

## 1.1 Rozpočtové teórie – ich vývoj a charakteristika v historickom slede

Rozpočtové teórie predstavujú tú časť ekonomickej vedy, ktorá sa zaoberá teóriami a názormi na úlohu a postavenie štátneho rozpočtu v národnom hospodárstve. Tak, ako má štátny rozpočet výdavkovú, ale aj príjmovú stránku, aj rozpočtové teórie odzrkadľujú na jednej strane názory a myšlienky ekonómov na získavanie finančných zdrojov do štátneho rozpočtu a na druhej strane vynakladanie finančných prostriedkov zo štátneho rozpočtu, resp. s akým cieľom získavať a vynakladať peňažné prostriedky zo štátneho rozpočtu.

Štátnemu rozpočtu sa prisudzuje viacero funkcií a úloh, ktoré však nevznikli naraz, ale postupne v priebehu času. Tradičný názor na funkciu štátneho rozpočtu v minulosti vychádzal z predpokladu, že štátny rozpočet má monitorovať celkové verejné príjmy a výdavky vlády. V súčasnosti, aj pod vplyvom fiškálnej decentralizácie a zavedením viacerých úrovní verejných rozpočtov v jednotlivých krajinách, sa stáva samotný rozpočtovací proces komplexnejším. Verejným rozpočtom na viacerých vládnych úrovniach sa začali pripisovať rôzne úlohy v oblasti ich pôsobenia a funkcií. Zdaňovanie už nie je považované iba za nástroj slúžiaci na zvýšenie verejných príjmov, ale aj na redistribúciu prvotných dôchodkov v spoločnosti a na motiváciu, resp. zabránenie vykonávania určitej aktivity. Vládne pôžičky taktiež majú preukázateľný vplyv na správne fungovanie ekonomiky predovšetkým prostredníctvom kapitálových trhov, úrokových sadzieb a ponuky kapitálu. So zvyšovaním verejných príjmov a verejných výdavkov rastie aj ich vplyv na celkový dopyt po statkoch a službách v ekonomike.<sup>3</sup> Na základe predchádzajúcich skutočnostiach možno medzi funkcie štátneho, resp. verejného rozpočtu zaradiť:<sup>4</sup>

- a) alokačná funkcia;
- b) distribučná funkcia;
- c) stabilizačná funkcia;
- d) stimulačná (regulačná) funkcia;
- e) kontrolná (signalizačná) funkcia.

Popri klasických funkciách štátneho rozpočtu sa uvádza aj politická funkcia, ktorá slúži na konkurenčný súboj medzi jednotlivými politickými stranami a politickými programami, a to s ohľadom na rozpočtové obmedzenia.<sup>5</sup> Vláda má tendenciu v predvolebnom období prijímať opatrenia v súlade s vládnym populizmom (nárast verejných výdavkov a znižovanie daňového zaťaženia), s cieľom získať hlasy čo najväčšej skupiny obyvateľstva. Na druhej strane vláda prijíma nepopulárne opatrenia v prvých rokoch po-

<sup>3</sup> DUE, J. – MORRIS, CH. N. – KAY, J. A. – LINDBECK, A. – POOLE, K. E. Government budget. *Encyclopædia Britannica, inc.* 2018. Dostupné na: <<https://www.britannica.com/topic/government-budget>>

<sup>4</sup> BEŇOVÁ, E. – HÁČIK, V. – ROMANČÍKOVÁ, E. et al. *Financie a mena*. 2. vyd. Bratislava : Iura Edition, 2007.

<sup>5</sup> HEJDUKOVÁ, P. *Verejné finance – teorie a praxe*. Praha : C. H. Beck, 2015.

ra a postupné znižovanie deficitu štátneho rozpočtu, pričom by sa mala dosiahnuť jeho celková vyrovnanosť.

### ***Monetaristická rozpočtová teória***

Hlavný predstaviteľ monetarizmu, **Milton Friedman**, zastával protichodné myšlienky oproti **Keynesovi**. **M. Friedman** stavia do popredia otázku peňazí, rovnováhy na peňažnom trhu a menovej problematiky. Bol odporcom využívania rozpočtového deficitu na podporu agregátneho dopytu, pretože vytvorenie rozpočtového deficitu vedie k rastu miery inflácie. Zvyšujúce sa štátne aktivity prostredníctvom rastu objemu verejných výdavkov považoval za destabilizačné, pretože vytlačali súkromné investície a začal sa prejavovať *crowding out effect* (efekt vytlačania). Monetaristická rozpočtová politika sa preto nesie v duchu obmedzovania postavenia a funkcií štátneho rozpočtu v ekonomike.<sup>68</sup> Na druhej strane, ako vhodné nástroje stabilizačnej a protiinflačnej politiky považuje riešenie prirodzenej miery nezamestnanosti a cyklicky vyrovnaný rozpočet, čím prikladá väčší dôraz na monetárnu politiku ako na fiškálnu.

Proti využívaniu fiškálnej politiky **M. Friedman** poukázal aj na časové oneskorenia jej reakcií na prebiehajúce procesy v ekonomike. Prvé časové oneskorenie videl v období, kedy sa problém v ekonomike objaví a kedy ho štátne útvary stihnú zaznamenať (informačné oneskorenie). Za druhé časové oneskorenie považoval obdobie, kedy dôjde k spracovaniu návrhu riešenia a jeho realizáciu (implementačné oneskorenie). V tomto okamihu už môžu prebiehať úplne iné procesy v ekonomike ako predtým.

V súvislosti s **monetaristickou rozpočtovou teóriou** by sme mali takisto spomenúť predchodcu monetarizmu – **Irvinga Fishera**, ktorého myšlienky sa však odlišujú od myšlienok M. Friedmana v oblasti úlohy štátu a štátneho rozpočtu v trhovej ekonomike. Spočiatku videl I. Fisher hrozbu socializmu v rastúcej úlohe štátu v ekonomike v podobe regulácie korporácií a v sociálnych opatreniach (predovšetkým v rastúcej podpore v nezamestnanosti). Neskôr, v 30. rokoch 20. storočia, však svoj názor zmenil, postavil sa proti systému voľného trhu a stal sa zástancom rovnomernejšieho rozdelenia dôchodkov v ekonomike, pričom tu môžeme pozorovať aj prepojenie so sociálnou alebo sociálno-právnou rozpočtovou teóriou. V otázke zdaňovania sa pozitívne postavil aj k dani z dedičstva, ktorú považoval za rozširovanie demokracie a nie za prejav štátneho útlaku.<sup>69</sup>

### ***Teória ekonómie ponuky***

Ekonómovia tohto smeru presadzovali názor, že vysoké dane a vysoké vládne výdavky brzdia hospodársky rast, preto svoju pozornosť orientovali na negatívne účinky dopytovo orientovanej fiškálnej politiky štátu, kde práve väčšinu príjmov do štátneho rozpočtu zabezpečovali vysoké dane odvádzané ekonomickými subjektmi v krajine. Odmietali štátne zásahy kvôli náprave nedostatkov trhu, zaisteniu sociálnych služieb a dôchodko-

<sup>68</sup> GONDA, V. Milton Friedman. In *BIATEC: odborný bankový časopis*. Bratislava : Národná banka Slovenska, 2002, 10(3), s. 25-28.

<sup>69</sup> IŠA, J. Irving Fisher – predchodca monetarizmu. In *BIATEC: odborný bankový časopis*. Bratislava : Národná banka Slovenska, 2002, 10(10), s. 20-23.

Poznatky súvisiace s chápaním rozdielov v interpretácii pojmov medzi fiškálnou a rozpočtovou politikou zhrnieme v tab. 1.

Tabuľka 1.1 **Rozdiely medzi rozpočtovou a fiškálnou politikou**

	<b>Rozpočtová politika</b>	<b>Fiškálna politika</b>
<b>Funkcia v ekonomike</b>	– redistribučná – alokačná	– stabilizačná
<b>Zameranie</b>	realizácia alokačných a redistribučných zámerov	makroekonomická stabilizácia a stimulácia
<b>Cieľ</b>	odstrániť mikroekonomické a mimoekonomické zlyhania trhu	odstrániť makroekonomické zlyhania trhu
<b>Nástroje</b>	– priame – nepriame	– automatické stabilizátory – diskrétna opatrenia
<b>Vykonávateľ</b>	ministerstvo financií	verejná vláda
<b>Vzťah k fiškálnej nerovnováhe</b>	negatívny – štátny rozpočet má byť vyrovnaný	pozitívny – fiškálna rovnováha nemusí byť prvoradá, ak dôjde k naplneniu cieľov
<b>Teoretický základ v ekonomickej vede</b>	klasická politická ekonómia – liberálny smer	Keynesovstvo – intervencionistický smer
<b>Vzťah k verejným výdavkom</b>	suma vládnych výdavkov a transferov	iba vládne výdavky pozostávajúce z vládnych výdavkov určených na spotrebu a kapitálových vládnych výdavkov
<b>Vzťah k verejným príjmom</b>	dane vo všeobecnosti	čisté dane vyjadrujúce rozdiel medzi vybranými daňami a poskytnutými transfermi

Zdroj: Vlastné spracovanie autorov podľa DVOŘÁK, P. Fiskální politika. In HAMERNÍKOVÁ, B. a kol. *Věřejné finance*. Praha : Victoria Publishing, 1996, s. 151.

Skôr, ako sa dostaneme k podstate štátneho rozpočtu, si musíme ešte raz uvedomiť, že pre vznik štátneho rozpočtu sa musia splniť tieto dve základné podmienky alebo dva základné predpoklady: peňažné hospodárstvo a existencia štátu. **Podstatou štátneho rozpočtu sú teda peňažné vzťahy v existujúcom peňažnom hospodárstve toho-ktorého štátu.** Bez peňažných vzťahov by štátny rozpočet nemohol existovať. Tento pohľad na štátny rozpočet z hľadiska jeho podstaty vyjadruje všetky jeho stránky, na rozdiel od predchádzajúcich, ktoré podľa vopred vymedzeného hľadiska definujú štátny rozpočet iba z určitej stránky, to znamená, že opisujú jeho určitú javovú podobu.

Skôr sme už uviedli, že definovať štátny rozpočet je ťažké, vždy je však dôležitý uhol pohľadu. Vychádzajúc však z jeho podstaty ho budeme definovať nasledovne:

**Štátny rozpočet je strategický nástroj – súhrn peňažných vzťahov alebo peňažných operácií štátu (vlády) v procese tvorby, rozdeľovania a používania centralizovaného peňažného fondu s využitím nenávratného a neekvivalentného spôsobu rozdeľovania. Predstavuje základný ekonomický nástroj finančnej politiky štátu (vlády), ktorým sa zabezpečuje rozdeľovanie jeho finančných prostriedkov. Riadi sa ním rozpočtové hospodárenie v príslušnom rozpočtovom roku.**

Každý rok parlament schvaľuje osobitný zákon o štátnom rozpočte (tzv. zákon o štátnom rozpočte alebo fiškálny zákon). Niekedy sa tento rozpočet nazýva aj *ústredný*. Niektoré odvetvia verejného sektora sú úplne financované z tejto zložky verejných rozpočtov, napr. armáda a prevažná väčšina ďalších odvetví verejného sektora sa financuje buď priamo z ústredného rozpočtu, alebo prostredníctvom grantov a transferov do rozpočtov nižších stupňov. **Aby mohol štátny rozpočet existovať, musia byť splnené tieto dve podmienky: existencia peňažného hospodárstva a existencia štátu.**

### 2.3.2 Podstata a funkcie štátneho rozpočtu

Musíme si zopakovať *podstatu štátneho rozpočtu, ktorá spočíva:*

1. V rozdeľovaní a predovšetkým prerozdeľovaní dôchodkov.
2. Štátny rozpočet predstavuje súhrn peňažných operácií fungujúcich v oblasti ich tvorby, rozdeľovania a použitia, pričom s faktorom času a kvôli ekonomickým a politickým zmenám dochádza k zmenám v obsahu a rozsahu peňažných vzťahov, ktoré sú spojené s funkciami štátneho rozpočtu.

Zároveň treba uviesť, že na postavenie štátneho rozpočtu vplyva niekoľko **činiteľov**, medzi ktorými majú svoje osobitné miesto:

- úroveň a rast ekonomiky;
- využívanie štátneho rozpočtu na zásahy štátu do ekonomiky;
- rozsah verejného sektora financovaného z rozpočtových prostriedkov;

**Poplatky** sú nenávratné, neúverové a nedaňové príjmy verejných rozpočtov. Poplatok je ekvivalentná, účelová, dobrovoľná platba, ktorú hradia subjekty (fyzické alebo právnické osoby) za úkony **štátnych** (súdny poplatok) alebo **miestnych** orgánov (správny poplatok napr. za podanie žiadosti o začatie stavebného povolenia), pričom majú miestne poplatky v niektorých krajinách charakter miestnych daní. V podmienkach SR je členenie nasledovné<sup>138</sup>:

1. štátne – správne a súdne poplatky;
2. miestne poplatky;
3. ekologické poplatky;
4. iné poplatky – puncové poplatky, koncesionárske poplatky a sankčné poplatky;
5. ostatné poplatky alebo kvázi poplatky – patria sem napr. štólové poplatky (vyberané cirkevnými orgánmi), poplatky za vykonávanie veterinárnych inšpekcí a veterinárnych kontrol, poplatky z omeškania, manipulačné poplatky a i.

**Pokuta** je platba, ktorá je trest vyjadrený v peňažnej forme za porušenie zákonom stanovených pravidiel, jej zaplatenie je vynutiteľné na základe zákonnej úpravy alebo dobrovoľne prijatého záväzku. Zvyčajne má viesť k odstráneniu protizákonného stavu alebo konania. Jej uloženie môže byť aj v čase trvania protizákonného stavu alebo konania, keď nedošlo k jeho odstráneniu alebo náprave, a to opakovane. Pojem pokuta sa nespája iba s porušeniami s ekonomicko-finančnými súvzťažnosťami. Daňová legislatíva SR chápe pojmom daň, podľa osobitných zákonov (odvolávka), aj pokutu.

Pojem **penále** je pôvodom z francúzštiny, pričom znamená trest alebo postih. Ako druh verejného príjmu ide o majetkovú sankciu uplatnenú v prípade, keď dlžník nesplní svoj peňažný záväzok načas a v plnej výške. Penále môže byť zákonné alebo zmluvné, pričom môže byť jeho výška ustanovená percentom alebo pevnou sumou, **v určitých prípadoch plní úlohu príslušenstva dane**. Penále môže byť uplatnené, na základe presne stanovených pravidiel, za merateľnú jednotku, zvyčajne časovú, iba raz, nie však opakovane.

**Sankcia**<sup>139</sup> vo všeobecnosti určuje, aké právne následky nastanú, ak sa poruší občianskoprávna povinnosť alebo oprávnenie vyplývajúce z dispozície právnej normy a za podmienok stanovených v hypotéze. Sankcie môžu byť podľa občianskeho práva SR reparačné – sleduje sa nimi náprava (reparácia) porušeného práva spôsobom peňažnej náhrady (relutárnou náhradou); reštitučné – prostredníctvom nich možno dosiahnuť navrátenie, resp. uvedenie veci do pôvodného stavu (*restitutio in integrum*); satisfakčné – uplatňujú sa v prípade nemajetkovej ujmy. Opatrenie štátneho donútenia, ktoré ukládajú príslušné orgány štátnej správy fyzickej osobe, ktorá sa svojím konaním dopustila priestupku, sa nazývajú sankcie za priestupok. Za priestupok možno uložiť tieto sankcie: pokarhanie, pokuta, zákaz činnosti a prepadnutie vecí.

<sup>138</sup> Spracované podľa BALKO, L. – BABČÁK, V. a kol. *Finančné právo*. Žilina : Poradca podnikateľa, spol. s r.o., 2006, s. 395.

<sup>139</sup> Spracované podľa SVOBODA, J. a kol. *Slovník slovenského práva, prvé novodobé vydanie*. Bratislava, 2000, s. 588.

### **Zásada rozpočtovej čistoty**

Podľa tejto zásady sa predpokladajú príjmy a výdavky s čo najväčšou možnou presnosťou. Podľa zásady jasnosti rozpočtového hospodárenia sa rozpočtové vyjadrenia rozdeľujú na základe presných systémových kritérií, ktoré umožňujú kontrolovať dodržanie zásady rozpočtovej pravdy.

### **Zásada prísnej hospodárskej kontroly**

Všetky opatrenia s daným finančným účinkom podliehajú prísnej hospodárskej kontrole.

## **2.5 Mimorozpočtové hospodárenie verejnej vlády**

Rámec verejného sektora dotvárajú okrem rozpočtových zdrojov aj mimorozpočtové zdroje. Veľmi podrobne sa tejto problematike venuje napr. Neubauerová<sup>140</sup>, preto v našej učebnici upriamime pozornosť na skutočnosť, že mimorozpočtové hospodárenie verejnej vlády predstavuje mimorozpočtové transakcie verejných financií alebo fondové hospodárenie, nazývané aj ako fondové hospodárstvo.

V štruktúre verejných financií tak okrem štátneho rozpočtu a rozpočtov obcí (tvoriacich vertikálnu líniu financovania verejných financií) majú svoje významné postavenie aj fondy (tvoriace horizontálnu líniu financovania verejných financií). Každý jeden fond pôsobí ako mimorozpočtový zdroj a je zriadený na vopred stanovený účel. Okrem účelovosti majú fondy svoju právnu subjektivitu a samostatnosť – spolu ich označujeme ako spoločné znaky fondov.

Účelové fondy všeobecne delíme na štátne a neštátne. Štátne účelové fondy možno ďalej členiť na nadnárodné, národné a tie s regionálnym významom.

Teraz sa budeme bližšie venovať jednotlivým fondom.

### **Štátne účelové fondy**

**Nadnárodné – predstupové** – PHARE, ISPA, SAPARD a **povstupové** – napríklad Európsky sociálny fond (ESF), Európsky fond regionálneho rozvoja (EFRR), Európsky poľnohospodársky fond pre rozvoj vidieka (EPFRV), Európsky námorný a rybársky fond (ENRF), Kohézny fond. **Národné** – napríklad Štátny environmentálny fond, Národný jadrový fond na vyradovanie jadrových zariadení a na nakladanie s vyhoretým jadrovým palivom a rádioaktívnymi odpadmi, Štátny fond rozvoja bývania. **Regionálne** – napríklad fondy, ktoré si zriadili VÚC, mestá a obce prostredníctvom svojich rozpočtových a príspevkových organizácií. **Neštátne účelové fondy** – sem patria napríklad Protidrogový fond, Recyklačný fond, Fond ochrany vkladov, Fond rozvoja odborného

<sup>140</sup> NEUBAUEROVÁ, E. In SIVÁK, R. a kol. *Verejné financie*. Bratislava : Iura Edition, 2007, s. 119-123.

### **Štátna pokladnica**

SR má veľmi moderný a v mnohom unikátny systém riadenia verejných financií so silným postavením inštitútu Štátnej pokladnice. Štátna pokladnica vznikla 1. januára 2003 ako rozpočtová organizácia zriadená zákonom č. 291/2002 Z. z. o Štátnej pokladnici a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov. Štátna pokladnica je napojená na štátny rozpočet prostredníctvom rozpočtovej kapitoly Ministerstva financií SR. Sídlo Štátnej pokladnice je Bratislava. Štátnu pokladnicu zastupuje a riadi riaditeľ Štátnej pokladnice.

Štátna pokladnica je súčasťou komplexného finančného manažmentu verejných financií. Podporuje ciele fiškálnej politiky prostredníctvom finančného plánovania, riadenia dlhu a likvidity, a tým prispieva k držaniu vývoja príjmov a výdavkov verejného rozpočtu v rámci cieľov a zámerov stanovených fiškálnou politikou štátu. Svojou činnosťou prispieva ku skvalitneniu monitorovania plnenia úloh fiškálnej politiky, ktorá je definovaná v strednodobom finančnom výhlade v ročných a viacročných plánoch pôžičiek, v ročných a vo viacročných cieľoch deficitu verejného rozpočtu a v koordinovaných cieľoch s Národnou bankou Slovenska.

Štátna pokladnica poskytuje komplexné a včasné údaje potrebné na zostavenie štátneho rozpočtu a na účely priebežného sledovania a vyhodnocovania jeho plnenia. Informačný systém Štátnej pokladnice zabezpečuje podrobné informácie o realizovanom rozpočte verejnej správy, o vykonaných ekonomických transakciách, umožňuje porovnávať tieto informácie v čase, meniť štruktúru a podrobnosť informácií, čím vytvára predpoklady pre hlbšiu analýzu výdavkov štátneho rozpočtu a skvalitnenia rozpočtového procesu, k čomu Štátna pokladnica prispieva aj metodickým riadením klientov pri realizácii ich výdavkov prostredníctvom systému Štátnej pokladnice.

Hlavné úlohy systému Štátnej pokladnice sú kontrola realizácie rozpočtu, vedenie účtov a platobný styk, riadenie dlhu, riadenie likvidity, výkazníctvo a účtovníctvo. Úlohy systému Štátnej pokladnice zabezpečujú štyri organizácie, konkrétne: *Ministerstvo financií SR, Štátna pokladnica, Agentúra pre riadenie dlhu a likvidity a DataCentrum.*

### **Najvyšší kontrolný úrad Slovenskej republiky**

Štátny orgán vykonávajúci kontrolu z hľadiska dodržiavania všeobecne záväzných právnych predpisov, **hospodárnosti, efektívnosti a účinnosti**, ktorý je nezávislý vo svojej kontrolnej činnosti, pričom je viazaný iba zákonom, je Najvyšší kontrolný úrad SR (NKÚ SR) ustanovený zákonom č. 39/1993 Z. z. o Najvyššom kontrolnom úrade Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov so sídlom v Bratislave.

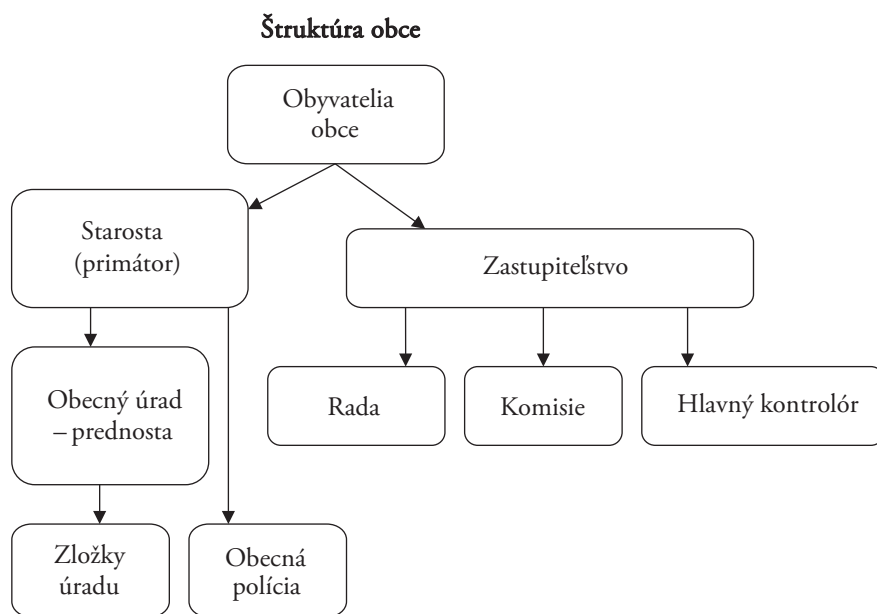
NKÚ SR je nezávislý orgán kontroly hospodárenia s prostriedkami rozpočtov, ktoré podľa zákona schvaľuje Národná rada SR alebo vláda SR, s majetkom, majetkovými právami, finančnými prostriedkami, záväzkami a pohľadávkami štátu, verejnoprávnymi inštitúciami, obcí, vyšších územných celkov, právnických osôb s majetkovou účasťou štátu, právnických osôb s majetkovou účasťou verejnoprávnymi inštitúciami, právnických osôb s majetkovou účasťou obcí, právnických osôb s majetkovou účasťou vyšších územ-



podieľať sa na rozvoji a zveľaďovaní obce, poskytujú pomoc orgánom obce a pod. V súvislosti s tým im vznikajú aj povinnosti, ako napr. podieľať sa na ochrane a zveľaďovaní životného prostredia v obci a ochraňovať majetok obce alebo sa podieľať na nákladoch obce.

Spomínaný zákon č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov ustanovuje v § 4 ods. 1 samosprávu obce ako: „*Obec samostatne rozhoduje a uskutočňuje všetky úkony súvisiace so správou obce a jej majetku, všetky záležitosti, ktoré ako jej samosprávnu pôsobnosť upravuje osobitný zákon, ak takéto úkony podľa zákona nevykonáva štát alebo iná právnická osoba alebo fyzická osoba.*“

Samosprávu obce vykonávajú obyvatelia obce **orgánmi obce, miestnym referendom a zhromaždením obyvateľov obce**. Medzi orgány obce patrí obecné zastupiteľstvo a starosta obce.



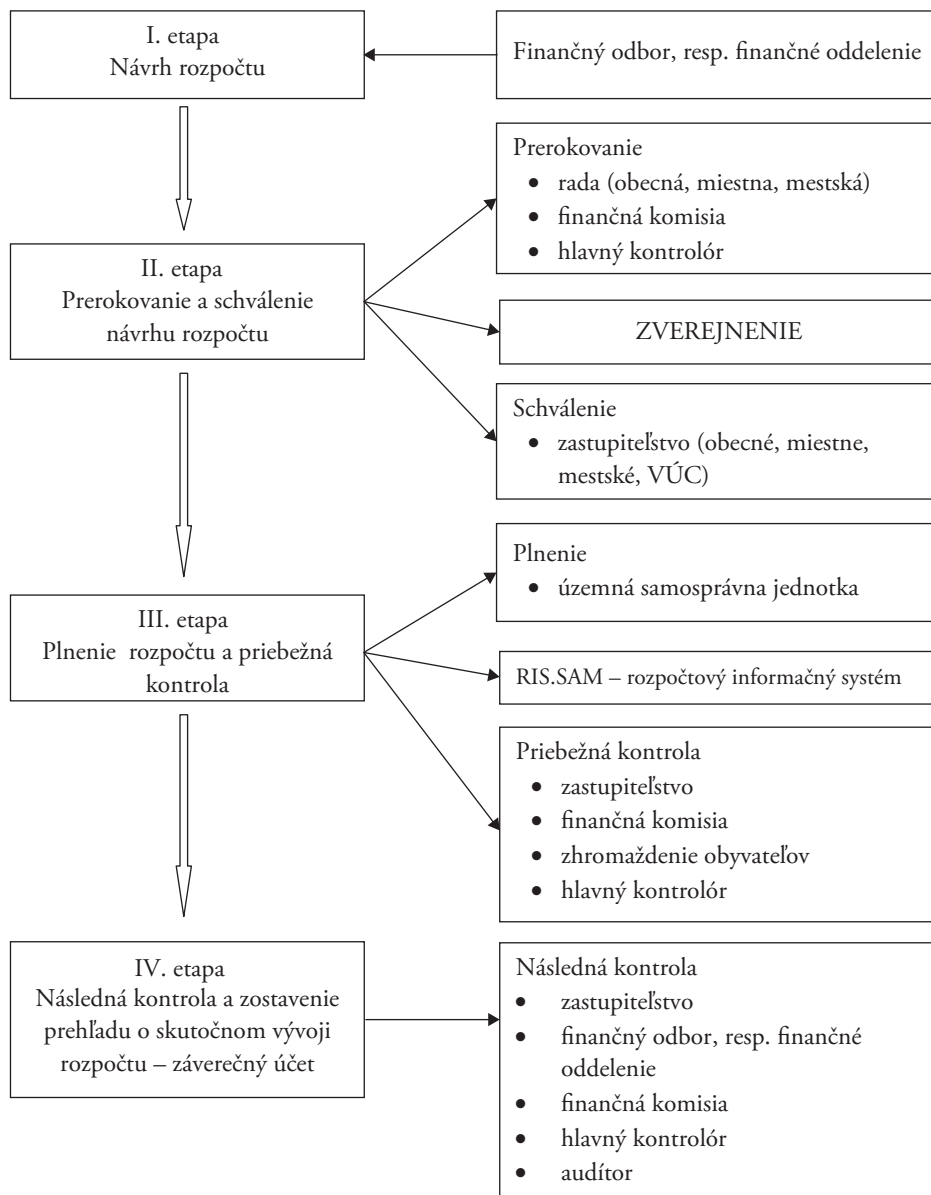
Obrázok 3.2 Štruktúra obce

Zdroj: VOLKO, V a kol. *Stručný prehľad vývoja územného a správneho členenia Slovenska*. Bratislava: Ministerstvo vnútra SR, 2007, s. 63.

**Starosta obce** je predstaviteľ obce a najvyšší výkonný orgán obce. Funkcia starostu je verejná funkcia, pričom predpokladom na výkon funkcie starostu je získanie aspoň stredného vzdelania. Spôsob voľby starostu je upravený osobitným zákonom (zákon č. 346/1990 Zb. o voľbách do orgánov samosprávy obcí v znení neskorších predpisov). Starosta obce je štatutárny orgán obce, ktorý rozhodovaním o právach, právom chránených záujmoch alebo povinnostiach fyzických a právnických osôb v oblasti verejnej správy môže písomne poveriť zamestnanca obce. Poverený zamestnanec obce rozhoduje v mene obce v rozsahu vymedzenom v písomnom poverení.



### Rozpočtový proces obcí a vyšších územných celkov



Obrázok 3.4 Rozpočtový proces obcí a vyšších územných celkov

Zdroj: Vlastné spracovanie.