

# Slovenská republika

## Prehľad rozvojovej politiky

November 2002

*Súhrnná správa*

Útvar pre zmierňovanie chudoby a ekonomické riadenie  
Európsky a stredoázijský región



**Dokument Svetovej banky – NEOFICIÁLNY PREKLAD!**

## MENOVÉ EKVIVALENTY

Menová jednotka: Slovenská koruna (SKK)

1 USD = 42,03 SKK

(stav ku dňu 1. novembra 2002)

## O B S A H

MENOVÉ EKVIVALENTY

POĎAKOVANIE

SÚHRN

PREHĽAD ROZVOJOVEJ POLITIKY

Strategický rámec

Výzvy a ciele

Reforma v obchode, financiách a (podnikovom sektore)

Fiskálna konsolidácia

Reforma trhu práce

Správa

Makroekonomický výhľad a vplyv na sociálne zabezpečenie

Závery

Viceprezident:	Johannes Linn
Oblasťný riaditeľ:	Roger Grawe
Sektorový riaditeľ:	Cheryl Gray
Sektorový vedúci:	Kyle Peters
Vedúci pracovnej skupiny:	Bernard Funck

## POĎAKOVANIE

Túto správu pripravila skupina expertov, skladajúca sa z členov: Bernard Funck (hlavný autor), Marcelo Bisogno, James Harrison a Anton Marcinčin, ktorá sa pritom opierala, okrem iného, o špecifické príspevky a hĺbkové analýzy nasledovných odborníkov: Bartek Kaminski a Beata Smarzynska (obchodná integrácia), Emily Andrews a Patrick Wiese (sociálna ochrana), Martin Bruncko (regionálny rozvoj), Lubomira Zimanova - Beardsley a Alexey Proskuryakov (reforma súdnictva), Marie Renee Bakker (finančný sektor), Csaba Csaki a jeho tím (poľnohospodárstvo), a Roland Clarke (manažment verejných výdavkov).

Skupina použila tiež práce autorov: Mukesh Chawla (zdravotníctvo), Mary Canning a Halil Dundar (školsťvo), Jean Jacques Dethier (riadenie verejných výdavkov), Istvan Dobozi a Laszlo Lovei (energetika), Ana Revenga a jej tím (problematika chudoby), Dena Ringold (rómska problematika) a Lodovico Pizzati (otázky fiskálnej udržateľnosti).

Skupina prejavuje vďaku a uznanie za možnosť využitia analytických prác Medzinárodného menového fondu, Organizácie pre ekonomickú spoluprácu a rozvoj (najmä pokiaľ ide o jej súčasný regionálny prieskum trhov práce) a Európskej komisie.

Ďalej ďakujeme Rogerovi Grawe, Kyle Peters, Ingrid Brockovej, Milanovi Brahmatt a Robertovi Rocha za cennú pomoc a poradenstvo.

Taktiež si vysoko si vážime vynikajúcu prácu Anity Correa a Emily Evershed, ktorú odviedli pri úprave, resp. editovaní rukopisu tejto správy. Oana-Maria Croitoru nám pomáhala pri kompilácii štatistických údajov.

## SÚHRN

V Slovenskej republike ostáva deficit zahraničného bežného účtu, ako aj fiskálny deficit (očistený o privatizačné príjmy) napriek určitému poklesu na neudržateľne vysokej úrovni, odhadnutej za rok 2002 na 8 % HDP. Keďže kapitálový účet vykáže za tento rok prebytok vo výške asi 20 % HDP, Slovensko nebude mať vážne ťažkosti pri financovaní týchto deficitov. Táto priaznivá situácia však nebude mať dlhé trvanie. Navyše, terajšia kombinácia hospodárskych politík zhorší možnosti zamestnať rozsiahle segmenty obyvateľstva (najmä menej kvalifikovaného) prostredníctvom dopadu na reálne devízové kurzy, a v konečnom dôsledku priškrtnú ekonomický rast, ktorý je pre rok 2002 odhadovaný na 4 %. Ekonomická politika sa zatiaľ zameriava hlavne na stimuláciu investícií, avšak budúci rast je závislý aj na zvyšovaní zamestnanosti, ktorá je v súčasnosti len na úrovni 50 % populácie v produktívnom veku a tým jedna z najnižších spomedzi všetkých štátov strednej a východnej Európy.

Slovenskú republiku delí od členstva v Európskej únii ešte poldruha roka, čo jej ponúka možnosť riešiť tieto základné otázky. Novej vláde navrhujeme, aby využila toto obdobie na dosiahnutie cieľov obsiahnutých v nasledovnom 11-bodovom akčnom pláne:

- (i) Obmedziť *podnikové dotácie (bežné aj kapitálové) a záruky* (ktorých súčasný objem na úrovni 6 % HDP je najvyšší zo všetkých reformujúcich sa krajín), vrátane zníženia tej podpory poľnohospodárstva, ktorá nie je v súlade so spoločnou poľnohospodárskou politikou Európskej únie (CAP) a podstatného obmedzenia transferov železničiam;
- (ii) Presmerovať programy výdavkov namiesto ich rozširovania, tak, aby docielili súlad s kritériami financovania *štrukturálnych fondov* (sem patrí aj pomoc pri zveľadovaní okolia Bratislavy ako centra ekonomického rastu);
- (iii) Zvýšiť *dôchodkový vek* na 65 rokov pre všetkých s cieľom zabezpečiť udržateľnosť dôchodkového systému z verejných prostriedkov bez masívneho vzrastu fiskálneho deficitu v dôsledku demografických faktorov;
- (iv) Odložiť plánované *zníženie príjmov* uvažované v rámci Predvstupového ekonomického programu (z 38 % HDP v r. 2000 na 35 % a na cieľových 33 % v r. 2004), kým nedôjde k realizácii očakávaného zníženia výdavkov;
- (v) Vyvážiť *daňové zaťaženie* ústupom od daní z objemu miezd (predovšetkým zdravotných a nemocenských príspevkov) a zvýšením iných daní (napr. zjednodušením systému vrátenia DPH, zdanením extrémnych príjmov v plynárenstve, znížením daňovej stimulácie investorov na úroveň kompatibilnú s Európskou úniou a zdanením všetkých osobných príjmov – vrátane prídavkov na deti, ak ostanú plošné – daňou z príjmov fyzických osôb);
- (vi) Urýchliť realizáciu plánovaných zvýšení taríf *elektrickej energie a plynu* (podľa potreby s cieľovou kompenzáciou pre spotrebiteľov s nízkymi príjmami);

- (vii) Využiť privatizačné príjmy zo zahraničia na prednostné *zníženie zahraničného dlhu pred domácim oddĺžením* (vyhnúť sa ďalšej stimulácii domáceho dopytu);
- (viii) Začať privatizáciu *výroby energie* (zvlášť jadrovej a zvlášť tepelnej), ako aj pôdy „neidentifikovaných vlastníkov“;
- (ix) Zvýšiť flexibilitu *trhu práce* (ktorá je jednou z najnižších spomedzi kandidátskych krajín), vrátane renovelizácie Zákonníka práce, úpravy minimálnej mzdy, decentralizácie kolektívneho vyjednávania a rekonštrukcie systému dávok sociálnej pomoci;
- (x) Urýchliť proces *riešenia zadĺženosti* s cieľom zjednodušiť druhé kolo prevodu vlastníctva majetku, ktorý bol získaný pochybným spôsobom za Mečiarovej vlády a odstrániť hlavnú prekážku pri poskytovaní bankových úverov malým a stredným podnikom;
- (xi) Odstrániť *obmedzenie vnútroštátneho obchodu* v rámci Česko-slovenskej colnej únie ešte pred prístupom do Európskej únie.

Súbežne s týmto akčným plánom by nová vláda mala teraz pristúpiť k ďalším opatreniam, ktorých časový rámec má dlhší horizont:

- (i) V oblasti sociálnej ochrany, po inicializovaní zvýšenia veku odchodu do dôchodku aby sa zabezpečila udržateľnosť prvého piliera, začať *postupný prechod k povinnému plne financovanému druhému pilieru* aby sa zvýšila reprodukčná miera dôchodkov, načasovaný tak, aby bola zabezpečená existencia regulačných inštitúcií na dohľad nad druhým a tretím pilierom a aby sa využil očakávaný prístup k integrovanému kapitálovému trhu Európskej únie, alebo, ešte lepšie, k eurozóne; *utlmiť rast výdavkov na sociálnu pomoc* a zvýšiť motiváciu príjemcov nájsť si prácu a odísť zo siete sociálnej pomoci; *spomaliť odnímanie dávok* príjemcom, ktorí začínajú pracovať; a zlepšiť, ako aj striktné presadzovať kontrolu pracovnej aktivity;
- (ii) V oblasti zdravotníctva *zastaviť rast dopytu po zdravotnej starostlivosti* (užším vymedzením výkonov a prehĺbením účasti na financovaní); *zvýšiť účinnosť a vyrovnanosť mechanizmov financovania* (spájaním zdravotných poisťovní, integráciou platieb poisťného s inými sociálnymi príspevkami, harmonizáciou a rozšírením základu príjmov); *zlepšiť efektívnosť poskytovateľov* (skvalitnením platobných mechanizmov, plánovanou racionalizáciou systému poskytovateľov s cieľom znížiť prezamestnanosť a prebytok nemocničných lôžok, zavedením účinného systému zodpovednosti poskytovateľov za kvalitu a dodržovanie noriem poskytovaných služieb a rozvíjaním manažérskych schopností na úrovni zdravotníckych zariadení); *zabezpečiť primeranú podporu funkciám verejného zdravotníctva a ich zamierenia*; a *zachovať zásadu prístupu všetkého obyvateľstva, najmä rómskeho, k zdravotnej starostlivosti*;
- (iii) V oblasti školstva *konsolidovať vzdelávacie zariadenia a ich personál na základnej a strednej úrovni* (zvlášť intenzifikáciou a prehĺbením súčasného racionalizačného plánu) za pomoci *nového mechanizmu financovania*,

založeného najmä na kapitáčnom princípe; *presmerovať stredné školstvo k lepšiemu plneniu požiadaviek trhu práce* (zvýšením počtu študentov pripravovaných pre univerzitné štúdium a celkovým prehĺbením všeobecného akademického obsahu jednotlivých študijných smerov); použiť úspory nadobudnuté konsolidáciou a presmerovaním *na skvalitnenie všetkých úrovní vzdelávacieho procesu a financovanie (spolu s poplatkami za štúdium) postupného rozširovania terciárneho vzdelávania*; zaviesť *silnejšie mechanizmy, vrátane celoštátneho systému hodnotenia študentov a akreditácie univerzít, na zabezpečenie vyššej zodpovednosti škôl a inštitúcií terciárneho vzdelávania za výsledky*; a *zabezpečiť rómskemu obyvateľstvu rovnaké príležitosti vzdelávania*.

Úspech tejto stratégie bude závislý na posilnení riadiaceho rámca krajiny, na dosiahnutie čoho by mali slúžiť nasledovné opatrenia:

- (i) Transformácia strednodobého a programovaného rozpočtovania na účinný nástroj fiskálneho plánovania, skvalitnenie súvisiacich finančných a výkonnostných informácií a prehĺbenie integrity jednotlivých systémov. Súčasťou tohto transformačného procesu by mali byť vhodne definované a periodicky realizované zisťovania rodinných účtov, ktoré sú kľúčovým nástrojom pre analýzu a tvorbu politík;
- (ii) Konsolidácia prebiehajúcej decentralizácie, s cieľom zabezpečiť fungovanie kapacít a mechanizmov na zabezpečenie zodpovednosti škôl, než sa pristúpi k ďalšej etape decentralizácie;
- (iii) Spustenie zásadnej reformy sektoru spravodlivosti, konkrétne profesionalizácia riadenia súdov; zintenzívnenie pátrania a vyšetrovania skorumpovaných sudcov; posilnenie regulačných úradov v právnických profesiách, vrátane posilnenia ochrany klienta.

## PREHĽAD ROZVOJOVEJ POLITIKY

### STRATEGICKÝ RÁMEC

1. *V tomto roku dosiahla slovenská ekonomika najvyššiu rast od čias odvrátenia finančnej krízy v roku 1998. V súčasnosti sa nachádza na ceste k uzdraveniu a jej produkt, ako aj zamestnanosť v súkromnom sektore v tomto roku vzrastú o 4 %, resp. o 2 % (viď Tabuľka 1). Začiatok procesu uzdravenia a tvorby nových pracovných miest však začali prakticky ihneď sprevádzať nové prejavy makroekonomickej nerovnováhy; fiskálny deficit a vonkajší deficit bežného účtu sa udržiavajú okolo 8 % HDP a nezamestnanosť prevyšuje 18 %.*
2. *Táto situácia sa však jednako odlišuje minimálne v štyroch bodoch od obdobia pred rokom 1999: hlavné zdroje ekonomického rastu, zdroje expanzie domáceho dopytu, charakter medzinárodného prostredia a formy externého financovania sú dnes všetky zmenené.*

### Rast v dôsledku štruktúrnej reformy

3. *Po prvé, rast je podmienený nie tak nadmernými investíciami, ako skôr štruktúrnymi reformami. Táto zmena sa najzreteľnejšie prejavila v obrate ziskovosti podnikového sektora, ktorá sa medzi rokmi 1998 a 2002 zvýšila o 10 percentuálnych bodov HDP. Väčšina zlepšenia je zásluhou prudkého poklesu počtu stratových firiem. Reformami v bankovníctve sa podarilo prelomiť mentalitu „známostí“, ktorá spájala banky a ich dlžníkov - podnikov. Dôsledkom toho bola aj zmenšená ochota bánk poskytovať svojim klientom úvery, čím ich prinútili buď k podstúpeniu reštrukturalizácie, alebo k odchodu z trhu. Navyše, vláde sa podarilo sprivatizovať alebo likvidovať asi 40 % podnikov, ktoré ešte po roku 1998 ostali v štátnom vlastníctve. Privatizácia sa skvalitnila a tým pritiahla strategických investorov s dobrou povestou. Kým priemerné podniky v domácich rukách ešte zápasia s reštrukturalizačnými problémami, firmy zahraničných investorov už expandujú.*
4. *Napriek tomu, že sa počet ziskových firiem medzi rokmi 1998 a 2002 o niečo zvýšil, miery ich ziskovosti ostali v zásade nezmenené, čo je odrazom rastúcej konkurencie súvisiacej s takmer úplným odstránením dovozných taríf na tovary z krajín EÚ a ostatných preferovaných obchodných partnerov.*

Tabuľka 1: Hlavné ekonomické indikátory (1995-2001)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
<b>Reálna ekonomika</b>							
Reálny rast HDP	5,8	5,6	4,0	1,3	2,2	3,3	4,0
Miera nezamestnanosti	13,1	11,3	11,8	12,5	16,2	18,9	19,4
Inflácia (priemerný index spotrebiteľských cien, %)	9,8	5,8	6,1	6,7	10,6	12,0	7,3
Súkromná spotreba/HDP	50,5	52,3	52,2	53,4	55,4	55,3	55,8
Hrubé domáce úspory /HDP	28,6	25,2	25,9	25,1	23,4	22,8	22,9
Hrubé domáce investície /HDP	26,5	35,6	35,2	34,7	28,2	26,4	31,9
<b>Platobná bilancia</b>							
Obchodná bilancia/HDP	-1,2	-11,2	-9,9	-10,7	-5,4	-4,5	-10,4
Vývoz tovarov a služieb (rast v USD)		-0,5	8,3	10,2	-5,6	15,2	6,8
Dovoz tovarov a služieb (rast v USD)		26,3	5,4	11,6	-13,4	13,2	15,3
Bilancia bežného účtu/HDP	2,0	-10,2	-9,3	-9,7	-4,9	-3,5	-8,6
Kapitálový a finančný účet/HDP	7,2	12,0	8,6	8,3	7,6	7,5	9,1
Hrubé oficiálne rezervy (miliardy USD k 31.12)	3,4	3,4	3,3	2,9	3,4	4,1	4,2
Krytie rezerv (mesiace dovozov tovarov a služieb)				2,3	3,1	3,4	3
Hrubý zahraničný dlh/HDP	29,7	37,4	47,4	55,2	53,0	55,7	56,3
Zahraničná dlhová služba (% vývozov T.S.I. & T.)				13,3	15,5	17,1	10,5
<b>Verejné financie</b>							
Bilancia verejnej správy/HDP		-3,2	-4,8	-5,1	-4,3	-9,1	-8,5
Verejný dlh/HDP		26,4	28,8	28,8	40,1	44,1	43,0
<b>Úrokové miery</b>							
Priemerná nominálna úroková miera z úverov (%)	16,9	13,9	18,7	21,2	21,1	14,9	11,2
Priemerná reálna úroková miera z úverov (upravená o index cien výrobcov, %)		7,7	11,8	13,6	9,5	2,6	3,7
Priemerná nominálna úroková miera z vkladov (%)	9,0	9,3	13,4	16,3	14,4	8,5	6,4
Priemerná reálna úroková miera z vkladov (upravená o index spotrebiteľských cien, %)		3,3	6,9	9,0	3,4	-3,2	-0,8
<b>Peniaze a úvery</b>							
Peniaze (ročná miera rastu)		15,8	-4,4	-11,4	4,2	21,5	21,3
Kvázipeniaze (ročná miera rastu)		16,4	18,3	14,6	15,0	12,5	7,7
Úvery podnikom a domácnostiam (% rastu) 2/		28,6	56,8	13,9	-7,8	-9,4	-13,5
<b>Práca a mzdy</b>							
Menovitý rast hrubej mzdy (priemer v %)	14,3	13,3	13,1	8,4	7,2	6,5	8,2
Reálny rast hrubej mzdy (priemer v %)	4,1	7,1	6,6	1,6	-3,0	-4,9	0,8
<b>Výmenné kurzy</b>							
Nominálny výmenný kurz (SKK / USD, priemer)	29,7	30,7	33,6	35,2	41,4	46,0	48,4
Nominálny výmenný kurz (SKK/ EUR, priemer)					44,1	42,6	43,3
Nomin. efektívny výmenný kurz (predošlý rok=100) 1	100,7	100,7	105,1	97,9	90,2	101,1	98,6
Reálny efektívny výmenný kurz (CPI, predošlý rok=100) 1	103,0	100,3	106,0	100,2	97,8	111,9	100,2
Reálny efektívny výmenný kurz (ULC, predošlý rok=100) 2	106,1	108,6	110,4	96,4	95,6	100,4	98,9
<b>Memorandové položky</b>							
Hrubý domáci produkt (miliardy SKK, bežné ceny)	568,9	628,6	708,7	775,0	835,7	908,7	989,3
Hrubý domáci produkt (miliardy USD, bežné ceny)	19,1	20,5	21,1	22,0	20,2	19,7	20,5
Príjmy na obyvateľa (USD)	3.569,7	3.816,0	3.916,3	4.080,5	3.744,9	3.654,2	3.783,4

Poznámky: 1/ Rast indexov devízového kurzu znamená zhodnotenie domácej meny; 2/ Upravené o reštrukturalizáciu bánk. CPI index spotrebiteľských cien, ULC jednotkové náklady práce. Zdroj: Ministerstvo financií; Národná banka Slovenska; Štatistický úrad SR.



## Zdroje a dopad domácej expanzie

5. Po druhé, kým hlavným motorom domáceho dopytu bola v minulosti (štátom dotovaná) finančná voľnosť medzi podnikmi, v súčasnosti ju nahradila investičná činnosť na zelenej lúke, čo je pozitívne, a fiskálna expanzia, čo je negatívne (Tabuľka 2). Oba tieto javy sú sčasti viazané na nárast priamych zahraničných investícií z cca 1 % HDP ročne v 90. rokoch na predpokladanú úroveň 17 % HDP v tomto roku. Následkom investícií na zelenej lúke zaznamenala akumulácia kapitálu v roku 2000, po krátkom spomalení na prelome rokov 1999-2000, výrazný skok vpred. Popri tomto zdroji však do domácej ekonomiky vstúpilo aj vysoké percento privatizačných príjmov, čo spôsobilo ďalšiu infláciu domáceho dopytu. Tým sa umožnilo financovanie (i) rastúceho fiskálneho deficitu (ktorý sa v období 1999 až 2002 zvýšil z 4,3 % na 8,5 % HDP), a (ii) a ďalších expanzných opatrení (ako vyplatenie dlhopisov Fondu národného majetku v roku 2001 a likvidácia domáceho štátneho dlhu v tomto roku) bez vytlačenia domáceho dopytu. Úrokové sadzby sa počas celého obdobia 1999 až 2002 znižovali.

**Tabuľka 2: Dopyt a produkt, 1995-2002 (%)**

	1995-98	1999-2000	2001-02
	Percentuálna zmena		
Súkromná spotreba	6,9	0,6	4,5
Vládna spotreba	6,9	-2,6	5,3
Hrubá tvorba kapitálu	20,5	-10,5	10,4
Celkový domáci dopyt	9,7	-3,6	6,2
Vývozy	8,9	9,5	4,5
Dovozy	15,5	1,9	7,6
Hrubý domáci produkt	5,5	1,8	3,5
	Príspevok k rastu (v % HDP)		
Hrubá tvorba kapitálu	5,2	-3,6	4,4
Celkový domáci dopyt	9,8	-3,9	7,5
Čisté vývozy	-4,3	5,2	-4,0

6. Terajšie fiskálne zhoršenie je v prvom rade odrazom strát príjmov v dôsledku prijatých hospodárskych politík, ktoré neboli spojené s korešpondujúcim znížením výdavkov. Vláda SR doplnila celkové zníženie cieľ v kontexte s Európskou dohodou a s Uruguajským kolom, ako aj odstránenie dovozných prirážok zavedených v roku 1999, celým radom fiskálnych opatrení, zameraných na zvýšenie konkurencieschopnosti krajiny a na prilákanie investorov. Ich súčasťou bolo napr. zníženie dane z príjmov právnických osôb zo 40 na 25 % a veľkorysé daňové prázdny. Podobne došlo aj k zníženiu dane z príjmov fyzických osôb, a to zo 40 na 38 % na najvyššom, a z 15 na 10 % na najnižšom konci príjmového rozpätia; zároveň sa významne zvýšili nárokovateľné odpočty. Táto politika spôsobila v rokoch 1996 až 2001 pokles podielu príjmov verejnej správy asi o 7,5 % HDP.

7. Zmierňovanie daňového zaťaženia je samo o sebe vítané, keďže by malo pomôcť podporovať rast. Žiaľ, nikdy však nedošlo k súvisiacemu zníženiu výdavkov. Naopak, výdavky na verejnú správu (bez čistých pôžičiek) sa medzi 1999 a 2001 zvýšili takmer o 2 % HDP. Ešte horší dopad majú opatrenia prijaté v predvolebnom období, hroziace expanziou výdavkov práve v tých oblastiach, v ktorých by sa šetrenie malo najviac prejaviť. Súčasťou týchto opatrení bolo zvýšenie miezd vo verejnej službe o 17 %, zvýšenie dôchodkov o 5 %,

nezavedenie školného pre externých študentov vysokých škôl a uvoľnenie detských prídavkov od predtým existujúcej závislosti nároku na príjmoch rodičov.

8. *Výsledné fiskálne deficity sú neudržateľné.* Ak sa neodstránia, spôsobia explozívnu dynamiku rastu verejného dlhu. Krajine hrozí, že po štarte z takmer nezadĺženej východzej pozície v čase nadobudnutia nezávislosti pred necelými 10 rokmi, už okolo roku 2007 prestane plniť kritériá Maastrichtskej dohody predpisujúce max. 60 % podiel verejného dlhu na HDP (Tabuľka 3). Fiskálny deficit však nepredstavuje jediné riziko. Ostatné riziká vyplávajú z: (i) významný objem vládnych garancií, ktoré Slovenská republika nakumulovala (18% HDP koncom roka 2001), hlavne v dôsledku zabezpečenia nepretržitého financovania takých štátnych podnikov, ako železnice a elektrárne; (ii) opakujúceho sa tlaku na oddĺženie kritických sektorov (napríklad zdravotníctvo) po tom, ako čo nadobudli neúnosne vysoké objemy platobnej neschopnosti; a (iii) neočakávané problémy bánk (dovtedy, kým nebude rekapitalizovaná schéma poistenia vkladov). Navyše, aj po realizácii reforiem v dôchodkovom systéme z mája 2002 sa predpokladá dlhodobý rast deficitu dôchodkového systému, čo ďalej zhoršuje fiskálne vyhlídky.

**Tabuľka 3: Dva scenáre dopadu deficitu verejnej správy a verejného dlhu (2001-09) (% HDP)**

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
<b>Reformný scenár</b>									
1. Hrubá hodnota dlhu	43,0	42,0	43,1	44,4	44,5	44,0	43,7	43,7	43,6
2. Hrubé aktíva	30,2	34,7	33,4	31,3	27,4	27,4	27,4	27,4	27,4
3. Čistý dlh	12,8	7,3	9,8	13,2	17,0	16,5	16,2	16,2	16,2
4. Primárny deficit	4,5	3,6	2,6	1,7	0,7	-0,3	-0,5	-0,5	-0,5
5. Úroky	3,9	3,9	3,2	3,2	3,1	3,1	3,1	3,1	3,1
6. Celkový deficit	8,4	7,5	5,8	4,9	3,8	2,8	2,6	2,6	2,6
<b>Nereformný scenár</b>									
1. Hrubá hodnota dlhu	43,0	42,9	45,9	50,0	53,8	58,2	63,3	68,7	74,3
2. Hrubé aktíva	30,2	34,7	33,4	31,3	27,4	27,4	27,4	27,4	27,4
3. Čistý dlh	12,8	8,2	12,5	18,7	26,4	30,7	35,9	41,2	46,8
4. Primárny deficit	4,5	4,5	4,5	4,5	4,5	4,5	4,5	4,5	4,5
5. Úroky	3,9	3,9	3,3	3,5	3,5	3,9	4,4	5,0	5,6
6. Celkový deficit	8,4	8,4	7,8	8,0	8,0	8,4	8,9	9,5	10,1
<b>Spoločné predpoklady</b>									
7. Nominálny rast HDP	8,9	7,2	8,9	9,1	9,3	8,0	7,0	7,0	7,0
8. Privatizačné príjmy určené na splatenie dlhu	0,0	5,6	1,3	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0

9. *Nevhodné politiky v oblasti príjmov a nepružný trh práce škrtia možnosti odpovedať na zvýšený domáci dopyt zvýšenou ponukou a zhoršujú dopad fiskálneho deficitu na makroekonomickú rovnováhu.* O nedostatočnej flexibilitate trhu práce svedčí rad indikátorov (Tabuľka 4). Legislatíva SR v oblasti ochrany zamestnanosti bola už pred nedávnou novelou Zákonníka práce reštriktívnejšia, než v priemernom členskom štáte OECD. Pod vplyvom centralizovaného systému mzdového vyjednávania sú regionálne rozdiely vo mzdách nižšie, než rozdiely v produktivite. Podľa výberového zisťovania pracovných síl menej ako 9 % zamestnaných osôb patrí do kategórie samostatne zárobkovo činných a spolupracujúcich osôb, kým v ostatných Visegrádskejších krajinách ich podiel dosahuje takmer 19 % a v EÚ 16 %. Na čiastočný úväzok pracuje iba 2,4 % všetkých zamestnancov, čo je najmenej vo Visegrádskej skupine (ktorá vykazuje priemer 6,4 %) a ostáva hlboko pod úrovňou Únie (18 %). Navyše, sčasti pod vplyvom dávok sociálnej pomoci, ktoré sú v porovnaní s priemernou mzdou vysoké

(najmä v chudobnejších regiónoch SR) je participácia pracovných síl jedna z najnižších vo Visegrádskej skupine.

**Tabuľka 4: Indikátory pracovných síl vybraných krajín (2001)**  
(%)

	SK	PL	CZ	H	SLO	Kandidáti EÚ	EÚ-15
<b>Zamestnanosť</b>							
Miera zamestnanosti							
15-24 roční	27,7	21,4	34,4	31,4	30,3	27,0	40,4
25-54 roční	74,6	69,5	82,0	73,1	83,8	73,8	77,0
55-64 roční	22,5	30,5	36,9	23,7	23,4	34,6	38,2
15-64 roční	56,7	53,8	65,0	56,3	63,6	57,8	63,9
Zamestnanosť skupiny 15+ ročných	48,8	46,3	54,9	46,7	54,4	50,1	52,0
Samostatne zárob. činní a spoluprac.	8,6	28,0	15,3	14,6	17,1	27,1	15,7
Zamestnanci na dobu určitú	5,0	11,9	8,1	7,5	13,1	8,0	13,4
<b>Nezamestnanosť</b>							
Miera nezamestnanosti							
15-24 roční	38,9	41,5	16,3	10,5	15,7	28,8	14,0
25-64 roční	15,9	15,6	6,9	5,0	4,6	11,3	6,5
15+ roční	19,4	18,4	8,0	5,7	5,7	13,0	7,3
Nezamestnanosť skupiny 15-24 ročných	17,6	15,2	6,7	3,7	5,7	10,9	6,6
Dlhodobo nezamestnaní (12 mes. a viac)	58,3	50,1	52,9	44,8	63,3	52,4	44,0

10. Situáciu ďalej zhoršuje *neúmerne stlačenie spodného konca mzdového rozdelenia, spôsobené zámernou politikou rýchleho zvyšovania minimálnej mzdy* (až o 86 % medzi 1998 a októbrom 2002). V tomto období sa minimálna mzda zvýšila takmer na 35 % hodnoty priemernej mzdy. Odvody z objemu miezd (50,8 % z hrubého objemu miezd) sú medzi najvyššími spomedzi ekonomík v regióne, a prispievajú k vytlačaniu menej kvalifikovaných pracovných síl. Za tohto stavu neprekvapuje, že riziko straty zamestnania vyučených robotníkov je štvornásobne vyššie (v roku 1994 bolo trojnásobne vyššie), ako absolventov vysokých škôl.

11. Na rozpor medzi rastúcim dopytom a nepružnosťou ponuky promptne zareagoval *reálny efektívny devízový kurz, založený na indexe spotrebiteľských cien (CPI)*, ktorý sa po počiatočnej devalvácii následkom zavedenia floatingu (1998) začal revalvovať o 16 % medzi januárom 1999 a aprílom 2002 (pozri Tabuľku 1). Komparatívne väčšia stabilita reálneho výmenného kurzu založeného na jednotkových nákladoch práce odráža najmä *zánik alebo znížovanie veľkosti menej produktívnych firiem pod tlakom konkurencie*. Kým niektorým podnikom, ktoré rýchlo a úspešne vyriešili reštrukturalizáciu, sa podarilo vytvoriť dostatočný nárast produktivity a tým vyvážiť nárast miezd, iné, veľké segmenty ekonomiky naďalej zápasili o miesto na trhu, čo viedlo k vysokým stratám pracovných miest a k zvýšeniu nezamestnanosti, najmä menej kvalifikovaných pracovníkov.

12. Toto zvýšenie nezamestnanosti malo bezpochyby adverzný vplyv na životnú úroveň. Analýza životných štandardov v Slovenskej republike<sup>1</sup> zistila *veľkú závislosť medzi nezamestnanosťou a chudobou*: pravdepodobnosť, že domácnosť žije v chudobe bola 5-násobne vyššia pre tie domácnosti, na čele ktorých stála nezamestnaná osoba, v porovnaní s domácnosťami vedenými zamestnanou osobou. Toto zistenie sa zakladalo na analýze údajov z roku 1996, keď nezamestnanosť dosahovala len 11 %, z čoho vyplýva, že pri súčasnej 18 %

<sup>1</sup> Slovenská republika: štúdia o životnej úrovni, zamestnanosti a trhu práce, Svetová banka, 2002.

nezamestnanosti možno predpokladať prudký nárast chudoby v posledných rokoch. Zároveň je zrejmé, že program sociálnej pomoci zohrával kľúčovú úlohu pri obmedzovaní nárastu chudoby spôsobenej zvýšenou a pretrvávajúcou nezamestnanosťou. Rast nezamestnanosti po roku 1995 bol doprevádzaný 80 % zvýšením počtu príjemcov sociálnych dávok (na úroveň 12 % populácie, vrátane závislých osôb). Bez tohto programu by úroveň chudoby bola podstatne vyššia (nevieme o koľko, keďže od roku 1996 nebolo uskutočnené adekvátne zisťovanie rodinných príjmov a výdavkov) .

13. V súčasnosti, keď hospodárstvo rastie a nezamestnanosť klesá iba veľmi pomaly, narastajú obavy, že tento *dobře mienený program môže obsahovať prvky „pasce chudoby“*, ktoré môžu demotivovať príjemcov dávok, aby si našli zamestnanie a opustili systém sociálnej pomoci (zvlášť ak sa nachádzajú na dolnej hranici mzdového spektra), a tak brzdiť rast zamestnanosti. Tieto obavy sú spôsobené relatívne malým rozdielom medzi výškou dávok a priemernou mzdou (najmä v prípade veľkých rodín) a rovnomerným odoberaním dávok podľa výšky pracovného príjmu. Dôsledky tohto programu, spolu s neflexibilitou trhu práce bude treba pozorne preskúmať ako súčasť stratégie na zabezpečenie rastu produktívnych pracovných príležitostí a následné zníženie nezamestnanosti a chudoby.

### Vplyv medzinárodného prostredia

14. *Návrat k rýchlejšiemu rastu domáceho dopytu sa odohráva v medzinárodnom ekonomickom prostredí, ktoré je preň menej priaznivé, než v druhej polovici 90-tých rokov.* V rokoch 2001 až 2002 sa slovenským podnikom podarilo zvýšiť export na trh Európskej únie, najmä zásluhou ich rastúcej integrácie do globálnych výrobných sietí európskych nadnárodných spoločností. V rokoch 2001-02 sa však rast trhu EÚ znížil takmer o polovicu v porovnaní s obdobím 1994-1998, čo utlmilo aj slovenský export. Okrem toho pokračovalo aj znižovanie objemu obchodov s Českou republikou, prebiehajúce už počas 90. rokov. Rastúce dovozy pod tlakom domáceho dopytu spôsobili, že v rokoch 2001-2002 nadobudol podiel čistých vývozov na HDP negatívne hodnoty (podobne ako medzi rokmi 1995 a 1998). Zároveň sa však deficit bilancie bežného účtu v roku 2001 znížil na 8,6 % HDP, a na tejto úrovni podľa predpokladov zotrvá aj v tomto roku.

**Tabuľka 5: Intenzita využívania faktorov v slovenskom obchode s EÚ, 1995-2000 (%)**

Intenzita faktorov	1995	1996	1997	1998	1999	2000
<b>Skladba vývozov do EÚ</b>						
Prírodné zdroje	19,2	20,3	17,9	12,6	13,8	10,8
Nekvalifikovaná práca	21,8	21,0	22,5	19,3	18,3	17,9
Kapitálovo intenzívne	23,8	25,8	24,9	23,1	24,5	25,0
Kvalifikovaná práca	35,2	32,9	34,6	45,0	43,4	46,3
<b>Skladba dovozov z EÚ</b>						
Prírodné zdroje	15,5	17,2	17,9	15,0	10,5	11,0
Nekvalifikovaná práca	7,4	9,4	14,5	16,2	11,3	14,3
Kapitálovo intenzívne	53,5	60,9	58,1	54,4	38,9	47,0
Kvalifikovaná práca	24,4	36,5	38,4	42,0	27,1	35,1

15. Paralelne s týmto vývojom prebieha na Slovensku odklon od výroby založenej na využívaní nekvalifikovanej pracovnej sily (Tabuľka 5). Kým toto môže pre krajinu výhodné v dlhšom časovom horizonte, zároveň sa treba zamyslieť, či celkový rámec tejto politiky nestimuluje rýchlejšiu zmenu, než by bolo žiadúce, ohrozujúc tak veľké časti populácie .

## Formy externého financovania

16. Našťastie, a tu je štvrtý kľúčový rozdiel v porovnaní s minulosťou, *Slovensko je zatiaľ schopné financovať rastúci deficit bežného účtu z privatizačných príjmov, namiesto toho, aby sa zadlžovalo v zahraničí, ako uprostred 90. rokov.* Veľký prílev priamych zahraničných investícií prispel k stabilizácii pomeru hrubého zahraničného dlhu k HDP, ktorý v súčasnosti klesol pod úroveň roku 1998 (na asi 53 % HDP). Dá sa predpokladať, že vzhľadom na tohoročnú rekordnú výšku priamych zahraničných investícií (rádovo 17-18 % HDP) *čistý objem zahraničného dlhu* klesne ku konci roka asi na 18 % HDP.

## VÝZVY A CIELE

17. *Žiaľ, táto situácia umožňujúca jednoduché externé financovanie nebude trvať dlho.* Väčšina aktív je už privatizovaná, čiže tento zdroj príjmov začína vysychať. Ak sa nepodarí zvládnuť fiskálny deficit, dôjde k zvýšeniu úrokových sadzieb, ktoré určite utlmí uzdravovanie a zvýši aj tak vysokú nezamestnanosť.

18. Za týchto okolností bude potrebné, aby nová vláda pripravila reálny plán dosiahnutia troch cieľov: (i) posilnenie oživenia rastu HDP a (ii) rozšírenie očakávaného rastu zamestnanosti, popri (iii) zabezpečení vonkajšej stability. *Dosiahnutie všetkých troch cieľov si vyžiada kombináciu nasledovných troch nástrojov:*

- (a) *Pokračujúca reforma v oblasti obchodu, financií a podnikov*
- (b) *Fiskálna konsolidácia*
- (c) *Reforma trhu práce*

19. Nasledujúci rok a pol, ktorý delí Slovenskú republiku od pristúpenia k EÚ, ponúka jedinečnú príležitosť riešiť tieto kľúčové problémy. Motivácia splniť podmienky pre členstvo by mala poskytnúť rámec pre väčšinu potrebných reforiem v tak rozdielnych oblastiach, akými sú poľnohospodárstvo, obchod, rozvoj finančného trhu, energetika, regionálny rozvoj a vládna finančná kontrola. Tak, ako sa približuje šanca na členstvo, od krajiny sa bude vyžadovať, aby vo väčšej miere spĺňala záväzky vyplývajúce z Predvstupového hospodárskeho programu (PEP), a tým dokázala svoju pripravenosť spĺňať podmienky Európskej menovej únie. Navyše, rozhodnutie Slovenska (ako aj ostatných kandidátskych krajín) pristúpiť k takzvanej Lisabonskej stratégii, ktorá chce zmeniť rozšírenú EÚ na „najkonkurenčnejšiu ekonomiku na svete so sociálnou kohéziou a plnou zamestnanosťou 70 % dospeléj populácie“ (v porovnaní s 49 % v súčasnosti na Slovensku), rozširuje agendu hospodárskych politík z prekonávania prekážok vstupu do EÚ na aktívne prispievanie k splneniu celkových cieľov Únie.

20. Prospech z týchto hospodárskych politík sa prejaví po ich *skutočnej implementácii a nie po formálnom prijatí do legislatívy*, ako ukážeme v ďalšom texte. Len vtedy, keď vláda má inštitucionálne kapacity na ich realizáciu, dostavia sa hmatateľné úspechy. Výsledky nedávnych zisťovaní o vnímaní efektivity administratívy a kvality správneho rámca (Tabuľka 6) naznačujú, že Slovensko dosiahlo v tejto oblasti výrazný pokrok. Napriek tomu sa krajina medzi prístupovými krajinami aj naďalej nachádza na poslednom mieste vo väčšine ukazovateľov, čo signalizuje urgentnú potrebu zvýšiť úsilie.

**Tabuľka 6: Vnímanie kvality správy v krajinách strednej a východnej Európy, 1997/98-2000/01**

	Efektívnosť vlády		Kvalita regulácie		Vláda zákona		Kontrola korupcie	
	1997/98	2000/01	1997/98	2000/01	1997/98	2000/01	1997/98	2000/01
<b>Prístupové krajiny</b>								
Česká republika	0,59	0,58	0,57	0,54	0,54	0,64	0,38	0,31
Estónsko	0,26	0,86	0,74	1,09	0,51	0,78	0,59	0,73
Maďarsko	0,61	0,60	0,85	0,88	0,71	0,76	0,61	0,65
Litva	0,13	0,26	0,09	0,30	0,18	0,29	0,03	0,20
Lotyšsko	0,07	0,22	0,51	0,30	0,15	0,36	-0,26	-0,03
Poľsko	0,67	0,27	0,56	0,41	0,54	0,55	0,49	0,43
Slovenská republika	-0,03	0,23	0,17	0,27	0,13	0,36	0,03	0,23
Slovinsko	0,57	0,70	0,53	0,52	0,83	0,89	1,02	1,09
<b>Ostatní kandidáti EÚ</b>								
Bulharsko	-0,81	-0,26	0,52	0,16	-0,15	0,01	-0,56	-0,16
Rumunsko	-0,57	-0,54	0,20	-0,28	-0,09	-0,02	-0,46	-0,51

Poznámka: Škála je medzi -1,5 (najhoršie) a +1,5 (najlepšie)

## REFORMA V OBLASTI OBCHODU, FINANCIÍ A PODNIKANIA

21. Medzi kľúčové priority patrí zosilnenie reakcie domácej ponuky a zvýšenie čistých vývozov prostredníctvom pokračujúcej reformy na strane ponuky. Novú vládu, bez ohľadu na doterajšie úspechy, čakajú v tejto oblasti ešte niektoré kritické problémy, a to: (i) zaostávanie výkonnosti poľnohospodárskeho sektora, čo je sčasti následkom vládnej politiky presadzovania potravinovej sebestačnosti a podpory neefektívne pracujúcich družstevných fariem vysokými dotáciami; (ii) vnútorná hranica v Česko-slovenskej colnej únii brzdí expanziu obchodu a umožnila, že krajina spomalila harmonizáciu svojho obchodného režimu s požiadavkami Únie; (iii) privatizácia energetiky sa ešte neskončila a sadzby za energiu, najmä plyn, sú stále výrazne deformované v prospech domácností; (iv) následkom daňových preferencií veľkých (a väčšinou zahraničných) investorov, ako aj absencie účinných procesov rozpustenia dlhov dochádza k diskriminácii malých podnikov. Toto je súčasťou dôvodov neochoty slovenských bánk poskytovať úvery malým podnikom.

### Poľnohospodárstvo

22. Reštrukturalizácia poľnohospodárstva zaostáva za ostatnými sektormi ekonomiky. V odpovedi na kolaps výroby začiatkom 90. rokov sa poľnohospodárska politika odklonila od privatizácie a trhových reforiem, a sústredila sa na potravinovú sebestačnosť. Vedúcu úlohu pri dosahovaní tohto cieľa mali hrať predovšetkým veľké družstevné farmy, ktoré sa transformovali z bývalých družstiev, a to za pomoci celej škály podporných intervencií politik. Novým farmám bolo taktiež umožnené využívať štátnu pôdu, ktorá nebola identifikovaná v rámci reštitúcií.

23. Ukázalo sa, že táto politika bola mylná a družstevné farmy sklámali očakávania. Dnešný stav je taký, že individuálne farmy - komerčné plus samozásobiteľské („záhumienkové“) - dosahujú štvornásobok produktivity družstevných fariem, a i keď hospodária iba na 7 % pôdy, dodávajú 30 % produktu v sektore. Podobná situácia existovala do roku 2000, kedy subsektor individuálnych komerčných fariem vykazoval malý celkový zisk, zatiaľ čo družstevné farmy ako celok boli stratové.

24. V súčasnosti existujú určité náznaky, že družstevné farmy začínajú čeliť tvrdším rozpočtovým obmedzeniam. V roku 2001 to bolo prvýkrát v nedávnej histórii, že poľnohospodárske podniky vykázali malý celkový zisk, ktorý bol odrazom prudkého poklesu počtu stratových podnikov (zo 725 v roku 1999 na asi 400 v roku 2001) v návaznosti na prísnejšie úverové podmienky sprivatizovaných bánk.

25. Ďalší nárast ziskovosti sektora sa očakáva prijatím Spoločnej poľnohospodárskej politiky (CAP) po prístupe k Únii, kedy môžu farmári (aj v prípade absencie priamych platieb) očakávať asi 18 % zvýšenie príjmov. Pre krajinu by bolo najprospernejšie, ak by prebrala CAP s už reštrukturalizovaným sektorom poľnohospodárstva. V opačnom prípade hrozí, že vysoké dotácie poskytované v rámci poľnohospodárskej politiky Únie budú v SR použité na zakrývanie pretrvávajúcej nízkej výkonnosti agrárneho sektora namiesto jeho modernizácie; tým by poľnohospodárstvo ostávalo brzdou celkovej výkonnosti slovenskej ekonomiky. Kým nástroje politiky by mali byť prispôbolené podmienkam CAP už pred vstupom, úroveň ponúknutých podpôr by mala byť prispôbolená európskej úrovni až po vstupe a to s využitím financií EÚ. Dovtedy by politiky mali byť zamerané na nasledovné:

- (a) *Dokončenie privatizácie pôdy.* Pre identifikáciu a riešenie otázky pôdy „neznámych vlastníkov“ treba ustanoviť striktný časový limit, a po jeho uplynutí privatizovať väčšinu Štátneho pôdneho fondu urýchleným predajom v dražbe. Terajší limit na prihlasovanie reštitučných nárokov (rok 2005) treba pokiaľ možno skrátiť (a finančne odškodniť nárokujejúcich, ktorí by ho premeškali).
- (b) *Presmerovanie politiky poskytovania podpôr k CAP.* Vládny podporný program by mal smerovať namiesto dotovania fariem a potravinárskeho priemyslu k ich príprave pre konkurenciu v európskych a svetových trhových podmienkach (pozri ďalej). Z toho hľadiska bude nevyhnutné plne zosúladiť potravinársku legislatívu SR a príslušné regulačné úrady so smernicami Únie týkajúcimi sa zdravotnej nezávadnosti, inšpekcie a certifikácie, ako aj s právnou zodpovednosťou výrobcov. V tejto oblasti *acquis* ostáva ešte vynaložiť veľa úsilia a vzdelávacej práce (vrátane registrácie hospodárskych zvierat, testovania a inšpekcie mäsových výrobkov, a certifikácie potravinárskeho spracovateľského priemyslu).
- (c) *Ďalšie sprísnenie rozpočtových obmedzení.* Po privatizácii bánk a dodávateľov hlavných zdrojov energie, a po redukcii dotácií ostávajú najväčšou slabinou systému daňové nedoplatky a nedoplatky sociálnych príspevkov.

## **Energetika**

26. Reštrukturalizácia v sektore energetiky, na rozdiel od poľnohospodárstva, je v pokročilom štádiu. Slovensko (i) rozčlenilo segmenty elektroenergetiky a plynárenstva a v roku 2002 pristúpilo k privatizácii dodávateľov plynu (SPP) a distributérov elektrickej energie formou predaja strategickým investorom; (ii) začalo prispôbovať tarify potrebe krytia výrobných nákladov (i keď sa tento proces v posledných 18 mesiacoch zastavil); a (iii) založilo nezávislý Úrad pre reguláciu sieťových odvetví (RONI). Medzi ďalšie kroky, ktoré budú nasledovať patrí:

- (a) *Privatizácia výroby elektrickej energie.* Z hľadiska rýchlosti, pružnosti, a výšky privatizačných príjmov bude najlepšie, ak sa predajú zvlášť podniky na výrobu jadrovej a zvlášť nejadrovej energie, namiesto toho, aby sa privatizovali spolu. Hlavným dôvodom je, že neexistuje precedens k predaju jadrovej elektrárne v tomto regióne (neexistuje mimo Spojeného kráľovstva a USA).
- (b) *Pokračovanie v otváraní trhu elektrickej energie a plynu konkurencii.* Podľa súčasného plánu trh elektrickej energie sa otvorí postupne, a to znižovaním limitu ročného odberu umožňujúceho prístup na veľkoobchodný trh zo 100 GWh v roku 2002 na 9 GWh v roku 2005, a otvorením slovenského trhu pre zahraničných dodávateľov elektrickej energie v roku 2003. Podiel zahraničných dodávateľov bude spočiatku obmedzený na 5 % domácej spotreby, ale po uzatvorení recipročných dohôd (o ktoré by sa SR mala usilovať) sa počet medzinárodných hráčov na trhu elektriny začne postupne zväčšovať.

*Trh s plynom* sa tiež otvára (až 20 % trhu od 1.1.2002) a mal by sa postupne rozširovať. To sa bude v prvom rade týkať všetkých elektrární a teplární, a veľkospotrebiteľov s ročným odberom vyše 20 mil.m<sup>3</sup>, neskôr všetkých spotrebiteľov okrem domácností.

- (c) *Úprava taríf plynu a elektriny pre domácnosti tak, aby sa odstránili príslušné krížové dotácie ešte pred prístupom k EÚ.* I keď sa objem krížových dotácií zmenšil, pomer taríf pre elektrickú energiu je pre domácnosti a priemysel v porovnaní s úrovňou európskeho priemeru OECD len polovičný a v prípade plynu iba štvrtinový (Tabuľka 7). Harmonizácia sadzieb so smernicami Únie si v súčasnosti môže vyžadovať zvýšenie ceny elektrickej energie pre domácnosti o 40 % a plynu o vyše 100 %. Zvýšenie ceny elektriny pre domácnosti má prebehnúť v etapách vo výške štvornásobkov miery inflácie až do dosiahnutia cieľového pomeru. U plynu sa o postupe zvyšovania ešte nerozhodlo, avšak pri rýchlo sa približujúcom termíne prístupu a pri naliehavosti fiskálnej konsolidácie ostáva málo času na odstupňované zavádzanie nových sadzieb. Vládi by sme odporúčali, aby čo najskôr zvýšila ceny plynu, podľa možnosti ešte v tomto roku. Zároveň by však mala uvažovať o paralelnom zavedení špeciálneho odvodu, ktorými by sa sprivatizovanému SPP odčerpali neúmerne zvýšené zisky.



**Tabuľka 7: Pomer cien energie pre domácnosti a priemysel, 1993-2001**

	1993	2000	2001
<b>Elektrická energia</b>			
Slovenská republika	0,60	1,19	1,43
Česká republika	0,56	1,26	1,33
Maďarsko	0,81	1,33	1,33
Poľsko	1,40	1,76	1,68
OECD (v Európe)	1,80	2,00	n,a
<b>Zemný plyn</b>			
Slovenská republika	0,62	1,07	1,10
Česká republika	0,73	1,45	1,44
Maďarsko	0,91	1,33	1,16
Poľsko	1,33	1,86	n,a
OECD (v Európe)	2,67	3,98	n,a

27. Vzhľadom na oneskorenie budú *úpravy cien pre domácnosti, predovšetkým na spodnom hranici príjmového rozdelenia prudšie a citeľnejšie, než keby sa boli zrealizovali v predstihu*. Keďže však so zvyšovaním nemožno otáľať, bolo by treba uprednostniť zavedenie dočasných mierených opatrení v podobe zvýhodnenej tarify pre základný (nízky) odber elektriny, alebo cielej dotácie pre základnú spotrebu tepla a teplej vody. Takéto dočasné dotácie by sa mohli postupne odstrániť, paralelne s premietaním zvýšených cien energií do zrevidovaného systému dávok sociálnej pomoci (v zmysle údajov z nového zisťovania rodinných účtov).

28. *Uvedené cenové úpravy budú mať významný vedľajší efekt v čiastočnom zmiernení súčasného tlaku na platobnú bilanciu*, či už priamo, substitučným efektom, alebo nepriamo, prostredníctvom príjmového efektu.

### **Integrácia obchodu**

29. *Odstránením vnútornej hranice medzi Českou a Slovenskou republikou v rámci Česko-slovenskej colnej únie ešte pred prístupom k EÚ* by nielen vzrástol objem vzájomného obchodu oboch krajín (ČR je druhým najväčším obchodným partnerom SR), ale pomohol by aj plniť požiadavky EÚ prostredníctvom „osmotického“ procesu (prelínaním). Colná únia zatiaľ nepriniesla jednu z dvoch hlavných výhod tohto usporiadania v oblasti voľného obchodu. Na jednej strane umožnila obom štátom vyhnúť sa vysokým nákladom súvisiacim s certifikáciou krajiny pôvodu, keďže sa na všetky tovary vstupujúce do colnej únie vzťahuje rovnaká, spoločná a nízka externá tarifa; avšak obchodný styk medzi oboma štátmi naďalej podlieha colnej kontrole. Existencia vnútornej hranice umožnila aj značnú voľnosť v prijímaní nesystémových opatrení s negatívnym dopadom na import; príkladmi sú dovozná prirážka na strane SR a dovozné depozity na strane ČR, ako aj zavedenie iných technických prekážok obchodu. Okrem toho Slovensko, aj vinou tejto vnútornej hranice, sa oneskorilo v prispôbení sa obchodnému režimu Európskej únie.

30. *Harmonizácia slovenských noriem s európskymi, spolu so zavedením princípu vzájomného uznávania* by pomohla dohnať stratený čas a zabezpečila lepšie podmienky integrácii domácich firiem do medzinárodných dodávateľských reťazcov pôsobiacich vo viacerých krajinách; spoločné normy totiž posilňujú spojenie medzi výrobcami komponentov, montážou a distribútormi na trhoch finálnych výrobkov. Takáto harmonizácia by nemala priniesť žiadne problémy, lebo obe krajiny majú dohody o vzájomnom uznávaní certifikátov a

výsledkov testov. Obe krajiny majú rovnaký cieľ: implementáciu požiadaviek EÚ na štandardizáciu; a obe sa už k nemu približujú, ale nerovnakým tempom. Navrhovaná intenzifikácia regulačnej spolupráce v rámci Česko-slovenskej colnej únie a odstránenie vnútornej ekonomickej hranice by mohla urýchliť a podstatne skvalitniť celkové obchodné prostredie, a navyše by odstránila potrebu lákať cudzí kapitál za cenu nákladných daňových úľav (pozri ďalej).

### Rozvoj finančného sektora

31. Ako sme už spomenuli, veľkú časť zásluh za zlepšenie výkonnosti podnikového sektora možno pripísať reštrukturalizácii bánk, realizovanej vládou v rokoch 1999 až 2001. Bankovníctvo tým nadobudlo pevnejšie základy a možno predpokladať, že ich využije pri expanzii do spotrebiteľských financií, leasingu, financovania bytovej výstavby, a úverov malým podnikom. Veľké spoločnosti sa naopak budú snažiť získať kapitálové zdroje v zahraničí, motivované faktormi ako: zahraničné vlastníctvo, integrácia s EÚ a hlbšie, likvidnejšie, spoľahlivejšie a lacnejšie trhy. Tým sa hlavný dôraz činnosti slovenských bánk sústreďí na domácnosti a na malé podniky.

32. V tomto scenári však existujú dve riziká. Jedno z nich predstavuje nebezpečie, že banky, ktorých likvidita je v súčasnosti veľmi vysoká (Tabuľka 8), budú chcieť príliš rýchlo preniknúť do nových typov rizikových transakcií a tým zvýšiť svoje momentálne nízke zisky. Tomuto riziku treba čeliť posilnením bankovou reguláciou a dohľadom, vrátane (i) presadzovania povinného používania medzinárodných noriem účtovníctva (IAS) najprv bankami a potom aj ďalšími podnikmi, a (ii) nepripustenia vzniku integrovaného regulačného orgánu pre sektor finančnictva, ktorý by maril snahy o posilnenie kapacít už existujúcich regulačných orgánov, Národnej banky Slovenska (NBS) a Úradu pre finančné trhy (FMA).

**Tabuľka 8: Vybrané indikátory finančnej solventnosti bánk, 1997-2001**  
(%)

	Dec-97	Dec-98	Dec-99	Dec-00	Dec-01
Kapitálová primeranosť	8,0	6,6	12,71	13,08	19,72
Pomer klasifikovaných a celkových pôžičiek	27,2	31,6	23,7	15,3	14,01
- po odrátaní opravných položiek	22,5	25,2	15,7	6,9	7,9
Pomer likvidných a celkových aktív	13,5	9,7	12,1	18,1	27,5
Prevádzkový zisk	1,40	1,37	-0,10	0,07	-0,09
Návratnosť akciového kapitálu	2,81	-13,39	-36,53	25,16	25,26

Bez Konsolidačnej banky.

33. Druhou rizikovou oblasťou, že úverové aktivity bánk môžu byť vedené skôr stupňom vymožitelnosti veriteľských práv v rôznych segmentoch trhu, a menej ekonomickou kvalitou predkladaných podnikateľských projektov. Pri absencii účinného konkurzného rámca (o čom svedčí narastajúci počet nespracovaných návrhov na konkurz, Tabuľka 8) môže pozícia bánk v segmente malých podnikov ostať zakrpatená. Tu je potrebné: (i) modernizovať legislatívu tak, aby okrem iného ponúkla aj možnosť efektívnej reorganizácie (a nie iba likvidáciu) potenciálne životaschopných podnikov, a umožnila väčšiu iniciatívnosť a participáciu veriteľov; (ii) obmedziť možnosti dlžníkov, katastrálnych úradov a ďalších účastníkov konkurzu preťahovať konanie; a (iii) zvýšiť zdroje pre konkurzné súdy, zlepšiť školenie sudcov a sprísniť regulatívny rámec pre správcov konkurznej podstaty s cieľom zredukovať počty nevybavených prípadov a zjednodušiť konania. Odblokovanie procedúr na riešenie dlhu by jednak pomohlo odstrániť kritickú prekážku brániacu bankám úverovať malé a stredné

podniky, jednak by umožnilo spustenie druhého kola prevodov vlastníctva pochybne získaného počas Mečiarovej éry (vrátane vyriešenia portfólia nedobytných pohľadávok Slovenskej konsolidačnej, SKA) a jeho návratu do produktívnejších rúk.

**Tabuľka 9: Konkurzy a vyrovnania, 1993-2000**  
(počty firiem)

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Konkurzné návrhy	538	1.115	1.530	1.321	1.755	1.831	2.161	2.008
<i>z toho:</i>								
Realizované konania:	169	466	591	672	488	702	1.289	1.547
Stiahnutie návrhu	20	104	113	--	--	--	--	--
Zastavenie konania	85	267	388	272	275	279	451	514
Postúpenie orgánom miestnej príslušnosti	57	69	64	--	--	--	--	--
Zamietnutie pre nedostatok majetku	7	26	26	66	100	219	425	574
Iné	--	--	--	334	113	204	413	415
Vyhlásenie konkurzu	11	32	74	198	427	654	665	638
Nerealizované konania	369	649	939	2.663	3.896	5.025	5.897	6.358

### FISKÁLNA KONSOLIDÁCIA

34. *Fiskálna konsolidácia, ktorá predstavuje druhý základný atribút strednodobej vládnej stratégie, je potrebná z dvoch dôvodov; prvým je prevencia potenciálne explozívnej dynamiky verejného dlhu a druhým uvoľnenie súčasného tlaku na platobnú bilanciu.* Naša správa naznačuje, že (i) vonkajší deficit bežného účtu sa bude musieť znížiť z 8,6 % asi na 4,8 % HDP, ak sa má v priebehu nasledujúcich 5 rokov udržať pomer čistého zahraničného dlhu k HDP na úrovni konca roka 2002, pričom sa bude musieť následne ďalej znižovať; a (ii) dosiahnutie tohto cieľa si vyžiada redukciu celkového fiskálneho deficitu z dnešných 8 % na úroveň 2,5 % HDP to v najbližších štyroch rokoch.

35. Pri splnení tejto úlohy zohrá dôležitú úlohu očakávané zvýšenie transferov z Európskej únie. Pokiaľ sa očakávaná čistá hodnota transferov z EÚ zvýši o 2% HDP, *domáci príspevok k fiskálnej konsolidácii dosiahne hodnotu 2,6 % HDP okolo r. 2006* (za predpokladu, že štrukturálne fondy nebudú využívané na financovanie nových výdavkov prevyšujúcich ich súčasnú úroveň - pozri nižšie). Tieto úrovne deficitu ustália pomer hrubého vládneho dlhu ako aj pomer čistého zahraničného dlhu k HDP na koncoročnej úrovni roka 2002. Navyše, Slovensko tým začne plniť Maastrichtské kritériá, ktoré mu vo vhodnom čase umožnia pripojiť sa k eurozóne.

36. Na základe skúseností iných členských krajín OECD s úspešnou fiskálnou konsolidáciou možno slovenskej vláde odporúčať založenie svojej konsolidačnej stratégie na nasledovných troch zásadách:

- (a) *Dosiahnuť hlavný podiel zmien prostredníctvom znižovania výdavkov, najmä dotácií, transferov a mzdových položiek vlády,*
- (b) *Odložiť zníženie príjmov, navrhované v rámci Predvstupového ekonomického programu (z 38 % HDP v r. 2000 na očakávaných 35 % v roku 2002 a na cieľových 33 % HDP v roku 2004), kým nedôjde k realizácii očakávaného zníženia výdavkov,*

- (c) *Presmerovať príjmy a výdavky a zamerať ich na dosiahnutie cieľov rastu a zamestnanosti.*

### **Reštrukturalizácia výdavkov**

37. Porovnanie štruktúry výdavkov Slovenskej republiky (Tabuľka 10) a iných štátov strednej a východnej Európy naznačuje priestor pre reštrukturalizáciu výdavkov. V porovnaní s ostatnými krajinami strednej a východnej Európy vydáva Slovensko veľmi veľa na:

- (a) Transfery nefinančným organizáciám (6 % HDP v roku 2001, čo preyšuje priemer krajín strednej a východnej Európy o 40 %), najmä vo forme pretrvávajúcich vysokých subvencií poľnohospodárstvu, železniciam a nemocniciam,
- (b) Mzdy v sektore verejnej správy (8,6 % HDP, takmer o 20 % nad priemerom v krajinách strednej a východnej Európy), čo vyplýva najmä z neúmernej vysokej hladiny prezamestnanosti v zdravotníctve a školstve (5,6 % obyvateľstva krajiny v porovnaní s 3,8 % v krajinách strednej a východnej Európy).

38. Popri uvedených indikátoroch dochádza tiež k rastúcemu tlaku v oblasti sociálnej ochrany, vyvolanému vysokou nezamestnanosťou a rýchlym starnutím obyvateľstva. Navyše, vstup do EÚ a s ním spojený prístup k štrukturálnym fondom bude podnetom pre snahy o zvyšovanie výdavkov na podporu regionálneho rozvoja.

39. Na ilustráciu možností reštrukturalizácie výdavkov, táto správa sa zaoberá programami verejných výdavkov v oblasti poľnohospodárstva, regionálneho rozvoja, sociálnej ochrany, zdravotníctva a školstva, teda výdavkových kategórii, ktoré spolu s podnikovými dotáciami pokrývali viac ako 2/3 verejných výdavkov v roku 2001. Predkladaná správa navrhuje krátkodobé a strednodobé odporúčania v relevantných oblastiach. Neponúka úplný a podrobný návod reformného procesu, ale ilustráciu zložitých problémov, ktorým musí Slovensko čeliť. Pritom sa namiesto prierezových riešení sústreďuje na reformné varianty, ktorých implementácia by mohla znížiť alebo udržať hladinu výdavkov, pri súčasnom zefektívnení ich podpory strategických cieľov krajiny definovaných ako rast, zamestnanosť a stabilitu.

**Tab. 10: Výdavky konsolidovanej verejnej správy  
(v % HDP)**

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	CEE*
<b>EKONOMICKÁ KLASIFIKÁCIA</b>							
<b>Celkové príjmy a granty</b>	<b>43,5</b>	<b>40,1</b>	<b>37,8</b>	<b>39,8</b>	<b>37,9</b>	<b>35,7</b>	<b>38,0</b>
<b>Celkové výdavky a čisté úvery</b>	<b>46,7</b>	<b>45,0</b>	<b>42,9</b>	<b>44,0</b>	<b>47,0</b>	<b>44,2</b>	<b>39,6</b>
<b>Celkové výdavky</b>	<b>45,5</b>	<b>43,9</b>	<b>41,9</b>	<b>40,3</b>	<b>43,1</b>	<b>42,1</b>	<b>40,5</b>
Bežné výdavky	39,0	37,2	36,6	36,4	37,5	36,6	36,3
Výdavky za tovary a služby	17,3	17,7	16,4	15,9	15,8	15,9	16,6
Platy a mzdy	10,1	9,8	9,7	9,4	9,1	8,6	7,1
Iné tovary a služby	7,2	7,9	6,7	6,5	6,8	7,3	9,6
Platby úrokov	2,1	1,9	2,8	3,2	3,2	4,0	2,6
Dotácie a iné finančné transfery	19,6	17,5	17,4	17,3	18,4	16,7	17,0
Kapitálové výdavky	6,5	6,7	5,3	3,9	5,7	5,5	4,2
Investície	4,4	5,4	3,9	3,2	3,2	3,2	2,7
Kapitálové transfery	2,1	1,4	1,4	0,7	2,4	2,3	1,4
Pôžičky po odrátaní splátok	1,2	1,1	0,9	3,8	3,9	2,1	-0,9
<b>Celkový deficit/prebytok</b>	<b>-3,2</b>	<b>-4,8</b>	<b>-5,1</b>	<b>-4,3</b>	<b>-9,1</b>	<b>-8,5</b>	<b>-2,5</b>
<i>Memorandová položka</i>							
Transfery nefinančným organizáciám	8,0	5,3	5,1	4,2	7,3	6,0	4,3
<b>FUNKČNÁ KLASIFIKÁCIA</b>							
<b>Celkové výdavky</b>	<b>45,5</b>	<b>43,9</b>	<b>41,9</b>	<b>40,3</b>	<b>43,1</b>	<b>42,1</b>	<b>40,5</b>
Všeobecné verejné služby	3,7	3,7	3,1	3,0	3,3	3,7	2,9
Obrana	2,3	2,1	1,9	1,7	1,8	1,6	1,5
Verejný poriadok a bezpečnosť	2,3	2,3	2,2	1,6	1,6	1,7	2,0
Školstvo	4,4	4,2	4,0	3,9	3,8	3,7	5,2
Zdravotníctvo	6,3	6,0	5,5	5,5	5,7	5,7	4,6
Sociálna ochrana a sociálne zabezpečenie	13,7	13,6	13,6	13,8	13,6	13,1	14,2
Bytová výstavba a komunálne služby	2,3	1,8	2,1	2,1	1,9	1,7	1,9
Rekreačné a kultúrne služby	1,1	1,0	1,0	0,8	0,9	0,9	1,1
Ekonomické služby	7,4	8,0	6,5	5,3	8,3	6,6	4,5
Palivá a energia	0,8	0,7	0,5	0,2	0,0	0,1	0,1
Pôdohospodárstvo	2,5	2,4	2,0	1,5	2,4	1,8	1,1
Baníctvo (bez ropy a uhlia)	0,7	0,5	0,5	0,2	0,6	0,4	0,2
Doprava a telekomunikácie	1,6	1,4	1,1	0,6	1,9	1,6	2,4
Iné ekonomické služby	1,8	3,0	2,5	2,9	3,5	2,7	0,8
Platby úrokov	2,1	1,9	2,8	3,2	3,2	4,0	2,6
Rôzne	-0,1	-0,7	-0,8	-0,7	-1,1	-0,6	-0,1

\* Krajiny strednej a východnej Európy, údaje za rok 2000

40. **Podpora poľnohospodárstva** Slovenská republika v súčasnosti vydáva príliš veľa na podporu poľnohospodárskej politiky, ktorá je odsúdená na zánik vzhľadom na očakávaný prístup k Spoločnej poľnohospodárskej politike Európskej únie (CAP). Úroveň podpory družstevným farmám sa možno v priebehu rokov znížila, ale príslušná politika sa stále riadi koncepciou potravinovej sebestačnosti, ktorá je diametrálne odlišná od koncepcie CAP. Slovensko aj po znížení dotácií vydáva dvojnásobok sumy (2,4 % HDP) na podporu poľnohospodárstva v porovnaní s priemerom krajín strednej a východnej Európy (1,2 % HDP v roku 2000).

41. Z uvedeného vyplýva, že je *najvyšší čas zredukovať a transformovať podporné programy a uviesť ich do súladu s požiadavkami CAP*. V prvom rade je treba, aby boli z vládnych podporných programov vylúčené všetky časti, ktoré sú v priamom rozpore s CAP (vrátane väčšiny úverových dotácií, príspevkov na modernizáciu a reštrukturalizáciu podnikov

v spracovateľskom priemysle a refundácie dane z nafty používanej pre poľnohospodárske účely). Tým sa výdavky v sektore znížia o 15 až 20 %. Ostatné podporné programy je potrebné prispôbiť požiadavkám CAP a to najmä upraviť *systemy na podporu trhu* tak, aby počítali s možnosťou zavedenia kvót a s reformou terajšej schémy intervencií, ktorá by mala prejsť od systému *ex ante* (založeného na krátkodobých predpovediach produkcie a spotreby) na systém *ex post* (založený na vývoji cien na trhoch Únie); a zároveň presunutie intervenčného bodu od prvovýroby k veľkoobchodu u väčšiny produktov. *Priame platby a iné štrukturálne podporné opatrenia* používané v súčasnosti by mali byť taktiež prispôbené formátu EÚ. Po prístupe bude možné presunúť veľkú časť ostávajúcich nákladov do rozpočtu Únie, čím sa rozpočtu SR uľaví o túto neobvykle vysokú záťaž.

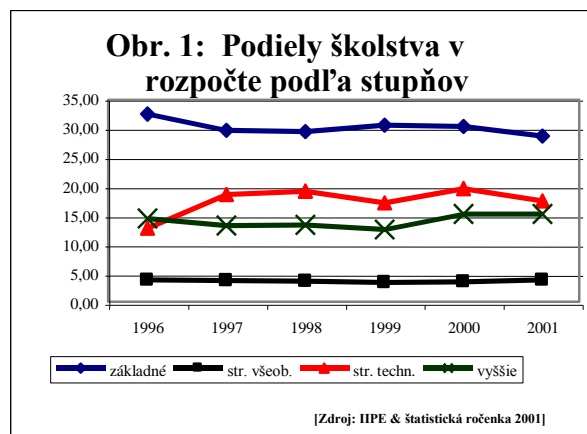
42. **Regionálny rozvoj** je ďalšou problematikou, ktorá s približovaním sa členstva SR v Európskej únii získava na význame. Únia počíta s možnosťou vysokých príspevkov pre tento účel (až 4 % HDP, plus národná spoluúčasť), čím by mohla výrazne prispieť ku konvergencii krajiny k štandardom EÚ. Pri absencii dôkladne premyslenej stratégie by však tento potenciál mohol ľahko vyjsť nazmar.

43. Zistenie, že v rámci Slovenska existujú výrazné regionálne rozdiely v produkcii na obyvateľa by nemalo viesť k nesprávnym politickým záverom. Po prvé, tieto rozdiely odrážajú podobne veľké rozdiely v produktivite práce; a po druhé, majú iba obmedzený dopad na príjmy a životnú úroveň domácností. Treba si uvedomiť, že práve pokusy vyrovnat' životné úrovne (prostredníctvom politiky trhu práce a sociálnej politiky) bez ohľadu na rozdiely v produktivite sú jadrom tej regionálnej disparity, ktorá spôsobuje najviac starostí - neustále pretrvávajúce veľké regionálne rozdiely v mierach nezamestnanosti. V tejto súvislosti nie je prekvapivé zistenie, že sa zamestnanosť sústreďuje do oblastí s najatraktívnejším pomerom miezd ku produktivite (najmä do Bratislavy).

44. Skúsenosti tzv. kohéznych krajín (Grécka, Írska, Portugalska a Španielska) naznačujú, že ak chce vláda čo najrýchlejšie docieľiť úplnú konvergenciu, mala by sústrediť verejné investície do tých oblastí, v ktorých tieto spôsobia zvýšený rast, a to aj za cenu dočasného prehĺbenia regionálnych rozdielov. V prípade Slovenskej republiky sa v kontexte prístupu k EÚ môžu niektoré najslubnejšie investičné príležitosti nachádzať práve v Bratislave a v jej okolí. Preto považujeme stratégiu maximalizovať rastový potenciál Bratislavy (a zároveň umožniť rozšírenie konvergenčného procesu aj do iných regiónov) za vhodnejšiu, než pod hlavičkou rovnosti príležitosti presmerovať štrukturálne fondy Únie mimo tohto regiónu. Realizácia tejto stratégie bude v prvom rade úlohou trhov práce a sociálnych reforiem. Zlepšenie dopravného spojenia medzi Bratislavou a východom Slovenska by pomohlo firmám dostať sa z tohto východiskového bodu (keď dôjde k nárastu mzdových nákladov) do regiónov, ktoré si uchovali konkurencieschopné mzdy.

45. Využívanie štrukturálnych fondov bude nutné realizovať v súlade s celkovým rámcom znižovania výdavkov. Údaje uvedené v Predvstupovom ekonomickom programe (PEP) Slovenska naznačujú, že v roku 2006 bude potrebné uhrádzať viac ako štvrtinu výdavkov vládnej spotreby a investícií zo štrukturálnych fondov Európskej únie. To bude možné len vtedy, ak slovenská vláda odolá pokušeniu vytvárať nové výdavkové programy za účelom využívania fondov EÚ. Naopak, bude potrebné existujúce vládne programy do veľkej miery preorientovať tak, aby spĺňali tzv. dodatkové kritériá (*additionality criteria*) využívania európskych fondov.

46. **Školstvo.** Transformačné zmeny mali závažný dopad na systém školstva (resp. dopyt po vzdelaní) v Slovenskej republike, avšak tento systém sa nedokázal dosť rýchlo alebo dosť dôkladne prispôbiť potrebám modernej trhovej ekonomiky. Toto bolo čiastočne spôsobené tým, že nevyhnutné zmeny v rámci financovania prebiehali veľmi pomaly (ak vôbec), viď Obrázok 1, a súčasne dochádzalo k permanentnému zvyšovaniu prebytkov v počte učiteľov a zariadení, a to najmä tam,



a zdôrazňovala sa potreba nového mechanizmu financovania. Zatiaľ čo počet študentov na stredných odborných školách a učilištiach klesol o 16% v období od 1990 do 2000, počet učiteľov sa zvýšil o 20% a počet škôl dokonca o 44%. Preto je potrebné zmeniť zameranie systému tak, aby v zmysle potrieb trhu (a požiadaviek študentov) poskytoval vyššiu úroveň všeobecného vzdelania a to na jednej strane prostredníctvom zmeny orientácie stredného školstva a na strane druhej prostredníctvom rozšírenia prístupu k vyššiemu vzdelaniu, ako aj skvalitnenia vyučovacieho procesu na všetkých stupňoch. V nasledujúcom období bude zrejme možné to dosiahnuť aj pri zachovaní dnešnej úrovne verejných výdavkov na vzdelanie (menej ako 4 % HDP), pričom výraznú úlohu tu bude zohrávať najmä prudký pokles obyvateľstva v školskom veku, značný potenciál zvýšenej efektívnosti v súčasnom systéme, vzrastajúca úloha súkromných vzdelávacích inštitúcií a možnosť tvorby dodatočných zdrojov pri poskytovaní vyššieho vzdelania. K tomu je však potrebná zmena financovania, ktorú systém doteraz realizuje veľmi pomaly, pričom pokračuje v tvorbe nadbytočných kapacít učiteľov a škôl, zvlášť takých, ktoré sú potrebné najmä. Proces decentralizácie teda predstavuje výzvu pre vytvorenie nových a transparentnejších mechanizmov pre rozdeľovanie zdrojov a zodpovedností.

47. Medzi hlavné opatrenia na zmenu orientácie systému školstva patrí:

- (a) Využiť podstatný pokles počtu obyvateľov školského veku na *konsolidáciu nadmerného počtu základných a stredných škôl, ako aj učiteľov* prostredníctvom rozšíreného a intenzifikovaného racionalizačného programu, a prerozdeliť takto vzniknuté úspory za účelom (i) zvýšenia kvality vyučovania na každom vzdelávacom stupni, (ii) financovania postupnej expanzie (podmieneney dopytom), a (iii) zriadenia systému štipendií na úrovni vysokého školstva (podmieneného potrebou);
- (b) *Preorientovať stredné školstvo* tak, aby si väčšina študentov osvojila všeobecné akademické vedomosti potrebné pre celoživotné vzdelávanie, a to zvýšením počtu študentov všeobecných stredných škôl, ako aj zreformovaním učebných osnov stredných odborných škôl a učilíšť smerom k prehĺbeniu ich všeobecného akademického obsahu. Tieto reformy by mali byť realizované so zreteľom na prístupový proces do EÚ s cieľom uľahčiť prístup k sociálnemu fondu EÚ. Taktiež by mali byť koordinované s reformami na primárnom

stupni, aby bolo možné zabezpečiť pripravenosť žiakov na uvedené zmeny. Úspory nákladov by mali byť využité na zvyšovanie kvality.

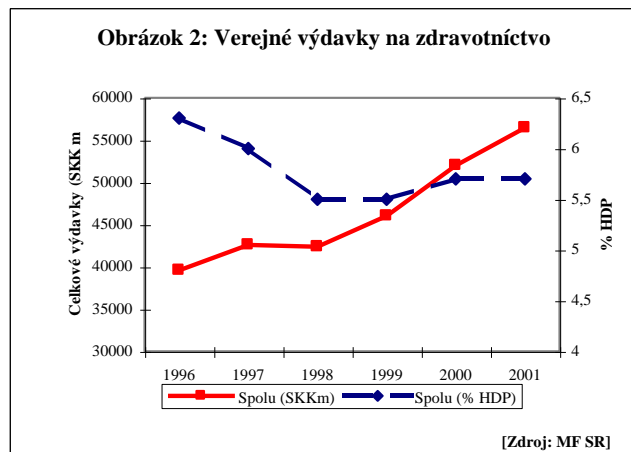
- (c) *Zaviest' výučbu na vyššom (terciárnom) stupni vzdelávania na uspokojenie zvýšeného dopytu a na financovanie potrebnej expanzie počtu študentov a zlepšenia kvality vzdelávania, poskytovaného existujúcimi inštitúciami;*
- (d) *Zaviest' nové mechanizmy financovania podľa zásady „peniaze idú za študentom“, hlavne na základe kapitačných platieb a počtu prijatých študentov. Zároveň sú potrebné reformy v smere zvýšenia autonómie škôl a vyšších vzdelávacích inštitúcií pri hospodárení so zdrojmi za súčasného zvyšovania ich zodpovednosti za ich použitie. Tieto opatrenia výrazne zvýšia motiváciu ku konsolidácii a reorientácii škôl, a pomôžu zvýšiť efektívnosť, transparentnosť, kvalitu ako aj zabezpečenie spravodlivého rozptylu v priereze rôznych regiónov Slovenska;*
- (e) *Posilniť mechanizmy zodpovednosti, vrátane zavedenia systému celoštátneho posudzovania študentov a prehĺbenia inšpekčného systému tak, aby školy zodpovedali za dosiahnutie dohodnutých výsledkov a štandardov poskytovaných vzdelávacích služieb v rámci prísnych rozpočtových limitov, pričom tieto výsledky musia byť k dispozícii verejnosti, predovšetkým rodičom a riaditeľom škôl. Podobné posilnenie mechanizmu zodpovednosti, vrátane procesu akreditácie, by bolo tiež potrebné zrealizovať na úrovni vysokoškolského vzdelávania. Kombinácia uvedených opatrení a navrhovaného mechanizmu financovania vytvorí výkonný nástroj ktorý zabezpečí aby decentralizácia podporila dosahovanie celoštátnych cieľov vzdelávania, a aby boli monitorované regionálne rozdiely vo financovaní a výkonnosti jednotlivých škôl a realizované nápravné opatrenia;*
- (f) *Zintenzívniť úsilie na zabezpečenie rovnakých príležitostí, najmä pre rómske deti na základnom a strednom stupni vzdelávania, a pre všetkých študentov na vyššom stupni vzdelávania. Program konsolidácie škôl, ktorý rómskym deťom zabezpečí väčší prístup k výchove a vzdelávaniu v integrovanom prostredí by mal byť súčasťou tohto úsilia, podobne ako aj predškolské programy a iné opatrenia so špecifickým zameraním na Rómov. Spravodlivejší prístup všetkých študentov by mohol byť zabezpečený elimináciou zrejmych teritoriálnych rozdielov pri rozdeľovaní zdrojov školstva, a reformou procesu ako aj obsahu skúšok a prijímania študentov na strednom a vyššom stupni. V oblasti vysokého školstva sa dá očakávať rastúci význam študentských pôžičiek a štipendií, spojený s rozširovaním tohto vzdelávacieho stupňa.*

48. *Uvedená agenda načrtáva kroky, ktoré je potrebné uskutočniť na zvýšenie významu, kvality, výkonnosti a spravodlivosti výchovno-vzdelávacieho systému za súčasného rešpektovania striktných rozpočtových obmedzení, a ktorých realizácia je možná presmerovaním použitia zdrojov, ktoré má školstvo k dispozícii už v súčasnosti. Konsolidáciou a reorientáciou základného a stredného školstva sa uvoľnia prostriedky pre potrebné zvýšenie kvality, a poplatky za vyššie vzdelanie vytvoria dodatočné zdroje. Navrhované mechanizmy financovania a vhodný stupeň autonómie škôl zvýšia flexibilitu vzdelávacích zariadení pri používaní zdrojov na skvalitnenie výučby a na jej prispôsobovanie*



meniacim sa potrebám, zatiaľ čo posilnené zodpovednostné mechanizmy zabezpečia, aby bola táto zvýšená autonómia využitá efektívne na podporu cieľov v oblasti vzdelávania. *Navrhnuté reformy tak prispievajú k dosiahnutiu strategických cieľov krajiny - rastu, zamestnanosti a makroekonomickej stability - udržaním súčasnej úrovne verejných zdrojov a zlepšením prepojenia systému vzdelávania s potrebami SR v oblasti školstva.* Takéto reformy však nemôžu byť vykonané len pohybom pera. Na to, aby mohli byť vytvorené špeciálne reformné stratégie a politiky, na posilnenie inštitucionálnych kapacít na ich implementáciu a na dosiahnutie konsenzu budú potrebné dôkladné analýzy a projektovanie. A zároveň, kritickým krokom v počiatočnom štádiu reformného procesu bude vytvorenie vysokokvalifikovaného tímu, ktorý by stál na čele tohto procesu.

49. **Zdravotníctvo.** Napriek viac ako desaťročiu častých a pretrvávajúcich reforiem - a odhliadnuc od určitého zlepšenia indikátorov zdravotníctva Slovenskej republiky - zdravotná starostlivosť krajiny zápasí s vážnymi problémami. Po prvé; *system zdravotnej starostlivosti možno považovať za finančne neudržateľný.* Dopyt v rámci systému prudko vzrástol, a zdvihol úroveň verejných výdavkov v sektore na úroveň, ktorá je príliš vysoká v porovnaní s ostatnými krajinami strednej a východnej Európy a ktorá



nezodpovedá príjmom krajiny (obr. 2). Aj napriek tomu, že štrnásťpercentná sadzba odvodov zo mzdy pre účely zdravotníctva je najvyššia v celom regióne, systém ostáva trvalo deficitný v dôsledku veľmi široko definovaného balíka dávok, neohraničeného dopytu, neprimeraného rastu príjmov a neefektívneho poskytovania zdravotnej starostlivosti. V období od 1990 do 1999, miery hospitalizácií stúpili o 18%, zatiaľ čo ambulantné vyšetrenia na obyvateľa sa zvýšili o 20%. Výsledkom snáh o udržanie úrovne verejných výdavkov boli zvýšené súkromné platby (oficiálne aj neoficiálne), ako aj trvalo vysoké nedoplatky v rámci systému. Zadĺženosť zdravotníctva z času na čas zmiernujú injekcie mimorozpočtových príjmov z privatizácie, avšak systémové nerovnováhy, ktoré ju spôsobili, pretrvávajú aj naďalej a do marca 2002 umožnili nárast dlhu v rezorte zdravotníctva na takmer 2 % HDP. Početné zdravotné poisťovne aktívne v SR len prispievajú k týmto problémom a to najmä z dôvodu zvyšovania administratívnych nákladov a fragmentácie zdrojov.

50. Po druhé; existujúca *infraštruktúra zdravotníctva sa aj naďalej príliš spolieha na pomerne nákladné metódy založené na vysokých nárokoch na vstupy*, pričom kladie pomerne veľký dôraz na drahú nemocničnú starostlivosť a starostlivosť poskytovanú špecializovanými lekármi. Nedosiahol sa takmer žiadny pokrok pri realizácii rámca pre zvyšovanie efektívnosti a výkonnosti prostredníctvom zníženia intenzity vstupov, a to najmä presunom dôrazu na prevenciu a ambulantnú liečbu pri poskytovaní zdravotnej starostlivosti. Motivácie v rámci systému nie sú adekvátne na dosiahnutie zníženia prezamestnanosti ako aj počtu nemocničných lôžok a zdravotníckych zariadení. Za týchto okolností *neprekvapuje všeobecná nespokojnosť so systémom zdravotníctva, rozšírená nielen medzi pacientami, ale aj medzi poskytovateľmi zdravotnej starostlivosti*, ktorí poukazujú na znižovanie kvality, odmietanie služieb, ako aj na rast neformálnych platieb, ktorými sa dopĺňujú nízke príjmy zdravotníckeho

personálu. Prieskumy ukázali, že *viac ako polovica domácností a verejných činiteľov vníma systém zdravotníctva ako systém s výrazne rozšírenou korupciou*, čo bola najvyššia hodnota vnímania korupcie spomedzi všetkých oblastí verejného života.

51. V prípade absencie dôkladných reforiem sa tieto *problémy môžu iba zhoršovať*. Stúpajúce príjmy obyvateľstva vyvolajú vzostup požiadaviek na systém, ktorého zdroje však budú klesať úmerne so znižujúcim sa pomerom počtu zamestnancov (ktorí sú hlavnými tvorcami týchto zdrojov) k dôchodcom (ktorých zdravotná starostlivosť stojí až 2,5-násobneviac, ako v prípade zvyšného obyvateľstva). Tento vývoj postupom času ohrozí kvalitu zdravotnej starostlivosti, a to najmä oblasti prevencie a podpory zdravia, ktoré sú jej nevyhnutnou a zároveň nákladovo-efektívnou súčasťou, a spôsobí eróziu zdravia populácie. I keď tu nie sú k dispozícii žiadne "hotové" riešenia, v záujme dosiahnutia čo najvyššej produktivity by sa realizácia krátkodobých a strednodobých opatrení a reforiem mala sústrediť na nasledovné oblasti:

- (a) *Znížiť nadbytočný dopyt charakterizujúci dnešný systém prostredníctvom zúženého definovania dávok a posilnenia ich prepojenia s príspevkami, ako aj zvýšením spoluúčasti spotrebiteľov na nákladoch s primeranou ochranou nízko-príjmových skupín;*
- (b) *Uskutočniť reformu mechanizmov financovania zdravotníctva s cieľom zvýšenia jeho efektívnosti, zlepšenia výberu príspevkov a rozšírenia jeho príjmovej základne. Súčasťou tejto reformy by mala byť konsolidácia zdravotných poisťovní do jediného systému platieb integráciou výberu platieb poistného s ostatnými sociálnymi príspevkami, zlepšenie výberu dávok, ako aj presun zodpovednosti za financovanie za neprispievajúcich účastníkov systému z oblasti mzdových odvodov do oblasti všeobecných daní;*
- (c) *Zefektívniť sieť poskytovateľov, znížiť prezamestnanosť a počet nemocničných lôžok za súčasného zlepšovania mechanizmov platieb poskytovateľom a iných motivačných faktorov systému zdravotníctva. Plán racionalizácie siete poskytovateľov by mal byť navrhnutý a realizovaný s cieľom znížiť prezamestnanosť a nadbytočné kapacity. Tu možno uvažovať o rôznych kombináciách systémov platieb poskytovateľom, podľa možnosti v súlade so zásadou „peniaze idú za pacientom“. Súbežne s týmito opatreniami a sprísnenými mechanizmami preberania zodpovednosti (ktoré uvádzame nižšie) budú však poskytovatelia potrebovať aj autonómiu a manažérske skúsenosti, aby mohli efektívne reagovať na zmeny v motivačnej štruktúre;*
- (d) *Zabezpečiť primeranú motiváciu ako aj zdroje pre plnenie základných funkcií verejného zdravotníctva, vrátane nákladovo efektívnych programov prevencie ochorení a podpory opatrení pre zvyšovanie kvality zdravia.;*
- (e) *Ochraňovať princíp rovnakého prístupu pre všetky skupiny obyvateľstva, so zvláštnym dôrazom na potreby rómskeho obyvateľstva, keďže táto komunita má v porovnaní s ostatným obyvateľstvom väčšie zdravotné problémy a menší prístup k zdravotnej starostlivosti;*

- (f) *Posilniť inštitucionálny rámec* pre navrhnutie a implementáciu programu systémových reforiem ako aj zlepšenie manažmentu systému zdravotníctva. Súčasťou tohto rámca by mali byť profesionálne a technické kapacity pre analýzu politiky a programov sektora, potrebné informačné systémy a mechanizmy na udržiavanie decentralizovaného a autonómneho systému poskytovateľov, ktorí budú zodpovední za dodržiavanie štandardov kvality a nákladovej efektívnosti.

52. Reformy v horeuvedených oblastiach by mali zabezpečiť zefektívnenie uspokojovania potrieb obyvateľstva na zdravotnú starostlivosť pri súčasnom udržaní nákladov systému. Tieto reformy tak priamo prispievajú k splneniu strategického cieľa dosiahnutia makroekonomickej stability prostredníctvom redukcie tlaku rastúcich výdavkov. Aj napriek tomu, že symptómy, ktoré sužujú systém zdravotníctva sa vyskytujú v mnohých krajinách, globálna skúsenosť hovorí, že toto zistenie nijakým spôsobom neľahčuje proces stanovovania ich diagnózy, ani ich samotné liečenie. Preto prioritnou snahou pri riešení týchto problémov by malo byť určenie tímu, ktorý by viedol tieto reformné snahy, a ktorý by vyvíjal a usmerňoval horeuvedený inštitucionálny rámec.

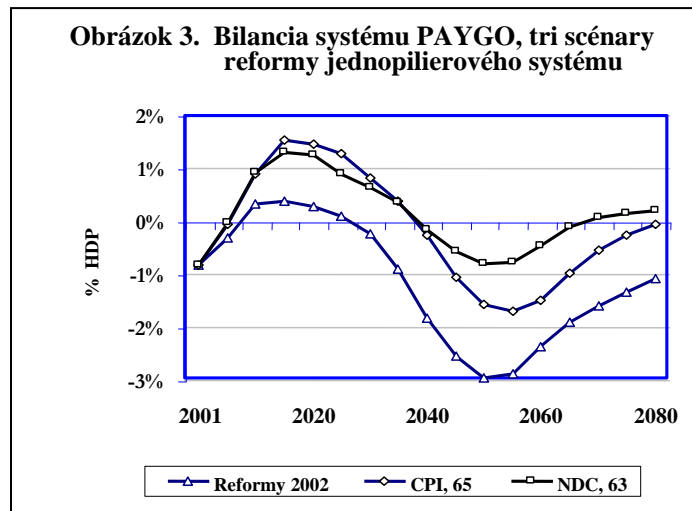
53. **Sociálna starostlivosť.** Výdavky Slovenskej republiky na programy sociálnej starostlivosti stanovené ako podiel na HDP sú za posledné roky na stabilnej úrovni (13,1 % HDP, čo je takmer tretina verejných výdavkov), porovnateľnej s ostatnými štátmi strednej a východnej Európy. Tieto úhrnné údaje však zakrývajú niektoré vážne problémy, ako aj určité príležitosti pre stimuláciu hospodárskeho rastu a zamestnanosti. Po prvé, napriek realizácii významných reforiem v máji 2002, *systém priebežného („PAYGO“) financovania dôchodkov čelí neudržateľným deficitom vyplývajúcim z už prebiehajúceho demografického posunu, ktorým sa počet prispievateľov bude neustále znižovať, za súčasného zvyšovania počtu dôchodcov.* Hĺbková reforma dôchodkového systému má teda vysokú prioritu, a to nielen z hľadiska zabezpečenia makroekonomickej stability, ale aj zaistenia primeraných dôchodkov pre budúce generácie a otvárania niektorých možností pre znižovanie odvodov z objemu miezd.

54. Po druhé, treba dôkladne zrevidovať *program sociálnej pomoci, v rámci ktorého sa za posledné roky významne zvýšil objem peňažných príspevkov poskytovaných nezamestnaným a zdravotne postihnutým.* Aj napriek tomu, že program peňažnej pomoci v kombinácii s inými opatreniami sociálnej ochrany pomohol krajine znížiť úroveň chudoby a riešiť problém rastúcej nezamestnanosti, *úroveň a štruktúra dávok vytvára výrazne negatívne stimuly k práci ako aj riziko vzniku tzv. „pasce chudoby“.* Po tretie, prebytok, ktorý sa v súčasnosti vytvára v rámci fondu nemocenského poistenia, by sa mohol - najmä v spojení s prísnejšou kontrolou výdavkov - využiť na zníženie odvodov z objemu miezd. Po štvrté, bude treba prehodnotiť niektoré prvky súčasného systému sociálnej starostlivosti, vrátane tých, ktoré sa zaviedli iba pomerne nedávno, s cieľom zabezpečiť jednak ich nákladovú efektívnosť, jednak ich zameranie na pomoc chudobným vrstvám obyvateľstva. Konkrétne ide o aktívne programy trhu práce spravované Národným úradom práce, o prídavky na deti (ktoré si odnedávna môžu uplatňovať všetci rodičia, bez ohľadu na príjmy), o dotácie na kúpeľnú liečebnú starostlivosť a o nedávno zavedené príspevky na bývanie.

55. Systém sociálnej ochrany v Slovenskej republike je rozsiahly a komplexný. Na jednej strane spotrebováva veľkú časť verejných zdrojov krajiny, na druhej má životne dôležitú úlohu pri zmiernení chudoby a zabezpečovaní sociálneho zabezpečenia obyvateľstva. Pri

zvažovaní možnosti na zlepšenie takého systému treba mať na pamäti, že *reformy musia vychádzať z kvalitnej technickej analýzy s holistickým pohľadom na vzťahy medzi jednotlivými programami a ich dopadom na ľudí, najmä na tých chudobných*. Táto správa nemôže nahradiť dôkladnú dizajnérsku prácu, ktorú si takáto reforma vyžaduje, môže len poukázať na hlavné problémové oblasti a na možnosti významných reforiem.

56. V oblasti **dôchodkov** je zrejme najkritickejšou úlohou zabezpečenie dlhodobej finančnej životaschopnosti systému a to zvýšením dôchodkového veku na 65 rokov (pozri obr. 3 – krivka CPI v porovnaní s krivkou reformy 2002). V systéme dávok, ktorý napriek nedávnej reforme aj naďalej sleduje princíp prerozdelenia, treba tiež starostlivo zvážiť ďalšie úpravy v snahe dosiahnuť tesnejšiu závislosť medzi dávkami a príspevkami. Mohlo by ísť o modifikáciu súčasného



vzorca definovaných dávok („CPI“), alebo o zavedenie prístupu používajúceho imaginárne definované príspevky (*Notional Defined Contribution*, „NDC“), ktorý má ustálenejšie fiskálne dôsledky a vytvára tesnejšiu väzbu medzi dávkami a príspevkami. Ďalšie možnosti reformy v rámci systému „PAYGO“ sú nasledovné: zlepšenie výberu príspevkov, najmä od samostatne zárobkovo činných osôb; transparentné účtovníctvo, striktné hodnotenie a prípadné postupné upúšťanie od niektorých „nesystémových“ dávok (napr. započítavania obdobia vysokoškolského štúdia do nároku na dôchodok) a plné financovanie zostávajúcich „nesystémových“ dávok zo štátneho rozpočtu; ako aj odstránenie nedávno prijatého ustanovenia, ktoré umožňuje rodičom znížiť odvody na dôchodkové poistenie o pol percenta na každé dieťa. Takto vzniknuté úspory v rámci dôchodkového fondu bude možné distribuovať účastníkom trhu v podobe zníženia odvodov z objemu miezd.

57. Počas zavádzania uvedených reforiem prvého piliera (PAYGO) treba *dokončiť technickú prípravu povinného plne financovaného druhého piliera*. V prípade, že je prvý pilier dostatočne finančne stabilný, ponúkne druhý pilier reálnu možnosť postupného zvyšovania dávok (ako percenta z hrubej mzdy). *Ak však k prvý pilier finančne stabilný nie je, náklady na zavedenie druhého piliera iba zvýšia neudržateľnosť dôchodkového systému*. Preto má zabezpečenie primeraných reforiem pre prvý pilier kľúčový význam. Pri navrhovaní druhého piliera treba zohľadniť viacero faktorov: možnosti týkajúce sa jeho rozmeru, „zavádzacieho“ obdobia a relevantného veku účastníkov, a celý proces by mal byť načasovaný tak, aby v čo najväčšej miere využil výhody vyplývajúce z blížiaceho sa prístupu Slovenska k integrovaným kapitálovým trhom Európskej únie, ba dokonca ešte lepšie, k eurozóne. Zároveň budú potrebné inštitucionálne a administratívne opatrenia na zabezpečenie riadenia reformovaného systému, vrátane regulačného a legislatívneho rámca pre už existujúci súkromný tretí pilier, ktorý je dobrovoľný, ako aj pre povinný druhý pilier.

58. V oblasti **sociálnej pomoci** je potrebné jednak *zastaviť ďalší rast výdavkov na peňažnú pomoc v nezamestnanosti a zredukovať jej negatívny vplyv na motiváciu k práci*. Tu vidíme nasledovné možnosti: (i) *zníženie úrovne dávok* (s cieľom zvýšiť rozdiel medzi

dávkami a priemernou mzdou), realizované prispôbovaním výšky dávok regionálnym rozdielom v životných nákladoch (alebo ich prepočítaním tak, že bude vylúčená oblasť Bratislavy) a/alebo znížením podielu pridelovaného v závislosti od počtu detí, vzhľadom na ich rastúci počet; v kombinácii s (ii) úpravami v štruktúre dávok tak, aby sa „vyplácalo byť zamestnaným“ (najmä znížením miery poberania dôchodkov s tým, ako príjemcovia zarábajú príjem z práce, striktným presadzovaním kontroly pracovnej aktivity a vývojom nových spôsobov jej testovania, napríklad v spojitosti s nástrojmi aktívnej politiky trhu práce). Posilnenie kapacity pracovníkov zaoberajúcich sa sociálnou pomocou, aby mohli vykonávať kontrolu pracovnej aktivity a účinne pracovať s rómskym obyvateľstvom by tiež mohlo zohrať významnú úlohu. Navyše bude treba preskúmať programy na pomoc zdravotne postihnutým, aby sa zistila opodstatnenosť nedávneho prudkého nárastu výdavkov v tejto oblasti.

59. V oblasti **nemocenského poistenia** vidíme príležitosť k redistribúcii vytváraného prebytku späť k účastníkom a to v podobe *zníženia dane zo mzdy (podľa možnosti až o 2 %)*, a k zastaveniu budúceho zvyšovania tlaku na výdavky tým, že by nemocenské za prvých niekoľko dní práceneschopnosti vyplácal namiesto fondu zamestnávateľ. Navyše, zohľadňujúc potenciál pre prípadné zneužitie, malo by sa zvážiť prípadné ukončenie účasti samostatne zárobkovo činných osôb na nemocenskom poistení. Pokiaľ ide o **poistenie v nezamestnanosti**, treba programy aktívnej politiky trhu práce podrobiť dôkladnému preskúmaniu, a striktnému zhodnoteniu ich nákladovej efektívnosti a identifikovať možnosti ich kombinácie so sociálnou pomocou a tak znížiť počty registrovaných nezamestnaných.

60. V oblasti **d'alších štátnych sociálnych dávok** by sa malo zvážiť *zrušenie nedávnych zmien v nárokoch na prídavky na deti* a podmieniť nárok úrovňou príjmu. Možno tiež uplatniť rôzne modifikácie úrovne a štruktúry dávok. Ak sa vláda rozhodne ponechať všeobecný charakter prídavkov na deti, tieto by mali byť podrobené dani z príjmov. Výdavky na *dotáciu kúpeľnej starostlivosti* by bolo vhodné preskúmať z hľadiska možností efektívnejšieho využitia týchto prostriedkov na zlepšenie sociálnej starostlivosti (napr. na financovanie postupného uberania dávok sociálnej pomoci tým príjemcom, ktorí si našli zamestnanie).

61. Odporúčame zvážiť *ukončenie programu* poskytovania **príspevkov na bývanie** a pomoc chudobným vrstvám obyvateľstva v tejto oblasti riešiť v rámci sociálnej pomoci. V prechodnom období by sa mohli ako určitý záchranný mechanizmus použiť znížené sadzby (nájomného) pre skupiny s nízkymi príjmami.

### Vyváženie a konsolidácia príjmov

62. Vzhľadom na výrazné zníženie daní v priebehu posledných štyroch rokov, nastal čas na stanovenie najvyššej priority pre fiskálnu konsolidáciu a na odloženie akejkoľvek ďalšej redukcie v celkových príjmoch až pokiaľ nebudú dosiahnuté ciele fiskálnej konsolidácie. V tejto súvislosti poukazujeme na rozsiahly rámec možností pre dôležité zmeny v štruktúre príjmov Slovenskej republiky.

63. Stratégie výdavkových reforiem, ktoré sme už spomínali v predchádzajúcom texte, by otvorili nové možnosti pre *vyváženie príjmovej základne a to výrazným zredukovaním jej závislosti na hrubom objeme daní zo mzdy*. Najviac možností v tomto smere vidíme v *zdravotnom poistení*. Zamestnanci platia na tento účel štrnásťpercentnú daň, čím vytvárajú asi 70 % príjmov zdravotného poistenia, kým vládne platby za neprispievajúcich 60 % obyvateľstva predstavujú iba 30 %. To znamená, že zamestnaní pracovníci výrazne

subvencujú zbytok populácie, čo úmerne zoslabuje väzbu medzi ich príspevkami do zdravotného poistenia a príslušnými dávkami. Toto je možné napraviť presunom väčšej časti ťarchy financovania neprispievajúcich účastníkov z oblasti zdaňovania miezd do oblasti všeobecných daní. Podľa približných výpočtov na krytie nákladov poistenia účastníka stačí sedempercentná daň z objemu mzdy.

64. Ďalšiu možnosť zníženia dane zo mzdy ponúka *reforma nemocenského poistenia*, kde 4,8 %-ná daň z objemu miezd vytvára prebytok rovnajúci sa 2 % tohto objemu. Ak by sa ťažisko financovania prvých niekoľkých dní práceneschopnosti presunulo na zamestnávateľa, došlo by k sprísneniu kontroly výdavkov z tohto fondu, a následne k ich zníženiu pri súčasnom zachovaní prebytku. V takom prípade by sa daň z objemu miezd mohla pokojne znížiť o 2 %.

65. Aj *niektoré reformy dôchodkového systému* ponúkajú priestor pre ďalšie znižovanie dane zo mzdy. Transparentné vyhodnocovanie úplných nákladov „nesystémových dávok“ (najmä započítania dĺžky vysokoškolského štúdia a materskej dovolenky do nároku na dôchodok, a dopĺňovania dôchodkov do výšky sociálne prijateľného minima) s postupným vyradením neoprávnených nárokov, a plné financovanie zostatku týchto dávok zo štátneho rozpočtu by viedlo k úsporám v dôchodkovom fonde, ktoré by sa mohli premietnuť do zníženej dane z objemu miezd.

66. Znížené zdaňovanie práce môže byť *vykompenzované rozšírením základu dane z príjmov fyzických aj právnických osôb*. Čo sa týka právnických osôb, zlepšenie podnikateľského prostredia vytvára priestor pre znižovanie súčasnej nadmernej daňovej motivácie poskytovanej investorov, ktorá je dôsledkom deštruktívnej daňovej konkurencie krajín Visegrádskej štvorky. Slovensko sa k tomuto procesu pripojilo v r. 1998 ponukou daňového úveru, ktorý v určitých odvetviach poskytoval nárok na výnimku z dane z príjmov právnických osôb. Výsledný balík motivačných výhod bol viackrát novelizovaný, naposledy v decembri 2001 zavedením takmer úplne nekritickej podpory priemyselných parkov (štát pokrýva 70 % nákladov obcí na rozvoj priemyselných parkov).

67. Blížiac sa členstvo v Únii ponúka jedinečnú možnosť prerušiť tento začarovaný kruh. Slovenská vláda by mala *v kontexte prístupových rozhovorov v kapitole o hospodárskej súťaži podporiť akúkoľvek iniciatívu smerujúcu k harmonizácii daňových úľav na najnižšej možnej úrovni*. Navyše - bez ohľadu na skutočnosť, že priemyselné zóny majú svoje výhody - bolo by v záujme každej krajiny, aby *každý podnet pre vytvorenie priemyselnej zóny podrobila dvom trhovým testom: (i) preukázateľný záväzok zainteresovaného investora, (ii) väčšinový podiel súkromného sektora v zóne ako takej*.

68. Taktiež je potrebné zahrnúť do základu dane z príjmov fyzických osôb aj *príjmové kategórie, ktoré momentálne nie sú do neho zahrnuté*. Tu ide predovšetkým o dôchodky (ktorých základ by sa mal príslušne upraviť), ako aj prídavky na deti, ak by mali byť naďalej poskytované všetkým rodičom. *Je tu tiež priestor pre zvýšenie niektorých nepriamych daní, napríklad spotrebnej dane na pivo a tabak a zjednotenia DPH na terajšej vyššej úrovni. Napokon sa ponúka možnosť rozšírenia nedaňových príjmov, najmä tých, ktoré sa spájajú s účasťou štátu v plynárenských a energetických spoločnostiach (vrátane špeciálnych odvodov, o ktorých sme už hovorili), keďže plánované zvýšenie regulovaných cien vyprodukuje zvýšené zisky*.

69. A nakoniec, súčasné i budúce privatizačné príjmy zo zahraničia by mali byť použité na splatenie *radšej zahraničného ako domáceho dlhu*. Je to potrebné nielen kvôli zabráneniu preliatia do príliš vysokého domáceho dopytu; takýto prístup by bol aj konzistentný so stratégiou optimalizovať menovú štruktúru verejného dlhu a prehĺbiť domáci dlhový trh. V súčasnosti je 52 % verejného dlhu v zahraničných menách, čo je relatívne veľa, a asi tretina toho je v menách iných, ako euro, čo môže byť príliš riskantné vzhľadom k perspektíve krajiny pristúpiť k ERM-2 v nie príliš vzdialenej budúcnosti. Na druhej strane, domáci dlhový trh nie je rozvinutý, je nepredvídateľný a netransparentný: napríklad neexistuje pevný program vydávania dlhu, čo sťažuje plánovanie a manažment tokov hotovosti pre účastníkov trhu. Aby sa predišlo tomuto nedostatku, vláde by sme radili prijať nasledujúce kroky:

- (a) Integrovať manažment dlhu a hotovosti na Ministerstve financií (medzinárodná skúsenosť naznačuje, že nie je vhodné delegovať túto úlohu separátnej agentúre na manažment dlhu v podmienkach, keď dozorné kapacity sú slabé)
- (b) Spoliehať sa na pravidelné, nie ľubovoľné vytváranie dlhu, zamerané na vytváranie normálov likvidity, ktoré sa rozprestierajú okolo výnosovej krivky
- (c) Pripraviť stratégiu manažmentu aktív a pasív v súlade s najlepšimi skúsenosťami členov EÚ a pripraviť manažment systémov sprievodného rizika.

#### REFORMA TRHU PRÁCE

70. *Zníženie nezamestnanosti je pravdepodobne najjednoduchším mandátom vyšlým z tohoročných parlamentných volieb, a tým aj prioritnou úlohou novej vlády*. Posledná správa OECD obširne referovala o tejto problematike, čo umožňuje skrátiť analýzu v predkladanom dokumente.

71. O niektorých opatreniach na strane dopytu po pracovných silách sme sa už zmienili, najmä otázku priestoru pre *zníženie ceny práce redukciou daní z objemu miezd*. To bude vyžadovať paralelný transfer nákladov na jednotlivých zložiek sociálneho zabezpečenia (dôchodkové a sociálne poistenie) zo systému sociálneho poistenia do oblasti všeobecného zdanenia.

72. *Ďalším spôsobom zvýšenia dopytu po pracovných silách je zvýšiť flexibilitu pracovnoprávných vzťahov a mechanizmov určovania miezd*. Po tejto stránke by bolo veľmi žiadúce skončiť politiku zámerného zvyšovania minimálnej mzdy v predstihu pred rastom ostatných miezd, a to v rámci *širšie koncipovanej politiky, ktorá prestane používať inštitúciu minimálnej mzdy ako nástroj riadenia politiky príjmov* (pričom minimálna mzda ostane nástrojom na ochrany zamestnancov). Predvstupový ekonomický program (PEP) popisuje cieľ tohto prístupu ako „postupné zvyšovanie pomeru minimálnej k priemernej mzde“. Je síce možné, že takáto politika bude schopná motivovať zvýšenie záujmu o zamestnanie, na druhej strane však zaručene zníži dopyt po práci, a to predovšetkým na spodnom konci rozpätia miezd. Bolo by tiež žiadúce obmedziť platnosť regionálnych alebo sektorových kolektívnych zmlúv len na tie firmy, ktoré sa zúčastnili kolektívneho vyjednávania. Rozšírením aj na nezúčastnené firmy by mohlo dôjsť k rastu miezd, ktoré by nebolo v súlade so zvyšovaním produktivity. *Decentralizácia mzdových vyjednaní* v uvedenom zmysle *umožní príslušným mzdovým dohodám lepšie odrážať podmienky produktivity na podnikovej úrovni*.

73. Treba tiež upozorniť, že *zmiernenie viacerých reštrikčných predpisov obsiahnutých v novele Zákonníka práce by mohlo podporiť tvorbu nových pracovných miest a prerozdelenie pracovných síl v dôsledku štruktúrnych zmien v podnikovej sfére*. Ide hlavne o predpisy týkajúce sa nadčasov, celkovej ochrany zamestnanosti a redukcie úlohy odborov v personálnych otázkach. Je potrebná ich modifikácia v smere zvýšenia pružnosti, zmeny ustanovení o práci na čiastočný úväzok, odstránenia byrokracie pri zakladaní malých a stredných podnikov a zmiernenia niektorých z najprísnejších opatrení ochrany zamestnanosti, platných pre tieto podniky.

74. Na strane ponuky pracovného trhu bude, ako sme už spomenuli, tiež potrebné podporiť participáciu pracovných síl *zmenou úrovni a štruktúry dávok sociálnej pomoci*, aby sa zväčšil rozdiel medzi dávkami a priemernými mzdami a tým sa zvýšila motivácia pracovať. Pre pracovnú silu by bolo prínosom, ak by sa zefektívnili testy pre sociálnu pomoc a dávky by sa zmenšovali postupne, keď si ich príjemca nájde zamestnanie. V dlhodobom horizonte sa treba zamerať na prispôsobenie ľudského kapitálu novým požiadavkám pracovného trhu. Jedným zo spôsobov, ako to docieľiť, je *podpora všeobecného (namiesto odborného) stredného školstva a postupné rozširovanie počtu študentov na terciálnom stupni vzdelávania*.

## VEREJNÁ SPRÁVA

75. Úspech úsilia vlády v koncipovaní a implementácii reforiem bude fundamentálne záležať na jej kapacite posilniť inštitucionálny rámec, v ktorom sa navrhované politiky budú koncipovať, rozhodovať a realizovať. Zlepšovanie inštitucionálnej kapacity súvisí s množstvom kritických faktorov a otázok, táto štúdia sa však primárne zamerala na manažment verejného sektora, implikácie pre prebiehajúci decentralizačný proces a reformy v rezorte súdnictva, t.j. oblasti, pre ktoré sú silné inštitúcie strategicky kľúčové ak fungovanie verejného a privátneho sektora má byť efektívne a integrálne.

### Manažment verejnej správy

76. *Úspech úsilia vlády o fiskálnu konsolidáciu a úsilia o širšiu reformu hospodárstva, ktorá by mala pripraviť SR na vstup do EÚ, bude kriticky závislý na jej schopnostiach vybudovať inštitúcie a kapacity, potrebné na prípravu reforiem a ich manažment, ako aj na zlepšenie nástrojov fiskálneho manažmentu a programového hodnotenia*. V tomto kontexte je nutné uskutočniť viacero dôležitých opatrení v krátkodobom časovom horizonte (napr. redukcia dotácií pre podniky a naštartovanie zvyšovania dôchodkového veku), väčšina dôležitých opatrení na udržanie výdavkov v udržateľnom rámci, podloženom dobrým programom reforiem, si bude vyžadovať dôkladný a komplexný prehľad celkového programu výdavkov. To by nemalo byť len jednorázové cvičenie, ale mal by to byť kontinuálny proces identifikovania reforiem hlavných výdavkových programov, vrátane pozorného hodnotenia (a následného monitorovania) dopadov reforiem na chudobné skupiny, špeciálne Rómov. Tento proces si bude vyžadovať paralelné posilnenie inštitúcií na manažment programov, ktorý bude nasledovať po ich zreformovaní. Tento proces poskytne časom možnosť rozhodnutí o tom, čo by verejný sektor mal robiť, akou mierou, a ako by to mal robiť s čo najvyššou efektívnosťou. Mnoho týchto rozhodnutí bude politicky citlivých, preto veľmi dôležitou súčasťou snáh bude vybudovanie porozumenia a politického konsenzu pre potrebnosť takých reforiem.

77. **Manažment verejných výdavkov.** Transformácia rámcov strednodobého rozpočtovania a programového rozpočtovania na efektívne fiskálne plánovacie nástroje,



zlepšenie kvality základných finančných a výkonnostných informácií a zlepšenie integrity systémov sú dôležitými cieľmi. Je zvlášť dôležité zabezpečiť, aby základné fiskálne účty sú presné a včasné, a sú udržiavané spôsobom, ktorý je konzistentný a dobre chápaný všetkými hlavnými inštitúciami. Navyše, *bude dôležité konsolidovať nedávnu decentralizáciu, aby sa zabezpečilo fungovanie kapacít a mechanizmov vymáhania zodpovednosti pred tým, než sa reforma posunie do ďalšej fázy delimitácie*. Nakoniec, v reakcii na túto výzvu je potrebné, aby sa krajina vyhla pokušeniu papierových reforiem. Tie sú nielen nezmyselné, ale reformy existujúce iba na papieri sú tiež potenciálne nebezpečné: vytvárajú ilúziu, že problémy sa naprávajú, kým v skutočnosť sa vytláča do právneho a administratívneho vzduchoprázdna, kde ich regulácia je obtiažnejšia.

78. Táto správa zdôrazňuje kritickú potrebu, aby Slovenská republika pripravila inštitúcie, kapacity a procesy, ktoré budú vytvárať objektívne vyhodnocovania výkonnosti programov a reforiem potrebných pre nepretržité zlepšovania efektívnosti. Na to bude treba pripraviť analytické kapacity v hlavných aj rezortných inštitúciách, vrátane nepretržitého zlepšovania merania a úplnosti rozpočtových účtov, príprava formálnejšieho a systematickejšieho prístupu k fiskálnemu programovaniu na Ministerstve financií a rezortných ministerstvách, a posun v programovaní smerom k väčšej orientácii na výkonnosť, ako aj k zavedeniu pravidelného, reprezentatívneho zisťovania rodinných účtov. Takisto bude treba zostaviť vysoko kvalifikované tímy, aby koordinovali detailnú tvorivú prácu potrebnú pre transformovanie reformných myšlienok do použiteľných stratégií na ich implementáciu.

79. **Strednodobý rozpočtový rámec.** V snahe dosiahnuť fiskálnu konsolidáciu siaha čoraz viac vlád po užitočnom *nástroji splňania strednodobých rozpočtových pravidiel*. K tomu sa oficiálne zaviazala aj Slovenská republika (naposledy novelou zákona o rozpočtových pravidlách), ale ku skutočnej práci na viacročných rámcových rozpočtoch ešte prakticky nepriekročila. V súčasnosti sa zostavujú trojročné projekcie agregovaných príjmov a výdavkov (ktoré sú zároveň základom ročného predvstupového ekonomického programu, predkladaného Európskej únii). V praxi však tieto projekcie ostali na periférii aktivít pri príprave a implementácii rozpočtu. Ilustráciou tohto fenoménu je veľkosť rozdielu medzi cieľovými výdavkami verejnej správy v roku 2002 podľa predvstupového programu v roku 2001 (37 % HDP) a súčasnou oficiálnou projekciou (40,6 % HDP). Najlepšou cestou k inštitucionalizácii strednodobého rozpočtového plánovania by azda bolo povýšiť ho na úroveň oficiálneho politického záväzku vlády voči verejnosti.

80. **Programové rozpočtovanie.** Racionalizácia výdavkov by bola ľahšia, keby rozpočtový proces poskytol lepší obraz o tom, kde sú vynakladané verejné peniaze, ale aj za čo a aké ciele sa tým dosiahli. Zavádzanie takto zacieleného programového rozpočtovania postupuje dobre štruktúrovaným spôsobom. Napriek tomu existujú obavy, či jednotlivé organizačné zložky rezortných ministerstiev skutočne rozumejú zmenám prinášaným programovaným rozpočtovaním, alebo či sa naň pozerajú len ako na systém tlačív a požiadaviek o informácie vyžadovaných zvonku. Programové rozpočtovanie bude môcť úspešne napomáhať rozmiestňovaniu zdrojov, len ak jeho *ciele* budú dobre chápané, čo umožní posudzovať (alebo prinajmenšom oponovať) transakcie vlády z hľadiska nákladov a súladu s deklarovými politikami; a ak rezortné útvary budú pociťovať jeho *procedúry* ako uľahčenie ich vlastnej práce. Z toho medzi inými vyplýva, že metodiky používané v rozpočtovaní musia vychádzať zo zosilnenej analytickej kapacity rezortných ministerstiev.

81. Súčasne budú potrebné funkčné *kapacity a nástroje na posúdenie dopadu a účinnosti programov*, súčasťou ktorých musí byť kvalitne konštruovaný systém *pravidelných zisťovaní príjmov a výdavkov domácností*. Toto môže byť kľúčový nástroj ako sledovať dopad širokého rámca programov a politik, špeciálne na chudobných.

82. **Výkony a finančné informácie.** Možnosť produktívne využiť rámec programového rozpočtovania bude preto kľúčovo závisieť od kvality a spoľahlivosti finančných a informačných systémov. Nanešťastie, absencia integrovaného systému finančných informácií, ktorý by spájal Ministerstvo financií, rezortné ministerstvá, výdavkové jednotky, Národnú banku Slovenska a Najvyšší kontrolný úrad vytvára problémy v obsolentnosti, nezdieľaní a nepresnosti informácií. *Preto hlavným účelom a cieľom navrhovanej reformy štátnej pokladnice by malo byť odstránenie týchto nedostatkov.* Zo spomenutých priorit potreby fiškálnej konsolidácie sú dôvody presunu platobných funkcií mimo NBS, uvedené v zákone o štátnej pokladnici, menej jasné a na prvý pohľad aj menej urgentné. Čo však je horšie, táto iniciatíva postupuje podľa nereálneho plánu implementácie a hrozí ponechaním tejto kritickkej funkcie v tom istom legislatívnom a administratívnom vzduchoprázdne, v ktorom sa po podobnej unáhlenej reforme ocitli transakcie riadenia dlhu. Preto je potrebné súrne (i) preformulovať a uprednostniť ciele reformy štátnej pokladnice, aby spĺňala požiadavky celkovej fiškálnej stratégie vlády, a (ii) vyjasniť zodpovednosti (ak treba, prechodné zodpovednosti), aby riadenie dlhu a transakcie štátnej pokladnice neprebíhali v právnom vákuu.

83. **Integrita systémov.** *Integrita systémov realizácie rozpočtu je častejšie ohrozená slabosťami obstarávacieho procesu a auditu,* než samotnými problémami operácií štátnej pokladnice. Slabé stránky systému verejnej finančnej zodpovednosti sú (i) závady v praxi obstarávania, (ii) málo účinná následná kontrola a náprava významných nedostatkov zistených auditom, (iii) slabá konštrukcia zodpovedností miestnych samospráv, a (iv) existencia administratívnej kultúry, tolerantnej voči korupcii.

84. Vláde bol nedávno predložený návrh na *sprehľadnenie a zvýšenie efektívnosti i obstarávacieho procesu.* Ďalšie hlavné kroky by mali zahŕňať (i) ustanovenie stálych obstarávacích výborov pri kontrahujúcich orgánoch, ktoré budú zodpovedné za rozhodovanie a dozorných výborov, zodpovedných za hodnotenie procesu súťaže; (ii) vývoj oficiálneho etického kódexu štátnych zamestnancov na zlepšenie ich zodpovedností za proces obstarávania; a (iii) rozšírenie smerníc obstarávania na výber konzultantov ako aj na neverejné obstarávacie procesy a aktualizácia štandardných dokumentov súťaže. Ďalej sa odporúča prehĺbenie úloh NKÚ pri pravidelných auditoch obstarávania, ako aj zverejňovanie výsledkov auditov.

85. *Dnešné audity (vykonávané MF SR a NKÚ) sú v zásade externé* a zameriavajú sa na detekciu nezrovnalostí namiesto posudzovania primeranosti systémov. Podľa modernej koncepcie finančnej kontroly, ktorá zatiaľ príliš neprenikla do slovenského verejného sektora, manažmenty príslušných organizácií majú primárnu zodpovednosť za finančnú kontrolu. Krajina, ktorá chce zosilniť riadenie verejných financií, musí zabezpečiť v príslušných organizáciách hlavnú kontrolnú činnosť a zodpovednosť. V takom prípade môže Najvyšší kontrolný úrad svoj externý audit zamerať na zisťovanie, či príslušná organizácia má primerané a riadne fungujúce interné kontrolné systémy. Táto jeho funkcia by bola o to účinnejšia, keby MF SR obdržal mandát na následné skúmanie auditom zistených

nezrovnalostí u rezortných ministerstiev a na podávanie správ zákonodarnému orgánu o stave nápravných opatrení.

### **Decentralizácia.**

86. *Prebiehajúca decentralizácia môže potenciálne skomplikovať úlohu ozdravenia verejných financií.* V rámci prechodu povinností do miestnych samospráv sa má presunúť asi 4,5 % HDP do kompetencie dnešných 2.886 obcí a 8 nových vyšších územných celkov. Tu existuje riziko, že pokiaľ sa tento proces nepodarí skonsolidovať, nárast byrokracie kvôli duplicitě a rozdrobeniu verejných služieb výrazne sťaží realizáciu existujúceho potenciálu vzniku úspor z výnosov. Niet veľa empirických dôkazov pre predpoklad, že mladé decentralizované orgány budú mať dostatok potrebných administratívnych kapacít či politickej odvahy, alebo že budú fungovať v rámci zodpovedností maximalizujúcich verejné blaho. Naopak, pri pôsobení tvrdých rozpočtových obmedzení možno skôr predpokladať zoslabenie kvality a prístupu k službám pre rozsiahle vrstvy obyvateľstva (najmä ak majú malý politický vplyv, ako napr. Rómovia).

87. Z uvedených dôvodov vidíme v najbližšej budúcnosti ako prioritu *konsolidáciu terajšej etapy decentralizácie* pred prikročením k plánovaniu (či realizácii) nových aktivít nasledujúcimi spôsobmi:

- (a) *Vyjasnenie príslušných úloh a zodpovedností* (aj pokiaľ ide o aktíva a pasíva) jednak krajských a okresných úrovní štátnej správy, jednak obcí a nových vyšších územných celkov;
- (b) *Vytvorenie regionálnych samospráv aj de facto*, keďže táto základná súčasť inštitucionálneho systému zatiaľ existuje len na papieri. Pritom bude žiadúce udržať služby nových samospráv a zvyškov krajských orgánov štátnej správy v rámci jedinej integrovanej administratívnej štruktúry, čím sa uľahčia presuny kompetencií a odstráni riziko duplikácie;
- (c) *Zvládnutie nevýhod rozdrobenia obcí.* Kým pretrváva rozdrobenie obcí, budú mať okresné úrady dôležitú úlohu pri stimulácii spolupráce medzi obcami, ako aj pri dohľade a ochrane záujmov slabých a malých obcí. Je žiadúce zachovať túto kapacitu;
- (d) *Financovanie nových povinností adresnými a viazanými decentralizačnými subvenciami.* Toto opatrenie je vhodné v situácii, keď sú kapacity správy a mechanizmy zodpovedností buď slabé (v obciach) alebo v najlepšom prípade neotestované (vo vyšších územných celkoch). Udeľovanie neviazaných grantov sa stane bezpečnou metódou až po zosilnení miestnych implementačných a fiskálnych kapacít, kedy sa centrálny dohľad bude môcť úmerne oslabiť.

### **Reforma súdництва**

88. Modernizácia súdництва je kľúčovým aspektom pre urýchlenie a udržanie hospodárskeho rastu, zabezpečenie rovnakého prístupu pre zraniteľné skupiny obyvateľstva, a zvýšenie sociálnej kohézie a stability. Dosiahnutie skutočnej spoľahlivosti napr. konkurzných procedúr je závislé na odstránení štruktúrnych nedostatkov systému súdництва.

Nanešťastie, i keď sa za posledné desaťročie realizovali niektoré počiatkové reformy, súdniectvu sa dodnes nepodarilo zbaviť sa povesti pomalosti, nákladnosti a skorumpovanosti. Pokiaľ ide o korupciu, súdniectvo zaujíma v prieskumoch verejnej mienky druhé miesto za zdravotníctvom.

89. Táto situácia by sa mala zlepšiť presadzovaním nasledovných priorít: (i) zabezpečiť, aby činnosť Najvyššieho súdu SR bola zameraná na jadro jeho mandátu, (ii) posilnenie kapacity manažmentu a tvorby politik na Ministerstve spravodlivosti, (iii) vytvoriť inštitút profesionálneho správcu súdov, (iv) rozšíriť modernizovaný systém riadenia prípadov v celom súdniectve; (v) zintenzívniť vyšetrovanie a stíhanie skorumpovaných sudcov; (vi) posilniť regulačné orgány právnickej profesie a oddeliť ich od podobných orgánov v advokácii, a (vii) prehĺbiť ochranu klientov.

#### MAKROEKONOMICKÝ VÝHLAD A VPLYV NA SOCIÁLNE ZABEZPEČENIE

90. Navrhovaný balík politik by mal napomôcť slovenskému hospodárstvu konvergovať k úrovni príjmov v krajinách EÚ a znížiť nezamestnanosť. Samotná perspektíva skorého prístupu do EÚ nepochybne zlepšuje prognózy vývoja slovenského hospodárstva. Pri dosahovaní cieľa vstupu SR do EÚ bude veľmi dôležité pamätať na fakt, že implementácia politik existujúcich v EÚ, nie členstvo ako také, bude determinujúcim faktorom želateľnej konvergencie. Pri navrhovaných riešeniach obsiahnutých v tejto štúdii na strane ponuky, rast hospodárstva by mal naďalej prevyšovať priemerný rast EÚ, t.j. 3,5-4 % v roku 2003 a zrýchlením na priemer 4,7 % ročne počas ďalších 4 rokov. Na realizáciu takéhoto scenára bude nutné prijať určité opatrenia aj na stránke dopytu. Včasná fiskálna konsolidácia bude kľúčová v prípade, že má pokračovať rýchla expanzia dopytu privátneho sektora, keď privatizačné toky ustanú - bez ohrozenia externej stability. Zníženie fiskálneho deficitu na úroveň 2,5 % HDP v strednodobom horizonte napomôže tomuto scenáru. Umožní, aby sa kombinoval robustný rast privátnych investícií a stále znižovanie externého deficitu bežného účtu, v prvej fáze pod 5 % HDP v roku 2007. S dopytom pod kontrolou by sa inflácia zvýšila nakrátko na úroveň 7 % v roku 2003 v dôsledku prispôsobovania cien energií a potom by klesla na úroveň 3-4 %.

91. Opatrenia navrhované v tejto správe, zacielené na zabezpečenie udržateľného rastu a širšie založenej zamestnanosti, špeciálne v nízko-príjmovom, nízko-kvalifikovanom konci spektra pracovných miest, by mali viesť vývoj hospodárstva aj smerom k znižovaniu chudoby. Čo sa týka znižovania chudoby, dôležité opatrenia sú nasledovné:

- Opatrenia na zabezpečenie expanzie diverzifikovanej a efektívnej podnikovej sféry, schopnej konkurovať na svetových trhoch a vytvárať produktívne pracovné miesta;
- Reformy trhu práce v smere odstránenia nepružností, najmä takých, ktoré vytláčajú nízko platenú prácu von z trhu;
- Reformy v oblasti sociálnej pomoci a v iných zložkách systému sociálnej ochrany, ktorými sa uľahčí návrat príjemcov dávok do práce, a ktoré utužia udržateľnosť systému;
- Zníženie daní z objemu miezd a ich negatívneho vplyvu na rast a zamestnanosť;
- Decentralizácia, ktorá zabezpečí rovnaký prístup k základnej zdravotnej starostlivosti a vzdelávaniu pre všetkých;

- Reformy v oblasti školstva, ktoré zabezpečia, aby noví pracovníci vstupujúci na trh práce mali schopnosti potrebné na efektívne fungovanie v dynamickom trhu práce;
- Reformy v dôchodkovom systéme, ktoré zabezpečia lepšie istoty a primeranejšie dávky pre budúce generácie dôchodcov;
- Zlepšenia v oblasti kapacít a nástrojov pre analýzy dopadov programov a politik, jednak všeobecne, jednak špecificky na chudobné vrstvy obyvateľstva.

92. Na druhej strane je potrebné priznať, že niektoré odporúčania politik budú nanešťastie znamenať negatívne dopady pre nízko-príjmové skupiny obyvateľstva. Konkrétnym príkladom bude prijatie Spoločnej poľnohospodárskej politiky EÚ (prostredníctvom dopadu na ceny potravín), a nevyhnutná úprava energetických taríf. Kľúčovým prvkom pri zmierňovaní negatívnych efektov bude prispôsobovanie dávok sociálnej pomoci v pravidelných intervaloch vo svetle dobre pripravených, pravidelných zisťovaní rodinných účtov a výdavkov.

### ZÁVERY

93. Deficit vonkajšieho bežného účtu a fiskálny deficit (znížené o privatizačné príjmy) Slovenskej republiky sú - napriek určitému nedávnomu poklesu - neudržateľne vysoké (asi 8 % HDP v roku 2002). Pri prebytku kapitálového účtu asi 20 % HDP za tento rok Slovenská republika nebude mať vážne ťažkosti pri financovaní týchto deficitov, avšak táto priaznivá situácia nepotrvá dlho. Navyše, terajšia kombinácia finančných politik zhorší možnosti zamestnať rozsiahle vrstvy obyvateľstva (najmä menej kvalifikovaného) kvôli dopadu na reálny výmenný kurz, a v konečnom dôsledku priškrtní ekonomický rast (projektovaný na 4 % v roku 2002). Kým pozornosť vlády je prioritne zameraná na stimuláciu investícií, budúci rast bude závisieť aj od zvyšovania miery zamestnanosti, ktorá je v súčasnosti jedna z najnižších spomedzi všetkých štátov strednej a východnej Európy.

94. Predkladaná správa vymedzuje širšie smerovanie stratégie politik na podporu ozdravenia a priblíženia úrovne ekonomiky k Európskej únii. Táto stratégia sa skladá z troch hlavných častí:

- (a) *Pokračujúce reformy v obchode, financiách a v podnikovej sfére*, s cieľom dokončiť transformáciu štruktúry ekonomiky a uviesť ju do súladu s európskym rámcom.
- (b) *Fiskálna konsolidácia*, zacielená na zníženie výdavkov a stabilizáciu príjmov, so súčasným presmerovaním príjmovej a výdavkovej politiky tak, aby lepšie podporili dosiahnutie cieľov zvyšovania rastu a zamestnanosti.
- (c) *Reforma trhu práce*, zameraná na zvýšenie flexibility trhu prostredníctvom uvoľnenia obmedzení v pracovnoprávných vzťahoch (práca na čiastočný úväzok, samostatná zárobková činnosť, pracovné zmluvy na dobu určitú), decentralizáciou kolektívneho vyjednávania a elimináciou používania minimálnej mzdy ako nástroja príjmovej politiky, reforma systému sociálnej pomoci.

95. Definitívny úspech reformných politík vymedzených v predloženej správe bude do značnej miery závislý na *schopnosti vlády posilniť inštitucionálny rámec, v ktorom sa budú tieto politiky koncipovať, rozhodovať a vykonávať*. Správa poukazuje najmä na tri prioritné oblasti: (i) na reformu manažmentu systému verejných výdavkov, a praktík potrebných na podporu rastovo orientovanej fiskálnej stratégie; (ii) na konsolidáciu nedávnych decentralizačných opatrení, ako predpokladu pre ďalší transfer právomocí; a (iii) na dávno aktuálnu reformu systému súdnictva.