

VEREJNÉ FINANČIE

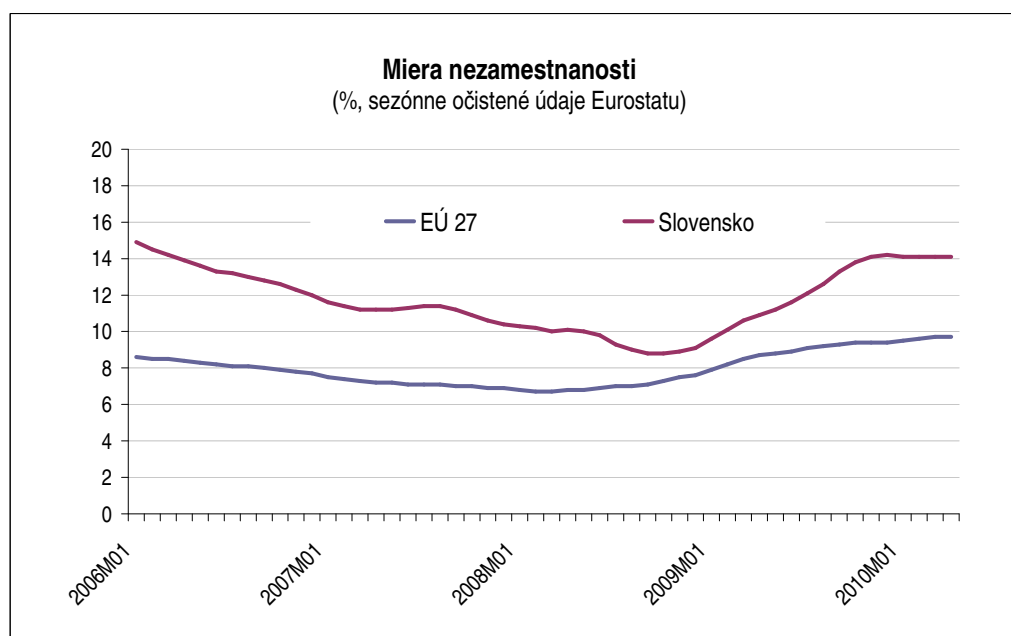
Ján Marušinec, M.E.S.A.10

Radovan Ďurana a Juraj Karpiš, INESS

1. Makroekonomické prostredie

Svetová finančná kríza, ktorá postupne v priebehu roku 2008 prešla do hospodárskej krízy, naplno zasiahla verejné financie štátov celého sveta. Dramatický prepad v ekonomickej aktivite a vyššia nezamestnanosť viedli k zníženiu daňových a odvodových príjmov. Na druhej strane, rozhodnutie zachraňovať finančné inštitúcie z verejných zdrojov¹ zvýšilo výdavky štátov a objem štátnych záruk. K expanzii výdavkov prispel aj rastúci počet nezamestnaných poberajúcich sociálne dávky.

Podľa aktuálnych ekonomických indikátorov sa zdá, že hlavné svetové ekonomiky dosiahli dno v polovici roku 2009 a odvtedy dochádza k postupnému zlepšovaniu. K tomuto vývoju prispela fiškálna stimulácia zo strany jednotlivých krajín v kombinácii s monetárnou politikou zameranou na výrazné zníženie úrokov a poskytnutie neobmedzenej likvidity komerčným bankám. Zastavenie stimulov a odstránenie nadbytočnej likvidity zo systému preto preverí udržateľnosť súčasného rastu. Napriek mnohým pozitívnym ukazovateľom ekonomického vývoja problémom najmä z hľadiska vývoja verejných financií stále ostáva vysoká nezamestnanosť (9,7 % v apríli 2010 za EÚ 27²), ktorá zatiaľ na zvýšenie ekonomickej aktivity nereagovala.

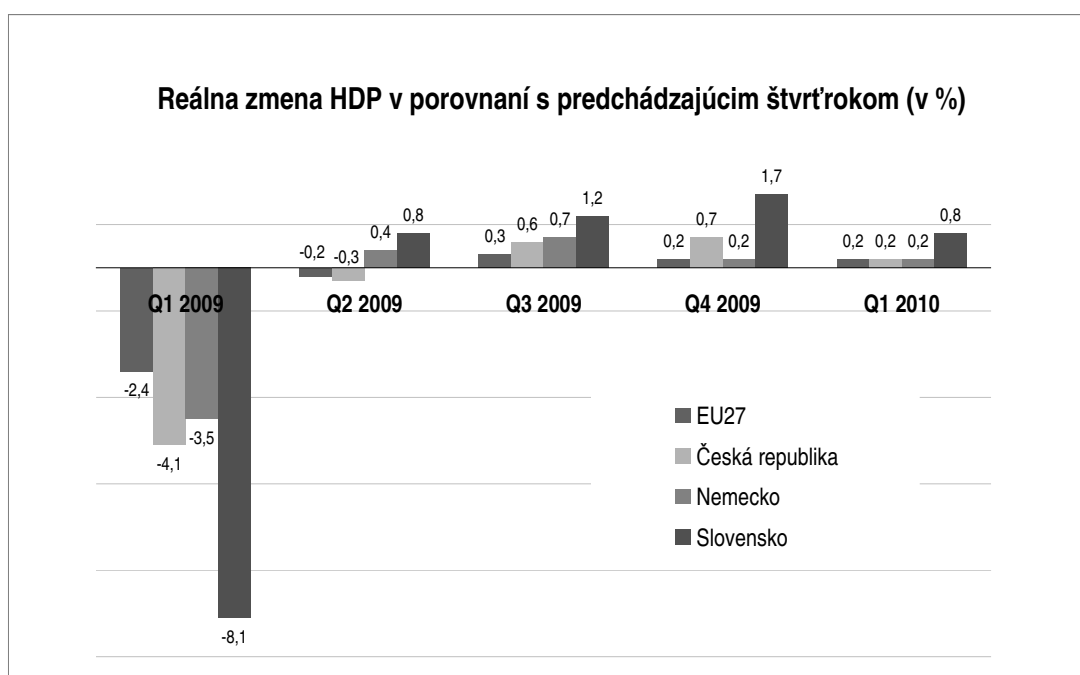


¹ Prehľad a objemy rôznych druhov podpory súkromných finančných inštitúcií zo strany krajín G20 pozri <http://www.imf.org/external/pubs/ft/spn/2009/spn0925.pdf>

² http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_PUBLIC/3-01062010-AP/EN/3-01062010-AP-EN.PDF

Správa o stave podnikateľského prostredia v SR, 2010

Z hľadiska podnikateľského prostredia je nepriaznivým vývojom neustály pokles dynamiky úverov súkromnému sektoru v Európskej únii. Ten je čiastočne výsledkom sprísňovania úverových podmienok zo strany komerčných bánk, vyššej rizikovosti súčasného ekonomického prostredia, ale aj masívnej potreby financovania jednotlivých štátov, ktoré vytlačujú z trhu pôžičiek súkromné subjekty. Ďalším rizikom pre podnikateľské prostredie je hrozba vyšších daní v kombinácii s vysokou infláciou. Takýto scenár je totiž v prípade, že nedôjde k opatreniam zameraným na odstránenie nerovnováhy medzi výdavkami a príjmami verejnej správy, veľmi pravdepodobný.



Malá otvorená ekonomika ako Slovensko je do veľkej miery závislá na vývoji v ekonomikách hlavných obchodných partnerov. Prepád dopytu v najväčších krajinách EÚ s miernym oneskorením naplno zasiahol aj Slovensko – najmä cez pokles priemyselných objednávok v roku 2009. Namiesto prognózovaného rastu HDP v roku 2009 o 6,5%³, na základe ktorého bol v roku 2008 zostavený štátny rozpočet⁴, HDP reálne nakoniec klesol o 4,7 %⁵. Vláda na dramatické zhoršenie ekonomickej situácie a následné revízie rastu, resp. poklesu nereagovala adekvátnym znížením výdavkov. V prvej polovici roka argumentovala potrebou presnejších údajov, v druhej zámerom vysokými výdavkami stimulovať ekonomiku. Fiškálny impulz je však v podmienkach Slovenska vďaka vysokej otvorenosti ekonomiky málo účinný a vedie len k prehĺbovaniu deficitu verejných financií a s ním spojených nerovnováh.

Výsledkom klesajúcich príjmov v kombinácii s vyšším výdavkami vzhľadom na vyššiu nezamestnanosť bolo v roku 2009 saldo rozpočtu verejnej správy -6,8 % namiesto -2,1 % HDP

³ Prognóza Ministerstva financií zo septembra 2008.

⁴ V decembri 2008 ešte došlo k úprave schváleného rozpočtu vzhľadom na aktualizovanú prognózu rastu HDP Ministerstva financií z októbra na 4,6% zvýšením deficitu.

⁵ Strednodobá predikcia NBS 2010 a jarná prognóza Európskej komisie 2010.

Správa o stave podnikateľského prostredia v SR, 2010

schválených v rozpočte verejnej správy. Vzhľadom na prekročenie 3-percentnej maastrichtskej hranice Európska komisia v októbri navrhla začať voči Slovensku a ďalším ôsmim členským krajinám EÚ procedúru nadmerného deficitu a v následnej správe Sustainability report 2009 hodnotiacej dlhodobú udržateľnosť verejných financií zaradila Slovensko do skupiny najrizikovejších krajín EÚ⁶.

Slovensko premrhlo možnosť využiť vysoký hospodársky rast a rastúce daňové príjmy v rokoch bezprostredne pred krízou na výraznú konsolidáciu verejných financií. Procyklické politiky viedli v období medzi rokmi 2005-08, keď priemerný ročný reálny rast hospodárstva dosahoval až 8 %, k zhoršeniu štrukturálneho salda z 1,8 percenta až na 4,8 percenta HDP. Kríza preto našla slovenské verejné financie v zraniteľnom stave a zvýraznila prítomné nerovnováhy⁷.

2. Reakcia vlády na krízu

Preliatie hospodárskej recesie do slovenskej ekonomiky zastihlo vládu nepripravenú, nakoľko tá v období rokov 2006 – 2008 poznala len hospodársky rast vyšší ako 6% a využívala pasívny spôsob hospodárskej politiky a riadenia verejných financií. S hospodárskym poklesom teda nastala úplne nová situácia, ktorá vyžadovala aktívny prístup. Vláda spočiatku nástup krízy popierala, neskôr prijala balíčky protikrízových opatrení, z ktorých mnohé však akoby závažnosť krízy nepripúšťali. Slovenské verejné financie našťastie nečelili vysokým výdavkom na záchranu finančného sektora, ktorý na Slovensku nebol v porovnaní s vyspelými krajinami postihnutý. Slovenské komerčné banky boli očistené od zlyhaných úverov a následne sprivatizované ešte v roku 2001, finančná kríza ich teda zastihla s relatívne zdravými súvahami. O to hrozivejšie pôsobí nárast deficitu v priebehu rokov 2009 a 2010, ktorý niekoľkonásobne prevyšuje rozpočtovanú úroveň, pričom podstatná časť z neho má štrukturálny charakter.

MF SR publikovalo odhady dopadu jednotlivých zložiek k zmene salda, ktoré vyplývajú z nasledujúcej tabuľky. Štrukturálne faktory pritom viac ako dvojnásobne prevyšujú cyklickú zložku deficitu, spočívajúcu vo zvýšených nákladoch sociálneho systému z dôvodu zvýšenej nezamestnanosti a nižšieho výberu daní a odvodov. Iba malú časť zo štrukturálneho deficitu tvoria diskkrétne opatrenia prijaté vládou ako reakcia na krízový vývoj.

⁶http://www.finance.gov.sk/Components/CategoryDocuments/s_LoadDocument.aspx?categoryId=7415&documentId=3931
http://www.finance.gov.sk/Components/CategoryDocuments/s_LoadDocument.aspx?categoryId=7415&documentId=3931

⁷ European economic forecast – spring 2010,
http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/european_economy/2010/ee2_en.htm

Správa o stave podnikateľského prostredia v SR, 2010

Príspevky k zmene salda verejnej správy v roku 2009 (ESA 95, % HDP)	
1. Rozpočtované saldo verejnej správy na rok 2009 - návrh vlády SR	-1,7
2. Odhad salda verejnej správy v roku 2009	-6,3
3. Zmena (2-1)	-4,6
Príspevky k zmene salda:	-4,6
Cyklická zložka	-1,2
Jednorazové efekty	-0,1
Vplyv zavedenia 2. piliera dôchodkového systému	-0,2
Platené úroky	-0,5
Štrukturálne primárne saldo:	-2,6
- vplyv zmeny odhadu potenciálneho produktu	-2,5
- protikrizové opatrenia	-0,4
- viazanie výdavkov štátneho rozpočtu	0,5
- zmeny v daňovej legislatíve	0,0
- ostatné zmeny	-0,1
Pozn.: (+) zlepšenie, (-) zhoršenie salda VS Zdroj: Ministerstvo financií	

Zdroj: tabuľka prebratá z Programu stability na roky 2009 až 2012, MF SR, január 2010,
<http://www.finance.gov.sk/Default.aspx?CatID=120>

Začiatkom roku 2009 pod vplyvom postupne sa zhoršujúcich odhadov vývoja ekonomiky vláda zriadila Radu pre hospodársku krízu, ktorá jej predložila sériu návrhov opatrení. Výsledkom boli tri balíčky opatrení, ktoré predstavovali hlavný súbor nástrojov pre „boj s krízou“. Vo všeobecnosti možno súbor týchto opatrení charakterizovať ako málo účinný, zameraný viac na podporu domáceho dopytu a sociálneho štandardu než na reálne zlepšenie podnikateľského prostredia a naštartovanie ekonomiky. Ich krátkodobý efekt na zmiernenie poklesu HDP bol nízky, fiškálny stimul dosiahol podľa odhadu ministerstva financií 0,4% HDP. Prepad, ktorý Slovensko zaznamenalo v porovnaní s priemerným rastom v predchádzajúcom období, bol pritom druhý najvyšší v rámci krajín V4⁸.

Pre prvú vlnu opatrení prijatých vládou v novembri 2008 bol charakteristický nedostatok invencie a účinnosti. Väčšina opatrení akoby bola skopírovaná z mnohých predchádzajúcich reformných materiálov alebo programového vyhlásenia vlády. Mnoho opatrení typu zlepšenie čerpania eurofondov či zavedenie jednotného kontaktného miesta by bolo možné nazvať aj zoznamom nenaplnených sľubov či záväzkov vlády. Boli to totiž opatrenia, ktoré by každá vláda mala uplatňovať bez ohľadu na ekonomický vývoj v krajine. Výsledná podoba opatrení sa často v konečnom dôsledku odlišovala od pôvodných návrhov, prípadne ich efekt bol nižší. Nepodarilo sa napríklad presadiť zavedenie systému rekreačných poukážok. Istú snahu nafúknuť efekt a váhu prijímaných opatrení ilustruje významný počet opatrení, ktoré neviedli ku konkrétnej legislatívnej

⁸ Morvay, Správa o stave Slovenska

Správa o stave podnikateľského prostredia v SR, 2010

aktivite alebo k reálnej zmene v hospodárskej politike – bolo to každé tretie opatrenie. Iné opatrenia zase len reagovali na už existujúce návrhy, ako napríklad zníženie daňového zaťaženia nízkopríjmových skupín formou zamestnaneckej prémie.

Druhá vlna opatrení bola schválená vo februári 2009. Balíček na zmiernenie dopadov krízy na zamestnanosť predložila vláde ministerka práce sociálnych vecí a rodiny. Ročné náklady týchto opatrení mali dosahovať 141 mil. eur v roku 2009 a 175 mil. eur v roku 2010. Až 85% nákladov malo byť financovaných z fondov EÚ, pričom každý rok by malo dôjsť k podpore 63 tisíc pracovných miest. Väčšinu alokovaných prostriedkov pritom spotrebovali dve opatrenia. Najčerpanejším sa stala dotácia na časť odvodových nákladov v prípade udržania pracovného miesta. Do histórie sa však zapíše najmä zakladanie sociálnych podnikov. V balíčkoch vláda vyčlenila spolu 100 mil. eur, pričom pre rôzne pochybenia a podozrenia z neoprávnenej štátnej pomoci Európska komisia pravdepodobne nepreplatí uvedené výdavky.⁹ Obe tieto opatrenia pritom ilustrujú paternalistický prístup k pracovnému trhu, ktorý preferuje súčasné pracovné miesta pred novovzniknutými, prípadne podporuje vo vytváraní pracovných miest verejné inštitúcie.

Až tretí balík opatrení prijatý vládou priniesol návrhy opatrení, ktoré znamenali zlepšenie aj pre všeobecné podnikateľské prostredie a tiež zníženie daňového zaťaženia občanov. Práve zvýšenie nezdaniteľnej časti základu dane (NZČD) sa stalo objemovo najnákladnejším opatrením, ktoré podľa odhadov MF znamenalo výpadok daní vo výške 147 mil. eur (vrátane efektu zvýšenia zamestnaneckej prémie) a v roku 2010 dokonca 219 mil. eur. Podnikateľmi boli pozitívne hodnotené najmä opatrenia z daňovej oblasti, ako napríklad skrátenie lehoty vrátenia nadmerných odpočtov DPH na 30 dní, zrýchlenie odpisovania, zvýšenie vstupnej ceny pre jednorazový odpis hmotného aj nehmotného majetku. Významné postavenie mali tiež opatrenia na zvýšenie energetickej účinnosti a podporu rozvoja vedy a výskumu, hoci ich efektivitu bude možné hodnotiť až s odstupom času. Dopady tretieho balíčka na verejné zdroje boli na rok 2009 odhadované v celkovej sume 199 mil. eur, na rok 2010 sa predpokladá 263 mil. eur.

Osobitné postavenie medzi opatreniami vlády mala podpora kúpy nových áut ľuďom, ktorí dali zošrotovať staré auto (tzv. šrotovné). Prebehla v dvoch vlnách počas jari 2009 a celkovo bolo na jej plnenie vyčlenených 55 mil. eur. Opatrenie bolo aplikované napriek výhradám odbornej verejnosti, že nedôjde k podpore dopytu, len jeho presunu v čase, a že vplyvom výrobných štruktúr automobilového priemyslu dôjde len k minimálnej podpore domácich firiem automobilového priemyslu. Prepad predajov v roku 2010 potvrdil tieto očakávania, rovnako aj podiel na Slovensku vyrobených áut predaných s touto podporou bol nízky – okolo 10%. Vláda vplyvom týchto skutočností zmenila rétoriku a zmysluplnosť opatrenia ospravedlňovala solidaritou s ostatnými krajinami, ktoré tiež zaviedli šrotovné.

Okrem protikrízových opatrení vláda reagovala na zhoršenie hospodárenia vybratých štátnych podnikov a organizácií selektívne formou návratných finančných výpomocí.

⁹ Podľa Implementačnej správy Národného programu reforiem SR na roku 2008 -2010 by celkové náklady na sociálne podniky za dva roky mali dosiahnuť 229 mil. eur., http://www.finance.gov.sk/Documents/1_Adresar_redaktorov/bujnakova/NPR%20SR%20-%20IS%2009/NPR_SR_2008-2010_Implementacna_sprava_2009.pdf

Správa o stave podnikateľského prostredia v SR, 2010

Podnik	Výška návratnej výpomoci	Splatnosť, sadzba
ŽSSK Cargo	166 mil. eur	2019, 6M Euribor +3,2%
Štátne nemocnice	130 mil. eur	2024 – 2026, n.a.
Železnice SR	70 mil. eur	2014, n.a.
SPOLU	366 mil. eur	-

Poskytnuté pôžičky majú spoločné dva znaky. Vláda ich neposkytla zo zdrojov štátneho rozpočtu, ale využila mimorozpočtové zdroje štátnych finančných aktív. Takýto krok mal z pohľadu vlády dve výhody: nevyžadoval obmedzenie ostatných výdavkov štátneho rozpočtu a podľa interpretácie ministerstva financií neznamenal zvýšenie deficitu verejnej správy v danom roku. Pre všetky tri pôžičky je pritom charakteristické, že pravdepodobnosť ich návratnosti je z dôvodu stratového hospodárenia uvedených spoločností mizivá. Európska komisia tiež skúma podporu Carga, či neznamena porušenie pravidiel štátnej pomoci¹⁰. Spoločnosť Moody's vo svojom analytickom materiáli zase predpokladá započítanie splátok výpomoci Železniciam SR voči objednaným výkonom vo verejnom záujme, ktoré neboli v čase plnenia pokryté štátnou dotáciou.¹¹ Celkovo tak došlo k transformácii 366 mil. eur ŠFA na pohľadávky štátu voči štátnym podnikom. Je to viac ako minuloročné náklady všetkých troch protikrízových fiškálnych balíčkov – tie boli na rok 2009 odhadované na 332 mil. eur.

Proces schvaľovania a implementácie protikrízových opatrení bol charakteristický nedostatkom systematického prístupu, ba až náhodným výberom opatrení. Vláda odmietala aj konštruktívne návrhy opozície a v podstate ignorovala aj odporúčenia Rady pre hospodársku krízu, ktorú sama založila. Absencia celospoločenskej diskusie a konsenzu v boji proti kríze v istom rozsahu oslabila účinnosť tohto programu. Hoci v balíčkoch vystupovalo zrýchlenie a zefektívnenie čerpania fondov EÚ, tempo čerpania je naďalej pomalé. Z pohľadu daňového poplatníka bolo najdôležitejším opatrením urýchlenie výstavby diaľnic financovaných formou tzv. verejno- súkromného partnerstva. Tlak na rýchle uzavretie obrovských stavebných projektov viedol k ich významnému predraženiu.

I napriek tomu, že cieľ pokračovania v konsolidácii verejných rozpočtov dostal v zozname opatrení poradové číslo 3, vláda sa neodhodlala k implementácii úsporných opatrení, ktoré by viedli k eliminovaniu nadmerného deficitu verejnej správy. Naopak, vlastnú rastúcu spotrebu, vrátane zvyšovania mzdových výdavkov vo verejnej správe, označovala za fiškálny stimul. Na strane výdavkov vláda pristúpila k viazaniu a ich realokácii s cieľom získať zdroje na financovanie fiškálnych nákladov opatrení protikrízových balíčkov v objeme 332 mil. eur. Podľa dostupných informácií boli výdavky štátneho rozpočtu o zhruba 820 mil. eur nižšie ako plánoval rozpočet. Aj napriek významnému poklesu oproti veľkoryso naplánovaným výdavkom však došlo k medziročnému rastu výdavkov rozpočtu o 5,3%.

¹⁰ <http://ekonomika.sme.sk/c/5372305/statne-cargo-skoncilo-vlani-v-strate-127-milionov-eur.html>

¹¹ http://www.zsr.sk/buxus/docs//Rating/rok2009/ZSR_RA_July_2009_SK.pdf, str.8

Správa o stave podnikateľského prostredia v SR, 2010

Viac ako 300 mil. eur z uvedenej úspory pritom pripadá na nižšie úrokové náklady štátneho dlhu a nižšie transfery ostatným subjektom z rozpočtu všeobecnej pokladničnej správy. Významná úspora v rozpočte bola tiež dosiahnutá viazaním výdavkov na úhradu prevádzkových nákladov, podľa odhadov dosiahla 411 mil. eur. To síce znamená 22-percentnú úsporu zdrojov oproti schválenému rozpočtu (ten počítal s až vyše 20-percentným medziročným rastom), ale výrazne k tomu prispelo aj slabé čerpanie eurofondov (a teda slabšie ako rozpočtované kofinancovanie). Napriek viazaniu výdavkov a ich reálnemu poklesu v niektorých kapitolách minuli štátne inštitúcie spolu na nákup tovarov a služieb toľko čo v roku 2008. V oblasti mzdových nákladov došlo k úspore oproti rozpočtu o 77 mil. eur, čo však stále znamenalo medziročný rast o 10%. Priemerné mzdy vo verejnej správe tak v krízovom roku stúpili násobne viac ako v súkromnej sfére. Nižšie kapitálové výdavky o 84 mil. eur predstavovali necelú štvorpercentnú úsporu oproti plánu, no medziročné zvýšenie 34 %.

Vzhľadom na skutočnosť, že vláda neprijala legislatívne zmeny, ktoré by viedli k všeobecne efektívnejšiemu a lacnejšiemu verejnému obstarávaniu, dá sa predpokladať, že väčšina dosiahnutých úspor v prevádzke či investíciách bola dosiahnutá najmä viazaním výdavkov, ktoré bude hlavne v prípade investícií potrebné uhradiť neskôr. Viazanie prevádzkových výdavkov pritom niekedy hraničilo so schopnosťou rozpočtových organizácií vykonávať svoje služby, v niektorých prípadoch bolo tiež realizované na úkor súkromných subjektov.¹² Vláda tak nielenže reálne nezvýšila efektivitu chodu verejnej správy či mandatórnych výdavkov, ale vytvorila skryté dlhy, ktoré budú komplikovať novej vláde prípravu a konsolidáciu verejných rozpočtov.

Za zmienku stojí aj vyprázdnenie účtu štátnych finančných aktív, spôsobené najmä spomínanými návratnými finančnými výpomocami a spätným odkupom akcií Transpetrolu štátom. O značný podiel v Transpetrole sa pritom sporí so štátom súkromná spoločnosť, čo by v prípade prehry v súdnom spore znamenalo mimoriadne neefektívnu operáciu. Ďalší významný arbitrážny spor sa vedie o zákonnosť rozhodnutia vlády o zákaze zisku pre zdravotné poisťovne. Oba tieto spory predstavujú potenciálne riziko pre verejné financie.

Skryté dlhy vláda tvorila aj v zdravotníctve, kde najväčší poskytovatelia – štátne nemocnice – evidujú značné záväzky z neuhradených faktúr voči svojim dodávateľom. Ďalším zdrojom potenciálnych záväzkov pre budúcu vládu je hospodárenie štátnych podnikov a spoločností s majoritnou majetkovou účasťou štátu. Mnohé z týchto podnikov poskytujú výkony nad rámec úhrady zo štátneho rozpočtu (ŽSR, ŽSSK), na ktorých finančné krytie sú nútené si brať úvery za podstatne nevýhodnejších podmienok ako štát. Finančná situácia však nie je dobrá ani v ostatných štátnych spoločnostiach (Lesy SR, Letisko M.R. Štefánika, ŽS Cargo, Slovenská pošta), čo predstavuje potenciálne záväzky štátneho rozpočtu v prípade prevzatia zodpovednosti za ich potrebnú reštrukturalizáciu v budúcnosti.

3. Vývoj daňových príjmov

¹² Ako príklad môžeme uviesť rast dlhu Ministerstva spravodlivosti za poskytované služby advokátom, ktorý za rok vzrástol z 4,4 mil. eur na 10 mil. eur

Správa o stave podnikateľského prostredia v SR, 2010

Medziročný pokles hotovostných daňových príjmov štátneho rozpočtu dosiahol v roku 2009 11,1 %. V porovnaní so schválenou prvou verziou štátneho rozpočtu došlo k výpadku týchto príjmov vo výške 19 percent.¹³

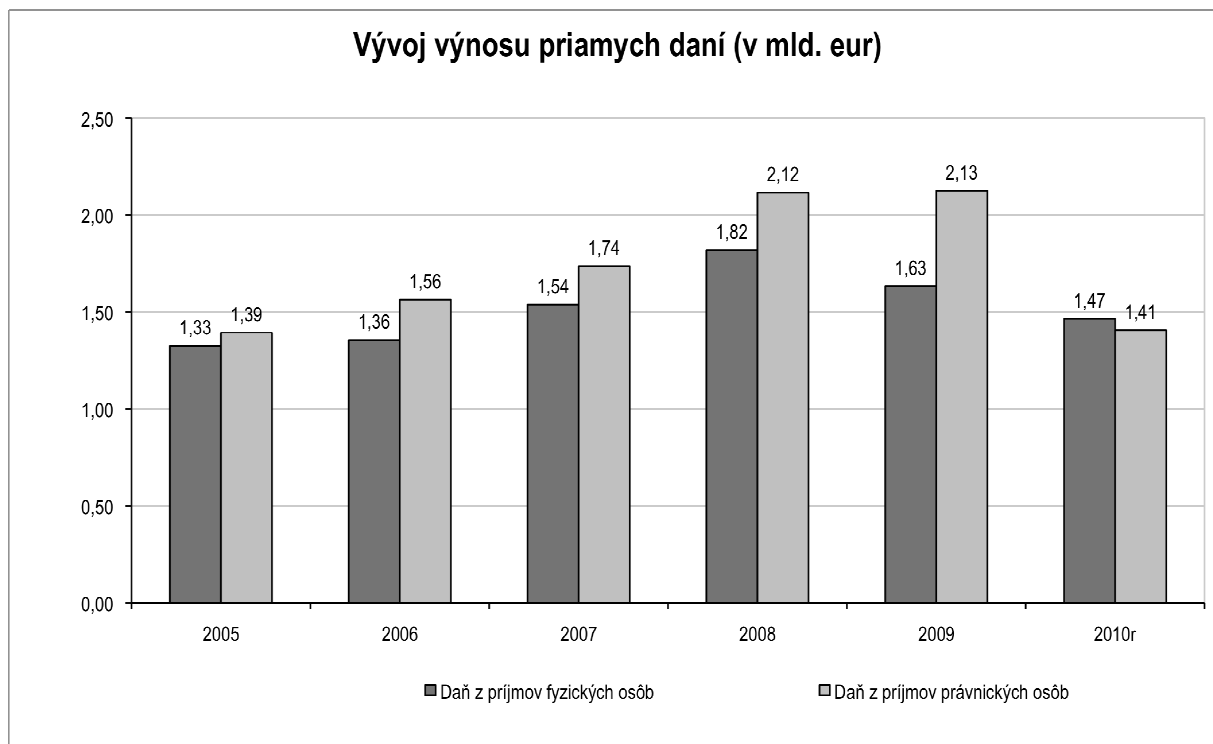
Výnosy **dane z príjmov fyzických osôb** zaznamenali v období 2006 – 2008 prudký rast spolu za dva roky o 34%. Strojcom tohto rastu bola na jednej strane rastúca miera zamestnanosti, na druhej strane vysoký rast priemernej mzdy, ktorý v tomto období neklesol pod 7 % ročne. K významnému prepadu plnenia dane však došlo v roku 2009, keď celkový výber zaostal za plnením roka 2008 o 10 percent. Rozpočet pôvodne predpokladal 9-percentný rast, avšak skutočné hotovostné plnenie bolo na úrovni 82,4 % schváleného rozpočtu, pričom výpadok dosiahol 350 mil. eur. Dominantnú časť výpadku príjmov tejto dane treba pripísať poklesu miery zamestnanosti. Menšiu časť výpadku príjmov zapríčinilo zvýšenie nezdaniteľnej časti základu dane, uplatňované od marca 2009 (podľa aktuálnych odhadov MF sa zvýšenie NČZD a z toho vyplývajúce zvýšenie zamestnaneckej prémie malo prejavíť výpadkom vo výške 147 mil. eur). Prognóza plnenia tejto dane na rok 2010 predpokladá ďalšie znižovanie výnosu, a to z dôvodu ďalšieho poklesu zamestnanosti pri nízkom raste priemernej mzdy. Vývoj výberu dane v prvom polroku nasvedčuje, že tento rok sa výnos z tejto dane – rozhodujúcej pre financovanie samospráv – prepadne dokonca pod úroveň roka 2007.

Medziročný rast hotovostných príjmov **dane z príjmov právnických osôb** neklesol v rokoch 2005 až 2008 pod 10 % a ešte v roku 2008 dosiahol 21,9 percenta. Príjmy vlády z tejto dane vzrástli v tomto období o 52 %. V roku 2009 bol očakávaný rast oproti skutočnosti minulého roka 15,7%, ale hospodárska kríza tento vývoj zvrátila, a to i napriek ešte vysokej ziskovosti podnikov z roku 2008, ktorá bola pre hotovostné príjmy v roku 2009 určujúca. Výnosy štátneho rozpočtu z dane z príjmov právnických osôb ostali v podstate nezmenené. Pre hospodársku recesiu a významný pokles ziskovosti v roku 2009 sa očakáva podstatne nižší výber v roku 2010. Rozpočtovaná suma 1,8 mld. eur bola na úrovni výnosu tejto dane z roku 2007. Plnenie za prvých šesť mesiacov roka a aktuálny odhad výberu naznačujú, že realita môže byť nakoniec ešte horšia ako v prípade dane z príjmu fyzických osôb a výber tejto dane môže v tomto roku skončiť na úrovni roka 2005. Ministerstvo financií dosiaľ nepublikovalo príčiny tohto hlbokého prepadu. Nepotvrdil sa predpoklad, že výber dane sa zlepší na konci júna, kvôli možnosti presunu daňovej povinnosti na tento termín. Júnový nárast bol len mierny, a teda príčinu nízkeho hotovostného výberu dane je potrebné hľadať predovšetkým v negatívnom vplyve vracania preplatkov na dani v dôsledku vysokých preddavkových platieb.

Výnos zo **zrážkovej dane** klesol v roku 2009 medziročne o 24 %. Hlavnou príčinou bol výrazný pokles úrokových sadzieb, ktoré sú určujúcim faktorom pre výber zrážkovej dane.

¹³ V texte o daňových príjmoch vychádzame zo verejne dostupných zdrojov údajov k 30.6.2010

Správa o stave podnikateľského prostredia v SR, 2010



Hotovostný výnos **dane z pridanej hodnoty** – objemovo najdôležitejšej príjmovej položky štátneho rozpočtu – v roku 2009 medziročne poklesol o 17 percent. Príčinu tohto poklesu treba hľadať v nadmerných odpočtoch vyplývajúcich z transakcií zo záveru roka 2008 a z poklesu ekonomickej aktivity v roku 2009. Na výbere sa čiastočne prejavilo aj skrátenie lehoty na vrátenie nadmerných odpočtov mesačným platiteľom dane zo 60 na 30 dní, čím disponibilné zdroje štátu v priebehu roka klesli vplyvom vyšších odpočtov priemerne o 117 mil. eur. Rozpočet pritom predpokladal osempercentný medziročný rast výnosu z DPH na úroveň 5 mld. eur, skutočný výber bol až o 1,1 mld. eur nižší, čo bol účtovne jeden z najvýznamnejších dôvodov vysokého schodku. Kvôli medziročným presahom odpočtov DPH je však vhodné sa na výnos tejto dane pozerať aj akruálnou metodikou, ktorá dáva reálnejší pohľad na výber dane v priebehu daného roka. Podľa dostupných údajov došlo k medziročnému poklesu výberu o 8,4%, zhruba na úroveň roka 2007. To však nekorešponduje s nízkym, ale predsa kladným rastom spotreby slovenských domácností v uplynulom roku. Pravdepodobnou príčinou tohto poklesu bol presun nákupov do zahraničia v prvej polovici roka, čomu nahrával silnejúci kurz eura. V roku 2010 by akruálny výber dane mal vzrásť o 8% pri očakávanom jednopercetnom raste spotreby domácností.

Hotovostné plnenie **spotrebných daní** v roku 2009 dosiahlo 87% pôvodného rozpočtu a bolo o 3,7% nižšie ako v roku 2008. Za poklesom výberu stojí najmä nižšie plnenie daní z minerálnych olejov (medziročný pokles o 10%), ktoré sa vplyvom poklesu ekonomickej aktivity dostalo na úroveň roka 2005. Hlbšiemu poklesu výberu spotrebných daní zabránil zvýšený výber daní z tabaku, ktorý na hotovostnej báze stúpol o 17%. Postupné zvyšovanie tabakových daní potvrdilo

Správa o stave podnikateľského prostredia v SR, 2010

nízku cenovú elasticitu správania fajčiarov, ktorí svoj príspevok štátnemu rozpočtu v priebehu piatich rokov zdvojnásobili. Ďalší výpadok výnosu spotrebných daní sa dá od roku 2010 očakávať v dôsledku zníženia sadzby dane na motorovú naftu, ktoré bolo reakciou vlády na štrajk prepravcov v nákladnej doprave. Pôvodné odhady výpadku vo výške 100 mil. eur však pravdepodobne budú korigované smerom nadol, vzhľadom na zvýšený záujem zahraničných dopravcov o čerpanie PHM na území Slovenska.

I napriek poklesu hospodárskej aktivity sa obciam podarilo zvýšiť v roku 2009 výnos **dane z nehnuteľností** o 7,3% na 254 mil. eur. S rastom sa počíta aj v rozpočte na rok 2010 – o štyri percentá. Objem **dane z motorových vozidiel**, ktorá je príjmom rozpočtov VÚC, sa za posledné tri roky nemenil, stagnuje na úrovni 120 mil. eur.

4. Zmeny v daňovej politike

Po nástupe vlády v roku 2006 sa očakávali podstatné úpravy v daňovej oblasti. Významné zmeny, ktoré by zmenili podstatu reformy z roku 2003 zameranú na presunutie dôrazu na nepriame dane a vyrovnanie sadzieb pri dani z príjmov fyzických a právnických osôb a dane z pridanej hodnoty, sa však neudiali. V daňovej oblasti možno z hľadiska dopadov na podnikateľské prostredie vybrať ako dôležité nasledujúce z uskutočnených zmien počas posledného volebného obdobia:

- zavedenie tzv. **milionárskej dane** – zvýšenie progresivity dane z príjmu fyzických osôb znížením nezdaniteľnej časti základu dane pri príjmoch nad stanovenú hranicu
- zavedenie **zníženej sadzby DPH na lieky a zdravotnícke pomôcky** – jedná sa o čiastkové riešenie problému rastúceho podielu výdavkov na lieky v zdravotníctve a čiastočný návrat k systému dvoch sadzieb dane z pridanej hodnoty
- prechod na euro znížil **minimálnu sumu obratu, od ktorej existuje povinnosť registrovať sa pre účely DPH** z 1,5 mil. korún na 35 000 eur (1,05 mil. korún). Táto zmena predstavovala zvýšenie administratívnych nákladov pre malých podnikateľov a po ich kritike došlo k novelizácii, ktorá od júla 2009 túto hranicu posunula späť
- **zníženie spotrebnej dane z nafty z 0,481 eura na 0,391 eura** za jeden liter začiatkom roka 2010 po nátlakovej akcii zo strany dopravcov, ktorí reagovali na zavedenie mýtného systému na Slovensku
- **zavedenie spotrebných daní na energetické nosiče** (uhlie, elektrina, zemný plyn) v auguste 2008 a ich následné zvýšenie vo februári 2010
- transponovanie troch európskych smerníc Rady Európy z roku 2008 v januári 2010, ktoré upravujú miesto poskytovania služieb, vrátenie dane z pridanej hodnoty zdaniteľným osobám, ktoré nie sú usadené v členskom štáte vrátenia dane, ale v inom členskom štáte a zmeny súvisiace s cieľom bojovať proti daňovým podvodom spojenými s transakciami v rámci EÚ. Tieto zmeny so sebou priniesli nové registračné a vykazovacie povinnosti pre podnikateľov

Správa o stave podnikateľského prostredia v SR, 2010

- **zvýšenie spotrebnej dane z liehu** v marci 2010 z 939,38 eur/hl na 1080 eur/hl pri základnej sadzbe a z 469,69 eur/hl na 540 eur/hl pri zníženej sadzbe

Oddelene uvádzame vybrané úpravy daňových zákonov, ktoré boli súčasťou opatrení zameraných na zmierňovanie negatívnych dopadov finančnej krízy na slovenskú ekonomiku a podporu rastu. Platia od začiatku marca 2009¹⁴:

- **zvýšenie nezdaniteľnej časti základu dane na daňovníka** počas obdobia rokov 2009 a 2010 z 19,2-násobku životného minima na úroveň 22,5-násobku životného minima, posun hranice znižovania nezdaniteľnej časti základu dane zo 100-násobku životného minima na 86-násobok životného minima a posilnenie zamestnaneckej prémie
- **zavedenie výnimky z povinnosti viesť účtovníctvo (zjednodušenie daňovej evidencie)** pre podnikateľov, ktorí sú fyzickými osobami, uplatňujú preukázateľné daňové výdavky, nezamestnávajú žiadnych zamestnancov a ich obrat nie je vyšší ako 170 000 eur
- **zvýšenie vstupnej hodnoty majetku, ktorú možno jednorazovo zahrnúť do nákladov** bez postupného odpisovania, z 996 eur na 1 700 eur v prípade hmotného, a z 1 660 eur na 2 400 eur v prípade nehmotného majetku, zavedenie účtovania zriaďovacích nákladov priamo do nákladov
- **zavedenie možnosti uplatniť paušálne výdavky na spotrebu pohonných látok** do výšky 80% z celkového preukázateľného nákupu pohonných látok, pričom nie je potrebné viesť knihu jazd, ale bude sa vychádzať z počtu najjazdených kilometrov, ktoré sa zistia zo stavu tachometra na začiatku a na konci príslušného zdaňovacieho obdobia
- **skrátene lehoty na vrátenie nadmerných odpočtov** pri dani z pridanej hodnoty z 60 na 30 dní (od apríla 2009)
- možnosť predĺženia lehoty na podanie daňového priznania za rok 2009 na jún 2010

5. Medzinárodné porovnanie daňového systému SR

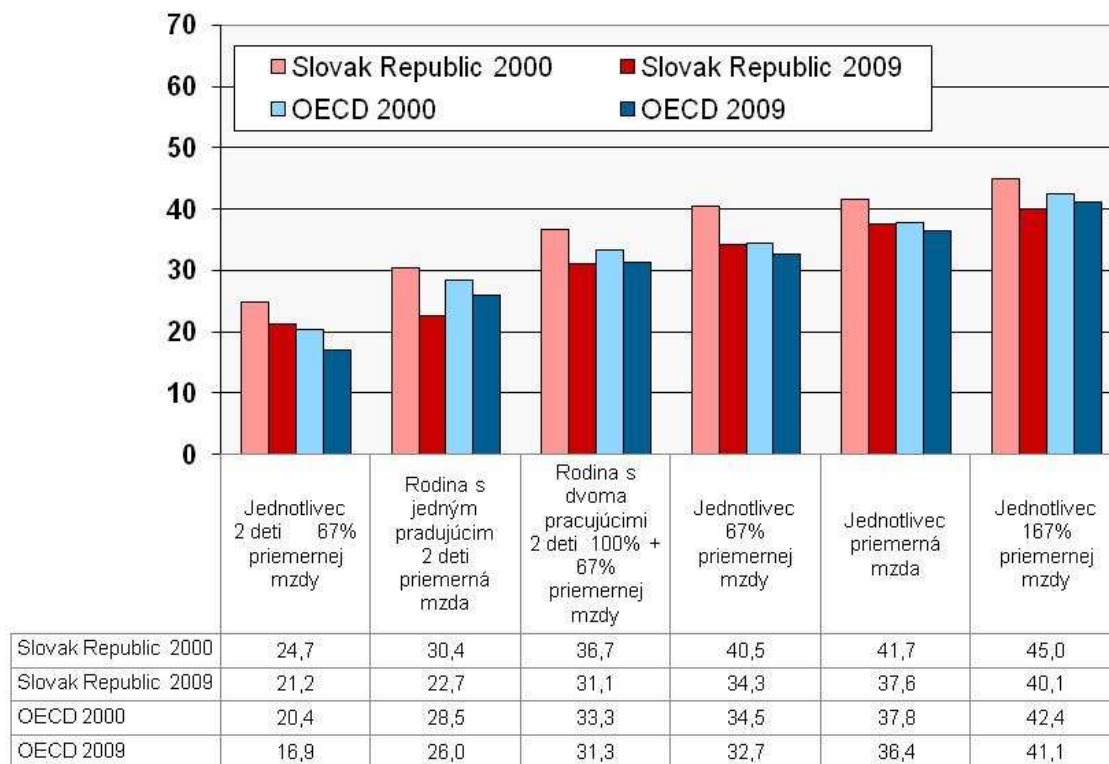
Celkové daňovo-odvodové zaťaženie sa na Slovensku do roku 2000 znížilo pre jednotlivcov aj rodiny. Daňový klin¹⁵, teda podiel daní a odvodov na celkových nákladoch práce, klesol u jednotlivca s priemernou mzdou z 41,7% v roku 2000 na 37,6 % v roku 2009. Táto hodnota je mierne nad priemerom krajín OECD (36,4%). Aj pri ostatných sledovaných skupinách sa výška daňového klinu pohybuje v blízkom okolí priemeru krajín OECD.

¹⁴ Kompletný prehľad sa nachádza v tomto materiáli <http://www.finance.gov.sk/Default.aspx?CatID=7385>

¹⁵ Priemerný daňový klin predstavuje podiel súčtu daní z priemernej mzdy a odvodov na sociálne zabezpečenie platené zamestnancom a zamestnávateľom znížené o bonus na dieťa na celkových nákladoch práce.

Správa o stave podnikateľského prostredia v SR, 2010

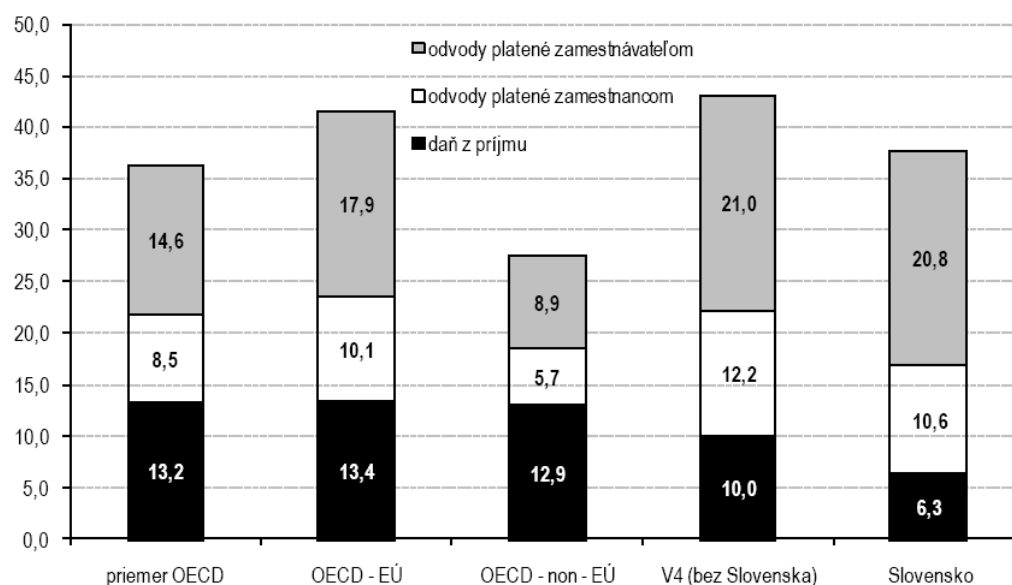
Daňový klin Slovensko vs. priemer krajín OECD



Zdroj: OECD http://www.oecd.org/document/25/0,3343,en_2649_34533_45147801_1_1_1_1,00.html

Z hľadiska štruktúry daňového klinu je v porovnaní s ostatnými krajinami zrejma väčšia váha odvodov. Daň z príjmu tvorila na Slovensku v roku 2009 iba 16,9% daňového klinu, v ostatných krajinách V4 to bolo 23,1% pričom priemer v krajinách Európskej únie, ktoré sú zároveň aj v OECD, je až 32,4 percenta.

Graf 8: Štruktúra daňového klinu v OECD a V4 v roku 2009 (% celkových nákladov práce)



Zdroj: OECD; *Taxing Wages 2008/2009*

Graf prebratý z:

http://www.finance.gov.sk/Components/CategoryDocuments/s_LoadDocument.aspx?categoryId=7565&documentId=4175

Čo sa týka rozdelenia daňového bremena medzi priame a nepriame dane, na Slovensku je v porovnaní s priemerom krajín Európskej únie daňami viac zaťažená spotreba ako príjmy alebo kapitál. Implicitná daňová sadzba zo spotreby¹⁶ bola v roku 2007 na Slovensku 20,6% kým vážený priemer tejto sadzby v EÚ bol 20,0%¹⁷. Implicitné daňové sadzby z kapitálu¹⁸ (17,5%) alebo z príjmov korporácií¹⁹ (19,5%) patrili k najnižším v EÚ. Aj tento fakt pravdepodobne prispel k príchodu kapitálovo náročnej zahraničnej produkcie, ktorá stojí za prudkým rastom slovenskej ekonomiky pred krízou.

¹⁶ podiel daňových príjmov zo spotreby a konečných výdavkov domácností na spotrebu

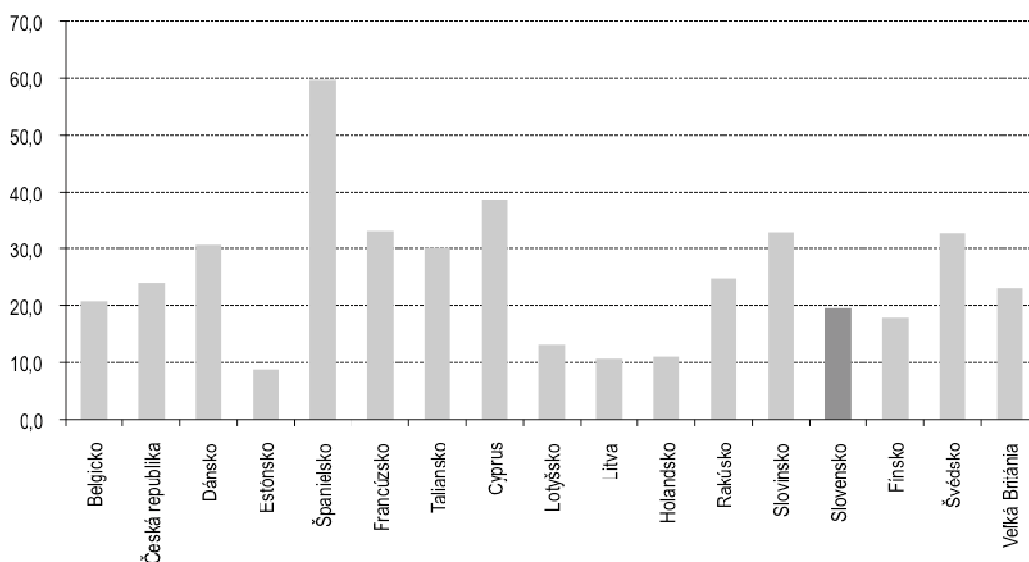
¹⁷ Údaje z MF SR prevzaté z Taxing Europe 2009, <http://www.finance.gov.sk/Default.aspx?CatID=7432>

¹⁸ podiel všetkých daňových príjmov z kapitálu a sumy potenciálne zdaniteľného kapitálu a príjmov z podnikania v ekonomike (príjmy z podnikania, úrokové výnosy, výnosy z dividend a výnosy z prenájmu)

¹⁹ podiel daní z príjmov alebo ziskov korporácií a celkových príjmov korporácií

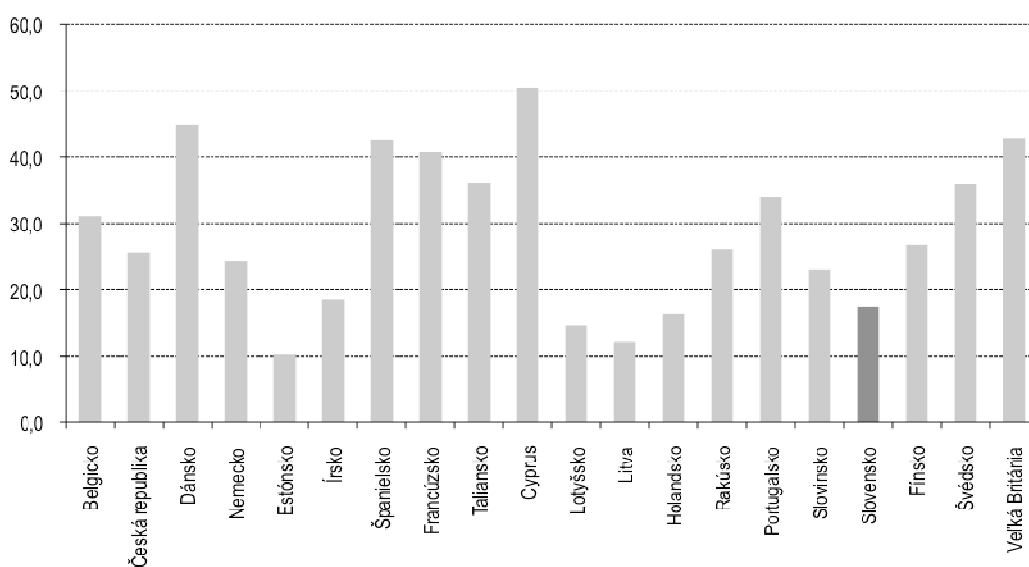
Správa o stave podnikateľského prostredia v SR, 2010

Implicitná daňová sadzba z príjmov korporácií v EÚ 27 v roku 2007 (%)



Graf prebratý z: <http://www.finance.gov.sk/Default.aspx?CatID=7432>

Implicitná daňová sadzba z kapitálu v EÚ 27 v roku 2007 (%)



Graf prebratý z: <http://www.finance.gov.sk/Default.aspx?CatID=7432>

Správa o stave podnikateľského prostredia v SR, 2010

Celkové daňové zaťaženie vyjadrené daňovou kvótou II²⁰ bolo v roku 2008 na Slovensku 29,3% čo predstavuje druhú najnižšiu daňovú záťaž z krajín EÚ po Rumunsku (28,8%). Podrobnejší pohľad na štatistiky naznačuje, že pozitívny vplyv nízkych daní je do istej miery eliminovaný vyššou odvodovou záťažou. V hodnotení odvodovej záťaže SR zaujíma spomedzi krajín EÚ trináste miesto, čo znamená priemerný výsledok. Efektívna záťaž tých, ktorí na Slovensku odvody platia, je vyššia ako priemerná, súhrnný celkový výber však znižuje čoraz rozšírenejšie legálne vyhýbanie sa plateniu odvodov.

Súčasnú nastavenie odvodov je vyslovenie nepriateľské k tvorbe nových stabilných pracovných miest. Väčšina odvodových príjmov plynie od zamestnancov v trvalom pracovnom pomere a ich zamestnávateľov, kým pracujúci s flexibilnejšími pracovnými kontraktmi (práca na dohodu, slobodné povolania, autori, živnostníci, konatelia s.r.o.) sa dokážu odvodovej povinnosti efektívne vyhýbať, alebo svoju povinnosť výrazne znižovať. Táto situácia pritom pretrváva už roky a vytvára tlak na hľadanie alternatívnych foriem zamestnávania či dokonca čiernu prácu.

Práve klesajúci podiel reálne zaplatených odvodov na HDP sa dominantne podieľa na znižovaní daňovej kvóty II. V tomto prípade však jej pokles nevyjadruje skutočný pokles odvodového bremena, ktorý by cítila väčšina zamestnancov a zamestnávateľov. Daňovo- odvodová kvóta klesá bez toho, aby prišlo k zníženiu odvodových sadzieb, čo ukazuje, že legálne možnosti neplatenia odvodov sa na Slovensku využívajú v čoraz širšej miere a stali sa problémom s významným dopadom na verejné financie.

Daňová kvóta II a jej zložky v SR (% HDP)									
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Dane z produkcie a importu	12,5	11,4	11,6	12,1	12,5	12,8	11,5	11,4	10,8
Dane z príjmov a majetku	7,4	7,5	7,0	7,1	6,1	6,0	6,1	6,2	6,4
Kapitálové dane	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Sociálne odvody	14,1	14,3	14,6	13,8	13,1	12,7	11,8	11,7	12,0
Imputované sociálne odvody	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Daňová kvóta II	34,1	33,3	33,3	33,1	31,8	31,6	29,5	29,4	29,3

Tabuľka prebratá z: <http://www.finance.gov.sk/Default.aspx?CatID=7432>

Napriek tomu, že v rámci daňovej reformy v roku 2003 došlo k čiastočnému zjednodušeniu daňovej legislatívy, táto stále patrí k tým komplikovanejším, čo zvyšuje náklady a predstavuje

²⁰ percentuálny podiel celkových daňových príjmov verejnej správy vrátane sociálnych a zdravotných odvodov na HDP

Správa o stave podnikateľského prostredia v SR, 2010

administratívne bariéry v podnikaní. Medzi hlavné problémy patria komplikované daňové tlačivá, neprehľadné, zle štruktúrované a príliš často novelizované zákony, nízka úroveň elektronizácie a zdieľania informácií medzi jednotlivými štátnymi organizáciami. Podľa štúdie PricewaterhouseCoopers, Svetovej banky a IFC „Paying Taxes 2010“²¹ porovnávajúcej daňové systémy na modelovej spoločnosti s ručením obmedzeným zamestnávajúcej 60 zamestnancov je Slovensko v jednoduchosti platenia daní (indikátor je zložený z celkovej daňovej záťaže, počtu daňových platieb, počtu hodín strávených naplnením povinností vyplývajúcich z daňového systému) až na 119 mieste zo 183 hodnotených krajín. Z európskej únie sa najvyššie umiestnilo Írsko (6. miesto), naopak najťažšie sa dane podľa štúdie z krajín únie platia v Taliansku (136. miesto). Situáciu v tejto oblasti by mal zlepšiť program UNITAS – reforma daňovej a colnej správy s cieľom zjednotenia výberu daní, ciel a odvodov. Plná realizácia projektu sa však podľa doterajších plánov neuskutoční pred rokom 2014²².

6. Udržateľnosť dôchodkového systému

Hospodárske spomalenie a z neho vyplývajúci pokles príjmov Sociálnej poisťovne z odvodov poukázali na labilitu priebežného financovania starobných dôchodkov (Pay As You Go systém) spočívajúcu v závislosti na rastúcej, resp. dostatočne veľkej mase prispievateľov. Pokles zamestnanosti sa prejavil na príjmoch Sociálnej poisťovne od ekonomicky aktívnych osôb, ktoré medziročne klesli o 4,2 % a v porovnaní so schváleným rozpočtom zaznamenali 12-percentný prepád. Naopak dôchodky, predstavujúce viac než tri štvrtiny výdavkov poisťovne, boli valorizované až o takmer 7 percent.

Kým od zavedenia 2. piliera do roku 2008 si Sociálna poisťovňa vystačila s transferom zo štátnych finančných aktív v takej výške, ktorá jej kompenzovala sumy prevádzané na osobné dôchodkové účty sporiteľov v druhom pilieri, od roku 2009 to neplatí. Do štátneho rozpočtu na rok 2010 musela byť zahrnutá okrem dotácie výpadku príjmov súvisiacej s 2. pilierom aj ďalšia dotácia vo výške 742 mil. eur, ktorá je nevyhnutná na udržanie platobnej schopnosti poisťovne.

Fond dôchodkového poistenia bol v deficite už skôr, v čase nízkej nezamestnanosti ho však poisťovňa mohla dotovať z prebytkov v ostatných fondoch. Kríza zvýšila čerpanie aj z pôvodne prebytkových fondov. Nožnice rozpočtu poisťovne sa tak v minulom roku roztvorili ako nikdy predtým. Príjmy poisťovne od ekonomicky aktívnych osôb prvýkrát nepostačovali na vyplácanie dôchodkov ani po dorovnaní príjmov Sociálnej poisťovne zo štátnych finančných aktív o sumu, ktorú z vybraných odvodov prevádza na osobné dôchodkové účty sporiteľov v druhom pilieri. Poisťovňa musela minúť aj prebytky z predchádzajúcich rokov, aby splnila svoje záväzky.

Vysokou valorizáciou, ktorá vyplývala z predchádzajúceho vývoja priemernej mzdy a inflácie, a jej skorším uplatnením (namiesto júla už od januára 2009) v snahe zvýšiť akceptovateľnosť novej meny dôchodcami, výdavky poisťovne odskočili od príjmov tak výrazne, že príjmy poisťovne od pracujúcich ich nedokážu v strednodobom horizonte dobehnúť. Veľkosť priebežného deficitu –

²¹ <http://www.doingbusiness.org/documents/FullReport/2010/Paying-Taxes-2010.pdf>

²² <http://www.finance.gov.sk/Default.aspx?CatID=7018>

Správa o stave podnikateľského prostredia v SR, 2010

nezávislého na druhom pilieri – možno ilustrovať na jednoduchom prepočte. Ak by poisťovňa mala na odvodoch získať od pracujúcich uvedenú sumu, muselo by jej pribudnúť 250 000 poistencov, pričom by nesmeli byť účastníkmi II. piliera. Takýto rast zamestnanosti je v dohľadnej dobe nemožný.²³ Dobiehanie deficitu formou zvyšovania priemernej mzdy zase naráža na valorizačné vzorce. Ak by sa teoreticky podarilo v ďalšom období zvyšovať príjmy Sociálnej poisťovne v priemere o 5% ročne a zbrzdiť rast výdavkov na 3 % ročne (pri raste počtu dôchodcov ťažko dosiahnuteľný predpoklad), aj tak by priebežný deficit vznikol ešte ďalších 18 rokov.

Priebežná dotácia Sociálnej poisťovne sa tak stala pevnou súčasťou výdavkov štátneho rozpočtu, pokiaľ nedôjde k reforme odvodov a výpočtu dávok Sociálnej poisťovne. Zvyšovanie odvodového zaťaženia pritom nepredstavuje ideálne riešenie, nakoľko daňovo-odvodový klin pri priemernej mzde má z konvergujúcich krajín vyšší iba Maďarsko. Je otáznosť, či by rozšírenie bázy podliehajúcej odvodom dokázalo zvýšiť príjmy poisťovne o stovky miliónov eur. Na druhej strane treba upozorniť, že ak má byť dodržané ústavné právo na výplatu už priznaných dôchodkov, nie je možné tento deficit žiadnymi úpravami skreslať v horizonte jedného volebného obdobia. Ani zmeny valorizácie, ani postupné zvyšovanie veku odchodu do dôchodku by nepriniesli dostatočné úspory v potrebnej výške. Tento nepriaznivý stav (veľký objem mandatórných výdavkov znižuje operatívnu flexibilitu vlády) by mal byť dostatočným dôvodom na diskusiu o reforme prvého piliera a zároveň na úpravu druhého piliera, ktorý má šancu v budúcnosti zvýšiť príjmy dôchodcov. Nedávne úpravy druhého piliera zmenou motivácií správcov úspor de facto zamedzili možnosti dosiahnuť ich zhodnotenie na úrovni historických priemerov výnosnosti akciových trhov. Neprimeranou penalizáciou v prípade poklesu hodnoty úspor – hoci aj krátkodobej – obmedzili investičné portfólio na peňažné a dlhopisové inštrumenty. Diskusia o druhom pilieri by však nemala skončiť len na forme odmeny a motivácií správcov úspor, ale jej výsledkom by malo byť rozhodnutie o jeho postavení. Nepriaznivý vývoj v prvom pilieri by mal byť dôvodom pre opätovné zavedenie povinného vstupu do druhého piliera.

7. Kvalita riadenia verejných financií

Ako vyplýva z uvedených faktov, rozpočtový výhľad na najbližšie roky nevyzerá optimisticky. Jarná predikcia Európskej komisie očakáva v roku 2010 deficit až 6,8 % HDP, namiesto v rozpočte predpokladaných 5,5 %. Podľa júnového prieskumu medzi členmi Klubu ekonomických analytikov Slovenska dosiahne deficit verejných financií v prípade, že nedôjde k závažným korektívnym opatreniam v roku 2010, dokonca 7,4 %²⁴ HDP. Nastupujúca vláda to teda s prijímaním stabilizačných opatrení a znižovaním deficitu pod maastrichtskú hranicu 3 % nebude mať ľahké. Situácia je o to komplikovanejšia, že veľkú časť deficitu netvorí jeho cyklická ale štrukturálna zložka.

²³ Na konci roka 2008, keď miera zamestnanosti dosiahla v novodobej histórii Slovenska maximum, bol počet zamestnancov o 155 000 vyšší.

²⁴ http://www.ineko.sk/kea/prieskum_verejne_financie.pdf

Správa o stave podnikateľského prostredia v SR, 2010

Ďalšou črtou spravovania verejných financií sa stalo obmedzovanie prístupu verejnosti k informáciám. V roku 2009 Ministerstvo financií SR nesprístupnilo až do júna informácie o predpokladaných daňových príjmoch a situácia sa zopakovala aj v roku 2010. Ministerstvo financií nezvolalo pravidelné zasadanie výboru pre daňové prognózy²⁵ a navyše až do času konania volieb nezverejnilo štátny záverečný účet za predchádzajúci rok. Východiská rozpočtu, ktoré sú základom pre určenie parametrov fiškálnej politiky v nasledujúcom roku, neboli vládou schválené takisto dva po sebe nasledujúce roky.

Kedy sa schvaľovali dokumenty vo vláde

Rok	Štátny záverečný účet	Východiská rozpočtu	Daňové prognózy ^o
2003	21. mája	5. júna	x
2004	26. mája	5. mája	x
2005	31. mája	?	17. februára
2006	5. apríla	5. apríla	8. februára
2007	9. mája	9. mája	2. februára
2008	28. mája	9. apríla	8. februára
2009	13. mája	neboli schválené	11. februára
2010	?	neboli schválené	?

^o Ide o dátumy, kedy daňové prognózy zverejnilo ministerstvo financií.

Zdroj: Úrad vlády SR, Ministerstvo financií SR

Zdroj: tabuľka prebratá zo SME²⁶

V ostatných rokoch sa významne zvýšil objem prostriedkov, ktoré sa v rozpočte presúvajú z roka na rok. Ide predovšetkým o nevyčerpané prostriedky EÚ a spolufinancovanie k nim, ako aj kapitálové výdavky na neukončené investičné akcie. Najvyšší balík peňazí tradične presúva ministerstvo dopravy, ktoré má najvyšší kapitálový rozpočet a pomerne veľké zastúpenie prostriedkov EÚ. Medziročné presuny výdavkov sa dejú automaticky na požiadanie príslušných ministerstiev, čo vyplýva z legislatívnej úpravy. Najdlhšia možná doba presunu bola časovo obmedzená na tri po sebe nasledujúce roky. V roku, kedy vstúpilo toto ustanovenie do platnosti, išlo o prostriedky v objeme približne 200 mil. eur, presun z roku 2009 už dosahuje desaťnásobok tejto sumy. V roku 2010 sa dá očakávať ďalšie zvýšenie tejto sumy, vzhľadom na nadhodnotené čerpanie prostriedkov EÚ a spolufinancovanie k nim v schválenom rozpočte. Problém pre verejné financie nastane v prípade, ak vláda minie viac prostriedkov z minulých rokov ako presunie do nasledujúceho obdobia. O túto sumu sa totiž automaticky zvýši deficit rozpočtu, a to bez toho, aby o tom rozhodla Národná rada SR.

V priebehu roka má minister financií prakticky neobmedzenú právomoc uskutočňovať presuny medzi jednotlivými rozpočtovými položkami, ktorá mu vyplýva zo zákona o štátnom rozpočte na

²⁵ V minulých rokoch výbor zvyčajne zasadal tri krát (2009-september, jún, február, 2008 – november, jún, február, 2007-september, jún, február, 2006- november, október, jún, február, 2005 – október, jún, február).

<http://www.finance.gov.sk/Default.aspx?CatID=117>

²⁶ <http://ekonomika.sme.sk/c/5404328/banky-nekupujte-slovenske-dlhopisy.html>

Správa o stave podnikateľského prostredia v SR, 2010

príslušný rok. Jedinou podmienkou je, že deficit nesmie prekročiť zákonom stanovenú hranicu a zároveň výdavky nesmú byť vyššie o viac ako 1% oproti schválenej hodnote, ak rozpočet vykazuje vyššie príjmy. V krízovom období sa možnosť prekročenia výdavkov nevyužívala, nakoľko príjmy boli nižšie ako rozpočtované, no vo veľkej miere sa menili parametre schváleného rozpočtu bez toho, aby boli zverejnené informácie odkiaľ sa peniaze vzali a kam boli presunuté. Takáto voľnosť je v medzinárodnom porovnaní značne neštandardná a znižuje transparentnosť a stabilitu verejných financií.

ODPORÚČANIA PRE NOVÚ VLÁDU

Verejné financie

- Ekonomické problémy Slovenska riešiť fiškálnymi stimulmi (napr. veľké verejné investície), ale štrukturálnymi zmenami (predovšetkým na trhu práce a v oblasti vzdelávania)
- Výrazne zredukovať prevádzkový deficit verejných financií. Nepokračovať v „úsporách“ cez odkladanie kapitálových výdavkov tam, kde sa takto len zvyšuje kumulovaný skrytý deficit napr. v rekonštrukciách/ obnove budov, naopak využiť krízu a priaznivejšie ceny na zrealizovanie napr. odkladaných rekonštrukcií
- Identifikovať neužitočnú agendu štátnych a iných verejných inštitúcií a jej vypustením vytvoriť priestor na zásadné zníženie počtu zamestnancov i prevádzkových nákladov
- Zastaviť rast miezd úradníkov aspoň do zásadného zoštíhlenia úradov, zredukovať mimoriadne veľkorysé dôchodkové schémy pre vybrané skupiny štátnych zamestnancov
- Stabilizovať prvý pilier úpravou indexačného vzorca dôchodkových dávok a zavedením regresívnej valorizácie dávok z 1. piliera (čím vyšší dôchodok, tým nižšie percento valorizácie). Zrušiť vyplácanie vianočného príspevku k dôchodku
- Zrušiť možnosť súbehu mzdy a poberania predčasného dôchodku
- V rámci zoštíhľovania verejnej správy využívať v podstatne väčšej miere skrátené pracovné úväzky (menší dopad na nezamestnanosť, šanca skvalitniť úradnícke kapacity získaním žien po materskej dovolenke s praxou a lepšími návykmi zo súkromnej sféry)
- Prehodnotiť opodstatnenosť výšky dotácií pre železničné spoločnosti i STV (stopnúť prinajmenšom 3. kanál), prispôbiť ich náklady výnosom a eliminovať ad-hoc dotácie
- Zrušiť dotovanie hypoték, stavebného sporenia, aj úverov zo ŠFRB. Prostriedky naakumulované v ŠFRB využívať výhradne na podporu nájomného a sociálneho bývania a nie individuálnej bytovej výstavby
- Zaviesť tvrdé rozpočtové obmedzenie do sektora poskytovateľov zdravotnej starostlivosti a umožniť ich exekúciu, čím sa zamedzí tvorbe nových dlhov v zdravotníctve

Správa o stave podnikateľského prostredia v SR, 2010

- Definovať základný balík zdravotnej starostlivosti poskytovaný zo základného (solidárneho) zdravotného poistenia
- Zaviesť nákladové limity pre autá a kancelárie štátnych úradníkov. Zvážiť centralizovanú správu štátnych budov
- Zaviesť do praxe – a najlepšie aj zakotviť ústavným zákonom – deficitnú a dlhovú brzdu (maximálny pomer štátneho dlhu k HDP + fixné výdavkové stropy²⁷). Ich prekročenie by bolo možné iba so súhlasom ústavnej, príp. ešte výraznejšej väčšiny v NR SR (ako možnosť pre prípad nevyhnutnej reakcie na živelnú udalosť mimoriadneho rozsahu)
- Zakotviť automaticky uplatňované pravidlá výrazne obmedzujúce riziko schválenia nadmernému deficitu, napríklad nulový rast miezd štátnych úradníkov i poslancov NR SR v prípade vysokého (neskôr akéhokoľvek) deficitu v období hospodárskeho rastu
- Zakázať poskytovanie tzv. návratných finančných výpomocí a štátnych záruk pre podnikateľské subjekty (nevyhnutné prípady sanácie štátnych firiem riešiť dotáciou, ktorá explicitne prizná vznikajúci štátny dlh)

Predchádzanie klientelizmu a korupcii

- Podmieniť platnosť zmlúv týkajúcich sa použitia verejných prostriedkov ich zverejnením na užívateľsky priateľskej internetovej stránke. Pri zmluvách nad určitú sumu zvážiť povinnosť zverejniť návrh zmluvy na primerané časové obdobie ešte pred jej plánovaným podpisom (tiež na internete) ako ďalšiu podmienku platnosti zmluvy
- Precizovať text zákona o slobodnom prístupe k informáciám, aby sa povinnosť zverejňovať všetky dokumenty súvisiace s nakladaním s verejnými zdrojmi dala ťažšie obchádzať obštrukciami úradníkov či rozhodnutiami súdov nerešpektujúcich cieľ zákona
- Namiesto politických nominantov obsadiť posty top manažérov spoločností vo vlastníctve štátu cez medzinárodné výberové konania. Stanoviť najatým manažérom merateľné ciele a na ich plnenie naviazať odmeňovanie i predlžovanie ich manažérskych zmlúv
- V prípade tých štátnych spoločností, ktoré by sa mali privatizovať, najat' najprv krízových manažérov na ich konsolidáciu, aby štát nepredával zle hospodáriace firmy narýchlo a nevýhodne (zvážiť zainteresovanie krízových manažérov na privatizačnom výnose, resp. ocenení firmy pri vstupe strategického partnera)
- Zvážiť zmysel existencie niektorých štátnych organizácií a podnikov, resp. štátnych či neštátnych fondov, predovšetkým v oblasti pôdohospodárstva, životného prostredia a kultúry

²⁷ Dobrá rada nad zlato? (Ódor, Horváth), NBS 2009

Správa o stave podnikateľského prostredia v SR, 2010

- Využívať vo verejnom obstarávaní v čo najväčšej miere elektronické aukcie a spoločné verejné obstarávanie. Zaviesť osobnú zodpovednosť za chyby v obstarávaní a porušenia finančnej disciplíny (nie iba pokuty z jednej kapitoly rozpočtu do druhej)
- Eliminovať zasahovanie politikov do výkonu kompetencií Všeobecnej zdravotnej poisťovne (výberové konania namiesto politických nominácií, vylúčiť možnosť zasahovania do podpisovania zmlúv s poskytovateľmi) alebo alternatívne zväziť privatizáciu poisťného kmeňa štátnej zdravotnej poisťovne vytvoriť tak skutočný trh v zdravotnom poistení

Dane (časť odporúčaní je len pre prípad, že verejné financie nebude možné stabilizovať bez zvyšovania daňového bremena)

- Pre transakcie, ktoré slovenská legislatíva nerieši, umožniť firmám vyžiadať si vopred záväzné posúdenie konkrétnej transakcie daňovým úradom (za správny poplatok) a eliminovať tak zbytočnú právnu neistotu
- Opätovne zjednotiť sadzby DPH na 19 %
- Zrušiť väčšinu výnimiek a odpočítateľných položiek v rámci dane z príjmu
- Znížiť nezdaniteľné minimum na daňovníka, aby sa efektívna sadzba dane z príjmu skôr priblížila k 19 %. Ponechať odpočítateľnú položku na manželku i daňový bonus na dieťa
- Obmedziť asignáciu 2% dane z príjmu pre neziskové organizácie maximálnou výškou asignácie zo zisku jednej spoločnosti
- Nezvyšovať sadzby priamych daní, zjednocovanie základov dane z príjmu a odvodov by malo byť sprevádzané poklesom nominálnych sadzieb odvodov
- Zrušiť zamestnaneckú prémie, cez ktorú štát dotuje slabo platené pracovné miesta a riešiť vysoké náklady práce nízkokvalifikovaných zamestnancov reformou odvodového systému (jednotný rozšírený základ, spoločný výber, znížené sadzby)
- Daň z motorových vozidiel rozšíriť na všetky autá, aby nešlo o daň z podnikania ale z majetku (eliminovali by sa súčasné úniky a zjednodušila kontrola i výber)
- Zaviesť možnosti zdaniť nehnuteľnosti spôsobom lepšie odrážajúcim trhové ceny pozemkov a budov v danej lokalite
- Využiť obdobie poklesu trhových cien energií na zrušenie výnimiek a zvýšenie sadzieb na energetické spotrebné dane (zatiaľ SR uplatňuje väčšinu výnimiek aké EÚ pripúšťa a iba symbolické sadzby)