

# AKTUÁLNE OTÁZKY VEREJNÝCH FINANCIÍ<sup>1</sup>

MÁRIA BUJŇÁKOVÁ, ANNA KICOVÁ

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

## Abstract in original language

Verejným financiám sa vždy prikladala mimoriadna dôležitosť. Ich skúmaniu a správne odrazu teoretických a praktických poznatkov v právnej normotvorbe je potrebné venovať náležitú pozornosť, zvlášť v kontexte ekonomickej krízy, resp. krízy verejných financií ako takých, s ktorou sa v súčasnosti trápí nie len Európska únia. Zabezpečiť stálosť a správny vývoj v oblasti verejných financií je totiž jednou z najdôležitejších úloh každého štátu.

## Key words in original language

verejné financie, štátny rozpočet, deficit, Európska únia

## Abstract

A special importance has always been paid to public finances. Their exploration and proper reflection of the theoretical and practical knowledge in the legislation should be given due attention, especially in the context of economic crisis, particularly the crisis of public finance, torturing currently not only the European Union. Ensuring the stability and proper development of public finances is one of the most important tasks of each particular State.

## Key words

public finance, state budget, deficit, European Union

## 1. NA ÚVOD

Skúmanie verejných financií je problematika, ktorej sa venujú v prevažnej miere ekonomickej vedy. Je ale potrebné zdôrazniť, že práve iba jednostranný pohľad na skúmanú problematiku nie je vždy tým správnym a je možné, že ani pravdivým. V predmetnom príspevku chceme podrobiť hlbšej analýze otázku postavenia verejných financií a to nielen z pohľadu ekonomického, ako je to často pertraktované, ale aj z pohľadu práva, ako nástroja regulácie procesov, ale aj v kontexte Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“).

Naša spoločnosť je príliš polarizovaná a niekedy je to badať aj v postoji jednotlivých subjektov, ktorí sa venujú jednotlivým výskumným zámerom. Zdá sa že nevieme spolu vychádzať a nevieme

---

<sup>1</sup> Príspevok vznikol v rámci riešenia grantového projektu VEGA č. 1/1170/12 „Vplyv daňovej politiky Európskej únie na vnútroštátnu právnu úpravu v SR“.

hľadať to, čo by nás malo spájať, naopak hľadáme, resp. poukazujeme iba na to, čo nás rozdeľuje. Táto paralela sa premieta aj do vnímania a chápania právnika očami ekonóma a naopak. V tejto súvislosti sa nám žiada dodať, že pokiaľ sa navzájom nebudeme rešpektovať a vnímať vzájomné argumenty, nikdy nemôže byť zhoda v tom, aby výsledok priniesol želaný efekt. Dobrý ekonóm nemôže fungovať bez dobrého práva, ale ani právo by nemalo želateľné výsledky bez ekonomických procesov.

Finančné právo ako súčasť právneho poriadku Slovenskej republiky patrí k tým odvetviam práva, ktoré je definované ako právo verejné, o čom určite nepochybujeme, a tak ho aj vnímame<sup>2</sup>. Samotné odvetvie finančného práva má niekoľko podsystémov, ktoré by si vyžadovali osobitnú pozornosť. Sústredíme sa predovšetkým na problematiku verejných financií, aj keď priestor na skúmanie tejto problematiky by mal byť oveľa širší, pretože samotný pojem verejné financie v sebe zahŕňa niekoľko zložiek.

## 2. CHÁPANIE VEREJNÝCH FINANCIÍ

Definícií verejných financií je niekoľko<sup>3</sup>, ich autormi sú tak ekonómovia ako aj právnici a každá z týchto definícií má svoje opodstatnenie argumentačne vyčerpávajúce.

---

<sup>2</sup> Babčák, V. a kol.: Finančné právo a finančná správa, Bratislava : Epos, 2008, s. 32.

<sup>3</sup> Napr. J. Medved' a J. Nemeč definujú verejné financie ako „sústavu ekonomických vzťahov, ktoré nadobúdajú formu peňažných operácií, pomocou ktorých sa tvorí, rozdeľuje a používa peňažná masa v ekonomike tak, aby došlo k rozdeleniu a znovurozdeleniu hrubého domáceho produktu, a tým aj k jeho realizácii.“ Z tejto definície je zrejmé, že verejné financie majú svoje nezastupiteľné miesto v sústave financií, pretože, okrem iných úloh, sú hlavným nástrojom prerozdelenia HDP.

Medved', J., Nemeč, J. a kolektív.: Základy verejných financií. Bratislava : SPRINT, 2007, s. 14.

B. Hamerníková a K. Kubátová definujú verejné financie ako „pojem slúžiaci na označenie špecifických vzťahov a operácií prebiehajúcich v rámci ekonomického systému medzi autoritami (orgány a inštitúcie) tzv. verejnej správy na jednej strane a ostatnými subjektmi na strane druhej (občania, domácnosti, firmy, neziskové organizácie).“

Hamerníková, B., Kubátová, K.: Veřejné finance, Eurolex Bohemia, 1999, s. 19.

S vymedzením pojmu verejné financie sa stretávame aj v dielach iných finančných právníkov. Prof. Bakeš vymedzuje verejné financie ako „súhrn peňažných vzťahov súvisiacich s tvorbou, rozdeľovaním a použitím peňažnej masy a jej časti v orgánoch a organizáciách verejného sektora.

Bakeš, M. a kol.: Finanční právo, Praha: C. H. Beck, 2006, s. 5 a nasl.

Na základe uvedeného môžeme konštatovať, že verejné financie sa používajú na poskytovanie širokého spektra verejných služieb a neustále môžu a budú pribúdať nové verejné služby. Dnes nikto nepochybuje o užitočnosti verejného sektora ako celku a všetky vyspelé krajiny majú zmiešané hospodárstvo s významným podielom verejných financií. Predmetom záujmu a diskusie je skôr veľkosť verejného sektora a odôvodnenosť niektorých verejných služieb.

Verejné financie sú vnímané často ako sústava verejných rozpočtov, aj keď je to pohľad veľmi jednostranný a pertraktuje ho najmä ekonomická sféra. Omnoho správnejšie je vnímať verejné financie komplexne s akcentom na ich právnu podstatu. Verejné financie sú definované ako súčasť verejného práva, predmetom ktorej je poznávanie noriem upravujúcich veľkosť verejných zdrojov a spôsoby ich používania<sup>4</sup>.

Verejné financie môžeme definovať ako „súhrn peňažných vzťahov súvisiacich s tvorbou, rozdeľovaním a použitím peňažnej masy a jej časti v orgánoch a organizáciách verejného sektora“<sup>5</sup>. Obdobne je pojem verejné financie definovaný aj v publikácii prof. Babčáka<sup>6</sup>, kde sa tento pojem rozširuje na všeobecné vymedzenie financií a definuje sa ako „sústava spoločensko-ekonomických vzťahov, resp. peňažných vzťahov spojených s tvorbou, rozdeľovaním a používaním peňažných fondov na úlohy a funkcie príslušných ekonomických subjektov“ a podrobnejšie je práve existencia peňažnej masy definovaná ako základ existencie financií, pričom tieto sú charakterizované ako „vzťahy týkajúce sa peňažnej masy, jej tvorby, rozdeľovania a používania“.

Verejné financie sa obvykle, najmä v ekonomickej literatúre, charakterizujú ako peňažné vzťahy, ktoré vznikajú v súvislosti s tvorbou, rozdeľovaním a používaním peňažných fondov spätých s hospodárskou činnosťou verejných orgánov<sup>7</sup>. Diskusie ohľadom charakteru peňažného fondu a peňažnej masy by sme mohli zjednodušiť, najmä v plnení účelu a cieľa verejných financií. Je nepopierateľné, že pokiaľ ide o ich používanie a ponímanie, odlišne sú chápané skupinou ekonómov a precíznejšie je ich vnímanie skupinou finančných právnikov, kde sa existencia verejných financií neviaže iba na peňažné fondy, ale na peňažnú masu, ktorá vzniká a prerozdeľuje sa aj cez peňažné fondy. Veľmi zjednodušene povedané, verejné

---

<sup>4</sup> Babčák, V. a kol.: Finančné právo a finančná správa. Bratislava: Epos, 2008, s. 20.

<sup>5</sup> Pauličková, A. Bakeš, M.: Finančné právo na Slovensku a v Čechách. Bratislava: Eurounion, 2007, s. 15.

<sup>6</sup> Babčák, V. a kol.: Finančné právo a finančná správa. Bratislava: Epos, 2008, s. 20.

<sup>7</sup> Petrenka J. a kol.: Verejné financie a finančná kontrola, Bratislava, 1992, s. 5.

financie by mali slúžiť na krytie verejných potrieb štátu a jeho obyvateľov. Prostredníctvom verejných financií sa majú zabezpečovať funkcie, ktoré štát má a musí plniť. Prostredníctvom jednotlivých subjektov sa plnia funkcie štátu v jednotlivých oblastiach činnosti a práve zdroje slúžiace týmto subjektom sú tými zdrojmi, ktoré tvoria sústavu verejných financií.

V podmienkach Slovenskej republiky môžeme konštatovať, že sústavu verejných financií tvoria predovšetkým štátne financie, samosprávne financie, financie verejnoprávných inštitúcií a iné verejné peňažné fondy. Analýza jednotlivých zložiek verejných financií je pomerne široká a obsiahla a v tejto časti príspevku sa chceme venovať najmä problematike štátnych financií, ktorá je veľmi aktuálna a v súčasnom období podrobovaná nielen jej analýze, ale často aj kritike, a prijímaniu jednotlivých opatrení zmierňujúcich dôsledky krízy. Jednotlivé zložky verejných financií na seba navzájom nadväzujú a nie je ich možné skúmať izolovane bez prihliadnutia na celospoločenský rozmer, nielen národný, ale aj nadnárodný.

### **3. ŠTÁTNY ROZPOČET V KONTEXTE KRÍZY VEREJNÝCH FINANCIÍ**

Jedným z najdôležitejších článkov verejných financií je štátny rozpočet ako sústava príjmov a výdavkov. Štátny rozpočet je definovaný veľmi zjednodušene ako základný článok verejných financií. Pomerne veľa teoretikov venuje definovaniu tohto pojmu osobitnú pozornosť<sup>8</sup>. Z množstva teoretických vymedzení tohto pojmu by sme mohli charakterizovať štátny rozpočet ako základný finančný program štátu, ktorý zahŕňa všetky očakávané príjmy a výdavky v konkrétnom období (rozpočtovom roku), ktorý sa schvaľuje podľa osobitných zásad v osobitnom konaní najvyšším zákonodarným orgánom. Takéto ponímanie rozpočtu v rámci štátu v sebe zahŕňa základné atribúty, ktoré ho charakterizujú. V poslednom období sa obávame používania pojmov plán a plánovanie, ale jednou z charakteristických znakov pojmu štátny rozpočet je predovšetkým definovať očakávané príjmy a výdavky, možno v prenesenej podobe povedané aj plánovať príjmy a výdavky na konkrétne obdobie, ktoré je spravidla jednoročné (až na prípady rozpočtového provizória). Charakterizovať, resp. vymedziť predpokladané príjmy je veľmi zložitá a vyžaduje si to predovšetkým potrebné ekonomické analýzy, ktoré ale následne musia byť premietnuté do právnej úpravy, aby sa vedeli tieto príjmy aj zabezpečiť. Predovšetkým táto skutočnosť má

---

<sup>8</sup> Prof. Babčák ho definuje ako základný finančný program štátu, ktorý sa každoročne schvaľuje vo forme zákona, v osobitnom konaní a podľa ktorého sa nenávratným spôsobom vytvára a rozdeľuje celoštátny fond peňažných prostriedkov štátu určený na krytie štátnych potrieb.

nesmierny význam pri určovaní príjmovej stránky štátneho rozpočtu<sup>9</sup>. Osobitne je ale potrebné skúmať aj výdavkovú časť štátneho rozpočtu, ktorá v sebe zahŕňa najmä zabezpečenie funkcií štátu ako celku, odvíjajúce sa od množstva úloh, ktoré je potrebné zabezpečiť<sup>10</sup>.

Samotný štátny rozpočet, ale predovšetkým rozpočtové právo prešlo za posledné roky významnými zmenami, ktoré sa dotkli aj iných zložiek verejných financií. V nedávnom období bola dôležitou zmenou najmä Reforma riadenia verejných financií realizovaná v spolupráci so Svetovou bankou. V rámci tohto projektu sa významnou mierou prispelo k vyššej transparentnosti a efektívnosti nakladania s verejnými prostriedkami. Celosvetová kríza a problematika zabezpečovania funkcií štátu neodkladne smerujú k tomu, že je nutné sa zaoberať aj otázkami zodpovedného rozpočtového hospodárenia a nakladania s prostriedkami štátneho rozpočtu<sup>11</sup>. Táto potreba zodpovednosti je zvýraznená dosahom jednotlivých členských štátov EÚ ako členov eurozóny a ich hospodárenia na celkový stav únie, a tým spätne na ostatné členské štáty. Posledný vývoj nás presviedča o skutočnosti, že sa nachádzame v momente, kedy je riešenie aktuálnej krízy verejných financií zrejme už päť minút po dvanástej.

Slovenská republika ako jedna z krajín eurozóny sa snaží o zodpovedný prístup k otázkam rozpočtovej politiky. Jedným z takýchto právnych nástrojov by mal byť aj pripravovaný ústavný zákon o rozpočtovej zodpovednosti. Príprave tohto ústavného zákona predchádzala dlhá diskusia odborníkov z rôznych politických klubov a zdá sa, že potreba prijatia tohoto ústavného zákona nachádza pochopenie naprieč politickým spektrom. Je totiž nemysliteľné, aby deficit verejných financií každoročne narastal a zodpovední predstavitelia štátu sa tomuto javu len nečinne prizerali. Takémuto stavu má predkladaný ústavný zákon zabrániť najmä<sup>12</sup>:

---

<sup>9</sup> Štrkolec, M. Vývoj daňových príjmov štátneho rozpočtu Slovenskej republiky od roku 2004, In: Olomoucké právnické dny 2008 : sborník příspěvků z konference : 5.-6. jún 2008, Olomouc, Olomouc: Univerzita Palackého, 2008, s. 537-542.

<sup>10</sup> Marková, H., Boháč, R.: Rozpočtové právo. 1. vydání. Praha : C. H. Beck, 2007, s. 108 a nasl.

<sup>11</sup> Bližšie pozri: Štrkolec, M.: QUO VADIS verejné financie Slovenskej republiky, In: Aktuálne otázky práva: zborník vydaný při príležitosti životného jubilea prof. Jozefa Suchožu, Košice : Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, 2006, s. 407-413.

<sup>12</sup> Čl. 3, čl. 5, čl. 12 Návrhu ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti. Dostupné na: <http://www.nrsr.sk/web/Default.aspx?sid=zakony/zakon&MasterID=3884> 09.12.2011

- zriadením Rady pre rozpočtovú zodpovednosť, ako nezávislého orgánu monitorovania a hodnotenia vývoja hospodárstva SR a plnenia pravidiel rozpočtovej zodpovednosti,
- definovaním horného limitu dlhu verejnej správy vo výške 50 % podielu na hrubom domácom produkte (prechodne – do konca rozpočtového roka 2017 je to 60 %),
- zakotvením opatrení na zníženie dlhu, ktorý by presiahol 40 % podielu na hrubom domácom produkte (prechodne – do konca rozpočtového roka 2017 je to 50 %),

Priame zakotvenie takýchto limitov či opatrení je síce vítané a jednoznačne správne. Problémom však ostáva, do akej miery je v súčasných podmienkach reálne splniť tieto kritériá. Dôvod pochybností je ten, že v rámci pretrvávajúcej krízy, keď jednotlivé štáty hľadajú efektívne protikrizové riešenia sledujúce zvýšenie a podporu ekonomického rastu, s konečným cieľom preklenutia krízy, je len ťažko podporovať ekonomiku pri súčasnom znížení výdavkov verejných financií. Vlády totiž musia vynakladať viac výdavkov na stimuláciu ekonomiky, čo predstavuje priame výdavky, ktoré však v dôsledku nižších štátnych príjmov musia kryť formou zvyšujúcich sa daní, resp. šetrením na samotnej štátnej správe a jej aparáte či materiálno-technickom zabezpečení. Obmedzujú sa často aj výdavky na podporu vedy, výskumu, vzdelávania, zdravotnej starostlivosti, apod., čo má v konečnom dôsledku negatívne dôsledky z dlhodobého hľadiska. Ako teda znižovať deficit verejných financií, keď sa nachádzame v podmienkach výrazného náporu na zvyšovanie výdavkovej strany rozpočtov?

V tomto kontexte je taktiež nevyhnutné zdôrazniť ešte jednu skutočnosť, ktorá môže významne ovplyvňovať samotnú ústavným zákonom zakotvenú rozpočtovú zodpovednosť. Prijatie ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti môže byť istým spôsobom kontraproduktívne, a to najmä s ohľadom na ovplyvnenie skutočného uplatňovania niektorých práv zakotvených ústavou. Zvlášť máme na mysli ustanovenia ústavy, upravujúce hospodárske, sociálne a kultúrne práva (čl. 35 – 43) a právo na ochranu životného prostredia a kultúrneho dedičstva (čl. 43 – 45)<sup>13</sup>. Vzniká tu totiž odôvodnená obava spojená s praktickou aplikáciou opatrení na zníženie deficitu verejných financií, prameniaca v predpoklade, že tento deficit bude znižovaný práve na úkor takých práv, akými sú v súčasnosti často diskutované právo na primerané hmotné zabezpečenie, na bezplatnú zdravotnú starostlivosť, bezplatné vzdelanie, ochranu životného prostredia a kultúrneho dedičstva. I keď domáhať sa týchto práv možno len v medziach zákonov, ktoré tieto ustanovenia ústavy

---

<sup>13</sup> Palúš, I., Somorová, E.: Štátne právo Slovenskej republiky, Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, 2010, s. 158-161 .

vykonávajú, tieto medze vykonávacích zákonov nesmú byť tak úzke, aby v konečnom dôsledku tieto práva reálne popierali.

Záverom možno vysloviť myšlienku, že bude mimoriadne zaujímavé sledovať, či sa rozpočtová zodpovednosť začne uplatňovať, tak, ako je to v poslednom období zvykom, najprv zdola, vo vzťahu k občanovi, alebo pre zmenu zhora, vo vzťahu k ústredným predstaviteľom štátneho aparátu, ktorí by konečne mali prejaviť skutočnú – materiálnu a nie len navonok deklarovanú, formálnu zodpovednosť pri konsolidácii verejných financií.

#### Literature:

- Babčák, V. a kol.: Finančné právo a finančná správa, Bratislava : Epos, 2008, 447 s., ISBN 978-80-8057-778-0
- Bakeš, M. a kol.: Finanční právo, 4. aktualizované vydání, Praha : C. H. Beck, 2006, 741 s., ISBN 80-7179-431-7
- Hamerníková, B., Kubátová, K.: Veřejné finance, Eurolex Bohemia, 1999, 402 s., ISBN 8090275214
- Marková, H., Boháč, R.: Rozpočtové právo, 1. vydání, Praha : C. H. Beck, 2007, 264 s., ISBN 978-80-7179-551-3
- Medved', J., Nemeč, J. a kolektív.: Základy verejných financií. Bratislava : SPRINT, 2007, 272 s., ISBN 978-80-89085-84-2
- Palúš, I., Somorová, L.: Štátne právo Slovenskej republiky, 3. Vydanie, Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, 2010, 558 s., ISBN 978-80-7097-787-3,
- Paulíčková, A. Bakeš, M.: Finančné právo na Slovensku a v Čechách, Bratislava : Eurounion, 2007, 266 s., ISBN 978-80-88984-99-3
- Petrenka J. a kol.: Verejné financie a finančná kontrola, Bratislava : ES VŠE, 1992, s.
- Štrkolec, M.: QUO VADIS verejné financie Slovenskej republiky, In: Aktuálne otázky práva: zborník vydaný pri príležitosti životného jubilea prof. Jozefa Suchožu, Košice : Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, 2006, s. 407-413, ISBN 80-7097-567-9
- Štrkolec, M. Vývoj daňových príjmov štátneho rozpočtu Slovenskej republiky od roku 2004, In: Olomoucké právnické dny 2008 : sborník příspěvků z konference : 5.-6. jún 2008, Olomouc, Olomouc: Univerzita Palackého, 2008, s. 537-542, ISBN 9788090340039
- <http://www.nrsr.sk/web/Default.aspx?sid=zakony/zakon&MasterID=3884>

#### Contact – email

[maria.bujnakova@upjs.sk](mailto:maria.bujnakova@upjs.sk), [anna.romanova@student.upjs.sk](mailto:anna.romanova@student.upjs.sk)

