

**INESS Policy Note**  
Radovan Ďurana, November 2010

## **DEFICIT VEREJNÝCH FINANCIÍ: Dôvod na rast daňového zaťaženia?**

### **Zhrnutie**

Deficit verejného sektora v roku 2009 bol predovšetkým dôsledkom expanzívnej výdavkovej politiky, ktorá vyústila do najvyššieho medziročného rastu výdavkov v EÚ v roku 2009. Vysoký rast výdavkov v rokoch 2008 a 2009 nevyplýval z prijatia reforiem, či systémových zmien, ktoré by hmatateľne zvýšili kvalitu a rozsah verejných služieb. Z týchto dôvodov nie sú súčasné návrhy na zvyšovanie daňového zaťaženia vhodným nástrojom, nakoľko tým de facto ospravedlňujú rast neefektívnych výdavkov v predchádzajúcom období. Primeranou reakciou na tento rast by malo byť razantnejšie znižovanie verejných výdavkov.

### **Vývoj v roku 2009**

Deficitné rozpočtovanie sa stalo v roku 2009 štandardom v krajinách Európskej únie. Kým v roku 2008 zaznamenalo prebytok 8 krajín, v roku 2009 už žiadna a viac ako 16 krajín vytvorilo deficit vyšší ako 5 % HDP. Slovenská republika nie je výnimkou. S relatívne nízkym dlhom 35,4 % HDP nepritahuje toľko pozornosti ako krajiny okolo Stredozemného mora vrátane Írska. Napriek tomu je deficit verejných financií Slovenska v roku 2009 na úrovni 7,9 % poučný z viacerých dôvodov.

Ekonomický rast, ktorý bol jeden z najvyšších v krajinách EÚ v rokoch 2004-2008, bol sprevádzaný obrovským nárastom daňových príjmov. Dôležitú úlohu v tomto raste zohralo prijatie niektorých dôležitých reforiem, najmä daňovej reformy. Vláda relatívne ľahko splnila kritériá na zavedenie eura. Rast bol založený na reálnych investíciách, nie na špekuláciách na trhu s nehnuteľnosťami alebo nafúknutým stavebným sektorom.

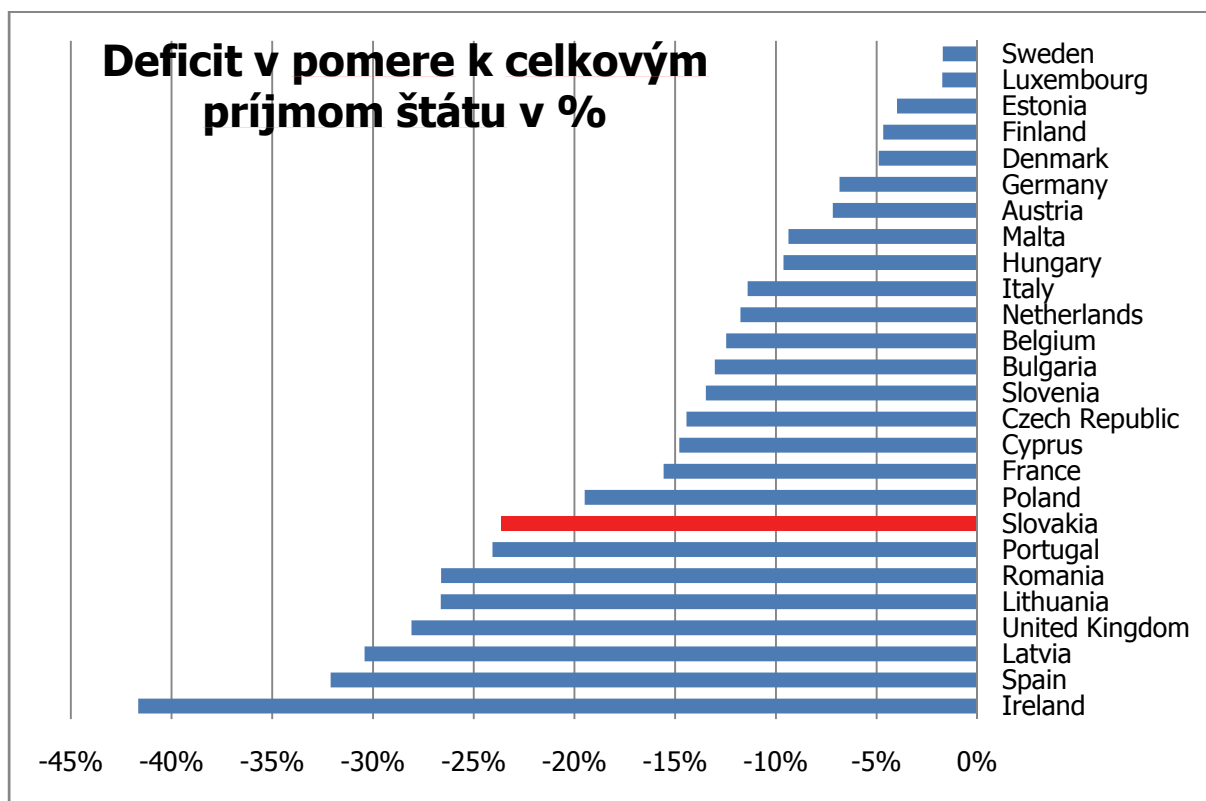
Otázka teda znie: ako je možné, že silný rast ekonomiky a daňových príjmov sa môže tak rýchlo zmeniť na obrovský deficit verejných financií, napriek tomu, že slovenská vláda nemusela minúť ani cent na záchranu finančného sektora?

Zodpovedať otázku v názve tohto dokumentu nám pomôže pochopenie situácie spreď roka 2009. Podľa nášho názoru je rast daňových sadzieb neakceptovateľný, ak má v konečnom dôsledku zabezpečovať financovanie predchádzajúceho prudkého rastu neefektívnych výdavkov verejného sektora.

### **Obrovský deficit**

Pomer deficitu verejných financií a HDP je vhodný na medzinárodné porovnanie, avšak táto hodnota sama o sebe neposkytuje zmysluplnú informáciu. Nielen že je závislá na vývoji HDP (ktorý špeciálne v dobrých časoch znižuje veľkosť a dopad deficitov), ale tiež nehovorí nič o schopnosti vlády deficit riešiť. Z tohto dôvodu navrhujeme používať pomer deficitu

k celkovým príjmom vlády, ktorý lepšie popisuje skutočnú situáciu vo financiách verejného sektora.



Graf 1. Deficit verejných financií k celkovým príjmom štátu v %, 2009

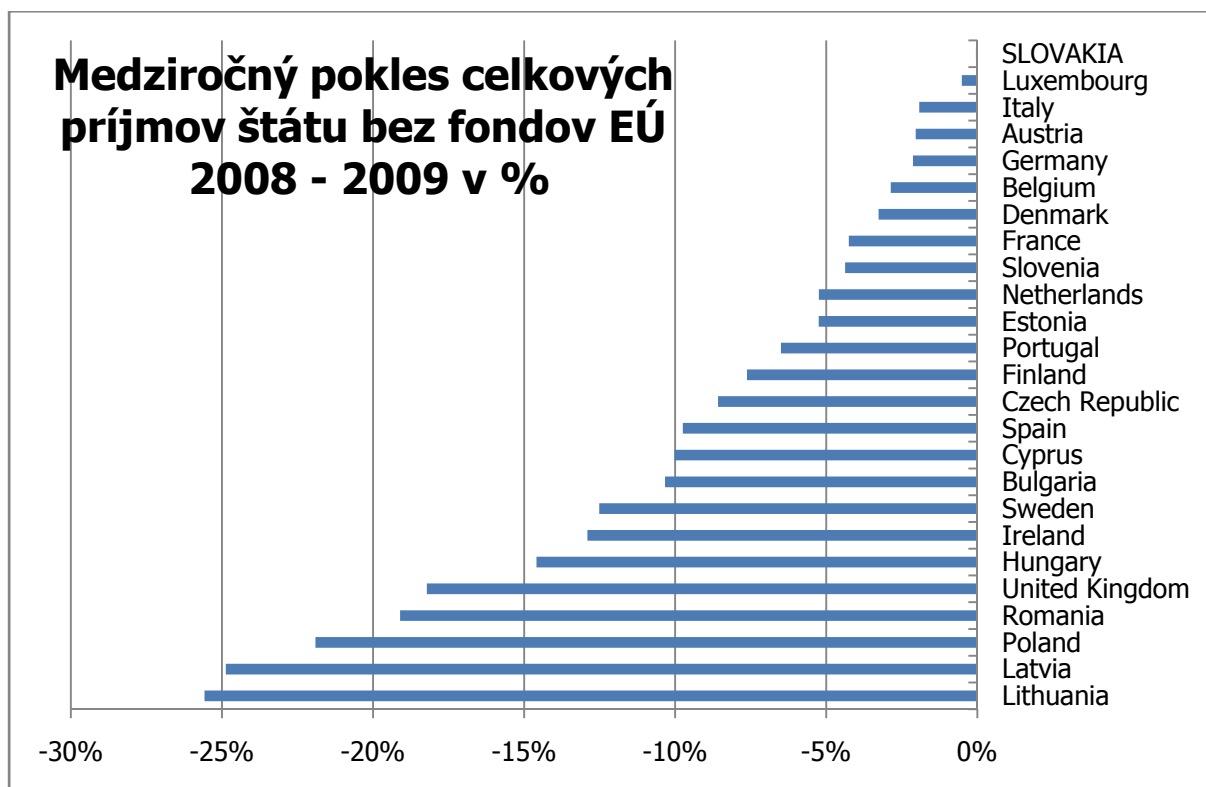
Zdroj: Databáza Eurostatu

Tento ukazovateľ v prípade Slovenska naznačuje, že verejný sektor by mal buď zvýšiť svoje príjmy o 23 %, aby bol rozpočet vyrovnaný alebo adekvátne znížiť výdavky. Deficit vo výške takmer štvrtiny verejných príjmov nám dovoľuje použiť prívlastok obrovský. Situácia je ešte hrozivejšia, keď vylúčime príjmy z rozpočtu Európskej únie, ktoré nemôžu byť navýšené alebo ovplyvnené národnými vládami. Medzi novými členskými krajinami tieto fondy predstavujú od 4 % do viac ako 20 % celkových príjmov (nevážený priemer starých členských krajín je 1,9 %). V prípade Slovenska by sa takto upravený ukazovateľ zvýšil na 25 %<sup>1</sup>.

Voči zodpovednosti slovenskej vlády za nepriaznivý stav verejných financií by niekto mohol namietnuť, že pokles ekonomickej výkonnosti negatívne zasiahol príjmy verejného sektora a deficity sú hlavne výsledkom nižších daňových príjmov. Áno, pokles HDP na Slovensku prevýšil priemer EÚ a dosiahol 4,9%. Avšak slovenský verejný sektor bol jediný, ktorý v roku 2009, ako ukazuje nasledujúci graf<sup>2</sup>, neupadol v príjmoch (a to bez špeciálnych významných príjmov z privatizácie):

<sup>1</sup> pre Litvu by tento ukazovateľ vzrástol z 26.6% na 33.1%

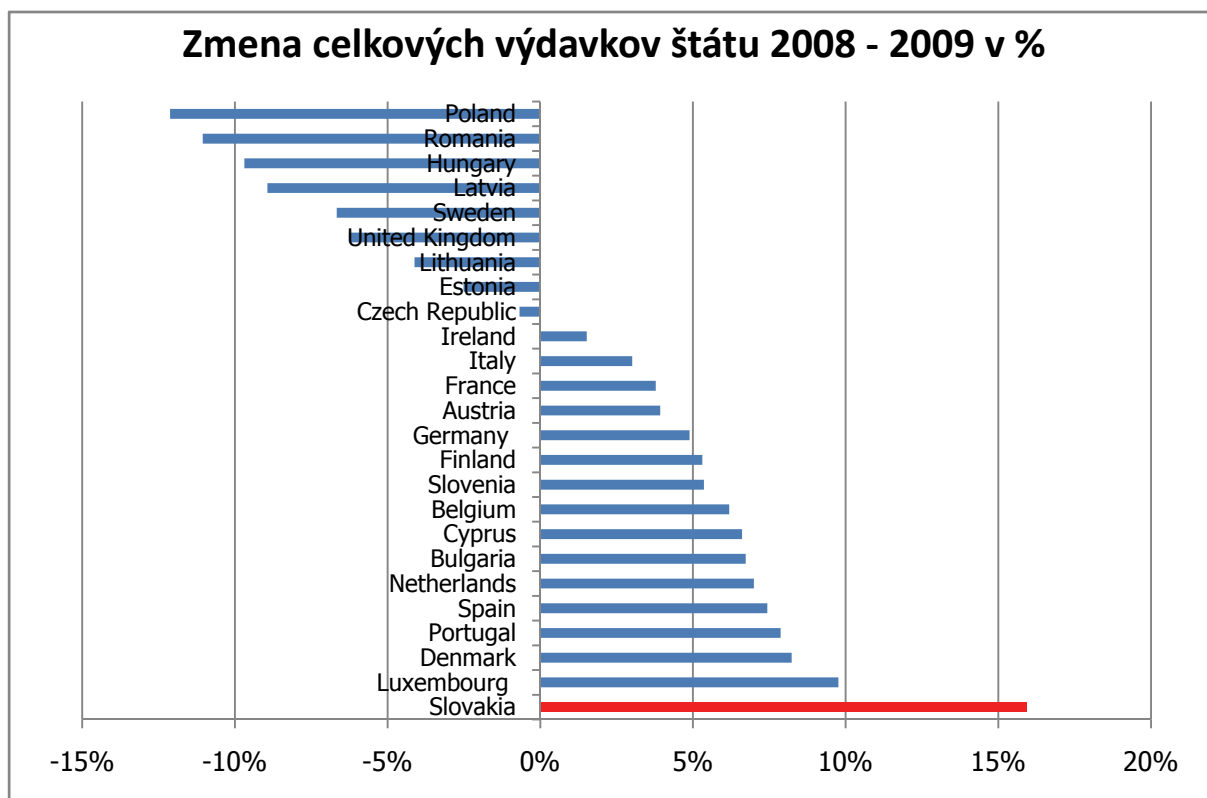
<sup>2</sup> Aby boli grafy prehľadnejšie, vylúčili sme Maltu, ktorá zaznamenala extrémny prepád v príjmoch (pokles v príjmoch dosiahol 56 %). Z tohto istého dôvodu sme Maltu vylúčili aj z iných grafov.



Graf 2: Medziročný pokles celkových príjmov štátu bez príjmov z fondov EÚ v %, 2009  
Zdroj: Databáza Eurostatu, Európska komisia

Bolo by presnejšie, ak by sme mohli porovnať výlučne zmenu daňových a odvodových príjmov, nakoľko nedaňové príjmy majú často jednorazový charakter, prípadne sú závislé od štátom vlastnených spoločností. Avšak tieto údaje nie sú zatiaľ na stránke Eurostatu k dispozícii. Podľa údajov Ministerstva financií Slovenskej republiky celkové daňové príjmy merané aktuálnou metódou klesli o 11,6 %, avšak iné zdroje príjmov tento pokles kompenzovali.

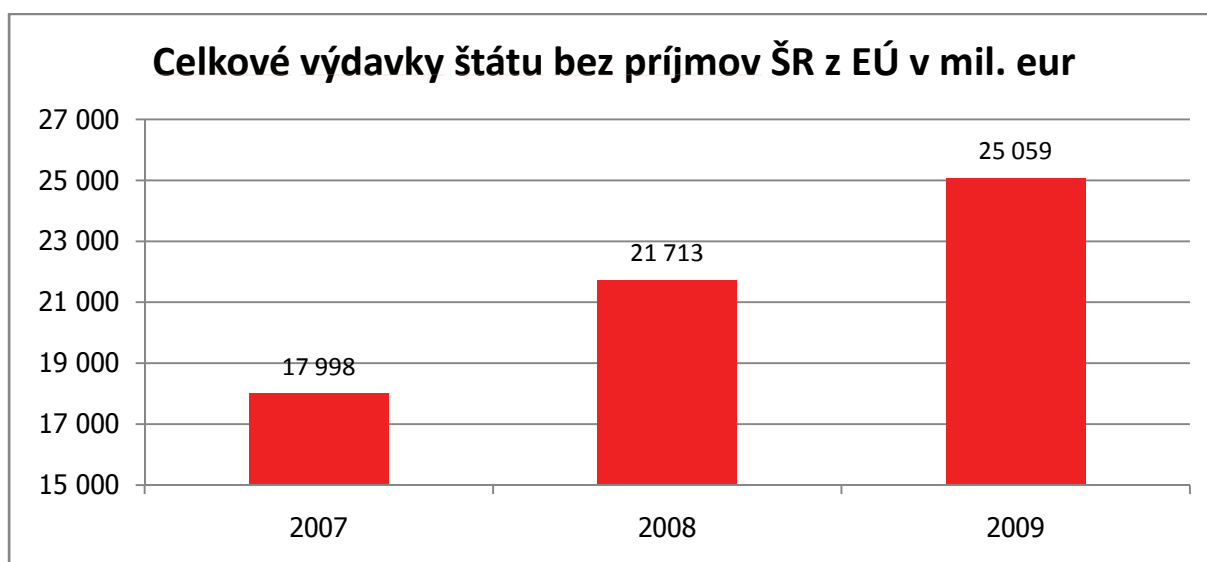
Takže ak obrovský deficit na Slovensku nie je výsledkom poklesu celkových príjmov, odpoveď musí byť na strane výdavkov. Nasledujúci graf znázorňuje (ne)schopnosť jednotlivých krajín upraviť výdavky v reakcii na ekonomickú krízu, ktorá začala v roku 2008.



Graf 4. Ročná zmena celkových vládnych výdavkov, 2009

Zdroj: Databáza Eurostatu

Expanzívna politika slovenskej verejnej správy môže byť tiež znázornená rastom výdavkov v rámci posledných troch rokov, očisteného o dopad rastúceho čerpania fondov EÚ.



Graf 4: Celkové vládne výdavky bez fondov EÚ v mil. Eur, 2007-2009

Zdroj: Databáza Eurostatu, Ministerstvo financií SR

Výsledkom tejto politiky je, že vládne výdavky v roku 2011 sú o 14,4 % vyššie než v roku 2008a to napriek absolvovaniu najväčšej celosvetovej hospodárskej krízy od druhej svetovej vojny. Pritom HDP narastie v tom istom období v nominálnom vyjadrení iba o 4,4 %.

## Faktory tvorby deficitu

Deficit na Slovensku je teda zapríčinený mimoriadnym medziročným rastom výdavkov v celkovom objeme 3 593 mil. eur. Je možné nájsť pre tento nárast „ospravedlnenie“ – rovnako pre celkový deficit verejného sektora vo výške 4 999 mil. eur?

Obvykle používané argumenty pre rast výdavkov sú:

### 1) *Náklady nezamestnanosti*

Pokles ekonomickej aktivity viedol k vysokému 50 %-nému nárastu miery nezamestnanosti. Celkové zvýšenie výdavkov na podporu v nezamestnanosti a sociálnu pomoc dosiahlo 131,8 mil. eur (2,62 % celkového deficitu)

### 2) *Inflácia*

Väčšina dávok sociálnej pomoci je valorizovaná podľa zmien cenovej hladiny. Podľa inflácie sú upravované aj aj nákupy verejného sektora. Miera inflácie v roku 2008 dosiahla 4,6 %, nemôže preto ospravedlniť 15 %-ný nárast výdavkov.

### 3) *Fiškálne stimuly*

Vláda nenavýšila rozpočet na financovanie stimulov, ale prerozdělila zdroje z existujúceho rozpočtu v objeme cca. 300 mil. eur (6% z deficitu).

### 4) *Finančná kríza*

Keďže slovenský finančný sektor bol pred vypuknutím krízy zdravý (od zlých aktív bol očistený naposledy v roku 2001 za verejné zdroje v celkovej výške takmer 10 % HDP). Vláda preto nemusela zachraňovať banky a neminula na tento účel žiadne zdroje.

Môžeme konštatovať, že rast výdavkov nevyplýval zo špecifických dôvodov vzťahujúcich sa na ekonomickú krízu. Ako môžeme vidieť v predchádzajúcich rokoch, obrovský medziročný nárast výdavkov o viac ako 15 % bol hlavne dôsledkom expanzívnej fiškálnej politiky vlády. Vláda jednoducho zvýšila financovanie viacerých sektorov verejného systému, napr. vzdelávanie, zdravotníctvo, poľnohospodárstvo a mzdy takmer všetkých verejných zamestnancov. Zväčšeniu objemu financovania však nepredchádzali štrukturálne reformy, preto výsledkom nie je vyššia pridaná hodnota a lepšie služby pre daňových poplatníkov.

Konečný deficit je tak príkladom neschopnosti prispôsobiť výdavky zmeneným ekonomickým podmienkam, obzvlášť očakávanej budúcej stagnácii daňových príjmov. Navzdory zjavným následkom, predchádzajúca vláda nezmenila svoj postoj ani v roku 2009 a na rok 2010 navrhla opäť expanzívny rozpočet, ktorý by mal podľa súčasných odhadov skončiť s deficitom na úrovni 7,9 % HDP, rovnako ako v roku 2009.

## Opatrenia

Nová stredo-pravicová vláda zvolená v júni 2010 sa prezentuje ako vláda rozpočtovej zodpovednosti. Rozhodla sa držať časovej osi stanovenej Európskou komisiou (EDP) a znížiť deficit pod 3 % HDP v roku 2013. Navrhnutý rozpočet na rok 2011 už obsahuje škrty vo výdavkoch, ako aj návrh na zvýšenie daňových príjmov.

Balík úsporných opatrení vo výške 985 mil. eur sa rovná 3,5 % očakávaných verejných výdavkov v roku 2010. Mali by sme zdôrazniť, že balík nie je výsledkom štrukturálnych reforiem, ale skôr akútnou liečbou príliš vysokého deficitu.

	mil. EUR
<b>Mzdy vo verejnom sektore (v porovnaní s rokom 2010)</b>	<b>-153,7</b>
<b>Bežné výdavky na tovary a služby (ministerstiev)</b>	<b>-149,6</b>
<b>Dotácie (na bývanie, STV, TASR, na povodne zo štátnych zdrojov, atď.)</b>	<b>-104,4</b>
<b>Úspory v zdravotníctve (lieky, verejné obstarávanie, atď.)</b>	<b>-84,9</b>
<b>Nepotrebné kapitálové výdavky:</b>	<b>-79,9</b>
Futbalový štadión	-27,6
Štátne rezervy	-21,6
Ostatné ministerstvá	-20,8
Bratislavský hrad	-9,9
<b>Poľnohospodárske dotácie</b>	<b>-38,1</b>
<b>Sociálna poisťovňa - bežné výdavky</b>	<b>-15,4</b>
<b>Národný jadrový fond</b>	<b>-37,6</b>
<b>Environmentálny fond</b>	<b>-12,2</b>
<b>Priame financovanie obcí prostredníctvom daní (nižšie dotácie)</b>	<b>-89,8</b>
<b>Rezervy vlády</b>	<b>-46,8</b>
<b>Korekcie fondov EÚ</b>	<b>-37,6</b>
<b>Investičné dotácie (kríza)</b>	<b>-76,4</b>
<b>Ostatné</b>	<b>-59,2</b>
<b>SPOLU</b>	<b>-985,6</b>

Tabuľka 1: Úsporné opatrenia

Zdroj: Inštitút fiškálnej politiky, Ministerstvo financií SR

Veľkosť balíka daňových príjmov je takmer rovnaká ako veľkosť výdavkových škrto v úspornom balíku, ak odpočítame opatrenia, ktoré nie sú skutočnými úsporami (pokles rezerv vlády, nižšie dotácie obciam z dôvodu ich vyšších príjmov z daní). Je založený hlavne na dočasnom zvýšení sadzby DPH, zvýšení niektorých spotrebných daní a rozšírení vymeriavacieho základu na sociálne zabezpečenie a zdravotné poistenie, čiastočnom zvýšení základu pre zdanenie príjmov fyzických osôb.

	mil. EUR
<b>Spotrebné dane (na pivo, tabak, odstraňovanie výnimiek)</b>	<b>135,2</b>
<b>DPH (z 19 % na 20 %)</b>	<b>185,5</b>
<b>Rast vymeriavacieho základu dane z príjmov a odvodov</b>	<b>254,5</b>
<b>Nedaňové príjmy /poplatky (za vyradenie z prevádzky, za skladovanie ropy, za diaľnice) a CO2/</b>	<b>199,1</b>
<b>SPOLU</b>	<b>774,3</b>
<b>% z HDP</b>	<b>1,1%</b>

Tabuľka 2: Nárast daňových príjmov

Zdroj: Inštitút fiškálnej politiky, Ministerstvo financií SR

Zvýšenie sadzby DPH bolo navrhnuté ako dočasné opatrenie podmienené výškou deficitu. Ak deficit verejných financií klesne pod 3 % HDP (potvrdené Eurostatom v jeho notifikácii), sadzba klesne od začiatku ďalšieho roka na súčasných 19 %. Na základe súčasného návrhu rozpočtu na nasledujúce roky by k prípadnému zníženiu sadzby došlo v januári 2015.

## Čo sme sa naučili

Mali by sme mať na pamäti, že zavedenie úspešnej daňovej reformy, ktorá pritiahne do krajiny mnohých zahraničných investorov, môže mať tiež negatívne dopady na hospodársku politiku budúcich vlád. Priemerný ročný rast daňových príjmov o 10 % v období rokov 2003 - 2008 vytvoril ilúziu o stále rastúcich príjmoch, ktoré má vláda k dispozícii. Vďaka rýchlemu rastu HDP sú potom rozpočtové deficity akceptovateľnejšie, obzvlášť keď ukazovateľ dlhu k HDP stagnuje. Bez ohľadu na ideologické sklony vlády, ochota zaviesť efektívnosť a racionalitu do verejných výdavkov je v takejto situácii veľmi nízka. Dedičstvo dobrej daňovej reformy sa preto môže pretransformovať do nečakane silnej motivácie podporovať rast verejných výdavkov. Môžeme tiež diskutovať o tom, či daňovú reformu možno označiť za „dobrú“, ak po nej nasleduje taký významný a dlhý rast príjmov. Kritici daňovej reformy z roku 2003 poukazujú na skutočnosť, že jednotná 19 %-ná daňová sadzba (dane z príjmov fyzických osôb, dane z príjmu právnických osôb a DPH) bola nastavená príliš vysoko.

Takáto kombinácia môže mať vážne následky pre verejný sektor otvorenej ekonomiky, kde sú daňové príjmy generované hlavne z exportne orientovaného priemyslu a služieb<sup>3</sup>. Výsledkom ekonomického poklesu priemietnutého do stagnácie daňových príjmov sú potom masívne deficity. Otázka teda znie: Aké sú vhodné nástroje riešenia tohto problému z pohľadu daňového poplatníka, ktorý uprednostňuje malú a efektívnu vládu?

Odpoveď je jednoduchá. Rast daňových príjmov neurobí vládu efektívnejšou. Naopak, pravidelný a významný rast daňových príjmov (obyčajne prostredníctvom rastu nepriamych – „neviditeľných“ daní) vytvára účinnú bariéru pre budúce škrtky výdavkov. Pre vládu totiž vytvára vankúš umožňujúci vyhnúť sa potrebným štrukturálnym reformám a diskusií o relevantnosti jednotlivých verejných výdavkov.

V odbornej literatúre ale aj v médiách sa stretávame so stanoviskom, že náklady na liečbu deficitu by mali byť rozdelené medzi verejný sektor a daňových poplatníkov v pomere 2:1. Zvyčajný argument podporujúci toto rozdelenie je, že je potrebné znížiť deficit tak rýchlo, ako je to možné, aby dlhová záťaž budúcich generácií nebola taká vysoká. Ale predpokladajme, že znižovanie deficitu výhradne prostredníctvom výdavkových škrtov by trvalo o tretinu dlhšie. Neustáli by sme takýto scenár a dlh by rástol prirýchlo? To určite nie je prípad Slovenska, s dlhom na úrovni 35 % HDP a pri súčasnej dlhovej službe pod 5 %<sup>4</sup> celkových vládnych príjmov<sup>5</sup>. Napriek tomu vláda používa Grécko ako príklad možných dôsledkov, ak by nedošlo k zvyšovaniu daní. Opäť sa však zabúda na to, čo nie je vidieť: negatívne dôsledky zvyšovania akejkoľvek dane. Mali by sme zaplatiť za skoršie dosiahnutie 3 %-ného deficitu verejných financií pomalším ekonomickým zotavovaním (vyššie sadzby daní brzdia hospodársky rast) alebo vyššou cenovou úrovňou? Navyše v situácii, keď z titulu členstva v eurozóne nemáme dostatočný vplyv na výšku refinančných nákladov?

Toto by nemalo viesť k záveru, že akýkoľvek verejný deficit je akceptovateľný. Chceme poukázať iba na vážne riziko, že posadnutosť škrtaním deficitov môže viesť k celkovému rastu daňového zaťaženia a trvale rastúcemu podielu vládnych výdavkov. A to nie je správna

<sup>3</sup> Export dosahuje 80 % HDP Slovenska.

<sup>4</sup> Stojí za zmienku, že členstvo v menovej únii pomáha malým menej rozvinutým ekonomikám skryť závažné fiškálne problémy, takže vláda si môže požičiavať pri nižších úrokových mierach, ako keby mala vlastnú národnú menu.

<sup>5</sup> Dopyt po slovenských dlhopisoch v priebehu roku 2009 – roku fiškálnej nezodpovednosti – významne prevýšil ponuku a riziková prirážka pre slovenských daňových poplatníkov patrila k najnižším spomedzi krajín strednej a východnej Európy.

a žiaduca odpoveď na predchádzajúcu expanzívnu fiškálnu politiku založenú na podpore neefektívnych politík.