

**Ekonomické prehľady
OECD**

**Slovenská
republika**

OECD 

február 2004

© OECD, 2004.

© Software: 1987-1996, Acrobat is a trademark of ADOBE.

All rights reserved. OECD grants you the right to use one copy of this Program for your personal use only. Unauthorised reproduction, lending, hiring, transmission or distribution of any data or software is prohibited. You must treat the Program and associated materials and any elements thereof like any other copyrighted material.

All requests should be made to:

Head of Publications Service,
OECD Publications Service,
2, rue André-Pascal,
75775 Paris Cedex 16, France.

**EKONOMICKÉ
PREHĽADY
OECD**

2004

Slovenská republika



ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT

ORGANIZÁCIA PRE HOSPODÁRSKU SPOLUPRÁCU A ROZVOJ

V súlade s článkom 1 dohovoru podpísaného 14. decembra 1960 v Paríži, ktorý nadobudol platnosť 30. septembra 1961, Organizácia pre hospodársku spoluprácu a rozvoj (OECD) podporuje opatrenia, ktorých cieľom je:

- Dosiahnuť čo najvyšší udržateľný hospodársky rast a zamestnanosť a zvyšovanie životnej úrovne v členských štátoch pri súčasnom zachovaní finančnej stability v záujme rozvoja svetového hospodárstva.
- Prispievať k zdravému hospodárskemu rastu členských aj nečlenských krajín v procese hospodárskeho rozvoja.
- Prispievať k rozvoju svetového obchodu na mnohostrannom nediskriminačnom základe v súlade s medzinárodnými záväzkami.

Pôvodnými členskými štátmi OECD sú Belgicko, Dánsko, Francúzsko, Grécko, Holandsko, Írsko, Island, Kanada, Luxembursko, Nemecko, Nórsko, Portugalsko, Rakúsko, Spojené kráľovstvo, Spojené štáty, Španielsko, Švajčiarsko, Švédsko, Taliansko a Turecko. V čase uvedenom v zátvorke získali neskôr členstvo prístupím tieto krajiny: Japonsko (28. apríla 1964), Fínsko (28. januára 1969), Austrália (7. júna 1971), Nový Zéland (29. mája 1973), Mexiko (18. mája 1994), Česká republika (21. decembra 1995), Maďarsko (7. mája 1996), Poľsko (22. novembra 1996), Kórea (12. decembra 1996) a Slovenská republika (14. decembra 2000). Na činnosti OECD sa zúčastňuje aj Komisia Európskych spoločenístiev (článok 13 Dohovoru o OECD).

Originally published by the OECD in English and French under the titles:
OECD Economic Surveys: The Slovak Republic, Volume 2004, Issue 1
Études économiques de l'OCDE : République slovaque, volume 2004-1.

© 2004, Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), Paris. All rights reserved. For the Slovak edition:

© 2004, Ministerstvo zahraničných vecí Slovenskej republiky. Vydané na základe dohody s OECD, Paríž. Za kvalitu slovenského prekladu a jeho zhodu s textom originálu zodpovedá Ministerstvo zahraničných vecí Slovenskej republiky.

Preklad:

Simulta s. r. o., sekretariát konferenčných tlmočníkov a prekladateľov, v spolupráci so Stálou delegáciou Slovenskej republiky pri OECD, Paríž.

O povolenie reprodukovat' časť práce na nekomerčné alebo učebné účely musia jednotlivé krajiny, okrem Spojených štátov, požiadať Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC), 20, rue des Grands-Augustins, 75006 Paris, France, tel. (33-1) 44 07 47 70, fax (33-1) 46 34 67 19. V Spojených štátoch je potrebné o povolenie požiadať prostredníctvom Copyright Clearance Center, Customer Service, 222 Rosewood Drive, Danvers, MA 01923 USA, tel. (508)750-8400, alebo CCC Online: www.copyright.com. Ostatné žiadosti o povolenie reprodukovat' alebo preložiť celú knihu alebo jej časť je potrebné poslať na OECD Publications, 2, rue André-Pascal, 75775 Paris Cedex 16, France.

Obsah

Hodnotenie a odporúčania	9
I. Prehľad ekonomických trendov a výziev v oblasti politik	23
Silný rast stimulovaný priamymi zahraničnými investíciami	23
Nízka zamestnanosť, vysoká nezamestnanosť	29
Duálna ekonomika a zaostávajúci sektor	30
Výhľad	35
Výzvy pre tvorbu politik	36
Poznámky	40
II. Makroekonomická politika	41
Menová a kurzová politika	41
Konsolidácia verejných financií	50
Poznámky	57
III. Racionalizácia verejných výdavkov	59
Neudržateľný model výdavkov v posttransformačnom desaťročí	59
Nový systém riadenia verejných financií	76
Odporúčania	88
Poznámky	91
IV. Štrukturálne reformy pre podniky a tvorba pracovných miest	95
Výrobné trhy	101
Finančné trhy	111
Nedostatky na trhu práce	116
Otázky trvalo udržateľného rozvoja	130
Poznámky	146
Literatúra	151
Chronológia najnovšieho vývoja	155
Zoznam rámciekov	
1. Je dlhodobá nezamestnanosť vyvolaná ponukou alebo dopytom?	30
2. Tri scenáre rastu	37
3. Výhody a nevýhody včasného splnenia maastrichtských kritérií pre vstup do eurozóny	48
4. Balík daňových reforiem v roku 2004	54
5. Harmonogram prípravy rozpočtu na rok 2004	73
6. Ťažký zrod pokladničného systému	74

7.	Ako sa využívajú príjmy z privatizácie?	76
8.	Strednodobé plánovanie investícií do cestnej siete	78
9.	Decentralizačná reforma	83
10.	Odporúčania pre reformu verejného sektora	89
11.	Vnímanie korupcie verejnosťou	103
12.	Zlepšenie konkurzného procesu	104
13.	Reforma Zákonníka práce	122
14.	Nová stratégia zamestnanosti	125
15.	Rómsky problém	129
16.	Integrácia politík z rôznych oblastí udržateľného rozvoja	131

Zoznam tabuliek

1.	Štvrťročný hrubý domáci produkt	23
2.	Platobná bilancia	27
3.	Hrubý domáci produkt podľa sektorov	27
4.	Ziskové verzus stratové nefinančné podniky	34
5.	Celkové pracovné náklady podľa formy vlastníctva	35
6.	Mzdový vývoj	36
7.	Menový program Národnej banky Slovenska	42
8.	Peniaze a úvery	45
9.	Účty všeobecnej vlády	52
10.	Pomery miezd k dôchodkom	64
11.	Ceny energií	64
12.	Cenová úroveň verejných služieb pre domácnosti	64
13.	Posuny dopytu v doprave	65
14.	Posuny v dopyte po prvostupňovom a druhostupňovom vzdelaní	66
15.	Náklady vzdelávacích inštitúcií	67
16.	Zostávajúci potenciál cenovej rovnováhy v zdravotníctve	67
17.	Medzinárodné porovnanie výsledkov súdництва	68
18.	Výhľady výdavkov a výsledky	69
19.	Pravidelné fiškálne výkazníctvo	71
20.	Oficiálny dlh a celkové verejné záväzky	75
21.	Realizácia odporúčaní OECD	96
22.	Ukazovatele hospodárskeho prostredia	101
23.	Príliv priamych zahraničných investícií	106
24.	Banky – hlavné ukazovatele	112
25.	Závislá zamestnanosť podľa odvetví	118
26.	Poberatelia dávok na podporu príjmu	120
27.	Sadzby odvodov na sociálne zabezpečenie	123
28.	Hlavné ukazovatele – klimatická zmena	133
29.	Emisie skleníkových plynov a odvetvové ukazovatele	134
30.	Hlavné ukazovatele – Znečisťovanie ovzdušia	138
31.	Výkonnosť ukazovatele: udržateľný dôchodkový príjem	142

Zoznam obrázkov

1.	Makroekonomické výsledky	24
2.	Zlepšuje sa exportná výkonnosť	26
3.	Potenciálny rast a medzera výstupu	28
4.	Dva hlavné činitele HDP na obyvateľa	28
5.	Súkromné služby a samostatná zárobková činnosť	29
6.	Rastúci podiel sektora PZI	31

7. Ziskovosť podľa sektorov	32
8. Kumulatívna distribúcia zamestnanosti podľa podielu miezd na pridanej hodnote, 2000	33
9. Nominálny výmenný kurz	43
10. Vývoj úrokových sadzieb	44
11. Menové podmienky	47
12. Fiškálne bilancie všeobecnej vlády po transformácii	51
13. Ekonomická klasifikácia verejných výdavkov	60
14. Funkčná klasifikácia verejných výdavkov	61
15. Príjem na obyvateľa a verejné výdavky v krajinách OECD	62
16. Zamestnanci a mzdy vo verejnom sektore	63
17. Zotrvačnosť hlavných výdavkových kategórií	69
18. Telekomunikačné tarify	108
19. Náklady na prístup do internetu a rozšírenie internetu	109
20. Ceny energií	110
21. Bankové úvery podľa odvetví	113
22. Ukazovatele trhu práce podľa veku a pohlavia	117
23. Štruktúra nezamestnanosti	119
24. Dosiahnuté vzdelanie	127
25. Školská úspešnosť rómskych a nerómskych detí	128
26. Ceny energií v Slovenskej republike	136
27. Emisie látok znečisťujúcich ovzdušie – ciele CLRTAP na rok 2010	139
28. Finančná bilancia verejného dôchodkového systému vzhľadom na HDP 2000 – 2050	143

ZÁKLADNÉ ŠTATISTICKÉ ÚDAJE O SLOVENSKEJ REPUBLIKE (2002)

KRAJINA

Rozloha (km ²)	49 035	Počet obyvateľov najväčších miest (koniec roka 2001)	428 094
Výmera poľnohospodárskej pôdy (km ²)	24 440	Bratislava	236 036
		Košice	92 720
		Prešov	87 308
		Nitra	

OBYVATELSTVO

Počet obyvateľov (v tis.)	5379
Počet obyvateľov na km ²	110
Priemerný ročný rast počtu obyvateľov (1990 – 2002, v %)	0,1
Dojčenská úmrtnosť (na tisíc živonarodených detí, 2000)	8,6
Stredná doba dožitia (2000): Muži	69,2
Ženy	77,4
Miera evidovanej nezamestnanosti, % pracovných síl	18,0
Miera nezamestnanosti podľa výberového zisťovania pracovných síl (VZPS), % pracovných síl	18,5
Zamestnanci (v tis.) (VZPS)	2127

VÝROBA

HDP (v mld. Sk)	1096,4
HDP na obyvateľa (v USD, trhový výmenný kurz)	4406
Hrubé domáce investície (% HDP)	29,8

ŠTÁTNE ORGÁNY

Percento HDP	Zloženie Národnej rady Slovenskej republiky (voľby v septembri 2002):		
Prijímy všeobecnej vlády	43,6	Hnutie za demokratické Slovensko	35
Výdavky všeobecnej vlády	50,8	Slovenská demokratická a kresťanská únia	27
Verejný dlh	38,2	SMER	24
Oficiálny zahraničný dlh vlády a NBS	15,3	Strana maďarskej koalície	20
		Kresťansko-demokratické hnutie	15
		Aliancia nového občana	14
		Komunistická strana Slovenska	11

ZAHRANIČNÝ OBCHOD

Vývoz tovarov a služieb, % HDP	71,8	Dovoz tovarov a služieb, % HDP	78,9
Hlavné vyvážané tovary, % celku		Hlavné dovážané tovary, % celku	
Strojné a dopravné zariadenia	39,6	Strojné a dopravné zariadenia	38,2
Priemyselné výrobky	41,0	Priemyselné výrobky	28,8
Chemické produkty	6,9	Chemické produkty	10,7
Iné	12,5	Iné	22,3

MENA

Menová jednotka: slovenská koruna	
Sk/1 USD (priemer za skúmané obdobie)	
Rok 2002	45,3
December 2003	33,5

Za uverejnenie tohto Prehľadu je zodpovedný Výbor OECD pre ekonomické prehľady, poverený hodnotením hospodárskej situácie v členských krajinách.

•

Výbor hodnotil hospodársku situáciu a politiky Slovenskej republiky dňa 24. novembra 2003. Na základe diskusie bol návrh správy následne upravený a Výbor ho ako celok definitívne schválil dňa 16. decembra 2003.

•

Za sekretariát návrh správy pre Výbor pripravili Rauf Gönenç, Peter Walkenhorst a Jaromír Čekota pod vedením Yutaka Imaia.

•

Predchádzajúci Prehľad o Slovenskej republike bol uverejnený v júni 2002.

Hodnotenie a odporúčania

Hoci sa dosahuje silný rast a makroekonomická nerovnováha sa zmierňuje, nezamestnanosť je naďalej príliš vysoká.

Slovenská ekonomika je na ceste vysokého rastu stimulovaného rastúcim prílevom priamych zahraničných investícií (PZI), priťahovaných priaznivým podnikateľským prostredím v krajine, ktorá čoskoro vstúpi do EÚ. V tejto súvislosti je pozoruhodné, že Slovensko, ktoré je naďalej na predposlednom mieste v OECD čo do výšky nákladov práce, má v budúcom roku predpoklady stať sa najväčším výrobcom automobilov na obyvateľa v rámci OECD. Reálny HDP sa ročne zvyšuje v priemere o 4 %, vývoz neustále rastie a súkromný domáci dopyt je silný. Deficit bežného účtu platobnej bilancie sa vrátil na udržateľnejšiu úroveň. Rast miezd zodpovedá zvyšovaniu produktivity, vďaka čomu sa udržiava kontrola nad inflačnými tlakmi a vonkajšou nerovnováhou pri ďalšom poklese jadrovej inflácie. Slovenská ekonomika však zároveň trpí jednou z najnižších mier zamestnanosti v celej oblasti OECD. Dopyt po pracovných silách je stále slabý v situácii, keď domáce podniky zaostávajú za vysokoproduktívnymi firmami s PZI a nie sú dostatočne rozvinuté domáce služby a samostatná zárobková činnosť. Ochotu zamestnať sa oslabuje aj sociálny systém, ktorý bol po dlhú dobu mimoriadne štedrý. Z toho rezultujúca nezamestnanosť, ktorá sa koncentruje najmä medzi osobami s nízkou kvalifikáciou, mládežou a staršími osobami mimo bratislavského regiónu, je stále veľmi vysoká (podľa prieskumu na jeseň roku 2003 dosiahla 17 %), a budú na ňu pôsobiť aj ďalšie tlaky súvisiace so znižovaním počtu pracovných miest v sektore všeobecnej vlády a v podnikoch verejných služieb.

Pred hospodárskou politikou stoja tri najväčšie výzvy...

Vládne orgány čelia trom veľkým výzvam. Po prvé, ich cieľ vstúpiť do eurozóny hneď po tom, ako budú splnené nominálne konvergenčné kritériá na udržateľnom základe, predpokladá náročný makroekonomický program. Je nevyhnutné výrazne znížiť fiškálne deficity, nielen pre splnenie fiškálnych pravidiel,

ale aj na dosiahnutie cieľov v znižovaní inflácie bez toho, aby boli príliš sprísnené menové podmienky, čo by malo negatívny dopad na rast a na tvorbu pracovných miest. Po druhé, treba zvýšiť mieru zamestnanosti prostredníctvom radikálnych zmien v stimulovaní ponuky aj dopytu v oblasti pracovných síl pri súčasnom udržaní dôvery domácností a politickej podpory pre vládnu politiku. V plnom rozsahu treba uplatňovať nedávno prijatú legislatívu na posilnenie motivácie k práci. Po tretie, je nesporne nutné vyvíjať tlak na zoštíhlenie a zefektívnenie štátnej správy aj proti odporu silných záujmových skupín, usilujúcich sa zachovať existujúci stav, ktorý sa vyznačuje jedným z najvyšších podielov zamestnanosti v sektore všeobecnej vlády na celkovej zamestnanosti spomedzi všetkých ekonomík OECD. Reforma verejného sektora je nevyhnutná nielen na podporu fiškálnej konsolidácie, ale aj na posilnenie prorastového prostredia. Treba uskutočniť radikálnu transformáciu verejného sektora s cieľom uplatňovať zákonnosť, presadzovať nestranné a dôveryhodné podnikateľské pravidlá a vybudovať účinnejšiu infraštruktúru v oblasti vzdelávania, odbornej prípravy a dopravy na celom území štátu.

... ktoré by sa mali splniť prostredníctvom odvážneho reformného programu...

V reakcii na tieto výzvy nová vláda, zvolená v septembri 2002, prijala súbor zásadných reforiem. V oblasti makroekonomickej politiky sa vládne orgány oficiálne zaviazali znížiť fiškálne deficity na udržateľnú úroveň a tak zmierniť dopad hospodárskej stabilizácie na menovú politiku. Hoci nezávislá centrálna banka už s úspechom uplatňuje politiku znižovania inflácie, od fiškálnej konsolidácie sa očakáva, že umožní vytvorenie priaznivejších menových podmienok. Vláda začala zavádzať aj rozsiahle opatrenia s cieľom stimulovať ponuku a dopyt v oblasti pracovných síl. Podstatne sa zredukovali sociálne dávky pre dobrovoľne nezamestnaných práceschopných občanov pri súčasnom zvýšení veku odchodu do dôchodku a prepojení výšky dôchodku na počet odpracovaných rokov a dobu prispievania. Motiváciu zamestnávateľov k prijímaniu pracovníkov posilňujú reformy zákonníka práce, ktorými sa znížili náklady na vytváranie trvalých aj dočasných pracovných miest; v roku 2004 sa zavedú účelové dotácie na vytváranie pracovných miest pre dlhodobo nezamestnaných. Významným stimulom pre malé podniky a samostatne zárobkovo činné osoby je prudké zníženie sadzieb dane z príjmu právnických aj fyzických osôb, zlepšenie regulačného prostredia pre podniky a prijatie zásad hospodárskej

súťaže a verejného obstarávania, ktoré uľahčujú zakladanie nových firiem.

... kde zásadný význam má vzájomná súčinnosť medzi jednotlivými politikami.

Každý z prvkov tohto odvážneho reformného programu – ktorý bol prijatý len pred rokom a ešte stále sa zavádza do praxe – je významný sám osebe, avšak jeho prínos k celkovému hospodárskemu úspechu ešte znásobí vzájomné pôsobenie medzi týmito reformami. Rozhodujúci význam má reakcia súkromného sektora na posilnenie investičných stimulov a motivácie k vytváraniu pracovných príležitostí, ktorá by mohla podstatne prevýšiť dočasne nepriaznivý dopad fiškálnej konsolidácie na rast a zamestnanosť, bez ohľadu na dôsledky uvoľnenia menovej politiky. Posilnenie hospodárskej súťaže a rozširovanie sektora služieb by malo uľahčiť proces znižovania inflácie a zmierniť rozdiel v inflácii v obchodovateľnom a neobchodovateľnom sektore, pričom reformy trhu práce by mali ďalej posilniť nominálnu flexibilitu miezd a pomôcť menovej politike dosiahnuť ciele v oblasti inflácie. Dôsledky tohto reformného balíka na životné podmienky nízkokvalifikovaných a dlhodobo nezamestnaných osôb vzbudzujú oprávnené obavy, avšak krátkodobé napätia by mali byť vyvážené rastom zamestnanosti. Napriek tomu môžu byť potrebné aj ďalšie opatrenia. Vzhľadom na významné rozdiely v miere nezamestnanosti v závislosti od dosiahnutého vzdelania (podiel mužov vo veku 25 až 64 rokov na nezamestnanosti sa pohybuje od 4,5 % u mužov s vysokoškolským vzdelaním po 44 % u mužov s nižším než stredoškolským vzdelaním) by sa politika v oblasti odbornej prípravy mala zamerať na zlepšenie vyhliadok osôb zo znevýhodnených skupín na zamestnanie. Výzvou pre tvorbu politiky, tak z dôvodov rastu ako aj spravodlivosti, je čo najlepšie využiť latentnú synergiu medzi makroekonomickými reformami, reformami trhu práce, podnikateľského sektora a verejného sektora.

Cieľom radikálnej daňovej reformy je zvýšiť efektívnosť.

Bola prijatá komplexná daňová reforma s cieľom zvýšiť motiváciu k podnikaniu a k práci, posilniť transparentnosť daňového systému a zredukovať deformácie, vyplývajúce z daňových výnimiek a dvojitého zdanenia. Jadrom reformy je jednotná marginálna sadzba dane vo výške 19 % na všetky príjmy fyzických aj právnických osôb, pričom sa zvyšuje nezdaniteľné minimum pre osoby s nízkym príjmom. Zrušili sa prakticky všetky daňové výnimky a daň z prevodu nehnuteľností, daň z darovania a daň z dedičstva boli odstránené. Na všetky produkty sa vzťahuje

jednotná 19-percentná sadzba dane z pridanej hodnoty, čím sa daňové zaťaženie zásadným spôsobom presúva z priamych na nepriame dane. Tieto zmeny, ktoré sa zaviedli s platnosťou od januára 2004, by mali zvýšiť efektívnosť tým, že sa zabezpečí rovnaký prístup k jednotlivým druhom príjmov. Podľa oficiálnych výhľadov by z hľadiska príjmov mala byť prestavba daňového systému neutrálna, ale vzhľadom na mnohostrannosť zmien a obmedzenosť údajov o príjmoch domácností sú tieto projekcie len orientačné. Vládne orgány by mali vypracovať plány pre prípad nepredvídateľných okolností, aby mohli čeliť prípadným výpadkom príjmov pri implementácii v roku 2004.

Menová politika si plní svoje úlohy, ale stojí pred veľkou výzvou, ktorou je zvládnuť prechod k prijatiu eura.

Centrálna banka už niekoľko rokov úspešne pokračuje v znižovaní inflácie napriek rozsiahlym, hoci nevyhnutným úpravám regulovaných cien smerom k úrovni pokrytia nákladov. Znižovať infláciu pomáha aj zhodnocovanie meny a umiernený rast medzinárodných cien, avšak kľúčom k jej doterajšiemu úspešnému znižovaniu bola schopnosť centrálnej banky udržať pod kontrolou sekundárne účinky zvýšenia regulovaných cien aktívnymi politikami. Jadrová inflácia sa v roku 2002 udržiavala mierne pod cieľovým rozpätím 3,2 % – 4,7 % a v roku 2003 v cieľovom rozpätí 2,1 % – 3,6 %. V rovnakom období sa zachovával vyrovnaný trend zhodnocovania meny, ktorý bol vo všeobecnosti v súlade s rastom produktivity, a to napriek silnému prílevu kapitálu, spojenému so vstupom do EÚ. Menová politika bude musieť naďalej sledovať úzku cestičku, ohraničenú inflačnými cieľmi na jednej strane a stálym tretelom na udržanie konkurencieschopnosti na druhej strane. Táto úloha by sa mohla ukázať ako náročná vzhľadom na možnú volatilitu prílevu kapitálu pred vstupom do eurozóny, pretože tlaky na zhodnocovanie meny sa budú pravdepodobne zvyšovať a potreba intervencií a sterilizácie môže rásť. Za týchto okolností sa fiškálna konsolidácia musí zameriavať na zmiernenie zaťaženia menovej politiky.

Nevyhnutná je rýchla fiškálna konsolidácia,...

Fiškálna pozícia na hotovostnej báze je naďalej oslabovaná pretrvávajúcimi účinkami deformovaných politik z polovice deväťdesiatych rokov (minulého storočia), najmä ex-post nákladmi, vyplývajúcimi z rozsiahlych vládnych úverov a záruk, poskytnutých v uvedenom období. Výrazné znižovanie daní od roku 2000 malo navyše za následok pokles príjmov štátneho rozpočtu a sťaženie fiškálneho riadenia. Napriek tomu sa

v rokoch 1999 a 2000 rozpočtový deficit začal zmierňovať, hoci pred voľbami v roku 2002 znova prudko vyskočil. V roku 2002 dosiahol deficit úroveň 7,2 % HDP podľa metodiky ESA-95 (Európsky systém účtov). V roku 2003 sa novej vláde podarilo získať podporu pre stratégiu rýchleho splnenia maastrichtských kritérií, ktorá bola oporou aj pre prvý krok ku konsolidácii, ktorým bolo stanovenie cieľového deficitu pod úrovňou 5 % HDP v metodike ESA-95. Vládne orgány oznámili svoj úmysel znížiť do roku 2006 deficit všeobecnej vlády pod referenčnú úroveň 3 % HDP, stanovenú v maastrichtských kritériách. To predstavuje fiškálnu konsolidáciu o viac ako 1 % HDP ročne. Takýto konsolidačný kurz je primerane ambiciózny, avšak jeho dosiahnutie bude vyžadovať značné úsilie. Najväčším rizikom pre túto stratégiu je možné prekročenie výdavkov, najmä v zdravotníctve, a neisté dopady daňovej reformy zavádzanej v roku 2004 na daňové príjmy.

... ktorá by sa mala implementovať prostredníctvom strednodobej fiškálnej stratégie.

Za týchto okolností je pre zabezpečenie súladu medzi fiškálnymi výsledkami a cieľmi udržateľným spôsobom nutné prijať strednodobú stratégiu fiškálnej konsolidácie. Vláda pracuje na prijatí takejto politiky. Zatiaľ posledný predstupový ekonomický program, predložený EÚ, predstavuje strednodobé ciele, ktoré by sa mohli verejnosti viditeľnejšie prezentovať a mali by sa aktívnejšie zohľadňovať pri tvorbe domácich politík. Vláda má preto v úmysle predkladať parlamentu trojročný rozpočtový rámec, počnúc návrhom rozpočtu na rok 2005. Strednodobé ciele tohto rámca by mali explicitne vychádzať zo strategických priorít v oblasti výdavkov a z konzervatívnych makroekonomických prognóz, a mala by v nich byť zabudovaná schopnosť prispôbovať sa nepredvídanému vývoju na strane výdavkov aj príjmov. Aj keď zabezpečiť záväznosť týchto rámcových podmienok je politicky náročná úloha, vláda by sa mala usilovať o jej splnenie.

Zavádzajú sa silné stimuly s cieľom posilniť motiváciu k práci...

Prijali sa zásadné reformy s cieľom posilniť motiváciu k práci. V rámci všeobecnej prestavby systému sociálnej pomoci sa na polovicu znižujú dávky pre práceneschopné osoby, ktoré zostávajú dobrovoľne nezamestnané. Slovensko je ešte stále krajinou s najvyššou mierou nezamestnanosti nízko kvalifikovaných osôb v celej oblasti OECD (približujúcou sa 40 %) a s najnižšou mierou zamestnanosti osôb vo veku 55 až 64 rokov (približujúcou sa 20 %). Dôchodkovou reformou, odhlasovanou v roku 2003, sa priamo viažu dávky s príspevkami, čím sa zvyšuje motivácia

k práci. Reforma sa dotýka aj detských a rodinných dávok, ktoré sa budú sčasti poskytovať formou daňových bonusov s cieľom zvýhodniť pracovné príjmy. Sprísňuje sa aj evidencia nezamestnaných osôb, ktorá je podmienkou na získanie nároku na sociálne dávky, s cieľom vylúčiť osoby pracujúce v neformálnej ekonomike. Možno očakávať, že tieto opatrenia významne posilnia ochotu pracovať. Parlament odhlasoval nové opatrenia s cieľom zvýšiť zamestnateľnosť nezamestnaných osôb a zlepšiť služby zamestnanosti a pripravujú sa aj ďalšie iniciatívy. Účinnosť týchto politik je zvlášť dôležitá pre rómsku menšinu, ktorá predstavuje približne 8 % obyvateľstva, ale 50 % dlhodobo nezamestnaných, sčasti aj v dôsledku funkčnej negramotnosti súvisiacej s nepostačujúcim základným vzdelaním. Hoci podľa medzinárodných skúseností je návratnosť investícií do základného vzdelávania dospelých nízka, v slovenskom kontexte sa značné investície do vzdelávania a odbornej prípravy dospelých zdajú byť odôvodnené.

*... a dopyt po
pracovných silách.*

Významné reformy sa zavádzajú aj s cieľom povzbudiť dopyt po pracovných silách. Nedávno prijaté zmeny Zákonníka práce zjednodušili postupy pri prijímaní, prepúšťaní a preradovaní pracovníkov a uľahčili vykonávanie dočasnej práce a práce nadčas. Ďalšie zníženie príspevkových sadzieb do sociálnych fondov, ktoré naďalej patria k najvyšším v oblasti OECD a majú veľký dopad na osoby s nízkou kvalifikáciou, musí byť prioritou ďalších zmien v daňovo-dávkovom systéme. Na pokrytie tohto zníženia sa podnikom, ktoré prijímajú dlhodobo nezamestnaných v regiónoch s vysokou nezamestnanosťou, poskytnú účelové dotácie na vytváranie pracovných miest vo výške 30 % – 40 % celkových nákladov na zamestnávanie. Toto opatrenie je vítané a mali by sa zabezpečiť dostatočné finančné prostriedky na uspokojenie predpokladanej pozitívnej odpovede súkromného sektora. Základňu pre rast, ktorá sa neobmedzuje len na kľúčový sektor PZI, rozšíria aj ďalšie reformy tým, že podporia samostatnú zárobkovú činnosť a drobné podniky v sektore služieb, náročné na pracovnú silu. Hoci kľúčovým stimulom je daňová reforma, zavádza sa aj zjednodušený právny rámec pre registráciu podnikov a zmena pravidiel týkajúcich sa záruk by mala uľahčiť poskytovanie úverov malým firmám. Posilňujú sa aj politiky verejného obstarávania a hospodárskej súťaže s cieľom vytvoriť rovnakú hraciu plochu pre všetky podniky. Ich cieľom je vyrovnáť podmienky pre podnikanie – a zlepšiť výber daní

– tým, že v prípade vykonávania nezaregistrovanej hospodárskej činnosti sa nariadi trestné stíhanie. Reforma systému sociálnych príspevkov je preto ešte naliehavejšia – podnikatelia opúšťajúci tieňový sektor môžu prežiť len vtedy, ak ich zákonné povinnosti zostanú úmerné ich platobnej schopnosti; mali by sa zväziť isté prechodné opatrenia, ktoré by im pri tom pomohli.

Pre uplatňovanie nového inštitucionálneho rámca je potrebná efektívnejšia verejná správa...

Ešte podstatnejšie je však zabezpečiť efektívnejší a spoľahlivejší systém súdnictva, vrátane súdov vykonávajúcich registráciu nových firiem a konkurzné konania. Pre posilnenie právneho prostredia priaznivého pre podnikanie sú potrebné aj lepšie personálne a finančne vybavené orgány na ochranu hospodárskej súťaže, schopné potláčať predátorské a iné protisúťažné praktiky, a dôveryhodné sektorové regulačné orgány pre oblasť energetickej, dopravnej a komunikačnej infraštruktúry. Takýto rámec je potrebný pre malé firmy, ktoré nemajú politické páky na vládu s cieľom chrániť svoje majetkové práva, ani priamu vyjednávaciu silu vo vzťahu k existujúcim podnikom verejných služieb. Doteraz sa dosiahol len malý pokrok v riadení a správe systému súdnictva, dôveryhodnosti polície a v dôraznosti ekonomických regulačných orgánov; pravidelne sa vyskytujú informácie o nedostatkoch pri uplatňovaní jednotlivých inštitútov nového právneho rámca. Vláda si tieto problémy uvedomuje a pripravujú sa nové zákony o *konflikte záujmov* vo verejných funkciách a o *majetkových priznaniach* volených činiteľov a štátnych zamestnancov. Na to, aby toto úsilie prinieslo výsledky, je potrebný čas a treba urýchlene prekonať aj odpor zo strany súkromných záujmov.

... a to aj v oblasti environmentálnej politiky a výberu daní.

Je zrejmé, že sú potrebné menej nákladné environmentálne politiky, ktorých záväznosť a náročnosť sa bude s približujúcim sa vstupom do EÚ stupňovať, najmä pre malé podniky. Bolo by vhodné v širšom meradle využívať ekonomické nástroje, čo si vyžiada zlepšiť schopnosť riadenia vo verejnej správe. V oblasti kvality ovzdušia, ktorá je pre Slovensko vážnym problémom, by využívanie emisných poplatkov a obchodovateľných emisných povolení vo väčšom rozsahu znížilo regulačné náklady. Ďalšou oblasťou, v ktorej treba posilniť výkonnosť verejnej správy, je výber daní. V širšom meradle by sa mali využívať individuálne daňové priznania na integrovanejšie riadenie daňových výnimiek, sociálnych, rodinných a iných dávok a stimulov. A napokon aj schopnosť Slovenska v plnom rozsahu čerpať disponibilné fondy

EÚ na verejné aj infraštruktúrne investície závisí od kvality verejnej správy.

Potrebná je dôkladná reforma verejného sektora...

Kľúčovou výzvou pre vládu je zásadným spôsobom zvýšiť kvalitu a efektívnosť poskytovania služieb verejného sektora v celom rade oblastí a zároveň znížiť jeho fiškálne náklady. Táto dilema nie je v slovenskom kontexte neprekonateľná vzhľadom na veľmi výraznú zdedenú neefektívnosť, zabudovanú v systéme verejných financií. Nová vláda realizuje zásadným spôsobom prestavbu systému verejných financií reformami v troch oblastiach:

- zavedenie strategického plánovania a rozpočtovania orientovaného na výsledky,
- decentralizácia a doplnkovosť pri poskytovaní verejných služieb,
- dôkladná transformácia režimu zamestnávania vo verejnom sektore.

... zahrňujúca aj strategické plánovanie a na výsledky orientované rozpočtovanie...

Tieto ambiciózne opatrenia boli prijaté len nedávno a v súčasnosti prechádzajú štádiom detských chorôb. Je dôležité ich efektívne implementovať, aby sa maximalizoval ich prínos, zvýšila ich dôveryhodnosť a využila vzájomná synergia.

Fiškálna konsolidácia by nemala vychádzať len zo stanovenia výdavkových limitov. Tie najpotrebnejšie úpravy a zlepšenie služieb verejnej správy, zamestnanosti vo verejnom sektore a sociálnych transferov nevyplývajú automaticky zo škrtoch v rozpočte. Skúsenosti krajín OECD, ako aj vlastné skúsenosti Slovenska z posledného obdobia ukazujú, že celoplošné krátenie môže mať nežiaduce dôsledky, akým je napríklad degradácia infraštruktúry, neuspokojivá kvalita pracovníkov prijímaných do štátnej služby a väčší priestor pre korupciu pri spravovaní verejných záležitostí. Vhodnejšie by bolo cielené znižovanie kapacít služieb v oblastiach, ktoré sú nižšou prioritou, hoci určenie týchto cieľov je z politického hľadiska ťažšie ako zavedenie celoplošných znížení. K základným nástrojom v tomto smere patrí strategické rozpočtovanie a rozpočtovanie orientované na výsledky (programové rozpočtovanie, pozn. prekl.), ktoré vláda hodlá zovšeobecniť pri tvorbe rozpočtov v nasledujúcich rokoch na základe skúseností z ich prebiehajúceho experimentálneho

uplatňovania. Strategické a na výsledky orientované rozpočtovanie by sa malo aktívnejšie používať za účelom realokácie výdavkov z oblastí s nižšou prioritou do oblastí s vyššou prioritou.

*... decentralizáciu
a subsidiaritu
pri poskytovaní
verejných služieb...*

Po prijatí súboru zákonov v roku 2001 a ďalších rozhodnutí vlády v roku 2003 Slovensko urobilo skok smerom k regionalizácii. Zodpovednosť za poskytovanie najdôležitejších verejných služieb, vrátane služieb v oblasti školstva, zdravotníctva, železničnej prepravy a sociálnej starostlivosti, sa od roku 2003 presunula na nižšie orgány verejnej správy. Nižšiu úroveň verejnej správy naďalej financuje ústredná vláda, ale transfery budú čoraz menej viazané na konkrétne účely a od roku 2005 sa financovanie bude väčšinou zabezpečovať pomocou blokových grantov. Očakáva sa, že by sa tak mali stimulovať úspory a zlepšovanie služieb na úrovni regiónov a obcí, aby ústredná vláda mohla postupne znižovať celkové financie v súlade s prínosmi zo zvýšenia efektívnosti, dosiahnutými decentralizáciou. Hoci táto ambiciózna reforma vytvára možnosti na racionalizáciu výdavkov, prináša aj riziká. Nižšie orgány verejnej správy sa môžu stať efektívnejšími poskytovateľmi služieb ako ústredná vláda len vtedy, ak si zachovajú plnú zodpovednosť voči miestnym komunitám a vymania sa spod vplyvu záujmov dodávateľov. Ústredná vláda by mala prijať definíciu základných štandardov výkonnosti a presadzovať ich s cieľom zabezpečiť kvalitu verejných služieb na celom území. Musí sa však pritom vyhybať mikromanažmentu, aby sa zabránilo tomu, že nižšie orgány verejnej správy sa budú vyhybať zodpovednosti. Nižšie orgány verejnej správy musia dodržiavať fiškálnu disciplínu pomerne podrobne špecifikovanú v decentralizačných zákonoch, ktorú treba prísne presadzovať aj vo vzťahu k prípadným mimorozpočtovým medzerám. Prostredníctvom pravidelných procesných aj funkčných auditov treba zabezpečiť úplnú fiškálnu transparentnosť na nižších úrovniach verejnej správy. Z dlhodobejšieho hľadiska je asi najdôležitejšie dôsledne monitorovať spokojnosť užívateľov a výkonnosť služieb v jednotlivých regiónoch a uverejňovať komparatívne informácie. Takto posilňovaná „kultúra transparentnosti“ by postupom času podstatne zmiernila rozpor medzi cieľmi decentralizovaných povinností a všeobecne zdravými verejnými financiami.

*... a celkovú
reorganizáciu režimu
zamestnanosti vo
verejnom sektore.*

Vytvára sa nový režim zamestnanosti vo verejnom sektore s cieľom umožniť kvantitatívne aj kvalitatívne zmeny zamestnávania v tomto sektore. Nový zákon o štátnej službe predpisuje potrebnú kvalifikáciu a ustanovenia pracovných zmlúv

pre 36 000 miest v ústrednej štátnej správe a zákon o verejnej službe obsahuje zodpovedajúce ustanovenia pre vyše 400 000 miest v sektore všeobecnej vlády, vrátane nižších orgánov verejnej správy. Podrobné postupy pri overovaní certifikácii požadovaných schopností a kvalifikácie a príslušné zmeny v pracovných zmluvách by mali uľahčiť prepúšťanie nekvalifikovaných osôb a ich nahrádzanie novými pracovníkmi. Predbežné skúsenosti s implementáciou tohto rámca sú neuspokojivé. Nebolo možné vykonať skúšky ani testy a nové predpisy nepriniesli žiadne významnejšie zmeny v zamestnanosti. Uplatňovanie nového režimu do istej miery naráža na decentralizáciu, keďže nižšie orgány verejnej správy majú právomoc rozhodovať o vlastných personálnych otázkach. V krátkodobom horizonte musia vládne orgány vyhodnotiť prekážky v uplatňovaní nových zákonov, ktorých hlavným cieľom je potláčať korupciu a rodinkárstvo v zamestnanosti vo verejnom sektore. Zároveň treba prijať kroky k tomu, aby sa tieto zákony nestali prekážkou pre flexibilitu a prispôsobovanie sa verejného sektora zmeneným požiadavkám.

Výsledky budú obzvlášť dôležité v oblasti vzdelávacích služieb...

Potrebná je celková reforma systému vzdelávania, pretože novovznikajúce potreby v oblasti ľudského kapitálu nie sú dnes dobre uspokojené. Vláda sa rozhodla presunúť vlastníctvo základných a stredných škôl na obecné a krajské samosprávne orgány a financovať výdavky podľa počtu žiakov v jednotlivých regiónoch. Nižšie orgány verejnej správy budú mať veľkú voľnosť pri riadení vzdelávacích inštitúcií. Medzinárodné skúsenosti ukazujú, že je to správna voľba. Rovnaké skúsenosti však poukazujú aj na to, že ústredná vláda musí stanoviť štandardy výkonnosti, aby sa na celom území krajiny mohla udržať potrebná kvalita vzdelávania. Zvlášť dôležité to je pre rómske deti, ktoré sú dvojnásobne znevýhodnené vzhľadom na nedostatočnú podporu v rodinnom prostredí a vysokú mieru neúspešnosti v školskom systéme. Decentralizovaný prístup by nižším orgánom verejnej správy umožnil experimentovať s prijímaním účinnejších opatrení na zabezpečenie stanovených štandardov, medziiným aj posilnením konkurencie medzi štátnymi a neštátnymi školami. V oblasti terciárneho školstva, kde dostupné kapacity zaostávajú za dopytom, vláda chce podporiť pluralizmus a vytváranie nových študijných kapacít transformáciou vysokých škôl na autonómne inštitúcie a zavádzaním poplatkov za štúdium a študentských pôžičiek. Vládne orgány by mali zabezpečiť, aby stavovské a akademické orgány, ktoré riadia zakladanie nových vysokých

škôl, nebrzdili prispôsobovanie sa ponuky. Reformy sú nevyhnutné aj v oblasti vzdelávania a rekvalifikácie existujúcich pracovných síl. Hoci veľké firmy sú dobre vybavené na uspokojovanie vlastných vzdelávacích potrieb, lepšie fungujúce trhové služby by priniesli prospech spoločnosti ako celku. Keďže rekvalifikácia v súlade s potrebami trhu je zvlášť dôležitá pre dospelé osoby s nízkou alebo zastaranou kvalifikáciou, vládou podporované schémy by sa mali prioritne zameriavať na tieto skupiny. Vláda by mohla podporiť efektívnejšiu kultúru vzdelávania tým, že dotácie bude pridelať na konkurenčnej báze a podľa výkonnosti poskytovateľa.

... v
infraštruktúrach...

Malé a stredné firmy musia získať lepší prístup k infraštruktúram primeranej ceny a vysokej kvality. Mali by sa v plnom rozsahu zaviesť a dokončiť plánované regulačné reformy v energetike, telekomunikáciách a doprave, aby firmy bez ohľadu na svoju veľkosť na celom území krajiny získali okamžitý prístup k službám, poskytovaným na konkurenčnom základe. Výhody plynúce z hospodárskej súťaže by mali byť k dispozícii nielen veľkým oprávneným zákazníkom a podnikom s veľkou vyjednávacou silou voči existujúcim podnikom verejných služieb, ale celému podnikovému sektoru a domácnostiam. V niektorých oblastiach, ako sú napríklad železnice, by Slovensko mohlo postupovať rýchlejšie, než predpokladá postupný harmonogram smerníc EÚ. Po nedávnom odčlenení dráhovej infraštruktúry ako štátneho podniku by sa kvalita dopravného systému mohla značne posilniť tým, že služby osobnej prepravy by sa aktívne otvorili konkurencii a úsek nákladnej prepravy štátnej železničnej spoločnosti by sprivatizoval kvalifikovaný medzinárodný podnik. Mala by sa zlepšiť aj výstavba ciest, aby sa dosiahla väčšia prepojenosť s cestnou sieťou v okolitých krajinách, pričom by sa podľa možnosti mali vo väčšej miere využívať súkromné investície. Pri príprave projektov by sa však malo prihliadať na skúsenosti verejno-súkromných partnerstiev s prevádzkou ciest v susednej Českej republike a v Maďarsku, aby sa maximalizoval prínos pre verejnosť a zároveň limitovali fiškálne záväzky.

... v *dôchodkovom systéme...*

Dôchodková reforma, zavádzaná od roku 2004, posilní rovnováhu vo verejnom priebežnom systéme (PAYG) tým, že zákonný vek odchodu do dôchodku sa zvyšuje zo 60 rokov u mužov a z 55 rokov u žien na 62 rokov pre obidve pohlavia, čo predstavuje rozhodujúci krok k zvýšeniu životaschopnosti tohto

systému. Systém však napriek tomu zostáva dlhodobo finančne neutržateľný. Plánovaný systém vymedzených dávok pevne prepájajúci príspevky s dávkami by mal po svojom dobudovaní zmeniť spôsob, akým pracovníci vnímajú príspevky na dôchodky – z kvázi-daní na kvázi-úspory. Žiaduce sú aj ďalšie zmeny priebežného systému, najmä postupné zvýšenie zákonného veku odchodu do dôchodku pre obidve pohlavia na 65 rokov. Druhý kapitalizačný pilier by mal doplniť tento systém a zabezpečiť potrebné doplnenie finančných prostriedkov na vyplácanie dávok z priebežného systému, ktorých podiel na priemerných mzdách bude klesať. Ku koncu trojročného prechodného obdobia prudko klesne miera náhrady pre osoby s nízkymi zárobkami a vládne orgány by mali overiť, či trendový rast miezd bude dostatočne vysoký na to, aby všetkým zabezpečil minimálny dôchodkový príjem. Osobitnú otázku, spojenú s postupným zavádzaním druhého piliera, predstavuje fiškálna kompenzácia hlavného piliera zo štátneho rozpočtu v súvislosti s odklonom príspevkov z priebežného systému. Môže to predstavovať približne 1 % HDP v krátkodobom horizonte, pričom v ďalších desaťročiach sa toto percento pravdepodobne ešte zvýši. Pokiaľ sa nedosiahne žiadna dohoda s európskymi inštitúciami o vylúčení tejto kompenzácie z bežných výdavkov, slovenské orgány budú stáť pred ťažkou voľbou – buď odložiť reformu v oblasti druhého piliera alebo zúžiť jej rozsah, čím by sa oddialilo dosiahnutie maastrichtských kritérií, alebo hľadať ďalšie možnosti znižovania verejných výdavkov.

...a v zdravotníctve

Reforma sa uskutočňuje aj v zdravotníctve, kde je prvoradým cieľom zabezpečiť finančnú životaschopnosť sektoru tým, že všetky zainteresované strany preberú aspoň čiastočnú zodpovednosť za svoje rozhodnutia. Pacientom by sa mal ponúknuť jednoznačne vymedzený balík základných služieb a štruktúra finančnej spoluúčasti pacienta, nakoľko obidve na Slovensku chýbajú. Vlastníctvo nemocníc sa presúva na nižšie úrovne verejnej správy a poskytovatelia služieb sa budú musieť pripraviť na finančnú disciplínu, vyžadovanú súkromnými, ziskovo orientovanými poisťovňami, ktoré medzi sebou súťažia o poisťencov. Hoci reformné zámery sú obdivuhodné, veľa bude závisieť od rozpracovanosti koncepcie a implementácie reformy, vrátane rozsahu balíka základných služieb a finančnej spoluúčasti, ako aj regulácie poisťovateľov s cieľom generovať stimuly na zvýšenie efektívnosti namiesto selekcie rizík. Dereguláciou cien

zdravotníckej starostlivosti a decentralizáciou sa navyše oslabia politické páky, pomocou ktorých by vláda mohla získať kontrolu nad nákladmi. Bolo by teda rozumné neunáhliť reformu v tejto oblasti a neočakávať od nej veľké fiškálne úspory v krátkodobom horizonte.

Súhrn

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. Hoci v krátkodobom horizonte môžu byť sociálne aj politické dôsledky tohto procesu náročné, rastové impulzy a tvorba pracovných miest by mali pomôcť prekonať ťažkosti. Tvorcovia politik by mali v plnom rozsahu presadzovať nový rámec pre podnikanie, ktorý by mali podporovať plnou silou práva. Zásadný význam má obohacovanie ľudského kapitálu osôb vstupujúcich na trh práce prostredníctvom reformy vzdelávania; tiež je nevyhnutné zintenzívniť rekvalifikáciu dlhodobo nezamestnaných vrátane rómskeho obyvateľstva. Dopyt po pracovnej sile posilní plánované zníženie nákladov na zamestnávanie v dolnom segmente trhu, ako aj zásadné daňové reformy, ktoré zvýšia návratnosť investícií do zakladania podnikov a ich rozvoja. Prioritou by malo byť ďalšie znižovanie sadzieb sociálnych príspevkov, ktoré naďalej patria medzi najvyššie v krajinách OECD. Reforma systému verejných výdavkov, ktorá je už dobre rozbehnutá, by mala uľahčiť ich ďalšie znižovanie a pomôcť pri zoštíhľovaní a zefektívňovaní verejnej správy. Pokračujúce snahy o fiškálnu konsolidáciu zlepšia kombináciu makroekonomických politik a pomôžu udržať priaznivé menové podmienky navzdory tlakom na zhodnocovanie meny v súvislosti so vstupom do EÚ a zabezpečiť udržateľné plnenie maastrichtských nominálnych konvergenčných kritérií pred vstupom do eurozóny. Mala by sa zachovať nominálna flexibilita miezd a cien s cieľom udržať konkurencieschopnosť ekonomiky, najmä domácich podnikov spracovateľského priemyslu a služieb. Pridržiavaním sa tohto viacbodového politického programu by Slovensko zabezpečilo vyváženejší proces rastu, ktorý bude vytvárať viac pracovných príležitostí, a ďalej by urýchlilo svoj už dnes úspešný proces dobiehania.

I. Prehľad ekonomických trendov a výziev v oblasti politik

Silný rast stimulovaný priamymi zahraničnými investíciami

V prvých rokoch po získaní samostatnosti Slovenska v roku 1993 bola hospodárska politika krajiny zameraná nesprávnym smerom. Odkladali sa najmä štrukturálne reformy, pričom expanzívna fiškálna politika podporovala spotrebu a zamestnanosť a v polovici deväťdesiatych rokov minulého storočia viedla k značným deficitom rozpočtu vlády a bežného účtu platobnej bilancie. Relatívne prísna menová politika však zabránila vzniku inflačnej špirály. Po výraznej zmene v postoji vládnej politiky v roku 1998, od politiky štátnych intervencií k politike podporujúcej trhové reformy, sa zaznamenali vysoké počiatkové náklady v produkte a v zamestnanosti, vyvolané tvrdšími rozpočtovými obmedzeniami. Ekonomika však rýchlo znova získala dynamiku (tabuľka 1, obrázok 1)

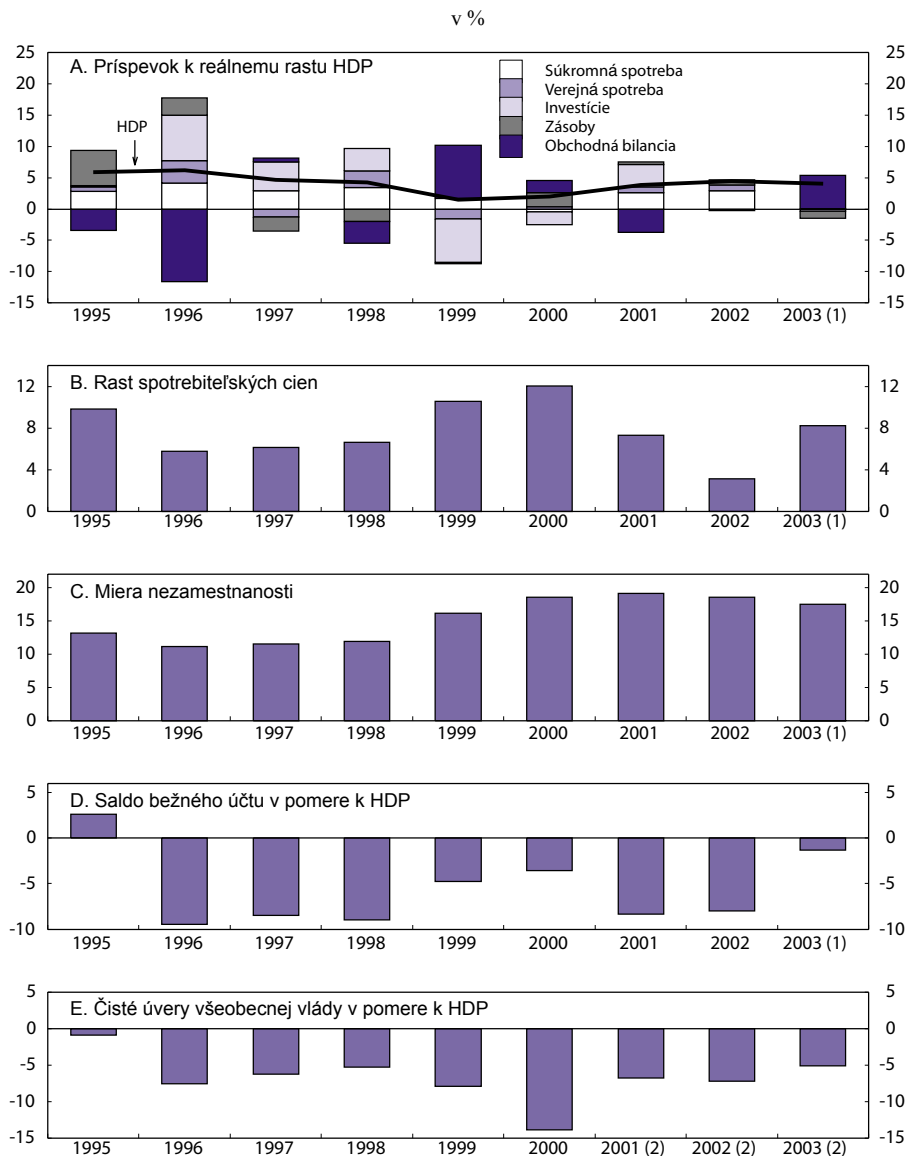
Tabuľka 1. Štvrťročný hrubý domáci produkt

Medziročné percentuálne zmeny v cenách z roku 1995

	2001				2002				2003		
	1. Q	2. Q	3. Q	4. Q	1. Q	2. Q	3. Q	4. Q	1. Q	2. Q	3. Q
Hrubý domáci produkt	3,4	2,9	3,8	5,0	3,9	4,0	4,3	5,3	4,1	3,8	4,2
Výdavky domácností na konečnú spotrebu	5,1	3,1	5,7	5,1	5,2	6,2	4,8	5,0	2,7	0,2	-2,2
Spotreba verejnej správy	0,5	6,8	7,9	3,3	7,6	7,4	3,1	1,2	2,0	-3,4	-0,1
Tvorba hrubého fixného kapitálu	12,0	14,3	18,6	10,8	-1,7	0,1	-2,0	0,0	-2,4	0,0	-0,7
Zmena stavu zásob a čistá akvizícia cenností	-0,9	0,6	0,3	1,6	-0,6	-0,7	2,5	2,0	-0,1	-2,0	-1,0
Vývoz tovarov a služieb	12,8	7,6	6,8	-1,5	-4,0	4,6	8,7	12,9	21,0	21,9	22,6
Vývoz tovarov	14,0	8,4	4,6	-2,9	-5,0	4,5	11,4	12,2	25,4	25,6	26,0
Vývoz služieb	7,3	3,8	19,0	6,5	1,2	5,3	-4,5	16,7	-0,5	2,7	3,3
Dovoz tovarov a služieb	14,9	13,5	14,6	2,0	-4,7	4,6	9,4	11,8	16,5	13,1	13,6
Dovoz tovarov	16,1	14,2	14,9	2,5	-5,9	4,0	8,3	12,2	15,2	14,3	15,2
Dovoz služieb	6,8	9,3	13,0	-1,4	3,8	8,2	16,9	9,6	25,4	4,5	3,1
Čistý vývoz	-1,7	-4,4	-5,8	-2,8	0,7	-0,1	-0,9	0,3	3,0	6,4	6,6

Zdroj: Štatistický úrad Slovenskej republiky.

Obrázok 1. Makroekonomické výsledky



1. Prvé tri štvrtroky.

2. Odhady založené na národných účtoch.

Zdroj: OECD.

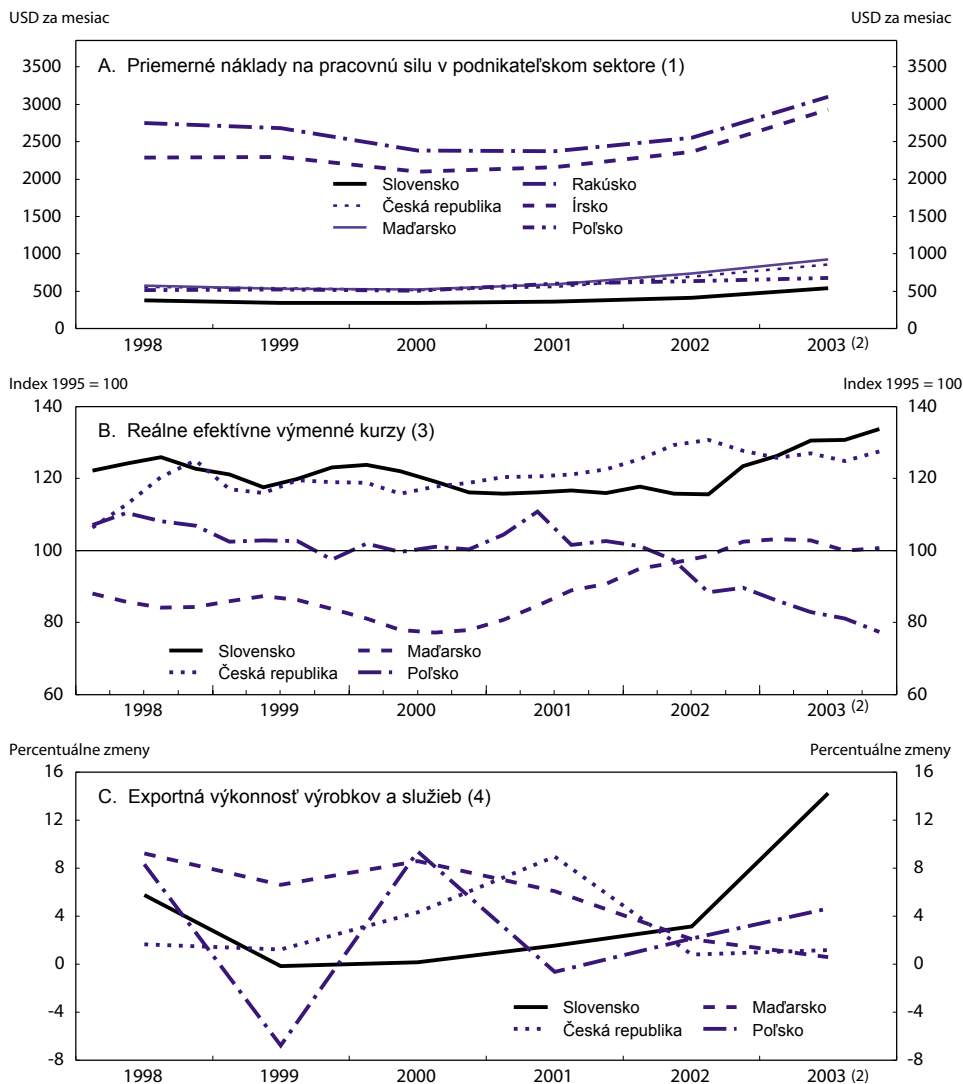
po prijatí vyváženejšej kombinácie makroekonomických politík a v dôsledku prílevu rozsiahlych priamych zahraničných investícií (PZI).

Medzi najdôležitejšie faktory, ktoré v posledných rokoch prítahovali zahraničných investorov na Slovensko, patria nízke náklady práce, ktoré v podnikateľskom sektore v priemere nedosahujú ani pätinu nákladov v krajinách EÚ, ako je Rakúsko a Írsko. Hoci rast miezd predbiehal zvyšovanie produktivity práce v tom zmysle, že jednotkové pracovné náklady rástli rýchlejšie ako v ostatných krajinách strednej a východnej Európy, výhoda ceny práce sa zachovala. V kombinácii so zrýchleným tempom privatizácie a priaznivejšími politikami pre PZI od roku 1998 zahraničné investície výrazne narástli a ich spätné pôsobenie pomáha zvyšovať produktivitu práce. Celý rad empirických dôkazov skutočne svedčí o tom, že produktivita práce v podnikoch so zahraničnými investíciami je podstatne vyššia než v domácich slovenských firmách a že v niektorých prípadoch dosahuje západoeurópsku úroveň.¹ Menová politika navyše úspešne stlačila inflačné očakávania z vysokej úrovne, ktorá prevládala až do konca deväťdesiatych rokov minulého storočia a obmedzila nominálne zhodnocovanie meny na mieru, ktorá je viacmenej v súlade s rastom produktivity v exportne orientovanom sektore. Nízke pracovné náklady a rast produktivity, stimulovaný priamymi zahraničnými investíciami, pomohli od roku 2001 zvyšovať exportnú výkonnosť Slovenska v situácii medzinárodného poklesu (obrázok 2). Tento vývoj prispel k tomu, že v uplynulých dvoch rokoch Slovensko dosiahlo jednu z najvyšších mier hospodárskeho rastu zo všetkých krajín OECD, keď produkt rástol v priemere o vyše 4 % ročne.

Vonkajšie tlaky na ekonomiku však pôsobia naďalej. Nedávne zhoršenie bilancie služieb je do značnej miery odrazom oslabenia vývozu v oblasti prepravy energií a inej prepravy, ktorý by mal však mať len prechodný význam. Obchodná bilancia sa v porovnaní s veľmi vysokými deficitmi v rokoch 2001 a 2002 zlepšila, ale nárast investícií a dovozov strojných zariadení súvisiaci s PZI môže znova prispieť k vzniku istej nerovnováhy. Za samozrejmosť by sa nemalo považovať ani financovanie bežného účtu platobnej bilancie, ktoré nevytvára dlh, pretože prílev privatizačných príjmov bude nevyhnutne klesať (tabuľka 2).

Predpokladá sa, že do konca roka 2003 produkt ostane pod úrovňou svojho potenciálu. Ako však ukazuje obrázok 3, presnú pozíciu ekonomiky voči jej potenciálu možno len ťažko odhadnúť. Výrobný sektor až donedávna nefungoval v normálnych trhových podmienkach, keďže v období rokov 1995 – 1998 ho masívne stimulovalo vládne financovanie a záruky. Navyše treba vziať do úvahy posun výrobných kapacít smerom nahor, ktorý spôsobila dynamika vysokoproduktívnych PZI a prebiehajúce štrukturálne reformy (tabuľka 3). S cieľom zohľadniť tento posun sa popri tradičnom filtračnom prístupe urobil aj druhý odhad potenciálneho produktu, ktorý predpokladá silnejší, než historický rast produkčných kapacít. Po týchto úpravách sa zdá, že ekonomika funguje pod úrovňou svojho potenciálu. Z toho vyplývajúca negatívna medzera výstupu je v súlade so slabosťou tlakov na zvyšovanie miezd napriek nárastu inflácie v roku 2003. Aj trvalo nízka miera zamestnanosti indikuje nevyužitý potenciál na ponukovej strane a čiastočne vysvetľuje rozdiel v HDP na obyvateľa v porovnaní s ostatnými krajinami OECD (obrázok 4).

Obrázok 2. Zlepšuje sa exportná výkonnosť



1. Náklady na jedného zamestnanca v USD.

2. Prognóza OECD.

3. Vypočítané v porovnaní so 42 krajinami na základe jednotkových pracovných nákladov v spracovateľskom priemysle. Pokles indikuje zvýšenie konkurencieschopnosti.

4. Vypočítané ako pomer objemu vývozu k vývoznému trhu.

Zdroj: OECD.

Tabuľka 2. **Platobná bilancia**
v mil. USD

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003 jan. – aug.
Bežný účet platobnej bilancie	-1827	-1982	-980	-702	-1746	-1924	-98
% HDP	-8,7	-9,0	-4,9	-3,7	-8,8	-8,1	
Obchodné účty	-2081	-2353	-1092	-904	-2125	-2117	-297
Vývoz	9639	10 720	10 229	11 872	12 645	14 382	13 673
Dovoz	11 720	13 073	11 321	12 777	14 770	16 499	13 970
Služby	201	161	218	438	480	456	120
Kredit	2297	2436	2063	2245	2490	2786	2086
Debet	2096	2275	1845	1807	2010	2330	1966
Prijmy	-122	-157	-301	-353	-313	-456	-102
Kredit	316	438	267	269	322	343	647
Debet	437	595	568	622	634	800	749
Bežné transfery	175	367	196	118	212	193	181
Kredit	543	646	465	344	500	476	348
Debet	368	279	269	227	288	282	167
Kapitálový a finančný účet	1862	2053	1924	1320	1801	5217	566
Kapitálový účet	0	70	160	92	78	107	75
Finančný účet	1862	1983	1764	1228	1723	5109	491
Priame investície	125	537	761	1904	1542	4049	389
Portfóliové investície	25	793	623	819	-229	553	-531
Ostatné investície	1712	652	380	-1496	398	507	640
Chyby a opomenutia	-12	-621	-224	206	89	353	-137
Celková bilancia	-12	-550	721	824	143	3646	605
% HDP	-0,1	-2,5	3,6	4,3	0,7	15,4	

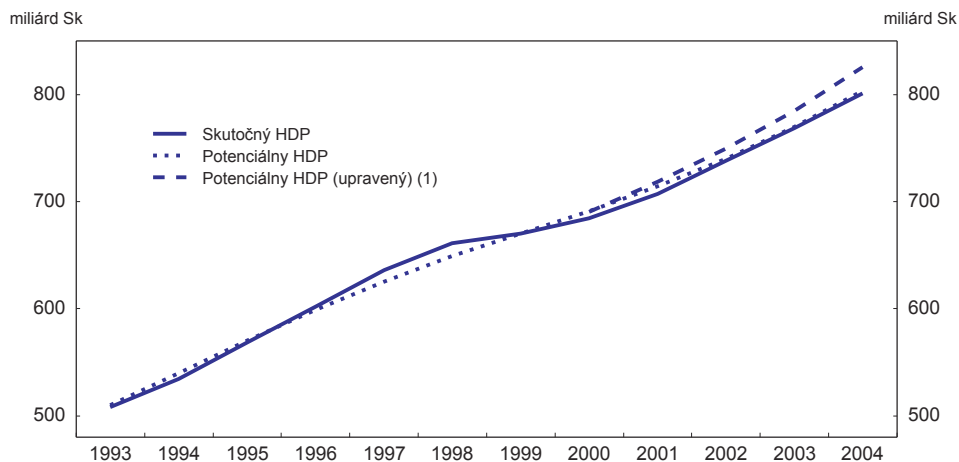
Zdroj: Národná banka Slovenska.

Tabuľka 3. **Hrubý domáci produkt, podľa sektorov**
v %

	1996	1998	2000	2002
Poľnohospodárstvo	5,1	5,4	5,2	5,1
Priemysel (okrem stavebníctva)	30,4	27,0	25,9	25,9
Stavebníctvo	6,7	5,1	3,5	3,6
Obchod, hotely a reštaurácie, doprava, skladovanie, pošta a telekomunikácie	21,8	23,6	25,3	24,2
Finančné sprostredkovanie a ostatné podnikateľské aktivity	12,7	14,7	16,4	16,8
Verejná správa a obrana; školstvo; zdravotníctvo, sociálna práca; ostatné aktivity v komunitných službách	15,3	15,4	14,8	16,1
Daň z pridanej hodnoty, spotrebné dane, dovozné clá a dotácie	8,0	8,8	8,9	8,3
HDP (v mil. eur)	14 856	17 860	19 420	23 055

Zdroj: Štatistický úrad Slovenskej republiky a Eurostat.

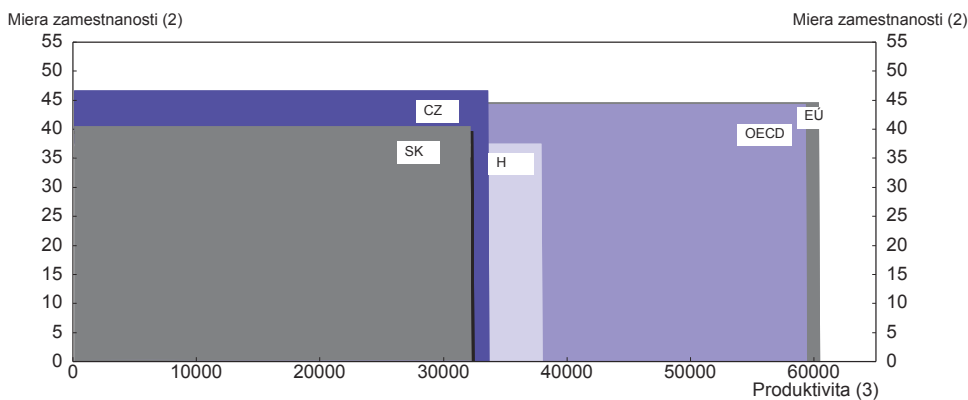
Obrázok 3. Potenciálny rast a medzera výstupu



Pozn.: Odhady sa zakladajú na cenách z roku 1995.

1. Opakovaný odhad potenciálneho výstupu za predpokladu urýchlenia trendového rastu v dôsledku štrukturálnych reforiem.

Zdroj: OECD.

Obrázok 4. Dva hlavné činitele HDP na obyvateľa¹
2002

1. Plocha jednotlivých krajín znázorňuje ich HDP na obyvateľa.

2. Zamestnanosť v pomere k počtu obyvateľov v %.

3. HDP na zamestnanú osobu v bežných cenách s použitím parity kúpnej sily (PPP), v USD.

Zdroj: OECD.

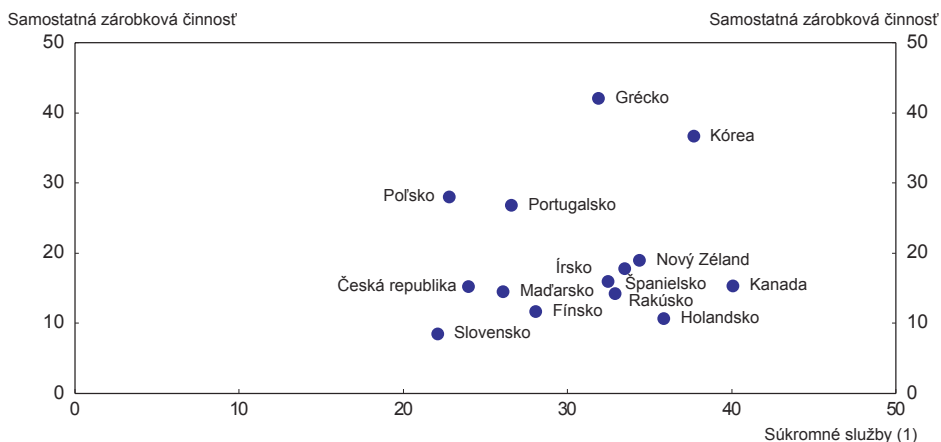
Nízka zamestnanosť, vysoká nezamestnanosť

Hoci miera ekonomickej aktivity slovenského obyvateľstva vo veku 15 – 64 rokov dosahuje úctyhodných 70 %, čo mierne prevyšuje priemer EÚ, miera zamestnanosti je vzhľadom na vysokú nezamestnanosť až o 7 percentuálnych bodov nižšia ako priemer EÚ. 57-percentná miera zamestnanosti patrí medzi najnižšie spomedzi krajín OECD. Štruktúra zamestnanosti je navyše asymetricky vychýlená smerom k verejnému sektoru, keďže sektor všeobecnej vlády, predstavujúci viac ako pätinu všetkých existujúcich pracovných miest, je jedným z najväčších vládnych sektorov v krajinách OECD.

Podiel osôb s nízkou kvalifikáciou na nezamestnanosti sa v rokoch 1994 – 2002 zvýšil z 8 % na 23 %. To ukazuje, že proces rastu nebol schopný presmerovať osoby, ktoré prišli o prácu v procese transformácie, a umožniť ich produktívne využitie, čo zároveň odrážalo nedostatočný dopyt aj slabú efektívnu ponuku práce v dolnom segmente trhu. Zatiaľ čo v ostatných krajinách OECD sa mnohí pracovníci s nízkou kvalifikáciou úspešne zamestnávajú v súkromných službách, buď v závislom zamestnaní, alebo ako samostatne zárobkovo činné osoby, na Slovensku sú tieto typy aktivít ešte stále nedostatočne rozvinuté (obrázok 5).

Neschopnosť Slovenska vytvárať pracovné príležitosti pre marginálnych pracovníkov sa nezlepšila ani v poslednom období. V rokoch 1994 – 2002 zaniklo takmer štvrt' milióna nízkokvalifikovaných pracovných miest, vyžadujúcich len základné alebo neúplné stredoškolské vzdelanie, a podiel takýchto miest na celkovej zamestnanosti prudko klesol z 20 % na 8 %. Pri cenovo motivovanom vytlačení týchto pracovníkov z trhu zohrávali úlohu neúmerne vysoké sadzby príspevkov na sociálne zabezpečenie, pričom systém sociálnej podpory vnucoval poberateľom dávok, ktorí prijali nízko platenú prácu, znevýhodňujúce marginálne daňové sadzby (rámček 1).

Obrázok 5. **Súkromné služby a samostatná zárobková činnosť**
v % celkovej zamestnanosti, 2001



1. Vrátane aktivít vo veľkoobchode a maloobchode, hotelových a reštauračných službách, finančnom sprostredkovaní a nájme nehnuteľností, a podnikateľských aktivít, ISIC REV 3 G+H+J+K.

Zdroj: OECD.

Rámček 1. Je dlhodobá nezamestnanosť vyvolaná ponukou alebo dopytom?

Kto sú dlhodobo nezamestnaní? Podľa prehľadov pracovných síl sú vyše tri pätiny nezamestnaných na Slovensku bez práce dlhšie ako jeden rok. Väčšinu z nich charakterizuje nízka úroveň dosiahnutého vzdelania. Minimálne tretinu dlhodobo nezamestnaných tvoria osoby rómskeho pôvodu, čím dlhodobá nezamestnanosť nadobúda etnicko-kultúrnu dimenziu (rámček 15 v kapitole IV).

Prečo tak veľa osôb s nízkou kvalifikáciou ostáva nezamestnaných? *Výsvetlenia, vychádzajúce z ponukovej strany práce*, zdôrazňujú nízke stimuly k práci, ktoré znevýhodňujú nezamestnaných, ktorí prijímajú slabšie platenú prácu. Hoci dávky v nezamestnanosti sú len krátkodobé, dlhodobo nezamestnaní majú prístup k štedrým dávkam sociálnej podpory. Z etického aj právneho hľadiska systém sociálneho zabezpečenia vo veľkej miere zneužívajú zdraví nezamestnaní v produktívnom veku. Z ekonomického hľadiska sa „zneužívateľia“ správajú racionálne, keď pri rozhodovaní o tom, či sa zamestnajú, vychádzajú z porovnania nákladov a úžitku. Najvýhodnejšou alternatívou je pre nich kombinácia sociálnych dávok s nelegálnou prácou.²

Výsvetlenia, vychádzajúce z dopytovej strany práce, sa zameriavajú na vysoké sadzby príspevkov do systému sociálneho zabezpečenia. Tieto až donedávna predstavovali viac ako 50 % hrubej mzdy a vzhľadom na ich maximálnu výšku v prípade vysokých plátov postihovali viac pracovníkov s nízkou kvalifikáciou než ostatných. Tým sa vysvetľuje aj rýchle rozšírenie technológií, umožňujúcich ušetriť pracovné sily v tradičnom poľnohospodárstve a spracovateľskom priemysle, ako aj v službách. Aj etnické predsudky stláčajú existujúci dopyt po pracovných silách pre nízko kvalifikovaných rómskych pracovníkov smerom nadol, predovšetkým v službách „náročných na interakcie“, ako sú hotely, reštaurácie a pomoc v domácnosti.

Pracovníci s nízkou kvalifikáciou by mali byť v zásade schopní nájsť si prácu vo firmách s nízkymi mzdami v sektore služieb, ktoré budú vznikať okolo klustrov vysokoproduktívnych závodov PZI na západnom a východnom Slovensku a vo veľkých aglomeráciách s koncentráciou PZI v susednom Maďarsku alebo Českej republike. Obidve tieto krajiny majú v porovnaní so Slovenskom významne vyšší objem PZI a počet nízko platených voľných miest. Vzhľadom na spoločnú česko-slovenskú dohodu o trhu práce a nadchádzajúce zrušenie existujúcich obmedzení na zamestnávanie Slovákov v Maďarsku v roku 2004, keď tieto krajiny vstúpia do EÚ, by malo byť viac slovenských uchádzačov o prácu schopných nájsť si zamestnanie v týchto krajinách.

Na riešenie dlhodobej nezamestnanosti je potrebné prijať opatrenia na strane ponuky aj dopytu. Legislatíva, ktorá je zameraná na riešenie tohto stavu, sa už nachádza v pokročilom štádiu legislatívneho procesu. Keďže pracovné stimuly pre marginálnych pracovníkov sú príliš slabé, prebiehajúce zmeny v spôsobe, akým sú poskytované dávky sociálnej podpory práceschopným občanom, by mali nezamestnaných povzbudiť k tomu, aby sa vymanili z pasívnej závislosti od sociálnej podpory (pozri kapitolu IV). Pomôcť by mali aj plánované dotácie na zamestnávanie v regiónoch s vysokou nezamestnanosťou. Ďalšie stimuly pre podnikanie a pre vytváranie pracovných príležitostí v súkromnom sektore by mal priniesť aj novozavádzaný daňový režim, ktorý je priaznivejší pre podnikanie.

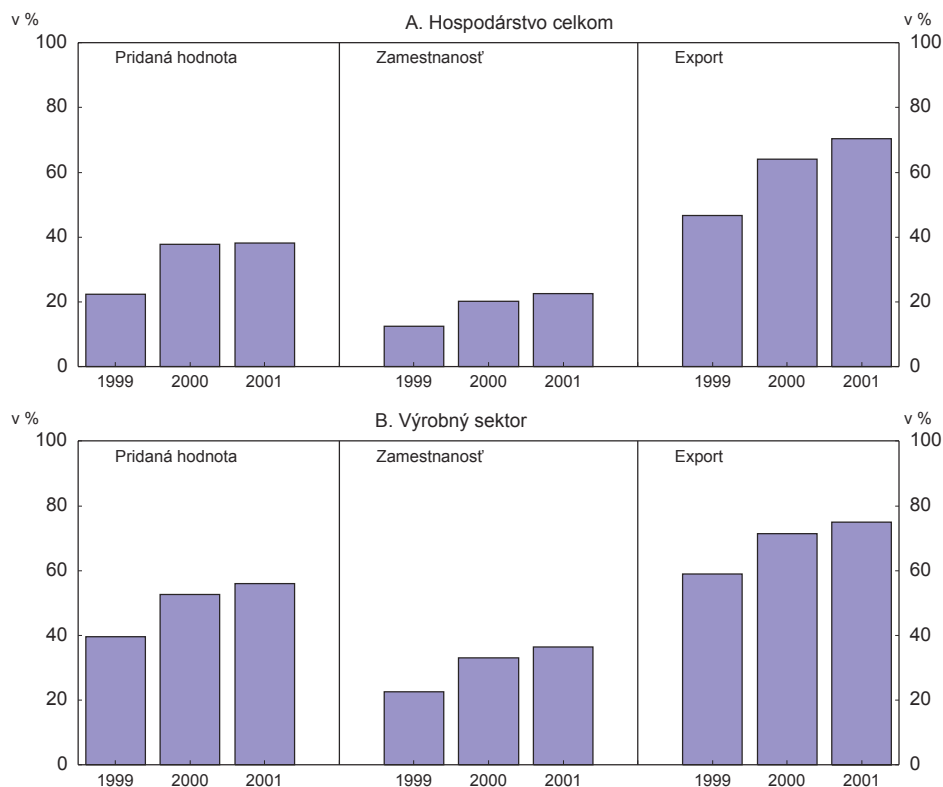
Duálna ekonomika a zaostávajúci sektor

Rovnako ako v ostatných postranzitívnych ekonomikách aj na Slovensku existuje v oblasti produktivity a ľudského kapitálu zreteľný rozdiel medzi vysokovýkonným sektorom PZI a všeobecne zaostávajúcimi domácimi podnikmi a podnikmi v štátnom

vlastníctve (obrázok 6). Zároveň sa zdá, že v porovnaní so susednými ekonomikami Slovensko pružnejšie zvláda túto dualitu, keďže je zrejme schopné zniesť širší rozptyl úrovne miezd a miery zisku. Údaje o platobnej disciplíne a riziku bankrotu však svedčia o tom, že rozdiel medzi výkonnosťou uvedených dvoch sektorov sa ďalej zväčšuje. Ak to povedie k rozšíreniu aspirácií v oblasti miezd a ziskovosti, smerujúcemu k ich nárastu v ekonomike ako celku, mohlo by to sťažiť prežitie firiem s nižšou produktivitou. V opačnom smere by rast dobre fungujúcich firiem, rozdeľujúcich slušné zisky a platy, mohol vytvoriť nepriamy dopyt po súkromných službách a príležitosti pre samostatne zárobkovo činné osoby s nižšou kvalifikáciou.

Zaostávanie domáceho sektora v oblasti produktivity sa najzreteľnejšie prejavuje v slabej výkonnosti poľnohospodárstva a baníctva, kde prevláda domáce vlastníctvo (obrázok 7). Podobne aj v sektore dopravy a telekomunikácií vysoké straty železníc

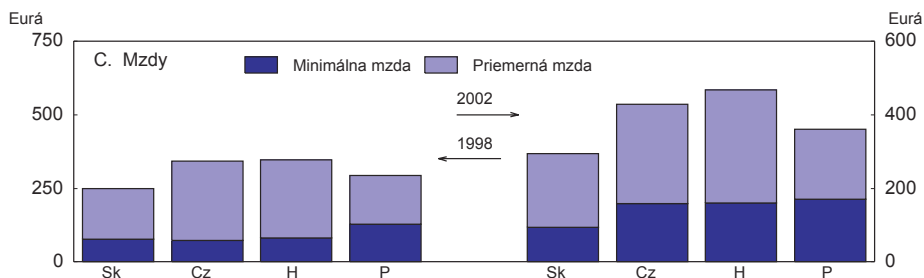
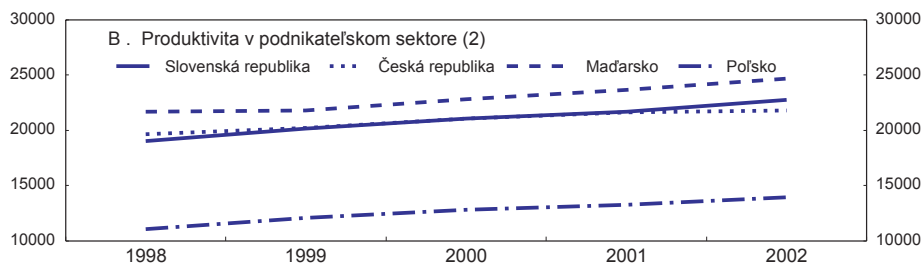
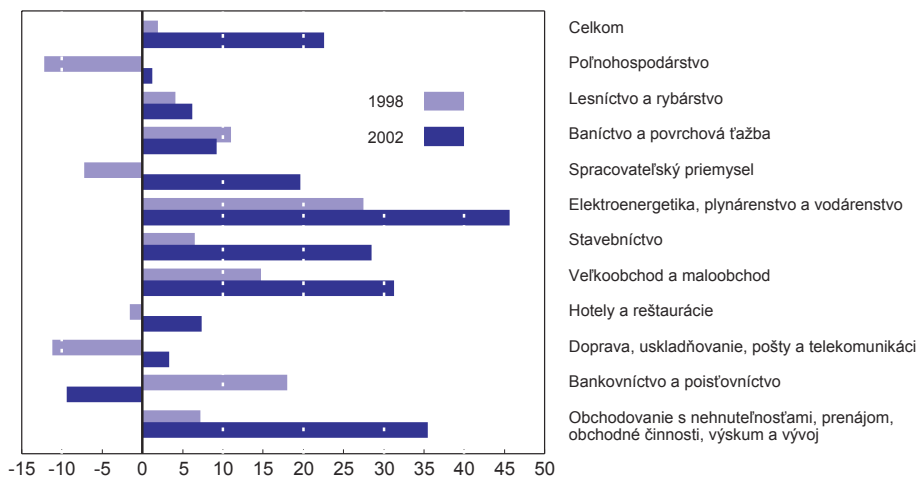
Obrázok 6. **Rastúci podiel sektora PZI**
 Percentuálny podiel dcérských firiem zahraničných spoločností



Zdroj: Štatistický úrad Slovenskej republiky.

Obrázok 7. Ziskovosť podľa sektorov

A. Ziskovosť podľa ekonomickej aktivity (1)



1. Pomer zisku k čistej výrobe.

2. Produkcia podnikateľského sektora na jedného zamestnanca, PPP v USD.

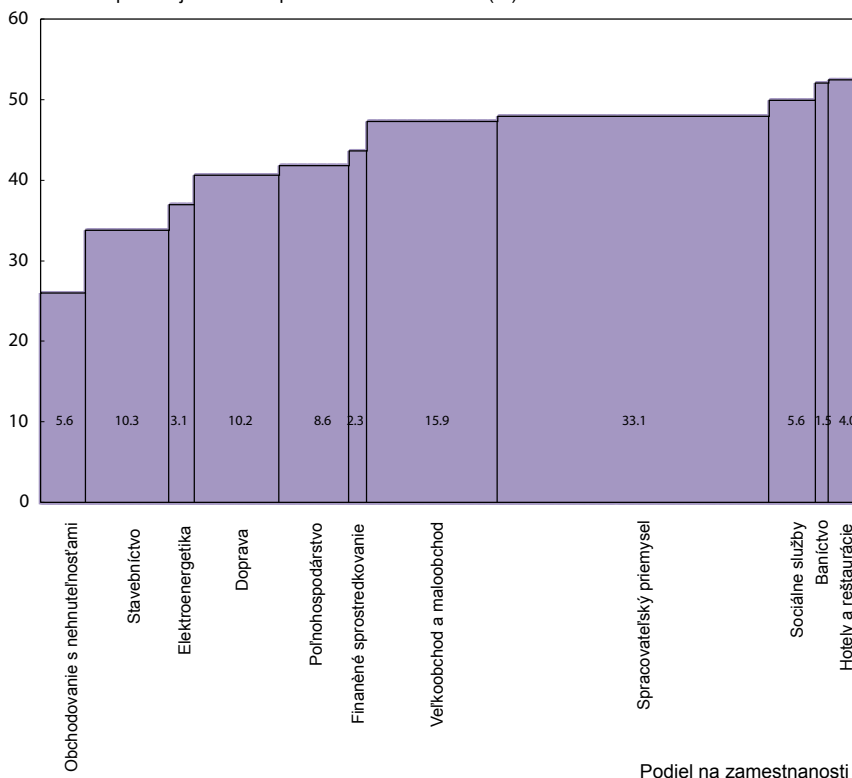
Zdroj: Eurostat, Štatistický úrad Slovenskej republiky a OECD.

v štátnom vlastníctve znižujú ziskovosť odvetvia. V sektore finančných služieb sa zvýšila ziskovosť komerčných bánk po tom, ako väčšinu domácich bánk prevzali zahraniční investori.

Hoci po otvorení sa ekonomiky zahraničným investíciám a po zavedení tvrdých rozpočtových obmedzení pre domáce firmy celková ziskovosť v priemysle zaznamenala pozoruhodný nárast, rozptyl v ziskovosti zostáva naďalej široký. Podiel práce na pridanej hodnote je v jednotlivých sektoroch rozdielny (obrázok 8) a celkovo je naďalej nižší, než vo vyspelejších krajinách OECD. V tomto kontexte dosahujú firmy so zahraničnými investíciami lepšiu ziskovosť ako podobné firmy v domácom vlastníctve (tabuľka 4). Dostupné údaje o úverovej bonite firiem potvrdzujú tendenciu k polarizácii a poukazujú na nárast počtu firiem na obidvoch stranách spektra. Ohrozené firmy predstavujú čoraz

Obrázok 8. **Kumulatívna distribúcia zamestnanosti podľa podielu miezd na pridanej hodnote, 2000**

Podiel miezd na pridanej hodnote v podnikateľskom sektore (%)



Zdroj: Štatistický úrad Slovenskej republiky.

Tabuľka 4. Ziskové verzus stratové nefinančné podniky¹

	Ziskové korporácie			Stratové korporácie		
	2000	2001	2002	2000	2001	2002
Zamestnanci ²						
v domácich – súkromných firmách	69,1	74,4	77,7	30,9	25,6	22,3
v štátnych podnikoch	51,5	79,8	56,2	48,5	20,2	43,8
vo firmách pod zahraničnou kontrolou	68,6	66,6	73,1	31,4	33,4	26,9
v nadnárodných firmách	80,7	88,5	90,5	19,3	11,5	9,5
Priemerná mesačná mzda v tis. Sk	12,7	14,2	15,2	11,8	12,1	13,3
v domácich – súkromných firmách	12,1	12,9	13,7	11,1	11,4	12,4
v štátnych podnikoch	13,0	14,7	16,8	13,2	14,1	14,7
vo firmách pod zahraničnou kontrolou	15,3	16,6	16,9	13,9	14,1	15,8
v nadnárodných firmách	16,1	19,1	20,2	13,2	13,1	15,8
Zisk pred zdanením v mil. Sk	79,8	124,0	127,4	-31,4	-25,5	-31,9

1. Nefinančné podniky s najmenej 20 zamestnancami.

2. V % celkovej zamestnanosti v jednotlivých typoch firiem.

Zdroj: Štatistický úrad Slovenskej republiky.

väčšiu časť celkového počtu podnikov.³ Pri všeobecnom raste nákladov bude udržiavanie takýchto firiem s nižšou produktivitou čoraz náročnejšie.

Slovenské firmy s nízkou ziskovosťou kompenzujú svoju slabšiu výkonnosť v porovnaní so sektorom v zahraničnom vlastníctve tým, že platia nižšie mzdy a šetria na investíciách do vzdelávania a do iných oblastí. V poslednom čase im to pomohlo znížiť celkové pracovné náklady (tabuľka 5). Hoci riešenie spočívajúce v minimalizácii nákladov je z krátkodobého hľadiska lepšie, než jednoducho zatvoriť firmu, nižšie než štandardné investície do ľudského kapitálu znamenajú, že týmto firmám hrozí ešte výraznejšie zaostávanie a pokles konkurencieschopnosti v budúcnosti. Najmä firmy pôsobiace v sektoroch vystavených zahraničnému obchodu budú pravdepodobne musieť čeliť intenzívnejšej konkurencii krajín s nízkymi mzdami, v ktorej nemusia obstať, ak sa im nepodari diferencovať svoje produkty. S prihliadnutím na tieto tlaky a pri započítaní skrytej prezamestnanosti v štátnych podnikoch a v sektore všeobecnej vlády by zraniteľné pracovné miesta dnes mohli tvoriť významný podiel na celkovej zamestnanosti.⁴ Slovensko bude musieť vytvoriť ďalšie pracovné miesta nielen pre dnes nezamestnané osoby, ale aj pre vyššie uvedený segment pracovníkov, ktorí by v dohľadnej budúcnosti mohli prísť o prácu. Výzva v tejto oblasti je teda enormná.

Celkovo má krajina naďalej pozoruhodnú výhodu v nákladoch práce. Priemerné mzdy sú stále nižšie ako v ostatných krajinách regiónu, vstupujúcich do EÚ. Po náraste v roku 2002, spôsobenom nečakane rýchlym poklesom inflácie, sa v roku 2003 rast reálnych miezd znova spomalil. Hrozba mzdových prelivov zo sektoru PZI však stále pretrváva. Prudký rast miezd, ku ktorému došlo v susednom Maďarsku a Českej republike, väčšinou prostredníctvom rýchlejšieho rastu miezd vo verejnom sektore, ukazuje, že táto hrozba by sa nemala podceňovať. Predchádzajúca vláda, ktorá bola pri moci v rokoch 1998 – 2002, uplatňovala politiku zvyšovania minimálnej mzdy s cieľom posilniť motiváciu

Tabuľka 5. Celkové pracovné náklady podľa formy vlastníctva

Forma vlastníctva	Hodinové náklady					
	2000	2001	2002	2000	2001	2002
	Sk			Zmeny percentuálneho podielu		
Súkromné	125,14	121,20	139,54	9,5	-3,1	15,1
Družstevné	89,10	92,54	106,51	8,0	3,9	15,1
Štátne	112,51	123,07	146,75	2,0	9,4	19,2
Obecné	111,15	135,62	120,25	6,6	22,0	-11,3
Zahraničné	146,91	172,45	182,31	19,4	17,4	5,7
Medzinárodné	163,87	197,53	194,17	20,6	20,5	-1,7
Iné ¹	96,12	99,47	126,83	2,4	3,5	27,5
Priemer	119,50	128,86	145,65	7,0	7,8	13

1. Združenia, cirkvi, politické strany.

Zdroj: Štatistický úrad Slovenskej republiky.

k práci. Tento prístup sa však neosvedčil, pretože motiváciu oslaboval systém sociálneho zabezpečenia (tabuľka 6). Súčasná vláda si uvedomuje úskalia tejto politiky a uplatňuje opatrnejšiu politiku v oblasti minimálnej mzdy, ktorej cieľom je zvýšiť šancu osôb s nízkou kvalifikáciou nájsť si prácu, podporiť životaschopnosť problémových firiem a zvýšiť motiváciu pre vytváranie nových pracovných miest.⁵

Nedávno zavedené mikroekonomické a inštitucionálne reformy a harmonizácia s *acquis communautaire* by mali naďalej podporovať zakladanie podnikov, vytváranie pracovných miest a samostatnú zárobkovú činnosť vrátane nových a malých aktivít v sektore služieb. Je paradoxné, že kým dcérske spoločnosti firiem PZI majú ľahší a priamy prístup k zdrojom, ktoré sú rozhodujúce pre ich rozvoj, ako sú financie, technológie, infraštruktúra vybudovaná na mieru a ochrana majetkových práv politickou aj súdnou cestou, menšie firmy sa musia spoliehať na formálny právny a infraštruktúrny rámec ekonomiky. Tieto firmy sú zraniteľnejšie voči nedostatocnému uplatňovaniu zákonov a predpisov, voči prípadom korupcie a protekcie v súdnictve, v politike hospodárskej súťaže aj v sektorových predpisoch. Potrebná je efektívna a verejne dostupná dopravná a komunikačná infraštruktúra, účinná politika hospodárskej súťaže, ochraňujúca pred predátorskými aktivitami firiem s dominantným postavením na trhu, a silná súdna ochrana práv duševného vlastníctva a iných práv (kapitola IV).

Výhľad

Štyri zásadné reformy schválené v roku 2003 a účinné od januára 2004 budú mať pravdepodobne výrazne pozitívny dopad na trend rastu.

- Po prvé, daňovou reformou sa sadzba dane zo mzdy a dane zo zisku znižuje na 19 %, ruší sa zdaňovanie dividend a vytvárajú sa silné impulzy k zakladaniu firiem a vykonávaniu samostatnej zárobkovej činnosti.

Tabuľka 6. **Mzdový vývoj**

Ročné tempo rastu v %

	1994-97	1998	1999	2000	2001	2002	2003 ¹
Celková nominálna mzda	13,6	9,6	7,2	6,5	8,2	9,3	6,5
Podnikateľský sektor	15,1	10,1	8,9	11,3	9,5	7,6	5,5
Nepodnikateľský sektor	13,9	8,6	3,3	2,1	7,1	16,0	10,2
Celková reálna mzda	5,5	2,8	-3,1	-4,9	0,8	5,8	-1,0
Podnikateľský sektor	6,6	3,3	-1,4	-0,3	2,4	4,2	-2,0
Nepodnikateľský sektor	5,8	1,9	-6,4	-8,5	0,1	12,3	2,4
Produktivita ²	4,9	4,4	3,6	2,8	1,8	4,3	3,1
<i>Položky memoranda:</i>							
<i>Relatívne mzdy (%)</i>							
Podnikateľský sektor/nepodnikateľský sektor	112,3	115,7	122,0	133,0	136,0	126,3	111,9
Minimum/priemer	33,9	30,0	33,6	38,5	39,8	41,2	42,6

1. Údaje sa vzťahujú na 1. štvrťrok.

2. Reálny HDP na jedného zamestnanca.

Zdroj: Štatistický úrad Slovenskej republiky; Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny SR.

- Po druhé, dôchodkovou reformou sa zvyšuje efektívny vek odchodu do dôchodku na 62 rokov, modernizuje sa priebežný pilier a plánuje sa zavedenie druhého kapitalizačného komponentu.
- Po tretie, odvážne reformy trhu práce a sociálna reforma posilňujú motiváciu k práci, a tým napomáhajú zvyšovanie miery zamestnanosti.
- Po štvrté, celková reorganizácia plytvajúceho systému nemocenského poistenia a zavedenie finančnej spoluúčasti pacienta vo verejnom zdravotnom systéme umožňujú zredukovať odrádzajúce vysoké mimomzdové pracovné náklady.

Tieto reformy sa implementujú v kontexte zlepšujúcej sa kombinácie makroekonomických politík spolu s pokrokom vo fiškálnej konsolidácii a úspešným zadržiavaním zhodnocovania meny prostredníctvom nižších úrokových sadzieb. Očakáva sa, že tento vývoj urýchli mobilizáciu zdrojov pracovných síl a znova oživí investície, pričom by mal zdynamizovať aj trendový rast produktu (rámček 2).

Výzvy pre tvorbu politiky

Slovenská ekonomika zaznamenala od vydania predchádzajúceho Prehľadu pred poldruha rokom silný rast produktu, rast zamestnanosti a pokles nezamestnanosti⁶, a to napriek oneskoreniu oživenia v západnej Európe a spomaleniu domáceho dopytu v roku 2003. Rast produktu bol ťahaný vývozom, pretože sa dokončili mnohé projekty PZI a dosiahla sa vysoká úroveň využívania kapacít. Slovensko naďalej priťahuje veľké aj malé projekty PZI a je najrýchlejšie rastúcou ekonomikou v strednej Európe. Očakáva sa, že integrácia do EÚ po vstupe s termínom v máji 2004 tento trend ešte posilní.

Rámček 2. Tri scenáre rastu

Podľa výpočtov sekretariátu, produktivita meraná v HDP na pracovníka v parite kúpnej sily dosiahla na Slovensku v roku 2002 42 % úrovne v USA. Rast HDP a dobiehanie úrovne produktivity najvyspelejších ekonomík OECD bude v strednodobom horizonte pravdepodobne pokračovať, ale rýchlosť zužovania existujúceho rozdielu závisí predovšetkým od rozsahu, v akom sa budú realizovať reformné návrhy vlády. Nasledujúce tri scenáre, ukazujúce odlišné možné cesty rastu, slúžia skôr na ilustráciu a nie ako prognóza:

- scenár (I), ktorý dôveruje schopnosti vlády implementovať reformy, ale zostáva konzervatívny v tom zmysle, že poskytuje istý priestor na potenciálne oneskorenia a na zmeny. Je to v súlade so súčasným strednodobým referenčným scenárom OECD;
- scenár (II), ktorý pesimisticky hodnotí schopnosť vlády implementovať balík reforiem;
- scenár (III), ktorý predpokladá, že všetky reformy sa uskutočnia v podobe, v akej boli navrhnuté.

Strednodobý referenčný scenár OECD (I) predpokladá, že dobiehanie bude rýchlo napredovať a že rast produktu presiahne 4 % ročne. Je to v súlade s 3,5-percentným ročným rastom produktivity práce a postupným zvyšovaním miery zamestnanosti zo súčasných 56,5 % na takmer 62 % do roku 2009. Zamestnanosť by za to isté obdobie vzrástla o 7,5 percentuálnych bodov. Pri postupnom zvyšovaní nízkeho zákonného veku odchodu do dôchodku, ktoré predpokladá dôchodková reforma, s vysokou pravdepodobnosťou vzrastie miera účasti starších vekových skupín (55 – 59, 60 – 64), čím sa zvýši celková miera ekonomickej aktivity. Napriek tomu by nezamestnanosť do roku 2009 klesla pod 14 %.

Podľa druhého scenára (II) sa plánované znižovanie výdavkov, fiškálna konsolidácia a štrukturálne reformy neuskutočnia. Následné vyššie dane a pracovné náklady, úrokové sadzby a z toho vyplývajúce reálne zhodnocovanie meny by významne zvýšili tlak na mnohé domáce firmy s nízkou produktivitou, čo by prehĺbilo duálnosť v podnikateľskom sektore a viedlo k zániku pracovných miest. Rýchlejší zánik marginálnych firiem by mal za následok rýchlejší rast produktivity, ale stratené miesta by sa nenahradili.¹ Miera nezamestnanosti by tak mohla v roku 2009 dosiahnuť 21 % a rast HDP by zaostával za rastom, aký by sa dosiahol v scenári (I).

Podľa tretieho scenára (III) sa v plnom rozsahu uskutočnia vládou navrhnuté radikálne reformy trhu práce a sociálneho zabezpečenia, ktoré podporuje aj tento Prehľad, čo povedie k aktivizácii mnohých dlhodobo nezamestnaných a k ich širšiemu zamestnávaniu sa v nízko platených prácach. Výsledkom by bol takmer dvojnásobne rýchlejší rast celkovej zamestnanosti oproti základnému scenáru, avšak priemerná produktivita by pritom bola nižšia.² Miera zamestnanosti by za 6 rokov stúpila asi na 64 %, čo je významné zvýšenie, ale ešte stále by nedosiahla mieru zaznamenanú v poslednom čase v malých ekonomikách OECD, ako je Česká republika (65 %), Fínsko (68 %) alebo Portugalsko (73 %). Miera nezamestnanosti by klesla na 10,5 %. Reálny HDP na obyvateľa by dosahoval skutočne vynikajúce výsledky.

Rámček 2. **Tri scenáre rastu** (pokr.)**Tri scenáre**

Scenár	Rast zamestnanosti (%)			Rast produktivity (%)			Rast reálneho HDP (%)		
	I	II	III	I	II	III	I	II	III
2004	0,9	0,0	1,8	3,2	4,7	3,2	4,2	4,7	5,0
2005	1,1	0,0	1,9	3,2	4,5	3,1	4,4	4,5	5,0
2006	1,3	0,0	2,0	3,5	4,4	3,1	4,8	4,4	5,1
2007	1,4	0,0	2,1	3,6	4,2	3,0	5,1	4,2	5,1
2008	1,4	0,0	2,2	3,6	4,1	3,0	5,1	4,1	5,2
2009	1,4	0,0	2,3	3,6	4,0	2,9	5,1	4,0	5,3

Zdroj: OECD.

1. Pomocou nasledovného modelu sa hodnotili dve alternatívy dobiehania i produktivity. Tento model meria produktivitu práce HDP na pracovníka: $S(t) = (1+\alpha) \cdot S(t-1) + \beta \cdot [A(t-1) - S(t-1)]$, kde S označuje produktivitu na Slovensku a A produktivitu v Spojených štátoch, α vyjadruje trendové tempo rastu produktivity o 1,5 % ročne, t je indexom času a β sa vzťahuje na konkrétny parameter dobiehania. V tomto scenári zrýchleného rastu produktivity je parameter dobiehania stanovený na 2,5 %. V ďalšej uvádzanom scenári III s nižším rastom produktivity je stanovený na 1,25 %.
2. Literatúra o elasticite dopytu zamestnanosti k celkovým nákladom práce poukazuje na existenciu širokého rozptylu odhadov. Podľa jedného zdroja sa odhady elasticity pohybujú od -0,15 do -0,75 v závislosti od hospodárskych a trhových štruktúr. Pri zohľadnení váhy priamych zahraničných investícií citlivých na náklady a domácich aktivít orientovaných na export v ekonomike by sa táto elasticita, ktorá sa pre Slovensko nikdy neodhadovala, mala nachádzať vo vyššej časti rozpätia. Pozri Hamermesh (1993) a Fajnzylber a Maloney (2001).

Nová vláda si vytýčila cieľ splniť maastrichtské menové aj fiškálne kritériá už v roku 2006, ale napriek pokroku, dosiahnutému v poslednom čase, je kombinácia politik naďalej nevyvážená a pretrváva vysoký rozpočtový deficit a pevné menové podmienky. Vyváženejšia kombinácia makroekonomických politik by pomohla rozšíriť základňu pre rast dvoma spôsobmi. Po prvé, umožnila by vytvoriť priaznivejšie menové podmienky pre podniky znížením reálnej úrokovej sadzby a výmenných kurzov. Po druhé, fiškálna konsolidácia dosahovaná prostredníctvom stanovenia priorit vo výdavkoch by rezultovala do štrukturálnych zmien vo verejných výdavkoch, podporujúcich rast. Výzvou pre menovú politiku bude navigovať v úzko vymedzenom priestore, vyhýbajúc sa tlakom na zhodnocovanie meny v dôsledku prílevu dlhodobého a krátkodobého kapitálu, ktoré sa so vstupom do EÚ a uplatňovaním úspešných rastových a konkurenčných stratégií budú nevyhnutne stupňovať. Výzvou pre fiškálnu politiku je nutnosť utráziť možné výpadky príjmov v dôsledku plánovaných daňových reforiem, presadzovať disciplínu vo výdavkoch a zabezpečiť systematické znižovanie fiškálneho deficitu. O týchto výzvach pre makroekonomickú politiku hovorí kapitola II.

Odvážna stratégia reformy verejných výdavkov už bola načrtnutá. Nová vláda, ktorá nastúpila v roku 2002, sa vydala cestou fiškálnej konsolidácie s cieľom znížiť vysoké rozpočtové deficity, sčasti spôsobené politikou v minulosti. Vládne orgány deklarovali úmysel každoročne znižovať deficit všeobecnej vlády o viac ako jeden percentuálny bod HDP až do roku 2006, s cieľom splniť maastrichtské kritériá. Tento ambiciózny cieľ sa má dosiahnuť najmä znižovaním výdavkov. Najväčšiu výzvu pre túto stratégiu predstavuje nutnosť vytýčiť strategické priority vo výdavkovej oblasti a čeliť prekročeniu výdavkov, najmä pokiaľ ide o výdavky na zdravotníctvo, mzdy vo verejnom sektore a decentralizáciu. O týchto otázkach verejných výdavkov sa hovorí v kapitole III.

Rast stimulovaný priamymi zahraničnými investíciami sprevádza jedna z najnižších mier zamestnanosti v oblasti OECD. Rast predbežne nevytvoril dostatočný počet primeraných pracovných miest na zapojenie nízkokvalifikovaných osôb do produktívnej činnosti. V dôsledku toho sa mnohé nízkokvalifikované dospelé osoby ocitli v pasci dlhodobej nezamestnanosti a mnohé z nich, ktorých kvalifikácia už zastarala, odišli z pracovného trhu a je riziko, že sa už nikdy nevrátia. Ak by štrukturálne reformy zavádzané v poslednom období neboli úspešné, dnes uplatňovaný model rastu by mohol túto situáciu vyostriť tým, že sa oslabí ponuka a dopyt po pracovnej sile v spodnom segmente trhu práce. Potenciál na vytvorenie väčšieho počtu menej kvalifikovaných pracovných miest existuje v službách a v samostatnej zárobkovej činnosti. Zamestnanosť by pomohlo zvýšiť pokračovanie v už uplatňovanej mikroekonomickej liberalizácii a v inštitucionálnych reformách, ktorých cieľom je podporiť zakladanie firiem na celom území krajiny. Prebiehajúce daňové a regulačné reformy môžu takýto vývoj podporiť tým, že budú poskytovať rovnaké výhody pre drobné podnikanie ako pre veľké korporácie. Podobne sa zdá, že nový rámec na uľahčenie podnikania podporuje malé podniky v oblastiach, ako je registrácia firmy, registrácia záruky, verejné obstarávanie, súťažná politika a poskytovanie infraštruktúry. Výzvou v tomto kontexte je, aby sa tento regulačný rámec v plnom rozsahu presadzoval a aby tak rast viedol k vytváraniu väčšieho počtu pracovných príležitostí, ako o tom hovorí kapitola IV.

Poznámky

1. Pozri Sabol a Hošková, 2003.
2. Podľa odhadov vlády, založených na metodike Medzinárodnej organizácie práce (MOP), skrytá zamestnanosť predstavuje asi 150 000 osôb, z čoho vyplýva, že významné percento nezamestnaných poberateľov sociálnych dávok pracuje, aj keď nelegálne.
3. Asi 5 % v porovnaní so 4 % z obdobia pred rokom. Pozri mesačné správy Dun a Bradstreet o úverovej bonite 5000 českých a 1000 slovenských firiem. Približne trom štvrtinám ohrozených firiem (kategória IV) hrozí, že do roka vyhlásia úpadok. Pravdepodobnosť konkurzu je u nich 150-ráz vyššia ako vo firmách s najlepšou platobnou disciplínou (kategória I). (http://www.dbis.cz/speng/press/press_release_0603.htm).
4. Za predpokladu, že štvrtina pracovných miest v stratových podnikoch by mohla zaniknúť, čo by znamenalo pokles celkovej zamestnanosti približne o 7 %, a že racionalizácia vo verejnom sektore by znížila podiel zamestnanosti vo verejnej správe na celkovej zamestnanosti na priemer OECD, čo by znamenalo pokles celkovej zamestnanosti približne o 3 %, celkový počet ohrozených pracovných miest možno odhadnúť približne na 10 % celkovej zamestnanosti.
5. Nový daňový systém s vyšším odpočítateľným minimom zvýši čistý zárobok pracovníkov s nízkou kvalifikáciou a môže mať zmierňujúci účinok na rast miezd.
6. *Ekonomický prehľad OECD, Slovenská republika, Jún 2002.*

II. Makroekonomická politika

Citlivo reagujúca menová politika a nástup fiškálnej konsolidácie pomohli zlepšiť makroekonomickú rovnováhu v roku 2002 a v priebehu roka 2003. Národná banka Slovenska (NBS) v sledovanom období úspešne plnila svoje ciele v oblasti znižovania inflácie a podarilo sa jej zabrániť prudkému zhodnoteniu meny v situácii masívneho prílevu kapitálu. Vo fiškálnej oblasti sa začala už dávno potrebná konsolidácia verejných financií a veľmi vysoký deficit z roku 2002 sa dostáva pod kontrolu. Napriek tomu veľká ťarcha, ktorú predstavujú vládne záruky a mäkké pôžičky poskytnuté v predchádzajúcich rokoch, znižuje schopnosť vlády reštrukturalizovať svoje výdavky a zvýšiť veľmi potrebné investície do ľudských zdrojov a do budovania a udržiavania fyzickej infraštruktúry. Kombinácia makroekonomických politik ešte stále zostáva celkovo nevyvážená a charakterizuje ju vysoký fiškálny deficit a z toho vyplývajúce prísne menové podmienky. Vládne orgány sa však snažia nasmerovať svoj konvergenčný kurz na splnenie maastrichtských kritérií, čo krajine pomohlo získať vyšší rating dlhodobého suverénneho dlhu od medzinárodných ratingových agentúr.

Menová a kurzová politika

Od zmeny inštitucionálneho rámca na realizáciu menovej politiky v júli 2001 sa NBS usiluje plniť dva ciele svojej politiky – strednodobú cenovú stabilitu a stabilitu meny. Banka definuje svoju stratégiu na dosiahnutie týchto cieľov v príslušnom roku vo svojom Menovom programe, ktorý uverejňuje v druhej polovici predchádzajúceho roka a aktualizuje s cieľom premietnuť doň zmeny hospodárskeho prostredia zo začiatku bežného roka. V kontexte predpokladaného vývoja regulovaných cien, miezd a fiškálnej politiky program vymedzuje očakávaný krátkodobý a strednodobý vývoj kľúčových makroekonomických ukazovateľov, ako je inflácia, rast produktu a zamestnanosť. Menový program uvádza aj cieľové kurzové rozpätie voči euru, ktoré sa však nezverejňuje.

Znižovanie inflácie pokračuje

Celková aj jadrová inflácia v roku 2002 boli nižšie ako sa predpokladalo v Menovom programe NBS (tabuľka 7). Jadrová inflácia, do ktorej sa nezapočítavajú zmeny regulovaných cien, bola 1,9 % v porovnaní s cieľovým rozpätím 3,2 % až 4,7 % a celková

Tabuľka 7. Menový program Národnej banky Slovenska

A. Program a skutočnosť 2001 – 2003						
	2001 Program	2001 Skutočnosť	2002 Program	2002 Skutočnosť	2003 Program	2003 Aktualiz. program
Celková inflácia ¹	6,7 – 8,2	6,5	3,5 – 4,9	3,4	7,7 – 9,7	8,4 – 9,7
Jadrová inflácia ¹	3,6 – 5,3	3,2	1,9 – 2,2	1,9	2,7 – 5,0	2,1 – 3,6
Reálny rast HDP (%)	2,8 – 3,2	3,3	3,5 – 3,8	4,4	3,7 – 4,1	3,9 – 4,4
Zostatok bežného účtu ²	-4,0	-8,6	-7,9	-8,4	-6,2	-4,5
Fiškálny deficit ²				7,2	5,0	4,9
B. Strednodobý program 2004 – 2006						
	2004		2005		2006	
Celková inflácia ¹	6,8		2,8		2,5	
Jadrová inflácia ¹	2,4		1,9		2,2	
Reálny rast HDP (%)	4,2		4,4		4,6	
Zostatok bežného účtu ²	-4,8		-4,4		-3,3	
Fiškálny deficit ²	4,0		3,4		3,0	

1. Údaje ku koncu roka.

2. % HDP.

Zdroj: Národná banka Slovenska.

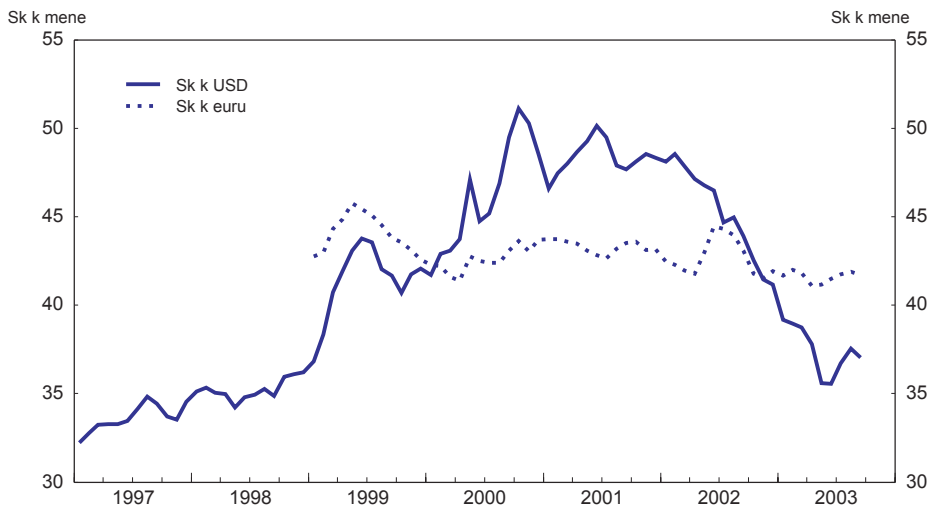
inflácia dosiahla hodnotu 3,4 % oproti cieľovým 3,6 % až 4,2 %. Nižšia miera inflácie sa dosiahla predovšetkým vďaka nečakane nízkym domácim cenám nespracovaných potravinárskych produktov, nízkym svetovým cenám ropy a posilňovaniu slovenskej koruny vo vzťahu k americkému doláru ku koncu roka a jeho účinkom na znižovanie cien dovozov. Nedosiahnutie cieľa v oblasti inflácie, ku ktorému došlo aj v roku 2001, nad očakávanie zvýšilo reálne mzdy a úrokové sadzby. To podnietilo NBS k spresneniu prognózovania miery inflácie.

V roku 2003 NBS očakávala zvýšené inflačné tlaky v dôsledku zavedenia vyšších spotrebných daní, zmien v sadzbách DPH a zvýšenia regulovaných cien v doprave, verejných službách a bývaní. Jadrová inflácia sa očakáva v rozpätí 2,1 % až 3,6 % a celková inflácia v rozpätí 8,4 % až 9,7 %. Ku koncu augusta predstavovala jadrová inflácia 2,7 % na medziročnej báze a celková inflácia 9,2 %, čo znamená, že počas prvých ôsmich mesiacov roka boli výsledky v oblasti inflácie v súlade s cieľmi vymedzenými v Menovom programe NBS. Menovú politiku však naďalej čaká úloha dostať pod kontrolu druhotné účinky zvýšenia regulovaných cien energií, ktoré sa môžu prejaviť v prvej polovici roka 2004.

Tlak na zhodnocovanie koruny bol zvládnutý

NBS pri plnení cieľa znížiť infláciu pomohla aj sila slovenskej koruny. V období od volieb v septembri 2002 do septembra 2003 sa koruna zhodnotila o 3 % vo vzťahu k euru

Obrázok 9. Nominálny výmenný kurz

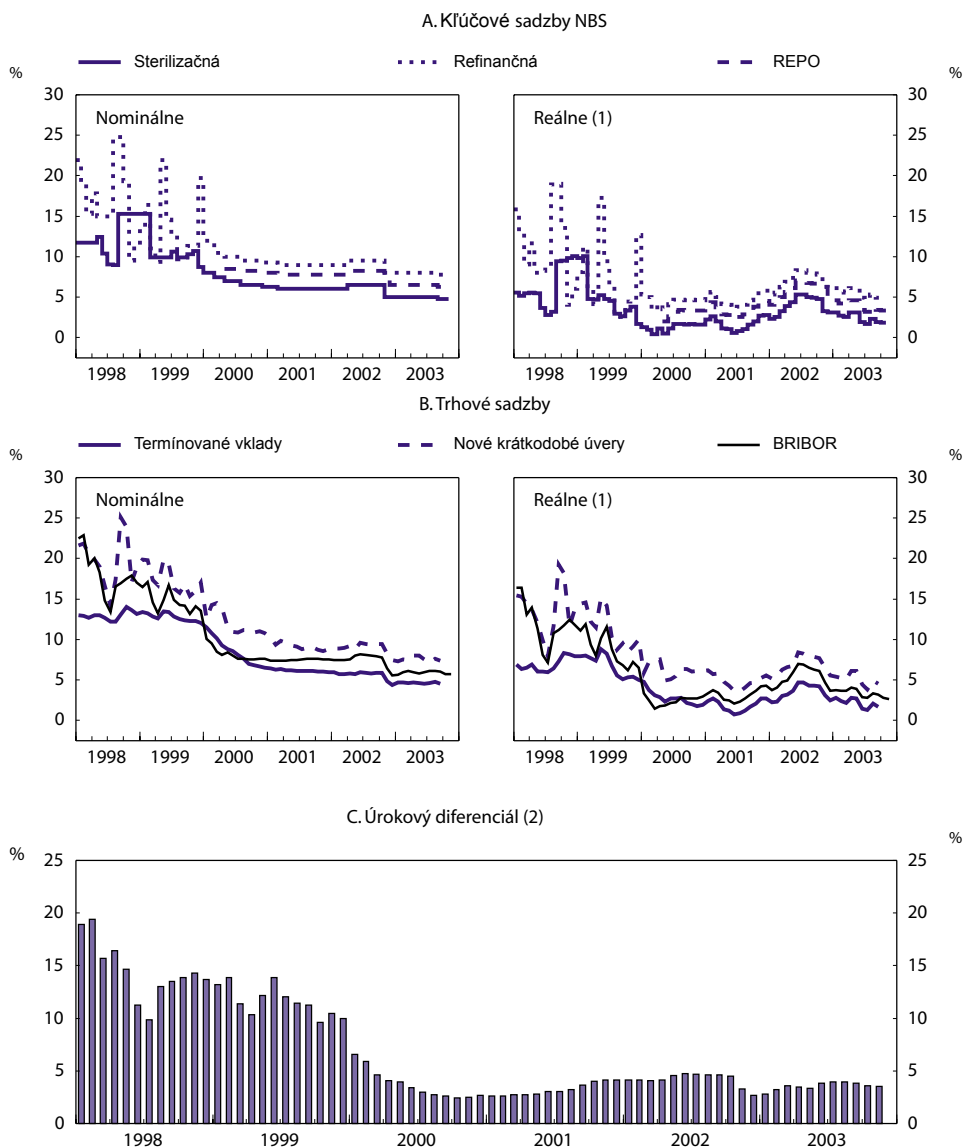


Zdroj: OECD

a o 15 % vo vzťahu k USD (obrázok 9). Reálny efektívny výmenný kurz sa za toto obdobie posilnil o 14 %. NBS sa snažila aktívne riadiť a udržiavať plynulý vývoj výmenného kurzu v kontexte masívneho prílevu kapitálu po voľbách, ktorých výsledok bol priaznivý pre medzinárodnú integráciu, a s tým súvisiacim rastom dôvery investorov. Cieľom je umožniť mierne zhodnocovanie koruny úmerné rastu produktivity, ale vyhnúť sa veľkým menovým výkyvom a prudkému zhodnoteniu, ktoré by mohlo oslabiť konkurencieschopnosť a vytvárať riziká pre tvorbu makroekonomickej politiky.

Tlak na korunu bol obzvlášť silný v októbri a novembri 2002 a v máji 2003. Ani zníženie dvojtýždňovej repo sadzby, kľúčovej úrokovej sadzby NBS, o 25 bázických bodov v októbri 2002 a niekoľkodňové rozsiahle intervencie v hodnote 500 miliónov eur nezmiernili tlak na menu. Výsledkom bolo ďalšie zníženie úrokových sadzieb o 150 bázických bodov, ku ktorému došlo 18. novembra 2002. Dvojtýždňová repo sadzba sa znížila na 6,5 % pri znížení jednodňovej sterilizačnej repo sadzby na 5 % a refinančnej sadzby na 8 %. NBS následne pokračovala v príležitostných intervenciách na devízových trhoch a 5. mája 2003 dokonca použila aj mierne netradičné nástroje menovej politiky na zastavenie prílevu portfóliových investícií, keď dočasne zaviedla hornú hranicu na prijímanie vkladov a prinútila banky ukladať finančné prostriedky do iných, menej výnosných jednodňových nástrojov. Neskôr, 25. septembra, NBS znížila svoje úrokové sadzby o 25 bázických bodov v situácii slabnúceho domáceho inflačného tlaku. Tieto kroky banky v oblasti menovej politiky sprevádzala komunikačná stratégia, ktorá v kombinácii s dominantnou úlohou NBS na relatívne malom slovenskom menovom trhu účinne

Obrázok 10. Vývoj úrokových sadziieb
Medziročné percentuálne zmeny



1. Znížené o jadrovú infláciu.

2. Medzi trojmesačnými sadzbami BRIBOR a EURIBOR (FIBOR pred rokom 1999).

Zdroj: Národná banka Slovenska.

podporuje ciele banky. I keď sa kombináciou znižovania úrokových sadzieb, intervencií na devízovom trhu a jednorazových opatrení úspešne podarilo predísť prudkému zhodnoteniu nominálneho výmenného kurzu, NBS musela za intervencie a s nimi súvisiacu sterilizáciu prílevu kapitálu zaplatiť. V roku 2002 dosiahol deficit banky spôsobený devízovými stratami a úrokovými nákladmi na sterilizačné operácie výšku 24,8 mld. Sk, t. j. 2,3 % HDP. Je to prvá ročná strata, ktorú NBS zaznamenala od svojho vzniku v roku 1993, pričom podobne veľká strata sa očakáva aj za rok 2003.¹

Slovensko je stále atraktívne pre portfóliových investorov

Vývoj komerčných nominálnych úrokových sadzieb odrážal pohyb úrokových sadzieb používaných na realizáciu menovej politiky, ktoré po prudkom poklese v novembri 2002 vykazovali vyrovnaný vývoj (obrázok 10). Nízke reálne úrokové sadzby v kombinácii so silnejšou konkurenciou medzi bankami v dôsledku reštrukturalizácie prispeli k výraznému nárastu pôžičiek pre domácnosti – o 18 % v roku 2002 a o 12 % v prvej polovici roka 2003. Pôžičky pre domácnosti však vo väčšine prípadov tvoria hypotekárne úvery a úvery poskytované stavebnými spoločnosťami a ešte stále predstavujú menej ako 10 % M2 (tabuľka 8), takže riziko inflácie spojenej s rýchlym nárastom úverov sa nezdá byť veľké. Nárast stavebných úverov v prvej polovici roka 2003 bol zrejme sčasti spojený s očakávaním zníženia štátnej podpory pre aktivity v oblasti bytovej výstavby v júli 2003, preto zvýšenie objemu úverov bude pravdepodobne len dočasné. Objem domácich úverov poskytovaných

Tabuľka 8. **Peniaze a úvery**

Miera rastu ku koncu obdobia

	1999	2000	2001	2002	2003 Október
Peňažná zásoba					
M1	4,6	21,6	22,1	7,7	16,2
Obeživo	15,5	16,5	20,9	4,0	10,9
Netermínované vklady	-1,0	24,7	22,7	9,8	19,2
Kvazi peniaze	15,9	12,1	9,1	3,5	0,4
Termínované vklady	15,4	10,0	6,1	1,1	5,2
Vklady v cudzej mene	17,9	20,4	20,0	11,4	-13,9
M2	12,3	14,9	13,1	4,9	5,5
Domáce úvery	6,6	8,6	13,9	9,1	9,8
Čisté úvery vláde ¹	9,2	20,9	25,2	15,2	13,5
Úvery domácnostiam a podnikom ¹	5,4	4,1	6,3	9,1	8,2
Úvery v cudzej mene	27,1	-6,7	14,4	9,6	21,8
<i>Položky memoranda:</i>					
Rast nominálneho HDP	7,8	8,7	8,9	8,5	
Rýchlosť obehu príjmov GDP/M1	5,4	4,9	4,3	4,4	
Rýchlosť obehu príjmov GDP/M2	1,6	1,5	1,5	1,5	

1. Časové rady upravené o emisie reštrukturalizačných dlhopisov a úpravy súvahových účtov zanikajúcich a reštrukturalizovaných bánk.

Zdroj: Národná banka Slovenska.

podnikom je naďalej nízky, pretože veľké a rýchlo rastúce PZI firmy sú naďalej financované hlavne z medzinárodných zdrojov.

Znižovaním kľúčovej úrokovej sadzby v októbri a novembri 2002 sa zúžil spread tejto sadzby vo vzťahu k eurozóne na 3,25 %. V dôsledku ďalšieho zníženia úrokových sadzieb Európskou centrálnou bankou sa do marca 2003 diferenciál znova zvýšil na 4,5 % a následne poklesol na 4,25 % po znížení sadzieb Národnou bankou Slovenska v septembri 2003. Táto relatívne vysoká nominálna návratnosť investícií a očakávanie ďalšieho zhodnocovania meny znamená, že Slovensko zostáva atraktívnou cieľovou krajinou pre zahraničný kapitál. Devízové rezervy krajiny skutočne takmer rovnomerne rástli z úrovne 9,7 mld. USD v septembri 2002 na 13,3 mld. USD v septembri 2003.

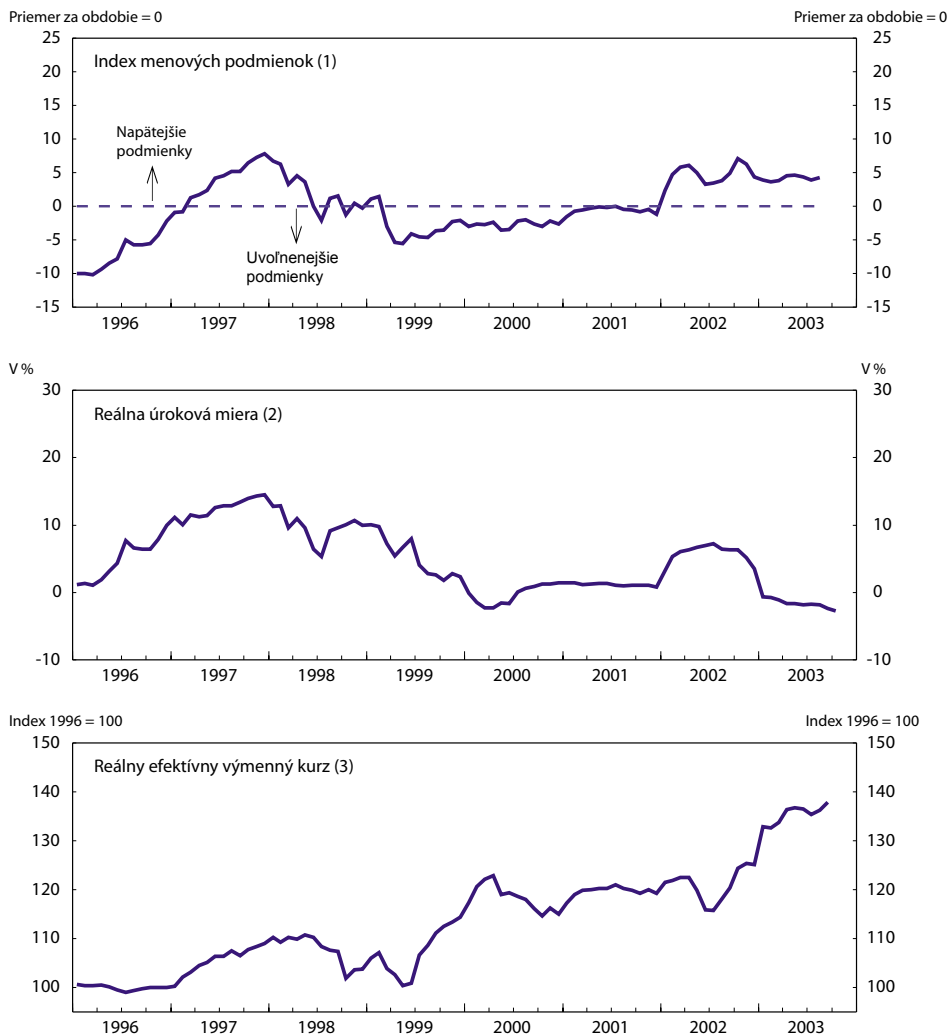
Strednodobé ciele menovej politiky sa zdajú byť dosiahnuteľné

Posilňovanie koruny a relatívne vysoké základné úrokové sadzby vytvorili v období 2002 – 2003 prísnejšie menové podmienky v porovnaní s predchádzajúcimi rokmi (obrázok 11). Pri nízkej jadrovej inflácii treba túto pozíciu vnímať vo svetle silnej ekonomickej aktivity, značných fiškálnych deficitov a inflačných tlakov, spôsobených zvyšovaním regulovaných cien a nepriamych daní. Strednodobým cieľom NBS je znížiť infláciu do roku 2006 na úroveň zodpovedajúcu maastrichtským kritériám. Tento cieľ sa zdá byť dosiahnuteľný pod podmienkou, že sa podarí zvládnuť sekundárne účinky zvyšovania regulovaných cien a dostať pod kontrolu verejné výdavky.

NBS očakáva, že v nasledujúcich rokoch bude pokles celkovej inflácie pokračovať. Podľa prognózy v aktualizovanom Menovom programe na rok 2003 by v rokoch 2004 – 2006 mala inflácia dosiahnuť úroveň približne 8,3 %, 3,6 % a 2,9 %. Hlavnými determinantmi cenového vývoja v roku 2004 bude ďalšie zvyšovanie regulovaných cien smerom k úrovni pokrytia nákladov (ktoré pridá približne 3,5 percentuálneho bodu k súčasnej inflácii), približovanie nepriamych daní z tabaku a tabakových výrobkov k úrovni prevládajúcej v EÚ (ktoré pridá ďalší percentuálny bod) a zvýšenie cien potravín súvisiace s uplatňovaním Spoločnej poľnohospodárskej politiky po vstupe Slovenska do EÚ 1. mája 2004 (ktorá pridá približne 0,7 až 0,8 percentuálnych bodov). V rokoch 2005 a 2006 bude v súlade s rámcom stanoveným Úradom pre reguláciu sieťových odvetví rozsah zmien regulovaných cien menší, takže dopad úprav regulovaných cien na infláciu sa postupom času stratí. Celkovú infláciu budú namiesto toho čoraz väčšmi určovať podmienky ponuky a dopytu v ekonomike, svetové ceny komodít a výmenný kurz, a jej miera sa bude približovať k miere jadrovej inflácie.

Očakáva sa, že jadrová inflácia sa v roku 2004 zvýši asi na 5,3 %, hlavne v dôsledku rastu cien potravín v súvislosti s prijatím Spoločnej poľnohospodárskej politiky. NBS však predpovedá, že v rokoch 2005 a 2006 miera jadrovej inflácie klesne na 2,4 % a 2,1 % a inflácia sa tak zníži takmer na priemernú úroveň, ktorá sa v tom čase očakáva v eurozóne. Banka navyše očakáva, že vďaka priaznivému vývoju v oblasti inflácie, obchodnej bilancie a fiškálnych výsledkov bude postupne možné zosúladiť oficiálne aj medzibankové úrokové sadzby so sadzbami Európskej centrálnej banky.

Obrázok 11. Menové podmienky



1. Index menových podmienok je definovaný ako $MCI = MCI[t-1] * (1+(r-r[t-1]) + w * (e/e[t-1] - 1))$, r = reálna krátkodobá úroková sadzba, e = reálny efektívny výmenný kurz založený na CPI (indexe spotrebiteľských cien), w = váha založená na podiele dovozu na HDP. Index sa uvádza ako percentuálna odchýlka od priemeru za relevantné obdobie. Vyššia hodnota ako nula indikuje prísnejšie podmienky oproti priemeru.
2. Pokladničná poukážka s trojmesačnou splatnosťou, znižovaná o jadrovú infláciu.
3. Reálny efektívny výmenný kurz vypočítaný pre 42 krajín na základe indexu spotrebiteľských cien (CPI).

Zdroj: OECD.

Ku koncu obdobia strednodobého výhľadu by NBS chcela dosiahnuť dostatočnú stabilitu meny a konvergenciu miery inflácie a úrokových sadzieb s EÚ, čo by v kombinácii s primerane nízkou úrovňou fiškálneho deficitu a verejného dlhu vytvorilo pre Slovensko priaznivú pozíciu pre členstvo v ERM II. O dva alebo tri roky neskôr by krajina chcela pristúpiť k eurozóne. Ukázalo sa, že tento často propagovaný ambiciózny cieľ zohral užitočnú úlohu pri zvyšovaní povedomia verejnosti o nutnosti dosiahnuť makroekonomickú stabilitu a zmierniť existujúce nerovnováhy, a tým posilnil politické predpoklady pre

Rámček 3. Výhody a nevýhody včasného splnenia maastrichtských kritérií pre vstup do eurozóny

Po vstupe do Európskej únie bude Slovensko participovať v Hospodárskej a menovej únii (EMU) v postavení „členského štátu s derogáciou“ pre zavedenie eura. Prijatie do eurozóny vyžaduje dôsledné a udržateľné splnenie maastrichtských konvergenčných kritérií.

Nominálne pravidlá konvergenie pre zavedenie eura

Kritérium	Definícia
Cenová stabilita	Priemerná miera inflácie zaznamenaná po dobu jedného roka pred hodnotením, ktorá nepresiahne o viac ako 1,5 percentuálneho bodu priemernú mieru inflácie troch členských štátov s najlepšimi výsledkami v oblasti cenovej stability.
Fiškálny deficit	Pomer plánovaného alebo skutočného vládneho deficitu k hrubému domácejmu produktu nepresiahne 3 % okrem prípadov, keď došlo k zásadnému a pokračujúcemu poklesu tohto pomeru na úroveň približujúcu sa 3 % alebo keď prekročenie 3-percentnej hodnoty je len výnimočné a dočasné a pomer sa naďalej pohybuje v blízkosti 3 %.
Hrubý dlh vlády	Pomer vládneho dlhu k hrubému domácejmu produktu nepresiahne 60 % okrem prípadov, keď sa tento pomer primerane znižuje a uspokojivým tempom sa približuje k hodnote 60 %.
Stabilita výmenného kurzu	Rešpektovanie normálnych fluktuálnych rozpätí, ktoré povoľuje mechanizmus výmenného kurzu pre Európsky menový systém, bez vážnejších napätí aspoň po dobu dvoch rokov pred posudzovaním. Členské štáty nesmú v danom období najmä devalvovať centrálny kurz ich meny k euru z vlastnej iniciatívy.
Dlhodobé úrokové sadzby	Priemerná nominálna dlhodobá úroková sadzba zaznamenaná po dobu jedného roka pred hodnotením, ktorá nepresiahne o viac ako dva percentuálne body túto sadzbu v najviac troch členských štátoch s najlepšimi výsledkami v oblasti cenovej stability.

Zdroj: OECD.

Rámček 3. Výhody a nevýhody včasného splnenia maastrichtských kritérií pre vstup do eurozóny (pokr.)

Podľa stratégie Slovenska pre zavedenie eura¹ vláda a Národná banka Slovenska (NBS) by chceli „prijat' euro v čo najkratšom čase, t. j. vo chvíli, keď slovenská ekonomika dosiahne udržateľné plnenie maastrichtských kritérií“. Dostupná ekonomická literatúra poukazuje na nasledovné výhody a nevýhody skorého zavedenia eura.²

Hlavnou výhodou skorého prijatia do eurozóny by bolo využívanie výhod členstva v menovej únii hneď od včasného zavedenia eura. Medzi tieto výhody patria nižšie transakčné náklady, odstránenie kurzových rizík, zníženie reálnych úrokových sadzieb, makroekonomický rámec orientovaný na stabilitu, odstránenie nákladov na kurzové intervencie a sterilizačných nákladov a väčšia hospodárska integrácia a investície. Okrem toho s kratším prechodným obdobím súvisia aj niektoré výhody procesnej povahy:

- *Kotva pre reformu politik:* Skorý termín zavedenia eura by zvýšil dôveryhodnosť a naliehavosť úsilia Slovenska o fiškálnu konsolidáciu a znižovanie inflácie. Posilnil by sa tak vytýčený cieľ splniť maastrichtské kritériá do roku 2006 a pomohlo by to prekonať politický odpor voči plánovanému znižovaniu verejných výdavkov a zamestnanosti.
- *Potvrdenie integračných zámerov:* Ostatné prístupujúce krajiny už oznámili cieľový termín zavedenia eura. Keby Slovensko urobilo to isté, vyslalo by signál svojim zahraničnoobchodným a investičným partnerom, že je odhodlané pokračovať v reformách štrukturálnej politiky a nechce zaostať za ostatnými prístupujúcimi krajinami v oblasti integrácie do EÚ.
- *Skrátenie doby zraniteľnosti:* Skorý vstup do eurozóny by prirodzene skrátil obdobie, počas ktorého by NBS musela riadiť výmenný kurz v situácii vysokého a potenciálne volatilného prílevu kapitálu.

Na druhej strane skoré zavedenie eura prináša aj náklady a nevýhody. Patrí sem skorá strata nástroja menovej politiky pre makroekonomické riadenie a niektoré s tým súvisiace riziká:

- *Prípadná nedostatočná reálna konvergencia:* Na zníženie výskytu asymetrických šokov musia partnerské krajiny v menovej únii preukázať vysokú mieru ekonomickej integrácie a mať podobné ekonomické štruktúry. Zavedenie eura by samo osebe podporilo konvergenciu reálnych príjmov, a to aj prostredníctvom nižších kapitálových nákladov, a zblížovanie obchodných a investičných modelov v eurozóne. Skoré zavedenie eura by však skrátilo obdobie, počas ktorého by Slovensko mohlo používať vlastné nástroje menovej politiky na usmerňovanie ekonomiky k reálnej konvergencii v prípade šokov, ktoré by mali rozdielny dopad na Slovensko a na eurozónu. S postupujúcou konvergenciou sa bude význam nezávislých nástrojov menovej politiky znižovať. Otázka potom stojí tak, do akej miery je už konvergencia Slovenska s eurozónou dostatočná. Príjem na obyvateľa Slovenska predstavuje len pätinu príjmu v eurozóne pri súčasných výmenných kurzoch a menej ako polovicu z hľadiska parity kúpnej sily, čo znamená, že modely spotreby na Slovensku a v eurozóne zostávajú rozdielne. Môže si to vyžadovať nutnosť *ad hoc* reakcie menovej politiky na asymetrické šoky v oblasti reálnych príjmov, vyplývajúce z konkrétnych cenových tlakov. Okrem toho sa priemyselná aktivita, vývoz a PZI na Slovensku koncentrujú v niekoľkých sektoroch, hlavne vo výrobe dopravných zariadení, čím sa obchod a výroba v krajine stávajú citlivé na medzinárodný vývoj v tejto oblasti a čo môže vyvolať potrebu reakcie menovej politiky v prípade šokov špecifických pre uvedený sektor. Na druhej strane je integrácia v oblasti obchodu a investícií už dnes

Rámček 3. **Výhody a nevýhody včasného splnenia maastrichtských kritérií pre vstup do eurozóny (pokr.)**

vysoká, keď vyše 60 % slovenského exportu smeruje do eurozóny, z ktorej pochádza aj 80 % všetkých PZI.

- *Prípadná nedostatočná fiškálna flexibilita*: Ak už nebude k dispozícii nástroj menovej politiky, makroekonomickú nerovnováhu bude treba riešiť prostredníctvom fiškálnej politiky pri rešpektovaní zásad Paktu stability a rastu, ktorý sa bude na Slovensko vzťahovať po pristúpení do EÚ ako na „členský štát s derogáciou“ a po vstupe do eurozóny ako na „participujúci členský štát“. V strednodobom horizonte si bude Slovensko musieť vybudovať rozpočtovú pozíciu blízku vyváženému alebo prebytkovému rozpočtu s cieľom dosiahnuť dostatočnú flexibilitu, umožňujúcu fungovanie automatických stabilizátorov bez toho, aby sa porušila 3-percentná maastrichtská hranica deficitu. Dosiahnuť potrebnú fiškálnu konsolidáciu, presahujúcu už naplánované opatrenia na splnenie maastrichtského kritéria rozpočtového deficitu, bude náročnejšie vtedy, ak sa prijme skorší termín zavedenia eura.

Termín vstupu a doba participácie na ERM-II a určenie cieľového dátumu pre zavedenie eura sú dôležité otázky a slovenské orgány budú musieť starostlivo zvážiť výhody a nevýhody skoršieho alebo neskoršieho cieľového dátumu. Konzultácie medzi ministerstvom financií a Národnou bankou Slovenska už prebiehajú a ich spoločné rozhodnutie bude zverejnené v júni 2004.

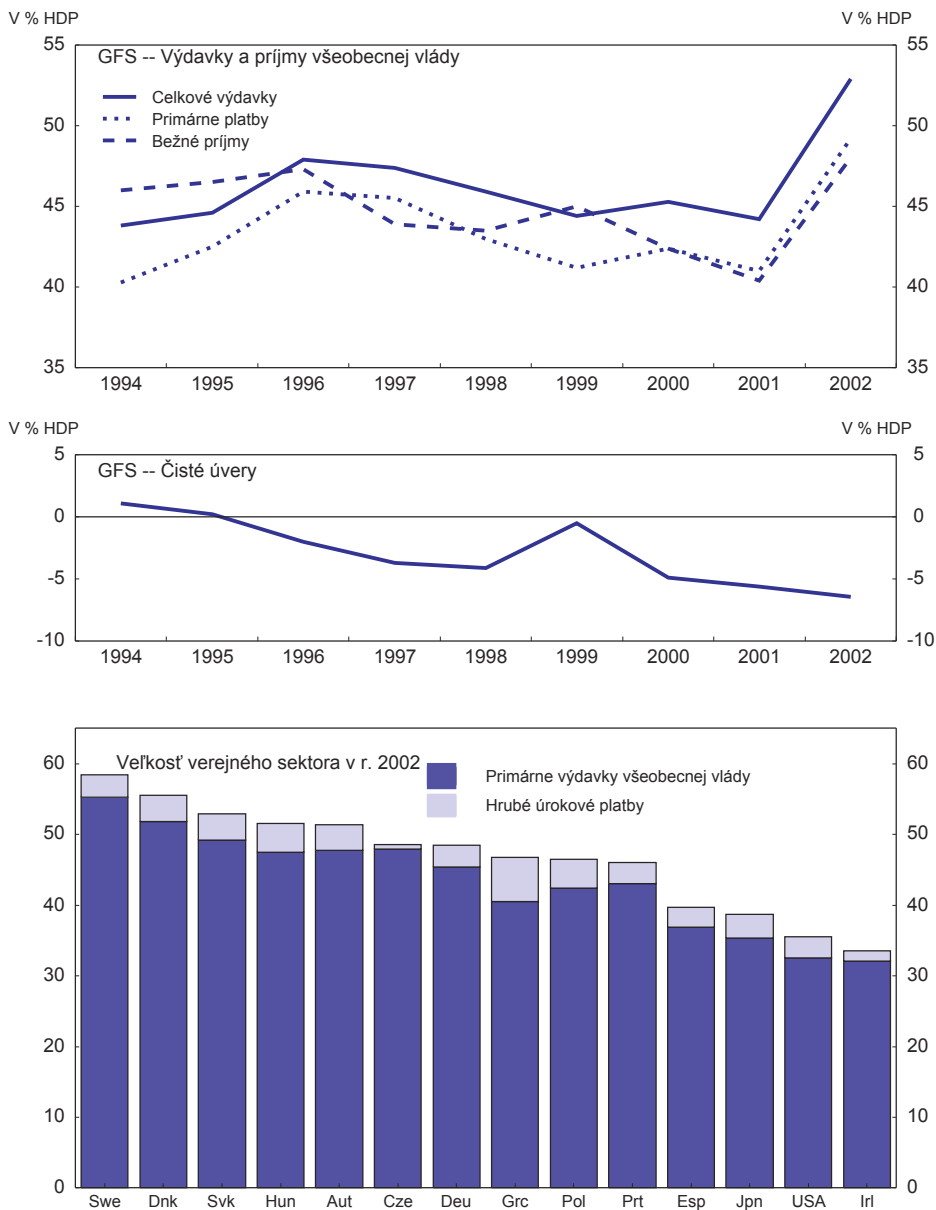
1. Národná banka Slovenska a Ministerstvo financií SR. Stratégia Slovenskej republiky pre zavedenie eura. Bratislava, máj 2003.
2. Pozri napríklad Italianer (2003), Natalucci a Ravenna (2002) a Nuti (2002).

reformu. Vstup do eurozóny podľa tohto harmonogramu, založený na dôslednom a udržateľnom plnení maastrichtských konvergenčných kritérií, by skrátil prechodné obdobie, počas ktorého bude NBS možno musieť riešiť prípadné výkyvy v príleve kapitálu (rámček 3). Zavedenie eura by mohlo navyše priniesť značné hospodárske výhody, hoci strata menovej nezávislosti by krajinu vystavila aj rizikám, ktoré bude treba starostlivo zvládať.

Konsolidácia verejných financií

Odvážna fiškálna konsolidácia mala prísť už dávno

Po rozdelení ČSFR, nastúpilo Slovensko v roku 1993 na vlastnú cestu transformácie s mimoriadne vysokými daňami a výdavkami – v roku 1994 malo najvyšší podiel primárnych vládnych výdavkov na HDP zo všetkých piatich stredoeurópskych krajín (obrázok 12).² Navyše, politika vysokých výdavkov z prvých rokov transformácie ešte väčšmi zvýšila podiel vládnych príjmov a výdavkov na HDP, pričom v roku 1996

Obrázok 12. Fiškálne bilancie všeobecnej vlády po transformácii¹

1. Údaje nie sú úplne konsolidované, čo mohlo spôsobiť mimoriadne veľké skreslenie v roku 2002.

Zdroj: OECD.

príjmy predstavovali 43,5 % HDP a výdavky 44,9 % podľa metodiky GFS-86. S nástupom proreformnej vlády po parlamentných voľbách v roku 1998 sa podiel verejných príjmov v roku 2001 znížil na úroveň 35,7 % a výdavkov na úroveň 41,3 %.³ Počas uvedeného obdobia sa však dane znižovali rýchlejšie ako výdavky a znižovanie výdavkov často budilo dojem, že mu chýba pevný základ. Zdá sa, že škrtky vo výdavkoch sa koncentrovali na tie rozpočtové položky, v ktorých sa stretli s najmenším odporom, a následne ich vyvážilo zvýšenie prídelov zo štátneho rozpočtu a prekročenie nákladov; pritom existovala tendencia systematicky nadhodnocovať daňové aj nedaňové príjmy. Výsledkom bol rast deficitov a prudký nárast verejného dlhu v roku 2003 na predpokladaných 38,3 % HDP podľa metodiky GFS-86 (na hotovostnej báze) a na 45 % HDP podľa metodiky ESA-95 (na akruálnej báze) (pozri tabuľku 20).⁴

V rozpočte na rok 2002 sa plánovalo znížiť deficit maximálne na úroveň 3,5 % HDP podľa metodiky GFS. Už v apríli 2002 bolo zrejmé, že tento pôvodný cieľ nie je dosiahnuteľný, najmä vzhľadom na podstatne väčší nárast miezd vo verejnom sektore, ktorý súvisel s novým zákonom o verejnej službe. Deficit v roku 2002 bol následne odhadnutý na 5,5 % HDP. Po voľbách vláda prijala niekoľko korigujúcich opatrení na strane výdavkov aj príjmov rozpočtu s cieľom zastaviť rast deficitu, ale presný výsledok verejných financií v roku 2002 je ťažké vyhodnotiť. Vzhľadom na to, že v období po

Tabuľka 9. Účty všeobecnej vlády¹
v % HDP

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	upravený rozpočet 2003
Priame dane	10,1	8,6	8,8	8,3	7,4	6,7	7,1	7,1
Sociálne zabezpečenie	15,8	15,0	14,4	13,8	14,3	14,4	14,7	14,3
Nepriame dane	14,0	13,6	12,5	12,5	13,3	11,6	12,1	13,0
Transfery prijaté vládou	6,1	5,6	6,7	6,3	6,0	6,1	13,3	7,2
Príjmy z majetku	1,3	1,1	1,1	4,2	1,4	1,6	0,9	0,7
Celkové príjmy	47,3	43,9	43,5	45,0	42,4	40,4	48,0	42,3
Mzdy vo verejnej správe	9,6	9,3	9,3	9,2	8,8	9,5	9,0	8,3
Spotreba verejnej správy	11,9	12,3	10,8	10,2	10,3	9,5	10,1	10,7
Dávky sociálneho zabezpečenia	9,5	9,3	9,5	9,5	9,4	9,0	9,1	8,9
Ostatné transfery	7,3	6,5	7,2	7,1	7,1	7,8	16,0	10,9
Dotácie	3,3	2,8	2,5	2,2	3,8	2,0	1,6	1,9
Vyplatené úroky	2,1	1,9	2,8	3,2	2,9	3,2	3,7	3,1
Bežné výdavky	43,7	42,2	42,0	41,3	42,2	41,1	49,5	43,7
Vládne investície	4,2	5,2	3,8	3,0	3,1	3,1	3,4	3,2
Celkové výdavky	47,9	47,4	45,9	44,4	45,3	44,2	52,9	46,9
Úspory	3,6	1,7	1,5	3,7	0,2	-0,7	-1,5	-1,4
Čisté investičné výdavky	5,6	5,4	5,6	4,2	5,0	4,9	4,9	4,2
Čisté úvery	-2,0	-3,7	-4,1	-0,5	-4,9	-5,6	-6,4	-5,5
Výdavky spolu	49,3	47,6	47,7	45,5	47,2	46,0	54,4	47,9

1. Keďže údaje nie sú úplne konsolidované, mohlo to spôsobiť mimoriadne veľké skreslenie v roku 2002.

Zdroj: Ministerstvo financií SR.

naštartovaní decentralizácie je ťažké urobiť riadnu konsolidáciu účtov všeobecnej vlády, analýza týchto účtov je mimoriadne náročná (tabuľka 9).

Meranie fiškálneho deficitu v roku 2002 vskutku veľmi závisí od konkrétnej zvolenej metodiky. Účtovná metodika na hotovostnej báze GFS-86 nezahŕňa výdavky spojené s novými štátnymi zárukami, ani výdavky na reštrukturalizáciu bánk a na znižovanie dlhu Fondu národného majetku. Ak použijeme metodiku ESA-95 s cieľom zohľadniť aj nezahrnuté výdavky a štátne záruky, ktoré sa budú pravdepodobne realizovať, podľa posledných výpočtov vlády v roku 2002 rozpočtový deficit predstavoval 7,2 % HDP. Nový zákon prijatý v roku 2003 obmedzuje poskytovanie štátnych záruk a mal by teda v budúcnosti pomôcť obmedziť skryté verejné deficity. Popritom štátne orgány od roku 2002 začali systematickejšie meniť svoje fiškálne účty v súlade s metodikou ESA-95, čo síce prispeje k zvýšeniu transparentnosti, avšak zmena metodiky zároveň zvyšuje zložitosť interpretácie fiškálnej pozície. Potrebné sú plne konsolidované účty všeobecnej vlády buď podľa metodiky GFS, alebo podľa metodiky ESA-95, ktoré však konzistentne zachytávajú obdobie niekoľkých posledných rokov.

Robia sa však kroky ku konsolidácii

V roku 2003 vláda predpokladá fiškálny deficit na úrovni 5 % HDP podľa metodiky ESA-95. Pokiaľ ide o príjmy, na začiatku roku 2003 sa začala uskutočňovať daňová reforma v oblasti nepriamych daní. Základná sadzba DPH sa znížila z 23 % na 20 % a znížená sadzba sa zvýšila z 10 % na 14 %. Okrem toho v júni 2003 vláda prijala komplexný balík daňových reforiem (rámček 4). Súbor zmien priamych aj nepriamych daní mal nadobudnúť platnosť od 1. januára 2004, ale vzhľadom na nižšie než predpokladané príjmy DPH a dane z príjmu právnických osôb v prvej časti roku 2003, ktoré boli iba čiastočne vykompenzované zvýšenými príjmami z príspevkov sociálneho zabezpečenia a nižšími čistými platbami úrokov z dlhov, sa vláda rozhodla niektoré časti balíka daňových reforiem zaviesť už skôr, aby mohla splniť svoj fiškálny cieľ na rok 2003. Konkrétne už v auguste 2003 boli zvýšené spotrebné dane z tabaku, alkoholu a palív. Pokiaľ ide o stranu výdavkov, došlo zrejme k prekročeniu výdavkov v zdravotníctve a školstve, pretože plánované zníženie zamestnanosti v týchto dvoch oblastiach sa zrejme neuskutočnilo. Na vykompenzovanie tejto situácie vláda zredukovala plánované investície do infraštruktúry. Vcelku sa zdá, že cieľ v oblasti deficitu na rok 2003 sa podarí dosiahnuť.⁵

Začal sa uskutočňovať ambiciózný strednodobý plán

Štátne orgány predstavili ambiciózný plán konsolidácie na obdobie do roku 2006 (koniec volebného obdobia súčasného parlamentu) vo svojom najnovšom Predvstupovom ekonomickom programe, ktorý predložili Európskej únii v lete 2003. Podľa plánu sa má podiel verejných výdavkov znížiť zo 49 % HDP v roku 2002 podľa metodiky ESA 95 na 41,2 % v roku 2006, a podiel verejných príjmov zo 41,8 % na 38,3 %.⁶ Keby sa to podarilo, do roku 2006 by sa vládný deficit znížil pod 3 % HDP a splnilo by sa tak fiškálne kritérium pre vstup do EMÚ.

Rámček 4. Balík daňových reforiem v roku 2004

Slovensko pôvodne zaviedlo tradičný daňový systém. Pri dani z príjmu fyzických osôb sa uplatňovali progresívne sadzby a právnické osoby sa zdaňovali štandardnou 40-percentnou sadzbou (malé podniky sa zdaňovali na úrovni 2 % obratu). Príjmy fyzických osôb boli zdanené sadzbami v rozpätí 15 % – 40 %; na väčšinu tovarov a služieb sa vzťahovala 6-percentná a na ostatné 23-percentná sadzba DPH. Príspevky na sociálne zabezpečenie pridali k čistej mzde 50-percentné daňové zaťaženie. Daň z príjmu fyzických osôb tvorila v roku 2002 zhruba 8,2 % celkových daňových príjmov, daň z príjmu právnických osôb 10,2 %, DPH 22,6 % a príspevky na sociálne zabezpečenie 43,5 %. Sadzby sa začali postupne znižovať vo volebnom období, ktoré nasledovalo po voľbách v roku 1998. Sadzba dane z príjmu právnických osôb sa znížila na 29 % v roku 2000 a na 25 % v roku 2002 a zaviedli sa veľkorysé daňové prázdnyiny pre nové investície. Najnižšia sadzba dane z príjmu fyzických osôb sa v roku 2000 znížila na 12 % a v roku 2002 na 10 %, pričom sa výrazne zvýšili odpočítateľné položky aj nezdaniteľný základ dane. Najvyššia sadzba dane z príjmu fyzických osôb sa v roku 2002 znížila na 38 %. Na druhej strane sa základná sadzba DPH (pre väčšinu tovarov a služieb) zvýšila v roku 2000 na 10 % a v roku 2003 na 14 %.

Odvážnejšia daňová reforma patrila k hlavným volebným sľubom novej vlády, ktorá nastúpila v októbri 2002. Zmeny sú zamerané najmä na oslabenie demotivujúceho účinku daní na ochotu zamestnať sa, zvýšenie transparentnosti daňového systému a zníženie skreslení, ktoré spôsobujú daňové úľavy a dvojité zdaňovanie. Hlavnou súčasťou balíka daňových reforiem, ktoré sa začnú uplatňovať od januára 2004, je zavedenie paušálnej 19-percentnej dane z príjmu fyzických aj právnických osôb pri súčasnom zvýšení odpočítateľných položiek pre osoby s nízkymi príjmami na 160 % životného minima. Zrušili sa prakticky všetky ostatné výnimky, úľavy a osobitné režimy. Navyše sa zjednocuje základná aj znížená sadzba DPH na úrovni 19 % pre všetky produkty. Reforma okrem toho zavádza aj nové predpisy o dani z majetku, kde sa oceňovanie na základe veľkosti mení na oceňovanie na základe hodnoty, a rušia sa dane z dedičstva ako aj dane z dividend a z prevodu nehnuteľností. Príjmy z rôznych zdrojov sa posudzujú rovnocennejšie, čo by malo viesť k zvýšeniu efektívnosti a spolu so zrušením daňových výnimiek, úľav a osobitných režimov aj k podstatnému zjednodušeniu daňového zákona.

Podľa analýzy ministerstva financií pokles príjmov spôsobený zjednotením sadzieb daní z príjmu fyzických aj právnických osôb a znížením daní vykompenzujú vyššie príjmy z nepriamych daní. Vzhľadom na absenciu spoľahlivých údajov o úrovni a distribúcii príjmov právnických a fyzických osôb je však ťažké urobiť predpoklad príjmov z daní z príjmu právnických a fyzických osôb po zavedení reformy. Viaceré inštitúcie vrátane MMF, Infostatu, Inštitútu pre finančnú politiku, komisie daňových expertov a Slovenskej akadémie vied hodnotili pravdepodobné dopady nového daňového balíka a vypracovali odhady, ktoré sa pohybujú od výpadku príjmov vo výške 2,5 mld. Sk až po zvýšenie príjmov o 9,3 mld. Sk. Hoci výhľady ministerstva financií patria k najobzretnejším odhadom, nemožno úplne vylúčiť možnosť výpadku daňových príjmov oproti predpokladom rozpočtu na rok 2004.

Keďže fiškálny deficit vychádza z veľmi vysokej úrovne 7,2 % HDP v roku 2002, pričom sa plánuje ďalšie zníženie príjmov, celkový objem znižovania výdavkov je mimoriadne veľký. Plánuje sa znižovanie vládnej nemzdovej spotreby (úspory vo výške 0,5 % HDP za 4-ročné obdobie⁷), výdavkov na zdravotníctvo (0,9 % HDP), sociálnych dávok a dávok trhu práce (0,8 % HDP), výdavkov na školstvo (0,3 %), príspevkov na bývanie a dotácií pre priemysel (0,3 %) a dôchodkov (0,2 %). Zníženie platieb úrokov štátneho dlhu v súvislosti so znížením zadlženosti použitím príjmov z privatizácie a s poklesom úrokových sadzieb umožňuje dosiahnuť úspory vo výške 1,5 % HDP. Úspory vo výške 1 až 1,5 % HDP sa očakávajú aj od zníženia vládnych záruk, ktoré sú zahrnuté do vládnych výdavkov na báze zohľadnenia rizika podľa metodiky ESA-95.

Štátne orgány tvrdia, že uvedené zníženia sú vyjadrené ako podiel na HDP, ktorý rýchlo rastie vyše 4-percentným tempom, a že úroveň *reálnych výdavkov* by vo väčšine výdavkových oblastí mala zostať stabilná. Tým sa však dosiahnutie cieľovej konsolidácie nijako neuľahčuje, pretože podľa medzinárodných skúseností rýchly rast HDP kladie tlak na vládne výdavky, najmä na mzdy a transfery vo verejnom sektore. Fiškálne výhľady predstupového hospodárskeho programu nie sú síce právne záväzné ani na úrovni štátu ani na úrovni EÚ, ale sú všeobecne viditeľnou politickou deklaráciou a kritériom dôveryhodnosti hospodárskej politiky. Odchýlenie sa od týchto projekcií by bolo nutné vysvetliť domácim aj medzinárodným zainteresovaným aktérom, investorom a pozorovateľom.

Plán predpokladá súčasnú prestavbu daňovej sústavy, reorganizáciu hlavných rozpočtových inštitúcií a výrazný posun v presune právomocí v oblasti výdavkov na nižšie stupne verejnej správy.⁸ Väčšina z toho sa má uskutočniť v roku 2004 spolu s postupným zavádzaním ďalších etáp dôchodkovej reformy a reformy zdravotníctva. V tejto súvislosti má rozpočet na rok 2004 kľúčový význam pre podporu tohto konsolidačného plánu. Jeho cieľom je ďalšie zníženie deficitu na 3,9 % HDP, najmä cestou znižovania výdavkov. Hoci vláda vychádzala z konzervatívneho odhadu príjmov, pri radikálnej daňovej reforme nie je možné vylúčiť výpadky daňových príjmov. Aj na strane výdavkov existujú riziká prekročenia, najmä v súvislosti s prebiehajúcim procesom decentralizácie. Tento proces by mohol sťažiť najmä dosiahnutie plánovaného stavu zamestnanosti vo verejnom sektore a ďalej prehĺbiť platobné problémy na nižších stupňoch verejnej správy.

V období po roku 2004 hrozia strednodobé tlaky na fiškálnu oblasť. Na posilnenie ponuky a dopytu v oblasti pracovných síl bude potrebné ďalej znížiť sociálne príspevky.⁹ Bude treba zmodernizovať infraštruktúru v doprave aj v školstve, čo napriek plánovanému rastu komerčných investícií vytvorí v niektorých oblastiach potrebu veľkých verejných investícií. Niektoré nevyhnutné investície, najmä v oblasti transeurópskych dopravných sietí a ochrany životného prostredia, vzniknú v súvislosti so vstupom do EÚ. Ak nedôjde k zásadnej prestavbe výdavkov, tieto tlaky sťažia splnenie predstupového programu. Okrem toho by v dlhšom časovom horizonte starnutie obyvateľstva postavilo krajinu pred sústavne rastúci deficit v oblasti dôchodkov.

Keď vláda definovala súčasný cieľ – splnenie kritéria 3-percentného rozpočtového deficitu do roku 2006 – nezohľadnila pritom dopad nedávnych dôchodkových reforiem. Druhý pilier dôchodkového systému sa vytvára na základe odklonu príspevkov z existujúceho priebežného systému vo výške asi 1 % HDP ročne v krátkodobom horizonte. Táto strata príjmov prvého piliera by sa mala financovať najmä z privatizačných príjmov získaných v roku 2002, ktoré boli vyčlenené na tento účel. Výpadok príjmov priebežného piliera by však mal za následok nárast existujúceho deficitu a mohol by ohroziť dosiahnutie trojpercentného cieľa. Dôchodková reforma na Slovensku nastoľuje otázky ekonomického účtovníctva v súvislosti s tým, či sa druhý pilier klasifikuje ako súčasť všeobecnej vlády, alebo nie. Keby sa druhý pilier klasifikoval mimo všeobecnej vlády, malo by to negatívny dopad na zostatok všeobecnej vlády, pretože sociálne príspevky platené do druhého piliera by sa neevidovali ako príjmy všeobecnej vlády. Keby sa prijalo rozhodnutie klasifikovať ich ako zdroj deficitu všeobecnej vlády, vláda sa môže následne rozhodnúť, že prijme ďalšie konsolidačné kroky na splnenie 3-percentného kritéria do plánovaného termínu v roku 2006, alebo že časový harmonogram predĺži tak, aby bolo viac času na fiškálnu konsolidáciu. Vo svojich posledných diskusiách o tejto otázke sa vláda zamerala na cieľ obmedziť hotovostné náklady na reformu druhého piliera na 1 % HDP tak, aby sa uľahčila vzájomná kompenzácia.

Poznámky

1. Za rok končiaci 31. decembrom 2002 vykázala Národná banka Slovenska stratu vo výške 24 836 mil. Sk, keď príjmy predstavovali 45 104 mil. Sk a náklady 69 940 mil. Sk. Straty vyplývali najmä z devízových transakcií (pozri tabuľku nižšie). Za rok 2003 možno očakávať stratu v podobnej výške.

Príjmy a náklady NBS v rokoch 2002 – 03 (v mil. Sk).

	2002	január -september 2003
FINANČNÉ PRÍJMY	44 897	30 183
Realizované kurzové zisky	15 463	16 294
Nerealizované kurzové zisky	1	17
FINANČNÉ NÁKLADY	- 67 946	- 47 368
Realizované kurzové straty	- 31 832	- 24 716
Nerealizované kurzové straty	- 751 ³	- 509 ⁸
Prevádzkové príjmy	207	143
Prevádzkové náklady	- 1994	- 1315
Celková strata	- 24 836	- 18 357

Zdroj: NBS.

2. Medzi Českou republikou, Maďarskom, Poľskom, Slovenskom a Slovinskom.
3. Pre sektor všeobecnej vlády a na základe vládnych finančných štatistík (GFS).
4. Skutočná úroveň verejných záväzkov v roku 1993 zrejme nebola zanedbateľná, ak medzi ne započítame záväzky vyplývajúce z dvojstranných dohôd s Českou republikou o rozdelení federálnych záväzkov a implicitný dlh priebežného piliera dôchodkového systému.
5. Existujúce metodiky nevyjadrujú konzistentným spôsobom odchýlky výdavkov a príjmov v roku 2003 od ich rozpočtovanej a projektovanej výšky. Niektoré nedaňové príjmy sa nepovažujú za bežné príjmy a v metodike ESA-95 by sa mali uvádzať pod čiarou, zatiaľ čo neprestajne narastajúce nedoplatky v školstve a zdravotníctve sa riadne nevykazujú v peňažných účtoch. Problémy s transparentnosťou pretrvávajú aj v konsolidácii príjmov a výdavkov všeobecnej vlády, čo má vážny vplyv na kvalitu účtov v rokoch 2002 a 2003. Tieto problémy s meraním sťažujú presné monitorovanie fiškálnej pozície.
6. Dostupné historické aj novšie fiškálne údaje sú vyhotovené na báze vládnych finančných štatistík (GFS), zatiaľ čo plány a projekcie vlády sa pripravujú podľa metodiky ESA-95.
7. Podľa odhadov Ministerstva financií SR je možné dosiahnuť úspory vládnej nemzdovej spotreby až vo výške 1,5 % HDP v štvorročnom horizonte.
8. Vláda sa snažila získať medzinárodnú pomoc pri analýze dlhodobých fiškálnych tlakov a pri hodnotení možných alternatív reformy s cieľom zaviesť na Slovensku strednodobé fiškálne rozpočtovanie, funkčné programovanie a riadenie pokladnice a dlhu. Ministerstvo financií SR v apríli 2003 oznámilo, že Svetová banka poskytne štvorročný úver vo výške 5,6 milióna USD

na fiškálnu reformu. Hoci podmienky úveru neboli špecifikované, bude účelovo viazaný na projekty zamerané na podporu procesu vypracúvania štátnych rozpočtov. Patrí sem aj zlepšovanie makroekonomickej analýzy a správa a riadenie systému štátnej pokladnice. SB podporuje aj projekt na zdokonalenie analýzy „ekonomického dopadu legislatívy“ a expert SB pre súdnictvo začal nedávno pôsobiť na Ministerstve spravodlivosti SR. Americké ministerstvo financií poskytovalo v rokoch 2000-2001 Ministerstvu financií SR poradenstvo v oblasti zavádzania techník funkčného a programového rozpočtovania vrátane ich pilotného uplatňovania v spolupráci s Ministerstvom školstva SR. Prostredníctvom grantov na projekty a „twinningových“ operácií medzi slovenskou vládou a fiškálnymi orgánmi ďalších krajín Európskej únie poskytuje pomoc aj Európska komisia. A napokon Medzinárodný menový fond (MMF) nedávno pre Slovenskú republiku vypracoval „Hodnotenie verejných výdavkov“.

9. Príspevky na sociálne zabezpečenie sa od januára 2004 znížia z 50,8 % na 46,5 % celkových mzdových nákladov. Ďalšie zníženie bude potrebné aj v budúcnosti, aby sa znížila vysoká miera nezamestnanosti. Urýchlene treba riešiť najväčšie daňové klíny aj nerovnováhy v ponuke pracovných síl a dopyte po pracovných silách, ktoré sa nachádzajú v dolnom segmente trhu práce (pozri kapitoly I a IV).

III. Racionalizácia verejných výdavkov

V tejto kapitole sa najprv hodnotia trendy verejných financií v poslednom období a rozpočtové procedúry, ktoré podporili ich neudržateľnosť. Ďalej sa analyzuje rozsiahly balík zavádzaných reforiem a na základe skúseností ďalších krajín OECD sa skúmajú podmienky zvyšujúce pravdepodobnosť ich úspechu v krátkom čase, aký sa v súčasnosti predpokladá. Napokon sa hodnotia výzvy, ktoré prináša pokračovanie v reformách, a uvádza sa podrobný súbor odporúčaní na prijatie konkrétnych krokov s cieľom zlepšiť rámec fiškálnej politiky a fungovanie verejného sektora (rámček 10).

Neudržateľný model výdavkov v posttransformačnom desaťročí

Rast výdavkov stimulovali sociálne transfery a zamestnanosť vo verejnom sektore

Štruktúra verejných výdavkov v prvom desaťročí transformácie bola podobná ako v ostatných posttransformačných ekonomikách. Charakterizovala ju veľká váha sociálnych transferov a objemu mzdových nákladov vo vládnom sektore. Objem mzdových nákladov vo verejnom sektore zostal napriek potlačenému rastu miezd vysoký v dôsledku veľmi vysokej zamestnanosti vo verejnej správe. Vďaka štedrým podmienkam sociálneho poistenia pretrvávali vysoké náklady na zdravotnícku starostlivosť, zaznamenávané v podobe sociálnych transferov a miezd vo vládnom sektore.¹ Vysoké dotácie sa poskytovali podnikom na vykrytie strát súvisiacich s regulovanými cenami, ktoré nepokrývali ich náklady (obrázok 13 a 14). Celková výška výdavkov značne presahovala objem výdavkov, aký je bežný v krajinách OECD s nižšími príjmami. Tento rozdiel je ešte výraznejší vzhľadom na nižší príjem na obyvateľa na Slovensku (obrázok 15).

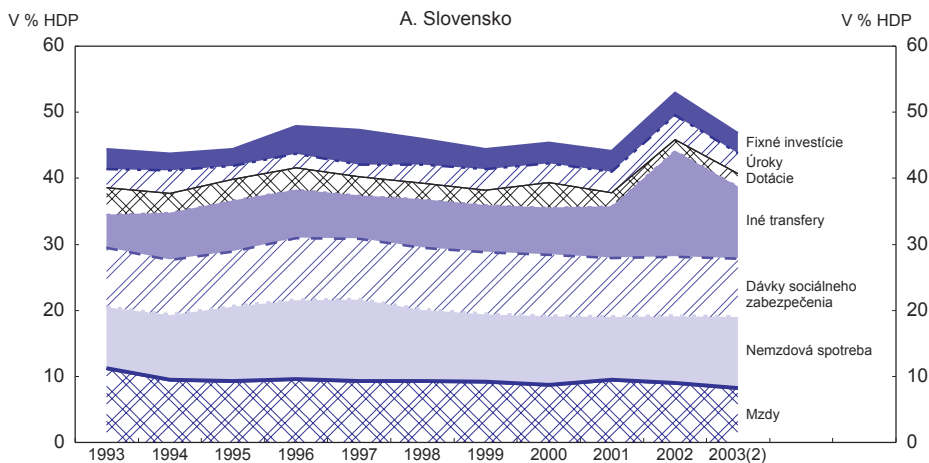
Zloženie výdavkov vládneho sektora – vrátane mimorozpočtových prostriedkov, ktoré hrali dôležitú úlohu do roku 2001 a pomerne menej významných obecných výdavkov – vykazuje v porovnaní s ostatnými posttransformačnými krajinami určité osobitosti:

- Podiel sociálnych transferov v HDP je o niečo nižší (13 % v roku 2001 v porovnaní s priemerom vyše 14 % stredoeurópskych a východoeurópskych krajín²), hoci toto je pravdepodobne dočasný jav v dôsledku priaznivých demografických faktorov, ktoré udržujú dôchodkové nároky na relatívne skromnej úrovni.³ Vyjadrené štruktúrovanejšie – nižšia úroveň priemerných dávok odráža nižšiu úroveň priemerných miezd (tabuľka 10). Keďže podiel príjmu pracovnej sily na HDP bude rásť v súlade s procesom dobiehania, podiel

Obrázok 13. Ekonomická klasifikácia verejných výdavkov¹

A. Štruktúra verejných výdavkov

% HDP

B. Medzinárodné porovnanie, 2002³

% HDP

	Transfery príjmov	Dotácie	Platba úrokov	Spotreba vládneho sektora		Hrubé fixné investície	Ostatné čisté transfery	Celkové výdavky
				Spolu	Mzdy			
Rakúsko	18,8	2,8	3,6	19,0	9,8	1,3	6,5	51,9
Česká republika	13,2	3,0	1,4	20,7	8,2	4,6	6,9	49,9
Dánsko	17,5	2,2	3,7	26,3	17,6	1,8	4,2	55,5
Francúzsko	18,1	1,3	3,1	23,8	13,7	3,0	4,1	53,4
Nemecko	19,4	1,5	3,1	19,2	7,9	1,6	3,8	48,5
Grécko	16,4	0,2	5,5	15,5	12,1	3,8	4,9	46,3
Maďarsko	16,0	3,4	4,1	18,6	11,9	5,6	3,9	51,6
Írsko	8,3	0,8	1,4	15,1	8,3	4,4	3,5	33,5
Taliansko	17,1	1,0	5,8	18,8	10,7	1,8	3,1	47,7
Japonsko	10,6	0,7	3,2	17,9	6,9	4,7	1,4	38,7
Kórea	4,2	0,4	0,6	10,4	7,6	6,0	3,9	26,0
Poľsko	17,6	0,9	4,2	14,9	10,7	3,3	0,6	41,6
Portugalsko	12,9	1,5	3,0	21,1	15,4	3,4	4,1	46,1
Španielsko	12,3	1,2	2,8	17,8	10,3	3,4	2,3	39,7
Slovensko ⁴	8,9	1,9	3,1	19	8,3	3,2	10,9	46,9
Švédsko	17,9	1,6	3,2	28,0	16,3	3,2	4,4	58,4
Spojené kráľovstvo	13,6	0,4	2,0	20,0	7,4	1,3	3,5	40,8
Spojené štáty	12,1	0,3	3,0	15,5	9,6	3,4	1,2	35,5
Euro oblasť ⁵	16,7	1,3	3,7	20,2	10,7	2,4	3,9	47,9
OECD ⁵	12,5	0,8	3,0	17,3	9,3	3,2	3,1	39,0

1. Údaje sú založené na vládnych finančných štatistikách (GFS), ale keďže nie sú úplne konsolidované, možno to spôsobilo mimoriadne veľké skreslenie v roku 2002.

2. Odhad Ministerstva financií SR.

3. Založené na národných účtoch, okrem Slovenska.

4. Na medzinárodné porovnania sa použili odhady Ministerstva financií SR na rok 2003 podľa metodiky GFS s cieľom zmierniť dopad skreslenia údajov za rok 2002.

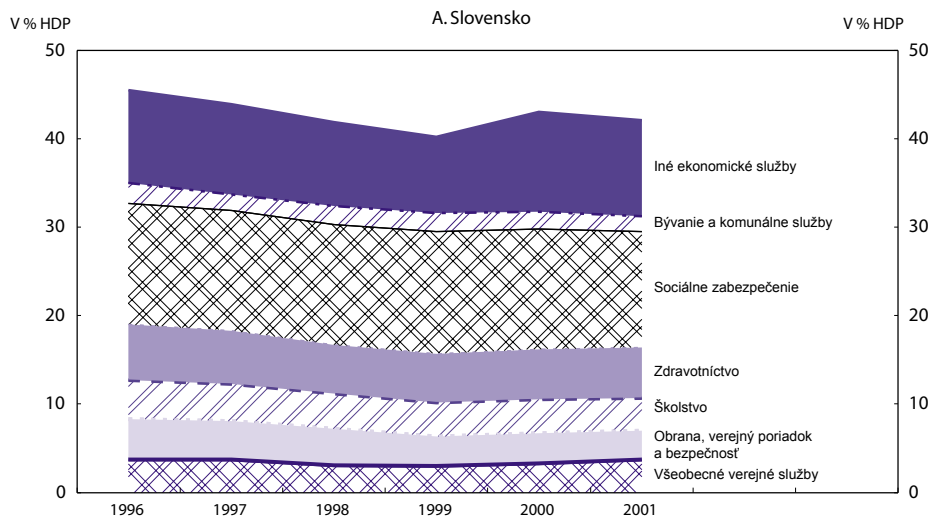
5. Vážený priemer.

Zdroj: Ministerstvo financií SR, OECD, MMF a Svetová banka.

Obrázok 14. Funkčná klasifikácia verejných výdavkov

A. Štruktúra verejných výdavkov

% HDP



B. Medzinárodné porovnanie, 2001

% HDP

	Všeobecné verejné služby	Školstvo	Bývanie a občianska vybavenosť	Zdravot- níctvo	Dôchodky a sociálna pomoc	Ekonomické služby a dotácie	Obrana, verejný poriadok a bezpečnosť	Spolu
Slovensko ²	3,7	3,7	1,7	5,7	13,1	10,9	3,3	42,1
Francúzsko	6,5	6,0	1,0	7,9	20,4	7,3	3,4	52,6
Nemecko	6,3	4,2	1,1	6,3	21,8	5,7	2,8	48,2
Rakúsko	8,6	5,8	1,0	5,8	21,9	6,9	2,3	52,3
Dánsko	4,5	8,3	0,9	5,4	24,2	5,3	2,6	51,3
Taliansko	9,5	5,1	0,9	6,3	17,7	5,8	3,1	48,3
Japonsko	2,3	4,3	0,8	6,5	11,2	6,5	2,4	34,0
Portugalsko	6,6	6,9	0,9	6,8	13,4	7,9	3,7	46,2
Španielsko ¹	5,6	4,4	1,0	5,6	13,5	6,9	3,3	40,2
Švédsko	8,5	7,7	1,0	6,6	23,9	5,9	3,6	57,2
Belgicko	9,9	6,2	0,4	6,6	17,4	6,1	2,9	49,4
Fínsko ¹	6,2	6,4	0,8	5,8	20,6	6,3	2,9	49,0
Grécko ¹	10,0	4,2	0,2	3,9	19,6	1,1	4,4	43,3
Írsko	3,5	4,3	2,3	6,3	7,2	7,8	2,3	33,6
Holandsko	8,1	4,8	1,5	4,1	17,3	7,5	3,1	46,4

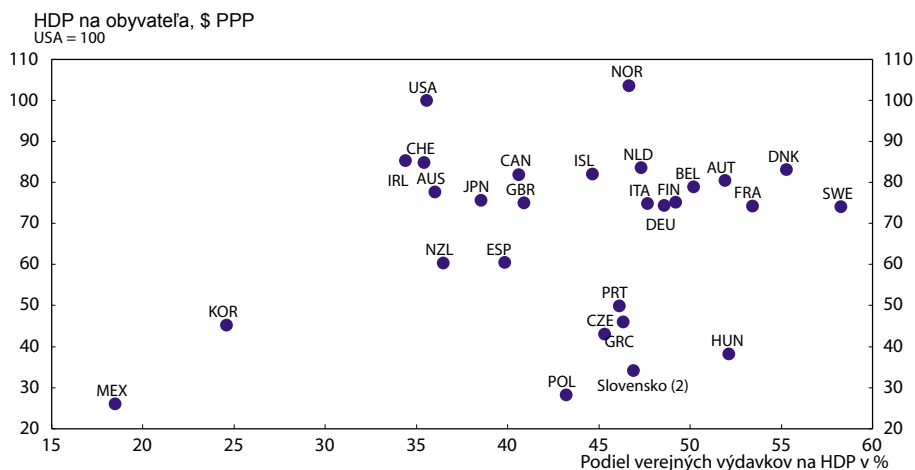
1. Založené na národných účtoch, okrem Slovenska.

2. Najnovšie údaje týkajúce sa Slovenska, založené na vládnych finančných štatistikách za rok 2001.

Zdroj: Ministerstvo financií SR, OECD, MMF a Svetová banka.

Obrázok 15. Príjem na obyvateľa a verejné výdavky v krajinách OECD¹

2002



1. Založené na národných účtoch, okrem Slovenska.

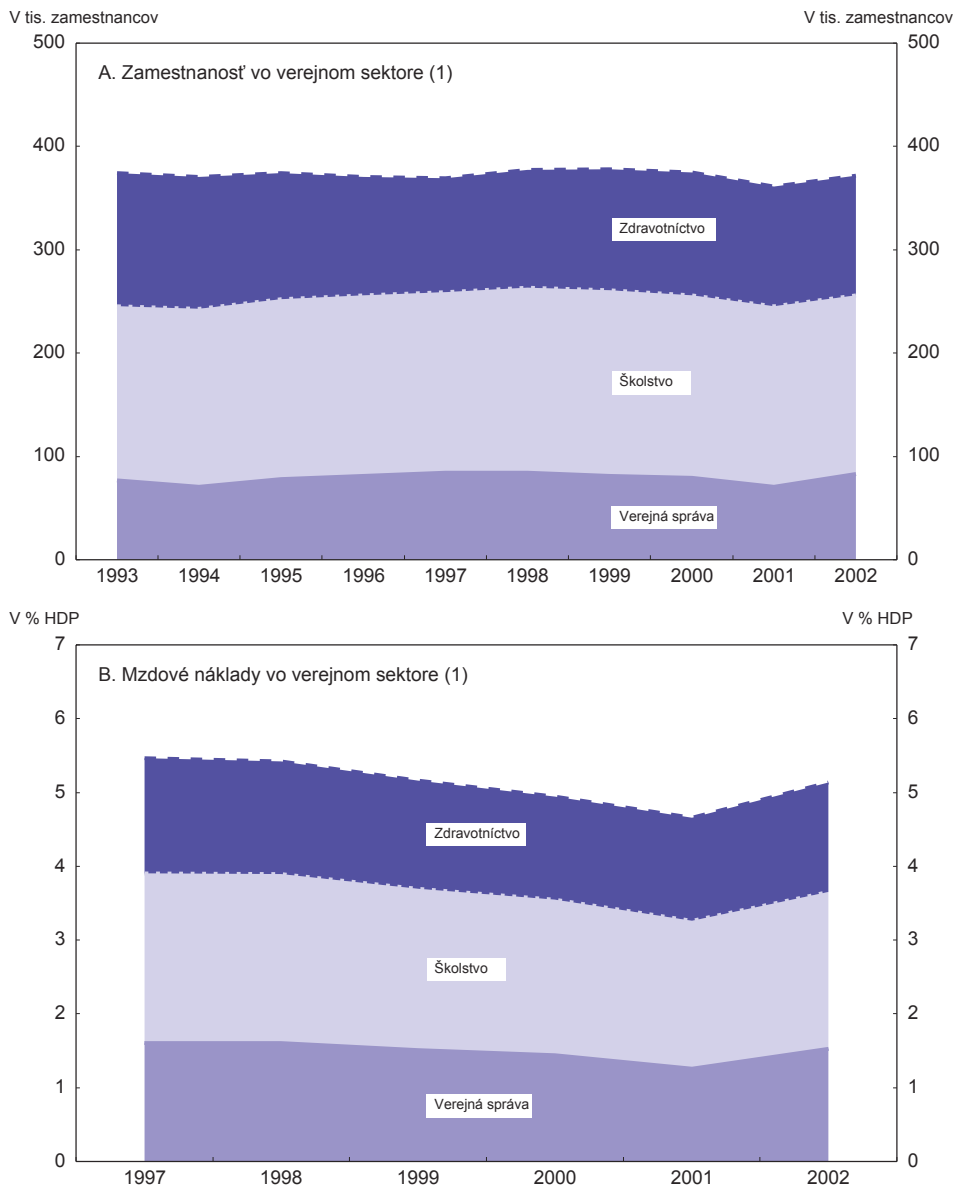
2. Na medzinárodné porovnania sa použili odhady Ministerstva financií SR na rok 2003 podľa metodiky GFS s cieľom zmierniť dopad skreslenia údajov za rok 2002.

Zdroj: OECD.

sociálnych transferov sa v prípade, že neprebehnú štrukturálne reformy, zvýši. Tento tlak je mimoriadne závažný pri dôchodkoch, ktoré predstavujú najväčšiu zložku sociálnych transferov. Štedrá sociálna pomoc bude v budúcnosti tiež stáť viac, ak sa parametre dávok neupravia tak, ako to v súčasnosti plánuje vláda (pre podrobnejšiu diskusiu dôchodkovej a sociálnej reformy pozri kapitolu IV).

- Verejná spotreba na úrovni 19 % HDP patrí medzi najvyššie v priestore OECD. Mzdové náklady na zamestnancov vládneho sektory na úrovni 9 % HDP sú skromné napriek vysokej zamestnanosti vo verejnom sektore, pretože mzdy vo verejnom sektore sú nízke. Ak by sa mzdy vo verejnom sektore pre vysokokvalifikovaných zamestnancov rýchlejšie približovali k mzdám v súkromnom sektore, mzdový fond zamestnancov vládneho sektora by rástol ešte rýchlejšie – ak by sa plánované zníženie zamestnanosti vo verejnom sektore nezrealizovalo v plnom rozsahu. Nadmerná zamestnanosť a mzdové tlaky sú vážnymi problémami najmä v sektore školstva a zdravotníctva (pozri obr. 16).
- Priemyselné dotácie sú vyššie než v ostatných krajinách a odrážajú vysoké straty železníc a regulovaných podnikov verejných služieb ako výroba energie a donedávna distribúcia plynu. Ceny elektrickej energie, vody, plynu a palív sa držali na mimoriadne nízkych úrovniach počas transformácie a po dlhšie obdobie než v ostatných posttransformačných ekonomikách, ale nedávne úpravy umožnili znížiť s tým spojené straty a dotácie (tabuľka 11 a 12).

Obrázok 16. Zamestnanci a mzdy vo verejnom sektore



1. Vo vládnom sektore bez školstva a zdravotníckych služieb.

Zdroj: Štatistický úrad Slovenskej republiky.

Tabuľka 10. **Pomery miezd k dôchodkom**

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Minimálna mzda	2450	2700	2700	3000	3600	4000	4400	4920
Priemerná mesačná mzda	7195	8154	9226	10 003	10 728	11 430	12 365	13 511
Priemerný starobný dôchodok	3320	3727	4124	4490	4878	5382	5782	6104
Pomer priemerného dôchodku k priemernej mzde	46,1	45,7	44,7	44,9	45,5	47,1	46,8	45,2
Pomer priemerného dôchodku k minimálnej mzde	135,5	138,0	152,7	149,7	135,5	134,6	131,4	124,1

Zdroj: Sociálna poisťovňa.

Tabuľka 11. **Ceny energií**

2003, tretí štvrťrok

	Elektrická energia (US cent/kWh cena pre konečného spotrebiteľa)	Zemný plyn (USD/10 ⁷ Kcal cena pre konečného spotrebiteľa)
<i>Priemysel</i>		
Slovenská republika	7,0	218,50
Česká republika	5,3	206,80
Maďarsko	7,7	237,40
Poľsko	5,3	164,30
<i>Domácnosti</i>		
Slovenská republika	10,8	226,70
Česká republika	8,3	325,60
Maďarsko	10,1	269,10
Poľsko	9,2	392,60

Zdroj: Medzinárodná energetická agentúra.

Tabuľka 12. **Cenová úroveň verejných služieb pre domácnosti**

Pomer cien pre konečných spotrebiteľov v domácnostiach a priemysle

	1993	2000	2001	2002	2003 (3. Q)
<i>Elektrická energia</i>					
Slovenská republika	0,60	1,19	1,46	1,43	1,54
Česká republika	0,56	1,27	1,40	1,55	1,57
Maďarsko	0,81	1,33	1,34	1,34	1,31
Poľsko	1,40	1,76	1,76	1,71	1,74
OECD Európa	1,80	2,06	1,95	-	-
<i>Zemný plyn</i>					
Slovenská republika	0,62	1,07	1,08	0,95	1,04
Česká republika	0,73	1,45	1,49	1,58	1,57
Maďarsko	0,91	1,33	1,16	1,14	1,13
Poľsko	1,33	1,86	1,75	1,95	2,39
OECD Európa	2,67	2,08	-	-	-

Zdroj: Medzinárodná energetická agentúra.

Nákladné verejné služby

Nízka produktivita verejných služieb zvyšuje výdavky štátneho rozpočtu. Donedávna sa organizácia poskytovania týchto služieb v štátnej správe ako aj vo veľkorozmerných kolektívnych službách ako je školstvo, zdravotníctvo, železničná doprava, ďalej vyvíjala len nepatrne. Od vzniku republiky v roku 1993 zostala kapacita ponuky a zamestnanosť v týchto oblastiach v prevažnej miere statická. Je to v protiklade s hlbokými zmenami v potrebách spoločnosti a základných technológiách. V dôsledku toho vznikli veľké rozdiely medzi *skutočnou* a *potenciálnou* hodnotou peňazí vo verejne poskytovaných službách, ktoré vyplňali služby vytvárané v súkromnom sektore. Súčasný trendy v doprave a školstve to presvedčivo ilustrujú.

Verejná doprava zamestnáva takmer 100 000 pracovníkov (5 % celkovej zamestnanosti) a je postavená na hustej železničnej sieti pre medzimestskú dopravu a dotovaných autobusových a električkových službách pre mestskú dopravu. Keďže za posledných 10 rokov sa dostupná kapacita a zamestnanosť málo zmenili, dopyt po službách sa rýchlo presunul do súkromne poskytovaných možností, najmä pri cestnej nákladnej doprave a automobilovej osobnej doprave (tabuľka 13). Viditeľne dochádza k zámene medzi železničnou a cestnou dopravou, ale tlaky na duplicitné investície do ich infraštruktúry zostávajú. Štát, ktorý musel čeliť rastúcim fiškálnym obmedzeniam, nedokázal zabezpečiť rozsiahle potreby údržby a rozvoja oboch sietí. Investície do železníc a ciest sa museli znížiť, celkové verejné investície do infraštruktúr klesli z 5,2 % HDP v roku 1997 na očakávaných 3,2 % v roku 2002. Z hľadiska alokácie zdrojov v dopravnom systéme, sa v dôsledku rozvoja cestnej infraštruktúry v určitom zmysle znižuje prezamestnanosť v železniciach. Za hlavnú prekážku investícií do týchto odvetví,

Tabuľka 13. **Posuny dopytu v doprave**
Výkony v doprave

	1993	2000	% zmeny
Tovarová doprava (miliardy ton-km)			
Železničná	14,17	11,23	-26
Cestná	16,80	28,58	+70
Riečna	1,60	1,38	-15
Osobná doprava (miliardy cestujúcich-km)			
Železničná	4,57	2,87	-59
Automobilová	14,36	24,41	+69
Autobusová	12,34	8,68	-42
Riečna	0,006	0,004	-50
Mestská verejná doprava (tisícky cestujúcich/rok)	649	405	-60

Zdroj: Štatistická ročenka Slovenskej republiky, Svetová banka.

najmä vo východných regiónoch, kde je zamestnanosť nižšia, sa dnes považuje výsledná nízka kvalita a spoľahlivosť dopravných služieb v osobnej i nákladnej doprave.⁴

Aj v oblasti školstva existujú vážne problémy s nesúladosťou medzi ponukou a dopytom. Verejné školstvo je veľmi veľkým zamestnávateľom, jeho 173 000 pracovníkov predstavuje 40 % celkovej zamestnanosti vo vládnom sektore a v niektorých regiónoch tvorí až 15 % miestnej zamestnanosti. Existuje množstvo dôkazov o nadmernej ponuke a kvalitatívnych nedostatkoch v týchto službách. Najočividnejšie sa nachádzajú v stredoškolskom vzdelávaní. Odborné školstvo, čo je tradične silná oblasť na Slovensku, naďalej absorbuje rozsiahle a rastúce zdroje verejného rozpočtu, pričom študenti čoraz viac vyhľadávajú všeobecné stredoškolské vzdelanie, ponuka ktorého je stále obmedzená (tabuľka 14). Výsledkom je rastúci dopyt po súkromných a cirkevných školách, ktoré sa viac prispôbili dopytu a tiež sa ukazujú ako efektívnejšie hospodáriace s nákladmi než verejné inštitúcie (tabuľka 15). V univerzitnom školstve, kde dostupná kapacita v najviac žiadaných disciplínach nestačí uspokojovať dopyt, existujú podobné nerovnováhy, pričom etablované fakulty a katedry sú naďalej financované na historickom základe. Taktiež existujú príznaky, že sa znižujú zdroje z verejného rozpočtu určené na terciárne vzdelávanie a presúvajú sa v prospech prvého a druhého stupňa: pomery učiteľ/študent sú na týchto stupňoch vysoko za priemerom OECD, pričom podiel HDP venovaný na terciárne školstvo zostáva jedným z najnižších v OECD. Dopyt po súkromnom terciárnom vzdelaní rýchlo rastie, napriek vysokým poplatkom a niekedy neistej kvalite. Keďže návratnosť z terciárneho vzdelania smeruje najmä do súkromnej oblasti, možno tvrdiť, že väčšie komerčné poskytovanie a súkromné financovanie služieb je namieste. Vo všetkých prípadoch súčasné výsledky odhaľujú vážne problémy s hodnotou získanou za poskytnuté peniaze v školstve financovanom z verejných prostriedkov.

Tabuľka 14. Posuny v dopyte po prvostupňovom a druhostupňovom vzdelaní

Počet zapísaných študentov

	1990	1995	2000	Percentuálna zmena 1990 – 2000
Základné spolu	721 687	661 082	650 966	-10
Štátne	720 920	635 135	625 265	-13
Súkromné	767	25 947	25 701	+3250
Gymnázia: spolu	55 644	76 380	80 615	+45
Štátne	55 482	67 648	67 487	+22
Súkromné	162	8732	13 128	+800
SOŠ a SOU: spolu	224 584	248 892	195 016	-13
Štátne	224 584	242 581	188 590	-16
Súkromné	-	6311	6426	+735
Stredné: spolu	280 228	325 272	275 631	-1,6

Zdroj: Ústav informácií a prognóz školstva, Svetová banka.

Tabuľka 15. Náklady vzdelávacích inštitúcií

	1995	1996	1997	1998	1999
Výdavky na študenta v stálych cenách roku 1992 (jednotkové náklady)					
<i>Školský stupeň</i>					
Materské školy	10 667	11 300	11 736	12 043	12 726
Základné školy	8930	9526	9915	9797	9581
Gymnázia	9793	11 045	12 927	12 792	12 536
SOŠ a SOU (MŠ SR)	15 959	6820	19 559	22 494	21 739
Cirkevné školy	9644	8276	10 773	10 556	9 234
Súkromné školy	5264	3569	4305	6156	5150
Výdavky na študenta v percentách jednotkových nákladov na základných školách					
<i>Školský stupeň</i>					
Materské školy	119	119	118	123	133
Základné školy	100	100	100	100	100
Gymnázia	110	116	130	131	131
SOŠ a SOU	179	72	197	230	227
Špeciálne školy	212	238	258	258	248
Cirkevné školy	108	87	109	108	96

Zdroj: Ústav informácií a prognóz školstva, Svetová banka.

SOŠ - stredné odborné školy

SOU - stredné odborné učilištia

Problémy s výkonnosťou sa tiež vyskytujú v zdravotných službách a súdnictve. Štedrý balíček dávok a služieb spustil exponenciálny dopyt po zdravotníckych službách. Odvody na zdravotné poistenie na úrovni 14 % zostávajú najvyššie v regióne. Miera prijatia do nemocničnej starostlivosti vzrástla v minulom desaťročí o 18 %, ambulantné návštevy pacientov na jedného obyvateľa o 20 % a spotreba liekov na jedného obyvateľa rástla najvyšším tempom v OECD, hoci zdravotný stav obyvateľstva sa úmerne nezlepšil.⁵ Stredná dĺžka života (nádej na dožitie) zostáva podľa regionálnych noriem nízka a miera detskej a materskej úmrtnosti a chorobnosti spôsobená hlavnými chorobami zostáva relatívne vysoká. Výdavky na zdravotníctvo sa udržali na úrovni 5 % HDP na hotovostnej báze, ale nedoplatky dosiahli vyše 1 % HDP za rok a za prístup k najviac požadovaným službám sa dávajú pod strom v obálkach značné čiastky. Celkové náklady na zdravotníctvo budú pravdepodobne ďalej rásť, ako samzda a ceny v zdravotníctve budú približovať k priemerným mzdám a cenám v hospodárstve (tabuľka 16) a obyvateľstvo začne starnúť. Dokonca aj keď

Tabuľka 16. Zostávajúci potenciál cenovej rovnováhy v zdravotníctve

Porovnatel'ne cenové úrovne pri súčasných výmenných kurzoch, 1999, OECD = 100

	EÚ – 15	Maďarsko	Česká republika	Slovensko ⁴
HDP Ceny	99	42	39	33
Ceny spotrebných tovarov	98	38	36	29
Ceny investičných tovarov	104	66	60	59
Ceny zdravotníckych služieb	84	19	19	13

Zdroj: OECD, Parita kúpnej sily a reálne výdavky, 2002.

Tabuľka 17. Medzinárodné porovnanie výsledkov súdництваVnímaná kvalita verejných inštitúcií¹

	Právny štát		Kontrola korupcie	
	1997/98	2000/01	1997/98	2000/01
Slovensko	0,83	0,89	1,02	1,09
Maďarsko	0,71	0,76	0,61	0,65
Estónsko	0,61	0,78	0,59	0,73
Poľsko	0,54	0,55	0,49	0,43
Česká republika	0,54	0,64	0,38	0,31
Litva	0,18	0,29	0,03	0,20
Slovenská republika	0,13	0,36	0,03	0,23
Lotyšsko	0,15	0,36	-0,26	-0,03
Bulharsko	-0,15	0,01	-0,56	-0,16
Rumunsko	-0,09	-0,02	-0,46	-0,51

1. * Rozpätie je medzi -1,5 (najhorší) až +1,5 (najlepší).

Zdroj: William Davidson Institute, Svetová banka.

verejne financovaný podiel výdavkov môže po reformách klesnúť (pozri ďalej). Súdnictvo, ktoré spotrebuje 0,2 % HDP ročne, tiež vykazuje veľké štrukturálne anomálie a pokiaľ ide o vnímanie korupcie, je hneď za zdravotníctvom. Hypertrofované súdnictvo na vyšších stupňoch zamestnáva 90 sudcov najvyššieho súdu a chýbajú mu špecializované komerčné sudy. I keď sa väčšina hospodárskych zákonov úspešne zmodernizovala (napr. aproximácia s *acquis communautaire*), nie sú úplne vynútiteľné a niektoré segmenty obyvateľstva nemajú prístup k súdnictvu za dostupné náklady⁶ (tabuľka 17).

Nedávne úsilie znížiť výdavky bez štrukturálnej reformy

Minulé vlády až do volieb v roku 2002 periodicky opakovali svoj úmysel obnoviť fiškálnu udržateľnosť, pravidelne vyjadrený v rozpočtoch na začiatku fiškálnej práce a v strednodobých predvstupových ekonomických programoch (PEP) predložených EÚ. Avšak žiadna zásadná reforma v základných oblastiach výdavkov sa neiniciovala. Napríklad ambiciózny predvstupový ekonomický program z roku 2001 si kládol za cieľ znížiť deficit všeobecnej vlády z 3,3 % HDP v roku 2000 na 2,7 % v roku 2004,⁷ pričom súčasne sa znížili daňové príjmy (tabuľka 18). Tieto úmysly však udalosti predbehli a v žiadnej z kľúčových výdavkových oblastí sa nedosiahli úspory. Odvážny pokus znížiť sociálne transfery práceschopným poberateľom – ich znížením na polovicu po dvoch rokoch nezamestnanosti – v skutočnosti nevedol k úsporám, keďže tým, ktorých sa toto opatrenie týkalo a ktorí mohli najpravdepodobnejšie na tomto opatrení stratiť sa napokon ponúkli verejnoprospešné práce. V oblasti dopravných dotácií sa v roku 2000 uviedol ambiciózny program zvýšiť cestovné na úroveň pokrývajúcu náklady, neskôr sa však zjemnil. Priemyselné dotácie sa v roku 2002 znížili (súčasnú transfery sa znížili z 20 miliárd Sk v roku 2001 na 17 miliárd Sk a kapitálové transfery z 23 na 8 miliárd Sk, s celkovou

Tabuľka 18. **Výhľady výdavkov a výsledky**
Konsolidované výdavky vládneho sektoru ako percento HDP

	2000	2001	2002
Schválené parlamentom* (vládna finančná štatistika)	37,5	39,1	38,6
Skutočné výdavky (vládna finančná štatistika)	42,8	41,3	[52,9]**
Plánované v PEP roku 2001 (ESA-95)	-	46,6	47,0
Skutočné výdavky (ESA-95)	-	-	49,0

*Odhad. Parlament nehlasuje o žiadnom konsolidovanom rozpočte vládneho sektoru. Základom odhadu celkových výdavkov je odhlasovaný štátny rozpočet vrátane transferov do fondov sociálneho zabezpečenia a miestnym samosprávam.

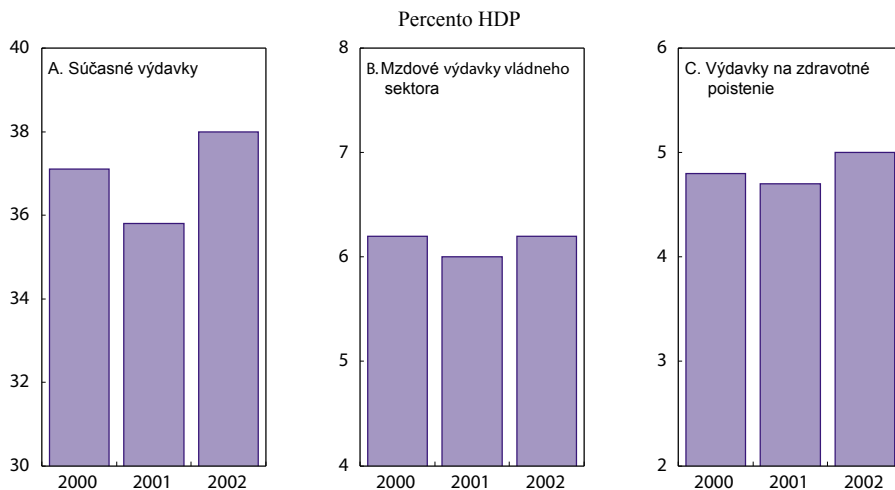
**Nekonsolidované údaje.

Zdroj: Slovenské orgány.

úsporou dosahujúcou 1,8 % HDP), ale sú obavy, že transfery sa vlastne presunuli do iných kanálov, ako sú regionálne orgány, dotujúce svoje miestne podniky verejných služieb alebo spotrebiteľov. V tom istom období dotácie do neziskových organizácií a domácností skutočne vzrástli o 41 miliárd Sk, čo je viac ako 4 % HDP.

Tieto nedávne a neúspešné konsolidačné úsilia začali vždy pokusmi zrealizovať celoplošné zníženia hlavných výdavkových kategórií. Zdroje rozpočtované na sociálne transfery, dôchodky, zdravotníctvo a zamestnanie vo verejnej službe sa často nominálne znižovali alebo zvyšovali menej ako nominálny HDP, ale štrukturálne reformy v týchto oblastiach nepodopierali tieto ciele. Aj v ostatných krajinách OECD sa zistilo, že takéto zníženia majú krátky život. Vyvolávajú politické tlaky počas prípravy rozpočtu alebo v nasledujúcich rokoch a zamýšľané zníženia sa zvyčajne vyvažovali alebo dokonca

Obrázok 17. **Zotrvačnosť hlavných výdavkových kategórií**



Zdroj: OECD.

zrušili. Výdavky v nedávnom období rokov 2000–2002 po zníženíach uskutočnených v rokoch 1998–1999 potvrdzujú túto zotrvačnosť (obrázok 17).

Na rozdiel od toho infraštruktúrne investície do dopravy, podnikov verejných služieb, budov, škôl a nemocníc vyzerali smerom nadol pružnejšie. Po zintenzívnených fiškálnych tlakoch sa takéto výdavky stali zvyškovými. Vládne investície do infraštruktúry v rokoch 2000 a 2001 na úrovni 3 % HDP dosiahli jednu z najnižších úrovní medzi krajinami OECD. Určite existuje priestor na zmenu zamerania a úspory v investíciách do infraštruktúry, ale tieto zníženia azda zašli príďaleko – bez rozlišovania medzi infraštruktúrnymi kategóriami. Objavujú sa príznaky zanedbávania údržby dôležitej infraštruktúry.⁸

Rozpočtové postupy sa zmodernizovali, ale nedostatky pretrvávajú...

Rozpočtové postupy sa od roku 1998 významne zlepšili. Predtým Slovensko nemalo žiadny konsolidovaný štátny rozpočet a štátnu pokladnicu a nevypracúvali sa konsolidované účty vládneho sektora. Veľké právne medzery zostávali vo výdavkovom procese kvôli mimorozpočtovým prostriedkom a ľahkovážnemu využívaniu verejných záruk.⁹ V uplynulých štyroch rokoch sa dosiahol významný prielom v štandardnej fiškálnej kontrole. Mimorozpočtové prostriedky sa zaintegrovali do štátneho rozpočtu, určila sa horná hranica verejných záruk a do poskytovania záruk sa zaviedla transparentnosť. Vytvoril sa účet štátnej pokladnice. V súčasnosti má štátny rozpočet 49 kapitol, pričom každá špecifikuje *celkové výdavky*, *bežné výdavky* (vrátane *plátov a miezd*) a *kapitálové výdavky*. Prostriedky vyčlenené na určitú kapitolu sa nemôžu prekročiť, ale každá výdavková inštitúcia môže v rámci kapitoly uskutočňovať interné prevody.¹⁰ Príprava rozpočtu dodržiava pomerne štandardný postup, dokonca aj keď rozpočty sociálneho zabezpečenia a regionálnych a miestnych samospráv nie sú pripravené v tandeme so štátnym rozpočtom a existujú nedostatky v zostavovaní konsolidovaných účtov všeobecnej vlády, čo sa s realizovanou decentralizáciou stáva ešte závažnejšie (rámček 5). Celý súbor verejných účtov podľa medzinárodných noriem sa pravidelne zverejňuje, bez ohľadu na dôležitý problém konsolidácie (tabuľka 19).

Proces riadenia rozpočtu je v zásade v súlade s priemerom praxe OECD, ale existujúce postupy nie sú dostatočne silné na to, aby sa vyrovnali s mimoriadnymi tlakmi, ktorým krajina čelí. Aby sa zvládla fiškálna výzva, je potrebné posilniť rozpočtové postupy podľa najlepších plánovacích a riadiacich metód. Tri hlavné nedostatky vyžadujú zásadné zlepšenie v riadení výdavkov:

- Etablované verejné výdavky sa ťažko menia a nové iniciatívy majú tendenciu vyvíjať tlak na zvyšovanie súhrnných výdavkov. „Navyšovanie“ dominovalo rozpočtovému procesu. Výdavkové ministerstvá a inštitúcie pripravujú svoje návrhy rozpočtu každý rok na základe predchádzajúcich vyčlenených prostriedkov a existujúcich zamestnancov a zariadení. Ministerstvo financií, vláda a parlament majú slabé páky na tieto návrhy a nie sú ani vybavení na hodnotenie individuálnych a porovnateľných kladov navrhovaných programov.

Tabuľka 19. Pravidelné fiškálne výkazníctvo

Popis	Frekvencia	Výpracúva	Charakteristiky
Finančná pozícia štátnych účtov	denne	NBS	Poskytuje súhrnné údaje o celkovej fiškálnej pozícii. Poskytuje kumulatívne údaje o <ul style="list-style-type: none"> – celkových príjmoch; – celkových výdavkoch; – pôžičkových transakciách; – súpisy K1 (platby splatné o niekoľko dní a K2 (platby v poradovníku); – hlavné dane (DPH, spotrebná daň a daň z príjmu; a – štátne fondy
Správa o účtovnej bilancii rozpočtových a príspevkových organizácií a dotáciách do podnikateľských subjektov zo štátneho rozpočtu	mesačne	NBS	Poskytuje fiškálne údaje podľa týchto kategórií: <ul style="list-style-type: none"> – rozpočtové príjmy; – mimorozpočtové príjmy; – bežné a kapitálové výdavky rozpočtových organizácií; – bežné a kapitálové transfery do podnikov; – kapitálové transferové subjekty.
Správa o realizácii rozpočtu z líniových ministerstiev a výdavkových inštitúcií	štvrtročne	Líniové ministerstvá/ výdavkové inštitúcie	Súvaha a prevádzkový účet. Výkaz príjmov a výdavkov podľa hlavných ekonomických kategórií.
Správa o realizácii rozpočtu z obcí	štvrtročne	Obce	Súvaha a prevádzkový účet. Výkaz príjmov a výdavkov podľa hlavných ekonomických kategórií.
Výkaz konsolidovaného štátneho rozpočtu	štvrtročne	MF	Zostavené na základe výkazov jednotlivých ministerstiev (č.3). Obsahuje súvahu, príjmové a výdavkové účty. Výkaz príjmov a výdavkov podľa hlavných ekonomických kategórií.
Účty zdravotného poistenia	mesačne	Inštitúcie zdravotného poistenia	Poskytuje súhrnné údaje o: <ul style="list-style-type: none"> – príjmoch – výdavkoch – záväzkoch – pohľadávkach
Účty sociálneho poistenia.	mesačne	Sociálna poisťovňa	Poskytuje súhrnné údaje o: <ul style="list-style-type: none"> – príjmoch – výdavkoch – záväzkoch – pohľadávkach
Účty poistenia v nezamestnanosti	mesačne	Národný úrad práce	poskytuje súhrnné údaje o: <ul style="list-style-type: none"> – príjmoch – výdavkoch – záväzkoch – pohľadávkach
Súhrnná správa o realizácii rozpočtu	mesačne	MF	Zostavené na základe výkazov jednotlivých ministerstiev (č.2). Obsahuje súvahu a skutočné príjmy, výdavky, financovanie a deficit.

Tabuľka 19. Pravidelné fiškálne výkazníctvo (pokr.)

Popis	Frekvencia	Vypracúva	Charakteristiky
Príjmy verejných financií	štvrtročne	MF	Pokrýva vládny sektor. Obsahuje údaje o príjmoch, výdavkoch a deficite ústrednej vlády, štátnych fondov a miestnych samospráv podporené schémami a grafmi. Porovnáva údaje bežného roka s údajmi zodpovedajúceho obdobia minulého roka. Poskytuje údaje o zahraničnom/domácom dlhu ústrednej vlády.
Účtovná uzávierka Slovenskej republiky	ročne	MF	Dokončené a predložené národnej rade do šiestich mesiacov od ukončenia finančného roka. Obsahuje tieto hlavné prehľady: <ul style="list-style-type: none"> – Správa o hlavných charakteristikách účtov – Makroekonomický prehľad – Správa o štátnych fondoch – Konsolidovaný výkaz finančného majetku a záväzkov – Stručná správa generálneho audítora – Výkaz celkových príjmov a výdavkov – Výkaz príjmov a výdavkov obecných orgánov – Konsolidované rozpočty miestnych samospráv.

Zdroj: Vláda Slovenskej republiky, MMF.

Pri príprave rozpočtu 2004 sa medzi ministerstvom financií a líniovými ministerstvami uskutočnili oveľa vecnejšie diskusie, než bolo zvyklosťou, z ktorých vyplynuli niektoré rozpočtové realokácie, ale informačný základ tohto úsilia bol naďalej relatívne slabý. Povinné transfery a programy politik sa javia ako pomerne rigidné, ťažko sa utlmujú existujúce programy a zavádzajú nové iniciatívy. Z hľadiska výdavkových ministerstiev je predkladanie návrhov, ktoré obsahujú odklon zdrojov od status quo, riskantné, pretože to môže viesť k schváleniu úsporných návrhov a zamietnutiu nových výdavkových zámerov. Keďže klady programov sa nedokumentujú a neporovnávajú, je veľmi ťažké motivovať k zmene politiky. Systém auditu tiež nepodporuje flexibilitu rozpočtu, keďže nezohľadňuje moderné zásady funkčného auditovania a sebaauditovanie. Prevažujúce audity môžu penalizovať inovatívnych manažérov kapitoly: niektoré organizácie sa nedávno sankcionovali za „využitie bežných fondov na kapitálové výdavky“ alebo za „nespotrebovanie rozpočtových mzdových prostriedkov a za udržiavanie skutočných výplát na nižšej úrovni, než bola plánovaná v rozpočte“. ¹¹ Je potrebné rozšíriť kultúru „orientovanú na výsledky“ vo všetkých funkciách rozpočtovania, finančnej kontroly a auditu všeobecnej vlády na základe kompletného prispôsobenia existujúceho právneho rámca.

Rámček 5. Harmonogram prípravy rozpočtu na rok 2004

Január – apríl 2003	Ministerstvo financií pripravuje počiatočné alokácie a limity kapitol štátneho rozpočtu na rok 2004.
Máj 2003	Vláda schvaľuje počiatočné alokácie a limity kapitol.
Jún 2003	Gestori kapitol predložia návrhy rozpočtov ministerstvu financií v súlade so schválenými limitmi. Formulujú svoje návrhy v ekonomických kategóriách (bežné výdavky, platy, kapitálové výdavky).
Júl 2003	Ministerstvo financií konzultuje s fondmi sociálneho zabezpečenia a zdravotníctva (v tomto prípade prostredníctvom ministerstva zdravotníctva) a určuje limity deficitu.
Júl 2003	Ministerstvo financií informuje parlament o príprave štátneho rozpočtu.
August 2003	Návrh rozpočtu je predložený ekonomickým ministrom a vláde na prerokovanie.
September 2003	Vláda schvaľuje definitívny návrh štátneho rozpočtu.
Október 2003	Návrh štátneho rozpočtu spolu s cieľovým deficitom všeobecnej vlády je predložený parlamentu. Poslanci parlamentu môžu navrhnúť zmeny a doplnky – po konzultovaní ministerstva financií a schválení „Výborom pre financie, rozpočet a menu“. Ak zmeny a doplnky znamenajú zvýšenie výdavkov, musia autori špecifikovať zdroje financovania návrhom na zníženie iných výdavkov.
Január 2004	Regióny a obce informujú ministerstvo financií a parlament o svojich rozpočtoch.

- Vo výdavkoch zostávajú zachované niektoré právne medzery, ktoré napomáhajú odklony. Najzrejmejšie a najnákladnejšie fiškálne právne medzery ako ľahkovážne rozdeľovanie verejných záruk, mäkké pôžičky z bánk kontrolovaných vládou a nezávislé mimorozpočtové prostriedky sa už odstránili. Ostatné nerozpočtované výdavkové kanály zostávajú otvorené, avšak patria k nim pomerne veľké nedoplatky verejných inštitúcií,¹² zvýšenia miezd a transferov poskytnuté v priebehu rozpočtového roka bez odhlasovania nových príjmov,¹³ kvázifiškálne prevádzkové straty železničných a elektrárenských podnikov a neamortizované fyzické odpisy vo verejnej infraštruktúre. Spotrebúvanie majetku uniká rozpočtovému plánovaniu a kontrole, pretože výdavky sa riadia na hotovostnej báze. Existujúce rozpočtovanie na hotovostnej báze a monitorovanie by sa malo doplniť o časovo rozlíšené ukazovatele v súlade s najlepšou medzinárodnou praxou.

- Nedostatky v implementácii znásobujú fiškálne účty. V obstarávaní tovarov a služieb, ktoré predstavujú takmer štvrtinu celkových verejných výdavkov, existuje neefektívnosť a prekračovanie nákladov. Slovenská republika bola prvou posttransformačnou krajinou, ktorá prijala zákon o verejnom obstarávaní v roku 1994 a prispôsobila ho pravidlám EÚ v roku 1999, avšak verejné obstarávanie sa stále javí ako zraniteľné z hľadiska korupcie a zneužívania. Ustanovenia týkajúce sa otvorených súťaží sú pomerne uspokojivé a povoľujú konkurenčné vládne nákupy, ale súťaže s obmedzeným počtom účastníkov a rokovacie konania poskytujú obstarávateľom nadmerný priestor na vlastnú úvahu. Na druhej strane, platobný a zúčtovací systém teraz odovzdáva centrálna banka pokladnici. Vyvoláva to určité obavy, že presun popri očakávaných nákladoch spojených s prechodom sa môže stretnúť aj s výzvami v oblasti technického riešenia a ľudského kapitálu, čo môže oslabiť integritu realizácie rozpočtu. Územná decentralizácia znásobuje výzvy v zachovaní integrity

Rámček 6. Ťažký zrod pokladničného systému

Do roku 2002 Národná banka Slovenska (NBS) slúžila ako vládna banka, prevádzkovala platobný systém a vystupovala ako agent pre riadenie vládneho dlhu. Formálna zmluva stanovovala podmienky a poplatky za túto službu. V praxi sa však poskytovala zadarmo, keďže NBS videla, že táto služba jej pomáhala pri výkone menovej politiky. Rozpočtová kontrola sa vykonávala štvrťročne prostredníctvom úverových limitov stanovených ministerstvom financií (MF SR) pre jednotlivé výdavkové organizácie. Osobitné účty sa vedli pre 6000 pridružených výdavkových jednotiek a všetky boli zaintegrované do jednotného pokladničného účtu (JPÚ). NBS zapisovala limity MF SR pre jednotlivé výdavkové účty v počítačovej databáze a po skontrolovaní disponibility peňažných zostatkov na každom účte a zhody pokynov s pravidlami spracúvala platby podľa pokynov výdavkových organizácií. O stave JPÚ sa zasielali ministerstvu financií pravidelné hlásenia.

MF SR hovorí, že toto riešenie mu spôsobovalo tri hlavné problémy: i) je toho názoru, že informácie o realizácii rozpočtu prichádzali neskoro, boli neúplné a ich podrobnosť nebola dostatočná na jeho účely; ii) výdavkové zaviazané prostriedky predchádzajúce platbám sa nedali monitorovať, čo bolo prekážkou peňažného manažmentu; a iii) peňažné bilancie sa platili podľa sadzieb politiky NBS, čo je menej ako sú trhové sadzby.

V júli 2000 vláda prijala „Stratégiu budovania systému štátnej pokladnice“, vypracovanú v spolupráci s EÚ. Dokončila sa špecifikácia nového hardvérového a softvérového systému v celkovej hodnote projektových nákladov 1 miliarda Sk. Malo sa založiť okolo 15 000 príjmových a výdavkových podúčtov a platby sa mali spracúvať tak ako predtým cez integrovaný jednotný pokladničný účet. Limity pre jednotlivé podúčty však neboli naprojektované na priamy vstup do počítačového systému, ale musel ich „manuálne“ zabezpečiť odbor pre rozpočet MF SR – čo je charakteristika, ktorá bolo následne spochybnená. Nákup tohto systému sa stal veľmi protirečivou vecou a úrad pre verejné obstarávanie tri razy po sebe namietal a zrušil rozhodnutie výberovej komisie. Dokončenie projektu sa očakáva v roku 2004.

platobného systému (rámček 6). Nemal by sa dovoliť vznik žiadnych právnych medzier integrity verejných platieb a verejného obstarávania v dôsledku decentralizačných reforiem. Kapacity obstarávania, finančnej kontroly a auditu by bolo potrebné posilniť na všetkých úrovniach vlády.

Verejný dlh rástol znepokojivým tempom

Nedávny rast verejného dlhu bol neobyčajný nielen kvôli nákladom na rozsiahlu reštrukturalizáciu bánk s platbami úrokov, ktoré za posledných šesť rokov rástli o viac ako 1 % HDP (tabuľka 20). Úroveň oficiálneho dlhu predsa však zostáva pod európskym priemerom – a aj pod maastrichtskou referenčnou hodnotou. Okrem toho rozsah príjmov z privatizácie v roku 2002 pomohol znížiť celkovú zadlženosť verejného sektora o 59 miliárd Sk (6 % HDP) a ďalších 61 miliárd Sk sa venovalo na zníženie skrytých záväzkov vo verejných zárukách (rámček 7). Očakáva sa však vyčerpanie významných zdrojov nedaňových príjmov (po úplnej privatizácii plynárenskej spoločnosti SPP) a za rok 2003 sa nečaká z výnosov z privatizácie viac ako 2 % HDP.¹⁴ Ak sa úroveň deficitu z roku 2002 neobmedzí na udržateľnú mieru a privatizačné príjmy sa nebudú systematicky využívať na zníženie verejného dlhu, Slovensko by mohlo dosiahnuť hornú hranicu dlhu EMÚ (60 % HDP) do roku 2010. Ak by sa použila širšia definícia verejných záväzkov vrátane skrytých nákladov environmentálnych záväzkov¹⁵ celková zadlženosť na základe ESA-95 by v súčasnosti dosahovala 45 % HDP. Podiel by bol v skutočnosti vyšší, ak by sa explicitne uznal implicitný dôchodkový dlh – predstavujúci diskontovanú hodnotu budúcich deficitov priebežného systému – nie je však k dispozícii žiaden výpočet tohto

Tabuľka 20. **Oficiálny dlh a celkové verejné záväzky**

	1995	1997	1999	2000	2001	2002
v miliónoch Sk						
Konsolidačná banka	-	-	99 625	140 516	32 345	30 179
Štátne záruky upravené vzhľadom na riziko	-	34 138	52 254	63 572	70 302	57 344
Záruky a mimorozpočtové záväzky	-	34 138	151 879	204 088	102 647	87 523
Uvádzaný hrubý vládny dlh	121 842	200 449	344 854	410 120	431 771	410 117
Celkové hrubé vládne záväzky ¹	121 842	234 587	496 733	614 208	534 418	497 640
v % HDP						
Konsolidačná banka	-	-	11,9	15,5	3,3	2,8
Štátne záruky upravené vzhľadom na riziko	-	4,8	6,3	7,0	7,1	5,3
Záruky a mimorozpočtové záväzky	-	4,8	18,2	22,5	10,4	8,2
Uvádzaný hrubý vládny dlh	21,4	28,3	41,3	45,1	43,6	38,2
Celkové hrubé vládne záväzky ¹	21,4	33,1	59,4	67,6	54,0	46,4
Položka memoranda:						
Úrok platený na verejný dlh						
v miliónoch Sk	11 956	13 698	26 421	26 121	31 627	39 257
v % HDP	2,1	1,9	3,2	2,9	3,2	3,7

1. Neobsahuje implicitný dôchodkový dlh.

Zdroj: Ministerstvo financií SR.

Rámček 7. Ako sa využívajú príjmy z privatizácie?

Príjmy z privatizácie pruko vzrástli z 2,3 miliardy Sk v roku 1999 na 40 miliárd Sk v roku 2000, 36 miliárd Sk v roku 2001 a 161 miliárd Sk v roku 2002, čím v tomto poslednom roku dosiahli 16 % HDP a kumulatívne 25 % ku koncu roka. Vláda uvádzala, že viac ako jedna tretina výnosov sa použila na zníženie štátneho dlhu, viac ako tretina sa blokovala v rezervnom fonde pre druhý pilier plánovanej dôchodkovej reformy a zostatok bol použitý na zníženie mimorozpočtových záväzkov železníc, zdravotníctva a školstva.

Vláda oznámila, že očakáva realizáciu príjmov z privatizácie vo výške 18 miliárd Sk v roku 2003 a ďalších 16 miliárd Sk v roku 2004. Približne 70 % príjmov roku 2003 sa použije na financovanie splácania štátnych záruk zdedených z minulosti.¹ Malá časť zostávajúcich príjmov sa použije na splácanie istiny štátneho dlhu.

Najväčším aktívom, ktorý zostáva v štátnych rukách, je 51 % vládneho podielu v plynárskom monopole SPP. Táto spoločnosť dopravuje 70 % ruského zemného plynu smerujúceho do západnej Európy a s tým spojené tranzitné poplatky predstavujú značný príspevok do slovenskej platobnej bilancie. Konzorcium, pozostávajúce z nemeckého Ruhrgas, francúzskeho Gaz de France a ruského Gazprom, získalo v roku 2002 menšinový podiel s radiáciami právomocami. Vláda nerozhodla o predaji svojho zostávajúceho podielu, pretože očakáva rastúce budúce dividendy. Producent elektrickej energie SE je v úplnom štátnom vlastníctve a mohol by mať vysokú trhovú hodnotu, ak by sa zbavil svojich záväzkov. Vláda by však musela najprv očistiť súvahu SE a odstaviť starú jadrovú elektrárňu.

1. Toto sú hotovostné výdavky podľa noriem vládnej finančnej štatistiky, ale v zásade by sa mali alokovať na roky poskytovania záruk v časovom rozlíšení na základe noriem ESA-95. Avšak v tejto aplikácii ESA sa peňažné náklady minulých záruk účtujú v roku vyplatenia.

záväzku.¹⁶ Tieto tlaky podčiarkujú, aké potrebné je, aby orgány verejnej správy uskutočnili komplexnú reformu verejných financií a riešili v nej obsiahnutú dlhovú záťaž.

Nový systém riadenia verejných financií

Tvorcovia politik si už dlhšie uvedomujú, že existujúce rozpočtové postupy neul'ahčujú reformu výdavkov. Ani najlepšie rozpočtové postupy nedokážu nahradiť politickú vôľu v potrebných reformách, ale rozpočtové inštitúcie môžu pomáhať alebo brániť takémuto úsiliu tým, že viac spriehľadnia alebo zahmlia náklady a prínosy výdavkových programov, že informujú tvorcov politik a verejnosť o alternatívach a poskytnú viac alebo menej záväzný rámec na realizáciu rozhodnutí.

Na modernizáciu systému verejných financií sa prijali významné iniciatívy. Toto úsilie sa od zvolenia novej vlády v roku 2002 zintenzívnilo. Pokrývajú široké spektrum riadenia financií a obsahujú mnohé prvky. Zdá sa, že budovanie implementačnej kapacity niekedy zaostáva. Reformy by mohli byť príliš namáhavé vzhľadom na dostupné politické a administratívne zdroje. Napriek týmto potenciálnym nedostatkom slovenské úsilie o modernizáciu verejných financií je jedným z najďalekosiahlejších programov inštitucionálnej transformácie spustených v krajinách OECD v posledných rokoch.

Strednodobý rámec verejných financií

Prvý krok smerom k vypracovaniu strednodobého rozpočtového rámca sa spravil v roku 2000, keď Inštitút finančnej politiky (IFP) ministerstva financií publikoval trojročný výhľad celkových rozpočtových príjmov, výdavkov a hrubého verejného dlhu. Tieto prognózy vychádzali z vlastných makroekonomických výhľadov IFP. Aj keď odhady výdavkov neboli prerokované so sekciou štátneho rozpočtu ministerstva a neskôr sa stali kontroverznými, táto aktivita bola dôležitou inováciou a poskytla podklad pre predvstupový ekonomický program (PEP) na rok 2001, predložený Európskej komisii (EK). V tvorbe domácich politík však nezohrával žiadnu úlohu. Komunikácia s EK zostávala základnou motiváciou prípravy viacročných výhľadov v roku 2001 aj v roku 2002. Tieto boli rovnako nezáväzná a veľmi optimistické v odhadoch príjmov a výdavkov (tabuľka 18). Napriek tomu zaviedli na Slovensku výhľady všeobecnej vlády na základe ESA-95. V nasledujúcom roku boli výhľady PEP na rok 2002 vypracované pre celý sektor všeobecnej vlády na hotovostnej báze GFS i časovo rozlíšenej (akruálnej) báze ESA-95.

V roku 2003 vláda oznámila dôležitú iniciatívu a prisľúbila predložiť parlamentu trojročný rozpočtový rámec spolu so zákonom o rozpočte na rok 2005. IFP bol poverený zodpovednosťou za vypracovanie výhľadu vládnych príjmov počas prvého trojročného obdobia a počet jeho pracovníkov sa primerane posilnil.

Tento strednodobý rámec na rok 2005 bude obsahovať nasledovné prvky: i) základný makroekonomický výhľad; ii) výhľad vývoja príjmov na základe daňového balíka uplatňovaného od roku 2004; a iii) výhľady *povinných* výdavkov, ktoré sa nemôžu upravovať politickými rozhodnutiami na úrovni výkonnej moci, ale len prostredníctvom náročného parlamentného procesu. Na tomto základe a so zohľadnením maastrichtského cieľa na rok 2006 sa vypočíta priestor pre nepovinné výdavky na výhľadové obdobie, o ktorých rozhoduje vláda. V tejto etape sa strednodobý rámec plánuje ako indikatívny dokument a nie ako záväzný rozpočet prijatý parlamentom.

Tento plán je dôležitým krokom vpred, ale vykazuje určité slabé miesta. Po prvé, parlamentné voľby sa budú konať v roku 2006 a vyhlásenie strednodobého fiškálneho rámca je dôveryhodnejšie, ak nadobudne účinnosť na začiatku funkčného obdobia nového zákonodarného zboru (jeho zavedenie v priebehu funkčného obdobia zákonodarného zboru je napriek tomu úspechom). Po druhé, odhady príjmov budú krehké, keďže rok 2004 bude prvým rokom uplatňovania nového daňového systému a ďalšie zníženia odvodov sociálneho zabezpečenia sa za týchto okolností ťažko plánujú. Po tretie, prebiehajúca územná decentralizácia komplikuje odhady výdavkov. Nakoniec, strednodobé rozpočtovanie sa vykonávalo najmä na úrovni makroekonomických ukazovateľov, hoci vláda plánuje poskytovanie funkčných výdavkových výhľadov hlavných rozpočtových kapitol, tieto nemusia byť konzistentné s úhrnnými výhľadmi. Dôveryhodný strednodobý rámec bude potrebné postaviť priamo na výdavkových prioritách (rámček 8).

Rámček 8. Strednodobé plánovanie investícií do cestnej siete

Plánovanie výstavby ciest a jej financovanie je výzvou z hľadiska fiškálneho riadenia. Po prvé, investičné potreby sú mimoriadne veľké, najmä z hľadiska hrubého základu (vrátane výdavkov na údržbu), zatiaľ čo dostupné rozpočtové zdroje sú obmedzené a v minulosti sa ukázali ako nestabilné. Po druhé, absencia viacročných investičných rozpočtov spôsobuje citlivosť strednodobých alokácií a obstarávania na zmeny politiky. Po tretie, rozvoj ciest sa dostal do kaskády plánovania na medzinárodnej a miestnej úrovni, čo zvyšuje náročnosť konsolidovaného plánovania. Nakoniec, ak sa otvorí nový priestor pre komerčné diaľnice, príspevky z verejného a súkromného financovania sa môžu zmeniť.

Kvalita cestnej siete je v súčasnosti veľmi rozdielna podľa regiónu a typu cesty. Západné okresy vrátane bratislavskej aglomerácie sú relatívne dobre spojené s európskou diaľničnou sieťou a PZI investori si vysoko cenia túto infraštruktúru. Na rozdiel od toho východné regióny sú zle vybavené diaľnicami a rýchlostnými cestami, čo sa považuje za prekážku pre domáce a medzinárodné investície. Neriešené potreby údržby sa nazhromaždili najmä v skupine takzvaných ciest druhej triedy a menších ciest, ktoré spadajú do kompetencie územných a obecných samospráv a predstavujú 75 % cestnej siete. V roku 2002 Svetová banka odhadovala, že pragmatický harmonogram údržby a rozvoja ciest by si vyžadoval ročné investície vo výške približne 500 miliónov USD.¹ V porovnaní s touto referenčnou hodnotou sú skutočné ročné investície vo výške 215 miliónov USD o približne 1 % HDP nižšie. Keďže viac ako 80 % celkových výdavkov na cesty ide na výstavbu nových diaľnic, najzávažnejšie zaostávanie je v údržbe.

Štátny fond cestného hospodárstva založený v roku 1990 na zabezpečenie stabilného financovania mimo rozpočtových obmedzení trpel chronickými problémami v kontrole dotácií a výdavkov a v roku 2001 sa zrušil.² Nenahradil ho žiadny alternatívny program financovania a rozpočty na cesty na roky 2002 a 2003 sa znížili na neočakávanú úroveň. V priebehu práce na poslednom rozpočte v júni 2003 vláda napriek tomu rozhodla prideliť na diaľničné projekty v nadchádzajúcich troch rokoch ďalších 600 miliónov eur (3 % HDP).³ Tento program financovania podpora fondy EÚ a pridružené fondy.⁴

Za týchto okolností sa do popredia dostávajú návrhy na určitú recentralizáciu plánovania, financovania a riadenia ciest. Svetová banka prišla s myšlienkou Štátneho fondu cestného hospodárstva „pretvoreného“ na koordinačný mechanizmus. Tento fond by mohol financovať SSC a regionálne správy ciest a obce v súlade s „päťročnými plánmi rozvoja ciest“. Ročné objemy vyplácaných prostriedkov by záviseli na plnení výkonových ukazovateľov v plánoch.

Náročná je úloha plánovania vzájomných nadväzností medzi rôznymi cestnými ťahmi. V rámci územnej decentralizácie je to čoraz ťažšie. Koordináciu medzi slovenskou vnútroštátnou sieťou a cestnými sieťami v susedných krajinách (v Českej republike, Maďarsku a Poľsku) a transeurópskou úrovňou uľahčuje úloha, ktorú prevzali európske inštitúcie zapojené do spolufinancovania. Na rozdiel od toho subsidiarita pod štátnou úrovňou vytvára koordinačné ťažkosti. Diaľnice a cesty prvej triedy bude i naďalej plánovať ústredná vláda a prevádzkovať ich bude v jej mene Slovenská správa ciest (SSC)⁵ a nižšie úrovne regionálnej samosprávy. Zatiaľ neexistuje jasný program týkajúci sa transferu finančných zdrojov a technických odborných znalostí na regióny a obce, vrátane riadenia veľmi dôležitej vnútroštátnej databázy cestnej údržby chodníkov a mostov.

Slovenské orgány sa usilujú zvýšiť úlohu komerčných a súkromných investícií do rozvoja ciest, ale v svetle neuspokojivých skúseností z Českej republiky a Maďarska tiež uvažujú, že verejno-súkromné partnerstvá nie sú v tejto oblasti ešte úplne efektívne.⁶ Vyjadrujú

Rámček 8. Strednodobé plánovanie investícií do cestnej siete (pokr.)

úmysel vyzvať súkromných investorov na spustenie diaľničného projektu D1 medzi Bratislavou a Košicami v roku 2006. Očakáva sa, že na komerčné využívanie ciest pomôžu nákladovo efektívne vyberanie mýta na základe elektronickej identifikácie vozidiel a nová meracia technika.⁷ Definícia projektov, ktoré sa majú predkladať na súkromné ponuky, však zostáva naďalej rozporuplná a vo veľkej miere závisí od výsledku politických rokovaní.⁸

1. Tento odhad predpokladá 90 miliónov USD na zanedbanú údržbu, 100 miliónov USD na bežnú údržbu, 100 miliónov na modernizáciu siete na normy zaťaženia náprav EÚ (päťročný investičný program) a 200 miliónov USD na minimálny ročný rozvoj diaľničnej siete. Rozsiahlejšia verzia programu rozvoja diaľnic by vyžadovala 340 miliónov USD ročne.
2. Fond cestného hospodárstva trpel v praxi vážnymi problémami. Po prvé, viacročné investičné plánovanie sa vzhľadom na politické zasahovanie ukázalo ako nemožné. Po druhé, zdroje sa nepodarilo stabilizovať. Fond mal dostať 40 % príjmov dane z uhl'ovodíkov a 70 % poplatkov z licencií na vozidlá, ale v praxi v niektorých rokoch nedostal viac než 6 % predpokladaných príjmov. Po tretie, výpožičky sa vymkli kontrole a ich sadzby sú oveľa vyššie ako úroky verejného dlhu. V roku 2000 dosiahli celkové záväzky fondu už 4 % HDP. Nakoniec, nepodarilo sa vytvoriť technokratický a apolitický manažment a v oblasti kontraktov na výstavbu ciest sa množili podozrivé alebo nezákonné transakcie.
3. Vráťane diaľnice D1 spájajúcej Bratislavu s Košicami na východe, ďalšej rýchlostnej komunikácie spájajúcej Bratislavu a Košice a východoslovenskej diaľnice na severe krajiny.
4. Kabinet schválil pôžičku v hodnote 350 miliónov eur (viac ako 1 % HDP) z Európskej investičnej banky (EIB) v tom istom čase ako nové diaľničné projekty. Ďalšie financovanie ciest sa očakáva od roku 2004 vo výške 5-6 miliárd Sk (0,5 % HDP) z Kohézneho fondu EÚ a 3 miliardy Sk (0,3 % HDP) zo Štrukturálneho fondu EÚ. Slovensko tiež plánuje uchádzať sa o financovanie z programu Európskej únie ISPA, aby získalo ďalších 160 mil. eur (0,4 % HDP).
5. V roku 2002 SSC podpísala inovatívny kontrakt na správu ciest s ministerstvom dopravy ako kvázi komerčný subjekt a za bežných zmluvných podmienok.
6. Pozri OECD Ekonomický prehľad Maďarska, jún 2002, a OECD Ekonomický prehľad Českej republiky, apríl 2003.
7. Slovensko sa zúčastňuje na hlavných regionálnych a európskych projektoch elektronickeho vyberania mýta, najmä projektu elektronickeho skringingu vozidiel medzi Českou republikou, Maďarskom a Slovenskom, a plánuje zavedenie elektronickeho vyberania mýta u nákladných vozidiel schváleného Európskou úniou do roku 2007. Štúdia identifikovala potenciál vyprodukovať na slovenskom cestnom trhu do roku 2005 ročne 23 miliónov USD s predpokladom sadzby mýtného 4 US centy za auto-km v súlade s medzinárodnými normami.
8. Vo vládnej koalícii došlo nedávno k rozporu v súvislosti s presnou trasou hlavnej diaľnice krajiny medzi Bratislavou a Košicami (projekt D1). Vláda odložila konečné rozhodnutie o projekte po tom, ako národnostná Strana maďarskej koalície (SMK), ktorá reprezentuje maďarské obyvateľstvo sústredené v južných okresoch a je mladším koalíčným partnerom, požadovala prioritnú realizáciu južného prepojenia. Propodnikateľsky orientovaný člen koalície ANO potom navrhol výstavbu tohto koridoru financovanú súkromnými investormi na komerčných základoch. Podľa predstaviteľov ANO by južná trasa z Bratislavy cez Nítru (táto časť diaľnice je už dokončená) a Zvolen do Košíc mohla byť postavená za päť rokov za 50–55 miliárd Sk (5 % HDP) a umožnila by investorom kompenzovať investície vyberaním mýta. Medzitým pokračuje výstavba diaľnice Bratislava–Košice na severnejšej trase prechádzajúcej Trenčínom a Banskou Bystricou. S tým je spojená otázka, či by nebolo efektívnejšie vybudovať diaľničné spojenie z Košíc po maďarskú hranicu, čo by prístupnilo diaľnicu Budapešť–Viedeň väčšej časti slovenského obyvateľstva. Fragmentácia malých stredo európskych krajín a silná etnická orientácia zjavne zvyšujú politickú citlivosť racionálneho plánovania cestnej infraštruktúry.

Programové rozpočtovanie

Slovenská republika potrebuje znížiť výdavky a súčasne presunúť prostriedky z nižších priorít na vyššie. Aby fiškálna konsolidácia bola zlučiteľná s potrebným posilnením verejných služieb a infraštruktúry, je potrebné zaviesť programové rozpočtovanie (rozpočtovanie orientované na výsledky) – dokonca aj vtedy, keď tento typ rozpočtovania predstavuje experimentálnu cestu i v najvyspelejších krajinách OECD. Vládne orgány prijali v uplynulých dvoch rokoch v tejto oblasti dôležité iniciatívy.

V novembri 2001 prijala vláda „Uznesenie o programovom rozpočtovaní“ a „Metodický pokyn ministerstva financií na realizáciu programového rozpočtovania“.¹⁷ Na pilotné aplikácie funkčných programov sa v rozpočte na rok 2002 vybrali štyri oblasti.¹⁸ Takéto kapitoly, vysvetľujúce funkčné ciele, sa mali uvádzať len *pro forma*, avšak súbežne so štandardnými hospodárskymi rozpočtami, o ktorých hlasuje parlament a ktoré zostávajú záväzné. Tento fakt spôsobil, že experiment bol výslovne akademický, pretože funkčné rozpočty vyžadujú stanovenie výkonostných cieľov programov a slobodnú právomoc pri využívaní zdrojov pre riadiacich pracovníkov. Tradičné hospodárske rozpočty túto slobodu neposkytujú. Po pilotných projektoch v roku 2002 sa skutočné experimenty začnú v roku 2004, keď parlament odhlasuje a alokuje funkčné výdavkové položky.

Počiatkové skúsenosti s pilotnými projektmi odhalia komunikačné problémy medzi ministerstvom financií ako hlavným navrhovateľom metodiky a výdavkovými ministerstvami. Potrebné je ďalšie oboznamovanie sa a školenia v inštitúciách napojených na štátny rozpočet. Medzinárodné skúsenosti ukazujú, že programové rozpočtovanie má úspech, ak mu inštitúcie napojené na štátny rozpočet rozumejú a plne ho podporujú a ak sa naň nepozerajú ako na bremeno a ďalšiu povinnosť v podávaní hlásení. Na každom ministerstve je potrebný vplyvný garant. S cieľom analyzovať, zhodnotiť a aktualizovať programové rozpočtovanie vytvorila nedávno vláda pracovnú skupinu, v ktorej sú aj vysokopostavení pracovníci ministerstiev.

Je užitočné koncentrovať pilotné projekty do výdavkových oblastí, kde je nesúlad medzi nákladmi a prínosmi najvypuklejší. Verejná doprava, základné, stredné a univerzitné školstvo, zdravotníctvo a celý systém súdnictva sa javia ako prirodzení kandidáti. Túto úlohu ďalej komplikuje prebiehajúci prenos právomocí vo vzťahu k výdavkom v oblasti školstva, zdravotníctva, dopravy a sociálneho sektoru na nižšie orgány verejnej správy.

Administratívna decentralizácia sa na druhej strane ponúka ako prirodzený experiment pre programové rozpočtovanie. Nižšie orgány verejnej správy budú spontánne skúmať alternatívne spôsoby a organizáciu na poskytovanie podobných služieb a sociálnych dávok. V zásade by mali slobodne objavovať, skúmaním rôznych možností, náklady a prínosy alternatívnych spôsobov, ako je poskytovanie služby formou verejných inštitúcií, súkromno-verejných partnerstiev, neziskových iniciatív, komerčných koncesíí a otvorene konkurujúcich komerčných poskytovateľov. Treba však zdôrazniť, že riadna realizácia programového rozpočtovania na nižších úrovniach verejnej správy vyžaduje jasné cieľové ukazovatele a ďalšiu administratívnu a správnu kapacitu, ktorých môže byť nedostatok a vyžadovali by si ďalší rozvoj. Ústredná vláda by mala presne definovať

ciele štátnej a verejnej správy a monitorovať ich dosahovanie bez toho, aby sama robila mikromanažment.

Zrozumiteľné rozpočty pre presné účtovanie výdavkov

V januári 2002 sa zrušili všetky mimorozpočtové fondy (MRF), okrem Fondu trhovej regulácie v poľnohospodárstve (transformovaný na agentúru), Fondu na likvidáciu jadrových zariadení (ktorý zhromažďuje príjmy na odstavenie jadrových elektrární) a Fondu rozvoja bývania (ktorý sa mal likvidovať v januári 2003, ale vyčerpал svoje prostriedky na hypotéky a prestal prijímať nové žiadosti), a ich financie sa začlenili do rozpočtu. Predchádzajúce skúsenosti s fiškálnym riadením Fondu cestného hospodárstva boli katastrofálne, keďže tento fond vzhľadom na naliehavé potreby a hektickú štruktúru rozhodovania (pozri vyššie rámček 8) výrazne prekročil svoje plánované výdavky prostredníctvom priamych výpožičiek.

Kľúčové nedostatky integrity rozpočtových účtov sa po začlenení MRP do rozpočtu týkajú deficitov kvázifiškálnych orgánov, u ktorých sa nakopili nedoplatky a požičiavajú si s výslovnou alebo implicitnou vládou zárukou. Rizikovými oblasťami pravdepodobne naďalej zostanú železnice, štátny výrobca elektrickej energie, nemocnice a fondy zdravotného poistenia, a v budúcnosti tiež regionálne samosprávy a obce – napriek formálnym pravidlám obmedzujúcich ich výpožičky.

Do minulého roka sa straty podnikov verejných služieb zdôvodňovali cieľmi prerozdeľovania v prospech nízkopríjmových odberateľov a povinnosťou poskytovať služby vo verejnom záujme (SVZ). V skutočnosti tieto straty spôsobovala aj masívna prezamestnanosť a investície neprinášajúce zisk. Táto finančná záťaž sa zriedkavo riešila fiškálne a nadobúdala rôzne „šedé“ formy, ako sú krížové dotácie v rámci veľkých podnikov verejných služieb, priame výpožičky na finančných trhoch a nedoplatky dodávateľom.

Vláda je teraz rozhodnutá jasne vyjadriť tieto fiškálne náklady a ukázať ich v rozpočte, dokonca aj za cenu nákladov. V roku 2001 vláda spustila program cenových úprav, aby sa skreslené sadzby za energie dostali na neutrálnejšiu úroveň v súlade so smernicami EÚ.¹⁹ Realizácia sa odložila až na povolebný rok 2003.

Železnice produkujú obrovské výdavky a deficity. Monopolné ŽSR (v roku 2002 rozdelené na subjekty prepravných služieb a železničných tratí) sú formálne v sektore obchodných spoločností a ich aktivity sa premietajú do rozpočtu iba príležitostne, keď vláda preberá ich dlhy. Na rozdiel od energetického sektora fiškálna regularizácia sa nedá dosiahnuť zvýšením železničných sadzieb na úroveň pokrývajúcu náklady z dôvodu masívnej neefektívnosti, ktorá by penalizovala užívateľov. Vláda preto rozhodla o priamom dotovaní podniku zo štátneho rozpočtu. V roku 2003 sa po prvý raz podniku poskytl priame dotácie na úplné pokrytie nákladov SVZ.²⁰

Veľký pokrok sa dosiahol vo zvýšení transparentnosti štátnych záruk, ktoré boli až do konca 90. rokov 20. stor. veľkou fiškálnou dierou. Štátny rozpočet na rok 2002 stanovuje limity na nové záruky. Všetky nové záruky súkromným finančným a nefinančným subjektom

sa majú monitorovať a registrovať a v rozpočte sa má uvádzať očakávaný časový kalendár budúcich platieb za existujúce záruky na pôžičky. Vláda rozhodla neudeľovať žiadne nové záruky okrem prolongovania zaručených dlhov a zabezpečenia financií na projekty spolufinancované EÚ. V roku 2002 sa však museli poskytnúť veľké záruky železniciam a ďalším vládnym vypožičiavateľom, ktoré vláda pravdepodobne bude musieť splácať. Tieto informácie po zohľadnení váženého rizika budú zahrnuté aj do nových vládných účtov a výhľadov na základe ESA-95.²¹ Vo všeobecnosti sa rozpočtovanie na hotovostnom základe dopĺňa monitorovaním na časovo rozlíšenej báze (akruálnym, pozn. prekl.), ale iba veľmi pomaly vzhľadom na technické ťažkosti spoločné mnohým krajinám OECD.²² Tieto ťažkosti znásobujú náročné úlohy vyplývajúce z decentralizačnej reformy pri presnej konsolidácii medzivládnych prevodov. Tie sú dostatočne veľké na to, aby vytvárali skreslenia dokonca aj pri spracovávaní účtov všeobecnej vlády na hotovostnej báze (pozri tabuľka 9 a obrázok 13 vyššie).

Prenesenie výdavkovej právomoci na nižšie orgány verejnej správy

Slovensko dosiahlo v oblasti regionalizácie mimoriadny posun vpred. Z postavenia najmenej decentralizovanej transformujúcej sa krajiny sa veľmi rýchlo stáva jednou z najviac decentralizovaných (rámček 9). Decentralizačná reforma nielenže reaguje na politický cieľ budovania participatívnej demokracie, ale jej zmyslom je aj posilniť efektivitu vlády tým, že na ňu kladie priamu zodpovednosť voči regionálnej voličskej základni. Podiel verejných výdavkov postúpených regionálnym a obecným samosprávam bude podľa súčasných plánov v roku 2005 predstavovať 20 %. Nižšie orgány verejnej správy budú financované formou grantov ústrednej vlády,²³ ktoré budú najprv presne rozpísané na jednotlivé položky a postupne sa bude otvárať priestor na ich zámenu. Nižšie orgány verejnej správy majú svoju vlastnú „federalistickú“ interpretáciu tohto plánu, keďže rátajú s úplným financovaním účelovo neviazanými grantmi do roku 2005.

V tejto etape zostáva otvorených niekoľko dôležitých otázok, týkajúcich sa fiškálnych dôsledkov decentralizácie:

- Bude po decentralizácii možné plánovať, rozpočtovať a realizovať financie všeobecnej vlády konsolidovane na krátkodobom základe (rozpočtový rok) i na strednodobom základe (viacročný fiškálny rámec)? O rozpočtoch na nižších úrovniach verejnej správy nebude hlasovať národný parlament – dokonca ani v prípade potreby koordinácie v oblastiach, kde dochádza k vedľajším ekonomickým účinkom rozhodnutí o miestnych príjmoch a výdavkoch na celoštátnej úrovni. Súčasná bilancia rozpočtov nižších úrovní verejnej správy možno – v zásade – zachovať, ak sa rozpočtové pravidlá budú správne presadzovať, avšak úroveň príjmov a výdavkov sa nedajú kontrolovať, keďže nižšie orgány verejnej správy majú vlastné zdroje príjmov (v tejto etape ide najmä o príjmy z poplatkov a nie o vlastné daňové právomoci, ktoré sa v budúcnosti posilnia). Kým VÚC a obce nedosiahnu hornú hranicu zadlženosti, investičné výdavky budú dokonca ešte menej kontrolovateľné. Celkovo plánovanie

Rámček 9. Decentralizačná reforma

Parlament prijal na jeseň roku 2001 súbor základných zákonov, ktoré ustanovujú vyššie územné celky (VÚC alebo regióny), dopĺňujú a menia zákon o obecnom zriadení a prenášajú ďalších 4,5 % HDP výdavkových kompetencií na nižšie úrovne. Obce, ktoré predtým mali na starosti zneškodňovanie odpadu, pitnú vodu, verejné osvetlenie a údržbu miestnych ciest (kde sa v roku 2000 vynaložilo 2,9 % HDP), prevzali zodpovednosť za sociálnu pomoc, niektoré registračné úrady, niektoré cesty a komunikačné systémy, za územné plánovanie a vydávanie stavebných povolení, ochranu životného prostredia, základné školy, šport a čiastočne za zdravotnú starostlivosť. VÚC sa stali zodpovedné za regionálny rozvoj, územné plánovanie, stredné školy, sociálnu pomoc, zdravotníctvo, kultúrne podujatia a ochranu pamiatok, údržbu regionálnych cestných sietí, komunikácie, civilnú ochranu a niektoré kooperačné funkcie s inštitúciami EÚ.¹ Očakáva sa, že celkové výdavky nižších úrovní verejnej správy (obecné a regionálne) spolu so starými a novými kompetenciami budú predstavovať 15 % celkových výdavkov všeobecnej vlády v roku 2003 a 20 % v roku 2005. Vláda schválila v máji 2003 „Projekt ďalšej decentralizácie verejnej správy na roky 2003–2006“, aby potvrdila, že decentralizácia by mala byť dokončená do roku 2004 a že „Zákon o rozpočtových pravidlách územných samospráv“ má do roku 2005 podrobne upraviť záväzné ustanovenia o rozpočte a audite.

V rámci decentralizácie sa rozpočty VÚC a obcí budú pripravovať každoročne. Schvaľovanie a riadenie týchto rozpočtov zostane *výlučne v kompetencii volených predstaviteľov VÚC a obcí*. Obce nebudú predkladať svoje návrhy rozpočtov žiadnemu štátnemu orgánu. VÚC predložia svoje návrhy rozpočtov na nadchádzajúci rok parlamentu a ministerstvu financií (MF) na informáciu. VÚC a obce sú povinné predkladať svoje výkazy hospodárenia MF štvrtťorčne.

Pre nižšie orgány verejnej správy budú platiť podrobné fiškálne pravidlá. Bežný rozpočet musí byť vyvážený a výpožičky sa povolia len na investičné výdavky. Pôžičky nad 75 miliónov Sk (približne 1,8 milióna eur) musí schvaľovať MF. *Po januári 2005* nemôže celkový dlh prekročiť 60 % bežných príjmov za predchádzajúci rok a dlhová služba (splácanie úrokov a istiny) nemôže prekročiť 25 % bežných príjmov. Niektoré obce ako Košice (druhé najväčšie slovenské mesto) sú predĺžené, ale celkový oficiálny dlh obcí bol v roku 2003 len 14,7 miliardy Sk z celového hrubého dlhu všeobecnej vlády, ktorý je vyše 500 miliárd Sk.

Nezávislí audítori preskúmajú záverečné účty ako aj dodržiavanie existujúcich zákonov, rozpočtových pravidiel a limitov zadlženosti. Budú povinní upozorňovať MF na akékoľvek porušenia. Obce, ktoré svoje pohľadávky neuhradia do šesťdesiatich dní od splatnosti, budú dané pod nútenú správu. Problémom je, že niektoré regionálne samosprávy nevymenovali nezávislých audítorov a využívajú legislatívnu medzeru – existujúce právne normy týkajúce sa VÚC nešpecifikujú postup na vynútenie dodržiavania zákona.

1. VÚC môžu vyjednávať financovanie s fondmi EÚ a EIB.

a realizácia financií všeobecnej vlády zostane komplikovanou úlohou, dokonca aj keď existujú opatrenia proti nadmerným výdavkom. Je mimoriadne dôležité čo najrýchlejšie dosiahnuť úplnú transparentnosť účtov nižších orgánov verejnej správy a rigorózne presadzovať novozavedené rozpočtové pravidlá pre nižšie úrovne verejnej správy.

- Ako sa bude programové rozpočtovanie uplatňovať v programových oblastiach delimitovaných na nižšie orgány verejnej správy? Existuje riziko nadmerného znižovania nákladov, ak programová oblasť nemá na regionálnej a miestnej úrovni primeranú prioritu? Aké minimálne štandardy služby má ústredná vláda stanoviť v životne dôležitých oblastiach, ako sú školstvo, zdravotníctvo a politiky trhu práce, a vyhnúť sa pritom mikroriadeniu? Programové rozpočty na nižšej úrovni verejnej správy môžu v zásade prispieť k racionalizácii výdavkov, ale transfery z ústrednej vlády sa dnes uskutočňujú podľa ekonomických kategórií. Nedá sa jednoznačne povedať, či bude vhodné, aby sa fondy ústrednej vlády stali úplne zastupiteľné vo všetkých ekonomických kategóriách v niektorej programovej oblasti na základe úvahy nižších orgánov verejnej správy. V školstve to môže napríklad spôsobiť nedostatočnú údržbu investičného majetku, ak sa politicky preferuje zamestnávanie v štátnej službe a mzdy. Na druhej strane, regionálne samosprávy sú v lepšom postavení pri identifikovaní najefektívnejších spôsobov dosahovania cieľových ukazovateľov s prihliadnutím na miestne podmienky. Ak by napríklad mali právomoc presúvať prostriedky medzi rozpočtami železničnej a autobusovej dopravy, mohli by objaviť najefektívnejšiu skladbu dopravných sietí. Ak by sa zbavili dodávateľských záujmov, boli by tiež motivované zaviesť hospodársku súťaž a konkurujúce firmy v každom spôsobe dopravy. Úplná transparentnosť výkonu kompetencií nižších orgánov verejnej správy pri poskytovaní služieb by umožnila zodpovedne uplatňovať a zavádzať programové rozpočtovanie. Ústredná vláda by sa mala usilovať túto komparatívnu transparentnosť osobitne podporiť.
- Budú nižšie orgány verejnej správy *objednávateľmi*, alebo *poskytovateľmi* verejných služieb? Súčasnou stratégiou ústrednej vlády je naraz preniesť financovanie a povinnosti poskytovania. Orgány verejnej správy nižších úrovní sa preto stávajú súčasne inštitúciami služieb, majiteľmi firiem aj politickými rukojemníkmi dodávateľských záujmov, čo znamená prekážku pri racionalizácii výdavkov, keď verejné služby predstavujú až 30 % regionálnej a miestnej zamestnanosti a voličských hlasov.²⁴ Skúsenosť Slovenska a ostatných krajín OECD poukazuje na vážne riziká pevného zakotvenia sa dodávateľov v rámci prenosu právomoci, čo sa môže ešte znásobiť nadmerným spoliehaním sa na granty od ústrednej vlády.²⁵ Obávaným problémom sa môžu stať aj mimorozpočtové deficity a nedoplatky v dodávateľských organizáciách.²⁶ Aby sa zásada „peniaze idú za spotrebiteľmi“ slobodne a prísne presadzovala, je potrebné oslobodiť nižšie orgány verejnej správy od dodávateľských záujmov.
- Ako možno v rámci prenášania právomocí optimalizovať komplementaritu štátnych, regionálnych a miestnych sietí služieb? Ako posilniť plánovanie a financovanie infraštruktúry v doprave, vzdelávaní, zdravotníctve a ostatných službách, ak tam pôsobia vonkajšie faktory? Ak existuje sieť

vzájomných závislostí v infraštruktúrach, a tým aj riziká redundancie a nesúladu roztrieštených investícií, problém sa ďalej prehlbuje. Ako zabrániť parazitovaniu na kaskáde prenosu právomocí nahor a nadol? Tomuto štandardnému problému vonkajších faktorov vo verejných financiách čelí Slovensko v mimoriadne akútnej forme, zapríčinenej rýchlosťou decentralizácie a tvrdosťou rozpočtových obmedzení. Orgány verejnej správy budú musieť vytvoriť kanály spolupráce a koordinácie v doprave, školstve a zdravotníctve. Potrebná je aj cezhraničná medzinárodná spolupráca tejto malej ekonomiky (t. j. Slovenska, pozn. prekl.).²⁷

Uľahčenie zmien prostredníctvom reformy systému zamestnávania vo verejnej službe

Po prijatí dvoch zákonov v roku 2001 sa buduje nový režim zamestnania vo verejnej službe. Nový *Zákon o štátnej službe* sa týka viac ako 36 000 zamestnancov v ústrednej vláde okrem príslušníkov osobitných zložiek polície, ozbrojených síl, colnej služby, požiarnikov atď. Stanovuje minimálnu kvalifikáciu pre štátnu službu podrobne uvedenú v „Katalógu činností vo verejnej službe“. Zamestnanci, ktorí nespĺňajú tieto kritéria, dostali na výber medzi odchodom s náhradou päťmesačnej mzdy, alebo prijatím neistej pracovnej zmluvy. Pracovníci s požadovanou kvalifikáciou majú získať takzvaný „prípravný“ štatút a v priebehu 6 – 24 mesiacov vykonať skúšky, aby sa stali „štátnymi zamestnancami“. Do októbra 2003 sa však v praxi nepodarilo uplatniť žiadne z týchto ustanovení.

Zákon o verejnej službe sa týkal viac ako 400 000 zamestnancov v regiónoch, obciach, rozpočtových a príspevkových organizáciách (školách, nemocniciach, regionálnej a okresnej štátnej správe, fondoch sociálnej poisťovne, divadlách atď.). Kvalifikačné kritéria sú aj v tomto prípade uvedené v „Katalógu“. Zamestnanci, ktorí splnia kritéria a predložia žiadosť, sa stanú verejnými zamestnancami. Pracovníci, ktorí nespĺňali kritéria, mali od mája 2002 prísť o svoje miesta, v zásade s vyplatením mimoriadneho odstupného vo výške dvojmesačnej mzdy. Prepúšťanie plánované na máj 2002 sa týkalo zamestnancov regionálnych a okresných centier štátnej správy (12 % v prvej a 5 % v druhej skupine, spolu sa malo zrušiť 770 miest). Pôvodný plán neuspel v dôsledku úspešných tlakov z radiacií ministerstiev, kvantitatívne ciele sa však neskôr dosiahli zrušením neobsadených miest. Konflikty medzi ministerstvom vnútra, ktoré malo organizovať prepúšťanie, a radiáciami ministerstvami mal vyriešiť nový Úrad pre štátnu službu, ktorý toto poslanie nedokázal splniť.²⁸ Naopak, zdá sa, že existujú nové riziká, že decentralizácia zvýši počty zamestnancov vo vládnom sektore, keďže novovytvorené miesta na nižších úrovniach verejnej správy nie sú úplne vyvážené uvoľňovaním v okresných centrách verejnej správy.²⁹

Napriek tomu tieto dva zákony formálne vytvárajú flexibilný režim zamestnávania v štátnej a verejnej službe, ktorá je naďalej predmetom kolektívneho vyjednávania s odbormi. Rámec pre určovanie miezd vytvorený týmto novým režimom, je adaptabilný. Celoštátne platové stupnice, predpísané legislatívou, sú viazané na „priemerný vývoj miezd v súkromnom sektore a minimálnu mzdu“, ale „v rámci možností štátneho rozpočtu“. Spolu s možnosťami odmiern podľa výkonu a priestorom, ktorý poskytuje

programové rozpočtovanie, sa teraz vytvára prostredie, ktoré prispieva ku kvantitatívnym a kvalitatívnym zmenám zamestnávania v štátnej a verejnej službe.

Napriek tomu pretrvávajú štyri problémy:

- Nové zákony zachovávajú priveľa platových stupňov vychádzajúcich z počtu odpracovaných rokov. Toto je prekážka nábora kvalifikovaných profesionálov, pretože sa tým zaťažuje rozpočet určený na nábor nových pracovníkov. Vo verejnej službe počet pracovných miest v najvyššej platovej kategórii, vychádzajúc z počtu odpracovaných rokov, dosahuje 20 %, a v štátnej službe je podiel ešte vyšší. Pre celý vládny sektor je k dispozícii len 200 – 300 „elitných miest“ na nábor do vyšších funkcií bez ohľadu na odpracované roky. Pridelovanie týchto miest líniovým ministerstvám nevychádza z porovnávacieho hodnotenia potrieb, ale z politického vyjednávania medzi ministerstvami. Bolo by žiaduce transparentniť a lepšie koordinovať pridelovanie nových pracovných miest.
- Z vlády vychádzajú protirečivé signály o stabilite nového režimu zamestnávania. Napríklad, vyššie uvedené individuálne hodnotenia plánované na rok 2003 sa nerealizovali. Ani platnosť zákona o štátnej službe pre zamestnancov nižších orgánov verejnej správy nie je zaručená, dokonca ani keď ho miestne orgány uprednostňujú ako rámec uľahčujúci vyjednávania o zamestnaní a mzde. Niektorí ministri nedávno hovorili o „zmätkoch a nelogických ustanoveniach“ vyššie uvedených zákonov. Mal by sa úplne vyjasniť nový režim zamestnania vo vládnom sektore a ustanovenia nových zákonov o štátnej a verejnej službe by sa mali v plnej miere uplatňovať.
- Zamestnanci verejného sektora vyjadrujú obavy, že „pláca na základe výkonov“ môže v praxi vyústiť do poklesu miezd na ich paušálnu úroveň „predvýkonnej odmeny“. Odbory pracovníkov v zdravotníctve a školstve sú mimoriadne neoblomné, pokiaľ ide o tieto vyhliadky.³⁰ Skutočne, ak chýba prispôsobovanie úrovni zamestnanosti, hrozí riziko vyrovnávania miezd smerom nadol. Odstrašujúcim príkladom kompromisu medzi kvantitou a kvalitou je nadmerne nízky pomer učiteľských plátov k priemerným mzdám, kde Slovensko zaostáva za celým priestorom OECD.³¹ Vláda by mala vyslať signály, že začarovaný kruh nízkych miezd, nízkej motivácie a nízkej výkonnosti vo verejnej službe sa prekoná znížením počtu pracovných miest a lepším odmeňovaním zamestnancov s dobrými pracovnými výkonmi.
- Nie je pripravená žiadna veľká kampaň na rekvalifikovanie zamestnancov verejnej správy. Odborná príprava ako „investícia“ tu čelí tým istým rozpočtovým obmedzeniam ako iné verejné investície. Tento nedostatok reformy zamestnanosti vo verejnej službe môže mať vážne dôsledky v oblastiach, kde sa na trhu práce ťažko nachádzajú profesionáli, ako sú učitelia s kvalifikáciou na používanie nových pedagogických nástrojov a sociálni pracovníci schopní pracovať v náročnom spoločensko-kultúrnom prostredí. Mimoriadne akútna je potreba odbornej prípravy pri implementácii nových metód rozpočtovania

a finančnej kontroly.³² Prioritou by malo byť zabezpečenie možnosti efektívnej rekvalifikácie angažovaným štátnym zamestnancom bez dostatočnej kvalifikácie, ktoré by však nemalo byť predmetom rozpočtových škrtov.

Reforma systému sociálneho zabezpečenia

Ako sa podrobne rozoberalo v kapitole IV, priebežne financovaný dôchodkový systém (PAYG) je pod vážnym fiškálnym tlakom. V máji 2002 a septembri 2003 vláda prijala, na základe priaznivej demografickej rovnováhy, súbor zmien parametrov, ktoré by mali pomôcť posilniť strednodobú udržateľnosť – dokonca i keď dlhodobějšía rovnováha zostáva zatiaľ neistá. Najdôležitejšie zmeny sa týkali postupného zvyšovania veku odchodu do dôchodku pre ženy na 60 rokov, uzákoneného v máji 2002, a ďalšieho zvýšenia veku odchodu do dôchodku pre obe pohlavia na 62 rokov, o ktorom a rozhodlo v septembri 2003. Dávky sa budú indexovať na základe kombinácie inflačných a mzdových ukazovateľov. Vládne prognózy ukazujú, že tieto zmeny upravia bilanciu priebežne financovaného piliera (PAYG) v porovnaní s deficitom vo výške –4 % HDP, ktorý bol na rok 2030 prognózovaný v minulosti.³³ Existuje ďalší priestor na postupné zvýšenie spoločného veku odchodu do dôchodku na 65 rokov.

Parlament prijal zavedenie druhého súkromne financovaného kapitalizačného piliera, ktorý dopĺňa PAYG a zavedie sa v roku 2005. Časť (9 %) súčasného príspevku vo výške 28 % by mala ísť na financovanie tohto druhého piliera. Spôsobilo by to schodok príjmov prvého piliera vo výške približne 1 % HDP ročne, ktorý bude treba financovať z rozpočtu.³⁴

Rastúcemu fiškálnemu tlaku, prejavujúcemu sa v kumulovaní nedoplatkov vo všetkých vrstvách financovania, čelí aj zdravotníctvo. Súčasná vláda prijala opatrenia na vyrovnanie tohto dlhu ako aj novú stratégiu reformy, zameranú na zavedenie zodpovednosti do systému. Súbor troch návrhov zákonov predložených do parlamentu v roku 2003³⁵ takto umožňuje povinné a dobrovoľné poistenie, zavádza regulačný rámec pre zdravotné poistenie, transformuje zdravotné poisťovne na akciové spoločnosti a definuje základný súbor dávok a plnení z povinného zdravotného poistenia. Poskytovatelia služieb podpíšu zmluvy s poisťovňami, od ktorých sa očakáva súťaženie o poistencov. Konkurenčný tlak má zaručiť zodpovednosť poskytovateľov služieb i poisťovateľov. Pre pacientov sa zaviedla spoluúčasť, aby ich to odradilo od zbytočných návštev lekára. Súkromné poistenie by mohlo kryť služby nezaraďené do základného balíka, ako aj nadštandardné služby, napríklad rýchlejší prístup k výberovým operáciám a väčší komfort pri hospitalizácii. Zavedenie súkromného poistenia má čiastočne odstrániť zaužívanú prax neformálnych platieb lekárom za privilegovaný prístup.

Najnovší predvstupový ekonomický program (PEP) predpokladá vyvážené hospodárenie zdravotníctva v období 2004–2006, vychádzajúc z predpokladu, že realizácia tejto reformy fakticky určí hornú hranicu výdavkov povinnej zdravotníckej starostlivosti, vyplývajúcej zo zákona, objemom príjmov zdravotných poisťovní. V tomto výhľade je však niekoľko rizík. Po prvé, skúsenosti krajín, ktoré prijali podobný model

konkurenčného sociálneho poistenia, ukazujú, že kontrola výdavkov bude pravdepodobne slabšia, ako sa očakáva.³⁶ Po druhé, vyššie uvedené platí predovšetkým v prípade absencie akýchkoľvek zmien v nadmerných počtoch zariadení poskytujúcich starostlivosť. Ešte sa uvidí, nakoľko prenos právomocí, vyplývajúcich z vlastníctva nemocníc na regionálne a miestne samosprávy prispeje k takýmto zmenám. Po tretie, hlavným zdrojom tlaku na výdavky je vyrovnávanie úrovne miezd a cien v zdravotníctve na ich priemernú úroveň v hospodárstve.³⁷

Odporúčania

Slovenská vláda odpovedala na stále náročnejšie fiškálne výzvy dôslednou transformáciou rozpočtových inštitúcií. Otvára sa tak možnosť zmodernizovať fiškálne riadenie Slovenska na nadpriemernú úroveň a bližšie k najlepším rozpočtovým metódam v členských krajinách OECD. Táto ambícia vyvoláva dve hlavné otázky:

- Uľahčuje, alebo sťažuje takáto transformácia okamžitú fiškálnu konsolidáciu
 - inými slovami, treba za to zaplatiť nejakú krátkodobú fiškálnu cenu?
- Je možné, že by prenos výdavkových právomocí zašiel príďaleko a prirýchlo vzhľadom na odborné a technické zručnosti, ktoré sú k dispozícii na nižších úrovniach verejnej správy, čím by sa ohrozila fiškálna konsolidácia?

Treba si uvedomiť, že dôsledná transformácia rozpočtových inštitúcií prinesie krátkodobé náklady. Sú to náklady na administratívu a odbornú prípravu, ako aj rozpočtové náklady v minulosti skryté za výdavkami a záväzkami. Takéto explicitné výdavky sú oprávnené, ale musia sa dobre vysvetliť doma i v zahraničí. Rozpočtovú záťaž pravdepodobne zvýši najmä druhý dôchodkový pilier a fiskalizácia strát, vyplývajúcich z povinností podnikov verejných služieb.

Viacerí komentátori dávajú prednosť pomalšiemu zavádzaniu decentralizácie. Je pravdou, že by to bola opatrnejšia stratégia, avšak v kontexte politickej dynamiky, ktorá je už v regiónoch a obciach v pohybe, by sa možno ťažko ustupovalo od ohlásených opatrení. Bolo spustených niekoľko územných a miestnych fiškálnych iniciatív. V tejto situácii treba rýchlo vytvoriť ochranné mechanizmy, minimalizujúce ďalšie fiškálne riziká decentralizácie. Už od samého začiatku je potrebné posilniť najmä fiškálne postupy uplatňované v regionálnych a obecných samosprávach a podriadiť ich silným funkčným a procesným auditom (napríklad v doprave, školstve a v ďalších nákladných verejných službách).

Odporúčania uvedené nižšie sa zameriavajú na ďalšie konkrétne opatrenia, ktoré majú za cieľ pomôcť rozhodovacím orgánom v SR vyrovnat' sa s týmito bezprostrednými výzvami (rámček 10).

Rámček 10. Odporúčania pre reformu verejného sektora

1. Zahrnúť model výdavkov, vyjadrený v reálnej hodnote, do strednodobého fiškálneho rámca, ktorý sa stane prílohou k zákonu o štátnom rozpočte na rok 2005. Tento model výdavkov sa musí určiť na základe konzervatívneho odhadu rastového trendu a daňových príjmov.
2. Model výdavkov by mal byť čo najzáväznejší a mal by byť komunikovaný ako kľúčový prvok v strednodobých ekonomických výhľadoch predkladaných Európskej únii.
3. Prehodnotiť *všetky* výdavkové programy vrátane takzvaných „povinných“ programov vyplývajúcich z legislatívy, bez obmedzovania hodnotení nákladov a prínosov iba na výdavky, ktoré sú „podľa vlastného uváženia“. Na programe by malo zostať zlepšovanie parametrov dôchodkového systému, systému sociálnej pomoci a rodinných dávok.
4. V dôchodkovej reforme sa dosiahol významný pokrok, ktorý by mal pomôcť zmierniť strednodobé tlaky na systém. Je potrebné zamerať sa na postupné zvýšenie štandardného veku odchodu do dôchodku na 65 rokov.
5. Strednodobý výdavkový cieľ by mal vychádzať zo strategickej vízie funkčných výdavkových priorít. Mal by sa vypracovať funkčný rozklad strednodobého modelu výdavkov.
6. Rozšíriť kultúru „orientovanú na výsledky“ na všetky funkcie rozpočtovania, finančnej kontroly a auditu všeobecnej vlády. Úplná úprava právneho rámca na tento účel.
7. Dobudovať rozpočtovanie na hotovostnej báze a monitorovanie a s časovo rozlíšenými (akruálnymi) ukazovateľmi na všetkých úrovniach vlády.
8. Plánovať znižovanie výdavkov v prípade príjmového schodku po postupnom zavádzaní daňovej reformy roku 2004, aby sa tak predišlo fiškálnemu posunu podobnému tomu, aký bol zaznamenaný v roku 2002. Výber menej prioritných výdavkových položiek pre náležité znižovanie, ak by takáto situácia nastala.
9. Vyčleniť príjmy z privatizácie na zníženie dlhu a na dôchodkovú reformu. Založiť rezervný fond na dôchodkovú reformu (ako nárazník pre 1. priebežný pilier a v prípade, že sa zrealizuje 2. pilier, na zmiernenie jeho hotovostných nákladov pre rozpočet).
10. Vypracovať dlhodobý plán rozvoja vnútroštátnej infraštruktúry. Detailne vysvetliť ciele rozvoja siete v železničnej, cestnej, leteckej a vodnej doprave a komunikáciách. Tento plán by mal byť integrovaný do plánov rozvoja európskej siete.
11. Rozvinúť spoluprácu a koordináciu medzi susednými nižšími orgánmi verejnej správy pre plánovanie dopravnej, školskej a zdravotníckej infraštruktúry, ktorá je predmetom spoločného záujmu. Zlepšiť spoluprácu so susednými krajinami pre vybudovanie cezhraničných dopravných sietí.
12. Vyjasniť príspevky európskych, štátnych, subcentrálnych a súkromných (vrátane verejno-súkromných partnerstiev) účastníkov na realizácii plánov siete.
13. Riešiť neefektívnosť v štátnych podnikoch ich vystavením pravidlám hospodárskej súťaže a súkromného vlastníctva. Oddelene privatizovať nákladnú vetvu železničnej spoločnosti spôsobilému medzinárodnému prevádzkovateľovi a podporiť konkurenciu v osobnej železničnej doprave.

Rámček 10. Odporúčania pre reformu verejného sektora (pokr.)

14. Proaktívne prispôbovať kapacity vo verejných službách (zariadenia a počty zamestnancov) v zmysle dosiahnutia cieľov disponibilít služieb a infraštruktúry. Nespoliehať sa na ex post úpravy po krátení rozpočtu (vedie to k nezamýšľanému úbytku infraštruktúry a nepriaznivému výberu kvalitných zamestnancov).
15. Použiť časť rozpočtových zdrojov získaných úpravami v zamestnanosti v štátnej službe na zvýšenie miezd a príplatkov, aby sa dali udržať a najímať vysokokvalitní zamestnanci. Zvýšiť transparentnosť pri tvorbe nových pracovných miest a zlepšiť koordináciu medzi ministerstvami.
16. Vyjasniť nový režim zamestnania vo verejnej službe a zabezpečiť úplné vykonávanie ustanovení nových zákonov o štátnej a verejnej službe. Zaručiť, že začarovaný kruh nízkych miezd, nízkej motivácie a nízkej výkonnosti vo verejných službách sa prekoná znížením nadbytočných pracovných miest a lepším odmeňovaním.
17. Poskytnúť možnosť rekvalifikácie motivovaným štátnym zamestnancom, ktorí majú zastarané zručnosti. Musí to byť priorita v reforme verejného sektora a efektívne programy treba ochrániť pred rozpočtovými škrtmi.
18. Zabezpečiť stimuly pre konsolidáciu služieb prostredníctvom spojení na medziobecnej alebo regionálnej (VUC) úrovni v oblastiach, kde fragmentácia na obecnej úrovni spôsobuje neefektívnosť ich poskytovania.
19. Zaviesť konkurenciu a uplatňovanie zásady „peniaze idú za spotrebiteľmi“ vo fiškálne financovaných službách. Umožniť konkurenciu medzi štátnymi a regionálnymi inštitúciami, neziskovými inštitúciami a komerčnými poskytovateľmi. Minimalizovať deformácie hospodárskej súťaže, vyplývajúce z rozdielnych vlastníckych vzťahov.
20. Pomôcť pri vybavovaní nižších orgánov verejnej správy kvalifikovanými pracovníkmi v oblasti strednodobého rozpočtovania, programového rozpočtovania, účtovníctve s časovým rozlíšením, auditovaní a samoauditovaní orientovanom na výsledky.
21. Nedovoliť vznik žiadnych právnych medzier v integrite platobného systému a systéme verejného obstarávania v dôsledku decentralizačných reforiem. Vo všetkých nižších orgánoch verejnej správy by sa mali posilniť kapacity obstarávania, finančnej kontroly a auditu.
22. Účty nižších orgánov verejnej správy by sa mali stať úplne transparentné a nové ustanovenia rozpočtových pravidiel pre nižšie úrovne by sa mali uplatňovať v úplnej miere.
23. Definovať minimálne normy kvality v ústavne garantovaných službách a monitorovať ich dodržiavanie na nižších úrovniach verejnej správy, pričom sa treba vyhýbať mikromanažmentu. Podmieňovať vyplácanie grantov ústrednej vlády úspešným plnením týchto noriem nižšími orgánmi verejnej správy, s možnosťou posunu k neviazaným grantom.
24. Vytvoriť právny rámec napomáhajúci funkčnému auditovaniu orientovanému na výsledky, vo všetkých oblastiach verejných výdavkov na centrálnej a nižšej úrovni. Financovať auditorské inštitúcie akademických, súkromných a subcentrálnych programov a projektov. Široko sprístupniť ich zistenia.

Poznámky

1. Na Slovensku sú sčasti skryté v dôsledku mimorozpočtových nedoplatkov v nemocničnom sektore, ktoré vláda periodicky „očisťuje“. Len v roku 2002 tieto nedoplatky dosiahli 1,5 % HDP.
2. Medzi Českou republikou, Maďarskom, Poľskom, Slovenskom a Slovinskom.
3. Pomer závislosti v starobe je v súčasnosti okolo 15 – 16 % v porovnaní s viac ako 20 % v ostatných posttransformačných krajinách.
4. Krajina má malú rozlohu a žiadne prírodné prekážky nečlenia jej územie. Ak by sa nedostatky v doprave napravili, východné regióny by sa mohli rýchlo úplne integrovať do národného hospodárstva a uchádzať sa o svoj podiel ako investičné miesto v strednej Európe. Posledné prieskumy u investorov potvrdzujú demotivujúci dopad zlých dopravných spojení.
5. Zdravotný stav obyvateľstva závisí len čiastočne na kvalite zdravotníckych služieb. Rovnako je ovplyvnený faktormi ako príjmová úroveň, vzdelanie, výživa, pracovné podmienky atď.
6. Monografia Svetovej banky, 2002.
7. V metodike ESA-95 a bez nákladov na reštrukturalizáciu bánk. Plánovalo sa zníženie deficitu z 4,7 na 3,3 % HDP s nákladmi na reštrukturalizáciu bánk.
8. Podľa nedávneho odhadu cestnej infraštruktúry vykonaného Svetovou bankou „nedostatočná údržba odkrajuje z podstaty dopravnej infraštruktúry“. Náprava súčasných neriešených potrieb v údržbe a prispôbenie kapacít v základnej sieti a sieti vysokého štandardu by si vyžiadalo 2,3-násobný nárast vo financovaní. Svetová banka odhaduje, že táto situácia je „neudržateľná dlhšie ako len po veľmi krátke obdobie“.
9. Pozri *OECD Ekonomické prehľady Slovenska*, 1996, 1999.
10. Osobitné kapitoly sa vytvorili pre štátnu pokladnicu a dlh, tieto sa môžu prekročiť, ak si to finančné okolnosti vyžadujú.
11. Informácie Najvyššieho kontrolného úradu.
12. Na výdavky sociálneho zabezpečenia sa vzťahujú najvyššie prekročenia, najmä v oblasti zdravotníctva. Fondy zdravotného poistenia zúčtovávajú svoje fiškálne výhľady s ministerstvom zdravotníctva, ale nárasty nerozpočtovaných nákladov, farmaceutické účty nefinancované fondmi a expost deficity nemocníc sa stali bežnými.
13. Výdavky vo volebnom roku 2002 masívne prekročili zvýšenia dôchodkov a miezd, ktoré sa odhlasovali v priebehu roka.
14. V roku 2003 mohla vláda použiť časť svojich obmedzených príjmov z privatizácie na zníženie dlhu.
15. Ministerstvo životného prostredia odhaduje, že „stará environmentálna záťaž“ (SEZ) dosiahne 21 miliárd Sk alebo okolo 2 % HDP, z čoho je 12 miliárd Sk na kontaminované územia a 0,34 miliardy Sk na sanáciu bývalých sovietskych vojenských základní. Existujú aj iné vyššie

- odhady environmentálnych záväzkov (pozri ďalej časť o udržateľnom rozvoji).
16. Parametre dôchodkového systému nie sú stabilizované a robia výpočet dôchodkových záväzkov riskantným (pozri ďalej).
 17. Tieto zásady vychádzajú z amerických a európskych skúseností s programovým rozpočtovaním a z rád poskytnutých rozpočtovými orgánmi týchto krajín.
 18. Vráťane ministerstva školstva, Najvyššieho súdu a Akadémie vied.
 19. Tento program vyžaduje zvýšenie sadzieb o 40 % v elektrickej energii pre domácnosti a o viac ako 100 % pre plyn pre domácnosti. Vzhľadom na očakávaný dopad inflácie a reálnych príjmov (administratívne upravené ceny predstavujú takmer 20 % v spotrebiteľskom koši) plánuje sa postupná úprava.
 20. Za paušálne dotácie, ktoré ŽSR dostali, sa zaviazali skončiť so všetkými neformálnymi výpožičkami a budovaním nedoplatkov a zavrieť 25 regionálnych liniek. Je priskoro na to, aby sme mohli povedať, či výsledky potvrdzujú podmienky dohody – keďže v železničiach stále pretrvávajú veľký počet právnych medzier.
 21. Konzervatívny odhad vysokorizikových záruk bude na úrovni 100 % nominálnej hodnoty.
 22. Pozri Diamond (2002).
 23. Nižšie orgány verejnej správy získajú len veľmi obmedzený podiel celkových daňových príjmov. Pre obce tento podiel dosahoval v roku 2001 len 5 %.
 24. Ako tomu je v mnohých slovenských regiónoch.
 25. Nadmerné spoliehanie sa na granty centrálnej vlády môže presunúť zameranie krokov nižších orgánov verejnej správy skôr na vyjednávanie dodatočných dotácií než na dosahovanie úspor. Tomuto problému často čelia krajiny, ktoré používajú viazané granty na základe expost skutočných nákladov najmä v zdravotníctve, školstve a pomoci zamestnanosti, ako sú Írsko, Švajčiarsko a donedávna Taliansko (pozri Joumard and Kongsrud, 2003).
 26. Existuje množstvo dôkazov zhromažďovania nedoplatkov a neoprávnených dlhov v školstve a zdravotníctve v roku 2002 a 2003, keď spravovanie týchto sektorov zostalo "visieť" niekde medzi centrálnou vládou, regionálnymi a miestnymi orgánmi verejnej správy. Politické tlaky na opätovné otvorenie 25 stratových miestnych železničných liniek, často sprostredkovaných miestnymi orgánmi, sa v tom istom období zintenzívnili.
 27. Toto najlepšie ilustrujú dopravné a komunikačné väzby medzi severným Maďarskom a južným Slovenskom, ktoré zostávajú veľmi slabé. Prvý región má obmedzenia pracovnej sily a druhý trpí vysokou nezamestnanosťou. Ich trhy práce nie sú integrované a medziregionálna mobilita je nízka. Koordinácia politik pre cestnú infraštruktúru a programy trhu práce by mohla posilniť regionálnu prosperitu.
 28. Vyššie postavený činiteľ ministerstva vnútra zodpovedný za znižovanie stavu zamestnancov hovorí, že posledná novela zákona o štátnej službe vytvára nové byrokratické prekážky prepúšťaniu, pretože každý prípad je treba konzultovať s Úradom pre štátnu službu.
 29. Decentralizačná reforma v Českej republike je konfrontovaná s tými istými problémami.
 30. V roku 2003 sa upustilo od koncepcie systému platby na základe výkonov pre základné a stredné školy, keďže nebol dosiahnutý konsenzus s odborovým zväzom pracovníkov v školstve. Vysokoškolskí učitelia a ich inštitúcie dostali na výber medzi klasickým a výkonovým systémom.
 31. OECD, Education at a Glance, 2003.
 32. Nedávny program pomoci OECD-Sigma na zavádzanie systémov internej finančnej kontroly v slovenskej verejnej správe zdôraznil potrebu requalifikácie: „Mnohé naše odporúčania, ak by sa realizovali, by predstavovali ďalšie komplexné a významné zmeny súčasnej pracovnej praxe...

V zásade rozpočtová organizácia bude potrebovať účtovný systém vo veľkej miere s tými istými schopnosťami ako stredné podniky... účtovný systém bude nielen systémom finančnej kontroly ale aj dôležitým nástrojom na riadenie rozpočtových organizácií.“ Potreba rekvalifikácie sa zdôraznila aj pre boj s podvodmi: „Je len málo skúsenosti s efektívnym vyšetrovaním podvodov. Pozornosť treba venovať primeraným zdrojom pre vyšetrovacie tímy a poskytnutiu primeranej odbornej prípravy (OECD-Sigma 2003).

33. Národná banka Slovenska nedávno vydala výstrahu k nadmerne optimistickému charakteru výhľadov spojených s dôchodkovou reformou.
34. Časť príjmov z nedávnej privatizácie predstavujúcej 6 % HDP sa odložila na financovanie tejto reformy. Rezervné potreby sú väčšie, avšak viac ako 1 % HDP sa odkloní každý rok počas 20–30-ročného prechodného obdobia.
35. Dva z týchto troch zákonov sa už schválili. Návrh, ktorý znovu definuje univerzálny balík dávok, je v medzirezortnom pripomienkovom konaní a hlasovanie o ňom sa očakáva začiatkom roku 2004.
36. Konkurencia na trhu sociálneho zdravotného poistenia neprinesla očakávané zlepšenie v nákladoch z celého radu dôvodov. Najmä poisťovatelia, dokonca aj ak to majú povolené, sa neputili do výberového uzatvárania zmlúv s poskytovateľmi ani nevyjednávali s nimi zlepšenie kvality a lepšie riadenie starostlivosti, najmä v krajinách, kde historickí poisťovatelia mali povinnosť uzatvárať zmluvy so všetkými poskytovateľmi.
37. Proces ďalej urýchlí integrácia s trhmi farmaceutických výrobkov, lekárskeho prístrojov a zdravotníckych odborníkov EÚ. Nedávny odhad možných fiškálnych nákladov vyváženia miezd a cien v zdravotníctve projektoval veľké výdavkové tlaky tohto projektu v susednej Českej republike. Pozri OECD Ekonomický prehľad Českej republiky, 2003.

IV. Štrukturálne reformy pre podniky a tvorba pracovných miest

Za posledných päť rokov Slovensko uskutočnilo dve dôležité kolá štrukturálnych reforiem. Najskôr po voľbách v roku 1998, ktoré ukončili obdobie dirigizmu a medzinárodnej izolácie, kľúčové liberalizačné reformy vyústili do rastúceho prílevu priamych zahraničných investícií a rozsiahlej reštrukturalizácie priemyslu, čo spustilo významné zlepšenie v raste trendovej produktivity. Počas tohto obdobia došlo k výraznému nárastu nezamestnanosti, najmä medzi pracovníkmi s nízkou kvalifikáciou, pričom mzdy zostali nižšie ako v porovnateľných tranzitívnych ekonomikách OECD, čo poskytlo Slovensku dôležitú nákladovú výhodu. Následne, po voľbách v septembri 2002, bola vytvorená nová vláda predstavujúca modifikáciu predchádzajúcej koalície, ktorá sa podujala na súbor politicky náročnejších reforiem zameraných na riešenie štrukturálnych nedostatkov, brzdiacich vývoj dynamického domáceho podnikateľského sektora. Tieto reformy sú na jednej strane zamerané na lepšie prispôsobenie pracovného práva a sociálneho systému produktívnej zamestnanosti a na druhej strane na zlepšenie daňového a regulačného rámca na podporu tvorby nových podnikov a rozvoja podnikateľského sektora. Tieto reformy vyžadujú lepšie riadiace schopnosti vo verejnom sektore a „kultúrne“ zmeny v presadzovaní práva a pravidiel tak, aby sa dosiahla úplná spoľahlivosť oficiálneho regulačného rámca.

Táto kapitola hodnotí pokrok dosiahnutý v reformách, popisuje zvýšené štrukturálne problémy a inštitucionálne nedostatky a hodnotí zohľadnenie predchádzajúcich odporúčaní OECD pre tvorbu politík, ktoré je zhrnuté v tabuľke 21. Niektoré právne a regulačné otázky, ktoré sú relevantné pre hladké fungovanie tovarových trhov a tvorbu nových podnikov vrátane kvality práva a presadzovanie pravidiel, sa riešia ako prvé. Následne sa skúma pokrok dosiahnutý v reforme bankovníctva, poisťovníctva a kapitálových trhov. Kapitola ďalej pojednáva o vývoji systémov zamestnanosti a nezamestnanosti ako aj o reformách Zákonníka práce a sociálneho systému, ktorých cieľom je napomáhanie tvorby zamestnanosti a zvyšovanie podielu práce na hospodárskom raste. Nakoniec sa analyzujú otázky udržateľného rozvoja vrátane klimatickej zmeny, znečistenia ovzdušia a zabezpečenia udržateľného dôchodkového príjmu pre starších občanov.

Tabuľka 21. Realizácia odporúčaní OECD

V predchádzajúcom Ekonomickom prehľade vydanom v júni 2002 bolo uvedených viacero konkrétnych štrukturálnych odporúčaní. Tu uvádzame stručné hodnotenie opatrení prijatých odvtedy slovenskými vládnymi orgánmi.

Kľúčové otázky/odporúčania z r.2002	Prijaté opatrenia	Hodnotenie	Následné odporúčania
Panel A: Tovarové trhy			
<p>Pokračovať v privatizácii zvyšných štátnych podnikov.</p> <p>Zvážiť predaj časti 51 % podielu štátu v podnikoch ako SPP a Transpetrol strategickým investorom, ktorým sa už odovzdali manažérske práva.</p>	<p>Privatizácia pokračovala pomalým tempom.</p> <p>Realizovať od prípadu k prípadu. Zákon o strategických podnikoch bol novelizovaný, aby umožnil tento prístup.</p>	<p>Odporúčanie bolo čiastočne realizované.</p> <p>Novela zákona o strategických podnikoch je vítaná. Starostlivo zhodnotiť ekonomické prínosy a náklady spojené s predajom zvyškových podielov v majetku štátu.</p>	<p>Pokračovať v privatizačnom procese.</p> <p>Pokračovať s realizáciou.</p>
<p>Zrýchliť racionalizáciu Železníc SR vrátane zníženia nákladov na pracovnú silu a zrušenia niektorých tras.</p>	<p>Železničná spoločnosť sa rozdelila na organizáciu pre infraštruktúru a štátnu spoločnosť pre koľajovú nákladnú dopravu a služby cestujúcim. Uskutočnila sa okrajová racionalizácia siete a mierne zníženie zamestnanosti.</p>	<p>Odporúčanie bolo čiastočne realizované. Organizácia pre traťovú infraštruktúru umožňuje vstup alternatívnych prevádzkovateľov, ale len jedna malá firma pre služby cestujúcim využila liberalizovaný regulačný rámec.</p>	<p>Zvážiť rozdelenie železničnej spoločnosti na nezávislé subjekty pre nákladnú dopravu a dopravu cestujúcich. Potom by sa mohla privatizovať zisková nákladná prevádzka, pričom spoločnosť pre cestujúcich by mala dostať len dotácie potrebné na financovanie jej formálnych povinností verejnej služby.</p>
<p>Zjednodušiť právne predpisy a správne postupy pre zriaďovanie podnikov.</p> <p>Zabezpečiť nezávislosť Protimonopolného úradu (PMÚ) a dostatok zdrojov na implementáciu Zákona o ochrane hospodárskej súťaže z roku 2001, ktorý harmonizuje právny rámec so smernicami EÚ.</p>	<p>Vláda pripravila novú legislatívu, ktorá by značne zjednodušila a skrátila proces vstupu.</p> <p>Podľa zákona o hospodárskej súťaži je Protimonopolný úrad nezávislým orgánom a vláda zabezpečuje dostatočné rozpočtové prostriedky na jeho činnosť.</p>	<p>Má sa realizovať v roku 2004.</p> <p>Čiastočne realizované.</p>	<p>Implementovať nový legislatívny rámec ihneď ako to bude možné.</p> <p>Pokračovať s implementáciou zákona o hospodárskej súťaži.</p>
<p>Využiť Úrad pre reguláciu sieťových odvetví na posilnenie hospodárskej súťaže v nedávno privatizovaných energetických odvetviach.</p>	<p>Okruh spotrebiteľov oprávnených vybrať si alternatívnych dodávateľov sa pomaly rozširoval v súlade s minimálnymi požiadavkami EK.</p>	<p>Čiastočne realizované.</p>	<p>Pokračovať v realizácii odporúčaní a uvažovať o zrýchlení liberalizačného procesu nad minimálne požiadavky EK.</p>

Tabuľka 21. **Realizácia odporúčaní OECD (pokr.)**

V predchádzajúcom Ekonomickom prehľade vydanom v júni 2002 bolo uvedených viacero konkrétnych štrukturálnych odporúčaní. Tu uvádzame stručné hodnotenie opatrení prijatých odvtedy slovenskými vládnymi orgánmi.

Kľúčové otázky/odporúčania z r.2002	Prijaté opatrenia	Hodnotenie	Následné odporúčania
Sledovať kvalifikačné kritériá požadované profesijnými a podnikateľskými združeniami, aby sa zaručilo, že nebudú obmedzovať prístup na trh.	Návrh zákona si kladie za cieľ zrušiť povinné členstvo v 17 z 28 profesijných komôr.	Predložené parlamentu.	Implementovať pôvodné odporúčanie.
Posilniť Obchodný zákonník z roku 2002 vrátane ustanovení o právach menšinových akcionárov.	Regulačný orgán presadzoval pravidlá o povinnom odkúpení, ale proces sa niekedy spájal so zjavnými cenovými manipuláciami.	Realizované.	Pokračovať v skvalitňovaní odbornosti pracovníkov dozoru nad finančným trhom, aby sa dalo odhaliť obchodovanie a cenová manipulácia osobami, ktoré majú prístup k dôverným informáciám, a prijať nápravné opatrenia pred skúpením akcií menšinových akcionárov vyplývajúcim zo zákona.
Zdokonaľovať konkurzný rámec, sčasti aj formou posilnenia práv veriteľov, aby sa podporila efektívnejšia likvidácia a napomohla reštrukturalizácia priemyslu a posilnila finančná disciplína.	Vláda schválila nový legislatívny rámec pre konkurzy a vyrovnanie, ktorý ešte musí schváliť parlament. Návrh legislatívy rieši slabé miesta súčasného rámca pre konkurzy.	Má sa realizovať v roku 2004.	Zaručiť rýchlu a kompetentnú implementáciu nového zákona o konkurze a vyrovnaní.
Zvýšiť inštitucionálnu kapacitu súdnictva, aby bolo schopné riešiť prípady konkurzov a zaistiť jeho väčšiu transparentnosť, zodpovednosť a predvídateľnosť v systéme.	Nový zákon o konkurzoch posilnil postavenie hlavných veriteľov a zavádza účinný dohľad zo strany správcov. Obmedzuje zapojenie súdov do schvaľovania veľkých dobrovoľných vyrovnaní, a tým napomáha mimosúdny vyrovnaniam.	Má sa realizovať v roku 2004.	Skvalitniť odbornú prípravu sudcov a výber správcov pre správu konkurzov.
Vytvárať dobré podnikateľské prostredie a zvyšovať pružnosť pracovného trhu, aby sa tak získalo viac zahraničných priamych investícií na zelenej lúke.	Vláde orgány zreformovali systém zdaňovania obchodných spoločností, ponúkli príťažlivé stimuly pre PZI, zlepšili propagačné aktivity a novelizovali Zákonník práce spôsobom, ktorý umožňuje podnikom prijať viac pracovníkov.	Čiastočne implementované a ďalšie reformy trhu práce sú naplánované na rok 2004.	

Tabuľka 21. **Realizácia odporúčaní OECD** (*pokr.*)

V predchádzajúcom Ekonomickom prehľade vydanom v júni 2002 bolo uvedených viacero konkrétnych štrukturálnych odporúčaní. Tu uvádzame stručné hodnotenie opatrení prijatých odvtedy slovenskými vládnymi orgánmi.

Kľúčové otázky/opporúčania z r.2002	Prijaté opatrenia	Hodnotenie	Následné odporúčania
Panel B: Finančný sektor			
Pokračovať v reformách finančného sektora, aby sa zlepšil prístup súkromných vypožičiavateľov k úverom.	Privatizácia bánk a rastúca konkurencia v bankovníctve zlepšila prístup potenciálnych vypožičiavateľov k úverom.	Realizované.	
Posilniť štátny dohľad nad bankami a kapitálovými trhmi.	Úrad pre finančný trh a bankový dohľad budú zlúčené pod centrálnou bankou.	Má byť účinné od roku 2006.	Zahrnúť štátny dohľad nad dôchodkovými fondmi do mandátu integrovanej jednotky dohľadu.
Realizovať zákon o cenných papieroch a investičných službách na zlepšenie situácie v nebankovom finančnom sektore, sčasti aj formou ukončenia činnosti spoločností prevádzkujúcich pyramidové hry.	Úrad dozoru nad finančnými trhmi ukončil činnosť firiem prevádzkujúcich pyramidové hry a sprisnil pravidlá.	Realizované.	
Panel C: Trhy práce			
Zracionalizovať sociálne programy, aby sa zvýšila transparentnosť a schopnosť kontrolovať výdavky.	Vláda schválila návrh zákona, ktorý racionalizuje sociálne programy a zdokonaľuje kontrolný mechanizmus výdavkov.	Má sa realizovať v roku 2004.	
Zaručiť, že sociálna pomoc ľuďom v produktívnom veku sa zameria na návrat ľudí do práce, čiastočne zavedením podpory príjmov na základe aktivity.	V roku 2003 sa pravidelne kontrolovala aktivita evidovaných nezamestnaných uchádzajúcich sa o prácu; pritom sa znížili dávky vyplácané schopným občanom v produktívnom veku, ktorí boli nezamestnaní „zo subjektívnych dôvodov“.	Ďalšie reformy trhu práce a sociálneho systému sú naplánované na rok 2004 tak, aby odmeňovali prácu (ako napríklad poskytovanie časti sociálnych dávok vo forme daňových zvýhodnení).	Doplniť posilnenie opatrení na podporu ponuky práce stimuláciou dopytu po pracovnej sile prostredníctvom zníženia sociálnych príspevkov alebo adresnými dotáciami pracovných miest.
Sprisniť podmienky nároku na nemocenské dávky a ich veľkorysosť.	Zneužívanie programu nemocenských dávok evidovanými nezamestnanými značne narástlo ako odozva na prísnejšie kontroly ich úsilia hľadať si zamestnanie.	Reforma systému nemocenských dávok presúva náklady za prvých desať dní práceneschopnosti na zamestnávateľov.	Nepožaduje sa žiadne ďalšie opatrenie.

Tabuľka 21. **Realizácia odporúčaní OECD (pokr.)**

V predchádzajúcom Ekonomickom prehľade vydanom v júni 2002 bolo uvedených viacero konkrétnych štrukturálnych odporúčaní. Tu uvádzame stručné hodnotenie opatrení prijatých odvtedy slovenskými vládnymi orgánmi.

Kľúčové otázky/odporúčania z r.2002	Prijaté opatrenia	Hodnotenie	Následné odporúčania
Skvalitniť verejné služby hľadania zamestnania a súčasne rozšíriť využívanie súkromných agentúr.	Po implementácii má nová sociálna legislatíva predložená parlamentu zlepšiť verejné a súkromné služby na umiestňovanie do zamestnania.	Má sa realizovať v roku 2004.	Implementovať pilotné projekty na overenie schopnosti komerčných služieb hľadania zamestnania.
Zapojiť podniky do tvorby a do financovania programov odbornej prípravy.	Neprijali sa žiadne opatrenia.	Nerealizované.	Poskytnúť regionálnym samosprávam pohnútky na posilnenie študijných plánov odborných škôl v spolupráci s miestnymi podnikmi.
Pozorne monitorovať efektívnosť aktívnych programov trhu práce.	Národný úrad práce pravidelne hodnotí efektívnosť APTP modernými metódami.	Realizované. Výsledky poukazujú na obmedzenú úspešnosť programov.	Financovať rekvalifikačné programy na konkurenčnom základe a podľa zásady „peniaze idú za študentom“.
Zmodernizovať systémy vzdelávania a odbornej prípravy.	Nový vysokoškolský zákon transformuje vysoké školy na samostatné inštitúcie. Vlastníctvo stredných a základných škôl decentralizované na regionálne a obecné samosprávy.	Vysokoškolský zákon je prvý pozitívny krok. Dopady decentralizácie škôl na kvalitu základného a stredného školstva ešte nie sú známe.	Uľahčovať zakladanie súkromných univerzít. Postupné zavádzanie systému študentských pôžičiek. Monitorovať výkon decentralizovaných základných a stredných škôl.
Zvýšiť podiel študentov vstupujúcich do vysokoškolského systému.	Kapacity univerzít sa trochu zlepšili, ale v roku 2003/2004 sa ešte stále odmietne polovica uchádzačov. Návrh zákona ustanovuje poplatky vo vysokoškolskom vzdelávaní na zvýšenie dostupného financovania.	Návrh zákona je prvým pozitívnym krokom. Kapacita vysokoškolského vzdelávania v najžiadanejších odvetviach je i naďalej nedostatočná.	Prijat' návrh zákona. Zaručiť, že akademické komisie nebudú spomaľovať prispôsobovanie programov a služieb, ale budú mu napomáhať.
Prispôsobiť učebné osnovy odborných škôl potrebám podnikov.	Decentralizácia vlastníctva odborných škôl na regionálne samosprávy.	Decentralizácia má prispieť k spolupráci odborných škôl s miestnymi podnikmi.	Monitorovať experimenty s decentralizovanými odbornými školami. Stransparentniť komparatívne výsledky regionálnych systémov odborného školstva.
Eliminovať pôsobnosť kolektívnych zmlúv v podnikoch, ktoré sa nepodieľajú na rokovaniach.	V zmysle vládnej politiky budú kolektívne zmluvy platiť iba na základe písomného súhlasu dotknutých firiem.	Nová politika je pozitívnym krokom. Chýba však legislatíva, ktorá by zabezpečila jej trvácnosť.	Odporúčanie zostáva v platnosti.

Tabuľka 21. **Realizácia odporúčaní OECD** (pokr.)

V predchádzajúcom Ekonomickom prehľade vydanom v júni 2002 bolo uvedených viacero konkrétnych štrukturálnych odporúčaní. Tu uvádzame stručné hodnotenie opatrení prijatých odvtedy slovenskými vládnymi orgánmi.

Kľúčové otázky/opporúčania z r.2002	Prijaté opatrenia	Hodnotenie	Následné odporúčania
Decentralizovať mzdové vyjednávanie, aby zmluvy lepšie odrážali podmienky na podnikovej úrovni.	Zákonník práce ustanovuje vyjednávanie na podnikovej úrovni ako primárnu formu určovania mzdy. Zrušenie automatickej platnosti kolektívnych zmlúv na podniky, ktoré nie sú zapojené do rokovaní, posilní úlohu vyjednávania na podnikovej úrovni.	Nerealizované.	Odporúčanie zostáva v platnosti.
Zmierniť ustanovenia zabezpečujúce ochranu zamestnania v Zákonníku práce.	Novelizovaný Zákoník práce zmierňuje pravidlá zabezpečujúce ochranu zamestnania.	Realizované.	Nepožaduje sa žiadne ďalšie opatrenie.
Zjednodušiť predpisy upravujúce pracovný čas.	Novelizovaný Zákoník práce zjednodušuje pravidlá upravujúce pracovný čas.	Realizované.	Nepožaduje sa žiadne ďalšie opatrenie.
Zrevidovať Zákoník práce, aby sa znížila nadmerná právomoc odborových zväzov pri riadení a v otázkach dodržiavania Zákonníka práce.	Splnené novelizáciou Zákonníka práce.	Realizované.	Nepožaduje sa žiadne ďalšie opatrenie.
Zrušiť pravidlo, ktoré požaduje od nových vlastníkov podnikov rešpektovanie existujúcich dohôd so zamestnancami.		Realizované.	Nepožaduje sa žiadne ďalšie opatrenie.
D. Verejný sektor			
Odstrániť deformácie na trhu s bytmi.	Regulované nájomné prudko vzrástlo, ale trh s nájomnými bytmi je i naďalej nedostatočne rozvinutý.	Čiastočne realizované. Výstavba nájomného bývania súkromným sektorom je stále pomalá.	Napomôcť výstavbu nájomného bývania súkromným sektorom.
Skvalitniť systém dopravy.	Okrem nových leteckých spojení z Bratislavy a Banskej Bystrice nedošlo k žiadnemu viditeľnému skvalitneniu dopravnej siete.	Implementované len do určitej miery v leteckej doprave. Prostriedky na rozvoj diaľnic sa zvýšili, zvyšuje sa zaostávanie údržby cestnej siete. Napriek reformnému úsiliu žiadne zlepšenie v železničných službách.	Preskúmať príležitosti na súkromné investície do cestnej siete. Privatizovať železničnú nákladnú dopravu formou samostatného podniku. Podporovať nové vstupy a konkurenciu v osobnej železničnej doprave
Zdroj: OECD.			

Výrobné trhy

Podnikateľské prostredie

Podnikateľské prostredie možno charakterizovať stupňom otvorenosti konkurencii a podnikaniu, ochranou majetkových práv, náchylnosťou ku korupcii a k podvodnému vyvlastneniu majetku. Ukazovatele v tabuľke 22 sa týkajú situácie začiatkom 21. storočia, keď kvalita slovenského podnikateľského prostredia ešte stále jasne zaostávala za porovnateľnými malými otvorenými ekonomikami v Európe. Vláda, ktorá vzišla z parlamentných volieb v septembri 2002, reagovala na túto výzvu spustením radu štrukturálnych reforiem, ktorých cieľom je zlepšiť právne prostredie, posilniť pružnosť trhu práce a znížiť daňové zaťaženie. Tieto reformy sa zameriavajú na modernizovanie trhových inštitútov na Slovensku a vytvorenie solídnych základov jej dlhodobého rastu.

Právne prostredie

Podnikateľské kruhy pociťujú nedostatočne rozvinuté právne prostredie ako významný problém (PAS 2002). Sťažnosti sa týkajú nestability a nejednoznačnosti legislatívy, slabej a pomalej vymožiteľnosti práva vrátane registrácie podnikov a endemickej korupcie. Podľa prieskumov vnímania korupcie je korupčná prax rozšírená v miestach styku verejného a súkromného sektora; úradníci a ich prostredníci zvyčajne zabezpečujú „poskytovanie“ priaznivých súdnych rozhodnutí, lukratívne privatizačné zmluvy, manipulované verejné súťaže, štátne záruky, licencie, registrácie a dotácie na základe „dopytu“ podnikateľov formou platby v hotovosti.¹ Existujú správy, že niektoré z týchto transakcií financovali stranické pokladnice, čo podkopáva politický proces. Napriek opakovaným vládnym iniciatívam v boji s korupciou v posledných 5 rokoch a snahou trestať páchatel'ov, organické slabé miesta v legislatíve a v jej uplatňovaní znamenajú, že sa mohlo stíhať len málo nových prípadov a že nedošlo takmer k žiadnym odsúdeniam.²

Tabuľka 22. **Ukazovatele hospodárskeho prostredia**
[Prostredia poskytujúce najväčšiu podporu sú zaradené najvyššie]

Krajina	Pocitovaná korupcia	Ekonomická sloboda	Rastová konkurencie- schopnosť	Podnikateľské prostredie
Fínsko	1	2	1	1
Rakúsko	2	3	2	3
Írsko	3	1	4	2
Portugalsko	4	4	3	4
Maďarsko	5	6	5	7
Grécko	6	7	6	8
Poľsko	7	8	9	6
Česká republika	8	5	7	5
Slovensko	8	8	8	9

Zdroj: Sekretariát OECD na základe Transparency International (2002), Heritage Foundation (2003), Svetové hospodárske fórum (2003), Ekonomická spravodajská jednotka (2003).

Problém čiastočne spôsobuje skutočnosť, že súdny systém nadmerne zaťažuje sudcov rutinnou administratívnou prácou.³ Ďalšou čiastočnou príčinou je zlyhávajúce odvolacieho procesu, ktorý umožňuje vyšším súdom jednoducho vrátiť napadnutý prípad nižším súdom namiesto poverenia zamietnuť alebo vyniesť rozhodnutie vo veci.⁴ A napokon, domáca podnikateľská kultúra bola doteraz slabo zakorenená v etických zásadách,⁵ a kultúrne hodnoty otvorenej modernej spoločnosti sa len pomaly udomácňujú.⁶ Tieto inštitucionálne nedostatky zvyšujú transakčné náklady a znižujú produktivitu. Nová vláda sa však rozhodla uskutočniť reformu súdnictva a určila boj s korupciou za prioritu súčasného volebného obdobia (rámček 11).

Administratívne prekážky pri *zakladaní firiem a pri vstupe* na trh sú stále zbytočne veľké. Registračný proces možno údajne urýchliť nezákonnými platbami. Očakáva sa, že nová legislatíva, ktorá by sa mala zaviesť v roku 2004, skráti tento proces na najviac 5 pracovných dní.⁷ *Odchod* neživotaschopných firiem i naďalej sužuje nefunkčný systém konkurzov (rámček 12). Obrovské množstvo vyše 7000 nedokončených prípadov spomaľuje prerozdeľovanie prostriedkov alokovaných v stratových aktivitách. Ak vezmeme do úvahy, že pomerne veľká časť celkovej zamestnanosti sa nachádza v zraniteľných aktivitách⁸ verejného a súkromného sektora, urýchlenie procesu prerozdelenia prostriedkov má rozhodujúci význam. Vláda zamýšľa zlepšiť situáciu novým zákonom o konkurzoch, ktorý sa má zaviesť v roku 2004. Ministerstvo hospodárstva bolo okrem toho poverené úlohou analyzovať fungovanie trhových inštitúcií vrátane mechanizmov vstupu a výstupu, s cieľom navrhnúť sériu politických opatrení na zlepšenie podnikateľského prostredia. V súčasnosti tieto práce prebiehajú.

Drobní domáci podnikatelia trpia nedostatočnou ochranou vlastníckych práv. Zatiaľ čo miestne dcérske spoločnosti nadnárodných spoločností si dokážu primerane chrániť vlastné záujmy a často môžu využiť aj zvýšenú ochranu, ktorú im poskytujú medzinárodné dvojstranné dohovory o ochrane investícií, menšie podniky sú dodnes zraniteľnejšie porušovaním ich majetkových práv a zneužívaním zo strany bezškrupulózných úradníkov a organizovaného zločinu. Prebiehajúca harmonizácia zákonov s *acquis communautaire* je v zásade prospešná, administratívny potenciál na uplatňovanie novej legislatívy sa však stále javí ako nedostatočný. Ak budú reformy zákonov postupovať podľa vládneho harmonogramu, predpokladá sa, že sudy začnú riadne pracovať do roku 2006.⁹ Keď sudy dokážu efektívne pracovať, bude potrebné zlepšiť aj vymožiteľnosť ich rozhodnutí, aby bol súdny systém spoľahlivejší.

Účinné presadzovanie zákonov bude znamenať aj úplné uplatňovanie európskej environmentálnej legislatívy spolu s dopadmi na zvyšovanie nákladov (pozri časť Udržateľný rozvoj). To zasiahne podniky v domácom vlastníctve viac ako spoločnosti s priamymi zahraničnými investíciami, ktoré už investovali v súlade s požiadavkami environmentálnych predpisov. Túto veľmi nákladnú úlohu možno splniť, ak sa širšie využijú trhové nástroje ochrany životného prostredia (ako sú obchodovateľné emisné povolenia), avšak veľmi intenzívny reformný program, rozpočtové obmedzenia a nedostatok ľudských zdrojov zatiaľ vláde neumožnili pristúpiť k iniciatívam v tejto oblasti.

Rámček 11. **Vnímanie korupcie verejnosťou**

Napriek veľkému pokroku, ktorý sa dosiahol v liberalizácii trhu a modernizácii ekonomických inštitúcií, pretrvávajú pociťovanie zneužívania a korupcie vo verejných záležitostiach, v uplatňovaní zákonov a verejnom obstarávaní a v ďalších ekonomických aktivitách vykonávaných štátom.¹

O takomto zneužívaní úradnej moci neexistujú žiadne iné štatistické údaje, než počet súdne stíhaných prípadov a počet odsúdení, ktoré takmer určite znižujú skutočný rozsah problému.² Existuje, naopak, viacero zdrojov údajov o vnímaní výskytu korupcie verejnosťou a všetky ukazujú jedným a tým istým smerom: korupcia sa javí ako rozšírená viac než v ostatných posttransformačných krajinách OECD. Za posledné roky významne neklesla a dokonca v niektorých oblastiach mohla vzrásť.

Údaje o vnímaní korupcie sú znepokojujúce, pretože poukazujú na kľúčové štátne inštitúcie ako súdnicstvo, polícia, školstvo, zdravotníctvo a výber daní ako najviac postihnuté úplatkárstvom a korupciou. Podľa posledného prieskumu uskutočneného v roku 2002 je 60 % slovenských občanov presvedčených, že „úplatkárstvo existuje a je veľmi rozšírené“ na súdoch a v prokuratúre, 55 % má ten istý obraz o polícii a 30 % o daňových úradoch. Tento podiel je dokonca ešte vyšší v prípade zdravotníctva. Zdá sa, že slovenskí občania sú presvedčení, že získanie riadnej starostlivosti je bez úplatku (peňazi z vďačnosti) ťažké. Prijímacie skúšky na stredné a vysoké školy sa tiež vo veľkej miere javia ako postihnuté úplatkárstvom.

Vláda má už niekoľko rokov na programe kroky na zvýšenie dôveryhodnosti verejných činiteľov a na boj s podvodmi. Vypracoval sa rad politických dokumentov a vyhlásení, ale konkrétnych opatrení sa vykonalo málo. Jedným z dôvodov môže byť, že úplatkárstvo a korupcia vo verejných záležitostiach nie sú bez vzťahu k financovaniu politických strán. Ďalším faktorom bol postoj profesionálnych združení, vrátane tých pôsobiacich v súdnicte a školstve, ktoré sa snažia o zastieranie prípadov a zahmlievanie vyšetrovania a trestného stíhania. Priaznivé prostredie pre korupciu vytvára nižšia úroveň miezd kvalifikovaných pracovníkov v porovnaní s prítťažlivejšími platmi v súkromnom sektore.

Napriek tomu sa zaznamenalo niekoľko nových sľubných trendov. Úplne prvé vyšetrovanie prípadov korupcie v súdnicte sa uskutočnilo v roku 2002. Zviditeľnili sa protikorupčné organizácie občianskej spoločnosti, „Aliancia- Stop konfliktu záujmov“, združujúca 240 mimovládnych organizácií, spoločne navrhla „Sedem zásad pre prijatie prísnejšieho zákona o konflikte záujmov“ a slovenská pobočka Transparency International vydala legislatívne návrhy vo forme „Antikorupčného minima“. Po zamietnutí nového ústavného zákona proti konfliktu záujmov vo verejnom sektore v roku 2001 zostáva dúfať, že vláda uspeje pri schvaľovaní novej legislatívy v tejto oblasti, ktorá by sa mohla rozpracovať súčasne s novou a plne vykonateľnou legislatívou upravujúcou financovanie politických strán.

1. Podrobný prehľad dostupných štatistických informácií a informácií o iniciatívach na boj s korupciou možno nájsť v Transparency International 2002, Procházka et al. 2003, a Zemanovičová et al. 2003.

2. Podľa súdnych štatistík bolo v období od januára 1999 do júna 2001 za korupciu odsúdených 49 a za prijatie úplatkov a ďalších nezaslúžených výhod 24 páchatel'ov.

Rámček 12. Zlepšenie konkurzného procesu

Zákon o konkurze a vyrovnaní z roku 1991 bol veľa ráz novelizovaný. Odkladaná reštrukturalizácia až do konca 90. rokov minulého storočia znamenala, že konkurzy boli relatívne zriedkavé a vyrovnanie takmer neexistovalo. Potom sa počet konkurzov zdvojnásobil z 1289 dokončených prípadov v roku 1999 na 2452 v roku 2002. Počet vyrovnaní sa tiež zvýšil zo 4 dokončených prípadov v roku 1999 na 26 v roku 2002. Tieto konania môžu navrhnúť len dlžníci a veritelia ich zriedkavo akceptujú. Hoci zákon ustanovuje konkurzný systém orientovaný na veriteľa, zdá sa, že jeho uplatňovanie tromi špecializovanými krajskými súdmi často vykazuje črty uprednostňovania dlžníkov.

Súčasná konkurzná legislatíva uprednostňuje predaj firmy v konkurze ako fungujúceho podniku, buď vcelku alebo po častiach. V tomto procese zohrávajú dôležitú úlohu sudcovia konkurzných súdov. Vyhlasujú konkurzy, ktoré môžu navrhnúť dlžníci aj veritelia, zvolávajú úvodne stretnutie výboru veriteľov, dohliadajú na proces, aby zaručili, že transakcie sa uskutočnia za obvyklých podmienok, atď. Výbor veriteľov vymenúva správcu a schvaľuje jeho program reštrukturalizácie alebo likvidácie, ktorý musí odsúhlasiť sudca. Súdom vymenovaní správcovia sú zvyčajne právnici s obmedzenými skúsenosťami z riadiacej práce a len so základmi ekonomického vzdelania, ktorých súdy vyberajú netransparentne. Odmena týchto správcov je však lukratívna a značne prevyšuje platy sudcov.¹ Výborom zvyčajne dominuje jeden alebo viac veľkých veriteľov, zatiaľ čo väčšina veriteľov nemá na konanie žiadny vplyv. Ak sa však správca vopred tajne dohodne so sudcom, dokáže neutralizovať dokonca aj veľkých veriteľov na základe predstieraných dôvodov.² Pri väčších konkurzných prípadoch spolupracuje niekoľko domácich finančných skupín, ktoré sa špecializovali na obchodovanie s pohľadávkami, s právnymi firmami, konzultantmi a Slovenskou konsolidačnou agentúrou, aby získali kľúčové aktíva s cieľom ďalšieho predaja.

Súčasná legislatíva mala podporovať vstup veľkých zahraničných investorov; tí však spravidla dávali prednosť skôr projektom na zelenej lúke, pričom využívali významné investičné stimuly, než by prebrali zbankrotované subjekty.³ Namiesto predaja zahraničným investorom, naďalej netransparentné konkurzné konania viedli vo viacerých prípadoch k odkúpeniu pohľadávok zbankrotovaných firiem s veľkou zľavou ich predchádzajúcimi majiteľmi.⁴ Za posledných päť rokov zbankrotovalo 20 zo 100 najväčších slovenských firiem; zdá sa, že ich nástupcov kontrolujú pôvodní majitelia. I keď to v žiadnom prípade nie je isté, tento druh finančnej reštrukturalizácie je možným vysvetlením pretrvávajúcej slabosti podnikateľského sektora v domácom vlastníctve. Nie je jasné, či sa neefektívni majitelia z minulosti, ktorí získali produktívny majetok v divokej privatizácii na začiatku a v polovici 90. rokov minulého storočia, medzitým stali lepšími manažermi.

Vládne orgány reagovali na zjavný nedostatok transparentnosti prechodom na náhodný výber konkurzných sudcov a povzbudzujú ich k nahlasovaniu podozrivých aktivít generálnemu prokurátorovi. Toto viedlo k nárastu návrhov na konkurz, ktoré navrhovatelia stiahli po zistení, že náhodne zvolený sudca im „nevychováje“. Napriek častým obvineniam zo zneužívania, ktoré niekedy konkurzní sudcovia, zaoberajúci sa konkrétnymi prípadmi zverejnia, bolo začatých len niekoľko trestných konaní. Výsledok pritom zostáva vysoko neistý vzhľadom na obmedzené prostriedky, ktoré majú prokurátori k dispozícii a na zložitosť vyšetrovaných operácií.

Rámček 12. Zlepšenie konkurzného procesu (pokr.)

Vláda zamýšľa prepracovať existujúcu legislatívu v podobe nového zákona. Nový právny rámec posilňuje postavenie hlavných veriteľov, zavádza účinný dohľad nad správcami a obmedzuje angažovanosť súdov do konečného schválenia veľkých vyrovnaní. To pomáha mimosúdne vyrovnania. Na rozdiel od súčasnej situácie vyrovnanie budú môcť navrhnúť aj veritelia. Nový zákon má nadobudnúť účinnosť v roku 2004.

1. Priemerná mesačná mzda sudcov bola 34 000 Sk (850 eur). Podľa úradnej štatistiky, ktorá má tendenciu podhodnocovať odmeňovanie zamestnancov v súkromnom sektore, je nižší ako 39 000 Sk u generálnych riaditeľov a 67 000 Sk členov predstavenstva spoločností.
2. Pozri „Ďalšia vlna privatizácie,“ *Hospodárske noviny*, 13. august 2003.
3. Široko propagovaný nákup zbankrotovaného výrobcu skla Skloobal švajčiarskou holdingovou skupinou Vetropack v roku 2002 je skôr výnimkou ako typickým výsledkom konkurzného procesu. V tomto prípade mala firma v konkurze cennú výrobnú technológiu, kvalifikovanú pracovnú silu a tradičné trhy, ktoré sa dali využiť po oddelení od neefektívnych majiteľov, ktorí získali kontrolu v pochybnom odkúpení manažmentom v 90. rokoch minulého storočia.
4. Pozri *Trend*, 29. máj 2003.

Všeobecnejšie povedané, úplné presadzovanie právnych, regulačných a daňových pravidiel si vyžiada úpravy neregistrovaného podnikania. Podľa úradných odhadov predstavovala neprihlásená zamestnanosť v roku 2001 približne 150 000 pracovníkov – viac ako 7 % celkovej zamestnanosti. Podľa ďalšieho odhadu neregistrované podnikanie vyprodukovalo v roku 2001 pridanú hodnotu vo výške rádovo 10 % HDP. Hoci iba okrajová časť neregistrovaného podnikania sa venuje nezákonným aktivitám a väčšina dodáva vstupy, súčasne predstavuje konkurenciu pre oficiálny sektor. Po celkovom zlepšení vo vymožitelnosti práva a výbere daní sa stále väčší počet týchto prevádzok bude musieť začleniť do oficiálneho sektora. Najväčšou záťažou pre nich budú platby príspevkov na sociálne zabezpečenie, ktoré predstavujú takmer 50 % celkových mzdových nákladov. Nie je jasné, aká časť neregistrovaných aktivít by sa mohla stať neživotaschopnou, ak by na ňu plne doľahla táto povinnosť. V oblasti zdaňovania vláda plánuje zrušenie osobitného paušálneho zdaňovania drobných podnikateľov s obratom do 2 000 000 Sk (50 000 eur) a jeho nahradenie štandardnou sadzbou dane z príjmov právnických osôb vo výške 19 %. Očakáva sa, že zavedením tohto opatrenia sa zvýši daňová povinnosť a náklady na jej plnenie pre mnohých drobných podnikateľov.

Priame zahraničné investície a privatizácia

Za obdobie rokov 1999 – 2001 štátne orgány vytvorili komplexný právny rámec podpory investícií, ktorý sa zameriava na projekty presahujúce 1 miliardu Sk (25 miliónov eur).¹⁰ PZI, ktoré pritekli v súvislosti s privatizáciou a do projektov na zelenej lúke, povzbudenými investičnými stimulmi, zohrávali stále pozitívnejšiu úlohu

pri transformácii slovenského hospodárstva (pozri obrázok 6 a tabuľku 23). Brusel však považuje päť slovenských opatrení na podporu investícií za škodlivé a pred vstupom Slovenska do EÚ v máji 2004 ich možno bude nutné utlmiť. S ohľadom na skutočnosť, že s hlavnými regionálnymi konkurentmi Slovenska z hľadiska prílevu PZI sa bude zaobchádzať podobne, a s ohľadom na veľké nákladové výhody oproti súčasným členom EÚ Slovensko by aj v najbližšej budúcnosti malo prilákať významný prílev PZI. Nové investície na zelenej lúke môžu skutočne poskytnúť nadnárodní výrobcovia automobilových dielcov, ktorých na Slovensko priťahuje úspech veľkej továrne Volkswagenu v Bratislave a rozhodnutie PSA Peugeot Citroën postaviť závod s porovnateľnou výrobnou kapacitou (300 000 automobilov ročne) pri Trnave. Ďalšie významné zdroje na hospodársku modernizáciu môžu poskytnúť aj menšie investície prúdiace zo západnej Európy a zo zámoria, ktoré vyústia do prevzatia stredných domácich podnikov. Zemepisné rozdelenie prílevu investícií sa pravdepodobne tiež zmení, pretože investorov budú stále viac lákať regióny s vysokou nezamestnanosťou, kde sú stimuly oveľa štedrejšie a kde je dostatok pracovných síl s nízkou kvalifikáciou.

Objem PZI by sa mal výrazne zvýšiť, keď vláda predá veľký podiel v dominantnom výrobcovi elektrickej energie spolu s manažérskymi právomocami (Slovenské elektrárne alebo SE). Otvorená verejná súťaž na akvizíciu kontrolného podielu na SE bola vyhlásená a mala by byť dokončená do konca roka 2003, pričom predaj sa má uskutočniť v roku 2004. Štátne orgány zatiaľ nerozhodli, či budú SE privatizovať vcelku, alebo bez jadrových elektrární. Predaj podlieha obmedzeniu výšky zahraničného podielu na vlastníctve strategických podnikov, ktorý obmedzuje podiel potenciálneho investora na 49 % akcií. Hoci vláda vo všeobecnosti podporuje myšlienku, že súkromné podnikanie by malo zohrávať rozhodujúcu úlohu v hospodárstve, ponecháva si významné podiely a vplyv v malej skupine strategických podnikov.¹¹ Ďalšími kandidátmi na privatizáciu sú štátom kontrolované regionálne autobusové spoločnosti, Slovenské aerolinie a slovenské letiská (ktoré sa majú predáť súkromným prevádzkovateľom do jedného až dvoch rokov). Štátne orgány, naopak, rozhodli o opätovnom znárodnení závodu na výrobu vojenskej techniky, keď vydali pokyn spoločnosti DMD holding, ktorá je kontrolovaná štátom, na akvizíciu tohto objektu počas prebiehajúceho konkurzného konania materského podniku (ZŤS Dubnica). Hoci je zámer zachovania domáceho podniku ťažkého strojárstva a s ním spojených zručností a tradícií

Tabuľka 23. Príliv priamych zahraničných investícií

	1995	1999	2000	2001	2002	Kumulatívne 1990-2002 ¹	Kumulatívne na jedného obyvateľa
	v miliónoch USD						USD
Slovensko	230	403	2154	1271	4009	9631	1783
Česká republika	2562	6326	4980	5645	8436	35 916	3497
Maďarsko ²	4810	3496	3530	4473	3354	34 857	3411
Poľsko	3659	7270	9342	5713	4082	50 552	1308

1. 1993-2002 pre Slovensko a Českú republiku;

2. Pri odvodzovaní porovnateľných časových radov pre Maďarsko sa použili odhady reinvestovaných výnosov OECD.

Zdroj: Databáza medzinárodných priamych investícií OECD a národné zdroje.

pri živote pochopiteľný a Slovensko nie je v takýchto zámeroch ojedinelé, vláda by to mala zdôvodniť verejnosti jednoznačným porovnaním nákladov a prínosov.

Sieťové odvetvia

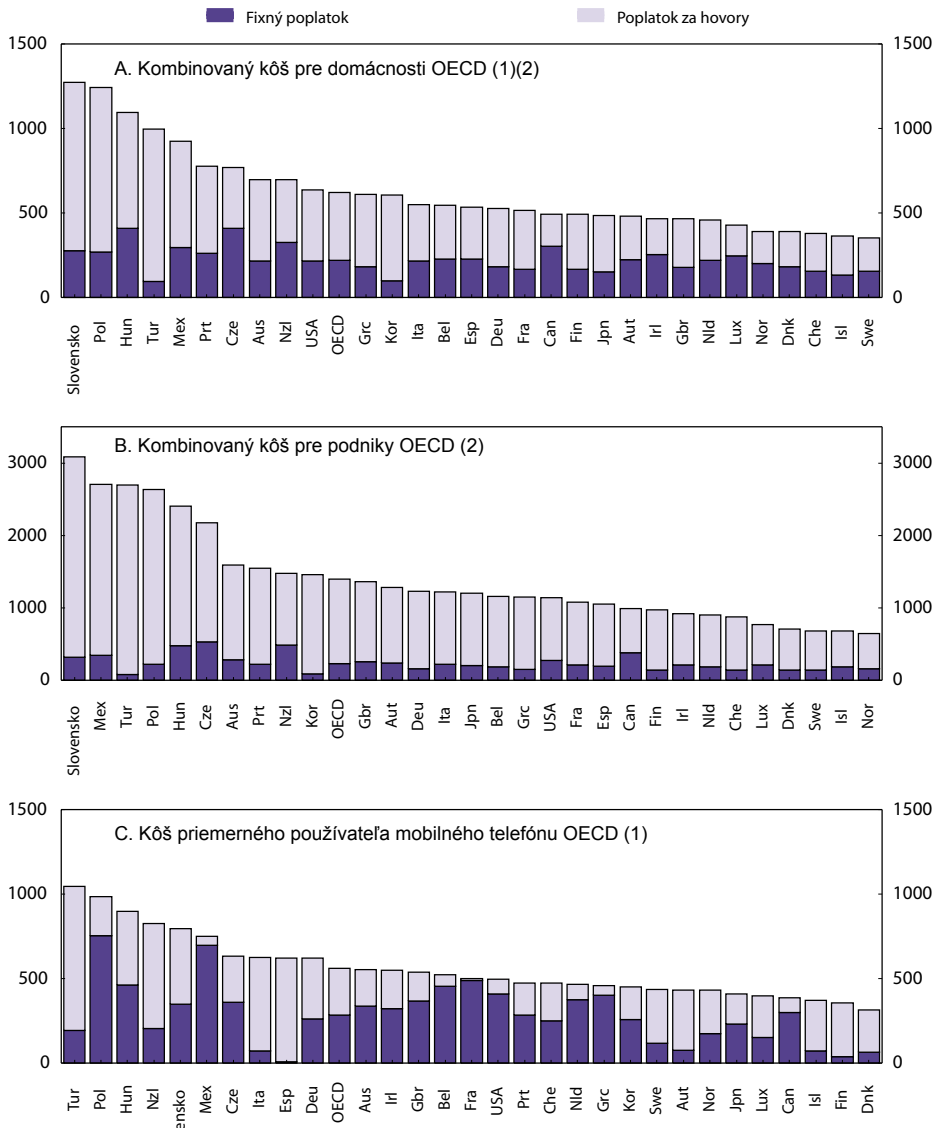
Telekomunikácie

Slovenskí používatelia telekomunikačných služieb sú konfrontovaní s jednými z najvyšších taríf v celom priestore OECD z hľadiska parity kúpnej sily (obrázok 18). Pritom Slovensko zaostáva za väčšinou členských štátov OECD v rozšírení internetu, čo je prinajmenšom sčasti odrazom úrovne taríf za pripojenie, (obrázok 19). Hoci existuje takmer tucet alternatívnych malých prevádzkovateľov s licenciou na telefónne služby po pevných linkách, iba tradičný prevádzkovateľ Slovak Telecom (ST), kontrolovaný spoločnosťou Deutsche Telekom, poskytuje komplexné služby (miestne, medzimestské a internet) všetkým používateľom. Trh mobilných telefónov je duopol, kde je držiteľom licencie Eurotel (Deutsche Telekom) a Orange (France Telecom). Objavili sa už sľubní, zatiaľ však iba okrajoví noví prevádzkovatelia v oblasti širokopásmových a káblových telekomunikácií. Podmienky privatizačnej zmluvy dominantného prevádzkovateľa pevnej siete a slabiny v oblasti regulácie, spôsobené neúplnou legislatívou a obmedzenými technickými skúsenosťami regulačného orgánu (Telekomunikačný úrad), môžu obmedzovať uplatniteľnosť zásad hospodárskej súťaže v súlade so smernicami EK. Osobitne akútna je konkrétne otázka „poslednej míle“, na základe ktorej môže existujúci prevádzkovateľ kontrolujúci pripojenie domácností a kancelárií vnútiť podmienky prístupu a cenu, odporujúce zdravej súťaži.¹² Telekomunikačný zákon, ktorým sa vykonávajú smernice EK, parlament navrhol a odhlasoval začiatkom roka 2003. Zlepšil podmienky pre nových prevádzkovateľov v otázkach vzájomného prepojenia, prenositeľnosti čísla a pod., avšak súčasný prevádzkovateľ telekomunikačnej siete bol ostro proti a prezident tento zákon vetoval. Opätovné hlasovanie v parlamente nebolo úspešné a v súčasnosti je tento návrh z legislatívneho hľadiska v slepej uličke. Združenie telekomunikačných prevádzkovateľov, ktoré zastupuje nových prevádzkovateľov, nedávno vyslovilo nespokojnosť so stavom tejto záležitosti a zverejnilo svoje ďalšie obavy, že ak by zákon aj bol prijatý, regulačný orgán by naďalej nedokázal presadzovať jeho ustanovenia v plnom rozsahu, keďže súčasný monopolný prevádzkovateľ má silný politický vplyv.¹³

Dnešný štatút regulačného orgánu ako organizačnej zložky ministerstva dopravy, pôšt a telekomunikácií obmedzuje jeho nezávislosť a limituje právomoci pri prijímaní pracovníkov. Telekomunikačný regulačný orgán nemôže vzhľadom na platné platové predpisy v štátnej službe prijať odborníkov so skúsenosťami s trhom. Pravdepodobne v tom spočíva rozhodujúca príčina, prečo regulačný orgán dodnes nevydal žiadne rozporuplné rozhodnutia, proti ktorým by sa súčasní prevádzkovatelia, ktorí si môžu dovoliť zamestnať drahých špičkových právnych a technických špecialistov, mohli odvolať na súd. Okrem toho regulačný orgán nemôže stanoviť poplatky za vzájomné prepojenie na základe dlhodobých prírastkových nákladov (najmodernejšia tarifná metodika), pretože súčasný zákon o cenách to nedovoľuje. Regulačný orgán nemôže zabezpečiť ani účinné zavedenie ustanovenia o „prenositeľnosti čísla“, ktoré je súčasťou telekomunikačného zákona, nakoľko nemá

Obrázok 18. Telekomunikačné tarify

August 2003, PPP v USD



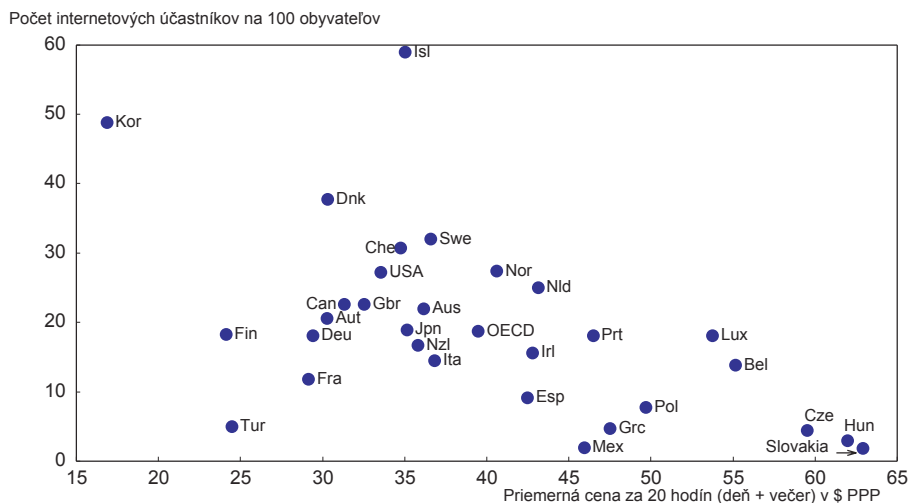
1. Vráťane DPH.

2. Vráťane volaní do mobilných sietí a medzinárodných volaní.

Zdroj: OECD, Komunikačný výhľad 2003.

Obrázok 19. Náklady na prístup do internetu a rozšírenie internetu

2002



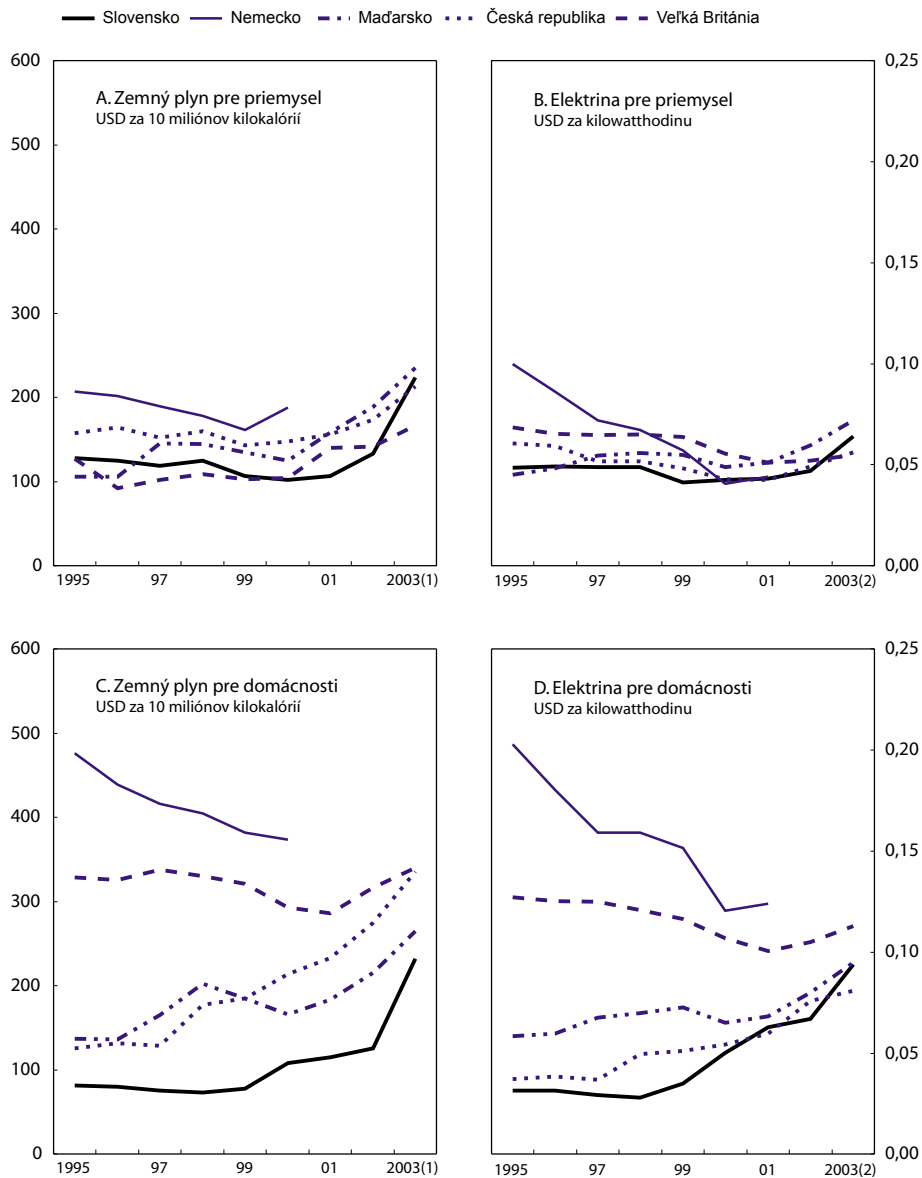
Zdroj: OECD, Komunikačný výhľad 2003.

právomoc donútiť súčasného prevádzkovateľa, aby uzavrel dohody s konkurenciou. V oblasti mobilnej telefónie vláda nedokázala predať tretiu licenciu pre prevádzkovateľa zahraničným investorom, pretože tí požadovali úplné vzájomné prepojenie so sieťami súčasných prevádzkovateľov, avšak bez úspechu. Víťazný, málo známy domáci účastník verejnej súťaže vyhlásil konkurz skôr, ako mohol zaplatiť pomerne nízky poplatok za licenciu (približne 40 miliónov USD).¹⁴ Trh mobilných komunikácií tak naďalej zostáva duopolom.

Energetika

Do roku 2003 platili priemyselní odberatelia i domácnosti za energiu dotované a mierne ceny, nezávislé od nákladov a efektívnosti výroby a rozvodu energie. Urýchlený prechod na určovanie ceny na základe nákladov a tlaku konkurencie, ktorá zvyšuje efektívnosť, sa začína v roku 2003, v súlade so zásadami platnými v EÚ pre trhy elektrickej energie a plynu. V odvetví elektrickej energie¹⁵ získali priemyselní veľkoodberatelia od januára 2003 právo vybrať si vlastného dodávateľa a dohodnúť si zmluvné ceny vrátane dodávateľov zo zahraničia. Strední odberatelia¹⁶ získali rovnaké právo od januára 2004 a toto právo bude rozšírené na všetkých priemyselných odberateľov od januára 2005. Domácnosti si budú môcť slobodne vybrať výrobcu elektrickej energie až po roku 2007. Na plynárenskom trhu, ktorý bol už tradične ešte viac dotovaný ako elektrická energia, sa prvé a najväčšie úpravy týkajú cien. Priemyselní odberatelia začali platiť ceny na úrovni pokrývajúcej náklady od roku 2003 a rovnaká zásada sa uplatní u domácností od roku 2004 (obrázok 20).

Obrázok 20. Ceny energií



Zdroj: IEA, Ceny a zdaňovanie energií.

Od januára 2003 Úrad pre reguláciu sieťových odvetví (ÚRSO) reguluje tarify všetkých prirodzených monopolov v preprave a distribúcii v odvetví energetiky. Nemá však právomoc stanovovať normy kvality poskytovaných služieb. Hoci viaceré veľké podniky majú uzavreté výhodné dlhodobé zmluvy s už existujúcimi prevádzkovateľmi, podporujú proces liberalizácie, ktorý im ponúkne príležitosť na opätovné dojednanie zmlúv podľa podmienok na trhu a podľa alternatívnych ponúk na dodávky. Avšak na maloobchodných trhoch spotrebiteľia zatiaľ nemôžu využívať žiadne zlepšenie, napriek tomu, že predaj 49 % vládnych podielov na regionálnych rozvodných spoločnostiach strategickým investorom po reorganizácii a uvoľnení časti pracovníkov zvýšil efektívnosť ich prevádzky.¹⁷ Po rozsiahlejšej privatizácii v odvetví energetiky, keďže ceny sa budú pohybovať smerom k nákladovej úrovni, Úrad pre reguláciu sieťových odvetví bude nútený sledovať výsledné ceny v jednotlivých segmentoch trhu a zabezpečiť, aby fungovala konkurencia a aby to bolo výhodné pre používateľov. Aby sa využívanie konkurenčných ponúk pri obstarávaní energie stalo plne účinné, musí sa zaručiť otvorený prístup k prenosovým a rozvodným infraštruktúram za spravodlivú cenu (rozvodná sieť elektrickej energie a diaľkové plynovody) pre všetkých kupujúcich aj poskytovateľov vrátane zahraničných. Regulačný orgán v energetike bude pravdepodobne konfrontovaný s novými a náročnými problémami a musí disponovať adekvátnymi zdrojmi a prostriedkami, aby ich dokázal vyriešiť.

Úloha protimonopolného úradu

Protimonopolný úrad zohrával aktívnu úlohu pri dohľade nad zavádzaním hospodárskej súťaže v sieťových odvetviach vrátane energetiky a vyvíjaním tlaku na vládu, aby prijala formy privatizácie, podporujúce hospodársku súťaž.¹⁸ Politický vplyv tohto orgánu je inštitucionalizovaný vďaka pravidelnej účasti predsedu úradu na zasadnutiach vlády a vďaka členstvu v hospodárskej rade vlády. Priaznivý vplyv protimonopolného úradu na podnikateľské prostredie však napriek tomu oslabovali určité nedostatky. Rovnako ako aj v iných členských krajinách OECD sa podľa existujúcej legislatívy prekrýva úloha protimonopolného úradu a odvetvových regulačných úradov (ako je Telekomunikačný úrad a Úrad pre reguláciu sieťových odvetví), pričom sa zdá, že na Slovensku nie je dostatočne rozvinutá ich nevyhnutná spolupráca. Navyše, odvolania proti kľúčovým rozhodnutiam, týkajúcim sa zneužívania trhovej sily dominantných firiem, boli úspešné, nakoľko sudcovia najvyššieho súdu nemajú odborné poznatky a skúsenosti, ani prístup k odbornému poradenstvu v oblasti zásad hospodárskej súťaže.¹⁹

Finančné trhy

Bankovníctvo

Po nedávnych privatizáciách dominujú v slovenskom bankovníctve banky v zahraničnom vlastníctve, ktoré kontrolujú približne 95 % aktív (tabuľka 24). Po období komplexného čistenia portfólií sa objem úverov poskytnutých podnikom mierne zvyšoval, zatiaľ čo úvery pre domácnosti sa zvýšili výrazne, napriek tomu, že ide o zvýšenie

Tabuľka 24. **Banky – hlavné ukazovatele**

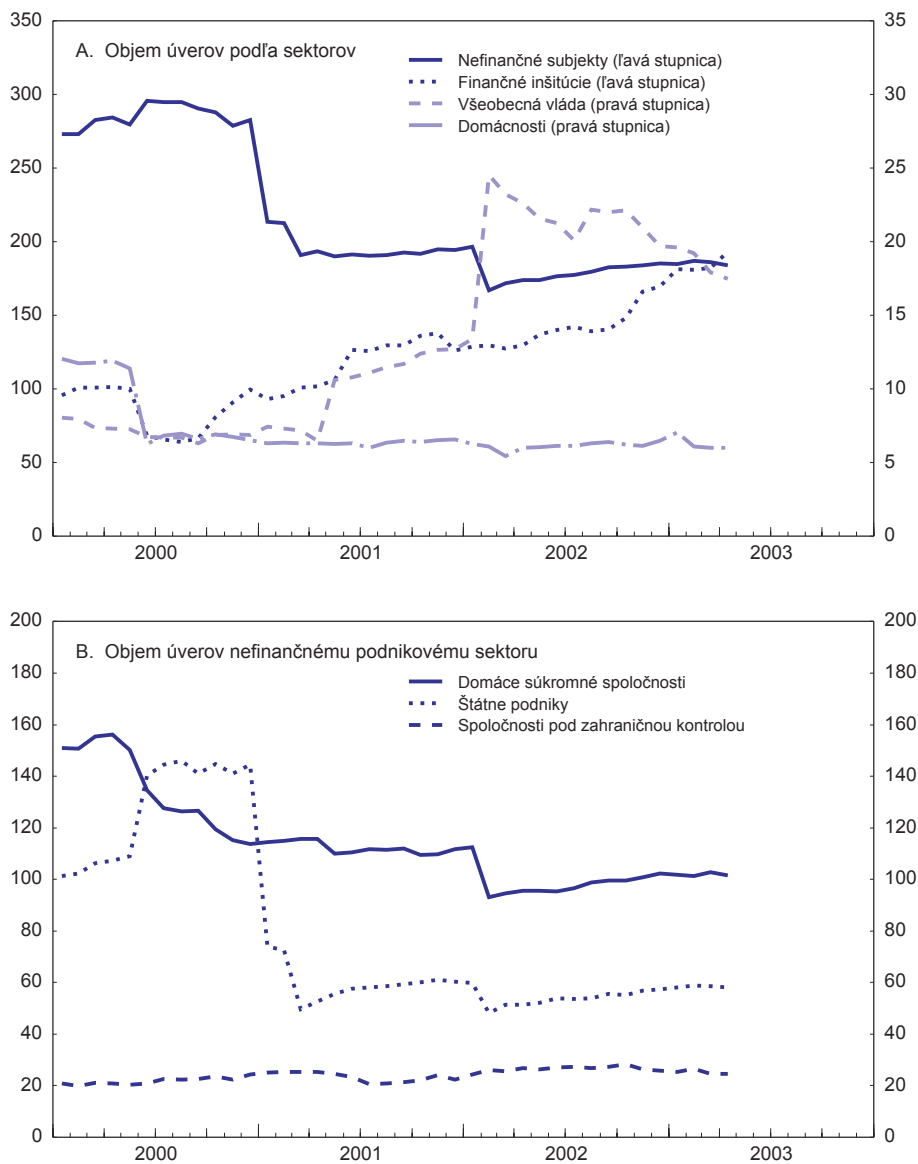
	1999	2000	2001	2002
	miliardy SK			
Celkové aktíva bánk	769,8	846,9	928,8	1014,0
Celkové úvery bánk	410,2	407,3	337,9	341,5
Celkové rezervy a oprávky	113,0	105,3	92,6	56,5
Zisky bánk	-29,5	4,4	9,1	11,8
Rast aktív bánk (1993 = 100)				
Celkové úvery	103,1	99,3	83,0	101,1
Cenné papiere	97,9	512,6	180,8	111,0
Ostatné aktíva	78,2	135,6	149,1	123,6
Rast úverov z hľadiska kvality (1993 = 100)				
Štandardné	124,0	117,6	77,5	116,5
Klasifikované	83,4	73,6	95,1	72,8
Pod dohľadom	81,8	72,1	121,3	108,2
Subštandardné	91,0	53,9	91,4	117,2
Pochybné	125,7	67,8	68,7	52,8
Strata	79,2	77,6	85,3	44,9
Rast úverov z hľadiska lehoty splatnosti (1993 = 100)				
Krátkodobé	86,3	101,2	72,8	102,8
Strednodobé	164,7	98,7	69,2	107,3
Dlhodobé	85,2	97,6	113,7	94,8
<i>Položky memoranda (pomerové ukazovatele v %):</i>				
Celkové rezervy a oprávky/celkové aktíva	14,7	12,4	10,0	5,6
Celkové rezervy a oprávky/klasifikované úvery	66,1	83,8	77,4	64,9
Stratové úvery/klasifikované úvery	54,3	57,2	51,3	31,7

Zdroj: Národná banka Slovenska.

z veľmi nízkej základnej úrovne (obrázok 21). Hybnou silou úverov pre domácnosti boli hypotekárne úvery, ktorých rast za posledný rok bol skutočne veľkolepý, čiastočne aj vďaka štedrým dotáciám pre nových vlastníkov bytov. S ohľadom na znižujúce sa rozpätia medzi úrokovými sadzbami na pôžičky a vklady zisky v odvetví súkromného bankovníctva rástli pomaly. Rozhodujúcu úlohu tu zohrával predovšetkým rast príjmov z neúverových finančných služieb. Takmer všetky banky zvýšili svoje poplatky za rôzne operácie, čo bolo podnetom na začatie vyšetrovania zo strany protimonopolného úradu. Pokiaľ ide o tradičné úverové obchody, javí sa intenzita hospodárskej súťaže v bankovníctve ako uspokojivá, v iných službách je konkurencia obmedzená. Objem úverov podnikom pod zahraničnou kontrolou zostáva pomerne skromný, pretože tieto firmy sa financujú z medzinárodných trhov a s nižšími nákladmi. Napriek tomu však v roku 2003 viac ako 60 % čerpaných nových úverov pripadlo na obchodné spoločnosti so zahraničnou účasťou, s ohľadom na veľmi obmedzený rozsah pôžičiek a úverov poskytnutých firmám pod domácou kontrolou.²⁰

Úvery malým a stredným podnikom zaznamenali veľmi obmedzený rast. Napriek tomu sa výhľady malých a stredných podnikov na zlepšenie prístupu k úverom zlepšili. Banky, vrátane veľkých univerzálnych bánk v zahraničnom vlastníctve, ako je VÚB, zvýšili

Obrázok 21. **Bankové úvery podľa odvetví**
miliardy SK



Zdroj: Národná banka Slovenska.

svoje úsilie pri mapovaní situácie v priemysle a hľadani nových spoľahlivých zákazníkov z radov malých firiem v domácom vlastníctve. Malé podniky môžu využiť, podobne ako ich kolegovia v iných transformujúcich sa ekonomikách, aj úverové programy poskytujúce zúčastneným komerčným bankám bankovú záruku štátom vlastnenej rozvojovej banky a lacné finančné zdroje poskytované takými inštitúciami, ako je EBOR a Kreditanstalt für Wiederaufbau. Vláda zaviedla aj systém „mikroúverov“ a úverové linky „štartovacieho kapitálu“ pre nové podniky, financované zo zdrojov EÚ. Celkový objem poskytnutých dotovaných úverov a základného kapitálu však zostal skromný, používajú ich iba 3 až 4 % z celkového počtu malých podnikov.²¹ Očakáva sa, že rozhodujúci príspevok pre vznik a rast nových firiem príde zo súkromného finančného sektora.

Pokrok sa dosiahol v reformách na posilnenie štátneho dohľadu v bankovníctve a na finančných trhoch. Bankový sektor je finančne stabilný a kapitálová primeranosť väčšiny inštitúcií v zahraničnom vlastníctve dosiahla rekordnú úroveň. Naopak, dôveryhodnosť nebankových finančných sprostredkovateľov sa po škandáloch z deväťdesiatych rokov minulého storočia nepodarilo obnoviť. Dohľad nad bankovníctvom a finančnými trhmi bude integrovaný v Národnej banke Slovenska, v spoločnom orgáne vykonávajúcom dohľad, na základe projektu, ktorý spoločne navrhli orgány zodpovedné za bankovníctvo a finančný trh. Podstatne sa musí posilniť kvalita finančného dohľadu zjednodušením činností pri vyšetrovaní („hunting“), monitorovaním finančných inovácií v rámci oboch sektorov a znížením celkových nákladov na dohľad. Vláda schválila rámcové zásady integrovaného dohľadu nad finančnými trhmi, ktorý by mal byť v plnom rozsahu zavedený v roku 2006.²²

Dohľad nad poisťovníctvom

Slovenské poisťovníctvo je v súčasnosti v prevažnej miere v súkromnom a zahraničnom vlastníctve. Prevzatím najväčšej poisťovacej spoločnosti kontrolovanej štátom (Slovenská poisťovňa alebo SP) nemeckou skupinou *Allianz* vznikol dominantný subjekt, ktorý kontroluje viac ako 46 % trhu. Táto skutočnosť, rovnako ako prevzatie deviatej najväčšej poisťovacej spoločnosti (Kontinuita) rakúskou skupinou Wiener Städtische, ktorá už odkúpila ďalších dvoch slovenských poisťovateľov (Koopratíva a Komunálna poisťovňa), znamenala konsolidáciu poisťovacieho trhu.²³ Po rekordnej expanzii v roku 2001 a vstupe nových poisťovateľov zo zahraničia sa rast trhu životného poistenia spomalil. Sektor neživotného poistenia zaznamenal silnejší rast, pričom hybnou silou bolo povinné poistenie motorových vozidiel demonopolizované v januári 2002.

Prínosy liberalizácie poisťovacieho sektora ohrozili chyby v zákonodarstve a sporné súdne rozhodnutia o odškodnení obetí havárií motorových vozidiel, ku ktorým došlo ešte pred demonopolizáciou. Otvorenie podnikania v oblasti poistenia motorových vozidiel hospodárskej súťaži malo paradoxne za následok nekontrolovaný rast finančne veľmi náročných súdnych sporov a v priemere 50-percentný skokovitý nárast výšky poistného v roku 2003. Podobný 35-percentný skokovitý nárast sa očakáva znova v roku 2004. Čiastky odškodnenia priznávané za menšie úrazy obetiam automobilových

havárií slovenskými súdmi zaznamenali prudký rast, najmä v relatívne ekonomicky problematickej východnej časti krajiny, a v súčasnosti už veľmi významne prekračujú porovnateľné odškodné kdekoľvek inde v Európe.²⁴ Na rozdiel od iných krajín sa poisťovne na Slovensku v minulosti nemohli odvolať proti týmto súdnym rozhodnutiam bez súhlasu poisteného vodiča – toto ustanovenie však bolo nedávno zrušené a poisťovne získali právo na odvolanie. Pretože skupina *Allianz* kontroluje viac ako 60 % trhu poistenia motorových vozidiel,²⁵ vyplácala by spravidla približne dve tretiny celkových nákladov na odškodnenie prostredníctvom spoločného fondu zákonnej zodpovednosti, do ktorého prispievajú všetci poisťovatelia. V privatizačnej zmluve však bol stanovený horný limit výšky príspevkov, ktoré je tento dominantný poisťovateľ povinný platiť, pričom za zvyšnú časť zodpovedá vláda. Slovenská republika stanovila horný limit (vo výške 19 miliónov Sk) výšky odškodnenia za „zdravotnú ujmu a vynaložených nákladov v prípade úmrtia“ iba od januára 2002, uzavrela tým však medzeru v bývalých zákonoch. Ak štátne orgány nechcú stanoviť takéto limity prípad od prípadu, možno by mali posúdiť vytvorenie systému poistenia s výplatou odškodnenia bez ohľadu na zavinenie, ktorý by ukončil prax zneužívania súčasného systému a obmedzil výšku poistného, ktoré platia spotrebiteľia.²⁶

Kapitálové trhy

Rozvoj kapitálového trhu je dôležitý predovšetkým preto, že to je prostriedok na umožnenie „výstupu“ investičných partnerov, ktorí investovali kapitál do štartujúcich spoločností. Kapitálový trh v roku 2002 zasiahla platobná neschopnosť radu podielových fondov pôsobiacich bez licencie, prepojených na dvoch rozsiahlych prevádzkovateľov pyramídového systému. Už aj bez toho nízka dôvera verejnosti k investovaniu sa tým ďalej podkopala. Zdá sa, že dôvera k licencovaným podielovým fondom sa, naopak, zvýšila, čistá hodnota aktív takýchto finančných nástrojov sa za roky 2001 a 2002 zdvojnásobila. Napriek tomu sú pre trh s cennými papiermi naďalej charakteristické minimálne objemy, nízka likvidita a absencia úvodných verejných ponúk akcií. Podobne ako v iných krajinách s trhmi s pomerne nízkym objemom obchodov, spôsobuje zvýšená ochrana minoritných akcionárov zavedením povinnosti odkúpenia akcií riziká zneužívania informácií v obchodnom styku a manipulácií na trhu. Preukázalo sa to aj na prípade povinnej ponuky maďarskej skupiny MOL na prevzatie rafinérie Slovnaft, najväčšej spoločnosti kótovanej na Bratislavskej burze cenných papierov. Cena akcií Slovnaftu na burze prudko vzrástla (o 27 %), keď MOL, ktorý už vlastnil menšinový podiel vrátane manažérskych právomocí, pripravoval úplné prevzatie. MOL podal sťažnosť na údajnú manipuláciu ceny akcií, ktorá významne zvýšila náklady na povinné odkúpenie. Úrad pre finančný trh po rozsiahlom vyšetrovaní v spolupráci s orgánmi štátneho dohľadu zo zahraničia žiadne porušenie predpisov nezistil a sporný obchod, ktorým sa zvýšila príslušná referenčná hodnota akcií, nemohol anulovať.²⁷ Prípád MOL – Slovnaft ilustruje, že inak správne pravidlo na ochranu minoritných akcionárov môže spôsobiť extrémnu volatilitu cien a riziko manipulácií trhu, ak na trhu chýba hĺbka a dohľad má krátku históriu.

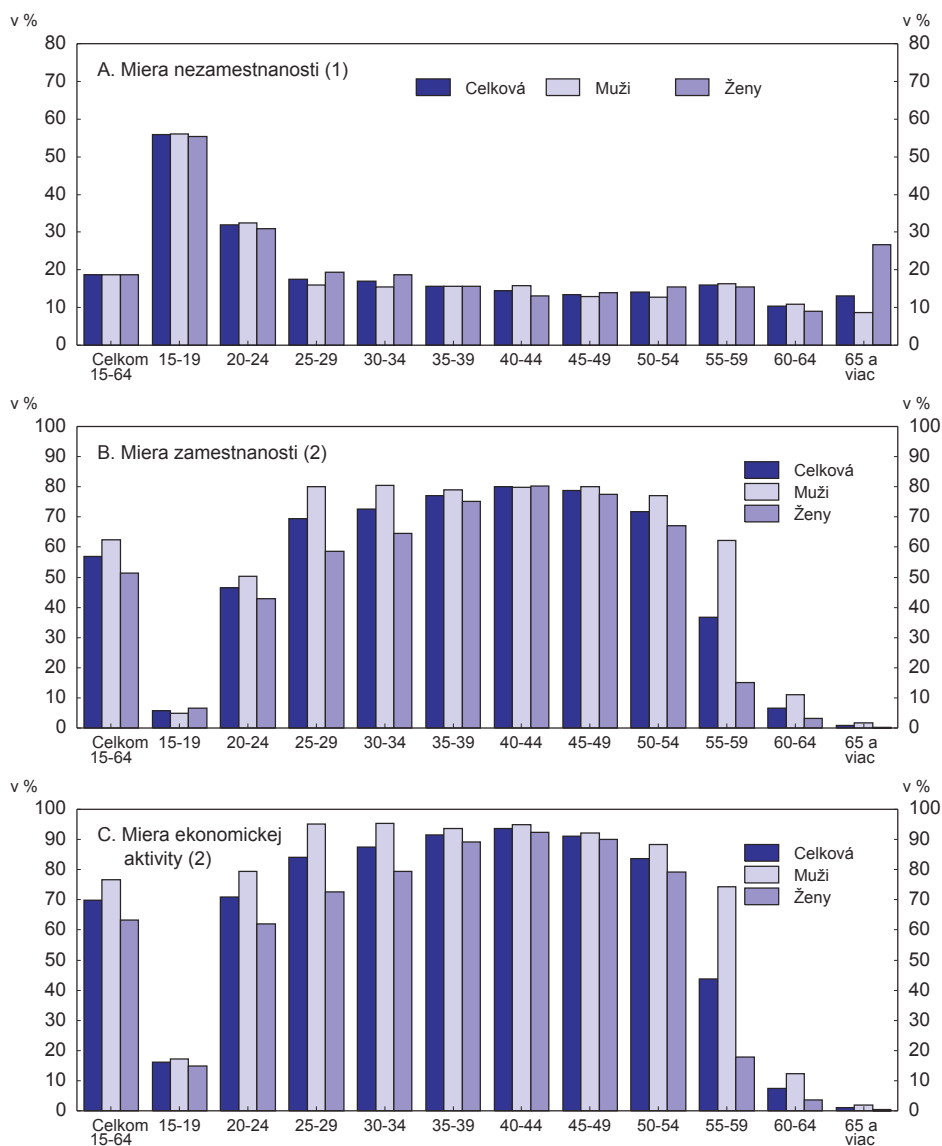
Napriek týmto problémom v súkromných investíciách do akciového kapitálu nastali určité pohyby. Najvýznamnejšou transakciou, ktorá sa uskutočňuje tento rok, je prevzatie Slovakofarmy, najväčšieho farmaceutického výrobcu na Slovensku, holandskou dcérskou spoločnosťou Warburg Pincus. Nový vlastník zlúči Slovakofarmu s českým partnerom (Léčiva), kde už má kontrolu, a vytvorí jednu z najväčších farmaceutických firiem regiónu. Ďalšie súkromné akvizície sa uskutočnili na základe úspešných ponúk domácich finančných skupín na získanie kontroly zadlžených firiem, ako je hlinikáreň ZSNP a oceliareň VSŽ. Pretože domáce finančné skupiny, ktoré sa na týchto obchodoch podieľajú, sa zatiaľ nemôžu preukázať dosahovanými výsledkami, ťažko posúdiť, či tieto transakcie nakoniec povedú k zvýšeniu hodnoty.

Popri dobre rozvinutom a rastúcom trhu s vládnymi dlhopismi je sľubným segmentom kapitálového trhu aj trh dôchodkových investícií. Existuje hladko fungujúci dobrovoľný systém, na ktorom dominujú skúsené dôchodkové fondy v zahraničnom vlastníctve. Táto forma investícií získala popularitu vďaka možnosti odpočtu aj príspevku aj dávky od daňového základu. Reforma dôchodkového systému, ktorá v súčasnosti prebieha, okrem toho vytvorí kapitalizačný pilier spravovaný súkromnými subjektmi (pozri ďalej v časti Udržateľný rozvoj). Malo by to priniesť vítané prehĺbenie finančných a kapitálových trhov, za predpokladu, že sa príjmu príslušné predpisy na ochranu nedotknuteľnosti investície do dôchodkového fondu príslušnými predpismi. Konkurujúce dôchodkové fondy budú každoročne investovať približne 10 – 15 miliárd Sk (350 miliónov eur). V tomto novom sektore bude potrebné predísť eskalácii nerealistických príslubov výnosnosti a nezdravým investičným praktikám. Návrh legislatívneho rámca dohľadu sa už pripravuje. Predpokladá rôzne kategórie fondov s rôznymi štruktúrami portfólia a rizík, s obmedzením prístupu pre konkrétne kategórie prispievateľov na dôchodok.²⁸ Zodpovedné orgány verejnej správy by mali posúdiť možnosť integrovania dohľadu v odvetví dôchodkových fondov s nedávno zjednoteným úradom pre dohľad nad finančným trhom v rámci Národnej banky Slovenska.²⁹

Nedostatky na trhu práce³⁰

Napriek zníženiu nedobrovoľnej nezamestnanosti a miernemu zvýšeniu zamestnanosti od roku 2001 Slovensko naďalej patrí medzi krajiny s najslabšími výsledkami na trhu práce spomedzi členských štátov OECD (*Výhľad zamestnanosti OECD*, 2003). Hoci podiel aktívneho obyvateľstva sa udržiava nad priemerom, miera zamestnanosti patrí medzi najnižšie a miera nezamestnanosti je druhá najvyššia spomedzi členských štátov OECD (obrázok 22). Prejavuje sa tu vyčerpanie rezerv pracovných síl v regiónoch s vysokou mierou rastu a vo vysokokvalifikovaných profesiách spolu s masovou nezamestnanosťou v zaostávajúcich regiónoch a medzi občanmi s nízkou kvalifikáciou. Podľa najnovších dostupných medzinárodných porovnaní má Slovensko najvyššiu mieru nezamestnanosti pracovníkov s nízkou kvalifikáciou (39 % v roku 2001), jednu z najvyšších u pracovníkov nízkych vekových skupín (37 %) a najnižšiu mieru zamestnanosti obyvateľstva vo veku 55 – 64 rokov (na úrovni 20 %). Okrem vysokej miery nezamestnanosti mládeže je

Obrázok 22. Ukazovatele trhu práce podľa veku a pohlavia
2002



1. V % pracovnej sily danej vekovej skupiny.

2. V % obyvateľstva danej vekovej skupiny.

Zdroj: Štatistický úrad Slovenskej republiky a OECD.

podiel občanov vo veku 15 – 19 rokov, ktorí sa *nevzdelávajú ani nepracujú*, tiež najvyšší v OECD, na úrovni 25 %. A nakoniec, vysoká prezamestnanosť je vo verejnom sektore, predovšetkým v školstve, zdravotníctve, železničnej doprave a v energetických podnikoch verejných služieb. Po racionalizácii verejných výdavkov sa v najbližšej budúcnosti očakáva prítok ďalších nízkokvalifikovaných pracovníkov do nezamestnanosti (pozri kapitolu III).

Štruktúra zamestnanosti v Slovenskej republike sa vyznačuje mimoriadne vysokým podielom vládneho sektora na celkovej zamestnanosti (tabuľka 25). V porovnaní s inými post-transformačnými ekonomikami OECD (Česká republika, Maďarsko a Poľsko) má Slovensko jeden z najvyšších podielov vládneho sektora na celkovej zamestnanosti (21 %) a najnižší podiel samostatne zárobkovo činných osôb (8,7 %). Aj v porovnaní s najbohatšími členskými štátmi OECD zostáva podiel vládneho sektora na celkovej zamestnanosti veľmi vysoký. Je síce nižší ako sú výnimočne ukazovatele škandinávskych krajín, ktoré sa pohybujú okolo 30 %, avšak vyšší ako 11 % v Nemecku, 12 % v Írsku a 15 % v Spojených štátoch amerických.³¹ Za posledné desaťročie zamestnanosť vo verejnej službe rástla rýchlejšie ako zamestnanosť v súkromnom sektore iba v dvoch členských štátoch OECD, v Kórei a na Slovensku (*Výhľad zamestnanosti OECD, 2003*).

Miera nezamestnanosti sa významne líši v závislosti od dosiahnutého vzdelania. Napríklad podiel mužov vo veku od 25 do 64 rokov na nezamestnanosti sa pohybuje od 4,5 % u vysokoškolsky vzdelaných do 44 % u osôb bez úplného stredoškolského vzdelania. Výskyt dlhodobej nezamestnanosti sa neustále zvyšoval v priebehu posledných 5 rokov a dosiahol takmer 60 % celkovej nezamestnanosti (obrázok 23).

Na tomto pozadí systém vzdelávania a odbornej prípravy nedokáže plniť meniace sa požiadavky zamestnávateľov, zatiaľ čo zastaralý systém učňovského školstva naďalej produkuje kvalifikácie, po ktorých nie je dopyt na trhu (pozri kapitola III). Ešte ťažšie

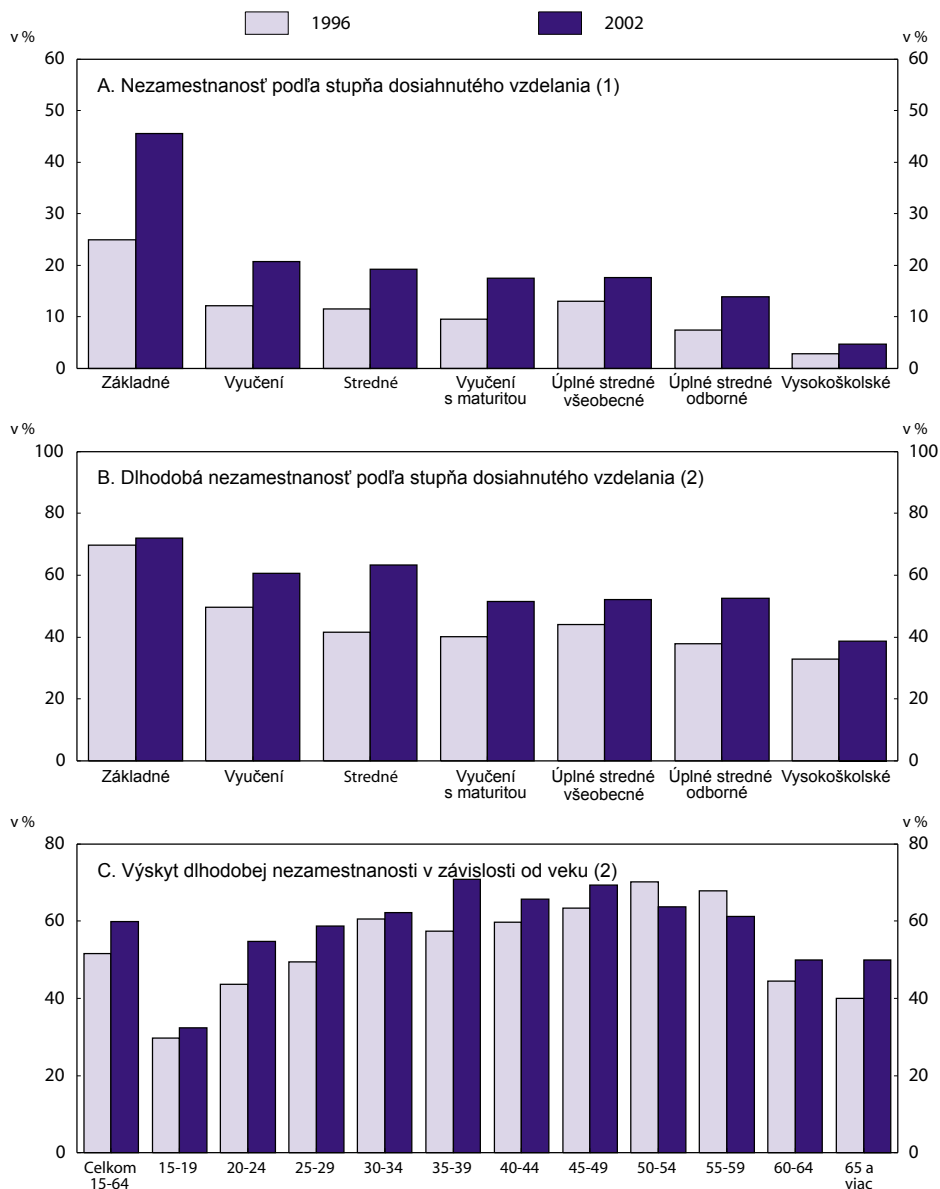
Tabuľka 25. Závislá zamestnanosť podľa odvetví

	2002	
	tisíc osôb	v %
Poľnohospodárstvo	131,4	6,2
Priemysel	640,9	30,1
Stavebníctvo	176,0	8,3
Obchod, hotely a reštaurácie	340,0	16,0
Doprava, skladovanie, pošta a telekomunikácie	154,4	7,3
Obchodovanie s nehnuteľnosťami, financie a podnikateľské služby	143,0	6,7
Zamestnanci vládneho sektora	454,0	21,3
Verejná správa ¹	149,7	7,0
Školstvo	162,8	7,7
Zdravotníctvo	141,5	6,7
Iné	87,6	4,1
Celkom	2127,0	100,0

1. Verejná správa a obrana; povinné sociálne zabezpečenie.

Zdroj: Štatistický úrad Slovenskej republiky.

Obrázok 23. Štruktúra nezamestnanosti



1. V % pracovnej sily v danej kategórii.

2. V % nezamestnaných v danej kategórii.

Zdroj: Štatistický úrad Slovenskej republiky a OECD.

sa dosahuje zvýšenie ľudského kapitálu u dlhodobo nezamestnaných a neaktívnych občanov. Úsilie služieb zamestnanosti o posilnenie zamestnateľnosti uchádzačov o zamestnanie prostredníctvom aktívnych programov na trhu prácu nebolo úspešné – čo s najväčšou pravdepodobnosťou spôsobujú nevhodné systémy, neefektívna organizácia a obmedzené prostriedky. Počet rekvalifikačných kurzov ponúkaných pre nezamestnaných sa zvýšil, avšak iba jedna pätina absolventov rekvalifikačných kurzov si dokázala nájsť zamestnanie. Tieto rekvalifikačné služby by sa mali prispôsobiť požiadavkám trhu, pričom financovanie ich poskytovateľov by malo byť na základe princípov hospodárskej súťaže a podľa zásad „peniaze idú za používateľom“. Vláda zlúči služby zamestnanosti a úrady sociálnej starostlivosti. Možná je perspektíva experimentovania so zabezpečovaním služieb vyhľadávania pracovných príležitostí dodávateľským spôsobom prostredníctvom komerčných poskytovateľov. Na takéto inovatívne projekty sa použijú prostriedky Európskeho sociálneho fondu (ESF). Z toho vyplýva, že skutočná výška rozpočtu služby zamestnanosti na rok 2004 a nasledujúce roky bude závisieť od schopnosti Slovenska využívať prostriedky ESF.

Otázky ponuky pracovných síl

Orgány verejnej správy sa od roku 2001 pokúsili posilniť stimuly k práci sprísnením nároku na sociálne dávky uplatnením radu restriktívnych opatrení. V roku 2003 boli ustanovenia o nároku ďalej sprísnené (pozri ďalej rámček 14). Napriek tomu zostáva vysoký podiel poberateľov dávok z obyvateľstva v produktívnom veku, najmä v kategórii poberateľov dávok v invalidite (tabuľka 26).³² V januári 2003 sa sprísnili aj postupy nahlasovania úsilia o hľadanie zamestnania³³. Oficiálna miera nezamestnanosti sa do júla znížila na 14,8 % a do októbra na 13,75 %. Toto zníženie môže byť čiastočne spôsobené aj vyradovaním z registra po sprísnení kritérií na vznik nároku. Existujú však dôkazy, že tento pokles je do značnej miery výsledkom zlepšenia situácie na trhu práce. Napríklad

Tabuľka 26. **Poberatelia dávok na podporu príjmu**

	1998	1999	2000	2001	2002	2003 ¹
	% obyvateľstva v produktívnom veku					
Poistenie v nezamestnanosti ²	3,6	4,3	2,7	2,8	2,6	2,3
Invalidný	8,5	8,6	8,6	8,6	8,6	8,6
Plná	6,8	6,7	6,6	6,6	6,5	6,5
Čiastočná	1,8	1,9	1,9	2,0	2,1	2,1
Predčasný odchod do dôchodku	0,7	0,8	0,6	0,1	0,0	0,0
Sociálna pomoc	5,1	7,1	8,5	8,8	8,5	8,2
Aktívny program trhu práce ³	1,4	0,8	0,9	0,9	1,8	1,8
Celkom	19,4	21,6	21,3	21,2	21,6	21,0

1. Predbežné.

2. Iba evidovaní nezamestnaní.

3. Prítoky účastníkov do verejných služieb zamestnanosti, odborná príprava, opatrenia pre mládež a invalidov a podporovaná zamestnanosť.

Zdroj: Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny SR; Národný úrad práce.

miera nezamestnanosti podľa Výberového zisťovania pracovných síl – uskutočneného podľa metodiky ILO – sa tiež znížila na 18,4 % v prvom štvrťroku a na 17 % v treťom štvrťroku roka 2003.

Na posilnenie pracovnej motivácie nižších príjmových skupín štátne orgány ďalej zvýšili celoštátnu minimálnu mzdu z 35,6 % priemernej mzdy začiatkom roka 2001 na 41,2 % v poslednom štvrťroku 2002 a približne na 45 % v októbri 2003. Podiel pracovníkov zarábajúcich zákonnú minimálnu mzdu však napriek tomu zostal nízky a dosiahol 1,2 %, s výraznými regionálnymi rozdielmi.³⁴ Tento podiel je vo verejnom sektore približne dvojnásobný oproti podnikateľskému sektoru.

Pracovná mobilita je naďalej najnižšia z členských štátov OECD. Väčšina obyvateľstva býva v bytoch alebo domoch, ktoré má v osobnom vlastníctve. Existujú veľké rozdiely medzi cenami nehnuteľností v prosperujúcich a chudobných regiónoch a v celej krajine sa pociťuje ostrý nedostatok cenovo dostupných nájomných bytov.³⁵ Ceny regionálnej autobusovej a vlakovej dopravy sú vzhľadom na úroveň miezd vysoké, preto sa dochádzanie za prácou obmedzuje do značnej miery iba na krátke vzdialenosti. Výskumní pracovníci ministerstva práce dospeli k záveru, že slovenskí pracovníci v okresoch s vysokou nezamestnanosťou sú ochotní zaplatiť za dopravu do 13 % čistej mzdy, pod podmienkou, že denný čas dochádzania za prácou a späť neprekročí 2 hodiny. Želanie dochádzať do práce však rýchlo klesá s dĺžkou trvania nezamestnanosti.³⁶ Podobne ako v iných členských štátoch OECD sú dlhodobo nezamestnaní pravdepodobne stále menej ochotní podstupovať riziko, keď im dochádzajú prostriedky umožňujúce vyrovnávať sa s neočakávanými výdavkami. Zdá sa, že základným problémom sa javí systém sociálneho zabezpečenia, ktorý pestuje nerealistické mzdové očakávania. Mzdové očakávania krátkodobo (do 6 mesiacov) i dlhodobo (viac ako 1 rok) nezamestnaných sú prakticky zhodné. Nerealistické mzdové očakávania majú aj nezamestnaní absolventi škôl bez akýchkoľvek pracovných skúseností a skupina poberateľov sociálnych dávok (v zníženej výške 50 %).³⁷ Štátne orgány riešili problém nízkej mobility najprv dotáciami nákladov na dopravu evidovaných nezamestnaných, ktorí si našli zamestnanie, avšak tento program bol v roku 2003 utlmený.

Problémy dopytu po pracovnej sile

Štátne orgány sa zaoberali aj rôznymi opatreniami na zvýšenie dopytu po práci. Novelizovaný Zákonník práce nadobudol účinnosť v júli 2003. Zjednodušuje postupy prijímania do zamestnania, uvoľnenia zo zamestnania a preraďovania zamestnancov, zvyšuje hornú hranicu nadčasovej práce a znižuje vplyv odborov na riadiace rozhodnutia (rámček 13). Podľa skúseností z iných členských štátov OECD by tieto reformy mali prispieť k rastu zamestnanosti. Niektoré ustanovenia novelizovaného Zákonníka práce sa napriek tomu javia ako neprímerane štedré pre ekonomiku, ktorá dobieha vývoj. Napríklad *zákonný nárok* všetkých zamestnancov na najmenej 4 týždne platenej dovolenky významne zvyšuje celkové mzdové náklady. Ďalším príkladom je požiadavka, aby zamestnávateľia poskytovali dotácie na stravu všetkým pracovníkom. Úprava podobných záležitostí by mala byť predmetom dobrovoľnej dohody medzi manažmentom a pracovným kolektívom každej firmy, nie záväzného nariadenia.

Rámček 13. **Reforma Zákonníka práce**

V júni 2003 boli prijaté zásadné zmeny a doplnky Zákonníka práce, ktoré nadobudli účinnosť od 1. júla 2003. Najdôležitejšie ustanovenia:

Pracovné zmluvy

Zamestnávateľia si v závislosti od konkrétnych požiadaviek môžu vybrať z piatich typov pracovných zmlúv:

- Riadna pracovná zmluva
- Pracovná zmluva na čiastočný úväzok kratší ako 40 hodín týždenne
- Pracovná zmluva na čiastočný úväzok kratší ako 20 hodín týždenne
- Zmluva o vykonávaní prác na menej ako 300 hodín ročne
- Zmluva o vykonávaní prác so študentom na menej ako 100 hodín ročne

Všetky vyššie uvedené zmluvy možno uzatvoriť na dobu obmedzenú a zamestnávateľ má právo na ich predĺženie bez povinnosti predložiť právne zdôvodnenie, prečo tak urobil, na obdobie maximálne troch rokov. Niektoré kategórie zamestnancov sú z tohto pravidla maximálne trojročného obdobia vyňaté, čo znamená, že zmluvy na dobu určitú môžu byť v týchto prípadoch predlžované donekonečna.

Nadčasové limity boli zvýšené tak, že zamestnanec môže odpracovať až 400 nadčasových hodín za rok (predchádzajúci limit bol 150 nadčasových hodín). V rámci tohto limitu nadčasovej práce môže maximálne 150 hodín požadovať jednostranne zamestnávateľ, ďalších 250 nadčasových hodín sa dovoľuje na základe vzájomnej dohody medzi zamestnávateľom a zamestnancom.

Vypovedanie pracovného pomeru

Bola zavedená zvýšená flexibilita pokiaľ ide o právo zamestnávateľa na vypovedanie pracovnej zmluvy. Pri ukončení platnosti pracovnej zmluvy je zamestnávateľ povinný uviesť dôvody výpovede. Tie sú rozsiahlejšie, ako bolo dovolené predtým. Zamestnávateľ bude mať napríklad právo na vypovedanie pracovnej zmluvy za porušovanie pracovnej disciplíny alebo v dôsledku neuspokojivých pracovných výsledkov. V týchto prípadoch sa požaduje, aby zamestnancovi bolo najprv doručené písomné oznámenie s požiadavkou na zlepšenie pracovnej výkonnosti

Vo všetkých prípadoch sa zákonná výpovedná lehota skracuje na dva mesiace, nezávisle od dôvodu výpovede. Na zamestnanca, ktorý u daného zamestnávateľa pracuje dlhšie ako päť rokov, sa vzťahuje trojmesačná výpovedná lehota, ak v individuálnej pracovnej zmluve alebo v kolektívnej dohode nebola dohodnutá preňho priaznivejšia výpovedná lehota.

V prípade, ak sa zamestnanec stáva nadbytočný, zamestnanec môže buď akceptovať dohodu o predčasnom ukončení pracovného pomeru a prijať odstupné vo výške najmenej dvojnásobku priemerného mesačného platu, alebo pokračovať v práci počas výpovednej lehoty, bez nároku na odstupné, ak v kolektívnej dohode nie je uvedené inak. Zamestnanec, ktorý u daného zamestnávateľa pracuje dlhšie ako päť rokov, má nárok na odstupné vo výške najmenej trojnásobku priemerného mesačného platu, ktorý poberal počas výpovednej lehoty.

Rámček 13. **Reforma Zákonníka práce** (pokr.)

Pracovná zmluva uzatvorená na dobu určitú môže byť vypovedaná pred dohodnutým termínom, pričom zamestnávateľ nie je povinný uviesť príčinu. Prepustený zamestnanec však má nárok na kompenzáciu za budúce príjmy.

Pracovné zmluvy na čiastočný pracovný úväzok kratší ako 20 hodín týždenne a rovnako aj určité typy osobitných dohôd o vykonaní prác môžu byť vypovedané bez udania dôvodu zamestnávateľom s 15-dennou výpovednou lehotou.

Zastupovanie pracovníka a iné zmeny

Nový Zákonník práce prináša aj ďalšie zmeny vrátane možnosti existencie rady zamestnancov i odborovej organizácie v tej istej spoločnosti, ochrany proti diskriminácii a možnosti zamestnávať dôchodcov za flexibilnejších podmienok.

Zdroj: Dagmar Žukalová, KPMG Slovensko.

Slovenský systém kolektívneho vyjednávania bol zmenený tak, aby ďalej nepredstavoval významnejší zdroj tlakov na mzdu. Platnosť odvetvových mzdových dohôd pre firmy, ktoré sa nezúčastňujú na procese vyjednávania, bola podmienená písomným súhlasom firmy. Je však potrebné, aby táto zásada, ktorá je v súčasnosti ponechaná na rozhodnutie ministra, bola zakotvená natrvalo v legislatíve.

Reformy systému sociálneho zabezpečenia, ktoré majú byť zavedené na budúci rok, by mali znížiť celkovú výšku príspevkov (platených zamestnancami i zamestnávateľmi) o 3 percentuálne body zo mzdy a mali by podporiť zvýšenie dopytu po pracovnej sile (tabuľka 27). Príspevky platené zamestnávateľmi by poklesli o 3,6 percentuálneho bodu, zatiaľ čo príspevky platené zamestnancami sa zvýšia o 0,6 percentuálneho bodu. Čo je

Tabuľka 27. **Sadzby odvodov na sociálne zabezpečenie**

% zo mzdy

Platí	2003			2004		
	Zamestnanec	Zamestnávateľ	Spoločne	Zamestnanec	Zamestnávateľ	Spoločne
Dôchodky	6,4	21,6	28,0	7,0	19,0	26,0
Starobný				4,0	16,0	20,0
Invalidný				3,0	3,0	6,0
Záručný fond				0	2,75	2,75
Penzijný fond				0,0	0,25	0,25
Nemocenské poistenie	1,4	3,4	4,8	1,4	1,4	2,8
Poistenie pre prípad nezamestnanosti	1,0	3,0	4,0	1,0	1,0	2,0
Zdravotné poistenie	4,0	10,0	14,0	4,0	10,0	14,0
Celkom	12,8	38,0	50,8	13,4	34,4	47,8

Zdroj: OECD.

dôležitejšie, celkový daňový klin sa kombináciou účinkov daňovej a sociálnej reformy významne zníži. Najpodstatnejšie budú úľavy na mzdových nákladoch na spodnom konci trhu práce, kde sa predpokladá najvyššia nákladová elasticita dopytu po pracovnej sile. Ide o významný rozvojový krok, avšak sadzba odvodov do sociálnych fondov 47,8 % z hrubej mzdy naďalej patrí medzi najvyššie v OECD a mala by sa ešte znížiť.

Nová vládna stratégia zamestnanosti

Vláda zverejnila návrh novej stratégie rastu zamestnanosti v máji 2003 (rámček 14). Táto stratégia sa zakladá na ďalších reformách sociálneho zabezpečenia a trhu práce, ktoré by stimulovali rast pracovných príležitostí. Ak by sa zamýšľaná revízia inštitúcií sociálnej záchranej siete a trhu práce implementovala efektívne, zamestnanosť by sa mala zvyšovať napriek pokračujúcemu rastu obyvateľstva v produktívnom veku, ktorý pravdepodobne pretrvá do konca tohto desaťročia. Po prvý raz od zavedenia sociálnej pomoci v roku 1990 by sa nízkokvalifikovaným nezamestnaným viac oplátilo pracovať v legálnej ekonomike ako byť závislý od sociálnej pomoci, zatiaľ čo znížením mzdových nákladov a možnosťami zmluvného zabezpečenia pracovníkov prostredníctvom agentúr pre dočasné zamestnávanie by sa posilnili stimuly zamestnávateľov na prijímanie do zamestnania. Skúsenosti z niektorých členských štátov OECD ukazujú, že dočasná práca rozširuje pracovné príležitosti a často vedie ku vzniku štandardného pracovného pomeru. Preto sa ako mimoriadne sľubná javí pre transformujúce sa ekonomiky s nízkou zamestnanosťou.

Ďalšou iniciatívou vlády na zlepšenie zamestnanosti je postupné zvyšovanie veku odchodu do dôchodku na 62 rokov pre mužov i ženy. Plány prijaté v roku 2002 sa najprv zameriavali na vyrovnanie veku odchodu do dôchodku na 60 rokov (predtým 60 rokov u mužov a 53 – 57 rokov u žien, v závislosti od počtu detí), avšak nová vláda po zložitých politických rokovaní získala parlamentnú podporu pre ďalšie predĺženie na 62 rokov. Nový vek odchodu do dôchodku zostáva stále nižší ako v členských štátoch OECD, znamená však v slovenskom kontexte zásadný pokrok. Pri určovaní veku odchodu do dôchodku je významná aj úvaha o strednej dĺžke života (nádeji na dožitie), ktorá je nižšia – a iba postupne sa zlepšuje (pozri časť o zabezpečení udržateľného dôchodkového príjmu).

Vo vládnom prístupe k zamestnanosti a sociálnej starostlivosti je niekoľko zjavných nedostatkov. Zamýšľaná reforma sociálneho zabezpečenia nerieši konkrétne problémy, s ktorými je konfrontovaná najviac znevýhodnená skupina – Rómovia žijúci v segregovaných osadách (pozri aj rámček 15 venovaný nezamestnanosti Rómov). Prehlbujúca sa chudoba tejto znevýhodnenej menšiny predstavuje vážne riziko a štátne orgány by mohli zvážiť zavedenie cielených preventívnych opatrení. V každom prípade však radikálna zmena zamerania sociálneho zabezpečenia na „systém podpory v nezamestnanosti spojený s pracovnou povinnosťou“ rieši zásadný problém Slovenska. Možno iba takéto šokové opatrenia dokážu rýchlo dosiahnuť kultúrny posun potrebný na dosiahnutie vysokej zamestnanosti v strednodobom výhľade.

Rámček 14. **Nová stratégia zamestnanosti**

Návrh novej vládnej stratégie zamestnanosti pripravilo Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny SR. Zdôrazňuje potrebu radikálnych zmien sociálneho zabezpečenia, príspevkov na deti, trhu s bytmi a trhu práce na posilnenie ešte stále slabého rastu zamestnanosti. Cieľom týchto zmien je ďalšie zlepšenie stimulov k práci a flexibility trhu práce. Predpokladá tiež komplexnú revíziu súčasnej záchrannej sociálnej siete a ďalšie reformy Zákonníka práce. Väčšina prvkov tejto stratégie sa zapracovala do konkrétnych legislatívnych noriem a začiatok postupného zavádzania stratégie zamestnanosti sa plánuje na január 2004, spolu s reformami dôchodkovej a daňovej sústavy. Ďalej uvedené informácie o kľúčových politických opatreniach sa zakladajú na návrhu strategického dokumentu a vyhláseniach vládných predstaviteľov z nedávnej minulosti.¹

Súčasný sociálny systém je nespravodlivý v tom zmysle, že zabezpečuje sociálnu pomoc bez primeranej kontroly približne pre 12 % obyvateľstva. Preto je časté a rozšírené zneužívanie systému. Na zvýšenie zamestnanosti a zlepšenie zamestnateľnosti sa v stratégii navrhuje nahradenie nefunkčného sociálneho zabezpečenia systémom, ktorý odmeňuje za prácu. Dôkladná revízia sa plánuje aj v systéme príspevkov na deti, aby pracujúci rodičia boli odmeňovaní významne zvýšenými transfermi.

Na motivovanie poberateľov sociálnych dávok k práci sa sociálna dávka pre slobodného dospelého občana zjednotí na 1450 Sk (pribl. 35 eur). Je to čiastka nižšia ako tzv. „životné minimum“ predstavujúce hranicu, pod ktorou sa osoba považuje za osobu „v hmotnej núdzi“.² Maximálna dávka sociálnej pomoci pre rodinu s viac ako 4 deťmi sa zníži o 60 % na 4210 Sk (105 eur) mesačne. Poberatelia dávok sociálnej pomoci majú nárok aj na mesačný príspevok na bývanie vo výške 780 Sk pre slobodných občanov a 1330 Sk pre rodiny. Celková výška mesačných dávok sociálnej pomoci (sociálne dávky a príspevok na bývanie) tak dosiahne 2230 Sk (56 eur) pre slobodných a 5540 Sk (139 eur) pre veľké rodiny.

Na ďalšie posilnenie stimulácie k práci sa budú poskytovať ďalšie dávky pre rodiny, ktoré žijú zo zarobených príjmov alebo pre rodiny, ktoré účasťou na aktívnych programoch trhu práce preukazujú svoju ochotu pracovať. Časť príspevku na deti bude poskytnutá vo forme daňových úľav.³ Kombinované sociálne dávky a príspevok na bývanie sa budú vyplácať aj úspešným uchádzačom o prácu počas prvých 6 mesiacov zamestnania za zárobok, na zvýšenie ich zarobeného príjmu.

Na podporu flexibility trhu práce sa táto stratégia zameriava na tvorbu podmienok pre netradičné formy práce, na dotovanie dopravy pre pracovníkov dochádzajúcich do zamestnania, a na oživenie výstavby lacných nájomných bytov, ktorá v období transformácie Slovenska na trhovou ekonomiku zaznamenala prepad na mimoriadne nízku úroveň. Zákony po prvý raz definujú aj predpisy upravujúce činnosť agentúr pre dočasné zamestnávanie, ktoré doteraz pôsobia iba v malom meradle a v podmienkach právnej neistoty. Zákon o službe verejnej zamestnanosti nadobudne účinnosť od februára 2004.

Na základe nového financovania z Európskeho sociálneho fondu⁴ sa v tejto stratégii plánuje aj ponuka dotácií zamestnanosti pre firmy, ktoré zamestnávajú dlhodobo nezamestnaných. Výška týchto dotácií bude závisieť od druhu zamestnávajúcich pracovníkov a od regiónu, a môže dosiahnuť 25 – 35 % celkových mzdových nákladov v najviac znevýhodnených oblastiach. Tieto dotácie sa budú vyplácať v priebehu dvoch rokov od prijatia do zamestnania. Vláda nedávno rozhodla o zrýchlení zavádzania tohto opatrenia a o jeho poskytnutí v prvej polovici roku 2004.

1. Pozri Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny SR (2003).

Rámček 14. **Nová stratégia zamestnanosti** (pokr.)

2. V súčasnosti si nárok na príspevok na bývanie môže uplatňovať každá domácnosť, ktorá si buď prenajíma alebo ktorá vlastní byt a ktorej tzv. minimálne náklady na bývanie prekračujú 29 % príjmov. Minimálne náklady sa špecifikujú v zákone a zvyšujú sa s počtom členov domácnosti do 4 osôb.
3. Príspevky na deti budú poskytované rodinám, ktorých deti navštevujú školu, a to nezávisle od príjmu. Základný príspevok predstavuje 500 Sk na dieťa za mesiac. Doplnkový mesačný príspevok 400 Sk na dieťa bude poskytovaný formou daňovej úľavy alebo vrátenia dane iba zamestnaným rodičom. Opatrením sa pravdepodobne zníži záškoláctvo na základných a stredných školách a súčasne sa stimuluje oficiálne zamestnanie rodičov.
4. Očakávané príspevky z ESF zohrávajú ústrednú úlohu pri rozpočtovaní nových programov trhu práce. Ministerstvo práce očakáva, že tieto príspevky v roku 2004 zdvojnásobia jeho rozpočet. Dôležité je, že 300 miliónov eur sa očakáva v januári 2004 na rozbehnutie programu dotácií zamestnanosti pre dlhodobo nezamestnaných.

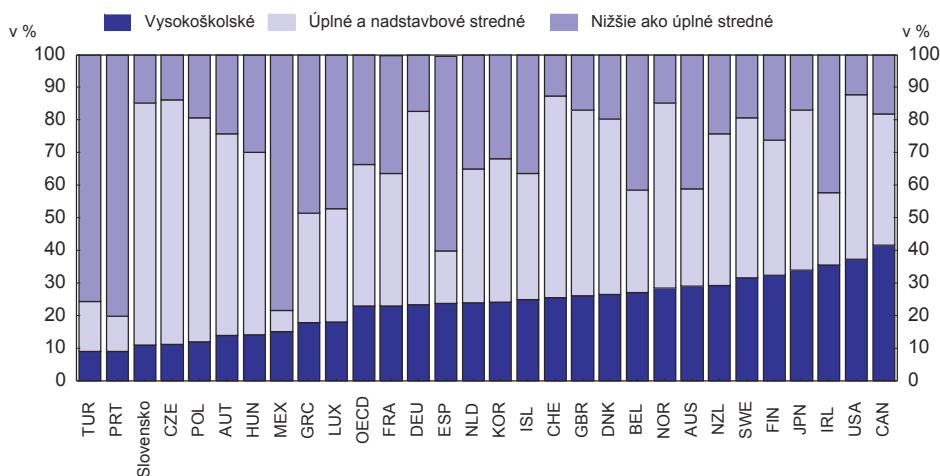
Posilňovanie ľudského kapitálu

Slovensko ponúka, v širokom zmysle slova, príťažlivú kombináciu kvality pracovnej sily a úrovne miezd. Vážnym problémom trhu práce je však nedostatočné vzdelanie a nedostatok školiacich príležitostí. Podľa prehľadu prieskumu medzi radiacimi pracovníkmi slovenských podnikov (BAS 2002) dôraz, ktorý štátna vzdelávacia sústava kladie na pasívnu výučbu, má za následok slabú radiacu a jazykovú kvalifikáciu absolventov škôl, spolu s ich neschopnosťou vyrovnat' sa s reálnymi životnými situáciami na pracovisku. Okrem toho programy odbornej prípravy naďalej produkujú absolventov so zastaranými zručnosťami a nereagujú na objavujúce sa úzke miesta trhu práce. Úroveň verejných výdavkov na vzdelávanie patrí medzi najnižšie v krajinách OECD a dlhodobé programy vysokoškolského štúdia pri ich obmedzenej prístupnosti prispievajú k pomerne nízkemu podielu absolventov s vyšším ako stredoškolským vzdelaním v slovenskom obyvateľstve (obrázok 24).³⁸ Podľa ministerstva školstva bude na univerzity prijatých iba 41 % tohtoročných absolventov stredných škôl, pričom zámerom je rýchle zvýšenie tohto podielu nad 50 %.

Nový univerzitný zákon prijatý v roku 2002 transformuje vysokoškolské inštitúcie na mimovládne organizácie, umožňuje vyberanie školného od študentov „externého“ štúdia (platnosť predchádzajúceho rozhodnutia v tejto veci bola pozastavená po protestoch) a umožňuje zakladanie nových súkromných univerzít. 10 až 20 % univerzitných rozpočtov sa odtaz bude financovať formou školného, pričom tieto reformné kroky sú iba začiatkom. Študenti denného štúdia zatiaľ neplatia žiadne školné, napriek pádnym dôkazom, že výnosy z vysokoškolského štúdia majú v prevažnej miere súkromný charakter. Preto by mala byť prijateľná zásada, že náklady majú znášať tí, čo dostávajú prínosy. Zatiaľ sa neuplatňuje žiadny systém študentských pôžičiek, ktorý by zavedenie školného urobil prijateľnejším pre skupiny s nízkymi príjmami. Dokončuje sa však nová legislatívna norma, ktorou sa zavádza

Obrázok 24. **Dosiahnuté vzdelanie¹**

2001



1. Rozdelenie obyvateľstva vo veku 25 – 64 rokov podľa dosiahnutej úrovne vzdelania. U Rakúska údaje za rok 2000.
Zdroj: OECD, Pohľady na vzdelávanie (Education at a Glance).

školné vo výške 5 – 30 % priemerných nákladov na jedného študenta a ktorá ustanovuje pôžičky podmienené príjmami ako potenciálny univerzálny prostriedok na financovanie štúdia. Táto nová legislatívna norma predpokladá presmerovanie štátnych dotácií do tematických oblastí s vysokou sociálnou návratnosťou, a takisto presmerovanie podpory bývania z dodávateľov (t. j. zo študentských internátov) na zákazníkov (t. j. na študentov), ktorí dostanú štipendium v závislosti od sociálnych potrieb. Cieľom je zlepšovanie prístupu ku kvalitnejšiemu vysokoškolskému vzdelaniu a posilnenie rozpočtu na vysokoškolské vzdelávanie prílevom ďalších súkromných financií, t. j. bez bezprostredného zaťažovania verejných financií a s nízkymi nákladmi pre verejné financie v dlhodobom výhlade. Nábeh nového systému sa plánuje od nového školského roku 2004. Otváranie nových univerzít naďalej podlieha schvaľovaniu akademických rád, v ktorých dominujú aktívni univerzitní profesori, odporcovia posilnenia konkurencie. Štátne orgány by mali zvažovať zavedenie ďalších opatrení na stimulovanie rozvoja súkromných univerzít.

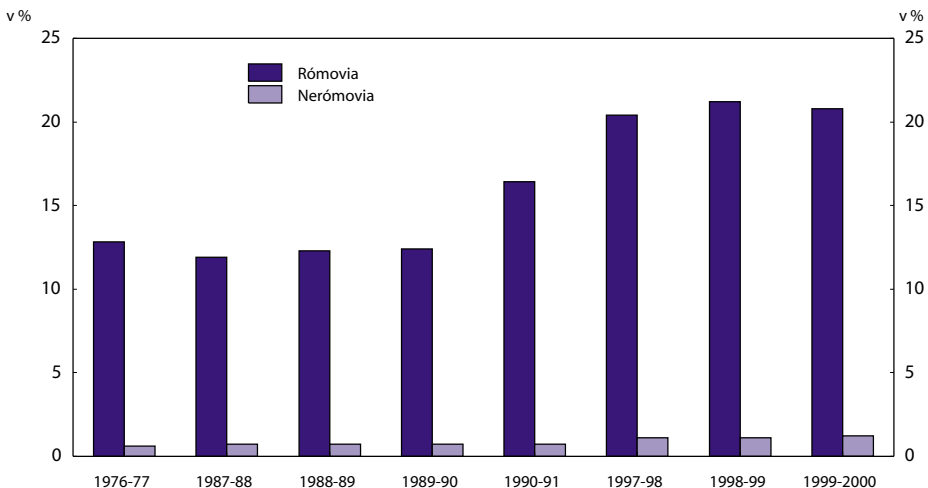
V komerčnom sektore prijímajú firmy so zahraničnými investíciami vysoké počty absolventov univerzít do zamestnania, dokonca aj na pracovné miesta s pomerne nízkymi kvalifikačnými nárokmi. To by zdanlivo nasvedčovalo tomu, že kvalita stredoškolského vzdelania na Slovensku nie je primeraná.³⁹ Potreba zásadnej reformy systému stredoškolského vzdelávania – pričom rovnako všeobecného ako aj odborného – sa už v plnom rozsahu uznáva (pozri kapitola III), zatiaľ sa však nepristúpilo k žiadnym významnejším iniciatívam zo strany novej vlády, okrem decentralizácie stredoškolských

vzdelávacích inštitúcií na regionálnu úroveň. Dôsledky decentralizácie na kvalitu stredoškolského vzdelania zatiaľ nie sú známe. Jedným z prínosov decentralizácie by mohlo byť rozšírenie priestoru pre konkurenciu. Z hľadiska zákonov už bol otvorený priestor na regionálnej úrovni pre súkromné zariadenia, avšak efektívna konkurencia medzi existujúcimi a novými školami bude závisieť od politiky regionálnych samospráv, predovšetkým v otázkach pridelovania a cien prenájmu školských budov, a od toho, či budú alebo nebudú zavedené talónové systémy.

Revitalizácia ľudského kapitálu dlhodobo nezamestnaných je najnáročnejšia úloha školskej sústavy a služieb zamestnanosti. Takmer 90 % dlhodobo nepracujúcich má iba základné, učňovské alebo nižšie vzdelanie, pričom s natoľko neprímeranou kvalifikáciou, že väčšinu z nich možno považovať za funkčne nevzdelaných. Ministerstvo práce odhaduje, že 170 000 osôb, takmer polovica všetkých nezamestnaných, si nedokáže nájsť pracovnú príležitosť so svojim súčasným ľudským kapitálom. Celý problém ďalej komplikuje skutočnosť, že značná časť dlhodobo nezamestnaných má rómsky pôvod⁴⁰ a iba základné vzdelanie nízkej kvality. Táto časť obyvateľstva má neuspokojivú povosť na svojich pracoviskách, trpí v dôsledku predsudkov a nemá dôveru zákazníkov v službách. Dosahované školské výsledky Rómov sa nezlepšili (obrázok 25). Moderné Slovensko sa snaží bojovať s týmto problémom mimo etnickej a kultúrnej sféry (bez priradovania akéhokoľvek osobitného postavenia tejto menšine v rozvojových politikách), avšak rozsah a nezdolnosť náročných úloh v oblasti ľudského kapitálu a zamestnanosti pravdepodobne volajú po individuálnom, osobitnom prístupe (rámček 15).

Obrázok 25. Školská úspešnosť rómskych a nerómskych detí

Percentuálny podiel prepádajúcich žiakov z celkového počtu žiakov v skupine



Zdroj: Štatistický úrad Slovenskej republiky.

Rámček 15. Rómsky problém

Ako skupina, ktorá najviac stratila počas postkomunistického transformačného procesu, sú Rómovia najviac odkázaní na sociálne dávky v porovnaní s ktoroukoľvek inou skupinou na Slovensku.¹ Presný počet príslušníkov tejto viditeľnej menšiny nie je známy.² Výskumní pracovníci Slovenského štatistického úradu odhadujú počet Rómov na približne 385 000 osôb, čo predstavuje 7 % obyvateľstva Slovenskej republiky.

Komparatívna demografická dynamika vedie k záveru, že tento podiel sa pravdepodobne zvýši na 10 % v roku 2025 a dosiahne špičkovú úroveň 11 % v roku 2035 (Vaňo, 2002).³ Podľa vládnej správy približne 128 000 Rómov žije v segregovaných sídlach, ktoré spravidla nemajú prístup k štandardným verejným službám (elektrická energia, teplo, telefónne linky, voda a kanalizácia).⁴ Zdá sa, že početnosť tohto izolovaného obyvateľstva sa rýchlo zvyšovala v priebehu deväťdesiatych rokov minulého storočia, keď sa lacné bývanie v nájomných bytoch stalo mimoriadnou vzácnosťou a výstavba sociálnych bytov sa úplne zastavila. Spoločenstvá v rómskych osadách spravidla nemajú vlastnícke práva na pozemky, na ktorých žijú.

Podľa vládnych údajov v týchto osadách žije približne 60 000 osôb v produktívnom veku, z toho 90 % sú pravdepodobne nezamestnaní, väčšina dlhodobo. Vychádzajúc z predpokladu, že miera nezamestnanosti zostávajúceho (integrovaného) rómskeho obyvateľstva zodpovedá jeho dosiahnutej nízkej úrovni vzdelania, na túto etnickú menšinu pripadá 25 % všetkých nezamestnaných, 36 % z nich je nezamestnaných dlhšie ako 1 rok a vyše 50 % sú nezamestnaní dlhšie ako 2 roky. Tieto výpočty zodpovedajú 83-percentnej miere nedobrovoľnej nezamestnanosti rómskeho obyvateľstva, ako tomu nasvedčujú nedávne prieskumy pracovných síl.⁵

Čo možno urobiť na aktivovanie príslušníkov tejto etnickej menšiny v produktívnom veku, ktorí sa stali takmer úplne odkázaní na sociálne dávky? S ohľadom na odlišné charakteristické črty života Rómov v segregovaných osadách a Rómov, ktorí zdieľajú životný štýl domácností z nízko príjmovej, neetnickej skupiny domácností, existuje odôvodnený priestor na cielené politiky. Pre integrovanejších Rómov budú prínosom tie isté programy, ktoré sú určené pre ostatných nezamestnaných s nízkym dosiahnutým vzdelaním, navrhované v tejto kapitole. S ohľadom na stále negatívnejšie vnímanie Rómov zo strany väčšinového obyvateľstva by niektoré opatrenia pozitívnej diskriminácie v školskej sústave a na pracoviskách mali pomôcť pri zlepšovaní ich výhľadov na získanie zamestnania.⁶

Opatrenia potrebné na aktivovanie obyvateľstva izolovaného v osadách nie sú také očividné. Nedávne iniciatívy, spolufinancované z prostriedkov programu EÚ Phare, sú zamerané na zdokonalenie infraštruktúry a sociálnej práce v týchto osadách, na hodnotenie výsledkov je však ešte priskoro.⁷ Nie je pravdepodobné, že teraz uzákonené zníženie sociálnych dávok pomôže mnohým Rómom v produktívnom veku, ktorí žijú v osadách, do legálneho zamestnania, s ohľadom na nedostatok vhodných pracovných príležitostí pre nich a na ťažkosti pri hľadaní cenovo prístupnej dopravy. Racionálnou reakciou na zníženie dávok, ktorú najvzdelanejší a najdynamickejší Rómovia volia, je opustenie Slovenska a hľadanie relatívne príťažlivého zamestnania v susednej Českej republike alebo vstup na trh práce na Západe cez utečenecký kanál alebo nelegálna práca.⁸ Negatívny výber v kombinácii s úplnou odkázanosťou na sociálne zabezpečenie, zlý zdravotný stav a horšie vzdelanie vedie k záveru, že nie je pravdepodobné, že sa obyvateľstvo osád zostávajúce na Slovensku dožije zlepšenia úrovne v dohľadnej budúcnosti. V krátkodobom výhľade možno očakávať iba obmedzené zlepšenia na základe niekoľkých projektov financovaných EÚ a Svetovou bankou. Prebiehajúca reforma vzdelávacej sústavy a decentralizácia by mohli mať hlbšie dopady, napríklad

Rámček 15. **Rómsky problém** (pokr.)

zamýšľané zlučovanie škôl, čo by znamenalo presadzovanie multietnického charakteru školského systému, ak by sa podarilo zaviesť autobusovú dopravu a rozšíriť tak spádové územia škôl. Dopad bude mať aj stratégia orgánov regionálnej a obecnej samosprávy v otázkach multietnicity v školskej sústave.

1. Komplexný opis sociálnej a hospodárskej situácie slovenských Rómov, pozri Vašečka a Radičová (2002).
2. V súčasnosti platné antidiskriminačné zákony odradzujú štatistický úrad a iné vládne agentúry od zbierania údajov na základe etnickej príslušnosti.
3. Ďalšie odhady uvádzajú podiel rómskeho obyvateľstva približne 8 – 10 %. Pozri napr. Svetová banka (2001).
4. Pozri Vláda Slovenskej republiky (2002).
5. V nezverejnených častiach týchto prehľadov sa uvádza, že miera nezamestnanosti Rómov sa zvýšila zo 78 % v roku 1997 na 83 % v roku 2002.
6. Miestne orgány verejnej správy by napríklad mohli vyhradiť určité percento nízkokvalifikovaných pracovných miest pre rómskych školníkov, zamestnancov školských jedální a pod.
7. Bola vytvorená a bude sa ďalej rozširovať aj Kancelária pre otázky rómskej menšiny pri úrade podpredsedu vlády. Ministerstvo práce a sociálnych vecí vytvorilo Fond sociálneho rozvoja s rozpočtom 200 miliónov Sk na dva roky na nadväzovanie partnerských vzťahov zameraných na rozvíjanie sociálneho zaradenia znevýhodnených skupín.
8. Články v tlači nasvedčujú, že exodus najdynamickejšej časti rómskeho obyvateľstva, ktoré žije v osadách, skutočne nastal. Zatiaľ čo pracovné miesta zodpovedajúce ich kvalifikácii sa dajú pomerne jednoducho nájsť v Českej republike, s ohľadom na existujúce príbuzenské vzťahy a neochotu českých poberateľov sociálnych dávok prijať pracovné príležitosti s nízkou mzdou, utečenecký kanál bol zablokovaný reštriktívnymi opatreniami prijímajúcich krajín, najmä v západnej Európe.

Otázky trvalo udržateľného rozvoja

Vzrastajú obavy, že dlhodobý udržateľný rozvoj môže byť ohrozený, ak sa neprijmú opatrenia na dosiahnutie rovnováhy medzi hospodárskymi, environmentálnymi a sociálnymi dopadmi. Táto časť si všíma tri konkrétne problémy udržateľného rozvoja, ktoré sú z hľadiska Slovenskej republiky veľmi významné: klimatická zmena, znečistenie atmosféry a udržateľný príjem na dôchodku. V každej z týchto oblastí sú prezentované ukazovatele na hodnotenie dosiahnutého pokroku a vývoja potenciálnych problémov. Sú tiež zhodnotené vládne politiky týkajúce sa danej oblasti. Táto časť ďalej hodnotí, či existujú inštitucionálne predpoklady na integrovanie prípravy politik, zahŕňajúcich rôzne prvky trvalo udržateľného rozvoja (pozri rámček 16).

Klimatická zmena

Hlavné problémy

Hoci emisie skleníkových plynov (GHG) v Slovenskej republike by mali byť výrazne nižšie ako sú kjótske cieľové úrovne na roky 2008 – 2012, emisná náročnosť je

Rámček 16. **Integrácia politík z rôznych oblastí udržateľného rozvoja¹**

Integrácia politík v rôznych oblastiach udržateľného rozvoja sa za uplynulých 10 rokov posilnila. Význam prepojenia hospodárskych a environmentálnych aspektov uznáva už Stratégia národnej environmentálnej politiky z roku 1993 a Environmentálny akčný program z roku 1999. V strednodobej hospodárskej stratégii krajiny sa uvádzajú ciele stanovené v environmentálnom programe. Národná stratégia pre trvalo udržateľný rozvoj, schválená vládou a parlamentom v roku 2001, žiada všetky príslušné ministerstvá (vrátane ministerstiev hospodárstva a sociálnych vecí) o zapracovanie zásad a cieľov trvalo udržateľného rozvoja do rezortných stratégií, plánov a programov. V roku 1999 bola ustanovená Rada vlády pre trvalo udržateľný rozvoj, ktorej predsedom je podpredseda vlády a ktorá je poradným orgánom pri všetkých dôležitých vládných stratégiách, plánoch a programoch z hľadiska zásad trvalo udržateľného rozvoja.

Hodnotenia environmentálnych dopadov (EIA) sa v Slovenskej republike používajú. Zákon z roku 1994 ustanovuje povinnosť vypracovať takéto hodnotenia u určitých špecifikovaných činností, akými sú výstavba ciest a diaľnic, likvidácia odpadu a úprava znečistenej vody. Rozsah činností, spadajúcich pod povinnosť vypracovania EIA, bol rozšírený v roku 2000. V dôsledku takýchto hodnotení bolo v niektorých prípadoch potrebné upraviť alebo zrušiť projekty, pretože environmentálne škody boli posúdené ako neprimerané. Strategické environmentálne hodnotenia (SEA) sú takisto požadované zo zákona pri hodnotení národných politík a programov súvisiacich s odvetvovými politikami. SEA sa napríklad uplatnilo pri vypracovaní energetickej politiky. Nie vždy sa však takéto hodnotenia uskutočňujú všade tam, kde to zákon požaduje (napr. doprava). Štátne orgány analýzu nákladov a prínosov v minulosti nevyužívali ako bežný nástroj na integrovanie politiky. Takúto analýzu si nevyžadujú politické programy alebo projekty a bola uplatnená iba u projektov financovaných z prostriedkov Európskej únie.

1. Časť tejto správy venovaná klimatickej zmene, znečisteniu ovzdušia a politike dôchodkových príjmov slúžia ako vstupy pre organizáciu pri následnom posudzovaní trvalo udržateľného rozvoja v zmysle mandátu Ministerskej schôdzky Rady OECD z mája 2001.

v porovnaní s väčšinou členských štátov veľmi vysoká. Na zníženie emisií skleníkových plynov v strednodobom a dlhodobom horizonte prijali vládne orgány stratégiu klimatickej zmeny previazanú aj s úsilím obmedziť rozsah deformovaného pridelovania prostriedkov, ktoré je dedičstvom systému centrálného plánovania. Hlavné problémy sú v tejto súvislosti so zabezpečením nákladovo najefektívnejšieho spôsobu ich zníženia a posilnením záchranej sociálnej siete, ktorá si dokáže poradiť s prípadnými negatívnymi sociálnymi dôsledkami.

Výkonnosť

V roku 2000 boli emisie skleníkových plynov 24 % pod cieľovou úrovňou rokov 2008 – 2012 podľa Kjótskeho protokolu, ktorá bola pre Slovensko stanovená 8 % pod úrovňou roku 1990. Pri nezmenenej politike by podľa oficiálnych prognóz mali emisie

s najväčšou pravdepodobnosťou zostať pod cieľovou úrovňou, a to dokonca aj pri vysokej rýchlosti rastu hospodárskej aktivity. Avšak napriek skutočnosti, že intenzita skleníkových plynov sa v deväťdesiatych rokoch minulého storočia znížila pomerne významne, emisie na jednotku HDP zostávajú naďalej nad úrovňou väčšiny členských krajín OECD (tabuľky 28 a 29). Rozhodujúca časť zníženia emisnej intenzity v rámci ekonomiky pripadá na výrobný sektor, kde reštrukturalizácia priemyslu priviedla k radikálnemu poklesu pomeru emisie – produkcia. V ostatných sektoroch bolo prelomenie trendov rastu emisií od aktivity slabšie, či dokonca negatívne. Emisie oxidu uhličitého na 1 kWh pri výrobe elektrickej energie poklesli v porovnaní s vývojom v rámci EÚ iba minimálne, pričom vysoké úrovne v medzinárodnom porovnaní sú odrazom použitia hnedého uhlia z domácej ťažby na jej výrobu. Aj zníženie emisií oxidu uhličitého domácností na jednotku súkromnej spotreby zodpovedalo iba zníženiu v rámci EÚ, napriek veľmi rozdielnej východiskovej situácii. Nedostatočná tepelná izolácia bytového fondu naďalej udržiava intenzitu emisií na najvyššej úrovni v rámci OECD. Emisie skleníkových plynov na vozidlo-kilometer sa výrazne zvýšili, na rozdiel od poklesu vo väčšine členských štátov OECD.

Politika

Cieľom Stratégie klimateckej zmeny z roku 2001 je zabezpečiť pokles emisií o ďalších 5 % v porovnaní s cieľovou úrovňou na roky 2008 – 2012 podľa Kjótskeho protokolu a pripraviť sa na stabilizovanie emisií po roku 2015.⁴¹ Stratégia sa zameriava na úspory energie a na zníženie intenzity emisií v energetike, a súčasne s tým zahŕňa úsilie o ich zníženie aj v ostatných odvetviach. S cieľom znížiť ekonomické náklady na zníženie emisií skleníkových plynov je dôraz položený na ekonomické stimuly znižovania emisií a na umožnenie producentom emisií alebo spotrebiteľom reagovať spôsobom, ktorý je najvhodnejší. Najvýznamnejšími obmedzeniami pri uplatňovaní stratégie sú obavy o jej sociálne dôsledky, predovšetkým dopady na úroveň chudoby a na regionálne osídlenie.

Politika pokračovania vyrovnávania cien energie s nákladmi, ktorú presadzujú štátne orgány, bude pravdepodobne najefektívnejším spôsobom znižovania emisií skleníkových plynov. Podobne ako iné transformujúce sa krajiny je prapríčinou vysokej energetickej náročnosti slovenskej ekonomiky pomalý pokrok vo zvyšovaní umelo nízkych cien energií. Pred koncom deväťdesiatych rokov minulého storočia štát podstatne zvýšil ceny energií. Reálna cena elektrickej energie a plynu sa v období rokov 1999 a 2000 takmer zdvojnásobila pre všetkých odberateľov, napriek tomu však ceny zostávajú podstatne nižšie ako je úroveň nákladov (pozri kapitolu III) a výrazne nižšie ako je priemer v európskych členských krajinách (obrázok 26). V roku 2000 štátne orgány naplánovali vyrovnáť úroveň ceny energie pre rôznych používateľov s úrovňou nákladov v priebehu nasledujúcich dvoch rokov. V januári 2003 sa ceny energií zvýšili z úrovne začiatku tohto desaťročia o viac ako tretinu pre priemysel a o viac ako 70 % pre domácnosti. Ceny pre domácnosti však naďalej zostávajú viditeľne nižšie ako v západnej Európe. Rast cien za posledné roky posluží zníženiu intenzity emisií skleníkových plynov v najbližších rokoch a súčasne uvoľní zdroje v sektore energetiky, ktoré možno využiť produktívnejšie na iné účely, čo bude prínosom pre

Tabuľka 28. **Hlavné ukazovatele – klimatická zmena**Ukazovatele intenzity emisií skleníkových plynov (GHG), gramov ekvivalentu CO₂ na \$PPP z HDP, v cenách roku 1995

	Celkové emisie GHG	Emisie CO ₂ , elektrická energia	Emisie CO ₂ , doprava	Ostatné emisie GHG	Celkové emisie GHG	Emisie CO ₂ , elektrická energia	Emisie CO ₂ , doprava	Ostatné emisie GHG
	Úroveň r. 2000				Priemerná ročná percentuálna zmena, 1990 – 2000			
Auštória	1061	360	159	542	-1,82	-0,46	-1,52	-2,70
Rakúsko	403	66	96	241	-2,05	-3,20	-0,02	-2,42
Belgicko	600	105	97	398	-1,47	-1,27	-0,19	-1,81
Kanada	888	156	183	549	-0,94	0,24	-0,85	-1,28
Česká republika	1082	468	100	514	-2,77	2,54	6,33	-6,58
Dánsko	501	171	88	242	-2,38	-2,73	-0,84	-2,64
Fínsko	597	178	99	321	-2,56	-0,17	-1,83	-3,84
Francúzsko	402	30	102	271	-2,00	-2,60	-0,02	-2,57
Nemecko	519	168	91	260	-3,92	-3,57	-1,05	-4,95
Grécko	819	275	122	422	-0,16	0,07	-0,02	-0,34
Maďarsko	747	192	79	476	-2,60	-1,30	-0,24	-3,40
Island	398	0	84	314	-1,82	..	-2,47	..
Írsko	643	152	98	392	-4,63	-2,97	0,23	-6,03
Taliansko	432	108	89	235	-1,06	-0,43	0,01	-1,70
Japonsko	441	132	81	229	-0,34	0,13	0,89	-0,99
Luxembursko	314	6	249	59	-12,47	-27,09	0,62	-23,13
Holandsko	553	138	80	335	-2,49	-0,95	-1,09	-3,34
Nový Zéland	1078	82	179	817	-2,21	2,87	0,80	-3,12
Nórsko	454	3	97	354	-2,91	-1,57	-2,86	-2,93
Poľsko	1109	458	74	576	-7,12	-6,48	-1,39	-8,08
Portugalsko	516	129	111	276	-0,06	0,85	3,47	-1,51
Slovensko	846	249	70	526	-5,21	0,98	1,98	-7,60
Španielsko	536	130	127	278	0,35	1,21	0,97	-0,28
Švédsko	340	35	110	195	-1,91	-1,52	-0,77	-2,56
Švajčiarsko	267	2	78	187	-0,94	-3,82	-0,40	-1,11
Spojené kráľovstvo	512	137	106	268	-3,58	-4,30	-1,41	-3,94
Spojené štáty	779	273	192	315	-1,86	-0,73	-1,30	-3,04
OECD celkom	639	201	137	307	-1,88	-0,79	-0,58	-2,90
EÚ	491	120	100	272	-2,43	-2,36	-0,40	-3,10

Zdroj: Emisie skleníkových plynov: národné správy predkladané UNFCCC a vnútroštátne publikácie. Emisie oxidu uhličitého v elektroenergetike a v doprave: IEA (2001). HDP: OECD, databáza SNA.

ekonomiku. Ďalšie pokračovanie tohto procesu umožní znížiť emisie skleníkových plynov bez zvýšenia nákladov pre ekonomiku. Je nepravdepodobné, že viaceré ďalšie opatrenia uplatňované v súčasnosti na zlepšenie energetickej účinnosti, predovšetkým energetické audity a štátne dotácie, budú z hľadiska vynaložených nákladov efektívne.

Plánuje sa uplatnenie systému obchodovania s emisiami uhlíka. Mal by priniesť nákladovo efektívne znížovanie intenzity emisií pri výrobe energie a u ďalších veľkých emitovateľov emisií. Slovenská republika pôvodne pripravila vnútroštátny systém

Tabuľka 29. Emisie skleníkových plynov a odvetvové ukazovatele

	Celkové emisie GHG	Emisie CO ₂ na 1 kWh elektrickej energie	Emisie CO ₂ v priemysle na jednotku produkcie	Emisie CO ₂ domácností jednotku súkromnej spotreby	Emisie CO ₂ v cestnej doprave na vozidlo-kilometer	Použitá elektrická energia na jednotku HDP	Priemyselná výroba na jednotku HDP							
								Priemerná ročná percentuálna zmena						
								Úroveň v miliónoch ton ekvivalentu CO ₂ , 2000	1990 – 2000	1990 – 2000	1990 – 2000 ¹	1990 – 2000 ²	1990 – 1999	1990 – 2000
Austrália	502	1,7	0,1	-0,7	-1,1	-0,8	-0,6	-1,6						
Rakúsko	80	0,3	-3,3	-1,7	-2,4	-1,8	0,1	0,3						
Belgicko	152	0,7	-1,1	-0,2	-1,1	-0,8	-0,2	-0,5						
Kanada	726	1,8	0,7	-2,6	-2,0	-0,4	-0,5	1,0						
Česká republika	147	-2,7	-0,2	-7,7	-15,4	4,1	2,8	0,2						
Dánsko	69	-0,1	-3,4	-1,7	-4,0	-0,2	0,7	-0,6						
Fínsko	74	-0,4	-0,9	-7,2	-7,0	-1,4	0,7	3,2						
Francúzsko	550	-0,2	-3,2	-2,4	-1,7	-0,5	0,6	0,3						
Nemecko	991	-2,1	-1,5	-1,1	-4,0	0,7	-2,1	-1,8						
Grécko	130	2,2	-2,0	-0,4	2,6	-4,4	2,1	-1,7						
Maďarsko	84	-1,8	-1,5	-12,7	-5,4	-3,3	0,2	5,3						
Island	3	0,7	-4,9	..	-7,7	0,3	2,6	..						
Írsko	67	2,2	-1,1	..	-6,2	4,8	-1,8	..						
Taliansko	547	0,5	-1,2	-2,0	-1,4	-1,1	0,8	-0,2						
Japonsko	1386	1,1	-0,9	-0,8	0,1	0,3	1,0	-0,2						
Luxembursko	6	-7,8	-24,6	-13,0	-2,3	3,8	-3,4	-2,2						
Holandsko	218	0,4	-2,7	-1,8	-2,9	-0,1	1,8	-0,6						
Nový Zéland	77	0,5	3,7	..	-3,2	-2,1	-0,8	..						
Nórsko	55	0,6	0,5	0,8	-8,8	0,5	-1,9	-2,7						
Poľsko	386	-3,7	0,5	-5,8	-6,7	-6,4	-6,9	4,4						
Portugalsko	85	2,7	-0,9	0,7	-1,0	-0,4	1,8	-0,6						
Slovensko	49	-4,0	0,8	-4,7	-7,4	2,3	0,2	2,4						
Španielsko	386	3,0	0,0	-0,6	0,4	-0,3	1,2	-0,1						
Švédsko	69	-0,2	1,0	-4,7	-4,1	-1,4	-0,5	2,5						
Švajčiarsko	53	-0,1	-4,7	..	-1,7	-0,3	1,1	..						
Spojené kráľovstvo	649	-1,3	-3,6	-2,1	-1,9	-0,5	-0,7	-1,6						
Spojené štáty	7001	1,3	-0,3	-4,0	-1,9	-0,2	-0,4	0,4						
Celkom za vyššie uvedené krajiny OECD	14 543	0,6	-0,8	-2,2	-1,8	-0,3	-0,2	0,0						
OECD bez USA	7542	-0,1	-1,2	-1,5	-1,7	-0,4	0,0	-0,3						
Krajiny EÚ	4073	-0,3	-2,0	-1,8	-2,4	-0,4	-0,2	-0,7						

1. 1991 – 2000 pre Nemecko a Maďarsko; 1992 – 2000 pre Poľsko; 1993 – 2000 pre Slovensko; 1990 – 1999 pre Portugalsko; žiadne údaje pre Island, Írsko, Nový Zéland a Švajčiarsko.

2. 1991 – 2000 pre Českú republiku; 1993 – 2000 pre Slovensko.

Zdroj: Emisie skleníkových plynov Národné správy pre UNFCCC, národné zdroje a UNFCCC; údaje za oxid uhličitý, IEA; objem výroby, súkromná spotreba, OECD.

obchodovania, ktorý by sa mohol zaviesť do prevádzky v roku 2005. V dôsledku nedávnych rozhodnutí EÚ o harmonograme rozšírenia a o obchodovaní s emisiami uhlíka sa slovenský režim obchodovateľných povolení stane súčasťou systému obchodovania s emisiami v EÚ. Cena emisií pravdepodobne zrýchli posuny v pomeroch medzi palivami používanými na výrobu elektrickej energie smerom od pomerne špinavého hnedého uhlia

k čistejšiemu zemnému plynu, ktorý sa začal nedávnym znížením dotácií na uhlie. Vláda sa skutočne v roku 2001 rozhodla stanoviť horný limit podielu uhlia na výrobe elektrickej energie: 10 % do roku 2005 s ďalším poklesom na 6 % po roku 2010. S ohľadom na proces prístúpenia k Európskej únii sa zvýšený dôraz kladie na rozšírenie obnoviteľných zdrojov energie, predovšetkým energie biomasy ako prostriedku na zníženie emisií skleníkových plynov. V súčasnosti sú podporované investičnými subvenciami a v najbližšej budúcnosti sa pravdepodobne zavedú garantované ceny priaznivé pre výrobcov. Skúsenosti z väčšiny európskych krajín však poukazujú na fakt, že tento spôsob má za následok veľmi vysoké náklady na znižovanie emisií.

Opatrenia na zníženie emisií skleníkových plynov budú pravdepodobne zahŕňať určité adaptačné náklady v sociálnom pilieri udržateľného rozvoja. Hoci s tým súvisiace zlepšenia hospodárskej efektívnosti by z dlhodobejšieho hľadiska mali zvyšovať reálne príjmy, v krátkodobej perspektíve bude ďalšie zvyšovanie cien energie znižovať kúpnu silu obyvateľstva. Vládne orgány by mali garantovať, že zvýšenie cien energií nespôsobí zhoršenie kvality života pre segment obyvateľstva s nízkymi príjmami zavedením cieľových dotácií alebo skvalitnením sociálnej siete. Pokiaľ ide o dopady obchodovania s emisiami uhlíka na regionálne osídlenie, nevyhnutne sa prehĺbia hospodárske problémy v oblastiach ťažby hnedého uhlia v okolí miest Modrý Kameň a Handlová. Na vybudovanie alternatívnej hospodárskej základne v týchto oblastiach však počas prechodného obdobia možno využiť rentu získanú z obchodovania s emisiami.

Záver

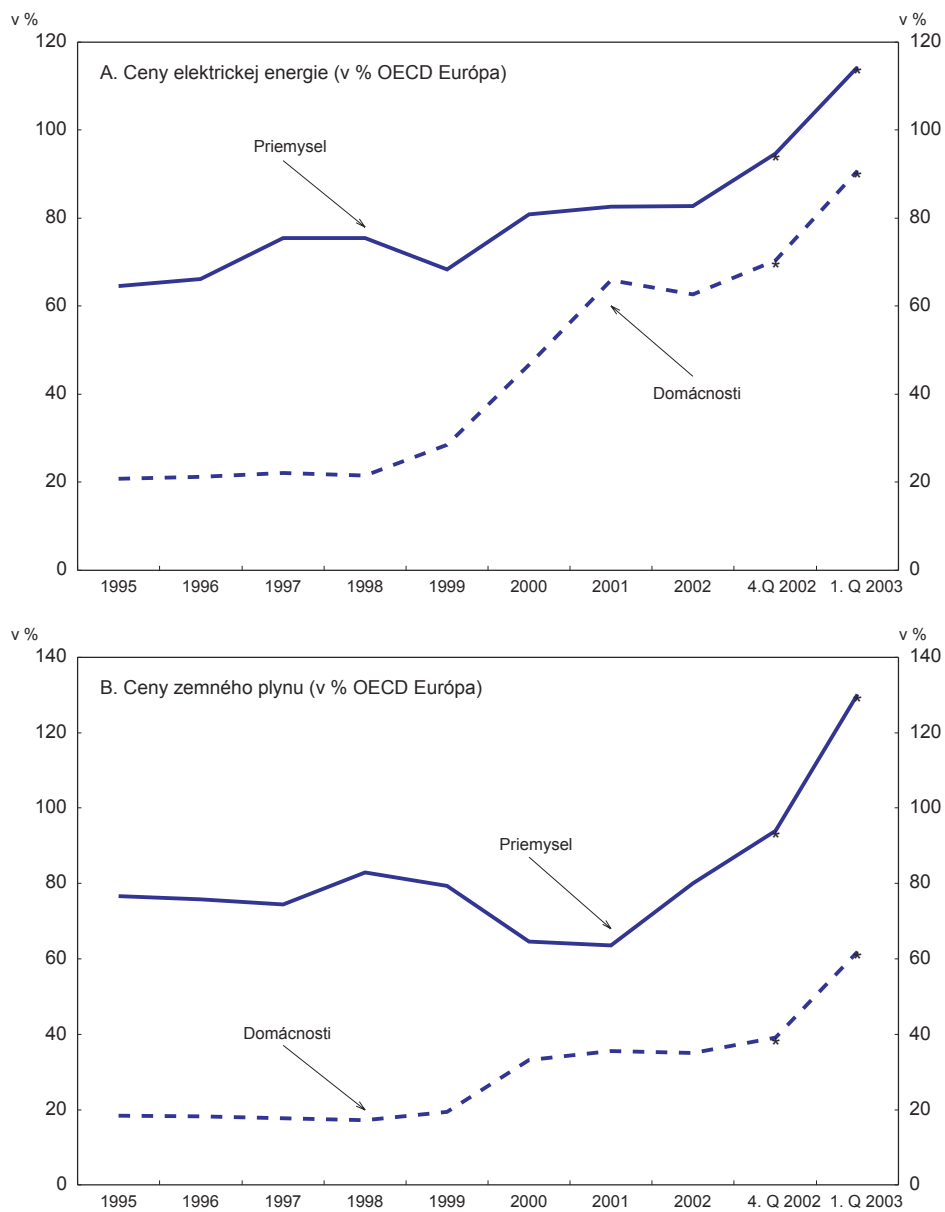
Hoci ciele podľa Kjótskeho protokolu budú bez problémov splnené, vládne orgány správne pripravili stratégiu klimatickej zmeny a stimulujú znižovanie emisií a zvyšovanie efektívnosti v hospodárstve. Ďalšie znižovanie ešte stále príliš vysokej energetickej náročnosti hospodárstva vyžaduje, aby pokračoval proces zvyšovania cien energií, prinajmenšom na zaručenie úhrady nákladov, pretože prináša možnosti súčasného znižovania emisií a posilňovania ekonomiky. Vnútroštátne a medzinárodné obchodovanie s emisiami poslúži ako cieľový a nákladovo efektívny nástroj na znižovanie emisií skleníkových plynov. Za horný limit prijateľných nákladov na zníženie emisií vo vnútroštátnych programoch treba považovať ceny na medzinárodnom trhu. Implementácia nákladovo efektívnych opatrení na zníženie emisií si vyžiada krátkodobé náklady na adaptáciu. Ak sa udržanie súčasného regionálneho charakteru osídlenia považuje za dôležitý politický cieľ, jeho dosiahnutie sa musí sledovať prostriedkami, ktoré si vyžadujú nižšie náklady na ekonomický a environmentálny pilier trvalo udržateľného rozvoja.

Znečistenie ovzdušia⁴²

Hlavné problémy

Znečistenie ovzdušia je hrozbou pre zdravie a kvalitu života, poškodzuje ekosystémy a stavby. Ekonomické náklady, ktoré často bývajú nepriame a môžu sa

Obrázok 26. Ceny energií v Slovenskej republike



Zdroj: IEA.

prejaviť až po dlhom čase, sa vo vysoko znečistených prostrediach odhadujú ako značné.⁴³ Na začiatku transformácie na trhovú ekonomiku začiatkom deväťdesiatych rokov minulého storočia bola kvalita ovzdušia v Slovenskej republike vo veľmi vážnom stave, avšak odvtedy došlo k zásadnému zlepšeniu. Pri súčasných snahách štátnych orgánov o ďalšie zníženie emisií s cieľom zlepšiť kvalitu ovzdušia je náročnou úlohou vybrať nástroje, ktoré minimálne zaťažujú ekonomický pilier trvalo udržateľného rozvoja.

Výkonnosť

Napriek veľmi významnému zníženiu emisií tradičných látok znečisťujúcich ovzdušie v pomere k HDP v priebehu deväťdesiatych rokoch minulého storočia, ktoré bolo predovšetkým výsledkom reštrukturalizácie priemyslu v tomto období, je intenzita emisií vo všetkých odvetviach hospodárstva naďalej pomerne vysoká (tabuľka 30). Emisie oxidu siričitého na jednotku HDP sa v priebehu deväťdesiatych rokov minulého storočia znížili o 80 %, avšak ich úroveň bola koncom tohto desaťročia viac ako trojnásobná oproti priemeru EÚ a piata najvyššia v rámci OECD. Takáto vysoká úroveň emisií na jednotku HDP je spôsobená hlavne naďalej intenzívnym využívaním hnedého uhlia s vysokým obsahom síry pri výrobe elektrickej energie, pretože prechod od uhlia na zemný plyn a využitie odsírovacích zariadení ostáva stále pomerne obmedzené. Pokles emisií oxidu dusičitého v pomere k HDP v priebehu deväťdesiatych rokov minulého storočia bol menej zásadný, pretože zníženie intenzity emisií zo stacionárnych zdrojov bolo čiastočne kompenzované radikálnym zvýšením emisií v doprave a pomer emisií k HDP bol približne dvojnásobný ako priemer v rámci EÚ. Znečistenie prchavými organickými látkami na jednotku HDP sa znížilo v podobnom rozsahu ako v Európskej únii a intenzity emisií boli na podobnej úrovni. Kombinácia klesajúcich vnútroštátnych emisií a klesajúcich cezhraničných importov znečisťujúcich látok viedla k zníženiu regionálnych koncentrácií oxidu siričitého na polovicu v porovnaní so začiatkom deväťdesiatych rokov minulého storočia. Tieto koncentrácie však v niektorých regiónoch naďalej prekračujú kritické úrovne zaťaženia. Depozície síry prekračujúce kritické úrovne zaťaženia postihujú približne 25 % územia.

Politika

Kvantitatívne ciele pre emisie látok znečisťujúcich ovzdušie sú zakotvené v platnom zákonodarstve a v medzinárodných zmluvách. Vláda stanovila ročné horné limity emisií oxidu siričitého na obdobie rokov 2004 – 2010 s cieľom zníženia emisií na 105 tisíc ton, čo je približne o 4,5 % menej ako požaduje Göttenborský protokol z roku 1999 k Dohovoru o znečisťovaní ovzdušia na veľké vzdialenosti⁴⁴ (CLRTAP) (obrázok 2). Splnenie tohto cieľa si vyžiada výrazné úsilie. U emisií ostatných látok znečisťujúcich ovzdušie, pre ktoré sú v Göttenborskom protokole z roku 1999 stanovené určité cieľové limity, boli skutočné emisie na konci deväťdesiatych rokov minulého storočia nižšie ako stanovené horné limity pre rok 2010. Náročnou úlohou bude ich dodržanie napriek pokračujúcemu rastu hospodárskej aktivity. Transpozícia smerníc EK do domácej legislatívy stanovuje ciele v oblasti kvality ovzdušia. Tieto maximálne limity sa v súčasnosti na

Tabuľka 30. Hlavné ukazovatele – Znečisťovanie ovzdušia

	Zmena emisií na jednotku HDP, 1990-991 ¹			Úroveň emisií, 1999 ²		
	Oxid siričitý	Oxid dusičitý	Prchavé organické látky	Oxid siričitý	Oxid dusičitý	Prchavé organické látky
	% za rok			Gramov na dolár HDP		
Austrália	3,1	-1,9	-2,9	3,9	5,5	4,1
Rakúsko	-10,2	-3,5	-6,5	0,2	0,9	1,2
Belgicko	-9,2	-3,6	-4,8	0,8	1,2	1,1
Kanada	-5,3	-2,8	-2,9	3,2	2,6	3,5
Česká republika	-19,1	-6,6	-5,7	2,1	3,0	1,9
Dánsko	-14,2	-4,9	-5,2	0,4	1,6	1,0
Fínsko	-13,0	-3,8	-4,1	0,7	2,1	1,4
Francúzsko	-8,3	-3,8	-5,1	0,5	1,2	1,4
Nemecko	-20,1	-7,1	-8,8	0,4	0,9	0,9
Grécko	-1,4	-0,3	-0,2	3,6	2,5	2,6
Maďarsko	-6,1	-1,1	-3,8	5,5	2,1	1,4
Island	-1,1	-1,7	-4,9	3,7	3,9	1,4
Írsko	-8,1	-6,3	-7,9	1,7	1,3	1,0
Taliansko	-7,6	-4,3	-4,4	0,8	1,2	1,4
Japonsko	-1,7	-1,3	-2,4	0,3	0,5	0,6
Kórea	-8,9	-3,3	-9,7	1,6	1,9	0,2
Luxembursko	-18,7	-9,1	-7,9	0,2	0,9	0,9
Mexiko	-0,4	-0,9	-9,3	1,6	1,6	1,4
Holandsko	-10,1	-6,5	-8,8	0,3	1,1	0,7
Nový Zéland	-0,4	-0,5	-1,6	0,7	3,0	2,6
Nórsko	-9,7	-2,8	-1,8	0,2	2,0	3,0
Poľsko	-10,0	-6,6	-4,8	5,1	2,8	2,2
Portugalsko	-2,1	-0,9	0,1	2,4	2,3	3,1
Slovensko	-13,7	-7,4	-5,6	3,3	2,4	2,0
Španielsko	-5,8	-2,1	-3,5	2,2	1,7	3,6
Švédsko	-8,3	-4,3	-3,9	0,3	1,3	2,1
Švajčiarsko	-6,0	-5,4	-6,3	0,1	0,5	0,9
Turecko	3,2	1,0	0,0	3,4	2,3	1,6
Spojené kráľovstvo	-13,9	-7,9	-6,6	1,0	1,3	1,4
Spojené štáty	-5,5	-2,5	-4,7	2,0	2,7	1,9
Európska únia	-11,1	-5,0	-5,3	0,8	1,2	1,5
OECD Európa	-10,1	-4,8	-5,0	1,2	1,4	1,5
OECD	-6,7	-2,9	-4,4	1,5	1,9	1,6

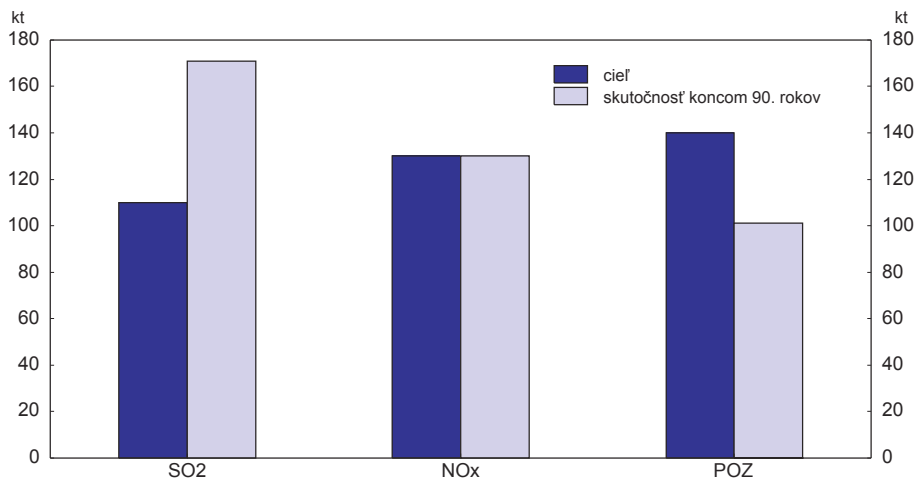
Poznámka: V priemeroch za OECD boli údaje pre krajiny s chýbajúcimi údajmi za rok 1990 alebo 1999 nahradené údajmi za najnovší rok. Odhadované údaje za rok 1999 predstavujú približne 5 % celkového územia. HDP bolo merané v cenách roku 1995. Agregované údaje za skupinu krajín využívajú výmenné kurzy na úrovni parity kúpnej sily z roku 1995.

1. Austrália: 1995 – 1999 pre oxid siričitý; Nový Zéland: 1990 – 1998; Mexiko: 1994 – 1998 pre oxid siričitý a prchavé organické látky a 1990 – 1998 pre oxid dusičitý; Slovensko: 1990 – 1998 pre oxid siričitý a oxid dusičitý a 1990 – 1997 pre prchavé organické látky.

2. 1998 pre Mexiko, Nový Zéland a oxid siričitý a oxid dusičitý na Slovensku; 1997 Pre prchavé organické látky na Slovensku.

Zdroj: Program spolupráce pri monitorovaní a hodnotení prenosov látok znečisťujúcich ovzdušie na veľké vzdialenosti v Európe (EMEP); Svetová zdravotnícka organizácia; OECD (2002a).

Obrázok 27. Emisie látok znečisťujúcich ovzdušie – ciele CLRTAP na rok 2010



Zdroj: Environmentálne údaje 2002; Pre SO₂, Prehľad výsledkov OECD v oblasti životného prostredia 2002.

niektorých monitorovacích staniciach prekračujú a na ich dodržanie budú potrebné ďalšie opatrenia.

Politiky zamerané na zníženie emisií látok znečisťujúcich ovzdušie sa naďalej opierajú o reguláciu systémom prikazov a kontroly, niektoré z nich sú stále spojené s dotáciami, avšak vo väčšej miere sa využívajú ekonomické nástroje. Emisie tradičných látok znečisťujúcich ovzdušie (oxid siričitý, oxidy dusíka, oxid uhoľnatý a jemné prachové častice) a „iných znečisťujúcich látok“ (niečo viac ako 150 zlúčenín) sú spolplatnené od roku 1998. Napríklad poplatok 49 eur za tonu sa účtuje za emisie oxidu siričitého z približne 200 veľkých závodov, na ktoré pripadá približne 90 % všetkých vypúšťaných látok. Zatiaľ čo emisné poplatky za oxid siričitý by mali slúžiť ako stimul na znižovanie vypúšťania pri nízkych nákladoch, existujú obavy, že znečisťovatelia sa vyhli zaplateniu poplatkov v plnej výške podhodnotením vypúšťaných množstiev a regionálne orgány štátnej správy majú problémy s výberom pokút za nadmerné emisie. Aj v prípade úplného vymáhania sú emisné poplatky za oxid siričitý v porovnaní s inými krajinami, kde sa na kontrolu takýchto emisií využívajú hospodárske nástroje, nízke. Vo Švédsku sa napríklad účtuje poplatok 1600 eur za tonu. Poplatky sú navyše nízke aj v porovnaní s bežnými odhadmi marginálnych prínosov zo znižovania emisií, ktoré boli nedávno ohodnotené na viac ako 5600 eur na jednu tonu vo vidieckych oblastiach Európskej únie a podstatne vyššie v mestských oblastiach (Holland and Watkiss, 2003).

Okrem emisnej dane sa stal vypúšťaný oxid siričitý od januára 2002 predmetom obchodovateľných povolení (kvót). Jednotlivým spoločnostiam boli bezplatne vyčlenené povolené objemy. V roku 2002 sa obchodovali za cenu od 5 do 7 eur za tonu

(INERIS, 2003). Spolu s poplatkom za emisie trh podporuje znižovanie zaťaženia dovedy, kým sa dá uskutočňovať s nižšími nákladmi, ako je sadzba poplatku a cena za povolenie, vďaka čomu sa dosahuje nákladovo efektívne znižovanie emisií. Platí to najmä odvtedy, ako bola pozastavená platnosť významného obmedzenia obchodovania do roku 2005. Spoločnosti v ktoromkoľvek zo 79 okresov, ktoré nedosahujú regionálne emisné ciele, mali zákaz nakupovať kvóty spoza hraníc okresu na vykrytie schodku. Spoločnostiam s emisiami prevyšujúcimi ich kvótu v takýchto oblastiach zostáva jediná možnosť – znížiť vypúšťané množstvá bez ohľadu na náklady. Za tejto situácie je efektívnosť systému obchodovateľných povolení limitovaná. Obchodovanie s emisnými povoleniami sa môže využívať aj na dosiahnutie celkového zníženia emisií v súvislosti so Smernicou EK o veľkých spaľovacích zariadeniach, uplatňovaním jej článku „zrieknutia sa účasti“, čím sa predíde finančne náročným regulačným opatreniam, ktoré sú inak podľa smernice povinné.

Uplatňovanie nových prísnejších emisných noriem pre motorové dopravné prostriedky zaručí, že nové vozidlá budú menej znečisťovať prostredie ako staršie modely. Rýchlosť, akou sa prísnejšie emisné normy prenášajú do zlepšenia kvality ovzdušia, bude závisieť od rýchlosti obnovovania súčasného vozového parku. Cestná daň na podnikateľské vozidlá je diferencovaná v závislosti od objemu motora, nie však od emisných noriem vozidla. Motorové palivá sú diferencované v závislosti od obsahu znečisťujúcich látok. Na rozdiel od mnohých členských štátov OECD sa motorová nafta, ktorá viac znečisťuje ovzdušie, zdaňuje rovnakou alebo vyššou sadzbou ako benzín. Normy na palivá zodpovedajú smernici „Euro III“ Európskej únie.⁴⁵

Záver

Slovenská republika dosiahla zlepšenie kvality ovzdušia oproti začiatku deväťdesiatych rokov minulého storočia, avšak na splnenie medzinárodných záväzkov je potrebné ďalšie zníženie emisií. Aby sa ciele dosiahli čo najmenej nákladnou cestou, štátne orgány by mali budovať na predchádzajúcom využití ekonomických nástrojov. V krátkodobom výhľade by to znamenalo striktné uplatňovanie systému poplatkov za emisie, ktoré zodpovedajú odhadovaným externým nákladom na takéto emisie. V strednodobom výhľade by plánovaný systém obchodovania s emisiami mohol poslúžiť ako nákladovo efektívny nástroj na zmiernenie zaťaženia. Mal by sa predovšetkým používať na dosiahnutie zámerov, ktoré sú zakotvené v smernici EÚ o veľkých spaľovacích zariadeniach na základe článku o zrieknutí sa účasti. Dovtedy by mal byť zákaz na dovoz povolení do oblastí, kde sú regionálne emisie vyššie ako cieľová úroveň (ktorého platnosť bola pozastavená) úplne zrušený, okrem tých niekoľkých miest, kde samotné miestne koncentrácie spôsobujú problém. Dôvodom je fakt, že je lacnejšie kompenzovať „nadmerné“ emisie v jednej oblasti nižšími emisiami v iných oblastiach. U rozptýlených zdrojov znečistenia ovzdušia by bola užitočná diferenciácia cestnej dane na všetky motorové vozidlá v závislosti od ich emisných charakteristík na zrýchlenie obnovy vozového parku smerom k menej znečisťujúcim vozidlám. V prípade, že to bude potrebné, by uplatnenie smernice „Euro IV“ o normách

na palivá pred jej konečným termínom zavedenia v roku 2005 prinieslo okamžité zníženie emisií.

Zabezpečenie trvalo udržateľného príjmu pre starších občanov

Hlavné problémy

Demografický vývoj v Slovenskej republike bude čoskoro poznačený starnutím a zmenšujúcim sa počtom obyvateľstva. Ak sa neprijmú korekčné opatrenia, zvýšenie miery závislosti starých ľudí zvýši tlak na verejné výdavky na dôchodky a naruší príspevkovú základňu, čo by destabilizovalo verejné financie. Dôchodková reforma bola v posledných rokoch prioritným bodom politického programu a parlament v máji 2002 a septembri 2003 schválil dôležité zmeny verejného dôchodkového systému, avšak z dlhodobého hľadiska zostával systém naďalej neudržateľný. Hlavným problémom je naďalej dosiahnutie finančnej udržateľnosti verejného dôchodkového systému, bez ohrozenia primeranosti príjmov starších občanov a bez zníženia výrobného potenciálu hospodárstva.

Výkonnosť

Pri očakávanom zvýšení pomeru poberateľov starobného dôchodku k prispievateľom na viac ako dvojnásobok do roku 2050, bude mať starnutie v tomto období silný vplyv na verejné financie (tabuľka 31). V súčasnosti predstavujú výdavky priebežne financovaného verejného dôchodkového systému 8 % HDP, a systém je v deficite 1 % HDP, napriek veľmi vysokým sadzbám dôchodkových príspevkov, ktoré dosahujú úroveň 28 %. Pred dôchodkovou reformou v roku 2002 by sa podľa oficiálnych prognóz deficit do roku 2050 zvýšil na 6 % HDP, pričom približne polovica z tohto zhoršenia by vyplývala z vyšších výdavkov na dôchodky a zvyšok z výpadku príspevkov (obrázok 28).⁴⁶ Po dôchodkovej reforme 2002/2003 oficiálne prognózy ukazujú, že deficit priebežne financovaného verejného dôchodkového systému možno udržať pod hranicou 3 % HDP do polovice tohto storočia (podrobnosti sa uvádzajú ďalej). Napriek tomu by bol dôchodkový systém naďalej finančne nestabilný.

V roku 2002 dosahovali priemerné starobné dôchodky iba o niečo viac ako 45 % priemernej hrubej mzdy pred zdanením daňou z príjmu. Avšak s ohľadom na to, že príjem z dôchodku sa nezdaňuje, čistá miera náhrady bola významne vyššia. Miera náhrady bola oveľa vyššia u nižších príjmových skupín ako u vyšších, čo odzrkadľuje tradičný účel dôchodkového systému ako nástroja na prerozdelenie príjmov. Napríklad na úrovni polovice a dvojnásobku priemerného príjmu sú miery náhrady približne 95 % a 25 %. Pri veľmi nízkom kapitálovom príjme sú starší občania do značnej miery odkázaní na štátom vyplácané dôchodky, predstavujúce do 95 % príjmov občanov vo vyššom veku. Je to zmena oproti situácii na konci osemdesiatych rokov minulého storočia, keď viac ako štvrtina všetkých poberateľov dôchodku dopĺňala svoj príjem zo štátom vyplácaného dôchodku ďalším príjmom zo zárobkovej činnosti. V posledných rokoch tak postupovalo

Tabuľka 31. Výkonnostné ukazovatele: udržateľný dôchodkový príjem

	Plánované zvýšenie výdavkov na starobné dôchodky	Nízka sadzba príjmu starších občanov ¹	Relatívny disponibilný príjem starších občanov ¹	Súkromné penzijné fondy 1999	Vek odchodu do dôchodku, 1994-1999		Miera ekonomickej aktivity obyvateľstva, 2001, %		
					% HDP	Muži	Ženy	Vo veku 55-64	
								Starší ako 65	Muži
	Zmena v % HDP 2000-2050	% starších občanov s príjmom < 50 % stredného disponibilného príjmu	% disponibilného príjmu všetkých jednotlivcov	% HDP					
Austrália	1,6	16,1	67,6	63,8	59,7	61,3	6,0	60,0	36,9
Rakúsko	2,2	14,9	86,6	3,6			2,8 ¹	42,1 ¹	17,5 ¹
Belgicko	3,3	13,8	77,9	6,1			1,3	36,6	15,7
Kanada	5,8	2,5	97,4	45,7	62,6	61,1	6,0	61,3	41,7
Česká republika	6,8			3,8			4,0	55,0	24,5
Dánsko	2,7	9,2	73,0	24,4	62,4	61,5	4,6	65,5	51,8
Fínsko	4,8	7,5	79,0	10,7	59,8	60,0	3,7	51,2	49,5
Francúzsko	3,9 ²	10,7	89,7	6,3	59,3	59,8	1,2	43,8	34,1
Nemecko	5,0	10,4	85,6	3,2	60,5	60,8	3,0	50,6	32,4
Grécko		29,2	76,8	4,6	61,7	62,2	5,0	57,0	23,6
Maďarsko	1,2	6,0	85,2	2,2			3,1	36,3	15,4
Island				86,0			19,9	92,8	81,7
Írsko		16,7	74,6	57,8			7,9	66,1	29,5
Taliansko	-0,3	15,3	84,1	3,0	59,3	58,4	3,4	57,8	26,6
Japonsko	0,6			18,7	69,1	66,0	21,8	83,4	49,2
Kórea	8,0			3,2	67,1	67,5	29,6	71,3	47,9
Luxembursko		6,7 ³		..			0,0	38,1	14,3
Mexiko		32,9	85,3	2,4			30,5	80,5	27,6
Holandsko	4,8	1,9	86,3	119,3	61,6	60,1	3,1	52,0	26,9
Nový Zéland	5,7			..			8,6	74,6	51,7
Nórsko	8,0	19,1	74,1	7,4	64,2	64,7	13,2	73,6	63,2
Poľsko	-2,5	8,4 ³		..			7,5	41,5	24,1
Portugalsko				11,4	65,3	66,5	19,0	63,7	41,9
Slovenská republika				0,3			1,1	43,0	11,2
Španielsko	8,0	11,3 ³		2,3	61,1	61,1	1,6	61,4	23,6
Švédsko	1,6	3,0	89,2	..	63,3	61,8	9,4	73,5	67,4
Švajčiarsko		8,4 ³		97,3 ⁴			11,4	82,4	56,1
Turecko		23,1	92,7	..			18,1	50,8	18,4
Spojené kráľovstvo	-0,7	11,6	77,8	84,1	62,0	61,2	4,8	64,4	44,6
Spojené štáty	1,8	20,3	91,7	74,4	65,1	64,2	13,1	68,1	53,0

1. Förster a Pellizzari (2000).

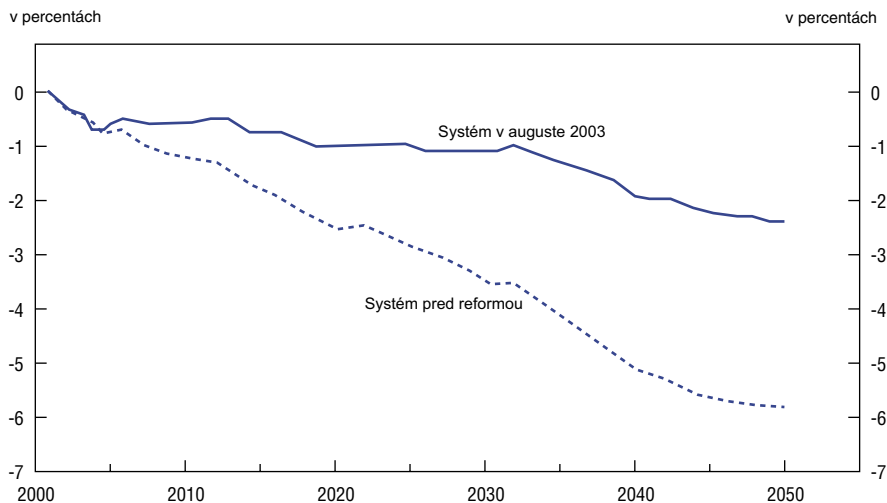
2. Odhad Sekretariátu OECD (2001). Oficiálne správy svedčia o 4,4 % náraste pri nezmenenej politike trhu práce na obdobie 2000 – 2040 (COR, 2001).

3. Smeeding (2002).

4. 1998.

Zdroj: Förster a Pellizzari (2000); Jesuit a Smeeding (2002), *Štúdiá príjmov v Luxembursku*; Štatistika pracovných síl OECD, Scherer (2002).

Obrázok 28. **Finančná bilancia verejného dôchodkového systému vzhľadom na HDP 2000 – 2050**



Zdroj: Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny SR.

menej ako 10 %, čo čiastočne odzrkadľuje celkovú neuspokojivú situáciu na trhu práce a predovšetkým nízky podiel mužov po 60. roku a žien po 55. roku na pracovnej sile.

Politika

Už po dlhší čas panuje všeobecný súhlas, že súčasný priebežný systém by mal byť nahradený trojpilierovým systémom, ktorý by kládol menší dôraz na prerozdelenie. Reforma 2002 sa obmedzila na zmeny priebežného verejného systému, novelizované v septembri roku 2003. Vláda sa však pripravovala na zavedenie druhého piliera a v roku 2002 predstavovali výnosy z privatizácie vyčlenené na financovanie nákladov na transformáciu na kapitalizačný pilier viac ako 6 % HDP. Napriek tomu sa očakáva, že dôchodok z prvého priebežného piliera, závislý od výšky príjmov, bude v budúcnosti dominantným zdrojom príjmu pre starších ľudí.

Kľúčové prvky reformy verejného dôchodkového systému sú nasledovné:

- Vyrovnanie štandardného veku odchodu do dôchodku u žien a mužov, a to na 62 rokov po reforme z rokov 2002 – 2003. V súčasnosti sa štandardný vek odchodu do dôchodku u žien pohybuje v rozsahu od 53 do 57 rokov, v závislosti od počtu detí. Od roku 2004 sa bude každý rok predlžovať o deväť mesiacov.
- Silnejšie prepojenie dôchodkov na príspevky tým, že dôchodkový príjem bude závislý od príspevkov za celý pracovný život, čím sa v podstate zavádza určitá forma “príspevkovo definovaného systému“.

- Zníženie rozsahu prerozdelenia príjmu prostredníctvom dôchodkového systému. Bol napríklad zvýšený strop, od ktorého sa príjmy pri určovaní dôchodkových nárokov neberú do úvahy, zo 78 % priemernej mzdy na 125 %.
- Indexácia dôchodkov podľa priemeru inflácie spotrebiteľských cien a mzdovej inflácie namiesto minulej praxe indexácie dôchodkov podľa vyššieho z týchto dvoch ukazovateľov. Očakáva sa, že zmenou indexácie sa budúce výdavky znížia o 2 percentuálne body HDP.

Reforma priebežného dôchodkového systému výrazne zníži dôchodkové príjmy u nižších príjmových skupín, čím sa zvýši tlak na poskytovanie prostriedkov zo systému sociálnej pomoci pre starších občanov. Je pravda, že pri polovičnej úrovni priemerného príjmu môže hrubá miera náhrady klesnúť z približne 95 % na 50 %. Táto úprava smerom nadol prebehne postupne, nové pravidlá výpočtu dávok budú v plnom rozsahu platiť až v roku 2008. Tendencia rastu príjmov za toto obdobie môže čiastočne vykompenzovať zníženie miery náhrady, čo dovoľí udržať najnižšie dôchodky nad hranicou životného minima. V opačnom prípade by časť úspor na dôchodkových výdavkoch vďaka reforme z roku 2002 – 2003 bola vykompenzovaná zvýšením výdavkov na nedôchodkové sociálne transfery.⁴⁷

Nové dôchodkové pravidlá do určitej miery zvýšia dôchodkový vek zo súčasnej nízkej úrovne. Možno očakávať, že zvýšenie štandardného veku odchodu do dôchodku pre ženy predĺži dĺžku ich pracovného života. Tesnejšie previazanie dôchodku s príspevkami do systému zníži finančné prekážky práce v staršom veku. V starom systéme prinášalo pokračovanie v práci vo vyšších vekových skupinách malé alebo žiadne zvýšenie dôchodku, hoci povinne sa platili príspevky vo vysokej sadzbe. Táto implicitná daň z práce v staršom veku bola reformou z rokov 2002/2003 znížená a odklad odchodu do dôchodku sa odmeňuje 6 % zvýšením dôchodku za každý rok pokračovania v práci. Napriek tomu sa naďalej uplatňujú finančné sankcie za pokračovanie v práci vo vyššom veku,⁴⁸ a nízky vek odchodu do dôchodku, a to aj po reforme, naďalej zostáva prekážkou účasti starších ľudí na pracovnom procese. Navyše, poberatelia dôchodku, ktorí dostávajú dávky sociálnej pomoci, budú konfrontovaní s implicitnou prírastkovou daňovou sadzbou až 75 %, odrádzajúcou ich od možnosti doplniť si vlastné prostriedky príjmom zo zárobkovej činnosti. Na rozdiel od viacerých európskych krajín existuje iba minimum dôkazov, že systémy podpory v nezamestnanosti a podpory v invalidite by sa na Slovensku využívali ako de facto systém predčasného odchodu do dôchodku.

Do konca roka 2003 ešte stále nebolo prijaté definitívne parlamentné rozhodnutie o povinnom druhom kapitalizačnom pilieri dôchodkového systému. Podľa vládneho návrhu zákona bude druhý pilier zavedený v roku 2005, čo prinúti nových účastníkov slovenského trhu práce otvoriť si osobný dôchodkový účet u licencovaných fondov dôchodkového zabezpečenia. Súčasní prispievatelia do priebežného systému sa môžu rozhodnúť pre nový systém od januára 2005 do júna 2006. Návrh zákona predpokladá, že podľa nového systému by 9 % hrubej mzdy išlo na súkromné účty, 9 % do priebežného systému, a 2 % do rezervného fondu určeného na pomoc pri financovaní deficitu priebežného

systému spôsobeného presmerovaním časti príspevkov dôchodkového zabezpečenia na osobné účty. V dlhodobom výhľade by kapitalizačný systém posilnil ekonomický pilier trvalo udržateľného rozvoja ďalším znížením implicitného zdanenia pokračovania v práci v staršom veku, čo by stimulovalo ponuku pracovnej sily a zvýšilo celoštátne úspory. Rezervný fond však pravdepodobne nebude dostatočný na vykompenzovanie straty príspevkov účastníkov kapitalizačného systému a vláda bude nútená zasiahnuť z rozpočtových zdrojov, aby si splnila svoju povinnosť voči osobám, ktoré zostanú naďalej v starom systéme. Bez opatrení na nápravu by sa oslabili verejné financie. Vyššie opísané návrhy by napríklad v krátkodobom výhľade mohli stať rozpočet približne 1 % HDP ročne. Kumulované náklady by v tomto prípade ďaleko prekročili objem prostriedkov z privatizácie, vyčlenených na financovanie transformácie. Schodok by mohol byť vykrytý znížením verejných výdavkov alebo „transformačnou“ daňou, avšak v druhom uvedenom prípade by to bolo na úkor odkladu priaznivých účinkov kapitalizačného systému.

Záver

Napriek reforme systému dôchodkového zabezpečenia z roku 2002/2003 verejný systém dôchodkového zabezpečenia stále nie je finančne udržateľný a náklady spojené s vyplácaním dôchodkov sa presunuli na iné časti rozpočtu. Najlepším spôsobom riešenia náročných fiškálnych úloh bez ohrozenia primeranosti príjmov alebo oslabenia ekonomiky je podstatné zvýšenie veku odchodu do dôchodku. Prvým krokom tohto procesu musí byť ďalšie zvyšovanie veku vzniku nároku na dôchodok zo 62 na 65 rokov. Doplnkové opatrenia by sa mali zameriavať na ďalšie zníženie a v konečnom dôsledku na odbúranie implicitného zdaňovania pokračovania práce vo vyššom veku, hlavne podmienením vyplácania minimálnych dávok sociálnej výpomoci požiadavkou na hľadanie zamestnania. Posilnenie úlohy dôchodkov z kapitalizačného piliera by mohlo v tejto súvislosti byť pomocou, pod podmienkou, že sa budú prijímať opatrenia – najlepšie znižovanie výdavkov – na financovanie súvisiacich fiškálnych nákladov v prechodnom období. Štátne orgány by mali tiež zaručiť, že sa neotvoria možnosti predčasného odchodu na dôchodok, pretože sa usilujú o predĺženie pracovného života.

Poznámky

1. Nedávne prehľady vnímania korupcie podnikateľským sektorom sú k dispozícii na webovej strane slovenskej kapitoly Transparency International (<http://www.transparency.sk>).
2. Na rozdiel od toho české orgány sa dnes vo svojom boji s hospodárskou kriminalitou javia ako úspešnejšie. Došlo k odsúdeniu celého radu bývalých vysokopostavených činiteľov vrátane bývalého ministra financií. Hoci obe krajiny trpia vysokou mierou korupcie, zdá sa, že český právny systém je stabilnejší z hľadiska kvality legislatívy a vymožitelnosti. Toto môže celkom dobre vyplývať z nedostatku skutočnej právnej tradície na Slovensku pred rozdelením ČSFR v roku 1992; dovtedy sa česká a slovenská jurisprudencia koncentrovala hlavne v Prahe. Najskúsenejšie orgány v presadzovaní práva boli tiež v českej časti bývalej federácie.
3. Na zlepšenie situácie vláda prijala v roku 2003 na spracúvanie rutinných prípadov 400 pracovníkov a v roku 2004 sa má prijať ďalších 200.
4. Vláda pripravila legislatívu na zracionalizovanie odvolacích postupov, ktoré by mali do roka nadobudnúť účinnosť.
5. Jeden z nedávnych prejavov je relatívne nízky podiel dospelých Slovákov (36 %), ktorí veria, že plánovaná legislatíva o konflikte záujmov by sa mala vzťahovať aj na regionálne samosprávy (www.transparency.sk).
6. Podľa výskumu zadaného Transparency International Slovensko korporácie so zahraničnými investíciami zaviedli vyšší štandard etiky na Slovensku než je ten, ktorý prevláda v domácich firmách. Takéto demonštračné účinky sú cenné. Pravdepodobne ich posilní klesajúca relevantnosť jednorazových „hier“, ako je privatizácia, a rastúci vplyv opakovaných „hier“, ako je trvajúca podnikateľská činnosť, kde sa vzájomné dodržiavanie pravidiel spája s pozitívnymi prínosmi. Pozri „Ako vnímajú korupciu podnikatelia,“ *Hospodárske noviny*, 27. august 2003.
7. Nový režim by mal oslobodiť pracovníkov Obchodného registra od časovo náročného bremena preverovania vecného obsahu predložených dokumentov a umožniť im venovať sa procesným aspektom registračného procesu. Toto znamená, že aktéri na trhu, ktorí sa zapájajú do operácií s novoregistrovanými firmami, budú znášať náklady spojené so zberom informácií o pozadí novovstupujúcich firiem.
8. Pozri diskusiu o zraniteľných pracovných miestach a súvisiacu metodickú poznámku v kapitole I.
9. Pozri rozhovor s ministrom spravodlivosti, *Trend*, 3. júl 2003.
10. Tento rámec sa zakladá hlavne na legislatíve, ktorá prináša zjednodušenie vlastníckych konaní (zákon 175/1999), investičné pohnutky podobné uplatňovaným v susedných krajinách (zákon 565/2001), daňové úľavy (zákon 366/1999), tvorbu pracovných miest a dotácie na rekvalifikáciu (zmeny a doplnky zákona 387/1996), podporu priemyselných parkov (zákon 193/2001) a štátnu pomoc (zákon 434/2001).
11. Okrem SE skupina strategických podnikov zahŕňa aj subjekty čiastočne predané strategickým

- investorom (Slovenský plynárenský podnik, Transpetrol, Slovak Telecom, Slovenská poisťovňa, Slovenská sporiteľňa) i subjekty v 100 % vlastníctve štátu (Slovenský vodárenský podnik, Slovenská pošta, Slovenské železnice a Štátne lesy) a štátom kontrolovaných regionálnych prevádzkovateľov autobusovej dopravy. Vláda nedávno rozhodla o privatizácii strategických podnikov, prípad od prípadu, a vyhradila si právo na predaj všetkých akcií. Príslušná novela zákona o strategických podnikoch ešte nebola schválená parlamentom.
12. Pozri Bella a Ďurkovič (2003), kde sa uvádza podrobná diskusia. Pozri tiež „Spor medzi Slovak Telecom a eTel pokračuje“, ISI News, August 2003.
 13. Pozri „Schopnosť Telekomunikačného úradu využívať svoje nové právomoci spochybnená“, ISI News, September 2003.
 14. V júli 2002 Telekomunikačný úrad Slovenskej republiky udelil spoločnosti Profinet.sk (poskytovateľ služieb internetu) licenciu GSM a UMTS, pretože to bol jediný predkladateľ ponuky na kombinovanú licenciu GSM/UMTS, ktorý sa tak stal tretím mobilným prevádzkovateľom na Slovensku. V septembri 2002 však boli licencie GSM i UMTS odvolané, pretože Profinet.sk nezaplatil včas prvú splátku licenčného poplatku.
 15. S ročnou spotrebou viac ako 40 GWh.
 16. Od 30. júna 2003.
 17. V skutočnosti niektoré domácnosti zrejme pocítili veľké zvýšenie ceny spolu so zhoršujúcou sa kvalitou služieb. Ťažká situácia spotrebiteľov, ktorí majú do činenia s monopolnými rozvodnými energetickými podnikmi, sa často opisuje v slovenskej dennej tlači. Pozri *napr.* „Energetika zostáva monopolom,“ *Hospodárske noviny*, 7. máj 2003.
 18. Toto prehováranie zo strany protimonopolného úradu bolo úspešné v prípade odvetvia energetiky, kde bola prenosová sieť oddelená od dominantného výrobcu energie a kontrolné podiely v regionálnych rozvodných spoločnostiach boli predané rôznym strategickým investorom. Plynárenský podnik (SPP) však bol privatizovaný ako celok.
 19. Tento najvyšší odvolací súd napríklad zmenil v júni 2003 rozhodnutie protimonopolného úradu, ktoré zistilo zneužívanie dominantného postavenia existujúcim prevádzkovateľom telefónnej siete (ST).
 20. Toto rozdelenie sa zakladá na štatistike NBS o novočerpaných úveroch v sektore nefinančného podnikania za prvé 4 mesiace roku 2003. Nie sú k dispozícii porovnateľné údaje za predchádzajúce obdobia.
 21. Podrobnosti o systémoch úverových programov sa uvádzajú v publikácii Národná agentúra pre rozvoj malého a stredného podnikania (2002), s. 46 – 47.
 22. Dokončenie tohto projektu bolo časovo náročné s ohľadom na konzultácie a spoluprácu medzi súčasnými orgánmi dohľadu.
 23. Kontinuita mala v júni 2003 5 % trhu životného poistenia.
 24. Maximálne odškodnenie obete automobilovej havárie na Slovensku za posledný rok bolo štvornásobne vyššie ako maximálne čiastky priznané súdmi v Nemecku alebo v Spojenom kráľovstve, desaťnásobne vyššie ako maximálna čiastka v Španielsku a viac ako dvadsaťnásobne vyššie ako v Českej republike. Pozri Trend, 12. júna 2003.
 25. Od 30. júna 2003.
 26. V prípade režimu poistenia motorových vozidiel s výplatou odškodnenia bez ohľadu na zavinenie sa v prípade havárie neurčuje vinník. Zúčastnení vodiči predkladajú poistnú udalosť vlastnej poisťovni a okamžite od nej dostávajú odškodnenie bez akejkoľvek účasti advokátov, súdov a sudcov. Výkladové škody (bolestné, duševná záťaž a pod.) spravidla nie sú poistené, pričom odškodnenie za úrazy je obmedzené vopred stanovenými limitmi. Poistenie motorových

vozidiel s výplatom odškodnenia bez ohľadu na zavinenie sa používa v niektorých štátoch USA a v provincii Britská Kolumbia v Kanade.

27. Cena akcií pri povinnej ponuke odkúpenia nemôže byť nižšia ako priemerná hodnota cenných papierov počas posledných 6 mesiacov pred prevzatím. V prípade Slovnaftu bola priemerná hodnota akcie zvýšená z 1093 Sk na 1379 Sk jedinou transakciou, ktorá sa uskutočnila päť dní pred odkúpením väčšinového podielu spoločnosťou MOL. MOL požiadal Úrad pre finančný trh o schválenie ponuky na prevzatie za cenu jednej akcie 1200 Sk; túto ponuku Úrad pre finančný trh zamietol. MOL následne požiadal Úrad pre finančný trh o schválenie ponuky na prevzatie za cenu jednej akcie 1379 Sk a táto ponuka bola akceptovaná 29. októbra 2003. MOL však nevyhlásil ponuku na schválené prevzatie do decembra 2003.
28. Rozlišujú sa dôchodkové fondy „konzervatívny“, „vyvážený“ a „rastový“. Fondy s vyššími rizikami budú prístupné iba pre prispievateľov s dlhodobým investičným výhľadom, t. j. ktorí odídu do dôchodku po dlhšom čase. Osoby bezprostredne pred odchodom do dôchodku budú môcť investovať iba do najbezpečnejších nástrojov.
29. Namiesto vytvorenia nového a nevyhnutne aj menej skúseného orgánu.
30. Predchádzajúci *OECD Ekonomický prehľad Slovenská republika* (2002) obsahoval osobitnú kapitolu venovanú trhu práce, sústreďujúcu sa na vysokú nezamestnanosť a rozvoj ľudského kapitálu.
31. Rovnaký pomer v ostatných členských štátoch OECD s veľkými vládnyimi sektormi sa rovná 14,5 % v Španielsku, 16 % v Taliansku, 18 % v Portugalsku a 18 % v Belgicku, všetky sú nižšie ako na Slovensku. Francúzsko má o niečo vyšší pomer – 23 %.
32. Podiel poberateľov dávok v invalidite z obyvateľstva v produktívnom veku na Slovensku prekročí porovnateľný podiel v Českej republike, krajine s podobnými pravidlami, o 3,5 percentuálneho bodu.
33. Slovenské orgány teraz požadujú najmenej jednu potvrdenú žiadosť o prijatie do zamestnania za dvojtýždenné prihlasovacie obdobie. Veľa malých podnikov podľa informácií reagovalo na prílev nezamestnaných uchádzačov o zamestnanie odmietaním prijímania ich žiadostí o prijatie do zamestnania, aby znížili náklady na ich vybavovanie; iní začali vydávať falošné potvrdenia výmenou za nezákonné bočné platby.
34. Podľa správy pripravenej spoločnosťou Trexima (www.trexima.sk) pre ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny, podiel poberateľov minimálnej mzdy v poslednom štvrtroku 2002 sa pohyboval v rozsahu od 0,8 % v regióne Bratislava do 1,5 % v regiónoch Prešov a Trnava.
35. 2 % domácností žijú v bytoch s regulovaným nájomným.
36. Pozri „Informácia o nákladoch na dopravu a ich vplyv na flexibilitu pracovného trhu a územnú mobilitu pracovnej sily,“ 25. 3. 2002, <http://www.employment.gov.sk>.
37. *Tamže*.
38. Nedostatočný potenciál slovenských vysokých škôl viedol k zvyšovaniu počtu prihlášok slovenských študentov na akademické programy v susedných krajinách, najmä v Českej republike. V roku 1999 dvojstranný dohovor umožnil slovenským občanom nediskriminačný prístup na české vysoké školy, čo znamená, že nemusia platiť žiadne školné. S ohľadom na to, že tu neexistuje významná jazyková bariéra, viedlo to k rýchlemu rastu počtu slovenských študentov na vysokých školách v Českej republike. Zlepšovanie podmienok podnikateľského prostredia môže mnohých z týchto študentov motivovať k návratu domov po absolvovaní vysokej školy. V minulosti mnohí slovenskí absolventi nachádzali zamestnanie v Českej republike, využívajúc výhody dohovoru z roku 1993 o trhu práce, ktorý poskytuje voľný prístup pre Slovákov na pracovný trh Českej republiky a *naopak*.
39. Nanešťastie sa Slovensko nezúčastnilo na hodnotení výsledkov študentov v roku 2000 v 28

členských štátoch OECD, preto neexistujú žiadne spoľahlivé porovnávacie údaje o kvalite systému ich vzdelávania. Výsledky porovnávacieho hodnotenia v roku 2003 v členských štátoch OECD vrátane Slovenska ešte nie sú k dispozícii.

40. Mnohí Rómovia navštevovali vzdelávacie inštitúcie prvého stupňa, ktoré sa špecializujú na problémové deti.
41. Pozri Ministerstvo životného prostredia (2001).
42. Problémy so znečisťovaním ovzdušia v Slovenskej republike sú podrobnejšie rozobrané v OECD (2002).
43. Napríklad výška nákladov na znečistenie atmosféry v krajinách EÚ sa začiatkom 90. rokov minulého storočia odhadovala až na 5 % HDP.
44. UNECE (Hospodárska rada pre Európu Organizácie Spojených národov) je sekretariátom Dohovoru o cezhraničnom znečisťovaní ovzdušia na veľké vzdialenosti. Zaoberá sa niektorými environmentálnymi problémami regiónu UNECE a bola rozšírená ôsmimi protokolmi, ktoré určujú konkrétne povinnosti alebo opatrenia, ktoré majú účastnícke strany prijať, a takto definuje všeobecné zásady medzinárodnej spolupráce na znižovaní znečistenia ovzdušia.
45. Smernica „Euro III“ č. 98/70 z roku 2000.
46. Toto zhoršenie fiškálnej pozície súvisí iba s dôchodkami. Starnutie obyvateľstva bude spôsobovať ďalšie tlaky na verejné financie s ohľadom na zvyšovanie výdavkov zdravotníctva.
47. V jednom z počiatkových odhadov, založených na zjednodušených východiskových predpokladoch, ministerstvo práce a sociálnych vecí vypočítalo, že po úplnom nadobudnutí platnosti nového systému výpočtu dávok môže 4 % mužov a do 18 % žien odchádzajúcich do dôchodku padnúť do sociálnej záchranej siete a získať tak nárok na ďalšie sociálne transfery.
48. Dokonca aj zvýšenie dôchodkov o 6 % za ďalší odpracovaný rok nevykompenzuje náklady na predchádzajúce dôchodky za jeden rok a na zaplatenie príspevkov vo výške 28 %.

Literatúra

Allan, W. a T. Parry (2003),

Fiškálna transparentnosť v krajinách prístupujúcich do EÚ. Pokrok a budúce výzvy (Fiscal Transparency in EU Accession Countries: Progress and Future Challenges), IMF Working Paper, No. WP/03/163.

Barosová, M. et al. (2002),

Porovnávacia štúdia EIRO o rozsahu kolektívneho vyjednávania a o postupoch rozšírenia – správa o Slovensku (EIRO comparative study on collective bargaining coverage and extension procedures – report on Slovakia), European Industrial Relations Observatory, Vienna.

Bella, T. a M. Ďurkovič (2003),

Internet a nové komunikačné technológie (The Internet and New Information and Communication Technologies), Slovensko 2002: Súhrnná štúdia o stave spoločnosti, Inštitút pre verejné otázky, Bratislava.

Bleaney, M. et al. (2001),

Dlhodobé testovanie endogénneho modelu rastu: verejné výdavky, dane a rast (Testing the endogenous growth model: public expenditure, taxation, and growth over the long run), Canadian Journal of Economics, Vol. 34, No. 1.

Corricelli, F. a V. Erolani (2002),

Cyklické a štrukturálne deficity na ceste k prístupeniu: fiškálne pravidlá pre rozšírenú Európsku úniu (Cyclical and structural deficits on the road to accession: fiscal rules for an enlarged European Union), Transition Economics Discussion Paper Series, No. 3672, Centre for Economic Policy Research, London.

Diamond, J. (2002),

Výkonnosť rozpočtovania – je potrebné akruálne účtovníctvo? (Performance Budgeting – Is Accrual Accounting Required?), IMF Working Paper, No. WP/02/240.

Diamond, J. (2003),

Od programového k výkonnostnému rozpočtovaniu: výzva pre novovznikajúce trhové ekonomiky (From Program to Performance Budgeting: The Challenge for Emerging Market Economies), IMF Working Paper, No. WP/03/169.

Fajnzylber, P., W.F. Maloney (2001),

Nakoľko porovnateľná je elasticita dopytu trhu práce v rôznych krajinách (How Comparable are Labor Demand Elasticities across Countries), World Banking Working Paper.

Förster, M. a M. Pellizzari (2000),

Trendy a hnacie faktory rozdeľovania príjmov a chudoby v členských štátoch OECD (Trends and driving factors in income distribution and poverty in the OECD area), OECD Labour Market and Social Policy Occasional Papers, No. 42, Paris.

- Giavazzi, F. a M. Pagano,
Môžu byť závažné fiškálne kontrakcie expanzívne? Príbehy dvoch malých európskych štátov (Can Severe Fiscal Contractions Be Expansionary? Tales of Two Small European Countries), Università di Bologna, CEPR, and NBER/Università Di Napoli and CEPR.
- Gleich, H. (2003),
Rozpočtové inštitúcie a fiškálna výkonnosť v krajinách strednej a východnej Európy (Budget institutions and fiscal performance in central and eastern European countries), Working Paper Series, No. 215, European Central Bank, Frankfurt.
- Hamermesh, D.S. (1993),
Dopyt po práci (Labor Demand), ISBN 0-691-02587-8, Princeton University Press, New Jersey.
- Heritage Foundation (2003),
Index ekonomickej slobody (Index of Economic Freedom), The Heritage Foundation, Washington, D.C.
- Institute for Management Development (2003),
Svetová ročenka konkurencieschopnosti IMD (IMD World Competitiveness Yearbook 2003), IMD, Lausanne.
- Jean-Jacques Dethier (2001),
Efektívnosť decentralizácie v Maďarsku a v Slovenskej republike (Effectiveness of Decentralization in Hungary and Slovak Republic), *Neuverejnený materiál*.
- Jesuit, D. a T. Smeeding (2002),
Rozdelenie chudoby a príjmov (Poverty and income distribution), *Luxembourg Income Study Working Paper*, No. 293, January.
- Joumard I. a P. M. Kongsrud (2003),
Fiškálne vzťahy na rôznych úrovniach vlády (Fiscal relations across government levels), *OECD Economics Department Working Paper No. 375*, Paris.
- Kuijs, L. (2002),
Mechanizmy prenosu menovej politiky a inflácia v Slovenskej republike (Monetary Policy Transmission Mechanisms and Inflation in the Slovak Republic), *IMF Working Paper*, No. WP/02/80.
- Medzinárodná agentúra pre atómovú energiu (2003),
Ceny a zdaňovanie energií, štvrtý štvrťrok (Energy prices and taxes, fourth quarter), OECD, Paris
- Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny (2003),
Návrh stratégie podpory rastu zamestnanosti prostredníctvom zmien sociálneho systému a trhu práce, Bratislava.
- Ministerstvo dopravy, pôšt a telekomunikácií Slovenskej republiky (január 2000),
Aktualizácia, vykazovanie a špecifikácia, Zásady štátnej dopravnej politiky Slovenskej republiky, Bratislava.
- MMF (2003),
Slovenská republika – správa pracovnej skupiny za rok 2003, Článok IV Konzultácie (Slovak Republic – Staff Report for the 2003 Article IV Consultation), July 8, 2003.
- Národná agentúra pre rozvoj malého a stredného podnikania (2002),
Stav malých a stredných podnikov v Slovenskej republike, NARMSP, Bratislava.
- OECD (2000),
Ekonomické prehľady: Maďarsko (Economic Surveys: Hungary), OECD, Paris.
- OECD (2002),
Ekonomické prehľady: Slovenská republika (Economic Surveys: Slovak Republic), OECD, Paris.

- OECD (2003),
Ekonomické prehľady: Česká republika (Economic Surveys: Czech Republic), OECD, Paris.
- OECD (2003a),
Komunikačný výhľad (Communications Outlook), OECD, Paris.
- OECD (2003b),
Pohľady na vzdelávanie (Education at a Glance), OECD, Paris.
- OECD (2003c),
Pohľady na spoločnosť: sociálne ukazovatele OECD (Society at a Glance: OECD Social Indicators), OECD, Paris.
- OECD-SIGMA (Support for Improvement in Governance and Management) (2003),
Kolegiálna pomoc pre systém internej štátnej finančnej kontroly v Slovenskej republike SIGMA (SIGMA Peer Assistance to the Public Internal Financial Control System in the Slovak Republic), Short SIGMA Paper, October 2002 – February 2003, OECD-SIGMA.
- OECD Territorial Department Service (2003),
Hodnotenie regiónu Viedeň – Bratislava (Territorial Review of the Vienna-Bratislava Region), OECD.
- PAS (2002),
Správa o podnikateľskom prostredí: Slovenská republika 2002 (Business Environment Report: Slovak Republic 2002), PAS Business Alliance of Slovakia, Bratislava.
- Procházka R., Jablonka B., Lipšic D., Pirošík V. a Valko E. (2003), *Vláda práva, zákonodarstvo a uplatňovanie práva (Rule of Law, Legislation and Law Application)*, Slovensko 2002: Súhrnná štúdia o stave spoločnosti, Inštitút pre verejné otázky, Bratislava.
- Sabol, T. and A. Hošková, 2003,
Priame zahraničné investície do ekonomiky Slovenska a ich vplyv na podnikateľský sektor (Foreign Direct Investment in the Slovak Economy and its Influence on the Business Sector). BIATEC XI, Národná banka Slovenska, Bratislava, ss. 19-22.
- Svetová banka (2001),
Slovenská republika: štúdia životnej úrovne, zamestnanosti a trhu práce. Správa č. 22351 – SK (Slovak Republic: Living Standards, Employment and Labor Market Study. Report No. 22351 – SK). World Bank, Washington, D.C.
- Svetová banka (2001),
Slovenská republika: štúdia životnej úrovne, zamestnanosti a trhu práce. Správa č. 22351 (Slovak Republic: Living Standards, Employment and Labor Market Study: No. 22351).
- Svetová banka (2002),
Slovenská republika: prehľad rozvojovej politiky. Súhrnná správa, diel I (Slovak Republic: Development Policy Review: Summary Report Volume I).
- Svetová banka (2002),
Slovenská republika: prehľad rozvojovej politiky. Súhrnná správa, diel II (Slovak Republic: Development Policy Review: Summary Report Volume II).
- Toth, J. and A. Chudík (2002),
Aké dôsledky má viac ako 14-percentný rast verejných miezd v roku 2002? (What is the consequence of 14 per cent + public wage growth in 2002?), Slovak and Inflation Wage Models: Economics Paper, No. 1, ING Bank N.V., London.
- Vaňo, B. (2001),
Demografické charakteristiky rómskej populácie na Slovensku. Infostat, Bratislava.

- Vaňo, B. (2002),
Prognózy rómskej populácie na Slovensku do roku 2025. Infostat, Bratislava.
- Vašečka, M. and I. Radičová (2002),
Sociálne vylúčenie a dvojité marginalizácia Rómov v Slovenskej republike po roku 1989 (Social exclusion and double marginalization of the Roma in the Slovak Republic after 1989), in B. Funke and L. Pizzati, eds, *Labor, Employment, and Social Policies in the EU Enlargement Process*, World Bank, Washington, D.C.
- Vašečka, M. (2003),
Rómovia, *Slovensko 2002: Súhrnná správa o stave spoločnosti*, Inštitút pre verejné otázky, Bratislava.
- Vláda Slovenskej republiky (2002),
Priority vlády SR vo vzťahu k rómskym komunitám na rok 2002, Bratislava.
- Whelan, K. (1999),
Daňové stimuly, materiálové vstupy a závislosť kapitálovej vybavenosti od dopytu (Tax incentives, material inputs and the supply curve for capital equipment), *Finance and Economics Discussion Series*, No. 1999-21, Federal Reserve Board, Washington, D.C.
- Zemanovičová, D. and E. Sičáková-Beblavá (2003),
Transparentnosť a korupcia, Slovensko 2002: Súhrnná správa o stave spoločnosti, Inštitút pre verejné otázky, Bratislava.

Chronológia najnovšieho vývoja

2002

Júl

Vláda uzavrela doteraz najväčší privatizačný projekt predajom 49-percentného podielu v plynárenskom podniku *Slovenský plynárenský priemysel* konzorciu vytvorenému nemeckou spoločnosťou *Ruhrigas*, francúzskou spoločnosťou *GdF* a ruskou spoločnosťou *Gazprom*.

Nemecká poisťovňa *Allianz* získala, po schválení transakcie protimonopolným úradom, najväčšiu slovenskú poisťovňu – *Slovenská poisťovňa*,

August

Vláda schválila zvýšenie minimálnej mzdy o 13 % s účinnosťou od októbra 2002.

September

Parlamentné voľby viedli k vytvoreniu stredo-pravej koalíciej vlády štyroch strán, ktorej predsedom sa stal Mikuláš Dzurinda.

Protimonopolný úrad schválil predaj 49-percentného podielu v regionálnych rozvodných energetických podnikoch *Západoslovenská energetika (ZSE)*, *Východoslovenská energetika (VSE)*, *Stredoslovenská energetika (SEE)* nemeckej spoločnosti *E.ON Energie*, nemeckej spoločnosti *RWE Plus* a francúzskej spoločnosti *EdF*.

Október

Bol liberalizovaný trh s elektrickou energiou, čo umožnilo veľkoodberateľom z radov podnikov dovoz elektrickej energie zo zahraničia.

Národná banka Slovenska znížila dvojtýždňovú sterilizačnú repo sadzbu z 8,25 % na 8,0 %.

November

Ratingové agentúry *Moody's* a *Fitch* zvýšili výhľad slovenských dlhodobých dlhopisov v zahraničnej mene na „A3“ z „Baa3“, resp. na „BBB-“, z „BB+“.

Parlament schválil zníženie základnej sadzby DPH z 23 % na 20 % a zvýšenie spodnej sadzby DPH z 10 % na 14 %. Schválil aj zvýšenie spotrebných daní na tabak a tabakové výrobky.

Národná banka Slovenska znížila kľúčové úrokové sadzby o 150 bázických bodov.

December

Telekomunikačný úrad vydal licenciu na prevádzkovanie bezdrôtovej káblovej siete MMDS spoločnosti *Satro*, ktorá sa stala konkurentom slovenského dominantného prevádzkovateľa káblovej siete *UPC Slovensko*.

Ratingová agentúra *Standard & Poor's* zvýšila svoj dlhodobý devízový rating Slovenskej republiky na „BBB“ z „BBB-“,.

2003

Január

Podstatne vzrástli regulované ceny zemného plynu, kúrenia, elektrickej energie, bývania, dopravy a vodné a stočné.

Sadzba dotácie hypotekárnych úverov sa znížila zo 4,5 % na 2,5 %.

Francúzska spoločnosť *PSA Peugeot Citroën* oznámila svoje rozhodnutie o vybudovaní nového montážneho závodu na Slovensku s investičnými nákladmi približne 700 miliónov eur. Tento závod s ročnou kapacitou 300 000 vozidiel bude uvedený do prevádzky v roku 2006 a bude zamestnávať 3500 pracovníkov.

Pracovníci národnej železničnej spoločnosti vyhlásili štrajk v súvislosti s plánovaným zrušením osobnej dopravy na 25 regionálnych tratiach a so znižovaním stavu pracovníkov.

Február

Parlament schválil zrušenie ministerstva privatizácie s účinnosťou od apríla 2003.

Marec

Bola založená *Bratislavská regionálna koľajová spoločnosť* (BRKS) ako prvá regionálna železničná spoločnosť na Slovensku, prevádzkujúca najprv dve trate.

Bratislavská burza cenných papierov dva razy pozastavila obchodovanie s akciami najväčšej slovenskej rafinérie ropy *Slovnaft*, v reakcii na podozrenie na manipuláciu trhu a v očakávaní prevzatia spoločnosti maďarským *MOLom*.

Slovenská rada pre televízne vysielanie schválila novú programovú a organizačnú štruktúru verejnoprávnej Slovenskej televízie (STV), ktorá predpokladá zníženie počtu pracovníkov o 60 % do júna 2003.

Medzinárodná ratingová agentúra *Fitch* znova zvýšila dlhodobý devízový rating Slovenskej republiky na „BBB“ z „BBB-“.

Apríl

Parlament schválil zníženie štátnych dotácií na súkromné stavebné sporenie z 20 % na 15 %, s účinnosťou od januára 2004.

Máj

Na referende o vstupe Slovenska do Európskej únie hlasovalo 92,5 % zúčastnených voličov za vstup SR do EÚ. Účasť na referende bola 52 %.

Parlament schválil novelizovaný Zákonník práce, ktorý zvýšil počet nadčasových hodín, ktoré zamestnanci môžu odpracovať, zo 150 na 250 hodín za rok a zaviedol nové formy zamestnania na čiastočný pracovný úväzok v rozsahu do 20 pracovných hodín týždenne s účinnosťou od júla 2003.

Parlament prijal novelizovaný telekomunikačný zákon, upravujúci oddelenie miestnych okruhov, meniaci licenčné konanie a posilňujúci právomoci regulačného orgánu na trhu, t. j. Telekomunikačného úradu.

Rakúska banka Meindl Bank získala väčšinový podiel v Banka Slovakia.

Jún

Svetová banka schválila projekt riadenia verejných financií v hodnote 5 miliónov eur, ktorý je zameraný na podporu stratégie slovenskej reformy verejných financií.

Júl

Slovensko sa pripojilo k dohode o Európskom hospodárskom priestore.

August

Zvýšili sa spotrebné dane na tabak, pivo a uhl'ovodíkové palivá.

September

Svetová banka schválila dva úvery na podporu reformy zdravotníctva v celkovej výške 66 miliónov eur.

Národná banka Slovenska znížila kľúčové úrokové sadzby o 25 bázických bodov.

Konfederácia odborových zväzov (KOZ) zorganizovala celoštátny hodinový všeobecný štrajk na podporu svojich požiadaviek, týkajúcich sa zvýšenia miezd a dôchodkovej reformy.

Október

Vláda rozhodla o zvýšení minimálnej mzdy o 9 % od októbra 2003. Zástupcovia vlády a Konfederácie odborových zväzov (KOZ) okrem toho podpísali kolektívnu dohodu pre pracovníkov vo verejnom sektore. Dokument zakotvuje nárast miezd zamestnancov vo verejnom sektore o 7 % od augusta 2004.

Vláda schválila návrh zákona o dôchodkoch, ktorý vytvára druhý kapitalizačný pilier. Nový systém má byť povinný pre nových pracovníkov vstupujúcich na trh práce, zatiaľ čo súčasní zamestnanci dostali možnosť voľby medzi novým a existujúcim priebežným systémom.

November

Európska komisia uverejnila komplexnú hodnotiacu správu o stave prípravy Slovenska na členstvo v EÚ, ktorá konštatuje, že Slovensko dosiahlo vysokú mieru harmonizácie s *acquis* vo väčšine politických oblasti. Správa však varuje, že Slovensko musí podniknúť okamžité a rozhodné kroky na riešenie štyroch problémov v oblasti hospodárskej súťaže a v poľnohospodárstve, ak má byť pripravené ku dňu pristúpenia.

Parlament schválil zákon o krajských a okresných úradoch štátnej správy, ktorým sa ruší všetkých 79 súčasných okresných úradov. Od januára 2004 ich nahradí 50 obvodných úradov, podriadených krajským úradom.

Parlament schválil zákon o financovaní základných a stredných škôl a školských zariadení, ktorý od januára 2004 zavádza nový model financovania, ktorý zohľadňuje počet žiakov/štvudentov, veľkosť a typ zariadenia.

OECD PUBLICATIONS, 2, rue André-Pascal, 75775 PARIS CEDEX 16

PRINTED IN FRANCE

(10 2004 01 S P) ISBN 92-64-01501-9 – No. 53440 2004