

**EKONOMICKÁ UNIVERZITA V BRATISLAVE
NÁRODOHOSPODÁRSKA FAKULTA**

Evidenčné číslo: 101006/D/2024/36089192887691524

**Východiská reformy územnej samosprávy v
Slovenskej republike**

Dizertačná práca

**EKONOMICKÁ UNIVERZITA V BRATISLAVE
NÁRODOHOSPODÁRSKA FAKULTA**

**Východiská reformy územnej samosprávy v
Slovenskej republike**

Dizertačná práca

Študijný program:	Financie
Študijný odbor:	Ekonómia a manažment
Školiace pracovisko:	Katedra financií, NHF
Vedúci záverečnej práce:	prof. Ing. Pavol Ochotnický, CSc.

Bratislava 2024

Ing. Rastislav Solej, MSc.

Pod'akovanie

Chcel by som v úvode pod'akovať prof. Pavlovi Ochotnickému za jeho prínos a vedenie počas celého doktorandského štúdia, za cenné pripomienky a podnety pri písaní dizertačnej práce.

Rovnako osobitná vďaka patrí doc. Martinovi Alexymu za pomoc a spoluprácu počas celého štúdia a taktiež všetkým kolegom z katedry financií NHF, všetkým študentom, ktorých som mal možnosť počas svojho pôsobenia ako doktorand a lektor učiť, resp. viesť ako školiteľ záverečných prác.

Na záver chcem pod'akovať trom zahraničným spolupracovníkom z Univerzity sv. Cyrila a Metoda v Skopje – Dr. Petremu Lameskimu, Katerine Shapkovej a Slavemu Temkovi. Za prijatie na univerzite a cenné rady, odborné konzultácie počas môjho zahraničného pobytu v Severnom Macedónsku.

ABSTRAKT

SOLEJ, Rastislav: *Východiská reformy územnej samosprávy v Slovenskej republike*. – Ekonomická univerzita v Bratislave. Národohospodárska fakulta; Katedra financií – Vedúci záverečnej práce: prof. Ing. Pavol Ochotnický, CSc. – Bratislava: NHF, EU, 2024, počet strán 150s.

Dizertačná práca sa venuje problematike reformy územnej samosprávy na Slovensku. Hlavným cieľom dizertačnej práce je analýza súčasného stavu fiškálnej decentralizácie na Slovensku, vyhodnotenie negatívnych socio-ekonomických dopadov fragmentácie územnej samosprávy a navrhnutie odporúčaní na jej reorganizáciu.

V prehľade literatúry je predstavená teória fiškálneho federalizmu ako východisková teória pri decentralizácii, doterajší výskum v oblasti reformy samospráv na Slovensku, a prehľad členenia a financovania samospráv. Práca využíva štandardné metódy, vrátane štatistických metód, korelačnej a regresnej analýzy. V úvode výsledkovej časti je medzinárodné porovnanie decentralizácie v rámci Európskej únie, kde sú skúmané vzťahy medzi decentralizáciou a životnou úrovňou krajín.

Na miestnej úrovni skúma práca fragmentáciu a jej socio-ekonomické dopady na regióny. Skúmané sú negatívne dopady na životnú úroveň, demografiu a zamestnanosť v regiónoch. Prezentované sú riešenia a vyhodnotený dotazník názorov predstaviteľov na konsolidáciu z roku 2022. V oblasti financií skúmame závislosť jednotlivých druhov príjmov od ekonomického cyklu.

Analýza regionálnej samosprávy skúma súčasné členenie samosprávnych krajov, medzinárodné porovnanie a analýzu príjmov a výdavkov. V diskusii sú uvedené jednotlivé odporúčania a opatrenia pre tvorcov politik a odporúčania pre ďalší výskum v tejto oblasti.

Kľúčové slová:

fiškálny federalizmus, fiškálna decentralizácia, územná samospráva, Slovenská republika

JEL Klasifikácia:

E62, H2, H71, H72, H77

ABSTRACT

SOLEJ, Rastislav: *The Basis for a Municipal reform in the Slovak Republic*. – University of Economics in Bratislava. Faculty of Finance and Economics; Department of Finance. – Thesis Supervisor: prof. Ing. Pavol Ochotnický, CSc. – Bratislava: NHF, EU, 2024, 150 pages

The dissertation addresses the issue of local government reform in Slovakia. The main goal of the dissertation is to analyze the current state of fiscal decentralization in Slovakia, evaluate the negative socio-economic impacts of the fragmentation of local governments, and propose recommendations for their reorganization.

The literature review presents the theory of fiscal federalism as a foundational theory for decentralization and the existing research in the field of local government reform in Slovakia, along with an overview of the structure and financing of local governments. The study employs standard methods, including statistical methods, correlation and regression analysis.

At the beginning of the results section, there is an international comparison of decentralization within the European Union, examining the relationships between decentralization and the standard of living in different countries. At the local level, the dissertation examines fragmentation and its socio-economic impacts on regions, including negative effects on the standard of living, demographics, and employment in the regions. Solutions are presented, and a 2022 survey of representatives' opinions on consolidation is evaluated. In the financial domain, the dependence of various types of income on the economic cycle is examined.

The analysis of regional self-government examines the current structure of self-governing regions, international comparisons, and the analysis of revenues and expenditures. The discussion includes specific recommendations and measures for policymakers and suggestions for further research in this area.

Key words:

fiscal federalism, fiscal decentralization, unitary self-government, Slovakia

JEL Classification:

E62, H2, H71, H72, H77

Úvod	12
1 Súčasný stav riešenej problematiky doma a v zahraničí.....	15
1.1 Verejná správa a teória fiškálneho federalizmu.....	15
1.1.1 Vývoj teórie fiškálneho federalizmu	16
1.1.2 Modely fiškálneho federalizmu	20
1.2 Decentralizácia	23
1.2.1 Formy decentralizácie.....	24
1.2.2 Princípy decentralizácie.....	25
1.2.3 Piliere fiškálnej decentralizácie	26
1.2.4 Riziká (fiškálnej) decentralizácie	30
1.3 Decentralizácia na Slovensku	33
1.3.1 Vznik územnej samosprávy po roku 1989	33
1.3.2 Daňový mix na Slovensku a fiškálna decentralizácia	36
1.3.3 Riziká zmeny daňového mixu	42
1.4 Prehľad literatúry a odborných článkov v oblasti výskumu	43
1.4.1 Štúdie na fiškálnu decentralizáciu SR	43
1.4.2 Štúdie na konsolidáciu, defragmentáciu obecnej štruktúry	45
1.4.3 Štúdie zaoberajúce sa vyššími územnými celkami.....	49
2 Cieľ práce a hypotézy	55
3 Metodika práce a metódy skúmania	57
3.1 Charakteristika objektu skúmania.....	57
3.2 Spôsob získavania údajov a ich zdroje	59
3.3 Metódy vyhodnotenia a interpretácia výsledkov	60
3.3.1 Meranie fiškálnej decentralizácie	61
3.3.2 Indexy fiškálnej decentralizácie	63
3.3.3 Štatistické metódy	65
3.3.4 Regresná a korelačná analýza.....	66
3.4 Zhrnutie.....	67
4 Výsledky práce	69
4.1 Medzinárodné porovnanie decentralizácie na Slovensku.....	69
4.1.1 Index decentralizácie	71
4.1.2 Index fiškálnej decentralizácie	74
4.1.3 Vzťah decentralizácie a vybraných indikátorov	75
4.2 Lokálna úroveň – obce a mestá	80
4.2.1 Analýza súčasného stavu počtu obcí – problém fragmentácie.....	80
4.2.1.1 Fragmentácia a regionálne rozdiely.....	89
4.2.1.2 Konsolidácia z pohľadu zástupcov samospráv.....	93
4.2.1.3 Návrh riešenia fragmentácie.....	98
4.2.2 Analýza príjmov	102
4.2.2.1 Analýza faktorov vplývajúcich na DPFO.....	105
4.2.2.2 Možnosti financovania samospráv	107
4.2.3 Analýza výdavkov	112
4.3 Regionálna úroveň - Vyššie územné celky.....	115
4.3.1 Analýza súčasného stavu	116
4.3.2 Analýza príjmov	120
4.3.3 Analýza výdavkov	123
5 Diskusia	125
Záver	136
Zoznam použitej literatúry	140

Zoznam grafov, kartogramov, tabuliek a schém

Zoznam grafov

Graf 1 Kritéria delenia výnosu dane z príjmov FO pre mestá a obce.....	39
Graf 2 Kritéria delenia výnosu dane z príjmov FO pre VÚC.....	42
Graf 3 Počet obcí na Slovensku v rokoch 1930 - 2024	46
Graf 4 Index decentralizácie v EÚ na základe dimenzií.....	73
Graf 5 Index fiškálnej decentralizácie a príjmová/výdavková autonómia samospráv	76
Graf 6 Bodový diagram vzťahu indexov decentralizácie a HDP na obyvateľa.....	77
Graf 7 Index decentralizácie a priemerný rast HDP	78
Graf 8 Index fiškálnej decentralizácie a priemerný rast HDP	79
Graf 9 Štruktúra veľkosti obcí vo vybraných krajinách EÚ	84
Graf 10 Škatulkový graf počtu obyvateľov samospráv podľa krajov k 31.12.2022	85
Graf 11 Priemerná percentuálna zmena obyvateľov obce k priemernej veľkosti	91
Graf 12 Percentuálna zmena obcí na základe SODB podľa veľkostnej skupiny	91
Graf 13 Vzťah medzi fragmentáciou a mierou nezamestnanosti	93
Graf 14 Forma medzi obecnej spolupráce samospráv v roku 2022.....	94
Graf 15 Preferovaná forma konsolidácia podľa štatutárov obcí (rok 2022).....	95
Graf 16 Potenciálne výhody zlučovania podľa štatutárov obcí (rok 2022).....	96
Graf 17 Bariéry medzi obecnej spolupráce a konsolidácie podľa štatutárov obcí (rok 2022) .	97
Graf 18 Daňové príjmy obcí (v mil. eur) v období 2005 – 2023 a podiel jednotlivých daní na celku (v %)	103
Graf 19 Index vývoja daňových príjmov obcí v období 2005 – 2023 (index 100 = 2005)	104
Graf 20 Index Medziročná percentuálna zmena vývoja daňových príjmov miest a obcí v období 2005 – 2023	104
Graf 21 Vzťah medzi výnosom DPFO (mil. eur) a HDP (mld. Eur).....	106
Graf 22 Vývoj výnosu DPFO (mil. eur) a HDP (mld. Eur) 2005 – 2023.....	106
Graf 23 Daňové príjmy obcí (v mil. eur) v období 2005 – 2023 a podiel jednotlivých daní na celku (v %)	108
Graf 24 Vzťah medzi výnosom DPPO (mil. eur) a HDP (mld. Eur).....	109
Graf 25 Vývoj výnosu DPPO (mil. eur) a HDP (mld. Eur) 2005 – 2023.....	109
Graf 26 Vzťah medzi výnosom DPH (mil. eur) a HDP (mld. Eur).....	110
Graf 27 Vývoj výnosu DPH (mil. eur) a HDP (mld. Eur) 2005 – 2023.....	110
Graf 28 Vzťah medzi výnosom zo spotrebných daní (mil. eur) a HDP (mld. Eur).....	111
Graf 29 Vývoj výnosu zo spotrebných daní (mil. eur) a HDP (mld. Eur) 2005 – 2023.....	111
Graf 30 Štruktúra verejných výdavkov ako percento celkových výdavkov pre každú úroveň verejnej správy za rok 2022.....	113
Graf 31 Štruktúra výdavkov samosprávy v rokoch 2013 – 2023	114
Graf 32 Štruktúra výdavkov samosprávy v rokoch 2013 – 2023 podľa COFOG	115
Graf 33 Daňové príjmy VÚC (v mil. eur) a podiel jednotlivých daní na celku (v %)	121
Graf 34 Štruktúra daňových príjmov VÚC	122
Graf 35 Výdavky VÚC v miliónoch EUR v období 2013 - 2023	123
Graf 36 Výdavky VÚC v miliónoch EUR v období 2013 - 2023	124

Zoznam kartogramov

Kartogram 1 Návrh prirodzených regiónov na základe Únie miest a obcí Slovenska	50
Kartogram 2 Návrh prirodzených regiónov na základe Viktora Nižňanského	50
Kartogram 3 Porovnanie mikroregiónov s administratívnymi okresov SR podľa Treximy.....	52
Kartogram 4 Administratívna štruktúra SR a použité skratky okresov	58
Kartogram 5 Závislosť miestnych samospráv na transferoch z centrálnej vlády za rok 2022 .	70
Kartogram 6 Výdavky samospráv v EÚ ako percento výdavkov verejnej správy za rok 2020	71
Kartogram 7 Index decentralizácie v Európskej únii za rok 2020	72
Kartogram 8 Index decentralizácie v Európskej únii za rok 2020	74
Kartogram 9 Priemerný počet obyvateľov samosprávy k 31.12.2022.....	81
Kartogram 10 Podiel obcí pod 2000 obyvateľmi k 31.12.2022.....	83
Kartogram 11 Aktuálny počet obcí podľa súčasnej štruktúry okresov	86
Kartogram 12 Priemerný počet obyvateľov samosprávy v okrese k 31.12.2022	87
Kartogram 13 Mediánový počet obyvateľov obce v okrese	88
Kartogram 14 Podiel obcí pod národným priemerom počtu obyvateľov na jednu obec	89
Kartogram 15 Percentuálna zmena populácie v rámci samospráv za 2011 – 2021	90
Kartogram 16 Priemerná percentuálna zmena obyvateľov obce v okrese.....	90
Kartogram 17 Miera evidovanej nezamestnanosti v okrese k 31.12.2023	92
Kartogram 18 Znázornenie novej obecnej štruktúry na základe matrik	98
Kartogram 19 Priemerná veľkosť samosprávy v okrese po konsolidácii (Matrika).....	99
Kartogram 20 Percentuálna zmena priemernej veľkosti samosprávy v okrese (Matrika).....	100
Kartogram 21 Znázornenie novej obecnej štruktúry na základe mikroregiónov	101
Kartogram 22 Podiel obyvateľov s trvalým pobytom v jednotlivých krajoch k 31.12.2022..	116
Kartogram 23 Porovnanie veľkosti jednotiek druhej vládnej úrovni v EÚ podľa obyvateľa.	118
Kartogram 24 Porovnanie veľkosti jednotiek druhej vládnej úrovni v EÚ podľa rozlohy ...	120
Kartogram 25 Rozdelenie výnosov DPFO pre VÚC v roku 2022.....	122

Zoznam tabuliek

Tabuľka 1 Odporúčania pri priradzovaní daní medzi jednotlivé vládne úrovne	27
Tabuľka 2 Odporúčania Svetovej banky pri určovaní výdavkov.....	28
Tabuľka 3 Veľkostné kategórie obcí a koeficienty veľkostných kategórií obcí	40
Tabuľka 4 Veľkostné kategórie obcí a koeficienty veľkostných kategórií obcí	41
Tabuľka 5 Etapy územnosprávneho usporiadania Slovenska	51
Tabuľka 6 Vymedzenie oblastí, za ktoré sú samosprávne kraje zodpovedné za SK8.....	53
Tabuľka 7 Vymedzenie oblastí, za ktoré sú samosprávne kraje zodpovedné za SK8.....	54
Tabuľka 8 Opisné štatistiky municipalít v rámci krajín Európskej únie k 31.12.2022	82
Tabuľka 9 Základné demografické štatistiky krajov k 31.12.2022.....	101
Tabuľka 10 Korelačná matica premenných vplyvujúcich na výnos DPFO	107
Tabuľka 11 Korelačná matica premenných vplyvujúcich na výnos DPFO	112
Tabuľka 12 Základné demografické štatistiky krajov k 31.12.2022.....	117

Zoznam schém

Schéma 1 Centralizovaný Model fiškálneho federalizmu	21
Schéma 2 Decentralizované modely fiškálneho federalizmu	22
Schéma 3 Kombinovaný model fiškálneho federalizmu	22
Schéma 4 Systém miestnych daní a poplatkov na Slovensku.....	37

Zoznam skratiek

AT	Rakúsko
BE	Belgicko
BG	Bulharsko
CY	Cyprus
CZ	Česko
DE	Nemecko
DK	Dánsko
EE	Estónsko
ES	Španielsko
EÚ	Európska únia
FI	Fínsko
FR	Francúzsko
GR	Grécko
GB	Spojené kráľovstvo
HR	Chorvátsko
HU	Maďarsko
CH	Švajčiarsko
IE	Írsko
IS	Island
IT	Taliansko
LT	Litva
LU	Luxembursko
LV	Lotyšsko
DPH	Daň z pridanej hodnoty
DPFO	Daň z príjmov fyzických osôb
DPPO	Daň z príjmov právnických osôb
HDP	Hrubý domáci produkt
EUROSTAT	Štatistický úrad Európskej únie
IFP	Inštitút finančnej politiky
RRZ	Rada pre rozpočtovú zodpovednosť

MF SR	Ministerstvo financií SR
MIRRI SR	Ministerstvo investícií, regionálneho rozvoja a informatizácie SR
MPSVaR SR	Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny SR
BSK	Bratislavský samosprávny kraj
TTSK	Trnavský samosprávny kraj
TSK	Trenčiansky samosprávny kraj
NSK	Nitriansky samosprávny kraj
ŽSK	Žilinský samosprávny kraj
BBSK	Banskobystrický samosprávny kraj
PSK	Prešovský samosprávny kraj
KSK	Košický samosprávny kraj
SK8	Samosprávne kraje Slovenska
VÚC	Vyššie územné celky
ZMOS	Združenie miest a obcí Slovenska
ÚMS	Únia miest a obcí Slovenska

Úvod

Reforma predstavuje dlhotrvajúci proces, ktorý nikdy nekončí. Nastavenie rozdelenia moci a kompetencií, finančných tokov je zložitý proces a neexistuje univerzálny model, ktorý by fungoval pre všetky krajiny rovnako efektívne (Nižňanský, 2005). Viktor Nižňanský (2005, s. 409) hovorí o „nekonečnom príbehu“ v súvislosti s reformou územnej samosprávy aj po dvoch dekádach od jej realizácie, kedy pracoval ako splnomocnenec vlády pre reformu verejnej správy (1999 – 2001) a neskôr ako splnomocnenec vlády pre decentralizáciu (2002 – 2006).

Reforma je definovaná podľa oxfordského slovníka ako aktualizácia alebo zdokonalenie existujúceho systému, podľa krátkeho slovníka slovenského jazyka je to zmena, úprava majúca za cieľ zlepšiť niečo. Meloni (2010) uvádza kľúčové výzvy, ktoré musí verejná vláda adresovať pre úspešnú implementáciu a zvládnutie reformy. Vychádza zo skúsenosti krajín OECD. Najdôležitejšiu časť predstavuje politické líderstvo založené na presvedčení najvyšších štátnych predstaviteľov (premiéra a vlády) o potrebách reformy. Ďalej je potrebné zohľadniť adaptáciu kultúrnych zmien pri rešpektovaní heterogenity lokálnych podmienok v krajine. A v neposlednom rade reforma stojí na odborných znalostiach jej nositeľov a predstaviteľov, transparentnej a otvorenej komunikácii s verejnosťou, a zúčastnenými stranami („*stakeholdermi*“) pri využití dostupných kvalitných dát a analýz. Tieto faktory zvyšujú dôveru a kooperáciu medzi vládou a dotknutými aktérmi, čo vedie k efektívnejšiemu presadzovaniu a udržateľnosti reforiem.

Názov dizertačnej práce *„Východiská reformy územnej samosprávy v Slovenskej republike“* v sebe evokuje ambíciu predstaviť komplexnú reformu fungovania samospráv na Slovensku. Tento dokument, podobne ako iné, však nemá za cieľ obsiahnuť celkovú reformu verejnej správy či územnej samosprávy. Našou motiváciou je prispieť do diskusie vlastnou analýzou ako jedným z východísk pre budúcu reformu a nadviazať na štúdie predošlých riešiteľov ako Nižňanský, Karpiš, Ódor a Radičová (2019), Nižňanský (2020), Šveda a kol. (2023), Černěnko (2024), ale aj katedre financií NHF – Neupauerová (2010), Tomčíková (2018), Dubrovina (2019), Černěnko, Neubauerová, Zubáľová (2021).

Aktuálnosť témy je zreteľná nielen z hľadiska udržateľnosti verejných financií, ale aj nepriaznivých demografických trendov, vrátane udržateľnosti systémov sociálneho zabezpečenia (Ochotnický, 2012). Ozdravenie verejných financií sa nezaobíde bez reformy územnej samosprávy.

Hlavným cieľom práce je *analýza súčasného stavu fiškálnej decentralizácie na Slovensku, vyhodnotiť negatívne socio-ekonomické dopady fragmentácie na územnú samosprávu, preskúmať možné riešenia a navrhnúť odporúčania na reorganizáciu územnej samosprávy.*

Čiastkové ciele sú rozdelené do troch častí v závislosti od oblastí. V prvej časti sa skúma medzinárodné porovnanie fiškálnej decentralizácie v rámci EÚ. Druhá časť je zameraná na miestnu samosprávu (mestá a obce), tretia časť na regionálnu samosprávu (VÚC). V práci je snaha o detailnejšiu identifikáciu problémov fragmentácie obecnej štruktúry z regionálneho hľadiska, skúmanie vzťahov medzi fragmentáciou, nízkou mierou fiškálnej autonómie a ekonomickými ukazovateľmi a navrhnutie odporúčaní pre reformu územnej samosprávy na Slovensku.

Slovenská republika je unitárny štát v strednej Európe, ktorý koncom minulého storočia prešiel veľkými transformačnými procesmi z centrálneho hospodárstva na zmiešané trhové hospodárstvo a ďalšími politickými, spoločenskými a ekonomickými zmenami. Reformné procesy boli hnané najmä vidinou integrácie do euro-atlantických štruktúr a vyvrcholili vstupom do Európskej únie, neskôr do Schengenu a Eurozóny.

Výsledkom týchto procesov bol aj vznik miestnej samosprávy po roku 1989 a regionálnej samosprávy v roku 2001 na pôdoryse takzvaných umelých regiónov (Neubauerová, 2010). Miestna úroveň vlády bola pred týmto obdobím riadená cez národné výbory, ktoré podľa Nemca a Špačka (2000) reprezentovali centrálnu a samosprávnú úroveň súčasne. V prvopočiatoch existencie samospráv došlo len k administratívnej decentralizácii a výdavkovej decentralizácii. Po daňovej reforme v roku 2003, resp. 2004 došlo aj k fiškálnej decentralizácii. Tieto procesy sa konali v súlade s teóriou a princípmi fiškálneho federalizmu. Nižňanský, Karpiš, Ódor a Radičová (2019) uvádzajú, že nedošlo k naplneniu týchto decentralizačných procesov.

Prvá kapitola zachytáva vývoj východiskovej teórie pre decentralizáciu, a to teóriu fiškálneho federalizmu. V nadväznosti na túto teóriu následne práca popisuje decentralizáciu, jej formy, piliere, hlavné princípy, limitácie, potenciálne benefity a riziká z dostupnej literatúry. Kapitola je venovaná vzniku územnej samosprávy, fiškálnej decentralizácii a formovaniu daňového mixu. V závere sú zhrnuté štúdie venujúce sa predošlému výskumu v oblasti reformy územnej samosprávy, fragmentácie, konsolidácie a vyššími územnými celkami.

Druhá časť práce je zameraná na zadefinovanie cieľov, metódy skúmania a metodiky dizertačnej práce. Okrem hlavného cieľa, ktorým je analýza kľúčových problémov samospráv sú v nej predstavené aj čiastkové ciele teoretickej a praktickej časti. Uvedené sú v nej aj výskumné otázky a hypotézy.

Metodika práce a metódy skúmania popisujú objekt skúmania, ktorými sú slovenské samosprávy, spôsob získavania údajov a zdroje údajov a dát využitých v kvantitatívnej analýze z domácich a zahraničných databáz, inštitúcií ako Eurostat, Európska komisia, OECD, Štatistický úrad SR. Popísané sú aj kvantitatívne a kvalitatívne metódy využité vo výskume.

Výsledková časť je štruktúrovaná do troch častí a je vypracovaná v logickej postupnosti v súlade s metodológiou a cieľmi práce. V prvej časti hodnotí medzinárodné porovnanie decentralizácie a fiškálnej decentralizácie. Pomenúva vzťahy medzi decentralizáciou a životnou úrovňou a odporúčania pre Slovensko. Druhá časť je zameraná na miestne samosprávy a sú analyzované problémy rozdrobenosti územnej štruktúry s vlastným dotazníkom. Analyzované sú príjmy samospráv a výdavky. V tretej časti je analýza súčasného stavu zloženia.

V diskusii a závere je potom využitá metóda syntézy, ktorá spája poznatky z výsledkovej časti s poznatkami teoretickej časti. Sú v nej zahrnuté odporúčania, limitácie výskumu a návrhov pre ďalší výskum v danej oblasti reformy územnej samosprávy.

1 Súčasný stav riešenej problematiky doma a v zahraničí

Táto kapitola poskytuje prehľad literatúry týkajúcej sa reformy územnej samosprávy. Na úvod sa venuje vymedzeniu základných pojmov a teórii fiškálneho federalizmu, vrátane jeho definície, vývoja a hlavných princípov. Následne sa práca zaoberá pojmom decentralizácie, jej jednotlivými formami, princípmi, piliermi a potenciálnymi rizikami.

Osobitná časť kapitoly je zameraná na vývoj decentralizácie na Slovensku, pričom vychádza zo štúdií, programových a legislatívnych dokumentov. V záverečnej podkapitole sú uvedené výskumné práce autorov, ktorí sa zaoberali reformou územných samospráv, vrátane konsolidačných reforiem. Spomenuté sú aj ďalšie štúdie výskumných organizácií na Slovensku.

1.1 Verejná správa a teória fiškálneho federalizmu

Základným predpokladom fiškálneho federalizmu je existencia verejného sektora ako doplnku súkromného sektora. Verejný sektor sa zaoberá oblasťami, ktoré neprinášajú maximalizáciu zisku, resp. nie sú pre súkromný sektor zaujímavé alebo ich štát chce mať vo svojej pôsobnosti, ako napríklad oblasť zabezpečenia školstva, verejného zdravotníctva a budovania infraštruktúry. Neubauerová v spoločnej učebnici Financií od Siváka a kol. (2019) uvádza ako hlavnú úlohu verejného sektora poskytovania verejných statkov a služieb, ktoré nie sú založené na princípe dosahovania zisku, ale takzvaného verejného záujmu, spoločenského blahobytu financovaného cez systém verejných rozpočtov.

Rosenbloom (2022) definuje verejnú správu ako kooperatívny skupinový úsilím vo verejnom prostredí, ktoré pokrýva tri vetvy - výkonnú, legislatívnu a súdnu moc. Verejná správa skúma ich vzájomné vzťahy, má dôležitú úlohu pri formulácii verejnej politiky a je tak súčasťou politického procesu. Windoffer (2020) rozlišuje verejnú správu v materiálnom, organizačnom a formálnom zmysle. Štúdium verejnej správy zaraďuje medzi interdisciplinárne vedné oblasti, ktoré zahŕňajú nielen právne, ekonomické či sociálne oblasti skúmania.

Z legislatívneho hľadiska verejná správa predstavuje činnosť vykonávanú zákonom určenými subjektami v zákonom uvedenom rozsahu právomocí a pôsobnosti. Neubauerová v Sivák a kol. (2019) popisuje verejnú správu nielen ako činnosť, ale aj sústavu orgánov. Medzi tieto subjekty, resp. orgány patrí štátna správa a samospráva (miestna a regionálna).

Úlohou štátnej správy je čo najefektívnejšie vynakladanie finančných zdrojov pri poskytovaní verejných služieb, statkov a riadení štátnych a ostatných správnych orgánov.

Úlohy sa uplatňujú na celom území, avšak kompetencie a zodpovednosť sú rozdelené medzi jej jednotlivé úrovne (Sivák a kol., 2019, Shafritz a kol. 2022). Tieto úrovne môžu medzi sebou fungovať s minimálnou autonómiou nižších úrovní ako takzvané agentúry vyššej úrovne alebo ako rovnocenní partneri, kde nie sú špecificky rozdelené kompetencie medzi jednotlivými úrovňami verejnej správy alebo relatívne autonómne (samostatne) na princípoch federalizmu (Cibík, 2020). Podľa Nižňanského (2005) v súčasnosti neexistuje všeobecne akceptovaný univerzálny model usporiadania verejnej správy.

Z ekonomického hľadiska sa tejto problematike bližšie venuje teória fiškálneho federalizmu. Podstatou fiškálneho federalizmu je podľa Koreňová (2022) viacstupňové usporiadanie rozpočtovej sústavy, vychádza z pojmu federalizmus, ktorý predstavuje systém verejnej vlády s rozdelením vykonávanej právomoci medzi dve správne jednotky, a to centrálnu, ústrednú vládu a regionálnu vládu. Fiškálny federalizmus vychádza z pojmu federalizmus, kde je podľa Provozníkovej (2009) existencia viacerých vládnych úrovní, pričom každá úroveň nesie určitú mieru autonómie v rozhodovacom procese a má prevažne politický kontext. Kľúčovou myšlienkou federalizmu je snaha o dosiahnutie zvýšenia efektívnosti politického rozhodovania pri dodržaní demokratických princípov.

Fossati a Panella (1999) uvádzajú, že podstatou fiškálneho federalizmu je skúmanie vzťahov medzi finančnými väzbami jednotlivých úrovní rozpočtovej sústavy a možnosťou ich optimalizácie. Ergo sa snaží o najefektívnejšie usporiadanie príjmov a výdavkov nižších a vyšších vládnych úrovní pri naplnení základných funkcií štátu – alokačnej, (re)distribučnej a stabilizačnej.

1.1.1 Vývoj teórie fiškálneho federalizmu

Teória sa spája s jej popredným predstaviteľom Richardom Musgravom (1959), ktorý prvýkrát použil tento termín. Weyerstrass (2020) spomína dve generácie ekonómov fiškálneho federalizmu. Prvá generácia teórie fiškálneho federalizmu analyzuje optimálne rozdelenie úloh na základe predpokladu, že vlády konajú ako benevolentní sociálni plánovači. Na príklade Európskej únie ilustruje príklady poskytovania verejných statkov, ktoré by v sumare mali byť tie, ktoré majú podporu obyvateľov a nevykazujú regionálne korelované výkyvy, dosahujú úspory z rozsahu a sú nákladovo efektívnejšie. Služby, ktoré by na decentralizovanej úrovni spôsobovali negatívne externality a kde je dôležité zabezpečiť súlad s pravidlami spoločného trhu by mali byť na vyššej úrovni. Na decentralizovanej úrovni majú byť tie úlohy a tie verejné statky, ktoré sú primárne prospešné pre príslušnú komunitu.

Oates (2003) menuje troch najvýznamnejších predstaviteľov prvej generácie fiškálneho federalizmu - Kennetha Arrowa, Richarda Musgravea, a Paula Samuelsona. Predmetom ich skúmania bol verejný sektor a efektivita verejných statkov. Musgrave (1961) sa vo svojej práci spočiatku zameriaval na federalizmus z politického hľadiska, kde skúmal možnosti decentralizácie primárne na základe politických cieľov a kompetencií jednotlivých úrovní. Efektívnosť nebola pri tomto skúmaní kľúčová. Musgrave tvrdí, že centrálna vláda pri oddelenom financovaní môže určiť, aby bola zabezpečená minimálna úroveň kvality verejných statkov a služieb. To dosiahne alokáciou fiškálnych zdrojov medzi úrovňami verejnej správy vo forme dotácií. Predstavil preto viacero modelov financovania na základe politických kritérií, kde zahrnul premenné, podľa ktorých sa mali tieto dotácie prerozdeliť. Kritériá alokácie zahŕňali napríklad počet obyvateľov, potreby daňových poplatníkov, či daňové sadzby na nižších vládnych úrovniach. Spolu s Arrowom a Samuelsonom zastávali názor, že každá z vládnych úrovní sa snaží o maximalizáciu poskytovania verejných statkov vo svojej jurisdikcii. Taktiež videli prínos decentralizácie v poskytovaní týchto statkov na základe poznania, že potreby a dopyt po verejných statkoch sa líšia v závislosti od geografickej polohy lokálnej vlády.

Decentralizácia dokáže zvýšiť efektivitu poskytovania týchto statkov vzhľadom na informačnú asymetriu, ktorá existuje medzi centrálnou a lokálnou vládou. Na základe tohto predpokladu potom Oates (1972) sformoval *Decentralizačnú teorému*, kde pri dodržaní určitých predpokladov v podmienkach decentralizácie môže dôjsť k Paretovmu optimu. Vysvetľuje to tým, že lokálna vláda vie reagovať na potreby lepšie ako centrálna vláda, ktorá poskytuje rovnaké statky a služby nehládajac na rozdiely v potrebách svojich obyvateľov.

Olson (1969) hovorí o takzvanom priestorovom aspekte ako významnom determinante fiškálneho federalizmu, z ktorého sformuloval aj princíp fiškálnej ekvivalencie. Priestorová obmedzenosť úžitku niektorých statkov je dôvod na to, aby náklady vynaložené na takéto statky boli hradené z daní obyvateľov, resp. daňových poplatníkov na danom území, ktorí tieto služby využívajú (Cívik, 2020).

Literatúra v prvej generácii uvádza aj limitácie decentralizácie. Príkladom sú „spillover benefits“ efekt alebo takzvaný efekt prelievania, kde aktivita lokálnej vlády prináša pozitívnu externalitu iným lokálnym vládam. Tieto vedľajšie efekty by mali byť riešené cez dotácie na základe Piguovianskeho princípu. Ďalším problémom decentralizácie, na ktorý autori prvej generácie poukazujú je limitovaná schopnosť pri zvládaní redistribúcie a makroekonomickej stabilizácie. V týchto oblastiach majú lokálne vlády len malý vplyv na

celkovú úroveň zamestnanosti a cien. Z tohoto dôvodu by tieto úlohy mali zostať v kompetencii národnej centrálnej vlády (Oates, 2003).

Autori druhej generácie teórie fiškálneho federalizmu nadväzujú na poznatky predošlej generácie a retrospektívne ich hodnotia. Podľa jej predstaviteľov Inmana a Rubinfelda (1997) je prvá generácia fiškálneho federalizmu charakterizovaná aj ako „*ekonomický federalizmus*“.

Druhá generácia fiškálneho federalizmu pracuje vo formovaní teórie viac s teóriou verejnej voľby a taktiež politickej ekonómie (Chandra Jha, 2015). Autori popisujú negatívne aspekty cieľov a snáh štátnych úradníkov, ktoré idú v rozpore s cieľom verejnej správy, ktorým je maximalizácia blahobytu pre svojich obyvateľov (Jílek, 2008).

Brennan a Buchanan (1980) prirovnávajú centralizovaný model fiškálneho federalizmu k Hobbesovmu Leviathanovi, ktorý ak nie je nijako obmedzený, má rozpínajúci charakter a tendenciu odsávať zdroje z hospodárstva. Hasfield (2006) o rozhodovaní v hospodárskej politike štátu hovorí ako o výsledku rozhodnutí štátneho úradníka usilujúceho o znovuzvolenie do úradu. Na základe teórie verejnej voľby Niskanen (1971) charakterizoval správanie úradníkov a politikov ako snahu o maximalizáciu svojich rozpočtov s cieľom zvýšenia svojho významu a vplyvu. Decentralizácia je preto čiastočná odpoveď, keďže vytvára konkurenciu takémuto monopolu, rovnako ako konkurencia na súkromnom trhu zabraňuje rozpínaniu sa a rastu centrálnej vlády (Oates, 1985, 1989).

Minassian (1997) spracovala zbierku štúdií zaoberajúcu sa teóriou fiškálneho federalizmu vo viacerých svetových krajinách. Hovorí, že súčasný stav rozdelenia úloh, veľkosti a kompetencií jednotlivých úrovní verejnej správy naprieč krajinami nie je výsledkom odborných analýz, či štúdií, ale historického vývoja. Decentralizácia lepšie odzrkadľuje potreby lokálnych voliteľov.

Autori druhej generácie sa zhodujú nad potrebou decentralizácie verejnej správy. Podľa Roden (2003) však prináša aj mnohé riziká a preto je dôležitá aj forma akou je decentralizácia realizovaná. Samotný Roden preferuje čo najmenší štát (centrálnu vládu) a je zástancom decentralizácie, kde má každá úroveň vlády svoje autonómne zdroje financovania. V prípade, že decentralizovaný model je postavený na závislosti nižšej úrovni na transferoch od vyššej úrovne poukazuje na riziká neefektívneho zvyšovania rozpočtu a rizika „bailoutu“. Táto situácia nastáva vtedy, ak sa lokálna/miestna vláda spolieha na vyplatenie svojich záväzkov v prípade platobnej neschopnosti. Na tento problém poukazuje viacero štúdií, ktoré pri skúmaní tohto fenoménu využívajú teóriu hier (Rodden, Eskeland a Litvack, 2003; Inman, 2003). V takejto situácii hra nabera podobu vážnovej dilemy, kedy sa

vláda musí rozhodnúť, či centrálna vláda poskytne finančnú výpomoc nižšej úrovne alebo nepodporí ne hospodárne správanie miestnych vlád. Každé rozhodnutie so sebou nesie následky. V prípade nevyplatenia sa podľa Goodspeeda (2002) zníži kvalita a objem poskytovaných verejných statkov miestnou vládou pod žiadúcu úroveň a v neposlednom rade prináša politické riziko a pokles dôvery v centrálnu vládu na danom území. Nespokojní voliči zväčša za situáciu vinia verejnú vládu. Wildasin (1997) poukazuje vo svojom modeli na fenomén „Too big to fail“, kde poukazuje na fakt, že väčšie jurisdikcie zvyknú zlyhávať častejšie ako menšie. Zlyhanie takýchto lokálnych vlád má aj „*efekty reputácie*“, pretože zlyhania sa často pripisujú neschopnosti centrálnej vlády zabezpečiť dohľad nad nižšími úrovňami.

Podľa Oatesa (2005) by vyššia centralizácia dokázala eliminovať už vyššie spomínané riziká decentralizácie – ne hospodárnosť, platobná neschopnosť, riziko „bailout“, či korupcie na miestnej úrovni. Avšak toto riešenie by bolo ako „vyhodenie bábätka z vaničky aj s vodou“ (Oates, 2005, s. 362), pretože centrálné vlády zvyknú zneužívať svoje monopolné postavenia a decentralizované poskytovanie služieb dokáže zlepšiť fiškálnu zodpovednosť vládnych jednotiek a môže dopomôcť k prekonaniu informačných asymetrií ako spomína aj Weyerstrass (2020). Riešenie je podľa Oates (2005) v sprísnení miernych rozpočtových obmedzení:

- Limitácia dlhu – obmedzenie požičiavania si miestnych vlád len na financovanie kapitálových projektov s kladeným dôrazom na vymedzenie toho, čo patrí k takýmto kapitálovým výdavkom.
- “Guidance” v prípade bankrotu – nastavené jednoznačné pravidlá a zákony o verejnom bankrote, ktoré určia ako majú miestne vlády postupovať v prípade, že dotyčná samospráva nebude schopná splácať svoje záväzky.

Z novších štúdií Baskaran a Feld (2013) skúmali vzťah medzi decentralizáciou a ekonomickým rastom. Výsledky ich práce naznačujú, že fiškálna decentralizácia nemusí nutne podnecovať ekonomický rast a dokonca ho môže aj tlmieť. Nantharath,, Laochankham,, Kamnuasilpa a Kang (2020) našli pozitívny vzťah v Thajsku, najmä príjmovej decentralizácie na rast regiónov.

Baskaran a Feld (2013) hovoria o pozitívnom vplyve na zníženie inflácie, fiškálnu stabilitu, zvýšenú spokojnosť so životom (Björnskov, Dreher & Fischer, 2008; Hessami, 2010, Letelier & Sáez-Lozano, 2020) a ako odstrašujúci prostriedok proti terorizmu.

Hanif, Wallace a Gago-de-Santos (2020) našli vzťah medzi fiškálnou decentralizáciou a ekonomickým rastom vo federálnych rozvíjajúcich sa krajinách. Ich

štúdia ukázala, že táto príjmová decentralizácia ako aj decentralizácia výdavkov majú významný pozitívny vplyv na ekonomický rast. Okrem toho zistili, že účinok fiškálnej decentralizácie na ekonomický rast závisí aj od úrovne vnímanej korupcie a kvality inštitúcií v danej krajine. Ich výskum naznačuje, že v krajinách s vysokou úrovňou korupcie, slabými inštitúciami a politickou nestabilitou je pozitívny vplyv fiškálnej decentralizácie na ekonomický rast oslabený (Agrawal, Brueckner a Brülhart, 2024). Naopak, v krajine s nízkou úrovňou korupcie, silnými inštitúciami a stabilným politickým prostredím by sa mohol plne využiť potenciál fiškálnej decentralizácie na podporu ekonomického rastu.

Agrawal, Brueckner a Brülhart (2024) popisujú nové trendy vo fiškálnom federalizme v 21. storočí – globalizácia, rastúca príjmová nerovnosť, klimatické zmeny, pandémie a infekčné nákazy ako možné hrozby pre federalizmus. Pandémia Covid-19 v roku 2020 ukázala výhody a nevýhody fiškálnej decentralizácie. Podľa autorov môžu byť flexibilné reakcie na miestne podmienky účinnejšie ako centrálné, avšak pri nekoordinovanom postupe môžu potenciálne viesť k negatívnym dôsledkom pre susedné oblasti. Podľa autorov je dôležité nájsť rovnováhu medzi miestnou autonómiou a potrebou koordinácie na vyššej úrovni pre účinnú reakciu na pandémiu. Vo vzťahu k týmto hospodárskym výkyvom je nevyhnutné zvážiť štrukturálne reformy na rôznych úrovniach riadenia, vrátane reforiem miestnej samosprávy v Slovenskej republike, pretože tieto reformy môžu zohrať kľúčovú úlohu pri stabilizácii a oživení miestnych ekonomík v podmienkach širšej finančnej krízy (Kalamen, Pollák a Markovič, 2023).

1.1.2 Modely fiškálneho federalizmu

Modely fiškálneho federalizmu ukazujú možnosti usporiadania fiškálneho systému verejnej správy v danom štáte. Modely ukazujú akým spôsobom sú prepojené fiškálne vzťahy medzi úrovňami, vychádza sa z predpokladu viacstupňovej vlády. Pri tvorbe modelu je dôležité rozdelenie kompetencií medzi centrálnou vládou a ostatnými nižšími vládnymi úrovňami. Ekonomická teória rozlišuje základné dva modely fiškálneho federalizmu – horizontálny model a vertikálny model, ktorý sa ďalej člení na centralizovaný model, decentralizovaný model a kombinovaný model (Cibík, 2020, Koreňová, 2022).

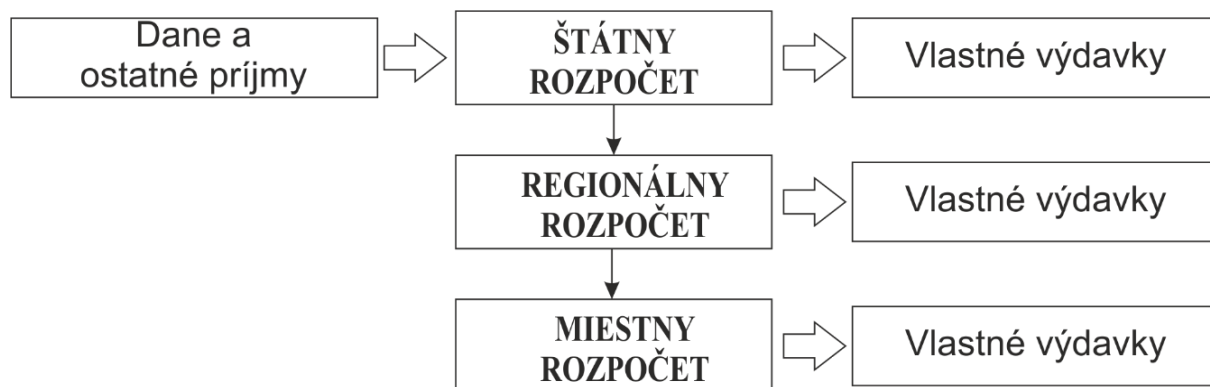
Horizontálny model je taktiež nazývaný aj model kooperatívneho federalizmu, pretože sa zakladá na princípe solidarity. Predpokladom tohto modelu je federatívne usporiadanie pri plnej spolupráci jednotlivých republík a jednotný daňový systém, ktorý zabraňuje konkurencii medzi regiónmi v oblasti daňovej politiky. Rozdiely medzi regiónmi sa vyrovnávajú cez finančné transfery v rámci jednotlivých vládnych úrovní k chudobnejším

s účelom dosiahnutia stability ekonomického rastu. V praxi to znamená, že obce dostávajú dotácie od bohatších (Schultzová, 2007). Príkladom uplatnenia horizontálneho modelu v praxi je Nemecká spolková republika.

Vertikálne modely fiškálneho federalizmu alebo modely vrstevnej torty predstavujú usporiadanie finančných vzťahov medzi vyššími a nižšími vládnymi úrovňami. Medzi tieto modely patria:

- *Centralizovaný model* – v tomto modeli má centrálna vláda dominantné postavenie a zároveň nižšie úrovne disponujú minimálnou mierou autonómie. Výber príjmov je realizovaný cez centrálny štátny rozpočet, z ktorého sa následne alokujú tieto zdroje na nižšie decentralizované úrovne prostredníctvom dotácií (Cibík, 2020). Hlavnou výhodou je odstránenie daňovej konkurencie, teda unitárny prístup výberu daní a poplatkov v rámci celej krajiny. Nevýhody tohto modelu predstavuje najmä koncentrácia zdrojov v rukách centrálnej vlády, nižšia schopnosť reagovať na rozdielne potreby obyvateľov a flexibilita pri riešení operatívnych problémov (Sivák, 2007). Vyspelé trhové ekonomiky tento model neuplatňujú (Medved', Nemec, 2011, Koreňová, 2022).

Schéma 1 Centralizovaný Model fiškálneho federalizmu



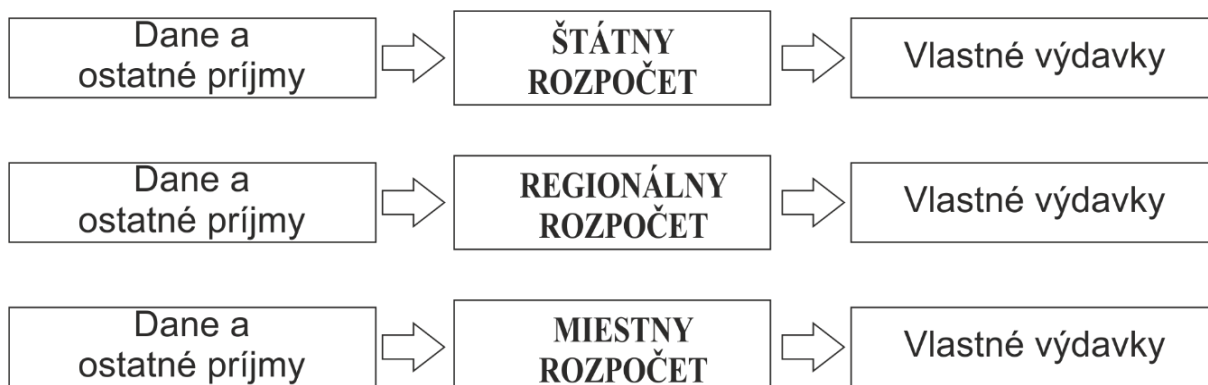
Poznámka: ↓ znázorňuje dotácie a smer ich poskytovania

Zdroj: Vlastné spracovanie podľa Peková, J. *Hospodaření a finance územní samosprávy*, 2004.

- *Decentralizovaný model* – tento model je špecifický úplnou autonómiou všetkých vládných úrovní. Jednotlivé vládne úrovne majú svoje vlastné výdavky, ktoré dokážu financovať bez vzájomnej interakcie z vlastných príjmov. Vládne úrovne majú autonómiu pri určovaní daňových sadzieb a v tomto modeli nedochádza k redistribúcii zdrojov medzi vládnymi úrovňami. Najväčšou výhodou oproti centralizovanému modelu je v informačnej asymetrii, kde sú nižšie úrovne bližšie svojim obyvateľom

vd'aka čomu dokážu zabezpečiť vyššiu úroveň verejných statkov a služieb. Rovnako dokáže reagovať flexibilnejšie na vzniknuté problémy vo svojej jurisdikcii. Nevýhodou je migrácia v rámci regiónov, či už kvôli rozdielnej daňovej politike alebo rozdielnej kvalite poskytovaných verejných služieb a statkov. Ďalšími nevýhodami je kumulácia chudoby, prehľbovanie rozdielov medzi bohatšími a chudobnejšími regiónmi a možné problémy pri zostavovaní ich rozpočtov (Schultzová, 2007; Sivák, 2007; Cibík, 2020, Koreňová, 2022).

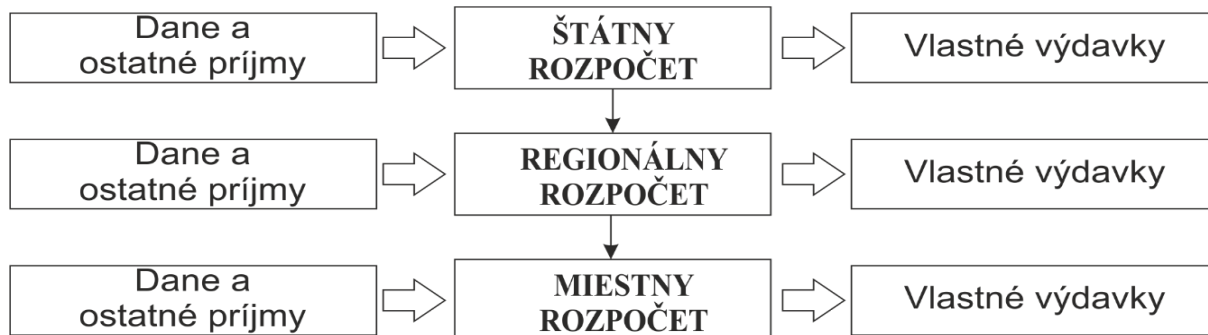
Schéma 2 Decentralizované modely fiškálneho federalizmu



Zdroj: Vlastné spracovanie podľa Peková, J. *Hospodaření a finance územní samosprávy*, 2004.

- Kombinovaný model – ide o model usporiadania systému verejných rozpočtov, ktorý sa v praxi uplatňuje najčastejšie. Model je založený na predpoklade, že vlastné príjmy nižších úrovní nedokážu pokryť celkové výdavky a tým pádom je potrebné vykompenzovať rozdiel cez ústredný rozpočet. Ak väčšina príjmu tvorí dotácia z centrálneho rozpočtu prevládajú centralizačné prvky a naopak. Naopak, ak väčšina príjmov je tvorená z vlastných daní a poplatkov prevládajú decentralizačné prvky. Štát sa prostredníctvom transferov snaží zabezpečiť porovnateľnú úroveň verejných statkov a služieb.(Medved', Nemec, 2011, Koreňová, 2022).

Schéma 3 Kombinovaný model fiškálneho federalizmu



Poznámka: ↓ znázorňuje dotácie a smer ich poskytovania

Zdroj: Vlastné spracovanie podľa Peková, J. *Hospodaření a finance územní samosprávy*, 2004.

Zásady fiškálneho federalizmu pokrývajú predpoklady, ktoré by mali byť rešpektované pri nastavení modelu fiškálnych vzťahov (Kameníčková, 1992; Medveď, Nemec, 2011). Medzi tieto zásady patrí:

- Zásada rozdielnosti – dôraz na rešpektovanie rozdielnych potrieb a záujmov obyvateľov určitého územia. Tie sa môžu líšiť na základe mnohých faktorov (napríklad na základe štruktúry a hustoty obyvateľstva, ekonomickej výkonnosti, dostupnosti infraštruktúry)
- Zásada ekvivalencie – pri určitých verejných statkoch (napr. verejné osvetlenie), by malo byť financované obyvateľmi, ktorí z tohto statku majú úžitok.
- Zásada neutrality – medzi regiónmi, by mali existovať minimálne rozdiely v oblasti výberu daní a daňových sadzieb, aby sa predchádzalo daňovej migrácii.
- Zásada zabezpečenia minimálnej úrovne základných verejných statkov – podľa Oatesa (2005) štát môže určiť minimálnu úroveň verejných statkov a financovať ich prostredníctvom dotácií. Ide o snahu garantovať určitý štandard a znižovať rozdiely v poskytovaní služieb v závislosti k hodnote.
- Zásada vyrovnanosti fiškálnej pozície – vyrovňovanie minimálnej úrovne verejných statkov by malo byť dosiahnuté pri porovnateľnom daňovom zaťažení obyvateľov.

1.2 Decentralizácia

Decentralizácia podľa Smitha (2023) znamená súčasne obrátenie koncentrácie administrácie z jedného centra a zároveň delenie moci s miestnou vládou. Mills (1994) vychádza z podobnej definície. Decentralizáciu chápe ako proces, v ktorom organizácia presúva a deleguje svoju moc, zodpovednosť, kompetencie, zdroje z centrálnej úrovne na nižšiu úroveň, bližšiu k svojmu voliteľovi. V tejto podkapitole sú popísané nielen definície, ale aj formy, princípy a riziká spojené s decentralizáciou.

V prvom rade je potrebné pochopiť, že decentralizácia je element prítomný najmä v oblasti riadenia a teda nájdeme ju aj v súkromnom sektore. O čom sa rozhodujeme v tomto prípade je decentralizácia verejnej správy a verejných financií.

Decentralizácia je úzko previazaná s teóriou fiškálneho federalizmu, ktorá je bližšie popísaná v predošlej kapitole. V štátoch EÚ sa nespochybňuje proces decentralizácie po skúsenostiach z centrálne plánovaného hospodárstva. Európska únia ratifikovala dokument zohľadňujúci princípy decentralizácie v Európskej charte miestnej samosprávy, kde sa uvádza, že „*Miestna samospráva je výrazom práva a schopnosti miestnych orgánov, aby v medziach zákona, v rámci svojej zodpovednosti a v záujme miestneho obyvateľstva*

spravovali a regulovali podstatnú časť verejných záležitostí“ (Nižňanský, Hamalová, 2013, s. 22).

Slovenská republika podpísala túto chartu koncom februára 1999 a platnosť nadobudla začiatkom júna 2000. Podľa oficiálnej stránky Ministerstva vnútra podpisom charty prejavilo Slovensko zastúpené najvyššími štátnymi inštitúciami politickú vôľu riadiť sa vo vzťahu k územnej samospráve princípmi a cieľmi, ktoré charta obsahuje.

Medzi hlavné ciele patrí zvýšenie efektívnosti, adresnejšie riešenie problémov a zvýšenie konkurencie, rozloženia moci v štáte. Samotná charta vidí pozitíva hlavne v posilnení miestnej demokracie cez zvýšenú participáciu obyvateľov a minorít na rozhodovaní a politickom živote, zvyšuje kontrolu nad centrálnou vládou, občiansku slobodu, flexibilnejšie reaguje na diferencované potreby spravovaného územia daného štátu.

1.2.1 Formy decentralizácie

Samotná decentralizácia môže naberať viacero foriem. Camões (2022) a Duka (2021) uvádzajú politickú decentralizáciu, administratívnu decentralizáciu, fiškálnu decentralizáciu a trhovú decentralizáciu:

- Politická decentralizácia – jej cieľom je poskytnúť viac rozhodovacej moci miestnym obyvateľom a zvýšiť ich úroveň participácie na verejnej politike (Duka, 2021, Boko, 2002).
- Administratívna decentralizácia – má za účel redistribuovať právomoci, zodpovednosť a finančné zdroje medzi jednotlivé vládne úrovne. Podľa World Bank ide o prenos zodpovednosti z vyšších úrovní vlády na nižšie v oblasti plánovania, financovania a riadenia. Administratívna decentralizácia môže nadobúdať ďalšie tri formy:
 - Dekoncentrácia – je považovaná za najslabšiu formu decentralizácie používanú v unitárnych štátoch. Zahŕňa redistribúciu zodpovednosti z ústrednej úrovne v hlavnom meste na pracovníkov pôsobiacich v regiónoch, okresoch. Dohľad je vykonávaný ministerstvami centrálnej vlády. Na Slovensku fungujú miestne orgány štátnej správy, t.j. okresy v celkovom počte 79.
 - Delegácia – je proces delegácie, resp. prenosu zodpovednosti a právomocí z ústrednej úrovne na takzvané semi-autonómne jednotky. Tieto semi-autonómne jednotky sa zodpovedajú centrálnej úrovni, ale nie sú pod jej úplnou kontrolou. Majú vlastný právny status a určitú mieru autonómie v oblasti riadenia a rozhodovania.

- Devolúcia – ide v podstate o prenesenie právomocí a zodpovednosti z vyššej, zvyčajne centrálnej na nižšiu úroveň, ktorá funguje autonómne.
- Fiškálna decentralizácia – ide o veľmi dôležitú časť decentralizácie, ktorá má naplniť jej ciele prenosu kompetencií, zodpovednosti a zabezpečiť autonómny zdroj financovania nižších úrovní vlády. V praxi demokratické krajiny využívajú kombinovaný model fiškálneho federalizmu. Podľa Pekovej (2011) je dôležité nájsť optimálnu mieru decentralizácie daňových príjmov, resp. vytvoriť systém na jej alokáciu na zabezpečenie stability financovania územnej správy a jej orgánov. Predmetom decentralizácie sa zaoberá aj táto práca a jej meraniu je venovaná celá osobitná kapitola v tejto učebnici.
- Trhová decentralizácia – ide o najrozvinutejšiu formu decentralizácie, ktorá súvisí s privatizáciou a dereguláciou verejných služieb.
 - Privatizácia – ide o prevod majetku zo štátneho na súkromné vlastníctvo. Prenášajú sa právomoci a zodpovednosť za poskytovanie služieb a výrobu tovarov na súkromné podniky, ktoré operujú na ziskovom princípe.
 - Deregulácia verejných služieb – umožňuje subjektom súkromného sektora a neziskovým organizáciám vykonávať funkcie a poskytovať verejné služby, ktoré boli vykonávané verejnou správou. Ide hlavne o oblasť zdravotníctva, školstva.

Proces decentralizácie zasahuje do ľudských práv, čo znamená, že musí byť dôkladne premyslený a organizovaný cez určitú stratégiu a musí byť chránený skrz legislatívu (Nižňanský, Hamalová, 2013).

Decentralizačné stratégie by mala mať tri základné rozmery, na základe ktorých sa dá posúdiť rozsah decentralizácie (Nižňanský, Hamalová, 2013):

- Rozsah kompetencií zabezpečujúce nižšími úrovňami štátu
- Dostupnosť finančných zdrojov nižších vládnych úrovní
- Miera politickej autonómie, ktorými disponujú nižšie správne jednotky

1.2.2 Princípy decentralizácie

S decentralizáciou sú spájané základné princípy, ktoré sú vyjadrené aj v Európskej charte miestnej samosprávy. Bližšie princípy decentralizácie popisuje Nižňanský (2005):

- princíp subsidiarity – verejná správa by mala vykonávať svoje činnosti na čo najnižšej možnej úrovni za účelom dosiahnutia optimálnej kvality verejných statkov a služieb. Platí, že čím bližšie k občanovi je reprezentant a vykonávateľ štátnej moci, tým existuje väčší predpoklad na dôkladnejšie pochopenie špecifických lokálnych potrieb a zároveň

aj schopnosť reagovať (Nemec, 2007). Podľa Nižňanského (2005, s.414) „*Vyššia správna jednotka alebo jej orgán má vziať na seba úlohu iba vtedy, ak sa preukáže, že nižšia správna jednotka nie je schopná túto funkciu efektívne zabezpečiť*“.

- princíp politickej ekvivalencie – musí existovať autonómia volených orgánov, ktoré sa budú zodpovedať za svoje rozhodnutia voľičom na spravovanom území a to v rámci ich zákonných kompetencií (Nižňanský, Hamalová, 2012).
- Princíp fiškálnej ekvivalencie – Samospráva musí disponovať dostatočnými zdrojmi na financovanie svojich úloh a vykrývanie výdavkov. V prípade, že sa prenášajú kompetencie z vyššej úrovne na nižšiu musí byť zabezpečený aj vlastný zdroj financovania pre nižšiu vládnu úroveň.
- Princíp nedelenej zodpovednosti – rozdelenie politickej a administratívnej zodpovednosti takým spôsobom, aby nedošlo k duplicitnému vykonávaniu alebo deleniu úloh medzi ústrednou úrovňou (štátnou správou) a nižšou úrovňou (samosprávou).
- Princíp kompenzácie externalít – funguje na základe „Pigouovej dane“, teda ak činnosť jednej správnej jednotky bude mať negatívny dopad na inú jednotku samosprávy, mal by existovať systém dotácií na kompenzáciu negatívnej externality (Nižňanský, Hamalová, 2012)..

1.2.3 Piliere fiškálnej decentralizácie

Fiškálna decentralizácia by mala priniesť vyššiu autonómiu a slobodu pre predstaviteľov územnej samosprávy pri hospodárení, spravovaní majetku, či určovaní vlastných príjmov alebo výdavkov. Cibík (2020) uvádza štyri piliere decentralizácie – decentralizácia príjmov, decentralizácia výdavkov, predstavuje transfery medzi jednotlivými vládnyimi úrovňami a miestne zadlžovanie.

- **I. pilier** – predstavujú príjmy. V otázke fiškálnej decentralizácie hrajú kľúčovú úlohu. Podľa Ebela a Yilmaza (2002) by mala existovať priama úmernosť medzi výškou výnosu z daní pre územné samosprávy a zodpovednosťou pri ich užívaní. Inými slovami s vyššími miestnymi daňovými výnosmi, by mala prísť aj vyššia zodpovednosť pri hospodárení orgánov miestnej samosprávy. Kritériami pri procese stanovenia príjmov by mala byť: daňová základňa, daňová sadzba, charakteristika daní a ich redistribúcia, vyber daní a ich ekonomická únosnosť (Cibík, 2020). Stanovenie vhodnej daňovej základne prináša so sebou aj zmenu vertikálnej štruktúry daní, ktorej účelom je efektívne zabezpečenie verejných

statkov, zvýšenie daňovej spravodlivosti a administratívnej náročnosti (Peková, 1992). Rozdelenie daní medzi jednotlivé úrovne by malo prebiehať podľa nasledujúceho kľúča a je bližšie zobrazené aj graficky v tabuľke 1 nachádzajúcej sa na strane 30 (Cibík, 2020):

Tabuľka 1 Odporúčania pri priradzovaní daní medzi jednotlivé vládne úrovne

VLÁDNA ÚROVEŇ	ODPORÚČANÁ DAŇ
Centrálna úroveň	• Dedičské dane • Zdanenie prírodných zdrojov • Progresívna dôchodková daň
Regionálna úroveň	• Daň z produktu podľa miesta pôvodu • Dane z dôchodkových faktorov vo vlastníctve rezidentov • Dane z dôchodkov rezidentov vytvorených v danom regióne / oblasti • Zdanenie dôchodkov rezidentov • Maloobchodná predajná daň
Miestna úroveň	• Daň z nehnuteľností • Daň zo mzdových prostriedkov • Užívateľské dane

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

- centrálna úroveň – by si mala ponechať dane, ktoré sú vysoko mobilné, tie by pri nižších úrovniach vlády mohli spôsobovať deformáciu ekonomických aktivít, pretože predstavujú menej stabilný, ťažšie predvídateľný príjmový zdroj. Podobne aj vysoko progresívne dane, ktorých účelom je redistribúcia by mala zostať vyšším úrovniam verejnej správy. U nižších úrovní by tieto zdroje mohli vyvolať negatívne externality vo forme nežiadúcej a nekontrolovateľnej migrácie kapitálu a pracovných síl v rámci samosprávnych jednotiek, respektíve regiónov.

Centrálna vláda by si mala uchovať aj zdaňovanie príjmov, kde sú daňové základne nerovnomerne rozložené. Príkladom sú prírodné zdroje, keďže tie sú z geografického hľadiska nerovnomerne rozložené. Regióny chudobnejšie na prírodné bohatstvo by boli vopred diskvalifikované.

- regionálna úroveň – alebo vo federatívnych štátoch, nazývaná aj štátna (stredná) úroveň je odporúčané ponechať ako zdroj príjmu rozpočtov výnosy z nepriamych spotrebných daní. Okrem spomínaného je princípom pri prisudzovaní daňovej základne decentralizovaných jednotiek pri daniach s relatívne imobilnou daňovou

základňou, ktorá je relatívne rozložená a predstavuje taktiež relatívne stabilné výnosy pre rozpočty decentralizovaných jednotiek (Ter-Minassian, 1997).

- o miestna úroveň – a jej orgány by mali mať vo svojej gescii miestne dane a poplatky. Dôvod decentralizácie týchto daní nespočíva len v ich názve, ale najmä vďaka minimalizovaniu rizika nespravodlivej alokácii a redistribúcii týchto príjmov v rámci územnosprávnej jednotky. Pre daňových poplatníkov je taktiež veľmi jednoduché kontrolovať financovanie verejných potrieb z týchto zdrojov. Musgrave a Musgrave (1994) tu zaradzujú napríklad dane z nehnuteľností, dane zo mzdových prostriedkov alebo užívateľské poplatky.

Tabuľka 2 Odporúčania Svetovej banky pri určovaní výdavkov

Verejný statok	Regulácia	Financovanie	Zabezpečovanie a správa	Produkcia, poskytovanie
Obrana	• Národná	• Národná	• Národná	• Národná
Ochrana životného prostredia	• Národná • Regionálna	• Národná • Regionálna • Miestna	• Národná • Regionálna • Miestna	• Národná, • Regionálna • Miestna, • Súkromný sektor
Verejný poriadok a bezpečnosť	• Národná • Regionálna • Miestna	• Národná • Regionálna • Miestna	• Národná • Regionálna • Miestna	• Národná • Regionálna • Miestna
Primárne a sekundárne vzdelanie	• Národná • Regionálna • Miestna	• Národná • Regionálna • Miestna	• Regionálna • Miestna	• Regionálna • Miestna • Súkromný sektor
Terciárne vzdelanie	• Národná • Regionálna	• Národná • Regionálna	• Národná • Regionálna	• Národná • Regionálna • Súkromný sektor
Zdravotná starostlivosť	• Národná • Regionálna • Miestna	• Národná • Regionálna • Miestna	• Regionálna • Miestna	• Regionálna • Miestna
Sociálna starostlivosť	• Národná • Regionálna	• Národná • Regionálna	• Regionálna • Miestna	• Regionálna • Miestna
Komunálne služby	• Národná • Miestna	• Miestna	• Miestna	• Miestna • Súkromný sektor
Diaľnice, cesty a komunikačné siete	• Národná • Regionálna • Miestna	• Národná • Regionálna • Miestna	• Národná • Regionálna • Miestna	• Národná • Regionálna • Miestna • Súkromný sektor

Zdroj: Vlastné spracovanie podľa Cibík, Financovanie verejnej správy (2020).

- **II. Pilier** – predstavujú výdavky. Bez určenia potrieb a rozdelení kompetencií by fiškálna decentralizácia ťažko hľadala svoj zmysel. Podľa Cibík (2020) sa častokrát

v transformujúcich krajinách kladie dôraz na vyriešenie otázky súvisiacich s prvým pilierom na úkor usporiadania výdavkov zodpovednosti. Druhý pilier rieši, kto a ako bude zabezpečovať jednotlivé verejné statky a služby. Jílek (2008) vymedzuje štyri oblasti, za ktoré majú verejnej vlády a jej jednotlivé úrovne zodpovednosť:

- Produkcia verejných statkov;
- zabezpečovanie a správa poskytovaných služieb;
- financovanie poskytnutých služieb.
- Stanovenie štandardov, noriem a regulácií pre zabezpečovanie služieb.

Bližšie odporúčania pri určovaní výdavkov v jednotlivých oblastiach je možno sledovať v tabuľke 2, ktorá vychádza z odporúčaní Svetovej banky pri procese výdavkovej decentralizácie (Cibík, 2020).

Ide najmä o oblasti zabezpečovania verejného poriadku a bezpečnosti, ochrany životného prostredia, vzdelania, všeobecnej zdravotnej starostlivosti, sociálneho zabezpečenia a ochrany, komunálnych služieb, či výstavby infraštruktúry, diaľnic, ciest a komunikačných, inžinierskych sietí. Centrálna úroveň je v tabuľke uvádzaná ako národná úroveň spolu s regionálnou úrovňou a miestnou úrovňou.

- **III. Pilier** – predstavuje transfery medzi jednotlivými vládnyimi úrovňami. Transfery v procese fiškálnej decentralizácie predstavujú nástroj na vyrovňovanie rozdielov medzi rozličnou výškou daňových príjmov a výdavkovými potrebami jednotiek samosprávy. Ide o redistribúciu určitej časti výnosov smerujúcich z rozpočtu centrálnej vlády k rozpočtom decentralizovaných jednotiek (Cibík, 2020). Musgrave (1961) tvrdil, že vláda môže stanoviť minimálnu úroveň verejných statkov prostredníctvom dotácií s účelom odstránenia neefektívnosti a minimalizovania regionálnych disparít. Podľa Pekovej (2004) centrálna vláda vytvorením dotačného systému stanovuje nielen kvalitatívny štandard, ale aj kvantitatívny. Gramlich (1987) rozdeľuje príčiny realizácie transferových politík na – ekonomické a politické. Pri ekonomických cieľoch ide najmä o dosiahnutie už spomínanej efektívnosti a zároveň stability a spravodlivosti. Z politického alebo inštitucionálneho hľadiska je dôvodom pragmatická realizácia stanovených politík centrálnej vlády prostredníctvom decentralizovaných jednotiek územnej samosprávy. Pri dotáciách a transferoch dochádza k vertikálnej, ale aj horizontálnej redistribúcii.
- **IV. Pilier** – Miestne zadlžovanie. Vo všeobecnosti sa pri zadlžovaní samospráv presadzuje konzervatívny prístup. Častokrát sa hovorí o nehospodárnosti a rozpočtovej nezodpovednosti samosprávnych jednotiek. Oates (2005) stanovil rôzne bariéry, ktoré by

stanovovali limity pre požívanie návratných cudzích zdrojov. Ebel a Ylmaz (2002) vyčlenili dlh ako samostatný pilier, ktorý treba zohľadňovať pri nastavovaní fiškálnej decentralizácie v krajine. Podľa zlatého pravidla by deficit rozpočtu decentralizovanej jednotky nemal prevyšovať celkové kapitálové výdavky a teda samosprávy by si nemali požičiavať prostriedky na pokrývanie výdavkov na bežnú prevádzkovú činnosť.

1.2.4 Riziká (fiškálnej) decentralizácie

Decentralizácia má bezpochyby množstvo výhod, v tejto kapitole sa však venujeme potenciálnym rizikám, ktoré môže priniesť fiškálna decentralizácia a samotná decentralizácia ako taká.

Riziko predstavuje možnosť, že v procese napĺňania cieľa dôjde k odchýlke od očakávaných výsledkov. Hoci sa decentralizácia moci spája s pozitívnymi javmi, ktoré sú popísané v predchádzajúcich kapitolách. Odborná literatúra približuje aj nedostatky a možné riziká, ktoré sa objavujú pri otázkach decentralizácie. Tieto riziká je možné skúmať a analyzovať pri zavádzaní decentralizačnej reformy:

- Nedosahovanie úspor z rozsahu – hlavným ekonomickým nedostatkom je predpoklad, že priemerné náklady s množstvom poskytnutých verejných služieb klesajú. To dáva centrálnej vláde ekonomickú výhodu, keďže sa predpokladá, že tieto služby dokáže ponúkať za nižšie ceny a usporiť značnú časť verejných financií (Swianiewitz, 2003).
- Limity zamerania verejných politík miestnych samospráv – pri modeli plnej decentralizácie je problém koordinovať niektoré veľmi dôležité politiky štátu. Vo všeobecnosti máme na mysli redistribúciu príjmov, obranu štátu alebo reprezentáciu vo forme zahraničnej politiky. Peterson (1981) hovorí o nezáujme samospráv politiky v oblasti redistribúcie, keďže nepredstavujú produktívne politiky a zasahovali by miestne rozpočty samosprávnych jednotiek.
- Nedostatok kvalifikovaných zamestnancov na miestnej úrovni – pri decentralizácii ide o presun moci a kompetencií z centra na nižšie orgány verejnej správy. Veľkou výzvou v procese decentralizácie býva dostatok kvalifikovaných zamestnancov, ktorí budú vedieť dané kompetencie spravovať. Hovoríme tu o problémoch s ľudským kapitálom, teda vedomostiam a zručnostiam zamestnancov. Problém je častokrát motivácia prilákať kvalitných ľudí do orgánov miestnej samosprávy. Inštitúcie centrálnej vlády zväčša ponúkajú lepšie platové podmienky a možnosť kariérneho postupu. Taktiež v istých oblastiach centrálna úroveň umožňuje vyššiu špecializáciu zamestnancov, čo dokáže prilákať zručnejších a viac vzdelanejších ľudí. Podľa Nižňanského (2005) mnohí

predstavitelia samosprávy majú negatívny postoj k decentralizácii, keďže ju chápu viac ako presun starostí a zodpovedností ako presun viac peňazí(?nemertem).

- Vyššie celkové administratívne náklady – toto riziko súvisí s celkovým počtom zamestnancov vo verejnom sektore. Pri decentralizácii dochádza k zrušeniu niektorých pozícií na centrálnej úrovni v oblastiach, kde nastal presun kompetencií. Z empirických štúdií však vychádza, že dochádza k absorbovaniu tohto voľného ľudského kapitálu samosprávou.
- Participácia verejnosti nie je automatická – decentralizácia predpokladá zvýšenie úrovne demokratizácie a participovaní občanov na verejnom živote, keďže moc a kompetencie sú bližšie jej konečným užívateľom. Existuje však riziko, že k tomuto javu nemusí dôjsť. Podľa Oslona (2000) voliči predstavujú skupinu, ktorá je veľmi ťažko organizovaná do spoločného kolektívneho konania. Pri zabezpečovaní kolektívneho statku môže dôjsť k vzniku problému „čierneho pasažiera“. Tento problém domotivuje participáciu na veciach verejných a vytvára apatiu k účasti na voľbách.
- Korupcia a nárast korupčného správania – korupciu môžeme definovať ako *„zneužívanie aparátu verejnej správy s cieľom osobného alebo skupinového zvýhodnenia, či priamo obohatenia, pričom prostriedkom je korumpovanie úradníkov, politikov alebo politických strán, ale aj občanov politikmi, rôznymi formami a metódami“* (Nižňanský, Tomanová, 2001, s.7). S problémom korupcie v procese decentralizácie sa stretávajú prevažne postkomunistické krajiny. Ide o riziko zneužitia kompetencií a moci pri riadení hlavne v menších komunitách. Samosprávy nedodržujú princíp nárazníku a vzniká potenciálne korupčné prostredie. Taktiež podľa Beb-Poratha (1980) predstavitelia verejnej moci preferujú F-vzťahy (Families, Friends, Firms). Na druhej strane podľa iných výskumov je fiškálna decentralizácia spojená so znížením korupcie v rozvíjajúcich sa krajinách (Lessmann a Markwardt, 2010).
- Politicko-ekonomické cykly – je podľa teórie politicko-ekonomických cyklov spôsobená informačnou asymetriou, ktorá existuje medzi volenými úradníkmi a voličmi. *„Volení zástupcovia sa snažia vyslať skreslené signály o svojej kompetentnosti tým, že v predvolebnom období manipulujú štruktúrou výdavkov verejných rozpočtov. Existuje „trade-off“ medzi viditeľnými (kapitálovými) výdavkami, ktoré sa zvyšujú a menej viditeľnými (bežnými) výdavkami, ktoré sa pred voľbami znižujú.“* (Solej, 2021, s. 89). Tento fenomén bol prvýkrát v ekonomickej teórii popísaný Williamom Nordhausom v roku 1975 ako manipuláciu makroekonomických ukazovateľov s cieľom

znovuzvolenia do úradu (Nordhaus, 1975). V istom zmysle ide o formu volebnej korupcie a po 90-tych rokoch minulého storočia sa autori venovali aj problematike politických cyklov aj na regionálnej a miestnej úrovni (Rogoff a Siberta, 1988; Blais a Nadeau, 1992; Kneebone a McKenzie, 2001).

- Riziko nehospodárnosti a bailoutu – toto riziko je popísané vo viacerých publikáciách autorov a predstaviteľov fiškálneho federalizmu. V prípade, že decentralizovaný model je postavený na závislosti nižšej úrovni na transferoch od vyššej úrovni poukazuje na riziká neefektívneho zvyšovania rozpočtu a riziko „bailoutu“. Táto situácia nastáva vtedy, ak sa lokálna/miestna vláda spolieha na vyplatenie svojich záväzkov v prípade platobnej neschopnosti. Na tento problém poukazuje viacero štúdií, ktoré pri skúmaní tohto fenoménu využívajú teóriu hier (Rodden, Eskeland a Litvack, 2003; Inman, 2003). V takejto situácii hra nabera podobu väzňovej dilemy, kedy sa vláda musí rozhodnúť, či centrálna vláda poskytne finančnú výpomoc nižšej úrovne alebo nepodporí nehospodárne správanie miestnych vlád. Každé rozhodnutie so sebou nesie následky. V prípade nevyplatenia sa podľa Goodspeeda (2002) zníži kvalita a objem poskytovaných verejných statkov miestnou vládou pod žiadúcu úroveň a v neposlednom rade prináša politické riziko a pokles dôvery v centrálnu vládu na danom území. Nespokojní voliči zväčša za situáciu vinia verejnú vládu. Wildasin (1997) poukazuje vo svojom modeli na fenomén „Too big to fail“, kde poukazuje na fakt, že väčšie jurisdikcie zvyknú zlyhávať častejšie ako menšie. Zlyhanie takýchto lokálnych vlád má aj „efekty reputácie“, pretože zlyhania sa často pripisujú neschopnosti centrálnej vlády zabezpečiť dohľad nad nižšími úrovňami.
- Vyššia náchylnosť na finančné krízy – V štúdií Nakatani (2024) zistila, že decentralizácia príjmov zvyšuje pravdepodobnosť fiškálnej krízy. Zistili sme, že decentralizácia príjmov miestnym samosprávam zvyšuje pravdepodobnosť fiškálnej krízy, keď viac ako 16 alebo 17 percent príjmov všeobecnej vlády zbiera miestna samospráva. To naznačuje, že krajina je menej náchylná na fiškálnu krízu, keď je pomer príjmov miestnych samospráv k príjmom všeobecnej vlády nízky.
- „Spillover effects“ a vplyv na ekonomický rast – podľa Iimi (2005) je cieľom fiškálnej decentralizácie zvýšenie ekonomickej efektívnosti pri prerozdeľovaní zdrojov, čo by malo okrem iného pozitívne ovplyvňovať ekonomický rast. Existuje mnoho štúdií, ktoré hovoria o prílišnej miere decentralizácie ako negatívnom jave, vzhľadom na hospodársky rast a to najmä pri krajinách v ekonomickej transformácii (Woller a Phillips, 1998; Baskaran a Feld, 2013). Podľa Belkovicsová a Boór (2021, str. 597) „vysoká miera

decentralizácie je brzdou pre efektívnu alokáciu zdrojov a ekonomický rast z dôvodu efektu prelievania (zneprehľadnenie územia, ktoré znáša náklady poskytovania verejného statku a územia, ktoré získava úžitok z poskytovania tejto služby), ktorý môže z dlhodobého hľadiska viesť k makroekonomickej nestabilite a nerovnosti.“

1.3 Decentralizácia na Slovensku

Táto podkapitola slúži na priblíženie decentralizačného procesu na Slovensku od jeho vzniku v roku 1993 až po súčasný stav. Ako bolo spomenuté v úvodnej kapitole proces decentralizácie započal spolu s novembrom 1989 a prechodom od centralistického plánovacieho hospodárstva na trhovú ekonomiku. Podľa Nižňanského (2005) sa v roku 1990 vtedajšia Česko-Slovenská Federatívna republika začala sústrediť na tri základné reformy, ktoré mali ukončiť štyridsaťročný centralizmus v krajine:

- Decentralizácia – jej súčasťou bolo najmä dekoncentrovať moc a presunúť kompetencie štátnej správy na novovytvorenú samosprávu a úlohy ústredných orgánov verejnej správy na orgány verejnej správy.
- Administratívna reforma – vznik vyšších územných celkov ako nových subjektov územnej samosprávy a zároveň transformácia existujúcich subjektov štátnej správy.
- Reforma územného členenia a správneho usporiadania – vymedzenie teritórií územných samosprávnych celkov, krajov a ich sídel.

1.3.1 Vznik územnej samosprávy po roku 1989

Nižňanský (2005, s. 39) popisuje aj štvrtú reformu kontrolného systému vo verejnej správe, ktorú sa podľa jeho slov do dnešného dňa „...nepodarilo zvládnuť adekvátnym spôsobom...“ Okrem spomínaného sa v roku 1990 zákonom č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení obnovila aj miestna samospráva, čím došlo oficiálne k oddeleniu výkonu štátnej správy a územnej samosprávy a prešlo sa na takzvaný „oddelený model“ verejnej správy.

Pri vzniku Slovenskej republiky s územnou správou počítala aj ústava schválená 1. september 1992, kde je územnej správe venovaná samostatná hlava – štyri. V súčasnej verzii platnej k 1. januáru 2021 sa v článku 64 hovorí „základom územnej samosprávy je obec. Územnú samosprávu tvorí obec a vyšší územný celok.“ O fiškálnej decentralizácii sa hovorí nepriamo v článku 65, kde „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.“. Z pohľadu autonómie od

vyššej vládnej úrovne je dôležitý aj ostatný článok štvrtej hlavy. Článok 71, odsek 1 hovorí: „*Na obec a vyšší územný celok možno zákonom preniesť výkon určených úloh miestnej štátnej správy. Náklady takto preneseného výkonu štátnej správy uhrádza štát.*“

V pôvodnom znení ústavy sa vyššie územné celky spomínali len v článku 64 odseku 3, kde sa predpokladalo s ich vznikom. V období 1993 – 1998 o ich vznik nebol výrazný záujem a ani v programovom vyhlásení vlády sa nehovorilo o výraznom presune kompetencií z centrálnej vlády. V kapitole regionálnom rozvoji sa jej venovala len táto pasáž: „*Vláda bude ďalej pokračovať v transformácii inštitucionálneho systému regionálnej politiky a územného plánovania tak, aby sa postupne zharmonizoval s členskými krajinami EÚ. Túto transformáciu bude vláda pripravovať za úzkej koordinácie s projektom decentralizácie štátnej správy a s projektom územno-správneho členenia SR. Prioritným kritériom bude vytvorenie ekonomicky homogénnych územných celkov*“ (Národná rada SR, 1995, s.42). V júli 1996 bol prijatý zákon č. 221/1996 Z. z. o územnom a správnom usporiadaní SR, ktorý nahradil pôvodný zákon č. 517/1990 Zb. Slovenskej národnej rady o územnom a správnom členení Slovenskej republiky. Do účinnosti prišiel až v roku 2002. Podľa §2 ods. 1 „*Samosprávnymi územnými celkami Slovenskej republiky sú obce a vyššie územné celky.*“ Išlo najmä o formálne vytýčenie 8 krajov bez pridania autonómie. Na rozdiel od obcí, vyššie územné celky nevznikli prirodzene, ale umelo z vôle centrálnej vlády (Neubauerová, Dubrovina, 2010).

V nasledujúcom programovom vyhlásení vlády SR na obdobie 1998 – 2002 sa začalo písať o reformách a fiškálnej decentralizácii explicitnejšie. V úvode kapitoly o verejných financiách si vláda predsavzala, že „*vláda predpokladá znížiť rozsah a prerozdeľovanie finančných zdrojov prostredníctvom štátneho rozpočtu. Prikróčí k decentralizácii a demokratizácii štátnych financií, s akcentom posilnenia zodpovednosti a postavenia územných samospráv pri poskytovaní služieb občanom so zabezpečením príslušných zdrojov ich financovania*“ (Národná rada SR, 1998, s.7). V inej pasáži sa zaviazala k podpísaniu Európskej charty miestnej samosprávy, ktorú podpísali dňa 23. februára 1999 a platnosť nadobudla v júni 2000. Samotnému procesu reformy predchádzalo množstvo publikácií, ktoré vznikali postupne od roku 1996 (Maličká, 2019). O financovaní miestnych samospráv medzi rokmi 1991 – 1997 písal Berčík (1998) ako príspevok ku konferencii venovanej fiškálnej decentralizácii na Slovensku. Táto konferencia bola organizovaná Svetovou bankou. Ďalší dokument pochádzal z konferencie Národné fórum, témou bola fiškálna decentralizácia zameraná na strednú a východnú Európu (Thurzo, 1999). Ďalšie publikácie súvisiace s decentralizáciou sú Neubauerová (2003), Nižňanský (2005).

K presunu kompetencií došlo schválením zákona č. 302/2001 Z.z. o samospráve vyšších územných celkov v znení neskorších predpisov (zákon o samosprávnych krajoch). Legislatíva bola schválená Národnou radou Slovenskej republiky 4. júla 2001 a na jeho základe bolo zriadených osem samosprávnych krajov, ktoré začali fungovať od 1. januára 2002. Z orgánov miestnej štátnej správy presunulo vyše 400 kompetencií na novovzniknuté samosprávne kraje. Kompetencie, ktoré boli priradené VÚC boli v oblastiach cestnej dopravy, dráh, sociálneho zabezpečenia, školstva, kultúry, zdravotníctva, regionálneho rozvoja a cestovného ruchu (Žárska, Šebová, 2005). Legislatívne tento proces ošetroval zákon z 20. septembra 2001 č. 416/2001 Z. z. o prechode niektorých orgánov štátnej správy na obce a vyššie územné celky.

Pri vzniku VÚC v roku 2002 došlo k decentralizácii výdavkov, bez zavedenia decentralizácie príjmov (Maličká, 2019). Do zavedenia prvej ucelenej daňovej reformy v histórii SR v roku 2004 fungovali kraje bez fiškálnej autonómie a ich vlastné príjmy boli hradené prostredníctvom decentralizačnej dotácie zo štátneho rozpočtu (Maličká, 2017). K rozsiahlej reforme verejných financií došlo na základe programového vyhlásenia vlády medzi rokmi 2002 – 2004. V kapitole venovanej reforme sa vláda zaviazala realizovať

(Vláda SR, 2002, s.7) „*Vláda rešpektuje, že samospráva má právo na vlastné finančné zdroje, s ktorými disponuje na základe právomocí a zodpovedností, pričom objem vlastných zdrojov má byť úmerný pôsobnosti.*“ Ďalej sa zaviazala stanoviť vlastné daňové príjmy, ktoré budú legislatívne ošetrené a systém bude nastavený na princípe spravodlivosti, solidarity a motivácie bez toho, aby sa zvýšilo daňové zaťaženie občanov a podnikateľských subjektov.

Od 1. januára 2004 vstúpil do platnosti Zákon č. 595/2003 Z. z. o dani z príjmov schválený 4. decembra 2003. Na stabilizáciu príjmov územnej samosprávy bol prijatý zákon č. 564/2004 Z. z. o rozpočtovom určení výnosu dane z príjmov územnej samosprávy, v ktorom 93,8 % ostalo miestnej samospráve a zvyšná časť 6,2 % ostala v štátnom rozpočte. Z tejto podielovej dane podľa 70,3 % výnosov dostali obce a 23,5 % pripadalo na rozpočty vyšších územných celkov.

Bližšie členenie medzi jednotlivé samosprávy – obce a VÚC bolo určené Nariadenie vlády SR č. 668/2004 Z. z. o rozdeľovaní výnosu dane z príjmov územnej samosprávy určilo kritéria, podľa ktorých sa bude výnos z podielovej dane ďalej deliť medzi jednotlivé obce a vyššie územné celky. Zákony a nariadenia nadobudli účinnosť od 1. januára 2005 a znamenali sformovania daňového mixu na Slovensku.

Tento daňový mix znamenal zabezpečenie fiškálnej decentralizácie a naplnenie započatého procesu, ktoré bolo jednou z podmienok pri vstupe do európskych štruktúr. Znamenalo to aj určité uspokojenie sa a zastavenie reformných procesov na Slovensku.

1.3.2 Daňový mix na Slovensku a fiškálna decentralizácia

Fiškálna decentralizácia je podľa Tanzi (2001) úzko spätá s premenami daňového a fiškálneho systému konkrétnej krajiny. Pod pojmom daňový systém sa myslí konštelácia a nastavenie mixu týchto daní a celého systému zabezpečujúcemu právny, inštitucionálny, organizačný a technický rámec, ktorým je zabezpečený proces vrúbenia daní, ich vymáhania a kontroly (Suhányiová, Petrišová, 2011). Daň je podľa Schultzová (2011, s. 30) definovaná ako „*povinná, zákonom určená, neekvivalentná zvyčajne sa opakujúca platba, ktorú daňové subjekty odvádzajú štátu v určenej výške a v stanovenom termíne.*“

Daňový mix predstavuje podľa McNabb (2016) všetky dane, ktoré sa v danej krajine používajú a prostredníctvom ktorých dochádza k napĺňaniu príjmov verejných rozpočtov. Inými slovami ide o štruktúru daňových príjmov a jedná sa zväčša o dane z príjmu fyzických osôb, dane z príjmu právnických osôb, kapitálových ziskov, majetkové dane, spotrebné dane, majetkové dane, poplatky, odvody. Podľa Kubátovej (2018) daňový mix kvantifikuje pomer priamych, nepriamych a ostatných daňových príjmov na celkové príjmy verejného sektora.

Medzi priame dane sa radia tie dane, ktoré sa vyrubujú z príjmu alebo majetkové dane. Priame dane zaťažujú ekonomickú aktivitu a ovplyvňujú výšku disponibilného dôchodku populácie. Na Slovensku sem patrí napríklad daň z príjmov, daň z nehnuteľností, ale aj ostatné miestne dane. Ku nepriamym daniam sa zaraďujú spotrebné dane (DPH, ostatné spotrebné dane, daň z poistenia).

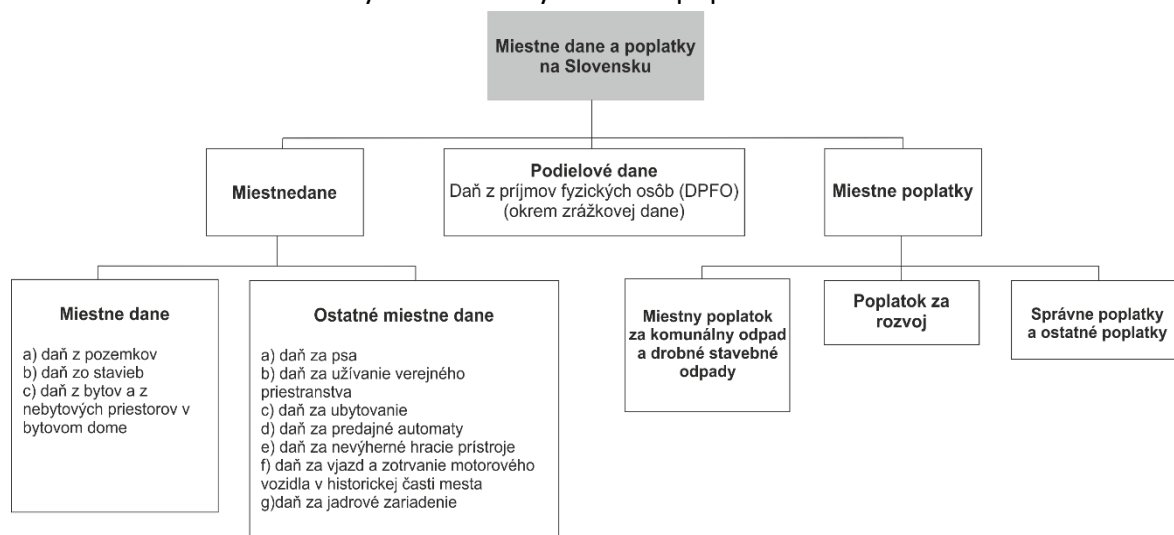
Daňový mix u samospráv prešiel kozmetickými úpravami od jeho zavedenia v roku 2005. V období po roku 1990 boli hlavnými zdrojmi príjmov samospráv daňové príjmy a nedaňové príjmy z činnosti a majetku obce, dotácie, granty, úvery a ďalšie príjmy. Podľa štúdií Čavojca a Slobodu (2005) predstavovali daňové príjmy asi 40 percent celkových príjmov obcí. Tieto príjmy sa delili na miestne dane a poplatky, ktoré obce vyberajú a spravujú samostatne, a na podielové dane, ktoré sa spravujú centrálnie cez štátne inštitúcie. Podľa zistení Nižňanského a Valentoviča (2004) miestne dane tvorili približne 15 percent celkových príjmov obcí (čo predstavovalo približne 0,6 percenta HDP SR), zatiaľ čo podielové dane tvorili asi 25 percent celkových príjmov samosprávy. Čavojec a Sloboda (2005, s. 8) uvádzajú, že „*v roku 2004 štát výkon samosprávnej pôsobnosti obcami*

financoval prostredníctvom dotácií zo štátneho rozpočtu a väčšej alebo menšej časti výnosov niektorých podielových daní.“ Zo štátneho rozpočtu existovalo množstvo účelových štátnych dotácií napríklad na výkon samosprávnych funkcií, na mestskú verejnú dopravu a na výkon samosprávnych funkcií v oblasti školstva. Mikloš, Nižnanský a Žárska (1996) vysvetľovali tieto dotácie na kompenzáciu najmä väčším mestám.

Najvýznamnejšou časťou daňového mixu je v súčasnosti u miest, obcí a vyšších územných celkov jediná podielová daň v daňovom systéme SR (daň z príjmov fyzických osôb). Podľa Neubauerová (2003) je možno nazerať na tieto príjmy ako „kvázi dotácie“ vzhľadom na ich závislosť od centrálnej úrovne vlády. Problémom podielových daní z pohľadu fiškálnej decentralizácie a zmeny daňového mixu je absencia fiškálnej autonómie. To znamená, že územnosprávne jednotky na SR nemôžu určovať alebo ovplyvňovať daňovú sadzbu, respektíve daňovú základňu. Podľa programového vyhlásenia vlády SR z roku 2002 mala slúžiť ako spôsob horizontálneho vyrovnávania (Vláda SR, 2002).

Schéma 4 znázorňuje súčasný systém miestnych daní, poplatkov na Slovensku (Černěnko, Neubauerová, Zubáľová, 2021). Väčšina daní a poplatkov bola súčasťou daňovej reformy verejnej správy. Okrem spomínaného zákona zákon č. 564/2004 Z. z. o rozpočtovom určení výnosu dane z príjmov územnej samospráve boli prijaté zákony, ktoré dávali samosprávam autonómiu pri nastavovaní výšky jednotlivých daní a poplatkoch. Ide o Zákon č. 582/2004 Z. z. o miestnych daniach a poplatku za komunálne odpady. Zákon č. 145/1995 Z. z. o správnych poplatkoch.

Schéma 4 Systém miestnych daní a poplatkov na Slovensku



Zdroj: Vlastné spracovanie podľa Černěnko, Neubauerová, Zubáľová (2021)

Podľa odporúčaní viacerých inštitúcií ako sú napríklad OECD, ktorá sa zaoberá osobitne fiškálnou decentralizáciou a Národnej banky Slovenska ako monetárnej autority by

malo dôjsť k úprave dnešného systému smerom k zvýšeniu podielu nepriamych a majetkových daní. Hovorí sa o takzvanom prorastovom daňovom mixe, ktorý by pomohol krajine dosahovať optimálny a udržateľný ekonomický rast.

Na základe štúdie NBS realizovanej Hagarom, Kiššom a Ódorom (2020) by nemal efektívny daňový systém prílišne zaťažovať ekonomickú aktivitu. Primárne by sa štát mal zameriavať na zdanenie spotreby, majetku a negatívnych externalít. Nový daňový mix by mal limitovať prehlbovanie nerovností v spoločnosti a deformácií.

NBS berie do úvahy fakt, že príjmové nerovnosti na Slovensku sú v medzinárodnom porovnaní jedny z najnižších a naopak podiel priamych daní je na Slovensku vyšší ako v krajinách na podobnom stupni ekonomického vývoja. Na základe toho NBS odporúča:

- zvýšenie majetkových daní z nehnuteľností kompenzované znížením odvodov pre nízko príjmových,
- zvýšenie podielu DPH na daňovom mixe, špeciálne prostredníctvom boja proti daňovým únikom.

Zvýšením daní z nehnuteľností by sa dokázalo posilniť postavenie samospráv a najmä jej fiškálna nezávislosť. Opatrenie si podľa ministerstva financií vyžadujú vytvorenie cenových máp, elektronizáciu a digitalizáciu služieb katastra.

Podľa oficiálnej stránky Ministerstva financií je cieľom fiškálnej decentralizácie na Slovensku priniesť:

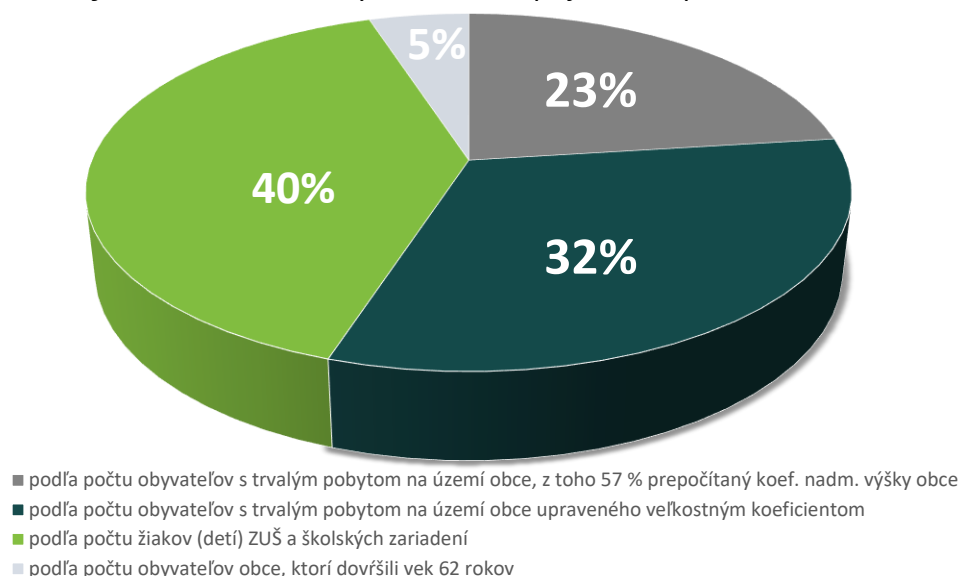
- Samostatnosť – pre orgány územnej samosprávy pri rozhodovaní o použití ich vlastných príjmov, ide o fiškálnu autonómiu výdavkov
- Zodpovednosť – pri použití verejných zdrojov, s ktorými samospráva hospodári
- Spravodlivosť – pri rozhodovaní o smerovaní verejných prostriedkov
- Transparentnosť – pri rozdeľovaní finančných prostriedkov prostredníctvom objektívnych štatistických ukazovateľov

Daňovými príjmami obcí a VÚC by sa mali financovať originálne kompetencie, ktoré sú u obce – školstvo, doprava, opatrovateľská služba a pôvodné originálne kompetencie. U Vyšších územných celkov je to najmä školstvo, doprava, sociálne veci, kultúra a cesty II. a III. Triedy. Prenesený výkon štátnej správy je financovaný príslušnými kapitolami štátneho rozpočtu.

Pre výpočet rozdelenia výnosov z dane z príjmov fyzických osôb sa využívajú štatistické údaje z predchádzajúceho kalendárneho roka k 1.1.2023:

- Počet obyvateľov obce
- Počet žiakov (detí) ZUŠ a školských zariadení k 15.9. predošlého roku
- Počet obyvateľov, ktorí dovŕšili 62+ rokov
- Nadmorská výška obce

Graf 1 Kritéria delenia výnosu dane z príjmov FO pre mestá a obce



Zdroj: Vlastné spracovanie podľa nariadenie vlády č. 668/2004 Z. z. rozdeľovanie výnosu dane z príjmov územnej samosprávy

Rozdelenie vychádza z vládneho nariadenia 668/2004 Z. z. rozdeľovanie výnosu dane z príjmov územnej samosprávy. Nastavenie dane z príjmov fyzických osôb medzi obce.

- 23 percent z výnosu podľa **počtu obyvateľov s trvalým pobytom na území obce**, z toho 57 % prepočítaný *koeficientu nadmorskej výšky obce*.¹

$$x_{Knv} = (\text{nadm. výška obce „i“} - 97) * (1,2500/1012) + 0,7500$$

Metodológia výpočtu vychádza z prípadovej štúdie Nižňanský a Valentovič (2004) a nedošlo k výrazným zmenám. Podľa Čavojec a Sloboda (2005) predstavuje kritérium počtu obyvateľov princíp rovnosti, keďže samosprávy bez ohľadu na spádové územie dostávajú rovnaké množstvo daňového príjmu na obyvateľa. Združenie miest a obcí sa pri nastavovaní presadilo, aby 44 percent z tejto časti bolo prerozdelených koeficientom nadmorskej výšky stredu obce. Malo to odzrkadľovať energetickú náročnosť škôl a školských zariadení v pôsobení obcí, ktoré sú rozdielne. Vyššie položené obce na

¹ Koeficient nadmorskej výšky vychádza z *prenásobenia rozdielu nadmorskej výšky danej obce s najnižšie položenou obcou (Klín nad Bodrogom - 97 m.n.m) a podielom rozdielu strmosti koeficientu 1,2500 (vypočítaný ako rozdiel 0,85 – 1,35) s variačným rozpätím nadmorských výšok obcí (ten predstavuje rozdiel medzi najvyššie a najnižšie položenou obcou – 1012 m.n.m.)*

severnom Slovensku získavajú viac prostriedkov z výnosu dane. Tento podiel bol novelizáciou zvýšený zo 44 percent na 57 percent.

Čavojec a Sloboda (2005) odporúčali na zohľadňovanie „energetickej náročnosti“ využiť iný ukazovateľ, takzvaný „komplexný klimageografický faktor“ zohľadňujúci lokálne odlišnosti klímy a podnebia (dlhodobý priemer teploty ovzdušia, úhrnu zrážok, rýchlosti vetra).

- 32 percent podľa **počtu obyvateľov s trvalým pobytom na území obce** upraveného *veľkostným koeficientom*.²

Tabuľka 3 Veľkostné kategórie obcí a koeficienty veľkostných kategórií obcí

Veľkostná kategória obce	Navrhovaný	Schválený	Rozdiel
do 250	0,25	0,89	0,64
251 – 1 000	0,49		0,4
1 001 – 2 000	0,5	0,90	0,4
2 001 – 5 000	0,52		0,38
5 001 – 10 000	0,78	0,91	0,13
10 001 – 20 000	0,85	0,94	0,09
20 001 – 50 000	0,98		-0,04
50 001 – 100 000	1,37	1,13	-0,24
Košice	1,5	1,50	0
Hlavné mesto SR Bratislava	2,53	2,35	-0,18

Zdroj: Vlastné spracovanie podľa Čavojec a Sloboda (2005)

Pôvodný návrh vychádzal z motivačného charakteru a správne mal motivovať samosprávy k zlučovaniu výkonov a adresoval problém fragmentácie motiváciou k zlučovaniu menších obcí. Navrhovaný koeficient v tabuľke 3 po tlaku ZMOS a Strany maďarskej koalície (SMK) upravil koeficienty, aby neboli vytvárané na malé samosprávy a preto návrh neprešiel. Stratili najmä mestá nad 20 000 obyvateľov do 100 000 a Bratislavu.

Podľa Čavojec a Sloboda (2005) vedie tento ukazovateľ aj k eliminácii alebo „neutralizácii“ externalít a efektu prelievania („spillover effects“). Pomôcť to malo najmä väčším mestám a spádovým obciam, keďže služby poskytované mestami využívajú aj obyvatelia iných obcí – dochádza k efektu „čierneho pasažiera“ alebo „free-rider effect“. Ide najmä o ľudí dochádzajúcich z okolia za prácou či vzdelaním, výnimkou nie je ani mobilita pracujúcich či študentov zo vzdialenejších zaostávajúcich regiónov.

Tabuľka 4 Veľkostné kategórie obcí a koeficienty veľkostných kategórií obcí

Veľkostná kategória obce	Koeficient
1 - 1 000	0,89
1 001 - 5 000	0,9
5 001 - 10 000	0,91
10 001 - 50 000	0,94
50 001 - 100 000	1,13
Košice	1,5
Bratislava	2,35

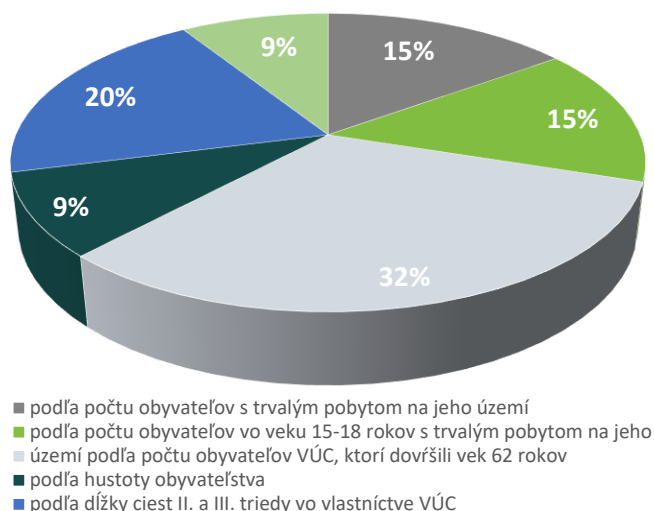
Zdroj: Vlastné spracovanie na základe nariadeniu vlády č. 668/2004 Z. z.

- 40 percent podľa počtu žiakov (detí) ZUŠ a školských zariadení – Toto kritérium súvisí s výkonom zabezpečovania financovania samosprávnych kompetencií v oblasti školstva. V pôvodnom návrhu šlo o financovania podľa počtu obyvateľov 3 až 14 rokov, kategórie vo veku predškolskej výchovy a povinnej školskej dochádzky. Keďže v praxi by dostala príspevok aj obec, ktorá nemá školu, upustilo sa od daného kritéria. Novelizácia upresnila typy školských zariadení, a to „základné umelecké školy, materské školy, školské kluby detí, školské strediská záujmovej činnosti, centrá voľného času, jazykové školy pri základných školách, zariadenia školského stravovania pre žiakov základných škôl a pre deti materských škôl.“ (Čavojec a Sloboda, 2005, s. 21).
- 5 percent podľa počtu obyvateľov obce, ktorí dovŕšili vek 62 rokov k 1. januáru predchádzajúceho kalendárneho roka – najmenšie kritérium pri výpočte rozdelenia výnosu. Pri výpočte sa zohľadňujú zvýšené nároky obcí pri financovaní kompetencií na úseku sociálnych služieb pre obyvateľov v dôchodkovom veku

Pre výpočet rozdelenia výnosov z dane z príjmov fyzických osôb sa využívajú štatistické údaje z predchádzajúceho kalendárneho roka k 1.1.2023:

- Počet obyvateľov
- Počet žiakov (detí) ZUŠ a školských zariadení k 15.9.*
- Počet obyvateľov, ktorí dovŕšili 62+ rokov
- Počet obyvateľov vo veku 15 až 18 rokov
- Hustota obyvateľstva VÚC
- Dĺžka ciest II. a III. triedy
- Rozloha VÚC

Graf 2 Kritéria delenia výnosu dane z príjmov FO pre VÚC



Zdroj: Vlastné spracovanie podľa nariadenie vlády č. 668/2004 Z. z. rozdeľovaní výnosu dane z príjmov územnej samosprávy

Rozdelenie podielovej dane pre VÚC vychádza z vládneho nariadenia . 668/2004 Z. z. rozdeľovaní výnosu dane z príjmov územnej samosprávy. Nastavenie dane z príjmov fyzických osôb medzi obce.

- podľa počtu obyvateľov s trvalým pobytom na jeho území
- podľa počtu obyvateľov vo veku 15-18 rokov s trvalým pobytom na jeho území
- podľa počtu obyvateľov VÚC, ktorí dovŕšili vek 62 rokov
- podľa hustoty obyvateľstva
- podľa dĺžky ciest II. a III. triedy vo vlastníctve VÚC
- podľa rozlohy VÚC

1.3.3 Riziká zmeny daňového mixu

Ako už bolo spomínané súčasný stav nastavenia daňového mixu v Slovenskej republike je v súčasnosti nevyhovujúci. Samosprávy – mestá, obce, vyššie územné celky – sú vystavené jednorazovým negatívnym šokom súvisiacim s fázou ekonomického cyklu, ktoré zaťažujú ich rozpočty. Riziká, ktoré sú spojené so zmenou daňového mixu sú nasledujúce

- Procyklickosť daňového mixu – pri zmene daňového mixu je potrebné dbať na hospodársky cyklus, ktorý má negatívny vplyv na príjmovú stranu rozpočtov verejnej správy v čase hospodárskej recesie. Tieto nevýhody sú častokrát prezentované samosprávami a ich zástupcami. Je nutné však vyzdvihnúť aj pozitívny efekt v čase expanzie, kedy tieto príjmy rastú rýchlejším tempom. V každom prípade je potrebné sa

zamerať na nové daňové zdroje, ktoré sú viac stabilné a menej elasticke vzhľadom na ekonomický cyklus.

- Fragmentácia obecnej štruktúry – predstavuje problém v postkomunistických krajinách, v ktorých neprebehli komunálne reformy. Ide o krajiny strednej Európy, kde môžeme okrem Slovenska radiť aj Českú republiku a Maďarsko. Maličká (2019) tvrdí, že vysoký podiel najmä malých obcí obmedzuje možnosť prejsť na majetkové dane. Obmedzená daňová základňa malých obcí sťažuje schopnosť samosprávy využívať daňové nástroje a rozvíjať obec. Podľa Neubauerovej a Dubroviny (2010) predstavuje neriešenie komunálnej reformy a malých obcí k riziku neschopnosť zabezpečiť zákonom určené kompetencie. Pri zvýšení fiškálnej autonómie pri tvorbe daňového mixu je potrebné skúmať alternatívy k riešeniam rozdrobenosti sídelnej štruktúry.
- Politické riziká – zmena daňového mixu so sebou vždy nesie aj politické náklady a riziká. Ide zväčša o riziká v krátkodobom až strednodobom horizonte, ktoré prináša každá reforma a najmä daňového systému.
- Pre-dominantné súkromné vlastníctvo v rámci populácie – podľa údajov Eurostatu až 90% Slovákov býva v nehnuteľnosti, ktorú vlastní, z toho 70% populácie ju vlastní bez zaťaženia hypotéky. Toto číslo je nadpriemer v porovnaní v rámci celej „európskej 27-čky“. Veľká časť Slovákov žije vo viacgeneračných domoch. Jednou z príčin tohto stavu je aj transformácia ekonomiky po roku 1989, kedy sa prešlo z príkazovej ekonomiky na zmiešanú trhovo-orientovanú ekonomiku a občania si mohli vykúpiť byty za veľmi výhodných podmienok.

1.4 Prehľad literatúry a odborných článkov v oblasti výskumu

Účelom tejto podkapitoly je prezentácia literatúry, štúdií a článkov zameraných na skúmanie decentralizácie, fiškálnej decentralizácie, realizáciu územnosprávnej reformy, konsolidačný reforiem na Slovensku a ich výskumu z hľadiska ich financovania a usporiadania.

1.4.1 Štúdie na fiškálnu decentralizáciu SR

Výskum v oblasti slovenských samospráv a komunálnej reforme realizovalo viacero autorov, ktorí pôsobia v samosprávach. Švarc (2010) vo svojej dizertačnej práci spolu s docentkou Neubauerovou skúmal možnosti zvyšovania a stabilizácie vlastných príjmov miestnych samospráv (obcí a miest) a vyšších územných celkov v nadväznosti na finančnú krízu. Zamerali sa špecificky na rozdelenie hlavného zdroja príjmu samospráv,

ktorú predstavuje daň z príjmov fyzických osôb, jej postaveniu v kontexte jedinej podielovej dane, prerozdeľovaniu medzi obce a vyššie územné celky a štát. Aplikčné výsledky práce sú vyjadrené v návrhu zavedenia tzv. „portfóliového“ zdieľania daní a to najmä v nadväznosti na dopady svetovej finančnej a hospodárskej krízy.

Neupauerová (2011) sa pozrela na riešenie regionálnych rozdielov v krajinách V4, kde sú predstavené základné úlohy a funkcie územnej samosprávy vo vybraných štátoch a spôsoby financovania územnej samosprávy. V hlavnej časti sa venuje východiskám financovania regionálnej samosprávy a hodnoteniu ich finančnej samostatnosti prostredníctvom základných finančných ukazovateľov. V závere navrhuje počet možných scenárov daňovo – transferového mechanizmu pri uplatňovaní alternatívnych spôsobov financovania územnej samosprávy v podmienkach Slovenskej republiky.

Tomčíková (2018) prepája fiškálny federalizmus so štúdiom chudoby v regióne. Táto analýza sa venovala skôr príjmovým nerovnostiam v zaostalejších regiónoch Slovenska. Hlavnou výskumnou otázkou bolo posúdenie vplyvu fiškálnej decentralizácie na vývoj chudoby v regiónoch, respektíve príjmovej nerovnosti. Podľa výsledkov sa nenašiel významný vplyv fiškálnej decentralizácie na vývoj miery chudoby. Avšak to neplatí pri dôchodkovej nerovnosti. Miera decentralizácie má negatívny dopad na mieru dôchodkovej nerovnosti. Pri metodológii používali Giniho koeficient a Palma podiel. Ďalšími skúmanými ukazovateľmi bol vplyv veľkosti vlády na mieru nerovnosti a chudoby. Podľa výsledkov bol pozitívny vplyv transferov na znižovanie miery dôchodkovej nerovnosti. Medzi odporúčania, ktoré predložila autorka patrilo aj že zvyšovanie úloh, kompetencií na nižšie vládne úrovne nie je vhodné, pretože nejde v záujme zmiernenia chudoby a dôchodkovej nerovnosti.

Dubrovina (2019) vo svojej pomerne obsiahlej dizertačnej práci nadviazala na predošlé výskumy. Hlavným cieľom práce bolo vytvorenie komplexu matematických modelov a vypracovanie ekonomických scenárov na podporu rozhodovacích procesov, ktoré sa týkali optimalizácie daňovo transferových mechanizmov na rôznych vládnych úrovniach v podmienkach Slovenskej republiky, vo väzbe na krízové vplyvy a možné riziká a ich predikciu. Medzi čiastkové ciele patrila analýza dynamiky vývoja podielových daní a transferov na HDP v EÚ a SR na centrálnej vládnej úrovni a na úrovni samospráv. Súčasťou bolo aj medzinárodné porovnanie krajín v rámci EÚ z hľadiska vývoja daní a transferov. Ďalej bol vyhodnotený vplyv kríz a iných šokov na vývoj daní a transferov v porovnaní s EÚ krajinami.

Z relatívne novších štúdií pochádza aj štúdia realizovaná autormi OECD, a to Stossberg, Bartolini, Blöchliger (2016), ktorá skúmala vplyv fiškálnej decentralizácie na príjmové nerovnosti. Na OECD dátach o fiškálnej decentralizácii, ktoré budeme využívať aj v tejto štúdii realizovali štatistické testy pomocou regresnej analýzy, a to v období 1996 až 2011. Výsledky sú pomerne nejednoznačné a je potrebné ich interpretovať s rezervou, pre zlú konzistentnosť pri rôznych skupinách. Autori našli pomerne slabý vzťah fiškálnej decentralizácie (daňovej a príjmovej autonómie) s redukciou nerovnosti, ktorá je meraná pomocou Giniho koeficientu. Lepšie výsledky priniesla analýza cez percentilové pomery príjmu, keďže prinášajú významnejšie a stabilnejšie výsledky. Tento prístup odhaľuje, že vplyv fiškálnej decentralizácie sa líši v rôznych skupinách príjmu. Ako uvádzajú autori fiškálna decentralizácia koreluje so znížením nerovnosti príjmu medzi vysokopříjmovými skupinami a stredne príjmovými skupinami. Je nutné však uviesť, že autori Stossberg, Bartolini a Blöchliger (2016) uvádzajú, že naopak rozdiely medzi nízkopříjmovými skupinami a vysokopříjmovými sa prehľbujú. Okrem toho transfery medzi úrovňami vlády zvyčajne zvyšujú príjmový rozdiel medzi nízkopříjmovými a strednými skupinami. Najviac teda z fiškálnej decentralizácie profitujú stredne príjmové skupiny, keďže tá má tendenciu znižovať nerovnosť medzi nimi a vysokými aj nízkopříjmovými skupinami. Autori naznačujú, že je potrebné realizovať vzťah medzi regionálnou príjmovou nerovnosťou.

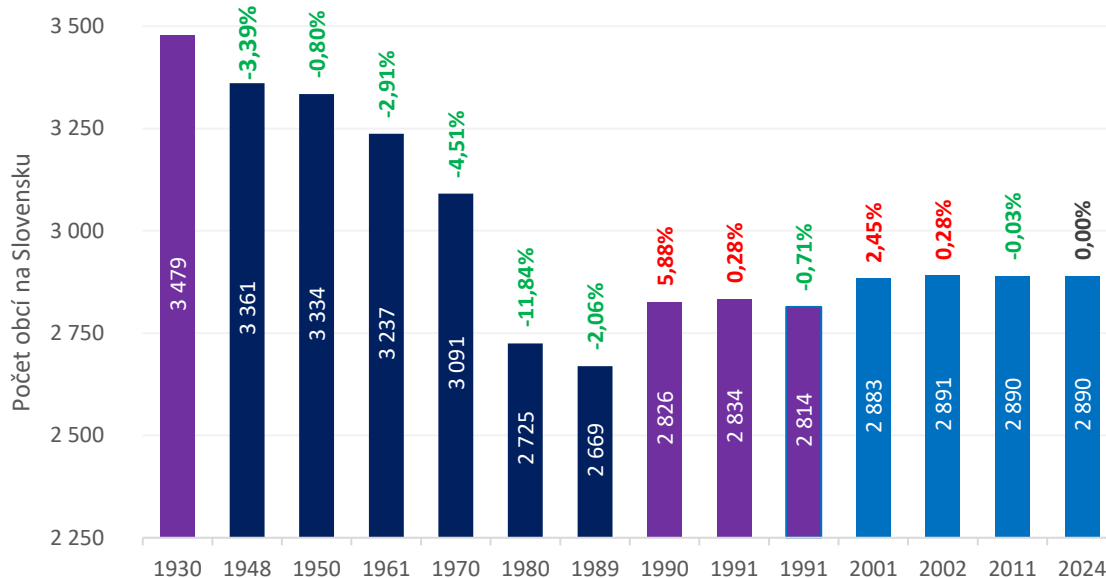
Mnoho autorov skúmalo správanie sa samospráv počas pandémie, OECD (2021) sa zameralo na detailný dopad pandémie na samosprávy v členských krajinách. Výsledky pozorovali ohromný nával na regionálne a miestne vlády, ich úloha sa samozrejme líšila. Najväčší nával bol na zdravotníctvo, starostlivosť a sociálne služby. Dopady boli aj na výber daní, najviac bol zasiahnutý výber DPFO, DPPO, DPH. Otvára to samozrejme ďalšie otázky, ktoré by bolo možné skúmať, a to napríklad, či krajiny s vyššou mierou fiškálnej decentralizácie zvládali pandémiu lepšie. Pri skúmaní dopadov Covidu-19 sme realizovali aj štúdie, a to napr. Solej (2022a) pri skúmaní dopadov na príjmy samospráv a súvisiacu energetickú krízu z roku 2022 v Solej (2022b).

1.4.2 Štúdie na konsolidáciu, defragmentáciu obecnej štruktúry

Vývoj územnej štruktúry a fragmentácie sledujú mnohé štúdie ako Nemec, Bercik a Kulis (2000) alebo z novších štúdií detailnejšie Nemec a Špaček (2017). Z nášho hľadiska si vyberáme štúdiu z roku 2007, ktorú publikovalo Ministerstvo vnútra SR. Analytici MV SR Volko a Kiš (2007) uvádzajú vývoj od druhého sčítania obyvateľov v prvej Československej republike. Dáta primárne čerpali zo štatistickej ročenky ČSSR z roku 1985.

Zvyšné dáta sú aktuálne najmä zo sčítaní obyvateľstva po roku 1989. Je možné pozorovať, že vývoj a efektivita znižovania obcí je v demokratických zariadeniach ponechaná na dobrovoľnom prístupe a vedie skôr k dezintegrácii a väčšej centralizácii (pozri graf 3).

Graf 3 Počet obcí na Slovensku v rokoch 1930 - 2024



Zdroj: Vlastné spracovanie a výpočty podľa údajov Volko a Kiš (2007) a ŠÚ SR

Počas obdobia socializmu, kedy neexistovala samospráva došlo v 70-tych a 80-tych rokoch k rapidnému znižovaniu počtu obcí až na úroveň 2 669 obcí. Z tohto obdobia plynú aj zlé skúsenosti súčasných predstaviteľov, ktoré sme pozorovali aj v štúdií Solej (2022) o fragmentácii. Po roku 1989 došlo k miernej náprave príkazového top-down prístupu, ktorý musela zastaviť až novelizácia zákona č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení. Do tohto zákona bol doplnený § 2a ods. 5), ktorý hovorí, že obec sa môže rozdeliť, len ak každá z nových obcí má najmenej 3000 obyvateľov. Na základe tohto zákona došlo k zastaveniu fragmentácie a defragmentácie na Slovensku. V roku 2011 sa zlúčila posledná obec v Prešovskom kraji a odvtedy trvá súčasný stav 2890 obcí, resp. 2927 s mestskými časťami.

Klimovský (2010) patrí k odborníkom v oblasti samospráv nielen na Slovensku, ale aj strednej Európe. V štúdií venovanej porovnaniu konsolidačných reforiem a decentralizácii v Európe skúma rozdiely v reformách v západných krajinách Európskej únie a krajinách z bývalého socialistického bloku. Hlavný záujem je zistenie rozdielov a úspešnosti reforiem v Európskej únii.

Výskum potvrdil hypotézu, že európske krajiny a ani krajiny z bývalého bloku nie sú homogénnou skupinou. Klimovský (2010, s. 92) definuje tieto skupiny.

- krajiny, v ktorých bola implementovaná jednorazová konsolidačná reforma – takáto reforma prebehla v Grécku (Dubničková, 2022),
- krajiny, v ktorých prebehla viac než jedna konsolidačná reforma (napr. Švédsko, Dánsko),
- krajiny, v ktorých prebieha kontinuálna konsolidácia (napríklad Holandsko),
- krajiny, v ktorých prebehla dezintegračná vlna vedúca k vyššej fragmentácii obecnej štruktúry a následná konsolidačná reforma (napríklad Severné Macedónsko),
- krajiny, v ktorých neprebehla konsolidačná reforma po roku 1989, no ktoré si zachovali konsolidovanú štruktúru z obdobia socializmu (napríklad Bulharsko, Poľsko),
- krajiny, v ktorých došlo k dezintegrácii vyvolávajúcej vysokú mieru fragmentácie, no nie k implementácii konsolidačnej reformy (napríklad Slovensko, Česká republika).

Z výsledkov štúdie ďalej Klimovský (2010) konštatuje, že skúsenosti zo škandinávskych krajín naznačujú nutnosť realizácie reforiem v niekoľkých etapách. Klimovský (2010, s. 93) v závere rozoberá Slovenské reálie, kde uvádza, že *„Slovensko jednoznačne patrí medzi európske krajiny charakterizované vysokou mierou fragmentovanosti. Zároveň platí, že obce, vzhľadom na svoju veľkosť i kapacity, nie sú často schopné samostatne riešiť vlastné problémy. Najmenšie obce dokonca nezriedka nedokážu samostatne ani poskytovať služby, ktoré by v súlade s platnou legislatívou mali poskytovať.“* Vychádza aj z predchádzajúcich štúdií, ktoré boli realizované Slávik (1994), Buček (1997), Zubriczký (2002), Sloboda (2004), Labunová a Lovacká (2008) a potvrdzovali problém fragmentácie, resp. rozdrobenosti obecnej štruktúry na Slovensku, ktorá vedie podľa Čavojca a Slobodu (2005) k výraznému zaťaženiu rozpočtov miestnych samospráv. Podľa Bugárovej (2022) prevláda u volených zástupcov neochota sa spájať do vyšších celkov. Obdobné výsledky ukazuje aj práca od Urban (2024).

Černěno, Havran, Kubala (2017) predstavili dokument v spolupráci Národohospodárskej fakulty s Inštitútom finančnej politiky o alternatívnych možnostiach sústredenia výkonu správy v samosprávach. Štúdia so sebou prináša aj kalkulačku,³ koľko predstavuje chod obecného úradu a koľko prostriedkov by bolo ušetrených v prípade sústredenia výkonu samosprávy. Pri realizácii vychádzali z dát dostupných pre Datacentrum. Podľa autorov medzi hlavné tézy patrí (str. 5) *„Sústredenie výkonu správy obcí do silnejších celkov by prinieslo zdroje pre rozvoj samosprávy a poskytovanie kvalitnejších služieb občanom bez potreby zvýšenia daňového zaťaženia.“* Autori

³ Kalkulačka IFP Skrytý poklad v samospráve, dostupné na:
<https://www.institutfinancnejpolitiky.sk/kalkulacky/samospravy>

odporúčajú sústrediť správu z krátkodobého hľadiska do matričných obvodov. To by ušetrilo v období 2016 – 2017 ročne približne 181 miliónov ročne na rozvoj. Zo strednodobého hľadiska je odporúčanie sústrediť výkon správy do mikroregiónov, čo zapadá podľa výpočtov do intervalov najefektívnejšieho fungovania obcí. Prinieslo by to takmer 317 miliónov na ďalší rozvoj. Dôležité odporúčanie pre ďalší vývoj sú v oblasti sústredeného výkonu správy. Súčasné obce by nestratili svoju identitu – erb aj ostatné insígnie obce. Zároveň by nemalo dochádzať k znižovaniu alokácie finančných zdrojov pre danú lokalitu a obce by nestratili možnosť ovplyvňovať rozhodovanie o ich využití. Uvoľnené zdroje by priniesli zdroje na zaplatenie kvalitnejších úradníkov, školení, zlepšenie spoločenského života či kapitálové výdavky.

Sloboda a Černěnko (2022), Černěnko (2024) skúmali participáciu a kvalitu demokratickej súťaže v komunálnych voľbách. V ostatných rokoch sa znížila kvalita súťaže. V roku 2018 takmer tretina obcí mala len jedného kandidáta (839 z 2892 obcí). Porovnávanie bolo vo voľbách 2010, 2014, 2018 a 2022. V ostatných voľbách do obecného zastupiteľstva v roku 2022 neprebehla súťaž len v 10,55%. V obciach do 250 obyvateľov nebola súťaž vo štvrtine prípadov, do 500 obyvateľov v 11,99%, do 1000 obyvateľov 8,54% a v obciach do 4000 obyvateľov blízko 2%. Absencia politickej súťaže podľa Hlepas (2018) znižuje kvalitu vládnutia, keďže politici nemajú motiváciu reagovať na potreby obyvateľov.

Černěnko (2024) v najaktuálnejšej štúdií skúmal aktuálne otázky z dát v roku 2022. V jeho aktuálnej publikácii tvrdí, že municipalizácia obcí dokáže ušetriť 25% - 38% celkových výdavkov samospráv v závislosti od variantu. V prvom variante by municipalizácia ušetrila ročne 445 miliónov eur. Variant B, ktorý je menej ambiciózny ušetril ročne 351 miliónov eur a variant C 300 miliónov obcí. Najviac v okolí Prešova a Košíc. V horizonte 5 rokov tieto úspory vedia vygenerovať až 1,5 miliardy eur. Pri postupe na realizáciu reformy nehovoria o väčšej spolupráci, keďže tieto možnosti samosprávy ich ani tak nevyužívajú. Najprv by mal prebehnúť návrh správnych obvodov a zhoda na ich hraniciach. Černěnko (2024, s. 20) zhrňuje stav „*Slovenská miestna samospráva patrí k najviac fragmentovaným v Európe. Táto „vlastnosť“ systému miestnej samosprávy so sebou pre niektoré skupiny obcí ich obyvateľov prináša negatíva vo forme nízkych rozpočtov, vysokej neefektívnosti, nedostatočného personálneho zabezpečenia a nízkej politickej súťaže, čo sa prejavuje v nedostatočnej ponuke verejných služieb a prehlbovaní rozdielov v kvalite života v porovnaní s väčšími obcami alebo mestami.*“

Černěnko (2024) na základe údajov z SODV identifikovali 118 potenciálnych municipalít, kde bola veľkosť minimálne 3000 obyvateľov a aspoň 3 obce. Presvedčenie

autora plynie k tomu, že variant spolupráce je neefektívny a treba postupovať touto formou konsolidácie.

Pred 20 rokmi Čavojec a Sloboda (2005, s. 40) predpokladali, že „Slovensko sa zmenám v sídelnej štruktúre nevyhne, či už formou zlučovania (bez zániku identity obce) alebo voľnejšou formou združovania. Odsúvanie tohto problému nie je riešením a malé obce nechráni, naopak predlžuje ich agóniu a paradoxne ich približuje k faktickému zániku a vymiznutiu z mapy Slovenska.“

Štúdia Leškovej a Vaishara (2018) sa venovala porovnaniu situácie v samosprávach na Slovensku a v Českej republike v rokoch 2000 až 2017, s dôrazom na mikro-obce s počtom obyvateľov do 200. Ich výskum odhalil znepokojujúcu realitu: až polovica týchto veľmi malých obcí na Slovensku sa stretáva s depopuláciou, čo znamená postupný úbytok obyvateľstva. Navyše naznačili, že tieto demografické trendy sa pravdepodobne budú ešte zhoršovať, pričom Slovensko čelí väčšiemu riziku ako Česká republika.

Pri porovnaní situácie veľmi malých obcí na Slovensku a v Česku sa ukázalo, že slovenské obce sú v priemere vystavené väčšiemu riziku úbytku obyvateľov. Konkrétne, veľmi malé obce na Slovensku, ktoré mali menej ako 200 obyvateľov v roku 2000, zaznamenali priemerný prírastok obyvateľstva od tohto roku len 5 %.

Tento prírastok je o tretinu nižší ako priemerný prírastok obyvateľstva vo všetkých ostatných obciach s viac ako 200 obyvateľmi na Slovensku, ktorý dosiahol 7 %. Z tohto vyplýva, že takmer polovica veľmi malých obcí na Slovensku sa vyznačuje úbytkom obyvateľstva, zatiaľ čo len 60 % ostatných obcí Slovenska zaznamenáva prírastok obyvateľov.

1.4.3 Štúdie zaoberajúce sa vyššími územnými celkami

Určenie hraníc regiónov je dôležitým faktorom pre ich samotný regionálny rozvoj. Nastavenie vychádza z otázok a diskusií aké majú byť. Jedná sa o spor o prirodzených vs. umelých regiónoch a ich prepojení na proces decentralizácie v krajine.

Čavojec a Sloboda (2005, s. 42) tvrdia, že fiškálnu decentralizáciu „*nemožno chápať ako “konečnú stanicu”, v zmysle naplnenia cieľa oboch dzurindových vlád – teda efektívnej verejnej správy. Vzhľadom na schválené znenie nariadenia, prostredníctvom ktorého sa vykonáva, sa nateraz zahatala cesta komunálnej reformy. Bez uskutočnenia komunálnej reformy, nadväzujúcej na dôraznú fiškálnu decentralizáciu a bez zmeny súčasného neprirodzeného rozdelenia krajiny na úrovni krajov, nemožno považovať proces decentralizácie a reformy verejnej správy za ukončený.*“

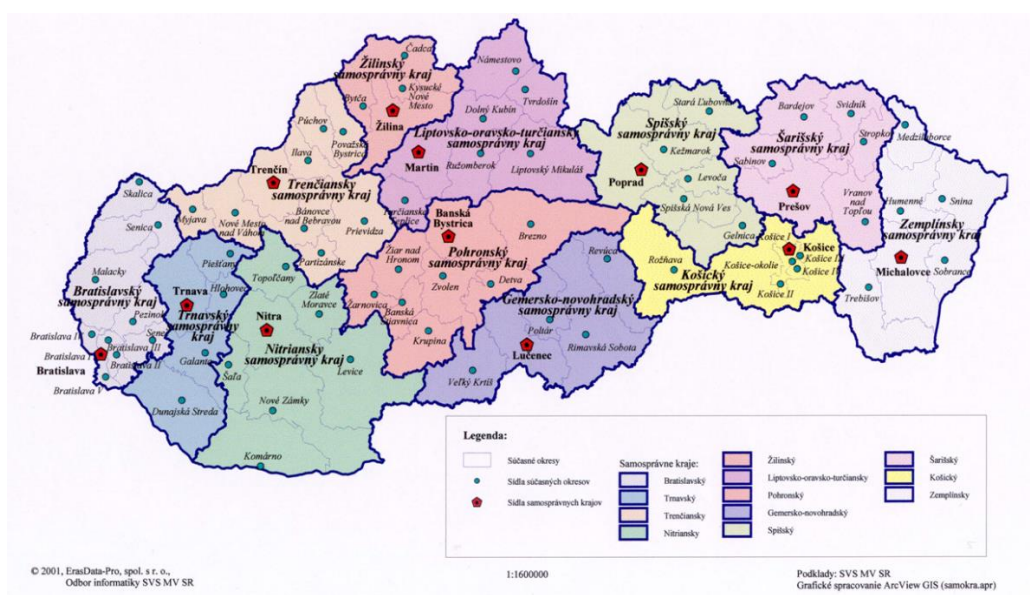
Kartogram 1 Návrh prirodzených regiónov na základe Únie miest a obcí Slovenska



Zdroj: Sloboda (2014), Bačík Sloboda (2005), Únia miest a obcí Slovenskej republiky (1998)

Beňušková a kol. (2005) mapuje vo svojej rozsiahlej publikácii rozdelenie regiónov od 19. storočia. Báčik a Sloboda (2005) vychádzajú taktiež z historických „prirodzených“ regiónov, ktoré sa nachádzajú v dokumente vypracovanom pre konzervatívny inštitút Milana Rastislava Štefánika. Na východnom Slovensku by to znamenalo vznik Zemplínskej župy a Spišskej Župy, Na strednom Slovensku Gemersko-malohontskej župy. Nižšie by bola Novohradská župa, Žilina by si rozdelila centrá s Martinom, Trenčín s Prievidzou a juh Slovenska by zostal pod Novými Zámkami. Spolu by vzniklo 8 nových žúp namiesto súčasných 8 krajov.

Kartogram 2 Návrh prirodzených regiónov na základe Viktora Nižňanského



Zdroj: Archív Viktora Nižňanského, prevzaté z Lipták (2023)

Alternatívny návrh Viktora Nižňanského prezentovaný aj v Lipták (2023) počítal začiatkom roku 2000 s úpravami na základe okresov. Namiesto súčasných 8 samosprávnych krajov – Bratislava, Trnava, Trenčín, Nitra, Žilina, Banská Bystrica, Prešov a Košice, by historické usporiadanie pokrývalo nové krajské, resp. župné mestá – Michalovce, Poprad, Rimavská Sobota, Martin, Prievidza, Nové Zámky. Zvolenská župa v tomto návrhu nahrádza Banskú Bystricu, v súčasnosti je vysoko pravdepodobné, že by krajským mestom zostala práve Banská Bystrica. Otázku Sloboda (2014) otvára aj v ďalších štúdiách.

Tabuľka 5 Etapy územnosprávneho usporiadania Slovenska

Etapa	Obdobie	Administratívne jednotky na Slovensku					
		makroúroveň	počet	mediúroveň	počet	mikroúroveň	počet
Uhorsko, Rakúsko-Uhorsko	11. - 13. storočie	-	-	hradské panstvá	17	hradské obvody	
	13. st. - 1785	-	-	stolice	21	služnovské okresy	
	1785 - 1790	dištrikty	3	stolice	21	služnovské okresy	
	1790 - 1848	-	-	stolice	21	služnovské okresy	
	1850 - 1860	dištrikty	2	župy	17	služnovské okresy	
	1867 - 1922	-	-	župy	21	okresy	95
ČSR	1923 - 1928	-	-	veľžupy	6	okresy	79
	1928 - 1938	krajina	1	-	-	okresy	77
SK štát	1940 - 1945	-	-	veľžupy	6	okresy	60
ČSSR	1945 - 1960	-	-	kraje	6	okresy	90-91
	1960 - 1990	kraje	3-4	-	-	okresy	33-38
ČSFR, SR	1990 - 1996	-	-	-	-	okresy	38
	1996 - súčasnosť	-	-	kraje	8	okresy	79

Zdroj: Vlastné spracovanie podľa Slávik (1997)

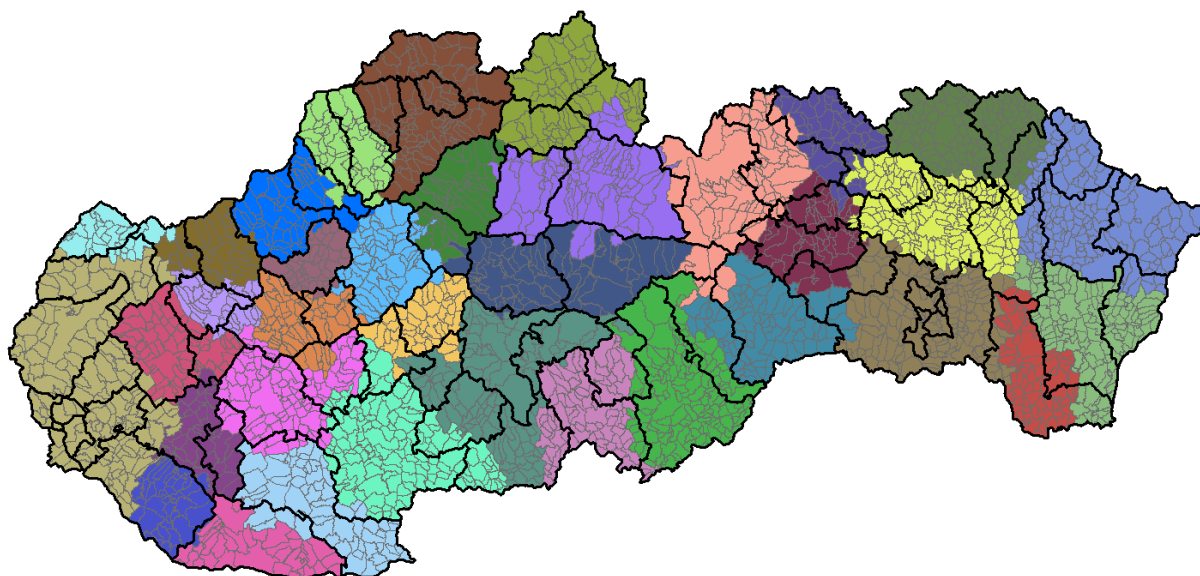
Volko a Kiš (2007) bližšie historické členenie historických regiónov. Slávik (1997) spracoval jednotlivé etapy usporiadania „historických regiónov“ a ich počtu. Tabuľku 5 sme mierne upravili, keďže nedošlo k aktualizácii alebo reforme za takmer 30 rokov, dáta ostali nezmenené. Členenie a pôsobnosť súčasných regiónov rozberajú napr. autori Masárová, Koišová a Habánik (2017).

Nižňanský, Karpiš, Ódor a Radičová (2019) v publikácii „*Silný región = spokojný občan*“ pojednávajú o možnom zrušení VÚC a presunutím kompetencie na zlúčené obce. Podľa nich existujú tri dôvody pre zrušenie VÚC:

- nedostatočné kompetenčné a finančné vybavenie – myslí sa tu nízka miera fiškálnej autonómie a nedostatočné stanovenie presných kompetencií
- nerešpektovanie zmien socio-priestorovej organizácie spoločnosti – autori narážajú na nerešpektovanie prirodzených regiónov. Ide o počiatočný problém. Taktiež podrobnejšie rozoberajú efekt prelievania, to znamená, že je veľký „mismatch“, resp. nesúlady medzi tým, kde občania bývajú a kde pracujú. Súčasné kraje nerešpektujú pracovné vzťahy.

- neúnosné finančné a politické náklady v prípade snáh o zmenu súčasného počtu a hraníc – vysoká neochota reformovať zo strany obcí, ZMOS a SK8.

Kartogram 3 Porovnanie mikroregiónov s administratívnymi okresov SR podľa Treximy



Zdroj: Prevzaté z Láska a kol. (2024) Metodika, výpočty a spracovanie TREXIMA Bratislava, údaje SODB

Z novších štúdií, ktoré uskutočnili analytici súkromnej spoločnosti Trexima Bratislava, spol. s r.o. realizovanej pre Štatistický úrad Slovenskej republiky na základe SODB, čiže sčítania obyvateľov domov a bytov využívajúc vlastnú metodiku, ktorá sa zamerala na vytvorenie takzvaných prirodzených centier a okresov. Láska a kol. (2024, s. 12) adresujú problém prelievania a taktiež tvrdia, že „Administratívne hranice obcí, okresov a krajov často plne nekorešpondujú s pracovnou mobilitou osôb. V štúdiu bola vyvinutá jedinečná metodika identifikácie pracovných mikroregiónov SR tak, aby vnútroregionálna mobilita bola čo najvyššia a medziregionálna čo najnižšia.“ Podľa ich prepočtov by novovytvorené regióny mohli v budúcnosti prispieť k lepšiemu pochopeniu regionálnych, personálnych a ekonomických tokov.

Janošková (2021) analyzuje fungovanie a potenciál samosprávy po dvadsiatich rokoch jej existencie. Podľa nej krajská samospráva na Slovensku zabezpečuje širokú škálu funkcií, vrátane vývoja územia a realizácie programov sociálneho, ekonomického a kultúrneho charakteru. Medzi ich povinnosti patrí aj správa ciest II. a III. triedy, poskytovanie sociálnych služieb, riadenie stredného školstva, podpora kultúry a regionálneho rozvoja a poskytovanie zdravotnej starostlivosti prostredníctvom župných nemocníc a vydávanie povolení pre ambulantných lekárov. V oblasti stredného školstva zohrávajú krajiny významnú úlohu, pretože majú lepší prehľad o potrebách regionálneho pracovného trhu a môžu prispôsobiť vzdelávací systém podľa týchto potrieb. Avšak

negatívny demografický trend, prejavujúci sa klesajúcim počtom žiakov stredných škôl, má dopad aj na túto oblasť. Kraje sú tiež zriaďovateľmi škôl.

V oblasti dopravy je jednou z kľúčových výziev pre regionálnu samosprávu zlepšenie dopravnej infraštruktúry a integrácia dopravných systémov. Na dosiahnutie týchto cieľov krajiny vynakladajú finančné prostriedky do dvoch hlavných oblastí. Prvá z nich sa týka financovania služieb prímestskej autobusovej dopravy, ktoré sú pod zodpovednosťou regionálnych samospráv a slúžia verejnému záujmu.

Druhá oblasť sa zaoberá investíciami do opráv a rekonštrukcií ciest II. a III. triedy vlastnených krajskými samosprávami. V tabuľke 6 je uvedený prehľad dĺžky týchto ciest vo vlastníctve samosprávnych krajov na Slovensku.

Tabuľka 6 Vymedzenie oblastí, za ktoré sú samosprávne kraje zodpovedné za SK8

Člen SK8	Dĺžka ciest II. triedy	Dĺžka ciest III. triedy	Celková dĺžka ciest II. a III. triedy
Bratislavský samosprávny kraj	224	342	566
Trnavský samosprávny kraj	530	1 056	1 586
Trenčiansky samosprávny kraj	347	1 134	1 481
Nitriansky samosprávny kraj	498	1 537	2 035
Žilinský samosprávny kraj	331	1 100	1 431
Banskobystrický samosprávny kraj	602	1 839	2 441
Prešovský samosprávny kraj	516	1 924	2 440
Košický samosprávny kraj	584	1 408	1 992

Zdroj: Vlastné spracovanie podľa Janošková (2021)

Podľa Janoškovej (2021) napriek tomu, že krajiny zohrávajú kľúčovú úlohu v poskytovaní verejných služieb ako stredné školstvo, zdravotníctvo, sociálna starostlivosť a doprava, ich právomoci často zostávajú nejasné pre verejnosť. Autorkin text poukazuje na potrebu analyzovať a diskutovať o úlohe a kompetenciách krajov v rámci systému riadenia štátu a územnej samosprávy. Obzvlášť dôležitá je snaha odstrániť investičné a modernizačné dlhy, ktoré brzdia rozvoj kľúčových oblastí. Navrhované odporúčania zahŕňajú lepšiu mediálnu prezentáciu krajov a posilnenie ich úlohy ako prostredníka medzi obyvateľmi a národnou úrovňou, čo sa potvrdilo aj počas pandémie, keď sa krajiny ukázali ako dôležití partneri štátu pri implementácii krízových opatrení.

Okrem spomínaného Janošková (2021) približuje fungovanie združenia SK8, ktoré zastrešuje osem regionálnych samospráv, hrá kľúčovú úlohu v dialógu s ústrednými orgánmi štátnej správy a poskytuje platformu na efektívnu spoluprácu medzi krajinami. Jeho cieľom je prinášať systémové a výsledkovo orientované riešenia pre všetky regióny na Slovensku. Predsedovia krajov pracujú na apolitickom základe a prijímajú rozhodnutia ovplyvňujúce

život v celom štáte. Kraje v rámci združenia definujú svoje priority, ktoré často zodpovedajú činnostiam ministerstiev a ďalších centrálnych orgánov. Tieto priority boli stanovené po kompromisných rokovaníach a sú uvedené v tabuľke 7.

Tabuľka 7 Vymedzenie oblastí, za ktoré sú samosprávne kraje zodpovedné za SK8

Člen SK8	Oblasť, za ktorú kraj v SK8 zodpovedá
Bratislavský samosprávny kraj	EÚ agenda a cezhraničná spolupráca
Trnavský samosprávny kraj	kultúra, informatizácia a decentralizácia
Trenčiansky samosprávny kraj	školsťvo a životné prostredie
Nitriansky samosprávny kraj	financie a menšinová politika
Žilinský samosprávny kraj	sociálne veci a zdravotníctvo
Banskobystrický samosprávny kraj	doprava a verejné obstarávanie
Prešovský samosprávny kraj	trh práce a marginalizované komunity
Košický samosprávny kraj	energetika a smart regióny

Zdroj: Vlastné spracovanie podľa Janošková (2021)

2 Cieľ práce a hypotézy

Primárnou motiváciou pre uskutočnenie tejto záverečnej práce je dlhodobý neriešený stav v oblasti ďalšej reformy územnej samosprávy na Slovensku. Hlavný cieľ práce vychádza z dôkladného naštudovania výskumu a predošlej literatúry v oblasti reformy samospráv. Nadväzuje na predošlý výskum autora Solej (2022a), Solej (2022b) a Solej (2023) a aktuálny výskum autorov, ktorí sa venovali decentralizácii: Nižňanský, Karpiš, Ódor a Radičová (2019), Nižňanský (2020), Šveda a kol. (2023), Černěnko (2024).

Hlavným cieľom dizertačnej práce je *analýza súčasného stavu fiškálnej decentralizácie na Slovensku, vyhodnotenie negatívnych socio-ekonomických dopadov fragmentácie územnej samosprávy a navrhnutie odporúčaní na jej reorganizáciu*.

Hlavný cieľ dopĺňame o čiastkové ciele, ktoré sú rozdelené do troch oblastí. V prvej časti sa usilujeme o medzinárodné porovnanie decentralizácie na Slovensku s členskými štátmi Európskej únie, druhá a tretia časť rieši lokálnu úroveň, resp. regionálnu úroveň a zameriava sa na analýzu súčasného stavu počtu, financovania – súčasného vývoja príjmov a výdavkov samospráv a stupňa ich samofinancovania.

Špecificky v oblasti miestnej úrovni sa zameriavame na problém fragmentácie, vzťahmi medzi rozdrobenosťou a vplyvom na regionálny rozvoj, respektíve regionálne nerovnosti a demografiu (zmenu populácie).

Čiastkové ciele sú rozdelené do troch oblastí:

- Hodnotenie fiškálnej decentralizácie
 - analyzovať mieru fiškálnej decentralizácie v EÚ
 - porovnať fiškálnu príjmovú decentralizáciu a autonómiu
 - porovnať fiškálnu výdavkovú decentralizáciu a autonómiu
 - použiť regresnú a korelačnú analýzu vzťahov decentralizácie a životnej úrovne
- V oblasti miestnej samosprávy na Slovensku:
 - komparácia veľkosti samospráv v EÚ
 - identifikovanie problému fragmentácie na regionálnej úrovni
 - testovanie vzťahov fragmentácie a socio-ekonomických ukazovateľov
 - vyhodnotenie dotazníkovej analýzy o konsolidácii z roku 2022
 - analýza jednotlivých príjmov miestnych samospráv od roku 2005 – 2023

- analyzovať závislosť jednotlivých daňových výnosov od ekonomického cyklu
- analyzovať výdavky miestnych samospráv
- V oblasti regionálnej samosprávy na Slovensku:
 - komparácia veľkosti regionálnych samospráv v EÚ
 - analyzovať jednotlivé príjmy VÚC
 - analyzovať výdavky VÚC

Okrem hlavného a čiastkových cieľov práce sme sformulovali výskumné hypotézy, ktoré sa budeme snažiť overiť v rámci výskumu:

- ❖ Hypotéza 1: Predpokladáme, že decentralizácia pozitívne vplýva na životnú úroveň krajiny (HDP per capita).
- ❖ Hypotéza 2: Predpokladáme, že vyššia fragmentácia negatívne ovplyvňuje regionálne rozdiely (nezamestnanosť).
- ❖ Hypotéza 3: Predpokladáme, že fragmentácia negatívne vplýva na rast populácie regiónu (Lešková a Vaishara, 2018).

3 Metodika práce a metody skúmania

Metodológia dizertačnej práce vychádza z medzinárodných odporúčaní a je v súlade s Internou smernicou č. 1/2024 o záverečných, rigorózných a habilitačných prácach vydanou rektorom Ekonomickej univerzity v Bratislave.

Účelom tejto kapitoly je prezentovať charakteristiku objektu skúmania, pracovné postupy, spôsob získavania údajov a ich zdroje, použité metódy vyhodnotenia a interpretácie výsledkov, použité štatistické metódy. Kapitola poskytuje detailný prehľad výskumných metód a postupov použitých v tejto dizertačnej práci, ktorá sa zaoberá analýzou územnej samosprávy na Slovensku a medzinárodnou komparáciou miery decentralizácie v EÚ.

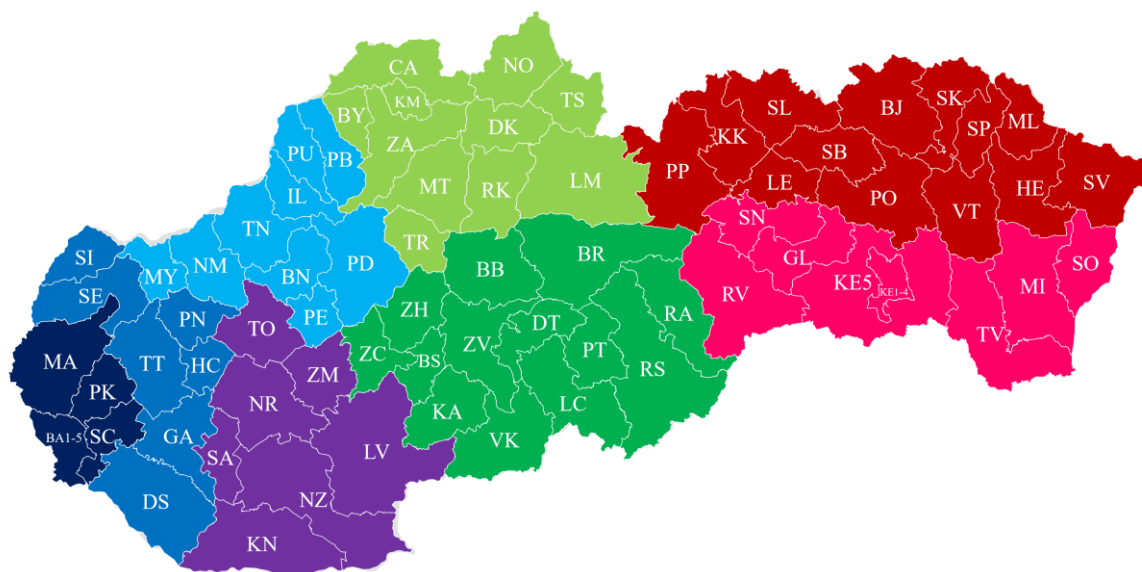
3.1 Charakteristika objektu skúmania

Objektom skúmania práce je miestna a regionálna územná samospráva v Slovenskej republike. Objekty skúmania členíme do troch úrovní:

- **Na medzinárodnej úrovni** – je v analýze zahrnutých 27 členských štátov Európskej únie a 4 nečlenské štáty EÚ (Albánsko, Nórsko, Severné Macedónsko, Švajčiarsko).
- **Na lokálnej úrovni** – ide o 2927 samosprávnych jednotiek. Konkrétne 2890 obcí, z ktorých je 141 miest a 3 vojenské obvody (Záhorie, Lešť, Valaškovce) a 39 mestských častí (17 – hlavného mesta Bratislava, 22 – Košice). Z hľadiska NUTS klasifikácie ide o úroveň NUTS 4 a NUTS 5, resp. LAU 1 a LAU 2.
- **Na regionálnej úrovni** – skúmame aktuálnych 8 vyšších územných celkov (samosprávne kraje) na Slovensku v celkovom počte 8. Z hľadiska NUTS klasifikácie ide o úroveň NUTS 3.
 - SK010 – Bratislavský kraj
 - SK021 – Trnavský kraj
 - SK022 – Trenčiansky kraj
 - SK023 – Nitriansky kraj
 - SK031 – Žilinský kraj
 - SK032 – Banskobystrický kraj
 - SK041 – Prešovský kraj
 - SK042 – Košický kraj
- **Na okresnej úrovni** – Pri skúmaní analyzujeme dáta aj na okresnej úrovni v celkovom počte 79 okresov. Skratky s názvom okresu sa nachádzajú na ďalšej strane spolu s kartogramom 4, kde je znázornený okres na mape.

- **BA1** Okres Bratislava I
- **BA2** Okres Bratislava II
- **BA3** Okres Bratislava III
- **BA4** Okres Bratislava IV
- **BA5** Okres Bratislava V
- **MA** Okres Malacky
- **PK** Okres Pezinok
- **SC** Okres Senec
- **DS** Okres Dunajská Streda
- **GA** Okres Galanta
- **HC** Okres Hlohovec
- **PN** Okres Piešťany
- **SE** Okres Senica
- **SI** Okres Skalica
- **TT** Okres Trnava
- **BN** Okres Bánovce nad Bebravou
- **IL** Okres Ilava
- **MY** Okres Myjava
- **NM** Okres Nové Mesto nad Váhom
- **PE** Okres Partizánske
- **PB** Okres Považská Bystrica
- **PD** Okres Prievidza
- **PU** Okres Púchov
- **TN** Okres Trenčín
- **KN** Okres Komárno
- **LV** Okres Levice
- **NR** Okres Nitra
- **NZ** Okres Nové Zámky
- **SA** Okres Šaľa
- **TO** Okres Topoľčany
- **ZM** Okres Zlaté Moravce
- **BY** Okres Bytča
- **CA** Okres Čadca
- **DK** Okres Dolný Kubín
- **KM** Okres Kysucké Nové Mesto
- **LM** Okres Liptovský Mikuláš
- **MT** Okres Martin
- **NO** Okres Námestovo
- **RK** Okres Ružomberok
- **TR** Okres Turčianske Teplice
- **TS** Okres Tvrdošín
- **ZA** Okres Žilina
- **BB** Okres Banská Bystrica
- **BS** Okres Banská Štiavnica
- **BR** Okres Brezno
- **DT** Okres Detva
- **KA** Okres Krupina
- **LC** Okres Lučenec
- **PT** Okres Poltár
- **RA** Okres Revúca
- **RS** Okres Rimavská Sobota
- **VK** Okres Veľký Krtíš
- **ZV** Okres Zvolen
- **ZC** Okres Žarnovica
- **ZH** Okres Žiar nad Hronom
- **BJ** Okres Bardejov
- **HE** Okres Humenné
- **KK** Okres Kežmarok
- **LE** Okres Levoča
- **ML** Okres Medzilaborce
- **PP** Okres Poprad
- **PO** Okres Prešov
- **SB** Okres Sabinov
- **SV** Okres Snina
- **SL** Okres Stará Ľubovňa
- **SP** Okres Stropkov
- **SK** Okres Svidník
- **VT** Okres Vranov nad Topľou
- **GL** Okres Gelnica
- **KE1** Okres Košice I
- **KE2** Okres Košice II
- **KE3** Okres Košice III
- **KE4** Okres Košice IV
- **KE5** Okres Košice - okolie
- **MI** Okres Michalovce
- **RV** Okres Rožňava
- **SO** Okres Sobrance
- **SN** Okres Spišská Nová Ves
- **TV** Okres Trebišov

Kartogram 4 Administratívna štruktúra SR a použité skratky okresov



Používa Bing
© GeoNames, Microsoft, TomTom

Zdroj: Vlastné spracovanie

3.2 Spôsob získavania údajov a ich zdroje

Dáta využité v tejto práci boli čerpané z verejne dostupných databáz v rámci Slovenskej republiky a Európskej únie. Údaje sme zhromažďovali v priebehu rokov 2022 – 2024 do nami vytvorenej spoločnej databázy. Mnohé údaje boli následne spracované a prepočítané cez štatistické metódy popísané v nasledujúcich kapitolách.

Hlavné zdroje získaných údajov sú:

- **Európsky štatistický úrad (Eurostat)** – veľmi dôležitý zdroj informácií v rámci medzinárodného porovnania. Pre účely tohto dokumentu sa zameriavame na dáta ohľadom miestnych samospráv a to vo všetkých 27 krajinách. Eurostat spravuje dôležitý systém miestnych administratívnych jednotiek (LAU), ktoré sú zlučiteľné s Nomenklatúrou územných jednotiek na účely štatistiky (NUTS) a zabezpečujú potrebu štatistík na miestnej úrovni. Tieto LAU sú základné komponenty v rámci štruktúry NUTS a zahŕňajú obce a komúny v celej Európskej únii.

Dáta, ktoré využívame sú voľne dostupné online na internetovej stránke Štatistického úradu ako prierezové dáta od roku 2010 v databáze „*Overview of the LAUs and their population*“. Dáta využité v práci sú aktuálne dostupné k 31. decembru 2022 a zahŕňajú:

- Celkový počet municipalít – dostupné pre krajiny 27 EÚ + 6 nečlenské EÚ štátov ako napr. Nórsko, Švajčiarsko či Severné Macedónsko.
 - Celková populácia – vyjadrená v počte osôb s trvalým pobytom.
 - Celková rozloha krajiny – v m², prepočítané na km².
 - Individuálne dáta o samosprávach pre 26 z 27 krajín EÚ (okrem Španielska).
 - HDP krajiny – pre EÚ 27, dáta sú dostupné od 2012 – 2023
- **Európska komisia (EK)** – prináša dáta o decentralizácii v 27 členských štátoch EÚ. Index zohľadňuje tri dimenzie – politickú decentralizáciu, administratívnu decentralizáciu a fiškálnu decentralizáciu. Tieto dáta sú pre regionálnu a miestnu úroveň v spoločnej databáze „*Division of Powers*“. Dáta dostupné na tejto stránke sú v interaktívnom nástroji.
 - **Organizácia pre hospodársku spoluprácu a rozvoj (OECD)** – Slovensko je členom OECD od roku 2000 spolu s ďalšími 37 krajinami z celého sveta. OECD spravuje verejne dostupnú databázu OECD o fiškálnej decentralizácii s dátami od roku 1965 až 2022. Dáta, ktoré využívame slúžia na určenie príjmovej autonómie, výdavkovej decentralizácie a medzinárodného porovnania. Nachádzajú sa v nej informácie

o nasledujúcich ukazovateľoch využitých v tejto štúdii pre členské štáty. V našej analýze využívame dáta za rok 2022.

- Výdavky jednotlivých vládnych úrovní – centrálnej vlády, samospráv, systému sociálneho zabezpečenia.
- **Štatistický úrad Slovenskej republiky (ŠÚSR)** – predstavuje ústredný orgán štátnej správy pre oblasť správy štátnej štatistiky. Dáta zo Štatistického úradu sú posielané aj do Eurostatu. V našej práci využívame:
 - zahŕňa dáta o populácii
 - veľkostná štruktúra obcí a miest na Slovensku.
- **Ministerstvo financií SR (MF SR)** – DataCentrum, zriadené Ministerstvom financií SR. Ďalšie údaje sú dostupné online z miestnych rozpočtov SR, účtovných závierok, Štatistickom úrade SR. Okrem spomínaných čerpáme dáta z INESS stránky hospodarenieobci.sk, rozpocet.sk a cenastatu.sk, tie sú prepojené na Ministerstvo financií SR a Finančnú správu. Ďalšie zdroje, ktoré máme sú o nezamestnanosti a tie vychádzajú z Ministerstva práce, sociálnych vecí a rodiny. Tieto dáta spracúvajú od Úradu práce SR. Pri analýze pracujeme s vlastnými prepočtami a spracovaním dát, ktoré sú dostupné na hlavných štatistických zdrojoch. Hlavné východiskové zdroje pre našu analýzu pochádzajú z primárnych zdrojov ako Eurostat, OECD, Ministerstvo financií, INESS. Dáta, ktoré využívame si rozoberieme podľa zdroja.
- Úrad práce sociálnych vecí a rodiny SR (ÚPSVaR SR) – zahŕňa údaje o zamestnanosti v okresoch, ktoré sú zberané na mesačnej úrovni.

Okrem vyššie spomenutých dát získaných z verejne dostupných databáz sú súčasťou práce dáta z prieskumu realizované cez dotazníkový prieskum v období medzi 28. septembrom 2022 a 21. novembrom 2022 prostredníctvom služieb spoločnosti click4survey.cz. Tieto dáta majú najmä kvalitatívny charakter a týkali sa prevažne názorov na konsolidáciu. Z celkového počtu 2900 odoslaných mailov získaných z MF SR sa nám podarilo zhromaždiť 448 odpovedí.

3.3 Metódy vyhodnotenia a interpretácia výsledkov

Pri metodike skúmania a písania dizertačnej práce je dôležité dbať dôraz na prehľad literatúry a doterajšieho výskumu v danej oblasti. Dôkladný rešerš má zamerať venovanie sa otázkam, ktoré vedecká literatúra už pokrýva. Využili sme množstvo podporných článkov, monografií, dokumentov výskumných ústavov a inštitúcií zameraných na výskum

problematiky decentralizácie, fiškálnej decentralizácie, samospráv, fiškálnej autonómie. Na základe neho je možné identifikovať „literature gap“ a priniesť relevantné výsledky pre odbornú diskusiu.

Témou práce sú východiská reformy územnej samosprávy v Slovenskej republike. Práve slovné spojenie východiská reformy nám umožňuje zanalyzovať súčasný stav a prijať odporúčania pre tvorcov politik. Chceme zohľadniť teoretické princípy, možné prínosy, ale aj špecifické riziká, ktoré sú spojené s reformou. Okrem spomínaného je dôležité pridať medzinárodný kontext a porovnanie s komparáciou na základe regiónov – krajov, okresov a samotných obcí.

Práca využíva všetky štandardné vedecké metódy podľa Mosný, Laclavíková, Siskovič (2019), a to z empirických metód meranie založené na kvantifikácii porovnania rozdielov medzi okresmi a regiónmi. Ďalej využívame analýzu, ktorej cieľom je vysvetliť daný problém podrobným preskúmaním jeho zložiek. Vo výsledkovej časti používame metódu dedukcie, kde na základe premís stanovujeme odporúčania a metódu indukcie, metódy komparácie a v neposlednom rade je využitá metóda syntézy, ktorá má za účel zhrnúť poznatky z výsledkovej časti v diskusii.

Práca používa kvalitatívne a kvantitatívne metódy práce. Osobitná časť nadväzuje na predchádzajúci výskum Solej (2023), kde sme použili dotazníkovú metódu.

Na vyhodnotenie výsledkov prezentujeme tabuľkové metódy a grafickú analýzu ako uvádza Sodomová (2016), a to všetky tieto druhy grafov – bodový graf, stĺpcový graf, pruhový graf, koláčový graf, radarový. Na lepšiu vizualizáciu geografického rozloženia údajov sme využili kartogramy. V našej analýze sú využité najmä pre zobrazenie podielov, percentuálnych zmien, resp. percentilov, sumárnych štatistík, ale aj prezentáciu návrhov – využívame ich na krajskej úrovni (NUTS 3), na okresnej úrovni (NUTS 4) a lokálnej úrovni (NUTS 5). kartografické nástroje využívané a skonzultované GeoNames a spoločnosťou DataWrapper vychádzajúcej z podkladu katastrálnych máp na lepšiu ilustráciu a prezentáciu našich výpočtov a dát.

3.3.1 Meranie fiškálnej decentralizácie

Podľa Ebel a Yilimaz (2002) by mali indikátory vytvorené na meranie fiškálnej decentralizácie brať do úvahy celkový rozmer fiškálnej decentralizácie – to znamená zohľadniť miestne zdaňovanie, transfery a zdieľanie príjmov medzi úrovňami.

Horváthová (2008) zhrňuje merania fiškálnej decentralizácie a označuje ich ako ukazovatele finančnej sebestačnosti (autonómie) územných samospráv. Nasledujúca

rovnica je veľmi jednoznačná a vzťah interpretácie pomeru nadobúda hodnoty od 0 do 100%. Čím vyšší je podiel vlastných príjmov na celkových príjmoch samosprávy, tým vyššia je autonómia dotyčnej obce.

$$\text{finančná autonómnosť samospráv} = \frac{\sum \text{vlastné príjmy samosprávy}}{\sum \text{celkové príjmy samosprávy}} * 100\%$$

Ďalším benchmarkovým ukazovateľom je meranie stupňa fiškálnej decentralizácie, ktoré uvádza Peková (2005). Ukazovateľ znázorňuje upravený vzťah vyššie, kde máme namiesto vlastných príjmov, špecificky zamerané na podiel celkových daňových príjmov samospráv. Opäť platí vzťah,

$$\text{finančná autonómnosť samospráv} = \frac{\sum \text{daňové príjmy samosprávy}}{\sum \text{celkové príjmy samosprávy}} * 100\%$$

Ďalšie ukazovatele finančnej autonómie sú znázornené nižšie. Vyjadruje percentuálny podiel daňových príjmov v súčte s dotáciami na celkových príjmoch samospráv (Peková, 2005).

$$\text{finančná autonómnosť samospráv} = \frac{\sum \text{daňové príjmy samosprávy} + \text{dotácie}}{\sum \text{celkové príjmy samosprávy}} * 100\%$$

Podobný ukazovateľ zobrazuje percentuálny podiel daňových príjmov v súčte s dotáciami na celkových výdavkoch samospráv. Horváthová (2008, s. 247) uvádza, že opäť platí vzťah „že čím podiel väčší (približuje sa k 100%), tým viac je municipalita finančne autonómna.,,

$$\text{finančná autonómnosť samospráv} = \frac{\sum \text{daňové príjmy samosprávy} + \text{dotácie}}{\sum \text{celkové príjmy samosprávy}} * 100\%$$

Lessmann (2006) uvádza počet výpočtu stupňa fiškálnej decentralizácie podľa OECD rámca. Ten vychádza z klasifikácie daní na základe právomocí samosprávy v oblasti určovania daní. Takéto rozdelenie daňových príjmov miestnych rozpočtov umožňuje posúdiť mieru fiškálnej decentralizácie. V prípade tejto klasifikácie daní je krajina, kde pri niektorých druhoch daní miestna samospráva určuje nielen daňovú základňu, ale aj daňovú sadzbu, alebo určuje buď daňovú základňu, alebo sadzbu, charakterizovaná výraznou tendenciou k decentralizácii. To znamená, že dosahuje vysokú úroveň fiškálnej decentralizácie.

Klasifikácia OECD je podľa Horváthová (2008) určená vzostupne podľa stupňa kontroly (stupňa daňovej právomoci). Klasifikácia daní podľa OECD:

- **Úroveň A:** Municipalita určuje daňovú sadzbu aj daňovú základňu
- **Úroveň B** Municipalita určuje len daňovú sadzbu
- **Úroveň C** Municipalita určuje len daňovú základňu

- **Úroveň D** Podielové dane
 - **Úroveň D1** Municipality určuje delenie výnosu
 - **Úroveň D2** Municipality odsúhlasuje delenie výnosu
 - **Úroveň D3** Delenie príjmu určuje centrála legislatívne
 - **Úroveň D4** Delenie príjmu určuje centrála ročne prostredníctvom rozpočtu
- **Úroveň E** Centrála určuje daňovú sadzbu aj daňovú základňu

Lessmann (2006) v praktickej časti svojej analýzy použil na porovnanie fiškálnej decentralizácie na vzorke 17 krajín v rámci OECD krajín. Sledované obdobia v analýze panelových dát boli 1980 – 1985 a obdobie 1995 – 2000.

$$expdec = \frac{\sum \text{výdaje samospráv}}{\sum \text{celkové vládne výdaje}}$$

kde: expdec (expenditure decentralization) je ukazovateľ decentralizovaných výdavkov

$$revdec = \frac{\sum \text{príjmy samospráv}}{\sum \text{celkové vládne príjmy}}$$

kde: revdec (revenue decentralization) je ukazovateľ decentralizovaných príjmov

$$adrevdec = \frac{\sum \text{vláštne príjmy samospráv}}{\sum \text{celkové vládne príjmy}}$$

kde: adrevdec (adjusted revenue decentralization) je vylepšený ukazovateľ decentralizovaných príjmov

$$taxdec = \frac{\sum \text{daňové príjmy samospráv}}{\sum \text{celkové vládne príjmy}}$$

kde: taxdec (tax decentralization) je ukazovateľ decentralizovaných daňových príjmov.

3.3.2 Indexy fiškálnej decentralizácie

Indexy fiškálnej decentralizácie slúžia na porovnanie krajín v oblasti fiškálnej decentralizácie. Podľa Vo (2005) sa zvyčajne sústredila na štyri hlavné oblasti: pridelenie zodpovednosti za výdavky; pridelenie príjmov (daňové právomoci); medzivládne fiškálne transfery; a zodpovednosť za sub-národné pôžičky. Konceptuálne môžu byť tieto témy rozoberané z hľadiska dvoch širokých kategórií: (i) fiškálna autonómia sub-národných vlád; a (ii) relatívna fiškálna dôležitosť sub-národných vlád (Vo, 2005).

Vo (2006) predstavuje vzorec na výpočet fiškálnej decentralizácie (FDI) zložený z fiškálnej autonómie (FA – fiscal authonomy) a fiškálnej dôležitosť (FI – fiscal impotence). Prvý vzorec hovorí v podstate, že čím väčší podiel miestnych výdavkov je financovaný zo

zdrojových príjmov na subnárodnej úrovni („OSR“), tým viac je krajina fiškálne decentralizovaná.

$$FA = \frac{\sum_{i=1}^N OSR_i}{\sum_{i=1}^N E_i} * AF$$

, kde FA reprezentuje finančnú autonómiu (z angl. fiscal autonomy), OSR_i sú vlastné príjmy i-tej samosprávy (z angl. own sourced revenue), E_i prezentujú výdavky i-tej samosprávy (z angl. expenditures) a N reprezentujúce počet samospráv v analýze.

$$FI = \frac{\sum_{i=1}^N E_i}{TE}$$

, kde TE predstavuje celkové verejné výdavky celého hospodárstva.

Pojmy fiškálnej autonómie a fiškálnej dôležitosti subnárodných vlád môžu byť potrebné použiť súčasne na stanovenie spoľahlivého indexu fiškálnej decentralizácie. Takýto index fiškálnej decentralizácie, ako bol vyvinutý vo Vo (2005), je:

$$FDI = \sqrt{\left(\frac{\sum_{i=1}^N OSR_i}{\sum_{i=1}^N E_i} * AF\right) \times \left(\frac{\sum_{i=1}^N E_i}{TE}\right)}$$

(A)

(B)

kde OSR_i reprezentuje vlastné zdroje príjmov; E_i predstavuje výdavky vykonané subnárodným regiónom i; AF predstavuje korekčný faktor pre krajinu a $0 \leq AF \leq 1$; TE predstavuje celkové verejné výdavky celého hospodárstva (vrátane výdavkov zo strany národnej vlády a všetkých nižších vládnych úrovniach); a N je počet subnárodných regiónov.

Keďže komponenty (A) a (B) sú oba kladné zlomky a $0 \leq AF \leq 1$, môžeme uzavrieť, že FDI bude tiež kladný zlomok. Čím vyššia hodnota FDI, tým viac je krajina fiškálne decentralizovaná (Vo, 2006).

Podľa Horvathová (2008, s. 250) „svetová banka uvádza celý rad indikátorov fiškálnej decentralizácie.“ Tieto indikátory sú rozdelené do dvoch skupín, a to na hlavné indikátory a indikátory, ktoré vychádzajú z funkčnej klasifikácie príjmov a výdavkov.

Hlavné indikátory sú (Horváthová, 2008):

- výdavky nižších vládnych úrovní ako % z celkových výdavkov,
- príjmy nižších vládnych úrovní ako % z celkových príjmov,
- vertikálna nevyváženosť (%),
- výdavky nižších vládnych úrovní ako % z HDP a
- príjmy nižších vládnych úrovní ako % z HDP.

Indikátory vychádzajúce zo zloženia výdavkov nižších vládnych úrovní:

- všeobecné verejné služby ako % z celkových výdavkov nižších vládnych úrovní,
- obrana ako % z celkových výdavkov nižších vládnych úrovní,
- verejná bezpečnosť a občianska vybavenosť ako % z celkových výdavkov nižších vládnych úrovní,
- vzdelanie ako % z celkových výdavkov nižších vládnych úrovní,
- zdravie ako % z celkových výdavkov nižších vládnych úrovní,
- sociálne zabezpečenie ako % z celkových výdavkov nižších vládnych úrovní,
- bývanie ako % z celkových výdavkov nižších vládnych úrovní,
- kultúra a osvetová činnosť ako % z celkových výdavkov nižších vládnych úrovní,
- palivá a energie ako % z celkových výdavkov nižších vládnych úrovní,
- poľnohospodárstvo, lesníctvo, rybolov a lov ako % z celkových výdavkov nižších vládnych úrovní,
- baníctvo a minerálne zdroje, výroba a výstavba ako % z celkových výdavkov nižších vládnych úrovní,
- doprava a komunikácie ako % z celkových výdavkov nižších vládnych úrovní,
- iné ekonomické služby ako % z celkových výdavkov nižších vládnych úrovní a
- iné výdavky ako % z celkových výdavkov nižších vládnych úrovní.

3.3.3 Štatistické metódy

Vo výsledkovej aplikačnej časti sú využité kvantitatívne dáta a štatistické metódy na komparáciu. Na základe Terek (2017) sú v práci zakomponované opisné štatistiky a charakteristiky.

- **Aritmetický priemer** je podľa Markechová, Tirpáková, Stehlíková (2011) najčastejšie používaná charakteristika polohy. Aritmetický priemer je definovaný ako súčet všetkých hodnôt znaku delený ich počtom.
- **Medián** je stredná hodnota, používa sa ako alternatíva k aritmetickému priemeru. Dokáže lepšie odstrániť extrémne hodnoty skresľujúce priemer. Medián predstavuje hodnotu, ktorá rozdelí vzorku na polovicu. Teda 50 percent hodnôt nadobúda menšie číslo ako je medián a 50 percent viac.
- **Prvý kvartil** alebo dolný kvartil je 25-tým percentilom. Predstavuje číslo, ktoré hovorí, že 25 percent hodnôt je nižších ako prvý kvartil a 75 percent je vyšších.
- **Tretí kvartil** alebo horný kvartil je 75-tým percentilom. Predstavuje číslo, ktoré hovorí, že 75 percent hodnôt je nižších ako tretí kvartil a 25 percent je vyšších.

- **Minimum** je najnižšia hodnota vo vzorke pre sledovanú premennú.
- **Maximum** je najväčšia hodnota vo vzorke pre sledovanú premennú.
- **Boxplot** alebo škatuľkový graf je jedným z najpoužívanějších nástrojov na grafickú vizualizáciu kvartilových charakteristík (Rubiková, 2007). Jeho konštruktér Tukey (1977) na ňom zobrazil aritmetický priemer, medián, prvý kvartil, tretí kvartil, minimum, maximum. V našom prípade využijeme škatuľkový graf na porovnávanie medzi krajinami.
- **Index** – ukazuje vývoj čísla v čase. Nevyjadruje sa v tonách, eurách ani v podobných bežných jednotkách; ukazuje len zmenu čísla od jedného časového okamihu k ďalšiemu časovému okamihu. Vzorec na výpočet indexu je nasledovný:

$$\circ \text{ Index} = \frac{\text{hodnota}_t}{\text{hodnota}_{t-1}} * 100,$$

- kartografické znázornenie na úrovni okresov, krajov, štátov.
- Percentuálna zmena:

$$\% \text{ zmena obyvateľstva} = \frac{\text{Počet obyvateľov}_{SODB2021} - \text{Počet obyvateľov}_{SODB2011}}{\text{Počet obyvateľov}_{SODB2011}} * 100,$$

3.3.4 Regresná a korelačná analýza

Regresná analýza je podľa Šoltés (2008) štatistická metóda, ktorá sa využíva pre modelovanie vzťahu medzi závislou premennou (dependent variable) a jednou alebo viacerými nezávislými premennými (predictors alebo independent variable). Pod pojmom regresia sa rozumie štúdium vzájomných vzťahov medzi dvoma alebo viacerými premennými. Cieľom regresnej analýzy je predpovedať hodnotu závislej premennej na základe hodnôt nezávislých premenných a pochopiť, ako zmeny v nezávislých premenných ovplyvňujú závislú premennú.

Klasický lineárny regresný model podľa Ochotnickeho a kol. (2012) predstavuje východiskový model s jednou alebo viacerými závislými premennými. Podľa Hatráka (2007) klasický lineárny model s dvoma premennými predstavuje najjednoduchší typ lineárneho modelu a má jednoduchý matematický zápis a :

$$Y = \beta_0 + \beta_1 * X + u$$

, kde predstavoval β_0 β konštantu (intercept, priesečník s osou y), β_1 predstavoval koeficient regresie (smernica), u je chybový člen (reziduum).

Mnohonásobná regresia má zápis zápis:

$$Y = \beta_0 + \beta_1 * X_1 + \beta_2 * X_2 + \beta_n * X_n + u$$

, kde predstavoval β_0 β konštantu (intercept, priesečník s osou y), $\beta_1, \beta_2, \beta_n$ sú regresné koeficienty (smernice) pre nezávislé premenné pre X_1, X_2, X_n , u je chybový člen (reziduum).

Podľa Chajdiak (2010) na posúdenie kvality odhadu modelu vyjadreného rovnicou využívame koeficient determinácie. Vyjadruje nám koľko percent celkovej variability sa dá vysvetliť daným modelom. Nadobúda hodnoty od 0 do +1. Čím bližšie je 1, tým má väčšie praktické využitie. Variabilitu je možné znázorniť na bodom grafe.

Korelačná analýza Pearsonov korelačný koeficient, ktorý zobrazuje mieru lineárnej závislosti medzi dvomi premennými. Podľa Schober a kol. (2018) sa jeho hodnota pohybuje od -1 do 1. V prípade, že sa koeficient rovná 1 hovoríme o úplnej pozitívne lineárnej závislosti, naopak -1 označuje úplnú negatívnu lineárnu závislosť a hodnota 0 znamená žiadnu lineárnu závislosť medzi premennými. Vo všeobecnosti však používame termín kladná a záporná korelácia.

$$r = \frac{\frac{1}{n} \sum_{i=1}^n (x_i - \bar{x}) \cdot (y_i - \bar{y})}{s_x s_y},$$

, kde r je korelačný koeficient a x_i a y_i sú hodnoty premenných X a Y , $\bar{x}$ a $\bar{y}$ sú priemerne hodnoty premenných X a Y a s_x a s_y sú štandardné odchýlky premenných X a Y .

3.4 Zhrnutie

V práci sa základe regresnej a korelačnej analýzy vyhodnocuje vzťah medzi fragmentáciou, ktorý je znázornený cez korelačný diagram, resp. z angl. scatter plot, kde je zobrazený vzťah medzi priemerným počtom obyvateľov obce v okrese a priemernou percentuálnou zmenou obyvateľstva medzi rokmi 2011 a 2021.

- Korelácia medzi fragmentáciou a vybranými premennými – v tejto časti sa potom zameriavame na hľadanie vzťahov a súvislostí. Overujeme stanovenú hypotézu o vplyve fragmentácie na regionálny rozvoj, zaostávanie.
- Pozeráme na navrhované riešenia fragmentácie – vychádzajúc z informácií o matrikách a mikroregiónoch
 - graficky znázorňujeme potenciálne hranice
 - kvantifikujeme zmeny a dopady v ktorých okresoch by municipalizácia prospela najviac

V prvej časti sa zameriavame na príjmy a výdavky samospráv a konkrétne na:

- Vývoj a štruktúru daňových príjmov samospráv na Slovensku – vychádzame z dát z analýzy Inštitútu finančnej politiky do roku 2017 a do roku 2023 zohľadňujeme dáta doplnené výskumnou spoločnosťou INESS, ktoré čerpá z Ministerstva financií SR
 - prepočítavame zloženie jednotlivých zložiek na celkových daňových príjmoch
- Vývoj a štruktúru výdavkov. Sledujeme decentralizáciu výdavkov na dátach z OECD databázy a MF SR na základe vlastných prepočtov.

V druhej časti sa zameriavame na regionálnu úroveň – vyššie územné celky (samosprávne kraje). Tu skúmame konkrétnejšie:

- Analyzujeme súčasný počet, rozdelenie obyvateľstva cez priemerné hodnoty, percentá. Hustotu obyvateľstva na km².
- Zameriavame sa na medzinárodné porovnanie – v rámci krajín, ktoré majú aspoň trojstupňový stupňový model usporiadania verejnej správy.
- Analyzujeme štruktúru a vývoj príjmov samosprávnych krajov.
- Analyzujeme štruktúru a vývoj výdavkov samosprávnych krajov.

V tretej časti sa zameriavame na medzinárodné porovnanie decentralizácie skrz index decentralizácie:

- Vyhodnocujeme postavenie decentralizácie SR v rámci krajín EÚ
 - Závislosť samospráv ako percento príjmov z medzivládnych transferov na celkových príjmoch.
 - Podiel výdavkov samosprávy na celkových výdavkoch verejnej správy.
 - Index decentralizácie samospráv cez kartogram a radarový graf
 - Zameranie na fiškálnu decentralizáciu a porovnanie
 - Závislosť fiškálnej decentralizácie od autonómie príjmov a výdavkov
- Testujeme vzťahy medzi:
 - fragmentáciou a indexom decentralizácie – porovnanie priemerného počtu obyvateľov a indexu decentralizácie,
 - vzťah medzi indexom decentralizácie, resp. indexom fiškálnej decentralizácie a životnou úrovňou vyjadrenou cez HDP na obyvateľa,
 - vzťah medzi indexom decentralizácie, resp. indexom fiškálnej decentralizácie a rastom životnej úrovne vyjadrenou cez zmenu HDP na obyvateľa.

4 Výsledky práce

Výsledková časť je usporiadaná do troch kapitol v súlade s hlavným a čiastkovými cieľmi práce podľa metodiky obsiahnutej v predchádzajúcej kapitole. V prvej časti sa kapitola zameriava na index decentralizácie a fiškálnej decentralizácie a hľadáním vzťahov medzi vybranými indikátormi.

Druhá časť sa zameriava na lokálnu úroveň – mestá a obce, kde je veľká časť venovaná problému rozdrobenosti, resp. fragmentácie územnej štruktúry nadväzujúc na predchádzajúci výskum realizovaný počas roka 2022 (Solej, 2023). Sú v nej prepočty riešenia fragmentácie a zastabilizovania príjmov.

Tretia záverečná časť je venovaná analýze samosprávnych krajov, skúma sa medzinárodné porovnanie veľkosti, príjmovej autonómie a detailnejšiemu rozboru príjmov samospráv a taktiež výdavkov samospráv.

4.1 Medzinárodné porovnanie decentralizácie na Slovensku

Decentralizácia na Slovensku prešla určitým vývojom. OECD vo svojej databáze skúma vývoj fiškálnej decentralizácie nielen Slovenska, ale aj iných členských krajín EÚ. Kartogram 5 zobrazuje mieru decentralizácie na mape, kde možno pozorovať postavenie závislosti miestnych samospráv od transferov z centrálnej vlády.

Vysoký podiel medzivládnych transferov naznačuje významnú finančnú závislosť samospráv od iných úrovní správy, čo znižuje ich autonómiu nielen pri určovaní výšky ich finančných zdrojov, ale aj pri ich autonómii a podriadenosti voči centrálnej vláde.

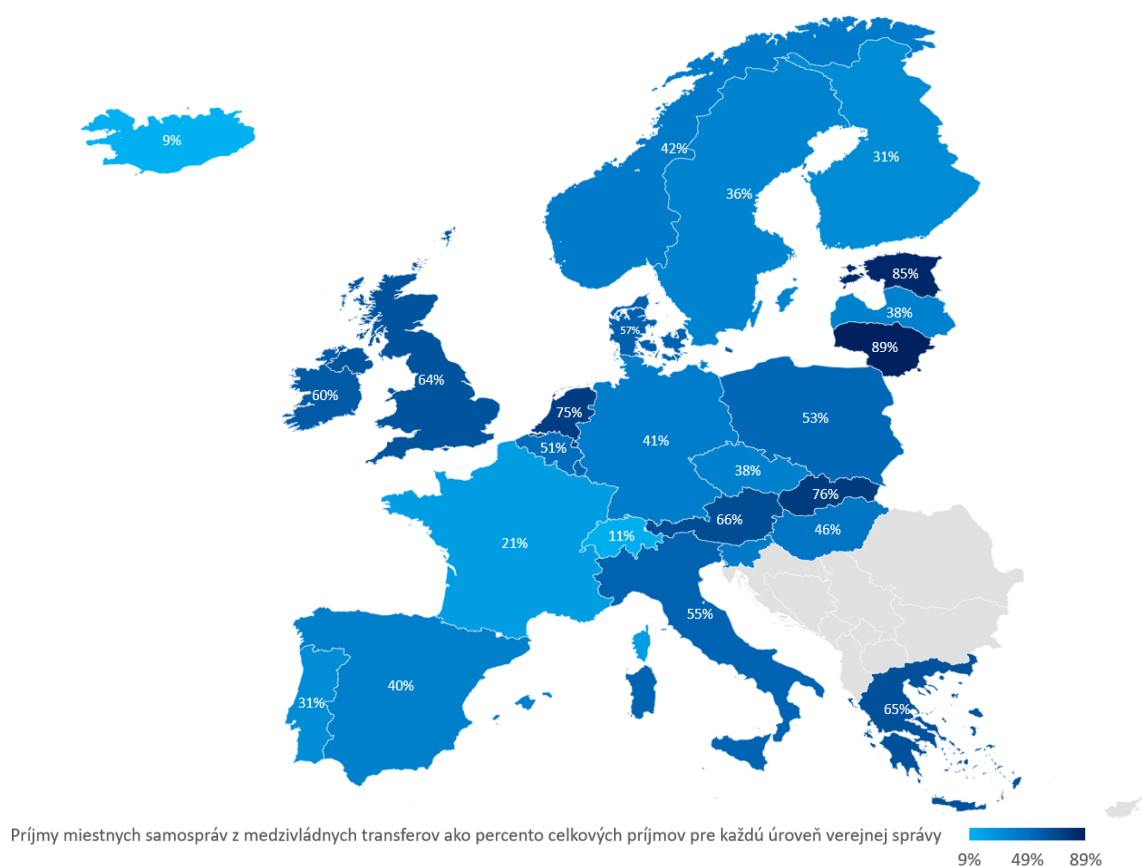
Slovensko patrí medzi krajiny s vysokým podielom transferov až 75,96 % za rok 2022. Je to aj v dôsledku toho, čo uvádzala Neubauerová (2003), Daň z príjmov fyzických osôb je považovaná zo strany OECD za transfer, aj keď ide o vlastný príjem samospráv. V tejto oblasti závislosti samospráv je vyššie už len Litva, ktorá dosahuje hodnoty 88,64 %, Estónsko s 84,99 %. Podobný podiel malo Holandsko s 74,72 %. Všetky tieto spomenuté krajiny sa vyznačujú výraznou závislosťou miestnych samospráv od finančnej podpory zo strany centrálnych autorít.

Priemerný podiel medzivládnych transferov na miestnych rozpočtoch v európskych krajinách OECD dosahoval hodnotu 49,8 %. Zo 26 európskych krajín je v 13 krajinách táto závislosť vyššia ako priemer. Najmenej závislé sú samosprávy na Islande a Švajčiarsku, kde majú najnižší podiel medzivládnych transferov, pri ktorých predstavujú iba 9,49 % a 10,92

% miestnych príjmov. Tieto krajiny sa vyznačujú väčšou miestnou autonómiou vo finančných záležitostiach.

Je dôležité poznamenať, že medzivládne transfery môžu zahŕňať aj zdieľané dane a príspevky z regionálnych rozpočtov. Tento faktor prispieva k širšiemu kontextu finančnej podpory miestnych samospráv v rámci jednotlivých krajín.

Kartogram 5 Závislosť miestnych samospráv na transferoch z centrálnej vlády za rok 2022



Zdroj: Vlastné spracovanie na základe údajov z Databázy fiškálnej decentralizácie OECD

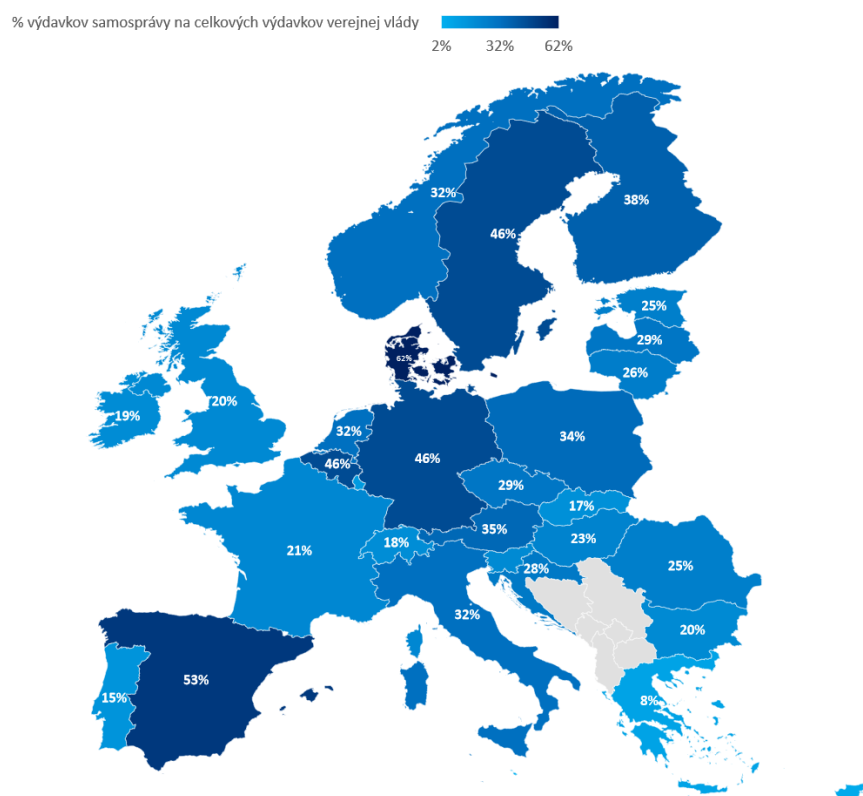
Nasledujúci kartogram 6 vychádza opäť z databázy fiškálnej decentralizácie OECD. Tento kartogram popisuje výdavkovú decentralizáciu. Opäť je možné pozorovať, že Slovensko patrí k podpriemernejším európskym krajinám OECD v oblasti decentralizácie výdavkov. Slovenská republika dosahuje dlhodobo približne 17 % celkových výdavkov, o ktorých rozhodujú samosprávy (miestne aj regionálne). Je to presne na úrovni podľa Nakatami (2024), ktorá spája riziko finančnej krízy s vyššou mierou decentralizácie verejných výdavkov.

Na základe najaktuálnejších dostupných dát za rok 2020 boli krajiny s vysokým podielom decentralizovaných výdavkov opäť v Škandinávii. Patrí sem Dánsko, kde dosahuje hodnoty 62 % a Švédsko s 46 %. Vysoký podiel malo aj Španielsko s 53 %,

Nemecko s 46 % Naopak, krajiny s nižším podielom decentralizovaných výdavkov zahŕňajú Cyprus a Malta, kde predstavujú iba 5 % a 2 % celkových výdavkov verejnej vlády.

Okolité krajiny Slovenska sa radia medzi krajiny so stredným podielom decentralizovaných výdavkov. Severný sused Poľsko malo 34 %, maďarské samosprávy dosahovali 23 % výdavkov verejnej správy a samosprávy v Rakúsku približne 35 %. Tieto krajiny sa nachádzajú niekde medzi výraznou decentralizáciou výdavkov a väčšou úlohou centrálnych autorít vo verejnom financovaní.

Kartogram 6 Výdavky samospráv v EÚ ako percento výdavkov verejnej správy za rok 2020



Zdroj: Vlastné spracovanie na základe údajov z Databázy fiškálnej decentralizácie OECD

4.1.1 Index decentralizácie

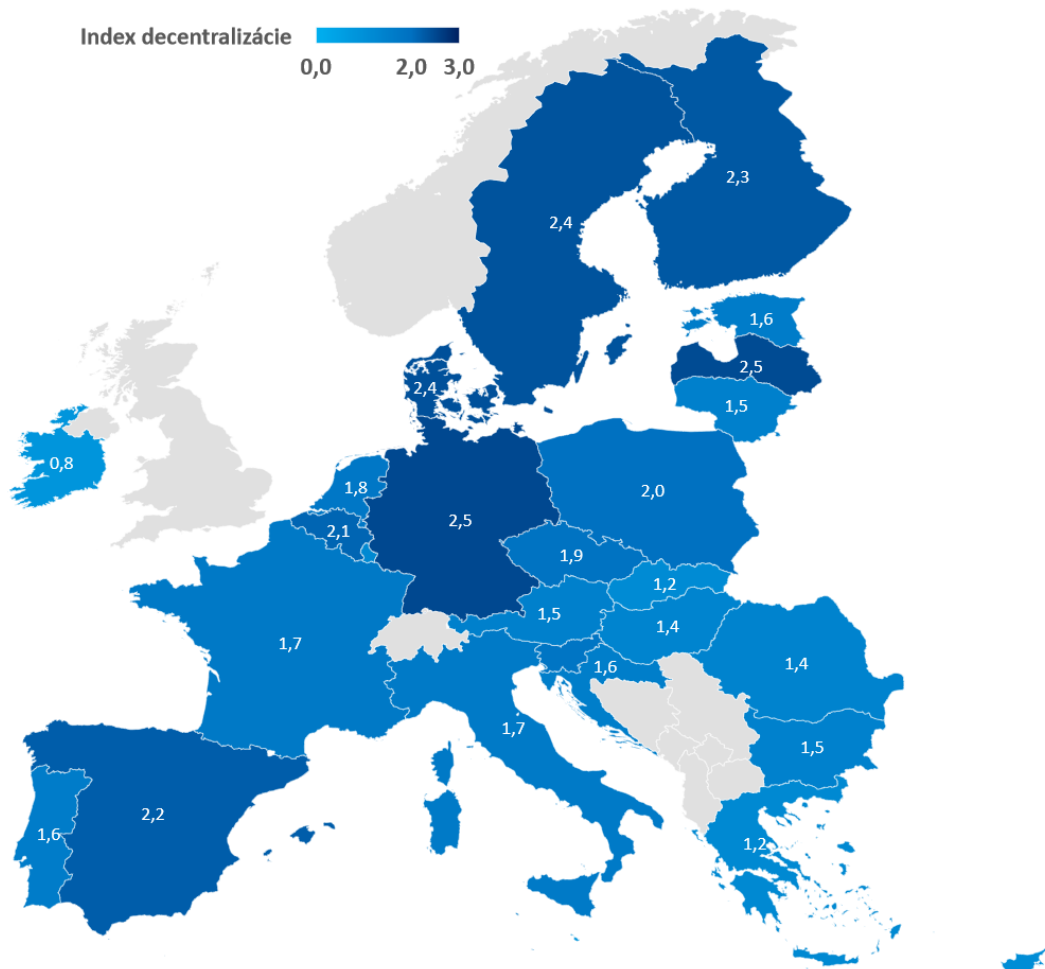
Nasledujúca časť porovnáva index decentralizácie európskych krajín vychádzajúc z databázy Division of Powers s aktualizáciou v roku 2020. Merané sú rôzne dimenzie decentralizácie (politická, administratívna, fiškálna) vo všetkých 27 členských štátoch EÚ.

Výsledky prezentované prostredníctvom kartogramu 7 radia medzi krajiny s najvyššou mierou decentralizácie Nemeckú spolkovú republiku a Lotyšsko. Obe krajiny dosiahli hodnotu indexu 2,5 z 3, aj keď ich štruktúra sa mierne líši. Nemecká decentralizácia vyniká skôr fiškálnym aspektom decentralizácie, keďže ide o federatívny štát s dlhou históriou autonómie. Nemecko fungovalo aj dlhú časť histórie na princípe mestských

štátoch. Lotyšsko ako pomerne mladá krajina sa po opätovnom osamostatnení od Sovietskeho zväzu inovovalo najmä administratívnou decentralizáciou. Vysoko decentralizované krajiny v rámci Európskej únie sú aj severské krajiny Dánsko (2,4) a Švédsko (2,4), Fínsko (2,3). Škandinávské krajiny patria k najvyspelejším v Európe a je prirodzené, že aj v tomto rebríčku sa umiestňujú na popredných priečkach. Vysokou mierou decentralizácie sa vyznačuje aj Španielsko (2,2) a Belgicko (2,1). Ich index presahuje hodnotu 2,0.

Krajiny s relatívne vyšším stupňom decentralizácie sú napríklad Poľsko (2,0), nasledované Českou republikou s decentralizačným skóre 1,9. Ich rozdiely sú však v type decentralizácie. Kým v Poľsku prevláda administratívna nad fiškálnou decentralizáciou, v Česku je v dominancii práve fiškálna decentralizácia. Skóre úzko súvisí aj s rozdrobenosťou samospráv u našich západných susedov.

Kartogram 7 Index decentralizácie v Európskej únii za rok 2020



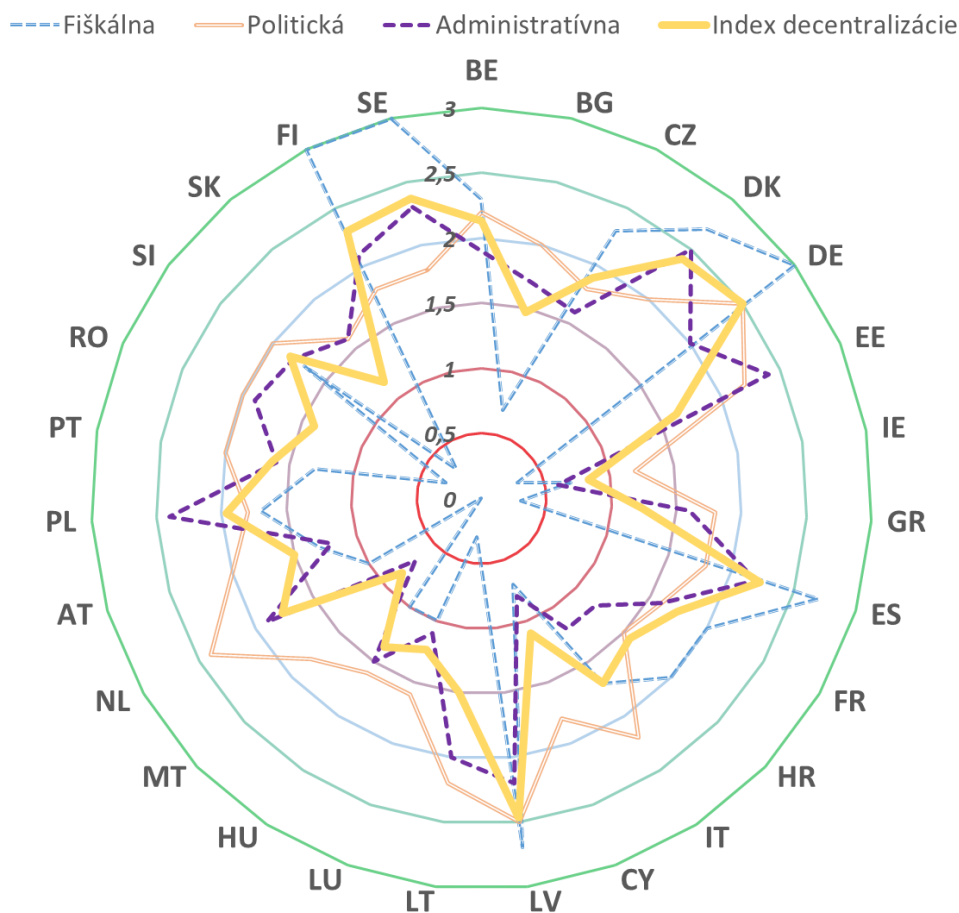
Zdroj: Vlastné spracovanie na základe údajov z Division of Powers

Pomerne vysoko v decentralizácii verejnej správy je Slovinsko, Holandsko a fragmentované Francúzsko. Skóre nad 1,5 má ešte Taliansko, Estónsko, Portugalsko, Chorvátsko, Litva a susedné Rakúsko.

Krajiny so skóre pod 1,5 sa vyznačujú nízkou fiškálnou decentralizáciou, Patria sem Bulharsko, Rumunsko, Maďarsko, Grécko, Luxembursko, Cyprus, Malta. Všetky tieto krajiny patria geograficky do strednej a juhovýchodnej Európy, resp. môžeme ich považovať za mikroštáty.

Slovenská republika je opäť na chvoste a patrí k štvrtej najmenej decentralizovanej krajine v rámci celej Európskej únie a druhou najmenej decentralizovanou krajinou v rámci Eurozóny za Írskou republikou. Kompletný rozbor je možné sledovať na radarovom grafe nižšie. Graf 4 znázorňuje celkové skóre decentralizácie žltou farbou a ďalej sú ostatné indexy – modrou je index fiškálnej decentralizácie, svetloružovou politická decentralizácia a fialová je administratívna decentralizácia. V našej štúdii sa zameriavame primárne na časť fiškálnej decentralizácie príjmov a posúdenia ich výhod a nevýhod.

Graf 4 Index decentralizácie v EÚ na základe dimenzií



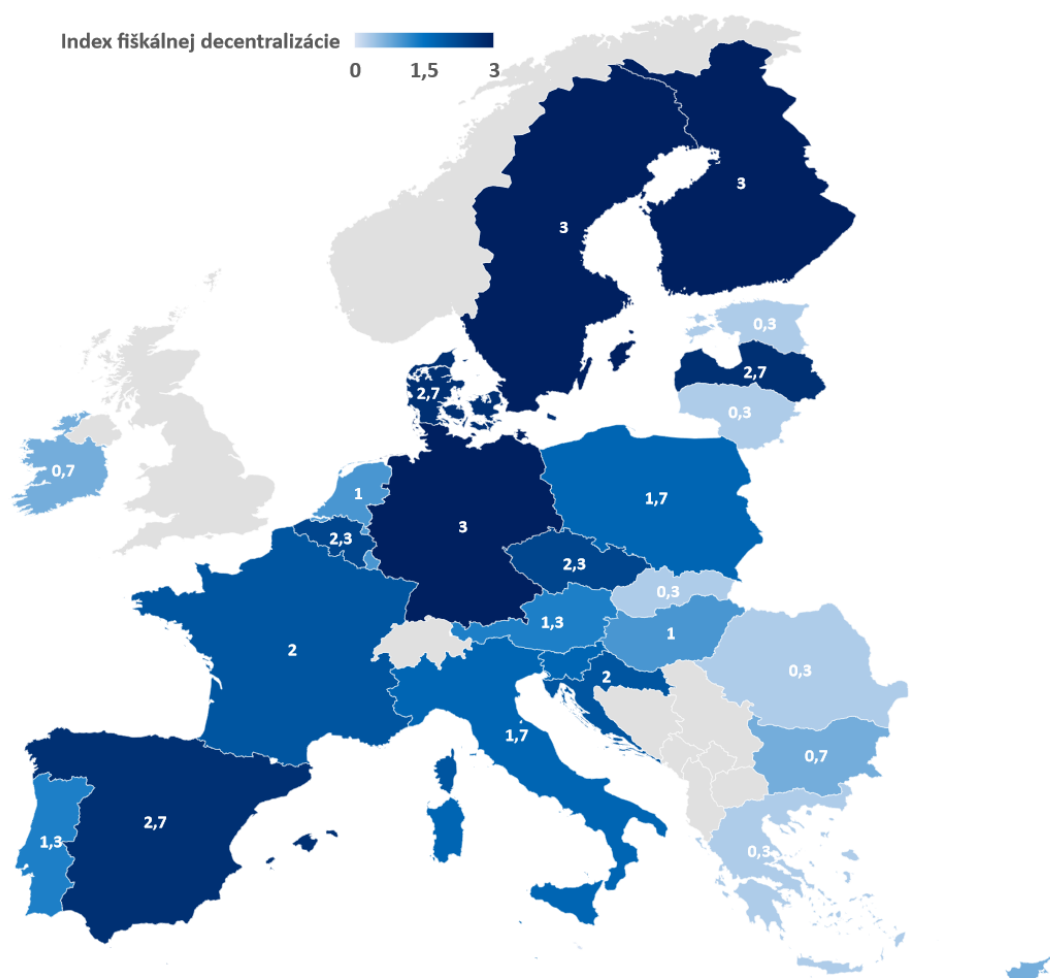
Zdroj: Vlastné spracovanie na základe údajov z Division of Powers

4.1.2 Index fiškálnej decentralizácie

Index fiškálnej decentralizácie predstavuje gro našej práce a výskumu. Ako bolo možné predpokladať z predošlých dát OECD, Slovensko nepatrí ani tu ku krajinám s vysokou mierou fiškálnej decentralizácie.

Na kartograme 8 v strednej Európe vyčnieva Slovenská republika s celkovým skóre indexu fiškálnej decentralizácie 0,30 bodov z maximálneho počtu 3 body. Rovnaké skóre dosiahli už len pobaltské krajiny Estónsko, Litva a Rumunsko. Nízko sa umiestnili aj iné krajiny z východného bloku a to Bulharsko s 0,70 bodmi a Maďarsko s indexom 1,00.

Kartogram 8 Index decentralizácie v Európskej únii za rok 2020



Zdroj: Vlastné spracovanie na základe údajov z Division of Powers

Najlepšie obstálo v rebríčku fiškálnej decentralizácie Nemecko. Ide o federatívny alebo kvázi federatívny štát, takže nie je prekvapivé, že funguje na princípe vysokej decentralizácie. Nemecko je jednou s najúspešnejších krajín a má najvýkonnejšiu ekonomiku v Európskej únii a Európe. Pri všetkých indikátoroch fiškálnej decentralizácie má najvyšší pomer. Výdavkový pomer je druhý najvyšší, na úrovni 46% vládnych výdavkov

v prospech územnej samosprávy. Rovnako aj príjmy patrili v roku 2020 k vyšším – 36 %, v aktuálnejších dátach podľa OECD sú na úrovni 41 %.

Popredné miesta opäť obsadilo aj Švédsko a Fínsko, ktoré dosiahli taktiež maximálnu možnú hodnotu 3 z 3. Vysoko sa umiestnilo tiež Lotyšsko, Dánsko a Španielsko, ktoré stratili len 0,3 bodu z celkového hodnotenia.

Česká republika a Belgicko, obidve majú nastavené decentralizáciu financií na veľmi vysokej úrovni. Fiškálna decentralizácia je realizovaná na stredne silnej úrovni aj vo Francúzsku, Chorvátsku, ktoré získali 66% bodov. Ďalšie krajiny ako Poľsko a Francúzsko sú bližšie priemeru.

4.1.3 Vzťah decentralizácie a vybraných indikátorov

Táto podkapitola skúma vzťahy medzi decentralizáciou a vybranými indikátormi. Je to náš unikátny výskum, ktorý nebol predtým realizovaný. Využívame regresnú a korelačnú analýzu a usilujeme sa kvantifikovať a rovnicou vyjadriť vzťah medzi jednotlivými premennými.

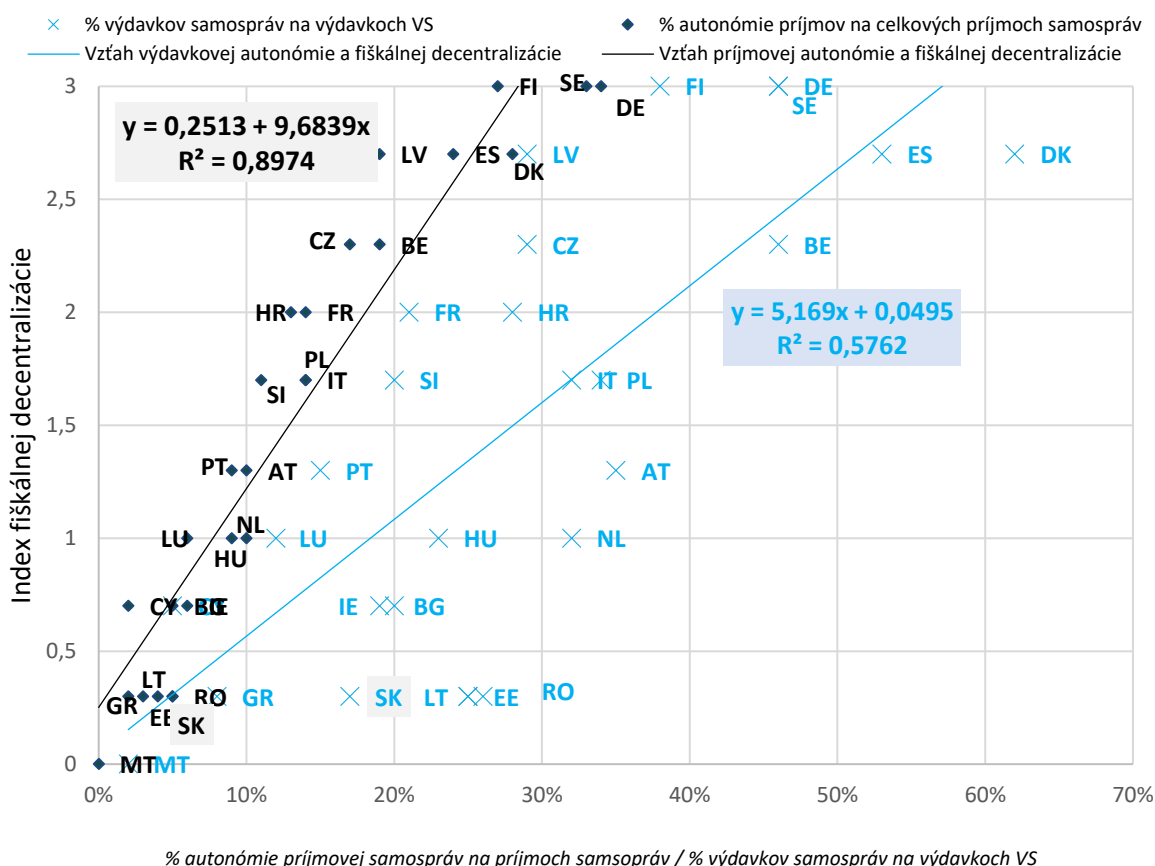
Začíname grafom 5, ktorý je v práci vyjadrením závislosti indexu fiškálnej decentralizácie od príjmovej autonómie (čiernou farbou) a od výdavkovej autonómie (modrou farbou). V podstate ide o dve samostatné grafy – korelačné diagramy spojené v jednom prehľadnom obrázku. Krajiny sú horizontálne na jednej úrovni, keďže v oboch modeloch je závislá premenná index fiškálnej decentralizácie.

Pochopenie tohto grafu nám umožní prijať odporúčania pre hľadanie nápravy umiestnenia Slovenska v medzinárodnom meradle. Rovnice z grafu 5 nám pomáhajú kvantifikovať o koľko sa musí zvýšiť príjmová, respektíve výdavková decentralizácia a aký to bude mať očakávaný dopad na umiestnenie v rámci indexu.

Čiernou je znázornený vzťah príjmovej autonómie samospráv podľa Horváthová (2008) a indexu decentralizácie. Belasou farbou je naznačený vzťah medzi podielom výdavkov samospráv na celkových výdavkoch verejnej správy.

Autonómia príjmov slovenských samospráv je dôležitejšia z pohľadu determinácie postavenia v indexe fiškálnej decentralizácie oproti výdavkovej autonómii. Svedčí o tom nielen koeficient determinácie, ktorý je vyšší u príjmov, ale aj Pearsonov korelačný koeficient vyšiel na úrovni 0,947. Vo vzťahu výdavkovej autonómie s indexom fiškálnej decentralizácie vyšiel Pearsonov korelačný koeficient približne 0,759.

Graf 5 Index fiškálnej decentralizácie a príjmová/výdavková autonómia samospráv



Zdroj: Vlastné výpočty a spracovanie na základe údajov z Division of Powers a OECD

Prvý OLS model zobrazuje vzťah medzi príjmovou autonómiou a indexom fiškálnej decentralizácie. Model vysvetľuje až 89,7 % variability závislej premennej. Konštanta a nezávislá premenná sú štatisticky významné na hladine významnosti 5%. Model môžeme vyjadriť pomocou rovnice:

$$FDI = \beta_0 + \beta_1 * FA + u$$

$$FDI = 0,25127 + 0,09684 * FA + u$$

Na základe tejto rovnice by Slovenská republika mala mať namiesto 0,30 skóre fiškálnej decentralizácie približne 0,735. Pri predpoklade presnosti tohto modelu by zvýšením fiškálnej autonómie o 1 percentuálny bod zdvihlo skóre indexu fiškálnej decentralizácie o takmer 0,097.

Druhý OLS model, ktorý je na Grafe 9 zobrazuje vzťah medzi výdavkovou decentralizáciou podľa Lesmann (2006) a indexom fiškálnej decentralizácie. Model vysvetľuje len 57,6 % variability závislej premennej. Konštanta vyšla štatisticky nevýznamná, naopak nezávislá premenná je štatisticky významná na hladine významnosti 5%.

Model môžeme vyjadriť pomocou rovnice:

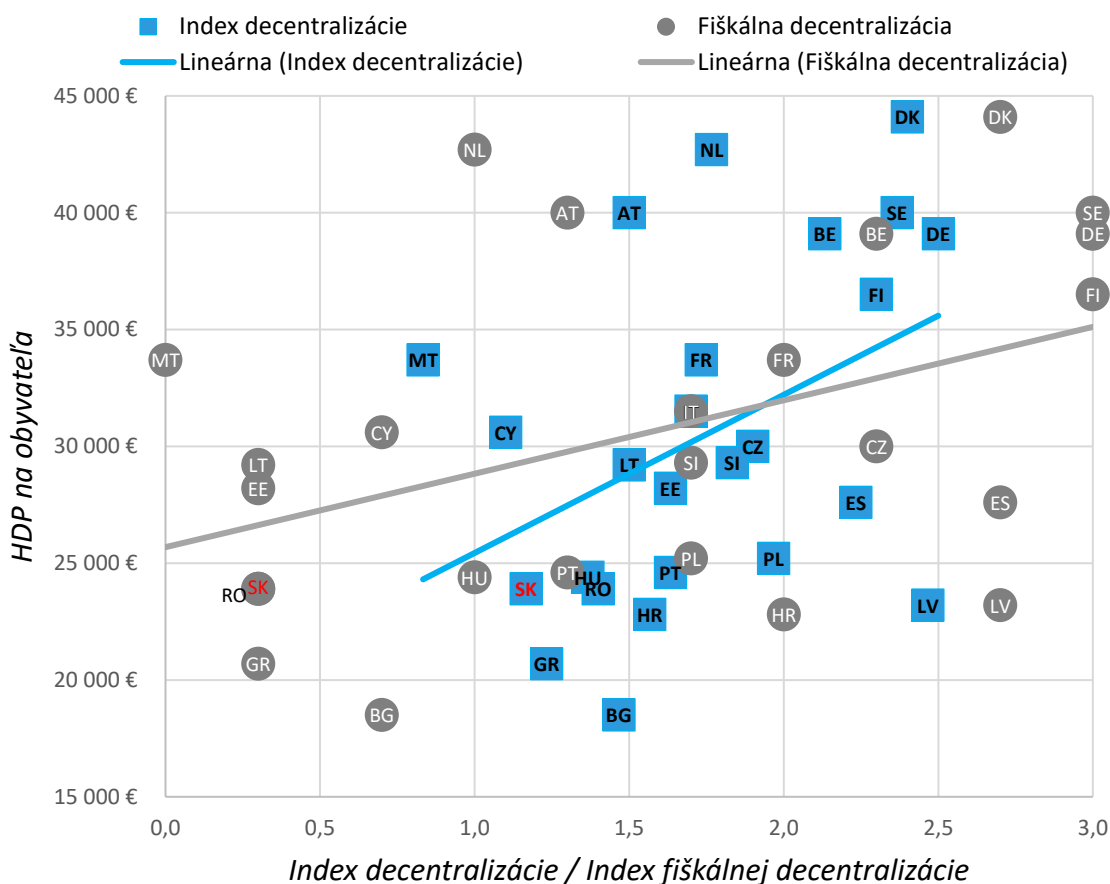
$$FDI = \beta_0 + \beta_1 * expdec + u$$

$$FDI = 0,04947 + 0,05169 * expdec + u$$

Na základe tohto modelu by Slovensko malo skóre na úrovni 0,93. Tento model menej presne vysvetľuje postavenie Slovenska. Naznačuje len smer decentralizácie. V prípade zvýšenia výdavkovej decentralizácie z 17 % o 1 percentuálny bod sa očakáva zvýšenie skóre indexu o 0,05. Krajiny, ktoré boli na základe týchto modelov najbližšie sú Taliansko a Španielsko.

Nasledujúci graf 6 slúži na overenie hypotézy 1 o vzťahu decentralizácie a fiškálnej decentralizácie ako takej vo vzťahu k životnej úrovni vyjadrenej hrubým domácom produktom na obyvateľa. Túto hypotézu prijímame na základe korelačnej analýzy.

Graf 6 Bodový diagram vzťahu indexov decentralizácie a HDP na obyvateľa



Zdroj: Vlastné spracovanie na základe údajov z Division of Powers a Eurostat

Modrou je naznačený vzťah medzi decentralizáciou a HDP, sivou farbou je značený vzťah medzi indexom fiškálnej decentralizácie a HDP na obyvateľa. Pearsonov korelačný koeficient naznačuje stredne silný pozitívny vzťah medzi životnou úrovňou a vybranými ukazovateľmi. Vo vzťahu k decentralizácii bol koeficient 0,426 a k fiškálnej decentralizácii

0,433. Model vzťahu decentralizačného indexu a HDP na obyvateľa môžeme vyjadriť pomocou rovnice:

$$HDP_{pc} = \beta_0 + \beta_1 * IndexDecentralizácie + u$$

$$HDP_{pc} = 18665,05 + 6770,57 * IndexDecentralizácie + u$$

Model vysvetľuje 18,12 % celkovej variability závislej premennej. Konštanta a závislá premenná sú štatisticky významné na hladine významnosti 5%. Druhý Model vzťahu decentralizačného indexu a HDP na obyvateľa môžeme vyjadriť pomocou rovnice:

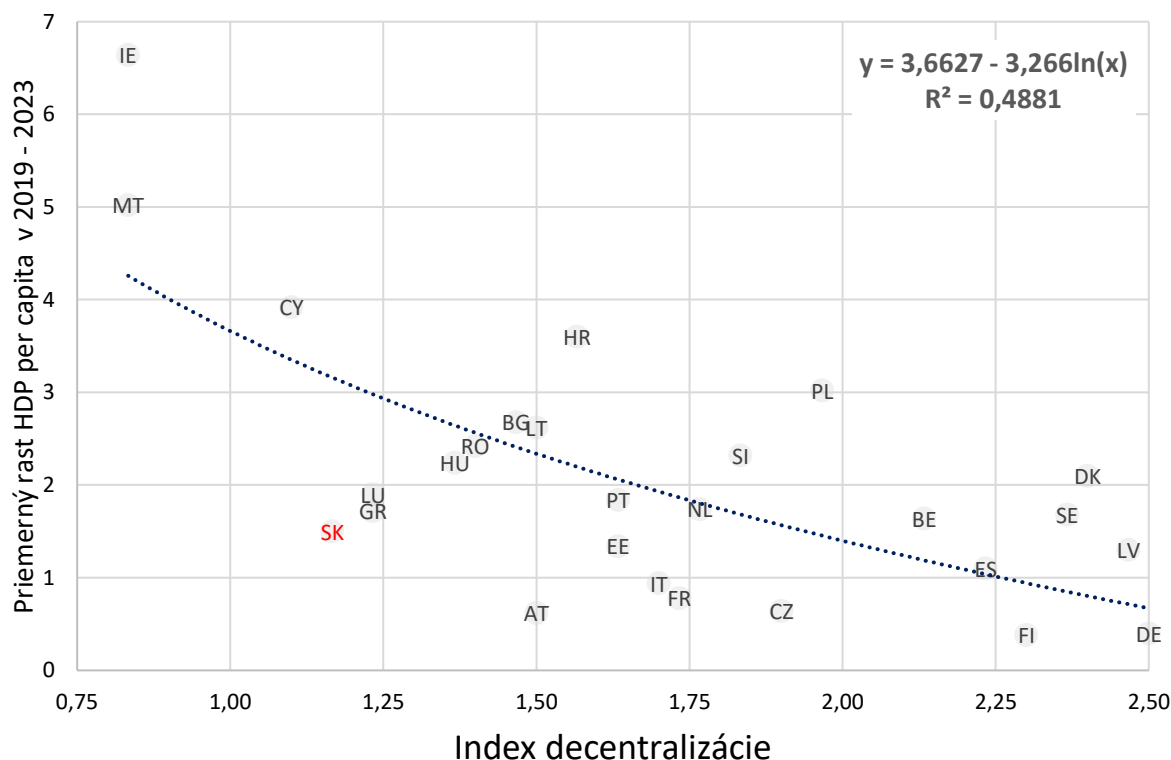
$$HDP_{pc} = \beta_0 + \beta_1 * FDI + u$$

$$HDP_{pc} = 25685,02 + 3142,93 * FDI + u$$

Model vysvetľuje takmer 19 % variability závislej premennej. Konštanta a závislá premenná sú štatisticky významné na hladine významnosti 5%.

Na grafe 7 je modrým znázornený vzťah decentralizácie a HDP na obyvateľa. Opäť hovoríme o veľmi slabom vzťahu, ktorý existuje. Skôr ako o kauzalitu ide o súvislosť, kde viac vyspelejšie krajiny urobili v minulosti reformy smerujúce k decentralizácii, a preto dnes dosahujú nižšie čísla rastov. Je to aj štatistický efekt a efekt konverencie, ktorá hovorí, že chudobnejšie krajiny dobiehajú bohatšie krajiny (rast HDP je u nich rýchlejší).

Graf 7 Index decentralizácie a priemerný rast HDP



Zdroj: Vlastné spracovanie na základe údajov z Division of Powers a Eurostat

Vzťah na grafe 7 je negatívny, s korelačným koeficientom až $-0,6267$. Zaujímavé sú dáta a situácia v Poľsku. Slovinsku a Chorvátsku, ktoré dosahovali za ostatných 12 rokov (2012 – 2023) priemerné tempo rastu ekonomiky nad 3 %. Zmenu HDP na obyvateľa vieme vyjadriť rovnicou:

$$\Delta HDP_{pc} = \beta_0 + \beta_1 * \ln(\text{IndexDecentralizácie}) + u$$

$$\Delta HDP_{pc} = 3,6627 - 3,266 * \ln(\text{IndexDecentralizácie}) + u$$

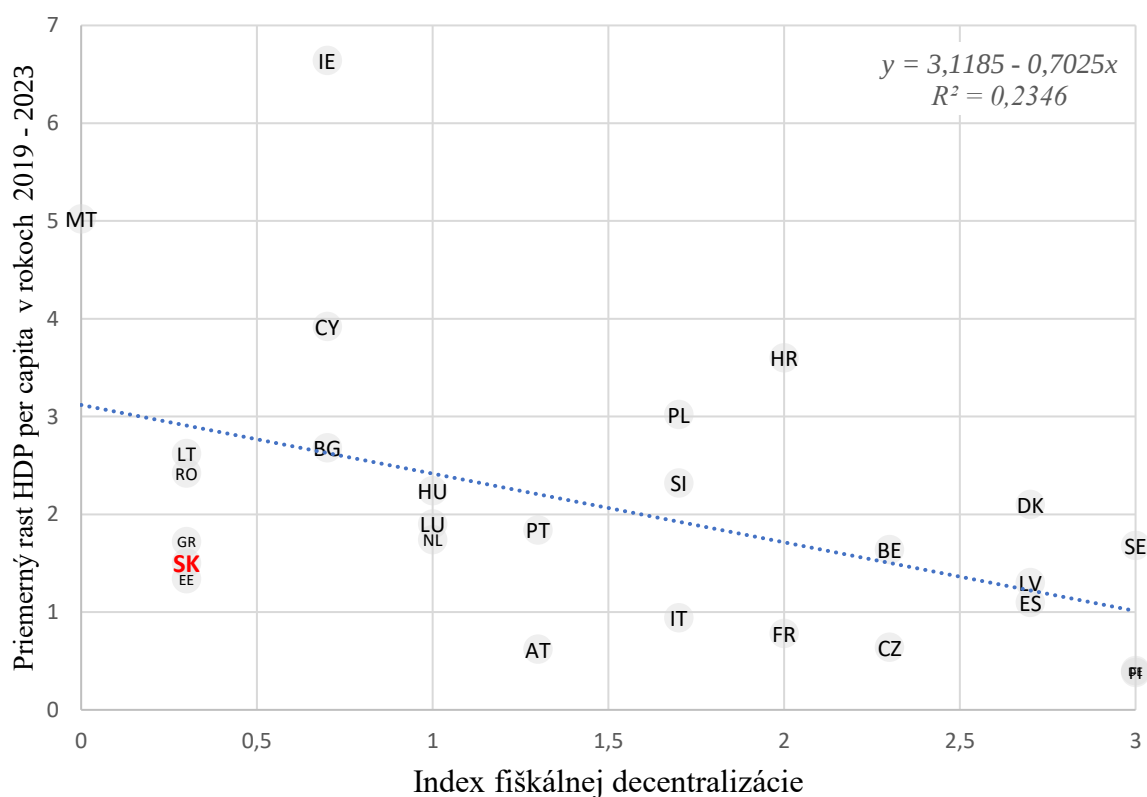
Graf 8 prezentuje vývoj HDP v závislosti od fiškálnej decentralizácie krajiny. Opäť sú využité dáta z indexu a Eurostatu. Na základe priemerov máme priemerný rast HDP v členských štátoch EÚ v období 2019 – 2023. Existujúci vzťah naznačuje slabú negatívnu koreláciu medzi spomenutými premennými. Ukazuje sa, že krajiny, ktoré sú viac fiškálne centralizované dosahujú väčšie rasty.

OLS model na grafe 8 vysvetľuje až 23,46% celkovej variability závislej premennej. Zmenu HDP na obyvateľa vieme vyjadriť rovnicou:

$$\Delta HDP_{pc} = \beta_0 + \beta_1 * \ln(FDI) + u$$

$$\Delta HDP_{pc} = 3,1185 - 0,7025 * FDI + u$$

Graf 8 Index fiškálnej decentralizácie a priemerný rast HDP



Zdroj: Vlastné spracovanie na základe údajov z Division of Powers a Eurostat

4.2 Lokálna úroveň – obce a mestá

Miestna samospráva na Slovensku predstavuje najnižšiu úroveň verejnej vlády. Jej vznik sa spája s reformným a transformačným obdobím deväťdesiatych rokov minulého storočia. Účelom tejto kapitoly je analýza súčasného stavu a problémov miest a obcí.

Sústredíme sa na kľúčové problémy samospráv – ich počet, resp. rozdrobenosť alebo fragmentácia a problém ich financovania. Dôležitý aspekt je aj zaostávanie a vzťah, náš predpoklad vychádza z vzťahu, kde platí, že rozdrobenejšia štruktúra vedie aj k zaostávaniu. Malej flexibilitnosti a nemožnosti podpory ekonomiky v danom okrese. V oblasti fragmentácie preto testujeme hypotézu o negatívnom vplyve na regionálne rozdiely (v zamestnanosti a príjmoch), druhá hypotéza hovorí o negatívnych demografických dopadoch fragmentácie.

Analýzu vykonávame na úrovni okresov, kde používame kartografické zobrazenie výsledkov štatistických ukazovateľov. V tejto kapitole sa snažíme identifikovať konkrétne regióny a okresy s najakútnejším problémom. V oblasti finančných ukazovateľov u samospráv sa pozeráme aj na príjmovú stránku a rovnako aj na výdavkovú stránku. Okrem toho využívame finančné ukazovatele zdravia a ukazovatele fiškálnej decentralizácie podľa OECD.

4.2.1 Analýza súčasného stavu počtu obcí – problém fragmentácie

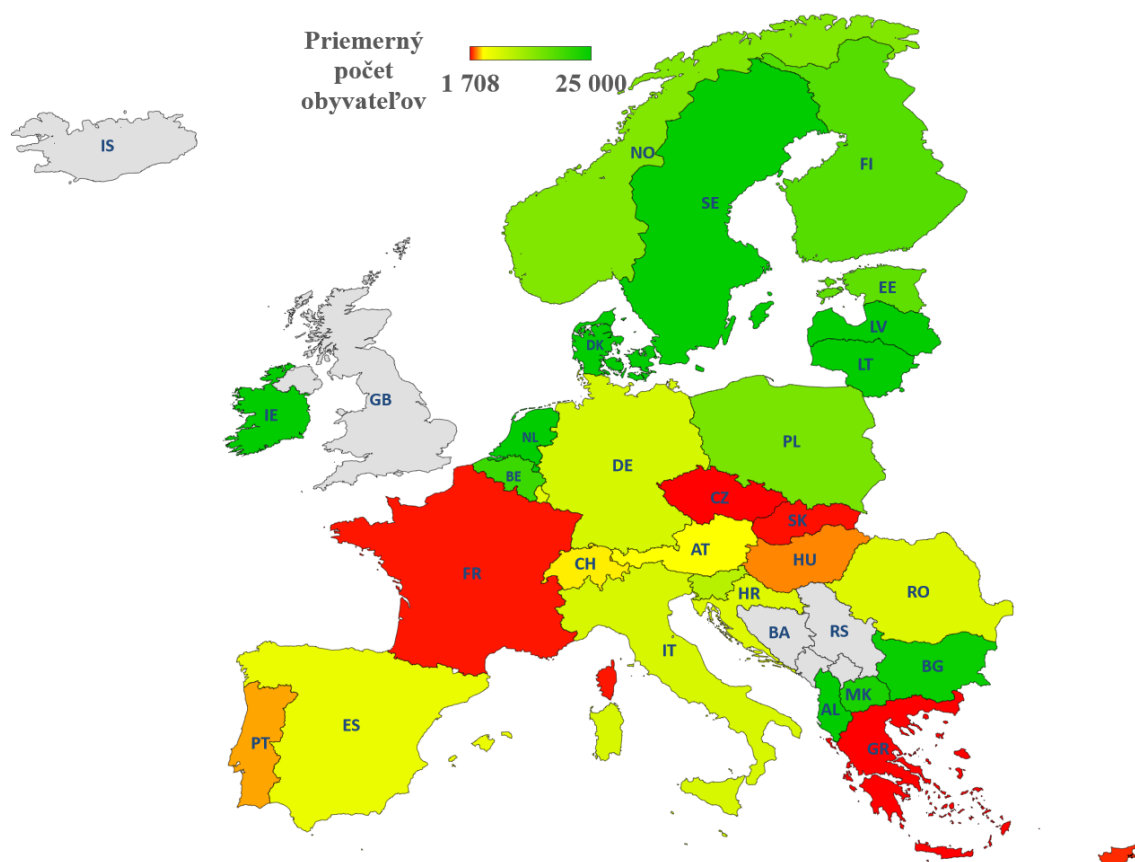
Európsku úniu tvorí v súčasnosti 27 členských krajín, v ktorých žije približne 403 miliónov obyvateľov v 95 tisíc municipalitách. Sídlna štruktúra v rámci Európy je rôzna a líši sa z hľadiska historického vývoja.

Kartogram 9 prezentuje súčasný stav fragmentácie samospráv cez ukazovateľ priemerného počtu obyvateľov na jednu samosprávnú jednotku. Kartografické znázornenie len potvrdzuje zistenia, že Slovensko patrí k najviac fragmentovaným krajinám nielen v EÚ, ale vrátane nečlenských krajín Európy. Potvrdzujú sa štúdie (Slávik, 1994; Buček, 1997; Zubriczký, 2002; Sloboda, 2004; Labunová a Lovacká, 2008; Klimovský, 2010).

Najhoršie je na tom podľa schémy vyššie Grécko, ktoré má 6258 municipalít s priemerom 1719 obyvateľov. To však prešlo v roku 2010 komunálnou reformou a dostalo sa nad úroveň 30 tisíc obyvateľov. Na mape vychádzajúcich z dát Eurostatu však počítame s prvým oficiálnym číslom. Suverénne najnižší počet má Cyprus a to len 1501 obyvateľov, tu však je potrebné zohľadňovať aj veľkosť krajiny a charakteristiku ostrovného štátu.

Druhý najnižší a prvý v kontinentálnej Európe ako ukazuje tabuľka 8 má náš západný sused Česká republika s priemerným počtom obyvateľov 1 719 na jednu obec.

Kartogram 9 Priemerný počet obyvateľov samosprávy k 31.12.2022



Zdroj: Vlastné spracovanie a prepočty podľa databázy Eurostatu

Slovensko je v tesnom závесе s 1 855 obyvateľmi a priemerný počet pod 2000 obyvateľov má ešte Francúzsko (1 925 obyv.). V kategórii 2000 – 3000 obyvateľov sa nenachádza žiadna krajina, ďalej nasleduje južný sused Slovenska s počtom 3042 obyvateľov, a to Maďarsko. Za ním Portugalsko, ktoré má 3 345 obyvateľov v priemere na jednu z 3 092 municipalít. Do 5 tisíc obyvateľov má priemerný počet obyvateľov ešte Rakúsko (4350).

Priemerný počet obyvateľov od 5 tisíc do 10 tisíc majú južanské krajiny Španielsko (5 839), Luxembursko (6 479), Rumunsko (6 892), Chorvátsko (6 964), Taliansko (7 468). Nasleduje ekonomicky najvyspelejšia krajina EÚ – Nemecko, ktoré má v rámci svojho federatívneho zriadenia na lokálnej úrovni 10 993 municipalít s priemerným počtom obyvateľov 7 674. Ostatné krajiny sú Malta so 7 971 obyvateľmi v 68 municipalitách a Slovinsko s polovičnou populáciou a rozlohou Slovenska má len 212 obcí s priemerným počtom obyvateľov 9 986 obyvateľov, pričom polovica obcí je nad 5 tisíc obyvateľov.

Tabuľka 8 Opisné štatistiky municipalít v rámci krajín Európskej únie k 31.12.2022

Krajina	Počet municipalít	Priemer	Medián	Q1	Q3	Min	Max	Celková populácia	Rozloha (km ²)	Priemerná rozloha (km ²)
Belgicko	581	20 231	12 657	7 555	21 760	77	541 686	11 754 004	30 689	53
Bulharsko	265	24 331	9 354	4 874	18 798	470	1 280 334	6 447 710	110 997	419
Česká Republika	6 258	1 719	448	221	972	0	1 338 530	10 759 525	78 871	13
Dánsko	99	59 926	43 383	30 676	59 983	93	653 664	5 932 654	42 952	434
Nemecko	10 993	7 674	1 764	619	5 565	0	3 755 251	84 358 845	357 596	33
Estónsko	79	17 290	7 748	5 188	13 443	88	453 864	1 365 884	43 467	550
Írsko	166	31 019	29 215	23 358	38 989	10 879	74 708	5 149 139	70 268	423
Grécko	6 142	1 708	286	116	643	0	643 452	10 482 487	132 017	21
Španielsko	8 131	5 839						47 473 373	504 750	62
Francúzsko	34 956	1 925	457	198	1 160	0	2 165 423	67 280 028	637 705	18
Chorvátsko	556	6 964	2 629	1 593	4 904	171	767 131	3 871 833	56 562	102
Taliansko	7 904	7 468	2 405	987	6 236	31	2 749 031	59 030 133	302 069	38
Cyprus	615	2 132	200	50	871	0	108 105	923 272	9 242	15
Lotyšsko	43	43 791	28 207	20 413	37 992	2 986	609 489	1 883 008	59 118	1 375
Litva	60	47 621	25 743	19 006	38 675	4 090	586 836	2 857 279	65 286	1 088
Luxembursko	102	6 479	3 304	2 160	5 871	983	132 780	660 809	2 586	25
Maďarsko	3 155	3 042	756	328	1 868	13	1 674 014	9 597 085	93 025	29
Malta	68	7 971	4 909	2 686	12 490	202	35 419	542 051	315	5
Holandsko	344	51 775	32 343	22 514	51 726	982	918 117	17 810 584	33 647	98
Rakúsko	2 093	4 350	1 843	1 155	3 235	40	1 982 097	9 104 772	83 884	40
Poľsko	2 477	15 247	7 282	4 697	13 130	1 173	1 861 975	37 766 327	312 720	126
Portugalsko	3 092	3 345	1 057	434	2 663	19	68 649	10 343 066	92 225	30
Rumunsko	3 181	6 892	3 017	1 962	4 843	116	2 160 169	21 921 978	238 397	75
Slovinsko	212	9 986	5 003	2 881	10 285	339	296 228	2 116 972	20 271	96
Slovensko	2 927	1 855	668	331	1 409	0	113 215	5 428 792	49 034	17
Fínsko	309	18 006	5 879	2 626	14 568	111	664 028	5 563 970	390 905	1 265
Švédsko	290	36 281	16 283	10 042	36 320	2 372	984 748	10 521 556	407 284	1 404
SPOLU EU27	95 098	4 243	829			0	3 755 251	403 mil.	4 225 884	44

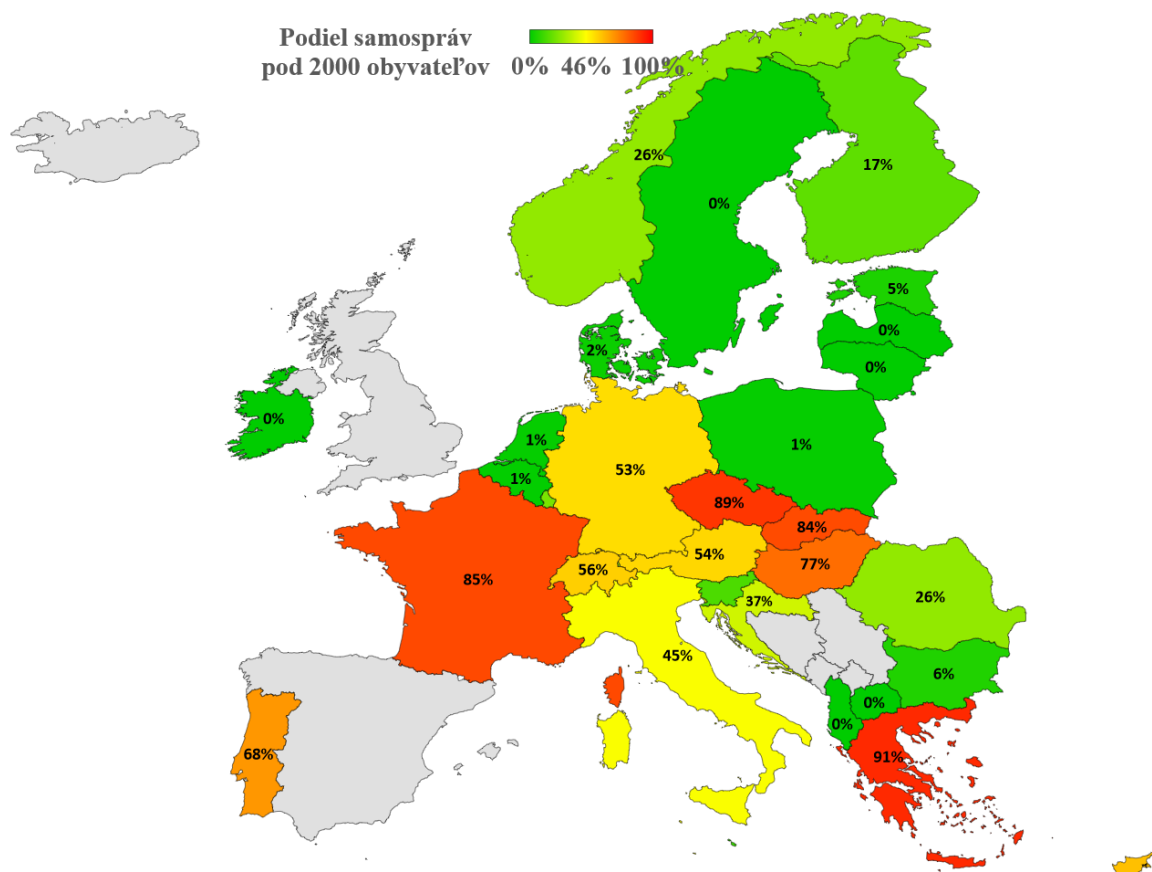
Zdroj: Vlastné spracovanie a výpočty podľa dát Eurostatu.

V kategórii od 10 – 15 tisíc opäť nie je žiadna krajina a najbližšie je susedná krajina Poľsko s priemerným počtom obyvateľov 15 247 a mediánovou hodnotou 7 828 obyvateľov, ktorá popisuje hraničný počet obyvateľov v polovici z 2 477 obcí. Práve Poľsko má veľmi podobný počet obcí k Slovensku, ale počet obyvateľov je takmer 7-krát vyšší. Zvyšných 10 krajín má priemerný počet od 17 tisíc ako Estónsko až po 59 926 v Dánsku.

Tabuľka 8 popisuje ostatné sumárne štatistiky, ktoré sme vypočítali v rámci krajín Európskej únie. Počítali sme s údajmi z Európskeho štatistického úradu a máme v nich dôraz nielen na priemer a počet municipalít, populáciu a rozlohu, ale aj ostatné opisné štatistiky ako sú medián (stredná hodnota), prvý kvartil (25 percentil, tretí kvartil (75 percentil), minimum a maximum. Tieto hodnoty nám vedia priblížiť oveľa presnejšie rozdelenie

populácie v rámci Európskej únie a z údajov vyplýva že väčšina európskych krajín si prešla už svojou konsolidačnou reformou a znížila počet obcí na nižšie číslo. Vo všetkých týchto ukazovateľoch Slovensko patrí na chvost EÚ.

Kartogram 10 Podiel obcí pod 2000 obyvateľmi k 31.12.2022



Zdroj: Vlastné spracovanie a výpočty podľa dát Eurostatu.

V ďalšej časti analýzy ukazuje kartogram 10, že až 84% obcí na Slovensku má počet obyvateľov nižší ako je 2000 obyvateľov. Pod európskym priemerom (4 243 obyvateľov) sa nachádza až 93,85 % obcí a do 5000 obyvateľov je dokonca 94,60%. Pod slovenským priemerom je 83,98%.

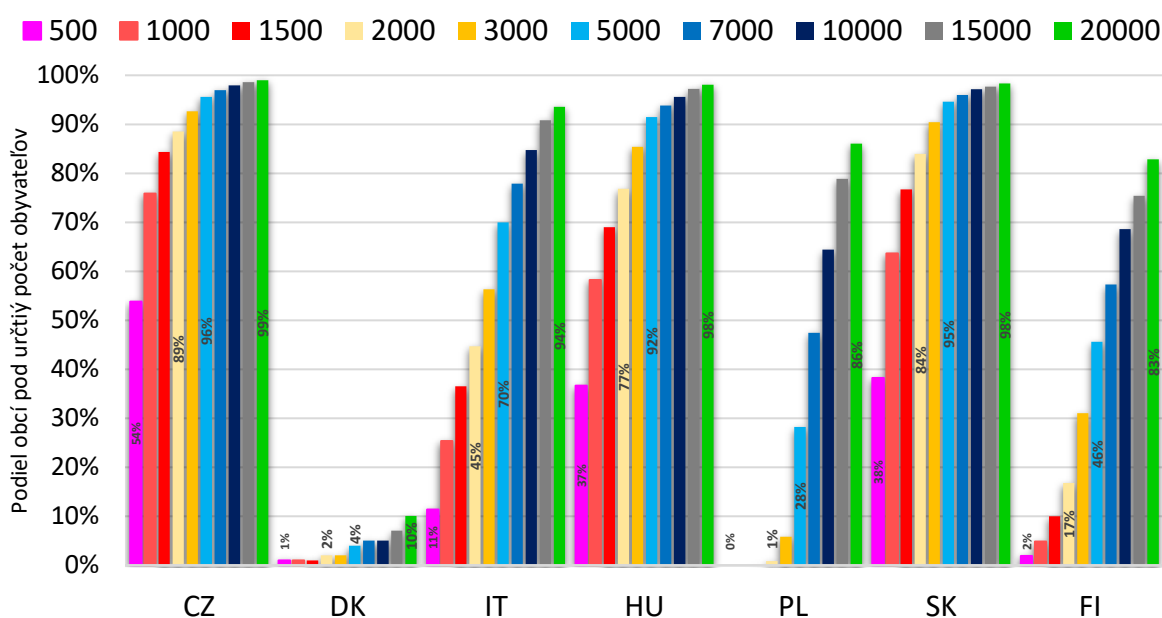
V porovnaní s Českou republikou sú tieto čísla veľmi podobné a je vidieť historické dedičstvo z čias Československa, kedy v oboch krajinách chýbala miestna samospráva a po návrate k demokracii boli zachované pôvodné slovenské dedinky a české „vesnice“ vo fragmentovanej štruktúre. Pod českým priemerom je 86,27 % obcí, Česká republika má až 88,51% obcí pod 2000 obyvateľmi a európsky priemer 94,81 %. A pod 500 obyvateľmi 95,62%.

Obdobné negatívne čísla z hľadiska rozdrobenosti má už len Francúzsko s 84,52 %. Na sever od slovenských hraníc sú tieto čísla blízke nule – Poľsko, pobaltské krajiny (Litva, Lotyšsko, Estónsko), škandinávské krajiny (Švédsko – 0 %, Fínsko – 17 %, Nórsko 17 %).

Podobne v Európe aj krajiny Beneluxu – Belgicko, Holandsko a Luxembursko. V nemecky hovoriacich krajinách je toto číslo blízke mediánu – Nemecko (53 %), Rakúsko (54 %) a Švajčiarsko (56 %). Taliani sú tesne pod mediánom (45 %) a vlastnú triedu má Portugalsko (68 %) a Maďarsko (77 %).

Graf 9 ešte znázorňuje porovnanie vývoja podielu obcí pod hladinou v závislosti od počtu obyvateľov. Na grafe sú všetky okolité krajiny a z každej vyššie spomínanej skupiny jedna. Z nemecky hovoriacich je to Nemecko, severských Dánsko, Fínsko a z južných je to Taliansko. Je vidieť podobnosť medzi Slovenskom, Českom, Maďarskom, Poľskom, Fínskom a osobitná kategória je Dánsko, ktorá má len 10% obcí pod 20 000 obyvateľov, oproti ostatným, kde je ich viac ako 80 %.

Graf 9 Štruktúra veľkosti obcí vo vybraných krajinách EÚ

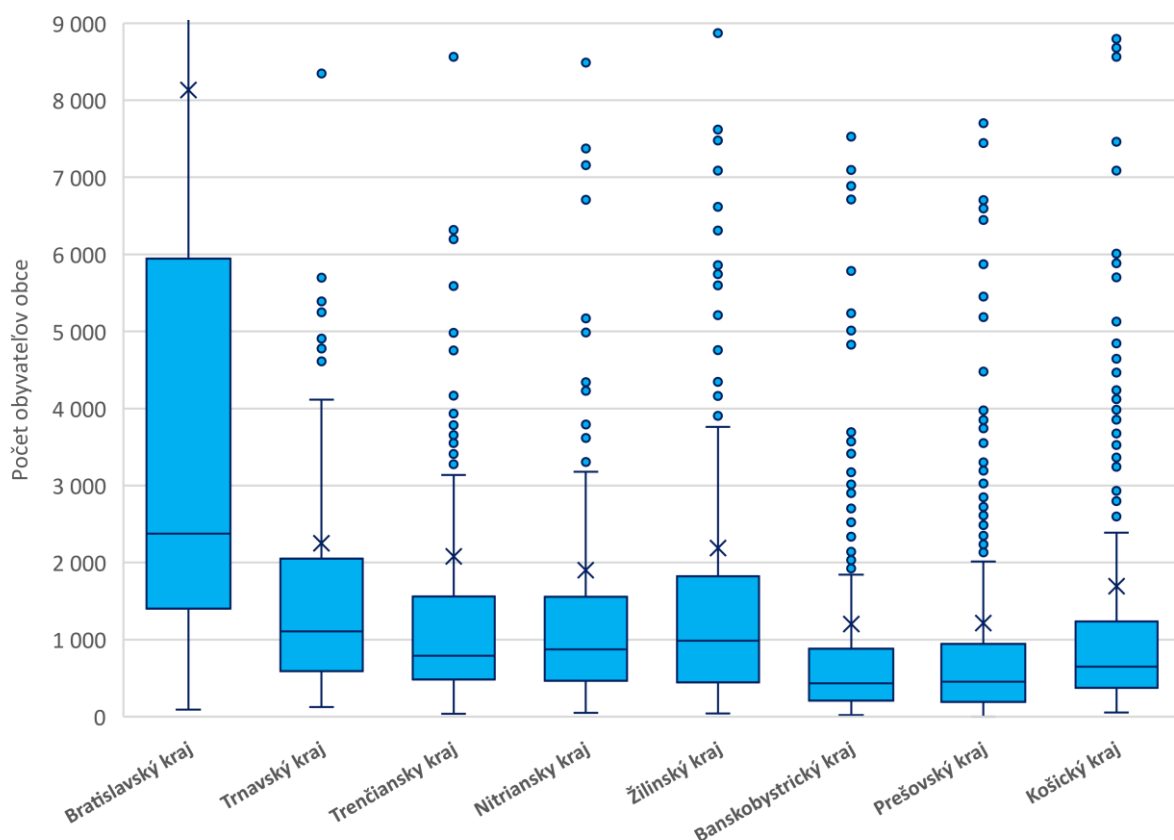


Zdroj: Vlastné spracovanie a výpočty podľa dát Eurostatu.

Rovnakú analýzu prezentujeme na základe krajov a regiónov. Na základe dát zo Štatistického úradu SR sme zostavili škatuľkový graf 10 zobrazujúci základné opisné štatistiky veľkostí obcí na základe krajov. Najvyššie hodnoty priemeru a mediánu má Bratislavský kraj. Tento kraj má priemerný počet obyvateľov 8 132 na jednu z 89 obcí v kraji. Predstavuje to len 3,04% zo všetkých obcí na Slovensku a pri takomto priemernom počte obyvateľov by Slovensko malo len 668 obcí. Toto číslo je však skreslené, a to najmä kvôli hlavnému mestu Bratislava, ktoré skresľuje tento priemer. Až 475,5 tisíc obyvateľov zo 724 tisícmi obyvateľmi. Priemer bez týchto 17 mestských častí Bratislavy by bol približne 3,5 tisíc obyvateľov, čo by predstavovalo polovičný počet obcí a realistickejší prístup

v riešení konsolidácie. Neskreslený ukazovateľ medián je v Bratislavskom kraji 2 374 obyvateľov.

Graf 10 Škatuľkový graf počtu obyvateľov samospráv podľa krajov k 31.12.2022



Zdroj: Vlastné spracovanie a výpočty podľa dát Štatistického úradu SR.

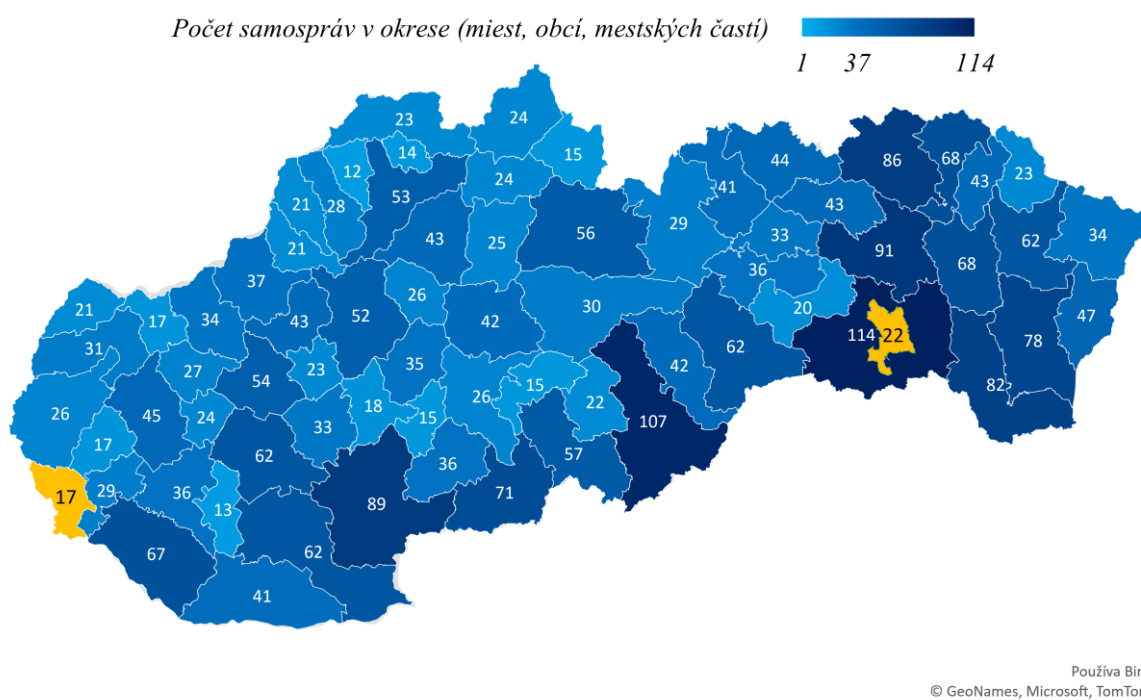
Druhý najvyšší priemer má Trnavský priemer s 2 252 obyvateľmi pri 251 obcami (podiel 8,58% obcí). Medián v tomto kraji je nad 1,1 tisíc obyvateľmi a je to len jeden z dvoch krajov na Slovensku, kde má polovica obcí viac obyvateľov ako je tisíc. Žilinský kraj s 315 obcami (10,76 %) má počet obyvateľov na úrovni len 2189 obyvateľov a strednú hodnotu 985 obyvateľov. Priemerný počet obyvateľov nad 2 000 má ešte Trenčiansky kraj. Priemer 2079 obyvateľov je v 276 obciach, čo predstavuje desatinu všetkých obcí - 9,43% obcí. Nad úrovňou národného priemeru je ešte Nitriansky kraj, kde v 354 obciach (12,09%) je priemerný počet obyvateľov 1 903. Polovica obcí má nad 874 obyvateľov. Tieto štyri kraje majú v priemere 2092 obyvateľov a žije tu 46% všetkých Slovákov a nachádza sa tu 41% všetkých obcí.

Vo zvyšných troch najmenej rozvinutých krajoch žije 41% celej Slovenskej populácie a nachádza sa tu 56% všetkých obcí, priemerný počet na jednu obec je 1345 obyvateľov, a to v rátane veľký miest. V Košickom kraji sa nachádza 461 obcí, Banskobystrickom 516 obcí a v Prešovskom kraji 665 obcí.

Najväčší priemer až 1693 obyvateľov na obec má Košický kraj. Tento priemer skresľuje mesto Košice. V 22 mestských častiach mesta Košice žije 227 tisíc obyvateľov, v priemere 10 339 obyvateľov, čo robí toto mesto neefektívne. Ak by sme vylúčili z analýzy Košice, vo zvyšných 439 obciach je spolu takmer 0,55 milióna obyvateľov s priemerným počtom jednej obce 1259 obyvateľov (vrátane okresných miest). Polovica obcí mala nižší počet obyvateľov ako 649 percent a až 25% menej ako 369 obyvateľov.

Ostatné kraje majú veľmi podobnú štruktúru, o čom svedčí priemer, medián, prvý a tretí kvartil. Priemerná obec v Prešovskom kraji mala 1 215 obyvateľov, Banskobystrický kraj o čosi menej – 1203 obyvateľov. Problém je aj existencia malých obcí v odľahlých regiónoch východného a južného Slovenska. 50% obcí bolo menších ako 453 obyvateľov a v Banskobystrickom kraji 434 obyvateľov. Hodnoty dolného kvartilu bola v prípade Prešova (192 obyvateľov) a Banskej Bystrice (209 obyvateľov).

Kartogram 11 Aktuálny počet obcí podľa súčasnej štruktúry okresov

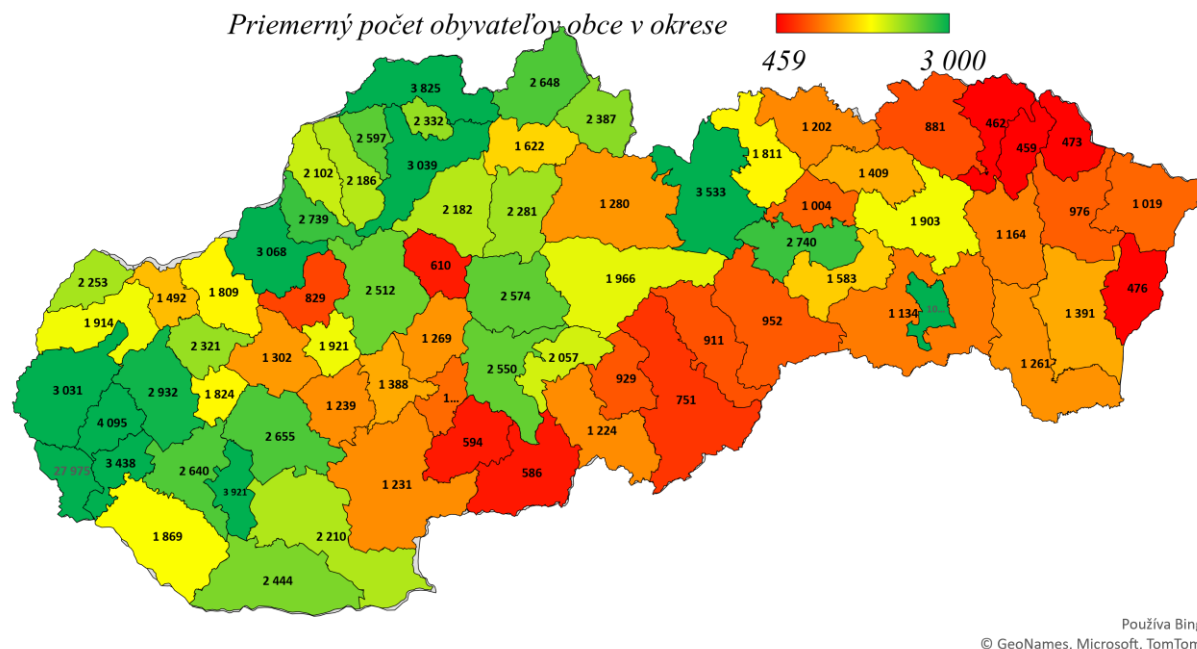


Zdroj: Vlastné spracovanie a výpočty podľa dát Štatistického úradu SR.

Kartogram 11 zobrazuje počet obcí na základe okresov, keďže v ďalšej časti sa chceme pozrieť na regionálny aspekt. Vidíme rozloženie obcí z hľadiska okresov, ktoré sú platné na Slovensku. Priemerný počet obcí na Slovensku na jeden okres je 37 obcí. Vidíme, že existujú okresy, kde je toto číslo neproporčne vysoké, vychádzajúce najmä z historických reálií Slovenska, kde väčšina Slovákov žilo vo vidieckom prostredí. Napríklad okresy spájajúce Maďarsko s Poľskom na východnom Slovensku majú vysoký počet obcí (okres

Bardejov, Prešov, Košické okresy a Košice – okolie. Grafika nižšie neznázorňuje Bratislavské (5) a Košické okresy (4).

Kartogram 12 Priemerný počet obyvateľov samosprávy v okrese k 31.12.2022



Zdroj: Vlastné spracovanie a výpočty podľa dát Štatistického úradu SR.

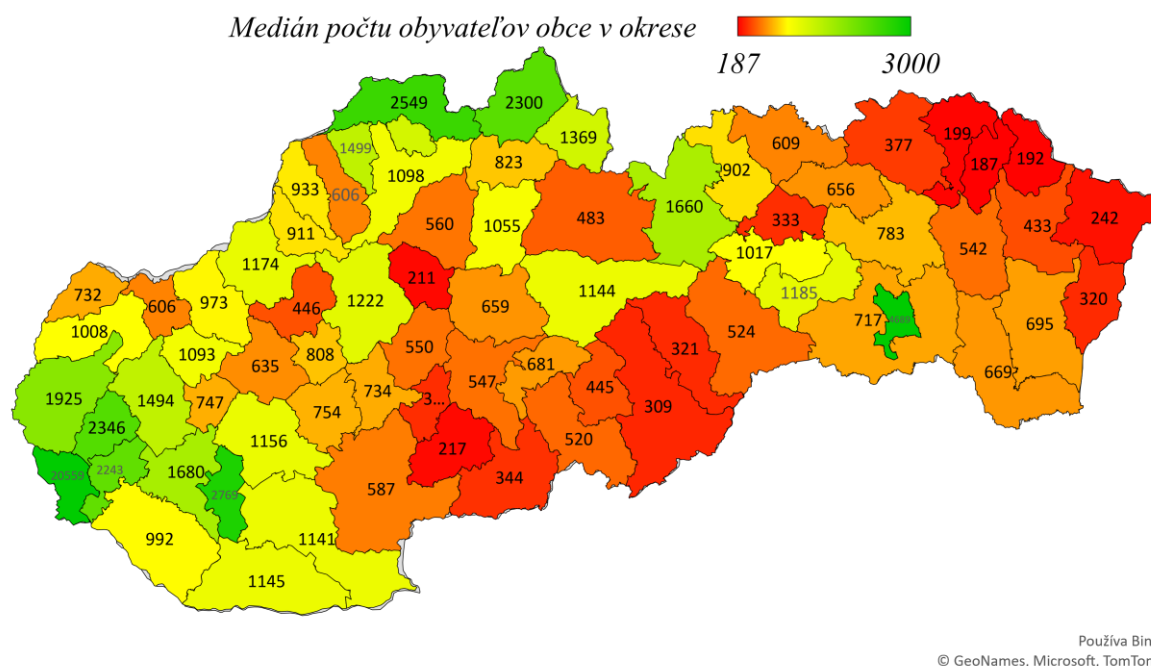
Kartogram 12 predstavuje grafické znázornenie priemernej veľkosti obcí na základe okresov, dokladá obraz o rozdelení Slovenska. Farebne vyznačené obce v troch odtieňoch pričom stredná farba indikuje národný priemer. Väčšina okresov má nadpriemerný počet obyvateľov. V okolí Hlavného mesta a hlavného diaľničného ťahu je tento počet väčší. Výnimku tvoria okresy Bánovce nad Bebravou či Topoľčany. Sever Slovenska – Orava a Kysuce majú nižšie osídlenie obcí a priemer je takmer všade vyšší. Rozdrobená štruktúra obcí je potom na juhu Slovenska a najmä na východných hraniciach v oblastiach obývaných Rusínmi na hraniciach s Ukrajinou. Priemerný počet obyvateľov je v tejto oblasti menší.

V okrese Stropkov je najnižší priemerný počet obyvateľov – 459 obyvateľov. Susedné okresy Svidník pri poľských hraniciach má 462 obyvateľov a okres Medzilaborce 473 obyvateľov na jednu obce.

Na ukrajinských hraniciach sú potom obce s priemerným počtom obyvateľstva pod 500, ako sú Sobrance. Okolité okresy držia priemerný počet obyvateľov vyššie a to vďaka prítomnosti väčších miest – okres Michalovce (1 391 obyvateľov), okres Trebišov (1 261 obyvateľov), okres Vranov nad Topľou (1 164 obyvateľov alebo okresy ako Humenné (976 obyvateľov) a Snina (1 019 obyvateľov).

Na hraniciach s Maďarskom zaostávajú okresy ako je Veľký Krtíš (586 obyvateľov), susedný okres Krupina (594 obyvateľov) a okres Rimavská Sobota (751 ľudí). Zvyšné okresy na juhu sú s približným priemerným počtom tisíc obyvateľov – okres Revúca (911 obyvateľov), okres Rožňava (952 obyvateľov), okres Poltár (929 obyvateľov) a okresy s väčšími mestami ako sú okres Lučenec (1 224 obyvateľov) a okres Levice (1 231 obyvateľov).

Kartogram 13 Mediánový počet obyvateľov obce v okrese



Zdroj: Vlastné spracovanie a výpočty podľa dát Štatistického úradu SR.

Mnohé okresy majú skreslený počet obyvateľov, a to v dôsledku obyvateľstva vo väčších mestách. Na odstránenie týchto nedostatkov sa používa mediánová hodnota, ktorú popisuje kartogram 14. Tá znázorňuje počet obyvateľov pre 50% obcí v danom okrese.

Vidíme, že táto štruktúra je ešte výraznejšia v spomínaných regiónoch, ktoré sú spomenuté vyššie. Detailnejšie sa je možné pozrieť na geografické rozdelenie.

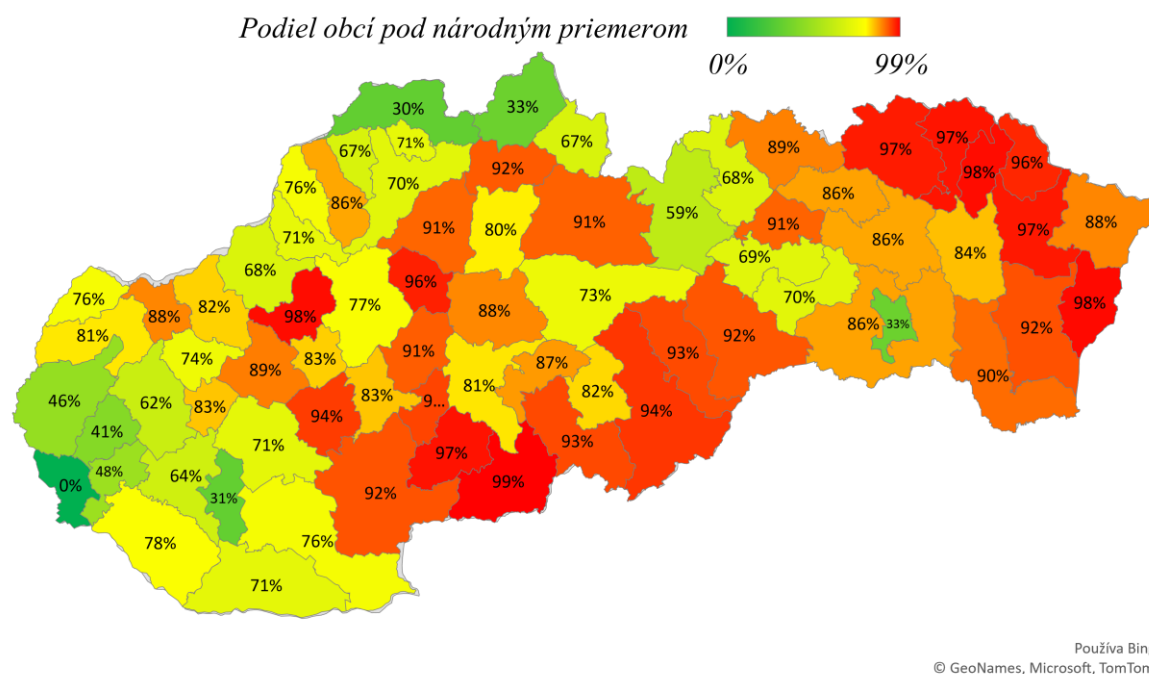
Kartogram 14 na nasledujúcej strane poukazuje na podiel obcí, ktoré sú pod národným priemerom, ktorý slúžil vyššie na medzinárodné porovnanie veľkosti obcí.

Ako bolo spomenuté v predošlej časti s európskym porovnaním, 84 % všetkých obcí má menší počet obyvateľov ako je národný priemer 1855 obyvateľov. Čo je veľmi nelichotivé číslo v medzinárodnom porovnaní.

Mnohé okresy, ktoré nezachytil priemer potvrdzujú nutnosť a nevyhnutnosť reformy. Táto časť je úzko spojená aj s regionálnym rozvojom obcí, dostatkom kvalitných kvalifikovaných pracovníkov a reprezentantov s patričnými skúsenosťami a prislúchajúcim

vzdelaním. Drvivá väčšina obcí v najmenej rozvinutých krajoch nedosahuje tento priemer. V severovýchodných okresoch ako Medzilaborce nie je takmer žiadna obec nad celoslovenským priemerom.

Kartogram 14 Podiel obcí pod národným priemerom počtu obyvateľov na jednu obec



Zdroj: Vlastné spracovanie a výpočty podľa dát Štatistického úradu SR.

4.2.1.1 Fragmentácia a regionálne rozdiely

Táto podkapitola slúži na nájdenie dôsledkov a vzťahov rozdrobenosti a zaostávania regiónov. Vychádzame z údajov z SODB, teda sčítania obyvateľstva dostupných na Štatistickom úrade (ŠÚ SR). Porovnávame rozdiel populácie za ostatných 10 rokov sa zmenila štruktúra

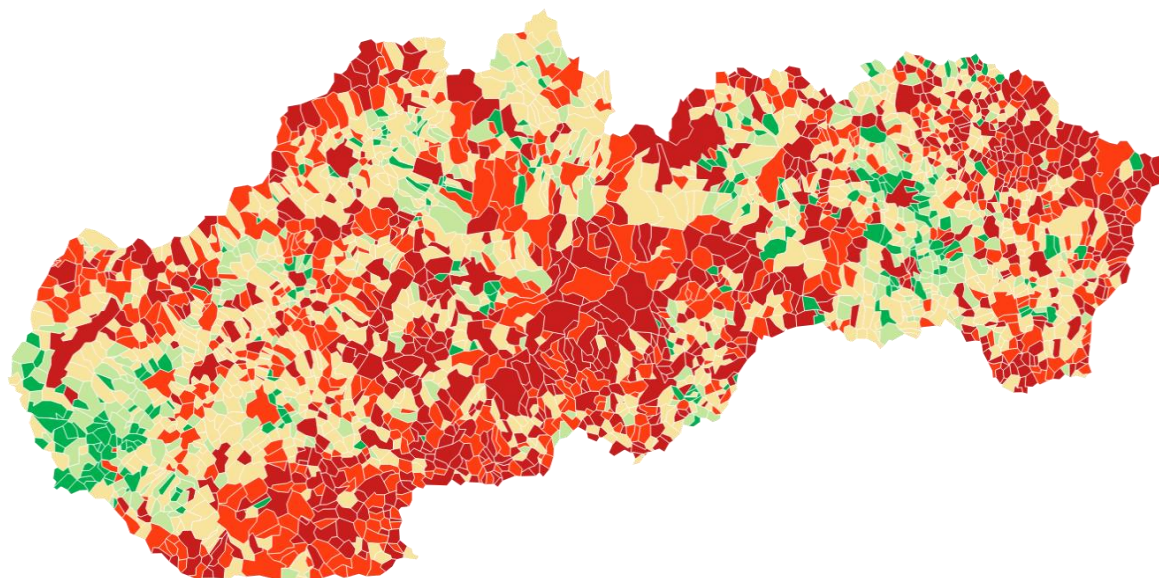
Tu by som chcel popísať ako veľmi vplýva fragmentácia na socio-ekonomické indikátory, ktoré sú dostupné. Opäť počítame na vplyv a regionálny rozvoj.

Kartogram 15 znázorňuje percentuálnu zmenu populácií na úrovni obcí. Pomocou nástroja vidíme detailne rozdelenie obcí do piatich kategórií. Prvou sú obce s poklesom populácie nad 5%, druhá je od nula percent do -5%. Neskôr nasleduje kategória s nárastom od nula do 10 percent, štvrtá kategória je nad 10 percent do 20 percent a posledná kategória je nad 20 percent. Je možné vidieť, že okrajové regióny Slovenska pociťujú najväčší tlak v rámci úbytku obyvateľstva. Vidieť je to aj v regióne Banskej Bystrice.

Kartogram 15 Percentuálna zmena populácie v rámci samospráv za 2011 – 2021

% zmena populácie medzi SODB 2021 a 2011

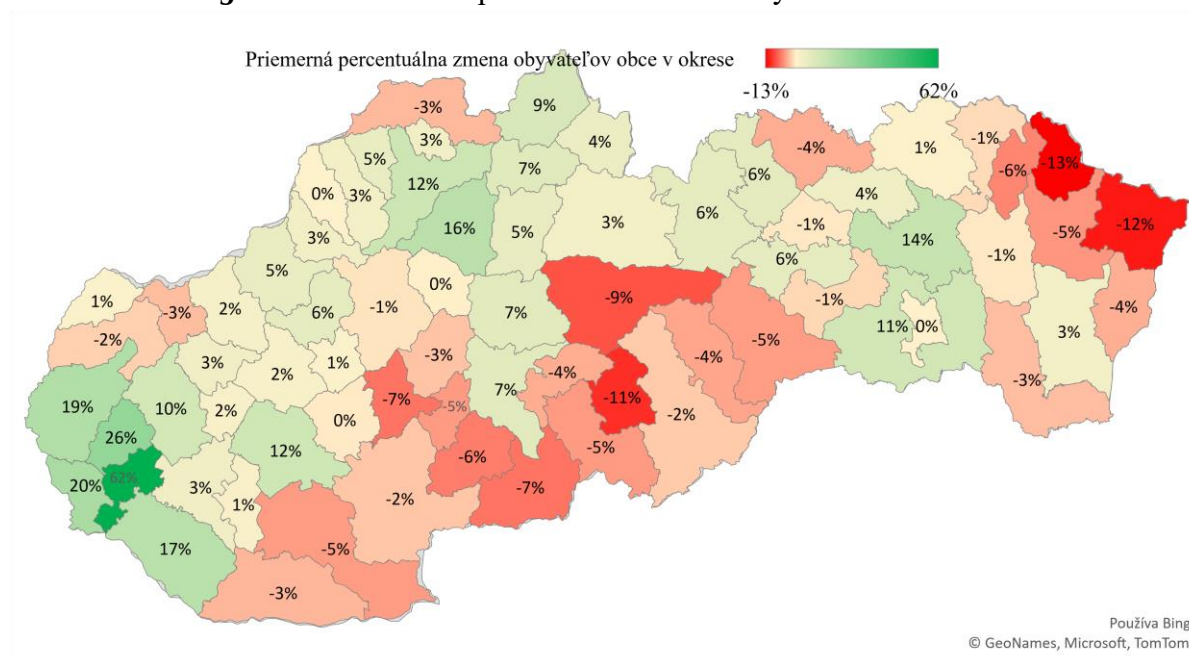
■ < -5,00% ■ -5,00%–0,00% ■ 0,00%–10,00% ■ 10,00%–20,00% ■ ≥ 20,00%



Zdroj: Vlastné spracovanie a výpočty podľa dát Štatistického úradu SR.

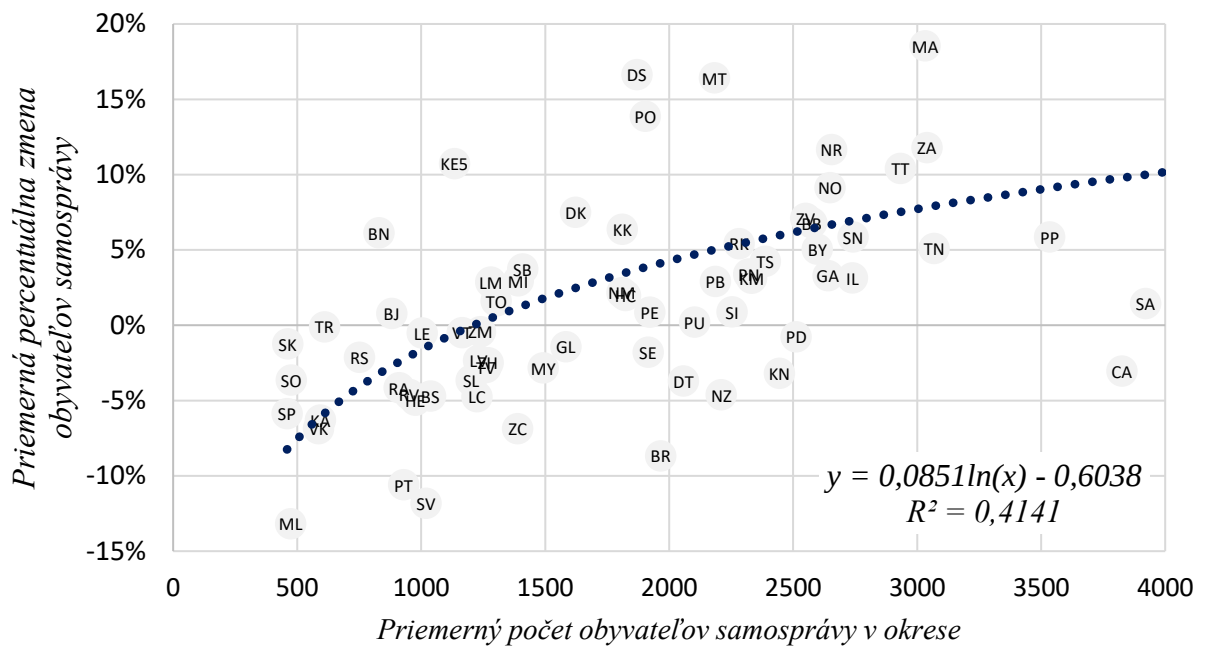
Kartogram 16 ukazuje priemerný pokles populácie obce v rámci okresu. Ukazovateľ neukazuje o koľko sa zmenila populácia okresu, ale o koľko v priemere poklesla populácia územných samospráv. Teda je to špecifický ukazovateľ socioekonomického dopadu, ktorý si rozoberieme na ďalšej strane. Opäť je detailne vidieť, že vidiek sa vyludňuje a je to najmä v oblastiach, ktoré sú dlhodobo najmenej zaostané s veľmi malými obcami.

Kartogram 16 Priemerná percentuálna zmena obyvateľov obce v okrese



Zdroj: Vlastné spracovanie a výpočty podľa dát Štatistického úradu SR.

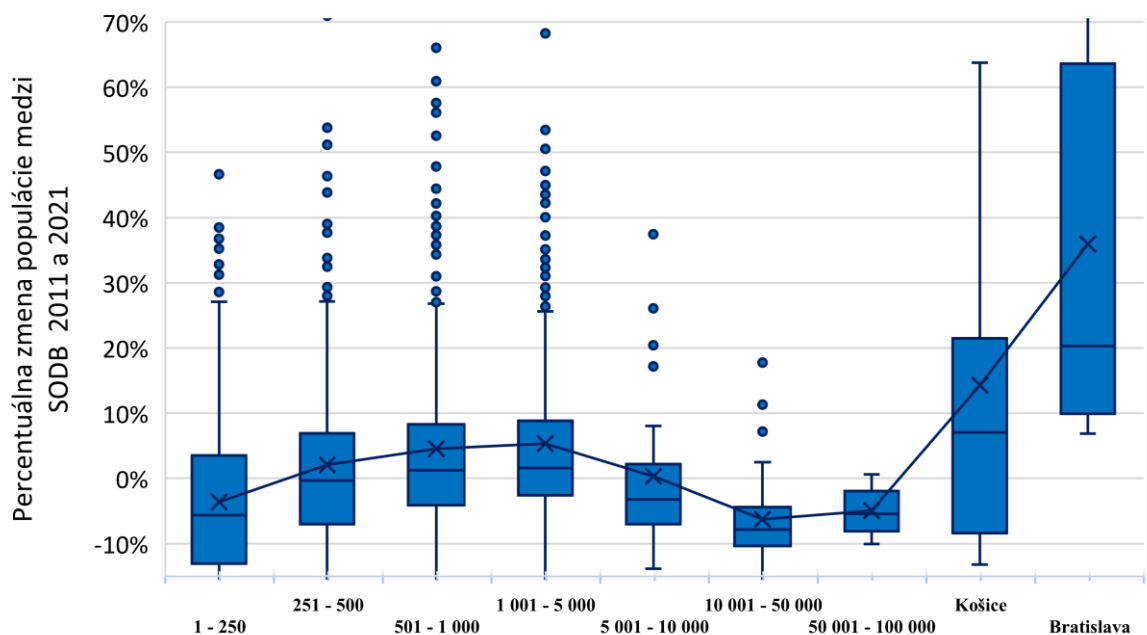
Graf 11 Priemerná percentuálna zmena obyvateľov obce k priemernej veľkosti



Zdroj: Vlastné spracovanie a výpočty podľa dát Štatistického úradu SR.

Vzťah medzi priemerným počtom municipalít v okrese a percentuálnou zmenou je veľmi nejednoznačný (pozri graf 11). Je viacero indikátorov, ktoré vysvetľujú túto zmenu a na lepšie popísanie je možné využiť analýzu zhlukov. Tu však je možné zachytiť trendy a vysvetliteľnosť variability 41 percent. Pearsonov korelačný koeficient vyšiel 51,2, čo indikuje stredne silnú závislosť.

Graf 12 Percentuálna zmena obcí na základe SODB podľa veľkostnej skupiny

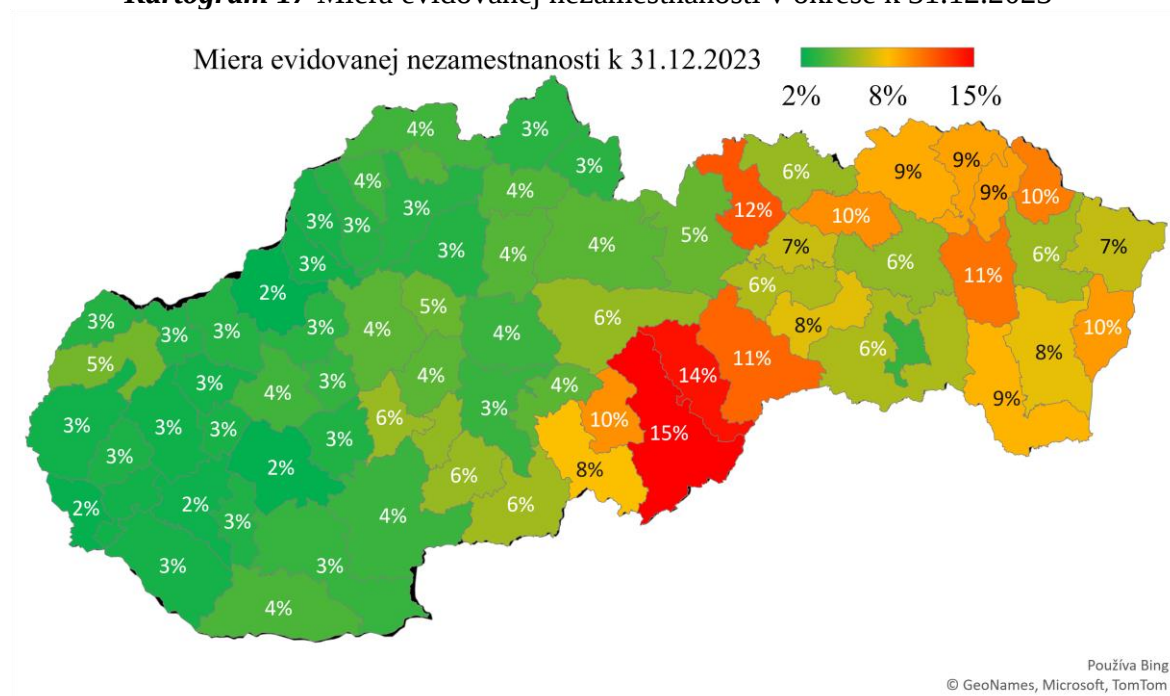


Zdroj: Vlastné spracovanie a výpočty podľa dát Štatistického úradu SR.

Priemer sledujeme aj podľa grafu 12, kde sledujeme, že až polovica malých obcí do 1000 obyvateľov zaznamenala pokles. Pri malých obciach bol pokles jednoznačnejší. V priemere sa znížila populácia o 4% na obec. Do 500 obyvateľov bol priemerný nárast len 2%. Pokles bol aj u miest nad 10 000 obyvateľov.

Kartogram 17 zobrazuje mieru nezamestnanosti v dotýčnom okrese, predstavuje jeden z kľúčových makroekonomických ukazovateľov v rámci krajiny. Nezamestnanosť podľa dát Ministerstva práce, sociálnych vecí a rodiny klesla v koncom na 5,67 percenta. Najnižšia bola tradične v Bratislavskom kraji (3,22%), Trnavskom (4,02 %) a Trenčianskom (4,22%). Naopak najvyššia v Prešovskom (9,55%), Košickom (7,79%) a Banskobystrickom (7,51 %).

Kartogram 17 Miera evidovanej nezamestnanosti v okrese k 31.12.2023



Zdroj: Vlastné spracovanie podľa dát ÚPSVaR.

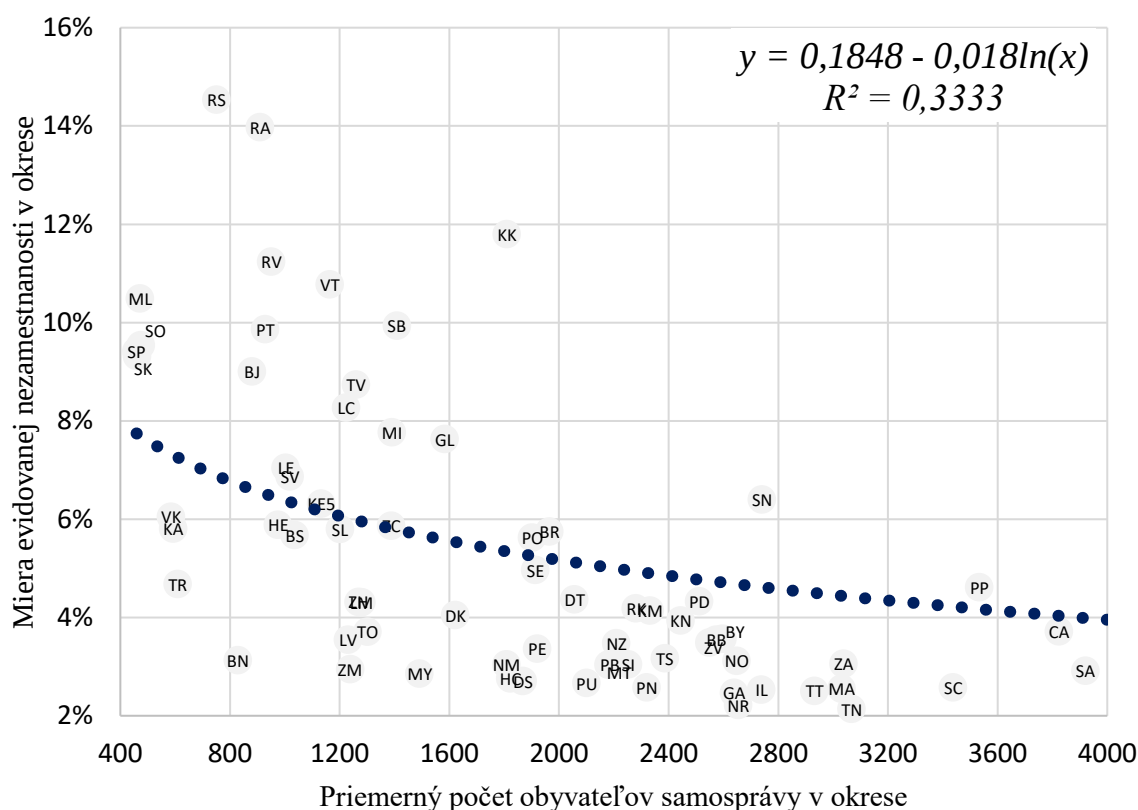
Na okresnej úrovni sú na tom najlepšie okresy na západe a Bratislave, veľkých krajských mestách, najhoršie okresy sú Rimavská Sobota s úrovňou evidovanej nezamestnanosti 14,54%, okres Revúca 13,94%. Okresy na východe Slovenska ako Kežmarok (13,94%), a to aj prítomnosťou marginalizovaných skupín, ďalej sú nad alebo kolo 10% ešte okresy Vranov nad Topľou, Rožňava, Medzilaborce.

Graf 13 popisuje vzťah medzi rozdrobenosťou samospráv a mierou nezamestnanosti. Je to ďalší socio-ekonomický ukazovateľ, ktorý možno zaznamenať z práce. Je možné pozorovať, že v okresoch s menším priemerným počtom obyvateľov je

viac viditeľnejší prepád životnej úrovne a v dôsledku neho ľudia migrujú prirodzene do väčších miest a obcí, ktoré poskytujú vyšší štandard v oblasti občianskej vybavenosti.

Sila vzťahu pri zahrnutí všetkých obcí je len -0,32 na základe Pearsonovho korelačného koeficientu. Koeficient determinácie hovorí, že model vysvetľuje 33,33 % celkovej variability závislej premennej. Pri zahrnutí len troch najmenej vyspelých krajov, t.j. Prešovského, Banskobystrického a Košického kraja sa Pearsonov korelačný koeficient zvýši na -0,56 a koeficient determinácie mierne upraví na 40,94 % celkovej variability, čo predikuje pomerne významný vzťah medzi nezamestnanosťou a rozdrobenosťou.

Graf 13 Vzťah medzi fragmentáciou a mierou nezamestnanosti



Zdroj: Vlastné spracovanie podľa dát ÚPSVaR.

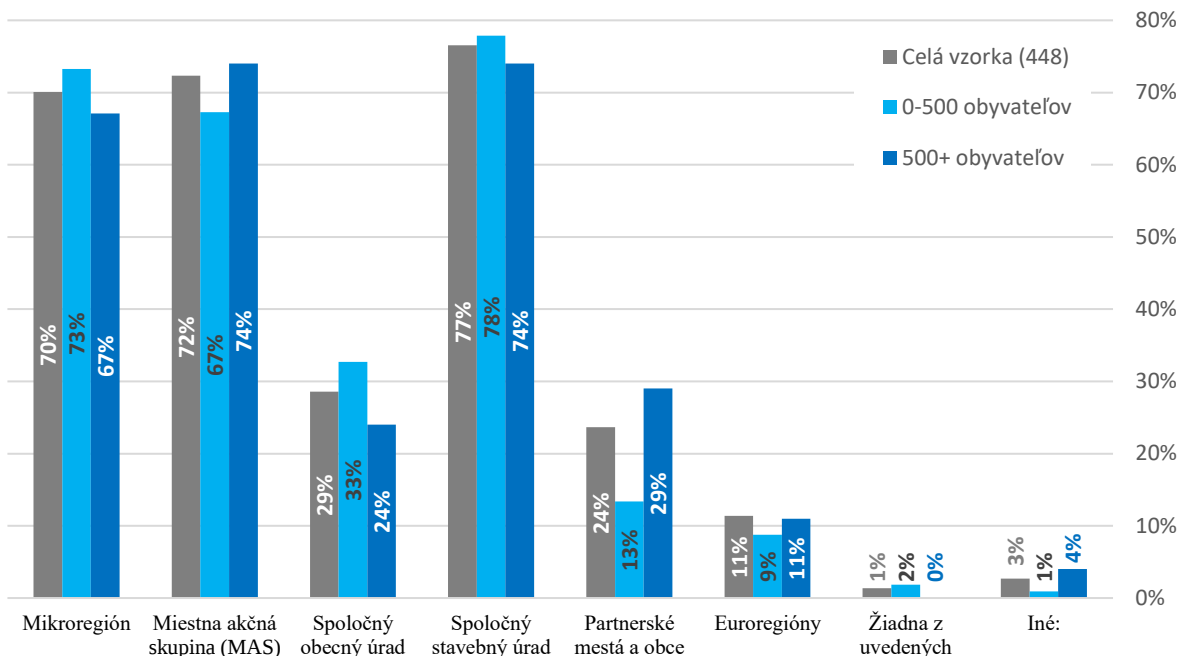
4.2.1.2 Konsolidácia z pohľadu zástupcov samospráv

Konsolidácia samospráv je téma, ktorá rezonuje v spoločnosti a venovalo sa jej viacero štúdií. V rámci výskumu sme realizovali rozsiahli dotazník, ktorý bol publikovaný na medzinárodnej konferencii Solej (2023). Objektom výskumu boli zvolení zástupcovia samospráv (miest a obcí) v rámci ôsmeho volebného cyklu (2018 – 2022). Prieskum sa uskutočnil na konci ich volebného mandátu od konca septembra 2022 do 21. novembra 2022, kedy nastúpili do úradu novozvolení zástupcovia. Anonymného prieskumu sa zúčastnilo 448

samospráv naprieč Slovenskom. Polovica zo zapojených starostov pochádzala z obce pod 500 obyvateľov.

Prieskum ukázal nedostatky malých obcí. Z prieskumu vyplynulo, že malé obce poskytujú svojim občanom horšie služby. Napríklad v oblasti školstva – materské školy (26% u malých, oproti 96% u väčších), základné školy (10% oproti 73% u obcí nad 500 obyvateľov), matričný úrad (13% oproti 46%), obecná knižnica (31% vs. 78%), multifunkčné ihrisko (42% - 78%). Kanalizáciu má len 7% malých obcí oproti takmer polovici obcí nad 500 obyvateľov (49 %), obecný vodovod má v menších obciach len v 55 % prípadoch, oproti 85 %. Taktiež základné dobudovanie chodníkov, ktoré má len 41% malých obcí oproti 83%.

Graf 14 Forma medzi obecnej spolupráce samospráv v roku 2022



Zdroj: Autor

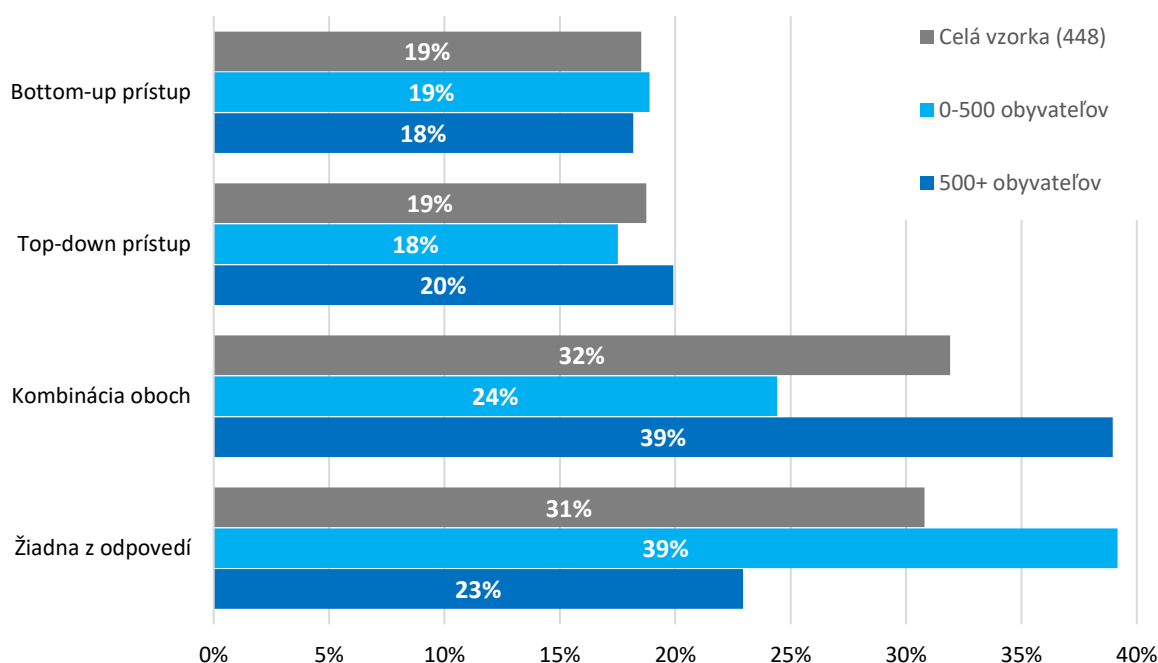
V prieskume sme skúmali formy spolupráce, na ktorých fungovali dané samosprávy. Graf 14 ukázal, že viac ako 70 % samospráv sa zúčastňuje na nejakej forme spolupráce. Najčastejšia forma spolupráce bol spoločný stavebný úrad, ktorý malo až 78 % malých obcí a 77% obcí celkovo. V oblasti ďalšej medzi obecnej spolupráce je populárna forma spolupráce mikroregión, ktoré sú viac prítomné u menších obcí do 500 obyvateľov. Miestne akčné skupiny (MAS) sú treťou najčastejšou formou spolupráce. Okrem týchto spoluprác existujú ešte spolupráce formou partnerské mestá a obce až 24%, kde táto forma spolupráce bola najmä u väčších obcí až 29%. Len desatina obcí sa zúčastňovala na forme spolupráce v rámci Euroregiónov, kde je približne 11% všetkých samospráv. Tieto čísla

poukazujú na relatívne malú skupinu obcí, ktorá sa snaží spolupracovať nad rámec bežných štandardov a preberať dobrú prax zo zahraničia.

Hlavné faktory spolupráce obcí sú založené na geografickej blízkosti, efektívnejšej spolupráci a zdieľaní zdrojov (49 %). Nasledujú ekonomické dôvody vo forme vytvárania väčších projektov pri dosiahnutí vyššej efektivity (40 %). Zdieľanie vedomostí a skúseností uviedlo 39 % a dosiahnutie synergií a zvýšeniu účinnosti poskytovaných služieb 36 %.

Napriek týmto výhodám sa stále stretávame s určitým stupňom odporu voči spolupráci. Až polovica menších obcí vyjadrila svoju neochotu konsolidovať (48 %), zvyšná časť obcí je otvorená možnosti zlúčenia s jednou (15%), dvomi (17%), tromi (15%) a 4+ obcami (10%).

Graf 15 Preferovaná forma konsolidácia podľa štatutárov obcí (rok 2022)



Zdroj: Autor

Pri odpovediach o prístupe k spájaniu sa odpovede mierne líšia. Žiadnu z odpovedí uvádzalo len 31% predstaviteľov, predominantne (39%) u malých obcí pod 500 obyvateľov, u obcí nad 500 obyvateľov to bola menej ako štvrtina. V otázke, či má byť reforma realizovaná direktívne (top-down⁴) alebo na dobrovoľnom zlučovaní (bottom-up⁵), sa obce rozdelili rovnomerne na približne pätinu (19%).

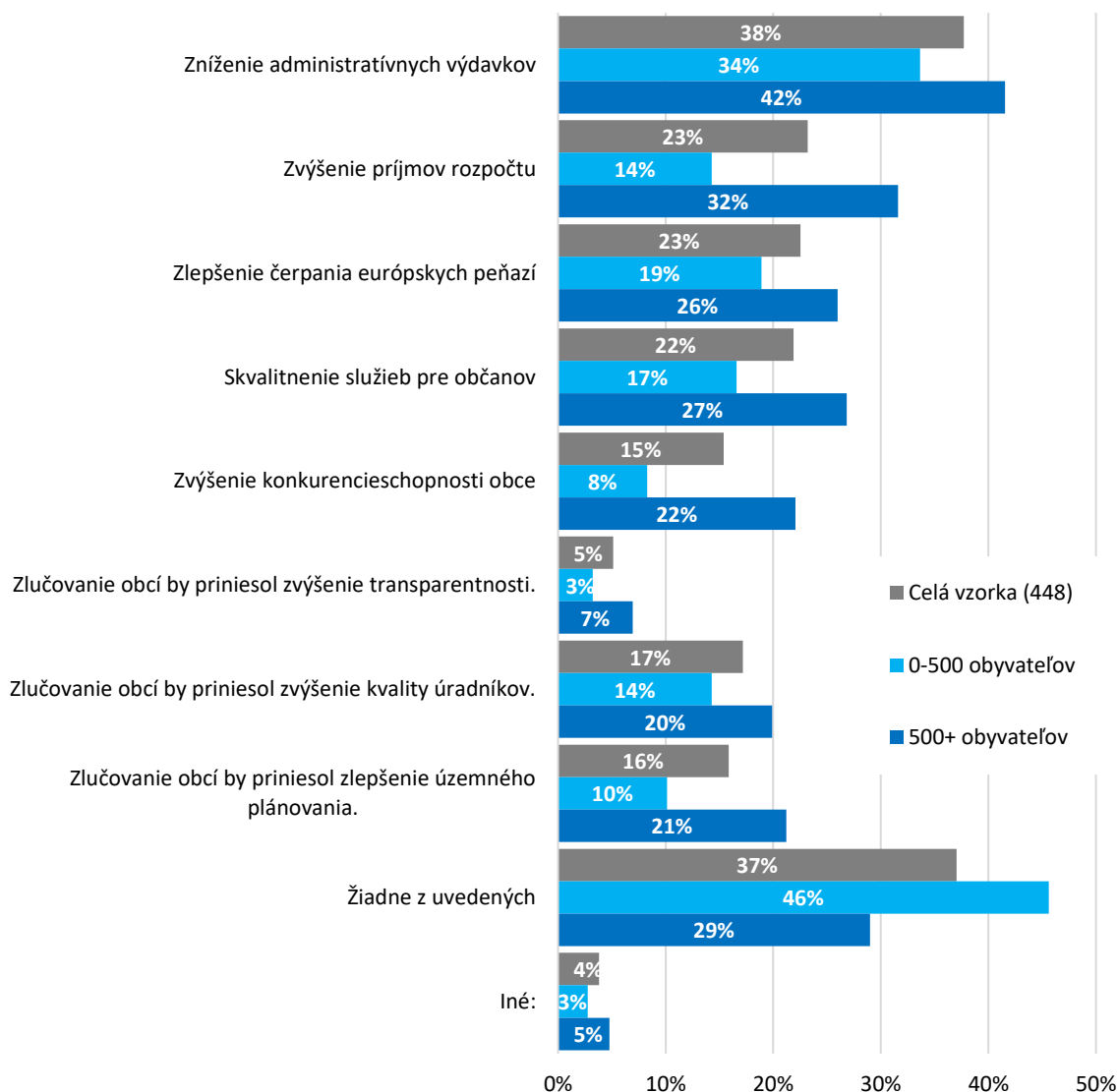
⁴ **Top-down prístup** zahŕňa direktívne, administratívne zlúčenie zo strany centrálnej vlády, ktoré však momentálne nie je zákonom povolené, keďže zlúčenie musí byť dobrovoľné.

⁵ **Bottom-up prístup** zahŕňa fakultatívne, dobrovoľné zlučovanie obcí na základe dohody oboch obcí, zvyčajne prostredníctvom referenda.

Takmer 40 % zástupcov väčších obcí uvažuje o kombinácii oboch metód: direktívne zlúčenie na základe konzultácií so samosprávami. Tento proces zlúčenia obcí je zložitý a vyžaduje dôkladné zhodnotenie potenciálnych výhod a rizík.

Potenciálne výhody zlučovania podľa prieskumu vidí takmer 63 % opýtaných. U menších obcí je číslo o čosi nižšie, a to len 54%. Najčastejšou odpoveďou je zníženie administratívnych nákladov – 38% opýtaných – tretina obcí do 500 rokov, 42 % v obciach nad 500 obyvateľov. Pätina predstaviteľov malých obcí vidí výhody pri zlepšení čerpania európskych peňazí, u väčších je to štvrtina. Vo všeobecnosti však je možné popísať, že predstavitelia väčších samospráv nad 500 obyvateľov sú celkovo viac náchylnejší na vnímanie benefitov oproti malým obciam ako zachytáva graf 16. Najväčšie rozdiely sú pri zlepšení kvality služieb, pri územnom plánovaní, zvýšení konkurencieschopnosti obce.

Graf 16 Potenciálne výhody zlučovania podľa štatutárov obcí (rok 2022)



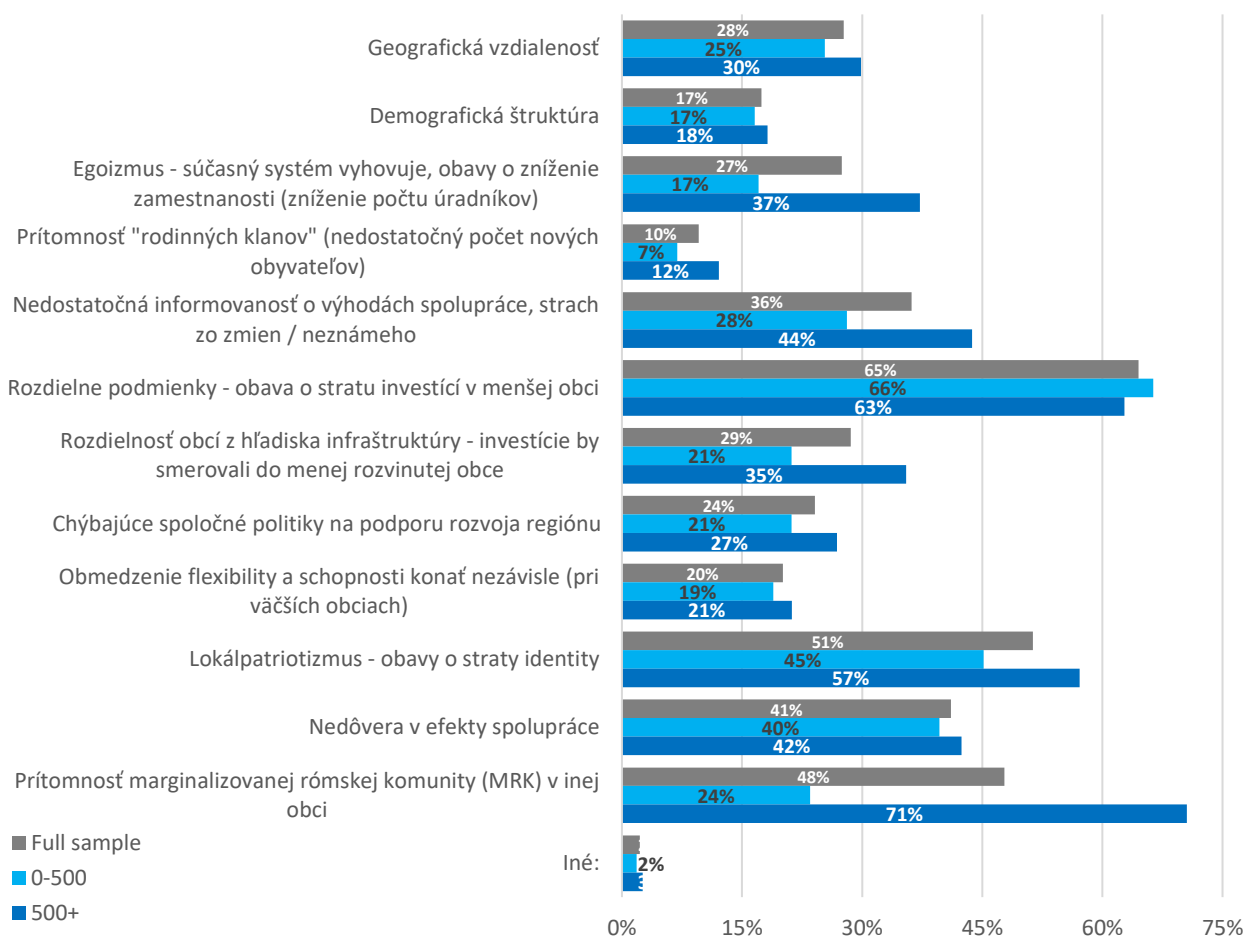
Zdroj: Autor

V nadväznosti na túto otázku, bol predmetom záujmu identifikovať bariéry, resp. prekážky ďalšieho spájania. Zodpovedať na otázku, prečo nie je možné uskutočniť konsolidáciu ako napr. v škandinávskych krajinách ako uvádza Klimovský (2011).

Výsledky nášho prieskumu naznačujú, že medzi volenými zástupcami pretrvávajú iracionálne dôvody, ktoré bránia hlbšej integrácii a spolupráci. Niektoré argumenty sú veľmi kontroverzné, ako napríklad prítomnosť marginalizovanej rómskej komunity v susednej obci. Túto odpoveď označilo až 71 % väčších obcí. Táto komunita často sídli v susedných alebo iných obciach a môže byť zdrojom rôznych sociálnych a ekonomických výziev, ktoré môžu byť vnímané ako prekážka pri zlučovaní.

Konzistentne najväčší dôvod na ďalšiu spoluprácu je nedôvera v nastavení alokácie zdrojov v rámci obcí. Menšie obce sa obávajú straty investícií v prospech väčších obcí. Ďalším negatívom je lokálpatriotizmus, v zmysle obavy o stratu identity (45% - 57%). Mnohé obce majú hlboké korene a silné väzby so svojím miestom a obyvateľmi, čo vedie k obavám o stratu ich kultúrnych a historických identít v dôsledku zlučovania s inými obcami.

Graf 17 Bariéry medzi obecnej spolupráce a konsolidácie podľa štatutárov obcí (rok 2022)



Zdroj: Autor

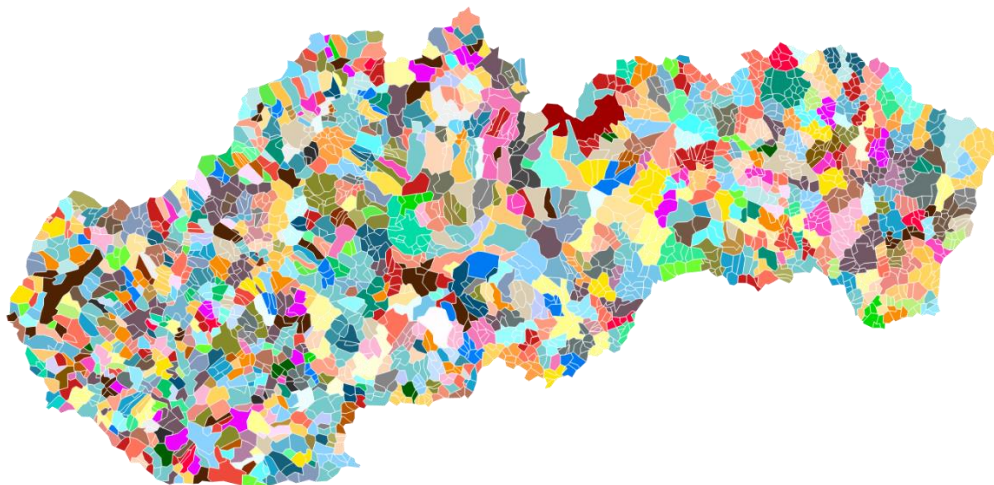
Graf 17 popisuje ďalšie bariéry zlučovania. Najväčší rozpor v odpovediach je pri otázke týkajúcej sa obáv o pracovné miesta štatutárov a pracovníkov úradu. Až 37 % predstaviteľov väčších obcí považuje tento problém za potenciálnu bariéru zlučovania, oproti 17 % menších obcí. Táto otázka bola pridaná do dotazníka ako zachytenie indikácie problému nepotizmu („rodinkárstva“) a konfliktu záujmov predstaviteľov. Zrušenie alebo zlúčenie obecných úradov predstavuje zníženie počtu úradníkov a štatutárov. Volení predstavitelia sú vlastne vystavení otázke verejného záujmu a vlastného záujmu udržaniu pracovného miesta.

Tieto aspekty, ktoré sa týkajú nielen objektívnych faktorov, ale aj emocionálnych a sociálnych hľadísk, je dôležité zohľadniť v diskusiách a rozhodnutiach týkajúcich sa zlučovania obcí, aby bolo možné efektívne adresovať ich výzvy a dosiahnuť udržateľné a prospešné riešenia pre všetkých zúčastnených.

4.2.1.3 Návrh riešenia fragmentácie

V tejto kapitole sa pozrieme na detailnejšie prepočty riešenia fragmentácie na regionálnej úrovni. Z predošlého výskumu vychádzame z predpokladu, že reforma by sa mala uskutočniť spoluprácou centrálnej vlády a samospráv. Vláda musí adresovať problém fragmentácie najmä z neúčinnosti platnej legislatívy. Za ostatných 22 rokov došlo podľa Volko a Kiš (2007) k zlúčeniu jednej obce, tendencie po novembri 1989 bola väčšia dezintegrácia. Na základe prepočtov vychádzame aj z predpokladov Černěnko, Havran, Kubala (2017). Prepočty vytvárame s porovnaním predošlých výsledkov. Prepočty v tejto kapitole sú vypočítané pre konsolidáciu na základe matričných obvodov z dát Ministerstva vnútra a konsolidáciu na základe mikroregiónov.

Kartogram 18 Znáozornenie novej obecnej štruktúry na základe matrik

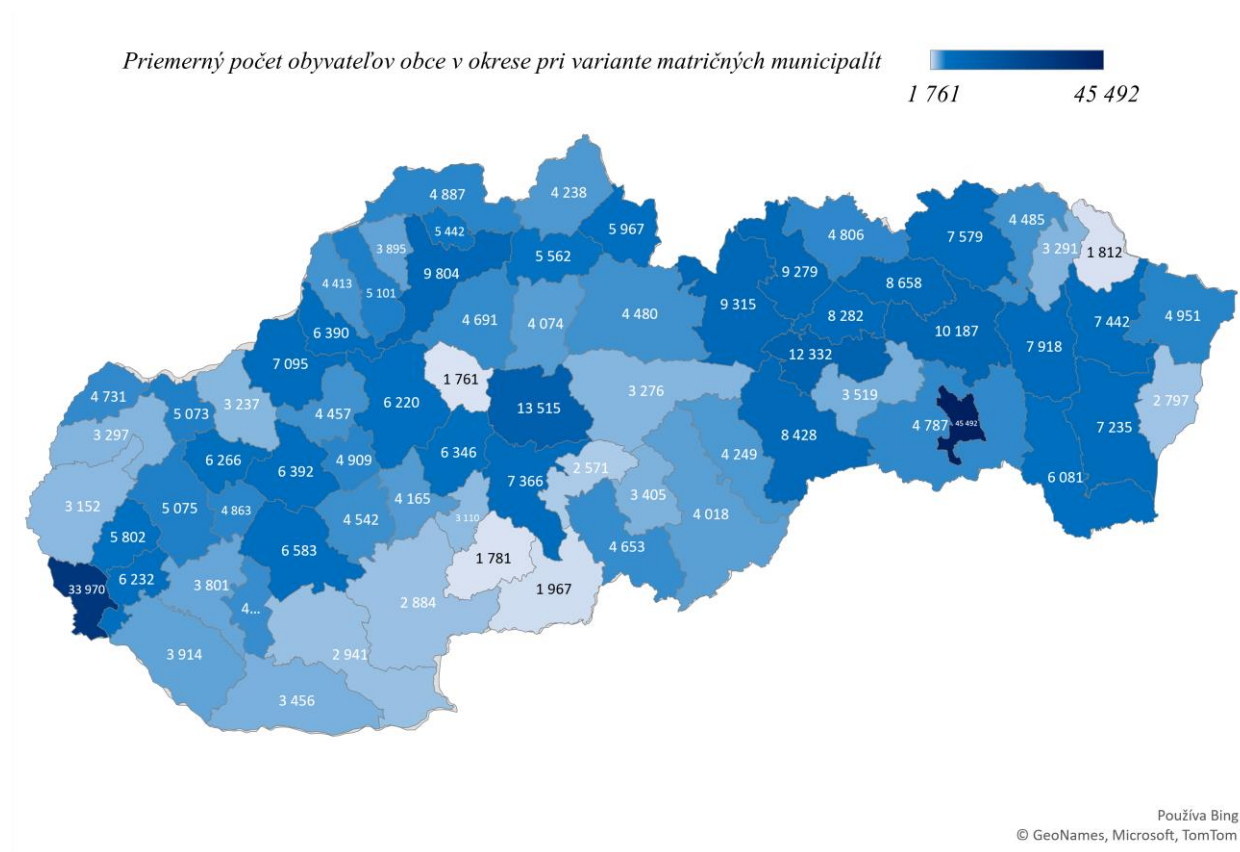


Zdroj: Vlastné spracovanie podľa dát MV SR.

Kartogram 18 je vyprodukovaný použitím našich dát cez nástroj datawrapper. Je v ňom znázornené, ako by vyzerala obecná štruktúra po konsolidácii. Tento graf predstavuje prvotný model, ktorý by ukázal kartografické znázornenie vychádzajúce zo súčasnej katastrálnej mapy. Pri tomto predpoklade stále vychádzame z toho, že obce ako také by po formálnej stránke existovali naďalej, mali by vlastné katastrálne územia, erb, vlajku a všetky atribúty spojené so zachovaním „obecnej identity“ vrátane histórie.

Vo výpočtoch sa vychádza z predpokladu, že by konsolidácia bola realizovaná direktívne, teda top-down prístupom. Výpočty, ktoré sú prezentované v ďalšej časti nereprezentujú výsledný navrhovaný stav a ide najmä o identifikáciu zmien v krajoch a okresoch. Prináša odpoveď na otázku využitím kvantitatívnych metód. Odpovedáme, čo konkrétne by potenciálna konsolidácia priniesla.

Kartogram 19 Priemerná veľkosť samosprávy v okrese po konsolidácii (Matrika)

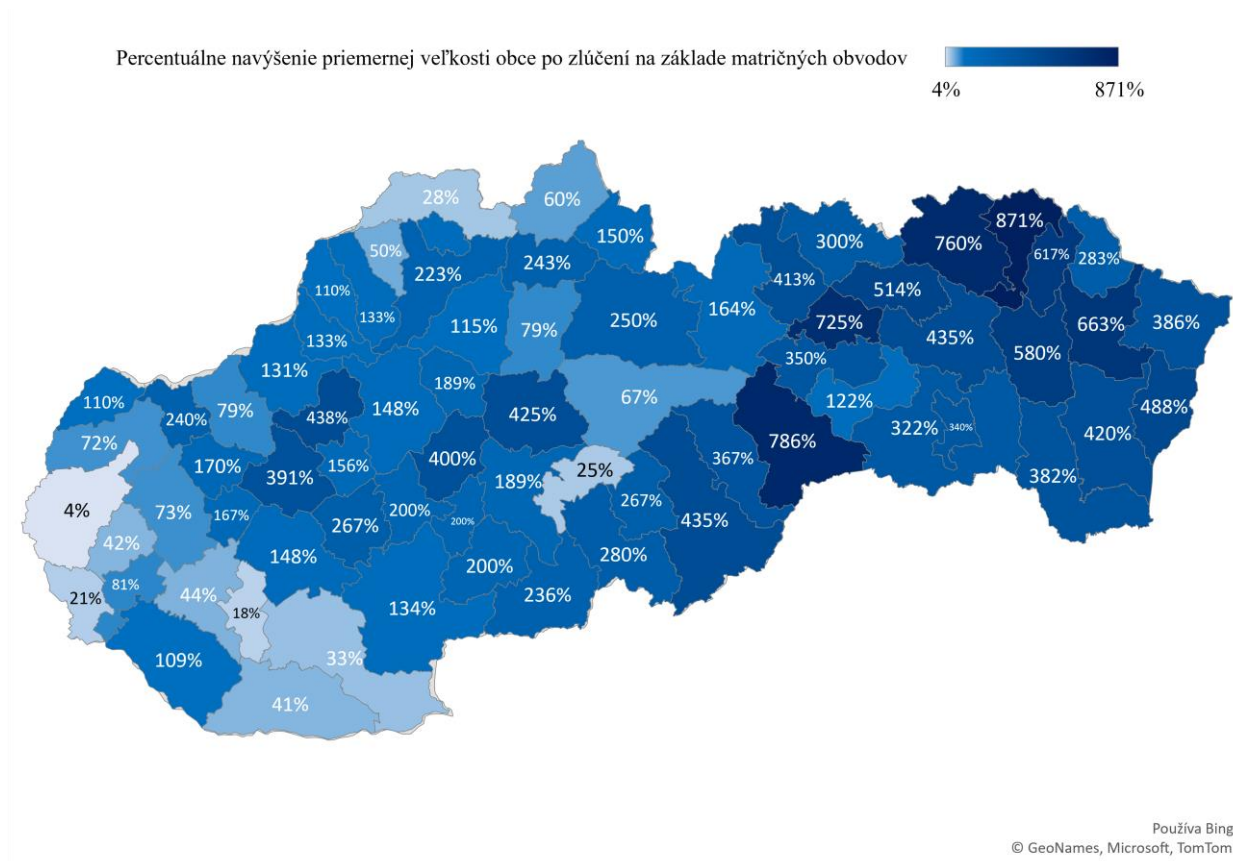


Zdroj: Vlastné výpočty a spracovanie podľa dát ŠÚ SR.

Kartogram 19 reprezentuje znázornenie našich prepočtov veľkosti samospráv podľa okresov. Pri konsolidácii na matričných obvodoch je možné znížiť počet samospráv na celkový počet 968. Priemerná veľkosť obce by bola 5614 obyvateľov. Najviac samozrejme v Bratislavskom kraji približne 10,8 tisíc obyvateľov. Druhý najvyšší priemer by bol v Košickom kraji 8,1 tisíc a Prešovskom kraji 7,2 tisíc obyvateľov. Nad 5 tisíc by

mali Trenčiansky a Žilinský kraj. Najmenej Trnavský kraj. Na základe okresov by sa situácia vyriešila v takmer všetkých regiónoch a patrili by sme do európskeho priemeru. Priemerná veľkosť obce by bola najmenšia v Turčianskych Tepliciach.

Kartogram 20 Percentuálna zmena priemernej veľkosti samosprávy v okrese (*Matrika*)



Zdroj: Vlastné výpočty a spracovanie podľa dát ŠÚ SR.

Kartogram 20 prerátava tento scenár zlúčenia do matričných obvodov. Percentuálna zmena by sa líšila od okresu k okresu. Až o 871% by došlo k navýšeniu priemernej veľkosti obce v okrese Medzilaborce na východe Slovenska. Alebo susedných okresov Bardejov a Stropkov. Rovnako na juhovýchode Slovenska okres Rožňava by zvýšil svoj priemerný počet obyvateľov v samospráve o 786%.

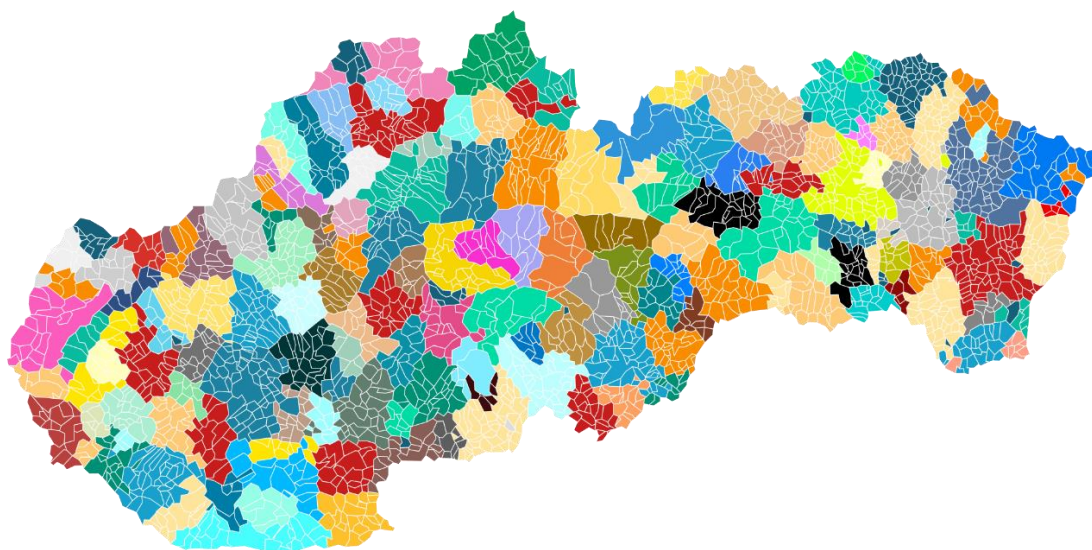
Pri naplnení tohto scenára by došlo k výraznému úspechu v konsolidácii. Najkritickejšie oblasti sú aj v tomto prípade južné a východné okresy, kde je úvaha o konsolidácii oprávnená.

Nasledujúci kartogram 21 zobrazuje ešte odvážnejší scenár, ktorý je však málo pravdepodobný a to zlúčenie na pôdoryse súčasných mikroregiónov.

Tento scenár je už z politických dôvodov priam neakceptovateľný a mohol by sa stretnúť s vlnou nevôle a protestov zo strany odborových zväzov. Z toho dôvodu nemá

veľmi význam sa zaoberať jeho alternatívou. Išlo by však o veľmi rapídne zníženie počtu samospráv z 2890 obcí, resp. 2927 samosprávnych jednotiek na 160 obcí.

Kartogram 21 Znázornenie novej obecnej štruktúry na základe mikroregiónov



Zdroj: Vlastné spracovanie a výpočty podľa dát MV SR.

Tabuľka 9 sumarizuje naše kalkulácie, ktoré zobrazujú súčasný stav, priemerný počet obyvateľov a scenáre pri združenom výkone – scenár zlúčenia výkonu podľa matričných obvodov a scenár podľa mikroregiónov. Z doterajšieho vývoja je zrejmé, že scenár s mikroregiónmi nie je v demokratickom zriadení reálny a niesol by so sebou vysoký politický náklad. Preto je odporúčané postupovať smerom k adresovaniu fragmentácie na základe matričných obvodov. Nestotožňujeme sa s odporúčaniami Černěnko (2024), ktorý navrhuje zlučovanie ešte na ambicióznejšom pôdoryse a to 118 municipalít.

Tabuľka 9 Základné demografické štatistiky krajov k 31.12.2022

Kraj	Súčasný počet obcí	Priemerný počet obyvateľov	Počet obcí - Matrika	Priemerný počet obyvateľov - Matrika	Počet obcí - Mikroregióny	Priemerný počet obyvateľov - Mikroregióny
Bratislavský kraj	89	8 132	67	10 802	9	83 080
Trnavský kraj	251	2 252	130	4 348	16	35 059
Trenčiansky kraj	276	2 079	109	5 263	17	33 154
Nitriansky kraj	354	1 903	171	3 963	17	39 444
Žilinský kraj	315	2 189	135	5 077	18	38 801
Banskobystrický kraj	516	1 203	148	4 194	28	21 698
Prešovský kraj	665	1 215	112	7 211	30	30 070
Košický kraj	461	1 693	96	8 128	25	27 353
Priemer	2 927	1 857	968	5 614	160	33 967

Zdroj: Vlastné spracovanie a výpočty podľa dát MV SR a ŠÚSR.

4.2.2 Analýza príjmov

V tejto časti sa zameriavame na analýzu príjmov samospráv a ich daňového mixu. Ako je možné pozorovať na základe našich výpočtov podľa dát z IFP a Ministerstva vnútra SR. Na grafe 18 je znázornený vývoj daňového mixu samospráv za ostatných 19 rokov (obdobie 2005 – 2023).

Ako uvádzali Černěnko, Neubauerová, Zubáľová (2021) medzi príjmy obcí patria miestne dane, podielové dane a miestne poplatky. Pričom autonómia je upravená zákonom a týka sa najmä miestnych daní a miestnych poplatkov. Hlavnú časť daňového mixu miest a obcí tvorí jediná podielová daň na Slovensku – daň z príjmu fyzických osôb (Neubauerová, 2003). Hoci ide o vlastný príjem, samosprávy v nej nemajú možnosť rozhodovať o jej výške a prepočte.

Jej výška nie je určená samosprávami, ale zákonom. Za takmer dve desaťročia odkedy prešla fiškálna decentralizácia sa menil spôsob jej prerozdelenia trikrát, čo je možné sledovať aj na grafe 18. K prvej zmene došlo v roku 2011, kedy Národná Rada Slovenskej republiky schválila novelu zákona a upravila podiel v neprospech samospráv z 93,8 % na 87,3 % z dôvodu konsolidácie štátneho rozpočtu. Z pohľadu obcí sa pomer znížil z 70,3% na 65,4 % a pre VÚC zníženie z 23,5 % na 21,9 %. Účinnosť znenia bolo od 1. januára 2012 a trvala do konca roka 2013, kedy došlo k novelizácii a miernej úprave na 88,9 %.

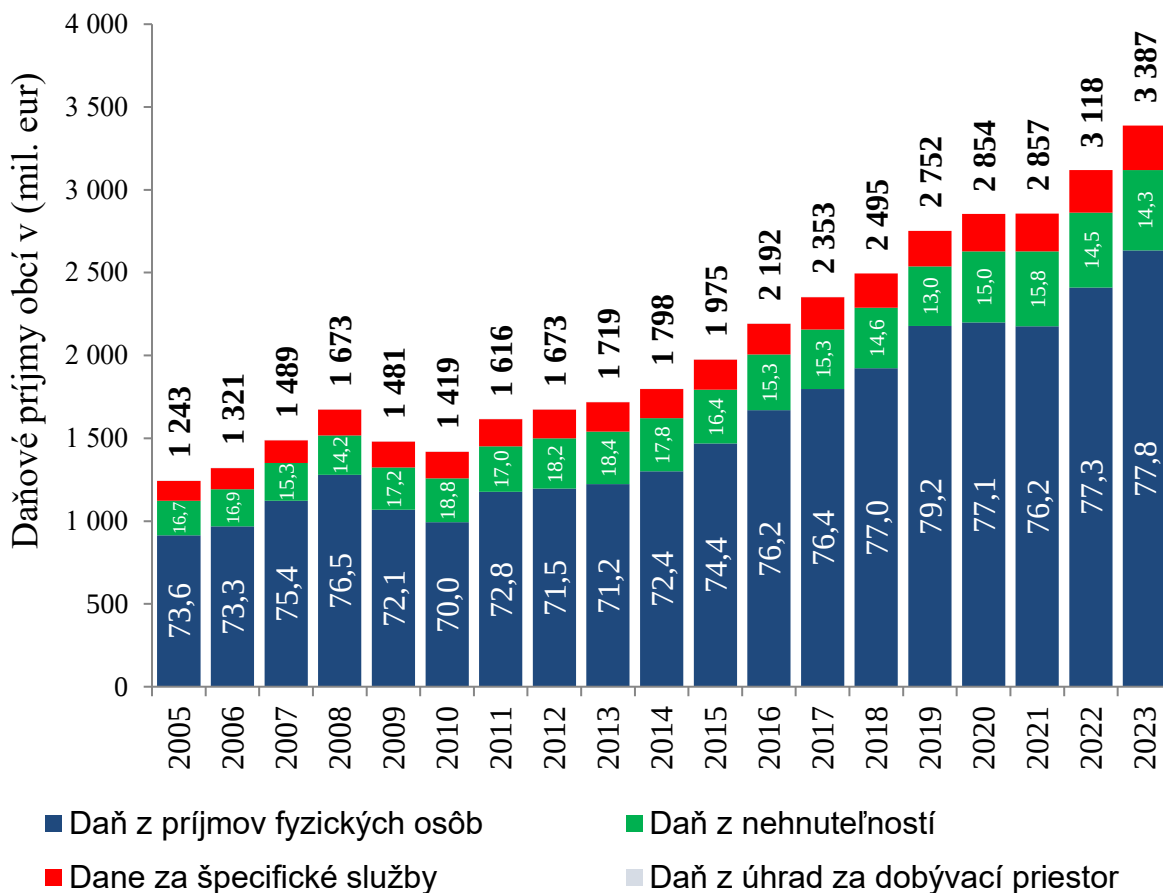
Od roku 2015 došlo k zvýšeniu na 97,7 % výnosov samosprávam (obce – 68,5% a VÚC – 29,2%) a od roku 2016 samosprávy dostali 100% výnosu z tejto podielovej dane. Pomer je upravený 70:30 v prospech obcí. Najväčším problémom naďalej zostáva závislosť obcí na tomto jedinom výraznom zdroji príjmov.

Z grafu 18 je možné pozorovať vzťah dane z príjmu fyzických osôb s ekonomickým cyklom Slovenska. Daň z príjmu reaguje veľmi pružne na ekonomický cyklus. To sa odzrkadlilo aj na náraste celkových daňových príjmov po reforme fiškálnej decentralizácie o vyše 34,5 %. Daň z príjmov tvorila v roku 2005 až 73,6 % celkových príjmov samospráv a jej alokácia pre samosprávy bola 915 miliónov eur.

V predkrízovom roku 2008 narástla o 3 percentuálne body a dosiahla pomer o takmer 76,5%. Následne sa prejavila procyklickosť daňového mixu a to viedlo k poklesu a poklesu jej celkových výnosov v roku 2009 a 2010 na 72,1 %, respektíve 70,0 %. Podiel v roku 2010 predstavoval doterajšie historické minimum. Odvtedy sa ekonomika dostala do konjunktúry a začal sa zvyšovať aj podiel. Legislatívne zmeny mali svoj efekt v rokoch 2012

a 2013, kedy došlo k miernej stagnácii celkových daňových príjmov aj vďaka spomínanému zníženiu pomeru prerozdelenia dane z príjmov fyzických osôb.

Graf 18 Daňové príjmy obcí (v mil. eur) v období 2005 – 2023 a podiel jednotlivých daní na celku (v %)



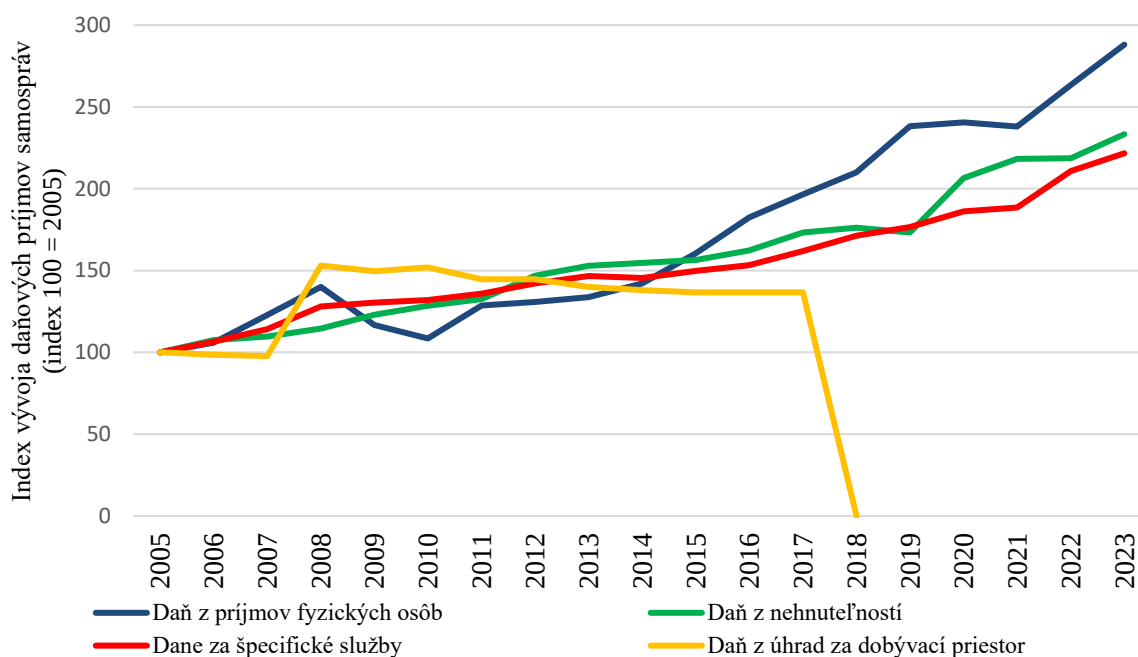
Zdroj: Vlastné spracovanie na základe údajov z Inštitút finančnej politiky a INESS

Po roku 2014 a 2015 sa prejavili legislatívne zmeny, kedy celá daň z príjmu fyzických osôb bola rozdelená medzi samosprávy. Pomer sa začal šplhať až k takmer 80%. V roku 2020 sa prejavil negatívny efekt ekonomického cyklu.

Samosprávy boli touto zmenou zasiahnuté najmä z dôvodu narastajúcich výdavkov a museli tieto straty kompenzovať zvýšením iných daní, napríklad dane z nehnuteľností. Po oživení cyklu sa daň správala opäť procyklicky. Jej výšku však ovplyvňuje napríklad výška daňového minima, odpočítateľnej položky či daňový bonus (Páleník, 2023). Pomer sa po pandémie výrazne nemenil aj z dôvodu inflácie a spomínanému daňovému bonusu.

Ďalšie hlavné daňové príjmy majú menšiu elasticitu a reakciu na vývoj. V obdobiach kríz boli využívané ako kompenzácia za výpadok hlavného zdroja príjmov. Majetkové dane predstavujú druhú najväčšiu zložku vlastných daňových príjmov. Ich podiel sa pohyboval v rozmedzí 14 % – 19 % z celkových daňových príjmov.

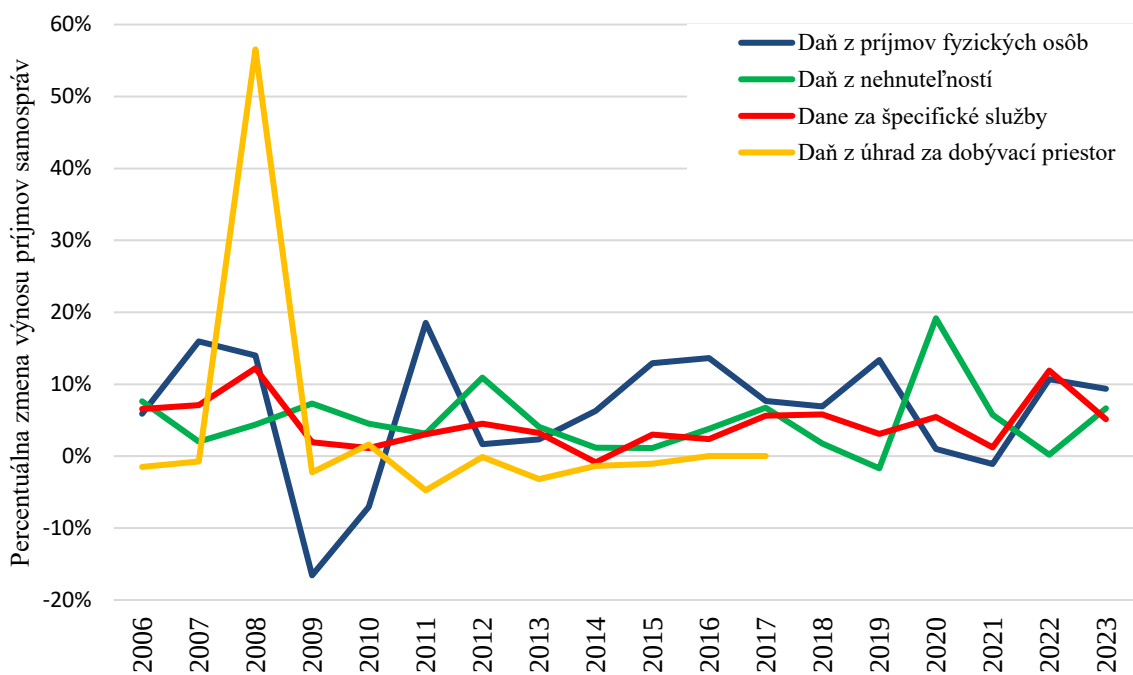
Graf 19 Index vývoja daňových príjmov obcí v období 2005 – 2023 (index 100 = 2005)



Zdroj: Vlastné výpočty na základe údajov z Inštitút finančnej politiky a INESS

Graf 19 ilustruje vývoj jednotlivých typov daní z grafu 18, ktoré boli prepočítané indexom s východiskovým rokom 2005. Tento prepočet odhaľuje pozoruhodný trend, keďže výnosy z daní sa za posledných 20 rokov takmer zdvojnásobili až strojnásobili.

Graf 20 Index Medziročná percentuálna zmena vývoja daňových príjmov miest a obcí v období 2005 – 2023



Zdroj: Vlastné výpočty na základe údajov z Inštitút finančnej politiky a INESS

Graf 20 podáva detailnejší obraz týchto zmien medziročne, ponúkajúc nám lepšie porozumenie dynamiky vývoja tejto zmeny. Daň z príjmov fyzických osôb bola už predmetom diskusie v predchádzajúcich častiach. Jej významný nárast v priebehu času poskytuje samosprávam široký priestor na rast, najmä počas období hospodárskej expanzie. Tento nárast je zvlášť zreteľný pri zohľadnení rastu príjmov zamestnancov na pracovnom trhu, čo prispieva k ich väčšej finančnej stability.

Naopak, daň z nehnuteľnosti dlho nebola využívaná ako významný nástroj daňovej politiky. Samosprávy ju využívali najmä v počiatočných rokoch, keď sa snažili identifikovať optimálny zdroj príjmov a vyrovnat' sa s ekonomickými krízami. Posledný výrazný nárast jej výberu pred vypuknutím pandémie COVID-19 bol zaznamenaný v roku 2012, keď sa zvýšil o 11 %. Počas obdobia hospodárskej expanzie došlo k miernemu zvyšovaniu danej sadzby na úrovni približnej medziročnej inflácii.

Ostatné dane, určené na špecifické služby, zažili najvýraznejší rast počas pandémie COVID-19. Predpokladá sa, že samosprávy budú musieť v budúcnosti viac využívať tieto autonómne zložky daní na vyrovnávanie finančných ťažkostí a poskytovanie potrebných služieb občanom.

4.2.2.1 Analýza faktorov vplývajúcich na DPFO

Účelom tejto kapitoly je vyčíslit' silu vzťahu medzi výnosom dane z príjmu fyzických osôb ako nosnému príjmu samospráv v daňovom mixe a medzi ekonomickým cyklom Slovenska. Model vzťahu výnosov DPFO a HDP môžeme vyjadriť pomocou rovnice:

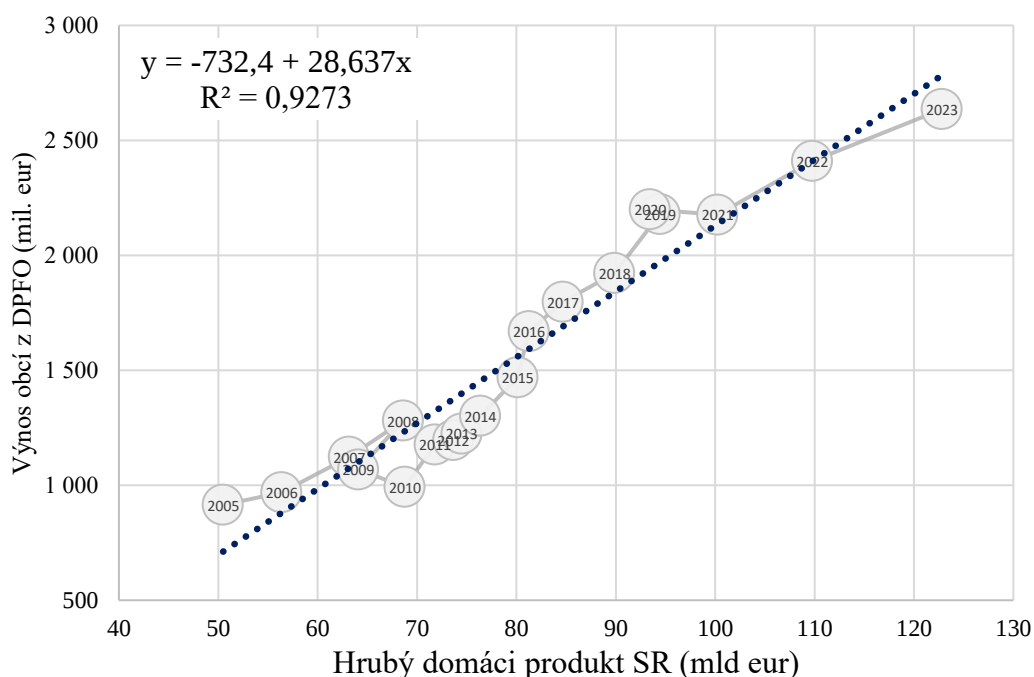
$$DPFO = \beta_0 + \beta_1 * HDP + u$$

$$DPFO = -734,1979 + 28,63699 * HDP + u$$

Koeficient determinácie je v tomto modeli vysoký. Model vysvetľuje až 92,763 % celkovej variability závislej premennej. Konštanta a závislá premenná sú štatisticky významné na hladine významnosti 5%. Klasický lineárny regresný model hovorí, že pri zvýšení HDP o jednu miliardu sa výnosy samospráv zvýšia o 28,63 miliónov eur.

Graf 21 znázorňuje korelačný diagram, kde je zvýraznený nielen vzťah medzi HDP a výnosom DPFO pre miestne samosprávy, ale aj sivou čiarou prepojený vývoj. Pearsonov korelačný koeficient je dokonca vyšší. Výsledok naznačuje vysokú lineárnu závislosť a pozitívnu koreláciu 0,96295. Tento výsledok je znázornený aj na strane 104 v tabuľke 10, kde je zobrazená korelačná matica.

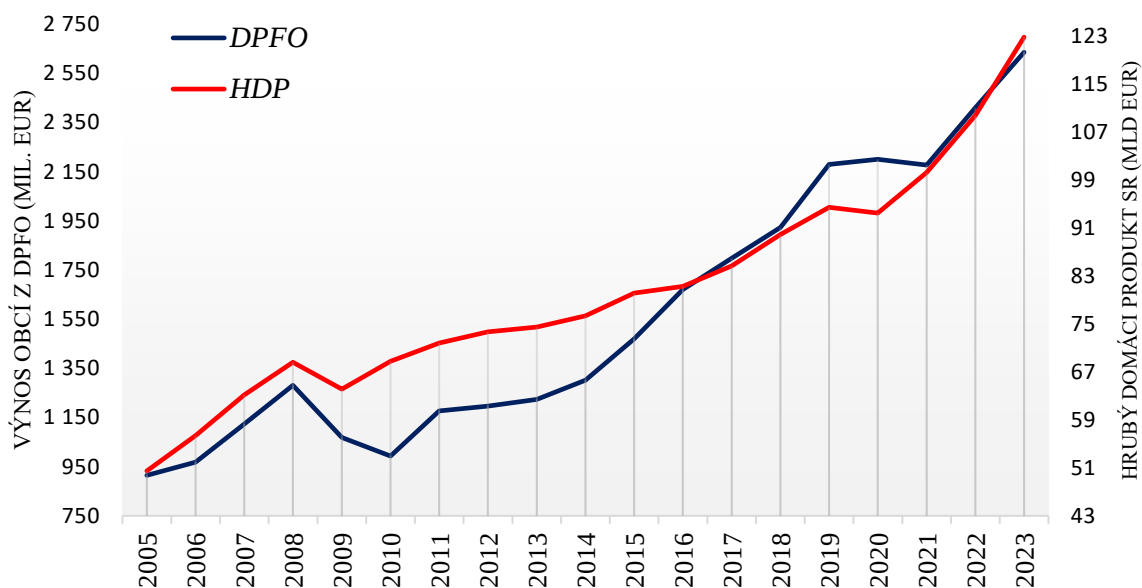
Graf 21 Vzťah medzi výnosom DPFO (mil. eur) a HDP (mld. Eur)



Zdroj: Vlastné výpočty na základe údajov z Inštitút finančnej politiky, INESS a ŠÚ SR

Graf 22 popisuje vývoj HDP v miliardách EUR a výnosu miestnej samosprávy v miliónoch eur. Úlohu pri tomto vzťahu hrali najmä legislatívne zmeny a rozdelenie. Pozitívom HDP je vysoký rast, ktorý je priamo viazaný na hospodársky výkon. Veľká závislosť v daňovom mixe však predstavuje šok pri rozpočtovaní. Výpadok sa prejavil viac v kríze v roku 2008 – 2012.

Graf 22 Vývoj výnosu DPFO (mil. eur) a HDP (mld. Eur) 2005 – 2023



Zdroj: Vlastné výpočty na základe údajov z Inštitút finančnej politiky, INESS a ŠÚ SR

Na základe korelačnej analýzy sme identifikovali premenné, ktoré najviac vplyvajú na vývoj DPFO. Najviac zo všetkých faktorov je výška minimálnej mzdy, ktorá vyplýva z dohôd zamestnávateľských a zamestnaneckých odborov. Koeficient determinácie je až 0,99. Keďže minimálna mzda je naviazaná na priemernú mzdu v hospodárstve, výnos sa odvíja od jej výšky. Veľký vplyv má aj nezdaniteľná časť a daňový bonus, ktorý vstupuje do výpočtu daní z príjmov fyzických osôb.

Tabuľka 10 Korelačná matica premenných vplyvujúcich na výnos DPFO

Premenné	DPFO	Daňový bonus	Priemerná mzda	Minimálna mzda	NČZD	Legislatíva DPFO	HDP
DPFO	1,00	0,75	0,97	0,99	0,81	0,87	0,96
Daňový bonus		1,00	0,81	0,77	0,74	0,48	0,81
Priemerná mzda			1,00	0,99	0,91	0,80	0,99
Minimálna mzda				1,00	0,87	0,84	0,97
NČZD					1,00	0,64	0,89
Legislatíva DPFO						1,00	0,80
HDP							1,00

Zdroj: Autor

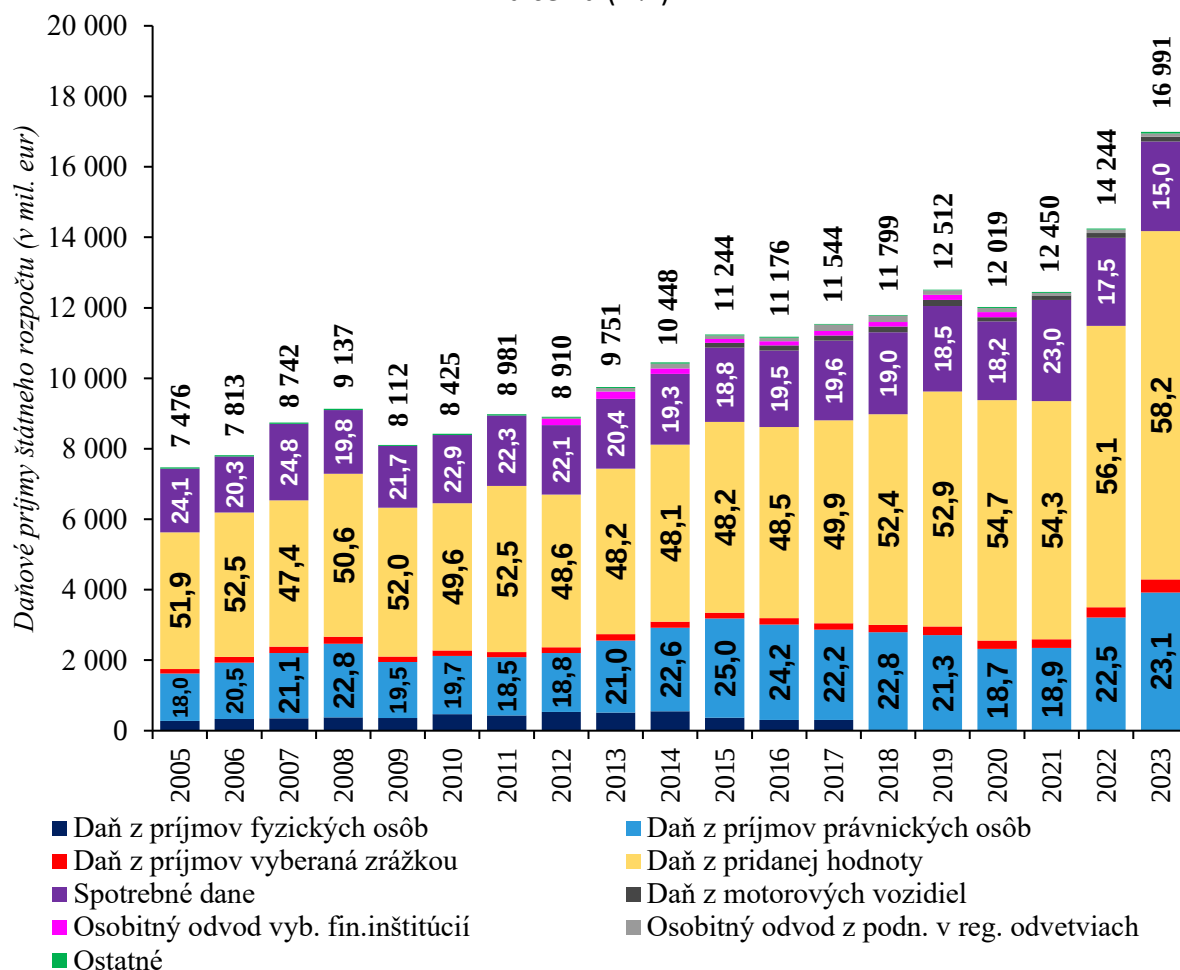
4.2.2.2 Možnosti financovania samospráv

Pri hľadaní alternatív príjmov samospráv v období 2005 – 2023 vychádzame z predpokladu súčasného daňového mixu centrálnej vlády. V analýze sa sústreďíme na hľadanie potenciálneho zdroja, ktorý je najmenej naviazaný na ekonomický cyklus Slovenskej republiky.

Graf 23 naznačuje vývoj daní štátneho rozpočtu. Do roku 2017 bola časť výnosov DPFO súčasťou daňového mixu samospráv. Medzi marginálne daňové zdroje príjmu štátneho rozpočtu boli aj osobitý odvod vybraných inštitúcií, osobitý odvod z podnikania v regulovaných odvetviach (t.j. bankový odvod).

Najväčším zdrojom príjmu centrálnej vlády je daň z pridanej hodnoty. Tá je na Slovensku v súčasnosti 20 percent a jej výnos je ročne zhruba 10 miliárd eur, čo predstavuje takmer 60 % príjmov štátneho rozpočtu. Ide o stabilný príjem, ktorý je po koronavíruse hnaný aj vysokou infláciou, keďže v minulosti tvoril „len“ polovicu príjmov rozpočtu. Za 20 rokov sa jeho výnos do štátnej pokladnice zdvojnásobil. Z tohto dôvodu o ňom budeme uvažovať aj ako o potenciálnom zdroji príjmov samospráv.

Graf 23 Daňové príjmy obcí (v mil. eur) v období 2005 – 2023 a podiel jednotlivých daní na celku (v %)

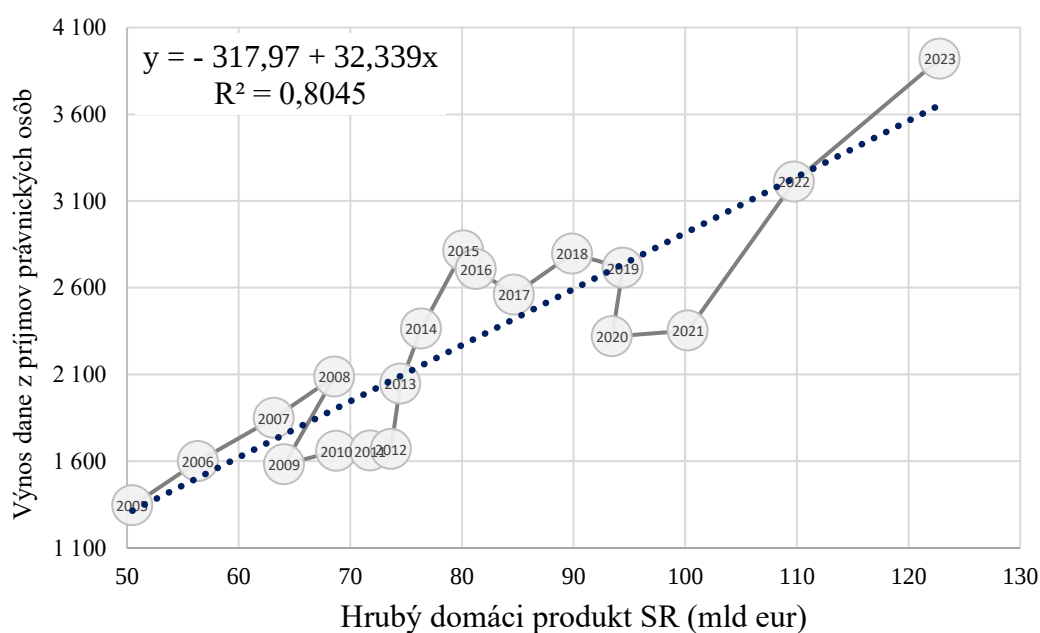


Zdroj: Vlastné spracovanie a výpočty na základe údajov z IFP a INESS

DPH je na grafe 23 znázornená svetložltou farbou. Okrem nej veľkú časť tvorí daň z príjmov právnických osôb. Jej výnos sa v priebehu rokov zvýšil z 1,35 miliárd eur na takmer 4 miliardy eur. Na grafe je znázornená modrou farbou, jej podiel vzrástol o 5 percentuálnych bodov z 18% na 23%.

Tretím potenciálnym zdrojom príjmov miestnych samospráv sú spotrebné dane. Ich výnos sa v priebehu rokov zvýšil z 1 804 miliónov na takmer 2 548 miliónov eur. A podiel na celkových príjmoch štátneho rozpočtu od roku 2003 vzrástol o 5 percentuálnych bodov z 18% na 23%. Najväčší nárast bol pritom v za ostatné 3 roky. V roku 2015 tvorila dokonca štvrtinu štátneho rozpočtu.

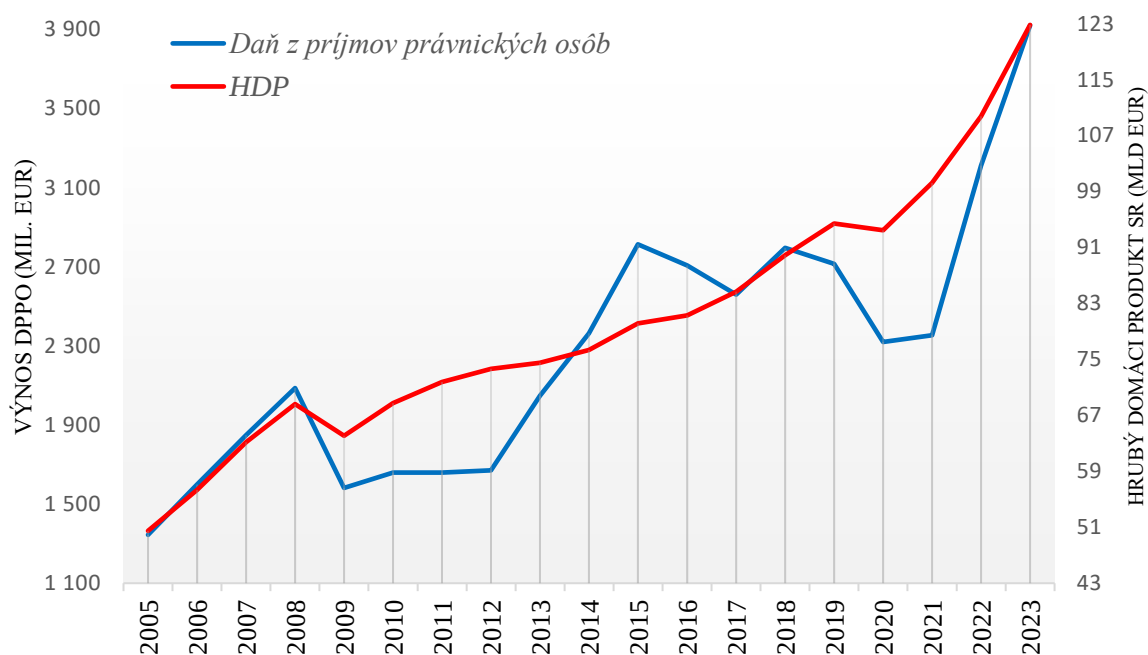
Graf 24 Vzťah medzi výnosom DPPO (mil. eur) a HDP (mld. Eur)



Zdroj: Vlastné spracovanie a výpočty na základe údajov z IFP a INESS

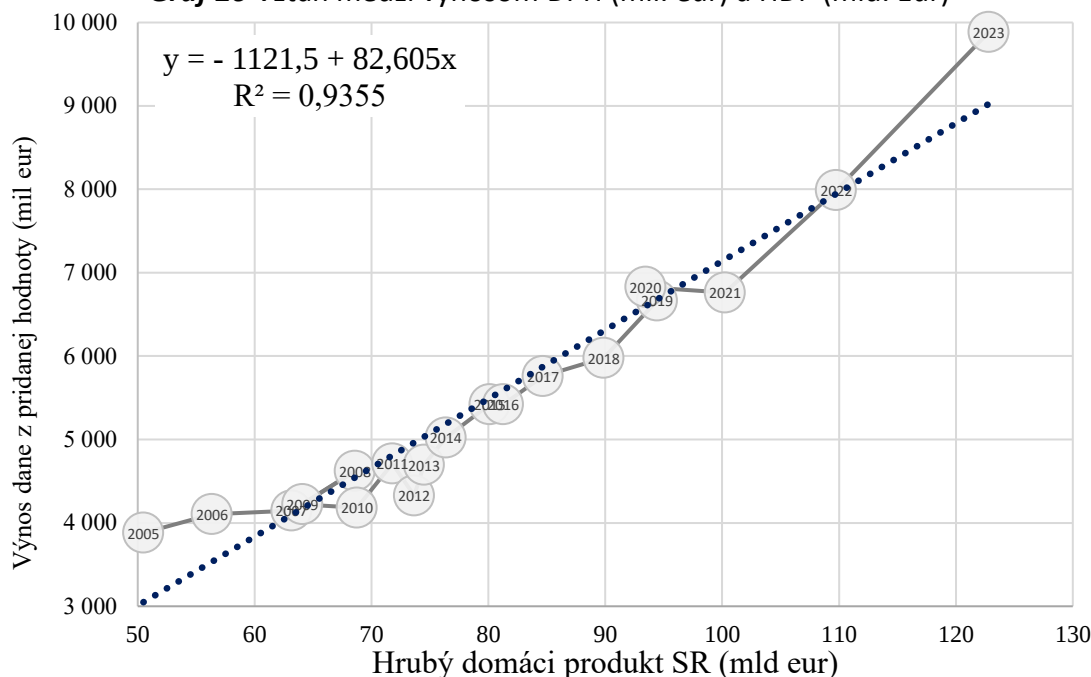
Graf 24 znázorňuje na korelačnom diagrame vývoj vzťahu. Jednoduchý OLS model vysvetľuje až 80 percent variability medzi ekonomickým cyklom. Zvýšenie HDP o miliardu má v priemere za následok zvýšenie výnosu o 32 miliónov eur. Nasledujúci graf 25 poukazuje na to, že táto daň závisí aj od úspešnosti výberu a práve v časoch krízy reaguje viac ako ostatné dane na pokles ekonomickej aktivity, keďže firmy a spoločnosti v čase recesie vykazujú straty častejšie ako v expanzii.

Graf 25 Vývoj výnosu DPPO (mil. eur) a HDP (mld. Eur) 2005 – 2023



Zdroj: Vlastné spracovanie a výpočty na základe údajov z IFP a INESS

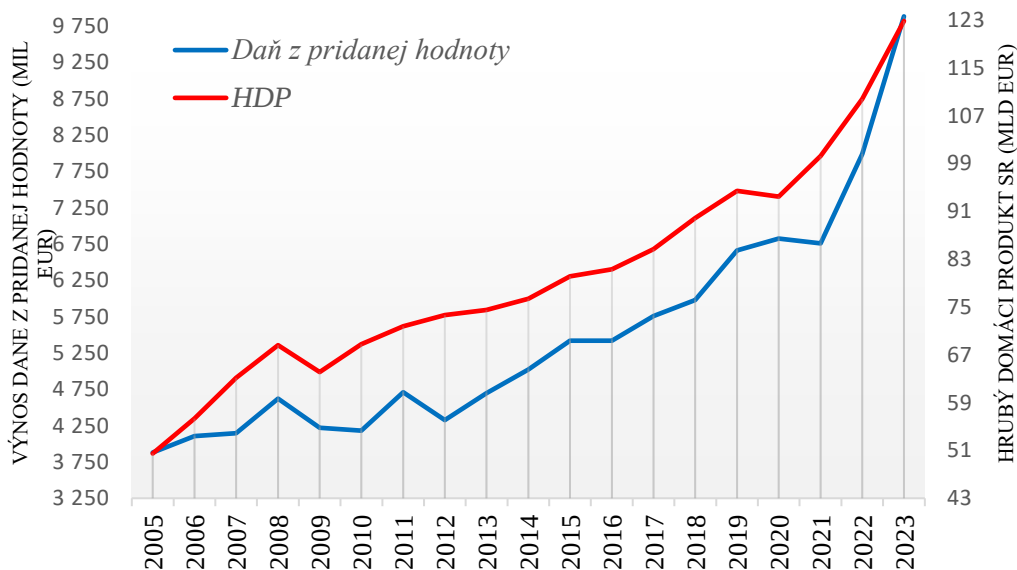
Graf 26 Vzťah medzi výnosom DPH (mil. eur) a HDP (mld. Eur)



Zdroj: Vlastné spracovanie a výpočty na základe údajov z IFP a INESS

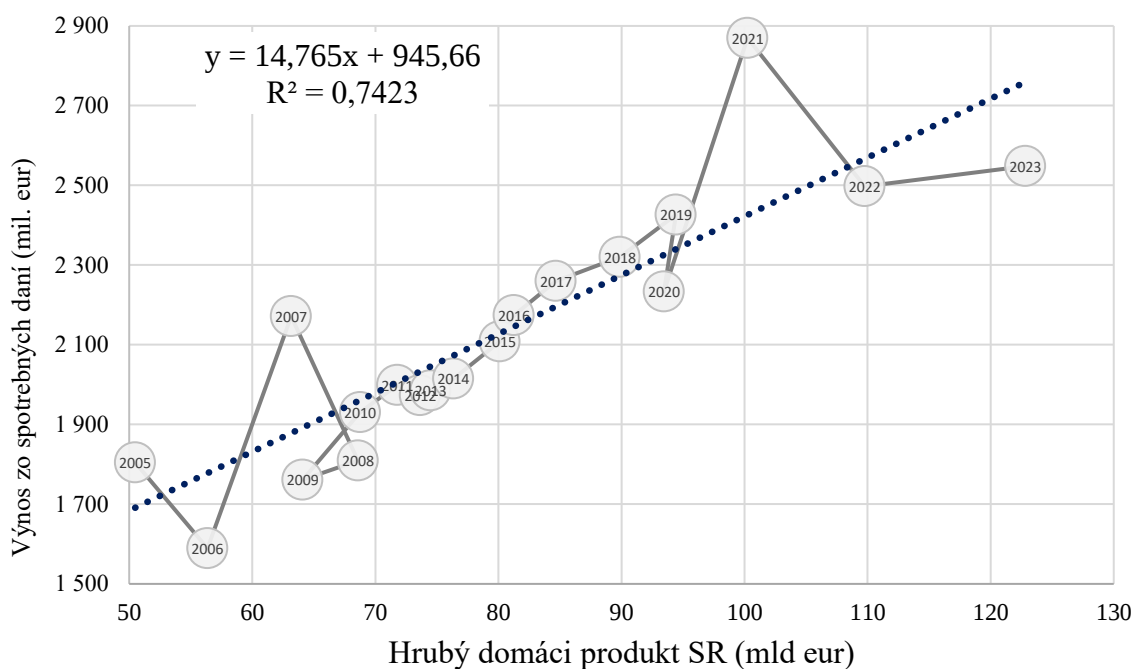
Vývoj dane z pridanej hodnoty je pozitívne korelovaný. Ich stabilita v čase krízy je vyššia ako v prípade dane z príjmu právnických osôb. Jej výnos by dokázal zastabilizovať príjmy samosprávy aj pri menšom transfere prostriedkov z centrálnej vlády na samosprávy. Ako bolo spomenuté jej výnosy sú viazané na spotrebu domácností. Graf 26 na našich dátach naznačuje, že rast HDP o miliardu zvyšuje výnosy štátneho rozpočtu až o 83 miliónov eur. Graf 27 naznačuje poukazuje na závislosť príjmov od cyklu. Výrazné sú tieto typy: finančná kríza 2007, 2009 a 2010, dlhová kríza z roku 2012 a kríza spojená s koronavírusom v roku 2021.

Graf 27 Vývoj výnosu DPH (mil. eur) a HDP (mld. Eur) 2005 – 2023



Zdroj: Vlastné spracovanie a výpočty na základe údajov z IFP a INESS

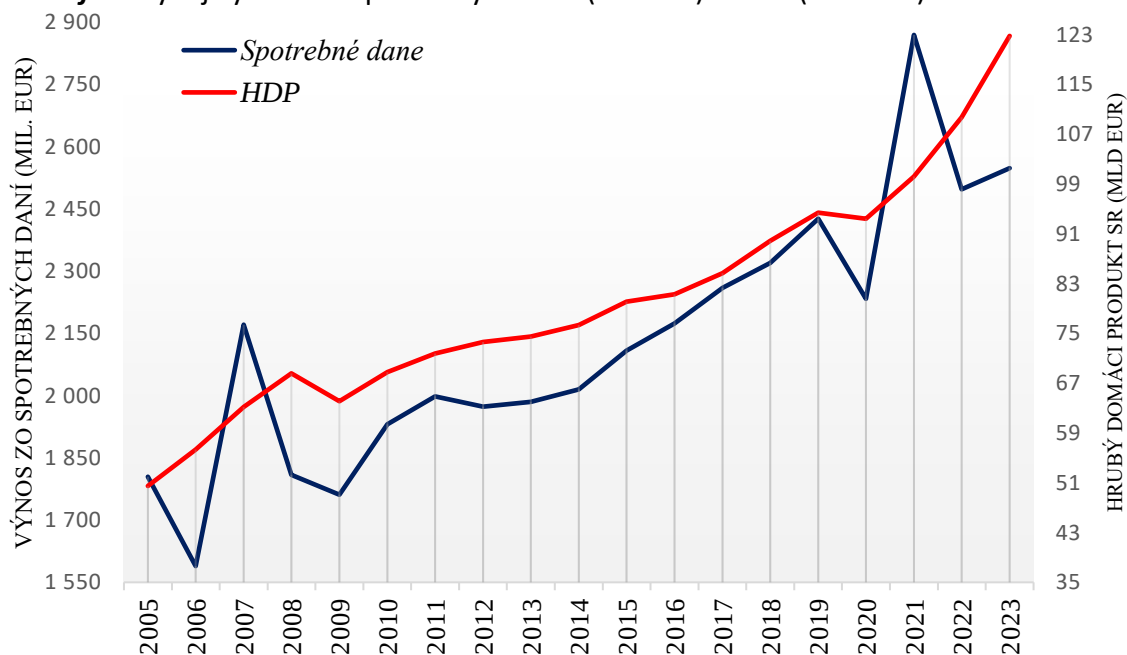
Graf 28 Vzťah medzi výnosom zo spotrebných daní (mil. eur) a HDP (mld. Eur)



Zdroj: Vlastné spracovanie a výpočty na základe údajov z IFP a INESS

Na základe daňového mixu môžeme uvažovať o presune spotrebných daní, ktoré sú mimoriadne obľúbené a sú najmenej korelované s ekonomickým cyklom. Z veľkej miery je to spôsobené ich charakterom, keďže veľká časť tvorí výnos dane z minerálnych olejov. V roku 2021 sme zaznamenali extrém, keďže došlo k oživeniu činnosti ľudí v súvislosti s uvoľnením reštrikcií, veľký skok bol aj v roku 2007.

Graf 29 Vývoj výnosu zo spotrebných daní (mil. eur) a HDP (mld. Eur) 2005 – 2023



Zdroj: Vlastné spracovanie a výpočty na základe údajov z IFP a INESS

Ako je zrejme aj z grafu 29 výnos každej dane je v značnej miery procyklický. Dôležitá je miera. Absolútne žiadny vzťah s ekonomickým cyklom má len málo daní, ako napr. daň z motorových vozidiel, Táto daň je viazaná na registráciu a v minulosti bola súčasťou príjmov vyšších územných celkov. Z daní, ktoré sú autonómne je ešte výrazná daň z nehnuteľností. Tá však má veľa limitácií vzhľadom na rozdrobenosť pôdy na Slovensku.

Tabuľka 11 zobrazuje korelačnú maticu vzťahu ekonomického cyklu a jednotlivých príjmov štátneho rozpočtu a ich vzájomnú koreláciu vyjadrenú Pearsonovým koeficientom korelácie.

Najvyššiu koreláciu vo vzťahu k ekonomickému cyklu má podľa kalkulácií DPH, ktorá dosahuje vzťah až 0,9672. Vysokú mieru korelácie na úrovni 0,90 majú zhodne daň z príjmu právnických osôb (DPPO) a daň z príjmov vyberaná zrážkou. Najmenej z vyššie spomínaných na ekonomický cyklus reagujú spotrebné dane. Sila vzťahu je stále naviazaná na HDP, keďže spotrebu je súčasťou hrubého domáceho produktu.

Tabuľka 11 Korelačná matica premenných vplývajúcich na výnos DPFO

Premenné	HDP	Daň z príjmov právnických osôb	Daň z príjmov vyberaná zrážkou	Daň z pridanej hodnoty	Spotrebné dane	Daň z motorových vozidiel
HDP	1,0000	0,8969	0,8966	0,9672	0,8616	-0,2614
Daň z príjmov právnických osôb		1,0000	0,8314	0,9011	0,7148	0,0021
Daň z príjmov vyberaná zrážkou			1,0000	0,9407	0,7171	-0,2073
Daň z pridanej hodnoty				1,0000	0,7941	-0,2892
Spotrebné dane					1,0000	-0,1386
Daň z motorových vozidiel						1,0000

Zdroj: Autor

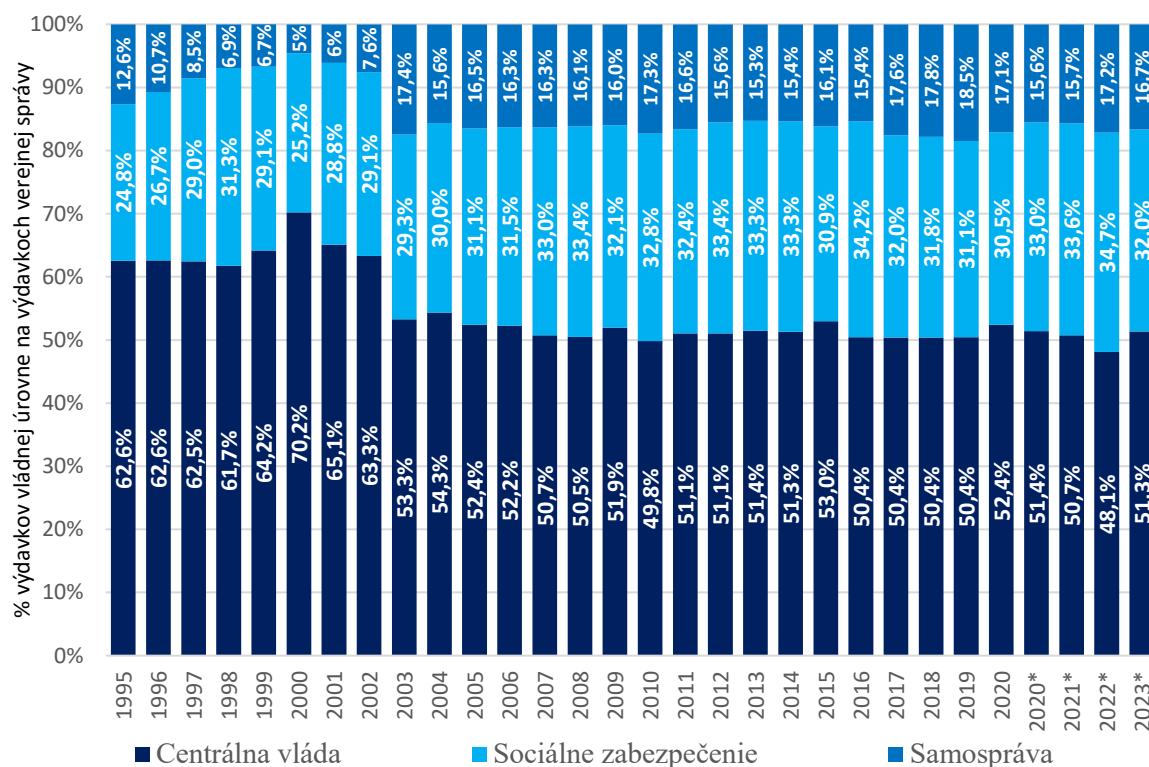
4.2.3 Analýza výdavkov

Údaje OECD ukazujú vývoj výdavkov ukazujú decentralizáciu výdavkov na Slovensku. Z dostupných dát od roku 1995 vyplýva, že v prvých rokoch existencie bolo Slovensko veľmi centralizovanou krajinou. Miera výdavkov na úrovni centrálnej vlády bola v intervale 62 % až 64 %. Vrchol centralizácie bol dosiahnutý v roku 2000, kedy výdavky štátneho rozpočtu predstavovali 70% výdavkov verejnej správy a rozpočty miest a obcí boli len 5%. Počnúc týmto rokom sa vykonali reformy a do popredia sa dostali výdavky samospráv a systému sociálneho zabezpečenia, ktorý vzrástol tiež o 5 percentuálnych bodov

z 25 % na 30%. V budúcnosti sa očakáva, že práve tieto výdavky budú rásť najviac a budú predstavovať väčšiu a väčšiu časť verejných výdavkov. Sivák, Ochotnický & Čambalová (2011) očakávajú, že v budúcnosti bude musieť byť realizovaná reforma PAYG⁶ systému dôchodkového zabezpečenia pre udržateľnosť verejných financií (Ochotnický, 2012).

Po vzniku regionálnej vládnej úrovne v rámci vertikálneho členenia fiškálneho federalizmu sa pomer decentralizácie viac ako zdvojnásobil a narástol o 10 percentuálnych bodov výdavkov z 7,6 % na 17,4 %.

Graf 30 Štruktúra verejných výdavkov ako percento celkových výdavkov pre každú úroveň verejnej správy za rok 2022



Zdroj: Vlastné spracovanie na základe údajov z Databázy fiškálnej decentralizácie OECD a MF SR⁷

Tento pomer sa držal väčšinu obdobia až do súčasnosti. Najvyššia miera výdavkovej decentralizácie bola zaznamenaná na vrchole expanzie v roku 2019. Po nástupe krízy došlo k miernemu útlmu. Dáta na grafe 30 zobrazujú údaje z OECD databázy fiškálnej decentralizácie. Údaje po roku 2020 do 2023 sú výsledkom vlastných kalkulácií na základe údajov z Ministerstva financií SR.

Graf 31 ukazuje štruktúru výdavkov samospráv. Ako je možné pozorovať, dominanciu tvoria náklady na mzdy zamestnancov. Tie sa vyvíjali od roku 2013 na úkor kapitálových výdavkov. Kým v roku 2013 predstavovali 35% výdavkov samospráv, k roku

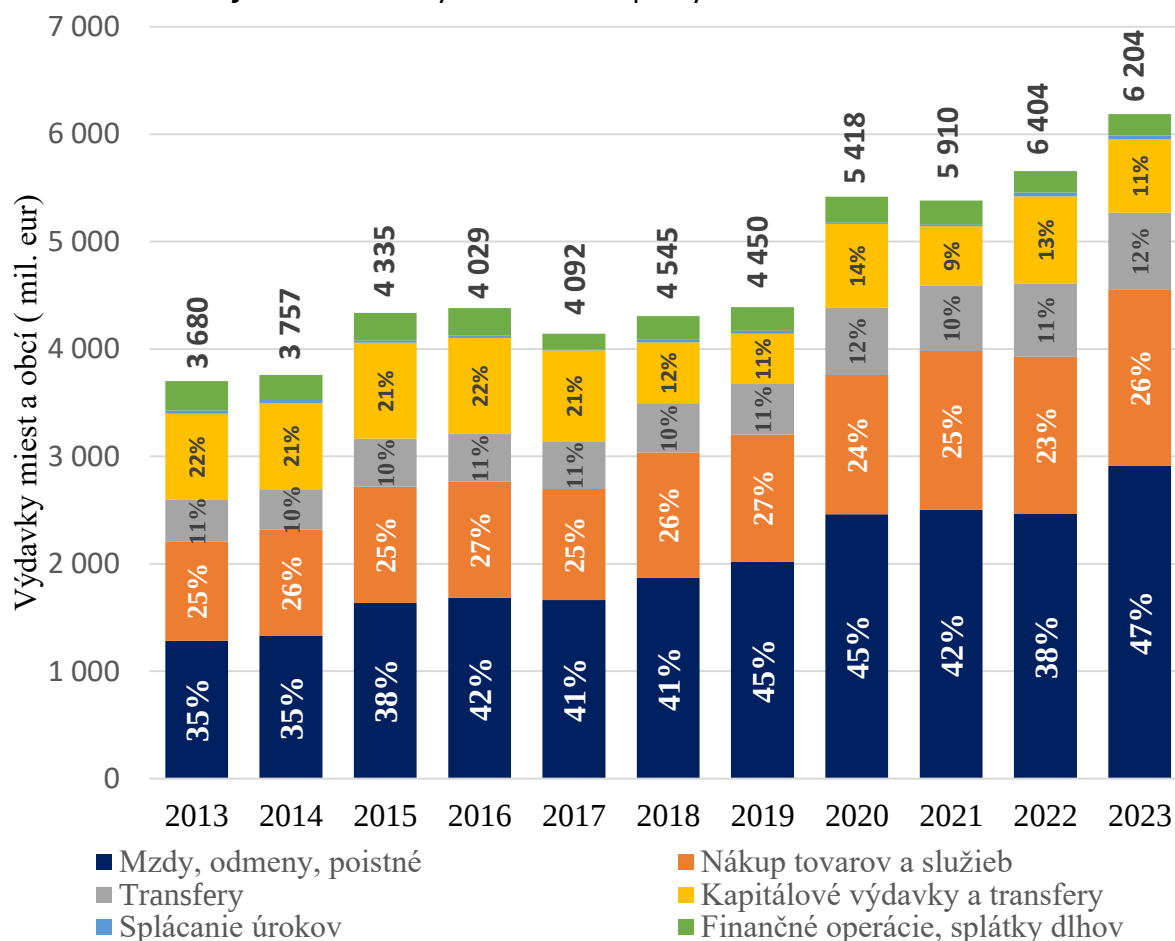
⁶ PAYG - „Pay as you go“ – priebežný dôchodkový systém – prvý pilier.

⁷ Hodnoty označené * sú prepočítané na základe dát ministerstva financií SR.

2023 to bolo takmer polovica, a to približne 47%, čo predstavuje 2,9 miliardy EUR. Za 10 rokov sa zvýšil viac ako dvojnásobne, a to o 1,63 miliardy EUR. Kapitálové výdavky naopak poklesli o 120 miliónov EUR na 11% všetkých výdavkov.

Nárast miezd je spôsobený najmä kompetenciou s rastom miezd, z ktorých sú financované mzdy učiteľov základných škôl. Okrem nich ťahal rast miezd aj vývoj priemer mzdy, z ktorej sa vypočítava mzda štatutárnych zástupcov, a to starostov a primátorov.

Graf 31 Štruktúra výdavkov samosprávy v rokoch 2013 – 2023

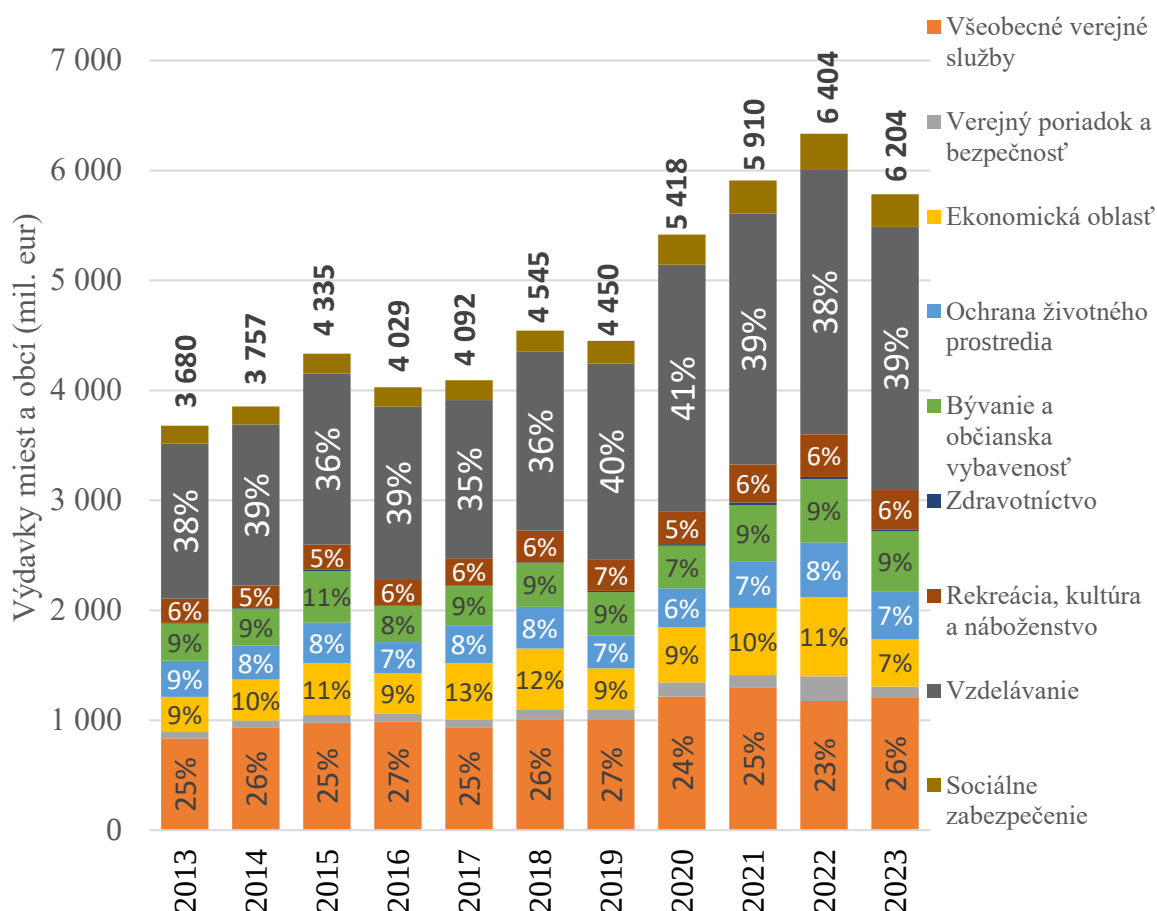


Zdroj: Vlastné spracovanie na základe údajov z MF SR

Okrem iného veľkú záťaž predstavuje aj 20 tisíc volených zástupcov v rámci samospráv. Platy úradníčok v takmer 3000 obciach, mestách a mestských častiach na celom Slovensku. Pomer ostatných zložiek ako je nákup tovarov a služieb ostal na úrovni 25%, čo v roku 2023 činilo približne 717 miliónov a takmer dvojnásobok predošlých výdavkov.

Graf 32 popisuje tieto výdavky detailnejšie z hľadiska COFOG klasifikácie, kde je možné pozorovať dominanciu vzdelávania na základných školách a ich chod. 26% je potom pre dominantne reprezentujúce výdavkami na chod obecného či mestského úradu a bežnú administratívnu činnosť.

Graf 32 Štruktúra výdavkov samosprávy v rokoch 2013 – 2023 podľa COFOG



Zdroj: Vlastné spracovanie na základe údajov z MF SR

4.3 Regionálna úroveň - Vyššie územné celky

Vyššie územné celky slúžia ako medzistupeň medzi centrálnou vládou a miestnou samosprávou. Od svojho vzniku v roku 2001 sa postupne dočkali zabezpečenia patričných zdrojov na svoje fungovanie a získali relatívnu fiškálnu autonómiu. Tá sa prejavuje viac vo výdavkovej ako príjmovej autonómii. Málokto dnes vie, že pôvodný model zohľadňoval viaceré iné kritéria na stanovenie hraníc.

V tejto časti sa chceme pozrieť na štruktúru, medzinárodné porovnanie fungovania regionálnej úrovne a pozrieme sa na alternatívne návrhy, ktoré boli v minulosti predstavené a návrhy analytikmi či inými predstaviteľmi.

Pozreli by sme sa na ich blízkosť, možné štatistické špecifiká a významnosť. Zaujímá nás aj porovnanie príjmov a výdavkov daných regiónov s ohľadom na možnú reformu, prípadne prehodnotenie existencie samosprávnych krajov v diskusii tejto práce, po zohľadnení predošlých štúdií.

4.3.1 Analýza súčasného stavu

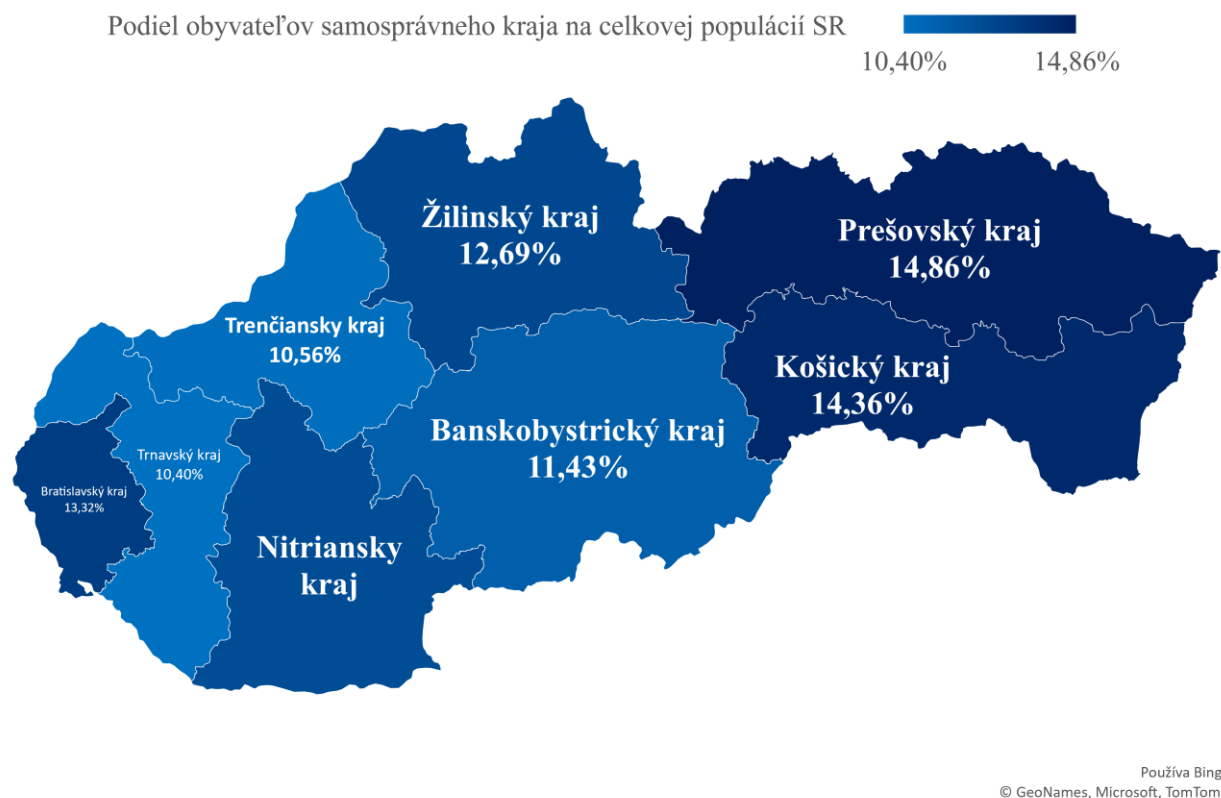
Počet žúp a vyšších územných celkov je neriešená komplexná otázka odo dňa ich vzniku. Ich počet, hranice a vôbec samotná existencia je predmetom mnohých štúdií. Súčasný stav zahŕňa 8 samosprávnych krajov v 8 najväčších mestách – Bratislave, Trnave, Trenčíne, Nitre, Žiline, Banskej Bystrici, Prešove a Košiciach.

Pri rovnomernej deľbe populácie by každý kraj mal 12,5% populácie (priemer). Kartogram 22 znázorňuje, že takmer polovica Slovákov (46,67%) žije v krajoch na západnom Slovensku. Na východnom Slovensku žije približne 30 % populácie a zvyšok (približne pätina) žije v hornatých a kopcovitých regiónoch stredného Slovenska.

Viac ako 800 tisíc obyvateľov žije v rozlohou druhom najväčšom a najľudnatejšom Prešovskom kraji, o 20 tisíc menej má Košický kraj a nad 700 tisíc má región hlavného mesta Bratislava, kde polovica ľudí žije v samotnom hlavnom meste.

Najmenej obyvateľov s trvalým pobytom žije v Trnavskom a Trenčianskom kraji – zhodne okolo 10,5 %. Nitriansky kraj sa pohybuje okolo priemeru na 12,39 % a Žilinský kraj s 12,69 %.

Kartogram 22 Podiel obyvateľov s trvalým pobytom v jednotlivých krajoch k 31.12.2022



Zdroj: Vlastné spracovanie a výpočty podľa dát Štatistického úradu SR.

Tabuľka 12 umožňuje lepšie pochopenie súčasného stavu dát. V porovnaní sú nielen počet a podiel obyvateľov žijúcich v danom kraji, ale aj rozloha a hustota zaľudnenia kraja. Je možné pozorovať rozdiely v krajoch, ktoré je možné prepojiť s ekonomickým životom a ukazovateľmi. Bratislavský kraj má suverénne najvyššiu hustotu obyvateľstva na Slovensku, hoci sa jedná o rozlohou najmenší zo všetkých 8 vyšších územných celkov.

Status hlavného mesta a geografická blízkosť, podporuje rast nielen hlavného mesta, ale aj jeho regiónu. Bratislava je hlavným administratívnym sídlom nielen pre centrálnu vládu, ale aj pre stovky ďalších domácich a zahraničných spoločností.

Odhliadnuc od Bratislavy, príslušné regióny Trnavského a Trenčianskeho kraja majú nadpriemerné hodnoty hustoty obyvateľstva. Nad celoslovenským priemerom je ešte kraj, v ktorom sídli druhé najväčšie mesto SR – Košice. Zvyšné regióny patria k menej zaostalým a dochádza k ich vyľudňovaniu. Menovite ide opäť o najväčšie kraje – Prešovský a Banskobystrický kraj.

Tabuľka 12 Základné demografické štatistiky krajov k 31.12.2022

Samosprávny kraj (VÚC)	Počet obyvateľov k 31.12.2022	% obyv.	Rozloha v km ²	% rozloha	Hustota obyvateľstva (obyvateľ / km ²)
Bratislava (BSK)	723 714	13,3%	2 053	4,2%	353
Trnava (TTSK)	565 296	10,4%	4 146	8,5%	136
Trenčín (TSK)	573 699	10,6%	4 502	9,2%	127
Nitra (NSK)	673 547	12,4%	6 344	12,9%	106
Žilina (ŽSK)	689 525	12,7%	6 808	13,9%	101
Banská Bystrica (BSK)	620 986	11,4%	9 454	19,3%	66
Prešov (PSK)	807 657	14,9%	8 973	18,3%	90
Košice (KSK)	780 288	14,4%	6 754	13,8%	116
Priemer	679 339	12,5%	6 129	12,5%	111

Zdroj: Vlastné spracovanie a výpočty podľa dát Štatistického úradu SR.

Pri medzinárodnom porovnaní veľkosti Slovensko patrí medzi krajiny so stredným počtom samosprávnych krajov, resp. regionálnych vlád v rámci Európskej únie. So svojimi 8 vyššími územnými celkami sa zaradilo do strednej skupiny, keď sa porovná s inými krajinami v regióne. V rámci celej EÚ existuje rozmanitosť v počte samosprávnych krajov. Susedné krajiny ako Česká republika má celkovo 14 krajov, Maďarsko ich má 19, Rakúsko celkovo 9 spolkových krajov, Poľsko je rozdelené na 16 vojvodstiev a Rumunsko dokonca až 42 župami, čo je najvyššie číslo v rámci celej Európskej únie.

Z unitárnych štátov západnej EÚ má Francúzsko 18 administratívnych regiónov, na juhu Taliansko s 20 regiónmi, Portugalsko 2 autonómnymi regiónmi (Madeira a Azory), Grécko 13 periférnych jednotiek (periféria). Na severe Európy sa nachádza Dánsko so svojimi 5 regiónmi, Švédsko 21 krajmi (län) a Fínsko má 19 administratívnych regiónov známe ako "maakunnat" a slúžia predovšetkým na účely správy verejných služieb a koordinácie miestnej samosprávy. Zvyšné štáty EÚ ako napríklad Slovinsko sa nečlení na samosprávne kraje, podobne aj krajiny ako Litva, Lotyšsko, Estónsko, Luxembursko, Bulharsko, Írsko a Malta nemajú formálne rozdelenie na kraje. Pri veľkostnej špecifikácii a zaradenia Slovenska podľa počtu je dôležité vychádzať z údajov prepočítaných na obyvateľa. Tento údaj zachytáva kartogram 23.

Priemerný počet obyvateľov v tis.

5 272

293

501

1 484

1 959

5 272

2 360

769

679

1 012

505

522

184

2 952

2 829

5 172

806

Zdroj: Vlastné spracovanie a výpočty podľa dát Štatistického úradu SR.



Podľa údajov z Európskeho štatistického úradu priemerný počet obyvateľov na krajinu v Európskej únii na samosprávnú jednotku činí zhruba 1,52 milióna obyvateľov. Tieto údaje poskytujú kontext pre porovnanie jednotlivých krajín podľa ich počtu obyvateľov na samosprávnú jednotku, pričom zohľadňujú ich federatívny alebo unitárny charakter.

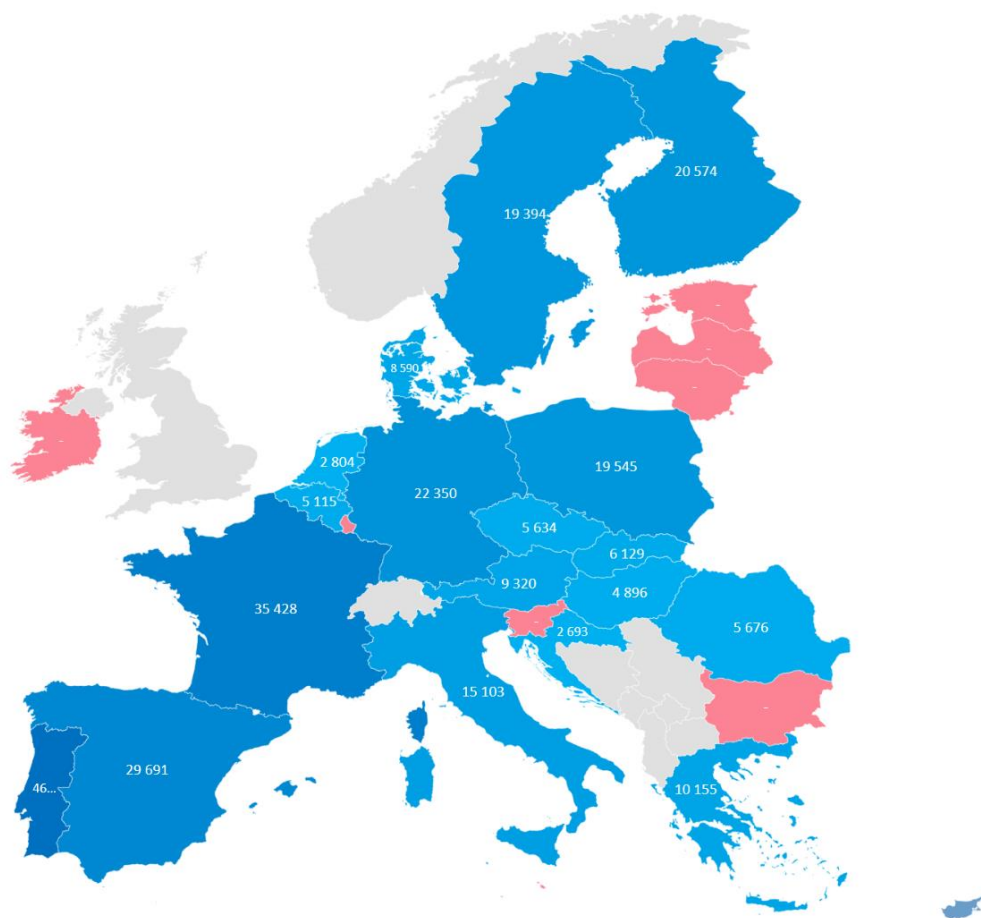
Medzi federatívne štáty patrí Nemecko s najvyšším počtom obyvateľov na samosprávnú jednotku v celej Európskej únii, dosahujúcim približne 5,27 milióna obyvateľov. Nasledujú Belgicko (1,96 milióna obyvateľov), Portugalsko (5,17 milióna obyvateľov), Taliansko (2,95 milióna obyvateľov), Španielsko (2,83 milióna obyvateľov) a Rakúsko (1,01 milióna obyvateľov), pričom ich počty obyvateľov na samosprávnú jednotku sú výrazne vyššie ako priemerná hodnota EÚ.

Naopak, unitárne štáty, ako je Slovensko, predstavujú nižšie hodnoty počtu obyvateľov na samosprávnú jednotku v porovnaní s federatívnymi štátmi. Priemerne majú tieto krajiny nižší počet obyvateľov na samosprávnú jednotku ako priemer EÚ. Zástupcami týchto krajín sú napríklad Česká republika (768 tisíc obyvateľov), Dánsko (1,19 milióna obyvateľov), Grécko (806 tisíc obyvateľov), Francúzsko (3,74 milióna obyvateľov), Chorvátsko (184 tisíc obyvateľov), Maďarsko (505 tisíc obyvateľov), Holandsko (1,48 milióna obyvateľov), Poľsko (2,36 milióna obyvateľov). Krajiny, ktoré majú menší priemerný počet obyvateľov je Rumunsko (522 tisíc obyvateľov), Fínsko (293 tisíc obyvateľov) a Švédsko (501 tisíc obyvateľov).

Pri porovnaní veľkosti pôsobenia územných samospráv môžeme konštatovať, že priemerná rozloha regionálnej samosprávy je 13 569 km². Z tohto hľadiska patria slovenské VÚC k podpriemerne veľkým samosprávam. Medzi krajinami s menšou rozlohou patria Belgicko (5 115 km²), Česká republika (5 634 km²) a Maďarsko (4 896 km²). Tieto krajiny majú pomerne kompaktné územia v porovnaní s krajinami s väčšími rozlohami.

Naopak, medzi krajinami s väčšou rozlohou samosprávnych celkov patria Španielsko (29 691 km²), Francúzsko (35 428 km²), Poľsko (19 545 km²) a Fínsko (20 574 km²). Tieto krajiny majú rozsiahle územia, čo je v súlade s ich geografickými a demografickými charakteristikami.

Kartogram 24 Porovnanie veľkosti jednotiek druhej vládnej úrovni v EÚ podľa rozlohy



Zdroj: Vlastné spracovanie a výpočty podľa dát Štatistického úradu SR.

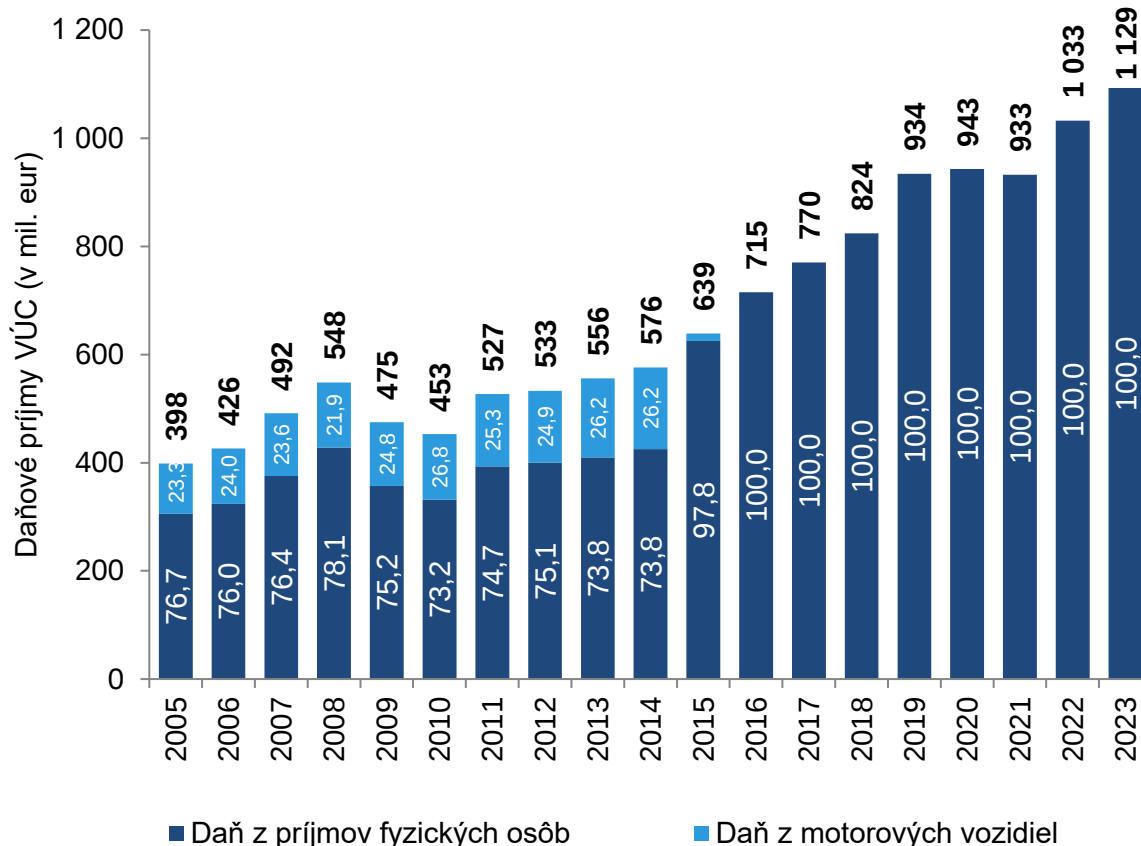
4.3.2 Analýza príjmov

Daňový mix vyšších územných celkov zobrazený na grafe 33 je podstatne jednoduchší ako u miestnych samospráv alebo štátny rozpočet centrálnej vlády, ktorý bol prezentovaný v predchádzajúcich kapitolách. V minulosti boli vlastné daňové príjmy samosprávnych krajov rozdelené medzi podielovú daň a daň z motorových vozidiel v pomere 76:23. Pre VÚC šlo o veľmi stabilný príjem, ktorý nebol náchylný na ekonomický cyklus, ako sme preukázali v kapitole 4.2.2.2.

Od Roku 2016 však došlo k zmene a daň z motorových vozidiel prešla na centrálnu úroveň. Ako kompenzácia bol zvýšený podiel DPFO o 7 percentuálnych bodov. Tým pádom sa jediným daňovým zdrojom samosprávnych krajov stala „kvázi daň“, daň z príjmov fyzických osôb. Za ostatných 10 rokov sa aj vďaka priaznivému ekonomickému vývoju (konjunktúre z rokov 2014 – 2019) výnosy takmer zdvojnásobili. Negatívna závislosť na

jednom zdroji príjmov bol možný pozorovať v roku 2019 – 2021, kedy došlo k miernej stagnácii HDP, tie museli byť kompenzované transfermi a úsporami na výdavkovej strane.

Graf 33 Daňové príjmy VÚC (v mil. eur) a podiel jednotlivých daní na celku (v %)



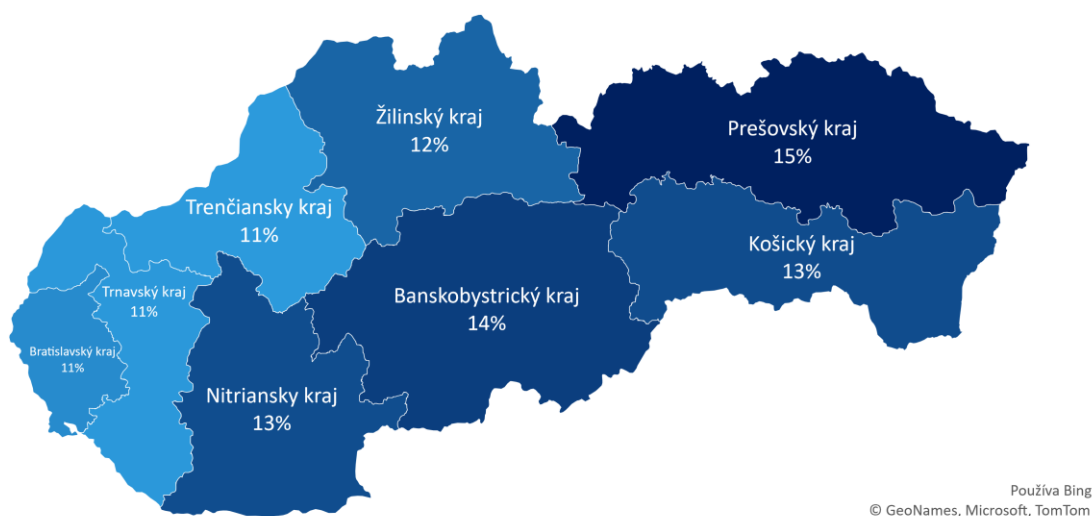
Zdroj: Daňový report 2018, Inštitút finančnej politiky a Ministerstvo financií SR

Výnosy z podielovej dane pre vyššie územné celky sa rozdeľujú na základe kľúča z teoretickej časti. Najväčšia časť podľa údajov INEKO z databázy Datacentrum MV SR zobrazených na kartograme 25 smerovala v roku 2022 do Prešovského samosprávneho kraja, druhá najväčšia bola rozdelená v Banskobystrickom kraji okolo 150 miliónov eur. Najmenšie podiely smerovali do Bratislavského kraja, Trnavského kraja smeruje približne 11% z približne miliardy alokovanej pre vyššie územné celky.

Ako už bolo spomenuté v predchádzajúcich častiach miera autonómie samosprávnych krajov je veľmi nízka a to z dôvodu, ktorý uvádza Neubauerová (2003), keďže daň z príjmu fyzických osôb nie je považovaný za autonómny zdroj. Napriek tomu, že sa jedná o vlastný príjem územných samospráv, vyššie územné celky nemajú vplyv na určovanie výšky / sadzby a sú závislé od legislatívnych zmien národnej rady. Príjmová decentralizácia VÚC je veľmi neefektívna.

Kartogram 25 Rozdelenie výnosov DPFO pre VÚC v roku 2022

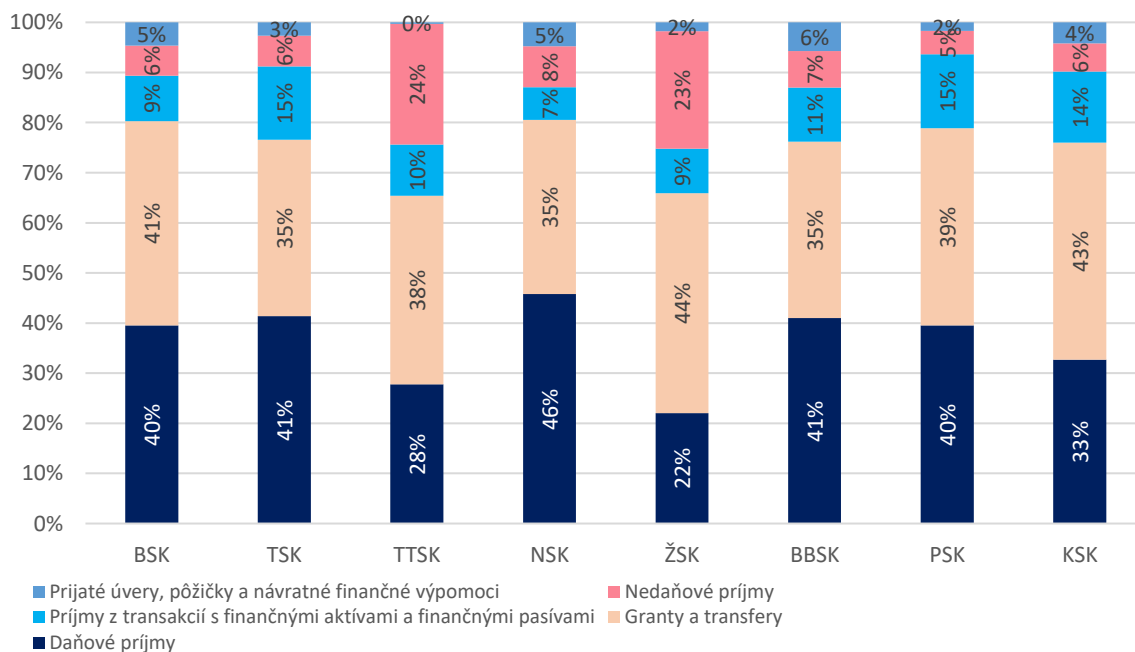
Rozdelenie výnosu dane z príjmov FO medzi VÚC za rok 2022



Zdroj: Vlastné spracovanie a výpočty podľa údajov INEKO a Datacentrum

Graf 34 popisuje podrobnejšiu štruktúru pre všetkých 8 samosprávnych krajov. VÚC v priemere pokrývajú 35% príjmov cez DPFO, ďalších približne 40% je z vládnych transferov, ktoré pokrývajú výdavky na prenesené funkcie samospráv ako školstvo, sociálne zabezpečenie. Len 6% predstavujú nedaňové príjmy, ktoré sú autonómnym zdrojom príjmov pre samosprávy. Najmenej je to v Prešovskom, a Bratislavskom kraji – 5%. Najviac v Žilinskom a Trenčianskom kraji – 23 %, resp. 24%.

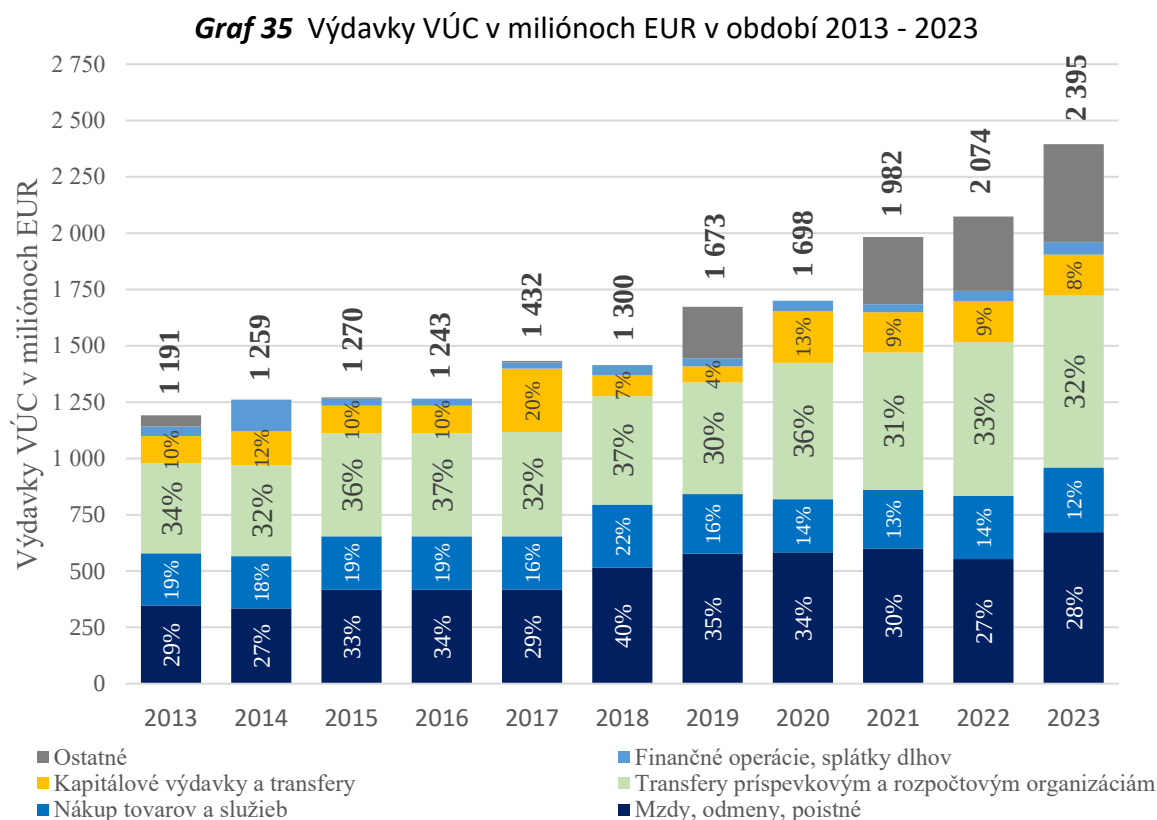
Graf 34 Štruktúra daňových príjmov VÚC



Zdroj: Vlastné spracovanie a výpočty podľa údajov INEKO a Datacentrum

4.3.3 Analýza výdavkov

V kapitole 4.1.3 sme sa venovali výdavkom lokálnych samospráv, z dát vyplynulo, že samospráva tvorí približne pätinu (17%) výdavkov verejnej správy a toto číslo je dlhodobo stabilné.



Zdroj: Vlastné spracovanie podľa údajov MF SR

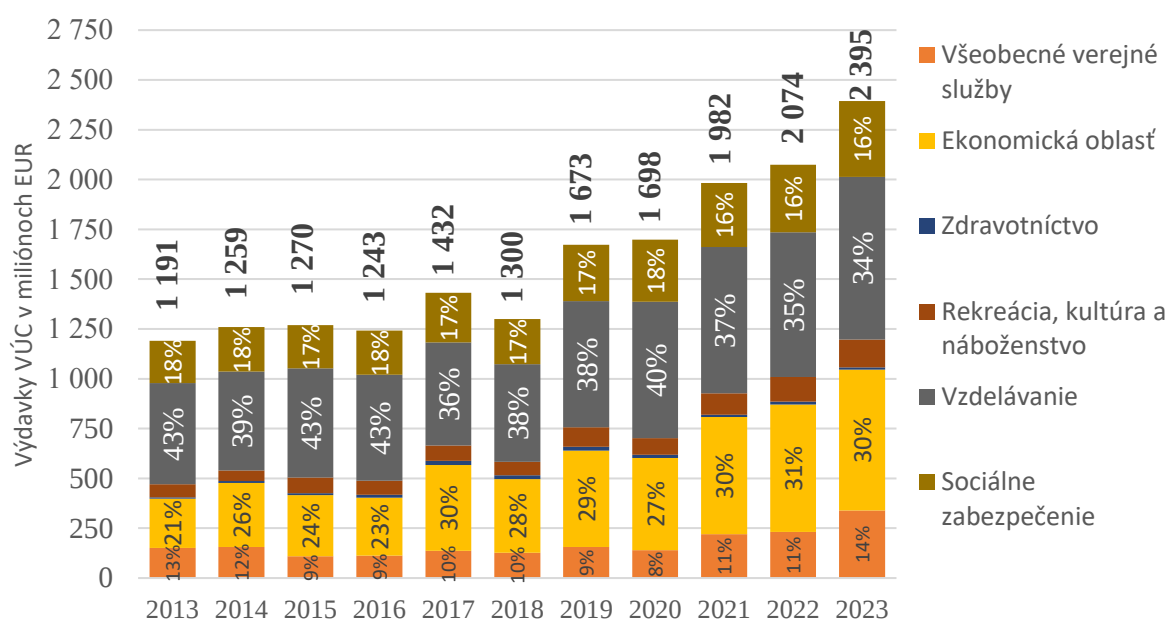
VÚC majú na starosti stredné školy a mzdy zamestnancov tvoria približne tretinu rozpočtu, okrem spomínaného zabezpečujú správu ciest. Kapitálové výdavky sú ovplyvnené volebným cyklom. To sa ukázalo aj v predošlej štúdií Solej (2021), kedy sme skúmali vzťah medzi jednotlivými druhmi výdavkov a volebným cyklom. Vo väčšine krajov bol zaznamenaný pozitívny vzťah. V dôsledku pandémie a energetickej krízy narástli iné výdavky. Inflácia mala len malý dopad na mzdy zamestnancov.

Ako už bolo spomenuté aj v príjmovej časti, veľká časť zdrojov sa presúva v rámci samospráv na opravu ciest druhej a tretej triedy (pozri tabuľka 6). Za ostatných 10 rokov tieto výdavky tvoria väčší a väčší podiel z 21% na súčasných 30%, čo predstavuje približne 707 miliónov EUR. Na pedagogický proces ide v rámci rozpočtov približne 816 miliónov EUR a rozdeľuje sa medzi 335 štátnych stredných škôl. Tento výkon predstavuje až tretinu všetkých výdavkov. Hoci ich pomer sa zmenšil z 43% na súčasných 34%, objem financií poskytovaných školstvu sa zvýšil až o 61% za ostatných 10 rokov.

Všeobecné verejné služby, ktoré súvisia s administratívnym výkonom vyšších samosprávnych celkov je stabilný na úrovni 16% – 18%. Detailnejšia analýza a rozbor je zobrazený na grafe 36.

Časť kompetencií samospráv je aj v zdravotníctve, kde existuje obrovský modernizačný dlh. Ten spôsobuje nepružnosť a nemožnosť poskytovania rovnako kvalitných služieb vo všetkých krajoch. Tento problém je potrebné riešiť naliehavo v spolupráci s centrálnou vládou a presunom zdrojov a transferov z Európskej únie.

Graf 36 Výdavky VÚC v miliónoch EUR v období 2013 - 2023



Zdroj: Vlastné spracovanie podľa údajov MF SR

V súvislosti s demografickými trendami bude potrebné riešiť aj starnutie populácie a starostlivosť o seniorov v zariadeniach, ktoré patria pod VÚC. Výraznejší nárast nastal po COVID-19. Ostatné zložky ako je možné pozorovať na grafe 36 sú napríklad náklady na rekreáciu a kultúru sa v ostatných rokoch zvýšili viac ako dvojnásobne ich podiel však predstavuje stále niečo cez 6%. V najbližších rokoch sa očakáva reforma siete stredných škôl a s ňou aj konsolidácia ich počtu a riadenia. Regionálne samosprávy majú na starosti taktiež oblasť sociálneho zabezpečenia, ktorá bude rásť vzhľadom na demografické trendy a zdravotníctva.

5 Diskusia

Územné samosprávy dosiahli pred približne 20 rokmi fiškálnu decentralizáciu, zväčšila sa pre nich možnosť efektívnejšie rozhodovať o vlastných zdrojoch a reagovať na špecifické potreby občanov. Týmto krokom sa postavenie miestnych a regionálnych územných samospráv v spoločnosti zmenilo a zastabilizovalo. Reforma však predstavuje nekončiaci proces (Nižňanský, 2005). Ten sa na Slovensku zastavil vstupom do Európskej únie a odvtedy boli v oblasti fungovania samospráv len marginálne zmeny. Účelom práce je preto reagovať na tieto skutočnosti, predošlý výskum v problematike reformy samospráv, ktorý niesli Čavojec a Sloboda (2005); Černěnko, Havran, Kubala (2017; Lešková a Vaishara (2018), Nižňanský, Karpiš, Ódor a Radičová (2019); Černěnko (2024).

Práca sa nesnaží predstaviť komplexnú reformu, ale naznačiť jej smerovanie a priniesť cenný príspevok do diskusie v akademickej obci a v oblasti aplikačnej praxe, priniesť odporúčania pre tvorcov politík na Slovensku. Hlavným cieľom dizertačnej práce *je analýza súčasného stavu fiškálnej decentralizácie na Slovensku, vyhodnotenie negatívnych socio-ekonomických dopadov fragmentácie územnej samosprávy a navrhnutie odporúčaní na jej reorganizáciu.*

Aktuálnosť témy odôvodňuje očakávaná reforma verejnej správy, ktorá je vzhľadom na dlhodobú a strednodobú udržateľnosť verejných financií zjavná, a z pohľadu tvorcov politík ide o odkladaný problém, ktorý je potrebné nevyhnutne riešiť. Rada pre rozpočtovú zodpovednosť dlhodobo upozorňuje, že verejné financie sú po rokoch kríz vo veľmi zlom stave, aktuálne smerovanie znižuje potenciál konsolidácie na príjmovej strane (RRZ, 2022). Centrálna vláda po finančnej kríze v roku 2008 a dlhovej kríze v Eurozóne nevyužila priaznivé roky ekonomickej expanzie na konsolidáciu verejných financií. Nasledujúca kríza vyvolaná pandémiou koronavírusu v rokoch 2020 – 2022 prehĺbila globálny dlh a spôsobila výkyvy na pracovnom trhu (Solej, Vojtasová, 2024), finančných trhoch (Kalamen, Solej a Dzilská, 2023), a nemalé problémy pre samosprávy (Solej, 2022b). Po odznení krízy verejné financie čelili tlakom vysokej inflácie, vyvolanou externým faktorom vojny na Ukrajine. Riziko potenciálneho štátneho bankrotu sa s narastajúcim dlhom verejnej správy zvyšuje. Negatívne naň vplyvajú aj nepriaznivé demografické vyhliadky. Keďže samosprávy predstavujú 17% celkových výdavkov verejnej správy, v rámci reformy verejnej správy bude nutné uskutočniť a realizovať aj reformu územnej samosprávy.

Slovenská republika v rámci Európskej únie patrí k najmenej decentralizovaným štátom. Dlhodobu rezonuje otázka ich počtu a ich financovania. Miestna samospráva na Slovensku patrí ku najrozdrobenejším v celej Európskej únii. V celkovo 2 927 územných samosprávach žije v priemere 1 855 obyvateľov, čo je tretie najnižšie číslo v celej Európskej únii, v tesnom závese za susednou Českou republikou (1 719 obyvateľmi). Polovica obcí má menej ako 668 obyvateľov a až 84% má menší počet ako je 2000 obyvateľov. Z hľadiska rozlohy sú naše obce na približne 17 km². Tieto čísla sa líšia v závislosti od regiónu, kde sa obec nachádza. Priemerná obec na východnom Slovensku má rozlohu len 13 km². Dôležitá je aj otázka financovania a prenosu príjmov v dôsledku negatívnych zmien.

Existencia regionálnej úrovne je dodnes stále predmetnou debát. Diskusie o opodstatnenosti sú stále otvorené. Problémom je aj to, že druhý medzistupeň bol vytvorený na základe 8 umelých administratívnych regiónov (Neubauerová, Dubrovina, 2010) a neprevládol navrhovaný model 12 prirodzených (historických) regiónov z dielne autorov centralizačných procesov a reforiem na začiatku 21. storočia (Lipták, 2023).

Vypracovalo sa mnoho analýz, ktoré sú súčasťou tejto práce, rôzne návrhy a prepočty, no vlády neboli schopné prijať radikálnejšie zmeny alebo aspoň navrhnúť stratégiu v oblasti fiškálnej decentralizácie a definovania jasnej úlohy pre občanov.

Obsahom diskusie je syntéza zistení z predošlých častí. V teoretickej časti ide o zhrnutie kľúčových princípov spojených s reformou. V syntéze výsledkovej časti sa zameriavame už detailnejšie na odporúčania a implikácie zistení.

Syntéza zistení z teoretickej časti práce

Teoretická časť práce je logicky štruktúrovaná do štyroch častí. V tejto časti vyberáme vzhľadom na rozsiahlosť problematiky tie najkľúčovejšie časti, ktoré súvisia s realizáciou reformy. Pred samotnou teoretickou časťou sú v úvode zhrnuté odporúčania krajín OECD potrebné k úspešnej reforme Meloni (2010). Autorka vyníma ako najkľúčovejšie z pohľadu presadzovania reforiem politické líderstvo – to znamená vnútorné presvedčenie vlády o nevyhnutnosti reformy. V tomto prípade presvedčenie premiéra krajiny s decentralizáciou a jeho ochotu delegovať väčšiu časť kompetencií z centra na obce a regióny, spolu s adekvátnymi finančnými zdrojmi. O tomto kroku musí byť presvedčená nielen vláda, ale aj predstavitelia národnej rady, ktorí musia súhlasiť s takými zmenami, ktoré povedú k dlhodobému procesu postupnej decentralizácie nielen politickej, administratívnej, ale aj fiškálnej. V súlade s odporúčaniami je nutné zohľadňovať kultúrne

zmeny a mať znalosť o rozdieloch medzi regiónmi a potrebami. Neodporúčajú sa príkazové zmeny zhora nadol a tento proces by mala sprevádzať otvorená komunikácia založená na dostupných analýzach a dátach (Solej, 2023). Otvorene posúdiť klady a zápory, historické a ekonomické súvislosti a možné riešenia danej problematiky.

Východisková teória z pohľadu decentralizácie je teória fiškálneho federalizmu. Vychádza zo základu rozdelenia moci a Oatesovej teórie sformovanej Oatesom (1972). Tá hovorí, že pri dodržaní určitých predpokladov v podmienkach decentralizácie môže dôjsť k Paretovmu optimu. To znamená optimálnemu stavu, kedy lokálna vláda vie reagovať na potreby lepšie ako centrálna vláda pri poskytovaní rovnakých statkov a služby nehládajac na rozdiely v potrebách svojich obyvateľov.

Predstavenie vývoja teórie fiškálneho federalizmu je dôležité aj z hľadiska zohľadnenia možných negatívnych prvkov, ktoré so sebou prinášajú decentralizačné procesy a reformy, ktoré je potrebné adresovať. Medzi tie najdôležitejšie, ktoré chceme zvýrazniť je „morálny hazard“, ktorý je dnes už patrične obmedzený. Samosprávy majú zakázané vytvárať prebytočné dlhy a existujú zákonom stanovené limitácie. Sledovanie finančného zdravia je preto veľmi dôležité. Na Slovensku toto sleduje agentúra INEKO. Ďalej je potrebné adresovať problém prelievania alebo inak nazývaných „spillover effects“. Z dôvodu rozdrobenosti sa tento problém dá riešiť municipalizáciou.

Pri reforme je dôležité zdôrazniť aj zásady fiškálneho federalizmu, ktoré spomínajú autori Medveď a Nemec (2011) – zásadu rozdielnosti, ktorá rešpektuje rozdielnú štruktúru, hustotu, ekonomickú výkonnosť a infraštruktúru regiónu. Ďalej zásadu ekvivalencie financovania služieb jej obyvateľmi, neutrality daní, aby nedochádzalo k výraznej migrácii v dôsledku prílišnej daňovej autonómie. Teória ďalej navrhuje uplatniť zásadu minimálnej úrovne statkov – definícia kompetencií, ktoré musia byť garantované každému občanovi bez rozdielov. Legislatíva na Slovensku totižto predpokladá nesplniteľný cieľ rovnakých služieb pre každú samosprávu. Zásada vyrovnanosti fiškálnej pozície.

Z hľadiska decentralizácie sú veľmi dôležité pojmy, ktoré prezentuje vo svojej publikácii hlavný nositeľ decentralizačných procesov na Slovensku Viktor Nižňanský (2005). Hlavným princípom decentralizácie je princíp subsidiarity, ktorý v jednoduchosti hovorí, že výkon verejnej moci by mal byť, čo najbližšie občanovi. Ak však nie je schopná vykonávať tento výkon, mala by sa posunúť na vyššiu úroveň. Tento princíp je základ celej decentralizácie a vychádza aj z Európskej charty miestnej samosprávy. Túto chartu Slovenská republika podpísala dňa 23. februára 1999 a do platnosti vstúpila začiatkom júna 2000. Práve jej článok 9 bol od roku 2005 porušovaný najviac. Ten hovorí o ďalšom

princípe, a to fiškálnej ekvivalencie ten zaručuje samosprávam, „*právo miestnych orgánov v rámci hospodárskej politiky štátu na primerané vlastné finančné zdroje, s ktorými by mohli v rámci svojich právomocí voľne disponovať.*“ že „*prekonzultovanie spôsobu pridelovania prerozdelených zdrojov vhodným spôsobom s miestnymi orgánmi.*“

Spôsobu a vývoju samospráv na Slovensku je venovaná osobitná kapitola a od administratívnej decentralizácie až po fiškálnu decentralizáciu. Dôležitým pojmom je sloboda a autonómia v riadení financií. Tie sú merateľné a dosiahnuteľné rôznymi ukazovateľmi, ktoré sú založené zväčša na princípe porovnávania vlastných príjmov samosprávy, a to takých o ktorých rozhoduje autonómne s celkovými príjmami (Peková, 2005; Horváthová, 2008). Taktiež sa dáva pomer daňových príjmov alebo vlastných daňových príjmov. Na mieru decentralizácie sa požívajú ukazovatele, ktoré uvádza Lessmann (2006) ako napríklad výdaje samospráv na celkových výdajoch verejnej vlády alebo celkových príjmoch samospráv na celkových výdajoch samospráv. Osobitné sú indexy fiškálnej decentralizácie, ktoré slúžia na porovnanie krajín a zostavenie rebríčkov ako uvádza napríklad Vo (2005).

Pri fiškálnej decentralizácii je dôležité uvedomiť si, že neexistuje všeobecne akceptovateľný model a okrem výhod má aj riziká, ktoré už boli spomínané aj vyššie. Daňový mix je nastavený procyklicky, čo je dvojsečná zbraň. Okrem spomínaného ekonomického cyklu, reaguje aj na výšku inflácie, legislatívne zmeny v oblasti dane z príjmov fyzických osôb a iné. V ďalšej časti budeme nadväzovať na zistenia z výsledkovej časti a vytvoríme ucelený pohľad na reformu a zistenia výskumu.

Syntéza zistení z praktickej časti práce

Výsledková časť práce sa zameriavala na naplnenie hlavného cieľa práce, ktorý spočíval v hodnotení fiškálnej decentralizácie v medzinárodnom kontexte, dopadov fragmentácie a odporúčania pri riešení a reorganizácii územnej samosprávy.

Výsledkovú časť sme rozdelili do troch úrovní – prvá slúžila na medzinárodné porovnanie decentralizácie SR, druhá časť viedla k skúmaniu miestnych samospráv a tretia analyzovala regionálne samosprávy.

Pri hodnotení medzinárodného postavenia fiškálnej decentralizácie Slovenska sme vychádzali z dát Európskej komisie „Division of Powers“ a OECD databázy fiškálnej decentralizácie. Slovenské samosprávy patria k najmenej autonómnym a najmenej decentralizovaným v Európskej únii. Až 76 % príjmov v roku 2022 pochádzalo z medzivládnych transferov. Ako uvádzala Neubauerová (2003) DPFO je považovaná za

transfer, keďže obce nemajú autonómiu pri určovaní jej výšky. Väčšia závislosť miestnych samospráv je len v Litve (89 %) a Estónsku (85 %). Pri výdavkovej decentralizácii je Slovensko pod priemerom EÚ. Kým v EÚ je priemerný podiel výdavkov samospráv na verejných výdavkoch verejnej vlády 27 %, na Slovensku je to len 17 %. Z pohľadu decentralizácie samospráv patrí Slovensko na 4. miesto a v oblasti fiškálnej decentralizácie je toto postavenie ešte horšie, aj keď v tomto rebríčku predposledné miesto zdieľajú ďalšie 3 krajiny. Prvotná fáza medzinárodného porovnania ukázala zaostávanie v rebríčkoch decentralizácie. V regresnej a korelačnej analýze sme skúmali, čo ovplyvňuje postavenie. Výsledky ukázali, že lepšie postavenie v rebríčku je závislé viac od fiškálnej autonómie ako výdavkovej autonómie. Ukazovatele vychádzajú zo vzorcov Lessmann (2006) a Horváthová (2008). Fiškálna autonómia miestnej samosprávy na Slovensku dosahuje len 5 %, pričom najlepšie krajiny sa hýbu na úrovni 30 %. Slovenskou ambíciou by malo byť posunúť sa v miere fiškálnej autonómie na úroveň okolitých krajín ako je Česko, Poľsko, Rakúsko, teda približne 15%. Rovnako v decentralizácii výdavkov by Slovensko malo mať ambíciu decentralizovať verejnú správu na priemer EÚ.

V záverečnej časti je overená hypotéza 1, ktorá hovorí o vzťahu medzi decentralizáciou a životnou úrovňou. Z výsledkov nám vyplynulo, že vyspelé krajiny majú vyššiu mieru decentralizácie a rovnako aj fiškálnej decentralizácie. Tento vzťah je relatívne silný. Naopak, menej decentralizované krajiny dosahujú vyššie miery ekonomického rastu, čo je prirodzeným javom konvergenzie. Slovenská republika patrila žiaľ k menej decentralizovaným krajinám s nižším rastom.

Prekážkou Slovenska v ďalšom rozvoji je fragmentácia, ktorá bola skúmaná v našom predošlom výskume Solej (2023). Podstatou skúmania bolo medzinárodné porovnanie Slovenska s členskými krajinami EÚ pomocou deskriptívnej štatistiky (priemer, medián, prvý, tretí kvartil). Využili sme opäť kartogramy na grafické znázornenie rozdielov, vytvorili sme štruktúru samosprávy pomocou výpočtov skrz analýzu percentilov. V medzinárodnom porovnaní opäť patrí SR medzi krajiny s najhoršou štruktúrou. Najlepšie obstáli škandinávске krajiny. Z okolitých krajín má horšiu štruktúru len Česká republika.

Pri regionálnej analýze fragmentácie využívame opäť kartogramy na prezentáciu výsledkov analýzy. Využili sme opäť aj deskriptívnu štatistiku a škatuľkové grafy, ktoré identifikovali regióny s najhoršou štruktúrou. Ide o Prešovský, Košický a Banskobystrický kraj. Tie vyšli najhoršie z hľadiska mediánu aj priemeru. Až 41 % malých obcí sa nachádza v spomínaných troch krajinách. Ďalšia analýza pokračovala na úrovni okresov, ktorých je v súčasnosti 79 (vrátane 9tich mestských okresov 5 v Bratislave a 4 v Košiciach).

Pozornosť bola opäť cez komparatívnu analýzu, a to strednej hodnoty (mediánu) počtu obyvateľov na samosprávu v danom okrese. Najmä mediánová hodnota v červených okresoch predstavovala hodnoty 199 – 320 obyvateľov. To znamená, že až polovica obcí je pod týmto počtom obyvateľov a sú v kategórii mikroobcí. Ide o okresy na východe Slovenska ako Svidník, Stropkov, Medzilaborce, Snina, Sobrance. Na juhu Slovenska Krupina, Veľký Krtíš, Rimavská Sobota a Revúca. Tieto okresy je potrebné adresovať prioritne. V práci je prepočítaný aj podiel obcí pod národným priemerom. Tento indikátor sa dá použiť ako nástroj pri výbere okresov, kde prebehne konsolidácia.

Okrem týchto popisných výsledkov je v kapitole prezentovaná aj regresná analýza a korelácia. Podľa údajov z SODB má fragmentácia negatívny dopad na mobilitu. Priemerná zmena populácie obce v okrese bol ukazovateľ, ktorý je skúmaný vzhľadom k priemernému počtu obyvateľov. Okresy s rozdrobenejšou štruktúrou v ostatných 10 rokoch čelili úbytku obyvateľstva oproti väčším okresom. Dôvody, ktoré môžeme predpokladať je dostupnosť lepších mzdových podmienok, služieb. Tieto hypotézy by mohli byť predmetom ďalšieho výskumu, ktorý by skúmal vzťah medzi rozdrobenosťou alebo kvalitou služieb a presunom obyvateľstva (teda „hlasovanie nohami“). Fragmentácia má dopady aj na ekonomické ukazovatele akými je nezamestnanosť. Okresy s rozdrobenou štruktúrou samosprávy majú horšie pracovné príležitosti a nezamestnanosť je v nich vyššia. Nižšie sú aj platy. Tie však nie sú prezentované v štúdiu, avšak pri porovnaní s dátami ISCP je možné sledovať vzťah medzi fragmentáciou okresu a priemernou mzdou v okrese.

Pri riešení fragmentácie práca vychádza aj z dotazníkového prieskumu, ktorý bol publikovaný aj v samostatnej publikácii Solej (2022). Prínosom je rozdielne nazeranie štatutárov obcí (primátorov a starostov) na konsolidáciu. Na vzorke 448 respondentov bolo možné rozdeliť obce do takmer identických dvoch kategórií – obcí do 500 obyvateľov a nad 500 obyvateľov. Výsledky naznačujú, že ochota spájať u obcí do 500 obyvateľov je výrazne nižšia ako u väčších samospráv a tento vzťah sa zvyšuje veľkosťou obce. Obce skôr preferujú kombináciu prístupov top-down a bottom-up (Bugárová, 2022; Urban, 2024). Teda sú za konsolidáciu zhora riadenú v spolupráci a komunikácii s obcami. Konsolidácia by mala zohľadňovať geografický, demografický a kultúrny aspekt. Je potrebné adresovať obavy o stratu investícií v prospech väčšej samosprávy, zabezpečiť reprezentatívnosť pôvodných obcí a efektívne pristupovať k riešeniu marginalizovaných rómskych komunít.

Pri porovnaní výsledkov odporúčame pristupovať pri reforme veľmi opatrne, keďže reprezentanti sú vysoko averzní k riziku a zásahom centrálnej vlády. Pri riešení fragmentácie vychádzame z dát Ministerstva vnútra SR a štatistického úradu. Pri municipalizácii

neodporúčame ísť cestou zlučovania na základe mikroregiónov. Optimálnym riešením je spájanie výkonu na základe matrik alebo dohody. Obce by mali mať možnosť rozhodnúť sa a vybrať si formu do akej sa spoja. Pri výbere medzi matričnými obvodmi a mikroregiónmi uprednostňujeme jednoznačne matričné obvody. S tým, že reforma by mala prebehnúť prioritne tam, kde prinesie najvyššie zvýšenie a to v spomínaných okresoch. Hoci Černěňko, Havran, Kubala (2017) a Černěňko (2024) vyčíslili úsporu samospráv v hodnote 300 – 500 miliónov pri rôznych variantoch, teda dokáže ušetriť 25% - 38% nákladov samospráv. Je dôležité chápať účel reformy, ktorá by nemala byť prioritne len v zvýšení príjmov, ale najmä skvalitnení služieb občanov a zvýšení konkurencie pri demokratickej súťaži (Sloboda, Černěňko, 2022). Ak by sa vládny predstavitelia mali stretnúť osobitne s každým predstaviteľom samosprávy, v priemere by sa stretli s každým predstaviteľom raz za 11 rokov a to za predpokladu, že by venovali čas len stretávaniu so zástupcami samospráv. Obce v súčasnosti využívajú rôzne odbory, ako sú napríklad vo forme ZMOS či ÚMS, ktoré nie sú priamo volené a nezastupujú všetky samosprávy na Slovensku.

V oblasti stabilizácie príjmov nie je vhodné zachovať súčasný systém financovania samospráv. Je potrebné prehodnotiť kľúč, aby motivoval obce zlučovať sa ako prezentoval Čavojec a Sloboda (2005). Súčasný kľúč nastavenia prerozdelenia DPFO je neaktuálny a nezohľadňuje reálne požiadavky obcí a výkon funkcií. Práca skúmala faktory vplývajúce na výnos DPFO pre obce a výsledky ukázali, že táto daň je mimoriadne procyklická, je priamo lineárne závislá od vývoja priemernej a minimálnej mzdy. Vplyv majú aj legislatívne zmeny, výška životného minima a nezdaniteľnej časti základu dane a daňový bonus. V prípade zásahov do týchto položiek je potrebné vyčíslieť možné dopady na samosprávy a napr. v prípade zvýšenia daňového bonusu kompenzovať inou daňou. Z najväčších zdrojov, ktoré je možné posunúť na samosprávy je možné uvažovať o DPH, DPPO a výnosov zo spotrebných daní. Najviac procyklická je DPH, ktorá by bola stabilným príjmom. V prípade dane z príjmov právnických osôb je možnosť nastaviť formu autonómie pri určovaní sadzby. Rovnako by bolo možné uplatniť zvýšenie autonómie aj pri DPFO.

Pri reforme regionálnej územnej samosprávy sa dlhodobo vychádza z predpokladu ich slabého stotožnenia s občanmi odkazujúc na slabú volebnú účasť vo voľbách do VÚC. Ako je možné čítať z grafov a výpočtov, druhá vládna úroveň verejnej vlády je decentralizovaná len na výdavkovej strane. Príjmová strana je silne závislá na transferoch z dane z príjmov fyzických osôb a za výkon prenesených kompetencií v oblasti školstva. V skutočnosti sa preto naskytá otázka o oprávnenosti ich existencie a možného riešenia.

Všeobecne existujú 3 alternatívy, zachovanie súčasného stavu, druhá je zrušenie samosprávnych krajov alebo ich pretvorenie ich hraníc a to buď znížením alebo zvýšením. Počet samospráv však neovplyvňuje výrazne regionálny rast a v regióne patrí Slovenská republika medzi krajiny s relatívne priemerným počtom obyvateľov na kraj. Populácia je takmer rovnomerne rozdelená. Čo je možné pozorovať je, že aktivita sa pohybuje v blízkosti hlavných miest regiónov. Z tohto dôvodu je možné prehodnotiť zmenu systému a priblížiť vyššie územné celky bližšie občanom.

Súbor riešení a odporúčaní

Hlavnými odporúčaniami plynúcimi z tejto dizertačnej práce je osvojenie si reformy územnej samosprávy ako kľúčovej reformy verejnej správy. Zo skúsenosti OECD je nevyhnutné adaptovať zmeny navrhované analytickými inštitúciami ako je IFP či RRZ. Dôležitá je teda stránka odbornosti, znalosti regionálnych problémov (napr. v spolupráci s ÚMS, SK8) a postupovať na základe transparentnej konzultácie s predstaviteľmi a občanmi. Decentralizácia so sebou prináša rôzne riziká, ktoré boli popísané v práci, jej prínosy však prevažujú negatíva. Z pohľadu miestnej samosprávy je potrebné adresovať problém samospráv. Výsledky a kartografické znázornenia tejto práce sú prínosom pri identifikácii okresov. Práca načrtáva aj vzťah medzi fragmentáciou a vyludňovaním regiónov a horšou ekonomickou situáciou, zaostávaním. Nadväzuje na predošlý výskum realizovaný autormi Nižňanský (2005), Čavojec a Sloboda (2005); Černěnko, Havran, Kubala (2017); Lešková a Vaishara (2018), Nižňanský, Karpiš, Ódor a Radičová (2019); Černěnko (2024). Štát nemôže nechávať zlučovanie obcí na samosprávach, ale mal by byť moderátorom v procese rozdelenom do viacerých fáz. Konsolidáciu je nutné nielen kvantifikovať po stránke úspor z rozsahu ako uvádza Černěnko (2024), ale aj po legislatívnej forme. Je nutné zohľadňovať geografické, kultúrne, ekonomické a iné faktory založené na doterajšej medzi-obecnej spolupráci. Špeciálne zameranie musí byť v najzaostalejších regiónoch – Prešovského, Košického a Banskobystrického kraja. Vychádzať by sa malo z dostupných analýz a projektov realizovaných práve v okresoch týchto krajov. Zohľadňovať by sa mala aj pracovná mobilita a systém nastavenia participácie, vytvorenia volebných obvodov, aby došlo k efektívnej alokácii zdrojov v rámci pôvodných obcí.

Štát musí upraviť legislatívu a zvýhodniť spájanie a výraznejšie moderovať diskusiu spolu s predstaviteľmi „stakeholderov“ ako je ZMOS, SK8 či ÚMS. Mali by byť predstavené jasné „guidance“ na požadované reformy a garancie príspevku na decentralizáciu. Pri konsolidácii je dôležité zohľadniť rozličné finančné zdravie samospráv.

Podobne ako autori Černěnko, Havran a Kubala (2017) v štúdií NHF a IFP odporúčame združenie obcí na pôdoryse matričných obvodov, avšak s možnosťou konzultácie s občanmi a blízkosti zohľadňujúce parciálne rozhodnutie obyvateľov samospráv. Dôležité pri spájaní je zabezpečiť reprezentatívnosť v orgánoch a rovnosť pri rozhodovaní o finančných prostriedkoch a investíciách. Pôvodné obce by mali ostať na obvodoch katastrálnych území, keďže spájanie by mohlo spôsobiť zvýšenie nedôvery v nové samosprávy a spôsobiť iné legislatívne problémy. Fragmentáciu je potrebné riešiť postupne vo viacerých obdobiach ako uvádzajú aj analytici NHF a IFP (Černěnko, Havran, Kubala, 2017). Je potrebné prehodnotiť kompetencie obcí a zabezpečenie indikátorov na meranie nerovnováhy. Obce by mali mať možnosť väčšej autonómie pri riešení marginalizovaných skupín a vyčlenené osobitné financie do rozpočtu na rozvoj bývania a investície.

Konsolidácia by mala byť sprevádzaná motivačným prvkom dodatočných zdrojov pre samosprávy, ktoré sa zúčastnili procesu. Centrálna vláda by mala zvážiť presunutie časti z hlavných zdrojov – DPH, DPPO alebo spotrebných daní. Rovnako sa odporúča nevykonávať rozpočtové opatrenia ako daňový bonus, ktoré negatívne vplyvajú na rozpočtovanie samospráv.

Pri VÚC je potrebné so začatím diskusie o ich opodstatnenosti v súčasnej podobe aj v súvislosti s ich nízkou mierou fiškálnej autonómnosti. Z realizovaných výskumov vyplýva, že životná úroveň krajských miest je vyššia a majú aj vyšší kariérny potenciál (Láska a kol., 2023). Na základe našich dát sa ukazuje, že príjmy VÚC sú veľmi závislé na štátnych transferoch. Je nutné si preto postaviť otázku na komplexnejšie riešenie, ktoré bude zahŕňať ich úplne prerobenie a garanciu vlastnej autonómie.

V tom prípade by vznikali na pôdoryse súčasných s novými centrami v regiónoch, ktoré sú menej rozvinuté a kde by centrálna vláda vedela efektívnejšie alokovať prostriedky na rozvoj a podporu. Na základe analýzy Láska a kol. (2023) boli identifikované centrá. Dôležité je, aby dochádzalo k čo najmenšej mobilite a ľudia žili, a pracovali v rovnakých regiónoch, čo by bolo možné využiť na prenos dane právnických osôb ako zdroj pre tieto samosprávy. Z nášho pohľadu je potrebné zamyslieť sa nad existenciou Trnavy ako centra, keďže v súčasnosti veľká časť spadá pod Bratislavu a Nitru. Rovnako je vhodné diskutovať nad vytvorením nového krajského mesta na pôdoryse historických a ekonomických reálií na Zemplíne v Michalovciach a na juhu Slovenska v Lučenci alebo Rimavskej Sobote. Okrem spomínaného je nutné sa zamyslieť nad kompetenciami, ktoré je nutné skúmať prostredníctvom detailnej analýzy a potrieb regiónov.

Druhý stupeň vlády je potrebné prepojiť s regiónmi a posunúť bližšie obyvateľom. Mohol by slúžiť ako nástroj na riešenie fragmentácie prostredníctvom participácie volených predstaviteľov samospráv na riadení nielen obce ale aj kraja. Tým by mohlo dôjsť k väčšej znalosti a kvalitnejšiemu výkonu verejnej moci a rozdeleniu najmä prostriedkov z Európskej únie, ktoré vláda nevie efektívne a rýchlo alokovať na zmysluplné projekty. Ďalej by mohla koordinovať miestne podniky založené s účelom adaptácie už spomínaných vylúčených komunit na pracovný trh a to najmä v najmenej rozvinutých regiónoch, ktoré sú zväčša aj najviac zasiahnuté fragmentáciou a dochádza k ich vyľudňovaniu.

Otázku daňového mixu je nutné riešiť po adaptácii zmien v štruktúre a ohrazení príjmov. Môže to fungovať ako jedna z motivácií na spájanie samospráv a priradiť týmto obciam špecifické príjmy za decentralizáciu. Daň z príjmov fyzických osôb tvorí základ príjmov samospráv a delí sa v pomere 70% pre mestá a obce, zvyšných 30% je vlastným príjmom regionálnej samosprávy (VÚC). Pri obciach navrhujeme prehodnotiť úzke rozhranie príjmov a tlačiť na zníženie prostriedkov pre malé samosprávy, ktoré sú neefektívne a len málo autonómne. Rovnako by sa mal upraviť aj zákon o odmeňovaní starostov a primátorov a zmeniť koeficienty odmeňovania v prospech väčších samospráv. Upraviť aj možnosť odmeňovania do výšky 60%, po novom by túto možnosť malé samosprávy nemali.

Navyše je potrebné pridať ďalšie motivácie na vytváranie hodnoty a alokáciu zdrojov z daní pre konkrétnu samosprávu a to zmenou kľúča, ktorý je zastaralý aj podľa samotných autorov a aplikovať kľúč, ktorý zohľadňuje skutočné potreby občanov a nevychádza z akýchsi predpokladov nadmorskej výšky a pod.

Limitácie výskumu

Tak ako pri každej práci aj v tomto prípade je najväčšou prekážkou ďalšieho výskumu dostupnosť všetkých relevantných dát. Neexistuje všeobecne dostupný ucelený systém pre otvorené dáta, ktoré by umožňoval výskumníkom porovnávať dáta nielen u nás, ale aj v zahraničí.

Dáta sú dostupné v správe Ministerstva vnútra a ich odboru Datacentrum, ale nie v požadovanej forme. Rovnako neexistujú ani ucelená databáza pre vyššie územné celky, z ktorej by bolo možné čerpať. Tie zväčša tieto dáta zverejňujú online na svojej stránke.

Existujú pilotné projekty, ktoré sa budú realizovať aj so zapojením slovenských samospráv. Projekt DoorCE je realizovaný Warsaw University of Technology v spolupráci so slovenskou spoločnosťou TREXIMA Bratislava, spol. s r.o. a Bratislavským

samosprávnym krajom v období 2024 – 2027. V rámci tohto projektu by malo ísť o verejne dostupné otvorené dáta naprieč celou Európou. V pilotnom projekte má byť zapojených spolu 10 partnerov v rámci 7 krajín Európskej únie. Z Poľska ide o spomínanú univerzitu a mesto Varšava a mesto Sopot, Chorvátska – mesto Zadar. Slovinska – Velenie. Dostupnosť takýchto databáz by prinieslo nielen zlepšenie, ale zvýšenie kvality výstupov.

Možnosti ďalšieho výskumu

Výskum v oblasti reformy verejnej správy a decentralizácie je nekončiaci proces. Každý štát zohľadňuje špecifické podmienky, ktoré sú historicky, kultúrne a ekonomicky dané. Účelom dokumentu bolo predostrieť hlavné problémy a východiská pre reformu územnej samosprávy na Slovensku. Vo všeobecnosti existujú tri východiská pre reformu a usporiadanie verejnej samosprávy.

V oblasti miestnych samospráv je dôležité otvoriť diskusiu v najviac ohrozených regiónoch. Je vhodné zmapovať nielen kvantitatívne dáta, ale aj kvalitatívne, využiť formy sociologických prieskumov a očakávaní obyvateľov, odmerať ich rozdiely naprieč skupinami obyvateľstva. Detailne identifikovať a adresovať problémy a riziká zmien financovania. Z právnickej stránky je dôležité adresovať a skúmať legislatívne opatrenia uľahčujúce zlučovanie a ich prenos na nové entity – pri otázkach prenesení právnych nárokov, dlhov, súdnych sporov.

Vysvetliť rozdiely a históriu fungovania strediskových obcí a rozdielov medzi novými modelmi, ktoré by fungovali a prepojenie na potenciálnu druhú úroveň samosprávy, ktorá by združovala zástupcov samospráv v krajskom zastupiteľstve a riešila spoločné úlohy ako je zabezpečenie správy ciest, väčších investičných projektov a rozdelenie európskych fondov, ktoré by mali byť rozdelené na nižších úrovniach a kontrolované z centra.

Záver

Reforma územnej samosprávy predstavuje v súčasnosti nevyužitý potenciál pre konsolidáciu verejných financií a zvýšenie efektivity služieb. Podľa Černěno (2024) by združeným výkonom miestnej samosprávy mohla Slovenská republika ušetriť ročne 25% - 38% nákladov samospráv.

Účelom práce bolo nadviazať na predchádzajúci výskum v oblasti decentralizácie na Slovensku, ktorá podľa slov jej hlavných nositeľov je „nekonečným príbehom“ (Nižnanský, 2005).

Hlavným cieľom dizertačnej práce bola *analýza súčasného stavu fiškálnej decentralizácie na Slovensku, vyhodnotenie negatívnych socio-ekonomických dopadov fragmentácie územnej samosprávy a navrhnutie odporúčaní na jej reorganizáciu.*

Cieľ práce je naplnený vo výsledkovej časti a syntéza výsledkov je prezentovaná v diskusii, kde sú aj odporúčania pre tvorcov politik, limitácie a možnosti ďalšieho výskumu. Teoretická časť prezentovala základný prehľad literatúry spojený s cieľom práce. Východiskovou teóriou je teória fiškálneho federalizmu, decentralizácia, vývoja decentralizácie na Slovensku a štúdie realizované v oblasti konsolidácie, fragmentácie a regionálnej úrovne miestnej samosprávy. Nadväzuje na práce Čavojec a Sloboda (2005), Neupaerová (2011), Černěno, Havran, Kubala (2017), Tomčíková (2018), Lešková a Vaishara (2018), Dubrovina (2019), Solej (2023), Černěno (2024).

Práca využíva štatistické metódy, indexy, korelačnú a regresnú analýzu podľa Ochotnický a kol. (2012) na identifikácie vzťahov pri potvrdzovaní hypotéz. V prvej časti sa preukázal mierne silný vzťah medzi životnou úrovňou a mierou decentralizácie. Vyspelejšie krajiny sú v rámci EÚ viac decentralizované a majú vyššiu fiškálnu autonómiu. Na druhej strane, menej decentralizované krajiny dosahujú vyššie rasty HDP. Slovensko v medzinárodnom porovnaní patrí medzi najhoršie krajiny v oblasti celkovej decentralizácie a úplne na chvoste je pri fiškálnej decentralizácii. Od poslednej reformy fiškálnej decentralizácie z roku 2003 a 2004 sa úroveň výdavkov samospráv na celkových výdavkoch verejnej samosprávy drží na približne 17%. Toto číslo je o 10 percentuálnych bodov nižšie ako je priemer EÚ. Pre zlepšenie postavenia Slovenska je nutné zvýšiť príjmovú autonómiu samospráv, ktorá predstavuje len 5%, oproti 30 % v najautonómnejších samosprávach EÚ. Pre dosiahnutie úrovne okolitých krajín je potrebné posunúť sa približne taktiež o 10 p.b..

Avšak pred posunutím ďalších prostriedkov z centrálnej vlády alebo zvýšenia autonómie v oblasti dani z nehnuteľnosti, je dôležité adresovať problém fragmentácie. Podľa databázy OECD v medzinárodnom porovnaní a našich výpočtov, je Slovensko spolu s Českou republikou a Francúzskom, najviac fragmentovaná krajina v EÚ z hľadiska usporiadania administratívneho členenia samospráv. Priemerný počet obyvateľov je len 1 855 v porovnaní s európskym priemerom 4 243 obyvateľov na municipalitu.

V práci sa podarilo identifikovať kraje a okresy, ktoré majú najväčší problém s fragmentáciou pomocou analýzy na základe priemerov, mediánov, percentilov a ostatných sumárnych štatistík, keďže až 84% samospráv nedosahuje ani národný priemer (1 855) v počte obyvateľov samosprávy. Najkritickejšie kraje sú Prešovský, Košický a Banskobystrický. V nich sa nachádzajú okresy, kde polovica obcí nedosahuje ani 300 obyvateľov a takmer žiadna obec (s výnimkou okresného mesta) nie je nad priemerným počtom obyvateľov v SR.

Fragmentácia obcí má negatívne dopady na životnú úroveň obyvateľov regiónu a na demografickú štruktúru, čo potvrdzuje hypotézu podľa Lešková a Vaishara (2018). Fragmentácia je spojená s vyľudňovaním obcí. Presné dôvody sú predmetom ďalších štúdií. Je však zrejmé, že mikroobce nemajú dostatok konkurencie pri volebnej súťaži (Sloboda a Černěnko, 2022), čo podľa Hlepas (2018) vedie k zníženej kvalite vládnutia, keďže politici nemajú motiváciu reagovať na potreby obyvateľov.

V súčasnosti Slovensko a Česká republika patrí stále ku krajinám, kde neprebehla konsolidačná reforma ako uvádza Klimovský (2010). Jej podoba je načrtnutá v ďalšej časti práce. Z prieskumu realizovaným Solej (2023) na vzorke 448 štatutárov, je možné povedať, že konsolidácia je nevyhnutná a malé samosprávy do 500 obyvateľov k nej majú prirodzene vyššiu averziu a odmietavý postoj. Samosprávy nad 500 obyvateľov chápu potrebu a výhody spojené s potenciálnymi rizikami pri konsolidácii, združenom riadení výkonu.

Najväčšia obava je u obcí z možnosti straty investícií v prospech väčšej obce. Túto obavu vyjadrili až dve tretiny respondentov bez rozdielu veľkostnej kategórie. Eliminovať by sa to dalo limitmi, definovaním minimálnych služieb, na ktoré má nárok obyvateľstvo. Druhou najväčšou problematikou je zachovanie identity pôvodných obcí. Preto je dôležité niešť formou zániku obcí, ale zachovať katastrálne hranice, na ktorých základoch vzniknú miestne časti. Zastúpenie reprezentantov by malo byť, čo najrovnomernejšie, aby nedochádzalo k zvýhodňovaniu niektorých obcí.

V tejto súvislosti je potrebné analyzovať toky projektov do jednotlivých častí a analyzovať decentralizáciu v pravidelných cykloch. U väčších obcí bol podľa Solej (2023)

problém s prítomnosťou marginalizovanej rómskej komunity. V tejto súvislosti by bolo vhodné vytvoriť incentív na zriaďovanie miestnych podnikov, ktoré by dokázali pomáhať zamestnať sa vylúčeným komunitám, ale aj domácim obyvateľom. Tieto komunity sa nachádzajú v ekonomicky najrozdrobenejších a taktiež ekonomicky najzaostalejších regiónoch východného a južného Slovenska.

Pri realizácii reformy je potrebné pristupovať individuálne, najmä v najrozdrobenejších okresoch a vychádzať z dlhodobého zámeru. Na základe výsledkov je preferovaný model spájania na základe matričných obvodov v okresoch, kde to má najväčší zmysel. To znamená nárast v priemernom počte obyvateľov je viacnásobný. Model s menším počtom samospráv ako navrhuje aj Černěňko (2024) je vzhľadom fragmentáciu spoločnosti málo pravdepodobný. Černěňko (2024) a Černěňko, Havran, Kubala (2017), však prinášajú mnohé neoceniteľné zistenia a kalkulácie realizované z údajov SODB a Datacentra MV SR. Pri realizácii reformy je nutné najprv zadať obvody, kompetencie a následne prejsť k dodatočnej fiškálnej decentralizácii, vo forme presunutia výnosu jednej z troch hlavných daní štátneho rozpočtu na samosprávy. Teda alokovať časť výnosu DPH, výnosu DPPO alebo spotrebných daní. V práci bol skúmaný aj vzťah reakcie dane na ekonomický cyklus. Takmer každá z hlavných daní je procyklická, to znamená v čase expanzie jej výnosy rastú a v čase recesie výnosy klesajú. Pri reforme je vhodné ponechať DPFO v rukách samospráv, prehodnotenie je nutné uskutočniť z hľadiska nastavenia prerozdelenia výnosu z DPFO ako uvádza Čavojec a Sloboda (2005). Prerozdelenie má motivovať obce spájať sa do väčších celkov. Reforma by mala prebehnúť v spolupráci s partnermi ZMOS a ÚMS a realizovať sa vo viacerých fázach. Je potrebné vysvetliť transparentnou komunikáciou a kampaňou výhody a adresovať potenciálne riziká a obavy, ktoré vyplývajú z dotazníka Solej (2023). Najkľúčovejšie sú vytvorenie „decentralizačného guidance“ na viaceré volebné obdobia a garancia zvýšenia príjmov prostredníctvom úpravy daňového mixu. Spojené obce by mali dostať podľa kľúča viac prostriedkov, a to formou prerozdelenia z dane z príjmov alebo iných stabilnejších zdrojov.

Pri riešení regionálnej úrovni a jej analýze sme dospeli k obdobnému záveru ako Nižňanský, Karpiš, Ódor a Radičová (2019). Súčasné regióny sú neprirodzené, neautonómne a vytvárajú veľký „mismatch“, resp. nesúlad medzi tým, kde občania bývajú a kde pracujú, na čo poukazujú aj dáta Lásk a kol. (2024).

Regionálne samosprávy však majú nevyužitý potenciál a vedia prispieť k rozvoju regiónov najmä po stránke výdavkovej decentralizácie. Je možné pozorovať, že postavenie krajského mesta láka investície a preto je potenciálne vhodné zamyslieť sa nad vytvorením žúp v zaostalejších regiónoch, na základe prirodzenej mobility občanov. Teda s centrom v mestách na východe Poprad, Michalovce a na juhu Slovenska Rimavská Sobota, resp. Lučenec, prípadne Nové Zámky.

Zoznam použitej literatúry

Knižné zdroje a články v odborných časopisoch

- [1] Agrawal, D. R., Brueckner, J. K., & Brülhart, M. (2024). *Fiscal Federalism in the 21st Century*. Munich Society for the Promotion of Economic Research - CESifo GmbH. ISSN 2364-1428
- [2] Baskaran, T., & Feld, L. P. (2013). *Fiscal decentralization and economic growth in OECD countries: is there a relationship?*. Public finance review, 41(4), 421-445.
- [3] Ben-Porath, Y. (1980). *The F-connection: Families, friends, and firms and the organization of exchange*. Population and development review, 1-30.
- [4] Beňušková, Z. (2005). *Tradičná kultúra regiónov Slovenska: Prehľad charakteristických znakov*. 1. vyd. Bratislava: Veda, 2005. ISBN 80-224-0853-0.
- [5] Belkovicsová, D., & Boór, M. (2021). *Kvantifikácia optimálnej miery fiškálnej decentralizácie v krajinách OECD*. Politická ekonomie, 69(5), 595-618.
- [6] Berčík, P. (1998). *Financovanie miestnych samospráv v Slovenskej republike. Dokumentácia vývoja od roku 1991*. Banská Bystrica: Ekonomická fakulta UMB. ISBN 80-8055-109-X
- [7] Björnskov C., Dreher A, Fischer J.. (2008). "On Decentralization and Life Satisfaction." Economics Letters 99:147–51. Crossref. ISI.
- [8] Blais, A., & Nadeau, R. (1992). *The electoral budget cycle*. Public choice, 74(4), 389-403.
- [9] Boko, S. H. (2002). *Decentralization: Definitions, Theories and Debate*. In Decentralization and Reform in Africa (pp. 1-10). Springer, Boston, MA.
- [10] Buček, J. (1997). *Sídelný systém a interkomunálna spolupráca: šanca pre flexibilný systém verejnej správy na Slovensku*. In Delmartino, F.; Vermessen, E.; Mihalíková, S.; Falt'an, L. (eds.). *Nové podoby verejnej správy: slovenská a flámska skúsenosť*. Bratislava: Sociologický ústav SAV, s. 162-177.
- [11] Bugárová, V. (2022). *Benefity konsolidácie obecnej štruktúry na príklade vybraných obcí*: bakalárska práca. Národohospodárska fakulta EU. Školiteľ Rastislav Solej.
- [12] Camões, P. J. (2022). *Types of decentralisation and governance: Evidence from across the world*. Journal of public affairs, 22(3), e2435.
- [13] Chajdiak, J. (2010). *Štatistika jednoducho*. Statis, Bratislava. ISBN 9788085659603
- [14] Chandra Jha, P. (2015). *Theory of fiscal federalism: an analysis*. Journal of Social and Economic Development, 17, 241-259.

- [15] Čavojec, J.; Sloboda, D. (2005). Fiškálna decentralizácia a obce. Bratislava: Konzervatívny inštitút M. R. Štefánika. [cit. 2024-04-04]. Dostupný online: (https://www.institute.sk/upload/pdf/fisk_dec.pdf)
- [16] Černěňko, T. (2024). Reforma miestnej samosprávy: Argumenty pre reformu (ISBN 978-80-225-5145-8). EKONÓM. Dostupné na https://www.researchgate.net/publication/380734173_Reforma_miestnej_samospravy_-_argumenty_pre_reformu [citované 1.6.2024].
- [17] Černěňko, T., Havran, P., & Kubala, J. (2017). *Skrytý poklad v samospráve– Alternatívne možnosti sústredenia výkonu správy v samosprávach*. Ekonomická analýza, 41.
- [18] Černěňko, T., Neubauerová, E., & Zubaľová, A. (2021). Impact of the COVID-19 Pandemic on the Budget of Slovak Local Governments: Much Cry and Little Wool. Scientific Papers of the University of Pardubice, 29(1), 1249.
- [19] Dubrovina, N. (2019) Optimalizácia daňovo-transferového mechanizmu v Slovenskej republike v kontexte krízových vplyvov: dizertačná práca. Bratislava, 2019, 146 s. Národohospodárska fakulta EU. Školiteľ Erika Neubauerová.
- [20] Duka, A. (2021). Transformations of Public Power in Ukraine. Problems of Modern Transformations. Series: Law, Public Administration, and Administration, 1 (Oct 2021), 94–99. DOI: <https://doi.org/10.54929/pmtl-issue1-2021-14>.
- [21] Dubničková, T. (2022). Konsolidačné reformy v Grécku a ich dopad na verejné financie: bakalárska práca. Národohospodárska fakulta EU. Školiteľ Rastislav Solej.
- [22] Ebel, R.D. – Yilmaz, S.: Concept of Fiscal Decentralization ad Worlwide Overview, World Bank Institute, 2002
- [23] Fossati, A., & Panella, G. (Eds.). (2005). Fiscal federalism in the European Union. Routledge.
- [24] Garcia-Milà, T., Goodspeed, T., & McGuire, T. J. (2002). Fiscal decentralization policies and sub-national government debt in evolving federations. UPF Economics and Business Working Paper, (549).
- [25] Hagara, E., Kišš, Š., Ódor L. (2020) Rozpočet 2.0 Ako posunúť Slovensko do prvej ligy vo verejných financiách, Bratislava, Národná banka Slovenska
- [26] Hatrak, M. (2007). Ekonometria. Wolters Kluwer, Bratislava. ISBN 9788080781507
- [27] Hanif, I., Wallace, S., & Gago-de-Santos, P. (2020). Economic growth by means of fiscal decentralization: an empirical study for federal developing countries. Sage Open, 10(4), 2158244020968088.

- [28] Hlepas, N. (2018). Between Identity Politics and the Politics of Scale: Submunicipal Governance in Greece. In Hlepas, N. - Kresting, N. - Kuhlmann, S. – Swianiewicz, P. - Teles, F. (eds.) Sub-Municipal Governance in Europe: Decentralization Beyond the Municipal Tier. Londýn: Palgrave Macmillan, 2018. ISBN 978-3-319-64724-1. s. 119 – 143
- [29] Hessami Z. (2010). "The Size and Composition of Government Spending in Europe and its Impact on Well-Being." *Kyklos* 63:346–82. Crossref. ISI.
- [30] Iimi, A. (2005). Decentralization and economic growth revisited: an empirical note. *Journal of Urban economics*, 57(3), 449-461.
- [31] Inman, R. P. - Rubinfeld, D. L. (1997). Rethinking Federalism. In *Journal of Economic Perspectives*. 1997, vol. 11, no. 3, 43–64 pp
- [32] Janošková, B. (2021) Potenciál regionálnej samosprávy na Slovensku a jej budúce výzvy. Dostupné na: https://www.researchgate.net/publication/353342639_POTENCIAL_REGIONALNEJ_SAMOSPRAVY_NA_SLOVENSKU_A_JEJ_BUDUC_E_VYZVY_POTENTIAL_OF_REGIONAL_SELF-GOVERNMENT_IN_SLOVAKIA_AND_ITS_FUTURE_CHALLENGES
- [33] Kalamen, Kristián, František Pollák, and Peter Markovič. (2023). "Pandemic Economic Crises" *Encyclopedia* 3, no. 4: 1489-1497. <https://doi.org/10.3390/encyclopedia3040106>
- [34] Kalamen, K., Solej, R., & Dzilská, Z. (2024). Consequences of COVID-19 on Financial Markets. Paper presented at the Globalization and its socio-economic consequences 2023 conference, Rajecké Teplice, Slovakia. https://www.researchgate.net/publication/374697759_Consequences_of_COVID-19_on_Financial_Markets
- [35] Klimovský, D. (2010). Konsolidačné reformy a decentralizácia v európskych podmienkach. *Acta Politologica*, 2010, 2.3: 86-96.
- [36] Kneebone, R. D., & McKenzie, K. J. (2001). Electoral and partisan cycles in fiscal policy: An examination of Canadian provinces. *International Tax and Public Finance*, 8(5), 753-774.
- [37] Koreňová, D. (2022). Vybrané kapitoly z verejných financií II. Košice. Univerzita Pavla Jozefa Šafárika, 2022. ISBN 978-80-574-0104-9
- [38] Kubátová, K. (2018) Daňová teorie a politika. 7. akt. vyd. Praha: Wolters Kluwer, 2018. ISBN 978-8-7598-165-3

- [39] Láska, I., Rostás, M., Tkáč, M., Filadelfi, S., Kadlečík, Ľ. (2023) Vzdelanostný a kariérny diferenciál populácie SR. Štatistický úrad Slovenskej republiky Dostupné na: https://www.scitanie.sk/storage/app/media/dokumenty/SODB2021_vzdel_kar_dif.pdf
- [40] Labunová, A.; Lovacká, S. (2008). Budúcnosť malých obcí na východnom Slovensku. Geografická revue, roč. 4, č. 2, s. 214-226.
- [41] Lessmann, C. (2006). Fiscal decentralization and regional disparity: a panel data approach for OECD countries (No. 25). Ifo working paper.
- [42] Lessmann, C., & Markwardt, G. (2010). One size fits all? Decentralization, corruption, and the monitoring of bureaucrats. World Development, 38(4), 631-646.
- [43] Lešková A. & Vaishar, A. (2018) *Porovnanie vývoja veľkostnej kategórie malých obcí v Česku a na Slovensku* In: Geografické informácie (Geographical Information), Ročník (Volume) 22, Číslo (Issue) 2, 2018, . 138-147, ISSN 1337-9453
- [44] Letelier-S, L. E., & Sáez-Lozano, J. L. (2020). Expenditure decentralization: does it make us happier? an empirical analysis using a panel of countries. Sustainability, 12(18), 7236.
- [45] Lipták, J. (2024) Bývalý vládny splnomocnenec Viktor Nižňanský: Obciam a krajom musíme nanovo určiť kompetencie, a nie hrať sa s mapkami In Postoj [online]. 24/4/2023 [cit. 2024-02-22]. Dostupné na internete: <https://www.postoj.sk/129066/obciam-a-krajom-musime-nanovo-urcit-kompetencie-a-nie-hrat-sa-s-mapkami>. ISSN 1336-720X
- [46] McNabb, K. (2018). Tax structures and economic growth: new evidence from the government revenue dataset. Journal of International development, 30(2), 173-205.
- [47] Maličká, L. (2017). *Vybrané aspekty financií územných samospráv*. Košice: Technická univerzita v Košiciach. ISBN 978-80-553-2821-8.
- [48] Maličká, L. (2019). *Formálna dimenzia fiškálnej decentralizácie v kontexte vertikálnej fiškálnej nerovnováhy a finančnej autonómie miestnych samospráv Slovenskej republiky*. Politická ekonomie, 67(3), 273-290.
- [49] Markechová, D., Tirpáková, A., & Stehlíková, B. (2011). Základy štatistiky pre pedagógov. UKF v Nitre. ISBN 978-80-8094-899-3
- [50] Masárová, J.; Koišová, E.; Habánik, J. (2017) *PUBLIC ADMINISTRATION IN THE TERRITORY OF THE SLOVAK REPUBLIC AFTER 1990*. Social & Economic Revue, 2017, 15.1.
- [51] Meloni, G. (2010). Enabling regulatory reform. DOI: 10.1787/9789264086296-10-en

- [52] Mikloš, I., Nižňanský, V., & Žárska, E. (1996). Nový systém financovania samosprávy na Slovensku. Nadácia pre podporu lokálnej demokracie.
- [53] Mills, A. (1994) Decentralization and accountability in the health sector from an international perspective: what are the choices? *Public Administration and Development*, 14:281–92.
- [54] Mosný, P., Laclavíková, M., Siskovič, Š. (2019) *Metodológia vedeckej práce* Bratislava: Wolters Kluwer, 2019. ISBN 978-80-571-0060-7
- [55] Musgrave, R. A. (1959). *The Theory of Public Finance*. New York: McGraw-Hill.
- [56] Musgrave, R. A. (1961). Approaches to a fiscal theory of political federalism. In *Public finances: Needs, sources, and utilization* (pp. 97-134). Princeton University Press.
- [57] Nakatani, R. (2024). Revenue decentralization and the probability of a fiscal crisis: Is there a tipping point for adverse effects?. *Public Finance Review*, 52(3), 376-396.
- [58] Nantharath, P., Laochankham, S., Kamnuasilpa, P., & Kang, E. (2020). Fiscal decentralization and economic growth in Thailand: A cross-region analysis. *International Journal of Financial Research*, 11(1), 147-156.
- [59] Nemec, J. (2007). Decentralization reforms and their relations to local democracy and efficiency: CEE lessons. *Admin.*, 5, 7.
- [60] Nemec, J. (2020) Government Transition in the Time of the COVID-19 Crisis: Slovak Case.” *International Journal of Public Leadership* 16 (5): 1–9.
- [61] Nemec, J., Bercik, P., & Kuklis, P. (2000). Local government in Slovakia. Decentralization: Experiments and Reforms. *Local Governments in Central and Eastern Europe*, 1.
- [62] Nemec, J., & D. Špaček. (2020) *The Covid-19 Pandemic and Local Government Finance: Czechia and Slovakia*. *Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management* 2020 (9): 1–10. doi:10.1108/JPBAFM-07-2020-0109.
- [63] Neubauerová, E. (2003). *Finančné aspekty decentralizácie verejnej správy*. Bratislava : Vydavateľstvo Ekonóm, 2003. ISBN 80-225-1711-9
- [64] Neubauerová, E., & Dubrovina, N. (2010). *Verejná správa v slovenskej republike–aktuálne problémy*.
- [65] Neupauerová, Zuzana. (2011) *Riešenie regionálnych disparít vo vybraných krajinách: dizertačná práca*. Bratislava, 2011, 141 s. Národohospodárska fakulta EU. Školiteľ Erika Neubauerová.

- [66] Nižňanský, V. (Ed.). (2005). Decentralizácia na Slovensku: bilancia nekonečného príbehu 1995-2005. Považská tlačiareň.
- [67] Nižňanský, V. (2020) Vráťme mestám práva. Pokračovanie decentralizácie Slovenska. Komunálne výskumné a poradenské centrum, n.o. Bratislava. ISBN 978-80-570-2144-5
- [68] Nižňanský, V., & Hamalova, M. (2013). Decentralizacia a Slovensko. Bratislava: Vysoka skola ekonomie a manazmentu verejnej spravy.
- [69] Nižňanský, V., Karpiš, J., Marušinec, J. & Červenáková, J. (2023). *Zdroje financovania územnej samosprávy*. Bratislava: Únia miest Slovenska
- [70] Nižňanský, V., Karpiš, J., Ódor, Ľ. & Radičová, I. (2019). *Silný región = spokojný občan*. Piešťany: Komunálne výskumné a poradenské centrum, 2019, 115 s. ISBN 978-80-89983-08-7.
- [71] Nižňanský, V., & Tomanová, K. (2001). *Decentralizácia verejnej správy a opatrenia na obmedzenia korupcie*. Róbert Vico-vydavateľstvo.
- [72] Nižňanský, V., & Valentovič, M. (2004). Financovanie samospráv obcí od roku 2005. Podkladová štúdia. MESA, 10.
- [73] Nordhaus, W. D. (1975). *The political business cycle*. The review of economic studies, 42(2), 169-190.
- [74] Oates, W.E. Toward A Second-Generation Theory of Fiscal Federalism. Int Tax Public Finan 12, 349–373 (2005).
- [75] Oates, W. E. (2008). On the evolution of fiscal federalism: Theory and institutions. National Tax Journal, 61(2), 313-334.
- [76] Ochotnický, P. (2012) Reformné princípy pre udržateľné penzijné systémy. In Dúchodová reforma - jak dál? [elektronický zdroj] : sborník z 3. mezinárodní vědecké konference : 27. listopadu 2012, Praha. ISBN 978-80-7408-075-3.
- [77] Ochotnický, P. et al. (2012) Analýza a prognóza vo financiách. Bratislava: Iura edituion, 2012. ISBN 9788080784843
- [78] OECD (2021), *The territorial impact of COVID-19: Managing the crisis and recovery across levels of government*, OECD Policy Responses to Coronavirus (COVID-19), OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/a2c6abaf-en>.
- [79] Olson, M. (1969). The Principle of Fiscal Equivalence: The Division of Responsibilities among Different Levels of Government. In :American Economic Review. 1969, vol. 59, no. 2, 479-487 pp

- [80] Olson, M. (2000). Power and prosperity: Outgrowing communist and capitalist dictatorships (No. 338.9 Ol84p Ej. 1 025107). Basic Books,.
- [81] Páleník, M. (2023) Dávkový, daňový a odvodový systém na Slovensku, Inštitút zamestnanosti, Univerzita Komenského v Bratislave, 2023, ISBN: 978-80-223-5755-5, doi:10.5281/zenodo.10403110.
- [82] Provazníková, R., & Sedláčková O. (2009) Financování měst, obcí a regionů : teorie a praxe. Praha: Grada, 2009. Print.
- [83] Peková, J. (2005): Veřejné finance – úvod do problematiky, 3.vydanie, ASPI, a.s., Praha 2005, ISBN 80-7357-049-1
- [84] Rodden, J. A., Rodden, J., Eskeland, G. S., & Litvack, J. I. (Eds.). (2003). Fiscal decentralization and the challenge of hard budget constraints. MIT press.
- [85] Rogoff, K., & Sibert, A. (1988). Elections and macroeconomic policy cycles. The review of economic studies, 55(1), 1-16.
- [86] Rosenbloom, D. H., Kravchuk, R. S., & Clerkin, R. M. (2022). Public administration: Understanding management, politics, and law in the public sector. Routledge.
- [87] Rubíková, E. (2007). Analýza časových radov. Iura Edition, Bratislava. ISBN 9788080781392
- [88] Saltman, R., Busse, R., & Figueras, J. (2006). Decentralization in health care: strategies and outcomes. McGraw-hill education (UK).
- [89] Schober, P., Boer, C., & Schwarte, L. A. (2018). *Correlation Coefficients: Appropriate Use and Interpretation*. In *Anesthesia & Analgesia*, 126(5), 1763-1768.
- [90] Schultzová, A. a kol. (2011) Daňovníctvo – daňová teória a politika I. Bratislava : Jura Edition, 2011. ISBN 978-80-8078-407-2
- [91] Shafritz, J. M., Russell, E. W., Borick, C. P., & Hyde, A. C. (2022). Introducing public administration. Routledge. 2022, 590 s. ISBN 9781032042893.
- [92] Sivák, R. et al. (2019) Financie. Ekonómia. Bratislava: Wolters Kluwer, 2019. ISBN 978-80-7598-533-0
- [93] Sivák, R., Ochotnický, P., & Čambalová, A. (2011). Fiscal Sustainability of Pension Systems. Politická ekonomie, 59(6), 723-742. doi: 10.18267/j.polek.818
- [94] Slávik, V. (1994). Proces integrácie a dezintegrácie obcí v SR ako súčasť lokálnej politiky. In Rozvoj vidieka. Zborník príspevkov z vedeckej konferencie v Nitre 7.-8. decembra 1994. Nitra: Vysoká škola poľnohospodárska, s. 67-70.
- [95] Slávik, V. (1997): Vývoj územnosprávneho usporiadania SR do roku 1990, Geografia, 5, č.2, s. 48 - 53

- [96] Sloboda, D. (2004). Charakter sídelnej štruktúry Slovenska ako predpoklad pre komunálnu reformu. [cit. 2024-04-04]. Dostupné online: (https://www.komunal.eu/images/pdf/Sloboda_komreforma.pdf) .
- [97] Sloboda, D. (2014). Slovensko. Kraje alebo župy. Piešťany: Komunálne výskumné a poradenské centrum, no. Retrived, 15, 2016.
- [98] Sloboda, M. & Černěnko, T. (2022) Súťaživosť vo voľbách starostov a primátorov na Slovensku: preteky jedného bežca. In Politické Vedy. Vol. 25, no. 1, pp. 49-73. ISSN 1335 – 2741. <https://doi.org/10.24040/politickevedy.2022.25.1.49-73>
- [99] Smith, B. C. (2023). Decentralization: the territorial dimension of the state. Taylor & Francis. Routledge Londýn: ISBN 9781003404927
- [100] Sodomová, E. a kol. (2016) Štatistika pre bakalárov Bratislava: Ekonóm, 2016. ISBN 978-80-225-4283-8
- [101] Solej, R. (2021) Lokálny politický cyklus na Slovensku:: Vplyv na výdavky samosprávnych krajov. Konference doktorandů na Vysoké škole finanční a správní 2021: prezentace výsledků společenskovedního výzkumu s ekonomickými a finančními efekty (8. ročník). Praha: Nakladatelství Vysoké školy finanční a správní, 2021, , 89-101. ISBN 978-80-7408-237-5.
- [102] Solej, R. (2022a) The Impact of COVID-19 on Revenues and Expenditures of Main Regional Cities in Slovakia. EDAMBA 2022: International Scientific Conference for Doctoral Students and Post-Doctoral Scholars. Bratislava: Vydavateľstvo EKONÓM, 2023, , 369-379. ISBN 978-80-225-5042-0.
- [103] Solej, R. (2022b) The Impact of the COVID-19 Pandemic and the Energy Crisis on Municipal Budgeting in Slovakia. MEKON 2023: Proceedings of 25th International Conference MEKON 2023, 17 March 2023, Ostrava, Czech Republic. Ostrava: VŠB - Technical University of Ostrava, 2023, , 172-182. ISBN 978-80-248-4666-8.
- [104] Solej, R. (2023) Fragmentation and Consolidation Reform in Slovakia: Fragmentácia a konsolidačná reforma na Slovensku. Acta academica karviniensia: vedecký recenzovaný časopis. Karviná: Slezská univerzita v Opavě, Obchodně podnikatelská fakulta, 2023, 23(1), 94-105. ISSN 1212-415X.
- [105] Solej, R. & Vojtasová, M. (2024) Nezamestnanosť mladých v Európe po pandémie. Monitor hospodárskej politiky. Bratislava: Ekonomická univerzita v Bratislave, 2024, 23(2), 94-105. ISSN 2453-9287
- [106] Stossberg, S., Bartolini, D. & Blöchliger, H. (2016), “Fiscal decentralisation and income inequality: Empirical evidence from OECD countries”, OECD Economics

- Department Working Papers, No. 1331, OECD Publishing, Paris.
<https://dx.doi.org/10.1787/5jlpq7tm05r6-en>
- [107] Suhányiová, A., & Petrišová, M. (2011). Daňová sústava Slovenskej republiky, s dôrazom na daň z pridanej hodnoty (The tax system of the Slovak Republic, with an emphasis on Value Added Tax). Zborník vedeckých prác katedry ekonómie a ekonomiky ANNO 2011, 220-234.
 - [108] Švarc, J. (2010) Fiškálna decentralizácia, jej význam pri ekonomicko-sociálnom rozvoji regiónov SR: dizertačná práca. Bratislava, 2010, 181 s. Národohospodárska fakulta EU. Školiteľ Erika Neubauerová.
 - [109] Šoltés, E. (2008). Regresná a korelačná analýza s aplikáciami. Iura Edition, Bratislava. ISBN 8080781637
 - [110] Šveda, M., Výbošťok, J., Sládekova Madajová, M., & Černěnko, T. (2023) Funkčná regionalizácia ako rámec pre optimalizáciu územného a správneho usporiadania Slovenskej republiky. Working paper.
 - [111] Terek, M. (2017) Interpretácia štatistiky a dát. Bratislava: Equilibria, 2017. ISBN 9788081432132
 - [112] Teresa Ter-Minassian, International Monetary Fund. Fiscal Affairs Department, International Monetary Fund Staff, & International Monetary Fund. Fiscal Affairs Department (Washington DC). (1997). Fiscal federalism in theory and practice. International Monetary Fund.
 - [113] Thurzo, A. (ed.) (1999). Národné fórum k fiskálnej decentralizácii: Možnosti a predpoklady fiskálnej decentralizácie v Slovenskej republike. Washington, DC: Iniciatíva pre fiskálnu decentralizáciu v strednej a východnej Európe.
 - [114] Tomčíková, M.. Fiškálne aspekty sociálnej exklúzie: dizertačná práca. Bratislava, 2018, 107 s. Národohospodárska fakulta EU. Školiteľ Erika Neubauerová.
 - [115] Tomečko, O., Erdély, C, Cruz, A. (2023). Správa o stave verejnej správy za rok 2022. Ministerstvo vnútra SR. <https://www.minv.sk/?institut-spravnych-bezpecnostnych-analyz-isba&subor=491264>
 - [116] Tukey, J. W. (1977). Exploratory Data Analysis. Addison-Wesley
 - [117] Urban, M. (2024). Analýza nákladov samospráv na základe veľkosti obce: bakalárska práca. Národohospodárska fakulta EU. Školiteľ Rastislav Solej.
 - [118] Vo, D. H. (2006). "Measuring Fiscal Decentralisation: An Entropic Approach," Economics Discussion / Working Papers 06-28, The University of Western Australia, Department of Economics.

- [119] Volko, V., & Kiš, M. (2007). Stručný prehľad vývoja územného a správneho členenia Slovenska. Ministerstvo vnútra SR [citované 2024-04-04]. Dostupné na :
- [120] Wildasin, D. E. (1997). Externalities and bailouts. International Institute of Public Finance.
- [121] Windoffer, A. (2020). Verwaltungswissenschaft: eine Einführung. Universitätsverlag Potsdam. Universitätsverlag Potsdam, 2020. – str. 341. ISBN 978-3-86956-477-7
- [122] Woller, G. M., & Phillips, K. (1998). Fiscal decentralisation and IDC economic growth: An empirical investigation. The journal of development studies, 34(4), 139-148.
- [123] Yosha, O., Arreaza, A., & Sørensen, B. E. (1998). Consumption Smoothing Through Fiscal Policy in OECD and EU Countries. National Bureau of Economic Research.
- [124] Zubriczký, G. (2002). Analýza rurálneho priestoru Slovenska z hľadiska rozvojových perspektív jeho osídlenia. Regionálnogeografické štúdie 1. Bratislava: MAPA Slovakia, s. 67-120.
- [125] Žárska, E.; Šebová, M. (2005). Decentralizácia verejnej správy Slovenskej republiky:-otvorené otázky: zborník. Ekonomická univerzita, 2005.

Elektronické zdroje

- [126] Národná rada SR, Uznesenie vlády Slovenskej republiky k návrhu Programové vyhlásenie vlády Slovenskej republiky. [online]. Z januára 1995 [citované 2022-01-15]. Dostupné na : https://www.nrsr.sk/dl/Browser/DsDocumentVariant?documentVariantId=20170&fileName=nav_0074.pdf&ext=pdf
- [127] Národná rada SR, Uznesenie vlády Slovenskej republiky k návrhu Programové vyhlásenie vlády Slovenskej republiky. [online]. Zo dňa 19. novembra 1998. [citované 2022-01-15]. Dostupné na : https://www.nrsr.sk/dl/Browser/DsDocumentVariant?documentVariantId=30705&fileName=nav_0067.pdf&ext=pdf
- [128] RRZ (2024) Hodnotenie Rozpočtu verejnej správy na roky 2024 až 2026 [online]. Január 2024 [cit. 2024-03-31]. Dostupné na: https://www.rrz.sk/wp-content/uploads/2024/01/2024_01_26_Hodnotenie_RVS_2024_2026_analytickymaterial.pdf>

- [129] ÚRAD VLÁDY SR (2023) Návod pre úspešné Slovensko. Bližšie k občanom. https://www.vlada.gov.sk/share/navodpreslovensko/whitepaper_decentralizacia_online.pdf 38.
- [130] Vláda SR, Programové vyhlásenie vlády Slovenskej republiky. [online]. Z novembra 2002. [citované 2022-01-20]. Dostupné na : https://www.vlada.gov.sk/data/files/980_programove-vyhlasenie-vlady-slovenskej-republiky--od-16-10-2002-do-04-07-2006-.pdf

Zákony a legislatíva

- [131] Nariadenia vlády č. 668/2004 Z. z. o rozdeľovaní výnosu dane z príjmov územnej samospráve - znenie účinné od 01.01.2021
- [132] Ústavný zákon č. 460/1992 Zb. ústava Slovenskej republiky - znenie účinné od 01.01.2021
- [133] Zákon č. 145/1995 Z. z. o správnych poplatkoch - znenie účinné od 01.02.2022
- [134] Zákon č. 221/1996 Z. z. o územnom a správnom usporiadaní SR - znenie účinné od 01.01.2002
- [135] Zákon č. 302/2001 Z. z. o samosprávnych krajoch - znenie účinné od 01.01.2021
- [136] Zákon č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení - znenie účinné od 01.01.2022
- [137] Zákon č. 416/2001 Z. z. o prechode niektorých orgánov štátnej správy na obce a vyššie územné celky - znenie účinné od 01.01.2016
- [138] Zákon č. 447/2015 Z. z. o miestnom poplatku za rozvoj - znenie účinné od 30.11.2019
- [139] Zákon č. 517/1990 Zb. Slovenskej národnej rady o územnom a správnom členení Slovenskej republiky - znenie účinné od 01.07.1992
- [140] Zákon č. 564/2004 Z. z. o rozpočtovom určení výnosu dane z príjmov územnej samospráve
- [141] Zákon č. 582/2004 Z. z. o miestnych daniach a poplatku za komunálne odpady - znenie účinné od 11.12.2021
- [142] Zákon č. 595/2003 Z. z. o dani z príjmov - znenie účinné od 01.01.2022