



FINANCOVANIE VEREJNEJ SPRÁVY

(Vysokoškolská učebnica)

PhDr. Lukáš Cíbik, PhD.

Trnava

2020

Táto vysokoškolská učebnica je určená predovšetkým študentom Fakulty sociálnych vied UCM v Trnave, ale môže poslúžiť aj študentom iných odborov so zameraním na verejnú správu, verejné financie, ekonomiku a verejný sektor. Cieľom učebnice je vysvetliť zrozumiteľným jazykom základné pojmy verejnej správy, verejného sektora a verejných financií. Študenti budú primárne oboznámení s teóriami fiškálneho federalizmu a fiškálnej decentralizácie.

Táto publikácia bola vytvorená na základe riešenia projektu *KEGA : 001UCM-4/2019* s názvom „*Dynamika premien verejnej správy v Slovenskej republike*“.

Autor:

PhDr. Lukáš Cíbik, PhD.

Recenzenti:

doc. JUDr. PhDr. Tomáš Peráček, PhD.,

doc. Ing. Juraj Rákoš, PhD.

Grafická úprava:

Mgr. Barbora Blašková

© UNIVERZITA SV. CYRILA A METODA V TRNAVE

© PhDr. Lukáš Cíbik, PhD.

Vysokoškolská učebnica bola schválená Edičnou radou UCM a vedením Fakulty sociálnych vied UCM v Trnave.

Vydavateľ: Univerzita sv. Cyrila a Metoda v Trnave, 2020

Vydanie: prvé

ISBN 978-80-572-0071-0

OBSAH

ÚVOD / PREDHOVOR.....	3
1 TEORETICKÉ VÝCHODISKÁ	4
Verejná správa.....	4
Verejné financie	10
Funkcie verejných financií.....	14
Verejný sektor	20
2 DECENTRALIZÁCIA	26
Typy decentralizácie	29
3 FIŠKÁLNY FEDERALIZMUS.....	37
Prvá generácia teórie fiškálneho federalizmu	40
Druhá generácia teórie fiškálneho federalizmu.....	42
Modely fiškálneho federalizmu.....	47
4 FIŠKÁLNA DECENTRALIZÁCIA	54
I. Pilier – Príjmy.....	57
II. Pilier – Výdavky.....	60
III. Pilier – Transfery medzi jednotlivými úrovňami vlád	62
IV. Pilier – Miestne zadlžovanie.....	63
5 ROZPOČET VEREJNEJ SPRÁVY A ÚZEMNEJ SAMOSPRÁVY.....	65
Rozpočtové príjmy územnej samosprávy	74
Rozpočtové výdavky územnej samosprávy	76
ZOZNAM POUŽITEJ LITERATÚRY	83

ÚVOD / PREDHOVOR

Táto vysokoškolská učebnica je určená pre poslucháčov bakalárskych študijných programov verejná správa, manažment verejnej správy a komunikácia a marketing vo verejnej správe. Zároveň môže poslúžiť aj študentom iných fakúlt so sociálno-vedným zameraním alebo študentom ekonomických odborov. Cieľom učebnice je poskytnúť študentom ucelený text k prednáškam z predmetu Financovanie verejnej správy, čomu zodpovedá výber a rozsah látky ako aj spôsob výkladu. Učebnica zrozumiteľnou formou približuje základné pojmy a teórie v rozsahu primeranom študijnému plánu.

Preberaná látka nadväzuje na základné vedomosti z oblasti verejnej správy a verejných financií, ktoré si študenti osvojili v prvom ročníku štúdia. Učebnica oboznamuje študentov so základnými pojmami a výskumom financovania verejnej vládnej úrovne, informuje o súčasných trendoch vo fiškálnej decentralizácii a fiškálnom federalizme a sumarizuje poznatky o príjmoch, výdavkoch a zadlžení verejnej správy.

Učebnicu tvorí 90 strán, je vnútorne rozčlenená do 5 kapitol a obsahuje teoretické východiská verejnej správy, verejných financií a verejného sektora, deskripciu a definovanie decentralizácie, priblíženie teórie fiškálneho federalizmu a fiškálnej decentralizácie. Posledná časť je venovaná detailnejšiemu pohľadu na rozpočet územnej samosprávy, rozpočtovú sústavu, rozčlenenie a charakteristiku príjmov a výdavkov verejnej správy. Pre lepšiu ilustratívnosť obsahuje učebnica 8 tabuliek a 7 obrázkov.

Touto cestou by som veľmi rád poďakoval obom recenzentom tejto vysokoškolskej učebnice doc. JUDr. PhDr. Tomášovi Peráčkovi, PhD., a doc. Ing. Jurajovi Rákošovi, PhD. Zároveň ďakujem aj Fakulte sociálnych vied UCM v Trnave za vydanie vysokoškolskej učebnice Financovanie verejnej správy.

1 TEORETICKÉ VÝCHODISKÁ

KLÚČOVÉ SLOVÁ:

verejná správa, štátna správa, územná samospráva, verejné financie, verejný sektor

Pre detailnejšiu deskripciu a analýzu systému financovania verejnej správy je najprv nevyhnuté zadefinovať jednotlivé pojmy a ich súvislosť. Samotný systém financovania verejnej správy (štátnej správy a samosprávy) nie je autonómny prvok, ale v teoretickej rovine je zasadený do teórií verejnej správy, samosprávy, verejného sektoru a verejných financií. Práve týmto teoretickým okruhom sa budeme v tejto časti bližšie venovať. Na úvod upozorňujeme, že nejde o vyčerpávajúci súhrn všetkých poznatkov v daných teoretických koncepciách, ale o selektívne uvádzanie aspektov z jednotlivých teoretických okruhov, ktoré sa priamo či nepriamo podieľajú na výslednej podobe systému, ktorým sa financuje verejná správa.

Verejná správa

Pojem „*verejná správa*“ je viacvýznamový. Môže pomenovávať študijný odbor, správu prostredníctvom verejnosti, zastrešujúci pojem pre štátnu správu a samosprávu alebo nástroj na realizáciu verejnej politiky.

Okrem toho môžeme podľa Lovaša (2001) vnímať verejnú správu v troch základných dimenziách, ktorými sú:

- I. verejná správa ako objekt vedeckého skúmania;
- II. verejná správa ako študijný odbor;
- III. verejná správa ako vedecká disciplína.

V prvom význame predstavuje verejná správa sústavu orgánov a vzťahov, ktorý je stredobodom vedeckého výskumu. Verejná správa je však aj **študijný odbor (II.)** vyučovaný na univerzitách. Poslednou dimenziu verejnej správy je jej vedeckosť, resp. je považovaná za samostatnú vednú disciplínu. Verejná správa ako samostatná **vedná disciplína (III.)** sa zaoberá vzťahmi medzi orgánmi verejnej moci, študuje dopady

verejných politik a formuluje odporúčania pre efektívnejšie fungovanie štátnej správy a územnej samosprávy.

Pokiaľ si tento pojem rozmeníme na drobné, tak sa skladá z dvoch slov – verejná a správa. Termín „správa“ je vo Veľkom sociologickom slovníku uvádzaný ako synonymum pre administratívu. Oba pojmy pomenúvanú systém inštitucionálnej kontroly a regulácie činnosti, ktorá sa predovšetkým dotýka verejných záležitostí. V našom ponímaní, môžeme teda správu vnímať ako činnosť, resp. výkon administratívnej činnosti na to určenými orgánmi.

Problém nastáva pri vymedzení pojmu „verejná“, pretože každý autor tento termín môže zdefinovať z iného uhľa pohľadu. Zároveň tento pojem vníma každý človek intuitívne a pokiaľ by sme chceli zachovať čo najširší záber, ktorý obsahuje, mohli by sme ju považovať za správu verejných záležitostí. Škultéty (2008) túto správu verejných záležitostí vidí ako prejav výkonnej moci v štáte. Následne predstavuje verejná správa spravovanie vecí vo verejnom záujme prostredníctvom verejnoprávnych subjektov, ktoré sú na to právne zmocnené.

Pri sledovaní finančnej infraštruktúry verejnej správy je tiež podstatné to, či verejnú správu pokladáme za súbor :

I. inštitúcií (organizačné/inštitucionálne vymedzenie);

II. činností (funkčné vymedzenie).

Verejná správa podľa **inštitucionálneho vymedzenia (I.)** predstavuje sústavu štátnych orgánov a inštitúcií, ako aj orgánov územnej samosprávy a verejnoprávnych subjektov (korporácií). **Funkčné vymedzenie (II.)** verejnej správy vychádza z definovania verejnej správy ako činnosti. Túto činnosť vykonáva štát (mimo zákonodarstva a súdnictva) s cieľom zabezpečiť výkon správy štátu.

Verejnú správu navyše môžeme definovať skrze viacerých hľadísk. Jednotlivé hľadiská určujú širokospektrálnosť verejnej správy a možných pohľadov na verejnú správu. V zásade tieto hľadiská determinuje špecifickosť jednotlivých autorov, najmä ich odborné zameranie. Väčšinu pohľadov na verejnú správu by sme mohli zhrnúť do dvoch primárnych prúdov: geografického a kompetenčného. Z geografického hľadiska sa

verejná správa vykonáva tak na úrovni celého územia štátu (ústredné orgány verejnej správy) ako aj v rámci nižších územne administratívnych jednotiek v štáte (miestna/krajská/okresná štátna správa a miestna/regionálna územná samospráva). Verejnú samosprávu na menšom území ako je územie celého štátu vykonávajú orgány a inštitúcie, ktoré nemajú ústredný charakter. Kompetenčný pohľad je založený na výkone verejnej správy. Verejnú správu vykonáva sústava štátnych orgánov a súčasne sa časť výkonu verejnej správy preniesla na neštátne verejnoprávne korporácie. V takomto vnímaní je následne samospráva výrazom demokracie a decentralizácie.

Pre výstavbu systému financovania verejnej správy sú dôležité princípy, na ktorých bol konkrétny systém verejnej správy vybudovaný. Odhliadnuc od detailného a širokého vymedzenia jednotlivých budovateľských prístupov a princípov uvádzame len tie najdôležitejšie, ktoré priamo či nepriamo vplyvajú na podobu finančného systému vo verejnej správe. Tento zoznam princípov výstavby verejnej správy nie je vyčerpávacím zoznamom, ale nachádzajú sa tu len tie z nášho pohľadu najdôležitejšie:

- **Územný princíp** – územná verejná správa: pôsobnosť určitého orgánu verejnej správy je určená (limitovaná) hranicami územia, na ktorej má zverenú pôsobnosť. Tento princíp vedie k sústredeniu všetkej alebo prevažnej časti správnej agendy pod kontrolu jedinej správnej jednotky (*napr. Úrad práce, sociálnych vecí a rodiny spravuje všetky náležitosti, týkajúce sa práce, sociálnych vecí a rodiny a neexistuje samostatný Úrad práce, Úrad sociálnych vecí, Úrad rodiny*). Teritoriálny princíp vymedzuje hranice pôsobnosti jednotlivým orgánom verejnej moci, ktorými je určené ich spádové územie. Podľa rozsahu územnej pôsobnosti následne rozoznávame tak orgány s celoštátnou pôsobnosťou (ústredné orgány štátnej správy – napr. ministerstvá) a orgány, ktorých pôsobnosť sa obmedzuje na menšie územie, ako je územie celého štátu. Môže ísť napr. o okresné alebo krajské orgány štátnej správy (dekoncentráty).
- **Vecný princíp** – „reálna alebo špecializovaná“ verejná správa: v rámci verejnej správy je vytvorený väčší počet špecializovaných útvarov s obsahovo rozdelenou agendou. Uplatnením tohto princípu vznikajú osobité organizačné

štruktúry, ktorých náplňou je výkon verejnej správy napr. v oblasti kultúry, administratívy, životného prostredia.

Ďalšie princípy sa vyznačujú opačnými tendenciami na vertikálnej a horizontálnej línii. Na jednej strane sú tendencie sústreďovať výkon do vyšších vládnych úrovní a na druhej strane zase delegovať alebo prenášať jej výkon na nižšie správne jednotky.

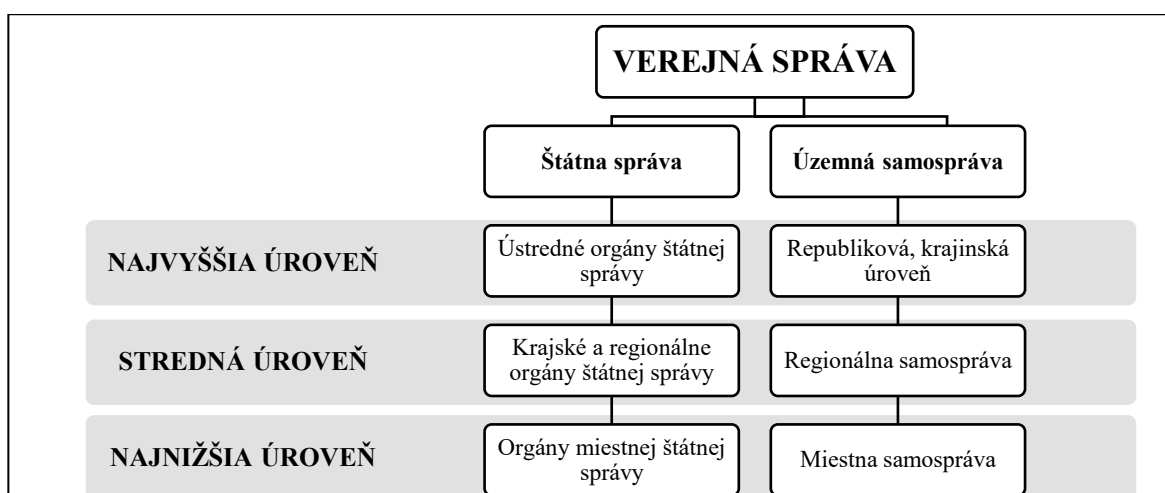
- **Princíp centralizácie (vertikálna línia)** : vytvára sa rigidná sústava štátnej správy s veľmi silným (dominantným) postavením ústredných orgánov štátnej správy. V tomto systéme verejnej správy sa potlačuje, ba až vylučuje územná samospráva z hierarchickej štruktúry.
- **Princíp decentralizácie (vertikálna línia)** : vo všeobecnosti by sme ju mohli opísať ako transfer výkonu verejnej správy z jej originálneho nositeľa na iné právne subjekty (územnú samosprávu a verejnoprávne korporácie). Pre decentralizovaný systém je charakteristická pomerne vysoká autonómia v širokom spektre činností. To platí najmä pre územnú samosprávu, pričom uplatnenie decentralizácie štátnej správy (delegácie) sa z pravidla vyznačuje dodržiavaním zásady subordinácie.
- **Princíp koncentrácie (vertikálna aj horizontálna línia)** :
 - Koncentrácia na horizontálnej línii vedie k sústredeniu všetkých činností verejnej správy na jednej úrovni do jediného úradu.
 - Vertikálna koncentrácia spočíva v budovaní systému verejnej správy, kde sa pôsobnosť sústreďuje v úrade na vyššej úrovni.
- **Princíp dekoncentrácie (vertikálna aj horizontálna línia)** :
 - Dekoncentrácia na horizontálnej úrovni sa vyznačuje rozdelením úloh verejnej správy do viacerých úradov na rovnakej úrovni (napr. okresnej).
 - Vertikálna dekoncentrácia vedie k výstavbe verejnej správy, pre ktorú je typická delegácia výkonu na úrady na nižších úrovniach.

Pre úplnosť ešte uvádzame ďalšie dve oblasti princípov budovania verejnej správy, ktoré sa zakladajú na povahe prijímania rozhodnutia v danom orgáne a na spôsobe obsadzovania jednotlivých funkcií.

- **Kolegiálny princíp** – rozhodnutie sa prijíma v kolektíve osôb. Tento systém je typický pre územnú samosprávu, kde zastupiteľstvo prijíma rozhodnutia v zbore.
- **Monokratický princíp** – právomoc rozhodovať je v rukách jedinej osoby, ktorá stojí na čele úradu. Najčastejšie sa tento princíp uplatňuje v orgánoch štátnej správy a čiastočne aj v samospráve (napr. starosta).
- **Volebný princíp** - predstaviteľ/predstavitelia sú dosadení na miesto prostredníctvom voľby.
- **Menovací princíp** - predstaviteľ/predstavitelia sú dosadení na miesto prostredníctvom menovania. Tento princíp sa neobmedzuje len na monokratické orgány ale využíva sa aj v kolegiálnych orgánoch, kde na základe vôle kolektívneho orgánu dôjde k menovaniu osoby do určitej pozície/úradu.

Vychádzajúc z primárneho delenia môžeme identifikovať dve subúrovne. Prvou je štátna správa a druhou samospráva, ktorú pre potreby našej ďalšej práce reprezentuje najmä územná samospráva.

Obrázok 1: Schéma viacúrovňovej štátnej správy a územnej samosprávy v systéme verejnej správy



Zdroj: spracované autorom

Štátnu správu reprezentujú orgány štátu. Tieto orgány sú zákonmi zmocnené k rozsiahlym druhom činností – výkonných, nariadovacích, kontrolných a sú tiež oprávnené k podzákonnej činnosti. Výkon štátnej správy sa uskutočňuje v silne hierarchickom systéme a predstavuje spôsob realizácie vládnej moci. Podľa právneho základu rozoznávame ústavné orgány štátnej správy (napr. vláda) a zákonné orgány štátnej správy (napr. ministerstvá). Na základe rozsahu vecnej pôsobnosti sa vymedzuje všeobecná štátna správa (vláda, krajské, okresné, miestne úrady) a špecializovaná štátna správa (ministerstvá, špecializované úrady – katastrálny, finančný, ...). Okrem toho jednotlivé orgány štátnej správy môžu mať celoštátny rozsah pôsobnosti (ústredné orgány štátnej správy) alebo je výkon ich pôsobnosti obmedzený (napr. miestne orgány štátnej správy). V zásade sa všetky orgány štátnej správy vyznačujú tým, že sa nachádzajú v silne hierarchizovanom systéme, kde existuje vzťah nradenosti a podradenosti. Výkon ich činnosti je presne ohraničený právnymi normami (robia to, na čo ich zákon zmocňuje) a sú financované prostredníctvom štátneho rozpočtu.

Druhou vetvou verejnej správy je v našom prípade územná samospráva. Územná samospráva býva hierarchicky usporiadaná do jednotlivých úrovní od najnižšej cez strednú až po najvyššiu. Tento trojstupňový systém územnej samosprávy predstavuje usporiadanie s najvyšším počtom samosprávnych stupňov, pričom v praxi sa často stretávame aj s dvoma alebo jedinou samosprávnou úrovňou. Pre každú samosprávnú úroveň však platí, že predstavuje :

- územný celok s jasne stanovenými geografickými hranicami;
- v každej územno-samosprávnej jednotke žije určité spoločenstvo obyvateľov;
- územná samospráva má kompetencie a financie na samosprávu verejných záležitostí, ktoré sa týkajú daného spoločenstva obyvateľov.

Územná samospráva reprezentuje formu verejnej vlády, ktorá umožňuje nezávislé spravovanie a rozhodovanie v určitej oblasti verejných záležitostí na území menšom ako je územie celého štátu. Každá jednotka územnej samosprávy je definovaná geograficky určitým teritóriom. V hraniciach tohto územia žije spoločenstvo občanov a územná samospráva využíva svoje samosprávne právomoci. Územná samospráva vystupuje

následne ako reprezentant určitého spoločenstva občanov, ich záujmov a preferencií pri poskytovaní verejných statkov.

Verejné financie

Verejné financie sú jedným zo základných prvkov zaisťujúcich chod verejnej správy. Vznik teórie verejných financií sa spája so vznikom štátu a následným začiatkom a rozmachom peňažných vzťahov. Dôvodom bolo oddelenie majetku panovníka od hospodárenia štátu. Význam štátu a jeho oprávnenosť na zásahy do ekonomiky sa stal predmetom úvah, keď sa autori v rôznych obdobiach snažili empiricky a teoreticky vyšpecifikovať úlohu štátu v ekonomike.

Počas celej histórie ľudia hľadali systém, ktorý by bol pre nich čo najviac efektívny a umožňoval im dosahovať maximálny úžitok s využitím existujúcich zdrojov. Zásadnou sa stala otázka alokácie a prerozdelenia dostupných zdrojov. Od prvotných primitívnych riešení pomocou zvykov a tradícií sa postupným rozvojom spoločnosti v novoveku vykryštalizovali dva dominantné ekonomické systémy, ktoré riešili alokáciu zdrojov danej spoločnosti. Časom sa ukázalo, že trhový systém je najlepší, ktorý existuje pre efektívnu alokáciu.

Verejné financie ako ucelená teória verejných financií má svoj počiatok v 19. storočí v USA a západnej Európe. Vychádza a súčasne nadväzuje na makroekonómiu a mikroekonómiu. Problematika verejných financií sa dostala do popredia ekonómov v 19. storočí v súvislosti s kritikou trhového systému, ktorý vinili za nespravodlivé rozdeľovanie bohatstva v spoločnosti, čo sa prejavilo sociálnymi disproporciami. Analyzovanie a štúdium verejných financií zažilo prvotný rozmach najmä v období Veľkej hospodárskej krízy. Predstavitelia vlád sa snažili riešiť negatívnu hospodársku a sociálnu situáciu veľkými štátnymi zákazkami. S tým sa objavila potreba efektívnej alokácie finančných prostriedkov zo štátneho rozpočtu, ktorá tvorí integrálnu súčasť teórie verejných financií.

Po tom, čo sa na trhu začala vyskytovať monopolizácia výroby v devätnástom a hlavne dvadsiatom storočí, sa objavuje problém nevyužitých výrobných kapacít, vysokej nezamestnanosti, ničenia prírodných zdrojov a silného znečistenia životného prostredia.

V tomto období sa menil náhľad na funkcie štátu. V krajinách dochádzalo k čiastočnej decentralizácii netrhaj činnosti štátu. Následne boli rozpracované jednotlivé úlohy štátu a v nadväznosti na to aj funkcie verejných financií.

Súhrn definícií najvýznamnejších teoretikov uvádza Vybíhal (1995). Vybíhal za príklad definície verejných financií považuje tú, ktorú Adam Smith uviedol vo svojom diele. Prirovnáva chod verejných financií k chodu bežnej domácnosti a poukazuje na to, že štátny rozpočet by mal hospodáriť vyrovnané a dodržiavať morálne zásady pri rozdeľovaní bohatstva medzi obyvateľstvo. Vybíhal ďalej uvádza definíciu verejných financií od autorov Schulza a Harrisa (1965). Títo teoretici charakterizujú verejné financie ako súbor princípov, metód a operácií, ktorými vládne inštitúcie získavajú finančné prostriedky do rozpočtu a riadia štátny dlh.

Definovať pojem verejné financie je pomerne zložité. Problém s určením jedinej a všeobecne akceptovanej definície vyplýva najmä z dvoch skutočností :

I. ide o pojmy, ktoré odrážajú vyvíjajúce sa ekonomické javy;

II. od samého začiatku ich skúmania a analýzy dochádza k preplietaniu dvoch tematických okruhov.

Tým, že sú verejné financie živou vedou a **neustále sa vyvíjajú (I.)**, existuje na túto problematiku mnoho názorov teoretikov aj odborníkov z praxe, ktoré sa časom vyvíjajú. Zároveň formovanie definícií sa líši aj tým, že odrážajú okrem odborného zamerania autora, aj analýzu odlišnými vedeckými metódami. **Vzájomné prekrývanie dvoch okruhov (II.)** v sebe zahŕňa verejné financie a verejný sektor.

V encyklopedickom slovníku ekonómie popisuje Cole (1991) verejné financie ako rozbor používania rozpočtového procesu k realizácii základných funkcií moderného štátu. Tieto funkcie napĺňajú vlády pomocou fiškálnych nástrojov, ktorými sú právomoci v zdaňovaní, výdavkoch a pôžičkách. Každý z fiškálnych nástrojov môže mať dopad na funkčné ciele, pričom záleží na ich rozsahu pôsobenia a ekonomických efektoch.

Verejné financie môžu byť ekonomickým odborom alebo aj súhrnom peňažných prostriedkov, s ktorými disponujú subjekty verejnej správy. Toto videnie rozširuje Hamerníková a Maaytová (2011) a za verejné financie zároveň považujú aj špecifické

finančné vzťahy a operácie prebiehajúce v rámci ekonomického systému medzi orgánmi a inštitúciami verejnej správy a ostatnými subjektami.

Na to, že verejné financie netvorí len finančné prostriedky upozorňujú aj autori Schultz a Harris (1965). Vo svojej práci zdôrazňujú, že verejné financie tvoria tiež vládne metódy, princípy a operácie na získavanie prostriedkov a správu štátneho dlhu.

Okrem toho, že verejné financie predstavujú časť ekonomickej teórie, môžeme ich chápať aj inými spôsobmi, v závislosti od toho, na ktorú oblasť sa zameriame. Pařízková (2008) vidí podstatu verejných financií v tom, že predstavujú:

- I. peňažné vzťahy;**
- II. nástroj verejnej politiky;**
- III. prostriedok na uspokojenie obyvateľstva.**

Verejné financie sú **peňažnými vzťahmi (I.)**, ktoré vznikajú pri získavaní, rozdeľovaní, prerozdeľovaní a použití finančných prostriedkov. Predstavujú aj **nástroj verejnej politiky (II.)**, kde ako subjekt vystupuje verejná správa a všetky jej organizácie a inštitúcie. V neposlednom rade slúžia verejné financie na **uspokojovanie potrieb obyvateľov (III.)** na štátnej, regionálnej a lokálnej úrovni. Na všetkých úrovniach majú naplňať verejný záujem.

Verejné financie sa stali jedným z nástrojov hospodárskej politiky štátu. Teória verejných financií, ako jedna z disciplín ekonomickej teórie, sa primárne zaoberá najmä dvoma okruhmi problémov :

- I. akým spôsobom použité finančné nástroje, napríklad uvalené dane, alebo aj verejné výdavky, pôsobia na individuálne rozhodovanie (firiem, domácností a jednotlivcov) o alokácii zdrojov;**
- II. efektívnosť využívania finančných nástrojov štátnych zásahov.**

Dané okruhy skúmania teórie verejných financií sú vyvolané dvoma hlavnými úlohami verejných financií, ktoré Maaytová (2012) považuje za prioritné. Existencia verejných financií je teda podmienená:

I. verejným zabezpečením verejných statkov a služieb (produkcia a poskytovanie);

II. stimuláciou ekonomických subjektov k určitému chovaniu prostredníctvom verejných financií a ich nástrojov (dotácie, pokuty, dane).

Súhrnne ide pri verejných financiách o problematiku financovania činností štátu a jeho inštitúcií a organizácií. Základnom verejných financií je rozdeľovanie vzácnych zdrojov a ovplyvňovanie ich výšky a analýza efektívneho fungovania verejného sektora a jeho vzťah so súkromným sektorom.

Pohľady jednotlivých ekonomických smerov na túto problematiku sa diametrálne líšia. V ekonomických teóriách na počiatku 21. storočia nie je rola štátu v ekonomike striktne vymedzená. Existujú obsiahle zdôvodnenia pre aj proti intervencii štátu do ekonomiky. Na strane odporcov ako aj na strane zástancov zásahu štátu, sa objavujú rozličné a často protichodné argumenty na základné teoretické okruhy, ktorými sa teória verejných financií zaoberá. Tieto okruhy by sa dali zovšeobecniť do troch nasledujúcich otázok :

I. Aká veľká časť verejných statkov sa bude rozdeľovať?

II. Aká veľká bude redistribúcia dôchodkov a bohatstva?

III. Aký veľký objem prostriedkov bude z týchto dôvodov odčerpaný zo súkromného sektoru do verejného sektoru?

Teória verejných financií analyzuje a špecifikuje finančné vzťahy a operácie prebiehajúce v hraniciach ekonomického systému, do ktorého patria organizácie a inštitúcie verejnej správy. Do tohto systému vstupujú aj ostatné subjekty reprezentované občanmi, domácnosťami, neziskovými organizáciami alebo firmami.

Funkcie verejných financií

Teória verejných financií sa nesústreďuje výlučne na úlohy štátu, ale dôraz kladie aj na otázku, ktorej vládnej úrovni by mala prislúchať kompetencia danú úlohu realizovať a ktorá vládna úroveň musí niesť zodpovednosť za poskytovanie verejnej služby. Východiskovým bodom normatívneho pohľadu na verejné financie je zdôrazňovanie ich spoločenskej potrebnosti. Tento prístup sa opiera o poznatky trhových zlyhaní a odvodzuje od nich základné funkcie verejných financií (fiškálnych funkcií). Každá funkcia vyjadruje iné dôvody na existenciu verejných financií a verejných výdavkov.

Podľa Vybíhala (2001) z povahy záujmov a úloh spadajúcich do okruhu kompetencií postupne vyplynuli základné funkcie verejných financií ako vecne-logický prejav ich vstupu do ekonomiky. Musgrave (1959) na základe poznatkov o zlyhaní trhu popisuje tri najlepšie rozlíšiteľné a definovateľné základné funkcie verejných financií:

I. alokačná funkcia;

II. redistribučná funkcia;

III. stabilizačná funkcia.

Alokačná funkcia verejných financií (I.) je podmienená nutnosťou zabezpečovať verejné statky a odstraňovať negatívne externality v dôsledku zlyhania trhu. Podstata spočíva v efektívnej alokácii finančných prostriedkov, ktoré všetky vládne úrovne (centrálne, regionálne, lokálne) vyberú od ostatných subjektov. Tieto prostriedky vytvárajú peňažné fondy verejných financií alebo rozpočtové sústavy. Podstatou alokačnej funkcie je rozhodovanie o správnych proporciách medzi produkciou súkromných statkov a verejných statkov. Do úvahy sa však musia brať rozpočtové obmedzenia dané vybranými finančnými prostriedkami.

Z historického hľadiska je alokačná funkcia verejných financií najstaršia a býva označovaná ako funkcia mikroekonomická. O užitočnosti tejto funkcie súhlasili už klasickí ekonómovia. S postupným rozširovaním kvality a kvantity zabezpečovaných verejných statkov dochádza k problému zaistenia zdrojov a objavuje sa problém s vyrovnanosťou verejných rozpočtov.

Prostredníctvom systému verejných financií má alokačná funkcia zvýšiť efektívnosť tržnej alokácie zdrojov. Toto zdôvodnenie jej existencie sa opiera o skutočnosť, že trhový systém z rozličných prípadov nevedie k efektívnej alokácii zdrojov. Prípadov, kedy trh podobným spôsobom zlyháva a trhová cena je deformovaná existuje celá rada. Ide napríklad o problém verejných statkov, externalít, nedokonalkej konkurencie alebo asymetrických informácií. Štát sa v obdobných prípadoch snaží prostredníctvom systému verejných financií zvýšiť efektívnosť alokácie existujúcich spoločenských zdrojov. Môže tak urobiť na strane príjmov (napr. vhodná daňová politika), ako aj na strane výdavkov (napr. priame zaisťovanie/dotovanie produkcie verejných statkov, ktorá vytvára pozitívne externality).

Alokačná funkcia teda zahŕňa rozdeľovanie vzácnych zdrojov na produkciu súkromných a verejných statkov. Pri produkcii súkromných statkov je rozhodujúca trhová cena, teda zákon ponuky a dopytu. Pri produkcii verejných statkov sa nariadenie o produkcii riadi politickým rozhodnutím. Pri alokačnej funkcii aktívne zasahuje vláda do ekonomiky s cieľom ovplyvniť rozmiestnenie vzácnych zdrojov. Zaistenie verejných statkov vládou prebieha dvoma spôsobmi, a to podľa toho ako sú statky produkované: verejné statky produkované prostredníctvom verejného sektoru (štátne podniky, rozpočtovými a príspevkovými organizáciami štátu a územnej samosprávy) alebo prostredníctvom nákupu tovaru a služieb od súkromného sektoru (napr. štátne zákazky v stavebníctve, zdravotníctve, armády, a podobne).

Príkladom existencie alokačnej funkcie je rozdeľovanie vybraných daní a poplatkov späť do ekonomiky cez štátny rozpočet. Štátny rozpočet je zostavený prostredníctvom inštitúcií verejnej správy a následne dochádza k prerozdeľovaniu spoločných finančných prostriedkov podľa princípu verejnej voľby.

Druhou základnou funkciou verejných financií je **redistribučná funkcia (II.)**. Vznikla približne na prelome 19. a 20. storočia, kedy sa začala presadzovať myšlienka kolektivistických ideí. Otázku sociálnej a ekonomickej rovnosti, ako aj rozsah prerozdeľovania môžeme vnímať ako mimoekonomický problém. Dôsledkom existencie redistribučnej funkcie je skutočnosť, že v spoločnosti existujú dve skupiny jedincov. Jedna skupina z prerozdeľovania dôchodkov a bohatstva v spoločnosti profituje. Druhú skupinu tvoria občania, ktorí sú prerozdeľovaním poškodení.

Tendencia využívať verejné financie k zmiernovaniu sociálnych problémov a sociálnej nerovnosti sa najviac využíva pri budovaní welfare state. Nevýhodou systému založeného prioritne na redistribučnej funkcii verejných financií je vysoká finančná náročnosť sociálnych programov a nemožnosť ich plného financovania z daní. Štáty, ktoré sa rozhodli budovať štát blahobytu majú preto výrazný sklon k narastaniu deficitov svojich štátnych rozpočtov.

Tradičné pojetie redistribučnej funkcie je spojené so sociálnymi cieľmi, budovaním štátu blahobytu a jej existencia je výsledkom solidarity. Medzi primárne úlohy štátu preto patrí dosiahnutie väčšej rovnosti medzi jednotlivcami. Význam funkcie spočíva vo využití efektívnych nástrojov redistribúcie, a to pri tvorbe, rozdelení a použití finančných prostriedkov na príjmovej, ako aj výdavkovej strane.

Základným cieľom redistribučnej funkcie je zmierniť nerovnosť medzi subjektami a dosiahnutie distribučnej spravodlivosti. Redistribúcia zmierňuje socio-ekonomické rozdiely aj medzi článkami územnej samosprávy a je dôležitým nástrojom regionálnej politiky.

Obsahom diskusie pri redistribúcii je určenie jej únosnej miery. Skutočnosťou je fakt, že väčšia či menšia miera prerozdelenia prostredníctvom systému verejných financií sa vyskytuje v každej krajine na svete. Redistribučná funkcia verejných financií je odvodená od nutnosti znížiť nerovnomerné rozdelenie dôchodkov a bohatstva v spoločnosti. Vláda/štát si tu uzurpuje právo formou redistribúcie korigovať nespravodlivé rozdelenie prvotných dôchodkov, ktoré spôsobil trh. Aj túto funkciu je možné realizovať tak na strane príjmov (progresívne daňové systémy), ako aj na strane výdavkov (transfery, dotácie).

Poslednou základnou funkciou verejných financií je **stabilizačná funkcia (III.)**. Je to historicky najmladšia funkcia a snaží sa eliminovať makroekonomické príčiny zlyhania trhu, je teda proticyklická. Stabilizačná funkcia sa viaže s predstaviteľom prúdu monetarizmu - Keynesom, ktorý zdôrazňoval úlohu verejných financií pri stabilizácii makroekonomiky. Jeho odporúčania sa viažu k expanzívnej fiškálnej politike počas hospodárskej krízy.

Podstatou tejto funkcie je aktívne využívanie verejných financií na zmiernovanie oscilácie ekonomickej aktivity spôsobenej hospodárskymi cyklami. V recesii ekonomiky sa odporúča fiškálna expanzia na naštartovanie ekonomiky. Počas obdobia, kedy hrozí prehriatie ekonomiky je vhodné uplatniť fiškálnu reštrikciu. Tieto pravidlá viedli v 70. rokoch 20. storočia k stabilizácii verejných rozpočtov. V poslednom období sa vďaka silnejúcej decentralizácii upevňuje pozícia územnej samosprávy aj pri stabilizačnej funkcii verejných financií, i keď len v obmedzenej miere. K stabilizácii ekonomiky sa využívajú nástroje na strane príjmov štátneho rozpočtu (progressívne dôchodkové dane ako automatické stabilizátory) aj na strane výdavkov štátneho rozpočtu. Medzi výdavkové nástroje zaradíme napríklad výdavky na nákup tovarov a služieb.

Stabilizačná funkcia je daná pôsobením verejných financií v makroekonomickej politike štátu. Vláda má zabezpečiť ekonomický rast, cenovú stabilitu a minimálnu mieru nezamestnanosti. K zabezpečeniu týchto cieľov má štát v rukách nástroje stabilizačnej politiky v menovej a rozpočtovej oblasti. Pri menových nástrojoch má dominantné postavenie centrálna banka, ktorá ovplyvňuje napríklad povinné minimálne rezervy, diskontné sadzby, peňažné operácie na finančnom trhu, cenu peňazí. Fiškálne nástroje (rozpočtová oblasť) sa viažu k zmene daňového zaťaženia, výške verejných výdavkov alebo vyrovnanosti štátneho rozpočtu.

Na rozdiel od predchádzajúcich dvoch základných funkcií, ktoré sa realizujú na všetkých vládnych úrovniach, je stabilizačná funkcia zo svojej podstaty doménou centrálnej vlády. Vychádzame pritom z poznatkov, keď má stabilizačná funkcia celoplošný charakter.

Typickým prejavom stabilizačnej funkcie verejných financií je znižovanie daní v období recesie ekonomiky a zvyšovanie vládnych výdajov na štátne zákazky. Ak dochádza v hospodárstve k oživeniu, štát by mal zvýšiť daňové sadzby a obmedziť štátne výdavky, aby sa štátny rozpočet vyrovnal a znižoval sa štátny dlh.

Tabuľka 1: Ciele a dôvody vzniku funkcií verejných financií

Funkcia verejných financií	Dôvod vzniku	Cieľ
Alokačná	Mikroekonomické zlyhania pri alokácii zdrojov	Efektívnosť
Redistribučná	Mimoekonomické zlyhania pri zabezpečovaní ekonomickej spravodlivosti	Spravodlivosť
Stabilizačná	Makroekonomické zlyhania pri zabezpečovaní stabilného vývoja ekonomiky	Stabilita

Zdroj: spracované autorom na základe A. Maaytová, Veřejné finance, 2012.

Všetky tri základné funkcie verejných financií môžu byť v určitom období vo vzájomnom konflikte. Vtedy záleží na prioritách vlády, ktorú funkciu pokladá za prvoradú. Určenie si priorit vo verejných financiách je výsledkom politického vyjednávania a politického rozhodnutia.

V domácej literatúre sa vo veľkej miere objavujú už uvedené základné funkcie verejných financií. Existujú však autori, ktorí prisudzujú verejným financiám aj ďalšie dodatočné funkcie. Napríklad V. Vybíhal (2001) rozširuje pohľad na funkcie verejných financií a okrem troch základných definuje ďalšie tri. Vybíhal delí funkcie verejných financií na:

- I. alokačnú funkciu;**
- II. redistribučnú funkciu;**
- III. stabilizačnú funkciu;**
- IV. kontrolnú funkciu;**
- V. regulačnú funkciu;**
- VI. stimulačnú funkciu.**

Prvá dodatočná funkcia verejných financií je **kontrolná (IV.)**. Je nástrojom aktívneho pôsobenia finančných vzťahov na hospodárske a ekonomické procesy. Možno ju chápať ako požiadavku na kontrolu všetkých príjmov a výdavkov verejného sektora. To by malo

byť uplatňované v súlade s verejným záujmom takým spôsobom, aby boli vyprodukované príjmy zároveň nástrojom, ktorý preveruje hospodárnosť výdavkov.

Táto funkcia je uplatňovaná pri rozpočtoch každej vládnej úrovne od centrálnej až po hierarchicky najnižšiu. Kontrolná funkcia spočíva vo väzbe príjmov a výdavkov štátneho rozpočtu na celé národné hospodárstvo, na oblasť výrobnú aj nevýrobnú, kedy sa sledujú určité ciele finančnej politiky.

Príkladom kontrolnej funkcie verejných financií je sledovanie všetkých verejných príjmov a výdavkov na všetkých vládnych úrovniach, aby bolo možné ich vyhodnotiť podľa miesta vzniku a miesta využitia. Pre tieto výdavky musí byť naplnená zásada hospodárnosti a zároveň zabezpečený súlad s verejným záujmom. Pri príjmoch ide o zvyšovanie rozpočtových príjmov. Táto zásada je uplatňovaná prakticky vo všetkých organizáciách verejného sektora prostredníctvom položiek a paragrafov pri účtovaní príjmov.

Regulačná funkcia (V.) sa uplatňuje predovšetkým v období nerovnovážneho ekonomického vývoja. Prostredníctvom príjmov a výdavkov štátneho rozpočtu sa vláda snaží tlmiť nežiaduce účinky negatívneho hospodárskeho vývoja na ceny a nezamestnanosť. Štát môže ovplyvňovať nezamestnanosť vytváraním nových pracovných miest, môže ovplyvňovať infláciu stanovením štátom garantovaných cien, môže ovplyvňovať jednotlivé hospodárske odvetvia stanovením minimálnych cien, alebo výkupom nadbytočnej produkcie.

Príkladom využívania regulačnej funkcie je stanovenie minimálnych výkupných cien pre nákup poľnohospodárskych produktov, ktoré sú následne vykúpené do štátnych zásob. Vláda tým odčerpala prebytočnú produkciu, stabilizovala ceny a dočasne zachránila existenciu ohrozeného odvetvia.

Takéto zásahy štátu do ekonomiky sú prejavom regulačnej funkcie a nepotvrďuje sa tvrdenie Musgrave a Musgrave (1994), podľa ktorých nie je táto funkcia primárnou oblasťou rozpočtovej politiky. Vývoj ekonomiky a najmä ekonomická kríza v roku 2008 ukázali, že práve štátny rozpočet je nástrojom na aktívne využívanie regulačnej funkcie.

Obdobne chápu regulačnú funkciu aj autori Medved' a Nemeč (2011). Podľa nich je cieľom regulačnej funkcie vytvorenie podmienok pre fungovanie právneho štátu,

predovšetkým existenciu efektívneho právneho systému a garanciu vymožitelnosti práva. Táto funkcia sa dotýka samotného fungovania verejného sektora ako dovnútra, tak aj navonok, voči občanom a súkromnému sektoru.

Poslednou doplnkovou funkciou pripisovanou verejným financiám je **stimulačná funkcia (VI.)**. Táto funkcia sa uplatňovala predovšetkým v krajinách s direktívnym centrálnym riadením. Rozpočtové príjmy a výdavky boli používané ako nástroje hmotnej zainteresovanosti jednotlivých ekonomických subjektov, ktoré boli napojené na štátny rozpočet. Jednotlivé subjekty teda boli zainteresované buď na úspore výdavkov, alebo na prekračovaní rozpočtovaných príjmov.

Čiastočné uplatnenie v trhovej ekonomike sa dočkala táto funkcia pri využívaní zásad hmotnej zainteresovanosti vo verejných organizáciách. Pracovníci týchto organizácií sú hmotne zainteresovaní na maximalizácii príjmov a minimalizácii výdavkov rozpočtu vlastnej inštitúcie cez zásady odmeňovania.

Verejný sektor

Existencia verejného sektora vyplýva z trojsektorovej štruktúry zmiešanej ekonomiky. Jednu časť tvorí verejný sektor, ktorý koexistuje v zmiešanej ekonomike spolu so súkromným sektorom. V zásade platí základná premisa, že oba sektory sa navzájom dopĺňajú, podmieňujú a zlyhanie jedného znamená nástup druhého.

Verejný sektor vytvára podmienky pre fungovanie súkromného a verejného sektoru, vytvára legislatívne normy, ktoré toto fungovanie umožňujú. Poslaním verejného sektoru je zabezpečiť verejné statky pre občanov a napravovať dôsledky zlyhania trhu. Verejný sektor je časť národného hospodárstva, ktorý zabezpečuje statky kolektívnej spotreby pre obyvateľstvo. Z tohto pohľadu sa verejný sektor člení do špecifických rezortov podľa oblastí, ktoré spravuje.

Ako už bolo uvedené, cieľom verejného sektora je predchádzať dôsledkom zlyhania trhu a súčasne riešiť dôsledky zlyhania trhu v ekonomickom raste a sociálnom rozvoji. Verejný sektor zahŕňa inštitúcie a organizácie zaoberajúce sa produkciou a poskytovaním statkov, ktoré nie sú predmetom záujmu súkromného sektora alebo

nemôžu byť poskytované súkromným sektorom. Je napojený na fiškálny systém štátu aj jeho rozpočtovú sústavu. Samotná existencia verejného sektora je spôsobená verejným financovaním verejných statkov.

Ak by sme sa pokúsili zosumarizovať jednotlivé definície toho, čo je verejný sektor, mohla by všeobecná definícia verejného sektora mať nasledujúcu podobu: *Verejný sektor je oblasť národného hospodárstva, ktorá zabezpečuje verejné statky, rozhoduje sa v ňom verejnou voľbou, je financovaný z verejných financií, riadený verejnou správou, podlieha verejnej kontrole a naplňa verejný záujem.*

Dôvod existencie verejného sektora môžeme nájsť zlyhanie trhu resp. v zlyhávaní trhového mechanizmu v zmiešanej ekonomike. Keďže existujú špecifické zlyhania trhu, existujú aj jedinečné dôvody existencie verejného sektora. Tieto zlyhania trhu a dôvody existencie jednotlivých funkcií verejného sektora a verejných financií zachytáva nasledujúca tabuľka 2.

Tabuľka 2: Zlyhania trhu a dôvody existencie jednotlivých funkcií verejného sektora

ZLYHANIA TRHU (PRÍČINY)	DÔVOD EXISTENCIE VEREJNÉHO SEKTORA
<p>Makroekonomické</p> <ul style="list-style-type: none"> nedostatočné využívanie zdrojov a ľud. potenciálu (hosp. rast, zamestnanosť, cenová stabilita) 	Stabilizácia
<p>Mikroekonomické</p> <ul style="list-style-type: none"> nedokonalá konkurencia, nedostatok informácií, existencia monopolu a verejných statkov, externality 	Alokácia
<p>Mimoekonomické</p> <ul style="list-style-type: none"> potreba zmierniť nerovnosti medzi subjektami, zvyšovanie kvality ľudského potenciálu, ohľad na životné prostredie 	Redistribúcia

Zdroj: spracované autorom

Verejný sektor je súčasťou národného hospodárstva a v každej krajine má špecifickú podobu a veľkosť. Medzi najdôležitejšie faktory, ktoré ovplyvňujú veľkosť verejného sektora patria:

- I. Ekonomické faktory** - bariéry výkonnosti a spotreby, miera ekonomického rozvoja, fáza ekonomického vývoja, výkonnosť ekonomiky;
- II. Historické a geografické faktory** - využívanie princípu solidarity a rovnosti, vyvažovanie princípu štátneho paternalizmu vs. princípu liberalizmu;
- III. Demografické faktory** - veková a sociálna štruktúra spoločnosti (školsstvo, zdravotníctvo, sociálna starostlivosť a dôchodkové zabezpečenie). Rast verejného sektoru je priamo úmerný zvyšujúcemu sa počtu obyvateľov;
- IV. Kultúrne a náboženské faktory** - sociálne cítenie, charakter krajiny (Spojené štáty vs. európske krajiny);
- V. Politické faktory** - postoj vlády a jej ciele, program politických strán.

Pri verejnom sektore je veľmi dôležité sledovať jeho efektívnosť. Pod pojmom efektívnosť je však možné predstaviť si rôzne premenné. Efektívnosť/efektivita verejného sektora predstavujem vo všeobecnom ponímaní stav, keď sa z dostupných spoločenských zdrojov podarí získať maximálne množstvo statkov a maximálny úžitok.

Pri výskume efektívnosti verejného sektora sa môžeme stretnúť s pojmami paretovské optimum a kaldorovo kritérium. Paretovské optimum predstavuje stav, kedy zlepšenie akejkoľvek jednotky nie je možné bez toho, aby si iná jednotka pohoršila. V podstate to vyjadruje situáciu, keď ďalšie zlepšenie už nie je možné, bez toho aby si niekto pohoršil. Kaldorovo kritérium zase ilustruje stav, keď je čistý prínos vyšší ako vynaložené náklady. Doslovným uplatnením tohto kritéria by nastala situácia, kedy by sa vynakladali niekoľkonásobne vyššie náklady na to, aby sa zlepšilo postavenie aj jediného človeka alebo jednotky.

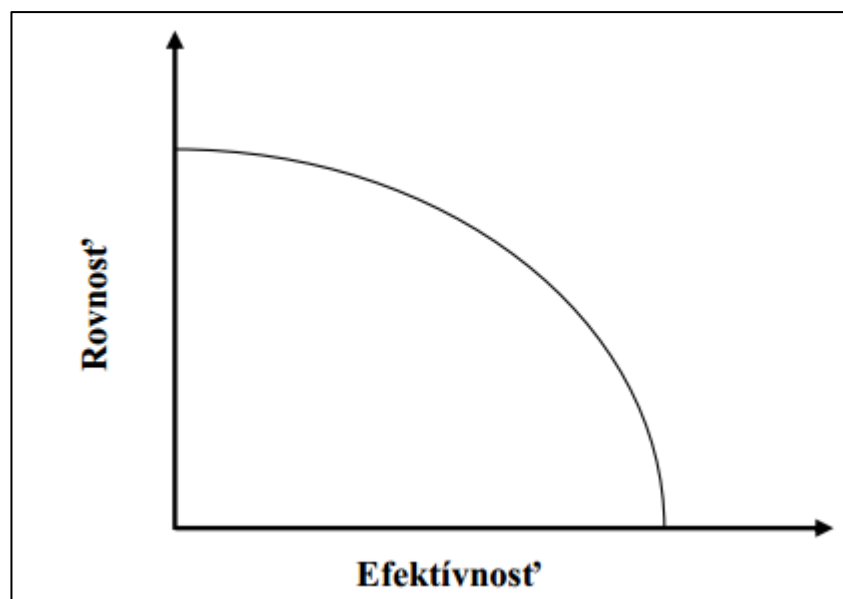
Pri efektívnosti verejného sektora môžeme jeho efektívnosť rozdeliť na dve zložky: užitočnosť a hospodárnosť. Užitočnosť predstavuje časť efektívnosti, ktorá je ťažko kvantifikovateľná. Len s problémami sa dá číselne vyjadriť opodstatnenosť určitej

činnosti alebo poskytovanie verejného statku. Oproti tomu hospodárnosť sa dá kvantifikovať. Môžeme napríklad zmerať výšku nákladov a ich použitie. V rámci efektívnosti môžeme tiež sledovať dodržiavanie časového harmonogramu alebo spätne zhodnotiť, či boli zamýšľané ciele skutočne dosiahnuté.

S pojmom efektívnosť verejného sektora sa viaže koncept tzv. čierneho pasažiera. Čierny pasažier vyjadruje stav, keď má niekto úžitok z toho, čo poskytuje iný, bez toho aby sa podieľal na nákladoch. Príkladom môže byť usporiadanie koncertu v obci A bez vstupného. Obec A tento koncert financovala zo svojho rozpočtu, do ktorého prispievajú primárne obyvatelia obce A. Na tento koncert môžu prísť nie len obyvatelia obce A, ale aj obyvatelia okolitých obcí. Títo obyvatelia sa v žiadnej miere podieľali na pokrytí nákladov koncertu, žiadnou cestou neprispeli do rozpočtu obce A. Všetci diváci koncertu, tak obyvatelia obce A ako aj okolitých obcí, mohli počúvať jednotlivých interpretov a ich hudbu. Rozdiel je však v tom, že obyvatelia obce A si za tento koncert zaplatili prostredníctvom svojich miestnych daní a poplatkov. Obyvatelia okolitých obcí si užili príjemný večer s hudbou bez toho, aby si za tento verejný statok museli zaplatiť. Stali sa tak čiernymi pasažiermi.

Vo verejnom sektore je veľmi dôležité poznať vzťah medzi rovnosťou a efektívnosťou. Tento vzťah vo svojej práci skúmal a priblížil Stiglitz (1997). J. E. Stiglitz skúmal vzťah medzi ekonomickou efektívnosťou a rovnosťou. Vzájomný substitučný vzťah demonštruje na príklade rozdelenia pomarančov medzi Robinsona a Piatka. Na začiatku mal Robinson desať pomarančov a Piatok iba dva. Tento nespravodlivý pomer sa pokúsila vyriešiť vyššia sila, v tomto prípade vláda. Tá presunula štyri pomaranče od Robinsona k Piatkovi, ale v priebehu presunu sa jeden pomaranč stratil. Konečné rozdelenie bolo potom šesť pomarančov u Robinsona a päť u Piatka. Nerovnosť bola prakticky odstránená no celkový počet pomarančov sa znížil. Tým demonštruje reálny stav, keď sa v snahe o dosiahnutie vyššej miery rovnosti musíme vzdať časti efektívnosti.

Obrázok 2: Substitučný vzťah medzi rovnosťou a efektívnosťou vo verejnom sektore



Zdroj: Stiglitz, J. E. *Ekonomie verejného sektoru*, 1997, str. 124

Snahou o väčšiu rovnosť štát prichádza o ekonomickú efektívnosť. Napríklad progresívnym zdanením príjmov zníži spoločenskú nerovnosť, ale na druhej strane tým zníži podnety k zvyšovaniu pracovnej výkonnosti, čo de facto vedie k zníženiu efektívnosti. Politické rozhodnutia a hlavne schvaľovanie rozpočtu odzrkadľuje súboj medzi rôznymi spoločenskými triedami. Tí ktorí sú prerozdeľovaním poškodení sa snažia prostredníctvom politických strán situáciu zmeniť a naopak jedinci, ktorí majú z takto nastaveného systému profit, sa usilujú svoju pozíciu nestratiť, prípadne zlepšiť.

Zhrnutie

Postavenie, funkcie a financovanie verejnej správy vyplýva z veľkého množstva premenných, ktoré ju priamo i nepriamo ovplyvňujú. Verejné financie netvorí len verejné finančné prostriedky, ale ich vnímanie musíme značne rozšíriť aj o vládne metódy, princípy a operácie na získavanie prostriedkov a správu štátneho dlhu. Verejný sektor je oblasť národného hospodárstva, ktorá zabezpečuje verejné statky, rozhoduje sa

v ňom verejnou voľbou, je financovaný z verejných financií, riadený verejnou správou, podlieha verejnej kontrole a napĺňa verejný záujem.

Otázky ku kapitole:

1. Na ktoré dva subsystemy sa verejná správa rozdeľuje?
2. Aké sú základné funkcie verejných financií?
3. Čo bolo dôvodom vzniku a následného rozvoja teórie verejných financií?
4. Aké sú dôvody existencie verejného sektora?
5. Ako možno vysvetliť substitučný vzťah medzi efektívnosťou a rovnosťou vo verejnom sektore?

2 DECENTRALIZÁCIA

KLÚČOVÉ SLOVÁ

decentralizácia, centralizácia, formy decentralizácie, pozitíva a negatíva decentralizácie

Jedným z aspektov vyspelej demokratickej vlády je fungujúca, akcieschopná a efektívna verejná správa. Tento štruktúrovaný systém v sebe zahŕňa vzájomné interakcie medzi jednotlivými inštitucionálne danými orgánmi štátnej správy, samosprávy a verejnoprávnych korporácií. Na jednej strane slúžia na implementáciu vládnej politiky a schválenej legislatívy, na druhej sa však aktívne podieľajú na jej tvorbe a samosprávne orgány majú možnosť tvorby aj vlastných právne záväzných aktov a noriem. Všeobecné ciele, s ktorými býva fungujúca a efektívna verejná správa spájaná v demokratických formách vlády, môžeme definovať ako súčinnosť orgánov verejnej správy pri zabezpečovaní práva, realizácii politiky a podpory ekonomického rozvoja krajiny, sledujúc pritom transparentnosť, efektívnosť, regionálne odlišnosti a podporu demokratickej občianskej participácie. Takáto konfigurácia a realizácia verejnej politiky verejnou správou je v demokratických štátoch nevyhnutne spojená s procesom decentralizácie moci, kedy sa centrálna (štátna) úroveň zrieka časti svojich privilégií, zodpovednosti a financií a tie následne deleguje na nižšie postavené jednotky. Štruktúra vládnutia sa preto stáva zložitejšou a moc sa posúva z centra bližšie k obyvateľom. Vidinou, pre ktorú sa vlády krajín rozhodli uplatňovať decentralizáciu, boli ekonomickejšia správa vecí verejných, vyššia efektívnosť takéhoto systému, zjednodušenie participácie občanov na ekonomickom, sociálnom a politickom rozhodovaní.

Pod všeobecným pojmom decentralizácia sa skrývajú veľmi odlišné procesy a s tým súvisí aj rozsiahla paleta interpretácií tohto pojmu v podaní mnohých autorov. Pojem decentralizácie vzhľadom na širokú škálu svojho uplatňovania, sa vo veľkej miere obmieňa a je špecifický podľa svojho využitia.

Na tomto mieste treba poznamenať, že decentralizácia prebieha v dvoch úrovniach. Môže sa uskutočňovať vertikálne a horizontálne. Vertikálna decentralizácia je

prenesením pôsobnosti, zodpovednosti a finančných prostriedkov z vyššieho stupňa na nižší stupeň danej hierarchickej štruktúry. Horizontálna decentralizácia je potom prenos kompetencií, zodpovednosti a prostriedkov medzi jednotkami na rovnakej hierarchickej úrovni. Horizontálna decentralizácia sa teda logicky môže realizovať len v rámci nižších vládnych úrovní, lebo najvyššia úroveň (celoštátna, centrálna) je len jedna. Vertikálny spôsob decentralizácie je v svetle prebiehajúcich reforiem verejnej správy častejšie využívaný a preto bude tento spôsob decentralizácie pre nás považovaný za dominantný.

V najzákladnejšej rovine považujeme decentralizáciu za opak centralizácie. Rozdiel medzi oboma princípmi je v zásade viditeľný na tendencii buď sústreďovať moc na vyšších stupňoch správnych jednotiek alebo moc delegovať na nižšie organizačné úrovne. V centralizovanom systéme verejnej správy je moc sústredená v štátnom centre, pričom o všetkých otázkach rozhoduje štátna správa. Pri decentralizovanom systéme je tendencia prenášať časť výkonu moci z originálneho nositeľa (štát) na iné právne subjekty. Táto delegácia moci sa vyznačuje posunutím právomocí, zodpovednosti a finančných prostriedkov na nižšiu ako centrálnu úroveň, bližšie k obyvateľom.

Decentralizáciu možno chápať aj ako proces, ktorý prináša výrazné posilnenie autonómneho postavenia nižších úrovní štátu a zároveň väčší potenciál pre získanie ekonomických úžitkov. Proces decentralizácie teda napomáha zvyšovať kvalitu vládnutia v krajine a zvyšuje prepojenosť s tými, ktorí sú ním dotknutí. Dochádza k zásadnej zmene inštitucionálneho rámca a prenosu kompetencií z ústrednej vlády na nižšie vládne stupne.

Svoj pohľad na decentralizáciu predstavujú Litvack, Seddon a Bird (1998) v diele *Rethinking Decentralization in Developing Countries*. Podľa nich predstavuje pojem decentralizácia transfer zodpovednosti a právomocí za verejné funkcie z najvyššej úrovne (centrálnej vlády) na podriadené alebo kvázi nezávislé vládne inštitúcie alebo prípadne na organizácie v súkromnom sektore.

McLean (2003) definuje decentralizáciu ako súbor administratívnych a politických reforiem spojených s prenosom rôznej miery zodpovednosti, zdrojov a autonómie na nižšie vládne úrovne. Tiež dodáva, že je dôležité určiť oblasti vhodné na decentralizovanie ako aj tie, pre ktoré je prenos zodpovednosti nevhodný a mali by teda zostať na centrálnej úrovni.

Opodstatnenosť a vhodnosť decentralizácie môžeme demonštrovať aj na prípadoch, kedy okrem jednotlivcov tento pojem (re)definovali aj významné medzinárodné organizácie. To odzrkadľuje významné postavenie a akceptáciu decentralizácie ako uznávaného spôsobu demokratizácie a zefektívnenia vládnutia.

Inštitút Svetovej banky definuje decentralizáciu ako prenesenie právomocí a zodpovednosti za verejné funkcie z centrálnej úrovne na podriadené alebo čiastočne samostatné nižšie úrovne. Decentralizáciu teda možno chápať ako reorganizáciu (zmenu štruktúry) verejnej moci. Vzniká tak inštitucionalizovaný systém tvorený orgánmi na centrálnej úrovni a nižšími úrovňami vlády. Z inštitucionálneho hľadiska decentralizácia obsiahla širšiu dimenziu vzťahov v rámci verejného sektora – vzťahy a funkcie všetkých predstaviteľov vládnych aj mimovládnych.

Európske spoločenstvo a neskôr aj Európska únia mala nemalý podiel na šírení decentralizácie vo svojich členských krajinách aplikáciou princípu subsidiarity. Tento princíp bol v rámci Európskeho spoločenstva zakotvený Maastrichtskou zmluvou v roku 1993 a znamená princíp, podľa ktorého sa má politické rozhodovanie posunúť čo najbližšie k občanom. Politické rozhodnutia sa prijímú od najnižšej do najvyššej úrovne rozhodovania. Pod decentralizáciu v súčasnosti Európska únia rozumie všetky politické opatrenia, ktoré posilňujú úlohu samospráv na nižších ako celoštátnych úrovniach vo vnútroštátnom a európskom rozhodovacom procese a vedú k presunu kompetencií z ústrednej štátnej úrovne na miestne a regionálne inštitúcie (Výbor regiónov, 2013). Tento presun by sa mal riadiť podľa zásad (okrem subsidiarity) proporcionality a viacúrovňového riadenia. V ďalších materiáloch Európska únia rozširuje predpoklady úspešnej decentralizácie o finančný aspekt. Poukazuje na to, že proces decentralizácie môže byť úspešný len vtedy, keď bude prenos kompetencií na samosprávy na nižších vnútroštátnych úrovniach spojený so zodpovedajúcim pridelovaním finančných prostriedkov. Pri pohľade na definíciu Európskej únie pre decentralizáciu je zreteľné, že tá je primárne zameraná na územnú samosprávu – regionálnu a lokálnu úroveň.

Môžeme konštatovať, vychádzajúc z predošlých pohľadov na decentralizáciu, že decentralizácia je proces, ktorý zvyšuje kvalitu realizácie verejnej moci tým, že samotné rozhodovanie o a v politike približuje tým, ktorí sú danou politikou dotknutí. Jedným z nepopierateľných výsledkov decentralizácie je vytvorenie otvorenej samosprávy, ktorá

koná v súlade s potrebami svojho obyvateľstva a na základe právneho rámca danej krajiny.

Za cieľ decentralizácie by sme vo všeobecnosti mohli označiť snahu nie o rigidné rozdelenie kompetencií, či vytvorenie akéhosi konečného ideálneho modelu aplikovateľného pre všetky systémy štátov, ale rozvoj a podporu politických procedúr zabezpečujúcich funkčnú rovnováhu medzi decentralizovanými a centralizovanými kompetenciami. Nejde o krátkodobý proces, skôr naopak. Počas tohto procesu sa uplatňuje princíp subsidiarity a zvyšuje sa účinnosť vládneho systému. V podmienkach verejných politík je to spôsob reformy systému na zvýšenie jeho efektívnosti a adresnosti.

Typy decentralizácie

Vo verejnom sektore môžeme decentralizáciu rozdeliť podľa decentralizovanej oblasti do niekoľkých kategórií: politickú, administratívnu, fiškálnu a ekonomickú. Tieto kategórie sú navzájom v interakcii a občas je zložité určiť príslušnosť iba k jedinej kategórii. Pri skúmaní možno teoreticky klasifikovať niekoľko typov decentralizácie podľa oblastí ktorých sa týka :

- I. Politická decentralizácia;**
- II. Územná decentralizácia;**
- III. Trhová decentralizácia;**
- IV. Fiškálna decentralizácia;**
- V. Administratívna decentralizácia.**

Politická decentralizácia (I) opisuje oblasť, resp. transfer rozhodovacej právomoci občanov a ich volených reprezentantov na nižšie úrovne politiky. Cieľom tohto typu decentralizácie je poskytnúť občanom a ich voleným zástupcom viac právomocí pri rozhodovaní v otázkach verejného záujmu a zvýšiť ich participáciu pri formulovaní a implementácii politiky. Občania a nimi zvolení zástupcovia sú pokladaní za znalých miestnych pomerov. Tento typ decentralizácie napomáha demokratizácii spoločnosti.

Z pohľadu charakteristiky daného územia, danej územnej samosprávy je najpodstatnejšia **územná decentralizácia (II)** pretože je spojená s realizáciou regionálnej alebo lokálnej politiky na presne určenom teritóriu. Špecifické vlastnosti teritória nie sú vytvorené len rozlohou a hranicami, ale predovšetkým socio-ekonomickým vymedzením konkrétnej lokality.

Trhová decentralizácia (III) napomáha určiť preferencie spotrebiteľov jednotlivých verejných statkov vzhľadom na územné podmienky a následne vďaka tomu stanoviť mieru ich produkcie. Takéto statky alebo služby už nie sú doménou iba verejnej správy, ale v poslednej dobe sa na ich produkcii podieľajú tiež subjekty súkromného sektora a mimovládne organizácie. Podstata tkvie v prenose funkcií a zodpovednosti pri zaisťovaní určitých druhov služieb z verejného sektora v prevažnej miere na súkromný sektor. Na tento účel vládna moc využíva privatizáciu, dereguláciu a celkovú liberalizáciu ekonomického prostredia.

Predposledný typom decentralizácie je **fiškálna decentralizácia (IV)** pričom býva považovaná za najdôležitejší typ. Charakteristické je pre ňu zaistenie prísunu verejných prostriedkov pre nižšie vládne úrovne, tak aby mohli bez obmedzení vykonávať svoje originálne a prenesené funkcie. Fiškálna decentralizácia je základným determinantom pri reforme verejnej správy. V prípade ak by absentovala, výsledok reformy by bol dlhodobo neudržateľný. Pokiaľ by prebehla len politická decentralizácia (participácia občanov) a administratívna decentralizácia (presun kompetencií a zodpovednosti) zodpovedné inštitúcie by svoje úlohy nemohli naplniť kvôli nedostatku prostriedkov potrebných na ich realizáciu a samotné fungovanie.

Posledným typom decentralizácie je **administratívna decentralizácia (V)**. Zamiera sa na distribúciu právomocí a s ňou spojených funkcií v hierarchickom ako aj funkčnom ponímaní. Prenos zodpovednosti a právomocí je smerovaný z centrálnej úrovne (vlády) na nižšie vládne úrovne. V prípade tejto decentralizovanej oblasti rozoznávame 3 základné typy administratívnej decentralizácie podľa rozsahu transferu zodpovednosti, podriadenosti, možnosti samostatne rozhodovať v jasne vymedzených oblastiach politiky a podľa vzťahu medzi politicko-administratívnym centrom a jednotkami, ktoré stoja na nižších politických úrovniach:

- I. Dekoncentrácia** – prenos administratívnych úloh z centrálnej úrovne na jej pobočky v teréne bez toho, aby dochádzalo k rovnakému prenosu zodpovedajúcich právomocí uskutočňovať adekvátne politické rozhodnutia. Zvyčajne býva vytvorený veľký počet malých organizácií (dekoncentrátov), ktoré sú plne financované z centrálneho rozpočtu. Transferom nedochádza k narušeniu hierarchickej štruktúry, pričom centrálna vláda nesie celú zodpovednosť a jej podriadené dekoncentráty realizujú danú centrálnu stanovenú agendu s ohľadom na miestne pomery a potreby;
- II. Delegovanie** – delegovanie právomocí a zodpovednosti za služby z centrálnych vládnych orgánov na špecializované organizácie s určitým stupňom prevádzkovej autonómie. Samostatnosť pri rozhodovaní je limitovaná a za svoj výkon sú tieto organizácie zodpovedné centrálnej vláde, ktorá ich realizovanie zvyčajne čiastočne financuje;
- III. Devolúcia, decentralizácia** – odovzdanie časti právomocí na politicko-administratívne jednotky nezávislé od centrálnej vlády. Jedná sa o prenos kompetencií a zodpovednosti za rozhodovanie s ktorým sa spája možnosť samostatného rozhodovania v daných oblastiach.

Jednotlivé typy decentralizácie sa navzájom prelínajú, dopĺňujú a jeden bez druhého by nemohli efektívne a správne dlhodobo fungovať.

Ak budeme vychádzať z chápania decentralizácie ako mnohotvárneho, mnohodimenzionálneho konceptu, potom možno uplatniť nasledujúcu klasifikáciu jej foriem (dimenzií, podôb) – politickú, administratívnu, fiškálnu a trhovú.

Politická decentralizácia: cieľom je zvýšiť podiel občanov a nimi volených zástupcov na správe vecí verejných, t.j. na verejnom rozhodovaní. Jej realizácia sa spravidla spája s pluralistickou alebo so zastupiteľskou demokraciou. Podporuje demokratizáciu spoločnosti a deľbu politickej moci v štáte medzi centrum a legitímne, slobodnými voľbami občanov konštituované samosprávne regióny a obce. Zástancovia politickej decentralizácie predpokladajú, že rozhodnutia prijaté na nižších úrovniach organizačnej štruktúry politickej moci budú relevantnejšie odrážať rôzne záujmy spoločnosti ako tie, ktoré boli prijaté iba národnými politickými autoritami. Voľba

zástupcov z miestneho volebného obvodu umožňuje občanom lepšie poznať ich politických reprezentantov a voleným zástupcom zas lepšie poznať želania a potreby ich voličov.

Administratívna decentralizácia: jej poslaním je uskutočniť určitú úroveň presunu zodpovednosti za plánovanie a zabezpečovanie niektorých verejných funkcií z centrálnej vlády a jej orgánov na územné jednotky samosprávy, podriadené územné jednotky vlády, verejné orgány alebo korporácie. Z pohľadu dosiahnutia základného cieľa, t.j. vyňatia niektorých verejných funkcií z pôsobnosti vládneho centra a ich priradenia územným vládnym úrovňam, môže mať táto forma nasledujúce úrovne (miery naplnenia cieľa): dekoncentrácia, delegovanie a devolúcia.

Fiškálna decentralizácia: decentralizácia financií je kľúčovým predpokladom úspechu procesu decentralizácie verejnej správy. Ak má byť územná samospráva zodpovedná za spravovanie vecí verejných, musí mať primeranú úroveň príjmov – vlastných alebo presunutých z centrálnej vlády (zo štátneho rozpočtu do rozpočtov samosprávnych regiónov a obcí) – a zároveň musí disponovať právomocou prijímať rozhodnutia o ich použití. Cieľom fiškálnej decentralizácie je znížiť kontrolu centra nad agregátnymi príjmami a výdavkami verejného sektora, dosiahnuť miestnu previazanosť medzi tvorbou a využívaním zdrojov.

Špecifická podoba uplatnenia fiškálnej decentralizácie závisí od kombinácie rôznych faktorov a hĺbky ich integrácie. Na podobu fiškálnej decentralizácie a jej mieru vplýva miera :

- Samofinancovanie alebo úhrada nákladov prostredníctvom spoplatnenia užívateľov;
- Spolufinancovanie alebo spoločná produkcia, pri ktorej užívateľ participuje na zabezpečovaní služieb a infraštruktúre prostredníctvom peňažných alebo pracovných príspevkov;
- Rast príjmov z majetku prostredníctvom majetkových daní, daní z predaja alebo nepriamych poplatkov;
- Medzivládne transfery, ktoré presúvajú príjmy zdaní vybraných centrálnou vládou miestnej samospráve na všeobecné alebo konkrétne použitie;

- Povolenie samosprávam požičiavať si finančné prostriedky alebo mobilizovať národné alebo miestne zdroje prostredníctvom záruk.

Trhová decentralizácia: z pohľadu vlády môže byť za najsilnejšiu formu považovaná trhová decentralizácia (privatizácia a deregulácia) pretože presúva zodpovednosť za činnosti z verejného sektora na súkromný sektor, čím zbavuje vládu zodpovednosti za rozvoj a distribúciu niektorých služieb. Privatizácia a deregulácia sú obvyčajne sprevádzané ekonomickou liberalizáciou a rozvojom trhu. To umožňuje, aby činnosti, ktoré boli primárne alebo výlučne v zodpovednosti vlády, boli vykonávané prostredníctvom obchodných spoločností, družstiev, súkromných dobrovoľných asociácií a iných nevládných organizácií. Aj trhová decentralizácia môže mať rôzne podoby, vyznačujúce sa rozdielnym dosahom na rozsah a štruktúru verejného sektora. Deregulácia predstavuje slabšiu mieru trhovej decentralizácie. Jej implementácia v praxi znamená redukcii právnych obmedzení participácie súkromného sektora na poskytovaní služieb, umožňuje súťaž medzi súkromnými dodávateľmi služieb, ktoré boli v minulosti zabezpečované vládou alebo regulovanými monopolmi. Deregulácia podporuje rast súkromného sektora, odstraňovaním obmedzení poskytovania služieb, čo je významný aspekt rozvoja konkurencie a obmedzovania vládneho monopolu. Privatizácia je spojená s transferom právomoci a zodpovednosti za zabezpečovanie verejných funkcií zo štátu na súkromné organizácie alebo korporácie. Jej cieľom je zaviesť motív zisku do správania ekonomických subjektov, uplatniť rozmanité formy zabezpečovania pôvodne verejných statkov od úplne voľného trhu až po verejno-súkromné partnerstvá, v ktorých vláda a súkromný sektor spolupracujú pri poskytovaní služieb. Privatizácia zahŕňa:

- povolenie súkromným podnikom zabezpečovať funkcie, ktoré boli predtým monopolom vlády,
- zmluvné poskytovanie alebo riadenie verejných služieb a zariadení komerčnými spoločnosťami,
- financovanie programov verejného sektora prostredníctvom kapitálového trhu,
- presun zodpovednosti za poskytovanie služieb z verejného sektora na súkromný sektor.

Už z vyššie uvedeného teoretického rámca vyplýva viacvýznamovosť pojmu decentralizácia moci. Táto rôznorodosť je navyše znásobená špecifickou kvalitou a kvantitou decentralizačných reforiem. Pre každú krajinu v ktorej sa vyskytla decentralizácia moci, platia jedinečné podmienky majúce dopad na jej podobu. Medzi najvýznamnejšie determinanty zaraďujeme, okrem rozmanitých kombinácií jednotlivých druhov decentralizácie moci, štruktúru vládnych úrovní, rozsah verejného sektora, hĺbku uskutočnených zmien, formu vlády, ekonomickú a sociálnu situáciu a v neposlednom rade aj očakávania plynúce z decentralizácie. Tak ako každá jedna krajina je z pohľadu týchto aspektov jedinečná, tak aj realizovaná decentralizácia je unikátna pre každý jeden štátny systém.

Decentralizácia prináša so sebou príležitosť ako zredukovať úlohu štátu, spraviť vládu efektívnejšou a flexibilnejšou. Na základnú otázku prečo vlastne decentralizovať štátnu moc odpovedá Tanzi (2001), tým že decentralizačné tendencie majú svoj pôvod v štyroch príčinách:

I. demokratizácia spoločnosti;

II. vplyv globalizácie;

III. decentralizácia je luxusný statok (Superior Good);

IV. nerovnomerná alokácia bohatstva v rámci štátu.

Demokratizácia spoločnosti (I.) dáva väčšiu váhu hlasom a preferenciám špecifických regionálnych skupín. Pre tieto skupiny obyvateľov to umožňuje podieľať sa väčšou mierou na rozhodovaní a kontrole. Je to v súlade s princípom subsidiarity ako aj s tým, že fiškálne rozhodnutia uskutočnené na nižšej vládnej úrovni viac odzrkadľujú a reagujú na preferencie obyvateľov. **Vplyvom globalizácie (II.)** sa vytvoril trhový systém, ktorý už nie je identický s hranicami jednotlivých štátov. S postupujúcou globalizáciou nastala významná erózia národného trhu, uzatvoreného v hraniciach krajiny a narastá ekonomický význam území, ktoré sú úzko prepojené s oblasťami v iných štátoch. Narastá prepojenosť niektorých geografických oblastí s trhmi iných krajín ako s národným trhom, čo môže viesť ku snahám týchto oblastí o menšiu závislosť na centrálnej vláde a objavujú sa tendencie na oddelenie sa. Tretia príčina súvisí s predpokladom, že **decentralizácia je luxusný statok (III.)** a dopyt po tomto statku rastie spolu s rastom bohatstva obyvateľov. S rastom ekonomickej úrovne štátu sa potom stále častejšie presadzujú decentralizačné

tendencie. Poslednou príčinou vedúcou k decentralizácii je **nerovnomerná alokácia bohatstva obyvateľstva na území štátu (IV.)**. Kumuláciou prostriedkov obyvateľstva často dochádza aj k prehĺbovaniu medziregionálnych rozdielov v rámci jednej krajiny. Bohatšie oblasti si začínajú uvedomovať, že fiškálne systémy znamenajú redistribúciu prostriedkov od bohatších regiónov v prospech tých chudobnejších. Táto skutočnosť ich vedie k snahám o oslabenie centrálnej úrovne s cieľom zvýšiť vlastnú samostatnosť.

Decentralizácia predstavuje príležitosť pre aplikáciu pozitívnych aspektov do systému vládnutia. Na druhej strane však decentralizácia nie je len vyslovene pozitívnym aspektom vládnutia, ale jej aplikovanie môže naraziť na problémy a priniesť tiež negatívne dopady. Vybrané pozitívne dopady decentralizácie ako aj centralizácie analyzoval vo svojej práci z roku 1993 autor Maes a do jednotlivých kategórií zaradil najčastejšie sa opakujúce pozitívne alebo negatívne dopady centralizácie a decentralizácie. Pozitíva a negatíva centralizácie a decentralizácie zachytáva tabuľka 3.

Tabuľka 3: Pozitívne a negatívne dopady centralizácie a decentralizácie

	POZITÍVNE DOPADY	NEGATÍVNE DOPADY
CENTRALIZÁCIA	<ul style="list-style-type: none"> ➤ jednotný prístup k verejným potrebám; ➤ princíp rovnosti (minimálne pred zákonom); ➤ väčšie finančné možnosti; ➤ koncentrácia informácií, zdrojov, akcieschopnosti; ➤ celoplošná koordinácia vykonávania úloh; ➤ vytváranie záujmových komunít; ➤ zvýšená pozornosť médií. 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ nedostatočne citlivý prístup k regionálnym a miestnym špecifikám; ➤ občania sa nepodieľajú na rozhodovaní, zodpovednosť miestnych orgánov je obmedzená; ➤ na celoštátnej úrovni sa neberú do úvahy záujmy menších; ➤ neexistuje alternatívny partner; ➤ sila lobistických skupín.
DECENTRALIZÁCIA	<ul style="list-style-type: none"> ➤ uvedomenie si vlastnej identity; ➤ miestne a regionálne diferencované politické preferencie; ➤ väčšia miera priamy zodpovednosti; ➤ vytváranie miestnych komunít; ➤ participácia a priama informovanosť; ➤ ucelenejší, viacúrovňový systém rozhodovania; ➤ flexibilita; ➤ subsidiarita; ➤ pozornosť venovaná minoritám, ktoré na celoštátnej úrovni ostávajú v úzadí; ➤ uskutočniť experimentálnu politiku. 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ nerovnosť v praxi; ➤ obmedzené finančné i personálne zdroje; ➤ nebezpečenstvo omylu pri nekoordinovanom postupe; ➤ trieštenie síl; ➤ nedostatok garancie celoštátnych priorit; ➤ menší odstup a nižší nadhľad; ➤ nižší stupeň sebestačnosti.

Zdroj: spracované autorom na základe Nižňanský – Cibáková – Hamalová, 2014.

Zhrnutie

Decentralizácia je proces, ktorý zvyšuje kvalitu realizácie verejnej moci tým, že samotné rozhodovanie o a v politike približuje tým, ktorí sú danou politikou dotknutí. Jedným z nepopierateľných výsledkov decentralizácie je vytvorenie otvorenej samosprávy, ktorá koná v súlade s potrebami svojho obyvateľstva a na základe právneho rámca danej krajiny. Decentralizáciu môžeme rozdeliť na niekoľko typov, podľa toho ktorých oblastí sa týka (politiky, administratívy, ekonomiky, rozpočtovej sústavy). Na jednej strane predstavuje decentralizácia príležitosť pre aplikáciu pozitívnych aspektov do systému vládnutia. Na druhej strane však decentralizácia nie je len vyslovene pozitívnym aspektom vládnutia, ale jej aplikovanie môže naraziť na problémy a priniesť tiež negatívne dopady.

Otázky ku kapitole:

1. Čo je to decentralizácia?
2. Aké typy decentralizácie rozoznávame?
3. Aké sú príčiny decentralizačných tendencií?
4. Ktoré pozitívne dopady sú charakteristické pre decentralizáciu?
5. Ktoré negatívne dopady sú charakteristické pre decentralizáciu?

3 FIŠKÁLNY FEDERALIZMUS

KLÚČOVÉ SLOVÁ:

fiškálny federalizmus, prvá generácia teórie fiškálneho federalizmu, druhá generácia teórie fiškálneho federalizmu, modely fiškálneho federalizmu

Výkon verejnej správy nie je spravovaný len centrálnou vládou, ale je vykonávaný aj ďalšími úrovňami vládnej moci. Viacúrovňový vládny systém a s ním nevyhnutne spojený aj fiškálny systém nájdeme v každej krajine a vznikol výsledkom historického vývoja formovania národov, vojen a geografických faktorov.

Existenciu týchto rôznych vládnych úrovní sa snaží vysvetliť fiškálny federalizmus, teda ekonomická teória, ktorej poslaním je nahliadať na ekonomické pojmy s ohľadom na existenciu nižších vládnych úrovní. Za kľúčové kritérium sa považuje, *„požiadavka, aby jednotlivým článkom rozpočtovej sústavy bolo zverené financovanie množiny verejných statkov tak, aby to bolo najvýhodnejšie z hľadiska efektívnosti“* (Fossati, Panella, 1999, s.2).

Vymedzenie fiškálneho federalizmu je podstatne širšie než iba vymedzenie z politického hľadiska, ktoré by zahŕňalo len také systémy, ktoré sú formálne založené na federatívnom usporiadaní. Z ekonomického hľadiska je praktický každý verejný sektor federatívny, má jeho povahu, pretože fiškálne rozhodnutia sú rozdelené medzi rôzne úrovne riadenia. V prvom rade teda ide o to, nakoľko sú rozhodnutia centralizované.

Skutočnou príčinou, prečo sú fiškálne systémy hierarchizované a štruktúrované, je treba hľadať v základných činnostiach a funkciách verejnej správy (Hamerníková, Kubátová, 2004). Tieto funkcie potom zaisťujú fiškálne jednotky, ktoré majú určenú hierarchiu a svoje rozpočty. Každá táto jednotka má súčasne svoje fiškálne obmedzenia, potreby a kapacity.

Pri vymedzení hraníc medzi pojmami fiškálny federalizmus a fiškálna decentralizácia nastáva zložitá situácia, pretože často sa tieto dva termíny zamieňajú. Na druhej strane sú si veľmi podobné a navyše fiškálna decentralizácia tvorí značnú časť fiškálneho federalizmu. Vychádzajú z rovnakého predpokladu, že poskytovanie

verejných statkov na nižšej ako centrálnej úrovni je efektívnejšie a hospodárnejšie. Pojem fiškálny federalizmus predstavuje súbor kľúčových zásad, akýsi riadiaci koncept, pri navrhovaní a úprave štruktúry finančných a ostatných vzťahov medzi centrálnou úrovňou a nižšími vládnymi úrovňami¹. Fiškálna decentralizácia je na druhej strane proces uplatňovania týchto zásad a prenesením rozhodovacej sily na nižšie vládne úrovne.

Fiškálny federalizmus sa zaoberá rozdelením politických právomocí medzi rôzne úrovne verejnej správy a s fiškálnymi interakciami medzi týmito vládami stupňami. Poskytovanie verejných služieb zo strany nižších vládných úrovní môže zvýšiť efektívnosť, ale na druhej strane môže narušiť efektívnu alokáciu zdrojov vo verejnom i súkromnom sektore. Transfery medzi jednotlivými vládnymi stupňami vplyvajú na celkovú rovnosť a účinnosť verejných politík.

Podstatu fiškálneho federalizmu vidí Bird (1999) v priradení vhodných funkcií verejných financií a v priradení vhodných finančných zdrojov nižším vládnym úrovňam, tak efektívne, ako to je len možné. Teda aby sa maximalizoval blahobyt spoločnosti. Hľadá obecné princípy, podľa ktorých by výsledkom decentralizovaných kompetencií a financovania bol maximálny celoštátny blahobyt.

Vymedzenie pojmu fiškálneho federalizmu, a s ním nevyhnutne spojená fiškálna decentralizácia, prešlo v minulosti výraznými zmenami. Jeho chápanie nezostalo nemenné a živo sa vplyvom času a podmienok rozvíjalo. Skúmanie fungovania verejného sektoru prešlo značným vývojom, najmä s prihliadnutím na jeho vertikálnu fiškálnu štruktúru. Otázka prenosu kompetencií, zodpovednosti a financovania v rámci vertikálnej mocenskej štruktúry urazila od svojich počiatkov dlhú cestu, pričom vývojové tendencie nie sú v žiadnom prípade iba jednosmerné.

V teoretickej rovine sa pri úvahách o presune časti fiškálnej politiky a zabezpečovaní, tak verejných statkov na nižšej ako centrálnej úrovni, stretávame v dielach filozofov predovšetkým od 17. storočia. Diela autorov ako Mill, Rousseau, Montesquieu alebo Madison reagujú na roztrieštenosť centrálnych vlád, pričom menšie (malé) demokratické vlády sa snažili zachovať slobodu jednotlivca.

¹ Z anglického originálu: central and subordinate levels of the government.

Ku koncu 19. storočia predpovedal popredný francúzsky politik, filozof a historik Alexis de Tocqueville, že budúcnosť štátov je v silnom centrálnom riadení. Vychádzal pritom zo svojich pozorovaní demokracie v USA a vo Francúzsku. Vývoj sa podľa neho bude uberať smerom, kedy bude prirodzeným nástrojom vládnutia centralizácia.

O niekoľko rokov neskôr bol tento názor modifikovaný a Bryce vytvoril tzv. Bryceho zákon, ktorého podstata tkvie v myšlienke, že federalizmus je iba prechodným krokom k unitárnemu štátu.

Tendencie prvej polovice 20. storočia vo veľkej miere tieto tvrdenia potvrdzovali. Vplyvom okolností² narastala úloha centrálnej vlády, ako aj význam centrálného rozpočtu pri zabezpečovaní verejných statkov. Najväčšou snahou bola obnova zničeného hospodárstva, čo je úloha najmä centrálnych vlád. Z pohľadu verejných financií sa posilňovala pozícia centrálnej vládnej úrovne pri výkone alokačnej, redistribučnej a stabilizačnej funkcie. Následný vývoj verejného sektoru ukázal, že to nie je navždy. V mnohých krajinách sa trend v druhej polovici dvadsiateho storočia obrátil a začala narastať úloha miestnych, provinčných či republikových orgánov. Priamo na to vplýval nárast dôležitosti územnej samosprávy, kedy boli na jej orgány prenesené nové kompetencie a zväčšovali sa aj ich rozpočty, s cieľom zefektívniť poskytovanie verejných statkov pre obyvateľstvo na danom území. Od 90. rokov 20. storočia sa trend, najmä v krajinách Európskej únie, znova zmenil. Reformy územnej samosprávy postupne viedli k tomu, že dochádzalo k centralizácii (zlučovaniu, združovaniu) malých obcí. Dôvody môžeme nájsť v snahe o zlepšenie ekonomickej situácii týchto obcí – zvýšiť finančnú efektívnosť vynaložených zdrojov pri zabezpečovaní verejných statkov.

Dôvodom pre vznik teórie fiškálneho federalizmu bola neefektívna centrálna alokácia finančných prostriedkov na zabezpečovanie verejných statkov. Začali sa objavovať nové úrovne riadenia, ktoré mali lepšie naplniť rastúce požiadavky verejného

² Medzi tieto okolnosti môžeme zaradiť Prvú a Druhú svetovú vojnu, Veľkú hospodársku krízu a z nich vyplývajúce narušenie, prípadne zničenie národných ekonomík. Z časti sem patrí aj nástup autoritatívnych a totalitných režimov, ktoré v snahe ovládať a kontrolovať spoločnosť, resp. štát svoju moc sústreďovali v jednom centre – na centrálnej úrovni.

sektora³. Túto decentralizačnú tendenciu vo svojich dielach obsiahli spočiatku najmä americkí autori, čo súvisí s federálnym systémom vládnutia v USA. Tradičná teória fiškálneho federalizmu je založená na určení všeobecného normatívneho rámca pridelovania funkcií a primeraných fiškálnych nástrojov na realizovanie týchto funkcií rôznym vládnym úrovňami.

Prvá generácia teórie fiškálneho federalizmu

Na vznik a formovanie teórie fiškálneho federalizmu mal veľký prínos Arrow (1951) so svojou prácou o spoločenskej voľbe a individuálnych hodnotách. Vychádzal z teórie verejnej voľby a svojím výskumom stimuloval zástup ekonómov, ktorí sa zaoberali vlastnosťami spoločenského blahobytu či spoločenskou voľbou. Významnou sa v tomto pohľade stala aj jeho práca (1970) o koncepcnej povahe rolí súkromného a verejného sektora.

Teória fiškálneho federalizmu nevznikla vo vzduchoprázdne, ale postupne sa vyčlenila ako živá a stále viac podstatná súčasť teórie verejných financií. Jej základy vychádzajú z diela Samuelsona (1954), kde sa zaoberal povahou verejných statkov.

S otázkou prisudzovania troch základných funkcií verejných financií rôznym stupňom verejnej vlády prišiel Musgrave v roku 1959. Musgrave prvý použil termín fiškálny federalizmus, pričom analyzoval aktívnu rolu verejného sektoru pri korekcii rôznych formách zlyhania trhu. Podľa neho je ústredným bodom teórie fiškálneho federalizmu alokačná funkcia, pretože sa môže líšiť v rôznych častiach štátu na základe preferencií konkrétneho obyvateľstva. Systém fiškálneho federalizmu by teda mal umožniť rôznym skupinám obyvateľov žijúcich v odlišných jednotkách (štátoch federácie) vyjadriť rôzne preferencie ohľadne verejných statkov. To vedie k rozdielnym úrovňam zdanenia a rozdielnym úrovňam verejných služieb.

Hlavným determinantom fiškálneho federalizmu bol v tomto čase podľa Olsona a Tullocka priestorový aspekt. Na základe korelácie medzi fiškálnym systémom a jeho

³ Medzi tieto novovzniknuté orgány patria napr. metropolitné a obvodné orgány vo Veľkej Británii, Kanade a USA s cieľom koordinovať mestský rozvoj.

priestorovými aspektmi Olson sformuloval princíp fiškálnej ekvivalencie. Táto ekvivalencia je založená na tom, že úžitok z niektorých verejných statkov je priestorovo obmedzený. Preto pri poskytovaní verejných statkov je treba brať do úvahy preferencie obyvateľstva danej oblasti a práve títo obyvatelia by mali súčasne hradiť náklady na takéto verejné statky (Olson, 1969).

Tullock sa v rámci priestorového vymedzenia sústredil na veľkosť územnej jednotky zodpovednej za poskytovanie vybraných statkov a služieb. Podľa jeho práce z roku 1969 by veľkosť takejto územnej jednotky mala byť minimálne taká, aby bolo možné internalizovať všetky externality spojené s produkciou týchto statkov a služieb. Obaja autori sa zhodujú na tom, že jednotka vlády zodpovedná za danú verejnú politiku (zabezpečovanie verejných statkov) by mala byť totožná s geografickým pokrytím dopadu danej politiky na obyvateľov, domácnosti alebo relevantný elektorát.

O ďalší rozvoj teórie fiškálnych funkcií rôznych vládnych úrovní sa zaslúžil Oates. Prečo by malo byť zaistenie lokálnych statkov efektívnejšie na decentralizovanej úrovni, odpovedá tzv. *Oatesov decentralizačný teorém*. Z neho vyplýva podpora myšlienky, pri ktorej poskytovanie miestnych, lokálnych, regionálnych statkov je efektívnejšie miestnymi orgánmi ako centrálnym. Vo svojej práci vysvetľuje, ako môžu vzniknúť prínosy z decentralizácie, respektíve aké straty vyplývajú v dôsledku centralizácie verejného sektora. Základným predpokladom je, že preferencie obyvateľstva a náklady na verejné statky sa v jednotlivých jurisdikciách⁴ líšia. Na rozdiel od centrálnej vlády majú lokálne vlády relevantnejšie informácie o preferenciách a potrebách svojich obyvateľov. Môžu promptnejšie a efektívnejšie zareagovať na úroveň výstupov verejných statkov na svojom území. Centrálna vládna úroveň z politických dôvodov nezvýhodňuje žiadnu jurisdikciu a je nútená poskytovať jednotnú úroveň statkov vo všetkých jurisdikciách. Ak nie sú prítomné úspory z rozsahu, vznikajú tzv. vynútené úspory. Vznikajú vtedy, ak jurisdikcia má väčší dopyt po verejnom statku a bola by ochotná si zaň zaplatiť aj viac. V systéme poskytovania verejných statkov centrálna, teorém ozrejmuje existenciu dodatočnej finančnej záťaže. Jej podstata tkvie v situácii, keď má jurisdikcia menší dopyt po statku ako je centrálna stanovené množstvo. Oba

⁴ Jurisdikcia v ponímaní Oatesa je územnosprávna jednotka nižšia ako centrálna.

spomenuté stavy predstavujú v ekonomike stratu efektívnosti. Čím heterogénnejšie sú preferencie obyvateľov jurisdikcií, tým sú straty z centralizácie takéhoto systému väčšie. Predísť takýmto stratám, zmierniť ich dopad na centrálny rozpočet, by sa dalo zabezpečiť prenesením rozhodovania o vybraných verejných statkoch na nižšiu vládnu úroveň – jurisdikciu.

Vyššie spomenutí autori sa zaraďujú k autorom prvej generácie, ktorí rozpracovali teóriu fiškálneho federalizmu. Spoločným rysom je, že kľúčové aspekty rozpracovali v rozmedzí 50., 60. a na začiatku 70. rokov 20. storočia. Ich ponímanie fiškálneho federalizmu bolo založené veľmi normatívne a predpokladali, že predstavitelia verejnej moci sa snažia maximalizovať sociálny blahobyt. Chyby, ktorých sa politici dopustia, nie sú úmyselné a sú výsledkom neznalosti, neskúsenosti a neodbornosti.

Oates (2005) identifikuje spoločnú víziu pre prvú generáciu teórie fiškálneho federalizmu. Táto vízia spočíva v situácii, keď sa na čelo makroekonomickej stabilizačnej funkcie postaví ústredná (centrálna) vláda. Tá zavedie opatrenia na prerozdelenie bohatstva, tak aby bola zaručená účinná úroveň výstupov národných verejných statkov. Prvoradou úlohou nižších vládnych úrovní (samospráv) bude potom zaistiť efektívne poskytovanie miestnych verejných statkov. Ich spotreba je však limitovaná ich vlastným volebným obvodom.

Druhá generácia teórie fiškálneho federalizmu

Fiškálny federalizmus druhej generácie vychádza z fiškálneho federalizmu prvej generácie, avšak predpokladá, že štátny úradníci majú ciele, ktoré sú vyvolané vlastnými ambíciami.

Tieto ciele sa často systematicky líšia od cieľov maximalizácie blahobytu pre obyvateľov. Slovom Hatfielda „*hospodárska politika nie je rozhodnutím benevolentného sociálneho plánovača, ale rozhodnutím štátneho úradníka, ktorý koná vo vlastnom záujme, tak aby bol znova zvolený*“ (Hatfield, 2006, s. 3).

Inman a Rubinfeld (1997) charakterizujú prvú generáciu ako ekonomický federalizmus. To je vo veľkej miere mimo výskumných aktivít v novších modeloch

fiškálneho federalizmu, ktoré sú zamerané na politické procesy a ich vplyv na konečné výsledky.

Teória druhej generácie obsahuje práce s veľmi širokým záberom. Využívajú sa poznatky z rozličných vedných disciplín, ako ekonómia alebo politológia, a preto je náročné podať systematický opis. Jílek (2008) rozdelil autorov druhej generácie fiškálneho federalizmu na základe spoločných znakov do dvoch skupín:

I. autori pracujúci s teóriou verejnej voľby a politickej ekonómie;

II. autori zaoberajúci sa oblasťou významu informácií.

Práce z oblasti verejnej voľby a politickej ekonómie (I.) sa zameriavajú na politický proces a na správanie politických aktérov. Na rozdiel od teórie prvej generácie sú tieto práce založené na predpoklade, že všetci účastníci politického procesu (politici aj voliči) majú svoje objektívne ciele, ktoré sa snažia naplniť v politickom prostredí obmedzujúcom ich chovanie. Motívom na takéto skúmanie fiškálneho federalizmu je predpoklad, že politici nesledujú celkom priamočiara blahobyť svojich občanov. **Práce z oblasti výskumu informácií (II.)** sa zameriavajú na informovanosť. Výstup inštitúcií verejnej voľby závisí zásadným spôsobom na informáciách, s ktorými disponujú rozličné subjekty. Toto platí hlavne v prostredí s asymetrickým informovaním, kde niektorí účastníci ekonomických vzťahov majú informácie o preferenciách, cenách, príjmoch, výdavkoch, o smerovaní do budúcnosti atď., ktoré nie sú dostupné ostatným účastníkom. Ukazuje sa, že optimálne chovanie či postupy sa v týchto prípadoch líšia od situácie, kedy bola predpokladaná symetrická informovanosť. Časť autorov druhej generácie, preto vo svojich prácach aplikuje teóriu priemyslovej organizácie súčasne s využitím mikroekonomickej teórie zaoberajúcej sa otázkami nedokonalnej informovanosti.

Zjednodušene sa dá povedať, že teória fiškálneho federalizmu druhej generácie analyzuje pôsobenie rôznych politických a fiškálnych inštitúcií v prostredí nedokonalých informácií a kontroly. Základným zameraním sú stimuly, ktoré tieto inštitúcie stelesňujú a výsledné správanie, ktoré indikujú z maximálneho úžitku.

Druhá generácia autorov teóriu fiškálneho federalizmu rozširuje a dopĺňa novými témami. Vďaka tomu, že nová generácia je inšpirovaná najmä teóriou verejnej voľby a reálnymi udalosťami v niektorých krajinách je jej pohľad značne pesimistickejší

a zároveň aj realistickejši oproti predošlej. V tomto ponímaní je základná otázka stanovená na hľadanie kompromisu medzi centralizáciou a decentralizáciou niektorých verejných činností. Na jednej strane je neefektivita v rámci centralizovaného poskytovania verejných služieb zapríčinená odlišnou mierou miestnych preferencií. Na druhej strane stojí nevýkonnosť v lokálnom rozhodovaní, pretože nedokáže odstrániť/internalizovať negatívne externality medzi jednotlivými subjektmi samosprávy.

V širokej ponuke teoretických modelov druhej generácie sa stretávame s rôznou mierou kompromisu v prípade centralizácie a decentralizácie. V niekoľkých variantoch fiškálneho federalizmu nájdeme kompromis pokiaľ ide o mieru zodpovednosti (citlivosť na dopady, ktoré sa odrazia v miestnych preferenciách) verzus koordináciu politik v rámci centralistickej politiky, ktorá slúži na internalizovanie medzijurisdikčnej závislosti.

Lockwood (2002), Besley a Coate (2003) načrtli rámeček kompromisu medzi centralizáciou a decentralizáciou. Centralizovaný výsledok je vektorom miestnych výstupov determinovaný centrálnou legislatívou, ktorú tvoria zákonodarcovia na základe miestnych volebných výsledkov. Zvolení miestni reprezentanti sa dostávajú na centrálnu úroveň, kde sa podieľajú na legislatíve platnej na celom území. Táto legislatíva býva reakciou na miestne preferencie, najmä na oblasti, ktoré zodpovedajú najhustejšiemu elektorátu jednotlivých reprezentantov. Zároveň prebieha snaha takýchto politikov o získanie maximálnej možnej veľkosti svojich rozpočtov. Rozpočet predstavuje zástupnú premennú, ktorá na seba viaže rôzne ciele.

Vychádzajúc z teórie verejnej voľby sa pri skúmaní fiškálneho federalizmu čoraz viac dostávalo do centra pozornosti chovanie politikov a úradníkov. Oproti teórii prvej generácie. Niskanen (1971) charakterizoval pôsobenie zvolených zástupcov, tým že sa snažia maximalizovať veľkosť svojich rozpočtov. Vo svojej práci chápe takúto maximalizáciu za základný prostriedok k dosiahnutiu cieľov ako rozšírenie moci, vplyvu, zvýšenie počtu zamestnancov alebo plátov. Vo svojej práci prichádza k záveru, že rozhodovanie štátnym aparátom, byrokraciou a politikmi môže spoločnosť pripraviť prakticky o všetky prebytky z poskytovania verejného statku v Samuelsonovom ponímaní. Ak je byrokracii a politikom zverená právomoc rozhodovať o verejných statkoch, budú sa snažiť o to, aby bolo poskytovanie verejných statkov neustále

zväčšované čo do množstva. V takomto systéme sa stávajú tzv. čiernymi pasažiermi, ktorí zadarmo vyťažujú popularitu z poskytovania verejných statkov. Na základe tohto poznania Niskanen vytvára model chovania byrokratov. V tomto modeli sa politici a byrokratický aparát nesnažia minimalizovať náklady (rozdiel oproti súkromnému sektoru), ale ich snahou je maximalizovať celkový rozpočet úradu.

K rovnakému záveru dospeli aj Shleifer a Vishny (1993). Na základe monopolného postavenia autori popisujú zvyšovanie ceny poskytovaného statku. To je príčinou, prečo navrhujú zaviesť také samoregulačné mechanizmy⁵, ktoré by tieto negatívne dopady na efektívne vynakladanie finančných zdrojov eliminovali. Ustanovenie podrobných predpisov a rozpočtové obmedzenia pre celý byrokratický aparát, považujú za nevyhnutnú podmienku pre zachovanie funkčnosti demokratického systému a pre opodstatnenosť fiškálnej decentralizácie.

S druhou generáciou fiškálneho federalizmu sa tiež spája koncepcia tzv. nového federalizmu, ktorá sa zaviedla počas prezidentského pôsobenia Ronalda Reagana v USA. Jeho administratíva kládla dôraz na decentralizáciu, pričom federálnej úrovni bola ponechaná zodpovednosť za politiku zameranú na prerozdelenie. To vyžadovalo zodpovednosť federálnej úrovne za sféru zameranú na podporu dôchodcov a sociálnu starostlivosť. Novo nastavený systém dotácií a spoluúčastí viedol k zvýšenej miere zodpovednosti pre príjemcov takejto finančnej pomoci. Musgrave a Musgrave chápu fiškálny federalizmus ako systém s účelom umožniť rozličným skupinám obyvateľov žijúcich v rôznych štátoch federácie vyjadriť ich rôzne preferencie verejných statkov, čo v konečnej miere vedie k rozdielom v úrovni zdanenia a verejných statkov. V širšom ponímaní sa jedná o rozdielne využívanie všetkých funkcií verejných financií jednotlivými vládnymi stupňami, teda nielen alokačnej, ale aj redistribučnej a stabilizačnej. Vzhľadom na efektívnosť vynakladania verejných prostriedkov by mala niektoré fiškálne úlohy vykonávať centrálna vládna úroveň a niektoré miestne vlády.

Na výkone alokačnej funkcie by mali participovať všetky úrovne vlády. Verejné statky, z ktorých majú úžitok všetci obyvatelia krajiny, by mali byť zabezpečované

⁵ Napríklad stanovená výška rozpočtu a striktné fiškálne pravidlá.

centrálne a verejné statky s miestnym alebo regionálnym dopadom, by mali zaistiť miestne alebo lokálne vládne úrovne. Napriek tomu, že preferencie obyvateľstva sa v prípade prerozdelenia bohatstva líšia, túto úlohu by mala zabezpečovať najvyššia úroveň. V súčasnej situácii previazanosti ekonomík sa neodporúča ani prisúdenie stabilizačnej funkcie nižším vládnym úrovniam, z dôvodu nemožnosti efektívne riešiť makroekonomické problémy na nižšej ako centrálnej úrovni.

Obdobne ako boli rozdelené fiškálne funkcie, by tiež malo dôjsť k oddeleniu financovania ich výkonu. Všetky statky, ktoré daná úroveň zabezpečuje, by mali byť rovnakou úrovňou aj financované. Výber daňových nástrojov na jednotlivých úrovniach by potom mal byť konfrontovaný s pravidlom, že každá oblasť platí za svoje vlastné úžitky. V oblasti priradenia daňových príjmov jednotlivým úrovniam vlády Musgrave a Musgrave odporúčajú:

- **vysoko progresívne dane by mali byť centralizované** (najmä za účelom redistribúcie). Na decentralizovanej úrovni sa ich použitie nehodí, pretože môžu vyvolať nežiaducu migráciu medzi daňovými štruktúrami;
- **vysoko mobilné dane prisúdiť centrálnej úrovni.** Nižšie vládne úrovne by sa im mali vyhnúť, lebo môžu spôsobiť deformáciu v rozmiestnení ekonomických aktivít. Vhodnejšie pre nižšie vládne úrovne sa javí použitie daní s pevným základom;
- **ústredná vláda by si mala nechať vo svojich rukách dane s nerovnomerne rozloženými daňovými základňami.** Aby nedošlo k prípadným geografickým nezrovnalostiam, malo by byť zdanenie hlavne prírodných zdrojov centralizované;
- **decentralizované by vo veľkej miere mohli byť miestne poplatky a dane.** Tie nevyvolávajú deformácie vzťahov medzi oblasťami a podľa Tieboutovho modelu môžu teoreticky podporovať efektívne rozhodovanie mobilných spotrebiteľov.

Tabuľka 4 : Priradenie daní jednotlivým vládnyim úrovňiam podľa R. A. a P. B. Musgrave

VLÁDNA ÚROVEŇ	NAVRHOVANÁ DAŇ
Centrálna úroveň	• progresívna dôchodková daň
	• poplatky pri úmrtí
	• zdanenie prírodných zdrojov
Stredná úroveň	• zdanenie dôchodkov rezidentom
	• dane z dôchodkových faktorov vo vlastníctve rezidentov a z dôchodkov rezidentov, ktoré vznikli v danej oblasti
	• maloobchodná predajná daň
	• daň z produktu podľa miesta pôvodu
Miestna úroveň	• daň z nehnuteľností
	• daň z mzdových prostriedkov
	• poplatky za úžitky (užívateľské poplatky)

Zdroj: vlastné spracovanie na základe Musgrave a Musgrave, *Veřejné finance v teorii a praxi*, 1994.

Okrem daní s výlučným daňovým určením, existujú aj tzv. zdieľané dane. Ich celkový výnos sa podľa vopred určeného pomeru prerozdelení medzi jednotlivé vládne úrovne. Zabezpečí sa tak vrátenie časti výnosu dane oblastiam odkiaľ pochádzajú.

Modely fiškálneho federalizmu

Na výslednú podobu fiškálneho federalizmu (usporiadania fiškálneho systému) pôsobí viacero premenných. Medzi tieto faktory patrí veľkosť a forma štátneho usporiadania a vnútorné usporiadanie systému verejnej správy v štáte. Dôležitým prvkom je rozdelenie právomocí medzi centrálnou (ústrednou) vládou a nižšími vládnyimi úrovňami. Rozdiely medzi jednotlivými modelmi fiškálneho federalizmu sú zjavné hlavne v spôsobe získavania finančných prostriedkov a ich skladbe pre jednotlivé vládne úrovne. S tým súvisí odlišný rozsah právomocí a potenciálna možnosť vykonávania zverených úloh pri poskytovaní verejných statkov a služieb. V odbornej literatúre sú na základe spomenutých determinantov rozlišované dva základné modely fiškálneho federalizmu,

a to horizontálny a vertikálny model. Vertikálny model sa vzhľadom na postavenie centrálnej vlády a miery samostatnosti nižších vládnych úrovní delí na centralizovaný, decentralizovaný a kombinovaný model.

Horizontálny model

Horizontálny model, niekedy označovaný aj ako kooperatívny model, je založený na princípe solidarity. V tomto modeli dochádza k vyrovnávaniu odlišných potrieb finančných zdrojov v jednotlivých vládnych úrovniach v horizontálnej línii (napr. navzájom medzi regiónmi alebo obcami) – bohatšie regióny poskytujú dotácie chudobnejším regiónom, bohatšie obce poskytujú dotácie chudobnejším obciam. V prípade, že niektorá vládna úroveň (stredná, najnižšia) má vyšší príjem než určuje jednotná legislatíva je táto úroveň povinná poskytnúť rozdiel vo forme dotácií.

Ide o deľbu, kedy je centrálné rozhodovanie previazané decentralizovaným výkonom funkcií. Takto nastavený systém si vyžaduje silný národný konsenzus. Horizontálny model sa vyznačuje silnou pozíciou centrálnej vlády, jednotnou legislatívou a jednotnou daňovou sústavou v celej krajine. Model využíva inštitucionalizovaným spôsobom spoločné rozhodovanie a delenie zodpovednosti, doplnené spoločným plánovaním a financovaním. V praxi sa horizontálny model fiškálneho federalizmu uplatňuje napríklad v Spolkovej republike Nemecko.

Vertikálne modely

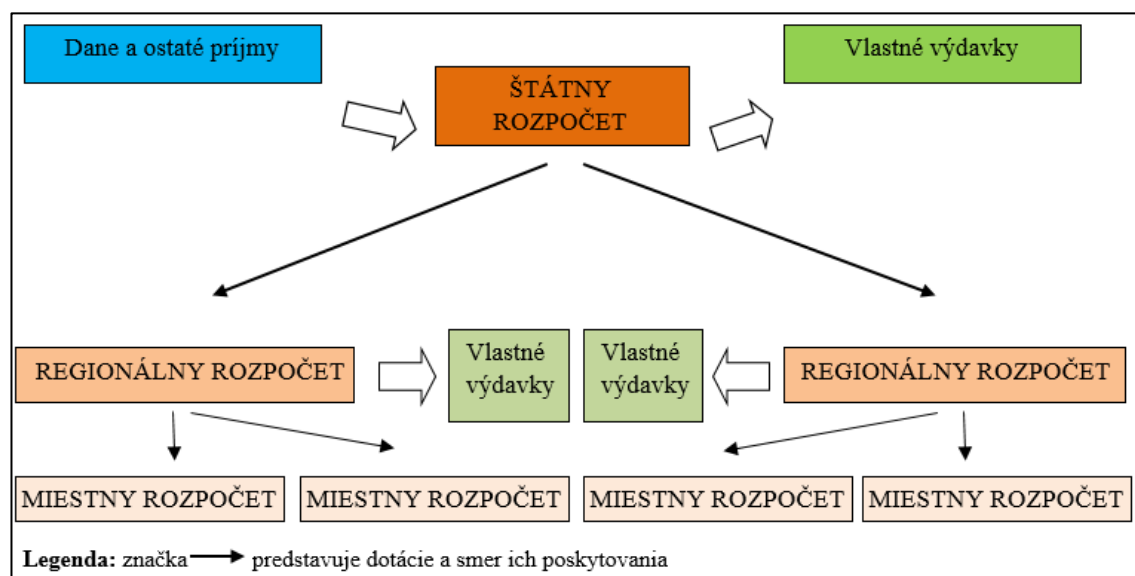
Vertikálny model fiškálneho federalizmu (nazývaný tiež koláčový model, alebo model vrstvenej torty) priznáva jednotlivým vládnyim úrovniam rozdielnu mieru fiškálnej autonómie a ponecháva im určitý priestor pre aplikáciu vlastnej nezávislej fiškálnej politiky. V tomto modeli sú významné fiškálne vzťahy na vertikálnej línii. Vertikálny model môže byť aplikovaný v troch podobách, a to ako:

- I. centralizovaný model;**
- II. decentralizovaný model;**
- III. kombinovaný model.**

Centralizovaný model (I.) sa vyznačuje silným postavením centrálnej vlády a veľmi nízkou mierou sebestačnosti a samostatnosti nižších vládnych úrovní. Všetky daňové príjmy putujú do štátneho (centrálneho) rozpočtu a následne sú prerozdeľované jednotlivým decentralizovaným subjektom vo forme dotácií. V systéme rozpočtov je jedine centrálny rozpočet sebestačný. Aktivitu a vynakladanie prostriedkov nižších vládnych úrovní štát výrazne ovplyvňuje a kontroluje poskytovaním prísne účelových dotácií. Tým sa minimalizuje možnosť robiť fiškálne rozhodnutia nižším vládnym jednotkám a existuje ich vysoká ovplyvniteľnosť z ústrednej úrovne.

Slabou stránkou takéhoto systému je aj nízky záujem, resp. nezáujem municipalít podieľať sa na získavaní finančných prostriedkov z vlastných zdrojov a nebezpečie korupcie pri prerozdeľovaní príjmov. Centralizovaný model môže vzhľadom na nesprávne posúdenie centrálnej vlády o výške potrebných finančných prostriedkov pre konkrétny územný celok, viesť k prefinancovaniu alebo podfinancovaniu.

Obrázok 2: Schéma centralizovaného modelu fiškálneho federalizmu



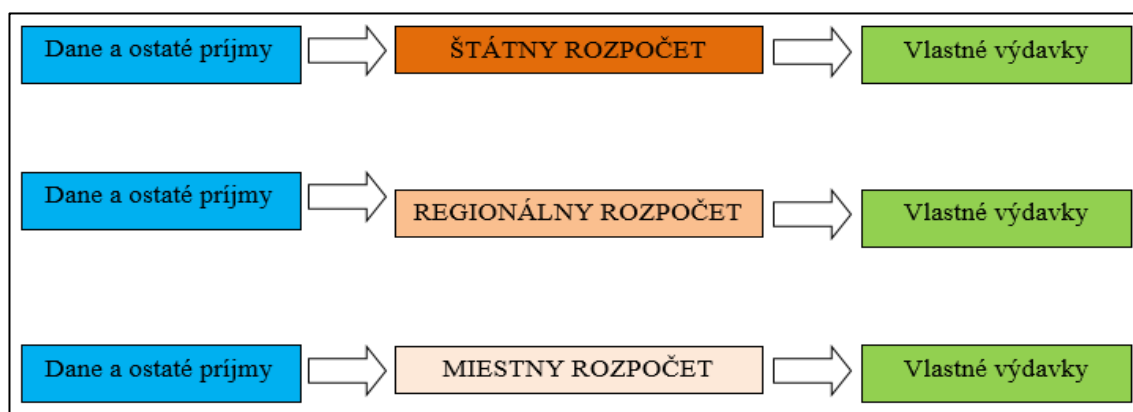
Zdroj: vlastné spracovanie na základe PEKOVÁ, J. Hospodaření a finance územní samosprávy, 2004.

Z hľadiska výnosov z rozsahu je centralizované poskytovanie verejných statkov výhodné, vzniká prebytok. Výhodou modelu je jednotný prístup pri získavaní daní a poplatkov od daňových poplatníkov. Aplikáciou tohto modelu sa zároveň vylúči konkurenčný boj medzi nižšími vládnymi úrovňami. Pri centralizovanom poskytovaní verejných služieb vznikajú úspory z rozsahu aj vďaka nižšiemu počtu zamestnancov verejného sektoru oproti decentralizovaným fiškálnym systémom.

Decentralizovaný model (II.) je charakteristický úplnou finančnou sebestačnosťou všetkých vládných úrovní. Každá z vládných úrovní má definované vlastné príjmy, ktoré dokážu pokryť jej výdaje. V decentralizovanom modeli neexistujú redistribučné procesy a vládne úrovne majú právomoc stanovovať výšku daňových sadzieb.

Základ tohto modelu môžeme nájsť v predpoklade, že poskytuje miestne statky efektívnejšie. Decentralizované vládne úrovne dokážu lepšie uspokojiť miestne preferencie v poskytovaní verejných statkov, ako keby tie boli zabezpečované plošne centrálnou úrovňou. Realizáciou rozdielnych politík pri zabezpečovaní verejných statkov v rámci jednotlivých nižších územnosprávnych jednotkách, dochádza k územným diferenciam v rámci územia krajiny. Centrálna vládna úroveň stráca kontrolu nad správaním nižších samosprávnych jednotiek a jediným nástrojom na reguláciu ich chovania je legislatívna úprava.

Obrázok 3: Schéma decentralizovaného modelu fiškálneho federalizmu



Zdroj: vlastné spracovanie na základe PEKOVÁ, J. Hospodaření a finance územní samosprávy, 2004.

Výhodou decentralizovaného systému je plná zodpovednosť efektívneho využívania finančných prostriedkov miestnou vládnu úrovní. Za pozitívum sa dá označiť aj rýchle riešenie vzniknutého nedostatku priamo na danom mieste.

Rizikom je oslabenie vzťahu medzi municipalitami a centrálnou vládnu úrovní. Centrálny rozpočet nemusí mať dostatok zdrojov na zaistenie národných statkov. Vzájomná konkurencia medzi decentralizovanými územnosprávnymi jednotkami môže viesť k veľkej migrácii obyvateľov a kumulácii chudoby. Nevýhodou je aj nestabilita v sebestačnosti jednotlivých rozpočtov, lebo počas roka kolíšu príjmy i výdavky a dochádza k časovému nesúladu medzi tokom príjmov a tokom výdavkov.

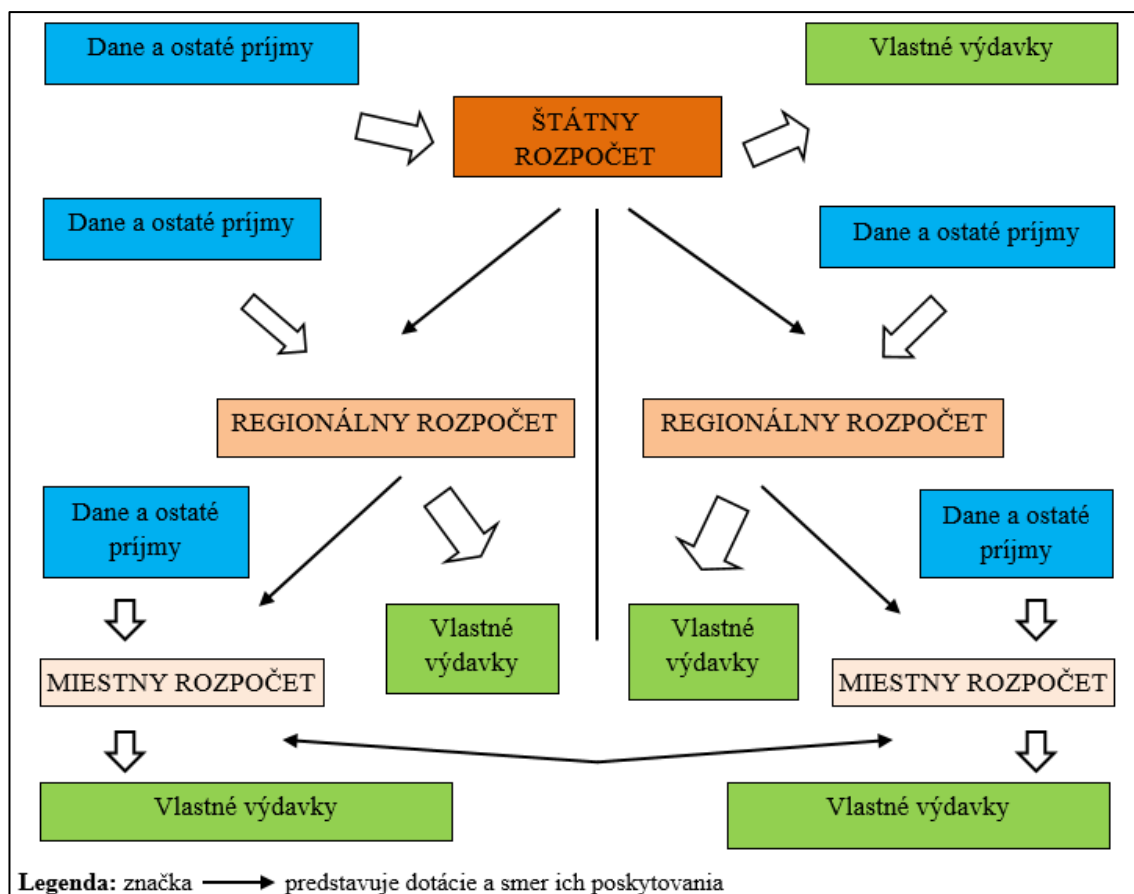
Kombinovaný model (III.) je formou usporiadania viacúrovňového systému verejných financií. Tento model sa v mnohých variantoch a modifikáciách objavuje v praxi najčastejšie. Môžu v ňom prevládať centralizačné prvky, keď väčšina príjmov plynie zo ústredného (štátneho) rozpočtu alebo decentralizačné prvky.

Základným stavebným kameňom využívania tohto modelu je prerozdelenie príjmov. Niektoré príjmy sú centralizované a plynú do centrálného rozpočtu a naopak, niektoré sú decentralizované a stávajú sa príjmami rozpočtov jednotlivých nižších vládnych úrovní. Príjmy decentralizovaných vládnych úrovní sú nižšie ako výdavky v priebehu rozpočtového roku. Rozdiel je následne vykompenzovaný pomocou z centrálného rozpočtu formou dotácií. Ústredná úroveň, tak môže zmiernovať nerovnosti v daňových výnosoch v jednotlivých oblastiach. Štát si ponecháva možnosť zmiernovať fiškálne disproporcie, a tak čiastočne ovplyvňovať chovanie nižších vládnych jednotiek. Kombinovaný model umožňuje realizáciu jednotnej centrálnej politiky v základných otázkach a zároveň zachováva dostatočnú mieru právomocí nižších stupňov a riešenie ich špecifických potrieb. S vyšším zastúpením prvkov decentralizácie (zvyšovaním vlastných príjmov) sa zvyšuje aj miera sebestačnosti⁶ rozpočtov nižších vládnych úrovní.

⁶ Na meranie miery finančnej sebestačnosti sa využíva napríklad:

- podiel vlastných príjmov vrátane daňových príjmov na celkových rozpočtových príjmoch;
- podiel vlastných príjmov na celkových rozpočtových príjmoch;
- podiel vlastných príjmov na bežných výdavkoch = tzv. samofinancovanie.

Obrázok 4: Schéma kombinovaného modelu fiškálneho federalizmu



Zdroj: vlastné a rozšírenie spracovanie na základe PEKOVÁ, J. 2004. Hospodaření a finance územní samosprávy.

Zhrnutie

Pojem fiškálny federalizmus predstavuje súbor kľúčových zásad, akýsi riadiaci koncept, pri navrhovaní a úprave štruktúry finančných a ostatných vzťahov medzi centrálnou úrovňou a nižšími vládnymi úrovňami. Zaoberá sa rozdelením politických právomocí (výdavkových oblastí) a finančných zdrojov (príjmových oblastí) medzi jednotlivé vládne úrovne. Prvým autorom, ktorý použil termín "fiškálny federalizmus" bol v roku 1959 R.A. Musgrave. Prvá generácia autorov sledujúcich fiškálny federalizmus sa zamerala na normatívnu teóriu a hľadanie optimálneho usporiadania vládných úrovní a sústavy

rozpočtov. Druhá generácia reflektovala pri svojom výskume vo väčšej miere reálne procesy. Zjednodušene sa dá povedať, že teória fiškálneho federalizmu druhej generácie analyzuje pôsobenie rôznych politických a fiškálnych inštitúcií v prostredí nedokonalých informácií a kontroly. Na základe vplyvu rôznych determinantov (usporiadanie štátneho a fiškálneho systému, rozdelenie právomocí, možnosti získavania finančných prostriedkov, poskytovanie verejných statkov) sa postupne vykryštalizoval horizontálny a vertikálny model fiškálneho federalizmu. S ohľadom na frekvenciu výskumu ako aj zastúpenie jednotlivých modelov vo svete predstavujú vertikálne modely (centralizovaný, decentralizovaný, kombinovaný) najvýraznejší prvok fiškálneho federalizmu.

Otázky ku kapitole:

1. Čím sa zaoberá teória fiškálneho federalizmu?
2. Ktorý autor použil ako prvý termín „fiškálny federalizmus“ a súčasne sa považuje za zakladateľa teórie fiškálneho federalizmu?
3. Aký je rozdiel medzi autormi patriacich k prvej a druhej generácie fiškálneho federalizmu?
4. Ktoré vertikálne modely fiškálneho federalizmu poznáme?
5. Pre ktorý model fiškálneho federalizmu platí, že sa vyznačuje úplnou finančnou sebestačnosťou všetkých vládnych úrovní?
6. Ktorý model fiškálneho federalizmu sa v praxi najčastejšie uplatňuje?

4 FIŠKÁLNA DECENTRALIZÁCIA

KLÚČOVÉ SLOVÁ

fiškálna decentralizácia, piliere, príjmy, výdavky, transfery, zadĺženie, dane

Možnosť územnej samosprávy samostatne hospodáriť, spravovať vlastný majetok a mať slobodu v určitých oblastiach príjmov a výdavkov je výsledkom aplikovania fiškálnej decentralizácie. Fiškálna decentralizácia je jednou zo základných foriem decentralizácie a znamená decentralizovanie finančných tokov v rámci fiškálneho systému štátu. Primeraná úroveň príjmov je pre samosprávne jednotky nevyhnutný determinant pre poskytovanie verejných statkov a všestranný rozvoj svojho územia.

Ako uvádza B. Hamerníková a A. Maaytová (2011) fiškálna decentralizácia je veľmi úzko spojená s decentralizáciou politickou a administratívnou, preto jednotlivé dôvody pre decentralizáciu splývajú.

Dôvodom na zmenu fiškálneho systému štátov bola neefektívna alokácia verejných financií a dlhodobé a prehlbujúce sa rozdiely v prosperite jednotlivých územných samospráv. S pribúdajúcim objemom prenášaných kompetencií na územno-samosprávne inštitúcie bolo nevyhnutné zvýšiť aj objem finančných prostriedkov na zabezpečenie nových kompetencií. Základnou snahou bolo čo najlepšie rozdeliť príjmy medzi úrovne rozpočtového systému, tak aby sa dosiahla čo najvyššia možná efektívnosť pri zabezpečovaní verejných potrieb.

Podľa R. A. a P. B. Musgrave (1994) sa fiškálna decentralizácia najvýraznejšie prejaví v oblasti priradenia vhodných daňových a výdavkových právomocí rozličným stupňom samosprávy. Aplikovaním fiškálnej decentralizácie v prípade Slovenskej republiky dostali územne samosprávne jednotky⁷ možnosť čiastočne rozhodovať o vlastných príjmoch a výdavkoch.

⁷ Obce a Vyššie územné celky.

V. Tanzi (2001) taktiež spája fiškálnu decentralizáciu s premenami fiškálneho a daňového systému krajiny. Zároveň definuje fiškálnu decentralizáciu ako zvýšenú daňovú a výdajovú zodpovednosť lokálnych vlád.

Decentralizácia fiškálneho systému je proces presunu kompetencií a zodpovednosti za zaistovanie verejných statkov na lokálnu úroveň. Cieľom je obmedzovanie rastu verejného sektoru. Zároveň sa uplatňuje efektívnejšie hospodárenie s verejnými financiami vzhľadom na presnejšie informácie o preferenciách obyvateľov. Fiškálna decentralizácia zvyšuje možnosti ich uplatnenia a priamej participácie, ktorá vo svojich dôsledkoch vedie k účinnejšej kontrole využívania finančných prostriedkov na miestnej úrovni.

Pozitívne dopady má decentralizovanie rozpočtovej sústavy na efektívne poskytovanie lokálnych verejných statkov. Príčinou je lepšie stotožnenie výdavkov s preferenciami miestnych obyvateľov, čo motivuje miestne orgány k lepšej mobilizácii zdrojov a tým k vyššej miere transparentnosti a zodpovednosti za použité finančné prostriedky.

M. Gramlich (1987) pod pojmom fiškálna decentralizácia rozumie správne rozdelenie rôznych daní, dotácií, výdavkových programov ako aj regulačných mechanizmov medzi jednotlivé vládne úrovne.

Rozšírenie pohľadu na definíciu fiškálnej decentralizácie priniesol svojou prácou W.E. Oates (1999). Tvrdí, že v rámci fiškálnej decentralizácie nejde len o transfer zodpovednosti za poskytovanie verejných služieb a ich financovanie. Nevyhnutné je taktiež, aby nižšie správne jednotky mali určité kompetencie v zaistovaní príjmov, v samotnom zdaňovaní pomocou miestnych daní alebo prostredníctvom vymedzenia celoštátne vyberaných daní, kedy plynie časť týchto príjmov do rozpočtov miestnych územných samospráv. Ak má byť dosiahnutý efektívny výkon decentralizovanej fiškálnej autonómie, musí nižšia vládna úroveň niesť zodpovednosť za financovanie svojich rozpočtov. V tom prípade je nevyhnutné pre miestnu územnú samosprávu mať reálnu možnosť ovplyvniť svoje príjmy. Na druhej strane sa miera autonómie prejaví aj v povinnosti niesť zodpovednosť za poskytovanie miestnych verejných statkov a služieb prostredníctvom výdavkov z vlastného rozpočtu na základe príjmovej základne.

R. A. Musgrave (1976) označuje jadrom fiškálnej decentralizácie v teórii fiškálneho federalizmu ako vhodné a obojstranne prospešné priradenie daňových a výdavkových kompetencií rôznym úrovniam verejnej správy. Ich kvalita a kvantita zohľadňuje politickú, ekonomickú a inštitucionálnu situáciu jednotlivých krajín. Zároveň je závislá aj od formy a stupňa uplatňovaných úloh územnej samosprávy.

Predmetom výskumu je vo fiškálnej decentralizácii hľadanie optimalizácie hlavne v daňových príjmoch, tvoriacich hlavný podiel na verejných príjmoch verejných rozpočtov. Decentralizácia kompetencií a zodpovednosti na obce vyžaduje tiež decentralizáciu daňového výnosu.

Pri definovaní pojmu fiškálna decentralizácia a jeho výskume sa často objavuje pojem „efektívnosť“. Vo všeobecnej rovine možno pod týmto pojmom chápať vzťah medzi účinkom poskytnutým skúmaným systémom a nákladmi nutnými na jeho dosiahnutie. W. Loehr a R. Manasan (1999) prišli s myšlienkou, že fiškálna decentralizácia má vplyv na alokačnú efektívnosť. Podľa ich názoru je podstatou to, že zdroje sú presúvané medzi výdavkovými kategóriami a lepšie zodpovedajú potrebám miestnych obyvateľov. Rozoznávajú dôležité rozmery rozhodujúce pre fiškálnu efektívnosť:

- I. Miestne zdanenie by malo spojiť poplatníkov týchto daní so službami, ktoré sú najpreferovanejšie, najviac žiaduce;**
- II. Štruktúra grantov a transferov z centrálného (štátneho) rozpočtu by mal poskytovať adekvátne finančné prostriedky bez nadmernej deformácie miestnych preferencií;**
- III. Systém verejných financií by nemal ohrozovať makroekonomickú stabilitu.**

Z hľadiska hĺbky uskutočnených reforiem v decentralizovanom fiškálnom systéme sa výskum zaoberá hlavne štyrmi piliermi fiškálnej decentralizácie: príjmy, výdavky, transfery medzi jednotlivými vládnyimi úrovňami a výškou miestneho zadlžovania. Tieto piliere tvoria nevyhnutný rámec fiškálnej decentralizácie, pričom vychádzajú z politických, právnych, ekonomických a sociálnych predpokladov. Všetky štyri piliere navzájom súvisia a podľa R. D. Ebela a S. Yilmaza (2002) je podmienkou pre dosiahnutie

efektívnosti fiškálnej decentralizácie zabezpečenie rozpočtovej samostatnosti a fiškálnej zodpovednosti územnej samosprávy.

Obrázok 6: Základné piliere fiškálnej decentralizácie podľa R. D. Ebela a S. Yilmaza



Zdroj: Vlastné spracovanie na základe R. D. Ebel, S. Yilmaz; Concept of Fiscal Decentralization and Worldwide Overview, (2002).

Autonómia rozpočtov jednotiek územnej samosprávy je nevyhnutne prepojená s prvým a druhým pilierom. Základnou podmienkou je nastavenie príjmového a výdavkového systému. Ten by mal viesť k efektívnemu a transparentnému rozdeľovaniu výdavkov s odpovedajúcou zodpovednosťou a kontrolou nad hospodárením.

I. Pilier – Príjmy

Medzi výškou daňového výnosu pre územnú samosprávu a jej zodpovednosťou pri využívaní takto získaných finančných prostriedkov by mala byť priama úmernosť. Elementárnym pravidlom by malo byť, že čím je širšia štruktúra miestneho daňového

výnosu, tým by mala byť aj vyššia zodpovednosť miestnych samosprávnych orgánov pri hospodárení.

V oblasti stanovenia vhodnej príjmovej základne pre jednotlivé stupne územnej samosprávy sa aplikovaním fiškálnej decentralizácie zmení vertikálna štruktúra daní. Táto zmena sa najhmatateľnejšie prejavuje priradením vlastných daní, každej vládnej úrovni, podľa územného princípu resp. podľa územného rozdelenia úžitkov odvodených z verejných statkov. Nastavenie vhodnej vertikálnej daňovej štruktúry je fundamentálnou záležitosťou, pokiaľ chceme dosiahnuť efektívne zabezpečovanie verejných statkov v rámci samosprávnej funkcie jednotiek územnej samosprávy.

„Právomoc v zdanení má vplyv na stupeň autonómie. Tak daňové určenie, ako aj právomoc v zdanení na jednotlivých vládnych úrovniach ovplyvňuje objem vlastných príjmov príslušných verejných rozpočtov. Správne nastavenie vertikálnej štruktúry daní je dôležité z hľadiska daňového pôsobenia, daňovej spravodlivosti či administratívnej náročnosti, respektíve znižovania nákladov na verejnú správu“ (Peková, 1992, s. 484). Pri otázke optimálneho daňového určenia sa v praktickej aj teoretickej rovine vedú rozsiahle diskusie. Ako tá jednoduchšia časť sa javí vymedzenie vhodných daní pre ústredný, centrálny rozpočet. Problémovjšie sa javí určenie daňovej skladby pre nižšie vládne úrovne. Odpoveď na túto komplikovanú záležitosť je pravidlo, podľa ktorého by každá jednotka v štruktúre územnej samosprávy mala platiť za svoj vlastný úžitok. Verejné statky produkované jednotkou územnej samosprávy, by mali byť financované rovnakou jednotkou. Na základe vyššie spomenutého pravidla na priradenie daňových príjmov jednotlivým úrovniam verejnej správy potom platí:

- **Progressívne dane by nemali byť použité pre rozpočty územnej samosprávy.** Mohli by vyvolať nekontrolovateľnú migráciu pracovných síl a kapitálu medzi decentralizovanými jednotkami;
- **Dane z pevného základu by sa mali využiť ako zdroj príjmu nižších vládnych úrovní.** Spadajú sem hlavne majetkové dane pretože predstavujú stabilnejší príjem;
- **Mobilné dane priznať centrálnej úrovni,** pretože sú menej stabilným a predvídateľným zdrojom príjmov;

- **Zdanenie prírodných zdrojov by mala mať v rukách centrálna vláda.** V inom prípade by došlo k porušeniu zásady spravodlivosti a vzhľadom na nerovnomerné rozloženie prírodného bohatstva by došlo vopred k diskvalifikácii oblastí chudobných na prírodné zdroje;
- **Decentralizované by mali byť miestne dane a poplatky.** Nebezpečenstvo, že by mohli vyvolať nespravodlivú distribúciu prostriedkov medzi územnosprávne jednotky je minimálna. Daňoví poplatníci môžu v tomto prípade ľahko kontrolovať, aké verejné potreby sú z týchto daní financované;
- **Nepriame spotrebné dane sú väčšinou zdrojom príjmu štátneho rozpočtu.**

Okrem daní s výlučným daňovým určením existujú aj tzv. zdieľané dane. V prípade zdieľaných daní, nižšie vládne úrovne participujú na celoštátnom výnose spotrebnej dane/spotrebných daní určitým percentom alebo prirážkou k dani. Zabezpečí sa tak návrat časti výnosu dane do oblastí odkiaľ pochádzajú.

Miestne dane možno považovať za univerzálne z hľadiska prepojenia zainteresovanosti územných celkov na všestrannom hospodárskom rozvoji v hraniciach svojho územia. V mnohých krajinách má najvýznamnejšie postavenie v systéme miestnych majetkových daní daň z nehnuteľností.

Tabuľka 5 : Odporúčané priradenie daní jednotlivým vládnym úrovňam

VLÁDNA ÚROVEŇ	ODPORÚČANÁ DAŇ
Centrálna úroveň	<ul style="list-style-type: none"> • Zdanenie prírodných zdrojov • Dedičské dane • Progresívna dôchodková daň
Stredná úroveň	<ul style="list-style-type: none"> • Daň z produktu podľa miesta pôvodu • Maloobchodná predajná daň • Zdanenie dôchodkov rezidentom • Dane z dôchodkových faktorov vo vlastníctve rezidentov a z dôchodkov rezidentov, ktoré vznikli v danej oblasti
Miestna úroveň	<ul style="list-style-type: none"> • Daň z nehnuteľností • Daň z mzdových prostriedkov • Užívateľské poplatky (Poplatky za užívanie)

Zdroj: Vlastné spracovanie na základe Musgrave a Musgrave, Veřejné finance v teorii a praxi, (1994).

Zjednodušené pravidlá na rozhodnutie, ktoré dane sa najlepšie hodia pre decentralizáciu prináša vo svojej práci aj Ter-Minassian (1997). Decentralizovaným jednotkám sa ako najviac vhodné javí prisúdenie daní, ktoré majú:

I. Relatívne nemobilnú daňovú základňu;

II. Relatívne rovnomerne rozloženú daňovú základňu;

III. Relatívne stabilné výnosy.

Odporúča sa, aby daňové príjmy decentralizovaných jednotiek pochádzali prioritne zo zdanenia jednotlivých rezidentov, majetku alebo podnikania na území samosprávnej jednotky.

II. Pilier – Výdavky

Decentralizovanie výdavkovej oblasti resp. výdavkového určenia je často považované za prvú a najdôležitejšiu oporu fiškálnej decentralizácie. Ostatné piliere (príjmy, dotácie a regulácia zadlženia) strácajú bez výdavkového určenia zmysel. Zanedbávanie výdavkovej otázky a prílišný dôraz na príjmovú stránku miestnych rozpočtov je obvyklým problémom mnohých transformujúcich sa štátov. Decentralizácia výdavkovej zodpovednosti vychádza rámcovo z normatívneho odporúčenia na rozdelenie fiškálnych funkcií medzi jednotlivé vládne úrovne.

Samotná decentralizácia výdavkovej zodpovednosti obsahuje viacero dimenzií. Na základe vymedzenia zodpovednosti jednotlivých vládnych úrovní, rozlišuje Jílek (2008) zodpovednosť za nasledovné oblasti:

I. Produkciu verejných statkov;

II. Zabezpečovanie a správu poskytovaných služieb;

III. Financovanie poskytnutých služieb;

IV. Stanovenie štandardov, noriem a regulácií pre zabezpečovanie služieb.

Existuje rozdiel medzi produkciou verejných statkov a ich zabezpečením. Miestna územná samospráva môže napríklad zabezpečovať zber a odvoz komunálneho odpadu

prostredníctvom súkromnej firmy, ktorá má zmluvný kontrakt s municipalitou na túto službu.

Svetová banka vo svojich dokumentoch odporúča nasledovné rozdelenie zodpovednosti za poskytovanie verejných statkov medzi rôzne vládne úrovne. Decentralizované úrovne verejnej vlády majú významnú úlohu hlavne pri zaisťovaní verejného poriadku, bývania, komunálnych služieb, zdravotníctva, vzdelania a sociálnej ochrany (tabuľka 6).

Tabuľka 6: Všeobecné odporúčania Svetovej banky pre výdavkové určenie

Verejný statok	Regulácia	Financovanie	Zabezpečovanie a správa	Produkcia, poskytovanie
Obrana	N	N	N	N
Ochrana životného prostredia	N, R	N, R, M	N, R, M	N, R, M, S
Verejný poriadok a bezpečnosť	N, R, M	N, R, M	N, R, M	N, R, M
Primárne a sekundárne vzdelanie	N, R, M	N, R, M	R, M	R, M, S
Terciálne vzdelanie	N, R	N, R	N, R	N, R, S
Zdravotná starostlivosť	N, R, M	N, R, M	R, M	R, M
Sociálna starostlivosť	N, R	N, R	R, M	R, M
Komunálne služby	N, M	M	M	M, S
Diaľnice, cesty a komunikačné siete	N, R, M	N, R, M	N, R, M	N, R, M, S

Legenda: N- národná úroveň, R- regionálna úroveň, M- miestna úroveň, S-súkromný

sektor **Zdroj:** Vlastné spracovanie

III. Pilier – Transfery medzi jednotlivými úrovňami vlád

Transferom medzi jednotlivými úrovňami vlád rozumieme redistribúciu časti výnosov z centrálnych daní do rozpočtov územnej samosprávy. Transfery a dotácie z centrálného rozpočtu poskytujú decentralizovaným vládnym úrovňam dostatočné finančné prostriedky. Vyrovnávajú tým pádom rozdiely, medzi rôznou výškou ich daňových príjmov a ich objektívnymi výdavkovými potrebami.

Problémy s neefektívnou spôsobenou fiškálnu decentralizáciou viedli centrálnu vládu k vytvoreniu rozsiahlych dotačných systémov s cieľom zabezpečiť minimálnu kvalitatívnu a kvantitatívnu úroveň verejných statkov na celom území (Peková,2004). Dotácie zo štátneho rozpočtu do rozpočtovej sústavy nižších vládných úrovní sú potom prejavom prerozdeľovacích procesov a prejavom solidarity.

Podľa E. Gramlicha (1987) existujú dva hlavné príčiny pre realizáciu dotačnej politiky vo vnútri rozpočtovej sústavy štátu. Dôvody pre pridelovanie dotácií decentralizovaným jednotkám územnej samosprávy sú :

I. Ekonomické;

II. Politické/inštitucionálne.

Prvý dôvod na existenciu dotácií je **ekonomický (I.)**. Ekonomické zdôvodnenie je založené na sledovaní cieľov na dosiahnutie efektívnosti, stability, spravodlivosti, ktoré sú v rôznej miere delegované na decentralizované jednotky. **Politické/inštitucionálne (II.)** pridelovanie dotácií zapríčiňuje vykonávanie stanovenej politickej línie centrálnu vlády decentralizovanými jednotkami.

W. Oates (1999) rozoznáva hlavné účely poskytovaných dotácií a rozdeľuje ich do nasledujúcich troch skupín:

I. Internalizáciu pozitívnych externalít, prekračujúca hranice jednotlivých územných samospráv;

II. Fiškálne vyrovnávanie vo vnútri fiškálneho systému medzi jednotlivými územnými samosprávami;

III. Udržiavanie spravodlivejšieho a efektívnejšieho daňového systému.

Dotácie a transfery decentralizovaným jednotkám sú typickým prejavom vertikálnej aj horizontálnej redistribúcie, pretože kompenzujú fiškálne rozdiely kapacity príjemcov. Tvoria významný nástroj fiškálnej politiky v decentralizovaných jednotkách. Cieľom je zabezpečiť vzájomne sa prekrývajúce ciele – financovanie služieb decentralizovaných jednotiek, dotovanie služieb decentralizovaných vládnych úrovní a vyrovnávanie fiškálnych disparít. Možno konštatovať, že dôvodom na existenciu a poskytovanie dotácií je najmä snaha o dosiahnutie spravodlivosti (rovnosti) pri rozdeľovaní a alokačnej efektívnosti.

IV. Pilier – Miestne zadlžovanie

Hospodárenie štátu alebo jeho jednotlivých vládnych úrovní sa môže dostať do situácie, kedy v rozpočte nie je dostatočné množstvo nenávratných finančných prostriedkov na krytie verejných statkov. Chýbajúce nenávratné finančné prostriedky môže územná samospráva nahradiť návratnými zdrojmi, ktoré však bude musieť skôr alebo neskôr vrátiť svojim veriteľom. Návratné zdroje sú spojené s úrokovým zaťažením a tým narastá objem dlhu.

Miestne zadlžovanie vyčleňuje R. Ebel a S. Ylmaz (2002) ako samostatný pilier fiškálnej decentralizácie. Vo svojej podstate sa decentralizovaným jednotkám otvoril priestor na získavanie úverov zo súkromného sektoru. Z dôvodu nízkej miery fiškálnej zodpovednosti miestnych predstaviteľov pristupuje väčšina krajín k zavedeniu limitov pre miestne zadlžovanie.

Zlaté pravidlo hovorí, že rozpočtový deficit by nemal prevyšovať celkové kapitálové výdavky. Na verejné pôžičky nie je stanovený žiadny strop, pretože vyššie deficity sú prijateľné len do výšky kapitálových výdavkov. Týmto spôsobom dnešní daňoví platcovia nezvyšujú svoj životný štandard na úkor budúcich daňových poplatníkov.

Vo všeobecnosti môžeme konštatovať, že decentralizované vládne úrovne by si nikdy nemali požičiavať na financovanie svojich prevádzkových nákladov. Zároveň však existujú oblasti, v ktorých sa aj miestna samospráva môže uvážene zadlžiť pokiaľ sa jedná o kapitálové investície.

Zhrnutie

Fiškálna decentralizácia je jednou zo základných foriem decentralizácie. Decentralizácia fiškálneho systému je proces presunu kompetencií a zodpovednosti za zaistovanie verejných statkov na lokálnu úroveň. Cieľom je obmedzovanie rastu verejného sektoru. Za najdôležitejší bod fiškálnej decentralizácie môžeme považovať priradenie vhodných príjmových a výdavkových oblastí jednotlivým úrovňam verejnej vlády. Z hľadiska hĺbky uskutočnených reforiem v decentralizovanom fiškálnom systéme sa výskum zaoberá hlavne štyrmi piliermi fiškálnej decentralizácie: príjmy, výdavky, transfery medzi jednotlivými vládnyimi úrovňami a výškou miestneho zadlžovania. Tieto piliere tvoria nevyhnutný rámec fiškálnej decentralizácie, pričom vychádzajú z politických, právnych, ekonomických a sociálnych predpokladov.

Otázky ku kapitole:

1. Ako môžeme definovať podstatu fiškálnej decentralizácie?
2. Ktorí autori skúmali fiškálnu decentralizáciu?
3. Čo patrí medzi základné piliere fiškálnej decentralizácie?
4. Ktorý z pilierov fiškálnej decentralizácie sa považuje za jej najdôležitejšiu časť?
5. V ktorých oblastiach by mali decentralizované vládne úrovne primárne vykonávať svoje právomoci?

5 ROZPOČET VEREJNEJ SPRÁVY A ÚZEMNEJ SAMOSPRÁVY

KLÚČOVÉ SLOVÁ:

rozpočet, rozpočtová sústava, rozpočtové príjmy, rozpočtové výdavky, COFOG, územná samospráva

Pojem rozpočet (angl. budget) pochádza zo starofrancúzskeho slova bouglette (*bydžél*) a znamená kožený vak na peniaze. Postupom času sa tento pojem stal viacvýznamovým. Právne vedy na rozpočet nahliadajú prioritne, ako na právny dokument. Podstatou rozpočtu je pre ekonómov bilancia príjmov a výdavkov. V teoretickej rovine predstavuje rozpočet dokument, ktorý vypovedá o finančných podmienkach a plánoch danej organizácie a obsahuje množstvo informácií o príjmoch, výdavkoch, cieľoch a prioritách organizácie.

Rozpočty územnej samosprávy patria do sústavy verejných rozpočtov. Každý rozpočet je zároveň aj peňažným fondom, s ktorým hospodári daná územnosprávna jednotka. Ako také sú jedným z najdôležitejších determinantov výkonu a rozvoja municipálnej a regionálnej ekonomiky. Rozpočet a celý rozpočtový proces je veličina na zabezpečenie a financovanie politiky na samosprávnej úrovni tým, že dáva do vzťahu plánované príjmy s plánovanými výdavkami.

Verejné financie sú spravované prostredníctvom systému verejných rozpočtov. Pod pojmom „verejný rozpočet“ si možno predstaviť širokú škálu finančných vzťahov, ktoré zahŕňajú rôzne druhy rozpočtov. Predpokladom úspešného fungovania štátu aj každej vládnej úrovne a subjektu verejnej správy je príslušný verejný rozpočet. Okrem sústavy verejných rozpočtov sa často využívajú aj ďalšie mimorozpočtové fondy, ktoré bývajú spravidla účelové. Verejné rozpočty a mimorozpočtové fondy tvoria dohromady rozpočtovú sústavu. Spôsobmi efektívnej tvorby, rozdelenia a použitia jednotlivých častí rozpočtovej sústavy sa zaoberajú verejné financie.

Štruktúra verejných rozpočtov úzko súvisí so štátotvorným usporiadaním krajiny. Verejná moc, resp. vláda, môže byť rôznorodo členená a hierarchicky usporiadaná.

Štruktúra verejných rozpočtov zodpovedá štruktúre verejnej vlády a verejnej správy. Čím je verejná vláda a verejná správa členitejšia, tým zložitejšia je aj rozpočtová štruktúra.

Verejné rozpočty a ostatné mimorozpočtové fondy sú vytvárané, rozdeľované a využívané primárne na základe princípov nenávratnosti, nedobrovoľnosti a neekvivalencie a spoločne tvoria rozpočtovú sústavu. Niekedy sa hovorí aj o článkoch rozpočtovej sústavy.

V teoretickej aj praktickej rovine existujú rôzne výklady toho, čo predstavujú verejné rozpočty. Mnohí tento termín chápu ako sústavu rozpočtových orgánov a inštitúcií, ktoré majú na starosti tvorbu a použitie verejných rozpočtov. K týmto orgánom patria finančné úrady, inštitúcie na úrovni miestnej samosprávy, pričom najvýznamnejším orgánom je ministerstvo financií. Iné poňatie verejných rozpočtov definuje verejné rozpočty ako sústavu vzťahov vo vnútri rozpočtovej sústavy. Ďalší pohľad na verejné rozpočty prepája obe predchádzajúce chápania a do verejných rozpočtov zahŕňa rozpočtové orgány a inštitúcie spolu s jednotlivými vzťahmi vo vnútri rozpočtovej sústavy.

Podľa V. Pavláška, H. Kunešovej a P. Hejdukovej (2009) je sústava verejných rozpočtov tvorená sústavou rozpočtov a vzťahov existujúcich medzi nimi a sústavou rozpočtových orgánov (inštitúcií), ktoré zabezpečujú tvorbu, distribúciu a použitie verejných rozpočtov a kontrolu ich plnenia. Toto chápanie verejných rozpočtov je zamerané na ich funkcie a vzájomnú väzbu medzi jednotlivými úrovňami.

Sústava verejných rozpočtov tvorí hlavný objekt záujmu verejných financií, pretože ilustrujú peňažné vzťahy, ktoré verejné financie tvoria. Túto sústavu je možné vnímať v niekoľkých rôznych rovinách :

I. primárna úroveň;

II. sekundárna úroveň;

III. terciárna úroveň.

V **primárnej rovine (I.)** sa sústava verejných rozpočtov chápe ako sústava orgánov a inštitúcií, ktoré sa starajú o tvorbu, rozdeľovanie, použitie a kontrolu hospodárenia verejných peňažných fondov. **Sekundárna úroveň (II.)** predstavuje štruktúru peňažných fondov a vzťahov medzi týmito fondmi. Poslednú, **teda terciárnu úroveň**

(III.), tvorí súbor inštitúcií, orgánov a peňažných fondov a súbor ich vzájomných vzťahov a pravidiel fungovania.

Štruktúru verejných rozpočtov môžeme skúmať z viacerých hľadísk, napríklad z hľadiska finančného alebo inštitucionálneho. Vďaka tomu Peková (2011) pod pojmom sústava verejných rozpočtov rozumie :

I. sústavu peňažných fondov;

II. sústavu rozpočtových vzťahov vo vnútri rozpočtovej sústavy;

III. sústavu orgánov a inštitúcií.

Sústava verejných rozpočtov je v každom štáte najdôležitejšou časťou rozpočtovej sústavy. Každý verejný rozpočet je dôležitým nástrojom politiky štátu a príslušnej vládnej úrovne. Využíva sa k zaisteniu funkcií štátu a jednotlivých článkov sústavy verejnej vlády. Do tejto sústavy zahrňame:

I. nadnárodný rozpočet;

II. ústredný rozpočet;

III. rozpočty územnej samosprávy;

IV. rozpočty verejných podnikov a verejnoprávnych neziskových organizácií.

Podmienkou existencie **nadnárodného rozpočtu (I.)** je existencia nadnárodnej organizácie, ako napríklad EÚ. Podľa štátoprávneho usporiadania v konkrétnom štáte môže byť **ústredným rozpočtom (II.)** krajiny federálny alebo štátny rozpočet. **Rozpočty územnej samosprávy (III.)** tvoria rozpočty všetkých stupňov územnej samosprávy, od obcí až po najvyšší samosprávny stupeň. Poslednou sústavou sú **rozpočty všetkých verejných podnikov a verejnoprávnych organizácií (IV.)** vo verejnom sektore. Patria sem rozpočty príspevkových organizácií a organizácií s právnou subjektivitou zriadených centrálnou úrovňou alebo územnou samosprávou. Pre každý verejný rozpočet je charakteristické, že je upravený právnym predpisom, samostatne zostavovaný a schvaľovaný, a stanovenú príjmovú základňu. Táto vlastná príjmová základňa zaisťuje danému verejnému rozpočtu čiastočnú nezávislosť.

Toto rozdelenie akceptuje aj E. Tomášková (2006), ktorá navyše vyčleňuje ešte jednu kategóriu, na ktorú sa dajú verejné rozpočty rozdeliť. Okrem rozdelenia verejných rozpočtov na štyri predchádzajúce skupiny, vyčleňuje **mimorozpočtové fondy** ako

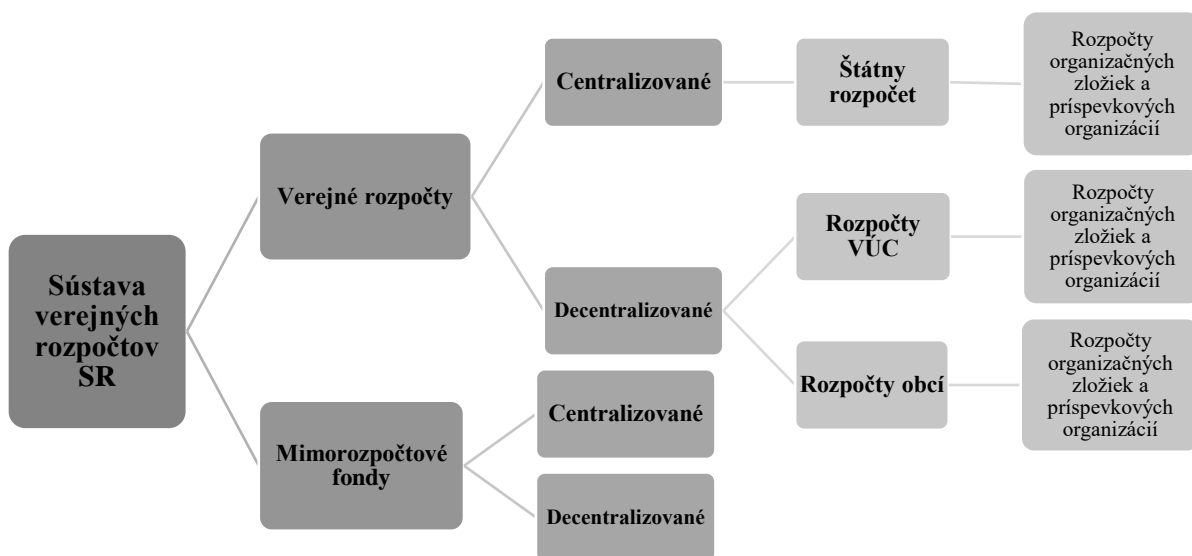
samostatnú kategóriu. Patria sem štátne fondy a tzv. mimorozpočtové parafiskálne fondy. Vyčlenenie štátnych fondov ako samostatnej kategórie odôvodňuje tým, že sú zriaďované samostatným zákonom ako právnické osoby. Zákon tiež určuje príjmy týchto fondov a účel ich využitia. Tieto fondy hospodária s verejnými prostriedkami a podieľajú sa na plnení špecifických potrieb obyvateľstva štátu, ktoré vláda pokladá za primárne. Mimorozpočtové parafiskálne fondy predstavujú fondy zverenecké. Tie sú najstarším typom účelových fondov zriaďovaných štátom. Jedná sa o sociálne poistenie fungujúce na nekomerčnom princípe. Zverenecké fondy tiež hospodária s verejnými prostriedkami určenými na sociálne zabezpečenie občanov.

Verejný rozpočet je dôležitým nástrojom štátu aj každej vládnej úrovne pre financovanie svojich potrieb a pre zabezpečenie rôznych druhov verejných statkov pre obyvateľov. Verejný rozpočet predstavuje nástroj na financovanie potrieb jednotlivých inštitúcií, ktoré sú zriadené na zabezpečovanie verejných statkov. Tieto inštitúcie a orgány verejnej správy sprostredkovávajú určité transfery vo vnútri systému. Tomu zodpovedá inštitucionálne poňatie rozpočtu, na ktorého maximalizácii má záujem predovšetkým administratíva, bez ohľadu na to, či sú služby, ktoré zaisťuje pre občanov, potrebné alebo žiadané. Inštitúcia alebo organizácia ponúka služby, ktoré sú podľa nej potrebné pričom to nemusí byť pravda. Týmto spôsobom býva často vo verejnom sektore dopyt vytváraný ponukou. To má praktické dôsledky na znižovanie efektívnej alokácie rozpočtových zdrojov.

Podobne negatívny dopad má paradoxne aj prax rozpočtového plánovania, kedy sa rozpočet zostavuje na rok a nehospodári sa podľa rozpočtovej prognózy. Rozpočtovaný príjem sa v mnohých prípadoch utráca na konci roku za každú cenu.

Verejný rozpočet slúži na financovanie cielene naprogramovaných potrieb v oblasti zabezpečovania rôznych verejných statkov. Tieto verejné statky z dlhodobého hľadiska rešpektujú nielen preferencie občanov z hľadiska štruktúry, kvantity a kvality verejných statkov, ale aj podľa ich ochoty platiť dane a užívateľské poplatky na produkciu a spotrebu verejných statkov.

Obrázok 7: Schéma verejných rozpočtov na Slovensku



Zdroj: vlastné spracovanie na základe B. Hamerníková – A. Maaytová, Veřejné finance, 2011.

Rozdelenie sústavy verejných rozpočtov na Slovensku sa nachádza v nasledujúcej schéme (Obrázok 7). Vychádzali sme pri tom z rozpracovania rozpočtovej problematiky od B. Hamerníkovej a A. Maaytovej, pričom sme daný model upravili a aplikovali na podmienky Slovenskej republiky.

Z uvedenej schémy vyplýva, že sústava verejných rozpočtov v Slovenskej republike sa člení na dva základné oddiely – verejné rozpočty a mimorozpočtové fondy. Obe tieto hlavné skupiny sa následne delia na centralizované a decentralizované časti. Najdôležitejšiu úlohu v celom systéme má centralizovaný štátny rozpočet a z neho sa následne odvíjajú rozpočty organizačných zložiek a príspevkových organizácií.

Nedeliteľnou súčasťou verejnej rozpočtovej sústavy sú aj mimorozpočtové fondy, ktoré slúžia predovšetkým na presnejšie vynakladanie štátnych výdavkov. Majú široký záber a zameriavajú sa na rôzne oblasti ekonomiky. Ich hlavná funkcia spočíva v zabezpečení dlhodobej stability účelovo vybraných verejných výdavkov s priamou väzbou na verejné príjmy.

V slovenskej a českej odbornej literatúre⁸ sa stretáme so štyrmi základným pohľadmi na rozpočet územnej samosprávy:

- I. Rozpočet ako peňažný fond;**
- II. Rozpočet ako bilancia;**
- III. Rozpočet ako finančný plán;**
- IV. Rozpočet ako nástroj verejnej politiky.**

Rozpočty územných samosprávnych jednotiek sú decentralizované peňažné fondy (**I.**), v ktorých sa koncentrujú príjmy a tie sa následne používajú na financovanie verejných aj zmiešaných statkov. Obdobne ako aj u iných verejných rozpočtov, sú rozpočty územno-samosprávnych jednotiek vytvárané, rozdeľované a používané s využitím nenávratného, neekvivalentného a nedobrovoľného spôsobu financovania.

Princíp nedobrovoľnosti znamená, že finančné prostriedky do rozpočtu plynú na základe povinnosti platiť dane. Túto povinnosť je možné pod hrozbou sankcií (napr. pokút) vynútiť. Princíp neekvivalencie je založený na tom, že neexistuje nárok na adekvátne plnenie za daň. Plnenie, ktoré dostane poplatník formou verejných výdavkov, nemusí byť ekvivalentné k jeho platbe. Súčasne u platieb vo forme daní a poplatkov nie je poplatníkovi známe do ktorých verejných statkov budú tieto finančné prostriedky alokované. Nenávratný princíp znamená, že zaplatenú daň nemožno požadovať späť a nikomu nevzniká nárok na protiplnenie. V súčasnosti v najväčšej miere plynú do rozpočtov prostriedky založené na princípoch nenávratnosti, nedobrovoľnosti a neekvivalentnosti. Konkrétne ide o rôzne dane, odvody, poplatky, prostriedky z európskych štrukturálnych fondov a príjmy z privatizácie .

Rozpočet územnosprávnej jednotky je z účtovného hľadiska bilanciou (**II.**), lebo zahŕňa všetky bežné aj kapitálové príjmy a výdavky. Táto bilancia sa dá rozdeliť na dve menšie sub-úrovne a to na :

- I. Bežnú bilanciu;
- II. Kapitálovú bilanciu.

⁸ Napríklad Peková, Pilný, Jetmar-*Verejná správa a finance veřejného sektoru* (2008); Provaníková, Sedláčková-*Financování měst, obcí a regionů* (2009); Medveď, Nemeč-*Verejné financie* (2011); Žárska a kol.-*Komunálna ekonomika a politika* (2007).

Bežná bilancia (I.) tvorí rozhodujúcu časť rozpočtu, pretože obsahuje bežné príjmy a bežné výdavky. Najväčší podiel výdavkov predstavujú obligatórne výdavky, ktoré sú exaktne stanovené a pri plánovaní rozpočtu ich nemožno vypustiť ani ovplyvniť. V dlhodobom hľadisku by mala byť bežná bilancia vyrovnaná, v lepšom prípade prebytková. Často krát nastáva situácia, kedy je však bežná bilancia obcí schodková. Kapitálová bilancia (II.) zahŕňa bežne sa neopakujúce príjmy a výdavky. Väčšinou sa jedná o jednorazové záležitosti. V prevažnej miere sa jedná o financovanie investícií do verejných statkov, od nich sa v budúcnosti očakáva požadovaný úžitok.

Rozpočet, ako výsledná bilancia hospodárenia sa dá charakterizovať nasledovným vzťahom:

$$\mathbf{Fa} + (\mathbf{P} - \mathbf{V}) = \mathbf{Fb}$$

Legenda: **Fa** - stav finančných prostriedkov na začiatku rozpočtového obdobia, **P** – príjmy, **V** – výdavky, **Fb** - stav finančných prostriedkov na konci rozpočtového obdobia.

Na rozdiel od účtovníctva, kde musí byť bilancia za zúčtovacie obdobie vyrovnaná, dochádza pri rozpočtoch územných samospráv na konci rozpočtového obdobia k určitým disproporciám. Po skončení obdobia, na ktoré bol rozpočet vytvorený dochádza k určitým disproporciám a môže skončiť ako *vyrovnaný rozpočet*, kedy sú príjmy a výdavky totožné, pričom k tejto situácii dochádza len vzácne. Ďalšou možnosťou je *prebytkový rozpočet*, keď príjmy prevýšili výdavky (ak je **Fb** väčšie ako **Fa**). V tomto prípade sa prebytková časť zvyčajne odvedie do rezervy pre ďalšie rozpočtové obdobie. Posledným prípadom je *schodkový rozpočet* (ak je **Fa** väčšie ako **Fb**), v ktorom prevažujú výdavky nad príjmami. V praxi sa najčastejšie stretávame s vyrovnávaním schodku použitím vlastných rezerv, zafinancovaním preklenovacím úverom alebo emitovaním cenných papierov.

Rozpočet územných samospráv býva spravidla zostavovaný na jedno rozpočtové obdobie, ktoré sa zhoduje so všetkými rozpočtami rozpočtovej sústavy a vo väčšine krajín sa zhoduje s kalendárnym rokom. Vďaka rozpočtu si vedía predstavitelia samosprávy rozvrhnúť svoje aktivity počas kalendárneho roka. Vďaka vopred stanovenému

finančnému plánu majú pred sebou zladenie príjmových možností a stanovenie prioritných výdavkových oblastí. Dôležitou rolu tu zohráva aj schopnosť predstaviteľov samosprávy dlhodobejšie a konceptnejšie uvažovať v dlhšom časovom horizonte.

Rozpočet predstavuje finančný plán (**III.**), ktorý by mal zaistiť solventnosť územnosprávnej jednotky, a to tým, že pripúšťa len tie výdavky, ktoré sú kryté príjmami, ktoré možno očakávať, existujúcimi rezervami alebo prípadnými pôžičkami, ktoré možno získať a splatiť .

Rozpočet územnej samosprávy je nástrojom na realizáciu stanovených koncepcií sociálneho a ekonomického rozvoja daného územia. Prostredníctvom rozpočtu sú alokované zdroje, stanovuje sa úroveň a celkové zameranie aktivít samosprávy. Rozpočet teda slúži na financovanie lokálnych a regionálnych potrieb, presadzovanie záujmov a plánovanie ekonomického aj spoločenského rozvoja územia. Tým, že poskytuje úplné informácie o finančnej situácii a plánoch, môže byť považovaný za základ kontroly a posudzovania efektívnosti jednotlivých aktivít a priorit územnej samosprávy.

Na základe vymedzenia širokej škály funkcií, ktoré rozpočty plnia R. Pospíšil (2013) identifikoval 3 spoločné roviny všetkých rozpočtov :

I. Rozhodovaciú;

II. Riadiacu;

III. Kontrolnú.

Rozhodovacia rovina rozpočtu (I.) sa prejaví pri rozhodnutí o tom, čo chce územná samospráva dosiahnuť. Predstavitelia samosprávy rozhodujú o umiestnení zdrojov medzi jednotlivé výdavkové alternatívy, teda medzi rôzne služby, investície a podobne. V prípade **riadiacej roviny (II.)** ide o alokáciu prostriedkov medzi jednotlivé organizačné jednotky samosprávy. Alokované zdroje sú následne k dispozícii (na mzdy, vybavenie, budovy a podobne) na dosiahnutie požadovaných výstupov. Posledná rovina rozpočtu je **kontrolná (III.)**. Vyplýva z legalizácie toho, koľko finančných prostriedkov územná samospráva získa a vynaloží, kto môže financie použiť a na aký účel.

Rozšírenú verziu toho, aké funkcie plní rozpočet územnej samosprávy predkladá Žárska (2007). Vychádza pri tom z funkcií verejných financií (verejných rozpočtov vo všeobecnosti) a aplikovala ich na konkrétne podmienky obecných rozpočtov :

I. Alokačná funkcia;

II. Distribučná/rozdeľovacia funkcia;

III. Stabilizačná funkcia;

IV. Kontrolná funkcia;

V. Stimulačná funkcia.

V prípade **alokačnej funkcie rozpočtov (I.)** sa vychádza zo skutočnosti, že niektoré oblasti nedokáže riešiť trhové prostredie a je preto nevyhnutné, aby zasiahol štát v zastúpení cez územnú samosprávu. Štát (centrálne vládna úroveň) využíva rozpočtový mechanizmus na zasahovanie do ekonomiky tým, že zabezpečenie určitého statku je v právomociach nižších vládnych úrovní – územnej samosprávy⁹. **Prerozdeľovacia funkcia (II.)** znamená, že rozpočty sú prostriedkom aj nástrojom distribúcie národného dôchodku. Veľká časť príjmov rozpočtov územnej samosprávy pochádza od ekonomických subjektov. Tie sa následne použijú vo forme výdavkov na zabezpečenie verejných statkov. Celková výška príjmov a výdavkov územnosprávnych celkov by mala odrážať objem právomocí, ktorými disponujú. **Stabilizačná funkcia (III.)** sa prejavuje ako opatrenia, ktorými sa jednotky územnej samosprávy snažia zabrániť alebo predchádzať negatívnym ekonomickým dopadom. Najzrejmším príkladom stabilizačnej funkcie rozpočtov je realizovanie reštriktívnej alebo expanznej lokálnej/regionálnej politiky. **Kontrolná funkcia (IV.)** sa prejavuje v kontrole plnenia cieľov finančnej a rozpočtovej politiky. Samotná kontrola nemá len statický charakter (kontrola príjmov a výdavkov), ale je spojená aj s dynamickou realizáciou opravných krokov, ktoré majú odstrániť nežiaduci stav. Posledná, **stimulačná (V.) funkcia** rozpočtov sa spája so záujmom a zainteresovanosťou jednotlivých aktérov pri realizácii rozpočtových príjmov a výdavkov. Dôraz sa kladie na vhodnú konštrukciu príjmov a výdavkov, tak aby motivovali k rozvoju územia.

⁹ Napríklad verejné osvetlenie, ktoré nemá priameho platcu a je hradené z rozpočtu obce.

Rozpočtové príjmy územnej samosprávy

Vhodne zostavený rozpočet územnej samosprávy predstavuje základ pre jej dobré hospodárenie v rozpočtovom období. Príjmy rozpočtu územnej samosprávy poskytujú predstaviteľom samosprávy možnosť na udržiavanie a rozvoj fungujúceho systému na zabezpečovanie verejných služieb. Príjmy územnosprávnych celkov sú určujúcim faktorom pre výšku výdavkov. Príjmy rozpočtu sú vo forme finančných prostriedkov, prostredníctvom ktorých realizuje územná samospráva výdaje potrebné na vlastný chod.

V teoretickej rovine by mala byť celková skladba príjmovej časti rozpočtu územnej samosprávy determinovaná podmienkami na diferenciáciu zdrojov. Príjmy by mali byť preto dostatočne výnosné, aby postačovali na dosiahnutie primeranej miery sebestačnosti jednotlivých samosprávnych úrovní a samosprávnych jednotiek. Súčasne časť príjmov by mala odrážať vlastnú aktivitu územnej samosprávy, ktorá má možnosti a schopnosti na získavanie vlastných nedaňových príjmov. Príjmy rozpočtov územnej samosprávy by mali byť rovnomerne rozložené z časového aj priestorového hľadiska, aby nedochádzalo ku vzniku veľkým disparitám v rámci fiškálneho systému. Zároveň by ale nemali byť administratívne náročné a správne náklady na výber daní a poplatkov by sa mali držať na čo najnižšej úrovni.

Tabuľka 7 : Príjmy rozpočtu územnej samosprávy z viacerých hľadísk

HEADISKO				
Použitie	Ekonomické	Zdroj	Návratnosť	Záväznosť
<ul style="list-style-type: none">• Bežné• Kapitálové	<ul style="list-style-type: none">• Daňové• Nedaňové	<ul style="list-style-type: none">• Vlastné• Cudzie	<ul style="list-style-type: none">• Návratné• Nenávratné	<ul style="list-style-type: none">• Obligatórne• Fakultatívne

Zdroj: Vlastné spracovanie

Z hľadiska použitia príjmov rozlišujeme bežné a kapitálové príjmy. Bežné príjmy sú charakteristické tým, že sa môžu využiť len na financovanie bežných výdavkov¹⁰. Kapitálové príjmy sú potom príjmy z predaja alebo prenájmu majetku územnej samosprávy a väčšinou slúžia na realizáciu investičných potrieb.

Pri použití ekonomického hľadiska rozdelíme príjmy na daňové a nedaňové. Daňové príjmy rozpočtov územnej samosprávy tvoria finančné prostriedky, ktoré do rozpočtu pritekli po zaplatení rôznych daní a predstavujú výraznú položku. „*Dane sú povinné platby spojené s určitými aktivitami. Príjmy vyberané daňami sa používajú na nákup vstupov nutných k produkcii verejne poskytovaných statkov a služieb*“ (Hyman, 2008, str. 404). Pre skupinu príjmov označovaných ako nedaňové vo všeobecnosti platí, že sú závislé na aktivite jednotiek územnej samosprávy. Výrazne na ne vplyva aj rozsah vlastníckych práv k majetku. Výšku a štruktúru nedaňových príjmov¹¹ priamo ovplyvňujú svojim chovaním samosprávne jednotky.

Aplikovaním rozdelenia príjmov rozpočtov územnej samosprávy podľa zdroja, sa vytvoria dve skupiny príjmov. Vlastné príjmy tvoria všetky príjmy rozpočtu, ktoré plynú z vlastných príjmových zdrojov. Spadajú sem tak daňové a nedaňové príjmy ako aj ostatné príjmy napríklad výnosy z pokút, zbierok. Cudzie alebo externé príjmy sú príjmy, ktoré pritečú do rozpočtu územnej samosprávy z cudzích príjmových zdrojov. Územné samosprávy ich získavajú buď zo štátneho rozpočtu formou dotácií a transferov alebo od peňažných ústavov ako úvery, pôžičky alebo emisie cenných papierov.

Daňové príjmy, transfery a dotácie a v neposlednom rade nedaňové príjmy, v zmysle príjmov súvisiacich s vlastnou aktivitou, tvoria z hľadiska návratnosti nenávratné príjmy. Predstavujú finančné vzťahy tvorby územných rozpočtov na princípe nenávratnosti, neekvivalencie a nedobrovoľnosti. Opačnú skupinu, teda návratné príjmy rozpočtu územnej samosprávy zastupujú úvery alebo pôžičky, ktoré sú spájané s povinnosťou ich za určitých podmienok splatiť.

¹⁰ Bežné výdavky vznikajú územnej samospráve v súvislosti s bežnou činnosťou a spadajú sem položky ako platy, mzdy, služby, energie, materiál, opravy alebo nájomné.

¹¹ Do nedaňových príjmov patria poplatky za služby, ktoré poskytuje obec, prijaté úroky, dividendy, splátky pôžičiek, prijaté sankčné platby, príjmy z prenájmu majetku a z podnikania.

Príjmy rozpočtu územnej samosprávy sú veľmi rôznorodé. Z ekonomického hľadiska je významné rozlišovať príjmy na tie, ktoré môže územná samospráva ovplyvniť svojim rozhodnutím a činnosťou a na tie, ktoré svojimi aktivitami ovplyvniť nemôže, pretože sú závislé od rozhodnutia centrálnej vládnej úrovne – štátu.

Rozpočtové výdavky územnej samosprávy

Decentralizácia zabezpečovania verejných statkov je dlhotrvajúci proces, ktorý je výrazne spojený s fiškálnou decentralizáciou. Jednotlivé stupne územnej samosprávy sa značne podieľajú na zabezpečovaní a financovaní stále väčšieho spektra verejných statkov pre svojich obyvateľov. Objem výdavkov rozpočtov územnej samosprávy neustále rastie, čo je odrazom zvýšenej autonómie a zodpovednosti územnej samosprávy za zabezpečovania a financovanie verejného sektora na svojom území. Vynakladané finančné prostriedky sú územnou samosprávou najčastejšie vynakladané na starostlivosť o verejné zdravie, rekreačné vybavenie, verejnú dopravu a sociálne služby. Na výšku výdavkov vplýva rozpočtové obmedzenie zo strany príjmov a rozsah zodpovednosti a právomocí.

Klasifikácia výdavkov územnej samosprávy je obdobná ako tomu je pri štátnom výdavkoch. Konkrétne členenie určuje v každom štáte rozpočtová skladba. Existujú však ďalšie všeobecne sa uplatňujúce hľadiská na klasifikáciu výdavkov územných samospráv.

Tabuľka 8 : Klasifikácia výdavkov územnej samosprávy podľa rôznych hľadísk

HLADISKO			
Ekonomické	Rozpočtové plánovanie	Charakter infraštruktúry	Funkcie verejných financií
Bežné Kapitálové	Plánované Neplánované	Ekonomické Sociálne	Alokačné Redistribučné Stabilizačné

Zdroj: Vlastné spracovanie na základe J. Peková, Finance územní samosprávy, (2011).

Z ekonomického hľadiska delíme výdavky územnej samosprávy na bežné a kapitálové. *Bežné výdavky* sú opakujúce sa výdavky, z ktorých sa financujú bežné potreby

v príslušnom rozpočtovom roku. Základný účel ich vynaloženia je najčastejšie oblasť platov zamestnancov, nákup potrebných materiálov, palív, vody a energií, nákup služieb a sociálne dávky. Bežné výdavky slúžia na pokrytie pravidelne sa opakujúcich potrieb v príslušnom roku. Preto bývajú označované ak ako prevádzkové výdavky. *Kapitálové výdavky* slúžia k financovaniu dlhodobých, bežne sa neopakujúcich potrieb. Ide o investície presahujúce jedno rozpočtové obdobie a spravidla sú jednorazové. Vychádzajú z rozloženia a postupu realizácie jednotlivých projektov až do doby ich dokončenia. Súvisia teda so splácaním pôžičiek na financovanie vlastných investícií. Kapitálové výdavky financované z kapitálovej časti rozpočtu obce súvisia nielen s výdajmi vynaloženými na získanie nových investícií ale aj so splácaním istiny pôžičiek, ktoré si daný subjekt požičal na financovanie minulých investícií.

Podstatné je členenie výdavkov z hľadiska rozpočtového plánovania na plánované a neplánované. *Plánované výdavky* rozpočtov jednotiek územnej samosprávy sú tie, ktoré možno s veľkou presnosťou vopred predpokladať a jasne naplánovať. Významný objem z nich tvoria bežne sa opakujúce, prevádzkové výdavky. Príslušné orgány môžu zvažovať ich objem a štruktúru s ohľadom na rozpočtové obmedzenia. Jednotka územnej samosprávy je však prinútená pri uprednostňovaných statkoch vynaložiť finančné prostriedky zo zákona a nemôže rozhodnúť o možných úsporách. *Neplánované výdavky* predstavujú náhodné výdavky, ktorých vznik je ťažké predpovedať a vyskytli sa počas rozpočtového obdobia. Ich vznik podlieha len veľmi nejasej predikcii s veľmi obmedzeným odhadom celkovej výšky výdavkov. Patria sem najmä výdavky spojené so živelnými pohromami, ktoré poškodia majetok ale aj sankčné poplatky – pokuty, penále za porušenie legislatívnych noriem alebo rozpočtovej zodpovednosti.

Členenie výdajov rozpočtov územnej samosprávy podľa charakteru infraštruktúry vytvára dva druhy výdavkov: na ekonomickú a na sociálnu infraštruktúru. *Výdavky na ekonomickú infraštruktúru* zahŕňajú výdavky na produkciu statkov. Predstavujú finančné prostriedky smerujúce z rozpočtu územnej samosprávy a sú určené na produkciu statkov. Dotované sú nimi samosprávne podniky zabezpečujúce služby¹². V určitých prípadoch sem spadajú aj prípadné dotácie a pôžičky súkromnému sektoru na podporu podnikania

¹² Napríklad prevádzku a údržbu miestnych komunikácií, verejných priestranstiev a zelene, kanalizácií, čističiek, verejného osvetlenia atď.

a zvýšenie zamestnanosti. *Výdavky na sociálnu infraštruktúru* v sebe koncentrujú bežné a kapitálové výdavky na vzdelanie a starostlivosť o zdravie, na sociálne peňažné transfery, výdavky na prevádzku sociálnych zariadení alebo na kultúru a šport. Súhrnne sa niekedy označujú aj ako výdavky na občiansku vybavenosť. V praxi majú najčastejšie podobu dotácií vlastným (obecným, mestským, regionálnym) neziskovým organizáciám, ktoré príslušné druhy verejných služieb zaisťujú.

Ak posudzujeme výdavky z hľadiska funkcií verejných financií, môžeme ich rozdeliť na alokačné, redistribučné a stabilizačné činnosti. *Alokačné výdavky* pozostávajú z výdavkov na nákup služieb od súkromného sektora prostredníctvom verejných zákaziek alebo od vlastných podnikov a organizácií. Zaraďujú sa sem aj úhrady prípadnej straty vlastných podnikov založených územnou samosprávou. Tieto výdaje slúžia na financovanie tak čistých verejných statkov (napr. bezpečie, osvetlenie, komunikácie, správa) ako na hradenie zmiešaných statkov (napr. vzdelanie, sociálne služby, MHD). Alokačné výdavky majú vo svojich dôsledkoch aj určité stabilizačné a regulačné účinky¹³. Klasické *redistribučné výdavky* v sociálnej oblasti na území samosprávnej jednotky sú malé. Ide o doplnkové peňažné transfery obyvateľom (nenárokové sociálne dávky, dotácie a rôzne príspevky a kompenzácie), keďže rozhodujúcu časť sociálnych dávok je poskytovaná centrálnou úrovňou zo štátneho rozpočtu. Okrem prípadného prerozdelenia financií miestnym obyvateľom majú redistribučné výdavky aj ďalšiu úlohu, a to vyrovnávať rozdiely v rámci jednej vládnej úrovni. Dochádza k prerozdeleniu finančných prostriedkov v rámci jednej rozpočtovej sústavy. V krajinách kde sa využíva horizontálny model finančného vyrovnávania plynú transfery a dotácie do rozpočtov chudobnejších obcí a regiónov. *Stabilizačné výdavky obcí* slúžia na realizáciu komunitného plánovania, ktoré venuje pozornosť starostlivosti a službám pre ohrozené skupiny obyvateľov. Zároveň tieto výdavky slúžia územnej samospráve na podporu vytvorenia pracovných príležitostí a zvýšenie zamestnanosti v súkromnom sektore, alebo vytváraním pracovných príležitostí rozširovaním verejnoprospešných prác a služieb.

¹³ V prípade nákupov služieb územnej samosprávy od súkromného sektora ovplyvňuje táto aktivita dopyt a tým vplýva aj na ponuku. To má vplyv na rast pracovných príležitostí a stabilizáciu lokálnej zamestnanosti.

V medzinárodnom meradle sa najčastejšie pri sledovaní funkčného rozdelenia výdavkov využíva metodika COFOG. Klasifikácia výdavkov metodikou COFOG je medzinárodne využívaná a používajú ju najvýznamnejšie organizácie pre zistenie štatistických údajov krajín. Na základe tohto funkčného vymedzenia výdavkov všetkých vládnych úrovní (centrálna, regionálna, lokálna) majú založené svoje databázy napríklad OECD a EÚ (Eurostat). Výdavkové oblasti – funkčná klasifikácia podľa metodiky COFOG rozčleňuje výdavky do desiatich oblastí:

- **01 Všeobecné verejné služby**
 - 01.1 Výkonné a zákonodarné orgány, finančné a rozpočtové záležitosti, zahraničné vzťahy
 - 01.2 Zahraničná ekonomická pomoc
 - 01.3 Všeobecné služby
 - 01.4 Základný výskum
 - 01.5 Výskum a vývoj v oblasti všeobecných verejných služieb
 - 01.6 Všeobecné verejné služby inde neklasifikované
 - 01.7 Transakcie verejného dlhu
 - 01.8 Transfery všeobecnej povahy medzi rôznymi úrovňami verejnej správy

- **02 Obrana**
 - 02.1 Vojská obrana
 - 02.2 Civilná ochrana
 - 02.3 Zahraničná vojenská pomoc
 - 02.4 Výskum a vývoj v oblasti obrany
 - 02.5 Obrana inde neklasifikovaná

- **03 Verejný poriadok a bezpečnosť**
 - 03.1 Policajné služby
 - 03.2 Ochrana pred požiarmi
 - 03.3 Súdny
 - 03.4 Väzenie
 - 03.5 Výskum a vývoj v oblasti verejného poriadku a bezpečnosti
 - 03.6 Verejný poriadok a bezpečnosť inde neklasifikované

- **04 Ekonomická oblasť**
 - 04.1 Všeobecná ekonomická, obchodná a pracovná oblasť
 - 04.2 Poľnohospodárstvo, lesníctvo, rybné hospodárstvo a poľovníctvo
 - 04.3 Palivá a energia
 - 04.4 Ťažba, výroba a výstavba
 - 04.5 Doprava
 - 04.6 Komunikácia
 - 04.7 Ostatné odvetvia
 - 04.8 Výskum a vývoj v ekonomickej oblasti

04.9 Ekonomická oblasť inde neklasifikovaná

- **05 Ochrana životného prostredia**
 - 05.1 Nakladanie s odpadmi
 - 05.2 Nakladanie s odpadovými vodami
 - 05.3 Znižovanie znečistenia
 - 05.4 Ochrana prírody a krajiny
 - 05.5 Výskum a vývoj v oblasti ochrany životného prostredia
 - 05.6 Ochrana životného prostredia inde neklasifikovaná

- **06 Bývanie a občianska vybavenosť**
 - 06.1 Rozvoj bývania
 - 06.2 Rozvoj obcí
 - 06.3 Zásobovanie vodou
 - 06.4 Verejné osvetlenie
 - 06.5 Výskum a vývoj v oblasti bývania a občianskej vybavenosti
 - 06.6 Bývanie a občianska vybavenosť inde neklasifikovaná

- **07 Zdravotníctvo**
 - 07.1 Zdravotnícke výrobky, prístroje a zariadenia
 - 07.2 Ambulantná zdravotná starostlivosť
 - 07.3 Ústavná zdravotná starostlivosť
 - 07.4 Ochrana, podpora a rozvoj verejného zdravia
 - 07.5 Výskum a vývoj v oblasti zdravotníctva
 - 07.6 Zdravotníctvo inde neklasifikované

- **08 Rekreačia, kultúra a náboženstvo**
 - 08.1 Rekreačné a športové služby
 - 08.2 Kultúrne služby
 - 08.3 Vysielacie a vydavateľské služby
 - 08.4 Náboženské a iné spoločenské služby
 - 08.5 Výskum a vývoj v oblasti rekreácie, kultúry a náboženstva
 - 08.6 Rekreačia, kultúra a náboženstvo inde neklasifikované

- **09 Vzdelávanie**
 - 09.1 Predprimárne a primárne vzdelávanie
 - 09.2 Sekundárne vzdelávanie
 - 09.3 Postsekundárne neterciárne vzdelávanie
 - 09.4 Terciárne vzdelávanie
 - 09.5 Vzdelávanie nedefinované podľa úrovne
 - 09.6 Vedľajšie služby v školstve
 - 09.7 Výskum a vývoj v oblasti vzdelávania
 - 09.8 Vzdelávanie inde neklasifikované

- **10 Sociálne zabezpečenie**
 - 10.1 Choroba, invalidita a ťažké zdravotné postihnutie

- 10.2 Staroba
- 10.3 Pozostalí
- 10.4 Rodina a deti
- 10.5 Nezamestnanosť
- 10.6 Bývanie
- 10.7 Sociálna pomoc občanom v hmotnej a sociálnej núdzi
- 10.8 Výskum a vývoj v oblasti sociálneho zabezpečenia
- 10.9 Sociálne zabezpečenie inde neklasifikované

Medzi faktory, ktoré limitujú faktickú samostatnosť územnej samosprávy pri rozhodovaní o výdavkoch finančných prostriedkov patria :

- I. Národné zmluvy**, ktoré sa týkajú platieb alebo sú to zmluvy odborových zväzov;
- II. Povinnosť zabezpečovať určité služby a statky**, pričom táto úloha je daná platnou legislatívnou úpravou;
- III. Určitý kvalitatívny štandard služby** sa dosiahol a predpokladá sa jeho zachovanie aj v budúcnosti;
- IV. Demografické faktory spolu s prírodnými podmienkami obce** majú podstatný vplyv na výšku a štruktúru obecných výdavkov;
- V. Celková ekonomická situácia** sa taktiež odrazí na výdavkovej časti rozpočtu, najmä vo vzťahu k centrálnej vláde a dotáciám zo štátneho rozpočtu.

Tieto faktory majú vplyv na možnosť samostatne rozhodovať o využití finančných prostriedkov územnosprávnej jednotky. Nedá sa vybrať, ktorý z týchto faktorov má najvýraznejší vplyv, pretože sa postupom času obmieňajú a často prelínajú a dopĺňajú.

Zhrnutie

Verejné financie sú spravované prostredníctvom systému verejných rozpočtov. Pod pojmom „verejný rozpočet“ si možno predstaviť širokú škálu finančných vzťahov, ktoré zahŕňajú rôzne druhy rozpočtov. Štruktúra verejných rozpočtov úzko súvisí so štátotvorným usporiadaním krajiny. Verejný rozpočet slúži na financovanie cielene naprogramovaných potrieb v oblasti zabezpečovania rôznych verejných statkov. Rozpočty územných samosprávnych jednotiek sú decentralizované peňažné fondy, v

ktorých sa koncentrujú príjmy a tie sa následne používajú na financovanie verejných aj zmiešaných statkov. Rozpočet územnosprávnej jednotky je z účtovného hľadiska bilanciou, lebo zahrňuje všetky bežné aj kapitálové príjmy a výdavky. Rozpočet predstavuje finančný plán, ktorý by mal zaistiť solventnosť územnosprávnej jednotky. Rozpočet územnej samosprávy je nástrojom na realizáciu stanovených koncepcií sociálneho a ekonomického rozvoja daného územia. Prostredníctvom rozpočtu sú alokované zdroje, stanovuje sa úroveň a celkové zameranie aktivít samosprávy. Rozpočet teda slúži na financovanie lokálnych a regionálnych potrieb, presadzovanie záujmov a plánovanie ekonomického aj spoločenského rozvoja územia.

Otázky ku kapitole:

1. Čo tvorí sústavu verejných rozpočtov?
2. Na aké kategórie môžeme rozdeliť príjmy rozpočtu územnej samosprávy?
3. Aký je rozdiel medzi bežnými a kapitálovými príjmami?
4. Ako môžeme klasifikovať výdavky územnej samosprávy podľa rôznych hľadísk?
5. Čo je to klasifikácia COFOG?

ZOZNAM POUŽITEJ LITERATÚRY

1. ARROW, K. J. 1951. Social Choice and Individual Values. New York: John Wiley and Sons, 1951, 99 pp.
2. BAILEY, S. J. 2004. Veřejný sektor: Teorie, politika a praxe. Praha: Eurolex Bohemia, 2004. 455 s.
3. BESLEY, T. - COATE, S. 2003. Centralized Versus Decentralized Provision of Local Public Goods: A Political Economy Approach. In Journal of Public Economics. 2003, vol. 87, No. 2, 2611–2637 pp.
4. BIANCHI – GIOVINI – BŽUNDA. 1891. Ottův slovník naučný : ilustrovaná encyklopedie obecných vědomostí ; čtvrtý díl. Praha : J.Otto, 1891. 1026 s.
5. BIRD, R. M. 1999. Fiscal federalism. In The Encyclopedia of Taxation and Tax Policy. Washington D.C. : Urban Institute Press, 1999. 326-342 pp.
6. BLŮCHLIGER, H. - RABESONA, J. 2009. The fiscal autonomy of sub-central governments: an update [online]. OECD, 2009. 20 pp.
7. COHEN, M. J.; PETERSON, B. S. 1999. Administratie Decentralizatin. Strategie for Developing Countries. West Hartfrd: Kumarian Press, 1999. 224 pp.
8. COLE, D. 1991. The encyclopedic dictionary of economics, fourth edition. Guilford: Dushkin Publishing Group, Inc., 1991, 270 s.
9. DVOŘÁK, P., 2008. Veřejné finance, fiškálna nerovnováha a finanční krize. Praha: C.H. Beck, 2008. 343 s.
10. EATON, K. – KAISER, K.A. – SMOKE, P.J. 2011. The Political Economy of Decentralization Reforms: Implications for Aid Effectiveness. Washington D.C. : World Bank, 2011. 120 pp.
11. EBEL, R.D. – YILMAZ, S. 2002. Concept of Fiscal Decentralization and Worldwide Overview, [online]. World Bank Institute, 2002. 64 pp.
12. Economic Studies. 2002, vol. 69, No.3, pp. 313–337.
13. FOSSATI, A. - PANELLA, G. 1999. Fiscal federalism in the European Union. London: Routledge, 1999. 301 pp.
14. FOSSATI, A. - PANELLA, G. 1999. Fiscal federalism in the European Union. London: Routledge, 1999. 301 pp.

15. GRAMLICH, E. M. 1987. A Policymaker's Guide to Fiscal Decentralization. In: National Tax Journal, 1987, vol. 46, no.2, 229-235 pp.
16. HALÁSEK, D. 2007. Veřejná ekonomika. Opava: Optys, 2007. 208 s.
17. HALÁSKOVÁ, M. 2006. Veřejná správa v České republice a v zemích EU. Ostrava: Vysoká škola báňská – technická univerzita Ostrava, Ekonomická fakulta, 2006. 136 s.
18. HAMERNÍKOVÁ, B. - KUBÁTOVÁ, K. 2004. Veřejné finance, 2. Vyd. Praha: Eurolex Bohemia, 2004. 402 s.
19. HAMERNÍKOVÁ, B. - MAAYTOVÁ, A. a kol. 2011. Veřejné finance. Praha: ASPI Wolters Kluwer, 2011. 340 s.
20. HATFIELD, J.H. 2006. Federalism, Taxation, and Economic Growth. In Research paper, 130 pp.
21. HENDRYCH, D. a kol. 2014. Správaní věda – Teorie veřejné správy. 4. vydanie. Praha: Wolters Kluwer, 2014. 244 s.
22. HYMAN, D. N. 2008. Public Finance. A Contemporary Application of Theory to Policy. Mason : Thomson South-Western, 2008. 748 s.
23. INMAN, R. P. - RUBINFELD, D. L. 1997. Rethinking Federalism. In Journal of Economic Perspectives. 1997, vol. 11, no. 3, 43–64 pp.
24. JAKUBÍKOVÁ, E. - HORVÁTHOVÁ, L. 2008. Verejné financie. Košice: Technická univerzita v Košiciach, 2008. 98 s.
25. JÍLEK, M. 2008. Fiskální decentralizace, teorie a empirie. Praha: ASPI Wolters Kluwer, 2008. 428 s.
26. JOHNSON, R. W.; MINIS, H. P. 1996. Toward Democratic Decentralization: Approaches to Promoting Good Governance. [online]. Research Triangle Institute, 1996, 1-10 pp.
27. KEE, J. E. 2003. Fiscal Decentralization: Theory as Reform. [online] Administration Public Panama, VII Congress, October, 2003. 34 pp.
28. KRUNTORÁDOVÁ, I. 2015. Politické aspekty financování českých měst. Praha: Karolinum, 2015. 194 s.
29. KUNC, J. 1996. Demokracie a ústavnost. Praha: Karolinum, 236 s.
30. LAJTKEPOVÁ, E. 2007. Veřejné finance. Brno : Akademické nakladatelství CERM, 2007. 151 s.

31. LEE, R.D. – JOHNSON, R.W. – JOYCE, P.G. 2013. Public Budgeting Systems. London: Jones and Bartlett Publishers, 2013. 656 pp.
32. LITVACK, J. - SEDDON, J. 1999. Decentralization Briefing Notes. [online]. World Bank Institute. 1999. 110 pp.
33. LITVACK, J.; SEDDON, J.; BIRD, R. 1998. Rethinking Decentralization in Developing Countries. Washington, D.C.: The World Bank, 1998. 48 pp.
34. LOCKWOOD, B. 2002. Distributive Politics and the Costs of Centralization. In Review of Economic Studies. 2002, vol. 69, No.3, 313–337 pp.
35. LOEHR, W. – MANASAN, R. 1999. Fiscal Decentralization and Economic Efficiency: Measurement and Evaluation [online]. Cambridge : CAER II Project Office, 1999. 85 pp.
36. LOVAŠ, L. 2001. Metódy výskumu pre verejnú správu. Košice: Univerzita P. J. Šafárika. 106 s.
37. MAAYTOVÁ, A. 2012. Verejné finance. Praha: VŠEM, 2012, 187 s.
38. MACLEAN, M. 2003. Developing a Research Agenda on the Gender Dimensions of Decentralization: Background Paper for the IDRC. [online]. University of Toronto Research Associate. Gender Unit, IDRC, 2003. 39 pp.
39. MACHAJOVÁ, J., a kol. 2014. Všeobecné správne právo. Bratislava: Eurokódex, 2014. 708 s.
40. McLURE, CH. – MARTINEZ-VAZQUEZ, J. 2005. The Assignment of Revenues and Expenditures in Intergovernmental Fiscal Relations [online]. World Bank Institute, 2005. 40 pp.
41. MCWHINNEY, E. 1965. Comparative Federalism. 2. Ed, Toronto: University of Toronto Press, 1965, 114 pp.
42. MEDVEĎ, J. - NEMEC, J. a kolektív. 2011. Verejné financie. Bratislava : Sprint dva, 2011. 640 s.
43. MĚRTLOVÁ, L. 2011. Úvod do veřejných financí v České republice. Jihlava: Vysoká škola polytechnická, 2011. 77 s.
44. MUSGRAVE, R. A. - MUSGRAVE, P.B. 1994. Verejné finance v teorii a praxi. Praha: Management Press, 1994. 946 s.

45. MUSGRAVE, R. A. 1959. *The Theory of Public Finance: A Study in Public Economy*. New York: McGraw Hill Book Company, 1959. 629 pp.
46. MUSGRAVE, R.A. 1976. Adam Smith on Public Finance and Distribution. In *The market and the State, essays in honor of Adam Smith*. Oxford: Claredon Press, 1976. 296-319 pp.
47. NISKANEN, W. A. 1971. *Bureaucracy and Public Economics*. Chicago: Aldine Press, 1971. 251 pp.
48. NIŽŇANSKÝ, V. – CIBÁKOVÁ, V. – HAMALOVÁ, M. 2014. *Tretia etapa decentralizácie verejnej správy na Slovensku*. Bratislava: Wolters Kluwer, 2014. 232 s.
49. OATES, W. E. 1972. *Fiscal federalism*. San Diego: Harcourt Brace Jovanovich, 1972. 256 pp.
50. OATES, W. E. 1991. Fiskální federalismus: přehled teoretického výzkumu a praktických výsledků. In: *Finance a úvěr - Czech Journal of Economics and Finance*, 1991. vol. 41, no 6, 261-276 s.
51. OATES, W. E. 2005. Toward A Second-Generation Theory of Fiscal Federalism. In *International Tax and Public Finance*. 2005, vol. 12, no. 4, 349-373 pp.
52. OLSON, M. 1969. The Principle of Fiscal Equivalence: The Division of Responsibilities among Different Levels of Government. In *American Economic Review*. 1969, vol. 59, no. 2, 479-487 pp.
53. PAŘÍZKOVÁ, I. 2008. *Finance územní samosprávy*. 1. vyd. Brno: TRIBUN EU s.r.o., 2008. 238 s.
54. PAVLÁSEK, V., KUNEŠOVÁ, H., HEJDUKOVÁ, P. 2009. *Veřejné finance a daně*. Plzeň: NAVA, 2009. 224 s.
55. PEKOVÁ, J. 1992. K některým problémům fiskálního federalismu. In: *Finance a úvěr*. 1992. roč. 42, č. 10, 480-494 s.
56. PEKOVÁ, J. 2004. *Hospodaření a finance územní samosprávy*. Praha: Management Press, 2004. 201 s.
57. PEKOVÁ, J. 2011. *Finance územní samosprávy - Teorie a prax v ČR*. Praha: Wolters Kluwer, 2011. 587 s.
58. PEKOVÁ, J. 2011. *Veřejné finance – teorie a praxe v ČR*. Praha: Wolters Kluwer, 2011. 642 s.

59. PETRUŠEK, M., - VODÁKOVÁ, A. 1996. Velký sociologický slovník, Zväzok 2. Praha: Karolinum, 1996. 1627 s.
60. POSPÍŠIL, R. 2013. Veřejná ekonomika: současnost a perspektiva. Praha : Professional Publishing, 2013. 195 s.
61. PROVAZNÍKOVÁ, R. - SEDLÁČKOVÁ, O. 2009. Financování měst, obcí a regionů: teorie a praxe. Praha: Grada Publishing, 2009, 304 s.
62. PROVAZNÍKOVÁ, R. – SOBOTKA, M. 2013. Veřejné finance II. Pardubice : Univerzita Pardubice, 2013. 149 s.
63. PROVAZNÍKOVÁ, R. 2008. Možná úskalí a omezení fiskální decentralizace. In Mezinárodní konference „Veřejná správa 2008. Univerzita Pardubice, 2008. 1 – 12 s.
64. PRŮCHA, P. 2017. Základy správního práva. Brno: Masarykova univerzita, 2017. 254 s.
65. ROSEN, H.S. – GAYER, T. 2010. Public Finance. New York: Richard D. Irwin, 2010. 319 pp.
66. SAMUELSON, P. A. 1954. Pure Theory of Public Expenditure, In The Review of Economics and Statistics, 1954, vol. 36, no. 4, 387-389 pp.
67. SEABRIGHT, P. 1996. Accountability and Decentralization in Government: An Incomplete Contracts Model. In European Economic Review. 1996, vol. 40, no. 1, 61–89 pp.
68. SEDLÁKOVÁ, S. 2012. Aktuálne trendy v získavaní doplnkových zdrojov financovania obcí. In Societas et res publica [online]. Trnava: Fakulta sociálnych vied UCM v Trnave. 2012, roč. I., č.1, 53-64 s.
69. SHARMA, CH. K. 2005. The Federal Approach to Fiscal Decentralisation: Conceptual Contours for Policy Makers. In: Loyola Journal of Social Sciences, 2005, vol. 18, no 2, 169-188 pp.
70. SHLEIFER, A. - VISHNY, R. W. 1993. Corruption. In Quarterly Journal of Economics, 1993. vol. 108, no. 3, 519-617 pp.
71. SCHULZ, W. J. - HARRIS, C. L. 1965. American Public Finance. New Jersey : Englewood Cliffs, 1965. 565 pp.
72. SIVÁK, R. a kol., 2007. Verejné financie. Bratislava: IURA Edition. 2007. 316 s.

73. SPAHN, P. B. 1991. Financování federativní vlády a vlád zemských. In Finance a úvěr. 1991, roč. 41, č. 8. 347-365 s.
74. STIGLITZ, J. E. 1997. Ekonomie veřejného sektoru. Praha: GRADA Publishing, 1997, 664 s.
75. STIGLITZ, J. E. 2000. Economics of the Public Sector. London: W.W. Norton & Company, 2000, 823 s.
76. ŠKULTÉTY, P. 2008. Verejná správa a správne právo. Bratislava: VEDA, 2008. 204 s.
77. TANZI, V. 2001. Pitfalls on the Road to Fiscal Decentralization. Working Paper. [online]. Washington D.C. : Carnegie Endowment, 2001. 18 pp.
78. TER-MINASSIAN, T. 1997. Decentralization and Macroeconomic Management. Relations [online]. INTERNATIONAL MONETARY FUND, 1997. 16 pp.
79. THE WORLD BANK. 2015. Intergovernmental Fiscal Relations [online] World Bank Institute, 2015.
80. TOMÁŠKOVÁ, E. 2006. Veřejné finance. Brno: Masarykova univerzita, 2006. 115 s.
81. TULLOCK, G. 1969. Federalism: Problem of Scale. In Public Choice. 1969, vol. 6, no. 4, 19-29 pp.
82. VYBÍHAL, V. 1995. Veřejné finance. Hradec Králové: E.I.A. - Ekonomická a informační agentura, 1995. 218 s.
83. VYBÍHAL, V. 2001. Veřejné finance. Brno: B.I.B.S., 2001. 105 s.
84. VÝBOR REGIÓNOV. 2013. Decentralizácia v Európskej únii a úloha miestnych a regionálnych samospráv pri tvorbe a uplatňovaní politiky EÚ. CIVEX-V-034. [online]. Európska únia, 2013, 100. plenárne zasadnutie 11. a 12. apríla 2013.
85. WEINGAST, B. R. 2013. Second Generation Fiscal Federalism: Political Aspects of Decentralization and Economic Development. In World Development, 2013, vol. 20, no. 2, 32-44 pp.
86. ŽÁRSKA, E a kol. 2007. Komunálna ekonomika a politika. Bratislava: Ekonóm, 2007. 194 s.
87. ŽÁRSKA, E. - KOZOVSKÝ, D. 2008. Teoretické a praktické aspekty fiškálnej decentralizácie. Bratislava: EKONÓM, 2008. 125 s.

FINANCOVANIE VEREJNEJ SPRÁVY

(vysokoškolská učebnica)

Autor:

PhDr. Lukáš Cívik, PhD.

Recenzenti:

doc. JUDr. PhDr. Tomáš Peráček, PhD.,

doc. Ing. Juraj Rákoš, PhD.

Grafická úprava:

Mgr. Barbora Blašková

Vydavateľ: Univerzita sv. Cyrila a Metoda v Trnave, Fakulta sociálnych vied

Rok vydania: 2020

Vydanie: prvé

Náklad: 100 ks CD

Počet strán: 89

ISBN 978-80-572-0071-0



ISBN 978-80-572-0071-0

Trnava

2020