

**Finančné zdroje obcí
v Slovenskej republike v desaťročnej reflexii
fiškálnej decentralizácie¹**

**Financial Resources of Municipalities
in the Slovak Republic with Regard to a Decade
Reflection of Fiscal Decentralization**

Jana Knežová

Abstract: *On January 1st, 2015, ten years have passed since the implementation of the new system of financing the municipalities in the Slovak Republic established through the process of fiscal decentralization. The fiscal decentralization was realized to strengthen the relative financial autonomy of local governments by managing their own resources. The main goal was to support the local and regional self-governments to become stable and efficient subsystem of the public administration. Decade of existence of new legislative funding rules for local self-government gives a great opportunity for a critical assessment of the development of the municipal financing system, with regard to the challenges in the external environment as well as internal problems by financial ensuring of public goods and services. This study focuses mainly on analyzing the possibilities of multi-source funding of municipalities in terms of the most important incomes in the local budgets and on assessing the impact of the key changes on the development of their financial management. The results show still relatively strong dependence on centralized incomes and other external sources. Different factors contributed to the financial instability, in particular the global financial crisis, long-unsolved problems in connection with fragmented settlement structure as well as the associated lack of capacity of municipalities to provide some public goods and services, and other legislative changes.*

Key Words: *Fiscal Decentralization; Municipal Revenues; Own Revenues; Local Taxes; Fees; Loans; Budgets; Repayable Receipts; Transfers; Relative Financial Autonomy; the Slovak Republic.*

¹ Štúdia vznikla ako súčasť riešenia grantu VEGA č. 1/0652/15 s názvom „Funkčný mestský región ako inovatívny prístup k integrovanému rozvoju územia v podmienkach Slovenskej republiky“.

Abstrakt: Dňa 1. januára 2015 uplynulo desať rokov od implementácie nového systému financovania obcí v Slovenskej republike zavedeného prostredníctvom procesu fiškálnej decentralizácie. Fiškálna decentralizácia bola realizovaná s cieľom posilniť relatívnu finančnú sebestačnosť územnej samosprávy v nakladaní s vlastnými zdrojmi a prispieť k tomu, aby sa obce na miestnej úrovni a vyššie územné celky na úrovni regionálnej stali stabilným a pevným subsystémom verejnej správy. Desaťročnica existencie nových legislatívnych pravidiel financovania územnej samosprávy dáva dostatočný dôvod na kritické zhodnotenie vývoja financovania obcí, a to s ohľadom na výzvy v externom prostredí i vnútorné problémy pri finančnom zabezpečení poskytovaných verejných statkov a služieb. Štúdia sa zameriava najmä na analýzu možností viaczdrojového financovania obcí z pohľadu objemovo najvýznamnejších zložiek v miestnych rozpočtoch a na zhodnotenie dopadu kľúčových zmien na vývoj ich finančného hospodárenia. Výsledky naznačujú stále pomerne silnú závislosť na centrálne vyberaných príjmoch a ostatných externých zdrojoch. Pod výkyvy vo finančnej stabilite obcí sa podpísalo množstvo rôznych faktorov, ku ktorým patrili najmä globálna finančná kríza, dlhodobo neriešené problémy späté s fragmentovanou sídelnou štruktúrou, a s tým súvisiaca nedostatočná kapacita obcí zabezpečovať niektoré verejné statky a služby, legislatívne zmeny a iné.

Kľúčové slová: Fiškálna decentralizácia; príjmy obce; vlastné príjmy; miestne dane; poplatky; úvery; rozpočty; návrtné príjmy; transfery; relatívna finančná autonómia; Slovenská republika.

Úvod

Decentralizácia je jedným z ústredných pojmov spätých s reformnými procesmi na lokálnej úrovni. V 80. a 90. rokoch minulého storočia sa v súvislosti so zmenou politicko-ekonomického režimu mnohých krajín strednej a východnej Európy stala nástrojom ich demokratizácie.² V transformujúcich sa ekonomikách sa zlyhanie autokratických režimov

² Autori Lacina a Čechák uvádzajú, že spoločným menovateľom všetkých reforiem, ktoré boli realizované v európskych krajinách v 20. storočí, je úsilie o zabezpečenie štyroch pilierov, na ktorých stojí demokratická verejná správa: princípy dobrej správy prehľbujúce demokraciu, decentralizácia, dekoncentrácia a subsidiarita. Bližšie pozri LACINA, K. a V. ČECHÁK. *Vývoj systémů veřejné správy*. 1. vyd. Praha: Professional Publishing, 2001, s. 42. ISBN 80-86419-13-4.

stalo impulzom pre rozsiahle decentralizačné iniciatívy,³ ktoré prebiehajú v rôznych podobách a formách aj v súčasnosti.

V každom štáte sa výkon verejnej správy uskutočňuje na niekoľkých úrovniach, v podobe tzv. „multilevel governance“ (spravidla na národnej, strednej – regionálnej, krajskej, okresnej a podobne, miestnej – lokálnej, obecnej, municipálnej, a dôležité sú aj väzby k nadnárodnej úrovni). Kľúčovou otázkou je miera sebestačnosti jednotlivých úrovní v oblasti rozhodovacej, kompetenčnej, ako aj v oblasti finančnej a vzájomné vzťahy medzi nimi. Vo všeobecnosti princíp decentralizácie predstavuje taký spôsob konštituovania verejnej správy, kedy je významná časť právomocí vo verejnej správe prenesená z orgánov štátnej správy na územnú samosprávu, prípadne na iné inštitúcie.

Proces decentralizácie predstavuje súbor politík, ktorý zahŕňa politické, administratívne a fiškálne zmeny s dopadmi na takmer všetky aspekty rozvoja. Štruktúra medzivládnych vzťahov ovplyvňuje vo výraznej miere účinnosť a spravodlivosť poskytovania verejných služieb, má sociálny a ekonomický dopad na celkový vývoj krajiny, na regionálne rozdiely i makroekonomickú stabilitu. Del'ba moci a zodpovednosti medzi jednotlivé úrovne verejnej vlády vyvoláva mnohé otázky týkajúce sa inštitucionálnej kapacity, etiky a kontroly v správe vecí verejných a podobne. Avšak, ako sa ukazuje v praxi, ďalekosiahle dôsledky decentralizácie sú často prehliadané,⁴ pričom spôsob, akým sa uskutočňuje výkon verejnej moci, sa v súvislosti s aktuálne prebiehajúcimi krízami v globálnom rozmere ukazuje ako jeden z kľúčových faktorov ďalšieho napredovania. Decentralizovaný model správy štátu je v krajinách Európskej únie štandardom a tento koncept vyjadruje aj Európska charta miestnej samosprávy, kde sa v čl. 3 ods. 1 uvádza: „Miestna samospráva označuje právo a spôsobilosť miestnych orgánov v medziach zákona spravovať a riadiť podstatnú časť verejných záležitostí v rámci ich kompetencií a v záujme miestneho obyvateľstva.“⁵ Miera a stupeň decentralizácie je plne na roz-

³ DABLA-NORRIS, E. The Challenge of Fiscal Decentralisation in Transition Countries. *Comparative Economic Studies* [online]. 2006, vol. 48, no. 1, s. 100-131 [cit. 2015-08-06]. ISSN 1478-3320. Dostupné na: <http://www.palgrave-journals.com/ces/journal/v48/n1/full/8100063a.html>.

⁴ LITVACK, J. a J. SEDDON, eds. *Decentralization Briefing Notes* [online]. World Bank Institute, 1999, s. V [cit. 2015-08-06]. WBI Working Papers. Dostupné na: <http://sitere-sources.worldbank.org/WBI/Resources/wbi37142.pdf>.

⁵ Článok 3 ods. 1. Európska charta miestnej samosprávy [1985-10-15]. In: *Ministerstvo vnútra Slovenskej republiky* [online]. 2015. 6 s. [cit. 2015-08-06]. Dostupné na: <http://www.minv.sk/?europska-charta-miestnej-samospravy&subor=149380>. Charta je medzi-

hodnutí každej krajiny a na tieto účely sa vykonávajú aj rôzne medzinárodné porovnania, ktoré sledujú na základe zvolenej metodiky vybrané indikátory vo finančnej, politickej i kompetenčnej oblasti (spravidla aj v spojitosti s konkrétnymi modelmi „multilevel governance“).⁶

Medzi hlavné prínosy decentralizácie možno zaradiť najmä posilnenie inštitútov demokracie, posilnenie vplyvu občanov a nimi volených predstaviteľov, posilnenie samosprávnych princípov, pružnejšie a efektívnejšie uspokojovanie špecifických služieb v regiónoch a obciach. Decentralizácia by mala viesť k vyššej zodpovednosti volených orgánov, k zvyšovaniu miery informovanosti občanov, ako aj k vyššej mobilizácii miestnych zdrojov. Na druhej strane však decentralizácia môže spôsobovať rozdiely v štandarde služieb, vyžaduje si zložitejšie riadenie, vyspelú občiansku spoločnosť a dôslednú verejnú kontrolu. Samotná decentralizácia nebýva jadrom naznačených problémov či negatívnych dôsledkov, problémom môže byť skôr zle koncipovaná alebo realizovaná decentralizácia.⁷ Zároveň je potrebné podotknúť, že centralizácia a decentralizácia ako dva vyhranené koncepty nestoja proti sebe v opozícii, skôr je žiaduca ich vzájomná komplementarita. Nastolenie vhodnej rovnováhy centralizácie a decentralizácie je zásadnou podmienkou pre efektívne a účinné fungovanie demokratickej vlády. Okrem štandardných statkov a služieb, ktoré nie je vhodné decentralizovať (napríklad oblasť obrany, ochrany zdravia a podobne) sa podľa Nižňanského et al.⁸ objavujú v 20. storočí okrem výrazných decentralizačných procesov zaujímavé protichodné centralizačné tendencie v rámci národných štátov a zo strany Európskej

národný dokument, ktorý obsahuje princípy miestnych samospráv, čím určuje dôležitosť územnej samosprávy ako základu každého demokratického systému. Slovensko ju podpísalo v roku 1999 a do platnosti vstúpila v roku 2000.

⁶ Bližšie pozri napríklad CHARBIT, C. *Governance of Public Policies in Decentralised Contexts: The Multi-Level Approach* [online]. 2011. 23 s. [cit. 2015-08-06]. OECD Regional Development Working Papers, no. 2011/04. Dostupné na: <http://dx.doi.org/10.1787/5kg883plxxkxc-en>; a ALCIDI, C., A. GIOVANNINI, F. INFELISE a J. NÚÑEZ FERRER. *Division of Powers between the European Union, Member States, Candidate and Some Potential Candidate Countries, and Local and Regional Authorities: Fiscal Decentralisation or Federalism* [online]. 1st ed. Committee of the Regions of the European Union, 2014. 222 s. [cit. 2015-08-06]. ISBN 978-92-895-0794-3. Dostupné na: <http://cor.europa.eu/en/documentation/studies/Documents/Division-of-powers-fiscal-decentralisation.pdf>.

⁷ NEUBAUEROVÁ, E. *Finančné aspekty decentralizácie verejnej správy*. 1. vyd. Bratislava: Ekonóm, 2003, s. 14. ISBN 80-225-1711-9; a NIŽŇANSKÝ, V. a M. HAMALOVÁ. *Decentralizácia a Slovensko*. 1. vyd. Trenčín: Inštitút aplikovaného manažmentu, 2013, s. 28-31. ISBN 978-80-89600-18-2.

⁸ NIŽŇANSKÝ, V., V. CIBÁKOVÁ a M. HAMALOVÁ. *Tretia etapa decentralizácie verejnej správy na Slovensku*. 1. vyd. Bratislava: Wolters Kluwer, 2014, s. 45. ISBN 978-80-8168-138-7.

únie vo vzťahu k národným štátom. Ako dôvod tohto reverzného procesu sa uvádza najmä nevyhnutnosť ochrany základných hodnôt, noriem a princípov štátnosti, pri uplatnení princípu subsidiarity na národnej a nadnárodnej úrovni.

Hľadaniu optimálnych modelov prerozdelenia vztťahov medzi jednotlivými úrovňami verejnej vlády sa venuje teória fiškálneho federalizmu (Musgrave, Oates, Buchanan, Tiebout a ďalší), ktorá využíva koncept decentralizácie pri vysvetľovaní presúvania zodpovednosti v rozhodovaní, zabezpečovaní verejných statkov a služieb a ich financovaní. Autorky Litvack a Seddon dokonca tvrdia, že základným prvkom decentralizácie je práve finančná zodpovednosť. Ak má miestna úroveň účinne plniť decentralizované funkcie a úlohy, musí mať dostatočné vlastné príjmy alebo príjmy presunuté z centrálnej vlády, ako aj právomoc rozhodovať o ich použití.⁹

Fiškálnou decentralizáciou sa prerozdeľujú verejné finančné zdroje v záujme vytvorenia podmienok na relatívnu finančnú autonómiu nižších správnych úrovní. Fiškálna decentralizácia vychádza z predpokladu, že poskytovanie statkov a služieb na miestnej úrovni je efektívnejšie a účinnejšie, pretože lepšie reaguje na preferencie obyvateľov, umožňuje priamu participáciu občanov a ich lepšiu kontrolu. Okrem ekonomických faktorov je dôležitý aj rozmer politický. Vyjadruje stupeň demokratizácie tým, že miestna samospráva rozhoduje o poskytovaní a financovaní služieb na základe vopred daných a transparentných pravidiel, s dôrazom na miestne špecifiká.¹⁰ Bez uskutočnenia fiškálnej decentralizácie nie je možné realizovať proces reštrukturalizácie hospodárstva smerom k posilňovaniu trhovej ekonomiky a demokratického charakteru štátu.

Teória fiškálnej decentralizácie prešla istým vývojom, ktorý sumarizuje Porcelli,¹¹ a podobne aj Dziobek et al.¹² v dvoch etapách. Prvá etapa,

⁹ LITVACK, J. a J. SEDDON, eds. *Decentralization Briefing Notes* [online]. World Bank Institute, 1999, s. 3 [cit. 2015-08-06]. WBI Working Papers. Dostupné na: <http://sitere-sources.worldbank.org/WBI/Resources/wbi37142.pdf>.

¹⁰ PROVAZNÍKOVÁ, R. *Financování měst, obcí a regionů: Teorie a praxe*. 1. vyd. Praha: Grada, 2007, s. 44. ISBN 978-80-247-2097-5.

¹¹ PORCELLI, F. *Fiscal Decentralisation and Efficiency of Government. A Brief Literature Review* [online]. 2009. 12 s. [cit. 2015-08-06]. Dostupné na: http://www2.warwick.ac.uk/fac/soc/economics/staff/fporcelli/dec_efficiency_gov.pdf.

¹² DZIOBEK, C., C. GUTIERREZ MANGAS a P. KUFA. *Measuring Fiscal Decentralization – Exploring the IMF's Databases* [online]. 2011. 30 s. [cit. 2015-08-06]. IMF Working Paper, no. WP/11/126. Dostupné na: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2011/wp11126.pdf>.

reprezentovaná názormi klasických autorov ako Samuelson, Musgrave a Arrow, dospela k názoru, že pre centrálnu úroveň je najlepšie, aby prebrala na seba úlohy v oblasti makroekonomickej stabilizačnej politiky a zabezpečovala verejné statky národného významu. Miestna samospráva by kvôli znalosti miestnych podmienok mala mať zverené zabezpečovanie lokálnych verejných statkov, s istým dohľadom národnej vlády pre prípad vzniku nežiaducich nerovností. Prvá generácia autorov sa venovala tiež vhodnosti daňového určenia a dospela k názoru, že miestne vlády by mali mať v rukách najmä daň z nehnuteľností a užívateľské poplatky tak, aby nebol možný ľahký prenos daňového základu. Druhá generácia teórie fiškálnej decentralizácie obohatila skúmanie fiškálnej decentralizácie o ďalšie dôležité témy, najmä z politickej vedy a ekonómie. Klúčovými otázkami v spojitosti s teóriou fiškálneho federalizmu sa stali morálny hazard, spôsob poskytovania informácií, problém asymetrických informácií, vzťahy medzi jednotlivými úrovňami verejnej vlády a podobne. Prevládal názor, že financovanie prostredníctvom vlastných miestnych zdrojov je účinnejšie než prostredníctvom transferov z prerozdelených procesov. Tieto teoretické konštrukcie sa veľmi výrazne využívajú pri kreovaní konkrétnych modelov fiškálnej decentralizácie v praxi.

Fiškálna decentralizácia v Slovenskej republike ako súčasť reformy verejnej správy

Decentralizácia bola spolu s modernizáciou stanovená ako základný pilier komplexnej a systémovej reformy verejnej správy v Slovenskej republike, datovanej od roku 1999,¹³ respektíve 2000.¹⁴ Teória rozlišuje niekoľko základných foriem decentralizácie, predovšetkým politickú, administratívnu, fiškálnu, prípadne trhovú.¹⁵ Možno konštatovať, že v podmienkach Slovenska sa uplatnili všetky spomenuté formy.

¹³ Uznesením č. 695/1999 v auguste 1999 vláda zobrala na vedomie „*Stratégiu reformy verejnej správy*“.

¹⁴ Schválenie „*Koncepcie decentralizácie a modernizácie verejnej správy*“ uznesením vlády Slovenskej republiky č. 230/2000.

¹⁵ Trhová decentralizácia je špecifická forma decentralizácie, ktorá sa týka širšieho spoločensko-ekonomického rámca, a to najmä prechodu z centrálne plánovanej ekonomiky na trhovo orientované hospodárstvo. Jej základným prejavom je privatizácia ako umožnenie prístupu súkromného sektora k možnostiam poskytovať a zabezpečovať niektoré verejné statky či deregulácia v zmysle znižovania zásahov štátu do určitého sektora. V užšom zmysle je trhová decentralizácia vnímaná vo forme kontrahovania zabezpečenia verejných služieb súkromnými podnikmi, čo je v súčasnosti vo veľkej miere regulované aj prostredníctvom procesu verejného obstarávania.

Politická decentralizácia, ktorá sa spája najmä s prerozdelením verejnej moci na nižšie úrovne, prebehla hneď v porevolučnom období, a to sfunkčnením samosprávy obcí. V roku 1990 bol prijatý zákon č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o obecnom zriadení“), ktorým došlo k obnoveniu a vytvoreniu reálnej samosprávy na miestnej úrovni. Obce sa stali základom územnej samosprávy a týmto krokom sa zároveň položili východiská formovania duálneho modelu verejnej správy,¹⁶ ktorý pretrváva dodnes. Boli prijaté aj dva samostatné zákony, a to zákon č. 377/1990 Zb. o hlavnom meste Slovenskej republiky Bratislave v znení neskorších predpisov a zákon č. 401/1990 Zb. o meste Košice v znení neskorších predpisov. Zákonom č. 346/1990 Zb. o voľbách do orgánov samosprávy obcí v znení neskorších predpisov, ktorým sa ustanovil spôsob obsadzovania funkcie starostu a poslancov obecného zastupiteľstva ako orgánov samosprávy obcí, sa proces politickej decentralizácie na úrovni obcí pre dané obdobie zavŕšil. Základy relatívnej ekonomickej samostatnosti obcí boli dané zákonom č. 138/1991 Zb. o majetku obcí v znení neskorších predpisov. Následným logickým krokom bola decentralizácia kompetencií (administratívna decentralizácia). Národná rada Slovenskej republiky schválila zákon č. 416/2001 Z.z. o prechode niektorých pôsobností z orgánov štátnej správy na obce a na vyššie územné celky v znení neskorších predpisov. Na základe tohto zákona štát previedol v rokoch 2002 až 2004 v piatich etapách viac ako 400 kompetencií na obce a vyššie územné celky, a rovnako i s nimi súvisiaci majetok. Proces decentralizácie však pokračoval aj naďalej a v obmedzenej miere pokračuje dodnes. Spomínaný zákon zároveň vymedzil východisko pre originálne/originárne a prenesené kompetencie na základe tzv. interpretačného pravidla, ktoré hovorí: „Ak zákon pri úprave pôsobnosti obce alebo vyššieho územného celku (samosprávneho kraja) neustanovuje, že ide o prenesený výkon pôsobnosti štátnej správy, platí, že ide o výkon samosprávnej pôsobnosti obce alebo vyššieho územného celku (samosprávneho kraja).“¹⁷ Toto interpretačné pravidlo

¹⁶ Duálny – oddelený model verejnej správy znamená také organizačné usporiadanie verejnej správy, v ktorom sú štátna správa a samospráva (územná samospráva) relatívne legislatívne, inštitucionálne, funkčne aj finančne oddelené. Zákonné normy upravujú postavenie každého subsystému, a aj ich vzájomné vzťahy. Územnú samosprávu v Slovenskej republike predstavujú obce na miestnej úrovni a vyššie územné celky (samosprávne kraje) na regionálnej úrovni.

¹⁷ Pozri § 4 ods. 2. *Zákon č. 416/2001 Z.z. o prechode niektorých pôsobností z orgánov štátnej správy na obce a na vyššie územné celky v znení neskorších predpisov.*

je zapracované aj v zákone o obecnom zriadení, konkrétne v § 4 ods. 4.¹⁸ Pre územnú samosprávu sa vytvorili dva druhy kompetencií:¹⁹

- ✚ *originálne* – tzv. *vlastná samosprávna pôsobnosť*, kedy si územná samospráva spravuje svoje vlastné záležitosti relatívne samostatne, koná vo vlastnom mene a na vlastnú zodpovednosť a financuje ich (prevažne) z vlastných zdrojov;
- ✚ *prenesené kompetencie (delegovaná štátna správa)*, ktoré obec vykonáva v mene štátu a za kvalitu výkonu ktorých nesie zodpovednosť štát, pričom sú zároveň financované i kontrolované štátom. Územná samospráva môže byť na výkon prenesenej pôsobnosti oprávnená jedine zákonom.

Ďalším nevyhnutným krokom po masívnom presune kompetencií zo štátu na samosprávu bolo jej finančné posilnenie, čo sa udialo procesom fiškálnej decentralizácie od 1. januára 2005. Bol prijatý úplne nový legislatívny rámec, ktorý nastavil parametre financovania v nových súvislostiach.

Základným zákonom upravujúcim financovanie obcí sa stal zákon č. 583/2004 Z.z. o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy“). Tento zákon priamo upravuje rozpočty územnej samosprávy, ktorými sú rozpočet obce a rozpočet vyššieho územného celku, rozpočtový proces, pravidlá rozpočtového hospodárenia, zostavovanie a schvaľovanie záverečného účtu obce a záverečného účtu vyššieho územného celku, finančné vzťahy medzi štátnym rozpočtom a rozpočtami obcí a štátnym rozpočtom a rozpočtami vyšších územných celkov, finančné vzťahy medzi rozpočtami obcí a rozpočtami vyšších územných celkov navzájom, ako aj finančné vzťahy rozpočtov obcí a rozpočtov vyšších územných celkov k iným právnickým osobám a fyzickým osobám.²⁰

¹⁸ Zákon č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov.

¹⁹ Zákon č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov; Zákon č. 377/1990 Zb. o hlavnom meste Slovenskej republiky Bratislave v znení neskorších predpisov; Zákon č. 401/1990 Zb. o meste Košice v znení neskorších predpisov; Zákon č. 346/1990 Zb. o voľbách do orgánov samosprávy obcí v znení neskorších predpisov; Zákon č. 138/1991 Zb. o majetku obcí v znení neskorších predpisov; a Zákon č. 416/2001 Z.z. o prechode niektorých pôsobností z orgánov štátnej správy na obce a na vyššie územné celky v znení neskorších predpisov.

²⁰ Zákon č. 583/2004 Z.z. o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov. Ustanovenia zákona sa vzťahujú na mestské časti v Bratislave a v Košiciach, ktoré sú právnickými osobami, v rovnakom roz-

Z hľadiska príjmovej základne sa prijali predpisy upravujúce finančné zdroje, ktoré sa mali stať kľúčovými pre posilnenie finančnej autonómie obcí. Ide o zákon č. 564/2004 Z.z. o rozpočtovom určení výnosu dane z príjmov územnej samosprávy a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o rozpočtovom určení výnosu dane z príjmov územnej samosprávy“). Uvedený zákon upravuje presné percentuálne rozpočtové určenie, termíny poukazovania, spôsob rozdeľovania a poukazovania výnosu dane z príjmov fyzických osôb do rozpočtov obcí a rozpočtov vyšších územných celkov ako podielovej dane, ktorej výnosu sa štát vzdal v prospech financovania územnej samosprávy. Týmto zákonom došlo k výraznej zmene oproti predchádzajúcemu spôsobu určovania podielových daní, ktoré boli vytyčované každoročne v zákone o štátnom rozpočte na nasledujúci rok, s určením absolútnej hodnoty podielu z celkového výnosu (daň z príjmov fyzických osôb) alebo s určením podielu na celkovom výbere príslušnej dane (daň z príjmov právnických osôb, cestná daň).²¹ V posledných rokoch sa však spomínaný zákon pod vplyvom rôznych faktorov niekoľkokrát zmenil, čo bude rozobraté v ďalšej časti štúdie. Rozdeľovanie výnosu tejto dane následne upravuje nariadenie vlády č. 668/2004 Z.z. o rozdeľovaní výnosu dane z príjmov územnej samosprávy.²²

Finančná samostatnosť obcí, ktorú mala priniesť fiškálna decentralizácia, je vyjadrená najmä zákonom č. 582/2004 Z.z. o miestnych daniach a miestnom poplatku za komunálne odpady a drobné stavebné odpady v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o miestnych daniach“). V tomto predpise sú upravené všetky náležitosti týkajúce sa miestnych daní a miestneho poplatku, ako sú základ dane, sadzba dane, predmet dane a podobne.²³

V rámci fiškálnej decentralizácie bol prijatý aj zákon č. 523/2004 Z.z. o rozpočtových pravidlách verejnej správy a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o rozpočtových pravidlách verejnej správy“). Z hľadiska finančného systému obcí je

sahu ako na obce. Pri určovaní príjmov a výdavkov rozpočtu mestských častí sa však prihliada na podmienky vymedzené štatútom mesta.

²¹ Zákon č. 564/2004 Z.z. o rozpočtovom určení výnosu dane z príjmov územnej samosprávy a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov.

²² Nariadenie vlády Slovenskej republiky č. 668/2004 Z.z. o rozdeľovaní výnosu dane z príjmov územnej samosprávy z 1. decembra 2004.

²³ Zákon č. 582/2004 Z.z. o miestnych daniach a miestnom poplatku za komunálne odpady a drobné stavebné odpady v znení neskorších predpisov.

dôležité najmä to, že uvedený zákon vymedzuje okrem definovania základných pojmov a súvislostí (napríklad rozpočtovej klasifikácie a podobne) týkajúcich sa celej sústavy rozpočtov verejnej správy, vrátane štátneho rozpočtu, aj zriaďovanie a hospodárenie rozpočtových organizácií a príspevkových organizácií, ktorých zriaďovateľom sú okrem štátu a samosprávnych krajov aj obce.²⁴

Nový systém financovania mal zabezpečiť zvýšenie relatívnej finančnej sebestačnosti samosprávy posilnením jej vlastných príjmov, zvýšenie samostatnosti v rozhodovaní o príjmoch a výdavkoch, ako aj zodpovednosti za kvalitu hospodárenia. Podstatou zmeny bol prechod od poskytovania dotácií zo štátneho rozpočtu k financovaniu samosprávnej pôsobnosti prostredníctvom daňových príjmov, najmä v oblasti samosprávnej pôsobnosti.

Prechod na nový systém sa realizoval postupne. Ako už bolo naznačené vyššie, v rokoch 1990 až 2002 bolo financovanie obcí určované každoročne zákonom o štátnom rozpočte. Štruktúru príjmov tvorili predovšetkým dotácie zo štátneho rozpočtu, podiely na centrálnych daniach, vlastné a ostatné príjmy. Objem financií sa však z roka na rok menil v závislosti na zákone o štátnom rozpočte.

V rokoch 2002 až 2004 boli počas piatich etáp presunu kompetencií na obce nové úlohy financované tzv. decentralizačnou dotáciou. V roku 2004 prebehla rozsiahla daňová reforma a po jej realizácii sa mohlo začať s procesom fiškálnej decentralizácie. Od roku 2005 nastal zásadný zlom v systéme financovania obcí.

Nové pravidlá financovania sa stali kombináciou posilnenia daňových príjmov a transferov z národnej úrovne, čo možno zhrnúť nasledovne:²⁵

-  na obce bola presunutá právomoc vyberať miestne dane a poplatok za komunálny a drobný stavebný odpad,
-  zákonom sa definoval podiel obcí na dani z príjmov fyzických osôb (tzv. podielová daň) a v nariadení vlády sa určil vzorec delenia podielu obcí do ich rozpočtov,

²⁴ Zákon č. 523/2004 Z.z. o rozpočtových pravidlách verejnej správy a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov.

²⁵ NIŽŇANSKÝ, V., V. CIBÁKOVÁ a M. HAMALOVÁ. *Tretia etapa decentralizácie verejnej správy na Slovensku*. 1. vyd. Bratislava: Wolters Kluwer, 2014, s. 148. ISBN 978-80-8168-138-7.

✚ na prenesený výkon štátnej správy sú obciam poskytované účelové dotácie z centrálnej úrovne.

Vlastná pôsobnosť vyplýva z priamej podstaty samosprávy, a preto v nových podmienkach došlo k zakotveniu jej finančného zabezpečenia. Spôsob financovania vlastnej pôsobnosti sa odvíja od jeho vymedzenia v Ústave Slovenskej republiky. Ústava Slovenskej republiky v článku 65 uvádza: „Obec a vyšší územný celok sú právnické osoby, ktoré za podmienok ustanovených zákonom samostatne hospodária s vlastným majetkom a so svojimi finančnými prostriedkami. Obec a vyšší územný celok financujú svoje potreby predovšetkým z vlastných príjmov, ako aj zo štátnych dotácií. Zákon ustanoví, ktoré dane a poplatky sú príjmom obce a ktoré dane a poplatky sú príjmom vyššieho územného celku. Štátnych dotácií sa možno domáhať len v medziach zákona.“²⁶ Podobne spôsob financovania preneseného výkonu štátnej správy upravuje Ústava Slovenskej republiky v článku 71: „Na obec a vyšší územný celok možno zákonom preniesť výkon určených úloh miestnej štátnej správy. Náklady takto preneseného výkonu štátnej správy uhrádza štát. [...] Výkon štátnej správy prenesený na obec alebo na vyšší územný celok zákonom riadi a kontroluje vláda. Podrobnosti ustanoví zákon.“²⁷ Zákon o obecnom zriadení v tomto zmysle ďalej konkretizuje štruktúru nákladov, ktoré má štát na prenesený výkon štátnej správy uhrádzať. V § 5 ods. 1 je uvedený: „Na obec možno zákonom preniesť niektoré úlohy štátnej správy, ak je ich plnenie týmto spôsobom racionálnejšie a efektívnejšie. S prenesením úloh na obec štát poskytne obci potrebné finančné a iné materiálne prostriedky.“²⁸

Vyššie uvedeným legislatívnym rámcom sa vytvoril nový systém financovania obcí, ktorého funkčnosť bola následným socio-ekonomickým vývojom dostatočne preverená.

Fiškálna decentralizácia bola súčasťou reformy verejnej správy, a zároveň súčasťou projektu Reformy riadenia verejných financií, ktorý prebiehal od roku 2005.²⁹ Kľúčovým cieľom projektu bolo zlepšovanie roz-

²⁶ Pozri čl. 65 ods. 1 a 2. Ústavný zákon č. 460/1992 Zb. Ústava Slovenskej republiky v platnom znení.

²⁷ Pozri čl. 71 ods. 1 a 2. Ústavný zákon č. 460/1992 Zb. Ústava Slovenskej republiky v platnom znení.

²⁸ Pozri § 5 ods. 1. Zákon č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov.

²⁹ Reforma riadenia verejných financií. In: Ministerstvo financií Slovenskej republiky [online]. 2015 [cit. 2015-08-06]. Dostupné na: <http://www.finance.gov.sk/Default.aspx?CatID=3549>.

počtového a finančného riadenia v oblasti verejných financií. Aj keď boli aktivity zamerané najmä na štátnu úroveň riadenia, mnohé aktivity zasiahli skôr či neskôr aj miestnu samosprávu. Rozvinuli sa koncepty viacročného a programového rozpočtovania, zaviedli sa nové riadenie dlhu aj Štátna pokladnica, zmeny v oblasti účtovníctva s cieľom zjednotenia systému verejného účtovníctva a podobne.

Príjmy obce

Príjmová základňa obce je po fiškálnej decentralizácii tvorená na princípe viaczdrojovosti. Okrem tohto princípu by príjmy obce mali byť vo všeobecnosti konštruované tak, aby boli dostatočne výnosné, do istej miery závislé na aktivitách obce, a tak, aby samospráva mala možnosť určité zdroje sama ovplyvniť. Zároveň je vhodné, aby boli rovnomerne rozložené v časovom i priestorovom ponímaní, aby sa mohli zabezpečovať verejné statky v približne rovnakej kvalite i kvantite v istom časovom horizonte, mali by byť relatívne dobre plánovateľné a z hľadiska ich výberu aj administratívne nenáročné.

Zákon č. 583/2004 Z.z. o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy v § 5 vymedzuje nasledujúce druhy príjmov:³⁰

- a) výnosy miestnych daní a poplatkov podľa osobitného predpisu,
- b) nedaňové príjmy z vlastníctva a z prevodu vlastníctva majetku obce a z činnosti obce a jej rozpočtových organizácií,
- c) úroky a iné príjmy z finančných prostriedkov obce,
- d) sankcie za porušenie finančnej disciplíny uložené obcou,
- e) dary a výnosy dobrovoľných zbierok v prospech obce,
- f) podiely na daniach v správe štátu podľa osobitného predpisu,
- g) dotácie zo štátneho rozpočtu na úhradu nákladov preneseného výkonu štátnej správy v súlade so zákonom o štátnom rozpočte na príslušný rozpočtový rok a dotácie zo štátnych fondov,
- h) ďalšie dotácie zo štátneho rozpočtu v súlade so zákonom o štátnom rozpočte na príslušný rozpočtový rok,
- i) účelové dotácie z rozpočtu vyššieho územného celku alebo z rozpočtu inej obce na realizáciu zmlúv podľa osobitných predpisov,
- j) prostriedky z Európskej únie a iné prostriedky zo zahraničia poskytované na konkrétny účel,
- k) iné príjmy ustanovené osobitnými predpismi.

³⁰ Pozri § 5. Zákon č. 583/2004 Z.z. o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov.

Ďalej zákon uvádza, že obce môžu na plnenie svojich úloh použiť aj prostriedky mimorozpočtových peňažných fondov, zisk z podnikateľskej činnosti – t.j. prostriedky získané z rozdielu medzi výnosmi a nákladmi z podnikateľskej činnosti po zdanení, návratné zdroje financovania a združené prostriedky.

Existuje niekoľko možností klasifikácie príjmov obce, avšak z hľadiska povahy pôsobnosti, ktorú obce v súčasnosti majú (a taktiež s ohľadom na cieľ fiškálnej decentralizácie), je veľmi užitočné vymedzenie tzv. *vlastných príjmov*, nakoľko sú prejavom relatívnej finančnej autonómie obce a obec o nich rozhoduje samostatne. Za vlastné príjmy sa považujú príjmy obce uvedené pod písm. a) až f). To neplatí pri dare, ak darca určí účel, na ktorý sa majú darované prostriedky použiť. Za vlastné príjmy sa považujú aj príjmy zodpovedajúce písm. k), ak tak ustanoví osobitný predpis. Príjmy obce uvedené pod písm. g) až j) môže obec použiť len v súlade s účelom, na ktorý sa prostriedky poskytli, sú teda prísne účelovo viazané.³¹

Okrem vyššie uvedeného je možné rozlišovať príjmy obce aj z iných hľadísk, spravidla podľa toho, čo vo finančnej politike obce konkrétne sledujeme (Obrázok 1). Najčastejšie v literatúre uvádzané členenia možno sumarizovať nasledovne:³²

- ✚ z časového hľadiska na *bežné* (krátkodobé, neinvestičné príjmy) a *kapitálové* (dlhodobé, investičné príjmy),
- ✚ z hľadiska návratnosti na *návratné* (napríklad rôzne úvery) a *nenávratné* (napríklad dane, dotácie),
- ✚ z hľadiska pravidelnosti na *pravidelné* (predstavujúce stabilný zdroj, napríklad daňové príjmy) a *nepravidelné* (mimoriadne príjmy, napríklad z predaja majetku),
- ✚ z hľadiska formy a typu na *daňové* a *nedaňové*,
- ✚ z hľadiska záväznosti na *obligatórne* (povinné, napríklad miestny poplatok za komunálny odpad a drobné stavebné odpady) a *fakultatívne* (spravidla súvisiace s rozhodnutím príslušného orgánu o ich výbere, napríklad verejné zbierky),

³¹ Pozri § 5. Zákon č. 583/2004 Z.z. o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov.

³² MITALOVÁ, J. a P. MOLITORIS. *Právno-ekonomické aspekty rozpočtov vo verejnej správe*. 1. vyd. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, 2006. 83 s. ISBN 80-7097-653-5.

- ✚ z hľadiska viazanosti na príjmy *neúčelové*, ktoré nie sú účelovo viazané, a príjmy *účelové*, ktoré možno použiť len na vopred určený účel,
- ✚ z hľadiska možnosti plánovania na *relatívne dobre plánované, respektíve plánovateľné*, ktoré sa reálne predpokladajú v príslušnom rozpočte, sú do istej miery *stabilné* a vedia sa aspoň rámcovo odhadnúť, a *doplňkové (príležitostné, náhodné)*, ktoré spravidla tvoria v rozpočte objemovo menej významnú časť (napríklad sankcie, pokuty a podobne),
- ✚ z hľadiska zdrojovej základne na *príjmy od rôznych skupín obyvateľstva, súkromnej sféry, iných článkov rozpočtovej sústavy* a podobne,
- ✚ z hľadiska vlastnej aktivity na *interné*, ktoré je možné generovať z vlastnej činnosti obce, a *externé*, ktoré obec dostáva z vyšších úrovní verejnej správy (napríklad od štátu, z rozpočtu nadnárodnej úrovne a podobne),
- ✚ z hľadiska vykonávaných kompetencií na príjmy, ktoré slúžia na zabezpečenie *originálnych kompetencií (vlastné príjmy)*, a príjmy, ktoré slúžia na financovanie *preneseného výkonu štátnej správy (dotácie)*, a podobne.

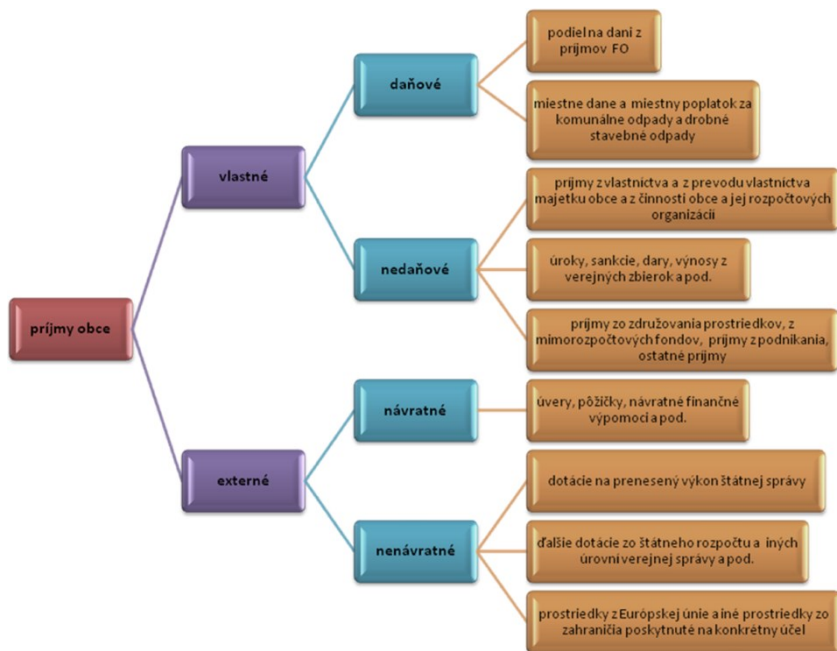
Portfólio príjmov obce sa koncentruje v rozpočte a v tomto smere sa uplatňuje povinná rozpočtová klasifikácia,³³ ktorá triedi príjmy do rovnorodých položiek a kategórií. Novela zákona o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy³⁴ spresnila minimálnu úroveň uplatnenia ekonomickej klasifikácie pri predložení rozpočtu na schválenie obecnému zastupiteľstvu v členení na bežný, kapitálový a finančné operácie. V kontexte ekonomickej klasifikácie je dôležité členenie príjmov obce najmä na daňové a nedaňové a bežné a kapitálové. Tento pohľad umožňuje analyzovať zdroje obce z hľadiska ich objemovej významnosti. Z hľadiska bežných príjmov sa za najdôležitejšie považujú daňové príjmy, a to predovšetkým

³³ Opatrenie Ministerstva financií Slovenskej republiky č. 74/2004 Z.z., ktorým sa ustanovuje druhová klasifikácia, organizačná klasifikácia a ekonomická klasifikácia rozpočtovej klasifikácie z 8. decembra 2004. Táto klasifikácia sa priebežne aktualizuje podľa potreby (jedna z posledných zmien v súvislosti s metodikou ESA 2010, prostriedkov Európskej únie a podobne č. 329/2014 Z.z. je účinná od 1. januára 2015). Funkčná klasifikácia sa používa v zmysle vyhlášky Štatistického úradu Slovenskej republiky. Vyhláška Štatistického úradu Slovenskej republiky č. 257/2014 Z.z., ktorou sa vydáva štatistická klasifikácia výdavkov verejnej správy (SK COFOG) z 18. septembra 2014 (účinná od 1. októbra 2014).

³⁴ Zákon č. 426/2013 Z.z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 583/2004 Z.z. o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov.

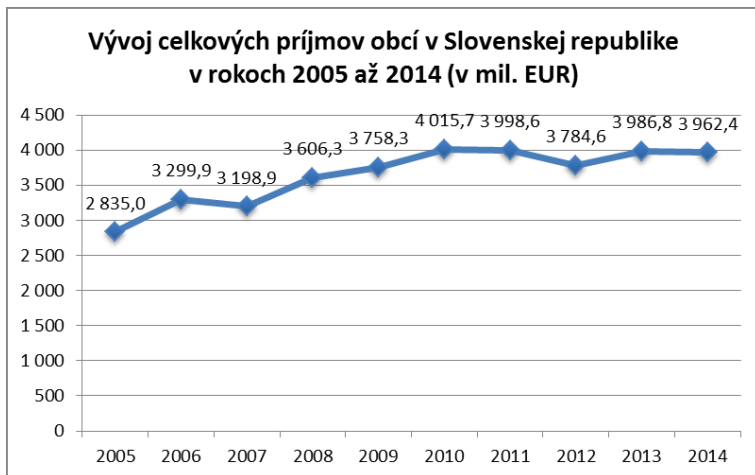
všetkým výnosy podielovej dane, a v otázke investičných potrieb sú to najmä externé možnosti financovania vo forme nenávratných transferov z prostriedkov Európskej únie, prípadne návratných zdrojov financovania. Rôznorodosť príjmov mala vplyv na celkový vývoj objemu financií, s ktorými disponovali obce v posledných desiatich rokoch, a preto im bude venovaná bližšia pozornosť. Graf 1 dokumentuje, že od roku 2005 mali príjmy obcí až do roku 2010 stúpajúci charakter, ďalší vývoj bol poznačený najmä dopadmi hospodárskej krízy a prejavil sa nielen vo výpadku daňových príjmov ako rozhodujúcej položky bežných rozpočtov, ale aj v správaní sa obcí pri získavaní ďalších zdrojov do rozpočtu (napr. úverová politika), pri rešpektovaní novonastavených pravidiel súvisiacich s prebiehajúcimi zmenami.

Obrázok 1 Príjmy obce



Prameň: Vlastné spracovanie.

Graf 1 Vývoj objemu príjmov obcí v Slovenskej republike v rokoch 2005 až 2014



Pramen: Štátny záverečný účet: Návrh štátneho záverečného účtu SR za rok [2005 – 2014]. In: *Ministerstvo financií Slovenskej republiky* [online]. 2015 [cit. 2015-08-06]. Dostupné na: <http://www.finance.gov.sk/Default.aspx?CatID=3557>; Územná samospráva: Vyhodnotenie výsledkov rozpočtového hospodárenia obcí a vyšších územných celkov za rok [2012 – 2014]. In: *Ministerstvo financií Slovenskej republiky* [online]. 2015 [cit. 2015-08-06]. Dostupné na: <http://www.finance.gov.sk/Default.aspx?CatID=8506>; a Obce [2009 – 2014]. In: *Rozpočet.sk* [online]. 2015 [cit. 2015-08-06]. Dostupné na: <http://www.rozpocet.sk/app/homepage/rozpocetVCislach/rozpocetVerejnejSpravy/rozpocetOS/2015/210/>.

Daňové príjmy

Vlastné daňové príjmy sú jedným zo základných prejavov istého stupňa finančnej autonómie miestnych samospráv a sú často využívaným indikátorom pre hodnotenie stupňa fiškálnej decentralizácie v štáte či určenia miery sebestačnosti samosprávy. Do rozpočtov obcí plynú v súčasnosti tieto dane:

-  výnos podielovej dane – dane z príjmov fyzických osôb, a
-  miestne dane, medzi ktoré patria daň z nehnuteľností (daň z pozemkov, daň zo stavieb, daň z bytov a z nebytových priestorov v bytovom dome – daň z bytov) a miestne dane za špecifické služby: daň za psa, daň za užívanie verejného priestranstva, daň za ubytovanie, daň za predajné automaty, daň za nevýherné hracie prístroje, daň za vjazd

a zotrvanie motorového vozidla v historickej časti mesta, daň za jadrové zariadenie.³⁵

Tabuľka 1 Podiel daňových príjmov na celkových príjmoch obcí v rokoch 2005 až 2014 (v %)

Podiel daňových príjmov na celkových príjmoch obcí v rokoch 2005 až 2014 (v %)			
Rok	Celkové príjmy v mil. EUR	Daňové príjmy v mil. EUR	Podiel daňových príjmov na celkových príjmoch v %
2005	2 835,0	1 210,0	42,7
2006	3 299,9	1 354,1	41,0
2007	3 198,9	1 442,1	45,1
2008	3 606,3	1 685,2	46,7
2009	3 758,3	1 620,3	43,1
2010	4 015,7	1 421,4	35,4
2011	3 998,6	1 618,4	40,5
2012	3 784,6	1 673,7	44,2
2013	3 986,8	1 720,5	43,2
2014	3 962,4	1 808,5	45,6

Prameň: Štátny záverečný účet: Návrh štátneho záverečného účtu SR za rok [2005 – 2014]. In: *Ministerstvo financií Slovenskej republiky* [online]. 2015 [cit. 2015-08-06]. Dostupné na: <http://www.finance.gov.sk/Default.aspx?CatID=3557>; Územná samospráva: Vyhodnotenie výsledkov rozpočtového hospodárenia obcí a vyšších územných celkov za rok [2012 – 2014]. In: *Ministerstvo financií Slovenskej republiky* [online]. 2015 [cit. 2015-08-06]. Dostupné na: <http://www.finance.gov.sk/Default.aspx?CatID=8506>; a Obce [2009 – 2014]. In: *Rozpočet.sk* [online]. 2015 [cit. 2015-08-06]. Dostupné na: <http://www.rozpocet.sk/app/homepage/rozpocetVCislach/rozpocetVerejnejSpravy/rozpocetOS/2015/210/>.

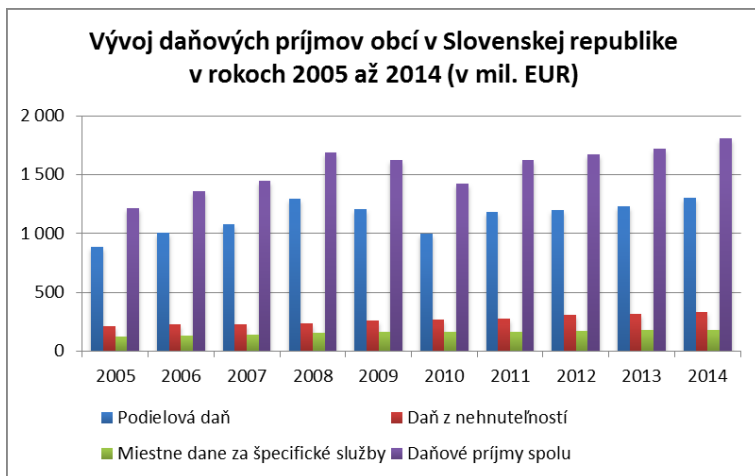
Objemovo najvýnosnejšou daňou pre obecný rozpočet je nepochybne výnos podielovej dane (Graf 2). Daň z príjmov fyzických osôb ako podielová daň je centrálné vyberanou daňou, ktorej správu zabezpečujú úrady štátnej správy. Celkový výnos dane sa podľa percenta určeného zákonom o rozpočtovom určení výnosu dane z príjmov územnej samosprávy rozdeľuje medzi 2 890 obcí (vrátane 138 miest).³⁶ Spôsob rozdelenia upravuje už spomínané nariadenie vlády č. 668/2004 Z.z. o rozde-

³⁵ Povahu miestnej dane má aj poplatok za komunálne odpady a drobné stavebné odpady, ktorý vyberajú obce obligatórne a je upravený v zákone o miestnych daniach.

³⁶ Počet obcí a miest. In: *Štatistický úrad Slovenskej republiky – databáza DATAcube*. [online]. 2015 [cit. 2015-08-06]. Dostupné na: <http://datacube.statistics.sk/TM1WebSK/> (údaj je platný k 31. decembru 2013).

lovaní výnosu dane z príjmov územnej samosprávy, ktoré určuje presné kritériá rozdelenia.³⁷ Podielová daň má určené štyri kritériá rozdeľovania, ktoré vychádzajú z počtu obyvateľstva, nadmorskej výšky obce, veľkostnej kategórie obce, počtu obyvateľov nad 62 rokov a počtu žiakov školských zariadení. Kritériá sa vytvárali vo väzbe na originálne kompetencie obcí, nakoľko sa vychádzalo z predpokladu, že výnos podielovej dane bude jedným z hlavných zdrojov financovania originálnych kompetencií.

Graf 2 Vývoj daňových príjmov obcí v Slovenskej republike v rokoch 2005 až 2014



Prameň: Štátny záverečný účet: Návrh štátneho záverečného účtu SR za rok [2005 – 2014]. In: *Ministerstvo financií Slovenskej republiky* [online]. 2015 [cit. 2015-08-06]. Dostupné na: <http://www.finance.gov.sk/Default.aspx?CatID=3557>; Územná samospráva: Vyhodnotenie výsledkov rozpočtového hospodárenia obcí a vyšších územných celkov za rok [2012 – 2014]. In: *Ministerstvo financií Slovenskej republiky* [online]. 2015 [cit. 2015-08-06]. Dostupné na: <http://www.finance.gov.sk/Default.aspx?CatID=8506>; a Obce [2009 – 2014]. In: *Rozpočet.sk* [online]. 2015 [cit. 2015-08-06]. Dostupné na: <http://www.rozpocet.sk/app/homepage/rozpocetVCislach/rozpocetVerejnejSpravy/rozpocetOS/2015/210/>.

V kritériách dochádzalo v priebehu rokov k istým miernym úpravám, a aj v súčasnosti prebieha široká diskusia o ich „spravodlivom“ nastavení. Ako príklad možno uviesť kritérium „5 % podľa počtu obyvateľov obce, ktorí dovŕšili vek šesťdesiatdva rokov, s trvalým pobytom na území obce

³⁷ Nariadenie vlády Slovenskej republiky č. 668/2004 Z.z. o rozdeľovaní výnosu dane z príjmov územnej samosprávy z 1. decembra 2004.

k 1. januáru predchádzajúceho kalendárneho roka“. V súčasnosti možno odôvodnene uvažovať, či tento indikátor dostatočne reflektuje trendy demografického vývoja na Slovensku.³⁸ Starnutie obyvateľstva spôsobuje čoraz vyššie nároky na financovanie sociálnych služieb poskytovaných obcami, napríklad na financovanie opatrovateľskej služby, jedální, prepravnej služby a podobne, zvyšuje sa tiež dopyt po zriaďovaní denných stacionárov a ostatných služieb a zariadení na komunitnej úrovni. Ďalší príklad súvisí s faktom, že už pri tvorbe kritérií sa objavovali kritické hlasy o nie celkom korektnom nastavení kritéria „počet obyvateľov prepočítaný koeficientom v závislosti od zaradenia obce do veľkostnej kategórie“. Pôvodne bolo toto kritérium nastavené ako motivačné pre spoluprácu menších sídel a neutralizáciu externalít, ktoré vznikajú mestám ako centráм osídlenia. Politické rokovania však spôsobili, že oproti pôvodnému návrhu v prospech malých obcí stratili mestá, a to najmä stredne veľké a veľké mestá (nad 20 000 obyvateľov). Teda tie, ktoré sú nielen centrami osídlenia, ale i rozvoja, a vykonávajú svoje funkcie nielen pre vlastných obyvateľov, ale i pre denne či týždenne dochádzajúcich obyvateľov svojho okolia. Týmto krokom sa posilnilo horizontálne finančné vyrovnávanie, teda prelievanie úžitkov z malých obcí do miest, a prispelo sa k posilneniu finančnej kapacity malých obcí.³⁹ V kontexte fragmentovanej, rozdrobenej sídelnej štruktúry Slovenska, ktorá sa vyznačuje veľkým počtom malých obcí,⁴⁰ sa z dlhodobého hľadiska ukazuje uvedený krok ako pomerne diskutabilný a v súčasnosti sa objavujú rôzne možnosti ako pristúpiť k riešeniu tohto stavu (napríklad cez koncept tvorby funkčných mestských regiónov a podobne),⁴¹ pričom téma komunálnej reformy v zmysle konsolidácie sídelnej štruktúry zostáva stále živou témou.

³⁸ „Hlavnými črtami vývoja obyvateľstva Slovenskej republiky v prvej polovici 21. storočia bude znižovanie prírastku obyvateľstva a starnutie.“ VAŇO, B., D. JURČOVÁ a J. MÉSŽÁROS. *Prognóza vývoja obyvateľstva SR do roku 2050* [online]. Bratislava: INFOSTAT – Inštitút informatiky a štatistiky, Výskumné demografické centrum, 2002, s. 14 [cit. 2015-08-06]. Dostupné na: <http://www.infostat.sk/vdc/pdf/prognozaz2050vdc2.pdf>.

³⁹ Bližšie pozri ČAVOJEC, J. a D. SLOBODA. *Fiškálna decentralizácia a obce* [online]. Bratislava: Konzervatívny inštitút M. R. Štefánika, 2005, s. 19 [cit. 2015-08-06]. Dostupné na: http://www.konzervativizmus.sk/upload/pdf/fisk_dec.pdf.

⁴⁰ Až 70 % obcí v Slovenskej republike je veľkostnej štruktúry do 1 000 obyvateľov. NIŽŇANSKÝ, V. et al. *Medziobecná spolupráca a zlučovanie obcí na Slovensku: Výskumná štúdia* [online]. Bratislava: Merkury, 2009, s. 12 [cit. 2015-08-06]. Dostupné na: http://www.komunal.eu/images/pdf/Model_komunalnej_reformy_na_Slovensku.pdf.

⁴¹ Koncept „city region“ je v súčasnosti presadzovaný aj cez politiky Európskej únie 2014 až 2020 – cez stratégie „trvalo udržateľného mestského rozvoja“ (Integrovaný regionálny operačný program 2014 – 2020), pričom sa presadzuje systémový prístup k rozvoju miest ako významných centier osídlenia a ťahúnov rozvoja aj okolitého územia.

Z praktického hľadiska, obce a mestá dostávajú každý mesiac 1/12 z celkovej ročnej podielovej dane. Od roku 2005 bolo určené, že v príslušných rozpočtových rokoch bude príjmom rozpočtu obcí podiel vo výške 70,3 % (ako príjem rozpočtu vyšších územných celkov bol určený podiel na dani vo výške 23,5 % a zvyšok 6,2 % bol ponechaný ako rezerva). Na isté obdobie (roky 2009 až 2011) predstavoval tento systém jasné a stabilné pravidlá, ktoré umožňovali obciam a mestám relatívne dobre plánovať a prognózovať financie. Z teoretického hľadiska je nedostatkom dôchodkových daní, medzi ktoré patrí aj daň z príjmov fyzických osôb, skutočnosť, že sú silne závislé na hospodárskom vývoji krajiny. Táto väzba sa naplno v praxi prejavila v čase hospodárskej krízy, kedy stúpala nezamestnanosť a následne bol aj výnos tejto dane nižší, čo sa premietlo v nižších príjmoch obecných rozpočtov, a to najmä v roku 2010 (Graf 3).

Dňa 13. februára 2009 bolo podpísané Memorandum o spolupráci pri riešení dopadov finančnej a hospodárskej krízy na slovenskú spoločnosť medzi Vládou Slovenskej republiky a Združením miest a obcí Slovenska. V Memorande sa vláda Slovenskej republiky okrem iného zaviazala aj vyhodnotiť dopad prijatej zmeny parametrov fiškálnej decentralizácie na roky 2009 a 2010 z dôvodu zmeny zákona o dani z príjmov a na základe princípov solidarity a subsidiarity prijať mechanizmy na ich dofinancovanie.⁴² Výpadky príjmov v obecných rozpočtoch boli riešené aj mimoriadnymi dotáciami, napríklad Uznesením vlády Slovenskej republiky č. 868 zo dňa 2. decembra 2009 bola obciam schválená mimoriadna dotácia zo zdrojov štátneho rozpočtu Slovenskej republiky v sume 100 mil. EUR na vykrytie výpadku dane z príjmov fyzických osôb a zlepšenie východiskovej situácie v roku 2010 a podobne.

Zaujímavý je v tomto kontexte ďalší vývoj ohľadom výnosu podielovej dane. Od 1. januára 2012 sa znížil podiel obcí na výnose dane z príjmov fyzických osôb zo 70,3 % na 65,4 % (u vyšších územných celkov to bol pokles z 23,5 % na 21,9 %). Podľa odôvodnenia centrálnnej vlády bol dôvodom nadmerný rast príjmov územnej samosprávy. V dôvodovej správe k prijatej novele zákona o rozpočtovom určení výnosu dane z príjmov územnej samosprávy sa tiež uvádza, že tento krok bol realizovaný s cieľom zníženia výnosu pre pretrvávajúcu hospodársku krízu,

⁴² MRVA, J. Výpočet a účel použitia: Dotácia na krytie výpadku dane z príjmov FO obciam v roku 2009. In: *Inprost s.r.o. – Obecné noviny* [online]. 2010, č. 5 [cit. 2015-08-06]. Dostupné na: <http://www.inprost.sk/vypocet-ucel-pouzitia>.

a zároveň sa sledoval zámer vlády uskutočniť konsolidáciu verejných financií a znížiť deficit verejných financií.⁴³ Od 1. januára 2014 sa počas jedného roka zvýšil podiel obcí na dani z príjmov fyzických osôb na 67 %. Na základe novely č. 333/2014 Z.z. je v súčasnosti s účinnosťou od 1. januára 2015 podľa § 2 výnos dane príjmom rozpočtov obcí vo výške 68,5 %.⁴⁴ V čase spracovávanía štúdie vydala Vláda Slovenskej republiky vyhlásenie, že na rok 2016 zvýši podiel obecných samospráv z výnosov dane z príjmov fyzických osôb na 70 %.⁴⁵ Z hľadiska objemu financií sa po výkyve v rokoch 2009 a 2010, aj napriek miernym zmenám v percentuálnom delení výnosu, udržala celková suma prerozdelených prostriedkov na akceptovateľnej úrovni.

Tabuľka 2 Vývoj rozdelenia podielovej dane v Slovenskej republike

Vývoj rozdelenia podielovej dane v Slovenskej republike	
Rok	Podiel na výnose DPFO určený pre obce
2005 – 2011	70,3 %
2012 – 2013	65,4 %
2014	67,0 %
2015	68,5 %
2016	70,0 %?

Prameň: Vlastné spracovanie.

Je dôležité zdôrazniť, že podiel na dani z príjmov fyzických osôb je považovaný podľa zákona za vlastný príjem. Uvedené vymedzenie je však z rôznych dôvodov pomerne rozporuplné.⁴⁶ Hľadisko účelu použitia jej výnosu na vlastné originálne kompetencie dáva isté oprávnenie na jej za-

⁴³ Vládny návrh zákona, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 595/2003 Z.z. o dani z príjmov v znení neskorších predpisov a ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 564/2004 Z.z. o rozpočtovom určení výnosu dane z príjmov územnej samospráve a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov. In: *Národná rada Slovenskej republiky* [online]. 2015 [cit. 2015-08-06]. Dostupné na: <http://www.nrsr.sk/web/Default.aspx?sid=zakony/zakon&MasterID=3921>.

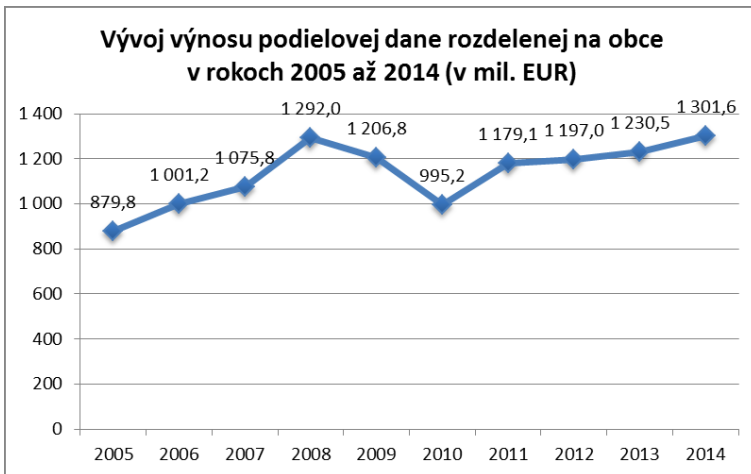
⁴⁴ Zákon č. 333/2014 Z.z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 595/2003 Z.z. o dani z príjmov v znení neskorších predpisov a ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony.

⁴⁵ Premiér: V rozpočte r. 2016 zvýšime podiel z výnosov DPFO pre mestá a obce na 70 %. In: *Úrad vlády Slovenskej republiky* [online]. 2015-04-28 [cit. 2015-08-06]. Dostupné na: <http://www.vlada.gov.sk/premier-v-rozpocte-r-2016-zvysime-podiel-z-vynosov-dpfo-pre-mesta-a-obce-na-70/>.

⁴⁶ Bližšie pozri MOLITORIS, P. a J. KNEŽOVÁ. Podiel na dani z príjmov fyzických osôb – vlastný/nevlastný príjem obce. In: A. KICOVÁ a M. ŠTRKOLEC, eds. *Verejné financie Slovenskej republiky: Vybrané aspekty a tendencie vývoja*. 1. vyd. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, 2011, s. 55-62. ISBN 978-80-7097-854-5.

radenie do kategórie vlastných príjmov. Na druhej strane, obce nemôžu reálne ovplyvňovať konštrukciu jej celkovej výšky či spôsob delenia, nakoľko je to dané zákonom a nariadením vlády. Podobne hodnotu niektorých kritérií, podľa ktorých sa následne výnos delí (napríklad nadmorská výška a podobne), nie je možné meniť. Polemizovať možno azda o kritériách ako je počet obyvateľov, kde by napríklad dobrá komunálna politika miestnej samosprávy mohla spôsobiť prisťahovanie väčšieho počtu ľudí a podobne, avšak reálne účinky sú skôr diskutabilné. Tabuľka 2 názorne dokumentuje, že z hľadiska daňových príjmov je výnos podielovej dane absolútne kľúčovým (viac ako 70 % z daňových príjmov). Vo väzbe na údaje z Tabuľky 1, ktoré vyjadrujú viac ako 40 %-ný podiel daňových príjmov na celkových príjmoch obcí, a zároveň s rešpektovaním významu vlastných príjmov, ktorými sa financuje samosprávna pôsobnosť, sa jeho význam ešte znásobuje. Na celkových príjmoch sa výnos podielovej dane podieľa vyše 30 % (Tabuľka 4).

Graf 3 Vývoj podielu dane z príjmov fyzických osôb na daňových príjmoch obcí v rokoch 2005 až 2014



Pramen: Štátny záverečný účet: Návrh štátneho záverečného účtu SR za rok [2005 – 2014]. In: *Ministerstvo financií Slovenskej republiky* [online]. 2015 [cit. 2015-08-06]. Dostupné na: <http://www.finance.gov.sk/Default.aspx?CatID=3557>; Územná samospráva: Vyhodnotenie výsledkov rozpočtového hospodárenia obcí a vyšších územných celkov za rok [2012 – 2014]. In: *Ministerstvo financií Slovenskej republiky* [online]. 2015 [cit. 2015-08-06]. Dostupné na: <http://www.finance.gov.sk/Default.aspx?CatID=8506>; a Obce [2009 – 2014]. In: *Rozpočet.sk* [online]. 2015 [cit. 2015-08-06]. Dostupné na: <http://www.rozpocet.sk/app/homepage/rozpocetVCislach/rozpocetVerejnejSpravy/rozpocetOS/2015/210/>.

Tabuľka 3 Podiel jednotlivých druhov daní na daňových príjmoch obcí v Slovenskej republike v rokoch 2005 až 2014 (v %)

Podiel jednotlivých druhov daní na daňových príjmoch obcí v Slovenskej republike v rokoch 2005 až 2014 (v %)				
Rok	Podiel výnosu DPFO na daňových príjmoch obcí v %	Podiel miestnych daní na daňových príjmoch obcí v %	- z toho podiel dane z nehnuteľností na daňových príjmoch obcí v %	- z toho podiel daní za špecifické služby na daňových príjmoch obcí v %
2005	72,7	27,3	17,1	10,2
2006	73,9	26,1	16,5	9,6
2007	74,6	25,4	15,8	9,6
2008	76,7	23,3	14,1	9,2
2009	74,5	25,5	15,7	9,8
2010	70,0	30,0	18,7	11,3
2011	72,8	27,2	17,0	10,2
2012	71,5	28,5	18,2	10,3
2013	71,5	28,5	18,3	10,2
2014	72,0	28,0	18,1	9,9

Prameň: NIŽŇANSKÝ, V., V. CIBÁKOVÁ a M. HAMALOVÁ. *Tretia etapa decentralizácie verejnej správy na Slovensku*. 1. vyd. Bratislava: Wolters Kluwer, 2014, s. 157. ISBN 978-80-8168-138-7; a Územná samospráva: Vyhodnotenie výsledkov rozpočtového hospodárenia obcí a vyšších územných celkov za rok [2012 – 2014]. In: *Ministerstvo financií Slovenskej republiky* [online]. 2015 [cit. 2015-08-06]. Dostupné na: <http://www.finance.gov.sk/Default.aspx?CatID=8506>.

Naznačené pomery výrazne v prospech podielovej dane evokujú niekoľko dôležitých otázok. Prvou, a istým spôsobom principiálnou je otázka skutočnej fiškálnej sebestačnosti obcí v konštrukcii podielovej dane ako vlastného príjmu v súlade s cieľmi fiškálnej decentralizácie. Dostať finančné krytie cez vlastné zdroje umožňuje obciam ich ústavou garantovanú samosprávu vykonávať v zmysle samosprávnej vrchnostenskej pôsobnosti, na druhej strane je podielová daň takto ponechaná viac v správe štátu. Nemožno však opomenúť vzťah k realizácii výberu dane a jej následného poukazovania do rozpočtov obcí. Neexistencia nákladov spojených so správou dane robí tento druh príjmu pre obce relatívne lacným.

Okrem týchto aspektov môže pôsobiť podielová daň ako vlastný príjem skresľujúco pri mnohých medzinárodných porovnaniach, ktoré vlastné daňové príjmy (podielová daň a miestne dane) často využívajú

pri vyjadrovaní stupňa fiškálnej decentralizácie. Napríklad v komparatívnej štúdii autorov Alcidi et al. z roku 2014 sa uvádza, že „... príjmová sebestačnosť (vlastné príjmy v pomere k celkovým zdrojom) územnej samosprávy⁴⁷ je vyššia, ako je priemer Európskej únie (62 % oproti 53 %). Závislosť na ústrednej štátnej správe je nižšia, než je priemer Európskej únie (38 % proti 47 %). Celkový pomer, ktorý zachytáva aspekty fiškálnej decentralizácie v oblasti príjmov aj výdavkov, ukazuje, že Slovensko má stupeň fiškálnej decentralizácie na úrovni 14 %, čiže je nižšia ako priemer v Európskej únii (18 %).“⁴⁸

Tabuľka 4 Podiel výnosu podielovej dane na celkových príjmoch obcí v rokoch 2005 až 2014 (v %)

Podiel výnosu podielovej dane na celkových príjmoch obcí v rokoch 2005 až 2014 (v %)			
Rok	Celkové príjmy v mil. EUR	Podielová daň v mil. EUR	Podiel výnosu podielovej dane na celkových príjmoch obcí v %
2005	2 835,0	879,8	31,0
2006	3 299,9	1 001,2	30,3
2007	3 198,9	1 075,8	33,6
2008	3 606,3	1 292,0	35,8
2009	3 758,3	1 206,8	32,1
2010	4 015,7	995,2	24,8
2011	3 998,6	1 179,1	29,5
2012	3 784,6	1 197,0	31,6
2013	3 986,8	1 230,5	30,9
2014	3 962,4	1 301,6	32,8

Pramen: Štátny záverečný účet: Návrh štátneho záverečného účtu SR za rok [2005 – 2014]. In: *Ministerstvo financií Slovenskej republiky* [online]. 2015 [cit. 2015-08-06]. Dostupné na: <http://www.finance.gov.sk/Default.aspx?CatID=3557>; Územná samospráva: Vyhodnotenie výsledkov rozpočtového hospodárenia obcí a vyšších územných celkov za rok [2012 – 2014]. In: *Ministerstvo financií Slovenskej republiky* [online]. 2015 [cit. 2015-08-06]. Dostupné na: <http://www.finance.gov.sk/Default>.

⁴⁷ V tejto správe vrátane príjmov vyšších územných celkov ako úrovne regionálnej samosprávy.

⁴⁸ ALCIDI, C., A. GIOVANNINI, F. INFELISE a J. NÚÑEZ FERRER. *Division of Powers between the European Union, Member States, Candidate and Some Potential Candidate Countries, and Local and Regional Authorities: Fiscal Decentralisation or Federalism* [online]. 1st ed. Committee of the Regions of the European Union, 2014, s. 173-178 [cit. 2015-08-06]. ISBN 978-92-895-0794-3. Dostupné na: <http://cor.europa.eu/en/documentation/studies/Documents/Division-of-powers-fiscal-decentralisation.pdf>.

aspx?CatID=8506; a Obce [2009 – 2014]. In: *Rozpočet.sk* [online]. 2015 [cit. 2015-08-06]. Dostupné na: <http://www.rozpocet.sk/app/homepage/rozpocetVCislach/rozpocetVerejnejSpravy/rozpocetOS/2015/210/>.

Na vyjadrenie ukazovateľa finančnej sebestačnosti existuje v literatúre niekoľko metodík. K najfrekvencovanejším patria nasledujúce pomerové ukazovatele: vlastné príjmy/celkové príjmy, daňové príjmy/celkové príjmy, daňové príjmy + dotácie/celkové príjmy, daňové príjmy + dotácie/celkové výdavky; následnými úpravami možno vyjadriť príjmovú, výdavkovú či daňovú decentralizáciu.⁴⁹ K najpoužívanejším možno zaradiť už vyššie prezentovaný podiel vlastných príjmov obce k celkovým príjmom obce.⁵⁰ Veľmi častým je tiež podiel daňových príjmov k celkovým príjmom, čo sa často odôvodňuje tvrdením, že práve v oblasti daňových príjmov má miestna samospráva právomoc určovať daňovú základňu a daňovú sadzbu, čo platí najmä v prípade miestnych daní. Za posledných desať rokov to bolo v Slovenskej republike v priemere 42,57 % (Tabuľka 1).

Kým v prípade podielovej dane sa o vlastný príjem jedná len z hľadiska slobody rozhodovania o jej použití a prípadne z hľadiska stability, ktorú svojím charakterom a objemom vyjadruje, miestne dane sú omnoho čistejším prototypom vlastných príjmov. V ich prípade obce rozhodujú o ich ukladaní, ako aj o podobe základných konštrukčných prvkov. Vyššie menovaných osem miestnych daní⁵¹ má fakultatívny charakter, povinnými sa stávajú až ich zavedením vo všeobecne záväznom nariadení. To znamená, že miestne dane ukladajú obce ako vyjadrenie ich relatívnej samostatnosti slobodne a v súlade so zákonom upravujú sadzby daní, zníženie daní, oslobodenie od daní a podobne. Iba orgány samosprávy sú oprávnené rozhodnúť, ktoré druhy miestnych daní na svojom území zavedú, avšak ani v prípade miestnych daní nie je autonómia obcí bezvýhradná. Druhy miestnych daní sú dané taxatívnym výpočtom v zákone, zároveň sú v ňom regulované niektoré maximálne sadzby daní (napríklad

⁴⁹ MALÍČKÁ, L. Tendencie vývoja daňových príjmov miestnych samospráv v kontexte fiškálnej decentralizácie. In: M. ŠEBOVÁ, T. ČERNĚNKO, L. MALÍČKÁ, E. ŽÁRSKA, J. KNEŽOVÁ, I. KOROBANIČOVÁ a V. ČERNÁKOVÁ. *Aktuálne koncepty ekonomiky a riadenia samospráv*. 1. vyd. Košice: Technická univerzita v Košiciach, Ekonomická fakulta, 2012, s. 77-104. ISBN 978-80-553-1264-4.

⁵⁰ BOBÁKOVÁ, V. a S. SEDLÁKOVÁ. *Finančné riadenie*. 1. vyd. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, 2012. 143 s. ISBN 978-80-7097-938-9.

⁵¹ *Zákon č. 582/2004 Z.z. o miestnych daniach a miestnom poplatku za komunálne odpady a drobné stavebné odpady v znení neskorších predpisov*.

pri dani z nehnuteľností), možnosti oslobodenia od dane či isté regulatívny vzťahujúce sa k vymedzeniu predmetu dane.

Ako ukazujú údaje z Tabuľky 3, miestne dane dosahujú v desaťročnom horizonte priemer cca 27 % daňových príjmov. V porovnaní s objemom podielovej dane sú zdrojom finančne slabším, ale nezastupiteľným najmä z hľadiska možnosti väčšieho vplyvu obcí na ich konštrukciu. V priemere 17 % sa na celkovom objeme miestnych daní podieľa daň z nehnuteľností, čo potvrdzuje skôr uvedené teoretické východiská o vhodnosti majetkových daní pri kreovaní a posilňovaní finančnej sebestačnosti miestnej samosprávy.

Vlastné nedaňové príjmy obce

Napriek nespornej dôležitosti daňových príjmov z pohľadu fiškálnej decentralizácie nemožno nespomenúť ďalšie zdroje financovania obce, pri ktorých možnosť získavania umocňuje relatívnu finančnú autonómiu. Vlastné nedaňové príjmy nie sú tak objemovo významnou položkou rozpočtov obcí, ale z hľadiska viaczdrojového financovania a prejavu finančnej slobody sú jeho veľmi dôležitou súčasťou.

Za jeden zo základných zdrojov patriacich do skupiny vlastných nedaňových príjmov sú považované príjmy z vlastného podnikania.⁵² Obec zriaďuje spravidla podniky,⁵³ respektíve organizácie za účelom produkcie verejných statkov a služieb na neziskovom princípe. Existuje aj možnosť zriaďovať obecné podniky za účelom dosahovania zisku, v praxi však tento druh príjmu predstavuje skôr ojedinelú skupinu v podobe podielu na zisku po zdanení. Pojem „obecný“ podnik sa v praxi využíva ako univerzálne pomenovanie viacerých typov organizácií. Obecný podnik môže mať rôznu právnu formu; napríklad družstvo, nezisková organizácia poskytujúca všeobecne prospešné služby, obchodná spoločnosť (napríklad spoločnosť s ručením obmedzeným a podobne). Náklady na podnikateľskú činnosť musia byť kryté výnosmi z nej. Zisk z podnikateľskej činnosti po zdanení zostáva v plnom rozsahu obci ako doplnkový zdroj financovania. Obce majú možnosť majetkovej účasti v podnikoch, v praxi je však tento druh využívaný skôr väčšími obcami a mestami. Vzhľadom

⁵² Obec pri výkone samosprávy vykonáva vlastnú investičnú činnosť a podnikateľskú činnosť v záujme zabezpečenia potrieb obyvateľov obce a rozvoja obce. § 4 ods. 3 písm. k). *Zákon č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov.*

⁵³ Pod pojmom obecný podnik sa v tomto texte myslia aj mestské podniky (mesto ako obec so štatútom mesta).

na fakt, že môže prinášať do rozpočtu značný objem financií, no na druhej strane je spojený aj s určitou mierou rizika, je potrebné dôsledne zvážiť finančnú pozíciu, a hlavne finančnú prognózu podniku, do ktorého sa samospráva rozhodne vložiť peňažný či nepeňažný vklad. Ak je totiž hospodárskym výsledkom podnikateľskej činnosti obce k 30. septembru rozpočtového roka strata, obec je povinná zabezpečiť, aby bola do konca rozpočtového roka vyrovnaná alebo urobiť také opatrenia na ukončenie podnikateľskej činnosti, aby sa v ďalšom rozpočtovom roku už nevykonávala.⁵⁴ V súvislosti s obecnými podnikmi sa objavuje často koncept sociálneho podniku,⁵⁵ kde obce môžu plniť dôležitú úlohu pri jeho zriaďovaní. Sociálne podniky sú špecifickou formou podnikania, ktorá nie je primárne zameraná iba na dosiahnutie zisku, ale sleduje aj iné efekty, najmä podporu vytvárania užitočných pracovných miest, a tým aj riešenie miestnych socio-ekonomických problémov spätých s nezamestnanosťou a podobne.⁵⁶ Tento krok môže generovať a prinášať v budúcnosti ďalšie ekonomické aktivity, ktoré budú znamenať pre obec prísun ďalších finančných prostriedkov.

Obecná samospráva je oprávnená samostatne hospodáriť nielen s finančnými prostriedkami, ale aj s vlastným majetkom. Základnú reguláciu predstavuje už spomínaný zákon č. 138/1991 Zb. o majetku obcí v znení neskorších predpisov, ktorý vymedzuje všetky dôležité rámce nakladania

⁵⁴ Pozri § 18 ods. 2. *Zákon č. 583/2004 Z.z. o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov.*

⁵⁵ Sociálny podnik je podľa § 50b ods. 1 zákona o službách zamestnanosti: „... právnická osoba alebo fyzická osoba, ktorá a) zamestnáva zamestnancov, ktorí pred prijatím do pracovného pomeru boli znevýhodnenými uchádzačmi o zamestnanie v počte, ktorý predstavuje najmenej 30 % z celkového počtu jeho zamestnancov, b) poskytuje podporu a pomoc zamestnancom, ktorí pred prijatím do pracovného pomeru boli znevýhodnenými uchádzačmi o zamestnanie, najst' zamestnanie na otvorenom trhu práce, c) najmenej 30 % z finančných prostriedkov získaných z príjmu z predmetu činnosti, ktoré zostanú po úhrade všetkých výdavkov na predmet činnosti za príslušné zdaňovacie obdobie podľa daňového priznania, každoročne použije na vytváranie nových pracovných miest alebo na zlepšovanie pracovných podmienok, d) je zapísaná v registri sociálnych podnikov.“ Pozri § 50b ods. 1. *Zákon č. 5/2004 Z.z. o službách zamestnanosti a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov.*

⁵⁶ V súčasnosti vychádzajú pre potreby praxe aj rôzne príručky, pozri bližšie LEDECKÝ, V., M. BEDNÁROVÁ, L. VAGNEROVÁ, I. HOLEČKO a S. LEDECKÝ. *Manuál pre starostov a dobrovoľníkov o zakladaní obecných podnikov* [online]. 2014. 46 s. [cit. 2015-08-06]. Dostupné na: <https://epic-salparadis.c9.io/wp-content/uploads/2014/08/Manu%C3%A1l-pre-starostov-a-dobrovo%C4%BEn%C3%ADkov-o-zakladan%C3%AD-obecn%C3%BDch-podnikov.pdf>.

s majetkom.⁵⁷ V § 8 zákona o obecnom zriadení sú za majetok obce určene veci vo vlastníctve obce a majetkové práva obce (vrátane majetkových práv subjektov, ktoré obec zriadila).⁵⁸ Autorská dvojica Papcunová – Balážová⁵⁹ dodáva, že s kolektívnym vlastníctvom obecného majetku sa spája aj kolektívne rozhodovanie o jeho využívaní orgánmi obce. Existencia obecného majetku je predpokladom ekonomickej samostatnosti obce a slúži predovšetkým na zabezpečenie samosprávnych úloh, poskytovanie verejných statkov a služieb, napĺňanie verejných potrieb v zmysle zákonných predpisov pre všetky subjekty pôsobiace v obci. Ide o tzv. netrhové využívanie majetku, ale zákon pripúšťa aj využívanie majetku na trhové účely – teda na podnikateľskú činnosť, ktorá v zmysle rozoberanej problematiky môže slúžiť na získanie príjmov do rozpočtu obce. Je však potrebné spomenúť, že majetok môže byť využívaný aj na viaceré účely súčasne; ide o tzv. viacúčelovosť využívania toho istého druhu majetku. V zmysle týchto zásad môžu obce majetok aj prenajímať a predávať. O predaji alebo prenájme by sa malo rozhodovať na základe spoľahlivej ekonomickej analýzy, pretože predajom sa získa značný jednorazový kapitálový príjem, využitím prenájmu sa zase zabezpečujú bežné príjmy na úhradu bežných výdavkov. Vo viacerých prípadoch sa obce vzdávajú priamej možnosti získania príjmu z prenájmu majetku v záujme zlepšovania podmienok pre miestnych podnikateľov. V majetkovej politike napríklad znížením nájmu vyvíjajú snahu o podporu miestnej ekonomiky s tým účelom, aby rástla celková finančná sila obce, aby sa vytvárali následne ďalšie druhy príjmov (alebo sa zlepšením ekonomického rozvoja obmedzili niektoré výdavky) pre obec a podobne.

Finančné investovanie predstavuje možnosť získania druhu príjmu, ktorý využívajú skôr väčšie samosprávne jednotky a celkovo nie je v slovenských podmienkach frekventovaným spôsobom získavania príjmov do rozpočtu obcí. Intenzita angažovania sa na finančnom a kapitálovom trhu súvisí aj s úrovňou jeho rozvinutia, ako aj s fázou ekonomického cyklu (či sa ekonomika nachádza vo fáze rastu, stagnácie či krízy a podobne).

Obce môžu vyberať rôzne druhy poplatkov; dôležitú skupinu predstavujú správne poplatky.⁶⁰ Správne poplatky sa môžu týkať oblastí pod-

⁵⁷ Zákon č. 138/1991 Zb. o majetku obcí v znení neskorších predpisov.

⁵⁸ Pozri § 8. Zákon č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov.

⁵⁹ BALÁŽOVÁ, E. a V. PAPCUNOVÁ. *Manažment samospráv I.* 1. vyd. Žilina: Municipalia, 2008. 134 s. ISBN 978-80-552-0045-3.

⁶⁰ Zákon č. 145/1995 Z.z. o správnych poplatkoch v znení neskorších predpisov.

ľa stavebného zákona, všeobecnej vnútornej správy (napríklad osvedčenia a podobne), obchodnej činnosti a iných. Spravidla ide o platby za určité úkony, administratívne služby a podobne. Osobitnú formu predstavujú užívateľské poplatky. Zavádzajú sa na financovanie takých statkov, kde určitá časť nákladov na ich zabezpečenie je financovaná z rozpočtu a časť si hradí prostredníctvom užívateľského poplatku občan sám (napríklad mestská hromadná doprava a podobne). Nezanedbateľnými príjmami z oblasti poplatkov sú poplatky, ktoré si obce a mestá určujú za isté špecifické služby alebo používanie statkov (niekedy aj vo forme užívateľských poplatkov). K najčastejším patria cintorínske poplatky, poplatky za služby v domoch smútku, poplatky v obecnej knižnici, poplatky za prenájom zasadacích miestností obecného úradu, kultúrneho domu na rôzne akcie a udalosti, poplatky za vyhlasovanie inzercie v miestnom rozhlase a podobne. V Slovenskej republike je v súčasnosti na úrovni obcí zavedený už vyššie spomínaný obligatórny miestny poplatok za komunálne odpady a drobné stavebné odpady, ktorého výšku stanovujú príslušné orgány samosprávy a ktorý vo svojej podstate má skôr podobu daňového príjmu.

Sankcie a pokuty už vo svojej podstate naznačujú, že ide o náhodné, ťažko plánovateľné príjmy, pričom zákon reguluje niektoré skutočnosti.⁶¹

Portfólio vlastných nedaňových príjmov obcí dopĺňajú ostatné vlastné príjmy, kam patria najmä výnosy z verejných zbierok, ktoré obec vyhlasuje na vopred určený účel,⁶² dary a príjmy zo združovania prostriedkov. Možnosť združovania prostriedkov vznikla ako logická odozva na problém, kedy mnohé obce nedokázali zabezpečovať niektoré statky a služby samostatne vo svojej réžii, pretože si nedokázali pokryť náklady na ich výkon. Združovanie prostriedkov na výkon určitých dohodnutých činností, ktoré sú tak na základe vopred dohodnutých zmluvných vzťahov zabezpečené pre viaceré samosprávy spoločne, vedie k úsporám z rozsahu a celkovo k zvyšovaniu efektívnosti. Obce môžu združovať prostriedky uzatvorením zmluvy podľa Občianskeho zákonníka. Nakoľko

⁶¹ V § 13 zákona o obecnom zriadení sa uvádza: „Pokuta je príjmom obce. [...] Obec môže právnickej osobe alebo fyzickej osobe oprávnenej na podnikanie uložiť pokutu do 6 638 EUR, ak a) poruší nariadenie, b) neudržiava čistotu a poriadok na užívanom pozemku alebo na inej nehnuteľnosti, a tým naruší vzhľad alebo prostredie obce, alebo ak znečistí verejný priestranstvo alebo odkladá veci mimo vyhradených miest, c) nesplní v určenej lehote bez vážneho dôvodu povinnosť uloženú starostom poskytnúť osobnú pomoc alebo vecnú pomoc počas odstraňovania a pri odstraňovaní následkov živelnej pohromy alebo pri inej mimoriadnej udalosti.“ Pozri § 13 ods. 9 a 10. *Zákon č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov.*

⁶² Pozri § 9 ods. 2. *Zákon č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov.*

môžu obce tiež zriaďovať mimorozpočtové účelové fondy a rezervný fond vo výške určenej ich zastupiteľstvom, pričom však najmenej 10 % z prebytku rozpočtu tvoria povinne,⁶³ existuje tu možnosť systematickej koncentrácie zdrojov na presne vymedzené a odôvodnené účely.

Nenávratné zdroje

Napriek faktu, že sa na obce fiškálnou decentralizáciou preniesol vlastný objem financií, úplná finančná sebestačnosť nebola jej cieľom. Popri možnosti získavať vlastné príjmy a rozhodovať o nich sa istá miera financovania z vyšších úrovní verejnej správy aj z hľadiska teoretického modelovania ukazuje ako nevyhnutná, priam žiaduca. Finančné vzťahy k miestnej samospráve sú vymedzené ako: podiely na daniach v správe štátu, dotácie na úhradu nákladov preneseného výkonu štátnej správy, ďalšie dotácie v súlade so zákonom o štátnom rozpočte na príslušný rozpočtový rok.⁶⁴

V oblasti nenávratných zdrojov financovania sa možno stretnúť v odbornej literatúre s pojmami ako transfer, dotácia, grant, pričom vysvetlenia sa líšia. Ako najuniverzálnejší pojem sa zaužíval termín transfer, čo je vo všeobecnosti nenávratná platba, ktorá smeruje ku prijímateľovi na zlepšenie jeho finančnej situácie alebo s ohľadom na iný účel.

Dotácie ako základné nenávratné peňažné transfery majú niekoľko podôb, najdôležitejší však býva účel ich použitia. Je dôležité spomenúť, že v prípade podielovej dane sa štátny rozpočet de facto vzdáva výnosu dane z príjmov fyzických osôb a prerozdeľuje ho územnej samospráve tiež ako akúsi neúčelovú „dotáciu“ na výkon vlastných originálnych kompetencií. Dotácie majú prevažne účelový charakter, či už je to v prípade opakujúcich sa dotácií, ako je napríklad financovanie preneseného výkonu štátnej správy (dotácie na školstvo,⁶⁵ sociálne veci a podobne), alebo v prípade mimoriadnych dotácií (napríklad jednorazová dotácia vlády na

⁶³ Pozri § 10 a 15. Zákon č. 583/2004 Z.z. o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov.

⁶⁴ Pozri § 3 ods. 1. Zákon č. 583/2004 Z.z. o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov.

⁶⁵ Oblasť školstva, kde je zavedené tzv. normatívne financovanie, patrí k najproblematickejším kompetenčným oblastiam, pričom školstvo prešlo niekoľkými zmenami nastavenia pravidiel a podmienok financovania. Spôsob financovania školstva je odvodený od toho, či ide o financovanie preneseného výkonu štátnej správy v školstve (tzv. normatívne financovanie) alebo o financovanie originálnych kompetencií v školstve, kde (okrem napríklad poplatkov v materských školách a podobne) hlavný objem zdrojov má tvoriť výnos podielovej dane.

zmiernenie dopadov finančnej krízy spôsobených výpadkom či zníženým výnosom dane z príjmov fyzických osôb,⁶⁶ dotácia v prípade riešenia následkov živelnnej pohromy alebo prírodnej katastrofy a podobne).

Hľadisko kofinancovania umožňuje klasifikáciu účelových dotácií na dotácie nepodmienené a podmienené, ktoré sa využívajú najmä v prípade kapitálových investícií a pri poskytovaní grantov a príspevkov z fondov Európskej únie. Z hľadiska plánovania príjmov obce v oblasti dotácií je dôležité, či ide o dotáciu nárokovateľnú, čo znamená, že po splnení vopred zadaných podmienok má obec nárok na finančné prostriedky (napríklad normatív v školstve a podobne), alebo o dotáciu nenárokovateľnú, kde sa o finančné prostriedky súťaží (napríklad programy z ministerstiev, z fondov Európskej únie a podobne).

V súčasnosti sa nenahraditeľným príjmom v oblasti kapitálových investícií stali prostriedky zo štrukturálnych fondov Európskej únie a iných zahraničných finančných nástrojov. Aktuálne sa Slovenská republika nachádza v období, kedy dobieha realizácia projektov z predchádzajúceho programovacieho obdobia rokov 2007 až 2013 a očakávajú sa nové výzvy pre čerpanie finančných prostriedkov na obdobie rokov 2014 až 2020. Dňa 20. júna 2014 uzavrela Slovenská republika s Európskou komisiou Partnerskú dohodu o využívaní európskych štrukturálnych a investičných fondov v rokoch 2014 až 2020. Partnerská dohoda definuje stratégiu a priority pre efektívne a účinné investície v objeme 15,3 mld. EUR na najbližších desať rokov. Štrukturálne fondy a Kohézny fond predstavujú 13,7 mld. EUR, Európsky poľnohospodársky fond pre rozvoj vidieka 1,55 mld. EUR a Európsky námorný a rybársky fond 15,8 mil. EUR.⁶⁷ Slovenská republika bude v programovom období rokov 2014 až 2020 čerpať európske štrukturálne a investičné fondy prostredníctvom operačných programov v rámci cieľa „Investovanie do rastu a zamestnanosti“ a v rámci cieľa „Európska územná spolupráca“. Samostatným režimom sa bude riadiť Program rozvoja vidieka. Problémov spätých s čerpaním týchto externých zdrojov je niekoľko, či už ide o komplikované administratívne procesy, problémy s výškou kofinancovania, korupčné kauzy, proces verejného obstarávania a podobne, avšak z hľadiska obje-

⁶⁶ Napríklad v súvislosti s vykrytím výpadku dane z príjmov fyzických osôb v čase finančnej krízy (obciam bola poskytnutá dotácia na základe uznesenia vlády Slovenskej republiky č. 868/2009 a podobne).

⁶⁷ Partnerská dohoda SR na roky 2014 – 2020. In: *Partnerská dohoda* [online]. 2015. 295 s. [cit. 2015-08-06]. Dostupné na: http://www.partnerskadohoda.gov.sk/data/files/107_partnerska-dohoda-sr.docx.

movej významnosti sú uvedené zdroje kľúčové a nenahraditeľné v mnohých investičných projektoch obecnej samosprávy.

Návratné zdroje financovania

V situácii nedostatočných príjmov vedie požiadavka vyrovnaného rozpočtového hospodárenia samosprávy k využívaniu návratných zdrojov. Územná samospráva sa môže uchádzať v bankách a iných peňažných ústavoch o rôzne druhy úverov. Na trhu sa dnes možno stretnúť s ponukou rôznych municipálnych – komunálnych úverov. Ide najmä o tieto typy: kontokorentný úver, preklenovací úver spojený s využívaním fondov Európskej únie, napríklad úvery na zabezpečenie povinnej miery spolufinancovania projektov s podporou fondov Európskej únie a na preklenutie časového obdobia medzi potrebou úhrady časti oprávnených výdavkov projektu a ich refundáciou vo forme nenávratného finančného príspevku zo zdrojov Európskej únie, úvery na financovanie investičných akcií, záruky pre obce pri čerpaní pomoci zo Štátneho fondu rozvoja bývania a mnohé iné špecializované úverové produkty.

V desaťročnej reflexii zdrojovej základne príjmov obcí v Slovenskej republike možno konštatovať výrazné sprísnenie podmienok pre možnosť získavania návratných zdrojov financovania. Ku klasickým pravidlám používania návratných zdrojov financovania pribudli nové pravidlá,⁶⁸ ktoré sú dôsledkom vážnych opatrení po finančnej kríze. Aj keď sa u obcí vyžaduje minimálne vyrovnané rozpočtové hospodárenie, skutočnosť, že obecné rozpočty sú súčasťou rozpočtu verejnej správy, ktorý podlieha kritériám rozpočtovej zodpovednosti,⁶⁹ viedla k zavedeniu veľmi striktných obmedzení. Tie rieši zákon o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy, ako aj ústavný zákon č. 493/2011 Z.z. o rozpočtovej zodpovednosti.⁷⁰ Základné pravidlo je, že obec môže na plnenie svo-

⁶⁸ Pozri § 17. Zákon č. 583/2004 Z.z. o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov.

⁶⁹ Pakt stability a rastu je dohoda medzi členmi Eurozóny o koordinácii ich rozpočtových politík tak, aby prípadnými vysokými schodkami štátnych rozpočtov alebo vysokými verejnými dlhmi neohrozovali stabilitu eura a nezvyšovali infláciu v eurozóne. Základné kritériá rozpočtovej zodpovednosti sú: schodok verejných financií nesmie prekročiť 3 % HDP a verejný dlh musí byť menší ako 60 % HDP.

⁷⁰ Napriek tomu, že zákon je účinný od 1. marca 2012, niektoré dôležité ustanovenia ohľadom obcí a vyšších územných celkov nadobudli účinnosť práve v tomto roku, a to 1. januára 2015. Od tohto roku platí, že ak celková suma dlhu obce dosiahne 60 % skutočných bežných príjmov predchádzajúceho rozpočtového roka a viac, obec je povinná zaplatiť pokutu, ktorú ukladá Ministerstvo financií, a to vo výške 5 % z rozdielu medzi celkovou sumou dlhu a 60 % skutočných bežných príjmov predchádzajúceho rozpočtového roka

jich úloh prijať návratné zdroje financovania, len ak celková suma dlhu obce neprekročí 60 % skutočných bežných príjmov predchádzajúceho rozpočtového roka a suma ročných splátok návratných zdrojov financovania vrátane úhrady výnosov neprekročí 25 % skutočných bežných príjmov predchádzajúceho rozpočtového roka. Ostatné ďalšie konkrétnosti sú obsiahnuté v spomínaných zákonoch. Všeobecne platí, že úverové zdroje by sa mali využívať len na odôvodnené kapitálové investície a v súlade s konkrétnymi podmienkami v platnej legislatíve.

Z hľadiska portfólia návratných príjmov je slabo využívaná emisia komunálnych dlhopisov⁷¹ (komunálnych obligácií).⁷² Tá predstavuje významnú alternatívu financovania komunálnych projektov, priamo angažuje obyvateľov na rozvoji obce a zabezpečením verejnej obchodovateľnosti dlhopisov sa obec zviditeľňuje aj v radoch špecializovaných investorov a vytvára si tak výhodnejšie podmienky pre vydanie ďalších emisií v budúcnosti. Vydávanie komunálnych dlhopisov bolo podľa dostupných informácií v uplynulých rokoch realizované najmä mestami (hlavne v 90. rokoch 20. storočia), s väčšími či menšími úspechmi, a v kontexte ďalšieho rozvoja najmä u väčších samosprávnych jednotiek môže byť opätovnou výzvou pre zlepšenie príjmovej stránky ich rozpočtov.

Z teoretického hľadiska existujú aj ďalšie formy návratného financovania, ktoré sú, podobne ako komunálne obligácie, využívané v miestnej samospráve skôr obmedzene, napríklad komunálny leasing, zmenky a iné.

(povinnosť uplatňovať toto ustanovenie sa neuplatní počas 24 mesiacov počnúc prvým dňom nasledujúcim po dni, v ktorom sa uskutočnilo ustanovujúce zasadnutie obecného zastupiteľstva, ak nebola vo voľbách ako nový starosta, nový primátor zvolená tá istá fyzická osoba ako v predchádzajúcom volebnom období). *Ústavný zákon č. 493/2011 Z.z. o rozpočtovej zodpovednosti.*

⁷¹ Zákon o dlhopisoch definuje v § 20 ods. 1 komunálny dlhopis nasledovne: „Dlhopisy označené ako komunálne obligácie môže vydávať a) banka, ktorá z peňažných prostriedkov získaných predajom komunálnych obligácií poskytne komunálny úver vyššiemu územnému celku, ktorý o vydanie komunálnych obligácií požiadal, alebo obci, ktorá o vydanie komunálnych obligácií požiadala, pričom vyšší územný celok alebo obec za ich vydanie ručí svojím nehnuteľným majetkom, b) obec, ktorá za vydanie komunálnych obligácií ručí svojím majetkom, c) vyšší územný celok, ktorý za vydanie komunálnych obligácií ručí svojím majetkom.“ Pozri § 20 ods. 1. *Zákon č. 530/1990 Zb. o dlhopisoch v znení neskorších predpisov.*

⁷² V súlade s § 11 ods. 4 písm. b) zákona o obecnom zriadení emisiu komunálnych dlhopisov schvaľuje obecné zastupiteľstvo, ktoré rozhodne o celkovej výške objemu vydávaných dlhopisov. *Zákon č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov.*

Záver

Fiškálna decentralizácia bola jednou zo základných súčastí reformy verejnej správy na Slovensku a jej cieľom bolo posilniť relatívnu finančnú autonómiu územnej samosprávy. Bola istým zavŕšením decentralizačných procesov (po politickej, administratívnej a trhovej decentralizácii) a mala byť krokom k lepšej finančnej stabilite a dlhodobej udržateľnosti finančného hospodárenia obcí a vyšších územných celkov. Počas uplynulých desiatich rokov bol finančný systém miestnej samosprávy konfrontovaný s mnohými zmenami v externom prostredí, a zároveň sa musel vysporiadať s mnohými vnútornými problémami.

Pre obce sa vytvorilo široké portfólio rôznych druhov príjmov, ktorých využívanie a zodpovedné riadenie si dnes vyžaduje profesionálny finančný manažment. Jedným z hlavných výsledkov realizovaných reformných zmien bolo legislatívne stanovenie vlastných príjmov, o ktorých rozhoduje obec samostatne. Sú prejavom miestnej demokracie a sú z nich zabezpečované verejné statky a služby vykonávané v rámci originálnych kompetencií. Najvýznamnejšou položkou vlastných príjmov v bežnom rozpočte je podiel na výnose dane z príjmov fyzických osôb, ktorý tvorí v priemere viac ako 70 % daňových príjmov. Podielová daň však vyvoláva mnohé otázky týkajúce sa jej zaradenia medzi vlastné príjmy, vhodného nastavenia kritérií pre jej delenie, či meneného percenta prislúchajúceho obciam v posledných rokoch. Aktuálny vývoj síce naznačuje návrat k pôvodnej výške percentuálneho podielu, avšak kľúčovou témou zostáva zabezpečenie väčšej stability v plánovaní a prognózovaní zdrojov pre obce do budúcnosti. V priebehu analyzovaného obdobia možno registrovať niektoré návrhy na zmeny, napríklad vo forme podielu na mixe viacerých daní a podobne, ktoré by si však vyžadovali hlbšie rozpracovanie, vrátane dopadových analýz.

Miestne dane sú objemovo menej významnou položkou v rozpočtoch obcí, ale z hľadiska ich podstaty, t.j. najmä slobodou obcí pri ich ustanovovaní a výbere, predstavujú skutočný vlastný príjem. Napriek niektorým už uskutočneným úpravám v konštrukcii miestnych daní sa predmetom odborných diskusií v súčasnosti stáva zavedenie tzv. poplatku za rozvoj, ktorý by umožnil miestnej samospráve lepšie znášať externality spojené s prudkou investičnou výstavbou a podobne, otáznou je tiež prehodnotenie dane z nehnuteľností vo väzbe na možné vytváranie cenových máp v území a podobne. K vlastným nedaňovým príjmom obce patria príjmy z podnikania, príjmy z nakladania s majetkom, príjmy z finančného inves-

ovania, poplatky, sankcie a pokuty, príjmy z mimorozpočtových fondov a ostatné nedaňové príjmy. Podnikateľská činnosť nie je pre obec typická, ale v prípade jej prevádzkovania existuje možnosť navyšovania príjmov v rozpočte, a to aj v spojitosti s efektívnym využívaním majetku.

Okrem daňových a vlastných nedaňových príjmov predstavujú najvýznamnejšiu položku transfery z vyšších úrovní verejnej správy. Posilnenie finančnej sebestačnosti obcí prostredníctvom fiškálnej decentralizácie znamenalo nielen ustanovenie vlastných príjmov, ale aj optimalizáciu prerozdeľovacích vzťahov z vyšších úrovní. Najvýznamnejšie dotácie, ktoré sú poskytované obciam na bežné účely, sú dotácie od ministerstiev Slovenskej republiky na prenesený výkon štátnej správy. Ďalšiu dôležitú oblasť predstavujú kapitálové investície. Vlastné zdroje však nepokrývajú finančné nároky miestnej samosprávy v prípade investičných potrieb. Ak však vezmeme do úvahy fakt, že základnou úlohou obce pri výkone samosprávy podľa § 1 ods. 2 zákona o obecnom zriadení „... je starostlivosť o všestranný rozvoj jej územia a o potreby jej obyvateľov“, ⁷³ je otáznym najmä objem financií, ktoré sú obce schopné vyčleňovať na rozvojové aktivity z vlastných zdrojov. Posledné roky ukazujú silnú závislosť na dotáciách z externých fondov a programov, najmä z fondov Európskej únie, a na návratných zdrojoch financovania. Dopady finančnej krízy sa prejavili aj v sprísnení pravidiel s nakladaním s návratnými zdrojmi financovania, ktoré sú často využívané nielen na kapitálové investície, ale aj na kofinancovanie projektov z externých finančných programov, fondov a grantov. Predovšetkým malé obce majú problém s financovaním aktivít mimo bežnej prevádzky a otázka konsolidácie sídelnej štruktúry vo väzbe na systém financovania obcí sa ukazuje ako veľmi aktuálna. Vysoká závislosť na centrálne vyberaných príjmoch je potom len logickým výsledkom existencie veľkého počtu malých obcí, ktorých vlastná absorpčná i produkčná kapacita je na veľmi nízkej úrovni. Súčasný stav spolupráce obcí, ktorý reprezentujú najmä forma spoločných obecných úradov a rôznych združení obcí, je odrazom praktickej potreby integrácie niektorých činností z dôvodu úspor z rozsahu a potreby vyššej profesionalizácie výkonu. Optimalizácia decentralizovanej správy na miestnej úrovni si vyžaduje rozsiahly kompetenčný a procesný audit. Analýza financovania jednotlivých kompetenčných oblastí znamená v tejto súvislosti ďalšie dôležité hľadisko v mozaike obrazu financovania obcí.

⁷³ Pozri § 1 ods. 2. Zákon č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov.

Celkovo možno konštatovať, že v rokoch 2005 až 2010 mali celkové príjmy obcí stúpajúci charakter, pričom ďalší vývoj bol poznačený najmä dopadmi hospodárskej krízy. Systém nastavený procesom fiškálnej decentralizácie predstavoval pre uvedenú etapu jasné a stabilné pravidlá, ktoré umožňovali miestnej samospráve relatívne dobre plánovať a prognózovať financie. Finančná kríza naplno odhalila silné a slabé stránky ovplyvňujúce funkčnosť finančného systému obcí a v spojitosti s následnými legislatívnymi a politickými zásahmi otvorila mnoho otázok pre ďalší vývoj. Nemožno tiež ignorovať ani vnútorné dilemy, s ktorými miestna samospráva dlhodobo zápasí a ktoré sa týkajú jej celkovej sily a významu v spoločnosti. Fiškálnu decentralizáciu je preto potrebné analyzovať komplexne, teda najmä vo väzbe na celkovú víziu reformných procesov v územnej samospráve, ako aj z hľadiska fungovania celého systému verejnej správy.

Finančný systém obcí je súčasťou celkového finančného systému verejnej správy a jeho kvalita výrazne vplýva na kvalitu správy obcí, regiónov i celého štátu. Po desiatich rokoch fungovania nového systému sa ukazuje ako nanajvýš vhodné prehodnotiť minimálne citlivosť nastavenia jednej podielovej dane na prípadné výkyvy ekonomiky a kritériá pre jej delenie, ako aj otázku reálnej finančnej autonómie obcí a schopnosť financovania rozvoja obcí vo väzbe na sídelnú štruktúru. Decentralizácia ako jeden zo znakov demokratizácie spoločnosti a vyspelej občianskej spoločnosti by nemala ísť na úkor ostatných princípov dobrej správy a rešpektovania základných parametrov pre dodržanie efektívnosti, funkčnosti, účinnosti a istej možnej miery stability v nestabilných vonkajších podmienkach. Dobrá správa vecí verejných je totiž výrazom dodržiavania základných princípov a zásad vo vzájomných súvislostiach tak, aby pôsobili navzájom harmonizovane a vytvárali predpoklady pre ďalší vyvážený a udržateľný rozvoj.

Zoznam bibliografických odkazov

ALCIDI, C., A. GIOVANNINI, F. INFELISE a J. NÚÑEZ FERRER. *Division of Powers between the European Union, Member States, Candidate and Some Potential Candidate Countries, and Local and Regional Authorities: Fiscal Decentralisation or Federalism* [online]. 1st ed. Committee of the Regions of the European Union, 2014. 222 s. [cit. 2015-08-06]. ISBN 978-92-895-0794-3. Dostupné na: <http://cor.europa.eu/en/documentation/studies/Documents/Division-of-powers-fiscal-decentralisation.pdf>.

- BALÁŽOVÁ, E. a V. PAPCUNOVÁ. *Manažment samospráv I*. 1. vyd. Žilina: Municipalia, 2008. 134 s. ISBN 978-80-552-0045-3.
- BOBÁKOVÁ, V. a S. SEDLÁKOVÁ. *Finančné riadenie*. 1. vyd. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, 2012. 143 s. ISBN 978-80-7097-938-9.
- ČAVOJEC, J. a D. SLOBODA. *Fiškálna decentralizácia a obce* [online]. Bratislava: Konzervatívny inštitút M. R. Štefánika, 2005. 55 s. [cit. 2015-08-06]. Dostupné na: http://www.konzervativizmus.sk/upload/pdf/fisk_dec.pdf.
- DABLA-NORRIS, E. The Challenge of Fiscal Decentralisation in Transition Countries. *Comparative Economic Studies* [online]. 2006, vol. 48, no. 1, s. 100-131 [cit. 2015-08-06]. ISSN 1478-3320. Dostupné na: <http://www.palgrave-journals.com/ces/journal/v48/n1/full/8100063a.html>.
- DZIOBEK, C., C. GUTIERREZ MANGAS a P. KUFA. *Measuring Fiscal Decentralization – Exploring the IMF’s Databases* [online]. 2011. 30 s. [cit. 2015-08-06]. IMF Working Paper, no. WP/11/126. Dostupné na: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2011/wp11126.pdf>.
- Európska charta miestnej samosprávy [1985-10-15]. In: *Ministerstvo vnútra Slovenskej republiky* [online]. 2015. 6 s. [cit. 2015-08-06]. Dostupné na: <http://www.minv.sk/?europska-charta-miestnej-samospravy&subor=149380>.
- CHARBIT, C. *Governance of Public Policies in Decentralised Contexts: The Multi-Level Approach* [online]. 2011. 23 s. [cit. 2015-08-06]. OECD Regional Development Working Papers, no. 2011/04. Dostupné na: <http://dx.doi.org/10.1787/5kg883pkxkxhc-en>.
- LACINA, K. a V. ČECHÁK. *Vývoj systémů veřejné správy*. 1. vyd. Praha: Professional Publishing, 2001. 115 s. ISBN 80-86419-13-4.
- LEDECKÝ, V., M. BEDNÁROVÁ, L. VAGNEROVÁ, I. HOLEČKO a S. LEDECKÝ. *Manuál pre starostov a dobrovoľníkov o zakladaní obecných podnikov* [online]. 2014. 46 s. [cit. 2015-08-06]. Dostupné na: <https://epic-salparadis.c9.io/wp-content/uploads/2014/08/Manu%C3%A1l-pre-pre-starostov-a-dobrovo%C4%BEn%C3%ADkov-o-zakladan%C3%AD-obecn%C3%BDch-podnikov.pdf>.
- LITVACK, J. a J. SEDDON, eds. *Decentralization Briefing Notes* [online]. World Bank Institute, 1999. 99 s. [cit. 2015-08-06]. WBI Working Pa-

- pers. Dostupné na: <http://siteresources.worldbank.org/WBI/Resources/wbi37142.pdf>.
- MALIČKÁ, L. Tendencie vývoja daňových príjmov miestnych samospráv v kontexte fiškálnej decentralizácie. In: M. ŠEBOVÁ, T. ČERNĚNKO, L. MALIČKÁ, E. ŽÁRSKA, J. KNEŽOVÁ, I. KOROBANIČOVÁ a V. ČERNÁKOVÁ. *Aktuálne koncepty ekonomiky a riadenia samospráv*. 1. vyd. Košice: Technická univerzita v Košiciach, Ekonomická fakulta, 2012, s. 77-104. ISBN 978-80-553-1264-4.
- MITALOVÁ, J. a P. MOLITORIS. *Právno-ekonomické aspekty rozpočtov vo verejnej správe*. 1. vyd. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, 2006. 83 s. ISBN 80-7097-653-5.
- MOLITORIS, P. a J. KNEŽOVÁ. Podiel na dani z príjmov fyzických osôb – vlastný/nevlastný príjem obce. In: A. KICOVÁ a M. ŠTRKOLEC, eds. *Verejné financie Slovenskej republiky: Vybrané aspekty a tendencie vývoja*. 1. vyd. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, 2011, s. 55-62. ISBN 978-80-7097-854-5.
- MRVA, J. Výpočet a účel použitia: Dotácia na krytie výpadku dane z príjmov FO obciam v roku 2009. In: *Inprost s.r.o. – Obecné noviny* [online]. 2010, č. 5 [cit. 2015-08-06]. Dostupné na: <http://www.inprost.sk/vypocet-ucel-pouzitia>.
- Nariadenie vlády Slovenskej republiky č. 668/2004 Z.z. o rozdeľovaní výnosu dane z príjmov územnej samosprávy z 1. decembra 2004.*
- NEUBAUEROVÁ, E. *Finančné aspekty decentralizácie verejnej správy*. 1. vyd. Bratislava: Ekonóm, 2003. 168 s. ISBN 80-225-1711-9.
- NIŽŇANSKÝ, V. a M. HAMALOVÁ. *Decentralizácia a Slovensko*. 1. vyd. Trenčín: Inštitút aplikovaného manažmentu, 2013. 77 s. ISBN 978-80-89600-18-2.
- NIŽŇANSKÝ, V. et al. *Medziobecná spolupráca a zlučovanie obcí na Slovensku: Výskumná štúdia* [online]. Bratislava: Merkury, 2009. 59 s. [cit. 2015-08-06]. Dostupné na: http://www.komunal.eu/images/pdf/Model_komunalnej_reformy_na_Slovensku.pdf.
- NIŽŇANSKÝ, V., V. CIBÁKOVÁ a M. HAMALOVÁ. *Tretia etapa decentralizácie verejnej správy na Slovensku*. 1. vyd. Bratislava: Wolters Kluwer, 2014. 231 s. ISBN 978-80-8168-138-7.

Obce [2009 – 2014]. In: *Rozpočet.sk* [online]. 2015 [cit. 2015-08-06]. Dostupné na: <http://www.rozpocet.sk/app/homepage/rozpocetVCis-lach/rozpocetVerejnejSpravy/rozpocetOS/2015/210/>.

Opatrenie Ministerstva financií Slovenskej republiky č. 74/2004 Z.z., ktorým sa ustanovuje druhová klasifikácia, organizačná klasifikácia a ekonomická klasifikácia rozpočtovej klasifikácie z 8. decembra 2004.

Partnerská dohoda SR na roky 2014 – 2020. In: *Partnerská dohoda* [online]. 2015. 295 s. [cit. 2015-08-06]. Dostupné na: http://www.partnerskadohoda.gov.sk/data/files/107_partnerska-dohoda-sr.docx.

Počet obcí a miest. In: *Štatistický úrad Slovenskej republiky – databáza DATAcube*. [online]. 2015 [cit. 2015-08-06]. Dostupné na: <http://data.cube.statistics.sk/TM1WebSK/>.

PORCELLI, F. *Fiscal Decentralisation and Efficiency of Government. A Brief Literature Review* [online]. 2009. 12 s. [cit. 2015-08-06]. Dostupné na: http://www2.warwick.ac.uk/fac/soc/economics/staff/fporcelli/dec_efficiency_gov.pdf.

Premiér: V rozpočte r. 2016 zvýšime podiel z výnosov DPFO pre mestá a obce na 70 %. In: *Úrad vlády Slovenskej republiky* [online]. 2015-04-28 [cit. 2015-08-06]. Dostupné na: <http://www.vlada.gov.sk/premier-v-rozpocte-r-2016-zvysime-podiel-z-vynosov-dpfo-pre-mesta-a-obce-na-70/>.

PROVAZNÍKOVÁ, R. *Financování měst, obcí a regionů: Teorie a praxe*. 1. vyd. Praha: Grada, 2007. 280 s. ISBN 978-80-247-2097-5.

Reforma riadenia verejných financií. In: *Ministerstvo financií Slovenskej republiky* [online]. 2015 [cit. 2015-08-06]. Dostupné na: <http://www.finance.gov.sk/Default.aspx?CatID=3549>.

Štátny záverečný účet: Návrh štátneho záverečného účtu SR za rok [2005 – 2014]. In: *Ministerstvo financií Slovenskej republiky* [online]. 2015 [cit. 2015-08-06]. Dostupné na: <http://www.finance.gov.sk/Default.aspx?CatID=3557>.

Ústavný zákon č. 460/1992 Zb. *Ústava Slovenskej republiky v platnom znení*.

Ústavný zákon č. 493/2011 Z.z. *o rozpočtovej zodpovednosti*.

Územná samospráva: Vyhodnotenie výsledkov rozpočtového hospodárenia obcí a vyšších územných celkov za rok [2012 – 2014]. In: *Minis-*

terstvo financií Slovenskej republiky [online]. 2015 [cit. 2015-08-06]. Dostupné na: <http://www.finance.gov.sk/Default.aspx?CatID=8506>.

VAŇO, B., D. JURČOVÁ a J. MÉSZÁROS. *Prognóza vývoja obyvateľstva SR do roku 2050* [online]. Bratislava: INFOSTAT – Inštitút informatiky a štatistiky, Výskumné demografické centrum, 2002. 121 s. [cit. 2015-08-06]. Dostupné na: <http://www.infostat.sk/vdc/pdf/prognoza2050vd2.pdf>.

Vládny návrh zákona, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 595/2003 Z.z. o dani z príjmov v znení neskorších predpisov a ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 564/2004 Z.z. o rozpočtovom určení výnosu dane z príjmov územnej samosprávy a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov. In: *Národná rada Slovenskej republiky* [online]. 2015 [cit. 2015-08-06]. Dostupné na: <http://www.nrsr.sk/web/Default.aspx?sid=zakony/zakon&MasterID=3921>.

Vyhlasška Štatistického úradu Slovenskej republiky č. 257/2014 Z.z., ktorou sa vydáva štatistická klasifikácia výdavkov verejnej správy (SK COFOG) z 18. septembra 2014.

Zákon č. 138/1991 Zb. o majetku obcí v znení neskorších predpisov.

Zákon č. 145/1995 Z.z. o správnych poplatkoch v znení neskorších predpisov.

Zákon č. 333/2014 Z.z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 595/2003 Z.z. o dani z príjmov v znení neskorších predpisov a ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony.

Zákon č. 346/1990 Zb. o voľbách do orgánov samosprávy obcí v znení neskorších predpisov.

Zákon č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov.

Zákon č. 377/1990 Zb. o hlavnom meste Slovenskej republiky Bratislave v znení neskorších predpisov.

Zákon č. 401/1990 Zb. o meste Košice v znení neskorších predpisov.

Zákon č. 416/2001 Z.z. o prechode niektorých pôsobností z orgánov štátnej správy na obce a na vyššie územné celky v znení neskorších predpisov.

Zákon č. 426/2013 Z.z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 583/2004 Z.z. o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov.

Zákon č. 5/2004 Z.z. o službách zamestnanosti a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov.

Zákon č. 523/2004 Z.z. o rozpočtových pravidlách verejnej správy a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov.

Zákon č. 530/1990 Zb. o dlhopisoch v znení neskorších predpisov.

Zákon č. 564/2004 Z.z. o rozpočtovom určení výnosu dane z príjmov územnej samosprávy a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov.

Zákon č. 582/2004 Z.z. o miestnych daniach a miestnom poplatku za komunálne odpady a drobné stavebné odpady v znení neskorších predpisov.

Zákon č. 583/2004 Z.z. o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov.

PhDr. Jana Knežová, PhD.

Fakulta verejnej správy
Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach
Popradská 66
041 32 Košice
Slovenská republika
jana.knezova@upjs.sk