

FINANCIE VEREJNÉHO SEKTORA V ČASE HOSPODÁRSKEJ KRÍZY¹

KAROLÍNA ČERVENÁ - DIANA TREŠČÁKOVÁ

Právnická fakulta, Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach,
Slovenská republika

Abstract in original language

Strategická úloha verejných financií moderných ekonomík je v súčasnosti často diskutovanou témou a to nie len v súvislosti s prebiehajúcou globálnou hospodárskou krízou. V našom príspevku sa zaoberáme významom, funkciou a pôsobením verejných financií ako jedným z nástrojov realizácie hospodárskej politiky v kontexte prebiehajúcich krízových javov s akcentom na Slovenskú republiku. Konceptia príspevku vychádza z existencie teoretických všeobecne známych prístupov k úlohe, funkciám a významu verejných financií v ekonomike a ich praktickému aplikovaniu. Vývoj a stav v oblasti verejných financií SR sme posúdili na základe komparácie a analýzy, pričom údaje sme čerpali z dostupných oficiálnych zdrojových databáz Ministerstva financií SR, NBS, Štatistického úradu SR a Eurostatu.

Key words in original language

Kríza; Financie; Verejný sektor;

Abstract

The strategic role of public finance today's modern economies, in connection with the ongoing global economic crisis, is often discussed topic in a present time. In our paper we meaning, function and action of public finances as a means of achieving economic policy in the context of the ongoing crisis phenomena with an emphasis on the Slovak Republic. The concept of contribution based on the existence of well-known theoretical approaches to the role and importance of public finance in the economy and their subsequent practical application in the economy. Development and state of public finances in Slovak republic, we have examined by comparison and analysis, the data we draw from available official sources Ministry of Finance SR, NBS, Statistical Office SR and Eurostat.

Key words

Crisis, Finance, Public Sector;

¹ Príspevok predstavuje čiastkový výstup riešenia úloh v rámci projektu APPV 0263-10 "Efektívnosť právnych inštitútov a ekonomicko-finančných nástrojov v období krízových javov a situácií v podnikaní" a VEGA 1/1170/12 "Vplyv daňovej politiky európskej únie na vnútroštátnu právnú úpravu v SR".

ÚVODNÁ POZNÁMKA

Koncepčné financovanie verejného sektora v období hospodárskej krízy je jednou z možností eliminácie nepriaznivých dopadov hospodárskych krízových procesov na ekonomiku. Verejné financie boli historicky vnímané ako nevyhnutná podmienka zabezpečujúca ekonomický rast viacerými ekonomickými smermi.² V tomto kontexte je oblasť verejných financií venovaná aj náležitej pozornosť ako na úrovni teórie tak aj praxe. Už marxistická teória ponúka názor, že zdroj možných hospodárskych kríz budúcnosti je potrebné hľadať v nadvýrobe, čoho následkom je vznik materiálneho nadbytku vo vzťahu ku kúpnej sile.³ Klasický ekonómovia boli zase tvorcami tézy, že nedostatok dopytu je ale iba dočasným trhovým javom.⁴ Uvedená skutočnosť sa stala predmetom kritiky vo viacerých ekonomických smeroch - podľa keynesovej a neokeynesovej makroekonómie neexistuje trhovú silu, ktorá by priviedla ekonomiku v čase hospodárskej krízy k plnej zamestnanosti⁵, z čoho vyplýva, že Keynesova sine qua non v čase krízy jednoznačne spočíva v intervenovaní vlády v podobe konkrétnych hospodárskych opatrení. Dnes je už ale zrejماً skutočnosť, že monetárna a fiskálna politika v tradičnej keynesiánskej podobe sa stáva neúčinnou, resp. nepostačujúcou na riešenie hospodárskej krízy...otázka znie prečo? Dôvodov môže byť viacero...pričom v súčasnosti, jedným z často rezonujúcich možných príčinných súvislostí je aj proces globalizácie.

VEREJNÉ FINANCIÉ V EKONOMIKE

Medzi základné funkcie, ktoré plnia verejné financie v ekonomickom systéme zaraďujeme funkciu alokačnú, redistribučnú a stabilizačnú. Štátne intervencie ako súčasť hospodárskej politiky sú dnes už bežnou súčasťou fungovania ekonomík. Podstatné je ale optimálne nastaviť rozsah a intenzitu ovplyvňovania jednotlivých ekonomických procesov s čím úzko súvisí aj optimalizácia veľkosti verejného sektora.⁶ Napriek skutočnosti, že veľkosť verejného sektora je často považovaná za ukazovateľ efektívnosti dnešným reálnym kritériom posudzovania efektívnosti sa zdá byť predovšetkým štruktúra a forma realizácie verejných financií v konkrétnej ekonomike. Využitie verejných výdavkov sa všeobecne považuje za pozitívum pre ďalší rozvoj ekonomiky (okrem iného v podobe pozitívnych externalít).

² Najvýraznejšie sa prejavila táto skutočnosť s nástupom keynesiánstva a neokeynesiánstva do oblasti hospodárskej politiky, verejné výdavky sa považovali taktiež za nevyhnutný nástroj obnovy hospodárstva po druhej svetovej vojne.

³ J. M. Keynes v tejto súvislosti hovoril o nedostatočnom efektívnom dopyte.

⁴ Uvedenú skutočnosť zdôvodňovali existenciou Sayovho zákona trhu.

⁵ Čo znamená, že voľný trh sa môže stabilizovať pri akejkoľvek existujúcej úrovni nezamestnanosti.

⁶ Najfrekvencovanejšími ukazovateľmi v tejto súvislosti sú podiel verejných výdavkov na HDP, podiel verejných príjmov na HDP a počet zamestnancov vo verejnom sektore.

Dôležitou súčasťou verejných financií sú dane, resp. daňový systém ako celok, ktorým sa zabezpečuje viac či menej efektívne príjmová časť verejných financií.⁷ Z rôznych teoretických aj empirických štúdií vyplýva skutočnosť, že ekonomickú výkonnosť výraznejšie ovplyvňuje štruktúra výdavkov a príjmov ako samotná úroveň verejných výdavkov.⁸ Efektívnosť verejného sektora je ovplyvňovaná predovšetkým vlastným usporiadaním spoločnosti, úrovňou fungovania trhového mechanizmu, konkurenčným prostredím vo vnútri verejného sektora, samotným financovaním verejného sektora, systémom riadenia verejného sektora a taktiež uplatňovaním nových poznatkov.⁹

REFORMA V OBLASTI VEREJNÝCH FINANCIÍ SR

Vychádzajúc zo základných princípov NPRVS¹⁰ sa reforma v oblasti verejnej správy (a teda aj v oblasti verejných financií) na Slovensku začala realizovať postupne, v zmysle programových vyhlásení vlády, ktorých zámerom bola realizácia takých opatrení, ktoré by smerovali k racionalizácii štátnej správy (a to nie len) v rámci riadenia verejných financií. Postupne došlo k zrušeniu deviatich štátnych fondov a k ich začleneniu do rozpočtových kapitol, došlo tiež k zlepšeniu finančného auditu tým, že boli prijaté zákony o finančnej kontrole a internom audite. Bola vypracovaná metodika pre prípravu strednodobého fiškálneho výhľadu a predvstupový ekonomický program založený na požiadavkách Európskej únie. Obmedzila sa možnosť vytvorenia nekontrolovateľného deficitu lokálnou administratívou a fondmi sociálneho zabezpečenia. Zámerom bolo vylepšiť koncepčnú prípravu rozpočtu posilnením dôležitosti rozpočtového rámca a k zlepšeniu prepojenia rozpočtových sekcií počas prípravy rozpočtu. V tejto súvislosti je potrebné si uvedomiť, že každá realizovaná zmena má dopad na platiteľov dane, keďže jej realizácia si vyžaduje použitie nemalého objemu verejných výdavkov a to napriek "dobrému úmyslu" často s neistým výsledným efektom. Väčšina prebiehajúcich zmien od roku 1989 v oblasti verejnej správy SR mala skôr podobu formálnych zmien.¹¹ Aj keď sa dnes v období hospodárskej krízy riešia zložité problémy, problém optimalizácie verejnej správy a teda aj verejných

⁷ Pozri bližšie napr. Babčák, V.: Daňové právo Slovenskej republiky, Bratislava, EPOS, 2010.

⁸ Bližšie pozri Klazar, S., Maaytová, A. : Odhad vlivu struktury veřejných výdajů na ekonomický růst - přehled teorií a empirická analýza, Praha: Leges, s. r. o., 2010, s. 290 - 299.

⁹ Bližšie uvádza Peková, J. a kol: Veřejná správa a finance veřejného sektoru, Praha: ASPI, a. s., 2008, s. 42-47.

¹⁰ Nové systémy riadenia verejnej správy (New public management).

¹¹ Napr. od roku 1990 rušenie národných výborov, krajov, vytvorenie obvodov a prechod na špecializovanú štátnu správu a od roku 1996 následný prechod na všeobecnú štátnu správu, vytváranie krajov, navýšenie počtu okresov a rušenie obvodov, rok 2000 priniesol opätovný začiatok prechodu na špecializovanú štátnu správu, rušenie okresov a vytvorenie kvázi obvodov.

financií v zmysle reforiem je v podstate permanentnou úlohou vlády, napokon riešenie hospodárskych problémov vždy smeruje k aplikácii nástrojov fiskálnej politiky a teda k verejným financiám. Dlhodobou problémovou oblasťou je vo verejnom sektore SR zabezpečenie transparentnosti využívania výdavkov verejného sektora. Nižňanský a Pilát konštatujú v Súhrnej správe o stave spoločnosti 2009, že v oblasti verejnej správy sa od roku 2006 neuskutočnili významné zmeny, ktoré by smerovali k jej zlepšeniu v zmysle efektívnosti fungovania, posilnenia miestnej demokracie vychádzajúcej z princípu decentralizácie.¹² Neexistuje a zrejme ani nebude existovať "návod", ktorý bude mať všeobecnú platnosť vo vzťahu k reforme verejnej správy, ale súčasné výsledky reformných procesov, nie len na Slovensku potvrdzujú, že dosahovanie zvýšenia efektívnosti a kvality v oblasti verejného sektora je možné zabezpečiť skôr opatreniami parciálneho charakteru ako celoplošnými "vynútenými" reformami.

VEREJNÉ FINANCIIE SR - VYBRANÉ UKAZOVATELE

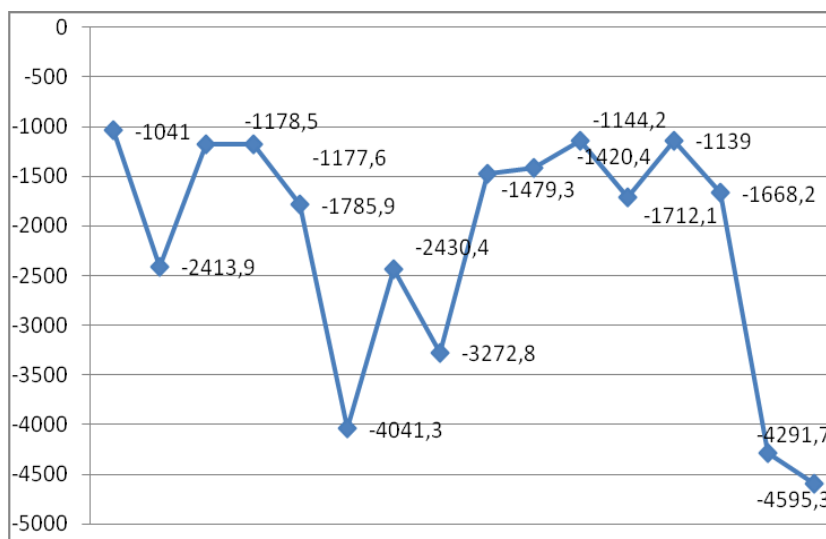
Vývoj verejných financií, pod vplyvom reformných procesov, prešiel v Slovenskej republike rôznymi "hodnotovými" obdobiami čo je zobrazené v nasledujúcej časti (tab. 1), kde uvádzame prehľad zdrojových údajov dokumentujúcich hodnotové zmeny vybraných ukazovateľov za obdobie rokov 1995 až 2010, doplnené grafickým zobrazením (obr. č. 1 - 5).

Tab. 1 : Zdrojové údaje pochádzajú z databáz NSB, ŠÚ SR, MF SR

Roky	Bilancia ŠR (mil. eur)	Miera deficitu verejnej správy (% z HDP)	Miera dlhu verejnej správy (% z HDP)	Celková hrubá zahr. zadlženosť (mld. USD)	Zahr. zadlženosť na obyv. (USD)
1995	-1041,0	-3,4	22,1	5,8	1099,0
1996	-2413,9	-9,9	31,1	7,8	1473,0
1997	-1178,5	-6,3	33,7	9,9	1867,0
1998	-1177,6	-5,3	34,5	11,8	2191,0
1999	-1785,9	-7,4	47,8	11,8	1952,0
2000	-4041,3	-12,3	50,3	10,8	2021,0
2001	-2430,4	-6,5	48,9	11,0	2053,0
2002	-3272,8	-8,2	43,4	13,2	2452,0
2003	-1479,3	-2,8	42,4	18,1	3406,0
2004	-1420,4	-2,4	41,5	23,7	4409,0
2005	-1144,2	-2,8	34,2	27,1	5000,0
2006	-1712,1	-3,2	30,5	32,2	5987,0
2007	-1139,0	-1,8	29,6	44,3	8237,0
2008	-1668,2	-2,1	27,8	52,2	9764,0
2009	-4291,7	-8,0	35,4	65,3	12141,0
2010	-4595,3	-7,9	41,0	65,8	12187,0

¹² Vláda SR a ZMOS spoločne podpísali 13. februára 2009 dokument s názvom Memorandum o spolupráci pri riešení dopadov finančnej krízy na slovenskú spoločnosť a v tom istom období - 8. júla 2009 bola vládou SR schválená Koncepcia modernizácie územnej samosprávy v Slovenskej republike.

Vývoj bilancie Štátneho rozpočtu SR (v mil. eur) za obdobie rokov 1993 až 2010 sa pohyboval v intervale záporných čísel a to od hodnoty - 763,5 v roku 1993, pričom dosiahnuté minimum za sledované obdobie bolo vykázané za rok 1994 (-760,1) až po maximálnu hodnotu - 4595,3 uvádzanú za rok 2010.¹³ Keď zohľadníme vplyv krízy na ekonomiku a fakt, že Slovensko nemuselo zachraňovať finančný systém, tak nárast dlhu na Slovensku od vzniku krízy bol v rámci EÚ nadpriemerný.¹⁴ Dôvodom je, že Slovensko malo najvyšší reálny nárast výdavkov v EÚ. Výška hrubého dlhu verejnej správy na Slovensku dosiahla na konci minulého roku úroveň 41,0 % HDP, čo je polovica priemeru krajín Európskej únie (80,0 % HDP) a pod referenčnou úrovňou maastrichtského kritéria (60 % HDP). V porovnaní so stavom ku koncu roka 2009, kedy verejný dlh dosahoval hodnotu 35,4 % HDP, došlo k 5,5 percentuálnemu nárastu.



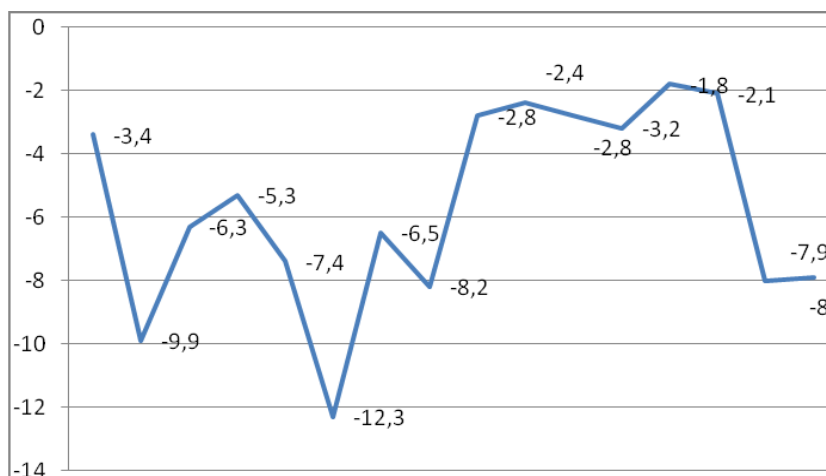
Obr. 1: Vývoj bilancie ŠR SR (v mil. eur) za obdobie rokov 1995-2010, vlastné spracovanie zo zdrojových údajov.

Miera deficitu verejnej správy (vyjadrené percentuálnym podielom z HDP) za obdobie rokov 1995 až 2010 sa pohybovala od úrovne -3,4 percentuálneho bodu v roku 1995 po -7,9 % v roku 2010. Dosiahnuté minimum za sledované obdobie predstavoval rok 2007 hodnotou - 1,8 percentuálneho bodu a zatiaľ maximálna hodnota -12,3 % bola nameraná za rok 2007.¹⁵ Na základe získaných údajov môžeme konštatovať, že vo vývoji deficitu verejnej správy v SR bol počas intervalu rokov 1995 až 2010 viac či menej "v pohybe".

¹³ Podľa zdrojových údajov MF SR.

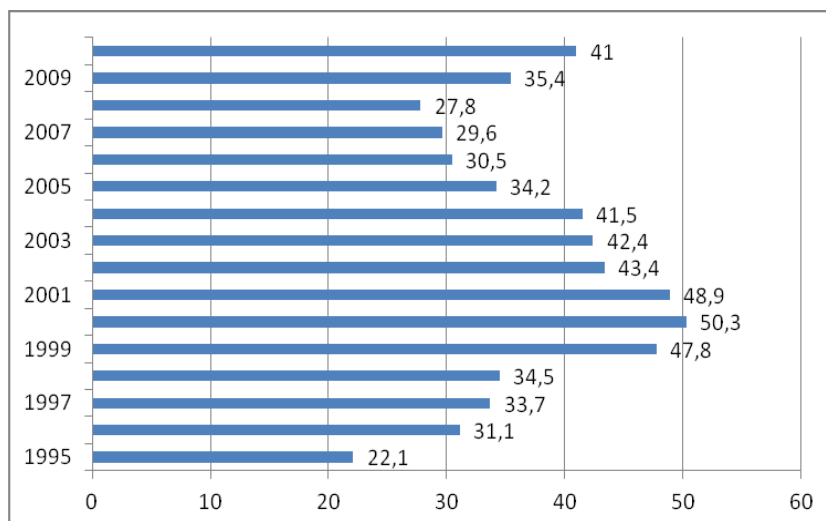
¹⁴ Verejný dlh vzrástol o 3,4 mld. eur viac, ako by vzrástol v priemernej krajine EÚ, ktorá by bola vystavená rovnakým ekonomickým podmienkam.

¹⁵ Vychádzame z oficiálnych zdrojových údajov NBS, ŠÚ SR.



Obr. 2: Vývoj miery deficitu verejnej správy (% podielu z HDP) za obdobie rokov 1995-2010, vlastné spracovanie zo zdrojových údajov.

Hodnoty vyjadrujúce mieru dlhu v oblasti verejných financií v SR (vyjadrené percentom podielu hrubého konsolidovaného dlhu verejnej správy na HDP) za obdobie rokov 1995 až 2010 sa pohybovali v intervale od 22,1 % v roku 1995 (minimum) až po hodnotu 50,3 % v roku 2000.¹⁶

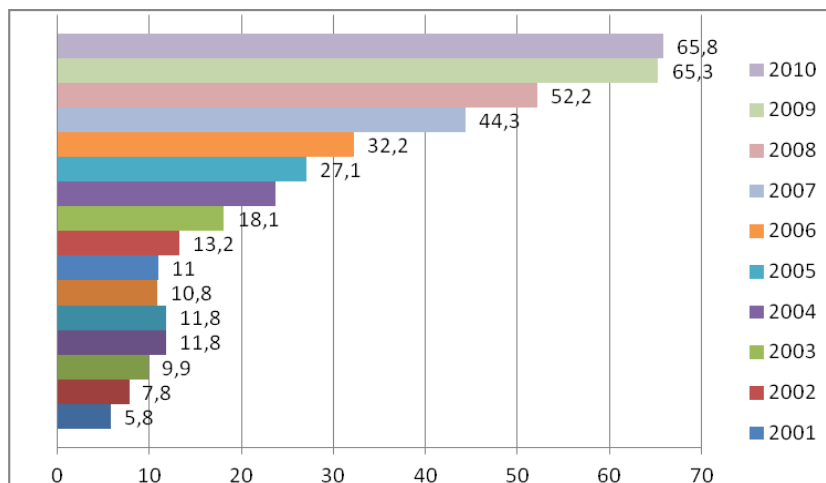


Obr. 3: Vývoj miery dlhu verejnej správy (ako % z HDP) v rokoch 1995-2010, vlastné spracovanie zo zdrojových údajov.

Celková hrubá zadlženosť SR predstavovala v roku 1993 hodnotu 3,4 mld. USD, čo zároveň predstavuje aj minimálnu hodnotu za sledované obdobie, zatiaľ maximálna nameraná hodnota bola dosiahnutá v roku 2010 a to 65,8 mld. USD.¹⁷

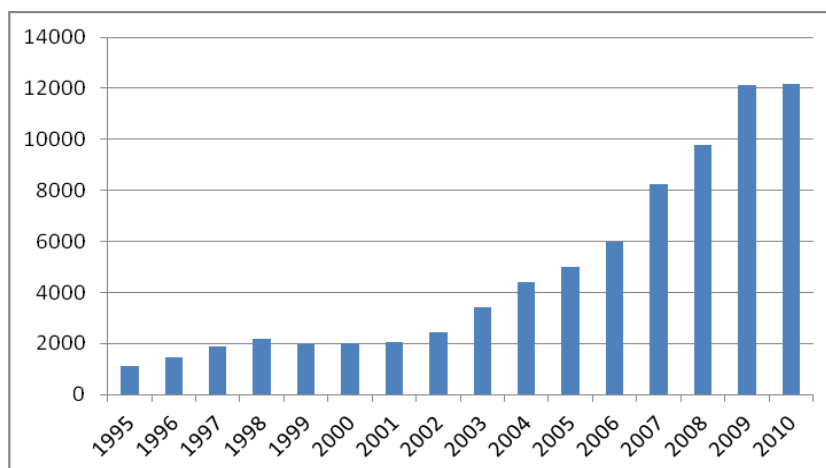
¹⁶ Odhad MF SR na rok 2011 sa pohybuje na úrovni 44,1 %.

¹⁷ V roku 2011 v máji bola odhadovaná hodnota už na úrovni 75 mld. USD.



Obr. 4: Vývoj celkovej hrubej zadlženosti SR (mld. USD), vlastné spracovanie zo zdrojových údajov.

Vývoj zahraničnej zadlženosti na obyvateľa na Slovensku dosiahla svoje historické maximum za obdobie rokov 1993 až 2010 práve v roku 2010 a to 12.187 USD a historické minimum za sledované obdobie v roku 1993 na úrovni 677 USD.¹⁸



Obr. 5: Vývoj zahraničnej zadlženosti na obyv. v SR (v USD), vlastné spracovanie zo zdrojových údajov.

Z analýzy MF SR vyplýva, že obce vo svojich rozpočtoch iba čiastočne zohľadnili dôsledky krízy.¹⁹ Dôsledky hospodárskej krízy sa ďalej prejavujú aj na odhade príjmov miest a obcí na obdobie rokov 2010 až 2012, kedy sa očakáva celkový pokles príjmov obcí na úrovni cca 5 %. Je otáznne či uvedená prognóza nevyznieva až príliš optimisticky vo vzťahu k reálnemu stavu ekonomiky SR a taktiež k procesom prebiehajúcim v EÚ. M. Štrkolec (vo vedeckom článku Qou

¹⁸ Odhad na rok 2011 predstavuje hodnotu 13.886 USD na obyvateľa.

¹⁹ Nárast výdavkov oproti skutočnosti v roku 2009 predstavoval pri bežných výdavkoch o 4,7 % a pri kapitálových výdavkoch o 13,2 %.

vadis verejné financie Slovenskej republiky?)²⁰ na základe vlastnej analýzy konštatuje, že rozpočtové hospodárenie SR zažíva neobvyklé turbulencie, čo však v súčasnosti prežívajú aj mnohé iné ekonomiky, a preto postupné znižovanie schodku smerujúce ku stabilizácii, resp. vyrovnanému rozpočtu bude zrejme zložité dosiahnuť napriek optimistickým prognózam MF SR, ktoré počíta s časovým horizontom splnenia tohto cieľa do roku 2015. Spoluautori²¹ Správy o stave spoločnosti navrhujú opatrenia, ktoré by mohli napomôcť zefektívneniu verejných financií vo vzťahu k verejnej správe a to konkrétne: odovzdanie zvyšného percentuálneho podielu z výnosu dane z príjmov fyzických osôb územnej samospráve, zavedenie trhového ocenenia pri určovaní základu dane z nehnuteľností, zavedenie poplatku za rozvoj, ktorý by platili investori do obecných rozpočtov na dobudovanie infraštruktúry súvisiacej s výstavbou, úprava kritérií prerozdelenia dane z príjmu fyzických osôb, obmedzenie direktív pri hospodárení samosprávy, zmeny v legislatíve týkajúce sa procesných pravidiel (predovšetkým prijatie nového správneho poriadku), zrušenie inštitútu preneseného výkonu pôsobnosti štátnej správy, prenesenie viacerých rozhodovacích právomocí a finančných nástrojov v oblasti regionálnej politiky na územnú samosprávu.

POZNÁMKA K ZÁVERU

Obdobia krízových javov sú určujúcim impulzom pre kompetentných zamyslieť sa nad ďalším smerovaním ekonomiky ako celku v zmysle prehodnotenia existujúceho stavu, vývoja a súvisiacich aspektov. Možno je potrebné pripustiť aj skutočnosť, že význam hospodárskej krízy spočíva minimálne v tom, že sa procesom cyklických výkyvov ekonomiky začali vo väčšej miere a do hĺbky zaoberať jednotlivci ako aj skupiny nie len ekonómov. Úvahy o možných príčinách vzniku, priebehu a účinkoch cyklických výkyvov pomáhajú hľadať kvalifikované odpovede na zatiaľ nezodpovedané otázky...ako napríklad - predstavuje hospodárska kríza systémové problémy, ktoré boli spôsobené ľudským faktorom alebo sa jedná o nevyhnutné prejavy trhového hospodárstva...je možné, že dlhodobé riešenie súčasného krízového stavu vyspelých ekonomík sveta bude možné hľadať v novom prístupe riadenia ekonomiky v zmysle ekonomickej demokracie?²² Slovenská ekonomika bude ale so svojím existujúcim zdrojovým potenciálom vždy viazaná na rozhodnutia dominantných ekonomík, či už v rámci zoskupenia ekonomík EÚ alebo sveta...má teda vlastne reálnu možnosť rozhodovať o sebe samej? Aké bude "poslanie" verejných financií na Slovensku, resp. akú úlohu budú

²⁰ Blížšie pozri Štrkolec, M. : Quo vadis verejné financie Slovenskej republiky? In: Verejné financie Slovenskej republiky - vybrané aspekty a tendencie vývoja. Košice: UPJŠ, 2011, s. 83-92

²¹ Nižňanský, V. a Pilát, J. v časti Verejná správa. In: Súhrnná správa o stave spoločnosti a trendoch na rok 2010, Bratislava. Inštitút pre verejné otázky, 2010, s. 223-239.

²² Okrem ďalších autorov vysvetľuje napr. Schweickart, D. vo svojom diele After Capitalism. Lanham: Rowman&Littlefield, Inc., 2010.

zohrávať verejné financie SR v budúcnosti bude vyplývať zo smerovania hospodárskej politiky na úrovni nadnárodnej a práve z tohto dôvodu sa prikláňame k názoru, že v takejto "pozícii" budú mať zrejme reálny dopad predovšetkým zásahy parciálneho charakteru ako systémové opatrenia, v prípade, že je o nich rozhodnuté na úrovni vyššej ako národnej.

Literature:

- Babčák, V.: Daňové právo Slovenskej republiky, Bratislava: EPOS, 2010. 638 s., ISBN 978-80-8057-851-0
- Bujňáková, M. : Financial law under new economic conditions. In: System finansów publicznych : prawo finansowe wobec wyzwań XXI wieku, Varšava: CeDeWu, 2010, s. 171-177, ISBN 9788375563276
- Čipkár, J. : Fiškálna politika členských štátov EÚ a otázka zodpovednosti welfare state v oblasti sociálneho zabezpečenia. In: Verejné financie Slovenskej republiky - vybrané aspekty a tendencie vývoja, zborník vedeckých prác, Košice: UPJŠ, 2011, s. 5-29, ISBN 978-80-7097-854-2
- http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/government_finance_statistics/excessive_deficit/supplementary_tables_financial_turmoil
- Klazar, S., Maaytová, A. : Odhad vlivu struktury veřejných výdajů na ekonomický růst - přehled teorií a empirická analýza. In: Aktuální otázky financí a finančního práva z hlediska fiskální a monetární podpory hospodářského růstu v zemích střední a východní Evropy po roce 2010, Praha: Leges, s. r. o., 2010, 888 s. ISBN 978-80-87212-57-8
- Kollár, M. a kol: Súhrnná správa o stave spoločnosti a trendoch na rok 2010, Bratislava, Inštitút pre verejné otázky, 2010, s. 223-239, ISBN 80-89345-23-6
- Medved', J. a kol: Verejné financie, Bratislava: SPRINT, 2005, 464, ISBN 8089085-32-6
- Palková, R. : Riešenie negatívnych externalít v obchodovaní, In: Právo a obchodovanie, zborník z vedeckej konferencie, Košice: UPJŠ, 2008, s. 176-180, ISBN 978-80-7097-702-6
- Peková, J. a kol: Veřejná správa a finance veřejného sektoru, Praha, ASPI, a. s., 2008, ISBN 978-80-7357-351-5
- Schweickart, D. : After Capitalism. Prekl. Dinka, P., Bratislava: Spolok slovenských spisovateľov, 2010, 208 s., ISBN 978-80-8061-428-7
- Štrkolec, M. : Quo vadis verejné financie Slovenskej republiky. In: Verejné financie Slovenskej republiky - vybrané aspekty a tendencie vývoja, zborník vedeckých prác, Košice: UPJŠ, 2011, s. 83-92, ISBN 978-80-7097-854-2

Contact – email

karolina.cervena@upjs.sk, diana.golmicova@upjs.sk