Lukáš Cibik

TEÓRIA A PRAX VEREJNÝCH ROZPOČTOV III.

ÚCM FSV
Trnava
2025

UNIVERZITA SV. CYRILA A METODA V TRNAVE

FAKULTA SOCIÁLNYCH VIED

Lukáš Cíbik

Teória a prax verejných rozpočtov III.

(Vedecká monografia)

Trnava, 2025

Teória a prax verejných rozpočtov III.

(Vedecká monografia)

Autor:

doc. PhDr. Lukáš Cíbik, PhD.

Ústav politických vied a verejnej správy

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

Recenzenti:

doc. Ing. Milan Jílek, Ph.D.

Jihočeská univerzita v Českých Budějovicích, Ekonomická fakulta

Ing. Pavlína Hejduková, Ph.D.

Západočeská univerzita v Plzni, Fakulta ekonomická

Vedecká monografia neprešla jazykovou úpravou.

Vedecká monografia bola vydaná v rámci riešenia projektu Vedeckej grantovej agentúry MŠVVaM SR a SAV - VEGA pod číslom 1/0265/25 Modernizácia finančného systému miestnej územnej samosprávy na Slovensku.

Vedecká monografia bola schválená Edičnou radou Univerzity sv. Cyrila a Metoda v Trnave a vedením Fakulty sociálnych vied Univerzity sv. Cyrila a Metoda v Trnave.

© UNIVERZITA SV. CYRILA A METODA V TRNAVE, Fakulta sociálnych vied

© doc. PhDr. Lukáš Cíbik, PhD.

Všetky práva vyhradené. Bez súhlasu ich majiteľa toto dielo a ani jeho súčasti nemožno reprodukovať.

Vydavateľ: Univerzita sv. Cyrila a Metoda v Trnave, 2025

OBSAH

ÚVOD **4**

1. VEREJNÉ ROZPOČTY – OD STAROVEKU PO STREDOVEK **6**

1.1 Starovek 6

1.2 Antické obdobie 8

1.3 Stredovek 11

2. LEGENDY A LEGENDÁRNE VEREJNÉ FINANCIE V ČASE A PRIESTORE **15**

2.1 Počiatky verejných financií 15

2.2 Náboženstvo a verejné financie 18

2.3 Bizarné dane 21

2.4 Verejné financie, ktoré tvorili svet 24

3. FINANČNÉ ZDROJE VEREJNÝCH ROZPOČTOV **35**

3.1 Dane 39

3.2 Transfery a zahraničná pomoc 41

3.3 Podnikateľská činnosť a majetkové výnosy 45

3.4 Poplatky 50

3.5 Koncesné, licenčné a privatizačné príjmy 54

3.6 Zadlžovanie 56

3.7 Seignioráž 60

4. VEREJNÉ ROZPOČTY V PODMIENKACH SR **63**

4.1 Štátny rozpočet SR 67

4.2 Rozpočet Sociálnej poisťovne a zdravotných poisťovní 71

4.3 Rozpočet územnej samosprávy 77

ZÁVER **80**

Summary 82

Zoznam ilustrácií a zoznam tabuliek 84

Register pojmov 85

Zoznam použitej literatúry 86

ÚVOD

Verejné financie a verejné rozpočty predstavujú jeden z najdôležitejších pilierov fungovania moderného štátu. Ich štruktúra, správa a dynamika sa priamo dotýkajú každodenného života obyvateľov, ovplyvňujú sociálnu rovnováhu, kvalitu verejných služieb a celkovú hospodársku výkonnosť krajiny. Verejný rozpočet – ako centrálna zložka tohto systému – nie je iba súborom čísiel vyjadrujúcich príjmy a výdavky, ale komplexným nástrojom verejnej politiky, ktorý reflektuje hodnotové priority spoločnosti a zároveň predstavuje konkrétny výraz politických rozhodnutí a kompromisov. Tretie pokračovanie monografickej série Teória a prax verejných rozpočtov preto nadväzuje na predchádzajúce publikácie, pričom prináša aktualizovaný a hlbší pohľad na dynamicky sa vyvíjajúci svet slovenských verejných rozpočtov v kontexte spoločenských, ekonomických a politických výziev súčasnosti.

Publikácia je tematicky rozdelená do štyroch hlavných častí, ktoré postupne analyzujú vybrané aspekty verejných rozpočtov Slovenskej republiky v období rokov 2021 - 2023. Prvá a druhá kapitola sa zameriavajú na historicko-teoretické súvislosti verejných financií, pričom podrobne rozoberá ich vývoj od staroveku až po stredovek, so zreteľom na filozofické, náboženské a právne základy. Druhá kapitola predstavuje netradičný, no výnimočne podnetný pohľad na vývoj verejných financií cez prizmu historických, kultúrnych a politických kuriozít. Zameriava sa na fenomén „rozpočtových legiend“, teda osobitých a často extrémnych foriem zdaňovania, verejného výberu prostriedkov či manipulácie s rozpočtom, ktoré ilustrujú, ako sa verejné financie stávali nástrojom moci, ideológie, náboženstva, vojny či spoločenského poriadku. Kapitola ponúka deskriptívne a analytické sondy do minulosti, od biblických desiatkov, cez stredoveké dane z okien a brád, až po moderné bizarné fiškálne opatrenia. Týmto spôsobom ukazuje, že verejné financie nie sú len výsledkom racionality, ale aj odrazom doby, tvorivosti vládnucich elít a reakcie obyvateľstva na ekonomický útlak alebo solidaritu. Tretia kapitola prechádza k deskriptívno-analytickému zhodnoteniu príjmov verejných rozpočtov, pričom osobitne sa venuje daňovým a nedaňovým príjmom a túto problematiku rozširuje aj o ďalšie príjmové zdroje. Štvrtá kapitola následne podáva obraz o štruktúre verejných rozpočtov na Slovensku. Zameriava sa na základné typológie, úlohy a hospodárenie, pričom aplikuje praktické údaje o príjmoch a výdavkoch. Analýza je založená na kombinácii deskriptívneho a komparatívneho prístupu, doplneného o empirické údaje z rozpočtov jednotlivých subsektorov verejnej správy v rokoch 2021 – 2023. Súčasťou publikácie je diskusia o dlhovej udržateľnosti, potrebe fiškálnej konsolidácie a aktuálnych výzvach verejných financií v podmienkach Slovenskej republiky.

Text si kladie ambíciu osloviť nielen akademickú obec, ale aj študentov, odborníkov z praxe, verejných činiteľov a všetkých, ktorí sa zaujímajú o hospodárenie štátu. Kombinuje odborný jazyk

s čitateľnosťou a pútavosťou, pričom nezabúda na analytickú precíznosť ani kontextuálnu hĺbku. Vznikol ako výsledok dlhodobej odbornej práce, kombinujúcej poznatky verejných financií, ekonómie, práva a verejnej správy. Problematika verejných rozpočtov je dlhodobo predmetom výskumu v oblasti verejných financií, politickej ekonómie i verejnej správy. Kým klasická fiškálna teória zdôrazňuje alokačnú, redistribučnú a stabilizačnú funkciu rozpočtu, súčasné výskumy sa čoraz viac orientujú na otázky transparentnosti, participácie a dlhodobej udržateľnosti.

Publikácia má ambíciu prispieť k lepšiemu pochopeniu zložitých procesov, ktoré tvorili a ovplyvňujú každodenné fungovanie a hospodárenie štátu a verejnej správy. V prostredí, kde sú rozpočtové rozhodnutia často predmetom politických sporov, je o to dôležitejšie, aby verejnosť disponovala dôveryhodnými a zrozumiteľnými informáciami. Aj táto publikácia sa snaží prispieť k tomuto cieľu a rozšíriť základné povedomie o verejných rozpočtoch a verejných financiách

Autor srdečne ďakuje za podporu zo strany vedenia Ústavu politických vied a verejnej správy FSV UCM v Trnave a cenné rady spolupracovníkov. Na tomto mieste by sa autor tiež rád poďakoval obom recenzentom Ing. Pavlíne Hejdukovej, Ph.D. a doc. Ing. Milanovi Jílkovi, Ph.D. za podnetné odporúčania a profesionálny prístup.

1. VEREJNÉ ROZPOČTY – OD STAROVEKU PO STREDOVEK

História verejných financií a verejného hospodárenia je stará ako štáty samotné. Štáty a ich finančné záležitosti sú neoddeliteľné, imanentné súčasti a jedno bez druhého nemôžu existovať. Z toho vyplýva základná premisa, že vznik verejných rozpočtov je podmienený vznikom štátov a existencia verejných financií je bezprostredne previazaná s určitou formou verejnej vládnej moci. V tomto zmysle treba podotknúť, že sa, samozrejme, nejedná o štáty v súčasnej podobe, hraniciach, forme a usporiadaní. Taktiež aj formy a podoby verejných financií a verejných rozpočtov boli výrazne odlišné od tých, ktoré dnes považujeme za štandardné.

1.1 Starovek

Obdobie staroveku (približne 4000 pred n. l. - 5. storočie n. l.) predstavuje prvú významnú vývojovú fázu verejných financií. V tomto období ešte neexistovali systematizované teórie štátneho rozpočtu či finančného riadenia v modernom zmysle slova, no zároveň sa formovali prvotné modely verejného hospodárenia, vychádzajúce prevažne z naturálneho hospodárstva a intuitívne uplatňovaných mocensko-ekonomických nástrojov. S narastajúcim významom obchodných vzťahov a rozvojom výmeny tovarov a služieb sa tieto systémy postupne transformovali a vytvárali predpoklady na vznik racionálne organizovaných verejných financií.

Zrod verejného financovania bol bezprostredne spätý s formovaním prvých štátnych útvarov a organizovaných foriem verejnej moci – najmä v oblasti starovekej Mezopotámie a severovýchodnej Afriky. V rámci ríš, ako boli Sumer, Akkad, Babylon či Egypt, sa objavujú základy štátneho hospodárenia a centrálneho riadenia zdrojov. Tieto útvary sa vyznačovali najmä tým, že ich fiškálne mechanizmy mali výlučne naturálny charakter, pričom štátna moc bola zároveň ekonomickou autoritou, ktorá disponovala vlastníctvom pôdy, organizovala výrobu a prerozdeľovanie a určovala daňové povinnosti obyvateľstva.

Prvé písomné zmienky o daňových mechanizmoch a verejnom hospodárení sú zachytené napríklad v Chammurapiho zákonníku, ako aj v reformách sumerského kráľa Entemena, ktoré už obsahovali ustanovenia týkajúce sa platení daní, daňových úľavách či výške daňového bremena (Eheberg, 1903).

Fiškálny základ verejnej moci bol v tomto období postavený na troch pilieroch:

- **naturálne dane a dávky odvádzané poddanými,**
- **panovnícke vlastníctvo pôdy ako dominantný príjmový zdroj**,
- **neplatená/nútená práca podrobeného obyvateľstva a otrokov**.

Vo všetkých raných ríšach sa pôda nachádzala vo výlučnom vlastníctve panovníka. Spočiatku bola spravovaná priamo a obrábaná pomocou poddaných alebo otrockej práce, no v neskoršom období

sa ako efektívnejší ukázal systém prenajímania pôdy s cieľom zabezpečiť stabilný príjem do štátnej pokladnice. Popri tom vznikli aj tzv. regálne práva – výsostné právomoci panovníka, z ktorých plynuli dodatočné príjmy, napríklad z razby mincí, výberu mýta, cla, ťažby surovín či z prevádzkovania verejných zariadení.

Významný podiel na príjmovej stránke verejných rozpočtov mali naturálne dávky, ktoré boli často stanovené vo výške jednej desatiny až jednej tretiny úrody, ako aj povinnosť vykonávať práce pre štát. Dôležitým zdrojom príjmov boli aj tribúty, t. j. povinné platby odvádzané podrobenými alebo závislými územiami. V neposlednom rade tvorila podstatnú súčasť verejných zdrojov aj vojnová korisť, ktorá často predstavovala jednorazový, ale veľmi výnosný fiškálny príjem (Mirdala, 2008).

V orientálnych monarchiách – ako Mezopotámia či Egypt – bol ekonomický systém vysoko centralizovaný, štátna a súkromná sféra boli takmer nerozlíšiteľné a štátna pokladnica bola považovaná za osobné vlastníctvo panovníka. Prevažovala naturálna výmena, no s postupným rozvojom remesiel, trhového prostredia a obchodných ciest sa objavujú aj prvé prvky peňažného hospodárstva, vrátane úžerníctva a depozitných služieb.

Zaujímavým aspektom starovekého daňového systému je, že dane ako systematický a pravidelný príjem štátu ešte nepredstavovali dominantný fiškálny nástroj. Vo väčšine prípadov išlo o príležitostné a nepravidelné naturálne dávky, ktoré panovníci vyžadovali najmä v čase mimoriadnych výdavkov – vojenských výprav, výstavby monumentálnych stavieb, osláv alebo výkupného (Medveď a kol., 2007; Starý a kol., 2009).

Z hľadiska foriem verejných príjmov nemožno opomenúť clá a mýta, ktoré sa vyberali už v sumerských mestských štátoch pri vstupe tovaru do mesta. V Egypte sa vyberali napríklad poplatky za prepravu po Níle, pričom výnosy z týchto činností smerovali priamo do faraónovej pokladnice.

Na strane výdavkov boli prostriedky štátu vnímané ako osobné výdavky vládcu. Dominovali výdavky na armádu a obranu, ale aj na veľkolepé stavebné projekty, ktoré mali nielen praktickú, ale aj reprezentatívnu funkciu – výstavbu kanálov, ciest, chrámov, palácov či pyramíd. Panovníci financovali aj činnosť verejných inštitúcií, ako boli tržnice, arény, divadlá, súdy a väznice (Balko, 2007).

Z organizačného hľadiska možno v tomto období pozorovať vznik chrámového či palácového hospodárstva, ktoré existovalo súbežne s rodovým a súkromným vlastníctvom. Rastúca zložitosť hospodárskeho života viedla k potrebe evidencie a plánovania – v tejto súvislosti vznikali prvé pisárske školy, centrálne archívy a špecializované úrady zodpovedné za správu verejných príjmov, výdavkov a majetku štátu.

1.2 Antické obdobie

Za ďalší nadväzujúci stupeň vývoja ľudskej civilizácie, štátov a verejnej moci môžeme považovať obdobie antiky. V tomto období boli najvýraznejšími hýbateľmi dejín nášho kontinentu Rímska ríša a antické grécke štáty. Znova treba mať na pamäti, že aj tieto entity verejnej moci sa počas takmer tisícročia vyvíjali a nemali nemennú formu – napríklad Rímska ríša prešla od kráľovstva, cez republiku až po cisárstvo. Takisto aj v prípade mestských štátov v Grécku (polis) nájdeme rôzne štátoprávne usporiadania – od monarchií, cez diktatúru, vládu aristokracie, až po polodemokratické a demokratické zriadenia.

Rozvoj v antickom období nezaznamenali len štátne formy, ale aj remeslá, obchodná výmena, ťažba drahých kovov, využívanie verejného (panovníkovho/štátneho) majetku ako financií, ktoré prechádzali z naturálnej podoby k peňažnej forme, a tiež základné finančné operácie napríklad úvery. Za hlavný impulz rozvoja verejných financií sa najčastejšie udáva práve prechod na peňažné vzťahy medzi verejnou mocou (vládcom) a ostatnými členmi spoločnosti. Verejné príjmy však stále vo veľkej miere existovali v naturálnej forme.

V gréckych mestských štátoch a Ríme nadobudla verejná moc zložitejšie a rozmanitejšie formy. V antickom Grécku (Atény, Sparta) sa objavili zárodky samosprávnych finančných systémov, založených na priamych daniach, verejných dávkach a využívaní výnosov z verejných statkov. Rímska fiškálna organizácia bola ešte rozvinutejšia – popri výnose z daní a ciel sa objavoval výnos z prenájmu štátneho majetku, výpalného z podmanených území či zo súkromného výberu daní (Červenka, 2009).

Grécke polis vyberali dobrovoľné dane, ktorých platenie bolo výrazom občianskeho uvedomenia a hrdosti slobodných občanov. Takáto dobrovoľná platba neposkytovala dostatok prostriedkov pre štát. Daňové príjmy v antickom Grécku začínajú až v neskorom období tvoriť významnú súčasť verejných príjmov štátnej pokladnice a rozširuje sa aj ich diverzifikácia. Viaceré sa v neskoršom období vyberali povinne a mohlo ísť o priame (majetkové, daň z hlavy) aj nepriame (z predaja, clo, mýtne) dane.

Daňová politika obsahovala tiež princípy, ktoré sú využívané aj v súčasnosti – zníženie alebo zvýšenie daňovej povinnosti vybraným skupinám obyvateľov na základe ich platobnej schopnosti. Vo všetkých antických štátoch boli aj ďalšie dôležité verejné príjmy, kam patrili poplatky, tribúty alebo rôzne desiatky. Pobrežné štáty mali výnosné príjmy z lodnej prepravy tovaru (Lénártová, 2004). V antickom Grécku fungovalo clo ako mýtne a prístavné poplatky, vyberané pri dovoze a vývoze tovaru, a v mnohých mestských štátoch ich výber zverovali súkromným osobám na základe verejnej dražby.

Práve pre antické Grécko je charakteristické, že sa začínajú objavovať filozofické diela obsahujúce aj najrôznejšie pojednania o verejných financiách, štátnej pokladnici, verejných príjmoch, verejných výdavkoch alebo problematike meny a peňazí. V tomto období ešte neexistuje

ucelená ekonomická veda, preto aj jednotlivé prvky verejných financií sú obsahom filozofických diel. Pojednania o verejných financiách, mene a úlohe štátu v spoločnosti nájdeme ako integrálne súčasti filozofických koncepcií u Platóna, Solóna aj Aristotela. Za historicky najstaršie systematické dielo zaoberajúce sa výlučne verejným hospodárením a verejnými financiami sa považuje Xenofónov spis „O štátnych príjmoch“. Upozorňuje na nevyhnutnosť štátnych investícií (cesty, skladiská, prístavy) a dôležitosť podpory obchodu, podnikania a ťažby zo štátnych zdrojov (Varadzin, 2020).

Rímska ríša sa zaslúžila o kvalitatívny skok pri reálnom fungovaní verejných financií a verejných rozpočtov. Rimania, s precíznosťou im vlastnou, vybudovali komplexný a zložitý systém verejných financií. Počas republikovej fázy vývoja Rímskej ríše predstavovali najdôležitejší zdroj bohatstva Ríma tribúty, poplatky z dobytého územia počas rímskej expanzie v Stredomorí, kontinentálnej Európe a v oblasti Blízkeho východu. Výbojná politika viedla ku koncentrácii zlata a striebra v jednotlivých aeráriách (rímskych verejných pokladniciach). Pokiaľ vznikla potreba zvýšiť verejné príjmy ríše (napríklad na pokrytie nákladov vojenskej expanzie), odvádzali sa aj jednorazové dávky z pozemkov alebo z hlavy. Okrem peňažnej formy (mince) sa dane, poplatky a tribúty stále odvádzali aj v naturálnej forme. V zásade aj terminológia v oblasti verejných financií a meny sa viaže s rímskym impériom. Na strane výdavkov dominovali náklady na vojenské ťaženia, správu impéria a výstavbu infraštruktúry. Rímska štátna pokladnica (aerarium) sa neskôr diferencovala na civilnú a vojenskú časť, pričom cisár fakticky spravoval verejné prostriedky ako súčasť svojho súkromného vlastníctva (Sivák a kol., 2007).

V Ríme bol výber cla (portorium) systematizovaný už počas republiky a vrchol dosiahol v cisárskom období, keď sa stalo jedným z hlavných príjmov impéria. Významným prvkom bola tzv. vicesima hereditatium – 5 % daň z dedičstva, ktorá sa týkala občanov. Zároveň sa tu vyskytovalo aj clo z luxusného tovaru či dovozov z orientálnych provincií. Výber cla zabezpečovali colní podnikatelia – publicani, ktorým štát poskytol výberové právo výmenou za pevnú platbu štátu (Balko, 2007).

Rímske cisárstvo zavádzalo počas svojej existencie nové typy daní – pozemkovú daň, daň z predaja, daň za prepustenie otroka, daň z dedičstva a daň z dražieb (Baláži, 2016). Počas cisárstva nadobúdajú dane väčšinou peňažnú formu. Pri daniach z majetku bola sadzba v rozmedzí 1 % – 3% z hodnoty majetku. Jednou z najstarších nepriamych daní (vectigalia) bola daň za oslobodenie otroka – pri prepustení otroka na slobodu bola vyrubená 5 % daň. Počas vlády cisára Júliusa Caesara rímski občania neplatili dane. Dôvodom boli obrovské zdroje, ktoré získal cisár pri obsadení Galie. Obdobné príklady vojenských úspechov a majetkových ziskov, ktoré viedli k zrušeniu daní, môžeme v histórii Ríma nájsť viackrát – napr. poklad kráľovstva Pergamon alebo okupácia Egypta. Bremeno financovania ríše bolo prenesené na dobyté provincie. Pokiaľ si to situácia vyžadovala, zavádzali sa

jednorazové priame dane z pozemkov a z hlavy, nazývané tributa alebo stipendia. Postupom času sa však tieto dane stali trvalými (Sivák a kol., 2007).

Následné spoločenské, politické, vojenské a ekonomické zmeny viedli k úpadku moci Rímskej ríše a potrebe zreformovať aj systém verejných financií a rozpočtov. Zvýšená inflácia a nerentabilné vojenské expanzie spôsobili zhoršenie rímskeho hospodárstva. Negatívny vplyv na verejné financie malo aj znižovanie obsahu drahého kovu v rímskych minciach, ktoré začal cisár Nero. Znehodnocovanie peňazí viedlo k uprednostňovaniu platieb v naturálnej podobe a bremeno financovania Rímskej ríše bolo prenesené primárne na dobyté provincie.

Napríklad zo zápiskov o Židovskej vojne sa dozvedáme, že Rimanom bola odvádzaná tretina vypestovaného obilia, polovica vína a oleja a štvrtina ovocia. Obyvatelia Galilei boli povinní odvádzať ročnú daň z hlavy, daň z dražieb, soľnú daň, poplatky za mosty a mýto (Feuchtwanger, 2012).

Najvýraznejšie inštitucionálne reformy v oblasti verejných financií sa viažu s menom cisára Octaviusa Augusta. Cisár Augustus pristúpil k stabilizačným opatreniam a inštitucionálnym reformám. Zaviedol štandardný bimetalický systém (zlaté aurei, strieborné denáre), vznikol nový fiškálny systém pokladníc (aerária a fiscus) a nový daňový systém (Cíbik, 2023).

Daňová reforma pozostávala z vyrubenia tributum soli, všeobecnej dane z obchodu, dane z odhadovanej hodnoty pôdy a obratovej dane z predaja formou aukcie. Sadzba týchto daní bola stanovená vo výške 1 %. Daňový systém zahŕňal aj 4 % daň z predaja otrokov, 5 % daň z dedičstva a prevodu majetku a paušálnu daň z hlavy pre obyvateľov vo veku 14 – 65 rokov (tributum capitis) (Grúň, 2001).

Ani tieto reformy a nové daňové príjmy Rímskej ríše v dlhodobom horizonte nepokrývali rozsiahle výdavky na byrokraciu, sociálne platby, údržbu a výstavbu infraštruktúry či financovanie vojska. Riešenia boli zvyčajne nesystémové a často sa obmedzovali na zavádzanie krátkodobých daní – napríklad bizarných daní, ako bola daň z prostitúcie za cisára Caligulu.

V oblasti verejných financií a meny boli významné aj činy neskorších cisárov Diocletiána a Konštantína. Zamerali sa na boj s infláciou a potlačenie znehodnocovania peňazí. Daňová reforma cisára Diocletiána položila základy moderného daňového systému. Vytvoril sa jednotný systém pozemkových daní (capitatio-iugatio), ktorý bol založený na počte hláv (pracovnej sily) ako aj množstve a kvalite pôdy. Stanovil sa jednotný dátum výberu pre väčšinu daní – 1. september. Reforma zaviedla verejne dostupné záznamy o platení daní v záujme transparentnosti a spravodlivosti. Výnimka pre územie Talianska, ktoré bolo predtým oslobodené od pozemkovej dane, bola zrušená. Táto zmena prístupu k verejným príjmom odstránila dovtedajšie nepravidelné, neefektívne a nestabilné daňové princípy a vytvorila nový systém založený na pravidelnosti, predvídateľnosti, transparentnosti a väčšej spravodlivosti (Baláži, 2016).

Transformácia peňazí z pasívneho uchovávateľa hodnoty na obchodný a úžernícky kapitál zároveň vytvárala tlak na štátnu moc – štát sa stal aktérom aj regulátorom ekonomických výmen. Vznikali prvé formy verejného poistenia a zároveň sa prehlbovali väzby medzi verejnými a súkromnými financiami.

1.3 Stredovek

Rané obdobie stredoveku (5. - 11. storočie) bolo charakteristické pokračujúcou absenciou samostatnej fiškálnej inštitucionalizácie. Verejné príjmy a výdavky splývali s majetkom panovníka a jeho dvora. Monarchovia využívali prostriedky z doménového hospodárstva, donácií, mimoriadnych daní a z regálnych práv (napr. razenie mincí, ťažba kovov, mýto). Fiškálne toky boli decentralizované a spravované jednotlivými feudálmi, vrátane cirkvi.

V tomto období sa začínajú objavovať prvé náznaky daňových teórií, najmä v prostredí scholastického myslenia. Tomáš Akvinský, ako predstaviteľ scholastiky, kládol dôraz na morálnu stránku zdaňovania. Scholastické myslenie, ktoré kulminovalo v 13. storočí, položilo základy normatívneho prístupu k verejným financiám. V jeho koncepcii „spravodlivej dane“ sa odzrkadľuje snaha o etickú legitimitu zdanenia ako nástroja zabezpečenia spoločného dobra. Tomáš Akvinský nadviazal na aristotelskú tradíciu spravodlivosti a rozšíril ju o kresťanský imperatív miernosti a proporcionality. Dane podľa neho nemali byť nástrojom svojvoľného obohacovania panovníka, ale legitímnym prostriedkom zabezpečenia potrieb komunity – avšak len vtedy, ak boli rozdelené spravodlivo a použité účelne. Výber daní mal byť poslednou možnosťou, ktorú panovník zvažoval až po vyčerpaní iných zdrojov, čím sa daň stala aj eticky podmienenou inštitúciou. Scholastici zároveň vylučovali zdaňovanie práce, ktorú považovali za prirodzené bremeno človeka, a zdôrazňovali, že daňové bremeno má byť primerané majetkovému postaveniu daňovníka. Tento pohľad predstavuje jeden z prvých systematických pokusov o morálnu reguláciu verejných príjmov, ktorý neskôr ovplyvnil formovanie moderných koncepcií daňovej spravodlivosti a redistribúcie (Široký a kol., 2008).

Okrem neho sa daňovými otázkami zaoberali aj ďalší scholastici, napríklad Francesco Petrarca, ktorý upozorňoval na problém mimoriadnych daní, a Francesco Guicciardini, ktorý preferoval nepriame dane ako prostriedok financovania bez nadmerného zaťaženia populácie. Naopak, predstavitelia finančného jurizmu, ako Jean Bodin a Gašpar Klocka, zdôrazňovali význam priamych daní a argumentovali, že žiadna spoločenská vrstva nemá byť oslobodená od fiškálnych povinností. Bodin priamo formuloval redistribučnú funkciu verejných financií – dane mali byť nástrojom prerozdeľovania bohatstva a ekonomickej rovnováhy v spoločnosti.

V rozvinutom štádiu feudalizmu dochádza k rozvoju verejných financií na pozadí prehlbujúceho sa peňažného hospodárstva. Premena naturálnych rent na peňažné formy (tzv. monetarizácia) umožnila vznik štátnej fiškálnej politiky. Zdroje príjmov panovníkov zahŕňali dane

z miest, individuálne dane (z hlavy, majetku), clá, mýta, výnosy z regálov a podiely od závislých feudálov. Súčasne vznikali mestské fondy a autonómne mestské financie, ktoré financovali výstavbu mestskej infraštruktúry, obranu miest a komunálne služby. Tieto mestské rozpočty predstavovali dôležitý predstupeň modernej miestnej samosprávy. Cirkev ako veľký pozemkový vlastník mala precízne hierarchizované fiškálne toky – od pápežskej kúrie, cez biskupstvá až po najnižšiu farnosť (Baláži, 2015).

V ranom stredoveku došlo k rozkladu centrálneho colného systému a jeho decentralizácii. Colné právo sa fragmentovalo na množstvo lokálnych poplatkov, ktoré vyberali feudáli, mestá či cirkevné inštitúcie. Clá boli vyberané na brodoch, mostoch, trhoch či pri vstupoch do miest (portorium, pontage, stallage), pričom často nadobúdali podobu naturálnych dávok (Balko, 2007).

Verejné výdavky smerovali predovšetkým na vojenské výpravy, reprezentáciu, živenie vládnucej vrstvy a panovníckeho dvora, výstavbu hradov a symbolov moci. Pojmy ako štátny rozpočet či verejný dlh síce ešte absentovali, ale panovníci využívali finančné nástroje na získanie dodatočných príjmov ako zástavy majetku alebo núdzové zdanenie poddaných. Tento vývoj ilustruje, že verejné financie vznikali z praktickej potreby správy a obrany spoločnosti, pričom boli zároveň odrazom mocenských, ideologických a ekonomických štruktúr danej doby.

Obdobie stredoveku – najmä vrcholný a neskorý feudalizmus (od 11. do 15. storočia) – predstavuje významnú fázu v historickom vývoji verejných financií. Tento časový úsek je charakterizovaný výraznou decentralizáciou ekonomickej aj politickej moci, pričom jednotliví feudáli (svetskí aj cirkevní) vykonávali fiškálne funkcie vo vlastnej réžii. Koncept centralizovaného štátneho rozpočtu neexistoval, namiesto toho dominoval pluralitný model hospodárenia, kde každý panovník, šľachtic či duchovná vrchnosť spravovali vlastné príjmy a výdavky. Ekonomický základ feudálnych financií spočíval v pôdnom vlastníctve (základom bohatstva bola pôda) ako dominantnej forme produkčného faktora. Vlastníctvo pôdy určovalo nielen ekonomickú, ale aj politickú moc – poskytovalo priamu kontrolu nad poddanými, ktorí boli povinní odvádzať rentu vo forme roboty, naturálií alebo peňazí. Práve táto trojzložková renta (pracovná, naturálna a peňažná) bola základným zdrojom príjmov feudálnych pánov a panovníkov (Siblík, 1984).

Vo vrcholnom stredoveku, s obnovou obchodných ciest a rastom miest, dochádzalo k systematizácii colného práva. Panovníci udeľovali mestám výsady na výber cla výmenou za platby alebo vojenskú pomoc. Obchodníci, najmä z hanzových miest alebo talianskych republík, boli často oslobodzovaní od niektorých ciel, čo podnietilo vznik tzv. colných zón a aliancií. Napriek tomu sa clo využívalo aj ako mocenský nástroj proti konkurencii, čo viedlo k častým konfliktom (Balko, 2007).

Transformácia naturálnej renty na peňažnú, umožnená rozvojom miest, trhu a remesiel, bola kľúčová pre vznik verejných financií orientovaných na peňažnú ekonomiku. Tento proces

označujeme ako monetarizácia feudálnej ekonomiky, ktorá podnietila zavádzanie daňových foriem výnosu a priblížila hospodárenie štátu k modernej fiškálnej praxi (Černohorský, 2020).

Obdobie stredoveku, ktoré chronologicky nadväzuje na antický svet, predstavuje dôležitú etapu vo formovaní verejných financií a verejných rozpočtov v Európe. S prechodom od otrokárskeho systému ku feudálnemu zriadeniu dochádza k významnej transformácii spoločensko-ekonomických štruktúr. Tento proces sa odzrkadľuje aj vo formovaní a organizácii verejných príjmov, verejných výdavkov a čiastočne aj verejného dlhu, ktoré síce ešte nie sú spravované moderným štátnym aparátom, ale predstavujú základ neskoršieho rozvoja verejných financií.

Na rozdiel od antiky, kde panovník často priamo hospodáril so štátnymi prostriedkami a kde neexistovalo jasné oddelenie medzi verejnou a súkromnou sférou, stredoveký feudalizmus zavádza dualizmus správy – teda paralelné fungovanie hospodárstva panovníka a vznikajúcich verejných inštitúcií a miest. Tento vývoj bol sprevádzaný postupnou diferenciáciou príjmov a štrukturalizáciou zdrojov, ktoré mali rôznu právnu povahu, výnosnosť aj rozsah pôsobnosti (Serenčéš a kol., 2012).

Medzi najdôležitejšie zdroje verejných rozpočtov počas stredoveku patrili:

I. **Domény – príjmy z majetku panovníka;**
II. **Regály – príjmy z výlučného práva panovníka;**
III. **Kontribúcie – priame dane;**
IV. **Akcízy – nepriame dane;**
V. **Ostatné príjmy – dary, poplatky, zálohy, vojenská korisť, predaj majetku a titulov.**

Základom hospodárskej moci panovníka boli **domény (I.)**, teda kráľovské majetky (polia, záhrady, lesy, rieky), prevažne poľnohospodárskeho charakteru. Výnosy z týchto majetkov tvorili naturálne príjmy, ktoré sa spotrebovávali priamo v mieste vzniku a slúžili najmä na pokrytie potrieb panovníkovho dvora, armády či správy (Paulík a kol., 2012). S rastom obchodu a peňažného hospodárstva sa časť doménových príjmov začala transformovať na peňažné renty, čo uľahčilo vznik centralizovanejších fiškálnych štruktúr.

Významný a rozmanitý zdroj verejných príjmov tvorili **regály (II.)**, teda výlučné práva panovníka na určitú hospodársku činnosť alebo zdroj. Tieto práva boli prenajímateľné a často poskytovali stabilné výnosy bez potreby vlastnej správy. Medzi najvýznamnejšie regály patrili:

- Mincové regále – právo raziť mince,
- Soľné regále – výhradné právo ťažiť a predávať soľ,
- Colné regále – právo vyberať clo na cestách a obchodných trasách,
- Trhové a mýtne regále, banské, lesné a lovné regále.

Tieto práva boli pre štát dôležité nielen z hľadiska príjmov, ale aj ako nástroj kontroly nad strategickými zdrojmi. Popri nepriamych príjmoch zo správy majetku a regálnych práv sa v stredoveku začali čoraz častejšie objavovať priame dane, označované ako **kontribúcie (III.)**. Išlo o dane platené z hlavy, majetku alebo výnosov (tzv. „z hrubého výnosu“) a ich výber často závisel od súhlasu šľachty. Kontribúcie sa v počiatočných obdobiach nevyberali pravidelne, ale boli viazané na mimoriadne situácie – napríklad vojnové výpravy či pokrytie dlhov panovníka. Ich výber prebiehal spravidla repatriačnou metódou, pri ktorej bol celkový objem dane určený vopred a následne rozpočítaný medzi jednotlivé regióny alebo obyvateľov. Tento princíp viedol k zrodu raných foriem daňovej proporcionality a stal sa predchodcom moderného rozpočtového plánovania.

Významným prvkom stredovekého fiškálneho systému boli aj nepriame dane, najmä tzv. **akcízy (IV.)** – dane zo spotreby konkrétnych tovarov. Tieto dane, ktoré sa vyberali pri predaji potravín, vína, piva, mäsa alebo textilu, mali vyšší výnosový potenciál a nižšiu administratívnu náročnosť. Ich výber bol často prenajímaný súkromným subjektom, čím sa štát vyhýbal priamym nákladom spojeným so správou.

K **ostatným (V.)** zdrojom verejných rozpočtov patrili dary, v prípade miest práva vyberať určité typy poplatkov, a pre cirkevné inštitúcie boli typickými príjmami desiatky, výnosy z pôdy a rôzne cirkevné poplatky. V prípade rozpočtu kráľovstva môžeme identifikovať aj sporadické či jednorazové príjmy, ako príjmy zo založenia kráľovského majetku (napr. hradu alebo regiónu – v prípade územia Slovenska je najznámejší tzv. Spišský záloh 34 spišských miest a obcí v roku 1412 v prospech Poľska), prípadne z predaja titulov alebo priamo majetku, spravidla územia alebo hradov. Stredoveký panovník mohol získať aj mimoriadne prostriedky prostredníctvom darov, tzv. „benevolencií“ (dobrovoľných, no v skutočnosti očakávaných príspevkov), prípadne výnimočných daní schválených snemom, šľachtou alebo cirkevnou vrchnosťou. Tieto príjmy mali často politický rozmer a boli viazané na špecifické potreby alebo štátne projekty (Horniaková, Maruchnič, 2006). S rastúcou emancipáciou miest a ich oslobodzovaním sa spod feudálnej nadvlády dochádza k vzniku mestských verejných financií. Mestá získavali privilégiá, ako napríklad právo vyberať dane, trhové poplatky, organizovať remeselné cechy či zabezpečovať infraštruktúru. Mestské financie sa stali zárodkom miestnych samosprávnych rozpočtov, z ktorých sa financovala verejná bezpečnosť, obrana, údržba ciest a kanalizácie, ako aj rôzne sociálne opatrenia (Lajtkepová, 2009).

Cirkev ako veľký vlastník pôdy a autonómna inštitúcia disponovala vlastnými zdrojmi, ktoré sa síce nepočítali do verejných rozpočtov (panovník, šľachta, mestá), ale boli súčasťou širšieho systému verejných financií. Okrem výnosov z cirkevných statkov vyberala desiatky, odpustky, poplatky za sviatosti a rôzne iné povinnosti veriacich. Zaujímavosťou je, že napriek formálnym výnimkám z platenia daní duchovenstvo i šľachta často prispievali na financovanie vojenských alebo stavebných projektov, najmä v čase ohrozenia štátu.

2. LEGENDY A LEGENDÁRNE VEREJNÉ FINANCIE V ČASE A PRIESTORE

K príbehom vzniku, rozvoja a modernej existencie verejných financií a verejných rozpočtov vedie veľmi dlhá historická cesta. Pokiaľ sa chceme oprieť o určité inštitúty, spôsoby alebo vzťahy fungujúce v súčasných verejných rozpočtoch a verejných financiách, narazíme v histórii na dva základné problémy.

Prvým je pojmová nejednoznačnosť – uplatnením súčasných prístupov a definícií sa dostávame do zložitej pozície. Podobne ako všetko v ľudskej histórii prešlo určitým vývojom, aj súčasné pojmy a vnímanie – napríklad daní, verejných rozpočtov alebo meny – treba chápať v historickom kontexte. S touto výzvou súvisí aj druhý problém, ktorý sa objavuje pri výskume verejných rozpočtov a verejných financií – vo veľkej väčšine prípadov ide o prelínajúce sa pojmy z colnej oblasti, fiškálnej politiky, verejných rozpočtov, menovej politiky, alebo o pohľady založené na inštitucionálnom prístupe.

2.1 Počiatky verejných financií

V zásade sa ide o veľmi dôležité poznanie, ktoré aj dnes vplýva na naše životy. Samotný, najrozšírenejší anglický pojem pre peniaze – „*money*“, názov pre mincu alebo z neho odvodený pojem „monetárna politika“ – sa odvodzuje od povestnej rímskej bohyne Moneta (prípadne Juno Moneta). V starovekom Ríme bola bohyňou materstva, pôrodu, zásob a neskôr sa stala aj ochrankyňou peňazí a financií. V jej chráme na Capitole v Ríme sa nachádzala v neskoršom období aj archív, sklad drahých kovov a mincovňa. Vážnosť a ochranu nad financiami jej podľa povesti dodali tzv. posvätné husi. Tieto posvätné husi sa chovali pri chráme pre kultové obrady a zohrali kľúčovú úlohu pri obrane mesta v roku 390 pred Kristom, počas útoku a obliehania mesta Galmi. Útočiaci vojaci sa v noci pokúšali preliezť hradby a prekvapiť rímskych obrancov. Podľa legendy sa to stalo priamo na mieste slabo strážených hradieb, kde stál chrám zasvätený Monete. Posvätné husi začali kvákať a hukotom krídiel varovali strážcov pred blížiacim sa nebezpečenstvom. Zburcovaní Rimania na miesto dorazili, po ťažkom boji Galov odrazili a nakoniec sa im podarilo vyjednať prímerie, vyplatiť Galov pod vedením Brenna a zachrániť svoje mesto od totálnej skazy. Z vďaky za záchranu obyvatelia Ríma následne postavili na kopci sochu striebornej husi, do chrámu bola umiestnená mincovňa a bohyňa Moneta sa stala ochrankyňou financií a peňazí (Meadows, Williams, 2001).

Aj samotná terminológia z oblasti verejných financií a meny je pomerne stará. Napríklad názvy niektorých súčasných mien majú svoj pôvod v dávnej histórii. Šekel, napríklad, bol jednotkou hmotnosti používanou na obchod a výmenu na Blízkom východe ešte pred príchodom mincí,

približne pred viac ako 5000 rokmi. Podobne je to aj s librou, ktorá v začiatkoch 7. storočia predstavovala jednotku hmotnosti na Britských ostrovoch (Jenks, 1964). Aj slovenské slovo „platiť“ má svoj pôvod v histórii, konkrétne sa spája s dobou prevládajúcej tovarovej výmeny u Slovanov. Ako univerzálne platidlo sa v tom čase sa ako univerzálne platidlo využívalo najmä plátno, z ktorého sa odvodili výrazy ako platiť, plat, platba a pod. Praslovanský základ slova pre kus tkaniny (plátna), ktorý sa používal podobne ako dnešné bankovky, predstavoval vo všeobecnosti základ bežnej výmennej jednotky.

Chronologicky by sme mohli vypátrať prvotné fyzické dôkazy o tom, čo dnes nazývame verejné financie, v prvotných zápiskoch starodávnych civilizácií. Sumerské hlinené tabuľky, písané klinovým písmom, obsahujú potvrdenia o zaplatení daní. Tieto počiatočné záznamy sa objavujú pred vyše 2500 rokmi pred Kristom. To potvrdzuje tvrdenie, že dane, poplatky a odvody pre štát (vládnucu triedu, panovníka) existovali od samého počiatku formovania prvotných organizovaných foriem civilizácií (Bozik, Demez, 2020).

Časovo i geograficky sa vyberanie poplatkov a daní „verejnou vládou“ neobmedzovalo len na ríše Blízkeho východu. Zápisky o rozdelení pôdy a platbe daní vládcom nájdeme naprieč všetkými civilizáciami. Napríklad rozdelenie pôdy v presne stanovenej výmere v starovekej Číne počas západnej dynastie Zhou (1046–771 pred Kristom) slúžilo ako daňový základ. Dodnes sa v Číne využíva rovnaký piktogram pre „daň“, ktorý v sebe obsahuje symbol pre úrodu a výmeru (Yü-Ch'üan, 1936).

Indické dielo Zákon Manuov (Manusmṛti), vytvorené a upravované približne dve storočia pred Kristom, obsahuje súhrn životných múdrostí a rád vrátane tradičných právnych predpisov. V 12 knihách, písaných v sanskrite, nájdeme aj zmienky o daňových opatreniach a sadzbách. Panovníkovi sa odporúča, aby obchodníci a remeselníci odviedli 1/5 svojich ziskov v zlate alebo striebre a poľnohospodári podľa okolností odvádzali 1/6 až 1/10 svojej produkcie. Legendárny autor týchto spisov (Manu) radil, že dane by mali byť naviazané na príjem a výdavky poddaného, čo indikuje existenciu udržateľného a plánovaného daňového systému. V rovnakom regióne vzniklo aj dielo Arthashastra, ktoré čerpá z existencie rozsiahlej Mauryanskej ríše na území dnešnej Indie. Text sa odborne zaoberá správou verejných záležitostí ríše – od budovania ciest, pevností, miest, cez politické rady panovníkovi, ako spravodlivo a dlho vládnuť, až po finančné otázky kráľovstva. Štát nielenže vyberal časť poľnohospodárskej produkcie (z pohľadu ekonomickej podstaty bolo kráľovstvo akýmsi veľkostatkom), ktorá bola obyčajne jedna šestina, ale vyberal aj vodné, spotrebné, mýto a clo. Dane sa vyberali aj z lesných plodín, ťažby kovov a pod. Dôležitým zdrojom príjmov bola daň zo soli, ktorá sa vyberala na mieste jej ťažby. Zaujímavosťou je, že tento spis veľmi podrobne opisuje systém správy daní, ktorý je v mnohých ohľadoch podobný súčasnému systému zdaňovania (Basu, 2023).

Určité prvky verejných financií a verejných rozpočtov nájdeme u všetkých starovekých civilizácií bez ohľadu na geografiu. Okrem Blízkeho východu, Číny, Indie alebo Európy sa tieto finančné vzťahy vyprofilovali aj v Aztéckej ríši. Svedčí o tom Kódex Mendoza, konkrétne jeho časť Matrícula de Tributos (daňová registrácia, daňový súpis). Ide o ilustrovaný rukopis zostavený Španielmi s cieľom zachytiť realitu v predkolumbovskej ríši Aztékov. Register zaznamenáva v piktografickej forme odvody/dane, ktoré museli poddané národy pravidelne odovzdávať do centra ríše – Tenochtitlanu. Tieto spisy sa v jazyku Nahuatl nazývali tequiamatl, čo znamená papier alebo dokument odkazujúci na dane. Zdaňovanie podmanených regiónov je vizuálne znázornené a pre každý z nich je zaznamenané očakávané množstvo tovarov a surovín. Dane regiónov a provincií ríše vychádzajú zo špecifickej produkcie každého miesta a predstavovali napríklad drahé kamene, zlato, nefrit, jemné perie, tyrkys, masky, zvončeky, fajčiarske trstiny. Z poľnohospodárskych produktov sa najčastejšie odvádzala časť z výnosov kukurice, fazule, chia, huauhtli, kakaa, čili, medu, bavlny a ďalších materiálov, napr. soľ, zbrane, drevo, stavebný kameň, vlna, odevy alebo zvieracie kože (Smith, 2014).

Týchto niekoľko príkladov ilustruje tvrdenie, že existencia určitej formy verejných financií a verejných rozpočtov presahuje geografické hranice a je priamo naviazaná na vznik organizovaných foriem spoločnosti, z ktorých sa vyvinuli moderné formy verejnej vlády. Výnimkou nie je ani jedna z kolísok civilizácie – staroveký Egypt. Z územia Egypta pochádzajú viaceré písomné záznamy o verejných príjmoch plynúcich do pokladne faraóna alebo pokladne chrámu. Prvotné záznamy o výbere platieb daňovej povahy faraónom sa datujú do obdobia prvej dynastie (približne 3150 – 2890 pred Kristom). Verejné príjmy pokladnice predstavovali najmä odvody a poplatky z pôdy a z výnosu z obilných polí. Špecifikom bola tzv. daň z Nílu. Jej výška bola závislá od výšky hladiny rieky Níl v najúrodnejších oblastiach. Čím bola hladina rieky vyššia, tým vyšší bol prísun úrodného bahna a tým aj vyššia úroda. Dnes by sme ju nazvali progresívnou daňou. Staroveké zariadenie na predpovedanie úrody a tým aj výšky daní sa nazývalo Nilometer. Toto zariadenie predstavovalo studňu z vápencových blokov, ktorá bola buď priamo spojená s riekou, alebo sa napájala na hladinu podzemnej vody (Ezzamel, 2002).

Ďalším zdrojom, ktorý popisuje určité aspekty verejných rozpočtov, najmä ich princípy, je legendárna Rosettská doska. Jej obrovský význam spočíva v tom, že sa stala kľúčom k rozlúšteniu hieroglyfov. Z pohľadu verejných financií je však zaujímavý samotný text vytesaný do čierneho granodioritu. Veľká časť textu sa venuje daniam, poplatkom a odvodom faraónovi (štátu) a kňazom (chrámu). Konkrétne sa opisujú kroky Ptolemaia V., keď znížil alebo úplne zrušil dovtedy platné dane v kráľovstve, odpustil predchádzajúce daňové nedoplatky a stabilizoval odvody a poplatky chrámom. Navyše veľmi ústretovo prijal „daňovú amnestiu“ aj pre kráľovské nedoplatky, ktoré

chrámy dlžili, a vzdal sa svojho zákonného práva vyberať časť pšenice a vína pochádzajúcich z chrámových polí a viníc (Stocker, 2006).

2.2 Náboženstvo a verejné financie

Už okolo roku 1300 pred n. l. boli Hebreji usadení v Egypte približne 450 rokov. Ich demografický rast a narastajúca hospodárska sila začali postupne vyvolávať obavy zo strany domáceho obyvateľstva. Ako zaznamenáva rímsko-židovský historik z 1. storočia, Titus Flavius Josephus, Egypťania začali pociťovať zášť a závisť voči prosperujúcim Hebrejom. V biblickom texte je zachytený výrok faraóna (pravdepodobne Ramesseho II.): „*Hľa, ľud synov Izraela je početnejší a mocnejší než my. Poďme s nimi naložiť múdro, aby sa nerozmnožili*“. Toto „múdre naloženie“ sa v praxi realizovalo prostredníctvom fiškálnej represie – zavedením daňových povinností. Heinrich Graetz vo svojom diele History of the Jews vysvetľuje, že v danej historickej epoche bol jednotlivý človek vystavený riziku zotročenia najmä v prípade, ak bol vojnovým zajatcom, páchateľom trestného činu alebo ak nesplnil svoje daňové či dlhové záväzky. Zdaňovanie sa tak stalo nielen nástrojom verejnej moci, ale aj mechanizmom sociálnej kontroly a selektívneho útlaku (Graetz, 2002).

V prípade Hebrejov nadobudlo zdaňovanie represívny charakter. Daňové bremeno bolo systematicky zvyšované až na trestajúcu úroveň, čo sa v biblických textoch odráža vo formulácii, že Egypťania nad Hebrejov „*ustanovili dozor, aby ich zaťažovali bremenami*“. Tento útlak sa postupne transformoval do formy nútenej práce, ktorú Kniha Exodus opisuje ako „tvrdú službu“. Hebreji boli donútení k ťažkej manuálnej práci – pri výrobe tehál, miešaní malty a pri všetkých formách poľnohospodárskej činnosti. Z historicko-sociologického hľadiska môžeme konštatovať, že dochádza k premene daňového bremena na systémové zotročenie – jednotlivci stratili ekonomickú autonómiu, vlastníctvo výsledkov svojej práce a napokon aj osobnú slobodu. Otroctvo sa tak javí ako extrémna forma zdaňovania, v ktorej je zdanený nielen výnos práce, ale celá existencia človeka. Útek Hebrejov z Egypta pod vedením Mojžiša možno interpretovať ako historicky prvý prípad „daňového exilu“. Oslobodenie z daňového a pracovného útlaku viedlo k formovaniu národnej identity, ktorej integrálnou súčasťou sa stali normatívne a etické zásady zakotvené v Desatore – súbore prikázaní s výrazným regulačným a morálnym presahom. Z tohto pohľadu možno konštatovať, že judaizmus nevyrastá výlučne z duchovného alebo teologického impulzu, ale je bytostne prepojený s historickou skúsenosťou ekonomickej neslobody, fiškálneho útlaku a následného emancipačného aktu. Príbeh o dani – ako nástroji zotročenia i impulze k oslobodeniu – tvorí jeden z konštitutívnych prvkov judaistickej tradície (Frisby, 2020).

Zmienku o fiškálnych pravidlách a verejných financiách z obdobia starého Egypta dokladá aj posvätná kniha kresťanov – Biblia. V knihe Genezis (kapitola 47, verš 24) sa stanovuje presná

daňová sadzba (20 % z úrody): „*Lenže z úrody budete odovzdávať piatu čiastku faraónovi, štyri čiastky však budú vaše na osievanie poľa a na živobytie pre vás a pre vaše rodiny a na výživu pre vaše deti*“. V Biblii nájdeme aj ďalšie zmienky o povinných platbách, odvodoch buď panovníkovi, alebo častejšie kňazom a chrámu. Napríklad kniha Exodus (kapitola 30, verš 11–15) z dnešného pohľadu opisuje daň z hlavy: „*Zmierenie vykoná na ňom raz do roka a bude to z pokolenia na pokolenie Keď budeš zisťovať počet Izraelitov, ktorí podliehajú sčítaniu, nech pri sčítaní každý odovzdá Pánovi výkupné za svoj život, aby ich pri sčítaní nezastihlo nešťastie. Každý, kto prejde sčítaním, dá pol šekla podľa váhy svätyne – šekel sa ráta za dvadsať gerov –, pol šekla je poplatok pre Pána. Každý, kto podlieha sčítaniu od dvadsiateho roku nahor, musí odovzdať poplatok pre Pána. Bohatý nedá viac a chudobný nedá menej ako pol šekla, keď budú dávať Pánovi poplatok za svoj život*“.

Jednoznačne môžeme identifikovať verejné príjmy kňazov a chrámov, ktoré možno stotožniť s paralelnou štruktúrou verejnej moci. Pôvod ich bohatstva je podľa Knihy Tobiáša nasledovný (kapitola 1): „*Do Jeruzalema som prinášal prvotiny úrody, prvorodené s desiatkami z dobytka a prvotiny zo strihania oviec. Odovzdával som to všetko kňazom, Áronovým synom, na oltár. Desiatok z pšenice, vína, oleja, granátových jabĺk a iného ovocia som dával Léviho synom, ktorí slúžili v Jeruzaleme. Druhý desiatok som šesť rokov predával za peniaze a každý rok som ich použil v Jeruzaleme*“ (Sumney, 2020).

Nielen cirkevné odvody a poplatky sú opísané v Biblii. Napríklad v 1. knihe Samuelovej (kapitola 8) sa medzi práva kráľa radí okrem vlastníctva obyvateľov, pôdy a sluhov aj odvod desiatku z vypestovaného zrna, vína a zo stád dobytka. Morálnu povinnosť odvádzať desiatok (dnešnú zákonnú povinnosť platiť dane a odvody) identifikujeme aj v Svätom písme, konkrétne v Knihe proroka Malachiáša (kapitola 3): „*Môže človek ukracovať Boha? Lebo vy ma ukracujete. Spytujete sa však: V čomže ťa ukracujeme? V desiatku a poplatkoch. Kliatba vás zasiahla, lebo ukracujete ma vy, celý národ. Prineste celý desiatok do zásobárne, aby bol pokrm v mojom dome, a týmto ma vyskúšajte – hovorí Pán zástupov*“.

Popri ďalších mnohých zmienkach o daniach v Biblii (napr. určenie daní, správa daní kráľom Dávidom, daňové výnimky na kňazov a služobníkov Božieho chrámu) sa významné pravidlo verejných financií objavuje aj v Novom zákone (Evanjelium podľa Lukáša). Ide o príhodu, kedy sa zákonníci a veľkňazi snažili podchytiť Ježiša v reči a vydať ho vrchnosti. Opýtali sa ho, či smú platiť cisárovi daň. Ježiš si od nich vypýtal denár a spýtal sa ich: „*Čí obraz je na ňom a nápis*?“ Oni odpovedali: „*Cisárov*.“ Tu im povedal: „*Dávajte teda, čo je cisárovo, cisárovi, a čo je Božie, Bohu*!“ Tým jasne legitimizoval pravidlo platenia daní svetskej moci, resp. morálne právo vlády alebo vládcu stanoviť, uvaliť a vyberať dane ako príjmy verejnej pokladnice. Kresťanské chápanie

verejných príjmov, fiškálnych pravidiel a čiastočne aj výdavkov sa neskôr premietlo aj do ďalších historických období, najmä v stredoveku (Benyik, 2014).

Zmienky o povinnom odvode časti bohatstva vládnej moci (štátu) nie sú doménou len kresťanstva. Obdobné princípy sú zakorenené aj v islame. Zakát (alebo Zakāh) je jedným z piatich pilierov islamu a predstavuje formu almužny, ktorú často zbiera moslimská umma. Ide o povinný dobročinný príspevok, ktorý sa často považuje za daň. Slovo zakát s významom, ktorý sa dnes používa v islame, sa nachádza napríklad v súrách: 7:156, 9:60, 19:31, 19:55, 21:73, 23:4, 27:3, 30:39, 31:4 a 41:7. Zakát sa vypočítava z hodnoty celkového majetku jednotlivca a zvyčajne predstavuje 2,5 % (1/40) z jeho úspor a bohatstva. Ak považujeme zakát za formu verejného príjmu, môžeme vymedziť osem oblastí, na ktoré majú byť tieto prostriedky vynaložené. Islamská tradícia tak čiastočne definuje aj verejné výdavky: pomoc chudobným, núdznym, novým konvertitom, výbercom zakátu, na vykúpenie otrokov, pomoc zadlženým, podporu bojovníkov za islamskú vec a pútnikom. Z duchovného hľadiska je zakát po modlitbe druhým najdôležitejším princípom viery. Jeho význam spočíva v zaistení ekonomického zázemia pre moslimskú vládu. Počas prvých rokov moslimskej expanzie (v prvej polovici 7. storočia) bol zakát dokonca príčinou Riddských vojen na Arabskom polostrove. Podmanené arabské kmene v okolí Mekky, Mediny a Taifu prijali islam formálne a spokojili sa s modlitbou a pôstom. Zakát však odmietli platiť, keďže ho považovali za symbol podriadenosti a poníženia. Po smrti proroka Mohameda sa pokúsili odtrhnúť od formujúceho sa islamského štátu, no boli vojensky porazení. Občianska vojna zjednotila moslimov a vytvorila politickú aj náboženskú jednotu, ktorá umožnila ďalšiu expanziu a vznik veľkej ríše (Nienhaus, 2006). V islamskom svete sa stretávame aj s ďalšou formou priamej dane – jizyou (daň z hlavy alebo pôdy). Jej základ nachádzame v Koráne a bola určená pre nemoslimov žijúcich pod moslimskou nadvládou. Pôvod má ešte v časoch proroka Mohameda. Historicky sa jizya považovala za poplatok za ochranu poskytovanú moslimskou vládou nemoslimom (kresťanom, židom, hinduistom, zoroastriánom), za oslobodenie od vojenskej služby, za povolenie praktizovať vlastnú vieru a za prejav lojality voči moslimskému štátu. Odvádzali ju dospelí muži; ženy, deti, hendikepovaní a pútnici boli oslobodení.

Posledným významným verejným príjmom islamských kalifátov bola daň z pôdy – kharaj. Ide o individuálnu daň z poľnohospodárskej pôdy bez ohľadu na náboženstvo vlastníkov. Jej sadzba sa postupne zvyšovala – napríklad po dobytí Perzie sa pôvodná daň (jeden dirham za jeden aker pšeničného poľa) zvýšila na dva dirhamy. V neskoršom období Umajjovského kalifátu vlastníci platili až 1/4 až 1/3 zo svojej produkcie (Khan, 2001).

2.3 Bizarné dane

Samotnou a veľmi zaujímavou kategóriou bolo určenie objektu dane alebo objektu konkrétnych poplatkov v minulosti, z ktorých plynuli ríšam a ich panovníkom príjmy. Tak ako aj súčasná prax verejných financií pristupuje inovatívne k zdaneniu určitých nových oblastí, tovarov a služieb (napr. príjem z obchodovania s kryptomenami, z oficiálnej registrácie bezpilotných leteckých systémov, z bankových transakcií, z dane z marihuany na rekreačné účely, prípadne diskusie o zavedení dane z robotov), aj panovníci a celé minulé ríše hľadali ďalšie možnosti na naplnenie štátnej pokladnice. Často išlo o pomerne bizarné prípady. Rímsky cisár Gaius Caesar Caligula (12 – 41 po Kristovi) počas svojho panovania, v záujme naplniť pokladnicu, zaviedol daň za prostitúciu. Jej výška bola vo výške ceny za jedno „objatie“ a takto získané finančné prostriedky sa mali použiť na úhradu štátnych výdavkov, obnovu divadla, Cirkusu a Kolosea.

Ďalší rímsky cisár Vespasianus (9 – 79 po Kristovi) sa do histórie verejných financií a verejných rozpočtov zapísal zavedením tzv. dane z moču. Vespasianus uvalil daň na distribúciu moču z rímskych verejných záchodov. Zozbieraný moč sa predával ako veľmi cenná prísada, ktorá slúžila v garbiarstve, pri spracovaní vlny a praní bielizne, a to z dôvodu, že prirodzene obsahuje vzácny čpavok. Údajne za cisárom prišiel jeho syn, neskorší cisár Titus, a sťažoval sa na odporný charakter tejto dane. Vtedy jeho otec zdvihol zlatú mincu a spýtal sa, či sa cíti urazený jej zápachom. Keď Titus povedal „*Nie*“, Vespasianus údajne odpovedal, že peniaze nesmrdia (lat. Pecunia non olet). Práve od tejto udalosti sa odvodzuje vyjadrenie, že hodnota peňazí nie je poškvrnená ich pôvodom. Ako ďalšie dedičstvo zdanenia moču sa, ako neslávna spomienka na cisára Vespasiana, vryla táto udalosť aj do samotného románskeho jazyka. V mnohých dnešných románskych jazykoch je označenie verejných toaliet alebo pisoárov skomoleninou mena tohto rímskeho cisára (napr. taliančina – vespasiani, francúzština – vespasiennes, rumunčina – vespasiene) (Pikulska-Radomska, 2012).

V starovekej Rímskej ríši má svoj pôvod aj ďalšia špecifická norma, ktorá sa neskôr stala univerzálnou a s menšími obmenami funguje dodnes. Ide o zdanenie slobodných mužov, prípadne v modifikovanej podobe aj zosobášených bezdetných párov. Zámerom bolo rozšíriť populačnú základňu štátu, podporovať manželské zväzky a nastaviť morálne hranice. Neskôr sa k tomuto poplatku v rôznych obdobiach vrátili takmer všetky krajiny naprieč kontinentmi (napr. Francúzsko 1223, Anglicko 1695, USA a ich jednotlivé štáty 1825, Argentína 1900, JAR 1919, Nemecko 1915, Fínsko 1935, ZSSR 1941, Turecko 1949, Poľsko 1946). Súčasné prístupy k tejto dani sa menia skôr na flexibilné stanovenie sadzieb podľa rodinného stavu (Frecknall-Hughes, 2014). V dnešnej dobe (rok 2025) dochádza v Ruskej federácii k úvahám o znovuzavedení dane pre bezdetných, inšpirovanej daňou z bezdetnosti z čias Sovietskeho zväzu. Cieľom je zvrátiť stagnáciu natality a výrazné starnutie populáciu (dôvodom je nízka pôrodnosť, alkoholizmus, vojna na Ukrajine). Zatiaľ ide len o návrh, ktorý podlieha právnemu posúdeniu.

Odpoveď, prečo sa nachádza obrovské množstvo nájdených anglosaských strieborných mincí v Škandinávii (paradoxne ako v krajine pôvodu), by sme našli vo verejných financiách. Konkrétne v termíne „*Danegeld*“, ktorý pomenúva dánsku daň, resp. daň vyberanú Vikingami od 9. do 11. storočia od vládcov z Britských ostrovov. Množstvo zaplatených peňazí (desiatky ton strieborných mincí) bolo také pôsobivé, že sa u Vikingov začala formovať myšlienka, že bolo oveľa výnosnejšie prinútiť anglických panovníkov zaplatiť Danegeld ako získať zisky vlastným konaním a obvyklým drancovaním. Existuje evidencia o platení tejto „výpalnej“ dane vo viacerých ranných kresťanských kronikách a tiež sa toto daňové vydieranie sa geograficky rozšírilo na územia Fínska, Ruska, Francúzska, Španielska a územia obývané slovanskými kmeňmi (Peterson, 1961).

Jednou z prvých zaznamenaných daní z príjmu bol tzv. Saladínov desiatok. Bola to špeciálna daň vyberaná v roku 1188 anglickými panovníkmi Henrichom II. a Filipom II. z Francúzska, ktorí po stretnutí v Gisors v januári 1188 súhlasili s jej zavedením na financovanie tretej križiackej výpravy proti moslimskému vodcovi Saladínovi, ktorý v predchádzajúcom roku dobyl Jeruzalem od kresťanov. Bola to prvá kráľovská daň vytvorená s cieľom získať peniaze na novú krížovú výpravu a znovuzískanie Jeruzalema (Cazel, 1955). Desiatok bol konštruovaný tak, aby každý laik v Anglicku a Walese bol zdanený jednou desatinou jeho osobného príjmu a hnuteľného majetku. Všetci vlastníci pôdy, klerici aj laici, museli platiť a každý, kto sa pridal ku krížovej výprave, bol úplne oslobodený od desiatku, čo povzbudilo účasť na krížovej výprave. Peniaze zozbieral biskup, kňaz alebo dekan miestnej cirkvi, ako aj miestny barón alebo najmä templárski a špitálski rytieri, ktorých rády sa obzvlášť zaoberali obranou Svätej zeme. Desiatok bol veľmi nepopulárny, napriek všeobecnému uznaniu, že išlo o ušľachtilý dôvod. Napriek tomu to bola najväčšia daň, aká sa kedy vybrala v Anglicku a vyzbierala 70 000 libier od kresťanov a ďalších 60 000 libier od Židov (Morrison, 2020).

Ako stabilný zdroj príjmov štátnych financií sa už od čias Byzantskej ríše (kapnikon) ukázalo spoplatnenie ohnísk, neskôr zdanenie krbov. V stredovekom Anglicku sa nazývala aj krbovou daňou. Jeden šiling sa musel zaplatiť za každé ohnisko alebo kachle vo všetkých obydliach, domoch, budovách alebo príbytkoch a daň bola splatná v septembri a marci. Daň tak predstavovala dva šilingy za ohnisko alebo kachle ročne. Daň dopadla najviac na tých, ktorí obývali domy s väčším počtom ohnísk, pričom oslobodenie od dane platilo pre chudobných a duchovných. Daň z krbov bola veľmi nepopulárna, pretože často zahŕňala kontrolu vnútorných priestorov obydlí daňovými komisármi a strážnikmi, ktorí mali zákonné oprávnenie vstúpiť do každého obydlia a skontrolovať počet ohnísk. Niektorí ľudia upchali komíny, aby im neplatila daň. Neskôr sa nepopulárna daň z krbov a ohnísk pretransformovala na lepšie kontrolovateľnú daň z komínov, ktorá našla uplatnenie aj v kontinentálnej Európe (napr. Uhorsko). Za pomerne progresívnu majetkovú daň by sme označili daň z okien, zavedenú v Anglicku v roku 1696. V tom čase sa mnoho ľudí v Británii postavilo zásadne proti všeobecnej dani z príjmu, pretože zverejnenie osobného príjmu považovali za

neprijateľné zasahovanie vlády do súkromných záležitostí a potenciálne ohrozenie osobnej slobody. Preto sa počas panovania Viliama III. rozhodlo o zavedení dane tak, aby uvalila poplatky v pomere k prosperite daňového poplatníka, ale bez kontroverzií, ktoré vtedy obklopovali myšlienku dane z príjmu. Keď bola daň z okien zavedená, pozostávala z dvoch častí: paušálnej domovej dane vo výške dvoch šilingov na dom a variabilnej dane za počet okien nad desať v dome. Nehnuteľnosti s desiatimi až dvadsiatimi oknami zaplatili navyše štyri šilingy a nehnuteľnosti nad dvadsať okien zaplatili navyše osem šilingov. Viac okien znamenalo väčší dom a bohatšieho majiteľa. Aby sa poplatníci vyhli dani, na niektorých domoch z tohto obdobia je dodnes vidieť, že majú zamurované okenné priestory (Frisby, 2020).

Británia má veľmi bohatú históriu nevšedných daní. Môžeme sem ešte zaradiť napríklad aj daň z klobúkov alebo *Scutage Tax*, ktorú by sme mohli preložiť ako daň za zbabelosť alebo odmietnutie záväzku vojenskej služby. Scutage bola stredoveká anglická daň, vyberaná od držiteľov rytierskeho poplatku v rámci feudálnej pozemkovej držby rytierskej služby. Za feudalizmu kráľ prostredníctvom svojich vazalov poskytoval pôdu rytierom na ich podporu. Rytieri za to dlhovali kráľovi vojenskú službu. Mnohí rytieri nechceli riskovať život a zdravie, a tak namiesto toho využili možnosť vykúpiť si povinnosť vojenskej služby. Rytieri sa mohli „vykúpiť“ z vojenskej služby zaplatením scutage. Scutage sa vyberal na základe odhadnutej alebo odhadovanej produktivity rytierskej pôdy (Adams, 1992).

Špecifické a z dnešného pohľadu bizarné získavanie príjmov pre štátnu pokladnicu nájdeme naprieč históriou a geografiou. V roku 1698 ruský cár Peter I. zaviedol daň za bradu ako súčasť úsilia zosúladiť ruskú spoločnosť so západoeurópskymi modelmi. Na presadenie zákazu brady cár splnomocnil políciu, aby násilne a verejne oholila tých, ktorí odmietli zaplatiť daň. Vyberaná daň závisela od postavenia bradatého muža: tým, ktorí boli spojení s cisárskym dvorom, armádou alebo vládou, sa účtovalo 60 rubľov ročne, bohatým obchodníkom sa účtovalo 100 rubľov ročne, zatiaľ čo ostatným obchodníkom a obyvateľom mesta sa účtovalo 60 rubľov ročne, Moskovčanom sa účtovalo 30 rubľov ročne a roľníkom boli účtované dve polkopejky zakaždým, keď vstúpili do mesta. Odpor k hladkému oholeniu bol veľmi rozšírený, pričom mnohí verili, že nosenie brady je náboženskou požiadavkou, a aj pravoslávna cirkev sa k tejto situácii stavala negatívne. Z finančného hľadiska však táto daň nebola úspešná, jednak z dôvodu relatívne nízkeho počtu ľudí, ktorí si nechceli oholiť fúzy, ako aj pre precenenie schopnosti ruského štátu daň spravovať a vyberať (Akelev, 2020).

2.4 Verejné financie, ktoré tvorili svet

Verejné financie často vnímame len vo forme jednoduchej číselnej bilancie medzi príjmami a výdavkami. Finančné vzťahy medzi verejnou mocou a obyvateľstvom však boli často veľmi napäté, viedli k rozporom, vzniku legiend, povestí a de facto sa podpísali na formovaní súčasného sveta. Viaceré situácie z dejín verejných financií mali dôležitý a ďalekosiahly dopad na štáty aj samotný vývoj spoločenského systému a kultúry. Akým spôsobom sa verejné financie odrazili v histórii, legendách a ako determinovali vývoj? Napríklad povestný piatok trinásteho a zánik rádu Templárov majú spoločného menovateľa. Sú nimi verejné financie, verejné výdavky a najmä verejný dlh francúzskeho kráľovstva pod vedením panovníka. Permanentné vojny, hospodárske výkyvy a náklady na chod kráľovského dvora viedli kráľa Filipa IV. k radikálnemu kroku. V roku 1299 rád Templárov požičal Filipovi značnú sumu – 500 000 livrov – ako veno pre jeho sestru, ako aj na financovanie vojny vo Flámsku. O necelých desať rokov neskôr Filip použil vyfabrikovanú sťažnosť proti templárskym rytierom ako zámienku, aby zakročil proti celej organizácii, ktorá existovala vo Francúzsku, čiastočne preto, aby sa oslobodil od svojich dlhov (Nicholson, 2017). Na úsvite v piatok 13. októbra 1307 – dátum, ktorý prispel k rozšíreniu povery, hoci nie nevyhnutne k vzniku príbehov o "piatku trinásteho" – kráľ Filip nariadil súčasne zatknúť veľmajstra rádu de Molaya a množstvo ďalších francúzskych templárov. Zatýkací rozkaz sa začal slovami: „Dieu n'est pas content, nous avons des ennemis de la foi dans le Royaume“ („*Boh sa neteší. V kráľovstve máme nepriateľov viery*“). Okrem tragického konca templárskych rytierov bolo ďalším výsledkom procesu, že Filip skonfiškoval rádu dodatočne obrovskú sumu a majetok ako „odškodnenie“ za náklady konania proti templárom (De la Torre, 2016).

Aj za ďalšou populárnou legendou a postavou stoja v pozadí verejné financie. V tomto prípade predstavujú spojivo medzi významnými reálnymi a fiktívnymi postavami anglických dejín. Konkrétne ide o príbeh legendárneho britského lúpežníka Robina Hooda, ktorý podľa povestí bral bohatým a rozdával chudobným. Dej príbehu je zasadený do čias neprítomnosti anglického kráľa Richarda I. (Richard Levie Srdce) v rokoch 1190 – 1193 počas tretej križiackej výpravy a jeho následného väznenia v Rakúsku. Počas fyzickej neprítomnosti Richarda na tróne ho zastupoval jeho brat Ján I. (Bezzemok). Náklady na vojenské ťaženie a rakúske zajatie právoplatného anglického kráľa viedli k potrebe nahromadiť v kráľovskej pokladnici obrovské finančné zdroje. Rakúsky vojvoda požadoval 100 000 libier striebra (asi 35 ton) (Fuhrmann, 1986). Z tohto dôvodu bola pomerne vysoko zdanená hodnota majetku anglických duchovných i laikov, konfiškované boli zlaté a strieborné poklady kostolov a dodatočné prostriedky sa získavali aj z vyberania nepravidelných daní – scutage a pozemkovej dane. Tento výrazný tlak na zvyšovanie poplatkov, daní a často aj konfiškácie majetku nevyberaným spôsobom (známa postava šerifa z Nottinghamu) viedol k odporu, vzdoru a rebélii šľachty i poddaných. Na tomto pozadí vznikol mýtus Robina Hooda, ktorého tvorcovia v priebehu storočí naplnili posolstvami. Najznámejšie verzie v súčasnosti oscilujú

od libertariánskej verzie Robina Hooda, vnímaného ako odporcu represívneho zdaňovania, po socialistickú verziu, ktorá ho predstavuje ako zástancu spravodlivého prerozdelenia bohatstva.

Okrem verejných príjmov a výdavkov mala značný vplyv na spoločenský vývoj v konkrétnom regióne aj monetárna politika. Dnes by sme jej účinky mohli opísať pomocou kvantitatívnej teórie peňazí (ceny v ekonomike sú závislé od množstva peňazí v obehu), pričom jej nerešpektovanie často viedlo k výrazne negatívnym dôsledkom. Týka sa to, aj podľa mnohých historikov, pravdepodobne najbohatšieho človeka v ľudskej histórii – vládcu Mansa Musa. Vládol v prvej polovici 14. storočia v prosperujúcej a bohatej Maliskej ríši, rozprestierajúcej sa na západe afrického kontinentu a zahŕňajúcej dnešné krajiny Mali, Senegal, Gambia, Mauretánia, Guinea a územie okolo rieky Niger. Z miestnych rukopisov a správ cestovateľov je známe, že bohatstvo Mansa Musa pochádzalo najmä z kontroly a zdanenia obchodu so soľou zo severných oblastí a zo zlata ryžovaného a ťaženého v Bambuku a Bure na juhu ríše. Musa bol moslim a jeho hadždž, čiže púť do Mekky (1324 - 1325), ho preslávila v severnej Afrike a na Blízkom východe. Jeho sprievod údajne zahŕňal viac ako 12 000 otrokov a každý niesol 1,8 kg zlatých prútov. Okrem toho výpravu tvorilo aj 80 tiav, z ktorých každá niesla 23 až 136 kg zlatého prachu (Hopkins, Levtzion, 2000). Musa rozdával zlato chudobným, ktorých stretol na svojej ceste, venoval časť zlata mestám, ktorými prechádzal na ceste do Mekky, vrátane Káhiry a Mediny, a ďalšiu časť vymieňal za suveníry. Podľa niektorých arabských spisovateľov spôsobilo Musovo rozdávanie znehodnotenie hodnoty zlata v Egypte. Pred jeho príchodom mal mithqal zlata hodnotu 25 strieborných dirhamov, no potom klesol na menej ako 22 dirhamov a neprekročil túto hodnotu aspoň dvanásť rokov. Zvýšená inflácia, znehodnotenie zlata a ekonomický šok trvali nielen v Káhire, Medine a Mekke, ale v celom regióne, ktorým sprievod prechádzal. Musa rozdával zlato vo veľkých množstvách s najlepšími úmyslami, no neúmyselne tým znehodnotil zlato, čo viedlo k rastu cien tovarov (Roy, 2019).

Prílev drahých kovov a ohromné zvyšovanie bohatstva štátu býva na prvý pohľad považované za pozitívnu situáciu. Nezvládnuté riadenie verejných financií a podcenenie rizík v oblasti menovej politiky však spôsobilo komplikácie mnohým ríšam a neraz viedlo aj k ich postupnému úpadku. Za príklad býva uvádzané Španielsko a jeho koloniálna ríša v druhej polovici 16. storočia. Menové zmeny, inflácia a prebytok drahých kovov v krajine viedli k tomu, že sa z ekonomického a vojenského hegemóna Európy v priebehu storočia stala druhoradá mocnosť s vyčerpaným hospodárskym, vojenským a demografickým potenciálom. Za začiatok španielskeho úpadku býva označovaná dlhodobá inflácia a hyperinflácia spôsobená prúdom striebra a zlata z Nového sveta do španielskej ekonomiky a kráľovskej pokladne približne po roku 1540. Tento jeden hospodársky a fiškálny problém spustil kaskádu udalostí, ktoré napokon podlomili prosperitu Španielska a viedli k jeho dlhodobému úpadku. Španielske zámorské impérium generovalo obrovský objem drahých kovov, ktoré sa z územia Južnej Ameriky lodnou obchodnou cestou dopravovali na Pyrenejský

polostrov. Z ekonomického hľadiska objavenie nových ložísk striebra a zlata prispelo k tzv. cenovej revolúcii. Keď drahé kovy vstúpili do Španielska, prílev týchto kovov zdvihol cenovú hladinu a spôsobil deficit kráľovskej platobnej bilancie (Levack et al., 2006). K tomuto deficitu došlo v dôsledku prevahy španielskeho dopytu po zahraničných výrobkoch nad vývozom na zahraničné trhy.

Nepretržitý a zdanlivo nekonečný prúd striebra a zlata do kráľovskej pokladnice podnietil španielskych monarchov k zapojeniu sa do nákladných vojenských konfliktov na európskom kontinente. Potreba vysokých vojenských výdavkov (verejné výdavky koruny) bola v prípade Španielska hradená prostredníctvom výrazného zadlženia voči talianskym a nemeckým obchodníkom. Španielski panovníci tak robili vždy s vierou, že budú schopní včas splatiť dlhy prostredníctvom zásielok striebra. Avšak tieto zásielky sa vyznačovali nepravidelnosťou vzhľadom na počasie, pirátstvo a komplikácie pri ťažbe a transporte bohatstva. Keď španielska monarchia závisela od dodávok striebra, ktoré dorazili do Sevilly, a tieto boli ulúpené, potopené alebo prišli neskoro, koruna nesplatila svoje dlhy veriteľom – zvyčajne veľkým nemeckým a talianskym bankovým domom. Táto situácia sa opakovala tak často, že v druhej polovici 17. storočia, za vlády Karola II., už žiadny bankár v Európe nechcel požičiavať španielskym habsburským kráľom. To vážne otriaslo španielskou ekonomikou, keďže štátny dlh už nebolo možné navýšiť na financovanie veľkých a nákladných projektov, ako bolo udržiavanie stálej armády alebo veľkého námorníctva. Druhým negatívnym dôsledkom bol nárast inflácie a znehodnotenia peňazí. Ceny vzrástli za 150 rokov v priemere zhruba šesťnásobne. Táto úroveň inflácie predstavuje 1,2 % ročne – relatívne nízka miera z dnešného pohľadu, no vysoká vzhľadom na vtedajšie menové mechanizmy (Bustelo, Tortella-Casares, 1976).

Obrovské prílevy striebra, ktoré vstupovali do španielskej ekonomiky, viedli k náhlemu nárastu cien všetkých druhov tovaru, najmä potravín a nájomného, čo sa podpísalo na demografických zmenách a všeobecnom hospodárskom úpadku. Fiškálnym a menovým dôsledkom tejto situácie bolo to, že Španielsko bolo nútené deväťkrát (1557 – 1666) vyhlásiť štátny bankrot a moratórium na splácanie svojich verejných dlhov a úverov (Drelichman, Voth, 2014).

Verejné financie a verejné rozpočty bývajú často opomínanou príčinou rôznych zlomových situácií v histórii národov, štátov aj regiónov. Týmto spôsobom čiastočne determinovali svet, v ktorom dnes žijeme. Väčšinou sú nám už od základnej školy vštepované základné dátumy, osobnosti a udalosti z histórie, no na úlohu verejných financií sa zvyčajne neprihliada. A práve verejné financie a verejné rozpočty často zohrávali v týchto historických situáciách zásadnú úlohu. Napríklad všeobecné poznatky o Anglickej občianskej vojne (1642 – 1651) sa viažu na konflikt medzi panovníkom Karolom I. a zástupcami parlamentu. Výsledkom bolo vojenské a politické víťazstvo parlamentaristov, súd a poprava panovníka (jediný prípad v dejinách anglického kráľovstva) a de

facto vznik parlamentnej monarchie, ktorou je Spojené kráľovstvo dodnes. Zabúda sa však na úlohu verejných financií, ktoré boli jedným z najdôležitejších impulzov podnecujúcich rebéliu. V tom čase nemal anglický parlament veľkú stálu úlohu v systéme vlády. Pre panovníka bola najdôležitejšou právomocou parlamentu jeho schopnosť zvyšovať daňové príjmy, ktoré výrazne prevyšovali všetky ostatné príjmy koruny. V 17. storočí sa právomoci parlamentu pri zvyšovaní daní odvodzovali od skutočnosti, že šľachta bola jedinou vrstvou spoločnosti so schopnosťou a právomocou vyberať a odvádzať najzmysluplnejšie formy daní. Ak teda chcel kráľ zabezpečiť hladký výber príjmov, potreboval súčinnosť šľachty a súhlas parlamentu. Vtedajší parlament nebol kráľovi naklonený, porušil tradíciu a udelil mu možnosť vyberať hlavnú formu cla a dane (Tonnage and Poundage) nie doživotne, ale len na jeden rok. Toto obmedzenie parlament považoval za vyjednávací nástroj, keďže išlo o jeden z hlavných zdrojov kráľových príjmov (verejných príjmov), a zamýšľal tak obmedziť Karolovu autonómiu tým, že ho prinúti žiadať parlament o peniaze každý rok. Tento návrh však zablokovala Snemovňa lordov, a tak parlament nakoniec neudelil kráľovi žiadne práva vyberať poplatky za každú tonu sudov dovezeného vína a každú libru dovezeného či vyvezeného tovaru. Karol však naďalej vyberal nepovolené clo a poplatky za tonáž a libru – a práve táto akcia sa stala hlavnou sťažnosťou bývalých členov, už rozpusteného parlamentu (Popofsky, 1990).

Keďže Karol I. nedokázal získať príjmy bez parlamentu, ktorý bol voči nemu nepriateľsky naladený, a nebol ochotný ho zvolať, uchýlil sa k iným prostriedkom. Napríklad osobná neúčasť a neprevzatie rytierskeho titulu pri Karolovej korunovácii sa stalo trestným priestupkom s pokutou platenou korune. Kritickú finančnú situáciu kráľovstva sa panovník pokúsil vyriešiť získaním príjmov prostredníctvom tzv. Ship Money (lodné peniaze). Išlo o formu dane, ktorá sa prerušovane vyberala v pobrežných oblastiach Anglicka, pričom vyjadrovala právo panovníka požadovať od týchto regiónov peniaze v čase ohrozenia na stavbu a výbavu lodí na ochranu kráľovstva. Bola to jedna z mála daní, ktoré mohol anglický kráľ ukladať na základe výsady bez súhlasu parlamentu. Karol I. však túto daň zaviedol aj v mierových časoch a rozšíril ju na celé vnútrozemie, čo vyvolalo silný odpor a sťažnosti. Mnohí ju považovali za ďalšiu mimoparlamentnú a nezákonnú daň a odmietli ju platiť (Bush, 1991).

V tejto situácii sa anglické expedičné sily zúčastnili viacerých kampaní v Európe aj bojov na Britských ostrovoch, najmä v Škótsku. Vojenské neúspechy a náklady na tieto výpravy vyčerpali finančné zdroje koruny. Bizarná situácia vo verejných financiách vyústila do stavu, keď Karol I. ako škótsky kráľ musel nájsť peniaze na zaplatenie škótskej armády v Anglicku, a ako anglický kráľ musel nájsť peniaze na zaplatenie anglickej armády na obranu Anglicka. Kritický nedostatok financií ho napokon prinútil zvolať parlament, ktorý sa ukázal byť ešte nepriateľskejší ako jeho predchodca. Vzájomné rozpory medzi zástupcami tzv. Dlhého parlamentu a kráľom eskalovali a vyústili do občianskej vojny, popravy Karola I. a zavedenia parlamentnej monarchie.

Príklad, kedy verejné financie formovali vznik národov a štátov, a tým ovplyvnili súčasný svet, môžeme nájsť aj v druhej polovici 18. storočia. Počiatky dnešnej superveľmoci – Spojených štátov amerických – sa spájajú s Americkou revolúciou a povstaním trinástich amerických kolónií proti Veľkej Británii. Triviálna otázka, prečo sa z dovtedy vzorných poddaných anglickej koruny stali nepriatelia kráľa Juraja III., sa skrýva práve vo verejných financiách. Americká vojna za nezávislosť bola vo veľkej miere iniciovaná odporom kolonistov k britskému daňovému systému. Predohra rebélie sa začala krátko po porážke Francúzska vo francúzsko-indiánskej vojne. Hoci kolónie túto vojnu podporovali, britský parlament zaviedol nové dane na kompenzáciu vojnových nákladov a zároveň odovzdal kontrolu nad západnými územiami kolónií britským úradníkom. Obrovský dlh spôsobený sedemročnou vojnou a požiadavky britských daňových poplatníkov na zníženie vládnych výdavkov znamenali, že parlament očakával, že kolónie budú financovať vlastnú obranu.

Postupné uplatňovanie zákonov ako Zákon o melase, Zákon o cukre či Známkový zákon ukladali americkým kolóniám dodatočné dane. Briti tým chceli posilniť Kráľovské námorníctvo, obmedziť pašovanie tovaru, zvýšiť kontrolu nad obchodom a získať prostriedky na financovanie armády v kolóniách. Dane sa ukázali ako veľmi zaťažujúce najmä pre chudobnejšie vrstvy a rýchlo sa stali zdrojom nespokojnosti. Townshendove zákony (1766 – 1767) zavádzali sériu daní a nariadení, ktoré mali zvýšiť príjmy v kolóniách, zefektívniť vymáhanie obchodných predpisov a – z pohľadu kolonistov – vytvoriť precedens, že britský parlament má právo zdaňovať kolónie. Predchodcom Townshendových zákonov bol Zákon o známkach (1765), ktorý predstavoval prvú priamu daň na americkom kontinente a zaťažoval väčšinu tlačených materiálov (právne dokumenty, časopisy, hracie karty, noviny) (Pollio, 2022). Townshendove zákony (dane a clá) sa stretli s odporom v amerických kolóniách, pretože kolonisti verili, že keďže neboli zastúpení vo vzdialenom britskom parlamente, všetky dane, ktoré parlament uvalil na kolonistov, boli protiústavné a predstavovali popretie ich práv ako Angličanov, odvodených z Magny charty a Listiny práv. Tieto dokumenty zakazovali uvalenie daní bez súhlasu parlamentu. Keďže kolonisti nemali v parlamente zastúpenie, daňové povinnosti porušovali ich práva. Britský parlament pôvodne tvrdil, že kolonisti mali „virtuálne zastúpenie“, ale táto myšlienka získala len slabú podporu. V tomto prostredí vznikol slávny slogan „*Žiadne zdanenie bez zastúpenia*“ („No taxation without representation“), ktorý vyjadroval jednu z hlavných výčitiek amerických kolonistov voči Veľkej Británii.

Najvýraznejším míľnikom bol Zákon o čaji z roku 1773. Jeho hlavným cieľom bolo znížiť obrovské zásoby čaju, ktoré držala finančne ohrozená Britská východoindická spoločnosť vo svojich londýnskych skladoch, a zabezpečiť jej prežitie. Zákon udelil spoločnosti právo priamo posielať čaj do Severnej Ameriky a bezcolne ho vyvážať z Británie. Zároveň mal odstrániť konkurenciu lacnejšieho pašovaného holandského čaju, ktorý tvoril viac ako 80 % všetkého čaju v

amerických kolóniách. Zákon udelil spoločnosti monopol na predaj čaju, lacnejšieho než pašovaný, pričom jeho skrytým účelom bolo prinútiť kolonistov zaplatiť daň tri pence z každého kila čaju. Kolonisti v trinástich kolóniách si rýchlo uvedomili dôsledky tohto zákona (najmä britskú dominanciu) a koalícia obchodníkov, pašerákov a remeselníkov – podobná tej, ktorá sa postavila proti Zákonu o známkach z roku 1765 – zmobilizovala odpor proti distribúcii čaju. Keďže Zákon o čaji zlacnil legálne dovážaný čaj, hrozilo, že pašeráci holandského čaju budú vytlačení z trhu. Zákon zároveň ohrozoval aj legitímnych dovozcov čaju, ktorí neboli spoločnosťou určení ako príjemcovia. Ďalším veľkým problémom bolo, že zákon priznal spoločnosti monopol, a obavy rástli, že v budúcnosti sa tento vládou vytvorený monopol rozšíri aj na iné tovary. Protesty eskalovali v bostonskom prístave, kde sa skupina mužov (Sons of Liberty) prezlečených za indiánov Mohawkov dostala na palubu troch britských lodí vezúcich čaj a celý náklad (cca 340 debien čaju) vyhádzala do mora (Keen, Slemrod, 2021). Bostonské pitie čaju alebo *„Bostonský čajový večierok*“ vnímali patrioti ako poslednú možnosť obrany svojich ústavných práv. Reakcia britského parlamentu zahŕňala schválenie donucovacích zákonov, ktorých cieľom bolo prísne potrestať Massachusetts za odpor. Tieto kroky ešte viac zvýšili napätie, ktoré vyústilo do vypuknutia americkej vojny za nezávislosť v apríli 1775 a neskôr k vzniku Spojených štátov amerických (Ferguson, 2014).

Verejné financie sa výrazne zapísali aj do dejín kontinentálnej Európy približne v tom istom období, keď v amerických kolóniách prebiehala vojna za nezávislosť. V tomto prípade boli verejné financie považované za jednu zo základných príčin Francúzskej revolúcie (1789). Revolúcia bola výsledkom viacerých dlhodobých aj krátkodobých faktorov, ktoré vyústili do spoločenskej, ekonomickej, finančnej a politickej krízy koncom 80. rokov 18. storočia. V kombinácii s odporom vládnucej elity voči reformám a nerozhodnou politikou Ľudovíta XVI. a jeho ministrov vznikla kríza, ktorú štát nedokázal zvládnuť. Francúzske kráľovstvo čelilo v 18. storočí sérii rozpočtových kríz, keďže príjmy nedokázali držať krok s výdavkami. Kumulovaný dlh koruny bol spôsobený jednak individuálnymi rozhodnutiami, jednak zapojením sa do nákladných vojen (vojna o rakúske dedičstvo, americká vojna za nezávislosť, sedemročná vojna) a ďalšími štrukturálnymi problémami, najmä neprimeraným daňovým systémom (Dincecco, 2011). V dôsledku zrejmých finančných ťažkostí a absencie centrálnej banky veritelia požadovali vyššie úrokové sadzby, ktoré mali kompenzovať zvýšené riziko. Francúzsko čelilo dvojnásobne vyšším sadzbám ako Británia, čo ďalej zvýšilo náklady na obsluhu dlhu a zhoršilo finančné postavenie koruny.

Nevýhodou bol aj systém daňových imunít a feudálnych privilégií, ktoré mnohým bohatým občanom umožňovali vyhnúť sa daniam, hoci sa vyberalo len málo priamych daní. Keďže šľachta a cirkev využívali výnimky, daňové bremeno padlo najmä na roľníkov, remeselníkov, obchodníkov a mešťanov (tretí stav, cca 95 % obyvateľov). Daň „vingtième“ (5 %), úspešne uložená aj šľachte, síce priniesla dodatočný príjem, no ten zďaleka nestačil na pokrytie výdavkov. Daňové sadzby sa v

regiónoch líšili, ich výška často nezodpovedala oficiálnym údajom a výber bol nekonzistentný. Zložitosť systému spôsobovala neistotu o výške vybratej sumy, čo vyvolávalo nevôľu medzi daňovníkmi. Reforma bola náročná, keďže nové daňové zákony museli schvaľovať krajské súdne orgány alebo regionálne parlamenty, ktoré ich mohli zablokovať. Reformné snahy, ako napríklad zavedenie dane za luxusný tovar, zlyhali pre odpor vyšších vrstiev. Konflikt medzi korunou a regionálnymi zhromaždeniami eskaloval a prerástol do politickej krízy. Obe strany vydávali verejné vyhlásenia – vláda tvrdila, že bojuje proti privilégiám, regionálne parlamenty bránili historické práva národa. Verejná mienka stála pevne na strane parlamentov a vo viacerých mestách vypukli nepokoje. Snahy ministra financií Brienna získať nové pôžičky zlyhali a bolo oznámené zvolanie generálnych stavov. Prevládal všeobecný názor, že nové dane (napr. pozemková či daň z hlavy) môže schváliť iba generálny stavovský orgán. Finančná kríza a rozšírená sociálna núdza viedli v máji 1789 k zvolaniu generálneho stavovského zhromaždenia po viac než 150 rokoch. Generálny stavovský orgán pozostával z troch samostatných stavov: prvý reprezentoval duchovenstvo, druhý šľachtu a tretí ostatných poddaných (roľníkov, remeselníkov, sedliakov, obchodníkov, mešťanov). Prvé dva stavy tvorili približne 5 % obyvateľstva, vlastnili asi 45 % pôdy, držali väčšinu bohatstva a boli zaťažené len minimálnym, často žiadnym daňovým bremenom. Daňové zaťaženie spočívalo takmer výlučne na treťom stave, ktorý platil dane aj prvým dvom (Félix, 2006).

Dňa 5. mája 1789 sa vo Versailles zišli generálne stavy. Minister financií Necker predstavil štátny rozpočet a zopakoval rozhodnutie kráľa, že každý stav sa má samostatne dohodnúť, o ktorých otázkach bude hlasovať spoločne s ostatnými. Hlasovanie prebiehalo podľa princípu „jeden stav – jeden hlas“ a akýkoľvek návrh museli schváliť aspoň dva stavy. Prvý a druhý stav tak mohli kedykoľvek prehlasovať tretí stav, aj keď zastupovali len malý zlomok populácie. Najväčšie očakávania od zvolania generálnych stavov mali členovia tretieho stavu. V tzv. knihách sťažností (Cahiers de doléances), ktoré sa tradične odovzdávali poslancom, roľníci žiadali oslobodenie od daní a zrušenie zvláštnych práv zemepánov. Osvietenské idey, najmä medzi buržoáziou, už naznačovali potrebu premeny monarchie podľa anglického vzoru. Spoločnou požiadavkou bola väčšia váha tretieho stavu v rozhodovaní. Ľudovít XVI. reagoval diplomaticky – zdvojnásobil počet zástupcov tretieho stavu, no spôsob hlasovania zostal nejasný. Dlhotrvajúce a neplodné rokovania medzi stavmi napokon viedli k tomu, že tretí stav sa prehlásil za Národné zhromaždenie. Následný vývoj vyústil do prijatia ústavy, zrušenia monarchie a feudalizmu, nastolenia republiky a revolučných vojen. Z hľadiska spoločnosti znamenala revolúcia odstránenie feudálneho systému, emancipáciu jednotlivca, spravodlivejšie prerozdelenie pôdy, zrušenie šľachtických privilégií, zavedenie rovnosti a presadenie osvietenských princípov (Chanel, 2015).

Búrlivý vývoj počas Francúzskej revolúcie (od Ústavodarného zhromaždenia, cez Konvent, diktatúru až po Direktórium) napokon vyústil do nástupu Napoleona a vzniku cisárstva.

Pretrvávajúce nepokoje, rebélie a neistotu sa nový cisár rozhodol riešiť aj prostredníctvom verejných financií. Po prevzatí moci sa jednou z prvých priorít stala finančná stabilizácia krajiny. V úsilí o upokojenie vplyvných vrstiev spoločnosti sa hneď v prvých dňoch Napoleonovho konzulátu pristúpilo k prioritnému vyrovnaniu pohľadávok dodávateľov vojenského materiálu a proviantu pre armádu. Úhrada vojenských výdavkov a žoldu vojakom zvýšila spokojnosť armády, výrobcov aj obchodníkov, a zároveň posilnila vnútornú bezpečnosť krajiny.

Zároveň bola zavedená prísna kontrola vládnych výdavkov, daňová reforma a získavanie finančných zdrojov zo zahraničia. Daňová reforma spočívala v znížení priamych daní a zvýšení nepriamych. Na zlepšenie hospodárenia štátu sa zaviedli vynútené odvody a pôžičky z dobytých území a satelitných republík Francúzska (najmä z Talianska). Na financovanie štátneho aparátu a vojenských ťažení boli zvýšené dane a poplatky v dobytých regiónoch a zaviedla sa diskriminačná tarifná politika, ktorá podporovala francúzsky obchod na úkor spojencov a závislých štátov (Bordo, White, 1990).

Spojením permanentného nedostatku finančných prostriedkov v štátnej pokladnici Francúzska a situácie v zámorských kolóniách (najmä v oblasti Ameriky a Karibiku) došlo k udalosti, v ktorej verejné financie opäť zohrali významnú úlohu. Neudržateľnosť a faktická nemožnosť brániť zámorské územie francúzskej kolónie Louisiana viedli k jej predaju formujúcim sa Spojeným štátom v roku 1803. Celková suma, ktorú USA za územie Louisiany zaplatili, predstavovala 15 miliónov dolárov a zodpovedala cene približne 3 centy za aker. Jednalo sa o obrovské územie (dnes zahŕňa 15 súčasných amerických štátov a dve kanadské provincie). Touto kúpou sa vtedajšia rozloha Spojených štátov zdvojnásobila a išlo o výrazný úspech prezidenta Thomasa Jeffersona, ktorého cieľom bolo chrániť prístup Spojených štátov k prístavu New Orleans a zabezpečiť voľný prístup k rieke Mississippi. Na zaplatenie pôdy použila americká vláda kombináciu štátnych dlhopisov a prevzatia francúzskych dlhov. V rámci dohody prevzali USA zodpovednosť až za 20 miliónov frankov (3,75 milióna dolárov) francúzskych dlhov voči americkým občanom. Zvyšných 60 miliónov frankov (11,25 milióna USD) bolo financovaných prostredníctvom amerických vládnych dlhopisov so 6 % úrokom, splatných medzi rokmi 1819 a 1822 (Sparrow, 2017).

Verejné financie, ako už bolo naznačené, zohrali významnú úlohu pri budovaní a rozširovaní USA. Spojené štáty používali nákup územia ako jeden z najúčinnejších spôsobov územnej expanzie. Financie federálnej vlády boli viackrát využité na nákup rozsiahlych teritórií. Po kúpe francúzskej Louisiany nasledovala Zmluva Adams-Onís z roku 1819, známa tiež ako Transkontinentálna zmluva alebo Kúpa Floridy. Vlastníkom územia Floridy bolo v tom čase vyčerpané koloniálne Španielsko, ktoré čelilo povstaniam, vojnám a boju o nezávislosť svojich zámorských teritórií. V roku 1819 bolo Španielsko ochotné zasadnúť k rokovaciemu stolu s USA, pretože strácalo držbu svojho amerického

impéria a jeho západné americké kolónie sa začali búriť. Florida sa pre Španielsko stala záťažou, ktorú si už nemohlo dovoliť efektívne spravovať. Preto sa Madrid rozhodol postúpiť toto územie Spojeným štátom výmenou za urovnanie hraničného sporu pozdĺž rieky Sabine v španielskom Texase. Zmluva určila, že USA zaplatia nepriamo, a to prostredníctvom uhradenia pohľadávok amerických občanov voči španielskej vláde až do výšky 5 miliónov španielskych dolárov.

Po ukončení Mexicko-americkej vojny (1846 – 1848) nasledovala ďalšia veľká územná expanzia USA. Tzv. Mexické odstúpenie (Mexican Cession) sa týkalo západného územia – dnešnej Kalifornie, Texasu, Nového Mexika, Utahu, Nevady, Arizony, ako aj častí Colorada, Oklahomy, Kansasu a Wyomingu. Celkovo išlo o rozlohu približne 1,4 mil. km², čo dnes predstavuje približne 15 % rozlohy Spojených štátov. Spojené štáty zaplatili Mexiku 15 miliónov dolárov ako kompenzáciu za škody spôsobené vojnou a zároveň sa zaviazali prevziať dlhy vo výške 3,25 milióna dolárov, ktoré Mexiko dlžilo americkým občanom (Gaudy, Gillman, Hofer, 2019).

Nasledovala Gadsdenská kúpa (tzv. Kúpa Gadsdenu) z roku 1854, ktorú iniciovali Spojené štáty s cieľom vybudovať transkontinentálnu železnicu – neskôr známu ako Sunset Route. Bez tejto kúpy by železničné rozšírenie trvalo dlhšie a stálo viac. Cieľom bolo tiež vyriešiť ďalšie hraničné otázky a zaokrúhliť juhozápadnú hranicu USA. Finančne zúfalá mexická vláda pod vedením Antonia Lópeza de Santa Anna súhlasila s predajom územia s rozlohou 76 768 km² za sumu 10 miliónov dolárov. Gadsdenská kúpa sa stala poslednou významným územným ziskom medzi Mexikom a USA a zároveň definitívne vymedzila južnú hranicu medzi oboma štátmi (Wagoner, 1951).

Asi najznámejším využitím verejných financií zo strany USA pri kúpe územia je bezpochyby kúpa Aljašky od Ruského impéria v roku 1867 za sumu 7,2 milióna dolárov. Počas prvej polovice 18. storočia si Rusko vybudovalo koloniálnu prítomnosť v niektorých častiach Severnej Ameriky, no len málo Rusov sa trvalo usadilo na Aljaške. Ruskí obyvatelia (približne 700 v roku 1732) sa na tomto obrovskom území sústredili najmä na obchod s kožušinami a rybolov (Bailey, 1934).

Vyčerpanie populácie kožušinových zvierat (najmä vydier) a faktická nemožnosť brániť vzdialenú a riedko osídlenú kolóniu v prípadnom budúcom konflikte viedli cára Alexandra II. k úvahe o predaji. Po katastrofálnej porážke v krymskej vojne začal skúmať možnosť predaja aljašských majetkov. William H. Seward, vtedajší minister zahraničných vecí USA, po občianskej vojne začal rokovania s ruským diplomatom Eduardom de Stoecklom. Dňa 30. marca 1867 sa obaja dohodli na zmluve o predaji. Verejná mienka v USA spočiatku nebola naklonená tejto kúpe – označovala ju za „Sewardovo bláznovstvo“ (Seward's Folly) alebo „Sewardov chladiaci box“ (Seward's Icebox). Napriek tomu nakoniec prevládol pozitívny postoj, keďže mnohí verili, že Aljaška môže slúžiť ako základňa pre rozšírenie amerického obchodu v Ázii. Pri pôvodnej cene 0,02 USD za aker získali Spojené štáty ďalších 586 412 štvorcových míľ (1 518 800 km²).

Zaujímavosťou je, že originál šeku na 7,2 milióna dolárov určeného ruskému ministrovi sa dodnes nachádza v Národnom archíve USA. Táto kúpa sa neskôr ukázala ako veľmi výhodná z hospodárskeho i strategického hľadiska. USA získali prístup k obrovskému prírodnému bohatstvu - ropa, zemný plyn, rybolov, rozsiahle lesy. Na Aljaške boli objavené veľké náleziská zlata, najmä v okolí riek Yukon a Klondike. Ekonomicky významným sa stal aj lov lososov a veľrýb (Golder, 1920).

Na strategických obchodných miestach a cestách sa od nepamäti vyberali poplatky, mýtne a dane. Jeden z takýchto verejných príjmov sa stal až casus belli pre vojnu. Išlo o clo alebo poplatok Øresund (Sound Tolls, Øresundstolden), ktoré zaviedol kráľ Erik Pomoranský v roku 1429 za používanie strategického Øresundského prielivu, ktorý oddeľoval dnešné hranice Dánska a Švédska. Všetky zahraničné lode prechádzajúce prielivom museli zastaviť v Helsingøri a zaplatiť mýto dánskej korune. Ak loď odmietla zastaviť, mohli kanóny v Helsingøri aj Helsingborgu zahájiť paľbu a loď potopiť. V roku 1567 sa mýto zmenilo na daň vo výške 1 – 2 % z hodnoty nákladu, čo prinieslo trojnásobný nárast príjmov. Aby sa zabránilo kapitánom podhodnocovať hodnotu nákladu, z ktorého sa daň počítala, bolo správcom dane (Dánom) vyhradené právo kúpiť náklad za uvedenú hodnotu. Tento poplatok/clo/mýto zostal po celé stáročia najdôležitejším zdrojom príjmov dánskej koruny (v 16. a 17. storočí tvoril až dve tretiny štátneho príjmu), vďaka čomu boli dánski králi relatívne nezávislí. Mýto a poplatky však boli prekážkou pre národy obchodujúce v Baltskom mori, v tom čase jednej z hlavných trás európskeho námorného obchodu, najmä pre Švédsko. To bolo pôvodne pri zavedení oslobodené od poplatku. Po Kalmarskej vojne a Knäredskej mierovej zmluve z roku 1613 však Dánsko a Nórsko zaviedli poplatky na náklad zo švédskych pobaltských území a na lode prepravujúce švédsky náklad, ktoré nepochádzali zo Švédska. Spory o mýto a poplatky sa stali oficiálnym dôvodom Torstensonskej vojny v roku 1643. V mierovej zmluve v Brömsebre (13. augusta 1645) bola výslovne uznaná colná sloboda Švédska a všetkých jeho závislých krajín (Fínsko, Ingria, Estónsko, Livónsko) ako aj pomoranských miest a Wismaru (Nilsson, 2021).

Systém Øresundského poplatku pretrval celé stáročia a prinášal Dánsku obrovské bohatstvo. Christian IV., ktorý vládol v rokoch 1588 až 1648, rozšíril opevnenia okolo Helsingøru, čím posilnil schopnosť Dánska vymáhať tieto poplatky. Príjmy financovali významné projekty, vrátane výstavby hradu Kronborg, ktorý preslávil Shakespeare vo svojej hre Hamlet. Øresundský poplatok zostal významným hospodárskym faktorom až do roku 1857, keď medzinárodný tlak prinútil Dánsko ho zrušiť (Nordstrom, 2023). Verejné financie determinovali politický aj sociálny vývoj naprieč časom a krajinami. Aj v 20. storočí zohrávali dane, poplatky, clá a nastavenie menovej politiky dôležitú úlohu pre smerovanie vývoja v rôznych častiach sveta. Napríklad v 30. rokoch bol odpor k dani zo soli impulzom k indickému hnutiu za nezávislosť. Takzvaný soľný pochod alebo Soľná satjagraha bol aktom nenásilnej občianskej neposlušnosti v koloniálnej Indii, ktorý viedol Mahátma Gándhí

ako priama akčná kampaň daňového odporu a nenásilného protestu proti britskému monopolu na soľ (Shome, 2021).

Podobne aj menové politiky sa podpísali pod výrazné dejinné udalosti. Nezvládnutie hyperinflácie v Nemecku po 1. svetovej vojne bolo jednou z príčin príklonu obyvateľstva k programu národných socialistov a vzostupu Hitlera k moci. Rovnako aj menová reforma v socialistickom Československu v roku 1953 viedla k výraznej nepopularite komunistického režimu. Utajovaná a šokujúca výmena peňazí bola väčšinou obyvateľstva vnímaná ako obrovská lúpež (anulovanie štátneho dlhu voči domácemu obyvateľstvu, nepriaznivý výmenný kurz, znehodnotenie úspor), čo sa prejavilo až vo forme nepokojov, ktoré eskalovali udalosťami v Plzni (Hrubý a kol. 2013).

Ak prejdeme od spoločenských a politických udalostí do oblasti športu, môžeme si v spojitosti s verejnými financiami všimnúť nejeden zaujímavý jav (okrem priameho dotovania konkrétnych športových oblastí alebo klubov). Napríklad možno identifikovať koreláciu medzi NHL a daňovým systémom v USA. V ostatných rokoch (2020–2025) bol vo finále NHL vždy tím z Floridy a dokonca štyrikrát získal Stanley Cup (Tampa Bay Lightning – 2020, 2021 a Florida Panthers – 2024, 2025). Pri platových obmedzeniach všetkých klubov je táto anomália len ťažko vysvetliteľná vyššími platmi pre hokejistov z Floridy. Čo, okrem výborného počasia, teda láka tých najkvalitnejších hráčov do klubov, ktoré nepatria k tradičným hokejovým baštám ako Boston, Toronto, Montreal, New York, Chicago alebo Detroit? Okrem stratégie hokejovej organizácie sú čiastočnou odpoveďou dane. Každý hráč si rozmyslí, či zo svojho platu odvedie viac ako 50 % (kanadské a kalifornské kluby), alebo 35 % ako daň z príjmu. Práve Florida sa vyznačuje najnižšou sadzbou dane z príjmu v USA a táto úspora, ktorá pri miliónových zmluvách predstavuje výrazný motivačný faktor pri zvažovaní kontraktu. Obdobnú situáciu môžeme identifikovať aj v prípade NBA (Conklin, Daniel, 2024).

Ako najvýraznejší a najnovší príklad toho, ako verejné financie a verejné rozpočty ovplyvňujú svetový vývoj aj každodenný život obyvateľov, sú v súčasnosti avizované, zavedené, pozastavené a odvolané clá USA počas druhého funkčného obdobia prezidenta Donalda Trumpa. Prezident USA zaviedol sériu prísnych ochranných ciel, ktoré sa týkali takmer všetkého tovaru dovážaného do Spojených štátov. Medzi januárom a aprílom 2025 sa priemerná efektívna colná sadzba USA zvýšila z 2,5 % na odhadovaných 27 % – čo je najvyššia úroveň za viac ako storočie. Bezprostredne po Trumpovom oznámení 2. apríla akciové trhy prudko klesli, Organizácia pre hospodársku spoluprácu a rozvoj kvôli clám zhoršila výhľad rastu globálnej ekonomiky a situácia sa začala presúvať aj do politickej a bezpečnostnej roviny.

3. FINANČNÉ ZDROJE VEREJNÝCH ROZPOČTOV

Verejné rozpočty predstavujú základný nástroj hospodárenia verejnej správy a zároveň zrkadlo jej cieľov, priorít a záväzkov voči spoločnosti. Aby však mohli verejné rozpočty napĺňať svoje funkcie – zabezpečovať verejné statky, služby a realizovať politické programy – ich fungovanie je bezprostredne viazané na dostupnosť spoľahlivých, stabilných a dostatočných finančných zdrojov. Práve tieto zdroje formujú príjmovú základňu verejného sektora a predstavujú fundamentálny bod pre tvorbu, realizáciu a kontrolu verejných rozpočtov.

Financovanie verejných rozpočtov vychádza z princípu, že určitá časť zdrojov, ktoré vznikajú v rámci hospodárskeho cyklu v ekonomike, je v spoločenskom záujme prerozdeľovaná z individuálnej (súkromnej) do kolektívnej (verejnej) sféry. Tento presun môže nadobúdať rôzne formy – od povinného zdaňovania, cez transfery medzi úrovňami verejnej správy, až po výnosy z podnikateľskej a majetkovej činnosti verejného sektora. Osobitnú kategóriu predstavujú mimoriadne formy financovania (zadlženie, privatizácia), ktoré síce nie sú trvalo udržateľné, no zohrávajú významnú úlohu najmä v obdobiach hospodárskych kríz, geopolitických otrasov alebo výnimočných investičných potrieb. Z hľadiska systematiky možno zdroje verejných rozpočtov členiť do týchto základných skupín (Asquer, 2017):

I. **Zdaňovanie** predstavuje kľúčový a spravidla najvýznamnejší typ verejných zdrojov. Ide o výnosy z daní, ktoré sú povinné, neekvivalentné a založené na zákonných predpisoch. Zdaňovanie zároveň slúži nielen ako zdroj financovania, ale aj ako nástroj hospodárskej a sociálnej politiky – umožňuje prerozdeľovanie bohatstva a ovplyvňuje správanie ekonomických subjektov.

II. **Transfery a zahraničná pomoc** sú zdroje poskytované inými úrovňami verejnej správy alebo zahraničím. Najčastejšie sú výsledkom decentralizácie verejnej moci a slúžia na zabezpečenie rovnováhy medzi kompetenciami a disponibilnými finančnými prostriedkami jednotlivých úrovní správy. Môžu byť účelovo viazané alebo všeobecné.

III. **Podnikateľská činnosť, majetkové výnosy a poplatky** predstavujú súbor zdrojov založených na podnikaní alebo správnych výkonoch verejnej správy. Môže ísť o výnosy z prenájmu majetku, príjmy z vlastníckych podielov, príjmy z poskytovania služieb alebo prostredníctvom koncesií, privatizácie a licencií. Tieto zdroje sa zvyčajne viažu na konkrétnu protihodnotu, službu alebo majetkový podiel.

IV. **Zadlžovanie** je formou získavania finančných prostriedkov prostredníctvom emisie dlhových nástrojov alebo úverov. Predstavuje návratný a časovo obmedzený zdroj, využívaný najmä na preklenutie rozpočtového deficitu, realizáciu investičných projektov alebo reakciu na krízové

situácie. Z hľadiska rozpočtovej rovnováhy si však vyžaduje osobitné pravidlá fiškálnej zodpovednosti.

v. **Seignioráž** je špecifickým a dnes už značne obmedzeným zdrojom financovania verejných rozpočtov. Predstavuje výnos štátu z emisie peňazí, teda rozdiel medzi hodnotou emitovaných peňazí a nákladmi na ich produkciu. Tento nástroj má historický význam, v súčasnosti je však striktne regulovaný centrálnymi bankami.

Zdroje verejných rozpočtov sú historicky aj systémovo neoddeliteľnou súčasťou finančného systému štátu. Reflektujú vzťah medzi verejnou mocou a subjektmi, ktoré tieto zdroje poskytujú – predovšetkým obyvateľstvo a podnikateľský sektor. Ich štruktúra je výsledkom dlhodobého vývoja a vyjadruje priority fiškálnej politiky, rozsah verejného sektora a úroveň rozvinutosti štátneho aparátu. Vedecká literatúra i praktická fiškálna politika preto rozlišujú niekoľko typov finančných zdrojov, ktorých členenie môže byť založené na právnych, ekonomických alebo účtovných aspektoch.

Tabuľka 1: Hlavné formy zdrojov verejných rozpočtov

Forma verejných zdrojov	Kontrolovateľnosť príjmov	Dôsledky do budúcnosti	Transparentnosť zaťaženia
Zdaňovanie	Závisí od veľkosti základu	Závisí od vplyvu daní na hospodársky rast	Závisí od toho, či ide o priamu alebo nepriamu daň
Komerčná/podnikateľská činnosť, majetkové výnosy a poplatky	Závisí od trhových podmienok	Závisí od typu komerčnej aktivity	Závisí od zohľadnenia záujmov budúcich generácií
Zadlžovanie	Závisí od trhových podmienok	Závisí od zaťaženia budúcich daňovníkov, typu investorov a obmedzení budúcich vlád	Závisí od očakávaní daňovníkov a budúcich daňových politík
Seignioráž	Závisí od tempa rastu peňažnej zásoby	Závisí od inflačnej špirály a dôvery vo fiat menu	Závisí od rozdelenia držiteľov peňazí a dlhov

Zdroj: Spracované autorom na základe Asquer, 2017.

Pri hodnotení jednotlivých foriem verejných príjmov ako zdrojov financovania verejných rozpočtov je dôležité zohľadniť ich charakteristiky nielen z hľadiska výnosnosti a legislatívnej ukotvenosti, ale aj z pohľadu ich kontrolovateľnosti, dôsledkov do budúcnosti a miery transparentnosti vo vzťahu k občanovi. Tieto tri analytické dimenzie predstavujú kritériá, ktoré sú rozhodujúce pri tvorbe udržateľnej a spravodlivej fiškálnej politiky, najmä v kontexte rastúcej požiadavky na verejnú zodpovednosť a transparentnosť.

Zdaňovanie patrí medzi základné a zároveň najtradičnejšie formy zabezpečenia príjmovej stránky verejných rozpočtov. Ich kontrolovateľnosť je však do značnej miery závislá od veľkosti daňového základu, teda od úrovne ekonomickej aktivity, zamestnanosti, spotreby a podnikania v

danej krajine či regióne. Verejná moc môže prostredníctvom daňových zákonov a sadzieb ovplyvniť objem vybraných prostriedkov, avšak ekonomické a demografické faktory limitujú ich priamu kontrolu. Dane majú potenciál ovplyvniť hospodársky rast – pozitívne, ak sú správne nastavené, alebo negatívne, ak demotivujú ekonomické subjekty a deformujú trhové stimuly. Transparentnosť daňového zaťaženia je značne ovplyvnená tým, či ide o priamu alebo nepriamu daň. Priame dane sú pre občanov spravidla zrozumiteľnejšie a viditeľnejšie, zatiaľ čo nepriame dane, ako napríklad DPH, môžu pôsobiť skrytejšie a menej vnímateľne, hoci majú zásadný dopad na životnú úroveň a príjem verejných rozpočtov.

Komerčná činnosť, majetkové výnosy a poplatky ako zdroje verejných rozpočtov majú osobitnú štruktúru – ide spravidla o výnosy z prenájmu majetku, podiely vo verejných podnikoch alebo o príjmy z poskytovania správnych a miestnych služieb. Ich kontrolovateľnosť je značne ovplyvnená aktuálnymi trhovými podmienkami a schopnosťou verejného sektora efektívne spravovať a využívať svoj majetok. Ide o príjmy s vysokou variabilitou, ktorých výnosnosť môže kolísať v závislosti od cyklických výkyvov, podnikateľského prostredia a legislatívneho rámca. Dlhodobé dôsledky týchto príjmov závisia od typu aktivity – pasívne majetkové výnosy majú nižšiu mieru rizika ako aktívne podnikanie verejnej správy. Navyše, dôležité je zohľadniť aj environmentálne a spoločenské aspekty, ktoré môžu ovplyvniť udržateľnosť takýchto činností pre budúce generácie. Transparentnosť majetkových výnosov nie je vždy zaručená – často chýba verejná kontrola nad hospodárením komunálnych alebo štátnych podnikov, a občania nemajú jasný prehľad o tom, ako a s akým efektom sú verejné zdroje komerčne využívané.

Zadlžovanie ako zdroj verejných rozpočtov predstavuje mimoriadny, návratný a časovo obmedzený nástroj. Jeho kontrolovateľnosť závisí od prístupu k finančným trhom, dôvery investorov a celkových makroekonomických podmienok. Významným faktorom je rating krajiny, úrokové sadzby a stabilita verejných financií, ktoré určujú, do akej miery a za akých podmienok si môže verejný sektor požičiavať. Zadlžovanie so sebou prináša výrazné dôsledky do budúcnosti – okrem úhrady istiny a úrokov môže znamenať aj obmedzenie rozpočtovej slobody budúcich vlád a presun daňového zaťaženia na budúce generácie (Buchanan, 1990; Bowen, Davis, Kopf, 1960; Alesina, Passalacqua, 2015; Otaki, 2015). Štruktúra dlhu (domáci vs. zahraniční veritelia, krátkodobý vs. dlhodobý dlh) pritom hrá kľúčovú rolu. Z pohľadu transparentnosti je zadlžovanie problematické – pre verejnosť ide často o zdanlivo neviditeľný zdroj financovania, ktorého náklady sa prejavia až v dlhodobom horizonte (Hager, 2016). Ak nie je verejnosť dostatočne informovaná, môže mať falošnú predstavu o finančnom zdraví štátu, regiónu či obce.

Seignioráž ako špecifický zdroj verejných rozpočtov je založená na zisku z emisie nových peňazí. Ide o historicky významný, avšak dnes obmedzene využiteľný nástroj, najmä v podmienkach nezávislej centrálnej banky a režimu inflačného cieľovania. Jej kontrolovateľnosť

závisí od politiky monetárnych autorít (hlavne centrálnych bánk) a miery rastu peňažnej zásoby. Nadmerné využívanie seignioráže môže viesť k inflačnej špirále a strate dôvery vo fiat menu, čo predstavuje závažné riziko. Dôsledky pre budúcnosť sú úzko späté s mierou inflácie, stabilitou meny a štruktúrou držiteľov finančných aktív. Transparentnosť tohto zdroja je veľmi nízka – ide o „skrytú“ formu zdaňovania, ktorá postihuje najmä domácnosti s peňažnými úsporami a pevnými príjmami. Títo občania čelia reálnemu poklesu kúpnej sily, často bez toho, aby si uvedomovali súvislosť medzi infláciou a fiškálnou politikou (Cagan, 1956).

Z uvedeného porovnania vyplýva, že jednotlivé formy financovania verejných rozpočtov majú odlišný potenciál z hľadiska udržateľnosti, spoločenskej spravodlivosti a transparentnosti. Ich vhodná kombinácia by mala byť výsledkom strategického rozhodovania verejnej správy, založeného na odbornej analýze, spoločenskej zodpovednosti a transparentnej komunikácii voči občanom. Dlhodobá stabilita verejných financií závisí nielen od výšky príjmov, ale aj od kvality ich štruktúry a dôvery verejnosti v spravodlivé a efektívne fungovanie systému.

Z inštitucionálneho hľadiska môžeme navyše príjmové zdroje verejných rozpočtov rozlišovať na (Sivák a kol. 2007):

I. **Záväzné zdroje** – povinné zákonné platby (napr. dane, odvody, poplatky), ktoré majú pravidelný charakter.

II. **Dobrovoľné zdroje** – dary, príspevky, granty a iné transfery, ktoré nemajú povahu zákonnej povinnosti.

III. **Návratné a nenávratné zdroje** – podľa toho, či je subjekt verejnej správy povinný zdroje v budúcnosti vrátiť (napr. úvery vs. dane).

IV. **Rozpočtové a mimorozpočtové zdroje** – podľa toho, či sú súčasťou schváleného rozpočtu (napr. dane vs. príjmy zo štátnych fondov).

Z hľadiska rozpočtového hospodárenia je nevyhnutné, aby boli tieto zdroje nielen právne a technicky efektívne získavané, ale zároveň aj ekonomicky udržateľné, spravodlivé a transparentné. Ich zloženie a vývoj sú zároveň odrazom miery ekonomickej vyspelosti krajiny, kvality verejnej správy a fiškálnej kultúry obyvateľstva. Skúmanie finančných zdrojov verejných rozpočtov preto nepredstavuje len technickú alebo účtovnú operáciu, ale ide o komplexný proces s výraznými spoločenskými, politickými a hodnotovými implikáciami. Práve preto ostáva analýza verejných zdrojov trvalou a nevyhnutnou súčasťou teórie a praxe verejných financií.

3.1 Dane

Zdaňovanie predstavuje historicky najstarší a dodnes najvýznamnejší mechanizmus financovania verejných rozpočtov. Ako finančný nástroj štátu umožňuje mobilizáciu zdrojov, ktoré slúžia na zabezpečenie kolektívnych potrieb, verejných statkov a plnenie záväzkov verejnej správy voči občanom. Dane sú zároveň prejavom spoločenskej zmluvy medzi štátom a jeho obyvateľmi – prostredníctvom nich sa jednotlivci podieľajú na financovaní verejného života a štát výmenou poskytuje služby a ochranu v širokom zmysle slova (Hejduková, 2015).

Z hľadiska právneho ide o zákonom stanovené, spravidla opakujúce sa a neekvivalentné plnenia, ktorých výber je viazaný na daňovú povinnosť bez priamej protislužby. Ekonomicky ide o transfer časti disponibilného dôchodku jednotlivcov alebo subjektov smerujúci k verejnej moci, pričom tento transfer je vymáhaný štátom a predstavuje jeden z hlavných nástrojov fiškálnej politiky. Zdaňovanie má v rámci fungovania verejných rozpočtov viacero funkcií. Okrem fiškálnej funkcie – teda zabezpečenia príjmov na fungovanie verejných inštitúcií – plní aj redistribučnú, stimulačnú a regulačnú funkciu. Prerozdelenie bohatstva medzi rôznymi skupinami obyvateľstva, podpora alebo obmedzenie určitých ekonomických aktivít, alebo formovanie správania jednotlivcov a podnikov – to všetko sú úlohy, ktoré štát realizuje práve cez daňový systém. Dôležitým aspektom je aj otázka daňovej spravodlivosti a účinnosti. Efektívny daňový systém by mal byť transparentný, predvídateľný, spravodlivý a jednoduchý na správu, pričom jeho nastavenie by malo reflektovať nielen ekonomickú realitu krajiny, ale aj jej hodnotový rámec. Z tohto pohľadu sú dane nielen technickým nástrojom verejných financií, ale aj prostriedkom formovania vzťahu medzi štátom a spoločnosťou. Otázky daňovej politiky sú preto neoddeliteľnou súčasťou verejnej diskusie o rozsahu štátu, rozdelení kompetencií medzi jeho jednotlivé úrovne a podobe sociálneho zmieru. V globalizovanom svete, kde kapitál aj ekonomická aktivita ľahko prekračujú hranice, nadobúda otázka spravodlivého a udržateľného zdaňovania čoraz väčší význam – a to nielen na národnej, ale aj medzinárodnej úrovni (McNabb, 2018).

Zásady zdaňovania boli v modernej ére precizované nielen v oblasti daňovej teórie a hospodárskej politiky, ale aj v rámci odborných účtovných a profesijných kruhov. Významný príspevok v tomto smere poskytol Americký inštitút certifikovaných účtovníkov (AICPA), ktorý formuloval desať základných zásad zdaňovania, prezentovaných ako odporúčania na tvorbu spravodlivého, efektívneho a udržateľného daňového systému (Nellen, 2002). Tieto princípy sú univerzálne aplikovateľné a predstavujú etalón kvality daňovej legislatívy.

Tabuľka 2: Moderné zásady zdaňovania

ZÁSADA ZDAŇOVANIA	CHARAKTERISTIKA
Spravodlivosť a rovnosť	Daňový systém by mal zabezpečovať rovnaké zaobchádzanie s rovnako postavenými daňovníkmi, a to z hľadiska vertikálnej (daňová kapacita) aj horizontálnej rovnosti (rovnaký príjem – rovnaká daňová povinnosť). Cieľom je zabrániť diskriminácii a posilniť dôveru verejnosti v spravodlivosť systému.
Istota	Daňovník by mal mať jednoznačné informácie o tom, kedy, ako a v akej výške je povinný odviesť daň. Právna istota je základným predpokladom pre dôsledné a dobrovoľné plnenie daňových povinností.
Pohodlnosť platenia:	Spôsob a čas výberu daní by mali byť zvolené tak, aby boli čo najmenej zaťažujúce pre daňovníkov. Ak je daňový proces užívateľsky prístupný, zvyšuje sa ochota subjektov plniť si daňové povinnosti.
Úspornosť výberu	Efektívnosť daňového systému sa prejavuje aj v minimalizácii nákladov spojených s administráciou a výberom daní – ako na strane štátu, tak aj na strane daňovníka. Ideálny systém dosahuje vysoké výnosy s čo najnižšími transakčnými nákladmi.
Jednoduchosť	Daňová legislatíva by mala byť zrozumiteľná a jednoznačná, čím sa znižuje priestor pre omyly, zneužívanie alebo obchádzanie daňových predpisov. Zložitý systém zvyšuje náklady na dodržiavanie zákona a znižuje jeho efektívnosť.
Neutralita	Daňové nástroje by mali čo najmenej zasahovať do rozhodovacích procesov ekonomických subjektov. Zdaňovanie by malo slúžiť predovšetkým ako prostriedok získavania príjmov, nie ako nástroj na dirigovanie správania daňovníkov, pokiaľ to nie je výslovne odôvodnené verejným záujmom.
Hospodársky rast a efektívnosť	Daňový systém by nemal brzdiť ekonomickú aktivitu, investície a zamestnanosť. Mal by byť konštruovaný tak, aby nepreferoval určitý sektor na úkor iných, čím sa zachováva konkurenčná rovnováha a stabilita hospodárskeho prostredia.
Transparentnosť a viditeľnosť	Daňovníci by si mali byť vedomí svojej daňovej povinnosti – mali by vedieť, že určitá daň existuje, ako sa vypočíta a prečo je uvalená. Zrozumiteľnosť posilňuje legitimitu daňového systému a občiansku participáciu.
Minimálna daňová medzera	Dobré nastavenie daňového systému by malo eliminovať rozdiel medzi teoreticky splatnou a reálne vybranou daňou. Táto tzv. „daňová medzera“ vzniká najčastejšie v dôsledku daňových únikov, optimalizácií a administratívnej neefektívnosti.
Primeranosť príjmov vlády	Efektívny daňový systém by mal vláde umožniť plánovať a predvídať výnosy z daní s primeranou mierou istoty. Rozpočtová stabilita a fiškálna disciplína závisia od predvídateľnosti príjmovej stránky verejných rozpočtov.

Zdroj: Spracované autorom na základe Nellen, 2002

Treba však zdôrazniť, že ani tieto ideálne zásady nie sú v praxi vždy dôsledne uplatňované. Mnohé štáty vedome využívajú zdaňovanie ako nástroj behaviorálnej politiky – napríklad prostredníctvom vyšších sadzieb na spotrebu škodlivých/nezdravých látok (alkohol, tabak, cukor), čím sa snažia ovplyvniť správanie obyvateľstva a minimalizovať negatívne externality. Podobne, daňové úľavy alebo výnimky môžu byť používané na podporu určitých ekonomických alebo sociálnych cieľov, aj

keď to ide na úkor zásady neutrality či jednoduchej administrácie. Napätie medzi ideálom a realitou daňového systému tak predstavuje trvalú výzvu pre tvorcov verejných politík.

Z hľadiska verejných rozpočtov a fiškálnej politiky je dôležité rozlišovať medzi rôznymi typmi daní podľa viacerých kritérií. Táto klasifikácia umožňuje lepšie porozumieť štruktúre daňových príjmov a analyzovať ich dopad na jednotlivé oblasti hospodárenia štátu (Tresch, 2022).

Tabuľka 3: Klasifikácia daní

KRITÉRIUM	TYP DANE	CHARAKTERISTIKA
Predmet zdanenia	Priame dane	Vzťahujú sa priamo na dôchodok alebo majetok daňového subjektu. Príkladom sú daň z príjmov fyzických a právnických osôb, daň z nehnuteľností, daň z motorových vozidiel, daň z dedičstva a darovania. Priame dane sú významné z hľadiska spravodlivosti – odzrkadľujú platobnú schopnosť subjektu, no často sú náročnejšie na správu.
	Nepriame dane	Viažu sa na spotrebu tovarov a služieb. Zahŕňajú najmä daň z pridanej hodnoty (DPH) a spotrebné dane (na alkohol, tabak, pohonné hmoty). Tieto dane sú z hľadiska výberu jednoduchšie a stabilnejšie, no majú regresívny charakter – vyššie zaťažujú nízkopríjmové skupiny.
Úroveň verejnej správy, ktorá daň spravuje a inkasuje výnos:	Centrálne dane	Celý ich výnos patrí štátu. Ide o najväčšie objemy – napr. DPH, daň z príjmov právnických osôb, spotrebné dane.
	Miestne dane	Sú príjmom územnej samosprávy. Na Slovensku medzi ne patria napr. daň z nehnuteľností, daň za psa, za ubytovanie, za predajné automaty a ďalšie. Miestne dane tvoria podstatnú časť príjmu obcí a sú znakom daňovej autonómie.
	Podielové dane	Časť z ich výnosu sa prerozdeľuje medzi jednotlivé úrovne verejnej správy. Na Slovensku sa prerozdeľuje medzi centrálnu úroveň, VÚC a obce a mestá.
Ekonomický účelu a špecifickej funkcie	Sektorové dane	Napríklad banková daň alebo daň z poistenia.
	Environmentálne dane	Sú zamerané na internalizáciu negatívnych externalít (napr. uhlíková daň).
	Zdravotné dane	Tzv. „hriešne dane“ z cigariet, alkoholu, sladených nápojov.

Zdroj: Spracované autorom na základe Breeden, Hunter, 1985.

Táto klasifikácia je zároveň základom pre rozpočtovú analýzu a hodnotenie daňovej politiky. Zloženie a štruktúra daňových príjmov totiž vypovedajú o charaktere štátu, jeho hospodárskej politike, ako aj o politických prioritách a spoločenských dohodách, ktoré formujú daňové systémy.

3.2 Transfery a zahraničná pomoc

Financovanie verejných rozpočtov v rámci viacúrovňového systému verejnej správy si vyžaduje nástroje, ktoré zabezpečia rovnováhu medzi výdavkovými právomocami jednotlivých úrovní a ich príjmovými kapacitami. V tejto súvislosti zohrávajú transfery nezastupiteľnú úlohu. Predstavujú jeden z kľúčových zdrojov financovania verejných rozpočtov, najmä na subcentrálnej úrovni, a sú

prostriedkom, ktorým sa realizuje princíp solidarity, subsidiarity a koherencie fiškálnej politiky v decentralizovaných štátoch. Zároveň je zdrojom transferov aj medzinárodné prostredie, ktoré vo forme zahraničnej finančnej pomoci, predstavuje významný finančný zdroj verejných rozpočtov.

Transfery

Transfery možno chápať ako finančné toky, ktoré sú realizované medzi rôznymi úrovňami verejnej správy – najčastejšie z centrálnej úrovne smerom k regionálnym a miestnym samosprávam. Ich základnou funkciou je zabezpečenie finančnej rovnováhy a spravodlivého rozdelenia verejných zdrojov v priestore a čase. V ideálnom prípade tieto transfery kompenzujú rozdiely vo fiškálnej kapacite jednotlivých území, zmierňujú nerovnomerný prístup k verejným statkom a zabezpečujú rovnaké možnosti pre výkon prenesených i originálnych kompetencií.

Z hľadiska ekonomickej teórie vychádza potreba medzirozpočtových transferov z existencie tzv. fiškálnych nerovnováh (fiscal imbalances), ktoré vznikajú v dôsledku disproporcie medzi zverenými výdavkovými právomocami a možnosťami generovať vlastné príjmy na nižších úrovniach verejnej správy. Kým výdavkové kompetencie bývajú vo väčšine decentralizovaných systémov rozsiahle, príjmové právomoci sú obmedzené, najmä pokiaľ ide o daňovú suverenitu. Medzirozpočtové transfery tak vytvárajú most medzi potrebou verejných výdavkov a schopnosťou ich financovania (Bird, 2001).

Okrem kompenzačnej funkcie plnia medzirozpočtové transfery aj úlohu koordinácie celonárodných verejných politík, podpory rozvojových projektov a stabilizácie verejných rozpočtov v čase kríz. Ich správne nastavenie a transparentná implementácia prispievajú nielen k efektívnosti verejného sektora, ale aj k posilneniu dôvery občanov v inštitúcie verejnej správy.

Z hľadiska rozpočtového a fiškálneho členenia možno medzirozpočtové transfery systematizovať podľa niekoľkých kritérií, pričom najčastejšie sa využíva delenie podľa účelového viazania prostriedkov. Táto klasifikácia je dôležitá nielen pre analytické účely, ale aj pre formulovanie rozpočtovej politiky, posudzovanie efektívnosti výdavkov a hodnotenie rovnováhy medzi autonómiou samospráv a centrálnym dohľadom (Shah, 2006).

Tabuľka 4: Základné typy tuzemských transferov

Základné typy transferov		
Neúčelové (Všeobecné)	**Účelové (Viazané)**	**Kombinované (Blokové)**

Zdroj: Spracované autorom na základe Shah, 2006.

Neúčelové transfery predstavujú formu financovania verejných rozpočtov, pri ktorej príjemca nie je viazaný na konkrétny výdavkový cieľ. Prostriedky z týchto transferov môže prijímajúci rozpočet

použiť podľa vlastných priorít, pričom zodpovednosť za ich efektívne využitie nesie zvyčajne miestna alebo regionálna autorita. Zvyčajne sa prideľujú neúčelové transfery na základe objektívnych a transparentných kritérií, ako sú počet obyvateľov, hustota osídlenia, veková štruktúra obyvateľstva, výmera územia či ekonomická výkonnosť regiónu. V slovenskom rozpočtovom systéme slúži ako hlavný mechanizmus neúčelového transferu tzv. podielová daň – konkrétne výnos dane z príjmov fyzických osôb, ktorý je rozdeľovaný medzi štát, obce a vyššie územné celky podľa zákonom stanoveného kľúča. Tento príjem je neúčelový, stabilný a predstavuje najvýznamnejší zdroj príjmov pre väčšinu samosprávnych rozpočtov. Zároveň umožňuje zachovať formálnu fiškálnu autonómiu obcí a VÚC pri tvorbe vlastných politík a rozhodovaní o výdavkoch.

Na rozdiel od neúčelových dotácií sú účelové transfery viazané na konkrétne ciele, aktivity alebo projekty. Poskytovateľ transferu – spravidla centrálna vláda alebo príslušné ministerstvo – určuje, na čo, za akých podmienok a v akom časovom horizonte môžu byť tieto zdroje využité. Cieľom účelových transferov je dosiahnuť súlad medzi národnými politickými prioritami a lokálnou implementáciou verejných služieb. Účelové transfery sa využívajú najmä na (Bird, 2000):

I. **financovanie preneseného výkonu štátnej správy,**
II. **podporu investičných projektov (napr. výstavba ciest, škôl, nemocníc),**
III. **realizáciu dotačných programov (napr. v oblasti sociálnych služieb, kultúry, športu),**
IV. **implementáciu politík súvisiacich s environmentálnymi cieľmi, digitalizáciou či rozvojom vidieka.**

Z hľadiska ich dopadu na autonómiu samospráv sú účelové transfery často predmetom diskusií. Na jednej strane zvyšujú transparentnosť a umožňujú efektívne monitorovanie výsledkov, no na druhej strane môžu obmedzovať pružnosť a iniciatívu miestnych autorít pri reagovaní na špecifické potreby územia.

Blokové granty predstavujú kompromis medzi úplne voľným a striktne viazaným transferovým financovaním. Poskytujú sa na širšie vyčlenené oblasti výdavkov (napr. školstvo, sociálna starostlivosť, kultúra), pričom nižším orgánom ponechávajú určitú flexibilitu pri rozhodovaní o konkrétnej alokácii prostriedkov. Tento prístup je výhodný najmä tam, kde existuje potreba zachovania určitého strategického rámca pri súčasnom rešpektovaní miestnych špecifík. Blokové granty podporujú efektívne hospodárenie, znižujú administratívnu náročnosť a zároveň zvyšujú zodpovednosť prijímateľov za výsledky. V praxi sa však ich využívanie obmedzuje na niektoré sektory, ktoré umožňujú uplatniť kombinované prvky účelovosti a autonómie.

Zahraničná finančná pomoc

Zahraničná pomoc (Official Development Assistance – ODA) predstavuje špecifickú formu medzinárodného transferu verejných zdrojov, ktorá slúži ako doplnkový, no v niektorých prípadoch významný finančný zdroj verejných rozpočtov prijímateľských krajín. Ide o finančné toky a transfery, ktoré sú poskytované donorskými štátmi alebo nadnárodnými inštitúciami s cieľom podporiť hospodársky rozvoj a zvýšiť sociálne blaho v cieľových krajinách (Tarp, 2006).

Zahraničná pomoc je charakteristická tým, že – na rozdiel od domácich príjmov – má externý pôvod, často pochádza z verejných rozpočtov donorských krajín alebo multilaterálnych inštitúcií (napr. Svetová banka, Európska únia, OSN) a býva poskytovaná buď vo forme grantov, výhodných úverov, alebo vecnej pomoci. Kľúčovým znakom ODA je jej transferová povaha – ide o jednostranný presun prostriedkov bez nároku na ekonomickú protihodnotu, hoci v praxi môže byť sprevádzaný politickými alebo strategickými očakávaniami alebo zavedenými opatreniami (Radelet, 2006; Easterly, 2007a).

Historicky sa zahraničná pomoc objavila ako reakcia na potrebu obnovy najmä po druhej svetovej vojne (napr. Marshallov plán), no postupne sa rozvinula do nástroja dlhodobého rozvoja. V 70. a 80. rokoch nadobudla dominantnú podobu podmienenej pomoci, v rámci ktorej boli prijímateľské krajiny nútené zavádzať ekonomické a inštitucionálne reformy ako liberalizáciu, deregulácíu či privatizáciu (Acemoglu, Robinson, 2006). V novom miléniu sa dôraz posunul k programovej pomoci súvisiacej s plnením globálnych rozvojových cieľov v Európe, Afrike, Ázii a Južnej Amerike.

Z pohľadu verejných financií prijímateľských štátov možno zahraničnú pomoc klasifikovať ako externý príjmový transfer, ktorý v niektorých krajinách tvorí nezanedbateľnú časť rozpočtových príjmov. Príkladom je Rwanda, kde pomoc tvorila až 40 % verejných príjmov, alebo Afganistan, kde dočasne financovala viac než polovicu verejných výdavkov. Táto závislosť však prináša viaceré riziká: nestálosť príjmov, oslabenie daňovej suverenity a riziko politickej podriadenosti. V súčasnosti sa rozlišuje medzi bilaterálnou a multilaterálnou pomocou. Bilaterálna pomoc sa realizuje priamo medzi donorom a prijímateľom, zatiaľ čo multilaterálne transfery sprostredkúvajú inštitúcie ako Medzinárodný menový fond alebo Svetová banka. Pomoc môže byť poskytovaná vo forme rozpočtovej podpory (napr. General Budget Support – GBS), ktorá smeruje priamo do štátneho rozpočtu, alebo ako projektové financovanie viazané na konkrétnu oblasť (napr. školstvo, zdravotníctvo) (Collier, 2008).

Problémom niektorých foriem pomoci, najmä rozpočtovej, je neviazanosť prostriedkov – teda ich voľná použiteľnosť na akýkoľvek účel. To sťažuje transparentnosť a môže viesť k

neefektívnemu či korupčnému využitiu (Easterly, Pfutze, 2008). Riešením sa ukazuje byť pomoc viazaná na výsledky (Aid on Delivery), ktorá stimuluje efektívnosť tým, že podmieňuje uvoľnenie prostriedkov dosiahnutím konkrétnych cieľov. Z pohľadu efektívnosti ostáva zahraničná pomoc kontroverzná. Kým niektoré štúdie poukazujú na pozitívne dopady na mikroúrovni a v konkrétnych sektoroch (Tarp, 2006; Sachs, 2005), iné varujú pred tvorbou závislosti, oslabovaním verejnej správy a neefektívnym využívaním fondov (Easterly, 2007b; Kanbur, 2000; Rajan, Subramanian, 2008). Záverom možno konštatovať, že zahraničná pomoc predstavuje medzinárodne podmienený transferový zdroj verejných rozpočtov, ktorý má potenciál dopĺňať domáce príjmy najmä v rozvojových krajinách. Jej prínos však závisí od kvality inštitúcií, formy poskytnutia, miery prepojenia s domácimi stratégiami a najmä od schopnosti prijímateľských krajín využiť tieto prostriedky v prospech udržateľného rozvoja a verejného záujmu.

3.3 Podnikateľská činnosť a majetkové výnosy

Finančné zabezpečenie verejného sektora predstavuje jednu z kľúčových otázok verejnej správy a jej efektívneho fungovania. Okrem dominantného zdroja – daňových príjmov – a štandardných foriem transferov, významnú súčasť rozpočtovej bázy tvoria aj tzv. vlastné príjmy, medzi ktoré patria výnosy z komerčnej činnosti, správy majetku a rôznych typov poplatkov. Tieto zdroje reflektujú ekonomickú aktivitu a hospodársky potenciál verejnej správy, pričom predstavujú nástroj na diverzifikáciu rozpočtových príjmov, znižovanie závislosti na štátnych dotáciách a podporu rozpočtovej autonómie, najmä na regionálnej a miestnej samosprávnej úrovni (Jílek, 2008).

Zdroje tohto typu sú štrukturálne heterogénne a ich výška či stabilita závisí od kvality riadenia verejného sektora, efektívneho využívania majetku, ako aj od rozsahu a kvality verejných služieb poskytovaných obyvateľstvu. Ich prednosťou je, že v mnohých prípadoch spĺňajú princíp ekvivalentnosti – t. j. poskytovanie verejných statkov je spojené s priamou úhradou nákladov ich používateľom, čím sa posilňuje transparentnosť a zodpovednosť vo verejných financiách. Tieto zdroje majú nielen rozpočtovú, ale aj širšiu regulačnú, motivačnú a rozvojovú funkciu. Umožňujú verejnej správe flexibilne reagovať na potreby heterogénneho územia, podporovať podnikateľské aktivity, rozvíjať infraštruktúru, ale aj pôsobiť v prospech životného prostredia či sociálnej inklúzie prostredníctvom vhodne nastavenej poplatkovej politiky (Kerlin, Pollak, 2010).

Majetkové výnosy (niekedy sa označuje aj za podnikovú alebo komerčnú činnosť) predstavujú dôležitú zložku verejných príjmov, ktoré vznikajú v dôsledku ekonomického využívania majetku vlastneného verejnou správou. Tento druh príjmov je osobitne dôležitý v kontexte snahy o zvýšenie rozpočtovej udržateľnosti a diverzifikácie príjmových zdrojov, najmä v obdobiach hospodárskej konsolidácie alebo pri poklese výnosov z klasických daní. Výhodou majetkových výnosov je, že predstavujú formu mobilizácie verejných aktív bez nutnosti ich úplného

predaja či privatizácie – ide teda o zhodnocovanie verejného majetku pri zachovaní jeho vlastníckeho charakteru alebo jeho premenu na iné formy kapitálu.

Majetkové výnosy zohrávajú kľúčovú úlohu najmä vtedy, keď verejná správa čelí obmedzenému daňovému priestoru. Ako upozorňujú viacerí autori (napr. Musgrave, 1990) ich efektívne využitie umožňuje územnej samospráve a štátu získať dodatočné zdroje bez zvyšovania daňového zaťaženia. Tieto zdroje by však nemali slúžiť na bežné výdavky – ich potenciál spočíva predovšetkým v tvorbe rozpočtových rezerv, v krytí kapitálových projektov a v posilnení fiškálnej odolnosti voči budúcim krízam.

Tabuľka 5: Základné zdroje majetkových výnosov verejných rozpočtov

ZDROJ MAJETKOVÉHO VÝNOSU	CHARAKTERISTIKA
Príjmy z prenájmu a nájmov	Príjmy z nehnuteľností, ako sú pozemky, byty, administratívne budovy alebo športové areály. Na Slovensku ide napríklad o príjmy mestských častí z prenájmu obecného bytového fondu či nevyužitých budov prenajímaných tretím subjektom (napr. kultúrne centrá, trhoviská, garáže).
Dividendy a podiely na zisku	Primárne z obchodných spoločností, v ktorých má obec, vyšší územný celok alebo štát majetkovú účasť. V slovenskom kontexte možno uviesť napríklad príjmy mesta Bratislava zo spoločnosti Dopravný podnik Bratislava, a. s., alebo výnosy štátu zo Slovenskej pošty, Lesov SR, alebo Slovenského plynárenského priemyslu.
Príjmy z predaja majetku	Typicky sú v podobe jednorazových výnosov z odpredaja nevyužívaných budov, pozemkov či dopravných prostriedkov. Obce a mestá často realizujú takéto transakcie na krytie investičných potrieb (napr. predaj stavebných pozemkov investorom na výstavbu).
Úroky a finančné výnosy	Pochádzajú z uložených prostriedkov, ako sú bankové vklady, štátne dlhopisy alebo investície do cenných papierov. Tie bývajú spravidla doplnkovým zdrojom, ale v prípade vysokých zostatkov na účtoch môžu tvoriť nezanedbateľnú zložku rozpočtu.

Zdroj: Spracované autorom na základe Asquer, 2017.

Napriek nepopierateľnému potenciálu majetkových výnosov ako zdroja verejných rozpočtov sa ich efektívne využívanie stretáva s viacerými praktickými prekážkami. Skúsenosti z rôznych krajín, vrátane Slovenska, ukazujú, že verejná správa často nedokáže plnohodnotne aktivovať výnosový potenciál majetku, ktorý má vo vlastníctve. Kľúčové obmedzenia možno identifikovať v troch hlavných oblastiach: nedostatočná evidencia a správa majetku, politická ovplyvniteľnosť rozhodovania a krátkodobé rozpočtové motivácie. Jedným z najčastejších problémov je slabá evidencia a správa verejného majetku. V mnohých prípadoch absentuje centrálna, aktuálna a digitálne spracovaná databáza majetku, čo vedie k jeho neefektívnemu využívaniu, zanedbanej údržbe alebo dokonca strate kontroly nad časťou aktív. Nezriedka dochádza k situáciám, keď obecné alebo štátne nehnuteľnosti ostávajú roky nevyužité, chátrajú alebo sú prenajímané za symbolické sumy bez akéhokoľvek strategického zámeru. Absencia aktívnej majetkovej politiky (komercializácia) pritom predstavuje stratu nielen z hľadiska výnosov, ale aj z pohľadu rozvojového potenciálu územia. Druhým faktorom je politické ovplyvňovanie majetkových rozhodnutí. Rozhodnutia o prenájme, predaji alebo investovaní majetku sú často podmienené politickými

vzťahmi, klientelizmom alebo tlakom záujmových skupín. To môže viesť k uzatváraniu nevýhodných zmlúv, k prenájmom pod trhovú cenu, alebo k predaju atraktívnych nehnuteľností v lukratívnych lokalitách bez verejnej súťaže. Tieto praktiky nielenže oslabujú výnosovosť verejného majetku, ale podkopávajú aj dôveru verejnosti v transparentnosť a nestrannosť správy vecí verejných. Tretím limitujúcim prvkom je krátkodobé zameranie politických elít pri rozhodovaní o využití majetku. Predovšetkým pred volebnými obdobiami sú verejné aktíva často využívané ako nástroj na okamžité zlepšenie rozpočtovej bilancie – najmä formou jednorazového predaja nehnuteľností alebo dočasného prenájmu. Takéto rozhodnutia však len zriedka zohľadňujú dlhodobé ekonomické a sociálne dôsledky, ako je strata stabilných budúcich príjmov, zníženie rozvojového potenciálu alebo závislosť od externého financovania (Andrews et al. 2020).

Tieto obmedzenia poukazujú na potrebu strategického, dlhodobo orientovaného a profesionálneho prístupu k správe a narábaniu s verejným majetkom, ktorý by zohľadňoval nielen výnosovosť, ale aj princípy hospodárnosti, efektívnosti a transparentnosti. Zároveň by mal byť majetok vnímaný nielen ako statický prvok evidencie, ale ako aktívum, ktoré môže – ak je správne riadené – významne prispieť k udržateľnému rozvoju verejného sektora. Slovenská prax ukazuje, že potenciál majetkových výnosov nie je v mnohých štátnych inštitúciách, regiónoch a obciach naplno využitý. Mnohé samosprávy vlastnia hodnotné budovy v centre mesta, ktoré ostávajú prázdne alebo sú prenajímané za symbolické nájomné. Zároveň však čerpajú úvery alebo dotácie na investičné akcie, ktoré by mohli byť (čiastočne) financované práve z výnosov z efektívneho majetkového hospodárenia.

Príjmy z prírodných zdrojov

Prírodné zdroje – najmä nerastné suroviny, ropa, plyn, voda, lesy a pôda – tvoria v mnohých krajinách významnú zložku verejných príjmov. V štátoch ako Saudská Arábia, Brunej alebo Rovníková Guinea tieto príjmy tvoria rozhodujúcu časť celkových vládnych príjmov. Aj keď Slovensko nepatrí medzi krajiny s dominantným podielom prírodných zdrojov na verejných rozpočtoch, príjmy z hospodárenia so štátnymi lesmi, vodnými zdrojmi či výnosmi z koncesií (napr. na ťažbu štrkov alebo geotermálnej energie) môžu mať regionálne alebo sektorovo nezanedbateľný význam.

V mnohých krajinách sa príjmy z prírodných zdrojov delia medzi jednotlivé úrovne verejnej správy. Tento mechanizmus je často motivovaný snahou kompenzovať environmentálne a sociálne dopady ťažby pre miestne komunity a zabezpečiť spravodlivejšie rozdelenie národného bohatstva. Zdieľanie sa môže realizovať buď formou podielu na konkrétnych daniach alebo poplatkoch, alebo cez dotácie a transfery zo štátneho rozpočtu. V decentralizovaných štátoch, ako sú USA, Austrália alebo Brazília, existuje tendencia prideľovať časť výnosov z licenčných poplatkov či ťažobných daní regionálnym alebo miestnym vládam. Napríklad v americkom Texase tvoria výnosy z ropy a

plynu významný príjem štátu aj miestnych školských obvodov. Naopak, v krajinách so silne centralizovaným systémom, ako je Saudská Arábia, sú príjmy z prírodných zdrojov sústredené na úrovni centrálnej vlády. V európskom kontexte stojí za zmienku systém Spojeného kráľovstva, kde sa príjmy z ťažby ropy a plynu v Škótsku čiastočne kompenzujú dotáciami pre jednotlivé oblasti v rámci tzv. Barnettovho vzorca. Tento prístup čelí kritike – napríklad za to, že nerovnomerne rozdeľuje výdavky a nezohľadňuje reálnu produkciu alebo potreby regiónov (Asquer, 2017).

Efektívne využitie týchto zdrojov predpokladá nielen ich ťažbu, ale aj udržateľnú správu, ktorá zohľadňuje environmentálne, ekonomické a sociálne faktory. Ako uvádzajú Brosio a Singh (2015), vláda môže získavať príjmy z prírodných zdrojov dvoma hlavnými spôsobmi: buď ako vlastník a prevádzkovateľ, alebo ako regulátor, ktorý udeľuje licencie a vyberá poplatky a dane. Vo všeobecnosti je teda možné identifikovať dve základné formy správy:

I. **Koncesný režim**, kde súkromná spoločnosť získa právo ťažiť zdroj a platí zaň štátu koncesné poplatky, dane a ďalšie odvody. Príkladom môže byť udelenie ťažobnej licencie na výrub lesov alebo ťažbu minerálnych látok. V slovenských podmienkach ide napríklad o ťažbu stavebného kameňa, piesku či štrku s koncesnými a environmentálnymi poplatkami smerujúcimi do rozpočtov obcí a štátu.

II. **Zmluvný režim**, v ktorom si štát ponecháva väčšiu mieru kontroly nad ťažbou, vývozom a cenovou politikou. Tento model je častý v krajinách s vysokou úrovňou štátneho intervencionizmu (napr. Nórsko prostredníctvom spoločnosti Equinor).

Okrem týchto rámcov sa uplatňuje aj rozlíšenie medzi ex ante (pred ťažbou) a ex post (po ťažbe) nástrojmi získavania príjmov. Medzi ex ante nástroje patria aukcie ťažobných práv, podpisové bonusy či vstupné koncesné poplatky. Ich cieľom je zabezpečiť príjem verejných rozpočtov ešte pred samotnou ťažbou – často s významným jednorazovým efektom na verejné rozpočty. Ex post nástroje, ako sú dane z výnosov, podiely na zisku alebo dodatočné zdanenie právnických osôb, umožňujú participáciu verejného sektora na výnosoch až po začatí komerčnej činnosti.

Zdaňovanie príjmov z prírodných zdrojov môže nadobúdať rôzne formy – od špecifických licenčných poplatkov na jednotku produkcie, cez ad valorem licenčné dane (proporčne k trhovej hodnote produkcie), až po sofistikovanejšie formy ako daň z ekonomickej renty. Tá posledná sa zameriava na čistý zisk po odpočítaní všetkých oprávnených nákladov, vrátane oportunitných, a je považovaná za spravodlivú, ale administratívne náročnú (Asquer, 2017).

Systémy tohto typu sú často vystavené v informačnej asymetrii – vláda má obmedzené možnosti kontroly nad reálnou produkciou, nákladmi a výnosmi firiem. Tento problém je ešte vypuklejší v prípadoch spolupráce s nadnárodnými korporáciami, ktoré disponujú vysokou úrovňou expertízy a právnou i finančnou kapacitou presúvať zisky mimo jurisdikcie krajiny ťažby. Ako

ukazuje príklad Nigérie, kde štátna spoločnosť NNPC vytvára spoločné podniky so zahraničnými ťažobnými gigantmi (Shell, Chevron, Total), vláda môže byť síce formálnym partnerom, ale reálna kontrola nad výnosmi a rozhodnutiami ostáva často na strane súkromného sektora. Aj preto sa niektoré štáty (napr. Angola prostredníctvom spoločnosti Sonangol) usilujú o model zdieľania produkcie, ktorý im umožňuje ponechať si väčší podiel rozhodovania a výnosov (Van Der Ploeg, Poelhekke, 2017).

Na Slovensku sa príjmy z prírodných zdrojov, najmä z ťažby dreva, surovín či geotermálnej energie, zdieľajú najmä prostredníctvom environmentálnych poplatkov a úhrady za dobývací priestor, úhrady za vydobyté nerasty a o úhrady za uskladňovanie plynov alebo kvapalín nehnuteľností, ktoré plynú aj do rozpočtov obcí.

Medzi typické nástroje zdieľania výnosov z prírodných zdrojov medzi rôzne úrovne verejných rozpočtov z patria (Gichuki, 2022):

I. **priamy podiel samosprávy na licenčných poplatkoch alebo daniach** (napr. fixné percento) – prípad Slovenska,

II. **samosprávne prirážky k celoštátnym daniam** (napr. miestna prirážka k dani z príjmu právnických osôb),

III. **kompenzačné investície do infraštruktúry** a verejných služieb financované centrálnou vládou z príjmov z ťažby,

IV. **grantové schémy**, ktoré berú do úvahy environmentálnu záťaž alebo úroveň rozvoja.

Zdieľanie príjmov však môže priniesť aj negatívne externality, ak sa neviaže na efektívne plánovanie a kontrolu výdavkov. Niektoré regióny môžu využívať získané zdroje na neefektívne projekty, megalomanské stavby alebo politicky motivované výdavky, čo vedie k plytvaniu alebo korupcii. Hoci by sa dalo očakávať, že bohatstvo prírodných zdrojov bude pozitívne vplývať na ekonomický rast a rozvoj, realita je často opačná. Fenomén známy ako „*prekliatie prírodných zdrojov*“ (resource curse) poukazuje na mnohé prípady, kedy bohatstvo z prírodných zdrojov viedlo k makroekonomickej nestabilite, korupcii, autoritárstvu alebo nízkemu rastu HDP (Ross, 1999; Sachs, Warner, 2001).

Mechanizmy, prostredníctvom ktorých sa prejavuje tzv. prekliatie prírodných zdrojov, sú rozmanité a reflektujú kombináciu ekonomických, inštitucionálnych a politických faktorov. V literatúre sa opakovane identifikujú viaceré kľúčové kanály, cez ktoré môže nadmerná závislosť verejných rozpočtov na prírodných rentách negatívne ovplyvniť ekonomický vývoj a kvalitu verejnej správy. Jedným z najznámejších fenoménov je tzv. „*holandská choroba*“ (Dutch disease), ktorá vzniká v dôsledku prudkého zvýšenia devízových príjmov z vývozu prírodných zdrojov. Tento

jav spôsobuje zhodnotenie domácej meny, čím sa zvyšuje cenová hladina domácich výrobkov v zahraničí a znižuje sa konkurencieschopnosť exportne orientovaných odvetví, najmä spracovateľského priemyslu a poľnohospodárstva. Dôsledkom je deindustrializácia, strata diverzifikácie hospodárstva a jeho zvýšená zraniteľnosť voči výkyvom cien komodít na svetových trhoch. Ďalším negatívnym mechanizmom je presun investičných a ľudských zdrojov do sektora ťažby a spracovania prírodných zdrojov. Rentabilita prírodných zdrojov priťahuje kapitál, pracovnú silu a odborníkov na úkor iných sektorov, ktoré zostávajú podfinancované alebo nedostatočne rozvinuté. Tento nerovnovážny vývoj vedie k dlhodobému oslabeniu ekonomickej štruktúry a k zníženiu schopnosti hospodárstva reagovať na technologické a spoločenské výzvy. Zvlášť závažným dôsledkom nadmernej závislosti na prírodných zdrojoch je eskalácia korupcie a klientelizmu. Príjmy z ťažby môžu byť ľahko koncentrované v rukách úzkej elity, ktorá ich využíva na upevnenie politickej moci (doma ale aj v rámci medzinárodného prostredia), oslabovanie opozície či zabezpečenie lojality prostredníctvom dotácií, verejných zákaziek alebo neadresných sociálnych výhod (Robinson, Torvik, Verdier, 2006). V extrémnych prípadoch môže tento proces viesť k rentierskemu štátu, v ktorom sa vytvára závislosť spoločnosti na štátnych dávkach a súčasne sa oslabuje občianska kontrola nad výkonom moci. S uvedenými javmi úzko súvisí aj problém slabých inštitúcií, ktoré nie sú schopné efektívne, transparentne a zodpovedne spravovať príjmy z prírodných zdrojov. Nedostatok profesionálnych kapacít, slabé kontrolné mechanizmy a absencia dlhodobej rozpočtovej stratégie vedú k plytvaniu zdrojmi, nestabilite verejných financií a v konečnom dôsledku k erózii dôvery občanov v štát (Acemoglu a Robinson, 2006).

Komplexnosť týchto negatívnych efektov podčiarkuje štúdia Van Der Ploega (2011), podľa ktorej sú riziká spojené s prekliatím prírodných zdrojov výrazne vyššie v krajinách s nízkou úrovňou demokratickej kultúry, slabou kvalitou verejnej správy a vysokou závislosťou na jedinom príjmovom zdroji. Práve kombinácia týchto faktorov vytvára prostredie, v ktorom sa potenciálne výnosné prírodné bohatstvo mení z nástroja rozvoja na zdroj makroekonomických nerovnováh, sociálneho napätia a inštitucionálneho úpadku.

Na druhej strane, existujú aj pozitívne príklady. Nórsko, ktoré patrí medzi najväčších producentov ropy a plynu v Európe, vybudovalo Štátny dôchodkový fond (Government Pension Fund Global), do ktorého smeruje väčšina príjmov z ropy. Vďaka prísnym pravidlám transparentnosti, investovaniu v zahraničí a obmedzenému čerpaniu prostriedkov dokázala krajina minimalizovať riziká inflácie a zabezpečiť udržateľnosť verejných financií pre budúce generácie.

3.4 Poplatky

Verejné rozpočty ako nástroj hospodárenia verejnej správy sú do veľkej miery závislé od diverzifikovaných a efektívne využívaných finančných zdrojov. Okrem tradičných foriem, ako je

zdaňovanie, transfery alebo majetkové príjmy, zohrávajú dôležitú rolu aj poplatky. Tieto formy verejných príjmov umožňujú priamo prepájať konkrétnu verejnú službu s jej užívateľmi, čím zvyšujú transparentnosť a adresnosť financovania.

Poplatky predstavujú ekvivalentnú formu príjmu verejnej moci, pri ktorej sa za konkrétnu verejnú službu uhrádza platba spravidla vopred určená právnym predpisom. Na rozdiel od daní, ktoré sú spravidla neekvivalentné a neadresné, majú poplatky presne definovaný účel a ich výber je viazaný na konkrétnu činnosť verejnej inštitúcie alebo poskytnutie služby. Ekonomicky vychádzajú z princípu priamosti a účelovosti – „*ten, kto službu využíva, ten za ňu aj platí.*“

Z hľadiska rozpočtovej politiky sú poplatky stabilným a predvídateľným zdrojom príjmov, pričom môžu mať aj významný motivačný alebo regulačný účinok. Správne nastavené poplatky podporujú efektívne využívanie verejných statkov a zároveň vytvárajú mechanizmy spätnej väzby medzi verejnou správou a občanmi. V kontexte rozpočtového plánovania tiež znižujú závislosť od transferových zdrojov alebo dlhového financovania, čím prispievajú k udržateľnosti verejných financií. Poplatky sú v mnohých prípadoch tiež nástrojom implementácie sociálnych a environmentálnych politík. Diferencovaná výška poplatkov (napr. za odpad podľa objemu alebo spôsobu triedenia) môže podporovať ekologicky zodpovedné správanie, zatiaľ čo znížené sadzby pre sociálne znevýhodnené skupiny odrážajú princípy solidarity a dostupnosti verejných služieb.

Ekonomická teória odporúča, aby sa ceny verejných služieb stanovovali na úrovni marginálnych nákladov (Bird, 2001). V praxi je to však často nerealizovateľné, najmä z dôvodu vysokých fixných nákladov a ťažkostí pri určovaní nákladov obetovanej príležitosti. Preto sa v mnohých prípadoch využíva princíp priemerných inkrementálnych nákladov – teda nákladov na dodatočného používateľa. Tento prístup umožňuje nastavenie spravodlivých a ekonomicky racionálnych cien napríklad pri mýtnych systémoch, kde sa kombinuje fixná zložka s variabilnou podľa najazdenej vzdialenosti alebo typu vozidla. V praxi možno poplatky členiť podľa viacerých kritérií od právneho režimu, predmetu poplatku, úrovne verejnej správy či spôsobu výpočtu.

Tabuľka 6: Základné typy poplatkov

TYPY POPLATKOV		
Správne a administratívne poplatky	Miestne poplatky	Poplatky za služby

Zdroj: Spracované autorom

Správne a administratívne poplatky sa spájajú s výkonom prenesenej pôsobnosti štátu prostredníctvom orgánov verejnej správy. Uplatňujú sa za konkrétne úkony štátnych alebo

samosprávnych orgánov, ktoré sú nevyhnutné pre právne uznanie určitej skutočnosti (napr. registrácia, povolenie, vydanie dokladu). Najčastejšie zahŕňajú:

I. **poplatky za vydanie identifikačného preukazu, pasu, vodičského preukazu,**

II. **poplatky za zápis do obchodného registra alebo katastra,**

III. **poplatky za stavebné povolenia a rozhodnutia konkrétneho úradu/inštitúcie.**

Tieto poplatky majú vysokú mieru vymáhateľnosti a transparentnosti, no ich výška by mala rešpektovať zásadu primeranosti – teda nepôsobiť ako prekážka prístupu občanov k verejným službám. Zaujímavým príkladom je vysokoškolské vzdelávanie, kde poplatky môžu existovať ako školné alebo administratívne úhrady. Kým na Slovensku je štúdium na verejných vysokých školách prevažne bezplatné (s výnimkou externého štúdia a prekročenia štandardnej dĺžky), v iných krajinách sú tieto poplatky významným zdrojom financovania. Napríklad v Nemecku sa po rozhodnutí ústavného súdu dočasne zaviedlo školné, ktoré bolo neskôr politicky odmietnuté. V Spojenom kráľovstve je štandardné školné až 9 000 libier ročne, pričom štát poskytuje študentom pôžičky (Swope, Janeba, 2005).

Miestne poplatky zavádzajú obce a mestá formou všeobecne záväzných nariadení, pričom slúžia na financovanie konkrétnych komunálnych služieb. Ich výška a štruktúra býva prispôsobená miestnym podmienkam, čo umožňuje zohľadňovať regionálne rozdiely v nákladoch a infraštruktúre. V prípade krajín EÚ sa najčastejšie stretneme s poplatkami v týchto oblastiach:

I. **poplatok za komunálny a drobný stavebný odpad,**

II. **poplatok za domáce zviera, poplatok chovateľov,**

III. **poplatok za dočasné parkovanie, trhové miesto, ubytovanie, dopravu a pod.**

Miestne poplatky umožňujú územným samosprávam flexibilne reagovať na potreby obyvateľov a zároveň motivovať k zodpovednému správaniu – napríklad zľavami za triedený odpad či oslobodením sociálne znevýhodnených skupín. Z pohľadu aktuálnych trendov možno uviesť vodné a stočné ako typický príklad. Hoci ide o službu s verejným charakterom, v mnohých krajinách (napr. Veľká Británia či Taliansko) boli vodárenské podniky privatizované (Reynolds, 2004). Na Slovensku je majorita podnikov vo vlastníctve miest a žúp, no trend zavádzania podnikateľských praktík a plného zohľadnenia nákladov v cenotvorbe je stále aktuálny.

Skupina poplatkov za služby zahŕňa platby za služby poskytované verejnými zariadeniami, ktoré majú individuálne alokovaný úžitok. Ide najmä o kultúrne, rekreačné, vzdelávacie a sociálne služby. Ich výška sa často určuje podľa nákladov na prevádzku alebo kvalitu poskytovanej služby.

Typickými príkladmi poplatkami za verejné služby sú:

I. **vstupy do múzeí, galérií, športových a kultúrnych zariadení,**

II. **školné v materských školách a poplatky za školské stravovanie,**

III. **úhrady v zariadeniach sociálnych služieb,**

IV. **doplatky v zdravotníctve (napr. zubná starostlivosť, nadštandardné služby).**

V oblasti zdravotníctva ide napríklad o poplatky za výber konkrétneho lekára, za objednanie na presný čas či nadštandardné izby. V prípade zdravotníctva sa prelínajú verejné a súkromné prvky. Na Slovensku je systém založený na verejnom zdravotnom poistení, no pacienti často doplácajú na lieky, zubné zákroky či špecializované služby. V niektorých krajinách, ako je Francúzsko, existuje systém „*mutuelle*“ – súkromného doplnkového poistenia, ktoré kryje náklady, ktoré nie sú refundované zo štátneho systému (Duff, 2004).

V súčasnosti sa dá uplatniť aj ďalší pohľad na poplatky ako zdroje verejných rozpočtov. Vychádza z náhľadu na poplatky ako typ výstupu podnikateľskej/komerčnej činnosti verejného sektora. Jedná sa teda o prelínanie poplatkových systémov a komerčných aktivít verejnej správy. Komerčná činnosť predstavuje oblasť, v ktorej verejný sektor – obce, mestá, regióny či štát – vystupuje ako subjekt ekonomickej aktivity. Táto činnosť môže nadobúdať rôzne formy – od priameho poskytovania služieb až po zriaďovanie právnických osôb, ktoré realizujú podnikateľskú činnosť s cieľom tvorby zisku a zabezpečenia dlhodobej udržateľnosti vybraných verejných služieb. Do tejto kategórie možno najčastejšie zaradiť poplatky za určité služby (Leyden, 2016):

I. **prevádzka komunálnych a dopravných podnikov** (mestské dopravné spoločnosti, technické služby, odvoz odpadu a pod.),

II. **správu mestských trhov, parkovacích systémov, kúpalísk, športových areálov**,

III. **produkciu a predaj tepla, vody či elektriny prostredníctvom verejných podnikov**,

IV. **činnosť v oblasti cestovného ruchu, kultúry či miestnych médií**.

Ekonomický význam komerčnej činnosti a z nich vyplývajúcich poplatkov spočíva v tom, že umožňuje generovať príjmy nezávislé od daňového systému, poskytuje zamestnanosť a zabezpečuje verejné služby bez nutnosti ich plného financovania zo štátneho alebo miestneho rozpočtu. Zároveň sa otvárajú možnosti aj pre mobilizáciu investičného kapitálu. Efektívnosť komerčnej činnosti verejného sektora však závisí od kvality manažmentu, miery regulácie trhu a politickej nezávislosti pri rozhodovaní (Spitzer, 2002). Rizikom ostáva možnosť deformácie hospodárskej súťaže alebo preferenčné zaobchádzanie s vybranými partnermi.

3.5 Koncesné, licenčné a privatizačné príjmy

Dôležitým, hoci často podceňovaným, zdrojom príjmov verejných rozpočtov sú výnosy z koncesií, licencií a privatizácie. Tieto formy príjmov vychádzajú z práva verejnej moci disponovať určitým majetkom alebo právom a preniesť ich dočasne alebo trvalo na súkromné subjekty výmenou za finančnú protihodnotu. Ich význam spočíva nielen v možnosti získania dodatočných zdrojov, ale aj v podpore efektívneho využívania verejného majetku, stimulácii investícií a rozvoji trhových mechanizmov v sektoroch tradične ovládaných štátom.

Franchisingy a koncesie

Franchising predstavuje zmluvný rámec, v ktorom verejný subjekt poveruje podnikateľskú jednotku výkonom činností na regulovanom trhu, kde je prístup právne obmedzený. Takéto dohody sa typicky viažu na sektory s prirodzeným monopolom, ako sú mestská doprava, rozhlasové vysielanie, vodné a kanalizačné služby či distribúcia energií. V mnohých prípadoch ide o tzv. štátom udelené monopoly, kde výkon konkrétnej činnosti je podmienený súhlasom štátu alebo miestnej samosprávy. Na Slovensku sú príkladom takéto dohody napríklad zmluvy medzi vyššími územnými celkami a dopravcami zabezpečujúcimi prímestskú autobusovú dopravu.

Koncesie, na rozdiel od franchisingov, spočívajú v prenájme práva na využívanie konkrétneho verejného majetku. Typickými oblasťami sú napríklad vodné stavby, lesy, športové a kultúrne zariadenia, ale aj zmluvy na prevádzku stravovacích alebo rekreačných služieb v objektoch vo verejnom vlastníctve. Podnikateľský subjekt platí za možnosť komerčne využívať verejný majetok a zároveň sa zaväzuje dodržiavať pravidlá stanovené verejnou správou, ktoré môžu zahŕňať údržbu infraštruktúry, rešpektovanie environmentálnych štandardov alebo poskytovanie služieb v minimálnom rozsahu (Miller, 2024). Príkladom dobre rozvinutého systému udeľovania franchisingov a koncesií je mesto New York, kde Výbor pre preskúmanie franchisingov a koncesií (FCRC) dohliada na transparentnosť a spravodlivosť týchto procesov. V roku 2014 mesto udelilo približne 60 franchisingových zmlúv a 125 koncesií, ktoré spolu priniesli viac ako 250 miliónov dolárov.

Franchisingové a koncesné zmluvy sú komplexné a často dlhodobé kontrakty, ktoré so sebou nesú istú mieru rizika. Ekonomická teória (Hart, 1988; Hart, Moore, 1999; Maskin, Tirole, 1999) upozorňuje na ich neúplnosť, ktorá vzniká z nemožnosti predvídať všetky možné budúce okolnosti a z obmedzení prirodzeného jazyka pri špecifikácii povinností. To vytvára priestor pre morálny hazard a oportunistické správanie, keď jedna zo strán nemusí naplniť svoje záväzky v dobrej viere, najmä ak kontrolné mechanizmy zlyhávajú alebo absentujú. V slovenských podmienkach sa to prejavovalo napríklad pri prenájmoch mestského majetku za nevýhodných podmienok alebo pri

predražených službách zabezpečovaných súkromnými partnermi. Aby sa tieto riziká minimalizovali, návrh zmlúv by mal obsahovať mechanizmy „extrakcie informácií“ (Persico, 2000; Bergemann, Pesendorfer, 2007), teda napríklad aukcie alebo verejné súťaže, ktoré znižujú asymetriu informácií a motivujú uchádzačov k realistickému oceneniu hodnoty služby. Dôležitou súčasťou zmluvy je aj mechanizmus ukončenia a určenie stavu majetku po jej vypršaní – napríklad záväzok vrátiť majetok v dobrom technickom stave alebo určenie kompenzácie pri jeho zveľadení.

Licenčné príjmy

Ďalšou významnou formou verejných príjmov sú licencie, ktoré oprávňujú fyzické alebo právnické osoby na využívanie verejného majetku, poskytovanie služieb alebo vykonávanie regulovaných činností. Licencie môžu byť viazané na rôzne oblasti – od kultúrneho dedičstva cez dopravu, zdravotníctvo až po médiá a hazard.

Vo Veľkej Británii sa napríklad udeľujú licencie na pohreb na mori, viacnásobné obývanie domácnosti („house share“), zbierky na charitu, alebo dočasné obsadenie verejného priestranstva pri stavebných prácach. Slovenský systém tiež pozná množstvo licencií – typickými príkladmi sú stavebné povolenia, prevádzkové licencie pre taxislužby, koncesie na taxislužby, povolenia na umiestňovanie reklám či licencie na predaj alkoholu. Zaujímavou oblasťou je licencovanie používania kultúrneho dedičstva. Napríklad organizácia English Heritage vo Veľkej Británii spravuje viac než 400 historických lokalít a komerčne licencuje výrobu produktov súvisiacich s týmito pamiatkami (Mikesell, Zorn, 1988). Na Slovensku sa podobný model začína uplatňovať v prípade hradov, kde sa licencuje používanie loga, organizovanie podujatí či prenájom na filmové účely.

Licencie sú tiež významným zdrojom príjmov v oblasti hazardných hier. Vo Veľkej Británii funguje systém licencovania cez Gambling Commission, pričom trh s hazardom generuje približne 14 miliárd libier ročne. Na Slovensku je sektor hazardu regulovaný zákonom č. 30/2019 Z. z. o hazardných hrách, pričom výnosy z tejto oblasti smerujú do štátneho rozpočtu i do rozpočtov obcí (daň za nevýherné hracie prístroje). Napríklad v roku 2023 výnosy z prevádzkovania hazardných hier presiahli 350 miliónov eur. Mimoriadne lukratívnym zdrojom sú licencie na využívanie rádiového frekvenčného spektra (Asquer, 2017).S rozvojom mobilných sietí 3G, 4G a 5G získavali vlády krajín EÚ z aukcií miliardové sumy.

Privatizácia

Privatizácia predstavuje špecifický príjem, ktorý vzniká predajom verejného majetku alebo štátnych podnikov súkromným subjektom. Aj keď ide o jednorazový výnos, jeho rozsah môže byť značný. Príkladom sú britské privatizácie z 80. a 90. rokov: British Telecom (14 mld. libier), British Gas (7,7 mld. libier) či British Rail (2,5 mld. libier) (Rhodes, Hough, Butcher, 2014).

Na Slovensku zohrala privatizácia kľúčovú rolu najmä v 90. rokoch, kedy došlo k prevodu väčšiny štátnych podnikov do súkromných rúk. Príkladom je privatizácia Slovenských telekomunikácií, VSŽ, Plastika Nitra, Figaro Bratislava, Lodenice Komárno, Ozeta Trenčín, Chemolak Smolenice, Harmanecké papierne či Slovnaft.

Dnes sa diskusia o privatizácii sústreďuje skôr na efektívnejšie využívanie zvyšného majetku – napríklad budov, pozemkov či podielov v podnikoch. Privatizácia sa môže realizovať priamym predajom, verejnou súťažou alebo IPO (primárna verejná ponuka akcií). Každá z foriem má svoje výhody aj riziká. Efektivita privatizácie závisí od transparentnosti procesu, kvality regulácie a schopnosti štátu zabezpečiť verejný záujem aj po prevode vlastníctva (Hodge, 2018).

Napriek potenciálnym výnosom sa často objavuje verejný odpor voči privatizácii. Obavy sa týkajú najmä straty kontroly nad strategickými podnikmi, možnosti negatívnych sociálnych dôsledkov a neistoty, či súkromní vlastníci budú rešpektovať verejný záujem. Niektoré aktíva – ako národná energetická sústava, historické pamiatky alebo územné plánovanie – sú z tohto dôvodu často z privatizácie vylúčené.

3.6 Zadlžovanie

Jedným z najvýznamnejších, no zároveň aj najcitlivejších zdrojov financovania verejných rozpočtov je zadlžovanie. Tento nástroj, ktorého využívanie je historicky spojené s mimoriadnymi výdavkovými potrebami štátu – najmä vo vojnových obdobiach, pri rozsiahlych investičných projektoch alebo počas ekonomických recesií – predstavuje spôsob, ako preklenúť časový nesúlad medzi výdavkami a príjmami verejného sektora. Zadlžovanie pritom nemožno chápať výlučne ako rozpočtový nástroj slúžiaci na vyrovnávanie krátkodobých deficitov, ale skôr ako komplexný mechanizmus presunu zdrojov v čase, ktorý umožňuje súčasným generáciám čerpať výhody z verejných výdavkov, pričom záväzok ich splácania prechádza do budúcnosti.

Zadlžovanie verejného sektora nadobúda rôzne formy v závislosti od úrovne verejnej správy, na ktorej vzniká, od typu veriteľov, použitého finančného nástroja, ako aj od dôvodov a účelu jeho využitia. Na úrovni štátu ide najčastejšie o vydávanie štátnych dlhopisov, prijímanie úverov od domácich či zahraničných bánk a inštitúcií, alebo o dohodnuté pôžičky s inými štátmi či medzinárodnými finančnými organizáciami. Na úrovni miestnej samosprávy ide o úvery a návratné finančné výpomoci viazané na investičné projekty či prekonávanie dočasných rozpočtových výpadkov. V oboch prípadoch však platí, že ak sa zadlženie neviaže na produktívne a efektívne využitie prostriedkov, môže ohroziť nielen rozpočtovú stabilitu, ale aj celkovú dôveryhodnosť a solventnosť verejných financií (Reis, 2022).

V rámci verejného sektora sa zadlžovanie spravidla člení na dlh centrálnej vlády (štátu), dlh miest a obcí, ako aj záväzky verejných inštitúcií a štátnych podnikov. Vnútorný verejný dlh predstavuje záväzky voči domácim subjektom, zatiaľ čo zahraničný dlh je orientovaný na zahraničných veriteľov a kapitálové trhy. Zadlžovanie možno podľa lehoty splatnosti rozdeliť na krátkodobé, strednodobé a dlhodobé, čo súvisí s konkrétnym účelom financovania a cash-flow požiadavkami verejného rozpočtu. Osobitne významný je rozdiel medzi tzv. explicitným dlhom, teda reálnymi a účtovne vykázanými záväzkami, a implicitným dlhom, ktorý zahŕňa budúce záväzky vyplývajúce napríklad zo sociálneho zabezpečenia, dôchodkového systému či poskytovania garantovaných služieb.

V modernej hospodárskej politike sa zadlžovanie verejného sektora považuje za legitímny nástroj fiškálneho riadenia najmä v situáciách, keď je potrebné reagovať na ekonomický pokles, zvýšiť verejné investície alebo zabezpečiť sociálnu stabilitu. Deficitné financovanie umožňuje vládam v čase recesie kompenzovať výpadky súkromného dopytu a tým predchádzať prehlbovaniu hospodárskej krízy. Takýto prístup nadväzuje na keynesiánsku tradíciu, podľa ktorej má verejný sektor pôsobiť proticyklicky – teda zvyšovať výdavky v čase útlmu a znižovať ich počas konjunktúry. Úlohou zadlženia je v tomto kontexte nielen preklenutie rozpočtového deficitu, ale aj stimulácia rastu, zamestnanosti a technologického pokroku.

Okrem makroekonomických stimulov má verejné zadlžovanie aj investičnú funkciu – umožňuje financovať rozsiahle projekty v oblasti infraštruktúry, školstva, zdravotníctva či životného prostredia, ktorých výhody sa prejavia až v dlhšom časovom horizonte, zatiaľ čo ich náklady sú rozložené medzi viaceré rozpočtové obdobia. Takto získané zdroje umožňujú modernizáciu verejných služieb bez nutnosti okamžitého zvýšenia daní alebo obmedzovania iných výdavkov. Za určitých okolností môže byť zadlženie vhodným spôsobom na prekonanie tzv. investičného deficitu, ktorý vzniká v dôsledku chronického podfinancovania strategických oblastí verejného záujmu (Ahmed, Bux, Alam, 2025).

Zadlžovanie plní aj likvidačnú (preklenovaciu) funkciu, keď v prípade náhlych výpadkov verejných príjmov alebo nepredvídaných výdavkov umožňuje zachovať kontinuitu fungovania verejnej správy. Typickým príkladom sú mimoriadne výdavky počas pandémie, prírodných katastrof, energetických kríz alebo ozbrojených konfliktov, ktoré by bez možnosti návratného financovania viedli k zásadným rozpočtovým obmedzeniam. Tieto situácie často vedú k prijímaniu mimoriadnych úverových schém, dočasnému uvoľneniu fiškálnych pravidiel či vydávaniu špeciálnych dlhopisov.

Na druhej strane, zadlžovanie so sebou nesie viaceré riziká, ktoré je potrebné dôsledne zohľadniť. Patrí k nim najmä rastúce úrokové zaťaženie verejných rozpočtov, ktoré znižuje objem disponibilných prostriedkov na iné rozpočtové priority. Pri prekročení určitej hranice sa môže

verejný dlh stať neudržateľným, čo vedie k potrebe fiškálnej konsolidácie, reštrukturalizácie záväzkov alebo zníženiu ratingu krajiny. V prípade, že verejný dlh presiahne schopnosť krajiny zabezpečiť jeho splácanie z bežných príjmov, dochádza k strate dôvery investorov, nárastu rizikových prirážok a k obmedzeniu prístupu na finančné trhy. V extrémnych prípadoch môže dôjsť k dlhovej kríze s hlbokými hospodárskymi a sociálnymi dopadmi. Preto je nevyhnutné, aby bolo verejné zadlžovanie podriadené princípom transparentnosti, rozpočtovej disciplíny a dlhodobej udržateľnosti. V tomto smere zohrávajú dôležitú úlohu národné a nadnárodné fiškálne pravidlá (Priewe, 2024).

Zadlženie verejných rozpočtov preto nemožno vnímať výlučne ako negatívny jav, ale ako nástroj, ktorého účinnosť závisí od miery jeho integrácie do širšieho rámca fiškálnej politiky a hospodárskeho riadenia. Kvalitné a efektívne zadlžovanie môže podporiť hospodársky rast, zvýšiť kvalitu verejných služieb a posilniť dôveru občanov v schopnosť štátu zabezpečiť verejný záujem. Naopak, nezodpovedné zadlžovanie vedie k strate fiškálnej autonómie, zvyšovaniu nerovností a oslabovaniu sociálneho kontraktu medzi štátom a občanmi. V konečnom dôsledku je zadlžovanie zrkadlom politickej kultúry a rozpočtovej zodpovednosti vlád. Rozhodnutie o jeho využití by malo vychádzať z dôslednej analýzy jeho výnosov a nákladov, s ohľadom na potreby súčasnej spoločnosti a možnosti budúcich generácií. Iba tak môže zadlženie plniť svoju konštruktívnu úlohu ako jeden z nosných pilierov financovania moderného verejného sektora.

Zadlžovanie vo verejných rozpočtoch môže nadobúdať rôzne formy v závislosti od úrovne vlády, účelu, dĺžky splatnosti, miesta financovania a podmienok prijatia dlhu. Najčastejšie sa stretávame s nasledujúcimi formami (Yared, 2019):

I. **Emisia štátnych alebo komunálnych dlhopisov**, ktoré predstavujú najbežnejší spôsob získavania prostriedkov. Tieto nástroje sú spravidla obchodovateľné na kapitálových trhoch a ich podmienky sú ovplyvnené dôveryhodnosťou emitenta.

II. **Bankové úvery a návratné finančné výpomoci**, ktoré sú obvyklé najmä pre miestnu samosprávu a účelovo viazané na konkrétne projekty.

III. **Medzinárodné pôžičky a financovanie zo zahraničných inštitúcií** (napr. EIB, Svetová banka, MMF), často poskytované za zvýhodnených podmienok na podporu štrukturálnych reforiem alebo zmiernenie ekonomických šokov.

Každý z rozličných typov zadlženia nesie so sebou osobitné dôsledky na výšku úrokových nákladov, mieru verejnej kontroly, ako aj na fiškálnu a politickú udržateľnosť.

Tabuľka 7: Typy zadlženia

KRITÉRIUM	TYP ZADLŽENIA
Podľa úrovne verejnej správy	Centrálne (vládne) zadlženie
	Regionálne a komunálne zadlženie
	Zadlženie verejnoprávnych subjektov
Podľa časového hľadiska	Krátkodobé (do 1 roka)
	Strednodobé (1–5 rokov)
	Dlhodobé (nad 5 rokov)
Podľa typu veriteľa	Domáci (verejnosť, domáce banky, tuzemské dôchodkové fondy)
	Zahraničný (vlády, inštitucionálni investori, medzinárodné organizácie)
Podľa miery právneho záväzku	Explicitný dlh (zaznamenaný v účtovníctve a rozpočte)
	Implicitný dlh (napr. budúce záväzky dôchodkového systému)

Zdroj: Spracované autorom na základe Asquer, 2017.

Zadlženie ako nástroj verejného financovania plní niekoľko funkcií, ktorých význam a opodstatnenosť sa menia v čase a v závislosti od hospodárskej situácie. Zadlžovanie je kľúčovým prvkom proticyklickej fiškálnej politiky. V čase hospodárskeho poklesu umožňuje vládam zvýšiť výdavky bez nutnosti okamžitého zvyšovania daní. Výdavky financované dlhom môžu zmierniť negatívne dopady krízy na zamestnanosť, dopyt a sociálne istoty. Keynesiánsky prístup považuje deficitné hospodárenie za žiaduce práve v takýchto podmienkach, pričom počas ekonomického rastu sa predpokladá konsolidácia a splácanie nahromadeného dlhu (Rahman, Ismail, Ridzuan, 2019).

Zadlžovanie umožňuje realizáciu dlhodobých kapitálových výdavkov, ktorých prínosy sa prejavia v horizonte niekoľkých rokov či dekád. Ide najmä o financovanie verejnej infraštruktúry (dopravné siete, nemocnice, školy), modernizáciu verejných služieb či investície do výskumu a inovácií. Tieto výdavky majú multiplikačný efekt na ekonomiku a zvyšujú konkurencieschopnosť krajiny. Podmienkou však je, aby zadlženie viedlo k zvýšeniu budúceho príjmu alebo úspor vo verejných financiách.

V prípade dočasných výpadkov príjmov – napr. v dôsledku prírodných katastrof, vojenských konfliktov alebo kríz – umožňuje zadlženie zachovať chod verejnej správy a financovanie základných služieb. V praxi ide často o tzv. prefinancovanie rozpočtu, pričom cieľom je zabezpečiť plynulú činnosť inštitúcií a vyhnúť sa núdzovému znižovaniu výdavkov. Napriek pozitívnym aspektom predstavuje zadlžovanie vážny záväzok pre súčasné aj budúce generácie. Pri nadmernom zadlžení môže dôjsť k tzv. efektu vytláčania – verejný dopyt po úveroch zvýši úrokové sadzby a obmedzí dostupnosť kapitálu pre súkromný sektor. Taktiež rastie riziko tzv. dlhovej pasce, kedy nové zadlžovanie slúži len na splácanie starých záväzkov a úrokov. Zadlženie je spojené s nákladmi na obsluhu dlhu, ktoré môžu predstavovať významnú časť rozpočtu a vytláčať výdavky na verejné

služby. Preto sa vo verejných financiách uplatňujú viaceré fiškálne pravidlá a limity – či už na úrovni jednotlivých štátov (ústavné zákony o dlhovej brzde, rozpočtové pravidlá pre samosprávy), alebo v rámci medzinárodných zoskupení. Napríklad v Európskej únii platia maastrichtské kritériá, podľa ktorých by deficit verejných rozpočtov nemal prekročiť 3 % HDP a verejný dlh 60 % HDP. Aj keď sú tieto pravidlá flexibilné, ich cieľom je zachovať dlhodobú udržateľnosť verejných financií a dôveru trhov (Priewe, 2024).

Kultúra zadlžovania verejného sektora je teda výrazom nielen hospodárskej racionality, ale aj politickej zodpovednosti. Zadlžovanie môže byť užitočným nástrojom len vtedy, ak je jeho využitie odôvodnené, transparentné a sprevádzané kontrolnými mechanizmami. O to dôležitejšie je sledovať nielen objem, ale aj štruktúru a účel verejného dlhu. Len v takom prípade možno zadlžovanie považovať za legitímnu formu financovania verejných rozpočtov, ktorá je v súlade s princípmi efektívnosti, rovnosti a medzigeneračnej spravodlivosti.

3.7 Seignioráž

Seignioráž predstavuje osobitnú a historicky významnú formu financovania verejných výdavkov, ktorá vychádza zo schopnosti štátu (alebo ním poverenej centrálnej banky) emitovať peniaze. Na rozdiel od klasických daňových príjmov či zadlžovania ide o špecifický príjem, ktorý vzniká z rozdielu medzi hodnotou emitovanej meny a nákladmi spojenými s jej vydaním. Tento rozdiel – tzv. monetárna renta – sa tradične považoval za privilégium panovníkov, no v modernej dobe sa pretransformoval na sofistikovaný nástroj menovej a fiškálnej politiky, ktorý môže za určitých okolností ovplyvňovať rozpočtovú bilanciu štátu.

Pojem seignioráž (z franc. „*seigneur*“ – pán) označuje pôvodne výsadu feudálnych vládcov raziť vlastnú menu a profitovať z rozdielu medzi nominálnou hodnotou mincí a ich reálnym kovovým obsahom. V ére kovových peňazí bol tento príjem dôležitou zložkou panovníckych príjmov a zároveň zdrojom častých manipulácií s mincovým štandardom, ktoré viedli k inflačným epizódam, strate dôvery a narušeniu hospodárskej stability. V novoveku sa seignioráž preniesla do oblasti papierových a elektronických peňazí, pričom sa stala predmetom teoretickej i praktickej analýzy menových a rozpočtových vzťahov. V súčasnosti je emitovanie peňazí výlučnou kompetenciou centrálnych bánk, ktoré vystupujú ako nezávislé inštitúcie s mandátom na udržiavanie cenovej stability, podpory ekonomického rastu a regulácie finančného systému. Seignioráž sa tak realizuje predovšetkým prostredníctvom procesu tvorby rezervných peňazí (tzv. high-powered money), ktoré sa dostávajú do obehu prostredníctvom nákupu štátnych dlhopisov, úverov komerčným bankám alebo devízových operácií. Rozdiel medzi výnosmi z aktív, ktoré centrálna banka nadobudne za novoemitované peniaze, a nákladmi na ich vydanie a správu tvorí čistý zisk – seignioráž (Reich, 2017)

V prípade verejných rozpočtov má seignioráž potenciál byť nepriamym zdrojom financovania prostredníctvom odvodu zisku centrálnej banky do štátneho rozpočtu. Tento mechanizmus existuje v rôznych podobách takmer vo všetkých krajinách s vlastnou menovou suverenitou, pričom výška tohto príjmu závisí od viacerých faktorov – miery inflácie, dopytu po hotovosti, úrovne úrokových sadzieb, ako aj efektívnosti riadenia aktív centrálnej banky.

Je potrebné zdôrazniť, že v prípade Európskej menovej únie (EMU) a štátov eurozóny sa národné centrálne banky vzdali samostatnej menovej politiky v prospech Európskej centrálnej banky (ECB). Seignioráž sa preto v eurozóne rozdeľuje medzi členské krajiny na základe stanoveného kľúča (tzv. capital key), pričom zisk národných centrálnych bánk je odvádzaný do štátneho rozpočtu až po odpočítaní záväzkov voči systému Eurosystému. V prípade Slovenska ide o príjem, ktorý je síce stabilný, no v relatívnych číslach skôr okrajový. Seignioráž ako zdroj financovania verejných rozpočtov má svoje nepopierateľné výhody, ale aj významné riziká.

Tabuľka 8: Výhody a riziká seignioráže

VÝHODY	RIZIKÁ
Bezprostredná likvidita bez zadlženia	Inflačný efekt
Možnosť financovať krízové výdavky	Znižovanie dôvery verejnosti
Nákladová efektívnosť	Ohrozenie nezávislosti menovej politiky

Zdroj: Spracované autorom

Seignioráž umožňuje vláde získať okamžitý prístup k likvidným zdrojom bez potreby zadlžovania sa na finančných trhoch alebo zvyšovania daňového zaťaženia obyvateľstva. Tento mechanizmus môže byť výhodný najmä v situáciách, keď sú kapitálové trhy nestabilné alebo úverové podmienky pre štát nevýhodné. V mimoriadnych situáciách, ako sú ozbrojené konflikty, pandemické výkyvy či živelné pohromy, môže byť seignioráž dočasným riešením na zabezpečenie základného fungovania štátu, keď sú tradičné zdroje financovania nedostupné alebo nedostatočne rýchle. V takýchto prípadoch môže emisná politika prispieť k udržaniu štátnych služieb, zdravotnej starostlivosti alebo logistiky pomoci. Náklady spojené s výrobou, distribúciou a správou nových peňazí sú relatívne nízke, najmä v porovnaní s ich nominálnou hodnotou, čím sa zabezpečuje vysoký „výnos na jednotku vstupu“. Moderné technológie tlače a elektronickej emisie znižujú fixné náklady centrálnej banky, čo zvyšuje atraktivitu tohto nástroja pre krátkodobé fiškálne intervencie.

Nadmerné vytváranie peňazí bez krytia v reálnej produkcii vedie k nerovnováhe medzi dopytom a ponukou, čo spôsobuje rast cien a znehodnotenie meny. Tento proces znižuje kúpnu silu obyvateľstva a môže viesť k inflačným špirálam, ktoré destabilizujú makroekonomické prostredie. Keď obyvatelia vnímajú infláciu ako dôsledok vládneho zásahu do emisnej politiky, dochádza k strate dôvery v menu a verejné inštitúcie, čo môže mať za následok útek kapitálu, rast dopytu po

zahraničných menách (dolárovizáciu) a pokles motivácie sporiteľov ukladať peniaze v domácej mene. Inflácia tým pádom pôsobí ako „skrytá daň“, ktorá neprimerane zasahuje domácnosti s nízkymi a strednými príjmami. Politické tlaky na centrálne banky, aby emitovali nové peniaze na financovanie rozpočtových deficitov, môžu viesť k narušeniu ich inštitucionálnej nezávislosti, čo oslabuje dôveru v ich schopnosť zabezpečovať cenovú stabilitu. V extrémnych prípadoch sa môže centrálna banka stať nástrojom fiškálnej politiky, čo odporuje princípom zdravého menového riadenia a zvyšuje riziko dlhodobého inflačného cyklu.

V súčasnom ekonomickom diskurze sa preto kladie dôraz na prísnu nezávislosť centrálnych bánk, transparentnosť menovej politiky a jasné vymedzenie hraníc medzi fiškálnym a monetárnym sektorom. Seignioráž by nemala byť používaná ako náhrada za rozpočtovú disciplínu, ale len ako doplnkový, výnimočný zdroj v extrémnych situáciách. Historické skúsenosti ukazujú, že v období vojenských konfliktov či hospodárskych kríz sa vlády často uchyľovali k využívaniu seignioráže ako nástroja na rýchle získanie financií. Príklady možno nájsť už v antickom Ríme, kde cisári znižovali obsah drahého kovu v minciach, čím de facto znehodnocovali menu a financovali svoje výboje. V stredoveku sa panovníci uchyľovali k tzv. menovým reformám, ktoré umožnili "legalizovať" infláciu a získať príjmy na úkor obyvateľstva. V novodobých dejinách sa seignioráž stala súčasťou štandardného menového hospodárenia. V USA napríklad výnosy z emisie dolárových bankoviek (tzv. Federal Reserve Notes) tvoria súčasť príjmov centrálneho bankového systému, ktoré sú následne odvádzané do štátneho rozpočtu. V menších ekonomikách, kde je dopyt po hotovosti stabilný a nízky, je význam seignioráže obmedzený, no v krajinách s vysokou anonymnou spotrebou hotovosti (napr. rozvíjajúce sa trhy) môže byť jej váha podstatnejšia (Goff, Toma, 1993).

Z hľadiska budúceho vývoja sa v súvislosti s digitálnymi menami centrálnych bánk (CBDC) otvárajú nové otázky. Ak by digitálna mena nahradila časť hotovostného obehu, mohla by sa zmeniť aj štruktúra a objem seigniorážnych príjmov. Tento trend si vyžaduje prehodnotenie fiškálneho modelu a posilnenie koordinácie medzi monetárnou a rozpočtovou politikou.

4. VEREJNÉ ROZPOČTY V PODMIENKACH SR

Základná taxonómia verejných rozpočtov využívaná v európskom meradle sa riadi v súlade s medzinárodnými klasifikačnými štandardmi, najmä v intenciách Nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 549/2013 zo dňa 21. mája 2013 o európskom systéme národných a regionálnych účtov (ESA 2010). Tento rámec zabezpečuje porovnateľnosť medzi členskými štátmi EÚ a zjednocuje spôsob vykazovania verejných financií, čo je mimoriadne dôležité najmä pri tvorbe rozpočtových pravidiel, dodržiavaní fiškálnej disciplíny a pri medzinárodných hodnoteniach výkonnosti verejných inštitúcií. Aplikáciou na podmienky Slovenska, v zmysle uvedenej klasifikácie, sa verejná správa delí na tri hlavné subsektory, ktoré zodpovedajú jednotlivým úrovniam verejných rozpočtov v Slovenskej republike.

Obrázok 1: Modifikovaný prehľad subsektorov verejnej správy a verejných rozpočtov v SR

Zdroj: Spracované autorom

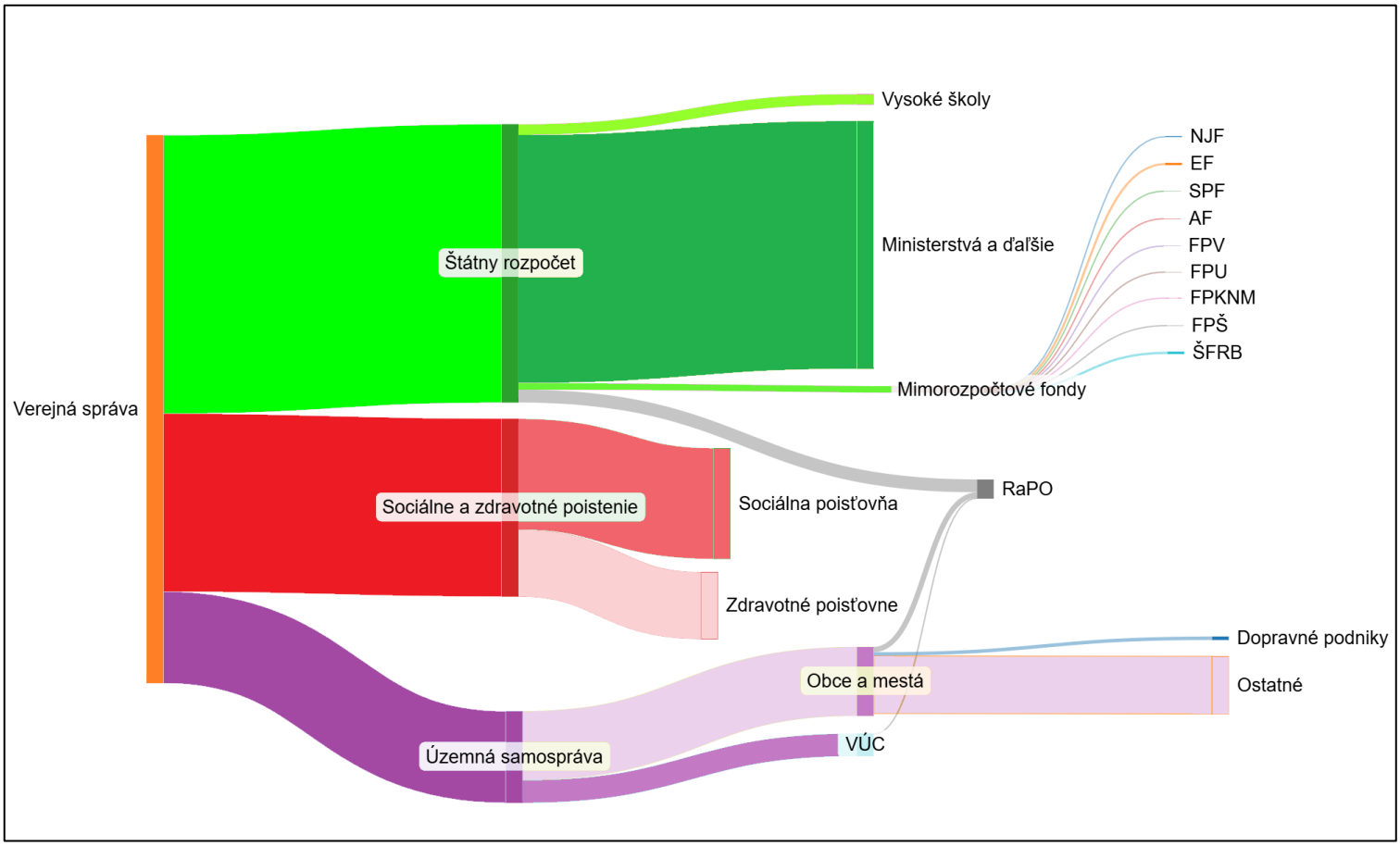
Ústredná a decentralizovaná štátna správa zahŕňa rozpočet štátu (tzv. štátny rozpočet), rozpočty ústredných orgánov štátnej správy, miestnych štátnych orgánov, štátnych účelových fondov a niektorých verejných inštitúcií. Typickými výdavkovými kapitolami tejto úrovne sú napríklad Ministerstvo financií SR, Ministerstvo vnútra SR či Slovenská akadémia vied. Ústredná správa zabezpečuje financovanie celonárodných politík a záväzkov štátu, vrátane medzinárodných príspevkov a dlhového servisu.

Územná samospráva pozostáva z obcí, miest a vyšších územných celkov. Tieto subjekty hospodária s vlastnými rozpočtami, pričom ich príjmy pozostávajú najmä z podielových daní (napr. z dane z príjmov fyzických osôb), miestnych daní, poplatkov a transferov zo štátneho rozpočtu. Výdavky sú zamerané predovšetkým na poskytovanie verejných služieb v oblasti bývania, miestnej

infraštruktúry, vzdelávania, sociálnych služieb a kultúry. V posledných rokoch sa čoraz viac zdôrazňuje aj ich úloha pri čerpaní eurofondov a podpore regionálneho rozvoja.

Fondy sociálneho zabezpečenia a zdravotného poistenia predstavujú osobitný subsektor, ktorý zahŕňa inštitúcie ako Sociálna poisťovňa (zabezpečujúca dôchodkové, nemocenské a úrazové poistenie) a verejné zdravotné poisťovne, predovšetkým Všeobecnú zdravotnú poisťovňu (VšZP) a súkromné zdravotné poisťovne (Dôvera, Union). Tieto subjekty hospodária so samostatnými rozpočtami, ktoré nie sú súčasťou štátneho rozpočtu, hoci podliehajú dohľadu a schvaľovaciemu procesu zo strany verejných orgánov. Ich činnosť je kriticky dôležitá pre zabezpečenie základných sociálnych práv občanov, ako sú dôchodky, nemocenské dávky a prístup k zdravotnej starostlivosti.

Obrázok 2: Schéma výdavkovej strany rozpočtu verejnej správy na Slovensku



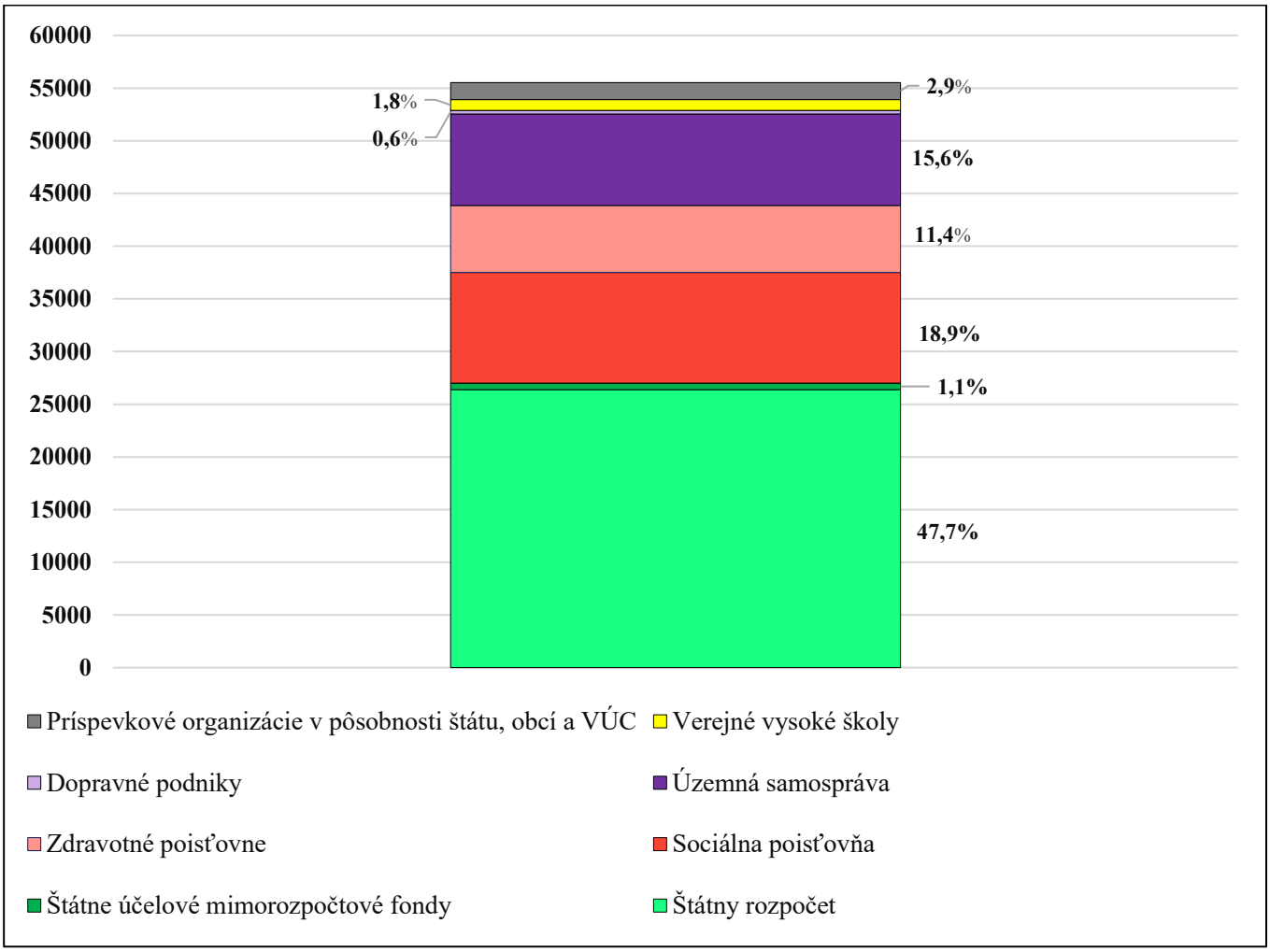
Legenda: ŠFRB-Štátny fond rozvoja bývania, NJF-Národný jadrový fond, EF-Environmentálny fond, SPF-Slovenský pozemkový fond, AF-Audiovizuálny fond, FPV-Fond na podporu vzdelávania, FPU-Fond na podporu umenia, FPKNM-Fond na podporu kultúry národnostných menšín, FPŠ-Fond na podporu športu, RaPO-Rozpočtové a príspevkové organizácie v pôsobnosti štátu, obcí a VÚC.

Zdroj: Spracované autorom

Schéma v sebe prepája dve oblasti. Prvou je relatívny objem rozpočtových zdrojov (proporčne vyjadruje intenzitu výdavkových finančných tokov) a zároveň ilustruje vzťahy medzi jednotlivými subsektormi slovenskej verejnej správy, centrálnou správou a mimorozpočtovými fondmi, ako aj

vzájomné prepojenia medzi jednotlivými úrovňami správy cez rozpočtové a príspevkové organizácie (RaPO).

Obrázok 3: Výška hlavných zložiek rozpočtu verejnej správy na Slovensku v mil. € a ich podiel na celkových výdavkoch verejnej správy v % (priemer 2021-2023)



Zdroj: Spracované autorom na základe Štátneho záverečného účtu Slovenskej republiky za roky 2021-2023

Najvýznamnejšou zložkou je štátny rozpočet, ktorý tvorí približne 47,5 % z celkových výdavkov verejnej správy. Po zarátaní ďalších rozpočtových jednotiek ústrednej správy, ako sú verejné vysoké školy, účelové mimorozpočtové fondy (napr. Environmentálny fond, Audiovizuálny fond, či Štátny fond rozvoja bývania) a rozpočtové a príspevkové organizácie v pôsobnosti štátu, predstavuje tento subsektor dohromady viac než polovicu celkového objemu verejných výdavkov. Štrukturálne dominuje financovanie ministerstiev a ústredných orgánov, ktoré zabezpečujú celonárodné politiky a investície.

Druhou významnou zložkou verejnej správy je subsektor sociálneho zabezpečenia a zdravotného poistenia, ktorý sa skladá zo Sociálnej poisťovne (približne 18,9 %) a zdravotných poisťovní (približne 11,4 %). Tieto inštitúcie hospodária s vlastnými rozpočtami, financovanými prevažne z povinných odvodov zamestnancov, zamestnávateľov a samostatne zárobkovo činných

osôb. Ich úlohou je zabezpečovať dôchodkové, nemocenské, úrazové a zdravotné poistenie pre väčšinu populácie. Spolu tak tieto výdavky tvoria približne 1/3 výdavkov slovenských verejných rozpočtov, čím sa radia k najväčším viazaným výdavkovým segmentom v systéme.

Tretím kľúčovým segmentom je územná samospráva, ktorá pokrýva rozpočty obcí, miest a vyšších územných celkov. Táto zložka verejnej správy spravuje približne 16 % celkových verejných výdavkov, pričom zahŕňa aj príspevkové a rozpočtové organizácie v ich pôsobnosti (napr. školy, kultúrne inštitúcie, domovy sociálnych služieb), ako aj dopravné podniky, ktoré zabezpečujú regionálnu a mestskú verejnú dopravu. Finančná autonómia tejto úrovne sa opiera predovšetkým o príjmy z podielových daní a dotácie zo štátneho rozpočtu.

Priemerná výška rozpočtu verejnej správy na Slovensku počas rokov 2021-2023 bola na úrovni približne 55 mld. €. Najväčšou finančnou zložkou verejnej správy na Slovensku je štátny rozpočet SR, ktorý sa na celkových výdavkoch podieľa 47,7 %. Priemerný ročný objem výdavkov štátneho rozpočtu tak dosahoval takmer 26,4 miliardy eur. Po zarátaní rozpočtov verejných vysokých škôl (1,8 %), štátnych účelových mimorozpočtových fondov (1,1 %) a príspevkových organizácií v pôsobnosti štátu, obcí a VÚC (2,9 %) tvorí úroveň ústrednej správy viac než polovicu celkového rozpočtu verejnej správy, čo odráža centralizovaný charakter verejných financií na Slovensku.

Druhou najväčšou výdavkovou zložkou je systém sociálneho zabezpečenia a zdravotného poistenia, ktorý zahŕňa Sociálnu poisťovňu (18,9 %) a zdravotné poisťovne (11,4 %). V nominálnom vyjadrení tieto výdavky predstavujú približne 10,5 miliardy € a 6,3 miliardy €, čo spolu tvorí viac ako 30 % verejných výdavkov. Ide o prostriedky, ktoré sú financované najmä z povinných odvodov a ktoré sú určené na dôchodky, nemocenské dávky a zdravotnú starostlivosť.

Na treťom mieste sa nachádza územná samospráva, ktorá zahŕňa rozpočty obcí, miest a vyšších územných celkov. Jej priemerný ročný výdavkový objem dosahoval približne 8,6 miliardy eur, čo zodpovedá podielu 15,6 % na celkových výdavkoch. Územná samospráva zabezpečuje množstvo základných verejných služieb vrátane školstva, dopravy, sociálnych služieb a miestneho rozvoja. K nej patria aj výdavky dopravných podnikov, ktoré tvoria síce len 0,6 % výdavkov (cca 330 miliónov eur), no zohrávajú dôležitú úlohu v oblasti verejnej mobility.

Pre ilustráciu sú do schémy zaradené aj ďalšie verejné inštitúcie. Na verejné vysoké školy pripadá (1,8 % výdavkov) v priemerne 1 miliardou € ročne a na všetky štátne účelové fondy približne 650 mil. €. Príspevkové organizácie hospodáriace v pôsobnosti štátu, obcí a VÚC disponujú rozpočtami vo výške približne 1,6 miliardy eur, čo zodpovedá 2,9 % výdavkov slovenskej verejnej správy. Hoci ich podiel na výdavkoch je relatívne nižší, sú nositeľmi kľúčových funkcií vo vzdelávaní, kultúre, sociálnej starostlivosti či ochrane pamiatok.

Základný prehľad údajov indikuje, že verejné rozpočty a financie na Slovensku vykazujú vysokú koncentráciu v subsektoroch štátnej správy a systémoch sociálneho a zdravotného zabezpečenia, ktoré spolu absorbujú takmer 80 % celkových výdavkov. Územná samospráva síce spravuje len približne jednu šestinu výdavkov, no jej význam spočíva v zabezpečovaní každodenných verejných služieb priamo obyvateľom.

4.1 Štátny rozpočet SR

Štátny rozpočet Slovenskej republiky predstavuje ústredný finančný plán vlády, ktorý slúži na zabezpečenie základných funkcií štátu a plnenie jeho záväzkov. Ide o najvýznamnejší nástroj fiškálnej politiky, prostredníctvom ktorého štát realizuje redistribúciu zdrojov v spoločnosti, stimuluje hospodársku aktivitu a zabezpečuje poskytovanie verejných statkov. Rozpočet je každoročne schvaľovaný zákonom o štátnom rozpočte a jeho zostavenie, štruktúra, hospodárenie i kontrola sa riadia podľa rámca určeným zákonom č. 523/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách verejnej správy. Štátny rozpočet Slovenskej republiky sa schvaľuje formou zákona a musí rešpektovať princípy transparentnosti, efektívnosti a rozpočtovej zodpovednosti. Jeho príprava a realizácia sa riadia zákonom o rozpočtových pravidlách verejnej správy, ktorý upravuje pravidlá hospodárenia s verejnými prostriedkami. Kontrolu nad vývojom a čerpaním verejných príjmov a výdavkov vykonávajú najmä Ministerstvo financií SR a Najvyšší kontrolný úrad SR. Z hľadiska dlhodobej udržateľnosti je významné, aby bola štruktúra verejných príjmov a výdavkov vyvážená a primeraná cieľom hospodárskej politiky. Nadmerná závislosť na krátkodobých daňových výnosoch alebo nesystémové zvyšovanie výdavkov bez krytia môže viesť k deficitom a rastu verejného dlhu. Naopak, efektívne a zodpovedné rozpočtovanie umožňuje štátu plniť svoje funkcie aj v čase ekonomických výkyvov či kríz. Štátny rozpočet SR predstavuje základný nástroj hospodárenia vlády Slovenskej republiky, prostredníctvom ktorého sa realizuje rozpočtová, hospodárska a sociálna politika štátu. Z hľadiska verejných financií zohráva ústrednú úlohu v alokácii verejných zdrojov a plnení verejných funkcií. Kľúčovým aspektom rozpočtového procesu je pritom štruktúra príjmov a výdavkov, ktorá odráža nielen ekonomickú realitu, ale aj priority a záväzky štátu.

Na strane verejných príjmov sa koncentrujú predovšetkým prostriedky získané z daňových povinností obyvateľstva a podnikateľských subjektov, pričom najväčšiu časť príjmov tvoria výnosy z dane z pridanej hodnoty, dane z príjmov právnických a fyzických osôb a spotrebných daní. Okrem daňových príjmov zahŕňa štátny rozpočet aj nedaňové príjmy (napr. správne poplatky, príjmy z dividend štátnych podnikov, príjmy z prenájmu majetku štátu) a kapitálové príjmy. Významnou položkou sú tiež transfery zo zahraničia, najmä z rozpočtu Európskej únie, ktoré slúžia na spolufinancovanie programov a projektov podporujúcich regionálny rozvoj, výskum, inovácie či digitalizáciu.

Verejné výdavky štátu vyjadrujú reálne smerovanie finančných tokov k zabezpečeniu verejných statkov a služieb, ako aj plnenie záväzkov štátu voči občanom a medzinárodným partnerom. Vydávajú sa najmä na oblasť školstva, zdravotníctva, sociálneho zabezpečenia, obrany, spravodlivosti, dopravy či podpory hospodárskeho rozvoja. Tieto výdavky sa realizujú prostredníctvom rozpočtových kapitol, ktoré spravujú jednotlivé ministerstvá a ústredné orgány štátnej správy, ako aj prostredníctvom nimi zriadených organizácií – napríklad škôl, nemocníc, úradov práce, múzeí či výskumných inštitúcií. Súčasťou výdavkov sú aj povinné platby súvisiace so správou verejného dlhu, úroky zo štátnych cenných papierov, spolufinancovanie fondových projektov a výdavky na zabezpečenie fungovania štátnych inštitúcií.

Tabuľka 9: Základná typológia príjmov a výdavkov Štátneho rozpočtu SR

PRÍJMY	VÝDAVKY
• dane, pokuty a iné sankcie spojené s daňou (ďalej len „daň“) od právnických osôb a fyzických osôb, ktorých sídlo alebo bydlisko je na území Slovenskej republiky • dane od právnických osôb a fyzických osôb, ktorých sídlo alebo bydlisko je mimo územia Slovenskej republiky a ktoré majú príjmy zo zdroja na území Slovenskej republiky • poplatky, pokuty a iné sankcie spojené s poplatkom a iné sankcie podľa osobitných predpisov • úroky z prostriedkov získaných z úverov prijatých vládou získané za obdobie od ich prijatia do ich použitia • príjmy kapitol • vratky príspevkov, dotácií a odvody vyplývajúce zo zúčtovania finančných vzťahov so štátnym rozpočtom • výnosy z majetkových účastí štátu a príjmy z prevodu správy majetku vo vlastníctve Slovenskej republiky, ako aj z prevodu vlastníctva majetku štátu • odvod za porušenie finančnej disciplíny podľa tohto zákona s výnimkou odvodu za porušenie finančnej disciplíny z prostriedkov Európskej únie • penále a pokuty • vratky za prostriedky štátneho rozpočtu vrátené Európskej únii v predchádzajúcich rokoch, • podiel na vybratých finančných prostriedkoch odvádzaných do rozpočtu Európskej únie ako kompenzácia výdavkov súvisiacich s ich výberom • kladný zostatok osobitného účtu Štátnej pokladnice • výnosy z prostriedkov štátneho rozpočtu • ďalšie príjmy ustanovené osobitným zákonom	• výdavky štátnych rozpočtových organizácií a príspevky štátnym príspevkovým organizáciám • výdavky vyplývajúce z medzinárodných zmlúv, ktorými je Slovenská republika viazaná • výdavky súvisiace s poskytovaním medzinárodnej pomoci rozvojovým krajinám a najmenej rozvinutým krajinám • odvody Európskej únii okrem cla a odvodov z produkcie cukru • výdavky na úhradu nákladov preneseného výkonu štátnej správy obciam a vyšším územným celkom • záväzky štátu vyplývajúce z plnenia povinností ustanovených osobitnými predpismi • úroky a poplatky spojené so správou schodku štátneho rozpočtu a správou štátneho dlhu upravené o rozdiel úrokov z finančných operácií vykonaných Agentúrou pre riadenie dlhu a likvidity a nákladov na tieto finančné operácie • úroky spojené s realizáciou záruky poskytnutej štátom, ak nie sú poskytnuté formou návratnej finančnej výpomoci • ďalšie výdavky ustanovené zákonom o štátnom rozpočte alebo osobitným zákonom

Zdroj: Spracované autorom na základe zákona č. 523/2004 Z. z.

Podľa § 9 zákona č. 523/2004 Z. z., príjmy štátneho rozpočtu zahŕňajú rôznorodé zdroje, ktoré možno klasifikovať z hľadiska ich pôvodu a právnej povahy. Dominantnou zložkou zostávajú daňové príjmy – najmä dane od právnických a fyzických osôb so sídlom alebo bydliskom na území Slovenska, ale aj dane od subjektov so sídlom mimo SR, ak ich príjmy pochádzajú zo slovenského územia. Na príjmovej strane ide predovšetkým o povinné platby občanov a podnikateľských subjektov, predovšetkým vo forme daní, ako aj o ďalšie nedaňové príjmy a transfery zo zahraničia Tieto príjmy sú doplnené o poplatky, pokuty, úroky a výnosy z finančných operácií a štátneho

majetku.. Tieto prostriedky sú následne použité na financovanie verejných potrieb – od základného fungovania štátu a jeho orgánov až po plnenie sociálnych, hospodárskych a rozvojových cieľov. Súbor daňových príjmov štátneho rozpočtu nie je rigidný a často podlieha ekonomickým a politickým okolnostiam. Napríklad v prípade aktuálneho postupu konsolidácie verejných financií v roku 2025 bola zvýšená sadzba DPH a zavedená nová daň - Daň z finančných transakcií (tzv. Transakčná daň).

Obrázok 4: Základná schéma príjmov Štátneho rozpočtu SR (platné k 31.12. 2024)

PRÍJMY ŠTÁTNEHO ROZPOČTU SR	**Daňové**	Dane za tovar a služby	DPH
			Spotrebné dane : *z minerálneho oleja, z liehu, z piva, z vína, z tabakových výrobkov, z elektriny, z uhlia, zo zemného plynu*
			Dane za používanie tovarov a z polenia na výkon povolania
			Iné dane za tovar a služby
		Dane z príjmov a kapitálového majetku	Daň z príjmu PO
			Daň z príjmu FO
			Daň z príjmov vyberaná zrážkou
		Dane z medzinárodného obchodu a transakcií	
		Iné dane a sankcie uložené v daňovom konaní a ostatné dane	
	Nedaňové	Príjmy z podnikania a vlastníctva majetku	Dividendy
			Ostatné príjmy
		Administratívne poplatky a iné poplatky a platby	Pokuty, penále a iné sankcie
			Poplatky a platby za nepr. a náhod. predaj
			Ostatné poplatky
		Kapitálové príjmy	
		Úroky z tuzemských a zahraničných úverov, pôžičiek, NFV	
		Iné nedaňové príjmy	Odvody z hazardných hier
			Ostatné príjmy
	Granty a transfery	Tuzemské/domáce granty a transfery	
		Zahraničné granty a transfery	Prostriedky z rozpočtu EÚ
			Ostatné príjmy

Zdroj: Spracované autorom

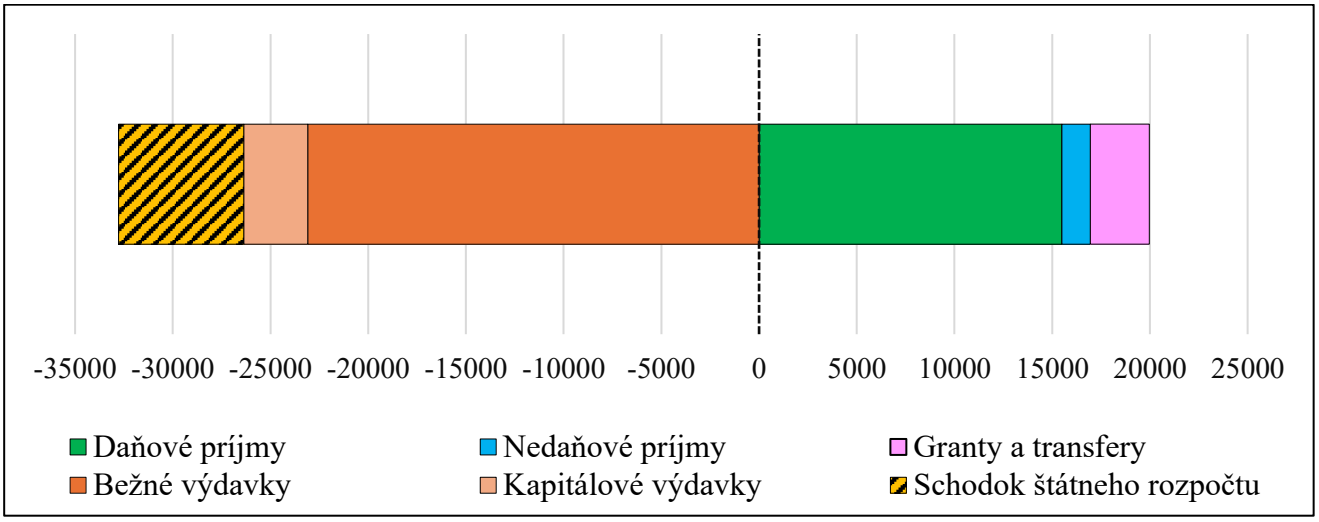
Dôležitou súčasťou sú aj tzv. príjmy kapitol, ktoré tvoria príjmy jednotlivých ministerstiev a rozpočtových organizácií; ďalej výnosy z majetkových účastí štátu (napr. dividendy zo štátnych podnikov), prevody z fondov EÚ, ako aj odvody a sankcie za porušenie finančnej disciplíny. Príjmy štátneho rozpočtu sa dopĺňajú o návratné finančné výpomoci, vratky z predchádzajúcich rokov a výnosy z prevodu vlastníctva majetku štátu. V špecifických prípadoch sú zdrojom aj tzv. kladné zostatky osobitného účtu Štátnej pokladnice. Táto diverzifikovaná skladba príjmov zabezpečuje určitú stabilitu, no zároveň vytvára závislosť od vonkajších faktorov, ako sú vývoj ekonomiky, úspešnosť výberu daní a efektívnosť správy verejného majetku.

Z pohľadu výdavkov, štátny rozpočet pokrýva široké spektrum verejných výdavkov, ktorých štruktúra je vymedzená v § 10 citovaného zákona. V prvom rade ide o výdavky rozpočtových organizácií a príspevky príspevkovým organizáciám, ktoré zabezpečujú výkon základných funkcií štátu v oblasti školstva, zdravotníctva, bezpečnosti či obrany. Ďalej ide o výdavky vyplývajúce z medzinárodných zmlúv, ako aj o príspevky Slovenska do rozpočtu EÚ a výdavky spojené s rozvojovou pomocou.

Verejné výdavky sa v praxi realizujú najmä prostredníctvom rozpočtových kapitol, ktorými sú jednotlivé ministerstvá a iné ústredné orgány štátnej správy. Každá kapitola pokrýva nielen výdavky samotného rezortu, ale aj výdavky jeho podriadených rozpočtových a príspevkových organizácií. Tieto organizácie – napríklad vysoké školy, štátne nemocnice, výskumné ústavy či úrady práce – zabezpečujú reálne poskytovanie verejných služieb občanom. Financovanie ich činnosti je tak integrálnou súčasťou výdavkovej stránky štátneho rozpočtu. Okrem toho štát financuje aj výdavky na správu štátneho dlhu, spolufinancovanie projektov EÚ a zákonom stanovené transfery iným verejným subjektom. Významným výdavkom sú aj sociálne transfery, ktoré sú administratívne zastrešené rezortmi, no výkonnou zložkou ich realizácie sú opäť konkrétne štátne alebo verejnoprávne inštitúcie.

Osobitnú pozornosť si zaslúžia výdavky súvisiace s preneseným výkonom štátnej správy obciam a vyšším územným celkom. Z rozpočtu sa zároveň hradia záväzky štátu, úroky z verejného dlhu, náklady spojené s jeho správou, ako aj výdavky súvisiace so štátnymi zárukami a ďalšími zákonnými povinnosťami. Výdavky sú v zákone definované všeobecne, pričom ich konkrétnu štruktúru na daný rok určuje zákon o štátnom rozpočte.

Obrázok 5: Štruktúra priemerných príjmov a výdavkov Štátneho rozpočtu SR v mil. € (2021-2023)



Zdroj: Spracované autorom

Podľa priemerných údajov za uvedené obdobie dosahovali celkové príjmy štátneho rozpočtu približne 19,97 miliardy € ročne, zatiaľ čo celkové výdavky presahovali úroveň 26,4 miliardy €. Výsledkom bol priemerný ročný deficit vo výške 6,4 miliardy €.

Jadro príjmovej základne štátneho rozpočtu tvorili daňové príjmy, ktoré v analyzovanom období dosahovali úroveň 15,5 miliardy €, teda približne 77 % z celkových príjmov. Táto kategória zahŕňa najmä výnosy z dane z pridanej hodnoty, dane z príjmov právnických osôb a spotrebných daní. Daňové príjmy sú na Slovensku významne závislé od makroekonomického cyklu, úrovne zamestnanosti a domácej spotreby. Nedaňové príjmy, ktoré predstavovali 1,45 miliardy € ročne (7,3 % z príjmov), pochádzali najmä z administratívnych poplatkov, pokút, výnosov zo štátneho majetku a dividend zo štátnych podnikov. Ich význam je z hľadiska objemu druhoradý, avšak z hľadiska štruktúry môžu signalizovať mieru efektívnosti hospodárenia so štátnym majetkom. Dôležitým komponentom sú aj granty a transfery (najmä prostriedky z rozpočtu Európskej únie a iných zahraničných zdrojov), ktoré v priemere predstavovali 3,02 miliardy eur, teda približne 15 % z celkových príjmov. Ich vysoký podiel poukazuje na výraznú exterálnu závislosť štátneho rozpočtu od európskych fondov a ich implementačnej úspešnosti.

Z hľadiska výdavkov dominujú bežné výdavky, ktoré predstavovali priemerne 23,09 miliardy eur, teda takmer 87 % z celkových výdavkov štátneho rozpočtu. Ide o prostriedky vynakladané na platy zamestnancov verejnej správy, prevádzku úradov a inštitúcií, dotácie, transfery občanom a inštitúciám, ako aj na úhradu záväzkov a úrokov z verejného dlhu. Vysoký podiel tejto výdavkovej kategórie poukazuje na značnú rigiditu rozpočtu, ktorá obmedzuje jeho prispôsobivosť v krízových obdobiach a počas konsolidačných snáh. Naopak, kapitálové výdavky, ktoré sú určené na investície a rozvojové projekty, dosahovali v priemere 3,29 miliardy eur, čo predstavovalo 13 % z celkových výdavkov. Vzhľadom na ich multiplikačný efekt na ekonomický rast, to môžeme považovať za relatívne nízky podiel.

Priemerný ročný schodok štátneho rozpočtu v sledovanom období predstavoval 6,4 miliardy eur, čo je výrazne nad hodnotou strednodobého rozpočtového cieľa definovaného v rámci Paktu stability a rastu EÚ. Príčinou tohto deficitu bola nielen výnimočná situácia v podobe pandémie a energetickej krízy, ale aj štrukturálne problémy súvisiace s nastavením výdavkových politík, nízkym podielom systémových úspor a obmedzenou daňovou výnosnosťou.

4.2 Rozpočet Sociálnej poisťovne a zdravotných poisťovní

Rozpočet Sociálnej poisťovne a zdravotných poisťovní predstavuje zásadný pilier systému verejných financií a sociálneho zabezpečenia. Odráža záväzky štátu voči svojim občanom v oblasti dôchodkového, nemocenského a zdravotného poistenia, pričom ich financovanie je postavené najmä na princípe solidarity a priebežného financovania. Sociálna poisťovňa je dlhodobo deficitná

a bez externého dofinancovania by nebola schopná plniť svoje záväzky. Zdravotné poisťovne zasa fungujú v prostredí s obmedzenými zdrojmi a vysokým spoločenským dopytom, čo vytvára tlak na ich efektívnosť a udržateľnosť. Oba rozpočty tak slúžia ako dôležité indikátory nielen finančnej kondície systému, ale aj celkovej spoločenskej zmluvy medzi štátom a občanmi v oblasti sociálnych práv.

Sociálna poisťovňa

Sociálna poisťovňa je právnická osoba zriadená zákonom č. 461/2003 Z. z. o sociálnom poistení, ktorej hlavnou úlohou je správa sociálneho poistenia vrátane vyberania poistného, poskytovania dávok a správy pohľadávok. Sociálna poisťovňa ako verejnoprávna inštitúcia plní kľúčovú úlohu v systéme sociálneho zabezpečenia v Slovenskej republike. Jej hospodárenie je úzko späté s plnením zákonných povinností, ktoré vyplývajú zo systému povinného sociálneho poistenia Medzi jej príjmy patria najmä poistné príspevky platené zamestnancami, samostatne zárobkovo činnými osobami a zamestnávateľmi. Táto forma príjmov má charakter účelovo viazaného nepriameho zdanenia, ktorého výber je právne vynútiteľný a je ustanovený najmä v zákone o sociálnom poistení. Dôležitým komponentom sú aj transfery zo štátneho rozpočtu, ktoré pokrývajú poistné za tzv. štátom platené osoby (napr. rodičov na materskej dovolenke, nezamestnaných či dôchodcov). Príjmovú stránku dopĺňajú výnosy z dočasne voľných finančných prostriedkov.

Okrem poistného tvorí významnú zložku príjmov aj transfer zo štátneho rozpočtu, ktorý slúži na vykrývanie prípadného deficitu jednotlivých poistných fondov a na plnenie dodatočných legislatívnych nárokov, ako sú napríklad valorizácie dôchodkov. Tento transfer má charakter rozpočtového presunu a predstavuje nástroj fiškálneho vyrovnávania medzi štátnym rozpočtom a systémom sociálneho poistenia. Ďalším doplnkovým zdrojom príjmov môžu byť výnosy z finančných operácií, najmä z nakladania s rezervnými fondmi a dočasne nevyužitými prostriedkami.

Tabuľka 10: Základná typológia príjmov a výdavkov Sociálnej poisťovne

<table>
<tr><th>PRÍJMY</th><th rowspan="4">Sociálna poisťovňa</th><th>VÝDAVKY</th></tr>
<tr><td>Príjmy z poistného</td><td rowspan="2">Výdavky poistenia: starobné dôchodky, predčasné starobné dôchodky, invalidné dôchodky, vdovské dôchodky, vdovecké dôchodky, sirotské dôchodky, rodičovský dôchodok, 13. dôchodok, zúčtovanie dávok</td></tr>
<tr><td>Nedaňové príjmy (úroky a iné príjmy)</td></tr>
<tr><td>Granty a transfery vrátane prostriedkov na krytie deficitu účtu dôchodkového poistenia</td><td>Výdavky správneho fondu</td></tr>
</table>

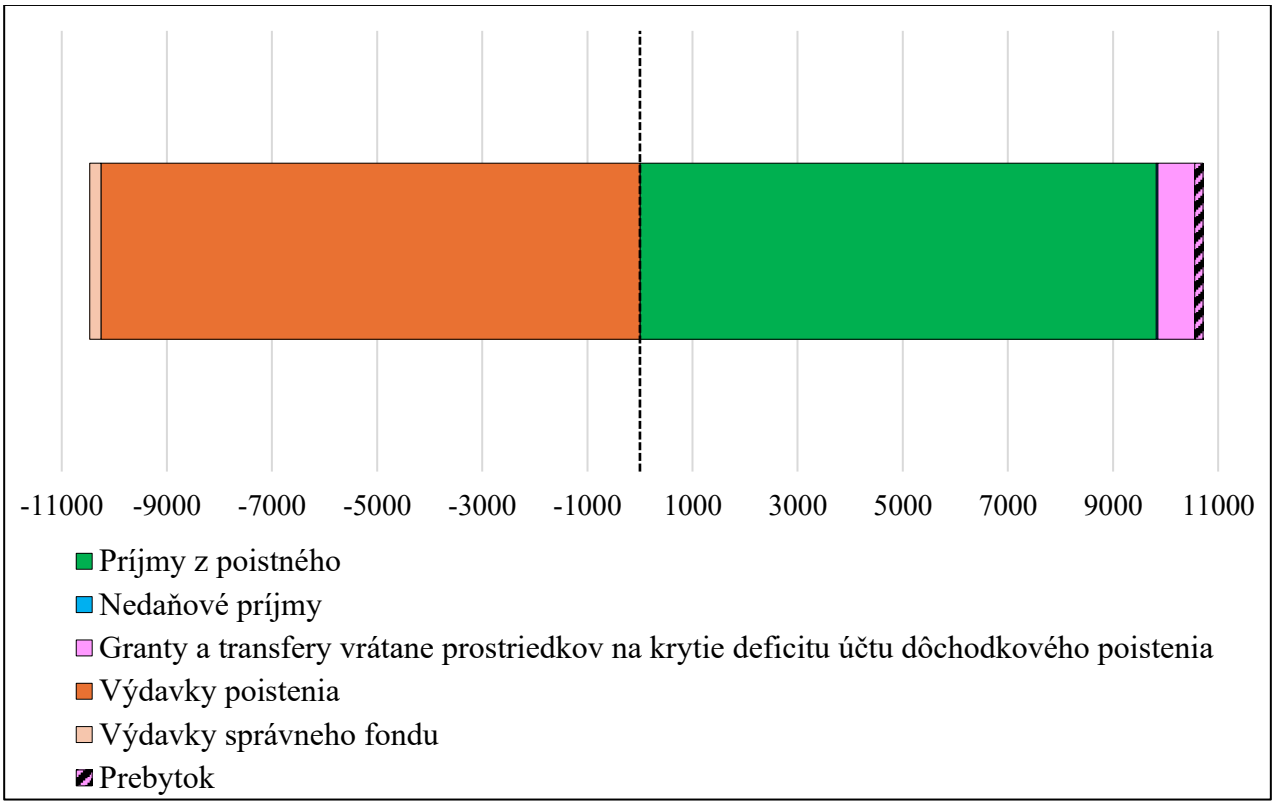
Zdroj: Spracované autorom

Výdavková stránka rozpočtu Sociálnej poisťovne odráža jej zákonom stanovené záväzky. Výdavky Sociálnej poisťovne zahŕňajú predovšetkým vyplácanie dôchodkových dávok (starobný, invalidný,

pozostalostný dôchodok), nemocenských dávok (PN, OČR), dávok úrazového poistenia, dávok v nezamestnanosti či garančných dávok v prípade insolventnosti zamestnávateľa. Systém je charakterizovaný vysokou mierou záväznosti výdavkov, ktoré reflektujú zákonné nároky poistencov a nie sú flexibilne upraviteľné.

Financovanie Sociálnej poisťovne je do veľkej miery automatické a naviazané na ekonomickú výkonnosť krajiny. V obdobiach hospodárskeho rastu narastajú príjmy z poistného, zatiaľ čo v obdobiach krízy stúpa počet poberateľov dávok, čo vytvára tlak na výdavkovú stranu. Tento proticyklický charakter sociálneho systému je jedným z jeho základných znakov, no zároveň vyžaduje primeranú rezervotvornú politiku a efektívnu fiškálnu koordináciu medzi štátom a Sociálnou poisťovňou.

Obrázok 6: Štruktúra priemerných príjmov a výdavkov Sociálnej poisťovne v mil. € (2021-2023)



Zdroj: Spracované autorom

Rozpočtové hospodárenie Sociálnej poisťovne v období 2021–2023 odhaľuje chronickú nerovnováhu medzi príjmami a výdavkami, ktorá je dlhodobo maskovaná transfermi zo štátneho rozpočtu. Priemerné ročné príjmy z poistného dosahovali 9,82 mld. €, zatiaľ čo výdavky na dávky poistenia presiahli 10,25 mld. €. Dominantne sa výdavky Sociálnej poisťovne týkajú vyplácania starobných dôchodkov, na ktoré sa spotrebuje viac ako 2/3 z rozpočtu Sociálnej poisťovne. Po započítaní výdavkov správneho fondu (212 mil. €) by inštitúcia vykázala rozpočtový schodok vyše 600 mil. € ročne.

Účtovný prebytok vo výške 155 mil. € vznikol výlučne vďaka dotáciám zo štátneho rozpočtu, najmä na krytie deficitu dôchodkového účtu (v priemere 701 mil. € ročne) a dofinancovanie výdavkov v oblasti starobného poistenia. Táto forma kompenzácie odhaľuje štrukturálnu neudržateľnosť systému, ktorý generuje deficit aj v rokoch ekonomického rastu. Hlavným zdrojom rozpočtového napätia je nastavenie sociálneho systému, najmä v dôchodkovej oblasti a problémami v demografickom vývoji, ekonomickej výkonnosti a politickými zásahmi. Výsledkom je dlhodobo deficitný dôchodkový účet, ktorý je každoročne dotovaný z verejných financií, čím vzniká skrytý prenos nákladov z poisťovne na štát. Táto situácia nielen deformuje transparentnosť rozpočtu verejnej správy, ale zároveň zvyšuje tlak na štátny rozpočet a brzdí konsolidačné úsilie.

Zdravotné poisťovne

Zdravotné poisťovne, ktorých činnosť upravuje zákon č. 581/2004 Z. z., plnia v systéme verejného zdravotného poistenia kľúčovú úlohu sprostredkovateľa finančných tokov medzi poistencami, štátom a poskytovateľmi zdravotnej starostlivosti. Ich hlavnými príjmami je zdravotné poistné odvádzané ekonomicky aktívnym obyvateľstvom a štátom za tzv. poistencov štátu (napr. deti, študenti, dôchodcovia, nezamestnaní). Doplnkové zdroje predstavujú sankcie, poplatky a iné mimoriadne príjmy. Zdravotné poisťovne v Slovenskej republike predstavujú verejnoprávne subjekty (v prípade štátnej poisťovne Všeobecná zdravotná poisťovňa) alebo súkromné právnické osoby (Dôvera, Union), ktoré sú poverené výkonom verejného zdravotného poistenia. Príjmy zdravotných poisťovní pozostávajú primárne z výberu zdravotného poistného. To je povinné pre všetkých poistencov a jeho výška je stanovená zákonom ako percentuálny podiel z vymeriavacieho základu. Výber poistného je zabezpečený prostredníctvom zamestnávateľov, samostatne zárobkovo činných osôb a štátu, ktorý platí poistné za vybrané skupiny – najmä deti, dôchodcov, osoby evidované na úrade práce a iné skupiny tzv. „štátom platených poistencov“.

Tabuľka 11: Základná typológia príjmov a výdavkov zdravotných poisťovní

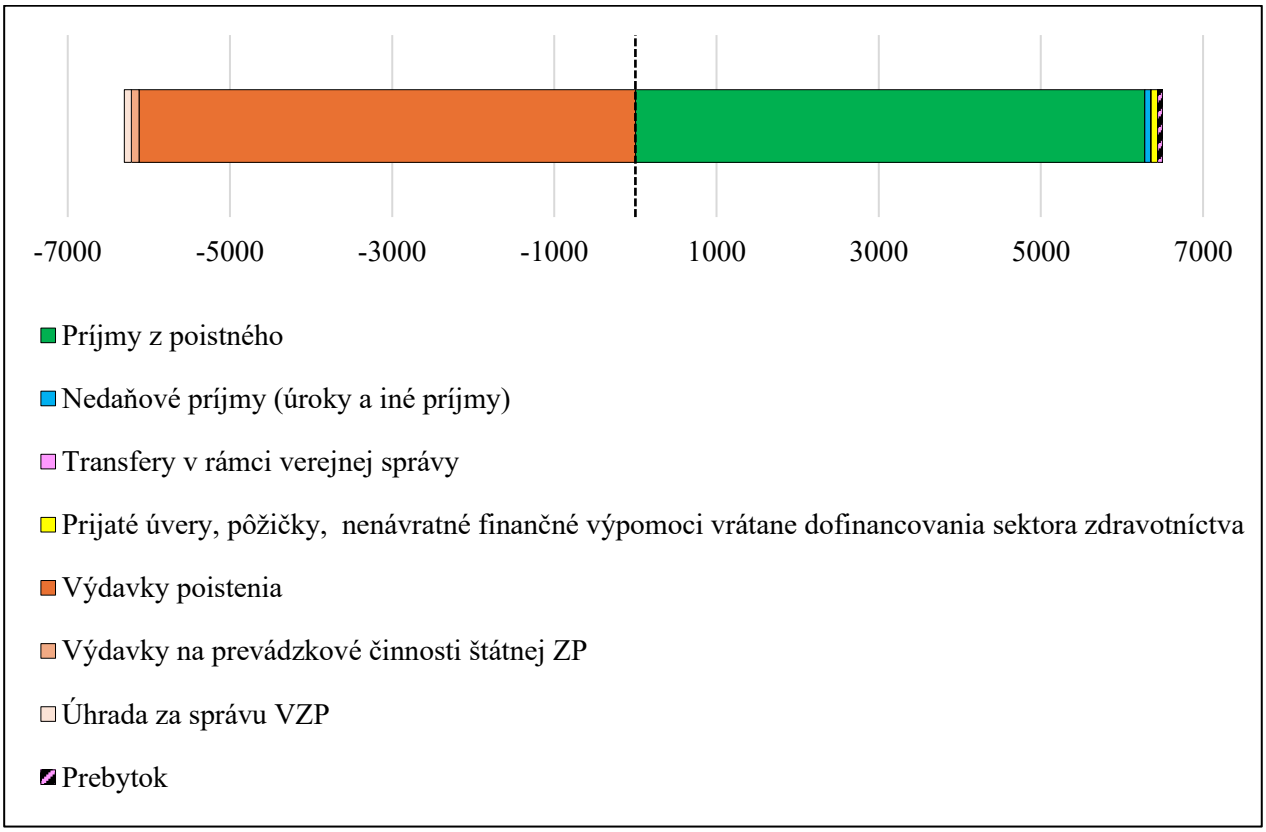
PRÍJMY		VÝDAVKY
Príjmy z poistného	**Zdravotné poisťovne (Verejné zdravotné poistenie)**	Výdavky na zdravotnú starostlivosť
Nedaňové príjmy (úroky a iné príjmy)		Zákonom stanovené príspevky
Transfery v rámci verejnej správy		Výdavky na prevádzkovú činnosť
Zostatky z predchádzajúcich rokov		Dane, poplatky a staré exekučné trovy
Prijaté úvery, pôžičky, nenávratné finančné výpomoci vrátane dofinancovania sektora zdravotníctva		Výdavkové finančné operácie
		Splátky bankových úverov
		Výplata dividend (len ZP Union, ZP Dôvera)

Zdroj: Spracované autorom

Zdravotné poisťovne nemajú autonómiu v určovaní výšky poistného, keďže ide o zákonom regulovanú veličinu. Ich príjmová báza je preto pevne zviazaná s makroekonomickým vývojom, najmä s výškou miezd a štruktúrou populácie. Okrem poistného môžu zdravotné poisťovne disponovať aj inými príjmami, napríklad z pokút, úrokov alebo rôznych finančných operácií, tieto však tvoria len marginálnu časť ich rozpočtu. Na výdavkovej strane sú základným účelom prostriedkov úhrady za zdravotnú starostlivosť. Zdravotné poisťovne sú povinné uzatvárať zmluvy so zdravotníckymi zariadeniami a poskytovať platby za výkony, lieky, zdravotnícke pomôcky, prevenciu a diagnostiku. Medzi hlavné výdavkové položky patria platby za ambulantnú a ústavnú zdravotnú starostlivosť, výdavky na lieky, zdravotnícke pomôcky a služby súvisiace s poskytovaním zdravotnej starostlivosti. Významnú položku tvoria aj platby do rezervného fondu solidarity a náklady na prevádzku samotnej poisťovne (tzv. správna réžia), ktoré sú limitované zákonom ako maximálne percento z objemu vybraného poistného.

Zdravotné poisťovne v slovenskom systéme pôsobia v regulovanom konkurenčnom prostredí, pričom štátna poisťovňa dominuje z hľadiska počtu poistencov. Výdavky sú prísne viazané na zákonné povinnosti a zmluvné podmienky so zdravotníckymi zariadeniami. Z hľadiska verejných financií predstavujú rozpočty zdravotných poisťovní kľúčový kanál redistribúcie financií v oblasti zdravotnej starostlivosti, pričom efektívnosť ich výdavkov je predmetom verejného dohľadu a hodnotenia zo strany Úradu pre dohľad nad zdravotnou starostlivosťou.

Obrázok 7: Štruktúra priemerných príjmov a výdavkov zdravotných poisťovní v mil. € (2021-2023)



Zdroj: Spracované autorom

Priemerné ročné príjmy zdravotných poisťovní dosahovali úroveň približne 6,44 miliardy eur, pričom až 97,5 % z tejto sumy tvorili príjmy z verejného zdravotného poistenia (6,2 mld. €). Zvyšnú časť tvorili nedaňové príjmy (69 mil. €) a mimoriadne zdroje z verejných rozpočtov – najmä prijaté finančné výpomoci, úvery a dotácie vo výške 80 mil. €, ako aj drobné transfery v rámci verejnej správy (6,4 mil. €). Táto štruktúra dokazuje, že verejné zdravotníctvo je takmer výlučne financované z povinných odvodov, a teda veľmi citlivo reaguje na akékoľvek výkyvy v zamestnanosti, mzdovej alebo legislatívnej úrovni. Na strane výdavkov boli dominantné platby za zdravotnú starostlivosť (6,1 mld. €), ktoré predstavovali viac než 95 % celkových výdavkov poisťovní. Prevádzkové výdavky štátnej poisťovne (96 mil. €) a úhrada nákladov spojených so správou systému (84 mil. €) zaberali len marginálny podiel.

Z celkovej bilancie vyplýva, že zdravotné poisťovne za sledované obdobie vykázali priemerný účtovný prebytok vo výške 60 miliónov eur. Tento výsledok však neznačí systémovú vyrovnanosť ani fiškálnu odolnosť – prebytok bol z veľkej časti dôsledkom externého dofinancovania sektora. Zároveň existujú významné diferencie v hospodárení štátnej zdravotnej poisťovne a dvoch súkromných zdravotných poisťovní.

V súčasnosti predstavuje financovanie sociálneho a zdravotného poistenia jeden z najproblematickejších prvkov verejných rozpočtov a verejných financií v Slovenskej republike. Oba systémy sú výrazne ovplyvnené demografickým vývojom – starnutím populácie, poklesom ekonomicky aktívneho obyvateľstva a rastúcimi nákladmi na zdravotnú starostlivosť a dôchodkové zabezpečenie. V prípade zdravotníctva navyše narastá tlak na zvyšovanie kvality a rozsahu služieb bez adekvátneho navýšenia zdrojov. Z hľadiska dlhodobej udržateľnosti verejných rozpočtov je preto nevyhnutné pristúpiť k reformným opatreniam, ktoré posilnia príjmovú bázu týchto inštitúcií a primárne zároveň zvýšia efektivitu výdavkov. Diskusia o budúcnosti financovania zdravotného a sociálneho systému sa tak stáva jednou z kľúčových oblastí hospodárskej a sociálnej politiky štátu.

Závažným aspektom, ktorý prehlbuje tieto problémy, sú politické vplyvy a časté populistické zásahy do systému. Napríklad opakované rozhodnutia o zvýšení dôchodkov nad rámec valorizačného mechanizmu, plošné odpustenie poistného, „13. dôchodky“ či extenzívne rozširovanie bezplatných zdravotných výkonov, bývajú prijímané bez finančného krytia alebo bez ohľadu na dlhodobé dopady. Takéto opatrenia, často motivované volebným cyklom, síce prinášajú krátkodobý politický zisk, no zároveň erodujú dôveru v stabilitu a predvídateľnosť systému. Okrem toho pretrváva slabá ochota k systémovým reformám, najmä z dôvodu ich zložitosti, nízkej politickej atraktivity a možného negatívneho dopadu na určité skupiny voličov. Následkom je odkladanie nepopulárnych rozhodnutí, ako sú úpravy veku odchodu do dôchodku, presné definovanie nárokov v zdravotnej starostlivosti či revízia príspevkov štátu za jeho poistencov.

4.3 Rozpočet územnej samosprávy

Územná samospráva na Slovensku, reprezentovaná obcami a vyššími územnými celkami (VÚC), vykonáva svoju činnosť na základe rozpočtovej samostatnosti zakotvenej v Ústave SR a v zákone č. 583/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy. Rozpočty týchto subjektov verejnej správy sú tvorené viacerými typmi príjmov, ktoré sa delia na vlastné príjmy, transfery zo štátneho rozpočtu a iné zdroje financovania vrátane zahraničných prostriedkov.

Základným pilierom financovania obcí sú vlastné príjmy, medzi ktoré patria najmä výnosy z miestnych daní a poplatkov. Obce môžu na základe svojich všeobecne záväzných nariadení určovať sadzby daní z nehnuteľností, daní za ubytovanie, komunálny odpad, psa a iné. Ďalším, a často najdôležitejším príjmom, sú podielové dane, konkrétne podiel na výnose dane z príjmov fyzických osôb, ktorý je určovaný podľa kľúča rozdeľovania medzi obce a VÚC. Tento zdroj je neadresný, avšak stabilný a tvorí často dominantnú časť rozpočtu menších samospráv. Nedaňové príjmy obcí zahŕňajú výnosy z prenájmu a predaja majetku, príjmy z činnosti obecných podnikov a rozpočtových organizácií, úroky z uložených finančných prostriedkov, ako aj prípadné sankcie a pokuty uložené v rámci finančnej disciplíny. Obce môžu získavať aj prostriedky formou darov či výťažkov z dobrovoľných zbierok, ako aj z účelových dotácií zo štátneho rozpočtu, zo štátnych fondov alebo z fondov Európskej únie, ktoré sú viazané na konkrétne projekty a investície (Koreňová, 2022).

Príjmy územnej samosprávy ako celku teda predstavujú kombináciu vlastných finančných zdrojov, prerozdelených verejných financií zo štátneho rozpočtu a účelovo viazaných prostriedkov zo zahraničných zdrojov. Efektívne hospodárenie s týmito príjmami je predpokladom rozvoja územných celkov a napĺňania ich zákonných kompetencií.

Tabuľka 12: Základná typológia príjmov a výdavkov územnej samosprávy

<table>
<tr><th>PRÍJMY</th><th rowspan="7">Územná samospráva (Obce a VÚC)</th><th colspan="2">VÝDAVKY</th></tr>
<tr><td rowspan="4">Daňové príjmy</td><td rowspan="4">Bežné výdavky</td><td>Mzdy a odvody</td></tr>
<tr><td>Tovary a služby</td></tr>
<tr><td>Bežné transfery</td></tr>
<tr><td>Splácanie úrokov</td></tr>
<tr><td>Nedaňové príjmy</td><td colspan="2" rowspan="2">Kapitálové výdavky</td></tr>
<tr><td>Granty a transfery</td></tr>
<tr><td>Príjmové finančné operácie</td><td colspan="2">Výdavkové finančné operácie</td></tr>
</table>

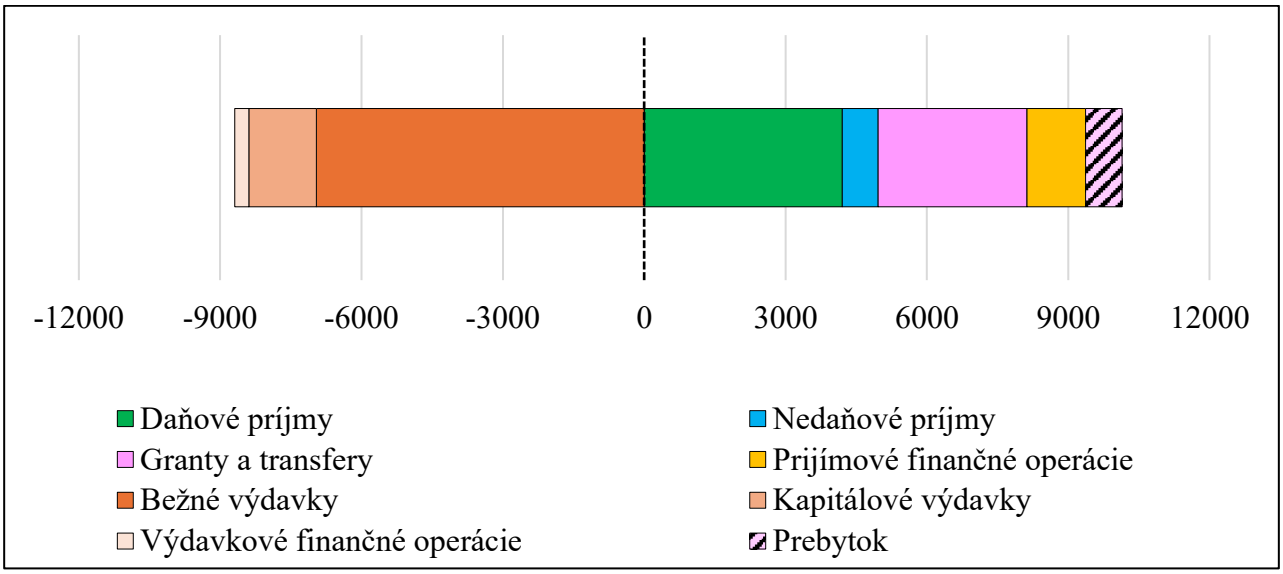
Zdroj: Spracované autorom

Výdavková stránka rozpočtov obcí a vyšších územných celkov odráža rozsah ich samosprávnych a prenesených kompetencií, ako aj záväzkov vyplývajúcich zo všeobecne záväzných právnych predpisov. V súlade so zákonom č. 583/2004 Z. z. sa výdavky územnej samosprávy delia na bežné

a kapitálové, pričom ich štruktúra sa líši podľa typu subjektu, veľkosti a miestnych potrieb. Obce vynakladajú finančné prostriedky predovšetkým na výkon svojich samosprávnych pôsobností, ktoré sa týkajú miestnej infraštruktúry, predškolského a základného vzdelávania, kultúry, športu, komunálnych služieb a miestneho rozvoja. Súčasťou výdavkov sú aj záväzky spojené s výkonom prenesenej štátnej správy, napríklad v oblasti stavebného konania, evidencie obyvateľov či sociálnej agendy. Dôležitou výdavkovou položkou je správa a údržba majetku, ako aj investície do jeho zhodnocovania. Finančné záväzky môžu obciam vzniknúť aj na základe spolupráce s inými obcami, VÚC alebo zahraničnými partnermi. Okrem toho obce čelia výdavkom spojeným s úvermi, návratnými finančnými výpomocami či emisiou komunálnych dlhopisov, ktorými si zabezpečujú investičné zdroje mimo bežných príjmov. VÚC alokujú značnú časť výdavkov na financovanie svojich rozpočtových organizácií, predovšetkým stredných škôl, kultúrnych inštitúcií, sociálnych a zdravotníckych zariadení. Významným výdavkovým segmentom je správa a údržba ciest II. a III. triedy, ktoré sú vo vlastníctve VÚC. V rozpočtoch sa tiež premietajú výdavky súvisiace s preneseným výkonom štátnej správy, ako aj výdavky na medzinárodnú spoluprácu a členstvo v regionálnych združeniach.

Z hľadiska dlhodobej udržateľnosti hospodárenia je pre územnú samosprávu nevyhnutné zabezpečiť rovnováhu medzi bežnými a kapitálovými výdavkami a dôsledne uplatňovať princípy programového rozpočtovania. Transparentné a efektívne využívanie verejných výdavkov predstavuje kľúčový predpoklad pre dôveru občanov a kvalitu verejných služieb poskytovaných samosprávou. Systém financovania územnej samosprávy na Slovensku, hoci legislatívne pomerne stabilný, čelí viacerým dlhodobo neriešeným problémom, ktoré sa prejavujú najmä v oblasti nerovnomerného rozdelenia príjmov, obmedzenej fiškálnej autonómie a nedostatočného prepojenia medzi kompetenciami a finančnými zdrojmi.

Obrázok 8: Štruktúra priemerných príjmov a výdavkov územnej samosprávy v mil. € (2021-2023)



Zdroj: Spracované autorom

Priemerná výška príjmovej stránky rozpočtu územnej samosprávy v rokoch 2021 až 2023 predstavovala približne 9,4 miliardy € ročne. Z toho najväčšiu časť tvorili daňové príjmy vo výške 4,2 miliardy €, ktoré sú dominantne založené na podiele výnosu zo štátnej dane z príjmov fyzických osôb. Tento príjem, ktorý samosprávy nemajú možnosť samostatne upravovať, tvoril približne 40 % celkových príjmov, čo poukazuje na ich závislosť od rozhodnutí centrálnej vlády v oblasti daňovej politiky. Ďalší významný zdroj predstavovali granty a transfery (3,16 miliardy eur), ktoré často pochádzajú zo štátneho rozpočtu alebo a sú viazané na konkrétne projekty alebo výdavkové účely (tzv. prenesený výkon štátnej správy). Nedaňové príjmy, ako výnosy z majetku, poplatky či pokuty, tvorili približne 765 miliónov eur. Príjmové finančné operácie, vrátane úverov a prenesených prebytkov, predstavovali 1,24 miliardy eur, čo naznačuje určitú mieru aktívneho finančného riadenia.

Na strane výdavkov dominovali bežné výdavky (6,9 mld. €), ktoré odrážajú náklady na mzdy, prevádzku zariadení, údržbu a zabezpečenie základných verejných služieb. Kapitálové výdavky, ktoré sú zvyčajne investíciami do infraštruktúry, budov, ciest či modernizácie verejných služieb, dosiahli 1,44 miliardy eur, čo predstavuje približne 14 % celkových výdavkov. Výdavkové finančné operácie (napr. splátky úverov) boli relatívne nízke – 299 miliónov eur.

Dôležitým zistením je, že územná samospráva ako celok v sledovanom období vykazovala účtovný prebytok vo výške 775 miliónov € ročne. Tento pozitívny výsledok možno interpretovať ako prejav rozpočtovej zodpovednosti, ktorá vyplýva aj zo zákona a fiškálnej opatrnosti samospráv, ktoré často vytvárajú rezervy na budúce výdavky, prípadne odďaľujú realizáciu náročnejších investícií. Súčasne však treba dodať, že účtovný prebytok nemusí vždy znamenať finančný prebytok v zmysle voľnej likvidity – časový nesúlad medzi prijatím grantov a ich čerpaním, ako aj požiadavky na spolufinancovanie projektov môžu vytvárať dočasné výkyvy v hospodárení. Z prehľadu vyplýva, že samosprávy hospodária pomerne udržateľne a v rámci disponibilných možností, bez nadmerného zadlžovania. Ich výdavková štruktúra je vyvážená, s dôrazom na základné verejné služby a primerané investície. Výzvou do budúcnosti zostáva udržanie stabilného autonómneho príjmového rámca, zníženie závislosti od transferov a zvýšenie predvídateľnosti v rozdelení výnosu z daní, ako aj zabezpečenie dostatočných vlastných príjmov najmä pre menšie obce.

ZÁVER

Táto monografia si kladie za cieľ prispieť k formovaniu odbornej aj verejnej diskusie o tom, aký bol, je a má byť charakter verejných financií a verejných rozpočtov. Zároveň ponúka čitateľom analytický rámec a empirické dáta, ktoré môžu byť základom pre budúce výskumy, odborné stanoviská, ale aj kvalitnejšie politické rozhodovanie. Stabilita verejných rozpočtov nie je len ekonomickou podmienkou rozvoja krajiny, ale predovšetkým výrazom dôveryhodnosti verejnej moci vo vzťahu ku vlastným občanom.

Publikácia Teória a prax verejných rozpočtov III. predstavuje nielen tematické rozšírenie predchádzajúcich dvoch častí, ale zároveň aj aktuálnu analytickú sondu do hospodárenia hlavných subsektorov verejnej správy Slovenskej republiky v období rokov 2021 až 2023. Ambíciou autora bolo prepojiť teoretické rámce s praktickými aspektmi verejných rozpočtov, pričom dôraz sa kládol na ich vnútornú štruktúru, dynamiku a udržateľnosť. Vzhľadom na turbulentné ekonomicko-spoločenské podmienky uplynulých rokov – vrátane pandemickej, bezpečnostnej, energetickej a inflačnej krízy – nadobúda táto problematika nový význam.

Prvá časť sleduje vývoj verejných financií v historickom kontexte – od najstarších civilizácií až po stredovek. Zdanenie a prerozdeľovanie zdrojov sa ukazujú ako nástroje nielen ekonomickej moci, ale aj symbolickej a politickej legitimity. Dane a rozpočty boli v rôznych obdobiach prostriedkom vojenského expanzionizmu, náboženského usmerňovania, represie i emancipácie, pričom ich štruktúra často odzrkadľovala dominantné spoločenské normy, hierarchie a hodnoty. Tretia kapitola sa detailne zaoberá príjmovou stranou verejných rozpočtov. Popisuje nielen štruktúru daňových a nedaňových príjmov, ale aj osobitné kategórie, ako sú príjmy z komerčnej činnosti, majetkové výnosy, príjmy zo zadlženia a poplatky, koncesné, licenčné a privatizačné príjmy. Tento segment publikácie ponúka unikátnu sondu do toho, ako verejné rozpočty generujú a zhromažďujú finančné prostriedky z rôznych .

Spoločne tieto kapitoly ukazujú, že verejné rozpočty nie sú len výsledkom ekonomických výpočtov, ale aj zrkadlom spoločenskej dohody, mocenských priorít a historicky podmienených kompromisov. Súčasný svet – jeho inštitúcie, verejné služby, sociálne systémy, infraštruktúra či úroveň solidarity – je priamym dôsledkom dlhodobého vývoja rozpočtového myslenia a praxe. Preto je ich štúdium nevyhnutným predpokladom pre každého, kto chce rozumieť nielen ekonomike, ale aj fungovaniu štátu, politiky a modernej spoločnosti ako takej.

Z hľadiska hlavných zistení publikácia potvrdzuje, že verejné financie SR sú systémovo nerovnovážne. Rozpočtové deficity sa stali pravidlom, nie výnimkou. Sociálny systém dlhodobo generuje straty, ktoré sú kryté dotáciami zo štátneho rozpočtu – čím sa narúša elementárna

transparentnosť a ekonomická udržateľnosť. Publikácia zároveň upozorňuje na rastúcu záťaž územných samospráv, ktoré musia čeliť narastajúcim kompetenciám bez primeraného finančného krytia. Nevyvážená fiškálna decentralizácia vytvára disproporcie medzi úrovňami verejnej správy a oslabuje ich schopnosť dlhodobo plánovať, investovať a reagovať na potreby obyvateľstva. Napriek účtovným prebytkom v niektorých subsektoroch, ako sú zdravotné poisťovne či samosprávy, celkové saldo verejných rozpočtov ostáva záporné a absolútna zadlženosť verejnej správy dosahuje historicky najvyššie úrovne.

Do budúcna bude nevyhnutné otvoriť diskusiu o dlhodobom smerovaní fiškálnej politiky Slovenska. Konsolidácia verejných financií nemôže byť len technickým cvičením, ale strategickým projektom zahŕňajúcim politickú vôľu, odborné dáta a participatívny prístup. Je potrebné nastaviť pravidlá, ktoré budú odolné voči cyklickým výkyvom i populistickým zásahom. Rovnako dôležité je posilniť fiškálnu gramotnosť verejnosti, aby spoločenská kontrola verejných rozpočtov nadobudla reálny význam. Zostáva priestor pre širokospektrálnu analýzu jednotlivých výdavkových programov verejnej správy, ako aj pre komparatívne štúdie fiškálnej rovnováhy v krajinách Európy. Zároveň by bolo vhodné venovať zvýšenú pozornosť vplyvu rozpočtovej transparentnosti a participácie verejnosti na udržateľnosť verejných financií. Tieto oblasti predstavujú potenciálny priestor pre ďalší vedecký výskum.

Summary

This monograph aims to contribute to the development of both academic and public discourse on the past, present, and future nature of public finances and public budgets. At the same time, it provides readers with an analytical framework and empirical data that may serve as a foundation for future research, expert opinions, and more informed political decision-making. The stability of public budgets is not only an economic prerequisite for the development of a country but also a reflection of the credibility of public authority in relation to its citizens.

The publication Theory and Practice of Public Budgets III represents not only a thematic extension of the previous two volumes but also a timely analytical insight into the fiscal performance of the main subsectors of public administration in the Slovak Republic during the period 2021 to 2023. The author's ambition was to interconnect theoretical frameworks with practical aspects of public budgets, with an emphasis on their internal structure, dynamics, and sustainability. In light of the turbulent economic and social conditions of recent years—including the pandemic, security, energy, and inflation crises—this issue has gained renewed significance.

The first section traces the development of public finances in a historical context, from the earliest civilizations to the medieval period. Taxation and resource redistribution emerge as instruments not only of economic power but also of symbolic and political legitimacy. Throughout various historical epochs, taxes and budgets served as tools of military expansion, religious governance, repression, and emancipation. Their structure often reflected prevailing social norms, hierarchies, and values. The third chapter provides an in-depth examination of the revenue side of public budgets. It describes not only the composition of tax and non-tax revenues but also specific categories such as income from commercial activities, asset revenues, borrowing, fees, and revenues from concessions, licenses, and privatization. This section offers a unique perspective on how public budgets generate and accumulate financial resources from diverse sources.

Together, these chapters demonstrate that public budgets are not merely the outcome of economic calculations but also a mirror of social contracts, power priorities, and historically conditioned compromises. Today's world—with its institutions, public services, social systems, infrastructure, and level of solidarity—is a direct consequence of the long-term evolution of budgetary thinking and practice. Therefore, the study of public budgets is an essential prerequisite for anyone seeking to understand not only the economy but also the functioning of the state, politics, and modern society as a whole.

In terms of its main findings, the publication confirms that the public finances of the Slovak Republic are structurally imbalanced. Budget deficits have become the norm rather than the exception. The social security system persistently generates losses, which are covered by subsidies

from the state budget—undermining both basic transparency and economic sustainability. The publication also highlights the growing burden on local governments, which are increasingly tasked with additional responsibilities without adequate financial compensation. This unbalanced fiscal decentralization creates disparities between levels of public administration and weakens their ability to plan, invest, and respond to the needs of the population over the long term. Despite accounting surpluses in certain subsectors, such as health insurance companies or municipalities, the overall balance of public budgets remains negative, and the total public debt has reached historically unprecedented levels.

Looking forward, it will be necessary to initiate a broader debate on the long-term direction of Slovakia's fiscal policy. The consolidation of public finances must not be treated as a mere technical exercise but as a strategic project involving political will, expert data, and a participatory approach. There is a need to establish rules that are resilient to cyclical fluctuations and populist interventions. Equally important is the enhancement of fiscal literacy among the general public, so that societal oversight of public budgets can gain genuine relevance. There remains considerable scope for a comprehensive analysis of individual public expenditure programs, as well as for comparative studies of fiscal balance across European countries. At the same time, greater attention should be devoted to the impact of budgetary transparency and public participation on the sustainability of public finances. These areas represent a promising field for further scientific research.

Zoznam ilustrácií a zoznam tabuliek

Tabuľka 1: Hlavné formy zdrojov verejných rozpočtov 36
Tabuľka 2: Moderné zásady zdaňovania 40
Tabuľka 3: Klasifikácia daní 41
Tabuľka 4: Základné typy tuzemských transferov 42
Tabuľka 5: Základné zdroje majetkových výnosov verejných rozpočtov 46
Tabuľka 6: Základné typy poplatkov 51
Tabuľka 7: Typy zadlženia 59
Tabuľka 8: Výhody a riziká seignioráže 61
Tabuľka 9: Základná typológia príjmov a výdavkov Štátneho rozpočtu SR 68
Tabuľka 10: Základná typológia príjmov a výdavkov Sociálnej poisťovne 72
Tabuľka 11: Základná typológia príjmov a výdavkov zdravotných poisťovní 74
Tabuľka 12: Základná typológia príjmov a výdavkov územnej samosprávy 77

Obrázok 1: Modifikovaný prehľad subsektorov verejnej správy a verejných rozpočtov v SR 63
Obrázok 2: Schéma výdavkovej strany rozpočtu verejnej správy na Slovensku 64
Obrázok 3: Výška hlavných zložiek rozpočtu verejnej správy na Slovensku v mil. € a ich podiel na celkových výdavkoch verejnej správy v % (priemer 2021-2023) 65
Obrázok 4: Základná schéma príjmov Štátneho rozpočtu SR (platné k 31.12. 2024) 69
Obrázok 5: Štruktúra priemerných príjmov a výdavkov Štátneho rozpočtu SR v mil. € (2021-2023) 70
Obrázok 6: Štruktúra priemerných príjmov a výdavkov Sociálnej poisťovne v mil. € (2021-2023) 73
Obrázok 7: Štruktúra priemerných príjmov a výdavkov zdravotných poisťovní v mil. € (2021-2023) 75
Obrázok 8: Štruktúra priemerných príjmov a výdavkov územnej samosprávy v mil. € (2021-2023) 78

Register pojmov

Akcízy, 13
Antické Grécko, 8
Biblia, 18
Bostonský čajový večierok, 29
Cirkev, 14
Clo, 8, 9, 12, 13, 16, 27, 33
Daň, 8, 9, 10, 11, 16, 17, 19, 20, 21, 22, 23, 27, 28, 29, 30, 33, 34, 36, 37, 40, 41, 43, 48, 55, 62, 68, 69
Danegeld, 22
Desiatok, 19, 22
Dlh, 12, 24, 26, 28, 29, 37, 57, 58, 59, 60
Domény, 13
DPH, 37, 41, 69
Egypt, 17
Exodus, 18
Florida, 32, 34, 89
Fondy, 12, 59, 65, 66
Fondy sociálneho zabezpečenia, 64
Francúzska revolúcia, 29
Granty a transfery, 69, 72, 77
Koncesie, 54, 55
Kontribúcie, 13
Kúpa Aljašky, 32
Kúpa Gadsdenu, 32
Legendy, 15
Licenčné príjmy, 55
Louisiana, 31
Majetkové výnosy, 35, 36, 37, 45, 80
Mendoza, 17
Ministerstvo financií SR, 63, 67
Moneta, 15
Mýto, 33
Náboženstvo, 18
Neúčelové, 42
Øresundský poplatok, 33
Podnikateľská činnosť, 45
Poplatky, 7, 8, 9, 10, 13, 14, 16, 17, 19, 23, 27, 31, 33, 35, 36, 37, 38, 48, 51, 52, 53, 67, 68, 69, 74, 79, 80
Prekliatie prírodných zdrojov, 49
Priame dane, 37, 41
Príjmy, 68, 69, 72, 74, 77
Privatizácia, 55, 56
Regály, 13
Rímska ríša, 8
Seignioráž, 36, 37, 60, 61, 62
Ship Money, 27
Sociálne zabezpečenie, 57, 65, 66, 68, 71, 72
Soľná satjagraha, 33
Starovek, 6
Stredovek, 11
Štátny rozpočet, 12, 30, 63, 65, 66, 67, 70, 74
Štátny rozpočet SR, 67
Tax, 23
Transfery, 35, 41, 42, 74
Účelové, 42, 43
Územná samospráva, 66, 63, 66, 67, 77, 79
Verejné príjmy, 8, 9, 19
Verejné rozpočty, 6, 63
Verejné výdavky, 12, 68, 70
Vojna, 20, 22, 26, 28, 29
VÚC, 41, 43, 64, 66, 77, 78
Výdavky, 68, 72, 74, 77
Zadlžovanie, 35, 36, 37, 56, 57, 58, 59, 60
Zahraničná finančná pomoc, 35, 41, 44, 45
Zakát, 20
Zdaňovanie, 17, 18, 35, 36, 39, 40, 48
Zdravotné poisťovne, 72, 74, 75
Zdravotné poistenie, 64, 65, 66, 71, 74, 76

Zoznam použitej literatúry

- ACEMOGLU, D., ROBINSON, J.A. 2006. Economic backwardness in political perspective. In: *American Political Science Review*, 100(1), 115 - 131 pp. ISSN 1537-5943.
- ADAMS, C. 1992. *For good and evil: The impact of taxes on the course of civilization*. Oxford: Madison Books, 530 pp. ISBN 978-1-568-33235-2.
- AHMED, M., BUX, R., ALAM, M. 2025. Public Debt, Taxation and Economic Productivity: A Financial Assessment of Government Revenue Strategies and Macroeconomic Outcomes. In: *Journal of Asian Development Studies*, 14(1), 1114 - 1129 pp. ISSN 2304-375X.
- AKELEV, E. 2020. Is It Possible to Make Money from Beards?. The beard tax and Russian state economics at the beginning of the eighteenth-century. In: *Cahiers du monde russe*, 61(61/1-2), 81 - 104 pp. ISSN 1777-5388.
- ALESINA, A., PASSALACQUA, A. 2015. The political economy of government debt. In: *National Bureau of Economic Research: NBER.* Working Paper No. 21821, 1-76 pp. (No. w21821). [online]. [cit. 2025-06-06]. Dostupné na <https://www.nber.org/system/files/working_papers/w21821/w21821.pdf>.
- ANDREWS, R. et al. 2020. Corporatization in the public sector: Explaining the growth of local government companies. In: *Public Administration Review*, 80(3), 482 - 493 pp. ISSN 1540-6210.
- ASQUER, A. 2017. *Public sector revenue: principles, policies and management*. New York: Routledge, 150 pp. ISBN: 978-1-138-21728-7.
- BAILEY, T. A. 1934. Why the United States Purchased Alaska. In: *Pacific Historical Review*, 3(1), 39-49 pp. ISSN 0030-8684.
- BALÁŽI, P. 2015. Komparácia finančných teórií vo feudálnej spoločensko – ekonomickej formácii. In: *FOR FIN - Odborný mesačník pre financie a investovanie*, 2015(6), 1-10 s. ISSN 1339-5416.
- BALÁŽI, P. 2016. Historiografia financií v jednotlivých spoločensko-ekonomických formáciách. In: *FOR FIN - Odborný mesačník pre financie a investovanie*, 2016(5), 1-10 s. ISSN 1339-5416.
- BALKO, L. 2007. História genézy cla v medzinárodnom obchode. In: *Medzinárodné vzťahy: vedecký časopis pre medzinárodné politické, ekonomické, kultúrne a právne vzťahy*, 5(2), 125-145 s. ISSN 1336-1562.
- BASU, R. L. 2023. Ancient Indian Political Economy. In: *Revista Científica Arbitrada de la Fundación MenteClara*, 8(0), 1 - 287 pp. ISSN 2469-0783.
- BENYIK, G. 2014. *The Bible and economics*. Szeged: Jate Press. 436 pp. ISBN 978–963–315–189–1.
- BERGEMANN, D., PESENDORFER, M. 2007. Information structures in optimal auctions. In: *Journal of Economic Theory*, 137(1), 58 - 609 pp. ISSN 0022-0531.
- BIRD, R. 2000. Transfers and incentives in intergovernmental fiscal relations. In: Burki S.J. et al. *Decentralization and Accountability of the Public Sector*. Washington, DC: Banco Mundial, 111 - 126 pp. ISBN 0-8213-4709-8.
- BIRD, R.M., 2001. User charges in local government finance. In M. Freire; R.E. Stren (eds), *The Challenge of Urban Government: Policies and Practices*. Washington, DC: World Bank, 171 - 182 pp. ISBN 0-8213-4738-1.
- BORDO, M.D., WHITE, E. N. 1990. British and French finance during the Napoleonic wars. In: *NBER Working paper*, (w3517), 57 pp. [online]. [cit. 2025-06-06]. Dostupné na <https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=471515>.

- BOWEN, W.G., DAVIS, R.G., KOPF, D.H. 1960. The public debt: A burden on future generations?. In*: The American Economic Review*, 50(4), 701 - 706 pp. ISSN 0002-8282.
- BOZIK, M.S., DEMEZ, S. 2020. Interest-bearing debt in ancient civilizations: sumerian era. In: Murat Ustaoğlu, Ahmet İncekara (Eds.), *A History of Interest and Debt*. London: Routledge, 23 - 34 pp. ISBN 9781003041214.
- BREEDEN, C.H., HUNTER, W. J. 1985. Tax revenue and tax structure. In: *Public Finance Quarterly*, 13(2), 216 - 224 pp. ISSN 1091-1421.
- BROSIO, G., SINGH, R.J. 2015. Raising and sharing revenues from natural resources: A review of country practices. *Discussion Paper MFM Global Practice (No. 5)*. Washington, DC: The World Bank, 40 pp. [online]. [cit. 2025-06-06]. Dostupné na <https://documents1.worldbank.org/curated/en/216991468189569841/pdf/98885-NWP-PUBLIC-ADD-SERIES-MFM-Global-Practice-discussion-paperBox393184B.pdf>.
- BUCHANAN, J.M. 1990. *Public Principles of Public Debt*. Homewood, Indianapolis: Richard D. Irwin, 190 pp. ISBN 978-0-86597-216-2.
- BUSH, M. 1991. Tax reform and rebellion in early Tudor England. In: *History,* 76(248), 379-400 pp. ISSN 0018-2648.
- BUSTELO, F., TORTELLA-CASARES, G. 1976. Monetary Inflation in Spain 1800-1970. In: *Journal of European Economic* History, 5(1), 141 - 150 pp. ISSN 0391-5115.
- CAGAN, P., 1956. Monetary dynamics in hyperinflation. In M. Friedman (ed*.), Studies in the Quantity Theory of Money.* Chicago, IL: University of Chicago Press, 25–117 pp. ISBN 978-0226264066.
- CAZEL Jr, F. A. 1955. The tax of 1185 in aid of the Holy Land. In: *Speculum,* 30(3), 385 - 392 pp. ISSN 0038-7134.
- CÍBIK, L. 2023. *Teória a prax verejných rozpočtov II*. Trnava: UCM v Trnave, 131 s. ISBN 978-80-572-0347-6.
- COLLIER, P. 2008. *The Bottom Billion: Why the Poorest Countries are Failing and What Can Be Done About It*. New York: Oxford University Press, 664 pp. ISBN 978-0195311457.
- CONKLIN, M., DANIEL, J. 2024. Taxes and Athletic Performance: Why NBA Players Perform Better in Low-Tax States. In: *SSRN,* 2023, 1 - 22 pp. [online]. [cit. 2025-06-06]. Dostupné na <https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=4474724>.
- ČERNOHORSKÝ, J. 2020. *Finance: od teorie k realitě*. Praha: Grada Publishing, 464 s. ISBN 978-80-271-1809-0.
- ČERVENKA, M. 2009. *Soustava veřejných rozpočtů*. Praha: Leges. 208 s. ISBN 9788087212110.
- DE LA TORRE, I. 2016. The Monetary Fluctuations in Philip IV's Kingdom of France and Their Relevance to the Arrest of the Templars. In: Nicholson, H., Crawford, P. F., & Burgtorf, J. *The Debate on the Trial of the Templars* (1307–1314), 57 - 68 pp. London: Routledge. ISBN 9781315615349.
- DINCECCO, M. 2011. *Political Transformations and Public Finances: Europe, 1650–1913.* New York: Cambridge University Press, 250 pp. ISBN 978-0-521-19233-0.
- DRELICHMAN, M., VOTH, H. J. 2014. Lending to the borrower from hell: debt, taxes, and default in the age of Philip II. Oxford: Princeton University Press, 328 pp. ISBN: 978-0-691-15149-6.
- DUFF, D.G. 2004. Benefit taxes and user fees in theory and practice. In: *University of Toronto Law Journal,* 54(4), 391 - 447 pp. ISSN 1710-1174.

- EASTERLY, W. 2007a. *The White Man's Burden: Why the West's Efforts to Aid the Rest Have Done So Much Ill And So Little Good*. Oxford: Oxford University Press, 436 pp. ISBN 1594200378.
- EASTERLY, W. 2007b. Was development assistance a mistake?. In: *The American Economic Review,* 97(2), 328 - 332 pp. ISSN 1944-7981.
- EASTERLY, W., PFUTZE, T. 2008. Where does the money go? Best and worst practices in foreign aid. In: *The Journal of Economic Perspectives*, 22(2), 29 - 52 pp. ISSN 1944-7965.
- EHEBERG, K.T. 1903. *Finanční věda*. Praha: Pelcl, 472 s.
- EZZAMEL, M. 2002. Accounting And Redistribution: The Palace And Mortuary Cult In The Middle Kingdom, Ancient Egypt. In: *The Accounting Historians Journal*, 29(1), 61 - 103 pp. ISSN: 0148-4184.
- FÉLIX, J. 2006. The financial origins of the French Revolution. In: Peter Campbell: *The Origins of the French Revolution.* London: Palgrave Macmillan, 35 – 62 pp. ISBN 978-0-333-94971-9.
- FERGUSON, E.J. 2014. *The power of the purse: A history of American public finance, 1776-1790*. Chapel Hill: UNC Press Books, 376 pp. ISBN 9780807839751.
- FEUCHTWANGER, L. 2012. *Židovská válka*. Praha: Ikar, 416 s. ISBN 978-80-249-1795-5.
- FRECKNALL-HUGHES, J. 2014. *The theory, principles and management of taxation: An introduction*. Abingdon: Routledge. 162 pp. ISBN 978-0-415-43234-4.
- FRISBY, D. 2020. *Daylight Robbery: How Tax Shaped Our Past and Will Change Our Future*. London: Penguin Books, 288 pp. ISBN 978-0-241-36086-6.
- FUHRMANN, H. 1986. *Germany in the high Middle Ages: c. 1050-1200.* Cambridge: Cambridge University Press, 209 pp. ISBN 0-521-26638-6.
- GAUDY, J., GILLMAN, R., HOFER, E. 2019. Modeling the Adams-Onís Treaty. In: *Math Horizons,* 27(1), 18 – 22 pp. ISSN 1072-4117.
- GICHUKI, N. 2022. Public spending of revenue from the mining sector: legal and practical challenges. In: *KAS African Law Study Library*, *9*(1), 44 - 53 pp. ISSN 2363-6262.
- GOFF, B.L., TOMA, M. 1993. Optimal seigniorage, the gold standard, and central bank financing. In: *Journal of Money, Credit and Banking*, 25(1), 79-95 pp. ISSN 1538-4616.
- GOLDER, F.A. 1920. The purchase of Alaska. In: *The American Historical Review*, 25(3), 411 - 425 pp. ISSN 0002-8762.
- GRAETZ, H. 2002. *History of the Jews*. Eugene: Wipf and Stock Publishers, 380 pp. ISBN 1-57910-893-8.
- GRÚŇ, L. 2001. *Dane včera, dnes a zajtra*. Bratislava: EUROUNION, 315 s. ISBN 80-88984-28-9.
- HAGER, S.B. 2016. *Public Debt, Inequality, and Power: The Making of a Modern Debt State*. Oakland, CA: University of California Press, 176 pp. ISBN 9780520960428.
- HART, O. 1988. Incomplete contracts and the theory of the firm. In*: Journal of Law, Economics, & Organization,* 4(1), 119 - 139 pp. ISSN 8756-6222.
- HART, O., MOORE, J. 1999. Foundations of incomplete contracts. In: *The Review of Economic Studies*, 66(1), 115 - 138 pp. ISSN 0034-6527.
- HEJDUKOVÁ, P. 2015. *Veřejné finance - teorie a praxe*. Praha: C. H. Beck, 272 s. ISBN 978-80-7400-298-4.
- HODGE, G. 2018. *Privatization: An international review of performance*. New York: Routledge, 312 pp. ISBN 0-8133-6681-X.
- HOPKINS,J.F.P., LEVTZION, N. 2000.*Corpus of Early Arabic Sources for West African History*. Princeton: Markus Wiener Publishers, 492 pp. ISBN 9781558762411.

- HORNIAKOVÁ,Ľ., MARUCHNIČ, J. 2006. *Verejné financie a úvod do meny*. Bratislava: Univerzita Komenského, 167 s. ISBN 9788071602286.
- HRUBÝ, K. a kol. 2013. *Naše měna je pevná: Plzeň a měnová reforma 1953*. Plzeň: Západočeská univerzita v Plzni, 152 s. ISBN: 978-80-87646-02-1.
- CHANEL, G. 2015. Taxation as a cause of the French Revolution: Setting the record straight. In: *Studia Historica Gedanensia*, (6), 65 - 81 pp. ISSN: 2081-3309.
- JENKS, J.C. 1964. Chapters on the History of Money: Chapter I. In*: Financial Analysts Journal*, 20(2), 95 - 99 pp. ISSN 0015-198X.
- JÍLEK, M. 2008. *Fiskální decentralizace, teorie a empirie*. Praha: ASPI, 428 s. ISBN 978-80-7357-355-3.
- KANBUR, R. 2000. Aid, conditionality and debt in Africa. In F. Tarp (ed.), *Foreign Aid and Development: Lessons Learnt and Directions for the Future*. New York: Routledge, 409 - 422 pp. ISBN 9780429232435.
- KEEN, M., SLEMROD, J. 2021. *Rebellion, Rascals, and Revenue: Tax Follies and Wisdom through the Ages*. Oxford: Princeton University Press, 536 pp. ISBN 9780691199986.
- KERLIN, J.A., POLLAK, T.H. 2010. Nonprofit commercial revenue: A replacement for declining government grants and private contributions?. In: *The American Review of Public Administration,* 41(6), 686 - 704 pp. ISSN 1552-3357.
- KHAN, M.A. 2001. Public finance in Islam. In: *Islamic studies*, 40(2), 227 - 256 pp. ISSN 0578-8072.
- KOREŇOVÁ, D. 2022. *Vybrané kapitoly z verejných financií II*. Košice: UPJŠ, 122 s. ISBN 978-80-574-0104-9.
- LAJTKEPOVÁ, E. 2009. *Veřejné finance*. Brno: CERM, 160 s. ISBN 978-80-7204-618-8.
- LÉNÁRTOVÁ, G. 2004. *Daňové systémy*. Bratislava: Ekonóm, 2004. 264 s. ISBN 80-225-1742-9.
- LEVACK, B.P. et al. 2006. *The West: Encounters & Transformations*. London: Pearson Longman, 957 pp. ISBN 9780321364043.
- LEYDEN, D.P. 2016. Public-sector entrepreneurship and the creation of a sustainable innovative economy. In: *Small business economics,* 46(4), 553 - 564 pp. ISSN 1573-0913.
- MASKIN, E., TIROLE, J. 1999. Unforeseen contingencies and incomplete contracts. In: *The Review of Economic Studies*, 66(1), 83 - 114 pp. ISSN 0034-6527.
- MCNABB, K. 2018. Tax structures and economic growth: New evidence from the government revenue dataset. In: *Journal of International development*, *30*(2), 173 – 205 pp. ISSN 1099-1328.
- MEADOWS, A., WILLIAMS, J. 2001. Moneta and the monuments: coinage and politics in Republican Rome. In: *The Journal of Roman Studies*, 91, 27-49 pp. ISSN ISSN: 0075-4358.
- MEDVEĎ a kol. 2007. *Základy verejných financií*. Bratislava: Sprint, 269 s. ISBN 978-80-89085-84-2.
- MIKESELL, J.L., ZORN, K. 1988. State lotteries for public revenue. In: *Public Budgeting & Finance,* 8(1), 38 - 47 pp. ISSN 1540-5850.
- MILLER, A. 2024. *Big Money in Franchising: Scaling Your Enterprise in the Era of Private Equity.* Vancuver: Figure 1 Publishing, 384 pp. ISBN 978-1773272375.
- MINISTERSTVO FINANCIÍ SR. 2025. *Návrh štátneho záverečného účtu Slovenskej republiky za rok 2021-2024*. [online]. [cit. 2025-06-06]. Dostupné na <https://www.mfsr.sk/sk/financie/statne-vykaznictvo/klucove-dokumenty-uctovne-zavierky/statny-zaverecny-ucet-sr/>.
- MIRDALA, R. 2008. *Kapitoly zo svetových dejín peňazí, peňažníctva a bankovníctva.* Košice: Elfa, 335 s. ISBN 978-80-8086-098-1.

- MORRISON, L. 2020. In the Public Interest: The Historiography of Crusade Finance. In: *Journal of Undergraduate Research*, (10), 40 - 46 pp. ISSN 2156-5309.
- MUSGRAVE, R.A. 1990. Horizontal equity, once more. In: *National Tax Journal*, 43(2), 113–122 pp. ISSN 0028-0283.
- NELLEN, A.M. 2002. The AICPA's 10 guiding principles. In: *The Tax Adviser*, 33(2), 100 - 107 pp. ISSN 0039-9957.
- NIENHAUS, V. 2006. Zakat, taxes, and public finance in Islam. Sohrab Behdad, Farhad Nomani (Eds.) *Islam and the Everyday World,* London: Routledge, 165 - 192 pp. ISBN 9780203028032.
- NICHOLSON, H.J. 2017. *The everyday life of the Templars: The Knights Templar at home*. Charleston: Fonthill Media, 192 pp. ISBN 978-1-78155-373-2.
- NILSSON, P. 2021. *The Rise and Fall of the Swedish Empire.* Hertfordshire: Eken Press, 76 pp. ISBN 9781908233363.
- NORDSTROM, B.J. 2023. *Scandinavia since 1500*. Minneapolis: University of Minnesota Press, 416 pp. ISBN 978-4529-3.
- NRSR. 2003. *Zákon č. 461/2003 Z.z. o sociálnom poistení*. [online]. [cit. 2025-06-06]. Dostupné na <https://www.slov-lex.sk/ezbierky/pravne-predpisy/SK/ZZ/2003/461/>. Znenie platné k 6.6. 2025.
- NRSR. 2004. *Zákon č. 523/2004 Z.z. o rozpočtových pravidlách verejnej správy*. [online]. [cit. 2025-06-06]. Dostupné na <https://www.mfsr.sk/sk/financie/statne-vykaznictvo/klucove-dokumenty-uctovne-zavierky/statny-zaverecny-ucet-sr/>. Znenie platné k 6.6. 2025.
- NRSR. 2004. *Zákon č. 581/2004 Z.z. o zdravotných poisťovniach, dohľade nad zdravotnou starostlivosťou.* [online]. [cit. 2025-06-06]. Dostupné na <https://www.slov-lex.sk/ezbierky/pravne-predpisy/SK/ZZ/2004/581/>. Znenie platné k 6.6. 2025.
- NRSR. 2004. *Zákon č. 583/2004 Z.z. o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy.* [online]. [cit. 2025-06-06]. Dostupné na <https://www.slov-lex.sk/ezbierky/pravne-predpisy/SK/ZZ/2004/583/vyhlasene_znenie.html>. Znenie platné k 6.6. 2025.
- OTAKI, M. 2015. Public debt as a burden on the future generation: A Keynesian approach. In: *Theoretical Economics Letters*, 5(5), 651 - 658 pp. ISSN 2162-2086.
- PAULÍK a kol. 2012. *Základy verejných financií*. Bratislava: VŠEMVS, 316 s. ISBN 978-80-89600-06-9.
- PERSICO, N. 2000. Information acquisition in auctions. In*: Econometrica*, 68(1), 135 - 148 pp. ISSN 0012-9682.
- PETERSON, B. 1961. The Danegeld and Its Effect on the Development of Property Law. In: *Dickinson Law Review*, (66), 443 - 451 pp. ISSN 2574-2604.
- PIKULSKA-RADOMSKA, A. 2012. On some Fiscal decisions of caligula and vespasian. In: *Studia Ceranea*, (2), 53 - 60 pp. ISSN 2084-140X.
- POLLIO, G. 2022. *The Rise and Fall of Britain's North American Empire*. London: Springer International Publishing, 239 pp. ISBN: 978-3-031-07486-8.
- POPOFSKY, L. S. 1990. The crisis over tonnage and poundage in parliament in 1629. In: *Past & Present*, (126), 44 - 75 pp. ISSN 0031-2746.
- PRIEWE, J. 2024. The new EU Stability and Growth Pact–new bottle with a lot of old wine. In: *European Journal of Economics and Economic Policies*, 1(aop), 1 - 13 pp. ISSN 2052-7772.
- RADELET, S. 2006. *A primer on foreign aid.* Center for Global Development, Working Paper (No. 92), 1 - 24 pp. [online]. [cit. 2025-06-06]. Dostupné na <https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=983122>.

- RAHMAN, N.H.A., ISMAIL, S., RIDZUAN, A.R. 2019. How does public debt affect economic growth? A systematic review. In: *Cogent Business & Management*, 6(1), 1-16 pp. ISSN 2331-1975.
- RAJAN, R.G., SUBRAMANIAN, A. 2008. Aid and growth: What does the cross-country evidence really show? In: *The Review of Economics and Statistics*, 90(4), 643 - 665 pp. ISSN 1530-9142.
- REGULATION (EU) No 549/2013 of the European Parliament and of the Council of 21 May 2013 on the European system of national and regional accounts in the European Union
- REICH, J. 2017. *Seigniorage: On the Revenue from the Creation of Money*. New York: Springer Internatinal Publishing, 148 pp. ISBN 978-3-319-63124-0.
- REIS, R. 2022. Debt revenue and the sustainability of public debt. In: *Journal of Economic Perspectives,* 36(4), 103 - 124 pp. ISSN 1944-7965.
- REYNOLDS, L. 2004. Taxes, fees, assessments, dues, and the get what you pay for model of local government. In: *Florida Law Review*, 56(2), 373 – 445 pp. ISSN 1045-4241.
- RHODES, C., HOUGH, D. AND BUTCHER, L. 2014. Privatisation. In: *Research paper*, 14(61), 1 – 64 pp. ISSN 1368-8456.
- ROBINSON, J.A., TORVIK, R., VERDIER, T. 2006. Political foundations of the resource curse. In: *Journal of Development Economics,* 79(2), 447 - 468 pp. ISSN 0304-3878.
- ROSS, M.L. 1999. The political economy of the resource curse. In: *World Politics*, 51(2), 297 - 322 pp. ISSN 1086-3338.
- ROY, J. L. 2019. *Mansa Musa I: Kankan Moussa: from Niani to Mecca*. Oakville: Mosaic Press, 260 pp. ISBN 9781771614054.
- SACHS, J. 2005. *The End of Poverty: Economic Possibilities for Our Time*. New York: Penguin, 464 pp. ISBN 1-59420-045-9.
- SACHS, J.D., WARNER, A.M. 2001. The curse of natural resources. In*: European Economic Review,* 45(4), 827–838 pp. ISSN 1873-572X.
- SERENČÉŠ a kol. 2012. *Financie a mena*. Nitra : Slovenská poľnohospodárska univerzita, 182 s. ISBN 978-80-552-0907-4.
- SHAH, A. 2006. A practitioner's guide to intergovernmental fiscal transfers.In: *Research Papers in Economics, WPS4039*, 51 pp. [online]. [cit. 2025-06-06]. Dostupné na <https://core.ac.uk/reader/6616050>.
- SHOME, P. 2021. Taxation in Pre-Independence Period: The Salt Tax. In: *Parthasarathi Shome: Taxation History, Theory, Law and Administration.* London: Springer Cham. 41 - 49 pp. ISSN 978-3-030-68214-9.
- SIBLÍK, J. 1984. *Dějiny finančních teorií*. Praha: Vysoká škola ekonomická v Praze, 249 s. ISBN 17-135-84.
- SIVÁK a kol. 2007. *Verejné financie*. Bratislava: Wolters Kluwer (Iura Edition), 311 s. ISBN 978-80-8078-094-4.
- SMITH, M.E. 2014. The Aztecs paid taxes, not tribute. In: *Mexicon*, 36(1), 19 - 22 pp. ISSN 0720-5988.
- SPARROW, B. 2017. A territorial state: geographic expansion, the US territories, and an "Introduction to American Politics". In: *PS: Political Science & Politics*, 50(2), 492 – 496 pp. ISSN: 1049-0965.
- SPITZER, H.D. 2002. Taxes vs. Fees: A Curious Confusion. In: *Gonzaga Law Review*, 38(2), 335 – 365 pp. ISSN 0046-6115.

- STARÝ a kol. 2009. *Dějiny daní a poplatků*. Praha : Havlíček Brain Team, 207 s. ISBN 978-80-87109-15-1.
- STOCKER, M.L. 2006. The Rosetta stone of development economics: Economic freedom and how much money you can make from it. In: *Quarterly Review of Politics and Public Affairs,* 58(4), 42 - 43 pp. ISSN 1329-8100.
- SUMNEY, J.L. 2020. *The Politics of Faith: The Bible, Government, and Public Policy.* Mineapolis: Fortress Press, 200 pp. ISBN 9781506467009.
- SWOPE, K.J., JANEBA, E. 2005. Taxes or fees? The political economy of providing excludable public goods. In: *Journal of Public Economic Theory*, 7(3), 405 - 426 pp. ISSN 1467-9779.
- ŠIROKÝ a kol. 2008. *Daňové teorie - s prakticou aplikací*. Praha: C.H. Beck, 301 s. ISBN 978-80-7400-005-8.
- TARP, F. 2006. Aid and development. In*: Swedish Economic Policy Review*, 13(2), 9 - 61 pp. ISSN 1400-1829.
- TRESCH, R.W. 2022. *Public finance: A normative theory*. London: Academic Press, 568 pp. ISBN 978-0-12-822864-7.
- VAN DER PLOEG, F. 2011. Natural resources: Curse or blessing?. In: *Journal of Economic Literature*, 49(2), 366 - 420 pp. ISSN 2328-8175.
- VAN DER PLOEG, F., POELHEKKE, S. 2017. The impact of natural resources: Survey of recent quantitative evidence. In: *Journal of Development Studies,*53(2), 205 - 216 pp. ISSN 0022-0388.
- VARADZIN, F. 2020. *Veřejná ekonomika*. Karviná: Slezská univerzita v Opavě, 269. [online]. [cit. 2025-06-06]. Dostupné na <https://is.slu.cz/el/opf/zima2021/EVSBPVEA/um/Verejna_ekonomika_skripta__15_.pdf>.
- WAGONER, J.J. 1951. The Gadsden Purchase Lands. In: *New Mexico Historical Review*, 26(1), 18 - 43 pp. ISSN 0028-6206.
- YARED, P. 2019. Rising government debt: Causes and solutions for a decades-old trend. In: *Journal of Economic Perspectives,* 33(2), 115 - 140 pp. ISSN 1944-7965.
- YÜ-CH'ÜAN, W. 1936. The rise of land tax and the fall of dynasties in Chinese history. In: *Pacific Affairs*, 9(2), 201 - 220 pp. ISSN 0030-851X.

TEÓRIA A PRAX VEREJNÝCH ROZPOČTOV III.

(Vedecká monografia)

Autor: doc. PhDr. Lukáš Cíbik, PhD.

Recenzenti: doc. Ing. Milan Jílek, Ph.D.

Ing. Pavlína Hejduková, Ph.D.

Vydavateľ: Univerzita sv. Cyrila a Metoda v Trnave, 2025

Vydanie: Prvé, Online: https://fsvucm.sk/publikacie/

Počet strán: 92

Rozsah: 134 NS (6,0 AH)

ISBN: XXXXXX