

Štátny rozpočet a podniková sféra

Peter STANEK*

1. Finančné zaťaženie podnikovej sféry

Vzťah štátneho rozpočtu a podnikovej sféry sa premieta v niekoľkých rovinách. Prvou z nich je väzba na daňové zaťaženie podnikov. Na základe toho sa vytvára aj reálna možnosť na dosiahnutie vyrovnaného a vybilancovaného štátneho rozpočtu z hľadiska príjmov a výdavkov a na druhej strane aj prijateľnej miery daňového zaťaženia podnikateľských subjektov. V súvislosti s tým je dôležité ovplyvňovanie nepriamymi daňami predovšetkým vo sfére selektívneho zdaňovania jednotlivých druhov komodít.

Ďalšou z významných väzieb je väzba na bankovú sféru, na základe ktorej dochádza k určitému formovaniu úverovej politiky v závislosti od menovej a fiškálnej politiky. Rozsah a expanzia úverovej politiky potom vytvára určitý priestor aj na prefinancovanie podnikateľských projektov. Pokiaľ je menová politika príliš reštriktívna, dochádza k zúženiu priestoru pre úverovú politiku a na základe toho spravidla k úverovaniu iba najefektívnejších projektov. Tie projekty, ktoré by mohli byť zo strednodobého hľadiska efektívne, ale neposkytujú okamžitú vysokú mieru ziskovosti, sa v takomto prípade zvyčajne nerealizujú.

Vzťah štátneho rozpočtu a podnikovej sféry sa prejavuje aj vo vzájomnej spätosti finančných tokov podnikateľskej sféry a štátneho rozpočtu. Ak napríklad vieme, že pri vrátení dane z pridanej hodnoty zo zákona vyplýva povinnosť vrátiť zálohové platby do 30 dní, vzniká otázka, akým tempom a akou rýchlosťou sa realizuje vrátenie záloh tak z krátkodobého, ako aj z dlhodobého hľadiska pri preplatkoch zálohovej platby dane z príjmov právnických a fyzických osôb. Zatiaľ v rozpočtovej politike Slovenskej republiky prevláda prax, že štát maximalizuje lehotu, za ktorú vráti podnikom daňové preplatky a tým zároveň vytvára tlak na dodatkové zdroje podnikovej sféry.

V súčasnosti je podniková sféra enormne zaťažená jednak úverovou záťažou z minulosti, jednak problémami s úvermi z privatizácie, ale aj s úvermi na nové rozvojové projekty. Ak k tomu pristupuje aj blok finančných problémov spojených s pomalosťou vrátenia zálohových platieb, je nevyhnutné získať nové dodatkové zdroje na financovanie priebežného života podnikateľského subjektu.

* Ing. Peter STANEK, CSc., Ústav slovenskej a svetovej ekonomiky SAV, Šancová 56, 811 05 Bratislava 1

Znamená to teda, že na Slovensku k nepriaznivej situácii v úverovaní podnikateľských subjektov pristupuje aj nedostatok ďalších finančných zdrojov na kompenzovanie mechanizmu vrátenia zálohových platieb vo väzbe na štátny rozpočet. To samozrejme nezlepšuje finančnú situáciu prevažnej väčšiny subjektov, ale naopak, zhoršuje ju najmä vzhľadom na potrebu väčšieho reálneho objemu finančných zdrojov.

Rovnako významná je väzba na ceny služieb systémovej infraštruktúry. Zatiaľ sú kľúčové strategické monopoly Slovenskej republiky v rukách štátu. V nadväznosti na to sú ceny za služby poskytované energetikmi, plynármi, dopravou v podstate určované (alebo mali by byť určované) filozofiou štátu vzhľadom na tvorbu podnikateľského prostredia. V skutočnosti však, so zreteľom na napätosť príjmov štátneho rozpočtu, spravidla prevláda filozofia dodatkových odvodov týchto štátnych monopolov do štátneho rozpočtu (pričom objem dodatkových odvodov sa pohybuje na úrovni od 3 do 5 mld Sk ročne). To ale znamená, že v tomto prípade je napríklad Slovenský plynárenský priemysel nútený odvádzať, okrem zdanenia klasickým spôsobom, aj dodatkový odvod do štátneho rozpočtu v rozsahu 2–3 mld Sk. Za situácie, že vonkajšie podmienky dovoľujú dosahovať pomerne vysokú vnútornú maržu (aj tým, že ceny surovín sú nízke a ceny predajných výrobkov sú pomerne vysoké), tento problém nevytvára negatívny tlak na podnikateľskú sféru. Pri výraznom náraste cien plynu, pričom vlastné vnútorné ceny plynu zostávajú regulované, dochádza však k situácii, že vnútorný zisk takéhoto štátneho monopolu sa veľmi výrazne zužuje. Ak v tejto situácii má štátny monopol odvieť dodatkový odvod do štátneho rozpočtu, vzniká mu z jeho hľadiska jediná možnosť reálneho riešenia, a to výrazné zvýšenie cien pre konečných odberateľov – domácnosti, ako aj podnikateľský sektor. V tomto zmysle slova treba vidieť súčasné spory okolo výšky zvýšenia cien plynu pre podnikateľský sektor vzhľadom na predpokladaný dodatkový odvod do štátneho rozpočtu (v rozsahu 3,5 mld Sk v roku 2001 a v rozsahu 2,5 mld Sk v roku 2000).

Napriek tomu, že v celkovom rozsahu príjmov a výdavkov tohto štátneho monopolu je tento blok relatívne malý, zohráva veľmi významnú úlohu, pretože ide o dodatkové zdanenie po už klasickom zdanení. V podstate znamená výrazné zúženie priestoru pre dosahovanie vnútorného zisku v čase jeho reštrukturalizácie a prípravy na následnú privatizáciu. Štátny rozpočet tak nepriamo, cenami infraštruktúry ovplyvňuje podnikateľské prostredie.

Ak z tohto hľadiska hodnotíme vzťah štátneho rozpočtu a podnikateľskej sféry, treba konštatovať, že zatiaľ ide skôr o negatívny vzťah, pretože reálna situácia štátneho rozpočtu veľmi výrazne limituje možnosti rozsiahlejšieho zníženia priameho zdanenia príjmov právnických a fyzických osôb.

Zníženie zdanenia, ktoré sa uskutočnilo v priebehu rokov 1999 a 2000 (zníženie zo 41 % na 29 %), veľmi výrazným spôsobom zasiahne príjmy štátneho rozpočtu. V súčasnosti sa odhaduje výpadok daňových príjmov v roku 2001 na úrovni 10–16 mld Sk.

Vzhľadom na to, že súbežne s poklesom zdanenia nedochádza aj k poklesu rozpočtových výdavkov, napätie medzi príjmami a výdavkami štátneho rozpočtu sa zvyšuje. To si vynucuje viacero ďalších dodatočných opatrení, predovšetkým v oblasti nepriamych daní, ktoré dodatočne zvýšia celkovú finančnú záťaž podnikateľskej sféry.

Výrazné a rýchle zníženie zdanenia právnických a fyzických osôb sa teda zo strednodobého hľadiska ukazuje ako dvojsečná zbraň s príliš negatívnymi dôsledkami na štátny rozpočet.

Odporúčania Medzinárodného menového fondu pre kandidátske krajiny na vstup do Európskej únie, ale aj pre niektoré krajiny Európskej únie (napríklad Írsko) sa nesú tiež v podobnom duchu, aby sa proces rýchleho a radikálneho znižovania dane z príjmov právnických a fyzických osôb spomalil a uskutočňoval sa podstatne pomalším a evolučnejším spôsobom. Ukazuje sa totiž, že kým k výpadku príjmov z daní pre štátny rozpočet dôjde v krátkom časovom úseku, reálne zvýšenie príjmov štátneho rozpočtu vyplývajúce zo zlepšenej finančnej situácie podnikateľských subjektov sa dostaví spravidla až v strednodobom horizonte 3–5 rokov.

Znamená to teda, že sa vytvára časový priestor niekoľkých rokov, počas ktorých dochádza skôr k zhoršeniu pomeru medzi príjmami štátneho rozpočtu a nevyhnutnými reálnymi výdavkami štátneho rozpočtu. Z toho vyplýva aj určitá opatrnosť Ministerstva financií SR pri ďalšom procese znižovania daní právnických a fyzických osôb.

Inou otázkou je už možnosť použiť nepriame spôsoby znižovania daňového zaťaženia, a to predovšetkým:

- rozširovaním palety odpočítateľných položiek,
- rozširovaním daňových pásiem,
- niektorými krokmi v oblasti vhodnej stimulácie použitia prostriedkov podnikateľských subjektov napríklad na sponzorovanie,
- nepriamym financovaním niektorých záujmových činností, ktoré sa doteraz plne financovali zo štátneho rozpočtu (ide napr. o sponzoring vzdelávacích zariadení alebo školského systému, kultúrnych a športových aktivít atď.).

Vhodnou kombináciou pomalšieho znižovania priameho daňového zaťaženia a napríklad rozšírením odpočítateľných položiek pri tvorbe zdaňovacieho základu je možné dosiahnuť pozitívne efekty z hľadiska celkových výdavkov štátneho rozpočtu.

2. Potreba prehodnotenia celkovej štruktúry štátneho rozpočtu

V nadväznosti na uvedené skutočnosti sa ukazuje potreba prehodnotiť vlastnú rozpočtovú situáciu, ako aj prehodnotiť celkovú štruktúru angažovanosti štátneho rozpočtu vo väzbe na širokú paletu verejnoprávnych činností, inštitúcií a štruktúr, ktoré doteraz boli plne hrazené zo štátneho rozpočtu. Týka sa to napríklad nevyhnutnosti transformovať štátne fondy minimálne do roviny obrátkových verejnoprávnych fondov, ktoré by síce poskytovali za zvýhodnených úverových podmienok úvery, alebo sa spoluzúčastňovali na úverovaní vybraných projektov, no vždy by išlo o návratné prostriedky. Bezbrehé rozdávanie finančných prostriedkov napríklad prostredníctvom Štátneho fondu cestného hospodárstva SR alebo Štátneho fondu životného prostredia SR vedie iba k jednosmernému zaťažovaniu výdavkov štátneho rozpočtu a v podstate zužuje manérovací priestor na použitie zdrojov štátneho rozpočtu v iných oblastiach.

Na tento blok problémov nadväzuje skutočnosť, že celková transformácia rozpočtových a príspevkových organizácií (buď na čisto ekonomické, alebo na čisto rozpočtové organizácie, prípadne na verejnoprávne inštitúcie) stále mešká.

V podstate už v rokoch 1997 a 1998 (na základe prístupového procesu k Európskej únii) sa definovalo riešenie: nevyhnutnosť prispôsobiť sa rozpočtovej metodike Európskej únie.

Európska únia nepozná príspevkové a rozpočtové organizácie v našom ponímaní. Chápe organizácie buď ako dôsledne rozpočtové, alebo dôsledne ekonomické.

Celkový rozsah vyše 11 tisíc rozpočtových, príspevkových a iných organizácií, ktoré by bolo potrebné transformovať, vytvára silný tlak na nevyhnutný a v podstate nemanérovateľný balík výdavkov štátneho rozpočtu, ktorý spätne vytvára pomerne rozsiahly tlak na nevyhnutné príjmy štátneho rozpočtu.

Samozrejme, po určitý kratší čas je možné vykryvať rozdiel medzi príjmami a výdavkami štátneho rozpočtu využitím prostriedkov získaných z privatizácie, prípadne vykryvať tento deficit tzv. kľzavým deficitom štátneho rozpočtu (štátny rozpočet a jeho deficit v danom roku sa kryje z výdavkov budúceho roka). V Maďarsku sa tento kľzavý deficit používal dlhé obdobie na vykrytie rozpočtových problémov.

Na druhej strane sa však ukazuje, že pokiaľ sa blok verejných financií nebude dôsledne riešiť, vytvorí rozhodujúci tlak na potrebu rozpočtových zdrojov. Pokiaľ sa dôsledne neuskutoční reforma v školstve, v zdravotníctve, v štátnej správe, v doprave a v ekológii, tieto odvetvia budú vyžadovať ďalšie a ďalšie objemy finančných prostriedkov. Z toho potom vzniká dlhodobý tlak na zdroje štátneho rozpočtu.

Ako príklad môže poslúžiť potreba finančných prostriedkov zo štátneho rozpočtu pre zdravotníctvo, ktorá v roku 1995 dosahovala 16 mld Sk a na rok 2001 sa uvažuje už s rozsahom 57 mld Sk. Pritom sa stále hovorí o tom, že zdravotníctvo je nedofinancované, že sa prehľbuje vnútorný dlh v zdravotníctve. V podstate vnútorný dlh v zdravotníctve už presiahol hodnotu 20 mld Sk. S tým súvisí aj výrazné obmedzenie akejkoľvek reálnej možnosti zníženia priameho zdanenia právnických a fyzických osôb (pokles priameho zdanenia na úroveň 15 %, resp. i nižšiu).

Ak z tohto hľadiska hodnotíme manévrovací priestor štátneho rozpočtu, možno konštatovať, že je mimoriadne malý. Na druhej strane sa ukazuje, že vývoj štátneho rozpočtu minimálne v horizonte 5–10 rokov bude trvalo ovplyvňovať aj celý rad ďalších fenoménov:

- dlhová služba štátu,
- rozsah prevzatých záruk za bankové úvery poskytnuté pre podnikateľské subjekty,
- vnútorný dlh, ktorý existuje predovšetkým v tých rezortoch a odvetviach, ktoré sa majú postupne kompetenčne previesť na samosprávne orgány.

Ide o oblasť školstva, zdravotníctva, ekológie a dopravy. Keďže rozsah vnútorného dlhu sa odhaduje v rozsahu 70–80 mld Sk, je zrejmé, že tento objem nebude možné uhradiť rýchlo, v krátkom časovom úseku niekoľkých rokov. Bude sa musieť pristúpiť k jeho postupnému uhrádzaniu (v časovom horizonte 5–10 rokov).

Pritom už v súčasnosti existujú určité limity, ktoré pomerne presne definujú možný časový horizont. Je to aj požiadavka Európskej únie, aby sa celý ekologický dlh v hodnote 40–50 mld Sk dôsledne vyriešil pred vstupom Slovenska do Európskej únie. Na vyriešenie ekologického dlhu, týkajúceho sa tak samosprávnych orgánov, ako aj podnikateľskej sféry či štátu, máme teda k dispozícii maximálne 5–8 rokov.

S tým súvisí aj ďalší blok problémov, ktorý veľmi výrazne zasahuje do situácie podnikateľskej sféry a v podstate je štruktúrovaný a ovplyvňovaný štátnym rozpočtom.

Ukazuje sa, že problém financovania školstva nebude možné riešiť bez toho, aby sa neuplatnila koncepcia multizdrojového financovania. Pokiaľ však toto multizdrojové financovanie bude predstavovať iba dodatkové finančné zaťaženie podnikateľskej sféry, bude to – pri súbežnom znižovaní priamych daní a zvyšovaní nepriamych foriem zaťaženia – znamenať pre podnikateľskú sféru zachovanie súčasného stavu z hľadiska celkového objemu finančných tokov a finančných nárokov.

Prechod na multizdrojové financovanie musí byť spojený predovšetkým s reformou štruktúry odpočítateľných položiek pri zdaňovacom základe. Zároveň musí byť dôsledne gradualisticky prepojený možný pokles daňových príjmov a na druhej strane zníženie výdavkov štátneho rozpočtu na priame alebo nepriame financovanie školstva.

Ak k tomu pripojíme skutočnosť, že základné školy sa musia v zmysle Ústavy SR v plnom rozsahu financovať zo štátneho rozpočtu a analogicky by sa mali financovať aj stredné školy, môžeme konštatovať, že presun kompetencií na samosprávne orgány nevyrieši problém vnútorného dlhu, a ani problém vnútornej reštrukturalizácie sústavy školských zariadení na úrovni základných a stredných škôl.

Podobne to platí aj pre zdravotníctvo, v ktorom bude potrebné uskutočniť výrazné prehodnotenie celej sústavy zdravotníckych zariadení (predovšetkým nemocníc prvého a druhého typu, a takisto aj polikliník) v súvislosti s presunom kompetencií na samosprávne orgány. Ukazuje sa totiž, že samotný presun kompetencií bez dôsledného prehodnotenia štruktúry finančných tokov (nielen v zmysle prevodu finančných prostriedkov zo štátneho rozpočtu na samosprávne orgány, ale aj z hľadiska dôsledného prehodnotenia celého mechanizmu financovania) nepovedie k zníženiu výdavkov štátneho rozpočtu pre túto oblasť verejných financií.

S tým priamo súvisí aj ďalší blok, ktorý je pomerne významný, hoci sa o ňom menej hovorí: riešenie vnútorného dlhu. Ak hovoríme pri presune kompetencií o objeme finančných prostriedkov potrebných na priebežné financovanie, je potrebné zároveň hovoriť aj o riešení vnútorných dlhov, ktoré sa nahromadili za obdobie 1990–2000.

Je zrejmé, že samosprávne orgány nebudú chcieť prevziať kompetencie aspoň bez záväzného prísľubu vlády, že bude postupne riešiť vnútorný dlh tých oblastí, ktoré sa kompetenčne presunú na samosprávne orgány. To ale znamená, že minimálne do strednodobého výhľadu rozpočtovej politiky treba zakomponovať postupné uhrádzanie týchto vnútorných dlhov.

Takto sa dostávame do situácie, v ktorej sa pre tvorbu podnikateľského prostredia stáva kľúčovým východiskom formulovanie strednodobého finančného výhľadu, ktorý by na strane štátneho rozpočtu obsahoval:

- výdavky, ktoré sú v podstate neovplyvniteľné,
- príjmy, ktoré môžu byť rozložené v určitých časových splátkových kalendároch,
- výdavky, ktoré by sa mohli svojím spôsobom revolvovať, prípadne vo väzbe na dlhovú službu alebo niektoré ďalšie skutočnosti postupne časovo (nie objemovo) reštrukturalizovať tak, aby sa dosiahli výhodnejšie termíny splátkových kalendárov.

3. Finančný výhľad ako nevyhnutná podmienka odhadovania podnikateľského prostredia

Vypracovanie finančného výhľadu štátneho rozpočtu je jedno z kľúčových východísk pri odhadovaní zmien podnikateľského prostredia, a zároveň aj jedno z kľúčových východísk na zabezpečenie reálnej zmeny situácie finančných tokov väčšiny podnikateľskej sféry, vrátane zmeny mechanizmu vrátenia zálohových platieb.

Ak sa nebude rátať aj zo zmenou mechanizmu vracania zálohových platieb, je zrejmé, že prevažná väčšina podnikateľských subjektov opätovne nebude schopná uhrádzať priame a nepriame záväzky voči štátnemu rozpočtu. To sa v konečnom dôsledku premietne do prehlbenia objemu daňových a colných nedoplatkov, čo napokon môže viesť (vzhľadom na úpravu zákona o konkurze a vyrovnaní) k vlne ďalších reťazových bankrotov.

Ak sa bude hovoriť o oddžlení podnikateľskej sféry výlučne v súvislosti s príchodom zahraničných investorov (týka sa to napr. štátnych monopolov a pod.), ale zároveň sa nebude hovoriť o tom, aká cenová a úverová politika by sa mala rozvinúť, vzniká výrazné nebezpečenstvo, že aj napriek postupným pozitívnym zmenám v oblasti daňového zaťaženia sa reálna finančná situácia a cash flow podnikateľskej sféry v skutočnosti nezmení. V súčasnosti sme napríklad svedkami toho, že po privatizácii niektorých strategických monopolov dochádza k opätovnému zvyšovaniu cien ich služieb.

Je zrejmé, že pre prevažnú časť podnikateľskej verejnosti vznikne vo väzbe na proces privatizácie štátnych monopolov riziko takého vývoja, pri ktorom bude vo finančnom výhľade potrebné zohľadniť nasledujúce skutočnosti:

- Nový vlastník – vzhľadom aj na úverovú záťaž, ktorú tieto strategické podniky majú – bude žiadať buď kompenzáciu tejto záťaže zo zdrojov štátu (to znamená dodatkové výdavky štátneho rozpočtu), alebo bude žiadať zníženie kúpnej ceny o túto sumu (to ale výrazne podviaže reálny objem finančných prostriedkov, ktorý by bolo možné získať z privatizácie strategických monopolov).

- Vzhľadom na skutočnosť, že regulovanosť cien spôsobila, že tie sú spravidla ešte nižšie ako úroveň cien a poplatkov v Európskej únii, dôjde k ďalšiemu zvyšovaniu cien a poplatkov za služby systémovej infraštruktúry. To ale bude mať výrazný vplyv na veľkú časť podnikovej sféry, pretože minimálne jedna tretina podnikov, ktoré sú už dnes v platobnej neschopnosti, nebude vôbec schopná platiť tieto vyššie ceny systémovej infraštruktúry.

Druhá tretina podnikov, ktoré dnes dosahujú ziskovú maržu na úrovni 2–3 %, po zaplatení vyšších cien systémovej infraštruktúry sa automaticky dostáva do tzv. červených čísel a v podstate (vzhľadom na dôsledné uplatnenie zákona o konkurze a vyrovnaní) by mala byť z výrobného procesu uvoľnená.

Posledná tretina podnikov predstavuje podniky ziskové, ktoré väčšinou spolupracujú so zahraničnými partnermi, no v nich sa bude (vzhľadom na charakter ich subdodávateľskej spolupráce so zahraničnými partnermi) zisková miera výrazne znižovať, keďže nebudú mať možnosť znížiť iné druhy nákladov tak, aby mohli kompenzovať zvýšené náklady z titulu zvýšenia cien systémovej infraštruktúry.

Prvým náznakom takéhoto vývoja sú súčasné diskusie okolo možného zvýšenia cien zemného plynu pre priemyselnú sféru až o 45 %. Ukazuje sa, že vzhľadom na terajšiu situáciu sa prevažná väčšina podnikateľskej sféry – pokiaľ by v roku 2001 došlo naozaj k zvýšeniu cien plynu o ďalších približne 20 % – dostane do plnej platobnej neschopnosti. To sa v konečnom dôsledku spätne premietne do výrazného nárastu colných a daňových nedoplatkov. Namiesto odhadovaného výberu daní na úrovni 135–145 mld Sk sa reálny výber daní bude pohybovať na úrovni 115 mld Sk. Ak k tomu prirátame aj celkový pokles miery ziskovosti, bude to znamenať výrazné ohrozenie rozpočtových výdavkov. Preto sa treba reálne pozrieť na manévrovací priestor z hľadiska rozpočtových výdavkov.

Už dnes možno konštatovať, že minimálne v horizonte budúcich 10 rokov bude 30–40 % rozpočtových výdavkov ročne viazaných na priamu alebo nepriamu obsluhu dlhovej služby. Znamená to teda, že v skutočnosti nemôžeme hovoriť o dispozičných 200 mld Sk výdavkov štátneho rozpočtu ročne, ale iba o objeme 150–160 mld Sk, ktoré v najlepšom prípade zostanú k dispozícii na rozpočtové rozdeľovanie.

Ak sa k tomu pripojí aj otázka postupného riešenia dlhu v tých oblastiach, ktoré sa budú kompetenčne presúvať na samosprávne orgány, znamená to, že reálny manévrovací priestor výdavkov štátneho rozpočtu sa ročne zužuje na 110–120 mld Sk.

Nezanedbateľná je aj skutočnosť, že bude nevyhnutné riešiť celý rad záväzkov voči zahraničiu, to znamená:

- riešiť ekologickú zadlženosť,
- riešiť prezbrojenie slovenskej armády vo väzbe na očakávaný vstup do NATO,
- riešiť a aplikovať legislatívu krajín OECD (napríklad v súvislosti s prijatím normy o liberalizácii medzinárodných investícií).

To vyvolá potrebu ďalších 15–20 mld Sk ročne, ktoré budú v podstate viazané a nebude ich možné použiť na riešenie problémov štátneho rozpočtu, ale ani podnikateľskej sféry. Znamená to teda, že reálny manévrovací priestor vo finančnom rozmere pre vládu a jednotlivé rozpočtové hospodárenie sa zužuje na úroveň 90–100 mld Sk.

Z tohto hľadiska bude potom nevyhnutné dôsledne zvážiť rozsah priorit, ktoré vláda chce realizovať vzhľadom na disponibilné finančné zdroje. V horizonte niekoľkých rokov (dvoch až troch) treba rátať s realizáciou maximálne niekoľkých priorit.

Definovanie reálneho dispozičného priestoru vlády vzhľadom na rozpočtovú situáciu, reálne možnosti podnikateľskej sféry a nevyhnutný objem záväzkov vytvára reálny priestor aj na pokračovanie reštrukturalizácie celého bloku verejných financií a na rozbeh transformácie penzijnej a sociálnej reformy.

Ak dnes Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny SR odhaduje potrebu finančných prostriedkov na uskutočnenie penzijnej reformy v rozsahu 50–70 mld Sk, je zrejmé, že za súčasnej rozpočtovej situácie – pokiaľ nepôjde o mimorozpočtové zdroje – nebude možné v žiadnom prípade túto reformu prefinancovať.

Použitie finančných prostriedkov z privatizácie na rozbeh penzijnej reformy (ktorá by mohla priniesť niekoľko multiplikačných efektov) je jediný možný zdroj, z ktorého by bolo možné túto reformu alebo, presnejšie, jej rozbeh zaplatiť.

Príjmy z privatizácie by takisto mohli slúžiť na vytvorenie priestoru pre zmenu vzťahu zálohových platieb pre štátny rozpočet a ich vrátenie podnikateľskej sfére. Skrátenie tohto procesu by znamenalo:

- reálne zvýšenie finančných zdrojov, ktorými podniková sféra (aspoň jej zisková časť) môže disponovať;
- zvýšenie podielu ziskových podnikov (teda postupnú zmenu situácie, v ktorej v podstate 40–50 % podnikateľských subjektov má buď s nulový zisk, alebo je priamo v strate), čo výrazne spätne ovplyvňuje nielen situáciu štátneho rozpočtu, ale aj celého bloku verejných financií.

4. Možné dôsledky presunu kompetencií na samosprávne orgány pre podnikovú sféru

Do situácie podnikateľských subjektov môže v budúcnosti, predovšetkým v strednodobom časovom horizonte, veľmi výrazne zasiahnuť niekoľko rizík.

Presun kompetencií na miestne samosprávy a vytvorenie vyšších územných celkov miestnych samospráv bude znamenať nielen presun kompetencií bližšie k občanom, ale aj postupné – vzhľadom na obmedzenosť zdrojov štátneho rozpočtu – riešenie vnútorného dlhu odvetví, ktoré sa na samosprávne orgány presúvajú. To ale znamená, že ak sa má prijať téza vyrovnanosti rozpočtu samosprávnych orgánov, tie budú musieť pristúpiť (keďže sú vnútorne zahľtené úvermi a už nemajú reálny dispozičný majetok, ktorým by vykryvali priebežné financovanie) k výraznému zvýšeniu miestnych poplatkov. Vytvára sa tým priestor nielen na výrazné zvýšenie súčasných miestnych poplatkov a daní, ale zároveň aj na to, aby sa zvýšenie napríklad ekologických, cestných a iných miestnych

daní a poplatkov veľmi markantne premietlo do finančného hospodárenia podnikateľskej sféry.

Ak dôjde k situácii, že priame zdanenie podnikateľských subjektov bude klesať, ale zároveň tento pokles priameho zdanenia bude vysoko prevyšovaný nárastom miestneho zdanenia a miestnymi poplatkami, vytvorí sa pomerne zložitá situácia, ktorá pre väčšinu podnikateľských subjektov bude neúnosná. Samozrejme, je možné oponovať tým, že do kompetencie samosprávnych orgánov sa dáva možnosť vytvoriť propodnikateľskú klímu tým, že podnikateľským subjektom sa odpustia miestne dane a poplatky.

Doteraz sme hovorili len o problémoch priebežného financovania činností, ktoré by sa mali presunúť na samosprávne orgány. Ak by však samosprávne orgány prevzali v plnom rozsahu zodpovednosť aj za minulé dlhy a za všetky problémy, ktoré sa nahromadili za posledných 10 rokov, objektívne nebudú mať riešenie týchto problémov z čoho realizovať a finančne zabezpečiť.

To sa v konečnom dôsledku premietne do situácie, že prevažná väčšina samosprávnych orgánov (a to bez ohľadu na to, či pôjde o miestne alebo vyššie územné orgány) bude skutočne musieť postupne zvyšovať miestne dane a poplatky. Samozrejme, to sa na jednej strane negatívne premietne do vzťahu k podnikateľskej sfére a na strane druhej to bude pôsobiť ako významný destimulátor príchodu zahraničných investorov.

Pokiaľ by sa realizovala téza, že zahraničným investorom sa budú miestne dane a poplatky odpúšťať (ako súčasť stimulačného balíka), premietne sa to do nevyhnutnosti dôslednejšieho vymáhania daní a poplatkov od domácich subjektov. Tým by sa vytvorila situácia, v ktorej by domáce podnikateľské subjekty boli voči zahraničným investorom vo výslovne horšej situácii a nemohli by im vôbec konkurovať.

To všetko sa v konečnom dôsledku premietne do situácie, že na kľúčovú otázku podnikateľskej sféry – odhadnuteľnosť zmien podnikateľského prostredia – sa síce odpovie zmenami v oblasti priamych a nepriamych daní, miestnych poplatkov, platieb do verejnoprávnych poisťných fondov, inštitúcií atď., ale v skutočnosti sa súhrnný objem priameho a nepriameho zaťaženia podnikateľskej sféry v horizonte 5 rokov výrazne nezmení.

Znamená to teda, že takýto systém bude v podstate zachovávať alebo konzervovať dnešný stav, pokiaľ by nedošlo k výraznému zásahu do celkových finančných tokov v oblasti verejných financií, k následnému zníženiu tlaku výdavkov štátneho rozpočtu na zabezpečenie bloku verejných financií, čo by sa v konečnom dôsledku mohlo premietnuť do reálneho zníženia priameho a nepriameho zdanenia prevažnej väčšiny podnikateľských subjektov. To by však vyžadovalo zásadnú a rýchlu reformu verejných financií a prehodnotenie možností manévrovania

s jednotlivými blokmi príjmov a výdavkov príslušných subčastí bloku verejných financií. Zároveň by to vyžadovalo dôsledne prehodnotiť celú rozpočtovú politiku (jej štruktúrovanie), a to nielen vo väzbe na metodiku Európskej únie, ale predovšetkým vo väzbe na štruktúrovanie a tvorbu reálneho finančného výhľadu v horizonte budúcich rokov.

5. Ďalší možný vývoj vzťahu štátneho rozpočtu a podnikateľskej sféry

Ak platí to, čo sme uviedli v predchádzajúcom texte, je zrejmé, že reálny rozsah východísk riešenia problému vzťahu podnikateľskej sféry a štátneho rozpočtu je relatívne malý.

V súčasnosti sa všeobecne proklamuje, že privatizácia bankového sektora povedie k rýchlemu zníženiu úrokových sadzieb a k rozšíreniu úverových aktivít budúcich vlastníkov vo vzťahu k podnikateľskej sfére. Ide však o vedomé zavádzanie. Skúsenosti z okolitých krajín veľmi jasne ukázali, že po privatizácii bankovej sféry sa prevažná väčšina nových vlastníkov v podstate orientuje na tri hlavné smery:

1. sprísnenie podmienok na získanie úverov a zvýšenie opatrnosti pri úverovej expanzii,
2. orientáciu iba na vybrané kategórie klientov s tým, že prevažne ide iba o najbonitnejších klientov,
3. zvýšenie snahy obchodovať iba s najlukratívnejšími štátnymi cennými papiermi a na základe toho postupne zlepšovať štruktúru aktív a pasív jednotlivých komerčných bánk.

Znamená to teda, že z hľadiska bankovej sféry – napriek možnej úverovej expanzii umožnenej Národnou bankou Slovenska – nie je možné očakávať výrazný nárast ročného objemu úverov, ktoré sa v súčasnosti pohybujú na úrovni približne 20 mld Sk.

S tým súvisí aj ďalší problém.

Súčasná orientácia prevažnej väčšiny podnikateľských subjektov, ktorá je zameraná z hľadiska finančných tokov a úverovania výlučne na bankový sektor, sa ukazuje ako chybná.

Pokiaľ by sa mal opakovať mechanizmus vzniku „novej ekonomiky“ (tak ako sa vytvoril v USA a postupne sa začína veľmi rýchlo vytvárať aj v Európe), znamenalo by to:

- reorientáciu financovania podnikovej sféry z priamej a plnej závislosti od bankového sektora aj na oblasť kapitálového trhu; tieto tendencie sú veľmi výrazné aj v Európskej únii, kde sa už dnes viac ako 25 % celkovej finančnej potreby

podnikov rieši prostredníctvom kapitálového trhu a je predpoklad, že od roku 2005 by sa mal podiel takéhoto úverovania zvýšiť vo väčšine podnikateľských subjektov v Európskej únii až na 40 %;

- dôsledné rozvinutie kapitálového trhu, prijatie nového štandardu informácií o emitentoch akcií a dlhopisov;

- plné prepojenie slovenského kapitálového trhu s ostatnými kapitálovými trhami transformujúcich sa krajín, ale aj krajín Európskej únie;

- plnú internacionalizáciu finančných a kapitálových tokov.

Ak sa zároveň vytvorí nová skupina inštitucionálnych investorov – penzijné fondy, ktoré sa budú formovať vo väzbe na reformu Sociálnej poisťovne a systému penzijného poistenia, vytvára sa tým potenciálny predpoklad nových kapitálových zdrojov, ktoré podnikateľská sféra mohla získavať prostredníctvom kapitálového trhu. Treba však rátať s tým, že vytvorenie plného funkčného mechanizmu takýchto penzijných fondov (s reálnym ročným výberom dispozičných prostriedkov v objeme 20–25 mld Sk) bude vyžadovať obdobie 2–4 rokov.

Až v horizonte približne 2–4 rokov možno teda očakávať, že by sa širšie rozvinulo úverovanie podnikateľskej sféry prostredníctvom kapitálového trhu. Pravda, dovtedy by sa museli prijať štandardy informácií o emitentoch, ktoré sú dnes platné v USA a ktoré postupne začína preberať aj Európska únia.

V takomto prípade by sa úverovanie podnikateľských subjektov mohlo týkať nielen firiem „novej ekonomiky“ alebo zaujímavých internetových firiem, ale v podstate aj prevažnej väčšiny podnikateľských subjektov, pokiaľ by tieto podnikateľské subjekty dokázali splniť nároky kapitálového trhu.

Ak z tohto hľadiska hodnotíme celkovú situáciu podnikateľských subjektov v súčasnosti a v strednodobom horizonte, môžeme konštatovať, že musí ísť o súbeh viacerých línií riešenia.

Prvú líniu riešenia predstavuje *zmena vzťahu štátneho rozpočtu a podnikateľskej sféry* – a to nielen v priamej línií – znížením priameho daňového zaťaženia právnických a fyzických osôb pri dani zo zisku, ale aj prijatím filozofie dane z pridanej hodnoty, ktorú používa Európska únia, a prijatím filozofie platieb do poisťných a verejnoprávnych fondov, ktorá sa realizuje v krajinách Európskej únie. Samozrejme, bez dôslednej reformy verejných financií (osobitne v oblasti verejnoprávnych fondov a Sociálnej poisťovne) nie je možné reálne uvažovať o tom, že by k zníženiu platieb do poisťných verejnoprávnych fondov dochádzalo súbežne so znižovaním priameho zdanenia podnikateľských subjektov.

Druhú možnú líniu predstavuje *zmena vzťahu bankovej sféry a podnikateľskej sféry*. Samotný proces privatizácie slovenských komerčných bánk nebude znamenať vyriešenie tohto problému. Ten sa musí riešiť aj reštrukturalizáciou samotnej podnikovej sféry, dôslednejším uplatnením zákona o konkurze a vyrovnaní,

zmenou vzťahu veriteľa a dlžníka, ale takisto aj zmenou úverovej a finančnej politiky komerčného bankovníctva v slovenských podmienkach po jeho zapojení do celoeurópskeho finančného trhu.

Tretou líniou je *rozvinutie kapitálového trhu* ako významného nástroja na získavanie finančných prostriedkov za relatívne výhodných podmienok, výhodnejších ako napríklad z komerčných bánk. Kapitálový trh by mohol z veľkej časti substituovať bankový sektor až do vyriešenia prechodných problémov súvisiacich s jeho privatizáciou, s „usadením sa“ nových vlastníkov komerčných bánk a s procesom začlenenia slovenského komerčného bankovníctva do zmien celoeurópskeho bankovníctva.

Riešenie vzťahu podnikateľskej sféry a samosprávnych orgánov predstavuje štvrtú líniu. Ak sa dnes chápe tento vzťah veľmi zjednodušene – to znamená výlučne v rovine sponzoringu všetkých investičných aktivít, ktoré musia alebo chcú realizovať samosprávne orgány – premietne sa to do zníženia zdaňovacieho základu vo väzbe na výdavky a príjmy štátneho rozpočtu. V skutočnosti musí ísť nielen o riešenie priebežného financovania samosprávnych orgánov, ale aj o riešenie nahromadených finančných dlhov z minulosti. V tomto zmysle ide o dosiahnutie optimálneho vzťahu medzi celkovou výškou zdanenia a poplatkami a celkovou reálnou finančnou silou podnikateľských subjektov.

K tomu pristupuje ešte jedna skutočnosť. Ak v súčasnosti jeden z hlavných problémov Slovenska je nezamestnanosť (a to nielen v celoslovenskom rozmere, ale predovšetkým v jej koncentrácii do jednotlivých regiónov), pri riešení tohto problému je naliehavá najmä zmena vzťahu štátu, verejných financií a samosprávnych orgánov voči podnikateľskej sfére. Ukazuje sa, že práve malé a stredné podniky by mohli zohrať kľúčovú úlohu v tvorbe pracovných miest v regiónoch. V podstate by tým vytvárali určitý priestor na celkové zvýšenie životnej úrovne v týchto regiónoch. Na druhej strane je zrejmé, že skôr stredné a väčšie podniky budú môcť rozvinúť spoluprácu s nadnárodnými korporáciami, prípadne s ich pobočkami vytvorenými na území Slovenska. Ako klasický vzor možno uviesť rozvinutie spolupráce podnikov patriacich do komplexu Volkswagenu s ďalšími subdodávateľskými firmami.

Záver

Ak hodnotíme vzťah štátneho rozpočtu a podnikateľskej sféry v strednodobom horizonte 3–5 rokov, je zrejmé, že sa nedá očakávať výraznejší pokles v oblasti priamych daní. Skôr je možné predpokladať zlepšenie podmienok pre podnikateľskú sféru vyvážením prístupu jednotlivých častí verejných financií k podnikovej sfére (presun kompetencií, postupné znižovanie priameho zdanenia

právnických osôb, zmeny v oblasti platieb do poisťných systémov, ktoré by mali prebiehať tak, aby boli vzájomne vyvážené a postupne smerovali k zlepšeniu celkových podmienok podnikateľského prostredia).

Na strane druhej je zrejme, že manévrovací priestor (a to bez ohľadu na všetky ďalšie politické zmeny, ku ktorým môže dôjsť v priebehu normálnych alebo predčasných volieb) je relatívne úzky, lebo prevažná väčšina problémov v jednotlivých oblastiach štátneho rozpočtu (či už v oblasti penzijného systému alebo Sociálnej poisťovne) je dlhodobo založená. Minimálne v strednodobom horizonte budú výrazne ovplyvňovať celkovú situáciu jednotlivých súčastí verejných financií a v podstate ich nie je možné kompenzovať bez využitia prostriedkov z privatizácie, hoci vzhľadom na celkový rozsah možných príjmov z privatizácie (ktoré sa dnes odhadujú zhruba na 100 mld Sk) bude zrejme veľmi veľký záujem o využitie týchto prostriedkov na širokú paletu cieľov.

Ak k tomu prirátame aj skutočnosť, že pravdepodobne vo volebnom roku dôjde aj k uvoľneniu populistických návrhov riešenia akútnych problémov, ktoré v podstate nebudú riešením, ale povedú len k oddialeniu týchto problémov, je reálne v strednodobom horizonte rátať skôr s postupným, veľmi pomalým zlepšovaním celkovej situácie v podnikateľskom prostredí pre prevažnú väčšinu podnikateľských subjektov.

Z tohto hľadiska koncentrácia pozornosti malých a stredných podnikov na riešenie nezamestnanosti alebo rozvinutie spolupráce väčších a stredných podnikateľských subjektov s nadnárodnými korporáciami bude viesť len k postupnému a evolučnému zlepšovaniu podmienok podnikateľskej sféry a následne aj celého obyvateľstva. Výraznejšie radikálnejšie zmeny napríklad v oblasti životnej úrovne, reálnych príjmov a pod., nie je možné očakávať. Okrem toho medzi významné faktory, ktoré budú ovplyvňovať ďalší vývoj, bude patriť aj demografický vývoj, celkový vzťah medzi vývojom reálnych miezd a vývojom dôchodkov. Dá sa predpokladať skôr pokračovanie poklesu dôchodkov a objemu reálnych priemerných miezd. Samozrejme, takýto vývoj povedie k oslabovaniu reálneho vnútorného kúpyschopného dopytu a tým sa zase spätne zužujú možnosti rozvoja malých a stredných podnikov a živnostenského sektora v regionálnom a miestnom priereze.

Ak sa sústavy opatrení (napr. v oblasti priamych alebo nepriamych daní či v oblasti poisťných fondov) doteraz prijímali skôr izolovane a bez ohľadu na pozitívne alebo negatívne multiplikačné efekty, ukazuje sa, že táto cesta riešenia je neudržateľná. Treba pristúpiť k prijímaniu výlučne takých opatrení, ktoré budú dôsledne analyzované z hľadiska ich pozitívnych a negatívnych účinkov, s prihliadnutím na multiplikačný efekt na celý blok verejných financií, prípadne na štátny rozpočet.

Väzba verejných financií, podnikateľského prostredia a vlastných podnikateľských subjektov sa stáva určujúcou a kľúčovou pre budúci vývoj prevažnej väčšiny podnikateľských subjektov. Vývoj tejto väzby môže pôsobiť buď priamo (u tých podnikateľských subjektov, ktoré sú priamo závislé iba od slovenských ekonomických podmienok), alebo aj nepriamo (pokiaľ ide o spoluprácu slovenských subjektov so zahraničnými partnermi, prípadne v oblasti exportu).

Preto treba rátať s tým, že bude nevyhnutné riešiť nielen nahromadené problémy verejných financií z rokov 1990–2000 (i za cenu drakonických opatrení), ale musí sa zmeniť aj celkový rozsah finančných tokov vo verejných financiách. Dôsledkom tohto procesu môže byť potom zmena vnútorných i vonkajších podmienok pre podnikateľské subjekty a v konečnom dôsledku sa to môže premietnuť napríklad aj do ďalšieho zníženia dane z príjmov právnických osôb, do rozšírenia odpočítateľných položiek zo zdaňovacieho základu, zmeny odpisovej politiky, zmeny štruktúry príjmov a daňových pásiem u fyzických osôb, a takisto aj do zmeny tokov v oblasti školstva, zdravotníctva, samosprávnych orgánov, verejnoprávných fondov atď. Vzhľadom na pozíciu zahraničných investorov, ako aj celkový reálny časový i vecný rozmer riešení nemožno však očakávať radikálne zlepšenie v strednodobom horizonte. Skôr je možné očakávať evolučný proces postupného rozvoja podnikateľskej sféry.

O to viac sa dostáva do popredia naliehavosť spojiť efekty z privatizácie s rozumným riešením kľúčových neuralgických problémov verejných financií a na základe toho vytvoriť priestor pre radikálnejší (prípadne rýchlejší) proces pozitívnych zmien podnikateľského prostredia.

Je to však proces vnútorne spätý a vzájomne prepojený. Preto už nie je možné prijímať jednotlivé parciálne opatrenia, ktoré by mohli zo strednodobého hľadiska pôsobiť kontraproduktívne.

Došlo 4. 5. 2001

Literatúra

- [1] CNOSSEN, S.: Value-Added Taxes in Central and Eastern European Countries: A Comparative Survey and Evaluation. Paris, OECD 1997.
- [2] KRAUSE-JUNK, G. – PEFFEKOVEN, R. – ROSE, M.: Reform der Unternehmensbesteuerung. Wirtschaftsdienst, 1999, č. 6, s. 335–346.
- [3] MARKUSEN, J. R. – VENABLES, A. J.: Multinational Firms and the New Trade Theory. Journal of International Economies, 46, 1998, č. 2, s. 183–203.
- [4] MINČIČ, L.: Daně na rozcestí. Finance a úvěr, 50, 2000, č. 3, s. 130–147.
- [5] Návrh reformy daní. Bratislava, Ministerstvo financií SR, október 2000.
- [6] The OECD Tax Data Base 1999. Paris, OECD 1999.

STATE BUDGET AND THE ENTERPRISING SPHERE

Peter STANEK

When judging the relation between the state budget and the enterprising sphere in the medium-term horizon of 3–5 years it is obvious that one cannot expect marked decrease in the sphere of direct taxes. One can rather expect the improvement of conditions for the entrepreneurial sphere by balancing the approach of individual parts of public finance towards the entrepreneurial sphere (the transfer of competencies, gradual decrease of direct taxation of corporate bodies, changes in the sphere of payments to the insurance systems which should operate in a balanced way and gradually aim at the improvement of the overall conditions of the entrepreneurial environment).

On the other hand apparently the manoeuvring area (irrespective of all possible further political changes that could happen as a result of regular or premature general elections) is relatively narrow as most of the problems in individual parts of the state budget (in the sphere of retirement system or in the Social Insurance Co.) is of a long-term character. At least in the medium-term horizon this narrow manoeuvring area will significantly influence the general situation of individual parts of public finance, and in principle one cannot compensate it without utilising means obtained by privatisation. While considering the total possible revenue from privatisation (estimated today as some 100 billion Sk) one expects obviously to utilise these means for a wide variety of purposes.

When including the fact that probably in the election year populist suggestions of how to solve numerous problems will emerge (these actually will not be solutions, yet rather postponements of problems), One can then in the medium-term horizon anticipate rather gradual and very slow improvement of the overall situation in the entrepreneurial environment for most of the entrepreneurial subjects.

From this point of view the concentration of attention of small and medium enterprises to the solution of unemployment problem, or expanding co-operation of medium and big companies with supranational corporations will lead to gradual and evolutionary improvement of conditions for the enterprising sphere and thereafter also for the whole population. One cannot expect marked and more radical changes for instance in the sphere of living standard, real income etc. Besides, one of the significant factors that will influence further development will also be demographic development and its impact on the overall relation between real wages development and the development of retirement payments. One can assume rather the continuation of the decrease in retirement payments and real wages. Naturally such development will lead to some relaxation in real internal effective demand, thus reducing possibilities of the expansion of small and medium enterprises and trade sector in regional and local areas.

One adopted hitherto the sets of measures (for instance in the area of direct or indirect taxes or in the sphere of insurance funds) rather separately and without paying attention

to positive or negative multiplicative effects. This way of solving the problems is unwarrantable. It is necessary to start adopting only such measures, which will be consistently analysed from the point of view of their positive and negative effects, taking into account multiplicative effect on the whole sphere of public finance, or even on the state budget.

The linkage of public finance, enterprising environment and single entrepreneurial subjects becomes determining and key factor for future development of the overwhelming majority of entrepreneurial subjects. Development of this linkage can act either directly (at such entrepreneurs that are directly dependent solely on the Slovak economic conditions), or also indirectly (in case of co-operation of the Slovak subjects with foreign partners in the sphere of exports).

It is therefore necessary to solve not only public finance problems congested in the years 1990–2000 (even at the cost of draconian measures), one must also change the total scope of financial flows in public finance. The result of such process could then be the change of internal and external conditions for enterprising subjects and finally this could result into further decrease of the income tax for legal entities, into the extension of deductible items of the tax base, change of depreciation policy, change of the income and tax range structure for natural persons, and also into the change of flows in the sphere of educational system, health service, municipalities, statutory funds etc. Respecting the position of foreign investors as well as the total real time and material dimension of the solution one cannot expect radical improvement in the medium-term horizon. One can rather expect evolutionary process of the gradual development of entrepreneurial sphere.

All the more one sees the urgency to link the privatisation effects with sensible solution of key neuralgic problems of public finance and on that basis create the space for more radical (eventually even faster) process of positive changes in the enterprising environment.

This, however, is the process internally knitted and interconnected. Therefore one can no longer adopt individual partial measures that could act counter-productively from the medium-term point of view.