

# VEREJNÉ VÝDAVKY A SOCIÁLNY ŠTÁT V ČASE HOSPODÁRSKEJ KRÍZY<sup>1</sup>

Alena Zubaľová, Adriana Vassová

Ekonomická univerzita, Národohospodárska fakulta, Katedra financií

**Abstract:** *The welfare state has several objectives, implementation of which brings increasing pressure on public expenditure. Social policy is part of economic policy among its key elements include: social support, social assistance, employment, housing and others. The public sector plays an important role in achieving social policy objectives. In a time of economic crisis, the question arises whether to support growth, or rather a reduction in public expenditure in relation to the building of the welfare state.*

**Keywords:** *public expenditure, public sector, welfare state, social policy, economic crisis (recession)*

## 1. Úvod

Efektívne vynakladanie verejných výdavkov je zásadnou otázkou každého ekonomického zriadenia. Každý štát, reprezentovaný verejnou vládou musí k tejto problematike veľmi citlivo pristupovať.

Cieľom tohto príspevku je v súvislosti s budovaním sociálneho štátu - „welfare state“ zamyslieť sa nad úlohou a postavením verejného sektora ako „spotrebiteľa“ verejných prostriedkov. Rovnako nad opodstatnením rôznych sociálnych programov v čase, keď efektívne vynakladanie verejných prostriedkov sa stáva kľúčovým determinantom riešenia nepriaznivého stavu ekonomiky spôsobeného hospodárskou a finančnou krízou.

Hospodárska vyspelosť štátu, jeho filozofické, politické a sociálne hodnoty určujú rozvoj verejného sektora a naopak. [2]

Verejný sektor zohráva v štátoch so silnou sociálnou politikou významnú úlohu prostredníctvom svojho prerozdeleného mechanizmu. Vládne výdavky dosahujú v takýchto typoch štátov aj viac ako 50 % z HDP, čo možno vidieť v tabuľke č. 1.

---

<sup>1</sup> Tento príspevok bol spracovaný v rámci riešenia výskumnej úlohy VEGA 236 Súčasný trendy financovania verejného sektora s dôrazom na efektívnosť verejných výdavkov na Ekonomickej univerzite v Bratislave

**Tab. č. 1: Vládne výdavky podľa druhov ako percento z HDP (október 2008)**

	Vš. verejné služby (%)	Obrana (%)	Verejný poriadok a bezp. (%)	Ekonomické záležitosti (%)	Ochrana životného prost. (%)	Bývanie a obč. vybavenosť (%)	Zdravie (%)	Rekreácia, náboženstvo, kultúra (%)	Vzdelávanie (%)	Sociálna ochr. (%)	Spoľu (%)
Švédsko	7,7	1,7	1,3	4,8	0,4	0,7	6,8	1,1	7,1	22,7	54,3
Francúzsko	6,9	1,8	1,3	2,9	0,8	1,9	7,2	1,5	6,0	22,3	52,7
Maďarsko	9,6	1,4	2,2	6,3	0,7	1,1	5,5	1,7	5,8	17,7	51,8
Dánsko	6,0	1,6	1,0	3,5	0,5	0,5	7,0	1,6	7,7	21,8	51,2
Taliansko	8,7	1,4	1,9	5,9	0,8	0,7	7,0	0,8	4,5	18,2	49,9
Rakúsko	6,7	0,9	1,5	4,6	0,4	0,6	7,2	1,0	5,9	20,6	49,3
Fínsko	6,5	1,5	1,5	4,5	0,3	0,3	6,8	1,1	5,8	20,4	48,9
Belgicko	8,4	1,0	1,6	5,0	0,6	0,4	6,9	1,3	5,8	17,2	48,3
Portugal.	6,9	1,3	1,9	3,8	0,5	0,6	7,2	1,0	7,1	16,0	46,3
Holandsko	7,3	1,5	1,7	4,7	0,8	1,0	5,9	1,4	5,1	16,4	45,6
Nemecko	6,0	1,1	1,6	3,3	0,5	0,9	6,2	0,6	4,0	21,2	45,4
Veľká Británia	4,9	2,5	2,6	2,8	1,0	0,9	7,1	0,9	5,8	15,9	44,3
Česká republika	4,9	1,2	2,2	7,0	1,2	1,2	7,2	1,3	4,9	12,7	43,8
Poľsko	5,9	1,2	1,8	4,4	0,6	1,2	4,7	1,1	6,0	16,9	43,8
Grécko	8,2	2,3	1,1	4,5	0,6	0,4	4,7	0,3	2,3	18,0	42,4
Luxemburško	4,0	0,2	0,9	4,5	1,0	0,6	4,6	1,7	4,5	16,4	38,6
Španielsko	4,6	1,1	1,8	5,0	0,9	0,9	5,6	1,5	4,3	12,8	38,5
Slovensko	5,1	1,8	2,2	4,2	0,7	0,9	5,4	0,9	4,2	12,4	37,7
Írsko	3,5	0,5	1,4	4,5	0,6	1,3	7,7	0,6	4,1	9,6	33,7

Zdroj: *Government at a Glance 2009 - OECD © 2009 - ISBN 9789264061644*

Odporcovia sociálneho typu štátu upozorňujú na vzájomný konflikt medzi verejným a súkromným sektorom. Rastúci verejný sektor totiž zhromažďuje kolektívne úspory a vzácne zdroje. Verejný sektor pritom nie je producentom, ale adresátom daní a odvodov a jeho primárnou úlohou je prerozdeľovať. Verejný sektor sa zväčša neriadi ponukou ani dopytom, nestretáva sa s konkurenciou a to vytvára priestor pre plytvanie verejnými prostriedkami. Existencia verejných statkov je spojená s existenciou štátnych zásahov. Tu sa otvárajú aktuálne otázky: Do akej miery je opodstatnenosť štátnych zásahov v čase hospodárskej krízy vhodná? Má štát svojimi sociálnymi programami riešiť dôsledky ktoré so sebou kríza

priniesla? Má vôbec zasahovať? Alebo opačná otázka: Zasahuje dostatočne? V každom prípade štátne zásahy tohto typu sa spájajú s verejnými výdavkami.

Prax pozná prípady, kedy vlády zasahujú neopodstatnene:

- vláda zle diagnostikuje problém a zasahuje aj v prípade, ak žiadny problém na trhu ešte nenastal,
- „riešenie“ vlády býva niekedy zle pripravené
- politici majú politické dôvody na zasahovanie do fungovania trhu, ktoré nemajú nič spoločné so zlepšovaním verejného blaha.

Chris Edwards vo svojej publikácii uvádza niekoľko dôvodov plytvania a neefektívnosti súvisiacej s verejnými výdavkami: [1]

- verejné organizácie, ktoré dosahujú nízke výsledky neskrachujú a z dôvodu, že neexistuje žiadny vstavaný mechanizmus na eliminovanie neúspechu,
- bez motivácie profitu existuje len malá pohnútko pre pracovníkov vlády na inovovanie a produkovanie lepších služieb,
- výsledok vládnej práce je ťažko merateľný,
- na zabránenie korupcie vlády potrebujú komplexné a nákladné regulácie.

## 2. Formulácia problematiky

### 2.1. Sociálna politika

Hlavné úlohy „welfare state“ úzko súvisia so základnými princípmi sociálnej politiky, ktorými sú solidarita, princíp sociálnej spravodlivosti, princíp subsidiarity či princíp participácie. Ich cieľom je znižovať sociálne problémy (rozdiely) vznikajúce fungovaním trhového mechanizmu.

Solidarita má napomáhať vyrovnávať rozdiely tak medzi rôznymi skupinami obyvateľstva, ako aj medzi regiónmi. Realizuje sa predovšetkým prostredníctvom transferovej politiky štátu. Významná je aj solidarita jedincov, spolkov, združení často založená na filantropii. Sociálna spravodlivosť predstavuje princíp, ktorý – možno vymedziť pravidlami, podľa ktorých sú v spoločnosti rozdeľované príjmy a bohatstvo. Otázka „ako sa rozdeľuje, kto a čo by mal dostávať a za čo dostáva“ navodzuje otázku „čo by mal dostávať a prečo“ – teda určité normatívne kritérium.[3] Princíp subsidiarity, je princíp, podľa ktorého sa politické rozhodnutie má prijímať čo najbližšie pri občanovi. Predpokladá určitú výchovu obyvateľstva k prevzatíu vlastnej sebazodpovednosti - každý by si mal najprv vedieť pomôcť sám, ak to nedokáže, mala by mu pomôcť rodina a ak aj tá zlyhá, až vtedy sa dostanú na rad iné spoločenstvá a až na poslednom mieste je vyzvaný k pomoci štát. Dôležitým je tiež princíp participácie - umožnenie občanom podieľať sa na verejnom živote.

Pri naplňaní cieľov sociálnej ekonomiky sa uplatňujú aj ďalšie špecifické princípy ako priorita práce nad kapitálom, demokratické rozhodovanie, transparentnosť, verejná kontrola zdrojov poskytnutých sociálnym podnikom, pracovná ochrana atď. [2]

#### 2.1.1 Základné modely sociálneho štátu

V teórii sa zvykne pracovať so štyrmi základnými modelmi sociálneho štátu. Hovoríme o liberálnom sociálnom štáte (Británia, USA, Írsko), konzervatívnom sociálnom štáte (Nemecko, Francúzsko, Rakúsko), sociálnodemokratickom (univerzalistickom) sociálnom štáte (Švédsko, Dánsko, Nórsko) a neskôr doplnenom južanskom sociálnom štáte (Taliansko, Španielsko, Grécko). Tabuľka č.2 zobrazuje základné charakteristiky jednotlivých modelov.

**Tab. č. 2 Prehľad modelov sociálneho štátu**

	<b>sociálnodemokratický (Škandinávsky)</b>	<b>Kontinentálny (Bismarckov)</b>	<b>liberálny (anglosaský)</b>	<b>juhoeurópsky</b>
<i>Kritérium:</i>	Právo	kapitácia	Potreba	potreba, kapitácia
<i>Charakteristika:</i>	plná zamestnanosť, sociálny štát je hlavný zamestnávateľ a kompenzátor len v krajnom prípade	celkový rast, sociálny štát je hlavný zamestnávateľ a kompenzátor len v krajnom prípade	celkový rast, sociálny štát je kompenzátor v krajnom prípade, vynucuje zamestnávani e na trhu práce	zachytávanie, sociálny štát je len semi-inštitucionalizovaným sľubom
<i>právo na:</i>	Prácu	sociálnu istotu	Príjmový transfer	prácu a blahobyt je proklamované
<i>Podpora sociálneho občianstva:</i>	inštitucionalizovaný koncept sociálneho občianstva		Žiadna podpora	implementovaná len čiastočne
<i>Politická ideológia:</i>	sociálna demokracia	konzervativizmus (teraz sociálna demokracia)	liberalizmus	kresťanská demokracia
<i>Centrálna inštitúcia:</i>	Štát	dobrovoľná organizácia	Trh	Rodina
<i>Rozsah:</i>	Extenzívny	extenzívny	Obmedzený	obmedzený
<i>Financovanie:</i>	Štát	trh práce	Štát, NGO	NGO
<i>faktor ochrany:</i>	Občan	napojený na trh práce	občan, člen rodiny	člen rodiny alebo miestnej komunity

Zdroj: Leibfried, S.: Toward a European Welfare State? In: The Welfare State - A Reader. Polity Press, Cambridge 2000, str. 193; Kiland, Ch.: The Norwegian Welfare State – in a komparativ, Perspective, poznámky k prednáške, Oslo 2003; Arts, W. – Gelissen, J.: Three Worlds of Welfare Capitalism or More? In: Journal of European Social Policy 05/2002, SAGE Publications, London, Thousand Oaks and New Delhi, Vol. 12, str. 137 - 158; autor.M. Novota, Škandinávsky model sociálneho štátu – úvahy o trvalej udržateľnosti, Bratislava 2004

Poznámka: kapitácia – mesačný paušálny poplatok, NGO – nezisková, mimovládna organizácia

Zatiaľ čo liberálny sociálny štát je definovaný iba záchrannou sociálnou sieťou, zvyšné tri modely sú extenzívnejšie. V kontinentálnom je dominantný poisťný systém, a teda zásluhový princíp (menej redistribúcie). V sociálnodemokratickom modeli je silnejší dôraz na solidaritu (redistribúciu), a teda väčšie využitie progresívneho zdaňovania. V južanskom modeli, ktorý je určitou podskupinou kontinentálneho sociálneho štátu, naďalej pretrvávajú silný dôraz na sociálnu funkciu rodiny.

### 3. Riešenie problému

#### 3.1. Dane – zdroj príjmov

Väčšina sociálnych štátov získava zdroje na svoje sociálne programy prostredníctvom daní a predovšetkým prostredníctvom progresívneho zdaňovania. Priame dane umožňujú väčšiu mieru prerozdelenia. Ak by sme sa na danú problematiku pozreli globálne, tak môžeme konštatovať, že všeobecne platí, že staré členské štáty Európskej únie majú príjmy z priamych a nepriamych daní a sociálnych príspevkov približne na rovnakej úrovni, nové členské štáty vykazujú najnižšie príjmy práve z priamych daní. Najnižší podiel priamych daní na celkových príjmoch majú Slovensko (20,8 % z celkových príjmov), Bulharsko (20,9 %) a Rumunsko (23 %). Jedným z dôvodov nižších príjmov sú všeobecne nižšie daňové sadzby uplatňované v nových členských štátoch u daní z príjmov fyzických ako aj daní z príjmov právnických osôb. Aj medzi starými členskými štátmi (EU-15) sú niektoré výrazné rozdiely. Severské krajiny, rovnako ako Veľká Británia a Írsko majú relatívne vysoký podiel priamych daní na celkových daňových príjmoch. V Dánsku a v menšej miere aj v Írsku a Veľkej Británii je podiel príspevkov na sociálne zabezpečenie na celkových daňových príjmoch nízky. Je to tak preto, lebo napr. v Dánsku je väčšina sociálnych výdavkov financovaná zo všeobecných daní. To si vyžaduje vysokú úroveň priamych daní a dokonca podiel priamych daní na celkových daňových príjmoch v Dánsku je zďaleka najvyšší v Európskej únii. Nemecký systém predstavuje v istom zmysle opak Dánska: vykazuje najvyšší podiel sociálnych príspevkov na celkových príjmoch, zatiaľ čo podiel príjmov z priamych daní patrí medzi najnižšie z EU-15.

V roku 2007 celková miera zdanenia, t.j. súčet daní a príspevkov na sociálne zabezpečenie, v 27 krajinách Európskej únie predstavovala v priemere 39,8 % z HDP, čo je o 12 % viac ako v USA a Japonsku. Daňové zaťaženie v EU je vysoké, nielen v porovnaní s týmito dvoma krajinami. V porovnaní s ostatnými „neeurópskymi“ krajinami OECD iba Nový Zéland má koeficient, ktorý prevyšuje 35 % z HDP.<sup>2</sup>

#### 3.1.1. Prerozdelenie príjmov

Jedným z hlavných ekonomických cieľov sociálneho štátu je zabezpečiť rovnosť príjmov na základe sociálnej spravodlivosti. Na hodnotenie príjmovej nerovnosti, ktorá veľmi úzko súvisí s progresiou zdanenia je možné použiť Giniho koeficient. Na základe štatistických údajov OECD resp. Eurostatu je možné dokumentovať, že najnižšie hodnoty majú tradične škandinávске krajiny, v Európe najvyššie hodnoty dosahuje juh Európy (Portugalsko, Grécko, Španielsko a Taliansko). Všeobecne najvyššie hodnoty príjmovej nerovnosti mávajú krajiny ako Bolívia, Zambia, Brazília, Guatemala, či Botswana, 60-70 %. Slovensko malo v roku 2009 hodnotu Giniho koeficienta 26 % a patrilo ku krajinám s najmenšími rozdielmi v príjmoch. Najnižšiu hodnotu malo Švédsko (23%), potom Slovinsko a Dánsko (24 %), Nórsko a Island (25 %). Slovenská hodnota Giniho koeficientu bola taká istá ako česká a o niečo nižšia ako maďarská (28 %). Naproti tomu Poľsko malo hodnotu 34 % a pobaltské štáty až 34-36 %, zhruba na úrovni svetového priemeru. Vysokú hodnotu vykazujú aj vyspelé krajiny pôvodnej EÚ ako Francúzsko (32 %), Veľká Británia (34 %) či Taliansko (32 %). Priemerná hodnota Giniho koeficientu v EU bola v roku 2009 na úrovni 31 %.

---

<sup>2</sup> Zdroj: <http://stats.oecd.org/Index.aspx>

## 4. Záver

Existuje množstvo ekonómov, ktorí koncepciu „welfare state“ kritizujú. Ako argumenty uvádzajú, že stanovenie minimálnej mzdy zapríčiňuje nárast nákladov na nízkokvalifikovanú prácu, že vytvorenie sociálnej siete spôsobuje zneužívanie sociálnych dávok a zníženie motivácie pracovať, že vysoké dane znižujú ekonomickú aktivitu v krajine a ohrozujú spravodlivosť, že príliš veľké verejné výdavky na sociálnu pomoc vedú k zadĺženosti ekonomiky. O chorých a slabých sa má starať rodina, cirkev alebo obec. Okrem toho sa možno poistiť proti neočakávaným udalostiam, pričom ideálne je súkromné poistenie založené na trhových princípoch, ktoré nepriamo pôsobí ako stimul výkonnosti a produktivity práce. Na druhej strane iná skupina ekonómov podčiarkuje mnohé výhody štátov so silnou sociálnou politikou pri zachovaní konkurencieschopnosti a ekonomického rastu. Sociálny štát zostane pravdepodobne naďalej jednou z charakteristík moderného štátu. Výzvou však zostáva nájsť čo najmenej nákladný systém, ktorý by bol všeobecne dostupný, primeraný, vedel zabezpečiť udržateľný životný štandard, nielen pomoc chudobným obyvateľom. Jeho úlohou by malo byť zefektívnenie verejného sektora, podpora malého a stredného podnikania, poskytovanie daňových úľav predovšetkým domácim spoločnostiam pri celkovom zvyšovaní produktivity ekonomiky.

Verejné výdavky a verejné príjmy sú spojené nádoby. Je riešením ako získať čo najvyššie príjmy zvýšením progresie zdanenia? Opodstatnenie zavedenia progresívnej daňovej sadzby súvisí s distribučnou funkciou daní. Distribúcia v oblasti daní predstavuje na jednej strane odobratie jednej (prípadne viac, či menej) peňažnej jednotky subjektu s vyšším príjmom a na strane druhej na základe solidarity pridelenie tejto jednotky subjektu s nižším príjmom. Kedy však už ide o hranicu chudoby obyvateľstva (ktorá by zrejme už nemala byť postihnutá daňami) a od ktorej hranice dosiahnutých dôchodkov už možno hovoriť o bohatstve? V nadväznosti na vyššie uvedené skutočnosti, solidárne vyšší „príspevok“ bohatšej časti obyvateľstva prostredníctvom progresívne navrhnutých daní súčasne možno interpretovať aj ako prostriedok na zabezpečenie určitej sociálnej rovnosti a spokojnosti medzi jednotlivými obyvateľmi, keďže sa tak znižujú príjmové rozdiely daňových subjektov. Nie je však takýto prejav solidárnosti iba trestaním úspešnosti obmedzujúci slobodu jednotlivca?

V súvislosti s nastolenými otázkami môžeme konštatovať, že problematika sociálneho štátu je mimoriadne zložitá. Ťažko sa hľadá všeobecne prijateľné riešenie, ktoré by bolo prospešné všetkým sociálnym vrstvám pri súčasných ekonomických podmienkach.

### Použité zdroje:

- [1] EDWARDS, CH.: *Downsizing the federal government*. Washington: Cato Institute, 2005 ISBN 1-930865-83-X
- [2] KORIMOVÁ G.: *Predpoklady rozvoja sociálnej ekonomiky*; Banská Bystrica: EF UMB 2007. 14 s., 113 s. ISBN 978-80-8083-399-2
- [3] KREBS V.: *Sociálna politika*; Praha: ASPI, a.s. 2005. 23 s. ISBN 80-7357-050-5
- [4] Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities: *Taxation trends in the European Union – Main results, 2009*, ISBN 978-92-79-11172-3
- [5] OECD: *How expensive is the Welfare State? 2009*, dostupné na internete: [http://www.oecd.org/document/9/0,3343,en\\_2649\\_34637\\_38141385\\_1\\_1\\_1\\_37419,00.htm](http://www.oecd.org/document/9/0,3343,en_2649_34637_38141385_1_1_1_37419,00.htm)
- [6] OECD: *Factbook 2009: Economic, Environmental and Social Statistics, 2009*, dostupné na internete:

- [http://www.oecd.org/document/62/0,3343,en\\_21571361\\_34374092\\_34420734\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/document/62/0,3343,en_21571361_34374092_34420734_1_1_1_1,00.html)
- [7] OECD: Government at a Glance 2009, 2009, dostupné na internete: [http://www.oecd.org/document/3/0,3343,en\\_2649\\_33735\\_43714657\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/document/3/0,3343,en_2649_33735_43714657_1_1_1_1,00.html)
- [8] OECD: Private Health Insurance in OECD Countries, 2004, dostupné na internete: [http://www.oecd.org/document/48/0,3343,en\\_2649\\_34629\\_2088432\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/document/48/0,3343,en_2649_34629_2088432_1_1_1_1,00.html)
- [9] <http://stats.oecd.org>
- [10] <http://eur-lex.europa.eu>
- [11] <http://en.wikipedia.org>
- [12] <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/eurostat/home/>
- [13] <http://portal.statistics.sk>
- [14] [http://ec.europa.eu/index\\_sk.htm](http://ec.europa.eu/index_sk.htm)
- [15] [www.destatis.de](http://www.destatis.de)
- [16] [www.euroiuris.sk](http://www.euroiuris.sk)
- [17] [www.minedu.sk](http://www.minedu.sk)
- [18] [www.socpoist.sk](http://www.socpoist.sk)
- [19] [www.statistics.sk](http://www.statistics.sk)

**Kontaktní adresa:**

doc. Ing. Alena Zubaľová, PhD.  
Ekonomická univerzita  
Národohospodárska fakulta  
Dolnozemská 1  
852 35 Bratislava  
Email: [alena.zubalova@gmail.com](mailto:alena.zubalova@gmail.com)  
Tel. č.: 421 905 421 191