

## Cestovná mapa realizácie konsolidačných opatrení

INEKO, 19. mája 2014

Inštitút INEKO predkladá návrh cestovnej mapy konsolidačných opatrení<sup>1</sup> do roku 2020, čiže pre zvyšok tohto a ďalšie volebné obdobie. Mapa obsahuje 90 opatrení, ktorých realizácia by zabezpečila dlhodobú udržateľnosť verejných financií Slovenska. Podmienkou je, že vláda nebude mať prestávku v ozdravovaní verejných financií a bude v ňom pokračovať aj vo zvyšku tohto volebného obdobia. Opatrenia sme vyberali s ohľadom na ich dopad na verejné financie ako aj na ich politickú priechodnosť.

Medzi kľúčové návrhy patrí posilnenie verejnej kontroly pri výbere daní, lepšie meranie a zverejňovanie výsledkov v školstve, zdravotníctve aj súdnictve, intenzívnejšia privatizácia, obmedzenie stimulov súkromným firmám, konsolidácia prenášaním ťažiska z priamych na nepriame dane, ako aj podpora tvorby pracovných miest spružením zákonníka práce a znížením odvodov pre ľudí s nízkym príjmom.

V záujme zvýšenia efektívnosti INEKO odporúča v najbližšom volebnom období aj zavedenie školného na dennom štúdiu na verejných vysokých školách s možnosťou odloženia jeho splácania a zavedenie spoluúčasti v zdravotníctve s ochrannými stropmi pre sociálne ohrozených ľudí.

Ak opatrenia navrhované v cestovnej mape nebudú realizované, stúpa riziko, že v budúcnosti bude nutné prijať podstatne bolestivejšie kroky. Medzi také patrí napríklad zrýchlenie predlžovania dôchodkového veku, zvýšenie DPH na 22%, zrušenie vianočných príspevkov pre dôchodcov, krátenie sociálnych dávok či zvýšenie daní z nehnuteľností na dvojnásobok.

Podľa vládneho programu stability na roky 2014 až 2017<sup>2</sup> musia konsolidačné opatrenia vlády v roku 2015 priniesť 409 mil. eur, aby vláda splnila svoje rozpočtové ciele. Podľa prepočtov Rady pre rozpočtovú zodpovednosť (RRZ) to však na „skrotenie dlhu“ nebude ani zďaleka dostatočné: verejný dlh dosiahne teoreticky v pomere k HDP v roku 2063 pri nezmenených politikách 269 %, v relatívne blízkom roku 2040 (taktiež neudržateľných) 116 %. V skutočnosti je riziko väčšie, ako na svojom blogu<sup>3</sup> upozornil člen RRZ, Ľudovít Ódor: „V základnom scenári dlh rastie postupne a úroveň 100 % z HDP (volená len pre ilustráciu) dosiahne v roku 2036. Keď však zohľadníme dynamické efekty, vidíme, že 100 % z HDP

---

<sup>1</sup> Cestovná mapa je súčasťou projektu INEKO na podporu udržateľnosti verejných financií SR, ktorý podporuje [Think Tank Fund - Open Society Foundations](http://www.think-tank-fund.org/).

<sup>2</sup> Program stability Slovenskej republiky na roky 2014 až 2017, Ministerstvo financií SR, <http://www.rokovania.sk/Rokovanie.aspx/BodRokovaniaDetail?idMaterial=23445>

<sup>3</sup> Ľudovít Ódor: Dve novinky, RRZ, 28.4.2014, <http://www.rozpocetvarada.sk/svk/rozpocet/236/dve-novinky>

môžeme dosiahnuť už o dve volebné obdobia (8 rokov) skôr. Času na konsolidáciu je teda menej, než sa to na prvý pohľad zdá.“

V takejto situácii by malo mať Slovensko a jeho samospráva pripravené dva kľúčové materiály: Prvým by mal byť zásobník/databáza konsolidačných opatrení s prerátanými dopadmi na verejné financie, hospodársky rast a odhadmi ich dopadov na sociálnu situáciu a druhým materiálom by mala byť cestovná mapa realizácie týchto opatrení minimálne na časové obdobie najbližších 8-10 rokov. INEKO s technickou pomocou RRZ, Inštitútu finančnej politiky (IFP) a Národnej banky Slovenska (NBS) pripravilo v roku 2013 prvý materiál<sup>4</sup>, teraz predkladá na verejnú diskusiu návrh toho druhého. Cestovná mapa konsolidačných opatrení je pre spoločnosť dôležitá nielen z technického dôvodu, ale aj ako jasný signál toho, že ak sa neprijmú včas relatívne únosné opatrenia, budeme musieť neskôr prijať opatrenia oveľa bolestivejšie.

Pri zostavovaní cestovnej mapy sme využili skúsenosti z takmer ročného života databázy konsolidačných opatrení, ako aj úspešné herné postupy konsolidačnej hry INEKO vytvorenej nad spomenutou databázou<sup>5</sup>. Cestovná mapa je jedným z príkladov, ako dosiahnuť dlhodobu udržateľnú verejnú financie. Podmienkou je prijať takú kombináciu príjmových a výdavkových opatrení, ktoré budú pôsobiť nie iba jeden rok ale dlhodobo a zlepšia saldo verejných financií spolu o 3 % HDP. Z databázy konsolidačných opatrení INEKO je možné vytvoriť viacero takých kombinácií v závislosti od preferencií zostavovateľov.

Hlavné odporúčania INEKO pre konsolidačnú cestovnú mapu:

- Každoročne aktualizovať databázu konsolidačných opatrení ako aj prepočty a odhady ich dopadov na stabilizáciu verejných financií, sociálnu situáciu, hospodársky rast a to vždy z dlhodobého aj krátkodobého hľadiska.
- Konsolidačné opatrenia realizovať v balíkoch tak, aby ich kumulatívny dopad na sociálnu situáciu minimalizoval riziko politickej destabilizácie.
- Korekcia doterajšej paradigmy založenej na akceptácii cyklického vývoja konsolidácie v závislosti od volebného cyklu a teda na realizácii nepopulárnych opatrení na jeho začiatku. V záujme posilnenia politickej stability odporúčame rovnomernejšie rozloženie nepopulárnych ale aj populárnejších konsolidačných opatrení v priebehu celého volebného obdobia.
- Vláda by mala v ozdravovaní verejných financií pokračovať aj vo zvyšku tohto volebného obdobia (do roku 2016). Okrem iného by mala presadzovať tieto opatrenia:
  - Posilniť verejnú kontrolu pri výbere daní (napríklad zverejniť 10 % osôb a firiem s najnižším podielom odvedenej DPH na obrate).
  - Merať a zverejňovať výsledky škôl vrátane platov a nezamestnanosti absolventov.
  - Zefektívniť verejné obstarávanie v nemocniciach (napríklad porovnávať a zverejňovať ceny nakupovaných tovarov a služieb).
  - Realizovať privatizáciu: Cargo Slovakia, Slovak Telekom, TIPOS, TASR, BIONT.
  - Obmedziť resp. úplne zastaviť poskytovanie investičných stimulov súkromným firmám.
  - Merať a prehľadne zverejňovať výsledky súdov.

<sup>4</sup> Databáza konsolidačných opatrení, INEKO, <http://konsolidacia.ineko.sk/opatrenia/>

<sup>5</sup> Počítačová hra: Reformátor – Krotenie zlého dlhu, INEKO, <http://hra.ineko.sk/>

- Sprístupňovať ľuďom údaje o ich budúcich dôchodkoch a zaplatených odvodoch<sup>6</sup>.
- Podporiť tvorbu pracovných miest znížením odvodov pre ľudí s nízkym príjmom a zavedením plynulejšieho súbehu sociálnych dávok a príjmu z práce.<sup>7</sup>
- Preniesť analýzy rozpočtových dopadov regulácií (tzv. Regulatory Impact Assessment) z rezortov na NBS alebo Radu pre rozpočtovú zodpovednosť.
- Posilniť analytické kapacity ministerstva financií so zameraním na ostatné rezorty.
- Motivovať verejnoprávne médiá k reportážam o využívaní verejných financií.
- Vo volebnom období 2016-2020 by vláda mala spustiť ďalšie opatrenia, ako napríklad:
  - Konsolidovať prenášaním ťažiska z priamych na nepriame dane.
  - Spružniť zákonník práce.
  - Zvýšiť platy mladým učiteľom v regionálnom školstve, zvýšenie podmienok meraním a zverejňovaním pridanej hodnoty škôl.
  - Umožniť zdravotným poisťovniam ponúknuť spoluúčasť.
  - Pokračovať v privatizácii: Letisko M. R. Štefánika, distribútori elektrickej energie, teplárne, SEPS, Transpetrol, SPP, SHMÚ, regionálne letiská, podniky SAD.
- Cestovnú mapu je potrebné komunikovať spolu s informáciou, že ak sa nezrealizujú menej bolestivé opatrenia včas, budú musieť byť uskutočnené neskôr oveľa bolestivejšie opatrenia, ako napríklad:
  - Zrýchliť predlžovanie dôchodkového veku
  - Zvýšiť DPH na 22 percent, vrátane sadzby za knihy, lieky a medicínske potreby.
  - Zaviesť spoluúčasť pacienta vo forme 10 % resp. 20 % z nákladov s ochrannými stropmi pre sociálne ohrozených ľudí.
  - Plošne zvýšiť sadzby daní z nehnuteľností na dvojnásobok.
  - Zaviesť školné na dennom štúdiu na verejných vysokých školách: 200 resp. 300 € podľa stupňa s možnosťou odloženia jeho splácania.
  - Zmraziť starobné dôchodky, zrušiť vyplácanie vianočného príspevku, resp. zdaníť súbeh všetkých príjmov a dôchodku z I. a II. piliera pri zachovaní nezdaniteľnej časti.
  - Zrušiť podporu stavebného sporenia.
  - Znížiť daňový bonus a prídavky na dieťa podľa výšky príjmu.

<sup>6</sup> Pozri tiež petíciu [Chceme vedieť, aký budeme mať dôchodok](#).

<sup>7</sup> Pozri tiež analýzu [How to decrease unemployment in Slovakia](#).

## Cestovná mapa konsolidačných opatrení podľa INEKO

Rada pre rozpočtovú zodpovednosť vyčíslila v Správe o dlhodobej udržateľnosti verejných financií z apríla 2014<sup>8</sup> indikátor dlhodobej udržateľnosti verejných financií (tzv. GAP alebo medzera udržateľnosti) za rok 2013 na 3,0 % HDP. Znamená to, že k tomu, aby dlh SR do roku 2063 pri predpokladanom makroekonomickom a demografickom vývoji neprekročil horný limit verejného dlhu daný ústavným zákonom na 50 % HDP, by bolo potrebné trvalo zvýšiť verejné príjmy alebo znížiť verejné výdavky ešte o 3,0 % HDP.

Cestovná mapa INEKO je jedným z viacerých možných príkladov konsolidačného balíka opatrení (pre realizáciu do roku 2020) potrebných na dosiahnutie dlhodobu udržateľných verejných financií:

Oblasť	Spustenie/realizácia opatrení v období	
	Do roku 2016	2016-2020
Efektívnejší výber daní	Preskúmať možnosti posilnenia verejnej kontroly podvodov na DPH (napríklad zverejniť 10 % osôb a firiem s najnižším podielom odvedenej DPH na obrate)	Zvýšiť o 1 % daň z príjmu pre osoby nesúhlasiace so zverejnením výšky ich daní a odvodov
	Zverejňovať údaje o príjmoch a zaplatených daniach a odvodoch anonymných platcov	Zverejňovať spodnú desatinu platcov dane z príjmu, vrátane jej výšky
	Zvyšovať tlak EÚ na to, aby banky poskytovali relevantné údaje daňovým úradom	Zaviesť daňový mix v podielových daniach v prospech motivácie obcí na lepšom výbere
		Zaradiť výnosy z majetkových daní do daňového mixu
Reforma školstva	Merať a zverejňovať výsledky škôl vrátane platov a miery nezamestnanosti	Postupne znižovať rozdiely v normatívnom financovaní základných aj stredných škôl
	Pravidelne zverejňovať analýzy efektívnosti stredných a vysokých škôl	Nákladový charakter noratívov v školách meniť na efektívnosť
		Zvýšiť platy mladým učiteľom v regionálnom školstve (o 30% pre najmladších, degresívne podľa veku), zvýšenie podmienok meraním a zverejňovaním pridanej hodnoty škôl
Reforma zdravotníctva	Pravidelne porovnávať a zverejňovať ceny liekov, zdrav. prístrojov a materiálov	Pravidelne zverejňovať analýzy efektívnosti poskytovateľov zdrav. starostlivosti
	Zverejňovať náklady na lieky a liečebné postupy uplatňované pri najdrahších diagnózach	Zverejňovať efektívnosť liekov a dopady kategorizácie na rozpočet
	Posielať ľuďom elektronicky raz ročne údaje o výdavkoch zdravotných poisťovní na nich	Zaviesť elektronické predpisovanie liekov umožňujúce kontrolu v reálnom čase

<sup>8</sup> Rada pre rozpočtovú zodpovednosť (RRZ): [Správa o dlhodobej udržateľnosti verejných financií](#), apríl 2014

	Zverejňovať informácie o členoch poradných orgánov ministerstva zdravotníctva	Umožniť zdravotným poisťovniam ponúknuť spoluúčasť
	Vo všetkých nemocniciach zaviesť výkazníctvo podľa vzoru a.s.	Sfunkčniť monitoring a vymáhanie povinnej generickej preskripcie aj substitúcie
Privatizácia	Spustiť transparentnú a efektívnu privatizáciu: Cargo Slovakia, a.s., Slovak Telekom, a.s., TIPOS, a.s., BIONT, a.s., TASR	Spustiť transparentnú a efektívnu privatizáciu: Letisko M. R. Štefánika, distribútori elektrickej energie, teplárne, SEPS, a.s., Transpetrol, a.s., SPP, a.s., SHMÚ, regionálne letiská, SAD
Zníženie výdavkov	Obmedziť resp. úplne zastaviť poskytovanie investičných stimulov súkromným firmám	Prehodnotiť existenciu fondov
	Znižovať verejné investície s nízkou a otáznou návratnosťou	Zlúčiť aspoň 100 najmenších obcí so susediacimi
	Znížiť objem nákupov vo verejnom obstarávaní	
	Obmedziť poskytovanie stimulov a dotácií: obnoviteľné zdroje energie	
	Prehodnotiť potrebu veľvyslanectiev, zastupiteľstiev a lektorátov	
	Znížiť rozpočet SIS na polovicu	
	Zrušiť neobsadené tabuľkové pracovné miesta vo verejnej správe	
Zvýšenie transparentnosti	Zvýšiť transparentnosť a súťaživosť pri verejnom obstarávaní	Zverejňovať manažérske zmluvy u podnikov s majetkovou účasťou verejnej správy
	Lepšie merať a prehľadnejšie zverejňovať výsledky súdov	
	Sprístupňovať ľuďom údaje o ich budúcich dôchodkoch a zaplatených odvodoch	
	Zverejňovať údaje o dlžníkoch podnikov vlastnených verejnou správou	
	Zverejňovať predpokladanú návratnosť investícií veľkých verejných projektov	
	Zverejňovať rebríček podnikov s majetkovou účasťou štátu podľa ich hosp. výsledkov	
	Zrušiť výnimku pre zverejňovanie zmlúv pre štátne firmy	
	Odhaľovať a zverejňovať skryté dlhy aj na samosprávnej úrovni	
	Presadzovať, aby Eurostat rátal do verejného dlhu aj skryté dlhy	
	PPP nezneužívať na skryté prenesenie	

	dlhu do budúcnosti	
	Zverejňovať identitu osôb zodpovedných vo verejnej správe za kľúčové opatrenia	
Znižovanie nezamestnanosti	Zaviesť odpočítateľné položky na zdravotné a sociálne odvody vo výške 1/3 min. mzdy	Spružniť zákonník práce
	Finančne motivovať úrady práce a firmy na znižovaní nezamestnanosti v najhorších regiónoch	Zrušiť povinnosť vyplácať porovnateľnú mzdu agentúrnym pracovníkom
	Kontinuálne, nie skokovo, znižovať s rastúcim príjmom dávky v hmotnej núdzi	Zrušiť nútené rozširovanie platnosti kolektívnych zmlúv
Podpora súťaže	Ďalšia deregulácia regulovaných povolání, komôr	
	Prideľovať právo na ťažbu prírodných zdrojov na základe transparentných tendrov	
	Zásadne znížiť hranicu pre povinnosť použiť súťaž pri verejnom obstarávaní	
	V rámci EÚ podporovať urýchlenie vytvárania spoločného trhu EÚ s USA	
	V rámci EÚ podporovať urýchlenie vytvárania spoločného trhu EÚ so službami	
	Prenajímať alebo predávať pôdu zo Slovenského pozemkového fondu formou súťaže	
	Urýchliť použitie aukcií na predaj všetkých emisných povoleniek	
Kvalitnejšie analýzy	Preniesť analýzy rozpočtových dopadov (tzv. Regulatory Impact Assessment) z rezortov na NBS alebo Radu pre rozpočtovú zodpovednosť	
	Posilniť analytické kapacity ministerstva financií so zameraním na ostatné rezorty	
	Pripraviť cestovnú mapu konsolidačných opatrení na 10 rokov	
	Pravidelne analyzovať príčiny a riešiť vysoké ceny energií	
	Podporiť z eurofondov projekty zamerané na systémové riešenia problémov SR	
Osveta	Zintenzívniť osvetu o výhodnosti dlhodobu stabilných verejných financií	
	Motivovať verejnoprávne médiá k	

	reportážam o využívaní verejných financií	
	Podporiť aktivity mimovládnych organizácií zamerané na verejnú kontrolu	
Iné	Nasmerovať väčšiu časť eurofondov do projektov s ľahšie merateľnými výstupmi	Konsolidovať prenášaním ťažiska z priamych na nepriame dane
	Optimalizovať zdanenie alkoholu z hľadiska zdravia a konsolidácie	Reštrukturalizovať regulačné úrady, NBS, rezortné organizácie
	Zdobrovoľniť odvody do druhého dôchodkového piliera nad nižšiu než dnešnú hranicu	Zmeniť rozdelenie platieb za dobývaný nerast v prospech samospráv
	Vytvoriť možnosť poskytnúť peniaze namiesto gastrolístkov	Zdaňť vklady našich subjektov vo vybraných krajinách (daňových rajoch)
	Nahradiť bločky na jedlo do hodnoty 4 eurá denne paušálom do 4 eur	Zvážiť sfunkčnenie osobného bankrotu vrátane procesu oddĺženia
	Presadzovať v rámci EÚ rozšírenie skupiny krajín prispievajúcich do ESM	Zaviesť odvod z výkupných cien elektriny vyrobenej zo slnka
		Zabezpečiť rozhodovanie akcionárov o odmenách manažérov v štátnych podnikoch

**V prípade, že nebudeme postupovať podľa konsolidačnej cestovej mapy aspoň podobnej navrhutej, predpokladáme, že v neskoršom období bude musieť Slovensko prijať konsolidačný balíček obsahujúci zhruba nasledujúce opatrenia:**

- Predlžovať dôchodkový vek dvojnásobne rýchlejšie než predpokladá zákon
- Pre výpočet aktuálnej dôchodkovej hodnoty zohľadniť aj vplyv demografie
- Zvýšiť DPH na 22 percent
- Zaviesť rovnú daň z príjmu pre fyzické osoby na úrovni 22 %
- Zvýšiť sadzbu DPH za knihy, lieky a medicínske potreby na úroveň 22 %
- Zaviesť spoluúčasť pacienta vo forme 10 % resp. 20 % z nákladov s ochrannými stropmi pre sociálne ohrozených ľudí
- Plošne zvýšiť sadzby daní z nehnuteľností na dvojnásobok
- Zaviesť školné na dennom štúdiu na verejných vysokých školách: 200 resp. 300 € podľa stupňa s možnosťou odloženia jeho splácania
- Zmraziť platy vo verejnej správe
- Zmraziť starobné dôchodky
- Zdaňť súbeh všetkých príjmov a dôchodku z I. a II. piliera pri zachovaní nezdaniteľnej časti
- Zrušiť vyplácanie vianočného príspevku
- Zrušiť podporu stavebného sporenia
- Znížiť daňový bonus a prídavky na dieťa podľa výšky príjmu

- Zrušiť prídavky na dieťa a daňový bonus pre rodičov VŠ študentov
- Zmraziť sociálne dávky okrem podpory rodiny
- Zrušiť príplatok k príspevku pri narodení dieťaťa
- Upraviť výšku soc. dávok podľa (ne)súhlasu poberateľa so zverejnením jeho údajov
- Rodičovský príspevok odstupňovať podľa dĺžky nezamestnanosti
- Znížiť max. sociálne štipendiá pre VŠ študentov študujúcich bezplatne na životné minimum
- Obmedziť poskytovanie stimulov a dotácií: Poľnohospodárstvo, uhoľný priemysel
- Zrušiť zákonom definované minimálne mzdové nároky lekárov a sestier
- Znížiť počet učiteľov ZŠ a SŠ o 5 %
- Optimalizovať sieť poskytovateľov ústavnej a ambulantnej starostlivosti
- Zverejňovať údaje o všetkých poberateľoch dotácií a dávok z verejných rozpočtov
- V dobrých časoch (napr. rast nad 3%) znižovať verejný dlh, zakázať deficit
- Presadzovať chránenie vkladov v bankách v EÚ na menej než 100 %
- Zrušiť verejnú podporu uhoľného baníctva a kompenzovať baníkov vo výške celej ročnej mzdy
- Zaviesť postupne univerzálny štátny dôchodkový systém
- Zrušiť centrálnu určenú plošnú povinnú minimálnu mzdu
- Zrušiť jeden štátny sviatok
- Zrušiť 100 najmenších málotriednych škôl
- Zrušiť gastrolístky
- Zrušiť daňové zvýhodnenie cestovných náhrad
- Zanalyzovať a znížiť verejné výdavky v „neefektívnych sektoroch“ podľa vyspelých krajín
- Znížiť počet policajtov na 1000 obyvateľov na priemer krajín V3
- Zrušiť výnimky v pravidlách pre spotrebnú daň zo zemného plynu, uhlia a elektriny
- Zrušiť bonifikáciu hypotekárnych úverov
- Zrušiť vo verejnej správe vyplácanie odchodného pri odchode do dôchodku
- Rodičovský príspevok odstupňovať podľa dĺžky nezamestnanosti
- Spustiť transparentnú a efektívnu privatizáciu: Lesy SR, š.p., vodárenské spoločnosti, VŠZP (po rozdelení na 2-3 časti), zdravotnícke zariadenia, RTVS, Kataster nehnuteľností, Železnice SR, Železničná spoločnosť Slovensko, Slovenská pošta, a.s.
- Zmeniť ústavu tak, aby nájdené nerasty boli čiastočne majetkom majiteľa pozemku