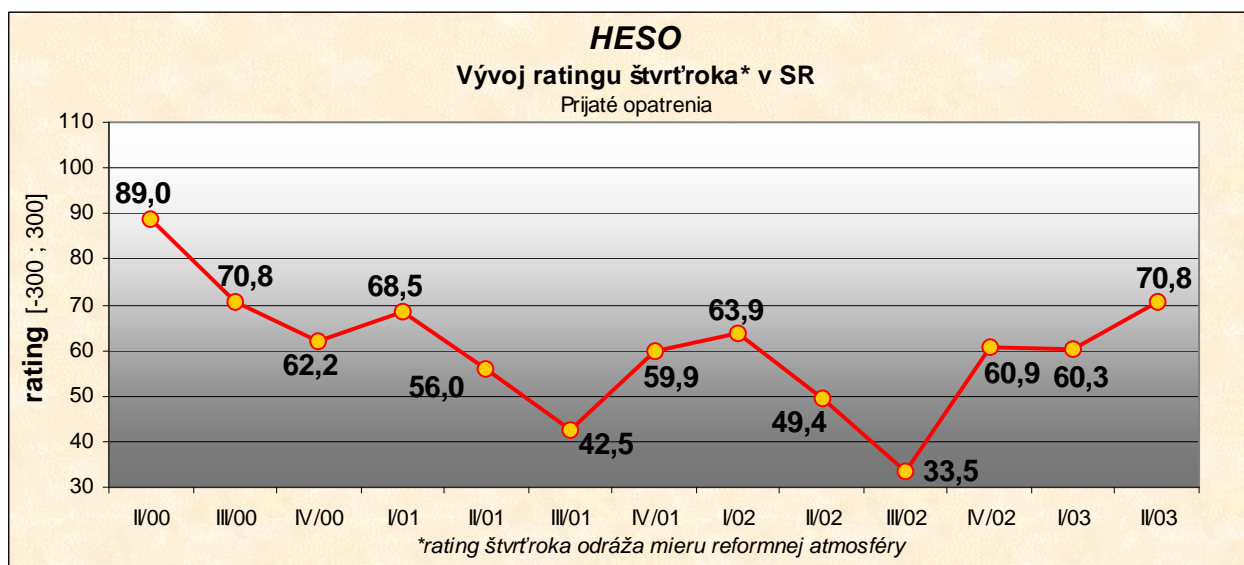


## **HESO**

### **Hodnotenie ekonomických a sociálnych opatrení**

apríl - jún 2003

Stredoeurópsky inštitút pre ekonomické a sociálne reformy **INEKO** prináša výsledky projektu **HESO - Hodnotenie ekonomických a sociálnych opatrení** za druhý štvrtrok 2003. V rámci projektu **HESO** sa štvrťročne vyjadrujú nezávislí ekonomickí analytici, odborní žurnalisti, podnikatelia, zástupcovia akademickej obce, stavovských a mimovládnych organizácií k navrhovaným a realizovaným opatreniam zákonodarnej, výkonnej moci, ako aj k rozhodnutiam verejných inštitúcií. Projekt **HESO** tak prináša názor širokej odbornej verejnosti na dôležité opatrenia ekonomicko-sociálneho charakteru ovplyvňujúcich kvalitu života občanov.



**Rating štvrťroka**, ktorý je priemerom ratingov všetkých opatrení prijatých v danom štvrťroku, reflektuje názor hodnotiacej komisie na ich kvalitu a dôležitosť a odráža mieru reformnej atmosféry v spoločnosti. Rating 2. štvrťroka 2003 **sa zvýšil** z minuloštvrtročnej úrovne 60,3 **na 70,83 bodov**, čo predstavuje druhé najlepšie hodnotené obdobie od začiatku projektu v apríli 2000. (Rating dosahuje hodnoty v intervale od -300 do +300 bodov.)

## **Členovia hodnotiacej komisie**

**Rudolf Autner**, Slovenská ratingová agentúra, a.s.

**Martin Barto**, Slovenská sporiteľňa, a.s.

**Emília Beblavá**, Transparency International Slovensko

**Vladimír Benč**, Slovenská spoločnosť pre zahraničnú politiku (SFPa)

**František Bruckmayer**, Asociácia zamestnávateľských zväzov a združení SR

**Daneš Brzica**, Ústav slovenskej a svetovej ekonomiky Slovenskej akadémie vied

**Igor Daniš**, Fakulta managementu Univerzity Komenského, Bratislava

**Dušan Deván**, tlačová agentúra SITA

**Alica Ďurianová**, denník Hospodárske noviny

**Peter Gajdoš**, Konfederácia odborových zväzov SR

**Milan Galanda**, Združenie na podporu lokálnej demokracie

**Peter Goceliak**, Asociácia správcovských spoločností

**Peter Gonda**, Konzervatívny inštitút M.R.Štefánika

**Igor Hurčík**, Deloitte & Touche Slovakia, s.r.o.

**Marek Jakoby**, Karol Morvay, M.E.S.A. 10\*

**Martin Jaroš**, denník Pravda

**Eugen Jurzyca**, INEKO

**Lýdia Kokavcová**, týždenník Formát

**Róbert Kopál**, Asociácia obchodníkov s cennými papiermi

**Ján Kovalčík**, Trend Analyses

**Juraj Lazový**, podnikateľ

**Grigori Mesežnikov**, Inštitút pre verejné otázky

**Marián Minarovič**, Únia miest Slovenska  
**Jozef Mrva**, Združenie miest a obcí Slovenska  
**Milan Muška**, Združenie miest a obcí Slovenska  
**František Okruhlica**, Ekonomická univerzita, Bratislava  
**Pavol Ondriska**, Slávia Capital, o.c.p., a.s.  
**Viliam Pätoprstý**, Unibanka, a.s.  
**Ivan Podstupka**, denník Hospodárske noviny  
**Róbert Prega**, Tatra banka, a.s.  
**Andrej Salner**, Inštitút pre dobre spravovanú spoločnosť (SGI)  
**Miroslav Siváček**, OPEN, Asociácia absolventov MBA  
**Jozef Stránsky**, Odborový zväz pracovníkov peňažníctva a poisťovníctva  
**Martin Štefunko**, Inštitút pre slobodnú spoločnosť

**Ján Tóth**, ING Bank N.V.  
**Katarína Vajdová**, Nadácia pre podporu občianskych aktivít  
**Tomáš Velecký**, denník SME  
**VIPA** – Občianske združenie Vidiecky parlament\*\*  
**Jaroslav Vokoun**, Ústav slovenskej a svetovej ekonomiky Slovenskej akadémie vied  
**Daniela Zemanovičová**, Transparency International Slovensko  
**Eduard Žitňanský**, dvojtyždenník Profit  
**Robert Žitňanský**, týždenník Domino fórum

\* jedno spoločné hodnotenie

\*\*kolektívne hodnotenie predsedníctva

***Všetci členovia sa zúčastnili hodnotenia bez nároku na odmenu.***

## HESO – Hodnotenie ekonomických a sociálnych opatrení

APRÍL – JÚN 2003		RATING
PORADIE OPATRENÍ PODĽA RATINGU (prínosu k sociálno-ekonomickému rozvoju krajiny)		[-300;300]
1.	Ratifikácia vstupu Slovenskej republiky do NATO	176,5
2.	Stratégia reformy riadenia verejných financií (väčšia transparentnosť, tvrdé rozpočtové obmedzenia, programové rozpočtovanie, strednodobý fiškálny rámec)	170,6
3.	Návrh opatrení na zefektívnenie obchodného registra (zápis do obchodného registra do 5 dní, zavedenie štandardizovaných formulárov, presun agendy zo sudcov na vyšších súdnych úradníkov, postupný prechod na úplnú elektronickú komunikáciu)	153,7
4.	Návrh nového zákona o sociálnom poistení (reforma priebežného systému dôchodkového zabezpečenia, zvýšenie veku odchodu do dôchodku na 62 rokov, väčší vplyv zásluhovosti na výšku dôchodku, automatická valorizácia dôchodkov)	133,8
5.	Návrh novely zákona o telekomunikáciách (návrh na povinné sprístupnenie miestnych vedení dominantného operátora konkurencii, rozšírenie právomocí Telekomunikačného úradu, zjednodušenie poskytovania licencií)	127,1
6.	Návrh zákona na zriadenie Špeciálneho súdu a Úradu špeciálnej prokuratúry na boj proti korupcii a organizovanému zločinu	123,1
7.	Návrh na zavedenie inštitútu tzv. korunného svedka (návrh novely Trestného poriadku)	102,7
8.	Koncepcia reformy dôchodkového zabezpečenia (I. priebežný pilier, II. kapitalizačný pilier, III. pilier dobrovoľných foriem dôchodkového zabezpečenia)	97,4
9.	Verejný informačný portál Občan.sk	86,0
10.	Koncepcia daňovej reformy (rovná daň z príjmov - 19%, jednotná sadzba DPH - 19%, zvýšenie spotrebných daní, odstránenie výnimiek, zjednodušenie daňovej legislatívy)	81,9
11.	Stratégia reformy zamestnanosti vo verejnom sektore (zrušenie tabuľkových tarifných plátov vo verejnej službe, systém bodového hodnotenia výkonu v štátnej službe spolu s tabuľkovým platom, zavedenie tzv. nominovanej štátnej služby s definitívou, nulová tolerancia korupcie, etický kódex)	79,9
12.	Nové cenové opatrenie v zdravotníctve (zníženie minimálnych a zvýšenie maximálnych cien kapitácie, zvýšenie maximálnej ceny bodu, zvýšenie cien výkonov pre malé nemocnice, rozšírenie jednodňovej chirurgie)	69,3
13.	Projekt ďalšej decentralizácie verejnej správy a návrh usporiadania miestnej štátnej správy (prenos ďalších kompetencií, zrušenie okresných úradov od roku 2004, vznik obvodných úradov a špecializovaných úradov miestnej štátnej správy)	66,4
14.	Návrh na zavedenie povinnosti pre zamestnávateľov platiť nemocenské dávky počas prvých 10 dní práceneschopnosti (návrh zákona o náhrade príjmu pri dočasnej pracovnej neschopnosti zamestnanca)	63,3
15.	Zníženie počtu úradníkov na krajských a okresných úradoch o 5% k 1.7.2003	59,2
16.	Refundácia nadmerného odpočtu DPH po uplynutí 6 mesiacov od zdaňovacieho obdobia (novela zákona o DPH)	53,8
17.	Zvýšenie dôchodkov o 6%	46,8
18.	Skrátenie ochranného lehoty pre originálne lieky z 10 na 6 rokov (novela zákona o liekoch a zdravotníckych pomôckach)	44,0
19.	Obnovenie osobnej dopravy na 9 regionálnych železničných tratiach	33,2
20.	Aktualizácia projektu výstavby diaľnic a rýchlostných ciest (diaľnica severom do r. 2010 - 60% zdrojov, rýchlostná cesta stredom a juhom - 40% zdrojov, plánovaná rýchlostná cesta južným ťahom; vstup súkromných investorov do výstavby diaľnic)	32,2
21.	Predaj Banky Slovakia, a.s. (60% za 360 mil. Sk)	28,5
22.	Nevyplatenie 13. platu verejným zamestnancom v roku 2003 (novela zákona o verejnej službe)	21,6
23.	Návrh zákona o advokácii (zlúčenie Komory komerčných právnikov SR so Slovenskou advokátskou komorou, zachovanie povinného členstva v komore, nulová tolerancia pre advokátov, otvorenie trhu pre zahraničných advokátov)	17,4
24.	Zavedenie jednotnej sadzby DPH na úrovni 19% (novela zákona o DPH)	13,6

25.	Predaj hotela Forum (za 425 mil. Sk)	9,2
26.	Zvýšenie koncesionárskych poplatkov pre Slovenskú televíziu a Slovenský rozhlas o 33%	7,0
27.	Zvýšenie spotrebných daní (z minerálnych olejov, z piva, z tabaku a tabakových výrobkov)	-3,7
28.	Tender na dodávku informačného systému pre Sociálnu poisťovňu (podpis zmluvy riaditeľom bez súhlasu štátu)	-45,6
<b>RATING II. ŠTVRŤROKA 2003 (prijaté opatrenia)</b>		<b>70,8</b>
<b>RATING I. ŠTVRŤROKA 2003 (prijaté opatrenia)</b>		<b>60,3</b>

## Komentáre hodnotiacej komisie a charakteristiky opatrení:

### Obsah:

1. Ratifikácia vstupu Slovenskej republiky do NATO .....	5
2. Stratégia reformy riadenia verejných financií (väčšia transparentnosť, tvrdé rozpočtové obmedzenia, programové rozpočtovanie, strednodobý fiškálny rámec) .....	7
3. Návrh opatrení na zefektívnenie obchodného registra (zápis do obchodného registra do 5 dní, zavedenie štandardizovaných formulárov, presun agendy zo sudcov na vyšších súdnych úradníkov, postupný prechod na úplnú elektronickú komunikáciu) .....	12
4. Návrh nového zákona o sociálnom poistení (reforma priebežného systému dôchodkového zabezpečenia, zvýšenie veku odchodu do dôchodku na 62 rokov, väčší vplyv zásluhovosti na výšku dôchodku, automatická valorizácia dôchodkov) .....	14
5. Návrh novely zákona o telekomunikáciách (návrh na povinné sprístupnenie miestnych vedení dominantného operátora konkurencii, rozšírenie právomocí Telekomunikačného úradu, zjednodušenie poskytovania licencií) .....	18
6. Návrh zákona na zriadenie Špeciálneho súdu a Úradu špeciálnej prokuratúry na boj proti korupcii a organizovanému zločinu .....	20
7. Návrh na zavedenie inštitútu tzv. korunného svedka (návrh novely Trestného poriadku) .....	22
8. Konceptia reformy dôchodkového zabezpečenia (I. priebežný pilier, II. kapitalizačný pilier, III. pilier dobrovoľných foriem dôchodkového zabezpečenia) .....	23
9. Verejný informačný portál Občan.sk .....	27
10. Konceptia daňovej reformy (rovná daň z príjmov - 19%, jednotná sadzba DPH - 19%, zvýšenie spotrebných daní, odstránenie výnimiek, zjednodušenie daňovej legislatívy) .....	28
11. Stratégia reformy zamestnanosti vo verejnom sektore (zrušenie tabuľkových tarifných plátov vo verejnej službe, systém bodového hodnotenia výkonu v štátnej službe spolu s tabuľkovým platom, zavedenie tzv. nominovanej štátnej služby s definitívou, nulová tolerancia korupcie, etický kódex) .....	32
12. Nové cenové opatrenie v zdravotníctve (zníženie minimálnych a zvýšenie maximálnych cien kapitácie, zvýšenie maximálnej ceny bodu, zvýšenie cien výkonov pre malé nemocnice, rozšírenie jednodňovej chirurgie) .....	35
13. Projekt ďalšej decentralizácie verejnej správy a návrh usporiadania miestnej štátnej správy (prenos ďalších kompetencií, zrušenie okresných úradov od roku 2004, vznik obvodných úradov a špecializovaných úradov miestnej štátnej správy) .....	37
14. Návrh na zavedenie povinnosti pre zamestnávateľov platiť nemocenské dávky počas prvých 10 dní práceneschopnosti (návrh zákona o náhrade príjmu pri dočasnej pracovnej neschopnosti zamestnanca) .....	41

15. Zníženie počtu úradníkov na krajských a okresných úradoch o 5% k 1.7.2003 .....	42
16. Refundácia nadmerného odpočtu DPH po uplynutí 6 mesiacov od zdaňovacieho obdobia (novela zákona o DPH) .....	43
17. Zvýšenie dôchodkov o 6% .....	45
18. Skrátene ochranné lehoty pre originálne lieky z 10 na 6 rokov (novela zákona o liekoch a zdravotníckych pomôckach) .....	46
19. Obnovenie osobnej dopravy na 9 regionálnych železničných tratiach .....	47
20. Aktualizácia projektu výstavby diaľnic a rýchlostných ciest (diaľnica severom do r. 2010 - 60% zdrojov, rýchlostná cesta stredom a juhom - 40% zdrojov, plánovaná rýchlostná cesta južným ťahom; vstup súkromných investorov do výstavby diaľnic) .....	49
21. Predaj Banky Slovakia, a.s. (60% za 360 mil. Sk) .....	51
22. Nevyplatenie 13. platu verejným zamestnancom v roku 2003 (novela zákona o verejnej službe) .....	52
23. Návrh zákona o advokácii (zlúčenie Komory komerčných právnikov SR so Slovenskou advokátskou komorou, zachovanie povinného členstva v komore, nulová tolerancia pre advokátov, otvorenie trhu pre zahraničných advokátov) .....	53
24. Zavedenie jednotnej sadzby DPH na úrovni 19% (novela zákona o DPH) .....	55
25. Predaj hotela Forum (za 425 mil. Sk) .....	56
26. Zvýšenie koncesionárskych poplatkov pre Slovenskú televíziu a Slovenský rozhlas o 33% .....	58
27. Zvýšenie spotrebných daní (z minerálnych olejov, z piva, z tabaku a tabakových výrobkov) .....	59
28. Tender na dodávku informačného systému pre Sociálnu poisťovňu (podpis zmluvy riaditeľom bez súhlasu štátu) .....	61

## 1. Ratifikácia vstupu Slovenskej republiky do NATO

### Komentár hodnotiacej komisie k opatreniu:

Vyslovením súhlasu parlamentu s prístupom Slovenskej republiky k Severoatlantickej zmluve sa naplňa jeden zo základných zahraničnopolitických cieľov Slovenska. Vstupom do NATO získa Slovensko perspektívu stabilného ekonomického a sociálneho rozvoja, nehovoriac o zabezpečení bezpečnostnej stability štátu, čo je kľúčové pre budúcnosť. Viditeľné ekonomické dôsledky členstva v Severoatlantickej aliancii sa prejavujú vo zvýšení dôvery investorov v našu krajinu z titulu bezpečnej alokácie ich zdrojov, čo prispieva k investičnej atraktivite Slovenska. Členstvo v NATO má nielen pozitívne politické a ekonomické, ale aj hodnotové dimenzie. Ide o jednu z najväčších udalostí od Novembra 1989.

Pri hodnotení sa objavili i negatívne názory na vstup SR do NATO, ktorý považovali najmä z dlhodobého hľadiska za nerozumné rozhodnutie. Politici by mali podľa kritických názorov robiť politiku v prospech svojich voličov, a nie nadnárodných zbrojárskych koncernov, ktoré majú ošoh z rastu vojenských zoskupení.

### Charakteristika opatrenia:

Národná rada (NR) SR schválila 10. apríla tohto roku Návrh na vyslovenie súhlasu Národnej rady Slovenskej republiky s prístupom Slovenskej republiky k Severoatlantickej zmluve. Na hlasovaní sa zúčastnilo 136 poslancov parlamentu, z nich 124 hlasovalo za, proti boli všetci jedenásti komunistickí poslanci. Zo strany Slovenska sa prezidentovým podpisom 15. apríla proces ratifikácie vstupu do NATO definitívne ukončil. Návrh na rozšírenie Aliancie musí schváliť ešte 19 súčasných členských krajín. Z nich tak doteraz urobili USA, Nórsko, Kanada, Dánsko, Maďarsko a Nemecko. Všeobecne sa očakáva, že ratifikačný proces prebehne bez problémov aj v ostatných krajinách. Veľmi silným signálom bolo jednomyselné potvrdenie rozšírenia NATO americkým senátom, a

to počtom hlasov 96 k 0. Plnoprávnymi členmi NATO by sa podľa všetkého malo Slovensko a ďalších 6 kandidátskych krajín (Slovinsko, Estónsko, Lotyšsko, Litva, Bulharsko a Rumunsko) stať na jar roku 2004. Slovensko však pred tým ešte čaká dokončenie transformácie armády a "očista" spravodajských služieb.

Podľa viacerých názorov ratifikáciu vstupu SR do Aliancie v parlamente urýchlili potenciálna hrozba referenda, prebiehajúca petičná akcia o vstupe SR do NATO, ako aj pokles verejnej podpory vstupu. Slovensko pristúpenie k Severoatlantickej zmluve schválilo ako prvá z kandidátskych krajín, a to dokonca ešte pred ratifikáciou členskými krajinami NATO. Aliancia síce od kandidátskych krajín nepožaduje schválenie prístupovej zmluvy referendum, no zaujíma sa o podporu verejnej mienky. Medzi politickými stranami zavládla v otázke schválenia vstupu Slovenska do NATO takmer jednoznačná zhoda. Odlišný názor mali tradične národné strany a komunistickí poslanci. Napriek konsenzu politických strán je podpora verejnosti na nízkej úrovni. Podľa výskumov verejnej mienky z apríla tohto roku podporovalo vstup do aliancie 48% (za marec 34%) respondentov. Ohlasy na jednej strane tvrdia, že je to dôsledok vojny v Iraku, naproti tomu stojí názor, ktorý hovorí o vplyve reštrikčnej politiky vlády na verejnú mienku.

Po vstupe do NATO by mal rozpočet Slovenska na obranu zotrvať na úrovni 2% HDP, tak ako doteraz. Vyplýva to z rozhodnutia vlády aj NR SR. Je to zhruba 20 mld. Sk ročne, ktoré potrebuje Ministerstvo obrany (MO) SR, aby zabezpečilo suverenitu, územnú celistvosť a bezpečnosť Slovenska. Týmto výdavkami by mala byť financovaná reforma ozbrojených síl, ich profesionalizácia, reštrukturalizácia a modernizácia. Individuálna obrana by podľa MO SR stála mnohonásobne viac. Výdavky na obranu v objeme 2% HDP predstavuje záväzok Slovenska vyplývajúci zo zabezpečenia povinností člena Aliancie. Pokiaľ ide o priame príspevky SR do NATO, nie sú nikde dohodnuté, ale MO SR počíta na základe porovnania s vývojom v Českej republike, v Maďarsku a v Poľsku, že sa budú pohybovať rádovo v desiatkach až stovkách miliónov korún. Na druhej strane efekty, napríklad náklady do infraštruktúry, ktoré poskytla Aliancia týmto krajinám, mnohonásobne prevýšili čiastky, ktoré tam tieto štáty odvedli ako svoj príspevok. Minister hospodárstva pripustil, že vyčlenenie potrebnej sumy na obranu vo výške 2% HDP môže vyvolať napätie v štátnom rozpočte, v konečnom dôsledku však pristúpenie k NATO prinesie oveľa viac, ako je tento výdavok. Výšku, ktorou bude SR prispievať do rozpočtu NATO, Aliancia odmieta potvrdiť a ani slovenskej delegácii, zúčastnenej na negociáciách, neodporučila toto číslo zverejniť. Aliancia pri výpočte výšky príspevku vychádza z mnohých faktorov danej krajiny, vrátane ekonomickej pozície a únosnosti. Podľa rôznych odhadov by to v roku 2004 mohlo byť približne 136 mil. Sk, čo je zhruba 0,46% celého rozpočtu NATO. Bývalý štátny tajomník MO SR uistil, že príspevky nie sú ničím prekvapivým, a podľa jeho slov ide o čistý náklad, spojený s členstvom v NATO, ktorý je už prakticky v slovenskom rozpočte pre obranu započítaný.

Prínosy z členstva budú podľa mnohých ohlasov a skúseností našich susedov nepomerne vyššie. Dosiahne sa zvýšenie bezpečnosti, lacnejšia obrana a priame väzby na zahraničné investície. Najviditeľnejšou a podstatnou výhodou členstva v aliancii je zvýšená bezpečnosť a stabilita. Z integrácie do NATO vyplýva pre Slovensko okrem bezpečnostného aj veľký ekonomický význam. Západoeurópski a americkí politici a podnikatelia upozorňujú, že jedným z dôležitých faktorov investovania v zahraničí sú bezpečnostné záruky krajiny. Členstvo v Aliancii tak môže byť dobrým stimulom pre ďalší prílev priamych zahraničných investícií. Hovorí o tom aj skúsenosť z Českej republiky a Poľska. Dôvera investorov v Poľsko vzrástla už v čase, keď sa o ňom hovorilo ako o serióznom kandidátovi na členstvo a prejavilo sa to v prípade veľkých investorov typu General Motors či Toyota, pre ktorých bol jedným z rozhodujúcich argumentov pre vstup na poľský trh fakt, že krajina už bola v NATO. Platnosť týchto predpokladov potvrdila i česká skúsenosť z roku 1999, kedy do ČR prišlo z priamych zahraničných investícií takmer 5 mld. EUR (tretina toho, čo ČR získala za posledných 9 rokov ekonomickej transformácie). Ukazuje sa, že síce neexistuje priama väzba medzi prijatím do NATO a ekonomickým rozvojom, ale skúsenosti už prijatých krajín jasne svedčia o tom, že mnoho zahraničných investorov vníma členstvo v NATO ako pozitívny signál z hľadiska ochrany svojich investícií.

So vstupom do aliancie sa nespája len možný vyšší prílev priamych zahraničných investícií, ale aj možnosť zapojiť sa do Programu bezpečnostných investícií NATO a Vedeckého programu NATO zameraného na vojenský, ako aj civilný výskum. Slovenskí výrobcovia sa tak budú môcť zúčastňovať výberových konaní na projekty NATO. V tomto prípade bude veľmi dôležitá pripravenosť a schopnosť firiem, ako túto príležitosť využijú. Ďalšou z možností je získanie finančných prostriedkov zo spoločných zdrojov Aliancie na budovanie schválených projektov obrannej infraštruktúry na území Slovenska, ako aj napr. pre priemysel alebo ďalšie oblasti (veda a výskum) v prípade, že sa záujemca bude uchádzať a následne uspeje v rámci medzinárodného alebo národného výberového konania na získanie zákazky v rámci spoločných aktivít s NATO. Skúsenosti našich susedov hovoria o zdynamizovaní procesov v oblasti vedy, školstva a moderných technológií. Nie zanedbateľným pozitívom by mohlo byť aj rozšírenie možností spolupráce obranného priemyslu SR s priemyslom štátov Aliancie. Podľa odborníkov sa ale v dôsledku veľkej svetovej konkurencie na tomto trhu neočakáva boom slovenského zbrojárskeho priemyslu ako za čias Varšavskej zmluvy.

Severoatlantická aliancia (NATO - North Atlantic Treaty Organisation) bola založená 4. apríla 1949 vo Washingtone (USA) na základe Severoatlantickej zmluvy. Podpísalo ju 12 nezávislých štátov - Belgicko, Kanada, Dánsko, Francúzsko, Island, Taliansko, Luxembursko, Holandsko, Nórsko, Portugalsko, Veľká Británia a USA. Zmluva zaručovala všetkým zúčastneným štátom pomoc v prípade napadnutia. Ďalší dvaja členovia - Grécko a Turecko pribudli v roku 1952. Nemecko sa 15. členským štátom stalo o 3 roky neskôr. V roku 1982 pristúpilo Španielsko, ostatné 3 členské krajiny - Česko, Maďarsko a Poľsko v roku 1999. V súčasnosti sa chystá na svoje, v poradí piate rozšírenie. V roku 2004 by sa okrem Slovenska mali stať členmi NATO aj Slovinsko, Estónsko, Lotyšsko, Litva, Bulharsko a Rumunsko. NATO je medzivládna organizácia združených krajín s úlohou chrániť slobodu a bezpečnosť svojich členov politickými a vojenskými prostriedkami. Je založená na spoločných hodnotách demokracie a ľudských práv, pričom členské štáty si zachovávajú plnú suverenu a nezávislosť. Základným dokumentom Aliancie je Severoatlantická zmluva, je to dokument vychádzajúci z Charty OSN. Kľúčovým je Článok 5, podľa ktorého zmluvné strany považujú ozbrojený útok proti jednej alebo niekoľkým z nich za útok proti všetkým a zaväzujú sa v takom prípade prísť na pomoc napadnutým členom. Za ozbrojený útok sa považuje ozbrojený zásah proti územiu členského štátu a proti ostrovom alebo lodiam či lietadlám ktorejkoľvek zmluvnej strany v Atlantickom oceáne na sever od obratníka Raka. Žiaden štát sa však nevzdáva práva na plnenie svojich povinností voči občanom a každý aj naďalej preberá zodpovednosť za svoju vlastnú obranu. Rozhodnutia v rámci NATO sú uzatvárané na základe súhlasu vtedy, keď prebehnú diskusie a porady medzi členskými štátmi. Všetky rozhodnutia, ktoré sú uskutočnené pod záštitou NATO, musia byť schválené všetkými členskými štátmi Aliancie (konsenzuálny princíp). Z rovnakého dôvodu môže NATO zahájiť akciu len v prípade, že ju odsúhlasia všetky členské štáty.

## **2. Stratégia reformy riadenia verejných financií (väčšia transparentnosť, tvrdé rozpočtové obmedzenia, programové rozpočtovanie, strednodobý fiškálny rámec)**

### **Komentár hodnotiacej komisie k opatreniu:**

Stratégia definuje ciele a úlohy v oblastiach, akými sú posilnenie transparentnosti verejných financií, posilnenie úlohy strategického plánovania pri alokácii zdrojov, prechod k rozpočtovaniu orientovanému na výsledky (programové rozpočtovanie) a vytvorenie systému pre tvorbu stabilného strednodobého fiškálneho rámca. Cieľom je, spoločne s ďalšími zmenami na príjmovej a výdavkovej strane verejného rozpočtu, dosiahnuť trvalo udržateľný vývoj verejných financií a zároveň plniť kritériá reálnej aj nominálnej konvergencie, splnenie ktorých umožní v strednodobom časovom horizonte vstup Slovenska do Ekonomickej menovej únie (EMU).

Návrh zmien v riadení verejných financií získal sympatie členov hodnotiacej komisie. Bol označený za systémový a komplexný. Posilnenie transparentnosti a strategického plánovania, prechod k viacročnému rozpočtu rozšírením programového rozpočtovania a presadzovanie tvrdých rozpočtových obmedzení v celej verejnej správe môžu zásadne zmeniť systém fungovania správy vecí verejných a postupne smerovať k efektívnejšiemu hospodáreniu štátu. Kľúčovým faktorom však bude fáza implementácie a vyvodzovanie konzekvencií pri neplnení prijatých zásad. Ako príklad je možné uviesť fakt, že projekt programového rozpočtovania existuje na Slovensku už najmenej 6 rokov, ale doteraz je jeho uplatňovanie veľmi slabé. Ak by sa podarilo aplikovať programové rozpočtovanie na všetky rozpočtové kapitoly, mohlo by to zabezpečiť významný nárast kvality riadenia verejných financií. Viacročné rozpočtovanie by malo priniesť väčšiu stabilitu verejných financií a taktiež makroekonomického prostredia, čo vytvorí predpoklady pre prílev investícií. Hodnotiaci ocenili tiež zámer kvalitnejšie riadiť likviditu a dlhy na vládnych účtoch a snahu lepšie spravovať vládne úvery. Stratégia reformy je podľa nich pozitívom v snahe vytvoriť systém riadenia, ktorý zabráni chaosu a ad hoc operatíve v riadení verejných financií. Dúfajú, že sa uskutočnením reformy verejných financií podarí znížiť miera štátnych zásahov do ekonomiky. Odborníci sa zhodli, že reforma riadenia verejných financií je veľmi dôležitá a prospešná. Prijatá Stratégia reaguje podľa nich na notoricky známe nedostatky. Podotýkajú, že k ministerskej kultúre na Slovensku patrí pravidelné vypracovávanie koncepcií, ktoré sú pravidelne kvalitnejšie ako oveľa dôležitejšie následné vykonávacie opatrenia, ak sa tie vôbec podarí prijať. Nejde o to, aká je koncepcia, ale či sa podarí a kedy realizovať jej zámery. Na jej reálne plnenie bude preto podľa názorov niektorých odborníkov potrebné zabezpečiť zo strany vedenia MF SR maximálne úsilie s cieľom získať dostatočnú podporu reforme v rámci politických strán a ostatných rezortov a prijať opatrenia, ktoré by garantovali, že ide o dlhodobú reformu bez ohľadu na aktuálnu vládnu garnitúru. Stratégia reformy by mala byť bezprostredne naviazaná na systém formulovania cieľov na politickej úrovni. V opačnom prípade pôjde len o dobrý zámer bez praktických výsledkov. Dôležitým prvkom bude aj zabezpečenie odborne a morálne kvalitných ľudí v útvaroch Štátnej pokladnice a v Agentúre pre riadenie dlhu a likvidity, čo je podmienené do veľkej miery ich primeraným finančným zabezpečením.



Kritici poukázali na nedostatočnú komunikáciu dopadových analýz v Stratégii. Rozpočtové opatrenia nie sú podľa nich zďaleka také tvrdé, ako by mohli/mali byť. Stratégiu bola vyčítaná nedostatočná konkretizácia opatrení, ktoré by mali byť prijaté na splnenie jej cieľov, napr. pri ďalšej decentralizácii a kontrole verejných financií na regionálnej úrovni, resp. nedáva záruku, koľko opatrení sa podarí zrealizovať v tomto volebnom období. Chýbajú im taktiež opatrenia, ktoré by v strednodobom rámci zásadne znižovali výdavky štátu, takže podľa kritikov môžu síce opatrenia, navrhnuté v Stratégii reformy, priniesť marginálne zlepšenia, avšak na podstate sa nič nezmení.

**Charakteristika opatrenia:**

<http://www.rokovanie.sk/appl/material.nsf/0/6FBFA8F2BBB6246BC1256D1000312A26?OpenDocument>

Vláda SR schválila na svojom rokovaní 23. apríla Stratégiu reformy riadenia verejných financií – iniciatívny materiál Ministerstva financií (MF) SR, ktorej cieľom je, spoločne s ďalšími zmenami na príjmovej a výdavkovej strane verejného rozpočtu, dosiahnuť trvalo udržateľný vývoj verejných financií a zároveň plniť kritériá reálnej aj nominálnej konvergencie, splnenie ktorých umožní v strednodobom časovom horizonte vstup Slovenska do Ekonomickej menovej únie (EMÚ). Po implementácii reformy by Slovensko malo mať moderný systém riadenia verejných financií, ktorý by mal byť úsporný z pohľadu daňových poplatníkov a transparentný pre občanov. Stratégia definuje ciele a úlohy v troch oblastiach, ktorými sú posilnenie transparentnosti verejných financií, posilnenie úlohy strategického plánovania pri alokácii zdrojov a prechod k rozpočtovaniu orientovanému na výsledky a vytvorenie systému pre tvorbu stabilného strednodobého rámca verejných financií. Stratégia vychádza z medzinárodných skúseností, ktoré sú zovšeobecnené v dokumentoch OECD, Medzinárodného menového fondu, inštitúcií Európskej únie a ďalších, rovnako ako doterajších skúseností z riadenia verejných financií na Slovensku. Po implementácii reformy by Slovensko malo mať podľa MF SR moderný systém riadenia verejných financií, ktorý bude prepájať strategické rozhodovanie o politických prioritách s možnosťami ekonomiky v strednodobom časovom horizonte, umožní ich premietnutie do strednodobých výdavkových priorit a následne až do podoby ročného verejného rozpočtu, tesnejšie prepojí jednotlivé zložky verejného rozpočtu tak, aby rovnaké pravidlá transparentnosti a rovnaké tvrdé rozpočtové obmedzenie bolo platné na všetkých úrovniach a vo všetkých zložkách verejnej správy. Dôležitým prvkom by malo byť posilnenie kontroly vnútornej aj externej, kontroly ex post aj ex ante. Hlavné zmeny súvisiace s implementáciou reformy by sa mali uskutočniť v časovom horizonte do polovice roka 2006, keď by mal byť vytvorený zodpovedajúci legislatívny rámec aj inštitucionálne kapacity, vrátane personálnych, pre nový systém riadenia verejných financií. Jeho doľadovanie však bude podľa MF SR dlhodobější proces, podobne ako tomu je v iných krajinách reformujúcich okruh verejných financií. Komplexná reforma verejných financií zahŕňa reformy na strane verejných výdavkov (zdravotníctvo, školstvo reforma dôchodkového systému), na strane príjmov (daňová reforma) a v oblasti riadenia verejných financií, s následným vytvorením priestoru pre zníženie daňového a odvodového zaťaženia. Schválený materiál formuluje stratégiu v poslednej z menovaných oblastí - v oblasti reformy riadenia verejných financií. Stratégia vychádza zo záväzku Programového vyhlásenia do konca volebného obdobia znížiť deficit okruhu verejných financií na úroveň 3% HDP. Úspešná podpora makroekonomickej stability predpokladá, že vývoj verejných financií bude predikovatelný a makroekonomicky udržateľný. Dosiahnutie tohto stavu predpokladá existenciu strednodobého fiškálneho rámca, ktorý bude vyargumentovaný a dôveryhodný a bude obsahovať analýzu potenciálnych fiškálnych rizík.

Stratégia uvádza, že doterajšie zmeny boli viac dôsledkom vonkajších tlakov súvisiacich s predvstupovým procesom, než vyjadrením vlastnej, vnútornej potreby zdokonaľiť riadenie verejných financií. Zmeny v jednotlivých oblastiach boli izolované, bez vzájomnej väzby, mali skôr technický a metodický charakter, bez vytvárania potrebného inštitucionálneho rámca - personálnych, organizačných, informačných kapacít, boli založené skôr na entuziazme jednotlivcov, než na tvorbe systému. Reforma riadenia verejných financií je dlhodobý proces. Cieľom Stratégie je preto identifikovať jednotlivé prvky reformy, ich vzájomné väzby, časovú a obsahovú podmienenosť, navrhnúť priority a časovú postupnosť konkretizácie a implementácie reformných krokov, vrátane identifikácie oblastí s najvýraznejšou potrebou posilnenia inštitucionálneho rámca. Bez pokračovania zmien v riadení verejných financií bez ich prepojenia do podoby konzistentnej reformy so stanovením priorit a časového postupu hrozí podľa MF SR, že vláda a parlament budú naďalej pod trvalým fiškálnym stresom, budú čeliť možnosti neočakávaných prekvapení, ktoré je nutné riešiť okamžite, budú rozhodovať bez znalosti stredno- a dlhodobých rizík a dopadu prijímaných opatrení, iba v rozsahu krátkodobého (ročného) časového horizontu.

**Transparentnosť verejných financií.** Novela zákona o rozpočtových pravidlách má spresniť okruh subjektov tvoriacich okruh verejných financií. Po tejto novele ostane problematickým najmä register príspevkových organizácií, ktorého gestorom je Štatistický úrad SR, keďže v súčasnosti dochádza k intenzívnym posunom v štruktúre príspevkových organizácií najmä v súvislosti s prechodom kompetencií na územné samosprávy. Napriek tomu bude potrebné uskutočniť inventúru a vypracovať systém aktualizácie registra tak, aby zmeny boli do registra



premietané bez oneskorenia. Dosiahnuť tento stav je dôležité nielen pre korektné vymedzenie verejnej správy, ale aj pre fungovanie Štátnej pokladnice, pre ktorú príspevkové organizácie predstavujú klientov. Povinnosťou vyplývajúcou z členstva Slovenska v Európskej únii je vykazovať fiškálnu pozíciu všeobecnej vlády v metodike ESA95. Bude preto potrebné, aby existujúca metodika bola v budúcnosti premietnutá do pripravovaného systému Štátnej pokladnice, čo umožní zvýšiť presnosť výkazníctva a znížiť jeho administratívnu náročnosť. Po viacročnej príprave projektu a legislatívneho rámca Štátnej pokladnice a Agentúry pre riadenie dlhu a likvidity sa obe inštitúcie dostali v roku 2003 do implementačnej fázy. Stratégia uvádza, že doterajšie náklady na oba projekty, ako aj ich význam v rámci systému riadenia verejných financií vedú k záveru, že je potrebné uprednostniť dôslednosť a precíznosť pred rýchlosťou. Je dôležité, aby sa Štátna pokladnica nestala iba nástrojom výkonu rozpočtu, ale aj zdrojom informácií pre analytické účely vlády. V tejto súvislosti bude potrebné kompetenčne, metodicky, procedurálne a následne legislatívne dopracovať vzťah medzi Štátnou pokladnicou, Agentúrou pre riadenie dlhu a likvidity a ministerstvom financií. V cieľovom stave by si ministerstvo malo ponechať kompetencie v oblasti formulovania politiky, zámerov a cieľov, zatiaľ čo výkon by bol plne v kompetencii Štátnej pokladnice a Agentúry. Bude však potrebné rozhodnúť, či v súlade s pôvodným zámerom ostanú Štátna pokladnica a Agentúra pre riadenie dlhu a likvidity ako dve samostatné orgány štátnej správy v podobe rozpočtových organizácií, alebo budú transformované na samostatné organizácie zriadené na základe osobitného zákona.

V rámci procesu decentralizácie verejnej správy bude podľa Stratégie potrebné komplexne doriešiť **vzťah centrálnej vlády a štátneho rozpočtu k rozpočtom obcí a vyšších územných celkov**, a to nadväzne na rozhodnutie o miere decentralizácie na strane príjmov (prerozdeľovanie vs. vlastné príjmy) a na strane výdavkov (účelovo viazané výdavky vs. voľnosť pri uplatňovaní regionálnej výdavkovej politiky podľa politických priorít na tejto úrovni). Aj keď problém deficitov a dlhov na úrovni územných samospráv je čiastočne riešený v už existujúcej legislatíve (zákon o rozpočtových pravidlách), v rámci fiškálnej decentralizácie bude potrebné ďalej posilniť uplatnenia tvrdého rozpočtového obmedzenia na tejto úrovni tak, aby tu nemohli vznikať nekontrolované deficity a dlhy, resp. existovať mimorozpočtové alebo kvázifiškálne aktivity.

**Riešenie problému tvrdého rozpočtového obmedzenia** je aktuálne aj vo vzťahu k fondom sociálneho zabezpečenia (Sociálna poisťovňa, Národný úrad práce, zdravotné poisťovne) a k ďalším verejnoprávnym inštitúciám. Zatiaľ čo v prípade fondov sociálneho zabezpečenia je otázka nekontrolovaného deficitu už čiastočne riešená (tieto fondy majú povinnosť prerokovať návrh ich rozpočtov s ministerstvom financií a návrhy ich rozpočtov sa predkladajú na schválenie NR SR spoločne s vládnym návrhom zákona o štátnom rozpočte), v prípade verejnoprávných inštitúcií tomu tak nie je. Cieľovým stavom reformy bude podľa MF SR, aby hlavné parametre charakterizujúce udržateľnosť verejného rozpočtu – ukazovateľ deficitu (v metodike ESA 95) a ukazovateľ verejného dlhu mala plne pod kontrolou NR SR tak, aby princípy transparentnosti a trvalej udržateľnosti vývoja verejných financií boli rovnako uplatňované pre všetky zložky verejnej správy. Financovanie aktívnej politiky trhu práce by malo prejsť z pôsobnosti Národného úradu práce na štátny rozpočet, čím sa vytvorí mechanizmus na využitie spolufinancovania z európskych fondov na podporu tvorby nových pracovných miest. Táto transformácia má podľa materiálu vytvoriť aj priestor pre zníženie súčasnej úrovne odvodov do systému poistenia v nezamestnanosti.

Priestor pre **mimorozpočtové a kvázifiškálne aktivity štátu** bol výrazne redukovaný v predchádzajúcom volebnom období redukciou počtu štátnych fondov a ich začlenením do rozpočtových kapitol (okrem Štátneho fondu likvidácie jadrovej energetickej zariadení a nakladania s vyhorým jadrovým palivom a rádioaktívnymi odpadmi a Štátneho fondu rozvoja bývania) a najmä privatizáciou bankového sektora a privatizáciou sieťových odvetví. Stratégia vypočítava súčasné riziká v tejto oblasti:

- hospodárenie Železničnej spoločnosti a Železníc SR, kde je potrebné uskutočniť finančnú konsolidáciu a prijať také opatrenia, ktoré by zabránili vzniku ďalších dlhov,
- hospodárenie Slovenských elektrární, kde je potrebné riešiť problém existujúcich štátnych záruk aj problém uviaznutých nákladov,
- systém zdravotného poistenia (resp. zdravotníctvo ako celok), kde musí byť reforma navrhnutá tak, aby systém negeneroval nové dlhy do budúcnosti, musia byť kvantifikované existujúce dlhy systému a spôsob ich umorenia,
- poskytnuté štátne záruky, kde je potrebné uskutočniť ich inventúru (nielen štátne záruky poskytnuté vládou, ale aj Fondom národného majetku, rôznymi štátnymi fondmi, záruky pre Slovenskú konsolidačnú), trhovo oceniť návratnosť už realizovaných štátnych záruk, oceniť riziko nesplatenia ešte nerealizovaných štátnych záruk a zvýšiť efektívnosť systému vymáhania pohľadávok z už realizovaných štátnych záruk.

Aj keď sa v predchádzajúcom volebnom období priestor pre poskytovanie štátnych záruk podstatne obmedzil aj vďaka schváleniu zákona o štátnej pomoci a zákona o štátnom dlhu a štátnych zárukách, je potrebné podľa Stratégie vypracovať a implementovať systém, ktorý do budúcnosti umožní poskytovať záruky iba na projekty spolufinancované zo zahraničia a s garantovanou návratnosťou.

V súčasnosti sa štátny rozpočet skladá z 49 kapitol, z ktorých polovica predstavuje len 3% štátneho rozpočtu. Táto štruktúra kapitol je podľa predkladateľov materiálu neefektívna, zvyšuje administratívne náklady rozpočtovacieho procesu, ale predovšetkým polovici kapitol dostatočne nezabezpečuje možnosť prezentovať svoje zábery a ciele v procese prípravy rozpočtu, pretože na rokovaníach vlády nemajú svoje priame zastúpenie. Preto sa stáva, že až na rokovaní Národnej rady SR, resp. jej výborov dochádza k odstráneniu opomenutí, ktoré boli spôsobené nedostatkami v komunikácii medzi správcami rozpočtových kapitol a vládou v procese prípravy rozpočtu. Z tohto dôvodu by bolo potrebné, aby každá zo súčasných rozpočtových kapitol bola reprezentovaná na rokovaníach vlády k príprave rozpočtu. MF SR bude presadzovať **zníženie počtu kapitol**.

V Stratégii sa píše, že jedným z hlavných smerov modernizácie rozpočtovania vo vyspelých krajinách je prechod k rozpočtovaniu zhora nadol, vychádzajúc zo strategických cieľov a vládnych priorít v danom období. Motiváciou je vytvoriť taký systém plánovania a kontroly verejných výdavkov, ktorý zabezpečí dosiahnutie čo najvyšších efektov pre daňových poplatníkov v prostredí, v ktorom treba vyrovnať ponuku a dopyt bez existencie trhového mechanizmu. Nástrojom na **posilnenie strategického plánovania a riadenia** je **programové rozpočtovanie**. Programový (na výsledky orientovaný) rozpočet spája priority vlády s rozpočtovými výdavkami. Ukazuje údaje, ktoré pomáhajú zvýšiť efektívnosť a zdôrazňuje účel, na ktorý sa prostriedky použijú. Ide o systém, založený na plánovaní úloh a aktivít vlády SR v nadväznosti na priority štátu a disponibilné zdroje, zameraný na výsledok – efektívnosť vynakladania rozpočtových výdavkov.

Cieľom programového rozpočtovania je:

- zlepšiť rozpočtový rozhodovací proces vyjasnením účelnosti vynakladania verejných zdrojov v nadväznosti na očakávané výsledky (efekty) a vytvorením predpokladov pre meranie efektívnosti vynakladania verejných zdrojov, t.j. pre prechod od financovania kapacít k financovaniu služieb a statkov,
- zvýšiť zodpovednosť správcov rozpočtových kapitol za účelné a efektívne vynakladanie výdavkov v etape prípravy, implementácie aj kontroly plnenia rozpočtu,
- vypracovať systém rozpočtu, ktorý bude transparentný pre verejnosť a ktorý umožní posúdiť účel a výsledný efekt vynakladania verejných zdrojov.

Programové rozpočtovanie sa po prvýkrát v podobe uvádzacieho projektu štyroch kapitol implementovalo v rozpočte na rok 2002. Pre rok 2003 bol počet kapitol rozšírený na 9 a v súčasnosti už všetky rozpočtové kapitoly pripravujú svoje programové štruktúry pre rok 2004.

Tvorcovia Stratégie konštatujú, že prístup k príprave programových štruktúr a stanoveniu zámerov a cieľov jednotlivých programov ostáva formálny a je považovaný za dodatočnú záťaž pracovníkov rozpočtových útvarov ministerstiev. Hlavnou príčinou je podľa nich to, že implementácia ostala na úrovni pracovníkov rozpočtových útvarov, bez väčšej zaangažovanosti vedúcich pracovníkov odborných útvarov a najmä bez pozornosti politického vedenia ministerstiev. Platí pritom, že práve programové rozpočtovanie sa stáva dôležitým nástrojom na dosiahnutie viacerých zámerov vlády v oblasti prípravy a realizácie rozpočtu (podpora manažérskeho prístupu k riadeniu jednotlivých rozpočtových kapitol, posilnenie súťaže o zdroje pri príprave rozpočtu, programová štruktúra, umožňujúca rozpočtovať a čerpať zdroje z európskych fondov v rámci jednotnej štruktúry rozpočtu, ktorá je aj východiskom pre zostavenie viacročného rozpočtu a prepojenie ročného rozpočtu cez viacročný rozpočet so strednodobým fiškálnym rámcom). Ministerstvo financií uvažuje, aby už od roku 2005 bola prioritnou pre alokáciu rozpočtových zdrojov práve programová štruktúra. Vychádzajúc z doterajších skúseností, plnohodnotná implementácia programového rozpočtovania, a teda aj dosiahnutie vyššie uvedených zámerov nebude možné bez priamej zaangažovanosti politického vedenia ministerstiev, pretože iba na tejto úrovni je možné transformovať Programové vyhlásenie vlády, zákony a priority jednotlivých ministerstiev do identifikovateľných výsledkov, ktoré budú ilustrovať kompetentnosť a efektívnosť verejného sektora. Programové rozpočtovanie môže plniť svoj cieľ iba v tom prípade, ak sa stane nástrojom presadzovania politických priorít vládou ako celkom a politického vedenia rezortov. Programová štruktúra rozpočtu má aj dôležitú politickú dimenziu, keď ukazuje, na aký účel a s akými výsledkami sú vynakladané prostriedky daňových poplatníkov. Je vhodným nástrojom na komunikáciu vlády s verejnosťou, zvyšuje mieru transparentnosti vlády vo vzťahu k občanom. Ministerstvo financií chce umožniť presuny zdrojov vo vnútri jednotlivých programov, pričom záväzný bude iba limit prostriedkov v členení na kapitálové výdavky, bežné výdavky a z toho výdavky na mzdy na úrovni celej kapitoly. Nevyčerpané prostriedky na program bude možné medziročne prenášať. Časť predpokladaných zdrojov rozpočtu už pri príprave rozpočtu na rok 2004 nebude rozdelená cez limity jednotlivým kapitolám, ale v druhej etape prípravy rozpočtu - auguste a septembri, bude o jej alokácii rozhodovať vláda na základe priorít a kvality ďalších projektov a programov.

Úlohou **strednodobého fiškálneho rámca** je v strednodobom časovom horizonte zosúladiť priority hospodárskej politiky a z nich vyplývajúce výdavkové priority verejného rozpočtu, s ohraničeniami danými makroekonomickým vývojom premietnutým do základných parametrov fiškálneho okruhu. Strednodobý fiškálny rámec teda stanovuje strednodobé fiškálne ciele vlády v hlavných ukazovateľoch ako sú celkové príjmy, výdavky, deficit, dlh a náklady na

dlhovou službu, vrátane identifikácie a kvantifikácie potenciálnych rizík. Strednodobý fiškálny rámec by ďalej mal obsahovať formuláciu strednodobých cieľov na strane výdavkov, konzistentných s cieľmi na strane príjmov a deficitu, a ich dekompozíciu na úroveň výdavkových záväzkov vyplývajúcich z existujúcich aktivít vlády a novozamýšľaných aktivít vlády. Úlohou strednodobého fiškálneho rámca je zabezpečiť, aby vláda a parlament neboli v stave permanentného fiškálneho stresu, aby jednotlivé rozhodnutia vlády a ročné rozpočty neohrozovali udržateľnosť fiškálneho vývoja krajiny, a aby boli zrejmé budúce fiškálne dosahy súčasných rozhodnutí. Z tohto pohľadu je podľa MF SR stabilný a vierohodný strednodobý fiškálny rámec kľúčový pre fiškálnu stabilizáciu, udržanie makroekonomickej stability, pre optimálny mix menovej a fiškálnej politiky, pre prechod od pasívnej k aktívnej proticyklickej makroekonomickej politike. Zároveň prispieva k stabilizácii ekonomického prostredia aj tým, že vytvára transparentný základ pre formovanie strednodobých očakávaní ekonomických subjektov. Doposiaľ, najmä v súvislosti s predstupovým procesom, pripravovalo ministerstvo financií tzv. Predstupový ekonomický program, na ktorý potom nadväzoval strednodobý finančný výhľad, dokument každoročne predkladaný parlamentu ako príloha k návrhu zákona o štátnom rozpočte. Predstupový ekonomický program sa však nestal predmetom širšej politickej diskusie, ale ostal skôr v rovine technického dokumentu. Z nášho členstva v EÚ však vyplynie povinnosť pripraviť a každoročne aktualizovať tzv. Konvergenčný program. Od tohto dokumentu sa bude očakávať, že stanoví konvergenčné ciele (pre vstup do EMÚ) pre strednodobý časový horizont a bude obsahovať aj konzistentnú predstavu o spôsobe ich dosiahnutia. Nedostatočne vypracovaný systém formulovania strategických cieľov na politickej úrovni je tak prvým slabým miestom strednodobého fiškálneho rámca, uvádza sa v Stratégii. Okrem toho priznáva, že MF SR síce má vypracovaný vlastný metodologický aparát pre makroekonomické prognózovanie, tento však nie je dostatočný. Prognózu parametrov makroekonomického prostredia preto preberá z viacerých zdrojov, ktoré nie sú navzájom konzistentné a neumožňujú operatívne simulácie rôznych alternatív politických rozhodnutí v reálnom čase. A nakoniec, neexistencia viacročného rozpočtu spôsobuje, že prepojenosť strednodobého výhľadu s ročným rozpočtom je veľmi slabá. Prechod od strednodobého fiškálneho výhľadu k viacročnému rozpočtu znamená predovšetkým formulovať výdavkové ciele vyplývajúce z viacročného plánovania aktivít vlády a ich pravidelného hodnotenia z pohľadu účelnosti aj efektívnosti vynakladania verejných zdrojov. Prechod k viacročnému rozpočtu je preto podmienený reálnou implementáciou rozpočtovania orientovaného na výsledky (programové rozpočtovanie). Okrem toho pre tvorbu a aktualizáciu strednodobého fiškálneho rámca je potrebný systém, ktorý informačne a procedurálne prepája tvorbu makroekonomických prognóz a ich premietnutie do strednodobého fiškálneho výhľadu a následne do parametrov viacročného rozpočtu. Inak povedané, vytvoriť stabilný a realistický strednodobý fiškálny rámec predpokladá:

- Vytvorenie systému formulácie a schvaľovacieho mechanizmu priorít hospodárskej politiky na úrovni politického rozhodovania,
- vytvoriť taký systém makroekonomického prognózovania vlády, ktorý by poskytoval vierohodné a konzervatívne odhady budúceho makroekonomického vývoja a zabezpečoval prepojenie makroekonomických veličín s parametrami okruhu verejných financií,
- dopracovať systém tvorby strednodobého fiškálneho výhľadu do podoby, ktorá bude spĺňať vykazovacie povinnosti SR po vstupe do EÚ a zároveň bude dostačujúci pre potreby domáceho rozhodovacieho procesu na úrovni vlády aj rozpočtových kapitol,
- vytvoriť a implementovať metodiku zostavovania viacročného rozpočtu, vrátane transparentného mechanizmu rozhodovania o budúcich aktivitách vlády a s nimi súvisiacimi výdavkami.

Centrálnou jednotkou, ktorá bude kompetentná vypracovávať makroekonomické prognózy pre potreby verejnej správy, a ktoré budú verejné inštitúcie povinné akceptovať, sa cieľovo stane Inštitút finančnej politiky (IFP) Ministerstva financií SR. Inštitút bude mať zároveň povinnosť tieto prognózy prezentovať a verejne obhajovať. IFP bude zodpovedný aj za vypracovávanie výhľadových dokumentov, ktoré bude Slovenská republika ako členská krajina Európskej únie povinná vypracovávať pre Európsku komisiu, a spoločne so sekciou rozpočtovej politiky a sekciou verejných výdavkov MF SR za vypracovanie strednodobého fiškálneho rámca, keď úlohou sekcie rozpočtovej politiky bude vypracovať viacročný rozpočet zohľadňujúci (a limitujúci) výdavkové priority jednotlivých kapitol.

**Časový harmonogram.** Reforma riadenia verejných financií si okrem zmien v legislatíve vyžiada vytvorenie inštitucionálnych kapacít pre jej implementáciu. Súčasťou reformy bude preto aj analýza rozpočtovacieho procesu z hľadiska organizačnej štruktúry, personálnych kapacít, procedurálnych postupov a rozhodovacích mechanizmov v rámci ministerstva financií aj vybraných rezortných ministerstiev a jeho optimalizácia na všetkých úrovniach a vo všetkých etapách. Reforma riadenia verejných financií je projekt, ktorý sa týka nielen ministerstva financií, ale celej verejnej správy. Minister financií preto ustanovil Riadiacu komisiu, ktorá má kompetenciu dohliadať na priebeh reformy, zabezpečovať koordináciu jednotlivých subjektov a inštitúcií, ako aj prepojenie tých komponentov, ktoré sú

jej súčasťou, ale doposiaľ boli pripravované izolovane (napr. projekt Štátnej pokladnice, programové rozpočtovanie). Do konca júna mal byť pripravený detailný plán implementácie reformy.

Priority na rok 2003:

- vytvorenie predpokladov pre posilnenie strategického plánovania a pre prechod k viacročnému rozpočtu rozšírením programového rozpočtovania na všetky kapitoly,
- rozhodnutie o pôsobnosti a vzťahoch medzi Štátnou pokladnicou, Agentúrou pre riadenie dlhu a likvidity a Ministerstvom financií SR. Vybudovanie Štátnej pokladnice a Agentúry pre riadenie dlhu a likvidity v ich základných funkciách,
- vytvorenie inštitucionálnych kapacít na ministerstve financií pre implementáciu reformy riadenia verejných financií,
- dopracovanie projektu implementácie reformy riadenia verejných financií tak, by implementačná fáza mohla začať v druhej polovici roka 2003,
- vytvorenie metodologického aparátu pre makroekonomické prognózovanie na ministerstve financií,
- spracovanie východiskovej verzie metodiky zostavovania viacročného rozpočtu.

Rok 2004:

- ďalšie rozpracovanie metodiky programového rozpočtovania, najmä pokiaľ ide o formuláciu cieľov na jednotlivých úrovniach programov a metodiku hodnotenia plnenia programov,
- vypracovanie a implementáciu systému prípravy Konvergenčného programu,
- experimentálne zostavenie viacročného rozpočtu.

**Financovanie reformy riadenia verejných financií** bude zabezpečované z viacerých zdrojov. Podstatná časť reformy (napr. programové rozpočtovanie, metodický aparát pre makroekonomické rozpočtovanie, metodika viacročného rozpočtu, účtovníctvo, školenia pre klientov Štátnej pokladnice a ďalšie) bude financovaná z pôžičky Medzinárodnej banky pre obnovu a rozvoj (IBRD - Svetovej banky) pri finančnej spoluúčasti štátneho rozpočtu. Pôžička je doprevádzaná technickou asistenciou. Prijatie pôžičky predstavuje priamy dopad na štátny rozpočet v roku 2003 vo výške 54 mil. Sk. V roku 2004 sa predpokladá čerpanie 120 mil. Sk vrátane spolufinancovania zo štátneho rozpočtu. Implementácia projektu Štátnej pokladnice a Agentúry pre riadenie dlhu a likvidity je podporovaná projektom PHARE a uvažuje sa zároveň s ďalším projektom, ktorý by na terajší nadväzoval. Na financovaní školiacich aktivít najmä počas uvádzacieho projektu programového rozpočtovania sa podieľala agentúra USAID (The United States Agency for International Development), ktorá sprostredkovala technickú pomoc poskytovanú odborníkmi z US Treasury. Hlavné ekonomické prínosy projektu pri posilňovaní inštitucionálnych mechanizmov fiškálnej kontroly, nástrojov na zabezpečenie efektívnej implementácie rozpočtovaných prostriedkov a väčšiu transparentnosť finančného riadenia vlády, nie je podľa MF SR možné merať, ale je podľa neho pravdepodobné, že rádovo niekoľkonásobne prevýšia náklady reformy. Medzi ostatné prínosy projektu patria podľa jeho tvorcov finančné výnosy z minimálnych voľných zostatkov v rámci vládnych inštitúcií a zamedzenie stratám z titulu nedostatočného riadenia dlhu a aktív. Fiškálny dopad v dôsledku realizácie reformy riadenia verejných financií spočíva podľa nich v zlepšení riadenia finančných zdrojov vlády a vyššej efektívnosti vládnych rozpočtových transakcií. Navyše pevnejšie inštitucionálne štruktúry, umožňujúce efektívne určenie priorít použitia verejných zdrojov, by mali dať vláde možnosť rozhodovať v rámci dobre vymedzeného balíka zdrojov, a tým zabezpečiť rozpočtovú disciplínu. Kvalitnejšie riadenie likvidity a dlhu by malo znížiť nevyužité zostatky na vládnych účtoch a napomôcť zlepšeniu stratégie prijímania vládnych úverov a zníženiu nákladov na úvery.

### **3. Návrh opatrení na zefektívnenie obchodného registra (zápis do obchodného registra do 5 dní, zavedenie štandardizovaných formulárov, presun agendy zo sudcov na vyšších súdnych úradníkov, postupný prechod na úplnú elektronickú komunikáciu)**

#### **Komentár hodnotiacej komisie k opatreniu:**

So systémovými navrhovanými opatreniami zvyšujúcimi efektívnosť práce obchodného registra bol odborníkmi vyslovený jednoznačný súhlas. Ich realizáciou sa znížia bariéry v podnikaní, vnesie sa viac transparentnosti do podnikateľského prostredia, väčšmi sa budú uplatňovať princípy správy a riadenia spoločností (Corporate Governance). Opatrenia môžu viesť k zníženiu nekalých praktík vyplývajúcich z nedostatočnej funkčnosti súčasného obchodného registra na Slovensku. Z začať podnikat' by malo byť jednoduchšie, zjednodušenie procedúr by malo pomôcť zvýšiť záujem aj zahraničných investorov o Slovensko, ktorí by podľa niektorých názorov uvítali vedenie obchodného registra aj v anglickom či nemeckom jazyku. O čo viac sa takýchto návrhov podarí pripraviť,

presadiť a uviesť do praxe, o to menej bude musieť SR lákať investorov na daňové úľavy a iné selektívne zvýhodnenia. Systémové riešenia sú lacnejšie, spravodlivejšie a na stimuláciu podnikania dlhodobo účinnejšie. Zmeny povedú podľa odbornej verejnosti k naplneniu jeho hlavnej úlohy - byť verejne prístupným zoznamom na sprostredkovanie informácií o obchodných spoločnostiach v reálnom čase. Zavedenie štandardizovaných formulárov pre ohlasovanie zmien v obchodnom registri, presun agendy zo sudcov na vyšších súdnych úradníkov, zapisovanie zmien v lehote do 5 dní (dĺžka zápisu trvá v súčasnosti priemerne niekoľko mesiacov bez možnosti oficiálneho odvolania sa a komunikácie s priamo zainteresovaným sudcom) a tiež prechod na úplnú elektronickú komunikáciu bude mať podľa odborníkov výrazný efekt na zjednodušenie a skrátenie registračných a iných procesov a pozitívny vplyv na podnikateľské prostredie. Schválením predložených návrhov by sa fungovanie Obchodného registra SR mohlo priblížiť praxi fungovania registrov v Kanade, Novom Zélande, Dánsku, Veľkej Británii či USA, kde obchodné registre pracujú najefektívnejšie. Konceptia, zahŕňajúca opatrenia vedúce k zefektívneniu obchodného registra, by mohla byť po jej úspešnej implementácii pozitívnym vzorom pre riešenia aj v iných oblastiach. Pri prechode na elektronickú komunikáciu by bolo účelné paralelne aplikovať obdobné zmeny aj na ostatných úsekoch štátnej správy, ako napríklad pri živnostenských odboroch okresných úradov. Bol vyslovený aj názor, že by bolo vhodné sa zamyslieť nad privatizáciou poskytovania týchto služieb.

**Charakteristika opatrenia:**

<http://www.rokovanie.sk/appl/material.nsf/0/EA2E489713C3F3CAC1256D030039B8B3?OpenDocument>

Vláda SR na svojom zasadnutí 23. apríla schválila Návrh opatrení na zefektívnenie obchodného registra. Cieľom materiálu je zabezpečenie maximálnej možnej aktuálnosti a dostupnosti údajov v obchodnom registri (OR), čo vyžaduje maximálne možné skrátenie času medzi podaním návrhu na zápis údajov v obchodnom registri, resp. uložením listín do zbierky listín a ich zverejnením a čo najširší možný prístup k údajom zapísaným do obchodného registra a listinám uloženým v zbierke listín. Podľa Programového vyhlásenia vlády SR má vládny kabinet vytvoriť predpoklady pre zefektívnenie práce v obchodnom registri, vrátane legislatívneho a technického zabezpečenia obchodného registra smerujúceho k možnosti podávania návrhov na zápis do obchodného registra v elektronickej forme. To si vyžaduje podľa predkladateľa návrhu - Ministerstva spravodlivosti (MS) SR - prijať opatrenia v oblasti legislatívy obchodného registra, predovšetkým v oblasti registračného konania, v oblasti organizácie práce vedenia obchodného registra a v oblasti jeho technického zabezpečenia.

**Prvá etapa - legislatívno-organizačná**, bude zameraná na zefektívnenie činnosti OR formou zmeny platnej právnej úpravy, najmä jej procesnej stránky, t.j. registračného konania a na zmenu organizácie práce obchodného registra podľa novej právnej úpravy, ktorý by mal už svojimi základnými princípmi vytvárať podmienky na rýchle vybavovanie návrhov na zápis do OR.

Nová právna úprava OR má vychádzať z nasledujúcich princípov:

- konanie vo veciach obchodného registra (ďalej len "registračné konanie") bude osobitným nesporným konaním,
- návrhy na zápis do OR sa budú preskúmať len z formálneho hľadiska, a nie ako doteraz aj z materiálneho, tzn. že sa bude skúmať len úplnosť návrhu na zápis do OR vrátane príloh, a súlad údajov uvedených v návrhu s údajmi vyplývajúcimi z priložených listín, nie ich obsah; za obsahovú stránku údajov zapísaných do OR bude zodpovedať navrhovateľ a osoba, ktorá overovala, prípadne vyhotovovala listinu,
- návrhy na zápis do OR budú formalizované v podobe formulárov; formulár a prílohy vyžadované na doloženie návrhu na zápis do OR budú určené všeobecne záväzným právnym predpisom,
- právna úprava určí lehotu na zápis do OR, navrhuje sa lehota 5 pracovných dní, od čoho si navrhovateľia sľubujú zrýchlenie konania a zníženie korupcie, keďže v súčasnosti nemajú sudcovia určenú lehotu na rozhodnutie, a preto sa urýchlenie vybavenia agendy často podmieňovalo uskutočnením neformálnych platieb,
- rozhodovanie o návrhu na zápis do OR bude vyňaté z rozhodovacej činnosti sudcov (vzhľadom na zmenu povahy konania) a vybavovanie agendy registračného konania bude prenesené na vyšších súdnych úradníkov,
- v registračnom konaní sa bude vydávať iba negatívne rozhodnutie, ak nebudú splnené podmienky na vykonanie zápisu do OR, v prípade splnenia podmienok na zápis do OR vykoná sa priamo zápis do OR, ktorý bude mať účinky rozhodnutia o povolení zápisu. Tým, že sa v registračnom konaní nebude vydávať osobitné rozhodnutie o povolení zápisu do OR, sa odstráni časový nesúlad medzi vydaním rozhodnutia a jeho vyhotovením a faktickým zápisom do OR, čím sa skráti časové obdobie medzi zápisom do OR účinným z právneho hľadiska a zverejnením údajov zapísaných v OR v Obchodnom vestníku.

Vzhľadom na zásadnú zmenu charakteru registračného konania sa navrhuje prijať samostatný zákon o obchodnom registri, ktorý bude obsahovať procesnú úpravu OR. Nová právna úprava si vyžiada vykonanie nevyhnutných zmien v právnych predpisoch súvisiacich s registračným konaním, predovšetkým Obchodného zákonníka, Občianskeho

súdneho poriadku a zákona o vyšších súdnych úradníkoch. Prvá etapa realizácie návrhu opatrení na zefektívnenie obchodného registra by mala byť realizovaná do konca roku 2003 a nevyžiada si v roku 2003 nároky na štátny rozpočet.

**Druhá etapa - technicko-organizačná**, bude mať prevažne technický a organizačný charakter a bude zahŕňať vykonanie všetkých potrebných opatrení na zabezpečenie prepojenia informačných systémov jednotlivých registrových miest do jedného centrálného registra a vytvorenia verejne prístupnej centrálnej on-line databázy obchodného registra. Obchodný register na Slovensku vedie 8 registrových súdov. Obchodný register a register zbierky listín sú vedené v elektronickej forme, zbierka listín v listinnej forme. Údaje z obchodného registra sú uverejňované na internete, nie sú však právne záväzné. Prepojenie všetkých registrových súdov umožní, aby sa údaje zapísané do OR z ktoréhokoľvek registračného miesta automaticky stali súčasťou centrálnej databázy údajov zapísaných do obchodného registra. Následne by mali byť údaje OR uverejnené na internete v takej forme (právne záväznej), aby mohli byť garantované ako údaje zodpovedajúce údajom zapísaným do OR, čo by nahrádzalo zverejnenie zapísaných údajov v Obchodnom vestníku. V nadväznosti na zmenu legislatívnej úpravy obchodného registra sa ďalej v rámci druhej etapy navrhuje priebežne vytvárať na registrových súdoch kancelárie obchodného registra pre styk s verejnosťou, v ktorých bude možné na základe úplného návrhu na zápis do OR, vrátane príloh, vykonať zápis do OR okamžite. Druhá etapa realizácie návrhu opatrení na zefektívnenie obchodného registra by sa mala začať uskutočňovať už v roku 2003, do výslednej podoby (centrálna on-line databáza obchodného registra, uverejňovanie údajov zapísaných v OR na internete v právne garantovanej forme) by sa mala dostať do polovice roka 2005. Odhad nákladov na technické zabezpečenie vytvorenia centrálnej on-line databázy obchodného registra predstavuje 16 mil. Sk, z toho 8 mil. Sk je potrebné investovať v roku 2003.

**Tretia etapa** zmeny systému obchodného registra - **elektronická komunikácia**, bude zameraná na implementovanie požiadaviek príslušnej smernice EÚ a na splnenie všetkých predpokladov pre vytvorenie zbierky listín v elektronickej forme a umožnenie úplnej elektronickej komunikácie všetkých zúčastnených strán s obchodným registrom. Vzájomná elektronická komunikácia bude využívať elektronický podpis ako nástroj na overenie identity partnerov. Účastník konania bude mať možnosť podať návrh na zápis do OR nielen v písomnej, ale aj v elektronickej podobe vyplnením elektronického formulára. Na zápis do OR bude priamo nadväzovať zverejnenie rozhodnutia v obchodnom registri prístupnom na internete, na čo sa budú viazať i všeobecné účinky tohto rozhodnutia voči tretím osobám. Získanie výpisu, odpisu, potvrdenia z obchodného registra alebo kópie listiny zo zbierky listín bude možné aj v elektronickej podobe. Tretia etapa realizácie opatrení na zefektívnenie OR bude vykonávaná priebežne, s plánovaným ukončením v roku 2006 a bude vyžadovať nároky na štátny rozpočet, ktorých vyčíslenie je podľa predkladateľov v súčasnosti predčasné.

Podnikateľská aliancia Slovenska (PAS) hodnotí návrh opatrení na zefektívnenie obchodného registra ako významný krok vpred. Zmeny povedú podľa PAS k zefektívneniu obchodného registra a k naplneniu jeho hlavnej úlohy - byť verejne prístupným zoznamom na sprostredkovanie informácií o obchodných spoločnostiach v reálnom čase. Zavedenie štandardizovaných formulárov pre ohlasovanie zmien v OR, presun agendy zo sudcov na vyšších súdnych úradníkoch a tiež zapisovanie zmien v lehote 5 dní bude mať podľa podnikateľov výrazný efekt v zjednodušení a skrátení tohto procesu a pozitívny vplyv na podnikateľské prostredie. Schválením predložených návrhov by sa fungovanie Obchodného registra SR podľa PAS priblížilo praxi fungovania registrov v Kanade, Novom Zélande, Dánsku, Veľkej Británii či USA, kde obchodné registre pracujú najefektívnejšie.

Aby sa však navrhovaný proces na zefektívnenie obchodného registra spustil načas, je potrebné, aby parlament schválil príslušné právne normy najneskôr v septembri tohto roku.

#### **4. Návrh nového zákona o sociálnom poistení (reforma priebežného systému dôchodkového zabezpečenia, zvýšenie veku odchodu do dôchodku na 62 rokov, väčší vplyv zásluhovosti na výšku dôchodku, automatická valorizácia dôchodkov)**

##### **Komentár hodnotiacej komisie k opatreniu:**

Nové znenie zákona o sociálnom poistení bolo prijaté jednoznačne pozitívne. Ocenená bolo systémovosť zmien, keď ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny nenovelizovalo starý zákon, ale pripravilo nové znenie, ktoré podstatne mení priebežný dôchodkový systém. Experti hodnotili kladne hlavne zvýšenie vplyvu zásluhovosti na konečnej výške dôchodku, keď bude na rozdiel od dnešného stavu platiť rovnosť vyššie odvody = vyšší dôchodok. Nevyhnutnosťou je zvýšenie veku odchodu do dôchodku, ktoré vyplýva z demografického aj ekonomického pohľadu a v súčasnosti nim prechádzajú aj ekonomicky vyspelejšie krajiny ako Slovensko. Dobrovoľnosť v určení si veku odchodu do dôchodku, ktorá sa ešte zvýrazní po zavedení druhého, kapitalizačného, piliera je pozitívnou zmenou.



Charakter vnímania dôchodku sa podľa expertov zmení k spravodlivejšiemu, motivačnejšiemu, keďže bude jasný vzťah medzi prácou a odmenou. Ocenený bol aj nový spôsob valorizácie výšky dôchodkov. Miera zvyšovania dôchodkov už nebude závislá od politickej vôle a konsenzu vlády a parlamentu, ale bude priamo určená algoritmom v zákone a valorizácia sa bude uskutočňovať automaticky k 1. júlu každého roka. Experti sa zmienili aj o novom spôsobe dosadzovania vedenia (5-členná rada riaditeľov) Sociálnej poisťovne, v ktorom bude mať väčšinové zastúpenie vláda, čo podľa hodnotiacich adekvátne vyjadruje zodpovednosť štátu za vyplácanie dôchodkov.

Negatívne bolo hodnotené narušenie univerzálnosti systému zachovaním výnimiek pre zamestnancov silových rezortov. Fakt, že pomerne veľké množstvo ľudí môže v novom systéme dostať nižšiu penziu ako v starom, môže podľa názoru niektorých expertov spôsobiť spomalenie reformy dôchodkového systému. Časť hodnotiacich chýba existencia, alebo aspoň plán na zavedenie režimu založenom na virtuálnych osobných účtoch, ktoré by jednoznačne určovali výšku dôchodku. Plánovaný systém osobných účtov exaktne určuje iba pomer medzi jednotlivými dôchodkami. Vyskytol sa aj názor nabádajúci štát na aktívnejšiu podporu mladých rodín, ktorá by mala pozitívny vplyv na demografický vývoj, čo by sa pozitívne odrazilo na dôchodkovom systéme, keďže celkový objem peňazí použiteľných na dôchodky bude stále závisieť aj od množstva ekonomicky aktívnych ľudí. Kritika sa týkala doposiaľ nevyriešeného finančného zabezpečenia celej dôchodkovej reformy a skutočnosti, že I. pilier sa buduje bez znalosti definitívnej podoby II. piliera. Objavil sa aj názor voči navrhovanému priebežnému dôchodkovému systému, podľa ktorého nový zákon nič nerieši a iba predlžuje súčasný neperspektívny stav.

**Charakteristika opatrenia:**

11. júna schválila vláda SR návrh nového znenia zákona o sociálnom poistení, ktorý má nadobudnúť účinnosť 1. januára 2004. Návrh zákona predložilo Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny (MPSVR) SR ako prvý zákon v rámci dôchodkovej reformy. Zákon o sociálnom poistení by mal reformovať súčasný priebežný dôchodkový systém. Zákon mení vek odchodu do dôchodku, ktorý sa bude postupne zvyšovať, určuje nový spôsob výpočtu výšky dôchodku a mení aj systém spravovania odvodov v Sociálnej poisťovni (SP). Návrh zákona taktiež zavádza zmeny v systéme nemocenského poistenia a rovnako v poistení v nezamestnanosti.

Súčasný systém priebežného dôchodkového poistenia je podľa MPSVR neudržateľný a v roku 2040 by jeho kumulovaný deficit podľa prepočtov ministerstva mohol pri pesimistickom vývoji dosiahnuť 1289 mld. Sk. Dôvody súčasného stavu sú podľa MPSVR: negatívny demografický vývoj, keď neustále klesá počet pracujúcich na jedného dôchodcu, veľká závislosť systému na politických vplyvoch, keď si napríklad štát môže určiť nižšie odvody pre svojich zamestnancov ako pre zamestnancov súkromnej sféry, nízky vplyv zásluhovosti na výške dôchodku, kde aj veľké rozdiely v odvodoch do SP znamenajú iba malý rozdiel v dôchodku, čo motivuje zamestnávateľov vyplácať iba časť mzdy oficiálne, t.j. zaťaženú odvodmi a druhú časť poskytovať zamestnancovi iným spôsobom. Takéto konanie zamestnávateľov znižuje príjmy SP. Hlavným zámerom MPSVR pri predkladaní nového zákona o sociálnom poistení, ako aj pri celej reforme dôchodkového systému je postupné zavedenie priamej úmery medzi výškou odvodov a odpracovanými rokmi na jednej strane a výškou dôchodku na strane druhej. Na konci procesu by mal byť podľa MPSVR sebestačný systém priebežného dôchodkového poistenia, ktorý by nebol závislý na dotáciách z iných zdrojov.

Nové znenie zákona zavádza delenie odvodov do rôznych fondov v rámci SP. 28% odvodov, ktoré sa v súčasnom systéme kumulujú vo fonde dôchodkového zabezpečenia, sa v prípade tých, ktorí zostanú v priebežnom systéme, rozdelí na tri časti - 20% pôjde na dôchodkové poistenie, 6% na invalidné a pozostalostné dôchodky a 2% do tzv. Rezervného fondu. V prípade tých, ktorí sa rozhodnú aj pre druhý - kapitalizačný pilier, sa 20% odvodov dôchodkového poistenia rozdelí ešte raz: časť pôjde do priebežného a časť do kapitalizačného piliera. O tom v akom pomere, rozhodne vláda.



Delenie odvodov podľa pripravovaného zákona o sociálnom poistení - v % z vymeriavacieho základu			
(ak je poistenec účastníkom iba prvého, priebežného piliera)			
Platitelia poistného	Starobné dôchodky	Invalidné a pozostalostné dôchodky	Spolu + Rezervný fond
Zamestnanec	4%	3%	7%
Zamestnávateľ	16%	3%	19% + 2%
Samostatne zárobkovo činné osoby	20%	6%	26% + 2%
Dobrovoľne poistené osoby	20%	6%	26% + 2%
štát (najmä za matky na materskej dovolenke, vojakov základnej služby)	20%	6%	26% + 2%

**Vek odchodu do dôchodku** by sa mal podľa nového zákona postupne zvýšiť na **62 rokov** pre mužov aj ženy. Pre všetkých občanov v priebežnom pilieri bez ohľadu na pohlavie a u žien aj bez ohľadu na počet vychovaných detí by sa mal dôchodkový vek od roku 2004 zvyšovať každý rok o 9 mesiacov, až pokiaľ nedosiahne pre všetkých úroveň 62 rokov. Podľa pôvodného návrhu sa mal dôchodkový vek zvyšovať ročne len o 6 mesiacov, jeho rýchlejšie zvyšovanie si vynútili východiská štátneho rozpočtu na rok 2004. Do penzie sa bude dať odísť aj skôr, výška dôchodku sa však zníži o 0,5% za každý mesiac, ktorý bude chýbať do zákonom stanoveného dôchodkového veku. Obmedzením predčasného odchodu do dôchodku bude výška penzie, ktorá po odpočítaní percentuálnych zrážok nesmie klesnúť pod 1,2-násobok životného minima a povinnosť platiť aspoň 10 rokov odvody do dôchodkového fondu SP. Ak požiada o skorší odchod do dôchodku nezamestnaný občan, ktorý bude mať nárok na poberanie podpory v nezamestnanosti, túto dávku dostane namiesto neho Sociálna poisťovňa a zohľadní mu ju v menšej miere zníženia dôchodku. Rovnaký mechanizmus, ako pri predčasnom odchode do dôchodku, sa uplatní aj na osobu, ktorá po dosiahnutí dôchodkového veku zostane naďalej pracovať. Takejto osobe sa dôchodok zvýši o 0,5% za každý odpracovaný mesiac po dosiahnutí zákonného dôchodkového veku. Podľa informácií MPSVR je až 90% ľudí po dosiahnutí dôchodkového veku ochotných stále pracovať. Dôchodcovia, ktorí sa rozhodnú ďalej pracovať, budú aj zo svojho príjmu na dôchodku platiť odvody na dôchodkové poistenie. Po skončení zamestnania sa im vo výške dôchodku zohľadnia odvodené príspevky. Zákon však rozlišuje, či pracujúci občan po dosiahnutí dôchodkového veku poberá starobný dôchodok, alebo nie. Ak bude osoba v dôchodkovom veku dostávať dôchodok zo Sociálnej poisťovne a súčasne aj pracovať, zaplatené odvody na dôchodkové poistenie z príjmu na dôchodku sa mu po skončení zamestnania zohľadnia len v polovičnej miere. Ak zamestnaný dôchodca nebude poberať starobný dôchodok, jeho príspevky do dôchodkového systému z príjmu na dôchodku sa odrazia na výške jeho dôchodku v plnej výške.

Podstatné zmeny nastanú aj pri výpočte dôchodku. Každý poistenec bude mať v Sociálnej poisťovni svoje dôchodkové konto. Každý rok sa z neho dozvie, ako a o koľko mu vzrástli odvody, výšku budúceho dôchodku, jeho priemernú mesačnú a ročnú mzdu, aká bola mzda v národnom hospodárstve, koľko z povinných rokov si odrobil, resp. koľko rokov musí ešte odpracovať.

Na **výpočet dôchodku** zákon zavádza nasledujúce nástroje:

- **Osobný mzdový bod** - pomer priemernej ročnej mzdy (tzv. vymeriavacieho základu) poistenca a priemernej mzdy v národnom hospodárstve. Ak je mzda minimálna, osobný mzdový bod je 0,4, ak priemerná, tak 1, a ak je 3-násobkom priemernej (najvyšší možný vymeriavací základ), osobný mzdový bod má hodnotu 3.
- **Priemerný osobný mzdový bod** - priemer všetkých osobných mzdových bodov. Priemerný osobný mzdový bod sa vypočíta spriemerovaním priemerného mzdového bodu predchádzajúceho roka so mzdovým bodom roka aktuálneho. Priemerný mzdový bod prvého odpracovaného roka sa rovná osobnému mzdovému bodu.

(Priemerný bod vypočítaný za obdobie rokov 1994 - 2004 sa pri výpočte dôchodku uplatňuje aj na obdobie pred rokom 1994).

- Redukovaný osobný mzdový bod – jeho úlohou je zabrániť príliš rýchlemu nárastu dôchodkov po zavedení reformy v rokoch 2004 až 2010. Priemerný osobný mzdový bod v hodnote do 1,25 sa akceptuje v celej výške. Z hodnoty od 1,25 do 3,0 sa započítava:

v roku 2004 .....	30 %
v roku 2005.....	40 %
v roku 2006.....	50 %
v roku 2007.....	60 %
v roku 2008.....	70 %
v roku 2009.....	80 %
v roku 2010.....	90 %

- Aktuálna dôchodková hodnota - objem finančných prostriedkov dôchodkového fondu Sociálnej poisťovne rozpočítaný na objem dôchodkov. Pre rok 2004 je aktuálna dôchodková hodnota určená číslom 183,58.

Dôchodok vypočítame nasledovným spôsobom:

1. Z každoročného pomeru priemerného platu v národnom hospodárstve (tak, ako ho určí Štatistický úrad SR) a priemerného ročného platu poistenca vypočítame osobný mzdový bod.
2. Vypočítame priemerný mzdový bod.
3. Podľa percentuálnej miery redukcie (v rokoch 2004 až 2010) upravíme priemerný osobný mzdový bod.
4. Takto upravený osobný mzdový bod vynásobíme počtom odpracovaných rokov.
5. Výsledok ďalej vynásobíme aktuálnou dôchodkovou hodnotou a získame výšku dôchodku.

Oproti súčasnosti sa v systéme podľa MPSVR **posilní princíp zásluhovosti**. Výška dôchodku bude v priebežnom pilieri závisieť od počtu odpracovaných rokov a priemernej mzdy občana počas celého obdobia platenia dôchodkového poistenia. Nový spôsob výpočtu dôchodku sa nebude týkať tých, ktorí začnú poberať dôchodok po 1. januári 2004, ale dôchodkový vek dosiahli už pred ním.

O miere každoročného zvyšovania dôchodkov by už od budúceho roka nemali rozhodovať poslanci Národnej rady SR. **Dôchodky** by sa mali **valorizovať** každý rok k 1. júlu **automaticky** formou zvyšovania aktuálnej dôchodkovej hodnoty o percento, ktoré bude priemerom medziročného rastu priemernej mzdy na Slovensku a rastu životných nákladov. Podľa ministerstva by sa tak malo zabrániť zneužívaniu zvyšovania dôchodkov na prostriedok politického boja. V predchádzajúcom zákone o sociálnom poistení, ktoré pripravilo predošlé MPSVR, sa predpokladalo automatické zvyšovanie dôchodkov k 1. júlu o menšie z percent rastu životných nákladov a priemerného platu v národnom hospodárstve.

Výpadok príjmov Sociálnej poisťovne, ktorý vznikne presmerovaním časti dôchodkových odvodov do kapitalizačného piliera (tzv. transformačné náklady) sa bude sčasti riešiť použitím privatizačných príjmov z predaja Slovenského plynárenského priemyslu (SPP) a energetických rozvodných závodov v objeme 66,327 mld. Sk. Táto suma však nepostačí na pokrytie celkového deficitu. Vláda preto plánuje doprivatizovať energetické distribučné závody, a tak získať ďalšie prostriedky. Objavili sa však názory, že ani uvedené prostriedky nebudú stačiť a bude potrebné nájsť ďalšie zdroje.

Úspešnosť celej dôchodkovej reformy, a teda aj priebežného systému, je závislá od toho, koľko zo v súčasnosti ekonomicky aktívnych ľudí sa rozhodne vstúpiť do druhého, kapitalizačného piliera reformy. Podľa MPSVR by bolo ideálne, ak by tak v priebehu 2 rokov spravilo 50% ľudí. Vyššie percento by podľa ministerstva mohlo spôsobiť ešte väčšie problémy pri nahrádzaní prostriedkov, ktoré by si ľudia odložili do kapitalizačných fondov.

Zákon so spätnou účinnosťou zasiahne tých, ktorí počas svojho aktívneho veku zarábali z akéhokoľvek dôvodu menej, ako bola priemerná mzda v hospodárstve, nakoľko podľa novej metodiky výpočtu dôchodku budú dostávať nižšiu penziu, ako by dostávali v súčasnom systéme. V roku 1998 ich podľa štatistickej ročenky bolo až 62%. Očakáva sa veľký odpor tejto skupiny ľudí voči reforme. Veľká diskusia sa predpokladá aj o rýchlejšom zvyšovaní dôchodkového veku, keďže napríklad predstavitelia HZDS, ale aj SMK vyhlásili, že úpravu navrhovanú v zákone nepodporia.

MPSVR pôvodne plánovalo zaviesť univerzálny dôchodkový systém pre všetkých ekonomicky aktívnych občanov. Od uplatnenia tohto princípu v návrhu zákona však upustilo z dôvodu nesúhlasu Ministerstva vnútra SR, Ministerstva obrany SR, Ministerstva spravodlivosti SR, Slovenskej informačnej služby, Ministerstva dopravy, pôšt a telekomunikácií SR, Národného bezpečnostného úradu a Generálnej prokuratúry SR. Zamestnanci, spadajúci pod tieto silové rezorty, budú aj naďalej dostávať dôchodok podľa osobitných predpisov.

Poberanie nemocenského sa rozdelí na krátkodobé a dlhodobé. Prvých 10 dní trvania práceneschopnosti bude podľa osobitného zákona (pozri opatrenie č. 13) zamestnancovi uhrádzať zamestnávateľ, pričom prvé 3 dni dosiahne nemocenské 18% dennej hrubej mzdy a ďalšie dni 55% dennej hrubej mzdy zamestnanca. Od 11. dňa bude zamestnancovi vyplácať nemocenské, tak ako v súčasnosti, SP vo výške 55% hrubej mzdy. Celková percentuálna sadzba na nemocenské poistenie sa zníži o 2%-uálne body na 2,8 %.

Nárok na podporu v nezamestnanosti občanovi vznikne, ak v posledných 4 rokoch pred zaradením do evidencie nezamestnaných platil poistné najmenej 3 roky. Čas poberania tejto dávky sa zjednocuje na 6 mesiacov bez ohľadu na počet odpracovaných rokov. Výška podpory by mala predstavovať počas celého obdobia poberania 50% hrubej mzdy (vymeriavacieho základu) zamestnanca. Ak osoba odpracovala najmenej 15 rokov a v posledných 5 rokoch nedostávala túto dávku, má nárok na podporu v nezamestnanosti vo výške 55% z predchádzajúcej hrubej mzdy. Celkovú sadzbu poistného v nezamestnanosti návrh zákona znižuje z 3,75% na 2,5% z vymeriavacieho základu.

Nový zákon o sociálnom poistení tiež mení organizačnú štruktúru SP. Správnu radu poisťovne ako tripartitný orgán volený parlamentom by mala nahradiť 5-členná rada riaditeľov, ktorej členov bude menovať vláda. Troch kandidátov pritom navrhne minister práce, sociálnych vecí a rodiny po jednom zástupcovia zamestnávateľov a zamestnancov. Tripartitný princíp zastúpenia sa presunie na dozornú radu, ktorá bude zložená zo zástupcov vlády, zamestnávateľov a zamestnancov a bude ju voliť NR SR.

V médiách bol ocenený fakt, že reforma priebežného systému dôchodkového zabezpečenia počítá s efektívnejším využitím existujúcich zdrojov a nepočíta so zvyšovaním odvodového zaťaženia občanov a firiem.

## **5. Návrh novely zákona o telekomunikáciách (návrh na povinné sprístupnenie miestnych vedení dominantného operátora konkurencii, rozšírenie právomocí Telekomunikačného úradu, zjednodušenie poskytovania licencií)**

### **Komentár hodnotiacej komisie k opatreniu:**

Návrh novely telekomunikačného zákona bol hodnotiacou komisiou odborníkov prijatý jednoznačne kladne. Liberalizácia telekomunikačného trhu je dôležitou súčasťou rozvoja informačnej spoločnosti a ďalšieho napredovania Slovenska. Preto sa neprijatie novely stretlo s kritikou hodnotiacej komisie. Odkladanie faktickej liberalizácie a pretrvávajúci monopol Slovenských telekomunikácií (ST) nepodporuje podľa členov komisie konkurencieschopnosť a nezabezpečuje taký prílev a rozvoj technológií, aký by Slovensko bolo schopné absorbovať. Väčšina hodnotiacich vyjadrila negatívny postoj k rozhodnutiu prezidenta, ktorý novelu telekomunikačného zákona už po druhýkrát nepodpísal, ako aj k lobingu zo strany ST, ktoré vystupovali proti prijatiu novely. Jej podoba sa však podľa niektorých hodnotiacich následkom boja zaangažovaných skupín už aj tak vzdialila od pôvodnej idey novelizácie. Boli nespokojní s pomalou prípravou nového zákona o elektronických komunikáciách, ktorý pripravuje ministerstvo dopravy, pošt a telekomunikácií. Táto nová komplexná právna úprava by mala nadobudnúť účinnosť od 1. januára 2004, pokiaľ novela telekomunikačného zákona mala byť účinná už od 1. júla 2003.

Väčšina expertov pokladá povinnosť dominantného operátora (na Slovensku v súčasnosti ST) sprístupniť miestne vedenia (tzv. poslednej míle) konkurenčným operátorom za predpoklad k rozvoju konkurenčného prostredia na telekomunikačnom trhu. Na druhej strane, niektorí vyjadrili obavu, ako dôsledne by sa jednotlivé nariadenia novely, v prípade jej schválenia, dodržiavali v praxi a zároveň spochybnili v krátkodobom horizonte prínos liberalizácie pre bytových zákazníkov, nakoľko niektoré avizované povinnosti pre ST by mohli paradoxne priniesť zvýšenie konečných cien pre občanov. Odborníci poukázali aj na drobné technické nedostatky v návrhu novely, napríklad určenie pravdepodobne nesplniteľných termínov na zverejnenie referenčnej ponuky ST, ktoré však podľa nich nemali byť dôvodom na jej neprijatie. Niektorí hodnotiaci požadovali ešte radikálnejšie kroky, ako navrhovala novela - úplné odštátnenie a odmonopolizovanie telekomunikačného sektora, s absolútne voľným prístupom na trh. Objavil sa aj názor, že za dominantný subjekt na trhu treba posudzovať i mobilného operátora Orange.

### **Charakteristika opatrenia:**

Parlament schválil 21. mája novelu zákona o telekomunikáciách. Novela mala nadobudnúť účinnosť 1. júla 2003, ale prezident SR ju nepodpísal a o zákone musel parlament hlasovať druhýkrát 1. júla, kedy zákon nenašiel podporu u minimálne 76 poslancov, a tak nakoniec nebol schválený. Predkladatelia novely pritom akceptovali jednu z troch prezidentových pripomienok a doplnili jeden bod, týkajúci sa voľby iného operátora poskytujúceho verejnú telefónnu službu. Znenie návrhu zákona, ktorý bol do Národnej rady predložený skupinou poslancov, bolo okrem

dvoch bodov identické s návrhom novely, ktorý bol ešte v minulom volebnom období vrátený prezidentom na prerokovanie parlamentu a pri opätovnom hlasovaní podobne nezískal dostatočnú podporu poslancov (pozri HESO 2/2002 - [http://www.ineko.sk/projekt\\_heso\\_II\\_2002.htm](http://www.ineko.sk/projekt_heso_II_2002.htm)).

Nanovo predložený návrh novely zákona reagoval na situáciu na telekomunikačnom trhu, ktorá vznikla po neschválení predchádzajúceho návrhu novely v auguste 2002. Tá mala spresniť všeobecné ustanovenia, ktorými telekomunikačný trh liberalizoval zákon o telekomunikáciách z roku 2000. Existujúca forma regulácie je však podľa predkladateľov návrhu novely nevyhovujúca, nezahŕňa najnovšie smernice EÚ a spôsobuje, že liberalizácia telekomunikačného trhu na Slovensku zaostáva. Hlavné nedostatky súčasného stavu sú podľa predkladateľov zle upravený proces rokovania o prepojení medzi operátormi s významným vplyvom (v súčasnosti na Slovensku Slovenské telekomunikácie (ST) a.s.) a alternatívnymi operátormi, chýbajúca pôsobnosť Telekomunikačného úradu (TÚ) SR a len čiastočná zhoda súčasného zákona s tzv. starým regulačným rámcom EÚ (smernice z roku 1998).

Hlavné ciele návrhu novely:

- pripraviť nevyhnutné doplnenie zákona o telekomunikáciách a zabezpečiť úplný súlad zákona o telekomunikáciách s právom Európskej únie,
- podporiť rozvoj internetu na Slovensku (plnenie priorít prijatého programu eEurope<sup>+</sup> "internet lacnejší, bezpečnejší a rýchlejší") a urýchliť prechod do informačnej spoločnosti,
- zvýšiť konkurenciu a rozsah telekomunikačných služieb pre občanov SR,
- odstrániť niektoré nedostatky telekomunikačnej legislatívy v súvislosti s doterajšími poznatkami z činnosti TÚ SR, Ministerstva dopravy, pôšt a telekomunikácií (MDPT) SR a niektorých subjektov telekomunikačného trhu.

Návrh novely zákona obsahoval celkovo 39 zmien, z ktorých najvýznamnejšie sú povinnosť dominantného operátora sprístupniť svoje miestne vedenia (tzv. poslednej míle) konkurencii (tzv. unbundling local loop - ULL), rozšírenie právomocí TÚ SR, zjednodušenie poskytovania licencií telekomunikačným operátorom a nový spôsob definície pojmu neverejné telekomunikačné služby. Poskytnutie prístupu k miestnym vedeniam je dôležité z hľadiska alternatívnych operátorov, pre ktorých to znamená možnosť dostať sa k zákazníkom, pri ktorých nie je rentabilné budovať si vlastné siete. Návrh stanovoval dominantnému operátorovi povinnosť prenajímať tieto vedenia alternatívnym operátorom na požiadanie a za cenu vychádzajúcu z ekonomicky oprávnených nákladov, primeraného zisku a potrebného rozsahu investícií. Referenčnú ponuku na sprístupnenie miestnych vedení by musel dominantný operátor zverejniť do 60-tich dní od vyhlásenia za takéhoto operátora, resp. od začiatku účinnosti zákona.

Alternatívni operátori, združení v Asociácii telekomunikačných operátorov (ATO), vítali takúto právnu úpravu a považovali ju za skutočný začiatok konkurenčného boja o zákazníka. Na druhej strane ST zastávali stanovisko, že alternatívni operátori využijú sprístupnené miestne vedenia iba na získanie atraktívnych firemných klientov. Pre ostatných zákazníkov by novelizácia zákona znamenala podľa ST iba zvyšovanie poplatkov za používanie linky z dôvodu rýchlejšieho vyrovnávania cien s nákladmi. Dominantný operátor nesúhlasil ani s navrhovanou 60-dennou lehotou na zverejnenie referenčnej ponuky, ktorá by bola podľa neho nedodržateľná z dôvodu zložitosti prípravy daného dokumentu. Argumentoval, že v okolitých krajinách mali dominantní operátori na jeho prípravu 10 až 14 mesiacov. Najrýchlejšie by sa dala referenčná ponuka pripraviť podľa ST za 6 mesiacov. ST zastávali názor, že takéto znenie zákona o telekomunikáciách by krátkodobou zdeformovalo trh a nezabezpečilo technologickú neutralitu pre všetkých operátorov. ST podľa vyjadrenia svojho prezidenta nie sú ani technicky pripravené na implementáciu niektorých technologických riešení, ktoré by v prípade schválenia novely museli zabezpečiť. Slovenské telekomunikácie takisto kritizovali, že povinnosť poskytnúť službu výberu poskytovateľa telekomunikačnej služby formou individuálnej voľby operátora, ako aj takzvanej predvoľby operátora by mali podľa znenia návrhu novely iba ony, ako dominantný operátor v pevnej sieti. Podľa súčasného zákona majú túto povinnosť zatiaľ všetci operátori s významným vplyvom na trhu, teda aj mobilní. ST boli takisto nespokojné s výškou pokút, ktoré by im hrozili pri porušení zákona. Tie by mohli dosiahnuť výšku až 50 mil. korún. Podľa ATO však bola navrhovaná výška pokút adekvátna, keďže dominantný operátor podľa nich v minulosti už viackrát potvrdil, že je náchylný porušovať zákon. ATO vyjadrilo ochotu počkať na referenčnú ponuku, požadovalo však čo najskorší začiatok jej vypracovania. Vyskytol sa však aj názor, že povinnosť sprístupniť miestne vedenia by mohlo paradoxne priniesť zníženie investícií do telekomunikačnej infraštruktúry, keďže alternatívni operátori by očakávali využitie miestnych vedení dominantného operátora a dominantný operátor by ich nebudoval, keďže by ich následne musel sprístupniť aj konkurencii.

Návrh novely telekomunikačného zákona zväčšoval vplyv TÚ SR na rokovania medzi jednotlivými operátormi. TÚ SR by v prípade schválenia novely bol mohol pri vykonávaní regulácie z vlastnej iniciatívy alebo na požiadanie zainteresovaných strán vstupovať do rokovaní o uzatváraní zmlúv o prístupe a vzájomnom prepojení sietí. Zmenil by sa tak súčasný stav, keď úrad môže zasahovať iba do už uzatvorených zmlúv.

Ustanovenie návrhu novely, ktoré Slovenským telekomunikáciám prikazovalo sprístupniť miestne vedenia, bolo kritizované zo strany MDPT, podľa ktorého by to bol nesystémový krok. Povinnosť prenajímať "poslednú míľu" by podľa ministerstva mohlo zvýšiť cenu napr. internetu, keďže podľa MDPT výnosy z vedení už dnes nestačia pokrývať náklady na ich prevádzku. MDPT už dlhší čas pripravuje úplne nový zákon o elektronických komunikáciách, ktorý by mal aj do oblasti telekomunikácií zaviesť reguláciu v zmysle nedávno schválenej Národnej politiky pre elektronické komunikácie (pozri HESO 1/2003 - [http://www.ineko.sk/projekt\\_heso\\_1\\_2003.htm#7](http://www.ineko.sk/projekt_heso_1_2003.htm#7)) a aktuálnych smerníc Európskej komisie. Nový zákon bude obsahovať všetky dôležité súčasti neschváleného návrhu novely telekomunikačného zákona, ale pristupuje k ich riešeniu iným spôsobom. Nadobudnúť účinnosť by mal 1.1.2003, alebo najneskôr k vstupu Slovenska do EÚ. Práve neskorší termín účinnosti nového zákona motivoval poslancov k znovupredloženiu návrhu novely telekomunikačného zákona v tomto období.

Ďalšou zmenou, ktorú mala priniesť novela, by bola nová definícia pojmu neverejné telekomunikačné služby, pričom sa navrhovalo vypustiť zo súčasného zákona podmienku o ich nekomerčnosti. Tým sa malo obmedziť porušovanie práva na podnikanie a zladiť telekomunikačnú legislatívu s Ústavou SR a ďalšími predpismi.

Prezident SR novelu nepodpísal kvôli ustanoveniam návrhu, ktoré podľa jeho názoru neboli v súlade s ostatnými ustanoveniami platného zákona o telekomunikáciách. Návrh totiž umožňoval sankcionovať podnikateľa alebo právnickú osobu za nezverejnenie niektorých podmienok na poskytovanie univerzálnej služby. Všeobecné podmienky na poskytovanie univerzálnej služby však zo zákona zverejňuje TÚ SR. Ďalším dôvodom bolo zvýšenie finančných nárokov na štátny rozpočet. Návrh totiž ruší povinnosť operátorov zabezpečiť odpočúvanie a zaznamenávanie telekomunikačnej prevádzky, nariaďoval im iba povinnosť zabezpečiť rozhranie na túto činnosť. Táto zmena by znížila náklady operátorov a zvýšila náklady štátu v sume niekoľkých desiatok miliónov korún ročne. Treťou príčinou pre nesúhlas prezidenta bolo ustanovenie, podľa ktorého by prevádzkovateľ verejnej siete alebo poskytovateľ verejnej telekomunikačnej služby mal odo dňa účinnosti novely predložiť na zverejnenie ponuku na prepojenie, ktorej súčasťou by museli byť technické podmienky prenositeľnosti čísla. To by sa týkalo poskytovateľov s významným vplyvom na trhu. Podľa telekomunikačného zákona z roku 2000 však takýto poskytovateľ musí zabezpečiť, aby si užívateľ mohol ponechať svoje telefónne číslo v pevnej sieti, až od 1. januára 2005. K prezidentovmu rozhodnutiu vydalo kritické vyhlásenie ATO. Podľa Asociácie námietka, že by operátori mohli byť postihnutí za nezverejnenie všeobecných podmienok na poskytovanie univerzálnej služby, bola nepodložená, pretože podmienky by museli zverejniť operátori. TÚ SR ich uverejňuje iba vo vestníku. ATO nesúhlasila ani s výhradou týkajúcou sa prenositeľnosti čísla. Technické podmienky prenositeľnosti čísla by mohli byť podľa vyjadrenia Asociácie v prepojujúcej zmluve aj napriek tomu, že povinnosť ponechania svojho čísla by mal telekomunikačný podnik až od 1. januára 2005. Rozhodný nesúhlas vyjadrili alternatívni telekomunikační operátori aj s prezidentovým návrhom preniesť náklady na odpočúvanie späť na telekomunikačné spoločnosti. ATO napriek tomu rešpektovala prezidentovo rozhodnutie, no upozorňovala, že hlava štátu už druhýkrát zastavila praktickú liberalizáciu slovenského telekomunikačného trhu. Podľa ATO mohla za prezidentovým vetom stáť verejnosť neznáma privatizačná zmluva o predaji ST, v ktorej sa mal štát zaviazat, že neprijme ani nezmení žiadny zákon ani vyhlásenie, ktoré by mali podstatný nepriaznivý účinok na chod ST, vrátane regulácie cien. ATO ešte pred druhým hlasovaním o návrhu zákona upozornila, že prípadné neschválenie zákona a tým pádom faktické oneskorenie liberalizácie slovenského telekomunikačného trhu až do schválenia nového zákona o elektronických komunikáciách by mohlo spôsobiť stratu záujmu a dôvery investorov, ktorí už na Slovensku alokovali pomerne veľké prostriedky do alternatívnych telekomunikačných spoločností. Návrh novely podporila aj IT asociácia Slovenska (ITAS), ktorá združuje najvýznamnejšie info-komunikačné firmy v SR. Podľa názoru ITAS je pre slovenský telekomunikačný trh nevyhnutné vytvoriť zdravé konkurenčné prostredie, ktoré v konečnom dôsledku podporí poskytovanie moderných IT služieb prostredníctvom telekomunikačných operátorov. Májové schválenie novely privítala aj Európska komisia prostredníctvom svojho komisára pre podnikanie a informačnú spoločnosť. Nad faktom, že ju prezident SR nepodpísal a vrátil späť do parlamentu, vyjadrila Komisia ľútosť.

Novela zákona o telekomunikáciách mala nadobudnúť účinnosť 1. júla 2003, resp. (po vrátení prezidentom) dňom vyhlásenia.

## **6. Návrh zákona na zriadenie Špeciálneho súdu a Úradu špeciálnej prokuratúry na boj proti korupcii a organizovanému zločinu**

### **Komentár hodnotiacej komisie k opatreniu:**

Návrh na zriadenie špeciálneho súdu a špeciálnej prokuratúry sa nestretol s nadšeným súhlasom hodnotiacich, no väčšina ho predsa len privítala ako medzistupeň k želanému stavu slovenskej justície. Tým je funkčné, nezávislé a



korupciou nezaťažené súdnictvo. Tento ideál však podľa expertov justícia na Slovensku v súčasnosti nespĺňa. Špeciálny súd a prokuratúra, ako neštandardné súčasti systému, sú podľa hodnotiacej komisie jednou z možností, ako, aj na základe skúseností s prácou súdov z minulých rokov, reagovať na korupciu v najvyššej politike a na Slovensku dobre organizovanú trestnú činnosť. Existencia týchto inštitúcií by podľa hodnotiteľov mala byť dočasná a mali by napomôcť k budovaniu právneho štátu. Dôležitá však bude podľa nich dôsledná implementácia nariadení zákona do praxe, personálne obsadenie oboch inštitúcií, ako aj ich nezávislosť od ostatných justičných orgánov. Niektorí hodnotiaci nepovažujú navrhované neobmedzené funkčné obdobie špeciálneho prokurátora za správne a obávajú sa možného zneužitia zverenej právomoci. Časť expertov sa vyjadrila proti zriadeniu špeciálneho súdu a špeciálnej prokuratúry. Preferujú radšej zefektívňovanie činnosti už existujúcich inštitúcií. Objavil sa aj názor, že zriaďovanie špeciálnych inštitúcií na boj proti korupcii by nebolo potrebné, ak by sa výrazne obmedzila rozhodovacia právomoc štátu a jeho úradníkov, teda vplyv štátu v ekonomike a spoločnosti.

**Charakteristika opatrenia:**

Vláda SR schválila 28. mája návrh zákona o zriadení Špeciálneho súdu. Predložilo ho Ministerstvo spravodlivosti (MS) SR. Zákon nezriaďuje iba Špeciálny súd, ale aj Úrad špeciálnej prokuratúry ako osobitnú súčasť Generálnej prokuratúry SR. Účelom ich kreovania je vytvoriť špecializované orgány na odhaľovanie, vyšetrovanie a trestné stíhanie korupcie a organizovaného zločinu.

**Špeciálny súd** by mal vzniknúť 1. augusta 2003 na základe zákona po schválení parlamentom a bude zaradený na úroveň vyšších (dnes krajských) súdov. Jeho plná funkčnosť sa predpokladá od 1. októbra 2003. Sídliť bude v Bratislave a bude príslušný na konanie a rozhodovanie o trestných veciach pre celé územie Slovenska. Budú mu podliehať poslanci zákonodarného zboru, členovia vlády, sudcovia, prokurátori a mnohí ďalší najvyšší predstavitelia ústredných orgánov štátnej správy a osoby podliehajúce doteraz vojenským súdom. Právomociam súdu budú podliehať aj všetky ďalšie osoby stíhané pre trestné činy korupcie, podplácania, založenia zločineckej skupiny, medzinárodnej teroristickej skupiny, nedovoleného ozbrojovania, nedovolenej výroby a distribúcie drog, obchodovania s deťmi, pre hospodárske trestné činy s vysokou ujmom majetku a poškodzovanie záujmov Európskej únie. Sudcov by mala do funkcie po výberovom konaní navrhovať Súdna rada. Potenciálni sudcovia budú musieť mať najmenej 35 rokov a prejsť previerkami Národného bezpečnostného úradu (NBÚ). Každý sudca bude okrem mesačného platu poberať aj tzv. rizikový príplatok vo výške asi 13 500 Sk. O odvolaniach voči uzneseniam Špeciálneho súdu by mal rozhodovať osobitný senát Najvyššieho súdu SR.

**Úrad špeciálnej prokuratúry** bude osobitnou súčasťou Generálnej prokuratúry SR s pôsobnosťou pre celé územie Slovenska. Priamym nadriadeným špeciálnym prokurátorom bude generálny prokurátor SR, no ani on nebude mať právomoc zasahovať do procesu úkonov začatých špeciálnym prokurátorom, a ani ich v jednotlivých kauzách meniť. Zriadením tohto úradu sa vytvoria podľa MS SR lepšie predpoklady pre špecializáciu a koordináciu práce orgánov činných v trestnom konaní na úseku boja proti korupcii a organizovanému zločinu. Vedúceho prokurátora špeciálnej prokuratúry bude z kandidátov navrhnutých Generálnou prokuratúrou SR voliť parlament. V návrhu zákona má časovo neobmedzené funkčné obdobie, no niektorí poslanci už vyjadrili záujem určiť mu pevné funkčné obdobie s cyklami inými, ako má parlament. Prokurátori špeciálnej prokuratúry budú musieť tiež prejsť previerkami NBÚ.

Osoby určené na plnenie úloh Špeciálneho súdu, Úradu špeciálnej prokuratúry, ako aj členovia osobitného senátu Najvyššieho súdu SR a im blízke osoby budú mať účinnú osobnú ochranu a ochranu ich majetku, a to nielen počas výkonu funkcie, ale aj po zániku oprávnenia vykonávať funkciu v tomto úrade. Bezpečnosť osôb a obydlia budú zaisťovať orgány Policajného zboru.

Zriadenie Špeciálneho súdu a prokuratúry si vyžiada zo štátneho rozpočtu ešte tento rok 37,5 mil. Sk. Ročná prevádzka je potom odhadovaná na 75 mil. Sk. Oba orgány by mali sídliť v jednej budove. Uvažuje sa o priestoroch v Pezinku a Malackách. Išlo by o budovy, v ktorých v súčasnosti sídlia okresné sudy, tie však majú po reorganizácii súdov v týchto okresných mestách zaniknúť.

Špeciálny súd a prokuratúra by mali napraviť stav, keď sa v minulosti podarilo odhaliť viacero skupín organizovaného zločinu, avšak páchatelia ostali nepotrestaní. Myšlienka špecializovaných orgánov na boj proti korupcii a organizovanému zločinu nie je nová. Generálny prokurátor už v roku 1996 zriadil oddelenie boja s organizovaným zločinom. V roku 1998 vznikol Úrad organizovanej trestnej činnosti Prezídia Policajného zboru SR. Jeho úlohou je odhaľovať a dokumentovať najmä korupciu vo verejnej správe a pri privatizácii. Podobný systém na boj proti korupcii a organizovanému zločinu, ako sa plánuje vybudovať na Slovensku, má i Španielsko, Taliansko či Nemecko.

Kritici návrhu zákona vyjadrili obavu, či právomoci Špeciálneho súdu a prokuratúry nie sú príliš veľké, a či nemôžu byť zneužitá. Niektorí poslanci opozície vyjadrili názor, že kreovanie týchto orgánov vyjadruje nedôveru vlády voči súdom a zároveň sa obávajú, že budú slúžiť na rozhodovanie v tzv. "politických" kauzách podľa prania koalície.

Niektorým poslancom chýbalo normatívnejšie ustanovenie spolupráce medzi Špeciálnou prokuratúrou a osobitnými vyšetrovacími orgánmi. Podľa MS SR zriadenie Špeciálneho súdu a špeciálnej prokuratúry nie je zázračným riešením, ale môže výrazne napomôcť efektívnosti boja proti korupcii a organizovanému zločinu.

Zákon o zriadení Špeciálneho súdu by mal nadobudnúť účinnosť 1. augusta 2003.

## **7. Návrh na zavedenie inštitútu tzv. korunného svedka (návrh novely Trestného poriadku)**

### **Komentár hodnotiacej komisie k opatreniu:**

Návrh na zavedenie nového inštitútu - tzv. korunného svedka - do nášho právneho poriadku je jedno z mnohých opatrení na zlepšenie boja proti organizovanému zločinu a korupcii. Zákon by mohol mať pri jeho dôslednej realizácii a existencii funkčných mechanizmov na zabránenie zneužívania pozitívny prínos. Voči korunnému svedkovi bude môcť byť pri poskytnutí usvedčujúcej svedeckej výpovede pred súdom odložené vznesenie obvinenia, prerušenie alebo zastavené trestné stíhanie, alebo uložené mimoriadne zníženie trestu odňatia slobody. Inštitút korunného svedka je moderným trendom a osvedčeným postupom pri objasňovaní a dokazovaní závažných trestných činov, ktorý sa úspešne uplatňuje aj v iných krajinách. Otázne však je, v akom rozsahu budú využívať tento nový inštitút prokuratúra a súdy. Aj keď je snaha riešiť problém korupcie sympatická, korupcia výraznejšie poklesne, ak sa razantne zníži vplyv štátu v ekonomike a spoločnosti.

### **Charakteristika opatrenia:**

Vláda SR prerokovala a s pripomienkami Legislatívnej rady vlády SR schválila 11. júna návrh novely zákona o trestnom konaní súdom (Trestný poriadok). Návrh novely Trestného poriadku zakotvuje v slovenskej justícii nový inštitút - tzv. korunného (spolupracujúceho) svedka za účelom dosiahnutia lepšieho objasňovania a dokazovania trestných činov spáchaných organizovaným zločinom a tiež v prípade korupčných trestných činov. V predkladacej správe k návrhu novely sa uvádza, že aplikačná prax orgánov činných v trestnom konaní ukazuje, že pri postihu korupcie, ako aj najzávažnejšej organizovanej trestnej činnosti, je platná právna úprava nepostačujúca, a to najmä s ohľadom na dôkaznú núdzu v takýchto prípadoch. Preto bolo navrhnuté upraviť v zákone postup orgánov činných v trestnom konaní v prípade osoby, ktorá sa spolupodieľala na páchaní trestnej činnosti, avšak dobrovoľne sa rozhodla pre spoluprácu s orgánmi činnými v trestnom konaní. V týchto prípadoch bude môcť byť na základe rozhodnutia vyšetrovateľa po predchádzajúcom súhlase prokurátora dočasne odložené vznesenie obvinenia voči takejto osobe. V prípade, ak už obvinenie bolo vznesené, umožňuje sa v takýchto prípadoch prerušiť trestné stíhanie. Prokurátor sa bude môcť rozhodnúť následne na základe svedectva tejto osoby v konaní o trestnom čine, v ktorom táto osoba vystupovala ako svedok, či voči nej zastaví trestné stíhanie, alebo bude pre takúto osobu požadovať mimoriadne zníženie trestu odňatia slobody. Podmienkou je poskytnutie usvedčujúcej svedeckej výpovede pred súdom. Pri rozhodovaní o udelení statusu korunného svedka sa bude dbať na skutočnosť, aby odhalený trestný čin bol závažnejší, s vyššou mierou spoločenskej nebezpečnosti, ako je trestná činnosť, na ktorej sa svedok podieľal. Musí ísť vždy o obzvlášť závažný trestný čin, pri ktorom horná hranica trestnej sadzby je najmenej 8 rokov. Pritom sa musí jednať o spáchanie deliktu organizovanou formou alebo o korupčný trestný čin.

Do polovice roka 2001, do novely Ústavy SR, sa podobný efekt ako pri korunnom svedkovi dal docieľiť prostredníctvom udelenia milosti prezidentom osobe, o ktorej výpoveď bol záujem, v dôsledku čoho bolo proti nej zastavené trestné stíhanie.

Návrhom novely Trestného poriadku sa ďalej sprísňujú podmienky pre podanie sťažnosti pre porušenie zákona a upravuje sa novým spôsobom konanie Najvyššieho súdu SR o tomto mimoriadnom opravnom prostriedku, menia sa ustanovenia o zaistení majetku a výkone trestu prepadnutia majetku, upravuje sa inštitút zmieru spôsobom, aby bol v praxi aj dostatočne využívaný. Ďalšie zmeny sa majú uskutočniť v časti právny styk s cudzinou a upraviť sa majú aj niektoré ustanovenia, ktorých zmenu a doplnenie si vyžiadala aplikačná prax orgánov činných v trestnom konaní.

Predkladateľ zákona minister spravodlivosti vyhlásil, že inštitút korunného svedka je najefektívnejším spôsobom odhaľovania organizovaného zločinu a korupcie, aj keď nejde o zázračnú zbraň. Podľa neho organizovaný zločin a terorizmus je ťažké usvedčiť zvonku, a preto je potrebné zaviesť tento inštitút, ktorý by ho pomohol rozvrátiť zvnútra. Aj podľa prvého viceprezidenta Policajného zboru SR je tento nový prvok v slovenskom súdnictve najofenzívnejším inštitútom v boji proti organizovanému zločinu.

Návrh novely nezakladá zvýšené nároky na štátny rozpočet, rozpočty vyšších územných celkov a obcí, pracovné sily a organizačné zabezpečenie.



*V prípade schválenia v parlamente by mala novela zákona o trestnom konaní súdnom (Trestný poriadok) nadobudnúť účinnosť 1. novembra 2003.*

## **8. Koncepcia reformy dôchodkového zabezpečenia (I. priebežný pilier, II. kapitalizačný pilier, III. pilier dobrovoľných foriem dôchodkového zabezpečenia)**

### **Komentár hodnotiacej komisie k opatreniu:**

Reforma dôchodkového zabezpečenia je nevyhnutná, keďže súčasný dôchodkový systém je neudržateľný. Jej koncepcia je vcelku dobrým základom na ďalšie práce a vylepšenia na reforme, ktoré bude potrebné vykonať. Kombinácia troch pilierov sa javí ako rozumné riešenie diverzifikácie rizika. Vzhľadom na nesmiernu finančnú náročnosť a dlhodobý aspekt reformy, je kľúčové, aby bola jej príprava a následnej realizácii venovaná maximálna pozornosť. Bolo by preto vhodné, keby bolo realizovaných viac odborných analýz ohľadom finančných dopadov a efektivity kapitalizačného piliera, aj keď dlhodobé skúsenosti s existenciou kombinovaného systému neexistujú, a až potom sa implementoval druhý pilier. Zároveň by sa mala začať celospoločenská diskusia o tomto probléme, pretože dôchodková reforma sa priamo týka všetkých občanov Slovenska, a pokiaľ oni nebudú súhlasiť s jej zámermi a dôverovať im, tak sa deklarované ciele nepodaria naplniť a použitie verejných zdrojov nebude efektívne. Náročnosť reformy prirodzene vyvoláva mnoho rozporuplných názorov. Mnohí považujú možnosť sporenia na vlastných osobných účtoch za oveľa lepší spôsob, ako je súčasný priebežný systém, kde výška dôchodku neodzrkadľuje celkový objem odvedených poistných platieb, teda popiera princíp zásluhovosti. Iní však navrhujú sústrediť sa na reformu I. priebežného piliera, ktorý sa dá pripraviť ako menej solidárny, ergo viac zásluhový, a dokonca je v ňom možné zaviesť i dedičnosť nasporených, resp. odvedených peňazí a umožniť slobodný odchod do dôchodku. Druhý - kapitalizačný - pilier by mal odrážať možnosti našej ekonomiky. Nedostatočne sa hovorí o obrovských fiškálnych transformačných nákladoch reformy (stovky miliárd korún), dopadoch na verejné financie, a to z hľadiska možných alternatív riešenia a tiež o možnom vývoze kapitálu a jeho prípadných konzekvenciách. Kritici vnímajú prílišné investičné obmedzenia pre súkromné licencované dôchodkové správcovské spoločnosti z hľadiska rizika a investičných nástrojov za jeden z prvkov, ktorý bude značne znížovať výšku výsledných dôchodkov. Podľa nich môže byť výsledkom preregulovanej reformy pokles dôchodkov. Taktiež je otáznosť, či prebratie určitého modelu z iných krajín, kde podobný systém funguje, bude úspešný aj v stredoeurópskom priestore. Koncepcia podľa niektorých hodnotiacich nezohľadňuje súvislosti spojené so vstupom SR do EÚ. Majú obavy o vysokých očakávaniach reformy, a s tým súvisiacu pripravenosť slovenského poisťovacieho a kapitálového trhu. Niekoľko členov hodnotiacej komisie považovalo koncepciou daňovej reformy požadovanú absenciu daňových stimulov pri treťom pilieri, za krok, ktorý bude mať pravdepodobne za dôsledok stagnáciu až postupný zánik doplnkových dôchodkových poisťovní a dobrovoľného piliera, ktorý mohol znížiť relatívny význam kapitalizačného piliera, a tak de facto znížiť fiškálne náklady na reformu a podľa koncepcie sa mal svojím významom stať v cieľovom stave určujúcim pilierom dôchodkového zabezpečenia. Kritizované bolo, že sa nepodarilo presadiť univerzálnosť systému, keďže zamestnanci silových rezortov (vojaci, policajti) sa budú riadiť osobitnými predpismi a budú mať vlastné poistné schémy.

Z koncepcie dôchodkovej reformy ešte nevyšli konkrétne legislatívne návrhy, a preto nie je konečná podoba reformy definitívna a predvídateľná.

### **Charakteristika opatrenia:**

<http://www.rokovania.gov.sk/appl/material.nsf/0/CC14825B88E3D986C1256CF500346B90?OpenDocument>

Návrh koncepcie reformy dôchodkového zabezpečenia SR predstavil minister práce, sociálnych vecí a rodiny začiatkom februára 2003. Vláda návrh s pripomienkami, ktoré sa týkali najmä schodku Sociálnej poisťovne a jeho vplyvu na celkový deficit verejných financií, schválila 2. apríla, a tým zrušila predchádzajúcu koncepciu z roku 2000. Koncepcia bola prijatá s alternatívami, ktoré odporučila Porada ekonomických ministrov a Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny (MPSVR) SR. Na jej základe malo MPSVR do 30. júna predložiť paragrafové znenia príslušných zákonov tak, aby mohol nový systém fungovať od 1. januára 2004.

Nová koncepcia predpokladá, tak ako predchádzajúca, zavedenie trojpilierového systému dôchodkového zabezpečenia. Popri súčasnom pilieri priebežného financovania cez Sociálnu poisťovňu (SP) by mal podľa Koncepcie v budúcom roku vzniknúť **druhý – kapitalizačný pilier**. Účasť v tomto pilieri bude dobrovoľná pre všetkých pracujúcich občanov. Výnimkou budú starší občania, ktorí budú mať v čase spustenia reformy do dôchodku menej ako 5 rokov a založenie druhého piliera sa ich už nedotkne. Druhou výnimkou budú osoby

vstupujúce po spustení kapitalizačného piliera po prvý raz na pracovný trh a vyššie príjmové skupiny samostatne zárobkovo-činných osôb (príjem nad 110-tisíc korún), pre ktoré bude vstup do kapitalizačného systému povinný. Mimo systému budú tiež zamestnanci tzv. silových rezortov (policaisti a vojaci), hoci pôvodným zámerom bolo aj túto skupinu zahrnúť do univerzálneho systému, kde by si mohli zvoliť vstup do kapitalizačného piliera. Ak sa raz občan rozhodne sporiť si na dôchodok v druhom pilieri, nebude z neho môcť vystúpiť a prispievanie doň bude povinné. Všetci poistenci, ktorí sa zapoja do tohto piliera budú odvádzať časť svojej hrubej mzdy, zatiaľ vo výške 10%, na vlastný dôchodkový účet. Ďalších 10% bude smerovať do priebežného systému dôchodkového zabezpečenia, 5% určených na invalidné, čiastočne invalidné a 3% na pozostalostné dôchodky bude presmerovaných do sféry zmluvného (komerčného) životného poistenia.

Povinné príspevky, platené zamestnávateľom z definovaného vymeriavacieho základu (max. vo výške 3-násobku priemernej mzdy), budú vyberať novovytvorené finančné inštitúcie, tzv. licencované dôchodkové správcovské spoločnosti (DSS). Tie budú spravovať aktíva v dôchodkových fondoch. Každá zo spoločností by mala mať možnosť spravovať maximálne 3 druhy týchto fondov, odlišujúcich sa mierou investičného rizika. Mladší "sporitelia" budú mať na výber ktorýkoľvek z nich, občania tesne pred dôchodkom však budú mať povolený len najmenej rizikový dôchodkový fond. Koncepcia ďalej vychádza z konkurencie medzi DSS, s cieľom skvalitňovať služby spojené so správou dôchodkových aktív, výškou výnosov. Základom sa stane možný slobodný výber dôchodkového fondu a DSS občanom, ako aj možný prestup do inej správcovskej spoločnosti v prípade nespokojnosti. Vyplácanie starobných dôchodkov by mali zabezpečovať životné poisťovne, do ktorých jednotlivci pri odchode do dôchodku presunie nasporené peniaze z osobného účtu v DSS, prostredníctvom doživotnej anuity. Životné, komerčné poisťovne tak budú druhou podstatnou časťou druhého piliera. Alternatívou vyplácania dôchodkov by podľa Koncepcie mohlo byť vyplácanie prostredníctvom programovaného výberu z osobného dôchodkového účtu (naplánovanie si výšky vyplácaného dôchodku, ktoré sa môže v priebehu rokov meniť) v kombinácii s odloženou anuitou. Dôchodkovým príjmom ľudí, zapojených v systéme kapitalizácie, sa stane aj časť penzie z priebežného systému, vo výške, zodpovedajúcej miere, v akej doň tento jednotlivec prispieval. Výška dôchodkov v kapitalizačnom pilieri bude, okrem výšky nasporenej sumy a bezpečnosti vkladov, závisieť od miery zhodnotenia, resp. znehodnotenia investícií penzijných fondov. Zhodnocovanie závisí najmä od vývoja na kapitálových trhoch, administratívnych poplatkov za správu účtov, nákladov na reguláciu a od investičných rozhodnutí správcov fondov. Úroveň poplatkov bude mať významný vplyv na konečnú hodnotu aktív na dôchodkovom účte sporeľa. V odbornej verejnosti prebieha diskusia, či treba tieto poplatky regulovať. Ich regulácia by mala zabezpečiť vyššie dôchodky, no pri dostatočnom konkurenčnom boji by bola táto regulácia bezpredmetná. Samotný materiál ministerstva poplatky nespomína. Podľa pracovného návrhu zákona o kapitalizačnom pilieri, ktorý predstavil koordinátor tímu MPSVR zodpovedného za dôchodkovú reformu, ak sa pracujúci občan rozhodne pre sporenie na vlastný dôchodok prostredníctvom osobného účtu, DSS bude za správu prostriedkov na účte platiť dva druhy poplatkov. Prvý uhradí priamo ako percento zo svojej hrubej mzdy nad rámec povinných odvodov, druhý poplatok si DSS zrazí z celkovej výšky uložených prostriedkov.

Dôležitú úlohu v tejto oblasti bude zohrávať tiež intenzita regulácie správcovských spoločností pri investovaní dôchodkových aktív. Plnú zodpovednosť za transparentnosť a bezpečnosť systému má prevziať štát. Dohľad nad súkromnými subjektmi, vykonávajúcimi činnosť v oblasti dôchodkového sporenia, bude v rukách Úradu pre finančný trh (ÚFT). Nový orgán (ktorý koncepcia pôvodne zvažovala), by bol podľa ministerstva financií a ÚFT zbytočný, keďže pole jeho pôsobnosti by bolo v podstate totožné so súčasným Úradom pre finančný trh. Ten má potrebných odborníkov, potrebné je len rozšíriť oblasť ich pôsobenia. Funkciu centrálného registra účastníkov prevezme pravdepodobne Sociálna poisťovňa. Prísny dohľad má zabrániť znehodnoteniu úspor na osobných dôchodkových účtoch, prípadne krachu penzijných fondov. Pri investovaní platí pravidlo, že s rastom výnosu rastie riziko. Mnohé finančné spoločnosti upozorňujú, že dôchodkové vklady dokážu dostatočne zhodnotiť len vtedy, keď im štát umožní investovať zdroje aj do rizikových aktív. Štát musí preto vymyslieť, ako na jednej strane vytvoriť čo najlepšie podmienky pre dosiahnutie čo najvyššieho výnosu a na druhej strane eliminovať investičné riziko, zabezpečiť kontrolovateľnosť fondov a zverejňovanie ich podnikania s dôchodkovými prostriedkami.

Výnos z kapitalizačného systému nebude garantovaný, štát by mal garantovať iba minimálny dôchodok vo výške 40% priemernej mzdy. Garancie za fungovanie povinného dôchodkového systému bude naďalej zabezpečovať štát. V prípade krachu alebo zániku DSS budú dôchodkové fondy prevedené pod nútenú správu inej DSS alebo tzv. depozitára. Každá životná poisťovňa, poskytujúca anuity v systéme starobného dôchodkového sporenia, musí byť povinne zaistená v zaistovni, alebo mať dostatočné kapitálové krytie. Náhrada škody, ak pôjde o trestný čin štatutárnych zástupcov pri nakladaní s majetkom DSS, pôjde z majetku týchto spoločností a osobného majetku štatutára. V prípade insolventnosti poisťovne a zaistovne má byť štátom zabezpečená garancia vyplácania dôchodkov vo výške 90% starobného dôchodku a pri stanovenej minimálnej hranici 100%. Minimálna miera

výnosnosti nebude garantovaná, ale ak sa rozdiel výnosnosti dôchodkových fondov rôznych DSS nebude dať objektívne zdôvodniť, bude DSS povinná uhradiť ho z vlastného imania.

Prostriedky na osobných dôchodkových účtoch budú vlastníctvom sporiteľa. Podľa navrhovanej reformy by mali byť predmetom dedičstva dovtedy, kým budú mať formu úspor. Len čo sa ich majiteľ rozhodne odísť do dôchodku a za nasporené peniaze sa rozhodne "zakúpiť" si doživotnú anuitu – penziu, jeho poisťka už predmetom dedičstva nebude. Ďalšou výhodou druhého piliera je podľa zástancov reformy možnosť predčasného odchodu do dôchodku pred dovŕšením zákonom stanoveného veku. Podmienkou však má byť minimálne nasporená suma, z ktorej danému jednotlivcovi životná poisťovňa bude môcť vyplácať aspoň zákonom stanovený minimálny dôchodok. Kritici reformy poukazujú na to, že nie je známe, akej časti populácie by sa podarilo ešte pred dosiahnutím maximálneho veku odchodu do dôchodku ušetriť požadovanú sumu a využiť tak výhodu nového systému. Výška nasporenej sumy v II. pilieri totiž bude závisieť od takých faktorov ako výška platu, inflácia, administratívne poplatky za správu účtov, či miera zhodnotenia vkladu, ktoré poistenec často nevie ovplyvniť.

Pri zavádzaní druhého piliera nastáva problém vo financovaní deficitu Sociálnej poisťovne (prvého piliera). Ide o tzv. "transformačné náklady". Deficit začne vznikať odlivom prostriedkov, ktoré si ľudia rozhodnú odvádzať na osobné dôchodkové účty. Štát má v súčasnosti na riešenie časti tohto problému vyčlenených 65 mld. korún z predaja Slovenského plynárenského priemyslu (SPP), čo by malo podľa optimistických prepočtov vydržať maximálne do roku 2010. Podľa ministra práce by peniaze po získaní ďalších 50 mld. Sk z privatizácie mohli vystačiť na krytie deficitu do roku 2014 (resp. 2015). Druhý problém bude účtovný, teda ako zapracovať deficit SP vzhľadom na verejné financie. Ak by sa tento deficit započítaval do deficitu ŠR, ohrozilo by to plnenie maastrichtských konvergenčných kritérií a následný skorý vstup Slovenska do Ekonomickej a menovej únie (EMÚ). Podľa ministra financií sa rokovania s predstaviteľmi EÚ a najmä Európskej centrálnej banky nevyvíjajú priaznivo (stav - apríl 2003). Na druhej strane počuť hlasy, podporujúce odloženie skorého vstupu do EMÚ a presadzovanie štrukturálnych reforiem, ktoré by podľa nich mohlo byť priskorým vstupom Slovenska do EMÚ ohrozené. Otázny je aj počet ľudí, ktorí sa do nového kapitalizačného systému dôchodkového zabezpečenia zapoja. Podľa ich počtu sa budú odvíjať "transformačné náklady". Minister v prvých rokoch očakáva 30-50% záujemcov o prestup. S odhadom nesúhlasia predstavitelia Asociácie správcovských spoločností, podľa ktorých bude percento závisieť vo veľkej miere od úspešnosti reklamných kampaní DSS a je veľmi pravdepodobné, že bude vyššie.

Prvá zložka systému dôchodkového zabezpečenia, tzv. **prvý pilier**, bude **financovaný priebežne**, t.j. ekonomicky aktívni obyvatelia budú prispievať aj naďalej na dôchodky ekonomicky pasívnych občanov v dôchodkovom veku. Príspevky bude naďalej vyberať Sociálna poisťovňa, a to vo výške 10% (pre tých, ktorí sa zapoja do systému kapitalizácie), resp. 20% (pre občanov, ktorí sa rozhodnú do kapitalizačného systému nevstúpiť, prípadne nebudú mať možnosť výberu). Podľa prvého návrhu Koncepcie reformy mal tento systém slúžiť iba ako záchranná sieť pre tých, čo si nenasporili dostatok na svoj dôchodok v druhom - kapitalizačnom - pilieri. Výška penzií ľudí, ktorí zostanú v priebežnom pilieri, sa bude odvíjať podľa toho, koľko zaplatili do dôchodkového fondu SP. Do úvahy sa bude brať i dĺžka prispievania. Dôchodok sa bude vypočítavať cez osobné mzdové body, nový spôsob výpočtu tak zohľadní výšku príjmu, z ktorého boli odvádzané príspevky na dôchodkové poistenie. Okrem týchto dvoch aspektov sa pri výslednej výške dôchodku zoberie do úvahy aj aktuálna dôchodková hodnota, odrážajúca stav financií v Sociálnej poisťovni. Tento pilier sa bude riadiť novým zákonom o sociálnom poistení, ktorý už schválila vláda (pozri opatrenie č. 11). Podľa Koncepcie vzrastie novým zákonom vek odchodu do dôchodku na 62 rokov (postupným zvyšovaním o 9 mesiacov; v dlhodobom horizonte, do roku 2085, sa počíta s dôchodkovým vekom 65 rokov). Výrazné predĺženie produktívneho veku je podľa autorov reformy nutné z hľadiska nepriaznivého demografického vývoja. Znižovanie počtu produktívneho obyvateľstva podľa nich zapríčiňuje pokles odvodov do SP, ktorá tak nemá dostatok peňazí na vyplácanie dôchodkov. Kritici opatrenia naopak tvrdia, že môže viesť k zastaveniu predlžovania, alebo dokonca k skráteniu strednej dĺžky života. Povinnosť pracovať dlhšie totiž podľa nich povedie k zhoršeniu zdravotného stavu mnohých ľudí, čo sa môže prejavovať aj vo zvýšení počtu invalidných dôchodcov.

Koncepcia dôchodkovej reformy počíta aj s **tretím pilierom** – a to v **podobe dobrovoľných foriem dôchodkového zabezpečenia**. Práve tretí, dobrovoľný pilier by sa v horizonte niekoľkých generácií mal stať dominantnou formou financovania dôchodkového zabezpečenia. Okrem doplnkových dôchodkových poisťovní (DDP) by v ňom mali mať dôležitú úlohu aj niektoré produkty životného poistenia alebo investovania do cenných papierov. Cieľmi novej právnej úpravy bude umožniť účasť v doplnkovom poistení všetkým občanom za rovnakých podmienok, jednoznačne vymedziť majetkové vzťahy v doplnkovej dôchodkovej poisťovni a zlepšiť nedostatočnú ochranu poistencov pri nakladaní s majetkom a vstupovaní DDP do záväzkových vzťahov. Podľa Programového vyhlásenia vlády z novembra 2002 sa vláda zaviazala podporiť posilnenie dobrovoľných foriem dôchodkového sporenia a poistenia. Daňové výhody by tak mali podľa MPSVR motivovať občanov ukladať si prostriedky do finančných produktov vhodných na tento účel. V súčasnosti má klient DDP možnosť odpísať si zo základu dane z príjmov sumu do výšky 24 000 Sk ročne. Túto možnosť chce rezort práce, sociálnych vecí a rodiny zachovať,

prípadne zvýšiť, ministerstvo financií je proti. Zámerom MPSVR je rozšíriť daňové zvýhodnenie aj na niektoré produkty životného poistenia a dlhodobé bankové vklady. V Koncepcii daňovej reformy (pozri aj opatrenie č. 2) rezort financií s daňovým zvýhodnením tretieho piliera nepočíta. Mnohí ekonómovia považujú daňové výhody za nespravodlivé, pretože zvýhodňujú iné formy sporenia a poistenia, čo vytvára nerovnováhu na trhu.

Od predstavenia Koncepcie sa k nej vyskytlo v odbornej verejnosti mnoho názorov a pripomienok. Analytici Stredoeurópskeho inštitútu pre ekonomické a sociálne reformy - INEKO podporujú prípravu reformy a odporúčajú zaviesť oba piliere dôchodkového zabezpečenia (priebežný aj kapitalizačný). Za rovnako dôležité považujú aj zvýšenie dôrazu na individuálne a dobrovoľné zabezpečenie dôchodku. Pre prvý pilier, okrem iného, odporúčajú vypracovať mechanizmus, ktorý by umožňoval v budúcnosti zníženie odvodového zaťaženia. Viac výhrad však vyslovili k druhému pilieru. Predovšetkým poukazujú na zváženie okolností, ktoré hovoria v prospech časového posunu štartu reformy. Prvoradými by mali byť podľa nich analýzy a porovnanie výhod a nevýhod oboch pilierov v rôznych časových horizontoch spolu s dopadovými štúdiami na verejné financie. Veľkosť kapitalizačného piliera by mala zohľadňovať finančné možnosti štátu, ako aj úlohu II. piliera, ktorou je minimalizovanie rizík so zabezpečením dôchodkov v dlhodobom horizonte. Druhý pilier sa spolieha na zabezpečenie penzií prostredníctvom výnosov z cenných papierov. Ak by sa však tento pilier investične uzavrel do vlastnej krajiny, taktiež by ho zasiahol demografický problém rovnako ako pilier prvý, keďže aj jeho výnosy by ovplyvňovali ľudia v produktívnom veku. Otvorenie sa zahraničiu je podľa zástupcov INEKO správne, no z dlhodobého hľadiska je potrebné tiež presadzovať podobný trend aj vo vyspelom svete. V rámci druhého piliera by podľa nich nemala existovať silná regulácia, nútiaca subjekty spravujúce zverený kapitál k jeho umiestňovaniu na domácom trhu. Kapitál by mal byť umiestnený predovšetkým v zahraničí, no už dnes je potrebné vedieť, aké cenné papiere sa budú môcť nakupovať, a aké možno očakávať výnosy. Spoločnosť by mala byť podľa predstaviteľov INEKO pripravená na zmenu veku odchodu do dôchodku. Tá by mala byť maximálne individualizovaná. INEKO považuje reformu dôchodkového zabezpečenia za kľúčovú pre budúci hospodársky rozvoj. Zmeny v prvom pilieri považujú jeho analytici za realizovateľné od začiatku roka 2004. Zmeny v rámci druhého piliera si však vyžadujú podľa nich ešte viacero analýz, ktoré sa odporúčajú pripraviť a na ich základe prehodnotiť termín spustenia reformy. Prvý aj druhý pilier sú spojené s mnohými rizikami, ktoré teraz nie je možné predpovedať tak presne, aby sa dalo s určitosťou vybrať efektívnejší systém. Optimálnym riešením je preto počítať s oboma piliermi dlhodo.

Koncepciu dôchodkovej reformy podrobil kritike aj spoluautor jej pôvodnej podoby Martin Thomay z Inštitútu pre slobodnú spoločnosť. Budúci systém povinnej kapitalizácie bude podľa neho vysoko nákladový (administratívne, správne poplatky, marketingové náklady a pod.), čo Koncepcia vôbec nespomína. Práve v dôsledku týchto nákladov môžu reálne výnosy z kapitalizačného piliera klesnúť o 20 až 40%. Ďalšou príčinou nízkej reálnej výnosnosti aktív, do ktorých Koncepcia predpokladá investovať, je preferovanie (vychádzajúc z pravdepodobnej regulácie DSS) tzv. "bezrizikových" aktív, ako napr. štátnych dlhopisov, štátnych pokladničných poukážok a termínovaných vkladov na úkor akcií. Navrhovaný systém tak prinesie nižšie dôchodky ako vhodne upravený priebežný. Vyplyva to, okrem predchádzajúcich príčin, aj z analýzy nákladov transformácie (ktorú nemožno financovať len z výnosov privatizácie), z očakávaného zrýchleného rastu miezd (približovaním sa našej ekonomiky k vyspelým po vstupe do EÚ). Podľa M. Thomaya, nie je ďalej vyriešená otázka vyplácania dôchodkov z povinnej kapitalizácie. Týka sa to predovšetkým "poistnej" časti, v rámci ktorej majú byť dôchodky vyplácané životnými poisťovňami formou anuití. Slovenský anuitný trh v podstate neexistuje a bude úzky. Poisťovne nemajú skúsenosti s výpočtom ceny anuití, no najmä neexistujú podmienky pre vyplácanie reálnych inflačne-indexovaných anuití (v SR sa neemitujú inflačne indexované dlhopisy ako napríklad vo Veľkej Británii a USA). Koncepcia taktiež nepredpokladá dostatočné zmeny v priebežnom systéme financovania. Ide podľa neho o významnejšie zvyšovanie veku odchodu do dôchodku, ktoré je z hľadiska zachovania priebežného systému kľúčovým opatrením. Aj napriek zvýšeniu zásluhovosti a obmedzeniu redistribúcie, Koncepcia neuvažuje napr. o systéme tzv. virtuálnych individuálnych účtov. Navrhované oddelenie financovania invalidných a pozostalostných dôchodkov od starobných je podľa neho nedostatočné. Prenesenie na povinné zmluvné komerčné poistenie, prinesie podľa neho mnoho problémov, s ktorými Koncepcia nepočíta. Problémom by mohlo byť postavenie dôchodkových správcovských spoločností, ktoré nemá podporu v európskej ani slovenskej legislatíve. DSS by podľa Thomaya nemohli byť členom žiadnej európskej ani slovenskej burzy. Ako nesystémový prvok hodnotí obmedzenie vytvárania dôchodkových fondov na maximálne tri. Nový, kapitalizačný pilier podceňuje podľa neho problémy s navrhovaným systémom garancií. V súčasnej podobe by za 40 rokov naakumuloval aktíva vo výške 60 až 70% HDP. Otázka garantovania vyplácaných dôchodkov zo strany štátu, a teda zo strany daňových poplatníkov, tak v rozsahu navrhovanom Koncepciou prinajmenšom vyvoláva obavy. Jednou z priorít by mala byť podľa neho analýza fiškálnych dopadov, ktorá Koncepcii chýba.

Niektoré z týchto záverov potvrdzuje aj záverečná správa Medzinárodného menového fondu (MMF) v časti o reforme dôchodkového systému. Druhý pilier môže byť vynikajúcou príležitosťou nielen na zníženie záťaže prvého



*piliera, ale aj zvýšením bezpečnosti diverzifikovaním zdrojov dôchodkových príjmov a čiastočným rozvojom slovenského kapitálového trhu. K rozhodnutiu týkajúceho sa druhého piliera však treba pristúpiť až po dôkladnom zvážení nákladov. Rozsiahly presun príspevkov z prvého do druhého piliera by potenciálne mohol skomplikovať dosiahnutie maastrichtského kritéria, upravujúceho výšku fiškálneho deficitu na úrovni 3% HDP, konštatuje MMF. Vláda by mala podľa MMF pokračovať v inštitucionálnom posilňovaní Úradu pre finančný trh v záujme zabezpečenia obozretnosti a dohľadu. Vzhľadom na nízku populáciu Slovenska môžu byť administratívne náklady značné, predovšetkým v prepočte na jedného obyvateľa.*

*Odborári poukazujú na nesolidárnosť riešenia dôchodkového zabezpečenia prostredníctvom silného II. piliera. Prikláňajú sa skôr k silnému priebežnému pilieru a len doplnkovému kapitalizačnému. Odvody do kapitalizačného piliera by podľa nich mali byť vo výške 3 až 4%. Poukazujú aj na rizikovosť DSS, ktorým nedôverujú a žiadajú, aby na ne zákon uvalil trestno-právnu zodpovednosť, zaviazal mandátnymi zmluvami a štatutárov majetkovým ručením.*

*Vláda SR uložila v schválenej koncepcii ministrovi práce, sociálnych vecí a rodiny predložiť návrhy príslušných zákonov do 30. júna 2003. Nový zákon o sociálnom poistení schválila vláda v júni (pozri aj opatrenie č. 11), ostatné zákony by chcel minister práce pripraviť do konca roka. Mali by to byť: zákon o starobnom dôchodkovom sporení, zákon o doplnkovom dôchodkovom poistení a návrhy noviel ďalších súvisiacich zákonov (zákon o sociálnej pomoci, zákony z oblasti finančného trhu). Zákony, spúšťajúce reformu, by mali začať platiť od januára 2004, sporenie si na dôchodok asi o pol roka neskôr – keď DSS získajú licencie.*

## **9. Verejný informačný portál Občan.sk**

### **Komentár hodnotiacej komisie k opatreniu:**

Aj keď prístup na internet má na Slovensku ešte stále málo občanov, je zriadenie verejného informačného portálu o verejnej správe na internete, ktorý by sa v krátkej budúcnosti mohol stať komplexným zdrojom informácií potrebných pre občana, výborná myšlienka. Stránka [www.obcan.sk](http://www.obcan.sk) je zatiaľ veľmi prehľadná, štruktúra je ľahko pochopiteľná. Je pozitívom, že sa integrovali informácie o všetkých štátnych a verejných inštitúciách na jednej web-stránke. Občan si tak na jednom mieste bude môcť rýchlo vyhľadať kontakt na úrad, resp. potrebné základné informácie, ktoré hľadá. Verejný informačný portál Občan.sk je jedným z prvých krokov k reálnej "elektronickej vláde" (eGovernment).

Menej optimistickí hodnotiaci poukázali na fakt, že iniciatíva vyšla zo súkromného sektoru, len sa pozbierali informácie, ktoré sú dnes dostupné na viacerých miestach internetu. Podľa nich nie je jasné, ako bude tento portál fungovať do budúcnosti, aký bude mať obsah, ktorý je zatiaľ iba načrtnutý. Kým nebude možná komunikácia s úradmi a verifikovanie cez elektronický podpis, ide len o jednu z "lastovičiek". SR výrazne zaostáva v internetizácii spoločnosti, čo sčasti diskvalifikuje dobre myslený projekt. Reálny efekt sústredeného informovania občana by sa rýchlejšie dostavil, keby existovala aj tlačенá verzia Občan-a.sk a možnosť prístupu na internet na úradoch štátnej správy alebo miestnej samosprávy. Vláda by mohla podľa niektorých hodnotiacich zvážiť poskytovanie podobnej služby aj po telefóne.

### **Charakteristika opatrenia:**

Od 22. apríla začal Úrad vlády SR prevádzkovať nekomerčný Verejný informačný portál Občan.sk ([www.obcan.sk](http://www.obcan.sk)), ktorý by mal byť pre širokú verejnosť vstupnou bránou k informáciám o verejnej správe. Jeho cieľom je zjednodušiť, zrýchliť a zmodernizovať komunikáciu občanov s orgánmi verejnej správy v rámci pokračujúceho programu elektronizácie verejnej správy eGovernment. Verejný informačný portál by mal podľa jeho tvorcov na jednej strane uľahčiť občanom orientovať sa v styku s úradmi a na strane druhej by mal umožniť znížiť náklady na administratívu. Sprehľadnením a grafickým zjednotením informácií o orgánoch verejnej správy sa docieľuje jednotný vzhľad (corporate brand). Portál je zároveň pripravený tak, aby sa v budúcnosti stal elektronickou bránou pre elektronický úrad, miesto, cez ktoré občan bude môcť nielen získavať informácie, ale aj vybavovať svoje podania (napr. daňové priznania) a riešiť svoje požiadavky. Hlavným poslaním portálu je sprístupniť užívateľovi aktuálne a presné informácie o poskytovaní rôznych druhov služieb orgánmi štátnej správy a vybranými orgánmi územnej samosprávy. Podľa miesta bydliska uvádza aktuálne adresy úradov a podáva občanovi návod ako postupovať pri vybavovaní úradných záležitostí v konkrétnych životných situáciách, čo by malo podľa tvorcov portálu pomôcť občanom pri orientácii v styku s územne príslušnými orgánmi štátnej správy a samosprávy. Zároveň poskytuje informácie o úradoch a inštitúciách a umožňuje vyhľadávať informácie v komplexnej databáze verejných dokumentov štátnej správy. Na stránke je možné získať rôzne úradné tlačivá v elektronickej podobe (tlačivá pre daňové priznanie, žiadosť o výpis z registra trestov alebo žiadosť o rodinné prídatky).

Jadro portálu Občan.sk tvoria tri základné časti:

- **Prehľad 6 základných situácií životného cyklu** (narodenie, deti a mládež, dospelosť, produktívny vek, seniori, úmrtie) a 11 životných situácií spojených s každodenným životom (bývanie, cestovanie a doprava, práca, financie, podnikanie a hospodárstvo, rodičovstvo, vzdelávanie, zdravie, životné prostredie, životné krízy, spoločnosť a politika). Pri výbere určitej kategórie a príslušnej podkategórie sa návštevníkovi zobrazia informácie vedúce k vyriešeniu vzniknutej situácie, t.j. napríklad organizácia sobáša, strata zamestnania, krádež a pod. Potrebné údaje nájdu návštevníci stránky intuitívne, podľa situácií a udalostí, ktoré sa v živote človeka vyskytujú.
- **Abecedný prehľad jednotlivých položiek** spojených s rozličnými životnými situáciami. Pri vyhľadávaní situácie ako napr. vybavenie občianskeho preukazu treba kliknúť na začiatkové písmeno "O" – občiansky preukaz, umiestnenom v abecednej lište a na obrazovke sa objaví téma týkajúca sa danej problematiky, ako aj všetky ostatné, ktoré v sebe nesú názov začínajúci zvoleným písmenom.
- **Adresár verejnej správy**, ktorý je na slovenskom internete novinkou, by mal vyplňať medzeru, ktorá tu doteraz bola. Práve adresy patria medzi najvyhľadávanejšie informácie na internete.

Pridanou hodnotou portálu Občan.sk je **možnosť tzv. lokalizácie**. Návštevník stránky má možnosť určiť miesto svojho bydliska. Pri následnom vyhľadávaní informácií v jednotlivých životných situáciách sa mu bude automaticky zobrazovať adresa (prípadne informácie o lokalite, kontaktoch a úradných hodinách) územne príslušného úradu, na ktorý sa musí občan pri vybavovaní svojich záležitostí obrátiť.

Ďalšou službou pre návštevníkov stránky [www.obcan.sk](http://www.obcan.sk) je **komplexná vyhľadávacia služba**. Na rozdiel od bežných vyhľadávacích služieb vyhľadáva iba na špecifických stránkach - **na stránkach inštitúcií verejnej správy**, čo predpokladá menší a štruktúrovanejší počet stránok spĺňajúcich zadané kritériá.

Prvý krok k budovaniu portálu verejnej správy spravila vláda SR akceptovaním ponuky na vytvorenie pilotnej realizácie Verejného informačného portálu Občan.sk, ktorú predložila spoločnosť Microsoft ako bezplatný projekt viazaný na Dohodu medzi vládou SR a spoločnosťou Microsoft Slovakia. Do projektu sa okrem spoločnosti Microsoft Slovakia, ktorá poskytla technológiu, zapojili aj spoločnosti Hewlett-Packard Slovakia (počítačové vybavenie), Siemens Business Services Slovakia (vytvorenie koncepcie životných situácií, napĺňanie obsahu a spravovanie portálu) a Millennium 000 (programovacie a dizajnérske práce). Výsledný portál bol vytvorený združenými prostriedkami zmienených firiem. Certifikáty pre web-stránku dodala spoločnosť D. Trust Certifikačná Autorita, a.s. Prevádzkovateľom portálu je Úrad vlády Slovenskej republiky, ktorý by mal byť od začiatku budúceho roka zodpovedný za aktualizáciu údajov. Do konca roku 2003 bude zabezpečovať údaje na web-stránke firma Siemens.

Elektronizácia verejnej správy (eGovernment) je cieľ, ktorý si stanovili štáty Európskej únie v programe eEurope. Cieľom tohto programu je doviest Európu na čelo svetového diania a ekonomiky. Kandidátske krajiny na členstvo v Európskej únii sa pripojili k tomuto programu, pričom prijali jeho mäkšiu verziu, označenú eEurope+. Tento program prijala aj Slovenská republika, pričom sa zaviazala k splneniu jeho bodov. Akčný plán eEurope+ je strednodobá hospodárska koncepcia rozvoja informačnej spoločnosti v krajinách ašpirujúcich na členstvo v EÚ. Jeho cieľom je urýchlenie vybudovania základných pilierov informačnej spoločnosti, urýchlenie reforiem a modernizácie ekonomík týchto krajín, zlepšenie a zvýšenie ich konkurencieschopnosti vo výsypej Európe. Jednou z hlavných oblastí akčného plánu je budovanie a rozvíjanie internetu.

Verejný informačný portál Občan.sk je momentálne v skúšobnej prevádzke, ktorá by mala byť ukončená 30. septembra 2003. Od 1. októbra by mala začať plnú prevádzku. Návštevníci portálu môžu dovedy zasielať podnety a pripomienky k obsahu stránky a jej funkčnosti.

## 10. Koncepcia daňovej reformy (rovná daň z príjmov - 19%, jednotná sadzba DPH - 19%, zvýšenie spotrebných daní, odstránenie výnimiek, zjednodušenie daňovej legislatívy)

### Komentár hodnotiacej komisie k opatreniu:

Celkovo bola koncepcia daňovej reformy hodnotená mierne pozitívne a mala by byť v porovnaní so súčasným stavom prínosom. V hodnotení členov odbornej komisie sa objavilo množstvo protichodných argumentov za aj proti ministerstvom financií predstavenej daňovej reforme:

**Pozitíva** (podľa členov hodnotiacej komisie):

- väčšina zmien bude mať po niekoľkých rokoch pozitívne dynamické efekty na slovenskú ekonomiku - zmeny v motivácii účastníkov ekonomických procesov v zmysle hesla pracovať sa oplatí a obchádzať daňové zákony sa neoplatí
- zjednodušenie a sprehľadnenie daňovej legislatívy, zdaňovania a administrácie daní (nutné je zjednodušať aj komunikáciu a styk s daňovými úradmi a uvažovať o elektronickej správe daní)
- spravodlivejšia rovná daň - zníženie progresivity zdaňovania obmedzí diskrimináciu niektorých príjmových vrstiev voči iným
- zjednotenie sadzieb daní z príjmov právnických a fyzických osôb
- obmedzenie výnimiek
- spravodlivejší a prehľadnejší daňový systém - pozitívne efekty na podnikateľské a investičné aktivity; zvýši sa prílev investícií, aj zahraničných, v dôsledku odstránenia niektorých vážnych bariér podnikania; zavedením rovnej dane bude celkové daňové zaťaženie podnikateľov nižšie ako v okolitých krajinách, čo nám dá tiež konkurenčnú výhodu pri lákaní zahraničných investícií a pri následnom zvyšovaní zamestnanosti
- presun váhy z priamych na nepriame dane
- jednotná sadzba DPH - odstránenie lobizmu z titulu presunu tovarov a služieb do zníženej sadzby dane; odstránenie zvýhodnenia niektorých výrobcov a dovozcov
- navrhované zrušenie cestnej dane a daní z dedičstva, darovania a prevodu a prechodu nehnuteľností - zabránenie dvojitému zdaňovaniu (napr. tiež dividend)
- výška sadzieb neprispieje k rozvratu verejných financií - stabilizácia verejných financií

**Negatíva** (podľa členov hodnotiacej komisie):

- zvýši sa daňové zaťaženie väčšiny obyvateľov
- najväčšie bremeno reformy ponesie stredná vrstva obyvateľstva, z ktorej sa časť môže po ďalších reformách (sociálneho systému, zdravotníctva, školstva atď.) a cenovej deregulácii dostať pod hranicu chudoby
- negatívny dopad na dôchodcov (zvýšenie cien v dôsledku zvýšenia nepriamych daní, žiadne priame výhody zo zníženia priamych daní), a to nielen zo statického, ale aj strednodobého hľadiska, čo bude potrebné kompenzovať zvyšovaním dôchodkov a iných platieb
- nedostatočne rozpracované dopady daňovej reformy na obyvateľov; absencia kvalifikovaných dopadových štúdií, ktoré by nahradili doteraz pretrvávajúci postup "pokus a omyl"
- odstránenie výnimiek znižujúcich daňové zaťaženie
- jednotná sadzba DPH - neponechanie (aspoň na prechodné obdobie) zníženej sadzby dane pre niektoré druhy tovarov a služieb (napr. základné potraviny, lieky, knihy, stavebné práce)
- zvýšenie spotrebných daní, najmä z minerálnych olejov
- stále vysoké sadzby daní z príjmov (premárnenie šance vytvoriť európsky daňový raj), ako aj DPH
- zavádzajúci pojem "rovná daň" vzhľadom na existenciu odpočítateľných položiek
- nekonzistentnosť daňovej reformy (odstránenie daňového zvýhodnenia sporená v doplnkových dôchodkových poisťovniach) s dôchodkovou reformou v oblasti III. dobrovoľného piliera dôchodkového zabezpečenia, ktorý by mal byť podľa ministerstva práce, sociálnych vecí a rodiny v cieľovom stave dominantným pilierom
- daňová reforma nenúti vykonať úspory vo výdavkoch štátneho rozpočtu

Už pred schválením daňovej koncepcie vo vláde sa prijali ústupky z pôvodnej idey - ponechal sa inštitút daňovej asignácie (určenie 1% dane z príjmov pre neziskové organizácie na verejnoprospešné účely). Neskôr sa kvôli nepriaznivému naplňaniu štátneho rozpočtu zvýšili v skoršom termíne spotrebné dane, pričom sa zaviedli daňové výnimky pre víno a malé pivovary. Ministerstvo financií ďalej akceptovalo, že sa nezruší daň z prevodu a prechodu nehnuteľností a cestná daň kvôli zachovaniu štátnych dotácií pre mestskú hromadnú dopravu v krajských mestách. Spomínané ústupky môžu vyvolať lavínu požiadaviek ďalších záujmových skupín (na rade je boj o zachovanie paušálnej dane), a ak to pôjde takto ďalej, zostane podľa odborníkov z daňovej reformy, ktorá už v súčasnosti upustila z niektorých svojich princípov, neúprosne torzo.

**Charakteristika opatrenia:**

<http://www.rokovanie.sk/appl/material.nsf/0/66FA9BBF11F00543C1256D36002BECA6?OpenDocument>

Vláda SR schválila 5. júna návrh Koncepcie daňovej reformy v rokoch 2004 – 2006, ktorú pripravilo Ministerstvo financií (MF) SR. Koncepcia reaguje podľa predkladacej správy na skutočnosť, že v dôsledku častých legislatívnych



zmien sa daňové právo stalo neprehľadným, komplikovaným, s mnohými výnimkami, daňovými úľavami a oslobodeniami od platenia (napr. len zákon o daniach z príjmov obsahuje 90 výnimiek, 19 položiek príjmov nie je súčasťou základu dane, 66 položiek je oslobodených od platenia dane a existuje 37 rôznych sadzieb dane). Navrhovaná daňová reforma má za cieľ nedostatky a deformácie doterajšieho daňového systému eliminovať, resp. úplne odstrániť. Okrem toho chce dosiahnuť zdanenie všetkých druhov príjmov a všetkých výšok príjmov rovnako a takto docieľiť podľa koncepcie maximálnu možnú mieru spravodlivosti. Daňová reforma sa bude realizovať v kontexte ďalších spoločenských zmien, napríklad reformy sociálneho systému, dôchodkového zabezpečenia, zdravotníctva, a preto je podľa MF SR nevyhnutná koordinácia a zosúladenie týchto reforiem. Hlavnými zásadami daňovej reformy sú: spravodlivosť, proporционаlita, neutralita, vylúčenie duplicity zdanenia, jednoduchosť a účinnosť. Koncepcia uvádza, že potreby štátneho rozpočtu sa premietnu do výšky sadzieb daní, ale nesmú ovplyvniť realizáciu daňových princípov. Koncepcia daňovej reformy vychádza z toho, že vzhľadom na konkrétne podmienky spoločnosti je najvhodnejšie zdaňovať zisk, majetok a spotrebu, pričom z pohľadu rozloženia daňového bremena sleduje presunutie daňového zaťaženia z priamych daní na dane nepriame (daň z pridanej hodnoty a spotrebné dane), ktoré sú z hľadiska výberu daní jednoduchšie. Výsledkom daňovej reformy bude zníženie váhy priamych daní. Výpadok príjmov štátneho rozpočtu, vyplývajúci zo zavedenia rovnej dane z príjmov právnických osôb a fyzických osôb, bude kompenzovaný zvýšením výnosov z iných daní, najmä DPH a spotrebných daní.

**Priame dane.** V oblasti daní z príjmov navrhuje Koncepcia zavedenie tzv. **rovnej dane**, t.j. zdaňovania všetkých druhov príjmov (ziskov) právnických osôb i fyzických osôb jedinou lineárnou sadzbou vo výške **19%** a odstránenie čo najširšieho okruhu výnimiek a oslobodení, a to od 1.1.2004. Pri fyzických osobách sa v závislosti od výšky zdanenia určí nezdaniteľné minimum tak, aby žiaden typ daňovníka pri žiadnej výške príjmu nebol zdanený viac ako dnes. Pri sadzbe rovnej dane 19% by nezdaniteľná časť základu dane na daňovníka predstavovala sumu 81 300 Sk ročne oproti dnešným 38 760 Sk a na manželku (manžela), ktorá nemá zdaniteľné príjmy, by sa uplatňovala rovnaká nezdaniteľná suma (za predpokladu nezmenenej výšky nezdaniteľnej časti základu dane na dieťa 16 800 Sk). Ak by manželka (manžel) mal(a) zdaniteľné príjmy, avšak tieto by nedosahovali sumu 81 300 Sk, mohol by si daňovník uplatniť za manželku (manžela) sumu zodpovedajúcu rozdielu medzi sumou 81 300 Sk a dosiahnutými príjmami manželky (manžela), ak si nezdaniteľnú sumu neuplatňuje manželka (manžel). Pri priemerných počtoch detí a manželiek (manželov), na ktorých si daňovníci uplatňujú nezdaniteľné časti základu dane by si teda po reforme daňovníci priemerne ročne uplatňovali nezdaniteľnú sumu spolu vo výške 101 147 Sk. Táto suma bude pravidelne ročne valorizovaná spôsobom ustanoveným v zákone. S Ministerstvom práce, sociálnych vecí a rodiny sa rokuje aj o inom vhodnom spôsobe podpory rodín s deťmi, ktorý by zabezpečil spravodlivejšiu distribúciu v prospech rodín s deťmi s nižšími príjmami (napr. daňový bonus, tzv. negatívna daň). Ide o skupinu rodín s deťmi, ktoré v súčasnosti neprofitujú z odpočítateľnej položky na dieťa, pretože si vzhľadom na nižší príjem túto položku nemôžu odpočítať od základu dane v celej výške. V súvislosti s pripravovanou reformou dôchodkového zabezpečenia Koncepcia navrhuje, aby príspevky platené do I. povinného, verejne spravovaného piliera a príspevky do II. povinného, súkromne spravovaného piliera, boli položkami znižujúcimi základ dane. Tretí pilier bude upravený ako akýkoľvek iný druh sporenia, t.j. príspevky (poistné) do III. súkromného piliera nebudú znižovať základ dane a kapitálové výnosy (zisky) budú predmetom dane. Príspevok, ktorý v rámci III. piliera (napr. doplnkové dôchodkové poistenie) platí zamestnávateľ za zamestnanca bude daňovým výdavkom u zamestnávateľa, ale súčasne bude považovaný za súčasť zdaniteľných príjmov zamestnancov.

Navrhuje sa zrušiť model paušálnej dane, pretože ide podľa Koncepcie o nesystémový prvok. Účel zjednodušenia spôsobu zdaňovania a administratívy pre drobných podnikateľov sa má splniť uplatňovaním paušálnych výdavkov percentom (20%) z príjmu. Napriek tomu, že **asignácia 1% dane** je podľa MF SR nesystémovým opatrením, navrhuje vo vládou schválenej koncepcii zachovať doterajší spôsob poukazovania 1% dane na verejnoprospešné účely pre organizácie neziskového sektora vzhľadom na nezastupiteľné celospoločenské funkcie tretieho sektora, ktorý nemá dostatok vlastných prostriedkov na rozvoj svojej činnosti a zatiaľ u nás abscentujúcich kapitálovo silných donorov. Nový spôsob zdaňovania príjmov by malo podľa MF SR priniesť podstatné zjednodušenie systému zdaňovania príjmov (ziskov) právnických osôb i fyzických osôb a jeho zosúladenie s vyššie uvedenými zásadami.

Pri majetkových daniach sa navrhuje **zrušenie dane z prevodu a prechodu nehnuteľností a dane z darovania a dedičstva**, nakoľko predstavujú viacnásobné zdanenie a ich výnos je obzvlášť nízky.

Pri dani z nehnuteľností by sa mali v budúcnosti všetky **nehnuteľnosti zdaňovať na hodnotovom princípe** (podľa cenovej mapy). Ocenenie nehnuteľností na úrovni trhových cien by sa však malo realizovať až v strednodobom horizonte (od roku 2005). Sú navrhnuté aj čiastkové zmeny v dani z nehnuteľností k 1.1.2004 s cieľom posilniť vlastné daňové príjmy veľkých miest a vytvoriť priestor pre zníženie transferov týmto obciam zo štátneho rozpočtu. Bude tiež preskúmaná i alternatíva zavedenia zdaňovania len pozemkov (t.j. zrušenie dane zo stavieb a dane z bytov) pri zachovaní rovnakého celkového objemu vybranej dane.

V oblasti zdaňovania motorových vozidiel (cestnej dane) Konceptia navrhuje, aby predmetom dane boli len úžitkové vozidlá, ktoré budú zdaňované podľa ich hmotnosti a množstva výfukových emisií. **Upustiť sa má od zdaňovania osobných motorových vozidiel a autobusov.** V dôsledku naplnenia smernice EÚ, sa musia uplatniť úľavy na dani pre kombinovanú dopravu.

**Nepriame dane.** U dane z pridanej hodnoty Konceptia uvažuje so zdanením tovarov a služieb **jednotnou sadzbou DPH vo výške 19%.** Parlament už schválil príslušnú novelu zákona o DPH (pozri opatrenie č. 3). Horná sadzba sa znížila z 20% a dolná sa zvýšila z 14%, ktoré platili od začiatku roka 2003.

U **spotrebných daní** sa predpokladá ich úplná harmonizácia ku dňu vstupu SR do EÚ (zo spotrebných daní však už po augustovej úprave (zvýšení) nespĺňa minimálne sadzby EÚ jedine spotrebná daň z tabaku) s tým, že od 1.1.2004 sa uvažuje so zavedením systému daňových skladov a pôvodne sa plánovala k tomuto dátumu aj úprava sadzieb spotrebných daní z piva, z minerálnych olejov a z tabaku a tabakových výrobkov. Príslušné novely, ktoré nadobudnú účinnosť 1.8.2003, však už schválil parlament (pozri opatrenie č. 4). Z dôvodu procesu harmonizácie spotrebných daní sa uskutoční zvýšenie spotrebnej dane z tabaku na EÚ požadovaných 57% z maloobchodnej predajnej ceny (vrátane DPH) najpredávanejšieho typu cigariet (po augustovom zvýšení spotrebnej dane na cigarety predstavuje táto daň na Slovensku už 53,2% ceny, pričom SR vynegociovala prechodné obdobie na dosiahnutie tejto úrovne do roku 2009).

**Miestne poplatky** (upravované maximálnymi sadzbami) by sa mali ponechať, avšak u niektorých sa navrhuje prehodnotiť ich opodstatnenosť. Týka sa to najmä poplatkov za užívanie verejného priestranstva, za zber, prepravu a zneškodnenie komunálnych a drobných stavebných odpadov, ako aj poplatku z predaja alkoholických nápojov a tabakových výrobkov. Posledný z uvedených poplatkov sa bude musieť zrušiť najneskôr súčasne so vstupom do EÚ.

## Dopady daňovej reformy na verejné financie v roku 2004

(v mil. Sk)

<b>Daňové príjmy</b>	východiská ŠR	po reforme	rozdiel
Dane z príjmov	89 500	63 400	-26 100
DPH	107 900	118 400	10 500
Spotrebné dane (z toho)	36 700	42 200	5 500
- z minerálnych olejov	23 000	25 800	
- z liehu	4 000	4 000	
- z piva	1 700	2 400	
- z vína	200	200	
- z tabaku	7 800	9 800	
Daň z motorových vozidiel	2 700	2 000	-700
Daň z nehnuteľností	4 400	5 500	1 100
Daň z ded., dar., prev. a prech. nehnuteľností	1 500	0	-1 500
<b>Iné príjmy</b>	<i>pred reformou</i>	<i>po reforme</i>	<i>rozdiel</i>
Miestny poplatok z predaja alkoholu a tabaku	430	0	-430
Odškodnenie dôchodcov (kompenzácie)	-	-1 600	-1 600
<b>Celkom</b>			<b>-13 230</b>

Celkový vplyv daňovej reformy na verejné financie sa v Konceptii odhaduje na mínus 13,2 mld. Sk oproti východiskám štátneho rozpočtu na rok 2004. Pri formulovaní Konceptie daňovej reformy bol zohľadnený záväzok vlády z Programového vyhlásenia - dosiahnutie celkového deficitu verejných financií, ktorý nepresiahne 3% HDP. Navrhovaná daňová reforma bude mať podľa odhadov Inštitútu finančnej politiky MF SR negatívny dopad na rast súkromnej spotreby domácností, ktorý by mal klesnúť o 0,7 - 1,1%-uálneho bodu. Pokles súkromnej spotreby domácností by mal byť čiastočne kompenzovaný rastom investícií o 0,3%-uálneho bodu. Pokles agregátneho dopytu by mal byť podľa odhadov kompenzovaný poklesom dovozu, a preto sa počíta s nulovým dopadom daňovej reformy na ekonomický rast a s miernym zlepšením obchodnej bilancie SR v stálych cenách. Konceptia daňovej reformy predpokladá, že navrhnuté zmeny v daňových zákonoch budú mať dlhodobu pozitívne vplyvy na zamestnanosť. Z makroekonomického hľadiska prinesie navrhnutá daňová reforma podľa MF SR pozitívne efekty pre podnikateľské prostredie. V súčasnosti uplatňovaná selektívna daňová politika založená na zvýhodňovaní

určitých odvetví alebo typov podnikateľských subjektov bude nahradená plošnou daňovou politikou, ktorá vytvorí všeobecne priaznivé podmienky pre podnikanie a investovanie (napríklad odpisovou politikou, voľnejším umorovaním daňovej straty, zrušením podmienky zaplataenia pri uznávaní daňových výdavkov a pod.), čo by malo podľa MF SR stimulovať hospodársky rast. Zo statického pohľadu (nereflektujúc pozitívne efekty zvyšovania hospodárskeho rastu v dôsledku zníženia priamych daní a zjednodušenia daňovej legislatívy) bude mať daňová reforma podľa prepočtov týždenníka *Trend* negatívny vplyv (vyššie daňové zaťaženie) na daňovníkov, ktorí budú v roku 2004 zarábať medzi 10- až 24,5-tisíc korún brutto a neuplatnia si ministerstvom práce, sociálnych vecí a rodiny pripravovaný daňový bonus na dieťa (pri uplatnení bonusu na 1 dieťa sa tento interval obmedzí na 13- až 24,5-tis. Sk a pri 2 deťoch na 15,5- až 24,5-tis. Sk). V absolútnych číslach budú na tom podľa *Trendu* najhoršie ľudia s platom okolo 20-tis. Sk, ktorých zaťaženie sa zvýši približne o 260 Sk mesačne. V relatívnom vyjadrení klesne najviac príjem po zaplatení rovnej dane z príjmov, odvodov a DPH zamestnancom s príjmom 13-tis. Sk (priemerná mesačná nominálna mzda zamestnanca v hospodárstve SR v roku 2002 – 13 511 Sk). Prepočty *Trendu* nezohľadňovali pripravované zvýšenie plošných prídavkov na deti (z 270 na 500 Sk) a tiež zvýšenie spotrebných daní. Daňová reforma by mala súčasne vytvoriť fiškálne predpoklady pre kompenzáciu sociálnych dopadov na niektoré skupiny obyvateľstva, ktoré budú negatívne pociťovať zvýšenie DPH a spotrebných daní a zároveň sa ich nebudú týkať výhody plynúce zo zníženia priamych daní, pretože nemajú príjmy podliehajúce dani (napr. dôchodcovia, nezamestnaní a pod.).

Kritika daňovej reformy sa orientovala najmä na výšku sadzieb daní (rovná daň z príjmov bola pôvodne navrhovaná vo výške 20%, tak ako aj jednotná sadzba DPH, spotrebné dane), na výšku daňového zaťaženia strednej vrstvy, ktorá podľa kritikov poniesie najväčšie bremeno reformy, na zrušenie paušálnych daní, na pôvodný návrh zrušiť inštitút daňovej asignácie, na ukončenie daňového zvýhodnenia sporenia v doplnkových dôchodkových poisťovniach.

Návrh Koncepcie daňovej reformy v rokoch 2004 – 2006 bol prerokovaný na Rade hospodárskej a sociálnej dohody. Zástupcovia Konfederácie odborových zväzov SR s návrhom Koncepcie nesúhlasili a zástupcovia Asociácie zamestnávateľských zväzov SR odporučili materiál s pripomienkami.

Koncepcia uvádza ako príklady uskutočnených odvážnych reforiem daňového systému krajiny ako Nový Zéland, Írsko alebo Estónsko. Írsko a Nový Zéland radikálne znížili dane z príjmov, Estónsko zaviedlo jednotnú sadzbu dane a na zisky ponechané vo firme daň zrušilo úplne. Vývoj ekonomiky Írska a Nového Zélandu po uskutočnení reforiem sa často označuje ako hospodársky zázrak, charakterizovaný výrazným prílevom investícií a vysokou mierou ekonomického rastu.

Navrhovaná daňová reforma si vyžaduje konkrétne úpravy daňových zákonov. Niektoré z nich by mali nadobudnúť účinnosť k 1.1.2004 a ďalšie k 1.1.2005, resp. v strednodobom horizonte.

## **11. Stratégia reformy zamestnanosti vo verejnom sektore (zrušenie tabuľkových tarifných plátov vo verejnej službe, systém bodového hodnotenia výkonu v štátnej službe spolu s tabuľkovým platom, zavedenie tzv. nominovanej štátnej služby s definitívou, nulová tolerancia korupcie, etický kódex)**

### **Komentár hodnotiacej komisie k opatreniu:**

Stratégia prináša niekoľko pozitívnych zmien (nulová tolerancia korupcie, etický kódex), no na druhej strane nedokáže odpovedať na mnohé problémy slovenskej verejnej a štátnej správy, ako je napr. prezamestnanosť, neefektívnosť, klientelizmus a iné. Niektorí hodnotiaci súhlasili so zavedením manažérskych postupov pri odmeňovaní štátnych a verejných zamestnancov, ktoré dokážu lepšie zohľadňovať niektoré ekonomické kritéria, ako je napríklad odvedená práca. Takýto postup zodpovedá podľa nich rastúcej zodpovednosti riadiacich pracovníkov v štátnej a verejnej službe.

Ini naopak nepovažujú za možné, aby bol pracovník verejnej sféry odmeňovaný ako v súkromnom sektore, keďže verejné inštitúcie nie sú orientované na tvorbu zisku. Ak sa nezmení ich vlastnícka štruktúra a nadriadení budú hodnotiť výkony svojich podriadených, výsledkom môže byť podľa kritikov, že vysoký plat nedostanú kvalitní lekári alebo úradníci, ale servilní podriadení. Zavedenie tzv. nominovanej štátnej služby s "definitívou", ako aj zachovanie formy odmeňovania zamestnancov v štátnej službe prostredníctvom tabuľkových plátov, aj keď teraz už v kombinácii so systémom bodového hodnotenia výkonu úradníka, neprispieje podľa niektorých hodnotiacich ku skvalitňovaniu práce a väčšej konkurencii medzi zamestnancami.

Možné zefektívnenie výkonu verejnej správy vidia niektorí odborníci v možnosti rotácie pracovníkov podľa odborov a úsekov a momentálnej potreby, v ich flexibilita a mobilita. Ešte výraznejšie zlepšenie by sa podľa nich dosiahlo, keby sa zo zamestnancami uzatvárali kontrakty na uskutočnenie konkrétnych úloh, ktorých plnenie by sa dalo lepšie kontrolovať a následne ohodnotiť. Flexibilný výkon verejnej správy z hľadiska nákladov, ale aj výkonov je náročný cieľ, ktorý bude vyžadovať dlhé prechodné obdobie, ako aj nevyhnutnú kritickú mieru podpory zainteresovaných osôb. Ide o zmenu, ktorá bude prirodzene narážať na odpor. K úspechu reformy bude potrebné podľa niektorých názorov myšlienky "vhodným spôsobom komunikovať a predat".

**Charakteristika opatrenia:**

<http://www.rokovania.gov.sk/appl/material.nsf/0/1E0AA06ECD89DCA7C1256D35003EE3B4?OpenDocument>

Vláda SR schválila 11. júna návrh Stratégie reformy zamestnávania vo verejnom sektore z dielne Ministerstva práce, sociálnych vecí a rodiny (MPSVR) SR, Ministerstva financií SR a Úradu pre štátnu službu. Účelom navrhovanej Stratégie je postaviť základné koncepčné piliere reformy verejného sektora v oblasti štátnej služby, verejnej služby a štátnych služieb silových zložiek v zmysle naplňania Programového vyhlásenia vlády SR, v ktorom sa uvádza, že „vláda SR považuje štihlejší, funkčnejší a menej finančne náročný verejný sektor za nevyhnutnú podmienku úspešnej správy vecí verejných“. Navrhovaná Stratégia je zároveň zameraná na reformu v oblasti manažmentu ľudských zdrojov (prijímanie, hodnotenie, prepúšťanie, mobilita), v oblasti vzdelávania a odmeňovania štátnych zamestnancov a zamestnancov vykonávajúcich verejnú službu. Konkrétne kroky Stratégie reformy vychádzajú z princípov apolitického, nestranného a kvalitného výkonu povolania všetkých verejných zamestnancov, v prioritných oblastiach verejného záujmu by mal byť verejný sektor schopný konkurovať súkromnému pri získavaní a udržiavaní kvalitných ľudských zdrojov, zosúladiť by sa mali rôzne predpisy upravujúce zamestnanie vo verejnom sektore tak, aby sa minimalizovali osobitné privilégia či výhody jednotlivých skupín zamestnancov. Cieľom Stratégie je prispieť zmenou v oblasti pracovnoprávných vzťahov k takému verejnému sektoru, ktorý bude konkurencieschopný, kvalitný, pružne reagujúci na meniace sa prostredie, nestranný a požívajúci dôveru občanov. Detaily jej realizácie budú predmetom ďalších odborných diskusií pri úprave doterajších právnych predpisov ako i pri tvorbe nových právnych predpisov vyplývajúcich zo Stratégie.

Jedným zo základných cieľov pripravovanej reformy verejnej sféry by mala byť konkurencieschopnosť verejného sektora vo vrcholových oblastiach. Ide predovšetkým o výkon štátnej služby na ústredných orgánoch štátnej správy, kde odmeňovanie štátnych zamestnancov vykonávajúcich koncepčnú činnosť a tvorbu štátnej politiky je nízke v porovnaní s odmeňovaním zamestnancov v súkromnom sektore. Princípy zamestnávania vo verejnom sektore treba podľa Stratégie upraviť a viac ich priblížiť podmienkam v súkromných firmách, čím chce výkon služby v ňom atraktívniť pre kvalitných a mladých ľudí. MPSVR zastáva názor, že nedostatočné finančné ohodnotenie v tejto oblasti je priamo úmerné nedostatočnému záujmu kvalifikovaných a schopných ľudí pracovať v štátnej správe. Cieľom Stratégie by mala byť okrem iného i štihlejšia a lacnejšia administratíva. Podľa MPSVR trpí verejný sektor prezamestnanosťou a nízkou konkurenčnou schopnosťou. Pre štátnu správu ponúka Stratégia finančný motivačný mechanizmus za zoštieňovanie úradov. Už tento rok by sa racionalizácia počtu zamestnancov mala dotknúť ministerstiev a ďalších úradov ústrednej štátnej správy, od budúceho roka by mala zasiahnuť aj miestnu štátnu správu. Okrem toho MPSVR navrhuje, aby vláda určila výrazne predimenzované ústredné orgány štátnej správy, ktoré by museli znížiť stav plošne o určité percento. Na druhej strane chýbajú najmä na ministerstvách kvalitní úradníci, ktorí by sa venovali koncepčnej práci a euroagende. Štát ich totiž nedokáže zaplatiť. Euroagende by sa malo tento rok venovať 578 úradníkov. V apríli ich však na úradoch pracovalo len 307. Nedostatok kvalifikovaných zamestnancov môže byť jednou z príčin neschopnosti využívať fondy EÚ, upozorňuje ministerstvo financií. Odmeňovanie štátnych úradníkov je podľa štátneho tajomníka MPSVR SR a predsedu Úradu pre štátnu službu nepružné a slabo motivujúce. Súčasný systém vychádza z 9 platových tried a 12 platových stupňov, ktoré úzko súvisia s katalógom činností a opisom štátnozamestnaneckých miest. Do tried sa zaraďuje podľa vzdelania a počtu rokov praxe, stupne zohľadňujú iba dĺžku praxe. K tarifnému platu ponúka zákon 11 príplatkov, odmeny či ďalší plat. Podľa rezortu práce však chýba individuálny prístup k posudzovaniu kvality práce, a preto sa rozhodol prispôsobiť odmeňovanie štátnych zamestnancov ich odvedenému výkonu. Ministerstvo navrhlo v Stratégii **väčšiu diferenciaciu platovej tabuľky podľa typu práce a menšiu podľa veku**. V praxi to bude znamenať **rozšírenie počtu tried o 1 až 3 pre ústrednú štátnu správu a zároveň zrušenie platových stupňov, ktoré nahradí ročné bodové hodnotenie výkonu**. Body bude udeľovať nadriadený štátneho zamestnanca, pričom od ich počtu bude závisieť zvýšenie platu. Za nedostatočné výkony môže dostať zamestnanec výpoveď. MPSVR navrhuje posunúť štátnu službu viac k pozičnému systému, pri ktorom sa prijíma zamestnanec na konkrétnu prácu (kontrakt) a úprava štátnej služby je blízka štandardnému pracovnoprávnemu vzťahu. Kariérne prvky založené na princípe celoživotného zamestnávania by však nemali zmiznúť úplne. Pretrvávajú v podobe tzv. **nominovanej štátnej služby**,

ktorá bude najvyšším stupňom štátnej služby a bude tvoriť jadro najlepších zamestnancov, ktorí absolvujú prísnejšie prijímacie testy. Navrhovatelia boli inšpirovaní skúsenosťami z Maďarska a Poľska, kde výhody tzv. definitívy požíva len táto úzka skupina úradníkov. Podľa štátneho tajomníka MPSVR SR nie je zmysluplné zachovať definitívu vrátane výhod pre všetkých 28-tisíc zamestnancov štátnej správy, ale len pre elitu v nominovanej štátnej službe. Istotu trvania zamestnania bude podmienená výkonom a vysokými požiadavkami na zamestnancov. Takúto úpravu si podľa neho vyžaduje potreba prilákať a udržať dostatok kvalitných úradníkov najmä v súvislosti so vstupom SR do EÚ. Úradníkov v nominovanej štátnej službe by malo byť do 1000. Pre "bežných" štátnych zamestnancov by mali platiť podobné podmienky, ako sú v Zákonníku práce. Ak bude úradník napríklad nadbytočný, bude prepustený. Systémové zmeny a dlhodobšie riešenia zamestnávania v celej štátnej správe by mala priniesť novela zákona o štátnej službe, ktorá by mala byť účinná od budúceho roka. MPSVR očakáva, že ponúknutím výhod pre zamestnancov s dostatočnou kvalifikáciou a dosiahnutými výkonmi urobí štátnu službu atraktívnejšou.

**Zmeny vo verejnej službe** smeruje Stratégia k decentralizácii zodpovednosti a k uvoľneniu rúk zamestnávateľom. V prvej vlnе (od budúceho roka) by sa to týkalo samosprávy, vysokých škôl a zdravotníckych zariadení. Verejných zamestnancov mimo centrálnych orgánov štátu čakajú podľa návrhu Stratégie ešte väčšie zmeny ako štátnych zamestnancov. Podľa MPSVR princípy zamestnávania vo verejnej správe vôbec nereagujú na decentralizáciu. Samospráva zodpovedá za mnohé verejné služby, ale musí pritom rešpektovať jednotné platové tabuľky. Ak však má zodpovednosť, mala by mať podľa ministerstva aj nástroje, ako výkon týchto služieb ovplyvňovať. Okrem decentralizácie prebieha aj proces autonomizácie niektorých verejných služieb, najmä v zdravotníctve a vo vysokom školstve, v rámci ktorého sa prešlo na princíp výkonového financovania. Štát nedáva týmto subjektom peniaze podľa počtu zamestnancov, ale podľa toho, koľko študentov či pacientov obslúžia, a preto by bolo podľa MPSVR nezmyselné limitovať odmeňovanie ich zamestnancov platovými tabuľkami. Rovnako nedáva podľa neho zmysel, aby štát tabuľkovo určoval, koľko majú starostovia platiť napríklad svojim sekretárkam alebo upratovačkám. V krajinách EÚ s pokročilou decentralizáciou má samospráva možnosť určovať výšku platov, iba málokde sa platy komunálnym pracovníkom diktujú zákonom. Ministerstvo chce preto od budúceho roka upraviť systém odmeňovania pre úradníkov samosprávy, zamestnancov vysokých škôl a zdravotníkov na spôsob súkromného sektora. **Zrušiť by sa mali pre nich tabuľky a výška platu by mala závisieť od individuálneho či kolektívneho vyjednávania**, ktoré by sa malo stať dôležitým nástrojom pri rokovaní o výške platov, čiže nepôjde o jednostranné určenie platu, ale o normálnu dohodu medzi zamestnancom a zamestnávateľom ako v súkromnom sektore. Zamestnávateľ tak napríklad nebude môcť znížiť plat uvedený v pracovnej zmluve. V stratégii sa uvádza, že zamestnávateľ bude povinný ponúknuť zamestnancovi mzdu zodpovedajúcu výške tarifnej mzdy v čase prechodu zo systému platovej tabuľky verejnej služby na uplatňovanie právnych predpisov Zákonníka práce. Po fiškálnej decentralizácii (od roku 2005) uvažuje MPSVR s uvoľnením odmeňovania ďalších skupín verejnej služby, najmä učiteľov základných a stredných škôl. Súčasný zákon o verejnej službe sa v podstate zmení na dva. Jeden bude upravovať odmeňovanie zoštiehlenej skupiny zamestnancov (návrh zákona o odmeňovaní niektorých zamestnancov pri výkone práce vo verejnom záujme), druhý stanoví pre všetkých jednotnú definíciu konania vo verejnom záujme a etické princípy (návrh zákona o výkone práce vo verejnom záujme). Stratégia uvádza potrebu prijať **nulovú toleranciu korupcie** pre zamestnancov vykonávajúcich prácu vo verejnom záujme a vytvoriť základný **etický kódex** upravujúci konanie všetkých zamestnancov vykonávajúcich prácu vo verejnom záujme, nakoľko dnes nikde nie je podrobne upravené, ako sa majú títo zamestnanci správať, a aké postihy ich čakajú. MPSVR chce presadiť tiež postzamestnanecké obmedzenia, **tvrdšie sankcie**, vynútiteľnosť navrhovaných inštitútov a väčšiu otvorenosť kontrole zo strany verejnosti. Stratégia deklaruje aj väčšiu istotu pre zamestnancov garantovaním účinnejšej ochrany pred diskrimináciou a zavedením inštitútu ochrany a motivácie jednotlivca ochraňujúceho verejný záujem oznámením nekalej aktivity.

MPSVR si od reformy sľubuje v konečnom dôsledku štíhlejší, lacnejší a funkčnejší verejný sektor. OECD napríklad konštatovala, že je nevyhnutné vykonať hlboké rezy v zamestnanosti vo verejnej sfére, ktorej podiel na celkovej zamestnanosti predstavuje na Slovensku jednu z najvyšších úrovní medzi krajinami OECD. Zamestnávateľia vo verejnej službe budú môcť prepúšťať, a tak ušetriť na vyššie mzdy, alebo si nechajú viac zamestnancov s nižším platom. Ambíciou ministerstva nebude diktovať nemocniciam, samospráve či vysokým školám, čo si vybrať. Motiváciu pre úrady racionalizovať počty zamestnancov by mal v roku 2004 predstavovať tzv. prémiový fond, v rámci ktorého si bude môcť služobný úrad na príslušnom ministerstve 2 až 3 roky ponechať približne 70%-ný podiel platu prepustených zamestnancov.

Proti stratégii reformy zamestnanosti vo verejnom sektore vystúpili odbory, najmä školské. Nespokojnosť odborov vyplýva z toho, že podľa nich výkon verejnej služby nemôže fungovať na princípe konkurencieschopnosti. Odborári sa obávajú bezbrehého prepúšťania, skrivodlivosti a subjektívneho prístupu pri odmeňovaní a toho, že výška platov pôjde na úkor znižovania prevádzkových nákladov. Predseda Odborového zväzu pracovníkov školstva a vedy na Slovensku považuje súčasné tabuľkové odmeňovanie vo verejnej službe za spravodlivé a nesúhlasí, aby sa

nahradilo jednostranným určovaním plátov zo strany zamestnávateľov. Možnosti, ako dať viac peňazí kvalitnejším pracovníkom, vidí napríklad v priznávaní osobného príplatku. V rámci pripomienkového konania vyslovili zásadné pripomienky k materiálu Konfederácia odborových zväzov SR a Odborový zväz pracovníkov školstva a vedy na Slovensku, ktoré nesúhlasili s návrhom Stratégie ako celku. Stratégia reformy zamestnanosti vo verejnom sektore je jedným z dôvodov ich štrajkovej pohotovosti. Asociácia zamestnávateľských zväzov a združení SR odporučila po zapracovaní pripomienok materiál schváliť.

Právne normy a analytické materiály súvisiace s reformou - návrh zákona o odmeňovaní niektorých zamestnancov pri výkone práce vo verejnom záujme, návrh zákona o výkone práce vo verejnom záujme a analýza možností úpravy podmienok zamestnávania v štátnych službách silových zložiek - nezakladajú zvýšenie nárokov na finančné prostriedky zo štátneho rozpočtu. Návrhy na právnu úpravu zákona o štátnej službe budú pri príprave novely konkretizované tak, aby nezakladali zvýšenie nárokov na finančné prostriedky zo štátneho rozpočtu na rok 2004 v porovnaní s východiskami predloženými MF SR. V predkladacej správe sa predpokladá, že výsledkom novely zákona o štátnej službe môže byť zníženie zamestnanosti v štátnej správe. Vzhľadom na to, že pôjde o zníženie zamestnanosti v regiónoch s nízkou mierou nezamestnanosti a prepustení zamestnanci budú prevažne so stredoškolským a vysokoškolským vzdelaním, sa dá podľa predkladateľov predpokladať ich kontinuálne uplatnenie sa na trhu práce v rámci týchto regiónov. Z uvedených dôvodov by navrhovaná Stratégia nemala mať v konečnom dôsledku vplyv na zamestnanosť.

## **12. Nové cenové opatrenie v zdravotníctve (zníženie minimálnych a zvýšenie maximálnych cien kapitácie, zvýšenie maximálnej ceny bodu, zvýšenie cien výkonov pre malé nemocnice, rozšírenie jednodňovej chirurgie)**

### **Komentár hodnotiacej komisie k opatreniu:**

Jedna časť hodnotiteľov vnímala nové cenové opatrenie v zdravotníctve ako posun správnym smerom, ktorý vnáša ekonomické a racionalizačné opatrenia do zdravotníctva. Jasným príkladom je preferovanie lacnejšej jednodňovej chirurgie. Podľa nich môže byť opatrenie drobnou súčasťou reformy zdravotníctva, ale dôležitejšie budú zákony, ktoré prídu do parlamentu na jeseň, pretože bez prijatia nových zákonov o zdravotnom poistení a o zdravotných poisťovniach a zúženia Liečebného poriadku sa nijaká reforma realizovať nepodarí.

Kritická časť hodnotiacej komisie vnímala negatívne, že ministerstvo zdravotníctva doposiaľ prichádza len s čiastkovými opatreniami bez dostatočnej komunikácie celkovej koncepcie reformy, dlhodobých vízií, a preto si väčšina ľudí a lekárov nevie odpovedať na otázky, kam slovenské zdravotníctvo vlastne smeruje. Cenové opatrenie pokračuje podľa kritikov v "starých koľajach". Zmenou cien výkonov sa pokrok v reforme zdravotníctva nedosiahne. V praxi to totižto vyzerá tak, že lekári dostávajú od poisťovni úhrady na úrovni minimálnych cien kapitácie a minimálneho cenu bodu, takže veľký prínos pre lekárov, a teda aj pre kvalitu zdravotnej starostlivosti, v tomto opatrení kritici nevidia. Ide o opatrenie, ktoré sa bude musieť meniť podľa toho, čo ukážu praktické skúsenosti. Cenové opatrenie mohlo byť podľa hodnotiacich razantnejšie a jasne sa malo vymedziť, kedy dôjde k odstráneniu cenových regulácií.

### **Charakteristika opatrenia:**

Na návrh Ministerstva zdravotníctva (MZ) SR bolo 17. júna vydané Opatrenie Ministerstva financií Slovenskej republiky, ktorým sa ustanovuje rozsah regulácie cien v oblasti zdravotníctva. Novým cenovým opatrením sa zmenila príloha Regulácia cien a podmienky regulácie cien výkonov zdravotnej starostlivosti. Nový cenový výmer priniesol výrazné **zvýšenie maximálnej ceny kapitácie** (paušálna platba za evidovaného poistenca bez ohľadu na skutočne odvedený výkon) v **primárnej ambulantnej zdravotnej starostlivosti**, čím by sa malo podľa ministra zdravotníctva umožniť zdravotným poisťovniám prístup k manažmentu pacienta prostredníctvom finančnej motivácie lekárov primárnej ambulantnej sféry (praktickí lekári, gynekológovia). Zároveň sa opatrením **znížila minimálna cena kapitácie**, čím sa podľa ministra otvára priestor pre zmluvné dojednanie podmienok medzi poskytovateľom a zdravotnou poisťovňou v závislosti od kvality poskytovanej zdravotnej starostlivosti a uplatňovania nových technologických a medicínskych postupov. Minister zdravotníctva uviedol, že zhruba 15% pacientov spotrebúva 85% všetkých prostriedkov, a preto má nové cenové opatrenie dávať možnosť poisťovniám, aby zohľadňovali najrizikovejších a najnáročnejších pacientov. Ministrov zámer je, aby týmto pacientom venovali lekári väčšiu starostlivosť a dostali za to aj primerane zaplatené. Znižovanie minimálnych a zvyšovanie maximálnych cien kapitácie však neprinesie podľa lekárov výraznejšie zmeny, keďže zdravotné poisťovne pri svojej



súčasnej finančnej kondícii využívajú najmä dolnú hranicu kapitácie (v priemere 33 Sk), a nestáva sa často, že v prípade racionálnej, resp. neracionálnej preskripcie liekov zo strany lekára mu zvýšia, resp. znížia kapitačnú platbu.

Cena kapitácie v Sk	Pôvodná min. cena	Pôvodná max. cena	Nová min. cena	Nová max. cena
<b>praktický lekár pre dospelých</b>				
za poistenca vo veku 19 - 40 rokov	29,00	38,80	27,00	299,00
za poistenca vo veku 41 - 50 rokov	27,20	44,80	27,00	299,00
za poistenca vo veku 51 - 60 rokov	31,80	54,60	27,00	299,00
za poistenca vo veku od 61 rokov	33,15	72,80	27,00	299,00
<b>praktický lekár pre deti a dorast</b>				
za poistenca vo veku do 1 roku	108,10	204,30	45,00	299,00
za poistenca vo veku 1 - 5 rokov	67,70	91,40	45,00	299,00
za poistenca vo veku 6 - 14 rokov	49,30	63,70	30,00	299,00
za poistenca vo veku 15 - 18 rokov	31,00	40,20	30,00	299,00
<b>dorastový lekár</b>				
za poistenca vo veku 15 - 18 rokov	31,00	40,20	27,00	299,00
za poistenca vo veku 19 - 28 rokov	29,00	38,80	27,00	299,00
<b>gynekológ</b>	18,20	30,00	18,50	299,00

Lekári primárnej ambulantnej starostlivosti (PAS) sú platení výlučne kapitačnými platbami (boli zavedené v roku 1995, vtedy však boli lekári PAS odmeňovaní aj prostredníctvom bodového oceňovania výkonov) s výnimkou preventívnych zdravotných výkonov, ktoré sú ohodnotené bodmi v cenovom rozpätí 0,34 - 0,99 Sk za bod. Posilniť prevenciu v systéme zdravotnej starostlivosti, predovšetkým preventívne programy na včasné odhaľovanie kardiovaskulárnych a onkologických ochorení, má ustanovenie o preplácaní výkonov v rámci prevencie karcinómu hrubého čreva a vyšetrenia hladiny cholesterolu v rámci prevencie kardiovaskulárnych ochorení nad rámec kapitácie. Cenové opatrenie zvýšilo maximálnu cenu bodu za výkony poskytnuté pacientovi domácou ošetrovateľskou starostlivosťou z 0,40 Sk na 0,99 Sk (min. cena bodu - 0,20 Sk).

Minister zdravotníctva v pôvodnom návrhu cenového opatrenia chcel zohľadňovať rozdielnú sociálnu situáciu v jednotlivých regiónoch navýšovaním minimálnych kapitačných platieb v oblastiach s vyššou mierou nezamestnanosti, kde je predpoklad, že je veľa ľudí aj v hmotnej núdzi, a je preto oslobodených od 20-korunových poplatkov za návštevu ambulancie, čo znižuje príjem lekárov. Túto "stratu" mala lekárkom kompenzovať vyššia kapitačná platba od zdravotnej poisťovne. Minimálna cena kapitácie sa mala pre regióny s nezamestnanosťou vyššou ako 10% zvýšiť o 2 Sk, pri nezamestnanosti vyššej než 20% to malo byť zvýšenie o 4 Sk a za pacientov v regiónoch s vyše 30%-nou nezamestnanosťou mali lekári dostať o 6 Sk viac. Údaje o nezamestnanosti mali poisťovne čerpať z oficiálnych správ Štatistického úradu SR. Po frontálnom odmietnutí tohto návrhu zo strany lekárov a zdravotných poisťovní, ktorí argumentovali ekonomickou nepodloženosťou tohto kroku, ho ministerstvo zdravotníctva už nepresadzovalo do nového cenového opatrenia.

Nové cenové opatrenie **zvýšilo maximálnu cenu bodu** za lekárskeho výkonu u lekárov **špeciálnej ambulantnej starostlivosti** (ŠAS) (sekundárna zdravotná starostlivosť - napr. očiár, ušiár, krčiar, neurológ a pod.) z 0,65 Sk na 0,99 Sk (min. cena ostala na úrovni 0,32). V súčasnosti sa priemerná cena bodu za výkon pohybuje na dolnej hranici cenového rozpätia - od 0,34 Sk po 0,36 Sk. Ministerstvo chce dosiahnuť, aby zdravotné poisťovne začali cenu zdravotných výkonov rešpektovať a zvažovať, u koho a za akú cenu si výkon objedia.

Pri **spoločných vyšetreniach a liečebných zložkách** (napr. RTG-vyšetrenie) sa zvýšila maximálna cena bodu z 0,40 Sk na 0,99 Sk (nezmenená min. cena - 0,22 Sk).

Zvýšila sa cena za výkony nepretržitej **rýchlej zdravotnej pomoci** zo 7 Sk na 8 Sk za jedného poistenca mesačne, pričom navýšenie potrebných zdrojov plne pokryje zmena cenového výmeru pre ústavnú zdravotnú starostlivosť. Maximálna cena dopravy vozidlom rýchlej zdravotnej pomoci za jeden kilometer jazdy ostala na úrovni 18 Sk.

Pri **úprave minimálnych a maximálnych cien výkonov** poskytnutých jednému hospitalizovanému pacientovi podľa typu zdravotníckeho **zariadenia ústavnej starostlivosti** (nemocnice, vysokošpecializované odborné ústavy, odborné liečebné ústavy, liečebne dlhodobo chorých) sa zohľadnila snaha o postupné zrovnoprávnenie a zrealizovanie financovania zdravotníckych zariadení rôznych typov. Tento zámer vychádza z Programového vyhlásenia vlády SR, kde sa vláda zaviazala vytvoriť podmienky na rovnosť príležitostí zdravotníckych zariadení. Minimálne ceny výkonov pre nemocnice s poliklinikou I. typu sa vyrovnali, resp. priblížili k úrovni minimálnych cien výkonov pre nemocnice s poliklinikou II. typu. Podľa ministra zdravotníctva sa tak znižuje diskriminácia malých



nemocníc. Podľa neho je dôležité, aby pacienti s jednoduchšími diagnózami boli smerovaní aj do menších nemocníc, aby sa poisťovníam oplátilo u nich objednať služby. Upozornil, že maximálne ceny výkonov hrazené za hospitalizáciu pacienta v malých nemocniciach, teda prvého a druhého typu, sú totožné s dolnou finančnou hranicou u nemocnice tretieho typu, čo by malo stimulovať poisťovne nakupovať služby v rôznych typoch nemocníc v závislosti od ich vybavenia. Stanovenie takýchto cien prinúti podľa MZ SR zdravotné poisťovne, aby sa stali zodpovednými za nákup zdravotnej starostlivosti. Rozšíril sa aj zoznam zdravotných pomôcok a špeciálneho zdravotníckeho materiálu, ktoré bude poisťovňa preplácať nad rámec ceny hospitalizácie, čo by podľa navrhovateľov malo nemocnice motivovať na používanie aj lacnejších pomôcok, a skrátiť časy čakania na operácie, keďže sa už nebude musieť čakať na jedinou poisťovňou preplácanú pomôcku alebo materiál, ktoré boli často drahšie ako konkurenčné výrobky. Zdravotné poisťovne budú uhrádzať aj výkony v hospiciach, v ktorých sa poskytuje starostlivosť pacientom v terminálnom štádiu vážnych ochorení, a ktoré sa dosiaľ nefinancovali z prostriedkov solidárneho zdravotného poistenia.

Nové cenové opatrenie kladie dôraz na tzv. **jednodňovú chirurgiu** - na zákroky, ktoré sa dajú urobiť bez toho, aby pacient ležal v nemocnici. V opatrení je uvedených 167 výkonov jednodňovej medicíny (napr. artroskopické zákroky, endoskopické vyšetrenie, excimerlaserové operácie rohovky, hemoroidov, sterilizácia, vyberanie mandlí a pod.), ktoré budú lepšie platené. Presunutím ťažiska z lôžkovej starostlivosti o.i. na jednodňovú medicínu sa sleduje vyššia ekonomická efektívnosť liečby a rovnako aj zvýšenie efektívnej dostupnosti a flexibility zdravotnej starostlivosti. Ministerstvo očakáva rozmach pracovísk jednodňovej chirurgie, ktorú budú môcť vykonávať aj menšie ambulancie a centrá.

Opatrenie zvýšilo maximálnu cenu výkonu **interrupcie** vykonanej na žiadosť pacientky na 6 543 Sk. Pôvodná cena 3 000 Sk bola z roku 1996 a nezohľadňovala v dôsledku inflačného nárastu cien vstupov a mzdových úprav u zdravotníckych pracovníkov ekonomicky oprávnené náklady na výkon interrupcie. Na interrupcie, ktoré sa vykonávajú v záujme zdravia matky, sa ani naďalej nebudú vzťahovať žiadne poplatky. Viaceré nemocnice zvýšenie sumy za umelé prerušenie tehotenstva podporovali. Podľa oponentov môže byť nová cena pre mnohé ženy prívysoká, najmä preto, že sa často pre interrupciu rozhodujú zo sociálnych a ekonomických dôvodov a nemôžu si dovoliť vychovávať ďalšie dieťa. Podľa ministra zdravotníctva sa cena zvýšila kvôli rastu nákladov, a nie preto, aby sa znížil počet potratov. Aj cirkumcizia (obriezka), vykonaná na žiadosť pacienta, bude podľa nového cenového opatrenia patriť pod výkony poskytované zdravotníckymi zariadeniami za úhradu pacienta. Maximálna cena sa stanovila vo výške 7 735 Sk.

Minister zdravotníctva priznal chyby obsiahnuté v cenovom opatrení, keďže sa v ňom vyskytujú rozdielne ceny za rovnaký zdravotnícky výkon realizovaný v inom medicínskom odbore, na čo upozornila Slovenská asociácia jednodňovej chirurgie. Šéf rezortu nepovažuje cenové opatrenie za ideálne, je podľa neho otvoreným dokumentom, ktorý sa bude určite aktualizovať. Po 3 až 4 mesiacoch zhodnotí ministerstvo jeho účinnosť a potrebné veci zmení.

Cenové opatrenie predstavuje nástroj štátu na riadenie trhu zdravotníckych poskytovateľov, čo minister zdravotníctva nepovažuje za prínosné. Regulácia cien zdravotných výkonov by mala byť podľa jeho plánov obmedzená pri nasledujúcom cenovom opatrení, v ktorom budú stanovené iba maximálne ceny. Podľa neho by poskytovatelia zdravotníckych služieb nemali mať vyššiu mieru ochrany ako advokáti, architekti, stavební inžinieri a pod., ktorým nikto centrálne neurčuje, koľko musia minimálne dostať za svoju prácu. Ministrovým zámerom je neskôr ceny deregulovať úplne.

Naposledy sa menili ceny kapitácie a bodu v zdravotníctve 30. júla 2002. Nové cenové opatrenie nadobudlo účinnosť 1. júla 2003.

### **13. Projekt ďalšej decentralizácie verejnej správy a návrh usporiadania miestnej štátnej správy (prenos ďalších kompetencií, zrušenie okresných úradov od roku 2004, vznik obvodných úradov a špecializovaných úradov miestnej štátnej správy)**

#### **Komentár hodnotiacej komisie k opatreniu:**

Projekt bol hodnotený rozporuplne. Tento kompromis je v porovnaní s pôvodnými verziami modelu fungovania verejnej správy ústupkom. Bez otvorenia otázky nového územnosprávneho členenia SR budú všetky decentralizačné návrhy nedokončenými modelmi. Bez fiškálnej decentralizácie s jasne stanoveným algoritmom a spôsobom výplaty pre územnú samosprávu bez možnosti subjektívnej korekcie zo strany štátnej správy nemožno hovoriť o komplexnej reforme verejnej správy. Nikde nie je záruka, že nový model nebude viac byrokratický, mať viac úradníkov a nebude stáť viac peňazí. A práve efektívny výkon verejnej správy, ktorý by bol bližšie pri občanovi

a bol by menej nákladný ako v súčasnosti, považujú odborníci za najpodstatnejší cieľ reformy verejnej správy. Súčasný stav, ako aj prezentovaný projekt však vyvolával u mnohých hodnotiacich pocit, že sa reforma robí pre úradníkov, a nie pre občanov. Občan zostal podľa nich na okraji procesu decentralizácie, bez toho aby sa ho niekto pýtal, čo by bolo pre neho najlepšie. Proces decentralizácie prebieha veľmi pomaly a nesie v sebe znaky nedoriešených systémových problémov. Aj projekt ďalšej decentralizácie verejnej správy ráta s príliš postupným a zdĺhavým presunom kompetencií na samosprávu. Okrem toho sa vyznačuje aj problémom politizácie niektorých rozhodnutí (napr. sídla budúcich obvodných úradov). Podľa mnohých respondentov sa po "reforme" nič nezmení. Vzniknú len nové úrady s novými názvami a sídlami na rôznych stupňoch verejnej správy, čo bude iba komplikovať a zneprehľadňovať celú verejnú správu. Namiesto okresných úradov sa zavedú znovu obvodné, ale hranice okresov sa nebudú rušiť. Ostanú aj krajské úrady. Korupcia sa decentralizuje. Kritika bola vyslovená nad 5-mesačným odstupným pre zamestnancov okresných úradov, ktorí budú prepustení z dôvodu prenosu kompetencií, ale zároveň sa budú môcť hneď zamestnať na samospráve, ktorá prevezme jeho agendu.

Pozitívne vnímali niektorí odborníci zámer prísnejšie kontrolovať samosprávu, hlavne jej hospodárenie, čo malo byť podľa nich prvou vecou pri začatí decentralizácie. Realita a implementovanie zámerov v praxi však býva podľa nich zväčša úplne odlišná, takže odporúčajú si počkať na konkrétne kroky pri realizácii ďalšej etapy reformy verejnej správy.

**Charakteristika opatrenia:**

<http://www.rokovanie.sk/appl/material.nsf/0/7FBF85C48FB13BE6C1256D26003320F5?OpenDocument>  
<http://www.rokovanie.sk/appl/material.nsf/0/FB0D659E068A0C9FC1256D2600334BBE?OpenDocument>  
<http://www.rokovanie.sk/appl/material.nsf/0/F3D2A2F1A0BA9626C1256D3A0039DD4E?OpenDocument>

Vláda SR schválila a odštartovala v roku 2000 decentralizáciu verejnej správy. Prijali sa viaceré zákony, ktoré spustili proces decentralizácie a boli zvolené orgány do samosprávnych vyšších územných celkov (VÚC). Od januára 2002 sa na základe prijatých zákonov začali postupne v štyroch etapách prenášať kompetencie na VÚC a obce. Posledná etapa by mala začať januárom 2004.

Vláda schválila 14. mája návrh Projektu decentralizácie verejnej správy na roky 2003 - 2006. Svojim obsahom je pokračovaním reformy verejnej správy. Materiál obsahuje návrhy zmien **decentralizácie kompetencií**, miestnej štátnej správy, územnej samosprávy, financovania územnej samosprávy, kontroly územnej samosprávy, správneho konania, správneho súdnictva a informovania verejnosti. Súčasťou je časový harmonogram hlavných aktivít na roky 2003 až 2006, zoznam a rozsah noviel zákonov, resp. nových zákonov, ktoré bude potrebné prijať v súvislosti s procesom decentralizácie (návrh vyžaduje zmenu viac ako 90 noriem). V prvom rade sa Projekt zaoberá ďalšími kompetenciami, ktoré budú odovzdané samospráve, a či pôjde o samosprávnu pôsobnosť, alebo o prenesený výkon štátnej správy. Podľa splnomocnenca vlády pre decentralizáciu verejnej správy počet kompetencií, ktoré majú prejsť na samosprávu, už nie je veľa (napr. otázky opatrovateľskej služby, finančné toky, problémy s majetkom, oblasť školstva). Jednotlivé ministerstvá navrhujú podľa Projektu, presun týchto kompetencií z krajských a okresných úradov na obce a VÚC k 1.1.2004 a 2005 (napr. zriaďovateľská pôsobnosť ku krízovým strediskám, detským domovom, domovom sociálnych služieb; vlastnícke práva k lôžkovým a iným poskytovateľom zdravotnej starostlivosti; celú zriaďovateľskú pôsobnosť k rozpočtovým organizáciám na úseku školstva; a ďalšie). V oblasti zdravotníctva by mal vzniknúť nový úrad ministerstva, ktorý preberie niektoré kompetencie štátneho lekára a farmaceuta. V pôsobnosti ministerstva dopravy sa navrhuje participácia samosprávy na letiskách regionálneho významu; v oblasti sociálnych vecí by mala opatrovateľská služba patriť výhradne obciam, krízové centrá a detské domovy (nie typu neziskových organizácií) by mali patriť pod VÚC. Zásadná kompetencia, ktorá by sa mala zmeniť, je odstránenie účelovej viazanosti majetku. Samospráva tak bude môcť majetok vkladať aj do neziskových organizácií a iných právnických osôb, teda nielen do vlastných rozpočtových a príspevkových organizácií. Okrem týchto, Projekt spomína aj úpravu mnohých "menších" kompetencií (stavebného poriadku, oblasť životného prostredia, bytovej výstavby).

V oblasti územnej samosprávy tvorí samostatnú a kľúčovú kapitolu **financovanie a fiškálna decentralizácia**. Návrh zmeny financovania územnej samosprávy bude rozdelený do dvoch etáp. Toto rozloženie je potrebné z dôvodu pripravovanej komplexnej daňovej reformy (pozri opatrenie č. 2) a zámeru vlády pokračovať v presune kompetencií. Prvá etapa začne januárom 2004 a týkať sa bude čiastočných zmien a prípravy legislatívy. V rámci tohto obdobia dôjde predovšetkým k zmene decentralizačnej účelovej dotácie pre samosprávy na dotáciu neúčelovú, čím sa zvýši autonómnosť rozhodovania orgánov samosprávy. Druhá etapa - v roku 2005 - bude znamenať zavedenie samotného nového systému financovania. Malo by sa posilniť financovanie podielom na štátnych daniach. Zvažované sú dve alternatívy, podľa ktorých by to mal byť podiel na všetkých daniach, alebo podiel na priamych daniach. Sám autor reformy verejnej správy sa prikláňa k názoru, podľa ktorého by sa podielové

dane tvorili z podielu na všetkých daniach. Okrem toho stále zvažuje, ktoré ďalšie dane by mohli od roku 2005 tvoriť príjem samosprávy. Do úvahy prichádza daň zo závislej činnosti, z príjmu FO z podnikateľskej činnosti, paušálna daň a zmena dane z nehnuteľností. Ďalšia kapitola vládou schváleného materiálu sa zaoberá **posilnením kontrolných mechanizmov**, vnútorných - zákonom o kontrole v územnej samospráve a vonkajších - rozšírením pôsobnosti Najvyššieho kontrolného úradu. Ten by kontroloval aj hospodárenie s majetkom a financiami, nielen v samospráve, ale aj v organizáciách, ktoré ich odtiaľ dostávajú. Splnomocnenec vlády potvrdil, že samosprávy budú hospodáriť s väčšími peniazmi a kompetenciami ako v minulosti, a preto ich treba aj lepšie kontrolovať. Decentralizácia verejnej správy prináša podľa neho riziko decentralizácie korupcie. V minulom roku samospráva disponovala približne 70 miliardami korún, čo je niekoľkonásobne viac oproti minulosti. Postupný prechod kompetencií od roku 2002, vo viacerých prípadoch uprostred rozpočtového roka, neumožnil zvoliť iný mechanizmus ako účelovú decentralizačnú dotáciu. V súčasnosti, 45% finančných prostriedkov z transferu na krytie výdavkov miestnej samosprávy (cca 60% celkových príjmov) je účelovo viazaných, v prípade samosprávy VÚC je to až 95%. Z toho, okrem iného, vyplýva len veľmi obmedzená daňová nezávislosť, slabá motivácia hľadať vlastné zdroje a znížená zodpovednosť pri používaní zdrojov.

Projekt sa ďalej zaoberá **reorganizáciou miestnej štátnej správy (MŠS)**. Vláda vychádzala z rozhodnutia koalície rady, ktoré hovorilo o **zániku okresných úradov k 1. januáru 2004**. Ten má dopad aj na krajskú úroveň, kde tiež dochádza k zásadnej zmene. Miestna štátna správa bude organizovaná jednak ako všeobecná štátna správa a ako špecializovaná štátna správa. Orgánmi všeobecnej štátnej správy budú krajské úrady a obvodné úrady, v odvetvovej pôsobnosti ministerstiev vnútra, obrany a hospodárstva. Finančne budú napojené na rozpočet Ministerstva vnútra SR. Na zabezpečovanie pôsobnosti ostatných úsekov štátnej správy sa zavedie sústava orgánov špecializovanej miestnej štátnej správy.

Ministerstvo vnútra pripravilo a vláda následne 11. júna odsúhlasila Návrh optimalizácie usporiadania miestnej štátnej správy z hľadiska efektívnosti zabezpečovania úloh a z hľadiska dostupnosti pre občanov. Vychádzajúc z návrhu, počet 79 okresných úradov sa na mnohých úsekoch MŠS považuje z hľadiska efektívnosti jej organizácie za vysoký a ekonomicky náročný. Pre tie činnosti, ktoré dnes vykonávajú okresné úrady a po ich zrušení nebudú decentralizované na územnú samosprávu, alebo pre tie činnosti, pre ktoré nebudú zriadené osobitné orgány špecializovanej miestnej štátnej správy, ministerstvo vnútra navrhuje **zaviesť sústavu 46 obvodov a obvodných úradov**, vykonávajúcich všeobecnú miestnu štátnu správu. Tá by mala nahradiť 79 okresov a okresných úradov. Novonavrhované obvody vo väčšine prípadov vzniknú z bývalých okresov. O ich počtoch a sídlach sa definitívne rozhodne pri prijímaní zákonov. Stále však prichádza do úvahy ešte aj vyšší počet obvodov (49 alebo 51). Pri vytypovaní sídiel budúcich obvodov prihliadalo ministerstvo vnútra na vybavenosť jednotlivých miest budovami pre správu, zariadenia infraštruktúry, dostupnosť zo spádového územia. Vo vytvorených obvodoch bude pôsobiť **rôzny počet špecializovaných úradov miestnej štátnej správy**, ktoré budú aj po prenesení časti kompetencií štátu na samosprávu zabezpečovať výkon úloh v špecifických oblastiach správy. Ich počet a územné pokrytie pripravili za každý úsek, ktorý dnes zastrešujú oddelenia okresných úradov, rezortné ministerstvá. V materiáloch poskytnutých sekcii verejnej správy ministerstva vnútra príslušné ústredné orgány na úsekoch ich pôsobenia navrhujú z hľadiska efektívnosti plnenia úloh a dostupnosti občanovi ako optimálne takéto usporiadania orgánov špecializovanej miestnej štátnej správy, ktorú ešte zatiaľ vykonávajú krajské a okresné úrady:

8 expozitúr Úradu vlády v sídlach krajov; Ministerstvo životného prostredia SR - 6 oblastných (ako rozpočtové organizácie) a 36 obvodných úradov životného prostredia (nevyučuje sa ani model 8+46); Ministerstvo výstavby a regionálneho rozvoja SR - 8 oblastných stavebných správ (ako rozpočtové organizácie) v sídlach krajov, nenavrhuje sa však zriadenie orgánov miestnej štátnej správy na úrovni nižšej ako krajskej, pretože výkon štátnej správy na tejto úrovni prešiel v celom rozsahu na samosprávu miest a obcí; Ministerstvo pôdohospodárstva SR - 8 vyšších pozemkových úradov a 8 vyšších lesných úradov v krajských mestách (ako rozpočtové organizácie) a 46 pozemkových úradov a 39 lesných úradov (bez právnej subjektivity); Ministerstvo dopravy, pôšt a telekomunikácií SR - 8 krajských a 46 obvodných úradov cestnej dopravy a pozemných komunikácií, navrhované umiestnenie týchto úradov a pracovísk zodpovedá sieti dopravných inšpektorátov vzhľadom na to, že niektoré z ich pôsobností bezprostredne na seba nadväzujú; Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny (MPSVR) SR - navrhuje zriadiť pre Úsek sociálnych vecí a služieb zamestnanosti Ústredie sociálnych vecí a služieb zamestnanosti SR a 45 územných úradov sociálnych vecí a služieb zamestnanosti (ako rozpočtové organizácie s právnou subjektivitou), ktoré by mali nahradiť súčasné úrady práce a odbory sociálnych vecí, čím by prebrali na seba aj oblasť ich činností. Úrady budú môcť na zabezpečenie výkonu niektorých činností po schválení ministerstvom zriaďovať a zrušovať pracoviská mimo svojho sídla, určovať rozsah ich činnosti a územné obvody ich výkonu. Predpokladá sa, že výkon miestnej štátnej správy na tomto úseku sa bude zabezpečovať spolu s týmito pracoviskami na 121 miestach (43 úradov a 78 detašovaných pracovísk); Ministerstvo zdravotníctva SR - pre úsek štátneho hygienika navrhuje jeden Národný ústav verejného zdravotníctva ako rozpočtovú organizáciu s právnou subjektivitou na výkon II. stupňa špecializovanej štátnej správy a 36 regionálnych ústavov verejného zdravotníctva ako rozpočtové organizácie s

právnou subjektivitou a rozšírenou pôsobnosťou; Ministerstvo školstva SR - 8 školských úradov (ako rozpočtové organizácie); Ministerstvo vnútra SR - navrhuje zriadiť ako orgány všeobecnej miestnej štátnej správy 8 krajských úradov (ako rozpočtové organizácie) a 46 obvodných úradov (bez právnej subjektivity, ale so samostatným rozhodovaním v administratívno-správnych veciach), popri nich navrhuje zriadenie 75 detašovaných pracovísk obvodných úradov vo všetkých 33 sídlach terajších okresov, v ktorých nebudú zriadené obvodné úrady, ako aj v ďalších 42 mestách a obciach. Ministerstvo financií SR, Ministerstvo obrany SR a Ministerstvo hospodárstva SR nenavrhuje zriadiť osobitné orgány, ale úseky ich pôsobnosti začleniť do 8 krajských a 46 obvodných úradov.

Okresy by podľa splnomocnenca vlády pre reformu verejnej správy nemali od 1. januára fungovať ako správne jednotky. Hranice okresov sa nebudú rušiť, budú mať ale len evidenčný charakter. Zmenia sa aj krajské úrady, na ktorých ostane cez sieť ministerstva vnútra agenda živnostenského podnikania, otvorená je otázka priestupkov. Krajský prednosta, vymenovaný vládou, by mal zabezpečovať napr. otázky civilnej ochrany. Diskutuje sa o tom, či by nemal právo pozastaviť rozhodnutie samosprávy v sporných prípadoch, kým nerozhodne súd. V Projekte ďalšej decentralizácie sa okrem toho uvažuje aj napríklad s premenovaním vyšších územných celkov na "župy" (šéf by sa potom volal župan, jeho zástupca podžupan, mali by sme župné úrady a župné zastupiteľstvá). Argumentom by mal byť historický pôvod tohto slova, ktorý je načrtnutý v prílohe vládneho materiálu. Tá obsahuje aj návrh ďalších pojmov oblasti verejnej správy. Novovzniknuté úrady špecializovanej štátnej správy, ktoré po zrušení okresných úradov k 1. januáru 2004 zriadia jednotlivé rezorty, odporúča volať napríklad Úrad verejného zdravotníctva, Sociálny úrad či Lesný úrad. Financovanie novovzniknutých úradov špecializovanej miestnej štátnej správy bude podľa koncepcie uskutočňované zo štátneho rozpočtu. Zrušiť sa má rozpočtová kapitola krajských úradov. Nové úrady budú napojené na rozpočet príslušných rezortov. Orgány špecializovanej miestnej štátnej správy (na úrovni kraja) by mali mať postavenie právnických osôb ako rozpočtové organizácie štátu. Budú vstupovať do záväzkových vzťahov, pracovnoprávných vzťahov a budú mať i postavenie služobného úradu a správcu zvereného majetku štátu. Funkciu zriaďovateľa vo vzťahu k týmto orgánom bude plniť príslušné odvetvové ministerstvo. Ostatné štátne orgány na okresnej úrovni nebudú mať postavenie právnických osôb a budú mať len administratívno-právnou subjektivitu.

Novým usporiadaním miestnej štátnej správy by sa mal znížiť počet zamestnancov tak vo verejnej, ako aj v štátnej službe (na integrovaných úradoch štátnej správy pracuje v súčasnosti 12 996 zamestnancov, z toho 11 122 na okresných úradoch a 1 874 na krajských úradoch). Úrad pre štátnu službu počíta s tým, že 50% zamestnancov integrovanej miestnej štátnej správy (okresných a krajských úradov), ktorí sú dnes v trvalom pracovnom pomere, prejde koncom roka 2003 plynulo na nové úrady štátnej správy. Druhá polovica, ktorá po zrušení úradov práce príde o zamestnanie, získa od štátu odstupné a uplatnenie by si mohla nájsť na (kompetenčne) postupne sa posilňujúcich úradoch samospráv. Podľa ministra vnútra by celkový počet úradníkov nemal narásť, ale závisí to predovšetkým od jednotlivých ministrov. Zrušenie okresných úradov neušetrí podľa splnomocnenca vlády pre verejnú správu miliardy, ale prinesie efektívnejšiu verejnú správu a posilní vplyv občanov na veci verejné. Finančné prostriedky takto získané, sa využijú na informatizáciu samosprávy a zvýšenie miezd zamestnancom, ktorí budú vykonávať viac práce. Odhaduje, že náklady spojené s presťahovaním úradov a vyplatením odstupného v sume 2 až 3 miliardy korún sa vrátia v priebehu jedného roka. Návrat k 12 VÚC bude podľa splnomocnenca možný najskôr o pol druhu roka, keď sa dokončí proces decentralizácie. Spolu je potrebné v súvislosti s reformou verejnej správy predložiť 37 zákonov, ktorými sa ale novelizuje viac ako 90 noriem. Viaceré zákony nesúvisia priamo s decentralizáciou, ale s rušením integrovaných úradov miestnej štátnej správy a ide len o nahradenie názvom orgánov a posunutie kompetencií. Systémové zákony sa budú prijímať až v priebehu budúceho roka.

So zmenou usporiadania miestnej štátnej správy nie sú spokojné viaceré mestá, ktoré majú prísť o sídla okresov, resp. budúcich obvodov. Podľa nich zrušením sídla okresu a znížením významu mesta na sídlo detašovaného pracoviska obvodného úradu dôjde k stagnácii a zastaveniu rozvoja dotknutých regiónov. Kritikom sa nepáči, že vláda neotvára tému zmeny počtu krajov, resp. žúp, keďže väčšina dnešných koalíčných strán vehementne presadzovala v minulom volebnom období územno-správny model Slovenska 12 krajov + 12 VÚC. Medzi oponentmi sa vyskytlo niekoľko rozdielných názorov na reformu. Väčšina z nich súhlasí s decentralizáciou, ktorá priblíži verejnú správu k občanovi, častokrát len nesúhlasia so spôsobom, akým sa to dnes realizuje. Združenie miest a obcí Slovenska (ZMOS) vyslovilo zásadný nesúhlas so zriadením špecializovanej štátnej správy v školstve a so zvýšením dane z nehnuteľností, ktorým chce vláda podľa ZMOS riešiť zvýšenie príjmov obcí mimo štátneho rozpočtu na úkor daňovníkov. Reforma verejnej správy nepostupuje podľa predsedu ZMOS tak, ako bolo sľúbené, peniaze na vykonávanie právomocí nestačia, a preto obce preberanie ďalších kompetencií zväžia. S presunom kompetencií neboli spokojní ani prednostovia krajských a okresných úradov. Diskusia sa rozprúdila ohľadne zrušenia verejnoprávnej inštitúcie riadenej tripartitným systémom - Národného úradu práce a integrovania úradov práce a odborov sociálnych vecí okresných úradov do nového orgánu špecializovanej miestnej štátnej správy - do 45 územných úradov sociálnych vecí a služieb zamestnanosti, ktoré budú z právneho hľadiska rozpočtovými organizáciami MPSVR s vlastnou právnou subjektivitou. Jednou z najčastejšie spomínaných výhrad diskutérov

uplynulého snemu ZMOS bola nezvládnutá decentralizácia finančných prostriedkov (fiškálna decentralizácia), z ktorých sa mal platiť výkon prenesených kompetencií štátu. Ak by totiž vláda spolu s presunom nových kompetencií na samosprávu presunula aj peniaze a úradníkov, vyhli by sa obce a mestá vzájomným sporom o vytváranie spoločných obecných úradov, ale aj kritike, že sa vláda rozhodla šetriť svoje výdavky na úkor rozpočtov samospráv. ZMOS pritom požadovalo len taký objem prostriedkov, s akým právomoci zabezpečovala integrovaná štátna správa na úrovni okresov a ich medziročnú valorizáciu. Predseda Združenia varoval, že výdavky obcí tento rok medziročne narastú o 30 mld. Sk. Splnomocnenec vlády pripustil tieto komplikácie, ale v tomto prechodnom období ich považuje za prirodzené.

## 14. Návrh na zavedenie povinnosti pre zamestnávateľov platiť nemocenské dávky počas prvých 10 dní práceneschopnosti (návrh zákona o náhrade príjmu pri dočasnej pracovnej neschopnosti zamestnanca)

### Komentár hodnotiacej komisie k opatreniu:

Väčšina hodnotiacich považuje navrhované opatrenie za správne a predpokladá, že sa s jeho pomocou podarí znížiť miera zneužívania systému nemocenského poistenia. Podľa niektorých zmena v spôsobe vyplácania dávok prispeje aj k prečisteniu situácie na trhu práce. Zamestnanci si budú musieť uvedomiť zodpovednosť za svoje zdravie, keďže nikto nemá záujem o príliš často absentujúceho zamestnanca. Zamestnávateľia si budú vedieť lepšie ustrážiť dochádzku svojich zamestnancov a budú motivovaní dohliadať na odôvodnenosť ich práceneschopnosti. Opatrenie však podľa hodnotiacich prinesie na druhej strane zvýšenie administratívnych nákladov zamestnávateľov, ktorí budú musieť pravdepodobne začať tvoriť rezervy na vyplácanie nemocenských dávok, čo môže mať nepriaznivý, aj keď minimálny dopad na rast miezd. Odborníci ale priznávajú, že vyššie administratívne náklady zamestnávateľov budú kompenzované nižšími nákladmi v dôsledku nižšej práceneschopnosti zamestnancov.

Navrhované opatrenie je podľa niektorých názorov hodnotiacich odborníkov druhé najlepšie riešenie. Systémovo by bolo prospešnejšie, keby sa poistenie práceneschopnosti uzatváralo na komerčnej báze a zamestnanec by sa sám rozhodoval, či sa chce, alebo nechce poistiť. Výška jeho nemocenskej dávky by bola dohodnutá v poistnej zmluve s komerčnou poisťovňou. Ak by sa zamestnanec nepoistil, nedostával by v prípade choroby žiadne dávky a pokus o zneužitie by bol hodnotený ako trestný čin – poistný podvod.

Podľa kritikov opatrenie zbytočne zaťažuje podnikateľov a nebude vytvárať tlak na zvýšenie efektivity v štátnej správe. Zneužívanie systému by sa podľa nich dalo riešiť aj lepšou revíznou činnosťou lekárov a kontrolou často absentujúcich zamestnancov. Opatrenie môže mať podľa menšinového názoru negatívny vplyv na zdravie zamestnancov, ktorí budú, či už z vlastného rozhodnutia, alebo z donútenia zamestnávateľa, pracovať aj chorí. Časť hodnotiteľov sa stotožnila s pripomienkou Asociácie zamestnávateľských zväzov a združení SR, ktorej chýbala podrobnejšia kvantifikácia a zdôvodnenia nastavenia parametrov nového spôsobu vyplácania dávok a ich dosahu hlavne na malých a stredných podnikateľov.

### Charakteristika opatrenia:

Vláda SR schválila 11. júna návrh zákona o náhrade príjmu pri dočasnej pracovnej neschopnosti zamestnanca. Ide o nový zákon, nadväzujúci na zákon o sociálnom poistení, ktorý určuje podmienky vyplácania nemocenských dávok počas prvých 10 dní práceneschopnosti. Predkladateľom návrhu zákona je Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny (MPSVR) SR. Hlavnou zmenou, ktorú by mal nový zákon priniesť, je zavedenie povinnosti pre zamestnávateľov platiť časť dávok pri práceneschopnosti ich zamestnancov. Podľa terajšej právnej úpravy platí dávky počas celej doby práceneschopnosti Sociálna poisťovňa (SP). V prípade schválenia zákona by zamestnávateľia museli platiť zamestnancom dávku počas prvých 10 dní práceneschopnosti. SP by v platení pokračovala až od 11. dňa. Maximálna doba poberania dávky pri práceneschopnosti je v návrhu určená na 52 týždňov. Zamestnávateľ by musel svojim zamestnancom vyplácať počas prvých 3 dní dávku vo výške 18% z denného vymeriavacieho základu (d.v.z.). Od 4. po 10. deň by zamestnanec dostával dávku tvoriacu 55% z d.v.z. Návrh zákona umožňuje dohodnúť sa v kolektívnej zmluve na vyššej dennej dávke, tá však nesmie prekročiť úroveň 80% d.v.z. Od 11. dňa by zamestnanec dostával, už od SP, 55% z d.v.z. (v prípade, že bude schválený nový zákon o sociálnom poistení). MPSVR zároveň navrhuje zmeniť vymeriavací základ, ktorého maximum by malo dosiahnuť 1,5-násobok priemernej mzdy v národnom hospodárstve.

Ako kompenzáciu za zvýšené náklady navrhuje MPSVR znížiť odvody zamestnávateľov do nemocenského poistného fondu SP zo súčasných 3,4% z vymeriavacieho základu na 1,4% v.z. Zamestnanci by mali platiť naďalej

1,4% z v.z. Podľa ministerstva by to zamestnávateľom malo priniesť úsporu finančných prostriedkov. V súčasnosti totiž platia na nemocenských odvodoch približne 10 mld. Sk, po úprave by to malo byť o 6 mld. Sk menej. Podľa odhadov by náklady na nemocenské dávky mali pre firmy predstavovať 3,5 mld. Sk, čo predstavuje pokles výdavkov o cca. 2,5 mld. Sk. Vypĺcanie dávok počas práceneschopnosti by pre zamestnávateľov zároveň predstavovalo daňovo uznateľný výdavok. Takéto znižovanie odvodového zaťaženia je podľa MPSVR možné aj vďaka tomu, že SP hospodári v rámci nemocenského poistenia s prebytkom, ktorý je však presúvaný do deficitného fondu dôchodkového poistenia. Takéto krížové dotovanie však podľa návrhu nového zákona o sociálnom poistení (pozri opatrenie č. ) nebude od 1. januára 2004 možné. Celkové náklady SP na nemocenské poistenie zaznamenávajú od roku 1999 pravidelný mierny pokles a v roku 2002 predstavovali niečo vyše 7 mld. Sk. MPSVR plánuje znižovať aj ďalšie odvody. V najbližších 3 rokoch by celkové odvodové zaťaženie v oblasti sociálneho poistenia mohlo oproti súčasnosti klesnúť o 5 až 6%-uálnych bodov.

Dôvodom na zmenu legislatívy je podľa ministerstva práce praktická nefunkčnosť dnešného systému sociálneho poistenia, ktorý je nevhodný pre zamestnancov s vyššími príjmami a naopak, je zneužívaný ľuďmi s príjmami výrazne nižšími ako priemerná mzda. Zamestnanci s vyššími príjmami si totiž podľa ministerstva počas choroby berú dovolenku, aby zabránili prílišnému výpadku svojich príjmov. Pre zamestnancov s nižšími príjmami je naopak výhodné "nechať sa vypísať", keďže strata príjmu počas práceneschopnosti nie je až taká výrazná. Limitom, dokiaľ sa takéto konanie oplatí, je čistý zárobok približne 7,5-tis. korún. Od tejto hranice platu však už výška nemocenského stagnuje bez ohľadu na príjem a zaplatené odvody. Prvý problém by sa mal vyriešiť zvýšením vymeriavacieho základu na 1,5-násobok priemernej mzdy. Podľa rezortu práce je takýto vymeriavací základ dostatočný, keďže poistenie má slúžiť iba na preklopenie dočasnej práceneschopnosti a lepšie zarábajúci ľudia si môžu výpadok príjmov doplniť úsporami, alebo komerčným poistením. Zneužívaniu systému by malo zabrániť prenesenie povinnosti platiť časť nemocenského na zamestnávateľov. Tí by potom podľa ministerstva mali byť motivovaní nielen viac dohliadať na dochádzku svojich zamestnancov, ale aj zlepšovať im pracovné prostredie, ktoré by malo prispievať k znižovaniu ich chorobnosti. Povinnosť platiť nemocenské by mala zabrániť aj javu, keď firmy odporúčali svojim zamestnancom nechať sa vypísať, ak pre nich nemali prácu. Zneužívanie systému nemocenského poistenia dokazuje podľa zástancov reformy aj skutočnosť, že miera práceneschopnosti presne kopíruje sociálnu situáciu slovenských regiónov. V Bratislave, ktorá zaznamenáva najnižšiu nezamestnanosť, bolo v roku 2002 denne vypísaných priemerne 2,3% poistencov, pričom v okrese Stará Ľubovňa, kde je miera nezamestnanosti mnohonásobne vyššia, dosiahla miera práceneschopných 14,4%.

Na návrh z dielne MPSVR sa objavili protichodné reakcie z podnikateľského prostredia. Nespokojnosť s ním vyjadrila Asociácia zamestnávateľských zväzov a združení (AZZZ) SR, podľa ktorej nebola dostatočne preukázaná vybilancovanosť vo vzťahu k zaťaženiu podnikateľov, najmä malých. AZZZ takisto spochybnila prepočty vlády, podľa ktorých má byť reforma pre zamestnávateľov finančne prospešná. AZZZ však podľa dostupných informácií nepredložila žiadne alternatívne prepočty dopadu zákona. Iný postoj zaujal prezident Zväzu spracovateľov dreva SR, ktorý vyjadril presvedčenie, že firmy si pri novej právnej úprave budú lepšie strážiť neodôvodnenú chorobnosť, ktorá v súčasnosti zvyšuje výdavky Sociálnej poisťovne.

Parlament by mal o zákone o náhrade príjmu pri dočasnej pracovnej neschopnosti zamestnanca rokovať v septembri tohto roka a v prípade schválenia nadobudne účinnosť 1. januára 2004.

## **15. Zníženie počtu úradníkov na krajských a okresných úradoch o 5% k 1.7.2003**

### **Komentár hodnotiacej komisie k opatreniu:**

So znížením počtu úradníkov na krajských a okresných úradoch vládla v odbornej verejnosti tlmená spokojnosť. Redukcia, a to výraznejšia, mala prísť skôr, nemuselo by sa potom napríklad pristúpiť k zvyšovaniu spotrebných daní už v tomto roku. Krok ministerstva vnútra predstavuje len kozmetickú úpravu. Stále totiž zostáva v štátnom sektore vysoká prezamestnanosť, a tým aj vysoké a neefektívne vynakladané výdavky štátneho rozpočtu. V súčasnom období, keď nezamestnanosť výrazne klesá a stúpa zamestnanosť, by po previazanosti racionalizačných opatrení na prebiehajúcu decentralizáciu verejnej správy nemusel byť neprierodný ani obdobný pokles počtu úradníkov každý štvrtrok. Odborníci upozornili, že je potrebné si všimnúť aj stav, keď sa v štátnej správe úradnícke miesta redukujú, ale v samospráve niektoré miesta vznikajú napriek tomu, že ich potreba je otázná. Niektorí poukázali, že realizácia redukcie funkčných miest narazila na určité problémy, keď na mnohých krajských a okresných úradoch nevedeli koho majú prepustiť. Určite by prospelo zlepšenie personálneho manažmentu (ak nejaký je) na okresných a krajských úradoch, aby sa dali identifikovať neefektívne a nadbytočné pracovné miesta priamo na úradoch, a aby prepúšťanie bolo iniciované zdola. Prospešné by bolo tiež, ak by s redukciou počtu úradníkov bolo spojené zvyšovanie plátov a kvality poskytovaných služieb.



**Charakteristika opatrenia:**

Vláda SR schválila 26. júna návrh zníženia počtu funkčných miest v kapitolách krajských úradov k 1. júlu 2003, ktorým sa k tomuto dátumu zníži počet funkčných miest na krajských a okresných úradoch o 641 miest (pôvodný návrh ministerstva vnútra – 770 miest). Vláda sa vo svojom Programovom vyhlásení zaviazala presadzovať počas 4-ročného funkčného obdobia zoštíhlenie administratívy a toto má byť prvý krok k naplneniu uvedeného záväzku. Vláda plánuje k 1. júlu 2003 znížiť počet funkčných miest krajských úradov (KÚ) o 12% a okresných úradov (OÚ) o 5%. Zo 641 funkčných miest, navrhnutých na zrušenie, je 474 štátnozamestnaneckých a 167 miest vo verejnej službe, pričom 259 miest nie je v súčasnosti obsadených. Najviac úradníkov by malo opustiť krajské a okresné úrady na strednom a východnom Slovensku. Pri návrhoch na znížovanie funkčných miest sa prihliadalo najmä na frekvenciu výkonu štátnej správy na príslušnom úseku činnosti, na vládou schválenú koncepciu usporiadania miestnej štátnej správy a na návrh Projektu decentralizácie verejnej správy (pozri opatrenie č. 19). V nadväznosti na zníženie funkčných miest budú vykonané zmeny v organizačnej štruktúre KÚ a OÚ. V tomto roku bolo na krajských a okresných úradoch vytvorených funkčných miest pre 12 895 zamestnancov, z toho na KÚ 1 921 a na OÚ 10 974. Vzhľadom na to, že štátnozamestnanecký pomer a pracovný pomer dotknutých zamestnancov sa skončí z dôvodu nadbytočnosti, majú títo zamestnanci nárok na náhradu alebo odstupné vo výške 5-násobku funkčného platu. Predbežná kvantifikácia finančných prostriedkov potrebných na zabezpečenie vyplatenia nárokov zamestnancom dotknutých znížením predstavuje 28,917 mil. Sk. Tieto prostriedky sa vyplatia zo schválených limitov štátneho rozpočtu na rok 2003 pre jednotlivé kapitoly krajských úradov. Úspora výdavkov v kategórii tovarov a ďalších služieb z titulu zníženia počtu zamestnancov sa nepredpokladá z dôvodu, že rozpočet na rok 2003 pre kapitoly krajských úradov nezohľadnil nárast cien energií a služieb a v porovnaní s rokom 2002 je poddimenzovaný. Úspora výdavkov v roku 2003 z titulu zníženia počtu zamestnancov sa predpokladá len v oblasti mzdových prostriedkov a výdavkov na odvody do poisťovních fondov - 57,446 mil. Sk. Celková tohtoročná úspora vo výške 28,529 mil. Sk (úspora z personálnych nákladov mínus odstupné) sa má použiť z polovice na posilnenie hmotnej zainteresovanosti KÚ. Zostávajúcich 50% ušetrených finančných prostriedkov (14,2645 mil. Sk) sa má viazať v kapitolách KÚ na krytie prevádzkových výdavkov, ktorých potreba sa zvýšila od januára 2003 v dôsledku nárastu cien energií a ďalších služieb, s cieľom nezakladať ďalšie záväzky do konca roku 2003. V pôvodnom návrhu ministerstva vnútra bola uvádzaná aj alternatíva viazania celej usporenej sumy v jednotlivých kapitolách KÚ. Vláda sa však od tejto alternatívy odklonila, lebo chcela posilnením hmotnej stimulácie KÚ motivovať zamestnancov, pre ktorých bude podľa nej kvalitné, včasné a riadne plnenie úloh značne náročné, nielen z dôvodu zníženia počtu funkčných miest na KÚ a OÚ, ale aj z dôvodu personálneho nezabezpečenia nových úloh zverených do ich pôsobnosti, neuskutočnením výberových konaní na obsadenie štátnozamestnaneckých miest Úradom pre štátnu službu, ako aj z dôvodu vypracovávaní rôznych analýz a koncepcií potrebných pre rozhodnutia vlády v oblasti verejnej správy, pričom úlohy KÚ a OÚ zostávajú v roku 2003 nezmenené. Personálnu náročnosť zabezpečenia úloh ovplyvňujú aj prijaté kolektívne dohody, ktorými sa vláda zaviazala skrátiť určený rozsah pracovného a služobného času štátnych zamestnancov o pol hodiny denne a predĺžiť im dovolenku o 1 týždeň. Aký dopad bude mať zníženie počtu zamestnancov KÚ a OÚ na zamestnanosť sa v súčasnosti nedá presne vyčíslieť, keďže sa v spolupráci s Úradom pre štátnu službu navrhuje prednostne obsadzovať voľné štátnozamestnanecké miesta uvoľnenými zamestnancami.

Predkladateľ návrhu, minister vnútra, uviedol, že opatrenie je signálom, že reforma verejnej správy musí viesť k zníženiu počtu úradníkov. Podľa neho tento trend, pokračujúci aj v ďalších rokoch, môže viesť ku každoročnej úspore 100 mil. Sk. V rámci medzirezortného pripomienkového konania nebol odstránený rozpor s Úradom vlády SR, ktorý nesúhlasil s predloženým návrhom na zníženie počtu funkčných miest na úseku kontroly. S personálnym oslabením kompetenčne podriadených odborov nesúhlasilo ani ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny a ministerstvo životného prostredia, ktorým sa však v pripomienkovom konaní podarilo zmierniť pôvodne navrhnuté percentá prepustených zamestnancov.

Prepúšťanie štátnych zamestnancov ohlásila už aj česká vláda. Tá by chcela v priebehu 3 rokov prepustiť 16-tisíc ľudí. Celkovo by malo byť v ČR v civilných i silových rezortoch spolu s takmer 13-tisícami neobsadenými miestami zrušených 29-tisíc funkčných miest. Špidlova vláda tak chce znížiť verejné výdavky o 2 mld. Kč. OECD konštatovala, že na Slovensku je nevyhnutné vykonať hlboké rezy v zamestnanosti vo verejnej sfére, ktorej podiel na celkovej zamestnanosti predstavuje v SR jednu z najvyšších úrovní medzi krajinami OECD.

**16. Refundácia nadmerného odpočtu DPH po uplynutí 6 mesiacov od zdaňovacieho obdobia (novela zákona o DPH)****Komentár hodnotiacej komisie k opatreniu:**

Opatrenie čiastočne rieši problematickú situáciu, ktorú spôsobila predchádzajúca novela, účinná od 1. januára 2003, podľa ktorej sa mal nadmerný odpočet DPH uspokojovať z daňovej povinnosti daňovníka v nasledujúcich obdobiach, a to najneskôr do 5 rokov. Takéto znenie zákona bolo pre podnikateľov neprimerane diskriminačné. Na úkor čestných podnikateľov si štát riešil problémy so špekulantmi a podvodníkmi. Na jednej strane priniesla poslanecká novela pokrok v smere k skráteniu "času úverovania" štátu podnikmi, avšak cieľovým stavom by malo byť, aby podnikatelia neúverovali štát vôbec, a to nielen pri DPH, ale ani pri priamych daniach. To novela nezaviedla, nezrušil sa princíp nerovnosti ekonomických subjektov a dlžnícke postavenie štátu, ktorý by podľa hodnotiacich nemal mať žiadnu nadradenú pozíciu v ekonomických vzťahoch. Podľa niektorých názorov bolo prijatie poslaneckej novely, ktorá bude v účinnosti iba pol roka, výsledkom lobizmu určitých skupín podnikateľov v parlamente. Od 1. januára 2004 bude totiž zavedená jednotná sadzba DPH a s ňou spojené aj nové ustanovenia týkajúce sa refundácie nadmerného odpočtu DPH. Kritici považujú systém DPH ako taký za chybný, príliš administratívne náročný a v mnohom nespravodlivý. Ostatná novela na tomto stave podľa nich v podstate nič nemení.

**Charakteristika opatrenia:**

Parlament schválil 9. apríla poslaneckú novelu zákona o dani z pridanej hodnoty (DPH), ktorou sa od júla mení systém vrátenia nadmerného odpočtu tejto dane. Nadmerný odpočet DPH vzniká vtedy, ak je celková daňová povinnosť platcu dane na výstupe nižšia ako na vstupe. Stáva sa to napríklad pri exporte, pretože DPH sa platí až v krajine spotreby, alebo pri investíciách. Schválená poslanecká novela nahrádza úpravu účinnú od 1. januára 2003, ktorá, o.i., zaviedla ustanovenie, že nadmerný odpočet platiteľa DPH za zdaňovacie obdobie sa bude uspokojovať z jeho vlastnej daňovej povinnosti v nasledujúcich obdobiach, a to najneskôr do 5 rokov. Po tejto lehote by nezapočítané vratky DPH prepadli štátu. Táto 5-ročná lehota sa podľa poslaneckej novely ruší. Zmenu navrhlo Ministerstvo financií (MF) SR. Neodpočítané nadmerné odpočty DPH sa budú vracat' po uplynutí 6 mesiacov od zdaňovacieho obdobia (trvá 1, resp. 3 mesiace), v ktorom vznikli, a to do 30 dní od podania písomnej žiadosti. Tento postup sa bude týkať aj nadmerných odpočtov uplatnených za január až jún 2003, ktoré by mali daňové úrady podnikateľom vrátiť do konca augusta.

Novela umožnila, aby si nadmerný odpočet mohli nárokovať od správcu dane - daňového úradu - do 30 dní všetci platitelia DPH, ak si v príslušnom zdaňovacom období obstarali alebo technicky zhodnotili hmotný investičný majetok (jeden alebo viac) (stroje, dodávkový automobil či iné prostriedky na výkon a zlepšenie kvality predmetu podnikania) za viac ako 600-tisíc Sk (spolu s DPH) a daň, ktorá pripadá na obstaranie alebo zhodnotenie presahuje 100-tisíc Sk a 50% celkovej DPH na výstupe za príslušné zdaňovacie obdobie, čím by sa podľa dôvodovej správy mali vytvoriť rovnaké podmienky pre hospodársku súťaž bez ohľadu na štruktúru nakúpeného majetku. Doteraz sa totiž pri posudzovaní výšky limitu nezohľadňoval súčet cien všetkého hmotného investičného majetku obstaraného v príslušnom zdaňovacom období. Z toho vyplýva, že hranica 600-tis. korún sa nebude týkať len jednej položky investičného majetku. Zamedziť sa tým má paradoxu z minulosti, že podnik, ktorý kúpil stroj v cene 800-tis. Sk, bol vo výhodnejšom postavení na trhu z hľadiska cash flow než ten, ktorý kúpil 2 stroje za 400-tis. Sk. Na skoršie (do 30 dní) vrátenie nadmerného odpočtu DPH budú mať nárok aj platitelia dane, ktorí uskutočňujú operácie a dodávky tovaru v colnom režime aktívneho zušľacht'ovacieho styku v podmienenom systéme, ktoré predstavujú najmenej 30% zo všetkých uskutočnených zdaniteľných plnení. Toto ustanovenie sa na návrh MF SR dodatočne zahrnulo medzi výnimky, pri ktorých sa suma nadmerného odpočtu vracia skôr. Okrem týchto dvoch prípadov zostal v zákone i nárok na skoršie vrátenie nadmerného odpočtu DPH pre daňovníkov, u ktorých vývoz tovaru, služieb a medzinárodná preprava predstavuje najmenej 30% uskutočnených zdaniteľných plnení (produkcie) a tiež pre podnikateľov (napr. v stavebníctve a poľnohospodárstve), ktorých tovary a služby sú na výstupe zdaňované zníženou 14%-nou sadzou DPH, ale na vstupe nakupujú tovar zo základnou 20%-nou sadzou a 14%-ná daň na výstupe presiahne 50% celkovej dane na výstupe.

Novela tiež zaradila repkový olej do skupiny základných potravín (kde sa nachádza napr. aj slnečnicový olej) zdaňovaných zníženou 14%-nou sadzbou DPH. Doteraz bola zdaňovaná základnou sadzbou dane vo výške 20%.

Novela zákona o DPH má zmierniť dopad doterajšieho (od januára platného) systému nadmerných odpočtov DPH na podnikateľov, avšak podľa kritikov odstraňuje len niektoré nejasnosti či negatívne dôsledky. Novela podľa nich ponechala stav nerovnosti podmienok na podnikanie v skupine daňovníkov, ktorí si môžu uplatniť skoršiu refundáciu nadmerného odpočtu DPH, nakoľko terajšia úprava (podmienka prekročenia 30%-ného podielu na

produkcii) zasahuje konkurentom v jednej brandži (exportéri, stavebníci, poľnohospodári) do ich finančných tokov rôznym spôsobom, keďže výroba/export mnohých z nich podlieha sezónnym výkyvom. Novela neodstránila, len zmiernila podľa kritikov znevýhodnenie podnikateľov, ktorí vykazujú nadmerné odpočty DPH. Podľa nich sa stále porušuje zásada neutrality dane, keďže štát vracia časť dane, ktorú platiteľ zaplatil inému podnikateľovi a ten ju odviezol do štátneho rozpočtu, až po 6 mesiacoch, čím podnikajúci subjekt bezúročne úveruje štát. Predkladatelia pripúšťajú, že 6-mesačná lehota je prechodný krok, ku ktorému ich viedla opatrnosť. DPH je totiž najdôležitejším príjmom štátneho rozpočtu na Slovensku a hazard s príjmami si ministerstvo financií nechcelo dovoliť, keďže na začiatku tohto roka sa výber DPH nevyvíjal podľa želaní MF SR. Za prvé tri mesiace dosiahol 15,2 miliardy korún, teda len niečo vyše 60% plánu. Analýzy však ukazujú, že takéto slabé plnenie, o 16% nižšie ako v rovnakom období minulého roka, nemožno pripisovať len utlmenej spotrebe Slovákov alebo zlému odhadu pri tvorbe rozpočtu. Vláňajšia novela DPH totiž vyriešila prechod medzi starým a novým systémom refundácie vratiek DPH tak, že umožnila firmám uplatniť si nárok na vrátenie DPH za minulý rok naraz v prvom štvrtroku tohto roka, čo podnikatelia aj náležite využili (daňové úrady totiž do konca mája 2003 vybrali na dani z pridanej hodnoty do štátneho rozpočtu 28,386 mld. Sk, pričom podnikateľské subjekty si uplatnili nárok na odpočet tejto dane v objeme 45,43 mld. Sk). MF SR sa opatreniami predlžujúcimi obdobie, po ktorom je možné nadmerný odpočet DPH vrátiť, snaží predísť zamedzeniu špekuláciám a podvodom s vratkami DPH a zvrátiť ich dlhodobu nepriaznivú bilanciu. Na vysoké nadmerné odpočty upozorňovali aj správy Medzinárodného menového fondu a Európskej komisie, ktoré odporúčali zmeniť systém odpočtov. Oponenti namietajú, že štát miesto toho, aby vyhľadával podvodníkov, ktorí manipulujú s DPH a tých trestal, plošne postihuje tých, ktorí poctivo podnikajú a exportujú. Spochybňujú i to, že by sa pri súčasnej právnej úprave DPH dalo bojovať proti daňovým únikom.

Novela zákona o dani z pridanej hodnoty nadobudla účinnosť 1. júna 2003 okrem viacerých ustanovení, ktoré nadobudli účinnosť 1. júla 2003. Aktuálna úprava bude mať však pravdepodobne znovu len polročnú životnosť. Od budúceho roka by sa mali pravidlá opäť zmeniť, keďže parlament už schválil aj vládnu novelu zákona o DPH, ktorou sa o.i. zjednotila sadzba DPH na 19% (pozri opatrenie č. 3). Vládnou novelou by sa malo zamedziť oddaľovaniu vzniku daňovej povinnosti formou prijímania preddavkov a záloh. Za zdaniteľné plnenie sa totiž bude považovať akákoľvek prijatá platba (aj čiastková) a deň prijatia platby bude dňom uskutočnenia zdaniteľného plnenia. Mala by sa zaviesť aj povinnosť vyrovnáť svoj nadmerný odpočet z daňovej povinnosti v nasledujúcom zdaňovacom období. Po jeho skončení tak bude možné na základe žiadosti platiteľa, aby celú alebo zostávajúcu časť nadmerného odpočtu správca dane vrátil.

## 17. Zvýšenie dôchodkov o 6%

### Komentár hodnotiacej komisie k opatreniu:

Schválenie 6%-nej valorizácie dôchodkov zodpovedá doterajšiemu právnomu a politickému stavu, kedy o výške dôchodkov rozhodujú poslanci licitovaním v parlamente. V rámci reálnych možností slovenskej ekonomiky išlo o prijateľný politický kompromis.

Niektorí hodnotiaci považovali schválené zvýšenie dôchodkov za nedostatočné a argumentovali na jednej strane rastom reálnych miezd zamestnancov, poklesom nezamestnanosti, a tým pádom nárastom počtu platiteľov odvodov a vymeriavacích základov, ktoré sa zvýšili väčším indexom, ako bola hodnota inflácie. Na druhej strane sa však reálne príjmy dôchodcov znížili, v čom videli rozpor.

Odborníci dúfajú, že sa už v budúcom roku o výške dôchodkov politikárčiť nebude, keďže po schválení nového zákona o sociálnom poistení bude každoročná valorizácia prebiehať zo zákona automaticky k 1. júlu a bude odrzrkadľovať priemer medziročného rastu priemernej nominálnej mzdy na Slovensku a rastu životných nákladov.

### Charakteristika opatrenia:

O zvýšení dôchodkov hlasovala NR SR prvýkrát 22. mája. Prezident SR však v júni vetoval schválený zákon o zvýšení dôchodkov v roku 2003 a vrátil ho na opätovné prerokovanie do parlamentu, ktorý ho definitívne schválil 17. júna. Podľa parlamentom schváleného zákona sa 1. júlom 2003 zvyšujú všetky dôchodky o 6% - starobný o 146 až 522 Sk, invalidný o 339 až 522 Sk, čiastočne invalidný o 180 Sk, výsluhový o 340 Sk, vdovský o 244 Sk a sirotsky dôchodok o 109 Sk. Maximálna výška starobného dôchodku by tak mala vzrásť zo súčasných 8 697 Sk na 9 219 Sk (priemerná zo 6 110 Sk na 6 477 Sk). Dôvodom na zvýšenie dôchodkov bolo naplnenie oboch kritérií valorizácie - rast priemerných miezd ku koncu júna o 5% a 10%-ný rast životných nákladov, ktorý sa očakáva v novembri 2003. Rokovanie o zákone prebehlo v skrátanom legislatívnom konaní, s odôvodnením, že návrh nebolo možné predložiť skôr, lebo ho neprerokovala tripartita (podľa ministra práce sociálni partneri bojkotovali rokovanie).

Vláda navrhovala a schválila zvýšenie dôchodkov o 5%, ale v parlamente bol nakoniec schválený poslanecký pozmeňujúci návrh na 6%-nú valorizáciu. Rozhodnutie o výške valorizácie dôchodkov bolo aj tento rok výsledkom politického boja, tak ako po minulé roky. Aj v tomto prípade bolo navrhované rôzne percento, o ktoré sa dôchodky mali zvýšiť. Opozícia navrhovala 8% (Smer) až 10% (HZDS, KSS, navrhované aj odborármi), zhoda nenastala ani v koalícii, kde sa uvažovalo o 7 až 8%-nom kompromise. Svoju požiadavku vyššej valorizácie zdôvodňovali oponenti zhoršujúcou sa situáciou dôchodcov, kritizovaná bola aj pripravovaná dôchodková reforma. Poslanci opozície zdôraznili, že ich návrhy reagujú na mieru inflácie, ktorá je na tento rok prognózovaná vo výške 8%, pričom pre dôchodcov bude s ohľadom na ich spotrebný kôš predstavovať 10 až 12%. V prípade 5%-ného zvýšenia dôchodkov, ktoré parlamentu navrhla vláda, by tak reálne príjmy dôchodcov klesli o minimálne 5%. Aj prezident SR požadoval zvýšenie o minimálne 8% a argumentoval stanoviskom Sociálnej poisťovne (SP) (pozri nižšie). Zákon o zvýšení dôchodkov vetoval a vrátil na prerokovanie do NR SR, pretože podľa neho poslanci nezohľadnili ďalšie zvýšenie životných nákladov, ktoré prinesie úprava spotrebných daní a DPH.

Vrátený zákon poslanci opätovne schválili a hoci ho prezident nepodpísal ani druhýkrát, je platný a nadobudol účinnosť 1. júla 2003. Pravdepodobne však dôjde k oneskoreniu výplaty zvýšených dôchodkov, ktoré sa podľa SP budú môcť vyplácať až v auguste s doplatkom za júl. Na prepočítanie ich výšky je potrebný istý čas, a aby sa zvýšené dôchodky mohli vyplácať už v júli bolo potrebné valorizáciu schváliť do 29. mája.

Podľa predkladateľa zákona, ministra práce, sociálnych vecí a rodiny, bolo na zlepšenie situácie dôchodcov aj opozíciou navrhovaných 10% málo, no na druhej strane zdroje Sociálnej poisťovne podľa neho výraznejšie zvýšenie v porovnaní so schváleným variantom neumožňovali. Zlepšenie životnej úrovne dôchodcov očakáva od pripravovaného nového systému dôchodkového zabezpečenia. Riaditeľ SP vyhlásil, že táto inštitúcia má zdroje na zvýšenie o 7 až 8%, podľa ministra práce však bolo toto tvrdenie neopodstatnené, keďže dôchodkový fond je z dlhodobého hľadiska v neustálom deficite (cca 26 mil. Sk za rok 2002). Spomínané "voľné" zdroje sa nachádzali v správnom fonde a fonde nemocenského poistenia. Vládou schválený zákon o sociálnom poistení (pozri opatrenie č. 11) by mal od budúceho roka znemožniť presúvanie prostriedkov medzi týmito fondmi a dôchodkový fond by preto valorizáciou dôchodkov vyššou ako 5% dostal do deficitu, ktorý by bol povinný vykryť štát, nakoľko garantuje solventnosť SP.

Pôvodným vládny návrhom (zvýšenie o 5%) mali výdavky Sociálnej poisťovne vzrásť o 2,1 mld. Sk. Schválená 6%-ná valorizácia zvýši výdavky SP o ďalších cca 420 mil. Sk na približne 2,5 mld. Sk. Celkové hospodárenie SP k 31.3.2003, vrátane prevodov z minulého roka, skončilo prebytkom v sume takmer 7 mld. Sk. Na tomto výsledku sa podieľalo predovšetkým oddĺženie Železníc SR, s ktorým sa v rozpočte na rok 2003 nepočítalo, vyšší výber poisťného, nižšie výdavky z nemocenského fondu, fondu poistenia zodpovednosti za škodu pri pracovnom úraze a správnom fonde. Očakávať takéto priaznivé hospodárenie aj k ultimu roka je však podľa predstaviteľov poisťovne problematické. Budúci vývoj sa bude dať reálnejšie odhadnúť z výsledkov prvého polroka.

Tento rok rozhodovali poslanci o zvýšení dôchodkov pravdepodobne poslednýkrát. Od budúceho roka by mal začať fungovať zmenený systém dôchodkového zabezpečenia. V oblasti valorizácie dôchodkov zavedie nový zákon o sociálnom poistení systém automatickej valorizácie vždy k 1. júlu daného roka, a to na základe rastu priemernej mzdy a životných nákladov (pozri opatrenie č. 11).

Zákon o zvýšení dôchodkov v roku 2003 nadobudol účinnosť 1. júla 2003.

## **18. Skrátenie ochrannej lehoty pre originálne lieky z 10 na 6 rokov (novela zákona o liekoch a zdravotníckych pomôckach)**

### **Komentár hodnotiacej komisie k opatreniu:**

Skrátenie ochrannej lehoty pre niektoré originálne lieky, vyrábané pomocou najnovších technologických postupov, z 10 na 6 rokov bolo hodnotené síce ako marginálne ad hoc opatrenie, ktoré však ide správnym smerom. Liberalizuje trhové prostredie na trhu s liekmi a môže prispieť k zníženiu nákladov na lieky prostredníctvom rýchlejšie dostupných generík. Nižšia cena generických prípravkov v porovnaní s originálnymi liekmi bude znamenať zlacnenie niektorých liečebných procesov a následnú úsporu výdavkov v zdravotníctve, aj keď nie vo veľkom rozsahu.

V komentároch niektorých hodnotiacich zaznela kritika nad faktom, že originálne lieky, ktoré sú v súčasnosti zaregistrované, neboli spod novely vyňaté, čo spôsobí retroaktívnosť zákona a nevypočítateľné prostredie pre farmaceutické firmy, ktoré pri vstupe na trh kalkulovali s 10-ročnou ochrannou lehotou svojich investícií. Kritici považovali opatrenie len za hru záujmových skupín s účelovo používanými argumentmi.

**Charakteristika opatrenia:**

Poslanci NR SR schválili 19. júna novelu zákona o ochrane zdravia, ktorá novelizovala aj zákon o liekoch a zdravotníckych pomôckach. Novela skrátila ochrannú lehotu pre niektoré originálne lieky (vyvinuté najnovšími technologickými postupmi) z 10 na 6 rokov, ktorá je podľa predkladateľov novely obvyklá v Európe. (Polovica krajín EÚ však nemá lieky rozdelené podľa lehoty ochrany údajov na 10 alebo 6 rokov. Originálne lieky majú jednotnú ochrannú lehotu 10 rokov napríklad v Nemecku, Veľkej Británii, Belgicku, Dánsku, Švédsku. Také je aj odporúčanie EÚ.) Znamená to, že na Slovensku po uplynutí 6-ročnej ochrannej lehoty môže byť liek - generikum, ktorý je svojím zložením totožný s originálom, zaregistrovaný v SR, daný do obehu a môže ho začať vyrábať iný ako pôvodný výrobca. Pri liekoch predávaných na Slovensku sa 10-ročná ochranná lehota reálne vzťahuje iba na niekoľko percent predávaných liekov. Skrátenie ochrannej lehoty pre originálne lieky sa nevzťahuje na lieky chránené patentom.

Podľa Ministerstva zdravotníctva SR by mala táto úprava ušetriť slovenskému zdravotníctvu stovky miliónov korún, keďže generické prípravky sa vyznačujú spravidla nižšou cenou, lebo nemusia znášať náklady na výskum, vývoj lieku a na jeho následné testovanie a certifikáciu (celkové náklady na výrobu nového lieku sa v priemere pohybujú na úrovni 880 miliónov dolárov). Umožní sa rýchlejší vstup výrobcov generík na náš trh a podporia sa domáci výrobcovia, keďže tí produkujú prevažne len generiká. Oponentmi bola spochybnená výška úspor, rezultujúca z tohto opatrenia pre zdravotníctvo, nakoľko liekov, na ktoré sa úprava vzťahuje, je príliš malé množstvo. Minister zdravotníctva bol kritikmi obvinený z pretláčania záujmov výrobcov generík. Niektorí zástupcovia farmaceutických firiem považujú za najväčšiu hrozbu retroaktívny charakter novely, keďže sa bude vzťahovať aj na v súčasnosti sa v ochrannej lehote nachádzajúce originálne lieky. Zmenili sa podmienky pravidiel podnikania uprostred hry, čo podľa nich nesvedčí o stabilnom investičnom prostredí v SR. Kritika niektorých farmaceutických firiem bola vyslovená aj z dôvodu zníženia ochrany investícií do výskumu a výroby nového originálneho lieku, keďže jeho výrobca má garantovanú len krátku dobu na návratnosť svojich vysokých investícií.

Novela zákona o liekoch a zdravotníckych pomôckach nadobudne účinnosť 1. augusta 2003.

**19. Obnovenie osobnej dopravy na 9 regionálnych železničných tratiach****Komentár hodnotiacej komisie k opatreniu:**

Jedna skupina hodnotiacich považuje obnovenie prevádzky osobnej dopravy na regionálnych železničných tratiach za pozitívne opatrenie, znamenajúce napravenie chýb z minulosti. Tento krok by mal podľa nich prospieť dopravnej obslužnosti zasiahnutých území a pracovnej mobility ich obyvateľov. Hodnotiaci však neopomenuli pripomenúť fakt, že až hraničná situácia, ktorá hrozila konečným úpadkom železničnej dopravy v niektorých regiónoch, donútila železnice hľadať riešenia smerujúce k väčšej efektívnosti dopravy. Pozitívne bola prijatá aj skutočnosť, že k rozhodnutiu o obnovení dopravy prišlo po iniciatíve zdola, zo strany samosprávnych krajov a obcí. Obnovenie prevádzky potvrdilo podľa menšinového názoru opodstatnenosť krokov štrajkujúcich železničiarov vo februári 2003.

Druhá časť expertov hodnotila opatrenie ako nekonceptné, vyplývajúce z chaosu, ktorý podľa nich vládne na ministerstve dopravy, pošte a telekomunikácií, ako aj vo vedení oboch železničiarских spoločností. Skutočnosť, že sa až teraz podarilo nájsť "vnútorné rezervy" na pokrytie stratovej prevádzky, považujú za nekompetentnosť manažmentu Železničnej spoločnosti. Niektorí hodnotiaci kritizovali aj nedotiahnuté problémy s cenami lístkov na regionálnych tratiach. Objavil sa aj názor, že obnovenie stratovej dopravy sa udialo na politickú objednávku, a teda na účet daňových poplatníkov, keďže okrem toho, že štát prevzal úvery železníc za 21 mld. Sk, sa oproti začiatku roku, kedy chýbali peniaze pre železnice, a preto sa hovorilo o racionalizácii, nič nezmenilo. Neprišlo k výraznej redukcii zamestnanosti, ani k finančnému ozdraveniu firmy. Všetci hodnotiaci sa zhodli na určitej zvláštnosti konania železníc, keď v priebehu pol roka zmenili rozhodnutie, ktoré môže mať zásadný vplyv na konanie a situáciu iných ekonomických subjektov, napríklad podnikov Slovenskej autobusovej dopravy alebo občanov, ktorí mohli zvažovať kúpu auta.

Odborná verejnosť upozornila, že sa doteraz nezačala razantná reforma železníc, ktoré trpia prezamestnanosťou a neustále hospodária so stratou. Racionálnu a verejnoprospešnú regionálnu dopravu si niektorí hodnotiaci vedia predstaviť iba po aktívnom vstupe samospráv a súkromného kapitálu do železničných spoločností.

**Charakteristika opatrenia:**

15. júna obnovila Železničná spoločnosť (ŽSSK) prevádzku na 9 z 25 regionálnych tratí, na ktorých bola prevádzka kvôli nedostatku financií na ich dotovanie zastavená vo februári 2003 (pozri HESO 1/2003 - [http://www.ineko.sk/projekt\\_heso\\_1\\_2003.htm#10](http://www.ineko.sk/projekt_heso_1_2003.htm#10)). Vlaky začali opäť jazdiť na tratiach: Úľany nad Žitavou - Zlaté Moravce, Šahy - Čata, Bánovce nad Ondavou - Veľké Kapušany, Trenčín - Chynorany, Plešivec - Muráň, Žilina - Rajec, Levice - Štúrovo, Hronská Dúbrava - Banská Štiavnica a Šaľa - Neded. Na trati Žilina - Rajec je doprava obnovená už od 1. mája tohto roka vďaka spoločnosti Slovenská investičná a realitná spoločnosť (SIRS), ktorá ŽSSK prepláca stratu vzniknutú z prevádzkovania dopravy. V pôvodnom zozname obnovených tratí bola aj trať Zohor - Záhorská Ves. Prevádzka na tejto trati v súčasnosti funguje vďaka finančnému príspevku Bratislavského samosprávneho kraja, ktorý prejavil záujem túto trať prevádzkovať aj naďalej súkromnou spoločnosťou na základe vlastnej licencie. Do zoznamu obnovených tratí bola vďaka tomu dodatočne zaradená trať Šaľa - Neded. Napriek záujmu Košického samosprávneho kraja nebola obnovená prevádzka na trati Spišská Nová Ves - Levoča. S obnovením tejto trate sa však podľa ŽSSK počíta v budúcnosti. Hlavnými kritériami obnovy vybraných 9 regionálnych tratí bola ich najnižšia stratovosť spomedzi zrušených tratí, snaha obnoviť dopravu na území s najhoršou obslužnosťou a potenciálne zvýšenie efektívnosti týchto tratí v budúcnosti. ŽSSK zároveň zrušila náhradnú autobusovú dopravu, ktorú zmluvne zabezpečovala na tratiach: Trenčín - Chynorany, Levice - Štúrovo a Zvolen - Čata.

Vedenie ŽSSK sa rozhodlo vykrývať straty, ktoré vzniknú obnovením prevádzky, z vlastných rezerv až do polovice decembra 2003, kedy sa bude tvoriť nový grafikon. Predpokladaná mesačná strata je 50 mil. Sk a Železničná spoločnosť kvôli získaniu potrebných prostriedkov, po dohode so samosprávami, obmedzila prevádzku na 24 hlavných tratiach (v rozsahu 1 526 vlakových kilometrov za týždeň) a zaviedla racionalizačné opatrenia na regionálnych tratiach, zahŕňajúce najmä nahradenie energeticky náročných rušňov úspornejšími vozidlami, redukciu pracovných skupín obsluhujúcich trate, zavedenie predaja cestovných lístkov priamo u sprievodcov a zníženie počtu spojov, ktoré budú premávať na obnovených tratiach. Zvýšené nároky na pracovnú silu ŽSSK vykrýva zamestnancami, ktorí ostali nadbytoční po rušení dopravy na regionálnych tratiach vo februári a nebol s nimi ešte rozviazaný pracovný pomer. Celkovo plánovala ŽSSK prepustiť 130 zamestnancov, z ktorých výpoveď v skutočnosti dostalo 90.

ŽSSK zdôrazňuje, že ide iba o dočasné riešenie, ktoré zabezpečí dopravu na daných regionálnych tratiach iba do polovice decembra 2003. Vyzvala preto samosprávne kraje, s ktorými rokovala už aj pri aktuálnom obnovení dopravy, aby sa pripravili na prevzatie zodpovednosti za prevádzku lokálnych tratí od začiatku roka 2004. Viacerí zástupcovia samosprávnych krajov však na rokovaní so ŽSSK uviedli, že rozpočty krajov im uvoľnenie financií na účely dotovania stratových regionálnych tratí nedovoľujú, potvrdili však záujem o zachovanie prevádzky na vybraných tratiach. Podľa predstaviteľov samosprávy existujú dve riešenia, ktoré by umožnili pri daných podmienkach zachovať regionálnu dopravu - vyšší štátny príspevok pre oblasť regionálnej dopravy, alebo úprava legislatívy tak, aby vyššie územné celky mali viac kompetencií v oblasti koľajovej dopravy. Ide hlavne o zmeny v zákone o cenách, v zákone o dráhach a o upravenie znenia príslušných vyhlášok, z ktorých by sa mala vypustiť regulácia cien cestovného na lokálnych tratiach. Prevádzkovatelia železničnej dopravy na regionálnych dráhach by tak mohli sami rozhodovať o výške cestovného. Túto kompetenciu má v súčasnosti Ministerstvo dopravy, pôšt a telekomunikácií (MDPT) SR.

Rozhodnutie obnoviť po 5 mesiacoch zrušenú prevádzku na niektorých regionálnych tratiach vyvolalo v dotknutých oblastiach pozitívny ohlas, no v médiách zároveň rezonovali pochybnosti o koncepcii rozhodovania o regionálnej železničnej doprave. Zodpovednosť za rozhodnutie o zrušení prevádzky vo februári si navzájom prisudzujú MDPT SR a ŽSSK. Vedenie Železničnej spoločnosti tvrdí, že dopravu zrušilo ministerstvo dopravy a vláda svojim uznesením, ministerstvo argumentuje, že to bolo rozhodnutie ŽSSK, ktorá potrebovala ušetriť po znížení štátnej dotácie pre železnice na rok 2003.

MDPT SR plánuje do budúcnosti vytvoriť legislatívne predpoklady na prechod prevádzky 32 železničných regionálnych dráh zo správy Železníc SR (ŽSR) na vyššie územné celky (VÚC) v termíne od 1. mája 2004. Problematike sa venuje projekt "Transformácia regionálnych dráh", ktorý čaká na prerokovanie vládou. Do uvedeného termínu budú môcť VÚC prevádzkovať zatiaľ len dopravu na dráhe, a to prostredníctvom obchodných spoločností, disponujúcimi príslušnými licenciami. Cieľom transformácie regionálnych dráh je, aby o zabezpečení regionálnej železničnej dopravy rozhodovali VÚC a miestna samospráva. Obslužnosť územia by mali obe samosprávne úrovne podporiť aj finančne. Delegovaním právomocí na VÚC bude môcť región zamedziť duplicite autobusových a vlakových spojov. Ministerstvo zároveň plánuje novelizovať zákon o veľkej privatizácii tak, aby bolo možné previesť vlastníctvo železničných dráh zo štátu na samosprávy. Či samosprávy budú schopné splniť spomenuté úlohy, ktoré v súčasnosti vykonáva štát, bude podľa ich predstaviteľov závislé aj od množstva finančných prostriedkov, ktoré sa im podarí získať vďaka daňovej reforme.

Obnovené trate a počet spojov:



*Trenčín – Chynorany - 5 vlakov denne**Levice – Štúrovo - 5 vlakov denne**Čata – Šahy - 5 vlakov denne**Hronská Dúbrava – Banská Štiavnica - 5 vlakov denne**Šaľa – Neded - 3 vlaky denne**Úľany nad Žitavou – Zlaté Moravce - 4 vlaky denne**Plešivec – Muráň - 4 vlaky denne**Bánovce nad Ondavou – Veľké Kapušany - 4 vlaky denne**Skôr obnovené trate:**Žilina – Rajec - 7 vlakov denne**Zohor – Záhorská Ves - 4 vlaky denne*

## **20. Aktualizácia projektu výstavby diaľnic a rýchlostných ciest (diaľnica severom do r. 2010 - 60% zdrojov, rýchlostná cesta stredom a juhom - 40% zdrojov, plánovaná rýchlostná cesta južným ťahom; vstup súkromných investorov do výstavby diaľnic)**

### **Komentár hodnotiacej komisie k opatreniu:**

Vládou schválená Aktualizácia projektu výstavby diaľnic a rýchlostných ciest bola odborníkmi prijatá s výhradami. Jedna názorová časť hodnotiacich považovala materiál za prijateľný kompromis rôznych politických záujmových skupín s tým, že celá agenda môže prejsť do fázy realizácie. Prepojenie západu s východom republiky kvalitnou a rýchlou cestnou trasou je dôležitým predpokladom rýchlejšieho hospodárskeho rastu vzdialenejších regiónov.

Oveľa väčšia časť respondentov vzniesla otázky nad vládnu koncepciu výstavby diaľnic a rýchlostných ciest. Prevládal názor, že prijatý projekt oddiali vybudovanie prepojenia medzi východom a západom Slovenska, keďže sa bude stavať na rôznych miestach, budú sa budovať dve spojnice, čím sa zvýšia náklady kvôli veľkej rozostavanosti. Podľa kritikov vláda schválila dokument, ktorý je aj po korekciách postavený na manipulácii s číslami. Rezort dopravy si podľa nich získal súhlas členov vlády úplne nerealistickým prísľubom dostavania diaľnice D1 (severom Slovenska) do roku 2010, dokonca za predpokladu, že za menej peňazí sa bude rýchlejšie stavať. Chýbajúcich 176 km by sa malo postaviť za 124 mld. korún za 7 rokov, čo by znamenalo v rokoch 2006 - 2010 znásobiť ročné výdavky na výstavbu diaľnic na 21 - 29 mld. Sk, čo predstavuje dvojnásobok toho, čo na diaľnice vynaložila vláda Vladimíra Mečiara v predvolebnom roku 1998. Namiesto dlhodobého udržateľného tempa výstavby sa teda má Slovensko v druhej polovici tohto desaťročia premeniť na jedno veľké diaľničné stavenisko. Vyžiadalo by si to viac než zdvojnásobenie súčasných kapacít stavebných firiem, z ktorých väčšina by sa po roku 2010 stala nadbytočnou, čo by stavebné firmy museli premietnuť v zvýšených nákladoch. Chýbajúce zdroje majú priniesť súkromní investori, čo je podľa niektorých hodnotiacich síce dobre mienený ale odvážny predpoklad. Je potrebné si tiež uvedomiť, že v dôsledku vstupu súkromného kapitálu do výstavby slovenskej cestnej siete sa na jednej strane môže skrátiť čas výstavby, ale na druhej strane sa zásadným spôsobom zdraží budúca premávka po diaľniciach a rýchlostných cestách, keďže spoplatnenie ich využívania mýtom bude nevyhnutné. Ekonomická návratnosť súkromných investícií by si vyžiadala stanoviť výšku mýta na vysokej úrovni, čo by vyvolalo otázky nad reálnym využívaním niektorých diaľničných úsekov. Preto sa budú diaľnice a rýchlostné cesty viac ako z mýta financovať z daní. V skutočnosti teda pôjde len o inú formu výstavby na dlh.

Problém výstavby diaľnic a ich trasovania je veľmi spolitizovaný a je ťažké hľadať ekonomické, regionálne či iné zdôvodnenia rozhodnutí. Bol vyslovený názor, že všetko je to o stavbárskej a lokálnej politickej lobby a určite nie o ekonomických kalkuláciách. Je to proste typická štátna "investícia". Ďalší hodnotiaci kritizovali, že sa dlhodobé rozhodnutia prijímajú na základe aktuálnej politickej situácie, a preto existuje reálne riziko, že sa celá koncepcia môže zmeniť hneď po voľbách, keď sa v koalícii ocitnú strany s inými záujmami.

Rozdielne názory panovali v hodnotiacej komisii nad preferovaním severnej alebo južnej trasy diaľnice, resp. rýchlostnej cesty. Jedni navrhovali dokončiť severnú diaľnicu vzhľadom na jej rozostavanosť a už preinvestované prostriedky. Tiež poznamenali, že ak sa dostavia diaľnica z Budapešti cez Miškolc až do Košíc, tak nebude na Slovensku treba žiadny južný ťah diaľnice. Ak totiž Maďari dobudujú svoju trasu rýchlejšie ako mi našu severnú diaľnicu, tak mnoho východiarov bude cestovať do Bratislavy a Košíc cez Maďarsko, lebo to bude rýchlejšie (dnes sa dá napr. zo Štúrova do Prešova dostať vlakom rýchlejšie cez Maďarsko (cez Vác, Budapešť) ako vlakovými spojmi cez Slovensko). Naopak iní podporovali presunutie časti peňazí na budovanie južných rýchlostných ciest.

Podľa nich je táto investícia opodstatnená - je lacnejšia, rýchlejšia a spojenie západu a východu krajiny je logickejšie.

**Charakteristika opatrenia:**

<http://www.rokovania.gov.sk/appl/material.nsf/0/47E12811F2177C13C1256D4900379FB4?OpenDocument>

Vláda SR schválila 26. júna Aktualizáciu nového projektu výstavby diaľnic a rýchlostných ciest podľa alternatívy 1b, ktorý zohľadnil závery rokovania koalície rady. Aktualizácia obsahuje harmonogram postupu výstavby diaľnic a rýchlostných ciest do roku 2006. Podľa prijatej koncepcie by mal štát v rokoch 2004 až 2006 uvoľniť na diaľničný program zo štátneho rozpočtu (bez verejných fondov) čiastku 25,7 mld. Sk (v roku 2004 - 8,5 mld. Sk, 2005 - 9,65 mld. Sk, 2006 - 7,5 mld. Sk). Vláda by mala z uvedenej čiastky vyčleniť na dostavbu diaľnice D1 prioritným tzv. severným ťahom (Bratislava - Trnava - Trenčín - Žilina - Ružomberok - Liptovský Mikuláš - Poprad - Prešov - Košice) 60%. Doteraz to bolo 85%. Na výstavbe D1 by pritom mal participovať i súkromný zahraničný investor, ktorý by mal kofinancovať 80 až 85 kilometrov v hodnote približne 64 mld. Sk. Do zdrojov financovania výstavby (nielen D1) budú po vstupe SR do EÚ zapojené aj fondy EÚ, kohézy a štrukturálny fond. Momentálne je schválené financovanie vyše 30-kilometrového úseku Mengusovce - Janovce v objeme 12,5 mld. Sk z predvstupového fondu ISPA. Ukončenie diaľnice D1 je v zmysle prijatej koncepcie naplánované najneskôr na rok 2010. Ďalších 25% (doteraz 15%) štátnych prostriedkov vyčlenených pre roky 2004 až 2006 by sa malo použiť na dobudovanie rýchlostnej komunikácie R1 (úsek Nitra - Žiar nad Hronom - Zvolen), pri ktorej sa so vstupom súkromného kapitálu nepočíta. Spustenie R1 v plnom profile je načasované najneskôr na rok 2012, ale či sa tento termín podarí udržať bude závisieť od reálnych možností štátneho rozpočtu po roku 2006. Zostávajúcich 15% bude použitých na výstavbu vybraných úsekov rýchlostnej komunikácie R2 (Zvolen - Lučenec - Rimavská Sobota - Rožňava - Košice). Na budovaní tejto cesty bude môcť participovať i súkromný kapitál. Ak by sa na tento úsek podarilo pritiahnuť zahraničného investora, vyčlenené štátne finančné prostriedky bude možné presunúť na výstavbu rýchlostnej cesty R1. Naďalej by však podľa ministra dopravy, pôšt a telekomunikácií mali byť štátom financované obchvaty obce Ožďany a mesta Tornaľa. Na základe požiadavky Strany maďarskej koalície, ktorá vetovala pôvodný návrh aktualizácie z dôvodu nedostatočného preferovania tzv. južného ťahu a žiadala zmenu vo financovaní výstavby diaľnic a rýchlostných ciest, sa vláda dohodla i na vypracovaní potrebných podkladov na vybudovanie rýchlostnej komunikácie spájajúcej Bratislavu, Dunajskú Strelu, Nové Zámky, Veľký Krtíš a Lučenec. Podľa ministra by mohla byť reálna výstavba na tejto komunikácii začatá najskôr v roku 2007, keďže sa musia uskutočniť štúdie realizovateľnosti, prípravy projektu, vydať územné rozhodnutie a následne stavebné povolenie.

V súčasnosti máme v prevádzke celkom 301 km diaľnic a 75,2 km rýchlostných ciest. Podľa harmonogramu postupu výstavby bude v období od roku 2003 do roku 2006 odovzdaných do užívania 28,4 km diaľnic, 17,6 km dvojpruhových rýchlostných ciest v trase budúcej diaľnice, 20,6 km štvorpruhových rýchlostných ciest, 11,2 km dvojpruhových rýchlostných ciest a 2,8 km diaľničných privádzačov. Dĺžka rozostavaných stavieb diaľnic v závere roka 2006 bude 63,9 km a stavieb rýchlostných ciest 63,0 km. Na dokončenie týchto rozostavaných stavieb bude potrebných cca 40 mld. Sk.

Podľa šéfa rezortu dopravy by mal byť medzinárodný tender na výber poradcu, ktorý by mal vládě asistovať pri výbere strategických investorov pre D1, resp. R2, vypísaný v júli tohto roku. Víťaz tendra by mal byť známy o 2 mesiace. Výberové konanie samotných investorov by podľa ministra mohlo byť vypísané začiatkom roku 2004. V súčasnosti už rezort dopravy rokuje o možnom kapitálovom vstupe do projektu D1 s potenciálnymi investormi z Talianska, Nemecka a Francúzska, a preto sa minister neobáva, že sa investori na výstavbu diaľnice D1 nenájdu. Záujem prejavili aj investori z Izraela. Začiatok stavebných prác súkromného investora na D1 odhadol minister dopravy na začiatok roku 2006. So záujemcami o výstavbu rýchlostnej cesty R2 zo Zvolena cez Lučenec do Košíc zatiaľ nebolo uskutočnené žiadne rokovanie. Ani tu sa minister nebojí o nedostatok záujmu investorov, keďže na základe licencie budú mať garantované platby. Náklady investorov by mali v budúcnosti výraznou mierou uhrádzať najmä poplatky za používanie diaľnic, pričom podľa ministra dopravy by sa mali centrálne spočítať všetky diaľnice. Pri spočítaní by mal v budúcnosti na Slovensku platiť systém kompatibilný s EÚ, kde by sa mal zjednotiť v rokoch 2006 až 2008. Kuloárne informácie uvádzajú jednotnú európsku sadzbu 0,2 - 3 EUR za kilometer. V slovenských médiách sa objavili úvahy o cenovom rozpätí 1 - 2 Sk za kilometer. Podľa plánov sa má v roku 2006 vybrať v SR na diaľničnom mýte suma 3 mld. Sk a po zosúladení s európskym systémom sa predpokladá v roku 2010 výber približne 6 mld. Sk. Poplatky za využívanie diaľnic však nebudú dostatočné a časť nákladov investorov stavieb bude musieť byť uhradená zo štátneho rozpočtu. Ministerstvo dopravy, pôšt a telekomunikácií plánuje vytvoriť Diaľničnú spoločnosť, ktorá by mala zabezpečiť rozvoj, správu, údržbu a opravy diaľnic a rýchlostných ciest a výber a správu financií vyzbieraných za diaľničné nálepky a neskôr za mýto. Jej úlohou bude aj príprava zavedenia spočítania formou elektronického výberu mýta. EÚ sa rozhoduje medzi dvoma technológiami

elektronického výberu mýta. Nemecká technológia sleduje cez satelit a zariadenie GPRS pohyb auta, lacnejšia rakúska verzia pozostáva z brán na diaľničných vjazdoch a výjazdoch, ktoré snímajú prechod auta so zabudovanou čipovou kartou, z ktorej sa odráta poplatok za prejazdenú trasu.

Prijatá vládna koncepcia výstavby siete diaľnic a rýchlostných komunikácií je považovaná za kompromis, ktorý je politicky aj odborne prijateľný pre všetky strany. Objavili sa však aj kritické hlasy, nespokojné s vládnym rozhodnutím o spomalení výstavby severnej trasy diaľnice, vyčlenení väčšieho objemu peňazí na budovanie stredojuhnej rýchlostnej cesty R1+R2 a perspektívnej výstavbe rýchlostnej komunikácie aj najjužnejšou trasou. Projekt nezohľadňuje podľa kritikov dopravnú zaťaženosť vozidiel ani frekvenciu výskytu nehodovosti a neposkytuje rovnaké šance pre všetky regióny. Podľa slov vicepremiéra zodpovedného za európsku integráciu, podporuje Európska komisia skôr vybudovanie južnej rýchlostnej komunikácie, než dobudovanie severnej diaľnice z Bratislavy do Košíc. Schválenú koncepciu označil za kompromis, ktorý nič nevyrieši - cesty na oboch ťahoch sa rozostavajú, no spojenie s Košicami nezabezpečí v dohľadnom čase ani jedna.

Viac informácií o plánovaných diaľničných ťahoch pozri aj HESO 1/2003 - [http://www.ineko.sk/projekt\\_heso\\_1\\_2003.htm#12](http://www.ineko.sk/projekt_heso_1_2003.htm#12).

## **21. Predaj Banky Slovakia, a.s. (60% za 360 mil. Sk)**

### **Komentár hodnotiacej komisie k opatreniu:**

Skutočnosť, že sa sprivatizoval ďalší majetok štátu, bola vnímaná pozitívne. Banku sa podarilo predať vlastníkovi (rakúska Meindl Bank), ktorý ju má šancu ďalej rozvíjať. Bol to jeden z posledných krokov na odstránenie štátneho vplyvu v bankovom sektore, čo určite pozitívne prispieje k jeho už v súčasnosti relatívne dobrému obrazu.

Odborníci však kritizovali zdĺhavý proces predaja najmenšej slovenskej banky, ktorý bol pre štát možno drahší ako samotný privatizačný výnos. Snaha udržať za každú cenu problémovú banku a následne ju predať bola podľa nich ekonomicky neopodstatnená. Ide totiž o nie významnú banku, ktorú bolo možné dať do likvidácie bez toho, aby tým utrpelo konkurenčné prostredie. Po speňažení aktív a plnom uspokojení všetkých veriteľov by bol výnos pravdepodobne vyšší, ako bola dohodnutá predajná cena, najmä ak by sa od nej odpočítali mnohomiliónové náklady spojené s pridĺhym, takmer 3-ročným, privatizačným procesom, v ktorom bolo treba nájsť pre nezaujímavý subjekt solídneho investora. Privatizáciou Banky Slovakia išlo de facto "iba" o predaj bankovej licencie. Banka Slovakia bola pre subjekty, ktoré ju založili, od začiatku stratovou investíciou. Banka bola podľa niektorých hlasov od začiatku hrou záujmových skupín, ktorým mala uľahčiť privatizovanie podnikov. V ostatných rokoch sa už rozhodovalo len o tom, ako túto nezmyselnú investíciu z polovice 90-tych rokov uzavrieť s čo najmenšou stratou. Niektorým hodnotiteľom sa nepáčil údajne neštandardný postup NBS voči určitým záujemcom o kúpu banky.

### **Charakteristika opatrenia:**

Podpisom kúpno-predajnej zmluvy medzi Fondom národného majetku (FNM) SR a novým vlastníkom Banky Slovakia, a.s. (BS) - rakúskou súkromnou bankou Meindl Bank AG, sa 5. mája uzavrela privatizácia najmenšej slovenskej banky.

Jej predaj začal už v júli 2000, keď FNM vyhlásil prvý tender na predaj 60,07%-ného podielu zo svojho portfólia. Zúčastnil sa ho iba jeden záujemca, konzorcium Českej poisťovne a slovenskej spoločnosti Hanco, ktoré podalo záväznú ponuku v decembri 2000. Konzorcium sa ale s FNM nedohodlo na podmienkach zmluvy a odstúpilo od kúpy. Druhé kolo (v júli 2001) nevyšlo taktiež, pretože bankový dohľad Národnej banky Slovenska (NBS) neudelil Banke Slovakia súhlas na poskytnutie informácií, chránených bankovým tajomstvom, ani jednej zo spoločností J&T Finance Group, Slávia Capital či Prvej plavebnej. Centrálna banka záujemcom vyčítala predovšetkým nedostatočnú kapitálovú pripravenosť. V treťom tendri prejavilo záujem 6 subjektov, okrem Meindl Bank aj J&T Finance Group, J&T Bank, Slávia Capital v konzorciu s investičnou bankou Euram, Poštová banka a americká investičná skupina Winged Keel Group. Neskôr, v záujme zvýšenia konkurencie, predĺžil FNM tender a NBS dodatočne schválila ďalšie 4 ponuky od spoločností Fora-Bank, Slávia Capital v konzorciu s Doprastavom, Gutmann Praha a Eco-Invest. NBS však umožnila vykonať due diligence (hĺbkový audit) iba spoločnosti Meindl Bank. Centrálna banka odôvodnila svoj postup nevyhnutnosťou, aby nový vlastník spĺňal požiadavku dostatočného kapitálového zabezpečenia, know-how a mal skúsenosti, ktoré budú pre BS prínosom. Rakúsky investor následne predložil záväznú ponuku. Isté komplikácie prinieslo medializovanie pohľadávky TFG, bývalej dcérskej spoločnosti Banky Slovakia. Tá však podľa hovorkyne FNM neohrozila predaj banky. NBS udelila spoločnosti Meindl Bank súhlas s nadobudnutím podielu v BS v polovici apríla 2003. Closing predaja 60,07%-ného podielu akcií Banky Slovakia sa uskutočnil v prvý júlový deň, po tom, čo rakúsky kupca previedol 70% kúpnej ceny (252 mil. Sk) na účet v NBS. Predbežná cena bola ešte v

novembri 2002 stanovená na 360 mil. Sk, konečná cena bude závisieť od auditu výsledkov BS vykonaného ku koncu minulého roka. Koncentráciu týchto dvoch bánk odsúhlasil už aj Protimonopolný úrad SR.

FNM považuje privatizačným tendrom vygenerovanú kúpnu cenu v súvislosti s postavením BS a jej veľkosťou za dobrú. Podľa šéfa Fondu bolo chybou, že sa predaj najmenej banky odštartoval v čase, keď sa ponúkali aj atraktívnejšie veľké banky - Slovenská sporiteľňa a Všeobecná úverová banka a zároveň Slovenská poisťovňa. Veľkí investori a investiční poradcovia sa sústredili práve na túto časť privatizácie a o Banku Slovakia prejavili na začiatku záujem takmer iba slovenské subjekty, ktoré nevyhovovali kritériám NBS. Predseda predstavenstva J&T Bank, a.s., sa vyjadril, že táto finančná skupina bola ochotná za vyše 60%-ný balík akcií BS zaplatiť 500 mil. Sk. Jej cieľom bolo predovšetkým získať bankovú licenciu a vytvoriť banku špecializujúcu sa na investičné a privátne bankovníctvo. Podobný zámer mala podľa jej predsedu predstavenstva aj Slávia Capital, o.c.p., a.s. Aby NBS nemohla tejto spoločnosti vyčítať nedostatočnú kapitálovú pripravenosť, došlo v Slávii Capital k zvýšeniu základného imania na 200 mil. Sk a k spojeniu s Doprastavom ako finančným partnerom.

Meinl Bank neprejavila iba záujem o štátny podiel akcií v banke, ale aj o 26,4% akcií BS z portfólia Slovenskej poisťovne, 6,3% akcií z portfólia Slovenskej sporiteľne a 6,9% akcií banky, ktoré vlastní mesto Banská Bystrica. Predbežné rokovania s týmito minoritnými akcionármi už prebehli a predpokladá sa, že svoje podiely predajú pri podobných podmienkach ako FNM. Tento krok však podmienili dôkladným oboznámením sa so stavom, v akom sa BS nachádza. Podľa vyhlásení predstaviteľov Banskej Bystrice (z minulého roka), chce mesto predajom svojho podielu získať 42 mil. korún, pri cene, ktorú rakúsky investor ponúkol FNM, takmer 800 Sk za akciu.

## **22. Nevyplatenie 13. platu verejným zamestnancom v roku 2003 (novela zákona o verejnej službe)**

### **Komentár hodnotiacej komisie k opatreniu:**

Poslanci NR SR schválili v skrátanom legislatívnom konaní (kvôli hrozbe značných hospodárskych škôd - 2,223 mld. Sk) novelu zákona o verejnej službe, ktorá z dôvodu nepriaznivého dosahu na štátny rozpočet vypustila zo zákona ustanovenie o poskytnutí 13. platu vo výške polovice funkčného platu zamestnancom vo verejnej službe v roku 2003, čím tak časť koalíčných poslancov stihla korigovať svoje protestné hlasovanie o prezidentom vrátenej novele z decembra minulého roka, ktorým bola vyvolaná prvá väčšia roztržka vo vládnej koalícii.

Na jednej strane má toto opatrenie pozitívny efekt v podobe ušetrených prostriedkov a odstránenia plošného vyplácania ďalšieho platu bez zohľadnenia zásluhovosti, na strane druhej však de facto znamená nedodržanie dohody medzi štátom a verejnými zamestnancami, čo má demotivačné účinky a môže priniesť nižšiu kvalitu práce zamestnancov vo verejnej službe. Pokiaľ však bude systém odmeňovania za prácu vo verejnom sektore založený na politických rozhodnutiach, vždy bude dochádzať k stretu záujmov a k ad hoc zasahovaniu do štátneho rozpočtu, čo nevyvoláva dôveru v stabilitu makroekonomického prostredia. Bol vyslovený aj návrh, že na verejnej správe treba šetriť, najlepšie systémovo, napríklad zavedením kontraktového systému, ako je to na Novom Zélande.

### **Charakteristika opatrenia:**

Poslanci NR SR schválili 22. mája v skrátanom legislatívnom konaní (kvôli hrozbe značných hospodárskych škôd) novelu zákona o verejnej službe, ktorá z dôvodu nepriaznivého dosahu na štátny rozpočet vypustila zo zákona ustanovenie o poskytnutí 13. platu vo výške polovice funkčného platu zamestnancovi vo verejnej službe v roku 2003. Časť koalíčných poslancov tak stihla korigovať svoje protestné hlasovanie o prezidentom vrátenej novele z decembra minulého roka, ktorým bola vyvolaná prvá väčšia roztržka vo vládnej koalícii. Minuloročný neschválený návrh novely mal napomôcť riešeniu problémov súvisiacich s prípravou návrhu zákona o štátnom rozpočte na rok 2003 v období, keď sa prijímali viaceré opatrenia zamerané na stabilizáciu ekonomiky cez šetrenie verejných výdavkov. Okrem nevyplatenia ďalšieho platu zamestnancom vo verejnej službe v rozsahu polovice funkčného platu v roku 2003, čím sa mala dosiahnuť úspora 2,223 mld. Sk, bolo predkladanou novelou navrhované odloženie účinnosti uplatnenia niektorých ustanovení, ktorými sa určuje tarifný plat učiteľov vysokých škôl podľa osobitnej stupnice platových taríf zdravotníckych pracovníkov, z 1. januára 2003 na 1. september 2003, čo malo priniesť úsporu 1,204 mld. Sk. Súčasťou vtedajšieho návrhu novely bol aj návrh na zavedenie diferencovaného odmeňovania zdravotníckych pracovníkov. Neschválením tejto minuloročnej novely tak suma výdavkov na platy vo verejnej službe, ktorá bola určená v štátnom rozpočte na rok 2003, prekročila limit o viac ako 3,4 mld. Sk. Preto bolo potrebné v čo najkratšom termíne zosúladiť zákon o verejnej službe so zákonom o štátnom rozpočte na rok 2003. Tohtoročná novela má neuplatnením ďalšieho platu vo výške polovice funkčného platu zabezpečiť čiastočné

riešenie uvedeného nepriaznivého dosahu na štátny rozpočet. Vyčíslená úspora - 2,223 mld. Sk - sa opiera o výpočty ministerstva financií v období zostavovania štátneho rozpočtu na rok 2003. Chýbajúcu sumu vyše 1,2 mld. korún, ktorá vznikla v dôsledku nepresunutia odmeňovania vysokoškolských pedagógov podľa tarifných tabuliek zdravotníkov z januára na september, plánoval minister financií zachrániť presunutím valorizácie plátov na neskôr alebo jej znížením. Kolektívna dohoda vo verejnej službe na rok 2003 predpokladá zvýšenie tarifných plátov vo verejnej službe o 5%, resp. 8% od júla 2003.

Zásadný nesúhlas s novelou vyslovila Konfederácia odborových zväzov SR.

Novela zákona o verejnej službe nadobudla účinnosť 1. júla 2003.

### **23. Návrh zákona o advokácii (zlúčenie Komory komerčných právnikov SR so Slovenskou advokátskou komorou, zachovanie povinného členstva v komore, nulová tolerancia pre advokátov, otvorenie trhu pre zahraničných advokátov)**

#### **Komentár hodnotiacej komisie k opatreniu:**

Zlúčenie Komory komerčných právnikov SR so Slovenskou advokátskou komorou bolo hodnotené rozporuplne, čo podporoval aj nezáujem zo strany jednej z komôr. Takýto "sobáš z donútenia" obmedzuje "konkurenciu" medzi komorami a podnikaním. Rozumnejšie by bolo zaviesť systém postavený len na registrácii, a potom nech rozhoduje trh a klienti. Dopad zlúčenia na spoločnosť a klientov bude minimálny, nakoľko kvalitní komerční právnici si svoju agendu a klientelu udržia a podnikatelia sa "zariadia".

Jednoznačnejšie bol vyslovený nesúhlas so zachovaním povinného členstva v komore. Optimálnym stavom by bola existencia komôr ako dobrovoľných záujmových združení, ktoré by si navzájom konkurovali, čo by mohlo byť prospešné pre celú spoločnosť. „Ak majú iné slobodné profesie právo byť povinne registrované, prečo sa to nevzťahuje aj na advokátov?“, pýtajú sa hodnotiaci. Odznel aj názor, že sa návrh zákona nedokázal zbaviť snahy štátu delegovať niektoré svoje kontrolné právomoci na podnikateľov (rozumej: na komory).

Návrh zákona o advokácii priniesol aj pozitívne prvky - otvorenie slovenského trhu pre zahraničných advokátov, akceptáciu skúšky sudcu, notára a prokurátora ako advokátskej skúšky a zavedenie princípu nulovej tolerancie.

#### **Charakteristika opatrenia:**

Vláda SR schválila na svojom zasadnutí 11. júna návrh zákona o advokácii z dielne Ministerstva spravodlivosti (MS) SR, ktorým sa mení i zákon o živnostenskom podnikaní (živnostenský zákon). Predmetom návrhu zákona je najmä implementovať príslušné smernice Európskych spoločenstiev (ES) o práve slobodne poskytovať právne služby na území druhého členského štátu a tiež zlúčiť Komoru komerčných právnikov Slovenskej republiky so Slovenskou advokátskou komorou.

Návrh zákona vychádza najmä z Národného programu pre prijatie "acquis communautaire". V súvislosti s prístupovým procesom SR k EÚ je cieľom návrhu postupná implementácia Smerníc Rady ES v oblasti poskytovania služieb právnej pomoci. Podľa Európskej dohody o pridružení sa Slovenská republika zaviazala zabezpečiť postupnú zlučiteľnosť jej legislatívnych úprav s predpismi EÚ a podniknúť nevyhnutné kroky na vzájomné uznávanie kvalifikácie a **umožnenie poskytovať služby zahraničnými subjektmi** na svojom území. Vzhľadom na uvedené sa nebudú zo strany SR prijímať neprimerané opatrenia s ochránárskym zameraním, ktoré by priamo alebo nepriamo diskriminovali etablovujúcich sa občanov, v tomto prípade advokátov, z krajín EÚ na území SR.

Právne služby sú podľa návrhu zákona oprávnení poskytovať len advokáti vrátane euroadvokátov, zahraničných a medzinárodných advokátov. Podmienkou na výkon tejto činnosti je však ich zápis do zoznamu advokátov, ktorý vedie Slovenská advokátska komora. Tým, pravda, nie je dotknuté právo notárov, patentových zástupcov, daňových poradcov a súdnych exekútorov na ich činnosť podľa osobitných zákonov. Nič sa teda ani v budúcnosti nezmení na súčasnom systéme, keď absolventa právnickej fakulty delia od výkonu tohto povolania roky predpísanej praxe a splnenie administratívnych podmienok. Komora prijme do svojich radov len toho, kto má plnú spôsobilosť na právne úkony, vysokoškolské právnické vzdelanie, aspoň trojročnú prax ako advokátsky koncipient, navyše úspešne absolvoval advokátsku skúšku, nebol nikdy potrestaný za trestný čin ani vyčiarknutý zo zoznamu advokátov či komerčných právnikov. Komora však bude akceptovať za advokátsku skúšku aj skúšku sudcu, notára alebo prokurátora, prípadne aj inú právnu skúšku podľa podmienok určených v jej stavovskom predpise. Ak by teda niekto bez oprávnenia poskytovať právne služby mohol by podľa ministerstva spravodlivosti naplniť skutkovú podstatu trestného činu nedovoleného podnikania. Ministerstvo argumentuje tým, že podmienky, za ktorých môže



občan poskytovať právnu pomoc za odplatu, určuje zákon, a teda sú vyjadrením záujmu štátu na kvalite poskytovanej pomoci. Na krytie zodpovednosti za prípadnú škodu, ktorú by mohol spôsobiť výkonom advokácie, sa musí každý advokát poistiť. Môže uzavrieť poisťnú zmluvu s poisťovňou sám alebo tak s jeho súhlasom urobí komora, ktorá bude môcť hromadne poisťovať advokátov zapísaných do zoznamu. Túto povinnosť ukladajú advokátom a komerčným právnikom oba stavovské predpisy už dnes. Komerční právnici, ktorých je dnes okolo 1500, platia ročne poisťné vo výške 500 korún. Advokátov (SAK ich eviduje 2085) vyjde poisťné na 2 000 korún za rok.

Návrh zákona rozširuje **právne formy poskytovania právnych služieb**. Advokát si bude môcť vybrať jednu z možností, či bude pôsobiť samostatne, v združení s inými advokátmi, ako spoločník verejnej obchodnej spoločnosti alebo ako konateľ spoločnosti s ručením obmedzeným. Predmetom podnikania však môže byť len poskytovanie právnych služieb. V prípade založenia advokátskej "eseročky" sa však takáto firma bude musieť poistiť minimálne na 50 miliónov korún. Ročné poisťné pri takejto výške poisťného plnenia môže v závislosti od výšky obratu a škodovosti ročne stáť od 80-tisíc až do 300-tisíc korún.

**Prísnejšie postihy.** V prípade zavineného porušenia povinností, vyplývajúcich zo zákona alebo stavovského predpisu, bude podľa návrhu zákona podliehať sankciám už aj advokátsky koncipient. Oproti doterajšiemu stavu, keď bolo možné advokátovi alebo komerčnému právnikovi uložiť len písomné napomenutie, pokutu do výšky 10-tisíc korún a vyčiarknutie zo zoznamu komory na 5 rokov, návrh zavádza verejné napomenutie a upravuje maximálnu hranicu peňažnej pokuty, ktorou bude 100-násobok minimálnej mesačnej mzdy. Disciplinárne konanie sa navyše bude môcť začať aj na návrh ministra spravodlivosti.

Návrh zákona o advokácii zavádza tzv. **nulovú toleranciu pre advokátov**. To znamená, že ak bude advokát odsúdený pre zvlášť závažnú trestnú činnosť alebo korupciu, nebude môcť viac pracovať v tejto profesii. Takýto zákaz bude platiť aj po zahlazení odsúdenia. Podľa Lipšica ide o signál, že odsúdení ľudia za závažné trestné činy nemajú čo v právnickej profesii hľadať. Komora vyčiarkne advokáta zo svojho zoznamu však aj v prípade, ak je v omeškaní so zaplatením príspevku na činnosť komory dlhšie ako pol roka. Podľa ministra spravodlivosti sa požiadavkou na absolútnu bezúhonnosť a zlúčením oboch stavovských komôr znemožní opakovaniu prípadov z minulosti, keď právnik, ktorého po výkone trestu SAK odmietla, KKP prijala medzi svojich členov.

Návrh zákona vytvára legislatívne predpoklady na **zlúčenie Komory komerčných právnikov (KKP) Slovenskej republiky so Slovenskou advokátskou komorou (SAK)**. Na Slovensku by tak od januára 2004 mohla vzniknúť nová Slovenská advokátska komora so sídlom v Bratislave. Nová komora by mala mať k dispozícii majetok oboch v súčasnosti existujúcich komôr. Na jej čele by malo dočasne stáť spoločné predsedníctvo. Komerční právnici budú mať po zlúčení komôr povinnosť, podobne ako advokáti, vykonávať obhajobu aj v trestných veciach, na ktoré v súčasnosti nemajú odbornú skúšku. Návrh zákona rieši tento problém stanovením 3-ročného prechodného obdobia.

Návrh MS SR na zlúčenie komôr podporuje SAK, naopak KKP je proti a považuje návrh zákona za protiústavný, nedemokratický, neodôvodnený a účelovo pripravený tak, aby bol dosiahnutý predovšetkým zánik KKP. Predseda KKP je názoru, že za snahou spojiť komory je záujem advokátov odstrániť konkurenciu a vytvoriť monopol na poskytovanie právnych služieb, čím sa podľa neho obmedzuje sloboda podnikania a porušuje sa tiež právo hospodárskej súťaže. Podnikatelia sa totiž pri zastupovaní vo veciach obchodného práva častejšie obracajú na komerčných právnikov než na advokátov (Združenie podnikateľov Slovenska, ako veľký "odberateľ" služieb komerčných právnikov, tiež vyjadrilo nesúhlas s plánovaným zlúčením komôr). Za uvedenými snahami vidí šéf KKP aj úsilie štátu ovládnuť stavovské organizácie. Ministerstvo spravodlivosti zdôrazňuje, že medzi komorami nie je žiaduca súťaž, ale konkurencia medzi jednotlivými osobami, ktoré vykonávajú toto povolanie. Predseda SAK nesúhlasí s tvrdeniami svojho náprotivka, že zlúčením komôr sa má dosiahnuť odstránenie konkurencie pre advokátov. Zmenou názvu komerčného právnika na advokáta podľa neho nepríde k odstráneniu konkurencie, ale naopak, komerčný právnik bude môcť pri výkone povolania používať označenie advokát, ktorý v Európe alebo inde vo svete je známy pojem na rozdiel od názvu komerčný právnik. KKP dôrazne protestuje aj proti zamýšľanému prevodu majetku KKP na novú SAK. Tento krok by podľa komerčných právnikov jednoznačne znamenal vyvlastnenie majetku KKP a porušenie ústavného práva vlastníť majetok, ktorý nadobudla KKP v trhovej hodnote 40 až 50 miliónov korún. SAK dostala majetok od štátu. Podľa členky Legislatívnej rady vlády by sa problém s vysporiadaním majetku dal vyriešiť likvidáciou KKP. Predseda KKP však oponuje, že to nie je možné, keďže komora nie je obchodnou spoločnosťou. Komerční právnici považujú návrh na zlúčenie komôr za mocenský zásah štátu do záujmovej samosprávy a argumentujú tým, že predpokladom zlúčenia by mal byť súhlasný prejav vôle oboch komôr. Ministerstvo spravodlivosti má na zlúčenie komôr iný názor. Podľa MS SR obe komory vznikli na základe zákona, a preto nie je na zlúčenie komôr potrebný súhlas ich členov. Rezort justície tvrdí, že podľa Ústavy SR zákon môže ustanoviť podmienky a obmedzenia pre výkon určitých povolaní alebo činností. S výnimkou zastupovania v trestných veciach ide vo výkone advokácie a činnosti komerčného právnika o totožné povolanie,



preto by mali byť podmienky pre výkon tejto profesie podľa MS SR rovnaké. To je možné zabezpečiť len jedným zákonom a jednými stavovskými predpismi. Po prípadnom schválení návrhu zákona v parlamente sa KKP bude brániť na Ústavnom súde SR, ale aj na Európskom súde pre ľudské práva v Štrasburgu, keďže podľa komerčných právnikov návrh z dielne Ministerstva spravodlivosti SR porušuje ústavné právo vlastníť majetok a upiera členom KKP právo na slobodnú voľbu povolania a právo slobodne podnikáť. Komerční právnici upozorňujú i na údajný rozpor so Zmluvou o pristúpení SR k EÚ, v ktorej sú povolania komerčného právnika a advokáta uvedené ako rovnocenné profesie.

O zlúčení komôr sa pred 3 rokmi usiloval aj vtedajší minister spravodlivosti Ján Čarnogurský, ktorého návrh však neprešiel. Príčinou bol podľa súčasného ministra nadmerný lobing komerčných právnikov. KKP sa vtedy obrátila aj na Misiu SR pri EÚ v Bruseli, ktorá v októbri 2001 v telegrame vyjadrila svoje kritické stanovisko k návrhu, ale s poznámkou, že je výsostným právom Slovenska, koľko komôr bude mať. Predseda KKP chce aj tentoraz upozorniť medzinárodné inštitúcie na údajné porušovanie ústavných práv.

Protimonopolný úrad (PMÚ) SR namietal, že sa nezmenila existujúca právna úprava, ktorá podmieňuje vykonávanie advokátskej či komerčno-právnej praxe členstvom v komore. Predsedníčka PMÚ je presvedčená o tom, že **povinné členstvo v komore** je bariérou vstupu na trh a obmedzuje hospodársku súťaž. Túto pripomienku však MS SR neakceptovalo s tým, že ide nad rámec návrhu, ktorý je hlavne o aproximácii práva s normami EÚ. Kritici poukazovali na neplnenie záväzkov Programového vyhlásenia vlády z novembra minulého roku, v ktorom je deklarované odhodlanie „znižovať mieru korporativizmu a v tejto súvislosti analyzovať opodstatnenosť existencie komôr s povinným členstvom a redukovat' ich tak, aby nedochádzalo k obmedzovaniu konkurencie, najmä obmedzovaniu vstupu do podnikania“. Dôvodom na zachovanie povinného členstva v advokátskej komore je podľa štátnej tajomníčky Ministerstva spravodlivosti SR slovenská tradícia komorového systému. V EÚ spoločný štandard regulácie profesie advokátov či komerčných právnikov neexistuje. Najliberálnejšie úpravy poskytovania právnych služieb majú vo Fínsku a Švédsku, najmenej otvorení sú v Grécku, Rakúsku, Nemecku a Francúzsku.

Ak bude návrh zákona o advokácii schválený v parlamente, ktorý o ňom začne rokovať na svojej júlovej schôdzi, bude táto norma účinná od 1. januára 2004.

## 24. Zavedenie jednotnej sadzby DPH na úrovni 19% (novela zákona o DPH)

### Komentár hodnotiacej komisie k opatreniu:

Väčšina hodnotiacich privítala zavedenie jednotnej sadzby dane z pridanej hodnoty, ktoré by malo priniesť zjednodušenie systému výberu dane a menšiu možnosť daňových únikov. Experti však zároveň vyjadrili nesúhlas s výškou sadzby DPH. Tá mohla byť podľa ich názoru nižšia, hlavne ak by sa hľadali rezervy na strane výdavkov štátneho rozpočtu. Vyskytli sa aj názory presadzujúce pôvodne navrhovanú sadzbu dane na úrovni 20%, ktorá by umožnila ešte viac znížiť rovnú daň z príjmu (preferovaná úroveň 16%). Viacerí by privítali zachovanie zníženej sadzby DPH na určité skupiny tovarov a služieb (základné potraviny, knihy, tlač, lieky, stavebné práce). Iní však argumentujú, že zavedenie jednej výnimky by bolo impulzom pre rôzne lobistické skupiny na vyjednanie si nižšej sadzby dane aj pre ich produkt či službu. Niektorí hodnotiaci sa vyslovili za pomalšie zavádzanie zmien, niektorí navrhovali prechodné obdobia zvyšovania dolnej sadzby DPH. Vyskytol sa aj názor, že ak by k zníženiu hornej sadzby DPH z 23% na 20% nebolo prišlo k 1. januáru 2003, ale až v rámci aktuálnej reformy, zmena by bola prijímaná oveľa priaznivejšie. Kritikom chýbali argumenty na zavedenie jednotnej sadzby dane, ako aj kvalifikovanejšie dopadové štúdie o vplyve zjednotenia sadzieb DPH na slovenské hospodárstvo a sociálnu situáciu občanov. Zvýšenie daňového zaťaženia môže podľa niektorých hodnotiacich priniesť problémy napr. slovenskému poľnohospodárstvu, cestovnému ruchu, zdravotníctvu, knižnému a stavebnému priemyslu a pod. Rast cien spôsobený zvýšením dolnej sadzby DPH nebude podľa niektorých hodnotiacich príliš markantný, podľa iných negatívne postihne hlavne nižšie a stredné vrstvy obyvateľov. Vzhľadom na otvorenosť našej ekonomiky bude možno treba v budúcnosti prispôsobiť náš systém zahraničiu, a to prípadne aj existenciou dvoch sadzieb DPH, ktoré sú bežné aj v EÚ.

### Charakteristika opatrenia:

NR SR schválila 27. júna vládnu novelu zákona o dani z pridanej hodnoty. Predkladateľom návrhu novely bolo Ministerstvo financií (MF) SR. Novela od 1.1.2004 ruší dve sadzby DPH - základnú (20%) a zníženú (14%) a zavádza jednotnú sadzbu DPH na všetky zdaniteľné plnenia vo výške 19%. K zjednoteniu sadzieb dane sa vláda zaviazala vo svojom Programovom vyhlásení. Zavedenie jednotnej sadzby DPH patrí k nosným bodom daňovej reformy (pozri opatrenie č. 2), ktorá sa má začať v roku 2004 a bude znamenať prenesenie časti daňového

zaťaženia z priamych na nepriame dane. Schválenie jednotnej sadzby DPH v takej výške, ktorá by priniesla vyššie príjmy do štátneho rozpočtu, bolo podmienkou na pristúpenie k druhému kroku - k zníženiu daní z príjmov.

MF SR si od zavedenia jednotnej sadzby DPH sľubuje zjednodušenie mechanizmu uplatňovania dane, zníženie administratívnej náročnosti na strane platiteľov i správcov dane, ako i zamedzenie rôznych špekulatívnych snáh, ktoré umožňovala existencia dvoch sadzieb dane. Podľa ministra financií jednotná sadzba DPH zlepší v rámci komplexnej daňovej reformy podnikateľské prostredie a stane sa stimulom pre nové investície. Zmenená sadzba DPH, spoločne so zvýšenými spotrebnými daňami (pozri opatrenie č. 4) zároveň slúži na vyrovnanie nižších príjmov štátneho rozpočtu, ktoré sa očakávajú vzhľadom na plánovaný pokles sadzby dane z príjmov od začiatku roka 2004. MF SR očakáva že zmena sadzieb DPH prinesie do štátneho rozpočtu v roku 2004 zvýšený príjem vo výške 14,1 mld. Sk. MF SR chce daňovú reformu uskutočniť fiškálne neutrálne, teda výber daní po reforme by mal ostať na úrovni pred reformy. Ďalším argumentom MF SR na zrušenie zníženej sadzby dane bol fakt, že štát ňou podľa ministerstva v súčasnosti nepatrične dotuje všetky vrstvy obyvateľov, nielen tie, ktorým by dotácie mali byť určené (dôchodcovia, sociálne slabšie skupiny obyvateľov). Všeobecne sa zvyšovanie dolnej sadzby DPH dotkne najviac ľudí, ktorí neplatia daň z príjmu, pretože nebudú môcť profitovať z jej zníženia. Minister financií pre nich plánuje priame kompenzácie vo výške cca. 5 mld. Sk. Zavedenie 19%-nej DPH bude znamenať zvýšenie cien všetkých tovarov a služieb, ktoré v súčasnosti podliehajú zníženej sadzbe dane. Sú to hlavne potraviny, lieky, energie, dodanie stavieb, stavebné práce, knihy, noviny, časopisy, hotelové a reštauračné stravovanie.

Pôvodná koncepcia daňovej reformy predpokladala jednotnú sadzbu DPH na úrovni 20%. Vláda však na svojom rokovaní o návrhu novely zákona o DPH rozhodla o jej znížení na 19%. Vláda rovnako pozmenila návrh MF SR, ktorý predpokladal rovnú 20%-nú sadzbu dane z príjmu a znížila ju na 19%. Časť vládnej koalície, ako i niektoré ekonomické kruhy presadzovali razantnejšie zníženie oboch, alebo aspoň jednej z daní. Napríklad Asociácia ekonómov Slovenska navrhovala rovnú daň z príjmu vo výške 16% a DPH vo výške 19%. Daňový výpadok, spôsobený nižšou daňou z príjmu, navrhovala vyrovnať zrušením aktívnej politiky zamestnanosti, na ktorú štát ročne vynakladá 4,5 mld. Sk s cieľom vytvárania pracovných príležitostí. Asociácia ju považuje za neefektívnu, lepšie podmienky na rast zamestnanosti podľa nej vytvára zdravé podnikateľské prostredie. Ministerstvo tieto návrhy zamietlo s tým, že štátny rozpočet na rok 2004 si nemôže, vzhľadom na dodržanie plánovaného deficitu verejných financií vo výške 5% HDP, takýto krok dovoliť. Ďalšia, v médiách často spomínaná, výčitka sa týkala neefektívnosti hospodárenia štátu. Priestor na výraznejšie zníženie daní z príjmu, resp. na menšie zvýšenie DPH by tu podľa niektorých kritických názorov bol, ak by štát dokázal lepšie kontrolovať svoje výdavky.

Proti zrušeniu spodnej sadzby DPH protestovali predstavitelia stavebného priemyslu, vydavatelia kníh a tlače, zástupcovia firiem podnikajúcich v cestovnom ruchu, farmaceuti, ale napríklad aj odbory. Podľa Zväzu stavebných podnikateľov Slovenska zhorší zvýšená sadzba DPH na stavebné práce už aj tak nie veľmi dobrú situáciu v slovenskom stavebnom priemysle. Jeho podiel na slovenskom HDP predstavuje iba 4 až 4,5%, zatiaľ čo vo vyspelejších ekonomikách dosahuje 10 až 12%. Slovenská asociácia cestovných kancelárií rovnako vyjadrila zásadný nesúhlas so zavedením jednotnej sadzby DPH. Zavedenie jednotnej sadzby podľa jej predstaviteľov výrazne ovplyvní aktívny cestovný ruch na Slovensku a povedie k 20 až 25%-nému zvýšeniu cien. 19%-ná sadzba DPH bude mať podľa vydavateľov a kníhkupcov nepriaznivý dopad na predaj kníh a tlačených periodík. Kníhkupci zaznamenali pokles predaja už pri zvyšovaní dolnej sadzby DPH z 10 na 14%. Kritici tvrdia, že z periodík hrozí zníženie predaja a následný zánik hlavne tlačeným médiám s regionálnou pôsobnosťou. Protest proti zvýšeniu DPH na knihy vyjadrila aj Vedecká rada Ústavu slovenskej literatúry literárny Slovenskej akadémie vied. Opatrenie bude mať podľa nej likvidačný vplyv na osud slovenskej literatúry, literárnovedného bádania, na štúdium literatúry a celkovo na osvojovanie si dejín národnej kultúry. Zástupcovia vydavateľskej obce, ako aj niektorí opoziční poslanci navrhovali zachovať zníženú sadzbu DPH na knihy a periodiká, poprípade zaviesť nulovú sadzbu dane, ako je tomu aj v niektorých krajinách EÚ. Argumentovali nenahradiťnosťou kníh pri kultúrnom rozvoji národa a právom na informácie, ktoré zabezpečujú tlačené periodiká. Minister financií ich zamietol argumentom o konzistentnosti daňovej reformy, ktorá by sa podľa neho, pri zníženej DPH napr. na knihy alebo lieky nedala uskutočniť.

Smernice EÚ umožňujú používať jednu základnú sadzbu DPH vo výške minimálne 15% a jednu, alebo dve znížené sadzby DPH vo výške minimálne 5%, zavedenie jednotnej sadzby DPH však odporúčajú. Vo väčšine krajín Európskej únie sú používané dve sadzby dane z pridanej hodnoty. Z tranzitívnych krajín zaviedli jednotnú DPH napríklad Rusko a Ukrajina.

Vládny návrh zákona bol v parlamente schválený len s viac-menej technicko-legislatívnymi pozmeňujúcimi návrhmi. Najvýznamnejšia sa týkala návrhu vlády, aby všetci platitelia DPH mali povinnosť viesť podvojnú účtovníctvo, ktorý poslanci zamietli.

Keďže MF SR, v snahe zvýšiť rozpočtové príjmy novelou zákona o DPH ešte tento rok, zaviedlo zdaňovanie zálohových faktúr. Preto novela zákona o daní z pridanej hodnoty nadobudne účinnosť 1. augusta 2003, okrem niektorých ustanovení (napr. DPH=19%), ktoré nadobudnú účinnosť 1. januára 2004.

## 25. Predaj hotela Forum (za 425 mil. Sk)

### Komentár hodnotiacej komisie k opatreniu:

Hodnotiaca komisia nepridelila predaju bratislavského vládneho hotela Forum veľkú dôležitosť. Názory expertov na predaj sa líšili. Niektorí oceňovali samotný fakt, že sa štát konečne zbavil majetku, ktorý nemá prečo spravovať a zveril ho do súkromných rúk. Pomerne veľká skupina expertov však vyjadrila námietky voči spôsobu predaja a nejasnostiam, ktoré sprevádzali celý proces privatizácie počas viacerých rokov. Išlo hlavne o nevysporiadané vlastnícke práva na hotel. Hodnotiaci poukázali na diametrálne rozdielne ocenenia hotela rôznymi inštitúciami, ako aj na možný lobistický vplyv finančnej skupiny J&T, ktorá stála v pozadí privatizácie. Podľa niektorých hodnotiacich sa stalo už pravidlom, že vláda nerobí dobré obchody a podľa nich nedokázala ani z tohto predaja získať pre štát maximálny možný výnos. Takmer všetci členovia hodnotiacej komisie mali výhrady voči cene hotela, ktorá podľa nich mohla a mala byť vyššia. Vláda by mala napriek nie vzorovej privatizácii hotela Forum pokračovať v odpredaji svojho majetku, na rad by mohol prísť napríklad vládny hotel Bôrik.

### Charakteristika opatrenia:

Vláda SR schválila 2. apríla predaj bratislavského hotela Forum firme Diamond Hotels Slovakia za 425 mil. Sk. Táto spoločnosť hotel prevezme od súčasného väčšinového vlastníka hotela, ktorým je prostredníctvom firmy Hotel Forum, s.r.o. Úrad vlády SR (ÚV SR). Zmluva mala byť podpísaná v priebehu 2 mesiacov. Ešte nie je jasné, koľko zaplatí nový majiteľ pri podpise zmluvy, a koľko v následných splátkach. Suma bude vyplatená v slovenských korunách. Spoločnosť Diamond Hotels Slovakia, ktorá bola založená len kvôli kúpe hotela Forum je dcérskou firmou holandskej spoločnosti Myria Assets B.V. Za ňou stojí britský fond rizikového kapitálu Arthur Bradley & Smith Limited (ABS). Spoločnosť ABS sa zaoberá investíciami do cestovného ruchu v krajinách strednej a východnej Európy. Na Slovensku je napríklad finančným partnerom J&T Finance Group pri akvizícii kúpeľov na Štrbskom Plese a v ČR vlastní 92%-ný podiel v ČKD Blansko Strojírny. Diamond Hotels Slovakia zároveň predložila aj ponuku na kúpu časti pozemku pod hotelom, ktorá je vo vlastníctve štátneho podniku Interhotely (v likvidácii) za 40 mil. Sk. Celkovo by teda kúpna cena mala podľa ÚV SR dosiahnuť 465 miliónov Sk. O nadobúdateľovi hotela fakticky rozhodol jeho menšinový spoluvlastník Casino Forum, s.r.o., vlastníci malú časť hotela. Vláda totiž stanovila podmienku, že hotel predá len tomu, kto sa dohodne s týmto minoritným vlastníkom, ktorého nepatrný majetkový podiel a nárok na predkupné právo blokoval celú kúpu. ÚV SR sa s touto spoločnosťou totiž nevedel dohodnúť na spoločnom postupe pri predaji hotela. Aj keď záujemcov o kúpu hotela bolo podľa vedúceho ÚV SR veľa, jedine firma Diamonds Hotels Slovakia predložila zmluvu o budúcej zmluve s Casinom.

Vláda plánovala predaj hotelu Forum už v minulých rokoch. V štátnom rozpočte na rok 2001 bol plánovaný príjem štátneho rozpočtu z predaja hotela 250 mil. Sk. Predaj sa však neuskutočnil kvôli právnym nezrovnalostiam v súvislosti s vlastníctvom hotela, ktoré sa podarili vyriešiť až pri aktuálnom predaji dohodou kupujúceho s minoritným vlastníkom hotela. Hotel od roku 1995 vlastní cez spoločnosť Hotel Forum, s.r.o. Úrad vlády, ale spoluvlastnícky podiel na malej časti hotela mala aj súkromná spoločnosť Danube Casinos s.r.o. (Casino Forum s.r.o.), ktorá vďaka svojmu predkupnému právu mohla blokovat predaj hotela. V štátnom rozpočte na rok 2002 sa dokonca počítalo s privatizačným výnosom 1 mld. Sk za predaj hotela. Porada ekonomických ministrov však na svojom rokovaní v júli 2002 odporučila vláde hotel nepredať. Záujemcom bola rovnaká spoločnosť Myria Assets B.V., ktorá dosiahla dohodu s minoritným vlastníkom, za hotel však ponúkla iba 400 mil. Sk, čo ekonomickí ministri v tom čase nepovažovali za dostatočnú ponuku. Vlni v lete poradca pri predaji hotela, Cap Gemini Ernst & Young Slovensko, nechal predávanú spoločnosť oceniť na 442 miliónov korún. Tento rok ohodnotil hotel Forum jediný odhadca, Centrum ďalšieho vzdelávania Ekonomickej univerzity v Bratislave - Inštitút controllingu analýz a ohodnocovania majetku, na 420 miliónov korún.

Vitazný uchádzač sľubuje do rekonštrukcie a vybavenia hotela investovať 300 až 500 mil. Sk. Okrem toho nový vlastník prevezme aj záväzky a bankové úvery hotela za 20 mil. Sk. Nový majiteľ zverejnil plány na obnovenie interiéru a technologického vybavenia hotela, zvýšenie jeho obsadenosti, zlepšenie celkového hospodárenia a zvýšenie produktivity práce pri celkovom udrzaní zamestnanosti.

Kritikom predaja hotela prekážali hlavne dve skutočnosti. Zmena názoru vlády, ktorá ešte pred pol rokom nesúhlasila s predajom za podobných podmienok a predajná cena hotela. Tá je podľa niektorých kritikov neadekvátna a neodráža skutočnú hodnotu hotela Forum. Spochybnený bol aj odhadca ceny hotela, Centrum ďalšieho vzdelávania Ekonomickej univerzity v Bratislave. Ocenenie, ktorého metodika ostala verejnosti utajená, podľa kritikov umelo stlačilo cenu hotela. Podľa niektorých názorov, publikovaných v médiách, je podozrivé aj

prepojenie spoločnosti Arthur Bradley & Smith Limited (ABS), ktorá stojí za privatizujúcou spoločnosťou, so slovenskou finančnou skupinou J&T Finance Group.

Hotel Forum vykázal vlani zisk pred úrokmi, zdanením a odpismi (EBITDA) 60 mil. Sk, kým v rokoch 2000 a 2001 bol zhruba o 14 miliónov vyšší.

## **26. Zvýšenie koncesionárskych poplatkov pre Slovenskú televíziu a Slovenský rozhlas o 33%**

### **Komentár hodnotiacej komisie k opatreniu:**

Zvýšenie koncesionárskych poplatkov pre verejnoprávne médiá nezískalo u hodnotiacich odborníkov príliš veľkú podporu. Napriek súhlasu s projektom reformy STV považovali odborníci zvýšenie poplatkov za nesystémový prvok "plátania dier". Opakované riešenie finančných problémov verejnoprávnych médií cez peňaženky občanov, či už zvyšovaním koncesionárskych poplatkov alebo jednorazovým oddĺžovaním zo strany štátu, je síce najjednoduchší spôsob, ktorý v krátkodobom horizonte prinesie pozitívne účinky pre STV a SRO, ale zároveň postihuje občanov namiesto bývalých manažérov, ktorí tento stav zapríčinili, a ktorí zato nenesú žiadnu zodpovednosť. Respondentom sa nepáčilo ani, že vyššie poplatky negarantujú zároveň i vyššiu kvalitu vysielania. V prípade SRO navrhovali hľadať vnútorné rezervy podobne, ako to robí nový manažment STV. Zo strany niektorých hodnotiacich bolo zvýšenie koncesionárskych poplatkov akceptovateľné v prípade, ak prinesie dlhodobé pozitívne hospodárenie verejnoprávnych médií bez nových požiadaviek na dotácie od štátu a dokončí sa reforma STV.

V diskusii odznali aj požiadavky na prehodnotenie "verejnoprávneho" charakteru STV a SRO. Potreba duálnosti verejnoprávnych a komerčných médií a ani možnosť obmedzenia vysielania STV len na jeden okruh neboli ešte dostatočne prediskutované a aj nezávislosť verejnoprávnych médií je otáznava. Samotný princíp verejnoprávnych médií bude vždy znamenať hrozbu a neistotu pre verejné financie. Spôsob financovania verejnoprávnych médií prostredníctvom koncesionárskych poplatkov nie je do budúcnosti vhodný a efektívny. Podľa viacerých hodnotiacich bude treba verejnoprávne médiá - tento "kočkopes" - pretransformovať buď na firmy štátne alebo súkromné. Niektorí preferujú, aby STV a SRO ostali verejnoprávnymi, správali sa trhovo a snažili sa zabezpečiť svoje hospodárenie prostredníctvom reklamy alebo iných podnikateľských aktivít. Iní zase podporujú, aby tieto inštitúcie prestali prijímať reklamu, vysielali komerčné programy (rozumej napr. stredo- a juhoamerické telenovely), a aby tento zdroj príjmov nahradili výnosmi z dražby licencií ostatných staníc. Navyše takzvané "bezplatné" pridelovanie licencií a frekvencií na televízne a rozhlasové vysielanie je podľa nich ekonomicky neopodstatnené a je aj zbytočným zdrojom obrovskej korupcie a prelínania ekonomickej, mediálnej a politickej moci v štáte. Na rozhodnutie o budúcom charaktere terajších verejnoprávnych médií bude po vstupe Slovenska do EÚ tlačiť nepriamo i Európska komisia, ktorá keď zistí, že reklamné cenníky verejnoprávnych médií sú ovplyvnené verejnými zdrojmi (koncesionárske poplatky), čím by štát svojim pravidlami maril hospodársku súťaž, bude požadovať, aby sme si zvolili buď štátnu, totálne nekomerčnú televíziu a rozhlas, alebo štát ako podnikateľa v týchto oblastiach, čím sa stratí verejnoprávny charakter STV a SRO.

### **Charakteristika opatrenia:**

Zvýšenie koncesionárskych poplatkov o 33% schválil parlament 19. júna, kedy hlasoval za novelu zákona o koncesionárskych poplatkoch. Návrhom ministerstva kultúry sa tieto platby obyvateľov zvýšia od augusta zo súčasných 75 Sk na 100 Sk pre Slovenskú televíziu (STV) a z 30 Sk na 40 Sk pre Slovenský rozhlas (SRO). Novelou sa ďalej znižuje počet ľudí, ktorí budú od platenia oslobodení. Medzi platcov sa zahrnú i dôchodcovia v prípade, ak nežijú v spoločnej domácnosti s inou osobou s pravidelným príjmom zo zárobkovej činnosti. Títo penzisti by mali odvádzať 20 Sk za rozhlas a 50 Sk za televíziu. Novela okrem toho zjednodušuje predkladanie čestných vyhlásení v súvislosti s oslobodením od platenia poplatkov.

Podľa ústredného riaditeľa STV, z podnetu ktorého bola novela zákona pripravená, by mali zvýšením koncesionárskych poplatkov stúpnuť ročné príjmy STV o takmer 700 mil. Sk. Televízia by mala na koncesionárskych poplatkoch vyzbierať ročne približne 1,7 mld. korún a v konečnom dôsledku by mala podľa predbežnej analýzy skončiť v roku 2004 so ziskom vyše 360 mil. Sk (v roku 2002 - strata 410,6 mil. Sk, 2003 - plánovaná strata 267,4 mil. Sk). Prispeje k tomu aj jednorazový, v máji vládou schválený, príspevok, poskytnutý Fondom národného majetku z privatizačných príjmov, vo výške 250 mil. Sk na kompenzáciu zvýšených výdavkov STV v dôsledku vyplatenia odstúpného pre vyše tisíc prepustených zamestnancov. Ďalšie prostriedky na stabilizovanie finančnej situácie potrebuje STV najneskôr do konca tohto roku. Vedenie STV požiadalo začiatkom mája ministra financií o jednorazové definitívne oddĺženie televízie vo výške 987 mil. Sk. Z toho 720 mil. Sk tvorí

súčet strát z minulých rokov a 267 mil. Sk predstavuje plánovaná strata na tento rok (po vyplatení odstupného pre prepustených zamestnancov a po zvýšení koncesionárskeho poplatku). V prípade Slovenského rozhlasu by mali ročné príjmy vzrásť o viac ako 200 mil. Sk. Výsledkom by tak mala byť koncoročná strata 870-tisíc Sk namiesto plánovaných 238 mil. Sk (strata SRO v roku 2002 - 21,5 mil. Sk). Minister kultúry odôvodnil návrh na zvýšenie koncesionárskych poplatkov infláciou a kompenzáciou za zvyšujúce sa náklady na činnosť verejnoprávnych inštitúcií - STV a SRO. Zvýšením sa predpokladá zlepšenie hospodárenia verejnoprávnych médií. Ústredný riaditeľ STV bol s prijatým návrhom zvýšenia koncesionárskych poplatkov spokojný, keďže kopíroval jeho očakávania. Údajne bol v prípade schválenia novely, v plnej miere oslobodzujúcej dôchodcov od platenia poplatkov, rozhodnutý zo svojho postu odstúpiť. STV by mala podľa neho vykrývať svoju činnosť už iba z koncesionárskych poplatkov a príjmov z reklamy. Zdôraznil, že sa v štátnom rozpočte ušetrí viac ako 300 mil. Sk (príjmy STV z koncesionárskych poplatkov dosiahli v roku 2002 1,031 mld. Sk, príjmy z reklamy 200 mil. Sk a štátna prevádzková dotácia predstavovala 216,9 mil. Sk). Rozhodnutie parlamentu považuje riaditeľ STV za kľúčové pre pokračovanie ozdravného programu a reforiem v STV. Riaditeľ SRO bol s úpravou koncesionárskych poplatkov spokojný iba čiastočne. Podľa neho tým, že poslanci neprijali jeho požiadavku zvýšiť poplatky pre SRO na 50 korún, bude zložitá zabezpečiť vyrovnané hospodárenie a rozhlas nebude mať dostatok prostriedkov napríklad na rozvojové programy. SRO okrem toho požadoval, aby novela obsahovala ustanovenie riešiace vplyv inflácie na náklady verejnoprávnych médií. Koncesionárske poplatky mali byť podľa tohto návrhu zvyšované automaticky každý rok o medziročný inflačný koeficient. Pri prerokúvaní novely v parlamente oponenti žiadali, aby boli naďalej od úplného platenia poplatkov oslobodení všetci dôchodcovia, prípadne aspoň ľudia starší ako 70 rokov.

V porovnaní s vyspelou Európou má Slovensko jedny z najnižších koncesionárskych poplatkov. Príspevok jednej platiacej domácnosti v SR na výrobu a vysielanie Slovenskej televízie činí 2,47 Sk na deň (v Dánsku - 15,70 Sk, v Rakúsku - 30,04 Sk). Na Slovensku dnes platí koncesionárske poplatky 61,5% domácností, zvyšok tvoria domácnosti, ktoré sú od platenia oslobodené. Od zavedenia koncesionárskych poplatkov v roku 1969 sa zvýšili dvakrát - v roku 1985 a 1997. Dodnes bolo navrhnutých niekoľko zvýšení poplatkov, ale žiaden z nich nezískal politickú podporu, vrátane návrhu skupiny poslancov z roku 2001 zvýšiť poplatky na 170 Sk.

Novela zákona o koncesionárskych poplatkoch nadobudla účinnosť 1. júla 2003.

## **27. Zvýšenie spotrebných daní (z minerálnych olejov, z piva, z tabaku a tabakových výrobkov)**

### **Komentár hodnotiacej komisie k opatreniu:**

Zvýšenie spotrebných daní, a tým zmenu pravidiel v priebehu fiškálneho roka označila hodnotiaca komisia za neprípustný, nepripravený a nesystémový krok, ktorý zakladá nebezpečný precedens a môže mať negatívny dopad na hospodárstvo SR. Za zlý odhad príjmov DPH na tento rok úradníkmi ministerstva financií a následnú diery v štátnom rozpočte pykajú všetci občania tým, že od augusta budú platiť vyššie spotrebné dane, ako pôvodne mali. Schodok štátneho rozpočtu nepovažujú hodnotiaci odborníci za dostatočný dôvod na takéto opatrenie, skôr by privítali hľadanie rezerv a znížovanie fiškálnych výdavkov. Sadzby dane by podľa expertov mali byť dlhodobo udržateľné, resp. by mali byť používané ako strednodobý fiškálny nástroj, nemali by však v žiadnom prípade riešiť krátkodobé problémy štátneho rozpočtu. Viacerí hodnotiaci zároveň vyjadrili prekvapenie nad rozhodnutím vlády, ktorá sa považuje za pravicovo orientovanú a pri zvýšenom schodku štátneho rozpočtu používa ľavicový nástroj - zvyšovanie daní. Niektorí vyjadrili názor, že sa ministerstvu financií aj tak nepodarí zvýšiť príjem štátneho rozpočtu, keďže zvýšené spotrebné dane môžu znamenať nižšiu spotrebu.

Odborná verejnosť nesúhlasila s tým, aby sadzby našich spotrebných daní prekračovali minimálne limity určené Európskou úniou. Aj keď viac-menej prevládal súhlas s presunom daňového zaťaženia z priamych na nepriame dane, experti nesúhlasili s jeho rozdelením medzi jednotlivé komodity. To, že sadzby na alkoholické nápoje sa zvyšovali iba mierne (len u piva, a aj tu získali malé pivovary daňové zvýhodnenie v podobe zníženej dane), považovali mnohí za dôkaz lobizmu silných záujmových skupín. Vyskytol sa aj názor, že v slovenských podmienkach by ani vyššia spotrebná daň na alkohol výrazne neohrozila jeho produkciu. Zároveň by však bolo podľa hodnotiteľov potrebné zabezpečiť dôkladný boj proti nelegálnej výrobe a dovozu liehovín, ako aj tabakových výrobkov. Časť expertov by sa radšej zmierila s vyššou daňou z liehu, piva, tabaku a zavedením dane z vína pri adekvátne zníženej sadzbe dane z minerálnych olejov, ktorá má podľa nich väčší vplyv na rozvoj hospodárstva. Pri spotrebnej dani z minerálnych olejov bolo poukázané aj na fakt, že ceny benzínu môžu prudko kolísať v závislosti od ceny ropy a vývoja kurzu slovenskej koruny. V súčasnej dobe, keď je hlavne kurz dolára voči slovenskej korune nižší oproti dlhodobému priemeru, nie je zvýšenie cien pohonných hmôt prijímané až tak negatívne. Ak sa však kurz koruny a dolára upraví na dlhodobú úroveň, môže nastať ďalšie zvýšenie cien, ktoré už môže podľa niektorých

expertov priniesť vážnejšie následky. Zvýšenie spotrebných daní, hlavne dane z minerálnych olejov, môže podľa názoru niektorých hodnotiacich spôsobiť pomerne významné zvýšenie miery inflácie.

Niektorí odborníci vyjadrili obavu, že tento rok nemusí byť posledným, kedy sa bude nesystémové zvyšovanie daní používať na vykrývanie deficitu štátneho rozpočtu, a to aj napriek prijatej Stratégii reformy riadenia verejných financií, ktorá by mala odstrániť takéto jednorazové opatrenia, keďže sa v procese tvorby štátneho rozpočtu nedoceňuje potreba dostatočnej kvantifikácie a dostatku kvalifikovaných dopadových analýz.

**Charakteristika opatrenia:**

NR SR schválila 27. júna novelu zákona o spotrebnej dani z minerálnych olejov, novelu zákona o spotrebnej dani z piva a novelu zákona o spotrebnej dani z tabaku a tabakových výrobkov, ktorými sa od 1. augusta 2003 zvyšujú tieto spotrebné dane. Návrh na zvýšenie spotrebných daní podalo Ministerstvo financií (MF) SR, ktoré ich zvyšovaním sleduje získanie dodatočných rozpočtových príjmov. Tie chce použiť na udržanie plánovaného deficitu verejných financií na úrovni 5% hrubého domáceho produktu (HDP). Riziko vyššieho deficitu vzniklo hlavne kvôli nadhodnotenému odhadu príjmov z DPH (riziko nenaplnenia príjmov presahuje 13 mld. Sk) a daní z príjmov právnických osôb. MF SR zároveň nadhodnotilo aj výnos zo zvýšenia dolnej sadzby DPH z 10 na 14% a precenilo i rast domácej spotreby. Celkovo hrozí prekročenie deficitu o 3,8 mld. Sk, respektíve o 0,3% HDP. Kvôli tejto hrozbe sa ministerstvo rozhodlo zvýšiť spotrebné dane už teraz, hoci pôvodne bol tento krok plánovaný až na začiatok roka 2004, kedy sa má začať daňová reforma, koncepciu ktorej schválila vláda SR na svojom zasadaní 5. júna 2003 (pozri opatrenie č. 2). Podľa pôvodného plánu mali zvýšené spotrebné dane pokryť celé toto riziko, avšak keďže sa ich prijatie o mesiac oneskorilo (pôvodný návrh rátať zo zvýšením od júla), MF SR predpokladá výnos nižší o 600 až 640 mil. Sk.

V materiáli, ktorý bol dodaný na rokovanie vlády, navrhovalo MF SR zvýšiť spotrebnú daň z minerálnych olejov na 13,90 Sk/l až 17 Sk/l, čo by znamenalo zvýšenie dane v rozmedzí od 1 Sk/l do 2,50 Sk/l. Pri spotrebnej dani z piva bolo navrhnuté prejsť na určovanie sadzby podľa obsahu alkoholu namiesto stupňa Plato. Navrhovaná sadzba dane predstavovala 250 Sk/hl/percento alkoholu. Sadzba spotrebnej dane z cigariet, cigár a cigariiek sa navrhovala upraviť bez ohľadu na dĺžku na jednotnú úroveň 1,40 Sk/kus, sadzba dane na ostatné tabakové výrobky sa mala upraviť na úroveň 1 350 Sk/kg. MF SR zároveň plánovalo zaviesť daň vo výške 25 Sk/l na tiché víno a zvýšiť daň na šumivé víno z 24 Sk/l na 25 Sk/l. Ministerstvo očakávalo pri nezmenenej spotrebe daných komodít zvýšenie príjmov štátneho rozpočtu o cca. 3,7 mld. Sk. Ministerstvo zároveň počítalo so zvyšovaním počtu pracovníkov daňových úradov a colných úradov z dôvodu zvýšenia nárokov na výkon správy.

Vláda na svojom zasadaní 28. mája návrh noviel zákonov výrazne pozmenila. Rozhodla nezaviesť spotrebnú daň z tichého vína, zvýšiť spotrebnú daň z piva v menšom rozsahu ako znel pôvodný návrh MF SR a zároveň ponechať zdaňovanie podľa stupňa Plato. Ministri navrhli zvýšiť spotrebnú daň z minerálnych olejov vo väčšom rozsahu ako znel návrh MF SR. Iba spotrebnú daň z tabaku a tabakových výrobkov odsúhlasili ministri v takej výške, akú navrhlo MF SR. Parlament schválil vládny návrh iba s jednou výraznou zmenou, keď zaviedol zníženie sadzby spotrebnej dane pre malé pivovary (na Slovensku sú v súčasnosti štyri: Tatran, Popper, Horden, Steiger), s čím rezort financií súhlasil. Za malé pivovary sú podľa európskej legislatívy považované tie, ktoré majú ročnú produkciu nižšiu ako 200 000 hl. Diferenciácia ich zdaňovania je v súlade s európskou normou a uplatňuje sa v 9 štátoch EÚ. Vyjadrené z pohľadu spotrebiteľa, cena porastie v prípade benzínu o 3,80 Sk/l a o 3,20 Sk/l v prípade nafty. Škatuľka cigariet by mala zdražieť o 9 Sk a fľaša piva približne o 1 korunu.



	Súčasný stav	Sadzba navrhovaná MF SR	Sadzba schválená NR SR	Minimálna sadzba v EÚ*	Zvýšenie spotrebnej dane(%)
Pivo - veľké pivovary (Sk/hl/stupeň Plato)	30	250 (Sk/hl/ stupeň alkoholu)	50	32,4	67
Pivo - malé pivovary** (Sk/hl/stupeň Plato)	23	250 (Sk/hl/ stupeň alkoholu)	37		60
Tiché víno (Sk/l)	0	25	0	0	0
Šumivé víno (Sk/l)	24	25	24	0	0
Bezolovnatý benzín (Sk/l)	12,4	13,9	15,5	11,81	25
Olovnatý benzín (Sk/l)	14,5	17	18	13,87	24
Kerozín (Sk/l)	11,8	13,9	14,5	10,08	23
Nafta (Sk/l)	11,8	13,9	14,5	10,08	23
Vykurovací olej (Sk/kg)	0,6	1,6	0,8	0,53	33
LPG (Sk/kg)	4,3	6,8	7,8	4,12	81
Lieh (Sk/l)	250	250	250	226	0
Cigarety krátke (Sk/ks)	0,95	1,4	1,4	1,5***	47
Cigarety dlhé (Sk/ks)	0,95	1,4	1,4	1,5***	47

\* V prepočte 1 EUR = 41,16 SKK

\*\* Malým pivovarom sa rozumie pivovar s ročnou produkciou do 200 000 hl piva

\*\*\* Slovensko má vyjednané prechodné obdobie až do roku 2009

Odpor voči zavedeniu spotrebnej dane z tichého vína vyjadrili všetky zaangažované subjekty (Zväz výrobcov vína na Slovensku, Slovenská poľnohospodárska a potravinárska komora (SPPK), Asociácia zamestnávateľských zväzov a združení (AZZZ) SR, Združenie miest a obcí Slovenska). Podľa nich by sadzba v danej výške znamenala likvidáciu slovenského vinárstva, keďže by stratilo možnosť cenovej konkurencie s vinármi z okolitých štátov. Vláda tejto námietke vyhovel a nezaťažila tiché víno spotrebnou daňou. S pôvodne navrhovanou sadzbou spotrebnej dane z piva vyjadrili ostrý nesúhlas pivovarnícke spoločnosti zastúpené Slovenským združením výrobcov piva a sladu. Ak by bola prijatá pôvodná sadzba, ktorá by znamenala zvýšenie spotrebnej dane na fľašu piva v rozmedzí od 2,25 Sk do 4,45 Sk, mohla by podľa nich mať prohibičný vplyv na predaj piva. Zástupcovia pivovarov kritizovali aj fakt, že vláda im neoznámila svoj zámer zvýšiť spotrebnú daň, a preto so zvýšenou sadzbou nemohli počítat pri tvorbe finančných plánov na rok 2003. Pivovarníkom sa nakoniec podarilo dosiahnuť nižšiu mieru zvýšenia spotrebnej dane, no aj tak to nepovažujú za kompromisné riešenie, ale za neférový krok vlády voči ich podnikaniu. Zvyšovanie spotrebných daní spôsobí podľa zástupcov pivovarov zníženie výroby a pokles zamestnanosti nielen priamo, ale aj v pridružených výrobách. Prístup vlády takisto zanáša neistotu do podnikateľského prostredia, keď si pivovary nemôžu byť isté, že sa daň nebude opäť zvyšovať, ak nastanú problémy v štátnom rozpočte. Pivovarníci argumentujú aj vývojom výberu spotrebnej dane z piva, ktorý od začiatku roka stagnoval, keďže po 10%-nom náraste spotrebnej dane nasledoval 10%-ný pokles predaja. Slovensko svojou spotrebnou daňou z piva predbehlo Česko, kde je daň 31Sk/hl/stupeň Plato i Nemecko, kde sadzba dosahuje výšku 32 Sk/hl/stupeň Plato. AZZZ kritizovala zvyšovanie spotrebných daní celkovo. Podľa Asociácie sa pod ich vplyvom zmení štruktúra finálnej spotreby obyvateľstva a výnos z daní do štátneho rozpočtu nemusí dosiahnuť úroveň plánovanú ministerstvom financií. Vláda ich podľa Asociácie zbytočne zvyšuje nad maximálny rámec určený Európskou úniou. Zvýšenie ceny pohonných hmôt nepriaznivo zasiahne podľa AZZZ celý podnikateľský sektor. Podľa SPPK zvyšovanie spotrebných daní ohrozuje celý agrosektor, ktorý sa podľa komory dostáva kvôli nepriaznivým podmienkam do najhoršej krízy za posledné desaťročie a hrozí mu ročná strata až 4 mld. Sk. Objavila sa i kritika rozhodnutia ministerstva zaradiť zvyšovanie spotrebných daní do daňovej reformy, keďže aktuálna zmena sadzieb sa neodlišuje od podobných opatrení v minulosti a jej význam je účelový - zníženie deficitu verejných financií. Schválenie zákona o zvýšení spotrebných daní spoločne so zmenou DPH označila parlamentná opozícia za koniec sociálneho štátu na Slovensku. Vláda podľa opozície nehľadá pri riešení fiškálnych problémov riešenia v nadbytočnej spotrebe štátu, ale zaťažuje nimi občanov. Tieto opatrenia podľa opozície nezvýšia výkonnosť ekonomiky, naopak, podľa nej povedú k poklesu výkonnosti hospodárstva.

Novela zákona o spotrebnej dani z minerálnych olejov, novela zákona o spotrebnej dani z piva a novela zákona o spotrebnej dani z tabaku a tabakových výrobkov nadobudnú účinnosť 1. augusta 2003.

## 28. Tender na dodávku informačného systému pre Sociálnu poisťovňu (podpis zmluvy riaditeľom bez súhlasu štátu)

**Komentár hodnotiacej komisie k opatreniu:**

Klasický slovenský príklad nedostatočnej legislatívy (verejné obstarávanie), nízkych kompetencií (Úrad pre verejné obstarávanie) a neschopnosti kontroly vlády nad verejnoprávnu inštitúciou. Legislatíva upravujúca proces výberového konania vo verejnom sektore sa javí ako nefunkčná, keďže pri väčšine konaní pri výbere informačných systémov sa celý proces zablokuje a jeho aktéri sú podozriví z nekalých postupov. Pravidlá pri verejnom obstarávaní treba sprísniť. Ťažko sa dá bojovať proti korupcii, keď štátne a verejnoprávne inštitúcie, hospodáriace s majetkom občanov, realizujú netransparentné výberové konania s pochybným víťazom, ktorý cenu prispôbi požiadavke, až keď je k tomu vedený okolnosťami, aby vyhral konkurz. Je veľmi zaujímavé ako sa zo "dňa na deň" dá ušetriť 70 mil. Sk, ak to má viesť k "priklepnutiu" zákazky, nehovoriac o veľkých cenových rozdieloch za tú istú službu medzi konkurentmi. Pokým však nebude vytvorený jednotný a navzájom prepojený informačný systém medzi jednotlivými článkami verejnej správy a nebudú sa uplatňovať princípy eGovernment, bude pri obstarávaní informačných systémov dochádzať i naďalej k mrhaniu peňazí poisťencov a daňovníkov.

Väčšina hodnotiacich prezentovala názor, že riaditeľ Sociálnej poisťovne prekročil svoje právomoci, keď napriek otvorenému nesúhlasu ministra práce, sociálnych vecí a rodiny a záväznému uzneseniu správnej rady poisťovne podpísal zmluvu na dodávku informačného systému pre pobočky Sociálnej poisťovne. Hodnotiaci považovali za logické, že správna rada, ako najvyšší samosprávny orgán Sociálnej poisťovne, má mať právomoci rozhodovať o zásadných otázkach organizácie, a to nad rámec bežnej operatívky, a preto bolo nerešpektovanie jej uznesenia zo strany riaditeľa poisťovne vnímané ako nepripustný postup. Na druhej strane však niektorí respondenti poznamenali, že treba tiež skúmať príčiny, prečo práve o tomto tendri chcel rozhodovať minister práce vo funkcii predsedu správnej rady. Opačný postoj zaujali niektorí hodnotiaci, ktorí podotkli, že správna rada chce právomoci, ale nenesie za svoje rozhodnutia zodpovednosť. Za prípadné problémy zodpovedá riaditeľ, a preto by mal mať podľa nich aj kompetencie rozhodovať o podpise zmlúv.

**Charakteristika opatrenia:**

Napriek výhradám zástupcov štátu v správnej rade Sociálnej poisťovne (SP), týkajúcich sa výberu dodávateľa komplexného informačného systému (KIS) na podporu činnosti pobočiek Sociálnej poisťovne vrátane potrebnej infraštruktúry a konsolidácie údajovej základne - migrácie do nového prostredia v súlade s reformou sociálneho poistenia a potrebami realizácie jednotného výberu poisťného, podpísal 7. apríla riaditeľ SP Miroslav Knitl zmluvu na dodávku tohto systému so zástupcami spoločnosti CSC Computer Sciences, s.r.o. Pri rokovaní správnej rady o dodávateľovi KIS koncom marca odišli zástupcovia štátu na protest zo zasadania, čím správnu radu zbavili uznášaniaschopnosti. Zástupcovia zamestnávateľov a zamestnancov, ktorí majú v správnej rade dve tretiny hlasov, podporovali návrh riaditeľa SP o rokovaní výlučne so spoločnosťou CSC Computer Sciences. Zástupcovia zamestnávateľov v správnej rade očakávali, že sa zvolá mimoriadne rokovanie rady, na ktorom by sa materiál znovu prerokoval. Požadovali, aby bol správnej rade poskytnutý dostatok informácií na prijatie rozhodnutia a jednoznačnejšie stanovisko výberovej komisie. Následne však riaditeľ SP podpísal bez prerokovania a súhlasu správnej rady zmluvu na dodávku KIS. Riaditeľ zdôvodnil svoj krok tým, že ak by výkonné orgány nerozhodli, vznikla by Sociálnej poisťovni škoda. Zákon podľa neho vyžaduje súhlas správnej rady len pri zmluve o postúpení pohľadávok. Správna rada si však začiatkom februára uznesením vyhradila, aby konečný návrh zmluvy, ktorý bude výsledkom rokovania s vybraným uchádzačom, bol predložený správnej rade na prejednanie ešte pred jeho podpísom riaditeľom SP. Predseda správnej rady - minister práce, sociálnych vecí a rodiny - bol rozhodnutím riaditeľa SP nemilo prekvapený, keďže podľa jeho hovorcu riaditeľ SP ignoroval uznesenie správnej rady a list ministra, ktorý ho žiadal, aby zmluvu na dodávku KIS a relevantnosť predložených ponúk posúdila správna rada. Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny (MPSVaR) považuje podpísanie zmluvy na dodávku KIS pre Sociálnu poisťovňu jej riaditeľom bez prerokovania správnu radou za porušenie zákona o Sociálnej poisťovni. Jedno z ustanovení zákona totižto hovorí, že správna rada rozhoduje o ďalších otázkach, ktoré si vyhradí, pričom na mimoriadnej februárovej schôdzi si vyhradila a riaditeľovi uložila predkladať na schválenie každý návrh zmluvy v hodnote nad 10 mil. korún.

Výber dodávateľa na informačný systém pre pobočky SP prebiehal v dvoch kolách. Najprv bola vybraná ako metóda obstarávania verejná súťaž. V polovici minulého roka prevzalo 46 uchádzačov súťažné podklady. V polovici augusta predložili svoje ponuky 3 subjekty: IBM Slovensko, s.r.o., Compaq Computer Slovakia, s.r.o. a CSC Computer Sciences, s.r.o. 12-členná výberová komisia SP vylúčila z tendra ponuku firmy Compaq pre nesplnenie podmienky účasti nepredložením čestného vyhlásenia. Námietky uchádzača Compaq proti vylúčeniu zo súťaže Úrad pre verejné obstarávanie (ÚVO) zamietol. Výberová komisia odporučila nakoniec v polovici septembra 2002 štatutárnemu zástupcovi SP, aby verejnú súťaž zrušil, čo sa aj stalo, keďže usúdila, že zostávajúci dvaja uchádzači nenaplnili požiadavky obstarávateľa uvedené v súťažných podkladoch. ÚVO nezistil v postupe obstarávateľa rozpor

s ustanoveniami zákona o verejnom obstarávaní. SP pokračovala vo verejnom obstarávaní na dodávku KIS nesúťažnou metódou - rokovacím konaním bez zverejnenia (RKbZ). Obstarávateľ zdôvodnil výber tejto metódy časovou tiesňou a tým, že išlo o obstarávanie, na ktoré v predchádzajúcej verejnej súťaži ani jeden z uchádzačov nespĺnil podmienky súťaže a podstatne sa nezmenili ani podmienky na uzavretie zmluvy (pozn. sú to podmienky zákona o verejnom obstarávaní pri výbere RKbZ). Na rokovanie vyzval začiatkom januára 2003 spoločnosti IBM Slovensko a CSC Computer Sciences. Neoslovená firma Compaq Computer Slovakia podala ÚVO podnet na vykonanie kontroly postupu obstarávateľa. Výberová 9-členná komisia začiatkom marca vyhodnotila predložené a doplnené ponuky oboch uchádzačov a vo svojom záverečnom stanovisku konštatovala, že obidve ponuky boli v štyroch kritériách členmi komisie hodnotené zhodne, rozdiel bol v hodnotení ceny, ktorá bola u uchádzača IBM Slovakia nižšia. Podľa podkladov SP celková navrhovaná cena na dodávku informačného systému zo strany IBM dosahovala 140,37 mil. Sk, víťazná spoločnosť CSC Computer Sciences ponúkla poisťovni cenu 237,35 mil. Sk. Počas rokovania o uzavretí zmluvy s vybranou spoločnosťou CSC Computer Sciences sa SP podarilo navrhovanú cenu znížiť na 167,35 mil. Sk. Komisia navrhla riaditeľovi SP, aby príslušný odborný útvar SP pripravil stanovisko zamerané na porovnanie súladu ponúk so strategickými a koncepčnými materiálmi SP a z pohľadu schopnosti aplikačného programového vybavenia (APV) pružne reagovať na legislatívne zmeny pred akceptáciou diela, ako aj po nasadení do rutinného používania. Navrhla, aby na základe takéhoto porovnania ponúk riaditeľ SP rozhodol, s ktorým uchádzačom sa bude rokovať o uzavretí zmluvy. Stanovisko úseku informatiky SP mierne favorizovalo ponuku CSC Computer Sciences. Návrh tejto spoločnosti bol podľa vedenia Sociálnej poisťovne jediný, ktorý funkčne aj časovo zodpovedal požiadavkám poisťovne. ÚVO prešetrením postupu obstarávateľa a porovnaním jeho úkonov so zákonom o verejnom obstarávaní zistil viaceré nedostatky odporujúce zákonu a princípom verejného obstarávania. Stanovisko ÚVO uvádza, že zápisy z rokovaní boli po formálno-právnej stránke nedostatočné, zo žiadneho zápisu nebolo zrejmé, v akom rozsahu, kedy a za akých podmienok došlo k zníženiu ceny ponuky víťazného uchádzača CSC Computer Sciences, čo poukazuje na netransparentnosť konania obstarávateľa. Výberová komisia SP nedodrжала zásady postupov verejného obstarávania, uvedených v zákone, keď vyžadovala od uchádzačov doplnenie ponúk o technické, administratívne a finančné požiadavky obstarávateľa aj po čase, keď boli ponuky už predložené. ÚVO nebolo zrejmé, prečo SP po zrušení verejnej súťaže následne nepoužil niektorú zo súťažných metód verejného obstarávania (napr. verejnú súťaž, užšiu súťaž, rokovacie konanie so zverejnením), keďže časový priestor na to bol vytvorený. Obstarávateľ po posúdení ponúk podľa kritérií uvedených v súťažných podkladoch, kedy nebolo určené poradie, sa rozhodol pokračovať v rokovaní len s jedným uchádzačom (CSC Computer Sciences) na základe kritéria, ktoré nebolo pri RKbZ požiadavkou obstarávateľa a tiež nebolo podmienkou v predchádzajúcej zrušenej verejnej súťaži, čím sa preukázalo, že pre 2. kolo obstarávania nemala byť vybraná metóda RKbZ, nakoľko sa podstatne zmenili pôvodné zmluvné podmienky. ÚVO konštatoval, že obstarávateľ vyzval vybraného uchádzača na rokovanie na opätovné doplnenie a úpravu návrhov zmlúv, čím sa dokázalo, že návrhy zmlúv, predložené víťazným subjektom, nezodpovedali stanoveným podmienkam a požiadavkám obstarávateľa – SP.

MPSVaR pokladá vyriešenie tohto sporu za dôležité z pohľadu posilnenia transparentnosti pôsobenia verejnoprávnej inštitúcie, ako aj z pohľadu zabezpečenia záujmu občanov štátom. Iniciovalo preto mimoriadne zasadnutie správnej rady, na ktorom bude presadzovať posúdenie zákonnosti krokov riaditeľa SP a vyvodenie osobnej zodpovednosti.

Od budúceho roka by mala Rada riaditeľov Sociálnej poisťovne (SP), ktorá bude štatutárnym orgánom poisťovne, nahradiť riaditeľa SP. Podľa vládneho návrhu zákona o sociálnom poistení (pozri aj opatrenie č. 11) by mal z piatich členov rady troch kandidátov navrhovať minister práce, sociálnych vecí a rodiny a po jednom zástupcovia zamestnávateľov a odborov, čím by mala byť zabezpečená podľa navrhovateľov efektívnejšia kontrola a riadenie v tejto inštitúcii.

KIS by mala SP zaviesť na všetkých jej 38 pobočkách do konca septembra tohto roka.

Dušan Zachar

koordinátor projektu HESO  
INEKO

Informácie o projekte HESO a výsledky od 2/2000 nájdete na: [www.ineko.sk/projekt\\_heso.htm](http://www.ineko.sk/projekt_heso.htm)