

Slovensko: príbeh reforiem. (zmena sociálno ekonomického modelu s ručením obmedzeným)

Ivan Mikloš

Úvod

Slovensko zažívalo a stále zažíva od pádu komunizmu v roku 1989 vzrušujúci príbeh novej demokracie a novej samostatnej krajiny, ktorá prešla veľmi turbulentnými, často až protichodnými periódami. Po prvých šiestich rokoch existencie nezávislého štátu sa Slovensko počas rokov 1993 – 1998 dostalo vinou „neliberálnej demokracie“¹ a neodbornosti vlád Vladimíra Mečiara do medzinárodnej izolácie, bolo považované za „čiernu diery Európy“², vylúčené z medzinárodnej integrácie (OECD, NATO, EÚ) a uskutočňovalo ekonomickú politiku, ktorá dostala krajinu v roku 1998 na pokraj kolapsu. Po tejto, Mečiarovej ére, nasledovala Dzurindova éra, obdobie jeho dvoch vlád v rokoch 1998 – 2006. Výsledkom bolo dobehnutie integračného manka, ekonomická stabilizácia a hlboké štrukturálne reformy, ktoré z krajiny urobili jedného z reformných a ekonomických lídrov regiónu. Po voľbách v roku 2006 nastúpila nová vláda Róberta Fica, ktorého dominantná politická strana mala v programe zrušenie v podstate všetkých reforiem, uskutočnených predchádzajúcou vládou Mikuláša Dzurindu. Realita je zatiaľ iná, okrem jednej, zdravotníckej, sa zatiaľ reformy darí udržať, osud niektorých z nich je však nateraz neistý. Cieľom tohto príspevku je ukázať, ako ekonomická politika a reformy v rokoch 1998 -2006 zmenili sociálno - ekonomický model na Slovensku a aké to prinieslo výsledky.

Slovensko je malá, otvorená ekonomika. Počtom obyvateľov 5,4 mil. ide o najmenšiu krajinu tzv. visegradskej štvorky (Poľsko, Česká republika, Maďarsko, Slovensko), v ekonomickej úrovni je SR zhruba na úrovni Maďarska, za Českou republikou, a pred Poľskom). Podiel HDP tvorený súkromným sektorom je 91,3%, vysokú otvorenosť charakterizuje až 157,1% podiel obratu zahraničného obchodu na HDP.

1. Vývoj do roku 1998 (Mečiarova éra)

Slovensko ako nezávislý štát vzniklo po rozpade Československa 1.1.1993. Výrazným handicapom bola neexistencia skúsenosti so spravovaním štátu a nekompetentná, populistická reprezentácia, ktorá krajinu (nie celkom vedome a nie úplne cielene) k samostatnosti dovedla.

Výsledkom vládnutia tejto reprezentácie, bola po šiestich rokoch zložitá medzinárodnopolitická, aj ekonomická situácia. V polovici deväťdesiatych rokov vstúpili ostatné krajiny V4 do OECD, Slovensku bol vstup odopretý. To isté sa stalo pri rokovaniach o vstupe do NATO. Summit EÚ rozhodol v decembri 1997 o začatí rokovaní o vstupe do EÚ s deviatimi novými členskými krajinami, medzi ktorými opäť Slovensko nebolo. Z ekonomického hľadiska bola situácia taktiež zložitá. Ekonomika síce dosahovala pomerne vysoké tempá rastu (za roky 1994 – 1998 v priemere 5,4%), tento rast však bol dosahovaný neudržateľným spôsobom. Deficit bežného účtu platobnej bilancie dosiahol za roky 1996 – 1998 priemernú ročnú úroveň 9% a deficit verejných financií takmer 6%. Expanzívna fiškálna politika musela byť neutralizovaná reštriktívnou menovou politikou centrálnej banky (ktorá si našťastie udržala nezávislosť na vláde), čo viedlo k enormnému nárastu úrokových sadzieb, so všetkými negatívnymi dôsledkami na ekonomiku, mikrosféru, ako aj na dlhovú službu štátu.

¹ Fareed Zakaria, 1997

² vyjadrenie Madleine Albrightovej, v tom čase ministerky zahraničných vecí USA

Zásadným problémom bola aj korupcia, ktorá nebola vládou potieraná, ale naopak generovaná a to najmä prostredníctvom netransparentnej privatizácie v prospech ľudí spriaznených s vládou³ ako aj cez tunelovanie podnikov a bánk vo vlastníctve štátu. V podnikoch zväčša nedochádzalo k ich reštrukturalizácii a ozdravovaniu (profit seeking behaviour), ale k ich vykrádaniu (rent seeking behaviour) a udržiavaniu prezamestnanosti. Takýto stav pretrvával nielen v štátom vlastnených podnikoch, ale aj v mnohých podnikoch sprivatizovaných ľuďmi blízkymi vládnej moci (väčšinou manažmenty podnikov) za symbolické ceny.

Dôsledkom takejto vnútornej politiky a zahraničného postavenia Slovenska bola aj izolácia ekonomická. Priame zahraničné investície dosiahli v rokoch 1993 až 1998 len 6,6 mld USD, čo je 1,6% HDP, kým v Maďarsku to bolo za to isté obdobie 5,4% a v ČR 3,1% HDP.

2. Dzurindova éra (1998 – 2006)

V tejto situácii došlo po voľbách v roku 1998 k politickej zmene, nastúpila prvá vláda Mikuláša Dzurindu. Išlo o vládu širokej koalície troch stredopravých a jednej stredolavej (reformovanej komunistickej) strany, ktorá si za základný cieľ dala dobehnutie integračného zaostávania a stabilizovanie krízou ohrozenej ekonomiky. Obidva ciele sa podarilo splniť. Slovensko vstúpilo do OECD v roku 2000, do NATO v roku 2004 a do EÚ spolu s ostatnými krajinami V4 a ďalšími šiestimi krajinami v máji 2004.

Aj v ekonomickej oblasti vláda splnila deklarované priority. Uskutočnila sa reštrukturalizácia, ozdravenie a následná privatizácia bankového sektora. Išlo o náročnú a nákladnú operáciu. Tri najväčšie štátom vlastnené banky, ktorých podiel na aktívach všetkých bánk bol v tom čase takmer 50%, stáli v rokoch 1998 – 1999 na pokraji krachu. Ich ozdravenie cez vyčlenenie nedobytných pohľadávok na štátnu agentúru stálo štátny rozpočet náklady vo výške takmer 12% HDP. Následne do ozdravených bánk vstúpili na základe medzinárodných tendrov zahraniční investori (rakúske, nemecké a talianske banky).

Uskutočnil sa aj vstup strategických investorov do ostatných tzv. strategických podnikov (utilities) ako sú telekomunikácie, rozvodné elektrické závody, plynárenský podnik, neskôr, v druhej Dzurindovej vláde aj elektrárne. Vláda na viac krokov zvýšila regulované ceny, ktoré boli dovtedy umelo udržiavané na nižšej ako ekonomickej úrovni a zriadila nezávislý úrad na reguláciu sieťových odvetví, ktorý nezávisle od vlády určuje ceny týchto komodít od roku 2002⁴.

Prijal sa nový zákon o konkurze a vyrovnaní, ktorý posilnil práva veriteľov, zvýšil finančnú disciplínu a vytvoril tlak na reštrukturalizáciu podnikovej sféry.

Čiastočne sa ozdravili verejné financie, v máji 1999 sa prijal balík reštriktívnych opatrení, ktoré viedli k nastoleniu udržateľného vývoja v tejto oblasti.

Zlepšilo sa podnikateľské prostredie, zvýšil sa prílev zahraničných investícií, začala sa reštrukturalizácia podnikovej sféry. Tlak na znižovanie prezamestnanosti, spolu so špecifickým demografickým vývojom⁵ však viedli k zvýšeniu nezamestnanosti. Jej miera (podľa výberového zisťovania) sa zvýšila z 12,6% v roku 1998 na 19,2% v roku 2001, kedy kulminovala a Slovensko malo najvyššiu nezamestnanosť v Európe.

Druhá Dzurindova vláda

³ je viac ako symbolické, že v rokoch 1994 – 1998, napriek tomu, že bolo sprivatizovaných vyše 400 podnikov, len v jednom prípade išlo o predaj v prospech zahraničného investora, Zdroj: Mikloš: Privatizácia, in Slovakia 1998, IVO, Bratislava 1999

⁴ regulované ceny dosiahli ekonomickú úroveň na základe opodstatnených nákladov a primeraného zisku až od 1.1.2004, kedy došlo k poslednej fáze deregulácie

⁵ nástup silných populačných ročníkov zo 70 rokov do práceschopného veku

Výsledky volieb v roku 2002 viedli⁶ k vytvoreniu druhej Dzurindovej vlády, ktorá bola, na rozdiel od prvej, ideovo a programovo omnoho homogénnejšia a umožnila uskutočnenie ambiciózneho reformného procesu. Vláda pozostávala zo štyroch stredopravých strán a v ekonomickej oblasti sa vyznačovala vysokým stupňom kompatibility programov. Vládne strany sa zhodli najmä v potrebe uskutočňovania takej ekonomickej politiky, ktorá vytvorí predpoklady na vysoký a udržateľný ekonomický rast. Tento chceli dosiahnuť zvýšením miery ekonomickej slobody, ozdravením makroekonomického rámca (najmä dlhodobo udržateľnými verejnými financiami), zlepšením podnikateľského prostredia, uskutočnením hlbokých štrukturálnych reforiem, prilákaním zahraničných investícií, vstupom do eurozóny. Tieto ciele boli zapracované do programového vyhlásenia vlády a v zásade, až na niektoré výnimky⁷ boli aj splnené.

Hlavnými oblasťami, v ktorých boli uskutočnené podstatné zmeny boli nasledovné⁸:

1. Makroekonomický rámec a reforma verejných financií
2. Daňová reforma
3. Dôchodková reforma
4. Zdravotnícka reforma
5. Sociálna reforma a reforma trhu práce
6. Reforma verejnej správy a fiškálna decentralizácia
7. Zlepšovanie podnikateľského prostredia

Zásadne dôležitou oblasťou, kde boli zmeny zväčša len naznačené v programe MINERVA, ktorý vláda prijala v roku 2005, bol rozvoj znalostnej ekonomiky.

2.1. Makroekonomický rámec a reforma verejných financií

Jedným z kľúčových predpokladov dlhodobého vysokého a udržateľného ekonomického rastu je zdravé makroekonomické prostredie dané nielen dlhodobo udržateľnými verejnými financiami, ale podľa nášho hlbokého presvedčenia aj zvyšovaním miery ekonomickej slobody a efektívnym fungovaním inštitúcií, najmä inštitúcií verejného sektora (z pohľadu zodpovednosti vlády). Dôležitá je tiež koordinácia a vzájomný vzťah medzi týmito predpokladmi a dobre uskutočnenými jednotlivými reformami.

Náročnou úlohou (najmä z pohľadu politických dôsledkov a rizík) sa ukázala potreba vzájomného a súčasného zladenia nasledovných cieľov:

- zvyšovanie miery ekonomickej slobody (znížením miery prerozdelenia a zdanenia)
- znižovanie deficitu verejných financií a nastavenie dlhodobo udržateľného stavu
- uskutočnenie hlbokých reforiem s neistým dopadom (minimálne z krátkodobého hľadiska) na verejné financie
- zlepšovanie podnikateľského prostredia

Preto bola veľmi dôležitá koordinácia jednotlivých reforiem, ktorú vykonávalo predovšetkým ministerstvo financií. Vzťah medzi makroekonomickým rámcom a reformami je vzájomný.

Bez reforiem napr. v oblasti sociálnej a zdravotnej, by nebolo možné znižovať verejné výdavky, bez makroekonomického ozdravenia by bol nižší rast ekonomiky, opäť s dôsledkami aj na verejné financie. Z tohto pohľadu sa fiškálne hľadisko ukazuje byť kľúčovým zrkadlom, ale aj nástrojom tlaku na uskutočňovanie potrebných zmien.

⁶ pre väčšinu pozorovateľov prekvapivo

⁷ ako je napr. čiastočné spoplatnenie vysokoškolského štúdia

⁸ v ďalšom texte budú relatívne podrobnejšie popísané prvé dve oblasti, za ktoré autor tohto textu niesol ako minister financií SR v rokoch 2002 – 2006 priamu zodpovednosť a len stručnejšie ostatné reformy, ktoré z pozície podpredsedu vlády koordinoval

Vývoj nasledovných indikátorov svedčí o tom, že ambiciózny cieľ znižovania prerozdeľovania a zároveň ozdravenia verejných financií sa podarilo realizovať.

Tabuľka č.1

v % HDP	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Verejné výdavky	45,3	47,2	51,7	43,3	43,3	39,4	38,9	37,1
Daňová kvóta II	35,7	34,3	33,0	31,6	32,0	31,1	30,0	29,5
Saldo verejných financií	-4,8	-6,4	-11,8	-6,5	-7,7	-3,7	-3,0	-3,1
Hrubý verejný dlh	34,0	47,2	49,9	49,2	43,3	42,7	41,6	34,5

Zdroj: Eurostat

Za hypotetického predpokladu zachovania miery prerozdeľovania na úrovni roku 1998 počas celého funkčného obdobia dvoch Dzurindových vlád⁹ by tieto mali k dispozícii na použitie o 400 mld. Sk viac¹⁰. Samozrejme, v skutočnosti by to bolo o niečo menej, pretože vyššie prerozdeľovanie a vyššie dane by viedli k nižšiemu ekonomickému rastu a teda aj k vyšším výdavkom a nižším príjmom. Každopádne však toto porovnanie svedčí o tom, že na Slovensku došlo k enormnému rastu ekonomickej slobody súčasne s ozdravením verejných financií, čo je z ekonomického hľadiska veľmi rozumná, ale z politického hľadiska zároveň pomerne riskantná investícia do budúceho ekonomického rastu a rozvoja.

Veľkým otáznikom bolo, ako bude ekonomika reagovať na reštriktívnu fiškálnu politiku v roku 2003 a aké budú sekundárne vplyvy zvyšovania regulovaných cien a nepriamych daní v rokoch 2003 – 2004. Ako o tom svedčia údaje v tabuľke č.2, ekonomike sa napriek fiškálnej reštrikcii v rokoch 2003 – 2004, darilo dobre. Potvrďuje to skúsenosti z iných krajín, že fiškálne reštrikcie, ak je spojená so štrukturálnymi reformami a zlepšovaním podnikateľského prostredia, nemusí mať nevyhnutne negatívny vplyv na rast ekonomiky.

Tabuľka č.2

v %	2002	2003	2004	2005	2006
Rast HDP v s.c.	4,1	4,2	5,4	6	8,3
Inflácia	3,3	8,5	7,5	2,7	4,5
Miera nezamestnanosti	18,5	17,4	18,1	16,2	13,3
Rast zamestnanosti	0,2	1,8	0,3	2,1	3,8
Rast reálnej produktivity práce	4,7	2,3	5,8	4,7	6,0
Saldo bežného účtu platobnej bilancie	-7,9	-0,9	-3,4	-8,5	-8,2

Zdroj: Eurostat, ŠÚ SR, MF SR

Nárast dynamiky v rokoch 2006 – 2007¹¹ už zrejme odráža priame, ale aj nepriame efekty uskutočnených reforiem. Dôležité je aj to, že vysoký rast ekonomiky je dosahovaný bez výrazných inflačných tlakov, alebo neudržateľných deficitov na bežnom účte platobnej bilancie. Je zrejme, že mix fiškálnej, menovej a štrukturálnej politiky bol zvolený v zásade dobre.

⁹ Čo bolo v zásade realitou v ostatných krajinách V4

¹⁰ Ide zhruba o sumu rovnajúcu sa priemerným ročným verejným výdavkom v uvedených rokoch 1998 - 2005

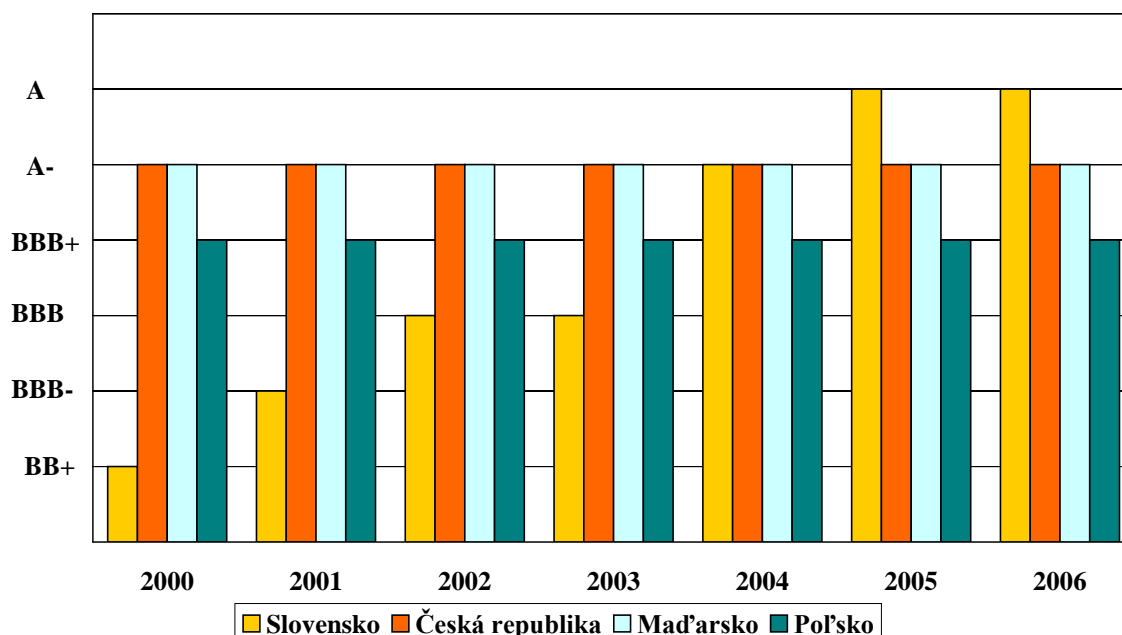
¹¹ V druhom polroku 2006 dosiahla ekonomika rast 9,7% a prognózy hovoria o ďalšom zvyšovaní tempa ekonomického rastu (v prvom štvrtroku 2007 až vyše 10%)

Svedčí o tom aj nezávislý pohľad ratingových agentúr. Kým v roku 2000 mala ešte SR suverénne najhorší rating spomedzi krajín V4, v súčasnosti sa už nachádza na prvom mieste v regióne.

Graf č.1

Dlhodobý rating v cudzej mene ku koncu roka, S&P

Vývoj ratingu krajín V4



Zo strednodobého hľadiska priniesla výrazné úspory vo verejných výdavkoch reforma verejných financií (spolu s opatreniami v sociálnej oblasti). Medzi hlavné ciele reformy verejných financií v rokoch 2002 – 2003 patrilo:

- Transparentnosť verejných financií
- Programové rozpočtovanie a viacročný rozpočet
- Skvalitnenie makroekonomických a fiškálnych analýz a prognóz
- Nové rozpočtové pravidlá sprísňujúce podmienky použitia verejných prostriedkov
- Koncentrácia likvidity do štátnej pokladnice a profesionalizácia riadenia dlhu a likvidity

Kľúčovým prvkom pri zvyšovaní transparentnosti verejných financií bolo zavedenie jednotnej metodiky ESA 95. Tá výrazne komplikuje zatajovanie, alebo presúvanie vykazovania deficitu, čo bolo pred rokom 2002 veľmi častým javom¹². Metodika ESA 95 zároveň umožňuje medzinárodné porovnávanie fiškálnych výsledkov a je zakotvená aj v novom zákone o rozpočtových pravidlách, ktorý do popredia kladie deficit celkových verejných financií na aktuálnej báze, pričom v minulosti bol rozhodujúci deficit štátneho rozpočtu na hotovostnej báze.

K zvýšeniu transparentnosti a k zavedeniu tvrdého rozpočtového obmedzenia prispelo aj to, že vláda úplne prestala poskytovať štátne záruky za úvery, zrušila takmer všetky štátne fondy

¹² najlepšie o tom svedčia rozdiely medzi aktuálne vykazovanými, a neskôr podľa ESA 95 revidovanými deficitmi, ktoré sú do roku 2002, vrátane, značné

a privatizačné príjmy sa používajú výlučne na znižovanie štátneho dlhu, alebo na krytie nákladov dôchodkovej reformy.

Programové rozpočtovanie a viacročný rozpočet (v súčasnosti trojročný) posilnili strategické plánovanie a kontrolu efektívnosti vynakladania verejných prostriedkov. Zásadne sa posilnilo tvrdé rozpočtové obmedzenie. V minulosti dochádzalo pravidelne k nekontrolovateľnému zadlžovaniu v niektorých verejných inštitúciách, najmä v zdravotníctve, regionálnom školstve, železničiach, rozhlase a televízii¹³.

K zásadnému skvalitneniu makroekonomických analýz a prognóz došlo posilnením analytických kapacít ministerstva financií, a to ako skvalitnením interných kapacít, tak aj zapojením externých. Posilnila sa kapacita Inštitútu finančnej politiky ministerstva financií (IFP), ktorý sa stal centrálnou analytickou kapacitou vlády pre ekonomickú oblasť. Vznikli tiež dva výbory, Výbor pre makroekonomické prognózy a Výbor pre daňové prognózy. Ich členmi sú renomovaní ekonómovia a analytici zo súkromnej aj verejnej sféry. Pravidelné prognózy IFP (3x ročne) sú ešte pred ich zverejnením diskutované v týchto výboroch a sú zverejnené aj so stanoviskami jednotlivých expertov, členov výborov. Aj vďaka týmto zmenám sa v rokoch 2002 – 2006 podarilo v zásade presvedčiť všetky parlamentné politické strany (vrátane opozície), že odhad príjmov štátneho rozpočtu a verejných rozpočtov je v odborná záležitosť a predmetom politickej diskusie by mal byť rozsah deficitu (resp. prebytku) a delenie výdavkov, ktoré sú dané súčtom príjmov a deficitu, resp. rozdielom príjmov a prebytku.

Od roku 2005 sú všetky finančné toky verejnej správy s výnimkou územnej samosprávy, sústredené v štátnej pokladnici. Vytvára to priame aj nepriame úspory pre štátny rozpočet. Priame úspory majú formu nižšej úrokovej marže medzi platenými a inkasovanými úrokmi (ktorú v minulosti inkasovali banky) a nižších nákladov na obsluhu štátneho dlhu. Nepriama úspora vyplýva z posilnenia pozície štátu na finančnom trhu vďaka koncentrácii zdrojov v štátnej pokladnici a vďaka zriadeniu Agentúry na riadenie dlhu a likvidity. Táto Agentúra realizuje operatívne riadenie štátneho dlhu, pričom strategicko – koncepčné riadenie dlhu je stále v kompetencii ministerstva financií.

K celkovému zlepšeniu riadenia verejných financií prispeli aj organizačné a procesné zmeny na ministerstve financií. V priebehu roka 2003 prebehol na ministerstve organizačný, funkčný, procesný a informačný audit, ktorého výsledkom bolo procesné usporiadanie všetkých činností, nová organizačná štruktúra a zníženie počtu systemizovaných pracovných miest o 30% (z 849 na 599). Len v najväčšej, rozpočtovej sekcii ministerstva, to znamenalo pokles zo 147 na 88 miest, pričom bol vybudovaný aj nový odbor rozpočtových analýz. V rokoch 2004 – 2006 pokračovalo ministerstvo v skvalitňovaní riadenia zavádzaním systému manažérskej kvality. Od 1.1.2005 je MF SR členom EFQM (European Foundation of Quality Management), v októbri 2005 získalo ministerstvo¹⁴ prvú úroveň ocenenia (Committed to Excellence) a v máji 2006 dokonca druhú, vyššiu úroveň (Recognised for Excellence). Hlavným cieľom implementácie EFQM bolo vytvorenie podmienok, motivácie, ale aj tlaku na permanentné zvyšovanie kvality riadenia aj po zmene na politických pozíciách vo vedení ministerstva. Audit a zvyšovanie kvality riadenia na ministerstve financií ukázali, že v štátnej správe existujú značné rezervy v oblasti prezamestnanosti a efektívnosti jej fungovania, keďže je všeobecne uznávané, že aj do roku 2002 patrilo ministerstvo financií medzi lepšie fungujúce rezorty.

¹³ po nástupe vlády R. Fica možno pozorovať opätovné zmäčkovanie rozpočtových obmedzení vo väčšine týchto oblastí, najmä v zdravotníctve v súvislosti s rušením reformných krokov

¹⁴ ako prvé ministerstvo v Európe

2.2. Daňová reforma

2.2.1. Princípy a podstata daňovej reformy

Daňová reforma je určite najznámejšou a aj medzinárodne najdiskutovanejšou slovenskou reformou. Je to zrejme spôsobené najmä dvoma faktormi. Nový daňový systém začal pôsobiť od 1.1.2004, teda tesne pred rozšírením EÚ a preto vyvolal široký záujem a pozitívne (u podnikateľov a ekonómov), ale aj negatívne (najmä u niektorých politikov) reakcie a to predovšetkým v tých krajinách, ktoré sa v dôsledku nepružnosti svojich trhov a neefektívnosti svojich inštitúcií a modelov fungovania (vrátane daňových) nevedia vyrovnáť s dôsledkami globálnej konkurencie. Nie je teda náhoda, že najsilnejšiu odozvu (pozitívnu aj negatívnu) mala slovenská daňová reforma v krajinách ako Nemecko a Francúzsko.

Druhým dôvodom záujmu o slovenskú daňovú reformu môže byť jej špecifickosť. Tá nespočíva v samotnom zavedení rovnej dane¹⁵ (tú už pred Slovenskom zaviedlo Estónsko, ale aj Ukrajina a Rusko, a neskôr aj Rumunsko). Rozdiel je v jej zásadnom, systémovom charaktere, vo výraznom sprehľadnení a zjednodušení systému, a to najmä

- zrušením takmer všetkých výnimiek,
- zrušením všetkých špeciálnych sadzieb a špeciálnych režimov
- zrušením takmer všetkých odpočítateľných položiek
- uplatnením princípu zrušenia dvojitého zdanenia jedného príjmu všade, kde je to možné (napr. zrušenie dane z dividend, dane z dedičstva, dane z prevodu a prechodu nehnuteľností a dane z darovania).
- odstránenie deformujúcich prvkov v daňovej politike, ktorými sa presadzovali iné ako fiškálne ciele

V programovom vyhlásení vlády z roku 2002 sa nenachádza explicitný záväzok vlády zaviesť na Slovensku rovnú daň, obsahuje len záväzok zväziť jej zavedenie. „Vláda bude presadzovať zvýšenie efektívnosti výberu daní a odvodov. K zvýšeniu výberu daní prispeje aj zjednodušenie daňovej legislatívy a najmä novelizácia tých častí daňovej legislatívy, ktoré umožňujú nejednoznačný výklad. Vláda zväzi možnosť zjednotenia sadzieb dane z príjmov ... Daňové zaťaženie sa bude presúvať z daní priamych na dane nepriame ... Vláda zjednotí sadzby DPH pred vstupom do EÚ“¹⁶. Zámerom podľa programového vyhlásenia vlády bolo vytvoriť z daňovej sústavy SR jeden z najkonkurencieschopnejších systémov v rámci EÚ a OECD. Dôvodom opatrnejšieho prístupu pri formulovaní záväzku zavedenia rovnej dane v programovom vyhlásení vlády bola absencia relevantných analýz a kvantifikácií fiškálnych dôsledkov zavedenia rôznej kombinácie sadzieb rovnej dane a nepriamych daní, najmä DPH.

Koncepcia daňovej reformy bola založená na princípoch spravodlivosti, neutrálnosti, jednoduchosti, jednoznačnosti, účinnosti a vylúčenia dvojitého zdanenia. Teda na princípoch, ktoré sú zdôrazňované takmer v každej učebnici daňovej teórie, v máloktovej krajine sa v daňovom systéme aj v praxi dôsledne dodržiavajú.

Horizontálna spravodlivosť je zabezpečená rovnakým zdanením rovnakých predmetov zdanenia. Vertikálna spravodlivosť zabezpečuje, aby subjekt, ktorý má vyššie príjmy, majetok alebo spotrebu, platil vyššiu daň, ale pri zachovaní proporcionality, čo znamená, aby hraničná miera zdanenia nestúpala so zvyšujúcim sa základom dane.¹⁷ Zásada neutrality zabezpečuje

¹⁵ rovná daň znamená jednotnú marginálnu sadzbu dane z príjmu pre právnické aj fyzické osoby

¹⁶ Programové vyhlásenie vlády SR 2002

¹⁷ neskôr si ukážeme, že aj po zavedení tzv. rovnej dane ostal pri dani z príjmov zo závislej činnosti zachovaný jej progresívny charakter, ale už nemá prohibatívny charakter

požiadavku, aby zdanenie minimálne skresľovalo hospodárske procesy a minimálne ovplyvňovalo ekonomické rozhodovanie subjektov.

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

Účinná daň neposkytuje legálne možnosti na vyhýbanie sa plateniu daní, neľahčuje nelegálny daňový únik a zároveň neprimeraným zdanením a inými opatreniami nemotivuje subjekty k daňovému úniku nepriamo.

Vylúčenie duplicity zdanenia vychádza z požiadavky, aby sa príjmy zdaňovali len raz, a to pri prechode od tvorby k ich spotrebe, resp. reinvestícii (týka sa predovšetkým majetkových daní a dane z príjmu, teda dividend)

Po schválení programového vyhlásenia vlády, vznikla na ministerstve financií pracovná skupina na prípravu daňovej reformy pod vedením ministra financií. Uskutočnila prepočty a odhady fiškálnych dôsledkov rôznych variantov v dvoch základných alternatívach, pri zavedení rovnej dane a bez zavedenia rovnej dane. Výsledkom bolo rozhodnutie o jej zavedení najmä z toho dôvodu, že omnoho jednoznačnejšie a efektívnejšie umožňovala naplnenie tých cieľov a princíпов, ktoré sú uvedené vyššie a ktoré obsahovalo aj programové vyhlásenie vlády. Rizikom pri alternatíve zavedenia rovnej dane bola väčšia neistota pri odhade fiškálnych dôsledkov a vyššie politické riziko nevyhnutného zjednotenia DPH na vyššej úrovni ako pri alternatíve bez rovnej dane.

Od 1.1.2004 platí v SR nový daňový systém založený na 5 kľúčových opatreniach:

1. Zavedenie rovnej sadzby dane z príjmov, tak pre právnické aj pre fyzické osoby na úrovni 19% (predtým fyzické osoby 5 pásiem od 10% do 38%, právnické osoby 25% plus množstvo výnimiek a špeciálnych sadzieb)¹⁸
2. Zjednotenie sadzieb DPH na úrovni 19% (predtým 14% a 20%)
3. Zrušenie dane z dividend
4. Zrušenie dane z darovania, dedičstva a prevodu a prechodu nehnuteľností
5. Odstránenie väčšiny výnimiek, odpočítateľných položiek, špeciálnych režimov a špeciálnych sadzieb

Obrázok č.1

Porovnanie nového a starého daňového systému

Zmena sadzieb daní z príjmov		
(v %)	2003	2004
Daň z príjmov fyzických osôb	10; 20; 28; 35; 38	19
Daň z príjmov právnických osôb	15; 18; 25	19
Daň z príjmov vyberaná zrážkou	1; 5; 10; 15; 20; 25	19

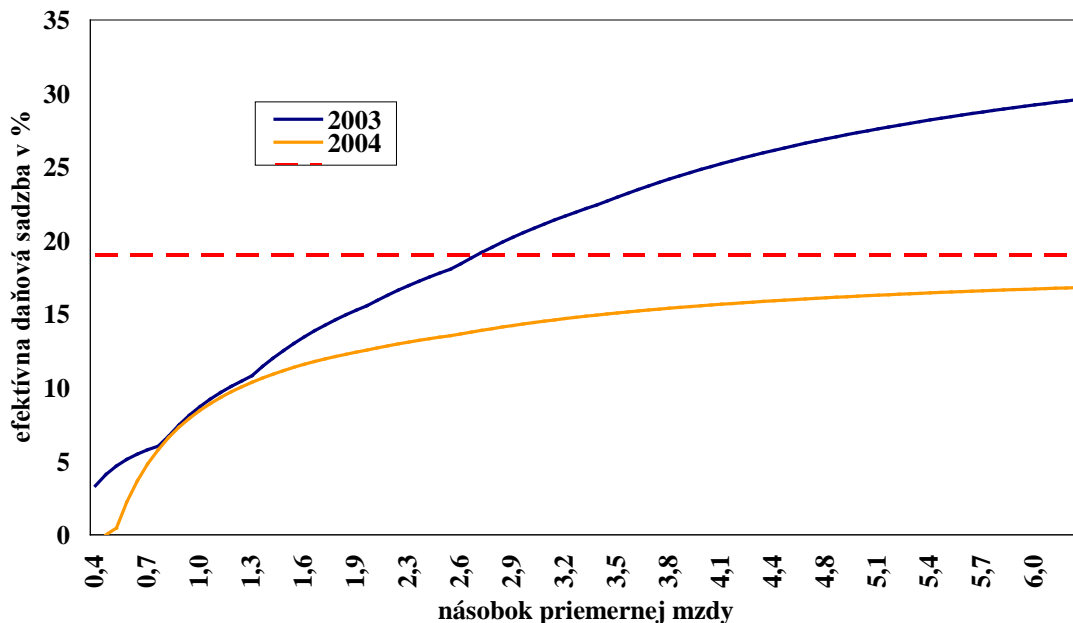
Opatrenia v oblasti priamych daní boli populárne, znamenali ich zníženie. Bolo však potrebné znížiť daňové zaťaženie nielen vysokým príjmovým skupinám (pretože tu dochádza k poklesu sadzby, u najvyšších príjmových skupín dokonca na polovicu z 38% na 19%), ale aj skupine

¹⁸ V pôvodnom daňovom systéme existovalo 37 rôznych sadzieb dane z príjmu fyzických a právnických osôb

najnižšej, kde naopak dochádza k rastu z 10% na 19%. Tento cieľ, ktorý zabezpečoval aj politickú priechodnosť daňovej reformy, bol zabezpečený výrazným, takmer 2,5 násobným zvýšením nezdaniteľného príjmu¹⁹, ktorý sa navyše valorizuje. V dôsledku tohto opatrenia sa znižuje skutočné efektívne daňové zaťaženie aj ľuďom s nízkymi príjmami. Efektívna sadzba je teda stále progresívna, ľudia s nízkym príjmom neplatia nič, kým vysoké príjmy sú zdanené takmer 19%.

Graf č.2
Efektívna daňová sadzba v roku 2003 a 2004

Efektívne zdanenie príjmu fyzických osôb



Ako je vidieť z obrázku, v prvom roku nového daňového systému ľudia s príjmom do 42,6% priemerného platu neplatili žiadnu daň a od tejto úrovne nahor ich efektívna daňová sadzba spojitě stúpala od nuly až po 19%. Neplatenie žiadnej dane sa týkalo asi 7,7% zamestnancov.

V oblasti nepriamych daní muselo dôjsť k ich zvýšeniu, čo samozrejme ani populárne, ani jednoduché nebolo. Rast spotrebných daní bol nutný aj z dôvodu dosiahnutia minimálnej úrovne EÚ, ktorú SR predtým nedosahovala. Najcitlivejšie bolo zjednotenie sadzieb DPH na 19%, pričom pred reformou boli v zníženej, 14% sadzbe také citlivé komodity ako potraviny, lieky, zdravotnícke pomôcky, knihy, noviny a pod. Zjednotenie sadzieb DPH nemalo len fiškálne ciele (eliminácia výpadku zo znížených priamych daní a zo zrušených daní), ale bolo odôvodnené aj vecne. Eliminovalo ekonomické deformácie spojené s rozdielnym zdaňovaním spotreby rôznych druhov tovarov. Znížená sadzba DPH bola zdôvodňovaná sociálnymi aspektmi, teda nefiškálnymi cieľmi. Mala zlepšiť dostupnosť tovarov a služieb pre nízko príjmové skupiny, pričom však zvýhodňuje minimálne v tej istej miere aj vysokoprijmové skupiny a navyše vytvára riziko daňových únikov a komplikuje daňovú správu. Sociálne ciele je omnoho efektívnejšie a aj spravodlivejšie dosahovať sociálnou politikou a nie deformáciami daňového systému.

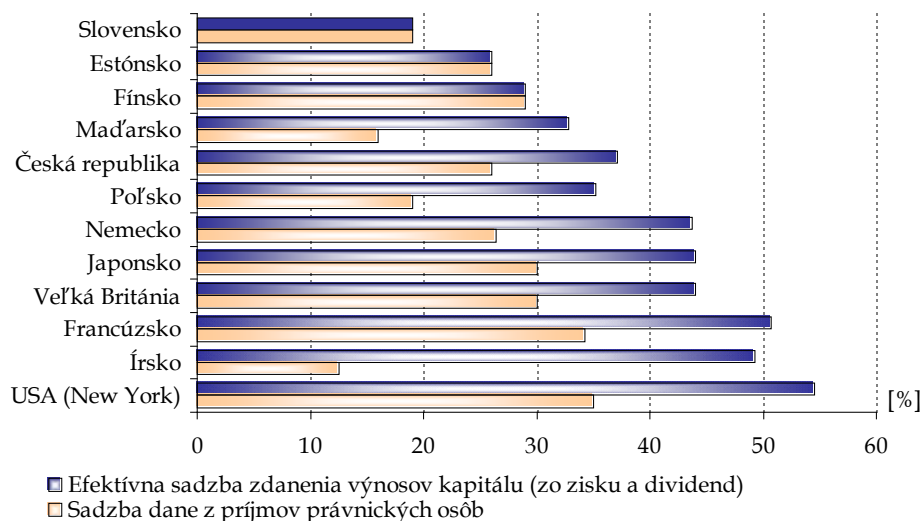
¹⁹ Stúpil z 38 360 Sk v roku 2003 na 80 832 SK v roku 2004

2.2.2. Výsledky daňovej reformy za prvé tri roky fungovania

Vláda predpokladala, že daňová reforma prispeje k zlepšeniu podnikateľského prostredia, k vyššej motivácii, pracovať, podnikat' a investovať, k vyššiemu prílevu zahraničných investícií a k zníženiu daňových únikov. Dnes, po vyše troch rokoch od spustenia nového daňového systému môžeme konštatovať, že tieto predpoklady sa naplnili, v niektorých oblastiach je dokonca vývoj výrazne lepší, ako boli pôvodné predpoklady. Daňová reforma sa stala významným marketingovým aktívom Slovenska a zohrala dôležitú úlohu pri zatraktívnení krajiny v očiach investorov. Súvisí to nielen s jednoduchosťou a nízkou úrovňou zdanenia, ale aj s tým, že celkové zdanenie kapitálu je vplyvom zrušenia dane z dividend na Slovensku najnižšie spomedzi všetkých krajín EÚ.

Graf č. 3

Daň z príjmu právnických osôb a daň z dividend v krajinách EÚ



Pozitívne sú aj fiškálne výsledky daňovej reformy. Pri jej koncipovaní bolo ministerstvo financií opatrné, pretože sledovalo nielen cieľ daňovej konkurencieschopnosti, ale za minimálne rovnako dôležitý cieľ považovalo makroekonomickú stabilitu a znižovanie deficitu verejných financií. Miera neistoty pri predvídaní fiškálnych dôsledkov daňových zmien v prvom roku ich fungovania bola vysoká nielen v dôsledku hĺbky zmien, ale aj preto, že išlo o prvý rok nášho členstva v EÚ, s čím sú spojené ďalšie neistoty (najmä v súvislosti s novým režimom uplatňovania DPH po vstupe do EÚ). Vysokú mieru neistoty potvrdzovali aj výrazné rozdiely v odhadoch fiškálnych dôsledkov daňovej reformy, ktoré pripravilo ministerstvo a iné, externé inštitúcie vrátane medzinárodných. Realita prvého roka fungovania reformy ukázala, že tento prístup bol správny a celkový odhad ministerstva bol pomerne presný, aj keď v inej štruktúre. U priamych daní (ktoré sa znižovali) bol odhad horší ako skutočnosť, u nepriamych (ktoré sa zvyšovali) to bolo naopak. Aj to zrejme svedčí o priamych, ale aj nepriamych pozitívnych dôsledkoch znižovania daní a naopak. Celkovo však možno konštatovať, že daňová reforma bola v prvom roku svojho fungovania v zásade fiškálne neutrálna.

Tabuľka č. 3

Daňové príjmy v rokoch 2003 - 2007, v %HDP, ESA 95

(ESA95, v % HDP)	2003	2004	2005	2006	2007
Priame dane	6,7%	5,5%	5,6%	5,7%	5,7%
Daň z príjmov fyzických osôb	3,3%	2,6%	2,7%	2,6%	2,5%
Daň z príjmov právnických osôb	2,6%	2,4%	2,7%	2,8%	2,8%
Daň vyberaná zrážkou	0,8%	0,4%	0,3%	0,3%	0,3%
Nepriame dane	11,2%	12,2%	12,6%	11,5%	11,4%
Daň z pridanej hodnoty	6,6%	7,7%	8,0%	7,7%	7,4%
Spotrebné dane	3,3%	3,3%	3,7%	2,9%	3,2%
Majetkové dane	0,1%	0,2%	0,0%	0,0%	0,0%
Miestne dane	0,7%	0,7%	0,9%	0,8%	0,7%
Ostatné dane	0,5%	0,3%	0,1%	0,1%	0,0%
Daňové príjmy spolu	17,9%	17,7%	18,3%	17,2%	17,0%

Tab. č. 4

Daňové príjmy v r. 2003 – 2007, tis. Sk, ESA 95

(ESA95, v tis. Sk)	2003	2004	2005	2006	2007
Priame dane	80 839	73 961	82 703	92 913	102 336
Daň z príjmov fyzických osôb	39 680	35 122	39 310	42 215	46 046
Daň z príjmov právnických osôb	32 016	33 164	39 538	45 839	51 268
Daň vyberaná zrážkou	9 143	5 675	3 855	4 859	5 022
Nepriame dane	136 378	165 919	185 981	188 126	205 708
Daň z pridanej hodnoty	80 455	104 859	117 332	126 018	134 599
Spotrebné dane	40 527	44 596	54 466	48 265	57 115
Majetkové dane	1 489	2 734	0	0	0
Miestne dane	8 420	9 119	12 692	12 878	13 250
Ostatné dane	5 487	4 611	1 491	965	744
Daňové príjmy spolu	217 217	239 880	268 684	281 039	308 044

2003, 2004, 2005 – skutočnosť

2006, 2007 predikcia MF SR

Dá sa predpokladať, že predikcia ministerstva financií na roky 2006 a 2007 je príliš konzervatívna. Definitívne čísla za rok 2006 budú k dispozícii až v polovici roka 2007, avšak skutočnosť za rok 2005, ako aj oproti pôvodným prognózam výrazne vyšší rast v roku 2006 a 2007 nás vedú k záveru, že skutočnosť bude priaznivejšia, zrejme u všetkých dôležitých daní.

2.2.3 Daňová reforma a jej zahraniční kritici.

Ako bolo uvedené na začiatku tejto kapitoly, slovenská daňová reforma vyvolala pomerne silnú odozvu v zahraničí. Bola prevažne pozitívna, objavili sa však, najmä zo strany niektorých západoeurópskych politikov²⁰ aj kritické hodnotenia poukazujúce na údajný daňový dumping, resp. neférovú daňovú konkurenciu. Argumentovali zvyčajne tým, že nízke dane vedú k chýbajúcim príjmom, ktoré majú byť nahrádzané dotáciami z EÚ, ktoré sú financované práve bohatšími krajinami. Tieto majú navyše trpieť tým, že vďaka údajnému daňovému dumpingu investori odchádzajú zo starých členských krajín do nových. Takúto

²⁰ Vtedajší nemecký kancelár G. Schroder, vtedajší francúzsky minister financií N. Sarkozy, vtedajší švédsky premiér Persson. Títo politici sa pritom väčšinou nevyjadrovali konkrétne k slovenskému daňovému systému, hovorili všeobecnejšie o nových členských krajinách, avšak v kontexte diskusie, ktorá bola vyvolaná najmä zmenami v slovenskom daňovom systéme

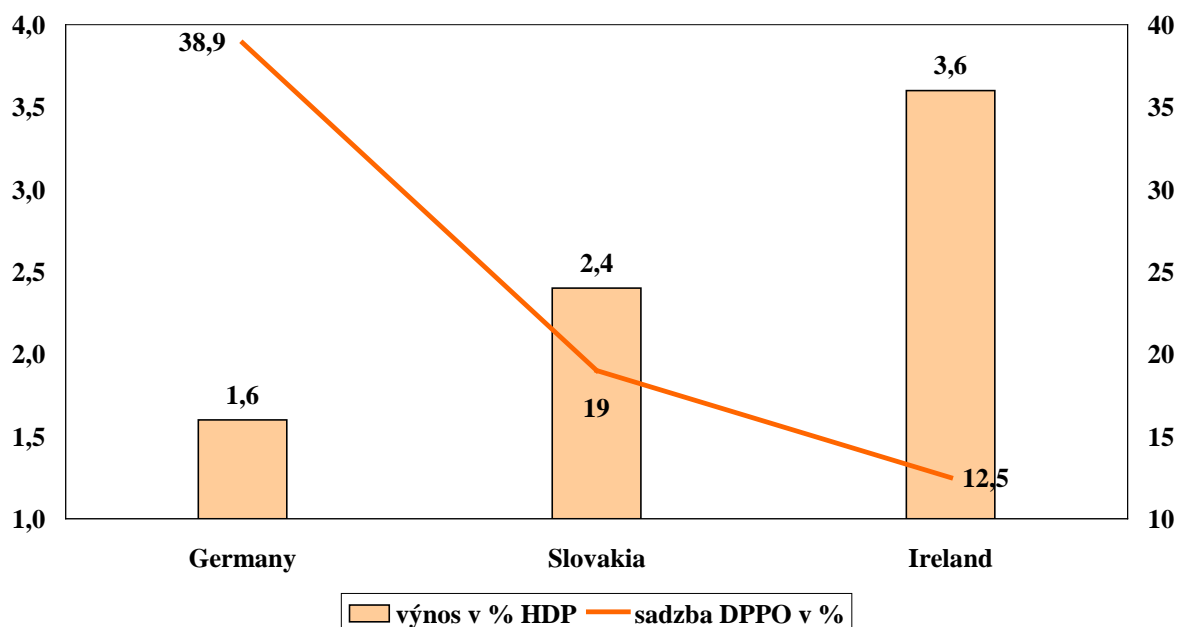
argumentáciu treba považovať za nekorektnú a čisto politicky účelovú. Ako ukazujú vyššie uvedené fiškálne výsledky daňovej reformy na Slovensku, bola v zásade fiškálne neutrálna, teda nedošlo v jej dôsledku k žiadnemu výpadku príjmov. Zmenila sa štruktúra príjmov v prospech nepriamych daní (z ktorých spotrebné dane sme museli zvyšovať v dôsledku pravidiel EÚ) a neprospech priamych. Celkové daňové príjmy v prvom roku fungovania nového systému (2004) boli dokonca o vyše 22 mld. Sk vyššie ako pred reformou v roku 2003 (239,9 mld. Sk vs. 217,2 mld. Sk). K miernemu poklesu daňového zaťaženia meraného podielom daňových príjmov na HDP (zo 17,9% na 17,7%) došlo v dôsledku toho, že ekonomický rast bol rýchlejší, ako rast daňových príjmov.

Ani pri dani zo zisku, ktorá je práve predmetom kritiky ohľadom tzv. daňového dumpingu, či údajnej nekalej daňovej konkurencie, nedošlo k poklesu, naopak k nárastu. Kým v roku 2003 sme na tejto dani pri 25% sadzbe vybrali 32,016 mld. Sk, v roku 2004 pri 19% sadzbe 33,164 mld., teda o vyše 1,1 mld. Sk viac. V roku 2005 bol tento nárast daňových príjmov dokonca ešte výrazne vyšší, napr. u dane zo zisku až o 7,7 mld. Sk, t.j. o 23,2%. Kde sú tu chýbajúce príjmy?

Naviac, pri priamych daniach nemožno vyvodzovať žiadne zásadné závery len z porovnávania daňových sadzieb. Skutočný výnos týchto daní, najmä dane z príjmu právnických osôb, totiž závisí aj od šírky daňového základu a množstva výnimiek a iných možností s využitím ktorých sa dá zo zdanenia unikať. Najlepšie o tom svedčí porovnanie percentuálnych sadzieb dane zo zisku a jej výberu ako podielu na HDP v Nemecku, Írsku a na Slovensku.

Graf č. 4

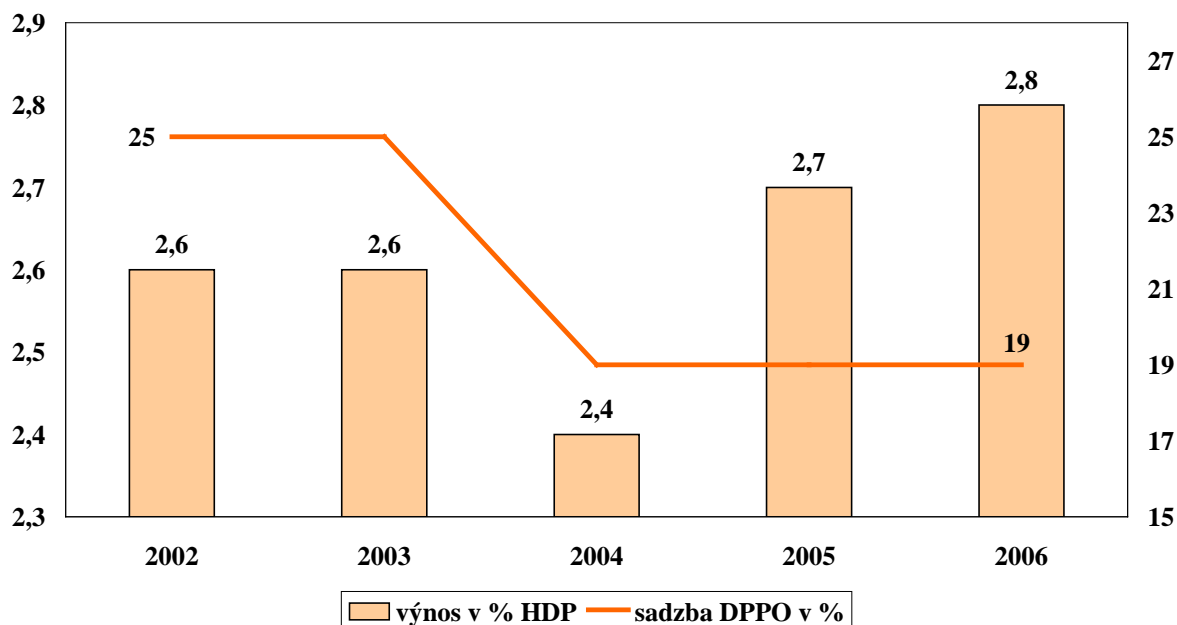
Sadzba a výnos DPPO vo vybraných krajinách EÚ



Ako vidno veľmi jasne z grafu, čím vyššia sadzba, tým nižší výber a naopak. Na Slovensku je pritom zaujímavý aj vývoj za roky 2002 – 2006, ktorý ukazuje graf č. 5

Graf č. 5

Sadzba a výnos DPPO na Slovensku



Z porovnania výnosu a sadzby dane z príjmov právnických osôb na Slovensku pred zavedením reformy a po nej vyplýva ten istý záver, ako z medzinárodného porovnania Írska, Slovenska a Nemecka. Čím nižšia sadzba, tým vyšší výnos.

Nekorektný je argument o nahrádzaní chýbajúcich príjmov (ktoré, ako sme ukázali neexistujú) peniazmi od čistých prispievateľov aj z druhej strany. Je to totiž presne naopak. Vďaka reformám, vrátane daňovej, budú čísi prispievatelia novým krajinám (čistým poberateľom) v konečnom dôsledku platiť menej. Vyplýva to z triviálneho faktu, že reformy vedú k rýchlejšiemu ekonomickému rastu a tento zase k rýchlejšej strate pozície čistého poberateľa prostriedkov z EÚ.

Snahy niektorých krajín o obmedzovanie daňovej konkurencie harmonizáciou daňových sadzieb treba považovať za vyslovene škodlivé. Daňová konkurencia²¹ vedie k vyššiemu tlaku na potrebné zmeny a reformy, na spružnenie trhov, na zvýšenie efektívnosti verejnej správy, k tlaku na uskutočňovanie potrebných štrukturálnych reforiem. A práve tu leží podstata problémov mnohých západoeurópskych krajín. Daňová a iná konkurencia z nových členských krajín EÚ im len nastavuje zrkadlo pripravenosti na členenie zostrujúcej sa globálnej konkurencii.

Európska komisia zatiaľ harmonizáciu daňových sadzieb pri dani zo zisku nepresadzuje, začala však iniciatívu na zjednotenie daňového základu u tejto dane. Argumentuje tým, že by to zjednodušilo podmienky podnikania a znížilo transakčné náklady firmám, ktoré podnikajú vo viacerých členských štátoch a viedlo by to aj k zníženiu počtu súdnych sporov vyplývajúcich z existujúcich rozdielov. Tieto efekty by sa síce zrejme naozaj dostavili,

²¹ výstižným príkladom efektívnosti daňovej konkurencie je príklad Rakúska, suseda SR. Viac rokov sa tam viedli diskusie o potrebe zníženia dane zo zisku z pôvodných 35% na nižšiu úroveň, pričom nikto nepredpokladal, že by to mohlo byť menej ako 29%. Okamžite, doslova niekoľko týždňov po schválení daňovej reformy, ktorou sa na Slovensku znížila táto daň z 25% na 19%, došlo v Rakúsku k jej zníženiu na 25%. To zase viedlo k zvýšeniu tlaku na zníženie tejto dane v Nemecku

Slovensko (spolu s baltskými štátmi, Írskom a Veľkou Britániou) však bolo a stále je zásadne proti. Dôvody sú dva. Prvým je, že hrozí riziko, že to bude len prvý krok na ceste k harmonizácii sadzieb, ktorú zásadne odmietame, pričom bez harmonizácie základu nemožno uskutočniť harmonizáciu sadzieb. Druhý, ešte podstatnejší je však v tom, že v praxi je absolútne nereálna taká harmonizácia daňových základov, ktorá by Slovensko nepoškodila, ktorá by neznamenal nutnosť zužovať daňový základ, zavádzať rôzne výnimky, špeciálne režimy a odpočítateľné položky a tým narušovať systémovú transparentnosť, jednoduchosť, jednoznačnosť a neutralnosť nášho daňového systému. Nehovoriac o tom, že užší základ by znamenal aj nevyhnutnosť zvýšenia sadzby (kvôli eliminovaniu fiškálnych dôsledkov)²².

Vplyv daňovej reformy na životnú úroveň bol jednou z podstatných otázok diskusií, vrátane politických, pred prípravou reformy, ale aj po jej spustení. Tejto otázke sa budeme venovať neskôr a to nielen v kontexte daňovej reformy, ale všetkých ostatných zmien a opatrení uskutočnených v posledných rokoch.

2.3. Dôchodková reforma

„Cieľom reformy je zastaviť demograficky podmienené zvyšovanie vnútorného dlhu priebežne financovaného dôchodkového systému a zvýšiť zaangažovanosť občanov na svojej životnej úrovni v dôchodkovom veku.“²³

Dosiahnutie týchto zámerov sa uskutočnilo vytvorením tzv. trojpilierového systému dôchodkového zabezpečenia, pričom prvý pilier tvorí priebežný systém, druhý (nový) kapitalizačný pilier je založený na báze dôchodkového sporenia a je povinný pre všetkých, ktorý vstupujú na pracovný trh po prvý raz po 30.6. 2005 a pre tých ktorí už na trhu boli a do tohto dátumu sa slobodne a dobrovoľne rozhodli do druhého piliera vstúpiť. Tretí pilier spočíva v rôznych formách dobrovoľného dôchodkového sporenia, resp. poistenia.

V dôchodkovej reforme bolo kľúčových 5 opatrení.

1. Zavedenie silného kapitalizačného piliera. Nový systém je príspevkovo definovaný, t.j. výška vyplácaného dôchodku nie je vopred známa a bude závisieť od celkovej výšky úspor a miery zhodnotenia zo strany dôchodkových správcofských spoločností (DSS). Výška príspevkov do druhého piliera predstavuje 9% z vymeriavacieho základu (mzdy). Tieto prostriedky sú v osobnom vlastníctve sporiteľa, prevedú sa na osobné dôchodkové účty sporiteľov v DSS, nepodliehajú zdaneniu a po úmrtí sporiteľa sa stávajú predmetom dedičstva. V systéme existujú prísne pravidlá dohľadu zo strany štátu, preberania rizika zo strany štátu a DSS, ako aj diverzifikácie rizika a regulácie poplatkov. Záujem o vstup do druhého piliera bol značný, do 30.6.2006 vstúpilo vyše 1,5 mil. ľudí, pričom pôvodné odhady boli o 200 – 300 tisíc nižšie. Licenciu získalo 6 DSS, ktoré splnili zákonom stanovené podmienky.
2. Posilnenie princípu zásluhovosti v prvom, priebežnom pilieri. Nový systém zabezpečuje priamu previazanosť medzi sumou odvodov a konečnou výškou dôchodku. Systém je nastavený tak, aby poistenec zarábajúci 40 rokov priemernú mzdu dostal starobný dôchodok vo výške 50% priemernej mzdy.

²² keď autor tohto textu v rokoch 2004 – 2006 na zasadnutiach Rady ministrov financií EÚ argumentoval týmito faktami, nedostalo sa mu zo strany komisie a ani kolegov ministrov jediného protiargumentu, s výnimkou toho, aby sme ako spoločný základ tejto dane zobrali ten slovenský. Sami však na otázku autora týchto riadkov, či si vedia predstaviť, že je politicky priechodné vo všetkých ostatných, vtedy 24 krajinách EÚ, zrušiť v zásade všetky výnimky, špeciálne režimy a odpočítateľné položky, odpovedal všetci ministri, že jednoznačne nie

²³ Programové vyhlásenie vlády, 2002

3. Zavedenie nového valorizačného mechanizmu. Na rozdiel od predchádzajúceho, každoročného politického rozhodovania o výške valorizácie dôchodkov sa zaviedol tzv. švajčiarsky valorizačný mechanizmus, podľa ktorého sa dôchodky každoročne zvyšujú od 1. júla o percento, ktoré je priemerom minuloročného rastu inflácie a nominálnych miezd.
4. Zvýšenie veku odchodu do dôchodku. Pôvodný vek odchodu 60 rokov u mužov a 53 – 57 pre ženy (v závislosti od počtu detí) sa zvýšil na 62 rokov. Zvyšovanie sa uskutočňuje tempom 9 mesiacov za rok.
5. Rozšírenie daňových výhod v treťom pilieri. Zaviedla sa možnosť uplatniť si odpočítateľnú položku zo základu dane z príjmov do výšky 12 000 Sk ročne. Ide o jedinú výnimku v daňovom systéme a cieľom bolo motivovať ľudí aby sa rozhodli pre dlhodobé úspory na starobu. Zmenilo sa tiež zdaňovanie na 19%, ale len z výnosov, oproti pôvodným 10% z celej nasporenej sumy.

Pri dôchodkovej reforme je dôležitý jej vplyv na dlhodobú udržateľnosť verejných financií. Zasluhou reformy by mal klesnúť implicitný dlh²⁴) z pôvodných asi 400% HDP v roku 2003 na približne 170% v roku 2080. Pozitívne fiškálne dôsledky zavedenia druhého piliera sa prejavajú až v dlhodobom horizonte. V najbližších rokoch až desaťročiach dôchodková reforma zvyšuje verejné výdavky o cca 2,0% HDP ročne.

2.4. Reforma zdravotníctva

Išlo zrejme o najkomplikovanejšiu reformu, a to ako z hľadiska technického, tak aj politického. Systém fungoval pred reformou veľmi zle, bol charakteristický slabými službami, nespokojnosťou všetkých aktérov, vysokou korupciou, rastúcou tvorbou nových dlhov, mäkkým rozpočtovým obmedzením, plytvaním a neefektívnym fungovaním ako v dôsledku nadmerného dopytu, tak aj ponuky (prebytočné, neefektívne využívané kapacity). Problém bol aj v tom, že štát nevystupoval v zdravotníctve v polohe efektívneho regulátora, ale v pozícii aktívneho účastníka.

Cieľom reformy bolo vyriešiť práve tieto nedostatky a to najmä nasledovnými opatreniami:

- Oddĺženie zdravotníctva
- Zavedenie poplatkov za služby spojené s poskytovaním zdravotnej starostlivosti
- Transformácia zdravotných poisťovní na akciové spoločnosti, zdravotníckych zariadení na neziskové, alebo akciové spoločnosti
- Zavedenie tvrdých rozpočtových obmedzení do systému pre všetky subjekty
- Jasným oddelením tzv. základného balíka zdravotnej starostlivosti, financovaného zo systému verejného poistenia a starostlivosti nad tento balík, uhrádzanej pripoistením, resp. hotovostne

Reforma bola uskutočnená v dvoch základných fázach. V prvej išlo najmä o zníženie nadmerného dopytu zavedením poplatkov (v zásade symbolických) za niektoré služby (návšteva lekára, recept, odvoz sanitkou, pobyt a strava v nemocnici). Tým sa nielen znížil nadbytočný dopyt vo forme zbytočných návštev lekára a plytvania liekmi, ale znížila sa aj korupcia a zvýšila sa spoluzodpovednosť pacientov za svoje zdravie. Bol spustený aj proces oddlžovania zdravotníctva.

²⁴ tento dlh je definovaný ako suma doterajších naakumulovaných prostriedkov a tých na ktoré by mali nárok súčasní poisťenci v prípade úplného zastavenia priebežného piliera

V druhej fáze vznikol na vláde nezávislý dohľad nad zdravotnou starostlivosťou, došlo k nastaveniu tvrdých rozpočtových obmedzení pre všetky subjekty, k transformácii verejných poisťovní na akciové spoločnosti a k zadefinovaniu základného balíka zdravotnej starostlivosti. Tieto opatrenia viedli k vytvoreniu ekonomického tlaku a motivácie na zníženie nadbytočných kapacít a zvýšenie efektívnosti fungovania systému. Došlo aj k ekonomickej stabilizácii systému, koncom funkčného obdobia druhej Dzurindovej vlády sa výrazne znížilo zadlžovanie systému²⁵.

2.5. Reforma sociálneho systému a trhu práce

Najvýznamnejšími motívmi spustenia týchto reforiem bola vysoká miera nezamestnanosti (v roku 2002 najvyššia v Európe) a nízka motivácia ľudí riešiť svoju životnú situáciu vlastnými silami. Reformy sa uskutočnili pod heslom „pracovať sa oplatí“ a mali zabezpečiť, aby sa oplatilo hľadať si prácu a byť aktívny, aby zamestnávaniu a zamestnávateľom stálo v ceste čo najmenej prekážok a aby najmä dlhodobo nezamestnaní dostali účinnú pomoc a podporu pri hľadaní zamestnania, aby sa obmedzilo časté zneužívanie systému. Medzi hlavné nástroje zmien patrili:

- Pružnejší zákonník práce a pracovný trh
- Zavedenie aktivačných príspevkov a systému podpory aktivity
- Zníženie daňového a odvodového zaťaženia práce
- Presun vyplácania nemocenskej dávky počas prvých 10 dní práceneschopnosti zo štátu na zamestnávateľa, spolu s adekvátnym znížením odvodov
- Presun časti príspevku na deti z dávky nárokovateľnej na každé dieťa na daňový bonus, ktorý si môžu uplatniť len tí, ktorí majú zdaniteľné príjmy
- Zvýšenie adresnosti pomoci zdravotne postihnutým

V rámci reformy sa presadzoval princíp príjmovej diferenciácie nielen medzi tými, ktorí pracujú a ktorí nepracujú, ale aj tými, ktorí pracovať chcú a ktorí pracovať a byť aktívni nechcú. Trh práce totiž nevytváral a stále nevytvára (aj keď došlo k výraznému zlepšeniu) dostatok pracovných príležitostí, najmä pre dlhodobo nezamestnaných s nízkym vzdelaním. Preto sa zaviedli v oblasti sociálnej pomoci aktivačné príspevky, na ktoré mali nárok len tí, ktorí sa aktívne zúčastňovali na projektoch aktívnej politiky trhu práce, verejných prácach, rekvalifikačných projektoch a pod.

Zaviedli sa tiež mnohé nové, adresné sociálne dávky, ktoré boli zamerané na riešenie špecifických problémov zamestnávania dlhodobo nezamestnaných, nízkopríjmových rodín s malými deťmi, podporu školskej dochádzky a pod. Pozitívne to stimulovalo riešenie špecifických problémov, na druhej strane to ešte viac skomplikovalo už tak dosť zložitý sociálny systém.

Spružnenie trhu práce spočívalo predovšetkým v nasledovných oblastiach

- deregulácia úpravy pracovného času, zvýšenie limitov nariadenej nadčasovej práce, ako aj nadčasovej práce dohodnutej so zamestnávateľom
- zjednodušenie prepúšťania v prípade hospodárskych ťažkostí zamestnávateľa, alebo jeho nespokojnosti s prácou zamestnanca
- zjednodušenie procesu pri uzatváraní pracovného pomeru
- odstránenie akýchkoľvek obmedzení pre pracujúcich dôchodcov

Tab.č.5

Vývoj nezamestnanosti a rast zamestnanosti v SR v rokoch 1998 – 2006

²⁵ Viac informácií o slovenskej reforme zdravotníctva na stránke Health Policy Institute www.hpi.sk

v %	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Miera nezamestnanosti	12,6	16,4	18,8	19,2	18,5	17,4	18,1	16,2	13,3
Rast zamestnanosti	-0,4	-2,7	-1,8	0,6	0,2	1,8	0,3	2,1	3,8

Údaje v tabuľke č.5 jasne dokumentujú, že vývoj v oblasti zamestnanosti a nezamestnanosti bol v rokoch 2002 – 2006 výrazne pozitívny, čo je aj (samozrejme nie len) zásluha reforiem sociálneho systému a trhu práce²⁶.

2.6. Reforma verejnej správy a fiškálna decentralizácia

Išlo o významnú reformu, ktorá prebiehala počas oboch Dzurindových vlád v rokoch 1998 – 2006. Jej podstatou bolo upraviť vo verejnej správe vzťahy medzi štátom – regiónom – obcou a občanom na základe princípu subsidiarity. Zmenilo sa územné členenie krajiny zavedením trojúrovňového modelu verejnej správy, posilnili sa miestne a regionálne komunity, kompetencie za poskytovanie miestnych a regionálnych verejných statkov a služieb sa presunuli na miestnu a regionálnu samosprávu.

Poslednou zatiaľ uskutočnenou fázou reformy verejnej správy bola fiškálna decentralizácia, ktorá sa v gescii ministerstva financií pripravovala v priebehu rokov 2003 – 2004 a začala sa uplatňovať od roku 2005.

Fiškálna decentralizácia znamenala zásadné posilnenie nezávislosti, predvídateľnosti a kriteriálnosti financovania miestnej a regionálnej samosprávy. Podstatou zmeny je prechod od financovania samosprávy dotáciami zo štátneho rozpočtu (ktorých výška bola určovaná každoročne na základe vyjednávania) k financovaniu prostredníctvom daňových príjmov, ktorých výška je garantovaná zákonom.

Obce dostávajú zo zákona každoročne 70,3% výnosu dane z príjmu fyzických osôb a samosprávne regióny 23,5% výnosu tejto dane. Podľa kritérií, ktoré sú dané vládnym nariadením, sú dohodnuté so samosprávami a súvisia s kompetenciami samospráv a obslužnosťou územia (napr. počet detí, počet starých ľudí, rozloha regiónu, veľkostné kritérium, teplotné a klimatické pásmo a pod) sú potom prostriedky rozdeľované medzi jednotlivé samosprávy²⁷.

2.7. Zlepšenie podnikateľského prostredia

Na zlepšenie podnikateľského prostredia mali priamo, alebo nepriamo vplyv všetky uskutočnené reformy. Asi najdôležitejší bol vplyv daňovej reformy, reformy trhu práce a makroekonomickej stabilizácie a reformy verejných financií.

Okrem toho vláda uskutočnila aj niektoré ďalšie kroky a opatrenia, najmä v oblasti súdnictva, zjednodušenia legislatívy, zrýchlenia zápisu do obchodného registra, zrýchlenia pri zápisoch do katastra a pod.

Hlavným pretrvávajúcim nedostatkom a najväčšou slabinou podnikateľského prostredia ostáva nedostatočná vymožiteľnosť práve, neefektívnosť verejnej správy, veľká byrokracia.

3. Zmena sociálno – ekonomického modelu.

²⁶ viac o týchto reformách, ich nástrojoch a výsledkoch v Beblavý, M: Social Reform nad Labour Market Reform

²⁷ Viac o reforme verejnej správy a fiškálnej decentralizácii na www.mesa10.sk

Slovensko prešlo počas posledných ôsmich až desiatich rokov hlbokými zmenami nielen čo sa týka uskutočnených reforiem, ale aj ohľadom základného modelu fungovania. S istou mierou zjednodušenia sa dá povedať, že spomedzi ôsmich postkomunistických krajín, ktoré rozšírili EÚ v prvej vlne, je Slovensko jedinou krajinou, ktorá uskutočnila prechod od prevažne kontinentálneho sociálne ekonomického modelu na prevažne anglosaský ekonomický model²⁸. Kým baltské krajiny (Estónsko, Lotyšsko, Litva) od začiatku transformácie budovali systém viac – menej založený na anglosaských princípoch, Poľsko, Česko, Maďarsko, Slovensko (V4) a Slovinsko budovali svoj systém skôr na obraz Nemecka a Rakúska, t.j. inšpirovali sa skôr európskym kontinentálnym modelom. Je to dané aj historickým dedičstvom a geografickou blízkosťou.

Tab. č. 7
Porovnanie skupín krajín

	rast HDP	rast zamestnanosti	podiel VV na HDP	daňová kvóta II	Soc. Exp./ GDP	ALMP/ GDP	ALMP/ Unemp. Exp.
Nemecko	0,9	-0,3	46,8	40,2	29,5	0,85	24,7
Francúzsko	1,6	0,3	53,8	45,8	31,2	0,73	27,0
Belgicko	1,9	0,4	49,9	47,7	29,3	0,92	25,9
Rakúsko	1,9	0,1	49,9	43,6	29,1	0,43	21,6
priemer	1,6	0,1	50,1	44,3	29,8	0,73	24,8
Poľsko	4,0	-0,2	43,3	34,2	20		
Česká republika	4,4	0,3	44,1	36,3	19,6	0,13	25,8
Maďarsko	4,3	0,2	49,9	38,6	20,7	0,21	30,1
Slovinsko	4,0	0,5	47,2	40,7	24,3		
priemer	4,2	0,2	46,1	37,5	21,2	0,17	28,0
Veľká Británia	2,5	0,9	44,7	38,5	26,3	0,16	20,0
Írsko	5,1	2,9	34,1	32,2	17	0,49	30,9
priemer	3,5	1,4	39,4	35,4	21,7	0,36	33,2
Estónsko	9,0	1,2	33,2	31,0	13,4	0,04	17,2
Lotyšsko	7,9	1,9	33,6	29,2	13,3	0,15	50,2
Litva	9,0	1,5	36,0	29,6	12,6		
priemer	8,6	1,5	34,3	29,9	13,1	0,10	33,7
Slovensko ²⁹	5,6	1,1	37,1	29,5	17,2	0,07	15,2

Rast HDP = priemer 2002 až 2006; rast zamestnanosti = priemer 2002 až 2005; VV a daňová kvóta za rok 2005; soc. výdavky a ALMP rok 2004. Zdroj: Eurostat

Ako ukazujú údaje vo vyššie uvedených tabuľkách, ale najmä s prihliadnutím na najaktuálnejšie ekonomické výsledky, do ktorých sa už premietajú priame aj nepriame efekty uskutočnených reforiem, Slovensko urobilo počas ostatných rokov pomerne zásadný obrat v systéme fungovania. Výsledkom je, že sa zaradilo medzi najrýchlejšie rastúce ekonomiky Európy. V roku 2006 dosiahol ekonomický rast 8,3 % (za druhý polrok 9,7%) a rast zamestnanosti dosiahol 3,8%. Medziročne poklesol počet ľudí bez práce o 20%, pritom pri nezanedbateľnom raste produktivity práce, ktorá bohato prekračuje rast reálnych miezd.

²⁸ Vid' Sapir, André (2005)

²⁹ Aktuálne ukazovatele, ktoré už odrážajú priame a nepriame efekty reforiem, sú podobné, alebo ešte lepšie, ako v baltských krajinách, napr. ekonomický rast v roku 2006 8,3% (v druhom polroku 2006 9,7%), rast zamestnanosti v roku 2006 3,8%

Odhady za prvý štvrtrok 2007 hovoria o predpoklade prekročenia 10% hranice ekonomického rastu. Rast je pritom založený na zdravom základe, čoho dôkazom je aj klesajúci deficit na bežnom účte³⁰ a klesajúci deficit verejných financií. Nie je náhoda, že najrýchlejšími ekonomikami Európy sú dnes Írsko a tie nové členské krajiny EÚ, ktoré uplatňujú anglosaský ekonomický model. Práve tieto krajiny totiž výrazne zvýšili mieru ekonomickej slobody a uskutočnili štrukturálne reformy, ktoré zlepšili podnikateľské prostredie a stimulujú investovanie a rast.

4. Vplyv reforiem na životnú úroveň.

Jedným z kľúčových problémov reformného procesu v každej krajine je politická priechodnosť reforiem. Problém je najmä v tom, že reformy znamenajú zmenu a ľudia sa zmien boja a odmietajú ich. Platí to všade na svete, aj keď niekde menej, inde viac. Zmena už sama o sebe znamená neistotu vyvolanú novými podmienkami, bez ohľadu na reálne dopady tejto zmeny. Pri reformách navyše platí, že veľmi často sú spojené z krátkodobého hľadiska z väčšími nákladmi, ako výnosmi. To potom vedie nielen k obavám z reforiem a k ich odmietaniu, ale aj k tomu, že dôsledky reforiem (najmä sociálne) sú vnímané verejnosťou omnoho negatívnejšie, ako je realita. Potvrdzujú to aj skúsenosti zo Slovenska.

Väčšinový názor na Slovensku je, že reformy boli síce potrebné a v zásade vo väčšine oblastí aj urobené správne, ale že boli sociálne necitlivé až neúnosné. Podľa značnej časti ľudí znamenali príliš veľkú záťaž pre obyvateľstvo, boli necitlivé a dopadli najmä na nižšie príjmové skupiny. Opakovane to potvrdzujú prieskumy verejnej mienky a potvrdili to napokon aj výsledky parlamentných volieb v júni 2006 v ktorých s prevahou zvíťazila strana dnešného premiéra Róberta Fica, ktorá postavila svoju volebnú agendu primárne na razantnej a jednoznačnej kritike a odmietnutí v zásade všetkých reforiem³¹.

Aká je a bola realita? Výrazne odlišná.

Pozrime sa najskôr na to, ako sa transformačný proces, ktorý v tomto príspevku opisujeme, prejavil na životnej úrovni podľa vývoja reálnych miezd.

Tab. č. 8

Tempo rastu reálnej mzdy v národnom hospodárstve, 1993 – 2006

v %	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Tempo rastu reálnej mzdy	3,2	4,0	7,1	6,6	2,7	-3,1	-4,9	1,0	5,8	-2,0	2,5	6,3	3,3

Ako je vidieť z údajov v tabuľke, Slovensko prežilo počas posledných desiatich rokov dva poklesy reálnych miezd. Prvý, o 7,9% v priebehu dvoch rokov 1999 – 2000 a druhý, o 2,0% v roku 2003. Prvý súvisí s vyrovnávaním sa s dedičstvom mečiarizmu v ekonomike (viď vyššie v časti 1) a druhý s riešením dôsledkov rozpočtového uvoľnenia vo volebnom roku 2002, ale aj s reformou riadenia verejných financií a prechodom na tvrdé rozpočtové

³⁰ Po postupnom poklese deficitu zahraničného sa tento v januári 2007 dostal do prebytku napriek silnému posilňovaniu slovenskej koruny, ktorá od vstupu do ERMII v novembri 2005 posilnila do začiatku marca 2007 o 12%. V reakcii na to došlo 16.3.2007 k rozhodnutiu o revízii centrálnej parity v rámci ERMII z pôvodnej úrovne 38,455 na novú paritu 35,4424 Sk/eur. Je to po Írsku v roku 1998 prvý prípad takéhoto typu prehodnocovania parity v rámci systému ERMII.

³¹ Realita je však taká, že po vytvorení vlády s dominanciou Smeru sa predvolebné sľuby rušenia reforiem zatiaľ nenapĺňajú, s výnimkou zdravotníckej reformy, kde dochádza k značnej deštrukcii reformných krokov a opatrení, avšak pri absencii akejkoľvek alternatívnej vízie a stratégie

obmedzenia (viď vyššie, časť 2.1). Roky 1999 – 2000 boli pritom omnoho obtiažnejšie, pretože pokles reálnej mzdy o 7,9% bol spojený aj s poklesom zamestnanosti (o 4,4%), pričom v roku 2003 bol 2,0% pokles reálnej mzdy spojený už s rastom zamestnanosti o 1,8%.

Väčšina reforiem (daňová, sociálna, dôchodková) bola po predchádzajúcej príprave spustená od začiatku roka 2004 a teda aj keď je s nimi všeobecne spájané zhoršenie životnej úrovne, údaje v tabuľke č. 7 ukazujú, že to tak nie je. Dočasné zhoršenie životnej úrovne nepriniesli reformy, ale nevyhnutná makroekonomická stabilizácia, spojená s úspornými opatreniami, ktoré boli nevyhnutné na elimináciu predchádzajúcej chybnéj ekonomickej politiky.

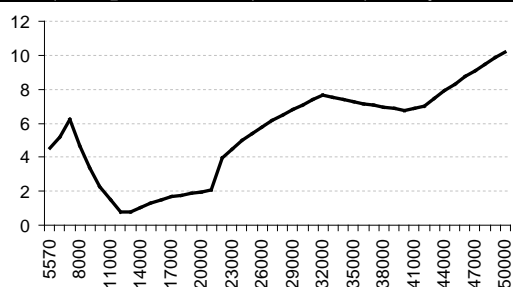
Pozrime sa teraz na vývoj reálnych príjmov jednotlivých príjmových skupín v roku 2004, ktorý bol kľúčový nielen z hľadiska spustenia väčšiny reforiem. Okrem toho došlo od 1.1.2004 k poslednej významnej fáze deregulácie cien elektriny, plynu, cestovného, vodného, stočného a nájomného³². Od toho istého dátumu bola spustená aj daňová reforma, ktorá síce znamenala aj zníženie priamych daní, ale verejnosťou bolo vnímané najmä zvýšenie spotrebných daní a zjednotenie dane z pridanej hodnoty, čo znamenalo celkové zvýšenie úrovne tejto dane. Z psychologického hľadiska bola nepopulárna časť daňovej reformy omnoho viditeľnejšia, pretože sa premietla do rastu cien, ktorý bol okamžite viditeľný po prvom januári, kým pokles priamych daní sa premietol až na výplatných páskach, menej viditeľne a s oneskorením.

Napriek tomu už v prvom roku reforiem, aj keď boli spojené s poslednou, výraznou fázou, deregulácie cien, nedošlo u prevažnej väčšiny zamestnaných ľudí k poklesu ich životnej úrovne, naopak. Rast cien z titulu ich deregulácie a rastu nepriamych daní bol teda viac ako eliminovaný vo všetkých príjmových skupinách, a to najmä poklesom priamych daní, rastom nominálnych príjmov, ale tiež poklesom ceny potravín po vstupe Slovenska do EÚ od 1.5.2004³³.

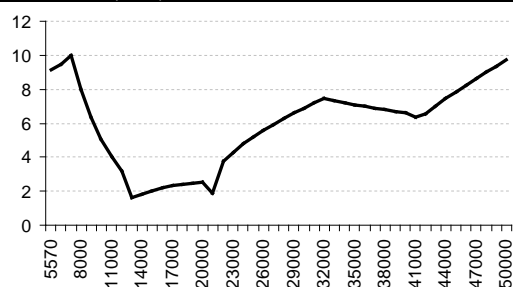
Nasledovné grafy ukazujú, ako sa vyvíjali reálne príjmy jednotlivých príjmových skupín v roku 2004.

Grafy

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



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

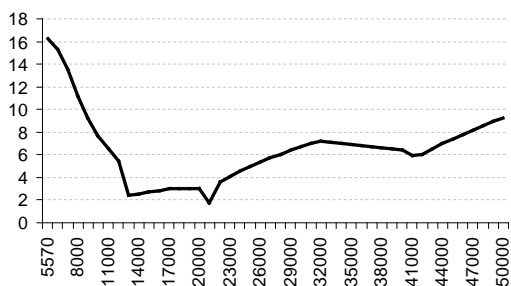


Reálny rast čistého príjmu daňovníka s dvomi deťmi (v %)

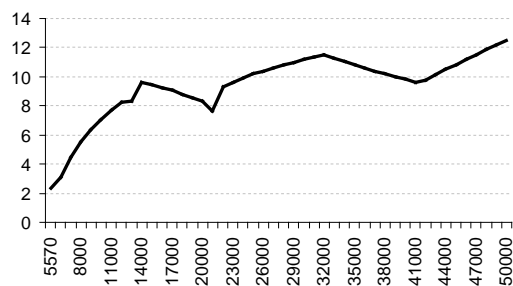
Reálny rast čistého príjmu daňovníka s nepracujúcou manželkou v roku 2004 (v %)

³² Išlo o pomerne výrazné zvýšenie, napr. ceny plynu pre domácnosti vzrástli v priemere o 35%

³³ Vtedajšia opozícia prognózovala presne opačný vývoj cien potravín po vstupe do EÚ. Líder opozície Fico strašil verejnosť, že po vstupe do EÚ budeme mať slovenské platy a európske ceny.



Zdroj: Ministerstvo financií SR



Zdroj: Ministerstvo financií SR

Ako ukazujú grafy, už v prvom roku sa daňová reforma, napriek tomu, že bola spojená aj s cenovou dereguláciou, prejavila pozitívne na reálnych príjmoch všetkých príjmových skupín ľudí, ktorí mali príjmy z pracovnej činnosti. Údaje z grafov svedčia o tom, že výška zmeny čistého príjmu závisela predovšetkým od dvoch faktorov – výšky príjmu a počtu detí.

Najväčšie relatívne zvýšenie čistého príjmu zaznamenali vyššie a nízke príjmové skupiny, najmenšie zlepšenie zaznamenali ľudia s príjmami okolo priemernej mzdy. Vysoké príjmy získavajú na znížení sadzby dane na 19% (z 38% u najvyšších príjmov), nízke príjmy získali na zvýšení odpočítateľnej položky. Relatívne najhoršie sú na tom stredné príjmy, kde je zníženie sadzby minimálne (z 20% na 19%) a kde vplyv zvýšenia odpočítateľnej položky je relatívne nižší. Vplyv počtu detí je zase daný zavedením daňového bonusu na dieťa.

Kým priemerná reálna mzda v národnom hospodárstve vzrástla v roku 2004 o 2,5%, reálny čistý príjem zamestnanca s minimálnou mzdou vzrástol o 3,1%, zamestnanca s priemernou mzdou o 1,0% a zamestnanca s trojnásobkom priemernej mzdy o 8,3%. Dvojica zamestnaných, obidvaja za minimálnu mzdu a s dvomi deťmi si polepšili o 9%, dvojica s priemernou mzdou a dvomi deťmi o 5,9%. Rok 2004 neznamenal zhoršenie situácie ani pre dôchodcov, u ktorých došlo k rastu ich reálnych príjmov o 0,4%³⁴

Zostávajúcou skupinou obyvateľov sú nezamestnaní, sociálne prípady atď. V ich prípade nastala zmena v celkovej filozofii prístupu, kedy sa zaviedli mechanizmy stimulujúce aktivitu a participáciu a dochádza teda k diferenciacii príjmu v závislosti od prístupu a aktivity. Je pravdepodobné, že najmä u pasívnych nezamestnaných a odkázaných a u tých, ktorí systém zneužívali a slúžil im len ako vedľajší zdroj príjmov popri iných, neoficiálnych príjmoch, došlo k zníženiu ich reálneho príjmu z verejných zdrojov.

V ďalších rokoch je vplyv dňovej a ostatných reforiem na životnú úroveň evidentne pozitívny a to v ešte výraznejšej miere, ako v roku 2004. Potvrzuje to napr. aj rast reálnych miezd o 6,3% a zamestnanosti o 2,1% v roku 2005 a 3,3% rast reálnych miezd resp. 3,8% rast zamestnanosti v roku 2006.

Európska únia meria a porovnáva tzv. riziko chudoby, ktoré vyčísluje podľa toho, aké percento obyvateľov má príjmy po sociálnych transferoch nižšie, ako 60% mediánu národného príjmu. Názov tohto ukazovateľa je pomerne zavádzajúci, pretože viac ako o chudobe hovorí o príjmovej diferenciacii³⁵.

³⁴ Pri všetkých týchto údajoch vychádzame z inflácie pre jednotlivé príjmové skupiny. Podrobnejšiu analýzu prvého roku daňovej reformy vid' „Prvý rok daňovej reformy, alebo 19% v praxi“ IFP MF, 2005, Ekonomická analýza 8, www.finance.gov.sk

³⁵ Snáď by sme mohli hovoriť o relatívnej chudobe, pretože inak by sme museli konštatovať, že v Írsku s 20%, alebo vo Veľkej Británii (19%) je väčšia chudoba ako v Bulharsku (15%), alebo na Slovensku (13%). Ešte lepšie

Slovensko má podľa nedávno Eurostatom zverejnených údajov za rok 2005 riziko chudoby na úrovni 13%, čo je nižšia miera chudoby ako vo väčšine krajín EÚ. Stav podľa Eurostatu je nasledovný:

9% Švédsko

10% Česko

11% Holandsko

12% Dánsko, Fínsko, Rakúsko

13% Francúzsko, Luxembursko, Maďarsko, Nemecko, SLOVENSKO

15% Belgicko, Malta

16% Cyprus

18% Estónsko

19% Lotyšsko, Taliansko, Veľká Británia

20% Grécko, Írsko, Portugalsko, Španielsko

21% Litva, Poľsko

Údaj, podľa ktorého 13% obyvateľov Slovenska má po sociálnych transferoch príjem nižší ako 60% mediánu už v sebe zahrňuje vplyv reforiem, pretože reflektuje realitu roka 2004. Tento údaj preto reflektuje všetky zmeny, vrátane daňovej a sociálnej reformy. Svedčí o tom, že hlboké štrukturálne reformy, ktoré sa na Slovensku uskutočnili v rokoch 2002 – 2006 nevedli k výraznému zvýšeniu príjmovej diferenciácie. Celkom preukázateľne ale viedli k vyššej dynamike ekonomiky a teda aj k vytvoreniu predpokladov na vyššiu rast miezd, životnej úrovne a zamestnanosti.

5. Ficova éra (2006 - ?)

Po mečiarovej (1993 – 1998) a dzurindovej ére (1998 – 2006) začala po voľbách v roku 2006 na Slovensku ficova éra. Čo z hľadiska reforiem znamená, ako dlho potrvá a aké dôsledky môže mať?

Vo voľbách v roku 2006 zvíťazila strana Smer, ktorej predseda Róbert Fico sa stal predsedom vlády. Vytvoril ju spolu s HZDS (ktorému stále predsedá Vladimír Mečiar) a SNS. Obidve tieto strany, (dokonca s tými istými predsedami) boli členmi koalície počas mečiarovej éry. Ani hodnotovo, ani intelektuálne sa nijako výrazne neposunuli, ich pozícia vo vláde je však výrazne minoritná a programové zameranie vlády zásadne určuje najsilnejšia vládna strana Smer.

Smer založil celú svoju predvolebnú agendu na nezmieriteľnej kritike vlády a vládnej politiky, najmä na kritike reforiem. Zásadne ich odmietal a sľuboval zrušenie všetkých reforiem. Realita po prvých deviatich mesiacoch je nejednoznačná. Zásadne deformovaná, až rušená je reforma zdravotníctva. Zrušili sa poplatky, zavádza sa mäkké rozpočtové obmedzenie, obmedzila sa nezávislosť úradu na dohľad nad zdravotnou starostlivosťou, pripravuje sa povinné poistenie poistencov štátu v štátnych poisťovniach. Dôsledky sú už dnes viditeľné. Systém sa neodvratne vracia k prekonaným problémom, zvyšuje sa tvorba nového dlhu, insolventnosť, neefektívnosť, korupcia. Do systému sa síce pridávajú verejné zdroje, avšak bez reálneho efektu.

Daňová reforma ostala takmer nedotknutá, napriek tomu, že pred voľbami bola jedným z hlavných terčov a Smer sľuboval jej úplnú revíziu. Došlo len ku kozmetickým zmenám. Pri vyšších príjmoch (zhruba od trojnásobku priemerného platu) dochádza k postupnému znižovaniu nezdaniteľného základu až do nuly (pri asi päťnásobku priemerného platu). Okrem toho sa zaviedla znížená sadzba dane z pridanej hodnoty na lieky a zdravotnícke pomôcky.

ilustruje riziko precenenia, resp. dezinterpretácie tohto ukazovateľa fakt, že podľa neho je riziko chudoby rádovo nižšie v Severnej Kórei ako v Južnej Kórei

Pod tlak sa dostal aj druhý pilier dôchodkovej reformy (teda jej zásadná časť). Predseda vlády ohlásil zámer znížiť príspevky do druhého piliera o tretinu (z 9% na 6%). Dôvodom je skutočnosť, že by to znamenalo zníženie fiškálnych nákladov o cca 7mld Sk (asi 0,5% HDP). Pod tlakom verejnosti³⁶ však nateraz od tohto zámeru ustúpil.

Ďalšou reformou, ktorej osud je zatiaľ neistý, je reforma trhu práce. Vláda predložila návrh nového zákonníka práce, ktorý vznikol na ústredí odborov³⁷ a ktorý výrazne znižuje dosiahnutú flexibilitu trhu práce a poskytuje odborárskym funkcionárom rôzne privilégia. V súčasnosti prebieha ostrý súboj zamestnávateľa vs. odborári, ale aj strana Smer vs. opozícia. Výsledok je zatiaľ nejasný aj preto, že ostatné dve vládne strany (HZDS a SNS) zatiaľ s vládnym návrhom zákona vyjadrujú nesúhlas.

Dôležitým nástrojom, ktorý zatiaľ udržiava vládu v rozumných fiškálnych medziach je záväzok vstupu do eurozóny. Ešte počas druhej dzurindovej vlády, v novembri 2005, vstúpilo Slovensko do systému ERMII s cieľom zaviesť euro od 1.1.2009. Fico najskôr ohľadom tohto cieľa váhal, ale pod tlakom pádu kurzu koruny po ohlásení vytvorenia jeho vlády v júli 2006 sa k euru prihlásil a tento cieľ sa stal súčasťou vládneho programu. Maastrichtské kritériá tak dnes tvoria pomerne efektívnu zábranu proti fiškálne nezodpovednému zvyšovaniu verejných výdavkov na napĺňanie nereálnych predvolebných sľubov, ktorých časť sa dostala aj do programu vlády.

V súvislosti s povolebným vývojom dnes otázka nestojí tak, či bude Slovensko rýchlo rásť najbližšie tri - štyri roky. Bude a bude rýchlo rásť dokonca v zásade bez ohľadu na to, čo a ako bude robiť vláda. Ekonomika je tak silno rozbehnutá a zotrvačnosť ekonomických procesov je tak veľká a silná. Otázka však je, či je pozitívny vývoj dlhodobu udržateľný. Či Slovensko využije šancu a bude dlhodobu rásť rýchlejšie ako susedia, či skôr ako oni dobehne a prípadne aj predbehne vyspelé, tzv. staré členské krajiny. Dá sa to a Slovensko na to dnes má vytvorené dobré východiskové predpoklady. Otázka je, či túto šancu využije.

Príklad Írska môže byť inšpirujúci. Keď v roku 1973 Írsko vstúpilo do EÚ, ekonomicky bolo na 50% úrovni vtedajšej únie, podobne ako Slovensko pri vstupe v roku 2004. Dnes je Írsko so 140% HDP oproti európskemu priemeru druhou ekonomicky najvyspelejšou krajinou EÚ po Luxemburgu. Na dobrej ceste napodobniť tento írsky príklad je Estónsko. Kým začiatkom deväťdesiatych rokov bola táto krajina na polovičnej ekonomickej úrovni oproti Česku, v roku 2010 bude na rovnakej úrovni. Na ilustráciu, ak by Česko rástlo rovnako rýchlo ako Estónsko, tak by v roku 2010 dobehlo Rakúsko, oproti ktorému bolo začiatkom deväťdesiatych rokov na polovičnej úrovni. Keďže ale nerastie tak rýchlo, dosiahne Česko v roku 2010 „len“ 75% úrovne Rakúska.

Aké sú teda nevyhnutné predpoklady toho, aby sa Slovensko pridalo k Írsku a Estónsku? Ide o tri skupiny predpokladov.

Po prvé, by sa nemali rušiť, ani deformovať reformy, ktoré k vysokému rastu významne prispievajú. Neznamená to, že by sa nemali doladovať a prípadne aj opravovať, ale nie rušiť a deformovať. Ruší sa zdravotnícka reforma, s negatívnymi dopadmi na verejné financie a podnikateľské prostredie, osud reformy trhu práce a dôchodkovej reformy je zatiaľ nejasný, v daňovej reforme sa našťastie uskutočnili len kozmetické úpravy, avšak ani tie nejdú správnym smerom. Dôležité tiež bude nepodľahnúť tlaku niektorých európskych krajín na harmonizáciu priamych daní, či už ide o harmonizáciu sadieb, alebo základu dane. Aj v tejto oblasti, žiaľ, došlo k naznačeniu možnej zmeny slovenského postoja³⁸.

³⁶ Keďže by to znamenalo poškodenie záujmov vyše 1,5 mil. ľudí, ktorí do druhého piliera vstúpili

³⁷ Strana Smer s odbormi pred voľbami úzko spolupracovala a sľúbila im okrem iného aj zmenu zákonníka práce

³⁸ R. Fico dňa 9. marca na summite EÚ v Bruseli zmiernil dovtedy zásadne odmietavé stanovisko, ktoré Slovensko zastávalo spolu s baltskými krajinami, Veľkou Britániou a Írskom

Po druhé by sa vláda mala sústrediť na riešenie problémov v tých oblastiach, ktoré sú najväčšou slabinou budúcej konkurencieschopnosti. Ide najmä o zlepšenie vymožitelnosti práva, zefektívnenie štátnej a verejnej správy, zníženie korupcie, nadmernej regulácie a byrokracie.

Treťou, kľúčovou podmienkou, je rozvoj znalostnej ekonomiky. Vzdelanie, veda, výskum, inovácie, informatizácia sa stanú úzkym miestom a dôvodom našej klesajúcej konkurencieschopnosti Slovenska, ak sa im už dnes nebude venovať prioritná pozornosť. Mali by sa stať prioritou nielen z hľadiska použitia verejných zdrojov (či už z miestnych, regionálnych, štátnych, alebo európskych rozpočtov), ale prioritou aj z hľadiska zmeny mechanizmu fungovania systému v týchto oblastiach tak, aby sa zvýšené prostriedky prejavili v lepšom a efektívnejšom fungovaní.

Aké sú predpoklady naplnenia vyššie uvedených troch skupín predpokladov, je dnes ťažké predvídať. Prognóza, ktorá nepredpokladá optimálny vývoj je však vysoko pravdepodobná.

6.1. Zmení Fico sociálno – ekonomický model?

R. Fico opakovane deklaruje, že najdôležitejšou prioritou je preňho budovanie silného sociálneho štátu a týmto sa tiež vymedzuje oproti predchádzajúcej vláde (dnešnej opozícii). Takýto záväzok sa nachádza aj v programovom vyhlásení vlády, kde sa okrem iného uvádza, že „vláda Slovenskej republiky všestranne podporí reálne smerovanie Slovenskej republiky k naplneniu jej charakteristiky ako sociálneho štátu“.

Sú tieto zábery reálne? Dá sa predpokladať, že sa naozaj naplnia?

Najdôležitejšou ekonomickou charakteristikou silného sociálneho štátu je vysoká miera prerozdelenia a zdanenia. Zmeny, ku ktorým zatiaľ došlo, mieru prerozdelenia nezvýšili, naopak. Zníženie odpočítateľnej položky pre vyššie príjmové skupiny síce nepatrne zvýšilo celkové daňové zaťaženie, avšak zníženie dane z pridanej hodnoty na lieky a zdravotnícke pomôcky, malo nielen opačný, ale aj silnejší efekt. Zásahy Ficovej vlády do daňového systému teda znamenali zníženie³⁹, nie zvýšenie daňového zaťaženia.

Relevantným dokumentom, ktorý naznačuje smerovanie hospodárskej politiky, je konvergenčný program, ktorý podľa jednotnej metodiky a štruktúry spracovávajú všetky členské krajiny EÚ a ktorý obsahuje základné ciele a parametre ekonomického vývoja na najbližšie štyri roky. Svoj prvý konvergenčný program schvaľovala vláda R. Fica v decembri 2006, takmer pol roka po prevzatí moci. Napriek opakovanej rétorike o budovaní silného sociálneho štátu ani tento program nenaznačuje žiadnu zásadnú zmenu modelu fungovania slovenskej ekonomiky. Dokonca, merané najdôležitejším a najkomplexnejším ukazovateľom, ktorým je miera prerozdelenia a zdanenia, konvergenčný program Ficovej vlády predikuje jej ďalšie znižovanie. Kým v roku 2006 bol podiel verejných výdavkov na HDP 37,9%, konvergenčný program⁴⁰ schválený Ficovou vládou v decembri 2006 predpokladal, že tento ukazovateľ v roku 2010 dosiahne 33,6%, čo znamená pomerne výrazné ďalšie znižovanie (!!!) prerozdelenia.

Tento trend potvrdzuje aj skutočnosť, že nateraz jedinými ďalšími avizovanými zmenami v daňovom systéme je možné rozšírenie zoznamu tovarov a služieb, na ktoré by sa mohla vzťahovať znížená sadzba DPH.

Aj tieto skutočnosti svedčia o tom, že téza silného sociálneho štátu je skôr nástrojom politického marketingu, ako reálnym zámerom. Jedným z dôvodov je, že vláda nechce robiť žiadne nepopulárne kroky, a zvyšovanie daní by nepochybne nepopulárne bolo. Vládi navyiac

³⁹ Znižovanie odpočítateľnej položky prinesie ročne zvýšené príjmy o 1,1 mld. Sk, kým zníženou sadzbou DPH na lieky sa príjmy znížia ročne o 2,8 mld. Sk (podľa odhadu ministerstva financií)

⁴⁰ Konvergenčný program Slovenskej republiky, december 2006, str. 53

chýba dostatočná odborná a administratívna kapacita na uskutočnenie akýchkoľvek hlbších, systémových zmien.

Záver teda je, že s najväčšou pravdepodobnosťou nedôjde k rýchlej zmene modelu fungovania, skôr k jeho postupnej, čiastočnej erózii prostredníctvom rastúceho etatizmu a korupcie a deformovania niektorých reforiem. Dlhodobú konkurencieschopnosť môže okrem toho znižovať neriešenie úzkych miest a problémov v podnikateľskom prostredí a predovšetkým nedostatočná podpora a rozvoj znalostnej ekonomiky.

Záver

Slovenský reformný príbeh svedčí predovšetkým o tom, že existujú účinné nástroje na prekonanie ekonomických ťažkostí a zaostávania, na ozdravenie a stabilizáciu rozvrátenej ekonomiky a na naštartovanie jej vysokého, na zdravých základoch založeného rastu.

Väčšinou ide o chronicky známe priority, princípy, opatrenia, nástroje. O čo sú známejšie, o to ťažšie sa v praxi naplňajú a presadzujú. Aj preto ich treba pripomenúť a zhrnúť. Za najdôležitejšie považujem, aj na základe našej, slovenskej skúsenosti, nasledovné:

- Zvyšovanie miery ekonomickej slobody, znižovanie prerozdelenia, znižovanie daní
- Ekonomická a politická integrácia, členstvo v EÚ, NATO, OECD
- Makroekonomická stabilizácia, fiškálna konsolidácia,
- Tvrdé rozpočtové obmedzenie, tak pre verejné inštitúcie, ako aj pre podnikový sektor
- Ozdravenie, reštrukturalizácia a privatizácia bánk
- Privatizácia utilities, vstup strategických investorov do týchto podnikov
- Deregulácia cien, vznik nezávislých regulátorov
- Riešenie problému starnutia populácie (dôchodková reforma)
- Pružné trhy, najmä pružný trh práce
- Jednoduchý, neutrálny, efektívny a spravodlivý daňový systém
- Zlepšovanie podnikateľského prostredia
- Sociálny systém, ktorý nie je demotivačný a pomáha tým, ktorí sú na pomoc objektívne odkázaní
- Decentralizácia založená na princípe subsidiarity

Toto sú najdôležitejšie priority a nástroje, ktoré v slovenských podmienkach preukázali silný pozitívny účinok. Nepochybne existujú aj iné a ďalšie, ktoré sme nestihli dostatočne silno a účinne presadiť a o ktorých sme taktiež presvedčení, že sú dôležité. Ide najmä o lepšiu vymožitelnosť práva, efektívnejšiu verejnú správu, kvalitnejšie vzdelanie, veda, výskum, vývoj, informatizácia.

Slovenský príklad by možno mohol byť inšpirujúci pre niektoré krajiny, vrátane vyspelých západoeurópskych, ale aj balkánskych, či východoeurópskych. Možno k tomu tento text aspoň trochu prispieje.

Použitá literatúra:

Beblavý, Miroslav, 2007. Social Reform and Labour Market Reform

Mikloš, Ivan, 2005. Kniha reforiem, alebo ako si Slovensko získalo medzinárodné uznanie v ekonomickej oblasti

Konvergenčný program Slovenskej republiky, 2006, Ministerstvo financií SR,

www.finance.gov.sk

Programové vyhlásenie vlády Slovenskej republiky, 2002

Programové vyhlásenie vlády Slovenskej republiky, 2006

Prvý rok daňovej reformy, alebo 19% v praxi, IFP MF, 2005, Ekonomická analýza 8,

www.finance.gov.sk

Sapir, André, 2005. Globalization and the European Social Models, www.bruegel.org

The EEAG Report on the European Economy, 2007

Zakaria, Fareed, 1997, The Rise of Illiberal Democracy, Foreign Affairs, 76