

**Masarykova univerzita  
Ekonomicko-správní fakulta**

**Studijní obor: Veřejná ekonomika**



**REFORMA VEŘEJNÝCH FINANČÍ  
VE SLOVENSKÉ REPUBLICĚ**

**Reform of public finance in the Slovak Republic**

**Diplomová práce**

Vedoucí práce:  
Doc. PhDr. Jan Šelešovský, CSc.

Autor:  
Jana KOLLÁROVÁ

Brno, duben 2006

**Masarykova univerzita v Brně  
Ekonomicko-správní fakulta**

**Katedra veřejné ekonomie**

**Akademický rok 2005/2006**

## **ZADÁNÍ DIPLOMOVÉ PRÁCE**

**Pro** **KOLLÁROVÁ Jana**

**Obor** **Veřejná ekonomika**

**Název tématu:** **Reforma veřejných financí ve Slovenské republice**

Název tématu v angličtině: Reform of public finances in the Slovak Republic

### **Zásady pro vypracování:**

#### **Problémová oblast:**

Reforma veřejných financí ve Slovenské republice a její součástí – reforma zdravotnictví, sociálního a důchodového systému, vzdělávání a veřejné správy a daňová reforma.

#### **Cíl práce:**

1. Popsat obsah, význam a důvody prováděné reformy veřejných financí.
2. Analyzovat dopady reformy.
3. Zhodnotit úspěšnost a opodstatněnost prováděných reforem.

#### **Postup práce a použité metody:**

1. Vymezení předmětu a metod zkoumání.
2. Studium a obsahová analýza odborné literatury a relevantní legislativy.
3. Vyhodnocení informací o průběhu reformy veřejných financí.
4. Zhodnocení a závěry vyplývající z analýzy.

**Rozsah grafických prací:**

Předpoklad cca 10 tabulek a grafů

**Rozsah průvodní zprávy bez příloh:**

**60 - 70 stran**

**Seznam odborné literatury:**

1. Beňová, E. a kol.: Finance a mena, Ekonom, Bratislava 2003
2. Hamerníková, B., Kubátová, K.: Veřejné finance – učebnice, Eurolex Bohemia, Praha, 1999
3. Musgrave, R.A., Musgraveová, P. B.: Veřejné finance v teorii a praxi, Management Press, Praha, 1994
4. Peková, J.: Veřejné finance, ASPI, Praha 2005
5. Zákon NR SR č. 303/1995 Z.z. o rozpočtových pravidlách v znení neskorších predpisov
6. Projekt reformy riadenia verejných financií, MF SR 2004
7. Návrh zákona o rozpočtových pravidlách verejnej správy, MF SR 2005
8. [www.ineko.sk](http://www.ineko.sk)
9. [www.health.gov.sk](http://www.health.gov.sk)
10. [www.finance.gov.sk](http://www.finance.gov.sk)
11. [www.education.gov.sk](http://www.education.gov.sk)
12. [www.employment.gov.sk](http://www.employment.gov.sk)
13. [www.tasr.sk](http://www.tasr.sk)

**Vedoucí diplomové práce:**

**Doc. PhDr. Jan Šelešovský, CSc.**

**Datum zadání diplomové práce:**

**18.3.2005**

**Datum odevzdání diplomové práce:**

**21.4.2006**

.....  
**Vedoucí katedry**

.....  
**Děkan**

**V Brně dne 18.3.2005**

Meno a priezvisko autora: **Jana Kollárová**  
Názov diplomovej práce: **Reforma verejných financií ve Slovenské republice**  
Názov práce v angličtine: **Reform of public finance in the Slovak Republic**  
Katedra: **Veřejné ekonomie**  
Vedúci diplomovej práce: **Doc. PhDr. Jan Šelešovský, CSc.**  
Rok obhajoby: **2006**

## **Anotácia**

Predmetom diplomovej práce „Reforma verejných financií ve Slovenské republice“ je identifikovať priebeh jednotlivých častí reformy (daňová, dôchodková, zdravotníctva, školstva, verejnej správy a reforma riadenia verejných financií) a analyzovať dopady slovenskej daňovej reformy. Prvá časť je zameraná na popis jednotlivých oblastí pred reformou a zmien, ktoré reforma priniesla. V druhej časti porovnávam reformu verejných financií v Slovenskej a Českej republike. V poslednej časti sú analyzované dopady daňovej reformy (hlavne zavedenie rovnej dane) na verejné financie a niektoré skupiny daňovníkov a nasleduje jej zhodnotenie vzhľadom na skúmanú oblasť.

## **Annotation**

The goal of the submitted thesis: “Reform of public finance in the Slovak Republic” is to identify the progress in particular parts of the reform (tax, pension, health care, education, public administration and public finance management reform) and to analyze impacts of the Slovak tax reform. The first part is concentrated on describing the particular sections before reform and changes that the reform has brought. In the second part I compare reform of public finance in the Slovak Republic and in the Czech Republic. In the last part there is an analysis of the first results of Slovak tax reform (mainly a flat tax reform) on public finance and some groups of tax-payers. Then there is an evaluation with respect to the investigated problem.

## **Klíčové slová**

Slovensko, reforma verejných financií, daňová reforma, rovná daň, dopady

## **Keywords**

Slovakia, reform of public finance, tax reform, flat tax, impacts

Prehlasujem, že som diplomovú prácu *Reforma verejných financií ve Slovenské republice* vypracovala samostatne pod vedením Doc. PhDr. Jana Šelešovského, CSc. a uviedla v zozname literatúry všetky použité literárne a odborné zdroje.

V Brne dňa 14. apríla 2006

---

vlastnoručný podpis autora

Na tomto mieste by som rada poďakovala Doc. PhDr. Janovi Šelešovskému, CSc. za cenné pripomienky a odborné rady, ktorými prispel k vypracovaniu tejto diplomovej práce.

# OBSAH

<b>OBSAH</b> .....	<b>5</b>
<b>ÚVOD</b> .....	<b>6</b>
<b>1 VEREJNÉ FINANČIE A ICH REFORMA NA SLOVENSKU</b> .....	<b>8</b>
1.1 DÔVODY REFORMY A JEJ VÝZNAM.....	8
1.2 DAŇOVÁ REFORMA.....	11
1.3 DÔCHODKOVÁ A SOCIÁLNA REFORMA.....	16
1.3.1 <i>Reforma dôchodkového zabezpečenia</i> .....	16
1.3.2 <i>Reforma sociálneho systému</i> .....	18
1.4 REFORMA ZDRAVOTNÍCTVA .....	20
1.5 REFORMA ŠKOLSTVA .....	25
1.5.1 <i>Regionálne školstvo</i> .....	26
1.5.2 <i>Vysoké školstvo</i> .....	28
1.6 REFORMA VEREJNEJ SPRÁVY .....	30
1.7 REFORMA RIADENIA VEREJNÝCH FINANCIÍ .....	36
<b>2 REFORMA VEREJNÝCH FINANCIÍ V ČESKEJ REPUBLIKE</b> .....	<b>41</b>
2.1 DAŇOVÁ REFORMA.....	42
2.2 DÔCHODKOVÁ REFORMA A REFORMA SOCIÁLNEHO SYSTÉMU.....	43
2.3 REFORMA V OBLASTI ROZPOČTOVANIA A RIADENIA VEREJNÝCH FINANCIÍ.....	44
<b>3 DAŇOVÁ REFORMA AKO VYBRANÁ OBLASŤ REFORMY VEREJNÝCH FINANCIÍ NA SLOVENSKU, JEJ ANALÝZA A DOPADY</b> .....	<b>48</b>
3.1 ROVNÁ DAŇ, JEJ APLIKÁCIA A DOPADY ZAVEDENIA .....	48
3.1.1 <i>Dopad reformy v oblasti daní na verejné financie</i> .....	50
3.1.2 <i>Vplyv 19 %-nej sadzby dane z príjmov fyzických osôb na daňové zaťaženie rôznych typov daňovníkov</i> .....	52
3.2 HODNOTENIE ANALYZOVANÝCH REFORMNÝCH OPATRENÍ .....	57
<b>ZÁVER</b> .....	<b>63</b>
<b>ZOZNAM POUŽITÝCH SKRATIEK</b> .....	<b>66</b>
<b>ZOZNAM SCHÉM</b> .....	<b>67</b>
<b>ZOZNAM TABULIEK</b> .....	<b>67</b>
<b>ZOZNAM GRAFOV</b> .....	<b>67</b>
<b>ZOZNAM POUŽITEJ LITERATÚRY</b> .....	<b>68</b>
<b>ZOZNAM PRÍLOH</b> .....	<b>72</b>

# ÚVOD

Slovenská republika prechádza od zmeny politického režimu v roku 1989 neustálymi zmenami – počnúc politickými inštitúciami, transformáciou z centrálne plánovanej na sociálno-trhovú ekonomiku cez postupnú prestavbu hospodárskej politiky a budovanie nezávislého právneho štátu až po prispôsobovanie sa požiadavkám, vyplývajúcim z členstva v medzinárodných inštitúciách.

Podobne ako v mnohých ďalších transformujúcich sa ekonomikách aj na Slovensku bol sprievodným javom transformácie vysoký deficit verejných financií. Vzhľadom na to, že za viac ako desaťročie sa nepodarilo zlepšiť stav verejných financií, slovenská vláda pristúpila v roku 2002 k zásadnému kroku – vypracovaniu koncepcie reformy verejných financií. Vysoký deficit vo verejných financiách však sám o sebe nie je jediný dôvod, prečo sa v súčasnosti realizujú významnejšie reformné opatrenia. Silnou motiváciou pre ne je aj snaha o vstup do eurozóny na základe postupného splňania maastrichtských kritérií. Tu treba pripomenúť, že Slovensko nie je jedinou krajinou, ktorá pristúpila k reformným krokom. Podobným vývojom prechádzajú aj ďalšie štáty, ktoré v roku 2004 vstúpili do Európskej únie, ako napríklad Česká republika, Maďarsko či Lotyšsko, pričom samozrejme každá krajina reformu poňala inak.

Prebiehajúce reformy ovplyvňujú kvalitu života všetkých občanov, a preto ich priebeh a stav predstavujú kľúčový faktor pri snahe o zlepšenie economickej a sociálnej situácie na Slovensku. Ovplyvňujú výkonnosť ekonomiky, ale aj to, ako sa bohatstvo vytvárané v hospodárskom procese rozdelí medzi jednotlivé skupiny spoločnosti.

Reformu verejných financií v Slovenskej republike som si vybrala ako tému svojej diplomovej práce najmä preto, lebo ako občan tejto krajiny sa mňa realizované reformné opatrenia bezprostredne dotýkajú, a tiež preto, že reforma na Slovensku je dosť kontroverzne vnímaná a o to viac zahraničnými médiami sledovaná. Navyše sa často porovnáva so zahraničím, najmä prístupom v Českej republike, kde je reforma verejných financií čo do rozsahu, obsahu, ale aj cieľov reformy odlišná. V Českej republike totiž tvorcovia reformy poňali reformu verejných financií viac rezortne, takže obsahovo je tu reforma verejných financií užšia a oproti slovenskej sa sústreďuje na menej oblastí. Konkrétne ide o reformy verejnej správy, zdravotníctva a školstva, ktoré v Českej republike na rozdiel od Slovenska prebiehajú autonómne, t.j. nie ako súčasť reformy verejných financií.

Komplexná reforma verejných financií na Slovensku v sebe zahŕňa reformy ako na strane verejných výdavkov, tak na strane príjmov a v oblasti riadenia verejných financií. V diplomovej práci sa sústredím hlavne na tie reformy, ktoré zásadne ovplyvnia štruktúru a vývoj verejných financií a majú tiež priame dopady na obyvateľstvo, t.j. daňová reforma, dôchodková a sociálna reforma, reforma zdravotníctva, reforma školstva, paralelne prebiehajúca reforma verejnej správy a reforma riadenia verejných financií.

**Cieľom** mojej diplomovej práce je ozrejmiť dôvody reformy verejných financií, priblížiť jej čiastkové ciele a priebeh a analyzovať jej dopady vo vybranej oblasti. Keďže samotná reforma je, čo sa týka dopadov, v podstate na začiatku svojej cesty, pre hlbšiu analýzu som si vybrala *daňovú reformu*. Mojou ambíciou je zhodnotiť jej dopady na verejné financie a vybrané skupiny daňovníkov.

Pre získanie informácií som použila obsahovú analýzu dostupnej literatúry, relevantnej legislatívy a údajov na vládnych internetových stránkach. Tiež som sledovala aktuálne názory



a diskusie týkajúce sa problémovej oblasti. Na základe syntézy poznatkov som zrealizovala deskripciu problémovej oblasti – reformy verejných financií v Slovenskej republike. Najprv som generalizovala hlavné dôvody, ktoré Slovensko viedli k reformným opatreniam, následne som konkretizovala jednotlivé časti reforiem (daňovú, dôchodkovú, zdravotníctva, školstva, verejnej správy a riadenia verejných financií) a abstrahovala najvýznamnejšie reformné opatrenia. V časti venovanej komparácii reformy verejných financií v Slovenskej a Českej republike som hľadala analógie a odlišnosti v prístupe týchto dvoch krajín k reforme verejných financií. V ďalšej časti som využitím exemplifikácií, analýz štatistických údajov a vlastných výpočtov (v modelových situáciách) identifikovala vo vybraných oblastiach dopady a prínos reformy verejných financií na Slovensku, ktoré som na záver zhodnotila pomocou induktívnych a deduktívnych logických metód.

V **prvej kapitole** diplomovej práce identifikujem dôvody, ktoré motivovali vládu Slovenskej republiky k vypracovaniu koncepcií reformy verejných financií, vládne ciele, ktoré viedli k reformným opatreniam i to, čo považujem za najdôležitejšie – impulzy realizácie reformy. V podkapitolách sa postupne venujem jednotlivým čiastkovým reformám (daňovej, dôchodkovej a sociálnej, zdravotníckej, školstva, verejnej správy a riadenia verejných financií), ich cieľom a konkrétnym reformným opatreniam.

V **druhej kapitole** porovnávam prebiehajúce reformy na Slovensku a v Českej republike. Domnievam sa, že ohľadom dlhoročnej spoločnej histórie a do istej miery rovnakých alebo podobných „štartovacích“ podmienok týchto dvoch krajín by mohlo byť zaujímavé identifikovať odlišnosti a podobnosti toho, ako vlády týchto dvoch štátov pristupujú k problémom vo verejných financiách a ich riešeniu.

**Tretia kapitola** sa sústreďuje na analýzu vybraného problému reformy verejných financií na Slovensku. V prvej časti sa zaoberám systémom rovnej dane zčasti v teoretickej rovine, na čo nadväzuje analýza aplikácie rovnej dane na verejné financie i vybrané skupiny daňovníkov. Obsahom druhej časti tejto kapitoly je zhodnotenie analyzovaných reformných opatrení reformy verejných financií v Slovenskej republike v komplexnejšom meradle.

Pri vypracovávaní diplomovej práce som sa opierala o dostupnú odbornú literatúru z oblasti verejných financií, o relevantnú legislatívu, koncepčné materiály a publikácie (správy, hodnotenia, analýzy) k reforme verejných financií, články v odbornej a dennej tlači a údaje na korešpondujúcich internetových stránkach.

# 1 VEREJNÉ FINANCIÉ A ICH REFORMA NA SLOVENSKU

## 1.1 DÔVODY REFORMY A JEJ VÝZNAM

Vláda SR pri realizácii reformy verejných financií vychádzala z viacerých dokumentov. Dôležité pre súčasnú vládnú garnitúru SR je plnenie *Programového vyhlásenia* z roku 2002. Vláda SR sa vo svojom Programovom vyhlásení zaviazala okrem iného do konca volebného obdobia znížiť deficit okruhu verejných financií na úroveň 3 % HDP. Uvádza sa tu, že tento cieľ neznamená iba formálne naplnenie jedného z kritérií členstva v Európskej únii. Ide o takú *reformu verejných financií, ktorá zabezpečí, že okruh verejných financií z makroekonomického pohľadu bude faktorom podporujúcim makroekonomickú stabilitu a celkovú stabilitu ekonomického prostredia a z mikroekonomického pohľadu zabezpečí plynulé a bezproblémové financovanie funkcií štátu v rozsahu, v akom bol dosiahnutý politický konsenzus*. Možno teda povedať, že práve Programové vyhlásenie vlády SR bolo hlavným motívom pre zrealizovanie reformy verejných financií, ale samozrejme premietlo sa aj v rade ďalších strategických dokumentov. Jedným z dokumentov, ktorý tiež podporoval reformné snahy slovenskej vlády, bol *Konvergenčný program Slovenskej republiky*.<sup>1</sup> Hlavný cieľ hospodárskej politiky Ministerstva financií Slovenskej republiky (MF SR) v tomto dokumente definovalo ako *dosiahnutie vysokého a súčasne dlhodobu udržateľného ekonomického rastu a tým aj rýchlejšieho rastu životnej úrovne na Slovensku*. Táto formulácia skrýva v sebe množstvo politík a nutnosť ich efektívnej koordinácie a spolupráce. Ide predovšetkým o fiškálnu politiku, menovú a kurzovú politiku, politiky na trhu práce, produktov a služieb a na finančných trhoch. Pre potrebu mojej diplomovej práce je nevyhnutné sústrediť pozornosť najmä na fiškálnu politiku.

Účelom dosiahnutia konkrétnych makroekonomických cieľov je dochádzať k požadovaným zmenám v objeme a štruktúre verejných rozpočtov (príjmov, výdavkov, prípadne deficitu), a to je možné fiškálnou politikou ako aktívnym využívaním verejných financií. Práve na toto sa sústreďovali aj tvorcovia slovenských reforiem. Podľa Konvergenčného programu má byť fiškálna politika založená na troch princípoch: *transparentnosť* (včasné, presné a úplné informácie), *zodpovednosť* (nepresúvanie bremena na ďalšie generácie, spravodlivosť medzi generáciami, ale aj v rámci generácie) a *efektivita* (zásada čo najefektívnejšieho výberu príjmov, ako aj snaha o maximalizáciu hodnoty za vynakladané verejné peniaze). Cieľom fiškálnej politiky Slovenska je prispieť k zabezpečeniu stabilného a rovnovážneho makroekonomického vývoja a k naplňovaniu integračných zámerov prostredníctvom znižovania deficitu verejných financií a postupného plnenia maastrichtských kritérií. Za hlavné ciele fiškálnej politiky Konvergenčný program považuje: *znižiť deficit verejných financií do roku 2006 na úroveň 3 % z HDP a do roku 2010 dosiahnuť dlhodobú udržateľnosť verejných financií*.

K reformám v Slovenskej republike neprišlo náhle. Stav verejných financií a situácia vo verejnom sektore bola alarmujúca už niekoľko rokov. Nie je jednoduché vystihnúť hlavné ciele reformy verejných financií, pretože na každú čiastkovú reformu sa kladú konkrétne požiadavky. K hlavným myšlienkam, ktoré mohli byť hnacím motorom reforiem však radím nasledovné.<sup>2</sup>

Peniaze, ktoré v rámci verejných príjmov štát vyberá na daniach, používa jednak na zabezpečenie svojho fungovania, a jednak na verejné služby (školsťvo, zdravotníctvo, kultúra,

<sup>1</sup> V čase začiatku reformy to bol konkrétne Konvergenčný program pre roky 2004-2010.

<sup>2</sup> Pozri aj: Príloha č. 1.

cesty,...), ktoré poskytuje občanom a financujú sa z verejných výdavkov. Na Slovensku už dlho platí, že verejné výdavky sú vyššie ako verejné príjmy. Navyše výdavky sú často neprehľadné a smerujú i tam, kde nie sú úplne nevyhnutné. Z toho vyplýva rastúce zadĺženie krajiny. Vzniknutá medzera je financovaná spravidla z peňazí z privatizácie a rastu štátneho dlhu. Rastúce dlhové financovanie smeruje k zaťaženiu budúcich generácií neprimerane vysokým daňovým a odvodovým bremenom oproti súčasným generáciám, a to pri paralelnom zabezpečení menšieho rozsahu verejných statkov a služieb. Týmto prístupom by narastala **kríza verejných financií**, vývoj by smeroval k neefektívnemu hospodáreniu s verejnými zdrojmi a mohol by vyústiť do kolapsu verejných financií s dôsledkom hlbokkej ekonomickej krízy. Bolo na čase, aby vláda SR reflektovala skutočnosť, že všetky dlhy treba raz splatiť a že jedinou možnou cestou k ozdraveniu verejných financií je ich komplexná reforma. V inom prípade by Slovensku v budúcnosti hrozilo, že upadne do menovej a rozpočtovej krízy.

Reforma verejných financií, ktorej úlohou je smerovať k ich konsolidácii, je zároveň nevyhnutná pre splnenie povinností vyplývajúcich z členstva v Európskej únii, aj pre urýchlenie konvergencie ako dôležitého predpokladu pre vstup Slovenska do Európskej menovej únie. Podmienkou členstva v eurozóne je pripravenosť krajiny prijať jednotnú menu euro a jej schopnosť plniť záväzky plynúce z Paktu stability a rastu. Pripravenosť sa posudzuje na základe **splnenia** piatich konvergenčných, tzv. **maastrichtských kritérií**, týkajúcich sa cenovej stability, fiškálneho deficitu, verejného dlhu, dlhodobých úrokových sadzieb a stability menového kurzu.

Verejných financií sa týkajú dve kritériá: V prípade *kritéria v oblasti hospodárenia verejných financií* je dôležité zníženie deficitu verejných financií pod 3 % HDP alebo preukázanie jednoznačného trendu poklesu schodku pod túto hranicu. *Kritérium týkajúce sa hrubého verejného dlhu* hovorí, že dlh (zahŕňajúci dlh centrálnej aj miestnych vlád, municipalít a fondov sociálneho a zdravotného poistenia) by nemal presiahnuť 60 % z HDP alebo musí mať preukázateľnú klesajúcu tendenciu. V poradí druhé kritérium Slovensko spĺňalo aj pred reformou (hrubý verejný dlh mal v roku 2003 výšku 42,8% z HDP), problémom bol deficit verejných financií, ktorý bol v roku 2003 3,6 % z HDP.

Ďalšiu alarmujúcu skutočnosť predstavovali **problémy v jednotlivých oblastiach verejných financií**. Problémom v jednotlivých oblastiach verejných financií, a to konkrétne v oblasti daní, dôchodkového a sociálneho systému, zdravotníctva, školstva, verejnej správy a riadenia verejných financií, ktoré možno považovať za príčinu neudržateľného stavu verejných financií na Slovensku, sa budem podrobne venovať v ďalšej časti diplomovej práce.

**Tabuľka č. 1: Reforma verejných financií v Slovenskej republike – stručný prehľad**

Časti reformy	Problémy, dôvody reformy	Reformné opatrenia
<b>DAŇOVÁ REFORMA</b>	- vysoké daňové a odvodové zaťaženie - veľký počet daň. sadzieb a ich výška - nespravodlivosť, duplikovanosť zdaňovania	DPPO – 19 % DPFO – 19 % - zrušenie a obmedzenie oslobodení, úľav, výnimiek a špeciálnych režimov - zavedenie vyššej odpočítateľnej položky na daňovníka - odpočítateľná položka na dieťa nahradená ročným bonusom DzN – hodnotový princíp DzPPN – 3 %, k 1.1.2005 zrušená DPH – jedna sadzba 19 %

		<p>Spotrebné dane – zvýšenie sadzieb v súlade s harmonizáciou s legislatívou EÚ</p> <p>Daň z darovania a dedičstva – zrušené</p> <p>Daň z dividend - zrušená</p>
<b>DÔCHODKOVÁ REFORMA</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- dominantná pozícia povinného verejného systému priebežne financovaného dôchodkového zabezpečenia</li> <li>- absencia dobrovoľných foriem dôchodkového sporenia a poistenia a sporenia</li> <li>- obavy z dôsledkov demografického vývoja</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 3-pilierový dôchodkový systém (1.p.: priebežný a dávkovo definovaný; 2.p.: povinný, kapitalizačný, príspevkovo definovaný; 3.p.: doplnkové dôchodkové poistenie)</li> <li>- postupné zvyšovanie veku odchodu do dôchodku na 62 rokov (muži i ženy)</li> </ul>
<b>SOCIÁLNA REFORMA</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- vysoká miera nezamestnanosti a nepružný trh práce</li> <li>- rodinná politika</li> <li>- vysoké daňové a odvodové zaťaženie práce</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- novelizácia Zákonníka práce</li> <li>- aktívna politika trhu práce – príspevky pre nezamestnaných a zamestnávateľov</li> <li>- zdvojnásobenie nezdaniteľného minima</li> <li>- daňový a odvodový bonus na deti, celoplošné prídavky na dieťa</li> <li>- zmeny v nemocenskom poistení a podpore v nezamestnanosti</li> <li>- zmeny v platení nemocenských dávok (čiastočne zamestnávateľ – 10 dní, znížená miera náhrady – v prvých 3 dňoch 25 %, potom 55 %)</li> <li>- zmeny v oblasti dávkových systémov</li> </ul>
<b>REFORMA ZDRAVOTNÍCTVA</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- finančná nerovnováha (ponuka &gt; fin. zdroje &lt; dopyt)</li> <li>- nedostatočná dostupnosť zdravot. starostlivosti</li> <li>- neexistencia fin. rizík zdravot. poisťovní, nízka motivácia lekárov</li> <li>- nákladovosť a vysoký dlh zdravotníctva</li> <li>- zmena štruktúry chorôb</li> </ul>	<p><u>stabilizačné opatrenia:</u> vymedzenie pojmu zdravotná starostlivosť, zavedenie finančnej spoluúčasti pacienta, nová klasifikácia liečiv a liekov, oddľžovanie zdravotníctva akciovou spoločnosťou Veriteľ</p> <p><u>systémové opatrenia:</u> rozdelenie zdravotného poistenia na verejné a individuálne, ročné zúčtovanie poistenia, transformácia zdrav. poisťovní na akciové spoločnosti, vznik Úradu pre dohľad nad zdravotnou starostlivosťou, zmeny v systéme poskytovania zdrav. starostlivosti, začlenenie záchranej zdravotnej služby do systému základných záchranných zložiek, stanovenie rozsahu zdravotnej starostlivosti uhrádzanej na základe VZP</p> <p><u>sieťové opatrenia:</u> prechod nemocníc I. a II. typu do právomoci miest a samosprávnych krajov, existencia verejnej minimálnej siete, vznik indikátorov kvality pre poskytovateľov špecializovanej</p>

		zdravotnej starostlivosti
<b>REFORMA ŠKOLSTVA</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- neefektívny spôsob financovania</li> <li>- vysoká administratívna náročnosť správy</li> <li>- rigidný obsah kurikula</li> <li>- nedostatočný prístup k VŠ vzdelávaniu</li> </ul>	<p><u>regionálne školstvo</u>: prenesenie kompetencií štátnej správy na mestá a obce, zmena spôsobu financovania (normatívy), zavedenie vzdelávacích poukazov, nedokončená obsahová transformácia, celoslovenské testovanie žiakov (monitoring) a nový spôsob maturitnej skúšky, projekt INFOVEK</p> <p><u>vysoké školstvo</u>: zmena právnej subjektivity (verejná VŠ), vznik univerzitných a neuniverzitných VŠ, kreditný systém, zvýšenie počtu VŠ, sprísnený systém akreditácie činností VŠ</p>
<b>REFORMA VEREJNEJ SPRÁVY</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- malé právomoci samospráv (veľký odstup riadiacej jednotky od potrieb občanov)</li> <li>- nedokončený model usporiadania VS</li> <li>- deformované postavenie VS pri podpore ekonomického rozvoja</li> <li>- nedostačujúca kontrola, rast a neefektívnosť výdavkov</li> <li>- nízka miera vedomostí občanov o VS</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- zmena územnosprávneho usporiadania</li> <li>- decentralizácia kompetencií</li> <li>- reforma miestnej štátnej správy</li> <li>- fiškálna decentralizácia</li> <li>- komunálna reforma</li> <li>- posilnenie informatizácie občanov</li> </ul>
<b>REFORMA RIADENIA VEREJNÝCH FINANCIÍ</b>	<p>ambíciou bolo dosiahnuť trvalo udržateľný vývoj VEFI, reálnejšie premietnutie dopadov hospodárskej a sociálnej politiky na vývoj VEFI, vytvorenie predpokladov na plnenie Maastrichtských kritérií a vytvorenie moderného systému riadenia VEFI kompatibilného s krajinami EÚ</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- zrušenie 9 štátnych fondov</li> <li>- nový zákon o rozpočtových pravidlách</li> <li>- prechod na používanie účtovníctva metodikou ESA95</li> <li>- vznik Štátnej pokladnice a Agentúry pre riadenie dlhu a likvidity</li> <li>- viacročné a programové rozpočtovanie</li> </ul>

Zdroj: Vlastné spracovanie autorky.

## 1.2 DAŇOVÁ REFORMA

Daňová reforma predstavuje komplex zmien v existujúcom daňovom systéme s presne vymedzenými cieľmi, ktoré sa realizujú na základe kompromisu ekonomických a politických rozhodnutí zapracovaných do nových alebo novelizovaných legislatívnych noriem štátu s účinnosťou od určitého, presne vymedzeného termínu. Úspešnosť a komplexnosť daňových reforiem bude závisieť predovšetkým od toho, z akých východísk politici a daňoví experti ekonomického a právneho zamerania sú schopní a ochotní pri príprave a realizácii daňovej reformy vyjsť. Slovenská daňová reforma predstavuje zmenu spôsobu zdaňovania podnikov a domácností, pričom základom je prechod od priamych daní k nepriamym a snaha o nastolenie spravodlivejšieho<sup>3</sup> zdaňovacieho systému oproti minulosti.

Reforma daňového systému sa stáva nástrojom, ako dosiahnuť vhodné podmienky na rozvoj podnikania, čo smeruje k vybudovaniu stabilnej a prosperujúcej ekonomiky, schopnej obstáť v konkurenčnom prostredí ekonomík ostatných krajín. Vybudovanie dobrého daňového

<sup>3</sup> Spravodlivosť podľa interpretácie tvorcov slovenskej daňovej reformy. Teoretické východiská konceptu spravodlivosti vid' BARR, N. *The economics of the welfare state*. Oxford: Oxford University Press, 2004.

systemu je však náročné, vyžaduje dlhoročné úsilie a snaženie, nakoľko výsledky zmien sú pozorovateľné s určitým časovým oneskorením.

Čo sa týka **dôvodov** k realizácii daňovej reformy, bolo ich niekoľko. Celkové daňové a odvodové zaťaženie na Slovensku dosahovalo v predreformných rokoch rekordné výšky. Ministerstvo financií SR predpokladá, že daňové a odvodové zaťaženie poklesne medzi rokmi 2002 a 2006 z 32,5% HDP na 29,4%, teda o 3,1% HDP.

Problém predstavovali taktiež vysoké sadzby dane, ktoré boli vysoké u daní z príjmov, ale aj vysoká sadzba DPH. Nie veľmi správne sa javila aj existencia rôznych sadzieb daní ako napríklad u daní z príjmov, prípadne rozličné daňové zaobchádzanie s jednotlivými typmi daňových subjektov (zvýhodňovanie niektorých investorov, odvetví a pod.), čím boli daňovníci motivovaní k presunu svojich príjmov do iných druhových skupín, časovému rozloženiu alebo presunu na výhodnejšie zdaňované subjekty.

Posledná výrazná reforma daňovej sústavy bola zrealizovaná v roku 1993 pod vplyvom prechodu od centrálne plánovaného hospodárstva k trhovo orientovanej ekonomike. Počas svojho pôsobenia bol však zákon veľakrát novelizovaný, čo viedlo k jeho neprehľadnosti a komplikovanosti. Množstvo výnimiek a podmienok spôsobovalo nejednoznačnosť zákonov a následne problémy pri interpretácii legislatívy, a to dokonca i zo strany samotných daňových úradov.

Ďalším impulzom pre spustenie daňovej reformy bola nespravodlivosť zdaňovania, ktorá spočívala v tom, že progresivita daní nútila ľudí a firmy s vyššími príjmami odvádzať vyšší podiel svojho príjmu na dane. Taktiež existencia obrovského počtu výnimiek spôsobovala to, že napríklad dvaja daňovníci s rovnako vysokým príjmom mohli platiť úplne inú daň.

Problémom bol aj fakt, že v minulosti bola „každá koruna“ zdanená viacnásobne. Najprv bol zdanený príjem, resp. mzda zamestnanca, potom daňovník platil dane za svoju spotrebu. Relevantná bola z tohto aspektu aj existencia majetkových a darovacích daní.

**Ciele**, ku ktorým sa slovenská vláda zaviazala v *Koncepcii daňovej reformy v rokoch 2004 – 2006* (ďalej len Koncepcia DR) by sa dali zhrnúť ako predovšetkým tvorba priaznivého podnikateľského a investičného prostredia, zjednodušenie a odstránenie slabých stránok a deformačných účinkov predreformných daňových zákonov a taktiež dosiahnutie vysokého stupňa daňovej spravodlivosti na základe rovného zdaňovania všetkých druhov a výšky príjmov.

Vláda Slovenskej republiky vo svojom programovom vyhlásení zo 4.11.2002 stanovila pre oblasť daní tieto ciele: sprehľadniť daňové zákony, znížiť priame dane, analyzovať možnosti zavedenia rovnej dane, posilniť daňové príjmy obcí, stanoviť daňové príjmy VÚC, nový systém horizontálneho finančného vyrovnávania, zabezpečiť prísny, priamy, spravodlivý a efektívny výber daní a znižovať sadzby, obmedziť daňové úniky, zjednodušiť daňovú legislatívu, novelizovať časti daňových zákonov, ktoré umožňujú nejednoznačný výklad, zjednodušiť sankčný systém v daňovej oblasti, presun daňového zaťaženia z priamych daní na nepriame dane, prehodnotiť uplatňovanie sadzieb majetkových daní, zvážiť systém stimulačných daňových nástrojov pre bytovú výstavbu.<sup>4</sup>

Reforma bola v Koncepcii DR založená na niekoľkých **princípoch**. *Princíp spravodlivosti* rieši to, aby spôsob, akým sa ukladajú a vyberajú dane bol čo najspravodlivejší s ohľadom na

---

<sup>4</sup> Koncepcia zohľadňovala a napĺňala body programového vyhlásenia v plnej miere.

zabezpečenie horizontálnej i vertikálnej spravodlivosti. Táto zásada požaduje, aby marginálna miera zdanenia nestúpala so zvyšujúcim sa základom dane. *Princíp neutrálnosti* hovorí o neutrálnosti v zmysle neovplyvňovania ekonomického správania daňových subjektov. To však v dokonalom prevedení neexistuje, lebo subjekty sú ovplyvnené už tým, že zdanením sa im odčerpá časť ich disponibilných zdrojov. Zdanenie však musí byť neutrálne v tom zmysle, že by malo len minimálne skresľovať hospodárske procesy a len minimálne ovplyvňovať ekonomické rozhodnutia subjektov. *Princíp jednoduchosti a jednoznačnosti* nabáda daňový systém k jednoduchosti, jednoznačnosti a prehľadnosti. Systém má obsahovať len nevyhnutný počet jasne koncipovaných noriem, ktoré musia byť ľahko pochopiteľné pre všetkých a neumožňujú viac výkladov. Podľa *princípu účinnosti* daň nesmie poskytovať legálne možnosti na vyhýbanie sa plateniu dane, tiež uľahčovať nelegálny daňový únik alebo k tomu dokonca motivovať, nesmie neprimeranými opatreniami subjekty k daňovým únikom nepriamo nútiť (čím viac výnimiek zákon obsahuje, tým ľahšie možno nájsť cestu úniku). Účinnosť tiež znamená plnenie fiškálnej funkcie daní, tzn. že náklady na aplikáciu a realizáciu dane musia byť primerané vo vzťahu k výnosom z tejto dane. Princípom je aj *vyličenie dvojitého zdanenia*, keď k zdaneniu príjmov má dôjsť len jedenkrát, a to pri prechode od tvorby k ich spotrebe, respektíve reinvestícii.

Podľa Konceptie DR bolo nevyhnutným predpokladom splnenia cieľov rešpektovanie základných **zásad reformy**, ako je presun daňového bremena z priamych daní na nepriame dane, t.j. presun od zdaňovania výroby k zdaňovaniu spotreby, zrušenie progresívneho marginálneho zdaňovania príjmov zavedením rovnej dane, eliminácia väčšiny výnimiek, špeciálnych režimov a oslobodení od dane, odstránenie deformujúcich prvkov daňovej politiky, ktorými sa presadzovali nefiškálne ciele, odstránenie dvojitého zdanenia príjmov, kde je to možné.

Čo sa týka konkrétneho obsahu daňovej reformy, bola rozdelená na reformné opatrenia na strane **priamych daní** (dane z príjmov fyzických a právnických osôb, daň z nehnuteľností, daň z prevodu a prechodu nehnuteľností, daň z darovania a daň z dedičstva), **nepriamych daní** (daň z pridanej hodnoty a spotrebné dane) a v oblasti **daňovej správy**. Podrobne rozoberiem opatrenia ohľadne priamych a nepriamych daní, tých v oblasti daňovej správy sa dotknem len okrajovo.

S účinnosťou od 1. januára 2004 sa začal v nadväznosti na Konceptiu daňovej reformy uplatňovať zákon č. 595/2003 Z. z. o dani z príjmov, ktorý zaviedol jedinú lineárnu 19 %-nú sadzbu **dane z príjmov fyzických i právnických osôb**. Zavedenie jedinej sadzby dane z príjmov sa považuje za najdôležitejšiu časť reformy. Zavedením jednej lineárnej sadzby sa dosiahlo u fyzických osôb zmiernenie progresívneho zdaňovania a odstránili sa dovtedajšie daňové pásma od 10 do 38 %. Právnickým osobám sa zasa znížila sadzba dane z pôvodných 25 na dnešných 19 %.<sup>5</sup> Nový zákon sa v čo najvyššej miere snažil zrušiť či obmedziť rôzne oslobodenia od dane, úľavy na dani, samostatné základy dane, osobitné sadzby a ostatné výnimky, ktoré by realizáciu rovného zdaňovania komplikovali. V tomto prípade sa premietol najmä princíp jednoduchosti a transparentnosti, ku ktorému sa tvorcovia reformy zaviazali v Konceptii DR.

Treba poznamenať, že „úplná rovnosť“ dane je v prípade fyzických osôb naštrbená existenciou nezdaniteľnej časti základu dane, ktorý vyjadruje istý sociálny aspekt zdanenia formou znižovania daňového zaťaženia sociálne slabšej skupiny daňovníkov. Základnú nezdaniteľnú položku na daňovníka podľa nového zákona predstavuje 19,2-násobok sumy

<sup>5</sup> Tento krok bol pôvodne okrem účelu zníženia daňového zaťaženia a zlepšenia podnikateľského prostredia cielený aj ako nástroj, akým môžu firmy dosiahnuť zvyšovania svojich investícií.

životného minima podľa stavu k prvému dňu príslušného dňa zdaňovacieho obdobia. V roku 2004 to podľa informácií MF SR bola suma 80 832,- Sk ročne. V tej istej výške sa uplatňuje nezdaniteľná sadzba na manžela (manželku) žijúceho v spoločnej domácnosti s daňovníkom, pokiaľ nemá žiadny vlastný príjem. Možno teda povedať, že efektívna sadzba je progresívna v tom zmysle, že človek s vyšším príjmom odvádza vyššiu časť, pričom ľudia s nízkou mzdou neplatia nič, kým vysoké príjmy sú zdanené 19%.

Nový zákon zrušil nezdaniteľné časti dane na dieťa, na daňovníka poberajúceho čiastočný invalidný, invalidný alebo iný dôchodok atď. Nezdaniteľná časť základu dane na dieťa bola nahraditeľná systémom ročného bonusu. Nový zákon priniesol taktiež zmeny v oblastiach ako odpisovanie majetku, umorovanie straty či zrušenie paušálnej dane.

Podľa Koncepcie daňovej reformy mala byť **daň z nehnuteľností** založená na hodnotovom princípe. Ide o to, že podľa jednotlivých pravidiel sa určuje hodnota nehnuteľností a z tejto hodnoty sa percentuálne vypočíta daň. Tento krok sa zdôvodňuje skutočnosťou, že hodnota, ktorá sa v minulosti používala na výpočet dane z nehnuteľností, nezodpovedala tržnej cene. Zavedenie tohto princípu je však možné až po vypracovaní cenových máp ako administratívne jednoduchého systému určovania trhovej hodnoty nehnuteľností.

Pri príprave reformy sa ministerstvo financií rozhodlo úplne zrušiť tzv. *transakčné dane*, ktoré zaťažujú prevod majetku medzi rôznymi subjektami. Argumentom bolo, že dane tohto typu nemajú v novom a spravodlivom systéme čo robiť, nakoľko nezdaňujú ani príjem, ani spotrebu, ani majetok – iba jeho presun na inú osobu. Jedná sa o daň z prevodu a prechodu nehnuteľností, daň z dedičstva a daň z darovania.

Od 1.1.2004 sa v novom zákone o **dani z prevodu a prechodu nehnuteľností** upustilo od princípu závislosti medzi progresívnou sadzbou dane od základu dane, ktorou bola dohodnutá cena. Zrušili sa skupiny, rozdielne sadzby aj zvýhodnenia. Bola zavedená jednotná pevná sadzba dane, a to 3 %, pričom základom bola tak ako v minulosti dohodnutá cena, najmenej však cena zistená podľa osobitných predpisov.

Daň z prevodu a prechodu nehnuteľností ako transakčná daň nezdaňovala zisk, spotrebu ani majetok. Predstavovala viacnásobné zdanenie nehnuteľného majetku nadobudnutého zo zdanených príjmov, navyše každoročne zdaňovaný daňou z nehnuteľností, pri prevode alebo prechode majetku na iného vlastníka. Z týchto dôvodov bola neopodstatnená a nespravodlivá. Nakoniec bola k 1.1.2005 zrušená.

Od 1. januára 2004 boli zrušené aj ďalšie transakčné dane, a to **daň z darovania** a **daň z dedičstva**. Stalo sa tak tiež preto, že tieto dane zdaňovali majetok, ktorý už raz podliehal zdaneniu, teda bola nespravodlivá. Fakt, že pred darovaním či dedením mal majetok iného majiteľa, nebola podstatná – reálne sa nič nevytvorilo ani nespotrebovalo, a preto uplatňovanie majetkových daní nebolo na mieste. Dar tiež nebol daňovým výdavkom ani inak neznižoval základ dane z príjmov u darcu. Závažným dôvodom k zrušeniu týchto daní bol ich nízky daňový výnos, čiže nízka účinnosť týchto daní. Až na nehnuteľnosti a výnimočne veľké majetky boli navyše daň z dedičstva a darovania nekontrolovateľné.

Bezprostredným dôsledkom zavedenia nižšej rovnej dane je aj zníženie príjmov z priamych daní. Výpadok na strane príjmov štátneho rozpočtu musel byť kompenzovaný zvýšením výnosov z iných daní, hlavne dane z pridanej hodnoty (DPH) a spotrebných daní, čo vlastne znamená presun daňového bremena z priamych daní na dane nepriame.



Pred daňovou reformou malo Slovensko dve sadzby **dane z pridanej hodnoty** – štandardná sadzba bola 20 % a znížená sadzba 14 %. Súčasťou reformy bolo, že znížená sadzba DPH sa úplne zrušila. Spolu s 19 %-nou rovnou daňou z príjmov sa od 1. januára 2004 zaviedla aj rovnako vysoká jednotná daň z pridanej hodnoty, ktorá sa pripočítava k cene tovarov a služieb. Slovensko sa tak stalo jednou z mála krajín, ktoré majú len jednu sadzbu DPH. Schválenie jednotnej sadzby DPH vo výške, ktorá by priniesla vyššie príjmy štátnemu rozpočtu, bolo vlastne podmienkou na prístupenie k zavedeniu rovnej dane na strane daní z príjmov.

Argumentom Ministerstva financií Slovenskej republiky (MF SR) na zrušenie zníženej sadzby DPH bolo okrem vyrovnania nižších príjmov z oblasti priamych daní aj fakt, že štát ňou podľa ministerstva dotoval všetky vrstvy obyvateľov, nielen tie, ktorým by tieto „dotácie“ mali byť určené, t.j. dôchodcovia a sociálne slabšie skupiny obyvateľov a tiež to, že existenciou dvoch sadzieb DPH sa vytvárali podmienky pre daňové úniky.

Reformné kroky neobišli ani kategóriu **spotrebných daní**. Nové zákony, ktoré priniesli zvýšenie daňových sadzieb pri minerálnych olejoch, liehu, pive, víne, tabaku a tabakových výrobkoch, boli podriadené ako požiadavkám EÚ v rámci harmonizácie zákonov v tejto skupine s legislatívou EÚ, tak aj reformným krokom na strane priamych daní, vyžadujúcich si kompenzáciu znížených príjmov z nich. Zákon o spotrebnej dani z liehu zaviedol aj prísnejšie podmienky pre výrobcov a distribútorov liehu v snahe znížiť rozsah daňových únikov a súčasný väčší výber z daní.

Hoci spotrebné dane sa mali dvíhať až od 1.1.2004, keď nadobudli účinnosť aj ostatné časti daňovej reformy, vláda rozhodla o posunutí platnosti tohto opatrenia už od augusta 2003. Ministerstvo financií skorším zvýšením spotrebných daní sledovalo získanie dodatočných rozpočtových príjmov z dôvodu problémov s napĺňaním štátneho rozpočtu v tomto roku. Ministerstvo totiž nadhodnotilo odhad príjmov z DPH a dane z príjmov právnických osôb a túto diery v štátnom rozpočte chcelo zaplátať skorším zavedením zvýšených sadzieb spotrebných daní. Za toto pochybenie si vyslúžilo kritiku širokej odbornej i laickej verejnosti.

Reforma neobišla ani oblasť **spravovania daní**. Správa daní a poplatkov bola pôvodne predmetom právnej úpravy zákona č. 511/1992 Z. z. s nadobudnutím účinnosti od 1.1.1993. Tento zákon bol 22-krát novelizovaný. Tvorcovia reformy považujú za najefektívnejšiu metódu k zlepšeniu výberu daní zjednodušenie daňovej legislatívy a celého daňového systému. Bolo to hlavne kvôli existencii obrovského množstva výnimiek či špeciálnych mechanizmov zdaňovania a celkovej zložitosti daňového systému, ktorému nikto nerozumel a šikovní právnici, daňoví poradcovia alebo podnikatelia toho v značnej miere dokázali zneužívať. Problémom bola tiež nedostatočná informatizácia, nedostatočná daňová kontrola a systém sankcií. Základným cieľom v tejto oblasti je intenzifikácia práce a zvyšovanie výkonov daňových orgánov prostredníctvom efektívnejšieho riadenia. V rámci reformy sa uskutočnilo zníženie počtu daňových úradov a dôležitým krokom uľahčujúcim efektívne riadenie je napríklad využívanie elektronického podávania daňových priznaní, ktoré sa v roku 2005 dostalo do fázy praktickej realizácie.

## 1.3 DÔCHODKOVÁ A SOCIÁLNA REFORMA

### 1.3.1 Reforma dôchodkového zabezpečenia

Rovnako ako mnohé iné krajiny sveta aj Slovenská republika rieši vážne otázky, ako v súčasnej situácii nepriaznivých demografických trendov zabezpečiť primeraný životný štandard občanovi – poberateľovi dôchodkových dávok a zároveň nenarušiť udržateľnosť systému poskytovania dôchodkov. V súvislosti so zmenami spoločenských a ekonomických podmienok bolo potrebné zásadne prebudovať aj oblasť dôchodkového zabezpečenia.

Najprv sa vrátim kúsok do minulosti, kedy sa vlastne komplexná reforma začala uskutočňovať. Rozhodujúca skutočnosť, ktorá urýchlila transformáciu sociálneho zabezpečenia, bola daňová reforma v roku 1993. V tomto období vznikla na základe zákona Sociálna poisťovňa, aby sa vyriešila inštitucionálna stránka i otázka financovania sociálneho zabezpečenia. O niečo neskôr boli od seba zákonom oddelené systémy zdravotného a sociálneho poistenia (nemocenské a dôchodkové poistenie). Nasledovala nová koncepcia sociálneho zabezpečenia vypracovaná Ministerstvom práce, sociálnych vecí a rodiny SR (MPSVaR SR), podľa ktorej sociálne zabezpečenie tvorilo nemocenské poistenie, dôchodkové zabezpečenie, sociálna starostlivosť a štátne sociálne dávky. V roku 1996 bol prijatý zákon o doplnkovom dôchodkovom poistení, čím vlastne vznikol nový poistný druh v rámci životného poistenia. Takto sa na Slovensku začala postupne utvárať trojstupňová sústava dôchodkového zabezpečenia (základné, doplnkové, individuálne dôchodkové zabezpečenie). Koncom roka 2003 prebiehal schvaľovací proces nového zákona o sociálnom poistení, ktorý nadobudol účinnosť k 1. januáru 2004. Zákon č. 461/2003 Z. z. o sociálnom poistení odštartoval zmenu systému dôchodkového zabezpečenia na Slovensku a oproti stavu v minulosti priniesol niekoľko zásadných zmien.

Do konca roka 2003 zaujímal na Slovensku popri dobrovoľných dôchodkových schémach (ktoré mali z hľadiska poskytovaného zabezpečenia len zanedbateľný význam) dominantnú pozíciu povinný verejný (dávково definovaný) systém priebežne financovaného dôchodkového zabezpečenia vykonávaný verejnoprávnou Sociálnou poisťovňou.

Tvorcovia *Koncepcie reformy dôchodkového zabezpečenia* (ďalej len Koncepcia RDZ) v SR vymedzili niekoľko hlavných problémových oblastí, ktoré bolo potrebné zmeniť. Pôvodnému dôchodkovému systému bola vyčítaná najmä jeho dominantná pozícia. Systém pri zachovaní jeho fungovania ako systému zabezpečujúceho primeranú náhradu príjmu nebolo možné pokladať za udržateľný z pohľadu verejných financií. S týmto problémom súvisela absencia rôznych dobrovoľných foriem dôchodkového sporenia a poistenia, pre ktoré jednak neboli vytvorené priaznivé legislatívne podmienky, jednak boli vytláčané verejným priebežným systémom a tiež brzdené nerozvinutým finančným trhom. Tvorcovia reformy videli príčiny neudržateľnosti v nepriaznivom demografickom vývoji (odvíja sa od dvoch základných faktorov: miery pôrodnosti a priemernej očakávanej dĺžky života), rastúcej informatizácii spoločnosti, neexistencii vlastníckych práv v rámci systému a zvýšenej mobility a migrácii pracovnej sily v dôsledku vstupu SR do EÚ.

Podľa programového vyhlásenia vlády SR z roku 2002 bolo **cieľom** reformy *zastaviť demograficky podmienené zvyšovanie vnútorného dlhu priebežne financovaného dôchodkového systému a zvýšiť zaangažovanosť občanov na svojej životnej úrovni v dôchodkovom veku.*

Nový slovenský model spočíva v trojpilierovom systéme, kde prvé dva piliere sú povinné a tretí dobrovoľný. Prišlo k zásadným zmenám pôvodného priebežného piliera, vytvoreniu druhého, kapitalizačného piliera a tiež k zmenám v treťom, dobrovoľnom pilieri.<sup>6</sup>

**Prvý pilier** zostáva priebežný a dávkovo definovaný, spravovaný Sociálnou poisťovňou. Nový systém oproti tomu predchádzajúcemu prináša vyššiu zásluhovosť a prehľadnosť v spôsobe určovania výšky dôchodkov. Zabezpečil priamu previazanosť medzi sumou odvodov a konečnými príjmami, ktoré môže poistenec dosiahnuť v dôchodkovom veku. Výpočet starobného dôchodku je určený počtom odpracovaných rokov, vymeriavacím základom (z ktorého sa platilo poistné) a dôchodkovou hodnotou, ktorú určuje každoročne Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny SR.

Dôležitou súčasťou dôchodkovej reformy je aj postupné predlžovanie veku odchodu do dôchodku (9 mesiacov za rok) z pôvodných 60 rokov pre mužov a 53 – 57 pre ženy, na 62 rokov jednotne pre mužov aj ženy. Skorší odchod do dôchodku je možný, ak výška konkrétneho starobného dôchodku dosiahne aspoň 1,2-násobok životného minima a odvody boli platené najmenej 10 rokov, pričom bude dôchodok znížený o 0,5 % za každý mesiac chýbajúci do dovŕšenia oficiálneho dôchodkového veku.

Vyplácané dôchodky sa pravidelne valorizujú k 1. júlu každého roka indexom daným súčtom jednej polovice percenta medziročného rastu inflácie a jednej polovice percenta medziročného nárastu nominálnej priemernej mzdy v hospodárstve za predchádzajúci rok.<sup>7</sup>

Novou legislatívou prišlo aj k zmenám v systéme odvodov, keď sa rozdelili finančné toky dôchodkového fondu do starobného a invalidného fondu, a tým aj poistné sadzby pre tieto dva fondy.

Novovzniknutý **druhý pilier** je taktiež povinný, kapitalizačný, príspevkovo definovaný. Bol vytvorený zákonom č. 43/2004 Z. z. o starobnom dôchodkovom sporení, ktorý nadobudol účinnosť v januári 2005. Jeho spustením prišlo k zmene vlastníckych vzťahov poistencov v časti poistného, ktorá už nie je odvádzaná do Sociálnej poisťovne, ale do súkromných dôchodkových správcovských spoločností (ďalej DSS). Touto zmenou prichádza k transformácii dôchodkového poistenia na formu dôchodkového sporenia na vlastný účet. Výber poistného pre kapitalizačný pilier sa realizuje Sociálnou poisťovňou.

Účasť v tomto pilieri je povinná pre poistencov, ktorým vznikla povinnosť starobného sporenia 1. januárom 2005. Pre tých, ktorí prichádzajú na pracovný trh prvý raz, je sporenie v druhom pilieri povinné. Občania, ktorým povinnosť starobného sporenia vznikla pred týmto dátumom, sa môžu do 30.6.2006 rozhodnúť, či si začnú sporiť na vlastnom účte alebo zostanú v zreformovanom priebežnom pilieri. Po zapojení sa do druhého piliera už nie je možné z neho vystúpiť.

Nový systém je príspevkovo definovaný, tzn., že výška vyplácaného dôchodku nie je vopred známa, ale bude závisieť od celkovej sumy úspor na osobnom dôchodkovom účte sporiťela. Každý sporiťel má právomoc vybrať si jednu z DSS, kde môže investovať do jedného z troch druhov fondov. *Konzervatívny fond* predstavuje investovanie do dlhopisov s nízkou mierou

---

<sup>6</sup> Popis nového dôchodkového systému – abstrahované z publikácií:

MIKLOŠ, I. *Kniha reforiem*. Bratislava: Trend Visual, 2005.

KRAJČÍR, Z., ÓDOR, L., ANTALICOVÁ, J., NOVYSEDLÁK, V. *Vplyv dôchodkového sporenia na verejnú financie a občanov*. Bratislava: IFP pri MF SR, 2004.

<sup>7</sup> Pre porovnanie, v minulosti to bolo na základe politického rozhodovania.

rizika, pričom z dlhodobého hľadiska sú vykazované najnižšie výnosy. *Vyvážený fond* predstavuje kombinovanú investíciu, pretože časť portfólia je umiestnená v relatívne bezpečných dlhových nástrojoch a časť v rizikovejších akciách, z čoho plynie stredne vysoká výnosnosť. Investovanie v *rastovom fonde* dáva možnosť najvyšších výnosov, ale pri najväčšom riziku, pretože väčšina prostriedkov je investovaná v akciách.

Prostriedky na osobných účtoch budú vlastníctvom sporiteľa, nebudú podliehať zdaneniu. V prípade úmrtia sporiteľa pred splnením podmienok na vznik nároku na výplatu dôchodku, sa pozostalostné dávky budú vyplácať z priebežného piliera a suma na dôchodkovom účte sa stáva súčasťou dedičstva, podobne ako zostatok po výplate pozostalostných dávok. Podmienkou na výplatu dôchodku z druhého piliera je najmenej 10-ročné sporenie. Po splnení podmienok na vznik nároku na výplatu doživotného dôchodku sa prevedú naakumulované prostriedky z fondu DSS na účet životnej poisťovne, s ktorou sporiteľ uzavrie zmluvu o vyplácaní doživotného dôchodku. Zákonne je umožnené aj poberanie dôchodku vo forme tzv. programového výberu, kedy sporiteľ nepoužije na zakúpenie doživotnej anuity všetky úspory na osobnom dôchodkovom účte a zostatok na jeho účte mu DSS vyplatí počas ním určeného obdobia. Podobne ako v priebežnom pilieri, aj tu je možné získať predčasný starobný dôchodok, čo je však podmienené získaním predčasného starobného dôchodku aj z prvého piliera a podmienkou je aj výška nasporeného dôchodku v druhom pilieri vo výške minimálne 0,6-násobku životného minima.

Čo sa týka **tretieho piliera**, zákon o doplnkovom dôchodkovom sporení sa snaží riešiť nedostatky predchádzajúcej legislatívnej úpravy systému doplnkového dôchodkového poistenia. Boli ponechané a rozšírené daňové výhody. Pri dôchodkových dávkach vyplácaných z tohto piliera sa budú zdaňovať len dosiahnuté výnosy, a to 19 %-nou sadzbou.

Koncepcia RDZ v SR z roku 2004 si dala za cieľ novým dôchodkovým systémom vytvoriť priaznivé podmienky pre *poskytovanie vyššej úrovne dôchodkov* oproti pôvodnému systému. Vymenúvajú sa tu princípy, na základe ktorých má byť dosahovaná maximálna výška dôchodkového zabezpečenia: investovanie dôchodkových úspor, čo najvyššia možná miera konkurencie v rámci systému starobného dôchodkového sporenia (povinného i dobrovoľného), diverzifikácia dôchodkových aktív, efektívna administrácia systému a adresná redistribúcia vo verejnom pilieri.

### 1.3.2 Reforma sociálneho systému

Ďalšou významnou časťou komplexnej reformy verejných financií je reforma sociálneho systému spolu s reformou trhu práce. V programovom vyhlásení vlády SR z roku 2002 sa uvádza, že *základným cieľom sociálnej politiky bude motivovať ľudí v produktívnom veku k aktívnej práci, zároveň vytvoriť systém sociálneho zabezpečenia, ktorý by v prípade absencie vlastných príjmov alebo hmotnej núdze poskytol všetkým občanom solidárne zdroje na pokrytie ich primeraných životných potrieb*.

V priebehu roka 2003 začala vláda SR pracovať na tvorbe konkrétnych opatrení, ktoré postupne dostávali čoraz reálnejšie obrysy, až sa nakoniec aplikovali v praxi. Najsilnejšími motívmi pre reformu bola nepochybne vysoká miera nezamestnanosti prakticky v celom slovenskom regióne, spojená s nízkou motiváciou občanov aktívne riešiť svoje problémy. Dôležité preto bolo umožniť, aby sa ľuďom oplatilo hľadať zamestnanie a aby hlavne dlhodobo nezamestnaní občania dostávali účinnú pomoc a podporu v ich aktuálnej sociálnej

situácii, ktorú by mala predstavovať najmä pomoc pri hľadaní zamestnania. Mikloš<sup>8</sup> uvádza **ciele** reformy, kam zahŕňa podporenie rastu zamestnanosti, podporu pracujúcich rodín, vytvorenie flexibilného trhu práce, podpora aktivít nezamestnaných a ich motivácie hľadať si prácu, zvýšiť adresnosť pomoci zdravotne postihnutým.

Jednu zo zásadných zmien priniesol nový zákon o **prídavku na dieťa**, ktorý predstavuje istý posun v rámci rodinnej politiky. Namiesto dovtedy vyplácaného prídavku na dieťa, ktorý bol určovaný a vyplácaný na základe príjmov rodičov a veku dieťaťa, bol zavedený jednotný celoplošný príspevok, a to bez ohľadu na vek dieťaťa alebo príjem rodiny. Prídavkom k tomuto pevnému základu je tzv. *daňový bonus na dieťa*, ktorý rodina dostáva mesačne prostredníctvom daňového odpočtu za každé vyživované dieťa, ak aspoň jeden rodič pracuje. Okrem toho sa zaviedol tzv. *odvodový bonus*, v rámci ktorého si môže na každé dieťa jeden pracujúci rodič znížiť odvody o 0,5 %. V predošlom systéme predstavoval priemerný mesačný prídavok na jedno dieťa 762 Sk. Pri súčasných 970 – 1150 Sk mesačne tak má prichádzať k výraznému nárastu podpory pre tých, ktorí pracujú.

V štátnom rozpočte tiež býva v novom systéme stanovená maximálna čiastka pre dávky sociálnej pomoci, ktorej neprekročenie je podmienené realizáciou opatrení zameraných na obmedzenie jej rastu. NR SR schválila novelu zákona o sociálnej pomoci, v ktorej sa sprísňujú **podmienky vyplácania sociálnych dávok** do výšky istej maximálnej sumy.

K ďalším opatreniam možno zaradiť spružnenie trhu práce **novelizáciou Zákonníka práce** a reformu aktívnej politiky trhu práce. V Zákonníku práce išlo najmä o tieto zmeny: deregulácia úpravy pracovného času, zjednodušenie prepúšťania v prípade hospodárskych ťažkostí alebo nespokojnosti s prácou jednotlivca, zjednodušenie procesu pri uzatváraní pracovného pomeru na dobu určitú i kratší úväzok, zjednodušený postup a jasnejšia úprava ukončenia pracovného pomeru a prepúšťania, odstránenie obmedzení pre pracujúcich dôchodcov.

**Reforma aktívnej politiky trhu práce** bola zameraná na *vytvorenie účinnej pomoci a podpory najmä pre dlhodobo nezamestnaných, ktorí sa snažia o návrat do práce*. Jedným zo základných nástrojov<sup>9</sup> tu sú nárokovateľné príspevky pre nezamestnaných i zamestnávateľov.<sup>10</sup> Tieto nástroje by mali byť navyše u každého nezamestnaného spojené do individuálneho prístupu, ktorý má adresnejšie spĺňať požiadavky jednotlivcov hľadajúcich si prácu. Tento individuálny prístup má byť realizovaný formou tzv. *individuálneho akčného plánu*, ktorý by mal zohľadňovať požiadavky a možnosti každého uchádzača o zamestnanie osobitne. To je na druhej strane kompenzované častejším hlásením sa nezamestnaných na úradoch práce, sociálnych vecí a rodiny a preukazovanie, že si skutočne hľadajú prácu.

Jedným zo zásadných cieľov reformy bolo **zníženie daňového a odvodového zaťaženia práce**. K tomu prispela zmena (zdvojnásobenie) nezdaniteľného minima a zavedenie daňového a odvodového bonusu na deti, takisto aj zmeny v systéme nemocenského poistenia a podpory v nezamestnanosti. Pre zamestnávateľov je v novom systéme povinnosťou platiť zamestnancom nemocenskú dávku počas prvých 10 dní práceneschopnosti (pôvodne ju platila

<sup>8</sup> MIKLOŠ, I. a kolektív. *Kniha reforiem*. Bratislava: Trend Visual, 2005.

<sup>9</sup> MIKLOŠ, I. a kolektív. *Kniha reforiem*. Bratislava: Trend Visual, 2005.

<sup>10</sup> *Uchádzačom o zamestnanie sa poskytuje úhrada časti cestovných nákladov pri hľadaní zamestnania; príspevok na služby pre rodinu s deťmi (ak sa nezamestnaný zúčastňuje na vzdelávaní a príprave na trh práce; príspevok na sťahovanie za prácou, na samostatnú zárobkovú činnosť a príspevok na zriadenie chránenej dielne alebo chráneného pracoviska a na ich zachovanie. Na strane zamestnávateľa to je príspevok na zamestnávanie dlhodobo nezamestnaných a zdravotne postihnutých; príspevok na činnosť pracovného asistenta – pomocníka zdravotne postihnutému pracovníkovi v jeho pracovnom čase; príspevok na aktiváciu, teda realizáciu malých obecných prác a dobrovoľných aktivít.*

Sociálna poisťovňa), súbežne s tým sa znížila miera náhrady: prvé tri dni je výška tejto dávky 25 %, potom sa zvyšuje na 55 % denného vymeriavacieho základu.

## 1.4 REFORMA ZDRAVOTNÍCTVA

Zdravie je považované za najvyššiu ľudskú hodnotu, ktorá ovplyvňuje jednotlivca i celú spoločnosť do určitej miery v závislosti od prístupu k zdravotnej starostlivosti. Zdravotníctvo na Slovensku bolo dlhodobo zadĺžené, a to z dôvodu neefektívneho hospodárenia s finančnými prostriedkami. Zadĺženosť spôsobuje pokles kvality a dostupnosti zdravotnej starostlivosti, plytvanie vzácnymi zdrojmi a mnohé ďalšie problémy, ktoré možno účelne vyriešiť jedine prístupom k radikálnej zmene celého systému „fungovania“ zdravotníctva – akou je samotná reforma.

Skôr, ako sa pristúpilo k samotnej reforme zdravotníctva, brali sa do úvahy hlavné problémy, ktorých výskyt bol vlastne hybnou silou celej reformy. Na tomto mieste spomeniem niekoľko **problémových oblastí**:<sup>11</sup>

**Prvým problémom**, ktorý spomeniem, je *finančná nerovnováha a jej dôsledky*. Z hľadiska financovania je zdravotnícky systém v rovnováhe, ak platí dvojité rovnosť:

$$pomuka = \text{finančné zdroje} = \text{dopyt}$$

Pri trendoch, ktoré boli na Slovensku pred nástupom reformy, existoval prebytok dopytu pri prebytku ponuky, pričom obidva faktory zdravotníckeho trhu prevyšovali vo finančnom vyjadrení reálne disponibilné zdroje. Keď k tomu prirátame nadmerné očakávania obyvateľov Slovenskej republiky podporované systémom povinného zdravotného poistenia, poskytujúceho občanom zdravotnícke služby „bezplatne“, výsledok je viac ako zjavný. Táto solidarita spôsobuje kontinuálny rast výdavkov nad rámec schopnosti ich financovania, teda zadlžovanie systému a jeho dlhodobú neudržateľnosť.

K príčinám, vyvolávajúcim **druhý problém**, teda *nedostatočnú dostupnosť zdravotnej starostlivosti* sa radia viaceré aspekty. Dôsledkom *centrálneho riadenia rezortu zdravotníctva* je monopol Ministerstva zdravotníctva v SR v tejto oblasti a fakt, že žiadna zodpovednosť na strane štátnych zdravotníckych zariadení za ich výstupy a hospodársky výsledok vyústovali do deficitného hospodárenia, nízkej kvality poskytovaných služieb a nízkej efektívnosti. Problémom je aj to, že na trh medzi poskytovateľa a poisťovateľa vstupoval štát, čo principiálne deformuje cenové mechanizmy a potláča konkurenciu. Dôsledkom toho je praktická nemožnosť vytlačenia neefektívnych poskytovateľov z trhu. *Nerovnosť šancí a mäkké rozpočtové obmedzenie* podporované štátnou garanciou platobnej schopnosti zdravotných poisťovní i zdravotníckych zariadení, ktoré neznášali žiadne finančné riziko a navyše im boli poskytované rôzne výnimky pri porušení zákonov, z exekúcií či konkurzov, logicky viedlo k nezodpovednému konaniu týchto inštitúcií. Zdravotné poisťovne tým, že neznášali žiadne finančné riziko, neboli motivované k vyvíjaniu tlaku na efektívnejšie hospodárenie poskytovateľov zdravotnej starostlivosti, pretože len plošne alokovali vyzbierané finančné prostriedky podľa podmienok Ministerstva zdravotníctva SR (t.j. plnili redistribučnú funkciu). Okrem *pasivity zdravotných poisťovní* je za negatívum považovaná aj *pasivita na strane pacientov*, ktorí neboli vystavení žiadnym hraničným nákladom a ich

<sup>11</sup> Abstrahované z publikácií:

PAŽITNÝ, P. – ZAJAC, R. *Ozdravené zdravotníctvo v službách občanov*. Bratislava: Združenie Pre reformu zdravotníctva, 2004.

PAŽITNÝ, P. – ZAJAC, R. *Stratégia reformy zdravotníctva – reálnej reformy pre občana*. Bratislava: M.E.S.A. 10, 2001.

správanie v oblasti spotreby zdravotníckych služieb bolo deformované. Vyznačovalo sa to neohraničenou spotrebou a zanedbávaním preventívnych opatrení.

**Tretí problém** slovenského zdravotníctva predstavuje *neefektívnosť*. Pri nízkej efektívnosti, ktorá znemožňuje premeniť všetky vstupy na želané výstupy, vzniká vysoký dlh a plytvanie zdrojmi. Príčinami tohto problému v slovenskom zdravotníctve boli nevhodné motivačné mechanizmy. Jednak to bola *neexistencia finančných rizík zdravotných poisťovní* – poisťovniam sa vyčíta najmä to, že nie sú skutoční nákupcovia služieb, nenakupujú efektívne zdravotné plány a neznášajú podnikateľské riziko, nepodliehajú nezávislej kontrole a auditu, netlačia na alokačnú efektívnosť a nemajú motiváciu znižovať náklady na zdravotnú starostlivosť; Príčinou však bola aj *nízka motivácia lekárov*. Lekári primárnej ambulantnej starostlivosti, platení formou kapitácie v dôsledku toho často znižovali reálnu dostupnosť k zdravotnej starostlivosti a tým aj klesala kvalita poskytovaných služieb. Naproti tomu nešťatní lekári špecializovanej ambulantnej starostlivosti boli platení výkonovo, teda znášali všetky finančné riziká osobne a so svojimi výnosmi boli nútení efektívne hospodáriť. Tu sa však naskytl problém zdravotných poisťovní, ktoré stanovovaním horných limitov minimalizovali indukovaný dopyt a snažili sa udržať rast výdavkov nešťatných lekárov. Toto všetko vytváralo nezáujem efektívne alokovať finančné prostriedky.

So **štvrtým problémom** sa možno stretnúť v rámci *nákladovosti a zadlžovania zdravotníctva*. Ide tu o neudržateľnú výšku a nevyhovujúcu štruktúru nákladov spôsobená práve neefektívnou štátnou reguláciou a neprimeraným obsahom nepoistiteľného rizika<sup>12</sup> definovaným Ústavou a zákonom o liečebnom poriadku. Tieto dva faktory následne spôsobujú nepružný trh – prebytok ponuky a dopytu, čo spôsobuje extrémny nárast dlhu. Pri jeho likvidácii je dôležité správne načasovať oddlženia, aby likvidácia nezačala skôr, než sa zdravotníctvo finančne stabilizuje.

**Piaty problém** predstavuje zohľadnenie faktu, že *zdravotnícky systém ovplyvňuje zdravotný stav len čiastočne a mení sa štruktúra chorôb*. Okrem zdravotníckeho systému, ktorý ovplyvňuje asi štvrtinu zdravotného stavu populácie sa uvádzajú ďalšie významné vplyvy, a to životný štýl (stravovacie návyky, fyzická aktivita), biologické faktory (genetická determinácia), životné prostredie (vrátane sociálnej a ekonomickej situácie). V štruktúre chorôb podľa štúdie Svetovej banky dominujú na Slovensku tzv. neprenosné ochorenia, akými sú kardiovaskulárne a onkologické ochorenia, ktoré máme problémy zvládať. Preto je nevyhnutné stanoviť, ktoré choroby je treba prioritne financovať z povinného zdravotného poistenia plne a ktoré len čiastočne.

Isté reformné kroky v slovenskom zdravotníctve boli nastoľované už od roku 1990, a to prinieslo významné systémové zmeny, predovšetkým prechod od financovania prostredníctvom všeobecného zdanenia na povinné sociálne zdravotné poistenie a postupnú privatizáciu časti zdravotníckych zariadení. Ďalšie reformné snahy však dlhodobo zlyhávali, až obsah programového vyhlásenia vlády SR z roku 2002 sa premietol do Stratégie reformy zdravotníctva, ktorá definovala štruktúru opatrení i s časovým harmonogramom, čo nové vedenie rezortu plánovalo realizovať. Napriek mnohým negatívnym ohlasom a existencii alternatívnych koncepcií reformy zdravotníctva z dielne niektorých politických strán, v októbri 2004 Národná rada SR síce na druhý pokus, ale definitívne schválila „balíček“ šiestich základných reformných zákonov, ktorých úlohou by malo byť zmeniť pôsobenie a správanie všetkých aktérov v oblasti zdravotníctva (štát, občania, profesijné a ďalšie organizácie, poisťovne, poskytovatelia zdravotníckych služieb). Týmto momentom sa

<sup>12</sup> T.j. poskytovanie zdravotnej služby každému občanovi zo zákona nezávisle na výške zaplateného poistného súvisiacej s právom občana na bezplatnú zdravotnú starostlivosť.

skončila fáza prípravy; realizačná fáza sa začala 1. januára 2005, kedy nové zákony nadobudli účinnosť.

„**Cieľom** reformy je zosúladenie zdrojov a výdavkov v zdravotníctve zvýšením efektívnosti systému (na strane ponuky), mobilizáciou zdrojov zvýšením spoluúčasti pacienta (na strane zdrojov) a upravením očakávaní občanov (na strane dopytu). Cieľom je dosiahnuť vyrovnanú bilanciu systému na úrovni 6,5 % HDP, pričom verejné zdroje by mali predstavovať 5,2 %. ... Zreformovaný systém sa bude navyše schopný vyrovnat' s negatívnymi fiškálnymi dopadmi posunu v prevalencii chorobnosti a starnutia obyvateľstva.“<sup>13</sup>

Mikloš<sup>14</sup> zasa **ciele** reformy zdravotníctva konkretizuje na tieto opatrenia: tvorba systému flexibilných nástrojov na uskutočňovanie zdravotnej politiky, zmena postavenia a úlohy štátu v systéme zdravotnej starostlivosti (z aktívneho účastníka na efektívneho regulátora), zvýšenie zodpovednosti pacienta, zabezpečenie vyrovnaného, finančne udržateľného hospodárenia zdravotníctva, zvýšenie kvality služieb v oblasti zdravotníctva a vytvorenie konkurenčného prostredia v ňom.

Reforma zdravotníctva sa implementuje v týchto *troch fázach*.<sup>15</sup> Prvú fázu predstavujú **stabilizačné opatrenia** zamerané na zastavenie rastu dlhu a finančnú stabilizáciu systému. V druhej fáze to sú **systémové opatrenia** zamerané na zefektívnenie fungovania zdravotného poistenia, vytvorenie konkurenčného prostredia a mobilizáciu zdrojov a poslednú, tretiu fázu tvoria **sieťové opatrenia** zamerané na zvýšenie kvality a efektívnosti poskytovateľov, zlepšenie efektívnej dostupnosti, posilnenie konkurencie a rovnosť šancí.

Prvým **stabilizačným opatrením** bolo moderné vymedzenie pojmu *zdravotná starostlivosť* a definovanie s ňou súvisiacich služieb. Ďalšie stabilizačné opatrenie bolo zamerané na *zmeny v liekovej politike*. V novembri 2003 bola prijatá nová klasifikácia liečiv a liekov uhrádzaných úplne alebo čiastočne na základe zdravotného poistenia. Bol prijatý aj nový cenový výmer, ktorý definoval výkony jednodňovej chirurgie, zmenil ceny výkonov hrađených nemocniciam a výkonov ambulantnej starostlivosti, od ktorých sú odvodené platy praktických lekárov.

Novým krokom bolo aj *zavedenie platieb* za návštevu lekára, za recept a za poskytovanie súvisiacich služieb (Tabuľka č. 2). Táto spoluúčasť pacienta svojou adresnosťou mierne presúva ťažisko na skutočných užívateľov zdravotníckych služieb.

## Tabuľka č. 2: Platenie za služby súvisiace s poskytovaním zdravotnej starostlivosti

platenie v ambulancii	20,- Sk / návšteva
platenie v lekárni	20,- Sk / recept 10,- Sk / recept pre ZŤS
platenie vo výdajni zdravotníckych pomôcok	20,- Sk / poukaz
platenie v nemocnici	50,- Sk / 1 deň hospitalizácie
platenie na pohotovosti	60,- Sk
platenie za dopravu	2,- Sk / 1 km prepravy sanitkou
platenie za kúpeľnú liečbu	podľa druhu diagnózy od 50,- Sk / deň do plnej výšky úhrady

Zdroj: Autorka (spracované na základe zákona č. 577/2004 Z.z. o rozsahu zdravotnej starostlivosti).

<sup>13</sup> Vid' MF SR. *Konvergenčný program Slovenska pre roky 2004-2010*. 2004, s. 48.

<sup>14</sup> MIKLOŠ, I. *Kniha reforiem*. Bratislava: Trend Visual, 2005.

<sup>15</sup> MIKLOŠ, I. *Kniha reforiem*. Bratislava: Trend Visual, 2005.



Dôvodom zavedenia poplatkov nie je ani tak snaha o získanie dodatočných finančných zdrojov, skôr obmedziť nadmernú spotrebu obyvateľstva (zníženie počtu návštev u lekára a zníženie spotreby liekov), potlačiť korupciu a motivovať občanov k zodpovednosti za vlastné zdravie.

Zásadným a prvým krokom, ktorý viedol k oddĺženiu zdravotníctva bol prijatý zákon, ktorý *obmedzil ručenie štátu za záväzky zrušenej zdravotnej poisťovne do výšky istiny dlhu*. Čas potrebný na oddĺženie zdravotníctva bol vytvorený predĺžením trvania zákazu exekúcií zdravotných poisťovní a zdravotníckych zariadení. Proces oddĺžovania a konsolidácie pohľadávok systému zdravotníctva sa realizoval prostredníctvom *novovytvorenej štátnej akciovej spoločnosti Veriteľ*, (založená v júni 2003), ktorej hlavnou úlohou bolo odkupovať pohľadávky veriteľov voči zdravotníckym zariadeniam a zdravotným poisťovňami. Oddĺžovanie malo byť uskutočňované v štyroch etapách. Najprv bolo treba oddĺžiť delimitované zdravotnícke zariadenia, nasledovalo oddĺžovanie zdravotných poisťovní, potom oddĺžovanie zdravotníckych zariadení v správe štátu a nakoniec spoločnosť Veriteľ, a.s. prebrala pohľadávky zdravotných poisťovní k neplatičom. Podľa vyjadrení ministra zdravotníctva SR Rudolfa Zajaca pre TASR dňa 24.1.2006, bolo oddĺžovanie zdravotníctva dokončené v súlade s plánom.

Podstata **systemových opatrení** spočíva v prijatí šiestich reformných zákonov, ktoré sú vzájomne prepojené a tvoria rámec *Koncepcie poskytovania zdravotnej starostlivosti*. U jednotlivých zákonov postupne prebiehajú novelizácie, ktoré pôvodné ustanovenia upresňujú, prípadne riešia technické problémy. Reformné zákony nadobudli právnu účinnosť k 1. januáru 2005.

Zákon č. 580/2004 Z.z. o zdravotnom poistení *rozdeľuje zdravotné poistenie na verejné a individuálne*. Verejné poistenie má byť univerzálne a solidárne, financované z verejných zdrojov a má byť určené na financovanie tzv. základného balíka zdravotnej starostlivosti poskytovaného každému poistencovi bezplatne. Tento zákon eliminuje selekciu poistencov na základe zdravotného stavu, lebo rizikovejšie skupiny pacientov majú podľa indexu rizika nárok na viac zdrojov ako menej rizikové skupiny. Existencia dobrovoľného individuálneho poistenia dáva poistencom možnosť uhrádzať zdravotnú starostlivosť nad rámec balíka financovaného z prostriedkov verejného zdravotného poistenia. Štandardizácia postupov pri realizácii zdravotných výkonov a kalkulácie cien medzi poskytovateľmi zdravotnej starostlivosti a poisťovňami sa riadi podľa Katalógu zdravotných výkonov, o ktorom rozhoduje vláda SR. Ďalšou novinkou tohto zákona je nový systém prerozdelenia. Rovnomernejšie príjmy zdravotných poisťovní má zabezpečiť prechod z mesačného na ročné zúčtovanie poistenia. Zvýšil sa maximálny aj minimálny vymeriavací základ na výpočet poistenia a stanovila sa sadzba a vymeriavací základ na poistné platené štátom (už nezávisí na rozhodnutí vlády, ale je vo výške 4 % z poslednej známej priemernej mesačnej mzdy v hospodárstve).

Zákon č. 581/2004 Z.z. o zdravotných poisťovniach a o dohľade nad zdravotnou starostlivosťou zavádza dve dôležité zmeny v oblasti zdravotníctva. Prvou zmenou je *transformácia zdravotných poisťovní na akciové spoločnosti*.<sup>16</sup> V pôvodnom systéme bola

---

<sup>16</sup> Zariadenia sa na akciové spoločnosti transformujú až po ukončení procesu oddĺženia. Zakladateľom týchto akciových spoločností bude štát ako vlastník 51 % akcií, 49 % akcií môžu vlastníť vyššie územné celky, obce, alebo vysoké školy. Bude tu platiť 10-ročný zákaz nakladania s týmito akciami. Budú vytvorené tvrdé rozpočtové obmedzenia a požiadavka prehľadného účtovníctva a povinného nezávislého auditu. Tieto opatrenia by mali posilniť autonómnosť poskytovateľov zdravotnej starostlivosti a zodpovednosť za následky vlastných rozhodnutí.

zdravotná starostlivosť financovaná prostredníctvom fondov, vytváraných v rámci zdravotných poisťovní ako verejnoprávných inštitúcií. Hlavným cieľom tohto opatrenia je nastoliť transparentné právne a vlastnícke vzťahy, obchodné pravidlá, zaviesť tvrdé rozpočtové obmedzenia a vytvoriť konkurenčné prostredie v oblasti, kde obieha veľká časť zdrojov v zdravotníctve. K opatreniu sa pristupuje s očakávaním, že pod vplyvom konkurencie budú poisťovne motivované k efektívnejšiemu hospodáreniu a kontrole svojich nákladov, pretože trhový princíp vyselektuje neefektívne subjekty.

Na zabezpečenie dohľadu nad prerozdeľovaním poistného na verejné zdravotné poistenie dohliada *novovytvorený Úrad pre dohľad nad zdravotnou starostlivosťou*. Je to právnická osoba, ktorej činnosť je zameraná na nepretržitý dohľad nad dodržiavaním štandardov verejného zdravotného poistenia a nad rozsahom a kvalitou poskytovania zdravotnej starostlivosti poskytovateľov zdravotnej starostlivosti. Úrad bude zabezpečovaný z príspevkov zdravotných poisťovní.

Zákon č. 578/2004 Z.z. o poskytovateľoch zdravotnej starostlivosti, zdravotníckych pracovníkoch a stavovských organizáciách v zdravotníctve prináša *zmeny, čo sa týka systému poskytovania zdravotnej starostlivosti*, ktoré by mali zvýšiť samostatnosť a autonómiu rozhodovania poskytovateľov zdravotnej starostlivosti a ich vlastnú zodpovednosť za následky prijatých rozhodnutí. Ustanovenia upravujú najmä zmeny v povoľovaní výkonu činnosti v zdravotníctve, triedenie poskytovateľov zdravotnej starostlivosti, sieť poskytovateľov zdravotnej starostlivosti, transformáciu zdravotníckych zariadení na akciové spoločnosti a počet, ustanovenia a úlohy stavovských organizácií v zdravotníctve. Zákon zároveň zvyrazňuje kontrolnú a dozornú funkciu štátu nad výkonom týchto činností.

Zákon č. 579/2004 Z.z. o záchranej zdravotnej službe a o zmene a doplnení niektorých zákonov, ktorý *začleňuje záchrannú službu do systému základných záchranných zložiek* (je nezastupiteľnou a najdôležitejšou zložkou integrovaného záchranného systému), pričom stanovuje povinnosti pri vykonávaní ich pôsobnosti.<sup>17</sup>

Zákon č. 576/2004 Z.z. o zdravotnej starostlivosti, službách súvisiacich s poskytovaním zdravotnej starostlivosti a o zmene a doplnení niektorých zákonov, v ktorom sa jednoznačne *definuje zdravotná starostlivosť a formy jej poskytovania*, práva a povinnosti pri jej poskytovaní. Zákon rieši aj spôsob nakladania so zdravotnou dokumentáciou a upravuje služby súvisiace s poskytovaním zdravotnej starostlivosti.<sup>18</sup>

Zákon č. 577/2004 Z.z. o rozsahu zdravotnej starostlivosti uhrádzanej na základe verejného zdravotného poistenia a o úhradách za služby súvisiace s poskytovaním zdravotnej starostlivosti. Účelom tohto zákona je *stanoviť rozsah zdravotnej starostlivosti uhrádzanej na základe verejného zdravotného poistenia* a úhrady za služby súvisiace s poskytovaním zdravotnej starostlivosti, pričom treba zohľadniť aj faktory ako postupná zmena štruktúry ochorení, demografické zmeny populácie, technologický pokrok, očakávania občanov ohľadne kvality poskytovaných služieb a samozrejme dostupnosť zdrojov.

---

<sup>17</sup> Záchranná zdravotná služba je zákonom definovaná ako poskytnutie neodkladnej zdravotnej starostlivosti osobe v stave, pri ktorom je bezprostredne ohrozený jej život alebo zdravie a osoba je odkázaná na poskytnutie pomoci.

<sup>18</sup> Zdravotnú starostlivosť zákon vymedzuje ako súbor pracovných činností, ktoré vykonávajú zdravotnícki pracovníci, vrátane poskytovania liekov, zdravotníckych pomôcok a dietetických potravín s cieľom predĺženia života fyzickej osoby, zvýšenia kvality jej života a zdravého vývoja budúcich generácií.

Ako som spomínala vyššie, tretiu fázu tvorili **sietové opatrenia**. Od 1. januára 2003 prešli *nemocnice I. a II. typu do právomoci miest a samosprávnych krajov*, štát si ponechal len väčšie nemocnice (III. typu, fakultné nemocnice) a špecializované ústavy, ktoré sa tiež transformujú na akciové spoločnosti. Novým prvkom systému je *verejná minimálna sieť*, čo znamená najmenší možný počet poskytovateľov zdravotnej starostlivosti vo všetkých druhoch zdravotníckych zariadení na istom území.

Pre poskytovateľov špecializovanej zdravotnej starostlivosti boli vytvorené tzv. *indikátory kvality*, ktorých miera plnenia predurčuje zdravotnej poisťovni poradie poskytovateľov, smerodajné pri uzatváraní zmlúv. Podporný vplyv na budovanie systémov kvality sa očakáva aj od projektu Cena kvality, čo je súťaž, ktorú vyhlasuje každoročne nezisková organizácia Za zdravé zdravotníctvo. Takisto vznikli nariadenia upravujúce oblasť odbornej spôsobilosti pracovníkov v zdravotníctve a ich ďalšie vzdelávanie, čo vo významnej miere prispieva k zvyšovaniu ich kvalifikácie a tým k skvalitneniu nimi poskytovaných služieb.

Napriek mnohým opatreniam sa v súčasnosti ministromi zdravotníctva Zajacovi vyčíta, že reforma je stále príliš „mäkká“, stále má pacient malú účasť a hoci práve on je zdrojom financovania zdravotných poisťovní, na rozdiel od nich má slabé právomoci. Štátne poisťovne sú zvýhodňované oproti lekárom ohľadne prerozdelenia finančných prostriedkov, k čomu prichádza pretože sa nepodarilo vytvoriť reálne konkurenčné prostredie. V tlači sa skloňujú obidve stránky reformy – jej prínos i negatíva.<sup>19</sup>

*Prínos reformy* spočíva v tom, že štát odľžil zdravotnícke zariadenie a súčasne sa spomalilo ich zadlžovanie z 9 mld na 1,5 mld ročne. Pribúdajú nemocnice, ktoré dosahujú vyrovnané hospodárenie a vedia peniaze použiť v prospech pacienta. Takisto sa znížili výdavky poisťovní na lieky a menej sa s nimi plytvá. Plusom je aj možnosť pacienta vybrať si lekára a nemocnicu, t.j. pacient už nie je povinný chodiť k lekárovi podľa obvodu. Štát navyše platí viac za svojich poistencov – a so zvyšujúcou priemernou mzdou majú rásť aj odvody štátu.

*Negatívne* je hodnotené, že zákony nie sú dotiahnuté do detailov, nakoľko v praxi sa vynárajú problémy, s ktorými zákony nepočítali. Tiež sa stále celkom nevyriešilo financovanie zdravotníctva – poisťovne nemajú dostatok peňazí na to, aby lekárom a nemocniciam zaplatili reálnu sumu za ich výkony. Poisťovne navyše pritom majú dominantné postavenie, vyjednávanie medzi nimi a lekármi je náročné a pacient ho nemôže ovplyvniť. Čo sa týka nemocníc ako akciových spoločností – aj veľké nemocnice vrátane fakultných a vysoko špecializované odborné ústavy by mali zmeniť právnu subjektivitu – časom v nich môže rozhodujúci vplyv získať súkromný investor. Kritizované sú aj časté kategorizácie – pacienti, lekári aj lekárnici sa musia neustále adaptovať na zmenené ceny liekov. A obrovský problém predstavuje aj skutočnosť, že stále chýba poskytovanie kvalitnej zdravotnej starostlivosti (resp. aj reálne hodnotenie, čo vlastne kvalitné poskytovanie je).

## 1.5 REFORMA ŠKOLSTVA

Školstvo v súčasnosti patrí na Slovensku k najdiskutovanejším oblastiam. Prechádza zásadnou reformou na všetkých stupňoch, počnúc základným a končiac vysokoškolským. Reforma školstva patrí medzi reformy, ktoré sú z pohľadu dlhodobého vývoja prosperity Slovenskej republiky nesmierne dôležité. Vnútornú silu vyspelých ekonomík totiž zabezpečujú najmä inovácie, ktoré sú však nezrealizovateľné bez širokej základne vysoko

<sup>19</sup> Pozri: *Zdravotnícka reforma postavila pacientov bokom*. PRAVDA, 8.3.2006, s. 6.

kvalifikovaných ľudí. Z tohto pohľadu je kľúčová v prvom rade reforma vysokého školstva, ale v dôležitosti nezaostáva ani reforma školstva regionálneho.

**Ciele** reformy školstva možno zhrnúť takto<sup>20</sup>: vytvoriť efektívnejší spôsob financovania regionálneho školstva, znížiť administratívnu náročnosť správy škôl využitím decentralizácie, realizovať obsahovú (kurikulárnu – pozn. aut.) reformu výchovy a vzdelávania, zabezpečiť možnosť prístupu ku kvalitnému vysokoškolskému vzdelávaniu všetkým občanom, ktorí oň prejavia záujem a preukážu predpoklady na jeho úspešné absolvovanie a nájsť riešenie problému dlhodobého nedostatočného financovania vysokého školstva.

### 1.5.1 Regionálne školstvo

Za posledné desaťročie vďaka demografickému vývoju postupne poklesol počet žiakov základných a stredných škôl, zatiaľ čo kapacity v regionálnom školstve ostali nezmenené (podľa informácií MZ SR pokles žiakov sa dosiaľ významne neprejavil ani v redukcii, resp. optimalizácii škôl, ani v zodpovedajúcom poklese pracovníkov v školstve). V roku 2003 sa pripravili legislatívne podmienky na zásadnú zmenu systému financovania a transformáciu štátnej správy v regionálnom školstve. V roku 2004 prebehla **zmena vo financovaní a transformácia štátnej správy** v regionálnom školstve a zároveň sa začala pripravovať jeho **obsahová prestavba**.

V súlade s decentralizáciou a dekoncentráciou vo verejnej správe (ako spomínam v podkapitole 1.7 diplomovej práce), od roku 2004 sa aj na úseku školstva preniesli isté kompetencie (vrátane zriaďovacích) na samosprávne orgány obcí a na samosprávne kraje.<sup>21</sup> Naďalej zostáva nenahraditeľná zodpovednosť štátu za úroveň vzdelania občanov, a to prostredníctvom tvorby všeobecne záväzných právnych predpisov, určovania podmienok odbornej a pedagogickej spôsobilosti pedagogických zamestnancov, vydávaním a schvaľovaním pedagogických dokumentov a učebných textov, spravovaním siete škôl a školských zariadení Slovenskej republiky, kontrolou hospodárenia s pridelenými finančnými prostriedkami atď.

**Nový systém financovania** regionálneho školstva sa začal uplatňovať na základe zákona č. 597/2003 Z.z. o financovaní základných škôl, stredných škôl a školských zariadení. Organizácia poskytovania finančných prostriedkov z kapitoly ministerstva školstva je založená na modeli, ktorý má dve úrovne.<sup>22</sup> V rámci prvej úrovne sa poskytujú prostriedky zriaďovateľom prostredníctvom novozriadených krajských školských úradov. Tu sa zavádzajú normatívy na jedného žiaka, pričom výška normatívu je naväzuje na počet žiakov a kategóriu školy alebo školského zariadenia.<sup>23</sup> Okrem normatívne určených finančných prostriedkov sa v legislatívne určených prípadoch rozpisujú zriaďovateľom aj ďalšie finančné prostriedky (na tzv. špecifiká, motivačné príspevky, na rozvojové projekty a na riešenie havarijných situácií). Druhú úroveň predstavuje rozpis finančných prostriedkov z úrovne zriaďovateľa, ktorý má možnosť podľa miestnych podmienok a potrieb upraviť v istom rozsahu objem financií pre jednotlivé školy a školské zariadenia.

<sup>20</sup> MIKLOŠ, I. *Kniha reforiem*. Bratislava: Trend Visual, 2005.

<sup>21</sup> Transformačný proces rieši zákon NR SR č. 596/2003 Z.z. o štátnej správe v školstve a školskej samospráve.

<sup>22</sup> MIKLOŠ, I. *Kniha reforiem*. Bratislava: Trend Visual, 2005.

<sup>23</sup> Normatív, ktorým sa vyčleňuje objem finančných prostriedkov na jedného žiaka na rok, zohľadňuje rozdielnu personálnu a ekonomickú náročnosť jednotlivých druhov a typov škôl a školských zariadení, teplotné podmienky a v prípade malých základných škôl do istej miery aj veľkosť školy. Zákon zavádza tiež používanie rovnakých normatívov pre rovnaké typy škôl a školských zariadení bez ohľadu na to, či ide o štátne alebo neštátne subjekty. (podľa zákona č. 597/2003 Z.z. o financovaní základných škôl a školských zariadení)

Ďalším dôležitým prvkom reformy je teda aj **viacdrojové financovanie** regionálneho školstva. Hlavným zdrojom financovania škôl a školských zariadení sú prostriedky zo štátneho rozpočtu (prostredníctvom rozpočtovej kapitoly Ministerstva školstva SR a kapitoly Súhrnný finančný vzťah). Ďalšími zdrojmi financovania sú prostriedky z rozpočtov obcí a samosprávnych krajov, zisk z podnikateľskej činnosti, finančné prostriedky za prenájom priestorov, príspevky od žiakov a rodičov, príspevky a dary od fyzických a právnických osôb a iné zdroje podľa osobitného predpisu. Ako nový prvok v systéme financovania školských zariadení poskytujúcich záujmové vzdelávanie vystupuje využitie *vzdelávacích poukazov*.<sup>24</sup> Podľa zákona č. 597/2003 Z.z. vzdelávací poukaz reprezentuje osobitný ročný príspevok štátu na záujmové vzdelávanie pre jedného žiaka základnej alebo strednej školy. Vzdelávacie poukazy sú určené pre väčšie možnosti dieťaťa zúčastňovať sa mimovyučovacích aktivít zabezpečovaných základnými a strednými školami, ale aj školskými zariadeniami.

**Reforma štátnej správy**<sup>25</sup> v regionálnom školstve sa začala v predchádzajúcom volebnom období, jej rozhodujúcu časť však bolo potrebné realizovať počas pôsobenia súčasnej vlády. Od 1. januára 2004 sa konštituovali krajské školské úrady, v oblasti zriaďovania a zrušovania základných škôl, resp. stredných škôl, v oblasti rozhodovania v druhom stupni vo veciach, v ktorých v prvom stupni rozhoduje riaditeľ školy, v oblasti kontroly dodržiavania všeobecne záväzných právnych predpisov v školstve a poradenstva sa preniesol výkon štátnej správy na obce a samosprávne kraje a od júla 2004 sa konštituovali obce (resp. obecné úrady) splňajúce podmienky ako školské úrady.

Základom **obsahovej prestavby** a ďalších reformných aktivít v regionálnom školstve sa stane nový zákon o výchove a vzdelávaní, na ktorého schválenie sa v súčasnosti čaká. Dlhodobým cieľom Ministerstva školstva SR je podľa tlačových správ transformácia tradičného školstva na moderné školstvo 21. storočia, pod čím sa rozumie najmä zmena encyklopedického chápania výučby. Východiskom pre učiteľa by mali byť obsahové štandardy, avšak školský systém musí byť vo veľkej miere otvorený jeho tvorivému pôsobeniu. Dôraz je potrebné presunúť na osobné možnosti žiakov, ich prístup a celkové dispozície na poznávanie a ich osobné a sociálne kompetencie.<sup>26</sup> Jedným z hlavných motívov reformy vzdelávania je priniesť viac slobody žiakom, rodičom, školám i učiteľom. Kým doteraz štát presne určoval čo, ako a kedy sa má učiť a prísne to kontroloval, po novom by mal určiť len základné rámce, ktoré by školy mali rešpektovať. O tom, ako konkrétne bude prebiehať výučba na danej škole však už rozhodne škola sama, jej učitelia a aj žiaci. Dôležitý prínos pre školy malo spustenie projektu INFOVEK, v rámci ktorého sa pristúpilo k vybudovaniu hardvérovej štruktúry na školách a aplikácii informačno-komunikačných technológií na vyučovaní.

K ďalším reformným aktivitám uskutočneným v regionálnom školstve patrí novela vyhlášky umožňujúca uchádzať sa o prijatie na viacero stredných škôl, opakované celoslovenské testovanie žiakov – tzv. monitor, zlepšenie odmeňovania učiteľov s dôrazom na mladých zamestnancov a príprava a implementácia nového spôsobu maturity (platná od školského roka 2004/2005), ktorej cieľom má byť nielen zjednodušenie prijímacieho procesu a prechodu zo strednej školy na školu vysokú, ale predovšetkým snaha o odbúranie korupcie pri prijímaní na vysoké školy.

<sup>24</sup> Túto novinku priniesol zákon č. 597/2003 Z.z. o financovaní základných škôl, stredných škôl a školských zariadení v platnom znení a nariadenie vlády SR č. 2/2004 Z.z., ktorým sa ustanovujú podrobnosti rozpisu finančných prostriedkov zo štátneho rozpočtu pre základné školy, stredné školy, strediská praktického vyučovania, základné umelecké školy a školské zariadenia v platnom znení.

<sup>25</sup> MIKLOŠ, I. *Kniha reforiem*. Bratislava: Trend Visual, 2005.

<sup>26</sup> Bohaté zdôvodnenie potreby kurikulárnej transformácie obsahuje *Koncepcia rozvoja výchovy a vzdelávania v Slovenskej republike na najbližších 15 – 20 rokov* (neoficiálne „Milénium“) MŠ SR z roku 2001, z ktorého myšlienok čerpám aj v mojej diplomovej práci.

## 1.5.2 Vysoké školstvo

Vysoké školstvo je jednou z prvých oblastí, v ktorých sa po roku 1998 začala uskutočňovať rozsiahla reforma. Podkladom pre jej prípravu bola *Koncepcia ďalšieho rozvoja vysokého školstva na Slovensku pre 21. storočie*, ktorú vláda SR schválila v roku 2000. Analýza stavu slovenského vysokého školstva na konci deväťdesiatych rokov, ktorá bola obsiahnutá v tejto koncepcii, konštatovala, že v slovenskom vysokom školstve sa prejavujú niektoré príznaky krízy, pričom za jej hlavné príčiny boli vyhodnotené hlavne chýbajúca koncepcia vysokého školstva a dlhodobá kritická situácia v jeho financovaní.

V konvergenčnom programe sa v časti o vysokom školstve uvádza: „*Strategickým a najnáročnejším cieľom reforiem v oblasti vysokého školstva je vytvoriť podmienky pre efektívne fungovanie vysokoškolského systému tak, aby sa kvalitné vysokoškolské vzdelávanie, zodpovedajúce medzinárodným štandardom, stalo v priebehu niekoľkých rokov prístupné všetkým občanom, ktorí majú pre úspešné štúdium predpoklady.*“<sup>27</sup> Aj v záujme plnenia záväzkov vyplývajúcich z *pripojenia sa Slovenska k Bolonskej deklarácii*, bola na Slovensku pripravená reforma vysokého školstva, ktorá sa odvíja od novej vysokoškolskej legislatívy. Legislatívnym základom reformy sa stal zákon č. 131/2002 Z.z. o vysokých školách, ktorý nadobudol účinnosť 1. apríla 2002. V novembri 2003 bola zákonom č. 528/2003 Z.z. prijatá novela tohto zákona, odstraňujúca niektoré jeho technické nedostatky a upravujúca niektoré otázky dôležité z hľadiska práva Európskej únie. Nemenej dôležitým nástrojom reformy slovenského vysokého školstva bolo aj prijatie zákona o vede a technike.

Reforma vysokých škôl sleduje **dve základné línie**: na jednej strane *posilnenie autonómie vysokých škôl spojenú so zvýšením ich zodpovednosti voči občianskej spoločnosti*, na strane druhej *rozšírenie prístupu vysokoškolského vzdelávania spojené so zachovaním jeho kvality*.

Nový zákon č. 131/2002 Z.z. o vysokých školách priniesol vyššiu mieru ekonomickej a samosprávnej autonómie verejných vysokých škôl. To spočíva v **transformácii rozpočtovej organizácie na samosprávnou verejnoprávnu inštitúciu**, vlastniacu hnutelný aj nehnuteľný majetok, z čoho vyplýva možnosť **viacdrojového financovania**. Hlavným zdrojom financovania zostali podľa zákona č. 131/2002 Z.z. naďalej dotácie zo štátneho rozpočtu (konkrétne dotácie na uskutočňovanie akreditovaných študijných programov, na výskumnú, vývojovú alebo umeleckú činnosť, na rozvoj vysokej školy a na sociálnu podporu študentov), ale na pokrytie výdavkov musí verejná vysoká škola využívať aj ďalšie zdroje. Zatiaľ sa nepodarilo zabezpečiť jeden z vo svete štandardných vlastných zdrojov verejnej vysokej školy – školné, čím súčasne nebol naplnený jeden cieľ, ktorý si vláda SR v roku 2002 určila. Významné je aj zavedenie rozdeľovania finančných prostriedkov zo štátneho rozpočtu na základe výkonových princípov.<sup>28</sup> V tejto oblasti je však badať nedostatok, že napriek viacdrojovému financovaniu sú verejné vysoké školy vo vysokej miere závislé od štátneho rozpočtu.

Na druhej strane zvýšená autonómia vysokých škôl musí byť kompenzovaná existenciou účinného mechanizmu umožňujúceho zistiť, či vysoké školy plnia svoje poslanie v spoločnosti a využívajú financie daňových poplatníkov efektívnym spôsobom. V tejto oblasti

<sup>27</sup> Bližšie vid' MF SR. *Konvergenčný program pre roky 2004-2010*. 2004, s.47-8.

<sup>28</sup> Finančné prostriedky sa pridelujú vo forme blokového grantu – teda bez presného určenia, koľko z pridelených finančných prostriedkov sú vysoké školy povinné použiť na mzdy a koľko na prevádzku. Zmenou je tiež, že prostriedky z dotácie, ktoré vysoká škola na konci kalendárneho roka ušetrí, jej na rozdiel od minulosti neprepadajú a môže ich použiť na svoju činnosť v nasledujúcom kalendárnom roku. (Mikloš, 2005)

prináša zákon také nástroje ako zverejňovanie výročných správ o činnosti a hospodárení či vytvorenie správnych rád vysokých škôl. Ďalšia zmena nastala aj z hľadiska vnútornej organizácie a riadenia vysokých škôl. Zákomom bola zrušená právna subjektivita fakúlt a tým bola posilnená vnútorná integrita vysokých škôl. Na druhej strane boli fakultám garantované práva rozhodovať autonómne a vystupovať v mene vysokej školy v niektorých oblastiach. Prišlo aj k zmenám v rozdelení právomocí medzi akademickým senátom a rektorom, resp. dekanom, ktoré majú zabezpečovať lepšie vyváženie kompetencií a zodpovednosti. Vytvorili sa legislatívne podmienky na inštitucionálnu diverzifikáciu slovenského vysokého školstva zákonom zavedením univerzitných vysokých škôl a neuniverzitných vysokých škôl. Zákon umožnil aj ďalšiu diverzifikáciu univerzitných vysokých škôl, a to vyčlenením výskumných univerzít.<sup>29</sup> Ďalším podporným prvkom v oblasti inštitucionálnej diverzifikácie je aj zjednodušenie postupu pri zriaďovaní súkromných vysokých škôl. Zákon o vysokých školách ďalej zavádza povinnú organizáciu všetkých stupňov a foriem vysokoškolského štúdia založenú na kreditnom systéme a tiež možnosť otvárať v danom školskom roku len plne akreditované študijné odbory.

Zrejme najnáročnejším cieľom Ministerstva školstva SR je **rozšírenie prístupu k vysokoškolskému vzdelávaniu na garantovanej úrovni kvality zodpovedajúcej medzinárodným štandardom** tak, aby sa v priebehu niekoľkých rokov stalo prístupné všetkým občanom, ktorí oň prejavia záujem a preukážu predpoklady na jeho úspešné absolvovanie. Tu treba podotknúť, že podľa informácií Ministerstva školstva SR v súčasnosti rapídne stúpa počet záujemcov o prijatie na vysokú školu – v akademickom roku 2004/2005 počet študentov vysokých škôl po prvýkrát v histórii prekročil hranicu 150 tisíc. V tomto prípade je, ako píše Mederly<sup>30</sup>, rozhodujúce vyriešenie problému zodpovedajúceho finančného zabezpečenia činnosti vysokých škôl a diverzifikácia ponuky vysokoškolského vzdelávania. Ministerstvo preto aktívne podporuje rozvoj viaczdrojového financovania vysokého školstva.

Vysokoškolský zákon zaviedol do systému vysokého školstva potrebné **kontrolné nástroje** (akreditácia a komplexná akreditácia<sup>31</sup>) na udržanie, resp. zvyšovanie kvality, a to tak motivačného charakteru (systém financovania preferuje kvalitu), ako aj represívneho charakteru (možnosť vysokých škôl prijímať študentov len v rámci akreditovaných študijných programov). Nevyhnutnou podmienkou na poskytovanie kvalitného vysokoškolského vzdelávania je tiež **kvalitná vysokoškolská veda a technika**. Kontrolu štátu v oblasti kvality vykonáva Akreditačná komisia, ktorej činnosť je podrobnejšie upravená zákonom. Jej základom je spresnený systém kritérií na akreditáciu jednotlivých činností vysokých škôl. Čo sa týka vedy a techniky, dôležitým momentom je schválenie zákona o Agentúre na podporu vedy a techniky (zákonom č. 172/2005 transformovaná na Agentúru na

---

<sup>29</sup> Univerzitné vysoké školy poskytujú vzdelávanie v študijných programoch všetkých troch stupňov s významným podielom študijných programov druhého a tretieho stupňa. Neuniverzitné vysoké školy sú odborné vysoké školy, ktoré poskytujú vysokoškolské vzdelávanie prevažne v študijných programoch prvého stupňa. Základnou podmienkou na zaradenie univerzitetnej vysokej školy medzi výskumné univerzity je, že dosahuje vynikajúce výsledky v oblasti vedy a techniky, ako aj pri uskutočňovaní študijných programov tretieho stupňa. (Podľa zákona č. 131/2002 Z.z. o vysokých školách.)

<sup>30</sup> MEDERLY, P. Perspektívy a riziká prebiehajúcej reformy slovenského vysokého školstva. *Academia*. 2003, roč. 14, č. 2, str. 8-11.

<sup>31</sup> Akreditácia študijného programu je proces, v rámci ktorého Akreditačná komisia na žiadosť vysokej školy posúdi jej spôsobilosť uskutočňovať študijný program. Komplexná akreditácia činností vysokej školy je proces, v rámci ktorého Akreditačná komisia komplexne posúdi a zhodnotí vzdelávaciu, výskumnú, vývojovú, umeleckú a ďalšiu tvorivú činnosť vysokej školy, ako aj personálne, technické, informačné a ďalšie podmienky, v ktorých sa táto činnosť uskutočňuje a vyjadri sa k žiadostiam vysokej školy o akreditáciu študijných programov, habilitačných konaní a konaní na vymenovanie profesorov, v ktorých chce vysoká škola mať priznané zodpovedajúce práva. (Podľa zákona č. 131/2002 Z.z. o vysokých školách.)

podporu výskumu a vývoja) a nového zákona o vede a technike (č. 132/2002 Z.z.), ktoré prinášajú nové nástroje do financovania vedy a techniky na Slovensku. Vysoké školy sa v súťaži s ostatnými ustanovizňami vedy a techniky môžu uchádzať o dodatočné zdroje financovania prostredníctvom štátnych objednávok a štátnych programov, ale reálne v obmedzenej miere. Vo vyspelých štátoch vysoké školy získavajú nemalé prostriedky prostredníctvom vedy a techniky.<sup>32</sup>

Reforma priniesla aj podstatné zmeny čo sa týka *postavenia vysokoškolských učiteľov*. Zákon o vysokých školách zaviedol funkčné miesta profesorov a docentov, ktoré sa obsadzujú otvorenými konkurzmi a na dobu určitú. Vysokoškolský učiteľ môže v súčasnosti získať funkčné miesto profesora alebo docenta natrvalo až po treťom úspešnom konkurze a minimálne deviatich rokoch pôsobenia na tomto mieste. Zavedením tohto opatrenia sa sleduje zvýšenie konkurencie pri obsadzovaní týchto miest, a v dôsledku toho aj zvyšovanie kvality. V Správe o priebehu reformy vysokého školstva na Slovensku<sup>33</sup> sa hovorí aj o zvýšení finančného ohodnotenia učiteľov, keď priemerný plat vzrástol z približne 14 tisíc v roku 2000 na takmer 23 tisíc v roku 2003, čo predstavuje nárast o 60 %. Konštatuje sa tu tiež zmena z hľadiska vekovej štruktúry – postupný prílev mladých pedagógov.

## 1.6 REFORMA VEREJNEJ SPRÁVY

S problematikou verejnej správy a jej organizáciou sa ľudstvo stretáva od vzniku prvých štátov. V modernej histórii sa kladie dôraz na jej organizáciu a postavenie k potrebám obyvateľstva. Nemenej dôležitými faktormi zostávajú náklady na chod verejnej správy a jej efektivita. Dnes sa kladie dôraz najmä na implementáciu nových teórií a reformu verejnej správy. Väčšina vyspelých štátov tento trend neignoruje – globalizácia a integrácia ich núti premýšľať a reformovať verejnú správu tak, aby boli dosiahnuté dlhodobé pozitívne ciele a verejná správa tvorila životaschopný organizmus.

Samosprávy v Slovenskej republike až do roku 1998 nemali možnosť markantným spôsobom ovplyvňovať dianie vo svojich obciach a regiónoch, nakoľko väčšinu kompetencií v tejto oblasti zastával štát. S cieľom zmeniť tento nezdravý stav vláda SR v roku 2001 prijala *Koncepciu decentralizácie a modernizácie verejnej správy*.<sup>34</sup> Na tento dokument nadväzujú ďalšie dokumenty, ako *Projekt ďalšej decentralizácie verejnej správy na roky 2003-2006* či koncepčný dokument *Komunálna reforma*. V koncepčných dokumentoch sa verejnej správe v predreformnom období vytýkajú tieto nedostatky: nedokončený model usporiadania verejnej správy, nedostačujúca kontrola, rast a neefektívnosť výdavkov, nízka úroveň legislatívy, spôsob riadenia, neprehľadné, nestimulujúce a nespravodlivé financovanie, deformované postavenie verejnej správy pri podpore ekonomického rozvoja, zanedbané vzdelávanie zamestnancov, existujúce územné a správne usporiadanie a nízka miera

<sup>32</sup> VOZÁR, L. Reforma vysokých škôl a ich financovanie. *Academia*. 2003, roč. 14, č. 2, str. 24-29.

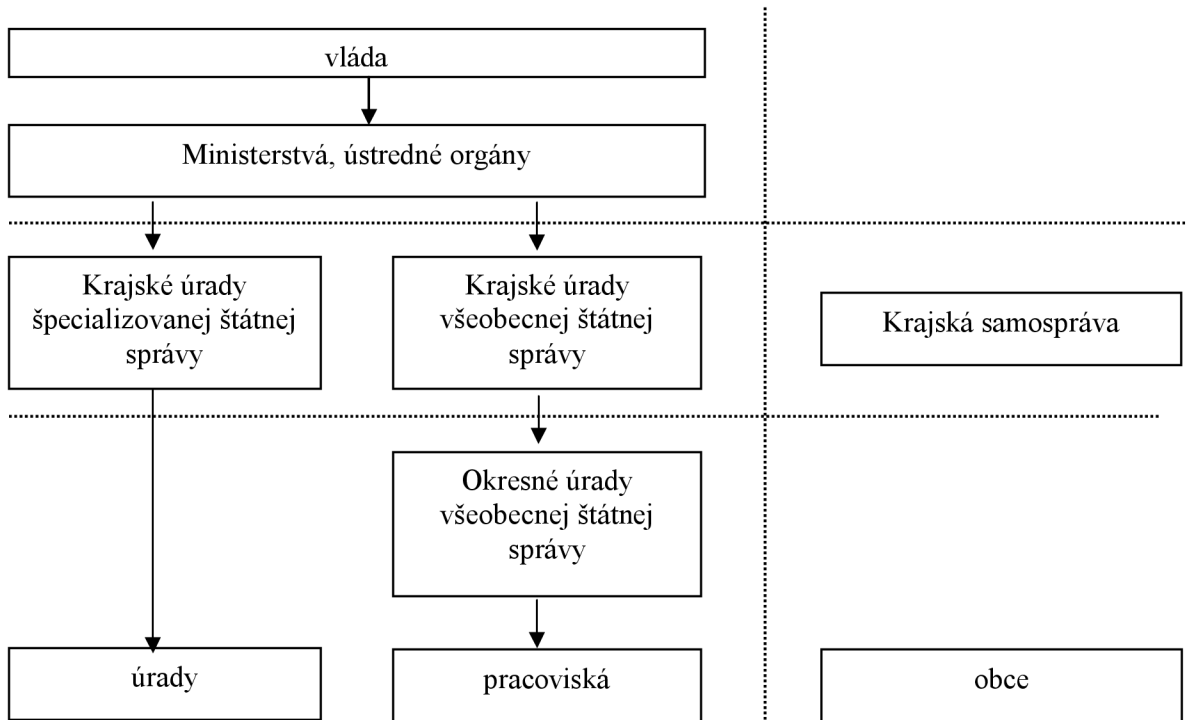
<sup>33</sup> MŠ SR. *Správa o priebehu reformy vysokého školstva na Slovensku a jej dopadoch na študentov vysokých škôl*. 2004.

<sup>34</sup> Prijatím Koncepcie decentralizácie a modernizácie verejnej správy vláda schválila: decentralizáciu kompetencií zriaďovateľských a hospodársko-riadiacich úloh krajských a okresných úradov v odvetviach školstva, kultúry, sociálnych vecí a zdravotníctva na obce a novovznikajúce vyššie územné celky; decentralizáciu kompetencií zriaďovateľských a hospodársko-riadiacich úloh v doprave a preprave z príslušných ústredných orgánov na vyššie územné celky a v oblasti vodného hospodárstva na obce; decentralizáciu koordinačných, plánovacích a metodických činností v oblasti obstarávania, prerokovávania, schvaľovania a implementácie regionálnych rozvojových plánov a programov; koordináciu rozvoja cestovného ruchu na úrovni vyššieho územného celku, programov cezhraničnej spolupráce, obstarávania, prerokovávania schvaľovania územnoplánovacej dokumentácie vyššieho územného celku, na samosprávu vyššieho územného celku; začiatok činnosti samosprávy vyšších územných celkov v rámci hraníc administratívnych krajov ku dňu 1.1.2002.



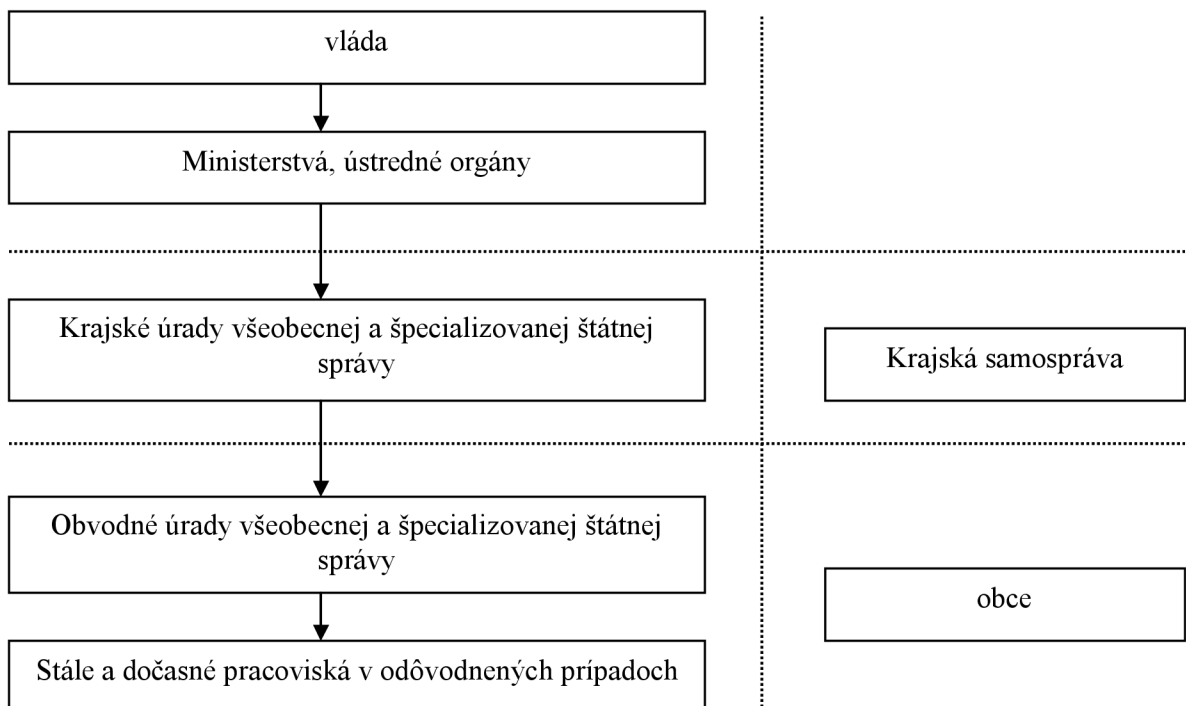
vedomostí občanov o verejnej správe. *Reforma verejnej správy prináša viac kompetencií samosprávam a ubrala právomoci štátu.* Slovensko ako decentralizovaný štát, ktorý je cieľom reformy verejnej správy, má mať lepšie možnosti zohľadňovať potreby menších a diferencovaných potrieb občanov.

**Schéma č. 1: Usporiadanie verejnej správy v rokoch 1996 - 2003**



Zdroj: ÚRAD VLÁDY SR. *Verejná správa na Slovensku (informačný materiál)*, 2004.

**Schéma č. 2: Usporiadanie verejnej správy od 1.1.2004**



Zdroj: ÚRAD VLÁDY SR. *Verejná správa na Slovensku (informačný materiál)*, 2004.

Výchadzajúc z koncepčných materiálov zhrnul Mikloš<sup>35</sup> **ciele** reformy do týchto bodov: upraviť vzťah štát – región – obec – občan tak, aby problémy boli riešené tam, kde môžu byť riešené najefektívnejšie spolu s posilnením miestnych komún; zmeniť územnosprávne členenie SR a zaviesť trojúrovňový model verejnej správy; zaviesť nový systém financovania a posilniť finančnú nezávislosť územných samospráv; zvýšiť zodpovednosť územných samospráv za efektívnu prevádzku verejnej správy a regionálnu politiku.

Reforma verejnej správy vo všeobecnosti spočíva v týchto piatich kľúčových **opatreniach**<sup>36</sup>: *zmena územnosprávneho usporiadania (inštitucionálna zmena), decentralizácia kompetencií, reforma miestnej štátnej správy, fiškálna decentralizácia, komunálna reforma.*

K 1. januáru 2004 prišlo k *zмене usporiadania miestnej štátnej správy*. Dôvodom bol presun viac ako 400 kompetencií zo štátnej správy na obce a vyššie územné celky a zámer zvýšiť efektívnosť a kvalitu riadenia v štátnej správe. Boli zrušené integrované krajské a okresné úrady a rozšírená sieť úradov špecializovanej štátnej správy podradených priamo ministerstvám.

Administratívna reforma v sebe zahŕňa vznik nových subjektov územnej samosprávy (vyššie územné celky), ako aj zmeny v rámci jestvujúcich subjektov štátnej správy (miestna štátna správa, ústredné orgány štátnej správy a ich podriadené organizácie...). K tomu sa pripája aj **zmena územného a správneho usporiadania**, ktorej súčasťou sú zmeny v rámci vymedzenia a sídiel územných samosprávnych celkov – krajov. Slovenská republika je v súčasnosti rozdelená na 8 samostatných samosprávnych krajov.<sup>37</sup> Nový systém verejnej správy na Slovensku je zabezpečovaný na troch úrovniach: štát, vyšší územný celok, obec. Všetky tri úrovne verejnej správy sú celkami, ktoré sa pri svojom výkone riadia verejným aj súkromným právom. Sú reprezentované volenými zástupcami občanov a administratívnym aparátom. V súlade s Ústavou SR existujú dve úrovne samosprávy: *miestna samospráva* a *samospráva vyššieho územného celku*. Štátnu správu zabezpečujú ministerstvá, ústredné orgány štátnej správy a územné orgány štátnej správy, v obmedzenej miere tiež orgány miestnej samosprávy v tzv. prenesených kompetenciách zo štátnej správy na samosprávu (napr. matrika, evidencia obyvateľov a pod.)

**Decentralizácia kompetencií** predstavuje presun kompetencií z orgánov štátu na orgány územnej samosprávy (obce a vyššie územné celky) vrátane decentralizácie verejných financií. Prenesené kompetencie vykonávajú obce a vyššie územné celky ako prenesený výkon štátnej správy alebo ako svoju samosprávnu pôsobnosť, s čím súvisí aj spôsob ich financovania. Kontrole zo strany štátu podlieha územná samospráva iba v oblasti zákonnosti využívania prostriedkov, ktoré jej boli poskytnuté vo forme dotácií a transferov zo štátneho rozpočtu. Medzi obcami a vyššími územnými celkami neexistuje vzťah nadriadenosti a podriadenosti. V rámci postupu decentralizácie sa uvažuje s presunom ďalších úloh, ale hlavne s nimi spojenou zodpovednosťou, najmä po uskutočnení fiškálnej decentralizácie.

Po procese decentralizácie sú základnými úlohami **centrálnej vlády** hospodárska politika, zahraničná politika, bezpečnostná politika, colné právomoci, menové záležitosti, daňové úrady (okrem miestnych daní), pošty, železnice, diaľničné systémy, úrady práce a zamestnanosti, vysoké školstvo, vybrané zdravotnícke, kultúrne a sociálne zariadenia, ochrana prírody, regionálna politika atď.

<sup>35</sup> MIKLOŠ, I. *Kniha reforiem*. Bratislava: Trend Visual, 2005.

<sup>36</sup> Tamtiež, 2005.

<sup>37</sup> Bratislavský, Trnavský, Trenčiansky, Nitriansky, Žilinský, Banskobystrický, Prešovský, Košický samosprávny kraj.

**Obce a vyššie územné celky** ako základné zložky samosprávy sú právnickými osobami, ktoré vlastní majetok, majú vlastný rozpočet, personálnu a finančnú nezávislosť, môžu podnikáť, participovať na medzinárodnej, cezhraničnej a vnútroštátnej spolupráci, vyberajú miestne dane a správne poplatky. Samospráva sa v obciach vykonáva volenými orgánmi, hlasovaním obyvateľov, miestnym referendom a verejným zhromaždením. Obce vo svojich samosprávnych kompetenciách môžu vydávať všeobecne záväzné nariadenia a stanoviská. Čo sa vyšších územných celkov týka, samospráva sa vykonáva volenými orgánmi a referendom. Vyššie územné celky môžu vydávať vo vlastných kompetenciách všeobecne záväzné nariadenia.

Pôsobnosť územnej samosprávy vychádza z ústavného rámca, z usporiadania vzťahov medzi úrovňami verejnej správy v rámci schválenej vládnej koncepcie decentralizácie a modernizácie verejnej správy a z dodržania princípov efektívneho rozdelenia politickej zodpovednosti. Obce aj vyššie územné celky zo zákona zabezpečujú *samosprávnu pôsobnosť* (originálne kompetencie), ale vo vybraných oblastiach aj *výkon prenesenej pôsobnosti štátnej správy*, najmä v čiastkových oblastiach školstva, zdravotníctva, sociálnej sféry, kultúry, dopravy a prepravy, hospodárskych služieb a regionálneho rozvoja, bezpečnosti a verejného poriadku a všeobecnej správy.

Pri presune rozsiahlych zriaďovateľských kompetencií na obce sa vynárajú obavy z ich zabezpečovania, najmä malými obcami. Preto niektoré úlohy ostali v režime preneseného výkonu pôsobnosti štátnej správy (napr. školstvo), alebo boli prenesené na vyššie územné celky (napr. zdravotníctvo, kultúra, časť sociálnych záležitostí). Tento stav však môže diskriminovať mestá, schopné zabezpečiť mnohé z uvedených úloh, preto treba v súčasnosti nájsť konštruktívne riešenie aj k tomuto problému. Ako dôvody nevhodnosti odovzdať viac úloh obciam sa v Projekte ďalšej decentralizácie uvádzajú: územná organizácia obcí, vysoké výdavky na správu, kvalifikovanosť volených orgánov v malých obciach, ale aj pretrvávajúci vysoký počet poslancov obecných zastupiteľstiev.

V súlade s návrhom reformy sa realizujú paralelne dve systémové zmeny. Na jednej strane prichádza k *presunu pôsobností na volené orgány územnej samosprávy* (decentralizácia) a na druhej strane dochádza k *centralizácii štátnych úloh* (v súlade s princípmi existencie unitárneho štátu), najmä na úseku personálneho, finančného a majetkového riadenia. V oprávnených prípadoch dochádza v rámci štátnej správy k dekoncentracii úloh na nižšie úrady ústredných orgánov, najmä v oblasti administratívno-správnych úloh. V rámci **reformy miestnej štátnej správy** sa zrušili integrované krajské a okresné úrady a rozšírila sa sieť *úradov špecializovanej štátnej správy* v tých oblastiach, kde si podmienky v regióne nevyhnutne vyžadujú pôsobnosť takejto správy. Úrady všeobecnej štátnej správy a špecializovanej štátnej správy pôsobia na úrovni vyšších územných celkov (krajské úrady), ktoré ďalej zriaďujú obvodné úrady a podľa potrieb stále a dočasné pracoviská. Na úrovni vyššieho územného celku existuje symetria usporiadania orgánov samosprávy vyššieho územného celku a úradu prednostu kraja, ktoré pôsobia v rovnakých územných celkoch. Koncepcia decentralizácie hovorí, že úrady špecializovanej štátnej správy môžu, ale aj nemusia, byť symetricky usporiadané voči orgánom samosprávy vyššieho územného celku na krajskej úrovni. Ich rozmiestnenie závisí od maximálnej efektívnosti zabezpečenia konkrétnych úloh.

Realizácia decentralizácie verejnej správy si vyžaduje aj zmeny v oblasti štruktúry verejných rozpočtov, zmeny tokov verejných financií, zmeny v oblasti daňových právomocí, daňového určenia, zmeny v oblasti štátnych fondov, zmeny v oblasti štruktúry rozpočtov, tvorby

rozpočtov, ako aj nové mechanizmy finančného vyrovnávania rozdielnej sily regiónov, miest a obcí. Všetky tieto opatrenia patria sú súčasťou **fiškálnej decentralizácie**. Napriek tomu, že neexistuje všeobecne platný model fiškálnej decentralizácie, sú všeobecné princípy financovania územnej samosprávy definované v európskych dohovoroch:<sup>38</sup> zvýšenie finančnej autonómie územnej samosprávy; efektívna demokratická kontrola využívania verejných financií; zvyšovanie slobody stanovovania poplatkov a tržieb za miestne, resp. regionálne služby; zvyšovanie daňovej právomoci; definovanie mechanizmov finančného vyrovnávania; stanovenie kritérií, ktoré by zamedzovali nadmernému rastu zadlženia verejných rozpočtov; zodpovednosť štátu za vytvorenie podmienok pre realizovanie vyššie uvedených požiadaviek.

Fiškálna decentralizácia nadväzuje na daňovú reformu a prenos kompetencií zo štátnej správy na orgány samosprávy. Tým totiž získala územná samospráva jeden mimoriadne dôležitý nástroj – rozhodovanie o vlastných príjmoch, čo výrazne posilňuje jej autonómiu. Nový systém výrazne posilňuje nielen samostatnosť, ale aj zodpovednosť územnej samosprávy v procese rozhodovania o použití verejných zdrojov pri poskytovaní služieb občanom. Podstatou zmeny je prechod od poskytovania dotácií zo štátneho rozpočtu k financovaniu samosprávnej pôsobnosti prostredníctvom daňových príjmov. Obce si samy určujú sadzby miestnych daní, ktoré sú fakultatívne, čo znamená, že obce rozhodujú nielen o sadzbe dane, ale aj o jej zavedení a o oslobodení od dane či úľavách na dani.<sup>39</sup> Vlastnú fakultatívnu daň majú aj vyššie územné celky (daň z motorových vozidiel, ktorá nahradila doterajšiu cestnú daň).

Od nového systému financovania územných samospráv sa okrem iného očakáva iniciácia vyššej miery občianskej participácie, zabezpečenie lepšej informovanosti o používaní verejných financií a tiež umožnenie diferencovaného prístupu k riešeniu špecifických potrieb a požiadaviek občanov v jednotlivých častiach Slovenskej republiky.

Právne a ekonomické podmienky pre realizáciu prvej etapy fiškálnej decentralizácie vytvorila novela zákona o rozpočtových pravidlách. Financovanie presunutých kompetencií sa podľa tohto zákona zaisťuje formou decentralizačnej dotácie zo štátneho rozpočtu ako nástroja systému vertikálneho finančného vyrovnávania úrovne finančných potrieb územných samospráv. Od začiatku roka 2003 sa táto dotácia rozpočtuje v samostatnej rozpočtovej kapitole štátneho rozpočtu Súhrnný finančný vzťah k obciam a vyšším územným celkom.

Nový systém finančného vyrovnávania v druhej etape fiškálnej decentralizácie je založený na prerozdelení dane z príjmov fyzických osôb na základe vzorca, ktorý obsahuje kritériá zodpovedajúce druhu a objemu kompetencií pri výkone územnej samosprávy.<sup>40</sup> Vzorec, pomocou ktorého sa celoslovenský podiel obcí na výnose dane rozdeľuje jednotlivým obciam, sa skladá z týchto kritérií: počet obyvateľov s trvalým pobytom na území obce čiastočne upravený koeficientom nadmorskej výšky za účelom zohľadnenia rozdielnej finančnej náročnosti zabezpečovania originálnych kompetencií, počet obyvateľov vážený koeficientom veľkostnej kategórie obce, počet žiakov základných umeleckých škôl a predškolských zariadení navštevujúcich zariadenia a podiel obyvateľov, ktorí dovŕšili vek 62 rokov. Vzorec

<sup>38</sup> ÚRAD VLÁDY SR. *Koncepcia decentralizácie a modernizácie verejnej správy*. 2001.

<sup>39</sup> Od 1. januára 2005 Zákon č. 582/2004 Z.z. stanovuje osem miestnych daní: daň z nehnuteľností, daň za psa, daň za užívanie verejného priestranstva, daň za ubytovanie, daň za predajné automaty, daň za nevýherné hracie prístroje, daň za vjazd do historickej časti mesta a daň za jadrové zariadenie. Bol zachovaný aj jeden miestny poplatok – za komunálny odpad a drobné stavebné odpady.

<sup>40</sup> Od 1. januára 2005 je príjmom štátneho rozpočtu iba 6, 2 % dane z príjmov fyzických osôb, 70, 3 % výnosu dane je príjmom obcí a 23, 5 % výnosu je príjmom vyšších územných celkov. (Zdroj: MF SR)

pre vyššie územné celky obsahuje šesť kritérií: celkový počet obyvateľov s trvalým pobytom vo vyššom územnom celku, počet obyvateľov vo veku 15 – 18 rokov, počet obyvateľov vo veku 62 a viac rokov, dĺžka ciest II. a III. kategórie vo vlastníctve vyšších územných celkov, hustota obyvateľov a rozloha vyššieho územného celku. V prípade vyšších územných celkov je zavedený ešte dodatočný mechanizmus horizontálneho finančného vyrovnávania podielu vyššieho územného celku na výnose dane z príjmov fyzických osôb. Ani miestne dane nie sú príjmom štátneho rozpočtu.<sup>41</sup>

K ďalším opatreniam, súvisiacim s decentralizáciou verejných financií patria zmeny v príjmoch a výdavkoch rozpočtov a v pravidlách rozpočtového hospodárenia tak, aby sa v zásade dodržala jednotnosť právnej úpravy pre obe úrovne samosprávy. S tým sa spája rozčlenenie rozpočtov obcí a vyšších územných celkov na bežný a kapitálový rozpočet, povinnosť zostavovania vyrovnaného bežného rozpočtu a tiež legislatívne ukotvenie zmien spôsobu a podmienok zostavovania rozpočtov samosprávnych orgánov.

Posilnenie nezávislosti samosprávy si pochopiteľne vyžaduje aj zvýšenie finančnej zodpovednosti a zavedenie kontrolných mechanizmov zo strany štátu, ktoré v žiadnom prípade nesmú narušovať autonómnosť rozhodovania územnej samosprávy o využití vlastných finančných zdrojov a nemôže vzniknúť stav nadriadenosti a podriadenosti medzi jednotlivými úrovňami verejnej správy.

Z dôvodu fragmentovanej štruktúry obcí na Slovensku a veľkého počtu malých obcí sa po presune kompetencií na všetky obce vynorili problémy s ich vecným a finančným plnením. Bežné výdavky malých obcí narastajú na úkor kapitálových výdavkov, čím sa znižujú možnosti poskytovať občanom kvalitné služby i získať cudzie zdroje. Preto sa v súčasnosti rieši možnosť a podmienky realizácie **komunálnej reformy**. Na Slovensku na tento problém treba nazerať v dvoch úrovniach.<sup>42</sup>

1. *mestá s dvojúrovňovou samosprávou*, t.j. mesto – mestské časti (Bratislava, Košice) – cieľom navrhovanej zmeny je prehodnotiť usporiadanie dvojúrovňovej samosprávy v meste, pri výraznom posilnení zodpovednosti a právomoci mesta na úkor mestských častí, prerozdelením kompetencií a definovaním nového systému financovania v rámci mesta a tak dosiahnuť lepšie možnosti rozvoja. Dosiahnutie tohto cieľa je možné:
  - zachovaním dvojúrovňovej samosprávy
  - vytvorením iba jedinej úrovne samosprávy
2. *mestá a obce s jednou úrovňou samosprávy* – cieľom navrhovanej zmeny je posilniť pôsobenie komunálnej správy vo vidieckych oblastiach a tým zabezpečiť rýchlejší rozvoj vidieka. Dosiahnutie uvedeného cieľa je možné dvomi spôsobmi:
  - plošným zlučovaním obcí (municipalizácia, amalgamizácia) a odobratím politicko-správnej samostatnosti pôvodným obciam,
  - vytvorením združenia, zväzu obcí, v rámci čoho môže prísť k zlúčeniu malých obcí do 250 obyvateľov do väčších územných celkov bez toho, aby im bola odobratá politická samostatnosť.

Je zjavné, že štruktúra kompetencií prenesených na územnú samosprávu ukazuje na nejednotnosť prístupu jednotlivých ústredných orgánov štátnej správy a nedodržanie princípov efektívneho rozdelenia politickej zodpovednosti. To sa prejavuje v neprehľadnosti plnenia úloh, narastaní deleného výkonu medzi štátnou správou a územnou samosprávou, ale aj delenými úlohami medzi oboma úrovňami územnej samosprávy, na nižšej efektívnosti a vyššej finančnej náročnosti plnenia úloh, ale aj na negatívnom dopade na občana ako

<sup>41</sup> MIKLOŠ, I. *Knihy reforiem*. Bratislava: Trend Visual, 2005.

<sup>42</sup> ÚRAD VLÁDY SR. *Komunálna reforma: Materiál pre verejnú diskusiu*. 2004.

užívateľa verejných služieb, ktorý relatívne časté a nákladné zmeny financuje. K problémovým oblastiam sa radia najmä už spomenuté oblasti financovania decentralizovaných kompetencií, účinnosti kontrolných mechanizmov, ale takisto aj úroveň informovanosti občanov. Nemožno opomenúť ani pomalú realizáciu nevyhnutných zmien v štruktúre verejných výdavkov a tiež nedostatok vnútro systémových zmien. Ako uvádzajú Medveď a kol.<sup>43</sup> zmeny štruktúr sú nevyhnutné, avšak nemôžeme od nich automaticky očakávať zásadné skvalitnenie fungovania verejného sektora. Skúsenosti z doterajších reformných krokov vo všetkých krajinách naznačujú, že ich uplatnenie bez realizácie nutných vnútro systémových zmien môže viesť len k ďalšiemu zhoršeniu celkového stavu verejnej správy. Toto sú dôvody, prečo sa v reformných snahách naďalej pokračuje v nádeji dosiahnutia dlhodobu pozitívnych výsledkov.

## 1.7 REFORMA RIADENIA VEREJNÝCH FINANCIÍ

Neudržateľná fiškálna politika predstavuje veľké riziko pre zdravý ekonomický vývoj krajín, čomu treba čeliť. Vláda Slovenskej republiky v roku 1999 požiadala Svetovú banku o podporu pri diagnostickej štúdiu a východiskovej formulácii akčného programu, pričom reformu riadenia verejných financií označila za jednu z najvyšších priorít. Na tomto základe vláda SR a Svetová banka koncom roku 2001 uzavreli Dohodu o podpore reforiem verejných financií SR. V roku 2003 teda mohol byť na základe spolupráce Ministerstva financií SR a Svetovej banky spustený projekt reformy riadenia verejných financií.

Dokument *Návrh stratégie reformy riadenia verejných financií* (ďalej len *Stratégia RR*) sa zamerával na náčrt nevyhnutných budúcich zmien prvkov systému riadenia verejných financií tak, aby na Slovensku paralelne s ďalšími reformami na príjmovej a výdavkovej strane verejného rozpočtu bol dosiahnutý trvalo udržateľný vývoj verejných financií, aby sa v Slovenskej republike dosiahlo reálnejšie premietnutie dopadov hospodárskej a sociálnej politiky na vývoj verejných financií, aby sa vytvorili predpoklady na plnenie Maastrichtských kritérií a aby krajina bola pripravená prijať euro. Ambíciou bolo, aby po úspešnej implementácii reformy mala Slovenská republika moderný systém riadenia verejných financií kompatibilný s krajinami Európskej únie. Koncepčným dokumentom tejto reformy sa stala *Stratégia reformy riadenia verejných financií*, schválená vládou SR v roku 2002. Definuje sa tu hlavne cieľový stav reformy, priority aj časový harmonogram jej realizácie.

Slovenská republika urobila od roku 2000 do roku 2002 značný pokrok v oblasti riadenia verejných financií, pričom zmeny boli podľa strategického dokumentu k tejto reforme zamerané najmä na nasledovné oblasti. Bolo zrušených deväť štátnych fondov, ktoré boli začlenené do rozpočtových kapitol. Zlepšila sa finančná kontrola prijatím Zákona o finančnej kontrole a vnútornom audite. Bola vytvorená metodika zostavovania strednodobého fiškálneho výhľadu a vypracovaná a následne implementovaná metodika transformácie výkazov. Zaviedlo sa obmedzenie možnosti tvorby nekontrolovaných deficitov územnou samosprávou a fondmi sociálneho zabezpečenia určením hranice pre prijímanie nových úverov. Pristúpilo sa k zvýšeniu koncepcionality pri tvorbe rozpočtu posilnením významu východísk rozpočtu, zlepšeniu prepojenia jednotlivých zložiek rozpočtu už pri tvorbe rozpočtu a uskutočneniu uvádzacieho projektu implementácie tzv. programového rozpočtovania.

V stratégii RR jej autori však dovtedajším zmenám vyčítajú, že boli viac dôsledkom vonkajších tlakov súvisiacich s predvstupovým procesom do Európskej únie, než vyjadrením

---

<sup>43</sup> MEDVEĎ, J., NEMEC, J., ORVISKÁ, M., ZIMKOVÁ, E. *Verejné financie*. Bratislava: SPRINT, 2005.

vlastnej, vnútornej potreby zdokonaľiť riadenie verejných financií. Zmeny v jednotlivých oblastiach boli tiež izolované, bez vzájomnej väzby, mali skôr technický a metodický charakter, založené skôr na entuziazme jednotlivcov, než na tvorbe systému, bez vytvárania potrebného inštitucionálneho rámca – personálnych, organizačných, informačných kapacít. Bez pokračovanie zmien v oblasti riadenia verejných financií by hrozilo, že vláda a parlament budú naďalej rozhodovať bez znalostí stredno- a dlhodobých rizík a dopadu prijímaných opatrení, iba v rozsahu ročného časového horizontu.

Neexistuje žiadny jednotný návod na rozsah a hĺbku zmien, k dispozícii však sú určité všeobecné princípy, ktoré vyplývajú z integračných a globalizačných tendencií. Formulovala ich OECD ako sedem kľúčových inštitucionálnych prvkov, ktoré sú nevyhnutné pre efektívnu kontrolu verejných výdavkov. Stratégia RR vymenúva konkrétne tieto: *strednodobý fiškálny rámec, konzervatívne predikcie, rozpočtovanie „zhora – nadol“, t.j. podľa priorit, transparentnosť, uvoľnenie centrálnej kontroly vstupov, orientáciu na výsledky, moderné postupy finančného manažmentu.*

Systém riadenia verejných výdavkov vyžaduje *štyri typy finančnej disciplíny*:<sup>44</sup> kontrolu celkových výdavkov, účinný spôsob rozdelenia výdavkov, ktorý odráža výdavkové priority, efektívne poskytovanie verejných služieb a minimalizáciu finančných nákladov pri riadení verejných financií.

Odborná príručka pre tranzitívne krajiny Riadenie verejných výdavkov, ktorá vyšla s podporou programu SIGMA<sup>45</sup> uvádza tri **ciele riadenia verejných výdavkov**. Prvým je *udržovanie agregátnej fiškálnej disciplíny*, čo sa vzťahuje k efektívnej kontrole rozpočtových celkov nastavením výdavkových stropov pre výdavky, ktoré sú záväzné ako na úrovni agregátnej, tak pre jednotlivé výdavkové jednotky. Vyžaduje sa tu celková kontrola výdavkov, príprava odhadov výdavkov a vybudovanie kapacity schopnej stanoviť fiškálne ciele a presadiť ich (formulácia makroekonomického a fiškálneho rámca). Druhým cieľom je *alokovať zdroje v súlade s vládnymi prioritami (alokačná efektívnosť)*, tzn. schopnosť vytvoriť v rámci rozpočtu priority, rozdeliť zdroje podľa vládných priorit a účelnosti programov a presúvať ich v súlade s vládnymi cieľmi zo starých priorit k novým a z menej produktívnych oblastí k produktívnejším. Musí tu existovať predpoklad vhodného organizačného usporiadania a štruktúru väzieb na úrovni ministerstva a medzi ministerstvami, aby mohla byť formulovaná politika a mohlo sa rozhodovať o prídelloch peňazí pre jednotlivé sektory. Náplňou tretieho cieľa je *podporiť efektívne poskytnutie služieb*. Znamená to prevádzkovú efektívnosť pri používaní rozpočtovaných zdrojov, ktorá sa vzťahuje k schopnosti realizovať programy a poskytovať služby za najnižšie náklady

Vychádzajúc zo Stratégie RR, je táto reforma v súčasnosti zameraná na tri vzájomne podmienené oblasti: *posilnenie transparentnosti verejných financií, posilnenie úlohy strategického plánovania pri alokácii zdrojov a prechod k rozpočtovaniu orientovanému na výsledky, vytvorenie systému pre tvorbu stabilného strednodobého rámca verejných financií.*

Pri **posilňovaní transparentnosti verejných financií** prišlo najmä k schváleniu a novele *nového zákona o rozpočtových pravidlách*, v ktorom sa hovorí o pravidlách pre rozpočtovanie, príprave a plnení rozpočtu, o subjektoch tvoriacich okruh verejných financií,

<sup>44</sup> BEBLAVÝ, M., BAŤO, R., MEDERLY, P. *Rozpočtovanie a riadenie verejných výdavkov (Realistická vizia reforiem na najbližšie štyri roky)*. Bratislava: Inštitút pre dobre spravovanú spoločnosť, 2002.

<sup>45</sup> ALLEN, TOMMASI. *Řízení veřejných výdajů – odborná příručka pro tranzitivní země*. Praha: Ministerstvo financí ČR, 2002.

princípoch účtovania, zodpovednosti a právomociach rozpočtových inštitúcií a ministerstva financií, ale aj o audite a kontrolných prvkoch.

Povinnosťou vyplývajúcou z členstva Slovenska v Európskej únii je používať *metodiku ESA95*, čo je tiež zakotvené v novom zákone o rozpočtových pravidlách (č. 583/2004 Z.z.). Ministerstvo financií vypracovalo a implementovalo metodiku transformácie údajov vykázaných na hotovostnej báze na metodiku ESA95. Tá má výrazne skomplikovať zatajovanie časti verejného deficitu, zároveň umožňuje medzinárodné porovnanie fiškálnych výsledkov. Predtým sa pri celkovom riadení verejných financií, ako aj na mikroúrovni v rozpočtovej sfére používalo účtovníctvo, ktoré sa zameriavalo prednostne na tok finančných prostriedkov, a teda na výkaz cash flow. Bol to model založený na metóde Medzinárodného menového fondu Government Finance Statistics (GFS) z roku 1986.<sup>46</sup>

Súčasťou reformy riadenia verejných financií teda je postupný prechod na jednotný systém *akruálneho účtovníctva* vo verejných financiách. Ide o náročný proces, ktorý sa v niektorých organizáciách už začal, jeho úplné dokončenie sa však očakáva až v roku 2007. Princípy, na ktorých budú tieto pravidlá založené, sú veľmi blízke medzinárodným účtovným štandardom. Takto získané údaje budú poskytovať kvalitnejšie informácie aj o reálnej hodnote aktív a pasív verejnej správy.<sup>47</sup>

S cieľom odstránenia rizík objavujúcich sa v oblasti *štátnych záruk* bol prijatý zákon o štátnom dlhu a štátnych zárukách (č. 386/2002 Z.z.), podľa ktorého zásadná zmena oproti minulosti spočíva v možnosti preberať záruky len do výšky splatných záväzkov v príslušnom roku, na ktoré bola poskytnutá štátna záruka. Týmto opatrením sa má zaistiť nezvyšovanie potenciálneho dlhu štátu a jeho postupné znižovanie. So *správou štátneho dlhu* však majú čo do činenia Agentúra pre riadenie dlhu a likvidity, ktorej zriadenie bolo schválené zákonom č. 291/2002 Z.z o štátnej pokladnici.

Ďalšou aktivitou, podporujúcou transparentnosť bola, ako som už naznačila, implementácia nového systému riadenia verejných financií, hotovosti, dlhu a investovania krátkodobého prebytku likvidity štátneho rozpočtu, resp. celého systému verejných rozpočtov, a to zavedenie *Štátnej pokladnice a Agentúry pre riadenie dlhu a likvidity* do praxe v roku 2003.<sup>48</sup> Od začiatku roka 2005 sú s výnimkou územných samospráv prakticky všetky finančné toky verejnej správy sústredené v Štátnej pokladnici. V tejto časti reformy sa v súčasnosti kladie dôraz na legislatívne dopracovanie vzťahu medzi Štátnou pokladnicou, Agentúrou pre riadenie dlhu a likvidity a ministerstvom financií. V cieľovom stave by si podľa Stratégie reformy riadenia verejných financií ministerstvo financií malo ponechať kompetencie v oblasti formulovania politiky, zámerov a cieľov, zatiaľ čo výkon by bol plne v kompetencii Štátnej pokladnice a Agentúry pre riadenie dlhu a likvidity.

Ďalším prvkom reformy bolo *tvrdé rozpočtové obmedzenie v rámci verejných fondov a verejnoprávnych inštitúcií*. V minulosti prichádzalo k nekontrolovanému zadlžovaniu sa mnohých verejných inštitúcií (napríklad v oblasti zdravotníctva či rozhlasu a televízie).

<sup>46</sup> Účtovníctvo na pokladnom princípe sleduje tok peňažných prostriedkov a v tomto systéme sa evidujú operácie a udalosti len vtedy, keď sa uskutoční príjem alebo výplata peňazí. Na druhej strane akruálne účtovníctvo vykazuje operácie a udalosti v momente, kedy nastanú, bez ohľadu na to, kedy bola prijatá alebo vyplatená peňažná čiastka. Príjmy sa vykazujú v rozsahu, v ktorom mali v danom roku nastať, bez ohľadu na to, či boli vybrané alebo neboli. Výdavky odrážajú objem výrobkov a služieb, ktorý sa spotreboval počas daného roka bez ohľadu na to, či za ne bolo zaplatené. Náklady spojené s majetkom sa časovo rozkladajú a vykazujú sa, keď sú využívané pri poskytovaní služieb. (Allen, Tommasi, 2002)

<sup>47</sup> MIKLOŠ, I. *Kniha reforiem*. 1. vyd. Bratislava: Trend Visual, 2005.

<sup>48</sup> Bližšie viď MIKLOŠ, I. *Kniha reforiem*. Bratislava: Trend Visual, 2005.



Zavedenie rozpočtového obmedzenia podľa MF SR spôsobilo, že v súčasnosti si verejné inštitúcie vo veľkej časti uhrádzajú svoje záväzky včas a v plnej výške.

Problém takisto predstavuje vysoký *počet kapitol*, z ktorých sa skladá štátny rozpočet, z ktorých veľký počet predstavuje len jeho malú časť. Takáto štruktúra kapitol sa považuje za neefektívnu, zvyšujúcu administratívne náklady rozpočtovacieho procesu, ale predovšetkým väčšine kapitol dostatočne nezabezpečuje možnosť prezentovať svoje zámery a ciele v procese prípravy rozpočtu, nakoľko na rokovaniach vláda nemá svoje priame zastúpenie. Preto je na programe zväziť aj zmeny v tejto oblasti.

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

Druhou oblasťou je **posilnenie strategického plánovania a orientácia na výsledky**. Jedným z hlavných modernizačných tendencií rozpočtovania je prechod k rozpočtovaniu zhora nadol, vychádzajúc zo strategických cieľov a vládnych priorít v danom období. Motiváciou je vytvoriť systém plánovania a kontroly verejných výdavkov, ktorý zabezpečí dosiahnutie čo najvyšších efektov pre daňových poplatníkov v prostredí, v ktorom treba vyrovnať ponuku a dopyt bez existencie trhového mechanizmu.

Zavedenie *viacročného*, konkrétne trojročného *rozpočtu*, ako píše Mikloš,<sup>49</sup> posilnilo prvok strategického plánovania. Súčasné rozpočtovanie poskytuje rozpočtovým kapitolám informácie, na základe ktorých sa môžu racionálnejšie rozhodovať o svojich výdavkových politikách. Takýto rozpočet zároveň poskytuje informácie verejnosti vrátane finančných trhov a ekonomických analytikov o konkrétnych zámeroch vlády v oblasti rozpočtovej politiky.

Nástrojom na posilnenie plánovania a riadenia je *programové rozpočtovanie* – na výsledky orientovaný rozpočet spája priority vlády s rozpočtovými výdavkami. Ukazuje údaje, ktoré pomáhajú zvýšiť efektívnosť a zdôrazňuje účel, na ktorý sa prostriedky použijú, orientuje sa teda na efektívnosť vynakladania rozpočtových výdavkov. K cieľom programového rozpočtovania sa v Stratégii RR financií radia: zlepšiť rozpočtový rozhodovací proces vyjasnením účelnosti vynakladania zdrojov, zvýšiť zodpovednosť správcov rozpočtových kapitol za účelné a efektívne vynakladanie výdavkov vo všetkých rozpočtových etapách a vypracovať systém rozpočtu, ktorý bude transparentný pre verejnosť.

Programové rozpočtovanie sa po prvýkrát implementovalo na Slovensku v roku 2002, a to v podobe uvádzacieho projektu štyroch rozpočtových kapitol. Pre rok 2004 už všetky rozpočtové kapitoly pripravovali svoje programové štruktúry. Zlepšiť prístup k príprave programových štruktúr a stanoveniu zámerov a cieľov jednotlivých programov sa ešte vyžaduje zlepšiť napríklad podporou manažérskeho riadenia jednotlivých rozpočtových kapitol možnosťou presunu zdrojov vo vnútri jednotlivých programov, posilnením súťaže o zdroje pri príprave rozpočtu na základe hodnotenia priorít a kvality projektov a programov. Programová štruktúra umožňuje aj rozpočtovať a čerpať zdroje z európskych fondov v rámci jednotnej štruktúry rozpočtu. Dôležitým faktom je tiež to, že dobre pripravená programová štruktúra kapitol je dôležitým východiskom pre zostavenie viacročného rozpočtu a následné prepojenie s prognózou makroekonomického prostredia.

---

<sup>49</sup> MIKLOŠ, I. *Kniha reforiem*. Bratislava: Trend Visual, 2005.

Úlohou **stabilného strednodobého rámca pre verejné financie** je podľa Stratégie RR verejných financií v strednodobom časovom horizonte zosúladiť priority hospodárskej politiky a z nich vyplývajúce výdavkové priority verejného rozpočtu, s ohraničeniami danými makroekonomickým vývojom premietnutým do základných parametrov fiškálneho okruhu. Stabilný a vierohodný strednodobý fiškálny rámec je považovaný za kľúčový pre fiškálnu stabilizáciu, udržanie makroekonomickej stability, pre optimálny mix menovej a fiškálnej politiky, pre prechod od pasívnej k aktívnej proticyklickej makroekonomickej politike. Zároveň prispieva k stabilizácii ekonomického prostredia aj vytváraním transparentného základu pre formovanie strednodobých očakávaní ekonomických subjektov. Prechod od strednodobého fiškálneho výhľadu k viacročnému rozpočtovaniu predpokladá predovšetkým formulovať výdavkové ciele vyplývajúce z viacročného plánovania aktivít vlády a ich pravidelného hodnotenia z pohľadu účelnosti aj efektívnosti vynakladania verejných zdrojov.

V rámci reformy sa pristúpilo aj k *skvalitneniu makroekonomických a fiškálnych analýz a prognóz*, pričom centrálnou jednotkou, kompetentnou vypracovávať makroekonomické prognózy pre potreby verejnej správy (ktoré budú verejné inštitúcie povinné akceptovať) sa stal Inštitút finančnej politiky ministerstva financií (IFP MF). IFP má zároveň povinnosť vypracovávať výhľadové dokumenty pre Európsku komisiu a aj spolu so sekciou rozpočtovej politiky a sekciou verejných výdavkov ministerstva financií vypracovávať strednodobý fiškálny rámec.

\* \* \*

Prvá kapitola sa venovala reforme verejných financií v Slovenskej republike. Boli v nej generalizované dôvody realizácie reformy verejných financií na Slovensku. Identifikovala tiež konkrétne problémy v jednotlivých reformovaných oblastiach (daňová reforma, dôchodková a sociálna reforma, reforma zdravotníctva, reforma školstva, reforma verejnej správy a reforma riadenia verejných financií) a opisovala navrhované spôsoby ich riešenia. Tvorcovia reformy požadovali od reforiem zmeny v objeme a štruktúre verejných rozpočtov, približovanie sa k splneniu maastrichstských kritérií a riešenie problémov v jednotlivých oblastiach verejných financií. Všeobecným cieľom (resp. dôvodom) však bolo zabrániť ďalšiemu prehĺbovaniu krízy verejných financií, prispieť k vytvoreniu podnikateľsky a ekonomicky atraktívneho prostredia, dopomôcť k dosiahnutiu vysokého a súčasne dlhodobo udržateľného ekonomického rastu a tým aj rýchlejšieho rastu životnej úrovne na Slovensku.

## 2 REFORMA VEREJNÝCH FINANCIÍ V ČESKEJ REPUBLIKE

Na rokovaní vlády ČR v marci 2003 bol predložený materiál Ministerstva financií „*Rozpočtový výhled 2003 – 2006: Koncepce reformy veřejných rozpočtů ČR*“ (ďalej len Koncepce RVR), na základe ktorého sa tu realizuje reforma verejných financií.<sup>50</sup> Pre potreby diplomovej práce som v tejto kapitole vychádzala z vyššie zmieňovaného dokumentu.

Dlhodobým cieľom vlády ČR v oblasti fiškálnej politiky je smerovanie verejných financií k vyrovnanému hospodáreniu, čo predstavuje najlepší príspevok fiškálnej politiky k stabilnému ekonomickému prostrediu a udržateľnému rastu. V strednodobom horizonte cieľom vlády vo fiškálnej politike je začať reformné tendencie, ktoré zaistia najneskôr do roku 2008 zníženie deficitu verejných financií pod 3 % HDP a povedú k ďalšej postupnej fiškálnej konsolidácii i v dlhšom časovom horizonte.

Problémom, ktorý inicioval naštartovanie reformy verejných financií v ČR bol stav verejných rozpočtov. Rozpočtová politika bola dlhodobo neudržateľná, pričom za hlavné **dôvody** Koncepce RVR ČR považuje prehlbujúce sa štrukturálne problémy, nedostatočný priestor pre realizáciu vládnych výdajových priorít, kedy na jednej strane v určitých oblastiach financie chýbajú a v mnohých iných oblastiach je otázna efektivita ich využívania pričom sa neberie ohľad na skutočné potreby občanov, ďalej vysoký a stále rastúci rozpočtový deficit (podľa výhľadov z obdobia koncipovania reformy bol v prípade neprijatia reformných krokov očakávaný rast deficitov verejných rozpočtov nad 8 % HDP), dočasnosť jednorazových príjmov, samozrejme aj negatívne dopady procesu starnutia populácie a v neposlednom rade problém, že fiškálna politika v tomto štádiu už prestala plniť funkciu makroekonomického stabilizačného nástroja. Okrem už zmienených dôvodov musela Česká republika ako aspirant na pripojenie k európskym ekonomickým štruktúram prihliadnuť aj na nutnosť plnenia princípov a pravidiel, ktorými sa fiškálna politika v EÚ riadi.

Predpokladom pre dosiahnutie fiškálnych zámerov z hľadiska strednodobého horizontu je realizácia štrukturálnych reforiem, ktoré by mali mať pozitívny dopad na ďalší fiškálny vývoj. Analogicky k situácii na Slovensku, aj v Českej republike je fiškálna reforma realizovaná ako súbor opatrení na príjmovej a výdajovej strane verejných rozpočtov. Najvýznamnejšie reformy, ktoré majú zabezpečiť racionalizáciu a efektivitu verejných výdavkov sú reforma dôchodkového systému a sociálna reforma. Čo sa príjmovej stránky verejných rozpočtov týka, prišlo v Českej republike k zmenám v oblasti daňových príjmov a oblasti sociálneho a zdravotného poistenia.

Dôležité reformné postupy boli zamerané aj na zmenu systémového prístupu pri plnení zámerov vo verejných financiách s dosahom na zvýšenie miery transparentnosti finančných tokov v jednotlivých zložkách verejných financií, zvýšenie finančnej a rozpočtovej disciplíny, zmeny v rozpočtovom procese a riadení verejných výdavkov. Tieto všetky kroky predstavujú obsah reformy v oblasti riadenia verejných financií.

Už z prvotnej analýzy Koncepce RVR v ČR možno vydedukovať, že v rámci reformy verejných financií jej autori nepočítajú so zmenami v oblasti zdravotníctva (okrem verejného zdravotného poistenia) či školstva – resp. tieto zmeny neradia k zásadným oblastiam, ktoré by mohli oblasť verejných financií významne ovplyvniť, nakoľko sa v tomto dokumente tejto

---

<sup>50</sup> Česká republika, na rozdiel od Slovenska, teda má jeden koncepčný dokument, ktorý zaštituje celý komplex čiastkových reforiem, tvoriacich reformu verejných financií.

problematike nevenujú.<sup>51</sup> Tu je badateľný rozdiel medzi komplexnosťou, resp. šírkou poňatia reformy v podaní Slovenska a Českej republiky. Ďalším podobným poznatkom z komparácie je, že hoci Slovensko k čiastkovým reformám, ktoré by mali pozitívne ovplyvniť verejnú výdavky, radí aj reformu verejnej správy, v Českej republike táto reforma prebieha síce v tom istom čase, ale nie ako súčasť reformy verejných rozpočtov.

## 2.1 DAŇOVÁ REFORMA

**Cieľom** daňovej reformy je podobne ako na Slovensku harmonizácia s právom ES, zjednodušovanie daní, opatrenia proti daňovým únikom, ako aj posilnenie daňovej spravodlivosti. Reforma verejných financií je v oblasti daňových príjmov naplňovaná opatreniami týkajúcimi sa všetkých zložiek českého daňového systému spolu s jeho správou. Česká republika však naďalej zostáva u pôvodnej, klasickej koncepcie daňového systému<sup>52</sup> so zachovaním redistribučného princípu u osobných dôchodových daní. Zmeny nastávajú v skladbe daní, kde sa realizuje presun daňového bremena z priamych daní na nepriame, tenduje sa tiež k znižovaniu sadzieb dôchodových daní a stimulácii podnikateľských aktivít.

Sadzba **dane z príjmov právnických osôb** bola postupne znižovaná z 31 % v roku 2003 na 24 % v roku 2006. Toto znižovanie je sprevádzané čiastočným rozšírením základu dane. Zdaňovanie **fyzických osôb** nebolo zasiahnuté významnejšími zmenami. Neprišlo k valorizácii odpočítateľných položiek a sadzbových pásiem, len odpočítateľná položka na deti bola zvýšená. Od 1.1.2006 je však účinný novelizovaný zákon o dani z príjmov, ktorý prináša zmeny v sadzbách (najnižšia sadzba sa znížila z 15 % na 12 %), ako aj transformáciu odpočítateľných položiek na zľavy na dani.

Čo sa týka **dane z pridanej hodnoty**, so začiatkom v roku 2003 sa postupne znižovala hranica obratu pre povinnú registráciu k DPH z 3 mil. Kč za rok na súčasný 1 mil. Kč za rok. Postupne prišlo tiež k presunu časti výrobkov, ale hlavne služieb zo zníženej (5 %) do základnej (pôvodne 22 %, v súčasnosti 19 %) sadzby DPH. Do zákona sú taktiež pripojené ustanovenia o systéme vnútorného obchodu medzi členskými štátmi EÚ.

V oblasti **spotrebných daní** bol prijatý celý rad úprav, ktoré súviseli najmä s úpravami daňových pravidiel v súlade so smernicami ES. Nové pravidlá sa týkajú zavedenia režimu podmieneného oslobodenia od dane prostredníctvom tzv. daňových skladov, zvyšovanie daňového zaťaženia cigariet, zvýšenie spotrebnej dane z liehu a tabakových výrobkov a zvyšovanie sadzby daní u bezolovnatého benzínu, motorovej nafty i ďalších minerálnych olejov. Takisto prichádza k zvyšovaniu daňových sadzieb na úroveň minimálnych sadzieb platných v EÚ u ostatných komodít, kde bola v ČR platná sadzba pod touto úrovňou. Čo sa týka správy spotrebných daní, v novom systéme je zaisťovaná výhradne colnou správou.

Reforma sa dotkla aj **dane z nehnuteľností**. Novou právnou úpravou s účinnosťou od 1.1.2005 bola daň z pozemkov prevedená v plnom rozsahu na hodnotový princíp, pričom boli posilnené právomoci obcí pri stanovovaní výšky dane. Hodnota pozemku v novom systéme sa stanovuje bez účasti znalcov alebo odhadcov, aby sa znížili celkové náklady na správu tejto dane. K 1. januáru 2004 sa zmenila splatnosť **dane z prevodu nehnuteľností** tak, že je splatná v časovej lehote pre podanie daňového priznania. Popri tom bola aj jej sadzba znížená z 5 % na 3 %, čo je spojené so zrušením niektorých oslobodení u tejto dane.

<sup>51</sup> V žiadnom prípade však nemôžem tvrdiť, že v Českej republike sa nerealizujú samostatné reformy aj v oblasti zdravotníctva a školstva.

<sup>52</sup> Na rozdiel od prechodu k rovnej dani na Slovensku.

K dátumu vstupu ČR do EÚ nadobudla účinnosť novela zákona o **cestnej dani**, ktorá obsahuje vyňatie vozidiel registrovaných v iných členských štátoch EÚ (prípadne iných štátoch) z predmetu dane a reaguje aj na zrušenie colných úradov na hraničných prechodoch u subjektov tretích krajín. Na rozdiel od Slovenska neprišlo v Českej republike v rámci reformy verejných financií k žiadnym zmenám ohľadom **darovacej dane**. Pôvodne tu ale mala byť predmetom reformy úprava miestnych daní, ktoré mali byť nahradené daňami obecnými. K realizácii tohto kroku sa však nakoniec nepristúpilo.

S problematikou daní, resp. s príjmovou stranou verejných rozpočtov, úzko súvisí aj sociálne a zdravotné poistenie, v ktorom sa tiež uskutočnili zmeny. Vymeriavací základ OSVČ pre oba druhy poistného sa postupne zvyšuje, pričom cieľovou hranicou by malo byť 50 %. U OSVČ bude všeobecne uplatnený princíp fiktívneho príjmu vo výške 50 % priemernej mzdy v národnom hospodárstve, a to pre účely stanovenia minimálnej dane z príjmov, výpočtu minimálneho odvodu poistného na sociálne zabezpečenie a príspevku na politiku zamestnanosti, minimálneho základu pre zdravotné poistenie a pre posúdenie nároku na sociálne dávky. V súvislosti so zavedením nového dôchodkového systému bolo treba riešiť i otázku maximálneho vymeriavacieho základu pre zamestnancov a OSVČ.

## 2.2 DÔCHODKOVÁ REFORMA A REFORMA SOCIÁLNEHO SYSTÉMU

Opatrenia navrhované na výdavkovej strane verejných rozpočtov podľa Koncepcie RVR ČR vyplývajú predovšetkým zo záväzkov, ktoré vláda ČR prijala vo svojom Programovom vyhlásení. Zároveň sú tieto opatrenia v súlade so závermi analýz realizovaných českými i medzinárodnými inštitúciami, v ktorých boli identifikované ako príčiny problémov vo výdavkoch verejných rozpočtov v Českej republike, tak metódy ich riešenia. Mix opatrení podľa Koncepcie RVR mal byť tvorený zmenami v oblasti dôchodkového zabezpečenia, nemocenského poistenia a verejného zdravotného poistenia, dávok štátnej sociálnej podpory a sociálnej starostlivosti, štátnej podpory stavebného sporenia a platov a personálnych opatrení vo verejnom sektore.

**Penzijná reforma** je v Českej republike neustále diskutovanou témou, nakoľko napriek avizovaným zmenám sa doposiaľ nepristúpilo k reformným krokom (okrem zvyšovania veku odchodu do dôchodku, ktorý je pre mužov i ženy 63 rokov). Jednotlivé politické strany si uvedomujú neudržateľnosť súčasného penzijného systému do budúcnosti, avšak ponúkajú rozličné varianty<sup>53</sup>, ktoré ich rozhodovanie zatiaľ nepriviedli ku konsenzu.

Systém **nemocenského poistenia** je tiež zásadne reformovaný. S účinnosťou od 1.1.2004 sú v rámci reformy verejných financií zmenené parametry nemocenského poistenia. Zmena nastala v oblasti náhrady mzdy, ako aj výške poistného na nemocenské poistenie. Nemocenské dávky sa od roku 2005 nevalorizujú a prichádza aj k ich kráteniu pri ošetrovaní člena rodiny. Ďalej sa predlžuje rozhodné obdobie pre určenie vymeriavacieho základu z 3 na 12 mesiacov. Od roku 2005 platí prvé obdobie pracovnej neschopnosti, tzn. 14 dní zamestnávateľ. V súčasnosti sa čaká na schválenie nového zákona o nemocenskom poistení, ktorý má nahradiť jeho právnu úpravu z roku 1956. Nový zákon, ktorý prináša ďalšie zmeny, by mal byť účinný od 1.1.2007.<sup>54</sup> Reformy sa dotkli aj **dávkových systémov**. Jej zmyslom je intenzívnejšie cielenie

<sup>53</sup> Bližšie vid' MPSV. *Závěrečná zpráva*. 2005.

<sup>54</sup> Čo sa náhrady mzdy týka, prvé tri pracovné dni choroby by mala činiť 30 % vymeriavacieho základu (oproti súčasným 25 %, ktoré platili od roku 2004), od štvrtého dňa do konca druhého týždňa práceneschopnosti by to malo byť 69 % rovnako ako to je aj v súčasnosti (treba podotknúť, že reformné zmeny z roku 2004 hovorili o výške 90 %). Tieto opatrenia majú byť kompenzované znížením sadzby poistného na 1,4 %.

dávok na skutočne sociálne potrebné a odstránenie prvkov, ktoré odrádzajú od aktívneho prístupu jednotlivcov i rodín k riešeniu ich sociálnej situácie. V dlhodobejšom horizonte sa počíta s revíziou a rekonštrukciou životného minima, revíziou a redukciou dávok sociálnej starostlivosti a tiež dôsledné rozdelenie úloh štátu a územných samosprávnych celkov v organizácii, správe a financovaní nepoisteneckých dávkových systémov so zdôraznením princípov individuálneho posudzovania sociálnej situácie.

## 2.3 REFORMA V OBLASTI ROZPOČTOVANIA A RIADENIA VEREJNÝCH FINANCIÍ

Najvýznamnejšou systémovou zmenou je jednoznačne implementácia **strednodobého fiškálneho cielenia** a zavedenie **výdavkových rámcov** na trojročné obdobie. Závazné strednodobé výdavkové rámce predstavujú nástroj, ako presunúť ťažisko z každoročného neefektívneho vyjednávania o rozpočte do koncepcnej viacročnej roviny. Stanovením fiškálneho cieľa sa vláda explicitne prihlási k zodpovednosti za verejné financie a transparentne a konzistentne deklaruje svoje zámery v strednodobom horizonte. Takéto rozpočtovanie má prínos najmä pre správcov rozpočtových kapitol, ktorí následne môžu racionálnejšie projektovať svoje činnosti a programy a perspektívne riadiť potrebné zmeny vo svojich rezortoch. S touto problematikou súvisí aj povinnosť ČR po vstupe do EÚ vypracovávať konvergenčné programy.

K strednodobému rámcovaniu výdavkov patria aj opatrenia, ktoré majú posilniť potrebnú manažérsku právomoc a viesť k efektívnejšiemu vynakladaniu rozpočtových prostriedkov. Správcovia rozpočtových kapitol majú podľa novej právnej úpravy právo prevádzať investičné a prevádzkové prostriedky, ktoré nespotrebnujú v danom roku, v podstate bez obmedzenia do rokov ďalších a navyše tu je možnosť pružnejšie realokovať prostriedky na najúčelnejšie a najefektívnejšie činnosti a programy. Tu možno nájsť blízku súvislosť s výkonovo orientovaným rozpočtovaním, ktoré je založené na poskytnutí manažérskej právomoci spojenej so zodpovednosťou za konkrétne výsledky jednotlivým organizačným jednotkám a ich vedúcim i ostatným pracovníkom.

Ministerstvo financií ČR tiež navrhlo vláde naštartovanie procesu sústavného sledovania a vyhodnocovania hospodárnosti, efektívnosti a účelnosti štátom financovaných činností a programov, pre čo sa v súvislosti s touto reformou vžil termín „*výdavkové audity*“.

Ambíciou reformy verejných rozpočtov je aj zvýšiť transparentnosť vo verejnom sektore. V tejto záležitosti treba podotknúť, že každý daňový poplatník má právo byť informovaný nielen o tom, koľko z verejných prostriedkov bolo vynaložené na príslušný program, činnosť organizácie, rôzne typy nákupov, ale má aj právo dostať informácie, aké služby boli za tieto prostriedky poskytnuté a akých spoločenských efektov sa ich prostredníctvom dosiahlo. V súlade s týmto cieľom Koncepcia verejných rozpočtov v ČR navrhla zavedenie povinnosti *publikovať pravidelné výročné správy*, a to aj u štátom zriaďovaných informácií.

Aj v Českej republike bolo nutné implementovať metodiku transformácie údajov vykázaných na hotovostnej báze na *metodiku ESA95* v súlade s požiadavkami Európskej komisie.

Na Slovensku prišlo v rámci reformy riadenia verejných financií k zrušeniu väčšiny štátnych fondov. V Českej republike sa prioritne *nepočíta s plošným zrušením štátnych fondov*. Podľa Koncepcie reformy verejných rozpočtov bolo treba pristúpiť k štandardizovaniu podmienok činností štátnych fondov s kapitolami štátneho rozpočtu podľa rozpočtových pravidiel a

zahrnutiu ich hospodárenia do strednodobého rozpočtového rámca, ktorý má definovať výdavkové stropy nie len pre príslušné kapitoly štátneho rozpočtu, ale aj pre štátne fondy.

V oblasti *štátnych záruk* sa ukázalo, že rozpočtové pravidlá boli pre kontrolu nad ich poskytovaním nedostatočné, preto bolo pristúpené k niekoľkým obmedzeniam: príjemca garancie zdieľa finančné riziko spolu so štátom, v štátnom rozpočte sa podľa vývoja rizikovosti bude vytvárať rezerva a dôležitým krokom by mal byť ekonomický stabilizátor, ktorý by zaistil, že bremeno poskytovanej garancie nesie vláda, ktorá navrhuje jej poskytnutie a nie vláda nasledujúca.

Medzi navrhované systémové zmeny, ktoré majú dopomôcť ku konsolidácii verejných financií v strednodobom a dlhodobom horizonte, patrí vytvorenie právneho a inštitucionálneho rámca pre model „*Partnerstva verejného a súkromného sektoru*“ (ďalej PPP – z angl. jazyka „Public Private Partnership“), ktorému sa venujú aj autori Koncepcie RVR v ČR. Je to súbor metód spolupráce verejného a súkromného sektoru pri príprave, výstavbe a prevádzke určitých typov objektov vo verejnom záujme a pri poskytovaní niektorých verejných služieb. Princíp spočíva v tom, že konkrétne verejnú investíciu alebo službu nebuduje, neprevádzkuje a neposkytuje priamo štát, ale súkromný sektor. Štát je vo vzťahu so súkromným sektorom v pozícii partnera a zákazníka, ktorý nakupuje služby. Súkromný sektor na svoje náklady vybuduje verejnú investíciu a štát ako klient platí pravidelne poplatky za túto investíciu až po jej realizáciu. Princíp PPP je rozšírený vo viacerých krajinách, ako napríklad Francúzsko, Írsko, Kanada, Austrália a mnohé ďalšie. Na Slovensku sa princíp PPP v súčasnosti tiež využíva, avšak, na rozdiel od ČR, k jeho realizácii neprišlo v rámci reformy verejných financií.

**Tabuľka č. 3: Stručné porovnanie vybraných krokov jednotlivých oblastí reformy verejných financií v Slovenskej a Českej republike**

	SLOVENSKÁ REPUBLIKA	ČESKÁ REPUBLIKA
<b>DAŇOVÁ REFORMA</b>	DPPO – 19 % DPFO – 19 % - zrušenie a obmedzenie oslobodení, úľav, výnimiek a špeciálnych režimov - zavedenie vyššej odpočítateľnej položky na daňovníka - odpočítateľná položka na dieťa nahradená ročným bonusom DzN – hodnotový princíp DzPPN – 3 %, k 1.1.2005 zrušená DPH – jedna sadzba 19 % Spotrebné dane – zvýšenie sadzieb v súlade s harmonizáciou s legislatívou EÚ Daň z darovania a dedičstva – zrušené Daň z dividend - zrušená	DPPO – 24 % DPFO – najnižšia sadzba 12 % - zvýšená odpočítateľná položka na dieťa - transformácia odpočítateľných položiek DzN – hodnotový princíp DzPN – 3 % DPH - 19 % a 5 %, zníženie hranice obratu pre povinnú registráciu spotrebné dane - zvýšenie sadzieb v súlade s harmonizáciou s legislatívou EÚ
<b>DÔCHODKOVÁ REFORMA</b>	- 3-pilierový dôchodkový systém - postupné zvyšovanie veku odchodu do dôchodku na 62 rokov (muži i ženy)	- postupné zvyšovanie veku odchodu do dôchodku na 63 rokov (muži i ženy)
<b>SOCIÁLNA REFORMA</b>	- celoplošné prídavky na dieťa - novelizácia Zákonníka práce - aktívna politika trhu práce – príspevky pre nezamestnaných a zamestnávateľov	- zmeny v nemocenskom poistení - zmeny v platení nemocenských dávok (čiastočne zamestnávateľ – 14 dní, znížená miera náhrady – prvé tri dni 25 %, potom 90 %)

	<ul style="list-style-type: none"> <li>- zdvojnásobenie nezdaniteľného minima</li> <li>- daňový a odvodový bonus na deti</li> <li>- zmeny v nemocenskom poistení a podpore v nezamestnanosti</li> <li>- zmeny v platení nemocenských dávok (čiastočne zamestnávateľ – 10 dní, znížená miera náhrady v prvých 3 dňoch 25 %, potom 55 %)</li> <li>- zmeny v oblasti dávkových systémov</li> </ul>	- zmeny v oblasti dávkových systémov
<b>REFORMA ZDRAVOTNÍCTVA</b>	<p><u>stabilizačné opatrenia:</u> vymedzenie pojmu zdravotná starostlivosť, zavedenie finančnej spoluúčasti pacienta, nová klasifikácia liečiv a liekov, oddlžovanie zdravotníctva akciovou spoločnosťou Veriteľ</p> <p><u>systémové opatrenia:</u> rozdelenie zdravotného poistenia na verejné a individuálne, ročné zúčtovanie poistenia, transformácia zdrav. poisťovní na akciové spoločnosti, vznik Úradu pre dohľad nad zdravotnou starostlivosťou, zmeny v systéme poskytovania zdrav. starostlivosti, začlenenie záchranej zdravotnej služby do systému základných záchranných zložiek, stanovenie rozsahu zdravotnej starostlivosti uhrádzanej na základe VZP</p> <p><u>sieťové opatrenia:</u> prechod nemocníc I. a II. typu do právomoci miest a samosprávnych krajov, existencia verejnej minimálnej siete, vznik indikátorov kvality pre poskytovateľov špecializovanej zdravotnej starostlivosti</p>	nie je realizovaná ako súčasť reformy verejných rozpočtov
<b>REFORMA ŠKOLSTVA</b>	<p><u>regionálne školstvo:</u> prenesenie kompetencií štátnej správy na mesta a obce, zmena spôsobu financovania (normatívy), zavedenie vzdelávacích poukazov, nedokončená obsahová transformácia, celoslovenské testovanie žiakov (monitoring) a nový spôsob maturitnej skúšky, projekt INFOVEK</p> <p><u>vysoké školstvo:</u> zmena právnej subjektivity, vznik univerzitných a neuniverzitných VŠ, kreditný systém, zvýšenie počtu VŠ, prísnený systém akreditácie činností VŠ</p>	nie je realizovaná ako súčasť reformy verejných rozpočtov
<b>REFORMA VEREJNEJ SPRÁVY</b>	zmena územnosprávneho usporiadania, decentralizácia kompetencií, reforma miestnej štátnej správy, fiškálna decentralizácia, komunálna reforma	nie je realizovaná ako súčasť reformy verejných rozpočtov
<b>REFORMA RIADENIA</b>	zrušenie 9 štátnych fondov, nový zákon o rozpočtových pravidlách,	strednodobé a programové rozpočtovanie, „výdavkové audity“,



<b>VEREJNÝCH FINANCIÍ</b>	prechod na používanie účtovníctva metodikou ESA95, vznik Štátnej pokladnice a Agentúry pre riadenie dlhu a likvidity, viacročné a programové rozpočtovanie	prechod na používanie účtovníctva metodikou ESA95, zmeny v oblasti štátnych záruk, PPP
-------------------------------	--	--

*Zdroj: Autorka (spracované na základe syntézy poznatkov podrobnejšie zhrnutých v 1. a 2. kapitole diplomovej práce).*

\* \* \*

Druhá kapitola diplomovej práce sa stručne venovala reforme verejných financií v Českej republike a komparácii s prístupom na Slovensku. V tejto oblasti možno identifikovať rozličný prístup vlád týchto dvoch krajín hlavne čo sa týka rozsahu a komplexnosti ponímania reformy verejných financií, ale aj vzhľadom na prijaté a realizované reformné opatrenia. Je možné zhrnúť, že slovenská reforma predstavuje širší prístup, nakoľko v rámci reformy verejných financií rieši problematiku z viacerých oblastí než v Českej republike. Konkrétne ide o reformy verejnej správy, zdravotníctva a školstva, ktoré v Českej republike na rozdiel od Slovenska prebiehajú samostatne a nezávisle, t.j. nie ako súčasť reformy verejných financií.

### 3 DAŇOVÁ REFORMA AKO VYBRANÁ OBLASŤ REFORMY VEREJNÝCH FINANCIÍ NA SLOVENSKU, JEJ ANALÝZA A DOPADY

Vzhľadom na to, že reforma verejných financií na Slovensku sa začala naozaj len v nedávnej minulosti a nie všetky opatrenia sú už „vžitú“, pri výbere oblastí, ktorým sa budem venovať v podrobnej analýze, som si stanovila za kritérium práve dostatočne dlhé časové obdobie, v ktorom možno hodnotiť eventuálne dopady. Práve daňová reforma je časťou slovenskej reformy verejných financií, na ktorej sa dá obsiahlejšie analyzovať a komparovať zmeny.

*V oblasti daňovej reformy som pristúpila k analýze dopadov zavedenia rovnej dane najprv na verejné financie a v druhom rade na obyvateľov – daňovníkov, ktorých zasiahli zmeny v oblasti DPFO.*

#### 3.1 ROVNÁ DAŇ, JEJ APLIKÁCIA A DOPADY ZAVEDENIA

*Za rovnú daň sa považuje komplexná daňová reforma, ktorá nahrádza zložitý systém hlavných všeobecných daní (zo zisku právnických osôb, z príjmov fyzických osôb, z pridanej hodnoty). Má predstavovať systém rovného zdanenia všetkých príjmov s jednou sadzbou a s jednotným nezdaniteľným minimom pre každého poplatníka.<sup>55</sup>*

Dôvodom k uvažovaniu o rovnej dani sa venovalo mnoho odborníkov a určite k nim patria zložitost' a neprehľadnosť pôvodného daňového systému s vysokým množstvom oslobodení, zvláštnych sadziieb či odpočítateľných položiek, ktorých existencia viedla k vážnym dôsledkom. Vytváral sa priestor pre daňové úniky, správa daní bola zložitá a nákladná, prichádzalo k skresľovaniu cenových informácií a v konečnom dôsledku takáto príjmová daň bola faktorom, ktorý obmedzoval ekonomický rast.

K rovnej dani by sa v rôznych krajinách samozrejme nepristupovalo, keby sa od nej neočakávali **pozitívne efekty**.<sup>56</sup> K tým môžeme zaradiť pozitívne efekty pre štátny rozpočet ako vyššie výnosy daní vďaka vyššiemu ekonomickému rastu, dodatočný príjem z obmedzenia daňových únikov a priame administratívne úspory daňovej správy. Na daňovníkov samých by v dlhodobejšom horizonte mali dopadnúť efekty vo forme vyšších príjmov vďaka vyššiemu ekonomickému rastu. V krátkej dobe by ale mali byť prínosom hlavne administratívna a časová úspora a vytvorenie systému, v ktorom si každý bude môcť vypočítať, aká je jeho skutočná daňová povinnosť. Daň založená na jedinej daňovej sadzbe pre všetky typy príjmov a všetky subjekty by mala byť oproti pôvodnému stavu lacnejšia v oblasti daňovej správy, spravodlivejšia a pre celú spoločnosť motivujúcejšia.

Čo sa týka systému rovnej dane, možno rozlíšiť niekoľko prístupov. S konceptom tzv. plochej, jednotnej či proporčionalnej dane (v angličtine „flat tax“) prišli v 80. rokoch 20. storočia americkí ekonómovia zo stanfordskej univerzity Robert Hall a Alvin Rabushka. Samotný Rabushka na prednáške z 8. júna 2000 v Zürichu na 13. ekonomickej konferencii Progress Foundation<sup>57</sup> zhrnul rovnú daň ako daňový systém s jedinou sadzbou, ktorý sa

<sup>55</sup> MACH, P. Rovná daň (Flat Tax) – Výzva pro Českou republiku. In TLUSTÝ, V., MACH, P., MINČIČ, L. *Rovná daň (Sborník textů)*. 1. vyd. Praha: CEP, 2001, s. 17-43.

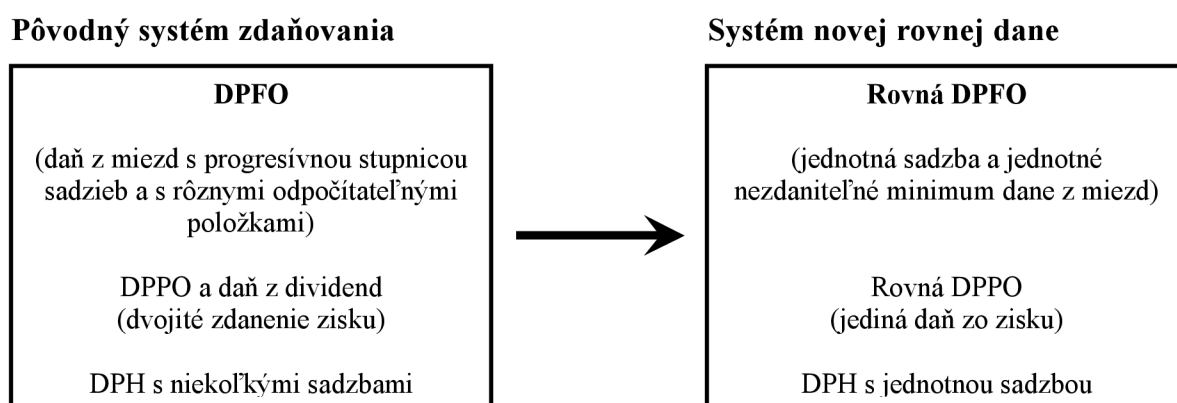
<sup>56</sup> MACH, P. Rovná daň (Flat Tax) – Výzva pro Českou republiku. In TLUSTÝ, V., MACH, P., MINČIČ, L. *Rovná daň (Sborník textů)*. 1. vyd. Praha: CEP, 2001, s. 17-43.

<sup>57</sup> RABUSHKA, A. Rovná daň. In TLUSTÝ, V., MACH, P., MINČIČ, L. *Rovná daň (Sborník textů)*. 1. vyd. Praha: CEP, 2001, s. 67-81.

vzťahuje na všetkých daňových poplatníkov, t.j. firmy aj jednotlivcov<sup>58</sup>, a to bez ohľadu na zdroj a veľkosť ich príjmov. Podľa neho má rovná daň niekoľko kľúčových aspektov: Rovná daň kompletne nahrádza zákon o dani z príjmu. Žiadny jednotlivec, domácnosť ani firma nemusia pri svojom ekonomickom rozhodovaní zvažovať zložitosť daní. Rovná daň podporuje investície, nemá diskriminačný charakter, podporuje individuálnu ekonomickú slobodu a netrestá úspech. Znamená zjednodušenie daňového systému, je administratívne jednoduchá a celkom transparentná. Rovná daň podporuje ekonomický rast, ale aj zvyšuje motiváciu jednotlivcov k práci, úsporám a investíciám a k preberaniu podnikateľského rizika, na druhej strane eliminuje politický lobbying záujmových skupín.

Druhý prístup predstavuje trochu širší systém rovnej dane<sup>59</sup> - systém všeobecného zdanenia vychádzajúceho z dane z príjmu fyzických osôb, dane z príjmu právnických osôb a dane z pridanej hodnoty, u ktorých by prišlo k týmto úpravám: u DPFO odstránenie výnimiek a odpočítateľných položiek, zavedenie jednotného nezdaniteľného minima a jednotnej daňovej sadzby, ale aj formálna zmena výpočtu daní z celkových osobných nákladov (t.j. súčtu čistej mzdy, dane, poistného na sociálne zabezpečenie a zákonného zdravotného poistenia). Úpravy majú pokračovať v znížení sadzby DPPO na úroveň sadzby DPFO a odstránení výnimiek a opakovaného zdanenia vo forme dane z dividend. V oblasti DPH by malo nastať zjednotenie sadzieb. Úpravy môžu prebiehať buď postupným zavádzaním jednotlivých opatrení (postupným zblížovaním sadzieb DPH, postupným odstraňovaním horných pásiem DPFO, postupným znižovaním sadzby DPPO a postupným rušením odpisových tried), alebo jednorazovým prispôbením všetkých parametrov.

### Schéma č. 3: Transformácia na systém rovnej dane



Zdroj: TLUSTÝ, V., MACH, P., MINČIČ, L. *Rovná daň (Sborník textů)*. Praha: CEP, 2001.

**Hlavným pilierom slovenskej daňovej reformy** sa stal nový zákon č. 595/2003 Z.z. o dani z príjmov, ktorý nadobudol účinnosť od 1.1.2004 a zmenil filozofiu zdaňovania príjmov na Slovensku. Tento zákon značne zjednodušil legislatívu zdaňovania príjmov, odstránil všetky ustanovenia o daňových úľavách a zaviedol jednotnú 19 %-nú sadzbu pre fyzické i právnické osoby, ktorá súčasne nahrádza aj početné sadzby zrážkovej dane. *Cieľom tzv. rovnej dane teda bolo zdaňovať rovnakým spôsobom všetky druhy príjmov bez ohľadu na druh ekonomickej aktivity.* Slovenská daňová reforma sledovala aj prechod od piramych daní k nepriamym s dôrazom na DPH. Tento trend predstavuje krok k podpore spoločensky žiaducich podnikateľských aktivít a utváraniu nových pracovných miest, čo by malo viesť k rýchlejšiemu rastu ekonomiky a životnej úrovne obyvateľstva.

<sup>58</sup> Na tejto konferencii sa nezaoberal daňou z pridanej hodnoty ani daňami sociálneho poistenia.

<sup>59</sup> MACH, P. Rovná daň (Flat Tax) – Výzva pro Českou republiku. In TLUSTÝ, V., MACH, P., MINČIČ, L. *Rovná daň (Sborník textů)*. 1. vyd. Praha: CEP, 2001, s. 17-43.

**Tabuľka č. 4: Zmena sadzieb daní z príjmov a nezdaniteľných častí základu dane (ročné hodnoty)**

	Pred reformou (2003)	Po reforme (2004)
DPFO	10; 20; 28; 35; 38 %	19 %
DPPO	15; 18; 25 %	19 %
DP vyberaná zrážkou	1; 5; 10; 15; 20; 25 %	19 %
OP na daňovníka	38 760 Sk	80 832 Sk *
OP na nepracujúcu manželku	12 000 Sk	80 832 Sk
OP na dieťa	16 800 Sk	0 Sk **
OP na daňovníka poberajúceho ČID	8 400 Sk	-
OP na daňovníka poberajúceho ID	16 800 Sk	-
Príspevky na DDS	24 000 Sk	24 000 Sk ***

\* 19,2 násobok životného minima

\*\* od roku 2004 existuje daňový bonus vo výške 400 Sk mesačne

\*\*\* od roku 2005 je max. suma 12 000 Sk

ČID = čiastočný invalidný dôchodok

DDS = doplnkové dôchodkové sporenie

OP = odpočítateľná položka

Zdroj: Autorka (spracované na základe zákona č. 595/2003 Z.z. a podkladov MF SR).

### 3.1.1 Dopad reformy v oblasti daní na verejné financie

Nakoľko dlhodobé prínosy daňovej reformy, spočívajúce vo zvýšení potenciálneho produktu ekonomiky, sa dajú analyzovať až s odstupom niekoľkých rokov, v diplomovej práci vyhodnocujem len krátkodobé fiškálne dopady reformy, a to porovnaním schváleného rozpočtu so skutočným výnosom, skutočným plnením daní<sup>60</sup>.

**Tabuľka č. 5: Výnos dane z príjmov v roku 2004 (ESA95, mil. Sk) – porovnanie rozpočtu so skutočným výnosom daní**

	Rozpočet 2004	Skutočnosť 2004	Rozdiel	% plnenia rozpočtu
DPFO*	27 083	35 122	8 039	129,7
DPPO	23 700	33 164**	9 464	139,9
DP vyberaná zrážkou	11 400	5 675	-5 725	49,8
<b>DP spolu</b>	<b>62 183</b>	<b>73 522</b>	<b>11 339</b>	<b>118,2</b>

\* DPFO = zo závislej činnosti + z podnikania

\*\* znížené o prostriedky prevedené na verejnoprospešný účel

Zdroj: MF SR

Z tabuľky č. 5 možno jasne vyčítať rozdiely v rozpočtovanom a skutočnom výnose daní. **Dane z príjmov** sa rozpočtovali sumou 62,2 mld. Sk, skutočný výnos daní z príjmov však bol 73,5 mld. Sk, čím bol prekročený rozpočet verejnej správy o 11,3 mld. Sk. Tento výsledok predstavuje plnenie rozpočtu na 118,2 %. Najhoršie sa plnil výnos u dane z príjmov vyberanej zrážkou (naplnené len necelých 50 % rozpočtovanej sumy), na druhej strane výnos u dane z príjmov právnických osôb prekročil rozpočet takmer o 40 %.

<sup>60</sup> IFP pri MF SR v súvislosti s tým upozorňuje, že treba mať na zreteli, že makroekonomické predpoklady ministerstva a kvantifikácia dopadov zmien boli pri zostavovaní rozpočtu nastavené konzervatívne, aby sa znížilo riziko nadhodnotenia príjmov – to znamená, že vyššie príjmy oproti rozpočtu nemusia nutne znamenať úspech reformy.

Na vývoj výnosov dane z príjmov vplývali mnohé faktory u jednotlivých daní, ako napríklad zavedenie bonusu na diaľa, zmeny v zdaňovaní dividend<sup>61</sup>, zavedenie jednotnej 19 %-nej sadzby, ktorá sa po reforme už aplikuje aj na príjmy zamestnancov zo sociálneho fondu<sup>62</sup>, rozšírenie základu dane u DPPO (podľa informácií MF SR o 29 %), ale iste aj iné faktory. Na druhej strane treba podotknúť, že navrhovaný rozpočet bol považovaný za dosť konzervatívny, čo zrejme tiež ovplyvnilo vysoké percentuálne rozdiely plnenia rozpočtu.

DPPO sa považovala a považuje za daň, u ktorej sa očakával najvyšší pozitívny efekt na daňový výnos z dôvodu zníženia daňového zaťaženia a z toho vyplývajúcej vyššej ochoty a motivácie priznať daň. Ide aj o to, že v prípade DPFO by takýto silný predpoklad nebol príliš reálny, pretože pracovné príjmy sú zaťažené stále pomerne vysokými odvodmi a v prípade príjmov zo závislej činnosti nie sú veľké možnosti vyhnúť sa zdaneniu. Podľa údajov z roku 2004 skutočne nastala v oblasti DPPO najprogressívnejšia zmena. Za povšimnutie však stojí zistenie, že oproti DPFO ten nárast nebol až taký extrémny, takže nemožno jednoznačne povedať, nakoľko bol tento efekt v roku 2004 významný.

**Tabuľka č. 6: Dopad daňovej reformy na verejné financie (ESA95, % HDP<sup>63</sup>)**

	Skutočnosť (2003) - I.	Rozpočet (2004) - II.	Skutočnosť (2004) - III.	Bez reformy (2004) - IV.	Rozdiel III.-II.	Rozdiel III.-IV.
DPFO	3,3	2,1	2,6	3,5	0,6	-0,8
DPPO	2,8	1,8	2,5	3,1	0,7	-0,6
DP vyberaná zrážkou	0,8	0,9	0,4	0,6	-0,5	-0,2
DPH	6,7	8,8	7,9	7,1	-0,9	0,8
Spotrebné dane	3,1	3,3	3,4	3,0	0,0	0,3
Majetkové dane	0,2	0,1	0,2	0,2	0,1	0,0
Miestne dane	0,6	0,6	0,6	0,6	0,0	0,0
Ostatné dane	0,5	0,3	0,3	0,3	0,0	0,0
<b>Daňové príjmy spolu</b>	<b>18,1</b>	<b>17,9</b>	<b>18,0</b>	<b>18,4</b>	<b>0,0</b>	<b>-0,5</b>

Zdroj: MF SR

Pri analýze daňovej reformy sa treba sústrediť okrem kroku zavedenia rovnej dane aj na opatrenia v oblasti ostatných daní<sup>64</sup>, aby bolo možné vyjadriť celkový prínos daňovej reformy komplexne. Takéto porovnanie možno vyvodzovať z údajov v tabuľke č. 5, v ktorej sa nachádza porovnanie jednak skutočného daňového výnosu s rozpočtovaným výnosom, ako aj rozdiel medzi skutočným daňovým výnosom a výnosom zo scenára bez reformy.<sup>65</sup>

Ako vidno z tabuľky, z hľadiska príjmov verejných financií bola daňová reforma na začiatku koncipovaná tak, aby sa celkový výnos daní bez reformy rovnal približne celkovému výnosu po reforme. Z krátkodobého hľadiska dominoval cieľ fiškálnej neutrality. Ako uvádzajú analýzy IFP, koalíčné rokovania nakoniec priniesli dohodu, že vzhľadom na očakávané dlhodobé prínosy reformy, krátkodobý negatívny efekt na daňové príjmy na úrovni 0,5 percentuálneho bodu HDP je akceptovateľný.

Tabuľka č. 6 ukazuje, do akej miery sa podaril naplniť cieľ fiškálnej neutrality a s akou úspešnosťou sa podarilo zvládnuť riziko pri zostavovaní rozpočtu. Celkový rozdiel

<sup>61</sup> Tento efekt ale bol len jednorazového charakteru, nakoľko zdaňovanie dividend bolo reformou definitívne zrušené.

<sup>62</sup> Pre porovnanie, pred reformou boli tieto príjmy zdaňované zrážkovou daňou vo výške 10 %.

<sup>63</sup> Pri rozpočte sa počítalo s odhadom HDP 1 293,2 mld. Sk, skutočnosť bola 1 325,5 mld. Sk; vzniknuté rozdiely sú spôsobené zaokrúhľovaním.

<sup>64</sup> Pozri časť 1.2 diplomovej práce.

<sup>65</sup> Zdroj: MF SR

skutočných daňových príjmov oproti rozpočtu bol menší ako 0,1 % (po zaokrúhlení 0,0 %), čo je dosť malý rozdiel pri takejto rozsiahlej reforme. Celkovo by sa mohlo povedať, že z hľadiska rozpočtu dopadla reforma úspešne. Skutočné plnenie daní bolo oproti rozpočtu o niečo lepšie, avšak celkový výnos bol zároveň nižší oproti situácii, keby sa daňová reforma neuskutočnila. Najväčšie rozdiely medzi skutočným plnením a rozpočtom vznikli v prípade daní z príjmov a DPH, čo sa aj očakávalo, vzhľadom na ich veľkosť výnosu a na rozsah legislatívnych zmien. Rozdiely mali navyše „bilancujúci“ charakter – výpadok v plnení DPH a zrážkovej dane (0,9 % HDP + 0,5 % HDP – pozn. aut.) bol temer symetricky kompenzovaný prebytkom u daní z príjmov fyzických a právnických osôb (0,6 % HDP + 0,7 % HDP – pozn. aut.).

### 3.1.2 Vplyv 19 %-nej sadzby dane z príjmov fyzických osôb na daňové zaťaženie rôznych typov daňovníkov

Daňová reforma priniesla významný zásah do štruktúry daní, čím došlo nielen k fiškálnym dopadom na rozpočet, ale predovšetkým k dopadu na zdaňované subjekty. Pre ľahšiu orientáciu inštitút INEKO v spolupráci s Podnikateľskou alianciou Slovenska pripravili a sprístupnili verejnosti daňovú kalkulačku, pomocou ktorej si môžu zamestnaní daňovníci sami spočítať zmenu čistých príjmov a výdavkov po zrealizovaní daňovej reformy.<sup>66</sup>

Pre potrebu mojej diplomovej práce som nasimulovala dopad daňovej reformy na 3 skupiny občanov. Predmetom osobnej rovnej dane (DPFO) u daňovníka sú všetky príjmy zo závislej činnosti, tzn. hrubá mzda. Daň má tri parametry: *základ*, *nezdaniteľné minimum*<sup>67</sup> a *sadzbu*. Pre výpočet výšky dane som použila známy vzorec:

$$\text{daň} = (\text{základ} - \text{nezdaniteľné minimum}) \times \text{sadzba}^{68}$$

V nasledujúcej časti hodnotím zmeny v príjmoch vo vybraných skupinách daňovníkov pred a po 1. januári 2004. V nasledujúcich tabuľkách je zachytená vždy iná skupina daňovníkov (bezdetný slobodný daňovník, daňovník s pracujúcou manželkou a jedným dieťaťom, daňovník s pracujúcou manželkou a dvomi deťmi) s rôznou výškou mesačných príjmov (7 000 Sk, 15 000 Sk, 60 000 Sk – príjem vždy po odpočítaní povinného poistného). Jednotlivé skupiny daňovníkov ako aj výšky príjmov som zvolila zámerne. Tieto tri skupiny daňovníkov spolu podľa môjho názoru predstavujú najväčší podiel daňovníkov na Slovensku a jednotlivé výšky príjmov zaraďujú daňovníkov v jednej skupine do najnižšej (príjem približne vo výške minimálnej mzdy), strednej (príjem približne vo výške priemernej mzdy) a najvyššej príjmovej vrstvy daňovníkov (pre potrebu výpočtu som použila príjem približne 4-násobku priemernej mesačnej mzdy v hospodárstve).<sup>69</sup> Ďalej pri výpočte využívam oficiálne určené sumy nezdaniteľného minima (z 38 760 Sk v roku 2003 zvýšené na 80 832 Sk v roku 2004) a zmeny pôvodné a zmenené sadzby dane a nezdaniteľných častí základu dane (viď tab. č. 3).

<sup>66</sup> Daňová kalkulačka je dostupná na internetových stránkach inštitútu INEKO ([www.ineko.sk](http://www.ineko.sk)), v sekcii Reformy.

<sup>67</sup> Nezdaniteľné minimum určuje, do akého príjmu neplatí poplatník s danou hrubou mzdou žiadnu daň. Malo by deliť občanov na časť, ktorý dostáva od štátu pomoc a časť, ktorý štátu platí, pričom je táto paušálna čiastka pre každého poplatníka rovnaká.

<sup>68</sup> U tabuliek č. 8 a 9 bolo treba od základu dane odpočítať ešte odpočítateľnú položku na manželku.

<sup>69</sup> Priemerná mesačná mzda v roku 2003: 14 365 Sk, v roku 2004: 15 825 Sk; Minimálna mesačná mzda od 1.10.2003: 6 080 Sk, od 1.10.2004: 6 500 Sk. (Zdroj: [www.statistics.sk](http://www.statistics.sk))

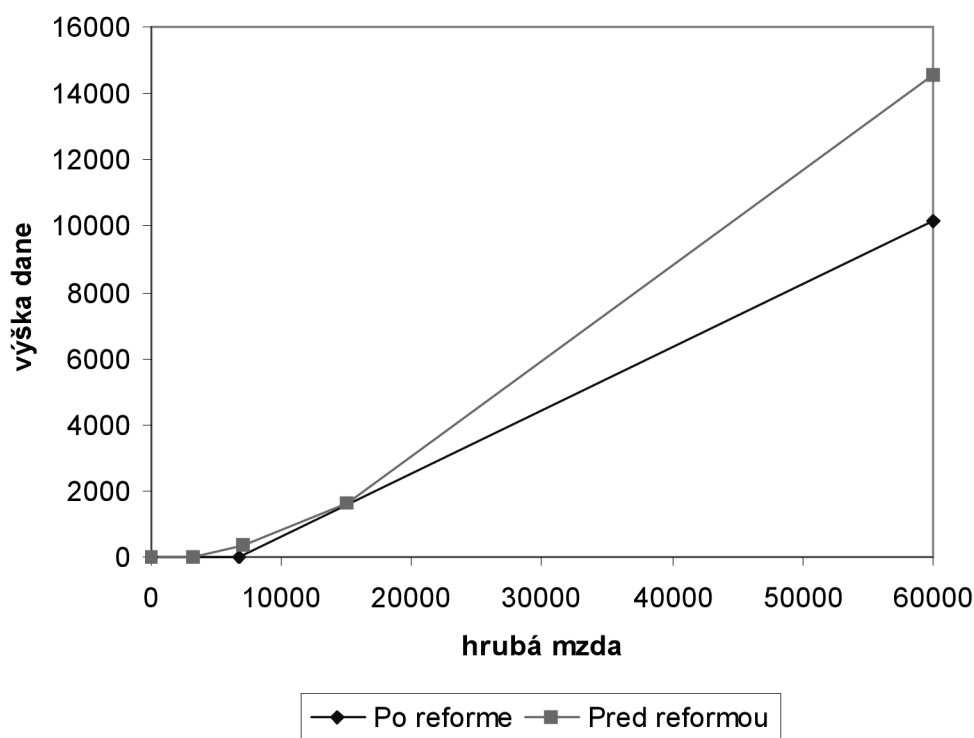
**Tabuľka č. 7: Bezdetný slobodný daňovník**

	2003	2004	2003	2004	2003	2004
<b>Ročný (mesačný) príjem v Sk</b>	<b>84000</b> <b>(7000)</b>	<b>84000</b> <b>(7000)</b>	<b>180000</b> <b>(15000)</b>	<b>180000</b> <b>(15000)</b>	<b>720000</b> <b>(60000)</b>	<b>720000</b> <b>(60000)</b>
Nezdaniteľné minimum v Sk	38760	80832	38760	80832	38760	80832
Základ dane v Sk	45240	3168	141240	99168	684240	639168
Zaokrúhlený ZD v Sk	45200	3100	141200	99100	684200	639100
Daň/rok (mesiac) v Sk	4520 (377)	589 (50)	19240 (1603)	18829 (1569)	174 818 (14568)	121429 (10119)
Čistý príjem ročný (mesačný) v Sk	79480 (6623)	83411 (6951)	160760 (13397)	161171 (13431)	545182 (45432)	598571 (49881)
<b>Rozdiel ČP (2004-2003) v Sk</b>	<b>3931 (327)</b>		<b>411 (34)</b>		<b>53589 (4449)</b>	
Daňové zaťaženie (daň/ZD)	0,0999	0,1859	0,1362	0,1899	0,2555	0,1900

Zdroj: Vlastné výpočty autorky.

Rovná daň s nezdaniteľným minimumom si zachováva progresívny charakter, tzn., že čím je príjem daňovníka vyšší nad nezdaniteľné minimum, tým je aj vyššia daň. Daň rastie lineárne s výškou príjmu nad nezdaniteľné minimum (Graf č. 1).

**Graf č. 1: Výška DPFO v závislosti na hrubej mzde u bezdetného slobodného jedinca**

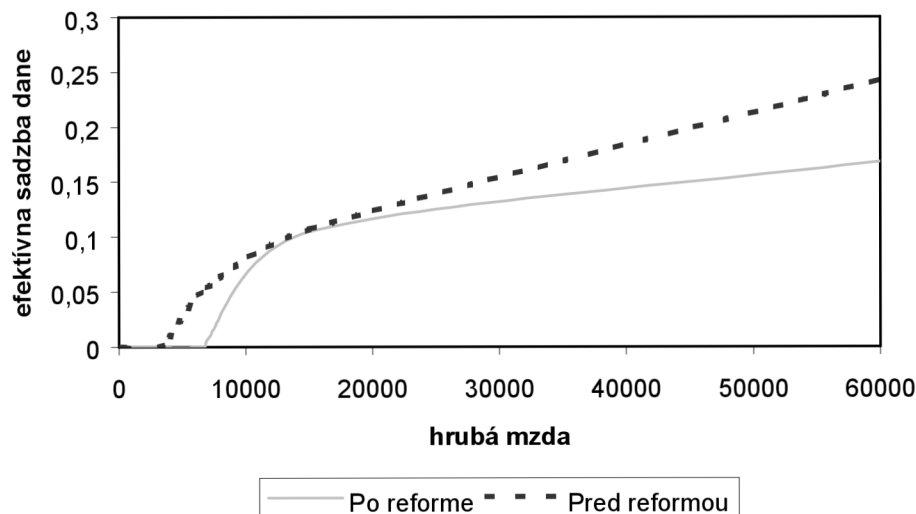


Zdroj: Autorka

Platí aj skutočnosť, že s rastom príjmu poplatníka nad nezdaniteľné minimum rastie aj podiel odvedenej „rovnej“ dane na celkovom príjme – tzv. efektívna daňová sadzba (Graf č. 2). Je to vďaka existencii nezdaniteľného minima, ináč by daň pôsobila proporcionálne. Daň u poplatníkov teda rastie nielen absolútne, ale aj relatívne. Bohatší jedinci platia nielen

absolútne vyššie dane, ale aj percentuálne.<sup>70</sup> Progresivita u rovnej dane je však menšia než progresivita v pôvodnom systéme zdaňovania príjmov fyzických osôb.

**Graf č. 2: Efektívna sadzba DPFO u bezdetného slobodného daňovníka**



Zdroj: Autorka

**Tabuľka č. 8: Daňovník s pracujúcou manželkou a jedným dieťaťom**

	2003	2004	2003	2004	2003	2004
<b>Ročný (mesačný) príjem v Sk</b>	<b>84000</b> <b>(7000)</b>	<b>84000</b> <b>(7000)</b>	<b>180000</b> <b>(15000)</b>	<b>180000</b> <b>(15000)</b>	<b>720000</b> <b>(60000)</b>	<b>720000</b> <b>(60000)</b>
Nezdaniteľné minimum v Sk	38760	80832	38760	80832	38760	80832
Odpočítateľná položka na manželku* v Sk	0	0	0	0	0	0
Odpočítateľná položka na deti v Sk	16800	0	16800	0	16800	0
Základ dane v Sk	28440	3168	124440	99168	664440	639168
Zaokrúhlený základ dane v Sk	28400	3100	124400	99100	664400	639100
Daň/rok (mesiac) v Sk	2840 (237)	589 (50)	15880 (1323)	18829 (1569)	184432 (15369)	121429 (10119)
Daňový bonus ročný (mesačný) v Sk	–	4800 (400)	–	4800 (400)	–	4800 (400)
Čistý príjem ročný (mesačný) v Sk	81160 (6763)	88211 (7350)	164120 (13677)	165971 (13831)	535568 (44630)	603371 (50281)
<b>Rozdiel ČP (2004-2003) v Sk</b>	<b>7051 (587)</b>		<b>1851 (154)</b>		<b>67803 (5650)</b>	
Daňové zaťaženie (daň/ZD)	0,0999	0,1859	0,1276	0,1899	0,2776	0,1900

\* plat manželky 10 000 Sk mesačne

Zdroj: Vlastné výpočty autorky.

<sup>70</sup> Na tomto mieste treba podotknúť, že rovná daň skutočne neznamená rovnakú daň, nakoľko 19 % zo 100 tisíc nad nezdaniteľným minimum je 19 000,- Sk, napríklad z milión nad nezdaniteľné minimum je to už 190 tis., teda 10-krát viac.



**Tabuľka č. 9: Daňovník s pracujúcou manželkou a dvoma deťmi**

	2003	2004	2003	2004	2003	2004
<b>Ročný (mesačný) príjem v Sk</b>	<b>84000 (7000)</b>	<b>84000 (7000)</b>	<b>180000 (15000)</b>	<b>180000 (15000)</b>	<b>720000 (60000)</b>	<b>720000 (60000)</b>
Nezdaniteľné minimum v Sk	38760	80832	38760	80832	38760	80832
Odpočítateľná položka na manželku* v Sk	0	0	0	0	0	0
Odpočítateľná položka na deti v Sk	33600	0	33600	0	33600	0
Základ dane v Sk	11640	3168	107640	99168	647640	639168
Zaokrúhlený ZD v Sk	11600	3100	107600	99100	647600	639100
Daň/rok (mesiac) v Sk	1160 (97)	589 (50)	12520	18829 (1569)	178048 (14837)	121429 (10119)
Daňový bonus ročný (mesačný) v Sk	–	9600 (800)	–	9600 (800)	–	9600 (800)
Čistý príjem ročný (mesačný) v Sk	82840 (6903)	93011 (7750)	167480 (13957)	170771 (14231)	541952 (45163)	608171 (50681)
<b>Rozdiel ČP 2004 – 2003 v Sk</b>	<b>10171 (847)</b>		<b>3291 (274)</b>		<b>66219 (5518)</b>	
Daňové zaťaženie (daň/ZD)	0,0997	0,1859	0,1163	0,1899	0,2749	0,1900

\* plat manželky 10 000 Sk mesačne

Zdroj: Vlastné výpočty autorky.

**Tabuľka č. 10: Porovnanie tabuliek č. 7, 8, 9**

	Príjem = 7000 (84000)			Príjem =15000 (180000)			Príjem =60000 (720000)		
	ČP 2003	ČP 2004	Rozdiel ČP	ČP 2003	ČP 2004	Rozdiel ČP	ČP 2003	ČP 2004	Rozdiel ČP
<b>Bezdetný</b>	79480	83411	<b>3931</b>	160760	161171	<b>411</b>	545182	598571	<b>53549</b>
<b>manž.+1 dieťa</b>	81160	88211	<b>7051</b>	164120	165971	<b>1851</b>	535568	603371	<b>67803</b>
<b>manž.+2 deti</b>	82840	93011	<b>10171</b>	167480	170771	<b>3291</b>	541952	608171	<b>66219</b>

Zdroj: Autorka

Z poslednej tabuľky jasne vyplýva, že z nového zákona o dani z príjmov profitujú v najväčšej miere vysokopříjmové vrstvy daňovníkov. Zatiaľ čo bezdetný slobodný daňovník s príjmom 7000,- Sk zaplatil mesačne po 1.1.2004 na dani o 327,- Sk menej ako to bolo v roku 2003, tak u daňovníka s príjmom 60 000,- Sk mesačne bol tento rozdiel 4449,- Sk. Rozdiel vo výške zaplatenej dane pred a po začiatku reformy bol najnižší u daňovníka s príjmom 15 000,- Sk, ktorému sa po reforme zvýšil čistý mesačný príjem len o 34,- Sk. Analogické rozdiely nastali u výšky dane jednotlivých daňovníkov s rôznou výškou príjmu aj u daňovníkov s pracujúcou manželkou a jedným, resp. dvomi vyživovanými deťmi.

Daňovníci, ktorým najviac prospelo zavedenie rovnej dane, patria teda do vysokopříjmovej skupiny. Práve táto totiž pri novom systéme zdaňovania príjmov získa najviac. Na nový systém zdaňovania príjmov najviac „doplatí“ (resp. významnejšie nepocíti jeho výhody) stredná vrstva obyvateľstva, nakoľko nízkopříjmoví daňovníci sú ako-tak odškodnení zvýšeným nezdaniteľným minimom. V tejto súvislosti by sa dalo polemizovať o spravodlivosti či nespravodlivosti nového daňového systému. Každý ho totiž bude považovať za spravodlivý, resp. nespravodlivý v závislosti od toho, v akej príjmovej skupine daňovníkov sa nachádza.

Čo sa týka rovnej dane, na tento problém je nevyhnutné nazrieť aj zo strany vplyvu zmien v oblasti nepriamych daní. Tu prišlo k zjednoteniu sadzieb DPH na 19 % a zvýšeniu spotrebných daní. Pretože DPH má regresívny charakter<sup>71</sup>, natíska sa hodnotenie reformy posunúť ešte viac negatívnym smerom. Podľa toho by malo platiť, že čo daňovník ušetrí na dani z príjmov, vydá na vyššej dani z pridanej hodnoty a vyšších spotrebných daniach. Samozrejme, to nemusí platiť pre všetky vrstvy obyvateľstva. Dopad nepriamych daní na jednotlivých daňovníkov závisí od štruktúry spotreby jednotlivcov. Na to sa snažili poukázať aj analytici z IFP:<sup>72</sup>

**Tabuľka č. 11: Zmena čistých príjmov v roku 2004 (v %)**

	Statický pohľad		Dynamický pohľad		
	DP a odvody	DP a ND	DP a odvody	Reálny rast príjmu	
				v %	v Sk
JEDNOTLIVEC poberajúci:					
- minimálnu mzdu	3,5	1,4	11,7	3,1	561
- priemernú mzdu	-0,4	-2,4	8,4	0,9	963
- 3-násobok priemernej mzdy	6,5	4,5	16,4	8,3	5050
RODINA					
- zamestnaný (priemerná mzda + 2 deti)	2,7	0,7	11,7	3,9	1433
- zamestnaný (priem. mzda) + nepracujúca manželka + 2 deti	7,8	5,7	17,1	8,9	2613
- zamestnaný (priem. mzda) + manželka (priem. mzda) + 2 deti	2,9	0,9	13,8	5,9	836

Zdroj: IFP

Tabuľka č. 11 sumarizuje statický a dynamický pohľad na rast čistých príjmov v niekoľkých typoch pracujúcich, vrátane rizikových, ako sú nízko príjmoví a rodiny s deťmi. Statický pohľad skúma len vplyv daňovej reformy, pričom v prvom stĺpci je rast čistých príjmov vplyvom zmeny dane z príjmov a v druhom stĺpci je pohľad rozšírený o vplyv zmien v oblasti nepriamych daní. Dynamický pohľad obsahuje aj medziročný rast príjmu a rozlišuje vplyv vyššej inflácie u nízko príjmových skupín ako je priemerná spotrebiteľská inflácia v ekonomike.

Z tabuľky vidno, že zo všetkých uvedených skupín si pohoršili len jednotlivci poberajúci priemernú mzdu, a to len pri statickom pohľade. Ostatné skupiny získavali výhody z reformy už pri statickej analýze a všetky skupiny si polepšili pri dynamickom pohľade vďaka rastu ekonomiky a miezd, pričom relatívne najlepšie zmeny nastali u rodín s nepracujúcou manželkou a dvoma deťmi.

Celkovo možno skonštatovať, že daňová reforma prostredníctvom zníženia daňovej zaťažnosti fyzických osôb vedie k zvýšeniu čistých pracovných a kapitálových príjmov domácností a zvyšuje nominálnu silu obyvateľstva, čo vytvára predpoklady na zvyšovanie životnej úrovne. Plošné zaťaženie ekonomiky zvýšením nepriamych daní však znižuje reálne dôchodky domácností a ich reálnu kúpnu silu, čo môže vyvolávať zníženie životnej úrovne s osobitným zreteľom na sociálne slabé vrstvy obyvateľstva. Celková úroveň pozitívneho vplyvu vznačnej miere teda závisí od veľkosti nárastu čistých pracovných a kapitálových príjmov a nárastu spotrebiteľských cien, ako aj od vývoja v oblasti sociálnych príjmov.

<sup>71</sup> Čím je vyšší príjem daňovníka, tým je jeho podiel spotreby a teda aj miera platenia daní zo spotreby vzhľadom k objemu jeho dôchodu nižšia.

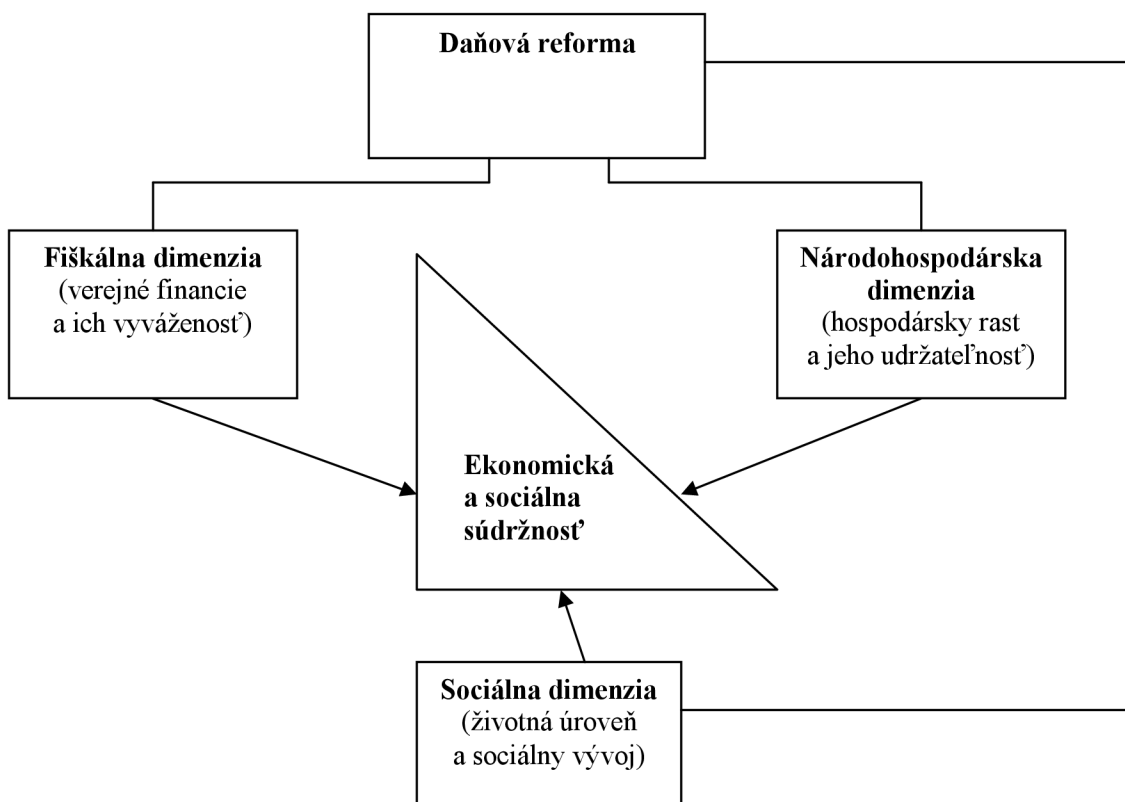
<sup>72</sup> KRAJČÍR, Z., ÓDOR, L.: *Prvý rok daňovej reformy alebo 19% v akcii*. Bratislava: IFP MF SR, 2005.

## 3.2 HODNOTENIE ANALYZOVANÝCH REFORMNÝCH OPATRENÍ

Čo sa týka praktických skúseností, v globálnom meradle možno nájsť celý rad daňových sústav, ktoré sa v niektorých aspektoch približujú koncepcii rovnej dane. Napríklad Lotyšsko, Estónsko či Rusko, kde bola zavedená jednotná sadzba z príjmu fyzických osôb alebo krajiny ako Dánsko, Japonsko či Nový Zéland, kde sa v oblasti DPH aplikuje len jedna sadzba. Istý svetový primát má však Slovensko, ktoré je jedinou krajinou, kde funguje rovná daň komplexne. Slovensko má rovnú daň aplikovanú vo všetkých oblastiach, pretože zaviedlo 19 %-nú daňovú sadzbu ako pre DPFO, tak pre DPPO a DPH. Napriek tomu treba mať na zreteli, že nielen jednotná sadzba je dôležitá, jestvujú aj iné významné kritériá úspešnosti, ako napríklad výška tejto sadzby, ale aj ďalšie faktory, ktoré som už v tejto kapitole spomínala.

Z ekonomického hľadiska má každá **zmena daňového systému** svoju *fiškálnu, národohospodársku a sociálnu dimenziu*. Zanedbanie ktorejkoľvek z nich môže viesť k závažným problémom vo fungovaní sociálno-ekonomických procesov, ktoré predlžujú realizáciu reformy a zvyšujú jej spoločenské náklady. Fiškálna dimenzia daňovej reformy sa dotýka príjmovej strany rozpočtového hospodárenia verejnej správy. Podstatou národohospodárskej dimenzie je vplyv na fungovanie ekonomických procesov a správania sa ekonomických subjektov v národnom hospodárstve determinujúcich hospodársky rast a jeho udržateľnosť. Pod sociálnou dimenziou daňovej reformy možno rozumieť dopad zmien daňového systému na životnú úroveň a sociálny vývoj.

**Schéma č. 5: Základné dimenzie dopadov daňovej reformy**



Zdroj: IFP

Ťažiskom reformy daňového systému na Slovensku boli predovšetkým fiškálne a legislatívne aspekty zmien daňového systému. Národohospodárskym a sociálnym aspektom tejto zmeny sa táto reforma venuje iba okrajovo.

Hodnotiace prístupy k **daňovej reforme** sú rôzne – časť odborníkov preceňuje jej pozitívne účinky, iní zase negatívne dôsledky. Pozitívne sa vyjadrujú najmä prestavidelia ministerstva financií SR, naopak členovia väčšiny opozičných strán daňovú reformu kritizujú. Predmetom ich kritiky bývajú najčastejšie odhady finančných dopadov daňových zmien. K najčastejšie hodnoteným pozitívam a negatívam daňovej reformy patria nasledovné.<sup>73</sup>

K *pozitívam* daňovej reformy sa radí zjednodušenie a spriehľadnenie daňovej legislatívy, zdaňovania a administrácie daní (nutné je však zjednodušiť aj komunikáciu a styk s daňovými úradmi a urobiť progres v elektronickej správe daní), zníženie daňových únikov a stabilizácia verejných financií. Ráta sa tiež s tým, že väčšina zmien by mala mať po niekoľkých rokoch pozitívne dynamické efekty na slovenskú ekonomiku – vyššia motivácia úspešne podnikat' (pracovať) a dosahovať vysoké príjmy (zárobky). Očakávaný a zaznamenaný bol aj ekonomický rast.

Obrovský pozitívny ohlas a pozornosť zo strany zahraničia upútal najmä jeden prvok daňovej reformy, ktorým bola *rovná daň z príjmov*, ktorú Slovensko zaviedlo do praxe ako prvá krajina v rámci vyspelých krajín OECD. Daňová reforma ako súbor opatrení by mala byť v porovnaní s minulým stavom prínosom. Za spravodlivé ohľadne zavedenia rovnej dane sa považuje zníženie progresivity zdaňovania, ktorým sa obmedzí diskriminácia niektorých príjmových vrstiev voči iným.

Zjednotenie sadzieb daní z príjmov právnických a fyzických osôb má pozitívne efekty na podnikateľské a investičné aktivity – už v súčasnosti je evidentné zvýšenie prílivu zahraničných investícií (viď graf č. 3). Zavedením rovnej dane je celkové daňové zaťaženie podnikateľov nižšie než v okolitých krajinách, čo dáva Slovenskej republike istú konkurenčnú výhodu pri lákaní zahraničných investícií.<sup>74</sup>

Kladne je hodnotené aj zjednotenie sadzieb DPH z dôvodu odstraňovania lobizmu z titulu presunu tovarov a služieb zo základnej sadzby dane do nižšej, ako aj zabránenie viacnásobnému zdaňovaniu zrušením daní z dividend, darovacej, dedičskej dane a dane z prevodu a prechodu nehnuteľností.

Za najväčšie *negatívum* daňovej reformy je považovaný fakt, že bremeno reformy poniesie v najvyššej miere stredná vrstva obyvateľstva. To môže byť spojené s poklesom životnej úrovne strednej vrstvy, oproti čomu stojí výrazná podpora najsolventnejšej časti obyvateľstva, pričom podnikatelia nie sú zákonom viazaní aspoň časť daňových úspor použiť na rozvoj podnikania, vytvorenie nových pracovných miest a pod. Negatívny dopad pociťujú aj dôchodcovia (resp. nemohli profitovať zo zavedenia rovnej dane, pretože neplatia priame dane), čo však bolo kompenzované jednorazovými platbami a novým mechanizmom valorizácie dôchodkov. Čo sa týka jednotnej sadzby DPH, aj tu existujú názory proti, a to kvôli neponechaniu (aspoň na prechodné obdobie) zníženej sadzby dane pre niektoré druhy

<sup>73</sup> INEKO. *Reformy na Slovensku 2003 – 2004 (Projekt HESO - Hodnotenie ekonomických a sociálnych opatrení)*. 2004.

<sup>74</sup> Majiteľom právnických osôb (t.j. tým, od ktorých závisí tvorba nových pracovných miest) však neprináša výhody len zdanenie samotnej právnickej osoby, ale aj následné zdanenie podielov na zisku a dividend. Preto nová daň z príjmu, vylúčenie dvojitého zdanenia a ďalšie pozitívne zmeny, by mali mať pozitívne efekty na podnikateľské a investičné aktivity.

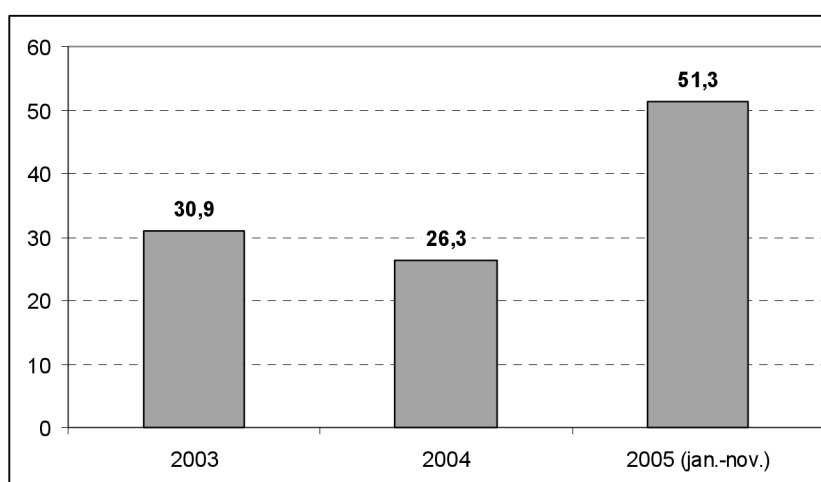
tovarov a služieb (napríklad základné potraviny, lieky). Takisto zvyšovanie spotrebných daní až nad minimálne danú úroveň EÚ sa stretá s negatívnymi ohlasmi. Niektorí odborníci zase považujú sadzby daní z príjmov, ako aj DPH stále za neprimerane vysoké, čím Slovensko mohlo premárniť šance vytvoriť európsky daňový raj. Podľa informácií MF SR sa však v budúcnosti zo znižovaním daňových sadzieb počíta, čo by mohol byť krok správnym smerom. V súvislosti s verejnými rozpočtami možno daňovej reforme vyčítať to, že pokiaľ bol výpadok na strane priamych daní kompenzovaný príjmami z nepriamych daní, táto reforma nenúti vykonať úspory vo výdavkoch štátneho rozpočtu.

S väčšinou horeuvedených pozitív a negatív daňovej reformy súhlasím. Čo sa týka dopadov daňovej reformy na verejné financie, čísla (viď podkapitola 3.1 diplomovej práce) ukazujú, že reforma bola nastavená dobre, nevyvoláva distorzie v rámci plnenia rozpočtu. Predpokladá sa, že väčšina opatrení by skutočne mala mať pozitívny vplyv na ekonomiku – hoci na výsledky dlhodobejšieho vplyvu je treba niekoľko rokov počkať.

Rovná daň zásadným spôsobom zjednodušuje priame zdaňovanie. Znížila počet sadzieb z 21 na 1, rapídne znížila počet výnimiek a takisto zjednodušila zákon a znížila počet slov. Vďaka svojej všeobecnosti znižuje náklady na jej výber a kontrolu. Čím menej výnimiek zákon obsahuje, tým viac by sa mali obmedziť možnosti úniku. Tým, že akýkoľvek druh a akákoľvek výška príjmu nad nezdaniteľné minimum je zdanená rovnako, sa eliminuje motivácia k presúvaniu príjmov zo základov dane s vysokým zdanením do základov s nízkym zdanením – teda rovná daň znižuje priestor pre daňové úniky a špekulácie.

Pozitívne hodnotím aj aplikáciu rovnej dane až po nezdaniteľnom minime. Ten, kto zarába skutočne málo, nemusí platiť vôbec žiadnu daň. To zabezpečilo viac ako zdvojnásobenie nezdaniteľného minima (z 38 360,- Sk v roku 2003 na 80 832,- Sk v roku 2004) – 19,2-násobok životného minima sa nezdaňuje a nad toto nezdaniteľné minimum sa všetky príjmy bez ohľadu na typ a výšku uplatní jediná sadzba dane.<sup>75</sup> Znamená to, že daňovníci s najnižšími príjmami, ktorí boli v minulosti zdaňovaní 10 %-nou daňovou sadzbou z príjmu (presnejšie do 38 760,- Sk žiadna daň a ďalších 90 000,- Sk 10 % daň) po zavedení 19 %-nej sadzby neplatia vyššiu daň z príjmov.

### **Graf č. 3: Prílev zahraničných investícií (základný kapitál + reinvestovaný kapitál) do slovenskej ekonomiky v rokoch 2003-2005 (v mld. Sk)**



Zdroj: MF SR

<sup>75</sup> Na nepracujúcu manželku si daňovník môže uplatniť tiež nezdaniteľné minimum, ktoré vzrástlo z 12 000,- Sk na 80 832,- Sk.

Rovná daň s jednotnou sadzbou posunula Slovensko vpred, čo sa týka záujmu zahraničných investorov. Ako ukazuje graf č. 3, prílev zahraničných investícií na Slovensko je zjavný. Je pravdou, že na príleve zahraničných investícií majú výrazný podiel razantné zmeny v daňovom systéme, no okrem toho investorov na Slovensko lákajú aj nižšie výrobné a mzdové náklady. Mnoho investorov, ktorí sa už rozhodli umiestniť svoju výrobu na Slovensku, zdôrazňujú ako jeden z prioritných dôvodov svojho rozhodnutia práve lacnú a súčasne vysokokvalifikovanú pracovnú silu.<sup>76</sup> Zahraničných investorov samozrejme okrem toho ovplyvňuje aj miera stability politického systému, infraštruktúra, transparentnosť, miera korupcie, vymáhateľnosť práv atď. A aj štátne investičné stimuly poskytnuté investorom významne participujú na príleve zahraničných investícií na Slovensko. Na druhej strane, nie vo všetkých oblastiach má SR konkurenčnú výhodu. Pokiaľ aj v susedných krajinách bude zavedená rovná daň, zrejme tento fakt neodláká už etablované firmy zo slovenského trhu, hrozbu ale predstavuje fakt, že investorov do okolitých krajín môže lákať napríklad spolupráca štátu vo výskume, ako je to v Českej republike.

Dovolím si však polemizovať o spravodlivosti tohto daňového systému.<sup>77</sup> Nové zdaňovanie príjmov podľa vlády SR predstavuje rovnosť šancí. Daňovníci s vysokými príjmami argumentujú, že nový zákon odstránil ich diskrimináciu oproti nízkopríjmovým skupinám vyplývajúcu z progresívneho zdanenia. Možno skutočne povedať, že v prípade, že majú ľudia približne rovnaké možnosti a výška ich príjmu závisí len od ich snahy a pracovitosti, rovná daň sa skutočne nejaví ako nespravodlivá. Realita je však taká, že nie všetci sa môžu tešiť z plného zdravia, nie všetci sú rovnako obdarení talentom a schopnosťami. Problematiku životnej úrovne však treba nevyhnutne hodnotiť v širšom kontexte. Na Slovensku totiž navyše spôsobuje obrovské problémy aj nerovnomerný ekonomický vývoj z regionálneho hľadiska,<sup>78</sup> nakoľko existujú až priepastné rozdiely v stupni rozvoja, v miere nezamestnanosti a v množstve pracovných príležitostí v jednotlivých regiónoch. Daňová reforma môže byť hrozbou zvýšenia rozdielov v zaostávajúcich regiónoch Slovenska oproti ekonomicky vyspelejšim. Na základe mojej analýzy a tohto argumentu sa domnievam, že zásada daňovej spravodlivosti odstránením progresívneho zdanenia fyzických osôb a uplatnením rovnej dane, je do istej miery zavádzajúca, resp. diskutabilná, pretože napriek všetkému zvyhodňuje hlavne vyššie príjmové skupiny daňovníkov, čiže tých bohatších. Legislatívnu úpravu, ktorá deklaruje uplatnenie zásady rovnakej daňovej povinnosti občanov voči štátu, možno teda kritizovať predovšetkým za to, že ďalej prehľbuje už existujúcu majetkovú nerovnosť v spoločnosti.

K hlavným dôsledkom daňovej reformy patrí najmä znižovanie váhy priamych a zvyšovanie váhy nepriamych daní na daňových príjmoch. Znižovanie daňovej zaťažnosti právnických a fyzických osôb vyvoláva také zmeny v ich správaní, ktoré sa nakoniec odrážajú v prorastovom formovaní ponukovej stránky ekonomiky. Na druhej strane plošné zaťaženie ekonomiky zvýšením nepriamych daní sa prejavuje v zvyšovaní spotrebiteľských cien a môže v konečnom dôsledku viesť k zníženiu domáceho dopytu. Z toho vyplýva, že takáto reforma na jednej strane hospodársky rast podporuje, na druhej ho však môže znižovať. Úroveň celkového pozitívneho vplyvu značne závisí od kvality a pružnosti štrukturálnych zmien.

Slovenská republika v súčasnej dobe patrí medzi krajiny s najrýchlejším rastom v rámci strednej Európy. V roku 2003 slovenská ekonomika rástla tempom 4,5 % a rast HDP v roku

<sup>76</sup> Záujem o lacnú pracovnú silu ale predstavuje hrozbu v podobe neskoršieho posunu zahraničných investícií ďalej na východ, kde sú mzdové podmienky pre investorov ešte prijateľnejšie.

<sup>77</sup> Pozri aj predchádzajúcu kapitolu diplomovej práce.

<sup>78</sup> Slovensko tvorí niekoľko geograficky prirodzených a ekonomicky veľmi odlišných regiónov.

2004 bol na úrovni 5,3-5,5 %.<sup>79</sup> Priaznivé makroekonomické výsledky (ako silný ekonomický rast či príliv zahraničných investícií), uskutočnenie dôležitých reforiem a zvýšenie ratingu krajiny podnietili apreciačný trend výmenného kurzu slovenskej koruny voči euru. Na základe posledného vývoja ekonomiky,<sup>80</sup> ale najmä signálov o pretrvávajúcej atraktivnosti Slovenska u zahraničných investorov, je možné potvrdiť doterajšie očakávania o pozitívnom smerovaní v hlavných oblastiach ekonomiky, čo predpokladá aj naďalej relatívne vysoký rast.<sup>81</sup>

Celý súbor reforiem, ktoré sa v posledných rokoch na Slovensku uskutočnili, je hodnotený zahraničím pozitívne. Napríklad americký ekonóm Wiliam Niskanen pochválil slovenské reformy, pretože sa po ich aplikácii podarilo zvýšiť ekonomický rast a znížiť infláciu. Podľa neho však naďalej zostáva problémom vysoká nezamestnanosť.<sup>82</sup>

Organizácia pre ekonomickú spoluprácu a rozvoj sa tiež o reformách na Slovensku zmieňuje pochvalne, súčasne ale upozorňuje na potrebu ďalších reforiem.<sup>83</sup> Odporúčania OECD sa týkajú najmä rozpočtovej politiky, pracovného trhu, podmienok pre modernizáciu, inováciu a rast verejného sektoru.

V roku 2006 však môže prísť k istým distorziám v dôsledku výsledkov júnových parlamentných volieb, ktorých hlavnou témou budú zrejme ekonomické reformy a súboj medzi pravicovo a ľavicovo orientovanými stranami. Opozičná strana Smer-SD, ktorá má podľa prieskumov dlhodobu najvyššiu preferenciu, sa totiž netají svojím zámerom časť reforiem súčasnej pravicovej vlády zrušiť. Avizované sú okrem iného zrušenie rovnej dane, poplatkov u lekára či reforma zákonníka práce.<sup>84</sup>

\* \* \*

Tretiu kapitolu diplomovej práce tvorila analytická časť, v ktorej bol skúmaný dopad daňovej reformy na verejné financie i vybrané skupiny daňovníkov, súčasťou bolo tiež hodnotenie zavedených reformných opatrení. Z analýzy štatistických dát vyplynulo, že daňová reforma bola zrealizovaná bez významných distorzií na strane rozpočtových príjmov. Čo sa týka dopadov zavedenia rovnej dane na daňovníkov, pri porovnaní bezdetného daňovníka, daňovníka s pracujúcou manželkou a jedným alebo dvoma deťmi s diferencovaným príjmom (minimálna mzda, priemerná mzda, 4-násobok priemernej mzdy), najmenšie výhody zo zavedenia rovnej dane pociťuje stredná príjmová vrstva a najväčšie vrstva vysokopříjmová. Táto skutočnosť môže v slovenských podmienkach viesť k zvyšovaniu a prehľbovaniu už existujúcich majetkových nerovností. K tomu treba pridať aspekt zvyšovania majetkovej nerovnosti v rámci regiónov, ktoré už dlhodobo sú na rozličnom stupni rozvoja a položiť si otázku, či reforma tieto rozdiely ešte nezvýraznila.

Vo všeobecnosti možno konštatovať, že znižovanie daňovej zaťaženia fyzických osôb zvyšuje nominálnu kúpnu silu obyvateľstva a vytvára tým predpoklady na zvýšenie životnej úrovne. Na druhej strane však plošné zaťaženie ekonomiky zvyšovaním nepriamych daní

---

<sup>79</sup> Rast HDP v roku 2003 podporoval najmä zahraničný vývoz s príspevom priamych zahraničných investícií a zvyšovaniu exportných kapacít v automobilovom priemysle. Naopak, dovoz tovarov a služieb z dôvodu stagnujúceho domáceho dopytu výrazne zaostal za dynamikou vývozu. V roku 2004 sa zrýchlila dynamika konečnej spotreby domácností, čo bolo ovplyvnené rýchlym rastom reálnych miezd.

<sup>80</sup> Pozri aj Príloha č. 4.

<sup>81</sup> Predpokladá sa zvýšenie domáceho dopytu, pokles miery inflácie, lepšia situácia na trhu práce a zvýšenie životnej úrovne obyvateľstva.

<sup>82</sup> Niskanen: *USA sa môžu učiť od SR*. [www.tvojepeeniaze.sk](http://www.tvojepeeniaze.sk), 8.12.2005.

<sup>83</sup> Pozri: OECD. *Economic Survey of the Slovak Republic 2005*. 2005.

<sup>84</sup> Mikloš: *Slovensko dobieha Česko*. [www.tvojepeeniaze.sk](http://www.tvojepeeniaze.sk), 25.3.2006.

znižuje reálne dôchodky domácnosti a ich reálnu kúpnu silu, čo môže vyústiť do znižovania životnej úrovne s osobitným zreteľom na sociálne slabé vrstvy. Celková úroveň pozitívneho vplyvu v značnej miere teda závisí od veľkosti nárastu čistých pracovných a kapitálových príjmov a nárastu spotrebiteľských cien, ako aj od vývoja v oblasti sociálnych príjmov.

Treba však spomenúť aj ostatné kladné stránky daňovej reformy ako zjednodušenie daňového systému, zníženie nákladov na správu daní, ale aj priaznivý dopad na množstvo zahraničných investícií smerujúcich na Slovensko či príspevie k zlepšovaniu vývoja ekonomických indikátorov Slovenska. Hodnotenia daňovej i ostatných slovenských reforiem odborníkmi a najmä zahraničím sú tiež prevažne pozitívne. Zdá sa teda, že Slovensko je skutočne na dobrej ceste k ekonomickému úspechu.



## ZÁVER

Cieľom diplomovej práce bolo ozrejmiť dôvody reformy verejných financií v Slovenskej republike, načrtnúť jej ciele a smerovanie v jednotlivých oblastiach a následne analyzovať jej dopady vo vybranej oblasti. Cieľ sa mi podarilo naplniť: Identifikovala som hlavné dôvody reformy i priebeh reforiem v jednotlivých oblastiach, ktoré reformu verejných financií tvoria (konkrétne daňová reforma, dôchodková a sociálna reforma, reforma zdravotníctva, reforma školstva, reforma verejnej správy a reforma riadenia verejných financií). Čo sa týka analýzy, pri riešení dopadov daňovej reformy (najmä zavedenia rovnej dane) na verejné financie a vybrané skupiny daňovníkov, dospela som k istým záverom.

Prvá kapitola sa venovala reforme verejných financií v Slovenskej republike. Boli v nej generalizované dôvody realizácie reformy verejných financií na Slovensku. Identifikovala tiež konkrétne problémy v jednotlivých reformovaných oblastiach (daňová reforma, dôchodková a sociálna reforma, reforma zdravotníctva, reforma školstva, reforma verejnej správy a reforma riadenia verejných financií) a opisovala navrhované spôsoby ich riešenia. Tvorcovia reformy požadovali od reforiem zmeny v objeme a štruktúre verejných rozpočtov, približovanie sa k splneniu maastrichstských kritérií a riešenie problémov v jednotlivých oblastiach verejných financií. Všeobecným cieľom (resp. dôvodom) však bolo zabrániť ďalšiemu prehĺbovaniu krízy verejných financií, prispieť k vytvoreniu podnikateľsky a ekonomicky atraktívneho prostredia, dopomôcť k dosiahnutiu vysokého a súčasne dlhodobo udržateľného ekonomického rastu a tým aj rýchlejšieho rastu životnej úrovne na Slovensku.

Druhá kapitola diplomovej práce sa stručne venovala reforme verejných financií v Českej republike a komparácii s prístupom na Slovensku. V tejto oblasti možno identifikovať rozličný prístup vlád týchto dvoch krajín hlavne čo sa týka rozsahu a komplexnosti ponímania reformy verejných financií, ale aj vzhľadom na prijaté a realizované reformné opatrenia. Je možné zhrnúť, že slovenská reforma predstavuje širší prístup, nakoľko v rámci reformy verejných financií rieši problematiku z viacerých oblastí než v Českej republike. Konkrétne ide o reformy verejnej správy, zdravotníctva a školstva, ktoré v Českej republike na rozdiel od Slovenska prebiehajú samostatne a nezávisle, t.j. nie ako súčasť reformy verejných financií.

Tretiu kapitolu diplomovej práce tvorila analytická časť, v ktorej bol skúmaný dopad daňovej reformy na verejné financie i vybrané skupiny daňovníkov, súčasťou bolo tiež hodnotenie zavedených reformných opatrení. Z analýzy štatistických dát vyplynulo, že daňová reforma bola zrealizovaná bez významných distorzií na strane rozpočtových príjmov. Čo sa týka dopadov zavedenia rovnej dane na daňovníkov, pri porovnaní bezdetného daňovníka, daňovníka s pracujúcou manželkou a jedným alebo dvoma deťmi s diferencovaným príjmom (minimálna mzda, priemerná mzda, 4-násobok priemernej mzdy), najmenšie výhody zo zavedenia rovnej dane pociťuje stredná príjmová vrstva a najväčšie vrstva vysokopříjmová. Táto skutočnosť môže v slovenských podmienkach viesť k zvyšovaniu a prehĺbovaniu už existujúcich majetkových nerovností. K tomu treba pridať aspekt zvyšovania majetkovej nerovnosti v rámci regiónov, ktoré už dlhodobo sú na rozličnom stupni rozvoja a položiť si otázku, či reforma tieto rozdiely ešte nezvýrazňuje. Vo všeobecnosti možno konštatovať, že znižovanie daňovej zaťažnosti fyzických osôb zvyšuje nominálnu kúpnu silu obyvateľstva a vytvára tým predpoklady na zvýšenie životnej úrovne. Na druhej strane však plošné zaťaženie ekonomiky zvyšovaním nepriamych daní znižuje reálne dôchodky domácností a ich reálnu kúpnu silu, čo môže vyústiť do znižovania životnej úrovne s osobitným zreteľom na sociálne slabé vrstvy. Celková úroveň pozitívneho vplyvu v značnej miere teda závisí od veľkosti nárastu čistých pracovných a kapitálových príjmov a nárastu spotrebiteľských cien, ako aj od vývoja v oblasti sociálnych príjmov.

Treba však spomenúť aj ostatné kladné stránky daňovej reformy ako zjednodušenie daňového systému či zníženie nákladov na správu daní. Daňová reforma v každom prípade prispela k zlepšeniu podnikateľského prostredia na Slovensku a zvýšila konkurencieschopnosť krajiny v medzinárodnom prostredí, o čom svedčí nepopierateľný príliv zahraničných investícií v súčasnej dobe. Otázne zostáva, do akej miery je tento prílev podmienený miestnou lacnou kvalifikovanou pracovnou silou či investičnými stimulmi vlády. Hodnotenia daňovej i ostatných slovenských reforiem odborníkmi a najmä zahraničím sú tiež prevažne pozitívne. Zdá sa teda, že Slovensko je skutočne na dobrej ceste k ekonomickému úspechu.

Jednou z pripomienok na margo daňovej reformy je, že na reformy je nutné nazeráť nielen z pohľadu medzinárodného, ale aj vnútroštátneho. V práci som poukázala na problém nerovnomerného stupňa rozvoja v rámci Slovenska. Bolo by vhodné zamerať sa aj na tento fakt a zvýšiť záujem o rozvoj všetkých regiónov.

Zaujímavosťou tiež je, že cieľom zníženia sadzby dane z príjmov právnických osôb bolo, aby podnikateľom zostalo viac financií na nové investície. Podľa môjho názoru sa na tento účinok zníženia daní nedá úplne spoliehať a považujem túto otázku za nedoriešenú. Bolo by na mieste zvážiť legislatívne zabezpečenie zvýšenia investícií a to tak, aby podnikateľ bol prinútený stanovené percento zo zisku investovať za protiúkon vo forme 19 %-ného zdaňovania.

Hoci podľa makroekonomických prognóz by vplyv daňovej reformy na ekonomiku Slovenska mal byť priaznivý, na ich potvrdenie si treba počkať viacej rokov a až potom bude možné reálne hodnotiť skutočné dopady reformy. To ma vedie k názoru, že tvrdiť dnes, že opatrenia daňovej reformy sú buď správne alebo nesprávne, je predsa len zatiaľ predčasné. Vývoj daňovej politiky nemožno nikdy pokladať za uzavretý. Je nutné ho neustále prispôbovať novým požiadavkám, ktoré naň súčasná etapa vývoja danej spoločnosti kladie. Cieľom by preto nemal byť daňový systém s prívlastkom „dokonalý“, ale skôr daňový systém premyslený a flexibilný, ktorý je schopný promptne reflektovať zmeny, ktoré so sebou dnešná dynamická doba prináša.

Slovensko vykročilo v rámci reformy verejných financií od roku 2004 na smelú cestu, ktorá nie je jednoduchá, ale je konkurencieschopná. Je neodškriepiteľným faktom, že táto reforma predstavuje zložitý proces, nakoľko mnohé opatrenia sú vzájomne previazané. Vo svojej diplomovej práci som dospela k záveru, že zmeny, ktoré na Slovensku prebiehajú, pôsobia pozitívnym aj negatívnym smerom. Táto situácia v konečnom dôsledku vedie k nesúladu názorov na správnosť jednotlivých opatrení.

Predpokladom v priaznivom napredovaní slovenskej ekonomiky by mala byť neustála snaha o napredovanie v už naštartovaných reformách. Považujem za vhodné, aby sa reformy dokončili (prípadne samozrejme s istými modifikáciami). Okrem znižovania daňového zaťaženia treba naďalej diskutovať a pristúpiť k znižovaniu odvodového zaťaženia, ktoré by sa v blízkej budúcnosti malo stať jednou z významných výziev na ceste k zlepšovaniu situácie na Slovensku. V neposlednom rade treba pracovať aj na ďalších faktoroch, ktoré môžu pozitívne ovplyvniť medzinárodný kredit Slovenska, ako boj proti korupcii a kriminalite, zlepšenie infraštruktúry, podpora pokročilých technológií a inovácií a podobne. Aj keď nie všetky reformy sa stretávajú s pozitívnym ohlasom, som presvedčená, že prínosom pre Slovensko je už fakt, že sa v jednotlivých oblastiach pristúpilo k zmenám vôbec. Verím, že v prípade neprerušenia tohto trendu má Slovensko šancu dostať sa na ekonomicky, ale aj sociálne vyspelejšiu úroveň. Je však ťažko niečo predvídať a vopred odhadovať, nakoľko už

v júni 2006 po parlamentných voľbách môžu nastať radikálne zmeny politickej klímy v Slovenskej republike.

Vzhľadom na zatiaľ krátkodobý priebeh reformy verejných financií na Slovensku, spojený s nedostatkom analytických podkladov pre hodnotenie, je potrebné aj naďalej skúmať priebeh a dopady reformných opatrení a akcentovať túto problematiku ako vo výučbe, tak aj pri zadávaní tém bakalárskych či diplomových prác.

## ZOZNAM POUŽITÝCH SKRATIEK

ČID – čiastočný invalidný dôchodok  
ČP – čistý príjem  
ČR – Česká republika  
DDS – doplnkové dôchodkové sporenie  
DPH – daň z pridanej hodnoty  
DSS – dôchodková správcovská spoločnosť  
DP – daň z príjmu, daňové príjmy  
DPFO – daň z príjmu fyzických osôb  
DPPO – daň z príjmu právnických osôb  
DzN – daň z nehnuteľností (nemovitostí – ČR)  
DzPN – daň z prevodu nemovitostí  
DzPPN – daň z prevodu a prechodu nehnuteľností  
ES – Európske spoločenstvo  
EÚ – Európska únia  
HDP – hrubý domáci produkt  
ID – invalidný dôchodok  
IFP – Inštitút pre finančnú politiku  
Konceptce RVR – Konceptce reformy veřejných rozpočtů  
Konceptcia DR – Konceptcia daňovej reformy  
MF – Ministerstvo financií  
MPSVaR – Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny  
MPSV – Ministerstvo práce a sociálnych vecí (ČR)  
MŠ – Ministerstvo školstva  
MZ – Ministerstvo zdravotníctva  
ND – nepriame dane  
OECD – Organizácia pre ekonomickú spoluprácu a rozvoj  
OP – odpočítateľná položka  
PPP – Partnerstvo verejného a súkromného sektoru (z angl. jaz. „Public Private Partnership“)  
SR – Slovenská republika  
Stratégia RR – Stratégia reformy riadenia verejných financií  
TA SR – Tlačová agentúra Slovenskej republiky  
VEFI – verejné financie  
VS – verejná správa  
VŠ – vysoká škola  
VÚC – vyšší územný celok  
VZP – všeobecné zdravotné poistenie  
ZD – základ dane

## ZOZNAM SCHÉM

Schéma č. 1: Usporiadanie verejnej správy v rokoch 1996 - 2003.....	31
Schéma č. 2: Usporiadanie verejnej správy od 1.1.2004 .....	31
Schéma č. 3: Transformácia na systém rovnej dane .....	49
Schéma č. 5: Základné dimenzie dopadov daňovej reformy.....	57

## ZOZNAM TABULIEK

Tabuľka č. 1: Reforma verejných financií v Slovenskej republike – stručný prehľad .....	9
Tabuľka č. 2: Platenie za služby súvisiace s poskytovaním zdravotnej starostlivosti .....	22
Tabuľka č. 3: Stručné porovnanie vybraných krokov jednotlivých oblastí reformy verejných financií v Slovenskej a Českej republike.....	45
Tabuľka č. 4: Zmena sadzieb daní z príjmov a nezdaniteľných častí základu dane (ročné hodnoty).....	50
Tabuľka č. 5: Výnos dane z príjmov v roku 2004 (ESA95, mil. Sk) – porovnanie rozpočtu so skutočným výnosom daní .....	50
Tabuľka č. 6: Dopad daňovej reformy na verejné financie (ESA95, % HDP) .....	51
Tabuľka č. 7: Bezdetný slobodný daňovník .....	53
Tabuľka č. 8: Daňovník s pracujúcou manželkou a jedným dieťaťom.....	54
Tabuľka č. 9: Daňovník s pracujúcou manželkou a dvoma deťmi .....	55
Tabuľka č. 10: Porovnanie tabuliek č. 7, 8, 9.....	55
Tabuľka č. 11: Zmena čistých príjmov v roku 2004 (v %).....	56

## ZOZNAM GRAFOV

Graf č. 1: Výška DPFO v závislosti na hrubej mzde u bezdetného slobodného jedinca .....	53
Graf č. 2: Efektívna sadzba DPFO u bezdetného slobodného daňovníka.....	54
Graf č. 3: Prílev zahraničných investícií (základný kapitál + reinvestovaný kapitál) do slovenskej ekonomiky v rokoch 2003-2005 (v mld. Sk).....	59

# ZOZNAM POUŽITEJ LITERATÚRY

## MONOGRAFICKÉ PUBLIKÁCIE

1. ALLEN, R., TOMMASI, D. *Řízení veřejných výdajů – odborná příručka pro tranzitivní země*. Prel. kolektiv pracovníkov Ministerstva financí ČR pod vedením D. Vaškovej. Praha: Ministerstvo financí ČR, 2002. 496 s. ISBN 80-85045-12-5.
2. BARR, N. *The economics of the welfare state*. 4th ed. Oxford: OXFORD UNIVERSITY PRESS, 2004. p. 408, ISBN 0-19-926497-X.
3. BEBLAVÝ, M., SIČÁKOVÁ E. *Ekonomické a sociálne reformy na Slovensku: Niektoré aspekty tvorby verejnej politiky a presadzovanie záujmov*. Bratislava: INEKO, 2001. 75 s. ISBN 80-89041-37-X.
4. BEBLAVÝ, M., ŠVEC, P. *Transparentnosť verejných financií*. Bratislava: CPHR – Transparency International Slovensko, 2001. 30 s. ISBN 80-89041-18-3.
5. BEBLAVÝ, M., BAŤO, R., MEDERLY, P. *Rozpočtovanie a riadenie verejných výdavkov (Realistická vízia reforiem na najbližšie štyri roky)*. Bratislava: Inštitút pre dobre spravovanú spoločnosť, 2002. 55 s. ISBN 80-89041-48-5.
6. BEŇOVÁ, E., JANKOVSKÁ, A., MAJTÁNOVÁ, A. a kolektiv. *Financie a mena*. Bratislava: Ekonóm, 1999. 288 s. ISBN 80-225-1134-X.
7. HAMERNÍKOVÁ, B., KUBÁTOVÁ, K. *Veřejné finance: učebnice*. 1. vyd. Praha: EUROLEX BOHEMIA, 1999. 402 s. ISBN 80-902752-1-4.
8. CHREN, M. *Daňová reforma – vec verejná*. Bratislava: Nadácia F. A. Hayeka Bratislava, 2002. 20 s.
9. KRAJČÍR, Z., ÓDOR, Ľ. *Prvý rok daňovej reformy alebo 19 % v akcii*. Bratislava: IFP MF SR, 2005. 72 s.
10. KRAJČÍR, Z., ÓDOR, Ľ., ANTALICOVÁ, J., NOVYSEDLÁK, V. *Vplyv dôchodkového sporenia na verejné financie a občanov*. Bratislava: IFP pri MF SR, 2004. 28 s.
11. KUBÁTOVÁ, K., VÍTEK, L. *Daňová politika: teorie a praxe*. 1. vyd. Praha: CODEX Bohemia, 1997. 259 s. ISBN 80-85963-23-X.
12. MEDVEĎ, J., NEMEC, J., ORVISKÁ, M., ZIMKOVÁ, E. *Verejné financie*. Bratislava: SPRINT, 2005. 464 s. ISBN 80-89085-32-2.
13. MIKLOŠ, I. a kol. *Knihá reforiem*. 1. vyd. Bratislava: Trend Visual, 2005. 67 s. ISBN 80-969378-0-4.
14. MUSGRAVE, R. A., MUSGRAVEOVÁ, P. B. *Veřejné finance v teorii a praxi*. Prel. V. Kameníčková. 1. vyd. Praha: Management press, 1994. ISBN 80-85603-76-4.
15. PAŽITNÝ, P., ZAJAC, R. *Stratégia reformy zdravotníctva – reálnej reformy pre občana*. Bratislava: M.E.S.A. 10, 2001. 144 s. ISBN 80-968-293-7-8.
16. PAŽITNÝ, P., ZAJAC, R. *Ozdravené zdravotníctvo v službách občanov*. Bratislava: Združenie Pre reformu zdravotníctva, 2004. 134 s. ISBN 80-969201-2-X.
17. PEKOVÁ, J. *Veřejné finance: úvod do problematiky*. 3. vyd. Praha: ASPI, 2005. 528 s. ISBN 80-7357-049-1.

18. STRECKOVÁ, Y., MALÝ, I. a kol. *Veřejná ekonomie pro školu a praxi*. 1. vyd. Praha: Computer Press, 1998. 214 s. ISBN 80-7226-112-6.
19. TLUSTÝ, V., MACH, P., MINČIČ, L. *Rovná daň (Sborník textů)*. 1. vyd. Praha: CEP, 2001. 63 s. ISBN 80-902795-4-6.

## ČLÁNKY A INTERNETOVÉ ZDROJE

20. FRONC, M. Bolonský proces a reforma vysokoškolského vzdelávania na Slovensku. *Academia*. 2003, roč. 14, č. 2, str. 4-7.
21. GYARFASOVA, O. How Slovakia transformed Itself from a „Black Hole“ to an Investor’s Paradise. *Beyond Transition*. [on-line]. c2004 [cit. 2006-4-4]. Dostupné z: <[http://www.worldbank.org/html/prddr/trans/december\\_2004/pg29.htm](http://www.worldbank.org/html/prddr/trans/december_2004/pg29.htm)>.
22. INEKO. *Reformy na Slovensku 2003 – 2004 (Projekt HESO - Hodnotenie ekonomických a sociálnych opatrení)*. [on-line]. c2004 [cit. 2006-3-4]. Dostupné z: <<http://www.ineko.sk/static/heso/>>.
23. INTERNATIONAL MONETARY FUND. *Slovak Republic – 2005*. [on-line]. 2005 [cit. 2006-20-3]. Dostupné z: <<http://www.imf.org/external/np/ms/2005/121405.htm>>.
24. MEDERLY, P. Perspektívy a riziká prebiehajúcej reformy slovenského vysokého školstva. *Academia*. 2003, roč. 14, č. 2, str. 8-11.
25. OECD. *Economic Survey of the Slovak Republic 2005*. [on-line]. c2005 [cit. 2006-4-4]. Dostupné z: <[http://www.oecd.org/document/25/0,2340,en\\_2649\\_201185\\_35381273\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/document/25/0,2340,en_2649_201185_35381273_1_1_1_1,00.html)>.
26. VOZÁR, L. Reforma vysokých škôl a ich financovanie. *Academia*. 2003, roč. 14, č. 2, str. 24-29.
27. *Zdravotnícka reforma postavila pacientov bokom*. [on-line]. c2006 [cit. 2006-4-4]. Dostupné z: <<http://pravda.newtonit.sk/default.asp?cache=484844>>.
28. *OECD: Niskanen: USA sa môžu učiť od SR*. [on-line]. c2005 [cit. 2006-4-4]. Dostupné z: <[http://www.tvojepeniaze.sk/sk\\_pspravy.asp?r=sk\\_pspravy&c=A051208\\_184713\\_sk\\_pspravy\\_p01](http://www.tvojepeniaze.sk/sk_pspravy.asp?r=sk_pspravy&c=A051208_184713_sk_pspravy_p01)>.
29. *OECD: Mikloš: Slovensko dobieha Česko* [on-line]. c2006 [cit. 2006-4-4]. Dostupné z: <[http://www.tvojepeniaze.sk/sk\\_pspravy.asp?r=sk\\_pspravy&c=A060325\\_145230\\_sk\\_pspravy\\_p01](http://www.tvojepeniaze.sk/sk_pspravy.asp?r=sk_pspravy&c=A060325_145230_sk_pspravy_p01)>.
30. *OECD chce od Slovenska viac reforiem*. [on-line]. c2005 [cit. 2006-4-4]. Dostupné z: <[http://tvojepeniaze.pravda.sk/sk\\_pspravy.asp?r=sk\\_pspravy&c=A050926\\_142842\\_sk\\_pspravy\\_p01](http://tvojepeniaze.pravda.sk/sk_pspravy.asp?r=sk_pspravy&c=A050926_142842_sk_pspravy_p01)>.
31. *OECD: Slovenské reformy prinášajú ovocie*. [on-line]. c2005 [cit. 2006-3-3]. Dostupné z: <[http://tvojepeniaze.pravda.sk/sk\\_pspravy.asp?r=sk\\_pspravy&c=A050926\\_161522\\_sk\\_pspravy\\_p01](http://tvojepeniaze.pravda.sk/sk_pspravy.asp?r=sk_pspravy&c=A050926_161522_sk_pspravy_p01)>.

## VLÁDNE DOKUMENTY

32. MINISTERSTVO FINANCIÍ SLOVENSKEJ REPUBLIKY. *Hospodársky vývoj SR v rokoch 1993 – 2003*. [on-line]. c2004 [cit. 2006-3-3]. Dostupné z: <[http://www.finance.gov.sk/Documents/hv\\_1993-2003.pdf](http://www.finance.gov.sk/Documents/hv_1993-2003.pdf)>.

33. MINISTERSTVO FINANCIÍ SLOVENSKEJ REPUBLIKY. *Koncepcia daňovej reformy v rokoch 2004 – 2006*. [on-line]. c2003 [cit. 2005-10-9]. Dostupné z: <<http://www.finance.gov.sk/Default.aspx?CatID=3995>>.
34. MINISTERSTVO FINANCIÍ SLOVENSKEJ REPUBLIKY. *Konvergenčný program Slovenska pre roky 2004-2010*. [on-line]. c2004 [cit. 2005-10-7]. Dostupné z: <[http://povodna.finance.gov.sk/mfsr/mfsr.nsf/0/9bd21301a737d9d4c1256e7000325c1b/\\$FILE/Konvergen\\_program\\_SK.pdf](http://povodna.finance.gov.sk/mfsr/mfsr.nsf/0/9bd21301a737d9d4c1256e7000325c1b/$FILE/Konvergen_program_SK.pdf)>.
35. MINISTERSTVO FINANCIÍ SLOVENSKEJ REPUBLIKY. *Reforma riadenia verejných financií v Slovenskej republike*. [on-line]. c2003, posledná revízia 22.5.2005 [cit. 2006-2-3]. Dostupné z: <<http://www.finance.gov.sk/Default.aspx?CatID=3555>>.
36. MINISTERSTVO FINANCIÍ SLOVENSKEJ REPUBLIKY. *Stratégia reformy riadenia verejných financií*. [on-line]. c2003, posledná revízia 14.7.2005 [cit. 2006-3-2]. Dostupné z: <<http://www.finance.gov.sk/Default.aspx?CatID=3571>>.
37. MINISTERSTVO FINANCIÍ ČESKÉ REPUBLIKY. *Rozpočtový výhled 2003 – 2006: Koncepcie reformy veřejných rozpočtů*. [on-line]. c2003 [cit. 2005-11-11]. Dostupné z: <[http://www.mfcr.cz/cps/rde/xbcr/mfcr/RV\\_doc.doc](http://www.mfcr.cz/cps/rde/xbcr/mfcr/RV_doc.doc)>.
38. MINISTERSTVO PRÁCE A SOCIÁLNÍCH VĚCÍ ČESKÉ REPUBLIKY. *Závěrečná zpráva*. [on-line]. c2005 [cit. 2006-04-04]. Dostupné z: <[http://www.mpsv.cz/files/clanky/2235/zaverecna\\_zprava.pdf](http://www.mpsv.cz/files/clanky/2235/zaverecna_zprava.pdf)>.
39. MINISTERSTVO PRÁCE, SOCIÁLNÝCH VECÍ A RODINY SLOVENSKEJ REPUBLIKY. *Národná správa o stratégii dosiahnutia primeraných a udržateľných dôchodkov*. [on-line]. c2005 [cit. 2006-2-1]. Dostupné z: <[http://www.employment.gov.sk/mpsvrsr/internet/home/page\\_pdf.php?id=1348&slD=6925693e68c41e73c583c2b9d76dd1fa](http://www.employment.gov.sk/mpsvrsr/internet/home/page_pdf.php?id=1348&slD=6925693e68c41e73c583c2b9d76dd1fa)>.
40. MINISTERSTVO ŠKOLSTVA SLOVENSKEJ REPUBLIKY. *Koncepcia rozvoja výchovy a vzdelávania v Slovenskej republike na najbližších 15 – 20 rokov (projekt „MILÉNIUM“)*. [on-line]. c2001 [cit. 2005-10-12]. Dostupné z: <<http://www.mladez.sk/docs/millennium.doc>>.
41. MINISTERSTVO ŠKOLSTVA SLOVENSKEJ REPUBLIKY. *Správa o priebehu reformy vysokého školstva na Slovensku a jej dopadoch na študentov vysokých škôl*. [on-line]. c2004 [cit. 2006-3-2]. Dostupné z: <[http://www.minedu.sk/igrsvs/igr\\_doc\\_20040421\\_1\\_sprava\\_o\\_reforme\\_VVS\\_NRSR.doc](http://www.minedu.sk/igrsvs/igr_doc_20040421_1_sprava_o_reforme_VVS_NRSR.doc)>.
42. MINISTERSTVO ZDRAVOTNÍCTVA SLOVENSKEJ REPUBLIKY. *Dopadová štúdia reformy zdravotníctva*. [on-line]. c2004 [cit. 2005-10-8]. Dostupné z: <[http://www.health.gov.sk/redsyst/rsi.nsf/0/BF2D1A26F22C4567C1256FB700373CDA/\\$FILE/dopadova\\_studia\\_reformy\\_zdravotnictva.pdf](http://www.health.gov.sk/redsyst/rsi.nsf/0/BF2D1A26F22C4567C1256FB700373CDA/$FILE/dopadova_studia_reformy_zdravotnictva.pdf)>.
43. ÚRAD VLÁDY SLOVENSKEJ REPUBLIKY. *Komunálna reforma: Materiál pre verejnú diskusiu*. [on-line]. c2004 [cit. 2006-2-2]. Dostupné z: <[http://www.rokovania.sk/appl/material.nsf/0/228F22F299950CBCC1256EAE00288CD4/\\$FILE/Zdroj.html](http://www.rokovania.sk/appl/material.nsf/0/228F22F299950CBCC1256EAE00288CD4/$FILE/Zdroj.html)>.
44. ÚRAD VLÁDY SLOVENSKEJ REPUBLIKY. *Koncepcia decentralizácie a modernizácie verejnej správy*. [on-line]. c2001 [cit. 2006-2-2]. Dostupné z: <[http://www.vlada.gov.sk/decentralizacia/dokumenty/koncepcia\\_NRSR\\_maj2001\\_doplnena.doc](http://www.vlada.gov.sk/decentralizacia/dokumenty/koncepcia_NRSR_maj2001_doplnena.doc)>.
45. ÚRAD VLÁDY SLOVENSKEJ REPUBLIKY. *Programové vyhlásenie vlády Slovenskej republiky*. [on-line]. c1998 [cit. 2005-2-12]. Dostupné z:



<[http://www.government.gov.sk/VLADA/VLADA\\_1998/PROG\\_VYHL/sk\\_programove\\_vyhlasenie\\_1998.shtml](http://www.government.gov.sk/VLADA/VLADA_1998/PROG_VYHL/sk_programove_vyhlasenie_1998.shtml)>.

46. ÚRAD VLÁDY SLOVENSKEJ REPUBLIKY. *Programové vyhlásenie vlády Slovenskej republiky*. [on-line]. c2002 [cit. 2005-7-12]. Dostupné z: <[http://www.vlada.gov.sk/dokumenty/programove\\_vyhlasenie\\_vlady-20021104.rtf](http://www.vlada.gov.sk/dokumenty/programove_vyhlasenie_vlady-20021104.rtf)>.
47. ÚRAD VLÁDY SLOVENSKEJ REPUBLIKY. *Projekt ďalšej decentralizácie verejnej správy na roky 2003 – 2006*. [on-line]. c2003 [cit. 2006-2-2]. Dostupné z: <[http://www.rokovania.sk/appl/material.nsf/0/4378DF8568C65C2EC1256CFB0032C221/\\$FILE/Zdroj.html](http://www.rokovania.sk/appl/material.nsf/0/4378DF8568C65C2EC1256CFB0032C221/$FILE/Zdroj.html)>.
48. ÚRAD VLÁDY SLOVENSKEJ REPUBLIKY. *Verejná správa na Slovensku (základná charakteristika)*. [on-line]. c2004 [cit. 2006-2-2]. Dostupné z: <[http://www.vlada.gov.sk/decentralizacia/dokumenty/vniznansky\\_sk.rtf](http://www.vlada.gov.sk/decentralizacia/dokumenty/vniznansky_sk.rtf)>.

## LEGISLATÍVA

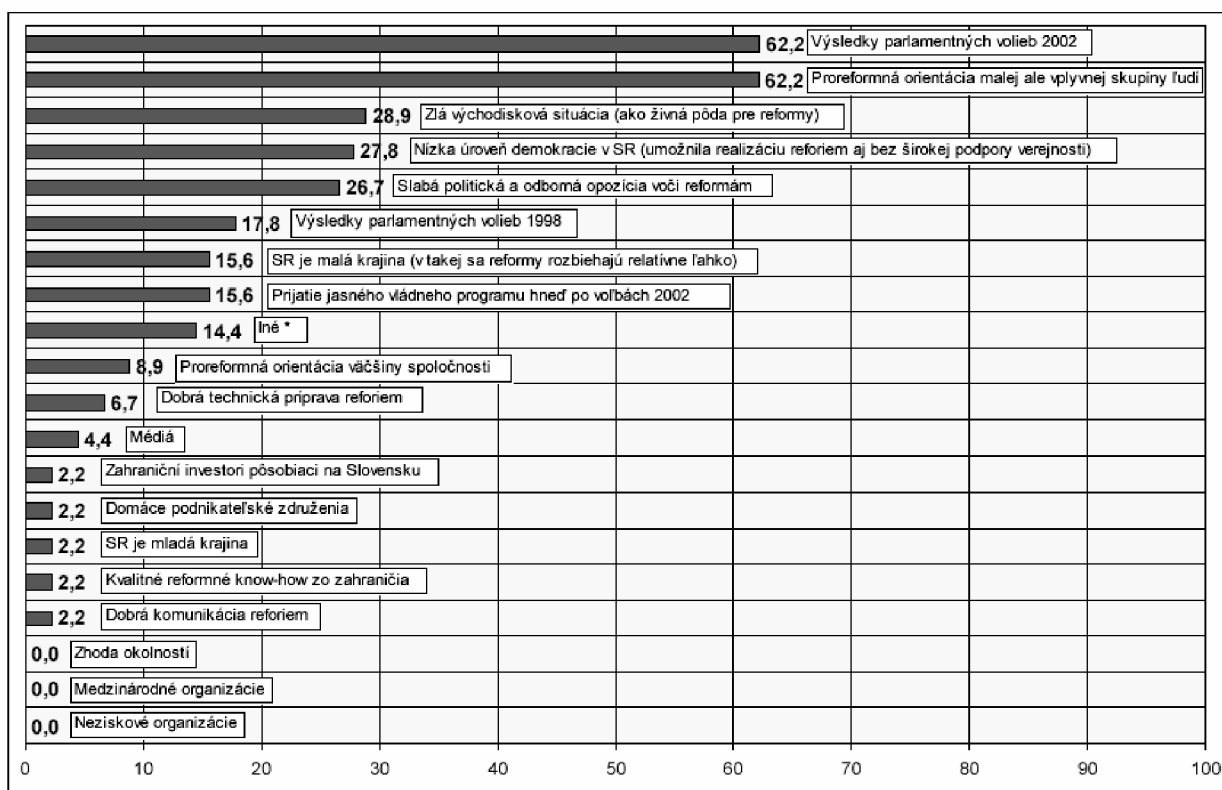
49. Zákon č. 29/1984 Z.z. o sústave základných a stredných škôl.
50. Zákon č. 131/2002 Z.z. o vysokých školách.
51. Zákon č. 595/2003 Z.z. o dani z príjmov.
52. Zákon č. 596/2003 Z.z. o štátnej správe v školstve a školskej samospráve.
53. Zákon č. 597/2003 Z.z. o financovaní základných škôl, stredných škôl a školských zariadení.
54. Zákon č. 523/2004 Z.z. o rozpočtových pravidlách verejnej správy.
55. Zákon č. 576/2004 Z.z. o zdravotnej starostlivosti, službách súvisiacich s poskytovaním zdravotnej starostlivosti a o zmene a doplnení niektorých zákonov.
56. Zákon č. 577/2004 Z.z. o rozsahu zdravotnej starostlivosti uhrádzanej na základe verejného zdravotného poistenia a o úhradách za služby súvisiace s poskytovaním zdravotnej starostlivosti.
57. Zákon č. 578/2004 Z.z. o poskytovateľoch zdravotnej starostlivosti, zdravotníckych pracovníkoch a stavovských organizáciách v zdravotníctve.
58. Zákon č. 579/2004 Z.z. o záchrannej zdravotnej službe a o zmene a doplnení niektorých zákonov.
59. Zákon č. 580/2004 Z.z. o zdravotnom poistení.
60. Zákon č. 581/2004 Z.z. o zdravotných poisťovniach a o dohľade nad zdravotnou starostlivosťou.
61. Zákon č. 583/2004 Z.z. o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy.
62. Zákon č. 595/2003 Z.z. o dani z príjmov.

## **ZOZNAM PRÍLOH**

Príloha č. 1: PRIESKUM – faktory ovplyvňujúce prijatie reforiem v SR.....	73
Príloha č. 2: PRIESKUM – hodnotenie jednotlivých reforiem .....	74
Príloha č. 3: Zoznam legislatívnych zmien v oblasti daní v rokoch 1993 – 2003 .....	75
Príloha č. 4: Prognóza vybraných indikátorov vývoja ekonomiky SR podľa Inštitútu finančnej politiky (február 2006).....	76

## Príloha č. 1: PRIESKUM – faktory ovplyvňujúce prijatie reforiem v SR

Čo (kto) pôsobilo podľa Vás najviac v prospech prijatia rozsiahlych reforiem na Slovensku v ostatných rokoch (nehľadiac na to, či sú podľa Vás pozitívne alebo negatívne) ?  
 % (respondenti si mohli vybrať max. 3 z vopred daných možností)



### \* Iné (menované respondentmi):

- Nízke povedomie ľudí o fungovaní reformovaných systémov a o reformnej problematike, ako aj všeobecne nízky záujem o veci verejné – umožnilo realizovať (aj menej populárne) reformy.
- Apatia a takmer žiadny odpor širokej verejnosti (napriek nesúhlasu značnej časti) a slabý odpor záujmových skupín, vrátane odborov, avšak nie ako dôsledok nízkej úrovne demokracie.
- Integrovaný proces do EÚ, OECD a NATO.
- Podmienenosť procesov spoločenskej transformácie, vrátane reformných úsilí v sociálno-ekonomickej oblasti, účasťou SR na európskej integrácii (pôvodná sebadiskvalifikácia, neskôr prístupový proces, vstup a členstvo).
- Vydierateľnosť predchádzajúcej vlády (dnes opozície) za spôsob vládnutia. Mnohé reformy sú výnosné pre reformátorov.
- Politika.
- Podbiehanie zahraničnému kapitálu, záujmy bohatých, nezujem o hodnoty našej krajiny.

Pozn.: prieskum bol realizovaný v novembri 2004 v rámci projektu HESO (Hodnotenie ekonomických a sociálnych opatrení) a zúčastnilo sa ho 45 nezávislých odborníkov.

Zdroj: [http://www.ineko.sk/archiv/projekt\\_heso\\_miniprieskum.pdf](http://www.ineko.sk/archiv/projekt_heso_miniprieskum.pdf)

## Príloha č. 2: PRIESKUM – hodnotenie jednotlivých reforiem

### Ako hodnotíte nasledujúce reformy súčasnej vlády ?

PORADIE PODĽA RATINGU (prínosu k sociálno-ekonomickému rozvoju krajiny)	RATING [-300; 300]	Miera súhlasu [-3 ; 3]	Koeficient dôležitosti %
Stabilizácia verejných financií	<b>171,5</b>	2,28	75,1
Daňová reforma	<b>160,4</b>	2,09	76,9
Reforma trhu práce	<b>122,4</b>	1,77	69,1
Dôchodková reforma	<b>120,7</b>	1,55	77,9
Reforma riadenia verejných financií	<b>114,4</b>	1,78	64,2
Reforma sociálnych dávok	<b>80,9</b>	1,33	60,7
Reforma verejnej správy (vrátane fiškálnej decentralizácie)	<b>76,2</b>	1,16	65,7
Reforma zdravotníctva	<b>73,2</b>	0,99	74,0
Reforma súdnictva	<b>62,7</b>	0,94	66,5
Zmeny v polícii	<b>40,4</b>	0,81	49,6
Zmeny v Slovenskej televízii (STV)	<b>26,6</b>	0,74	36,0
Reforma školstva	<b>-6,2</b>	-0,09	71,4

Pozn.: rating = miera súhlasu x koeficient dôležitosti x 100

Poznámka: Prieskum bol realizovaný v máji 2005 v rámci projektu HESO (Hodnotenie ekonomických a sociálnych opatrení - [http://www.ineko.sk/projekt\\_heso.htm](http://www.ineko.sk/projekt_heso.htm)) a zúčastnili sa ho nezávislí odborníci

Zdroj: [http://www.ineko.sk/archiv/projekt\\_heso\\_prieskum\\_reformy.pdf](http://www.ineko.sk/archiv/projekt_heso_prieskum_reformy.pdf)

### Príloha č. 3: Zoznam legislatívnych zmien v oblasti daní v rokoch 1993 – 2003

<b>Prehľad dôležitých zmien v legislatíve k daniam s najvyšším podielom na celkových daňových príjmoch</b>	
<b>Dátum účinnosti zmien</b>	<b>Legislatívne zmeny DPH</b>
1.8.1993	zvýšenie sadzieb dane z 5% na 6% a z 23% na 25%
1.1.1994	zníženie sumy obratu, pri ktorej sa osoba podliehajúca dani stáva platiteľom zo 1 500 000 Kčs na 750 000 Sk, zníženie sumy predpokladaného obratu, pri ktorej osoba začínajúca podnikat' je povinná podať žiadosť o registráciu z 3 000 000 Kčs na 1 500 000 Sk
1.1.1996	zníženie základnej sadzby dane z 25% na 23%
1.1.1997	stavebné práce preradené zo zníženej do základnej sadzby
1.1.1998	služby súvisiace s ťažbou ropy a zemného plynu, peňažníctvo, poisťovníctvo, právne služby poskytované podnikateľským subjektom, daňové poradenstvo, technické skúšky boli preradené zo zníženej do základnej sadzby
1.7.1999	dolná sadzba DPH sa zvyšuje zo 6% na 10%
1.1.2003	zmena sadzby dane z 23% na 20% a z 10% na 14%
1.1.2004	zavedenie jednotnej sadzby dane - Zmena sadzby dane z 20% na 19% a zo 14% na 19%
<b>Dátum účinnosti zmien</b>	<b>Legislatívne zmeny DPPO</b>
14.6.1993	zníženie osobitnej sadzby dane z 25% na 15% pri vymedzených druhoch príjmov, výnosy zo štátnych dlhopisov sú oslobodené od dane
1.1.1994	zníženie sadzby dane zo 45% na 40%
1.7.1996	osobitná sadzba dane 15% z dávok poskytovaných z Doplnkového dôchodkového poistenia podľa osobitného predpisu
1.1.2000 (§48 od 1.1.2002)	zníženie sadzby zo 40% na 29%, zavádza sa pojem daňové výdavky
1.1.2002	zníženie sadzby z 29 % na 25%
1.1.2003	možnosť poukázať 1% zaplatenej dane na osobitné účely
1.1.2004	sadzba dane je 19 % zo základu dane a) fyzických osôb zníženého o daňovú stratu a o nezdaniteľné časti základu dane (§ 11), b) právnických osôb zníženého o daňovú stratu.
<b>Dátum účinnosti zmien</b>	<b>Legislatívne zmeny DPFO</b>
1.1.1994	V poslednom pásme (nad 1 080 000 Sk sa sadzba znižuje zo 47% na 42%, § 15 - Nezdaniteľná časť základu dane - zvyšuje sa suma, o ktorú sa zníži základ dane ročne na daňovníka z 20 400 Sk na 21 000 Sk - na ťažko zdravotne postihnuté dieťa (nová kategória v zákone) sa základ dane znižuje o 18 000 Sk
1.1.2000	výnos zo štátnych dlhopisov už nie je oslobodený od dane -oslobodené od dane sú výnosy z hypotekárnych záložných listov
1.1.2000	nové sadzby, zavádza sa pojem "daň.strata"; zmeny v nezdaniteľných častiach základu dane, zavedenie paušálnej dane
1.1.2002	zvýšenie nezdaniteľnej časti základu dane na vyživované dieťa z 11 400 Sk na 16 800 Sk
1.1.2002	nové sadzby, zníženie počtu pásiem, násobenie nezdaniteľnej časti základu dane koeficientom
1.1.2004	sadzba dane je 19 % zo základu dane fyzických osôb zníženého o daňovú stratu a o nezdaniteľné časti základu dane (§ 11), zavedenie daňového bonusu v sume 4 800 Sk ročne na každé vyživované dieťa žijúce v domácnosti s daňovníkom

#### *Poznámka :*

V období od r. 1993 až 2003 prešli všetky druhy daní nielen úpravami sadzieb, ale aj metodickými zmenami v určovaní predmetu zdaňovania. Na rozdiel od priamych daní, sa daňové zaťaženie zvyšovalo na strane spotrebných daní a daní z pridanej hodnoty v súvislosti s harmonizáciou daňovej legislatívy SR s daňovými predpismi EÚ ako aj s odhodlaním znižovať priame dane za účelom stimulácie podnikateľských aktivít, zamestnanosti a v konečnom dôsledku ekonomického rastu.

*Zdroj: MINISTERSTVO FINANCIÍ. Hospodársky vývoj SR v rokoch 1993 – 2003. 2004.*

**Príloha č. 4: Prognóza vybraných indikátorov vývoja ekonomiky SR podľa Inštitútu finančnej politiky (február 2006)**

P.č.	Ukazovateľ	m.j.	2005*	2006	2007	2008	2009
1	HDP; v bežných cenách	mld.Sk	1437,6	1574,1	1702,5	1821,8	1946,7
2	HDP; reálny rast	%	5,6	5,8	6,4	5,4	5,1
3	Konečná spotreba domácností; reálny rast	%	5,8	4,5	4,8	4,4	4,2
4	Konečná spotreba domácností; nominálny rast	%	9,0	8,1	6,8	6,5	6,5
5	Priem. mesačná mzda za hosp. (nominálny rast)	%	9,3	7,2	6,0	6,0	6,2
6	Priem. mesačná mzda za hosp. (reálny rast)	%	6,4	3,6	4,0	4,0	3,7
7	Priemerný rast zamestnanosti, podľa VZPS	%	1,8	1,1	1,0	0,8	0,8
8	Priemerný rast zamestnanosti, podľa evid.počtu	%	1,9	1,1	1,0	0,8	0,8
9	Priemerná miera nezamestnanosti, podľa VZPS	%	16,3	15,8	15,6	15,3	14,8
10	Index spotrebiteľských cien (priemerný rast)	%	2,7	3,5	2,0	2,0	2,4
11	Index výrobných cien (priem. rast - tuzemsko)	%	4,8	4,9	1,5	1,5	1,7
12	Bilancia bežného účtu	% HDP	-6,1	-4,2	-2,4	-1,7	-1,2
13	Konečná spotreba verejnej správy (reálny rast)	%	1,6	3,3	2,9	3,0	2,9
14	Tvorba hrubého fixného kapitálu (reálny rast)	%	11,5	6,5	6,0	4,0	4,0
15	Export tovarov a služieb (reálny rast)	%	10,2	11,7	13,6	6,0	6,2
16	Import tovarov a služieb (reálny rast)	%	9,3	10,7	11,7	5,2	5,4

\* rok 2005 - skutočnosť alebo odhad

Zdroj: IFP