

Lukáš Cíbik

TEÓRIA A PRAX VEREJNÝCH ROZPOČTOV



Trnava 2022

VS
FJ
DC
100
ES
VS



PhDr. Lukáš Cibik, PhD.

Teória a prax verejných rozpočtov

(Vedecká monografia)

Trnava, 2022

Teória a prax verejných rozpočtov

Vedecká monografia

Autor: PhDr. Lukáš Cívik, PhD.

Recenzenti: Prof. Ing. Václav Vybíhal, CSc.
doc. PhDr. Ing. Ladislav Mura, PhD., MSc.

Grafický editor: Mgr. Barbora Blašková

Vydavateľ: Univerzita sv. Cyrila a Metoda v Trnave, 2022

Vydanie: Prvé

© UNIVERZITA SV. CYRILA A METODA V TRNAVE

Fakulta sociálnych vied

© PhDr. Lukáš Cívik, PhD.

Táto vedecká monografia bola vydaná v rámci riešenia projektu Vedeckej grantovej agentúry MŠVVaŠ SR a SAV - VEGA 1/0312/22 Otvorenosť ako determinant finančného zdravia slovenských miest.

Vedecká monografia bola schválená Edičnou radou UCM a vedením Fakulty sociálnych vied UCM v Trnave.

Vedecká monografia neprešla jazykovou úpravou.

ISBN 978-80-572-0233-2

OBSAH

ÚVOD	5
1. VEREJNÉ ROZPOČTY	6
1.2 Verejné rozpočty v krajinách EÚ	12
2. ROZPOČTOVÁ KLASIFIKÁCIA A JEJ DIMENZIA NA SLOVENSKU	17
3. ROZPOČET EÚ A POZÍCIA SR	31
3.1 Pakt stability a rastu EÚ	38
4. ŠTÁTNY ROZPOČET	43
4.1 Štátny rozpočet SR	47
4.1.1 Tvorba, realizácia a kontrola štátneho rozpočtu SR	49
4.2 Príjmy a výdavky štátneho rozpočtu SR	55
4.2.1 Príjmy štátneho rozpočtu SR	57
4.2.2 Výdavky štátneho rozpočtu SR	66
5. PRAVIDLÁ UPRAVUJÚCE ROZPOČET VEREJNEJ SPRÁVY A ŠTÁTNY ROZPOČET NA SLOVENSKU	74
5.1 Limity a obmedzenia dlhu verejnej správy v podmienkach SR	78
5.1.1 Limity a obmedzenia dlhu verejnej správy na Slovensku do roku 2018	79
5.1.2 Limity a obmedzenia dlhu verejnej správy na Slovensku po roku 2018	81
5.1.3 Dlh verejnej správy na Slovensku	83
ZÁVER	87
POUŽITÁ LITERATÚRA	88
REGISTER POJMOV	96
ZOZNAM GRAFOV, TABULIEK A OBRÁZKOV	98
ZOZNAM PRÍLOH	100

ZOZNAM SKRATIEK A ZNAČIEK

COFOG	- Classification of the Functions of Government
DPH	- Daň z pridanej hodnoty
ECB	- Európska centrálna banka
EK	- Európska komisia
EP	- Európsky parlament
ES	- Európske spoločenstvo
EÚ	- Európska únia
Eurostat	- Štatistický úrad Európskej únie
HDP	- Hrubý domáci produkt
HND	- Hrubý národný dôchodok
MF SR	- Ministerstvo financií Slovenskej republiky
MMF	- Medzinárodný menový fond
MPSVR SR	- Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny Slovenskej republiky
NBS	- Národná banka Slovenska
NDS	- Národná diaľničná spoločnosť
NKÚ	- Národný kontrolný úrad
NR SR	- Národná rada Slovenskej republiky
OECD	- Organisation for Economic Co-operation and Development
OSN	- Organizácia Spojených národov
RRZ	- Rada pre rozpočtovú zodpovednosť
SGP	- Stability and Growth Pact
SR	- Slovenská republika
ŠÚ SR	- Štatistický úrad Slovenskej republiky
VÚC	- Vyšší územný celok
ŽSR	- Železnice Slovenskej republiky

ÚVOD

Laureát Nobelovej ceny za ekonómiu Joseph E. Stiglitz vo svojom diele *Economics of the Public Sector* z roku 1986 tvrdí, že verejný sektor sa dotýka života prakticky všetkých obyvateľov civilizovaných krajín. Od narodenia, počas školskej dochádzky a vysokoškolského štúdia, v produktívnom veku, dokonca aj v čase nezamestnanosti a v dôchodkovom veku je naša existencia ovplyvňovaná činnosťou verejného sektora. Na to, aby verejný sektor mohol správne fungovať a napĺňať rozsiahly súbor zverených úloh, musí existovať jeho napojenie na verejný finančný systém a verejnú rozpočtovú sústavu. Verejné rozpočty sú veľmi frekventovanou témou pri politických diskusiách a odborných debatách. Z tohto dôvodu by mal mať každý občan aspoň základné vedomosti a informácie o verejných rozpočtoch, aby bol schopný vyhodnotiť dostupné informácie, politické argumenty a názory.

Vedecká monografia prepája teoretické znalosti z oblasti verejných financií, verejnej ekonomiky a verejných rozpočtov a reflektuje ich vybrané praktické dimenzie v krajinách EÚ a na Slovensku. V teoretickej rovine sa zameriavame na priblíženie verejných rozpočtov a rozpočtových sústav vo viacúrovňovom systéme vládnutia. Dominantná časť našej publikácie obsahuje predovšetkým rozbor dvoch najdôležitejších verejných rozpočtov - rozpočtu verejnej správy a štátneho rozpočtu. Teoretické pasáže sú doplnené a rozšírené o praktickú dimenziu, kde pozorujeme najmä medzinárodný (európsky) kontext, ktorý zachytáva tiež dopady pandémie Covid-19 na rozpočty verejnej správy v členských krajinách EÚ. Najdetailnejší aplikačný rozbor venujeme dominantne rozpočtu verejnej správy a štátnemu rozpočtu na Slovensku.

Autor srdečne ďakuje za podporu zo strany vedenia Katedry verejnej správy FSV UCM v Trnave a cenné pripomienky niektorých spolupracovníkov. Na tomto mieste by sa autor tiež rád poďakoval obom recenzentom prof. Ing. Václavovi Vybíhalovi, CSc. a doc. PhDr. Ing. Ladislavovi Murovi, PhD., MSc. za podnetné odporúčania a profesionálny prístup.

Autor

1. VEREJNÉ ROZPOČTY

Predpokladom fungovania štátu, verejnej správy a územnej samosprávy je príslušný verejný rozpočet, ktorým sa zabezpečujú príslušné úlohy a činnosti. Do sústavy verejných rozpočtov okrem samotných verejných rozpočtov, patria ešte aj mimorozpočtové fondy. 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 štruktúra verejnej správy v krajine členitejšia, tým je členitejšia aj rozpočtová sústava (Gonçalves Veiga, Kurian, Ardakanian, 2014). Jednotlivé rozpočty inštitúcií štátnej správy, subjektov samosprávy a mimorozpočtové fondy predstavujú samostatné články rozpočtovej sústavy. Rozpočtovú sústavu štátu môžeme charakterizovať ako (Pařízková, 2008, Lu, Willoughby, 2018):

- I. sústavu finančných fondov** – vnímanie rozpočtov ako finančných fondov, ktoré sa vytvárajú, rozdeľujú a vynakladajú na základe nenávratnosti, neekvivalencie a nedobrovoľnosti;
- II. sústavu rozpočtových vzťahov** – sledovanie vzťahov medzi jednotlivými prvkami rozpočtovej sústavy;
- III. sústavu orgánov a inštitúcií** – inštitucionálny pohľad na rozpočtovú sústavu (dôraz sa kladie na organizácie a inštitúcie, ktoré spravujú verejné financie v rozpočtovej sústave).

Sústava verejných rozpočtov je v každom štáte najdôležitejšou časťou rozpočtovej sústavy. Každý verejný rozpočet je dôležitým nástrojom rozpočtovej a fiškálnej politiky štátu a príslušnej vládnej úrovni (Mulas-Granados, 2006). Rozpočtová politika uprednostňuje alokačnú a redistribučnú funkciu verejných rozpočtov (finančné chápanie). Hlavným nástrojom je štátny rozpočet, ktorý sústreďuje verejné zdroje na produkciu verejných statkov, na odstraňovanie negatívnych externalít, na riešenie sociálnych nerovností (redistribúciou dôchodkov), pričom nejde o ovplyvňovanie reálnych makroekonomických procesov. Vyrovnanosť štátneho rozpočtu vyjadruje úspešnosť rozpočtovej politiky a znamená dobré finančné hospodárenie štátu. Rozpočtová politika je historicky starší pojem a vzniká so vznikom štátneho rozpočtu. Zodpovednosť za jej realizáciu má ministerstvo financií. Fiškálna politika zdôrazňuje stabilizačnú funkciu a vyjadruje aktívne chápanie verejných financií a možnosť ovplyvňovať reálne makroekonomické premenné, a tým aj makroekonomickú rovnováhu. Hlavným nástrojom fiškálnej politiky je štátny rozpočet (Khan, Hildreth, 2002.). Je to historicky novší pojem, ktorý vznikol až v čase keynesovskej hospodárskej politiky. Jedným z rozdielov je aj nazeranie na schodok štátneho rozpočtu. Pri rozpočtovej politike je konečným cieľom

vyrovnaný štátny rozpočet, zatiaľ čo pri fiškálnej politike je to len jeden z možných cieľov (Sabayová, Presperínová, 2018).

Verejný rozpočet predstavuje rozpočet verejnej správy. Rozpočet verejnej správy je strednodobým ekonomickým nástrojom finančnej politiky krajiny. Pod pojmom verejný rozpočet môžeme identifikovať *finančný (peňažný) fond*. Tento finančný fond v sebe sústreďuje objem finančných prostriedkov a vzťahov založených na neekvivalencii, nedobrovoľnosti a nenávratnosti. Verejné rozpočty súčasne predstavujú aj *bilanciu medzi príjmami a výdavkami* rozpočtu. Okrem toho predstavuje verejný rozpočet *finančný (krátkodobý, strednodobý, dlhodobý) plán* a je výsledkom rozpočtovej prognózy. V neposlednom rade bývajú verejné rozpočty vnímané ako *záväzné dokumenty*, ktoré schvaľujú a prijímajú volení zástupcovia. Z pohľadu verejnej vlády a verejnej moci predstavujú verejné rozpočty *nástroje na riadenie politiky* a realizáciu prioritných zámerov (Florina, 2013).

Verejný rozpočet je základný finančný plán vlády, ktorý rozdeľuje prostriedky získané najmä z daní na jednotlivé úlohy. Tento finančný plán napĺňa funkcie štátu, ako napríklad sociálne zabezpečenie, zdravotníctvo, školstvo alebo obrana. Celková výška príjmov a výdavkov, ako aj ich štruktúra má zásadný vplyv na ekonomický vývoj krajiny a životnú úroveň občanov. Pri zostavovaní verejných rozpočtov je preto veľmi dôležité zachovať **rozpočtové zásady**. Tieto zásady vznikali na základe dlhodobých historických skúseností najmä pri tvorbe štátnych rozpočtov. Znalosti získané pri koncipovaní štátnych rozpočtov sa ďalej presúvali aj do rozpočtov nižších vládnych úrovní (Morgan a kol. 2017).

Prvou kľúčovou zásadou verejných rozpočtov je ich **každoročné zostavovanie a schvaľovanie**. Na základe historických skúseností sa etablovala skúsenosť tvoriť rozpočty na jeden rok. Zároveň treba mať na pamäti, že rozpočtový rok sa nemusí v každom prípade kryť s kalendárnym rokom. Každoročné pripravovanie a schvaľovanie rozpočtov je v súčasnosti dopĺňané o vypracovanie strednodobých rozpočtových prognóz.

Zásada **reálnosti a pravdivosti** vyplýva z potreby zachytiť skutočný stav finančných operácií. Čiastočne by sme jej podstatu mohli prirovnať k uplatneniu opatrnosti pri určovaní príjmov a nedôvere k výške výdavkov. Uplatnenie tejto zásady má zabrániť skresleniu údajov v rozpočte (v prospech vlády na úkor parlamentu). Pravdivosť rozpočtu má obmedziť rozsiahle machinácie a presuny prostriedkov, na čo sú vytvárané legislatívne bariéry a prekážky. Reálnosť rozpočtu súvisí s rešpektovaním vývoja ekonomiky a odráža hospodársku realitu (Dalton, 2003).

Úplnosť, jednotnosť a prehľadnosť verejných rozpočtov sa v zásade prejavujú ako snaha o presné zachytenie príjmov a výdavkov v úplnej, jasnej, adresnej a konkrétnej podobe. Úplnosť predstavuje atribút komplexnosti, keď nesmie v rozpočte absentovať žiadny príjem ani výdaj.

Jednotnosť reflektuje potrebu uvádzať vždy rovnaké položky, aby ich bolo možné porovnať. S prehľadnosťou súvisí využívanie a klasifikácia príjmov a výdavkov podľa zaužívanej rozpočtovej skladby. V súčasnosti je táto zásada mierne naštubená vzhľadom na existenciu mimorozpočtových fondov, ktoré pôsobia nezávisle.

Dlhodobá vyrovnanosť rozpočtu predstavovala po dlhý čas zlaté pravidlo rozpočtovej politiky. Postupne sa upustilo od každoročnej vyrovnanosti a v súčasnosti sa uplatňuje dlhodobá vyrovnanosť alebo prebytkovosť verejných rozpočtov. Krátkodobý schodok, ako nástroj fiškálnej politiky, verejných financií nevádi no v dlhodobom výhľade by mal byť rozpočet vyrovnaný alebo prebytkový. Cieľom tejto zásady je nezadlžovať krajinu a nezvyšovať deficit verejných rozpočtov.

Zásada efektívnosti a hospodárnosti sa niekedy automaticky prepája so **zásadou účelovosti** podľa zdrojov. Táto zásada je vystavaná na pravidle, keď predom určený príjem slúži na financovanie určitej potreby a pokrytie špecifických výdavkov (napr. podľa odvetvia, územia).

Poslednou zásadou je **publicita**. Publicita rozpočtu v sebe zahŕňa tiež transparentnosť, ktorá vyžaduje prehľadnosť rozpočtu a rozpočtovej skladby. To zjednodušuje verejnú kontrolu a komparáciu jednotlivých rozpočtov. O objeme a štruktúre verejných príjmov a výdavkov sa rozhoduje na každej vládnej úrovni nepriamou verejnou voľbou. Preto je veľmi dôležité informovať o zamýšľaných rozpočtových návrhoch občanov, voličov, daňových poplatníkov a užívateľov verejných statkov. Uplatňovanie tejto zásady vedie ku zvýšenej verejnej kontrole rozpočtov zo strany voličov (Šelešovský, Jahoda, 2004).

Rozpočet je nástrojom na realizáciu sociálneho a ekonomického rozvoja územia. Rozpočet teda slúži na financovanie potrieb, presadzovanie verejných 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 krajiny. Na základe vymedzenia širokej škály funkcií, ktoré rozpočty plnia môžeme identifikovať tri spoločné roviny všetkých rozpočtov (Alsharari, 2020):

I. rozhodovaciú;

II. riadiacu;

III. kontrolnú.

Rozhodovacia rovina rozpočtu (**I.**) sa prejaví pri rozhodnutí o tom, čo chce vládna úroveň dosiahnuť. Zvolení predstavitelia 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 vládnej úrovne. 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 verejný rozpočet získa a vynaloží, kto môže financie použiť a na aký účel.

Rozpočet sa využíva k zaisteniu funkcií štátu a jednotlivých článkov sústavy verejnej vlády. Do tejto sústavy zahrňame (Tomášková, 2006):

- I. nadnárodný rozpočet;**
- II. ústredný rozpočet;**
- III. rozpočet územnej samosprávy;**
- IV. rozpočty verejných podnikov a verejnoprávných neziskových organizácií;**
- V. mimorozpočtové fondy.**

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 (Rubin, 2019). V prípade Slovenskej republiky je ústredným rozpočtom štátny rozpočet. Rozpočty územnej samosprávy (**III.**) tvoria rozpočty všetkých stupňov územnej samosprávy, od obcí a miest až po najvyšší samosprávny stupeň. Poslednou sústavou sú rozpočty všetkých verejných podnikov a verejnoprávných 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 má stanovenú príjmovú základňu. Táto vlastná príjmová základňa zaisťuje danému verejnému rozpočtu čiastočnú nezávislosť.

Ako posledná kategória rozpočtovej sústavy sa zvyčajne vyčleňujú mimorozpočtové fondy (**V.**). Patria sem štátne fondy a tzv. mimorozpočtové parafiskálne fondy. Vyčlenenie štátnych fondov ako samostatnej kategórie sa 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.

V prípade Slovenskej republiky platí, že najväčší verejný rozpočet predstavuje rozpočet verejnej správy. Rozpočet verejnej správy tvorí súhrn všetkých verejných rozpočtov od štátneho rozpočtu, cez rozpočty vyšších územných celkov (ďalej len VÚC), rozpočty miest, fondy sociálneho a zdravotného

poistenia, mimorozpočtové fondy a rozpočty ostatných subjektov verejnej správy (napr. verejné vysoké školy).

Rozpočet verejnej správy SR je strednodobým (trojročný) ekonomickým nástrojom finančnej politiky štátu. Zostavuje sa každoročne najmenej na tri rozpočtové roky. Rozpočtový rok je zhodný s kalendárnym rokom. Rozpočet verejnej správy tvoria (MF SR, 2019):

- štátny rozpočet na príslušný rozpočtový rok a súhrn rozpočtov ostatných subjektov verejnej správy na príslušný rozpočtový rok;
- štátny rozpočet na rok nasledujúci po príslušnom rozpočtovom roku a súhrn rozpočtov ostatných subjektov verejnej správy na rok nasledujúci po príslušnom rozpočtovom roku;
- štátny rozpočet na rok nasledujúci po roku, na ktorý sa zostavil štátny rozpočet podľa predchádzajúceho bodu a súhrn rozpočtov ostatných subjektov verejnej správy na rok nasledujúci po roku, na ktorý sa zostavili rozpočty podľa predchádzajúceho bodu.

Ministerstvo financií SR predkladá rozpočet verejnej správy na schválenie vláde. Vláda predkladá Národnej rade Slovenskej republiky vládny návrh zákona o štátnom rozpočte na príslušný rozpočtový rok. Rozpočet verejnej správy na Slovensku pozostáva z rozpočtov subjektov verejnej správy. Spadajú sem rozpočty všetkých orgánov, organizácií a inštitúcií pôsobiacich vo verejnej správe.

Tabuľka 1 Rozpočet verejnej správy SR

ROZPOČET VEREJNEJ SPRÁVY SR		
Rozpočty subjektov ústrednej správy	Rozpočet územnej samosprávy	Fondy
<p>Štátny rozpočet</p> <p>Štátne rozpočtové a príspevkové organizácie Verejné vysoké školy Ďalšie subjekty (ŽSR, NDS,...)</p>	<p>Rozpočty obcí Rozpočty miest Rozpočty VÚC</p> <p>Rozpočtové a príspevkové organizácie založené územnou samosprávou</p>	<p>Sociálna poisťovňa Zdravotné poisťovne Štátne účelové fondy¹ Mimorozpočtové fondy územnej samosprávy</p>

Zdroj: vlastné spracovanie na základe MF SR 2020.

¹ Niekedy sa zaraďujú do rozpočtu ústrednej správy, ale v tomto prípade prihladáme na ich podstatu ako fondu.

Tieto verejné rozpočty subjektov verejnej správy na Slovensku môžeme hierarchicky rozčleniť do niekoľkých stupňov. Pri aplikovaní fondového vnímania rozpočtov sa dajú identifikovať tri zložky rozpočtovej sústavy (štátny rozpočet, rozpočty VÚC a obcí). Keďže však je Slovenská republika členom Európskej únie (ďalej len EÚ), bytostne sa slovenských verejných rozpočtov dotýkajú aj ich vzťahy k rozpočtu EÚ. Preto sa môže súčasná sústava verejných rozpočtov na Slovensku rozdeliť do týchto súčastí:

- I. rozpočet EÚ (nadnárodný rozpočet);**
- II. štátny rozpočet (centrálny rozpočet);**
- III. rozpočty VÚC (regionálny rozpočet);**
- IV. rozpočty obcí a miest (miestny rozpočet).**

Špecifickú kategóriu tvorí sústava mimorozpočtových fondov a tiež rozpočty verejných organizácií, ktoré predstavujú najmä rozpočtové a príspevkové organizácie.

Rozpočet verejnej správy SR obsahuje štátny rozpočet a rozpočty ostatných subjektov verejnej správy na obdobie najmenej troch rozpočtových rokov. Rozpočet verejnej správy sa predkladá na schválenie vláde. Vláda predkladá Národnej rade SR vládny návrh zákona o štátnom rozpočte na príslušný rozpočtový rok na schválenie a na informáciu rozpočet verejnej správy. Rozpočtované príjmy a výdavky štátneho rozpočtu a rozpočtov ostatných subjektov verejnej správy na prvý rok sú záväzné. Rozpočtované príjmy a výdavky rozpočtu verejnej správy na druhý a tretí rok sú síce orientačné a budú sa upresňovať v ďalšom rozpočtovom roku, avšak len na základe mimoriadne odôvodnených prípadov. Pri tvorbe rozpočtu verejnej správy je potrebné zabezpečiť, aby viacročné odhady boli založené na existujúcich politikách vlády, resp. politikách vlády, s ktorými sa počíta a nezakladali nároky na zvýšené výdavky ministerstiev, resp. ostatných subjektov sektora verejnej správy. K základným predpokladom na zostavenie rozpočtu verejnej správy SR patrí (MF SR, 2020):

- I. makroekonomická prognóza** - odhad makroekonomických agregátov (výška HDP, miera inflácie, zamestnanosti a nezamestnanosti);
- II. strednodobý rámec príjmov** - za celý sektor verejnej správy (ukazovateľ daňových príjmov, nedaňových príjmov, grantov, transferov, celkových príjmov);
- III. strednodobý fiškálny rámec** - celkový rámec príjmov a výdavkov s plánovaným deficitom za sektor verejnej správy. Obsahuje formuláciu strednodobých cieľov na strane výdavkov konzistentných s cieľmi na strane príjmov a plánovaným deficitom na úrovni sektora verejnej správy a ich dekompozíciu na úroveň výdavkových záväzkov, vyplývajúcich z existujúcich a plánovaných aktivít vlády. Pri nastavení strednodobých výdavkových cieľov sa stanovujú

celkové výdavky, schodok, dlh, náklady na dlhovú službu, identifikácia a kvantifikácia potenciálnych rizík. V rámci strednodobého fiškálneho rámca sa sleduje aj primárny deficit, t. j. schodok rozpočtu verejnej správy;

IV. strednodobý výdavkový rámec - obsahuje detailnejšie prognózy výdavkov podľa subsektorov sektora verejnej správy a jednotlivých subjektov rozpočtu verejnej správy.

1.2 Verejné rozpočty v krajinách EÚ

Štruktúra verejných rozpočtov v drvivej väčšine krajín automaticky kopíruje ich horizontálnu a vertikálnu vládnú štruktúru (Ozdemir, Johnson, Whittington, 2016). V prípade členských štátov EÚ môžeme preto identifikovať viaceré vertikálne stupne verejnej správy a k nim prislúchajúce úrovne verejných rozpočtov. Elementárne rozdelenie úrovní verejných rozpočtov súvisí so štátnym zriadením konkrétneho štátu (Saliterer, Sicilia, Steccolini 2018). Na jednej strane sú tu unitárne krajiny EÚ, kde tvorí úroveň verejných rozpočtov primárne štátny rozpočet, rozpočet územnej samosprávy a ďalšie rozpočty verejných inštitúcií, organizácií a fondov. Druhú skupinu tvoria krajiny s federatívnym alebo kvázi-federatívnym štátovým usporiadaním. Podľa OECD (2020) k tejto skupine štátov patrí, z členských krajín EÚ, Rakúsko, Belgicko, Nemecko a Španielsko. Verejné rozpočty týchto federatívnych a kvázi-federatívnych krajín sú doplnené o ďalší stupeň na úrovni spolkových krajín, provincií a regiónov (Machyniak, Adamkovičová, Guťan, 2020).

Vo všetkých členských krajinách nájdeme ústredný, centrálny alebo najvyšší stupeň verejných rozpočtov (Fernandes, 2014). Tento býva najčastejšie reprezentovaný štátnym alebo federatívnym rozpočtom. Dôležitú úlohu v štruktúre rozpočtov verejnej správy zohrávajú vo všetkých krajinách EÚ rozpočty územnej samosprávy. Územná samospráva má v členských štátoch EÚ spravidla jednu až tri úrovne a automaticky tvorí totožné úrovne aj v prípade štruktúry verejných rozpočtov. Platí pravidlo, že vo všetkých členských krajinách EÚ existuje a funguje územná samospráva minimálne na miestnej úrovni, ktorá disponuje vlastnými rozpočtami.

Okrem verejných rozpočtov na celoštátnej úrovni (štátne rozpočty) bývajú rozpočty územnej samosprávy dôležitým prvkom fiškálneho systému každej krajiny. Ako môžeme vidieť v nasledujúcej tabuľke, verejné rozpočty územnej samosprávy tvoria v prípade krajín EÚ rozpočty miestnej územnej samosprávy (obce, mestá, municipality), strednej úrovne a regionálnej alebo krajinskej úrovne. Ich veľkosť a početnosť je individuálna pre každú krajinu a odráža špecifické podmienky konkrétneho štátu a spoločnosti (Brancasi, 2021).

Tabuľka 2 Stupne územnej samosprávy a verejných rozpočtov vo vybraných krajinách EÚ (20)

	Krajina	POČET JEDNOTIEK ÚZEMNEJ SAMOSPRÁVY (počet rozpočtov na jednotlivých samosprávnych úrovniach)			
		Miestna úroveň	Stredná úroveň	Regionálna, krajská úroveň	Spolu
Federácia a kvázi-federácie	Austria	2098		9	2107
	Belgium	589	10	6	605
	Germany	11054	401	16	11471
	Spain	8124	50	17	8191
Unitárne štáty	Czechia	6258		14	6272
	Denmark	98		5	103
	Estonia	79			79
	Finland	311		1	312
	France	35357	101	18	35476
	Greece	325		13	338
	Hungary	3178		19	3197
	Ireland	31			31
	Italy	7960		20	7980
	Latvia	119			119
	Luxembourg	102			102
	Poland	2478	380	16	2874
	Portugal	308		2	310
	Slovakia	2930		8	2938
	Slovenia	212			212
Sweden	290		21	311	

Zdroj: OECD (2020).

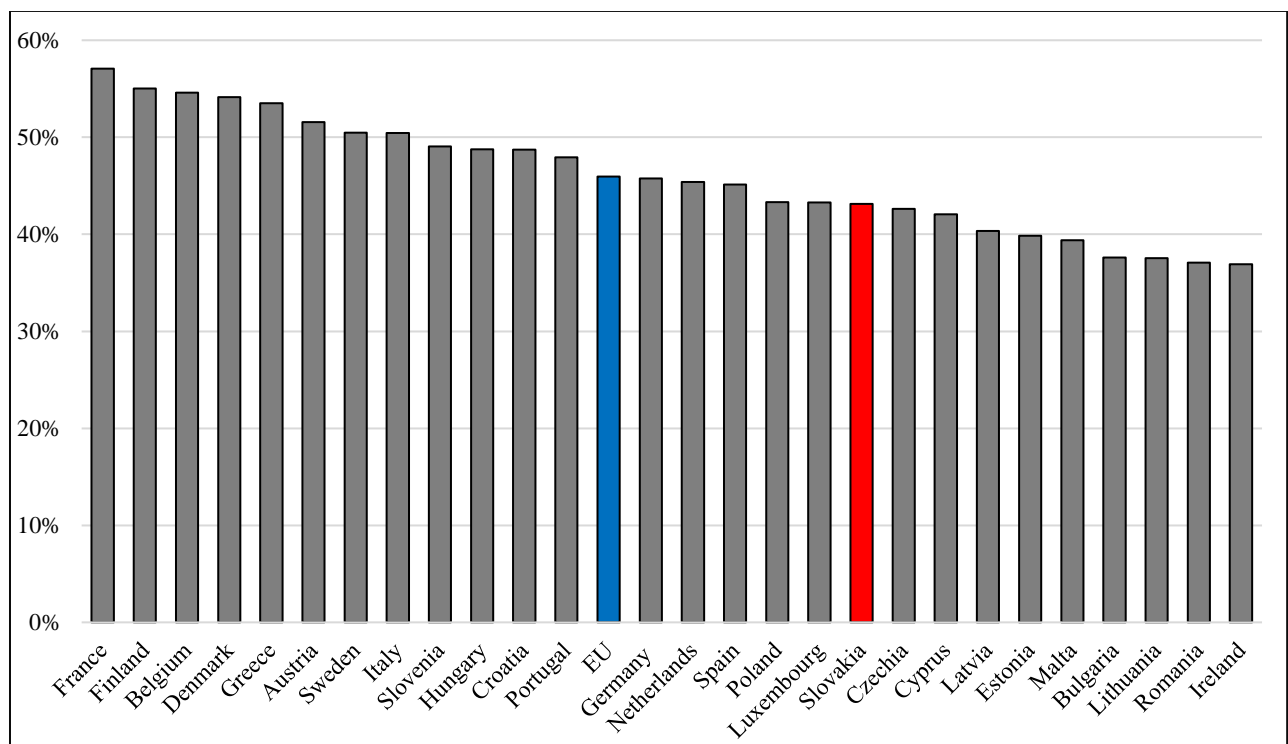
Do systému verejných rozpočtov v členských krajinách EÚ patria aj verejné mimorozpočtové fondy a fondy zdravotného a sociálneho poistenia. Tieto fondy sa vyskytujú tak v prípade centrálnej vlády (napr. štátne účelové fondy, fondy zdravotného a sociálneho poistenia), ako aj na úrovni územnej samosprávy (regionálne, miestne mimorozpočtové fondy).

Verejné rozpočty v sebe sústredia finančné zdroje štátnej správy a územnej samosprávy a súhrnne vytvárajú jednotný rozpočet verejnej správy. Rozpočty verejnej správy v krajinách EÚ sa skladajú z viacerých úrovní, ktoré odrážajú špecifické podmienky konkrétneho štátu. Tieto individuálne nastavenia rozpočtu verejnej správy sa odzrkadľujú aj v objeme finančných prostriedkov, ktoré sú v rozpočte verejnej správy alokované. Na porovnanie veľkosti rozpočtu verejnej správy krajín sa najčastejšie používa relatívny ukazovateľ, ktorý stiera rozdiely vo veľkosti štátov a ich ekonomickej vyspelosti. Tento relatívny ukazovateľ dáva do pomeru príjmy alebo výdavky celej verejnej správy k HDP krajiny v rovnakom roku. Vytvára sa tak obraz napríklad o tom,

koľko percent z celkového HDP krajiny tvoria príjmy alebo výdavky verejnej správy. Ilustruje to aj veľkosť „viditeľnej ruky vlády“², ktorá zasahuje do národnej ekonomiky.

Verejné rozpočty tvoria neoddeliteľnú súčasť národnej ekonomiky. Veľkosť rozpočtu verejnej správy v krajine najlepšie ilustruje podiel výdavkov celej verejnej správy a celkového HDP krajiny. Vyjadruje veľkosť výdavkov všetkých verejných rozpočtov dokopy a dáva ich do pomeru s celkovou výškou HDP krajiny v totožnom období. Tým sa stanoví relatívna hodnota výdavkov verejných rozpočtov a ich relatívny podiel na HDP.

Graf 1 Priemerná výška výdavkov verejných rozpočtov v krajinách EÚ (2009-2020) ako % HDP



Zdroj: Eurostat (2021).

Od roku 2009 do roku 2020 klesá podiel výdavkov verejných rozpočtov v pomere k HDP. Nie je to však spôsobené poklesom objemu výdavkov, ale permanentným nárastom HDP daných krajín. Reálne výdavky (v €) vo všetkých krajinách medziročne rastú, avšak prírastok k HDP je vyšší a neguje trend reálneho nárastu výdavkov. Táto situácia platí v drvivej väčšine krajín EÚ. Počas posledných 12 rokov je priemerný podiel výdavkov verejnej správy prostredníctvom verejných rozpočtov v členských krajinách EÚ na úrovni 45,95% HDP. Najvyššie priemerné výdavky verejných

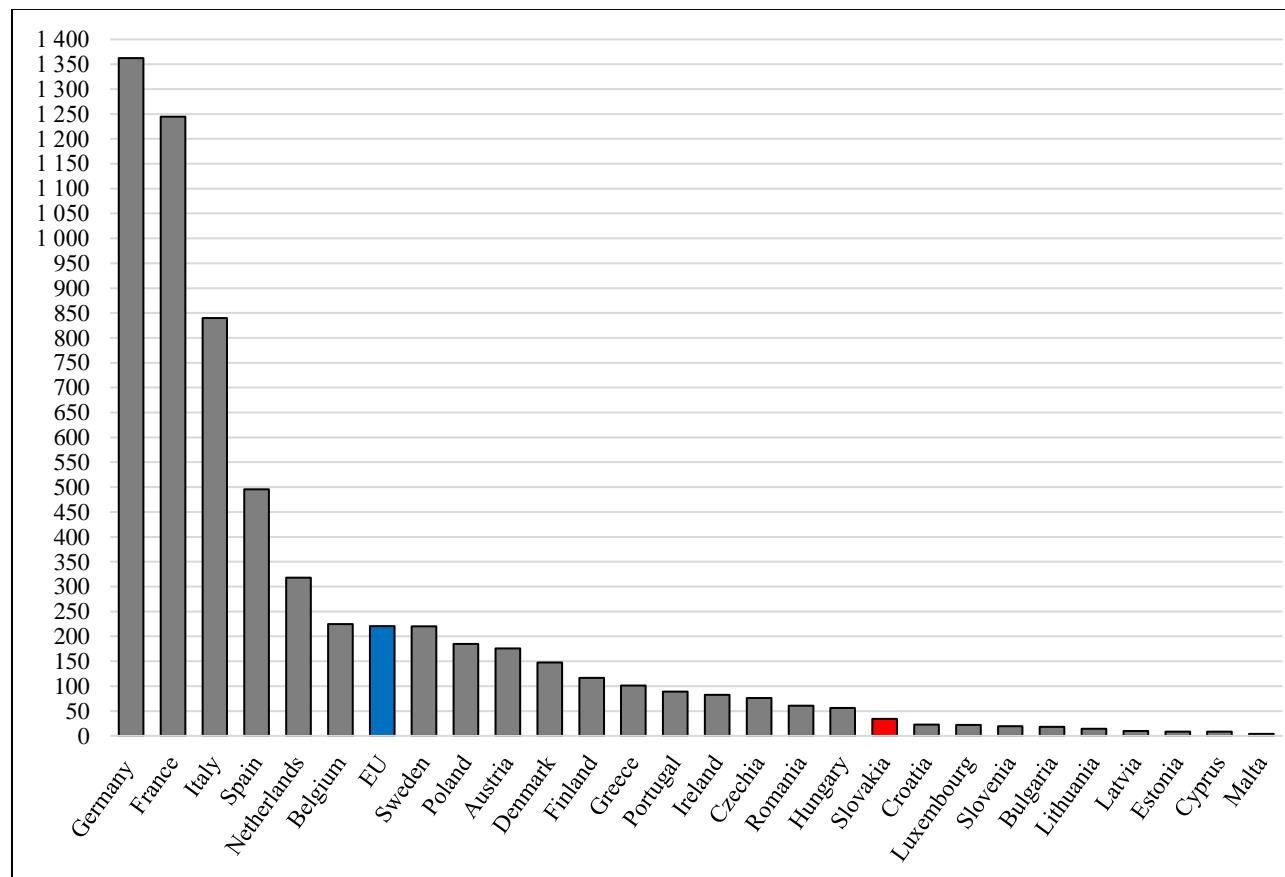
² Opak tzv. neviditeľnej ruky trhu ako ju koncipoval A. Smith. Viditeľná ruka vlády signalizuje mieru zasahovania verejnej správy do domácej ekonomiky. Môžeme ju tiež považovať za veľkosť redistribúcie a poskytovania verejných statkov, za ktoré je zodpovedná verejná správa. V približnej miere stanovuje mieru zapojenia verejnej správy (verejného sektora) do trhovej ekonomiky a hospodárstva.

rozpočtov počas rokov 2009-2020 vykazuje verejná správa vo Francúzsku, kde presiahli 57%. Nie je tiež prekvapením, že výdavky verejných rozpočtov v severských krajinách EÚ (Fínsko, Dánsko, Švédsko) patria k najvyšším. Na opačnej strane figurujú postsocialistické pobaltské krajiny (Lotyšsko, Estónsko, Litva) a juhovýchodné krajiny EÚ (Bulharsko a Rumunsko) spolu s Írskom, kde sa priemerné ročné výdavky verejných rozpočtov udržiavajú na úrovni približne 37% HDP.

Výrazný odklon od dlhodobých vývojových trendov priniesol rok 2020. V tomto roku dochádza k skokovému nárastu výdavkov verejných rozpočtov vo všetkých krajinách EÚ. Oproti predchádzajúcemu roku sa výdavky verejných správ a ich verejných rozpočtov naprieč EÚ zvyšovali medziročne od 3,5% (Fínsko, Švédsko) po 10,2% v Španielsku a 12,8% v Grécku. Na jednej strane to bolo spôsobené poklesom HDP vplyvom koronakrízy a súčasne zvyšujúcim sa objemom finančných prostriedkov, ktoré verejné rozpočty použili na zmiernenie sociálnych a ekonomických dopadov spôsobných pandemiou.

Pre lepšiu ilustratívnu doplníme údaje relatívnej veľkosti verejných rozpočtov v krajinách EÚ aj o absolútne hodnoty vyjadrené v mil. €. Vďaka tomu je ľahšie utvoriť si komplexnejší obraz o veľkosti a význame verejných rozpočtov v krajinách EÚ.

Graf 2 Priemerná výška výdavkov verejných rozpočtov v krajinách EÚ (2009-2020) v mld. €



Zdroj: Eurostat (2021).

Od roku 2009 do roku 2020 zaznamenávame v krajinách EÚ permanentný nárast výdavkov verejnej správy a verejných rozpočtov. Priemerné ročné výdavky verejnej správy a verejných rozpočtov členskej krajiny v EÚ sú približne 220 mld. €. Jednoznačne najvyššie priemerné výdavky zaznamenala verejná správa a verejné rozpočty v Nemecku, kde v priemere ročne alokovala verejná vláda výdavky vo výške 1 356 mld. €. Nasledujú výdavky verejných rozpočtov vo Francúzsku (1 244 mld. €) a v Taliansku (839 mld. €). Najnižšie priemerné ročné výdavky verejných rozpočtov počas ostatných 12 rokov vykazuje Estónsko (8,3 mld. €), Cyprus (8,2 mld. €) a Malta (3,7 mld. €).

V tomto prípade platí, že populačne a ekonomicky väčšie krajiny dosahujú automaticky aj vyššie priemerné výdavky verejnej správy a verejných rozpočtov. Populačne a hospodársky menšie štáty dosahujú z objektívnych dôvodov nižšie výdavky svojich verejných rozpočtov.

Od roku 2009 každoročne rastú výdavky verejných rozpočtov vo všetkých členských krajinách EÚ. Výnimkou je iba Grécko, kde verejná správa vykazuje zníženie výdavkov vplyvom reštriktívnych opatrení a splnením záväzkov voči ESM po hospodárskej a finančnej kríze v roku 2008. Tento vývoj pretrval od roku 2009 do roku 2019. Verejné rozpočty vo všetkých členských krajinách EÚ museli flexibilne reagovať na sociálne a ekonomické dopady spôsobené pandemiou Covid-19 v roku 2020. Z tohto dôvodu verejné správy v krajinách EÚ v roku 2020 navýšili skokovo výdavky svojich verejných rozpočtov. V porovnaní s rokom 2019 bol nárast výdavkov verejných rozpočtov v krajinách EÚ počas roku 2020 od 5,1% (Maďarsko), 5,3% (Fínsko), 5,4 % (Francúzsko) až po 19,2% (Malta) a 25,5% (Litva). V absolútnej hodnote sa výška výdavkov všetkých verejných rozpočtov v EÚ medziročne zvýšila o viac ako 600 mld. € a predstavuje to výraznú záťaž verejných financií do budúcnosti. Detailný vývoj výšky výdavkov všetkých verejných rozpočtov v krajinách EÚ v období rokov 2015-2020 sa nachádza v prílohe (Príloha 1). Za pozornosť stojí už spomenutý skokový prírastok výdavkov verejných správ a verejných rozpočtov v roku 2020 naprieč všetkými krajinami EÚ.

2. ROZPOČTOVÁ KLASIFIKÁCIA A JEJ DIMENZIA NA SLOVENSKU

Štátny rozpočet, rozpočty miest, obcí, municipalít, regiónov, spolkových krajín a verejných mimorozpočtových fondov podliehajú pravidlu o stanovení presnej štruktúre a prehľadnosti. Podmienku na striktné stanovenie a identifikovanie jednotlivých oblastí príjmov a výdavkov zabezpečuje rozpočtová klasifikácia. Vďaka rozpočtovej klasifikácii sa rozčleňujú príjmové zdroje a výdavkové oblasti na základe jasne stanovených kritérií, ktoré vychádzajú z medzinárodných štandardov stanovených Medzinárodným menovým fondom. Túto klasifikáciu by vo svojich rozpočtoch mali rešpektovať všetky subjekty verejnej správy v členských krajinách, vrátane Slovenska. Povinnosť uplatňovať rozpočtovú klasifikáciu sa vzťahuje na všetky subjekty verejnej správy. Vykazovanie príjmov a výdavkov prostredníctvom rozpočtovej klasifikácie by malo zabezpečiť ich dlhodobú prehľadnosť, konzistentnosť, zjednodušiť finančné výkazníctvo a napomôcť s odhadom a riadením budúceho vývoja vládnych financií. Rozpočtová klasifikácia predstavuje systematické, jednotné, prehľadné a povinné triedenie finančných operácií verejných rozpočtov podľa jednotlivých priamo definovaných hľadísk. Rozdeľujeme ju na druhovú, organizačnú a ekonomickú. Poslednou zásadnou zmenou v oblasti rozpočtovej klasifikácie rozpočtu verejnej správy (vrátane Štátneho rozpočtu SR) bolo zavedenie tzv. COFOG (Classification of the Functions of Government) klasifikácie výdavkov – funkčná klasifikácia výdavkov. Členenie rozpočtovej klasifikácie zachytáva bližšie nasledujúce tabuľka 3.

Tabuľka 3 Delenie rozpočtovej klasifikácie

Rozpočtová klasifikácia			
DRUHOVÁ	ORGANIZAČNÁ	EKONOMICKÁ	FUNKČNÁ
Označuje druh rozpočtu , ktorý je súčasťou rozpočtu sektora verejnej správy	Umožňuje identifikáciu rozpočtových operácií podľa kapitol štátneho rozpočtu a subjektov verejnej správy	Triedi rovnorodé druhy príjmov a výdavkov na hlavné kategórie, kategórie, položky a podpoložky a umožňuje ich identifikáciu	COFOG Rozdelenie výdavkov do 10 oblastí

Zdroj: vlastné spracovanie

Druhá klasifikácia rozpočtovej klasifikácie označuje druh rozpočtu, ktorý je súčasťou rozpočtu sektora verejnej správy. Toto rozdelenie vychádza z druhu rozpočtu. Jednotlivé prvky druhej klasifikácie rozpočtovej klasifikácie zachytáva nasledujúca tabuľka.

Tabuľka 4 Druhá klasifikácia rozpočtovej klasifikácie

• 2 štátny rozpočet
21 príjmy a výdavky rozpočtových organizácií – vrátane príjmov a výdavkov rozpočtu ústredného orgánu štátnej správy ako rozpočtovej organizácie
211 príjmy a výdavky
212 prevod výdavkov z výdavkového účtu na samostatný účet a prevod príjmov zo samostatného účtu na príjmový účet
22 príspevkové organizácie - rozpočet príspevkovej organizácie
• 3 rozpočet Sociálnej poisťovne
• 4 rozpočet zdravotnej poisťovne
• 6 rozpočet právneho nástupcu Fondu národného majetku Slovenskej republiky
• 7 rozpočet štátneho účelového fondu
• 8 rozpočet obce
81 rozpočet obce a ňou zriadených rozpočtových organizácií
82 rozpočet príspevkovej organizácie obce
• 9 rozpočet Slovenského pozemkového fondu
• 10 rozpočet vyššieho územného celku
101 rozpočet vyššieho územného celku a ním zriadených rozpočtových organizácií
102 rozpočet príspevkovej organizácie vyššieho územného celku
• 11 rozpočet verejnej vysokej školy
• 12 rozpočet ostatných subjektov verejnej správy zapísaných v registri organizácií vedenom Štatistickým úradom Slovenskej republiky a zaradených vo verejnej správe v súlade s jednotnou metodikou platnou pre Európsku úniu
• 13 rozpočet verejnej výskumnej inštitúcie

Zdroj: vlastné spracovanie na základe Opatrenia Ministerstva financií Slovenskej republiky č. MF/010175/2004-42.

Organizačná klasifikácia rozpočtovej klasifikácie umožňuje identifikáciu rozpočtových operácií podľa kapitol štátneho rozpočtu a subjektov verejnej správy. Predstavuje druhý typ a spôsob delenia/klasifikácie rozpočtovej klasifikácie.

Tabuľka 5 Organizačná klasifikácia rozpočtovej klasifikácie

A.	KAPITOLY ŠTÁTNEHO ROZPOČTU	01 Kancelária Národnej rady Slovenskej republiky 02 Kancelária prezidenta Slovenskej republiky 03 Úrad vlády Slovenskej republiky 04 Úrad podpredsedu vlády Slovenskej republiky pre investície a informatizáciu 05 Kancelária Ústavného súdu Slovenskej republiky 06 Kancelária Najvyššieho súdu Slovenskej republiky 07 Generálna prokuratúra Slovenskej republiky 08 Najvyšší kontrolný úrad Slovenskej republiky 09 Slovenská informačná služba 10 Ministerstvo zahraničných vecí a európskych záležitostí Slovenskej republiky 11 Ministerstvo obrany Slovenskej republiky 12 Ministerstvo vnútra Slovenskej republiky 13 Ministerstvo spravodlivosti Slovenskej republiky 15 Ministerstvo financií Slovenskej republiky 18 Ministerstvo životného prostredia Slovenskej republiky 20 Ministerstvo školstva, vedy, výskumu a športu Slovenskej republiky 21 Ministerstvo zdravotníctva Slovenskej republiky 22 Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny Slovenskej republiky 24 Ministerstvo kultúry Slovenskej republiky 26 Ministerstvo hospodárstva Slovenskej republiky 27 Ministerstvo pôdohospodárstva a rozvoja vidieka Slovenskej republiky 29 Ministerstvo dopravy a výstavby Slovenskej republiky 31 Úrad geodézie, kartografie a katastra Slovenskej republiky 32 Štatistický úrad Slovenskej republiky 33 Úrad pre verejné obstarávanie 34 Úrad pre reguláciu sieťových odvetví 36 Úrad jadrového dozoru Slovenskej republiky 37 Úrad priemyselného vlastníctva Slovenskej republiky 38 Úrad pre normalizáciu, metrológiu a skúšobníctvo Slovenskej republiky 40 Protimonopolný úrad 41 Národný bezpečnostný úrad 42 Správa štátnych hmotných rezerv Slovenskej republiky 48 Všeobecná pokladničná správa 51 Slovenská akadémia vied 55 Kancelária Súdnej rady Slovenskej republiky
B.	ŠTÁTNE ÚČELOVÉ FONDY	85 Štátny environmentálny fond 86 Národný jadrový fond na vyradovanie jadrových zariadení a na nakladanie s vyhoreným jadrovým palivom a rádioaktívnymi odpadmi 93 Štátny fond rozvoja bývania
C.	OBCE	800 Obec
D.	VYŠŠIE ÚZEMNÉ CELKY (SAMOSPRÁVNE KRAJE)	101 Bratislavský samosprávny kraj 102 Trnavský samosprávny kraj 103 Trenčiansky samosprávny kraj 104 Nitriansky samosprávny kraj 105 Žilinský samosprávny kraj 106 Banskobystrický samosprávny kraj 107 Prešovský samosprávny kraj 108 Košický samosprávny kraj
E.	FONDY SOCIÁLNEHO POISTENIA A ZDRAVOTNÉHO POISTENIA	300 Sociálna poisťovňa 401 Všeobecná zdravotná poisťovňa, a. s. 402 DÓVERA zdravotná poisťovňa, a. s. 407 Union zdravotná poisťovňa, a. s. .
F.	VEREJNÉ VYSOKÉ ŠKOLY	110 Verejná vysoká škola
G.	OSTATNÉ SUBJEKTY VEREJNEJ SPRÁVY	600 Právny nástupca Fondu národného majetku Slovenskej republiky 900 Slovenský pozemkový fond 130 Verejná výskumná inštitúcia

Zdroj: Opatrenie Ministerstva financií Slovenskej republiky č. MF/010175/2004-42.

Ekonomická klasifikácia rozpočtovej klasifikácie triedi rovnorodé druhy príjmov a výdavkov na hlavné kategórie, kategórie, položky a podpoložky a umožňuje identifikáciu rozpočtových operácií

podľa príjmov a výdavkov rozpočtu subjektov verejnej správy, finančných operácií s finančnými aktívami a pohybov na samostatných účtoch rozpočtových organizácií. Ekonomická klasifikácia vymedzuje na strane výdavkov najmä bežné výdavky, ktorými sú rozpočtové výdavky na mzdy a platy, služby a materiál určený na spotrebu a kapitálové výdavky, ktorými sú najmä rozpočtové výdavky na obstaranie a zhodnotenie hmotného majetku a nehmotného majetku a výdavky na tvorbu hmotných rezerv a mobilizačných rezerv. Podľa ekonomickej klasifikácie sa príjmy a výdavky rozdeľujú do niekoľkých základných kategórií.

Tabuľka 6 Príjmy a výdavky verejných rozpočtov na SR podľa ekonomickej klasifikácie

EKONOMICKÁ KLASIFIKÁCIA ROZPOČTOVEJ KLASIFIKÁCIE			
PRÍJMY	VÝDAVKY	FINANČNÉ OPERÁCIE	PREVODY
Daňové príjmy Nedaňové príjmy Granty a transfery	Bežné výdavky Kapitálové výdavky	Príjmové operácie Výdavkové operácie	Prevodové príjmy Prevodové finančné operácie

Zdroj: Opatrenie Ministerstva financií Slovenskej republiky č. MF/010175/2004-42.

Najčastejšie sa stretávame s uvádzaním rozdelenia na príjmy, výdavky a finančné operácie. Špecifickou oblasťou sú prevody, ktoré predstavujú prevody na samostatnom účte štátnej rozpočtovej organizácie. Prevodové príjmy štátna rozpočtová organizácia používa len na samostatnom účte na klasifikáciu prijatých finančných prostriedkov prevedených z výdavkového účtu na samostatný účet. Prevodové finančné operácie štátna rozpočtová organizácia používa len na samostatnom účte na klasifikovanie takých finančných prostriedkov, ktoré štátna rozpočtová organizácia vyberá a prevádza na svoj príjmový účet alebo na klasifikovanie prevodu inému subjektu, u ktorého sa príjem zaznamená.

Aktuálne znenie vychádza z opatrenia Ministerstva financií SR, ktoré reaguje na súčasné nastavenie finančného systému SR. Detailnejší pohľad na rozčlenenie daňových príjmov, nedaňových príjmov a grantov a transferov prinášame v nasledujúcich tabuľkách.

Tabuľka 7 Daňové príjmy podľa ekonomickej klasifikácie rozpočtovej klasifikácie

DAŇOVÉ PRÍJMY	Dane z príjmov a kapitálového majetku	Dane z príjmov a kapitálového majetku Daň z príjmov právnickej osoby Daň z príjmov vyberaná zrážkou
	Dane z majetku	Daň z nehnuteľností Dane z dedičstva a darovania Dane z finančných a kapitálových transakcií Ďalšie dane z majetku
	Dane za tovary a služby	Daň z pridanej hodnoty Spotrebné dane Dane za špecifické služby Dane z používania tovarov a z povolenia na výkon činnosti Iné dane za tovary a služby
	Dane z medzinárodného obchodu a transakcií	Dovozné clo Dovozná prirážka Podiel na vybraných finančných prostriedkoch Ostatné colné príjmy
	Poistné	Poistné na nemocenské poistenie Poistné na starobné poistenie Poistné na úrazové poistenie Poistné na zdravotné poistenie Poistné na poistenie v nezamestnanosti Poistné na garančné poistenie Poistné do rezervného fondu solidarity Poistné na invalidné poistenie
	Sankcie uložené v daňovom konaní a sankcie súvisiace s úhradami za služby verejnosti poskytované RTVS	
	Sankcie súvisiace so zdravotným poistením a sociálnym poistením	
	Iné dane	Daň z emisných kvót Osobitný odvod vybraných finančných inštitúcií Odplata za postúpenú pohľadávku na poistnom a daňovú pohľadávku Osobitný odvod z podnikania v regulovaných odvetviach Príspevok na financovanie riešenia krízových situácií Odvod obchodných reťazcov Ďalšie iné dane

Zdroj: Opatrenie Ministerstva financií Slovenskej republiky č. MF/010175/2004-42.

Dane sa klasifikujú podľa charakteru základu, na ktorý sa daň ukladá alebo podľa druhu činnosti, ktorá vytvára záväzok, napr. dovoz, predaj, príjem. Daňové príjmy vybrané na základe spojenia niekoľkých daňových základov sa - pokiaľ je to možné - priradujú k dani z prevládajúceho daňového základu. Pokuty, penále, úroky a zvýšenie dane súvisiace s plnením daňových povinností a správou daní sa triedia, ak sú identifikovateľné, s každou daňou, pokiaľ nemožno určiť ich príslušnosť k dani. Príjmy zo zrušených daní uplatňovaných v minulých rokoch sa priradujú k daniam, ktoré ich nahradili. Súčasťou daňových príjmov je aj poistné. Pokuty, penále, úroky súvisiace s poistným sa triedia, ak sú identifikovateľné, s každým poistným.

K daniam z medzinárodného obchodu a transakcií patrí kompenzácia výdavkov súvisiacich s výberom finančných prostriedkov odvádzaných do rozpočtu Európskej únie. V prípade poistného ide o príjmy zdravotných poisťovní a Sociálnej poisťovne.

Nedaňové príjmy tvoria druhú súčasť príjmov. Pozostávajú z príjmov z podnikania a vlastníctva majetku, administratívnych poplatkov, kapitálových príjmov, úrokov a iných nedaňových príjmov. Bližšie vymedzenie nedaňových príjmov podľa ekonomickej klasifikácie ilustruje nasledujúca tabuľka.

Tabuľka 8 Nedaňové príjmy podľa ekonomickej klasifikácie rozpočtovej klasifikácie

NEDAŇOVÉ PRÍJMY	Príjmy z podnikania a z vlastníctva majetku	Príjmy z podnikania Príjmy z vlastníctva
	Administratívne poplatky a iné poplatky a platby	Administratívne poplatky Pokuty, penále a iné sankcie Poplatky a platby z nepriemyselného a náhodného predaja a služieb Ďalšie administratívne poplatky a iné poplatky a platby
	Kapitálové príjmy	Príjem z predaja kapitálových aktív Príjem z predaja hmotných rezerv a mobilizačných rezerv aj vrátane pohotovostných zásob. Príjem z predaja pozemkov a nehmotných aktív Ďalšie kapitálové príjmy
	Úroky z tuzemských úverov, pôžičiek, návratných finančných výpomocí, vkladov a ážio	Z úverov a pôžičiek Z vkladov Z účtov finančného hospodárenia Z úverov a pôžičiek Z vkladov Z účtov finančného hospodárenia
	Úroky zo zahraničných úverov, pôžičiek, návratných finančných výpomocí a vkladov	Z úverov a pôžičiek Z vkladov
	Iné nedaňové príjmy	Vrátené, neoprávnene použité alebo zadržané finančné prostriedky Ostatné príjmy

Zdroj: Opatrenie Ministerstva financií Slovenskej republiky č. MF/010175/2004-42.

Nedaňové príjmy sú také príjmy, ktoré vznikajú z vlastníctva majetku a z podnikania. Môžu mať podobu napr. dividend, odvodov zo zisku, úhrad za vydobyté nerasty, nájomného z prenajatých pozemkov. Táto kategória nezahŕňa príjmy pochádzajúce z predaja majetku alebo zo splácania hodnoty majetku, alebo pôžičky.

Medzi administratívne poplatky patria súdne, puncové a ostatné poplatky, ako aj licencie. K ostatným poplatkom sa priradujú správne poplatky, poplatky za vedenie účtu zverených prostriedkov, paušálne náhrady za udeľovanie víz, z medzinárodných ochranných známk, udržiavacie poplatky za patent, európske patenty a udržiavacie poplatky za dodatkové osvedčenie.

Kategória administratívnych poplatkov patria aj poplatky a platby z nepriemyselného a náhodného predaja a služieb. Obsahujú príjem z predaja výrobkov, tvarov a služieb. Napríklad sa jedná o právne a poradensko-konzultačné služby, služby súvisiace s overovaním skúšok odbornej spôsobilosti, ľudovomeleckej činnosti, ubytovacie služby, za použitie telefónu, faxu, káblovej televízie, služobných motorových vozidiel, zberných surovín, odpadových nádob, služby za odvysielané relácie v miestnom rozhlase, z reklamy (aj z reklamy v obecných novinách), vstupné, sprievodcovskú činnosť, kopírovacie práce vrátane fotoprác, v obradných sieňach, za asistovanú službu, ktorá je príjmom prevádzkovateľa integrovaného obslužného miesta, služby za vodné, stočné, elektrinu, pary, plyn, teplo, sprístupnenie informácií, ďalej za rešeršné a znalecké posudky, svedočné, služby v občiansko-právnom konaní, za výskum a vývoj, ošetrovné v detských domovoch platené rodičmi detí, za cirkulovanú výpožičku (aj za registráciu čitateľov), medzinárodnú výpožičnú službu, za poškodené učebnice, laboratórne rozbery a skúšky výrobkov, preverovanie a registráciu liečiv, certifikáciu, meranie hlučnosti a prašnosti, služby za geologické a geodetické práce, remeselnícke (napr. stolárske, autoopravárenské, údržbárske, montážne práce, za pranie, čistenie), služby na hraničných priechodoch vrátane váženia hmotnosti motorových vozidiel, v zariadeniach sociálnych služieb, rehabilitačné, rekreačné služby, catering (občerstvenie na palube lietadla - Ministerstvo vnútra SR), tržby z bufetu, aplikačného programového vybavenia, prístavné, letové meranie a overovanie, opčná prémie, za opatrovateľské služby, pestúnsku starostlivosť, za služby v domoch smútku, ďalej lektorské, služby požiarnej ochrany, napojenie na pulty centralizovanej ochrany, opakované vyšetrenia vzoriek, prieskumné územia, kontrolnej činnosti zástupcov vojenskej správy, za použitie športových potrieb a zariadení, poskytnutie ochrany pri prevoze peňazí, od zahraničných študentov študujúcich na vlastné náklady, služby spojené s tvorbou a ochranou životného prostredia a ochranou zdravia obyvateľstva, za výkon záchranej činnosti a pátrania po nezvestnej osobe, za poskytovanie a spracovanie lesných hospodárskych plánov, ochrany, obnovy a prezentácie duchovných a kultúrnych hodnôt (reštaurátorské práce, za zhodnotenie autorských práv a práv výrobcu k filmom), výrobky, tovary a služby vedľajšieho hospodárstva (Zbor väzenskej a justičnej stráže) a zariadenia v zmysle zákona o sociálnych službách, z kultúrnej činnosti, lekárskeho výkonov (aj tých, ktoré nie sú financované prostredníctvom zdravotných poisťovní), nadštandardné, od zdravotných poisťovní a Sociálnej poisťovne, služby zdravotnej starostlivosti, lekárske predpisy a poukazy, za služby súvisiace s výberom príspevkov starobného dôchodkového sporenia, paušálne platby za poisťencov iných členských štátov EÚ (nezaopatrení rodinní príslušníci zamestnanca, poisteného v inom členskom štáte EÚ nebývajúceho v SR, ktorí trvalo bývajú v SR), veterinárnych výkonov, veterinárnych inšpekcii a veterinárnych kontrol, kvalifikačné skúšky, vrátane duplikátov a titulov, školné a zápisné na verejných vysokých školách, účastníkov ďalšieho vzdelávania, prijímacích

pohovorov na vysoké školy, konania rigorózných skúšok a obhajob rigorózných prác, za vydanie diplomu o priznaní akademického titulu absolventom magisterského štúdia, akreditácie. Ďalej tržby z predaja diaľničných nálepiek, kníh, publikácií, tlačív, propagačného materiálu vrátane programov a katalógov, Obchodného vestníka, Justičnej revue, rastlinných, živočíšnych a lesných výrobkov a zvierat, kuchynského odpadu, cintorínske, za separovaný zber a predaj intervenčných zásob Pôdohospodárskou platobnou agentúrou atď. Patrí sem aj príjem z predaja nehnuteľnosti, ktorá bola obstaraná za účelom ďalšieho predaja.

Kapitálové príjmy sú príjmy z predaja hnutel'ného a nehnuteľného majetku, ktorý spĺňa kritériá hmotného a nehmotného majetku. Ďalej aj príjem z predaja drobného hmotného majetku a drobného nehmotného majetku, o ktorom sa organizácia rozhodla účtovať ako o dlhodobom hmotnom majetku a dlhodobom nehmotnom majetku, ktorý sa obstaráva z kapitálových výdavkov.

Poslednou príjmovou zložkou sú podľa ekonomickej klasifikácie rozpočtovej klasifikácie granty a transfery. Granty sú dobrovoľné príspevky na bežné alebo kapitálové účely, za ktoré ich darca alebo sponzor nezískava žiadnu protihodnotu - ani prospech, ani službu alebo tovar ako odplatu. Môžu byť poskytnuté vo forme finančnej, naturálnej alebo práva. Keďže finančná hodnota grantov vo forme naturálnej a práva nie je príjemcovi známa, nie je možné ich vykázat' vo finančnom vyjadrení, avšak príjemcovia sú povinní vo svojich návrhoch rozpočtov uviesť prijatie takýchto grantov.

Tabuľka 9 Grantové a transferové príjmy podľa ekonomickej klasifikácie rozpočtovej klasifikácie

GRANTY A TRANSFERY	Tuzemské bežné granty a transfery	Granty Transfery v rámci verejnej správy Transfery subjektom nezaradeným vo verejnej správe Transfery od subjektov nezaradených vo verejnej správe
	Tuzemské kapitálové granty a transfery	Granty Transfery v rámci verejnej správy Transfery subjektom nezaradeným vo verejnej správe Transfery od subjektov nezaradených vo verejnej správe
	Zahraničné granty	Bežné Kapitálové
	Zahraničné transfery	Prostriedky z rozpočtu Európskej únie

Zdroj: Opatrenie Ministerstva financií Slovenskej republiky č. MF/010175/2004-42.

Tuzemské bežné granty predstavujú všetky prijaté dobrovoľné príspevky od darcov a sponzorov, napr. na rozvoj kultúrny, životného prostredia, sociálnej sféry, zdravotníctva, školstva, katastra nehnuteľností, výskum a vývoj, projekty Európskej únie, obranu a bezpečnosť, zmiernenie škôd spôsobených živelnými pohromami, ochranu pred požiarimi, spoločný obecný úrad alebo združenie obcí.

Tuzemské bežné transfery v rámci verejnej správy tvoria finančné prostriedky zo štátneho rozpočtu na činnosť štátneho účelového fondu, verejným vysokým školám, príspevkovým

organizáciám, ktoré patria do verejnej správy, na aktívne opatrenia trhu práce, za verejno-prospešné práce. Triedia sa tu prostriedky Európskej únie, ktoré sa zaraďujú do príjmov štátneho rozpočtu a finančné prostriedky štátneho rozpočtu určené na spolufinancovanie spoločných programov SR a EÚ poskytnuté platobnou jednotkou. Tieto transfery pochádzajú aj zo štátneho účelového fondu, zdravotných poisťovní, z rozpočtu obce alebo VÚC, zo Sociálnej poisťovne a aj od ostatných subjektov verejnej správy. Pre územnú samosprávu je veľmi dôležitý transfer zo štátneho rozpočtu na úhradu nákladov preneseného výkonu štátnej správy.

Tuzemské kapitálové granty a transfery predstavujú všetky prijaté dobrovoľné príspevky od darcov a sponzorov. Kapitálové granty zahŕňajú dobrovoľné príspevky poskytnuté na obstaranie buď kúpou existujúcich, alebo výstavbou nových kapitálových aktív.

Druhú časť ekonomickej klasifikácie rozpočtovej klasifikácie tvoria **výdavky**, ktoré sa delia na bežné výdavky a kapitálové výdavky. Bežné výdavky zahŕňajú platby za mzdy, platy, poisťné, tovary a služby, napr. cestovné náhrady, energie, materiál, dopravné, údržbu a opravy, nájomné. Triedia sa tu bežné výdavky na nákup materiálu a súvisiacich miezd aj pri obstarávaní dlhodobého majetku vo vlastnej réžii. Patria sem i bežné transfery právnickým osobám tuzemským, zahraničným a jednotlivcom poskytované vo forme napr. dávok, dotácií, príspevkov, členského. Ďalej sem patria úhrady poskytovateľom zdravotnej starostlivosti. Majetok obstarávaný z bežných výdavkov sa udržiava a opravuje (vrátane modernizácie a rekonštrukcie) vždy z bežných výdavkov. Výdavky patriace do **bežných výdavkov** tvoria niekoľko homogénnych subkategórií (MF SR, 2004):

I. mzdy, platy, služobné príjmy a ostatné osobné vyrovnania;

II. poisťné a príspevok do poisťovní;

III. tovary a služby;

IV. bežné transfery;

V. splácanie úrokov a ostatné platby súvisiace s úverom, pôžičkou, návratnou finančnou výpomocou a finančným prenájmom.

Medzi výdavky na mzdy, platy, služobné príjmy a ostatné osobné vyrovnania (**I.**) patria všetky plnenia fyzickým osobám v pracovnom pomere, v služobnom pomere a v štátnozamestnaneckom pomere (vrátane zamestnancov zahraničnej služby) a za výkon verejných funkcií uhrádzované podľa príslušných predpisov. Patrí sem i valutová časť platov zamestnancov zahraničnej služby vyjadrená v slovenskej mene. Zaraďujeme sem tarifný plat, osobný plat, základný plat, funkčný plat policajta, profesionálneho vojaka, colníka, plat ústavného činiteľa vrátane ich náhrad, príplatkov, odmien a doplatkov k platu.

Výdavky na poistné a príspevok do poisťovní (II.) predstavujú výdavky na poistné do Všeobecnej zdravotnej poisťovne, do ostatných zdravotných poisťovní a do Sociálnej poisťovne. K týmto druhom výdavkom sa radí aj príspevok do doplnkových dôchodkových poisťovní, poistné na osobitné účty (napr. nemocenské, starobné, úrazové a individuálne poistenie) a príspevok na starobné dôchodkové sporenie.

Kategória výdavkov na tovary a služby (III.) zahŕňa platby za tovary a služby. Patria sem cestovné náklady a výdavky súvisiace s pracovnými cestami zamestnancov v pracovnom, služobnom a v štátnozamestnaneckom pomere, ako aj výdavky na všetky druhy energií, vodu a komunikačné služby. Významnou výdavkovou položkou sú výdavky na materiál, kde patria výdavky na interiérové vybavenie, výpočtovú a telekomunikačnú techniku, prevádzkové stroje, prístroje, zariadenie, techniku, náradie a všeobecný materiál. Všeobecný materiál zahŕňa všetok materiál, náhradné diely a potreby nevyhnutné pre výkon práce, napr. všetky druhy používaného papiera (kancelársky, pre rozmnožovanie, pre počítačové tlačiarne atď.), tlačivá a formuláre, polygrafický, zdravotnícky a rehabilitačný (aj v sociálnych zariadeniach), zubnotechnický, videokazety, audiokazety, kompaktné disky, tonery, monočlánky, batérie do mobilných telefónov, fotografický a osvetový, obchodný, na výstavy, propagačnú činnosť, archeologický výskum, pre obvinených a odsúdených (strihacie a holiace strojčeky, nožnice, hrebene atď.), vzorky netextilné a textilné, súčiastky na hudobné nástroje, vybavenie scénickej a kostýmovej výpravy vo vlastnej réžii, notový materiál, čistiaci, hygienický a dezinfekčný, deratizačný a dezinfekčný, lieky, vrátane platieb za lieky a drobný zdravotnícky materiál na vybavenie lekárničiek na pracoviskách a v dopravných prostriedkoch, vitamíny a podporné prostriedky, očkovacie séra, diagnostiká, chemikálie a močovina, archiválie a archívne krabice, kvety, vence (rezané kvety na výzdobu priestorov), kytice pri občianskych obradoch, vence a kytice pre zosnulého vlastného zamestnanca, resp. dôchodcu, ako aj na pietne akty, umelé kvety len ak spĺňajú kritériá financovania z bežných výdavkov, technické plyny, konzervačný, posypový, stavebný, vodoinštalčný a elektroinštalčný, evidenčné číslo (bývalé štátne poznávacie značky), dopravné značky a uličné tabule (aj tabule na označenie budov), informačné tabule, štátne symboly a symboly územnej samosprávy (štátny znak, zástava, vlajky atď.), štátne a miestne vyznamenania (medaily, plakety, diplomy atď.); proviantný, telovýchovný a športový materiál, vybavenie stravovacích zariadení, posvätné liturgické nádoby a pomôcky, sadenice, stromčeky, kríky, trvanlivé kvety, zemina, osivo a biologická rekultivácia, zvieratá (okrem základného stáda a ťažných zvierat), výstroj a pomôcky pre chov a výcvik, veterinárny materiál, očkovacie séra a látky, krmivo, stelivo (aj ošetrovanie zvierat); laboratórne sklo a pomôcky, laboratórne štandardy, ošatenie a vecné dary v detských domovoch, na výrobné účely vedľajšieho hospodárstva. K výdavkom za tovar a služby patria tiež výdavky za nájom.

Výdavky na služby predstavujú vynaložené finančné prostriedky na školenia, kurzy, semináre, porady, konferencie, sympóziá, konkurzy, súťaže, propagácie, reklamy a inzerciu. Významnou položkou sú tiež výdavky na všeobecné služby tzv. dodávateľským spôsobom (tlač tlačív, kolkových cenín, máp, osobných dokladov, preukazov, pokynov, cenníkov, brožúr a iných publikácií, polygrafické, rozmnožovacie a plánografické služby). Ďalej sem patria výdavky na čistenie vodných tokov (aj kanalizácie, aj prevádzkovanie čističiek odpadových vôd), uloženie a likvidácia odpadu, poľnohospodárske a lesnícke práce, postrek poľnohospodárskych kultúr vrátane pozberovej úpravy, upratovanie, čistenie, pranie vrátane dezinfekcie, deratizácie, dezinfekcie, informačné služby, veterinárna prevencia a ochrana štátneho územia, odchyt a ošetrovanie zvierat, tlmočnícka a prekladateľská činnosť, externé vyučovanie vrátane vypracovania skúšobných otázok, overovanie spôsobilosti výkonu povolania, starostlivosť o chránené časti prírody vrátane dokumentácie ochrany prírody, sprievodcovskej a strážnej (ochrannej) služby, služieb súvisiacich s ochranou prírody, nahrávanie a ozvučenie pojednávaní, čistenie verejných priestranstiev, odvoz všetkých druhov odpadov, kominárske práce, revízie a kontroly zariadení, osobitné štatistické zisťovania, spracovanie účtovníctva a miezd, za vykonanie služby, resp. správu bytového a nebytového hospodárstva správcovským subjektom (napr. s. r. o.), ktorý spravuje byty v osobnom vlastníctve, ale aj byty nájomné – obecné, t.j. vo vlastníctve obce, služby správcovi budovy (tzv. režijné náklady), za uloženie zbraní u polície, administratívne služby.

K výdavkom za špeciálne služby zabezpečované dodávateľským spôsobom patrí napríklad ochrana objektov, techniky a materiálov (aj platby za poskytované služby pri strážení objektov, preprave peňazí a pod. vrátane bezpečnostných služieb), výkony výpočtových stredísk (spracovanie údajov vo výpočtových strediskách), prieskumné a projektové práce, archeologický prieskum, geologický prieskum a geologické práce, ktoré súvisia s geologickým prieskumom (nesúvisiace s výstavbou a s úlohami rozvoja vedy a techniky, geodetické práce a kartografické práce nesúvisiace s výstavbou), ekologická asanácia územia (náklady súvisiace s odstraňovaním ekologických havárií). Demolácie a plošné asanácie nesúvisiace s výstavbou. Geometrický plán (aj spracovanie noriem a letecké snímkovanie), notárske, komerčné, právne, advokátske, audítorské, poradensko-konzultačné, exekučné, meranie a monitorovanie, typologizácia a pasportizácia, varovací a vyrozumievací systém civilnej ochrany vrátane elektrických poplachových sirén a prekládka, meteorológia, vypracovanie metodík, preprava mŕtvov a práce súvisiace s ich odkrytím vrátane patologických vriec, výkony požiarnej techniky, osobná hygiena vojsk, kalibrácia prístrojov a posúdenie techniky, ochrana osobných údajov v informačnom systéme, metrologia a skúšobníctvo, protetické práce, zariadení a prostriedkov požiarnej ochrany, pohrebné trovy (výdavky spojené s pohrebom, napr. v ozbrojených zložkách, obyvateľov zariadení sociálnych služieb, bezdomovcov, utečencov, osôb bez príbuzných),

pre žiadateľov o priznanie postavenia utečenca (napr. stravovanie, ubytovanie, pranie, poplatok sociálnemu zariadeniu (školským zariadeniam za dieťa utečenca), rezbárstvo, výroba rekvizít, scénická a kostýmová výprava dodávateľským spôsobom a likvidácia špeciálneho materiálu CO.

Bežné transfery (IV.) sú výdavky uskutočňované bez toho, aby za ne ich príjemcovia poskytovali nejaké protislužby alebo tovary (jednostranné platby). Transferová platba všeobecného charakteru, určená pre rôzne alebo neurčité (neurčené) ciele sa vždy považuje za bežný transfer. Triedia sa podľa príjemcu alebo druhu poskytovanej platby. Do tejto kategórie spadajú transfery v rámci verejnej správy, transfery jednotlivcom a neziskovým právnickým osobám, transfery nefinančným subjektom a transfery príspevkovým organizáciám nezaradeným vo verejnej správe, náklady na likvidáciu štátnych podnikov a akciových spoločností, náklady spojené s ručením fondu národného majetku Slovenskej republiky za sprivatizovaný majetok, transfery do tuzemských finančných inštitúcií a transfery do zahraničia (bežné transfery iným vládam, medzinárodným organizáciám, neziskovým právnickým osobám a iným do zahraničia).

Poslednou zložkou bežných výdavkov sú výdavky na splácanie úrokov a ostatné platby súvisiace s úvermi, pôžičkami a návratnými finančnými výpomocami (V.). Patrí sem splácanie samotných úrokov (z úverov, štátnych pokladničných poukážok, dlhopisov, vládnych obligácií atď.) i poplatkov súvisiacich s úvermi (manipulačné poplatky, provízie, dohodové poplatky, jednatel'ské poplatky).

Kapitálové výdavky zahŕňajú výdavky na obstaranie hmotného a nehmotného majetku, vrátane výdavkov súvisiacich s obstaraním. Kapitálové výdavky sa rozčleňujú sa na dve základné oblasti (MF SR, 2004):

I. obstarávanie kapitálových aktív;

II. kapitálové transfery.

Obstarávanie kapitálových aktív (I.) sú výdavky na obstarávanie kapitálových aktív, t. j. hmotného a nehmotného majetku. V tejto kategórii sa klasifikujú výdavky umožňujúce nadobúdať kapitálové aktíva z vlastných zdrojov rozpočtov. Medzi kapitálové aktíva patrí nákup pozemkov, nehmotných aktív (softvér, licencie, plány, ...), nákup budov, objektov alebo ich častí, nákup strojov, prístrojov, zariadení, techniky a náradia, nákup dopravných prostriedkov, prípravná a projektová dokumentácia, realizácia stavieb a ich technického zhodnotenia, rekonštrukcia a modernizácia a ostatné kapitálové výdavky.

Kapitálové transfery (II.) sú platby vykonávané s cieľom umožniť príjemcovi nadobudnúť kapitálové aktíva alebo kompenzovať ich poškodenie, alebo zničenie.

Poslednú dôležitú súčasť ekonomickej klasifikácie rozpočtovej klasifikácie predstavuje oblasť **finančných operácií**. Finančná operácia pre účely rozpočtového procesu je každá transakcia s

finančnými aktívami a finančnými pasívami. Klasifikácia finančných transakcií zodpovedá klasifikácii finančných aktív a finančných pasív.

Do príjmovej strany rozpočtu (*príjmové finančné operácie*) môžeme zaradiť príjmy z transakcií s finančnými aktívami a finančnými pasívami. Do tejto kategórie patria splátky domácich a zahraničných úverov, pôžičiek – istín, návratných finančných výpomocí, z predaja majetkových účastí a ostatné transakcie s finančnými aktívami a finančnými pasívami. K príjmovým finančným operáciám patrí aj príjem z úverov, pôžičiek a návratnej finančnej výpomoci.

Výdavkové finančné operácie pozostávajú z platieb za úvery, pôžičky, návratné finančné výpomoci a kapitálovú účasť, ako aj z amortizácie (splácania) istiny úverov použitých v minulosti, nákupu majetkových účastí a ostatné výdavkové operácie finančných aktív a finančných pasív. Táto kategória zahŕňa platby, ktorými vznikajú finančné nároky voči iným. Klasifikujú sa tu i všetky platby vlády, ako ručiteľ a na zabezpečenie úrokov alebo amortizácie dlhu za iných, pretože zvyšujú protihodnotu vládneho nároku voči omeškanému dlžníkovi. Patria sem tiež platby za účasť na majetku. Významnou zložkou sú dlhové cenné papiere reprezentujúce výdavky pri nákupe dlhových cenných papierov do svojho portfólia.

Funkčná klasifikácia rozpočtovej klasifikácie rozdeľuje verejné výdavky do desiatich kategórií. Rozdelenie výdavkov verejnej správy podľa klasifikácie COFOG (Classification of the Functions of Government) sa v Slovenskej republike aplikuje od roku 2002. Predstavuje medzinárodný štandard vyvinutý OECD pre rozdelenie, zatriedenie a porovnanie verejných výdavkov všetkých druhov verejných rozpočtov. Štatistické údaje podľa klasifikácie COFOG predstavujú rozdelenie výdavkov sektora verejnej správy podľa funkcie, na ktorú sú určené. Klasifikácia COFOG je súčasťou Systému národných účtov a je určená hlavne pre potreby štatistického zisťovania a medzinárodného porovnávania štatistických dát. V súčasnosti sa na Slovensku využíva aktualizovaná podoba SK COFOG platná od roku 2015 (ŠÚ SR, 2014).

Tabuľka 10 Funkčná klasifikácia rozpočtovej klasifikácie SK COFOG v členení oddiel a skupina

<p>01 Všeobecné verejné služby</p>	<p>Výkonné a zákonodarné orgány, finančné a rozpočtové záležitosti, zahraničné vzťahy Zahranická ekonomická pomoc Všeobecné služby Základný výskum Výskum a vývoj v oblasti všeobecných verejných služieb Všeobecné verejné služby inde neklasifikované Transakcie verejného dlhu a transfery všeobecnej povahy</p>	<p>06 Bývanie a občianska vybavenosť</p>	<p>Rozvoj bývania Rozvoj obcí Zásobovanie vodou Verejné osvetlenie Výskum a vývoj v oblasti bývania a občianskej vybavenosti Bývanie a občianska vybavenosť inde neklasifikovaná</p>
<p>02 Obrana</p>	<p>Vojenská obrana Civilná ochrana Zahranická vojenská pomoc Výskum a vývoj v oblasti obrany Obrana inde neklasifikovaná</p>	<p>07 Zdravotníctvo</p>	<p>Zdravotnícke výrobky, prístroje a zariadenia Ambulantná zdravotná starostlivosť Ústavná zdravotná starostlivosť Ochrana, podpora a rozvoj verejného zdravia Výskum a vývoj v oblasti zdravotníctva</p>
<p>03 Verejný poriadok a bezpečnosť</p>	<p>Policajné služby Ochrana pred požiarmi Súdy Väzenstvo Výskum a vývoj v oblasti verejného poriadku a bezpečnosti Verejný poriadok a bezpečnosť inde neklasifikované</p>	<p>08 Rekreácia, kultúra a náboženstvo</p>	<p>Rekrečné a športové služby Kultúrne služby Vysielacie a vydavateľské služby Náboženské a iné spoločenské služby Výskum a vývoj v oblasti rekreácie, kultúry a náboženstva Rekreácia, kultúra a náboženstvo inde neklasifikované</p>
<p>04 Ekonomická oblasť</p>	<p>Všeobecná ekonomická, obchodná a pracovná oblasť Poľnohospodárstvo, lesníctvo, rybné hospodárstvo a poľovníctvo Palivá a energia Ťažba, výroba a výstavba Doprava Komunikácia Výskum a vývoj v ekonomickej oblasti Ekonomická oblasť inde neklasifikovaná</p>	<p>09 Vzdelávanie</p>	<p>Predprimárne a primárne vzdelávanie Sekundárne vzdelávanie Postsekundárne neterciárne vzdelávanie Terciárne vzdelávanie Vzdelávanie nedefinované podľa úrovne Vedľajšie služby v školstve Výskum a vývoj v oblasti vzdelávania Vzdelávanie inde neklasifikované</p>
<p>05 Ochrana životného prostredia</p>	<p>Nakladanie s odpadmi Nakladanie s odpadovými vodami Znižovanie znečistenia Ochrana prírody a krajiny Výskum a vývoj v oblasti ochrany životného prostredia Ochrana životného prostredia inde neklasifikovaná</p>	<p>10 Sociálne zabezpečenie</p>	<p>Choroba, invalidita a ťažké zdravotné postihnutie Staroba Pozostalí Rodina a deti Nezamestnanosť Bývanie Sociálna pomoc občanom v hmotnej a sociálnej núdzi Výskum a vývoj v oblasti sociálneho zabezpečenia Sociálne zabezpečenie inde neklasifikované</p>

Zdroj: vlastné spracovanie na základe ŠÚ SR, 2019.

3. ROZPOČET EÚ A POZÍCIA SR

Do rozpočtu EÚ prispievajú všetky členské krajiny. Rozpočet EÚ slúži na realizáciu jej preferovaných politík prostredníctvom financovania činností v rôznych sférach, ako napr. poľnohospodárska politika, regionálna politika, výskum, životné prostredie, vzdelávanie a odborná príprava, vnútorná a vonkajšia politika EÚ. Rozpočet EÚ schvaľuje Rada EÚ a Európsky parlament a spravuje ho Európska komisia. Nakladanie s prostriedkami rozpočtu EÚ sa riadi pravidlami stanovenými vo Finančnom nariadení Európskeho parlamentu a Rady EÚ č. 966/2012 a súčasne podlieha kontrole zo strany členských krajín (vonkajšia kontrola), kontrole EÚ predovšetkým prostredníctvom Európskeho dvora audítorov (vnútorná kontrola). Rozpočet EÚ je nástroj, ktorý na každý rok stanovuje príjmy a výdavky považované za potrebné na plnenie cieľov EÚ. Rozpočet EÚ je založený na princípoch jednotnosti, univerzálnosti, spoľahlivého finančného riadenia a transparentnosti (Willoughby, 2014).

Jadrom rozpočtovej politiky EÚ je ročná procedúra zostavovania a realizácie celkového rozpočtu a stanovenie úrovne operatívnych a administratívnych výdavkov. Rozpočet EÚ musí byť zo zásady vyrovnaný.

Rozpočet EÚ môžeme označiť v prípade SR za nadnárodný verejný rozpočet, pretože vstupom SR do EÚ sa rozpočet EÚ stal integrálnou súčasťou našej rozpočtovej sústavy. Na jednej strane poukazuje SR do rozpočtu EÚ finančné prostriedky, no na druhej je oprávnená z rozpočtu EÚ čerpať. Stáva sa tak prispievateľom do rozpočtu EÚ aj prijímateľom prostriedkov z rozpočtu EÚ. Odvody SR do rozpočtu EÚ môžeme sledovať podľa toho, ako tieto finančné zdroje svojho rozpočtu klasifikuje samotná EÚ (Rada EÚ, 2020):

- I. tradičné vlastné zdroje** : clá a poplatky;
- II. zdroj založený na DPH** : jednotná sadzba 0,3%;
- III. zdroj založený na hrubom národnom produkte** : odvádzanie časti HND (hrubý národný dôchodok);
- IV. ostatné príjmy** : dane úradníkov, úroky, pokuty, príspevky od nečlenov;
- V. príspevky do všeobecného rozpočtu** : príspevky na zahraničnú rozvojovú pomoc;
- VI. balík nových vlastných zdrojov** (od roku 2021) : príjmy z ochrany klímy a životného prostredia a zdanenia firiem.

Tradičné vlastné zdroje (**I.**) sú založené najmä na clách a odvodov z produkcie cukru. Clá a poľnohospodárske poplatky vyplývajú z ich uvalenia pre dovoz z tretích krajín. Tradičné vlastné zdroje pochádzajú predovšetkým z ciel uvalených na dovoz výrobkov zo štátov mimo EÚ, clá

pochádzajúce z priemyselného tovaru a hospodárskych dávok, prostriedky získané zo skladovania, výroby, dopravy cukru a izoglukózy distribuované na spoločnom trhu. Členské štáty, ktoré vyberajú tieto prostriedky si ponechávajú určité percento, ako kompenzáciu nákladov spojených s ich výberom. Vlastné zdroje EÚ vybrané inštitúciami SR sa stávajú finančnými zdrojmi ES dňom pripísania týchto zdrojov na účet MF SR v mene Európskej komisie vedený v Štátnej pokladnici.

Zdroj založený na DPH (II.) je odvodený z aplikácie jednotnej sadzby platnej pre všetky členské štáty na odhady harmonizovaných základov. Zaviedla sa jednotná sadzba vo výške 0,3%, ktorá sa až na určité výnimky vzťahuje na harmonizovaný základ DPH členských štátov. Vyplýva z jednotnej sadzby vo výške 0,3%, ktorá sa uplatňuje na základ dane z pridanej hodnoty každého členského štátu, pričom zdaniteľný základ DPH je obmedzený na úrovni 50% HND pre každú krajinu.

Zdroj založený na HND (III.) je založený na tom, že každý členský štát odvádza určité percento svojho bohatstva do rozpočtu EÚ. Hoci bol tento systém navrhnutý ako bilančná položka, stal sa najväčším zdrojom príjmu rozpočtu EÚ (približne $\frac{3}{4}$). Pôvod tohto zdroja môžeme vysledovať v snahe o zavedenie jednotnej sadzby, ktorá sa uplatňuje na hrubý národný dôchodok členských štátov. Táto sadzba sa každý rok upravuje, aby sa medzi príjmami a výdavkami zabezpečila rovnováha.

Medzi ostatné príjmy rozpočtu EÚ (IV.) patria špecifické zdroje. Ide o veľmi rôznorodé a nestabilné zdroje. Patria sem príjmy z poskytnutých pôžičiek, prebytky z minulých rokov, pokuty jednotlivých členských štátov, dane z príjmu zamestnancov pracujúcich v európskych inštitúciách, príspevky krajín, ktoré nie sú členmi EÚ, na niektoré programy EÚ a pokuty zaplatené podnikmi, u ktorých sa zistilo porušovanie pravidiel hospodárskej súťaže alebo iných právnych predpisov.

Ďalším zdrojom príjmov rozpočtu EÚ sú príspevky členských krajín (V.) do všeobecného rozpočtu. Tieto príspevky smerujú do Európskeho rozvojového fondu, ktorý je nástrojom Európskej komisie pre poskytovanie rozvojovej pomoci krajinám v Afrike, Karibiku a Tichomorí.

Najnovší zdroj príjmov rozpočtu EÚ predstavuje tzv. balík nových vlastných zdrojov (VI.). Balík nových vlastných zdrojov (VZ) by mal byť čiastočne krytý z príjmov, ktorých podstata je v súlade so záväzkami EÚ voči ochrane klímy a životného prostredia a čiastočne odvodenými od zdanenia firiem (Guess, Savage, 2021). Komisia navrhuje ponechať si časť príjmov (20%) z obchodovania s emisnými povolenkami v rámci Európskeho obchodného systému s emisiami (ETS). Ďalším zdrojom by mali byť národné príspevky do rozpočtu odvodené od množstva vyprodukovaného odpadu z plastického obalového materiálu, čo by zároveň stimulovalo krajiny transformovať svoje praktiky na tzv. obehovú ekonomiku (circular economy). Tretím zdrojom by mal byť zdroj odvodený od korporátnej daňovej základne firiem. Táto kvázi „daň“ je obhajovaná tým, že podniky by mali znášať časť nákladov spojených s benefitmi, ktoré im plynú z jednotného trhu. Celkovo nové zdroje by podľa

odhadu mali priniest' do spoločnej pokladnice približne 22 mld. eur ročne, resp. 12% z celkového očakávaného objemu príjmov (NBS, 2018).

Rozpočet EÚ sa vyvíjal v priebehu niekoľkých desaťročí súbežne s vývojom samotnej Európskej únie. Zabezpečuje financovanie programov a akcií vo všetkých oblastiach politiky EÚ, od poľnohospodárskej a regionálnej politiky, bezpečnosti, energetiky, kultúry, obchodu, podnikania, ochrany životného prostredia až po výskum, podnikanie a kozmický priestor (Bachtler, Mendez, 2016).

V dôsledku rastúceho nesúladu medzi dostupnými zdrojmi a skutočnými rozpočtovými požiadavkami dochádzalo vo vzťahoch medzi inštitúciami v osemdesiatych rokoch 20. storočia k sporom. Koncepcia viacročného finančného výhľadu bola pokusom vyriešiť tieto spory, posilniť rozpočtovú disciplínu a zlepšiť plnenie lepším plánovaním (Európsky parlament, 2021).

Od roku 1988 funguje EÚ s tzv. dlhodobými rozpočtami, ktoré sú známe aj ako viacročné finančné rámce. Viacročný finančný rámec sa v súčasnosti vzťahuje na obdobie siedmich rokov. Vo viacročnom finančnom rámci sa stanovujú limity pre ročné výdavky EÚ na celkové záväzky a platby v každej výdavkovej oblasti EÚ v danom roku. Zámerom takéhoto nastavenia a rozpočtovania je riadiť celkovú výšku rozpočtu EÚ a dosiahnuť vyrovnaný rozpočet (chrániť sumy pre každú oblasť v súlade s prioritami EÚ). Lisabonskou zmluvou sa viacročný finančný rámec zmenil z medziinštitucionálnej dohody na nariadenie Rady, ktoré si vyžaduje súhlas Európskeho parlamentu.

Proces schvaľovania všeobecného rozpočtu EÚ je ustanovený článkom 314 Zmluvy o fungovaní EÚ. Spravidla vo februári prijme Rada EÚ a Európsky parlament rozpočtové usmernenia pre nasledujúci finančný rok. Európska komisia pripraví návrh rozpočtu EÚ na základe rozpočtových usmernení, konsolidovaných výkazov inštitúcií EÚ, aktuálneho viacročného finančného rámca, očakávaných príjmov a ekonomického výhľadu. Návrh rozpočtu EÚ predloží Európska komisia obvykle v máji, no najneskôr do 1. septembra Rade EÚ a Európskemu parlamentu (European commission, 2021).

Rada EÚ vypracuje svoju pozíciu k návrhu Európskej komisii zvyčajne v júli a následne ju schváli najneskôr do 1. októbra kvalifikovanou väčšinou (55% členských štátov reprezentujúcich aspoň 65% celkovej populácie EÚ). Európsky parlament má potom 42 dní, aby k pozícii Rady EÚ predložil svoje prípadné pozmeňovacie návrhy, ktoré môže Rada EÚ do 10 dní prijať. Ak ich však Rada neakceptuje, zriadi sa Zmierovací výbor pozostávajúci z rovnakého počtu zástupcov Rady EÚ (27) a Európskeho parlamentu (27). Ak Zmierovací výbor nedospeje v lehote 21 dní k spoločnému zneniu návrhu, Európska komisia musí prísť s novým návrhom rozpočtu EÚ (Fiala, Krutílek, Pitrová, 2018).

Po dohode Zmievacieho výboru na spoločnom znení návrhu je nutné v priebehu 14 dní aj formálne schválenie kvalifikovanou väčšinou v Rade EÚ a jednoduchou väčšinou v Európskom parlamente. Ak by rozpočet EÚ nebol prijatý do začiatku nového finančného roka (provizorium), každý mesiac sa môže v rámci kapitol minúť najviac 1/12 predošlého ročného rozpočtu EÚ alebo najviac 1/12 ročného rozpočtu EÚ navrhovaného Európskou komisiou (ak je menšia než 1/12 predošlého ročného rozpočtu EÚ). V prípade neodvratných, mimoriadnych alebo nepredvídateľných okolností môže Európska komisia v priebehu roka predložiť návrh opravného rozpočtu EÚ. Pri jeho schvaľovaní sa postupuje obdobne ako pri schvaľovaní všeobecného rozpočtu EÚ (Schütze, Tridimas, 2018; Cini, Borragán, 2019).

Tabuľka 11 Viacročný finančný rámec EÚ 2014-2020 a 2021-2027

2014 –2020		2021-2027	
KATEGÓRIA, OBLASŤ, OKRUHY VÝDAVKOV	Výška v mld. €	KATEGÓRIA, OBLASŤ, OKRUHY VÝDAVKOV	Výška v mld. €
Inteligentný a inkluzívny rast Z toho:	450,5	Jednotný trh, inovácie a digitálna ekonomika	132,7
• <i>Konkurencieschopnosť pre rast a zamestnanosť</i>	125,6		
• <i>Hospodárska, sociálna a územná súdržnosť</i>	324,9		
Udržateľný rast: prírodné zdroje	372,9	Súdržnosť, odolnosť a hodnoty Z toho:	377,7
		• <i>Hospodárska, sociálna a územná súdržnosť</i>	330,2
		• <i>Odolnosť a hodnoty</i>	47,5
Bezpečnosť a občianstvo	15,6	Migrácia a riadenie hraníc	22,6
Globálna Európa	58,7	Bezpečnosť a obrana	13,1
Administratíva	61,6	Susedstvo a svet	98,4
Kompenzácie	27,0	Európska verejná správa	73,1
SPOLU	986,4	SPOLU	1 074,3

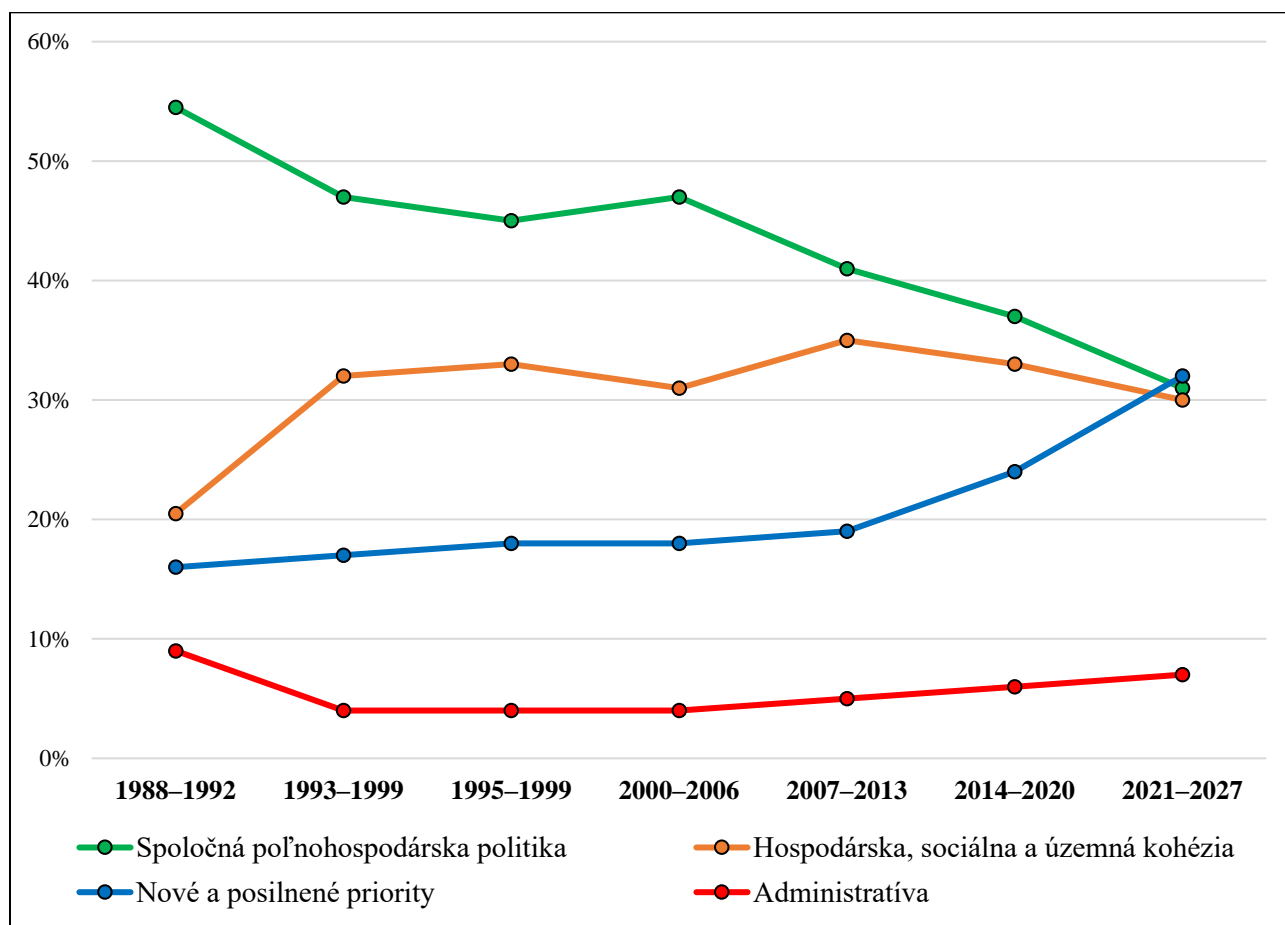
Zdroj: Rada Európskej únie, 2021

Na jednej strane sa rozpočet EÚ môže pochváliť stabilitou a jeho druhou charakteristickou vlastnosťou (v porovnaní s klasickými štátnymi rozpočtami) je zároveň nízka flexibilita. Je plánovaný na sedem rokov, musí byť vyrovnaný avšak nedokáže sa rýchlo prispôbiť aktuálnym potrebám a požiadavkám. Rozpočet EÚ si najmä v posledných 15 rokoch vyžadoval aj flexibilitu, aby bolo možné reagovať na nepredvídané potreby – ako sú krízy a núdzové situácie – a meniace sa okolnosti. V posledných viacročných finančných rámcoch sú preto zahrnuté ustanovenia a „osobitné

nástroje“ s cieľom zabezpečiť, aby sa aj za neplánovaných okolností mohli finančné prostriedky použiť vtedy, keď ich treba najviac a tam, kde sú najpotrebnejšie (König a kol., 2004).

Odpoveďou EÚ na nízku flexibilitu svojho rozpočtu bolo zahrnutie osobitých nástrojov a rezerv. Vo viacročnom finančnom rámci pre rok 2014-2020 patrili k takýmto opatreniam Nástroj flexibility (471 mil. €), Európsky fond na prispôsobenie sa globalizácii (150 mil. € ročne), Rezerva na nepredvídané udalosti (0,03 % hrubého národného dôchodku EÚ, čo sú približne 4 mld. €), Osobitná flexibilita na boj proti nezamestnanosti mladých ľudí a posilnenie výskumu (2,5 mld. €). Viacročný finančný rámec EÚ na roky 2021-2027 reaguje na nepredvídané okolnosti s využitím viacerých nástrojov flexibility, kde patria Rezerva na solidaritu a núdzovú pomoc (max. 1,2 mld. € ročne), Európsky fond na prispôsobenie sa globalizácii (max. 186 mld. € ročne), Pobrevitová adaptačná rezerva (5 mld. €), Nástroj flexibility (max. 915 mil. € ročne) a Nástroj jednotnej rezervy (max. 0,05 HND EÚ ročne).

Graf 3 Podiel hlavných oblastí politiky vo viacročných finančných rámcoch



Zdroj: European Union, 2021.

V ročnom rozpočte EÚ sa stanovujú všetky výdavky a príjmy Európskej únie za jeden rok. Zabezpečuje sa ním financovanie politík a programov EÚ v súlade s politickými prioritami a právnymi záväzkami EÚ (Benedetto, Milio, 2012).

Ročné rozpočty musia byť v rámci limitov výdavkov („stropov“) stanovených vo viacročnom finančnom rámci, čo je dlhodobý rozpočet EÚ. EÚ zvyčajne stanovuje svoj ročný rozpočet na nižšej úrovni, aby mala v prípade potreby možnosť uhradiť nepredvídané výdavky. Ročným rozpočtom sa tiež zabezpečuje, aby EÚ mala príjmy, ktoré potrebuje na financovanie svojich výdavkov. Medzi výdavkami a príjmami sa v ročnom rozpočte EÚ musí zabezpečiť rovnováha. Prijatý ročný rozpočet môže meniť Rada EÚ spolu s Európskym parlamentom. V takomto prípade predloží Európska komisia návrh opravného rozpočtu, ktorý sa prijíma rovnakým postupom ako ročný rozpočet. Ročný rozpočet možno okrem iného zmeniť, ak sú na splnenie neočakávaných potrieb, napríklad na vysporiadanie sa s následkami prírodnej katastrofy v niektorom členskom štáte, nevyhnutné dodatočné prostriedky. Opravné rozpočty sa takisto prijímajú s cieľom začleniť rozpočtový prebytok z predchádzajúceho roka alebo upraviť podiel odhadovaných príjmov z rôznych typov vlastných zdrojov (Goetz, Patz, 2016).

Ročný i viacročný rozpočet EÚ plní najmä Európska komisia a členské štáty EÚ. Členské štáty plnia asi tri štvrtiny rozpočtu EÚ. Znamená to, že Európska komisia priamo vypláca iba malú časť rozpočtu EÚ. Európska komisia však nesie konečnú zodpovednosť za plnenie celého ročného rozpočtu EÚ. Členské štáty sú v spolupráci s Európskou komisiou povinné zabezpečiť, aby sa rozpočtové prostriedky používali v súlade so zásadami správneho finančného riadenia. Všetky subjekty zapojené do plnenia rozpočtu EÚ musia dodržiavať pevný súbor pravidiel stanovených zákonodarcom EÚ (Zamparini, Villani-Lubelli, 2019).

SR vstúpilo do EÚ v roku 2004. Dovtedy Slovensko využívalo predvstupovú pomoc a keď sa stalo riadnym členom EÚ začalo využívať štrukturálne a investičné fondy. Príjmy SR z rozpočtu EÚ, ako aj výdavky smerovali na vybrané operačné programy a prioritné oblasti, ktoré boli stanovené v konkrétnom programovacom období.

Príjmy SR zo všeobecného rozpočtu EÚ tvoria zahraničné transfery – príjmy za prostriedky EÚ a príjmy za zahraničné granty poskytnuté z rozpočtu EÚ. Príjmové prostriedky z EÚ predstavujú podľa § 2 písm. e) zákona č. 523/2004Z. z. o rozpočtových pravidlách verejnej správy a o zmene a doplnení niektorých zákonov finančné prostriedky poskytnuté SR z rozpočtu EÚ, ktoré sa v SR poskytujú prostredníctvom platobného alebo certifikačného orgánu (MF SR, MPSVR SR a Pôdohospodárska platobná agentúra) a zaraďujú sa do príjmov štátneho rozpočtu. Príjmy z rozpočtu EÚ sú rozpočtované v rámci jednotlivých kapitol na úrovni platobných jednotiek, Pôdohospodárskej platobnej agentúry a MPSVR SR, a to za prostriedky štrukturálnych fondov vrátane programov

európskej územnej spolupráce, pri ktorých MF SR vystupuje ako certifikačný orgán, Kohézneho fondu, poľnohospodárskych fondov a Fondu Európskej pomoci pre najodkázanejšie osoby.

Výdavky za prostriedky EÚ sú rozpočtované v rámci jednotlivých kapitol na úrovni platobných jednotiek, Pôdohospodárskej platobnej agentúry a MPSVR SR, a to za prostriedky štrukturálnych fondov (Európsky fond regionálneho rozvoja, Iniciatíva na podporu zamestnanosti mladých ľudí) vrátane programov európskej územnej spolupráce (Interreg V-A SK-AT 2014-2020, Interreg V-A SK-CZ 2014-2020), Kohézneho fondu, poľnohospodárskych fondov a Fondu Európskej pomoci pre najodkázanejšie osoby (Mura, 2017). Výdavky sú rozpočtované na základe odhadov rezortov so zohľadnením nepoužitých prostriedkov z predchádzajúcich rokov. Výdavky a odvody SR do rozpočtu EÚ tvoria tradičné zdroje, príspevky do Európskeho rozvojového fondu a ostatných fondov EÚ vrátane špecifických príspevkov na riešenie aktuálnych problémov (napr. od roku 2016 príspevok SR na nástroj pre utečencov v Turecku).

Čistá finančná pozícia vyjadruje rozdiel medzi celkovými príjmami, ktoré SR prijala z rozpočtu EÚ a výdavkami, ktoré SR do rozpočtu EÚ odviedla. Ak je čistá finančná pozícia väčšia ako 0, znamená to, že krajina získala z rozpočtu EÚ viac prostriedkov ako do neho odviedla. Takýmto krajinám sa hovorí čistý prijímateľ. Ak je finančná pozícia v záporných číslach, ilustruje to situáciu, keď dotknutá krajina do rozpočtu EÚ odvádza viac prostriedkov ako z neho čerpá. Odvody a príspevky SR do všeobecného rozpočtu EÚ (výdavky) a prijaté finančné prostriedky z rozpočtu EÚ (príjmy) od roku 2009 sumarizuje nasledujúca tabuľka.

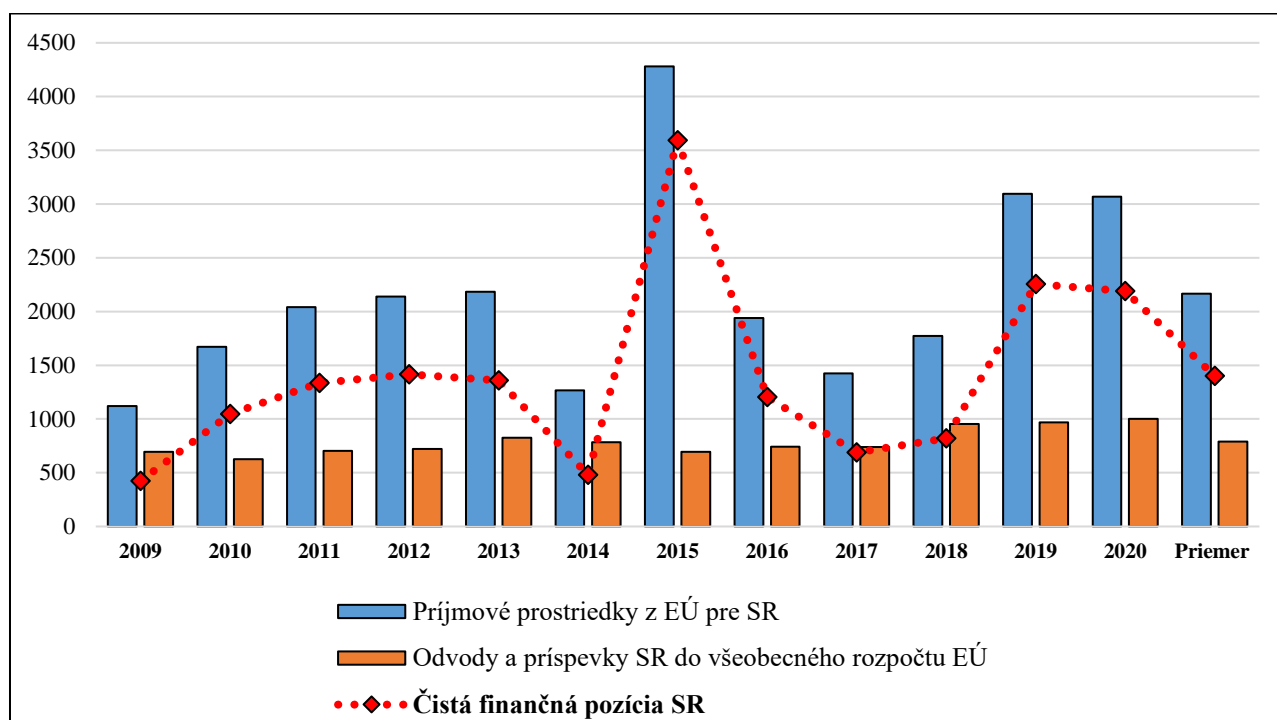
Tabuľka 12 Príjmy a výdavky SR v rámci rozpočtu EÚ v mil. €

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Prijaté prostriedky z EÚ (príjmy)	1 119	1 672	2 041	2 137	2 185	1 265	4 280	1 939	1 425	1 772	3 096	3 068
Odvody do rozpočtu EÚ (výdavky)	695	627	704	722	825	785	695	743	738	953	969	1 001
Čistá finančná pozícia SR	423	1 044	1 336	1 415	1 360	479	3 593	1 204	687	818	2 256	2 189

Zdroj: vlastné spracovanie na základe štátneho záverečného účtu SR 2008-2020.

Sumárny pohľad na stav odvodov SR do rozpočtu EÚ a prijatých prostriedkov SR z rozpočtu EÚ prináša každoročne aj Najvyšší kontrolný úrad SR (ďalej ako NKÚ SR). NKÚ vydáva každý rok stanovisko k prijatému návrhu štátneho rozpočtu na príslušný rok. V jednej kapitole zaujíma stanovisko k rozpočtovým vzťahom SR a EÚ na príslušný rok.

Graf 4 Čistá pozícia SR v mil. €



Zdroj: spracované na základe Stanoviska NKÚ SR k návrhu štátneho rozpočtu na rok 2020.

V prípade SR platí, že od svojho vstupu do EÚ patrí ku krajinám, ktoré sú čistými prijímateľmi. Do rozpočtu EÚ odvedie každý rok menej peňazí ako z rozpočtu EÚ získa. Bilancia príjmov a odvodov je v prípade SR v plusových hodnotách. Čisto z ekonomického vnímania vzťahov medzi EÚ a SR môžeme s istou mierou zovšeobecnenia konštatovať, že členstvo v EÚ je pre SR prospešné a finančne z neho profituje. Zároveň, ale treba jedným dychom dodať, že finančná pomoc zo štrukturálnych fondov EÚ je dominantne podmienená aj spolufinancovaním projektov. Toto spolufinancovanie sa do týchto agregátnych dát nezarátava a znižuje čistú finančnú pozíciu.

3.1 Pakt stability a rastu EÚ

Pakt stability a rastu (Stability and Growth Pact – SGP) je právny rámec pre koordináciu národných fiškálnych politík v EÚ. Úlohou Paktu je zabezpečiť zdravé verejné financie, ktoré sú predmetom spoločného záujmu všetkých členských štátov EÚ. Pakt stability a rastu EÚ pozostáva z dvoch častí (MF, 2021):

- **preventívnej časti** - vykonávanie fiškálnych politík členských štátov EÚ udržateľným spôsobom v priebehu ekonomického cyklu;
- **nápravnej časti** - ustanovuje rámec a postupy na prijatie nápravných opatrení, voči tým členským štátom EÚ, ktoré prekročili povolenú výšku deficitu alebo dlhu.

Nová štruktúra fiškálnych politík v Európskej únii vznikla s cieľom vybudovať pevnejší a účinnejší rámec pre koordináciu a dohľad nad fiškálnymi politikami členských štátov v súlade s posilnením transparentnosti a kredibility fiškálneho rámca zakotveného v Pakte stability a rastu EÚ. Reformovaná štruktúra je priamou reakciou na krízu štátneho dlhu v euro zóne (2009-2012), ktorá poukázala na potrebu prísnejších pravidiel so zreteľom na účinky presahovania týkajúce sa neudržateľných verejných financií v rámci eurozóny. Nový rámec preto čerpá zo skúseností vyplývajúcich z počiatočných chýb návrhu Európskej menovej únie a snaží sa posilniť vedúcu zásadu zdravých verejných financií. Pakt stability a rastu je dohoda krajín eurozóny, ktorá ich na základe konkrétnych kritérií zaväzuje, aby dodržiavali rozpočtovú disciplínu. Jeho hlavnými zásadami je limit pre verejný dlh na úrovni 60 percent HDP a tri percentá HDP pre deficit verejných financií. Pakt je však súborom množstva čiastkových pravidiel a postupov, ktoré v prípade „neposlušnej krajiny“, ktoré odmieta prijať odporúčania Komisie, môžu vyústiť až do finančnej sankcie. Jeho preventívna časť, ktorá sa týka krajín s deficitom pod tri percentá HDP, čiže aj Slovenska, priebežne kontroluje hospodárenie krajín eurozóny. Od týchto krajín sa očakáva, že štrukturálne rozpočtové saldá (očistené o vplyv hospodárskeho cyklu) zosúladiť s takzvaným strednodobým cieľom. Inými slovami, aby politici svojimi rozhodnutiami z dlhodobého hľadiska neohrozili udržateľnosť verejných financií (Euroactiv, 2019).

Preventívna časť Paktu stability a rastu

Prvá časť Paktu stability podporuje EÚ pri dosahovaní ich záväzkov týkajúcich sa zdravých fiškálnych politík a koordinácie stanovením rozpočtových cieľov pre každú krajinu. Očakáva sa, že všetky krajiny EÚ dosiahnu svoje strednodobé rozpočtové ciele alebo smerujú k nim úpravou svojej štrukturálnej rozpočtovej pozície o 0,5% HDP ročne.

Strednodobé rozpočtové ciele sú stanovené na zabezpečenie zdravého fiškálneho zdravia. Berú do úvahy potrebu dosiahnuť udržateľnú úroveň dlhu a zároveň zabezpečiť, aby mali vlády dostatok manévrovacieho priestoru a bezpečnostnú rezervu proti porušovaniu fiškálnych pravidiel EÚ. Náležitá pozornosť sa venuje hospodárskej situácii krajiny a jej udržateľným podmienkam. Očakáva sa, že krajiny EÚ s nadmerným a potenciálne rizikovým dlhovým zaťažením dosiahnu rýchlejší pokrok. Od všetkých krajín sa vo všeobecnosti vyžaduje, aby v prípade priaznivých ekonomických podmienok robili viac, takže v prípade nepriaznivých podmienok môžu mať väčšiu flexibilitu. Zároveň sa zníži požadované tempo úprav, ak sú nepriaznivé ekonomické podmienky.

Ciele rozpočtového deficitu (alebo prebytku) sú definované zo štrukturálneho hľadiska. To znamená, že zohľadňujú výkyvy hospodárskeho cyklu a filtrujú účinky jednorazových a iných dočasných opatrení (Medved' a kol., 2011).

Strednodobé rozpočtové ciele sa aktualizujú každé 3 roky alebo častejšie v prípade krajiny, ktorá prešla štrukturálnou reformou, ktorá významne ovplyvnila jej verejné financie. Ak výsledkom fiškálnych politík členského štátu dôjde k významnej odchýlke od ich strednodobého cieľa alebo postupu úpravy smerom k nemu, Komisia odporučí Rade, aby začala takzvaný postup významných odchýlok (Kasdin, 2017). Toto dáva národným orgánom príležitosť vrátiť sa k obozretnejšej fiškálnej politike a vyhnúť sa otvoreniu postupu pri nadmernom deficite v rámci nápravnej časti Paktu stability a rastu (EC, 2020).

Hlavné indikátory v rámci Paktu stability a rastu:

- 1) dodržať ročný deficit na maximálne 3% HDP**
- 2) udržiavať verejný dlh pod hranicou 60% HDP**

Členské krajiny sa zaviazali, že budú usmerňovať svoje hospodárske politiky s tým cieľom, aby bol v strednodobom horizonte udržiavaný vyrovnaný štátny rozpočet prípadne, aby bol v prebytku. Každá členská krajina pravidelne vypracuje a predloží stabilizačný program, ktorý definuje ciele strednodobého rozpočtového horizontu. Členské krajiny, ktoré nezaviedli spoločnú európsku menu – euro, predkladajú Európskej komisii konvergenčné programy.

Preventívna časť Paktu stability a rastu skúma návrhy rozpočtových plánov. Monitoruje sa nariadenie, ktoré ukladá členským krajinám eurozóny každoročne do 15. októbra predkladať návrhy svojich rozpočtov Európskej komisii a Euroskupine (ministri financií krajín eurozóny) na preskúmanie. Exekutíva následne porovná ich súlad s Paktom stability a rastu a ak odhalí odchýlky, môže požiadať o prepracovanie. Posudkom sa zároveň zaoberá aj Euroskupina, čím sa zvyšuje vzájomná kontrola v eurozóne. Suverenita národných parlamentov pri prijímaní rozpočtov ostáva nedotknutá. Majú právo požiadať Komisiu o vysvetlenie v prípade, že požiada o prepracovanie rozpočtu.

Nápravná časť Paktu stability a rastu

Aby sa posilnený Pakt (po roku 2013) skutočne dodržiaval, Európska komisia každý rok hodnotí programy stability členských štátov v rámci európskeho semestra. Ak skutočné údaje nie sú v súlade so strednodobými cieľmi ich verejných rozpočtov, resp. s potrebným zlepšením stavu verejných financií, dotknutý štát dostane varovanie, pričom Komisia môže vypracovať odporúčanie na prijatie nápravných opatrení. Konečné rozhodnutie prijme Rada EÚ na základe hlasovania kvalifikovanou väčšinou. Ak Rada EÚ uzná, že daná krajina požadované opatrenia nevykonala, Komisia má dvadsať dní na odporúčenie Rade EÚ, aby od dotknutého štátu žiadala uloženie úročeného vkladu na úrovni 0,2 % jeho HDP v predchádzajúcom roku. Takémuto trestu sa daná krajina bude môcť vyhnúť len ak

kvalifikovaná väčšina v Rade EÚ bude hlasovať proti jeho vymáhaniu (tzv. reverzná kvalifikovaná väčšina). Ak dotknutá krajina prijme nápravné kroky, vklad aj naakumulovaný úrok sa jej vráti.

Tento postup sa začína v prípade, ak členský štát (Nariadenie EP a EK, 2011):

- porušil alebo mu hrozí prekročenie hranice deficitu na úrovni 3% HDP. Krajinám v rámci postupu pri nadmernom deficite je stanovená lehota šiestich mesiacov (alebo tri v prípade vážneho porušenia) na splnenie odporúčaní, ktoré im poskytnú konkrétny spôsob nápravy nadmerného deficitu v stanovenom časovom rámci.
- porušil pravidlá dlhu tým, že úroveň verejného dlhu je vyššia ako 60% HDP, čo sa neznižuje uspokojivým tempom. To znamená, že rozdiel medzi úrovňou dlhu krajiny a referenčnou hodnotou 60% je potrebné znížiť o 1/20 ročne (v priemere za tri roky).

Nápravná časť nastáva v momente, keď deficit prekročí 3 % HDP alebo dlh prekročí 60 % HDP. Výnimkou sú len mimoriadne krízové obdobia a výnimočné udalosti, ktoré negatívne ovplyvňujú finančný stav štátu, ale vláda nemá páky, aby ich ovplyvnila. Ospravedlnenia sú možné aj keď ide o dôsledok výrazného poklesu HDP, kumulatívneho poklesu výroby alebo dlhodobo slabého ročného rastu (Euroactiv, 2016).

Proces nápravy sa nazýva postup pri nadmernom deficite. O jeho začatí rozhodne Rada EÚ na základe odporúčania Európskej komisie. Dotknutý štát dostane nápravné odporúčania a termín dokedy musí prijať nápravné opatrenia. Postup členského štátu podrobne sleduje Komisia a Rada EÚ. V prípade, že krajina neprijíma adekvátne opatrenia alebo neplní stanovený plán, postup pri nadmernom deficite môže vyvrcholiť uvalením sankcií (EU, 2012):

- **Sankcie** môžu byť uvalené v prípade, že Rada EÚ potvrdí výskyt nadmerného deficitu či dlhu. Komisia Rade EÚ do 20 dní odporučí, aby od členského štátu požadovala neúročený vklad vo výške 0,2 % HDP v predchádzajúcom roku na účet exekutívy. Neúročenému vkladu sa krajina bude môcť vyhnúť len v prípade, že proti jeho vymáhaniu bude hlasovať kvalifikovaná väčšina v Rade EÚ (tzv. reverzná kvalifikovaná väčšina). Ak dotknutá krajina už vložila úročený vklad na účet Komisie v rámci sankcií týkajúcich sa preventívnej časti Paktu stability a rastu, tento vklad sa stane neúročeným.
- Ak krajina nadmerný deficit neodstráni a Rada EÚ to potvrdí, Komisia má opäť 20-dňovú lehotu na to, aby Rade EÚ odporučila uloženie **pokuty** vo výške 0,2 % HDP dotknutého štátu v predchádzajúcom roku. Zabrániť jej môže opäť len Rada EÚ, ak hlasuje proti jej uvaleniu kvalifikovanou väčšinou. Ak už štát uložil na účet Komisie neúročený vklad, zmení sa na pokutu. Pokuta môže dosiahnuť až 0,5 % HDP v prípade opakovaného nedodržania odporúčaní Rady, ktoré by mali viesť k odstráneniu nadmerného deficitu.

- V prípade skresľovania údajov o deficite a dlhu (**Sankcie za manipulovanie štatistických údajov**) či už zámerného, alebo z nedbanlivosti, môže Rada EÚ na základe odporúčania Komisie uvaliť pokutu dotknutému členskému štátu až do výšky 0,2 % HDP podľa povahy, závažnosti a trvania skresľovania dát. Rozhodnutia o pokutách môže preskúmať Súdny dvor EÚ, ktorý ich môže zrušiť, zvýšiť či znížiť. Úroky z vkladov či pokuty sa ukladajú do ESM (Euroval 2).

Na presadzovanie Paktu stability a rastu sa stanovil systém sankcií pre krajiny eurozóny, ktoré buď nedodržiavajú Pakt stability a rastu, alebo manipulujú so svojou hospodárskou štatistikou. Pravidlá sú určené najmä na podporu vlád, aby dodržali svoje strednodobé rozpočtové ciele. Sankčné mechanizmy sa dotýkajú (EU, 2008):

- krajín eurozóny, ktoré po upozornení Európskej komisie nekorigujú výrazný odklon svojho štrukturálneho rozpočtového deficitu od hodnôt potrebných na dosiahnutie svojho strednodobého cieľa. Môžu mať povinnosť u Komisie uložiť úročený vklad vo výške 0,2 % svojho hrubého domáceho produktu (HDP) za predchádzajúci rok;
- krajiny s nadmerným deficitom. Môžu mať povinnosť u Komisie uložiť neúročený vklad vo výške 0,2 % svojho HDP za predchádzajúci rok;
- krajín, ktoré neprijali účinné opatrenia na odstránenie svojho nadmerného deficitu. Môžu byť pokutované čiastkou vo výške 0,2 % svojho HDP za predchádzajúci rok
- Rada môže na odporúčanie Komisie uložiť tiež pokutu krajine eurozóny až do výšky 0,2 % svojho HDP, ak zámerne alebo v dôsledku hrubej nedbalosti skresľuje údaje o deficite a dlhu.

Postupy schvaľovania uvedených sankcií sú rovnaké. Po rozhodnutí Rady, v ktorom sa konštatuje nedostatok účinných opatrení alebo existencia nadmerného deficitu, Komisia do 20 dní navrhuje príslušnú sankciu. Sankcia je schválená, ak ju neodmietne kvalifikovaná väčšina krajín eurozóny. Komisia môže na základe výnimočných hospodárskych okolností alebo po odôvodnenej žiadosti dotknutej krajiny odporučiť, aby Rada sankciu znížila alebo zrušila. Výnosy z pokút a neúročených vkladov sa prevedú na Európsky mechanizmus pre stabilitu na podporu členom eurozóny, ktoré potrebujú finančnú pomoc.

4. ŠTÁTNY ROZPOČET

Štátny rozpočet predstavuje základný kameň rozpočtu verejnej správy. Predstavuje najdôležitejší nástroj rozpočtovej a fiškálnej politiky krajiny a slúži na ovplyvňovanie hospodárskeho života v štáte (zasahuje do trhovej ekonomiky). Ako ekonomická kategória predstavuje centralizovaný štátny fond, v ktorom sú jasne vymedzené príjmy a výdavky a s týmto fondom operuje vláda. Prostredníctvom štátneho rozpočtu sú hradené náklady za poskytovanie verejných služieb a statkov (Musell, Yeung, 2019). To koľko finančných prostriedkov sa bude v štátnom rozpočte nachádzať, závisí od mnohých premenných. K tým najdôležitejším determinantom príjmov a výdavkov štátnych rozpočtov zaraďujeme (Sabayová, Presperínová, 2018):

- I. rozsah verejnej spotreby;
- II. decentralizácia kompetencií a zodpovednosti medzi jednotlivé vládne úrovne (štát a územnú samosprávu) pri zabezpečovaní verejných služieb a statkov (Švikruha, Richvalský, 2020);
- III. existencia financovania vybraných oblastí prostredníctvom štátnych účelových fondov;
- IV. miera zásahov do ekonomiky, tak na strane príjmov (napr. dane), ako aj výdavkov (zvýšenie minimálnej mzdy);
- V. politický program vlády a príklon k sociálnejšiemu alebo liberálnejšiemu modelu;
- VI. výkonnosť ekonomiky, výška hrubého národného dôchodku, miera nezamestnanosti.

Na druhej strane sa využíva vnímanie štátneho rozpočtu aj z právneho hľadiska. Podľa tohto nazerania na štátny rozpočet je jeho podstata tvorená súborom právnych predpisov (resp. zákonov). Pre Slovensko je potom typické, že štátny rozpočet reprezentuje výsledok zákona o štátnom rozpočte. Zároveň predstavuje záväzný právny dokument, v ktorom sú určené príjmy a výdavky vlády. Zákon o štátnom rozpočte je komplexným finančným dokumentom o hospodárení štátu s obmedzenou platnosťou. Jeho prípravou je poverené Ministerstvo financií SR a prijíma ho Národná rada SR v skrátanom legislatívnom konaní. Zároveň štátny rozpočet predstavuje určitý finančný plán, vychádzajúci z minulosti a snaží sa vopred reagovať na predpokladaný vývoj ekonomiky (Wildavsky, Goňi, 1993).

Práve dve základné kategórie, ktoré v sebe spája štátny rozpočet sú dôvodom, prečo považujeme tento rozpočet za finančno-právny inštitút. Štátny rozpočet v podaní finančno-právneho inštitútu možno identifikovať ako reguláciu určitého druhu spoločenských vzťahov, ktoré sú tvorené právami štátu a povinnosťou subjektov odvádzať časť ich bohatstva do štátneho rozpočtu (Medved' a kol., 2007).

Štátny rozpočet predstavuje jednu úroveň verejných rozpočtov. V zásade je najviac viditeľným aspektom verejných financií a nástrojom vlády na zasahovanie do ekonomického vývoja krajiny. Jednoznačné vymedzenie štátneho rozpočtu je problematické, pretože mnohí domáci, ako aj zahraniční autori sa ho snažia definovať z rôznych hľadísk. Najčastejšie sa preto stretáme s názormi, že štátny rozpočet predstavuje (Beličková, Neubauerová, Boór, 2020):

- I. finančný nástroj vlády;**
- II. bilancia príjmov a výdavkov;**
- III. ekonomický vzťah;**
- IV. operatívny program vlády;**
- V. centralizovaný finančný fond;**
- VI. špecifická forma distribúcie a redistribúcie (bohatstva);**
- VII. súčasť rozpočtových teórií, výskumov a názorov.**

Štátny rozpočet predstavuje **finančný nástroj vlády (I.)**. Zvýrazňuje sa tým javová stránka štátneho rozpočtu, podľa ktorej je to práve štátny rozpočet, ktorý sa ukazuje ako dôležitý nástroj v rukách štátu (vlády). Podľa tohto hľadiska je práve štátny rozpočet nástroj riadenia hospodárstva, ďalej je to nástroj finančnej politiky štátu a nástroj na zasahovanie do ekonomiky. Štátny rozpočet sa, ako nástroj riadenia alebo nástroj štátu na zasahovanie do ekonomiky, nevyužíva vždy rovnako a názory sa v tejto oblasti menia (Menifield, 2011).

Vo vzťahu k systému riadenia (u nás v minulosti – od konca druhej svetovej vojny až do 90. rokov 20. storočia – direktívneho administratívneho centrálného riadenia) možno o štátnom rozpočte hovoriť ako o **bilancii príjmov a výdavkov (II.)** alebo finančnom pláne – sústreďuje sa do pôsobnosti štátu na princípe nenávratnosti a neekvivalentnosti v spôsobe rozdeľovania. V tomto prípade hovoríme o účtovnom dokumente, v ktorom sú kodifikované predpokladané príjmy a výdavky štátu. Ide o bilanciu štátneho hospodárenia vyplývajúceho z dosiahnutej úrovne príjmov a výdavkov štátu za uplynulé rozpočtové obdobie. Príjmy a výdavky štátneho rozpočtu sa však neučtujú v zmysle zákona o účtovníctve, preto možno štátny rozpočet považovať za rozpočtový dokument, ktorý zahŕňa záverečný účet, ale nie rozpočtovú závierku. Keď hovoríme o štátnom rozpočte ako o základnom finančnom pláne štátu, zdôrazňujeme javovú stránku štátneho rozpočtu, podľa ktorej je práve štátny rozpočet základný finančný plán štátu (vlády), ktorý ukazuje ako sa vytvorí a na čo sa použijú finančné prostriedky v rukách štátu (vlády). Preto vznikajú aj úvahy, či by ho v takomto chápaní nebolo lepšie nazývať vládny rozpočet (Schiavo-Campo, 2017).

Ďalšie hľadisko charakterizuje štátny rozpočet ako **ekonomický vzťah (III.)** súvisiaci so zhromažďovaním a s rozdeľovaním finančných prostriedkov. To znamená, že štátny rozpočet

predstavuje finančno-ekonomickú kategóriu stelesňujúcu v sebe jednotu finančných kategórií ako sú dane, clá, štátne pôžičky, transfery, dotácie a podobne. Týmto prístupom sa zvyrazňuje úzky vzťah medzi štátom a jeho funkciami, keď štátny rozpočet, ako ekonomicko-finančná kategória, vyjadruje vzťahy medzi štátom a podnikmi, medzi štátom a obyvateľstvom, čiže medzi štátom a jednotlivými subjektmi v národnom hospodárstve. Hľadisko vymedzenia štátneho rozpočtu ako ekonomicko-finančnej kategórie vychádza z objektívnej existencie štátneho rozpočtu a spája sa s predstavením funkcií, ktoré štátny rozpočet plní.

Štátny rozpočet podľa vzťahu k úlohám štátu (centrálnej vlády) možno definovať ako základný **operatívny program vlády (IV.)** vyjadrený v číslach a schválený vrcholným zákonodarným zborom – v našom prípade Národnou radou SR. Úlohy štátu (vlády) nie sú stále, nemenné, ale práve naopak, menia sa tak, aby zodpovedali požiadavkám, ktoré sa na štátny rozpočet kladú. Tieto sa potom každoročne premietnu v právnej norme, t. j. v zákone, na ktorom sa zhodli alebo uzniesli vrcholné zákonodarné zbory (parlament). Okrem každoročných zmien a modifikácii štátneho rozpočtu v dôsledku ekonomického vývoja je veľmi podstatným determinantom štátneho rozpočtu zameranie vládných politických elít (príklon k liberálnemu alebo sociálnemu prúdu).

Ak chceme zdôrazniť úroveň, konkrétne celoštátnu úroveň, potom charakterizujeme štátny rozpočet ako **centralizovaný finančný fond (V.)** alebo centralizovaný štátnorozpočtový fond finančných prostriedkov. Pri tejto charakteristike štátneho rozpočtu zvyrazňujeme skutočnosť, že množstvo peňažných prostriedkov alebo finančných zdrojov sa centralizuje na celoštátnej úrovni prostredníctvom štátnych finančných orgánov. Týmto fondom disponuje štát (vláda) reprezentovaný svojimi orgánmi. Pri vymedzení štátneho rozpočtu ako centralizovaného finančného fondu je potrebné mať na pamäti, že sa pri jeho tvorbe a rozdeľovaní využíva nenávratný spôsob rozdeľovania. Práve toto ho odlišuje od iných finančných fondov. Pritom sa však môžu využívať vzájomné vzťahy existujúce medzi štátnym rozpočtom ako centralizovaným finančným fondom a inými peňažnými fondmi.

Podľa špecifického vzťahu k reprodukčnému procesu bohatstva možno o štátnom rozpočte hovoriť ako o **špecifickej forme rozdeľovania a znovurozdeľovania (VI.)** časti národného dôchodku v prospech štátu. Prostredníctvom štátneho rozpočtu dochádza k distribúcii a redistribúcii národného dôchodku (bohatstva). Redistribúcia je postavená na základe odvádzania istej časti bohatstva (dôchodkov) podnikov a jednotlivcov prostredníctvom zákonných noriem, najčastejšie vo forme daní, do štátneho rozpočtu. Následné sú tieto finančné prostriedky v štátnom rozpočte rozdelené a využité na plnenie úloh a funkcií štátu.

Štátny rozpočet možno definovať aj podľa **teórií (VII.)**, konkrétne rozpočtových teórií, a to tak, ako ho chápu jednotlivé teórie o štátnom rozpočte (Beličková, Neubauerová, Boór, 2020).

Beličková, Neubauerová a Boór (2020) považujú štátny rozpočet za strategický nástroj, súhrn finančných vzťahov a finančných operácií štátu (vlády) v procese tvorby, rozdeľovania a používania centralizovaného finančného fondu s využitím nenávratného a neekvivalentného spôsobu rozdeľovania. Štátny rozpočet vo všeobecnosti predstavuje základný ekonomický nástroj finančnej politiky štátu (vlády), ktorým sa zabezpečuje rozdeľovanie jeho finančných prostriedkov. Riadi sa ním rozpočtové hospodárenie v príslušnom rozpočtovom roku. Aby mohol akýkoľvek štátny rozpočet existovať, musia byť naplnené dve základné predpoklady, ktorými sú: existencia peňažného hospodárstva a existencia štátu.

Štátny rozpočet je (Lipták, 1999):

- centralizovaný fond, ktorý v podobe súvahy porovnáva príjmy a výdavky;
- distribučná kategória, ktorá zabezpečuje rozdeľovacie a znovurozdeľovacie procesy;
- nástroj regulovania reprodukčného procesu;
- historická kategória a súvisí s rozvojom výroby a s postavením a funkciami štátu.

Štátny rozpočet definujeme ako centralizovaný finančný fond, ktorý vytvárajú, rozdeľujú a používajú štátne orgány. Vyjadruje hospodárenie štátu, tvorí, rozdeľuje a používa sa na princípe nenávratnosti, neekvivalencie a nedobrovoľnosti. Schvaľujú ho zákonodarné orgány. Je to najdôležitejší ekonomický zákon, ktorý zostavuje ministerstvo financií a zároveň zodpovedá aj za jeho plnenie. Štátny rozpočet vo forme súvahy zahŕňa príjmy a výdavky, ktoré vytvárajú ekonomické toky (Chohan, 2019). Štátny rozpočet bilancuje príjmy a výdavky a výsledkom je saldo štátneho rozpočtu, ktoré vyjadruje ako sú výdavky kryté príjmami. Štátny rozpočet môže vykazovať tri základné a vzájomne sa vylučujúce stavy (Medved' a kol., 2007):

- **vyrovnaný rozpočet,**
- **rozpočtový deficit,**
- **rozpočtový prebytok.**

Ak sú výdavky vyššie ako príjmy, štátny rozpočet vykazuje **schodok alebo deficit** štátneho rozpočtu. Ak sú príjmy vyššie ako výdavky, vzniká **prebytkový** štátny rozpočet a ak sú príjmy rovnaké ako výdavky, ide o **vyrovnaný** štátny rozpočet.

Rozpočtový deficit je financovaný pôžičkami, napr. v podobe dlhopisov vlád, ktoré nakupujú domáce a zahraničné subjekty, a zvyčajne je hlavným faktorom vzniku alebo zmeny verejného dlhu. Makroekonomické dôsledky rozpočtového deficitu sú z dlhodobého hľadiska negatívnym javom a vedú k rastu verejného dlhu, ktorý sťažuje dosiahnutie vyrovnaného rozpočtu a obmedzuje možnosť

expanzívneho využívania nástrojov fiškálnej politiky. Schodok štátneho rozpočtu môže vyvolať aj silné inflačné tlaky, pri ktorých má vláda obmedzené možnosti stabilizovať ekonomický rast a pôsobiť na zmiernenie cyklického kolísania ekonomiky (Chugunov, Makohon, 2016).

4.1 Štátny rozpočet SR

Štátny rozpočet je v podmienkach Slovenska upravený viacerými právnymi normami rozličnej právnej sily. V širšom zábere ide o súbor noriem, ktoré stanovujú, charakterizujú a rozdeľujú rozpočtovú sústavu, rozpočtový proces a vymedzujú príjmy a výdavky. Dokument s najvyššou právnou silou, ktorým sa upravuje štátny rozpočet SR je Ústava Slovenskej republiky. Tento najvyššie postavený právny dokument v tretej hlave, článku 58 a 59 ustanovil v oblasti financií, že:

Čl. 58

„(1) Finančné hospodárenie Slovenskej republiky sa spravuje jej štátnym rozpočtom. Štátny rozpočet sa prijíma zákonom.

(2) Príjmy štátneho rozpočtu, pravidlá rozpočtového hospodárenia, vzťahy medzi štátnym rozpočtom a rozpočtami územných celkov ustanoví zákon.

(3) Štátne účelové fondy zapojené na štátny rozpočet Slovenskej republiky sa zriaďujú zákonom.

Čl. 59

(1) Dane a poplatky sú štátne a miestne.

(2) Dane a poplatky možno ukladať zákonom alebo na základe zákona.“

Najvýznamnejšou právnou normou na úrovni zákona, ktorá determinuje štátny rozpočet SR je zákon č. 523/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách verejnej správy v znení neskorších predpisov. V tomto zákone sú informácie o subjektoch verejnej správy, vymedzení príjmov a výdavkoch, popisuje rozpočtový proces a stanovuje veľmi dôležité pravidlá hospodárenia. V tretej časti sa nachádza deskripcia štátneho rozpočtu SR:

§ 6

Štátny rozpočet

„(1) Štátny rozpočet je základnou súčasťou rozpočtu verejnej správy a zabezpečuje sa ním financovanie hlavných funkcií štátu v príslušnom rozpočtovom roku. Štátny rozpočet na príslušný rozpočtový rok obsahuje rozpočtované príjmy, rozpočtované výdavky a finančné operácie so štátnymi finančnými aktívami a iné operácie, ktoré ovplyvňujú stav štátnych finančných aktív alebo štátnych finančných pasív.

(2) Štátny rozpočet na príslušný rozpočtový rok schvaľuje národná rada zákonom o štátnom rozpočte. Zákomom o štátnom rozpočte na príslušný rozpočtový rok sa schvaľuje limit výdavkov štátneho rozpočtu, maximálna výška rozpočtovaného schodku alebo minimálna výška rozpočtovaného prebytku štátneho rozpočtu, ak nie sú príjmy štátneho rozpočtu a výdavky štátneho rozpočtu vyrovnané. V zákone o štátnom rozpočte na príslušný rozpočtový rok sa rozpočtuje aj výška príjmov štátneho rozpočtu, pričom zákon o štátnom rozpočte môže ustanoviť, že niektoré príjmy kapitol sú záväzným ukazovateľom kapitoly. V zákone o štátnom rozpočte na príslušný rozpočtový rok sa rozpočtujú výdavky kapitoly na úhradu nákladov preneseného výkonu štátnej správy obciam a výdavky kapitoly na úhradu nákladov preneseného výkonu štátnej správy vyšším územným celkom ako záväzné ukazovatele štátneho rozpočtu. Podrobné členenie príjmov štátneho rozpočtu a výdavkov štátneho rozpočtu určí zákon o štátnom rozpočte na príslušný rozpočtový rok. Zákomom o štátnom rozpočte na príslušný rozpočtový rok možno splnomocniť vládu na prevzatie úveru v príslušnom rozpočtovom roku.

(3) Záväzné ukazovatele schválené zákonom o štátnom rozpočte na príslušný rozpočtový rok rozpisuje ministerstvo financií všetkým správcom kapitol, pričom tieto ukazovatele môže určiť podrobnejšie. To neplatí pre rozpočtovú kapitolu Najvyššieho kontrolného úradu Slovenskej republiky.

(4) Ministerstvo financií najneskôr do 60 dní po nadobudnutí účinnosti zákona o štátnom rozpočte na príslušný rozpočtový rok zverejňuje údaje štátneho rozpočtu a rozpočtu verejnej správy spôsobom podľa osobitného zákona.⁷⁾

(5) Štátny rozpočet tvoria najmä

- a) príjmy štátneho rozpočtu v členení podľa kapitol,
- b) výdavky štátneho rozpočtu na vykonávanie aktivít nevyhnutných na plnenie zámerov a cieľov programov vlády v členení podľa kapitol,
- c) prebytok štátneho rozpočtu alebo schodok štátneho rozpočtu, ak príjmy a výdavky nie sú vyrovnané.“

Zákon č. 523/2004 stanovuje pre štátny rozpočet limity (záväzný ukazovateľ) výdavkov na uskutočnenie vládnych politík. Tiež zakotvuje potrebu určiť výšku príjmových kapitol štátneho rozpočtu, aby sa mohol prijať zákon o štátnom rozpočte na ďalší rok. Štátny rozpočet je ďalej determinovaný stanovením maximálnej nožnej výšky schodku štátneho rozpočtu.

4.1.1 Tvorba, realizácia a kontrola štátneho rozpočtu SR

Prijímanie štátneho rozpočtu, ako aj iných verejných rozpočtov na Slovensku, upravuje špecifický rozpočtový proces. Rozpočtový proces predstavuje proces vzniku, schvaľovania, kontroly a hodnotenia jednotlivých rozpočtov. V prípade štátneho rozpočtu SR ide o osobitný druh zákonodarného procesu. Vyplýva to zo skutočnosti, že štátny rozpočet SR sa prijíma vo forme zákona v NR SR. Pokiaľ vychádzame z toho, že štátny rozpočet SR má povahu právne záväzného ekonomického dokumentu, môžeme jeho tvorbu rozdeliť do troch etáp (MF, 2020):

- I. etapa zostavovania a schvaľovania** – spracovanie podkladov, zapracovanie pripomienok, vytvorenie a schválenie návrhu štátneho rozpočtu v NR SR;
- II. etapa realizácie** – samotné plnenie rozpočtu;
- III. etapa kontroly** – zhodnotenie skutočnej výšky príjmov a výdavkov.

Prvá etapa rozpočtového procesu v prípade štátneho rozpočtu SR sa skladá z viacerých postupných krokov. Vnútorne sa dá rozčleniť na prvotné úlohy súvisiace so **zostavovaním návrhu rozpočtu** a na **samotný schvaľovací postup** (hlasovanie o návrhu štátneho rozpočtu SR) v NR SR.

Garantom tvorby návrhu štátneho rozpočtu je Ministerstvo financií SR. Na začiatku sa vychádza zo schváleného štátneho rozpočtu za predchádzajúci rok a z jeho východísk na ďalšie dva rozpočtové roky. Práce na novom návrhu štátneho rozpočtu začínajú hneď v prvých mesiacoch roku. Odrazovým mostíkom pre spracovanie návrhu štátneho rozpočtu sú rozpočty verejnej správy z minulých rokov. Tvorba návrhu rozpočtu je interaktívny proces, ktorého vypracovanie si vyžaduje časovú postupnosť a vzájomné spolupôsobenie rôznych činiteľov, počnúc Ministerstvom financií SR, rozpočtovými kapitolami, ostatnými subjektami sektora verejnej správy, vládu a končiac Národnou radou SR. Za Ministerstvo financií SR sa na ňom zúčastňujú Inštitút finančnej politiky, sekcia európskych záležitostí, sekcia štátneho výkazníctva, Agentúra pre riadenie dlhu a likvidity a sekcia rozpočtovej politiky za aktívnej spolupráce a komunikácie so zástupcami rozpočtových kapitol a ostatných subjektov sektora verejnej správy. *Inštitút finančnej politiky* spracuje makroekonomickú prognózu, strednodobý rámec príjmov a strednodobý fiškálny rámec. Pri spracovaní strednodobého rámca príjmov a strednodobého fiškálneho rámca zabezpečuje *sekcia rozpočtovej politiky* údaje za nedaňové príjmy. *Sekcia európskych záležitostí* spracuje údaje o výške príspevkov SR do všeobecného rozpočtu Európskeho spoločenstva (tzv. vlastné zdroje ES), o výške príjmov zo všeobecného rozpočtu ES a o výške spolufinancovania. Údaje o výške hotovostných a akruálnych úrokov, informácie o štátnych zárukách, údaje o štátnom dlhu, ako aj predpokladané operácie so štátnymi finančnými aktívami

predkladá *sekcia štátneho výkazníctva a Agentúra pre riadenie dlhu a likvidity* (Beličková, Neubauerová, Boór, 2020).

Pri hodnotení a predikcii budúceho vývoja makroekonomických ukazovateľov sa Ministerstvo financií SR opiera o tzv. Program stability SR. Programy stability a konvergenčné programy sú požiadavkou Paktu stability a rastu a predkladajú sa každoročne Európskej komisii a Rade EÚ. Ich cieľom je prezentovať vývoj fiškálnej pozície, predpokladaný vývoj ekonomiky a popis opatrení rozpočtovej politiky na dosiahnutie stanovených cieľov v strednodobom horizonte. Program stability prezentuje rozpočtovú stratégiu, ktorá by mala predchádzať tvorbe nadmerného deficitu (resp. viesť k jeho odstráneniu) a viesť k dosiahnutiu fiškálnej pozície, ktorá vytvorí podmienky pre dosiahnutie dlhodobej udržateľnosti verejných financií. Pri odhade budúcej situácie hodnotí vybrané vonkajšie ukazovatele, ktoré majú vplyv aj na slovenské štátne rozpočty. K hodnoteným predpokladom vonkajšieho prostredia patrí výhľad ekonomického rastu (EÚ, eurozóny, Nemecko, USA, Číny), dovoz obchodných partnerov SR, dlhodobé úrokové miery (10 rokov Eurozóna), základná sadzba ECB, Kurz USD/EUR, cena ropy.

Na základe získaných údajov stanoví Inštitút finančnej politiky limit celkových výdavkov na úrovni sektora verejnej správy na jednotlivé rozpočtové roky. Cieľom tejto etapy je predikovať objem príjmov na hotovostnom i akruálnom princípe a stanoviť strednodobý výdavkový rámec na úrovni sektora verejnej správy na príslušný rozpočtový rok a dva bezprostredne nasledujúce rozpočtové roky. Výsledok hornej hranice celkových výdavkov na úrovni verejnej správy je založený na výške predpokladaných príjmov a maximálnom plánovanom fiškálnom deficite verejnej správy. Tento prvý výsledok je nesmierne dôležitý. Musí sa určiť hranica, v rámci ktorej budú celkové výdavky verejnej správy primerané a musia byť známe strednodobé výdavkové politiky vlády. Prvú predikciu predloží Inštitút finančnej politiky sekcii rozpočtovej politiky do 15. februára bežného roka.

Zásadnou časťou rozpočtového procesu je rozdelenie celkových výdavkov na jednotlivé subjekty rozpočtu verejnej správy a stanovenie z celkového maximálneho limitu výdavkov štátneho rozpočtu limit výdavkov na zabezpečenie bežných funkcií jednotlivých rozpočtových kapitol. Zároveň sa vyčleňuje z celkového objemu výdavkov štátneho rozpočtu objem výdavkov na priority, o ktorých bude rozhodovať vláda pri schvaľovaní návrhu rozpočtu verejnej správy v auguste bežného roka. V súčinnosti s ostatnými subjektami rozpočtu verejnej správy túto činnosť zabezpečuje sekcia rozpočtovej politiky, ktorá v období od 15. februára do konca marca spracuje návrh východísk rozpočtu verejnej správy a predloží tento návrh na rokovanie vlády (MF SR, 2020).

Po schválení východísk rozpočtu vo vláde (spravidla do konca apríla bežného roka) zašle sekcia rozpočtovej politiky jednotlivým rozpočtovým kapitolám schválené limity výdavkov na zabezpečenie základných funkcií kapitoly s požiadavkou na ich rozpísanie do programov, častí

programov a podľa rozpočtovej klasifikácie. Ostatným subjektom rozpočtu verejnej správy oznámi údaje o predpokladaných príjmoch, vrátane finančných vzťahov so štátnym rozpočtom a objeme výdavkov na jednotlivé rozpočtové roky, s požiadavkou na zostavenie rozpočtov za jednotlivé subjekty rozpočtu verejnej správy podľa rozpočtovej klasifikácie. Ministerstvo financií SR zverejní východiská návrhu štátneho rozpočtu v Rozpočtovom informačnom systéme, kde následne podriadené organizácie konkretizujú tento návrh. Správcovia rozpočtových kapitol rozpisujú limity výdavkov podľa rozpočtových rokov do programov, častí programov (vrátane organizácií v ich pôsobnosti). Pri zostavení programových štruktúr postupujú podľa Metodického pokynu MF SR na usmernenie programového rozpočtovania. Správcovia rozpočtových kapitol zároveň predložia na základe uznesenia vlády návrhy priorít konkretizované v programoch, programových častiach. Ostatné subjekty rozpočtu verejnej správy spracujú návrhy svojich rozpočtov na jednotlivé rozpočtové roky. Návrh štátneho rozpočtu prechádza cez medzirezortné pripomienkové konania a sú zapracovávané zámery ostatných subjektov, pričom sa dbá na dodržanie stanovených limitov.

Následne môže dôjsť k prehodnoteniu a aktualizácii makroekonomického rámca, prípadne vplyvom nových informácií sa môžu redefinovať priority a najneskôr do 15. júla sa spracuje druhá predikcia makroekonomických údajov, vrátane limitu celkových výdavkov verejnej správy na jednotlivé rozpočtové roky rozpočtu verejnej správy (Beličková, Neubauerová, Boór, 2020).

Sekcia rozpočtovej politiky so zohľadnením vstupu nových informácií návrh rozpočtu na jednotlivé rozpočtové roky pristúpi k jeho aktualizácii. Súčasťou návrhu rozpočtu verejnej správy je aj návrh na rozdelenie vyčleneného objemu výdavkov na priority. Ministerstvo financií predkladá návrh štátneho rozpočtu SR vláde a NKÚ do 15. augusta bežného roka. NKÚ vydá stanovisko k predloženému návrhu štátneho rozpočtu. Vláda na svojom rokovaní o návrhu rozpočtu verejnej správy schváli limity výdavkov na zabezpečenie základných funkcií kapitol a rozdelí záväzne výdavkové priority na rok „r“, výdavkové priority na roky „r+1“ a „r+2“ rozdelí vláda iba indikatívne (návrh rozpočtu teda obsahuje predikciu na nasledujúce tri roky).

Po schválení návrhu rozpočtu vo vláde, sekcia rozpočtovej politiky v spolupráci so správcami rozpočtových kapitol a ostatnými subjektami rozpočtu verejnej správy zapracuje schválené zmeny a predloží vládny návrh zákona o štátnom rozpočte na príslušný rozpočtový rok spolu s vládnym návrhom rozpočtu verejnej správy na rokovanie Národnej rady SR v termíne do 15. októbra (Beličková, Neubauerová, Boór, 2020).

O návrhu štátneho rozpočtu SR sa v NR SR sa rokuje v skrátanom legislatívnom konaní (len v 2. a 3. čítaní). V druhom čítaní sa návrhom štátneho rozpočtu zaoberajú výbory NR SR, pričom ako gestorský výbor je určený Výbor NR SR pre financie a rozpočet. Ten zbiera pripomienky ostatných výborov. Pred hlasovaním o návrhu štátneho rozpočtu v pléne NR SR vystúpi minister financií SR

a tiež spravodajca. Pre prijatie návrhu je potrebná relatívna väčšina poslancov NR SR (minimálne 39). Zákon o štátnom rozpočte SR následne smeruje na podpis predsedovi NR SR, prezidentovi SR a predsedovi vlády SR a nadobúda spravidla účinnosť 1. januára. Ak za návrh zákona o štátnom rozpočte SR zahlasoval potrebný počet poslancov, najneskôr do 60 dní po nadobudnutí účinnosti Ministerstvo financií publikuje údaje štátneho rozpočtu podľa zákona 211/2000 (o slobodnom prístupe k informáciám). Návrh zákona o štátnom rozpočte by mal byť prijatý pred 1. januárom, aby mohol začať platiť od prvého dňa nového roku (kalendárneho i rozpočtového).

Pokiaľ nastane situácia, kedy NR SR do 1. januára neprijala návrh zákon o štátnom rozpočte, nastáva rozpočtové provizorium. Toto obdobie trvá dovtedy, dokým nie je prijatý a nezačne platiť zákon o štátnom rozpočte. Rozpočtové provizorium je obdobím, kedy nie je prijatý a schválený štátny rozpočet. Vďaka rozpočtovému provizoriu sa uplatňuje krízové hospodárenie. V tomto období sa uplatňuje zákon o štátnom rozpočte z minulého roka, a teda výdavky v kalendárnom mesiaci nesmú prekročiť 1/12 celkových výdavkov štátneho rozpočtu schválených zákonom o štátnom rozpočte za predchádzajúci rok. Zákon č. 523/2004 o rozpočtových pravidlách verejnej správy v znení neskorších predpisov stanovuje prípady, kedy je možné prekročiť mesačné výdavky počas rozpočtového provizória:

„Výdavky štátneho rozpočtu v každom kalendárnom mesiaci rozpočtového provizória možno prekročiť o:

- *výdavky spojené so správou schodku štátneho rozpočtu a štátneho dlhu a výdavky na úhradu výnosov zo štátnych cenných papierov,*
- *výdavky na splácanie úrokov z prijatých úverov alebo pôžičiek a poplatkov súvisiacich s prijatými úvermi alebo pôžičkami,*
- *úhrady dávok a príspevkov, na ktoré majú právnické osoby alebo fyzické osoby právny nárok podľa osobitných predpisov,*
- *poistné a príspevky do poisťovní za zamestnancov štátnych rozpočtových organizácií a štátnych príspevkových organizácií a poistné a príspevky za osoby, za ktoré poistné a príspevok platí štát,*
- *odvody do rozpočtu Európskej únie,*
- *prostriedky Európskej únie a prostriedky štátneho rozpočtu určené na financovanie spoločných programov Slovenskej republiky a Európskej únie.“*

Druhou etapu rozpočtového procesu je **etapa plnenie alebo realizácie** štátneho rozpočtu. Realizácia rozpočtu znamená napĺňanie stanovených rozpočtových úloh (výber príjmov a používanie

výdavkov) jednotlivými subjektami, ktoré participujú na štátnom rozpočte. Plnenie štátneho rozpočtu súvisí so zaobstarávaním príjmov a vynakladaním rozpočtovaných finančných prostriedkov (Menifield, 2017). Finančné prostriedky štátneho rozpočtu sú účelovo viazané (možno ich použiť len na vopred stanovený účel) zákonom o štátnom rozpočte a môžu sa vynakladať len v súlade so zákonom. Prostriedky štátneho rozpočtu sa môžu použiť len v priebehu rozpočtového roka, pričom výnimkou sú nevyčerpané zostatky alebo prebytky z minulých rokov, ktoré sa môžu čerpať aj v nasledujúcom rozpočtovom roku. V etape plnenia má dominantné postavenie exekutíva – vláda. Vláda, resp. Ministerstvo financií SR realizuje dozor nad plnením štátneho rozpočtu. Príjmová časť je pod patronátom Ministerstva financií SR (Štátna pokladnica). Správcovia jednotlivých rozpočtových kapitol sú zodpovední za realizáciu výdavkov (Beličková, Neubauerová, Boór, 2020).

Ministerstvo financií SR prostredníctvom Všeobecnej pokladničnej správy koordinuje nakladanie s rozpočtovými prostriedkami, spracováva informácie o vývoji rozpočtového hospodárenia a predkladá ich ministerstvu financií v určenom rozsahu a termíne. Realizáciu rozpočtu zabezpečuje Štátna pokladnica, ktorá zabezpečuje centralizáciu príjmov a realizáciu verejných rozpočtov, správu pohľadávok a záväzkov štátneho rozpočtu a dennú likviditu štátneho rozpočtu. Štátna pokladnica je orgánom štátnej správy ako rozpočtová organizácia napojená na štátny rozpočet pomocou rozpočtu rozpočtovej kapitoly Ministerstva financií Slovenskej republiky. Jej prínosom je zlepšenie a skvalitnenie riadenia realizácie rozpočtu kontrolou, scentralizovanie všetkých zostatkov na jednom účte, kde môžu byť využité na krytie likvidity a dlhu, na zvýšenie transparentnosti riadenia systému verejných financií, na zlacňovanie financovania štátneho dlhu a deficitu štátneho rozpočtu a na nízke poplatky pri finančných prevodoch všetkých organizácií v rámci verejného rozpočtu na príjmové účty.

Pri etape plnenia rozpočtu je vláda SR povinná podať NR SR najneskôr do 90 dní od 1. júna správu o realizácii štátneho rozpočtu (plnenie). Predkladané správy zväčša obsahujú informácie o vykonaných opatreniach vlády pri nezrovnalostiach v príjmovej alebo výdavkovej časti štátneho rozpočtu (MF SR, 2020).

Finančné prostriedky štátneho rozpočtu je možné použiť len v rámci prísnej účelovosti a v stanovenej výške. V praxi však dochádza často k potrebe prijatia dodatočných opatrení na presun finančných prostriedkov, ktoré sa nazývajú rozpočtové opatrenia. Zmena výšky alebo účelu prostriedkov v schválenom zákone o štátnom rozpočte je teda možná len prostredníctvom rozpočtových opatrení. Podľa zákona č. 523/2004 o rozpočtových pravidlách verejnej správy v znení neskorších predpisov sú rozpočtovými opatreniami v štátnom rozpočte:

a) *presuny rozpočtových prostriedkov* – správca kapitoly môže presunúť prostriedky v rámci svojho rozpočtu na úhradu výdavkov, na ktoré nebolo v tejto kapitole vyčlenené dostatočné prostriedky;

b) *povolené prekročenie limitu výdavkov* – len so súhlasom Ministerstva financií SR a len za predpokladu, že nedôjde k ovplyvneniu záväzných ukazovateľov rozpočtu kapitoly;

c) *viazanie rozpočtových prostriedkov* – predstavuje časové a vecné obmedzenie. V rozpočtových kapitolách ho realizuje Ministerstvo financií SR z dôvodu delimitácie či prechodu úloh na iný subjekt.

Poslednou etapou rozpočtového procesu je kontrola plnenia alebo sumarizácia a bilancovanie. Ministerstvo financií SR sleduje a sumarizuje údaje o plnení štátneho rozpočtu a na základe reálneho plnenia rozpočtu vytvára Štátny záverečný účet. Prináša finálnu bilanciu hospodárenia štátu a je správou o plnení štátneho rozpočtu. Štátny záverečný účet je súhrnným dokumentom zložený z výsledkov hospodárenia vlády a ostatných subjektov ústrednej štátnej správy. Ministerstvo financií SR zostavuje návrh záverečného účtu, riadi práce s tým súvisiace a usmerňuje tvorbu záverečných účtov kapitol. O výsledkoch ročného hospodárenia kapitoly vytvára správca kapitoly návrh záverečného účtu kapitoly, ktorý predkladá ministerstvu financií v termíne určenom ministerstvom. Tento návrh predkladá ministerstvo vláde. Návrh záverečného účtu (záverečný účet verejnej správy a štátny záverečný účet za príslušný rozpočtový rok) predkladá Ministerstvo financií SR vláde a obsahuje údaje o príjmoch, výdavkoch, výsledku rozpočtového hospodárenia, stave dlhu a informácie o vyhodnotení zámerov a opatrení rozpočtovej politiky (MF SR, 2020).

Ministerstvo financií SR je garantom tvorby štátneho záverečného účtu. Návrh štátneho záverečného účtu vrátane návrhu na použitie prebytku štátneho rozpočtu predkladá ministerstvo financií SR vláde do 30. apríla. Následne vláda predkladá návrh štátneho záverečného účtu NR SR a Najvyššiemu kontrolnému úradu SR do 20. mája bežného roka. Národná rada rozhodne o použití prebytku štátneho rozpočtu. Vláda je povinná do šiestich mesiacov od skončenia rozpočtového obdobia predložiť NR SR návrh štátneho záverečného účtu, ktorý je potrebné schváliť vo forme uznesenia. NR SR je oprávnená rozhodnúť o použití prebytku štátneho rozpočtu alebo o spôsobe úhrady schodku štátneho rozpočtu (Beličková, Neubauerová, Boór, 2020).

Štátny záverečný účet je dokumentom, ktorý v sumárnej podobe informuje o dosiahnutom salde a dlhu verejnej správy v metodike, ktorú uplatňujú všetky krajiny EÚ. Touto metodikou je tzv. ESA 2010³. Okrem toho obsahuje hotovostné plnenie príjmov a výdavkov štátneho rozpočtu a ich

³ REGULATION (EU) No 549/2013 OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 21 May 2013 on the European system of national and regional accounts in the European Union.

porovnanie so schváleným rozpočtom na príslušný rok. Ministerstvo financií SR zverejňuje štátny záverečný účet SR do 10 dní po schválení Národnou radou SR (MF SR, 2021).

Štátny záverečný účet Slovenskej republiky za príslušný rozpočtový rok vypracováva Ministerstvo financií SR na základe § 29 zákona č. 523/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách verejnej správy a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov. V súlade s ustanoveným obsahovým vymedzením materiál obsahuje:

- I. údaje o príjmoch, výdavkoch a výsledku rozpočtového hospodárenia subjektov verejnej správy a o stave dlhu verejnej správy k 31. decembru rozpočtového roka v jednotnej metodike platnej pre Európsku úniu vykázané Európskej komisii do 1. apríla bežného roka,
- II. vyhodnotenie zamerania a opatrení rozpočtovej politiky,
- III. údaje o príjmoch, výdavkoch a výsledku rozpočtového hospodárenia štátneho rozpočtu,
- IV. iné údaje o plnení rozpočtu verejnej správy.

4.2 Príjmy a výdavky štátneho rozpočtu SR

Príjmy a výdavky štátneho rozpočtu môžeme analyzovať z viacerých uhlov pohľadu. V zásade sa vždy uvádzajú agregátne dáta o tom, aké boli celkové príjmy a celkové výdavky štátneho rozpočtu počas jednotlivých rokov. Tieto agregátne dáta sa následne môžu rozčleniť na mnohé príjmové a výdavkové subkategórie.

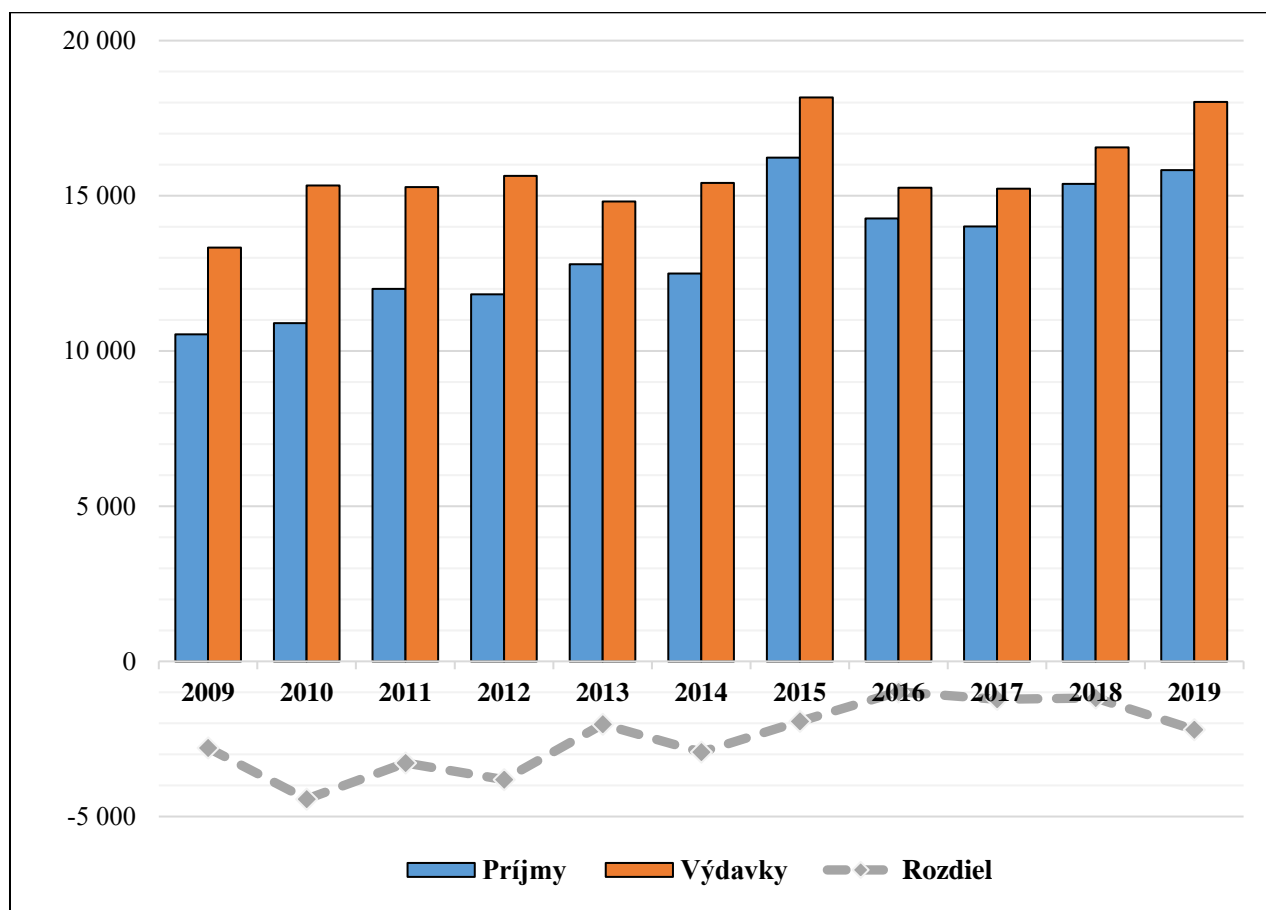
Celkové príjmy štátneho rozpočtu SR sme rozdelili na daňové a nedaňové príjmy, ktorých výšku sme sledovali počas rokov 2009 – 2018, v niektorých subkategóriách až do roku 2019. Daňové príjmy sa skladajú z priamych a nepriamych daní. Nedaňové príjmy pozostávajú z príjmov z podnikania a z vlastníctva majetku, administratívnych poplatkov a iných poplatkov a platieb. K nedaňovým príjmom patria tiež kapitálové príjmy, úroky z tuzemských úverov, pôžičiek, návratných finančných

Európsky systém národných a regionálnych účtov ESA 2010 je najnovší medzinárodne porovnateľný účtovný rámec EÚ pre systematický a podrobný opis ekonomiky. Je implementovaný od 1. septembra 2014 a prenos údajov z členských štátov do Eurostatu po tomto dátume sa riadi pravidlami Programu zasielania údajov ESA 2010. Štruktúra ESA 2010 je konzistentná s celosvetovými usmerneniami o národnom účtovníctve stanovenými v metodike pre systém národných účtov 2008 (SNA 2008), s výnimkou určitých rozdielov v prezentácii a vysokého stupňa presnosti niektorých pojmov ESA 2010, ktoré sa používajú na špecifické účely EÚ. Zodpovednosť za vypracovanie tejto metodiky niesli spoločne Organizácia Spojených národov (OSN), Medzinárodný menový fond (MMF), Štatistický úrad Európskej únie (Eurostat), Organizácia pre hospodársku spoluprácu a rozvoj (OECD) a Svetová banka. Metodika ESA 2010 je zameraná na podmienky a potreby údajov v Európskej únii. Podobne ako SNA 2008, ESA 2010 je v súlade s pojmami a klasifikáciami používanými v mnohých iných sociálnych a ekonomických štatistikách (napríklad v štatistike zamestnanosti, podnikových štatistikách a v štatistike zahraničného obchodu). ESA 2010 preto slúži ako ústredný referenčný rámec pre sociálne a ekonomické štatistiky EÚ a jej členských štátov (ŠÚ SR, 2015).

výpomocí, vkladov a ážio, úroky zo zahraničných úverov, pôžičiek, návratných finančných výpomocí a vkladov a iné nedaňové príjmy.

Celkové výdavky štátneho rozpočtu SR (2009 - 2019) sú uvedené podľa klasifikácie výdavkov funkčnej klasifikácie rozpočtovej klasifikácie - SK COFOG. Táto klasifikácia rozdeľuje výdavky štátneho rozpočtu podľa toho, do ktorej oblasti (všeobecné verejné služby, obrana, verejný poriadok a bezpečnosť, ekonomická oblasť, ochrana životného prostredia, bývanie a občianska vybavenosť, zdravotníctvo, rekreácia, kultúra a náboženstvo, vzdelávanie, sociálne zabezpečenie) sú alokované a na ktoré činnosti sú vynaložené. Následne uvádzame výdavky všetkých ministerstiev SR od roku 2009 do roku 2019. V tomto prehľade nie je zaradené Ministerstvo výstavby a regionálneho rozvoja SR, ktoré bolo zrušené zákonom k 1. júlu 2010. Zároveň ešte nezachytáva finančné ukazovatele novo zriadeného Ministerstva investícií, regionálneho rozvoja a informatizácie SR, ktoré vzniklo 1. júla 2020.

Graf 5 Celkové príjmy a celkové výdavky štátneho rozpočtu SR 2009-2019 v mil. €



Zdroj: Vlastné spracovanie na základe Zákona o štátnom rozpočte 2009-2019 a Rozpočtu verejnej správy 2009-2019.

Celkové príjmy štátneho rozpočtu SR majú v dlhodobom horizonte rokov 2009-2019 rastúcu tendenciu. Objavuje sa menšie medziročné kolísanie, ale v zásade môžeme vidieť, že z dlhodobého hľadiska rastie celkový príjem štátneho rozpočtu. Celkové príjmy v roku 2009 (10,5 mld. €) sa do roku 2019 zvýšili o takmer 5,2 mld. €. Za sledované obdobie rokov 2009-2019 je priemerná ročná výška celkových príjmov štátneho rozpočtu SR na hranici takmer 13,3 mld. €. Od roku 2009 (10,54 mld. €) do roku 2019 (15,82) vzrástli celkové príjmy štátneho rozpočtu o 50,1%.

Celkové výdavky štátneho rozpočtu SR majú, vzhľadom na dlhodobý vývojový trend, tiež tendenciu rastu. Pri porovnaní celkových výdavkov v roku 2009 a 2019 vzrástli takmer o viac ako 35%, čo predstavuje nárast o 4,69 mld. €. Najvyššie celkové výdavky štátneho rozpočtu boli v roku 2015, kedy dosiahli 18,1 mld. €. Priemerná ročná výška celkových výdavkov štátneho rozpočtu SR počas rokov 2009-2018 je na úrovni 15,7 mld. €.

Pri pohľade na celkové príjmy a celkové výdavky štátneho rozpočtu SR počas rokov 2009-2019 je signifikantné, že príjmy boli vždy nižšie ako výdavky. Štátny rozpočet SR teda zo svojich príjmových zdrojov získal menej finančných prostriedkov ako použil vo výdavkovej časti. Tým pádom bol štátny rozpočet SR spravidla každý rok deficitný, napriek zlepšujúcemu sa ekonomickému vývoju SR a zvyšujúcemu sa množstvu príjmov štátneho rozpočtu. Najvýraznejší schodok štátneho rozpočtu evidujeme v roku 2010, kedy deficit štátneho rozpočtu SR mierne presiahol hodnotu 4,4 mld. €. Odvtedy sa postupne deficit štátneho rozpočtu každoročne znižoval a SR mala k vyrovnanému rozpočtu (príjmy sú rovnaké ako výdavky) najbližšie v roku 2016, kedy bol schodok štátneho rozpočtu tesne pod jednou miliardou €.

Za povšimnutie stojí situácia, kedy boli viaceré štátne rozpočty od roku 2009 plánované, schvaľované a prijaté ako vyrovnané (alebo len s minimálnym deficitom), ale tento cieľ sa nikdy nepodarilo naplniť. Hľadať odpovede na to, prečo sa to stalo nie je úlohou tohto diela, ale k najčastejšie sa opakujúcim argumentom patria prílišné politické ambície vládnej koalície, neodhadnutie ekonomických predpokladov vývoja alebo priebežne prijaté opatrenia, ktoré majú značný dopad na príjmovú a výdavkovú stránku štátneho rozpočtu.

4.2.1 Príjmy štátneho rozpočtu SR

Príjmy štátneho rozpočtu SR môžeme rozdeliť na viacero skupín, podľa uplatnenia rôznych klasifikácií príjmov. V nasledujúcej časti budeme uplatňovať ekonomickú klasifikáciu rozpočtovej klasifikácie a rozčleníme príjmy štátneho rozpočtu primárne na daňové a nedaňové.

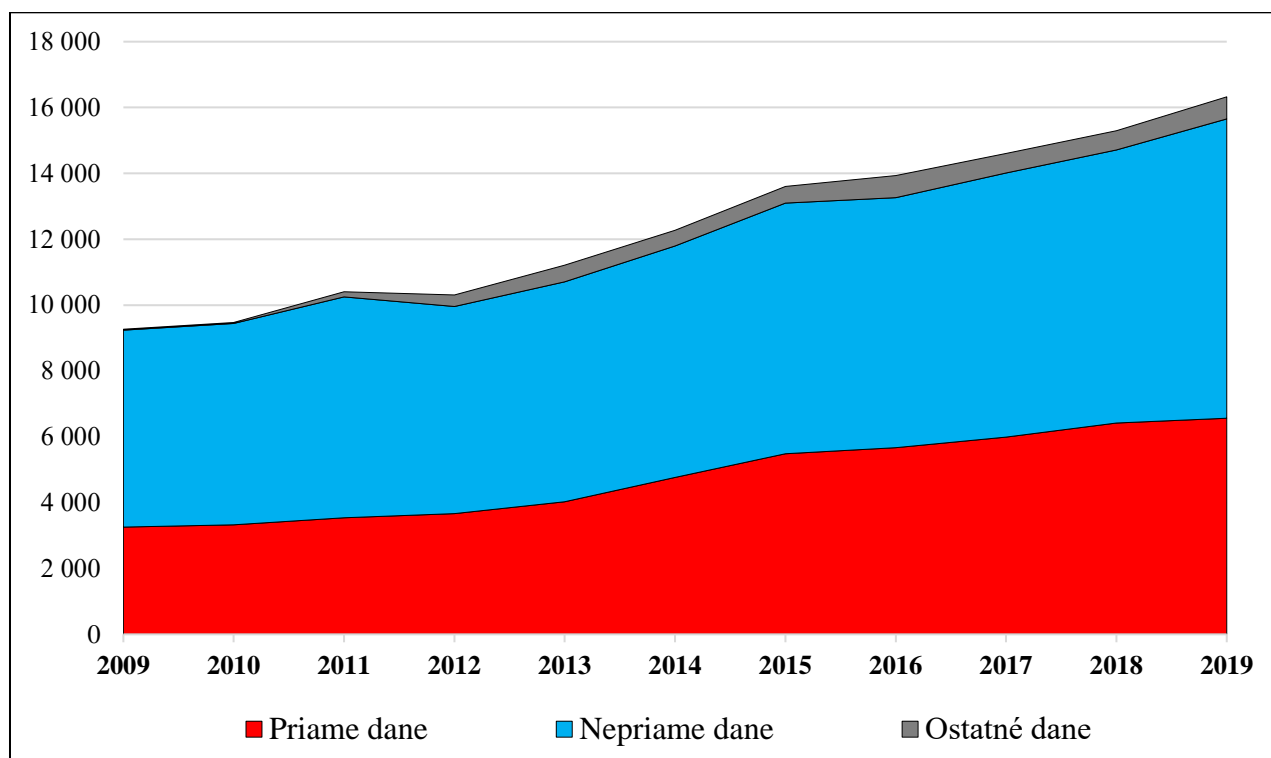
Dominantnou príjmovou zložkou štátneho rozpočtu SR sú daňové príjmy. Príjem štátu z daní má rozhodujúci vplyv na celkovú výšku príjmov štátneho rozpočtu. Daňové príjmy môžeme rozčleniť na

dve základné zložky – príjem z priamych daní a nepriamych daní. K priamym daniam na území SR patria dane z príjmov fyzickej osoby, z príjmov právnickej osoby a z príjmov vyberaná zrážkou. Do roku 2010 sa uplatňovali aj dane z majetku – daň z dedičstva a darovania a daň z prevodu a prechodu nehnuteľností.

Nepriame dane patria v prípade SR k daniam, z ktorých má štátny rozpočet vyšší príjem ako z priamych daní. Nepriame dane pozostávajú z dane z pridanej hodnoty a zo spotrebných daní, kde radíme daň z minerálnych olejov, z liehu, z piva, z vína, z tabaku a tabakových výrobkov a zelené dane.

Najmenej výnosnou zložkou príjmu štátneho rozpočtu z daní tvoria tzv. ostatné dane, ktorými sú dane z medzinárodného obchodu a transakcií, daň z emisných kvót, bankové dane, koncesionárske poplatky, osobitný odvod z podnikania v regulovaných odvetviach a od roku 2015 sem patrí aj daň z motorových vozidiel, ktorá bola dovtedy príjmom VÚC.

Graf 6 Výnosy daní vyberaných centrálnou vládou SR v mil. € (2009-2019)



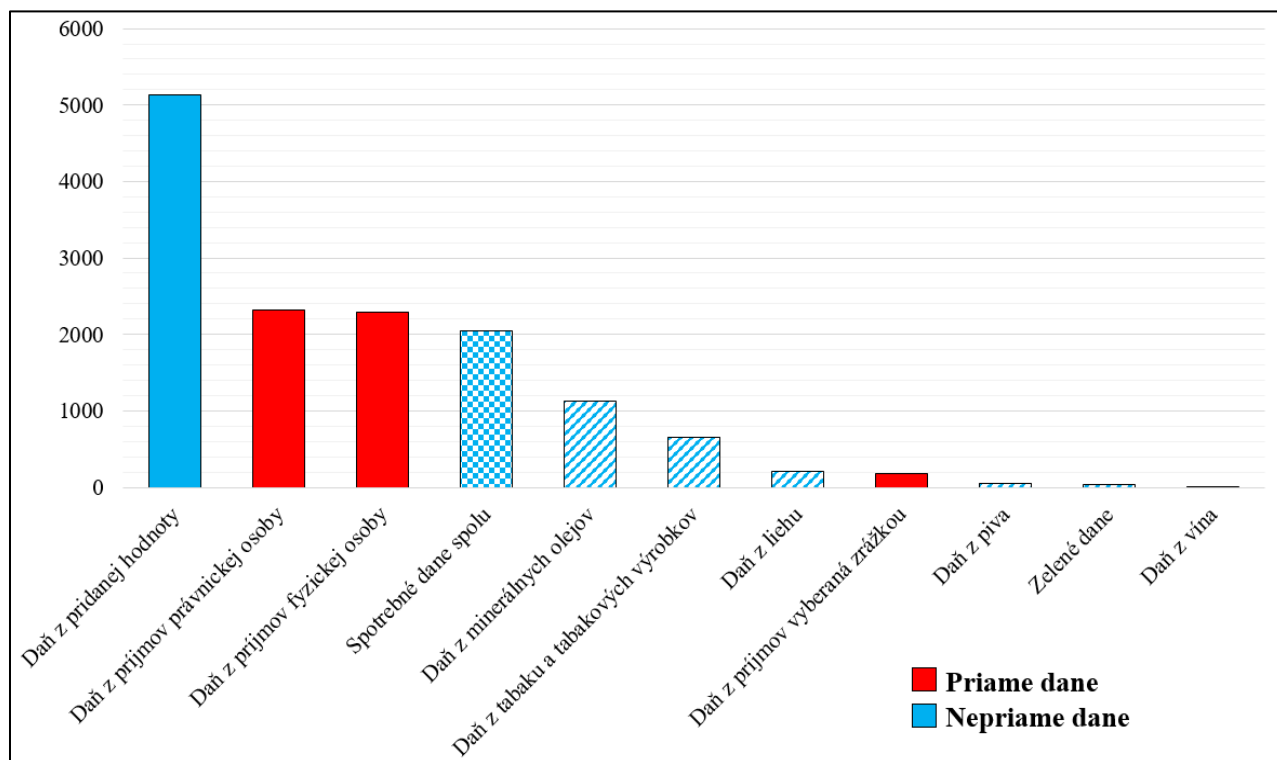
Zdroj: Vlastné spracovanie na základe Zákona o štátnom rozpočte 2009-2019 a Rozpočtu verejnej správy 2009-2019.

Daňové príjmy štátneho rozpočtu SR majú v dlhodobom horizonte rastúcu tendenciu. Príjem štátneho rozpočtu z nepriamych daní sa od roku 2009 (6,1 mld. €) zvýšil približne o polovicu do roku 2019 a dosiahol hodnotu 9,1 mld. €. Progresívny nárast zaznamenali aj výnosy z priamych daní, ktoré sa počas rokov 2009-2019 približne zdvojnásobili. Pokiaľ štát v roku 2009 vybral na priamych

daniach 3,2 mld. €, v roku 2019 to bolo až 6,5 mld. €. Príjem štátneho rozpočtu z priamych a nepriamych daní má dominantný podiel na celkových príjmoch. Pozitívne môžeme hodnotiť tendenciu rastu daňových príjmov, ktorú spôsobila zlepšujúca sa ekonomická situácia, kvalitnejší výber daní a v niektorých momentoch aj zmeny daňového systému SR.

Ako vidieť už z predchádzajúceho grafu, tak výnos z jednotlivých druhov daní je rôzny. Rovnako môžeme vidieť výrazné rozdiely aj v tom, aký je výnos konkrétnych daní. Pre porovnanie sme operovali so základnými druhmi priamych a nepriamych daní a ich výnosmi počas 11 rokov (2009-2019). Zobrazený výnos z konkrétnej dane je priemerným ročným výnosom počas sledovaného obdobia.

Graf 7 Priemerný ročný výnos daní počas rokov 2009-2019 (mil. €)



Zdroj: Vlastné spracovanie na základe Zákona o štátnom rozpočte 2009-2019 a Rozpočtu verejnej správy 2009-2019.

Do štátneho rozpočtu SR v najvyššej priemernej výške (2009-2019) plynú finančné prostriedky vybrané na základe dane z pridanej hodnoty. Príjem z tejto dane je veľmi dôležitým príjmovým zdrojom štátneho rozpočtu SR, pretože tvorí približne 1/3 z celkových príjmov rozpočtu. Má teda nezastupiteľné postavenie pre štátny rozpočet SR, keď na základe tejto dane pritečie do rozpočtu ročne približne 5,1 mld. €.

Daň z pridanej hodnoty zdaňuje v prípade SR všetky tovary a služby. V princípe existujú dve sadzby dane – základná a znížená. Základná sadzba dane pre rok 2020 je na úrovni 20%, ktorá sa vzťahuje na všetky tovary a služby, ktoré nepodliehajú zníženej sadzbe dane.

Tabuľka 13 Sadzba dane z pridanej hodnoty na tovary pre rok 2020

SADZBA DANE	VÝŠKA	TOVARY
Základná sadzba	20%	Všetky, na ktoré sa neuplatňuje znížená sadzba dane
Znížená sadzba	10%	Mäso (hovädzie, bravčové, ovčie, kozie, hydina, králik, sladkovodné ryby), mlieko, smotana, maslo, cmar, jogurt, ovčí syr a tvaroh, prírodný med, zelenina (zemiaky, rajčiaky, cibuľa, šalotka, cesnak, pór, kapusta, karfiol, kaleráb, kel, hlávkový šalát, čakanka, uhorky, strukoviny) ovocie (jablká, hrušky, dule), chlieb, sladké pečivo a pekárske výrobky, ovocné a zeleninové šťavy, antibiotiká, farmaceutické výrobky, tlačené knihy, brožúry, letáky, noviny, časopisy, obrázkové knižky

Zdroj: vlastné spracovanie na základe zákona č. 222/2004 Z. z. o dani z pridanej hodnoty v znení neskorších predpisov (2020).

Znížená 10% sadzba dane sa uplatňuje pri všetkých tovaroch a službách, ktoré sú uvedené v zákone 222/2004 o dani z pridanej hodnoty v znení neskorších predpisov a uplatňuje sa u nich polovičná sadzba dane oproti základnej sadzbe. Znížená sadzba dane (10%) sa vzťahuje v roku 2020 na vybrané tovary: potraviny (mäso, ryby, zdravé potraviny ako napríklad ovocie, zelenina, med, maslo,), lieky a vybrané zdravotnícke potreby, knihy, noviny, časopisy a periodiká. Znížená sadzba dane z pridanej hodnoty sa týka aj vybraných služieb, kde patria ubytovacie služby, ktoré zahŕňajú hotelové, turistické a ostatné krátkodobé ubytovacie služby, prevádzku táborísk, rekreačných a dovolenkových kempov a ostatné ubytovacie služby (ubytovacie služby v študentských domovoch alebo internátoch, služby v izbách alebo ubytovacích jednotkách v ubytovniach pre robotníkov).

Výnosy dane z príjmu právnickej osoby (2,3 mld. €) a dane z príjmu fyzickej osoby (2,2 mld. €) majú v priemere podobnú ročnú výšku. Obe dane spadajú do kategórie priamych daní, kde je platcom právnická alebo fyzická osoba. Pri dani z príjmu právnickej osoby nájdeme všetky dôležité ustanovenia (predmet dane, základ dane a sadzbu dane) v zákone č. 595/2003 Z. z. o dani z príjmov v znení neskorších predpisov.

Finančné prostriedky, ktoré plynú do štátneho rozpočtu SR na základe dane z príjmov právnických osôb, v dlhodobom horizonte preukázateľne rastú. Od roku 2009 sa zvýšil objem výnosov z tejto dane do štátneho rozpočtu SR z 1,5 mld. € na 2,9 mld. € v roku 2019. Počas ostatných 11 rokov je to takmer zdvojnásobenie výnosov a čistý medziročný prírastok takmer 130 mil. € každý ďalší rok.

Tabuľka 14 Sadzba dane z príjmu právnickej osoby (rok 2020)

Sadzba	Zo základu dane zníženého o daňovú stratu
15%	Ak príjmy (výnosy) neprevyšujú sumu 100 000 eur
21%	Ak príjmy (výnosy) prevyšujú sumu 100 000 eur
Ďalšie sadzby dane	
35%	Osobitný základ dane z podielu na zisku (dividendy), vyrovnacieho podielu, podielu na likvidačnom zostatku, podielu na výsledku podnikania vyplácaného tichému spoločníkovi a podielu člena pozemkového spoločenstva s právnou subjektivitou na zisku a na majetku
21%	Zdanenie pri presune majetku daňovníka, odchode daňovníka alebo presune podnikateľskej činnosti daňovníka do zahraničia

Zdroj: vlastné spracovanie na základe zákona č. 595/2003 Z. z. o dani z príjmov v znení neskorších predpisov (2020).

Výnos dane z príjmov fyzických osôb dosahuje počas obdobia rokov 2009-2019 v priemere každoročne 2,2 mld. €. Aj pri tejto dani zaznamenávame progresívny nárast, pričom od roku 2009 do roku 2019 sa zvýšil výnos z dane z príjmov fyzických osôb z 1,5 mld. € na 3,4 mld. €, čo predstavuje prírastok 1,9 mld. €. Bližšie nastavenie základných atribútov, ktoré vplývajú na výnos tejto dane upravuje zákon č. 595/2003 Z. z. o dani z príjmov v znení neskorších predpisov. V prípade dani z príjmov fyzických osôb sa pristupuje k uplatnení viacerých daňových sadzieb v roku 2020.

Tabuľka 15 Sadzba dane z príjmu fyzickej osoby (rok 2020)

Sadzba	Zo základu dane
19%	Ak základ dane nepresiahne 176,8-násobok sumy platného životného minima (37 163,36 €)
25%	Ak základ dane presiahne 176,8-násobok sumy platného životného minima (37 163,36 €)
Ďalšie sadzby dane	
15%	Ak základ dane znížený o daňovú stratu neprevyšuje sumu 100 000 €
19%	Ak základ dane znížený o daňovú stratu prevyšuje sumu 100 000 € a z tej časti základu dane, ktorá nepresiahne 176,8-násobok sumy platného životného minima
25%	Ak základ dane znížený o daňovú stratu prevyšuje sumu 100 000 € a z tej časti základu dane, ktorá presiahne 176,8-násobok sumy platného životného minima
Ďalšie sadzby dane pri osobitom základe	
7%	Osobitný základ dane z podielu na zisku (dividendy), vyrovnacieho podielu, podielu na likvidačnom zostatku, podielu na výsledku podnikania vyplácaného tichému spoločníkovi a podielu člena pozemkového spoločenstva s právnou subjektivitou na zisku a na majetku
19%	Osobitný základ dane z kapitálového majetku
35%	Osobitný základ dane z podielu na zisku (dividendy), vyrovnacieho podielu, podielu na likvidačnom zostatku, podielu na výsledku podnikania vyplácaného tichému spoločníkovi a podielu člena pozemkového spoločenstva s právnou subjektivitou na zisku a na majetku

Zdroj: vlastné spracovanie na základe zákona č. 595/2003 Z. z. o dani z príjmov v znení neskorších predpisov (2020).

Pri tejto dani je veľmi zaujímavým aspektom to, že sa síce vyberá centrálnne, za jej správu sú zodpovedné daňové úrady (štát) a jej správa je tiež plne v rukách štátnych orgánov, ale výnos z dane z príjmu fyzických osôb sa rozdeľuje medzi články územnej samosprávy na miestnej aj regionálnej úrovni. Do roku 2015 na výnose z dane participovali v rôznom pomere traja aktéri – štát, regionálna samospráva a miestna samospráva. Od roku 2016 je však celý výnos dane z fyzických osôb určený výhradne na financovanie obcí, miest a VÚC, pričom do štátneho rozpočtu z nej neplynú žiadne prostriedky. Svojím nastavením sa dnes daň z príjmu fyzických osôb radí k tzv. podielovým daniam.

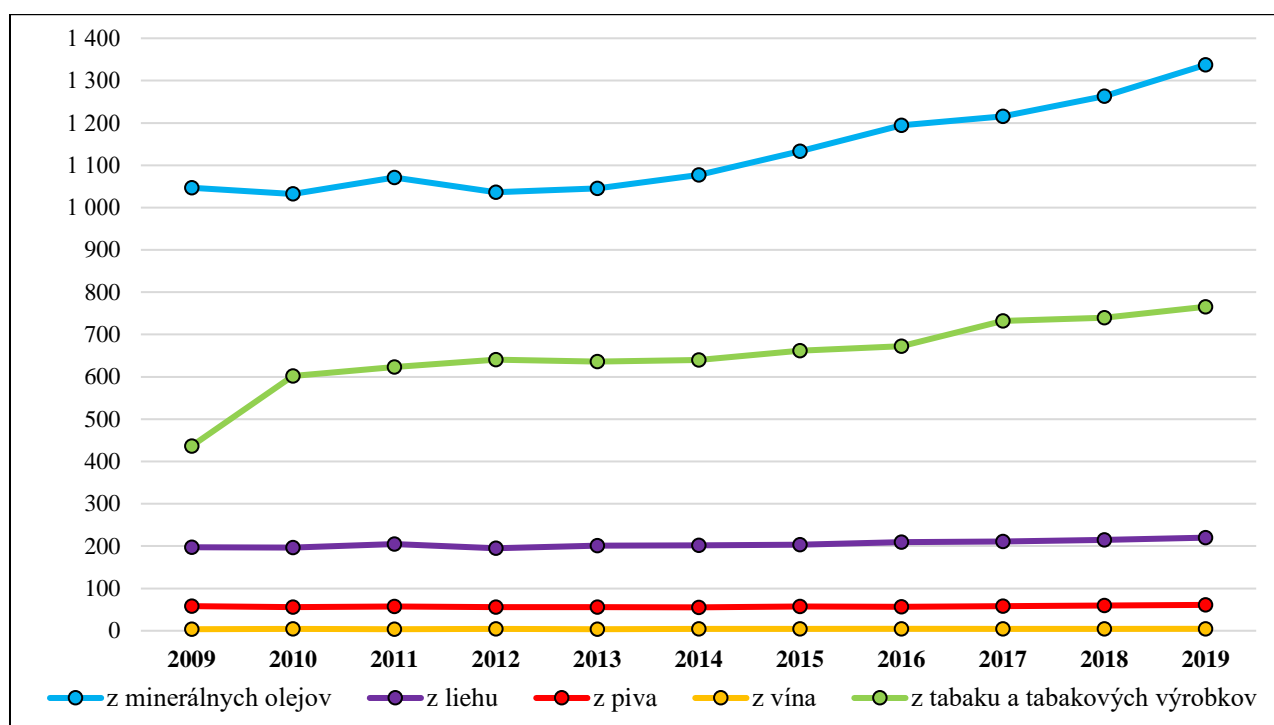
Tabuľka 16 Rozdelenie výnosu dane z príjmu fyzických osôb v percentách (%)

Rok	OBCE, MESTÁ	VÚC	ŠTÁTNY ROZPOČET
2005 - 2010	70,3	23,5	6,2
2011	65,4	21,9	12,7
2014	67,0	21,9	11,1
2015	68,5	29,2	2,3
Od 2016	70,0	30,0	0,0

Zdroj: vlastné spracovanie na základe Fiscal decentralization in the Slovak Republic: Revenues and expenditures, 2019 (Cibik, Meluš).

Špecifickou zložkou daňových príjmov štátneho rozpočtu SR sú spotrebné dane. Spotrebné dane predstavujú nepriame dane selektívneho charakteru, ktoré sa vzťahujú len na vybraný druh tovaru. Spotrebné dane sú jedноступňovou daňou. Vyberajú sa na jednom stupni, a to v zásade pri vyskladnení vybraného druhu tovaru od výrobcu, pretože sa tovar stáva zdaniteľným už výrobou, alebo pri preprave, alebo dovoze na územie Slovenskej republiky. Výnos zo spotrebných daní predstavuje nezanedbateľný príjem štátneho rozpočtu, ktorý závisí od konečnej spotreby vybraných druhov tovarov, ktorá je nepriamo regulovaná aj výškou daňového zaťaženia. Spotrebné dane nepatria medzi dane, ktoré by priamo postihovali fyzické osoby alebo právnické osoby. Postihujú ich však nepriamo, a to pri nákupe uvedených vybraných druhov tovarov, keďže spotrebná daň je započítaná do predajnej ceny tovaru.

Graf 8 Výnosy spotrebných daní na Slovensku 2009-2019 v mil. €.



Zdroj: Vlastné spracovanie na základe Zákona o štátnom rozpočte 2009-2019 a Rozpočtu verejnej správy 2009-2019.

Na Slovensku sa vyberá celkovo päť spotrebných daní: z minerálnych olejov, z liehu, z piva, z vína a z tabaku a tabakových výrobkov. Počas rokov 2009-2019 bol priemerný ročný výnos (súčet) zo spotrebných daní na úrovni tesne presahujúcom 2 mld. €. Na tomto objeme finančných prostriedkov sa jednotlivé spotrebné dane nepodieľajú rovnomerne. Môžeme identifikovať výrazné rozdiely z výnosov jednotlivých spotrebných daní.

Jednoznačne najvýnosnejšou spotrebnou daňou je na Slovensku daň z minerálnych olejov. Počas rokov 2009-2019 plynulo z tejto dane do štátneho rozpočtu vždy viac ako 1 mld. €, pričom v poslednom roku prekročil jej výnos 1,3 mld. €. Za ostatných 11 rokov vzrástol objem finančných prostriedkov pochádzajúcich z tejto dane o takmer 300 mil. €.

V poradí druhou spotrebnou daňou, z ktorej má štátny rozpočet SR najvyšší príjem, je daň z tabaku a tabakových výrobkov. Aj pri tejto spotrebnej dani môžeme sledovať postupný progresívny nárast výnosov od roku 2009. Vďaka zdaneniu tabaku a tabakových výrobkov spotrebnou daňou, predstavuje tento príjmový zdroj v priemere 650 mil. €.

Zostávajúce spotrebné dane (daň z liehu, piva a vína) predstavujú stabilný zdroj príjmov pre štátny rozpočet. Pri porovnaní s predchádzajúcimi výnosmi dvoch spotrebných daní (daň z minerálnych olejov a z tabaku a tabakových výrobkov) sú len doplnkovým príjmovým zdrojom. Oveľa dôležitejšie postavenie majú v prípade hypotetickej snahy vládnej moci o ovplyvnenie produkcie alebo konzumácie tohto tovaru (Válek, Zubaľová, 2014).

Na jednej strane môže adresné zníženie sadzieb pomôcť domácim producentom a znížiť im náklady a de facto aj cenu tovaru. Na druhej strane môže vláda aktívne zvyšovať sadzbu jednotlivých druhov daní a tým pádom dosiahnuť zvýšenie ceny tovaru. To má dopad na predané množstvo tovaru a tiež na daňový príjem štátu (Bánociová, Jakubíková, 2010).

Tabuľka 17 Sadzba spotrebných daní na Slovensku (rok 2020)

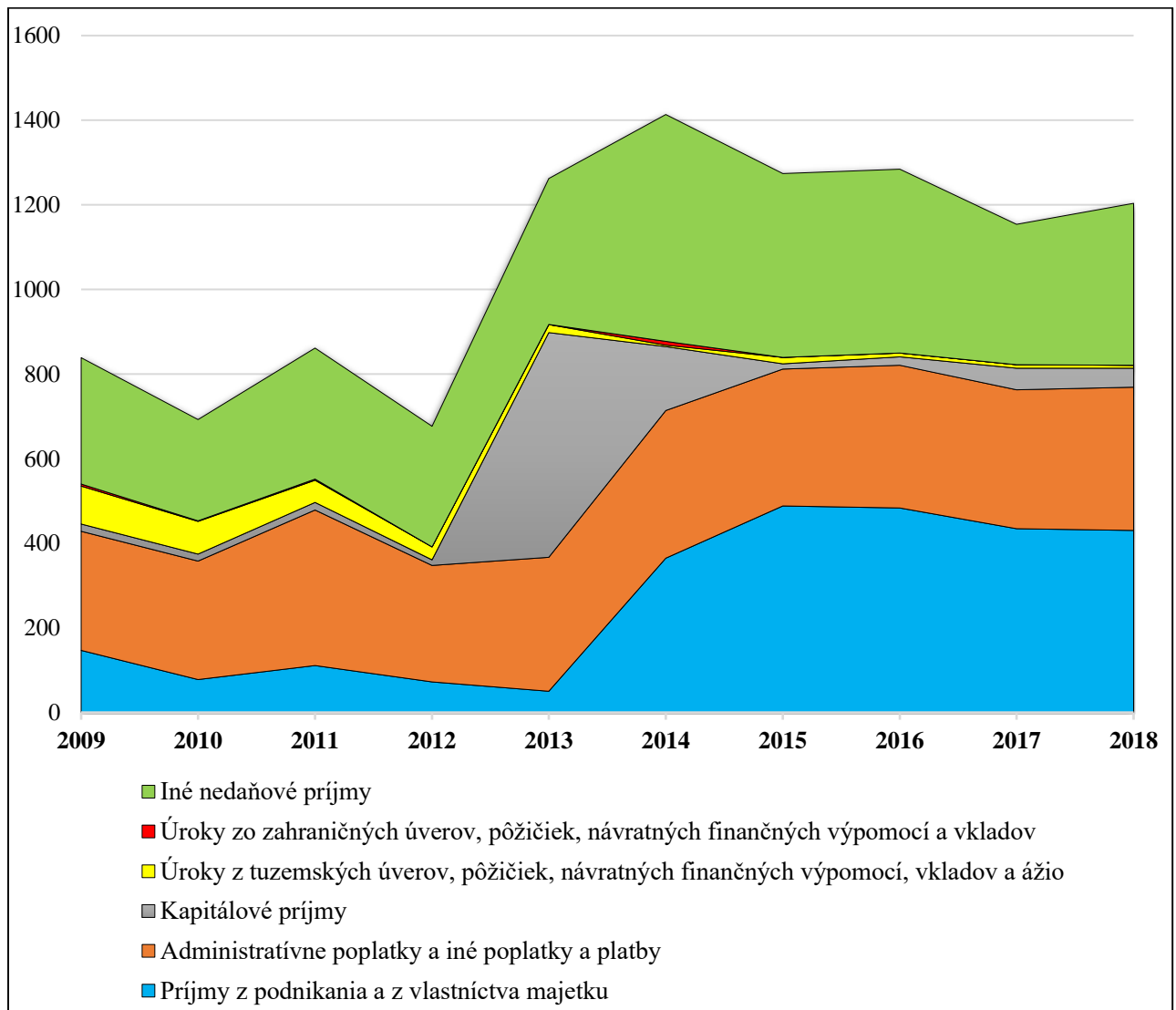
Spotrebná daň	Základ dane	Sadzba dane
Z minerálnych olejov	Množstvo minerálneho oleja vyjadrené v litroch pri teplote 15 °C	Motorový benzín podľa druhu a obsahu biogénnej látky: 547,00 € / 1 000 l 514,00 € / 1 000 l 597,49 € / 1 000 l Stredný olej : 481,31 € / 1 000 l , Plynový olej (motorová nafta) podľa druhu a obsahu biogénnej látky: 393,00 € / 1 000 l 368,00 € / 1 000 l Vykurovací olej : 111,50 € / 1 000 kg Skvapatnené uhľovodíky (LPG) : 182 € / 1 000 kg Mazacie oleje a ostatné oleje do 10 mm ² /s pri teplote 40°C vrátane : 100 € / 1 000 kg Mazacie oleje a ostatné oleje nad 10 mm ² /s pri teplote 40°C vo výške 0 € / 1 000 kg
Z liehu	Množstvo liehu vyjadrené v hektolitroch 100 % alkoholu pri teplote 20°C	1 080 € - základná sadzba 540 € - znížená sadzba: lieh vyrobený v liehovarníckom závode na pestovateľské pálenie ovocia najviac na množstvo 43 l a z vyrobeného liehu pre jedného pestovateľa
Z piva	Množstvo piva vyjadrené v hektolitroch	3,587 € - základná sadzba 2,652 € - znížená sadzba: pivo vyrobené malým samostatným pivovarom
Z vína	Množstvo vína vyjadrené v hektolitroch	0 € - tiché víno 79,65 € - šumivé víno 54,16 € - šumivé víno s obsahom alkoholu menej ako 8,5 % 79,65 € - šumivý fermentovaný nápoj
Z tabaku a tabakových výrobkov	Množstvo tabakovej suroviny vyjadrené v kilogramoch.	Cigary, cigarky - 76,70 € / kg Tabak - 76,70 € / kg Cigarety – špecifická časť 64,10 € / 1 000 ks , – 23 % z ceny cigariet Minimálna sadzba dane z cigariet je 100,10 € / 1 000 ks.

Zdroj: vlastné spracovanie na základe zákona č. 106/2004 Z. z. o spotrebnej dani z tabakových výrobkov, zákona č. 98/2004 Z. z. o spotrebnej dani z minerálneho oleja a zákona č. 530/2011 Z. z. o spotrebnej dani z alkoholických nápojov.

Ďalšou príjmovou zložkou štátneho rozpočtu SR sú nedaňové príjmy. Príjmy nedaňového charakteru sú druhou najvýznamnejšou vlastnou príjmovou zložkou štátneho rozpočtu SR. Nedaňové

príjmy tvorí široká paleta rôznych skupín príjmov. Nedaňové príjmy podľa ekonomickej klasifikácie rozpočtovej klasifikácie tvoria *príjmy z podnikania a vlastníctva, administratívne poplatky a iné poplatky a platby* (pokuty, penále a iné sankcie, poplatky a platby z nepriemyselného a náhodného predaja a služieb), *kapitálové príjmy* (príjem z predaja kapitálových aktív, príjem z predaja hmotných rezerv a mobilizačných rezerv aj vrátane pohotovostných zásob, príjem z predaja pozemkov a nehmotných aktív), *úroky z tuzemských úverov, pôžičiek, návratných finančných výpomocí, vkladov a ážio* (príjmy z úverov a pôžičiek, z vkladov, z účtov finančného hospodárenia, z úverov a pôžičiek, z vkladov a z účtov finančného hospodárenia), *úroky zo zahraničných úverov, pôžičiek, návratných finančných výpomocí a vkladov* (príjmy z úrokov a vkladov) a *iné nedaňové príjmy* (vrátané, neoprávnene použité alebo zadržané finančné prostriedky).

Graf 9 Nedaňové príjmy štátneho rozpočtu SR 2009-2018 v mil. €



Zdroj: Vlastné spracovanie na základe Zákona o štátnom rozpočte 2009-2019 a Rozpočtu verejnej správy 2009-2019.

Pri výnosoch z nedaňových príjmov vidíme značné medziročné rozdiely. Počas obdobia rokov 2009-2019 príjem štátneho rozpočtu z nedaňových príjmov zaznamenáva medziročný pokles aj nárast, pričom tieto tendencie nie sú dlhodobé a odráža sa v nich menšia stabilita ako v prípade dlhodobého vývoja daňových príjmov štátneho rozpočtu SR. Okrem iných, je jednou z príčin nerovnomerný a často až skokový nárast alebo pokles jednej skupiny (oblasti) nedaňových príjmov. Ilustruje nám to prípad kapitálových príjmov, ktoré do roku 2012 mali približne rovnakú výšku, ale v roku 2013 a 2014 výrazne vzrástla táto príjmová položka. Dôvodom je charakter viacerých druhov príjmov, patriacich sumárne pod označenie nedaňových príjmov, kedy ide o jednorazové, neopakujúce sa príjmy (napr. predaj majetku, pokuty, penále a ďalšie).

Sumárne môžeme identifikovať niekoľko aspektov, ktorými sa vyznačujú konkrétne zložky nedaňových príjmov štátneho rozpočtu počas rokov 2009-2018. Od roku 2009 klesajú príjmy z tuzemských úverov, pôžičiek a návratných finančných výpomocí. Od roku 2013 zaznamenávame pomerne prudké navýšenie príjmov štátneho rozpočtu SR pochádzajúcich z podnikania a vlastníctva majetku a z iných nedaňových príjmov. Priemerný výnos z iných nedaňových príjmov tvorí takmer 1/3 z celkových priemerných nedaňových príjmov štátneho rozpočtu počas sledovaných 11 rokov. Druhou najvýznamnejšou zložkou nedaňových príjmov sú príjmy pochádzajúce z administratívnych poplatkov, iných poplatkov a platieb, ktorých priemerný ročný výnos dosiahol 321,5 mil. €.

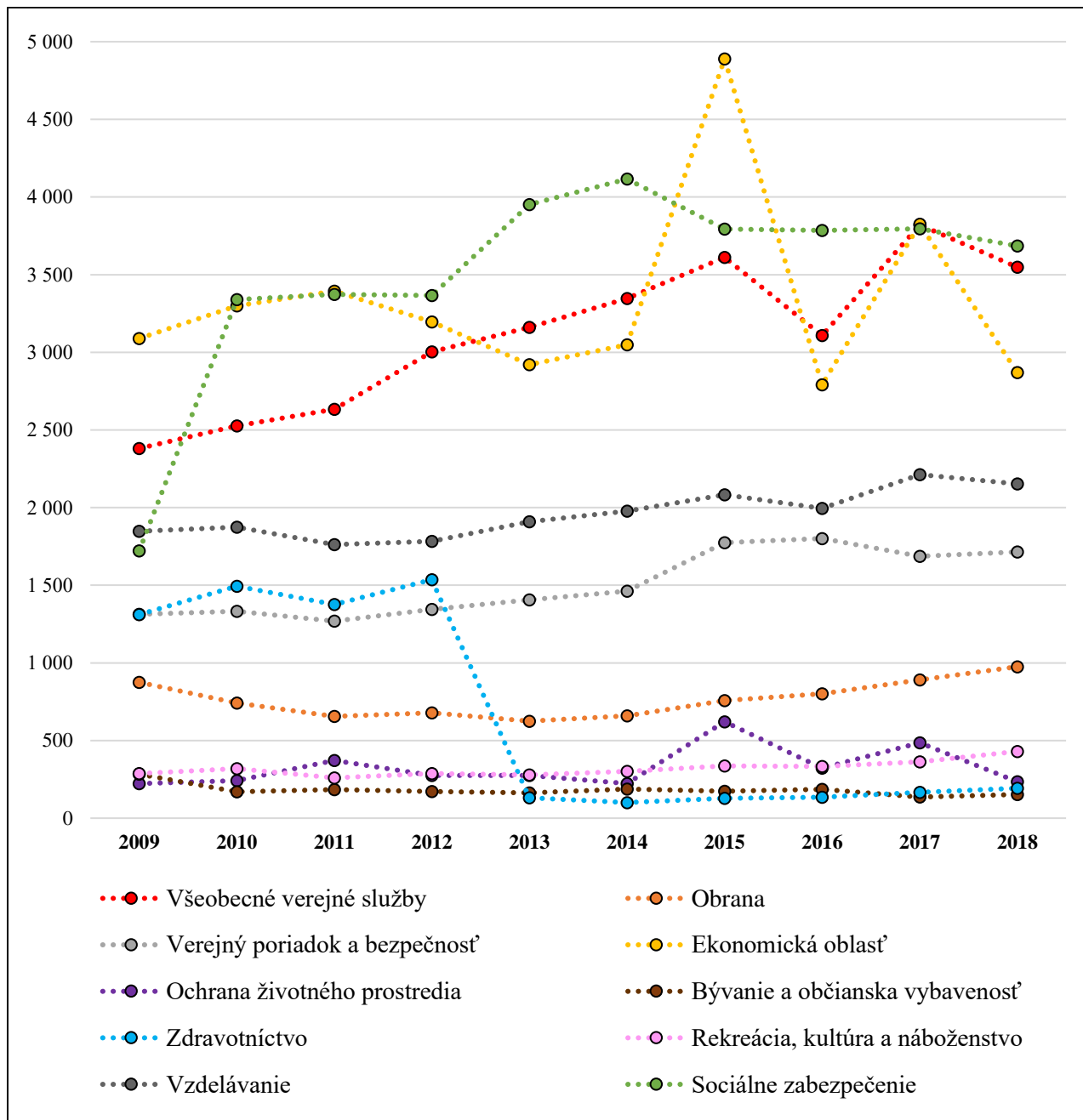
4.2.2 Výdavky štátneho rozpočtu SR

Výdavky štátneho rozpočtu SR predstavujú výdavkovú stranu rozpočtu ako bilancie. Celkové výdavky štátneho rozpočtu SR (2009 - 2018) sú rozdeľované podľa klasifikácie výdavkov funkčnej klasifikácie rozpočtovej klasifikácie - SK COFOG. Táto klasifikácia rozdeľuje výdavky štátneho rozpočtu podľa toho, do ktorej oblasti (všeobecné verejné služby, obrana, verejný poriadok a bezpečnosť, ekonomická oblasť, ochrana životného prostredia, bývanie a občianska vybavenosť, zdravotníctvo, rekreácia, kultúra a náboženstvo, vzdelávanie, sociálne zabezpečenie) sú alokované a na ktoré činnosti sú vynaložené. Následne uvádzame výdavky všetkých ministerstiev SR od roku 2009 do roku 2019. V tomto prehľade nie je zaradené Ministerstvo výstavby a regionálneho rozvoja SR, ktoré bolo zrušené zákonom k 1. júlu 2010. Zároveň ešte nezachytáva finančné ukazovatele novo zriadeného Ministerstva investícií, regionálneho rozvoja a informatizácie SR, ktoré vzniklo 1. júla 2020.

Náš pohľad na výdavkovú stránku štátneho rozpočtu SR cez funkčnú klasifikáciu (SK COFOG) roztriedi výdavky do desiatich homogénnych oblastí. Vďaka sledovaniu vývojových tendencií

jednotlivých parciálnych výdavkových kategórií počas rokov 2009-2019 môžeme pozorovať tak medziročné zmeny, ako aj zmenu vo viacročnom horizonte.

Graf 10 Výdavky štátneho rozpočtu SR podľa SK COFOG v rokoch 2009-2018 v mil. €



Zdroj: Vlastné spracovanie na základe Zákona o štátnom rozpočte 2009-2019 a Rozpočtu verejnej správy 2009-2019.

Výdavky štátneho rozpočtu SR boli klasifikované do desiatich oblastí podľa funkčnej klasifikácie SK COFOG. Pokiaľ uplatníme dlhodobjšie hľadisko môžeme si všimnúť, že sa vytvorili tri skupiny výdavkových oblastí. Prvou sú výdavky štátneho rozpočtu v oblastiach sociálneho zabezpečenia, v ekonomickej oblasti a v oblasti všeobecných verejných služieb. Pre tieto výdavkové

kategórie platí, že v prípade štátneho rozpočtu predstavujú tri najnákladnejšie výdavkové oblasti preto o nich môžeme hovoriť ako o najväčších výdavkových oblastiach. Počas rokov 2009-2018 boli výdavky na tieto oblasti štátneho rozpočtu výrazne vyššie ako výdavky v ostatných výdavkových kategóriách. Mohli by sme ich preto nazvať aj oblasťami, na ktoré sa vynakladá zo štátneho rozpočtu najviac finančných prostriedkov.

Druhou skupinou výdavkov sú výdavky v oblastiach verejný poriadok a bezpečnosť a vzdelávanie. Pre tieto dve výdavkové kategórie sú charakteristické len mierne medziročné zmeny a majú skôr stabilnejší charakter. Tieto dve výdavkové kapitoly štátneho rozpočtu sú vždy výrazne nižšie ako výdavky najväčších výdavkových oblastí. A súčasne platí aj pravidlo, že výdavky na oblasti verejný poriadok a bezpečnosť a vzdelávanie sú vždy zreteľne vyššie ako výdavky do zostávajúcich výdavkových kategórií⁴. Tieto dve výdavkové kapitoly štátneho rozpočtu predstavujú určitý „medzistupeň“ alebo strednú úroveň výdavkov medzi najnákladnejšími výdavkovými oblasťami a tými, kde je alokovaných najmenej finančných prostriedkov.

Výdavky na oblasti obrany, rekreácie, kultúry a náboženstva, ochranu životného prostredia, bývanie a občiansku vybavenosť a zdravotníctvo bývajú najnižšie. Dané oblasti (5) výdavkov štátneho rozpočtu dosahujú komparatívne spravidla najnižšie hodnoty a môžeme ich označiť tým pádom za skupinu výdavkových oblastí, kde smeruje najmenej finančných prostriedkov.

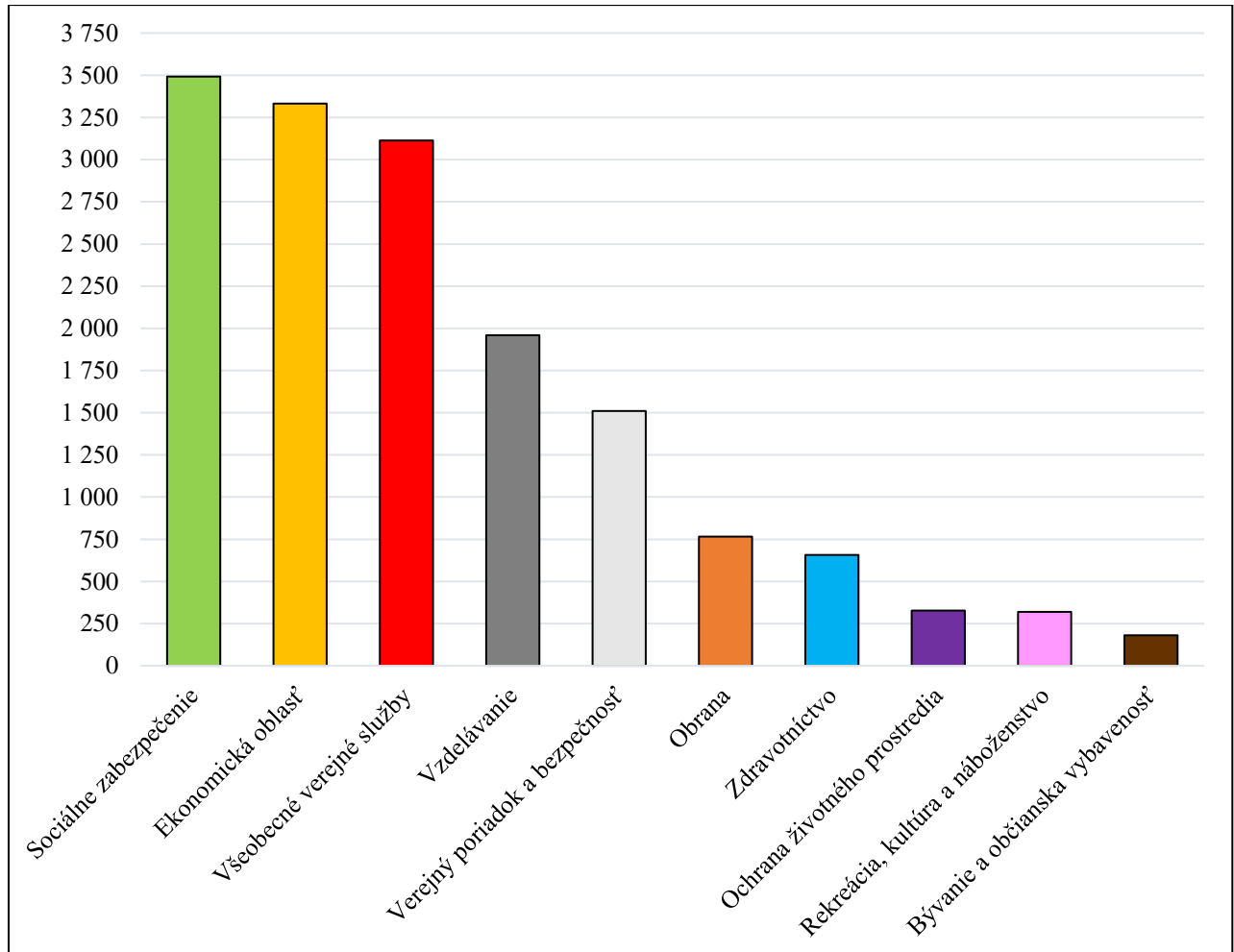
Detailnejší pohľad na každoročný vývoj desiatich výdavkových oblastí štátneho rozpočtu prináša aj zaujímavé zistenia o vývoji konkrétnej výdavkovej kategórie. Pri porovnaní výdavkov v roku 2009 s výdavkami v roku 2018 zistíme, že výdavky v ôsmich kategóriách vzrástli. Výdavky vo zvyšných dvoch oblastiach (zdravotníctvo a ekonomická oblasť) naopak klesli. Môžeme tiež zachytiť informácie o markantných medziročných zmenách v jednotlivých výdavkových kategóriách. Najčastejšie to spôsobujú zmeny a zásahy do kompetenčných rámcov jednotlivých ministerstiev alebo nastavenia konkrétnych celoštátnych politík. Vzácné sú tieto disparity a výkyvy spôsobené aj externými okolnosťami, kedy napríklad v roku 2015 bolo do oblasti dopravy a rozvoja infraštruktúry (ekonomická oblasť) alokovaných nadpriemerné množstvo finančných prostriedkov, čo do veľkej miere súviselo s dokončením čerpania štrukturálnych fondov EÚ.

S potrebným odstupom sa nám otvára cesta, aby sme identifikovali dlhodobú výšku konkrétnych výdavkových oblastí štátneho rozpočtu SR. Vychádzame pri tom z priemeru desiatich výdavkových oblastí podľa SK COFOG počas rokov 2009-2018. Výpovedná hodnota takýchto údajov nás informuje o prioritách štátneho rozpočtu, o oblastiach kde smeruje v priemere najviac finančných

⁴ Výnimkou je len výdavková oblasť zdravotníctvo, ktorá v rokoch 2009-2012 dosahovala porovnateľnú výšku výdavkov.

prostriedkov a tiež o výdavkových kategóriách, ktoré nie sú tak štedro financované zo štátneho rozpočtu SR.

Graf 11 Priemerné výdavky štátneho rozpočtu SR (2009-2018) podľa SK COFOG v mil. €



Zdroj: Vlastné spracovanie na základe Zákona o štátnom rozpočte 2009-2019 a Rozpočtu verejnej správy 2009-2019.

Oblasťou, kde smeruje štátny rozpočet SR v priemere najviac finančných prostriedkov je výdavková kategória sociálne zabezpečenie. Počas rokov 2009-2018 sem jednotlivé štátne rozpočty SR alokovali v priemere takmer 3,5 mld. €. Predstavuje to približne 22% z celkových priemerných výdavkov štátneho rozpočtu SR. S miernym odstupom sa na stupni víťazov ešte umiestnili výdavkové kategórie ekonomická oblasť (priemerné výdavky 3,3 mld. € tvoria 21,2% z celkových priemerných výdavkov štátneho rozpočtu SR) a všeobecné verejné služby (priemerné výdavky 3,1 mld. € tvoria 19,8% z celkových priemerných výdavkov štátneho rozpočtu SR). Na opačnej strane sa nachádza celkovo päť výdavkových oblastí štátneho rozpočtu SR (obrana, zdravotníctvo, ochrana životného prostredia, rekreácia, kultúra a náboženstvo, bývanie a občianska vybavenosť, ktorých priemerné výdavky sú nižšie ako 1 mld. € a ich podiel na priemerných celkových výdavkoch štátneho rozpočtu

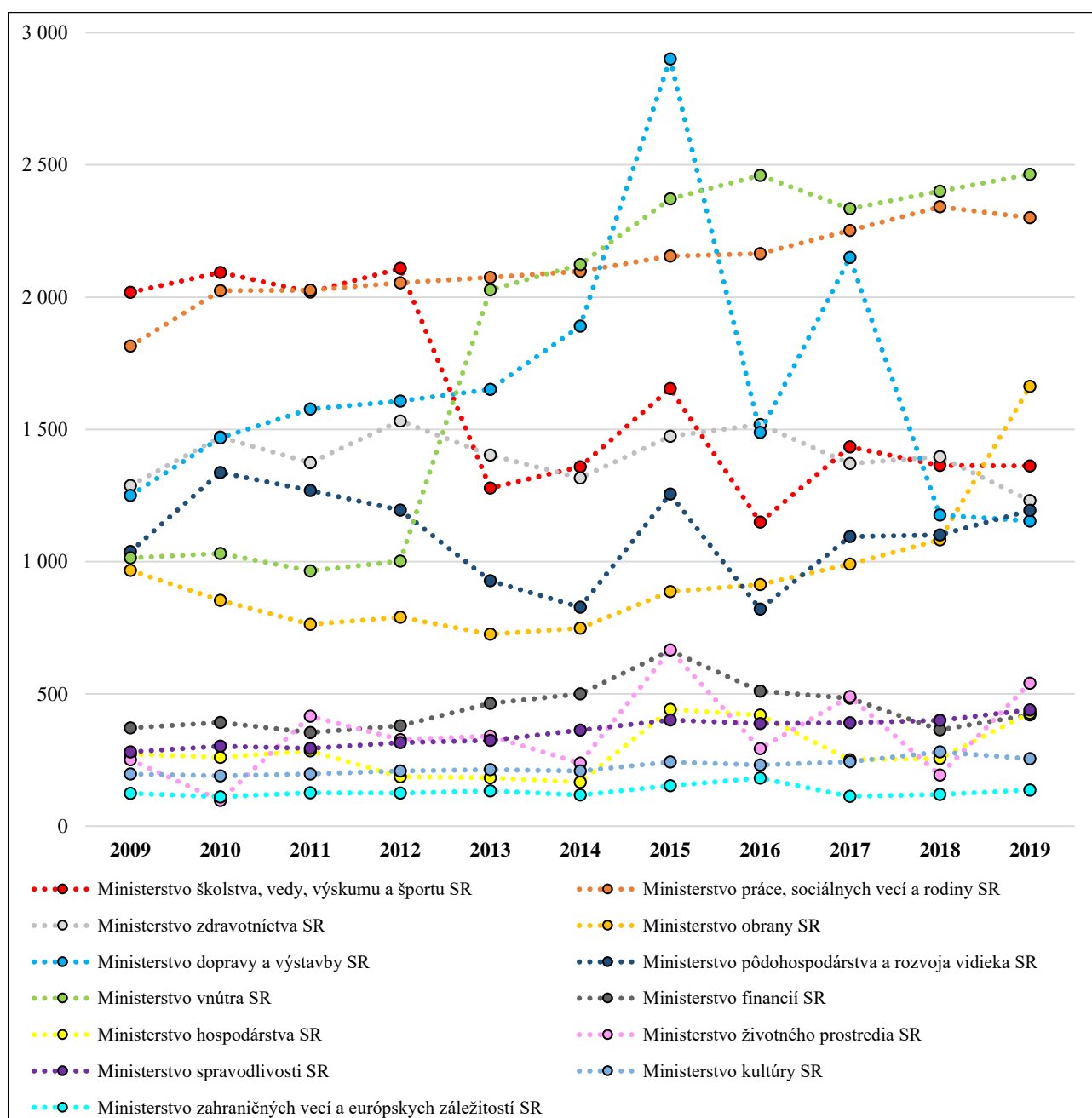
je menej ako 5%. Priemerné výdavky štátneho rozpočtu na oblasť ochrany životného prostredia boli na úrovni 327 mil. € a na oblasť rekreácie, kultúry a náboženstva dosiahli priemernú hodnotu 319 mil. €. Ich priemerný podiel na celkových výdavkoch štátneho rozpočtu SR tvoril približne 2%. Najnižšie priemerné výdavky (najmenej nákladná oblasť štátneho rozpočtu SR) 180 mil. € boli počas rokov 2009-2018 alokované do výdavkovej oblasti bývania a občianskej vybavenosti. Priemerné výdavky v oblasti bývania a občianskej vybavenosti predstavovali len 1,1% z celkových priemerných výdavkov štátneho rozpočtu SR.

Výdavky štátneho rozpočtu SR nie je možné stotožniť len so sumárnymi výdavkami jednotlivých slovenských ministerstiev. Výdavky ministerstiev SR tvoria hlavnú a dominantnú časť výdavkov štátneho rozpočtu, no nie však jedinú. Podľa organizačnej klasifikácie k výdavkovým kapitolám patria napríklad kancelárie NR SR, prezidenta SR, súdnej rady SR, ústavného súdu SR, najvyššieho súdu SR, úrady vlády SR, podpredsedu vlády SR, ako aj ďalšie ústredné orgány verejnej moci (NKÚ SR, SIS, ŠÚ SR, NBÚ, SAV, ...). Preto pri porovnaní sumárnych výdavkov za ministerstvá a celkovými výdavkami štátneho rozpočtu SR zistíme, že ich nie je možné zamieňať ako synonymá. Sumárne výdavky ministerstiev sú približne v priemere o 3 mld. € nižšie ako celkové výdavky štátneho rozpočtu SR. Tento rozdiel vzniká participovaním aj ostatných subjektov (organizácií a inštitúcií) na výdavkovej časti štátneho rozpočtu SR.

Je veľmi prínosné poznať obnos finančných prostriedkov, o ktorých rozhodujú jednotlivé vládne rezorty na Slovensku. Minimálne nám to pomôže uvedomiť si rozsah ich rozpočtov a venovať pozornosť na stanovenú ministerskú agendu (kompetencie, právomoci, zodpovednosť). V našom prehľade nie je zaradené Ministerstvo výstavby a regionálneho rozvoja SR, ktoré bolo zrušené zákonom k 1. júlu 2010. Zároveň ešte nezachytáva finančné ukazovatele novo zriadeného Ministerstva investícií, regionálneho rozvoja a informatizácie SR, ktoré vzniklo 1. júla 2020. Sledovali sme celkovo 13 slovenských ministerstiev, vykazujúcich dlhú trvácnosť bez ohľadu na zmeny vlád.

Výdavky jednotlivých ministerstiev vykazujú výrazné disparity rovnako, ako aj ich dlhodobejšie vývojové trendy. Okrem toho sme zaznamenali aj výraznú volatilitu a medziročné „skokové“ zmeny vo výške výdavkov konkrétnych ministerstiev. Nečakané je súčasne zistenie, že tri ministerstvá (školy, vedy, výskumu a športu, zdravotníctva a dopravy a výstavby) vykázali v roku 2019 nižšie výdavky ako výdavky v roku 2009. Turbulentný vývoj výdavkov jednotlivých ministerstiev je treba vnímať v kontexte politických zmien, realizácií priorít vlády alebo ako odpoveď na meniace sa makroekonomické ukazovatele.

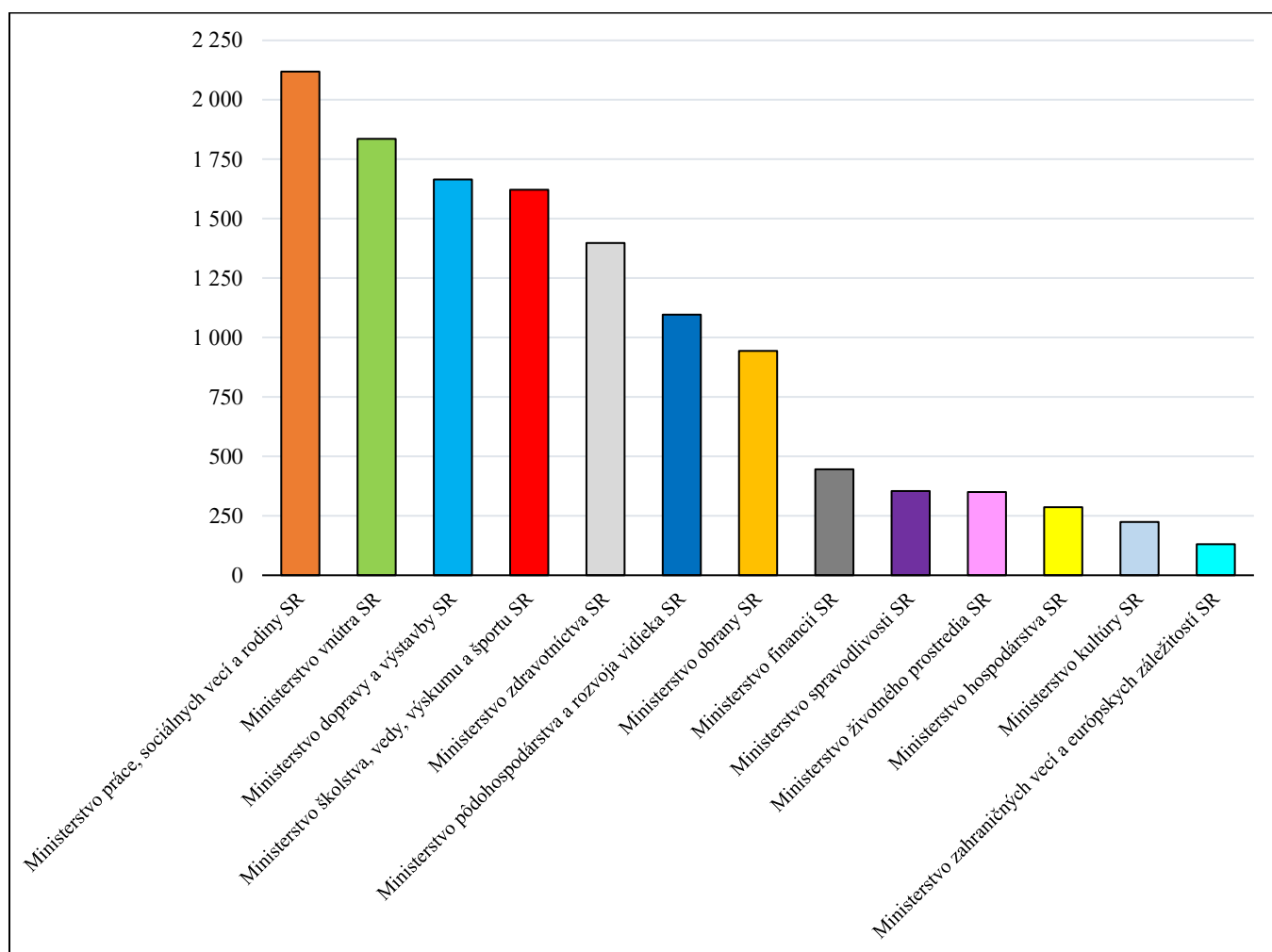
Graf 12 Výdavky ministerstiev SR 2009-2019 v mil. €



Zdroj: Vlastné spracovanie na základe Zákona o štátnom rozpočte 2009-2019 a Rozpočtu verejnej správy 2009-2019.

Dlhodobý trend rastu výdavkov sa dá identifikovať v prípade Ministerstva práce, sociálnych vecí a rodiny SR, Ministerstva kultúry SR, Ministerstva spravodlivosti SR a Ministerstva vnútra SR. Práve výdavky Ministerstva vnútra SR vzrástli počas sledovaného obdobia najvýraznejšie. V sledovaných rokoch 2009-2019 vzrástli výdavky Ministerstva vnútra SR z 1,01 mld. € na 2,4 mld. €, čo predstavuje nárast o 143%. Pomerne stabilnú výšku každoročných výdavkov vykazujú ministerstvá zahraničných vecí a európskych záležitostí, kultúry a spravodlivosti.

Graf 13 Priemerné výdavky ministerstiev SR 2009-2019 v mil. €



Zdroj: Vlastné spracovanie na základe Zákona o štátnom rozpočte 2009-2019 a Rozpočtu verejnej správy 2009-2019.

Analýzou priemerných hodnôt výdavkov konkrétnych slovenských ministerstiev sa otvára cesta na ich komparáciu a identifikáciu, ktoré ministerstvá SR vykazujú dlhodobo najvyššie výdavky a ktoré sú skôr len marginálnou zložkou celkových výdavkov štátneho rozpočtu. Pre obdobie rokov 2009-2019 je charakteristické, že najvyššie priemerné výdavky sú alokované v rámci Ministerstva práce, sociálnych vecí a rodiny SR. V priemere dané ministerstvo vykazuje výdavky na úrovni 2,1 mld. €, a to predstavuje takmer 17% z celkových sumárnych výdavkov všetkých ministerstiev. Ďalšími najnákladnejšími (najvyššie priemerné výdavky) rezortmi sú vnútro, doprava a výstavba a školstvo, veda a výskum a šport. Výška ich priemerných výdavkov sa nachádza v intervale $< 1,8 - 1,6 \text{ mld. €} >$ a na sumárnych výdavkoch všetkých ministerstiev SR sa podieľajú v priemere na úrovni 14,7% - 13,1%. Priemerné výdavky nad 1 mld. € dosahuje v dlhodobej perspektíve aj Ministerstvo zdravotníctva SR (1,39 mld. €) a Ministerstvo pôdohospodárstva a rozvoja vidieka SR (1,09 mld. €). Najnižšie priemerné výdavky počas rokov 2009-2019 sme zaznamenali v ministerstvách hospodárstva, kultúry a zahraničných vecí a európskych záležitostí. Deklarovaná výška priemerných

výdavkov dosahuje v týchto rezortoch 286 – 130 mil. € a tomu zodpovedá aj ich podiel na celkových sumárnych výdavkoch slovenských ministerstiev. Pre Ministerstvo hospodárstva SR platí, že jeho priemerné výdavky tvoria 2,2% zo sumárnych výdavkoch slovenských ministerstiev. Pre výdavky Ministerstva kultúry je charakteristické, že sa na sumárnych výdavkoch slovenských ministerstiev podieľa v priemere 1,7%. Najmenším ministerstvom SR z pohľadu deklarováných priemerných výdavkov (130 mil. €) je Ministerstvo zahraničných vecí a európskych záležitostí a jeho podiel na súhrnných výdavkoch všetkých ministerstiev SR tvorí len 1,01%.

5. PRAVIDLÁ UPRAVUJÚCE ROZPOČET VEREJNEJ SPRÁVY A ŠTÁTNY ROZPOČET NA SLOVENSKU

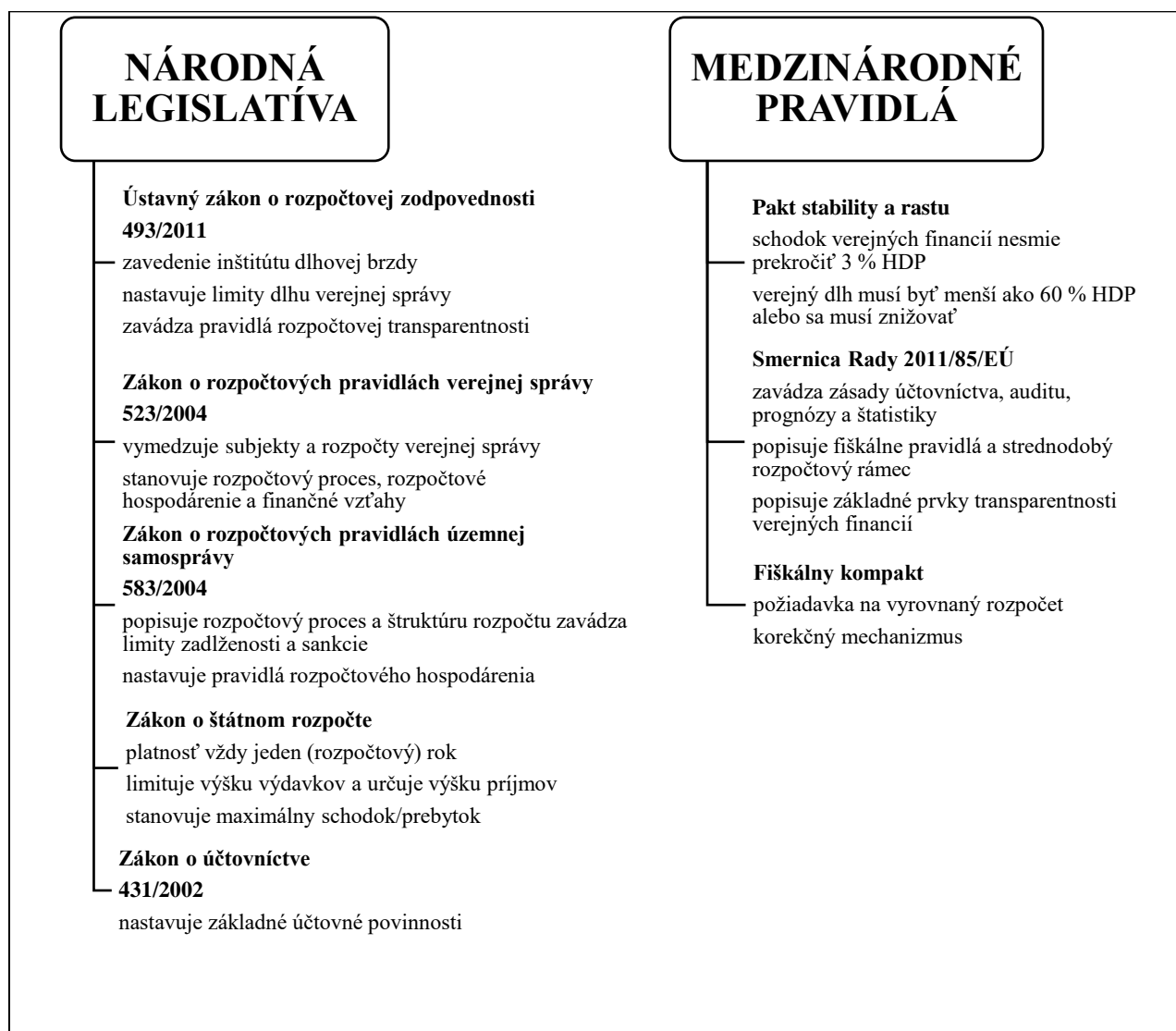
V Slovenskej republike sa úprava štátneho rozpočtu, rozpočtu verejnej správy, ako aj ostatných verejných rozpočtov riadi súborom pravidiel, ktoré sú obsiahnuté v národných právnych normách (zákony) a medzinárodných pravidlách (Acquis communautaire EÚ). Z domácich zákonov sú najdôležitejšie pravidlá zahrnuté v Ústavnom zákone o rozpočtovej zodpovednosti (493/2011), zákone o rozpočtových pravidlách verejnej správy (523/2004), zákone o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy (583/2004), zákone o štátnom rozpočte, ako aj v zákone o účtovníctve (431/2002). Je samozrejmé, že aj ďalšie slovenské zákony, nariadenia a vyhlášky ďalej upravujú rôzne aspekty verejných rozpočtov na Slovensku. V zásade možno vyššie uvedené považovať za najdôležitejšie avšak nie jediné (Harušťáková, 2016).

Ďalší súbor pravidiel a noriem, podľa ktorých sa riadi zostavovanie, realizácia a hodnotenie verejných rozpočtov na Slovensku, vychádza z prostredia EÚ. Základným medzinárodným predpisom, ktorý determinuje rozpočet verejnej správy a štátny rozpočet na Slovensku je Pakt stability a rastu. Jeho základným parametrom a významu pre členské krajiny sme sa už bližšie venovali. Imanentnou súčasťou Paktu stability a rastu je Smernica Rady EÚ 2011/85/ z roku 2011, ktorá popisuje požiadavky rozpočtového rámca členských štátov. Treťou dôležitou súčasťou „európskych pravidiel“ je tzv. fiškálny kompakt⁵, ktorý sa zaviedol v rámci Zmluvy o stabilite, koordinácii a správe v Hospodárskej a menovej únii (Van Helden, Hodges, 2015).

Zo všetkých vyššie spomenutých domácich právnych noriem sa najväčšia diskusia a pozornosť venuje ústavnému zákonu č. 493/2011 o rozpočtovej zodpovednosti. V žurnalistike sa často zamieňa aj za tzv. „zákon o dlhovej brzde“. Ústavný zákon o rozpočtovej zodpovednosti nadobudol na Slovensku účinnosť od roku 2012. Stanovuje limity pre dlh verejnej správy a obsahuje nápravné mechanizmy (sankčné, korekčné), pokiaľ sa tieto limity presiahnu.

⁵ Fiškálny kompakt v rámci Zmluvy o stabilite, koordinácii a správe v Hospodárskej a menovej únii zakotvuje európske fiškálne pravidlá do národnej legislatívy. Slovensko implementovalo fiškálny kompakt s účinnosťou od januára 2014 novelou zákona o rozpočtových pravidlách verejnej správy. Zo zákona vyplývajú nové rozpočtové povinnosti, najmä pravidlo vyrovnaného štrukturálneho rozpočtu a aplikácia korekčného mechanizmu v prípade výraznej odchýlky od tohto pravidla (Ódor, Jurašeková Kucserová, 2014).

Obrázok 1 Schéma vybraných legislatívnych predpisov upravujúcich štátny rozpočet a rozpočet verejnej správy SR



Zdroj: vlastné spracovanie

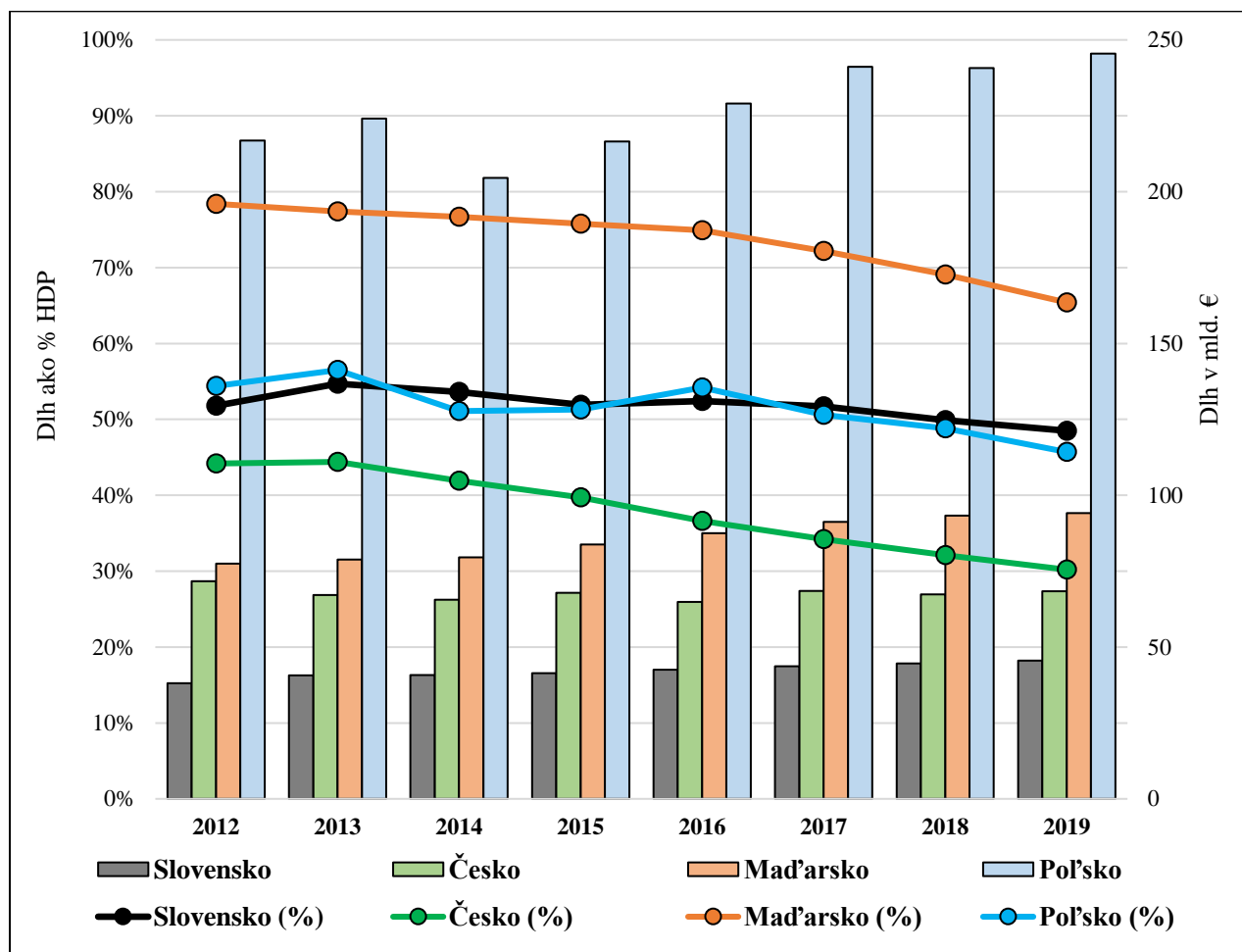
Právna norma upravujúca limity dlhu verejnej správy nie je výsadou Slovenskej republiky, ale môžeme ju nájsť v mnohých európskych krajinách. Zákonom stanovené limity a obmedzenia dlhu verejnej správy nájdeme napríklad v prípade Nemecka, Švajčiarska, Poľska, Česka⁶. Všetky členské krajiny EÚ sa okrem toho riadia normami, ktoré sú pre dlh a zadlženosť vlád stanovené v Pakte stability a rastu.

Dlh verejnej správy tvorí dlh štátneho rozpočtu a súhrn dlhov ostatných subjektov verejnej správy. Nejde teda len o zadlženosť štátneho rozpočtu, ale o celkový dlh, ktorý vygenerovali subjekty verejnej správy, kde patria mestá, obce, mimorozpočtové fondy, štátne sociálne a zdravotné

⁶ V Česku vstúpil do platnosti v roku 2017 zákon č. 23/2017 Sb. Zákon o pravidlech rozpočtové odpovědnosti

poisťovne, organizácie v zriaďovateľskej pôsobnosti orgánov štátnej správy a územnej samosprávy (rozpočtové a príspevkové) a ostatné verejné organizácie a verejno-právne inštitúcie (rozhlas, televízia, vysokú školy, dopravcovia atď.).

Graf 14 Dlh verejnej správy v krajinách V4 2012-2019 (% HDP, mld. €)



Zdroj: Eurostat (2020) a World Bank (2020)

V kontexte krajín V4 (Slovensko, Česko, Maďarsko, Poľsko) nie je zadlženosť verejnej správy Slovenska alarmujúca. Od roku 2012 do roku 2019 klesla zadlženosť verejnej správy na Slovensku o 3,3% a dosiahla úroveň 48,5% HDP. Na tento pozitívny vývoj často upozorňujú najmä politici. Na druhej strane, pokiaľ nebudeme sledovať relatívny ukazovateľ zadlženosti verejnej správy ako % HDP a zameriame sa celkovú sumu dlhu v €, tak zistíme opačný vývojový trend. Pri vyjadrení dlhu verejnej správy na Slovensku v absolútnej podobe v € si môžeme všimnúť, že jeho hodnota dlhodobo narastá. Kým v roku 2012 verejná správa na Slovensku vykazovala dlh 38,1 mld. €, do roku 2019 sa tento dlh zvýšil na 45,5 mld. €. Počas ôsmich rokov, odkedy je v platnosti zákon o rozpočtovej

zodpovednosti, sa zvýšil dlh slovenskej verejnej správy o 7,4 mld. €, čo predstavuje do roku 2019 nárast o takmer 20%.

Ako je teda možné, že nám narastá samotná výška dlhu verejnej správy a zároveň klesá úroveň zadlženosti? Dôvodom je spôsob výpočtu zadlženosti verejnej správy, ktorý dáva do pomeru absolútne sumy (€) HDP a dlhu verejnej správy v konkrétnom roku. Stačí, ak HDP krajiny rastie rýchlejším tempom ako sa zvyšuje samotná suma dlhu verejnej správy a relatívny ukazovateľ zadlženosti bude vykazovať pokles. A to napriek tomu, že sa zvyšuje suma dlhu. V tomto smere je jedinou z krajín V4, ktorá zaznamenala pokles zadlženosti a súčasne aj reálne znížila sumu dlhu verejnej správy, len Česká republika. V Česku poklesol dlh verejnej správy z roku 2012 (71,7 mld. €) do roku 2019 o viac ako 3,3 mld. €.

Manažovanie a znižovanie verejného dlhu je veľmi dôležitým prvkom fiškálneho i hospodárskeho systému krajiny. Pri nekontrolovanom a permanentnom raste zadlženosti a nárastu objemu finančných prostriedkov, ktoré verejný sektor krajiny dlhuje, býva zvyčajným výsledkom nárast inflácie a znižovanie štátneho úverového ratingu (Bifulco, 2018). Dôsledkom inflácie je znehodnocovanie meny, kedy peniaze strácajú hodnotu a narastajú ceny. Za tú istú sumu peňazí si obyvatelia krajiny budú, kvôli inflácii, môcť kúpiť stále menej a menej tovarov a služieb. Zníženie úverového ratingu štátu znamená, že krajina si požičiava finančné prostriedky s menej výhodným (vyšším) úrokom. Ratingové agentúry pridelujú krajinám (vrátane miestnej samosprávy), bankám a iným spoločnostiam úverové ratingy, ktoré predstavujú ich hodnotenie schopnosti danej krajiny alebo organizácie riadne si plniť svoje povinnosti voči veriteľom a splácať záväzky vyplývajúce z vydaných obligácií a iných dlhových nástrojov. SR v súčasnosti spolupracuje najmä s nasledovnými ratingovými agentúrami:

- Standard and Poor's
- Moody's
- Fitch Ratings

Hodnotenie SR zo strany týchto agentúr má vplyv na úrokové sadzby vydávaných štátnych dlhopisov. Vysoký rating Slovenska zvyšuje dôveru investorov v stabilitu slovenskej ekonomiky, vďaka čomu sú ochotní požičiavať Slovensku za nižší úrok.

V súčasnosti⁷ má Slovenská republika od vyššie uvedených ratingových agentúr nasledovný úverový rating (MF SR, 2021):

- Standard and Poor's: A+, stabilný výhľad⁸
- Moody's: A2, stabilný výhľad
- Fitch Ratings: A, negatívny výhľad

Pre dlhodobé a nestranné monitorovanie dlhu verejnej správy bola ústavným zákonom o rozpočtovej zodpovednosti zriadená Rada pre rozpočtovú zodpovednosť. Rada pre rozpočtovú zodpovednosť predstavuje nezávislý orgán monitorovania a hodnotenia vývoja hospodárenia SR a hodnotenia plnenia pravidiel rozpočtovej zodpovednosti. Skladá sa z troch členov volených NR SR na 7 rokov na návrh vlády SR (predseda), prezidenta SR (člen) a guvernéra NBS (člen). Rada pre rozpočtovú zodpovednosť vypracováva a zverejňuje správu o dlhodobej udržateľnosti vrátane základného scenára a určenia ukazovateľa dlhodobej udržateľnosti každoročne k 30. aprílu. Rada pre rozpočtovú zodpovednosť do 30 dní po prerokovaní programového vyhlásenia vlády a vyslovení dôvery vláde, vypracováva a predkladá na rokovanie NR SR správu o hodnotení plnenia pravidiel rozpočtovej zodpovednosti a pravidiel rozpočtovej transparentnosti (31. august) a vypracováva a zverejňuje z vlastného podnetu stanovisko k legislatívnym návrhom predkladaným na rokovanie NR SR najmä z hľadiska dôsledkov na rozpočet verejnej správy a dlhodobú udržateľnosť.

5.1 Limity a obmedzenia dlhu verejnej správy v podmienkach SR

Dôvodová správa k zákonu o rozpočtovej zodpovednosti popisuje najpodstatnejšie príčiny, prečo je potrebné korigovať úroveň dlhu verejných financií. Slovenská republika funguje v priestore štandardných fiškálnych pravidiel a k zlepšeniu došlo aj v prípade iných fiškálnych inštitúcií a nástrojov, avšak ani súčasný stav nie je postačujúci a vyhovujúci. Finančná kríza mala negatívny vplyv na celkovú kapacitu ekonomiky a jej rozpočtové dôsledky nebudú mať len cyklický a dočasný charakter. Vzhľadom na to, že v dobrých časoch nebol plne využitý potenciál na rozpočtovú konsolidáciu, finančná kríza zastihla rozpočty v mnohých krajinách v nepripravenom stave. Zadlženosť je vysoká a neustále narastá, pričom Európska únia bude musieť čeliť problémom v súvislosti so starnutím obyvateľstva, čo spôsobí dodatočnú záťaž pre hospodárstvo členských krajín.

⁷ Ku 1.4. 2021

⁸ Stabilný výhľad znamená, že agentúra predpokladá stabilný vývoj ekonomiky a verejných financií a počas najbližších rokov neočakáva výraznejší odklon od plánovaných makroekonomických a fiškálnych ukazovateľov či už pozitívne, alebo negatívne.

Ak sa nič vo vzťahu k rozpočtovej politike krajín nezmení, hrozí, že sa výrazne zvýšia náklady na dlhovú službu, a tým sa zároveň skomplikuje oživenie súkromného sektora a obmedzí priestor pre realizáciu politík podporujúcich rast. V tomto kontexte a s prihliadnutím na to, že v súčasnosti pretrváva zvýšená miera neistoty ohľadom budúceho vývoja, krajiny by mali predložiť dôveryhodné plány rozpočtovej konsolidácie, ktoré budú širokospektrálne, komplexné a ich pôsobnosť bude presahovať jedno volebné obdobie (De Vries, Nemeč, Špaček, 2019.).

Hlavnými nedostatkami bývalých, ako aj súčasných fiškálnych inštitútov a nástrojov je najmä sklon k deficitu, absencia mechanizmu zabezpečujúceho proticyklický charakter fiškálnej politiky, informačná asymetria a nedostatočná kredibilita, neflexibilita a netransparentnosť zverejňovania relevantných ukazovateľov. Nový zákon o rozpočtovej zodpovednosti mal za cieľ tieto nedostatky v čo možno najväčšej miere odstrániť a nastaviť takú reguláciu, prostredníctvom ktorej bude možné postupne dosiahnuť dlhodobo udržateľnú úroveň hospodárenia SR cez rešpektovanie pravidiel v ňom ustanovených.

Návrh zákona o rozpočtovej zodpovednosti vychádzal z konceptu čistého bohatstva, ktorý berie do úvahy, okrem klasických tokových veličín ako príjmy, výdavky a ich rozdiel, stavové veličiny a umožňuje pohľad na bilanciu s komplexným pohľadom na hospodárenie štátu. Takýto pohľad na hospodárenie cez prizmu čistého bohatstva zužuje priestor pre deformované motivácie tvorcov hospodárskej politiky a netransparentné vykazovanie a minimálne núti tvorcov hospodárskej politiky prehodnotiť širší kontext svojich rozhodnutí. Okrem toho bolo pri kreovaní nového systému veľmi dôležité brať ohľad na ďalšie relevantné kritériá ako transparentnosť, kredibilita a zabezpečenie dostatočného priestoru pre pôsobenie automatických stabilizátorov. Princiálnym kritériom pre takéto inštitucionálne usporiadanie je neutralita voči odlišným názorom na úlohu štátu v ekonomike, mieru prerozdelenia verejných zdrojov a priority verejnej politiky, t.j. navrhovaný systém musel fungovať bez ohľadu na aktuálne smerovanie a ciele vlády (Dôvodová správa ..., 2011).

5.1.1 Limity a obmedzenia dlhu verejnej správy na Slovensku do roku 2018

Od prijatia ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti v roku 2011 a nadobudnutia jeho účinnosti v nasledujúcom roku platili dočasné limity dlhu verejnej správy. Z týchto limitov vychádzali špecifické a zodpovedajúce nápravné opatrenia, ktoré sa automaticky aktivovali v prípade ich prekročenia. Úroveň dlhu/zadlženosti verejnej správy má preto niekoľko sankčných pásiem, ktoré sa postupne sprísňujú a stupňujú. V základnej rovine sa spodné sankčné pásmo ukotvilo na 50% HDP a horný limit dlhu sa nastavil na hodnotu 60% HDP.

Tabuľka 18 Zákonné limity dlhu verejnej správy SR do roku 2018

Úroveň dlhu verejnej správy v HDP	Sankčné pásmo	Uplatňovaný postup
Pod 50 %	Žiadne	Žiadne opatrenie
50% - 52,99%	Prvé	1. MF SR zasiela NR SR písomné zdôvodnenie výšky dlhu vrátane návrhu opatrení na jeho zníženie.
53% - 54,99%	Druhé	2. Vláda SR predloží na rokovanie NR SR návrh opatrení, ktorými navrhuje zabezpečiť zníženie dlhu. 3. Znížia sa platy členov vlády SR na úroveň ich platov v predchádzajúcom rozpočtovom roku.
55% - 56,99%	Tretie	- realizujú sa opatrenia 2 a 3 doplnené o: 4. Ministerstvo financií SR viaže výdavky štátneho rozpočtu vo výške 3 % z celkových výdavkov štátneho rozpočtu schválených zákonom o štátnom rozpočte na príslušný rozpočtový rok ⁹ . 5. Nemožno poskytovať prostriedky z rezervy predsedu vlády SR a z rezervy vlády SR. 6. Vláda SR nesmie predložiť NR SR taký návrh rozpočtu verejnej správy, ktorý obsahuje medziročný nominálny rast konsolidovaných výdavkov verejnej správy ¹⁰ oproti rozpočtu verejnej správy na predchádzajúci rozpočtový rok ¹¹ . 7. Obec a vyšší územný celok sú povinní schváliť rozpočet na nasledujúci rozpočtový rok s výdavkami maximálne vo výške výdavkov rozpočtu predchádzajúceho rozpočtového roka okrem výdavkov na likvidáciu škôd spôsobených živelnými pohromami a výdavkov na financovanie spoločných programov Slovenskej republiky a Európskej únie.
57% - 59,99%	Štvrté	- realizujú sa opatrenia 2, 3, 4, 5, 6 a 7 doplnené o: 8. Vláda SR nesmie predložiť NR SR návrh rozpočtu verejnej správy s rozpočtovaným schodkom. 9. Obec a vyšší územný celok sú povinní schváliť na nasledujúci rozpočtový rok iba vyrovnaný rozpočet alebo prebytkový rozpočet..
60% a viac	Piate	- realizujú sa opatrenia 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8 a 9 doplnené o: 9. Vláda SR požiadala NR SR o vyslovenie dôvery vláde

Zdroj: vlastné spracovanie na základe ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti č. 493/2011 Z. z.

Určenie takého limitu dlhu, ktorý oddeluje bezpečnú úroveň dlhu od kritických hodnôt, je diskutovanou otázkou v ekonomickej literatúre a neexistuje na ňu jednoznačná odpoveď. Bezpečná úroveň dlhu môže byť rozdielna medzi jednotlivými krajinami a tiež sa môže meniť v danej krajine

⁹ Znížených o výdavky na správu štátneho dlhu, o prostriedky Európskej únie, prostriedky štátneho rozpočtu na financovanie spoločných programov Slovenskej republiky a Európskej únie, odvody do Európskej únie, transfery Sociálnej poisťovni a o výdavky na likvidáciu škôd spôsobených živelnými pohromami.

¹⁰ Okrem výdavkov na správu štátneho dlhu, prostriedkov Európskej únie, prostriedkov štátneho rozpočtu na financovanie spoločných programov Slovenskej republiky a Európskej únie, odvodov do Európskej únie a okrem výdavkov na likvidáciu škôd spôsobených živelnými pohromami

¹¹ Ak vláda SR takýto návrh rozpočtu verejnej správy už predložila je povinná stiahnuť ho z rokovania národnej rady a do 30 dní predložiť návrh rozpočtu verejnej správy súladný s ustanovenou podmienkou o viazaní 3% celkových výdavkov MF SR.

v čase. Závisí napríklad od vyspelosti a otvorenosti ekonomiky, zloženia dlhu, nastavenia menovej politiky. Aj keď európske pravidlá (Pakt stability a rastu) upravuje ako horný strop dlhu 60% podielu na hrubom domácom produkte, vzhľadom na analýzy veľkosti a relatívnej produkcie ekonomiky môže byť pre slovenské hospodárstvo hranica 60% už problematická. Malé a veľmi otvorené ekonomiky sú totiž viac závislé od výkyvov na finančných trhoch. Z uvedeného dôvodu sa navrhol horný limit na úrovni 50% HDP (od roku 2027). Vyšší navrhovaný počiatočný limit na úrovni 60% z HDP vychádzal predovšetkým z veľkej neistoty ohľadom strednodobého ekonomického vývoja v eurozóne v danom čase (RRZ, 2020).

5.1.2 Limity a obmedzenia dlhu verejnej správy na Slovensku po roku 2018

Obdobie od prijatia ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti do roku 2017, by sme mohli označiť za dočasné alebo prechodné. Pre toto obdobie platili stanovené limity, ktoré sa nachádzali v pôvodnom návrhu zákona. Sankčné pásmo začínalo pri dlhu verejnej správy presahujúcom 50% HDP a najprísnejšie opatrenie sa malo realizovať pri prekročení hranice 60% HDP.

Po uplynutí prechodného obdobia došlo k sprísneniu zákona o rozpočtovej zodpovednosti, resp. zníženiu limitov jednotlivých sankčných pásiem. Od roku 2018 sa pristúpilo ku každoročnému jednopercetnému zníženiu limitov. Svoju finálnu podobu by mali limity zákona o rozpočtovej zodpovednosti dosiahnuť v roku 2027, kedy by po desiatich rokoch každoročného poklesu o 1% boli na úrovni 40% - 50% HDP.

Povinnosť uplatňovať ustanovenia zákona o rozpočtovej zodpovednosti obsahuje niekoľko výnimiek (niekedy sú označované ako únikové klauzuly). V prípade vypovedania vojny alebo od vyhlásenia vojnového stavu do skončenia vojny, alebo do skončenia vojnového stavu sa neuplatňujú žiadne sankčné alebo opravné postupy v prípade prekročenia limitov dlhu. Povinnosť uplatňovať opravné mechanizmy po prekročení hranice 45% sa nevzťahuje na obdobie 24 mesiacov počnúc prvým dňom nasledujúcim po dni, v ktorom bolo schválené programové vyhlásenie vlády a vyslovená dôvera vláde.

Tabuľka 19 Zákonné limity dlhu verejnej správy SR po roku 2018

Úroveň dlhu verejnej správy v HDP	Sankčné pásmo	Uplatňovaný postup
Pod 40 %	Žiadne	Žiadne opatrenie
40% - 42,99%	Prvé	1. MF SR zasiela NR SR písomné zdôvodnenie výšky dlhu vrátane návrhu opatrení na jeho zníženie.
43% - 44,99%	Druhé	2. Vláda SR predloží na rokovanie NR SR návrh opatrení, ktorými navrhuje zabezpečiť zníženie dlhu. 3. Znížia sa platy členov vlády SR na úroveň ich plátov v predchádzajúcom rozpočtovom roku.
45% - 46,99%	Tretie	- realizujú sa opatrenia 2 a 3 doplnené o: 4. Ministerstvo financií SR viaže výdavky štátneho rozpočtu vo výške 3 % z celkových výdavkov štátneho rozpočtu schválených zákonom o štátnom rozpočte na príslušný rozpočtový rok ¹² . 5. Nemožno poskytovať prostriedky z rezervy predsedu vlády SR a z rezervy vlády SR. 6. Vláda SR nesmie predložiť NR SR taký návrh rozpočtu verejnej správy, ktorý obsahuje medziročný nominálny rast konsolidovaných výdavkov verejnej správy ¹³ oproti rozpočtu verejnej správy na predchádzajúci rozpočtový rok ¹⁴ . 7. Obec a vyšší územný celok sú povinní schváliť rozpočet na nasledujúci rozpočtový rok s výdavkami maximálne vo výške výdavkov rozpočtu predchádzajúceho rozpočtového roka okrem výdavkov na likvidáciu škôd spôsobených živelnými pohromami a výdavkov na financovanie spoločných programov Slovenskej republiky a Európskej únie.
47% - 49,99%	Štvrté	- realizujú sa opatrenia 2, 3, 4, 5, 6 a 7 doplnené o: 8. Vláda SR nesmie predložiť NR SR návrh rozpočtu verejnej správy s rozpočtovaným schodkom. 9. Obec a vyšší územný celok sú povinní schváliť na nasledujúci rozpočtový rok iba vyrovnaný rozpočet alebo prebytkový rozpočet..
50% a viac	Piate	- realizujú sa opatrenia 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8 a 9 doplnené o: 9. Vláda SR požiadala NR SR o vyslovenie dôvery vláde

Zdroj: vlastné spracovanie na základe ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti č. 493/2011 Z. z.

Rovnako sa nebudú uplatňovať opravné postupy po prekonalí hranice 45% dlhu verejnej správy v období 36 kalendárnych mesiacov od prvého dňa kalendárneho mesiaca nasledujúceho po kalendárnom mesiaci, v ktorom:

¹² Znížených o výdavky na správu štátneho dlhu, o prostriedky Európskej únie, prostriedky štátneho rozpočtu na financovanie spoločných programov Slovenskej republiky a Európskej únie, odvody do Európskej únie, transfery Sociálnej poisťovni a o výdavky na likvidáciu škôd spôsobených živelnými pohromami.

¹³ Okrem výdavkov na správu štátneho dlhu, prostriedkov Európskej únie, prostriedkov štátneho rozpočtu na financovanie spoločných programov Slovenskej republiky a Európskej únie, odvody do Európskej únie a okrem výdavkov na likvidáciu škôd spôsobených živelnými pohromami

¹⁴ Ak vláda SR takýto návrh rozpočtu verejnej správy už predložila, je povinná stiahnuť ho z rokovania národnej rady a do 30 dní predložiť návrh rozpočtu verejnej správy súladný s ustanovenou podmienkou o viazaní 3% celkových výdavkov MF SR.

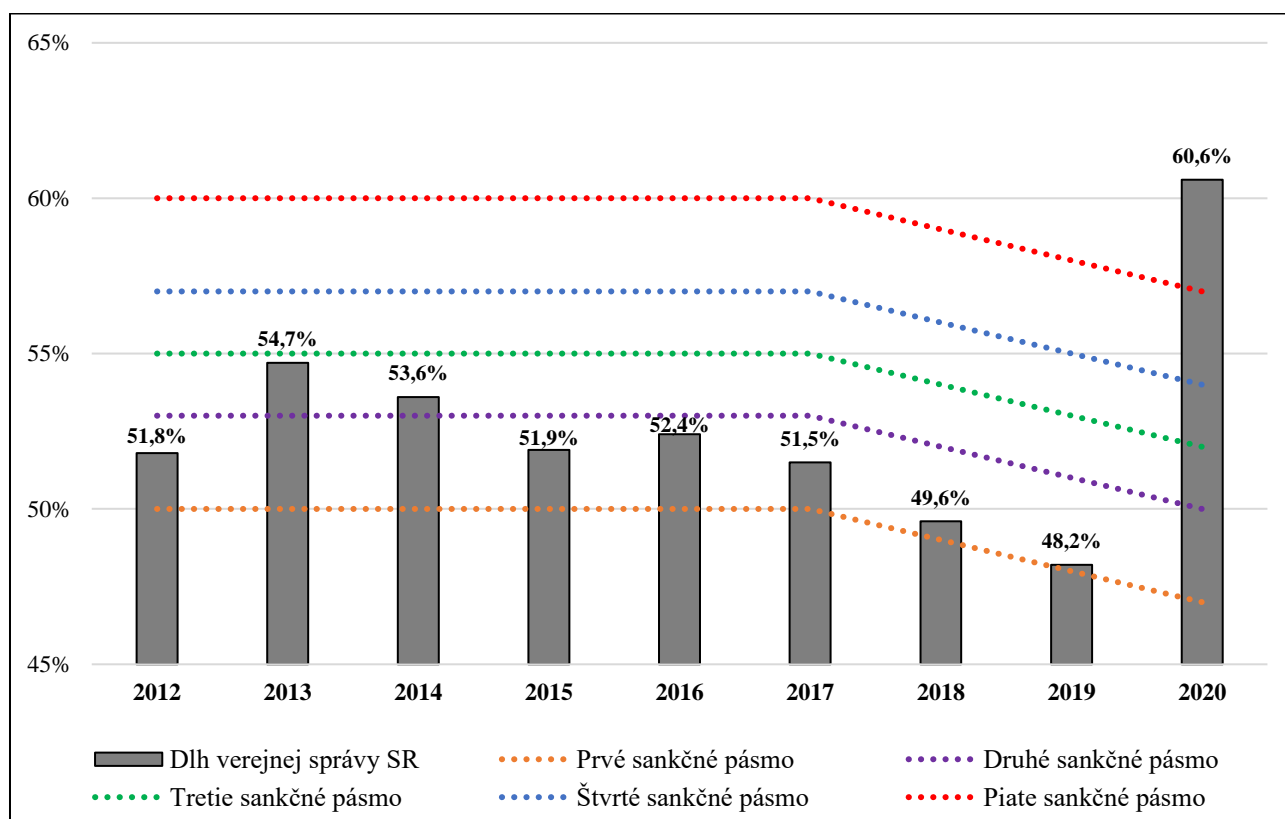
- Štatistický úrad Slovenskej republiky zistí, že percentuálne vyjadrená medziročná zmena HDP za predchádzajúci rozpočtový rok a rozpočtový rok predchádzajúci predchádzajúcemu rozpočtovému roku zistená v bežnom rozpočtovom roku poklesla najmenej o 12 percentuálnych bodov;

- MF SR zistí, že výdavky z verejných prostriedkov spojené s obnovením fungovania bankového sektora postihnutého finančnou krízou, výdavky z verejných prostriedkov súvisiace s odstraňovaním následkov živelných pohrôm a prírodných katastrof, ktoré zasiahli územie Slovenskej republiky a výdavky z verejných prostriedkov vyplývajúce z plnenia medzinárodných zmlúv presiahli v úhrne 3 % HDP (Ústavný zákon č. 493/2011 Z. z.).

5.1.3 Dlh verejnej správy na Slovensku

V roku 2012 sa neuplatňovali žiadne opravné postupy, i keď bol dlh verejnej správy v prvom sankčnom pásme. Dôvodom bola časová výnimka v prípade schválenia programového vyhlásenia novej vlády (15.5. 2012). Po prvý krát sa sankcie zo zákona o rozpočtovej zodpovednosti aplikovali v roku 2013. Išlo o „najjemnejšie“ opravné prostriedky, kedy MF SR zaslalo NR SR písomné zdôvodnenie výšky dlhu vrátane návrhu opatrení na jeho zníženie. V roku 2014 nastala situácia, kedy dlh verejnej správy presiahol hranicu druhého sankčného pásma. Vláda SR predložila v NR SR návrh opatrení na zníženie dlhu verejnej správy a tiež boli automaticky zmrazené platy členov vlády SR. Od tohto roku bol dlh verejnej správy vždy každoročne v prvom sankčnom pásme. Výnimkou je rok 2020, kedy sa výrazne medziročne zvýšil dlh verejnej správy a prekonal všetky nastavené limity. Neuplatňovali sa však žiadne „tvrdšie“ opatrenia, pretože dlh vzrástol v prvom roku novej vlády (30.4. 2020).

Graf 15 Dlh verejnej správy SR v rokoch 2012-2020 (ako % HDP)



Zdroj: Vlastné spracovanie na základe Zákona o štátnom rozpočte 2009-2019 a Rozpočtu verejnej správy 2009-2019.

Od roku 2020 sa situácia verejných financií SR, pod tlakom pandémie Covid-19, výrazne zhoršuje a objavuje sa veľmi frekventovaná politická diskusia o úprave a modifikovaní zákona o rozpočtovej zodpovednosti. Vláda SR predložila v NR SR novelizáciu s cieľom sledovať čistý dlh namiesto dlhu verejnej správy. Vládny návrh by upravil horný limit čistého dlhu vo výške 55% HDP. Jednotlivé nastavenie sankčných pásiem a limitov by potom malo byť nasledovné:

(4)

Ak výška čistého dlhu dosiahne 40 % podielu HDP a zároveň nedosiahne 45 % podielu na HDP, uplatnia sa tieto opatrenia:

- a) vláda SR predloží NR SR návrh rozpočtu verejnej správy, ktorým zabezpečí, aby sa v roku nasledujúcom po roku, v ktorom sa zverejnia údaje, zlepšila hodnota salda rozpočtu verejnej správy upravená o vplyv hospodárskeho cyklu a o jednorazové vplyvy (ďalej len „štrukturálne saldo“) aspoň o hodnotu 0,5 % HDP; metodiku výpočtu štrukturálneho salda vypracúva a zverejňuje Rada,*
- b) MF SR zasiela NR SR písomné zdôvodnenie výšky dlhu vrátane návrhu opatrení na jeho zníženie spolu so stanoviskom Rady.*

(5)

Ak výška čistého dlhu dosiahne 45 % podielu na HDP a zároveň nedosiahne 50 % podielu na HDP, uplatnia sa okrem opatrení podľa odseku 4 písm. b) aj tieto opatrenia:

- *a) vláda SR predloží NR SR návrh rozpočtu verejnej správy, ktorým zabezpečí, aby sa v roku nasledujúcom po roku, v ktorom sa zverejnia údaje, zlepšila hodnota štrukturálneho salda aspoň o hodnotu 1 % hrubého domáceho produktu,*
- *b) nemožno poskytovať prostriedky z rezervy predsedu vlády SR a z rezervy vlády SR.*

(6)

Ak výška čistého dlhu dosiahne 50 % podielu na HDP a zároveň nedosiahne 55 % podielu na HDP, uplatnia sa okrem opatrení podľa odseku 5 aj tieto opatrenia:

- *a) vláda SR predloží NR SR návrh rozpočtu verejnej správy na nasledujúci rozpočtový rok, ktorého realizácia zabezpečí*
 - 1. aspoň vyrovnané štrukturálne saldo,*
 - 2. prebytkové štrukturálne saldo aspoň vo výške 1% hrubého domáceho produktu, ak v súvislosti s dlhodobou udržateľnosťou podľa hodnotenia rady existujú vysoké riziká,*
- *b) obec a vyšší územný celok sú povinní schváliť na nasledujúci rozpočtový rok vyrovnaný alebo prebytkový rozpočet bez finančných operácií.*

(8)

Ak výška čistého dlhu dosiahne 55 % podielu na HDP a viac, okrem uplatnenia opatrení podľa odseku 6, vláda SR predloží na rokovanie NR SR návrh opatrení na jeho zníženie a spojí hlasovanie o prijatí týchto opatrení s hlasovaním o vyslovení dôvery vláde. Ak vláda SR v predchádzajúcom rozpočtovom roku uplatnila opatrenia podľa odseku 6 a výška čistého dlhu v predchádzajúcom roku medziročne klesla, vláda predloží na rokovanie NR SR len návrh opatrení na zníženie čistého dlhu; uplatnenie opatrení podľa odseku 6 vyhodnotí Rada. Návrh opatrení na zníženie čistého dlhu vláda predloží na rokovanie národnej rady do 60 dní od zverejnenia výšky čistého dlhu ŠÚ SR spolu so stanoviskom Rady (Vládny návrh..., 2020).

Okrem novelizovaného výpočtu dlhu by sa teda prijatím vládneho návrhu zmenili tiež sankčné pásma a opravné postupy na zníženie dlhu. Navrhovaná legislatívna úprava by tiež zavádzala nové „limity verejných výdavkov“. Limitom verejných výdavkov sa rozumie maximálna výška celkových časovo rozlíšených konsolidovaných výdavkov verejnej správy. V rámci limitu verejných výdavkov by sa povinne určila rezerva na krytie nepredvídaných rozpočtových vplyvov. Táto nová legislatívna úprava by mala podľa predkladateľa nadobudnúť účinnosť od 1. januára 2021. V takomto prípade by tiež platilo prechodné ustanovenie, ktoré by pri posudzovaní výšky čistého dlhu za rok 2020 stanovilo

prechodné limity vo výške 48%, 51%, 55%, 58% a viac ako 58% HDP. Následne by sa horný limit čistého dlhu pre rok 2021 ustanovil vo výške 57% HDP a v roku 2022 vo výške 56% HDP.

ZÁVER

Práve ste dočítali knihu, ktorá pojednáva a vysvetľuje základné aspekty fungovania verejných rozpočtov. Publikácia si v žiadnom zmysle netrúfa ašpirovať na vyčerpávajúci súpis všetkých relevantných prístupov, teórií a praktických rozborov. Slúži ako sumár vybraných prehľadov, ktoré sú časovo i geograficky limitované.

Denno-denne sa stretávame s dopadmi existencie verejných rozpočtov na náš život. Vhodne nastavený a fungujúci systém verejných rozpočtov často prehliadame a jeho výsledky a efekty pokladáme za samozrejmé či automatické. Pokiaľ verejné rozpočty nefungujú správne alebo efektívne, negatívne dopady sa veľmi rýchlo prejavia a často nás bolestne zasiahnu. Nemusí ísť len o negatívne dopady vo finančnej oblasti (napr. zníženie dôchodku, podpory v nezamestnanosti), ale nesprávne fungovanie verejných rozpočtov sa môže prejavovať v zhoršenej kvalite a kvantite poskytovaných verejných služieb od vzdelávania cez zdravotníctvo až po bezpečnosť a dopravu.

V súčasnej dobe sa musia všetky krajiny sveta a ich verejné rozpočty vysporiadať s následkami pandémie Covid-19. Tieto dopady sa netýkajú len ekonomickej recesie a stagnácie národného hospodárstva. Vplyvom pandémie sa roztočila sekundárna špirála ďalších negatívnych socioekonomických faktorov (napr. zvyšovanie nezamestnanosti, nárast inflácie, zvyšovanie cien komodít a energií), na ktoré museli vlády flexibilne reagovať primárne prostredníctvom svojich verejných rozpočtov.

Aj toto je jedným z dôvodov prečo sa otázkou verejných rozpočtov musíme zaoberať, prečo je potrebné veľmi citlivo a do dôsledkov sledovať konanie našich politických reprezentantov a prečo sa zaujímať o dopady ich konania na, nielen našu, budúcnosť. Preto Vám odporúčame siahnuť aj po ďalších publikáciách venujúcich sa verejnému sektoru, verejným financiám a verejným rozpočtom, čo by v budúcnosti malo posilniť kritické zhodnotenie teórie a praxe verejných rozpočtov, nielen vo svete, ale aj na Slovensku.

POUŽITÁ LITERATÚRA

ALSHARARI, N.M. 2020. Accounting changes and beyond budgeting principles (BBP) in the public sector: Institutional isomorphism. *International Journal of Public Sector Management*, Vol. 33 No. 2/3, 165-189 pp. ISSN: 0951-3558.

BACHTLER, J., MENDEZ, C. 2016. *EU Cohesion Policy and European Integration: The Dynamics of EU Budget and Regional Policy Reform*. New York: Routledge, 336 pp. ISBN 978-1-317-14044-3.

BÁNOCIOVÁ, A., JAKUBÍKOVÁ, E. 2010. Vývoj spotrebných daní v SR a ich vplyv na výšku príjmov ŠR. *Národná a regionálna ekonomika VIII*. Košice : Ekonomická fakulta Technickej univerzity v Košiciach, 32-40 s. ISBN 978-80-553-0517-2

BELIČKOVÁ, K., NEUBAUEROVÁ, E., BOÓR, M. 2020. *Rozpočtová teória, politika a prax*. Bratislava: Wolters Kluwer, 216 s. ISBN978-80-7598-630-6.

BENEDETTO, G., MILIO, S. 2012. *European Union Budget Reform: Institutions, Policy and Economic Crisis*. London: Palgrave Macmillan, 213 pp. ISBN 978-1-137-00498-7.

BIFULCO, R. 2018. *Lecture Notes In Public Budgeting And Financial Management*. London: World Scientific, 336 pp. ISBN 978-981-314-589-4.

BRANCASI, A. 2021. *The New Functions of Public Budgets In The Changing Administrative Law of an EU Member State*. New York: Springer, 71-87 pp. ISBN 978-3-030-50780-0.

CÍBIK, L., MELUŠ, M. 2019. Fiscal decentralization in the Slovak Republic: Revenues and expenditures. *Lex localis*, Roč. 17, č. 3, 697-720 s. ISSN 1581-5374.

CINI, M., BORRAGÁN, N.P.S. 2019. *European Union Politics*. Oxford: Oxford University Press, 532 pp. ISBN 9780192529145.

DALTON, H. 2003. *Principles of public finance*. London: Routledge, 342 pp. ISBN 978-0415313971.

DE VRIES, M.S., NEMEC, J., ŠPAČEK, D. 2019. *Performance-Based Budgeting in the Public Sector*. London: Palgrave Macmillan, 274 pp. ISBN 978-3-030-02077-4.

Dôvodová správa k vydanie ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti. 2011. [online]. [cit. 2020-01-04]. Dostupné na internete: <https://www.nrsr.sk/web/Dynamic/DocumentPreview.aspx?DocID=361019>.

EP, EK. 2011. *NARIADENIE EURÓPSKEHO PARLAMENTU A RADY (EÚ) č. 1173/2011 zo 16. novembra 2011 o účinnom presadzovaní rozpočtového dohľadu v eurozóne.* [online]. [cit. 2021-06-06]. Dostupné na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SK/TXT/PDF/?uri=CELEX:32011R1173&from=SK>.

EÚ. 2012. *Treaty on the Functioning of the European Union.* [online]. [cit. 2021-06-06]. Dostupné na internete: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A12012E%2FTXT>.

EÚ. 2019. *Legal basis of the Stability and Growth Pact.* [online]. [cit. 2021-06-06]. Dostupné na internete: https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-governance-monitoring-prevention-correction/stability-and-growth-pact/legal-basis-stability-and-growth-pact_en.

EUROACTIV. 2016. *Hospodárske riadenie EÚ – heslár.* [online]. [cit. 2021-06-06]. Dostupné na internete: <https://euractiv.sk/section/ekonomika-a-euro/linksdossier/hospodarske-riadenie-eu-heslar-000300/>.

EUROACTIV. 2019. *Komisia varuje Slovensko pred porušením rozpočtových pravidiel Únie.* [online]. [cit. 2021-06-06]. Dostupné na internete: <https://euractiv.sk/section/ekonomika-a-euro/news/komisia-varuje-slovensko-pred-porusenim-rozpocetovych-pravidiel-unie/>.

EUROSTAT. 2020. *Government deficit.* [online]. [cit. 2020-01-04]. Dostupné na internete: https://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=gov_10dd_edpt1&lang=en.

EUROSTAT. 2021. *Government revenue, expenditure and main aggregates.* [online]. [cit. 2021-06-06]. Dostupné na internete: https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/GOV_10A_MAIN__custom_1182480/default/table?lang=en.

EUROPEAN COMMISSION, 2021. *The 2021-2027 EU budget – What's new?* [online]. [cit. 2021-06-06]. Dostupné na internete: https://ec.europa.eu/info/strategy/eu-budget/long-term-eu-budget/2021-2027/whats-new_en.

EURÓPSKY PARLAMENT. 2021. *Viacročný finančný rámec.* [online]. [cit. 2021-06-06]. Dostupné na internete: <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/sk/sheet/29/viacrocny-financny-ramec>.

EUROPEAN UNION. 2021. *The EU's 2021-2027 long-term Budget and NextGenerationEU: FACTS AND FIGURES*. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 39 pp. ISBN 978-92-76-30627-6.

FERNANDES, S. 2014. *National Budgets and European surveillance: shedding light on the debate*. Notre Europe Policy Paper, 1-17. ISSN 2256-9944.

FIALA, P., KRUTÍLEK, O., PITROVÁ, M. 2018. *Evropská unie*. Brno: CDK, 805 s. ISBN: 978-80-7325-450-6.

FLORINA, B. 2013. The Applicability Of The Principles That Govern The Budgetary Activity. *Studies in Busine and Economics*, Vol. 8, No. 1, 5-10 pp. ISSN 2344-5416.

GOETZ, K.H., PATZ, R. 2016. Pressured budgets and the European Commission: towards a more centralized EU budget administration? *Journal of European Public Policy*, Vol. 23, No. 7, 1038-1056 pp. ISSN: 1466-4429.

GONÇALVES VEIGA, L., KURIAN, M., ARDAKANIAN, R. 2014. Public Budgets: Governance Structures, Norms, and Organizational Practices. *Intergovernmental Fiscal Relations*. Springer Briefs in Environmental Science. 25-46 pp. ISBN 978-3-319-06295-2.

GUESS, G.M., SAVAGE, J.D. 2021. *Comparative Public Budgeting: Global Perspectives on Taxing and Spending*, Cambridge: Cambridge University Press, 325 pp. ISBN 1107198291.

HARUŠŤÁKOVÁ, I. 2016. *Zákon o rozpočtových pravidlách verejnej správy – komentár*. Bratislava: Wolters Kluwer, 368 s. ISBN 978-80-8168-436-4.

CHOHAN, U.W. 2019. *Documentary Research: Positing Innovations in a National Budget Process*. London: SAGE Publications, 311 pp. ISBN: 9781526469489.

CHUGUNOV, I., MAKOHON, V. 2016. Budget policy under economic transformation. *Economic Annals - XXI*, Vol. 3-4, 66-69 pp. ISSN: 0013-3264.

KASDIN, S. 2017. An Evaluation Framework for Budget Reforms: A Guide for Assessing Public Budget Systems and Selecting Budget Process Reforms. *International Journal of Public Administration*, Vol. 40, No. 2, 150-163 pp. ISSN 1532-4265.

KHAN, A., HILDRETH, W.B. 2002. *Budget Theory in the Public Sector*. Santa Barbara: Greenwood Publishing Group, 297 pp. ISBN 1-56720-281-0.

KÖNIG, P. A KOLEKTÍV. 2004. *Rozpočet a politiky Evropské unie*. Bratislava: C. H. Beck, 374 s. ISBN 8071798460.

- LIPTÁK, J. 1999. *Verejné financie*. Bratislava : Súvaha, 254 s. ISBN: 80-88727-21-9.
- LU, E.Y., WILLOUGHBY, K. 2018. *Public Performance Budgeting: Principles and Practice*. New York: Routledge, 214 pp. ISBN 9781138695979.
- MACHYNIAK, J., ADAMKOVIČOVÁ, B., GUŤAN, D. 2020. Changes in economic structure and their impact on socioeconomic development of rural regions. *Public administration* 2020, 65-77 pp. ISBN 978-80-7560-338-8.
- MEDVEĎ J., NEMEC J. A KOLEKTÍV. 2011. *Verejné financie*. Bratislava: Sprint dva, 413 s. ISBN 978- 80-89393-46-6.
- MEDVEĎ J., NEMEC, J. A KOLEKTÍV. 2007. *Základy verejných financií*. Bratislava: SPRINT, 92 s. ISBN 978-80-89085-84-2.
- MENIFIELD CH.E. 2011. *Comparative Public Budgeting: A Global Perspective*. Burlington: Jones & Bartlett Publishers, 392 pp. ISBN 0763780103.
- MENIFIELD, CH. E. 2017. *The Basics of Public Budgeting and Financial Management: A Handbook for Academics and Practitioners*. Lanham: Rowman & Littlefield, 274 pp. ISBN 978-0761861416.
- MF SR. 2004. *Opatrenie Ministerstva financií Slovenskej republiky z 8. decembra 2004 č. MF/010175/2004-42*, ktorým sa ustanovuje druhová klasifikácia, organizačná klasifikácia a ekonomická klasifikácia rozpočtovej klasifikácie. [online]. [cit. 2021-06-06]. Dostupné na internete: https://www.mfsr.sk/files/archiv/priloha-stranky/4623/63/uplne_znenie_opatrenia_jun_2017.pdf.
- MF SR. 2009-2021. *Štátny záverečný účet 2008-2020*. [online]. [cit. 2021-06-06]. Dostupné na internete: <https://www.mfsr.sk/sk/financie/statne-vykaznictvo/klucove-dokumenty-uctovne-zavierky/statny-zaverecny-ucet-sr/>.
- MF SR. 2019. *Príručka na zostavenie návrhu rozpočtu verejnej správy na roky 2020 až 2022*. [online]. [cit. 2021-06-06]. Dostupné na internete: https://www.mfsr.sk/files/archiv/89/Prirucka_2020az2022_do_FS.pdf.
- MF SR. 2020. *Základný rámeček pre tvorbu rozpočtu verejnej správy*. [online]. [cit. 2021-06-06]. Dostupné na internete: <https://www.mfsr.sk/sk/financie/verejne-financie/regulacny-komplex-pravných-noriem-metodických-postupov-z-oblasti-rozpoctoveho-procesu/tvorba-viacrocneho-rozpoctu-verejnej-spravy/zakladny-ramec-tvorbu-rozpoctu-verejnej-spravy/>.

MF SR. 2021. *Pakt stability a rastu (Stability and Growth Pact – SGP)*. [online]. [cit. 2021-06-06]. Dostupné na internete: <https://www.mfsr.sk/sk/medzinarodne-vztahy/europske-zalezitosti/hospodarske-riadenie/pakt-stability-rastu-stability-growth-pact-sgp/pakt-stability-rastu-stability-growth-pact-sgp.html>.

MF SR. 2021. *Ratingové agentúry*. [online]. [cit. 2020-01-04]. Dostupné na internete: <https://www.mfsr.sk/sk/medzinarodne-vztahy/ratingove-agentury/ratingove-agentury.html>.

MF SR. *Rozpočet verejnej správy 2009-2019*. [online]. [cit. 2021-06-06]. Dostupné na internete: <https://www.mfsr.sk/sk/financie/verejne-financie/rozpocet-verejnej-spravy/>.

MF SR. *Zákona o štátnom rozpočte 2009-2019*. [online]. [cit. 2021-06-06]. Dostupné na internete: <https://www.mfsr.sk/sk/financie/verejne-financie/rozpocet-verejnej-spravy/>.

MORGAN, D., ROBINSON, K.S., STRACHOTA, D., HOUGH, J.A. 2017. *Budgeting for Local Governments and Communities*. London: Routledge, 608 pp. ISBN 9781317507284.

MULAS-GRANADOS, C. 2006. *Economics, Politics and Budgets: The Political Economy of Fiscal Consolidations in Europe*. New York: Springer, 316 pp. ISBN 978-0-230-50163-8.

MURA, L. 2017. *Issues of Human Resource Management*. Rijeka: InTech., 178 pp. ISBN 978-953-51-3227-1.

MUSELL, R.M., YEUNG, R. 2019. *Understanding Government Budgets: A Guide to Practices in the Public Service*. New York: Routledge, 158 pp. ISBN 9781315474854.

NBS. 2018. *Analytický komentár č. 56, 19. 9. 2018, analytici ÚMS-Štedrých eurofondov pre Slovensko bude ubúdať*. [online]. [cit. 2021-06-06]. Dostupné na internete: https://www.nbs.sk/_img/Documents/_komentare/AnalytickeKomentare/2018/AK56_VFR_2021-2027.pdf.

NKÚ. 2020. *Stanoviska NKÚ SR k návrhu štátneho rozpočtu na rok 2020*. [online]. [cit. 2021-06-06]. Dostupné na internete: https://www.nku.gov.sk/documents/10157/164740/NK%C3%9A+SR_Stanovisko+k+n%C3%A1vrhu+%C5%A0R+na+rok+2020.pdf.

ÓDOR, L., JURAŠEKOVÁ KUCSEROVÁ, J. 2014. Hľadanie Yetiho robustnejší odhad produkčnej medzery na Slovensku. *Netechnické zhrnutie*, roč. 2014, č. 1., 3-6 s. ISSN 1337-5830.

OECD. 2020. *Subnational governments in OECD countries: key data*. [online]. [cit. 2021-06-06]. Dostupné na internete:

https://stats.oecd.org/Index.aspx?QueryId=72691&fbclid=IwAR1cufTkLYhIHjRlPdXIO5Zsf1tXD uqlrAbs7-lpKH46_1TR4cSSZdkqvHw.

OZDEMIR, S., JOHNSON, F.R., WHITTINGTON, D. 2016. Ideology, public goods and welfare valuation: An experiment on allocating government budgets. *Journal of Choice Modelling*, Vol. 20, 61-72 pp. ISSN 1755-5345.

PAKTU STABILITY A RASTU. 2021. [online]. [cit. 2021-06-06]. Dostupné na internete: https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-governance-monitoring-prevention-correction/stability-and-growth-pact_en.

PAŘÍZKOVÁ, I. 2008. *Finance územní samosprávy*. Brno: TRIBUN EU, 238 s. ISBN 978-80-210-4511-8.

RADA EÚ. 2011. *Smernica Rady 2011/85/EÚ z 8. novembra 2011 o požiadavkách na rozpočtové rámce členských štátov*. [online]. [cit. 2020-01-04]. Dostupné na internete: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SK/ALL/?uri=celex:32011L0085>.

RADA EÚ. 2020. *Rozhodnutie Rady (EÚ, Euratom) 2020/2053 z 14. decembra 2020 o systéme vlastných zdrojov Európskej únie a o zrušení rozhodnutia 2014/335/EÚ, Euratom*. [online]. [cit. 2021-06-06]. Dostupné na internete: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SK/TXT/?uri=CELEX%3A32020D2053>.

RADA EURÓPSKEJ ÚNIE. 2021. *Rozpočet EÚ*. [online]. [cit. 2021-06-06]. Dostupné na internete: <https://www.consilium.europa.eu/sk/policies/the-eu-budget/long-term-eu-budget-2014-2020/>.

RADA PRE ROZPOČTOVÚ ZODPOVEDNOSŤ. 2020. *Dlhová brzda*. [online]. [cit. 2020-01-04]. Dostupné na internete: <https://www.rrz.sk/dlhovabrzda/>.

RUBIN, I.S. 2019. *The Politics of Public Budgeting: Getting and Spending, Borrowing and Balancing*. Washington: CQ Press, 408 pp. ISBN ISBN: 9781544325057.

SABAYOVÁ, M., PRESPERÍNOVÁ, M. 2018. *Ekonomika a financie verejného sektora*. Bratislava: APZ, 218 s. ISBN 978-80-8054-776-9.

SALITERER I., SICILIA M., STECCOLINI I. 2018. Public Budgets and Budgeting in Europe: State of the Art and Future Challenges. *The Palgrave Handbook of Public Administration and Management in Europe*. 141-163 pp. ISBN 978-1-137-55268-6.

SCHIAVO-CAMPO, S. 2017. *Government Budgeting and Expenditure Management: Principles and International Practice*. New York : Taylor & Francis, 416 pp. ISBN 1317293320.

SCHÜTZE, R., TRIDIMAS, T. 2018. *Oxford Principles Of European Union Law: The European Union Legal Order: Volume I*. Oxford: Oxford University Press, 1440 pp. ISBN 9780199533770.

ŠELEŠOVSKÝ, J., JAHODA, R. 2004. *Veřejné finance v ČR a EU*. Brno: Masarykova univerzita v Brně, 158 s. ISBN 80-210-3410-6.

ŠÚ SR. 2014. *Vyhláška Štatistického úradu Slovenskej republiky z 18. septembra 2014, ktorou sa vydáva štatistická klasifikácia výdavkov verejnej správy (SK COFOG)*. [online]. [cit. 2021-06-06]. Dostupné na internete: <https://www.slov-lex.sk/pravne-predpisy/SK/ZZ/2014/257/>.

ŠÚ SR. 2015. *Nová metodika pre národné účty - ESA 2010*. [online]. [cit. 2021-06-06]. Dostupné na internete: https://slovak.statistics.sk/wps/portal/ext/metadata/esa2010/!ut/p/z0/04_.

ŠVIKRUHA, M., RICHVALSKÝ, L. 2020. The multi-level dynamics of state governance: decentralization tendencies in European countries. *Public administration 2020*, 126-138 pp. ISBN 978-80-7560-338-8.

TOMÁŠKOVÁ, E. 2006. *Veřejné finance*. Brno: Masarykova univerzita, 115 s. ISBN 80-210-4177-3.

Ústavný zákon č. 460/1992 Zb., Ústava Slovenskej republiky (znenie platné ku dňu 01. 04. 2021).

Ústavný zákon č. 493/2011 Z. z. o rozpočtovej zodpovednosti v znení neskorších predpisov (znenie platné ku dňu 06. 06. 2020).

VÁLEK, J., ZUBALOVÁ, A. 2014. Niektoré makroekonomické súvislosti vývoja trhu s liehovinami v Slovenskej republike. *Journal of Economics*, roč. 62, č. 9., 975 – 989 s. ISSN 0013-3035.

VAN HELDEN, G.J., HODGES, R. 2015. *Public Sector Accounting and Budgeting for Non-Specialists*. London: Macmillan, 256 pp. ISBN 9781137376992.

Vládny návrh ústavného zákona, ktorým sa mení a dopĺňa ústavný zákon č. 493/2011 Z. z. o rozpočtovej zodpovednosti. 2020. [online]. [cit. 2020-01-04]. Dostupné na internete: <https://www.nrsr.sk/web/Default.aspx?sid=zakony/zakon&MasterID=7963>.

WILDAVSKY A.B., Goñi E.Z. 1993. *National Budgeting for Economic and Monetary Union*. Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 220 pp. ISBN 0792325893.

WILLOUGHBY, K. G. 2014. *Public Budgeting in Context: Structure, Law, Reform and Results*. New Jersey: John Wiley & sons, 456 pp. ISBN 978-1-118-91310-9.

WORLD BANK. 2020. *GDP growth (annual %)*. [online]. [cit. 2020-01-04]. Dostupné na internete: https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.KD.ZG?cid=GPDsk_30.

Zákon č. 222/2004 Z. z. o dani z pridanej hodnoty v znení neskorších predpisov (znenie platné ku dňu 06. 06. 2020).

Zákon č. 23/2017 Sb. o pravidlech rozpočtové odpovědnosti v znení neskorších predpisov (znenie platné ku dňu 06. 06. 2020).

Zákon č. 523/2004 o rozpočtových pravidlách verejnej správy a o zmene a doplnení niektorých zákonov (znenie platné ku dňu 01. 04. 2021).

Zákon č. 523/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách verejnej správy a o zmene a doplnení niektorých zákonov (znenie platné ku dňu 01. 04. 2021).

Zákon č. 530/2011 Z. z. o spotrebnej dani z alkoholických nápojov v znení neskorších predpisov (znenie platné ku dňu 06. 06. 2020).

Zákon č. 595/2003 Z. z. o dani z príjmov v znení neskorších predpisov (znenie platné ku dňu 06. 06. 2020).

Zákon č. 106/2004 Z. z. o spotrebnej dani z tabakových výrobkov v znení neskorších predpisov (znenie platné ku dňu 06. 06. 2020).

Zákon č. 431/2002 Z. z. o účtovníctve v znení neskorších predpisov (znenie platné ku dňu 06. 06. 2020).

Zákon č. 583/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy a o zmene a doplnení niektorých zákonov (znenie platné ku dňu 06. 06. 2020).

Zákon č. 98/2004 Z. z. o spotrebnej dani z minerálneho oleja výrobkov v znení neskorších predpisov (znenie platné ku dňu 06. 06. 2020).

Zákona č. 211/2000 o slobodnom prístupe k informáciám a o zmene a doplnení niektorých zákonov (zákon o slobode informácií) (znenie platné ku dňu 01. 04. 2021).

ZAMPARINI, L., VILLANI-LUBELLI, U. 2019. *Features and Challenges of the EU Budget*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing. 240 pp. ISBN 978-1-78897-192-8.

REGISTER POJMOV

ACQUIS COMMUNAUTAIRE	74	NEDAŇOVÉ PRÍJMY	55, 65
BALÍK NOVÝCH VLASTNÝCH ZDROJOV	31, 32	NEPRIAME DANE.....	58
BEŽNÉ VÝDAVKY.....	25	OBRANA	7, 30, 34, 56, 66, 69
BILANCIA.....	38	ODVODY	31, 37
BILANCIA PRÍJMOV A VÝDAVKOV	44	OCHRANA ŽIVOTNÉHO PROSTREDIA.....	30, 56, 66, 69
BÝVANIE A OBČIANSKA VYBAVENOSŤ ...	30, 56, 66, 69	ORGANIZAČNÁ KLASIFIKÁCIA.....	18
COFOG 4, 17, 29, 30, 56, 66, 67, 68, 69, 94, 98, 99		PAKT STABILITY A RASTU..	38, 39, 42, 74, 81, 92
ČISTÁ FINANČNÁ POZÍCIA	37	PARAFÍŠKÁLNE FONDY.....	9
DAŇ	21, 32, 58, 62, 63, 64	PEŇAŽNÝ FOND.....	7, 44, 45, 46
DAŇ Z PRIDANEJ HODNOTY	60	POKUTY	31, 32, 41, 42, 65, 66
DAŇ Z PRÍJMU FYZICKÝCH OSÔB	62	PREBYTOK.....	36, 46, 48
DAŇOVÉ PRÍJMY	55, 57	PREVENTÍVNA ČASŤ	39, 40
DEFICIT	46	PRÍJMOVÉ FINANČNÉ OPERÁCIE	29
DLH VEREJNEJ SPRÁVY.....	75, 76, 83, 84, 98	PRÍJMY....	9, 11, 13, 18, 20, 21, 22, 24, 25, 29, 31, 32, 36, 37, 43, 44, 46, 47, 48, 49, 55, 56, 57, 58, 61, 64, 65, 66, 79, 98, 99
DRUHOVÁ KLASIFIKÁCIA.....	18, 19, 98	PRÍSPEVKY DO VŠEOBECNÉHO ROZPOČTU	31
EKONOMICKÁ KLASIFIKÁCIA	19	PROVIZÓRIUM.....	34, 52
EKONOMICKÁ OBLASŤ.....	30, 56, 66, 68, 69	RADA EÚ	31, 33, 36, 40, 41, 42
EURÓPSKA KOMISIA	4, 31, 33, 34, 36, 40	RADA PRE ROZPOČTOVÚ ZODPOVEDNOSŤ... 4, 78	
EURÓPSKY PARLAMENT.....	4, 31, 33	REDISTRIBÚCIA.....	45
FIŠKÁLNA POLITIKA.....	6	REKREÁCIA, KULTÚRA A NÁBOŽENSTVO....	30, 56, 66, 69
FIŠKÁLNY KOMPAKT.....	74	ROČNÉ ROZPOČTY.....	36
FUNKČNÁ KLASIFIKÁCIA ROZPOČTOVEJ KLASIFIKÁCIE	29, 30, 99	ROZPOČET	6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 17, 18, 31, 33, 34, 36, 43, 44, 45, 46, 47, 48, 49, 51, 57, 74, 75, 78, 80, 82, 85, 99
GRANTY	24, 25, 36	ROZPOČET EÚ	31, 33, 34, 93
HDP	4, 11, 13, 14, 15, 39, 40, 41, 42, 76, 77, 79, 80, 81, 82, 83, 84, 85, 86, 98	ROZPOČET ÚZEMNEJ SAMOSPRÁVY... 9, 10, 12	
INŠTITÚT FINANČNEJ POLITIKY.....	49, 50	ROZPOČET VEREJNEJ SPRÁVY..	7, 9, 10, 11, 13, 74, 75, 78, 99
KAPITÁLOVÉ VÝDAVKY.....	28	ROZPOČTOVÁ KLASIFIKÁCIA	17
LIMITY DLHU VEREJNEJ SPRÁVY	75, 79, 80, 82, 99	ROZPOČTOVÁ POLITIKA.....	6
MIMOROZPOČTOVÉ FONDY.....	6, 9, 10, 13, 75	ROZPOČTOVÉ ZÁSADY.....	7
MINISTERSTVO FINANCIÍ ...	4, 10, 19, 43, 48, 49, 50, 51, 52, 53, 54, 55, 80, 82	ROZPOČTOVÝ PROCES	47, 49
NADNÁRODNÝ ROZPOČET	9, 11, 31		
NÁPRAVNÁ ČASŤ.....	40, 41		

SADZBA DANE	60, 64	VLASTNÉ ZDROJE.....	31, 49
SANKCIE	21, 41, 42	VŠEOBECNÉ VEREJNÉ SLUŽBY.....	30, 56, 66, 69
SK COFOG.....	29	VÝDAVKOVÉ FINANČNÉ OPERÁCIE	29
SOCIÁLNE ZABEZPEČENIE.....	7, 9, 30, 56, 66, 69	VÝDAVKY....	11, 12, 13, 14, 15, 16, 18, 20, 25, 26, 27, 28, 29, 31, 33, 36, 37, 43, 44, 46, 47, 48, 50, 52, 55, 56, 57, 66, 67, 68, 69, 70, 71, 72, 79, 80, 82, 83, 98, 99
SPOTREBNÉ DANE	21, 62, 63	VÝDAVKY 25, 26, 27, 37, 52, 66, 67, 68, 70, 71, 98	
SÚSTAVA VEREJNÝCH ROZPOČTOV.....	6, 11	VÝNOSY DANÍ.....	58, 98
ŠTÁTNY FOND.....	43	VZDELÁVANIE.....	30
ŠTÁTNY ROZPOČET . 1, 2, 6, 9, 10, 11, 12, 18, 40, 43, 44, 45, 46, 47, 48, 49, 52, 53, 57, 58, 59, 63, 69, 74, 75, 99		ZADLŽENOSŤ	75, 76
TRADIČNÉ VLASTNÉ ZDROJE	31	ZÁKONOM O ROZPOČTOVEJ ZODPOVEDNOSTI	78
TRANSFERY.....	20, 24, 25, 28, 30, 36, 45, 80, 82	ZÁVEREČNÝ ÚČET	44, 54, 55, 91
ÚSTAVNÝ ZÁKON O ROZPOČTOVEJ ZODPOVEDNOST.....	74	ZDRAVOTNÍCTVO.....	7, 30, 56, 66, 68, 69
VEREJNÁ SPRÁVA	14, 15, 16, 34, 76	ZDROJ ZALOŽENÝ NA DPH.....	31
VEREJNÝ PORIADOK A BEZPEČNOSŤ.....	30	ZDROJ ZALOŽENÝ NA HRUBOM NÁRODNOM PRODUKTE.....	31
VEREJNÝ ROZPOČET.....	7	ZOSTAVENIE ROZPOČTU	11
VIACROČNÝ FINANČNÝ RÁMEC EÚ ...	34, 35, 99		

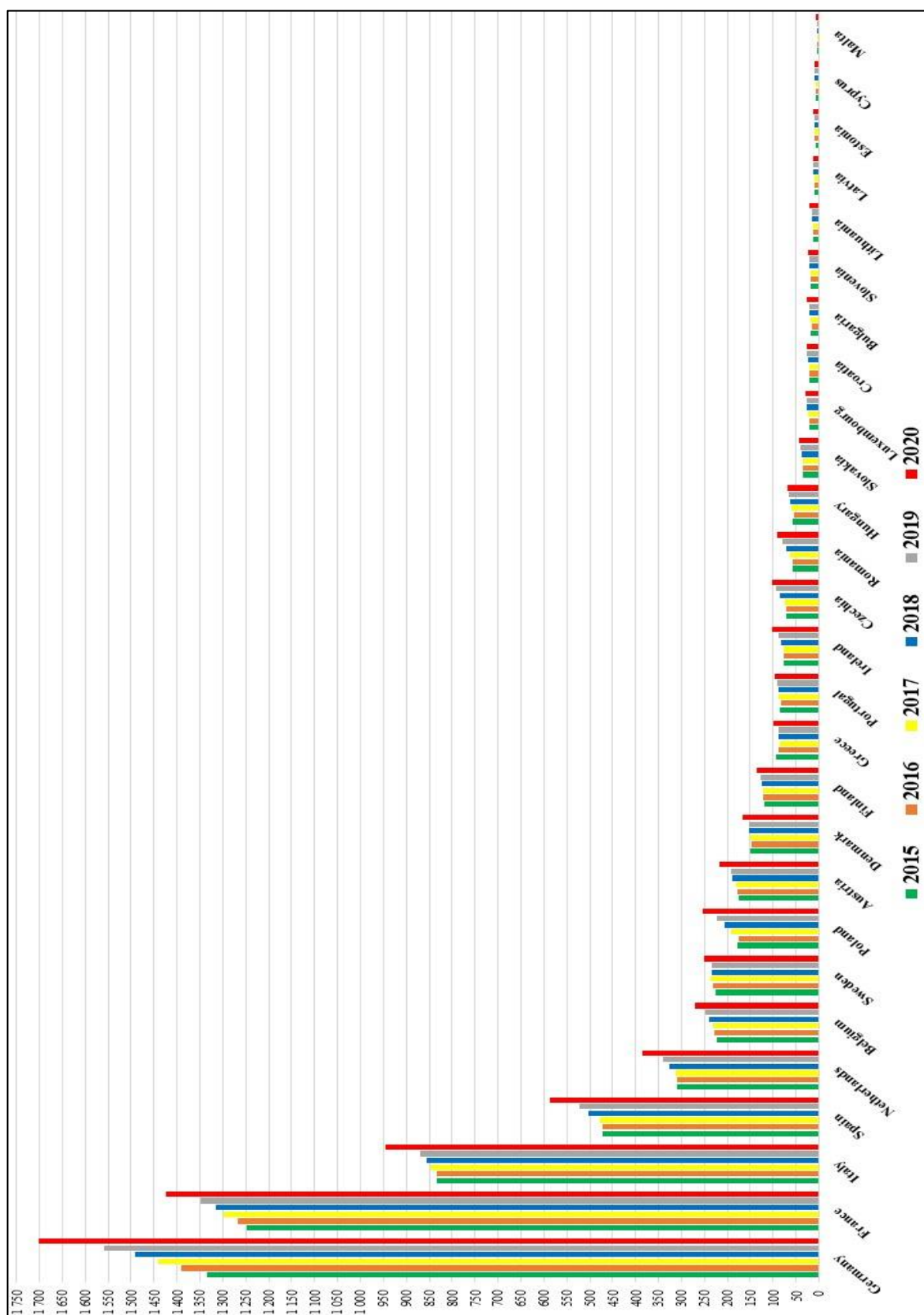
ZOZNAM GRAFOV, TABULIEK A OBRÁZKOV

Graf 1 Priemerná výška výdavkov verejných rozpočtov v krajinách EÚ (2009-2020) ako % HDP	14
Graf 2 Priemerná výška výdavkov verejných rozpočtov v krajinách EÚ (2009-2020) v mld. €	15
Graf 3 Podiel hlavných oblastí politiky vo viacročných finančných rámcoch	35
Graf 4 Čistá pozícia SR v mil. €	38
Graf 5 Celkové príjmy a celkové výdavky štátneho rozpočtu SR 2009-2019 v mil. €	56
Graf 6 Výnosy daní vybraných centrálnou vládou SR v mil. € (2009-2019)	58
Graf 7 Priemerný ročný výnos daní počas rokov 2009-2019 (mil. €)	59
Graf 8 Výnosy spotrebných daní na Slovensku 2009-2019 v mil. €	63
Graf 9 Nedaňové príjmy štátneho rozpočtu SR 2009-2018 v mil. €	65
Graf 10 Výdavky štátneho rozpočtu SR podľa SK COFOG v rokoch 2009-2018 v mil. €	67
Graf 11 Priemerné výdavky štátneho rozpočtu SR (2009-2018) podľa SK COFOG v mil. €	69
Graf 12 Výdavky ministerstiev SR 2009-2019 v mil. €	71
Graf 13 Priemerné výdavky ministerstiev SR 2009-2019 v mil. €	72
Graf 14 Dlh verejnej správy v krajinách V4 2012-2019 (% HDP, mld. €)	76
Graf 15 Dlh verejnej správy SR v rokoch 2012-2020 (ako % HDP)	84
Tabuľka 1 Rozpočet verejnej správy SR	10
Tabuľka 2 Stupne územnej samosprávy a verejných rozpočtov vo vybraných krajinách EÚ (20)	13
Tabuľka 3 Delenie rozpočtovej klasifikácie	17
Tabuľka 4 Druhovú klasifikáciu rozpočtovej klasifikácie	18
Tabuľka 5 Druhovú klasifikáciu rozpočtovej klasifikácie	19
Tabuľka 6 Príjmy a výdavky verejných rozpočtov na SR podľa ekonomickej klasifikácie	20
Tabuľka 7 Daňové príjmy podľa ekonomickej klasifikácie rozpočtovej klasifikácie	21
Tabuľka 8 Nedaňové príjmy podľa ekonomickej klasifikácie rozpočtovej klasifikácie	22
Tabuľka 9 Grantové a transferové príjmy podľa ekonomickej klasifikácie rozpočtovej klasifikácie	24
Tabuľka 10 Funkčná klasifikácia rozpočtovej klasifikácie SK COFOG v členení oddiel a skupina	30
Tabuľka 11 Viacročný finančný rámec EÚ 2014-2020 a 2021-2027	34
Tabuľka 12 Príjmy a výdavky SR v rámci rozpočtu EÚ v mil. €	37

Tabuľka 13 Sadzba dane z pridanej hodnoty na tovary pre rok 2020	60
Tabuľka 14 Sadzba dane z príjmu právnickej osoby (rok 2020).....	61
Tabuľka 15 Sadzba dane z príjmu fyzickej osoby (rok 2020).....	61
Tabuľka 16 Rozdelenie výnosu dane z príjmu fyzických osôb v percentách (%).....	62
Tabuľka 17 Sadzba spotrebných daní na Slovensku (rok 2020)	64
Tabuľka 18 Zákonné limity dlhu verejnej správy SR do roku 2018	80
Tabuľka 19 Zákonné limity dlhu verejnej správy SR po roku 2018	82
Obrázok 1 Schéma vybraných legislatívnych predpisov upravujúcich štátny rozpočet a rozpočet verejnej správy SR	75

ZOZNAM PRÍLOH

Príloha 1 Výška výdavkov verejných rozpočtov v krajinách EÚ počas rokov 2015-2020 v mld. €



Zdroj: Eurostat, 2021



TEÓRIA A PRAX VEREJNÝCH ROZPOČTOV

(Vedecká monografia)

Autor: PhDr. Lukáš Cívik, PhD
Recenzenti: Prof. Ing. Václav Vybíhal, CSc.
doc. PhDr. Ing. Ladislav Mura, PhD., MSc.
Vydavateľ: Univerzita sv. Cyrila a Metoda v Trnave, 2022
Vydanie: Prvé
Počet strán: 101
Forma vydania: CD ROM
Náklad: 100 ks

Prof. Ing. Václav Vybíhal, CSc.

„Vědecká monografie autora Lukáše Cibíka je přínosem pro teorii veřejného sektoru. V knize je ztělesněn široký okruh poznatků, ke kterým autor dospěl v rámci náročného výzkumu, badatelského a pedagogického úsilí a při využití závěrů, ke kterým v dané zájmové oblasti dospěli tuzemské a zejména zahraniční vědecké kapacity.“

doc. PhDr. Ing. Ladislav Mura, PhD., MSc.

„Monografia je vítanou aktuálnou vedeckou literatúrou zahŕňajúcou najnovšie trendy v oblasti verejných rozpočtov a verejných financií. Aktuálnosť vedeckej monografie je možné identifikovať aj v autorovom hodnotení dopadov pandémie Covid-19 na verejné rozpočty a rozpočtovú disciplínu.“

ISBN 978-80-572-0233-2

ÚCMFSV