

PETER GONDA

Verejné financie¹

Anotácia: Autor analyzuje podstatné tendencie vo verejných financiách na Slovensku. Zameriava sa na zhodnotenie východiskového stavu vo verejných financiách v roku 2002 a v prvom polroku 2003, aj v porovnaní s predchádzajúcim obdobím. Východiskom hodnotenia aktuálneho vývoja verejných financií sú autorom prepočítavané a upravované údaje so zohľadnením medzinárodne smerodajných metodík predovšetkým Medzinárodného menového fondu a Európskej únie. Autor naznačuje aj pravdepodobný vývoj vo verejných financiách v blízkej budúcnosti, najmä v roku 2004. Uvádza tiež hlavné problémy a riziká verejných financií a v závere aj dlhodobjšie smerovanie možnej reformy verejných financií na Slovensku.

Kľúčové slová: verejné financie, miera prerozdelenia, daňové a odvodové zaťaženie, daňová kvóta, výsledky ročného hospodárenia (saldo), čistá potreba/schopnosť financovania, verejný dlh, vládne záruky za úvery, maastrichtské kritériá pre verejné financie, úloha vlády v ekonomike, miera sociálnej solidarity.

1. ÚVOD

Vývoj v roku 2002 a v prvom polroku 2003 na Slovensku potvrdil, že verejné financie sú zväčša výraznejšie než iné oblasti v spoločnosti ovplyvňované „zlomom“ medzi dvoma politickými cyklami.² Platí to aj napriek tomu, že novú vládu (ktorá nastúpila koncom roka 2002) tvorili z troch štvrtín politickej strany, ktoré mali skúsenosti z pôsobenia v predchádzajúcej vláde. Tá sa síce vo svojom programovom vyhlásení z roku 1998 zaviazala na znižovanie deficitu verejných financií³ a napríklad na zníženie rozsahu prerozdelenia, no ani jeden z týchto hlavných cieľov nespĺnila.

Verejná správa v roku 2002 „spravovala“ peniaze daňových platiteľov nehospodárnejšie než v predchádzajúcich rokoch. Potvrdením toho bol deficit verejných financií bez finančných transakcií (napríklad bez poskytnutých úverov či výnosov z privatizácie) vtom roku na úrovni až

6,4 % HDP, zatiaľ čo napríklad v roku 2001 zodpovedal „iba“ 5,5 % HDP. Výsledné hospodárenie však vyznelo horšie podľa metodiky Európskej únie (EÚ) a deficit podľa nej na úrovni 7,2 % HDP bol značne vzdialený plneniu maastrichtského kritéria pre vstup krajiny do Hospodárskej a menovej únie – EMÚ (3 % HDP). Miera prerozdelenia cez verejné výdavky bola v poslednom roku vládnutia, spolu s rokom 2000, tiež najvyššia a dosiahla takmer 45 % HDP (pozri graf 1).

Súčasná vláda si práve reformu verejných financií dala do programového vyhlásenia opodstatnene a správne ako jednu zo svojich najvýznamnejších úloh. Prekvapením je, že vláda (ktorá je podstatne viac homogénna a deklaratívne aj viac protrhovo orientovaná než predchádzajúce vlády) sa nezaviazala na jednoznačné systémové riešenie dlhodobých problémov verejných financií, odvíjajúcich sa práve od ich prílišného vplyvu v ekonomike.

V roku 2003 došlo (ako zvyčajne v prvý rok politického cyklu) k určitým úsporám na výdavkovej strane (bežných aj kapitálových výdavkov). Vláda sa zaviazala na konci roka udržať schodok verejných financií maximálne do výšky 4,9 % HDP. Dodržanie deficitu pravdepodobne (podľa informácií v čase dokončenia kapitoly, teda v októbri 2003) neohrozí podstatný výpadok daňových príjmov (predovšetkým DPH), ktorý spôsobila legislatívna zmena systému uplatňovania DPH a chybný odhad Ministerstva financií SR (MF SR). Výpadok daňových príjmov čiastočne zmierňuje neštandardné zvýšenie spotrebných daní v priebehu roka 2003.

V roku 2003 bola prijatá aj koncepcia daňovej reformy a s ňou súvisiace zákony. Keďže účinnosť majú od 1. januára 2004, vplyv týchto zmien sa bude postupne prejavovať v roku 2004 a 2005 i neskôr (viac v časti 3. *Rámcový vývoj verejných financií do konca roka 2003 a v roku 2004*). Rok 2004 a nasledujúce roky budú významne ovplyvňované aj vstupom Slovenska do Európskej únie. Vláda sa pritom v ňou schválenom návrhu štátneho rozpočtu na rok 2004 zaviazala znížiť deficit verejných financií na 3,9 % HDP.

V kapitole sa ďalej analyzujú verejné financie v podmienkach SR, spravované inštitúciami verejnej správy (general government), vymedzených podľa medzinárodných štandardov rozpočtami:⁴

- a) organizácií a iných jednotiek (kapitoly všeobecnej pokladničnej správy a štátneho dlhu) v štátnom rozpočte (ŠR);
- b) štátnych fondov, ktoré ostali v samostatnej pôsobnosti – Štátny fond rozvoja bývania a Štátny fond rozvoja likvidácie jadrovoenergetických zariadení a nakladania s vyhoretým palivom;

- c) privatizačných fondov – Fondu národného majetku SR (FNM SR) a Slovenského pozemkového fondu (SPF);
- d) špecializovaných inštitúcií na oddlžovanie „skrytých záväzkov“ – Slovenskej konsolidačnej, a. s., a Veriteľ, a. s. (vzhľadom na zriadenie tejto inštitúcie iba v priebehu roka 2003 nie je zatiaľ v kapitole analyzovaná);
- e) fondov sociálneho zabezpečenia – Sociálnej poisťovne (SP), Národného úradu práce (NÚP) a zdravotných poisťovní;
- f) miest a obcí;
- g) vyšších územných celkov (VÚC);
- h) verejných vysokých škôl.

Osobitný pohľad na jednotlivé zložky verejnej správy sa však (až na niekoľko výnimiek) v kapitole nepredkladá. Pozornosť je zameraná najmä na ich celkový vývoj, ktorý generuje dosahy na ostatné ekonomické subjekty v krajine.

2. VÝCHODISKOVÝ STAV VO VEREJNÝCH FINANCIÁCH

2.1. VÝDAVKY VEREJNEJ SPRÁVY

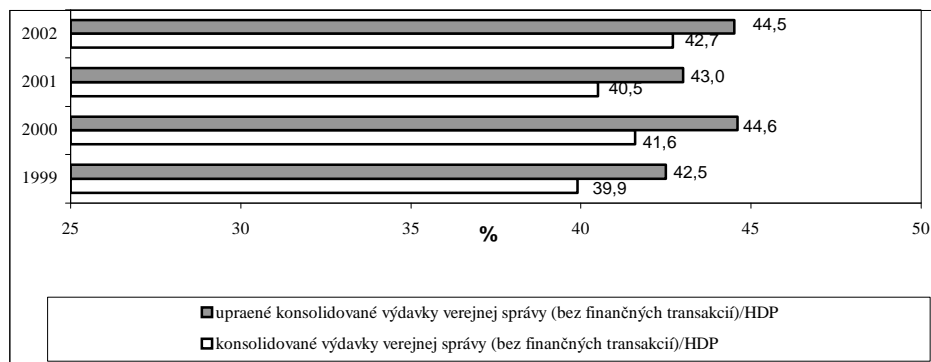
Zosilnené tlaky na väčšie prerozdelenie „verejných“ prostriedkov sa v poslednom volebnom roku skutočne premietli do výrazného zvýšenia výdavkov verejnej správy. Podľa údajov vykazovaných MF SR sa konsolidované⁵ verejné výdavky bez finančných transakcií v roku 2002 medziročne zvýšili v nominálnom vyjadrení o 12,2 %. V peňažnom jednotkách tak zodpovedali 458,7 mld. Sk, a tým až takmer 43 % vytvoreného produktu všetkými ekonomickými subjektmi na Slovensku (pozri graf 1).

Podľa autorom upravených údajov,⁶ vhodnejších na analytické hodnotenie a bližších realite i aktuálnym medzinárodným metodikám (napríklad „novej“ metodike MMF), však konsolidované výdavky verejnej správy zodpovedali v roku 2002 až 477,7 mld. Sk, teda 44,5-percentnému pomeru k hrubému domácejmu produktu (HDP). Keďže celkovo verejná správa zvýšila svoje výdavky v roku 2002 výraznejšie ako medziročne vzrástol HDP, tak aj ich vzájomný pomer sa v roku 2002 dostal spolu s pomerom v roku 2000 na najvyššiu hodnotu za posledné štyri roky

(pozri graf 1). Takýto trend je nepriaznivejší práve v kontexte zrýchlenej dynamiky ekonomickej výkonnosti, potvrdenej napríklad zvýšením ekonomického rastu v roku 2002.

Graf 1

Vývoj konsolidovaných výdavkov verejnej správy v SR k HDP



Poznámka: Konsolidované výdavky verejnej správy sa prezentujú ako výdavky bez finančných transakcií (ktoré MF SR zahŕňa v položke „Celkové pôžičky mínus splátky“ k výdavkom). Upravené konsolidované výdavky však zahŕňajú aj výdavky, ktoré síce boli štatisticky vykázané v položke *Celkové pôžičky mínus splátky*, ale svojou podstatou predsa len viac spĺňajú kritériá nefinančných transakcií (štandardných verejných výdavkov). Príkladom sú v prevažnej väčšine poskytnuté záruky za úvery. Podľa princípov konsolidácie revidovanej metodiky MMF boli celkové konsolidované výdavky verejnej správy navyšené aj o zaplatené poisťné za vládnych zamestnancov.

Zdroj: Ministerstvo financií SR, prepočty autora.

V situácii značného ekonomického zaostávania Slovenska za ekonomicky vyspelejšími krajinami (navyše aj v situácii objemovo výrazne deficitného hospodárenia verejných financií) je „luxusom“ prerozdeľovať z takto obmedzených zdrojov ročne až takmer 45 % z vytvoreného produktu v ekonomike. Predstavuje to zároveň brzdu dlhodobo vyššej produktivity a ekonomickej výkonnosti subjektov v krajine.

Na objektívne vyhodnotenie vývoja a/alebo stavu verejných financií je podstatný nielen objem celkových verejných výdavkov, ale aj účel, na ktorý sa používajú – teda ich štruktúra, a to tak z ekonomického, ako aj z funkčného hľadiska. Konsolidované výdavky verejnej správy v štruktúre podľa ekonomického členenia v roku 2002 a v prvom polroku 2003 sú uvedené v tabuľke 1.

Tabuľka 1

Konsolidované výdavky verejnej správy v ekonomickom členení

| | 2002 | | | 1. polrok 2003 |
|-------------------------------------------------------------------------|----------------|-----------------|----------------------|----------------------|
| | (mld. Sk) | Pomer k HDP (%) | Medziročná zmena (%) | Medziročná zmena (%) |
| Celkové výdavky bez finančných transakcií | 477,7 | 44,5 | 10,0 | 3,9 |
| 1. Bežné výdavky, v tom na:^a | 420,3 | 39,1 | 13,0 | 4,9 |
| • spotrebu (mzdy, tovary a služby) ^a | 135,9 | 12,7 | 6,5 | 3,2 |
| • úroky ^b | 39,3 | 3,7 | 24,1 | -25,4 |
| • dotácie do podnikateľskej sféry (priame aj nepriame) ^c | 17,8 | 1,7 | -36,8 | 37,5 |
| • transfery nepodnikateľským subjektom, z toho: transfery obyvateľom | 227,3 226,9 | 21,2 21,1 | 18,0 18,3 | 11,4 11,5 |
| 2. Kapitálové výdavky, z toho: | 57,4 | 5,3 | 5,7 | -7,8 |
| • kapitálové transfery do podnikateľskej sféry | 17,5 | 1,6 | -22,2 | -7,7 |
| <i>Memorandová položka:</i> | | | | |
| • oficiálne výdavky bez položky „Pôžičky mínus splátky“ | 458,7 | 42,7 | 12,2 | 41,4 |

Poznámka:

- Výdavky na spotrebu (tým aj bežné, ako aj celkové výdavky) zahŕňajú aj sumu zaplateného poistného za vládnych zamestnancov.
- Výrazný medziročný pokles výdavkov na úroky v prvom polroku 2003 podstatne ovplyvnil objem splatených úrokových nákladov na reštrukturalizáciu vybraných bánk v 1. polroku 2002 (vrátane uhradených úrokov z reštrukturalizačných dlhopisov za rok 2001).
- Do položky „Dotácie podnikateľským subjektom“ sa okrem štandardných („priamych“) dotácií zaradili aj „nepriame“ dotácie. Predstavujú vládou platené záruky za úvery, pri ktorých sa nepredpokladá ich návratnosť.

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

Prezentované prepočty konsolidovaných výdavkov verejnej správy v ekonomickej štruktúre (pozri tabuľku 1) potvrdzujú zvýšenú výdavkovú expanzívnosť vlády na konci jej volebného obdobia (2002) oproti určitému naštartovaniu „úsporného režimu“ takmer tej istej vlády na začiatku ďalšieho volebného obdobia (prvý polrok 2003). Väčšiu expanzívnosť ku koncu roka 2002 oproti pôvodným očakávaniam priznalo následne aj MF SR (pozri *Návrh štátneho záverečného...*, 2003).

Rok 2002 bol charakterizovaný ustavičným tlakom na dodatkové výdavky, pričom sa v skutočnosti realizovali najmä výdavky na sociálne dávky, výdavky na údržbu a opravy ciest a oddĺženie škôl. MF SR sa ich však darilo vykompenzovať „viazaním“ iných výdavkov – predovšetkým v kapitole Štátny dlh a Úradu vlády SR (na dovybudovanie GOVNET-u). Napriek tomu sa výdavky v roku 2002 významne zvýšili. Rast konsolidovaných výdavkov sa však podarilo vláde v prvom polroku 2003 zabrzdiť.

V roku 2002 sa podstatne zvýšili predovšetkým bežné výdavky – v nominálnom vyjadrení o 13,0 % v porovnaní s predchádzajúcim rokom. Spôsobil to najmä výrazný (medziročne až 18,3 - percentný) nárast transferov obyvateľom. Nezanedbateľný vplyv na to mali legislatívne úpravy v sociálnych zákonoch (napríklad v prídavkoch na deti – podrobnejšie pozri kapitolu *Sociálna politika* v tejto *Súhrnnej správe*). Aj keď v prvom polroku 2003 došlo k zmierneniu, značný (aj keď nižší) medziročný nárast výdavkov na sociálne transfery sa udržal aj počas tohto obdobia (pozri tabuľku 1).

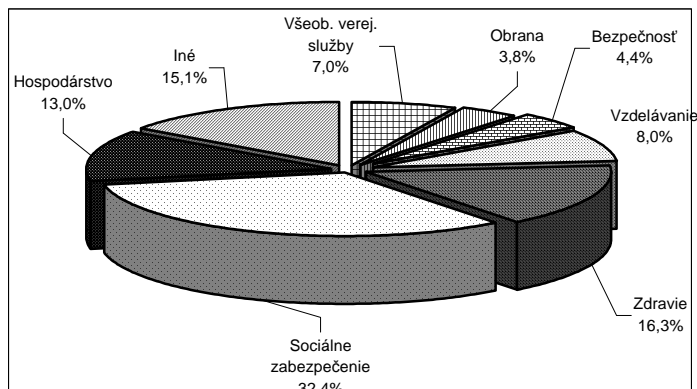
Priaznivejší vývoj nastal vo výdavkoch na spotrebu inštitúcií, spravujúcich verejné financie. Zatiaľ čo sa v roku 2002 zvýšili už i tak nadmerne vysoké výdavky na objem miezd a na nákup tovarov a služieb o 6,5 %, v prvom polroku 2003 dokázali inštitúcie verejnej správy pribrzdiť rast výdavkov na svoju spotrebu (pozri tabuľku 1). Nevyhnutnosť úspor (výraznejších, než k akým doteraz došlo) v týchto položkách verejných výdavkov dokumentuje skutočnosť, že spotreba verejnej správy odkrojila z celkových verejných výdavkov v poslednom volebnom roku až 32,3 %.

Ďalšou výdavkovou položkou, v ktorej sa opodstatnene očakávajú výraznejšie redukcie, sú vládne transfery podnikateľskej sfére. Po ich prílišnom náraste (tak bežných, ako aj kapitálových) v roku 2001 nastal v roku 2002 – a v prípade kapitálových transferov aj v prvom polroku 2003 – pokles týchto verejných výdavkov. Napriek redukovaným dotáciám do pôdohospodárstva sa však celkovo bežné transfery dotácie do hospodárstva v prvom polroku 2003 opätovne výrazne zvýšili. Dôvodom bol najmä bežný transfer Železniciam SR v objeme 3,3 mld. Sk.

Deformovanú štruktúru výdavkov verejnej správy vo vzťahu k ne/úlohám vlády v ekonomike názornejšie približuje druhé – funkčné – členenie verejných výdavkov. Napriek uvedenému zníženiu transferov do podnikateľskej sféry v roku 2002 funkčné členenie potvrdzuje naďalej pretrvávajúcu vysokú váhu verejných výdavkov na ekonomické činnosti, a to na úkor výdavkov na obranu, políciu, resp. vzdelanie. V roku 2002 predstavovali výdavky do hospodárstva približne 13,0 % celkových konsolidovaných výdavkov verejnej správy, kým napríklad výdavky na vnútornú bezpečnosť a vonkajšiu obranu obyvateľov zodpovedali po približne 4 % z celkových konsolidovaných výdavkov verejnej správy.

Graf 2

Porovnanie zložiek konsolidovaných výdavkov verejnej správy podľa funkčného členenia



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 (GFMS 2001).

Zdroj: Ministerstvo financií SR, prepočty autora.

Vyšší podiel verejných výdavkov na trhové činnosti (predovšetkým dotácie do poľnohospodárstva a dopravy) ako na základné funkcie vlády (napríklad na vonkajšiu obranu a vnútornú bezpečnosť občanov spolu) potvrdzuje neprimerané zasahovanie vlády do trhu. Na druhej strane usvedčuje vlády z toho, že nevenujú potrebnú pozornosť zabezpečovaniu verejných statkov.⁷ Tak vláde nezostáva dostatok prostriedkov na plnohodnotné napĺňanie jej základných funkcií – viac v časti *Záver*)

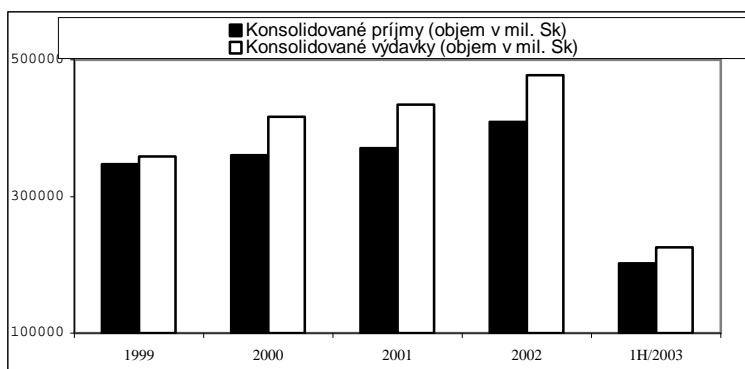
Celkovo však ostáva problém ich nedostatočnej efektívnosti, a naďalej aj limity financovania nárokov na celkové verejné výdavky z neúverových a neprivatizačných zdrojov.

2.2. PRÍJMY VEREJNEJ SPRÁVY

Zdrojmi, ktoré by mali (ideálne v plnom rozsahu) finančne pokryť výdavky v príslušnom roku, sú celkové príjmy verejnej správy, osobitne daňové a odvodové príjmy. Dynamika medzročného zvyšovania celkových konsolidovaných príjmov verejnej správy v podmienkach Slovenska však v posledných rokoch zaostávala za dynamikou rastu verejných výdavkov. Platí to aj napriek tomu, že práve v roku 2002 a v prvom polroku 2003 sa tento rozdiel medzročných zmien minimalizoval, resp. v roku 2002 sa zmenil mierne v prospech dynamiky rastu príjmov. Medzera medzi absolútnymi príjmami a výdavkami však ostala značná a „deficitotvorná“ (pozri graf 3).

Graf 3

Porovnanie objemov konsolidovaných verejných príjmov a výdavkov (bez finančných



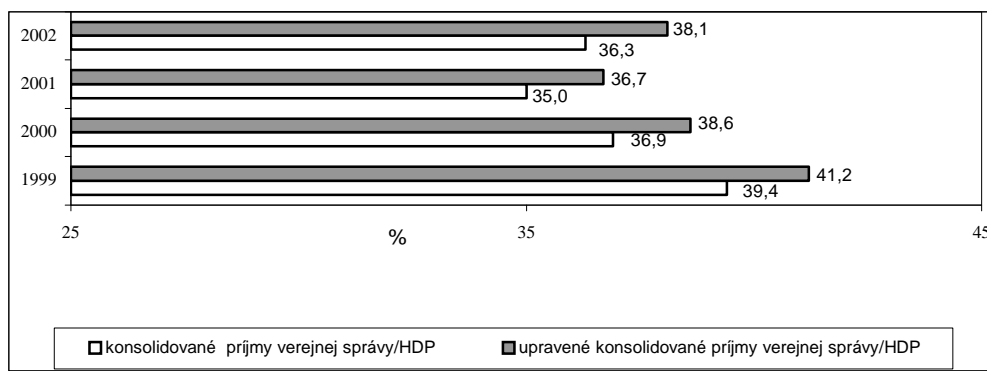
transakcií)

Zdroj: Ministerstvo financií, prepočty a graf autor.

Konsolidované príjmy verejnej správy sa pritom v roku 2002 zvýšili o 10,4 % na objem 390,2 mld. Sk. Po trende poklesu z predchádzajúcich rokov nastal v roku 2002 opätovný nárast váhy verejných príjmov k HDP. Po úprave analogickej ako vo výdavkoch (teda po zahrnutí vládou zaplateného poistného za jej zamestnancov) sa však celkové konsolidované príjmy verejnej správy vyšplhali na 408,9 mld. Sk, resp. na 38,1 % HDP Slovenska (pozri graf 4).

Graf 4

Vývoj konsolidovaných príjmov verejnej správy v SR k HDP



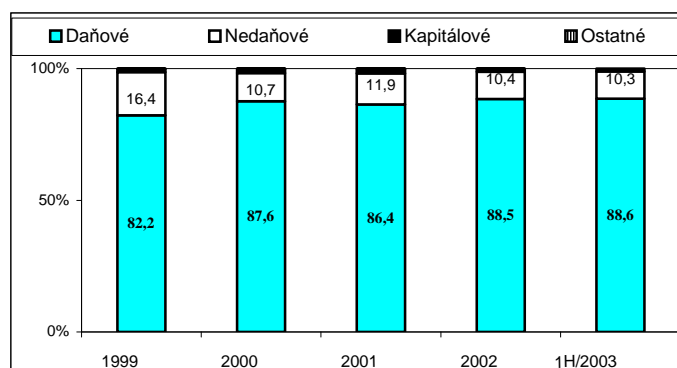
Poznámka: Oficiálne výsledky konsolidovaných príjmov verejnej správy zodpovedajú údajom prezentovaným MF SR, a to v súlade so súčasne platnou metodikou MMF. Upravené konsolidované príjmy sú oproti nim zvýšené (v súlade s revidovanou metodikou MMF GFSM 2001) o sumy sociálneho a zdravotného poistného, ktoré za svojich zamestnancov platí verejná správa.

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

Na výraznejšom zvýšení celkových konsolidovaných príjmov verejnej správy sa najvýznamnejšie podieľali svojím nárastom daňové a odvodové príjmy. Ich príspevok k zvýšeniu celkových príjmov je daný nielen ich významným medziročným nárastom, ale aj rozhodujúcim (približne 88,5-percentným) podielom na celkových príjmoch (pozri graf 5).

Graf 5

Štruktúra celkových konsolidovaných príjmov verejnej správy v SR



Poznámky: 1. Daňové príjmy sa chápu v širšom vymedzení, teda zahŕňajúc príjmy z odvodov na sociálne a zdravotné zabezpečenie.

2. Keďže príjmy z grantov a transferov zodpovedali iba 0,1-percentnému podielu na celkových príjmoch, v grafe 5 nie sú viditeľné.

Zdroj: Ministerstvo financií SR, prepočty autora.

2.2.1. Daňové príjmy verejnej správy

Príjmy z daní a príspevkov na sociálne zabezpečenie sa podľa oficiálne dostupných údajov MF SR zvýšili v roku 2002 až o 13,1 %, čo oproti iba 1,1-percentnému nárastu v predchádzajúcom roku predstavovalo výrazný skok. Po zahrnutí platieb poisťného za vládnych zamestnancov vzrástli medziročne o 12,8 % na 363,8 mld. Sk (pozri tabuľku 2). Vyšší nárast neupravených aj upravených daňových príjmov ako rast produktu v ekonomike viedol v roku 2002 prirodzene k nárastu pomeru daňových a odvodových príjmov k HDP z 32,0 % v roku 2001 na 33,9 %.

V roku 2002 sa tým významne zvýšila tzv. daňová kvóta II (podiel príjmov z daní a sociálnych odvodov k HDP), ktorá predstavuje jednu z alternatív prepočtov daňovej záťaže subjektov v krajine. Na analytické účely sa však nepovažuje za úplne smerodajnú.⁸ Obyvatelia musia

navyše platiť rôzne povinné príspevky, ktoré sú mimo verejných financií. Medzi nich patria pokuty, poplatky, povinné zmluvné poistenie, koncesie a ďalšie povinné platby. Ich započítanie by znamenalo odhadnúť, koľko musia občania celkovo povinne platiť zo svojich disponibilných príjmov.⁹

Na výrazné zvýšenie daňových a odvodových príjmov v roku mali v roku 2002 priaznivý vplyv takmer všetky dane, najvýraznejšie príjmy:

- z nepriamych daní (z DPH aj zo spotrebných daní) – v dôsledku rýchlejšie rastúcej konečnej spotreby domácností (v roku 2002 až o 5,4 % v reálnom vyjadrení) a rastu kúpyschopnosti obyvateľov;
- z priamych daní najmä daň z príjmov právnických osôb (čo bolo spôsobené aj vplyvom zníženej sadzby a relatívne dobrými hospodárskymi výsledkami rozhodujúcich nefinančných podnikov na Slovensku v zdaňovacom období;
- príspevky na sociálne zabezpečenie (najmä v dôsledku zvýšeného objemu miezd v ekonomike, ovplyvneného výrazným nárastom dynamiky reálnych miezd – v roku 2002 o 5,8 % oproti predchádzajúcemu roku).

Tabuľka 2

Konsolidované daňové a odvodové príjmy verejnej správy v SR

| | 2002 | | | 1. polrok 2003 |
|----------------------------------------------------------------------|-----------|-----------------|----------------------|----------------------|
| | (mld. Sk) | Pomer k HDP (%) | Medziročná zmena (%) | Medziročná zmena (%) |
| Konsolidované daňové a odvodové príjmy | 363,8 | 33,9 | 12,8 | 2,3 |
| 1. Dane z príjmov, zo zisku a z kapitálových výnosov, z toho: | 76,2 | 7,1 | 15,7 | -4,1 |
| • DPFO | 37,1 | 3,5 | 7,2 | 8,0 |
| • DPPO | 29,8 | 2,8 | 37,0 | -13,2 |
| 2. Príspevky na sociálne zabezpečenie | 158,1 | 14,7 | 11,3 | 8,4 |
| 3. Dane z majetku | 5,9 | 0,6 | 11,1 | 23,4 |
| 4. Domáce dane z tovarov a služieb, z toho: | 119,6 | 11,1 | 13,5 | -2,5 |
| • DPH | 82,2 | 7,7 | 11,8 | -10,9 |
| • spotrebné dane | 32,0 | 3,0 | 12,7 | 15,3 |
| 5. Dane z medzinárodného obchodu a transakcií | 4,0 | 0,4 | 1,9 | 4,0 |

Poznámka: Údaje o konsolidovaných daňových a odvodových príjmoch zahŕňajú v súlade s revidovanou metodikou MMF aj objemy platieb sociálnych odvodov za vládnych zamestnancov.

Legenda: DPFO – daň z príjmu fyzických osôb;

DPPO – daň z príjmu právnických osôb;

DPH – daň z pridanej hodnoty.

Zdroj: Ministerstvo financií SR, prepočty autora.

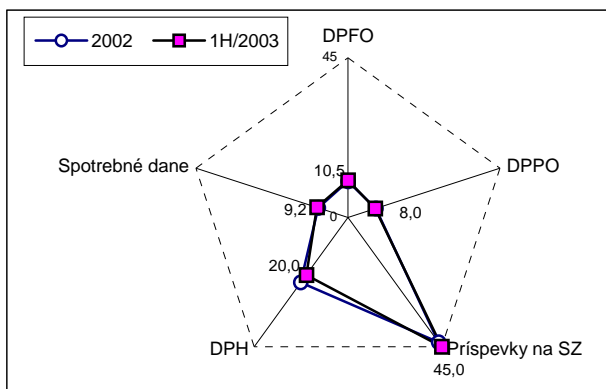
Zvýšený výber daňových príjmov sa však v roku 2003 nepotvrzuje. Naopak, v prvom polroku 2003 nastal medziročný pokles príjmov z podstatných daní: DPH o 10,9 % a DPPO dokonca až o 13,2 % oproti prvej polovici roka 2002. Malo na to vplyv najmä:

- zníženie dynamiky reálnych príjmov obyvateľov a konečnej spotreby domácností, predovšetkým v nadväznosti na nevyhnutné úsporné opatrenia vlády po voľbách v roku 2002 (do určitej miery odložené z predchádzajúceho obdobia – napríklad úpravy regulovaných cien);
- legislatívne úpravy v DPH (sadzby a osobitne možnosti pre daňové subjekty uplatniť si odpočty DPH jednorazovo v roku 2003 za predchádzajúce obdobia).

V priebehu roka 2003 sa ukázalo, že MF SR zle odhadlo príjmy z DPH, a tým aj celkové daňové príjmy. Výpadok DPH predstavoval ku koncu prvého polroka 2003 až 13,7 mld. Sk. To bolo impulzom pre vládu, aby prijala pre daňových platiteľov nepríjemné opatrenie – zvýšenie sadzieb spotrebných daní v priebehu roka. Spotrebné dane sa pritom upravujú aj podľa usmernení EÚ. Ich váha sa už aktuálne (konkrétne ku koncu roka 2002) zvýšila na približne 9 % z celkových daňových príjmov (pozri graf 6).

Graf 6

Štruktúra daňových a odvodových príjmov v SR v roku 2002 a v prvom polroku 2003 (v %)



Legenda: DPPO – daň z príjmov právnických osôb;

DPFO – daň z príjmu fyzických osôb;

DPH – daň z pridanej hodnoty;

SZ – sociálne zabezpečenie (odvody na dôchodkové zabezpečenie, zdravotné zabezpečenie, nemocenské poistenie a poistenie v nezamestnanosti).

Zdroj: Ministerstvo financií SR, autor.

Aj úpravy spotrebných daní mali – a majú – vplyv na zvyšovanú daňovú záťaž ekonomických subjektov na Slovensku. Platí, že napriek pozitívnym krokom znižovania sadzieb a úprav daní z príjmov pretrváva na Slovensku prílišné daňové a odvodové zaťaženie obyvateľov. Daňové zaťaženie (priemerného) zamestnanca je na rozdiel od daňovej kvóty vyššie a pre obyvateľov aj reálnejšie. Podľa aktuálnych prepočtov v roku 2003 (pozri napríklad Sud'a, 2003) sa podiel celkových daňových a odvodových nákladov na zamestnanca na mzdových nákladoch zamestnávateľa zvýšil až na 53,3 %. Naopak, podiel čistého príjmu zamestnanca sa znížil na 47,7 % (podrobnejšie v časti 4.2. *Daňové a odvodové zaťaženie* v tejto kapitole).

2.3. VÝSLEDKY HOSPODÁRENIA A DLH VEREJNEJ SPRÁVY

V roku 2002 inštitúcie spravujúce verejné financie minuli na výdavky o 68,5 mld. Sk viac prostriedkov, ako sa im podarilo získať z príjmov. Takýto deficitný výsledok hospodárenia verejnej správy (na úrovni 6,4 % HDP) zohľadňuje rozdiel medzi hotovostnými platbami na príjmovej a výdavkovej strane. Zámerne sa nezahŕňajú finančné operácie (najmä úverového

a privatizačného charakteru), ktoré boli oficiálne prezentované v položke „Celkové pôžičky mínus ich splátky“. V kapitole sa úplne abstrahuje od ministerstvom financií zverejňovaného salda, ktoré zahŕňa aj tieto finančné transakcie. Aj keď je takéto vykazovanie v súlade s nateraz platnou metodikou MMF GFS z roku 1986, považujeme ho na účely analýzy za nepoužiteľné. Príkladom toho je MF SR publikovaný prebytok verejnej správy na úrovni 109,2 mld. Sk v roku 2002 (pozri www.finance.gov.sk), spôsobený najmä výnosmi z privatizácie vo výške 161,3 mld. Sk.

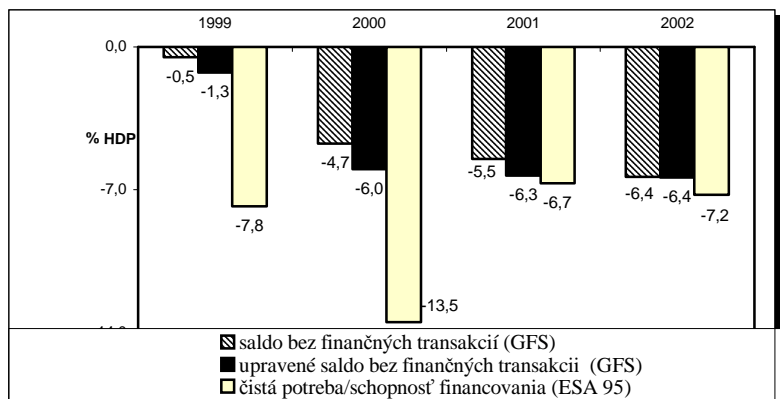
Väčšiu výpovednú hodnotu má hodnotenie výsledkov hospodárenia ako rozdielu príjmov a výdavkov verejnej správy bez finančných transakcií a zahŕňajúce poskytnuté úvery (predovšetkým záruky za úvery), pri ktorých sa predpokladá ich nenávratnosť. Takto autorom kapitoly upravený deficit verejných financií bol v predchádzajúcich rokoch významne vyšší ako oficiálny deficit, v roku 2002 však už nie (pozri graf 7).

Obidve porovnania vývoja hospodárenia s verejnými financiami sú postavené na hotovostnom princípe, do značnej miery v súlade s metodikou MMF GFS, najmä s jej súčasne platnou verziou z roku 1986. Nová metodika GFSM 2001 však už vyžaduje od krajín aj prezentovanie výsledkov na základe akruálneho princípu (t. j. zaznamenávania transakcií v čase ich uskutočnenia, a nie v čase platby).

Analogický prístup vyžaduje aj Eurostat na hodnotenie maastrichtských konvergenčných kritérií pre verejné financie. V súlade s touto metodikou (ESA 95) bola podľa predbežných údajov MF SR čistá potreba financovania (resp. čisté výpožičky) verejnej správy¹⁰ v roku 2002 na úrovni 77,8 mld. Sk, resp. 7,2 % HDP (pozri *Návrh štátneho záverečného...*, 2003). Všetky tri pohľady na hospodárenie s verejnými financiami potvrdzujú rovnaký trend: po najúspornejšom prvom roku prvej vlády premiéra Mikuláša Dzurindu (1999) sa postupne zhoršoval výsledok hospodárenia verejnej správy. Tendenciu narúša iba podstatne horší výsledok hospodárenia podľa metodiky ESA 95 v roku 2000 a do určitej miery aj v roku 1999, spôsobený zaradením Slovenskej konsolidačnej, a. s., tým zahrnutia nákladov na reštrukturalizáciu bánk (pozri poznámku 3 pod grafom 7).

Graf 7

Vývoj výsledkov celkového hospodárenia verejnej správy v SR vo vzťahu k HDP (v %)



Poznámky:

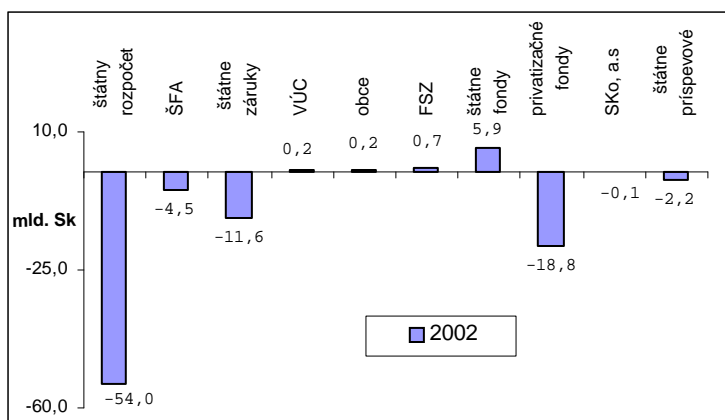
1. Saldo bez finančných transakcií rešpektuje vykazovanie MF SR (podľa metodiky GFS 86), ale bez finančných operácií, ktoré sú zahrnuté v položke „Celkové pôžičky mínus splátky“ (obsahujúce poskytnuté úvery a ich splátky, ako aj predaj a nákup akcií).
2. Upravené saldo bez finančných transakcií zahŕňa aj objemy poskytnutých úverov vrátane záruk, pri ktorých sa nepredpokladá ich návratnosť, a preto sa nepovažujú za finančné transakcie.
3. 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). Výrazne zhoršený výsledok v roku 2000 a do určitej miery aj v roku 1999 ovplyvnila strata SKo (v metodike Eurostatu), spôsobená odpisom prevažnej časti pohľadávok z prebratých „zlých“ úverov od reštrukturalizovaných bánk). V tom istom roku bola zahrnutá Konsolidačná banka, ktorá však nemala mať viditeľnejší vplyv na celkový výsledok.

Zdroj: Ministerstvo financií SR, prepočty autora.

Z jednotlivých zložiek verejnej správy bola ich celková potreba/schopnosť financovania („deficit“ podľa ESA 95) spôsobená predovšetkým nepriaznivými výsledkami v štátnom rozpočte a v privatizačných fondoch, konkrétne vo Fonde národného majetku SR (pozri graf 8).

Graf 8

Výsledky hospodárenia súčasti verejnej správy podľa metodiky EÚ (ESA 95) v roku 2002



Poznámka: Okrem štandardných zložiek verejnej správy sa v grafe 8 osobitne prezentuje aj vplyv štátnych záruk a štátnych finančných aktív na jej celkovú potrebu/schopnosť financovania (čisté výpožičky/pôžičky). Tie by sa mali následne pripočítať k štátnemu rozpočtu, ku ktorému sa viažu.

ŠFA – štátne finančné aktíva;
 VÚC – vyšší územný celok;
 FSZ – fondy sociálneho zabezpečenia.;
 Sko, a. s. – Slovenská konsolidačná, a. s.
Zdroj: Ministerstvo financií SR, graf autor.

Výrazný deficit verejnej správy v roku 2002 sa do zvýšenia verejného dlhu nepremietol. Dôvodom bolo splatenie objemovo významnej časti dlhu (59,1 mld. Sk v „štátnom“ dlhu a takmer 15 mld. Sk záväzkov FNM SR) zo zdrojov z privatizácie. Prvýkrát tak vôbec došlo k medziročnému zníženiu verejného dlhu v absolútnom vyjadrení (pozri tabuľku 3). Na druhej strane to nie je dobré hodnotenie vlád v predchádzajúcich rokoch, keď sa privatizovalo.

Samotný konsolidovaný dlh verejnej správy sa znížil z objemu 431,8 mld. Sk v roku 2001 na 410,1 mld. Sk (38,2 % HDP) ku koncu roka 2002, avšak ku koncu polroka 2003 sa opätovne zvýšil takmer na úroveň z roku 2001 (pozri tabuľku 3). Po zarátaní ministerstvom financií ohodnotených ako rizikových záruk v objeme 65,4 mld. Sk (z celkového objemu záruk na splatenie v sume 137,8 mld. Sk) dosiahol verejný dlh ku koncu roka 2002 objem 475,5 mld. Sk. V porovnaní s rokom 2001 sa tým podľa metodiky EÚ (ESA 95) znížil z úrovne takmer 50 % HDP v roku 2001 na 44,3 % HDP v roku 2002.

Tabuľka 3

Vývoj konsolidovaného dlhu verejnej správy

| | 1999 | 2000 | | 2001 | | 2002 | | Prvý polrok 2003 |
|-----------------------------------------------------------------------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|------------------|
| | (mld. Sk) | (mld. Sk) | (%) zmena | (mld. Sk) | (%) zmena | (mld. Sk) | (%) zmena | (mld. Sk) |
| Konsolidovaný verejný dlh^a (1) | 344,9 | 410,1 | 18,9 | 431,8 | 5,3 | 410,1 | -5,0 | 425,1 |
| Rizikové štátne záruky^b (2) | 62,9 | 74,1 | 17,8 | 78,0 | 5,3 | 65,4 | -16,2 | 62,8 |
| Konsolidovaný verejný dlh podľa ESA 95^a (3) = (1) + (2) | 407,8 | 484,2 | 18,7 | 509,7 | 5,3 | 475,5 | -6,7 | 487,9 |
| <i>Memorandová položka</i> Konsolidovaný verejný dlh podľa ESA 95 / HDP | 48,3 % | 51,8 % | x | 50,5 % | x | 44,3 % | x | x |

Poznámky:

- a) Konsolidovaný verejný dlh zodpovedá objemu súm nesplatených úverov, emitovaných (vydaných) cenných papierov, návratných finančných výpomocí a štátnych záruk voči subjektom mimo verejnej správy.
 b) Štátne záruky, ktoré Ministerstvo financií SR klasifikovalo ako rizikové.
 ESA 95 – European System of Accounts (Európsky systém účtov) z roku 1995;
 HDP – hrubý domáci produkt.

Zdroj: Ministerstvo financií SR, autor.

Vláda tak po opakovaných upozorneniach niektorých nezávislých ekonómov (vrátane autora kapitoly – napríklad v Gonda, 2001 a Gonda, 2002) prvýkrát uznala časť vládnych záruk ako svoj dlh. Tým sa časť „skrytého“ dlhu pretransformovala na oficiálny verejný dlh a problémy sa začali riešiť. Najväčšou položkou sú niekoľkoročne poskytované značné objemy vládnych záruk za úvery štátnych podnikov, osobitne Železníc SR a Slovenských elektrární.

Železnice však dostávajú niekoľko rokov prostriedky z daní iných subjektov aj napriek tomu, že nerealizujú projekty zamerané na zvýšenie efektívnosti a úspor (napríklad na odbúranie prezamestnanosti) a následné investície. Vláda aj v prvej polovici roka 2003 rozhodla o ich ďalšom oddlžovaní v objeme 21 mld. Sk. Problém financovania železničných spoločností (najmä ŽSR) súvisí aj s neplnením záväzkov štátu voči nim za výkony vo verejnom záujme, ktoré si vláda u nich každoročne objednávala. Práve za tieto výkony vláda neplatila priamo, ale poskytovala železničným spoločnostiam záruky za ich úvery.

Okrem oddlžovania železníc začala vláda oddlžovať zdravotnícke zariadenia, a to prostredníctvom akciovej spoločnosti Veriteľ, založenej Ministerstvom zdravotníctva SR. Pre daňovníkov môžu navyše predstavovať aj viaceré formy nepriamych „skrytých“ záväzkov, predovšetkým „implicitný“ dlh dôchodkového systému (niekoľkonásobne prevyšujúci celkový verejný dlh v súčasnosti).

3. RÁMCOVÝ VÝVOJ VEREJNÝCH FINANCIÍ DO KONCA ROKA 2003 A V ROKU 2004

Hlavné záväzky MF SR a vlády na rok 2003 boli stanovené zákonom o štátnom rozpočte na rok 2003: dosiahnuť schodok štátneho rozpočtu maximálne vo výške 4,8 % HDP a schodok verejných financií na úrovni 4,9 % HDP.

V priebehu prvého polroka 2003 došlo k podstatnému výpadku daňových príjmov, predovšetkým DPH (podrobnejšie v časti 2.2. *Príjmy verejnej správy* v tejto kapitole). Spôsobila to najmä zmena systému uplatňovania tejto dane na vstupe, a keďže navyše MF SR zle naplánovalo výnosy pri tvorbe ŠR, záväzok na udržanie deficitu ŠR a verejných financií bol ohrozený. Z tohto dôvodu si nechala vláda schváliť zvýšenie spotrebných daní s účinnosťou od augusta 2003, teda

pred naštartovaním daňovej reformy k 1. januáru 2004. V polovici roka 2003 vláda zároveň rozhodla o zdaňovaní DPH zálohových faktúr (týkalo sa to najmä stavebných a lízingových spoločností).

Napriek tomu pretrvávali aj v druhom polroku 2003 nižšie príjmy z daní, nielen oproti skutočnosti v predchádzajúcom roku, ale aj oproti plánu v rozpočte. Riziká nenaplnenia hotovostného rozpočtu ku koncu roka 2003 existovali z dôvodu výpadku v príjmoch z DPH, dane z príjmov právnických osôb, dane z príjmov kapitálových výnosov a dane z príjmov fyzických osôb.

V nadväznosti na prijatú koncepciu daňovej reformy sa v druhom polroku 2003 prijímali zákony súvisiace s daňovou reformou. V tabuľke 4 uvádzame v podmienkach Slovenska hlavné zmeny podstatných daní (teda v daniach z príjmov a DPH) v daňovom systéme po „daňovej reforme“.

Tabuľka 4

Zmeny vo vybraných daniach v rámci daňovej reformy

| | Stav k 31. 12. 2003 | 1. 1. 2004 - |
|-----------------------------------------|-----------------------------------|--------------------------------------------|
| 1. DPFO | | |
| 1.1 Sadzby/a | 10, 20, 28, 35, 38 % ^a | 19 % |
| 1.2 Nezdaniteľná časť základu dane: | | |
| - na daňovníka | 38 760 Sk | 19,2-násobok životného minima ^e |
| - na manželku/manžela | 12 000 Sk ^b | 19,2-násobok životného minima ^f |
| - na dieťa | 16 800 Sk ^c | daňový bonus ^g |
| - ak daňovník poberá invalidný dôchodok | 8 400, 16 800 Sk ^d | 0 |
| 1.3 Odpočítateľné položky – dary: | 10 % zo základu dane | 0 |
| 1.4 Paušálne náklady ^h | | |
| - z pôdohospodárstva ⁱ | 60 % | 25 % |
| - z použitia práv duševného vlastníctva | 35 % | výnimka: |
| - zo živnosti, z prenájmu | 25 % | remeselné živnosti 60 % |
| 1.5 Osobitné sadzby dane | | |
| - paušálna daň ^j | 2 – 2,75 % | zrušená ^l |
| - iné | 5, 10, 15, 20, 25 % ^k | zrušené ^m |
| 2. DPPO | | |
| 2.1 Sadzby/a | 25 % | 19 % |
| 2.2 Odpočítateľné položky – dary | 2 % zo základu dane | 0 |
| 2.3 Osobitná sadzba dane | | |
| - poľnohospodárstvo | 15 % | zrušené |
| 3. DPH | | |
| - sadzby/a | 14; 20 % | 19 % |
| - iné | | zdaňovanie zálohových faktúr |

Poznámky:

- podľa výšky príjmu;
- ak nemá vlastné príjmy presahujúce 38 760 Sk;
- dvojnásobok, ak je dieťa ťažko zdravotne postihnuté;

- d) čiastočný a úplný invalidný dôchodok;
 - e) 80 832 Sk na rok 2004;
 - f) ak nemá vlastný príjem. Ak má vlastné príjmy, nepresahujúce túto sumu, tak nezdaniteľná časť základu dane je rozdiel medzi touto sumou a vlastným príjmom manželky/manžela;
 - g) zníženie dane o 4 800 Sk ročne na každé dieťa,
 - h) ak daňovník nepreukázal skutočné náklady;
 - i) z poľnohospodárstva, lesného a vodného hospodárstva;
 - j) pre vymedzený okruh činnosti s príjmom do 2 mil. Sk ročne;
 - k) pre rôzne druhy príjmu;
 - l) nahradená zvýšenou sadzbou pre paušálne náklady pri remeselných živnostiach;
 - m) pri niektorých druhoch príjmu sa zachováva vyberanie dane zrážkou, sadzba dane sa však nelíši.
- DPPO – daň z príjmu právnických osôb;
 DPFO – daň z príjmu fyzických osôb;
 DPH – daň z pridanej hodnoty.

Zdroj: Ministerstvo financií SR, autor.

Takto presadená daňová „reforma“ prináša do slovenského daňového systému niektoré racionálnejšie prvky (napríklad „rovnú daň“) a jeho sprehľadnenie a zjednodušenie (viaceré z krokov uvedené v tabuľke 4), ktoré sú pre mnohé západné krajiny vzorom. Osobitne to platí pre takmer všetky krajiny EÚ. Predpokladá sa, že obdobné zmeny v daňovom systéme na Slovensku môžu v budúcnosti vplývať na nižšie náklady pre podnikateľov, stimulovať podnikanie, tým pôsobiť aj na vyššiu dynamiku potenciálne efektívnejšieho investovania a tvorby pracovných miest (s tlakom na znižovanie miery nezamestnanosti).

Platí však aj to, že daňová „reforma“ vlády SR bude nepriaznivo vplývať na to podstatné pre obyvateľov, teda na ich celkové daňové zaťaženie. Predovšetkým výrazné zvýšenie spodnej sadzby DPH zo 14 % (kde sú práve komodity, ktoré multiplikujú infláciu) na 19-percentnú sadzbu, razantné úpravy v spotrebných daniach a zdaňovanie nehnuteľností trhovou cenou (podľa „cenových máp“) prevážia priaznivý vplyv z úprav zo zmien v daniach z príjmov. Z prepočtov viacerých nezávislých ekonómov a mimovládnych organizácií vyplývajú negatívne dopady „reformy“ na daňovníkov.¹¹

Dôsledkom daňovej „reformy“ preto bude nárast daňového zaťaženia väčšiny obyvateľov a mnohých domácností. Nepriamo to potvrdzuje aj celkový fiskálny dosah tejto daňovej reformy (osobitne nárast daňových príjmov). MF SR odhadlo v polovici roka 2003, že v roku 2004 dôjde k zvýšeniu daňových príjmov o 13,2 mld. Sk.

Box 1**Rámcové hodnotenie návrhu štátneho rozpočtu na rok 2004 (schváleného vládou SR v októbri 2003)**

Návrh vládou schváleného štátneho rozpočtu na rok 2004 je oproti predchádzajúcim rokom transparentnejší a komplexnejší, nemení sa v ňom však principiálny prístup vlády k verejným financiám a rozpočet nie je úspornejší. Vláda v rozpočte na rok 2004 prezentuje reálnejšie a pred verejnosťou otvorenejšie plánovanie hospodárenia s verejnými financiami. Prvýkrát v ňom plánuje v komplexnejšej podobe verejné financie ako celok, ako aj ich jednotlivé zložky, a to navyše primárne v metodike Európskej únie ESA 95. Súčasťou štátneho rozpočtu na rok 2004 je rámcový návrh viacročného rozpočtu verejných financií. Rozpočet je pripravený aj podľa programového a funkčného členenia.

Zmenou oproti predchádzajúcim rokom je aj vplyv vstupu Slovenska do EÚ na plánované hospodárenie v štátnom rozpočte a vo verejných financiách. Odvody SR do rozpočtu EÚ sú súčasťou rozpočtových výdavkov a podstatná časť očakávaných (potenciálnych) zdrojov z európskych fondov je zaradená na príjmovej a ich použitie aj na výdavkovej strane rozpočtu. V rozpočte sa zároveň zohľadňuje potreba spolufinancovať projekty a je v ňom zahrnutá aj určitá snaha rešpektovať predpokladané reformy niektorých verejných výdavkov. V čase schvaľovania štátneho rozpočtu vo vláde (október 2003) však nebolo jasné, či (resp. v akej podobe) parlament potrebné zákony schváli.

Vláda si v návrhu zákona o štátnom rozpočte na rok 2004 dala záväzok znížiť deficit v hospodárení s verejnými financiami v roku 2004 na 3,9 percenta HDP, oproti očakávanému deficitu na úrovni okolo 5 percent HDP v roku 2003, resp. 7,2 percenta v roku 2002. Vzhľadom na predpokladanú dynamiku ekonomického rastu nie je plánovaný deficit príliš ambicióznym. Ak sa však reálne splní, tak to môže byť hodnotené pozitívne.

Nepríjemným prekvapením vo vládou schválenom rozpočte na rok 2004 je naďalej nezmenená štruktúra výdavkov. Osobitne ide o prerušenie značného objemu dotácií podnikateľským subjektom. Pritom práve tieto výdavky predstavujú možný výrazný a opodstatnený zdroj úspor, a navyše predstavujú zasahovanie vlády do tých sfér, do ktorých by v slobodnej spoločnosti zasahovať nemala.

Takým príkladom sú niekoľkomiliardové dotácie železničiarom a poľnohospodárom. ŽSR dostali prísľub na získanie prostriedkov z daní aj napriek neuskutočnenej racionalizácii, prejavujúcej sa najmä prezamestnanosťou. Poľnohospodárske subjekty si pod zámienkou vstupu do EÚ vymohli zvýšenie podpory oproti roku 2003 o približne 6 miliárd korún aj napriek limitom v rozpočte a dôležitejším úlohám (napríklad vo vymáhaní práva). Vymohli si ich aj napriek ich podstatne nižším mzdovým aj cenovým nákladom oproti konkurentom v EÚ. Navyše platí, že priame platby poľnohospodárom na Slovensku zodpovedajú už dnes v prepočte na paritu kúpnej sily úrovni viac ako 120 % priemeru EÚ a sú vyššie ako v ostatných krajinách Visegrádskej štvorky (pozri Kotian, 2003). Navrhované dotácie do slovenského poľnohospodárstva v roku 2004 považuje za vysoké aj Medzinárodný menový fond (pozri MMF, 2003).

V štátnom rozpočte na rok 2004 sa nepredpokladá ani úspora v ďalšej výdavkovej položke, ktorá si to vyžadovala – výdavky na spotrebu štátnej správy. Výdavky na mzdy, tovary a služby sa majú oproti predchádzajúcemu roku zvýšiť o 6 percent a majú tak predstavovať až takmer jednu štvrtinu všetkých výdavkov štátneho rozpočtu.

Na výber daní budú mať v roku 2004 vplyv už naznačené zmeny v rámci daňovej reformy, ako aj vstup Slovenska do EÚ. Vláda predpokladá významné zvýšenie príjmov z daní z dôvodu zavedenia daňovej reformy (a zvýšenia spotrebných daní už v roku 2003). Výraznejší vplyv na pokles daňových príjmov však očakáva od jednorazových efektov, súvisiacich so vstupom Slovenska do EÚ. Malo by to byť s najväčšou pravdepodobnosťou spôsobené prechodom výberu DPH a spotrebných daní pri dovoze z EÚ z colníc na daňové úrady, tým dvojmesačným posunom pri výbere príjmov. MF SR pri DPH ráta s jej nižším výberom z tohto dôvodu až o 15,4 mld. Sk (pozri *Návrh štátneho rozpočtu...*, 2003).

Napriek tomu však MF SR očakáva podstatne vyššie príjmy z DPH ako bude sa odhaduje ich skutočnosť (v októbri 2003) na koniec roka 2003 – a to až o 16,6 % (pozri *Návrh štátneho rozpočtu...*, 2003). Po skúsenosti s nadhodnotením odhadu príjmov z DPH na rok 2003 to prekvapuje a zároveň predstavuje reálne riziko ich nenaplnenia aj v roku 2004.

V návrhu štátneho rozpočtu na rok 2004 podstatnou je skutočnosť, že sa nemení filozofia prístupu vlády k verejným financiám a naďalej sa plánuje prerozdeliť príliš veľká časť z celkových výdavkov na zasahovanie do trhu.

4. HLAVNÉ PROBLÉMY A RIZIKÁ VEREJNÝCH FINANCIÍ

Vládny návrh štátneho rozpočtu na rok 2004 a daňová „reforma“ sú príkladmi nevyužitia neopakovateľnej príležitosti – obdobia prvej polovice politického cyklu, a zároveň času pred vstupom do EÚ – napríklad na celkové (a navyše podstatné) znižovanie daňového zaťaženia obyvateľov a firiem. V podmienkach Slovenska totiž môže silnieť vplyv bariér politického charakteru, vplyv rôznych záujmových skupín (vrátane odborov) a limity v rámci EÚ.

Verejné financie Slovenska budú s najväčšou pravdepodobnosťou obmedzované aj Európskou úniou. Na jednej strane sú to domáce (osobitne politické) obmedzenia razantnej dôchodkovej, zdravotnej a iných (aj fiskálne náročných) reforiem z dôvodu snahy Slovenska o striktné plnenie maastrichtského kritéria pre deficit verejných financií, najmä pri snahe o čo najskorší vstup do EMÚ. Na druhej strane to môžu byť dlhodobé obmedzenia v EÚ voči snahám Slovenska o zásadné ekonomické a sociálne reformy, napríklad aj práve o daňovú reformu.

Na domáce politické obmedzenia a „argument vyššej dôležitosti vstupu Slovenska do EMÚ“, presadzovaný najmä Národnou bankou Slovenska, doplatila dôchodková reforma (resp. doplatia de facto občania, osobitne mladšie vekové kategórie). Nastavenie nového dôchodkového systému je nakoniec podstatne opatrnejšie ako sa odbornou verejnosťou očakávalo (podrobnejšie v kapitole *Sociálna politika* v tejto *Súhrnnej správe*).

Riziká dlhodobých obmedzení zo strany EÚ pre domáce subjekty umocňujú kroky EÚ. Príkladom sú napríklad jej reakcie na razantnú daňovú reformu Írska.¹² Riziko brzdenia zásadnejšej reformy verejných financií na Slovensku zreálňuje v súčasnosti prebiehajúci trend v EÚ k väčšej regulácii a harmonizácii (čoraz viac noriem zasahujúcich do trhu a podnikateľského prostredia) a presúvanie kompetencií i rozhodovaní na centrálnu, nadnárodnú úroveň.

Snahy EÚ o harmonizovanie daní a celkovo fiskálnych politík sa potvrdzujú nielen aktuálne platnými spodnými limitmi pre spotrebné dane a DPH (v základnej sadzbe 15 %), ale aj tlakom EÚ na zjednotenie dane z dividend, cenných papierov a úrokov postupne až na 35 % a nedávno presadzované zrušenie práva veta v otázkach daňovej problematiky.

Tieto a iné riziká môžu zakonzervovať dlhodobé problémy vo verejných financiách SR, medzi ktoré naďalej patria predovšetkým:¹³

- nadmerná miera prerozdelenia prostredníctvom verejných výdavkov a výrazné zasahovanie verejnej správy do trhu;
- vysoké daňové a odvodové zaťaženie obyvateľov a podnikateľských subjektov;
- nehospodárnosť spravovania verejných financií.

Miera prerozdelenia prostredníctvom verejných výdavkov sa počas predchádzajúcej vlády skutočne každoročne zvyšovala, a to podľa prepočtov autora kapitoly až na 44,5 % HDP ku koncu roka 2002 (pozri graf 1). Štruktúra výdavkov ostala deformovaná (s veľkou váhou transferov do podnikateľských subjektov na úkor plnohodnotnejšieho zabezpečovania verejných statkov). Vo vládou schválenom štátnom rozpočte na rok 2004 (október 2003) sa o jej výraznejšej zmene neuvažuje.

Daňové a odvodové zaťaženie obyvateľov v ostatnom období stagnovalo, resp. sa mierne zvyšovalo. Podľa aktuálnych prepočtov ZDPS v roku 2003 sa podiel celkových daňových a odvodových nákladov na zamestnanca na mzdových nákladoch zamestnávateľa oproti predchádzajúcemu roku nepatrne zvýšil – a to až na 53,3 %. V nasledujúcom období sa očakávajú najmä efekty po spustení daňovej reformy. Dôsledkom daňovej „reformy“ však s najväčšou pravdepodobnosťou bude nárast daňovej zaťaženosti veľkej časti daňových platiteľov. Pre viacerých sa zvýšila záťaž vopred, keďže došlo ku zvýšeniu spotrebných daní už v priebehu roka 2003 – teda ešte pred schvaľovaním zákonov, ktoré sú cielené aj na zníženie daňového bremena.

Prirodzeným dôsledkom rastúcich nárokov na verejné výdavky pri limitovanosti získavania príjmov je každoročne deficitné hospodárenie. Deficit v hospodárení inštitúcií verejnej správy predstavoval v roku 2002 až 6,4 – 7,2 % HDP (v závislosti od použitej metodiky). V roku 2003 sa však očakáva mierne zlepšenie. Pre ekonomické subjekty bolo v rámci verejných financií najlepšou správou významné splatenie dlhu z privatizačných zdrojov. Tým nastal prvý raz absolútny pokles dlhu verejnej správy, čo môže mať priaznivý vplyv aj na reálnu ekonomiku vrátane úrokových sadzieb.

5. ZÁVER

V roku 2003 boli uskutočnené niektoré kroky vlády, smerované aj k riešeniu kľúčových problémov verejných financií. K výraznejšiemu posunu pri ich odstraňovaní však (okrem čiastočných výnimiek) nedošlo. Potvrzuje sa, že dlhodobu sa kumulujúce problémy vo verejných financiách na Slovensku nebude možné podstatnejšie (vy)riešiť v krátkom čase.

Spoločným smerovaním reformy verejných financií by prostredníctvom navzájom previazaných opatrení mohlo byť zásadné zníženie úlohy vlády a miery prerozdelenia prostriedkov v ekonomike pri jej racionalizácii a decentralizácii.

V tomto kontexte je podstatné definovať, ktoré konkrétne funkcie má (a môže) vláda SR zabezpečovať a akú mieru (vynucovanej) sociálnej solidarity má garantovať. Vláda by podľa autora mala postupne dospieť k zabezpečeniu „iba“ svojich základných funkcií, avšak kvalitnejšie a na vyššej úrovni ako dnes.

Za nespochybniteľné považuje autor kapitoly tieto:

- legislatíva a súdnictvo (s dôrazom na garanciu vlastníckych práv),
- zahraničné veci krajiny,
- vonkajšia obrana občanov,
- vnútorná bezpečnosť občanov,
- základný sociálny štandard obyvateľov,
- vzdelanie detí,
- iné oblasti, kde neplatia trhové pravidlá a súkromný sektor nemá záujem sa angažovať (prostriedkom na zabezpečovanie takejto funkcie by však mal byť iba štandardný grantový systém).

V rámci dlhodobejšieho smerovania by sa v nadväznosti na takýto jednoznačný koncept dalo relatívne presne určiť, aké verejné výdavky (a v akom objeme) majú naďalej existovať, a aké nie. Medzi výdavky, ktoré nespádajú do funkcií vlády a mali by byť odbúravané, patria transfery podnikateľským subjektom (vrátane dotácií poľnohospodárom a železniciam), ale tiež akékoľvek plošné podpory všetkým rodičom (napríklad formou prídavkov na deti).

Cieľom by malo byť, aby sa spoločnosť (nielen slovenská) vrátila k všeobecne platným zákonitostiam a hodnotám: k osobnej zodpovednosti, individuálnej slobode, neobmedzovanej konkurencii, fungovaniu trhu a rešpektovaniu vlastníckych práv. Snaha o systémovú zmenu by

mala byť dlhodobo založená na prenesení nepriamej „zodpovednosti“ verejnej správy na priamu zodpovednosť občana za vlastný život vrátane za vlastné finančné zabezpečenie.

Pochopiteľne, financovanie takto (na podmienky Slovenska) zúžene chápaných verejných výdavkov by sa malo zabezpečovať z menšieho balíka daní a odvodov. Cieľová úroveň zdanenia ľudí okolo 10 % (aj keď to znie v súčasnosti revolučne) by mala byť postačujúca na nedeficitné financovanie verejných výdavkov a únosná pre daňovníkov.

Ak by sa v podmienkach Slovenska našla odvaha na obdobné systémové zmeny, potom je potrebné sa pripraviť na odpor – väčšiny obyvateľov (voličov), odborov, a napríklad aj EÚ. Ak si však Slovensko chce zachovať šancu na dlhodobý a dynamický rozvoj ekonomiky, investovania a tvorby produktívnych pracovných miest, tak si to vyžaduje odmietnuť a neprijat' snahy predstaviteľov niektorých krajín EÚ (najmä Nemecka a Francúzska) o zrušenie práva veta v daňovej oblasti a v sociálnej sfére a s nimi súvisiacu hrozbu harmonizácie verejných financií v EÚ.

POZNÁMKY

1. Autor ďakuje za podnetné námety a pripomienky oponentovi kapitoly Pavlovi Beňovi a za pomoc pri spracovaní niektorých podkladov Ondrejovi Dostálovi. Prezentované názory a stanoviská v kapitole však vyjadrujú iba osobné postoje autora.
2. Vplyv politických rozhodnutí na verejné financie je samozrejme značný aj počas celého volebného obdobia, nielen napríklad na jeho konci.
3. Uvádzajú sa „iba“ reálne splniteľné zámery. Vláda sa totiž v programovom vyhlásení z roku 1998 zaviazala aj „...dospieť na konci volebného obdobia k vyrovnanému hospodáreniu“ a „...svoju výdavkovú politiku prispôbiť vyrovnaniu verejných financií“. V hlavnom texte kapitoly sa to osobitne nezdôrazňuje, keďže už v čase naformulovania takeého (aj keď principiálne správneho) cieľa v roku 1998 bola jeho nereálnosť jasná. Dôvodom bola nielen predpokladaná (a potvrdená) ťažkopádnosť širokospektrálnej koalície, ale aj značné dlhy vrátane záruk za úvery, ktoré bolo následne nevyhnutné splácať.
4. Vymedzenie verejnej správy (general government) v schematickej podobe je súčasťou napríklad kapitoly o verejných financiách v *Súhrnnej správe* v roku 2001 (pozri Gonda, 2001). Jej vymedzenie z roka 2001 samozrejme ešte nezahŕňa inštitúcie, ktoré vznikli až neskôr (napríklad VÚC).
5. Konsolidácia predstavuje vylúčenie transferov medzi jednotlivými zložkami verejnej správy tak, aby celkové výsledky zodpovedali hodnotám za verejnú správu ako celok (teda bez vnútorných obrátov) vo vzťahu k iným zložkám ekonomiky.

6. Autor kapitoly upravil oficiálne konsolidované verejné výdavky bez finančných transakcií o zahrnutie platieb poisťného za vládnych zamestnancov a o zahrnutie tých poskytnutých úverov (osobitne záruk za úvery), ktoré sa považujú za nenávratné. Obidve úpravy zodpovedajú – a tým aj približujú prezentované hodnoty k – v súčasnosti aktualizovanej – metodike MMF GFS 2001, ale aj k metodike EÚ ESA 95 (smerodajnej pre výpočet maastrichtských kritérií za verejné financie). Aj po týchto úpravách však výsledné hodnoty ostávajú vykazované na základe hotovostného princípu (cash basis), na rozdiel od obidvoch metodík (ktoré sú postavené na akruálnom princípe).
7. Každá vláda by mala zabezpečovať práve verejné (a voľné) statky, to znamená statky, ktoré prinášajú prospech väčšine, či dokonca všetkým. Platí pre ne predovšetkým to, že z ich využívania nemožno nikoho vylúčiť a neexistuje rivalita v spotrebe (napríklad obrana a bezpečnosť obyvateľov) a/alebo sa pri nich (dostatočne) nemôže tvoriť trhovacia cena.
8. Pomer konsolidovaných daňových príjmov k HDP nie je možné z viacerých dôvodov stotožňovať s konceptom daňového zaťaženia subjektov. Pomer celkových daňových príjmov k HDP nezohľadňuje napríklad vzťah jednotlivých daní k ich daňovým základom (daň z príjmov právnických osôb k ziskom, daň z pridanej hodnoty k spotrebe domácností a podobne). HDP v transformujúcej sa a v značne zaostávajúcej ekonomike výraznejšie rastie a navyše často dochádza k jeho revidovaniu.
9. Potenciálne by to mohlo predstavovať daňovú kvótu III., to však nie je predmetom analýzy v tejto kapitole.
10. Základnou metodikou Eurostatu pre dodržiavanie princípov vykazovania údajov v systéme národných účtov je ESA 95 (Európsky systém účtov z roku 1995). V nadväznosti na Manuál ESA 95 vypracoval Eurostat špeciálnu príručku pre verejné financie Manuál ESA 95 o vládnom schodku a dlhu. Obidve metodiky a nariadenie Európskej komisie o postupe pri nadmernom schodku (EDP) sú kľúčovými pre vykazovanie maastrichtských konvergenčných kritérií za verejné financie. Ich správne metodické vykazovanie je podmienkou vstupu do EÚ a ich plnenie je podmienkou vstupu do Hospodárskej a menovej únie (EMÚ).
11. Napríklad z prepočtov Inštitútu pre slobodnú spoločnosť vyplýva, že daňoví platitelia s mesačnými príjmami do 21 000 Sk budú každý mesiac platiť viac ako pred „reformou“. Obdobne aj Inštitút pre ekonomické a sociálne reformy (INEKO) v spolupráci s Podnikateľskou alianciou Slovenska (PAS) prezentovali verejnosti názor, že daňové zaťaženie rodiny s dvoma deťmi s hrubým mesačným príjmom daňovníka v pásme od 9 540 do 31 700 a 32 900 až 42 450 Sk sa po spustení daňovej reformy zvýši (konkrétne o necelé 2 % zo spoločného hrubého mesačného príjmu manželov spoločne – www.ineko.sk).
12. Posledným príkladom bolo vyslovenie pokarhania ministrov financií EÚ na adresu Írska za prílišné znižovanie daní v roku 2001.
13. Keďže tieto problémy boli podrobnejšie charakterizované a analyzované vo viacerých textoch autora inde (napríklad Gonda, 2002), v závere tejto kapitoly sa uvádzajú iba vybrané problémy.

LITERATÚRA

1. Buchanan, J. M.: *Verejné finance v demokratickém systéme*. Brno, Computer Press, 1998.
2. *ESA 95 Manual on Government Deficit and Debt*. Luxembourg, Eurostat 2000.
3. *Európsky systém účtov ESA 95*. Preklad Štatistického úradu SR 1997. Originál: *European System of Accounts*, Luxembourg, Eurostat 1995.
4. Gonda, P.: *Efekt rovnej dane bude obmedzený relatívne vysokou sadzbou*. Hospodárske noviny, 9. 4. 2003a.
5. 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 2003.
6. Gonda, P.: *Verejné financie*. In: Kollár, M. – Mesežnikov, G. (ed.): *Slovensko 2001. Súhrnná správa o stave spoločnosti*. Bratislava, Inštitút pre verejné otázky 2001.
7. Gonda, P.: *Verejné financie*. In: Kollár, M. – Mesežnikov, G.: *Slovensko 2002. Súhrnná správa o stave spoločnosti*. Bratislava, Inštitút pre verejné otázky 2002.
8. Informácia o poskytnutých štátnych zárukách v rokoch 1996 až 2002. Ministerstvo financií SR. 2003. www.finance.gov.sk
9. Kotian, J. : *Priority rozpočtu na rok 2004*. Slovenské ekonomické fórum, október 2003.
10. Kreidl, V.: *Jak lépe monitorovat veřejné rozpočty*. Politická ekonomie, č. 2, 2000.
11. *Manuál k príručke o vládnej finančnej štatistike 2001*. Preklad z anglického originálu *Manual on government finance statistics 2001*. Washington, Medzinárodný menový fond 2001.
12. *Návrh štátneho rozpočtu na rok 2004*. Bratislava, MF SR 2002 (www.finance.gov.sk).
13. *Návrh štátneho záverečného účtu za rok 2002*. Bratislava, 2003 (www.finance.gov.sk).
14. Poláčková-Brixi, H.: *Fiskální rizika nejsou jen v deficitu*. Finance a úvěr, č. 50, 2000.
15. *Príručka štatistiky vládnych financií 1986 (GFSM 86)*. Český preklad z originálu *Manual on Government Finance Statistics*. Washington, Medzinárodný menový fond 1986.
16. *Správa o plnení štátneho rozpočtu k 1. polroku 2003*. Bratislava, Ministerstvo financií SR 2003.
17. *Štatistická správa o vývoji ekonomiky v roku 2002*. Bratislava, ŠÚ SR 2003.
18. Sud'a, P.: *Analýza verejných výdavkov a daňového a odvodového zaťaženia na Slovensku so stanovením dňa slobody*. Bratislava, Združenie daňových poplatníkov Slovenska 2003.

19. *Výdaje veřejných rozpočtů České republiky*. Výsledky analytického programu Světové banky. Ekonom, č. 15, 2001.
20. *Výsledky veřejných financí v prvom polroku 2003 a predpokladaný vývoj do konca roku 2003*. Bratislava, Ministerstvo financií SR 2003 (www.finance.gov.sk).
21. www.finance.gov.sk
22. www.government.gov.sk