Podstatným posilnením úlohy programového rozpočtovania a jednoznačným definovaním väzieb medzi cieľmi jednotlivých programov a ich nákladmi sa zvýši transparentnosť a efektívnosť využívania verejných financií... Vláda bude pri riadení verejných financií postupne posilňovať význam strednodobého rozpočtového výhľadu... Základným prvkom reformy je zavedenie tvrdého rozpočtového obmedzenia v celom okruhu verejných financií.“

Programové vyhlásenie vlády 2002

CIELOM REFORMY BOLO:

- ▢ transparentnosť verejných financií, plynulé a bezproblémové financovanie funkcií štátu,
- ▢ programové rozpočtovanie a viacročný rozpočet,
- ▢ skvalitnenie makroekonomických a fiškálnych analýz a prognóz,
- ▢ zmena pravidiel vo verejných financiách (nové rozpočtové pravidlá),
- ▢ koncentrácia likvidity do štátnej pokladnice a úspora finančných prostriedkov.

Ministerstvo financií v spolupráci so Svetovou bankou spustilo v roku 2003 projekt reformy riadenia verejných financií, ktorý prináša poriadok do verejných financií a posúva rozpočtový proces na modernú európsku úroveň. Krátkozraký prístup v podobe „plátania dier“ v jednom roku bol nahradený dlhodobou analýzou.

PÄŤ KLÚČOVÝCH OPATRENÍ:

- ▣ tvrdé rozpočtové obmedzenie a zavedenie metodiky ESA95,
- ▣ zriadenie Štátnej pokladnice a Agentúry pre riadenie dlhu a likvidity,
- ▣ zavedenie trojročného rozpočtu,
- ▣ zavedenie rozpočtovania na báze programových štruktúr,
- ▣ zvýšenie analytických kapacít ministerstva financií.

Transparentnosť a metodika

Kľúčovým prvkom pri zvyšovaní transparentnosti verejných financií bolo zavedenie jednotnej **metodiky ESA95**. Tá výrazne skomplikuje zatajovanie časti deficitu, čo bolo v minulosti veľmi populárne, a zároveň umožňuje medzinárodné porovnanie fiškálnych výsledkov. Prechod na metodiku ESA95 je zakotvený aj v novom zákone o rozpočtových pravidlách, ktorý do popredia dáva deficit celkových verejných financií na aktuálnej báze, pričom v minulosti preferovaný hotovostný deficit štátneho rozpočtu sa posunul do úzadia.

K transparentneniu verejných financií prispelo aj prenesenie deficitu z rôznych zložiek verejných financií do štátneho rozpočtu. Vláda prestala poskytovať nové **štátne záruky a privatizačné príjmy** sa používajú výlučne na znižovanie verejného dlhu alebo na financovanie nákladov dôchodkovej reformy.

Dôležitým prvkom transparentňovania verejných financií je **informovanosť verejnosti**. Údaje o aktuálnom vývoji štátneho rozpočtu sú na internete a sú každodenne aktualizované. Informácia o vývoji celého okruhu verejných financií sa zverejňuje štvrťročne a jej súčasťou je aj predikcia vývoja ekonomiky a verejných financií do konca roku.

Mimoriadne významným prvkom reformy riadenia verejných financií je postupný prechod na jednotný systém **akruálneho účtovníctva** vo verejných financiách. Ide o náročný proces, ktorý sa v niektorých organizáciách už začal, jeho úplné dokončenie sa však očakáva až v roku 2007. Princípy, na ktorom budú tieto pravidlá založené, sú veľmi blízke medzinárodným účtovným štandardom. Takto získané údaje budú poskytovať kvalitnejšie informácie aj o reálnej hodnote aktív a pasív verejnej správy. Finančné výkazy štátu za rok 2007 budú prvýkrát auditovateľné.

Posilnenie strategického plánovania

Zavedenie **viacročného rozpočtu** posilnilo prvok strategického plánovania. Súčasný trojročný rozpočtovanie poskytuje rozpočtovým kapitolám informácie, na základe ktorých sa môžu racionálnejšie rozhodovať o svojich výdavkových politikách. Takýto rozpočet zároveň poskytuje informácie verejnosti vrátane finančných trhov a ekonomických analytikov o konkrétnych zámeroch vlády v oblasti rozpočtovej politiky.

Implementácia **programového rozpočtovania**, ktoré umožňuje podporu manažérskeho prístupu a zvýšenie zodpovednosti riadenia rozpočtových kapitol. Programová štruktúra štátneho rozpočtu poskytuje lepšie informácie o tom, do ktorých oblastí smerujú výdavky štátneho rozpočtu, ale predovšetkým upriamuje pozornosť na výsledky, ktoré sa majú za prostriedky daňových poplatníkov dosiahnuť. Ciele a konkrétne merateľné ukazovatele poskytujú vláde, parlamentu, ale najmä verejnosti informácie o tom, na aké konkrétne ciele sa majú použiť verejné zdroje. Programové rozpočtovanie umožňuje ex post hodnotiť, ako boli tieto ciele splnené.

Zavedenie **tvrdého rozpočtového obmedzenia** tiež výrazným spôsobom prispelo k posilneniu strategického plánovania. V minulosti prichádzalo štandardne k nekontrolovanému zadlžovaniu sa mnohých verejných inštitúcií. Išlo napríklad o regionálne školstvo, zdravotníctvo, železničné spoločnosti či roz-

hlas a televíziu. V súčasnosti si verejné inštitúcie vo veľkej väčšine uhrádzajú svoje záväzky včas a v plnej výške.

Posilnenie analytických kapacít

Inštitút finančnej politiky (IFP) na ministerstve financií sa stal centrálnou analytickou kapacitou vlády pre ekonomickú oblasť. Prognózy IFP nie sú základom len na prípravu rozpočtu, ale aj pre potreby všetkých verejných inštitúcií. Vďaka tomu sú rôzne politiky vlády postavené na rovnakých makroekonomických základoch.

IFP pravidelne tri razy ročne aktualizuje svoje prognózy, ktoré sú následne štandardne zverejňované.

V záujme skvalitnenia týchto prognóz a tiež v záujme ich väčšej dôveryhodnosti vznikli dva výbory – **Výbor pre makroekonomické prognózy** a **Výbor pre daňové prognózy**. Ich členmi sú renomovaní ekonómovia zo súkromnej aj verejnej sféry. Prognózy IFP sú ešte pred zverejnením diskutované na týchto výboroch, ich členovia sa k prognózam IFP vyjadria, pričom tieto vyjadrenia sú vždy zverejňované spolu so samými prognózami. Fungovanie výborov zabezpečilo maximálnu odbornosť a transparentnosť makroekonomických a daňových prognóz.

K významnému posilneniu analytických kapacít prišlo aj v oblasti prípravy rozpočtu verejných financií. Napriek tomu, že v porovnaní s rokom 2002 prišlo k zníženiu počtu zamestnancov na rozpočtovej sekcii ministerstva financií zo 147 na 88, vytvoril sa nový odbor rozpočtových analýz.

Zmeny na rozpočtovej sekcii prebehli v súlade s rozsiahlymi zmenami vykonanými na základe organizačného, funkčného, procesného a informačného auditu. vykonaného na MF SR v roku 2003. Výsledkom bolo procesné usporiadanie všetkých činností vykonávaných ministerstvom a zníženie počtu systemizovaných pracovných miest o 250 - z pôvodných 849 na 599. V ďalšom období je cieľom ministerstva vybudovať modernú organizáciu s kvalitným riadením. Od roku 2004 zavádza MF SR systém manažérskej kvality – EFQM. Od 1.1.2005 je MF SR členom EFQM (European Foundation of Quality Management). Do ústredia EFQM v Bruseli predložená žiadosť o posúdenie pripravenosti ministerstva pre získanie ocenenia EFQM level I. V súčasnosti prebieha plná implementácia modelu EFQM pre zaistenie trvalo udržateľného zvyšovania kvality práce ministerstva.

Riadenie likvidity vo verejných financiách

Od začiatku roku 2005 sú s výnimkou územných samospráv prakticky všetky finančné toky verejnej správy sústredené v Štátnej pokladnici (ŠP), ktorá predstavuje úplne nový systém vo finančnom manažmente verejných financií. Fungovanie ŠP prináša priame finančné úspory pre štátny rozpočet. Tie majú v prvom rade formu úrokovej marže medzi platenými a inkasovanými úrokmi (túto maržu v minulosti inkasovali banky). Druhou formou úspor je zníženie nákladov na obsluhu štátneho dlhu. Nepriame, ale tiež veľmi významné prínosy ŠP sú v posilnení pozície štátu na finančnom trhu vďaka významným zdrojom zo ŠP a vo výraznom skvalitnení informácií, ktoré má ministerstvo financií o vývoji verejných financií.

Zmeny nastali aj v riadení štátneho dlhu. Kým strategicko-koncepčné riadenie štátneho dlhu zostalo v kompetencii ministerstva financií, operatívne riadenie dlhu a likvidity sa presunulo na novozriadenú **Agentúru pre riadenie dlhu a likvidity**. Vláda schválila Stratégiu riadenia štátneho dlhu do roku 2006, ktorá predstavuje základný rámec pre riadenie štátneho dlhu. Ten je každoročne aktualizovaný v konkretizácii stratégie, ktorá je pravidelnou súčasťou štátneho rozpočtu. Sám výkon riadenia dlhu je však už zverený agentúre. Základnou výhodou je flexibilita v rozhodovaní na základe aktuálneho vývoja na finančných trhoch. Agentúra sa usiluje o zavedenie „bankového režimu“ správy finančných prostriedkov vrátane eliminácie trhových rizík dlhu a likvidity spôsobom, aký používa komerčná prax.

VPLYV REFORIEM NA ŽIVOTNÚ ÚROVEŇ

Boli reformy sociálne únosné alebo nie? Táto otázka je často diskutovaná na verejnosti. Paradoxne najnegatívnejší vplyv na životnú úroveň sme zaznamenali v roku 2003, pričom väčšina reforiem prebehla v roku 2004. Prepád reálnych miezd aj dôchodkov v roku 2003 bol spôsobený aj nutnou úpravou regulovaných cien, ktorá s reformami nemá veľa spoločného. Na ilustráciu môžeme uviesť, že v rokoch 2003 a 2004 zvýšenie regulovaných cien (bez efektu DPH) odkrojilo z rastu reálnych príjmov približne šesť percentuálnych bodov.

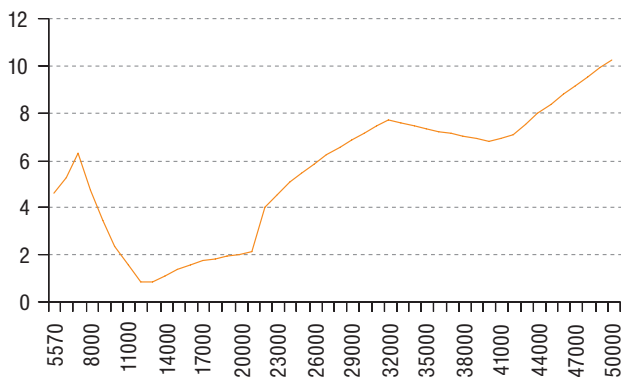
Na rozdiel od všeobecného vnímania reformy v roku 2004 už nepriniesli zhoršenie životnej úrovne u väčšiny obyvateľov. Prispeli k tomu aj ceny potravín, ktoré od vstupu do EÚ klesli a vyrátali tak katastrofické scenáre písané niektorými ekonómami a politikmi.

Najskôr sa pozrime na jedincov, ktorí za svoju prácu dostávajú iba minimálnu mzdu. Pre nich sa čistý príjem zvýšil v roku 2004 o 11,7 %. Ak od toho odrátame infláciu pre nízkoprijemové skupiny (8,3 %), dostaneme reálny rast o 3,1 %. Ako je to s pracujúcimi za priemernú mzdu? V ich prípade bol rast čistého reálneho príjmu okolo 1 %. Samozrejme, vďaka daňovému bonusu, odpočítateľnej položke na nepracujúceho druhu, zmenám v prídavkoch na dieťa a nižším odvodom pre rodičov mohli rodiny získať ešte viac. Dá sa teda povedať, že pre pracujúcich priniesol uplynulý rok už mierne zlepšenie.

Nasledujúce grafy ukazujú reálny rast čistých príjmov jednotlivých skupín pracujúcich. V takto skonštruovanom ukazovateli je zachytený tak nominálny rast miezd (10,2 %²), ako aj deregulácie alebo zmeny v daňových sadzbách (priamych aj nepriamych). Inflácia sa diferencuje podľa výšky príjmu. Môžeme skonštatovať, že **v roku 2004 získali predovšetkým pracujúci s nízkym a vyšším príjmom, pričom kúpna sila mierne vzrástla aj pre stredné príjmové skupiny.**

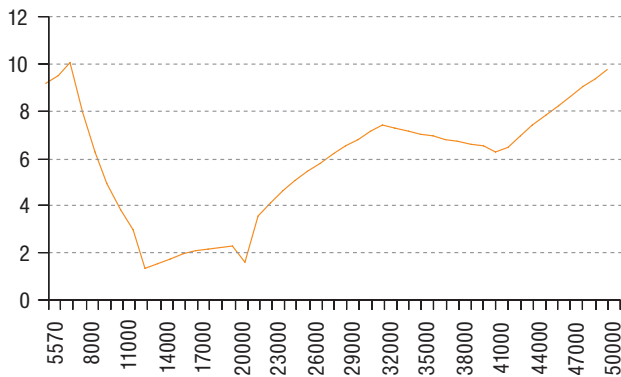
² Pre jednoduchosť sa počíta s konštantným rastom vo všetkých príjmových skupinách.

Reálny rast čistého príjmu daňovníka v roku 2004 (v %; podľa hrubej mesačnej mzdy v 2003)



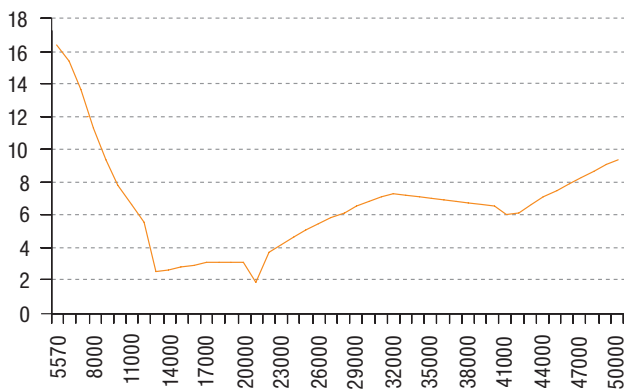
Zdroj: *Ministerstvo financií SR*

Reálny rast čistého príjmu daňovníka s jedným dieťaťom (v %)



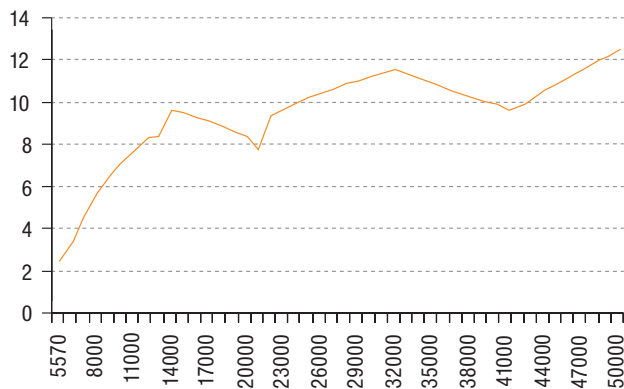
Zdroj: *Ministerstvo financií SR*

Reálny rast čistého príjmu daňovníka s dvomi deťmi (v %)



Zdroj: Ministerstvo financií SR

Reálny rast čistého príjmu daňovníka s nepracujúcou manželkou v roku 2004 (v %)



Zdroj: Ministerstvo financií SR

Ako to bolo s dôchodcami? V prípade starobných dôchodkov došlo dvakrát k valorizácii a navyše aj k jednorazovému príspevku 1 000 Sk. To malo za následok rast nominálnych dôchodkov približne o 8,5 %. Po očistení o „dôchodcovskú“ infláciu môžeme skonštatovať, že sa **reálne príjmy starobných dôchodcov zvýšili o 0,4 %**. V prípade ostatných druhov dôchodkov (napr. invalidných) to bolo o niečo viac vzhľadom na relatívne vyšší percentuálny prínos z pridaných 1 000 Sk.

Zostávajúcou skupinou obyvateľov sú nezamestnaní, sociálne prípady atď. V ich prípade nastala zmena v celkovej filozofii systému, keď sa zaviedli mechanizmy na zvýšenie motivácie jednotlivcov vykázať aktivitu pri hľadaní práce. V tomto prípade je hodnotenie ťažšie, lebo je mnoho rôznych typov príspevkov, navyše cieľom reformy nebolo výrazne zvyšovať príjem týchto ľudí (aj vzhľadom na náklady vo verejných financiách). Skôr išlo o zamedzenie zneužívania systému pri zabezpečení práv zakotvených v ústave. Je pravdepodobné, že pri tejto skupine ľudí došlo v rokoch 2003 a 2004 vo viacerých prípadoch k poklesu reálneho príjmu, v niektorých prípadoch aj k výraznému. Tu sa však hľadal kompromis medzi motiváciou zamestnať sa a zabezpečením nevyhnutných životných potrieb. Navyše, podstatnou zmenou je, že tí, ktorí si aktívne hľadajú prácu, sú zvýhodnení oproti pasívnym poberateľom dávok.

Čo nás čaká v roku 2005? Tak ako sa predpokladalo už na konci roku 2003, tento rok bude rokom výraznejšieho rastu tak reálnych miezd, ako aj reálnych dôchodkov. Dynamika by sa mala pohybovať na úrovni okolo 4 až 5 %, čo je významné zlepšenie. Desať rokov podobného rastu by znamenalo vyššiu životnú úroveň o 50 %. Strácať by nemali ani sociálne prípady, lebo sa uvažuje o valorizácii jednotlivých príspevkov.

V sumáre sa dá povedať, že rok 2004 už naštartoval mierne zlepšenie situácie väčšiny bežných občanov, aj keď to, samozrejme, nebolo veľmi citeľné. Dôkazom je aj konečná spotreba domácností, ktorá reálne sa zvýšila približne o 3 %. Pokračovanie súčasných trendov a udržanie reforiem bude znamenať hmatateľnejšie výsledky v nasledujúcich rokoch.

Rast reálnych príjmov a výdavkov (v %)

	2002	2003	2004	2005F	2006F	CELKOM
Konečná spotreba domácností	5,5	-0,8	3,5	5,1	4,5	19,0
Rast reálnych miezd	5,8	-2,0	2,5	5,2	3,9	16,2
Rast reálnych dôchodkov	4,2	-3,8	0,3	3,5	4,5	8,7

Zdroj: Ministerstvo financií SR

AKO ĎALEJ?

Napriek tomu, že sa za posledných pár rokov podarilo uskutočniť na Slovensku množstvo odvážnych systémových zmien, ktoré mu pomohli naštartovať silný ekonomický rast, na dobehnutie vyspelých krajín je potrebná ďalšia snaha. Hlboké štrukturálne zmeny síce prispeli k tomu, že dnes sa slovenskému hospodárstvu otvárajú nové možnosti, no s týmito možnosťami prichádzajú aj nové problémy a výzvy. Z mnohých výhod, ktoré zabezpečujú v súčasnosti silnú konkurenčnú pozíciu slovenského hospodárstva, bude možné ťažiť len po istú dobu. V záujme ďalšieho rozvoja krajiny je preto nevyhnutné čeliť novým výzvam a vhodnou hospodárskou politikou vytvoriť základy pre **dlhodobú konkurencieschopnosť slovenskej ekonomiky**. Jasnú smerovaniu pri uskutočňovaní tohto cieľa zabezpečuje vládnu schválený projekt **MINERVA**.

Minerva, alebo mobilizácia inovácií v národnej ekonomike a rozvoj vedecko-vzdelávacích aktivít, má za úlohu urobiť zo Slovenska jednu z najvyspelejších, najmodernejších a najprosperujúcejších spoločností na svete. Víziou projektu je, aby Slovensko čo najrýchlejšie **dosiahlo životnú úroveň najrozvinutejších západoeurópskych štátov**. Na základe najnovších poznatkov a skúseností zo zahraničia je zrejmé, že táto vízia sa dá dosiahnuť len vytváraním podmienok na rozvoj tzv. **znalostnej ekonomiky**. V praxi to znamená, že namiesto dovozu ďalších výrobných liniek budeme investovať do vzdelávania, vedy, výskumu, informačných, komunikačných technológií a inovácií. Je potrebné urobiť všetko pre to, aby sa na Slovensku darilo plne využívať talent a znalosti slovenských ľudí a rozvíjať ich schopnosti pracovať s neustále novými informáciami, produkovat nové poznatky a využívať ich v praxi.

Úlohou Minervy bude podporovať konkrétne kroky na rozvoj znalostnej ekonomiky. Základným kameňom projektu je Stratégia konkurencieschopnosti Slovenska do roku 2010: Národný lisabonská stratégia, ktorá je základnou stratégiou hospodárskeho rozvoja Slovenska do roku 2010. Stratégia pozostáva z **dvoch hlavných pilierov**: (i) úspešné dokončenie štrukturálnych reforiem a udržanie ich výsledkov a (ii) systematické zameranie sa na rozvojové časti, ktorú tvoria štyri oblasti najviac podporujúce rast tvorivého potenciálu slovenskej ekonomiky.

Prvou oblasťou je **vzdelávanie a zamestnanosť**. Naša spoločnosť potrebuje ľudí, ktorí budú vzdelaní a budú disponovať zručnosťami, ktoré si vyžadujú nové pracovné miesta s vysokou pridanou hodnotou. Žiaci a študenti si musia osvojiť základné zručnosti tak, aby sa stali na trhu práce pružnou pracovnou silou schopnou prispôbovať sa požiadavkám znalostnej ekonomiky. Druhú oblasť tvorí **veda, výskum a inovácie**. Tie predstavujú hlavný hnací motor každej vyspelej ekonomiky. Treťou zložkou je budovanie **informačnej spoločnosti**. Informatizácia spoločnosti predstavuje jeden z najlepších prostriedkov na

dosiahnutie premeny Slovenska na dynamickú znalostnú ekonomiku. Poslednou, štvrtou oblasťou je nepretržité zlepšovanie **podnikateľského prostredia**, ktoré je základným predpokladom vytvárania dlhodobej konkurencieschopnosti a rastu každej trhovej ekonomiky.

Minerva bude úspešná len v prípade, keď bude mať širokú podporu verejnosti, a to najmä v odbornej oblasti. Vláda sa bude preto usilovať, aby sa do aktivít Minervy zapojila čo najväčšia časť spoločnosti a aby sa napĺňanie Lisabonskej stratégie zakladalo na princípe partnerstva a spolupráce.

MEDZINÁRODNÉ ORGANIZÁCIE O REFORMÁCH V SR

Európska komisia (Pokrok štrukturálnych reforiem v 25 členských štátoch, 30. november 2004)

„Slovensko rázne pokračovalo v štrukturálnych reformách...“

Medzinárodný menový fond (Záverečná správa, 27. máj 2004)

„Napriek nepriaznivému vonkajšiemu prostrediu produkcia pokračovala v silnom raste a vývoz zaznamenal pozoruhodnú vitalitu. Tento pozitívny vývoj odzrkadľuje niekoľko faktorov – silné konkurencieschopné postavenie k západnej Európe a susedským krajinám, sprevádzkovanie priamych investícií z minulosti (hlavne zahraničných), obratný manažment makroekonomiky a zlepšenie podnikateľského prostredia, ktoré odráža hlavne privatizáciu štátnych podnikov, posilnenie právneho rámca a reformu trhu práce. Udržanie rastu budovaním na spomenutých úspechoch bude nevyhnutné pre tvorbu veľmi potrebných pracovných miest, ktorá je veľmi dôležitá.“

Svetová banka (Doing Business 2005)

„Minulý rok bol dobrým rokom na podnikanie... Slovensko bolo popredným reformátorom: zaviedlo flexibilný pracovný čas, uľahčilo nábor pracovníkov vstupujúcich po prvý raz na trh práce, otvorilo súkromný úverový register, zredukovalo čas potrebný na založenie firmy na polovicu a ... zredukovalo čas potrebný na vymoženie podlžností o tri štvrtiny.“

OECD (Ekonomické prehľady OECD, Slovenská republika, február 2004)

„Súhrnne možno konštatovať, že Slovensko nastúpilo na cestu ambiciózneho reformného procesu, ktorý má potenciál urýchliť rast produktivity, zvýšiť mieru zamestnanosti a rýchlejšie dobehnúť úroveň príjmov na obyvateľa vyspelejších krajín OECD.“

Financial Times (Slovakia 2004, 26. máj 2004)

„Slovensko, ktoré 1. mája vstúpilo do Európskej únie spolu s ďalšími deviatimi štátmi, upútalo pozornosť svojich susedov odvážnym úsilím dohnať stratený čas. Po počiatočnom zaostávaní za úspešnejšími stredoeurópskymi ekonomikami krajina rýchlo rastie a priťahuje množstvo zahraničných investícií, ktoré by v minulosti išli niekam inam.“

The Economist (A Rising Tide, 15. júl 2004)

„Príklad Slovenska dáva nádej. Po radikálnej fiškálnej reforme a reforme trhu práce pred piatimi rokmi sa Slovensko teší z výrazného nárastu investícií, silného rastu vývozu, stúpajúceho domáceho dopytu a rastúcej meny.“

Ratingové agentúry

„Zlepšenie známky odzrkadľuje pokračujúci pokrok pri ambicióznejšej vládnej reforme verejných financií a štruktúre ekonomiky spojený s veľmi zdravými vyhlídkami na ekonomický rast a silný prílev priamych zahraničných investícií.“

Standard & Poor's (Rating upgrade, 13. december 2004)

„Krok Moody's vyplýva z dlhého obdobia nepretržitého zlepšovania sa makroekonomického výkonu Slovenska, ktorý bol podložený významnými štruktúrnymi reformami a konsolidáciou sociálnych a ekonomických, trhovo orientovaných inštitúcií. Celkovo tieto zmeny vytvorili jedno z najsilnejších podnikateľských prostredí v strednej a východnej Európe, čím vo výraznej miere prilákali priame zahraničné investície. Zvýšená výrobná efektívnosť, zefektívňovanie verejného sektora a dôležité štruktúrne reformy poskytujú Slovensku základ pre nasmerovanie na udržateľnú cestu ekonomického rastu a fiškálnej zodpovednosti.“

Moody's (Rating upgrade, 12. január 2005)

Rolf von Hohenhau, predseda Európskeho združenia daňovníkov (Taxpayers Association of Europe), Brusel 12.07.2005

Výsledkom týchto reforiem je skutočnosť, že Slovensko je príkladne pripravené na členstvo v EÚ a výzvy 21. storočia. Reformy vytvorili podmienky pre vyšší rast, zamestnanosť a blahobyt Slovenska.

Jacques Santer, prezident SME-Union (Únia malých a stredných podnikateľov), Brusel 3.02.2004

Slovenská daňová reforma ukázala príklad, ako by sa mali realizovať štruktúrne reformy, ktoré skutočne vytvárajú základy pre tvorbu nových pracovných miest a atraktívneho podnikateľského prostredia.

Steve Forbes, miliardár, pri návšteve Bratislavy

Vďaka Slovensku bude v Európe opäť prevládať podnikanie.

Shigeo Katsu, viceprezident Svetovej banky, Bratislava 4.03.2005

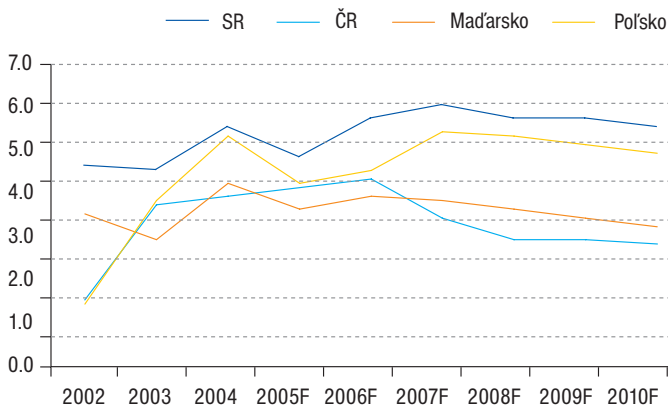
Slovenský príbeh úspechu sa stal vďaka reformám, ktoré môžu byť užitočné a vzorové pre mnohé ďalšie krajiny. Vzťah Slovenska k Svetovej banke sa mení na partnerský. Slovensko je čoraz menej v roli prijímateľa a čoraz viac v roli poskytovateľa pomoci. Najmä tým, že Svetová banka sa chce učiť zo slovenských reforiem a využívať tieto skúsenosti v iných krajinách, kde pôsobí.

George W. Bush, americký prezident, Bratislava 24.02.2005

Rovná daň je vynikajúca vec, robí Slovensko atraktívnym pre zahraničných investorov.

PŘÍLOHA: TABULKY A GRAFY

Reálny rast HDP (%)



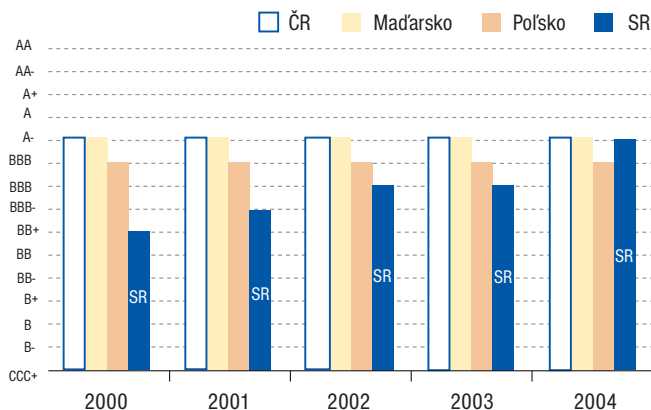
Zdroj: Eurostat (2002-2004), OECD (Medium Term Scenario; 2005-2010)

Makroekonomické odhady Slovenska na obdobie 2006-2008

MF SR (%)	2006	2007	2008
Reálny rast HDP	5,4	6,1	5,6
Reálny rast spotreby domácnosti	4,5	4,8	5,2
Nominálny rast priem. mzdy	6,5	5,8	5,8
Priemerný rast zamestnanosti (evid.)	0,9	0,8	0,8
Priemerná ročná miera inflácie (CPI)	2,5	2,0	2,0
Priemerný rast cien výrobcov (PPI)	1,6	1,5	1,5
Miera nezamestnanosti (VZPS)	16,3	16,0	15,7
Bežný účet/HDP	-4,7	-1,5	-0,9
Výbor pre MP (%)	2006	2007	2008
Reálny rast HDP	5,5	6,3	5,3
Reálny rast spotreby domácnosti	4,9	5,2	4,9
Nominálny rast priem. mzdy	6,7	6,4	6,0
Priemerný rast zamestnanosti (evid.)	0,9	0,9	0,8
Priemerná ročná miera inflácie (CPI)	2,5	2,3	2,3
Priemerný rast cien výrobcov (PPI)	2,5	2,3	2,1
Miera nezamestnanosti (VZPS)	16,2	15,7	15,3
Bežný účet/HDP	-4,4	-2,0	-1,7

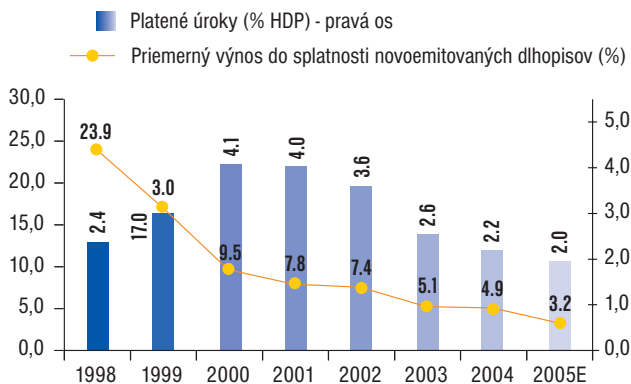
Poznámka: Výbor - Priemer Výboru pre makroekonomické prognózovanie (7 inštitúcií bez MF SR)

Dlhodobý rating v cudzej mene ku koncu roka (S&P)



Zdroj: Standard and Poors

Pokles úrokových nákladov štátneho dlhu



Zdroj: Ministerstvo financií SR

PRÍLOHA: TABUĽKY A GRAFY

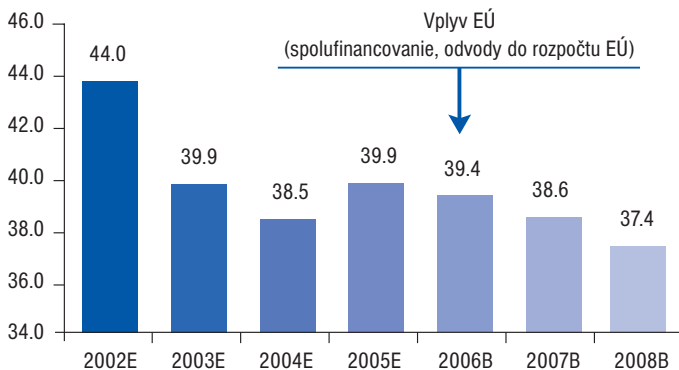
Vplyv na občana

v %	Inštitúcia	2005	2006	2007	2008
Priemerné nominálne mzdy (v Sk)	MF SR	17,109	18,221	19,278	20,396
	Výbor	17,054	18,188	19,349	20,516
Rast reálnych miezd *	MF SR	5,2	3,9	3,7	3,7
	Výbor	4,9	4,1	4	3,5
Rast reálnych dôchodkov *	MF SR	3,5	4,5	2,9	2,2
	Výbor	3,5	4,4	2,9	2,1
Rast zamestnanosti (štát. zisťovanie)	MF SR	1,6	0,9	0,8	0,8
	Výbor	1,4	0,9	0,8	0,7
Reálny rast spotreby domácností	MF SR	5,1	4,5	4,8	5,2
	Výbor	5,1	4,9	5,2	4,9

Poznámka: Výbor - Priemer Výboru pre makroekonomické prognózovanie (7 inštitúcií bez MF SR) * - počítané cez priemerný rast CPI

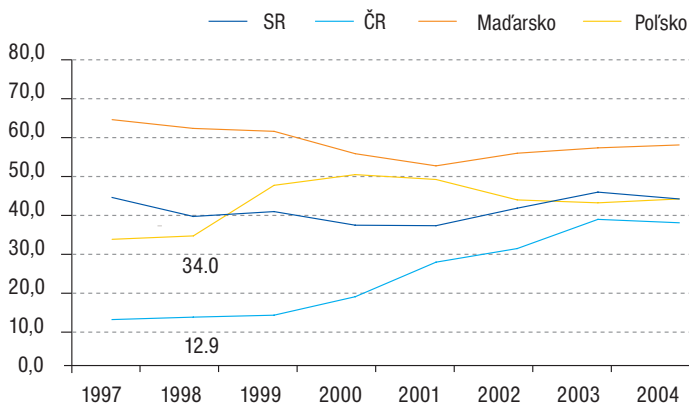
Zdroj: Ministerstvo financií SR

Celkové výdavky verejných financií v rokoch 2002-2008 (% HDP)



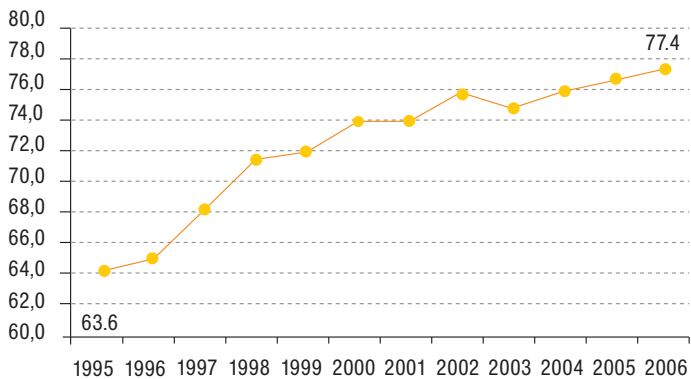
Zdroj: Ministerstvo financií SR

Hrubý dlh verejnej správy (% HDP)



Zdroj: Eurostat

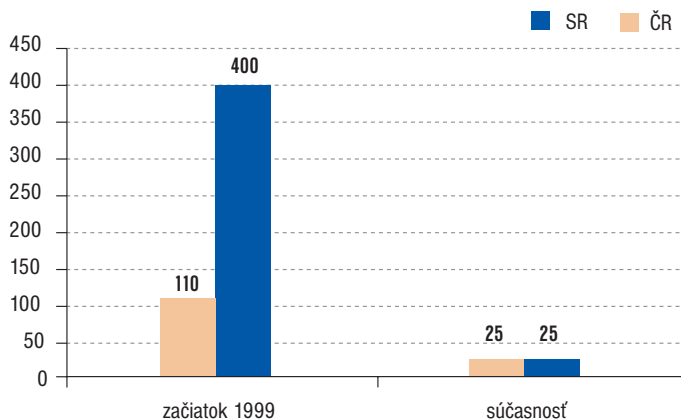
Slovensko vs Česká republika - HDP na obyvateľa v PKS (pomer SR/ČR; v %)



Zdroj: Eurostat

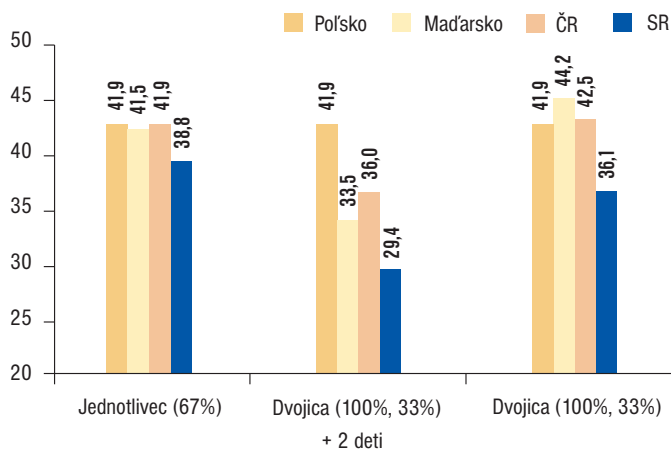
PRÍLOHA: TABUĽKY A GRAFY

Vývoj rizikovej prirážky na eurobondoch (bázické body)



Zdroj: Standard & Poor's

Daňový klin v roku 2004



Zdroj: OECD (Taxing Wages 2003-2004)

