

Rozpočet verejnej správy na volebný rok 2006 nie je reformný /pravivový/

(Pracovné poznámky k diskusi)

Peter GONDA*

* Peter Gonda, Ph.D. (petergonda@institute.sk), ekonomický analytik Konzervatívneho inštitútu M. R. Štefánika (www.konzervativizmus.sk).

- **Aký bude rozpočet pripravený na budúci rok?**

Čo naňho vplýva?

- rok volieb, na ktorý je pripravovaný – riziko samo osebe - dáva politikom možnosť zvýšiť si popularitu za peniaze občanov, teda aj voličov
- EÚ – okrem účt. dopadu (dodatoč. záťaž na VF) najmä výdavkovými pascami, maastricht. konvergenč. kritériami – MKK (nielen za verejné financie) a ERM2 (v lieviku a riziko nákladov po špekulatívnych útokoch), ako aj inými obmedzeniami
- záujmové skupiny a lobbisti (i cez ministrov), napr. vládnymi stimulmi zahr. investorom
- dopadmi daňovej a dôchodkovej reformy, fiskálnej decentralizácie

Hodnotenie rozpočtu podľa toho, s čím ho porovnáваме:

- *S predchádzajúcimi* hospodárnejší a menej rozhadzovačný ako v r. 1998 a 2002 (keď dochádzalo k nárastu deficitov a rastu výdavkov – napr. v r. 2002 až na 44,5% HDP) – málo náročný pohľad
- *S možnosťami / politicko – ekonomickými východiskami* (relatívne protrhovo orientovaná vláda, stred. + rýchly ekonomický rast a produkčnú medzeru) - málo ambiciózný, až za premrhanú šancu (v znížovaní deficitu VS iba 0,35% HDP, čo nie je spôsobené úsporami vo výdavkoch);
- *Oproti žiadúcemu stavu* (na základe miery priblíženia sa k rozpočtu VS podľa princípov klasickej liberálnej ekonómie) - sklamaním, keďže:
- prehľbuje a zvyrazňuje problémy a deformácie vo verejných výdavkoch, pričom významne zvyšuje verejné výdavky a udržiava vysokú mieru prerozdelenia
- neopiera sa o zníženie sociálnych odvodov a daní, pričom sa spolieha na nedaňové príjmy, ktoré sa nemusia opakovať
- nedostatočne znižuje deficit verejných financií (aj to iba bez vplyvu nákladov na 2. piliera) a zvyšuje verejný dlh.

- **Problémy a deformácie vo výdavkoch**

1. Ďalšie a navyše prílišné zvýšenie verejných výdavkov:

- rýchlejšie ako rast cenovej hladiny (rast nominálnych výdavkov o 6,7%, zatiaľ čo inflácia sa plánuje na úrovni 2,5%) = rast výdavkov v reálnom vyjadrení
- tesne pod úrovňou výrazne rýchleho ekonomického rastu (reálne výdavky o 4,2%, zatiaľ čo HDP o 5,4%)
- nepatrné zníženie pomeru verejných výdavkov k HDP (z 40,4 na 39,6%).

2. Prehľbuje sa (dokonca aj zvyšuje) deformovaná štruktúra verejných výdavkov, potvrdená:

2.1 najviditeľnejšie orientáciou pozornosti na tzv. „politické priority“ – aj keď objemovo nepodstatné, sú zbytočné a umožňujú ministrom presadzovať úzke stranícke, rezortné a/alebo iné záujmy

(= nesystémovosť vo verejných výdavkoch)*dnes bojujú ministri (napr. za SMK) o 4-6 mld. Sk s požiadavkami na 20 mld. SK*

2.2 prílišným zasahovaním vlády do trhu, resp. ekonomiky

- cez dotácie do podnikateľského prostredia, či akákoľvek priame a/alebo nepriame podpory podnikania, investovania na trhu (10-15% všetkých výdavkov)

- zväčša z našich daní selektívne podporujeme niektoré subjekty na trhu (prečo??)

= negatívne dôsledky: znižujú riziko podnikania, investovania, umelo znižujú náklady subjektom, dávajú falošné informácie, zvyšujú ceny, znevýhodňujú iné subjekty, zvyšujú náklady platcom daní, nahrádzajú efektívnejšie rozhodovania súkromných subjektov bez nich

= pseudokultúra podnikania a investovania s vládnu pomocou = závislosť poberateľov od dotácií a rast očakávaní ostatných, že budú získať podobné podpory

Príklady v rozpočte na r. 2006

- investičné stimuly pre zahraničných investorov = dedičstvo „liberála“ Ruska a *pasce „súťaž vlád o investorov (samozrejme, že nesystémovej) - napr. vyššie výdavky pre KIA – plán 3,5 mld. Sk (nárast o 26% oproti predchádz. roku)*

- o koľko sa zvýšia po zisteniach väčších záväzkoch vlády voči KIA?? .. o 6 mld. Sk ??

- dotácie do (prebytk.) odvetvia poľnohosp. zvyšujú ceny, znižujú efektivitu v ňom – z EÚ dosť + z našich daní na dorovnanie platieb 1,2 mld. Sk (na 42% z priemeru „starých“) vs. SMK s požiadavkou na ďalších 1,7 mld. Sk až 3,2 mld. SK ! (54 - 65% priemeru EÚ...)

- strata konkurenc. našich poľnoh. nehrozí nie kvôli rast. objemom zdrojov z EÚ, ale preto že:

- netvorí rozhodujúcu časť zdrojov, tou sú zdroje z predaja ich produktov;
- mzd. a cen. hladina v SR je oveľa nižšia ako v EÚ (nižšia aj oproti ostatným vo V4)
- tieto priame platby sú v prepočte na kúpnu silu porovnateľné priemeru EÚ

- „podpora pôdohosp. ..“*príklad výdavkovej pasce EÚ* = v r. 2006 cca 12,4 mld. Sk z EÚ

2.3 prílišnou mierou spotreby jej inštitúcií (predstavujúcou stabilne 30-40% celkových výdavkov) – na základe rezortných auditov (ktoré potvrdili veľké plytvanie) by sa dalo významne ušetriť - i keď obmedzenia toho vyplývajú o.i. z výber. konaní, či z EÚ (nové úrady)

- v prípade odvahy (vo volebnom roku málo pravdepodobné) zrušiť: MH, MVRR, EF, SPF....

2.4 neznížením obligatórnych výdavkov¹ (stále asi ¾ zo všetkých) = „*pasca vysoko nastavených obligatórnych výdavkov*“

= zamotanie sa do výdavkových pascí, do ktorých sa postupne verejné výdavky dostali

¹ Výdavky, ktoré sú predurčené už pred zostavením rozpočtu platnou legislatívou (mzdy, odvody, sociálne dávky, štátna prémie na stavebné sporenie).

Príklad: iba zníženie, nie zrušenie štátnej prémie na stavebné sporenie (takmer 2 mld. Sk) – i keď už vládna dotácia úrokov na hypotéky

- deformácie v štruktúre výdavkov relativizujú snahu o niektoré reformy vo výdavk. strane – zdrav., dôch. systém, sociálna pomoc,...)

- **Príjmy z daní a odvodov a iné príjmy** na krytie vysokých verejných výdavkov

- miera prerozdelenia cez verejné výdavky je stále vysoko nad pomery schopnosti ekonomických subjektov ich financovať daňami a odvodmi, ktoré by neboli príliš demotivujúce (najmä odvody)
- aj preto (alibisticky) MF SR argumentuje proti znižovaniu daní a sociál. odvodov = „MF v súčasnosti nevidí priestor na znižovanie daní a odvodov – iba ak rozšírením základne (?) alebo zásadným znížením výdavkov (áno)
- MF podmieňuje znižovanie odvodov vyrovnaným hospodárením SP (do r. 2010 nereálne)
- rýchlejšie klesá pomer daní a soc. odvodov k HDP (daňová kvóta II.) ako pomer výdavkov k HDP (cca 29% vs. 40% v r. 2006) = medzera medzi nimi – deficit VF nie je potom vyšší iba kvôli vysokým nedaňovým príjmom, ktoré však nemožno čakať, že sa budú opakovať
- sú dobre odhadnuté príjmy?; napr.:
 - príjmy zo sociálnych a zdravotných odvodov a
 - príjmy z dividend (14 mld. Sk) - sú podložené reálne dosiahnuteľnou ziskovosťou podnikov vo vlastníctve štátu?

Príklad z r. 2003, keď po zlom odhade MF zvýšil minister financií Mikloš v auguste 2003 SD v priebehu roka,

- **Nedostatočné zníženie deficitu a nárast dlhu VF**

DEFICIT

- zníženie deficitu VF bez nákladov na 2. pilier z necelých 48 mld. Sk (3,25% HDP) na necelých 45 mld. Sk (2,9%)
 - ...pri tak rýchlom ekonomickom raste (navyše zvýšenom oproti predpokladu z rozpočtu na r. 2005-7, keď bol plánovaný deficit tiež na úrovni 2,9% a podľa MF pri kladnej produkčnej medzere²
 - = premrhanie šance a nevyužitie priaznivej fázy ekon. cyklu a posledného roku najreformnejšej vlády na Slovensku na významnejšie priblíženie sa k vyrovnanému rozpočtu³
- aj to zníženie - zdôvodňované primárne MKK a potom stavom ekonomiky (??) – nie je dlhodobý pohľad a principiálny (vláda by nemala hospodáriť s našimi peniazmi v mínuse, len v prípade dočasnosti, keď dáva verejné financie do nápravy)
- deficit vr. vplyvu dôchodkovej ref. v r. 2006 = zvýšenie z 54,5 mld. Sk (3,8% HDP) na 65 mld. Sk (4,2 % HDP) a v roku 2007 na 3,0 % HDP (kvôli maastr. krit. presne na jeho úrovni)

² Aj keď nie je zrejmé, ako MF prepočítalo rast potenciálneho produktu. Ak je to však pravda, tak to zárodok prehrievania ekonomiky a vytvára to tlak na zvýšenie inflácie.

³ Analógiu možno vidieť s nedostatočnou daňovou reformou.

DLH

- zvýšenie verejného dlhu v r. 2006 až o 62,6 mld. Sk – nedostatočné využitie zdrojov z privatizácie na znižovanie dlhu !
- pokles verejného dlhu k HDP z 43,2 na 38,4% HDP (-4,8% HDP)
 - = zvýš. dlhu o 113 mld. Sk bez pomoci pôžičky od ŠP,
 - = bez vplyvu pôžičky od ŠP by sa dlh k HDP neznížil, resp. mierne by sa zvýšil o 0,2 % (z 43,2 na 43,4%)

• **Riziká vo VF na r. 2006 a problémy a riziká v dlhodobejšom horizonte**

Riziká v r. 2006, resp. aj 2007 a 2008: okrem vyšších cien ropy a pod. :

- ❖ politický vývoj – dopady výsledkov parlamentných volieb, napr. v prípade, že vo vláde bude mať dominantné postavenie politická strana, respektíve strany, ktorá(é) bude(ú) mať tendenciu zvrátiť ekonomické reformy, snahy o väčšie prerozdelenie verejných prostriedkov
- ❖ vyššie výdavky na podporu KIA (o cca 6 mld. Sk)
- ❖ potenciálne horšie hospodárenie Sociálnej poisťovne ako sa plánuje
- ❖ náklady zo zavedenia 2. piliera – vyššia záujem občanov zapojiť sa do druhého piliera dôchodkového systému
- ❖ nižšie ako plánované príjmy z odvodov do zdrav. poisťovní
- ❖ vyššie náklady na zahraničný z dôvodu posilňovania koruny
- ❖ riziká vyšších nákladov v ERM2 na plnenie maastr. kritérií na reagovanie na potenciálnych asymetrických šokov (priznáva aj MF SR) = prečo stanovilo MF deficit v r. 2007 na hornej úrovni 3% ?
- ❖ iné – nezvládnutie hospodárenia a/alebo nadmerného zaťažovania občanov daňami a poplatkami v prípade miestnych alebo regionálnych samospráv a napríklad nutnosť financovania viacerých podmienených a skrytých záväzkov.

A okrem týchto rokov aj v dlhodobejšom horizonte vidíme problémy a riziká:

- ❖ z členstva Slovenska v EÚ
 - konzervovanie deformovanej štruktúry výdavkov a
 - harmonizačné tlaky na príjmovej strane
 - (REÁLNE): k 1. 1. 2007 zvýšiť sadzbu spotrebnej dane na tabakové výrobky, zdaňovať elektrickú energiu a zemný plyn ako palivo na vykurovanie minimálne na 50 % relevantnej minimálnej sadzby dane uplatňovanej v EÚ; zdaňovať pevné palivá na úrovni zodpovedajúcej prinajmenšom 50 % relevantnej min. sadzby; dane uplatňovanej v EÚ;
 - (HYPOTETICKÉ, ale reálne naštartované) – harmonizovanie daní z príjmov (daň. základ, min. sadzby), daní z dividend, cenných papierov a úrokov (na 35%) + Ústava EÚ.
- ❖ demografický vývoj (predovšetkým vplyv starnutia obyvateľov s tlakom na rast výdavkov v dôchodkovom systéme a v systéme dlhodobej starostlivosti);

Pretrvávajúce a prehlbujúce sa **systemové problémy** a deformácie:

1. nadmerná miera prerozdelenia cez verejné výdavky⁴ a prehĺbenie deformovanej štruktúry výdavkov cez veľké zasahovanie vlády do trhu (priame a nepriame dotácie podnikat. subjektom)
Základ. otázka: Ktoré konkrét. funkcie má (a môže) vláda zabezpečovať a akú mieru (vynucovanej) solidarity má komu garantovať?
2. vysoké odvodové zaťaženie (jedno z najvyšších v OECD), zvyšujúce náklady práce zamestnávateľov, brzdiace zamestnávanie a vyššie čisté mzdy
3. zotrvačnosť v deficitnom spravovaní s verejnými financiami

⁴ Aj v r.2006 to má byť okolo 230 tis. Sk na každého ekonomicky aktívneho v SR.

- ako samozrejmosť a 3% kritérium je „motiváciou“ nemať vyrovnaný rozpočet
(problém fisk. čierneho pasažierstva v EMU)

• Čo by sa malo systémové urobiť vo verejných financiách?

Pokračuje sa v reforme riadenia verejných financií – VF („ako sa robí poriadok vo VF“). To však znamená iba snahu o zlepšovanie hospodárnosti, nie snahu o riešenie podstaty problémov vo VF.

Podstata problémov vo VF = veľké prerozdeľovanie našich peňazí vládnymi inštitúciami, z toho na činnosti, ktoré sú vzdialené ich základným funkciám, napríklad na podpory podnikateľským subjektom na trhu, alebo na univerzálne dávky aj tým, čo ich nepotrebujú.

Je preto potrebné zmeniť pohľad na rozpočet VF ako na fond na prerozdeľujúci vytvorené zdroje ľuďmi na financovanie činnosti, o ktoré nemajú záujem ich financovať, ale pre spoločnosť majú z nejakých dôvodov význam (*R. Coase*)⁵

= postupný návrat k zúženým funkciám vlády (*A. Smith*)⁶

= preniesť „kvázi-zodpovednosť“ vlády na priamu zodpovednosť jednotlivcov a rodín

Každá vláda by mala tvoriť a udržiavať pravidlá, ktoré súvisia s právami a povinnosťami subjektov na trhu a v spoločnosti (najmä garantovať ochranu vlastníctva a základné ľudské práva a slobody), nie priamo regulovať trh. Podstatné je práve definovať, ktoré konkrétne funkcie má (a môže) vláda SR zabezpečovať a akú mieru (vynucovanej) sociálnej solidarity má garantovať. Vláda by mala postupne dospieť k zabezpečeniu „iba“ svojich základných funkcií, avšak kvalitnejšie (na vyššej úrovni ako dnes) a „efektívnejšie“.

Takými funkciami vlády sú v súčasných podmienkach na Slovensku:

- legislatíva a súdnictvo (s dôrazom na garanciu vlastníckych práv),
- zahraničné veci krajiny,
- vonkajšia obrana občanov,
- vnútorná bezpečnosť občanov,
- základný životný štandard obyvateľov, pre tých, čo potrebujú pomoc
- štandardné vzdelanie detí.⁷

V praktickej politike si to vyžaduje (presadzovať):

1. postupné rušenie všetkých dotácií a iných transferov do podnikateľských subjektov (v koordinácii s dohodou v EÚ, WTO), zrušenie univerzálnych dávok (ako prídavky na deti), výrazné zníženie sociálnych transferov až po hranicu životného minima a znižovanie spotreby vládných inštitúcií (aj rušením a výrazným obmedzovaním mnohých z nich),

⁵ „Čím budú nižšie transakčné náklady na uzatvorenie a vymožitelnosť dohody a výmeny zmluvy, tým skôr na trhovom princípe... Čím jednoduchšie sa budú vynucovať vlastnícke práva, tým bude prirodzene vznikáť menej“ (*Coase, R.*), prevzaté z *Hampel, 2001*.

⁶ Adam Smith (*Smith, 1993*) vymedzil nasledovné úlohy vlády, resp. inej centrálnej moci:

- chrániť spoločnosť pred násilím a inváziou cudzích spoločností,
- chrániť každého člena spoločnosti pred nespravodlivosťou a utlačovaním zo strany iného, resp. povinnosť ustanoviť presné vykonávanie spravodlivosti a
- zavedenie a udržiavanie určitých verejných inštitúcií, ktoré nemôžu byť záujmom žiadneho jednotlivca alebo malej skupiny jednotlivcov, pretože výnosy nemôžu pokryť náklady jednotlivca alebo malej skupiny, aj keď sa vyplatia spoločnosti ako celku.

⁷ Iné oblasti, u ktorých neplatia dostatočne trhové pravidlá a „štát“ má záujem ich realizovať (napríklad kultúra, základný výskum), by sa mali spolufinancovať z „verejných zdrojov“ na základe grantového systému.

2. výrazné zníženie sociálnych odvodov (až nakoniec ich transformovanie do daní) a znižovanie daní, potrebných na financovanie „iba“ základných úloh v spoločnosti
3. jasnými krokmi dôjsť k vyrovnanému rozpočtu, okrem nepredvídaných vplyvov, resp. nákladov na nápravy do normálneho stavu) a postupne odstraňovať verejný dlh (splátkami zo zdrojov z privatizácie a pod.)

Podmienky úspešnosti:

- ústavný dodatok na obmedzenie výdavkov na obmedzenie zvyšovania daní (*Friedman-Friedmanová, 2002*);
- akceptovanie dlhodobého nazerania na riešenie problémov – nad rámec politického cyklu (*Buchanan, 1998*);
- eliminovať osobitný (privilegovaný) vplyv záujmových skupín, vrátane odborov;
- odmietnuť harmonizovanie daní a sociálnych systémov v EÚ a (aj dnešných) regulácií a prerozdeľovacích programov v EÚ.

Literatúra

1. BUCHANAN, J.M.: Verejné finance v demokratickém systéme. Brno. Computer Press, 1998.
2. FRIEDMAN, M.- FRIEDMANOVÁ, R.: Svoboda volby. HH Jinočany. 2002.
3. GONDA, P.: Fungovanie trhu a regulačné pôsobenie vlády. In: Gál, F. – Gonda, P. – Kollár, M. – Mesežnikov, G. – Zajac, P.: Slovensko na ecste do neznáma. IVO. Bratislava, 2003a.
4. GONDA, P.: Úloha vlády a jej zasahovanie do ekonomiky - príklad Slovenska" na medzinárodnej konferencii "Reforma verejných financií" v Prahe dňa 22. apríla 2004a.
5. GONDA, P. : Verejné finance. In: Kollár, M. – Mesežnikov, G. (ed.): Súhrnná správa o stave spoločnosti. Slovensko 2003. Inštitút pre verejné otázky, Bratislava. 2003b.
6. GONDA, P. : Verejné finance. In : Kollár, M. – Mesežnikov, G. (ed.): Súhrnná správa o stave spoločnosti. Slovensko 2004. Inštitút pre verejné otázky, Bratislava. 2004b.
7. HAMPL, M.: Trojí přístup k veřejným statkum. Finance a úver, 51, 2001, č. 2.
8. Návrh rozpočtu verejnej správy na roky 2006 až 2008. Ministerstvo financií SR. www.finance.gov.sk
9. SMITH, A.: An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations. oxford University Press. New York. 1993.
10. www.cato.org
11. www.cepin.cz
12. www.finance.gov.sk
13. www.heritage.org
14. www.konzervativizmus.sk
15. www.libinst.cz
16. www.nbs.sk