

ZADLŽOVANIE V GENEROVANÍ ROZVOJA MIEST**Indebtedness in generating urban development****ELENA ŽÁRSKA**

Katedra verejnej správy a regionálneho rozvoja
Národohospodárska fakulta
Ekonomická univerzita v Bratislave
✉ Dolnozemska cesta 1, 852 35 Bratislava, Slovak Republic
E-mail: elena.zarska@euba.sk

Depart. of Public Administr. and Regional Develop.
Faculty of National Economy
University of Economics in Bratislava

Anotácia

Mestá sú nosnou kostrou systému osídlenia a lídrami v miestnom a regionálnom rozvoji. Pre plnenie tejto dôležitej úlohy musia generovať dostatočné a trvalo udržateľné zdroje pre zvyšovanie kvality života svojich obyvateľov a udržanie si pozície v území. K týmto zdrojom patria aj finančné prostriedky. Tie je možné generovať v multi štruktúre. Cieľom príspevku je identifikovať zadlžovanie sa na rozvoji miest. Akú úlohu má zadlžovanie je predmetom otázky: „Dokážu krajské mestá Slovenska financovať udržateľný rozvoj na základe existujúceho modelu financovania bez toho, aby rástol ich celkový dlh?“ Skúmanie sa uskutočnilo na základe 5 indikátorov komparačnou analýzou. Výsledky potvrdili, že 8 najväčších/krajských miest Slovenska v období rokov 2005 až 2017 po finančnej kríze začali znižovať zadlženosť a pre rozvoj využívať ďalšie zdroje – hlavne európske granty a mimorozpočtové fondy (rezervný fond). Ide o zdroje, ktoré v budúcnosti môžu mať svoje limity.

Kľúčové slová

mestský rozvoj, financovanie, zadlženosť

Annotation

Cities are the backbone of the settlement structure and leaders in local and regional development. To fulfill this important role, they must generate sufficient and sustainable resources to improve the quality of life of their inhabitants and maintain their position in the territory. These resources also include funding. These can be generated in a multi structure. The aim of the paper is to identify indebtedness in urban development. What is the role of debt: "Can Slovakia's regional cities finance sustainable development on the basis of the existing financing model without increasing their total debt?" The study was performed on the basis of 5 indicators by comparative analysis. The results confirmed that the 8 largest/regional cities in Slovakia in the period 2005-2017 after the financial crisis they began to reduce debt and use other resources for development - mainly European grants and extra-budgetary funds (reserve fund). These are resources, which may have their limits in the future

Key words

urban development, financing indebtedness

JEL classification: G38, H74, R58

1. Úvod

V zmysle spoločnej harmonizovanej definície, ktorú v roku 2011 prijala Európska komisia a OECD, sa za mestá považujú aglomerácie, ktorých urbanizované jadrá majú minimálne 50 000 obyvateľov a spĺňajú aj ďalšie parametre¹. Vychádzajúc z takéhoto vymedzenia, a aj to iba pri uplatnení veľkostného kritéria, je na Slovensku iba 10 miest. Z pohľadu takéhoto štatistického prístupu patrí Slovensko medzi najmenej urbanizované krajiny EÚ. Z hľadiska rozdielov medzi mestom a vidiekom na základe ich charakteru, ako aj veľkosti miest a vidieckych obcí je však táto definícia na pomery Slovenska zrejme príliš striktná.

¹ Definícia mesta pozostáva zo štyroch častí: ak pôdorys mesta prekryjeme ortogonálnou sieťou, všetky bunky v rámci siete majú hustotu viac ako 1500 obyvateľov na km². Súvislé bunky s vysokou hustotou sú klastrované a medzery vyplnené tak aby sa dosiahol počet obyvateľov „mesta“ minimálne 50000. Všetky obce (administratívne jednotky na úrovni LAU2) s minimálne polovicou svojho obyvateľstva v rámci urbánneho centra sa stávajú súčasťou „mesta“. „Mesto“ sa definuje ak 1) existujú spojenia na politickej úrovni; 2) minimálne polovica obyvateľstva žije na území urbánneho centra a 3) ak minimálne 75% obyvateľstva urbánneho centra žije v „meste“.

Podľa Brennera (2003) aktérmi miestneho a regionálneho rozvoja sú predovšetkým mestá ako sociálno – ekonomické centrá, ktoré sa vzájomne predbiehajú s cieľom dosiahnutia vyššej miestnej úrovne. Rôznorodosť v potrebe zabezpečovania úloh a funkcií a rozmanitosť záujmov ktoré musia plniť, je vytváraný na miestne orgány neustály tlak. Buček (2013) poukazuje v urbánnej hierarchii na najväčšie mestá, v ktorých sú koncentrované decentralizované úrady štátnej správy alebo iné špeciálne úrady s pôsobnosťou presahujúcou územie mesta. Z hľadiska tejto inštitucionálne celoštátnej významnosti plní hlavné mesto SR Bratislava najdôležitejšiu úlohu. Aj ďalším sedem krajských miest má rovnako nezastupiteľné postavenie, nakoľko ide o sídla popri orgánoch miestnej samosprávy aj s orgánmi regionálnej samosprávy.

1.1 Cieľ a metodika práce

Cieľom príspevku je identifikovať ako sa podieľa na rozvoji mesta – jeho financovaní zadlženosť. Objektom skúmania je 8 krajských miest Slovenska, ktoré sú súčasne aj najväčšie mestá v krajine. Skúmanie ich zadlžovania sa ako zdroja financovania kapitálových výdavkoch, ktorými daný rozvoj zabezpečujú a aký je vývoj daného javu, je dokumentované na rokoch 2005, 2008, 2011, 2014 a 2017. Uvedené roky sú vybrané zámerné z toho dôvodu, že rok 2005 je prvým rokom, kedy sa začal uplatňovať nový model financovania, rok 2008 je dôležitý z hľadiska údajov pred finančnou krízou, rok 2011 je prvý rokom po kríze, v roku 2014 sa začalo uplatňovať pravidlo rozpočtovej zodpovednosti a rok 2017 je posledným rokom výrazne úspešného ekonomického rastu, čo sa prejavilo aj v daňových výnosoch pridelovaných obciam (daň z príjmu fyzických osôb). Pre analýzu bola formulovaná otázka: „Dokážu krajské mestá Slovenska financovať udržateľný rozvoj na základe existujúceho modelu financovania bez toho, aby rástol ich celkový dlh?“

Pre analýzu a odpoveď na danú otázku bolo zvolených päť ukazovateľov (Peková, 2011, Provazníková, 2015):

$$\text{bilancia bežného účtu} = \frac{\text{bežné príjmy} - \text{bežné výdavky}}{\text{bežné príjmy}} \times 100 \quad (1)$$

$$\text{bilancia kapitálového účtu} = \frac{\text{kapitálové príjmy} - \text{kapitálové výdavky}}{\text{kapitálové príjmy}} \times 100 \quad (2)$$

$$\text{základná bilancia na obyv.} = \frac{\text{bežné príjmy} + \text{kapit. príjmy} - \text{bežné výdavky} - \text{kapit. výdavky}}{\text{počet obyvateľov k začiatku roka}} \quad (3)$$

$$\text{intenzita investovania} = \frac{\text{kapitálové výdavky} - \text{kapitálové príjmy}}{\text{bežné príjmy}} \quad (4)$$

$$\text{dlhová služba} = \frac{\text{výdavky na splácanie istiny} + \text{úrokové splátky}}{\text{bežné príjmy za predchádzajúci rok}} \quad (5)$$

Údaje boli čerpané zo záverečných účtov vybraných miest za príslušné roky a tiež údaje z DATAcube a STATdat.

2. Mestá ako centrá udržateľného rozvoja

Rozvoj miest a ich udržateľný rast sa stal predmetom celosvetových diskusií, čo vyústilo do zostavenia koncepčných rámcov a prijímania strategických dokumentov. Jedným z nich je v slovenských podmienkach Koncepcia mestského rozvoja do roku 2030. Vláda SR ju schválila koncom roka 2018 ako celoštátny rámcový dokument, ktorý má svojimi opatreniami zabezpečiť, aby „sa slovenské mestá v dlhodobom horizonte lepšie prispôbovali novým výzvam, boli udržateľné, produktívne a odolné.“ (Ministerstvo dopravy a výstavby SR, 2018). Docieľenie úspešného rozvoja miest a ich funkčných území bude základným stavebným elementom k dosiahnutiu úspešného rozvoja regiónov a Slovenska ako celku. Z dokumentu vyplýva, že vláda SR si uvedomuje významné postavenie miest, ich úlohy v ekonomickom a spoločenskom rozvoji a plne podporuje aktivity smerujúce k posilneniu udržateľného mestského rozvoja. Koncepcia zároveň poukazuje na nevyhnutnosť začatia otvorenej diskusie na tému možnosti financovania rozvojových projektov, pretože sa očakáva, že v novom programovacom období rokov 2021 – 2027 dôjde k značnému poklesu prostriedkov z Európskych štrukturálnych a investičných fondov, vyčlenených na financovanie rozvojových projektov. Dokument odporúča vypracovať nové modely financovania funkčných mestských území, ktoré budú fungovať na báze viaczdrojovosti a zabezpečení efektívneho vynakladania národných a mestských zdrojov.

Vývoj na Slovensku z pohľadu počtu obyvateľov miest nad 50 tisíc obyvateľov však zaznamenáva klesajúci trend a ich počet klesá, napr. mesto Prievidza vypadlo z pôvodnej „11“, a preto ich dnes už je v súčasnosti len 10 (tab.1).

Výskumom v otázke hospodárenia a zabezpečenia rozvoja miest vo vzťahu k miere ich zadlženosti sa venovali Žárska a Rafaj (2017). Z ich skúmaní vyplýva, že veľké mestá realizujú financovanie rozvoja zadlžovaním, čím sú značne limitované v procese prijímania návratných finančných prostriedkov. Zo stránky finančnej sú mestá, pre zabezpečenie svojich rozvojových aktivít nútené produkovať a nadobúdať finančné prostriedky v dostatočnej výške, ktorých objem tvorí finančnú kapacitu. Schopnosť generovať peňažné zdroje je „vymedzené kategóriou finančná kondícia mesta.“ (Žárska, Rafaj, 2017, s.257). ňou sa myslí úroveň, akou je mesto schopné zabezpečovať

příjmy a uhráždat výdavky na běžný výkon samosprávy a okrem iného realizovať rozvojovú činnosť pri ustálenom vývoji primárnych finančných ukazovateľoch. Uskutočňovanie rozvojových aktivít je pomerne výrazne obmedzené finančnými možnosťami a nadobudnutým majetkom toho ktorého mesta. Miestne orgány sú veľakrát odkázané žiadať o externé zdroje, napr. v podobe transferov zo štátneho rozpočtu alebo rozpočtov Európskej únie, príp. mimorozpočtové zdroje (Sopkuliak, 2013).

Tab. 1: Vývoj počtu obyvateľov vybraných miest SR

Mesto	Počet obyvateľov (k 31. 12. 1996)	Počet obyvateľov (k 31. 12. 2019)	Relatívna zmena (v %)
Bratislava	452 288	425 923	-5,83
Košice	241 606	239 141	-1,02
Prešov	93 147	89 618	-3,79
Žilina	86 811	81 041	-6,65
Nitra	87 569	77 374	-11,64
Banská Bystrica	85 052	78 635	-7,54
Trnava	70 202	65 536	-6,65
Martin	60 917	55 332	-9,17
Trenčín	59 039	55 593	-5,84
Poprad	55 303	51 750	-6,42
Prievidza	54 395	46 830	-13,91
SR	5 378 932	5 435 343	1,05

Zdroj: DATAcube

Pre odpoveď na výskumnú otázku a súčasne aj potvrdenie nutnosti viac zdrojového financovania krajských miest boli analyzované základné finančné ukazovatele uvedené v metodike. Prvý ukazovateľ – bilancia bežného účtu – dáva odpoveď na to, či sú mestá schopné vytvárať prebytky bežného rozpočtu, ktoré môžu byť zdrojom kapitálových výdavkov, resp. ich presunom do rezervného fondu tvoria rezervu pre takéto investovanie. Súčasnne treba dodať že z prebytkov bežného účtu je možné/mala by byť krytá dlhová služba. Vo väčšine miest sa na dlhovú službu – splátky istín a úrokov používajú prostriedky rezervného fondu. Z tab. 2 je možné pozorovať, že medzi rokom 2014 až 2017 prišlo k pozitívnemu vývoju v bilancií bežného účtu. Príčina tohto pozitívneho vývoja je v rastúcich výnosoch dane z príjmov fyzických osôb, kde celkový rast ekonomiky sa premietol do vyšších výnosov uvedenej dane, ktorá je vo výške 70% svojho objemu rozdeľovaná do rozpočtov obcí/miest. To bol/mal by byť priestor pre mestá, aby si vytvárali rezervy pre svoj budúci vývoj, resp. „kompenzácie“ nepriaznivých situácií alebo skutočností (napr. Covid kríza od marca 2020).

Tab. 3 dokumentuje stav záporných hodnôt bilancie kapitálového účtu, teda stav, kde kapitálové príjmy nepostačujú na kapitálové výdavky. Kapitálové výdavky sú kryté aj z ďalších zdrojov – domácich a zahraničných (EÚ) grantov, z rezervného fondu a prijímaním úverov.

Tab. 2: Vývoj bilancie bežného účtu v krajských mestách SR (v %)

Mesto	2005	2008	2011	2014	2017
Bratislava	6,8	6,1	4,6	6,3	8,6
Košice	5,4	4,6	3,1	4,0	10,5
Prešov	13,6	13,4	4,4	-1,7	10,1
Žilina	11,1	7,1	3,8	10,0	12,9
Banská Bystrica	18,9	7,7	3,5	4,9	10,4
Nitra	-	14,7	10,4	5,1	8,7
Trnava	16,0	17,1	12,1	8,4	14,6
Trenčín	5,4	5,5	9,5	8,1	15,2
priemer krajských miest SR	-	9,5	6,4	5,6	11,4

Zdroj: záverečné účty a vlastné spracovanie

Zapájanie všetkých uvedených zdrojov dokumentuje vývoj intenzity investovania (tab.4), ktorá prezentuje zvyšovanie intenzity investovania v roku 2017 vo všetkých mestách okrem Nitry, ktorej intenzita investovania bola v predchádzajúcich rokoch vyššia ako v ostatných mestách. Vysokú intenzitu si zachováva v jednotlivých rokoch mesto Trnava, no pri najvyššom deficite kapitálového účtu v celom sledovanom období.

Tab. 3: Vývoj bilancie kapitálového účtu v krajských městách SR (v %)

Mesto	2005	2008	2011	2014	2017
Bratislava	-101,6	-3,7	-52,0	-84,0	-451,3
Košice	-42,1	-41,6	32,9	34,2	-34,0
Prešov	-70,3	-189,5	-30,9	27,2	-107,8
Žilina	25,4	13,2	-123,0	-19,3	-314,1
Banská Bystrica	-18,5	16,5	-243,6	10,9	-71,8
Nitra	-	-22,0	-72,0	-147,2	-5,9
Trnava	-443,8	-304,9	-95,3	-58,6	-2606,9
Trenčín	-90,0	-60,0	-47,0	-148,2	-909,0
priemer krajských miest SR	-	-59,2	-78,9	-48,1	-562,6

Zdroj: závěrečné účty a vlastné spracovanie

Tab. 4: Vývoj intenzity investovania v krajských městách SR (v %)

Mesto	2005	2008	2011	2014	2017
Bratislava	19,5	1,1	2,3	6,8	8,9
Košice	2,9	3,4	-3,1	-5,4	8,9
Prešov	4,6	20,4	3,3	-5,2	4,7
Žilina	-50,9	-1,9	3,9	0,7	10,9
Banská Bystrica	1,1	-3,2	2,3	-0,8	2,7
Nitra	-	6,4	12,8	11,6	0,5
Trnava	36,9	22,7	7,2	4,9	16,7
Trenčín	18,9	12,5	-14,6	8,9	14,5

Zdroj: závěrečné účty a vlastné spracovanie

Mestá vykonávajú dva druhy kompetencií – originálne vo vlastnej pôsobnosti a v prenesenej pôsobnosti od štátu. Prenesené kompetencie sú financované štátom, na ktoré dostávajú granty a transfery od štátnej správy. Aké percento grantov a transferov sa im podarilo získať do svojich rozpočtov nad rámec „od štátu povinných“ grantov a transferov zobrazuje tab. 5. Možno konštatovať, že tento zdroj má pomerne vyrovnaný vývoj a je trvalou položkou pre financovanie kapitálových výdavkov (investičných projektov), i keď nie nejako významne rastúcou. Treba súčasne dodať, že tieto granty vyžadujú spolufinancovanie, teda existenciu aj vlastných finančných prostriedkov mesta (min 5% objemu grantu), čo môže byť kryté aj úverom.

Tab. 5: Granty a transfery poskytnuté krajským mestám SR, očistené od zdrojov na financovanie prenesených kompetencií štátnej správy z celkových grantov a transferov (v %)

Mesto	2005	2008	2011	2014	2017
Bratislava	-	-	22,7	40,5	14,6
Košice	-	-	30,3	17,0	55,1
Prešov	10,8	11,4	17,8	14,6	14,5
Žilina	29,4	10,7	11,1	12,9	12,5
Banská Bystrica	1,9	3,9	1,0	16,2	11,6
Nitra	-	30,5	35,6	8,8	2,6
Trnava	13,7	19,5	34,7	24,5	12,3
Trenčín	0,9	7,8	21,6	1,6	4,1
priemer krajských miest SR	11,3	14,0	21,9	17,0	15,9

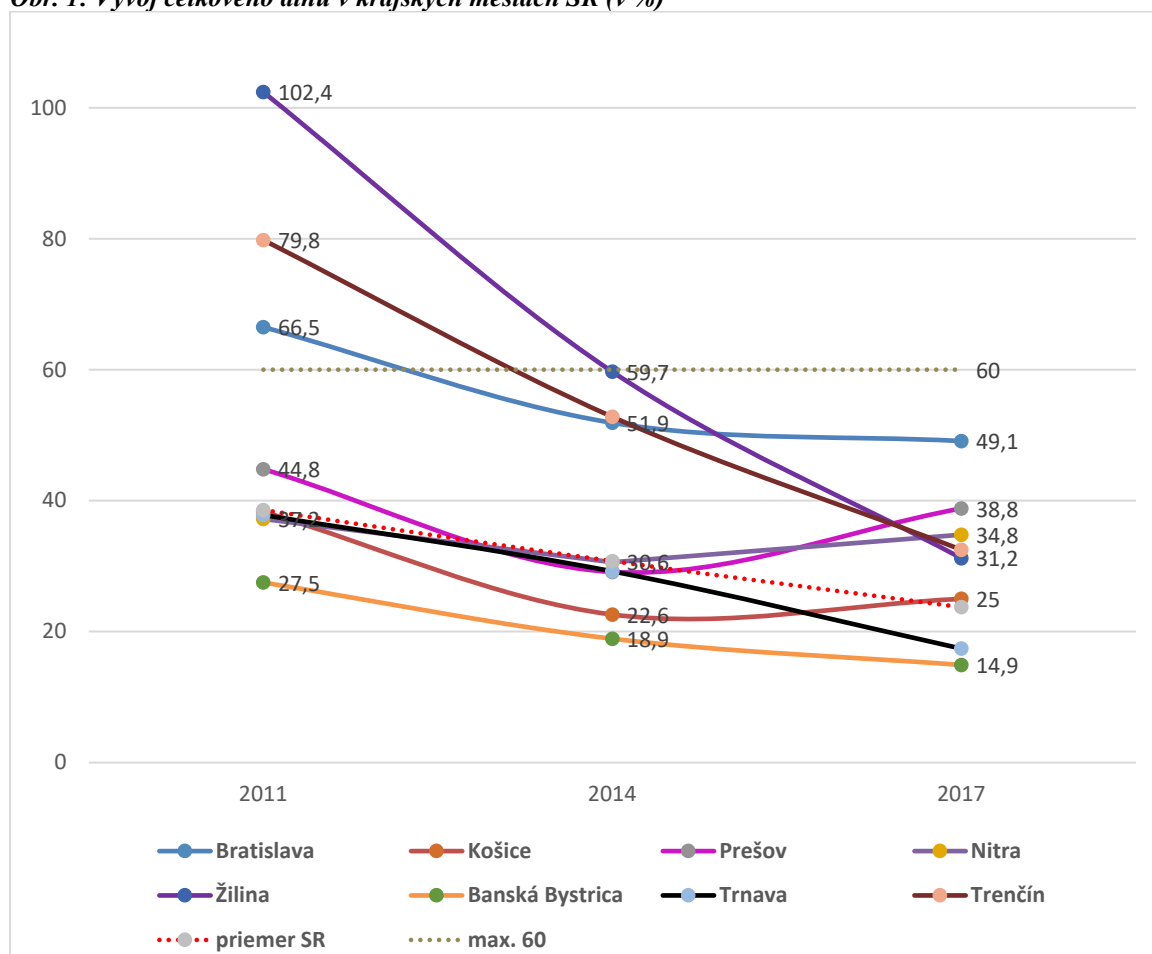
Zdroj: závěrečné účty a vlastné spracovanie

3. Financovanie rozvoja miest zadlžovaním?

Ekonomická sila slovenských miest v súvislosti s decentralizáciou výrazne vzrástla. Zvýšila sa ich finančná autonómia a rozsah majetku, ktorý bol v rámci decentralizácie na ne prenesený. Súčasne sa tým ale zvýšila ich zodpovednosť za všestranný rozvoj svojho územia a potreby obyvateľov. Navyše u miest si treba uvedomiť, že v určitej miere zabezpečujú potreby nielen vlastného obyvateľstva, ale aj tých, ktorí do daného mesta prichádzajú pracovať, študovať, resp. v ňom aj prechodne bývajú. Zároveň ako líder voči svojmu okoliu svoj udržateľný rozvoj nemôžu zabezpečiť iba v rámci izolovaného územia katastra mesta (Žárska, 2013). Musia/mali by tak urobiť pri racionálnom využívaní všetkých dostupných nástrojov ako predpokladu na dosiahnutie stanovených cieľov. V predchádzajúcom texte už bolo zaznačené, ktorými nástrojmi a akým spôsobom tak môžu urobiť. V tejto časti je pozornosť venovaná, aký podiel, význam a úlohu v rozvoji krajských miest zohráva ich zadlžovanie sa. Prijímanie úveru na financovanie investičnej činnosti a realizáciu projektov, ktoré zvyšujú kvalitu vybavenosti mesta, resp. zvyšujú tieto kapacity nemožno hodnotiť ako nepriaznivý, resp. nežiaduci jav (Halásková, M, Halásková, R. 2018). Treba však s úverovou záťažnosťou a dlhovým financovaním narábať v intenciách zákona a to tak, aby neboli ohrozené základné verejné služby a fungovanie mesta. To bol aj dôvod prijatia limitov

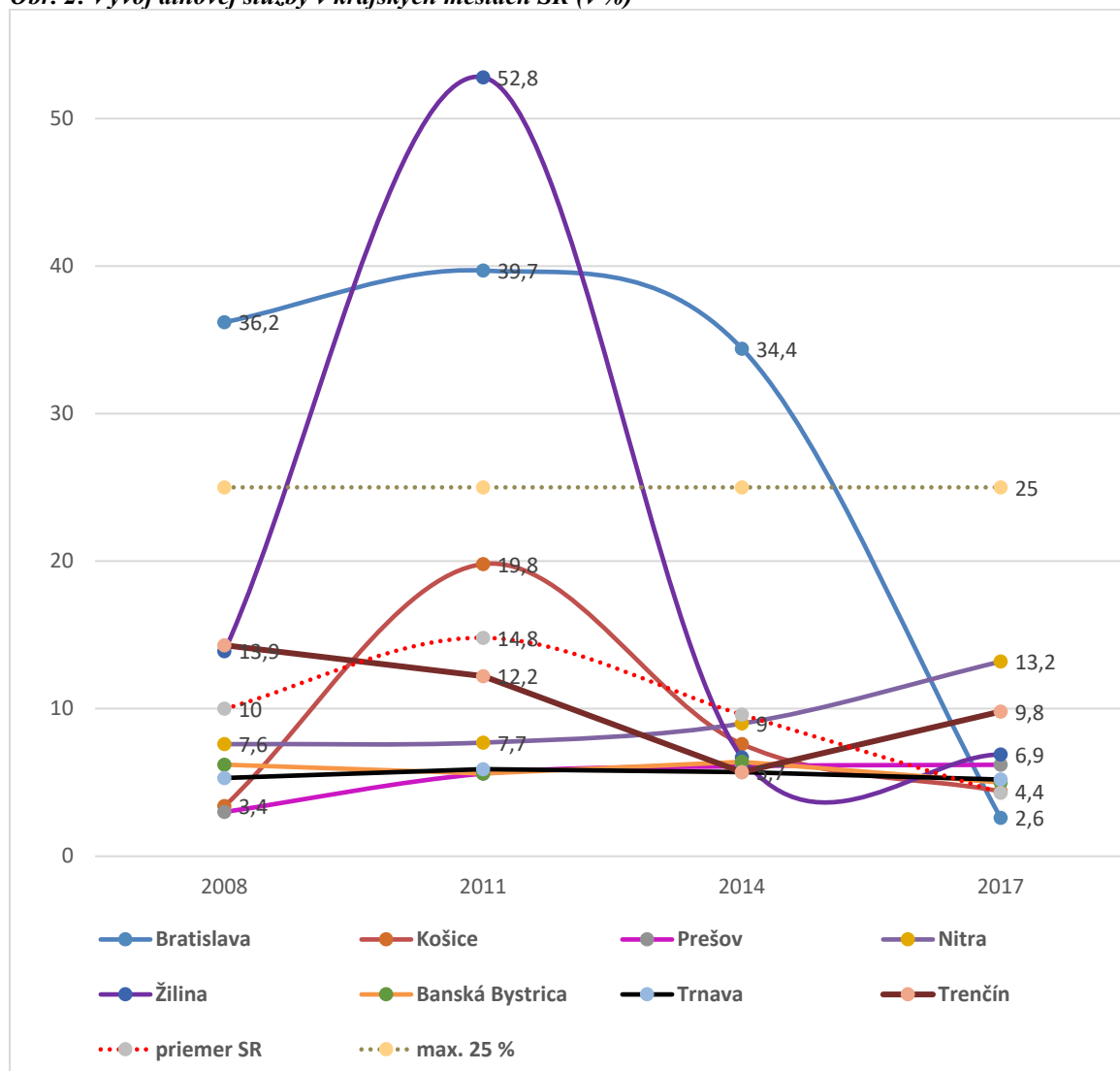
zadlženia a dlhovej služby do zákona o rozpočtových pravidlách (zákon č.583/2004). Zadlžovanie však môže byť vyvolané aj externými faktormi, ku ktorým patrí aj krízový vývoj v krajine. Ako sa to tieto javy premietli do vývoja zadlženia a dlhovej služby krajských miest zobrazujú obr. 1 a obr. 2.

Obr. 1: Vývoj celkového dlhu v krajských mestách SR (v %)



Zdroj: INEKO, hospodárenie miest a obcí a vlastné spracovanie

Údaje celkového dlhu krajských miest za rok 2008 neboli k dispozícii. Výška dlhu uvedená za rok 2011 je aproximovaná z dostupných dát. Vypočítaná hodnota dlhu nie je očistená o záväzky prijaté na zabezpečenie predfinancovania eurofondov, a preto nie je objektívne porovnávať túto hodnotu so zákonným limitom 60 %. Až od roku 2012 sú údaje o celkovom dlhu obcí získavané od Ministerstva financií SR. Platnosť novoprijatého zákona č.583/ 2004 o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy v roku 2004 sprísnilo hranicu možného zadlženia samospráv na maximálne 60% bežných príjmov predchádzajúceho rozpočtového roka. V grafe je zároveň pre porovnanie krivka – vývoj priemerného celkového dlhu v 50 najväčších mestách na Slovensku. V čase finančnej krízy v roku 2009 bola prijatá „mäkkosť“ tohto zákona a obce/mestá mohli prijímať úvery aj do bežných výdavkoch ako dôsledok prudkého výpadku výnosu dane z príjmu FO pre zabezpečenie svojich kompetencií. Súčasne sa v náraste zvýšenej zadlženosti v roku 2011 prejavila aj potreba dokončiť realizované investičné projekty, mnohé financované aj z eurofondov pri úverovom spolufinancovaní. Dokonca v tomto období mestá/obce prijímali úvery aj zo zahraničia, nielen od bánk so sídlom na Slovensku, čo sa z hľadiska „tvrdších“ podmienok dlhového financovania mohlo javiť ako budúci problém pri neschopnosti tieto záväzky uhrádzať.

Obr. 2: Vývoj dlhovej služby v krajských mestách SR (v %)

Zdroj: INEKO, hospodárenie miest a obcí a vlastné spracovanie

V roku 2010 prišlo najvyššiemu výpadku dane z príjmov FO a čo sa v roku 2011 premietlo vo zvýšených výdavkoch na obsluhu dlhu niektorých krajských miest. Pre ilustráciu a porovnanie je v obr. 2 zobrazený aj vývoj dlhovej služby v 50 najväčších mestách na Slovensku s ich priemernými hodnotami. Tie dosiahli svoje maximum v roku 2011, kedy mestá prijímali úvery do bežných výdavkov. Zákon pritom pripúšťa limit maximálne 25 % skutočných bežných príjmov predchádzajúceho rozpočtového roka. Z grafu je zrejmé, že dlhová služba hlavného mesta Bratislava dosiahla v trojročných intervaloch rokov 2008, 2011 a 2014 výrazne vyššie hodnoty, ako je zákonný limit 25 %. Výdavky spojené s dlhovou službou sa v týchto rokoch pohybovali na úrovni viac ako 34 %. Tieto vysoké hodnoty boli ovplyvnené najmä refinancovaním viacerých splatených úverov. V tomto období nemohlo hlavné mesto prijímať žiadne druhy návratných finančných zdrojov. Zásadný zlom ukazovateľa evidujeme v roku 2017, kedy dlhová služba poklesla na 2,6 %. V meste Žiline k podstatnému zvýšeniu ukazovateľa došlo v roku 2011, kedy sa dlhová služba dosiahla až na 52,8 % bežných príjmov prechádzajúceho roka. Prudký nárast ukazovateľa bol spôsobený odpustením splátky návratných zdrojov financovania zo strany vlády SR. Vývoj dlhovej služby v ostatných krajských mestách vypovedá o ustálenom, len minimálne rastúcom vývoji ukazovateľa v sledovaných rokoch, ktorý sa pohybuje v hodnotovom intervale od 4,4% po 13,2% % bežných príjmov predchádzajúceho roka. Vzhľadom na dosiahnuté nízke a vyvážené hodnoty je možné tvrdiť, že mestá nemali vysoké výdavky v súvislosti s obsluhou dlhu a po roku 2011 v temer všetkých mestách prišlo k poklesu dlhovej služby, čo možno hodnotiť jednak ako vysporiadanie sa s výpadkom dane v období krízy, ďalej že dochádzalo zrejme k obozretniešiemu dlhovému financovaniu, ale tiež výraznejšie zapájanie grantov a mimorozpočtových fondov (rezervný fond) do kapitálových výdavkov.

Túto skutočnosť možno podporiť aj výsledkami organizácie INEKO,² ktorá prezentuje údaje o všetkých obciach a VÚC za roky 2006 – 2019. Autori používajú pri výpočtoch vstupných 17 finančných ukazovateľov, ktoré zbiera Ministerstvo financií SR. Ďalej vytvorili 15 pomerových ukazovateľov, ktoré vznikli pomocou 17-tich vstupných ukazovateľov a možno nimi porovnávať finančnú stabilitu, preto sú nazývané indikátory finančnej stability. Najvýznamnejším výstupom je indikátor nazvaný *finančné zdravie*, ktorý nahrádza 15 indikátorov finančnej stability jedným číslom na základe údajov za 4 po sebe idúce roky ako vážený priemer zo skóre z piatich údajov, ktoré majú rozličnú váhu, a to: celkový dlh (30 %); dlhová služba (10 %); bilancia bežného účtu (30 %); záväzky po lehote splatnosti (15 %) a záväzky aspoň 60 dní po splatnosti (15 %). Vypovedá o tom, či hospodárenie obce/mesta/VÚC je udržateľné alebo má problémy. Finančné zdravie nadobúda hodnotu od 0 (veľmi zlé) až po 6 (výborné). Tabuľka prezentuje posledné výsledky z roku 2019, kde okrem Banskej Bystrice a Trnavy ostatné krajské mestá v posledných dvoch rokoch svoje zadlženie mierne zvýšili.

Tab. 6: Ukazovatele finančného zdravia krajských miest (rok 2019)

Mesto	Finančné zdravie	Najhoršie hodnotený indikátor	Zadlženosť v %	Dlh na 1 obyvateľa v €
Bratislava	4,7	Celkový dlh	45,4	324
Banská Bystrica	5,0	Bilancia bežného účtu	9,7	77
Košice	4,8	Bilancia bežného účtu	18,3	133
Nitra	4,7	Bilancia bežného účtu	25,2	214
Prešov	4,5	Záväzky aspoň 60 dní po	36,0	290
Trenčín	5,0	Bilancia bežného účtu	29,4	231
Trnava	5,3	Bilancia bežného účtu	16,2	137
Žilina	4,7	Záväzky aspoň 60 dní po	28,7	247

Zdroj: INEKO, *Hospodárenie miest a obcí (2019)*

Najvyššia zadlženosť na 1 obyvateľa je v Bratislave a najčastejšie najnižší hodnotený indikátor je bilancia bežného účtu, z čoho vyplýva, že krajské mestá nemajú trend vysokých prebytkov bežného účtu, čo by mohol/je zdroj financovania investičných projektov. Napriek tomu krajské mestá si dokázali po roku 2014 vytvoriť z prebytkov bežných účtov dostatočné zdroje presunom do rezervného fondu, ktorý je v posledných rokoch významným zdrojom financovania kapitálových výdavkov. Výnos podielu dane z príjmov FO je najvýznamnejší príjem miest vo svojom objeme, a preto v súčasnosti diskutované návrhy o zmenách v daňovej oblasti (zníženie daní z príjmov) by mohol tento zdroj oslabiť a oslabiť tak aj tvorbu rezervného fondu.

Novým finančným nástrojom miestnych samospráv, ktorým môžu obce obohatiť svoju príjmovú stránku rozpočtu je miestny poplatok za rozvoj, upravený zákonom č. 447/2015 Z. z. o miestnom poplatku za rozvoj. Zavedenie poplatku iniciovali zástupcovia obcí a miest argumentáciou, že rastúca stavebná činnosť, ktorá prebieha najmä vo väčších mestách si vyžaduje dobudovať sociálnu a technickú infraštruktúru. Podľa ich názoru, náklady na dodatočné investície by boli pre rozpočty samospráv veľmi zaťažujúce V §11 ods. 1 cit. zákona, „výnos z poplatku za rozvoj je príjmom rozpočtu obce, v Bratislave a Košiciach prerozdelenie výnosu z poplatku za rozvoj medzi mesto a mestské časti určí štatút mesta.“ Získané finančné prostriedky sa podľa zákona môžu použiť na výstavbu zdravotníckych a školských zariadení, zariadení na poskytovanie sociálnych, športových a kultúrnych služieb, budovanie miestnych komunikácií, parkovísk a verejných parkov. Tento nástroj si mestá všeobecným záväzným nariadením zaviedli a ich ročné výnosy sa pohybujú v hodnotách 250 až 400 tisíc €. Účelové určenie nehrá rolu, pretože chýbajúca občianska vybavenosť k developerskej rezidenčnej výstavbe je to, čo mestá musia a aj potrebujú budovať (Inštitút urbánneho rozvoja, 2019) .

Diskutovaným problémom z pohľadu miest (osobitne Bratislavy) sú platné kritériá rozdeľovania výnosu dane z príjmu FO. Kde dve zo štyroch kritérií rozdeľovania (vo váhe 55%) sú viazané na počet trvalo bývajúcich v meste (obci). Pričom práve Bratislava je mesto, ktoré má najviac obyvateľov – „čiernych pasažierov“, ktorí pracujú a prechodne bývajú v Bratislave, ale ich podiel dane ide do mesta/obce, kde sú trvalo prihlásení, no spotrebovávajú služby a vybavenosť Bratislavy. Jedným z návrhov riešených na katedre (Kaňková, 2019) bolo vypočítať, ako by sa zmenilo financovanie, ak by sa mestu pripočítalo 70% z podielu tejto dane za obyvateľa žijúceho a prihláseného prechodne k pobytu v Bratislave (70%ný podiel predstavuje približne 5 dní v týždni). Metodika vychádzala z údajov roku 2017 a to konkrétne z databázy REGOB – register obyvateľov, v ktorej sa sledujú počty prechodne prihlásených k pobytu a z ktorého sú mesta/obce a zo záverečných účtov miest. Priemerná hodnota 70% - ného podielu výnosu dane z príjmov v Bratislave predstavuje 319,44 € na obyvateľa. Daný prepočet by mestu Bratislava priniesol 17 mil. €, z toho 11 mil. € mestu (magistrátu) a cca 6 mil. € mestským častiam. Suma 17 mil. € za

² Inštitút pre ekonomické a sociálne reformy je mimovládnu neziskovou organizáciou, ktorá podporuje ekonomické a sociálne reformy, aby sa odstránili prekážky pozitívneho vývoja ekonomiky Slovenska.

obyvateľov, ktorí sú prechodne prihlásení v Bratislave je už hodnota pre toto mesto veľmi zaujímavá a riešenie financovania služieb pre týchto obyvateľov by sa mohlo celkovo skvalitniť a kapacitne rozšíriť. To sú však len tí, ktorí sú prechodne prihlásení, no počet žijúcich neprihlásených by tieto hodnoty pravdepodobne ešte zvýšili. Metodika však obsahovala aj výpočet, ako sa tieto prepočty premietnu do rozpočtov krajských miest, teda ako by prispeli ony na mesto Bratislava. Zobrazuje to tabuľka č. 7. Do výpočtu boli zaradené len počty nad 50 obyvateľov s prechodným pobytom v Bratislave z daného krajského mesta. Metodika nebola použitá na prepočty pre ostatné krajské mestá, teda či by ony získali vyššie výnosy dane, pokiaľ sú u nich obyvatelia prechodne prihlásených z iných miest a obcí SR.

Tab. 7: Ukazovatele úbytku výnosu dane z príjmu FO krajských miest voči Bratislave

Mesto	Spolu obyvateľov s prechodným pobytom v Bratislave	O koľko € by prišlo mesto v prípade daného návrhu na dani z príjmov FO
Banská Bystrica	263	84 012,19
Žilina	206	65 804,23
Trenčín	185	59 096,03
Prešov	179	57 818,28
Trnava	65	20 763,47
Košice*		

Zdroj: Kaňková (2019), s. 57 – upravené

*z Košíc nemalo viac ako 50 obyvateľov PP v Bratislave, a teda nie je vo výpočtoch

4. Záver

Zadlženosť po období krízy 2010 neprekračuje zákonom stanovené percento a nepredstavuje vysoké riziko pre krajské mestá pri súčasnom modeli ich financovania. Zmeny do financovania kapitálových výdavkov môže v pozitívnom zmysle ovplyvniť možnosť čerpania prostriedkov z Plánu obnovy, ďalších už existujúcich eurofondov a tiež ešte rezervy, ktoré si mestá udržali v rezervnom fonde - z neho však splácajú istiny a úroky úverov a slúži aj na havarijné stavy, a preto by mali byť mestá v jeho čerpaní obozretné. Je však namieste uviesť, že dlhodobé kapitálové investovanie a dlhové financovanie bude stále sofistikovanejšie (teda nielen obozretnejšie, ale aj kvalifikovanejšie realizované), pretože mestá manažérsky rastú a sú oveľa skúsenejšie v týchto činnostiach a poznajú limity generovania svojho rozvoja.

Hypoteticky by mohli vzniknúť v „sektore miestnej samosprávy“ úspory v jeho financovaní, ak by sa zmenila súčasná architektúra administratívnej správy a to buď znížiť počet miestnych samosprávnych jednotiek (škandinávsky model) – dnes je každá obec bez rozdielu veľkosti samosprávnou jednotkou. Druhým riešením je diferencovaný výkon počtu kompetencií miestnej samosprávy podľa veľkosti obce (český model). V oboch prípadoch by vznikli úspory (už realizované prepočty, napr. Skrytý poklad samospráv) a pokiaľ by tieto prostriedky zostali v sektore miestnych samospráv mohli by zvýšiť objemy rozpočtov aj krajských miest.

Negatívnym dopadom sa javia dve skutočnosti vo financovaní miestnych samospráv a teda aj krajských miest, a to jednak implementovanie novej daňovej politiky pri znížení daní z príjmov a presun na zvýšenie dane z nehnuteľností (Pravda. 2020) a tiež zníženie finančnej autonómie miestnej samospráv retroaktívnym odobratím prenesených kompetencií, ktoré samosprávy pre štát vykonávajú a ich presun na štátnu správu (napr. okresné úrady). Toto by síce prinieslo zníženie kompetencií a potreby starať sa o niektoré prvky občianskej vybavenosti, no celkovo by znížilo mieru subsidiarity a dosah miest/samospráv na svoj celkový rozvoj.

Literatúra

- [1] BRENNER, N., (2003). Metropolitan Institutional Reform and the Rescaling of State Space in Contemporary Western Europe. [online]. In: *European Urban and Regional Studies*. New York University, USAs. 297-324 [cit. 16.9.2019]. Dostupné na: <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.455.8870&rep=rep1&type=pdf>.
- [2] BUČEK, J., (2013). Priestorová organizácia miestnej samosprávy Bratislavy v medzinárodnom a teoretickom kontexte. In *Moderná humánna geografia mesta Bratislava: priestorové štruktúry, siete a procesy*. Bratislava: Univerzita Komenského, pp. 313-342. ISBN 978-80-223-3516-4.
- [3] HALÁSKOVÁ, M., HALÁSKOVÁ, R., (2018). Public Administration and Services in Relation to Fiscal Decentralisation and Good Governance. In *12th International Conference Public Administration 2018. Conference Proceedings*. Pardubice: University of Pardubice, pp. 60-71. ISBN 978-80-7560-161-2.

- [4] INŠTITÚT URBÁNNÉHO ROZVOJA. Analýza Inštitútu urbánneho rozvoja („IUR“) k zákonu č. 447/2015 Z. z. o miestnom poplatku za rozvoj a o zmene a doplnení niektorých zákonov. [online]. [cit. 1.9.2019]. Dostupné na: https://docs.wixstatic.com/ugd/2f1d9d_c21c209c3cb44bc593eae494efcf9c6c.pdf.
- [5] KAŇKOVÁ, A., (2019). *Návrh zmeny financovania samospráv a jeho dopady v Bratislave*. [diplomová práca]. Bratislava: Ekonomická univerzita v Bratislave.
- [6] MINISTERSTVO DOPRAVY A VÝSTAVBY SR, (2018). *Koncepcia mestského rozvoja Slovenskej republiky do roku 2030*. Bratislava: Ministerstvo dopravy a výstavby SR. [online]. [cit. 14.02.2020]. ISBN 978-80-971914-6-7. Dostupné na: <https://www.mindop.sk/uploads/media/dc4765f0d90557fb2f4eeed9bdf13c78f58f128.pdf>.
- [7] Nariadenie vlády č. 668/2004 Z. z. o rozdeľovaní výnosu dane z príjmov územnej samosprávy.
- [8] PEKOVÁ, J., (2011). *Finance územní samosprávy: teorie a praxe v ČR*. 1.vyd. Praha: Wolters Kluwer. ISBN 978-80-7357-614-1.
- [9] PRAVDA, (2019). *Primátori považujú zvýšenie daní za zodpovední, odkladanie za populizmus*. [online]. [cit. 12.2.2020]. Dostupné na: <https://ekonomika.pravda.sk/ludia/clanok/534200-primatori-povazuju-zvysenie-dani-za-zodpovedne-odkladanie-za-populizmus>.
- [10] PROVAZNIKOVÁ, R., (2015). *Financování měst, obcí a regionů teorie a praxe*. 3. vyd. Praha: Grada Publishing. ISBN 978-80-247-5608-0.
- [11] SOPKULIAK, A., (2013). Miestna samospráva ako aktér miestneho ekonomického rozvoja. In: *Interaktívna konferencia mladých vedcov. Zborník abstraktov*. Banská Bystrica: Preveda. ISBN 978-80-970712-5-7.
- [12] Ústavný zákon č. 493/2004 Z. z. o rozpočtovej zodpovednosti.
- [13] Zákon č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov.
- [14] Zákon č. 447/2015 Z. z. o miestnom poplatku za rozvoj a o zmene a doplnení niektorých zákonov.
- [15] Zákon č. 564/2004 Z. z. o rozpočtovom určení výnosu dane z príjmov územnej samosprávy a o zmene a doplnení niektorých zákonov..
- [16] Zákon č. 583/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy a o zmene a doplnení niektorých zákonov.
- [17] ŽÁRSKA, E., (2013). Determinanty pozície obce ako aktéra rozvojových procesov. In *XVI. mezinárodní kolokvium o regionálních vědách. Sborník příspěvků*. Brno: Masarykova univerzita, pp. 352-358. ISBN 978-80-210-6257-3. DOI: 10.5817/CZ.MUNI.P210-6257-2013-43.
- [18] ŽÁRSKA, E., RAFAJ, O., (2017). Rozvoj miest a jeho financovanie. *Scientific Papers of the University of Pardubice*, vol. 24, no. 3, pp. 257-267. ISSN 1211-555X.

Príspevok bol spracovaný v rámci grantu VEGA č. 1/0683/21 „Generačná výmena a zabezpečovanie poskytovania verejných služieb a správy“, doba riešenia 2021-2023.