

Verejné financie¹

PETER GONDA

Oponent: **Ing. Pavol Beňo**
Ministerstvo financií SR

EKONOMIKA

| | |
|---|--|
| 1. Úvod | |
| 2. Aktuálny stav vo verejných financiách v rokoch 2003 a 2004 | |
| 2.1. Výdavky verejnej správy a úloha vlády v ekonomike | |
| 2.2. Príjmy verejnej správy v roku 2003 a 2004 | |
| 2.3. Výsledky hospodárenia a dlh verejnej správy v roku 2003 a 2004 | |
| 3. Verejné financie v rokoch 2005 až 2007 – hlavné problémy a riziká | |
| 3.1. Rozpočet verejnej správy na roky 2005 až 2007 | |
| 3.2. Problémy a riziká vo verejných financiách v dlhodobejšej perspektíve | |
| 4. Záver | |

Anotácia: Autor prezentuje hodnotenie aktuálneho vývoja vo verejných financiách na Slovensku. Najväčšiu pozornosť venuje hodnoteniu vývoja vo verejných výdavkoch, vo verejných príjmoch, v celkovom hospodárení verejnej správy a vo verejnom dlhu v roku 2004, a to v porovnaní s predchádzajúcim obdobím. Autor naznačuje aj pravdepodobný vývoj vo verejných financiách v rokoch 2005 až 2007, pričom vychádza z Ministerstvom financií SR vypracovaného rozpočtu verejnej správy na uvedené tri roky. Osobitne tiež upozorňuje na problémy a riziká vo verejných financiách Slovenska v dlhodobejšej perspektíve.

Kľúčové slová: daňová a odvodová zaťaženosť, daňová kvóta, maastrichtské kritériá pre verejné financie, miera prerozdelenia, úloha vlády v ekonomike, verejný dlh.

1. ÚVOD

Verejné financie (spolu s inými oblasťami v spoločnosti) na Slovensku sú od roku 2004 ovplyvňované najmä vstupom Slovenska do Európskej únie (EÚ), daňovou reformou a vládnymi stimulmi pre zahraničných investorov. Na aktuálny vývoj vo verejných financiách významne pôsobili aj parlamentné voľby v roku 2002 a tiež dôsledky prijatých legislatívnych zmien v roku 2003.

Počnúc rokom 2005 budú mať na vývoj verejných financií nezanedbateľný dopad aj dôchodková reforma (osobitne počet ľudí, ktorí sa zapoja do druhého piliera dôchodkového systému) a fiskálna decentralizácia. V nasledujúcich niekoľkých rokoch to bude stále viac demografický vývoj (vytvárajúci tlak aj na vyššie nároky na dlhodobú starostlivosť o starších občanov) a členstvo Slovenska v Európskej únii (EÚ).

Vstup do EÚ má primárne nepriaznivý účtovný dopad na slovenské verejné financie.

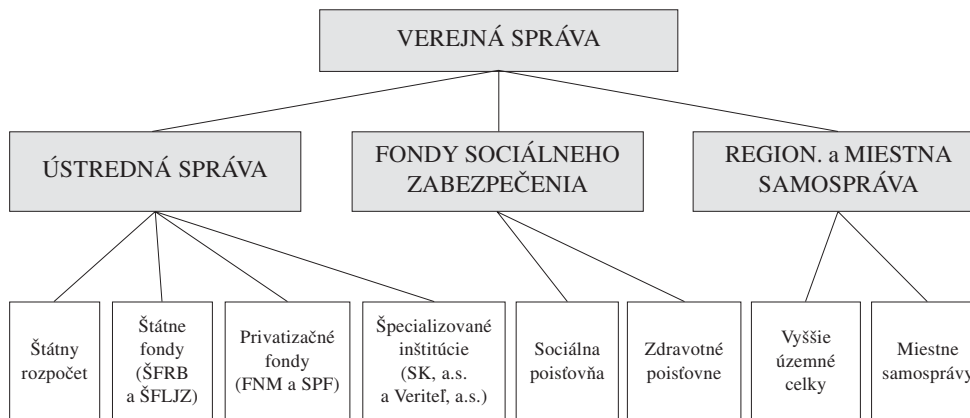
Ten v roku 2005 predstavuje v porovnaní s rokom 2003 približne 17 mld. Sk (pozri *Návrh rozpočtu verejnej správy na roky 2005 až 2007*). Závažnejšie je však systémové obmedzenie: konzervovanie vysokej miery prerozdelenia cez verejné financie a najmä konzervovanie deformovanej štruktúry verejných výdavkov (viac v časti 3.2. *Problémy a riziká vo verejných financiách v dlhodobejšej perspektíve*). Najvypuklejšími príkladmi sú poľnohospodárska a regionálna (dotačná) politika EÚ, ktoré čiastočne bránia aj rýchlejšiemu znižovaniu deficitu verejných financií na (nielen) Slovensku.

Objem celkových výdavkov a do určitej miery aj ich štruktúra sú však významne predurčené už pred schvaľovaním rozpočtu. Až približne tri štvrtiny všetkých výdavkov sú totiž naviazané na platné legislatívne normy. Preto sú definované ako „obligatórne“ (konkrétnejšie v časti 3.1. *Rozpočet verejnej správy na roky 2005 až 2007*). Na výraznejšiu zmenu štruktúry výdavkov a/alebo zníženie objemu verejných výdavkov a výšky deficitu verejných financií bude potrebné zmeniť aj príslušné zákony.

Vláda sa v parlamentom schválenom návrhu štátneho rozpočtu na rok 2004 zaviazala k tomu, že deficit verejných financií neprevyšuje 3,9 % HDP. Podľa aktuálnych odhadov (z novembra 2004) sa zdá, že by ho mala dodržať, respektíve dosiahnuť mierne nižší deficit: na úrovni 3,8 % HDP. Tým sa zopakuje približne rovnaký výsledok ako v roku 2003 (keď deficit verejných financií zodpovedal podľa metodiky EÚ ESA 95 úrovni 3,7 % HDP). Ani na rok 2005 ešte Ministerstvo financií (MF SR) a vláda neplánujú zníženie deficitu verejnej správy v pomere k HDP. Rozpočtuje sa totiž rovnaký pomer, aký sa očakáva na konci roku 2004 – na úrovni 3,8 %. MF SR uvažuje aj na rok 2006 s obdobnou výškou deficitu verejnej správy (3,9 % HDP) a až v roku 2007 (teda na začiatku volebného obdobia druhej vlády)

Schéma 1

Vymedzenie verejnej správy v podmienkach Slovenska v roku 2004



Poznámka: ŠFRB – Štátny fond rozvoja bývania, ŠFLJZ – Štátny fond likvidácie jadrovej-energetických zariadení a nakladania s vyhoreným palivom a rádioaktívnym odpadom, FNM SR – Fond národného majetku SR, SPF – Slovenský pozemkový fond, SK, a. s. – Slovenská konsolidačná, a. s., MF SR – Ministerstvo financií SR, ŠÚ SR – Štatistický úrad SR.

Zdroj: autor, Ministerstvo financií SR, Štatistický úrad SR.

predpokladá zníženie tohto pomeru na 2,9 – 3 % HDP (vrátane nákladov na dôchodkovú reformu).

V rokoch 2005 až 2007 sa navyše môže prejavíť viacero rizík, vytvárajúcich tlak na vyššie výdavky, vrátane v súčasnosti podmienených a skrytých záväzkov (bližšie v časti 2.3.2. *Verejný dlh* a v časti 3.2. *Problémy a riziká vo verejných financiách v dlhodobejšej perspektíve*).

Keďže subjekty verejnej správy sa každoročne menia (vznikajú nové, zanikajú súčasné), prostredníctvom Schémy 1 približujeme hneď úvode, ktoré sú za rok 2004 analyzované. V rámci štátneho rozpočtu a miestnej správy sú to aj im prislúchajúce príspevkové organizácie a verejné vysoké školy. Od roku 2005 bude súčasťou ústrednej správy aj Enviromentálny fond (ako jeden zo štátnych fondov).

2. AKTUÁLNY STAV VO VEREJNÝCH FINANCIÁCH V ROKOCH 2003 A 2004

2.1. VÝDAVKY VEREJNEJ SPRÁVY A ÚLOHA VLÁDY V EKONOMIKE

2.1.1. Celkové verejné výdavky² v rokoch 2003 a 2004

Miera prerozdelenia vytvorených zdrojov v ekonomike Slovenska cez verejné financie³ sa po jej každoročnom zvyšovaní počas obdobia predchádzajúcej vlády začala od roku 2003 mierne znižovať. V prvom roku súčasnej vlády sa medziročný nárast konsolidovaných verejných výdavkov výraznejšie pribrazil a ich pomer k HDP sa znížil, tak v porovnaní výsledkov podľa metodiky na hotovostnom princípe, ako aj na princípe časového rozlíšenia (akruálnom princípe).⁴

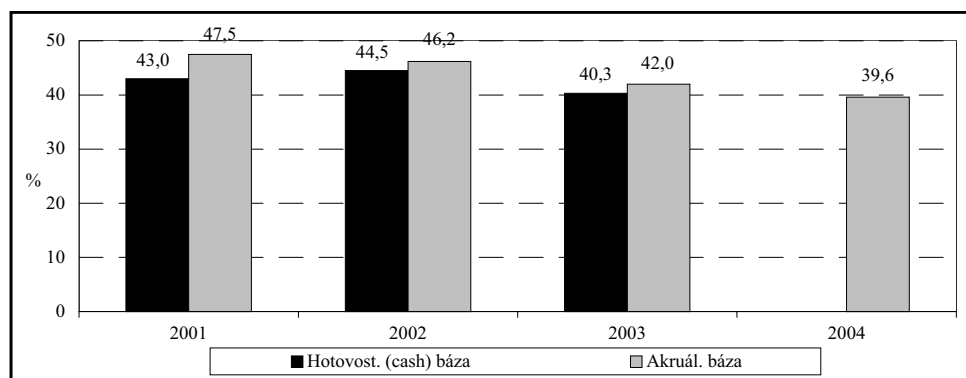
Podľa hotovostného (cash) princípu a MF SR zverejnených údajov sa konsolidované výdavky verejnej správy bez finančných transakcií zvýšili v roku 2003 iba o necelých 2,5 mld. Sk na 461,1 mld. Sk (zatiaľ čo v roku 2002 sa zvýšili o približne 50,0 mld. Sk). Tým sa znížil aj ich pomer k HDP o 4,1 percentného bodu na 38,6 % HDP. **Podľa autorom upravených hotovostných údajov** dosiahli konsolidované verejné výdavky (doplnené o poistné platené zamestnávateľom za svojich zamestnancov) v roku 2003 až 482,1 mld. Sk, teda 40,3 % HDP (pozri graf 1, zdôvodnenie tejto úpravy – vychádzajúcej z metodiky MMF GFSM 2001 – pozri v Gonda, 2003). Zodpovedá to však oproti predchádzajúcemu roku nárastu iba o necelé 4 mld. Sk (respektíve o 0,8 %). Po zarátaní aj ostatných transakcií medzi subjektmi verejnej správy (tzv. vnútorných obrátov) však „miera prerozdelenia“ prostriedkov cez verejné financie dosiahla v roku 2003 až 589,9 mld. Sk (necelých 49,5 % HDP).

Podľa aktuálneho princípu, ktorý je základom metodiky EÚ a v súčasnosti už aj

manuálu MMF (pre metodiku EÚ pre maastrichtské kritériá a verejné financie je ESA 95 – European System of Accounts – pozri viac v Gonda, 2003) je však pomer konsolidovaných verejných výdavkov k HDP vyšší. V roku 2003 zodpovedal úrovni 42 % (respektíve 502,1 mld. Sk) a v roku 2004 sa rozpočtuje na necelých 40 % HDP. Podľa tejto metodiky dosiahli v roku 2003 nekonsolidované verejné výdavky, t. j. výdavky zahŕňajúce aj transakcie medzi subjektmi verejnej správy, až 50,5 % HDP.

Trend mierneho znižovania váhy verejných výdavkov v ekonomike Slovenska sa tým potvrdzuje pri porovnávaní podľa vykazovania obidvoch základných medzinárodne uznávaných metodík. Takéto znižovanie je však v súčasnosti nedostatočné. Pri rýchlom ekonomickom raste to totiž predstavuje iba o niečo nižší rast verejných výdavkov. Do roku 2007 sa navyše v porovnaní s rokom 2004 predpokladá takmer rovnaký, respektíve mierne znížený, pomer verejných výdavkov k HDP (39,5 %). Ovplyvnia to však aj výdavky súvisiace so vstupom do Európy-

Graf 1
Konsolidované výdavky verejnej správy v SR k HDP (v %)



Poznámky:

1. Konsolidované výdavky verejnej správy **na hotovostnej (cash) báze** zodpovedajú výdavkom bez finančných transakcií (ktoré MF SR zahŕňa v položke „Celkové pôžičky mínus splátky“ k výdavkom). Vychádzajú z metodiky MMF (GFS) z roku 1986, ktorá je smerodajná pre vykazovanie údajov podľa cash princípu.
2. Konsolidované výdavky verejnej správy **na aktuálnej báze (teda na princípe časového rozlíšenia)** vychádzajú z metodiky MMF (GFS) z roku 2001 a z metodiky Eurostatu ESA 95.

Zdroj: Ministerstvo financií SR, prepočty autora.

skej únie (EÚ) a náklady na dôchodkovú reformu.

V roku 2004 sa podľa aktuálnych informácií v čase spracovania kapitoly (jeseň 2004) očakávajú práve významné úspory na výdavkovej strane z dôvodu pomalšieho čerpania prostriedkov z rozpočtu EÚ, ale aj v dôsledku očakávaného nečerpania výdavkov, ich možným posunutím a v dôsledku nižších výdavkov štátu na dlhovú službu. Tieto úspory však budú takmer kompenzované niektorými výdavkami, ktoré neboli plánované (súvisiace s investíciou KIA a vyššie výdavky na školstvo) a vyššími výdavkami Sociálnej v poisťovni (napríklad z dôvodu jednorazovej kompenzácie dôchodcom – viac v časti 2.1.2 Verejné výdavky v štruktúre).

2.1.2. Verejné výdavky v štruktúre

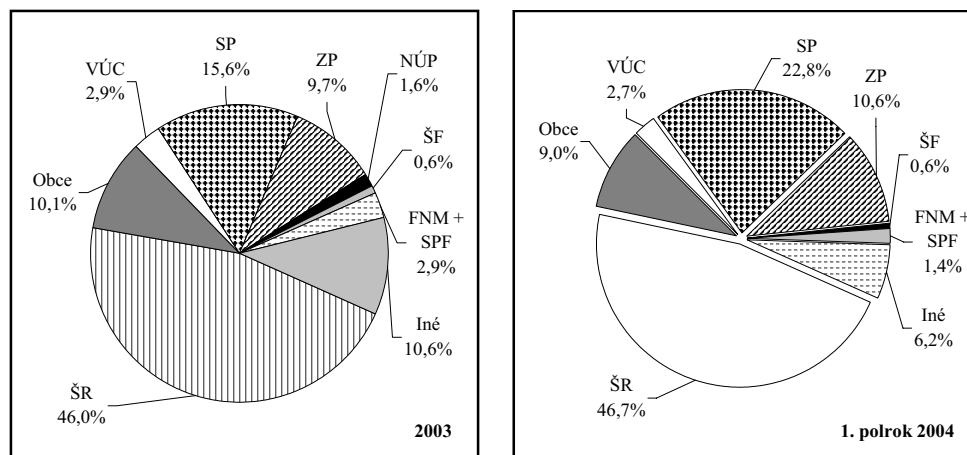
Na celkovom objeme verejných výdavkov sa napriek znižovaniu váhy naďalej najviac

podieľajú výdavky v štátnom rozpočte, aj keď v roku 2003 a 2004 už tvorili menej ako polovicu z celkových konsolidovaných výdavkov verejnej správy (pozri graf 2). Fondy sociálneho a zdravotného zabezpečenia sa na druhej strane podieľali na celkových výdavkoch 27 % a v prvom polroku 2004 až približne 33,5 %. Váha výdavkov miestnej a regionálnej samosprávy sa síce mierne zvýšila oproti predchádzajúcim rokom, ale ostáva ešte dosť nízka: v roku 2003 zodpovedajúca 13-percentnému podielu a v prvom polroku 2004 dokonca iba 11,7-percentnému podielu.

Pre analytické a rozhodovacie účely dôležité priblížiť štruktúru celkových výdavkov verejnej správy podľa funkčného a ekonomického členenia. **Štruktúra verejných výdavkov podľa funkcií** aj v roku 2003 a 2004 naďalej vypovedá o značne deformovanom prístupe vlády k zabezpečovaniu jej základných úloh v demokratickej spoločnosti s tr-

Graf 2

Podiely zložiek verejnej správy na celkových verejných výdavkoch v roku 2003 a v prvom polroku 2004



Poznámky: ŠR – štátny rozpočet, VÚC – vyššie územné celky, SP – Sociálna poisťovňa, ZP – zdravotné poisťovne, NÚP – Národný úrad práce, ŠF – štátne fondy, FNM – Fond národného majetku SR, SPF – Slovenský pozemkový fond.

1. Prezentované podiely v grafoch sú výsledkom prepočtov z nekonsolidovaných výdavky zložiek verejnej správy podľa metodiky Eurostatu ESA 95.

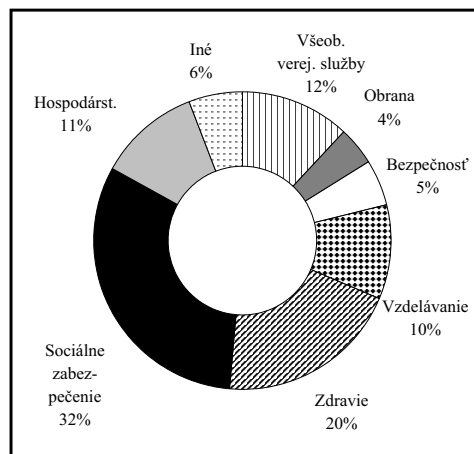
2. Položka „iné“ zahŕňa napríklad aj príspevkové organizácie, ktoré patria do verejnej správy, verejné vysoké školy a Slovenskú konsolidačnú, a.s..

Zdroj: Ministerstvo financií SR, 2004; prepočty a graf autor.

hovou ekonomikou. Závažnosť toho neznižuje ani fakt, že obdobne je tomu aj v mnohých západných krajinách.

Stále príliš veľký podiel z „koláča“ verejných výdavkov na Slovensku ide na „podporu“ niektorých podnikateľských subjektov. Aj v roku 2003 minuli inštitúcie verejnej správy až 11,1 % na hospodárske činnosti (najmä cez rôzne transfery na dopravu, poľnohospodárom, ale napríklad aj ako „stimuly“ pre zahraničných investorov). Hoci sa podiel týchto výdavkov mierne znížil oproti predchádzajúcemu roku (keď dosahoval 13,0 % z celkových výdavkov), tak ich objem na úrovni takmer 4,7 % HDP bol dokonca vyšší ako celoročný deficit verejných financií. Ich podiel je tak vyšší ako podiel na vzdelávanie (pozri graf 3), zodpovedajúcich 4,4 % HDP. Väčšou deformáciou, že verejné výdavky na „podporu“ niektorých podnikateľov (čo nemá nič spoločné so sociálnou solidaritou a/alebo s verejným statkom) vyššie ako výdavky na základné funkcie vlády: na vonkajšiu obranu a vnútornú bezpečnosť

Graf 3
Konsolidované výdavky podľa funkčného členenia (2003)



Poznámka: Podiely jednotlivých skupín výdavkov podľa ich funkcií vychádzajú z údajov z roku 2002 a sú v súlade s metodikou COFOG, ako aj revidovanou metodikou MMF z roku 2001 (GFS 2001).

Zdroj: Ministerstvo financií SR, prepočty autora.

spolu (pozri graf 3). Verejné výdavky na bezpečnosť zodpovedali v roku 2003 približne 2 % HDP a výdavky na obranu dokonca iba 1,8 % HDP. Výdavky na obranu tak predstavujú spomedzi všetkých významnejších funkcií najmenší podiel.

Najviac prostriedkov smerovalo na druhej strane v rokoch 2003 a 2004 na sociálne zabezpečenie a na zdravotníctvo. Dominantné podiely na tieto dve „solidárne“ funkcie majú do určitej miery opodstatnenie. To však neplatí pre ich príliš veľký objem, najmä čo sa týka výdavkov na sociálnu ochranu (viac v kapitole *Sociálna politika*). Vypovedá to o tom, že na Slovensku je sociálna solidarita chápaná príliš široko, teda značne nad rámec opodstatneného garantovania základného životného štandardu. Problém nadmernej vlády a prílišnej miery sociálnej solidarity pritom dlhodobjšie brzdí ekonomickú výkonnosť subjektov v mnohých krajinách. Príkladom toho je napríklad vývoj v Nemecku, Francúzsku a do určitej miery aj vo Švédsku (viac napríklad v Gonda, 2004).

Okrem pohľadu na štruktúru cez optiku funkcií vlády má analyticky výrokovú schopnosť aj **ekonomické členenie**, ktoré umožňuje podrobnejšie analyzovať jednotlivé skupiny výdavkov podľa ich ekonomického účelu – spotreba, transfery do podnikov a podobne. Z ekonomického členenia verejných výdavkov primárne vyplýva v roku 2003 diametrálne rozdielny vývoj medzi bežnými a kapitálovými výdavkami. Kým bežné výdavky sa v roku 2003 zvýšili o takmer 20 mld. Sk (o 4,6 %) a okrem výdavkov na úroky všetky vzrástli, tak kapitálové výdavky sa významne medziročne znížili. Svojím absolútnym poklesom o 17,4 mld. Sk (33,5 %) takmer kompenzovali nárast bežných výdavkov.

Na medziročné zvýšenie bežných a aj celkových výdavkov mali v roku 2003 najväčší vplyv výdavky, u ktorých sa očakáva z pohľadu systémového riešenia problémov vo verejných financiách presne opačný trend:

výdavky na spotrebu a dotácie do podnikateľských subjektov.

Výdavky na spotrebu v inštitúciách verejnej správy spolu (na mzdy, sociálne odvody za vládných zamestnancov a na nákup tovarov a služieb) každoročne rastú a zvyšuje sa aj ich podiel na celkových výdavkoch. V roku 2003 sa tento podiel zvýšil až 43,8 % (pozri graf 4). Potvrzuje to nízku účinnosť verejných výdavkov a zároveň to je tiež zlý signál pre daňových poplatníkov. Nespochybňuje to ani skutočnosť, že zahŕňa aj výdavky zdravotných poisťovní za služby, ktoré poskytujú zdravotnícke zariadenia obyvateľstvu a narastanie cien tovarov a služieb, ktoré si inštitúcie verejnej správy nakupujú pre zabezpečenie svojej prevádzky. Na druhej strane platí, že zvýšenie výdavkov na vládnú spotrebu bolo v roku 2003 spôsobené aj neprijatím novely zákona o verejnej službe, čo si vyžiadalo dodatočné rozpočtové zdroje vo výške 1,5 mld. Sk.

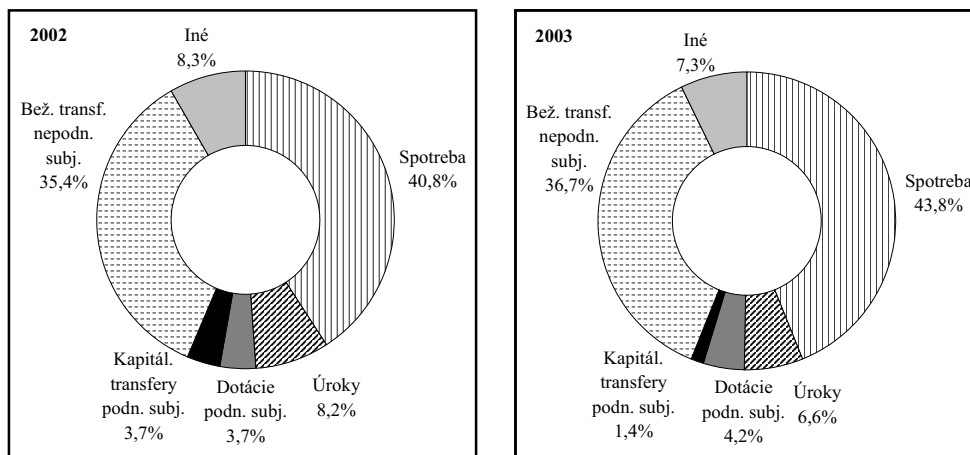
K medziročnému nárastu v roku 2003 (o 14 %) došlo aj v dotáciách do podnikateľskej sféry, ktoré tak dosiahli objem 20,3 mld. Sk. Najväčší podiel tvorili tradične dotácie do pôdohospodárstva (8,8 mld. Sk) a na dopravu (6,6 mld. Sk). K nim je potrebné pri-

počítať aj kapitálové transfery do podnikateľskej sféry. Tie sa však napriek neplánovaným výdavkom na PSA Peugeot (2,2 mld. Sk) v roku 2003 znížili o 60,5 % na 6,9 mld. Sk. Spoločne tak bežné a kapitálové transfery do podnikateľskej sféry predstavovali 27,2 mld. Sk (2,3 % HDP). Namiesto toho, aby sa vláda pokúsila v ďalšom období redukovať obdobné zasahovanie do trhu, tak v súčasnosti dochádza ešte k ich nárastu. Hneď v roku 2004 mali na to vplyv osobitné výdavky súvisiace s investíciou KIA Motors a vyššie dotácie poľnohospodárom.

Bežné transfery nepodnikateľským subjektom (predovšetkým fyzickým osobám nepodnikateľom) tiež prispeli k celkovému zvýšeniu verejných výdavkov. Ich medziročný nárast sa však oproti predchádzajúcemu roku výrazne spomalil (z 18 % na 4,5 %). Snaha vlády o vyššiu adresnosť v sociálnej sfére (napríklad zníženie nárokovateľnosti na sociálne dávky pre občanov v hmotnej núdzi stanovením maximálnej hranice vyplácanej dávky – viac v kapitole *Sociálna politika*) bola do určitej miery znehodnotená jednorazovým vyplatením kompenzácie dôchodcov v roku 2004.

Priaznivý vývoj bol v roku 2003 zaznamenaný vo výdavkoch na splátky úrokov v ka-

Graf 4
Konsolidované výdavky v štruktúre podľa ekonomického členenia



Zdroj: Ministerstvo financií SR, Štatistický úrad SR, prepočty a graf autora.

pitálových výdavkoch. Nižšie výdavky na splátky úrokov súviseli najmä z nižšími úrokovými sadzbami. Obdobne aj v roku 2004 sa očakávajú z dôvodu poklesu úrokových sadzieb a do určitej miery aj nižšieho deficitu úspory v kapitole Štátny dlh.

Počas roku 2004 sa okrem toho vo verejných financiách prejavujú niektoré tendencie, ktoré predstavujú tlaky na rast výdavkov a iné, ktoré znamenajú úsporu na strane výdavkov.

Medzi vyššie výdavky oproti schválenému rozpočtu (v objeme 4,5 mld. Sk) patria realizované programy súvisiace s investíciou KIA Motors a s financovaním školstva. Problémom tejto investície však nie je iba vysoká finančná záťaž pre daňovníkov, ale aj vyvlastňovanie pozemkov vlastníkov, ktorým sa porušilo základné ústavné právo – právo na vlastníctvo a jeho ochranu.

K vyššiemu rastu výdavkov ako sa rozpočtovalo dochádzalo v roku 2004 aj v Sociálnej poisťovni. Dôvodom bolo predovšetkým vyplatenie jednorazovej kompenzácie dôchodcom v objeme 1,25 mld. Sk a vyšší počet poberateľov dávky v nezamestnanosti oproti predpokladom a jej dlhšie poberanie (viac v kapitole *Sociálna politika*). Na neplánované zvýšenie výdavkov podľa aktuálneho princípu pôsobí okrem nich napríklad aj

oneskorenie prijatých zákonov, ktoré sú súčasťou reformy zdravotníctva na úrovni 1,5 mld. Sk a tiež náklady na oddlžovanie zdravotníctva akciovou spoločnosťou Veriteľ (viac v *Správe o makroekonomickom....*, 2004).

Na druhej strane, k najväčším úsporám na výdavkovej strane patrili v roku 2004 nečerpané výdavky súvisiace so spolufinancovaním projektov Európskej únie (EÚ) – nižšie o 5,6, vyššie uvedené výdavky na úroky (o 3,1 mld. Sk), ako aj napríklad nižšie vyplácanie štátnych sociálnych dávok v objeme 1,4 mld. Sk z dôvodu poklesu ich poberateľov a úspora vo výške 0,6 mld. Sk z dôvodu poklesu počtu poistencov štátu.

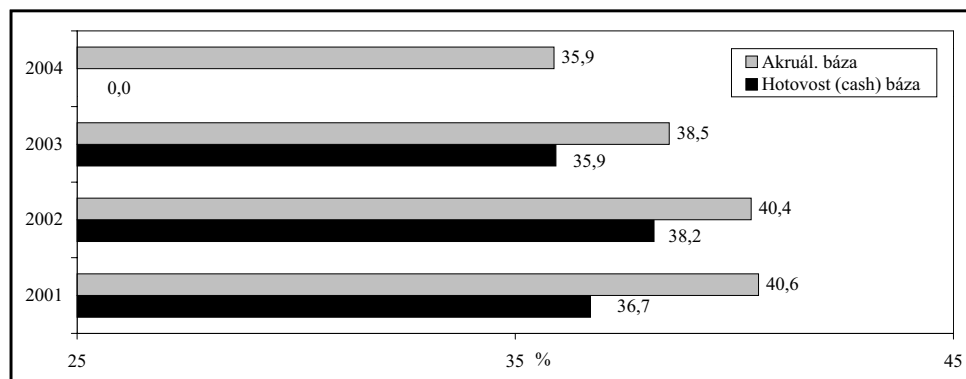
2.2. PRÍJMY VEREJNEJ SPRÁVY V ROKU 2003 A 2004

2.2.1. Celkové verejné príjmy

Konsolidované príjmy verejnej správy každoročne zaostávajú za objemom a aj konsolidovaných výdavkov verejnej správy. Nebolo tomu inak ani v rokoch 2003 a 2004, tak podľa hotovostného, ako aj podľa aktuálneho princípu ich vykazovania.

Oficiálne konsolidované príjmy verejnej správy sa v roku 2003 zvýšili oproti predchá-

Graf 5
Vývoj konsolidovaných príjmov verejnej správy k HDP



Zdroj: Ministerstvo financií SR, prepočty a graf autora.

dzajúcemu roku o 4,5 % na 408,7 mld. Sk (čo v relatívnom vyjadrení predstavovalo 34,2 % HDP). Po zahrnutí poistného za vládnych zamestnancov dosiahli 429,6 mld. Sk, teda takmer 36 % HDP. Tento pomer tak v roku 2003 medziročne klesol o vyše 2 percentné body. Obdobný trend sa potvrdzuje aj v prípade porovnania výsledkov podľa aktuálneho princípu, s tým rozdielom, že konsolidované príjmy verejnej správy k HDP dosahovali o cca 2 percentné body viac ako podľa hotovostného princípu (pozri Graf 5).

2.2.2. Daňové a odvodové príjmy

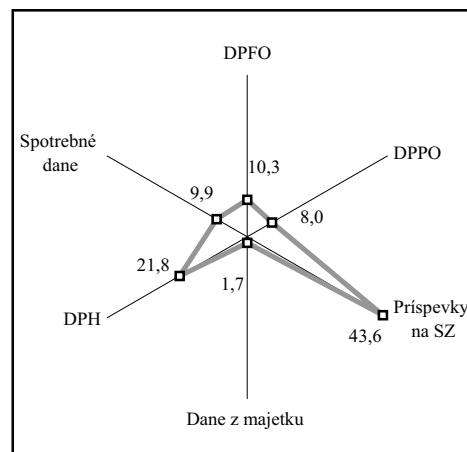
Daňové a odvodové príjmy spolu (ktoré tvoria takmer 90 % celkových príjmov) sa podľa oficiálne dostupných údajov MF SR zvýšili v roku 2003 o 5,7 % na 363,8 mld. Sk. Znamenalo to spomalenie výrazného (až 13,1-percentného) medziročného nárastu z predchádzajúceho roka. Vo vzťahu k HDP sa tak dostali na úroveň 30,4 %. To je zároveň oficiálne prezentovaná hodnota, ktorá sa ako daňová kvóta II najčastejšie používa okrem iného aj pre účely medzinárodného porovnania. Po zahrnutí poistného zaplateného za vládnych zamestnancov by táto daňová kvóta II (súhrn všetkých príjmov z daní a sociálnych odvodov, ktoré platia subjekty v ekonomike inštitúciám verejnej správy – pozri tabuľku 1) predstavovala 32,1 % HDP. Výnimkou sú len tie platby, ktoré platia subjekty verejnej správy iným subjektom verejnej správy. Tie sú však konsolidované (teda nezapočítavajú sa do celkových konsolidovaných príjmov). Po zohľadnení aj transakcií podľa časového rozlíšenia (teda aktuálny princíp), by daňové a odvodové príjmy zodpovedali v roku 2003 zodpovedali 32,4 % HDP.

Po vysokom náraste príjmov z daní v roku 2002 sa rozpočtovalo obdobné zvýšenie na rok 2003 (samotných daní bez sociálnych odvodov o 14,2 %). Táto prognóza MF SR sa v priebehu roka 2004 ukázala ako príliš

optimistická. Osobitne to platí v prípade dane z pridanej hodnoty (DPH), príjem z ktorej bol o 15,6 mld. Sk nižší ako sa rozpočtoval. Napriek tomu sa príjmy z daní v roku 2003 zvýšili o 6 % a spolu so sociálnymi odvodmi o 5,7 %, na čo mal vplyv najmä:

- nárast príjmov z odvodov na sociálne zabezpečenie, ktoré sú objemovo najväčšou položkou vo verejných financiách na Slovensku (v roku 2003 s takmer 44-percentným podielom na celkových daňových a odvodových príjmoch – graf 6),
- zvýšenie príjmov zo spotrebných daní, spôsobené v značnej miere zvýšením ich sadzieb (graf 7).

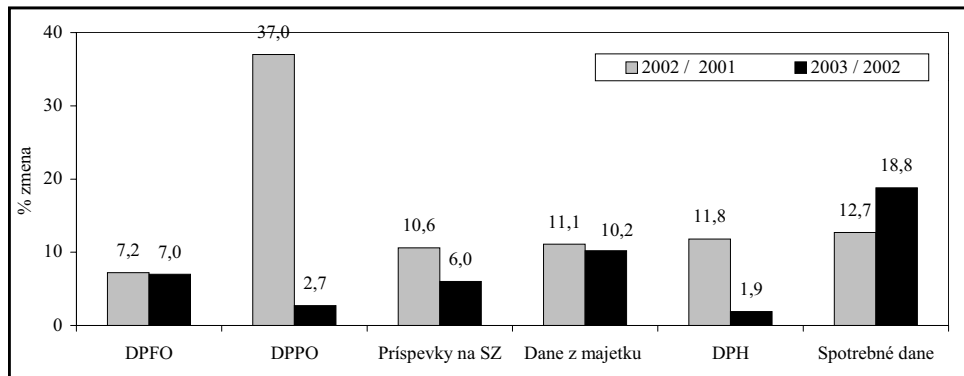
Graf 6
Štruktúra daňových a odvodových príjmov v SR v roku 2003 (v %)



Poznámka: DPPO – daň z príjmov právnických osôb, DPFO – daň z príjmu fyzických osôb, DPH – daň z pridanej hodnoty, SZ – sociálne zabezpečenie (sociálne odvody) – odvody na dôchodkové poistenie, zdravotné zabezpečenie, nemocenské poistenie a poistenie v nezamestnanosti.

Zdroj: Ministerstvo financií SR, prepočty a graf autor.

Výber všetkých hlavných skupín daní – okrem niektorých menších položiek (príkladom boli dane z príjmov fyzických osôb z podnikania a dane vyberané zrážkou, ktorých príjem sa v roku 2003 medziročne znížil) a sociálnych odvodov (respektíve príspev-

Graf 7**Porovnanie medziročnej dynamiky rastu príjmov z daní a sociálnych odvodov v roku 2003 a 2002**

Poznámka: DPPO – daň z príjmov právnických osôb, DPFO – daň z príjmu fyzických osôb, DPH – daň z pridanej hodnoty, SZ – sociálne zabezpečenie (sociálne odvody) – odvody na dôchodkové zabezpečenie, zdravotné zabezpečenie, nemocenské poistenie a poistenie v nezamestnanosti.

Zdroj: Ministerstvo financií SR, prepočty a graf autor

kov na sociálne sa v roku 2003 zvýšil; s výnimkou spotrebných daní a čiastočne dane z príjmu fyzických osôb sa však jeho dynamika rastu oproti predchádzajúcemu roku významnejšie znížila – pozri graf 7). Výrazný pokles rastu príjmov bol v roku 2003 zaznamenaný u DPH, konkrétne o 7,0 mld. Sk oproti medziročnému zvýšeniu v roku 2002.

Na obdobné zníženie rastu príjmu z DPH mal v roku 2003 vplyv pokles konečnej spotreby domácností v jej reálnom vyjadrení (v dôsledku zníženia reálnej kúpnej sily obyvateľov) a tiež legislatívne zmeny, účinné v roku 2003 – napríklad zmena systému pri uplatňovaní dane na vstupe (zákon zaviedol nové vymedzenie dane na vstupe, a to ako daň, ktorú si voči platiteľovi dane uplatnil iný platiteľ za zdaniteľné plnenie, v prípade dovozu tovaru daň vyrubená colným orgánom), úprava vrátenia odpočítavania nadmerných odpočtov a zmeny sadzieb spondeja hornej hranice DPH – viac v *Štátny záverečný...*, 2004). Uvedené faktory MF SR zle odhadlo, a tak v roku 2003 došlo k takému vysokému výpadku príjmov DPH. Vláda preto nesystémovo zvýšila sadzby spotrebných daní v priebehu roka. Dôsledkom toho bolo

zvýšenie príjmov spotrebných daní (graf 7) napriek poklesu reálnej spotreby domácností. Tým sa zároveň zvýšila záťaž ekonomických subjektov spotrebnými daňami.

V roku 2004 sa spotrebiteľský dopyt (ale aj v investičný dopyt) vyvíja priaznivejšie, keďže sa reálne zvyšuje. Podľa revidovaných odhadov MF SR z konca tretieho štvrťroku 2004 (*Správa o makroekonomickom...*, 2004) sa očakávalo do konca roka 2004 reálne zvýšenie konečnej spotreby domácností až o 3 %. To vytvára predpoklady pre vyšší príjem z nepriamych daní. Potvrďuje sa to však len v prípade spotrebných daní (napriek vysokým cenám ropy a následným rizikom pre výnos dane z minerálnych olejov), nie u DPH. Nižšie ako očakávané príjmy z DPH pravdepodobne súvisia so silnejším negatívnym dopadom zo vstupu do EÚ a tiež so zjednotením sadzieb DPH až na relatívne vysokej sadzbe (19 %).

Na druhej strane sa v priebehu roka 2004 ukazuje priaznivejší výber daní z príjmov, osobitne dane z príjmu fyzických osôb (DPFO). Práve zlepšený výber DPFO priamo závisí od priaznivejšieho vývoja v domácom dopyte, predovšetkým podloženého

nárastom reálnych miezd (odhadovaných MF SR na 1,6 % ku koncu roka 2004 – *Správa o makroekonomickom...*, 2004). Naopak, ani priaznivý vývoj v príjmoch obyvateľov nedokázal kompenzovať výrazne zhoršený vývoj v príjmoch Sociálnej poisťovne (SP). Zdá sa, že vysoké prírastky príjmov z predchádzajúcich rokov sa nezopakujú. MF SR dokonca predpokladá nižší výber príjmov oproti rozpočtu o 5,4 mld. Sk. Je to zapríčinené zlými odhadmi SP pri plánovaní rozpočtu, s nižším výberom dlžného poistného, ako aj napríklad s jednorazovým vyplatením kompenzácie dôchodcom (viac v *Správe o makroekonomickom...*, 2004).

2.2.3. Prístup k daňovej a odvodovej, respektíve finančnej záťaži

Záverom tejto časti rámcovo pripomenieme to podstatné pre občanov ako platiteľov daní: vplyv na ich finančné zaťaženie. Aj keď vyššie uvedený vývoj (v hodnotení podľa obidvoch základných medzinárodných metód) potvrdzuje trend poklesu pomeru príjmov z daní a sociálnych odvodov k HDP (spôsobený však najmä v dôsledku rýchleho

rastu HDP). Sociálne odvody sú však stále veľkou záťažou pre ekonomické subjekty, ktoré ich platia a napríklad nepriame dane sú pre nich stále väčšou finančnou záťažou.

Pomer daní a sociálnych odvodov (daňová kvóta II) by sa navyše nemal dávať do rovnosti s daňovým, respektíve finančným zaťažením obyvateľov z nasledujúcich dôvodov:⁵

- nezahrňa povinné finančné odvody, ktoré subjekty musia platiť do iných inštitúcií ako je verejná správa;
- zmena príjmov z daní automaticky neznamená aj adekvátnu zmenu záťaže obyvateľov platbami týchto daní, a to aj vo vzťahu zmene k HDP (ktorý nie je priamym daňovým základom pre všetky dane);
- nezohľadňuje prenášanú daňovú záťaž do budúcnosti v podobe deficitného hospodárenia verejnej správy.

Daňová kvóta II nezahrňa celú škálu povinných finančných odvodov, konkrétne tie, ktoré občania musia platiť do iných inštitúcií ako sú tie vo verejnej správe. Patria medzi ne rôzne povinné poplatky, povinné zmluvné poistenie, koncesionárske poplatky a ďalšie povinné platby. Počnúc rokom 2005 ním je aj povinné dôchodkové sporenie, kto-

Tabuľka 1
Vymedzenie daňových kvót v podmienkach Slovenska

| | | |
|------------------|-----------------|---|
| Daňová kvóta III | Daňová kvóta II | Príjmy zo všetkých daní k HDP (dane z príjmu, zo zisku, kapitálových výnosov, dane zo mzdy, dane z majetku, DPH, spotrebné dane a iné domáce dane z tovarov a služieb, dane z medzinárodného obchodu). |
| | Daňová kvóta I | |
| | | Príjmy z povinných odvodov do fondov sociálneho a zdrav. zabezpečenia k HDP (poistenie v nezamestnanosti, garančné, nemocenské poistenie, dôchodkové poistenie – PAYG*) |
| | | Príjmy z iných povinných odvodov a poplatkov k HDP (koncesionárske poplatky do STV a SRo, odvody výrobcov a dovozcov do Recyklačného fondu, licenčné poplatky, poplatky za povinnú certifikáciu, povinné zmluvné poistenie zodpovednosti za škodu spôsobenú prevádzkou motorového vozidla, diaľničné nálepky, odvody do ÚFT, odvody bánk do Fondu ochrany vkladov, povinné starobné dôchodkové sporenie** a iné). |

Poznámka: DPH – daň z pridanej hodnoty, HDP – hrubý domáci produkt, PAYG – priebežný systém financovania, STV – Slovenská televízia, SRo – Slovenský rozhlas, ÚFT – Úrad finančného trhu.

* Verejný dôchodkový poistenie (spravované v súčasnosti Sociálnou poisťovňou) zahrňa starobné dôchodkové poistenie, invalidné poistenie a od 1. januára 2005 aj tzv. rezervný fond solidarity.

** Dôchodkové sporenie v druhom pilieri (v dôchodkových správcovských spoločnostiach) bude od 1. januára 2005 povinné pre tých, ktorí vstupujú na trh práce.

Zdroj: autor; Suda, 2003.

ré sa zavádza ako kapitalizačný pilier nového dôchodkového systému. Keďže však bude občanmi⁶ odvádzané na ich vlastné účty v súkromných dôchodkových správcovských spoločnostiach (viac v kapitole *Sociálna politika*), tak tieto platby budú vyčlenené z oficiálnej vykazovaných odvodových príjmov (v rámci daňovej kvóty II). Rovnakou, povinne vynucovanou, finančnou záťažou však ostanú. Preto by sa mali vykazovať v rámci daňovej kvóty III (tabuľka 1).

Rozšírenie daňovej kvóty o ďalšie povinné platby však nerieši podstatnejší ekonomický problém. Neplatí totiž, že nižšie sadzby daní (menšie zaťaženie obyvateľov) sa rovnajú nižšiemu pomeru príjmov z daní k HDP. Naopak, aj v podmienkach SR sa prejavoval trend nižších sadzieb a vyšších príjmov z nich, respektíve aj naopak. HDP tiež nemožno považovať za jednoznačný daňový základ pre všetky dane (keďže pre nepriame dane je to spotreba, resp. pre dane z príjmov je to adekvátny príjem. K tomu sa navyše pridávajú rôzne faktory, ktoré vplývajú na rast HDP, osobitne v tak zaostávajúcej ekonomike akou je Slovensko. Pomery každej dane k jej daňovému základu by preto malo byť bližšie k skutočnému zaťaženiu ako oficiálne vykazovaná daňová kvóta. Z praktických dôvodov je ťažko realizovateľné.

Ucelenejším (ale nie postačujúcim) pokusom o vykávanie daňového zaťaženia je prístup „priemerných daňových a odvodových nákladov zamestnanca a zamestnávateľa k priemerným nákladom práce zamestnávateľa“. Podľa tohto prístupu a prepočtov Združenia daňových poplatníkov Slovenska – ZDPS (Suďa, 2003) tvorilo daňové a odvodové zaťaženie z priemerných nákladov práce až 52,7 % a na rok 2004 sa odhaduje na 52,4 %.

Uvedený spôsob a ani oficiálne vykazované daňové a odvodové príjmy nezohľadňujú aj vzniknuté nároky na financovanie vyšších výdavkov ako príjmov v roku (deficit). Keďže sa predpokladá, že v roku vzniknutý defi-

cit medzi príjmami a výdavkami je v prevažnej miere prenesenou záťažou na daňových platiteľov v nasledujúcom období, tak jednou z alternatív merania daňovej záťaže je pomer verejných výdavkov k HDP. V súčasnosti to používa ZDPS ako základ pre stanovenie tzv. „dňa daňovej slobody“ v podmienkach Slovenska (podľa prepočtov ZDPS bol stanovený v roku 2003 na 4. jún a v roku 2004 na 3. jún).

2.3. VÝSLEDKY HOSPODÁRENIA A DLH VEREJNEJ SPRÁVY V ROKU 2003 A 2004

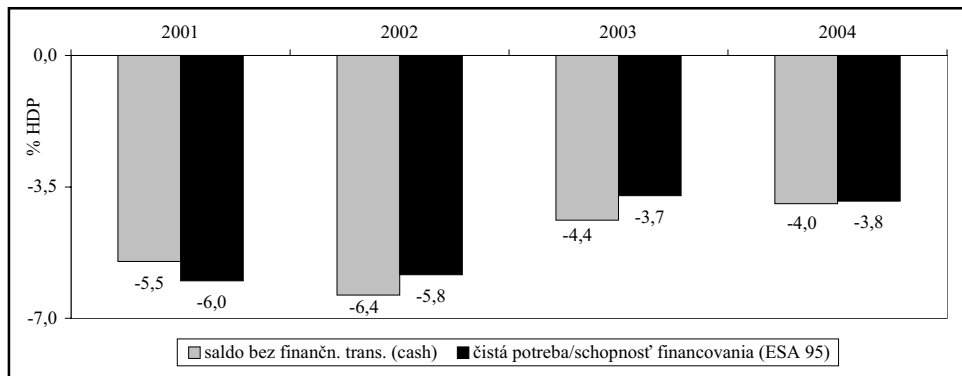
2.3.1. Saldo hospodárenia s verejnými financiami

Aj v rokoch 2003 a 2004 zaostávali nielen daňové, ale aj celkové, príjmy verejnej správy za ich výdavkami. V porovnaní s predchádzajúcimi rokmi sa však rozdiel medzi nimi významnejšie zmenšil.

Podľa hotovostného princípu sa preto deficit v hospodárení s verejnými financiami bez finančných transakcií znížil z 68,5 mld. Sk v roku 2002 na 52,5 mld. Sk v roku 2003. V roku 2004 sa očakáva, že dosiahne 51,1 mld. Sk. Vo vzťahu k HDP to zodpovedalo v roku 2003 poklesu až o 2 percentné body a v roku 2004 o 0,4 percentného bodu.

Aj podľa údajov v súlade s **akruálnym princípom** (v metodike ESA 95) bol v roku 2003 zaznamenaný obdobný pokles, a to až na 3,7 % HDP (pozri graf 8). Bol to výrazne lepší výsledok ako MF SR v rozpočte predpokladalo v rozpočte (deficit na úrovni 4,97 % HDP).

K lepšiemu výsledku hospodárenia verejnej správy v roku 2003 ako sa rozpočtovalo prispel najmä priaznivý vývoj v štátnom rozpočte a v zdravotných poisťovniach. Zdravotné poisťovne dokonca v roku 2003 hospodárili až s prebytkom 6,1 mld. Sk. Obdobne pozitívne hospodárili štátne fondy, keďže mali prebytok 5,4 mld. Sk. Naopak po štát-

Graf 8**Vývoj výsledkov celkového hospodárenia verejnej správy v SR vo vzťahu k HDP (v %)****Poznámka:**

- Saldo bez finančných transakcií rešpektuje vykazovanie MF SR (podľa metodiky GFS 86), ale bez finančných operácií, ktoré sú zahrnuté v položke „Celkové pôžičky mínus splátky“ (obsahujúce poskytnuté úvery a ich splátky, ako aj predaj a nákup akcií).
- Údaje o čistej potrebe/schopnosti financovania (resp. čistých výpožičkách/pôžičkách) verejnej správy zodpovedajú vykazovaniu výsledkov podľa princípu časového rozlíšenia (akruálneho princípu) v súlade s metodikou Eurostatu ESA 95 (maastrichtské konvergenčné kritérium 3 % HDP). ŠÚ SR nezahrnul do týchto prepočtov zmeny stavu tzv. „ostatných pohľadávok a záväzkov“, zatiaľ čo MF SR ich do aktualizovaných príjmov a výdavkov verejnej správy podľa ESA 95 zahrnulo. Z tohto dôvodu tak v roku 2004 vzniká disproporcía medzi prezentovanými čistými výpožičkami verejnej správy na úrovni 3,9 % HDP (44,7 mld. Sk) a rozdielom medzi akruálnymi príjmami a výdavkami verejnej správy (vo výške 41,6 mld. Sk).

Zdroj: Ministerstvo financií SR, Štatistický úrad SR, prepočty a graf autor.

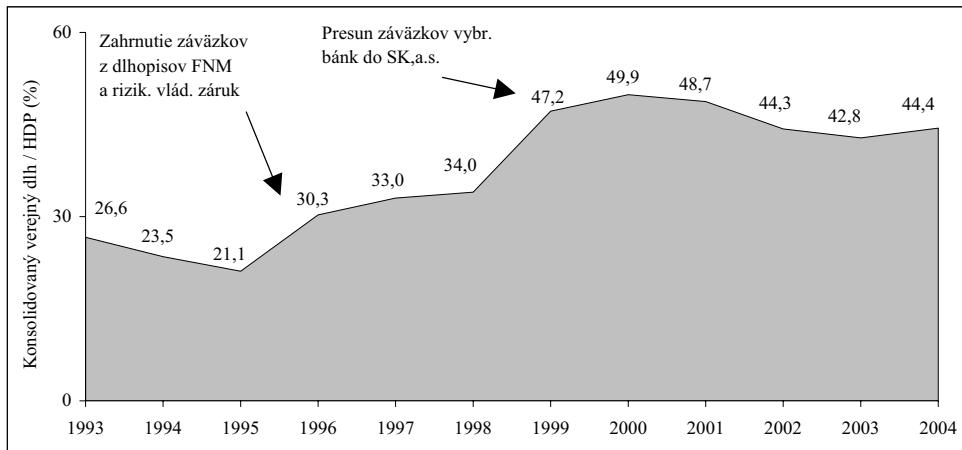
nom rozpočte dosiahol druhý najvyšší deficit Fond národného majetku SR (FNM SR), a to na úrovni 9,8 mld. Sk.

V roku 2004 sa očakáva mierne vyšší deficit podľa akruálneho princípu ako v predchádzajúcom roku, napriek celkovo priaznivejšiemu ako rozpočtovanému vývoju vo verejných financiách, ako aj HDP. Podľa odhadov a upravených prognóz MF SR sa predpokladá, že deficit verejných financií dosiahne 50,2 mld. Sk, čo zodpovedá 3,9 % HDP (resp. podľa aktuálnych odhadov vývoja hrubého domáceho produktu 3,8 % HDP). Očakávaný priaznivejší výsledok v hospodárení s verejnými financiami ako to bolo v rozpočte je dôsledkom niekoľkých protichodných tendencií s tlakom na rast a na pokles deficitu. S najväčším tlakom na vyšší deficit prichádza v tomto roku Sociálna poisťovňa (predpoklad vyššieho deficitu o 6,8 mld. Sk), náklady na oddlžovanie zdravotníctva

cez spoločnosť Veriteľ, či napríklad náklady na investičný stimul pre KIA Motors. Na druhej strane sa očakávajú úspory na úrovni približne 16,6 mld. Sk, predovšetkým v dôsledku nečerpania fondov z EÚ, úspory z nižších úrokov, sociálnych dávok a lepšieho hospodárenia vo FNM SR.

2.3.2. Verejný dlh

Pod vplyvom (nielen primárneho) deficitu verejných financií a nesplatenia časti zadlženia zo zdrojov z privatizácie sa v roku 2003 zvýšil aj konsolidovaný dlh verejnej správy (konsolidovaný verejný dlh). Nezopakoval sa tak predchádzajúci rok, keď sa prvýkrát v histórii SR verejný dlh znížil v absolútnom vyjadrení (zo 492,2 mld. Sk v roku 2001 na 475,5 mld. Sk). Hrubý konsolidovaný verejný dlh sa však v roku 2003 zvýšil o 36,4 mld. Sk (respektíve o 7,7 %), teda o menej, ako

Graf 9**Kumulovanie konsolidovaného verejného dlhu od vzniku SR**

Poznámka: HDP – hrubý domáci produkt; SK, a. s. – Slovenská konsolidačná, a. s.

1. Konsolidovaný hrubý verejný dlh, prepočítaný podľa metodiky Eurostatu ESA 95, používanej aj pre účely maastrichtského kritéria (60 % HDP).
2. Pod „vybrané banky“ sa myslia Slovenská sporiteľňa, a. s.; Všeobecná úverová banka, a. s. a Investičná a rozvojová banka, a. s., ktorých zlé úvery boli pred ich privatizáciou prevedené na „štát“ (konkrétne do správy SK, a. s.).

Zdroj: Ministerstvo financií SR, 2004; autor.

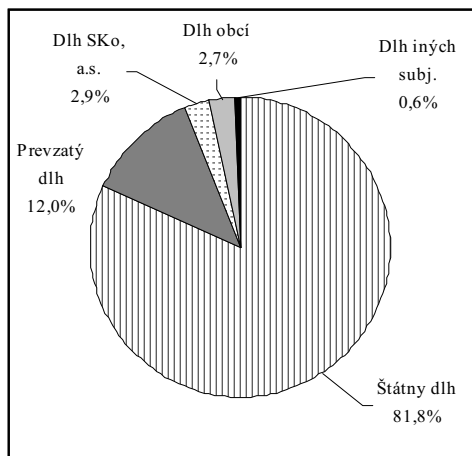
bol deficit verejnej správy. Dosiahol tým úroveň 511,8 mld. Sk, z čoho predstavovali prevzaté vládne záruky (MF SR klasifikované ako nesplátne) 63,1 mld. Sk. Keďže sa dlh zároveň zvýšil v menšej miere, ako bol rast HDP, tak sa „dlhový pomer“ znížil: zo 44,3 % v roku 2002 na 42,8 % v roku 2003. Napriek tomu, že sa vládna zadlženosť neznížila v absolútnom vyjadrení, tak sa aspoň pokračuje v priaznivom trende znižovania pomeru verejného dlhu k HDP. K tomuto trendu dochádza po roku 2000, keď pomer verejného dlhu k HDP dosiahol historické maximum: takmer 50 % (pozri graf 9).⁷

V štruktúre verejného dlhu sa potvrdzuje z ostatných rokov pokračujúca tendencia mierne narastajúcej váhy domáceho dlhu: v roku 2003 už na 73,3-percentný podiel. Domáci dlh prevažujúco a zahraničný dlh úplne sú dlhodobého charakteru (predstavujú až 86,3 percentný podiel na celkovom verejnom dlhu). Z dlhových nástrojov sa pritom najviac využívajú štátne dlhopisy.

Štruktúru dlhu (podľa splatnosti, dlhových nástrojov či podľa veriteľov) však možno priblížiť najmä v rámci „štátneho“ dlhu (t. j. dlhu vzniknutého predovšetkým z deficitných hospodárení v štátnom rozpočte). V roku 2003 predstavoval obdobne ako v predchádzajúcich rokoch najväčšiu časť verejného dlhu štátny dlh (takmer 82 % – pozri graf 10). Podľa splatnosti sa dlhové nástroje najviac kumulujú do skupiny dvoj- až päťročných (44-percentný podiel v roku 2003) a potom osem- až desaťročných (takmer 30-percentný podiel v roku 2003).

Druhou najväčšou položkou verejného dlhu je dlh prevzatý zo štátnych záruk. MF SR ho vykazuje a zahrňa do verejného dlhu, pričom osobitne ohodnocuje mieru rizika každej záruky osobitne. To, že vládami poskytované záruky za iné subjekty boli takmer všetky neefektívne a nesplátne (predstavujúce „skryté“ dotácie) do určitej miery potvrdzuje aj MF SR, keď z celkovej istiny týchto záruk ohodnotilo v roku 2003 ako nesplát-

Graf 10
Štruktúra verejného dlhu podľa zložiek (2003)



Zdroj: Ministerstvo financií SR, prepočty a graf autor.

ných 70,6 %. Za nesplatené už MF SR považuje najmä úvery Železníc SR (36,5 mld. Sk), Železničnej spoločnosti (6,9 mld. Sk), Vodohospodárskej výstavby, š. p. (6,6 mld. Sk) a a. s. Metro Bratislava (2,1 mld. Sk).

V roku 2004 sa však už očakáva výraznejšie zvýšenie verejného dlhu a dokonca aj zvýšenie v pomere k HDP – až na 45 % HDP (graf 9). Okrem verejného dlhu sú prezentované podmienené a skryté dlhy (pozri napríklad *Komplexná...*, 2004). Medzi ne identifikovalo MF SR predovšetkým záväzky po lehote splatnosti v zdravotníctve voči súkromnému sektoru, predstavujúce v roku 2003 úroveň 13,8 mld. Sk. Z nich bolo potrebných na oddĺženie v roku 2004 až približne 12 mld. Sk, na čo sa využíva novo vytvorená inštitúcia Veriteľ, a. s. Ďalšie nároky na financovanie vyplývajú zo záväzkov po lehote splatnosti v rozpočtových a príspevkových organizáciách, oddľžovanie v Slovenskej televízie a Slovenského rozhlasu, ako aj riziká finančných nárokov zo súdnych sporov (napríklad arbitráž vzťahujúca sa na Slovenskú inkasnú, a. s. a žaloby týkajúce sa zmešiek SPP, a. s.), záväzky FNM SR z privatizácie a nároky na majetkoprávne vyrovnanie

pozemkov – odhadované na 7,7 mld. Sk (podrobnejšie pozri v *Komplexná...*, 2004).

3. VEREJNÉ FINANCIIE V ROKOCH 2005 AŽ 2007 – HLAVNÉ PROBLÉMY A RIZIKÁ

3.1. ROZPOČET VEREJNEJ SPRÁVY NA ROKY 2005 AŽ 2007

Odhadnúť, v akej miere sa prejavia uvedené riziká už v najbližších niekoľkých rokoch je veľmi náročné, až (takmer) nemožné. Aj v tomto kontexte je pozitívne, že MF SR prvýkrát pripravilo a do NR SR predložilo návrh rozpočtu nielen na nasledujúci rok, ale na tri roky dopredu a nielen za štátny rozpočet, ale za rozpočty verejnej správy (aj spolu). Nepriaznivejšou a zároveň podstatnou správou pre daňovníkov je však vládou plánované nezníženie deficitu verejných financií v pomere k HDP a predovšetkým významné zvýšenie verejných výdavkov (určité aj vo vzťahu k HDP) a pretrvanie, až prehĺbenie, ich deformovanej štruktúry.

Prínosom viacročného rozpočtovania je relatívne lepšie zabezpečovanie plynulosti a kontinualnosti, tým aj väčšej transparentnosti a ľahšej kontrolovateľnosti. Aj keď rozpočet je záväzný iba pre nasledujúci rozpočtový rok (tentoraz pre rok 2005), tak aj rozpočty na nasledujúce dva roky by sa mali meniť iba v mimoriadne odôvodnených prípadoch (*Návrh východísk...*, 2004). Zverejnením rámcov rozpočtového hospodárenia aj na viac rokov dopredu to môže znamenať bariéru potenciálne väčšej expanzívnosti nasledujúcej vlády.⁸ Zabrániť rozpočtovej nedisciplinovanosti to však nemôže, hoci minister financií SR Ivan Mikloš uviedol, že takéto zmeny by mali byť realizované „...iba odôvodnených prípadoch alebo na základe revízie makroekonomických ukazovateľov“ (*Hospodárske noviny*, 3. 12. 2004). To je však menej striktná formulácia, poskytujúca väčší priestor pre politiku

kov na jej rôzne interpretovanie. Skutočnosť, že MF SR pripravilo rozpočet za celú verejnú správu (teda nielen štátny rozpočet) a navyše podľa metodiky EÚ ESA 95 je ďalším príspevkom k zlepšovaniu hospodárenia s verejnými financiami v dlhodobejšom horizonte.

MF SR a vláda však ešte ani na rok 2005 neplánujú zníženie deficitu verejnej správy v pomere k HDP. Rozpočtuje sa totiž rovnaký pomer aký sa očakáva na konci roku 2004 – na úrovni 3,8 %. MF SR uvažuje aj na rok 2006 s obdobnou výškou deficitu verejnej správy (3,9 % HDP) a až v roku 2007 (teda na začiatku volebného obdobia druhej vlády) predpokladá zníženie tohto pomeru na 3 % HDP (vrátane nákladov na dôchodkovú reformu).

Plánované príjmy verejnej správy⁹ sa nielen pre významný prílev prostriedkov z dividend v roku 2005 zvýšia, a to aj v pomere k HDP (viac v *Návrhu východísk...*, 2004). Predpokladá sa, že aj v rokoch 2006 a 2007 bude pomer verejných príjmov k HDP vyšší ako bol v roku 2004 (tesne pod hranicou 37 % HDP). Najmä v roku 2005 sa očakáva výrazný nárast daňových príjmov, vykazovaných predovšetkým na hotovostnej báze (17-percentné zvýšenie v ŠR a 10,4-percentné zvýšenie v ŠR spolu s obcami oproti predpokladu v roku 2004). Podstatný vplyv na vyšší výber daňových príjmov (celkovo, ako aj iba niektorých v štruktúre) bude mať vývoj v reálnej ekonomike (rastu ziskovosti podnikov, spotreby domácností, reálnych miezd a podobne), ale aj ostatné legislatívne zmeny v rámci daňovej reformy k 1. januáru 2004 a podľa MF SR aj zmenené zákony v rámci fiskálnej decentralizácie k 1. januáru 2005 (pozri *Návrh východísk...*, 2004).

Najväčší nárast daňových príjmov očakáva MF SR z výnosov nepriamych daní, predovšetkým DPH. Takéto optimistické predpoklady sú do určitej miery opodstatnené, najmä vzhľadom na prognózované zvyšova-

nie kúpnej sily obyvateľov a výraznejší nárast spotreby domácností. Po skúsenostiach z ostatných rokov so zle odhadnutými príjmami práve z DPH a smerom hore, vzniká obava, či nie je MF SR aj v roku 2004 v súvislosti s príjmami z DPH optimistické. Na relatívne vysoké príjmy zo spotrebných daní majú vplyv aj ich zvýšené sadzby, a to aj pod vplyvom smerníc EÚ.

Spomedzi ostatných daní je najväčšou neistotou daň z nehnuteľností, keďže v jej prípade majú obce zvýšenú právomoc meniť si jednotlivé sadzby. MF SR predpokladá, že mnohé obce využijú možnosť na zvýšenie sadzieb tejto dane, čo by malo priniesť zmerať dodatočných 1,1 mld. Sk. Vzhľadom však na už dnes relatívne vysoké sadzby a na finančné možnosti ekonomických subjektov na väčšine územia Slovenska (okrem Bratislavy) by to mohlo predstavovať značné zvýšenie zaťaženia ľudí v danom regióne.

Najväčším rizikom nielen pre príjmy verejných financií, ale celkovo aj naplnenia zámerov rozpočtového hospodárenia s verejnými financiami však ostáva Sociálna poisťovňa. Problémy v hospodárení s prostriedkami, ktoré má (a ktoré má vyberať) prezentovali v jeseni 2004 dokonca dvaja kľúčoví ekonomickí ministri – minister financií Ivan Mikloš a minister práce, sociálnych vecí a rodiny Ludovít Kaník – ako podstatnú bariéru pre znižovanie sociálnych odvodov.

Nezníženie deficitu všetkých subjektov verejnej správy k HDP pri významne rastúcich verejných príjmoch bude spôsobené obdobným nárastom verejných výdavkov. Podľa aktuálne dostupných údajov v čase spracovania kapitoly tejto publikácie sa očakáva, že jej úroveň dosiahne v roku 2005 a tiež v roku 2006 necelých 41 % HDP (*Návrh východísk...*, 2004). Takýto ekonomicky neracionálny prístup sa prejavil aj v procese schvaľovania rozpočtu vo vláde (v septembri až novembri 2004). V tom čase sa totiž po zistení možnosti vyšších príjmov z dividend zvýšil aj celkový objem na prostried-

kov na (výdavkové) „priority“ po koalíčných rokovaníach z 11 mld. Sk na 15,3 mld. Sk. Úspory v rozpočtových kapitolách sa pre zvýšenie prostriedkov na priority „našli“ iba minimálne – s výnimkou kapitoly Štátny dlh (dohodnuté úspory boli navyše do značnej miery prevažne reakciou na schválenie vzniku Enviromentálneho fondu už od roku 2005).

Celkové verejné výdavky rozpočtovalo MF SR podľa aktuálne dostupných údajov v čase spracovania kapitoly (začiatkom decembra 2004) nominálne až o takmer 10 percent vyššie ako v predchádzajúcom roku. To by zodpovedalo približne 6,5-percentnému zvýšeniu v reálnom vyjadrení – pri zohľadnení MF SR prognózovanej inflácie na úrovni 3,3 % (*Návrh východísk...*, 2004).

Vysoké rozpočtované výdavky a najmä ich deformovanú štruktúru, zvýraznenú aj prioritami (ale aj EÚ a vládnu politikou vládnych stimulov pre zahraničných investorov)

možno priblížiť prostredníctvom výdavkov štátneho rozpočtu, u ktorých sa plánuje podobne výrazný medziročný nárast ako v prípade celkových výdavkov verejnej správy.

Na takýto nárast výdavkov štátneho rozpočtu má najväčšou mierou prispieť medziročné zvýšenie výdavkov na kapitolu doprava a „hospodárstvo“ – pozri tabuľku 2. Navyše sa opäť zvyšujú výdavky v rámci kapitoly pôdohospodárstva. Uvedené skutočnosti dokumentujú, že v štruktúre výdavkov štátneho rozpočtu sa v roku 2005 ešte zvýraznili deformácie z ostatných rokov, keď veľká časť prostriedkov daňových poplatníkov smeruje na financovanie podpory trhových činností – na úkor financovania funkcií vlády, ktoré by mala zabezpečovať (viac napríklad v Gonda, 2003b a v Gonda, 2002).

Najväčším sklamaním v štátnom rozpočte, ako aj v rozpočte verejnej správy, na rok 2005 sú preto nadmerné výdavky, ktoré smerujú do podnikateľských subjektov, najmä

Tabuľka 2
Porovnanie vybraných výdavkov štátneho rozpočtu v roku 2005

| | Objem (mld. Sk) | Medziročná zmena (%) |
|---|-----------------|----------------------|
| Soc. veci a zamestnanosť* | 41,0 | 8,8 |
| • sociálna pomoc a podpora | 31,3 | 8,9 |
| • APTP ^a | 4,7 | 31,6 |
| Školstvo** | 53,6 | 19,4 |
| • Regionálne | 40,8 | 43,5 |
| • Vysoké | 12,8 | 0,9 |
| Doprava | 31,3 | 45,6 |
| • Diaľnice, cesty | 17,7 | 77,8 |
| • Železnice | 13,6 | 17,9 |
| Bytová výstavba | 8,3 | 7,2 |
| Regionálny rozvoj | 3,6 | 25,0 |
| Hospodárstvo*** | 7,6 | 48,3 |
| • KIA + PSA ^c | 3,1 | 24,0 |
| • Iné (vrátane programu „Rozvoj priemyslu a rozvoj podnikania“) | 4,5 | 32,4 |
| Pôdohospodárstvo | 21,5 | 16,2 |
| Životné prostredie | 9,0 | 75,0 |
| Obrana | 28,8 | 1,9 |
| Zdravotníctvo**** | 75,7 | 10,8 |

Poznámky:

* – Vráťane presunutých zdrojov vo výške 285 mil. Sk z kapitoly MH SR na APTP v súvislosti s podporou KIA a PSA.

** – Bez výdavkov na vedu a výskum..

*** – Bez presunutých výdavkov do kapitoly MPSVR SR (285 mil. Sk) a VPS (418 mil. Sk).

**** – Vráťane kapitálových výdavkov do zdravotníctva pre VÚC a obce.

APT – aktívna politika na trhu práce, MPSVR SR – Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny SR, VPS – všeobecná pokladničná správa.

Zdroj: Ministerstvo financií SR, prepočty autora.

práve do poľnohospodárskych. Zvýšenie výdavkov do pôdohospodárstva o ďalších 16 % po minuloročnom navýšení o 44 % je neospravedlniteľné nielen z principiálneho hľadiska (neopodstatnenosti dotácií ako takých), ale aj z pohľadu vytlačania financovania služieb a činnosti, ktoré by vláda mala financovať, ale v dostatočnej miere tak nerobí (napríklad služieb pre ťažko zdravotne postihnutých – viac v kapitole *Sociálna politika*). Ospravedlnením pre slovenskú vládu nie je ani vplyv poľnohospodárskej politiky EÚ, aj keď predstavuje (nielen) pre Slovensko značné obmedzenie. Vláda sa rozhodla dorovnať priame platby poľnohospodárom, dokonca na podstatne vyššej úrovni ako pôvodne navrhovalo MF SR. Pre daňových poplatníkov to znamená dodatočný výdavok vo výške cca 3 mld. Sk.

Výrazné zvyšovanie ostatných verejných výdavkov smerujúcich do hospodárskych a iných činností, ktoré nemajú nič spoločné so solidaritou s objektívne znevýhodnenými občanmi je pre daňovníkov na Slovensku prílišným zaťažením. Na rok 2005 sa pritom plánuje najmä značný nárast výdavkov v kapitole doprava. Spôsobuje to skutočnosť, že vláda sa rozhodla popri dotáciách do železníc (ktoré im každoročne poskytuje, avšak bez badateľnejších pozitívnych efektov) pre zrýchlenie výstavby diaľnic a rýchlostných ciest. Na tieto účely má ísť až 18,1 mld. Sk, čo predstavuje až 82,4-percentný nárast oproti roku 2004. Ich financovanie sa predpokladá novým trojpietrovým spôsobom:

- zo zdrojov štátneho rozpočtu,
- zo zdrojov EÚ,
- z prostriedkov novovytvorenej Diaľničnej spoločnosti.

Práve vytvorenie tejto novej inštitúcie mimo štátneho rozpočtu vyvoláva obavy spojené s rizikom nižšej efektívnosti, hospodárnosti a prípadne aj ťažšej kontrolovateľnosti – obdobné (opodstatnené) výhrady mal minister financií I. Mikloš voči skoršiemu vzni-

ku Enviromentálneho fondu, nie však voči Diaľničnej spoločnosti). V tomto duchu sa kriticky voči vzniku Diaľničnej spoločnosti vyjadril aj Najvyšší kontrolný úrad SR (NKÚ SR), ktorého predseda Jozef Stahl skonštatoval, že „vytváranie nových štátnych fondov, resp. iných subjektov ako je Diaľničná spoločnosť, je ústupkom pôvodným zámerom reformy verejných financií najmä z hľadiska zabezpečenia transparentnosti finančných tokov, ako aj rizík pre celkové rozpočtové hospodárenie a vývoj štátneho dlhu“ (Sme, 5. 12. 2004). Osobitným finančným problémom môže byť i plánované financovanie časti výdavkov spravovaných Diaľničnou spoločnosťou z úverov.

Nezanedbateľné zvýšenie výdavkov v rokoch 2005 až 2007 sa predpokladá aj v iných odvetviach hospodárstva, akým je pôdohospodárstvo. Značnú finančnú záťaž pre daňových poplatníkov na Slovensku znamená jeden zahraničný investor – KIA Motors Co. + HYUNDAI Mobis (ďalej iba KIA) – okrem neho predstavuje finančné nároky na ŠR v roku 2005 aj druhý zahraničný investor – PSA Peugeot – Citroen. Problém investičného stimulu v prípade KIA však netkvie primárne v objeme prostriedkov vyčlenených z verejných financií pre tento podnik, ale v spôsobe realizovania tohto procesu. Týka sa to predovšetkým vyvlastňovania majetku vlastníkov dotknutých pozemkov, a tým porušenia a obmedzenia „práva na (ochranu) vlastníctva“.¹⁰ Okrem výdavkov spojených s KIA a s ďalším zahraničným investorom PSA Peugeot (ktoré sa však netýkajú obdobia v rokoch 2006 – 2007) je snahou vlády cez kapitolu MH SR „podporovať rozvoj priemyslu a podnikania“. Na centrálne „pomoci“ podnikaniu tohto druhu sa v roku 2005 vyčlenilo až 2,5 mld. Sk.

Nielen priame transfery podnikateľským subjektom sú principiálne spochybňiteľné a spôsobujú systémové defekty v ekonomike (nielen) Slovenska. Aj nepriame transfery, ktoré síce smerujú k obyvateľom, ale v ko-

nečnom hľadisku sú „podporou“ niektorých podnikateľských subjektov, deformujú podnikateľské prostredie na Slovensku. Typickým príkladom je zvýhodňovanie stavebného sporenia financovaním prémie k nemu. Napriek zrušeniu bonifikácie úrokových sadzieb hypotekárnych úverov MF SR uvažuje aj v rokoch 2005 až 2007 s financovaním štátnej prémie k stavebnému sporeniu (na úrovni okolo 2 mld. Sk každý rok).

Na strane výdavkov štátneho rozpočtu a aj ostatných zložiek verejnej správy sa predpokladajú v rokoch 2005 až 2007 pretrvávajúce aj ďalšie problémy. Jedným z nich je náročnosť znižovania spotreby verejnej správy. Aj keď v súčasnosti zodpovedá veľkému podielu na celkových výdavkoch, tak vzhľadom na zvyšovanie miezd (aj napriek znižovaniu počtu štátnych zamestnancov), zvyšovanie cien tovarov a služieb verejnou správou nakupovaných a rastúci dopyt po kvalitnejších (tým aj finančne náročnejších) tovaroch a službách. Určitým obmedzením rýchlejšieho znižovania objemu miezd sú usmernenia a iné požiadavky zo strany EÚ (týkajúce sa napríklad nepriamych mzdových nákladov práce, či nových úradov s ďalšími zamestnancami).

3.2. PROBLÉMY A RIZIKÁ VO VEREJNÝCH FINANCIÁCH V DLHODOBEJŠEJ PERSPEKTÍVE

V nadväznosti na uvedené podstatné faktory vývoja vo verejných financiách autor kapitoly identifikoval nasledovné potenciálne riziká verejných financií v dlhodobejšom horizonte na Slovensku:

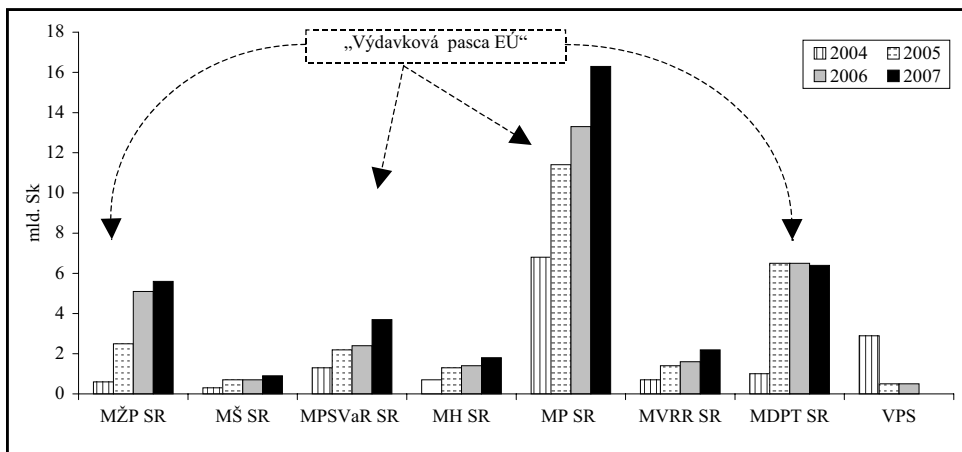
- riziká vyplývajúce z členstva Slovenska v EÚ (riziká na výdavkovej strane, ako aj v daniach);
- demografický vývoj (predovšetkým vplyv starnutia obyvateľov s tlakom na rast výdavkov v dôchodkovom systéme a v systéme dlhodobej starostlivosti);

- neochota občanov zapojiť sa do druhého piliera dôchodkového systému (viac v materiále *Vplyv dôchodkového...*, 2004);
- politický vývoj – napríklad v prípade, že vo vláde bude mať dominantné postavenie politická strana, respektíve strany, ktorá(é) bude(ú) mať tendenciu zvrátiť ekonomické reformy, snahy o väčšie prerozdelenie verejných prostriedkov a pod.¹¹ (viac v kapitole *Vnútropolitický vývoj a systém politických strán*);
- iné – nezvládnutie hospodárenia a/alebo nadmerného zafažovania občanov daňami a poplatkami v prípade miestnych alebo regionálnych samospráv a napríklad nutnosť financovania viacerých podmienených a skrytých záväzkov (charakterizovaných v časti 2.3.2 *Verejný dlh*).

Keďže cieľom kapitoly nie je podrobne analyzovať riziká verejných financií a faktory na ne vplývajúce, v ďalšom texte sa venuje pozornosť iba vybraným charakteristikám, ktoré sa týkajú problémov a rizík verejných financií Slovenska vyplývajúce z nášho členstva v EÚ.

Nepriaznivý efekt vplyvu EÚ na rozpočet verejnej správy Slovenska do určitej miery spočíva vo vtláčaní deformovanej štruktúry z úrovne EÚ na národnú úroveň. Na úrovni rozpočtu EÚ sa to týka poľnohospodárstva (do ktorého smerovalo v roku 2003 až 45 % zdrojov rozpočtu EÚ) a štruktúrálnej pomoci zostávajúcim regiónom (34 % rozpočtu). Z EÚ tak má v roku 2005 smerovať do štátneho rozpočtu najmä viac prostriedkov na pôdohospodárstvo a dopravu. V prípade pôdohospodárstva má ísť pritom o významné každoročné zvyšovanie (graf 11). Keďže navyše tieto fondy vyžadujú aj spolufinancovanie z národného rozpočtu, ešte viac prehľbujú väčší dôraz na tieto deformované výdavky. Na Slovensku tak ako v členskej krajine dochádza k „výdavkovej pasci EÚ“, respektíve k „zakonzervovaniu“ deformovanej štruktúry verejných výdavkov, prejavujúcej sa najmä v príliš veľkej váhe výdavkov na pôdohospodárstvo (po-

Graf 11
Prostriedky z rozpočtov EÚ do kapitol štátneho rozpočtu SR



Poznámka: MZP SR – Ministerstvo životného prostredia SR, MŠ SR – Ministerstvo školstva SR, MPSVaR SR – Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny SR, MH SR – Ministerstvo hospodárstva SR, MP SR – Ministerstvo pôdohospodárstva SR, MVRR SR – Ministerstvo výstavby a regionálneho rozvoja SR, MDPT SR – Ministerstvo dopravy, pôšt a telekomunikácií SR, VPS – všeobecná pokladničná správa.

Zdroj: MF SR (2004), graf autor.

zri graf 11). Vláda sa však nemôže vyhovárať iba na EÚ, keďže aj z daní slovenských daňových poplatníkov napríklad dopláca na dotácie do pôdohospodárstva.

Verejné financie na Slovensku sú a pravdepodobne stále viac budú obmedzované Európskou úniou nielen na výdavkovej strane, ale cez stanovovanie minimálnych sadzieb daní a nutnosti zavádzania nových daní v členských krajinách EÚ aj na príjmovej strane verejných financií.

Potvrdením postupného harmonizovania daní a celkovo fiskálnych politík sú už v súčasnosti spodné limity pre spotrebné dane a DPH (v základnej sadzbe 15 %). Miera harmonizácie našich daní so smernicami EÚ však nestačí. Slovensko preto ešte musí kvôli smerniciam EÚ k 1. januáru 2007:

- zvýšiť sadzbu spotrebnej dane na tabakové výrobky,
- zdaňovať elektrickú energiu a zemný plyn ako palivo na vykurovanie minimálne na 50 % relevantnej minimálnej sadzby dane uplatňovanej v EÚ;

- zdaňovať pevné palivá na úrovni zodpovedajúcej prinajmenšom 50 % relevantnej minimálnej sadzby; dane uplatňovanej v EÚ;
- zaviesť ekologické dane.

4. ZÁVER

Vo všeobecnosti sa uznáva téza, že zodpovedne hodnotiť verejné financie v krajine iba na základe jedného roka nie je možné. V prípade Slovenska v roku 2004 to však platí dvojnásobne. Dôvodom nie je iba vstup Slovenska do EÚ, ale aj kumulovanie viacerých významných zmien do roku 2004. Na príjmovej strane verejných financií to je predovšetkým daňová reforma, na výdavkovej napríklad reforma zdravotníctva či reforma sociálnej pomoci a v inštitucionálnom zabezpečení napríklad uvedenie do prevádzky Štátnej pokladnice a Agentúry pre riadenie dlhu a likvidity.

Celkové hodnotenie toľkých zmien nie je možné kompletne prezentovať. Posudzujú sa

aj preto najmä aktuálne zmeny v roku 2004 a predpokladané zmeny v najbližších rokoch. Ich posúdenie uľahčuje prvýkrát MF SR pripravený trojročný rozpočet verejnej správy na roky 2005 až 2007. Ako kľúčové vidíme posúdenie tých zmien, ktoré môžu mať zásadnejší vplyv na dlhodobé problémy vo verejných financiách SR (prezentované napríklad v Gonda, 2002).

V roku 2004 došlo k zníženiu miery pre-rozdeľovania verejných prostriedkov v ekonomike. Vzhľadom však na rýchly ekonomický rast v tom istom čase a náročnejšie znižovanie pomeru verejných výdavkov k HDP v nasledujúcich rokoch (druhá polovica volebného obdobia, členstvo SR v EÚ a podobne) je dosiahnuté mierne zníženie hodnotené ako nedostatočné. Predstavuje premrhanú šancu, čo predpokladané zvýšenie pomeru verejných výdavkov k HDP v roku 2005 a 2006. Dôvodom sú aj náklady na druhý pilier reformovaného dôchodkového systému, ale tiež posilnenie deformovanej štruktúry verejných výdavkov (z relatívne objektívnych dôvodov aj zo subjektívnych dôvodov).

Práve prehĺbenie dlhodobo deformovanej štruktúry verejných výdavkov na Slovensku (ako aj v mnohých iných krajinách) považujeme za kľúčové. Týka sa to príliš veľkého podielu výdavkov, ktoré smerujú k podpore podnikateľských subjektov. Práve v hodnotenom roku sa navyše z prostriedkov daňových poplatníkov viac peňazí dalo na podporu zahraničných investorov (osobitne KIA Motors). Okrem toho Slovensko so vstupom do EÚ do určitej miery „spadlo aj do výdavkovej pasce“, keď sa napríklad stále viac prostriedkov prerozdeľuje na transfery do pôdohospodárstva. Problémom však nie sú len použité prostriedky z fondov EÚ, ale aj rozhodnutie vlády o vyššom dorovnaní priamych platieb poľnohospodárom zo štátneho rozpočtu tak v roku 2004, ako aj v roku 2005.

Na druhej strane sa ukazuje, že daňové príjmy k HDP klesajú rýchlejšie ako verej-

né výdavky k HDP. Neznamená to automaticky aj znižovanie daňového zaťaženia obyvateľov. Pri snahe o znižovanie deficitu verejnej správy to však znamená očakávanie vyšších nedaňových príjmov. Tie sa zatiaľ naplňajú najmä v súvislosti s príjmami z dividend. Väčším problémom ako daňové zaťaženie (aj vo vzťahu k nemzdovým nákladom práce a k zamestnanosti) je v podmienkach Slovenska celkové odvodové a finančné zaťaženie obyvateľov.

Pre dane na Slovensku ako členskej krajiny EÚ vyvstávajú v priestore EÚ viaceré riziká, nielen tie, ktoré vyplývajú z povinnosti akceptovania súčasných smerníc EÚ. V ostatnom období možno pozorovať tlaky na zjednocovanie daní – konkrétne dane z dividend, cenných papierov a úrokov postupne až na 35 % a na zjednocovanie dane z príjmov (v súčasnosti najmä dane z príjmov právnických osôb, v prvom kroku cez zjednotenie daňového základu).¹² Rizikom sa tak stáva úplná harmonizácia daňových systémov, čo by znamenalo skončenie súťaže vlád, ktorá v súčasnosti prináša znižovanie daňovej a odvodovej záťaže najmä v strednej a východnej Európe. Naopak, harmonizovanie daňových systémov by daňovým poplatníkom Slovenska mohlo priniesť vyššie dane a zvýšenie daňovej a odvodovej záťaže pre nich.

Ani pre hospodárenie s verejnými financiami to v EÚ nevyzerá na reformný tlak členských krajín. Naopak, v ostatnom období má stále viac krajín tendenciu smerovať svojím deficitom verejných financií k 3 % HDP, či bez problémov aj pravidelne prekračovať túto stanovenú hranicu (napríklad Nemecko).

Ak si Slovensko bude chcieť uchovať a rozvinúť potenciál rýchlejšieho približovania sa ekonomickou a životnou úrovňou k priemernej úrovni v EÚ, nemôže pristúpiť na snahy o harmonizovanie podmienok v EÚ, vrátane verejných financií. Naopak, bude žiaduce razantne (ale nie chaoticky) uskutočňovať reformu v dotačnej, inak transfe-

rovo smerovanej podpore podnikateľským subjektom, v reforme sociálnych odvodov a sociálnych transferov, ale aj v daňovej reforme.

POZNÁMKY

1. Autor kapitoly ďakuje za podnetné námety a pripomienky oponentovi kapitoly Pavlovi Beňovi. Prezentované názory a stanoviská v kapitole však vyjadrujú iba osobné postoje autora.
2. „Verejných výdavkov“ sa v texte tejto kapitoly používajú za synonymum pojmu „výdavky verejnej správy“.
3. Miera prerozdelenia zdrojov cez verejné financie predstavuje objem prostriedkov, ktorých sa musia ľudia vzdať v prospech inštitúcií verejnej správy a tie ich následne prerozdeľujú. „Politici majú systémový sklon ponúkať ďalšie a ďalšie verejné statky, keďže sa finančne nepodieľajú na financovaní ich poskytovania a môžu prostredníctvom nich získavať popularitu pred svojimi občanmi a navyše. Ešte viac to platí, keď majú prospech z daných statkov (čierni pasažieri).“ (Hampl, 2001)
4. Akruálny princíp – zaznamenávanie transakcií v čase vzniku, zmeny, či zániku nároku, teda nie v čase platby. Je základom systému národných účtov, ako aj maastrichtských kritérií pre verejné financie (podrobnejšie napríklad v Gonda, 2003b).
5. Cieľom kapitoly nie je analýza skutočnej daňovej záťaže občanov, niekoľko zdôvodnení však aspoň rámcovo uvádzame. Dôvodom je ich časté chybné spájanie v médiách, a to aj medzi ekonómami, potvrdené napríklad v článku poradcu ministra financií Martina Bruncka *Povedzme nie pravicovému radikalizmu* (Sme, 17. 9. 2004).
6. Dôchodkové sporenie je v druhom (kapitalizačnom) pilieri povinné pre tých, čo prvýkrát vstupujú na trh práce v roku 2005.
7. Pre objektivnosť treba doplniť, že práve v roku 2000 a najmä rok predtým (1999) bola do konsolidovaného verejného dlhu verejnej správy zahrnutá Slovenská konsolidačná, a. s. a prezaté vládne záruky
8. Po parlamentných voľbách na Slovensku v roku 2006 môže k takýmto tlakom reálne dôjsť, najmä ak bude mať vo vláde silné postavenie strana Smer (ktorá má v čase spracovania kapitoly najvyššie preferencie u voličov – viac v kapitole *Vnútropolitický vývoj a systém politických strán*).
9. Text o príjmoch verejnej správy v rokoch 2005 až 2007 sa uvádza iba rámcovo, keďže celá časť 4. *Verejné financie v rokoch 2005 až 2007 – hlavné problémy a riziká* sa primárne zameriava na verejné výdavky, ktoré považuje autor za podstatné, čo sa týka problémov verejných financií do budúcnosti.
10. Ide o bezprecedentný zásah do vlastníckych práv jednotlivcov. Vyvlastňovanie majetku je porušením druhého základného práva ľudí v demokratickej spoločnosti s trhovou ekonomikou (ktorým je po práve na život právo na vlastníctvo). Argumenty (skôr pseudoargumenty) ministerstva hospodárstva, zdôvodňujúce nevyhnutnosť tohto kroku pritom (ekonomicky) neobstoja, keďže:
 - MH SR deklarovaný „verejný záujem“ v prospech súkromnej firmy nemá oporu v ekonomickej teórii, teda v skutočnosti nejde o „verejný záujem“, ale o záujem konkrétnych politikov „získať politické body“ (pritiahnutím zahraničných investorov) aj za cenu toho, že daňoví poplatníci to zaplatia;
 - nebola „vyskúšaná“ trhová cena pri odkupovaní pozemkov (teda cena, ktorá by bola výsledkom dohody dvoch strán). Cena zo znaleckého posudku, navyše keď ju neakceptuje jedna strana (v tomto prípade vlastníci), nie je trhová cena. MH SR preto malo rokovať s vlastníkmi o pre nich akceptovateľnej cene.
11. Príkladom je politická strana, ktorá má v prieskumoch medzi obyvateľmi v priebehu roka 2004 stabilne výrazne najväčšiu podporu – Smer. Jej predseda Robert Fico sa otvorene hlási napríklad k prinavráteniu progresívneho zdaňovania fyzických osôb, či ku garancii väčších sociálnych práv občanov.
12. Z mnohých príkladov možno citovať napríklad nemeckého ministra financií Hansa Eichela, ktorý sa vyjadril, že „prvým krokom je harmonizovanie daňového základu dane zo ziskov a potom môžeme rozumne diskutovať aj o jej minimálnej miere“.

LITERATÚRA

1. Bruncko, M.: *Povedzme nie pravicovému radikalizmu*. Sme, 17. 9. 2004.
2. *Európsky systém účtov ESA 95*. Preklad Štatistického úradu SR 1997. Originál: *European System of Accounts*. Luxembourg, Eurostat 1995.
3. Gonda, P.: *Fungovanie trhu a regulačné pôsobenie vlády*. In: Gál, F. – Gonda, P. – Kollár, M. – Mesežnikov, G. – Timoracký, M. – Zajac, P.: *Slovensko na ceste do neznáma*. Bratislava, Inštitút pre verejné otázky 2003a.
4. Gonda, P.: *Úloha vlády a jej zasahovanie do ekonomiky – príklad Slovenska*. Prednáška na medzinárodnej konferencii *Reforma verejných financií*. Praha, 22. 4. 2004.
5. Gonda, P.: *Verejné financie*. In: Kollár, M. – Mesežnikov, G. (ed.): *Slovensko 2003. Súhrnná správa o stave spoločnosti*. Bratislava, Inštitút pre verejné otázky 2003b.
6. Gonda, P.: *Verejné financie*. In: Kollár, M. – Mesežnikov, G. (ed.): *Slovensko 2002. Súhrnná správa o stave spoločnosti*. Bratislava, Inštitút pre verejné otázky 2002.
7. Hampl, M.: *Trojí přístup k veřejným statkům*. Finance a úvěr, 51/2001. Praha, 2001.
8. <http://www.cato.org>
9. <http://www.finance.gov.sk>
10. <http://www.government.gov.sk>
11. <http://www.heritage.org>
12. *Komplexná analýza zadlženosti sektora verejnej správy*. Bratislava, Ministerstvo financií SR 2004. <http://finance.gov.sk>
13. *Manuál k príručke o vládnej finančnej štatistike 2001*. Preklad z anglického originálu *Manual on government finance statistics 2001*. Washington, Medzinárodný menový fond 2001.
14. *Návrh štátneho záverečného účtu za rok 2002*. Bratislava, Ministerstvo financií SR 2003. <http://www.finance.gov.sk>
15. *Návrh východísk rozpočtu verejnej správy na roky 2005 až 2007*. Bratislava, Ministerstvo financií SR 2004. <http://www.finance.gov.sk>
16. *Príručka štatistiky vládnych financií 1986 (GFSM 86)*. Český preklad z originálu *Manual on Government Finance Statistics*. Washington, Medzinárodný menový fond 1986.
17. *Správa o makroekonomickom vývoji a predikcii vývoja verejných financií za 1. až 3. štvrťrok 2004*. Bratislava, Ministerstvo financií SR 2004. <http://www.finance.gov.sk>
18. Sudá, P.: *Analýza verejných výdavkov a daňového a odvodového zataženia na Slovensku so stanovením dňa slobody*. Bratislava, Združenie daňových poplatníkov Slovenska 2003.
19. *Štátny záverečný účet za rok 2003*. Bratislava, Ministerstvo financií SR 2004. <http://www.finance.gov.sk>
20. *Vplyv dôchodkového sporenia na verejné financie a občanov*. Bratislava, Inštitút finančnej politiky Ministerstva financií SR, november 2004. <http://www.finance.gov.sk>