

## Připravované fiskální reformy na Slovensku

Cílem fiskální politiky Slovenska je přispět k zabezpečení **stabilního a rovnovážného makroekonomického vývoje** a k **naplňování integračních záměrů prostřednictvím snižování deficitu veřejných financí a postupného plnění maastrichtských kritérií**.

Vycházejíc z těchto cílů, fiskální politika je zaměřena na postupné odstraňování nerovnováhy ve veřejných financích a zároveň na spolupůsobení při vytváření ekonomického a institucionálního prostředí pozitivně ovlivňujícího celkový růst hospodářství.

Rozhodujícím úkolem při zabezpečení těchto cílů je konsolidace veřejných financí a volba fiskální politiky v jednotlivých letech tak, aby se naplnily fiskální záměry ve střednědobém horizontu. To znamená zabezpečit v jednotlivých letech únosnou míru deficitu a postupné snižování přerozdělovacích procesů prostřednictvím veřejných financí a zároveň podporovat podnikatelský sektor s cílem fiskálních přínosů ve střednědobém horizontu.

	2003	2004	2005
v % z HDP	5,0	3,8	3,3

Předpokladem pro dosažení fiskálních záměrů z hlediska střednědobého horizontu je realizace strukturálních reforem, které by měly mít pozitivní dopad na fiskální vývoj. Nejvýznamnější reformy, které by měly zabezpečit racionalizaci a efektivitu veřejných výdajů, jsou **reforma zdravotnictví, sociálního a důchodového systému, vzdělávání a veřejné správy**.

Důležité reformní prvky a postupy zaměřené na změnu systémového přístupu při plnění záměrů ve veřejných financích s dosahem na zvýšení transparentnosti finančních toků ve všech složkách veřejných financí, zvýšení finanční a rozpočtové disciplíny, zkvalitnění rozpočtového procesu a řízení výdajů jsou obsahem **reformy řízení veřejných financí**.

Vedle strukturálních reforem, jejichž realizace je zaměřena na zvýšení efektivity vynakládaných veřejných zdrojů, je důležitou reformou ve vazbě na strategii fiskální politiky s předpokladem pozitivního vlivu na vývoj veřejných financí ve střednědobém horizontu **reforma bankovního a podnikového sektoru**, jejíž součástí je i **finanční restrukturalizace a privatizace**. Jde o klíčovou reformu. Program restrukturalizace a privatizace vybraných bank je realizován od roku 1999 a je už téměř ukončen. Zbývá dokončit privatizaci Banky Slovakia a Poštovej banky. Úspěšně se zrealizovala privatizace části síťových odvětví a předpokládá se, že se doprivatizuje i jejich zbývající část. V důsledku restrukturalizace bank se jednorázově zvýšil veřejný dluh o 105 mld Sk (10,6 % z HDP), ve střednědobém horizontu by tyto procesy měly pozitivně ovlivnit vývoj veřejných financí.

<sup>1</sup> Postaveno na dostupných informacích o koncepčních opatřeních schválených slovenskou vládou v závěru května 2003, po schválení Národní radou SR může dojít k odchylkám.

## A. Daňová reforma

S předpokladem pozitivního vlivu na vývoj veřejných financí se realizují i změny v **daňovém systému**. Cílem daňové reformy je podpořit hospodářský růst, zjednodušit a zpřehlednit daňovou soustavu, omezit možnosti daňových úniků, odstranit stávající „nespravedlnosti“ a v neposlední řadě také dosáhnout souladu s právem ES.

Pro daň z příjmů fyzických i právnických osob bude napříště stanovena **jednotná lineární sazba ve výši 19 %**. Nový zákon, který by měl nabýt účinnosti od 1.1.2004, by měl minimalizovat množství výjimek, daňových úlev a osvobození od daně, zvláštních daňových sazeb a obdobných opatření (např. navrhuje se zrušení zdanění dividend, které porušuje zásadu zamezení dvojímu zdanění).

Reforma se výrazně dotkne také DPH. S účinností ode dne vstupu SR do EU (předpokládá se datum 1.5.2004) bude zavedena **jediná sazba**, a to **ve výši 19 %**.

U spotřební daně z lihu, piva a vína nelze, s ohledem na ustanovení směrnic ES, stanovit jednotnou sazbu na litr čistého alkoholu. Přesto budou sazby stanoveny tak, aby byl alkohol obsažený v různých nápojích zdaněn přibližně stejně. Daň z tabáku a tabákových výrobků bude postupně zvyšována tak, aby nejpozději do roku 2006 dosáhla úrovně stanovené směrnicemi ES. Sazby daní z minerálních olejů sice již dosáhly minimální výše požadované příslušnou směrnicí ES, stále však patří k nejnižším mezi kandidátskými i členskými zeměmi a počítá se proto s jejich zvýšením.

U daně z nemovitostí se od r. 2005 předpokládá zdanění veškerých pozemků a staveb na hodnotovém principu za pomoci cenové mapy (zvažuje se i o možnosti zrušit daň ze staveb a z bytů, tj. zdaňovat pouze pozemky při zachování celkového objemu vybrané daně).

Od 1.1. 2004 by měla být zrušena daň z osobních motorových vozidel a předmětem daně tak zůstávají pouze užitková motorová vozidla. V souladu s právem ES bude možné uplatnit úlevy na dani pro kombinovanou dopravu.

S účinností od 1.1.2004 bude zároveň **zrušena dědická a darovací daň a daň z převodu nemovitostí**.

Při realizaci výdajové politiky v rámci konsolidace veřejných financí je potřebné přihlížet také k celospolečenským prioritám, které budou znamenat spíše nárůst výdajů než jejich úsporu. Jde zejména o financování obrany státu vyplývající ze základního strategického záměru, kterým je dosažení členství v NATO a následné **reformy ozbrojených sil**. Koncepce Ozbrojené síly SR – Model 2010 vytváří zásadní rámec reformy, ve které se bude pokračovat. Pro potřeby obrany se budou ročně v rozpočtu vyčleňovat finanční prostředky ve výši alespoň 2 % z HDP.

Důležitým nástrojem ve vývoji veřejných financí je možnost čerpání prostředků z **předvstupních fondů EU** (PHARE, ISPA, SAPARD) a po vstupu do Unie financování prostřednictvím **strukturálních fondů EU**. V rozpočtech na následující roky předpokládáme zabezpečení spolufinancování projektů financovaných z těchto fondů.

## B. Postup při uplatňování reforem zaměřených na snižování a zefektivnění veřejných výdajů

## ***I. Důchodová reforma***

V květnu 2002 byl schválen zákon o sociálním pojištění, který měl nabýt účinnosti 1. července 2003. Novelou zákona o sociálním pojištění byla posunuta jeho účinnost o půl roku, tj. od 1. ledna 2004. Zákon o sociálním pojištění určuje novou konstrukci důchodových dávek a nový mechanismus zvyšování důchodů. Podle nového mechanismu se budou zvyšovat důchody v závislosti buď na růstu životních nákladů, nebo na růstu průměrné měsíční mzdy podle toho, který z těchto ukazatelů dosáhne nižší hodnotu.

Dalším krokem reformy je diverzifikace zdrojů financování důchodového pojištění. Základní filozofií je vybudovat smíšený systém financování zvláště přes vybudování II. kapitalizačního pilíře důchodového pojištění. V současnosti se připravují legislativní podmínky pro fungování kapitalizačního pilíře. Pro uplatnění II. kapitalizačního pilíře důchodového pojištění se použijí zdroje získané z privatizace SPP v hodnotě 65 mld. Sk a také další zdroje z doprivatizování zbývajících částí síťových odvětví. Součástí důchodové reformy je podpora posílení dobrovolných forem důchodového spoření a pojištění a rekodifikace právní úpravy v oblasti doplňkového důchodového pojištění.

## ***II. Reforma sociálního systému***

Záměrem systémových změn v sociální oblasti je odstranění deformací při poskytování sociálních dávek, zamezení zneužívání systému dávek a zvýšení kontroly a adresnosti při poskytování dávek. Předpokládá se, že těmito změnami se dosáhne úspory v rozpočtových výdajích. Některé zákonné úpravy již byly přijaty a promítlly se v návrhu státního rozpočtu na rok 2003. V zákoně o **přídavcích na děti a o příspěvku k přídavkům na děti** bylo ponecháno celoplošné poskytování přídavků na děti, ale snížila se částka pro poskytování přídavků.

V rozpočtu na rok 2003 se stanovila maximální částka pro **dávky sociální pomoci**, jejíž nepřekročení je podmíněno realizací opatření zaměřených na omezení jejich růstu. NR SR schválila novelu zákona o sociální pomoci, ve kterém se zpřísní podmínky vyplácení sociálních dávek. Např. občanovi v hmotné nouzi ze subjektivních důvodů se dávkou sociální pomoci doplní jeho příjem na stanovenou částku (1450 Sk). Z objektivních důvodů to bude na vyšší částku. Částka sociálních dávek pro jednu rodinu nesmí přesáhnout částku 10 500 Sk.

## ***III. Reforma systému zdravotnictví***

V předcházejících letech bylo tempo tvorby zdrojů v zdravotním pojištění nižší než nároky na výdaje na zdravotní péči. Důsledkem toho byla zadluženost systému. Cílem reformy je vyřešit finanční problémy současného systému a vybudovat systém s vyrovnaným hospodařením. S tímto záměrem probíhá oddlužení zdravotnictví za pomoci prostředků z privatizace. Další změny by měly být zavedeny už v první polovině příštího roku. Budou vytvořeny právní podmínky pro zavedení dvou typů zdravotního pojištění – povinné, založené na principu solidárnosti, které budou vykonávat zdravotní pojišťovny, a doplňkové zdravotní pojištění. Je navrhována i přímá úhrada nákladů za poskytnutou zdravotní péči (např. zavedení poplatku za recept, poplatku za návštěvu u lékaře, poplatku za pobyt v nemocnici). Upravený Léčebný řád bude definovat rozsah a obsah zdravotních výkonů, léků a zdravotnických pomůcek poskytovaných na základě povinného zdravotního pojištění (tzv. solidární balíček). Zároveň vymezí doplňkovou zdravotní péči s určením způsobu jejího

financování a poskytování. Na jeho základě se bude financovat zdravotní péče nad rámec tzv. solidárního balíčku. Posílí se též institucionální kontrola zdravotních pojišťoven s důrazem na kontrolu obsahu a rozsahu nakoupených zdravotnických služeb v rámci tzv. solidárního balíčku, stejně jako kontrola zdravotnických zařízení v otázkách poskytování zdravotní péče financované ze zdrojů zdravotních pojišťoven. Pro tento účel se předpokládá zřízení Úřadu pro lékařský dohled a zabezpečení kontroly solventnosti zdravotních pojišťoven prostřednictvím Úřadu pro finanční trh. Dalším záměrem reformy ve zdravotnictví je transformace státních zdravotních ústavů na instituce veřejného zdravotnictví, snížení systému maximálních cen a změna kategorizace úhrady léků, přesun kompetence schvalování cen léků s cílem sloučit práce cenotvorby a kategorizace do jednoho procesu.

#### **IV.    *Reforma vzdělávání***

Cílem reformy v oblasti financování vzdělávání je racionalizace výdajů a zvýšení efektivity vynaložených zdrojů ve vzdělávacím systému. V oblasti základního a středního školství dochází v rámci reformy veřejné správy k přesunu kompetencí ze státní správy na územní samosprávu a připravuje se systém normativního financování těchto škol. V oblasti vysokého školství se uskutečnila transformace vysokých škol na veřejnoprávní instituce, čímž se vytváří prostor pro zapojování soukromých zdrojů k financování jejich potřeb. V dalším postupu reformy financování vysokého školství půjde o prosazování vícezdrojového financování včetně zavedení příspěvků studentů na náklady spojené se studiem, což by mělo být současně doprovázeno zlepšením systému sociální podpory studentů, zvláště zavedením účinného systému studentských půjček.

#### **V.    *Reforma veřejné správy a fiskální decentralizace***

Od 1. 1. 2002 byla nastartována decentralizace veřejné správy a vznikly **orgány vyšších územních celků**, jejichž činnost se orientuje především na rozvoj regionů.

Zákonem o přechodu některých působností z orgánů státní správy na obce a vyšší územní celky (VÚC) – tzv. kompetenčním zákonem začal **postupný přechod kompetencí z orgánů státu na územní samosprávu (obce a VÚC)**, který je časově rozložený **do let 2002-2004**.

Decentralizace kompetencí k 1. 1. 2002 začala převodem působnosti v oblasti matrik, vodního hospodářství, ochrany přírody, regionálního rozvoje a cestovního ruchu, železnic a civilní ochrany. Od 1. 4. 2002 došlo k převodu kompetencí v oblasti kultury (divadla, muzea a galerie, osvětová činnost a knihovny) a silniční dopravy. Od 1. 7. 2002 přešel na obce a VÚC významný balíček kompetencí v oblasti školství (základní školství na obce, střední školství na VÚC) a sociální péče. Od 1. ledna 2003 přecházejí na obce a VÚC kompetence v oblasti poskytování ošetrovatelské služby, územního plánování a stavebního řádu a zdravotnictví (polikliniky s nemocnicí I. a II. typu). K 1. 1. 2004 zůstává už jen přechod kompetencí v oblasti pozemních komunikací (správa a údržba cest II. a III. třídy).

Právní a ekonomické podmínky pro realizaci **první etapy fiskální decentralizace** vytvořila **novela zákona o rozpočtových pravidlech**. Financování přesunutých kompetencí se podle tohoto zákona zajišťuje decentralizační dotací ze státního rozpočtu jako nástroje systému vertikálního finančního vyrovnávání úrovně finančních potřeb územních samospráv. Od 1. 1. 2003 se decentralizační dotace rozpočtuje v samostatné rozpočtové kapitole státního rozpočtu **Souhrnný finanční vztah k obcím a vyšším územním celkům**. Finanční krytí

přesouvaných kompetencí v jednotlivých letech se zabezpečuje na základě vzájemně odsouhlasených delimitačních protokolů mezi orgány státní správy a územními samosprávami.

Předpokládá se, že v roce 2003 budou vytvořeny právní předpoklady pro realizaci druhé etapy fiskální decentralizace tak, aby se posílily vlastní daňové příjmy obcí a stanovily vlastní daňové příjmy VÚC, přičemž se bude dbát na to, aby z toho důvodu nedošlo ke zvýšení celkového daňového zatížení občanů a podnikatelských subjektů. V další etapě prací v rámci fiskální decentralizace se bude řešit vyrovnávání rozdílů vlastních daňových příjmů obcí a VÚC novým systémem horizontálního finančního vyrovnávání.

Při realizaci decentralizace se ukazuje, že zabezpečení efektivní a účinné reformy místní samosprávy naráží na velký počet malých obcí.

Dalšími kroky v rámci reformy veřejné správy bude příprava nové organizace místní státní správy, v rámci již mělo dojít k zeštíhlení administrativy spojené se zrušením okresních úřadů.

## **VI. *Reforma řízení veřejných financí***

V rámci reformy veřejných financí se uskutečnily, resp. se budou realizovat následující záměry a opatření:

- a) **uskutečnila se reforma státních fondů.** Z původních dvanácti státních fondů se devět zrušilo, jeden se transformoval na příspěvkovou organizaci a dva státní fondy zůstaly. Činnosti zrušených státních fondů byly nahrazeny vládou schválenými programy v rámci státního rozpočtu, což umožní účelově vyčleňovat prostředky na dosažení konkrétních cílů a lépe kontrolovat efektivitu vynakládaných zdrojů;
- b) s cílem zamezit zvyšování zadlužování veřejné správy byla schválena zákonná ustanovení s účinností od roku 2005, která stanovují **podmínky přijímání úvěrů a dalších návratných zdrojů financování pro územní samosprávy.** V zájmu nezvyšování celkového dluhu územních samospráv a jeho udržení v relativně bezpečných hranicích byla stanovena hranice pro přijímání nových úvěrů pro územní samosprávy určená procentuálním podílem celkového dluhu územních samospráv na běžných příjmech;
- c) s cílem odstranění rizik objevujících se v oblasti státních záruk byl přijat zákon o státním dluhu a **státních zárukách.** Zásadní změnou proti dosavadní právní úpravě přebírání státních záruk je zákonem stanovená možnost přebírat záruky jen do výšky splatných závazků v příslušném roce, na které byla poskytnuta státní záruka, čímž se má zajistit nezvyšování potenciálního dluhu státu a jeho postupné snižování. Činnosti související se správou státního dluhu bude vykonávat Agentura pro řízení dluhu a likvidity, jejíž zřízení bylo schváleno zákonem o státní pokladně;
- d) k efektivnějšímu využívání prostředků státního rozpočtu přispěje i systém **státní pokladny.** Vláda schválila zákon o systému státní pokladny koncem roku 2001. V roce 2002 byla uzavřena smlouva s dodavatelem informačního systému státní

pokladny a jsou vytvářeny organizační předpoklady pro započítání činnosti státní pokladny a také agentury pro řízení dluhu a likvidity (výběr ředitele pokladny a agentury);

- e) byly vytvořeny právní a postupně se vytvářejí i institucionální předpoklady k **posílení mechanismů kontroly ve veřejných financích**. Fungování systému finanční kontroly ve veřejné správě je zákonně upraveno podle evropských standardů, a to při správě vlastních finančních prostředků i prostředků poskytnutých ze zahraničí;
- f) při zpracování návrhu státního rozpočtu na rok 2002 bylo zavedeno reálné **uplatnění programového rozpočtování**, které definuje konkrétní programy na zabezpečování úkolů stanovených v programovém prohlášení vlády. Jde o nový přístup rozpočtování výdajů při sestavování státního rozpočtu. Plnou programovou strukturu přitom uplatnily zatím čtyři rozpočtové kapitoly a v dalších kapitolách se uplatnila částečně. V souvislosti se střednědobým rozpočtem umožní programové rozpočtování stabilizaci rozpočtování části výdajů v delším časovém období a zlepšení rozhodování o jejich směřování. Programy zároveň umožní účelově vyčleňovat prostředky k dosažení konkrétních cílů. Konkrétní počet programů a zvláště podíl výdajů, které se tímto způsobem rozpočtují, však závisí na přístupu správců rozpočtových kapitol;
- g) byla založena statistika pro vyčíslování Maastrichtských konvergenčních kritérií, která je metodicky v souladu s Evropským systémem účtů (ESA 95), platným v EU. V současné době se připravuje širší aplikace metodických postupů v souladu s požadavky EK. Návazně na aplikaci těchto postupů ve vládní finanční statistice budou tyto postupy uplatňovány v analýzách a predikcích střednědobého fiskálního vývoje a při tvorbě ročních rozpočtů;

S cílem stanovení fiskálních parametrů nezbytných pro zabezpečení cílů fiskální politiky v kontextu s makroekonomickým rámcem vypracovává MF SR od roku 2000 **Střednědobý finanční výhled (SFV)**. SFV je tvořen ve dvou fázích. První fáze probíhá souběžně s přípravou východisek na sestavení státního rozpočtu na další rok, v druhé fázi se SFV aktualizuje v návaznosti na průběžný vývoj ekonomiky a přípravu rozpočtu a současně s návrhem státního rozpočtu se předkládá na zasedání vlády a parlamentu. Systém tvorby SFV se postupně zdokonaluje. Za hlavní směry rozvoje systému považujeme zkvalitňování normativních fiskálních predikcí, k čemuž má sloužit zkvalitnění makrofiskálních analýz a prognóz a zvláště systémová vnitrorezortní a mezirezortní spolupráce.