

SLOVENSKÁ POĽNOHOSPODÁRSKA UNIVERZITA V NITRE

Fakulta európskych štúdií
a regionálneho rozvoja

Ústav európskych politík
a verejnej správy

Ing. Maroš Valach, PhD.
Ing. Michal Cifranič, PhD.

VEREJNÉ FINANČIE A DAŇOVÁ TEÓRIA



Nitra 2022
Vydala Slovenská poľnohospodárska univerzita v Nitre
vo Vydavateľstve SPU

Autori: Ing. Maroš Valach, PhD. (8.47 AH)
Ústav európskych politík a verejnej správy
FEŠRR, SPU v Nitre

Ing. Michal Cifranič, PhD. (1 AH)
Ústav európskych politík a verejnej správy
FEŠRR, SPU v Nitre

Recenzenti: doc. Ing. Milan Fil'a, PhD.
Národné podnikateľské centrum (NPC) Nitra
Slovak Business Agency

Ing. Denisa Hanáčková, PhD.
Ústav európskych politík a verejnej správy
FEŠRR, SPU v Nitre

doc. Ing. Mgr. Ondrej Beňuš, PhD.
Ústav práva
FEŠRR, SPU v Nitre

Schválila rektorka Slovenskej poľnohospodárskej univerzity v Nitre dňa 17. 2. 2022
ako online skriptá pre študentov SPU.

This work is published under the license of the Creative Commons Attribution
NonCommercial 4.0 International Public License (CC BY-NC 4.0).
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>



ISBN 978-80-552-2472-5

Obsah

1 Úvod do problematiky verejných financií	7
1.1 Finančná veda a objekt jej záujmu	8
1.2 Vymedzenie pojmu verejné financie	14
2 Funkcie verejných financií v súčasnej teórii	17
2.1 Alokačná funkcia verejných financií	18
2.2 Distribučná funkcia verejných financií	23
2.3 Stabilizačná funkcia verejných financií	25
2.4 Regulačná funkcia verejných financií	27
3 Priestorový aspekt verejných financií	28
4 Teória fiškálneho federalizmu	31
4.1 Fiškálny federalizmus a alokačná funkcia	32
4.2 Fiškálny federalizmus a distribučná funkcia	34
4.3 Fiškálny federalizmus a stabilizačná funkcia	35
4.4 Modely fiškálneho federalizmu	35
5 Verejné príjmy	40
5.1 Štruktúra verejných príjmov	40
5.2 Faktory ovplyvňujúce veľkosť a štruktúru verejných príjmov	43
5.3 Dane ako zdroj verejných príjmov	44
5.3.1 Priame dane	45
5.3.2 Nepriame dane	46
5.4 Platby na sociálne a zákonné zdravotné poistenie	47
5.5 Mimorozpočtové príjmy	50
6 Daň a daňové náležitosti	52
6.1 História zdaňovania	52
6.1.1 Dane v staroveku	53
6.1.2 Dane v stredoveku	54
6.1.3 Daňové teórie v novoveku – Merkantilizmus a Fyziokratizmus	54
6.1.4 Daňové teórie v novoveku – Liberalizmus a kapitalizmus	55
6.2 Funkcie daní	56
6.3 Členenie daní	57
6.4 Hlavné daňové náležitosti	58
6.5 Vedľajšie daňové náležitosti	60
7 Daňový systém, daňová sústava v SR – definícia, proces reformy daňového systému	63
7.1 Daňová legislatíva	63
7.2 Daňový sústava Slovenskej republiky	64
7.2.1 Zmeny daňovej sústavy SR po roku 1993	65
7.2.2 Daňová reforma 2004	66
7.2.3 Daňové úpravy od roku 2014	70
8 Daň z príjmov Fyzickej osoby	71
8.1 Daňový subjekt	71
8.2 Daňový objekt – predmet dane	71
8.3 Základ dane z príjmov fyzickej osoby	74

8.4 Sadzba dane	75
9 Daň z príjmov Právnickej osoby	78
9.1 Daňový subjekt	78
9.2 Daňový objekt – predmet dane	78
9.3 Základ dane	79
9.4 Sadzba dane	80
10 Nepriame dane	81
10.1 Daň z pridanej hodnoty	81
10.1.1 Predmet dane	81
10.1.2 Daňový subjekt	82
10.1.3 Základ dane	84
10.1.4 Sadzba dane	85
10.2 Selektívne spotrebné dane	86
11 Vývoj harmonizačných procesov daní v EÚ	89
11.1 Harmonizácia daní z príjmov	90
11.2 Harmonizácia dane z pridanej hodnoty	92
12 Verejné výdavky	97
12.1 Členenie verejných výdavkov	98
12.2 Faktory ovplyvňujúce výšku verejných výdavkov	100
12.3 Ukazovatele rastu verejných výdavkov	101
12.4 Modely rastu verejných výdavkov	102
12.4.1 Vývojový model rastu verejných výdavkov	102
12.4.2 Model rastu verejných výdavkov založený na Wagnerovom zákone rastúcich verejných výdavkov	103
12.4.3 Peacockov a Wisemanov klasický model rastu verejných výdavkov	103
13 Rovnováha, resp. nerovnováha verejných financií	104
13.1 Faktory ovplyvňujúce vznik fiškálnej nerovnováhy	105
13.2 Typy schodkov (deficitov)	107
13.3 Dôsledky schodku	108
13.4 Spôsoby financovania schodku	109
13.5 Podstata verejného dlhu	110
13.5.1 Príčiny verejného dlhu	111
13.5.2 Druhy verejného dlhu	111
14 Štátny rozpočet – príjmy, výdavky	113
14.1 Rozpočtová klasifikácia	114
14.2 Proces tvorby štátneho rozpočtu	118
14.3 Rozpočtové zásady	119

Zoznam obrázkov

Obrázok 1 Postavenie verejných financií v systéme vedných disciplín.....	9
Obrázok 2 Postavenie verejných financií v systéme vedných disciplín.....	13
Obrázok 3 Vertikálny a horizontálny línia systému verejných financií.....	28
Obrázok 4 Schéma centralizovaného modelu fiškálneho federalizmu	37
Obrázok 5 Schéma decentralizovaného modelu fiškálneho federalizmu.....	38
Obrázok 6 Schéma kombinovaného modelu fiškálneho federalizmu	39
Obrázok 7 Členenie príjmov podľa návratnosti, potrieb ktoré zabezpečujú a spôsobu výberu....	42
Obrázok 8 Štruktúra daňovej sústavy SR medzi rokmi 1993 – 2004	66

Zoznam tabuliek

Tabuľka 1 Priradenie daní jednotlivým vládny úrovniám podľa Musgrava.....	34
Tabuľka 2 Štruktúra daňovej sústavy SR po roku 2004.....	70
Tabuľka 3 Prehľad spotrebných daní a ich legislatívnej úpravy.....	87
Tabuľka 4 Príjmy podľa ekonomickej klasifikácie	116
Tabuľka 5 Výdavky podľa ekonomickej klasifikácie	117
Tabuľka 6 Finančné operácie podľa ekonomickej klasifikácie.....	117

Úvod

Verejné financie sa týkajú každého občana – či už prostredníctvom daní, s ktorými sa stretávame napríklad vo forme dane z pridanej hodnoty pri bežnom nákupe, alebo pri spotrebe služieb či verejných statkov zabezpečovaných štátom, alebo pri rôznych typoch transferov poskytovaných domácnostiam a firmám. Verejnou voľbou rozhodujeme o produkcii verejných statkov a teda i veľkosti verejného sektora, ktorý je úplne alebo čiastočne financovaný z verejných financií.

Verejné financie možno označiť ako finančné vzťahy, ktoré vznikajú v súvislosti s činnosťou štátu, pretože štát má také postavenie medzi ostatnými ekonomickými subjektami, ktoré umožňuje ovplyvňovať rozhodovanie a chovanie ostatných ekonomických subjektov.

Podniky získavajú peňažné prostriedky pri realizácii produkcie tovarov a služieb a používajú ich k tvorbe vlastných peňažných fondov a úhrade záväzkov voči štátu. Podniky môžu využívať aj úvery, výnimočne dotácie a subvencie od štátu.

Domácnosti získavajú peňažné dôchodky vo forme platu, podielu na zisku, sociálnych dôchodkov a dávok, výnosov z kapitálového majetku. Peňažné dôchodky domácností sa vyplácajú z peňažných fondov podnikov a štátu. Svoje peňažné prostriedky používajú predovšetkým k nákupu tovaru a služieb, k úhrade svojich daňových povinností, poplatkov, poistného.

Štát využíva k tvorbe svojich peňažných fondov hlavne dane a poplatky, môže použiť aj úvery. Prostredníctvom týchto nástrojov štát vytvára štátny rozpočet alebo peňažné fondy.

Verejné financie sú dôležitým ukazovateľom, ktorý naznačuje charakter hospodárskej politiky štátu. Ideálny stav nastáva, ak sú verejné financie v rovnováhe alebo prebytku. Ak sú verejné financie v deficite, tzn. že krajina minie viac, ako dokáže získať z príjmov, pre ekonomiku to nemusí byť problémom, ak využije tento schodok na niečo, čo podnieti hospodársky rast.

Vysokoškolské skriptá Verejné financie a daňová teória sú predovšetkým určené pre študentov Fakulty európskych štúdií a regionálneho rozvoja, bakalárskych študijných programov Regionálny rozvoj a politiky EÚ a Rozvoj vidieka a vidieckeho turizmu. Cieľom skrípt je poskytnúť komplexný pohľad na systém verejných financií a význam daní, ako najdôležitejšieho zdroja verejných príjmov.

1 Úvod do problematiky verejných financií

Medved' et al. (2007) uvádzajú, že **financie** môžeme definovať ako sústavu ekonomických vzťahov, ktoré nadobúdajú formu peňažných operácií, pomocou ktorých sa tvorí, rozdeľuje a používa peňažná masa v ekonomike tak, aby došlo k rozdeleniu a znovurozdeleniu hrubého domáceho produktu a tým k jeho realizácii.

Financie je možné vysvetliť z pohľadu objektívnej a subjektívnej stránky. **Objektívna stránka financií** popisuje financie ako sprostredkovanie tovarovej výmeny medzi subjektmi na trhu, vysvetľuje dôvod ich existencie a úlohy, ktoré plnia. Ďalej pod objektívnou stránkou financií chápeme, že je to peňažná operácia s reálnymi peniazmi, ktorá tiež predstavuje produkciu statkov v národnom hospodárstve podnikateľskými subjektmi, ich oceňovanie v peňažných jednotkách a konfrontáciu ponuky (produkcie ocenennej v peňažných jednotkách) a dopytu (sumy peňažných jednotiek, ktoré má spotrebiteľ k dispozícii). Táto stránka financií je zároveň označovaná ako primárna (prvotná) finančná činnosť (Serenčes, 2012).

Subjektívna stránka financií je považovaná za sekundárnu finančnú činnosť vychádzajúcu z objektívnej stránky, ktorá popisuje riadiace a organizačné vzťahy súvisiace s financiami. Subjektívna stránka financií ďalej rieši otázky uskutočňovania tvorby, rozdeľovania a používania peňažnej masy. Okrem toho vzniká na základe projektovania, prognózy a kontroly objektívnej finančnej činnosti, a jej súčasťou je finančná politika, finančné právo, finančná sústava, finančná kontrola, organizovanie, evidencia a projektovanie finančnej činnosti a zároveň aj finančná veda. Na rozdiel od objektívnej stránky financií, ktorá predstavuje peňažné operácie s reálnymi peniazmi, tak subjektívna stránka financií pracuje s ideálnymi peniazmi (Koščo, 2004).

Samotné financie je možné členiť z viacerých hľadísk. Jedným z nich je členenie vychádzajúce z rozdelenia národného hospodárstva na ekonomické sektory. Podľa tohto hľadiska sa financie členia na:

- **verejné financie** – kde patria všetky peňažné operácie vo verejnom sektore,
- **podnikové financie** – zahŕňajú peňažné operácie, prostredníctvom ktorých sa presúva peňažná zásoba v podnikovom sektore. Cieľom tohto sektora je dosahovať zisk, ktorý sa neskôr ďalej prerozdeľuje.
- **medzinárodné financie** – predstavujúce peňažné operácie, ktoré prebiehajú medzi domácimi a zahraničnými ekonomickými subjektmi,
- **financie obyvateľstva** – predstavujú finančné transakcie všetkých obyvateľov ako spotrebiteľov.

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

Počas celej histórie ľudia hľadali systém, ktorý by bol pre nich čo najviac efektívny a umožňoval im dosahovať maximálny úžitok s využitím existujúcich zdrojov. Zásadnou sa stala otázka alokácie a prerozdelenia dostupných zdrojov. Od prvotných primitívnych riešení pomocou zvykov a tradícií sa postupným rozvojom spoločnosti v novoveku vykryštalizovali dva dominantné

ekonomické systémy, ktoré riešili alokáciu zdrojov danej spoločnosti. Časom sa ukázalo, že trhovú sústavu je najlepší, ktorý existuje pre efektívnu alokáciu.

Ucelená teória verejných financií sa rozvíjala od konca 19. storočia. Problematika verejných financií sa dostala do popredia ekonómov v súvislosti s kritikou trhového systému, ktorý vinili za nespravodlivé rozdelenie bohatstva v spoločnosti, čo sa prejavilo sociálnymi disproporciami. Analyzovanie a štúdium verejných financií zažilo prvotný rozmach najmä v období Veľkej hospodárskej krízy. Predstavitelia vlád sa snažili riešiť negatívnu hospodársku a sociálnu situáciu veľkými štátnymi zákazkami. S tým sa objavila potreba efektívnej alokácie finančných prostriedkov zo štátneho rozpočtu, ktorá tvorí integrálnu súčasť teórie verejných financií (Cívik, 2020).

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

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

V druhej polovici 20. storočia bola teória verejných financií doplnená o teóriu verejnej voľby a o teóriu fiškálneho federalizmu. Na vývoj verejných financií a využívanie nástrojov verejných financií mali vplyv zmeny v postavení a úlohách štátu a územnej samosprávy. Na každú činnosť je nutné, aby štát zabezpečil potrebné finančné prostriedky, ktoré sa získavajú predovšetkým z daní. Na rozdiel od súkromnej alokácie zdrojov sa vo verejných financiách o zdrojoch financovania potrieb rozhoduje kolektívne.

1.1 Finančná veda a objekt jej záujmu

Vývojom ľudskej spoločnosti sa prehľbovali teoretické poznatky v ekonomickej vede a zároveň vznikali nové vedné disciplíny. V rámci ekonomickej vedy je významná práve finančná veda, ktorú možno definovať ako vednú disciplínu zaoberajúcu sa objektívnou stránkou financií a tiež vzťahmi medzi objektívnou a subjektívnou stránkou financií (Serenčák, 2012).

Finančná veda je súborný vedný odbor, ktorý teoreticky skúma ekonomiku štátnych financií a rozdelenie daňového bremena, finančné právo, finančnú matematiku, finančnú štatistiku a dejiny finančných sústav; ekonomiku financií, ktorá teoreticky skúma spôsoby obstarávania a používania štátnych finančných prostriedkov na plnenie úloh štátu, najmä vydržovanie úradníckeho aparátu, armády a pod., ovplyvňovanie konjunktúry opatreniami finančnej politiky.

Podľa Siváka (2007) možno finančnú vedu v širšom zmysle slova definovať ako vednú disciplínu, ktorej predmetom skúmania sú financie:

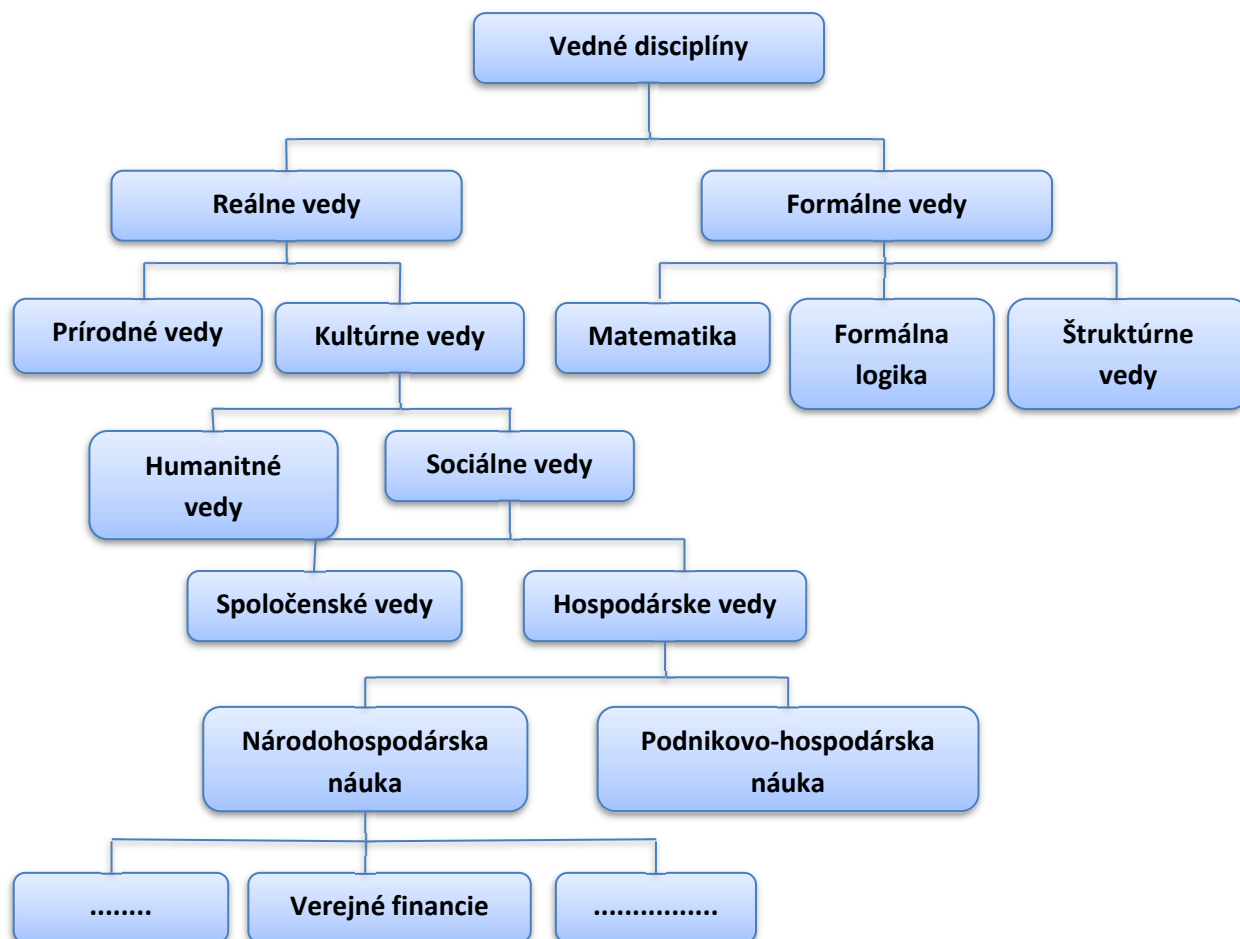
- štátu,
- podniku,
- obyvateľstva.

Všeobecne platí, že prioritnou sférou záujmu finančnej vedy sú ekonomické aktivity štátu. Vyplyva to predovšetkým z toho, že na jednej strane súkromné podnikateľské subjekty v určitých oblastiach nechcú, alebo nemôžu v spoločnosti uspokojivo zabezpečiť všetky potrebné statky a na druhej strane príslušné štátne zásahy môžu vo veľkej miere zmeniť rámcové podmienky

pre ekonomické aktivity skromného sektora. Okrem toho štát svojou účasťou na trhu môže výrazne ovplyvňovať podmienky fungovania trhu.

Aj vzhľadom na uvedené skutočnosti chápeme finančnú vedu v užšom zmysle slova ako vedu zameranú najmä na financie štátu, tzn. na verejné financie.

Verejné financie sú predmetom skúmania hospodárskych vied a v rámci nich konkrétne národohospodárskych vied (obr. 1).



Obrázok 1 Postavenie verejných financií v systéme vedných disciplín

Zdroj: Dickertmann – Ggelbhaar, 2000

Vedecký výklad hospodárenia štátu a verejných financií nie je však výlučne doménou hospodárskych a národohospodárskych vedných disciplín. Komplexný pohľad na problematiku verejných financií možno získať zohľadnením vedeckých poznatkov aj z iných relevantných vedných odborov, ktoré pri poznávaní a hodnotení hospodárenia štátu využívajú špecifické metódy.

Oblasť verejných financií je objektom záujmu aj iných vedných disciplín, ako napríklad:

- **Štatistika a ekonometria** sa zameriavajú na získavanie a analýzu kvantifikovaných údajov o verejných financiách, pričom využívajú štatistické a ekonometrické metódy.
- Vzťah verejných financií k **podnikovo-hospodárskym vedám** vyplýva predovšetkým zo zdaňovania podnikov ako jedného z hlavných zdrojov príjmov verejných financií. Podnikovo-hospodárske vedy sa v rámci verejných financií obvykle zameriavajú

na čiastkové aspekty verejných financií. Takým je napríklad daňovníctvo, kde je konkrétnym cieľom analýza daňových zákonov relevantných na realizáciu podnikových cieľov. Riešenie problematiky verejných financií musí byť komplexné, a preto je potrebné, aby bolo podnikovo-hospodárske hľadisko analyzované aj v kontexte makroekonomických súvislostí verejných financií. Okrem toho sa verejné financie nezaoberajú výlučne daňami, ktoré platia podnikateľské subjekty v konkrétnom národnom hospodárstve, ale z hľadiska možnosti tvorby a zmien daňového zaťaženia podnikateľských subjektov vo vzťahu k verejným príjmom pozornosť venujú aj daňovej praxi v iných krajinách.

- **Právne vedy** sú pre verejné financie mimoriadne dôležité, pretože pôsobnosť relevantných inštitúcií, ktoré majú v správe verejné financie, je definovaná príslušnými právnymi normami, ich interpretáciou a dodržiavaním. Podobne presadzovanie fiškálnej politiky štátu do hospodárskej praxe je možné len prostredníctvom zodpovedajúcich zákonov, nariadení, vyhlášok, predpisov, smerníc a pod..
- V problematike verejných financií sa výrazne prejavujú aj politické a sociologické hľadiská, z čoho vyplýva aj úzky vzťah verejných financií k **sociológii a k politickým vedám**. Sociológia analyzuje sily skupinového správania a ich vplyv na verejné financie, napríklad z hľadiska zloženia parlamentu, parlamentných a iných výborov, vplyvu záujmových skupín, prevládajúcich názorov a pod. Politický charakter procesu určenia verejných výdavkov a príjmov je evidentný, a aj preto ekonomická analýza verejných financií objektívne nepostačuje.
- Z hľadiska problematiky verejných financií majú význam aj poznatky z oblasti **psychológie**. Tie sú dôležité vtedy, keď je napríklad potrebné zabezpečiť spoločenskú akceptáciu finančných aktivít štátu (Sivák, 2007).

Predmetom záujmu finančnej vedy vo vzťahu k verejným financiám tak v minulosti, ako aj v súčasnosti sú tie oblasti, ktoré zvyčajne patria v každom štáte medzi najproblematickejšie. Ide o riešenie nasledujúcich problémov:

- **problém alokácie**, tzn. ako zabezpečiť maximálny blahobyť pre občanov rozdelením obmedzeného množstva statkov,
- **problém distribúcie**, tzn. akým spôsobom môže štát účinne a hospodárne zabezpečiť rozdelenie bohatstva jednotlivcom podľa politicky predurčených predstáv spravodlivosti,
- **problém stabilizačný**, tzn. akým spôsobom a s využitím akých nástrojov môže štát vplývať na konjunktúrny cyklus, a tým ovplyvniť prípadný nepriaznivý vývoj makroekonomickej situácie.

Tieto problémy verejných financií, tzn. riešenie otázok alokácie, distribúcie a stabilizácie, sú podstatou tzv. **funkčnej definície** finančnej vedy podľa R. A. Musgravea. Definovanie finančnej vedy podľa tohto prístupu je založené na skutočnosti, že verejné financie sa hospodárením verejného sektora zaoberajú veľmi podrobne a že tieto aktivity sa analyzujú a hodnotia ako systém, t. j. vo vzájomnej interakcii politiky, ekonomiky a sociálneho systému.

Z uvedeného vyplývajú dve základné úlohy finančnej vedy:

1. zdôvodňovať oprávnenosť štátnych aktivít,
2. zisťovať dôsledky verejných príjmov a verejných výdavkov a ich vplyv na iné makroekonomické veličiny.

V závislosti od toho, ktorá zo spomenutých úloh je preferovaná, sa finančná veda v súčasnosti rozvíja v dvoch základných smeroch, a to ako:

- pozitívna finančná veda,
- normatívna finančná veda.

Pozitívna finančná veda je zameraná na formulovanie systematických výrokov o verejných financiách. Skúma verejné financie také, aké sú. Pozitívna finančná veda využíva štyri základné prístupy:

- historicko-deskriptívny,
- sociologicko-ekonomický,
- teoreticko-deduktívny,
- ekonometrický.

Historicko-deskriptívny prístup znamená sústredenie sa na systematickú analýzu vývoja verejných financií, t. j. skúmanie vývoja verejných príjmov a verejných výdavkov absolútne a relatívne, napríklad v pomere k hrubému domácomu produktu. Osobitne dôležité sú vedecké poznatky získané z analýzy štrukturálneho vývoja verejných príjmov a verejných výdavkov, tzn. z ich členenia na jednotlivé druhy. Tento prístup bol determinovaný predovšetkým Wagnerovým zákonom, podľa ktorého sprievodným javom ekonomického rozvoja je zvyšovanie podielu verejných výdavkov na národnom dôchodku.

Pri **sociologicko-ekonomickom prístupe** je zámerom vysvetliť vývoj ekonomiky z hľadiska pôsobenia spoločenských síl. Preto sa analyzuje napríklad zloženie parlamentu a parlamentných výborov, vplyv jednotlivých záujmových skupín alebo prevládajúcich názorov na vývoj ekonomiky. Využívajú sa pritom aj poznatky zo sociológie a politických vied.

Teoreticko-deduktívny prístup je zameraný na všeobecné vyhlásenia o závislostiach medzi jednotlivými makroekonomickými veličinami. Vychádza z formulovania relevantných predpokladov, napr. o cieľoch fiškálnej politiky, správaní spotrebiteľov, podmienkach výroby a pod.. Na preukázanie účinnosti vybraných nástrojov fiškálnej politiky a na znázornenie účinkov verejných príjmov a výdavkov napríklad na ceny, výrobu a zamestnanosť sa zvyčajne využívajú abstraktné modely ekonomickej teórie.

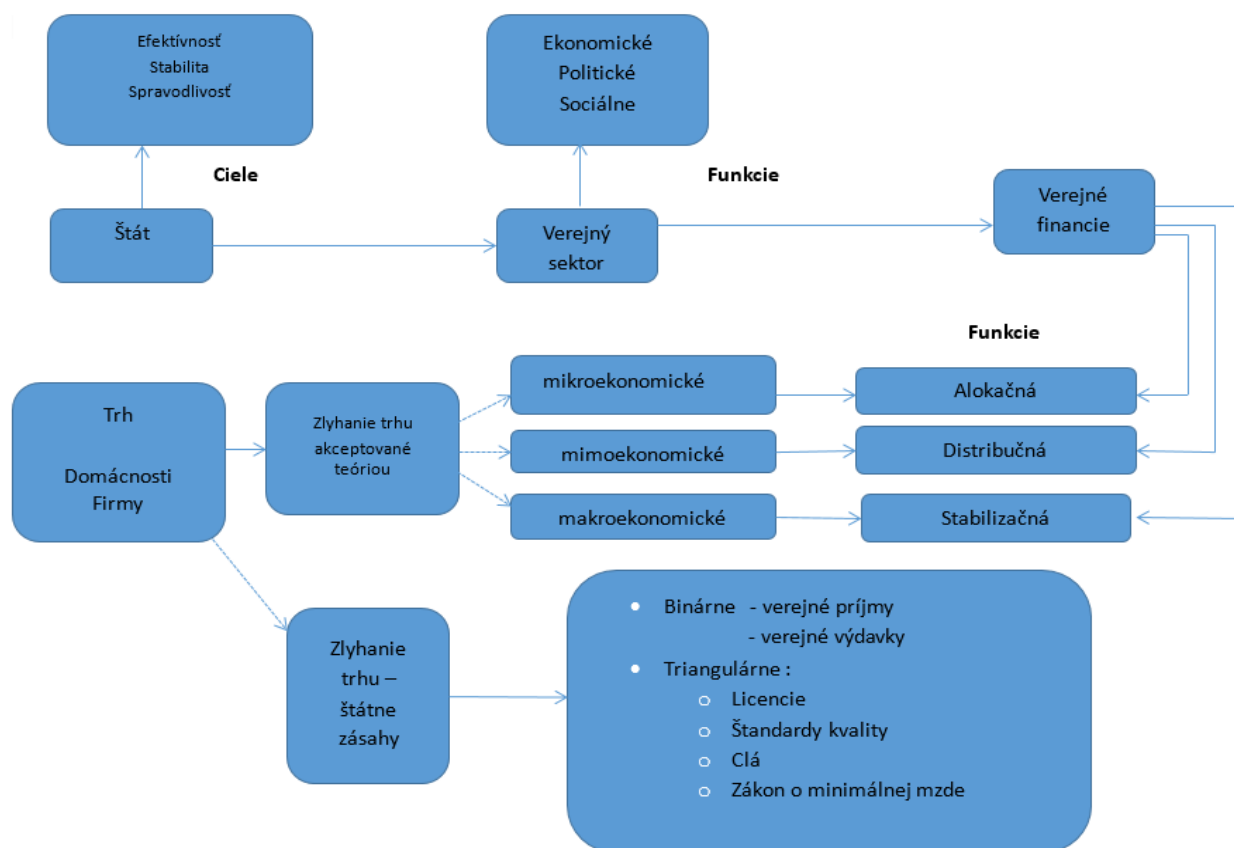
Ekonometrický prístup znamená pomocou vhodných ekonometrických testovacích a odhadovacích metód zistiť, do akej miery teoretické modely správne vyjadrujú súvislosti medzi veličinami v konkrétnych situáciách a či sú tieto modely spoľahlivé (napr. či zdanenie príjmov má skutočne vplyv na ponuku práce domácností, alebo či verejné výdavky financované úvermi ovplyvňujú agregátny dopyt).

Pre **normatívnu finančnú vedu** je charakteristické formulovanie cieľov ekonomickej činnosti a odporúčenie optimálnych ekonomických nástrojov na ich dosiahnutie. Takými sú napríklad zásady zostavovania rozpočtu alebo princípy zdaňovania. Predmetom skúmania je to, ako by mala vyzerat' činnosť štátu, aby spĺňala určité normy a ciele, ktorých definícia patrí k normatívnej analýze. V poslednom čase sa do popredia v normatívnej finančnej vede dostáva otázka, ako sa majú využiť finančno-politické nástroje s cieľom zvýšiť efektívnosť alokácie.

Základom fungovania každej modernej demokratickej spoločnosti je efektívny trhový mechanizmus, v rámci ktorého dochádza k vzájomným vzťahom medzi dvoma základnými subjektmi trhu – domácnosťami a firmami. Tieto vzťahy, založené na princípoch ekvivalencie, rovnováhy dopytu a ponuky tak tvoria základ existencie súkromných financií. Na druhej strane štát ako inštitúcia reprezentujúca „verejné blaho“ predstavuje protipól trhu, pričom jeho vecné pôsobenie je determinované jeho základnými cieľmi, ktorými sú **zabezpečenie efektívnosti, spravodlivosti a stability** (niektorí teoretici považujú za subjekt trhového mechanizmu aj štát, pretože vstupuje do trhových vzťahov ako spotrebiteľ, ale aj ako výrobca). Existencia štátu determinuje existenciu verejných financií.

Priestor pôsobenia subjektov trhového mechanizmu možno označiť aj ako národné hospodárstvo. Členení národného hospodárstva poznáme niekoľko, kritériami členenia sú napríklad odvetvový princíp (odvetvia výroby a odvetvia služieb), sektorový princíp (primárny, sekundárny, terciárny, kvartérny a kvintárny sektor) alebo princíp prevádzky a financovania národného hospodárstva (ziskový a neziskový sektor). Štát (hlavný predstaviteľ verejného sektora) je reprezentovaný verejnou vládou na rôznych vládnych úrovniach.

Existencia verejného sektora sa zdôvodňuje mikroekonomickými, mimoeekonomickými a makroekonomickými zlyhaniami trhového mechanizmu (obr. 2).



Obrázok 2 Postavenie verejných financií v systéme vedných disciplín
Zdroj: Sivák, 2007

Z obrázku 2 vyplývajú nasledujúce skutočnosti:

1. Jedným z nástrojov štátu na zabezpečenie stanovených (ekonomických, sociálnych a politických) cieľov je verejný sektor.
2. Teória akceptovala zdôvodnenia existencie verejného sektora mikro-, mimo- a makroekonomickými zlyhaniami trhového mechanizmu.
3. Mikroekonomické dôvody súvisia so zlyhaním alokačného mechanizmu, ktorého prejavmi sú existencia verejných statkov, externalít, nedokonalkej konkurencie a nedostatok informácií. Tieto zlyhania determinujú existenciu alokačnej funkcie verejných financií.
4. Mimoekonomické zlyhania trhového mechanizmu sú zapríčinené nerovnomerným rozdeľovaním dôchodkov v nadväznosti na chápanie rovnosti, resp. spravodlivosti v tom-ktorom systéme. Od týchto zlyhaní sa odvodzuje nevyhnutnosť distribučnej (redistribučnej) funkcie verejných financií.
5. Stabilizačná funkcia verejných financií je determinovaná makroekonomickými zlyhaniami pri zabezpečovaní makroekonomických agregátov.

1.2 Vymedzenie pojmu verejné financie

Samotným pojmom verejné financie sa zaoberá množstvo autorov, a preto ani nie je možné jednoznačne určiť ich všeobecnú definíciu, ku ktorej by dospela finančná veda. Pre lepšie pochopenie verejných financií je preto dôležité vymedzenie kategórie verejného sektora, pre ktorý sa používajú štyri základné rozmery a to:

- verejné financie,
- verejná správa,
- verejná voľba,
- verejná kontrola.

Podľa Streckovej (2008) verejný sektor je časť národného hospodárstva, je financovaný z verejných financií, riadený a spravovaný verejnou správou, rozhoduje sa v ňom verejnou voľbou a podlieha verejnej kontrole. Verejné financie predstavujú sústavu špecifických finančných vzťahov a operácií, ktoré prebiehajú v ekonomickom systéme medzi jednotlivými vládňymi úrovňami navzájom alebo medzi verejnou vládou na jednej strane a ostatnými subjektmi ekonomiky, občanmi, domácnosťami, firmami, neziskovými organizáciami na druhej strane (Beňová et al., 2007). Tieto vzťahy sú založené na princípoch obligatórnosti a nenávratnosti.

Verejné financie – sústava ekonomických vzťahov, ktorá má formu peňažných operácií prostredníctvom ktorých sa tvorí, používa a rozdeľuje peňažná masa v orgánoch, organizáciách a inštitúciách verejného sektora.

Verejné financie môžeme charakterizovať ako súhrn vzťahov medzi ekonomickými subjektmi, prostredníctvom ktorých sa prerozdeľujú peňažné prostriedky za účelom zabezpečovania fungovania verejného sektora, uspokojenia spoločných potrieb obyvateľstva pri uplatnení zásady nenávratnosti, jednostrannosti a vynútenosti (Borzová et al., 1997).

Verejné financie predstavujú práve tú časť zdrojov ekonomiky, ktoré verejný sektor vyberá od ekonomických subjektov vo forme daní a poplatkov a prerozdeľuje ich s cieľom zabezpečiť plnenie verejných služieb a nákup verejných výdavkov. Teda sú súhrnom všetkých peňažných operácií orgánov a organizácií verejného sektora, prostredníctvom ktorých dochádza k zmene peňažnej zásoby. Verejná vláda tak uspokojuje požiadavky verejného sektora práve verejnými financiami.

Spoločným znakom definícii verejných financií je, že sú to peňažné vzťahy alebo peňažné operácie súvisiace s tvorbou, rozdeľovaním a používaním peňažných fondov spojených s činnosťou verejných inštitúcií.

Zmyslom verejných financií je tvorenie verejných finančných fondov a to prostredníctvom výnosov z daní a prerozdeľovania týchto fondov tak, aby boli zabezpečené verejné statky čo najefektívnejšie a aby sa do určitej miery zmiernili sociálne nerovnosti (Černohorský, 2011).

Verejné financie možno podľa Hraškovej (2012) charakterizovať z hľadiska:

1. **Makroekonomického**, ktoré predstavuje celkovú úlohu verejných financií v štruktúre národného hospodárstva. Zahŕňa problémy vývoja ekonomiky ako sú otázka nezamestnanosti, stabilita cenovej hladiny, vyrovnanosť platobnej bilancie a pod..

2. **Mikroekonomického**, ktoré obsahuje otázky správania sa mikroekonomických subjektov a to pod vplyvom zdanenia, vývoja cien, inflácie a pod..
3. **Vzťahového**, ktoré vymedzuje verejné financie ako peňažné vzťahy vznikajúce v súvislosti s tvorbou, rozdeľovaním a používaním peňažných fondov spojených s činnosťou verejných inštitúcií. V rámci vzťahového hľadiska sa verejné financie považujú za:
 - **nenávratné**, čo znamená, že verejné príjmy sa rozdeľujú tak, že rozpočtové príjmy sa nemusia vrátiť;
 - **jednostranné**, čo verejné financie rozdeľujú tak, že subjekt, ktorý dostáva peňažné rozpočtové prostriedky nemusí za získané prostriedky dať žiadnu finančnú ani inú protihodnotu, pričom niektorí autori tvrdia, že tu ide o princíp **neekvivalentnosti** verejných financií;
 - **vynútené**, čo znamená, že finančné vzťahy vo verejných financiách majú oporu v zákone a teda majú zákonný charakter a štát si môže vynútiť ich plnenie. Ide tu o princíp **nedobrovoľnosti**.
4. Z hľadiska **fondov** sú verejné financie považované za sumu peňažných prostriedkov v danom rozpočte za celé jedno rozpočtové obdobie, teda jeden rozpočtový rok. Rozpočtové fondy môžu byť:
 - centralizované – napr. štátny alebo federálny centralizovaný peňažný fond utváraný prostredníctvom štátneho alebo federálneho rozpočtu,
 - decentralizované – napr. obecný alebo mestský fond, ktorý sa vytvára prostredníctvom obecného alebo mestského rozpočtu.
5. Z hľadiska **rozpočtovej sústavy** sú verejné financie sústava rozpočtov, ktorú tvoria:
 - ústredný rozpočet,
 - miestne rozpočty,
 - rozpočty štátnych účelových fondov,
 - rozpočty štátnych podnikov a organizácií.

V porovnaní s ostatnými finančnými vzťahmi, ktoré sa odohrávajú v rámci bežných obchodných, úverových alebo poisťovacích transakcií a kde platí princíp „niečo za niečo“ sa vo verejných financiách prejavujú určité špecifiká a táto zásada tu neplatí. Naopak platí, že jednotliviec, firma alebo iný subjekt je donútený prispievať štátnym autoritám, bez toho, aby mal zaručené, že obdrží zodpovedajúci objem verejných statkov či transferov. Niektoré subjekty majú možnosť prostredníctvom politického procesu ovplyvňovať rozhodovanie o verejných príjmoch a verejných výdajoch. Existujú rôzne argumenty „pre“ verejné financovanie, ale tiež „proti“. Najsilnejším argumentom proti verejnému financovaniu je tzv. zlyhanie vlády. Príčiny môžu byť:

- obtiažny odhad dopadov štátnych opatrení a problém časového omeškania,
- obmedzená možnosť kontroly realizácie a dôsledkov opatrení (Hamerníková, 2010).

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

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

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

- verejným zabezpečením verejných statkov a služieb (produkcia a poskytovanie);
- stimuláciou ekonomických subjektov k určitému chovaniu prostredníctvom verejných financií a ich nástrojov (dotácie, pokuty, dane).

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

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

- Aká veľká časť verejných statkov sa bude rozdeľovať?
- Aká veľká bude redistribúcia dôchodkov a bohatstva?
- Aký veľký objem prostriedkov bude z týchto dôvodov odčerpaný zo súkromného sektora do verejného sektora?

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

2 Funkcie verejných financií v súčasnej teórii

Úloha verejných financií by mala spočívať v:

- 1) podpore konkurencie v oblastiach, kde existuje predpoklad efektívnej alokácie zdrojov trhovým mechanizmom,
- 2) regulácii prirodzených monopolov, kde by konkurencia bola neefektívna,
- 3) štátnych zásahoch do fungovania trhového mechanizmu v prípade externalít,
- 4) riešení dôchodkovej nerovnosti,
- 5) zabezpečení právnej ochrany individuálnych práv, slobôd a majetku svojich občanov.

Tieto úlohy štátu sú vnímané na mikroekonomickej úrovni, preto sa medzi nimi neobjavuje úloha makroekonomickej stabilizácie. Medzi dôvody pre realizáciu štátnych intervencií patria:

- trh pri obmedzenej alebo neexistujúcej konkurencii nie vždy dokáže efektívne alokovať zdroje,
- bez existencie právneho prostredia nie je možné zabezpečiť efektívne fungovanie trhu,
- trhové rozhodnutia neobsahujú sociálne hodnoty a pritom hrajú dôležitú hodnotu pri určovaní zamestnanosti, cien a ekonomického rastu.

S pojmom verejné financie úzko súvisia ich funkcie. Tvoria neodmysliteľnú súčasť problematiky, pretože je v nich obsiahnutá podstata a význam peňažných vzťahov v danom vládnom systéme.

V odbornej ekonomickej literatúre sa najčastejšie stretávame s týmito funkciami verejných financií:

- alokačná,
- (re)distribučná,
- stabilizačná,
- regulačná.

Petrenka a Sobek (2004) uvádzajú: „Alokačná funkcia verejných financií vyplýva z toho, že určité tovary, ktoré označujeme ako sociálne tovary, nemožno zabezpečiť prostredníctvom trhového mechanizmu (čiže medzi spotrebiteľom a výrobcom), resp. trh zlyháva”. Distribučná funkcia je zdôvodnená takto: „...na účel plnenia svojich funkcií musí štát prostredníctvom verejných financií vykonávať istú distribúciu dôchodkov. Využíva na to napr. daňovú, dotačnú, subvenčnú, sociálnu, colnú politiku atď. ... Stabilizačná funkcia verejných financií vyplýva z ich pôsobenia ako nástroja makroekonomickej politiky”.

Beňová (2005) uvádza mierne pozmenené vymedzenie funkcií verejných financií: „Alokačná funkcia – táto funkcia verejných financií vychádza z toho, že určité statky a služby nemožno zabezpečiť prostredníctvom trhového mechanizmu, lebo tu trh zlyháva. Distribučná funkcia – táto funkcia verejných financií znamená proces rozdeľovania (dôchodkov, bohatstva a pod.) vzhľadom na ciele spoločnosti, a čo štát považuje za spravodlivé a efektívne, pričom je nutné súčasne sledovať, aké zmeny proces rozdeľovania vyvoláva. Stabilizačná funkcia verejných financií vyplýva z ich pôsobenia ako jedného z nástrojov makroekonomickej politiky.”

Alokačná funkcia vyplýva z existencie nedokonalosti trhu a trhového mechanizmu. Zabezpečenie verejných statkov a rozdelenie zdrojov medzi produkciu súkromných a verejných statkov sú teda hlavnou náplňou alokačnej funkcie verejných financií. Zásahy do rozdeľovania sleduje distribučná funkcia verejných financií. Cieľom rovnomernejšieho rozdelenia dôchodkov je predovšetkým

znižovať sociálne rozdiely. Na dosiahnutie týchto cieľov (vysoká zamestnanosť, cenová stabilita a spoločensky žiaduca miera ekonomického rastu) sú nevyhnutné zásahy vlády, ktoré tvoria obsah stabilizačnej funkcie verejných financií.

Strečková a Malý (2008) vymedzujú funkcie takto: „alokačná ... v rámci tejto funkcie rozhodujú jednotlivé vládne úrovne o tom, aké bude celkové použitie k disponibilných zdrojov – koľko pripadne na produkciu súkromných statkov a koľko na produkciu verejných statkov. Distribučná funkcia súvisí s riešením otázky, čo spoločnosť považuje za spravodlivé rozdelenie dôchodkov a majetku”. Pod stabilizačnou funkciou sa píše: „verejné financie, resp. rozpočtová politika, sa tiež používajú na zaistenie vysokej úrovne zamestnanosti, stability cenovej hladiny, ekonomického rastu či vyrovnanosti platobnej bilancie”.

Šelešovský a Bakoš (2004) uvádzajú: „Prostredníctvom alokačnej funkcie jednotlivé fiškálne úrovne rozhodujú o tom, ako budú použité disponibilné verejné zdroje. Distribučná funkcia sa prejavuje rozdeľovaním a prerozdeľovaním dôchodkov (národného dôchodku, hrubého domáceho produktu). Stabilizačná funkcia sa prejavuje v zaistení základných cieľov hospodárskej politiky (tzv. magický štvoruholník)”.

Podľa Pekovej (2005): „Alokačná funkcia verejných financií je spätá s existenciou nutnosti zabezpečovať verejné statky a riešiť externality v dôsledku zlyhania trhu... Redistribučná funkcia verejných financií je spojená so sociálnymi cieľmi, s budovaním štátu blahobytu, resp. v posledných desaťročiach vo viacerých vyspelých krajinách tzv. sociálno-trhového štátu... Stabilizačná funkcia verejných financií využíva tvorbu, rozdelenie a použitie peňažných fondov na stabilizáciu ekonomiky, makro – ekonomických veličín, a to najmä hospodárskeho rastu a zamestnanosti”.

Medveď et al. (2005) vymedzujú alokačnú, (re)distribučnú a regulačnú funkciu v samostatných kapitolách, pričom berú do úvahy rôzne názorové odlišnosti. Funkcie sú priamo uplatňované pri riešení konkrétnych problémov, spojených s úlohami verejných financií.

2.1 Alokačná funkcia verejných financií

Alokačná funkcia predstavuje proces rozdeľovania, v ktorom sa verejné zdroje rozdeľujú medzi produkciu súkromných a verejných potrieb a zároveň je to proces, ktorým sa tvorí štruktúra a objem verejných potrieb. Obyvatelia dostávajú verejné statky a služby rovnako, takže nie sú rivalitné, čo znamená, že ak ho spotrebovávajú jeden spotrebiteľ, tak sa neznižuje užitočnosť pre iných spotrebiteľov (Hrašková, 2012). Ich podstata teda spočíva v efektívnom rozmiestnení finančných prostriedkov, ktoré štát potom vyberie od rôznych subjektov do peňažných fondov v rámci verejných financií, teda rozpočtovej sústavy (Peková, 2002). Táto funkcia sa využíva hlavne z dôvodov, ktoré narúšajú plynulý reprodukčný proces, teda výrobu, rozdeľovanie, výmenu a spotrebu. Ide predovšetkým o štyri mikroekonomické dôvody zásahov štátu do ekonomiky cez verejný sektor a to:

- existencia verejných statkov,
- existencia externalít,
- nedostatok informácií,
- nedokonalá konkurencia.

Verejné statky

Produkcia verejných statkov je ekonomická činnosť, ktorá prináša väčší alebo menší úžitok pre spoločnosť a teda ju nemožno ponechať na súkromné podnikanie. Úžitok z týchto statkov je následne rozdeľovaný medzi obyvateľstvo a teda žiadna súkromná firma nemá záujem ich poskytovať, preto sa o ne musí starať vláda. Za základné znaky verejných statkov sa považuje ich nedeliteľnosť a nevylúčiteľnosť zo spotreby. Statok, ktorý je nevylúčiteľný zo spotreby znamená, že je financovaný z verejných zdrojov. Pre odlíšenie nevylúčiteľnosti statkov zo spotreby si musíme uvedomiť, či môžeme zabrániť jednotlivcovi v jeho užívaní. Nedeliteľnosť možno nazvať aj ako nesúťaživosť, ktorá znamená, že pri využívaní verejných statkov ďalšími spotrebiteľmi sa nezmenšuje spotreba iných spotrebiteľov (napríklad verejné osvetlenie, mestské komunikácie a pod.) (Tadanská, 2011).

Samuelson (1954) je považovaný za zakladateľa teórie verejných, kolektívnych statkov. Vymedzuje ich ako statky kolektívne, „statky, ktoré všetci spoločne využívajú. Spotreba statku jedným jednotlivcom neobmedzuje jeho spotrebu niekým iným. Verejné, kolektívne statky majú na rozdiel od súkromných statkov tieto vlastnosti: nesúťaživosť (nedeliteľnosť) a nevylúčiteľnosť zo spotreby“. Zároveň vymedzil ako protipól súkromné (privátne) statky ako statky bežnej súkromnej spotreby, ktoré jednotlivé subjekty spotrebúvajú a ich celkové disponibilné zdroje sa medzi spotrebiteľské subjekty rozdeľujú tak, že súčet spotrebovaných statkov jednotlivcami sa v podmienkach rovnováhy rovná produkcii týchto statkov.

Stiglitz (1998) definuje verejné statky nasledovne: „čisté verejné statky majú dve hlavné vlastnosti. Prvou je fakt, že ich spotrebu nie je možné nijako obmedzovať. Druhou vlastnosťou je skutočnosť, že obmedzovanie ich spotreby nie je prospešné“.

Definovaním pojmu verejný statok z hľadiska rôznych teoretických prístupov sa dostávame k zovšeobecneniu základných charakteristických znakov tejto ekonomickej kategórie.

Verejné statky majú dve rozhodujúce vlastnosti:

1. náklady nezávisia od toho, koľko spotrebiteľov ich využíva,
2. je veľmi ťažké, až nemožné, kohokoľvek vylúčiť z ich spotreby.

Najčastejšie uvádzaným príkladom je národná obrana a námorná navigácia. Obrana štátu je z hľadiska výšky nákladov rovnaká, či ju využíva 999-tisíc občanov, alebo jeden milión. To znamená, že hraničné náklady dodatočného spotrebiteľa sú nulové. Obrana štátu slúži všetkým občanom a neexistuje možnosť, ako z nej niekoho vylúčiť. Podobne, náklady na výstavbu majáka sú nezávislé od počtu lodí, ktoré okolo plávajú. Maják svieti rovnako pre všetky lode, bez ohľadu na to či na jeho výstavbu prispeli, alebo nie. Tieto statky nazývame čisté verejné statky.

Produkcia verejných statkov je ekonomická činnosť prinášajúca väčší alebo menší úžitok pre spoločnosť, ktorú nemožno ponechať na súkromné podnikanie. Úžitok z týchto statkov je rozptýlený medzi obyvateľstvo tak, že žiadna jednotlivá firma nemá motiváciu poskytovať ich (napr. výstavba diaľnic, výskum). Keďže súkromná iniciatíva nepostačuje, o zabezpečenie verejných statkov sa musí postarať vláda.

O tom, aké množstvo verejných statkov sa v danom štáte bude produkovať, sa rozhoduje na politickej úrovni, a to v procese zostavovania verejných rozpočtov. Práve z prostriedkov verejných rozpočtov sa hradia vyprodukované verejné statky (ide o rozpočtové výdavky). Zabezpečenie verejných statkov a rozdelenie zdrojov medzi produkciu súkromných a verejných

statkov sú hlavnou náplňou alokačnej funkcie verejných financií. Zabezpečovanie statkov „verejnoprospešného charakteru“ môže byť **vecné a finančné** (Sivák, 2007).

Vecné zabezpečenie znamená odpovedať na otázku, kto vyrobí daný tovar, poskytne stanovenú službu. V takom prípade môže ísť o zabezpečenie statkov:

- **verejnými (verejnoprospešnými) podnikmi** – produkujú verejné statky a poskytujú verejné služby za úhradu pre súkromnú spotrebu, pričom zisk nie je rozhodujúcim ukazovateľom ich činnosti. Spoločnou črtou verejných podnikov je ich príslušnosť k verejnému sektoru a finančný vzťah k niektorému rozpočtu (štátnemu, regionálnemu, miestnemu). Takéto priame poskytovanie statkov možno väčšinou pozorovať v oblastiach obrany, diplomatických služieb, spravovania verejnej pôdy, udržiavania parkov a ciest a v mnohých iných.
- **kontrahovaním súkromným sektorom**. Kontrahovanie (zmluvné poskytovanie niektorých tovarov a služieb) môžu realizovať podnikatelia a neziskové organizácie. Tento trend v posledných desaťročiach rastie. Najčastejšie sa tento spôsob vecného zabezpečenia statkov využíva pri nakladaní s odpadom a v doprave.
- **neziskovými organizáciami**. Moderné krajiny spolupracujú s dobrovoľníckym sektorom a spoliehajú sa naň ako na obľúbený mechanizmus, ktorému sa v mnohých oblastiach pri poskytovaní statkov dáva prednosť. Dobrovoľné organizácie znižujú rozsah potrebných verejných inštitúcií, prispôbujú starostlivosť potrebám klientov, a nie štruktúre štátnej správy a umožňujú, aby medzi poskytovateľmi služieb fungoval istý stupeň konkurencie (sociálne služby).
- **rodinou**. Rodina a zoskupenia rodín sú ďalšou skupinou, ktorú verejná politika môže podporovať pri poskytovaní tovarov a služieb. Všetky spoločnosti považujú starostlivosť o potreby členov rodiny a iných, ktorí sú im blízki, za základnú povinnosť a zodpovednosť jednotlivca. Preto vo všetkých spoločnostiach poskytujú známi, priatelia a susedia početné statky (často neplatené) a štát môže prijať opatrenia rozširujúce ich úlohu spôsobmi, ktoré sú v súlade s cieľmi politických riešení vlády. Vláda to môže urobiť buď nepriamo – zníži množstvo služieb poskytovaných štátom v nádeji, že rodina sa zaangažuje a vyplní vzniknutú medzeru, alebo priamo – podporí angažovanie rodiny (starostlivosť o postihnutého člena rodiny a pod.).

Finančné zabezpečenie statkov je determinované formou ich vecného zabezpečenia. Pokiaľ ide o čisté verejné statky a väčšinu zmiešaných statkov, pri ich financovaní prevažujú verejné zdroje (rozpočtové alebo mimorozpočtové), ktorých štruktúra závisí od miery zainteresovania vlády na ich poskytovaní a od celkového systému fiškálnej politiky. Zapojenie súkromných zdrojov má rovnako svoje špecifiká a formy. Touto problematikou sa budeme podrobnejšie zaoberať v ďalších kapitolách.

Externality

Druhým z dôvodov zásahov štátu do ekonomiky je existencia externalít (externalitu môžeme označiť ako vedľajší produkt trhového mechanizmu, ktorý je výsledkom nedokonalého fungovania trhu. Možno ju označiť ako jav, ktorý sa vymyká rovnocennosti v procese výmeny a predstavuje tak nechcený vedľajší efekt fungovania trhu). Ich existencia spôsobuje, že fungovanie neregulovaného trhu vedie k neefektívnosti (Medved', 2011). Napr. firma produkuje takú úroveň

externalít (napr. znečistenia), pri ktorej sa hraničná súkromná škoda rovná hraničným súkromným nákladom na jej odstránenie. Nastane tu síce súkromná rovnováha, ale s výraznými vedľajšími účinkami, vedúcimi k spoločenskej nerovnováhe a neefektívnosti. Efektívnosť by sa dosiahla, ak by sa hraničná spoločenská škoda rovnala hraničným spoločenským nákladom na jej odstránenie. Prípady, keď činnosť firiem alebo jednotlivcov spôsobuje vyššie náklady iným spotrebiteľom alebo výrobcom, nazývame negatívne externality. Napr. keď sa firma zbaví odpadu tak, že ho umiestni na divokú skládku, môže tým znečisťovať ovzdušie, vodu, pôdu a pod., pričom náklady na likvidáciu škôd prenáša zo seba na spoločnosť ako celok.

Na druhej strane existujú situácie, keď firmy alebo jednotlivci prinášajú ostatným prospech, hovoríme o pozitívnych externalitách. Ten, kto ich získava, za ne bezprostredne neplatí. Napr. policajná stanica prináša občanom bývajúcim v jej okolí úžitok formou ochrany, aj keď na chod stanice neprispievajú, alebo ovocné sady jedného sú úžitkom pre ostatných okolo, ktorí chovajú včelstvo a pod. Keďže jednotlivé subjekty nezapočítavajú do svojich nákladov všetky dôsledky svojej činnosti, trhový mechanizmus za prítomnosti externalít nezabezpečí dosiahnutie efektívnej alokácie zdrojov. Napr. v prípade negatívnych externalít budú firmy produkovať viac, ako by bolo efektívne, lebo ich náklady sú podhodnotené. A zase naopak, producenti pozitívnych externalít budú vyrábať nižší objem, lebo nedosahujú plnú kompenzáciu. Všeobecne sa uvádza, že bez zapojenia vlády by znečistenie životného prostredia bolo ešte horšie (Sivák, 2007).

Je nesporné, že trhový mechanizmus má v sebe len málo účinných nástrojov, ktoré by pôsobili proti nadmernému rozsahu negatívnych externalít, alebo stimulovali tvorbu pozitívnych externalít. Teoreticky možno povedať, že verejné riešenie externalít je veľmi jednoduché. Ide o priblíženie súkromných nákladov (úžitkov) spojených s produkciou či spotrebou komodít, s ktorými je negatívna (pozitívna) externalita spojená, k spoločenským nákladom (úžitkom). To je možné dosiahnuť predovšetkým prostredníctvom korekčných daní (dotáciami), resp. uplatňovaním pokút alebo iným spoplatnením. V tejto súvislosti sa najviac hovorí o pigouovských daniach a dotáciách. Pigouovská daň alebo dotácia je akýkoľvek mechanizmus, ktorý zvýši náklady, a tým aj cenu spojenú s činnosťou jednotlivca alebo firmy. Napr. pri znečisťovaní ovzdušia môže ísť o zdanenie samotnej emisie alebo o odmeňovanie firiem za znižovanie ich úrovne. Túto úlohu plnia napríklad spotrebné dane.

Ako ďalšie verejné riešenia možno uviesť:

- zákazy – zákaz riadenia motorového vozidla pod vplyvom alkoholu, zákaz používania freónov,
- príkazové riešenia – každému subjektu je jednoducho stanovené, koľko externalít môže vyprodukovať – licencie,
- štátne regulácie – povinnosť vybudovať čističku, mať vo vozidle katalyzátor,
- jednorazová finančná podpora,
- vlastná činnosť – vláda nahrádza (substituuje) súkromné podniky – vzdelanie, veda, výskum.

Nedostatok informácií

Nedostatok informácií je považovaný taktiež za nedokonalosť na trhu, nakoľko súkromné subjekty na trhu poskytujú minimálne informácie o svojich výrobkoch. Informácia je vo všeobecnosti vzácna, nakoľko na jej získanie je potrebné vynaložiť určité náklady. Podmienkou je, aby sa tieto

informácie šíriť bezplatne alebo len za cenu ich poskytovania. V tomto zmysle štát zabezpečuje prostredníctvom právnych predpisov (zákon, vládne nariadenie, vyhláška) povinnosť označovať výrobky a okrem toho zabezpečuje aj iné dôležité informácie (Beňová, 2006).

Súkromné trhy často poskytujú spotrebiteľom o svojich výrobkoch len neúplné informácie, prípadne žiadne. Existujú argumenty, že konkurencia sama vytvára tlak na firmy, aby o svojich výrobkoch zákazníkov informovali, prípadne zákazníci neprejavujú dostatočný záujem a informácie len zvyšujú náklady firiem. A tak opäť na trh vstupuje štát s vládny nariadením napr. o povinnom označovaní výrobkov (a aj kontroluje dodržiavanie tohto nariadenia), zabezpečuje metrologickú službu a iné dôležité informácie (Sivák, 2007).

Nedokonalá konkurencia

Najzávažnejším dôvodom potreby zásahov štátu do ekonomiky je nedokonalá konkurencia. Vzniká ak existuje výrobca alebo spotrebiteľ, ktorý má taký podiel na trhu, ktorým môže ovplyvniť trhovú cenu. Prejavom nedokonalkej konkurencie je, že má viaceré formy, ktorými sú oligopol, monopol a monopolistická konkurencia. Tieto prejavy nedokonalkej konkurencie sa považujú za spoločensky nežiaduce, ktoré sa môžu prejavovať znížením dopytu alebo neefektívnosťou. Práve proti týmto skutočnostiam môže vláda zasiahnuť prostredníctvom nástrojov ako je protimonopolná alebo cenová politika (Beňová, 2007).

Podľa Siváka (2007), aby „neviditeľná ruka“ trhu mohla fungovať efektívne, musí existovať konkurencia. Nedokonalá konkurencia má viaceré formy. Firma s monopolným postavením sa správa inak, ako keď by musela o zákazníka súťažiť s ďalšími firmami. V niektorých odvetviach existuje len niekoľko firiem alebo dokonca len jedna či dve so značným vplyvom na celý trh. To je prípad monopolu, ale vtedy nejde o konkurenciu. Prekážkou vstupu na trh, a tým i vzniku konkurenčného prostredia sú rastúce výnosy z rozsahu. Keď firma dosiahne monopolné postavenie vďaka využívaniu rastúcich výnosov z rozsahu, hovoríme o prirodzenom monopole. Tento však vplyvom technického pokroku môže zmeniť svoj charakter. Negatívne znaky monopolného výrobcu sú napr. tieto:

- stanovenie neúmerne vysokej ceny,
- pomalé zavádzanie nových výrobkov a technológií,
- obmedzovanie výroby a vytváranie umelého nedostatku,
- dlhé dodávateľské lehoty a iné.

Takéto spoločensky nežiaduce prvky správania monopolu vedú k zníženiu dopytu a k neefektívnosti. Vláda môže do správania monopolov zasahovať napr. protimonopolnou politikou, cenovou politikou alebo kontrolou kvality výrobkov.

Alokačná funkcia verejných financií rieši rozhodnutie:

- či sa verejné statky majú vecne zabezpečovať,
- či ich financovať centralizovane alebo decentralizovane,

Rozhodnutie vychádza z poznania, že nižšie stupne môžu lepšie reagovať na zvláštnosti v miestnej ekonomike, majú dokonalejšie informácie o potrebách v regióne a preferenciách obyvateľstva.

Uvedené rozhodnutie spočíva v zistení:

- aká je optimálna veľkosť fiškálneho spoločenstva, pre koľko obyvateľov je potrebné daný verejný statok zabezpečovať (demografické hľadisko),

- aký je optimálny objem a štruktúra verejných statkov,
- aký objem verejných statkov možno financovať vzhľadom na obmedzené finančné zdroje v rozpočtovej sústave,
- akým spôsobom sa bude financovať produkcia verejných statkov,
- z akých finančných prostriedkov budú nižšie vládne úrovne financovať verejné statky.

2.2 Distribučná funkcia verejných financií

Okrem mikroekonomických dôvodov existujú aj mimoekonomické dôvody zlyhania trhu. Trhový mechanizmus môže byť efektívny a súčasne viesť k nespravodlivému rozdeľovaniu dôchodkov. Ľudia môžu byť bohatí alebo chudobní v závislosti od zdedených schopností, talentu, úsilia, zdedeného bohatstva, ceny ich kvalifikácie a od šťastia. To však môže byť eticky alebo politicky v rozpore s tým, čo spoločnosť považuje za spravodlivé rozdelenie. Zásahy do rozdeľovania sleduje distribučná funkcia verejných financií. Cieľom rovnomernejšieho rozdelenia dôchodkov je znižovať sociálne rozdiely a prispievať k sociálnej zhode (konsenzu).

Do pôsobnosti distribučnej funkcie alebo tiež nazývanej rozdeľovacej funkcie patrí rozdeľovanie a znovurozdeľovanie dôchodkov, teda je zároveň dôležitá z dôvodu existencie mimoekonomických príčin zlyhania trhu. Dôležitú úlohu v nej zohráva verejný sektor, daňová a transferová politika. Jej prejavom je odoberanie finančných zdrojov ekonomickým subjektom, ktoré sa následne používajú na úhradu verejných potrieb. Teda prostredníctvom rozpočtových príjmov sa finančné prostriedky kumulujú v prospech štátu a následne prostredníctvom rozpočtových výdavkov sa tak financujú verejné statky.

Nástrojmi pre uskutočňovanie distribučnej funkcie sú napr. daňová sadzba, progresívne zdaňovanie v závislosti od výšky daňového základu, rôzne druhy podpory pre malé a stredné podnikanie, dotácie, nepriame zdaňovanie a iné (Lipták, 1998).

Podľa Beňovej (2007) je cieľom distribučnej funkcie hlavne zníženie sociálnych rozdielov a prispievanie k sociálnej zhode. K dosiahnutiu vytýčeného cieľa je potrebné, aby bolo efektívne zabezpečené uspokojenie dopytu a zároveň aby sa zabezpečila spravodlivosť rozdeľovania, resp. efektívnosť. Základným nástrojom je predovšetkým okrem vyššie spomenutých daňovo-transferový mechanizmus. Verejné príjmy plynúce do verejných rozpočtov sa v podobe transferov prerozdeľujú medzi subjekty v ekonomike s cieľom zabezpečiť tak spravodlivé rozdeľovanie.

Distribučná funkcia:

- rieši prostredníctvom štátneho rozpočtu miestne rozdiely medzi bohatšími a chudobnejšími vrstvami obyvateľstva,
- bráni tomu, aby sa bohatšie vrstvy obyvateľstva odsťahovali a do lokality prisťahovali menej majetné vrstvy obyvateľstva.

Redistribúciu štát dosahuje:

- transferom daní (dotuje slabšie miestne rozpočty),
- vytváraním a redistribúciou fondov (napr. fond životného prostredia),
- progresívnym zdaňovaním – prostriedky získané zdanením sa použijú na financovanie verejných statkov (napr. miliónárska daň),

- kombináciou zdanenia tovarov, ktoré nakupujú spotrebitelia s vyššími príjmami a dotácií tovarov, ktoré nakupujú domácnosti s nižšími príjmami (napr. vyššia daň na luxusné tovary, mliečna výživa pre školy).

V trhovej ekonomike sa rozdeľovanie dôchodkov určuje predajom služieb faktorov. Závisí teda od rozdelenia vybavenosti jednotlivými faktormi. Pri danom rozdelení vybavenosti ovplyvňujú rozdeľovanie dôchodku aj ceny faktorov, ktoré závisia od mnohých premenných – ponuka faktorov, technológia, preferencie spotrebiteľov. V mnohých prípadoch však zohrávajú dôležitú úlohu rôzne inštitucionálne faktory (rodinné zvyky, soc. postavenie, pohlavie atď.). Rozdeľovanie dôchodkov je teda značne nespravodlivé. Je evidentné, že problém rozdeľovania bol a aj bude súčasťou politiky a politického rozhodovania. Všetky opatrenia, aj tie, ktoré s rozdeľovaním priamo nesúvisia, majú v konečnom dôsledku na rozdeľovanie vplyv. Návrhy opatrení nevyhnutne zahŕňajú vplyvy na rozdeľovanie, štandardné ekonomické analýzy, ale nehovoria nič o tom, o aký typ rozdeľovania by sme sa mali usilovať, resp. aké by mali byť kritériá spravodlivého rozdelenia. Sivák (2007) uvádza nasledujúce kritériá spravodlivého rozdelenia:

1. kritériá založené na schopnostiach

Moderná verzia sa týka len tých nerovností, ktoré existujú, ak majú ľudia rovnaké východiskové podmienky (nie nerovnosti z dedičstva, z rozdielnych možností vzdelania). Hovorí:

- a) nech má každý to, čo si môže zarobiť na trhu,
- b) nech má každý to, čo si môže zarobiť na konkurenčnom trhu,
- c) nech má každý len pracovný dôchodok,
- d) nech má každý to, čo si môže zarobiť na konkurenčnom trhu pri rovnosti východiskových podmienok;

2. utilitárske kritériá

Ich predstavitelia nesúhlasia s tým, aby sa vrodene schopnosti považovali za oprávnený zdroj rozdielov v ekonomickom postavení.

- a) Ak je celkový dôchodok fixný, je správne také rozdelenie dôchodkov, ktoré umožňuje maximalizáciu celkového blahobytu.
- b) Ak je celkový dôchodok premenlivý, maximalizácia celkového blahobytu musí viesť k spravodlivému rozdeľovaniu;

3. egalitárske kritériá

- a) Rovnosť blahobytu je prirodzene žiaduca. Ich presvedčenie vychádza z humanistického chápania rovnakej ceny každého jednotlivca.
- b) Maximalizácia najnižších dôchodkov – toto pravidlo umožňuje zvýšiť úroveň dôchodkov v spodnej časti dôchodkovej stupnice. Ak prekročíme určitú hranicu, ďalší nárast daňových sadzieb znižuje výnos a sú to práve transfery príjmom nízkych dôchodkov, ktoré sa stávajú brzdou rastu daňového výnosu.
- c) Kategorická spravodlivosť – obsahuje právo na minimálnu úroveň, definuje ju však ako súhrn špecifických položiek spotreby. Spodnú hranicu potom môžeme stanoviť ako minimálnu ponuku potravín, oblečenia a bývania;

4. zmiešané kritériá

- a) Je daná spodná hranica blahobytu, ale jej je nadradené pravidlo nadania.
- b) Rozdeľovanie je upravené tak, aby sa maximalizoval blahobyt v súlade s váhami spoločenského blahobytu.

V praxi sa nepresadzujú rôzne kritériá v čistej podobe, je skôr potreba zaviesť ich určitú kombináciu. Spravodlivosť vyžaduje, aby nikto nebol chudobný a až potom by sa malo uplatniť kritérium založené na schopnostiach. Ďalším faktorom, ktorý komplikuje problém rozdeľovania, je časová dimenzia. Súčasná generácia môže ovplyvniť spokojnosť budúcich generácií mnohými spôsobmi, ktoré vyvolávajú otázku „medzigeneračnej spravodlivosti“.

Úlohou praktickej politiky nie je vytvoriť spravodlivú spoločnosť a jej nový systém rozdeľovania, ale skôr zvážiť, či a ako pristupovať k problému prerozdeľovania so zreteľom na náklady a úžitky. Základným nástrojom distribučnej funkcie verejných financií je daňovo-transferový mechanizmus. Verejné príjmy (prevažne dane), ktoré plynú do verejných rozpočtov, sa v podobe transferov prerozdelia v prospech potrebných subjektov v ekonomike, s cieľom zabezpečiť spravodlivé rozdeľovanie (samozrejme, v chápaní daného štátu). Vláda môže zdanením spotreby luxusných statkov vyššími daňovými sadzbami kompenzovať zníženie daní pri spotrebe základných tovarov a služieb, prípadne takto získané finančné prostriedky investovať napríklad do výstavby sociálnych bytov.

2.3 Stabilizačná funkcia verejných financií

Podstatou stabilizačnej funkcie verejných financií je **ovplyvňovanie dynamiky hospodárskeho rastu**. Predovšetkým ide o využitie príjmovej a výdavkovej stránky verejných financií. Riešením danej otázky hospodárskeho rastu je stabilita ekonomiky (Hamerníková, 2007).

Nakoľko trhový mechanizmus nezaručuje vždy vysokú zamestnanosť, cenovú stabilitu a tiež ekonomický rast, sú preto potrebné zásahy vlády, ktoré naplňajú podstatu stabilizačnej funkcie. Na rozdiel od alokačnej a distribučnej funkcie verejných financií, ktoré sa uplatňujú na všetkých vládnych úrovniach, tak uplatnenie stabilizačnej funkcie má celoplošný charakter uskutočňovaný centrálnou vládou, ktorá na dosiahnutie cieľov využíva menové a fiškálne nástroje (Balko, 2006).

Viacerí ekonómovia považujú za makroekonomické prejavy zlyhania trhu zapríčiňujúce nerovnováhu hlavne vysokú mieru nezamestnanosti a infláciu, ktoré len dokazujú nefungujúci systém a zároveň potrebnosť zásahov štátu. Ide teda o potrebu dosiahnutia stability ekonomického systému, kedy sa uplatňuje stabilizačná politika a teda stabilizačná funkcia verejných financií (Hamerníková, 2007).

Stabilizačná funkcia slúži na podporu makroekonomických cieľov, ktorými sú dosiahnutie vysokej zamestnanosti, cenovej stability, vysokého tempa ekonomického rastu a vyrovnaná platobná bilancia. Na ich naplnenie sú využívané monetárne nástroje (Hrašková, 2012).

Stabilizačná funkcia:

- rieši účasť miestneho rozpočtu a spoluúčasť štátneho rozpočtu na stabilizácii zamestnanosti, fungovaní súkromného sektora a podporuje podmienky pre prílev kapitálu na miestnej úrovni,

- na nižších úrovniach rozpočtov ju možno využiť len obmedzene, je doménou ústredného štátneho rozpočtu.

Každá ekonomika je zložitý ekonomický a sociálny organizmus so zložitými horizontálnymi a vertikálnymi väzbami v mnohých polohách a vrstvách, s mnohými prvkami vo vzájomnej kvalite a dynamike. Hospodárska politika tej-ktorej krajiny v tom-ktorom období s rôznym stupňom cieľavedomosti a s rôznym stupňom účinnosti má, či môže súčasne hierarchicky smerovať k týmto dominantám:

- ekonomický rast,
- efektívny rozvoj,
- rovnováha,
- stabilita meny.

V každej spoločensko-ekonomickej formácii k tomu ešte pristupuje vzťah ekonomiky a politiky. Najvšeobecnejšia, ale aj najzjednodušenejšia rovnováha v hospodárstve je stav, keď sa ponuka výrobkov a služieb (statkov) a dopyt po nich rovnajú v množstve, štruktúre a v danom čase. Za základný znak rovnováhy v ekonomike teda možno označiť vyváženosť dopytu a ponuky. Teória a prax sa zhodujú v tom, že rovnováha je výnimka a nerovnováha je skôr pravidlo. Preto jedným z kľúčových problémov teórie i praxe je otázka nerovnováhy. So stupňom nerovnováhy úzko súvisí aj stupeň stability celého hospodárstva. Medzi najznámejšie makroekonomické prejavy zlyhania trhu, ktoré zapríčiňujú nerovnováhu, považujú ekonómovia vysokú mieru nezamestnanosti a infláciu. Tieto výkyvy sú dôkazom toho, že niečo v trhovom systéme nefunguje a sú potrebné zásahy štátu. Štát vtedy uplatňuje stabilizačnú politiku, ktorá má zmierniť ekonomické cykly. Nie vždy je však potvrdené, že konkrétne stabilizačné opatrenie danú situáciu zlepší. Zasiahnúť do toho môžu nepriaznivé vonkajšie alebo vnútorné vplyvy ako živelné pohromy, zostrenie medzinárodných vzťahov, neúroda a podobne (Sivák, 2007).

Hlavnými cieľmi stabilizačnej funkcie sú predovšetkým:

- **snaha o zníženie nezamestnanosti a dosiahnutie prirodzenej miery nezamestnanosti** – pomoc pri hľadaní zamestnania (úrad práce, rôzne poradenské služby), podpora ďalšieho vzdelávania (rekvalifikačné kurzy), podpora malého a stredného podnikania (vhodná legislatíva) a pod.,
- **snaha o zmiernenie inflácie**, resp. o dosiahnutie a udržanie prirodzenej miery inflácie (cenová politika – dotácie, cenové intervencie a pod.),
- **snaha o dosiahnutie ekonomického rastu**, ktorý zmiernuje sociálne napätie, umožňuje riešiť vzťahy bohatstva a chudoby, zlepšuje pracovné podmienky, zvyšuje kvalitu vzdelávania, kultúry, života a pod.

Okrem spomínaných základných cieľov stabilizačnej politiky verejnej vlády možno do tejto oblasti zahrnúť aj vytváranie právneho rámca. Sústava zákonov slúži na to, aby všetky subjekty v ekonomike mohli fungovať v rámci určitých pravidiel a noriem. Štát takto zasahuje do narušenej trhovej rovnováhy, chráni súkromné vlastníctvo a usmerňuje správanie jednotlivcov, firiem a samotné fungovanie vlády.

Právne nástroje sprevádzajú celý náš život. Niektoré druhy predpisov vyžadujú, aby sme sa správali istým spôsobom. Iné predpisy dávajú jednotlivcom alebo organizáciám určité práva. Zákony a iné všeobecne záväzné právne predpisy sú vynútiteľné zvyčajne prostredníctvom

trestnoprávnych alebo občianskoprávnych sankcií. Dohľad nad dodržiavaním zákonov, ich vynucovanie a interpretácia predstavujú finančne náročný mechanizmus vyžadujúci obrovský aparát úradníkov, policajtov, prokurátorov, sudcov a väzenského zboru. Verejná politika sa často priveľmi opiera o formálne všeobecno-záväzné nástroje. Samozrejme, pre fungovanie spoločnosti je nevyhnutné vytvoriť právny rámec a základnú právnu úpravu, ale existuje i množstvo neformálnych právnych nástrojov, ako sú napríklad etické kódexy a štandardy, ktoré pozitívne motivujú cieľovú skupinu, aby sa správala želaným spôsobom.

2.4 Regulačná funkcia verejných financií

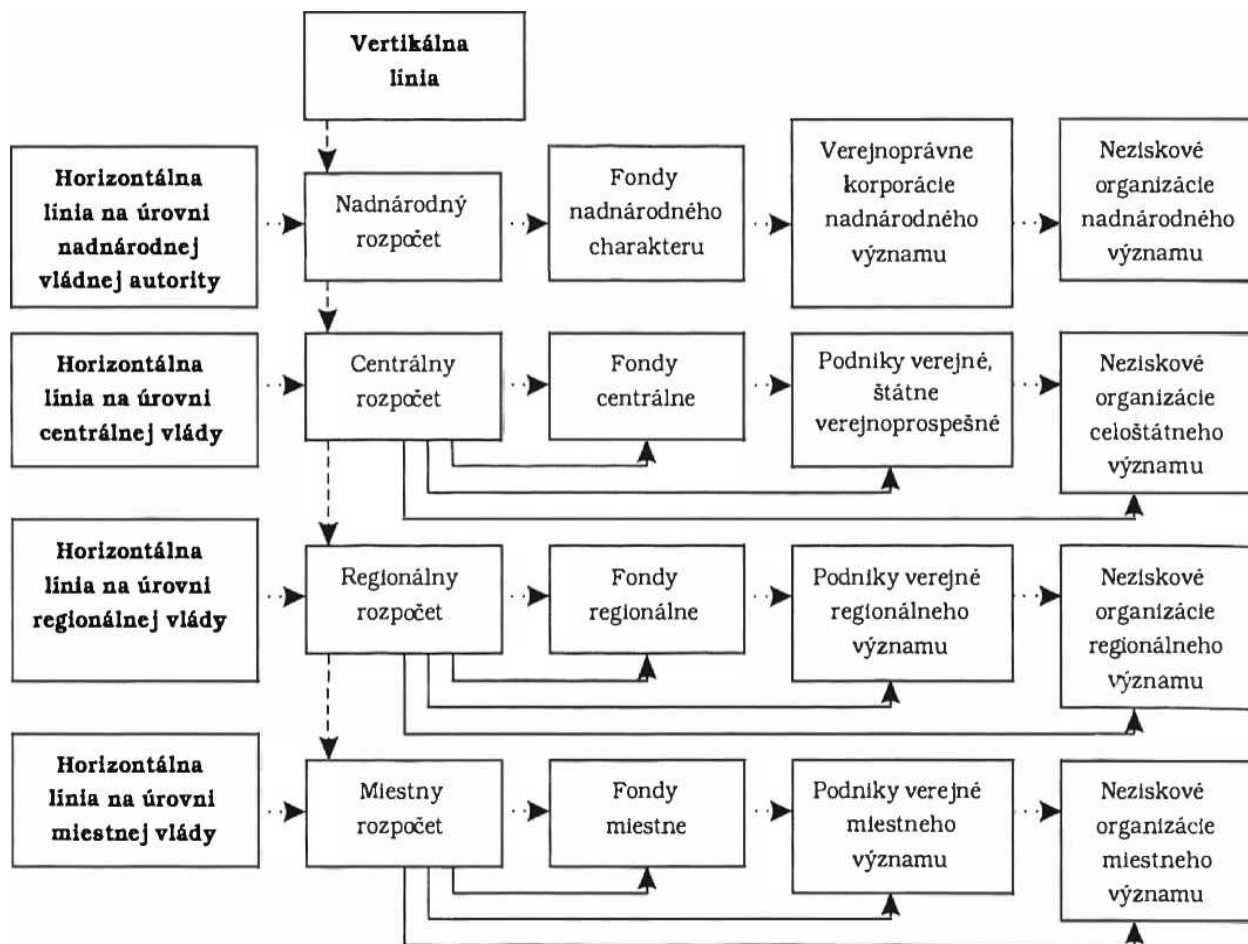
Regulácia ekonomiky prostredníctvom jednotlivých právnych predpisov (zákony, vyhlášky, nariadenia) je nevyhnutná, jej nedostatok alebo prebytok je škodlivý. Právna ekonomická regulácia má vytvárať podmienky, aby podniky mohli efektívne fungovať, nemá predpisovať nepodstatné detaily, alebo nariaďovať podnikom ako majú v tých ktorých podmienkach postupovať. Slobodné podnikanie je založené na motivácii prostredníctvom tvorby zisku. Pokiaľ je táto motivačná funkcia narušená, napr. nevhodnými formami štátnych intervencií (napr. ak štátny úradník má právo posudzovať, či dohodnutá cena v konkurenčnom prostredí je opodstatnená), potom ekonomika aj spoločnosť stagnujú (Sivák, 2007).

Cieľom regulačnej funkcie verejných financií je vytvoriť podmienky pre fungovanie právneho štátu, predovšetkým sa jedná o existenciu efektívneho právneho systému a garanciu vymožitelnosti práva. Práve druhý okruh je ešte stále zásadným problémom v SR, o čom svedčí nadmerná dĺžka súdnych sporov, a to aj v obchodnom práve, ktorá výrazne podväzuje výkonnosť ekonomiky. Viaceré analýzy upozorňujú na fakt, že práve nízka efektívnosť právneho a súdneho systému je prekážkou pre vyšší prílev zahraničných zdrojov a investícií do našej krajiny.

Regulačná funkcia sa dotýka aj samotného fungovania verejnej správy – ako do vnútra, tak aj navonok, voči občanom a podnikateľskej sfére.

3 Priestorový aspekt verejných financií

Nasledujúca schéma znázorňuje vertikálnu a horizontálnu líniu priestorového aspektu systémového poňatia verejných financií.



Obrázok 3 Vertikálny a horizontálny línia systému verejných financií
Zdroj: Sivák, 2007

Schéma poukazuje na to, že na každej úrovni verejnej vlády (nadnárodnej, národnej, regionálnej, miestnej) existuje tak systém rozpočtového, ako aj fondového hospodárenia. Okrem rozpočtov a fondov na každej vládnej úrovni môže byť časť úloh verejného sektora zverená verejným (verejnoprospešným) podnikom, prípadne môže do zabezpečenia verejných statkov vstúpiť aj tretí sektor v podobe neziskových organizácií. Inými slovami, **horizontálna línia financovania verejných potrieb** poukazuje na to, ktoré formy (rozpočty, fondy, podniky, organizácie, ...) využíva tá-ktorá vládna úroveň na financovanie svojich potrieb, teda úloh, ktoré sú jej zverené. Každá z týchto foriem sa riadi určitou legislatívou, príznačnou pre danú národnú ekonomiku. Ďalší poznatok, ktorý môžeme vyvodiť, je ten, že omnoho zložitejšie sa javia finančné vzťahy medzi jednotlivými vládnymi úrovňami, teda **vertikálna línia financovania verejných potrieb**.

Tu je potrebné si uvedomiť, že:

- úroveň vertikálnych finančných vzťahov odráža mieru centralizácie, resp. decentralizácie, ktorá sa uplatňuje v danej ekonomike (existujú štáty, ktoré uplatňujú rôzne silnú mieru decentralizácie s dôrazom na miestnu alebo regionálnu úroveň, ale aj štáty, ktoré nepovažujú decentralizáciu za vyhovujúcu a väčšina verejných záležitostí je v nich ešte aj dnes podriadená centrálnemu kontrolnému mechanizmu).
- podstatným prvkom decentralizácie je daňovo-transferový mechanizmus, ktorý odráža mieru zainteresovanosti vyššej vládnej úrovne na fungovaní a efektívnosti nižších vládnych úrovní, ako aj finančnú sebestačnosť tej-ktorej vládnej úrovne.
- finančné toky prechádzajú cez sústavu rozpočtov, pričom každá vládna úroveň prostredníctvom svojho rozpočtu môže takto získané finančné prostriedky následne prerozdeľovať v prospech fondov, podnikov, resp. organizácií.

Medzi vládnymi úrovňami môžu existovať dva druhy finančných vzťahov:

- finančné vzťahy založené na absolútnom (celostnom) a relatívnom princípe presúvania finančných prostriedkov,
- finančné vzťahy vznikajúce v súvislosti s finančným vyrovňovaním.

Finančné vzťahy založené na absolútnom a relatívnom presúvaní finančných prostriedkov môžu existovať tak v centralizovanom, ako aj decentralizovanom systéme usporiadania verejnej správy. Kým v centralizovanom systéme majú skôr charakter presunu zdola nahor (nižšie vládne úrovne odvádzajú vyššej vládnej úrovni väčšiu alebo menšiu časť získaných zdrojov na nimi spravovanom území), v systéme decentralizácie je to, pochopiteľne, naopak.

Absolútny spôsob presúvania finančných prostriedkov znamená presun konkrétnej, absolútne vyčíslenej sumy peňažných prostriedkov medzi vládnymi úrovňami. V decentralizovanom systéme najčastejšie nadobúda podobu dotácií (transferov), a to neúčelových dotácií (vyššia vládna úroveň, ktorá dotácie poskytuje, bližšie nešpecifikuje účel použitia finančných prostriedkov), alebo účelových dotácií (poskytujú sa na konkrétny účel – napr. na rozvojové programy, financovanie bytovej výstavby, ekologické zámery a pod.). Nezriedka sa poskytovanie dotácií viaže na podmienku participácie nižšej vládnej úrovne na spolufinancovaní dotovaného projektu.

Relatívny spôsob presúvania finančných prostriedkov znamená, že vyššia vládna úroveň umožní nižšej vládnej úrovni participovať na finančných zdrojoch, ktoré plynú do jej rozpočtu. Najčastejšie sa tento spôsob prejavuje existenciou tzv. podielových daní, teda daní, ktorých výnos sa podľa istých, vopred stanovených pravidiel medzi tieto vládne úrovne prerozdelí. Ďalšou z možností je právomoc nižšej vládnej úrovne stanoviť prirážku k dani, ktorú vyberá vyššia vládna úroveň.

Finančné vzťahy vznikajúce v súvislosti s finančným vyrovňovaním sú charakteristické predovšetkým pre decentralizovaný systém usporiadania verejnej správy. Decentralizácia, ktorá má nesporne veľa výhod (priblíženie správy verejných záležitostí občanom, posilnenie konkurencie, inovácie a pod.), má aj svoje tienisté stránky. Najvýraznejšie sa azda prejavuje problémom bohatých a chudobných obcí, miest, prípadne regiónov.

Hlavnými príčinami nerovnomerného vývoja územnosprávnych jednotiek sú predovšetkým východiskové podmienky – veľkosť samosprávnej jednotky, vekové zloženie a štruktúra obyvateľstva, rozsah majetku, ekonomická základňa, daňové určenie, daňová právomoc, miera decentralizácie a pod.

Horizontálne finančné vyrovňovanie znamená finančné vyrovňovanie medzi územnosprávnymi jednotkami na tej istej úrovni. Napríklad regióny s väčšou daňovou silou finančne prispievajú regiónom s menšou daňovou silou, bohatšie obce zasa chudobnejším obciam. Zvyčajne sa tento „solidárny systém“ uskutočňuje prostredníctvom fondov horizontálneho finančného vyrovňovania, do ktorých prispievajú ekonomicky silnejšie územnosprávne jednotky a takto naakumulované prostriedky sa potom prerozdeľujú v prospech ekonomicky slabších územnosprávnych jednotiek.

Vertikálne finančné vyrovňovanie znamená presun finančných prostriedkov z vyššej vládnej úrovne (zo štátneho, resp. regionálneho rozpočtu) do daňovo slabších samosprávnych jednotiek na nižšej vládnej úrovni. Zvyčajne nasleduje až po horizontálnom finančnom vyrovňovaní, pričom efektívne využitie poskytnutých prostriedkov podlieha kontrole príslušnej úrovne verejnej správy.

Cieľom mechanizmov finančného vyrovňovania je:

- a) znížiť, nie úplne odstrániť nerovnosti medzi daňovou základňou území,
- b) zmierniť rozdiely v miestnych podmienkach poskytovania verejných služieb,
- c) zmierniť rozdiely v nákladoch na prevádzkovanie zodpovedajúceho štandardu služieb, spôsobené objektívnymi faktormi (úroveň miezd, cien, hustota osídlenia a pod.).

4 Teória fiškálneho federalizmu

Historický vývoj v každej krajine vyústil do takej vnútornej organizácie štátu, ktorá je založená na rôznych stupňoch verejnej správy, pričom takémuto politickému a správne usporiadaniu musí zodpovedať aj usporiadanie rozpočtové. Teoretickým zdôvodnením optimálnej štruktúry príjmov a výdavkov verejných rozpočtov, či už máme na mysli vertikálne alebo horizontálne usporiadanie, sa zaoberá teória fiškálneho federalizmu.

S otázkou vecného a finančného zabezpečenia verejných (prípadne zmiešaných) statkov na jednotlivých vládnych úrovniach bezprostredne súvisí fiškálny federalizmus. Vznik teórie fiškálneho federalizmu bol podmienený existenciou federatívnych štátov (predovšetkým USA) a nutnosťou optimalizácie ich finančného hospodárenia. Táto teória je však aplikovateľná aj na unitárne štáty.

Dôvodom pre vznik teórie fiškálneho federalizmu bola neefektívna centrálna alokácia finančných prostriedkov na zabezpečovanie verejných statkov. Začali sa objavovať nové úrovne riadenia, ktoré mali lepšie naplniť rastúce požiadavky verejného sektora. Túto decentralizačnú tendenciu vo svojich dielach obsiahli spočiatku najmä americkí autori, čo súvisí s federálnym systémom vládnutia v USA. Tradičná teória fiškálneho federalizmu je založená na určení všeobecného normatívneho rámca prideľovania funkcií a primeraných fiškálnych nástrojov na realizovanie týchto funkcií rôznym vládny úrovni.

Pre fiškálny federalizmus prvej polovice 20. storočia bolo typické posilňovanie úlohy centrálnej vlády, ústredného štátneho rozpočtu, snaha zabezpečiť štandardnú úroveň verejných služieb pre všetkých obyvateľov bez ohľadu na to, či žijú v ekonomicky bohatších alebo chudobnejších oblastiach (súvis s existenciou teórie blahobytu). V druhej polovici 20. storočia začala narastať úloha nižších vládnych úrovní a začala sa sledovať možnosť zabezpečiť tri hlavné funkcie verejných financií – alokačnú, distribučnú a stabilizačnú.

Fiškálny federalizmus predstavuje viacstupňové usporiadanie sústavy verejných rozpočtov a postavenie jednotlivých stupňov rozpočtovej sústavy pri zabezpečovaní a financovaní jednotlivých potrieb.

Peková (2008) uvádza nasledujúce dôvody rozpracovania teórie fiškálneho federalizmu:

- potreba skvalitnenia demokratického rozhodovania o finančných tokoch v rozpočtovej sústave,
- určitá decentralizácia verejného sektora na nižšie vládne úrovne a aj zvýšenie intenzity verejnej kontroly,
- zvýšenie efektívnosti pri financovaní potrieb verejného sektora v zmysle paretovskej efektívnosti, t. j. zabezpečovanie verejných statkov užitočných pre obyvateľstvo pri súčasnom zvýšení hospodárnosti vo financovaní verejných statkov.

Fiškálny federalizmus sa zaoberá rozdelením politických právomocí medzi rôzne úrovne verejnej správy a s fiškálnymi interakciami medzi týmito vládami stupňami. Poskytovanie verejných služieb zo strany nižších vládnych úrovní môže zvýšiť efektívnosť, ale na druhej strane môže narušiť efektívnu alokáciu zdrojov vo verejnom i súkromnom sektore. Transfery medzi jednotlivými vládny úrovni vplyvajú na celkovú rovnosť a účinnosť verejných politík (Cívik, 2020).

Podstatu fiškálneho federalizmu vidí Bird (1999) v priradení vhodných funkcií verejných financií a v priradení vhodných finančných zdrojov nižším vládny úrovni, tak efektívne, ako to je len

možné. Teda aby sa maximalizoval blahobyť spoločnosti. Hľadá obecné princípy, podľa ktorých by výsledkom decentralizovaných kompetencií a financovania bol maximálny celoštátny blahobyť. Vymedzenie pojmu fiškálneho federalizmu a s ním nevyhnutne spojená fiškálna decentralizácia, prešlo v minulosti výraznými zmenami. Jeho chápanie nezostalo nemenné a živo sa vplyvom času a podmienok rozvíjalo. Skúmanie fungovania verejného sektoru prešlo značným vývojom, najmä s prihliadnutím na jeho vertikálnu fiškálnu štruktúru. Otázka prenosu kompetencií, zodpovednosti a financovania v rámci vertikálnej mocenskej štruktúry urazila od svojich počiatkov dlhú cestu, pričom vývojové tendencie nie sú v žiadnom prípade iba jednosmerné.

4.1 Fiškálny federalizmus a alokačná funkcia

Pri alokačnej funkcii je zhoda v teórii v tom, že túto funkciu možno využívať na rozličných vládnych úrovniach (úrovniah rozpočtovej sústavy) – nižšie stupne môžu lepšie reagovať na zvláštnosti vo svojej miestnej ekonomike, majú dokonalejšie informácie o potrebách vo svojom regióne, preferenciách obyvateľstva. Teória fiškálneho federalizmu sa zaoberá otázkou reálneho priestorového aspektu alokačnej funkcie verejných financií. Základná otázka tejto funkcie tkvie v rozhodnutí, či sa verejné statky majú vecne zabezpečovať a či financovať centralizovane alebo decentralizovane. Spočíva v analýze prospechu z daného verejného statku, pričom je potrebné stanoviť:

- optimálnu veľkosť fiškálneho spoločenstva, t. j. pre aký počet obyvateľov je potrebné daný verejný statok zabezpečovať, aby sa dosiahli úspory z podielových nákladov a obmedzil sa rozsah zo straty efektu z centrálne vecne a finančne zabezpečovaných verejných statkov. Rozsah straty efektu uvedených statkov závisí od rozdielu v dopyte vo fiškálnych spoločenstvách (čím sú tieto rozdiely menšie, sú menšie straty pre všetkých) a od cenovej elasticity dopytu (čím bude dopyt strmší – menej elastický, väčšia bude strata efektu z centralizácie). Empirické výskumy ukazujú, že pri miestnych verejných statkoch je dopyt zvyčajne cenovo vysoko neelastický. Ak teda centrum stanoví jednotnú úroveň spotreby miestnych verejných statkov, môže to viesť k významným stratám a nehospodárnemu využívaniu rozpočtových prostriedkov;
- optimálny objem a štruktúra verejných statkov;
- aký objem verejných statkov možno financovať vzhľadom na obmedzené finančné zdroje v rozpočtovej sústave. Stanovenie určitého štandardu verejného statku, ako aj možnosť kontroly rozsahu a kvality pri decentralizovanom spôsobe zabezpečovania verejných statkov si ponecháva vláda. V prípade uprednostnených verejných statkov sa obvykle stanoví celoštátne platný štandard (napr. pri základnom vzdelaní je daný povinnými učebnými osnovami);
- akým spôsobom sa bude financovať produkcia verejných statkov. Ak sa rozhodne o decentralizácii zabezpečovania niektorých verejných statkov na nižšie vládne úrovne, musí sa súčasne rozhodnúť, z akých finančných prostriedkov budú nižšie vládne úrovne financovať verejné statky, za ktorých zabezpečenie sú zodpovedné (Sivák, 2007).

Na výkone alokačnej funkcie by mali participovať všetky úrovne vlády. Verejné statky, z ktorých majú úžitok všetci obyvatelia krajiny, by mali byť zabezpečované centrálnou a verejné statky s miestnym alebo regionálnym dopadom, by mali zaistiť miestne alebo lokálne vládne úrovne.

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

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

Výhody centralizácie a decentralizácie

Výhody centralizácie súvisia s nižšími nákladmi pri vyberaní daní, keďže existuje len jedna daňová úroveň (Peková, 2011). Okrem toho v prípade centralizácie:

1. rieši sa problém extrémnych nákladov alebo extrémnych úžitkov,
2. v ekonomike dochádza k úsporám z rozsahu,
3. na celoštátnej úrovni možno vytvoriť efektívny daňový systém.

Fiškálna decentralizácia je tendencia, aby nižšie vládne úrovne rozhodovali o poskytovaní verejných statkov a služieb, samozrejme, s prihliadnutím na miestne osobitosti. Nejde teda len o rozdelenie zodpovednosti, ale aj právomocí pri získavaní príjmov, dôležitá je preto aj ich sebestačnosť. Nižšie vládne jednotky by mali mať stabilnú daňovú základňu, malé množstvo, ale výnosných daní, ktorých výber a správa by boli čo najjednoduchšie a najlacnejšie, daňový výnos by nemalo byť možné preniesť do inej municipality.

Výhody decentralizácie možno zhrnúť takto:

1. poskytovanie verejných statkov na istej lokálnej úrovni viac vyhovuje preferenciám občanov určitého územia,
2. posilňovanie konkurencie medzi jednotlivými municipalitami pri poskytovaní verejných statkov,
3. inovácie a experimentovanie pri poskytovaní verejných statkov na lokálnej úrovni.

Rozhodovanie o finančných tokoch (transferoch) v rámci rozpočtovej sústavy z hľadiska objemu, štruktúry a intenzity, pri súčasnom očakávaní efektívnosti financovania potrieb verejného sektora, predstavuje zásadnú otázku – ako má byť rozpočtová sústava nastavená, aby v nej nedochádzalo k nárastu ekonomických a správnych nákladov. Viacstupňovosť rozpočtov pritom nemusí vždy súvisieť so štátnou formou, s federatívnym usporiadaním, či formou správy. Súvisí ale so štátnym usporiadaním a rozdelením právomocí na jednotlivých stupňoch verejnej správy. Tie totiž determinujú, ako je možné narábať s vlastnými a cudzími zdrojmi vo svojich rozpočtoch pri

zabezpečovaní originálnych a prenesených kompetencií. Zároveň je viacstupňovosť príležitosťou, ako naplniť princíp solidarity v prípade existencie silnejších a slabších regiónov takým spôsobom, aby rozsah služieb pre občanov ktorí v nich žijú bol porovnateľný.

Stupeň fiškálnej centralizácie, či decentralizácie a s nimi spojené nastavenie horizontálnej a vertikálnej štruktúry verejných rozpočtov v konečnom dôsledku predurčuje aj formy transferov medzi nimi, a má za úlohu optimalizovať väzby medzi rozpočty navzájom.

Tabuľka 1 Priradenie daní jednotlivým vládnym úrovňam podľa Musgrava

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

Zdroj: Cívik, 2020

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

4.2 Fiškálny federalizmus a distribučná funkcia

Využitie distribučnej, resp. redistribučnej funkcie verejných financií na miestnej úrovni je podľa Siváka (2007) obmedzené. I keď sa v posledných rokoch v teórii objavujú na jej využívanie protichodné názory, prevláda názor, že obmedzene možno distribučnú funkciu využívať v geograficky veľkých krajinách, kde sú i priestorovo veľké regióny, napr. v USA na úrovni jednotlivých štátov federácie, kde nebezpečenstvo nežiaducej migrácie nie je také veľké. Väčšia redistribúcia medzi bohatšími a chudobnejšími vrstvami obyvateľstva na miestnej úrovni prostredníctvom miestnych rozpočtov by mohla viesť k tomu, že bohatšie vrstvy obyvateľstva by sa odsťahovali, a naopak, do lokality by sa prisťahovali menej majetné vrstvy obyvateľstva. Táto skutočnosť by zvyšovala tlak na rast verejných výdavkov, pričom by sa obvykle znižovali daňové príjmy. Toto by bolo možné len za predpokladu možnosti voľnej migrácie obyvateľstva a kapitálu. Rozhodujúcu úlohu v redistribúcii má ústredná vláda, ktorá ju uskutočňuje prostredníctvom ústredného (štátneho) rozpočtu, prípadne prostredníctvom ďalších fondov ústrednej vlády.

Napriek tomu, že preferencie obyvateľstva sa v prípade prerozdelenia bohatstva líšia, túto úlohu by mala zabezpečovať najvyššia úroveň.

4.3 Fiškálny federalizmus a stabilizačná funkcia

Stabilizačnú funkciu verejných financií na miestnej úrovni možno využiť len obmedzene. Táto funkcia je doménou ústredného (štátneho) rozpočtu. Jej využitie je založené na využívaní štátneho rozpočtu pri zasahovaní vlády do fungovania hospodárskeho mechanizmu. Od sedemdesiatych rokov 20. storočia je snaha, aby aj miestna samospráva aspoň z časti využila prostriedky svojich rozpočtov na stabilizáciu zamestnanosti na svojom území, podľa konkrétnej situácie na trhu práce. Vo vyspelých krajinách sa najnižšie jednotky územnej samosprávy snažia vytvárať podmienky na fungovanie súkromného sektora, podmienky, ktoré by zvýšili prílev kapitálu, a tým zvyšovali pracovné príležitosti. V dlhšom časovom období to vedie aj k nárastu príjmov miestnych rozpočtov vplyvom rastu daňových výnosov.

V súčasnej situácii previazanosti ekonomík sa neodporúča ani prisúdenie stabilizačnej funkcie nižším vládnym úrovňam, z dôvodu nemožnosti efektívne riešiť makroekonomické problémy na nižšej ako centrálnej úrovni.

Z uvedeného vyplýva, že teória fiškálneho federalizmu skúma možnosti využitia verejných financií a využitia funkcií verejných financií pri zabezpečovaní potrieb verejnej ekonomiky na jednotlivých vládných úrovniach vnútri štátu, so zreteľom najmä na miestnu úroveň.

Úlohou teórie fiškálneho federalizmu je určiť optimálne rozdelenie právomocí a zodpovednosti za zabezpečovanie a financovanie verejných, resp. zmiešaných statkov medzi jednotlivé vládne úrovne (Hatfield, 2006).

4.4 Modely fiškálneho federalizmu

Na výslednú podobu fiškálneho federalizmu (usporiadania fiškálneho systému) pôsobí viacero premenných. Medzi tieto faktory patrí veľkosť a forma štátneho usporiadania a vnútorné usporiadanie systému verejnej správy v štáte. Dôležitým prvkom je rozdelenie právomocí medzi centrálnou (ústrednou) vládou a nižšími vládnymi úrovňami. Rozdiely medzi jednotlivými modelmi fiškálneho federalizmu sú zjavné hlavne v spôsobe získavania finančných prostriedkov a ich skladbe pre jednotlivé vládne úrovne. S tým súvisí odlišný rozsah právomocí a potenciálna možnosť vykonávania zverených úloh pri poskytovaní verejných statkov a služieb. V odbornej literatúre sú na základe spomenutých determinantov rozlišované dva základné modely fiškálneho federalizmu, a to horizontálny a vertikálny model. Vertikálny model sa vzhľadom na postavenie centrálnej vlády a miery samostatnosti nižších vládných úrovní delí na centralizovaný, decentralizovaný a kombinovaný model (Cívik, 2020).

Tieto teoretické modely pracujú s tromi úrovňami sústavy rozpočtov – ústredným rozpočtom, regionálnymi a miestnymi rozpočtami. Ústredným rozpočtom môže byť rozpočet federácie (vo federatívnom štáte), alebo štátny rozpočet (v unitárnom štáte). Regionálnym rozpočtom rozumieme rozpočet zložky federácie (napr. rozpočty štátov v USA, rozpočty krajín v Rakúsku a pod.), v unitárnom štáte to môžu byť rozpočty krajov, provincií, departementov atď.). Za miestne rozpočty sa považujú rozpočty obcí, miest, municipalít.

Horizontálny model

Uplatňuje sa vo federatívne usporiadaných štátoch. Ide o finančné vzťahy medzi zložkami na tej istej úrovni, pričom môže ísť o väzby medzi rozpočtami:

- v rámci strednej úrovne rozpočtovej sústavy,
- v rámci najnižšej úrovne územnej samosprávy.

Horizontálny model, niekedy označovaný aj ako kooperatívny model, je založený na princípe solidarity. V tomto modeli dochádza k vyrovnávaniu odlišných potrieb finančných zdrojov v jednotlivých vládnych úrovniach v horizontálnej línii (napr. navzájom medzi regiónmi alebo obcami) – bohatšie regióny poskytujú dotácie chudobnejším regiónom, bohatšie obce poskytujú dotácie chudobnejším obciam. V prípade, že niektorá vládna úroveň (stredná, najnižšia) má vyšší príjem než určuje jednotná legislatíva je táto úroveň povinná poskytnúť rozdiel vo forme dotácií. Ide o deľbu, kedy je centrálné rozhodovanie previazané decentralizovaným výkonom funkcií. Takto nastavený systém si vyžaduje silný národný konsenzus. Horizontálny model sa vyznačuje silnou pozíciou centrálnej vlády, jednotnou legislatívou a jednotnou daňovou sústavou v celej krajine. Model využíva inštitucionalizovaným spôsobom spoločné rozhodovanie a delenie zodpovednosti, doplnené spoločným plánovaním a financovaním. V praxi sa horizontálny model fiškálneho federalizmu uplatňuje napríklad v Spolkovej republike Nemecko.

Vertikálne modely

Vertikálny model fiškálneho federalizmu (nazývaný tiež koláčový model, alebo model vrstvenej torty) priznáva jednotlivým vládny úrovni rozdielnu mieru fiškálnej autonómie a ponecháva im určitý priestor pre aplikáciu vlastnej nezávislej fiškálnej politiky. V tomto modeli sú významné fiškálne vzťahy na vertikálnej línii. Ide tu o väzbu finančných vzťahov medzi vyššou a nižšou úrovňou. Poznáme tri druhy vertikálneho modelu:

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

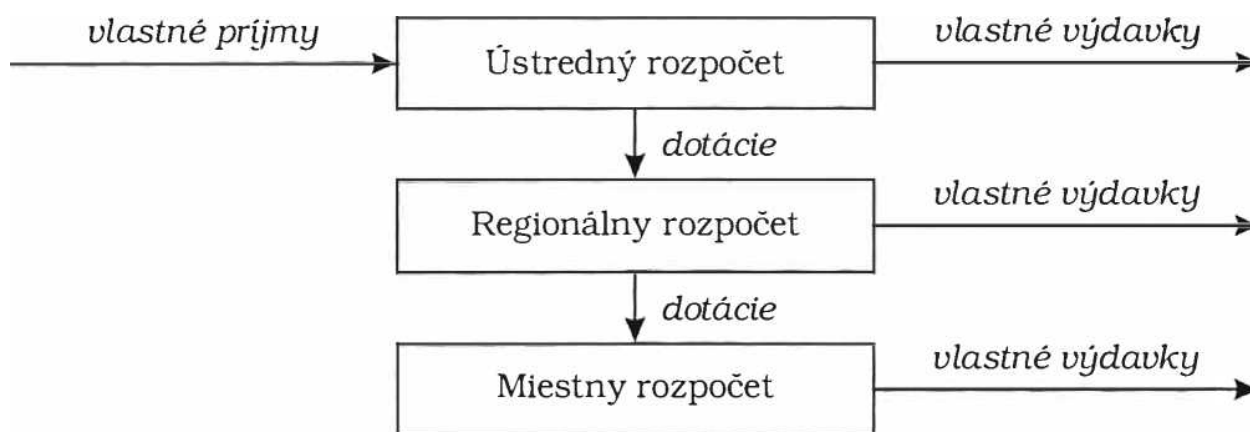
Slabou stránkou takéhoto systému je aj nízky záujem, resp. nezáujem municipalít podieľať sa na získavaní finančných prostriedkov z vlastných zdrojov a nebezpečie korupcie pri prerozdeľovaní príjmov. Centralizovaný model môže vzhľadom na nesprávne posúdenie centrálnej vlády o výške potrebných finančných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

Výhody plne centralizovaného modelu:

- jednotná rozpočtová politika na celom území vrátane daní,
- odstránenie nežiaducej daňovej konkurencie,
- miestne orgány nemajú starosti so zabezpečovaním a obstarávaním rozpočtových príjmov.

Nevýhody plne centralizovaného modelu:

- subjektivismus,
- potláčanie rozhodujúcich právomocí nižších článkov.
- nízka pružnosť reakcie na problémy.



Obrázok 4 Schéma centralizovaného modelu fiškálneho federalizmu
Zdroj: Sivák, 2007

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

b) Plne decentralizovaný model – každá vládna úroveň má svoju príjmovú a výdavkovú základňu. Je charakteristický úplnou finančnou sebestačnosťou všetkých vládnych úrovní. Každá z vládnych úrovní má definované vlastné príjmy, ktoré dokážu pokryť jej výdaje. V decentralizovanom modeli neexistujú redistribučné procesy a vládne úrovne majú právomoc stanovovať výšku daňových sadzieb.

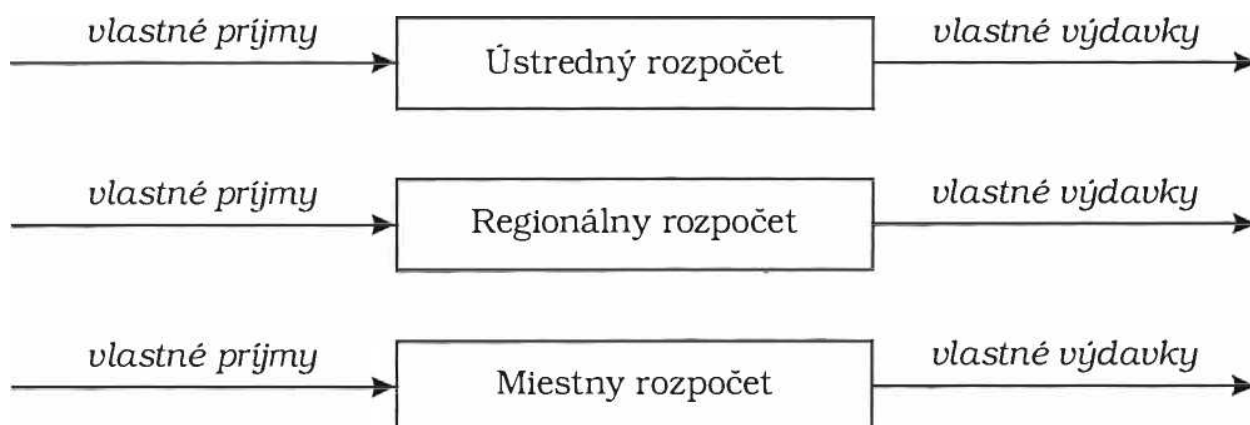
Základ tohto modelu môžeme nájsť v predpoklade, že poskytuje miestne statky efektívnejšie. Decentralizované vládne úrovne dokážu lepšie uspokojiť miestne preferencie v poskytovaní verejných statkov, ako keby tie boli zabezpečované plošne centrálnou úrovňou. Realizáciou rozdielných politík pri zabezpečovaní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

Výhody plne decentralizovaného modelu sú:

- veľká rozhodovacia právomoc nižších článkov.
- možnosť uskutočňovania samostatnej daňovej politiky.

Nevýhody plne decentralizovaného modelu sú najmä tieto:

- nežiaduca daňová konkurencia,
- problém bohatých a chudobných obcí,
- vysoká administratívna náročnosť.



Obrázok 5 Schéma decentralizovaného modelu fiškálneho federalizmu

Zdroj: Sivák, 2007

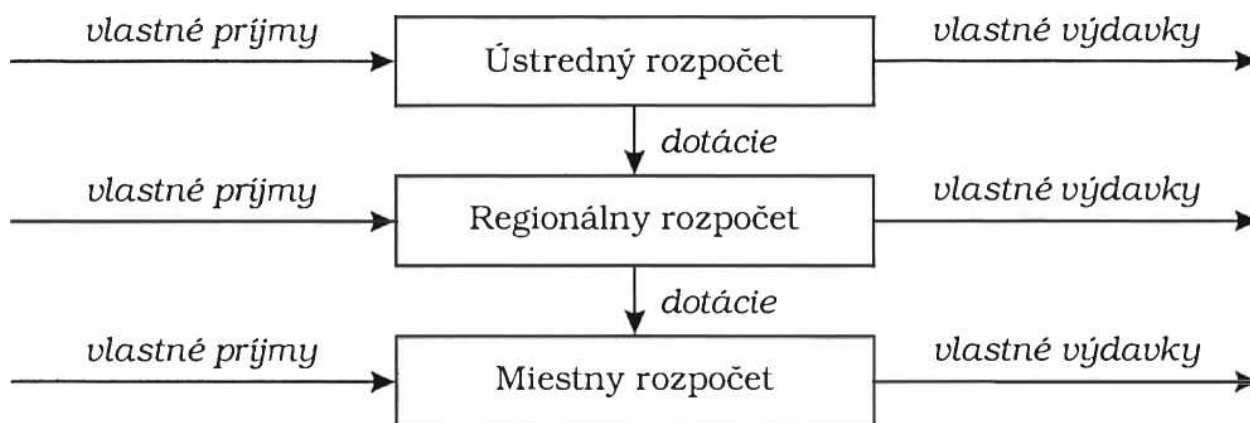
Výhodou decentralizovaného systému je plná zodpovednosť efektívneho využívania finančných prostriedkov miestnou vládou úrovňou. Za pozitívum sa dá označiť aj rýchle riešenie vzniknutého nedostatku priamo na danom mieste.

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

c) Kombinovaný model – ide v ňom o kombináciu plne centralizovaného a plne decentralizovaného modelu. Tento model sa v mnohých variantoch a modifikáciách objavuje v praxi najčastejšie. Môžu v ňom prevládať centralizačné prvky, keď väčšina príjmov plyní z ústredného (štátneho) rozpočtu alebo decentralizačné prvky.

Základným stavebným kameňom využívania tohto modelu je prerozdelenie príjmov. Niektoré príjmy sú centralizované a plynú do centrálného rozpočtu a naopak, niektoré sú decentralizované a stávajú sa príjmami rozpočtov jednotlivých nižších vládnych úrovní.

Príjmy decentralizovaných vládnych úrovní sú nižšie ako výdavky v priebehu rozpočtového roku. Rozdiel je následne vykompenzovaný pomocou z centrálného rozpočtu formou dotácií. Ústredná úroveň, tak môže zmierňovať nerovnosti v daňových výnosoch v jednotlivých oblastiach. Štát si ponecháva možnosť zmierňovať fiškálne disproporcie, a tak čiastočne ovplyvňovať chovanie nižších vládnych jednotiek. Kombinovaný model umožňuje realizáciu jednotnej centrálnej politiky v základných otázkach a zároveň zachováva dostatočnú mieru právomocí nižších stupňov a riešenie ich špecifických potrieb. S vyšším zastúpením prvkov decentralizácie (zvyšovaním vlastných príjmov) sa zvyšuje aj miera sebestačnosti rozpočtov nižších vládnych úrovní.



Obrázok 6 Schéma kombinovaného modelu fiškálneho federalizmu

Zdroj: Sivák, 2007

Výhoda kombinovaného modelu:

- celoeconomické problémy sa riešia na centrálnej úrovni.

Nevýhoda kombinovaného modelu:

- problém stanovenia optimálnej miery centralizácie a decentralizácie.

Sivák (2007) vymedzuje 5 zásad fiškálneho federalizmu:

1. **zásada rozdielnosti** – rešpektovanie záujmov obyvateľstva na určitom území,
2. **zásada ekvivalencie** – o spôsobe financovania niektorých verejných statkov by mali rozhodovať občania, ktorým z daných verejných statkov plyní úžitok – z národnej obrany majú úžitok všetci, z osvetlenia v obci len občania danej obce,
3. **zásada neutrality** – minimalizácia rozdielov medzi daňami,
4. **zásada zabezpečenia minimálnej úrovne základných verejných statkov** (základné sociálne zabezpečenie, školstvo),
5. **zásada vyrovnanosti fiškálnej pozície** – vláda by mala zabezpečovať také vyrovnanie, aby sa minimálna úroveň základných verejných statkov v jednotlivých oblastiach dosahovala pri porovnateľnom daňovom zaťažení jednotlivcov žijúcich v týchto oblastiach.

5 Verejné príjmy

Verejné príjmy súvisia s vynúteným odoberaním prvotne získaného dôchodku jeho príjemcom a jeho prerozdeľovanie v prospech vlády alebo iných subjektov (Dvorák, 2008).

Verejné príjmy slúžia jednotlivým vládnym úrovňam na zabezpečenie ich potrieb. Najvýznamnejšími a najvýnosnejšími verejnými príjmami sú dane, preto sa práve im venuje v teórii, ale aj politike a praxi najväčšia pozornosť. Pôvodne mali dane naturálnu formu, často mali formu dobrovoľného a nepravidelného plnenia, boli zamerané na istý, konkrétny účel a predstavovali doplnkový, podporný zdroj financovania. V súčasnosti sú dane povinné, zákonom určené, spravidla sa opakujúce platby, ktoré odvádzajú daňovníci štátu v určenej výške a v stanovených lehotách. Tvoria rozhodujúci príjem verejných rozpočtov, sú všeobecným zdrojom, ktorý slúži na krytie verejných potrieb. K tomu, aby mohli jednotlivé vlády fungovať, potrebujú zodpovedajúce prostriedky. Tie získavajú prostredníctvom verejných príjmov. Ide o finančné vzťahy najrozmanitejšej povahy. Spoločné majú to, že sa nimi tvoria verejné rozpočty a mimorozpočtové fondy (Neubauerová, 2003).

Základnou funkciou verejných príjmov je zabezpečenie dostatočného množstva finančných prostriedkov na krytie verejných výdavkov. Štát a ďalšie články verejných financií potrebujú dostatok finančných prostriedkov k plneniu svojich funkcií. Verejné príjmy súvisia s rozdeľovaním a prerozdeľovaním dôchodkov. Majú prevažne nenávratnú formu a tvoria ucelenú sústavu finančných vzťahov (Hejduková, 2015).

Verejné príjmy sú príjmami plynúcimi do verejných rozpočtov. Slúžia na financovanie verejných výdavkov, ktorými sa zabezpečujú aktivity verejného sektora. Rastúci trend verejných výdavkov vyvoláva tlak na neustále zvyšovanie objemu verejných príjmov.

Verejné príjmy plnia funkcie:

- fiškálna funkcia,
- redistribučná,
- stabilizačná.

Fiškálna funkcia je hlavná funkcia verejných príjmov, jej úlohou je zabezpečiť potrebné množstvo finančných prostriedkov na financovanie výdavkov. Rozhodujúci objem verejných príjmov tvoria dane, ktoré plnia prerozdeľovaciu aj stabilizačnú funkciu. Progresívne konštruované dane odčerpávajú finančné prostriedky bohatším subjektom a tak dochádza k prerozdeľovaciemu procesu, taktiež sa používajú ako tzv. automatické stabilizátory (Peková, 2008).

5.1 Štruktúra verejných príjmov

Efektívnosť procesu využívania verejných príjmov ako zdroja financovania verejných potrieb v požadovanom rozsahu, štruktúre a kvalite je do určitej miery závislá od voľby zodpovedajúcej štruktúry sústavy verejných príjmov. Štruktúra verejných príjmov môže byť v konkrétnom štáte v rozličných obdobiach rôznorodá, pričom sa môže líšiť druhmi príjmov, ako aj podielom konkrétneho príjmu na celkovom objeme príjmov.

Pod zodpovedajúcou štruktúrou sústavy verejných príjmov rozumieme jednotlivé formy, resp. druhy príjmov v ich vzájomnej previazanosti, ktoré štát na príslušnom riadiacom stupni (prostredníctvom príslušného rozpočtu), resp. priamo u jednotlivých poskytovateľov tovarov

a služieb verejnej spotreby v určitom období mobilizuje, a to v požadovanom objeme a zodpovedajúcej štruktúre. Tieto príjmy štát následne použije na príslušnom riadiacom stupni na zabezpečenie financovania verejných potrieb. Samozrejme, že v procese mobilizácie verejných príjmov či už na úrovni štátu, alebo na úrovni nižších územných celkov má dôležitú úlohu aj váha jednotlivých príjmov na ich celkovom objeme.

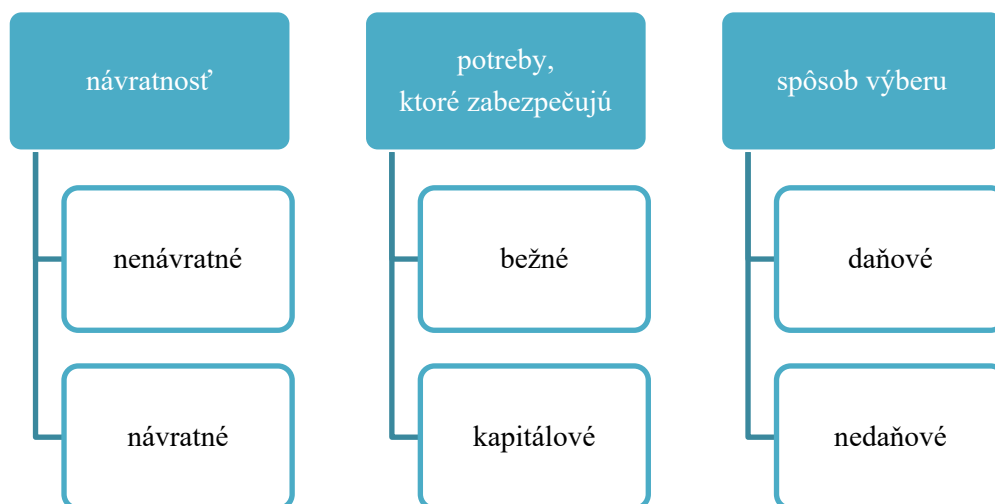
Podľa Siváka (2007) z hľadiska štruktúry verejných príjmov, podľa jednotlivých foriem resp. druhov a ich váhy na celkovom objeme, môžeme hovoriť o:

- rozpočtových príjmov,
- mimorozpočtových príjmov.

Za rozpočtové príjmy považujeme tie verejné príjmy, ktoré prechádzajú procesom prerozdelenia prostredníctvom rozpočtovej sústavy štátu. Konkrétne ide o daňové príjmy, či už plynú do príslušného rozpočtu priamo z určitej dane v plnej výške jej výnosu, alebo vo forme podielových daní vo výške príslušného percenta na celkovom výnose. Za rozpočtové príjmy môžeme považovať aj príjmy vo forme poisťného na zákonné druhy poistenia, či už plynú od zamestnancov, ich zamestnávateľov, alebo od samostatne zárobkovo činných osôb. Z hľadiska zabezpečenia zodpovedajúceho objemu a štruktúry verejných príjmov môžeme k nim zaradiť aj priame či nepriame dotácie z rozpočtu vyššieho stupňa do rozpočtov nižšieho stupňa. I keď v skutočnosti nejde o príjem, v konečnom dôsledku z hľadiska štruktúry zdrojov financovania verejných potrieb môžeme v tejto oblasti uvažovať aj o štátnom dlhu, pokiaľ vzniká ako dôsledok deficitného financovania verejných potrieb prostredníctvom schodkov rozpočtov v jednotlivých rozpočtových obdobiach.

K mimorozpočtovým príjmom patria predovšetkým príjmy vo forme úverov a pôžičiek poskytnutých subjektom zabezpečujúcim poskytovanie verejných statkov subjektmi súkromného sektora, emisia dlhopisov (obligácií) na centrálnej úrovni alebo na úrovni nižších rozpočtových stupňov, poplatky občanov určené na čiastočnú úhradu hodnoty prijímaných tovarov a služieb v rámci verejnej spotreby, dary prijaté od iných subjektov, predovšetkým od subjektov súkromného sektora. Do tejto skupiny príjmov môžeme zaradiť aj príjmy z podnikateľskej činnosti organizácií nezriadených na podnikanie.

Medzi základné kritériá členenia verejných príjmov patrí členenie podľa návratnosti, podľa zabezpečovaných potrieb a podľa spôsobu výberu.



Obrázok 7 Členenie príjmov podľa návratnosti, potrieb ktoré zabezpečujú a spôsobu výberu

Zdroj: Medved', 2011

Nenávratné príjmy tvoria príjmy najmä od občanov a firiem. Tvoria ich predovšetkým dane, užívateľské poplatky za verejné statky, správne poplatky, príjmy z predaja a prenájmu štátneho majetku.

Návratné príjmy predstavujú zdroje verejných rozpočtov, ktoré sa v budúcnosti musia vrátiť poskytovateľom. Ide predovšetkým o rôzne úvery a pôžičky, emisie štátnych pokladničných poukázok, štátnych dlhopisov. Úvery predstavujú návratné platby v prospech verejného rozpočtu, ktoré sú poskytované inými subjektmi na základe ekvivalencie alebo z nich plyní úrok. Úverové príjmy sú dobrovoľné a nepravidelné. Pokiaľ sú požadované vládou na nejaký konkrétny výdajový program sú účelové, úverové príjmy na krytie schodku verejného rozpočtu, napríklad emisiou obligácií sú neúčelové.

Bežné príjmy sa každoročne opakujú a slúžia na financovanie bežných, opakujúcich sa potrieb. Tvoria ich predovšetkým nenávratné príjmy a to hlavne dane, z návratných príjmov krátkodobé úvery a štátne pokladničné poukázky.

Kapitálové príjmy predstavujú jednorazové a neopakujúce sa príjmy nedaňového charakteru. Patria sem príjmy z predaja štátneho a komunálneho majetku, účelové investičné dotácie z rozpočtu vyššej vládnej úrovne, strednodobé a dlhodobé investičné úvery (Medved', 2011).

Podľa kritéria miery záväznosti sa členia verejné príjmy na:

- **Obligatórne** (povinné zo zákona), predovšetkým sem patria daňové príjmy, ale môžu to byť aj správne poplatky za úkony verejnej správy.
- **Fakultatívne**, ich zavedenie a výber závisí na rozhodnutí príslušného orgánu, napríklad užívateľské poplatky za poskytnutý verejný statok.

Podľa toho do akého peňažného fondu v rozpočtovej sústave plynú sa členia na:

- **Fiškálne príjmy** sú tie verejné príjmy, ktoré plynú do verejných rozpočtov a zaisťujú ich zdroje. Najväčšou časťou týchto príjmov sú daňové príjmy a plynú do štátneho rozpočtu.
- **Parafiškálne príjmy** sú napríklad povinné príspevky, dávky a poplatky, sú vyberané na základe zákona, ale ich výnos často neplynie priamo do verejných rozpočtov, ale do mimorozpočtových fondov.

Podľa toho či verejné príjmy plynú štátu alebo územnej samospráve, ich môžeme členiť na:

- **Štátne príjmy**, ktoré plynú do štátneho rozpočtu alebo do štátnych mimorozpočtových fondov.
- **Územnej samosprávy**, ktoré plynú do rozpočtov, prípadne mimorozpočtových fondov jednotlivých stupňov územnej samosprávy (Peková, 2008).

Ďalej je možné členiť verejné príjmy na plánovateľné a neplánovateľné, pravidelné a nepravidelné (mimoriadne príjmy v prípadoch, že mimoriadne príjmy sú nedostatočným zdrojom financovania verejných výdavkov). Z hľadiska dosahu na príjmy priame a nepriame a z hľadiska pôsobnosti na príjmy s celoštátnou pôsobnosťou a príjmy s miestnou pôsobnosťou.

5.2 Faktory ovplyvňujúce veľkosť a štruktúru verejných príjmov

Ako hlavný a najvýznamnejší faktor ovplyvňujúci veľkosť a štruktúru verejných príjmov v určitom období nesporne treba uviesť **výkonnosť ekonomiky toho ktorého štátu**. Toto tvrdenie možno vysloviť jednoznačne. V tomto zmysle teda za takéto (ovplyvňujúce) faktory budeme považovať všetky, ktoré viac alebo menej výrazne pôsobia na ekonomický rast. V týchto súvislostiach je možné vychádzať aj z predpokladu, že čím bude ekonomika príslušného štátu na vyššej úrovni, tým bude vyššia miera uspokojovania rôznych potrieb obyvateľstva zo súkromných zdrojov a objektívne sa bude javiť nižšia potreba zapojenia verejných zdrojov do tohto procesu.

Medzi faktory ovplyvňujúce veľkosť (objem) a štruktúru verejných príjmov môžeme jednoznačne zaradiť aj **charakter spoločensko-ekonomického systému**, ktorý sa v určitom období uplatňuje v príslušnom štáte (štát založený na princípoch sociálnej solidarity, štát založený na liberálnych princípoch, demokratický štát, štát založený na direktívnom riadení a pod.). Medzi uplatňovaním určitého spoločensko-ekonomického systému a výkonnosťou ekonomiky príslušného štátu existuje do istej miery viac-menej priama súvislosť. Napríklad štáty s vyspelejšou ekonomikou môžu vo svojich systémoch vo väčšej miere uplatňovať sociálne aspekty ako štáty, ktoré zápasia s ekonomickými problémami. Paradoxné na tom je, že potreba riešiť určité sociálne problémy je výraznejšia práve v krajinách so zaostávajúcou výkonnosťou ekonomiky.

K faktorom ovplyvňujúcim potrebu verejných príjmov v požadovanom rozsahu a štruktúre môžeme zaradiť aj **orientáciu štátu v otázkach zahraničnej politiky**, predovšetkým zapojenie sa do rôznych politicko-ekonomických štruktúr, akými sú napríklad Európska únia, NATO a prípadne ďalšie zoskupenia či už na európskej alebo na svetovej úrovni.

V neposlednom rade medzi faktory pôsobiace na veľkosť a štruktúru verejných príjmov možno zaradiť tie, ktoré ovplyvňujú požiadavky na určitý objem a štruktúru verejných výdavkov (**demografické faktory, politická situácia vo svete a ďalšie**).

5.3 Dane ako zdroj verejných príjmov

Prevažnú časť verejných príjmov získava štát prostredníctvom daní, ide teda o daňové príjmy. Napriek tomu, že o zavedení príslušných daní rozhoduje štát (v podmienkach vyspelej ekonomickej spoločnosti prostredníctvom zákonodarných orgánov), objem prostriedkov, ktoré môže v určitom období získať, je obmedzený viacerými faktormi. Napriek tomu, že dane tvoria rozhodujúcu časť verejných príjmov a preto je rozhodujúci predovšetkým ich celkový výnos, je potrebné mať pri ich uplatňovaní na pamäti aj ďalšie skutočnosti, ako je vymedzenie predmetu príslušnej dane vrátane prípadných oslobodení od dane, stanovenie spôsobu výpočtu daňového základu, primerané rozdelenie daňového zaťaženia na jednotlivé daňové subjekty stanovením daňových sadzieb, vyváženú štruktúru daní (vzťah medzi priamymi, resp. nepriamymi daňami), správne smerovanie daňového výnosu a pod. (Sivák, 2007).

Prakticky všetci, ktorí sa zaoberajú otázkami uplatňovania daňového systému od vzniku daní ako dôsledku vzniku štátu až po súčasnosť, sa snažili formulovať určité požiadavky. Z viacerých možných formulácií uvedieme aspoň jednu. Joseph E. Stiglitz, nositeľ Nobelovej ceny za ekonómiu, formuloval týchto päť požiadaviek na daňový systém:

1. **Ekonomická efektívnosť**: daňový systém by nemal brániť efektívnej alokácii zdrojov.
2. **Administratívna jednoduchosť**: daňový systém by mal byť relatívne jednoduchý a s jeho uplatňovaním by nemali existovať žiadne problémy.
3. **Flexibilita daňového systému**: daňový systém by mal pružne (v niektorých prípadoch automaticky) reagovať na zmeny ekonomických podmienok.
4. **Jednoznačný vzťah k politickému systému**: daňový systém by mal poskytnúť všetkým občanom prehľad o tom, koľko a kam pri zdanení platia a či výsledky zdanenia sú v súlade s ich politickými preferenciami.
5. **Spravodlivosť**: daňový systém (forma a miera zdanenia) by mal byť spravodlivý k všetkým skupinám občanov.

Vo všeobecnosti môžeme dane rozdeliť na:

- priame dane,
- nepriame dane.

Ak vychádzame z historického vývoja, jednotlivé štáty v počiatočných obdobiach svojej existencie uplatňovali výlučne **priame dane**, pričom ich konštrukcia bola jednoduchá a ich početnosť nízka. Nepriame dane sa objavili v obdobiach, keď priame dane už nestačili pokrývať sústavne sa zvyšujúce nároky štátu na veľkosť výnosu z daní, prípadne ich ďalšie zvyšovanie by narážalo na bariéru straty motivácie daňových subjektov o vykonávanie takých činností, príjmy z ktorých boli predmetom niektorej priamej dane. Zavádzanie **nepriamych daní** do daňových sústav jednotlivých štátov sa obyčajne spája s obdobiami, v ktorých sa ekonomika jednotlivých krajín dostáva do ťažkostí, napr. v dôsledku svetových vojen, svetových hospodárskych kríz a pod..

V súčasnom období sa prakticky vo všetkých štátoch uplatňujú daňové sústavy so zastúpením priamych aj nepriamych daní, pričom miera rozloženia daňového zaťaženia jednotlivých subjektov medzi tieto dve skupiny daní je viac-menej rovnomerná. Dokonca možno konštatovať, že v ekonomicky vyspelých krajinách prevláda trend presúvania daňového zaťaženia daňových subjektov, a tým aj daňového výnosu, do sféry nepriamych daní. Tento trend sa viac-menej presadzuje v posledných rokoch aj v podmienkach Slovenskej republiky. Vyplýva to zo snahy

jednotlivých štátov znižovať daňové zaťaženie v oblasti priamych daní so zámerom podporovať podnikateľské aktivity daňových subjektov. Z hľadiska dosiahnutia dostatočného výnosu do rozpočtovej sústavy je potrebné chýbajúci výnos: priamych daní nahradiť zvýšením výnosu z nepriamych daní. Ide vlastne o presun daňového zaťaženia z občana vystupujúceho ako ekonomicky činná osoba na občana v úlohe spotrebiteľa.

5.3.1 Priame dane

Pri uplatňovaní **priamych daní** musíme mať na pamäti skutočnosť, že hoci dôvody a okolnosti ich uplatňovania, ktoré sa v konečnom dôsledku premietnu do vymedzenia predmetu zdanenia tej ktorej konkrétnej dane, môžu byť rôznorodé, jednotlivým zdrojom, z ktorého môže daňový subjekt každú konkrétnu daň uhradiť, je jeho príjem, hoci ide o dane, ktorých predmetom dane je iná skutočnosť ako samotný príjem. Z hľadiska formy môžeme priame dane ďalej členiť na:

- dôchodkové,
- majetkové,
- špecifické.

Základnú formu priameho zdanenia predstavujú **dôchodkové dane**. Predmetom dôchodkových daní sú príjmy, ktoré jednotlivé subjekty dosahujú zo svojej aktívnej ekonomickej činnosti alebo v súvislosti s touto činnosťou. Konkrétnymi formami tejto činnosti môžu byť podnikateľská činnosť rôznych firiem, podnikateľská činnosť fyzických osôb, závislá činnosť fyzických osôb (v zamestnaneckom pomere), príjmy z predaja alebo prenájmu majetku, príjmy z finančného investovania a viaceré iné príjmy.

Dôchodkové dane sa ďalej členia buď podľa daňového subjektu (napr. daň z príjmov fyzických osôb, daň z príjmov právnických osôb), alebo podľa charakteru činnosti, resp. druhu príjmu (napr. daň z príjmov zo závislej činnosti, daň z príjmov z podnikania a inej samostatnej zárobkovej činnosti, daň z prenájmu majetku a pod.).

Predmetom zdanenia pri **majetkových daniach** je určitý vlastnícky alebo v niektorých prípadoch užívateľský vzťah k majetku (spravidla k rôznym nehnuteľnostiam, akými sú pozemky, stavby, prípadne iné nehnuteľnosti). V daňových sústavách niektorých štátov (až do roku 2004 aj v Slovenskej republike) sa uplatňujú aj majetkové dane, pri ktorých predmetom zdanenia je nadobudnutie majetku určitou osobou (fyzickou alebo právnickou). Môže ísť o daň z dedičstva, daň z darovania alebo daň z prevodu a prechodu nehnuteľností. Pre túto formu zdanenia je charakteristické, že ide o jednorazové, a nie cyklické dane. Prípadnému zdaneniu podlieha každý individuálny akt nadobudnutia určitého majetku.

Medzi priame dane môžeme zaradiť aj určité **špecifické dane**. Predmetom ich zdanenia je určitá činnosť, spravidla taká, ktorá má určité nepriaznivé dôsledky na spoločnosť, resp. ekonomiku a štát má zároveň záujem aj týmto spôsobom obmedziť vykonávanie takejto činnosti. V súčasnom období v podmienkach SR je takouto daňou daň z motorových vozidiel, keď predmetom zdanenia je vlastne používanie motorových vozidiel na verejných komunikáciách v rámci podnikania alebo inej samostatnej zárobkovej činnosti. V určitom období sa v Slovenskej republike uvažovalo o zavedení daní na ochranu životného prostredia. Predmetom týchto daní mali byť také činnosti, ktoré majú negatívny vplyv na ochranu životného prostredia.

5.3.2 Nepriame dane

Nepriame dane uplatňované v jednotlivých štátoch majú spotrebný charakter, čo znamená, že predmetom zdanenia je konečná spotreba rôznych tovarov a služieb. Miera daňového zaťaženia jednotlivých subjektov závisí od objemu a štruktúry ich spotreby. Nepriame dane sú súčasťou cien tovarov a služieb, takže ich daňovník (konečný spotrebiteľ) priamo nevníma. Aj nepriame dane ďalej členíme, a to takto:

- univerzálne dane,
- selektívne dane.

Univerzálne dane majú všeobecný charakter, to znamená, že predmetom zdanenia je produkcia všetkých tovarov a služieb, ktoré sú určené na konečnú spotrebu a do fázy konečnej spotreby sa dostávajú prostredníctvom výmeny (obchodu) medzi rôznymi subjektmi. Predmetom dane sú však aj tovary a služby určené na vlastnú spotrebu, pokiaľ ich spotrebuje subjekt, ktorý ich realizuje v rámci svojej podnikateľskej činnosti, to znamená, že cieľom ich realizácie je výmena (obchod) za účelom dosahovania príjmov. Konkrétnymi javovými formami univerzálnych nepriamych daní sú bud':

- daň z pridanej hodnoty, alebo
- daň z obratu.

Všetky členské štáty Európskej únie (vrátane Slovenskej republiky), ako aj niektoré ďalšie vyspelé štáty vo svete uplatňujú v rámci svojich daňových sústav **daň z pridanej hodnoty**. Pre túto formu univerzálnej nepriamej dane je charakteristické, že predstavuje časť hodnoty tovaru a služieb, o ktoré narastá na každom stupni výrobného procesu, resp. obchodnej činnosti (prvovýroba, spracovateľský priemysel, veľkoobchod, maloobchod a príp. ďalšie stupne) a vyberá sa na každom stupni. Zároveň sa pre osobu povinnú odvádzať daň uplatňuje mechanizmus odpočtu dane, ktorú musela sama zaplatiť iným subjektom pri nákupe tovarov a služieb potrebných na svoju vlastnú činnosť. Na výstupe potom správcovi dane odvádza daň za vlastnú činnosť. Týmto spôsobom je vlastne zabezpečená neutralita dane z pridanej hodnoty pre tie subjekty, ktoré sa do realizácie zdaniteľného obratu (výroby tovarov a poskytovania služieb) zapájajú. Nárok na odpočet dane nemá len konečný spotrebiteľ príslušného tovaru, resp. príjemca služby.

Daň z obratu na rozdiel od dane z pridanej hodnoty sa vyberá jednorazovo, a to až v tej fáze, v ktorej určitý výrobok (tovar) alebo služba prechádzajú do fázy konečnej spotreby. Subjekty, ktoré určitý výrobok alebo službu prijímajú na ich ďalšie využitie vo svojom realizačnom procese (pri výrobe tovarov alebo poskytovaní služieb), nakupujú ich bez toho, aby boli zaťažené nepriamou daňou. Systém dane z obratu sa uplatňoval až do konca roku 1992 na území Českej a Slovenskej federatívnej republiky, v súčasnom období sa z ekonomicky vyspelých štátov uplatňuje napríklad v USA.

Predmetom **selektívnych nepriamych daní** je konečná spotreba niektorých vybraných výrobkov. Ide vlastne o dodatočné nepriame dane spotrebného charakteru, ktoré sa uplatňujú navyše nad rámec univerzálnej nepriamej dane. Tieto dane dokonca do určitej miery zvyšujú mieru daňového zaťaženia univerzálnou nepriamou daňou, pretože ich suma vchádza do základu, z ktorého sa vyčísľuje univerzálna nepriama daň. Selektívne spotrebné dane sa vyberajú jednorazovým spôsobom vtedy, keď dochádza k výrobe a k vyskladneniu určitého vybraného výrobku.

Okruh vybraných výrobkov, ktorých spotrebu tieto dane zaťažujú, môže byť v jednotlivých štátoch rôzny, vyskytujú sa však určité výrobky, ktoré sa zdaňujú prakticky vo všetkých štátoch. Ide najmä

o lieh a výrobky z neho, tabakové výrobky a minerálne oleje. V krátkej budúcnosti môžeme očakávať, že vo všetkých členských štátoch Európskej únie sa budú postupne zavádzať spotrebné dane environmentálneho charakteru (spotrebná daň z energií, prípadne ďalšie). V daňových sústavách jednotlivých štátov Európskej únie, ako aj v iných štátoch sa v súčasnom období uplatňuje viacero druhov selektívnych nepriamych daní.

5.4 Platby na sociálne a zákonné zdravotné poistenie

Je nespochybniteľné, že medzi verejné príjmy, ktoré možno v príslušnom štáte použiť ako zdroj financovania verejných potrieb obyvateľstva, je potrebné zaradiť aj platby zamestnancov, ich zamestnávateľov, ako aj platby samostatne zárobkovo činných osôb a prípadne aj iných osôb na zdravotné poistenie, jednotlivé formy sociálneho poistenia a príspevkov na poistenie v nezamestnanosti, ktoré sú vyššie uvedené osoby povinné platiť na základe ustanovení príslušných osobitných predpisov (zákonov). Tieto platby majú podobný charakter a vplyv na finančnú situáciu povinných subjektov ako dane, v konečnom dôsledku zaťažujú príjmy dotknutých osôb. Preto sa nimi zaoberá aj daňová teória pri skúmaní daňového zaťaženia jednotlivých daňových subjektov, pričom sa pre ne používa pojem **daňová kvóta II**.

Platenie zákonného poistného na zdravotné poistenie a sociálne poistenie (a prípadne aj na iné účely) je charakteristické pre väčšinu štátov, bez ohľadu na to, či majú viac alebo menej vyspelú ekonomiku. Rozdielne sú len prístupy jednotlivých platiteľov poistného k výške týchto platieb, ako aj prístupy k riešeniu jednej zo základných otázok, a to, či uzákonené platby majú v dostatočnej miere pokryť potrebu prostriedkov (ich celkový objem), ktorá pri plneniach z jednotlivých foriem poistenia v príslušných obdobiach musí byť k dispozícii, alebo len určitú (svojím objemom viac-menej významnú) časť. Je zrejmé, že v žiadnom štáte neexistuje samofinancujúci model uspokojovania príslušných potrieb v zdravotnej a sociálnej oblasti (financovanie len z príspevkov poistencov) a každý štát sa snaží do tohto procesu zapojiť aj ďalšie možné zdroje (napr. aj prostriedky získané predajom štátneho majetku) (Sivák, 2007).

V súvislosti s mobilizáciou zdrojov na financovanie potrieb v zdravotnej, resp. sociálnej oblasti a ich efektívnym využívaním je potrebné hľadať aj najvhodnejší systém úpravy peňažných tokov od poistencov, resp. ich zamestnávateľov (prípadne aj od štátu) do rúk príslušných subjektov, ktoré budú tieto prostriedky spravovať (sociálna poisťovňa, jednotlivé zdravotné poisťovne) a v určitom období v adekvátnej výške používať na úhradu poskytnutých tovarov (napr. príspevky zdravotných poisťovní na lieky) a služieb vo forme zdravotníckych výkonov, resp. v rámci sociálneho poistenia na výplatu rôznych druhov dôchodkov, nemocenských dávok a iných sociálnych dávok.

Sociálne poistenie slúži na ochranu obyvateľov v rôznych situáciách (ako napr. materstvo, či pracovná neschopnosť). Povinnosť prispievať do sociálneho poistenia vyplýva zo zákona.

Systém sociálneho poistenia pozostáva z piatich samostatných poistných systémov, ktoré vykonáva Sociálna poisťovňa:

- nemocenské poistenie,
- dôchodkové poistenie – starobné poistenie a invalidné poistenie,
- úrazové poistenie,
- garančné poistenie a
- poistenie v nezamestnanosti.

Nemocenské poistenie slúži na zabezpečenie príjmu v prípade straty alebo zníženia príjmu zo zárobkovej činnosti v dôsledku dočasnej pracovnej neschopnosti, potreby ošetrovania alebo opatrovania, tehotenstva a materstva. Z nemocenského poistenia sa poskytujú nasledovné nemocenské dávky:

- nemocenské,
- ošetrovné,
- vyrovnávací dávka,
- tehotenské,
- materské.

V rámci **dôchodkového poistenia** existujú dva podsystemy:

- starobné poistenie ako poistenie na zabezpečenie príjmu v starobe a pre prípad úmrtia,
- invalidné poistenie ako poistenie pre prípad poklesu schopnosti vykonávať zárobkovú činnosť v dôsledku dlhodobo nepriaznivého zdravotného stavu poistenca a pre prípad úmrtia.

Zo starobného poistenia sa poskytuje:

- starobný dôchodok,
- predčasný starobný dôchodok,
- vdovský dôchodok a vdovecký dôchodok,
- sirotsky dôchodok.

Úrazové poistenie slúži pre prípad poškodenia zdravia alebo úmrtia v dôsledku pracovného úrazu, služobného úrazu a choroby z povolania. Z úrazového poistenia sa poskytujú:

- úrazový príplatok,
- úrazová renta,
- jednorazové vyrovanie,
- pozostalostná úrazová renta,
- jednorazové odškodnenie,
- pracovná rehabilitácia a rehabilitačné,
- rekvalifikácia a rekvalifikačné,
- náhrada za bolesť a náhrada za sťaženie spoločenského uplatnenia,
- náhrada nákladov spojených s liečením,
- náhrada nákladov spojených s pohrebom.

Povinne úrazovo poistený je:

- zamestnávateľ, ktorý zamestnáva aspoň jednu fyzickú osobu vykonávajúcu zárobkovú činnosť:
 - v pracovnoprávnom vzťahu,
 - v štátnozamestnaneckom pomere,
 - v členskom pomere, ktorého súčasťou je aj pracovný vzťah k družstvu v služobnom pomere, okrem fyzickej osoby, ktorá je sudca alebo prokurátor,
 - alebo zárobkovú činnosť, ktorou je výkon verejnej funkcie podľa osobitných predpisov,

- ústav na výkon väzby a ústav na výkon trestu odňatia slobody, ktoré plnia povinnosti zamestnávateľa podľa osobitného predpisu pre fyzickú osobu vo výkone väzby a pre fyzickú osobu vo výkone trestu odňatia slobody, ak sú zaradené do práce,
- Finančné riaditeľstvo pre fyzickú osobu, ktorá je neozbrojeným príslušníkom finančnej správy.

Garančné poistenie slúži pre prípad platobnej neschopnosti zamestnávateľa na uspokojovanie nárokov zamestnanca, na úhradu odmeny a výdavkov predbežného správcu podľa osobitného predpisu a na úhradu príspevkov na starobné dôchodkové sporenie nezaplatených zamestnávateľom do základného fondu príspevkov na starobné dôchodkové sporenie.

Povinne garančne poistený je zamestnávateľ zamestnanca v pracovnoprávnom vzťahu a člena družstva, ktorý je v pracovnom vzťahu k družstvu. Povinne garančne poistený nie je zamestnávateľ, ktorý je zastupiteľským úradom cudzieho štátu a zamestnávateľ, na ktorého nemôže byť vyhlásený konkurz. Z garančného poistenia sa poskytuje dávka garančného poistenia iba zamestnancovi, ktorým je:

- fyzická osoba v pracovnom pomere,
- fyzická osoba v právnom vzťahu na základe dohôd o prácach vykonávaných mimo pracovného pomeru (dohoda o vykonaní práce, dohoda o brigádnickej práci študentov, dohoda o pracovnej činnosti) a
- člen družstva, ktorý je v pracovnom vzťahu k družstvu.

Poistenie v nezamestnanosti slúži pre prípad straty príjmu z činnosti zamestnanca v dôsledku nezamestnanosti a na zabezpečenie príjmu v tomto období. Z poistenia v nezamestnanosti sa poskytuje dávka v nezamestnanosti. Povinne poistený v nezamestnanosti je zamestnanec, ktorý je povinne nemocensky poistený.

Okrem povinného poistenia však existuje aj dobrovoľné poistenie a to v systéme:

- nemocenského poistenia,
- dôchodkového poistenia a
- poistenia v nezamestnanosti.

Dobrovoľné nemocenské poistenie – dobrovoľne sa môže poistiť fyzická osoba po dovŕšení 16 rokov veku, ktorá má na území Slovenskej republiky trvalý pobyt, povolenie na prechodný pobyt alebo povolenie na trvalý pobyt, ak nie je povinne nemocensky poistená a:

- nemá priznaný starobný dôchodok, predčasný starobný dôchodok alebo invalidný dôchodok z dôvodu poklesu schopnosti vykonávať zárobkovú činnosť o viac ako 70 %,
- nie je poberateľom invalidného dôchodku po dovŕšení dôchodkového veku a
- je súčasne dobrovoľne dôchodkovo poistená.

Dobrovoľné dôchodkové poistenie – dobrovoľne sa môže poistiť fyzická osoba po dovŕšení 16 rokov veku, ktorá má na území Slovenskej republiky trvalý pobyt, povolenie na prechodný pobyt alebo povolenie na trvalý pobyt a nemá priznaný predčasný starobný dôchodok.

Dobrovoľné poistenie v nezamestnanosti – dobrovoľne sa môže poistiť:

- fyzická osoba, ktorá je súčasne dobrovoľne nemocensky poistená a dobrovoľne dôchodkovo poistená,
- samostatne zárobkovo činná osoba, ktorá má na území Slovenskej republiky trvalý pobyt, povolenie na prechodný pobyt alebo povolenie na trvalý pobyt a ktorá je povinne nemocensky poistená a povinne dôchodkovo poistená alebo má tieto poistenia prerušené.

Verejné zdravotné poistenie

Zdravotné poistenie je poistenie osôb slúžiace na zabezpečenie potrebnej zdravotnej liečebno-preventívnej starostlivosti. Verejné zdravotné poistenie na Slovensku je financované prerozdeľovaním verejných zdrojov na základe poistného, plateného účastníkmi systému, prostredníctvom zdravotných poisťovní. Podľa súčasných pravidiel sa posudzujú osoby z hľadiska povinnosti platiť zdravotné poistenie, hovoríme o osobnom rozsahu zdravotného poistenia.

Povinne verejne zdravotne poistená osoba je každá osoba, ktorá:

1. Má trvalý pobyt na území Slovenskej republiky a súčasne nie je účastníkom v inom štáte z dôvodu zamestnania, podnikania alebo dlhodobého pobytu (nad 6 mesiacov)
2. Nemá trvalý pobyt na území SR a súčasne je:
 - zamestnaná alebo podniká na území SR,
 - azylant,
 - zahraničný študent,
 - cudzinec, zadržaný alebo uväznený na území SR,
 - nezaopatrený rodinný príslušník poistenca, ktorý sa narodil v inom členskom štáte EÚ,
 - maloletý cudzinec bez zákonného zástupcu, ktorému súd určil umiestnenie do zariadenia, v ktorom sa mu poskytuje starostlivosť.

Dobrovoľné verejné zdravotné poistenie

Dobrovoľne verejne zdravotne poistená osoba je osoba dobrovoľne nezamestnaná, čiže osoba, ktorá po skončení pracovného pomeru alebo podnikateľskej činnosti sa neprihlási na úrade práce. Taká osoba je povinná si platiť zdravotné odvody.

Zdravotné poisťovne na Slovensku

Zdravotné poistenie na Slovensku poskytujú tri spoločnosti. Okrem štátnej Všeobecnej zdravotnej poisťovne aj Union zdravotná poisťovňa a Zdravotná poisťovňa Dôvera.

5.5 Mimorozpočtové príjmy

Ďalšími možnými spôsobmi získavania prostriedkov použiteľných na financovanie verejnej spotreby prostredníctvom subjektov, ktoré uspokojovanie konkrétnych verejných potrieb občanov určitého štátu zabezpečujú (nad rámec disponibilných rozpočtových príjmov), sú tieto:

- čerpanie úverov poskytovaných komerčnými bankami,
- emisia dlhopisov (štátne, resp. komunálne dlhopisy),

- využívanie lízingu (predovšetkým na komunálnej úrovni),
- financovanie zo špecializovaných fondov vytváraných na centrálnej alebo na regionálnej úrovni, financovanie z darov, poskytnutých subjektmi súkromného sektora,
- zavedenie poplatkov od občanov na čiastočnú úhradu niektorých tovarov (napr. lieky) alebo na čiastočnú úhradu služieb (napr. zdravotnícke služby, vzdelávacie služby, kultúrne podujatia a pod.).

V súvislosti so spomínanými spôsobmi financovania je potrebné uviesť, že niektoré z nich (predovšetkým čerpanie komerčných úverov, emisia dlhopisov, prípadne aj využívanie lízingu) znamenajú zadlženie tých subjektov, ktoré zabezpečujú tovary a služby verejnej spotreby, a preto by sa mali využívať veľmi obozretne, len počas určitého vymedzeného obdobia a v obmedzenom rozsahu. Takto získané prostriedky by sa mali využívať len na pokrytie prechodného (krátkodobého) nedostatku finančných prostriedkov na financovanie verejných potrieb.

V žiadnom prípade by sa nemalo s týmito prostriedkami rátať ako s trvalým alebo trvalejším zdrojom financovania verejných potrieb. Dôvodom sú existujúce riziká, ktoré hrozia v prípadoch, že dlžník nebude schopný plniť záväzky (splácať splátky úveru alebo pôžičky vrátane úrokového navrhovania), ku ktorým sa podpísaním príslušnej zmluvy zaviazal. Inými slovami to znamená, že ešte pred konečným rozhodnutím o použití takýchto zdrojov v rámci financovania verejnej spotreby by mal mať konkrétny subjekt, ktorý sa pre túto formu financovania rozhodol, jasno, z akých zdrojov bude možné v dohodnutom období prijatý záväzok splniť tak, aby to zásadným spôsobom nenarušilo kontinuitu v procese zabezpečovania potrieb občanov pri dodávkach tovarov a poskytovaní služieb patriacich do oblasti verejnej spotreby.

6 Daň a daňové náležitosti

V dejinách ľudstva možno vidieť za celým radom udalostí vplyv daní a daňovej problematiky. Dane existujú od obdobia vzniku organizovaných foriem spoločnosti. Už v Biblii sa môžeme dočítať, že desiata časť úrody sa mala odkladať na prerozdelenie a podporu kňazov. Biblia nám však nedáva vedieť o tom, aké donucovacie mechanizmy existovali na vyberanie daní.

Vývoj daní je od ich vzniku až po súčasnosť skutočne dlhý. Odráža zmeny, ktorými prechádzala celá ľudská spoločnosť, zmeny myšlienok a názorov o fungovaní štátu, na hospodárstvo a obchod, je odrazom chápania pojmov spravodlivosti a dobra (Medved' et al, 2009).

Daň je (v slovenskom práve) platba fyzických alebo právnických osôb, ktorá je vynútiteľná, nenávratná, spravidla neúčelová, zákonom určená a pravidelne sa opakujúca, ktorú vyberá štát a orgány miestnej samosprávy v prospech verejných rozpočtov a účelových fondov na úhradu verejných výdavkov vo vopred určenej výške a s presne určeným termínom splatnosti

Daň môžeme zadefinovať z:

1. **formálno – právnej stránky:** povinná, zákonom určená neúčelová a neekvivalentná platby, ktorú daňové subjekty platia a odvádzajú v presne určenej výške a v stanovených lehotách do príslušného verejného rozpočtu
2. **ekonomicko – finančného hľadiska:** fiškálny vzťah medzi daňovým subjektom a štátom, ktorý využíva vláda na vytýčenie svojich cieľov.

Daň je povinná, nenávratná, neekvivalentná, zákonom stanovená platba do verejného rozpočtu. Povinnosť hradiť daň musí byť stanovená zákonom resp. obdobnou právnou formou. Dane predstavujú nenávratné t. j. neúverové príjmy verejného rozpočtu. **Verejný rozpočet** je spoločný pojem pre štátny rozpočet a sústavu miestnych rozpočtov. Úhradou dane daňovému subjektu nevzniká nárok na ekvivalentné protiplnenie zo strany štátu, resp. miestneho orgánu (Sivák, 2007).

6.1 História zdaňovania

Dane sú jedným z najstarších finančných inštitútov. Vznikli so vznikom štátu a prešli komplikovaný vývojom vedúcim k ich súčasnej rozmanitosti. Viaceré dôležité historické udalosti v dejinách ľudstva boli vyvolané, alebo ich vývoj bol ovplyvnený, daňovými otázkami. Vývoj daní odrážal zmeny vo vývoji názorov na fungovanie hospodárstva, štátu, obchodu a vo vývoji ľudskej spoločnosti (Lénártová, 2004).

Na históriu zdanenia je možné pozeráť z viacerých pohľadov. Dane ako zdroj príjmov sú neoddeliteľnou súčasťou určitého stupňa organizácie spoločnosti a teda je možné povedať, že sú súčasťou ľudskej spoločnosti od jej počiatkov a menili sa tak ako ona sama. Na históriu daní sa môžeme pozrieť aj zo stránky technickej, tzn. na zmenu foriem daní a na úroveň zdanenia v priebehu histórie. Iným pohľadom je pohľad na historický vývoj názorov na zdanenie vo forme viac či menej ucelených daňových teórií.

Dane nadobúdali v priebehu ľudskej histórie viaceré formy, ktoré vždy korešpondovali s tým, na akom stupni technického a myšlienkového rozvoja sa ľudská spoločnosť nachádzala.

6.1.1 Dane v staroveku

Dane v tomto období boli vyberané predovšetkým za účelom financovania obranných či útočných vojen, na financovanie verejných stavieb (cesty, vodovody a pod.) a na náboženské účely. Dane sa vzhľadom na neexistujúcu alebo nerozvinutú monetizáciu trhovej výmeny vyberali prevažne v naturáliách alebo v práci.

V staroveku zohrávali dane zväčša druhoradú úlohu. Hlavným zdrojom príjmu panovníka bola vojnová korisť a výnosy z vlastného majetku. Najväčšiu časť výdavkov v tejto dobe tvorili výdavkové položky na vojsko, verejné stavby a na správu. Dane mali charakter nepravidelných príležitostných platieb, spočiatku v podobe naturálií (Medveď et al, 2009).

Prvé dochované písomné zmienky o existencii zdanenia pochádzajú zo **Sumerskej ríše** (cca 2900 rokov p.n.l.), z hospodárskych zápiskov písaných klinovým písmom, v ktorých sa objavuje označenie „*zag*“, teda desiatok, resp. desiatková daň. Táto daň bola vyberaná v naturáliách ako desiata časť úrody, čo je (s malými výnimkami) prevládajúca forma daní až do novoveku. Naturálna forma dane je prirodzená vzhľadom na slabo monetizovanú trhovú výmenu v tých časoch. Desiatok sa vyberal z každej pestovanej plodiny, takže môžeme hovoriť napríklad o desiatku z oleja, vína, atď.

Z obdobia starovekej **Mezopotámie** sa dochovalo veľké množstvo písomností písaných klinovým písmom, z ktorých veľkú časť tvoria inventárne zoznamy a účtovné podklady, slúžiacich pre účely zdanenia. Zaujímavé je, že už v tej dobe existovali tzv. „desiatkový poradcovia“, predchodcovia dnešných daňových poradcov, ktorí sa zaoberali poradenstvom pri plnení „desiatkových“ daňových povinností. Z tohto obdobia sa dochovali aj prvé doklady o daňových protestoch obyvateľstva. Okolo roku 2400 p.n.l. sa v starovekom meste Entema odohrala daňová revolta smerujúca proti vysokým daniam zavedeným vedúcimi predstaviteľmi mesta, ktorá so sebou priniesla krvavé boje a drancovanie (Lénártová, 2004).

Z poznatkov o **starovekom Egypte** vieme, že viacerí egyptskí faraóni uvaľovali na svoju krajinu tvrdé dane. Ak sa niekto v tejto dobe vážnejším spôsobom previnil proti povinnosti platiť dane, za trest mu mohla byť odťatá ruka, vytrhnutý jazyk alebo odrezaný nos.

Nemožno opomenúť ani jednu z najstarších civilizácií – minojskú **Krétu**. Táto spoločnosť mala zložitú štruktúru, v ktorej dôležitú úlohu zohrávali tzv. vyššie vrstvy. Tie v záujme panovníka spravovali štát, hospodárstvo, náboženstvo, obranu a pod.. Boli na panovníkovi závislé a určitým spôsobom aj hospodársky nesamostatné. Panovník im poskytoval naturálie – potraviny, šatstvo a pod.. Na to získaval prostriedky vyberaním naturálnych daní od ostatného obyvateľstva. Vtedy ešte nejestvoval trh, kde by sa takýto tovar dal zakúpiť a nejestvovali ešte ani dane v peňažnej forme (Grúň, 2001).

Pre staroveké **Grécko** bolo charakteristické, že priame dane sa platili dobrovoľne. Dane boli chápané ako prejav občianskej uvedomelosti. (Lénártová, 2004). Občana, ktorý nemal záujem o štátne záležitosti Gréci nazývali „idiot“. V gréckych obciach platilo pravidlo, že občania, ktorých zvolali brániť vlast, boli od tej chvíle oslobodení od všetkých finančných platieb.

6.1.2 Dane v stredoveku

Základom raného feudalizmu bolo naturálne hospodárstvo, čo znamenalo minimálne používanie peňazí. Postupne sa v západnej a strednej Európe začali od seba oddelovať obchod, remeslá a poľnohospodárka výroba. Obchod a remeslá sa začali sústreďovať v mestách a táto profilácia si vynútila širšie používanie peňazí. V stredoveku pokladnica a pokladnica monarchu boli spojené. Panovník prevažne čerpal príjmy vo forme naturálnych daní z titulu nadvlády a nad ostatnými feudálnymi. Pokladnica obsahovala príjmy v naturáliách, v cennostiach, neskôr v peniazoch. Aj v stredoveku mali dane od obyvateľstva mimoriadny charakter a vyberali sa najmä na krytie vojnových výdavkov. Tým ako sa rozvíjali tovarové a peňažné vzťahy, menil sa aj význam a štruktúra verejných financií (Grúň, 2001).

V období stredoveku boli primárnymi otázkami zdaňovania otázky typu: Kto má právo vyberať dane? Aké dane sú spravodlivé? Toto obdobie sa vyznačuje dvoma názorovými prúdmi:

- **scholastická škola** (hlavný predstaviteľ Tomáš Akvinský),
- **finančný jurizmus** (hlavný predstaviteľ Gašpar Klock).

Scholastická škola nadviazala na názory Aristotela a rozvíjala sa v cirkevných a kláštorňoch školách a univerzitách v Európe od 12. storočia. Vychádzala teda z náboženstva a Biblie. Spravodlivosť sa považovala za „prirodzené božské právo“ a pozornosť sa venovala aj právu panovníka vyberať dane. Ten mal právo na výber daní len vtedy, ak nemal inú možnosť príjmu a to len takým spôsobom, aby boli dane rozdelené medzi všetkých členov spoločnosti spravodlivo. **Tomáš Akvinský** ako hlavný predstaviteľ pokladal zdaňovanie pracovných príjmov za hriech, pretože podľa Biblie už samotná práca je bremenom, najmä ak zaťažuje daňovníkov nadmeme. Okrem Tomáša Akvinského otázka daní zaujala v tomto období aj básnika **Francesca Petrarca**, ktorý sa zaoberal problémom mimoriadneho a sekundárneho charakteru daní z pohľadu spravodlivosti zdanenia. Obaja pôsobili v severom Taliansku.

Finančný jurizmus, ktorého ústredným predstaviteľom bol Gašpar Klock, presadzoval uplatňovanie priamych daní pred nepriamymi.

6.1.3 Daňové teórie v novoveku – Merkantilizmus a Fyziokratizmus

V 16. – 18. storočí sa v Európe presadzuje koncepcia novej hospodárskej teórie a politiky – **merkantilizmus**. Toto hnutie sa ako prvé pokúsilo o teoretické vysvetlenie základov trhovej ekonomiky a tým aj o koncipovanie ekonomickej aj daňovej teórie. Dovožom bol rozvoj obchodu, hlavne medzinárodného a z tohto dôvodu sa prioritou štátu stáva aktívna obchodná bilancia. Cieľom politiky je preto dostať čo najviac peňazí do krajiny, čo bolo možné dosiahnuť podporou dovozných ciel a obmedzením vývozných ciel. Na rozdiel od finančných juristov v otázke daňovej spravodlivosti **sú preferované nepriame dane**, ktoré sú, podľa predstaviteľov tohto smeru, tým, že postihujú všetkých obyvateľov (vrátane v minulosti privilegovaných a oslobodených vrstiev), spravodlivejšie. Čoraz väčší doraz sa kladie na zásadu všeobecnosti zdanenia (Lénártová, 2004). Až koncom 18. storočia sa rodí nový ekonomický smer ako reakcia na učenie merkantilizmu – **fyziokratizmus**. **Fyziokratizmus** môžeme považovať za ucelený ekonomický systém, ktorý vysvetľoval povahu a funkcie daní. Fyziokrati sa ako prví začali zaoberať aj problematikou dopadu a presunu daní. Zakladatelia tohto smeru vychádzali z tézy, že produktivita je

v poľnohospodárstve, a preto je potrebné zdaníť len dôchodky plynúce z výnosov z poľnohospodárstva a z pôdy.

F. Quesnay – ako jeden z predstaviteľov tohto smeru tvrdil, že daňový systém Francúzska v 18. storočí škodí hospodárstvu, pretože vedie k zruinovaniu roľníkov a zdražovaniu tovarov. Dokazoval, že priame dane vyberané od roľníkov mali následok pokles investovaného kapitálu do poľnohospodárstva a pokles výroby, nepriame dane viedli k zvýšeniu cien spotrebných tovarov a k rastu miezd. Pre odstránenie týchto nedostatkov odporúčal zrušiť všetky existujúce dane a nahradiť jedinou priamou daňou, vyberanou z čistého dôchodku v poľnohospodárstve (návrh vychádzal zo základov učenia fyziokratov, podľa ktorého jedinou produktívnou prácou, ktorá vytvára čistý dôchodok, je práca v poľnohospodárstve). Zdaňovanie ostatných odvetví, ako napríklad priemyslu, obchodu, nemá podľa fyziokratov význam. Boli proti zdaneniu miezd robotníkov (pretože mzda je iba výrobným nákladom) a proti akejkoľvek spotrebnej dani (Grůň, 2001).

6.1.4 Daňové teórie v novoveku – Liberalizmus a kapitalizmus

Základom hospodárskeho liberalizmu je slobodný jednotlivец disponujúci prirodzenými právami. Dane sú povinným, pravidelným a hlavným zdrojom príjmov verejných rozpočtov a vznikajú prvé ucelené daňové systémy priamych a nepriamych daní. Daňová zaťaženosť obyvateľstva rastie a do ekonomického a finančného systému sa začína presadzovať požiadavka všeobecnosti zdanenia. Rušia sa feudálne privilégia v oblasti daňových úľav a oslobodení.

V počiatkoch tohto myšlienkového prúdu **Thomas Hobbes** zastáva názor, že zdanená by mala byť skôr spotreba ako majetok a daň chápe ako protihodnotu za služby poskytované štátom. V tomto období sa odvodzuje oprávnenosť daní od služieb a výhod, ktoré štát poskytuje daňovníkom. Hovoríme o **daňovej teórii ekvivalentnosti** – keď sa daň chápe ako cena za služby poskytované štátom.

Určitým variantom teórie ekvivalentnosti je odvodzovanie daní od špeciálnych výhod, ktoré daňovník od štátu dostáva. Osoby, ktorým sa takéto špeciálne výhody poskytujú – napr. právo vykonávať živnosť, právo obchodovať, právo dediť a pod., sú povinné platiť daň podľa veľkosti špeciálnych výhod, ktoré im štát poskytol. Poisťovacia teória je ďalšou obmenou teórie ekvivalentnosti a posudzuje dane ako poisťné prémie, ktoré daňovníci platia za poistenie svojho života a majetku. Prívrženci tejto teórie vychádzajú z toho, že štát utvára podmienky na zachovanie života a majetku svojich občanov, a preto má právo požadovať od nich dane (Peterka et al., 1994). Za hlavný medzník vo vývoji ekonomickej, ale aj daňovej teórie možno považovať prínos najvýznamnejších osobností anglickej klasickej ekonómie – **Adama Smitha, Davida Ricarda a Johna Stuarta Milla**.

Adam Smith pokladá dane za hlavný a nevyhnutný príjem štátu. Zvýrazňuje princíp zdanenia podľa úžitku, pričom podstatou daňovej teórie je ekvivalencia povinností zo strany štátu a plnením povinností občana. Známý je tým, že sformuloval ako prvý ucelenú sústavu daňových zásad, ktoré nazval „**daňové kánony**“. Ide o štyri zásady, a to:

- zásada spravodlivosti – v každom štáte by mali poddaní prispievať na výdavky štátu tak, aby to čo najlepšie zodpovedalo ich možnostiam, t. j. úmerne ich dôchodku, ktorý pod ochranou štátu používajú,

- zásada určítosti – má chrániť daňovníka pred výbercami daní, aby bolo jasné, kto má platiť daň a v akej výške,
- zásada pohodlnosti – vyjadruje požiadavku na výber daní vtedy, keď ju má z čoho daňovník zaplatiť,
- zásada úspornosti (efektívnosti) – požaduje dodržanie minimálnych nákladov spojených s výberom daní.

Smith taktiež definuje 4 zdroje neefektívnosti vyberania daní:

- ak výber daní vyžaduje veľa úradníkov,
- ak daň bráni podnikaniu a odpudzuje od určitých činností,
- ak vyberanie daní je spojené s neprijemnosťami, šikanovaním a krivdou, je to pre daňovníka ďalší náklad,
- ak je zle uložená daň, tak negatívne pôsobí na ekonomiku, znižuje daňové príjmy a negatívne pôsobí na daňovú disciplínu daňových subjektov.

6.2 Funkcie daní

Daňová teória pozná nasledujúce 4 funkcie daní:

1. **alokačná funkcia** – súvisí s existenciou a veľkosťou verejného sektora, v tej ktorej ekonomike. Rieši sa ňou problém čo najefektívnejšieho rozmiestnenia prostriedkov získaných aj formou daní do vládnych výdavkov
2. **distribučná (redistribučná) funkcia** – rieši otázku, čo sa bude zdaňovať (dôchodok, spotreba, majetok), akým spôsobom sa bude zdaňovať (progresívne, proporcionálne...), čo sa bude daným spôsobom a predmetom zdanenia primárne v daňovom systéme sledovať (spravodlivosť zdanenia, efektívnosť či neutralita zdanenia).

Je úzko spojená s problémom daňovej únosnosti a súvisí s konštrukciou daňových zákonov. Do popredia sa dostávajú dva protichodné názory, - **liberálny** – občania nemajú na financovaní všeobecných spoločenských úloh podieľať tým systémom, že budú rovnako na hlavu zdaňovaní, ale podľa ich hospodárskej alebo ekonomickej výkonnosti.

- **rovnostársky** – jadro problému je v nerovnomernom rozdelení príjmov a majetkov samých osebe, ktoré sa chápu ako potreba odstránenia nespravodlivosti. Tomu zodpovedajúci je prerozdeľovací účel daní zameraný na odstránenie dôchodkových a majetkových rozdielov.

3. **stabilizačná funkcia** – dva protichodné názory dvoch klasických škôl:
 - keynesiansky model – zmeny v daniach a transferové platby ovplyvňujú agregátny dopyt nepriamo, a to tým, že dôjde k zmene disponibilného príjmu v súkromnom sektore. Dane tu vystupujú vo forme stabilizačného nástroja a ich cieľom je napomôcť dosiahnuť stabilné tempo rastu ekonomiky a plnú zamestnanosť.
 - neoklasické teórie – sú zásadne proti zásahom vlády do ekonomiky. Z tohto potom vyplýva aj odmietnutie potreby stabilizačnej funkcie daní.

Ďalšia nie často uvádzaná funkcia daní:

4. **riadiaca funkcia** – schopnosť daní ich prostredníctvom ovplyvňovať správanie jednotlivých daňových subjektov (Medved' et al, 2009).

6.3 Členenie daní

V teórii a praxi sa stretávame s viacerými kritériami, na základe ktorých môžeme členiť dane. Ide napr. o nasledujúce spôsoby členenia:

- **Dane z hľadiska predmetu zdanenia:**
 1. dane z dôchodku (daň zo zisku, zo mzdy...)
 2. dane zo spotreby (selektívne spotrebné dane – z tabaku, liehu, piva, vína, liehu, minerálnych olejov ; univerzálna daň – DPH; akcízy – ako jednotkové dane na vybrané komodity)
 3. dane z majetku (dane z hnutelného majetku, z pozemkov, zo stavieb...)
- **Členenie daní podľa daňového subjektu:**
 1. dane platené len FO
 2. dane platené PO
 3. dane platené FO aj PO
- **V niektorých daňových systémoch sa uplatňuje tzv:**
 1. manželská daň (manželský splitting)
 2. daň všetkých členov domácnosti (úplný splitting)
- **Vo vzťahu k dôchodku daňovníka delíme dane na:**
 1. nepriame dane – daňovník nie je platiteľ
 2. priame dane – daňovník = platiteľ
- **Podľa toho, ako dane ovplyvňujú rozhodovanie ekonomických subjektov ich delíme na:**
 1. *deformujúce dane (distorzné dane)* – ovplyvňujú rozhodovanie ekonomických subjektov, napr. daň z kapitálových príjmov môže odrádzať od sporenia, daň zo mzdy od vyšších pracovných výkonov, manželská daň môže ovplyvňovať rozhodovanie o uzatvorení manželstva, zdanenie ziskov ovplyvňuje podnikateľské aktivity a investície...
 2. *nedistorzné dane* – dane nie sú deformujúce, ak neexistuje spôsob, ako ovplyvniť výšku dane, napr. paušálna daň = daň z hlavy, alebo daň z okien)
 3. *korekčné dane* – majú pozitívne účinky v prípade existencie externalít. Okrem toho, že predstavujú určitý výnos pre verejný rozpočet, sú nástrojom efektívnej alokácie zdrojov. Napr. daň z energie, ktorá je v súčasnosti aktuálnym problémom a je presadzovaná v mnohých krajinách
- **Podľa kolobehu tokov delíme dane na základe toho, kde je možné, resp. u koho je možné dane vyberať, čo súvisí s finančným kolobehom ekonomiky:**

1. *podľa trhu, na ktorom sú dane uložené:*
 - dane na trhu produktov
 - dane na trhu výrobných faktorov
 2. *podľa subjektu:*
 - dane platené domácnosťami
 - dane platené firmami
 3. *podľa postavenia subjektu na trhu:*
 - dane platené predávajúcimi
 - dane platené kupujúcimi
- **Podľa spôsobu platenia dane hovoríme o:**
 1. daniach vyberaných na základe daňového priznania
 2. daniach vyberaných zrážkou
 - **Podľa stupňa progresie:**
 1. proporcionálne dane
 2. progresívne dane
 3. regresívne dane
 - **Podľa vzťahu medzi veľkosťou dane a veľkosťou daňového základu:**
 1. *dane špecifické (jednotkové)* – sú stanovené podľa množstva jednotiek daňového základu alebo množstva jednotiek vybranej vlastnosti v daňovom základe (spotrebné, pozemková daň, daň z budov a stavieb)
 2. *dane bez vzťahu k zdaňovanému základu sú dane z hlavy* – neexistuje žiadna závislosť medzi výškou dane a ZD. Ide o paušálnu daň stanovenú na každého obyvateľa
 3. *dane ad valorem* – určujú sa podľa ceny predmetu zdanenia, resp. z hodnotového vyjadrenia ZD (dôchodková daň, DPH, daň z obratu)

6.4 Hlavné daňové náležitosti

Daň ako právna kategória pozostáva z konštrukčných prvkov, ktoré sú upravené v príslušnom zákone. Právne zakotvenie týchto prvkov je podmienka vzniku, trvania a zániku daňovo-právneho vzťahu. Tieto prvky môžeme súčasne označiť aj ako **hlavné náležitosti** daňovo-právneho vzťahu. Ide o:

- daňový subjekt,
- daňový objekt,
- základ dane,
- sadzba dane.

Daňový subjekt

Ten, ktorému zákon ukladá daňovú povinnosť je **subjekt dane**. Pod pojmom daňový subjekt rozumieme osobu (fyzickú, právnickú), ktorá podľa zákona podlieha daňovej povinnosti, čiže je nositeľom daňového bremena. Inak povedané subjektom dane je fyzická alebo právnická osoba,

ktorá má majetok alebo príjmy podliehajúci dani, alebo ktorá vykonáva činnosť, s ktorou spája zákon daňovú povinnosť. Rozlišujeme dva typy daňových subjektov:

- daňovník,
- platiteľ dane.

Daňovník je daňový subjekt, ktorý je povinný hradiť daň na svoj účet a zo svojho predmetu zdanenia, t. j. dôchodku a majetku. Napríklad daňovníkom je fyzická osoba majúca príjmy zo živnosti, z prenájmu a pod.

Platiteľ dane je daňový subjekt, ktorý je zo zákona povinný uhradiť daňovú povinnosť za iné daňové subjekty, t. j. daňovníkov, pod svojou majetkovou zodpovednosťou. Platiteľ dane teda odvádza daň vybranú od iných daňovníkov. Napríklad platiteľom dane je zamestnávateľ, ktorý je povinný zrážať a odvádzať preddavky na daň z príjmov fyzických osôb u zamestnancov – daňovníkov a pod.

Inštitút platiteľa dane je zavedený vo všetkých tých prípadoch, kedy by bolo neúčelné a neefektívne vyberať daň priamo od daňovníkov. Jedná sa o spotrebné dane, daň z pridanej hodnoty a čiastočne o dane z príjmov.

Daňový objekt (predmet)

Daňový objekt (predmet) je pojem všeobecný, resp. teoretický. Základnými daňovými objektmi sú dôchodok (príjem), spotreba, majetok. Daňový objekt v užšom zmysle vytvára predmet dane. Aby bolo možné daň úspešne vybrať, musí byť predmet dane právne perfektne vymedzený. Takto definovaný predmet dane sa označuje pojmom základ dane.

Základ dane

Je numerický (číselne) vyjadrený objekt (predmet) dane, na základe ktorého sa vypočíta za použitia príslušnej sadzby dane daňová povinnosť. Základom dane môže byť, hmotnosť, množstvo, peňažná suma, alebo iný ukazovateľ, z ktorého sa vychádza pri výrobe daní.

Sadzba dane

Meradlo, prostredníctvom, ktorého sa vypočíta výška konkrétnej dane nazývame sadzba dane. Je to algoritmus (postup), pomocou ktorého sa zo základu dane, resp. upraveného základu dane stanoví daňová povinnosť.

Daňové sadzby delíme na tri základné typy:

- pevné,
- pohyblivé,
- kombinované.

Pevná – absolútna sadzba dane je stanovené absolútnou hodnotou k daňovej jednotke. Vztahuje sa k fyzikálnej jednotke, v ktorej je vyjadrený základ dane, bez ohľadu na jeho cenové vyjadrenie. Využíva sa u tých daní, kde objektom dane je majetok resp. spotreba. Napríklad u spotrebnej dane z liehu je základ dane vyjadrený v litroch a sadzba v EUR za 1 liter.

Pohyblivá – relatívna sadzba dane vyjadruje určitý podiel zo základu dane, ktorý je stanovený najčastejšie v percentách. Vzťahuje sa k hodnotovému vyjadreniu základu dane (v EUR). Podľa rýchlosti rastu dane vo vzťahu k základu dane rozlíšujeme tri formy pohyblivých sadzieb dane:

- proporcionálnu (lineárna),
- progresívnu (stupňovitá, kľzavá),
- degresívnu.

Proporcionálna sadzba dane je taká, keď daň (T) rastie rovnako rýchlo ako základ dane (ZD). Obecne platí:

$$\frac{\frac{T_2}{ZD_2}}{\frac{T_1}{ZD_1}} = 1 \quad \text{kde } T_2 > T_1, ZD_2 > ZD_1$$

Sadzba dane má spravidla formu nemenného percenta zo základu dane, napr. u dani z pridanej hodnoty, dani z príjmov právnických osôb a pod.

Progresívna sadzba dane je taká, keď daň rastie rýchlejšie ako základ dane. Obecne platí:

$$\frac{\frac{T_2}{ZD_2}}{\frac{T_1}{ZD_1}} > 1 \quad \text{kde } T_2 > T_1, ZD_2 > ZD_1$$

Pokiaľ by sa v rámci celého daňového pásma aplikovala sadzba dane prislúchajúca len tomuto pásmu dostali by sme **stupňovitú progresiu**, ktorá je charakteristická svojou nespojitosťou. Zrejma nevýhoda tejto formy sadzby dane, keď po prekročení daňového pásma dochádza k skokovitému nárastu dane.

V praxi sa najčastejšie používa **kľzavá progresívna sadzba**. Pri aplikácii tejto daňovej sadzby je základ dane zdaňovaný nielen platnou sadzbou pre dané daňové pásmo, ale postupne sa aplikujú predchádzajúce daňové sadzby platné pre nižšie daňové pásma. Takouto konštrukciou sa odstráni vyššie uvedená nevýhoda, takže daň narastá spojito (kľzavo).

Degresívna sadzba dane je taká, keď daň rastie pomalšie ako základ dane. Nepoužíva sa.

6.5 Vedľajšie daňové náležitosti

Vedľajšie náležitosti daní sú označované aj ako doplnkové náležitosti, ktoré bližšie špecifikujú znaky jednotlivých daní. Sú často priamo uvedené v daňových zákonoch, alebo sú upravené zákonom o správe daní a poplatkov. Z množstva vedľajších daňových náležitostí uvedieme len niektoré:

- spôsob platenia dane,
- správa dane,

- daňové priznanie a hlásenie,
- daňové úspory, výhody a úniky,
- daňové sankcie,
- daňové príslušenstvo,
- daňové zaťaženie a iné.

1. Spôsob platenia dane závisí od konkrétneho typu dane. V zásade rozlišujeme nasledujúce spôsoby platenia:

- daň sa platí na začiatku zdaňovacieho obdobia (vopred) – tento spôsob je kombinovaný s možnosťou daňových splátok (napr. vždy vtedy, keď sa dá daň vždy určiť – majetkové dane).
- daň sa platí po skončení zdaňovacieho obdobia – tento spôsob je kombinovaný s povinnosťou platenia preddavkov (napr. pri daniach z príjmov).

2. Správa dane predstavuje súhrn činností špeciálnych štátnych orgánov (daňové úrady, colné orgány, obecné a mestské úrady), ktoré sa zaoberajú dohľadom nad riadnym a včasným plnením daňových povinností daňovými subjektmi. Príslušné štátne orgány sa označujú ako správcovia dane.

3. Daňové priznanie je písomné oznámenie daňového subjektu obsahujúce informácie potrebné na určenie výšky daňovej povinnosti. Podáva sa miestne príslušnému správcovi dane na predpísaných formulároch vydaných Ministerstvom financií Slovenskej republiky.

Daňové hlásenie je písomné oznámenie správcovi dane (napríklad platiteľ a dane o zrazenej dani iným daňovníkom pri výplate príslušného príjmu a pod.).

4. Daňové úspory, výhody a úniky spočívajú v snahe daňového subjektu minimalizovať svoju daňovú povinnosť. Daňové úspory znamenajú také využitie prípadných alternatívnych postupov pri stanovení daňovej povinnosti, ktoré ju umožňujú minimalizovať. Iná forma minimalizácie daňovej povinnosti daňovým subjektom spočíva vo vyhľadávaní a využívaní daňových výhod tzv. dier v daňových zákonoch spôsobených nedokonalosťou daňových zákonov. Obidve formy minimalizácie je možné považovať za legálne. Nelegálne daňové úniky predstavujú porušovanie existujúcich zákonov a sú trestné.

5. Daňové sankcie môžu mať rôznu formu v závislosti od typu dane a porušenia zákonných povinností. Rozoznávame nasledujúce formy sankcií:

- **zvýšenie dane** – počíta sa zo zisteného rozdielu, napr. medzi skutočnou daňovou povinnosťou a priznanou daňovou povinnosťou. Rozdiel musí byť v neprospech správcu dane! Zvýšenie sa môže pohybovať od 10 – 50 %.
- **penále** – počítajú sa zo zisteného rozdielu medzi skutočnou daňovou povinnosťou a priznanou daňovou povinnosťou. Rozdiel musí byť v neprospech správcu dane! Pričom sa počíta príslušným % za každý deň omeškania (mesiac). Najčastejšie: 0,1 % za každý deň.

- **pokuty** – sú presne viazané na porušenie určitých povinností.

Sankcie sa môžu napočítavať, navzájom sa nevylučujú!

6. Daňové príslušenstvo predstavuje spoločný pojem pre vyjadrenie zvýšenia dane, penále, pokút, úrokov a exekučných nákladov uložených správcom dane podľa príslušných daňových zákonov.

7. Daňové zaťaženie, resp. daňové bremeno je dané dopadom daní na veľkosť dôchodku (príjmu) daňovníka. Výsledkom tohto dopadu je disponibilný dôchodok, t. j. dôchodok po zdanení. Veľkosť daňového zaťaženia je daná súhrnom dopadu priamych a nepriamych daní na daňovníka.

Veľkosť daňového bremena nepriamo úmerne ovplyvňuje motiváciu daňovníka pri zvyšovaní svojho dôchodku. Od určitej úrovne môže pôsobiť demotivujúco.

7 Daňový systém, daňová sústava v SR – definícia, proces reformy daňového systému

Daňový systém zahŕňa sústavu daní, právne, organizačne a technicky konštituovaný systém inštitúcií, ktoré zabezpečujú správu daní, ich vyrubenie, vymáhanie a kontrolu. Ide o systém nástrojov, metód a pracovných postupov, ktoré tieto inštitúcie uplatňujú vo vzťahu k daňovým subjektom, prípadne k ďalším osobám. Na tvorbe a usporiadaní daňového systému sa zároveň podieľajú aj niektoré ďalšie faktory, ako napríklad dlhodobé (demografické, technologické a ekologické zmeny) a krátkodobé faktory (napríklad následok výsledku volieb). Všeobecné požiadavky na daňové systémy: spravodlivosť, ekonomická efektívnosť, prehľadnosť a právna perfektnosť, flexibilita, pozitívne ekonomické pôsobenie na subjekty, daňová istota.

Na daňový systém sú kladené aj určité požiadavky. Grúň (2001) sformuloval požiadavky na optimálny daňový systém takto:

- ekonomicky efektívny,
- administratívne jednoduchý,
- pružný (flexibilný)
- politicky prehľadný,
- spravodlivý.

Petrenka (1996) komplexne rozpracoval 10 zásad zdaňovania a zoradil ich do 4 skupín:

- Prvú skupinu tvoria zásady z hľadiska čo najväčšej spravodlivosti v daňovej politike. Do tejto skupiny patria zásada všeobecnosti a zásada rovnosti,
- Druhú skupinu tvoria zásady z hľadiska daňovej politiky štátu. Sem zaradujeme zásadu dostatočnosti daňového výnosu, zásadu stability zdanenia a zásadu elasticity zdanenia,
- Tretia skupina rozlišuje zásady z hľadiska národohospodárskeho. Tvoria ju zásada neutrality a zásada účinnosti zdanenia,
- Štvrtá skupina obsahuje zásady z hľadiska vyberania daní, ku ktorým patria: zásada určitosti zdanenia, zásada jednoduchosti zdanenia, zásada minimálnych nákladov súvisiacich s vyberaním daní.

7.1 Daňová legislatíva

Daňovú legislatívu v našich podmienkach členíme na dve časti – legislatíva na úrovni EÚ a národná legislatíva.

V rámci procesu daňovej harmonizácie v Európskych spoločenstvách sa cieľ definuje ako zavedenie jednotného trhu a jeho hladké fungovanie. Z dokumentov a stanovísk orgánov EÚ pritom vyplýva, že jednou z podmienok hladkého fungovania jednotného trhu je určitý stupeň daňovej harmonizácie, teda zosúladenia daňových systémov. Daňová harmonizácia sa uskutočňuje v 3 fázach – určenie dane, ktorá má byť harmonizovaná, harmonizácia daňových základov a harmonizácia sadzieb. Nástroje daňovej politiky, ktoré sa využívajú na úrovni EÚ a patria medzi tzv. *sekundárne pramene komunitárneho práva*, sú nariadenia, smernice, rozhodnutia, stanoviská a odporúčania.

Nariadenia sú normatívne právne akty zaväzujúce orgány ES, členské štáty a aj jednotlivých občanov týchto štátov. Nariadenia majú všeobecnú platnosť, do praxe sa zavádzajú priamo, sú záväzné vo všetkých častiach a pre všetky členské krajiny a bez potreby ďalšej implementácie alebo inej formy prijatia do národnej legislatívy sa stávajú súčasťou právneho systému členských štátov.

Smernice sú právne akty, ktoré zaväzujú členské krajiny vykonať vo svojej národnej legislatíve určité úpravy tak, aby si právo jednotlivých krajín neodporovalo. Definujú spoločné ciele, pričom ponechávajú členským krajinám možnosť vybrať si formu a prostriedky aplikácie. Dôležitým znakom smerníc je tiež to, že obsahujú lehotu na implementáciu do právneho poriadku členskej krajiny. Sú základným nástrojom harmonizácie právnych poriadkov, a preto sú aj základom pre oblasť harmonizácie daňových systémov.

Rozhodnutia sú individuálne právne akty, ktoré sú reakciou na konkrétne prípady. Neplatia všeobecne, ale iba na vybraný okruh subjektov, ktorým sú určené.

Stanoviská a odporúčania majú iba deklaratívny charakter, nie sú právne záväzné. Vypovedajú iba o postoji inštitúcie k danému problému a ich plnenie je dobrovoľné.

Národnú úpravu v daňovej oblasti tvoria zákony a nižšie právne normy. Zákony sú normatívne právne akty, ktoré prijíma najvyšší zákonodarný orgán (Národná rada Slovenskej republiky) a prostredníctvom ktorých sa stanovujú pravidlá správania pre subjekty na území konkrétnej krajiny.

Zákony sa označujú ako *primárne právne akty*. Podľa Ústavy SR platí, že ministerstvá a iné orgány štátnej správy na základe zákonov a v ich medziach môžu vydávať všeobecne záväzné právne predpisy, ak sú na to splnomocnené zákonom. Tieto všeobecne záväzné právne predpisy sa vyhlasujú spôsobom, ktorý ustanoví zákon. Ide o nariadenia vlády, opatrenia, vyhlášky ministerstiev a všeobecne záväzné nariadenia obcí, miest a vyšších územných celkov. Označujú sa ako *sekundárne právne akty*, keďže vychádzajú z primárnych právnych aktov – zákonov.

7.2 Daňový sústava Slovenskej republiky

Daňová sústava je súhrn daní, ktoré sa vyberajú na území štátu v určitom období. Jej úlohou je zabezpečenie príjmov na krytie všetkých potrebných výdavkov štátu. Daňová sústava SR sa skladá:

- z priamych daní – platia subjekty za seba zo svojho príjmu alebo majetku a odvádzajú ich priamo,
- z nepriamych daní – platia subjekty v cene výrobkov alebo služieb, ale odvádzajú ich prostredníctvom inej osoby t. j. nepriamo.

Daňová sústava v SR je tvorená nasledujúcimi zákonmi:

- Zákon č. 595/2003 Z. z. o dani z príjmov – tento zákon upravuje daň z príjmov fyzickej osoby alebo právnickej osoby a tiež aj spôsob platenia a vyberania dane.
- Zákon č. 222/2004 Z. z. o dani z pridanej hodnoty – tento zákon upravuje daň z pridanej hodnoty.
- Zákon č. 582/2004 Z. z. o miestnych daniach a miestnom poplatku za komunálne odpady a drobné stavebné odpady – tento zákon upravuje taktiež miestne dane, ktoré sú ukladané

obcou a vyšším územným celkom, pričom ide o daň z nehnuteľností, daň za nevýherné hracie prístroje, daň za psa, daň za užívanie verejného priestranstva, daň za ubytovanie, daň za predajné automaty, daň za vjazd a zotrvanie motorového vozidla v historickej časti mesta, daň za jadrové zariadenie a daň z motorových vozidiel.

- Zákon č. 104/2004 Z. z. o spotrebnej dani z vína – tento zákon upravuje zdaňovanie vína spotrebnou daňou na daňovom území.
- Zákon č. 107/2004 o spotrebnej dani z piva – tento zákon upravuje zdaňovanie piva spotrebnou daňou na daňovom území.
- Zákon č. 105/2004 Z. z. o spotrebnej dani z liehu – tento zákon upravuje zdaňovanie liehu spotrebnou daňou na daňovom území.
- Zákon č. 106/2004 Z. z. o spotrebnej dani z tabaku a tabakových výrobkov – tento zákon upravuje zdaňovanie tabakových výrobkov spotrebnou daňou na daňovom území.

Slovenská daňová sústava je výsledkom daňovej reformy uskutočnenej v roku 1993 v rámci transformácie našej ekonomiky na trhové hospodárstvo. Ostatná výrazná novelizácia, prípadne úplne nové daňové zákony v rámci prispôbovania sa zákonom EU, je platná od začiatku roka 2004, kedy bola prijatá zásada jednotnej sadzby pre všetky druhy príjmov, ako aj pre všetky daňové subjekty. Táto sústava zodpovedá daňovým sústavám rozvinutých trhových ekonomík štátov združených v EU.

7.2.1 Zmeny daňovej sústavy SR po roku 1993

Zásadná zmena v celospoločenskej a politickej orientácii štátu po roku 1989 si zákonite vyžiadala zakotvenie nových zásad v právnom poriadku. Daňová reforma sa uskutočnila v rokoch 1991 a 1992. Táto reforma sledovala najmä tieto ciele: rozpočtovo politický cieľ, daňovú spravodlivosť, makroekonomický cieľ, hospodársko-podnikové ciele, pružnosť a účinnosť daňového systému, redukcia daní a rešpektujúcich sociálne kritéria a otváranie domácej ekonomiky zahraničným trhom.

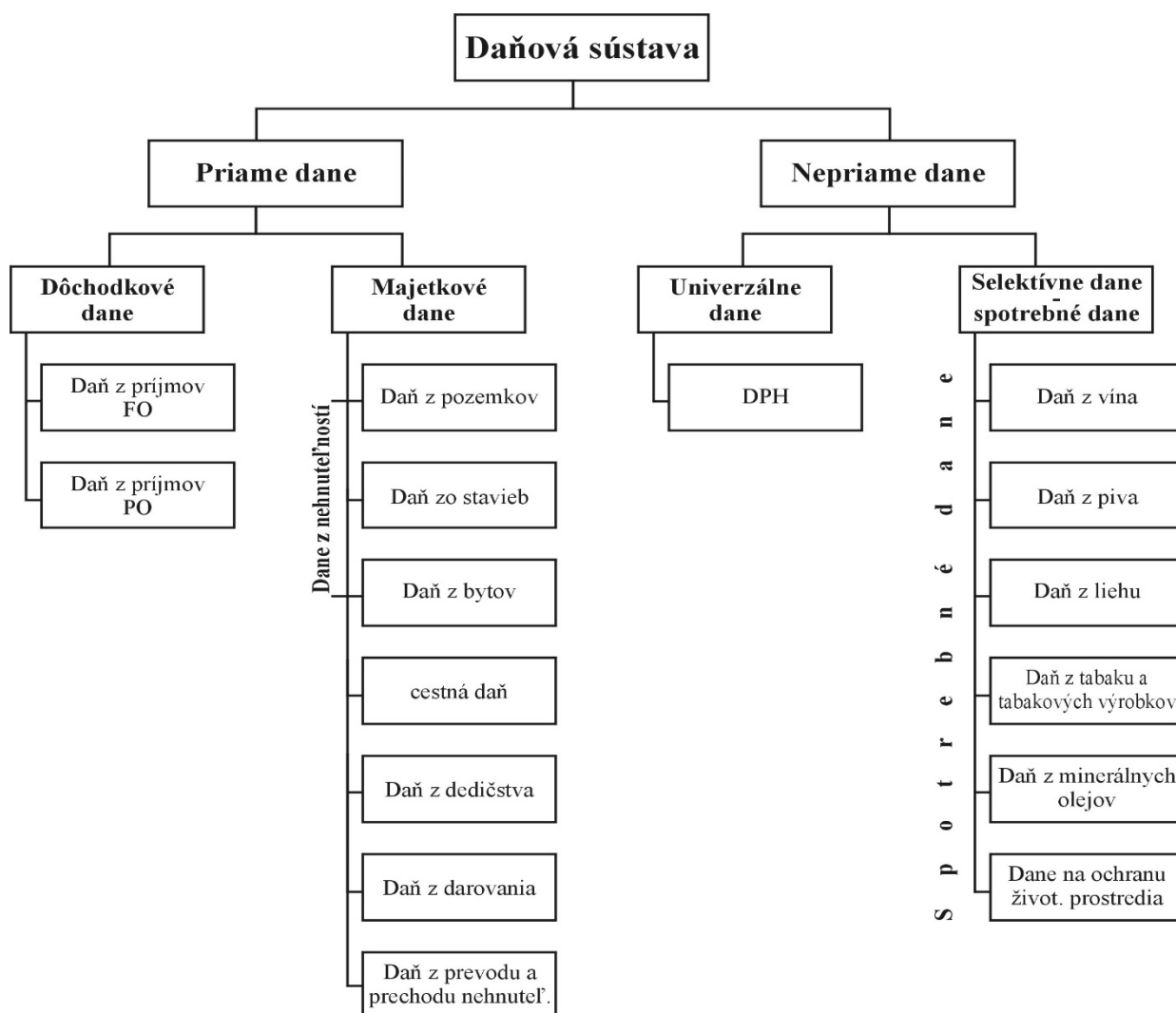
Odstúpilo sa od dovtedajšieho členenia daní: na dane platené obyvateľstvom a dane platené socialistickými organizáciami. Priebežne sa uplatnili aj dve určujúce kritéria: dane sa členili na priame a nepriame, a členenie daňovej sústavy vychádzalo z kritéria ich predmetu.

V rámci daňovej sústavy SR došlo po roku 1993 k nasledujúci významným zmenám:

- daň z obratu bola nahradená sústavou spotrebných daní a DPH,
- niekoľko rôznych daní z príjmov bolo nahradených jednou syntetickou daňou fyzických osôb a právnických osôb,
- od daňového systému bol oddelený systém zdravotného zabezpečenia, sociálneho a dôchodkového,
- vznikli dedičská daň, daň z darovania a prevodu a prechodu nehnuteľností. Dovtedy boli tieto dane uplatňované len notárskymi poplatkami.
- bola novozavedená cestná daň.

Daňový systém a daňová sústava v Slovenskej republike sa tak opierajú o existenciu dvojstupňového modelu, ktorý má svoje uskutočniteľné naplnenie aj v daňovej legislatíve tak, že Národná rada Slovenskej republiky schvaľuje daňové zákony, Ministerstvo financií Slovenskej

republiky vydáva vykonávacie vyhlášky k daňovým zákonom, obce vydávajú všeobecne záväzné nariadenia v rámci právomoci danej zákonom.



Obrázok 8 Štruktúra daňovej sústavy SR medzi rokmi 1993 – 2004

Zdroj: Vlastné spracovanie

7.2.2 Daňová reforma 2004

Daňový systém SR získal súčasnú podobu reformou v roku 2004. Zásady tejto reformy boli nasledovné:

- presun daňového bremena z priamych daní na nepriame dane, t. j. presun od zdaňovania výroby k zdaňovaniu spotreby,
- zavedenie nízkych daňových sadzieb a eliminácia všetkých výnimiek, oslobodení od dane a špeciálnych režimov,
- zrušenie progresívneho zdaňovania príjmov zavedením rovnej dane,
- odstránenie deformujúcich prvkov daňovej politiky,
- odstránenie dvojitého zdanenia v maximálnej možnej miere.

Daňová reforma v roku 2004 znamenala prevrat vo fungovaní doterajšieho daňového systému, nespočívala však len v zavedení rovnej dane 19 %. Boli zrušené niektoré neefektívne dane, odstránené mnohé výnimky, odpočítateľné položky, špeciálne sadzby, päť pasiem progresívneho zdanenia fyzických osôb. Výsledkom bol zjednodušený, prehľadný a efektívny systém zdaňovania.

Daňová reforma mala a má aj svojich kritikov. Hlavnými argumentmi sú neadekvátne zníženie sadzieb daní, zrušenie progresívneho zdanenia a zdanenia podielov na zisku, zjednotenie sadzby dane pri DPH, ktoré mali spôsobiť výpadok daňových príjmov štátneho rozpočtu. Videli to ako nespravodlivé rozloženie daňového bremena z priamych na nepriame dane.

Vláda SR schválila 5. júna 2003 návrh Koncepcie daňovej reformy v rokoch 2004 – 2006, ktorú pripravilo Ministerstvo financií SR. Koncepcia reagovala na skutočnosť, že v dôsledku častých legislatívnych zmien sa daňové právo stalo neprehľadným, komplikovaným, s mnohými výnimkami, daňovými úľavami a oslobodeniami od platenia.

Daňová reforma bola formulovaná s cieľom nastoliť na Slovensku moderný daňový systém, ktorý motivuje ľudí viac pracovať, respektíve aktívne si hľadať zamestnanie, podnikateľov investovať a vytvárať tak nové pracovné miesta. Tým má reforma prispieť k dynamickému a udržateľnému rastu ekonomiky, ktorý je hlavným predpokladom zvyšovania životnej úrovne obyvateľstva.

Cieľom reformy bolo:

- vytvorenie priaznivého podnikateľského a investičného prostredia,
- zjednodušenie, odstránenie slabých stránok a deformačných účinkov daňových zákonov,
- dosiahnutie vysokého stupňa daňovej spravodlivosti rovným zdaňovaním všetkých druhov a výšky príjmov.

Z pohľadu rozloženia daňového bremena Koncepcia daňovej reformy sledovala presunutie daňového zaťaženia z priamych daní na dane nepriame (daň z pridanej hodnoty a spotrebné dane), ktoré sú z hľadiska výberu daní jednoduchšie. Výsledkom daňovej reformy bolo zníženie váhy priamych daní.

Z makroekonomického hľadiska navrhnutá daňová reforma mala priniesť pozitívne efekty pre podnikateľské prostredie. V súčasnosti uplatňovaná selektívna daňová politika založená na zvýhodňovaní určitých odvetví alebo typov podnikateľských subjektov je nahradená plošnou daňovou politikou, ktorá vytvorila všeobecne priaznivé podmienky pre podnikanie a investovanie (napríklad odpisovou politikou, voľnejším umorovaním daňovej straty, zrušením podmienky zaplatenia pri uznávaní daňových výdavkov a pod.).

Vláda Slovenskej republiky vo svojom programovom vyhlásení zo dňa 4. 11. 2002 si stanovila nasledujúce ciele:

- spriehľadniť daňovú legislatívu,
- analyzovať možnosti zavedenia rovnej dane,
- posilniť vlastné daňové príjmy obcí,
- stanoviť vlastné daňové príjmy vyšších územných celkov,
- zabezpečiť prísny, priamy, spravodlivý a efektívny výber daní a znižovať sadzby,
- obmedziť daňové úniky,
- novelizovať tie časti zákonov, ktoré umožňujú nejednoznačný výklad,
- zjednodušiť sankčný systém v daňovej oblasti,

- zvážiť možnosti zjednotenia sadzieb dane z príjmu,
- presun daňového zaťaženia z priamych daní na nepriame dane,
- prehodnotiť uplatnenie sadzieb majetkových daní,
- zvážiť systém stimulačných daňových nástrojov pre bytovú výstavbu.

Zavedenie rovnej dane spočívalo v jednotnom zdanení príjmov fyzických i právnických osôb jedinou lineárnou sadzbou dane vo výške 19 %, ktorá sa uplatňuje od 1. 1. 2004. Od rovnej dane sa očakávalo, že bude stimulovať vyššie pracovné výkony – zvyšovať produktivitu práce v krátkodobom i dlhodobom horizonte a zároveň zvyšovať investície do ľudského kapitálu.

Treba povedať, že „rovná daň“ nie je rovná, pretože sa ponechala výrazná nezdaniteľná časť základu dane. Inak povedané, efektívna sadzba je progresívna, pričom ľudia s nízkou mzdou neplatia nič, kým vysoké príjmy sú zdanené takmer 19 %.

Uplatnením princípu jednorazového zdanenia investícií a kapitálových príjmov bola zrušená daň z dividend a kapitálový príjem sa zdaňuje iba raz na úrovni spoločnosti.

Daňová reforma zrušila aj:

- **Daň z darovania, daň z dedičstva** – zdaňuje majetok, ktorý už raz zdanený bol, a preto je nespravodlivá. Skutočnosť, že pred darovaním alebo dedením mal predmetný majetok iného vlastníka, nie je relevantná. Nič sa nevytvorilo, ani nespotrebovalo a uplatnenie majetkových daní nie je ovplyvnené. Súčasne žiadny dar nebude daňovým výdavkom ani nebude inak znižovať základ dane z príjmov u darcu.
- **Daň z prevodu a prechodu nehnuteľností** – nezdaňuje zisk, spotrebu ani majetok. Táto daň predstavuje viacnásobné zdanenie nehnuteľného majetku nadobudnutého zo zdanených príjmov (a ktorý sa každoročne zdaňuje daňou z nehnuteľností) pri jeho prevode alebo prechode na iného vlastníka. Je preto neopodstatnená.
- **Daň z dividend.**

V dôsledku zavedenia relatívne nízkej dane došlo k zníženiu príjmov z priamych daní. Preto sa tento vplyv čiastočne kompenzoval presunom daňového bremena z priamych daní na nepriame dane – daň z pridanej hodnoty a spotrebné dane. Zrušila sa základná a znížená sadzba DPH (20 % a 14 %) a zaviedla sa jednotná 19 % sadzba dane z pridanej hodnoty na všetky tovary a služby.

Nové zákony o spotrebných daniach, ktoré priniesli zvýšenie sadzieb dane pri liehu, pive, víne, tabaku a tabakových výrobkoch a pri minerálnych olejoch, boli podriadené nielen požiadavkám harmonizácie zákonov v tejto skupine daní s legislatívou EÚ, ale aj reformným zámerom kompenzovať nižšie daňové príjmy z priamych daní prostredníctvom nepriamych daní.

Prísnejšie podmienky pre výrobcov a obchodníkov liehu priniesol zákon o daní z liehu a prvé výsledky ukázali, že sprísnené pravidlá znížili rozsah daňových únikov.

Rovná daň je spôsob zdanenia, ktorý uplatňuje na všetky subjekty rovnakú sadzbu. Najčastejšie sa uplatňuje na dane z príjmu. Väčšinou býva spojená s inštitútom nezdaniteľného minima, čo ju približuje k progresívnej dani (sadzba dane sa zvyšuje priamo úmerne s príjmom).

Skutočnú rovnú daň (true flat tax), ktorá by pokrývala všetky priame i nepriame dane v ekonomike a nepoznala by žiadne nezdaniteľné minimum, nemá žiadna krajina v Európe. Najviac sa k nej priblížilo Slovensko v roku 2004, keď schválilo jednotnú sadzbu 19% na daň z príjmu fyzických i právnických osôb a DPH. Po zmenách nasledujúcej vlády z roku 2007 a ďalších to už neplatí.

Prečo práve rovná daň?**a) Rovná daň je spravodlivá**

Daňový systém pred rokom 2003 bol v tom nespravodlivý, že čím mal daňovník vyšší príjem, tým mu štát zdanil väčšie percento. Takéto zdaňovanie v podstate demotivovalo, preto rovná daň zdaňuje všetky príjmy a všetky subjekty rovným dielom a odstraňuje tak túto zásadnú nespravodlivosť.

b) Rovná daň znamená rovnosť šancí

Nikto nebude znevýhodnený alebo zvýhodnený kvôli činnosti, ktorú vykonáva a kvôli výške príjmu.

c) Rovná daň je jednoduchá

Vtedajší zákon o daniach z príjmov obsahoval 21 rôznych sadzieb daní a poznal 443 druhov príjmov. Každý príjem musel byť priradený ku konkrétnej sadzbe dani a preto bol neúmerne komplikovaný.

d) Rovná daň je solidárna

Jedna zo zásad a vymožeností občianskej spoločnosti je, že na základné funkcie štátu ako je obrana, súdnictvo, školstvo, polícia atď. Prispievajú majetnejší vo väčšej miere. Zdanenie musí tento princíp solidarity dodržiavať, zároveň však nemôže demotivovať k hospodárskej činnosti, nemôže tlmiť ekonomickú aktivitu. Jedine rovná daň spĺňa obidve požiadavky súčasne.

e) Rovná daň zníži priestor pre daňové úniky a špekulácie

Tým, že akýkoľvek druh a akákoľvek výška príjmu nad nezdaniteľné minimum je zdanená rovnako, odpadá všetka motivácia k presúvaniu príjmov zo základov dane s vysokým zdanením do základov s nízkym zdanením.

f) Rovná daň najviac dodržiava princípy zdanenia

Rovná daň je spravodlivá, lebo rovnakú výšku príjmu zdaňuje rovnako a vyšší príjem zdaňuje viac. Rovná daň je jednoduchá, lebo množstvo definícií rôznych príjmov nie je potrebné, všetky sú posudzované rovnako. Rovná daň je neutrálna, lebo je jedno akú činnosť daňovník vykonáva, aký má druh a výšku príjmu, sadzba dane je vždy rovnaká. Rovná daň je účinná, lebo kvôli svojej všeobecnosti znižuje náklady na jej výber a kontrolu.

g) Rovná daň zdaňuje presne raz

Ďalšia podstatná vlastnosť rovnej dane je nielen rovnaké ale aj jednorazové zdanenie príjmov. To znamená, že príjem, ktorý pred svojou spotrebou bol už raz zdanený, nemôže byť zdanený druhýkrát.

h) Rovná daň až po nezdaniteľnom minime

Ten kto zarába skutočne málo nebude platiť vôbec žiadnu daň. Nad hranicou nezdaniteľného minima sa na všetky príjmy bez ohľadu na typ a výšku uplatní jedna jediná sadzba dane (Mikloš, 2005).

Tabuľka 2 Štruktúra daňovej sústavy SR po roku 2004

Priame dane	Nepriame dane
1. Príjmové dane (dôchodkové)	1. Daň z pridanej hodnoty
a) daň z príjmov fyzickej osoby	
b) daň z príjmov právnickej osoby	2. Spotrebné dane
(od 1.1.2011 sa zaviedla daň z emisných kvót)	- z vína
	- z piva
2. Majetkové dane (miestne)	- z liehu
a) daň z nehnuteľností	- z tabakových výrobkov
b) daň za psa	- z minerálneho oleja
c) daň za užívanie verejného priestranstva	- z elektriny, uhlia a zemného plynu
d) daň za ubytovanie	
e) daň za predajné automaty	
f) daň za nevýherné hracie prístroje	
g) daň za vjazd a zotrvanie motorového vozidla v historickej časti mesta	
h) daň za jadrové zariadenie	
i) daň z motorových vozidiel	
j) poplatok za komunálne odpady a drobné stavebné odpady	

Zdroj: Vlastné spracovanie

Daň z emisných kvót zrušená v roku 2012. V roku 2013 bola opätovne zavedená progresivita zdaňovania pri dani z príjmov FO (**koniec rovnej dane**). Taktiež došlo k zmenám sadzieb pri dani z príjmov PO (v súčasnosti 21 % a 15 %, ak príjmy (výnosy) právnickej osoby za zdaňovacie obdobie neprevyšujú sumu 49 790 €).

7.2.3 Daňové úpravy od roku 2014

Zmeny v daňovom systéme po roku 2014 sa dotýkali najmä zákona o správe daní (daňového poriadku), zákona o dani z príjmov a zákona o dani z pridanej hodnoty.

Za najdôležitejšie zmeny sa považujú:

- zavedenie kontrolného výkazu k DPH. Toto opatrenie je už dlhodobo hodnotené ako pozitívne a unikátne s účinným efektom na obmedzenie daňových únikov a podvodov,
- rozšírenie rozsahu tzv. samozdanenia pri domácich dodaniach pri vybraných tovaroch. Opatrenie zjednodušuje uplatňovanie DPH pri týchto druhoch obchodov a je prijímané pozitívne,
- zavedenie daňových licencií (minimálnej dane z príjmov právnických osôb). Aj keď je tento inštitút zavedený aj v niektorých iných krajinách, v našich podmienkach stále sa transformujúceho hospodárstva je tento prvok diskutabilný. Životný cyklus firiem je neistý a pomerne krátky, nestabilita a zhoršenie podnikateľského a legislatívneho prostredia u nás vyprodukovali množstvo tzv. „spiacich firiem“, čakajúcich na lepšie časy. Ide aj o firmy etablované sa u nás po roku 2004, či firmy podnikajúce v špecifických oblastiach, kde je ziskovosť otázkou dlhodobějších horizontov (od roku 2018 boli daňové licencie zrušené),
- umorovanie daňových strát len 4 roky a rovnomerne je opatrenie vnímané skôr negatívne a patrí do kategórie skrytého zvyšovania zdanenia,
- zdaňovanie neuhradených záväzkov priebežne sa považuje naopak za pozitívne opatrenie.

8 Daň z príjmov Fyzickej osoby

Daň z príjmov fyzickej osoby je univerzálna daň, ktorej podliehajú všetky zdaniteľné príjmy fyzických osôb. Problematika tejto dane a taktiež dane z príjmov právnických osôb je upravená zákonom č. 595/2003 Z. z. o dani z príjmov v znení neskorších predpisov. Nachádzajú sa v ňom časti spoločné pre zdaňovanie príjmov právnických aj fyzických osôb, napr. ustanovenia o daňových výdavkoch, ale tiež druhá časť (§ 3 – § 11), ktorá sa týka iba zdaňovania príjmov fyzických osôb.

8.1 Daňový subjekt

Daňovníkom dane z príjmov fyzickej osoby je fyzická osoba, ktorá dosahuje príjmy, ktoré sú predmetom dane. Rozlišujeme dve skupiny daňovníkov:

a) daňovníkom s neobmedzenou daňovou povinnosťou

1. fyzická osoba, ktorá má na území Slovenskej republiky trvalý pobyt, bydlisko alebo sa tu obvykle zdržiava, pričom:

1a. fyzická osoba má na území Slovenskej republiky bydlisko, ak má možnosť ubytovania, ktoré neslúži len na príležitostné ubytovanie, a so zreteľom na všetky súvisiace skutočnosti a okolnosti vrátane osobných väzieb a ekonomických väzieb fyzickej osoby k územiu Slovenskej republiky je zrejmý zámer fyzickej osoby sa v tomto bydlisku trvale zdržiavať,

1b. fyzická osoba sa obvykle zdržiava na území Slovenskej republiky, ak sa tu zdržiava aspoň 183 dní v príslušnom kalendárnom roku, a to súvisle alebo v niekoľkých obdobiach; do tohto obdobia sa započítava každý, aj začatý deň pobytu,

b) daňovník s obmedzenou daňovou povinnosťou

Ide o fyzickú osobu, ktorá nemá na území Slovenskej republiky trvalý pobyt, bydlisko a zdržiava sa tu menej ako 183 dní v príslušnom kalendárnom roku.

8.2 Daňový objekt – predmet dane

Rozsah predmetu dane sa u fyzických osôb líši v závislosti od toho, či ide o daňovníka s obmedzenou alebo neobmedzenou daňovou povinnosťou.

Predmet dane daňovníka s *neobmedzenou daňovou povinnosťou* je príjem (výnos) plynúci zo zdrojov na území Slovenskej republiky a zo zdrojov v zahraničí.

Predmet dane daňovníka s *obmedzenou daňovou povinnosťou* je príjem (výnos) plynúci zo zdrojov na území Slovenskej republiky.

Problematiku prípadného dvojitého zdanenia príjmov plynúcich so zdrojov v rôznych krajinách riešia zvyčajne zmluvy o zamedzení dvojitého zdanenia, ktoré SR uzatvára s jednotlivými štátmi. V nich sa aplikuje jedna z dvoch metód – metóda zápočtu dane alebo metóda vyňatia príjmov.

V prípade, že SR nemá s konkrétnou krajinou uzatvorenú zmluvu o zamedzení dvojitého zdanenia a daňovník v danej krajine príjmy zdanil, použije metódu vyňatia príjmov.

Príjmy fyzickej osoby, ktoré sú predmetom dane z príjmov, sa členia na:

- príjmy zo závislej činnosti (§ 5),

- **príjmy z podnikania, z inej samostatnej zárobkovej činnosti, z prenájmu a z použitia diela a umeleckého výkonu (§ 6),**
- **príjmy z kapitálového majetku (§ 7),**
- **ostatné príjmy (§ 8),**
- **podiel na zisku (dividenda) vyplácaný zo zisku obchodnej spoločnosti alebo družstva,**
- **podiel na likvidačnom zostatku obchodnej spoločnosti (okrem podielu na likvidačnom zostatku spoločníka v.o.s. a komplementára k.s.) alebo družstva, ak obchodná spoločnosť alebo družstvo vstúpilo do likvidácie najskôr 1.1.2017, alebo ak súd rozhodol o zrušení spoločnosti podľa Obchodného zákonníka najskôr 1.1.2017 (§ 3 ods. 1 písm. e),**
- **vyrovnač podiel pri zániku účasti spoločníka obchodnej spoločnosti (okrem spoločníka v.o.s. a komplementára k.s.), ktorého výška sa určila na základe riadnej individuálnej účtovnej závierky,**
- **podiel na výsledku podnikania vyplácaný tichému spoločníkovi,**
- **podiel na výsledku podnikania vyplácaný tichému spoločníkovi verejnej obchodnej spoločnosti,**
- **podiel na zisku spoločníka verejnej obchodnej spoločnosti a komplementára komanditnej spoločnosti,**
- **podiel spoločníka verejnej obchodnej spoločnosti a komplementára komanditnej spoločnosti na likvidačnom zostatku pri likvidácii spoločnosti,**
- **vyrovnač podiel pri zániku účasti spoločníka vo verejnej obchodnej spoločnosti alebo pri zániku účasti komplementára v komanditnej spoločnosti,**
- **podiel člena pozemkového spoločenstva s právnou subjektivitou na zisku a na majetku určenom na rozdelenie členom pozemkového spoločenstva s právnou,**
- **podiel na likvidačnom zostatku pozemkového spoločenstva s právnou subjektivitou.**

Vo všeobecných ustanoveniach zákona o dani z príjmov je uvedené, že príjmom je peňažné plnenie a nepeňažné plnenie dosiahnuté aj zámenou. Predmetom dane sú teda aj nepeňažné príjmy, ktoré môžu mať rôznu podobu, napr. nepeňažná výhra (napr. auto), naturálna mzda a pod..

Zákon o dani z príjmov vymedzuje nielen druhy príjmov, ktoré sú predmetom dane, ale aj tie, ktoré predmetom dane nie sú. Príjmy, ktoré nie sú predmetom dane fyzickej osoby sú vymenované v zákone o dani z príjmov (§ 3, ods. 2, § 5, ods. 5). Predmetom dane nie je, napr. pôžička, úver alebo daň z pridanej hodnoty uplatnená v cene tovaru alebo služby, ak ide o platiteľa tejto dane.

Ak je nejaký príjem predmetom dane, neznamená to ešte, že musí byť zdaniteľným príjmom. Zdaniteľným príjmom je taký príjem, ktorý je predmetom dane a nie je oslobodený od dane podľa zákona o dani z príjmov ani medzinárodnej zmluvy. Časť príjmov, ktoré sú predmetom dane, je totiž podľa zákona po splnení vymedzených podmienok alebo do určitej výšky alebo pre určitú skupinu daňovníkov od dane oslobodená. Príjmy, ktoré sú od dane oslobodené sa nachádzajú vo viacerých ustanoveniach zákona o dani z príjmov (§ 9, § 5, ods. 7) a patria medzi ne napríklad príjmy z predaja nehnuteľnosti, ak ju daňovník vlastnil viac ako 5 rokov, príjmy z predaja hnutel'ných vecí, ak neboli súčasťou obchodného majetku alebo hodnota nealkoholických nápojov poskytovaných zamestnávateľom zamestnancovi na spotrebu na pracovisku.

Príjmy zo závislej činnosti

Do príjmov zo závislej činnosti (§ 5) sa zaraďujú napr. príjmy zo súčasného alebo z predchádzajúceho pracovnoprávneho vzťahu, služobného pomeru, štátnozamestnaneckého pomeru alebo členského pomeru, príjmy ústavných činiteľov Slovenskej republiky, odmeny za výkon funkcie v štátnych orgánoch, v orgánoch územnej samosprávy alebo príjmy z prostriedkov sociálneho fondu. Medzi príjmy zamestnanca patrí tiež nepeňažný príjem za využívanie služobného auta aj na súkromné účely.

Pri výpočte čiastkového základu dane zo závislej činnosti sa od príjmov zo závislej činnosti odpočítava poistné na verejné zdravotné poistenie a sociálne poistenie, ktoré platí zamestnanec.

Príjmy z podnikania, z inej samostatnej zárobkovej činnosti a z prenájmu

Príjmy z podnikania, z inej samostatnej zárobkovej činnosti a z prenájmu (§ 6) sa delia do štyroch kategórií:

1. príjmy z podnikania. Patria sem príjmy z poľnohospodárskej výroby, lesného a vodného hospodárstva, príjmy zo živnosti, príjmy z podnikania vykonávaného podľa osobitných predpisov (napr. veterinári, audítori, daňoví poradcovia), príjmy spoločníkov verejnej obchodnej spoločnosti a komplementárov komanditnej spoločnosti;
2. príjmy z inej samostatnej zárobkovej činnosti:
 - z vytvorenia diela a z podania umeleckého výkonu vrátane príjmov z vydávania, rozmnožovania a rozširovania literárnych diel a iných diel na vlastné náklady a príjmy z použitia alebo poskytnutia práv z priemyselného alebo iného duševného vlastníctva,
 - z činností, ktoré nie sú živnosťou ani podnikaním,
 - znalcov a tlmočníkov za činnosť podľa osobitného predpisu,
 - z činností sprostredkovateľov podľa osobitných predpisov, ktoré nie sú živnosťou;
3. príjmy z prenájmu. Ide o príjmy z prenájmu nehnuteľností vrátane príjmov z prenájmu hnutelých vecí, ktoré sa prenajímajú ako príslušenstvo nehnuteľnosti;
4. príjmy z použitia diela a použitia umeleckého výkonu.

Pri výpočte čiastkového základu dane z príjmov z podnikania, z inej samostatnej zárobkovej činnosti, z prenájmu a z použitia diela a použitia umeleckého výkonu sa od týchto príjmov odrátavajú skutočne preukázateľné výdavky na ich dosiahnutie, zabezpečenie a udržiavanie, alebo je možné po splnení zákonom stanovených podmienok odrátať výdavky stanovené v percentuálnej výške z príjmov (tzv. *paušálne výdavky*). Paušálne výdavky sú vo výške 60 % a sú v nich zahrnuté všetky výdavky okrem výdavkov na zaplatené povinného poistného a príspevkov na verejné zdravotné a sociálne poistenie.

Pri paušálnych výdavkoch došlo od 1. 1. 2013 k obmedzeniu ich maximálnej výšky na 5 040 € ročne a k zrušeniu možnosti odpočítania výdavkov touto formou od príjmov z prenájmu. Od 1.1. 2016 maximálna výška paušálnych výdavkov bola zvýšená na 20 000€.

Z príjmov z podnikania a inej samostatnej zárobkovej činnosti môže daňovník dosiahnuť nielen kladný základ dane, ale aj daňovú stratu. Daňovou stratou je rozdiel, o ktorý daňové výdavky prevyšujú zdaniteľné príjmy pri rešpektovaní vecnej a časovej súvislosti zdaniteľných príjmov

a daňových výdavkov v príslušnom zdaňovacom období. Daňovú stratu je možné vykázat' a tiež v ďalších zdaňovacích obdobiach odpočítat' iba od príjmov z podnikania alebo inej samostatne zárobkovej činnosti (§ 6, ods. 1 a 2 zákona o dani z príjmov) a môže sa odpočítavat' počas maximálne štyroch zdaňovacích období nasledujúcich po jej vykázaní.

Príjmy z kapitálového majetku

Príjmy z kapitálového majetku (§ 7) sú, napríklad úroky a ostatné výnosy z cenných papierov, úroky a iné výnosy z poskytnutých úverov a pôžičiek, výnosy z dlhopisov a pokladničných poukázok, dávky z doplnkového dôchodkového sporenia alebo plnenia z poistenia pre prípad dožitia určitého veku.

Pri výpočte čiastkového základu dane z príjmov z kapitálového majetku nemožno od týchto príjmov odpočítat' žiadne výdavky.

Ostatné príjmy

Ostatné príjmy (§ 8) sú príjmy, ktoré nepatria do žiadnej z vyššie uvedených kategórií. Ide najmä o príjmy z príležitostných činností vrátane príjmov z príležitostnej poľnohospodárskej výroby, lesného a vodného hospodárstva a z príležitostného prenájmu hnutelných vecí, príjmy z prevodu vlastníctva nehnuteľností, príjmy z predaja hnutelných vecí, výhry v lotériách a iných podobných hrách a výhry z reklamných súťaží a žrebovaní, ceny z verejných súťaží a pod. **Pri výpočte čiastkového základu dane z ostatných príjmov sa tieto znižujú o preukázateľne vynaložené výdavky na ich dosiahnutie. V prípade príjmov z príležitostných činností vrátane príjmov z príležitostnej poľnohospodárskej výroby, lesného a vodného hospodárstva je možné uplatniť výdavky aj v paušálnej výške (25 % z týchto príjmov, najviac do výšky 5 040 € ročne).**

8.3 Základ dane z príjmov fyzickej osoby

Základ dane z príjmov fyzickej osoby sa zistí ako súčet čiastkových základov dane, ktoré sa delia na tzv. *aktívne príjmy* a *pasívne príjmy*.

Z daňového hľadiska je rozdiel v tom, že od aktívnych príjmov je možné odpočítat' nezdaniteľné časti základu dane. Základ dane z príjmov sa teda zistí ako súčet:

- čiastkových základov dane z príjmov podľa § 5 a § 6 ods. 1 a 2, ktoré sa znižujú o nezdaniteľné časti základu dane (§ 11) a
- čiastkových základov dane z príjmov podľa § 6 ods. 3 a 4, § 7 a 8.

Nezdaniteľné časti, o ktoré možno znížiť výšku tzv. *aktívnych príjmov* sú tri:

- 1) nezdaniteľná časť na daňovníka,
- 2) nezdaniteľná časť na manžela/manželku,
- 3) nezdaniteľná časť na príspevky na doplnkové dôchodkové sporenie (III. pilier),

Nezdaniteľná časť na daňovníka

Ak daňovník v príslušnom zdaňovacom období dosiahne základ dane, ktorý:

- a) sa rovná alebo je nižší ako 92,8-násobok sumy životného minima platného k 1. januáru príslušného zdaňovacieho obdobia, nezdaniteľná časť základu dane ročne na daňovníka je

suma zodpovedajúca 21-násobku sumy životného minima platného k 1. januáru príslušného zdaňovacieho obdobia,

- b) je vyšší ako 92,8-násobok platného životného minima, nezdaniteľná časť základu dane ročne na daňovníka je suma zodpovedajúca rozdielu 44,2-násobku platného životného minima a jednej štvrtiny základu dane; ak táto suma je nižšia ako nula, nezdaniteľná časť základu dane ročne na daňovníka sa rovná nule.

Nezdaniteľná časť na manžela/manželku

V praxi druhou najvýznamnejšou nezdaniteľnou časťou, o ktorú sa znižuje základ dane, je nezdaniteľná časť na manžela, manželku. Túto nezdaniteľnú časť základu dane si môže daňovník uplatniť iba v prípade, že manželka (manžel) žije s daňovníkom v domácnosti a spĺňa aspoň jednu z týchto podmienok:

- starala sa o vyživované maloleté dieťa žijúce s daňovníkom v domácnosti; za vyživované dieťa sa považuje dieťa do dovŕšenia 3, resp. 6 rokov života podľa § 3 ods. 2 zákona č. 571/2009 Z. z. o rodičovskom príspevku a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov),
 - v príslušnom zdaňovacom období poberala peňažný príspevok na opatrovanie podľa zákona č. 447/2008 Z. z. o peňažných príspevkoch na kompenzáciu ťažkého zdravotného postihnutia a o zmene a doplnení niektorých zákonov,
 - bola zaradená do evidencie uchádzačov o zamestnanie,
 - považuje sa za občana so zdravotným postihnutím,
 - považuje sa za občana s ťažkým zdravotným postihnutím.
- a) Ak daňovník dosiahne základ dane do 176,8-násobku životného minima, tak nezdaniteľná časť na manželku je daná podľa vzorca: $19,2 \times \text{suma platného životného minima} - \text{vlastný príjem manželky}$.
- b) Ak daňovník dosiahne základ dane vyšší ako 176,8-násobok životného minima, tak nezdaniteľná časť na manželku je daná výpočtom: $63,4\text{-násobok životného minima} - (\text{základ dane} : 4) - \text{vlastný príjem manželky}$.

Nezdaniteľná časť na príspevky na doplnkové dôchodkové sporenie (III. pilier)

Základ dane sa môže znížiť o sumu preukázateľne zaplatených príspevkov na doplnkové dôchodkové sporenie, a to najviac do výšky 180 eur.

Pozor, uplatnenie je možné len ak príspevky na doplnkové dôchodkové sporenie zaplatil daňovník na základe účastníckej zmluvy uzatvorenej po 31. decembri 2013 alebo na základe zmeny účastníckej zmluvy, ktorej súčasťou je zrušenie dávkového plánu a súčasne daňovník nemá uzatvorenú inú účastnícku zmluvu uzatvorenú do 31. decembra 2013 ktorej súčasťou je dávkový plán.

8.4 Sadzba dane

Významnou zmenou v oblasti zdaňovania príjmov fyzických osôb je zavedenie 25 % sadzby dane pre vyššie príjmy. Sadzba dane z príjmov fyzickej osoby je:

- 15,00 % – znížená sadzba dane z príjmov, ktorú si môžu uplatniť iba fyzické osoby (podnikatelia či iné SZČO), ktorých zdaniteľné príjmy za zdaňovacie obdobie nepresiahnu sumu 49 790,00 €.
- 19 % z tej časti základu dane, ktorá nepresiahne 176,8-násobok sumy platného životného minima vrátane,
- 25 % z tej časti základu dane, ktorá presiahne 176,8-násobok platného životného minima.

Daňový bonus

Daňový bonus tvorí čiastku, ktorú si môže daňovník odpočítať od vyrubenej dane v prípade, ak splní zákonné podmienky. O sumu daňového bonusu teda zaplatí daňovník nižšiu daň z príjmov. Základnou podmienkou na uplatnenie daňového bonusu je, že tento si uplatňuje daňovník na vyživované deti, ak preukázal, že vyživované deti žijú s ním v domácnosti. Okrem tejto základnej podmienky musí spĺňať aj ďalšie týkajúce sa výšky a druhu príjmov.

Podľa v minulosti platnej legislatívy si mohol uplatniť daňový bonus na vyživované dieťa ten daňovník (tá fyzická osoba), ktorý dosahoval aktívne príjmy (podľa § 5 a § 6 ods. 1 a 2) aj pasívne príjmy (podľa § 6 ods. 3 a 4).

Od 1. 1. 2013 má nárok na daňový bonus len ten daňovník, ktorý dosiahne 6-násobok minimálnej mzdy len z aktívnych príjmov (podľa § 5 a § 6 ods. 1 a 2).

Daňový bonus si môže uplatniť daňovník, ktorý mal v zdaňovacom období zdaniteľné príjmy:

- zo závislej činnosti aspoň vo výške **6-násobku minimálnej mzdy** alebo
- z podnikania, inej samostatnej zárobkovej činnosti a z prenájmu vo výške **6-násobku minimálnej mzdy** a vykázal základ dane (čiastkový základ dane z príjmov)

Daňovník si **daňový bonus** môže uplatniť aj ak má dieťa prechodný pobyt mimo domácnosť. *napr. Pokiaľ dieťa študuje na strednej škole mimo trvalé bydlisko a v mieste školy býva na internáte.*

O sumu daňového bonusu sa znižuje **daň (nie základ dane)**.

Daňový bonus si môže uplatniť vždy **len jeden daňovník**. Ak podmienky na uplatnenie daňového bonusu spĺňa viac daňovníkov a ak sa nedohodnú inak, daňový bonus na **všetky** vyživované deti sa uplatňuje alebo sa prizná v poradí:

- matka,
- otec,
- iná oprávnená osoba.

Daňový bonus na zaplatené úroky

Daňovníkovi vzniká nárok na daňový bonus na zaplatené úroky v príslušnom zdaňovacom období vypočítané z výšky poskytnutého úveru na bývanie, na základe jednej zmluvy o úvere na bývanie, najviac zo sumy 50 000 eur na jednu tuzemskú nehnuteľnosť určenú na bývanie, ktorou je byt alebo rodinný dom.

Daňovým bonusom na zaplatené úroky je suma vo výške 50 % zo zaplatených úrokov v príslušnom zdaňovacom období podľa odseku 1, najviac však do výšky 400 eur za rok.

Povinnosť podať daňové priznanie

Fyzická osoba podáva daňové priznanie k dani z príjmov vždy za kalendárny rok, a to v termíne **do troch kalendárnych mesiacov** po uplynutí príslušného roka, a to na ktoromkoľvek daňovom úrade, alebo na pobočke daňového úradu, alebo na kontaktnom mieste daňového úradu.

Daňové priznanie k dani z príjmov fyzických osôb **za rok 2021** je fyzická osoba povinná podať v prípade, ak jej celkové zdaniteľné príjmy dosiahnuté v roku 2021 presiahnu sumu **2 255,72** eur (s výnimkou uvedenou v § 32 ods. 4 zákona o dani z príjmov), alebo ak vykazuje daňovú stratu.

Do celkových zdaniteľných príjmov sa zahrňuje akýkoľvek dosiahnutý príjem, ktorý je predmetom dane a nie je od dane z príjmov oslobodený. Do celkových zdaniteľných príjmov sa zahrňuje aj príjem dosiahnutý zo zdrojov v zahraničí, ak sa jedná o daňovníka s neobmedzenou daňovou povinnosťou (t. j. rezidenta SR).

Do sumy celkových zdaniteľných príjmov pre účely posúdenia povinnosti podať daňové priznanie (**2 255,72** eur) sa nezahŕňajú príjmy, z ktorých sa daň vyberá zrážkou podľa § 43, ak

- vybratím tejto dane je splnená daňová povinnosť, alebo
- daňovník neuplatní postup podľa § 43 ods. 7 (ak sa daňovník rozhodne, že daň vyberanú zrážkou podľa § 43 nebude považovať za preddavok na daň)

9 Daň z príjmov Právnickej osoby

Daň z príjmov právnickej osoby je rovnako ako daň z príjmov fyzickej osoby, upravená zákonom č. 595/2003 Z. z. o dani z príjmov v znení neskorších predpisov. Výlučne daňou z príjmov právnickej osoby sa zaoberá tretia časť zákona.

Daň z príjmov právnickej osoby je priama dôchodková daň, ktorá sa platí z príjmov (zo zisku) právnickej osoby.

9.1 Daňový subjekt

Daňovníkom je právnická osoba, pričom rozoznávame dve skupiny daňovníkov:

- s neobmedzenou daňovou povinnosťou – ide o právnickú osobu, ktorá má na území Slovenskej republiky sídlo alebo miesto skutočného vedenia (miestom skutočného vedenia je miesto, kde sa vytvárajú alebo prijímajú zásadné riadiace rozhodnutia a obchodné rozhodnutia pre právnickú osobu ako celok, aj ak adresa tohto miesta nie je zapísaná v obchodnom registri);
- s obmedzenou daňovou povinnosťou – ide o právnickú osobu, ktorá nie je daňovníkom s neobmedzenou daňovou povinnosťou.

9.2 Daňový objekt – predmet dane

Predmetom dane je príjem (výnos) z činnosti daňovníka a nakladania s majetkom daňovníka. Príjmom sa rozumie peňažné plnenie a nepeňažné plnenie dosiahnuté aj zámenou, ocenené cenami bežne používanými v mieste a čase plnenia alebo spotreby, a to podľa druhu, kvality, prípadne miery opotrebenia predmetného plnenia.

Zdaniteľným príjmom je príjem, ktorý je predmetom dane a nie je oslobodený od dane podľa zákona o dani z príjmov ani podľa medzinárodnej zmluvy.

Rozsah predmetu dane sa líši v závislosti od toho, či ide o daňovníka s obmedzenou daňovou povinnosťou (daňového nerezidenta) alebo s neobmedzenou daňovou povinnosťou (daňového rezidenta). Predmetom dane daňovníka s neobmedzenou daňovou povinnosťou je príjem (výnos) plynúci zo zdrojov na území Slovenskej republiky a zo zdrojov v zahraničí.

Predmetom dane daňovníka s obmedzenou daňovou povinnosťou je príjem (výnos) plynúci zo zdrojov na území Slovenskej republiky.

Zákon vymedzuje aj tie druhy príjmov, ktoré nie sú predmetom dane. V prípade právnických osôb sú to napríklad:

- príjem získaný z podielu zaplatenej dane (daňová asignácia),
- príjem získaný darovaním alebo dedením,
- podiel na zisku, vyrovnávací podiel, podiel na likvidačnom zostatku.

Daň z príjmov právnickej osoby sa týka okrem podnikateľských subjektov (napríklad spoločností s ručením obmedzeným, akciových spoločností, komanditných spoločností) aj daňovníkov, ktorí nie sú založení alebo zriadení na podnikanie. Ide napr. o záujmové združenia právnických osôb, profesijné komory, občianske združenia, politické strany a politické hnutia, spoločenstvá vlastníkov bytov a nebytových priestorov, obce, vyššie územné celky, vysoké školy, nadácie, neziskové organizácie poskytujúce všeobecne prospešné služby.

Predmetom daňovníkov, **ktorí nie sú založení alebo zriadení na podnikanie** sú príjmy z činností, ktorými dosahujú zisk, alebo ktorými sa dá zisk dosiahnuť a to vrátane príjmov z predaja majetku, príjmov z nájomného, príjmov z reklám, príjmov z členských príspevkov, príjmov, z ktorých sa daň vyberá zrážkou a príjmov na základe zmluvy o sponzorstve v športe.

9.3 Základ dane

Pri zisťovaní základu dane alebo daňovej straty sa vychádza:

- u daňovníka účtujúceho v sústave jednoduchého účtovníctva z rozdielu medzi príjmami a výdavkami,
- u daňovníka účtujúceho v sústave podvojného účtovníctva z výsledku hospodárenia,
- u daňovníka, ktorý na základe povinnosti podľa osobitného predpisu (zákona o účtovníctve) vykazuje výsledok hospodárenia v individuálnej účtovnej závierke podľa medzinárodných štandardov pre finančné výkazníctvo, z tohto výsledku hospodárenia upraveného spôsobom ustanoveným vo všeobecne záväznom právnom predpise vydanom Ministerstvom financií Slovenskej republiky alebo z výsledku hospodárenia, ktorý by vyčíslil, ak by účtoval v sústave podvojného účtovníctva,
- u daňovníka s obmedzenou daňovou povinnosťou, ktorý nemá povinnosť viesť účtovníctvo podľa osobitného predpisu (zákona o účtovníctve) a nerozhodne sa postupovať podľa prvých dvoch bodov, z rozdielu medzi príjmami a výdavkami.

Výsledok hospodárenia alebo rozdiel medzi príjmami a výdavkami sa pri zisťovaní základu dane:

- zvýši o sumy, ktoré nemožno zahrnúť do daňových výdavkov alebo ktoré boli do daňových výdavkov zahrnuté v nesprávnej výške,
- upraví o sumy, ktoré nie sú súčasťou výsledku hospodárenia, ale podľa zákona o dani z príjmov sú zahrňované do základu dane,
- upraví o sumy, ktoré sú súčasťou výsledku hospodárenia, ale podľa zákona o dani z príjmov sa nezahrnú do základu dane.

Základom dane sa rozumie rozdiel, o ktorý zdaniteľné príjmy prevyšujú daňové výdavky podľa zákona o dani z príjmov pri rešpektovaní vecnej a časovej súvislosti zdaniteľných príjmov a daňových výdavkov v príslušnom zdaňovacom období.

Ak v príslušnom zdaňovacom období daňové výdavky prevyšujú zdaniteľné príjmy, vzniká daňová strata.

Daňovým výdavkom je výdavok (náklad) na dosiahnutie, zabezpečenie a udržanie zdaniteľných príjmov preukázateľne vynaložený daňovníkom a zaúčtovaný v účtovníctve daňovníka.

Ak výšku výdavku (nákladu) limituje osobitný predpis, preukázaný výdavok (náklad) možno zahrnúť do daňových výdavkov najviac do výšky tohto limitu. Ak výšku výdavku (nákladu) limituje zákon o dani z príjmov okrem výdavku (nákladu) vynaloženého zamestnávateľom na poskytnutý zdaniteľný príjem podľa § 5 ods. 1 a ods. 3 písm. d) za podmienok ustanovených osobitným predpisom, alebo jeho zahrnutie v zdaňovacom období upravuje zákon o dani z príjmov v inej výške ako zákon o účtovníctve, preukázaný výdavok (náklad) možno zahrnúť do daňových výdavkov len v rozsahu a za podmienok ustanovených v zákone o dani z príjmov. Ak výšku výdavku (nákladu) limituje zákon o dani z príjmov výškou dosiahnutého príjmu alebo výškou príjmu z prijatej úhrady, uplatní sa výdavok (náklad) alebo jeho časť do daňových výdavkov v tom

zdaňovacím obdobím, v ktorom bol dosiahnutý príjem alebo prijatá úhrada (§ 19 ods. 1 zákona o dani z príjmov). Daňové výdavky upravuje § 19 zákona o dani z príjmov.

Príkladmi daňových výdavkov môžu byť spotreba materiálu vo výrobe, spotreba energií, nájomné za priestor využívaný na podnikateľské aktivity, právne služby, cestovné a pod.

Od dosiahnutého základu dane je možné odpočítať daňovú stratu vykázanú v predchádzajúcich obdobiach. Daňovú stratu možno od základu dane odpočítať počas najviac štyroch bezprostredne po sebe nasledujúcich zdaňovacích období, a to počnúc zdaňovacím obdobím bezprostredne nasledujúcim po zdaňovacom období, za ktoré bola táto daňová strata vykázaná.

9.4 Sadzba dane

Sadzba dane z príjmov právnickej osoby je:

- 15 % zo základu dane zníženého o daňovú stratu, ak príjmy (výnosy) právnickej osoby za zdaňovacie obdobie neprevyšujú sumu 49 790,00 €,
- 21 % zo základu dane zníženého o daňovú stratu.

Podmienky na poukázanie % z dane

Právnická osoba, môže poukázať 1 % podielu zaplatenej dane, v prípade, ak jej vyšla daňová povinnosť v dostatočnej výške pre poukázanie podielu z dane. Poukázať podiel zaplatenej dane vo výške 2 % môže však len tá právnická osoba, ktorá okrem toho, že jej vyšla daňová povinnosť, splnila podmienku darovania finančných prostriedkov najmenej vo výške 0,5 % zaplatenej dane, najneskôr do lehoty na podanie daňového priznania.

Daň z príjmov právnickej osoby je splatná po skončení zdaňovacieho obdobia. Daňovník je povinný si daň vypočítať a podať daňové priznanie miestne príslušnému správcovi dane.

Zdaňovacím obdobím u právnických osôb môže byť kalendárny rok alebo hospodársky rok v závislosti od uplatňovaného účtovného obdobia, ktoré je zároveň zdaňovacím obdobím. V prípade zmeny účtovného obdobia z kalendárneho na hospodársky rok alebo naopak, je účtovné obdobie, ktoré je kratšie ako jeden rok, samostatným zdaňovacím obdobím.

Daňové priznanie za predchádzajúce zdaňovacie obdobie je povinný podať daňovník v lehote do troch kalendárnych mesiacov po uplynutí zdaňovacieho obdobia. V rovnakej lehote je povinný vypočítanú daň zaplatiť. Na základe oznámenia podanému príslušnému správcovi dane je možné si lehotu posunúť najviac o tri mesiace, resp. o šesť mesiacov.

Z dôvodu rovnomerného rozloženia príjmov plynúcich do štátneho rozpočtu sú zákonom vymedzení daňovníci povinní platiť preddavky na daň z príjmov počas zdaňovacieho obdobia. Preddavok na daň je povinná platba na daň, ktorá sa platí v priebehu zdaňovacieho obdobia, ak skutočná výška dane za toto obdobie nie je ešte známa. Po skončení zdaňovacieho obdobia sa preddavky na daň zaplatené na toto zdaňovacie obdobie započítajú na úhradu dane za toto zdaňovacie obdobie.

- Daňovník, ktorého daň presiahla 16 600 € odvádza mesačné preddavky na daň vo výške 1/12 dane za predchádzajúce zdaňovacie obdobie.
- Daňovník, ktorého daň presiahla 5 000 € a nepresiahla 16 600 € odvádza štvrťročné preddavky na daň vo výške 1/4 dane za predchádzajúce zdaňovacie obdobie.

10 Nepriame dane

O nepriamych daniach možno konštatovať, že zaťažujú výrobky a služby fyzických a právnických osôb, nezaťažujú však majetok, ani príjem tej osoby, ktorá daň odvádza. Daňové bremeno z právneho titulu nepriamej dane zaťažuje totiž kupujúceho v predajnej cene. Často bývajú označované ako politicky prechodnejšie kvôli schopnosti ostať skryté v cenách produktov a služieb. Táto črta bola celkom zrejme jedným z dôvodov súčasného trendu presunu daňového zaťaženia z priamych daní na dane nepriame. Nepriame dane, hoci mladšie z hľadiska historického vývoja, nadobudli v nedávnej minulosti taký význam, že v súčasnosti ich výberom pokrývajú mnohé štáty majoritnú časť verejných výdavkov. Slovenská republika patrí do uvedenej skupiny, nakoľko už dlhodobo zabezpečuje približne tri štvrtiny svojich rozpočtových výdavkov práve vďaka nepriamym daniam. V zmysle súčasnej právnej úpravy medzi nepriame dane zaradujeme DPH a spotrebné dane, ktorými sú: daň z minerálneho oleja, daň z vína, daň z liehu a daň z piva (spoločne označované aj ako daň z alkoholických nápojov), daň z tabakových výrobkov, daň z elektriny, daň z uhlia a daň zo zemného plynu.

10.1 Daň z pridanej hodnoty

Daň z pridanej hodnoty ako všeobecná nepriama daň spotrebného charakteru je základom daňovej sústavy nielen v Slovenskej republike, ale aj v ostatných členských štátoch Európskej únie. Jej význam umocňuje aj jej rozpočtová dôležitosť, keď v podmienkach Slovenskej republiky je najvýnosnejšou daňou vôbec. Typickou črtou DPH je jej neutralita, ktorá sa prejavuje v tom, že sa vzťahuje v zásade na všetky podnikateľské činnosti (s výnimkou oslobodených), zaťažuje, až na malé výnimky, všetkých podnikateľov, a v konečnom dôsledku smeruje k vytvoreniu rovnakých podmienok na podnikanie pre všetky relevantné podnikateľské subjekty na jednotnom trhu. Daň z pridanej hodnoty má charakter harmonizovanej dane, keďže platná právna úprava obsiahnutá v zákone o DPH bola dôsledkom implementácie tzv. Šiestej smernice Rady 77/388/EHS zo 17. mája 1977 *o zosúladení právnych predpisov členských štátov týkajúcich sa daní Z obratu* (spoločný systém dane z pridanej hodnoty: jednotný základ jej stanovenia). Táto smernica bola neskôr nahradená bez ďalších zásadných vecných zmien smernicou Rady 2006/112/ES *o spoločnom systéme dane z pridanej hodnoty* (ďalej len smernica), ktorá má však stále len prechodný charakter a do budúcnosti sa na európskej úrovni počíta s novou, koncepcie odlišnou úpravou.

10.1.1 Predmet dane

Z hľadiska predmetu dane, európska ako aj slovenská právna úprava zhodne rozlišujú štyri druhy zdaniteľných obchodov, ktoré sú predmetom DPH. Ide o:

- 1) dodanie tovaru za protihodnotu v tuzemsku uskutočnené zdaniteľnou osobou, ktorá koná v postavení zdaniteľnej osoby;
- 2) poskytnutie služby za protihodnotu v tuzemsku uskutočnené zdaniteľnou osobou, ktorá koná v postavení zdaniteľnej osoby;
- 3) nadobudnutie tovaru za protihodnotu v tuzemsku z iného členského štátu Európskej únie a

- 4) dovoz tovaru z tretích štátov (mimo EÚ) do tuzemska. Dodaním tovaru je prevod práva nakladať s hmotným majetkom ako vlastník.

Rozlišovanie hmotného a nehmotného majetku má priamu väzbu najmä na identifikovanie druhu zdaniteľného obchodu. Za hmotný majetok sa považujú hnutelné a nehnuteľné veci, ale napríklad aj elektrina, plyn, voda, teplo, chlad a podobné nehmotné veci. Za dodanie tovaru sa považuje aj dodanie stavby alebo jej časti na základe zmluvy o dielo alebo inej obdobnej zmluvy, odovzdanie tovaru na základe nájomnej zmluvy, podľa ktorej sa vlastníctvo k predmetu nájomnej zmluvy nadobudne najneskôr pri zaplatení poslednej splátky (leasingová zmluva, zmluva o kúpe prenajatej veci), či prevod vlastníckeho práva k hmotnému majetku za náhradu alebo protihodnotu na základe rozhodnutia vydaného štátnym orgánom alebo na základe zákona.

10.1.2 Daňový subjekt

Keďže daň z pridanej hodnoty má charakter všeobecnej nepriamej dane spotrebného charakteru a je obsiahnutá (skrytá) v cene tovarov a služieb, v konečnom dôsledku daňové bremeno zaťažuje spotrebiteľa, ktorý v cene zaplatí aj túto daň. Systémovo a logicky zároveň je však neprijateľné a v podstate nemožné, aby títo koneční spotrebitelia boli povinným subjektom daňovo-právneho vzťahu, ktorí by túto daň platili priamo štátu reprezentovanému príslušným správcom dane. Systém uplatňovania tejto dane je preto založený na platení tejto dane všetkými subjektmi, ktoré sú súčasťou obchodného reťazca (od výrobcu po konečného predajcu), a ktoré v rámci svojej ekonomickej činnosti dodávajú tovary a/alebo služby. Tieto osoby (spravidla, nie však výlučne podnikatelia) majú za splnenia zákonných podmienok postavenie povinných subjektov, ktorý vo vzťahu k plateniu a vyberaniu dane z pridanej hodnoty majú celý rad peňažných ale aj nepeňažných povinností vo vzťahu k správcovi dane. Zároveň však treba hneď úvodom k tejto problematike poznamenať, že nie každý podnikateľ, či iná ekonomicky činná osoba, ktorá dodáva tovary a/alebo poskytuje služby, je súčasťou systému tejto dane, ako osoba platiaca túto daň v prospech správcov dane. Najmä z racionálnych dôvodov (napr. odbúranie administratívnej náročnosti u drobných podnikateľov), totiž zákonná úprava exaktne ustanovuje, kedy vzniká zdaniteľnej osobe povinnosť registrovať sa platiteľom dane, resp. kedy sa táto osoba stáva platiteľom dane ex lege. Zdaniteľnou osobou je podľa súčasnej právnej úpravy každá osoba, ktorá vykonáva nezávisle akúkoľvek ekonomickú činnosť bez ohľadu na účel alebo výsledky tejto činnosti. Ekonomickou činnosťou sa na účely dane z pridanej hodnoty rozumie každá činnosť, z ktorej sa dosahuje príjem a ktorá zahŕňa činnosť výrobcov, obchodníkov a dodávateľov služieb vrátane ťažobnej, stavebnej a poľnohospodárskej činnosti, činnosť vykonávanú ako slobodné povolanie podľa osobitných predpisov, duševnú tvorivú činnosť a športovú činnosť. Za podnikanie sa považuje aj využívanie hmotného majetku a nehmotného majetku na účel dosahovania príjmu z tohto majetku; ak je majetok v bezpodielovom spoluvlastníctve manželov, považuje sa jeho využívanie na účel dosahovania príjmu za podnikanie v rovnakom pomere u každého z manželov, ak sa manželia nedohodnú inak.

Z takéhoto zákonného vymedzenia možno vyvodit' tri momenty, ktoré sú určujúce pre nadobudnutie a existenciu statusu zdaniteľnej osoby:

- 1) výkon ekonomickej činnosti ako akejkoľvek činnosti, z ktorej sa dosahuje príjem;
- 2) nezávislý charakter výkonu tejto činnosti, ktorý vylučuje, aby za zdaniteľnú osobu bola považovaná osoba, ktorá ekonomickú činnosť vykonáva na základe pracovnoprávneho

vzťahu, štátnozamestnaneckého pomeru, služobného pomeru alebo iného obdobného vzťahu, kde je povinná dodržiavať pokyny alebo príkazy, čím sa vytvára stav podriadenosti a nadriadenosti z hľadiska podmienok vykonávanej činnosti a jej odmeňovania;

- 3) objektívny charakter výkonu ekonomickej činnosti, kde určujúcim kritériom je dosahovanie príjmu z tejto činnosti, a kategórie ako účel či výsledky tejto činnosti nie sú daňovo-právne relevantné. Z uvedeného je zrejmé, že absolútna väčšina zdaniteľných osôb sú súkromnoprávnymi subjektmi, pričom ide najmä o podnikajúce fyzické osoby a obchodné spoločnosti. Výnimočne sa však za zdaniteľné osoby môžu považovať aj verejnoprávne subjekty, orgány, či inštitúcie. Štátne orgány a ich rozpočtové organizácie, štátne fondy, orgány územnej samosprávy a ich rozpočtové organizácie a iné právnické osoby, ktoré sú orgánmi verejnej moci, sa nepovažujú za zdaniteľné osoby, keď konajú v rozsahu svojej hlavnej činnosti, a to ani v prípade, ak prijímajú v súvislosti s touto činnosťou platby, s výnimkou, ak táto činnosť výrazne narušuje alebo môže výrazne narušiť hospodársku súťaž, a s výnimkou, ak vykonávajú vybrané činnosti a tieto činnosti nevykonávajú v zanedbateľnom rozsahu. Orgány riadiace sa verejným právom sa preto majú považovať za zdaniteľné osoby v súvislosti s činnosťami, ktoré uskutočňujú ako orgány verejnej moci, ak tieto činnosti vykonávajú v hospodárskej súťaži aj subjekty súkromného práva a zaobchádzanie s orgánmi spravovanými verejným právom ako nezdaniteľnými osobami by viedlo k výraznému narušeniu hospodárskej súťaže.

Ako už bolo spomenuté, nie každá zdaniteľná osoba je súčasťou systému dane z pridanej hodnoty. Samotná skutočnosť, že konkrétna osoba má status zdaniteľnej osoby ešte neznamená, že je povinná k cene, resp. v cene dodávaných tovarov, či poskytovaných služieb uplatňovať daň v zákonom stanovenej sadzbe a že má práva, ktoré zákon priznáva len špecifickej skupine osôb, ktoré sa označujú ako platitelia dane. Zdaniteľná osoba sa stáva platiteľom dane na základe jednej z dvoch predpokladaných možností, teda na základe registrácie a nasledujúcich úkonov správcu dane, alebo na základe iných zákonom predpokladaných skutočností (ex lege). Registrácia tuzemských zdaniteľných osôb prebieha na povinnostnom, ale aj na dobrovoľnom princípe. Povinná registrácia sa odvíja od dosiahnutia určitého zákonom predpokladaného obratu za zákonom predvídané obdobie. Zdaniteľná osoba, ktorá má sídlo, miesto podnikania alebo prevádzkareň v tuzemsku, a ak nemá takéto miesto, ale má bydlisko v tuzemsku alebo sa v tuzemsku obvykle zdržiava, a ktorá dosiahla za najviac 12 predchádzajúcich po sebe nasledujúcich kalendárnych mesiacov obrat 49 790 eur, je povinná podať daňovému úradu žiadosť o registráciu pre daň. Zdaniteľná osoba je povinná podať žiadosť o registráciu pre daň do 20. dňa kalendárneho mesiaca nasledujúceho po mesiaci, v ktorom dosiahla obrat podľa prvej vety. Dobrovoľnú žiadosť o registráciu pre daň môže podať aj zdaniteľná osoba, ktorá nedosiahla obrat za najviac 12 predchádzajúcich po sebe nasledujúcich kalendárnych mesiacov obrat 49 790 eur, z rôznych dôvodov sa však sama chce stať platiteľom dane. Tieto dôvody môžu byť spojené so snahou získať „výhody“ platiteľa dane (napr. odpočítanie dane), často sú však spojené aj s tlakom silnejších obchodných partnerov, pre ktorých je v princípe daňovo výhodnejšie obchodovať

s platiteľom dane ako so zdaniteľnou osobou, ktorá nie je platiteľom dane. Výsledkom povinnej alebo dobrovoľnej registrácie je získanie zákonného statusu platiteľa dane. Ak príslušný správca dane zistí, že právnická osoba alebo fyzická osoba, ktorá podala žiadosť o registráciu pre daň je

zdaniteľnou osobou, túto zaregistruje, vydá jej osvedčenie o registrácii pre daň a prideli jej identifikačné číslo pre daň. Daňový úrad vykoná registráciu najneskôr do 30 dní odo dňa doručenia žiadosti o registráciu pre daň a najneskôr do 60 dní odo dňa doručenia žiadosti o registráciu pre daň, ak je zdaniteľná osoba povinná zložiť zábezpeku na daň. Dňom uvedeným v osvedčení o registrácii pre daň sa zdaniteľná osoba stáva platiteľom dane, a to tak s povinnosťami ako aj s právami, ktoré zákon spája len s osobou platiteľa dane. Okrem povinnej a dobrovoľnej registrácie tuzemských zdaniteľných osôb (ktorá vedie k nadobudnutiu statusu platiteľa dane nesporne najčastejšie), zákonná úprava ustanovuje aj ďalšie prípady registrácie vedúce k vzniku statusu platiteľa dane. Ide o registráciu skupiny (organizačne, ekonomicky, finančne spojených zdaniteľných osôb), a registráciu zahraničných osôb, ktoré vykonávajú na území Slovenskej republiky svoju činnosť, alebo dodávajú tovar formou zásielkového predaja. Aj v týchto prípadoch je výsledkom registrácie získanie statusu platiteľa dane.

Druhou možnosťou, ktorá vedie k vzniku statusu platiteľa dane, je množina právne významných skutočností, s ktorými zákon spája vznik statusu platiteľa dane aj bez registrácie. Platiteľom sa takto ex lege stáva aj:

- právnická osoba alebo fyzická osoba, ktorá nadobudne v tuzemsku hmotný majetok a nehmotný majetok v rámci nadobudnutého podniku alebo časti podniku platiteľa tvoriacej samostatnú organizačnú zložku, a to odo dňa nadobudnutia podniku alebo jeho časti;
- zdaniteľná osoba, ak je právnym nástupcom platiteľa, ktorý zanikol bez likvidácie, a to odo dňa, keď sa stala právnym nástupcom;
- zdaniteľná osoba, ktorá dodá stavbu, jej časť alebo stavebný pozemok alebo prijme platbu pred ich dodaním, a to tým dňom, ktorý nastane skôr, ak sa z dodania má dosiahnuť obrat 49 790 eur, okrem dodania stavby, jej časti alebo stavebného pozemku, ktoré sú oslobodené od dane.

Títo platitelia sú povinní oznámiť daňovému úradu skutočnosť, na základe ktorej sa stali platiteľom, do desiatich dní odo dňa vzniku tejto skutočnosti a v tej istej lehote predložiť doklady osvedčujúce túto skutočnosť. Daňový úrad preverí a porovná skutkový stav s údajmi v oznámení a dokladoch podľa štvrtej vety a ak sú údaje v oznámení a dokladoch pravdivé a správne, zaregistruje platiteľa, vydá mu osvedčenie o registrácii pre daň a prideli mu identifikačné číslo pre daň do desiatich dní odo dňa doručenia oznámenia skutočnosti a dokladov osvedčujúcich túto skutočnosť. Ak daňový úrad osobu nezaregistruje, vydá o tom rozhodnutie, proti ktorému nemožno podať odvolanie.

10.1.3 Základ dane

Základ dane z pridanej hodnoty (napokon tak ako každej inej dane) kvantifikuje jej predmet. Na účely výpočtu daňovej povinnosti sú takto zdaniteľné obchody pri dani z pridanej hodnoty kvantifikované určitou peňažnou čiastkou, ktorá je však určená rôzne, a to v závislosti od druhu zdaniteľného obchodu. Základ dane je určený spoločným a jednotným spôsobom pre tri druhy zdaniteľných obchodov:

- dodanie tovaru;
- dodanie služby a
- nadobudnutie tovaru v tuzemsku z iného členského štátu.

V týchto prípadoch je základom dane všetko, čo tvorí protihodnotu, ktorú dodávateľ prijal alebo má prijať od príjemcu plnenia alebo inej osoby za dodanie tovaru alebo služby, zníženú o daň. Zjednodušene povedané je teda základom dane cena tovaru alebo služby znížená o daň z pridanej hodnoty.

Do základu dane sa zahŕňajú aj dotácia alebo príspevok, ktorý dodávateľ prijal alebo má prijať k cene tovaru alebo služby, iné dane (napr. spotrebné), clá a poplatky vzťahujúce sa na tovar alebo službu, súvisiace náklady (výdavky), ako napríklad provízia, náklady na balenie, náklady na prepravu a náklady poistenia požadované dodávateľom od kupujúceho alebo zákazníka. S cieľom predchádzania daňovým únikom sa pri určovaní základu dane uplatňuje osobitné pravidlo, ak ide o dodanie tovaru alebo služby osobám, ktoré majú osobitný vzťah k platiteľovi, ktorý dodáva tovar alebo službu (napr. blízke osoby, zamestnanci, prepojené osoby). Ak je v týchto prípadoch cena tovaru alebo služby (protihodnota) nižšia ako trhovú hodnotu na voľnom trhu a príjemca plnenia nie je platiteľom alebo je platiteľom, ktorý pri tomto tovare alebo službe nemá právo na odpočítanie dane v plnom rozsahu, základom dane je trhovú hodnotu na voľnom trhu. Trhovou hodnotou na voľnom trhu je suma, ktorú by príjemca plnenia musel zaplatiť pri obstaraní príslušného tovaru alebo služby v tuzemsku na rovnakom obchodnom stupni ako na tom, na ktorom sa dodanie tovaru alebo dodanie služby uskutočňuje, nezávislému dodávateľovi tovaru alebo služby v čase tohto dodania za podmienok spravodlivej hospodárskej súťaže. Ak však nejde o vzťah medzi takýmito osobami, základom dane je skutočná hodnota protiplnenia, a to aj v prípade, že táto sa veľmi odlišuje od hodnoty protiplnenia poskytovaného za takéto plnenie (tovar, služba) v danom mieste. Skutočnosť, že pri dovoze tovaru, ide o situáciu, keď tovar vstupuje z územia tretích štátov na územie štátu EÚ, kde sa aj na daň z pridanej hodnoty vzťahujú ustanovenia colných predpisov, viedla k osobitnej úprave základu dane pri dovoze tovaru. V týchto prípadoch je základom dane colná hodnota tovaru, a ak v nej nie sú zahrnuté, tak sa do základu dane zahŕňajú aj dane, clá a iné platby splatné v zahraničí a splatné pri dovoze tovaru okrem dane, ktorá sa má vymerať, súvisiace náklady (výdavky), ako napríklad provízia, náklady na balenie, náklady na prepravu a náklady poistenia vzniknuté do prvého miesta určenia v tuzemsku.

10.1.4 Sadzba dane

Na rozdiel od ostatných podstatných daňových prvkov, ktoré sú aj vzhľadom na európsky základ právnej úpravy relatívne stabilné, sadzba dane z pridanej hodnoty je ako „politická otázka“ vnímaná verejnosťou snád najcitlivejšie. Na rozdiel od systému uplatňovania dane z pridanej hodnoty, ktorý je v členských štátoch EÚ upravený spoločne a jednotne, sadzby dane sú v zásade v kompetencii členských štátov za rešpektovania mantinelov vytvorených smernicou. Smernica v tomto smere určuje tzv. minimálne sadzby dane, a vytvára priestor pre ich variabilitu. Zdaniteľné obchody sa zdaňujú pri uplatnení sadzieb a podľa podmienok stanovených v tom štáte EÚ, v ktorom k nim dochádza. Štandardná (základná) sadzba DPH nesmie byť nižšia než 15 %. Okrem základnej sadzby dane môžu členské štáty uplatňovať jednu alebo dve znížené sadzby, ktoré nesmú byť nižšie než 5 %. Znížené sadzby sa môžu uplatňovať len na dodanie tovaru a poskytovanie služieb v kategóriách uvedených v prílohe III smernice o DPH, pričom príkladom možno uviesť, že ide o potraviny, knihy, farmaceutické výrobky, vstupné na kultúrne či športové podujatia, prepravu osôb, ubytovanie a pod. V podmienkach Slovenskej republiky sa v súčasnosti uplatňuje základná sadzba dane vo výške 20 % a jedna znížená sadzba dane vo výške 10 %. Pokiaľ

ide o uplatňovanie zníženej sadzby dane, Slovenská republika zďaleka nevyužila všetky možnosti, ktoré ponúka príloha III smernice, keď sa znížená sadzba uplatňuje na relatívne úzky okruh tovarov podľa prílohy 7 k zákonu o DPH (knihy, farmaceutické výrobky).

10.2 Selektívne spotrebné dane

V slovenskej daňovej sústave nemožno považovať nepriame selektívne spotrebné dane za dlhodobu pôsobiace, keďže spotrebné dane spolu s daňou z pridanej hodnoty nahradili do roku 1992 uplatňovanú daň z obratu. Ešte v podmienkach ČSFR bol vypracovaný spoločný zákon pre spotrebné dane a to zákon č. 213/1992 Zb. o *spotrebných daniach*, ktorý sa však začal uplatňovať až v samostatnej Slovenskej republike od 1. januára 1993. Tento zákon ustanovoval podmienky zdaňovania uhl'ovodíkových palív a masív, liehu a liehovín, piva, vína a tabakových výrobkov. Tento spoločný zákon však neprihliadal na špecifiká jednotlivých predmetov dane, ako sú rozdielne chemické a fyzikálne vlastnosti predmetov dane, účel ich použitia, rozdielnosť okruhu a počtu platiteľov, podiel výnosov z jednotlivých predmetov dane a ďalšie kľúčové problémy, ktorých riešenie spoločným zákonom sa v mnohých prípadoch stalo zdrojom nielen nezrovnalosti a konfliktných situácií, ale i možných daňových únikov.

Uvedené dôvody viedli k rozhodnutiu vypracovať päť samostatných zákonov o spotrebných daniach pre jednotlivé predmety dane, ktoré nadobudli účinnosť 1. januára 1994; tzn. v tomto období sa v našej daňovej sústave uplatňovali viaceré spotrebné dane:

- spotrebná daň z uhl'ovodíkových palív a masív upravená zákonom č. 316/1993 Z. z.;
- spotrebná daň z vína upravená zákonom č. 309/1993 Z. z.;
- spotrebná daň z piva upravená zákonom č. 310/1993 Z. z.;
- spotrebná daň z liehu upravená zákonom č. 311/1993 Z. z. a
- spotrebná daň z tabaku a tabakových výrobkov upravená zákonom č. 312/1993 Z. z.

K zásadným zmenám v oblasti spotrebných daní došlo však až v roku 2004. Tieto nadväzovali na zmeny v zdaňovaní daňou z pridanej hodnoty. V súvislosti so vstupom Slovenskej republiky do Európskej únie boli dovtedajšie zákony o spotrebných daniach nahradené novými zákonnými predpismi. Hlavným dôvodom prijatia nových zákonov, ktoré regulujú oblasť nepriameho zdaňovania bolo zosúladenie platného právneho stavu v tejto oblasti s právnymi aktmi Európskej únie, predovšetkým s jej smernicami.

Spotrebné dane sú selektívne nepriame dane, ktoré sa na rozdiel od DPH vyberajú iba na jednom stupni pri uvedení do daňového voľného obehu. Daňové územie, na ktorom sa uplatňujú spotrebné dane, je územie Slovenskej republiky. Správcom spotrebných daní je colný úrad a zdaňovacie obdobie je kalendárny mesiac. Daňový dlžník podáva daňové priznanie do 25. dňa mesiaca nasledujúceho po mesiaci, kedy mu vznikla daňová povinnosť. Do rovnakého dňa má povinnosť aj uhradiť daň. Predmetom spotrebných daní sú tovary vymedzené v jednotlivých zákonoch, ktoré sú vyrobené na daňovom území, dodané na daňové územie z iného členského štátu alebo dovezené na daňové územie z územia tretieho štátu, resp. spotrebované na daňovom území.

Spotrebné dane sú jednostupňovou 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.

Prehľad spotrebných daní a ich právnej úpravy a vybraných daňových náležitostí je uvedený v nasledujúcej tabuľke.

Tabuľka 3 Prehľad spotrebných daní a ich legislatívnej úpravy

Právna úprava	Druh spotrebnej dane	Predmet dane	Základ dane
zákon č. 609/2007 Z. z. o spotrebnej dani z elektriny, uhlia a zemného plynu v znení neskorších predpisov	spotrebná daň z elektriny	elektrina	množstvo elektriny vyjadrené v megawatthodinách (MWh)
	spotrebná daň z uhlia	čierne uhlie , hnedé uhlie, koks a polokoks z čierneho uhlia, ostatné pevné uhľovodíky	množstvo uhlia vyjadrené v tonách (t)
	spotrebná daň zo zemného plynu	zemný plyn	množstvo zemného plynu vyjadrené v megawatthodinách (MWh)
zákon č. 98/2004 Z. z. o spotrebnej dani z minerálneho oleja v znení neskorších predpisov	spotrebná daň z minerálneho oleja	minerálne oleje	množstvo minerálneho oleja vyjadrené v litroch pri teplote 15 °C alebo v kilogramoch alebo množstvo v ňom obsiahnutej energie vyjadrenej v gigajouloch
zákon č. 530/2011 Z. z. o spotrebnej dani z alkoholických nápojov v znení neskorších predpisov	spotrebná daň z alkoholických nápojov	lieh	množstvo liehu vyjadrené v hektolitroch 100 % alkoholu pri teplote 20 °C
		víno	množstvo vína vyjadrené v hektolitroch (hl)
		medziprodukt	množstvo medziproduktu vyjadrené v hl
		pivo	množstvo piva vyjadrené v hl
zákon č. 106/2004 Z. z. o spotrebnej dani z tabakových výrobkov v znení neskorších predpisov	spotrebná daň z tabakových výrobkov	cigary, cigarky, tabak	množstvo tabakových výrobkov vyjadrené v kusoch alebo v kilogramoch
		cigarety	počet kusov cigariet v spotrebiteľskom balení cigariet a cena cigariet uvedená na kontrolnej známke

Zdroj: Vlastné spracovanie

Pravidlami EÚ sa určuje, ktoré **výrobky spotrebnej dani podliehajú** a ako sa na ne musí táto daň uplatňovať.

V práve EÚ sa zároveň stanovujú minimálne sadzby spotrebnej dane, hoci každá krajina EÚ si môže stanoviť aj vyššiu sadzbu. Daň sa zvyčajne vypočíta na základe množstva, napríklad na kilogram, hektoliter (hl) alebo stupeň alkoholu.

Kedy musíte zaplatiť spotrebnú daň?

Je veľký rozdiel medzi momentom, keď sa na výrobok začne **vzťahovať spotrebná daň** a momentom, keď sa táto daň **musí zaplatiť**. Väčšina tovarov **podlieha spotrebnej dani** od momentu ich výroby alebo dovozu do EÚ. Táto daň sa však môže pozastaviť, čo znamená, že **sa nemusí zaplatiť**, až do chvíle, kým sa predmetný výrobok neprepustí do colného režimu voľný obeh.

Ak sa výrobky podliehajúce spotrebnej dani z nepredvídateľných dôvodov alebo v dôsledku živelnnej pohromy **zničia alebo stratia** pred tým, ako sa prepustia do voľného obehu, spotrebná daň sa **nemusí zaplatiť**.

Kto musí platiť spotrebnú daň?

Závisí to od toho, komu predávate. Spotrebnú daň musí platiť:

- osoba alebo podnik, ktorý je **oprávneným prevádzkovateľom daňového skladu** v mieste, kde sa výrobky podliehajúce spotrebnej dani vyrábajú, spracúvajú, skladujú, odosielať alebo prijímajú,
- odosielať, príjemca, prepravca alebo tretia strana poskytujúca zábezpeku za prepravu, **z podnetu ktorej tovar opustil režim pozastavenia dane**,
- osoba, tovar doviezla, ak sa daný tovar dováža **bez toho**, aby bol zaradený do **režimu pozastavenia dane**.

Príklad**Za platbu spotrebnej dane nie je vždy zodpovedný výrobca**

Emilyna spoločnosť **predáva v Írsku víno**, ktoré **sa odosiela z Francúzska**. Víno vyrába francúzska spoločnosť, ktorá ho udržiava v schválenom sklade až dovtedy, kým ho neprivezie do Írska. Využíva pri tom postup, ktorý je známy ako režim pozastavenia dane. To znamená, že francúzska spoločnosť nemusí platiť vo Francúzsku spotrebnú daň. Keď Emilyna spoločnosť túto zásielku prevezme, dovezené víno sa prepustí do voľného obehu a pozastavenie dane prestáva platiť. Emilyna spoločnosť musí spotrebnú daň zaplatiť na základe sadzby platnej v Írsku.

11 Vývoj harmonizačných procesov daní v EÚ

V druhej polovici 20. storočia dochádza k výraznému rozvoju medzinárodného obchodu, a s tým súvisiacim pohybom kapitálu, služieb, tovaru a k nevyhnutnému stretu rôznych daňových systémov. Aj napriek tomu, že otázka daní a daňovej politiky je považovaná za prejav národnej suverenity každého štátu, v dôsledku efektívneho fungovania spoločného trhu si jednotlivé štáty uvedomili potrebu komunikácie a hlavne spolupráce v daňovej oblasti. Ich úmyslom bolo vytvoriť jednotný, efektívne fungujúci trh, bez rôznych prekážok a bariér. Týmito prekážkami boli hlavne rozdielne systémy nepriameho zdanenia, ktoré výrazným spôsobom tvorbu efektívne fungujúceho trhu ovplyvňovali. Z tohto dôvodu sa stále aktuálnejšou začala javiť myšlienka harmonizácie daňových systémov.

Pod pojmom daňová harmonizácia rozumieme prispôsobenie a zlad'ovanie národných daňových systémov a jednotlivých daní na princípe dodržiavania spoločenských pravidiel zúčastnených krajín (Nerudová, 2005).

V rámci harmonizačného procesu možno identifikovať tri základné fázy:

- 1) výber dane, ktorú je nevyhnutné harmonizovať;
- 2) harmonizácia daňového základu;
- 3) harmonizácia daňovej sadzby.

Harmonizačný proces však nemusí nutne prechádzať všetkými fázami, napr. môže skončiť harmonizáciou základu dane a daňové sadzby ostanú rozdielne. Cieľom daňovej harmonizácie nie je totiž dosiahnutie jednotnej daňovej sústavy (unifikácia), ale priblíženie a zladenie jednotlivých sústav. Je nutné si uvedomiť, že harmonizácia v oblasti daní a koordinácia daňových politík jednotlivých štátov Európy je závažnou ekonomickou, ako aj politickou otázkou, ktorou sa vlády jednotlivých krajín musia v záujme zachovania ekonomického progresu a hospodárskej stability vážne zaoberať. Ide o proces pomerne komplikovaný, náročný a značne kontroverzný. Zástancovia zosúlad'ovania daňových systémov tvrdia, že harmonizácia je nevyhnutnou podmienkou pre fungovanie vnútorného trhu, odporcovia sú však presvedčení, že v prípade priamych daní by mala byť zachovaná suverenita v rozhodovaní jednotlivých krajín. Niektorí autori vychádzajú z tvrdenia, že harmonizácia je problematická v tých krajinách, kde by malo dôjsť k zvýšenému daňovému zaťaženiu (Moussis, 2011).

Harmonizačné tendencie začali už v 60. rokoch minulého storočia. Prvé zmienky o harmonizácii daňových systémov je možné nájsť už v zakladajúcich zmluvách Európskeho spoločenstva. *Zmluva o založení EHS*, ktorá bola podpísaná v Ríme, obsahovala kapitolu s názvom *Daňové ustanovenia*. V zmysle jednotlivých článkov tejto kapitoly sa členské štáty zaväzovali nezdaníť výrobky z iných členských štátov priamou alebo nepriamou vnútroštátnou daňou prevyšujúcou dane ukladané priamo, či nepriamo na podobné domáce výrobky. Zároveň sa členské štáty zaviazali k tomu, že žiaden z nich nezdaní výrobky iného členského štátu nijakou vnútroštátnou daňou, ktorá nepriamo ochraňuje iné výrobky. Členské štáty, ktoré vyberali daň z obratu vypočítanú podľa kumulatívneho systému v niekoľkých etapách, mohli pri vnútroštátnych daniach ukladaných na dovážané výrobky alebo v prípade vrátení poskytovaných na dovážané výrobky stanoviť priemerné sadzby pre určité výrobky alebo skupiny výrobkov (Salin, 2007). Ak by priemerné sadzby stanovené členským štátom neboli v súlade s predchádzajúcimi zásadami, Komisia by vydala potrebné smernice alebo rozhodnutia určené tomuto štátu. Zároveň v týchto

článkoch zmluvy bolo zdôraznené to, že v záujme spoločného trhu, Rada zváži spôsob zosúladienia právnych predpisov, ktoré by sa týkali dane z obratu, spotrebných daní a iných foriem nepriamych daní, vrátane vyrovnávacích opatrení uplatniteľných v obchode medzi členskými štátmi. Aj z týchto ustanovení *Zmluvy o založení EHS* vyplývalo, že oblasť nepriamych daní bola vždy predmetom intenzívnych rokovaní jednotlivých členských štátov už od začiatku európskej integrácie. S pribúdajúcimi štátmi sa problematika zjednocovania nepriamych daní javila ako stále aktuálnejšia. V prvej fáze harmonizácie bolo zámerom zavedenie dane z pridanej hodnoty vo všetkých členských štátoch. V druhej fáze cieľom bolo vytvoriť legislatívny rámec dane z pridanej hodnoty a priblíženie daňových sadzieb (Nerudová, 2005).

Oblasť priamych daní nebola spočiatku v centre záujmu harmonizačných procesov a len minimalistické postupné prijímanie jednotlivých noriem čiastočne harmonizujúcich vybrané oblasti priameho zdaňovania bolo aj z dôvodov politických záujmov jednotlivých členských štátov vždy komplikované. Dôvodom takejto situácie bolo jednak presvedčenie, že z hľadiska vnútorného trhu nespôsobuje nejednotnosť priameho zdanenia v jednotlivých členských štátoch až tak závažnú prekážku jeho fungovania a jednak pretrvávajúca neochota členských štátov umožniť výraznejší zásah EÚ do ich vnútroštátnej politiky, najmä ohľadom korporátnych daní.

11.1 Harmonizácia daní z príjmov

Odhliadnuc od pôvodného čl. 94 ZoEHS, neobsahovali Rímske zmluvy v podstate žiadne ustanovenie zaoberajúce sa výslovne nejakým konkrétnym aspektom priamych daní. V čase ich prijatia v roku 1957 neboli totiž priame dane vnímané ako činiteľ, ktorý by mal zásadne obmedzovať vytváranie vnútorného trhu, a teda pôsobiť ako prekážka, ktorú je potrebné do budúcnosti eliminovať (Lang et al. 2008).

Už o niekoľko rokov neskôr však tento postoj výrazne oslabuje a začínajú sa objavovať hlasy svedčiace v prospech harmonizácie i v oblasti priamych daní. Za zásadný posun možno označiť *Neumarkovu správu* z roku 1962, ktorá identifikovala a špecifikovala aspekty (negatívne) vplývajúce na formovanie a fungovanie vnútorného trhu. Ešte v tej istej dekáde (1969) boli zverejnené návrhy smernice o spoločnom systéme zdanenia materských a dcérskych spoločností (*parent-Subsidiary Directive*) a smernice o spoločnom systéme zdanenia pri zlúčeníach, rozdeleniach, prevodoch majetku a výmene akcií (*Merger Directive*). O skutočnosti, že harmonizácia priamych daní postupuje len veľmi pomaly a s výraznými komplikáciami svedčí aj skutočnosť, že obe spomenuté smernice boli prijaté až v roku 1990, t. j. vyše 20 rokov od zverejnenia ich návrhov.

V roku 1975 predstavila Komisia návrh smernice o harmonizácii korporátnych daní a daní z príjmov z kapitálového majetku, ktorý bol odmietnutý Európskym parlamentom. Stelesňoval však rastúcu snahu docieľiť výraznejšie pokroky pri harmonizovaní priamych daní a zameranie pozornosti na daň z príjmov právnických osôb, v oblasti ktorej snahy dodnes nie veľmi úspešne pokračujú. Aspoň čiastočné prelomenie nevôle členských štátov a zásadný pokrok znamenalo prijatie smernice Rady 76/308/EHS o vzájomnej pomoci pri vymáhaní pohľadávok týkajúcich sa určitých poplatkov, odvodov, daní a ďalších opatrení- a následne smernice Rady 77/799/EHS o vzájomnej pomoci príslušných orgánov členských štátov v oblasti priamych daní. Predbežný návrh harmonizácie základu dane obchodných spoločností z roku 1988 však nebol vďaka neochote väčšiny členských štátov nikdy ani len predložený.

V načrtnutých intenciách pokračovali snahy po roku 1990 (teda po schválení prvých smerníc venovaných čiastkovým aspektom korporátnych daní) pôsobením komisie na čele s Onnom Rudingom, podľa ktorého dostala pomenovanie aj touto komisiou predložená správa týkajúca sa zdanenia právnických osôb v Európe z marca 1992. Táto poukazovala na podstatné rozdiely v právnych úpravách korporátnych daní v jednotlivých európskych štátoch s ohľadom na cezhraničné prvky. Formulovala pri tom viaceré odporúčania týkajúce sa najmä zrážkových daní z dividend, ekonomického dvojitého zdanenia dividend u materskej spoločnosti, potreby zavedenia dnes už účinnej smernice o úrokoch a licenčných poplatkoch a rozšírenia uplatňovania Arbitrážnej konvencie, ktorá bola prijatá v roku 1990. Diskusie ohľadom harmonizácie korporátnych daní sa intenzívne rozprúdili po roku 2001, kedy sa Komisia začala sústreďovať na myšlienku vytvorenia konsolidovaného základu dane z príjmov právnických osôb a hľadania možností a variant, ktoré by čo najúčinnejšie splnili sledované ciele a zároveň sa odštartovala nová vlna diskusií a politických reakcií jednotlivých členských štátov. Tomuto konceptu sa však podrobnejšie venujeme na iných miestach tohto diela (Ruding, 1992).

S rozvíjajúcou sa politikou niektorých členských štátov v oblasti využívania daňovej regulácie ako motivátora prílevu zahraničného kapitálu sa pozornosť EÚ začala venovať i hľadaniu spoločného postupu v otázke boja so škodlivou daňovou konkurenciou. V roku 1997 zverejnila Komisia dokument s názvom *K daňovej koordinácii v Európskej únii*, ktorého tri zo štyroch hlavných odporúčaní sa týkali priamych daní. Konkrétne išlo o *Kódex správania pri zdaňovaní podnikov*, opatrenia na zabezpečenie efektívneho zdanenia príjmov z kapitálového majetku, najmä v oblasti úrokov z úspor, (teda návrh budúcej smernice *o zdaňovaní príjmu z úspor vo forme výplaty úrokov — Savings Directive*) a opatrenia na elimináciu zrážkových daní na cezhraničné platby úrokov a licenčných poplatkov medzi obchodnými spoločnosťami (teda návrh budúcej smernice *o spoločnom systéme zdaňovania uplatňovanom na výplaty úrokov a licenčných poplatkov — Interest and Royalties Directive*) (Lang et al., 2008).

Kódex správania pri zdaňovaní podnikov bol prijatý na základe záverov ECOFIN z 1. decembra 1997. Hoci nie je právne záväzným dokumentom, predsa je jeho politický význam zásadný. Zameral sa na identifikáciu takých opatrení, ktoré nevhodne ovplyvňujú alokáciu obchodných aktivít v rámci EÚ (v tom čase ešte ES) zameraním sa len na nerezidentov a poskytovaním im výhodnejšieho daňového režimu, než aký by bol vo všeobecnosti aplikovaný v dotknutom členskom štáte. Stanovil kritériá na detekovanie škály škodlivých opatrení a to už spomínané neprimerané zníženie daňového zaťaženia oproti štandardnej úrovni zdanenia v dotknutom štáte, obmedzenie len pre nerezidentov, nezasahovanie do základu dane vykázaného z vnútroštátnych aktivít, priznanie výhody i bez existencie skutočnej ekonomickej aktivity, vykazovanie zisku spoločností v medzinárodných skupinách nedodržiavanie medzinárodne uznávaných pravidiel ako aj netransparentnosť (COM, 1997). Na tomto základe bola v roku 1999 vypracovaná správa, v ktorej bolo identifikovaných 66 prípadov vnútroštátnych opatrení s charakterom škodlivej regulácie, z čoho veľká väčšina (40) pripadala na členské štáty, čo viedlo k zmenám ich právnej úpravy (i keď v niektorých prípadoch mali jednotlivé štáty umožnené zrealizovať ju v pomerne dlhom prechodnom období).

V rámci *Kódexu správania pri zdaňovaní podnikov* sa Komisia zaviazala zverejniť usmernenia pre aplikáciu pravidiel štátnej pomoci súvisiacej so zdanením podnikateľských subjektov, ktoré boli následne prijaté v novembri 1998. V roku 2004 schválila Komisia správu o ďalších krokoch v tejto

otázke a v tom istom roku aj oznámenie Komisie Rade a Európskemu parlamentu *o prevencii a boji proti nezákonným firemným a finančným praktikám*, obsahujúce stratégiu koordinovaného postupu v oblasti finančných služieb, korporátneho práva, účtovníctva, daní, dohľadu a vymáhania s cieľom zníženia rizika nezákonných finančných praktík. Komisia sa nevzdáva svojej vízie v oblasti zdaňovania spoločností, ktoré prezentovala aj v oznámení Komisie Rade, Európskemu parlamentu a Ekonomickej a sociálnej komisii *K vnútornému trhu bez daňových prekážok* (z októbra 2001) so zameraním na cezhraničné transakcie. Jej dlhodobým cieľom však aj naďalej ostáva snaha o umožnenie konsolidácie základu dane z príjmov právnických osôb zahŕňajúceho ich celoeurópske príjmy, k čomu neustále nabáda členské štáty (Salin, 2007).

11.2 Harmonizácia dane z pridanej hodnoty

Pôvodne v oblasti nepriamych daní existovali v Európe dva rozdielne daňové systémy. Jednak to bol systém, ktorý platil vo Francúzsku, ktoré ako jediné a prvé začalo uplatňovať daň z pridanej hodnoty. V ostatných štátoch Európy platil kumulatívny kaskádovitý systém dane z obratu. V tomto systéme dochádzalo k viacnásobnému zdaňovaniu, pretože nebola zdaňovaná „len“ pridaná hodnota tak, ako to platí u dane z pridanej hodnoty. Tento systém však nebol schopný zaručiť daňovú neutralitu. V otázke rozhodovania, či má platiť jednotný systém pre členské štáty v oblasti nepriamych daní, jednoznačne prispeli aj závery špeciálnej pracovnej skupiny ustanovenej Európskou komisiou a závery Fiskálneho a finančného výboru z roku 1960, ktoré potvrdili, že sa musia zrušiť kumulatívne daňové systémy nepriameho zdanenia a členské štáty majú zaviesť daň z pridanej hodnoty (Lang et al., 2008).

V roku 1967 bola prijatá prvá smernica Rady č. 67/227/EHS *o harmonizácii právnych predpisov členských štátov týkajúcich sa dane z obratu*, ktorá zaviazala jednotlivé členské štáty, aby nahradili svoj doterajší systém daní z obratu spoločným systémom dane z pridanej hodnoty. Princíp spoločného systému dane z pridanej hodnoty mal byť založený na zásade, že na tovar a služby sa uplatňuje všeobecná spotrebná daň presne proporčne k cene tovaru a služieb, bez ohľadu na počet plnení uskutočnených vo výrobnom a distribučnom procese pred stupňom, ktorý je zaťažený daňou. Na každé plnenie sa mala vyrubiť daň z pridanej hodnoty vypočítaná z ceny tovaru alebo služieb podľa sadzieb platných pre tento tovar alebo služby po odrátaní dane z pridanej hodnoty, ktorou boli priamo zaťažené jednotlivé nákladové prvky. Zároveň sa Rada zaviazala, že vydá aj druhú smernicu týkajúcu sa štruktúry spoločného systému dane z pridanej hodnoty a postupu pri jej uplatňovaní (Nerudová, 2005).

Druhá smernica Rady č. 67/228/EHS *o harmonizácii právnych predpisov členských štátov týkajúcich sa dane z obratu, štruktúry a postupov na uplatňovanie spoločného systému dane z pridanej hodnoty* presne zadefinovala predmet dane. Predmetom dane bol predaj tovaru a poskytovanie služieb na území členského štátu uskutočnené platiteľom dane za odplatu a dovoz tovaru. Zároveň táto smernica vymedzila aj ostatné pojmy ako miesto zdaniteľného plnenia, územie štátu, predaj tovaru, poskytovanie služieb, osobu podliehajúcu dani. V zmysle tejto smernice bolo jednotlivým členským štátom ponechané právo zaviesť rôzne sadzby dane a v národných legislatívach prijímať opatrenia, ktoré by zabráňovali daňovým únikom. Smernica zaviedla aj špeciálne režimy zdaňovania pre malé podniky a pre subjekty zaoberajúce sa poľnohospodárskou výrobou. Tieto výrazné zmeny v systéme nepriamych daní však so sebou priniesli aj značné problémy a obavy zo strany jednotlivých štátov, že nedôjde k naplneniu

príjmovej stránky štátnych rozpočtov. Z tohto dôvodu boli prijaté ďalšie tri smernice, ktoré predlžovali časové limity pre zavedenie dane z pridanej hodnoty. Boli to tretia smernica Rady č. 69/463/EHS, ktorá predĺžila dobu implementácie dane z pridanej hodnoty pre Belgicko do konca roka 1972; štvrtá smernica Rady č. 72/250/EHS a piata smernica Rady č. 72/250/EHS, ktoré postupne predĺžili termín zavedenia dane z pridanej hodnoty Taliansku do konca roka 1973. Aj napriek prijatiu týchto harmonizačných smerníc právna úprava dane z pridanej hodnoty bola v jednotlivých členských štátoch značne odlišná. Odlišnosti sa týkali najmä rozsahu a podmienok oslobodenia od dane, vrátenia dane pri dovoze, odlišných podmienok pri zdaňovaní služieb atď. (Moussin, 2011).

Najdôležitejšou smernicou v oblasti harmonizácie nepriamych daní je však šiesta smernica Rady č. 77/388/EHS *o zosúladení právnych predpisov členských štátov týkajúcich sa daní z obratu – spoločný systém dane z pridanej hodnoty: jednotný základ jej stanovenia*, ktorej cieľom bolo odstrániť nezrovnalosti v rámci harmonizačného procesu dane z pridanej hodnoty medzi jednotlivými členskými štátmi a určiť čo najmenší priestor pre možné odchýlne úpravy tejto dane v rámci národných úprav. Hlavným dôvodom prijatia Šiestej smernice bolo odstrániť obmedzenia pohybu osôb, tovaru, služieb a kapitálu; integrácia národných ekonomík členských štátov EÚ; zabezpečiť, aby spoločný systém dane z pridanej hodnoty nediskriminoval tovar a služby podľa pôvodu, aby spoločný trh umožnil spravodlivú hospodársku súťaž podobajúcu sa skutočnému vnútornému trhu; ďalej zjednotiť základné pojmy (predovšetkým osoby podliehajúce dani, zdaniteľné plnenie, uskutočnenie zdaniteľného plnenia, daňovú povinnosť, základ dane); pri oslobodení od dane postupovať podľa spoločného zoznamu oslobodenia; zabezpečiť, aby výška odpočítanej dane bola vypočítaná vo všetkých členských štátoch podobne a aby povinnosti osôb podliehajúcich dani boli zladené takým spôsobom, ktorý by zaručoval jednotný systém vyberania dane vo všetkých členských štátoch. V tejto súvislosti je nutné vymedziť aspoň základné pojmy, ktoré táto smernica zadefinovala a zároveň zjednotila.

V článku 4 Šiesta smernica zadefinovala osobu podliehajúcu dani, ktorou bola osoba vykonávajúca hospodársku činnosť na ľubovoľnom mieste bez ohľadu na účel a výsledky činnosti. Hospodársku činnosť predstavovali všetky činnosti výrobcov, obchodníkov a osôb poskytujúcich služby, vrátane banských a poľnohospodárskych činností a činností jednotlivých profesií. Aj využívanie hmotného alebo nehmotného majetku na účely nadobúdania zisku sa považovalo za hospodársku činnosť. Členské štáty mohli považovať za osobu podliehajúcu dani kohokoľvek, kto na príležitostnom základe realizoval plnenia týkajúce sa uvedených činností a predovšetkým ktorékoľvek z nasledujúcich plnení, napr. poskytovanie budov alebo častí budov a pozemkov, na ktorých tieto budovy stoja, pred ich prvým obsadením. Členské štáty mohli určiť podmienky aplikácie tohto kritéria na prevody budov a pozemkov, na ktorých tieto budovy stoja. Členské štáty však mohli aplikovať aj iné kritérium ako kritérium prvého obsadenia, napríklad obdobie od dátumu ukončenia stavby do dátumu jej poskytnutia alebo obdobie od dátumu prvého obsadenia do dátumu nasledujúceho poskytnutia, a to za predpokladu, že tieto obdobia nebudú dlhšie ako päť rokov, resp. dva roky. Použitie výrazu „nezávisle“ vylučoval z daňovej povinnosti zamestnané

a iné osoby, ak boli voči zamestnávateľovi viazané pracovnou zmluvou alebo iným právnym vzťahom vytvárajúcim vzťah zamestnávateľa a zamestnanca z pohľadu pracovných podmienok,

odmeňovania a záväzkov zamestnávateľa. Každý členský štát mohol považovať za samostatnú osobu podliehajúcu dani osoby sídliace na území štátu, ktoré boli právne nezávislé, ale súčasne vzájomne úzko viazané finančnými, hospodárskymi a organizačnými prepojeniami. Štátne orgány, orgány regionálnej a miestnej správy a iné orgány riadiace sa verejným právom sa nepovažovali za osoby podliehajúce dani vzhľadom na činnosti alebo plnenia, ktorých sa zúčastňovali ako verejné orgány ani vtedy, keď v súvislosti s týmito činnosťami alebo plneniami inkasovali dávky, poplatky, príspevky alebo platby. Ak sa zúčastňovali takýchto činností a plnení, považovali sa za osoby podliehajúce dani v súvislosti s týmito činnosťami a plneniami v tých prípadoch, keď by zaobchádzanie s nimi ako s osobami nepodliehajúcimi dani viedlo k výraznému narušeniu voľnej súťaže (Lang et al. 2008).

V čl. 5 Šiesta smernica vymedzila plnenia podliehajúce dani, ktorým bolo v prvom rade dodanie tovaru. Tento pojem predstavoval prevod práva nakladať s hmotným majetkom na iného majiteľa. Hmotným majetkom sa rozumel aj elektrický prúd, plyn, vykurovanie, chladenie a zároveň jednotlivé členské štáty mohli považovať za hmotný majetok aj určité záujmy na nehnuteľnom majetku, práva na tieto záujmy poskytujúce ich vlastníkovi právo na používanie nehnuteľného majetku, podiely alebo účastiny rovnocenné podielom dávajúce ich držiteľovi *de iure* alebo *de facto* práva vlastníctva alebo držby nehnuteľného majetku alebo jeho časti. Dodaním tovaru bol aj prevod vlastníctva majetku proti platbe kompenzácie, a to na základe príkazu vydaného štátnym orgánom alebo v jeho mene alebo na základe zákona, ďalej skutočné odovzdávanie tovaru na základe zmluvy o prenájme tovaru na určité obdobie alebo na základe zmluvy o predaji tovaru na splátky, ktorá stanovila, že za normálnych podmienok sa vlastníctvo nadobudne najneskôr pri zaplatení poslednej splátky, prevod tovaru na základe zmluvy, podľa ktorej je splatná provízia pri nákupe alebo predaji. V prípade, ak použila osoba podliehajúca dani tovar, ktorý predstavoval časť jej podnikateľských aktivít na osobné účely alebo na účely osobného využitia jej zamestnancov bezplatne, prípadne na iný účel ako na podnikateľský, kde daň z pridanej hodnoty za príslušný tovar alebo za jeho súčasti bola úplne alebo čiastočne odpočítateľná, považovalo sa to za poskytnutie tovaru za úhradu. Avšak použitie takéhoto tovaru na poskytovanie vzoriek alebo darov nízkej hodnoty pre obchodné účely osoby podliehajúcej dani sa za poskytnutie tovaru za úhradu nepovažovalo. Medzi plnenia podliehajúce dani patrilo aj poskytovanie služieb. Pod týmto pojmom sa v zmysle Šiestej smernice rozumelo každé plnenie, ktoré nebolo dodaním tovaru. Medzi takéto plnenia okrem iného patrili aj postúpenia nehmotného majetku nezávisle od toho, či bol alebo nebol predmetom dokumentu stanovujúceho vlastnícke právo, ďalej povinnosť vyhnúť sa určitému činu alebo tolerovať určitý čin alebo situáciu, atď. (Schultzová, 2009).

Členské štáty sa mohli odchýliť od týchto ustanovení za predpokladu, že takáto odchýlka by nenarušila voľnú súťaž. Aby sa zabránilo narušeniu voľnej súťaže mohli členské štáty považovať poskytovanie služieb za poskytovanie služieb za úhradu, ak tieto služby poskytovala osoba podliehajúca dani na účely jej podnikania, kde by daň z pridanej hodnoty za tieto služby poskytnuté inou osobou podliehajúcou dani nebola plne odpočítateľná. Ak by osoba podliehajúca dani konala vo svojom vlastnom mene, ale v prospech inej strany zúčastnenej na poskytovaní služieb, predpokladalo by sa, že sama obdržala, aj poskytla tieto služby. Plnením podliehajúcim dani bol aj dovoz tovaru.

Medzi ťažiskové pojmy upravené v Šiestej smernici zaraďujeme aj miesto plnenia podliehajúceho dani. Za miesto dodania tovaru sa považovalo v prípade tovaru zaslaného alebo dopraveného buď dodávateľom, osobou, ktorej sa tovar dodáva, alebo treťou osobou: miesto, kde sa tovar nachádzal

v čase začiatku jeho zaslania alebo dopravy osobe, ktorej sa mal tovar dodať. Ak sa mal tovar nainštalovať alebo zmontovať so skúšobnou prevádzkou alebo bez nej, dodávateľom alebo v jeho mene, miestom dodania tovaru bolo miesto, kde sa tovar nainštaloval alebo zmontoval. V prípadoch, keď sa inštalácia alebo montáž uskutočnila v členskom štáte inom, ako je krajina dodávateľa, musel členský štát, na území ktorého sa vykonávala inštalácia alebo montáž prijať všetky potrebné opatrenia, aby sa v tomto štáte zabránilo dvojitému zdaneniu, ďalej v prípade nezaslaného alebo nedopraveného tovaru: miesto, kde sa tovar nachádzal v čase uskutočnenia dodávky, v prípade tovaru dodaného na palubu lodí, lietadiel alebo do vlakov počas časti dopravy cestujúcich uskutočnenej medzi členskými štátmi: miesto začatia prepravy cestujúcich. (Kubátová, 2003).

Za miesto poskytovania služieb sa považovalo miesto, kde mal dodávateľ založený svoj podnik alebo kde mal trvalé pôsobisko, z ktorého poskytoval služby, alebo v prípade neexistencie žiadneho z uvedených miest, miesto, kde mal trvalé bydlisko alebo kde sa väčšinou zdržiaval. Samozrejme, z týchto základných kritérií existovali aj výnimky, napr. ak miestom poskytovania služieb súvisiacich s nehnuteľným majetkom, vrátane služieb realitných agentov a expertov a služieb zameraných na prípravu a koordináciu konštrukčných alebo stavebných prác, ako sú služby architektov alebo firiem zabezpečujúcich dozor na stavbách, bolo miesto, kde sa nehnuteľnosť nachádzala; miestom poskytovania služieb týkajúcich sa kultúrnych, umeleckých, športových, vedeckých, vzdelávacích, zábavných alebo podobných aktivít, vrátane aktivít organizátorov týchto aktivít, a prípadne aj poskytovanie doplnkových služieb, doplnkových prepravných aktivít, ako je nakladanie, vykladanie, manipulácia a podobných aktivít, ocenenia hnutel'ného hmotného majetku, prác na hnutel'nom hmotnom majetku, bolo miesto, kde sa tieto služby fyzicky realizovali, atď (Babčák, 2010).

Šiesta smernica vo svojich ustanoveniach presne vymedzila aj pojem základ dane. Zároveň je potrebné poznamenať, že základ dane zahrňoval dane, clá, odvody a poplatky, s výnimkou samotnej dane z pridanej hodnoty, ako aj vedľajšie výdavky, ako sú napríklad náklady na provízie, balenie, prepravu a poistenie, ktoré dodávateľ inkasoval od kupujúceho alebo zákazníka. Výdavky podliehajúce samostatnej dohode mohli členské štáty považovať za vedľajšie výdavky. Základ dane nezahrňoval zníženie ceny prostredníctvom zľavy za skorú platbu, cenové zrážky a rabaty poskytnuté zákazníkovi a účtované v čase dodávky, čiastky získané osobou podliehajúcou dani od svojho kupujúceho alebo zákazníka vo forme spätných splátok za výdavky zaplatené v mene a na účet kupujúceho alebo zákazníka, ktoré boli zapísané do jej účtovných kníh na pozastavenom účte. Osoba podliehajúca dani musela predložiť dôkaz o skutočnej výške týchto výdavkov a nesmela odpočítať žiadnu daň, ktorá by sa mohla vyrubiť z týchto plnení. Pri dovoze tovaru bola základom dane hodnota na colné účely stanovená v zhode s platnými predpismi členských štátov (Nerudová, 2005).

V Hlave VII Šiestej smernice bol definovaný zdaniteľný prípad a daňový nárok (v súčasnosti používaný pojem uskutočnenie zdaniteľného plnenia a daňová povinnosť). Čo sa týka sadzieb dane bežnú sadzbu dane z pridanej hodnoty si mohol každý členský štát stanoviť pevne ako percentuálny podiel zdaniteľného základu a bola rovnaká pri dodaní tovaru, ako aj pri poskytovaní služieb. V určitých prípadoch sa mohlo dodanie tovaru alebo poskytovanie služieb uskutočniť na základe zvýšenej alebo zníženej sadzby. Každá znížená sadzba musela byť stanovená tak, aby čiastka dane z pridanej hodnoty vyplývajúca z aplikácie tejto sadzby bola rovnaká ako pri normálnom výpočte, aby sa tak umožnilo odpočítanie celej dane z pridanej hodnoty. Na tovar z dovozu sa použila rovnaká sadzba dane ako na rovnaký tovar dodaný v rámci územia členského

štátu. Možné určovanie sadzieb dane jednotlivými členskými štátmi sa v neskoršom období ukázalo ako značne problematické. Členské štáty nielenže aplikovali rôzne sadzby daní, ale odlišovali sa aj počtom daňových sadzieb. Z tohto dôvodu Európska komisia v roku 1989 navrhla zníženie sadzby dane vo výške 4 – 9 % pre tzv. základné životné potreby (potraviny, dodávky vody, farmaceutické výrobky, knihy, noviny, časopisy a hromadnú dopravu osôb) a základnú sadzbu dane v rozmedzí 14 – 20 %. O význame Šiestej smernice svedčí aj fakt, že po dobu svojej existencie do 31. decembra 2006, kedy bola zrušená, bola zmenená 32 novelami (Lang et al. 2008). Veľmi významným krokom pre oblasť dane z pridanej hodnoty bolo aj prijatie smernice Rady č. 91/680/EHS, ktorou sa dopĺňal spoločný systém dane z pridanej hodnoty a menila Šiesta smernica s cieľom zrušiť daňové hranice. Uvedenou smernicou bol zavedený prechodný režim dane z pridanej hodnoty, ktorý sa uplatňoval na obchod v rámci EÚ. Prechodný režim zaviedol nový typ zdaniteľného obchodu, konkrétne nadobudnutie tovaru z iného členského štátu EÚ. Predmetný typ zdaniteľného obchodu spočíval v oslobodení dodania tovaru v členskom štáte dodania, z ktorého sa začína odoslanie alebo preprava a ktoré je doplnené právom na odpočet alebo vrátenie dane z pridanej hodnoty zaplatenej na vstupe v tomto členskom štáte, a na druhej strane v zdanení nadobudnutia v tom členskom štáte, v ktorom sa odoslanie alebo preprava ukončí, umožňoval presunúť daňový príjem do toho členského štátu, v ktorom dochádza ku konečnej spotrebe dodaného tovaru. Vo všeobecnosti sa tento typ zdaniteľného obchodu dotýkal všetkých dodávok tovaru medzi osobami identifikovanými pre daň v rôznych členských štátoch. Špecifickým spôsobom však dochádzalo k zdaňovaniu nových dopravných prostriedkov. Táto úprava spočívala predovšetkým v skutočnosti, že v kontexte európskych a v konečnom dôsledku aj vnútroštátnych právnych predpisov všetkých členských štátov upravujúcich daň z pridanej hodnoty, podliehajú zdaneniu nových dopravných prostriedkov aj nezdaniteľné osoby – občania. Tento prechodný režim vrátane princípov zdaňovania nových dopravných prostriedkov prevzala aj smernica Rady 2006/112/ES *o spoločnom systéme dane z pridanej hodnoty*, ktorá s účinnosťou od 1. januára 2007 zrušila a nahradila Šiestu smernicu Rady č. 77/388/EHS. K ďalším významným novelám Šiestej smernice môžeme zaradiť aj smernicu Rady č. 92/77/EHS, ktorá s účinnosťou k 1. januára 1993 zaviedla minimálne hranice daňových sadzieb pre daň z pridanej hodnoty a to 15 % pre základnú sadzbu a 5 % pre jednu až dve znížené sadzby (Salin, 2007).

Z dôvodu, že šiesta smernica Rady č. 77/388/EHS *o zosúladení právnych predpisov členských štátov týkajúcich sa daní z obratu*, spoločný systém dane z pridanej hodnoty sa niekoľkokrát podstatným spôsobom zmenila, doplnila a hlavne v záujme jasnosti a prehľadnosti bola nakoniec nahradená smernicou Rady 2006/112/ES *o spoločnom systéme dane z pridanej hodnoty*. Uvedená smernica sa tak k 1. januáru 2007 stala novým, základným dokumentom harmonizácie dane z pridanej hodnoty. Aj keď uvedená smernica v zásade neprináša vecné zmeny radikálneho charakteru, jej cieľom bolo zabezpečiť, aby v súlade so zásadou lepšej právnej úpravy boli ustanovenia uvedené jasne, prehľadne a aby sa za účelom dosiahnutia harmonizácie právnych predpisov týkajúcich sa dane z pridanej hodnoty v maximálne možnej miere odstránili faktory, ktoré by mohli narušiť podmienky hospodárskej súťaže. Smernica Rady 2006/112/ES obsahuje 15 hláv a 12 príloh. V texte smernice je vymedzený predmet dane, územná pôsobnosť, zdaniteľné osoby, zdaniteľné transakcie, miesto zdaniteľných transakcií, zdaniteľná udalosť a vznik daňovej povinnosti, základ dane, sadzba dane, oslobodenie od dane, odpočet dane, povinnosti zdaniteľných osôb, zvláštne režimy, zjednodušujúce pravidlá zdanenia a výberu dane a ustanovil sa Výbor pre daň z pridanej hodnoty (Moussis, 2011).

12 Verejné výdavky

Existencia verejných výdavkov má súvislosť s fungovaním verejného sektora a jeho vzťahu k súkromnému či neziskovému sektoru, v rámci ktorého sa verejný sektor snaží zabezpečiť maximalizáciu blahobytu pre obyvateľstvo. To znamená zabezpečiť finančné prostriedky na splnenie tohto cieľa. Tieto vynaložené finančné prostriedky nazývame **verejné výdavky**.

Objem verejných výdavkov a ich úloha v zmiešaných ekonomikách závisí aj od veľkosti verejného sektora.

Jedným z prístupov, akým spôsobom možno hodnotiť aktivity štátu, podľa Siváka (2007) je klásť dôraz na to:

- aké zdroje štát používa – ide o zdrojový prístup,
- čo štát produkuje – výrobný prístup,
- akú výšku dosahujú výdavky štátu – výdavkový prístup,
- čo štát kontroluje – regulatívny (regulačný) prístup.

Úlohou zdrojového prístupu je alokácia zdrojov a ich čo najefektívnejšie využitie.

Výrobný prístup je zameraný na sledovanie a predovšetkým optimalizáciu veľkosti výroby štátom vlastnených podnikov, štátom poskytovaného vzdelania, zdravotnej starostlivosti a pod. Zároveň dohliada na to, aby boli vylúčené výstupy, ktoré síce financuje aj štát, ale poskytujú ich súkromné subjekty – napr. dotované súkromné školy.

Podiel verejných výdavkov na celkovom výstupe ekonomiky je dôležitý makroekonomický ukazovateľ, ktorý je súčasťou výdavkového prístupu. Odzrkadľuje výšku transferových platieb a dotácií, ale aj straty podnikov vo vlastníctve štátu. Nedostatkom výdavkového prístupu je, že do verejných výdavkov nie sú zahrnuté regulačné zásahy štátu.

Štát ovplyvňuje veľkosť verejných výdavkov nielen tým, že majetkovo vstupuje do mnohých oblastí ekonomiky, ale najmä tým, že tieto oblasti reguluje a kontroluje. Ide predovšetkým o vzdelanie, zdravotníctvo, ochranu spotrebiteľov, úpravu pracovnoprávných vzťahov.

Verejné výdavky predstavujú náklady na vládou garantované a poskytované služby a statky.

Táto definícia umožňuje dvojaké chápanie verejných výdavkov:

1. Sú to náklady na zabezpečenie statkov a služieb prostredníctvom verejných rozpočtov.
2. Okrem výdavkov realizovaných v rámci verejných rozpočtov je aj mnoho výdavkov súkromného sektora výsledkom vládou zavedených pravidiel (napr. zákon na zavedenie protipožiarnych opatrení – súkromné výdavky na príkaz verejného sektora).

Verejné výdavky sú jedným z najstarších a najširších pojmov, ktorých základným cieľom je financovať verejné potreby. Verejné výdavky môžeme podľa Beňovej (2005) chápať ako:

- finančné vzťahy medzi verejnými výdavkami a verejnými príjmami,
- reálne finančné vzťahy, v rámci ktorých verejné výdavky a verejné príjmy pôsobia na reálne ekonomické subjekty a zároveň ovplyvňujú ich rozhodovanie,
- tok finančných prostriedkov využívaných na realizáciu fiškálnych funkcií štátu na základe princípu nenávratnosti a neekvivalencie,
- prostriedok zabezpečujúci ekonomické ciele vlády,
- súčet výdavkov na bežnom a kapitálovom účte verejného sektora.

12.1 Členenie verejných výdavkov

Existujú rôzne prepracované klasifikácie verejných výdavkov v slovenskej aj zahraničnej literatúre.

Štatistická klasifikácia výdavkov verejnej správy je národná verzia Štatistickej klasifikácie výdavkov verejnej správy na základe medzinárodného štandardu klasifikácií (ďalšie tri klasifikácie sú COICOP – Classification of Individual Consumption by Purpose, COPNI – Classification of the Purposes of Non-Profit Institutions Serving Households a COPP – Classification of the Outlays of Producers by Purpose) a je určená na štatistické účely a na účely medzi národného porovnávania ukazovateľov. Patrí medzi odporúčania v príprave asociovaných štátov strednej a východnej Európy na integráciu do vnútorného trhu Európskej únie. Predmetom klasifikácie sú výdavky jednotlivých vládnych inštitúcií, ktoré sa zaoberajú prerozdeľovaním národného dôchodku.

Pri objasňovaní podstaty a významu verejných výdavkov za najdôležitejšie považujeme ich **makroekonomické členenie**, podľa ktorého verejné výdavky delíme na:

- transfery a
- vládne výdavky.

Rozdiel medzi týmito dvoma druhmi výdavkov je veľmi podstatný. Pri transferoch dotuje štát súkromné subjekty, ktoré využívajú zdroje tak, ako uznajú za vhodné. V druhom prípade je tovar využívaný štátom, a zdroje sú smerované tam, kam určí štát. Možno to povedať aj inak, že pri transferoch ide „iba“ o presun peňazí čiže o dotačné aktivity štátu, ale pri vládnych výdavkoch ide o činnosti, pri ktorých dochádza k ovplyvňovaniu (odoberaniu) výrobných faktorov v súkromnom použití (dane znižujú dôchodok), a tie sú presmerované na činnosti určené štátom (Sivák, 2007).

Jedno z prvých členení verejných výdavkov je členenie z **historického hľadiska**. Verejné výdavky členíme na:

- riadne a
- mimoriadne.

Riadne výdavky zahŕňali bežné výdavky panovníkovho dvora, jeho úradníkov, resp. úradov. S rastúcou úlohou štátu sa okruh týchto výdavkov začal rozširovať o výdavky na políciu, súdy, školstvo, ochranu zdravia a podobne. Tieto výdavky sa hradili z daní a mali pravidelný charakter.

Mimoriadne výdavky mali spočiatku len výnimočný charakter, súviseli len s eliminovaním následkov vojen, potom aj s ich prípravou a vedením. Neskôr sa rozšírili napr. o poskytovanie subvencií pre súkromné podnikanie, o financovanie rôznych verejných prác a podobne. Spravidla boli hradené z pôžičiek. Toto členenie výdavkov sa stalo základom pre členenie výdavkov na bežné (neinvestičné) a kapitálové (investičné) (Balko, 2006).

Z **ekonomického hľadiska** členíme verejné výdavky na:

- bežné výdavky,
- kapitálové výdavky.

Z bežných výdavkov (neinvestičné, prevádzkové) sa financujú bežné, každoročne sa opakujúce potreby na rôznych vládnych úrovniach. Podstatná časť bežných výdavkov má charakter tzv.

mandatórnych výdavkov, ktoré sú nevyhnutné, ich zabezpečenie sa sleduje zákonnou úpravou – napr. povinná školská dochádzka a pod.

Kapitálové výdavky slúžia na financovanie dlhodobých investičných potrieb, ktoré spravidla presahujú jedno rozpočtové obdobie (sú určené aj na splácanie investičného úveru alebo na splácanie pôžičiek z emisie strednodobých alebo dlhodobých cenných papierov v prípadoch, keď sú investície vo verejnom sektore obstarávané aj z návratných finančných pôžičiek) (Jakubíková – Horváthová, 2008).

Rozpočtová skladba umožňuje členiť verejné výdavky na:

- návratné a
- nenávratné.

Rozhodujúca časť verejných výdavkov má charakter nenávratných a neekvivalentných výdavkov. Medzi návratné výdavky patria: návratné pôžičky (obec – štát) alebo nákup štátnych dlhopisov územnou samosprávou.

Z hľadiska účelu ich členíme na:

- výdavky na školstvo,
- výdavky na zdravotníctvo,
- výdavky na obranu,
- výdavky na kultúru.

To znamená, že verejné výdavky členíme podľa účelu, na ktorý sú poskytované.

Z hľadiska možnosti plánovania členíme verejné výdavky na:

- plánovateľné a
- neplánovateľné.

Výdavky, ktoré možno plánovať, sú najdôležitejšie. Napríklad výdavky na povinnú školskú dochádzku, výdavky na platy zamestnancov vo verejnom sektore a pod. Najväčší objem týchto výdavkov tvoria tzv. mandátorne výdavky, ktoré sú podchytené zákonnou normou – starobné dôchodky, podpory v nezamestnanosti a pod.

Výdavky, ktoré nie je možné plánovať, sú predovšetkým náhodné (následky živelných pohrôm a pod.) a sankčné (napr. za porušenie rozpočtovej disciplíny a pod.) (Jakubíková – Horváthová, 2008).

Podľa úrovne verejnej správy poznáme verejné výdavky:

- centrálné,
- regionálne a
- miestne.

Verejné výdavky možno členiť aj podľa toho, či ide o centrálnu vládu a štátny rozpočet, alebo o regionálny stupeň vlády a jej rozpočet, či ide o miestnu správu a miestny rozpočet.

Z hľadiska spôsobu a dôsledku alokácie členíme verejné výdavky na:

- alokačné,
- redistribučné a
- stabilizačné.

Alokačné sú **výdavky** na nákup tovarov a služieb pre potreby verejného sektora, výdavky na zabezpečovanie verejných statkov. Tieto výdavky dlhodobo stagnujú, pretože sa postupne zvyšuje podiel občanov na úhrade nákladov na zmiešané verejné statky formou poplatkov a pod.

Redistribučné výdavky predstavujú peňažné transfery rôznym subjektom. Prostredníctvom nich sa zmierňujú nerovnosti v dôchodkoch a majetku. Medzi tieto výdavky patria dotácie z vyššej úrovne rozpočtu do nižšej úrovne rozpočtu, a to vo forme bežných dotácií – či už účelových alebo neúčelových – a investičných účelových dotácií (Balko, 2006).

Stabilizačné výdavky sú tie, ktorými štát ovplyvňuje stabilitu ekonomiky. Veľkosť verejných výdavkov je možné určiť buď absolútne (v nominálnom vyjadrení), alebo vo vzťahu k rastu ostatných ekonomických veličín, napr. k rastu celkovej cenovej hladiny, rastu HNP, prírastku populácie a podobne. Najčastejšie používaným ukazovateľom je **podiel celkových verejných výdavkov na hrubom domácom, resp. národnom produkte**. Významným ukazovateľom je tiež **pružnosť verejných výdavkov**, resp. **elasticita** verejných výdavkov k HDP (vzťah medzi percentuálnou zmenou verejných výdavkov a percentuálnou zmenou HDP) (Sivák, 2007).

12.2 Faktory ovplyvňujúce výšku verejných výdavkov

Nepretržitý rast verejných výdavkov vyplýva najmä zo skutočností, že sa mení úloha a postavenie štátu pri zabezpečovaní úrovne ekonomiky a vývoja spoločnosti, čo ovplyvňuje veľkosť výdavkov na obranu, štátnu správu, ale aj ďalších druhov výdavkov štátneho rozpočtu. Neprestajne rastie technický a technologický pokrok, čoraz výraznejšie sa presadzuje nové chápanie verejných financií, a teda aj verejných výdavkov v ekonomike a v spoločnosti. Spočíva v aktívnom ovplyvňovaní vývoja ekonomických procesov štátom prostredníctvom výdavkov štátneho rozpočtu.

Medzi faktory, ktoré ovplyvňujú výšku verejných výdavkov, podľa názoru viacerých autorov (Sivák, 2007; Jakubíková – Horváthová, 2008; Peková, 2011; Medveď – Nemec, 2007) zaraďujeme:

- **Systém a mieru daňového zaťaženia v danej ekonomike.** Nazdávame sa, že je to jeden z najdôležitejších faktorov, ktoré ovplyvňujú výšku verejných výdavkov, pretože najprv musí mať štát zdroje, až potom ich môže míňať. História i súčasnosť dokazujú, že je ľahšie donútiť politiku a ekonomiku k znižovaniu daní ako k znižovaniu výdavkov.
- **Rast HDP na hlavu.** S rastom dôchodkov jednotlivca rastie aj dopyt po verejných statkoch a dochádza k zmene preferencií jednotlivých statkov.
- **Technologické zmeny,** pretože urýchľujú zastarávanie, produkujú vznik nových statkov, ktorých úžitky sú prevažne externé, a preto ich realizujú vlády.
- **Populačné zmeny** v miere rastu počtu obyvateľstva, ktoré vedú k zmenám vo vekovej štruktúre obyvateľstva, čo sa prejavuje vo výdavkoch týkajúcich sa jednotlivých skupín obyvateľstva.
- **Zmeny v demografickej štruktúre obyvateľstva.**

- **Zvyšujúce sa relatívne náklady verejných služieb.** Tento problém veľmi úzko súvisí s problémom miery inflácie. Výška verejných výdavkov závisí od pružnosti dopytu po verejných a súkromných statkoch.
- **Infláciu**, pretože má odraz v raste cenovej hladiny, odzrkadľuje rast ceny vstupov alebo statkov nakupovaných verejným sektorom.
- **Demonštračný efekt** – ak sa v niektorom štáte pristúpilo k zabezpečovaniu niektorých statkov prostredníctvom verejného sektora (bolo demonštrované, že je to možné), môže to viesť k snahe o napodobnenie.
- **Rast volebného práva** – voličmi sa stali skupiny občanov (ženy, mládež), ktoré predtým nemohli voliť. Ich volebné požiadavky môžu byť spojené s vyšším nárokom na verejné výdavky.
- **Vznik welfare state** – štátu sociálneho blahobytu, ktorého existencia sa zakladá na vysokej náročnosti verejných výdavkov spojených so zabezpečením sociálnej spravodlivosti.
- **Urbanizáciu** a s ňou súvisiacu migráciu obyvateľstva, a to tak smerom z dediny do miest, ako aj opačne – presun bývania ľudí z miest do dedín.
- **Prahové efekty** – voliči alebo platitelia daní majú zásadný odpor k zvyšovaniu daní, ale už po zavedení ich akceptujú, nenaliehajú na ich zníženie na pôvodnú úroveň.
- **Porovnávanie daňových systémov jednotlivých krajín** so snahou dosiahnuť určitú úroveň blahobytu.
- **Vznik a fungovanie medzinárodných organizácií** (OSN, NATO, EÚ) – zvyšujú verejné výdavky vyplývajúce aj z platenia príspevkov do týchto organizácií. V tomto prípade je však predpokladaná aj reálna pomoc týchto organizácií vyššia.
- **Politické a sociálne faktory**, ktoré sú podľa nášho názoru jedny z najdôležitejších, pretože objem výdavkov závisí najmä od politiky daného štátu, akú úlohu kladie verejnému sektoru, teda akú vládu si zvolí. V podstate by malo platiť, že čím je vláda „menšia“ a daňové zaťaženie nižšie, tým nižšie budú verejné výdavky.
- Záverom môžeme konštatovať, že objem verejných výdavkov, a to absolútny aj relatívny, vo svete rastie. Zákon rastúcich verejných výdavkov sa naozaj týka všetkých nás.

12.3 Ukazovatele rastu verejných výdavkov

Na vyjadrenie rastu či dynamiky verejných výdavkov sa často používa tzv. **elasticita verejných výdavkov k HPD** (E). Vyjadruje vzťah percentnej zmeny verejných výdavkov (VV) a percentnej zmeny HDP. Možno to vyjadriť vzorcom:

$$E = \frac{\frac{VV_{t+1} - VV_t}{VV_t}}{\frac{HDP_{t+1} - HDP_t}{HDP_t}}$$

kde VV sú celkové verejné výdavky v období $t + 1$ a v období t ,
HDP — hrubý domáci produkt v období $t + 1$ a v období t .

Okrem ukazovateľov celkových verejných výdavkov sa pre potreby podrobnejšej analýzy môžu použiť **ukazovatele vývoja jednotlivých druhov výdavkov**, napr. na obranu, školstvo, zdravotníctvo a pod. Elasticitu možno pri nich sledovať:

- vo vzťahu k hrubému domácomu produktu,
- vo vzťahu k celkovým verejným výdavkom, napr. výdavky na školstvo vo vzťahu k celkovým verejným výdavkom.

Možno to vyjadriť vzorcom:

$$E = \frac{\frac{VV\check{S}_{t+1} - VV\check{S}_t}{VV\check{S}_t}}{\frac{VV_{t+1} - VV_t}{VV_t}}$$

kde $VV\check{S}$ sú verejné výdavky na školstvo (obranu /VVO/, zdravotníctvo /VVZ/, sociálne zabezpečenie /VVSZ/ a pod.) v období t a v období $t + 1$,

VV — celkové verejné výdavky v období t a v období $t + 1$.

12.4 Modely rastu verejných výdavkov

Pomocou modelov rastu verejných výdavkov hľadáme odpoveď na otázku, ako sa „správajú“ verejné výdavky z dlhodobého hľadiska, teda analyzujeme časové rozloženie verejných výdavkov. Z tohto pohľadu sú dôležité a v teórii rozpracované predovšetkým tieto modely rastu verejných výdavkov:

- a) Vývojový model rastu verejných výdavkov,
- b) Model rastu verejných výdavkov založený na Wagnerovom zákone rastúcich verejných výdavkov,
- c) Peacockov a Wisemanov klasický model rastu verejných výdavkov.

12.4.1 Vývojový model rastu verejných výdavkov

Spája sa s menami Musgravea a Rostowa a vychádza z myšlienky, že ekonomika sa neprestajne vyvíja. Jej vývoj sa prirovnáva k vývoju ľudského jedinca.

Investície verejného sektora v ranných fázach vývoja tvoria vysoký podiel na celkových investíciách ekonomiky (výstavba diaľnic, investície do ľudského kapitálu a pod.). Ide o investície, ktoré sú nevyhnutné nato, aby poháňali ekonomiku do strednej fázy ekonomického a sociálneho rozvoja. V tejto fáze sú doplnkom rastu súkromných investícií. V poslednej fáze – fáze dospelosti – sa verejné výdavky presunú z infraštruktúry na sociálny blahobyt. Z toho plynie záver, že s rozvojom ekonomiky sa mení podiel vládnych výdavkov a transferov, a to postupným klesaním vládnych výdavkov a narastaním transferov.

12.4.2 Model rastu verejných výdavkov založený na Wagnerovom zákone rastúcich verejných výdavkov

Nemecký ekonóm Adolph Wagner v osemdesiatych rokoch minulého storočia teoreticky podložil ďalší vývoj verejných výdavkov. Vychádzal z toho, že vývoj modernej priemyselnej spoločnosti vyvolá rastúci politický tlak na spoločenský pokrok a že expanzia verejného sektora a jeho podiel v každom hospodárstve bude narastať. Na základe svojich predpokladov sformuloval zákon, známy ako Wagnerov zákon rastúcich verejných výdavkov. Podľa neho podiel verejných výdavkov na národnom produkte sa zvyšuje s rastom dôchodku na jedného obyvateľa, pričom predpokladal rýchlejší rast verejných výdavkov oproti rastu HDP a tiež predpokladal, že s rastom per capita dôchodkov v ekonomike rastie relatívna veľkosť verejného sektora.

A. Wagner pozoroval rast verejného sektora v mnohých európskych krajinách, v USA aj v Japonsku. Veľmi pokrokovu (so zreteľom na dobu, v ktorej žil) vysvetľoval expanziu rozsahu štátnych aktivít zlyhaním trhu a externalitami. Jeho zákon sa stal veľkým prínosom a možno mu vyčítať azda len to, že ignoroval verejnú voľbu. Vychádzal z organickej teórie štátu t. j. správanie štátu považoval za správanie sa jednotlivca, štát existuje a rozhoduje nezávisle od členov spoločnosti.

V súvislosti s Wagnerovým zákonom rastúcich verejných výdavkov je potrebné si uvedomiť, že z roka na rok rástli nielen verejné výdavky, ale tiež ceny tovarov a služieb, zvyšoval sa počet obyvateľov, rástla produktivita práce a s ňou bol spojený aj rast osobných dôchodkov. Z uvedeného vyplýva, že ak hovoríme o raste verejných výdavkov, treba ho sledovať ako:

- podiel verejných výdavkov na HDP v súvislosti s nárastom verejného sektora,
- podiel vládnych výdavkov na celkových výdavkoch,
- podiel transferov na celkových výdavkoch.

12.4.3 Peacockov a Wisemanov klasický model rastu verejných výdavkov

Tento model je považovaný za jednu z najznámejších analýz časového rozloženia verejných výdavkov. Jeho autori založili svoju analýzu na týchto tvrdeniach:

- štát rád utráca veľa peňazí,
- ľudia neradi platia dane,
- štát musí venovať viac pozornosti prianiam svojich občanov.

Na tomto základe usudzovali, že existuje akási tolerovaná úroveň zdanenia. Predpokladali, že s rastom ekonomiky (teda aj dôchodkov) budú stúpať daňové výnosy pri konštantných daňových sadzbách, čo umožní nárast verejných výdavkov spolu s rastom HDP. Táto situácia mala byť typická v obdobiach bez sociálnych otrasov. V čase vojen alebo iných katastrof bude rast verejných výdavkov vyšší a preto je nevyhnutné, aby došlo aj k nárastu zdanenia. V takýchto prípadoch je zdanenie z pohľadu voličov – občanov akceptovateľné. Autori hovoria o tomto jave ako o efekte vytlačania, keď verejné výdavky sa posúvajú smerom nahor a v období krízy vytlačajú súkromné výdavky. Po období kríz však verejné výdavky neklesnú, ale ani zdanenie sa nezníži. Ďalší efekt, ktorý sa v tomto modeli objavuje, je efekt kontroly. Vzniká z intenzívnejšieho povedomia voličov o sociálnych problémoch, a tak sa rozširuje rozsah výdavkov na zlepšenie sociálnych pomerov. Tým viac je dôležitá ich kontrola.

13 Rovnováha, resp. nerovnováha verejných financií

Podľa Siváka (2007) sa **rovnováhou verejných financií** rozumie taký stav ich systému a jeho jednotlivých prvkov, ktorý je výrazom plného súladu medzi jeho výdavkami a príjmami, t. j. stav „sebestačnosti“ systému, resp. stav vyjadrujúci skutočnosť, že verejná vláda spotrebúva iba tie zdroje, ktoré si vytvorila a ktoré má k dispozícii, bez ohľadu na ich charakter (fiškálny či para-fiškálny, vlastné, cudzie, návratné, nenávratné) a na krytie potrieb fungovania sektora verejnej správy nie je teda nútená vypožičiavať si zdroje od iných sektorov ekonomiky. Môžeme ju označiť rovnicou:

$$P = V$$

Rovnováha celého systému verejných financií (či systému verejných financií ako celku) je bezprostredne spätá s rovnováhou ostatných úrovní systému. Vplýva na ňu aj stav makroekonomickej rovnováhy a sama ho tiež ovplyvňuje. Nemožno ju preto skúmať a vysvetľovať izolovane.

Rozhodujúcim peňažným fondom reprezentujúcim systém verejných financií je verejný rozpočet (sústava verejných rozpočtov), to nás oprávňuje analýzu rôznych stránok rovnováhy verejných financií zúžiť na problematiku rozpočtovej rovnováhy, resp. rovnováhy verejného rozpočtu. Takýto prístup však nepopiera mimoriadny význam skúmania mimorozpočtových zdrojov verejného rozpočtu, resp. vplyvu hospodárenia verejných korporácií na výsledky hospodárenia verejného rozpočtu v tých prípadoch, v ktorých sa nezahŕňajú do systému verejných financií, a teda do verejného rozpočtu.

Nerovnováhou verejných financií rozumieme stav vyjadrujúci odchýlku od rovnovážneho stavu. Ak túto odchýlku charakterizuje to, že celkové príjmy vlády sú väčšie ako výdavky ($P > V$), ide o **prebytok**, ktorý verejná vláda môže požičať iným sektorom ekonomiky, resp. investovať na finančných trhoch.

Ak ide o odchýlku, ktorú charakterizuje prevaha výdavkov nad príjmami ($P < V$), ide o **schodok**, ktorý musí byť vyrovnaný zo zdrojov vyprodukovaných inými sektormi, teda pôžičkami od iných sektorov (Beňová, 2005).

V učebniciach verejných financií, makroekonomiky a ekonomiky verejného sektora i v ostatnej odbornej literatúre sú podrobne rozpracované mnohé otázky nerovnováhy štátneho rozpočtu, najmä typológia deficitu, formy financovania deficitu a verejného dlhu a ich dôsledky. Menej pozornosti sa však venuje jasnému definovaniu pojmu rovnováha a nerovnováhy verejných financií, najmä metodologickým problémom definovania schodku verejných financií a problematike jeho merania a vykazovania. Absentuje napríklad jednotná definícia schodku. Schodok je totiž skôr účtovný pojem než ekonomický. Za všeobecným pojmom schodok sa skrýva rôzny ekonomický obsah, rôzne fiškálne transakcie. Zrejme aj preto sa v rôznych súvislostiach a na rôzne účely niekedy používajú rôzne definície, ktoré určujú i rôzny obsah a tým aj meranie veľkosti schodku.

Rozpočtové operácie sa líšia svojím charakterom a časom realizácie. V priebehu rozpočtového obdobia jednotlivé druhy príjmov postupne prichádzajú na účet verejného rozpočtu v bankovom ústave alebo na účet štátnej pokladnice a rovnako postupne odchádzajú aj výdavky z výdavkového

úctu. Z povahy ekonomických procesov vyplýva, že toky príjmov a toky výdavkov nemôžu byť úplne synchronizované, a preto bežne vzniká nesúlad medzi príjmami a výdavkami verejného rozpočtu. Vzniká priebežný prebytok alebo schodok prostriedkov. Dočasne voľné peňažné zdroje možno krátkodobo investovať na peňažnom trhu a v prípade nedostatku peňažných prostriedkov zaobstarat' si návratné finančné zdroje (krátkodobé finančné zdroje). Na krytie týchto krátkodobých schodkov sa na rôznych úrovniach verejného rozpočtu používajú rôzne finančné nástroje. Na centrálnej úrovni, teda na krytie krátkodobého schodku štátneho rozpočtu, sa vydávajú štátne pokladničné poukážky so splatnosťou do jedného roka. Centrálna vláda má vo väčšine krajín zákonom zakázané priamo používať bankový úver. Obce však vo väčšine krajín majú možnosť kryť krátkodobý schodok rozpočtu krátkodobým bankovým úverom v podobe kontokorentného účtu, poskytovaným bankou, ktorá vedie rozpočtový účet. V prípade prebytku sa dočasne voľné peniaze môžu investovať do krátkodobých peňažných nástrojov, napr. do nerizikových krátkodobých cenných papierov (Péliová, 2006).

Ak v priebehu rozpočtového roka sa opakujú situácie, keď verejný rozpočet je krátkodobo prebytkový a inokedy je zasa krátkodobo schodkový, pretože dynamika príjmov a výdavkov je rozdielna, asynchrónna a kolísavá, tak iná situácia je na konci roka. Ak schodkové (deficitné) hospodárenie pretrvá dlhšie obdobie ako jeden rozpočtový rok, schodok sa môže transformovať do podoby *verejného dlhu*.

Schodok a verejný dlh sú samostatné a vzájomne sa podmieňajúce formy prejavu nerovnováhy verejných financií Schodok je prejavom krátkodobej nerovnováhy a verejný dlh prejavom dlhodobej nerovnováhy.

Vieme, že z účtovného hľadiska je rozpočet bilanciou a v tomto poňatí musí byť vždy na konci fiškálneho obdobia vyrovnaný. Týka sa to všetkých úrovní verejného rozpočtu. Vyrovnanie sa uskutočňuje v prípade prebytku jeho prevedením do rezerv, resp. do finančných aktív, a v prípade schodku formou vypožičiavania prostriedkov od iných sektorov buď vo vzťahu k úsporám týchto sektorov a (alebo) vo vzťahu k bilancii bežného účtu platobnej bilancie. Rovnováha či nerovnováha verejných financií je bezprostredne prepojená s ostatnými sektormi ekonomiky a všeobecnou rovnováhou ekonomiky.

13.1 Faktory ovplyvňujúce vznik fiškálnej nerovnováhy

Pri hľadaní odpovede na otázku o príčinách vzniku schodku najprv, prirodzene, narazíme na asynchronizáciu príjmovej a výdavkovej strany verejných financií. Pri ďalšom pozornejšom skúmaní však zistíme, že za rovnakou sumou vykazovaného schodku sa skrývajú rôzne príčiny jeho vzniku, rôzne finančné transakcie. Rovnaká suma schodku môže byť výsledkom zvýšenia výdavkov alebo zníženia daní, či ich rôznych kombinácií. Zistíme tak, že nie je schodok ako schodok (Balko, 2006).

Môže byť aj výsledkom cieľavedomej politiky verejnej vlády, teda chceným, želaným výsledkom tých plánovaných aktivít verejnej vlády, ktoré spadajú do fiškálnej politiky, alebo je verejná vláda donútená prijímať opatrenia pod vplyvom vonkajších, od nej nezávislých faktorov až následne, potom, čo sa prejaví, resp. nastanú a začnú pôsobiť ich dôsledky (napr. živelná katastrofa). Jedny sú teda chcené, plánované, od verejnej vlády závislé príčiny, ktoré sa označujú aj ako endogénne,

a druhé sú od vlády nezávislé, neplánované, ktoré označujeme ako exogénne faktory. Bezprostredné príčiny vzniku schodku spočívajúce v asynchronizácii príjmov a výdavkových tokov skrývajú teda rôzne faktory (Beňová, 2007).

Na rovnováhu verejných financií pôsobí celý rad faktorov, ktoré zároveň ovplyvňujú vznik krátkodobej i dlhodobej nerovnováhy a tendencie jej vývoja a reprodukcie.

Veľkosť prebytku alebo schodku je ovplyvňovaná jednotlivými časťami fiškálnej politiky vlády: vládnymi nákupmi, transferovými platbami a daňovými sadzbami. Na skutočný vykazovaný schodok či prebytok pôsobí aj výška daňového inkasa a zmeny v transferoch, ktoré vyplývajú z vývoja dôchodkov ekonomických subjektov, vznikajúcich pri zmene súkromných výdavkov. Pri danej úrovni daňovej sadzby, úrovni dôchodkov a transferových platieb bude schodok či prebytok závisieť od úrovne dôchodkov. Pri vysokej úrovni dôchodkov vláda získava vyššie daňové príjmy. Pri nízkej úrovni dôchodkov je nízky daňový príjem a môže viesť k deficitu alebo ho prehĺbovať. Preto pri posudzovaní veľkosti schodku je dôležité zohľadňovať všetky faktory, ktoré ovplyvňujú úroveň dôchodku vrátane skutočnosti, že dôchodok sa môže zvýšiť aj bez príspevku vlády, napr. v dôsledku zvýšenia sklonu k investovaniu. Na vznik a reprodukciu schodku teda súhrnne pôsobia všetky faktory, ktoré ovplyvňujú príjmové a výdavkové operácie vlády, a to, čo za rozhodnutiami o ich realizácii stojí. Ide o celý komplex zložitých a vzájomne prepojených faktorov, ktoré možno členiť z rôznych hľadísk (Lipták, 1998).

Najrozšírenejšie je členenie podľa Siváka (2007) na:

- **vnútorné (endogénne)**, ktoré závisia od rozhodnutí vlády,
- **vonkajšie (exogénne)**, ktoré pôsobia nezávisle od rozhodnutí vlády.

Medzi najvýznamnejšie **vnútorné faktory** sa zaraďujú:

- expanzívna fiškálna politika vlády,
- časové rozloženie výdavkových šokov, vyvolané rastom cien základných surovín, ktorý sa lavínovite premieta do cien ďalších komodít. To všetko spôsobuje rast ceny vstupov do sektora verejnej správy a vyvoláva tak zvýšenú potrebu finančných prostriedkov. Keďže prostriedky nemožno zabezpečiť adekvátnym rastom daňového zaťaženia, verejná správa sa orientuje na deficitné financovanie s tým, že rozloží financovanie potrieb na dlhšie obdobie, obdobie niekoľkých rokov,
- časové rozloženie daňového zaťaženia spojené s potrebou veľkých investícií do verejnej infraštruktúry,
- politické faktory, rozhodovanie v politickom procese pri riešení rôznych hospodárskych a sociálnych problémov, najmä vládny populizmus, ktorý je charakteristický najmä v predvolebnom období (prísľuby znížiť dane či realizovať programy rozširovania a skvalitňovania verejných služieb s vplyvom na rast výdavkov).

Exogénne faktory:

- kolísanie tempa ekonomického rastu a jeho vplyv na pokles príjmov a vyvolávanie tlaku na rast výdavkov,
- cenové šoky,
- depresia vo svetovom hospodárstve, rast nezamestnanosti,
- vysoké úrokové miery, resp. ich rast na kapitálových trhoch,
- mimoriadne udalosti, napr. prírodné katastrofy.

13.2 Typy schodkov (deficitov)

Ku schodku verejného rozpočtu dodajme, že je saldom bilancie rozpočtu (vyrovnávajúcou položkou súvahového účtu) vykazovanej za dané rozpočtové obdobie, spravidla za jeden fiškálny rok. Jej vznik ako základnej formy prejavu existencie nerovnováhy verejného rozpočtu a jej vývoj ovplyvňujú rôzne príčiny spôsobené rôznymi faktormi. Neexistuje preto iba jediná formulácia s jednotným obsahom fiškálnych operácií, ktoré ho vyvolali, a teda iba jeden jediný druh schodku. Finančná teória pozná viacero hľadísk (kritérií) členenia schodku.

Z časového hľadiska rozlišujeme:

- priebežný schodok** ako veličinu zistenú k určitému termínu v priebehu daného rozpočtového obdobia. Ide o bežný jav, ktorý je výsledkom krátkodobého nesúladu medzi príjmami a výdavkami vznikajúceho z rôznych príčin. Na jeho krytie sa v prípade schodku štátneho rozpočtu používajú krátkodobé cenné papiere, štátne pokladničné poukážky a v prípade schodkov rozpočtov obcí spravidla krátkodobý bankový úver;
- výsledný schodok** ako veličinu zistenú v koncoročnej bilancii verejného rozpočtu. Vykazuje sa v záverečných účtoch. Ak je s ním spojená nevyhnutnosť konverzie krátkodobého dlhu na dlhodobejší dlh (dlhodobejšie štátne dlhopisy, z výnosu ktorých sa splácajú štátne pokladničné poukážky), tak predstavuje nárast verejného dlhu;
- viacročný, strednodobý a dlhodobý schodok.** Opakujúci sa viacročný schodok nadobúda chronický charakter, transformuje sa na verejný dlh a výrazne sa podieľa na jeho vývoji. Úrokom zaťažuje bežný rozpočet a môže sa stať faktorom prehlbujúcim deficit rozpočtu.

Dôležitejšie pre analýzu ekonomických procesov a pre hodnotenie účinnosti fiškálnej politiky vlády je **obsahové hľadisko**, ktoré prináša moderná teória verejných financií. Ukazuje na charakter a zdroje deficitu. Člení ho na:

- celkový (skutočný) deficit,
- cyklický deficit,
- štruktúrny deficit.

Celkový (skutočný) deficit je vyjadrením salda skutočných príjmov a výdavkov v danom období. Môže mať podobu nominálnej alebo reálnej veličiny rozpočtového salda. Reálne a nominálne saldo je spojené s inflačnými procesmi, ktoré v rôznej miere vplyvajú na vývoj príjmov a výdavkov rozpočtu.

Štruktúrny deficit je tou časťou celkového deficitu, ktorá je výsledkom pôsobenia nástrojov fiškálnej politiky vlády, predovšetkým takých jej diskretných nástrojov, akými sú určovanie (zmena) daňových sadzieb a sociálnych dávok.

Cyklický deficit meria a vyjadruje vplyv ekonomického cyklu na rozpočet, ukazuje teda, ako priebeh ekonomického cyklu, expanzia alebo recesia ovplyvňujú príjmy a výdavky rozpočtu. Predstavuje rozdiel medzi skutočným a štruktúrnym deficitom (Sivák, 2007).

Podľa **kritéria časového horizontu hospodárskej politiky** odrážajúcej sa v bilancii príjmov a výdavkov vlády členíme deficit na:

- celkový a
- primárny.

Celkový deficit je podľa metodiky Medzinárodného menového fondu súčtom primárneho deficitu a úrokov z verejného dlhu (Hamerníková, 2010).

Celkový deficit = primárny deficit + úroky z verejného dlhu

Primárny deficit sa rovná celkovému deficitu zmenšenému o úrok z verejného dlhu.

Primárny deficit = celkový deficit - úroky z verejného dlhu

13.3 Dôsledky schodku

Pri hodnotení pôsobenia a dôsledkov schodku treba rozlišovať **krátkodobé a dlhodobé** hľadisko. V teórii sa viac menej všeobecne akceptuje, že z krátkodobého hľadiska môže schodok prinášať pozitívne efekty. Nezávisle od toho, či vzniká zvyšovaním výdavkov vlády alebo znižovaním príjmov, vedie k zvyšovaniu agregátneho dopytu, zamestnanosti a produktu.

Ak sa schodok zámerne krátkodobu využíva na zvýšenie efektívneho dopytu, ak sa deficitným financovaním riešia problémy v nezamestnanosti, nevyužívaní výrobných kapacít, pôsobí pozitívne na nastoľovanie rovnovážneho stavu v ekonomike. Možnosti vlády v krátkom období rýchlo vyriešiť akútnu potrebu väčších výdavkov (napr. v prípade prírodnej katastrofy, rôznych šokov) zvýšením daní sú obmedzené a súvisia s politickým procesom a dĺžkou jeho trvania (časové oneskorenie). Zabezpečenie dodatočných finančných prostriedkov na financovanie nákladov spojených s riešením rôznych šokov na výdavkovej strane rozpočtu pomocou deficitu je v tomto smere rýchlejšie a účinnejšie. Dokonca umožňuje vyhnúť sa tomu, aby sa objem takéhoto prírastku výdavkov negatívne neprejavil (rozložiť ho na dlhšie obdobie) v potrebe zvýšiť verejné príjmy neúmerným daňovým zaťažením (Sivák, 2007).

Hodnotenie vplyvu schodku z dlhodobého hľadiska je už menej jednoznačné a má kontroverzný charakter. Vedľajším efektom zvýšenia agregátneho dopytu produktu je rast dopytu po transakčných peniazoch. Rast výdavkov vlády znižuje rozsah verejných úspor a vláda musí svoje dodatočné výdavky kompenzovať pôžičkami. Dochádza k znižovaniu úspor, ktoré má za následok rast úrokovej miery. Pri danej ponuke peňazí vzrastie úroková miera a pri raste úrokovej miery poklesnú investície. Tento efekt sa v makroekonómii nazýva **crowding out** – vytlačanie investícií. Rast vládnych výdavkov alebo pokles daní vedie k štrukturálnemu schodku a z toho teda plynie, že schodok vytlačá investície (Medved' – Nemec, 2005).

Dlhodobý schodok, resp. jeho časť sa transformuje do verejného dlhu a vedie k jeho zvyšovaniu a k nákladnej obsluhu. Stáva sa bremenom pre bežný rozpočet, stáva sa prekážkou dosiahnutia vyrovnaného či prebytkového rozpočtu. Vysoká dlhová služba viaže zdroje, ktoré by sa mohli využívať ako aktívny nástroj fiškálnej politiky.

Napokon dlhodobý schodok môže vyvolávať inflačné tlaky v ekonomike. Či sa prejavia a ako intenzívne budú pôsobiť, závisí od viacerých skutočností, napr. od toho, či ekonomika funguje na úrovni potenciálneho produktu alebo pod jeho úrovňou, ďalej od spôsobu jeho krytia, doby pretrvávania, od štruktúry výdavkov. Ak je však schodok rozpočtu financovaný prostredníctvom získavania pôžičiek na peňažnom a kapitálovom trhu, a nie pomocou kreovania dodatočných peňazí, tak nebezpečenstvo inflácie je minimalizované. Výber formy financovania schodku závisí teda aj od dôsledkov, ktoré zvolená forma prináša (Maaytová, 2012).

Pri hodnotení celkových ekonomických dôsledkov schodku je dôležité poznať a hodnotiť aj príčiny jeho vzniku a spôsoby financovania. Treba mať na pamäti, že „zatiaľ“ čo význam deficitu z rýdzo rozpočtového hľadiska (z hľadiska finančného hospodárenia vlády) je zhodný bez ohľadu

na jeho typ (t. j. spôsob jeho vzniku a financovania), jeho makroekonomické dôsledky – predovšetkým vplyv na agregátny dopyt a ďalšie sprostredkované vplyvy (na úrokovú mieru, na mieru súkromných a národných úspor, na agregátnu cenovú hladinu i saldo platobnej bilancie) – sú od tejto skutočnosti závislé. Líšia sa podľa typu rozpočtového deficitu“ (Strečková – Malý, 2008).

13.4 Spôsoby financovania schodku

Schodok môžeme financovať:

- zvýšením daní
- krátením verejných výdavkov
- využitím prostriedkov z privatizácie
- dlhového financovania
- emisného financovania
- kombinácie niektorých uvedených spôsobov

Základné formy transformácie rozpočtového deficitu možno odvodiť od troch stavových veličín, do ktorých sa dá deficit premietnuť (Peková, 2005):

- 1) **peňažné krytie** – banka poskytuje buď priamo úver, alebo nakúpi štátne dlhopisy priamo od štátu. Tým dôjde k zvýšeniu peňazí v obeh, čo má makroekonomické dôsledky tak na agregátnu cenovú hladinu, ako ja na pohyb úrokových sadzieb,
- 2) **dlhové krytie** – jednotlivci a firmy nakupujú štátne cenné papiere, čím sa ale znižuje reálna spotreba súkromných subjektov o daný úver vláde. Vláda si môže požičať aj v zahraničí, čo sa prejaví zvýšením zahraničného dlhu s odrazom v náraste pasívneho salda bežného účtu platobnej bilancie. Môžeme zjednodušene povedať, že sa mení objem emitovaných vládnych obligácií,
- 3) **krytie aktívami** – kompenzácia rozpočtového deficitu výnosmi z predaja vládnych aktív.

Podstatou dlhového financovania schodku je transformácie rozpočtového deficitu do verejného dlhu. Podstatou emisného, peňažného financovania krytia schodku je jeho transformácia do narastajúcej monetárnej bázy.

Existujú viaceré spôsoby, ktorými vláda môže kryť záväzky rozpočtu vystupujúce v podobe vykazovaného schodku. Ak odhliadneme od rezerv vytvorených v predchádzajúcom rozpočtovom období z prebytkov rozpočtu (finančné aktíva) a od predaja nefinančných aktív verejnej vlády akumulovaných v predchádzajúcich rozpočtových obdobiach (napr. masívnou privatizáciou majetku), ide o tieto spôsoby:

1. môže si vypožičať od jednotlivcov alebo od firiem,
2. môže si vypožičať od bánk (okrem centrálnej banky) peniaze, ktoré by inak mohli byť alebo by boli požičané jednotlivcom alebo firmám (súkromnému sektoru),
3. môže si požičať od centrálnej banky sumu, ktorá bola na tento účel vytvorená.

V prvom a druhom prípade ide o dlhové financovanie deficitu emisiou strednodobých a dlhodobých štátnych dlhopisov a ich následným predajom súkromnému sektoru vrátane komerčných bánk a obyvateľstva (napr. významným veriteľom štátu v Taliansku je obyvateľstvo), teda o transformáciu schodku do verejného dlhu.

V poslednom prípade ide o peňažné, emisné financovanie, o výpožičky peňazí od centrálnej banky, ktoré znamenajú transformáciu schodku do prírastku menovej bázy.

Priamy bankový úver od centrálnej banky má charakter úverovej emisie peňazí. Je to tak aj vtedy, keď centrálna banka priamo nakupuje štátne dlhopisy. Vzniká tak nepokrytý dlh vlády v centrálnej banke ako emisnej inštitúcii. Tento spôsob financovania deficitu sa v praxi uplatňoval, vytváral však silne inflačné tendencie a bol preto vo väčšine štátov zakázaný.

Centrálna banka môže preto nakupovať štátne dlhopisy iba na sekundárnom finančnom trhu. Ich nákupom znižuje a predajom zvyšuje svoje rezervy. Ide o monetizáciu schodku, a v prípade verejného dlhu o monetizáciu verejného dlhu.

13.5 Podstata verejného dlhu

Posúdenie dôsledkov verejného dlhu na fungovanie ekonomiky vyžaduje najskôr vysvetliť, čo treba rozumieť verejným dlhom, aká je jeho väzba na schodok verejných financií.

Verejnú dlh označuje veľkosť zadĺženia sektora verejnej správy (verejnej vlády) voči domácim a zahraničným veriteľom danú sumou záväzkov verejnej vlády, centrálnej úrovne i úrovne územnej samosprávy (subjektov verejných financií) voči subjektom iných sektorov hospodárstva.

K jeho definovaniu existujú rôzne prístupy. Treba pripomenúť, že popri rôznych definíciách nachádzame aj rôzne metodiky vykazovania verejného dlhu.

Podľa OECD je verejný dlh súhrnom záväzkov verejného sektora z minulých rokov, podľa metodiky ESA 2010 je sumou záväzkov sektora verejnej správy, podľa Medzinárodného menového fondu verejný dlh predstavuje saldo finančných aktív a pasív štátu vrátane mimorozpočtových fondov.

Verejný dlh v našom chápaní je súhrnom záväzkov sektora verejnej správy ako celku. Odráža sa v ňom dlh všetkých zložiek verejného rozpočtu, nie je to však iba ich jednoduchý súčet. Je to konsolidovaný dlh, čo znamená, že vylučuje vzájomné záväzky a pohľadávky jednotlivých zložiek verejného rozpočtu. Ďalej si pripomeňme, že saldo verejných financií vyjadrené ako rozpočtový prebytok alebo schodok je tok (toková veličina) a verejný dlh je fond, stav (stavová veličina). Pri tomto prístupe k vykazovaniu zmien jednotlivých veličín dochádza k tomu, že schodok vplyvom inflácie a kolísania úrokovej miery nezodpovedá zmenám hodnoty stavových veličín (pasív a aktív).

Aký je vzťah medzi verejným dlhom a schodkom verejných financií?

Ide o dvojstrannú kauzalitu. Na jednej strane schodok vedie ku kumulácii verejného dlhu, a to v rozsahu zodpovedajúcom tej časti, ktorá je financovaná dlhovými nástrojmi (teda bez časti, financovanej emisným spôsobom). Prebytok znamená akumuláciu zdrojov v danom rozpočtovom období. Je zdrojom znižovania verejného dlhu. Na druhej strane vláda musí vrátiť požičaný obnos (istinu) a na ňu sa viažuci úrok. Istina nevchádza do príjmov rozpočtov verejných financií, ale úroky sa stávajú súčasťou nákladov a preto zaťažujú tieto rozpočty. To znamená, že tvoria súčasť peňažných vplyvov nenávratného charakteru, ale pôžičky sú charakterizované ako návratné zdroje (Sivák, 2007).

13.5.1 Príčiny verejného dlhu

Najvýznamnejšou príčinou vzniku verejného dlhu je chronický deficit. Preto všetky faktory, ktoré vyvolávajú deficit, priamo alebo nepriamo, vo väčšej alebo menšej miere vplyvajú aj na vznik a prírastok verejného dlhu. Prvou a najvýznamnejšou je **primárny schodok**. Pri objasňovaní príčin vzniku verejného dlhu si však treba pripomenúť, že vo vzájomnom vzťahu medzi schodkom a verejným dlhom nejde o jednosmerný vplyv, ale o ich vzájomné ovplyvňovanie, o ich duálnu kauzalitu (Hamerníková – Kubátová, 2004). Podotýkame však, že nie celý deficit vykázaný na konci rozpočtového roka vchádza do verejného dlhu. **Veľkosť, ktorou sa deficit verejných financií podieľa na prírastku verejného dlhu, závisí od spôsobu jeho financovania. Iba tá časť deficitu verejných financií, ktorá je krytá dlhovým financovaním, sa transformuje do verejného dlhu** (Sivák, 2007).

Medzi príčiny, ktoré sú svojou povahou ekonomické, ale nie sú to čisto rozpočtové príčiny, sa obvykle zahŕňajú tie, ktoré nemôžu verejné vlády bezprostredne ovplyvniť, ale ich dôsledky na finančné hospodárenie verejnej vlády sú významné. Sú spojené s vývojom tempa ekonomického rastu, salda platobnej bilancie a výmenného kurzu meny. Nepriaznivý vývoj výmenného kurzu meny vedie k prehľbovaniu deficitu a prírastku verejného dlhu najmä v silne otvorenej ekonomike. Treba však uviesť aj dôsledky inej činnosti verejných vlád, napr. povinné vyvlastnenie vo verejnom záujme na odplatnom princípe, záväzky na odškodnenie obyvateľstva, riešenie dôsledkov živelných katastrof a pod (Hamerníková – Maatyová, 2010).

13.5.2 Druhy verejného dlhu

Podľa kritéria **merania veľkosti verejného dlhu** a jej medziročného i medzinárodného porovnávania členíme verejný dlh na:

- hrubý dlh,
- čistý dlh.

Hrubý dlh predstavuje sumu záväzkov verejných vlád (subjektov verejných financií) voči subjektom ostatných sektorov ekonomiky vrátane zahraničia. **Čistý dlh** sa rovná hrubému dlhu zmenšenému o sumu rovnajúcu sa pohľadávkam verejnej vlády voči subjektom ostatných sektorov ekonomiky. Za týmto rozlíšením stojí napr. fakt, že verejné vlády môžu poskytovať pôžičky subjektom iných sektorov ekonomiky a na druhej strane môžu mať pohľadávky i záväzky voči týmto subjektom. Ak chceme zistiť skutočnú veľkosť verejného dlhu, musíme od hrubého dlhu odpočítať tieto pohľadávky. Čistý verejný dlh lepšie vyjadruje rozsah povinnosti sektora verejnej správy, resp. štátu splniť svoje záväzky ako hrubý verejný dlh (Štofková, 2009).

Podľa kritéria **štruktúry verejnej vlády** členíme verejný dlh na:

- štátny (dlh centrálnej úrovne verejnej vlády),
- dlh regionálnej úrovne verejnej vlády,
- dlh miestnej úrovne verejnej vlády (miest a obcí).

Význam tohto členenia nemožno podceňovať. Súvisí s rastúcou zodpovednosťou vlád územnej samosprávy za správu vecí verejných na lokálnej úrovni, za uspokojovanie lokálnych verejných potrieb a za ich financovanie prostredníctvom fiškálneho systému, zodpovedajúceho tejto úrovni.

Výsledky finančného hospodárenia týchto jednotiek významne vplývajú na výsledky celého systému verejných financií. Sú inkorporované do verejného dlhu ako celku. Vzhľadom na možnosť vzniku veriteľsko-závazkových vzťahov medzi týmito subjektmi rôznych úrovní verejnej vlády existuje problém konsolidácie verejného dlhu. Konsolidácia verejného dlhu znamená vylúčenie všetkých záväzkov a recipročných pohľadávok, ktoré vznikli medzi jednotkami sektora verejnej správy (Medved' et al, 2005).

Najvýznamnejšie miesto v štruktúre verejného dlhu patrí štátnemu dlhu. Je dlhom ústrednej úrovne verejnej vlády a v mnohých štátoch naň pripadá viac ako 90 %-ný podiel na celkovom verejnom dlhu.

Podľa **hodnoty** členíme verejný dlh na:

- nominálny,
- reálny.

Nominálny verejný dlh predstavuje nominálnu hodnotu záväzkov verejnej vlády. Je daná sumou nominálnych hodnôt rôznych finančných nástrojov poskytovania dlhu. Môže podliehať indexácii alebo kapitalizácii. Reálny dlh je nominálny dlh očistený o vplyv inflácie. Inflácia znižuje reálnu hodnotu dlhu a zároveň komplikuje odhad príjmov a výdavkov. Je výhodná pre dlžníkov, zarábajú na nej. Ak sa nerobí indexácia obligácií, znižuje sa schopnosť ich umiestňovania na kapitálovom trhu (Lipták, 1999).

14 Štátny rozpočet – príjmy, výdavky

Sústava verejných rozpočtov v štáte je najdôležitejšou časťou rozpočtovej sústavy. Je charakteristická úrovňovým členením v závislosti od štátoprávneho usporiadania. Je využívaná k zaisteniu základných funkcií štátu a jednotlivých článkov územnej samosprávy a potrieb verejného sektora. Štruktúra verejnej rozpočtovej sústavy predstavuje:

- a) sústavu rozpočtovo-finančných orgánov (rozpočet obce – miestna samospráva),
- b) sústavu rozpočtovo-finančných operácií (finančné a peňažné operácie – fiškálne, kreditné, tovarovo-peňažné a i.),
- c) sústavu verejných rozpočtov, ktorá zahŕňa také rozpočty, ktoré vchádzajú do verejnej rozpočtovej sústavy.

Do sústavy verejných rozpočtov patrí:

- nadnárodný rozpočet (rozpočet Európskej únie),
- centralizovaný – ústredný štátny (národný) rozpočet (podľa štátoprávneho usporiadania, v SR je to štátny rozpočet),
- decentralizované – rozpočty územnej samosprávy – rozpočty municipalít (Vyššie územné celky, mestá a obce),
- rozpočty štátnych a iných verejných fondov – centralizované (štátne a účelové fondy) a decentralizované (na úrovni VÚC, miest a obcí),
- rozpočty štátnych, verejných a verejnoprospešných podnikov a organizácií.

Štátny rozpočet je ako ústredný rozpočet najvýznamnejším verejným rozpočtom, pretože sústreďuje najväčšiu časť príjmov rozpočtovej sústavy a najviac sa tak podieľa na prerozdeľovaní HDP, a to hlavne prostredníctvom daní. Je najdôležitejším finančným nástrojom využívaným vládou pri hospodárení štátu a je najvýznamnejším nástrojom redistribučnej a stabilizačnej politiky štátu. Obsahuje rozpočtované príjmy, rozpočtované výdavky a finančné operácie so štátnymi finančnými aktívami a iné operácie, ktoré ovplyvňujú stav štátnych finančných aktív a štátnych finančných pasív. Štátny rozpočet je súčasťou verejnej správy. Je nástrojom vládnej politiky a pomocou neho sa zabezpečujú hlavné funkcie štátu, pričom je vytváraný na 3 princípoch:

- princípnenávratnosti,
- princípnedobrovoľnosti a
- princípneekvivalencie v zúčtovacom období.

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 schvaľuje parlament zákonom o štátnom rozpočte. Zákomom o štátnom rozpočte sa schvaľuje najmä výška príjmov štátneho rozpočtu, limit výdavkov štátneho rozpočtu, maximálna výška rozpočtovaného schodku alebo minimálna výška rozpočtovaného prebytku štátneho rozpočtu, ak nie sú príjmy a výdavky vyrovnané.

Chápanie rozpočtu ako fondu znamená, že peňažné prostriedky sú sústredené centrálné na celoštátnej úrovni prostredníctvom štátnych finančných orgánov. Týmto fondom disponuje štát a využíva ho ako nástroj prerozdeľovania nenávratným spôsobom. Bilanciu príjmov a výdavkov záväzne člení rozpočtová klasifikácia. Podstatná je výška jeho deficitu, spôsob jeho krytia a jeho

dopad na rast štátneho a tým aj verejného dlhu. Ekonomická podstata rozpočtu spočíva v zhromažďovaní a rozdeľovaní peňažných prostriedkov. Vo svojej podstate plánuje tvorbu, rozdelenie a použitie verejných zdrojov v podobe zákona, na jedno rozpočtové obdobie. Je aj kontrolným nástrojom a funguje ako sociálny nástroj na odstraňovanie a znižovanie sociálnej nerovnosti.

Hlavným zdrojom príjmov štátneho rozpočtu sú dane ako povinné platby do štátneho alebo miestneho rozpočtu, ktoré odvádzajú fyzické na právnické osoby a inštitúcie. Dane znižujú dôchodky obyvateľstva, ovplyvňujú výdavky na nákup spotrebných predmetov, čo sa premieta do zníženia agregátneho dopytu.

Výdavky štátneho rozpočtu sú určené na udržiavanie štátnej správy, armády, polície, ďalej na financovanie školstva, zdravotníctva, vedy, výskumu. Výdavky sú tiež spojené s platbami za tovary a služby, s platením úrokov zo štátnych pôžičiek, s dlhovou službou a pod. Výdavky štátneho rozpočtu predstavujú transferové platby a výdavky na nákup tovarov a služieb. Transferom sa rozumie jednostranný výdavok zo štátneho rozpočtu, za ktorý štátne orgány nedostanú od príjemcu žiadnu protihodnotu. Sú to napríklad podpory v nezamestnanosti, výplaty starobných a invalidných dôchodkov. Na trhové transakcie sa používajú štátne nákupy tovarov a služieb.

Štátny rozpočet je distribučnou kategóriou, vyjadruje rozdeľovacie a znovu-rozdeľovacie procesy prostredníctvom vládnych výdavkov a daňovej sústavy. Štát využíva rozpočtové prostriedky na ovplyvňovanie miery akumulácie, ekonomického rastu, k stimulovaniu rozvoja vybraných odvetví. Konkrétne formy týchto zásahov sú rôzne. Štát financuje čiastočne alebo úplne investície v preferovaných odvetviach, modernizuje štátne podniky, financuje infraštruktúru a podieľa sa na financovaní vedeckého výskumu. Zjednodušene môžeme štátny rozpočet rozdeliť na príjmy, výdavky, daňové príjmy a vládne výdavky. V zúčtovacom období jedného roka môže štátny rozpočet vykazovať rozpočtový prebytok alebo rozpočtový deficit. Pokiaľ sú príjmy vyvážené výdavkami môže teoreticky nastať vyrovnaný rozpočet. Rozpočtový prebytok vykazuje štátny rozpočet vtedy, keď príjmy štátneho rozpočtu za dané obdobie sú vyššie ako jeho výdavky.

Rozpočtový deficit má štátny rozpočet v tom prípade, keď výdavky štátneho rozpočtu sú väčšie ako jeho príjmy. Vznik rozpočtového deficitu poukazuje na skutočnosť, že štát utratil v danom rozpočtovom roku viac, ako v ňom chcel, alebo dokázal získať príjmov.

Posúdiť úlohu vlády pri vzniku alebo znižovaní deficitu štátneho rozpočtu umožňuje rozlišovanie skutočného rozpočtu a jeho salda, štrukturálneho rozpočtu a cyklického rozpočtu. Deficit štátneho rozpočtu môže štát financovať predajom štátnych obligácií súkromnému sektoru v rámci vlastnej ekonomiky, prípadne predajom štátnych obligácií do zahraničia a pôžičkami do centrálnej banky.

14.1 Rozpočtová klasifikácia

Rozpočtová klasifikácia predstavuje systematické, jednotné, prehľadné a povinné triedenie peňažných operácií verejných rozpočtov podľa jednotlivých priamo definovaných hľadísk. Vychádza z peňažného princípu zaznamenávania operácií pre všetky verejné rozpočty, ich jednotnosti a prehľadnosti, záväzného dodržiavania príjmov a výdavkov, porovnateľnosti

jednotlivých verejných rozpočtov, zabezpečenia väzby verejných rozpočtov na hospodárske ukazovatele viažuce sa na rozpočtové príjmy a výdavky a možnosti konsolidácie, tzn. kumulácie verejných rozpočtov bez dvojitého započítavania.

V praxi sa používa **funkčná a ekonomická** rozpočtová klasifikácia.

Funkčná klasifikácia predstavuje rozdelenie výdavkov podľa funkcie resp. účelu, na ktorý sú určené. Slúži hlavne pre potreby štatistického zisťovania a medzinárodného porovnávania štatistických dát. Je štvorúrovňová: oddiel (10), skupina (69), trieda (124), podtrieda (100).

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

- 01 Všeobecné verejné služby,
- 02 Obrana,
- 03 Verejný poriadok a bezpečnosť,
- 04 Ekonomická oblasť,
- 05 Ochrana životného prostredia,
- 06 Bývanie a občianska vybavenosť,
- 07 Zdravotníctvo,
- 08 Rekreačia, kultúra a náboženstvo,
- 09 Vzdelávanie,
- 10 Sociálne zabezpečenie.

Ekonomická klasifikácia triedi rovnorodé druhy príjmov a výdavkov na hlavné kategórie, kategórie, položky a podpoložky a umožňuje ich identifikáciu. **Príjmy** sa delia na tri hlavné kategórie:

- a) daňové príjmy,
- b) nedaňové príjmy,
- c) granty a transfery.

Tieto hlavné kategórie sa ďalej delia na kategórie, položky a podpoložky. **Výdavky** sa delia na dve hlavné kategórie:

- a) bežné a
- b) kapitálové.

Tabuľka 4 Príjmy podľa ekonomickej klasifikácie

EKONOMICKÁ KLASIFIKÁCIA ROZPOČTOVEJ KLASIFIKÁCIE
A. PRÍJMY
100 Daňové príjmy
110 Dane z príjmov a kapitálového majetku (z príjmov fyzickej a právnickej osoby a daň vyberaná zrážkou)
120 Dane z majetku (z nehnuteľností, dedičstva a darovania, a iné)
130 Dane za tovary a služby
131 Daň z pridanej hodnoty
132 Spotrebné dane (z liehu, piva, vína, tabakových výrobkov, elektriny, uhlia, zemného plynu)
133 Dane za špecifické služby (za psa, za nevýherné hracie prístroje, za predajné automaty, za vjazd a zotrvanie motorového vozidla v historickej časti mesta, za ubytovanie, za užívanie verejného priestranstva, za komunálne odpady a drobné stavebné odpady, za jadrové zariadenia, za rozvoj a iné)
140 Dane z medzinárodného obchodu a transakcií (dovozné clo, dovozná prirážka, podiel na vybraných finančných prostriedkoch, ostatné colné príjmy)
150 Poistné (nemocenské, starobné, úrazové, zdravotné, v nezamestnanosti, do rezervného fondu....)
200 Nedaňové príjmy
210 Príjmy z podnikania a z vlastníctva majetku
211 Príjmy z podnikania (dividendy a iné)
212 Príjmy z vlastníctva (z úhrad za vydobyté nerasty, z prenajatých pozemkov, z prenajatých budov, priestorov a objektov, z prenajatých strojov, prístrojov, zariadení, techniky a náradia a iné)
220 Administratívne poplatky a iné poplatky a platby (súdne, puncovné, licencie, poplatok za zápis držiteľa motorového vozidla, pokuty, penále a iné sankcie, poplatky a platba napr. za školy, stravné...)
230 Kapitálové príjmy (z predaja kapitálových aktív, predaja hmotných a mobilizačných rezerv, predaja pozemkov a nehmotných aktív, z vratiek ...)
240 Úroky z tuzemských úverov, pôžičiek, návratných finančných výpomocí, vkladov a ážio
250 Úroky zo zahraničných úverov, pôžičiek, návratných finančných výpomocí a vkladov
290 Iné nedaňové príjmy
300 Granty a transfery
310 Tuzemské bežné granty a transfery
311 Granty
312 Transfery v rámci verejnej správy (napr. zo štátneho účelového fondu, zo zdravotných poisťovní, z rozpočtu obce, VÚC, Slovenského pozemkového fondu, zo štátneho rozpočtu na úhradu nákladov preneseného výkonu štátnej správy a iné)
320 Tuzemské kapitálové granty a transfery
321 Granty
322 Transfery v rámci verejnej správy (zo štátneho rozpočtu, štátneho účelového fondu a pod.)
330 Zahraničné granty
340 Zahraničné transfery (prostriedky z rozpočtu Európskej únie).

Zdroj: Ministerstvo financií, (2021)

Tabuľka 5 Výdavky podľa ekonomickej klasifikácie

B. VÝDAVKY
600 Bežné výdavky
610 Mzdy, platy, služobné príjmy a ostatné osobné vyrovnania (tarifný plat, osobný plat, základný plat, funkčný plat, hodnotný plat, plat, vrátane ich náhrad, príplatky, náhrada za pracovnú pohotovosť, služobnú pohotovosť a náhrada, odmena za pohotovosť, odmeny a iné)
620 Poistné a príspevok do poisťovní
630 Tovary a služby (cestovné náhrady, energie, vodné a stočné, poštové služby, materiál, školenia, konkurzy a iné)
640 Bežné transfery (príspevkovým, rozpočtovým organizáciám, Sociálnej poisťovni, verejnej vysokej škole a iné)
650 Splácanie úrokov a ostatné platby súvisiace s úverom, pôžičkou, návratnou finančnou výpomocou a finančným prenájomom (Národnej banke Slovenska, Štátnej pokladnici a iné)
700 Kapitálové výdavky
710 Obstarávanie kapitálových aktív (nákup pozemkov a nehmotných aktív, licencií, budov, výpočtovej techniky, dopravných prostriedkov, rekonštrukcie budov a iné)
720 Kapitálové transfery
721 Transfery v rámci verejnej správy (príspevkovej, rozpočtovej organizácii, verejnej vysokej škole, obci, transfery do zahraničia a iné)

Zdroj: Ministerstvo financií, (2021)

Ekonomická klasifikácia upravuje i finančné operácie, ktoré delíme na príjmové a výdavkové.

Tabuľka 6 Finančné operácie podľa ekonomickej klasifikácie

C. FINANČNÉ OPERÁCIE
1 PRÍJMOVÉ OPERÁCIE
400 Príjmy z transakcií s finančnými aktívami a finančnými pasívami (splátky tuzemských a zahraničných úverov, pôžičiek a návratných finančných výpomocí (len istín)
430 Z predaja majetkových účastí
440 Z predaja privatizovaného majetku a prevádzaného majetku
450 Z ostatných finančných operácií (napr. z konkurzu, likvidácie a exekúcie)
456 Iné príjmové finančné operácie (napr. vklady do základného imania, kurzové rozdiely, prijaté finančné zábezpeky)
500 Prijaté úvery, pôžičky a návratné finančné výpomoci (tuzemské a zahraničné, napr. z dlhopisov, bankové úvery a iné)
2. VÝDAVKOVÉ OPERÁCIE
800 Výdavky z transakcií s finančnými aktívami a finančnými pasívami
810 Úvery, pôžičky, návratné finančné výpomoci, účasť na majetku a ostatné výdavkové operácie (Sociálnej a zdravotným poisťovniam, obci, VÚC, MF SR a iné)
820 Splácanie istín (tuzemských a zahraničných napr. z úverov, dlhopisov ...)

Zdroj: Ministerstvo financií, (2021)

14.2 Proces tvorby štátneho rozpočtu

Tvorba štátneho rozpočtu pozostáva hlavne z:

- **etapy zostavenia, prerokovania a schválenia rozpočtu**

Táto etapa predstavuje práce na návrhu rozpočtu, ktoré ministerstvo financií riadi a usmerňuje. Návrh rozpočtu predkladá ministerstvo financií vláde, a to do 15. 8. ak vláda neurčí iný termín o tomto návrhu rozhoduje vláda do 30.9 bežného roka. Vláda potom predloží návrh rozpočtu do 15. októbra Národnej rade SR, ak táto nerozhodne inak. Zákon o štátnom rozpočte by mal byť prijatý do konca decembra. Osobitosťou je, že o návrhu zákona o štátnom rozpočte sa rokuje len v 2 a 3 čítaní a prideľuje sa všetkým výborom okrem mandátového a imunitného výboru. Zákon o štátnom rozpočte nesmie meniť, rušiť a dopĺňať iné zákony. Charakteristická je preňho pravidelná periodicita.

- **etapa plnenia a realizácie rozpočtu**

Etapa plnenia alebo realizácie rozpočtu, je spôsob, pod ktorým jednotlivé subjekty realizujú jednotlivé potreby s výnimkou verejných prostriedkov, ktorých nevyčerpané zostatky v súlade so zákonom č. 523/2004 Z. z. (rozpočtové pravidlá verejnej správy) je možné použiť aj v nasledujúcom roku. Subjekt sa nesmie zaväzovať v bežnom rozpočtovom roku na také úhrady, ktoré nemá zabezpečené v rozpočte na bežný rozpočtový rok. Realizáciu verejného 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.

Podľa ustanovení zákona o rozpočtových pravidlách kontroluje hospodárenie s prostriedkami štátneho rozpočtu vláda. Tá priebežne hodnotí plnenie štátneho rozpočtu. Správy o jeho plnení predkladá Národnej rade Slovenskej republiky.

Príjmy a výdavky štátneho rozpočtu sú systémovo usporiadané do rozpočtových kapitol (organizačná klasifikácia). Každá kapitola je tvorená rozpočtami:

- a) jednotlivých ministerstiev (s rozpočtami rozpočtových organizácií),
- b) príspevkových organizácií a spolu s ďalšími právnickými a fyzickými osobami, ktoré sa podieľajú na jeho rozpočte,
- c) Kancelárie Národnej rady Slovenskej republiky,
- d) Kancelárie prezidenta Slovenskej republiky,
- e) Úradu vlády Slovenskej republiky,
- f) Ústavného súdu Slovenskej republiky,
- g) Najvyššieho súdu Slovenskej republiky,
- h) Generálnej prokuratúry Slovenskej republiky,
- i) Slovenskej akadémie vied,
- j) Najvyššieho Kontrolného Úradu Slovenskej republiky,

- k) ďalších ústredných orgánov štátnej správy, ktoré sa nezapájajú do rozpočtu daného ministerstva,
- l) Slovenskej informačnej služby,
- m) Všeobecnej pokladničnej správy.

Kapitolu Všeobecná pokladničná správa riadi Ministerstvo financií Slovenskej republiky a pozostáva z príjmov štátneho rozpočtu spolu s príjmami daňovými a z výdavkov štátneho rozpočtu, ktoré ale nemajú súvis s príjmami a výdavkami iných kapitol. Správca kapitoly je povinný zostavovať návrh rozpočtu kapitoly, spolu s návrhmi zámerov a cieľov daných programov a finančných vzťahov k štátnym fondom. Zostavuje návrh rozpočtu kapitoly, ktorý je v súlade s vládny návrhom zákona o štátnom rozpočte na daný rozpočtový rok a predkladá ho v určenom termíne na predloženie návrhu rozpočtu verejnej správy orgánu národnej rady. Koordinuje nakladanie s rozpočtovými prostriedkami kapitoly, spracováva informácie o vývoji rozpočtového hospodárenia kapitoly a predkladá ich ministerstvu financií v určenom rozsahu a termíne a zároveň tieto informácie prerokúva v príslušnom orgáne národnej rady. Za celú kapitolu spracováva súhrnné výkazy a prehľad o rozpočtových opatreniach, pričom informácie o rozpočte kapitoly zverejňuje do 60 dní od nadobudnutia účinnosti zákona o štátnom rozpočte na daný rozpočtový rok, spôsobom podľa osobitného predpisu.

Rezervy v štátnom rozpočte sú potrebné na krytie možných výdavkov, ktoré sú nutné na zabezpečenie rozpočtového hospodárenia, resp. na financovanie zníženia rozpočtovaných príjmov. Súčasť rozpočtových rezerv tvoria hlavne rozpočtové rezervy vlády, predsedu vlády a rezervy na prostriedky Európskej únie a jej odvody. Výška rozpočtových rezerv závisí od národnej rady, ktorá schvaľuje zákon o štátnom rozpočte na daný rozpočtový rok. Správa o nakladaní s rozpočtovými rezervami je odovzdaná národnej rade a tvorí súčasť správy o plnení rozpočtu verejnej správy a súčasť záverečného účtu verejnej správy.

14.3 Rozpočtové zásady

Štátny rozpočet musí vyhovovať určitým požiadavkám, musí spĺňať rozpočtové zásady. Árendáš (2005) uvádza, že k základným rozpočtovým zásadám patria:

- **Zásada jednotnosti či zásada plurality štátneho rozpočtu** – v začiatočnom období sa uplatňovala zásada jednotnosti – ŠR sa zostavoval ako jediný dokument. Neskôr sa uplatňovala zásada plurality – zostavovanie viacerých rozpočtov, v súčasnosti je to: bežný a kapitálový rozpočet, miestne rozpočty, atď.
- **Zásada úplnosti štátneho rozpočtu** – zahrňuje do rozpočtu všetky rozpočtové príjmy a výdavky v úplných sumách.
- **Zásada reálnosti** – do rozpočtu sa majú uvádzať reálne údaje, t. j. rozpočtové príjmy i výdavky majú byť splniteľné v rozpočtovom roku, na ktorý sa štátny rozpočet zostavuje.
- **Zásada verejnosti či publicity** – účasť verejnosti a verejného prerokovania ŠR v parlamente, ako aj jeho publikovanie v podobe zákona o štátnom rozpočte.
- **Zásada ročnej platnosti štátneho rozpočtu** – ŠR sa zostavuje a schvaľuje vždy na obdobie jedného rozpočtového roka (rozpočtový rok sa môže, ale nemusí zhodovať s kalendárnym)

- **Zásada prehľadnosti štátneho rozpočtu** – vnútorné členenie a určité usporiadanie rozpočtových príjmov a výdavkov podľa rozpočtovej klasifikácie – jej úlohou je:
 - zabezpečiť jednotnosť verejných rozpočtov,
 - umožniť porovnateľnosť jednotlivých rozpočtov navzájom,
 - zabezpečiť súvislosť rozpočtov s hospodárskymi ukazovateľmi,
 - zabezpečiť adresnosť, kto je zodpovedný za rozpočtové príjmy a výdavky.
- **Zásada vyrovnanosti, schodkovosti, prebytkovosti ŠR:**
 - vyrovnaný ŠR – keď predpokladané rozpočtové príjmy a rozpočtové výdavky sú rovnaké,
 - prebytkový ŠR – keď príjmy sú väčšie ako výdavky,
 - deficitný ŠR – keď výdavky sú väčšie ako príjmy.
- **Zásada stability štátneho rozpočtu** – ŠR, ktorý by napomáhal dosahovať rovnovážny stav ekonomiky.

Použitá literatúra

1. ÁRENDÁŠ, M. 2005. Makroekonómia. Nitra: Slovenská poľnohospodárska univerzita, 2005. 212 s. ISBN 97-8806-991-47.
2. BABČÁK, V. 2010. Daňové právo Slovenskej republiky. Bratislava : EPOS, 2010. s. 638. ISBN 978-80-8057-851-0.
3. BALKO, L. 2006. Základy verejných financií. 1. vyd. Trenčín : Fakulta sociálno-ekonomických vzťahov, 2006. s. 206. ISBN 80-8075-131-5.
4. BANOCIOVÁ A. 2009. Dane v SR, Košice: Elfa s.r.o. 2009, ISBN 978-80-8086-117-9
BARTKOVÁ D. 2007, Hospodárska politika, Košice: Technická Univerzita 2007
5. BELIČKOVÁ, K. 2010, Rozpočtová teória, politika a prax, Iura Edition, 2010, s.226, ISBN 978-80-8078-335-8
6. BEŇOVÁ, E. 2005. Financie a mena. Bratislava : Iura Edition. 2005, s. 81.
7. BEŇOVÁ, E. 2006. Úvod do teórie verejného sektora. Bratislava : Merkury spol. s.r.o., 2006. s. 145. ISBN 80-89143-24-5.
8. BEŇOVÁ, E. 2007. Financie a mena. 2. vyd. Bratislava : Iura Edition, 2007. s. 391. ISBN 978-80-8078-142-2.
9. BERNÁ Z. 2009. Decentralizované trestání v situaci dobrovolného přispívání na veřejný statek, Brno: Mendelova zemědělská a lesnická univerzita, 2009
10. COM (1997) 495: Communication from the Commission to the Council - Towards tax co-ordination in the European Union - A package to tackle harmful tax competition.
11. ČERNOHORSKÝ, J., TEPLÝ, P. 2011. Základy financi. 1. vyd. Praha : Grada, 2011. s. 304. ISBN 978-80-247-3669-3.
12. DVORÁK, P. 2008. Verejné finance, fiskální nerovnováha a finanční krize. Praha: C. H. Beck, 2008. s. 343. ISBN 978-80-7400-075-1.
13. EEC Commission. Neumark Report, Report of the Fiscal and Financial Committee on Tax Harmonisation in the Common Market, 1962 (anglický preklad THURSTON, H. The EEC Reports on Tax Harmonization, Amsterdam : International Bureau of Fiscal Documentation, 1963; dostupné na internete: <http://www.steuerrecht.jku.at/gwk/Dokumentation/Steuerpolitik/Gemeinschaftsdokumente/EN/EEC%20Reports.pdf>).
14. GONDA V. 2005. Peniaze a monetárna teória, Bratislava: Lura edition 2005, ISBN 80-8078-036-6
15. GRÚŇ, L. 2001. Dane včera, dnes a zajtra. Bratislava: EUROUNION, spol. s r. o., 2001. s.17-19.
16. HAMERNÍKOVÁ, B. 2007. Verejné finance. Praha : Wolters Kluwer Česká republika, 2010. s. 340. ISBN 978-80-735-7497-0.
17. HAMERNÍKOVÁ, B., KUBÁTOVÁ, K. 2004. Verejné finance, 2. Vyd. Praha: Eurolex Bohemia, 2004. 402 s.
18. HAMERNÍKOVÁ, B., MAAYTOVÁ, A. 2010. Verejné finance. Praha: ASPI Wolters Kluwer, 2010. 340 s.
19. HATFIELD, J.H. 2006. Federalism, Taxation, and Economic Growth. In Research paper, 130 pp.

20. HEJDUKOVÁ, P. 2015. Veřejné finance: teorie a praxe. Vydání první. V Praze: C.H. Beck, 2015. Beckovy ekonomické učebnice. ISBN 978-80-7400-298-4.
21. HONTYOVÁ, K. 2005. Štátny rozpočet, mena a medzinárodné ekonomické vzťahy. 2. vyd. Bratislava: IURA EDITION, spol. s r. o., 2005. 115. s. ISBN 80-8078-037 -
22. HORNIAKOVÁ L. 2006. Verejné financie a úvod do meny, Bratislava: Univerzita Komenského 2006, ISBN 80-7160-228-0
23. HRAŠKOVÁ, D. 2012. Ekonomika verejného a tretieho sektora. 1. vyd. Žilina : Žilinská univerzita, 2012. s. 138. ISBN 978-80-554-0517-9.
24. JAKUBÍKOVÁ, E., HORVÁTHOVÁ, L. 2008. Verejné financie. Košice : Technická univerzita v Košiciach, 2008. s. 97.
25. KLOUDOVÁ, J. 2009. Makroekonomie. Bratislava: EUROKÓDEX, s. r. o., 2009. 200 s. ISBN 978-80-89447-10-7.
26. KOŠČO, T. 2004. Financie a mena. 1. vyd. Nitra : Slovenská poľnohospodárska univerzita, 2004. s. 110. ISBN 80-8069-386-2.
27. KUBÁTOVÁ, K. 2003. Daňová teórie a politika. 3. vyd. Praha : ASPI, 2003. s. 263. ISBN 80-86395-84-7.
28. LANG, M., PISTONE, P., SCHUCH, J., STARINGER, C. (eds.) Introduction to European Tax Law: Direct Taxation. London : Spiramus Press Ltd., 2008. s. 20.
29. LÉNARTOVÁ, G. 2004. Daňové systémy. Bratislava: Ekonóm, 2004. 264 s. ISBN 80-225-1742-9.
30. LIPTÁK, J. 1998. Verejné financie (Teória a politika). Bratislava : Ekonóm, 1998.
31. LIPTÁK, J. 1999. Verejne financie. 1. vyd. Bratislava : Súvaha, spol. s.r.o., 1999. s. 254. ISBN 80-88727-21-9.
32. LISÝ, J. 2002. Ekonómia. Všeobecná ekonomická teória. Bratislava : Iura Editon, 2002.
33. LIŠKA, V. 2004. Makroekonomie. PUBLISHING, 2004. 628 s. ISBN 80-86419-54-1.
34. MAAAYTOVÁ, A. 2012. Verejné financie. Praha: VŠEM, 2012, 187 s.
35. MEDVEĎ, J. 2011. Verejné financie. 1. vyd. Bratislava : Sprint, 2011. s. 640. ISBN 978-80-89393-46-6.
36. MEDVEĎ, J. 2007. Základy verejných financií. 1. vyd. Bratislava : Sprint vfra, 2007. s. 269. ISBN 978-80-89085-2.
37. MEDVEĎ, J. 2009. Daňová teória a daňový systém. Bratislava: Sprint dva, 2009. s.53-54.
38. MEDVEĎ, J., NEMEC, J. 2004. Mikroekonomické východiská verejných financií. Bratislava : Sprint vfra, 2004. S. 184 s. ISBN 80-89085-29-6.
39. MEDVEĎ, J., NEMEC, J. 2007, Základy verejných financií, Bratislava, Vydavateľstvo SPRINT, 2007, s.198, ISBN 978-80-89085-84-2
40. MEDVEĎ. J., NEMEC. J., ORVISKÁ. M., ZIMKOVÁ, E. 2005. Verejné financie. Bratislava : Sprint. 2005. s. 32.
41. MIKLOŠ, I. 2005. Kniha reforiem. Bratislava: Trend Visual spol. s r.o., 2005. 67 s. ISBN 80-969378-0-4.
42. MOKRÁŠOVÁ, V. 2006. Makroekonomický vývoj a verejné financie Slovenska v rokoch 2004 - 2006 v podmienkach EÚ. Bratislava : prognostický ústav SAV, 2006. s. 31. ISSN 0862-9137.
43. MOUSSIS, N. Access to European union law, economics, policies. Rixensart, 2011. 14. kapitola.

44. MUCHOVÁ E. 2009, Fiškálna politika v Hospodárskej a menovej únii, Bratislava: Lura edition 2010, ISBN 978-80-8078-246-7
45. NERUDOVA, D. 2005. Harmonizace daňových systému zemí Evropské unie. Praha : Aspi a.s., 2005. s. 13.
46. NEUBAUEROVÁ E. 2003, Teórie vo verejných financiách, Vydavateľstvo EKONÓM, 2003, s. 143, ISBN 80-225-1688-0
47. NOVÁKOVÁ, K. 2012. Súčasné právne a ekonomické podmienky podnikania na Slovensku: bakalárska práca. Banská Bystrica: BIVŠ. 2012. s. 64.
48. NOVOTNÝ, O. 2013. Možnosti zvyšovania efektívnosti ekonomiky a správy spoločnosti v SR. Vysoká škola v Sládkovičove, Fakulta verejnej politiky a verejnej správy, 2013. 204 s. ISBN 978-80-89267-92-7.
49. OCHRANA, F. 2010. Verejný sektor a verejné finance. Praha: Grada Publishing, a. s., 2010. 264 s. ISBN 978-80-247-3228-2.
50. OCHRANA, F. 2012. Dosahování úspor a omezování plýtvání ve veřejném sektoru. Praha: Wolters Kluwer ČR, a. s., 2012. 228 s. ISBN 978-80-7357-909-8.
51. PEKOVÁ, J. 1992. K některým problémům fiskálního federalismu. In.: Finance a úvěr. roč. 42, č. 10, 480-494 s.
52. PEKOVÁ, J. 2004. Hospodarení a finance územní samosprávy. Praha: Management Press, 2004. 201 s.
53. PEKOVÁ, J. 2005. Veřejné finance. Úvod do problematiky. 3. preprac. vydání. Praha : ASPI.
54. PEKOVÁ, J. 2008. Verejné finance, úvod do problematiky. 4. vyd. Praha : ASPI, 2008. s. 579. ISBN 978-80-7357-358-4.
55. PEKOVÁ, J. 2011. Finance územní samosprávy - Teorie a prax v ČR. Praha: Wolters Kluwer, 2011. 587 s.
56. PEKOVÁ, J. 2011. Verejné finance - teorie a praxe v ČR. Praha: Wolters Kluwer, 2011. 642 s.
57. PEKOVÁ, J., PILNÝ, J. 2002. Verejná správa a finance verejného sektoru. 1. vyd. Praha: ASPI Publishing, 2002. s. 441. ISBN 80-86395-21-9.
58. PÉLIOVÁ, J., VINCÚROVÁ, Z. 2006. Základy teórie verejných financií. Bratislava : Merkury spol. s.r.o., 2006. s. 136. ISBN 80-89143-37-7.
59. PETRENKA, J., SOBEK, O. 2004. Finance a mena. II. časť. Bratislava : Súvaha, 2004.
60. POLOUČEK S. 2009. Peníze, banky, finanční trhy, Praha: C.H. Beck 2009, ISBN 978-80-7400-152-9
61. PRÍVAROVÁ, M. 2009. Rovnováha a nerovnováha v ekonomickej teórii. 2 vyd. Bratislava: Iura Edition, spol. s r. o., 2009. 116 s. ISBN 978-80-8078-262-7.
62. RUDING, O. 1992. Report of the Committee of Independent Experts on company taxation. Executive summary. Marec 1992. (Dostupné na internete: <http://aei.pitt.edu/8702/>).
63. SALIN, P. The Case Against "Tax Harmonisation": The OECD and EU Initiatives. 2007. s. 1-2. (Dostupné na internete: <http://steuerwettbewerb.ch/papers/Pascal-Salin-The-Case-Against-Tax-Harmonisation.pdf>).
64. SAMUELSON, P. A. 1954. The Pure Theory of Public Expenditure. In: The Review of Economics and Statistics, Vol. 36, No. 4. (Nov. 1954).

65. SERENČEŠ, P. 2012. *Financie a mena*. Nitra : Slovenská poľnohospodárska univerzita, 2012. s. 182. ISBN 978-80-552-0907-4.
66. SCHULTZOVÁ, A. 2007, *Verejné financie*, Bratislava, Vydavateľstvo EKONÓM, 2007, s. 53, ISBN 978-80-225-2326-4
67. SCHULTZOVÁ, A. 2009. *Daňovníctvo: daňová teória a politika*. 2.vyd. Bratislava: IURA EDITION, spol. s r. o., 2009. s.38.
68. SIVÁK, R. 2007. *Verejné financie*. 1.vyd. Bratislava : Iura Edition, 2007. 311 s. ISBN 978-80-8078-094-4.
69. STIGLITZ, J. E.1998. *Ekonomie verejného sektoru*. Praha : Grada Publishing, 1998.
70. STRECKOVÁ, Y. 1998. *Verejná ekonomie pro školu a praxi*. Praha: Computer Press, 1998. s. 214. ISBN 80-72261-12-6.
71. STRECKOVÁ, Y. *Teorie veřejného sektoru*. Brno: Ekonomicko - správní fakulta Masarykovy univerzity v Brne, 1997. 155 s. ISBN 80-210-1508-X.
72. STRECKOVÁ, Y., MALÝ, L. 2008. *Verejná ekonomie pro školu i praxi*. Brno : Com-puter Press
73. SYSÁKOVÁ, V., NINÁČOVÁ, V. 2007. *Úvod do teórie financií meny*. 1. vyd. Bratislava : Merkury, 2007. s. 187. ISBN 978-80-89143-59-7.
74. ŠELEŠOVSKÝ, J., BAKOŠ, E. 2004. *Slovník veřejných financí*. Brno : ESF MU, 2004.
75. ŠTOFKOVÁ, J. 2009. *Financie a finančné riadenie*. 1. vyd. Žilina : Žilinskáuniverzita, 2009. s. 280. ISBN 978-80-554-0140-9.
76. VINCÚR P. 1997. *Hospodárska politika*, Bratislava: KON-PRESS 1997, ISBN 80-85413-30-2
77. Zákon č. 105/2004 Z. z. o spotrebnej dani z liehu a o zmene a doplnení zákona č. 467/2002 Z. z. o výrobe a uvádzaní liehu na trh v znení zákona č. 211/2003 Z. z. v znení neskorších predpisov.
78. Zákon č. 106/2004 Z. z. o spotrebnej dani tabakových výrobkov v znení neskorších predpisov.
79. Zákon č. 222/2004 Z. z. o dani z pridanej hodnoty v znení neskorších predpisov.
80. Zákon č. 524/2003 Z. z. o rozpočtových pravidlách verejnej správy v znení neskorších predpisov.
81. Zákon č. 530/2011 Z. z. o spotrebnej dani z alkoholických nápojov v znení neskorších predpisov.
82. Zákon č. 582/2004 Z. z. o miestnych daniach a miestnom poplatku za komunálne odpady a drobné stavebné odpady v znení neskorších predpisov.
83. Zákon č. 595/2003 Z. z. o dani z príjmov v znení neskorších predpisov.
84. Zákon č. 98/2004 Z. z. o spotrebnej dani z minerálneho oleja v znení neskorších predpisov. Zákon č. 609/2007 Z. z. o spotrebnej dani z elektriny, uhlia a zemného plynu a o zmene a doplnení zákona č. 98/2004 Z. z. o spotrebnej dani z minerálneho oleja v znení neskorších predpisov.
85. ŽADANSKÁ, E. 2011. *Hospodárenie Slovenska s verejnými financiami a štátny dlh: bakalárska práca*. Banská Bystrica: BIVŠ. 2011. s. 74.

Autori:

Ing. Maroš Valach, PhD.

Ing. Michal Cifranič, PhD.

Názov:

VEREJNÉ FINANČIE A DAŇOVÁ TEÓRIA

Vydavateľ: Slovenská poľnohospodárska univerzita v Nitre

Vydanie: prvé

Počet strán: 124

Rok vydania: 2022

AH - VH: 9,47 - 9,69

Forma vydania: online

Neprešlo redakčnou úpravou vo Vydavateľstve SPU.

ISBN 978-80-552-2472-5