

PRIESTOROVÉ SÚVISLOSTI V PRÍJMOCH A VÝDAVKOCH MIESTNEJ SAMOSPRÁVY NA SLOVENSKU

Andrej Sopkuliak*

* Ostravská univerzita v Ostravě, Přírodovědecká fakulta, Katedra sociální geografie a regionálního rozvoje,
Chittussiho 10, 710 00 Ostrava - Slezská Ostrava, Česko, andrej.sopkuliak@osu.cz

Spatial context of the revenue and expenditure of local self-government in Slovakia

The main objective of the article is to present the structure of revenue and expenditure of municipalities, its evolution in time and spatial distribution of the different categories of revenues and expenditures at the local level. The problem of fiscal autonomy of local self-government is particularly relevant in relation to the possibilities of consolidation of local self-government, which is characterized by great heterogeneity in terms of size and in terms of opportunities in providing public goods. The dependence of the individual communities to different sources of income in Slovakia is considerably varied. While some municipalities are able to obtain a large amount of money from autonomous taxes and business activities, other municipalities are totally dependent on shared taxes and grants and transfers from the central level. Similarly, in the case of expenditure, some municipalities invest resources to further development of new infrastructure and public services, while many other municipalities facing most of the resources to run their own government.

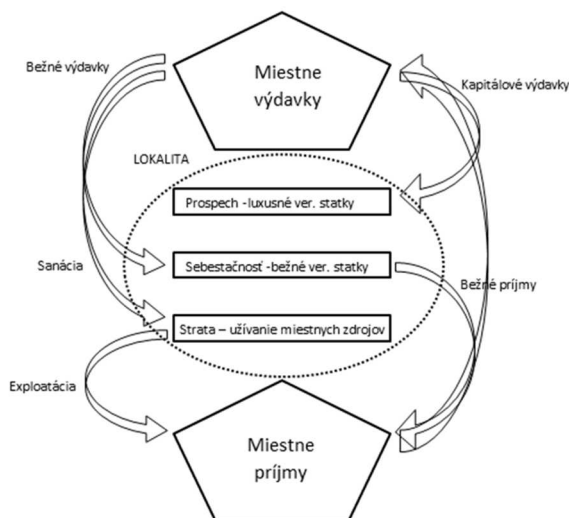
Key words: fiscal autonomy, revenue and expenditure, local government, Slovakia

ÚVOD

Záujem o problematiku fiškálnej autonómie môžeme na Slovensku datovať do obdobia postsocialistického transformačného procesu premeny spoločnosti. Až obnova miestnej samosprávy na začiatku 90. rokov 20. storočia umožnila lokálnej úrovni istú mieru autonómie. Miestnu samosprávu na Slovensku reprezentujú územné a správne jednotky obcí, ktoré pozostávajú z miest a vidieckych obcí. Ide takmer o 3 000 entít, ktoré sa vyznačujú veľkou heterogenitou z viacerých aspektov, no najmä z hľadiska veľkosti podľa počtu obyvateľov. Veľká územná rozdrobenosť a nerovnomernosť medzi obcami na Slovensku je významným problémom, čoho dôsledkom sú rozdielne možnosti rôznych samospráv pri poskytovaní a zabezpečovaní verejných služieb, a preto je potrebné týmto rozdielnostiam venovať adekvátnu pozornosť.

Miestne financie veľmi úzko súvisia s otázkami miestneho rozvoja v lokalitách, za ktoré môžeme považovať mestá, vidiecke obce a mestské časti Bratislavy a Košíc. Tieto súvislosti je možné prezentovať vo forme zjednodušenej schémy (obr. 1). Schéma znázorňuje tok miestnych financií v rámci lokality v súvislosti s niekoľkými aspektmi miestneho rozvoja. Lokality si musia zabezpečiť dostatočnú úroveň príjmov, aby dosiahli sebestačnosť a poskytovali žiaduce verejné služby. Finančné prostriedky sa nedostávajú do miestnych rozpočtov len priamou cestou, ale vo významnej miere aj prostredníctvom daňového systému krajiny (cez štátny rozpočet). Pre zjednodušenie sa v schéme zvažujú priame toky financií. Základným parametrom pri prerozdeľovaní prostriedkov cez systém podielových daní je počet

obyvateľov, čo nie vždy priamo zodpovedá ekonomickej aktivite v danej lokalite. Niektoré lokality generujú vyšší objem ekonomických statkov a majú nižší počet obyvateľov ako iné lokality. Získavanie príjmov v lokalite často ide na úkor miestnych disponibilít a kvality života ľudí na tomto území, čo sa prejavuje vo forme ekonomických strát a poškodenia životného prostredia a zdravia ľudí z užívania miestnych zdrojov. Takýmto spôsobom sú zasiahnuté predovšetkým územia, kde prebieha exploatacia nerastných surovín a kde sa koncentrujú výrobné aktivity s vážnymi dosahmi na životné prostredie. Na druhej strane získané príjmy často slúžia na transformáciu miestnych podmienok do nových kvalít, z čoho získava lokalita prospech, a v mnohých prípadoch si môže dovoliť aj následné veľké investície a pomerne luxusné verejné statky. Získané príjmy za určité obdobie sa následne transformujú do podoby výdavkov v nasledujúcom období, ktorými sa realizuje okrem bežného servisu aj investičná aktivita a sanácia škôd na životnom prostredí a zdraví obyvateľstva. Miestny rozvoj je tak spojený so ziskami v podobe luxusných verejných statkov a stratami v podobe poškodeného životného prostredia.



Obr. 1. Miestne financie a miestny rozvoj

Určitý stupeň fiškálnej autonómie je výsledkom procesov fiškálnej decentralizácie. Otázkami fiškálnej autonómie miestnej samosprávy a ďalších úrovní samosprávy v rámci unitárnych aj federatívnych štátov sa zaoberá teória fiškálneho federalizmu (Oates 1999). Podľa tejto teórie je proces decentralizácie kompletný až po prenesení ekonomických právomocí, ktorými sa zabezpečí výkon politických právomocí (Krnáč 2007). Tento proces fiškálnej decentralizácie by mal viesť k finančnej sebestačnosti územných samospráv. Na Slovensku sa realizovala rozhodujúca etapa decentralizácie vo verejnej správe v rokoch 2002 až 2004, keď na územnú samosprávu prešlo viac ako 300 originálnych a prenesených kompetencií (Žárska 2009).

Ekonomické dôvody fiškálnej decentralizácie predstavujú podľa Browna a Jacksona (1994) obmedzený geografický rozsah v prijímaní niektorých verejných statkov, ktoré majú miestny charakter, a relatívne vysoké náklady rozhodovania

o miestnych záležitostiach v podmienkach vysokého stupňa centralizácie. Podľa Kozovského (2006) rastúca miera fiškálnej autonómie vedie k efektívnejšiemu poskytovaniu verejných služieb, ktoré lepšie zodpovedajú miestnym potrebám, a zároveň k vyššej snahe miestnej samosprávy o transparentné a zodpovedné nakladanie so zverenými prostriedkami. V decentralizovanom prostredí vedie konkurencia medzi jednotlivými subjektmi územnej samosprávy k požadovanej efektivitě, pričom v podmienkach tejto konkurencie si môžu občania vyberať najvhodnejšiu alternatívu v poskytovaní verejných služieb, ktorá zodpovedá ich potrebám (Tiebout 1956). Tanzi (1995) na druhej strane upozorňuje na riziká spojené s vysokou mierou fiškálnej autonómie v oblasti štrukturálnej nerovnováhy, kde sú rôzne samosprávne subjekty vystavené iným podmienkam a možnostiam získavania zdrojov na zabezpečovanie svojich úloh. Podobne Prud'homme (1995) uvádza ako závažný problém klesajúcu efektivitu, ak sa nedosahujú úspory z rozsahu v prípadoch, keď je na samosprávu prenesená kompetencia, ktorá by bola lepšie realizovaná z centrálnej úrovne. Aj z týchto dôvodov má zmysel zaoberať sa priestorovými aspektmi financovania samospráv na Slovensku, ktoré sa vyznačujú vysokou variabilitou z hľadiska absolútnej výšky príjmov a výdavkov, ako aj relatívnej výšky príjmov a výdavkov na obyvateľa. Ebel (2002) identifikoval štyri základné piliere fiškálnej decentralizácie. Medzi tieto piliere zaradil príjmy, výdavky, transfery medzi jednotlivými úrovňami vlády a miestne zadlžovanie. Predložený príspevok hodnotí prvé dva piliere v špecifických slovenských podmienkach.

Situácia v skúmaní miestnych financií na Slovensku sa v prvej dekáde po roku 1989 začala rozbiehať len veľmi pomaly (Buček et al. 2010). Zaostávanie sa prejavuje aj v porovnaní so susednou Českou republikou, kde boli tejto problematike venované samostatné pôvodné monografie (Peková 2004 a Jílek 2008) alebo preklady titulov zo zahraničia (Musgrave a Musgraveová 1994). V počiatočnom období absentovali vedecké publikácie a analýzy, pretože išlo o pomerne novú oblasť výskumu, ktorá sa okrem toho veľmi dynamicky vyvíjala. Nové potreby na národnej úrovni v súvislosti s reformou verejnej správy reflektovali tituly na prelome 20. a 21. storočia (Nižňanský et al. 1998, Čapková 1999 a Jaura 2001). Najväčší záujem o otázky fiškálnej autonómie mali predstavitelia územnej samosprávy a zástupcovia finančných orgánov na centrálnej úrovni. Akademici sa do diskusie o fiškálnej autonómii zapájali postupne. V rámci vedeckej komunity rezonovali najmä otázky miestnych financií, samosprávy a miestnej ekonomiky (napr. Belajová a Balážová 2004, Žárska 2005, Krnác 2007 a Žárska a Pirmanová 2007). V súvislosti s prebiehajúcou reformou verejnej správy sa objavili práce zaoberajúce sa jej dosahmi na územnú samosprávu (Čavojec a Sloboda 2005, Buček 2006, Sedláková 2008 a Nižňanský 2009), ako aj dosahmi fiškálnej decentralizácie na makroekonomickú stabilitu a ekonomický rast (Kozovský 2006). Negatívny vývoj makroekonomických parametrov ovplyvnených finančnou a hospodárskou krízou po roku 2008 mal výraznú účinnosť aj na financovanie miestnej samosprávy na Slovensku (Buček 2010, Buček 2012, Buček a Sopkuliak 2014).

V predloženom článku sú použité dáta Ministerstva financií Slovenskej republiky (2013), ktoré sa získavajú zo záverečných účtov miest a obcí, za obdobie 2008 – 2012. Tieto dáta umožnili hodnotiť štruktúru príjmov pomocou grafov a tiež priestorové rozloženie jednotlivých príjmov pomocou obrázkov. Pri priestorovom rozložení príjmov sú jednotlivé intervaly rozdelené podľa priemernej hodnoty príslušného ukazovateľa za celé sledované obdobie, od ktorého sa odvíjajú ďalšie hraničné hodnoty. Priemerná hodnota je hranicou tretieho a štvrtého intervalu.

MIERA FIŠKÁLNEJ AUTONÓMIE NA SLOVENSKU

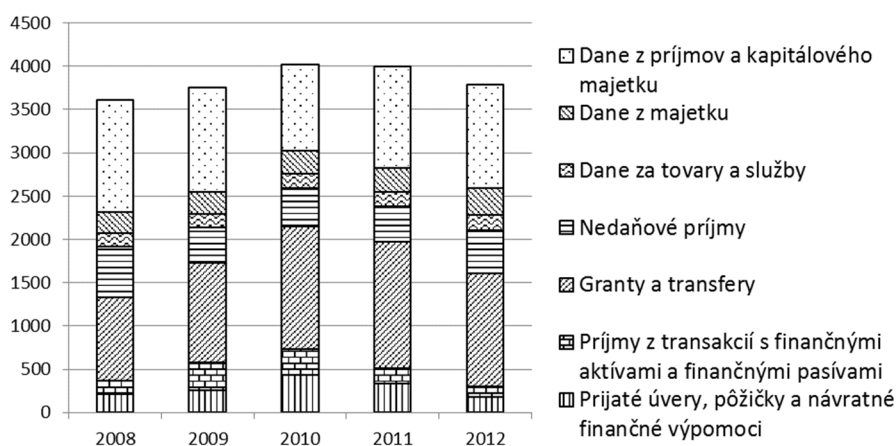
Pri hodnotení fiškálnej autonómie v krajine je dôležité poznať jej skutočnú mieru. Túto mieru môžeme následne porovnávať v rámci určitej skupiny krajín alebo sledovať jej vývoj v čase. Za najvhodnejšie miery fiškálnej autonómie, ktoré sa používajú najčastejšie, a sú k nim k dispozícii spoľahlivé dáta, môžeme považovať podiel výdavkov miestnej samosprávy na hrubom domácom produkte krajiny a podiel týchto výdavkov na celkových výdavkoch verejnej správy (Blöchliger a King 2006). Okrem týchto jednoduchých indikátorov sa používa široké spektrum ďalších indikátorov vyjadrujúcich finančnú silu a kapacitu obcí (Žárska 2009): daňová sila (miestne dane + podielové dane vydelené počtom obyvateľov), finančná sila (miestne dane + podielové dane + dotácie vydelené počtom obyvateľov), čistá majetková sila (celková hodnota majetku mínus záväzky vydelené počtom obyvateľov), reprodukčná sila (kapitálové výdavky vydelené celkovou hodnotou majetku), miera sebestačnosti (vlastné príjmy vydelené celkovými príjmami), miera samofinancovania (vlastné príjmy vydelené bežnými výdavkami), dlhová kapacita (opakujúce sa bežné príjmy vydelené súčtom opakujúcich sa bežných výdavkov a záväzkov), majetková kapacita (celkové príjmy z majetku vydelené celkovou hodnotou majetku), hrubá úspora (príjmy mínus bežné výdavky) a ďalšie. Súhrnné hodnotenie reprezentuje bonita obce, v ktorej sú zahrnuté kvalitatívne a kvantitatívne parametre obce (Halásek 2004). Tvoria ju tri aspekty: hospodárenie obce, majetok obce a rozvojové podmienky obce (poloha, veľkosť, funkcie a dynamika).

Problematickou merania dosiahnutej úrovne fiškálnej autonómie sa na Slovensku zaoberá napr. Horváthová (2008). Ak sledujeme pozíciu Slovenska z hľadiska podielu výdavkov miestnej samosprávy na HDP v roku 2014 v rámci európskych krajín, patríme medzi krajiny s nízkym podielom samosprávy na domácom produkte, čo však úzko súvisí aj s nižším podielom verejnej správy na domácom produkte a teda celkovo menej významnou verejnou správou v porovnaní s privátnym sektorom (Eurostat 2015). S hodnotou 6,7 % sa nachádzame ďaleko za priemerom Európskej únie (28 štátov EÚ), ktorý dosahuje 11,3 %. Najvyššie hodnoty zaznamenávajú škandinávске krajiny Dánsko (36,5 %), Švédsko (25,4 %) a Fínsko (23,9) a naopak najnižšie hodnoty minishát Malta (0,7 %) a krajiny južnej Európy (Portugalsko – 6,1 %, Španielsko – 5,9 % a Grécko – 3,3 %). Priestor na posilnenie fiškálnej autonómie na Slovensku je pomerne široký. Nielen škandinávске krajiny, ale aj naši bezprostrední susedia v rámci zoskupenia V4 majú podstatne vyššiu mieru fiškálnej autonómie. Tento zjednodušený ukazovateľ hovorí o skutočnej miere fiškálnej autonómie iba v obmedzenom rozsahu. Skutočne autonómne finančné prostriedky samosprávy získavajú predovšetkým v rámci svojich vlastných daňových príjmov. Obce na Slovensku vo veľkej miere závisia od podielových daní a grantov ako aj transferov z centrálnej úrovne, ktoré nemajú plne pod kontrolou. Podiel výdavkov miestnej samosprávy na výdavkoch verejnej správy poskytuje reálnejší obraz o miere fiškálnej autonómie samosprávy vzhľadom na centrálnu úroveň štátu. Aj z hľadiska tohto podielu sa Slovensko nachádza za priemerom európskych krajín, ale rozdiel hodnoty vzhľadom na priemer už nie je taký veľký a v posledných rokoch osciluje okolo úrovne 14 % (Eurostat 2015). Pozícia Slovenska z hľadiska tohto indikátora sa v prvom desaťročí 21. storočia výrazne zlepšila po decentralizačných opatreniach v krajine.

PRÍJMY MIESTNYCH SAMOSPRÁV NA SLOVENSKU

Potreby miest a obcí na Slovensku sú financované ich príjmami. O použití príjmov môžu obce rozhodovať podľa toho, či ide o vlastné príjmy alebo účelovo viazané príjmy, ktoré boli obci poskytnuté na konkrétny zámer. Kategórie príjmov môžeme klasifikovať a triediť podľa ich pôvodu na bežné príjmy, kapitálové príjmy a príjmy z finančných operácií. Podľa ekonomickej klasifikácie rozlišujeme daňové príjmy, nedaňové príjmy, granty a transfery, príjmy z transakcií s finančnými aktívami a finančnými pasívami a prijaté úvery, pôžičky a návratné finančné výpomoci.

Dominujú bežné príjmy, ktoré sa opakujú každoročne a predstavovali viac ako 75 % celkových príjmov v roku 2012. Stabilnými príjmami v tejto kategórii sú najmä podielové a miestne dane a dotácie (Žárska 2009). Za bežnými príjmami nasledujú kapitálové príjmy, ktoré sa získavajú najmä predajom nepotrebného majetku, pričom sú nestabilnou súčasťou rozpočtov miest a obcí. Najmenší podiel zaznamenávame pri príjmoch z finančných operácií. V budúcnosti predpokladáme pokles podielu kapitálových príjmov na úkor bežných príjmov a príjmov z finančných operácií, pretože majetkové zdroje obcí nie sú nevyčerpatelné.



Obr. 2. Vývoj príjmov miestnej samosprávy v rokoch 2008 – 2012 (v mil. eur)

Zdroj: Ministerstvo financií SR (2013).

Z hľadiska ekonomickej klasifikácie jednoznačne dominujú príjmy daňové a v ich rámci najmä podielové dane vo forme prerozdelených daní z príjmov a kapitálového majetku (obr. 2). V roku 2008 dosiahol príjem z týchto daní historické maximum, čo bolo výsledkom priaznivej makroekonomickej dynamiky v krajine v predchádzajúcom období. Hospodárska a finančná kríza však so sebou priniesla problémy a v roku 2010 bol zaznamenaný výrazný prepád pri ich výbere, čo sa negatívne odrazilo aj na rozpočtoch miestnych samospráv. Chýbajúce prostriedky museli byť vykryté aj za pomoci grantov a transferov z centrálnej úrovne alebo rastúcim podielom finančných operácií, ktoré spôsobili nárast celkových príjmov aj napriek krízovému vývoju v daňových príjmoch. Váha grantov a transferov sa oproti prvej polovici prvej dekády 21. storočia znížila. Miestne dane vo forme daní z majetku a daní za tovary a služby sú v čase pomerne stabilné, ale predstavi-

jú len menší podiel daňových príjmov, ktoré má samospráva pod svojou kontrolou. Podobne stabilný vývoj zaznamenali aj nedaňové príjmy obcí. V rokoch 2009, 2010 a 2011 musel byť krízový vývoj v miestnych financiách riešený posilnením podielu finančných operácií a najmä v roku 2010 prijatými úvermi, pôžičkami a návratnými finančnými výpomocami.

Tab. 1. Príjmy miestnej samosprávy v rokoch 2008 – 2012 podľa veľkostnej kategórie obcí (v eurách na obyvateľa)

Veľkostná kategória obcí	Počet obyvateľov	Bežné príjmy	Dane z príjmov a kapitálového majetku	Dane z majetku	Dane za tovary a služby	Príjmy z podnikania a z vlastníctva majetku	Granty a transfery
Bratislava*	425 200	758,99	300,17	100,21	87,49	56,74	185,86
Košice*	235 270	582,34	251,13	67,27	63,82	28,05	159,27
50 001 – 100 000	605 113	524,23	226,24	65,53	36,99	25,42	148,86
20 001 – 50 000	845 255	525,45	221,17	48,63	30,94	32,63	207,02
10 001 – 20 000	457 330	545,82	235,65	51,46	26,45	23,72	238,51
5 001 – 10 000	406 653	539,41	233,71	34,91	21,94	32,23	295,58
2 001 – 5 000	791 366	511,88	198,72	38,91	17,87	22,25	297,81
1 001 – 2 000	791 633	486,48	188,56	36,45	16,71	18,42	285,98
501 – 1000	541 282	429,07	187,20	34,44	16,62	16,30	239,38
251 – 500	231 940	361,83	179,75	35,07	14,70	12,24	193,02
0 – 250	79 140	314,30	139,55	52,56	13,27	10,10	144,12
SR	5 410 181	521,48	216,99	49,45	30,05	26,30	232,65

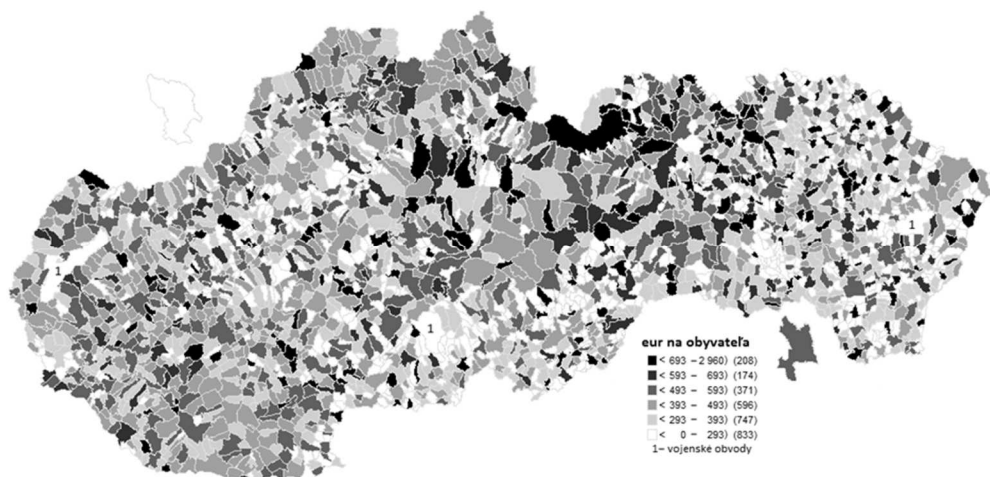
* vrátane mestských častí

Zdroj: Ministerstvo financií SR (2013).

Medzi jednotlivými veľkostnými kategóriami obcí existujú z hľadiska kategórií príjmov výrazné diferencie (tab. 1). Priemerná úroveň bežných príjmov na Slovensku je asi 521 eur na obyvateľa. Najväčšie mestá Slovenska Bratislava a Košice, vrátane mestských častí, výrazne túto hodnotu prevyšujú. Naopak s klesajúcou veľkosťou obcí sa táto hodnota postupne znižuje. Podobné tendencie prevládajú aj pri ostatných kategóriách príjmov s výnimkou majetkových daní, kde je hodnota v najnižšej veľkostnej kategórii nad úrovňou slovenského priemeru.

Rozloženie príjmov miest a obcí v priestore je výrazne nerovnomerné. Táto nerovnomernosť zodpovedá rozloženiu obyvateľstva, pričom veľké mestá podľa počtu obyvateľov dominujú aj podielu na celkových príjmoch miestnej samosprávy na Slovensku. Jednoznačne dominantné postavenie má hlavné mesto Slovenskej republiky Bratislava nasledované Košicami a ďalšími krajskými mestami. Z hľadiska bežných príjmov na obyvateľa sú evidentné výrazné diferencie v úrovni príjmov medzi jednotlivými samosprávami (obr. 3). Okolo priemernej hodnoty 493 eur na obyvateľa sa pohybujú najmä stredne veľké mestá a krajské mestá Slovenska. Hlboko pod priemerom Slovenska sú najmä menšie obce v južnej, východnej a severozápadnej časti Slovenska spolu s mestskými časťami Košíc a Bratislavou. Výraz-

né rozdiely v týchto hodnotách medzi obcami sú spôsobené rôznou úrovňou príjmov vo viacerých kategóriách.



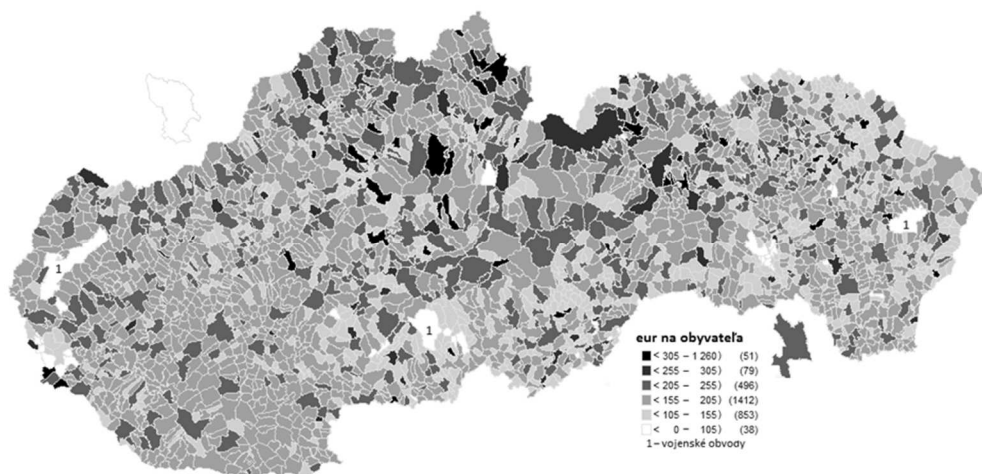
Obr. 3. Bežné príjmy miestnej samosprávy v rokoch 2008 až 2012

Zdroj: Ministerstvo financií SR (2013).

Podielové dane sú veľmi významnou zložkou príjmov samospráv. Sú súčasťou ich príjmov už od začiatku fungovania samosprávy na Slovensku. Spočiatku boli pomerne nestabilnou a nepredvídateľnou zložkou príjmov, pretože ich prerozdelenie bolo legislatívne upravované každý rok (Buček et al. 2010). Plnohodnotnou zložkou príjmov sa stali až po úprave v roku 2005, keď sa stali stabilnejším elementom. Ich prednosťou je možnosť použitia na ľubovoľný účel s výnimkou výnosov cestnej dane v minulosti, ktorých účel bol viazaný. Vývoj výnosov podielových daní odrážal zložité transformačné obdobie vo verejných financiách. V súčasnosti sa prerozdeľuje výnos dane z príjmov fyzických osôb podľa schváleného vzorca. Faktormi pri prerozdeľovaní je najmä počet obyvateľov, nadmorská výška stredu obce, veľkostná kategória obce, počet žiakov a počet obyvateľov nad 62 rokov. Nový model financovania z podielových daní rešpektoval funkcie obce v sídelnej štruktúre, čo sa odrazilo na koeficientoch podľa veľkosti obce, kde sú najmenšie obce znevýhodnené, pričom sa vyvíja tlak na zlučovanie obcí (Žárska 2009).

Podielové dane sa prerozdeľujú na základe vzorca podľa počtu obyvateľov a ďalších parametrov, preto môžeme predpokladať, že sa budú príjmy z tejto dane v jednotlivých obciach odlišovať na základe rozdielnych vstupných parametrov (počet obyvateľov, veľkostná kategória obce, nadmorská výška, atď.). Príjmy z podielových daní na obyvateľa sa vo väčšine obcí pohybujú okolo celoslovenského priemeru 205 eur na obyvateľa (obr. 4). Napriek tomu pozorujeme relatívne veľké diferencie, pričom môžeme identifikovať obce s výrazne nadpriemernou úrovňou príjmov najmä v severnej časti stredného Slovenska. Rovnako môžeme pozorovať aj obce s výrazne podpriemernou úrovňou príjmov. Ide najmä o menšie obce na južnom a severovýchodnom Slovensku. Celkovo možno zhrnúť, že mierne nadpriemerné hodnoty dosahujú stredne veľké a veľké slovenské mestá a mierne

podpriemerné hodnoty predovšetkým malé obce, čo je v súlade s politickými cieľmi pri financovaní samosprávy, podľa ktorých by mala byť podporovaná integrácia malých obcí do väčších efektívnejších celkov (Žárska 2009). Ťažšie interpretovateľná je situácia štatutárnych miest Bratislavy a Košíc, kde sa príjmy z podielových daní rozdeľujú podľa príslušných pravidiel upravených prostredníctvom štatútov a všeobecne záväzných nariadení medzi magistráty a jednotlivé mestské časti.

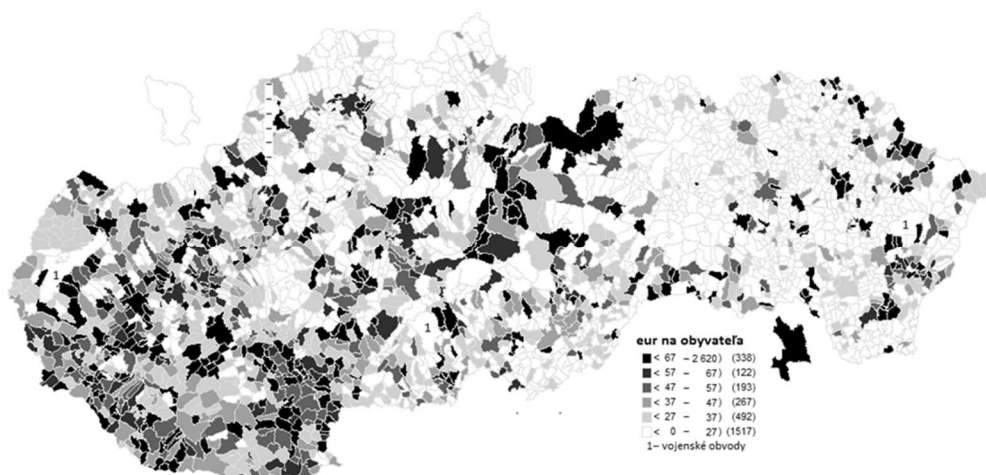


Obr. 4. Dane z príjmov a kapitálového majetku v rokoch 2008 – 2012

Zdroj: Ministerstvo financií SR (2013).

Z hľadiska fiškálnej autonómie miest a vidieckych obcí na Slovensku majú podielové dane zásadný význam. Prednosťou tejto kategórie príjmov je jednoznačné určenie výnosu, ktoré je vopred známe a prerokované. Vážnou nevýhodou je však premenlivosť celkového objemu finančných prostriedkov vyzbieraných na dani z príjmov fyzických osôb, ktorý je závislý od celkovej ekonomickej situácie v krajine. Ďalšou nevýhodou je skutočnosť, že pravidlá prerozdelenia výnosov sú v rukách vlády Slovenskej republiky, ktorá do nich môže vážne zasahovať. Závislosť na podielových daniach preto pre miestnu samosprávu znamená nižšiu mieru fiškálnej autonómie. Obce navrhujú odstrániť aspoň časť nevýhod podielových daní prostredníctvom daňového mixu, ktorý by okrem dani z príjmov fyzických osôb zahŕňal aj iné centrálné vyberané dane, čím by sa riziko výpadku príjmov znížovalo.

Vlastnými daňami, ktoré môžu ukladať obce na Slovensku, sú miestne dane. Patria k tradičným a významným zdrojom príjmov. Z hľadiska fiškálnej autonómie miestnej samosprávy majú kľúčový význam. V minulosti to bola menej prehľadná kategória príjmov, kde niektoré mali charakter poplatkov a iné charakter daní. Zmenu a poriadok priniesla až legislatíva z roku 2005. Obce sú teraz v tejto oblasti autonómnejšie, detaily svojich daňových zámerov stanovujú vo všeobecne záväzných nariadeniach schválených zastupiteľstvami. Zásadnou črtou súčasných miestnych daní je fakultatívnosť ukladania a vyberania daní. Z hľadiska ekonomickej klasifikácie patria miestne dane do dvoch kategórií. Daň z nehnuteľností patrí medzi dane z majetku a ostatné miestne dane patria do kategórie daní za tovary a služby.

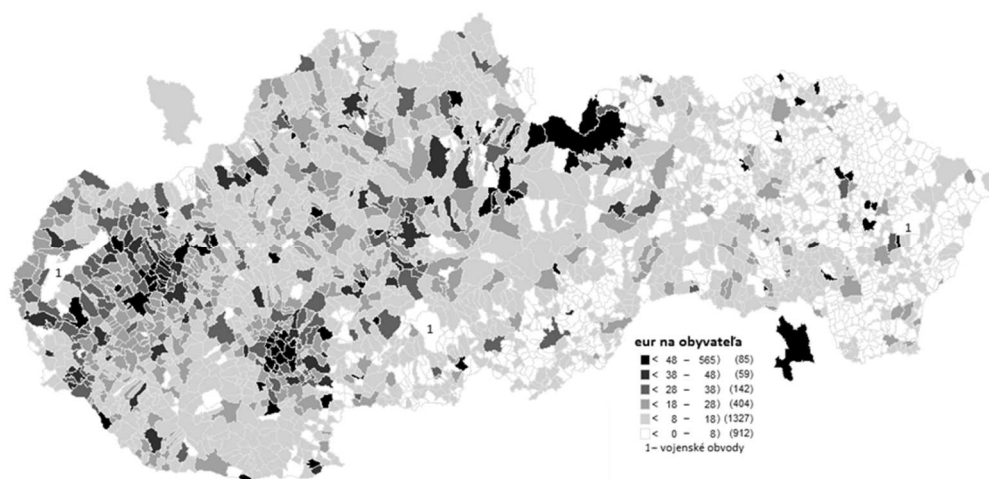


Obr. 5. Dane z majetku v rokoch 2008 – 2012

Zdroj: Ministerstvo financií SR (2013).

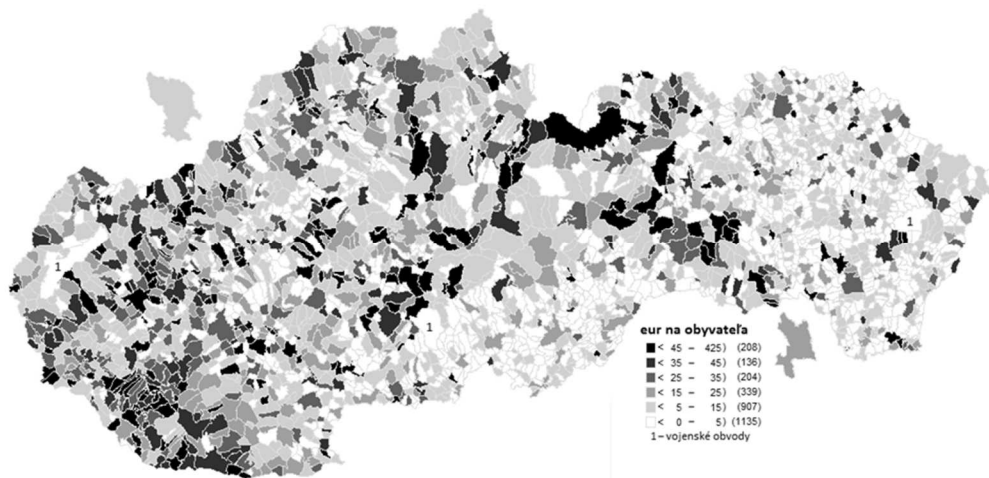
V porovnaní s príjmami z podielových daní, ktoré sú prerozdeľované na základe zákonom schváleného vzorca, a mali by byť relatívne rovnomerné, v prípade daní z majetku majú obce vysokú mieru autonómie pri nastavení sadzieb, čo vytvára väčší priestor na diferenciáciu v príjmoch z týchto daní medzi jednotlivými samosprávami. Situáciu v celom sledovanom období zachytáva obr. 5. Z priestorového hľadiska je evidentné, že vyššie príjmy dane z nehnuteľností zaznamenávajú najmä samosprávy na juhozápade Slovenska, čo súvisí s lepšími sociálnymi a ekonomickými podmienkami v tejto časti krajiny umožňujúcimi nastaviť vyššie sadzby daní z nehnuteľností. Príjmy z majetkových daní vo východnej časti krajiny sú výrazne pod slovenským priemerom, ktorý sa pohybuje na úrovni 47 eur na obyvateľa. Napriek tomuto zjednodušenému hodnoteniu existujú významné výnimky s nízkou úrovňou príjmov na západnom Slovensku a podobne významné výnimky s vysokou úrovňou príjmov na východnom Slovensku.

Dane za tovary a služby majú, podobne ako dane z majetku, väčší priestor na diferenciáciu, pretože ich vyberanie je buď fakultatívne, alebo majú obce vyššiu mieru autonómie pri nastavovaní sadzieb z týchto daní. Celoslovenský priemer pre túto kategóriu daní sa pohybuje na úrovni 28 eur na obyvateľa (obr. 6). Zaujímavá je koncentrácia vyšších príjmov z týchto daní v oblastiach jadrových elektrární Jaslovské Bohunice a Mochovce, v zázemí ktorých obce získavajú prostriedky z dane za jadrové zariadenie, čo potvrdzuje zásadný význam tejto dane pre dotknuté obce. Rovnako zaujímavá je koncentrácia obcí s vyššou úrovňou príjmov z daní za tovary a služby v severnej časti krajiny, čo súvisí najmä s daňou za ubytovanie v mestách a vidieckych obciach vo Vysokých a Nízkych Tatrách. Celkovo je evidentný určitý gradient medzi severozápadnou a juhovýchodnou časťou krajiny. Lepšie sociálne a ekonomické podmienky v západnej časti krajiny pravdepodobne, tak ako v prípade daní z majetku, umožňujú vyberať vyššie dane bez závažných negatívnych dosahov.



Obr. 6. Dane za tovary a služby v rokoch 2008 až 2012

Zdroj: Ministerstvo financií SR (2013).



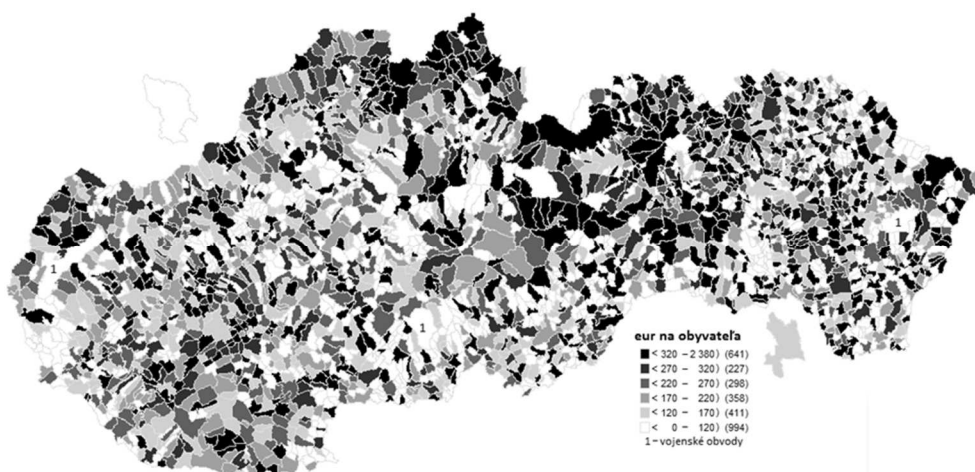
Obr. 7. Príjmy z podnikania a vlastníctva majetku v rokoch 2008 – 2012

Zdroj: Ministerstvo financií SR (2013).

Medzi nedaňové príjmy obcí patria predovšetkým príjmy z majetku obcí a podnikania, kapitálové príjmy a príjmy z administratívnych a iných poplatkov a platieb. Príjmy z majetku obcí a podnikania predstavujú pomerne významnú časť príjmov miestnych samospráv. Musíme ich dávať do súvisu s veľkosťou a štruktúrou majetku obcí, ktorá je závislá predovšetkým od veľkostnej kategórie obce (Buček et al. 2010). Vývoj príjmov z podnikania má vo všeobecnosti pozitívne trendy, pričom jeho objem sa medziročne mierne zvyšuje, čo je dôkazom konsolidácie majetkových pomerov obcí a väčšieho posunu k podnikaniu s majetkom obcí. Z priestorového hľadiska je evidentná koncentrácia vyšších príjmov z podnikania a vlastníctva majetku v západnej a severnej časti krajiny, kde majú samosprávy s využí-

vaním týchto zdrojov príjmov pravdepodobne väčšie skúsenosti (obr. 7). Vidiecke obce predovšetkým na juhu a východe krajiny, ale aj na západnom Slovensku získavajú z podnikania a vlastníctva majetku výrazne podpriemerné hodnoty príjmov. V tejto oblasti tak existuje v celej krajine veľmi široký priestor na zlepšenie situácie. Táto situácia sa však v prípade malých obcí môže zlepšiť pravdepodobne iba prostredníctvom dobrovoľného spájania obcí a združovania ich prostriedkov, čo je však zrejme otázkou vzdialenej budúcnosti.

Výkyvy kapitálových príjmov sú dôkazom ich typickej nerovnomernosti spôsobenej príležitostným charakterom predaja nehnuteľností. Táto kategória príjmov je časovo veľmi premenlivá a v mnohých obciach sa v niektorých rokoch vôbec neaplikuje. Príjmy z administratívnych a iných poplatkov sú síce typickou, ale nie veľmi významnou kategóriou príjmov obcí. V ostatných rokoch netvorí ani 5 % celkových príjmov obcí, napriek tomu sa vyznačujú systematickým postupným rastom.



Obr. 8. Granty a transfery v rokoch 2008 až 2012

Zdroj: Ministerstvo financií SR (2013).

Granty a transfery zo štátnych fondov sú, napriek poklesu na celkových príjmoch v roku 2004, stále veľmi významným zdrojom obecných príjmov. Ich podiel v rozpočtoch rastie pomalšie ako daňové príjmy, čoho dôsledkom je rast miery samofinancovania (Žárska 2009). Časť týchto príjmov je dostupná na základe zákona o štátnom rozpočte a ďalšie príjmy na základe jednotlivých kapitol štátneho rozpočtu. Väčšinu príjmov predstavujú bežné prostriedky, ale významnú časť predstavujú aj kapitálové prostriedky na dlhodobé investície, ktoré sa po roku 2004 zvýšili v súvislosti s prenesením nových kompetencií na samosprávy. V tejto oblasti došlo k významnej reorganizácii, ktorá viedla k zrušeniu niektorých položiek, napríklad dotácií do zdravotníctva, dotácie na výkon samosprávnych funkcií a verejnú dopravu, ktoré musia obce zabezpečovať z iných zdrojov.

Relatívne vyššie hodnoty grantov a transferov na obyvateľa môžeme sledovať najmä vo východnej a severnej časti krajiny, kde obce vykazujú napríklad nižšie príjmy z miestnych daní (obr. 8). Nižšie hodnoty grantov a transferov v prepočte na jedného obyvateľa dosahuje hlavné mesto Bratislava a Košice a tiež ich mestské

časti. Tak ako v predchádzajúcich prípadoch, neprejavujú sa nejaké zjavné tendencie v smerovaní grantov a transferov do jednotlivých obcí. Väčšie objemy finančných prostriedkov v tejto kategórii získavajú najmä obce, ktoré sú sídlom škôl a školských zariadení a tiež obce, ktoré sú sídlom zariadení sociálnych služieb. Výška grantov a transferov na obyvateľa je v jednotlivých obciach z tých istých regiónov a často aj v tých istých veľkostných kategóriách veľmi rozdielna.

Podobne ako v iných krajinách, aj samosprávy na Slovensku využívajú najmä pri financovaní investičných projektov návratné zdroje financovania v podobe úverov a vydávania komunálnych obligácií. Rozmach požíciavania súvisel s nedostatkom zdrojov najmä v druhej polovici 90. rokov minulého storočia. Niektoré samosprávy tento proces nezvládli a dostali sa do vážnych finančných problémov. Odpoveďou na túto situáciu bolo zavedenie prísnejších limitov požíciavania v legislatíve. Tieto nové podmienky však často sťažili prístup k návratným zdrojom financovania najmä v malých samosprávach. Tendencie zadlžovať sa majú na Slovensku obce zo všetkých regiónov. Priemerná hodnota prijatých úverov, pôžičiek a návratných finančných výpomocí na jedného obyvateľa bola v rokoch 2008 – 2012 na úrovni 50 eur na obyvateľa. K tejto priemernej hodnote sa približovala iba menšina samospráv, keďže prevládajú samosprávy s výrazne podpriemernými hodnotami, ale aj samosprávy s výrazne nadpriemernými hodnotami prijatých úverov.

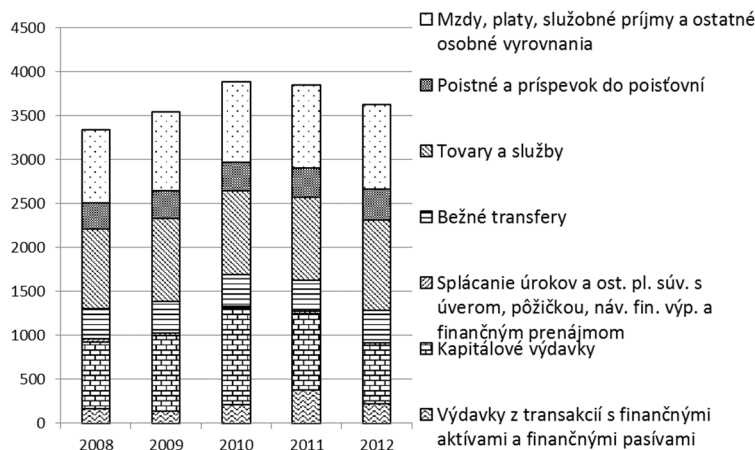
VÝDAVKY MIESTNYCH SAMOSPRÁV NA SLOVENSKU

Výdavky miestnych samospráv prekonalí od vzniku samosprávy v 90. rokoch minulého storočia významný dynamický nárast. Tento nárast bol sprevádzaný fiškálnou decentralizáciou a prenosom kompetencií. Významne narástli najmä výdavky na školstvo, sociálne zabezpečenie, ale aj ochranu životného prostredia, ekonomickú oblasť, rekreáciu, kultúru a náboženské komunity. Značný podiel predstavujú osobné náklady na mzdy a odvody. Výdavky obcí smerujú na financovanie ich kompetencií v oblasti administratívnej a sociálno-ekonomickej. Ide o financovanie chodu obecného úradu a výkon jeho agendy, ako aj financovanie rozpočtových a príspevkových organizácií zriadených obcou, zabezpečenie nákladov preneseného výkonu štátnej správy, údržbu obecného majetku, úhradu záväzkov vzniknutých spoluprácou obce s inými subjektmi, financovanie úverov a iných záväzkov obce.

Pre výdavky obcí sú typické dve výrazné črty. Prvou črtou je významný nárast ich objemu v posledných 15 rokoch. Tento nárast súvisí s procesmi prenesenia nových kompetencií do pôsobnosti obcí, čo bolo spojené s výrazným nárastom výdavkov najmä v oblasti školstva. Druhou črtou je výrazná prevaha bežných výdavkov nad kapitálovými výdavkami. Kapitálové výdavky sa vyznačujú väčšou medziročnou premenlivosťou a súvisia aj s volebným cyklom (obr. 9). Kapitálové výdavky nie sú rovnomerne rozložené nielen v čase, ale ani v priestore. Celkové výdavky samospráv rástli aj napriek krízovému vývoju ekonomiky až do roku 2010, keď dosiahli takmer 4 000 mil. eur. Mierny pokles výdavkov nastal až v roku 2011 a výraznejší v roku 2012, keď došlo ku konsolidácii vo výdavkoch obcí. Na náraste v roku 2010 sa podieľali najmä kapitálové výdavky a na náraste v roku 2011 výdavkové finančné operácie.

Pri pohľade na výdavky z hľadiska ekonomickej klasifikácie je zjavná dominancia osobných výdavkov na mzdy a odvody, ktoré dosahujú takmer polovicu bežných výdavkov (obr. 9). Ich nárast je stabilný a plynulý, pretože reflektujú potrebu každoročného zhodnotenia miezd. Podstatne zaťažujú najmä menšie obce, ktorým nezostáva veľa prostriedkov na zlepšovanie služieb a potrebné investície. Priemer-

ný podiel miezd, plátov, služobných príjmov a ostatných osobných vyrovnaní na celkových príjmoch na Slovensku sa pohybuje na úrovni 26 %.



Obr. 9. Vývoj výdavkov miestnej samosprávy podľa ekonomickej klasifikácie v rokoch 2008 – 2012 (v mil. eur)

Zdroj: Ministerstvo financií SR (2013).

Za výdavkami na zamestnancov samosprávy nasledujú výdavky na tovary a služby, ktoré sú spojené so zabezpečením kompetencií obcí a potrebné pre fungovanie samosprávy. Výrazný podiel týchto výdavkov smeruje na pokrytie nákladov za energiu, vodu a telekomunikácie. Ich nárast sa odvíja najmä od nárastu regulovaných cien. Každoročne sa opakujú tiež náklady na údržbu obecného majetku. Pomerne stabilné a systematicky sa posilňujúce sú výdavky samospráv na bežné transfery, či už ide o subjekty verejného alebo súkromného sektoru. Výdavky na splácanie úrokov zatiaľ predstavujú marginálnu položku, ale predpokladá sa ich postupný nárast s nárastom zadlžovania obcí. Kapitálové výdavky obcí smerujú do nových investícií a investičných zámerov, či už pod priamou kontrolou obecných úradov alebo prostredníctvom kapitálových transferov do organizácií zriaďovaných obcou.

Pri pohľade na funkčnú klasifikáciu výdavkov obcí (obr. 10) jednoznačne dominujú prostriedky smerované do vzdelávania na prevádzku školských zariadení v kompetencií miest a vidieckych obcí (tab. 2 a 3). Ide najmä o krytie mzdových prostriedkov, ale aj investície do sanácie budov a zlepšovania vybavenia škôl. Obce zdedili školy v zanedbanom stave, preto sa predpokladá dlhodobá tendencia nárastu prostriedkov smerujúcich do tejto oblasti. Z priestorového hľadiska (obr. 11) je zjavné, že medzi samosprávami na Slovensku sú v tomto smere výrazné diferencie. Kým niektoré samosprávy smerujú do vzdelávania viac ako 55 % celkových výdavkov, iné nevenujú tejto položke ani 10 % celkových výdavkov, pričom existuje pomerne veľká skupina obcí na juhu a východe Slovenska, kde do vzdelávania nesmerujú žiadne prostriedky, pretože v týchto obciach úplne chýbajú školopovinné deti alebo obce nie sú zriaďovateľmi škôl pre nízky počet detí. Celoslovenský priemer sa pohybuje na úrovni približne 34 % (tab. 3).

Tab. 2. Výdavky miestnej samosprávy podľa funkčnej klasifikácie a veľkostných kategórií obcí v rokoch 2008 – 2012 (v eurách na obyvateľa)

Veľkostná kategória obcí	Počet obyvateľov	1. Všeobecné verejné služby	2. Obrana	3. Verejný poriadok a bezpečnosť	4. Ekonomická oblasť	5. Ochrana životného prostredia	6. Bývanie a občianska vybavenosť	7. Zdravotníctvo	8. Rekreačia, kultúra a náboženstvo	9. Vzdelávanie	10. Sociálne zabezpečenie	Spolu
Bratislava*	425 200	271,10	0,21	15,94	213,41	106,01	42,81	2,26	95,72	174,89	40,13	962,47
Košice*	235 270	131,42	0,67	14,49	107,50	78,51	62,21	0,03	35,97	214,59	26,09	671,47
50 001 – 100 000	605 113	121,86	0,14	16,79	90,65	55,89	57,68	0,30	36,39	214,80	30,23	624,73
20 001 – 50 000	845 255	118,48	0,13	14,14	58,61	53,94	82,94	0,89	44,66	247,73	30,27	651,79
10 001 – 20 000	457 330	140,43	0,12	16,50	72,61	58,50	70,62	2,06	44,89	269,12	35,14	710,01
5 001 – 10 000	406 653	155,99	0,45	13,61	67,03	57,86	90,53	2,51	40,44	282,86	26,40	737,69
2 001 – 5 000	791 366	149,40	0,07	7,18	52,84	52,99	89,94	2,31	34,95	266,37	19,96	676,01
1 001 – 2 000	791 633	173,68	0,16	3,43	39,10	40,90	90,08	1,77	33,53	248,91	16,56	648,13
501 – 1000	541 282	207,76	0,15	3,71	40,67	43,91	83,23	0,39	37,01	171,15	14,59	602,57
251 – 500	231 940	233,95	0,11	3,46	36,19	42,17	70,23	0,18	37,49	98,11	6,56	528,45
0 – 250	79 140	256,61	0,03	2,54	27,28	36,50	48,26	0,02	21,82	22,90	4,71	420,67
SR	5 410 181	164,59	0,18	10,50	71,39	56,19	76,63	1,36	42,62	226,86	24,51	674,83

* - vrátane mestských častí

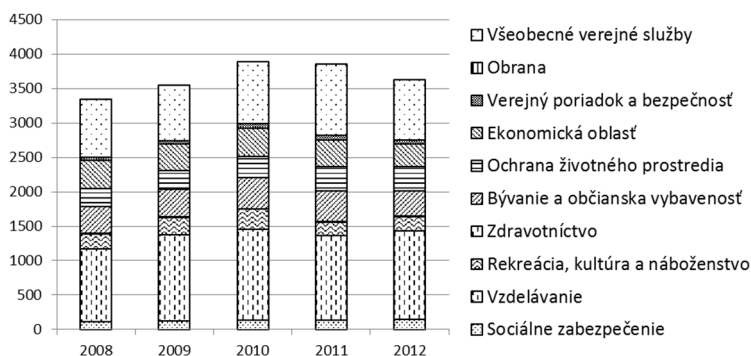
Zdroj: Ministerstvo financií SR (2013).

Tab. 3. Štruktúra výdavkov miestnej samosprávy podľa funkčnej klasifikácie a veľkostných kategórií obcí v rokoch 2008 – 2012 (v %)

Veľkostná kategória obcí	Počet obyvateľov	1. Všeobecné verejné služby	2. Obrana	3. Verejný poriadok a bezpečnosť	4. Ekonomická oblasť	5. Ochrana životného prostredia	6. Bývanie a občianska vybavenosť	7. Zdravotníctvo	8. Rekreačia, kultúra a náboženstvo	9. Vzdelávanie	10. Sociálne zabezpečenie	Spolu
Bratislava*	425 200	28,17	0,02	1,66	22,17	11,01	4,45	0,23	9,95	18,17	4,17	100,00
Košice*	235 270	19,57	0,10	2,16	16,01	11,69	9,26	0,00	5,36	31,96	3,89	100,00
50 001 - 100 000	605 113	19,51	0,02	2,69	14,51	8,95	9,23	0,05	5,82	34,38	4,84	100,00
20 001 - 50 000	845 255	18,18	0,02	2,17	8,99	8,28	12,73	0,14	6,85	38,01	4,64	100,00
10 001 - 20 000	457 330	19,78	0,02	2,32	10,23	8,24	9,95	0,29	6,32	37,90	4,95	100,00
5 001 - 10 000	406 653	21,15	0,06	1,85	9,09	7,84	12,27	0,34	5,48	38,34	3,58	100,00
2 001 - 5 000	791 366	22,10	0,01	1,06	7,82	7,84	13,31	0,34	5,17	39,40	2,95	100,00
1 001 - 2 000	791 633	26,80	0,03	0,53	6,03	6,31	13,90	0,27	5,17	38,40	2,56	100,00
501 - 1000	541 282	34,48	0,02	0,61	6,75	7,29	13,81	0,06	6,14	28,40	2,42	100,00
251 - 500	231 940	44,27	0,02	0,65	6,85	7,98	13,29	0,03	7,10	18,57	1,24	100,00
0 - 250	79 140	61,00	0,01	0,60	6,48	8,68	11,47	0,01	5,19	5,44	1,12	100,00
SR	5 410 181	24,39	0,03	1,56	10,58	8,33	11,36	0,20	6,32	33,62	3,63	100,00

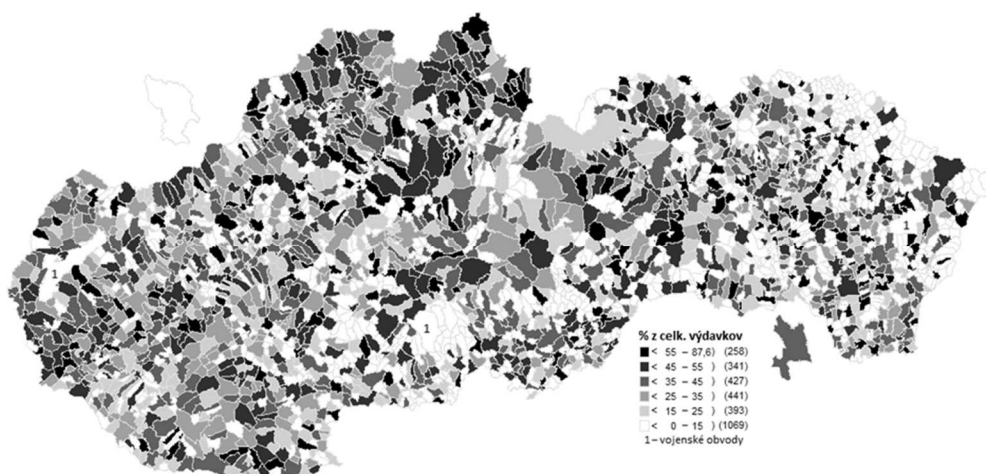
* - vrátane mestských častí

Zdroj: Ministerstvo financií SR (2013).



Obr. 10. Vývoj výdavkov miestnej samosprávy podľa funkčnej klasifikácie v rokoch 2008 – 2012 (v mil. eur)

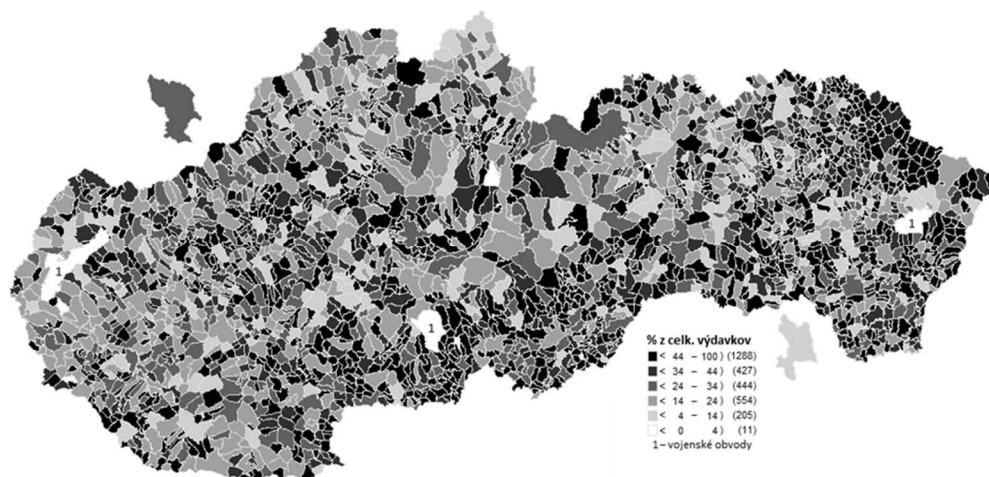
Zdroj: Ministerstvo financií SR (2013).



Obr. 11. Podiel výdavkov na vzdelávanie na celkových výdavkoch samospráv v roku 2012

Zdroj: Ministerstvo financií SR (2013).

Výdavky v kategórii všeobecné verejné služby smerujú predovšetkým na činnosť obecných úradov. Podobne je z priestorového hľadiska zjavné, že mnohé najmä malé obce na juhu a východe Slovenska používajú na chod obecných úradov väčšinu, teda viac ako 60 % prostriedkov (obr. 12), kým celoslovenský priemer je len 24 % (tab. 3). V týchto obciach tak fungovanie samosprávy pohltí väčšinu financií a nezostávajú možnosti na rozvoj iných funkčných oblastí, ako je napríklad ekonomická oblasť, výstavba novej infraštruktúry, bytová výstavba, revitalizácia zázemia obce a podobne. Práve týchto samospráv by sa mala dotýkať konsolidácia miestnej samosprávy a prípadné zlučovanie do väčších funkčnejších obcí, v ktorých by nebola väčšina výdavkov vynaložená iba na vlastný chod samosprávy. Takáto reforma sa dá iba veľmi ťažko realizovať na dobrovoľnej báze, pretože obce nemajú na zlučovanie žiadnu motiváciu. Domnievame sa, že tento stav je čiastočne výsledkom negatívnych skúseností z násilného zlučovania obcí v bývalom režime.



Obr. 12. Podiel výdavkov na všeobecné verejné služby na celkových výdavkoch samospráv v roku 2012

Zdroj: Ministerstvo financií SR (2013).

Významnou zložkou výdavkov obcí je ekonomická oblasť, ktorá pokrýva najmä výdavky na dopravu a cestné komunikácie. Vysoký podiel v tejto kategórii príjmov je najmä v prípade najväčších miest na Slovensku (tab. 3). Podobne významný podiel patrí výdavkom na ochranu životného prostredia, čo súvisí najmä s odvozom a likvidáciou odpadov, a tradičnú položku predstavujú výdavky na bývanie a občiansku vybavenosť, v rámci ktorej samosprávy investujú do výstavby obecných bytov. Ako pomerne nestabilná sa ukazuje kategória výdavkov na rekreáciu, kultúru a náboženstvo, ktorej podiel do roku 2010 rástol, ale po tomto roku – v súvislosti so škrtmi v rozpočtoch obcí v krízovom období – samosprávy šetrli práve v tejto položke. Stabilnú pozíciu majú aj výdavky na sociálne zabezpečenie, ktoré sú novou kompetenciou samospráv. Pomerne marginálne postavenie majú výdavky na obranu a zdravotníctvo, ktoré sú iba zanedbateľné, a stabilnú hodnotu vykazujú výdavky na verejný poriadok a bezpečnosť, ktoré pokrývajú náklady na fungovanie obecnej polície a požiarnu ochranu.

ZÁVER

Fiškálna autonómia miestnej samosprávy na Slovensku nemá dlhú tradíciu. Možno o nej hovoriť až v poslednom desaťročí 20. storočia, keď bola obnovená miestna samospráva a neskôr konštituovaná regionálna samospráva. Pozícia miestnych samospráv bola ďalej posilnená v rámci reformy verejnej správy, keď došlo k presunu nových originálnych kompetencií na túto úroveň verejnej správy na Slovensku. Zásadný bol proces fiškálnej decentralizácie a nastavenie legislatívy v oblasti miestnych financií. V článku bol jednoznačne formulovaný problém výrazných veľkostných rozdielov medzi jednotlivými samosprávami na Slovensku. Existujú extrémne malé a naopak extrémne veľké samosprávy podľa počtu obyvateľov, od čoho sa odvíjajú aj možnosti vo finančnej oblasti v týchto samosprávach. Posilnenia fiškálnej autonómie je z tohto dôvodu výrazne obmedzené. Príležitosťou na

d'alšie posilnenie fiškálnej autonómie by mohla byť výrazná konsolidácia miestnej samosprávy. Takáto reforma bude zrejme realizovateľná iba na centrálnej úrovni, pretože malé obce zatiaľ nemajú dostatočnú motiváciu na dobrovoľné zlučovanie. Pre výraznú rozdrobenosť samosprávy sa stráca množstvo finančných prostriedkov v jej vlastnom fungovaní a nezostáva dostatok prostriedkov na potrebné investície do infraštruktúry, vzdelávania a ďalších potrebných oblastí pre rozvoj najmä malých vidieckych obcí.

Napriek decentralizačným procesom, ktoré sa v nedávnom období uskutočnili, sa Slovenská republika v porovnaní s inými európskymi krajinami nevyznačuje vysokou mierou fiškálnej autonómie. Stále existuje široký priestor na posilnenie autonómie a nezávislého rozhodovania o rozvoji na lokálnej úrovni. Obce v debátach o miestnych financiách upozorňujú na nové možnosti. Namiesto podielových daní založených na dani z príjmov fyzických osôb by bolo možné uplatniť širší daňový mix a lepšie prispôbený prerozdelený vzorec. Daň z nehnuteľností by mohla byť vybraná na základe trhovej hodnoty nehnuteľností, čo by umožnilo výraznejšie zvýšiť objem takto vyzbieraných finančných prostriedkov. Samosprávy upozorňujú tiež na možnosť zavedenia novej dane za rozvoj, ktorá by bola spojená s novými investíciami do výstavby nehnuteľností, ktoré sa spájajú s vyššími nákladmi pri zabezpečovaní verejných služieb. Spomenuté zmeny by v prípade obcí viedli k posilneniu ich vlastných príjmov. Prehodnotenie by si vyžadovali aj granty a transfery, ktoré smerujú z centrálnej úrovne na krytie prenesených kompetencií verejnej správy najmä v prípade školstva. Veľký priestor na reformu má využívanie úverových zdrojov a zadlžovania. Obce sa sťažujú na neadekvátne prísne limity, ktoré obmedzujú príležitosti na financovanie odvážnejších rozvojových projektov. Na zváženie zostáva v tejto oblasti najmä možnosť zavedenia riadeného bankrotu samospráv, ktorý by umožnil preberanie zodpovednosti za vlastný rozvoj. Celkovo samosprávy upozorňujú na nedostatočné zdroje na financovanie prenesených kompetencií. Mnohé povinnosti sú prenášané na obce bez zabezpečenia adekvátnych zdrojov. V tomto smere sa vyzdvihuje tiež nedostatočná daňová autonómia samospráv.

LITERATÚRA

- BELAJOVÁ, A., BALÁŽOVÁ, E. (2004). *Ekonomika a manažment územnej samosprávy. skriptá*. Nitra (Slovenská poľnohospodárska univerzita).
- BLÖCHLIGER, H., KING, D. (2006). Less than you thought: the fiscal autonomy of sub-central governments. *OECD Economic Studies*, 43, 155-188.
- BROWN, C. V., JACKSON, P. M. (1994). *Public sector economics*. Oxford (Cambridge Publishers).
- BUČEK, J. (2006). The position of local self-government after main phase of public administration reform in Slovakia. *Acta Geographica Universitatis Comenianae*, 48, 167-178.
- BUČEK, J. (2010). The financial and economic crisis in Slovakia – its spatial aspects and policy responses. In Gorzelak, G., Goh, C. C., eds. *Financial crisis in Central and Eastern Europe: from Similarity to Diversity*. Warszawa (Scholar), pp. 190-208.
- BUČEK, J., BÓRÁROSOVÁ, Z., SOPKULIAK, A. (2010). *Miestne financie a miestny ekonomický rozvoj*. Bratislava (Geo-grafika).
- BUČEK, J. (2012). Crisis in Slovakia 2009 – 2010: from saving the economy to saving public finance. In Gorzelak, G., Goh C. C., Fazekas, K., eds. *Adaptability and change: the regional dimensions in Central and Eastern Europe*. Warszawa (Wydawnictwo Naukowe Scholar), pp. 334-359.

- BUČEK, J., SOPKULIAK, A. (2014). Local self-government finance in Slovakia during the 2008-2011 crisis. In Silva, C. N., Buček, J., eds. *Fiscal austerity and innovation in local governance in Europe*. Farnham (Ashgate), pp. 7-30.
- ČAPKOVÁ, S. (1999). Niektoré aspekty zadlženia miestnych samospráv. *Ekonomický časopis*, 47, 125-135.
- ČAVOJEC, J., SLOBODA, D. (2005). *Fiškálna decentralizácia a obce*. Konzervatívny Inštitút M. R. Štefánika, [Online]. Dostupné na: <http://www.konzervativizmus.sk/article.php?283> [cit: 29-05-2015].
- EBEL, R. (2002). *Concept of fiscal decentralization and Worldwide overview*. Washington (World Bank Institute).
- EUROSTAT (2015). *Total general government expenditure*, [Online]. Dostupné na: <http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/refreshTableAction.do?tab=table&plugin=1&pcode=tec00023&language=en> [cit: 30-10-2015].
- HALÁSEK, D. (2004). *Standardizace veřejných služeb*. Ostrava (VŠB – Technická univerzita).
- HORVÁTHOVÁ, L. (2008). Meranie fiškálnej decentralizácie. In Šoltés, V., ed. *National and regional economics VII*. Košice (TUKÉ), pp. 245-256.
- JAURA, Z. (2001). Účasť jednotlivých stupňov vlád na verejných výdavkoch vo vybraných krajinách. *Ekonomický časopis*, 49, 54-87.
- JÍLEK, M. (2008). *Fiskální decentralizace, teorie a empirie*. Praha (ASPI).
- KOZOVSKÝ, D. (2006). Fiškálna decentralizácia a jej vplyv na vybrané makroekonomické indikátory. *Ekonomický časopis*, 54, 1037-1052.
- KRNÁČ, J. (2007). *Ekonomika miestnej samosprávy v procese decentralizácie verejnej správy v podmienkach Slovenskej republiky*. Ekonomická fakulta UMB, Banská Bystrica, [Online]. Dostupné na: <http://dspace.upce.cz/bitstream/10195/32419/1/CL646.pdf> [cit: 29-05-2015].
- MINISTERSTVO FINANCIÍ SLOVENSKEJ REPUBLIKY (2013). *Príjmy a výdavky miestnej samosprávy 2008 – 2012*. [CD-ROM]. Dostupné z: údaje získané na základe požiadavky prostredníctvom Zákona č. 211/2000 Z. z. o slobodnom prístupe k informáciám, [cit: 2016-03-20].
- MUSGRAVE, R. A., MUSGRAVEOVÁ, P. B. (1994). *Veřejné finance v teorii a praxi*. Praha (Management Press).
- NIŽNANSKÝ, V. (2009). *Posilnenie finančnej autonómie miest a obcí*. Bratislava M.E.S.A.10, [Online]. Dostupné na: http://www.komunal.eu/images/pdf/01_Posilnenie_finančnej_autonomie_miest_a_obci.pdf [cit: 29-05-2015].
- NIŽNANSKÝ, V., MIKLOŠ, I., ŽARSKÁ, E. (1998). *Nový systém financovania samosprávy na Slovensku*. Bratislava, M.E.S.A.10, [Online]. Dostupné na: http://www.upms.sk/media/MESA10_Novy_system_financovania_samospravy_na_Slovensku.pdf [cit: 29-05-2015].
- OATES, W. E. (1999). An essay on fiscal federalism. *Journal of Economic Literature*, 37, 1120-1149.
- PEKOVÁ, J. (2004). *Hospodaření a finance územní samosprávy*. Praha (Management Press).
- PRUD'HOMME, R. (1995). The dangers of decentralization. *The World Bank research observer*, 10, 201-220.
- SEDLÁKOVÁ, S. (2008). Fiškálna decentralizácia – jej význam a dôsledky a pre územnú samosprávu. In Šoltés, V., ed. *National and regional economics VII*. Košice (Ekonomická fakulta TU v Košiciach), pp. 806-810.
- TANZI, V. (1995). Fiscal federalism and decentralization: a review of some efficiency and macroeconomic aspects. (Annual World Bank Conference on Development Economics.) Washington, DC (The World Bank Research Observer), pp. 295-315.
- TIEBOUT, CH. M. (1956) A Pure theory of local expenditures. *Journal of Political Economy*, 64, 416-424.

- ŽÁRSKA, E. (2005). Systém miestnych daní a poplatkov. *Verejná správa*, 60, 22-23.
- ŽÁRSKA, E., PIRMANOVÁ, S. (2007). Decentralizácia verejnej správy a rozpočty obcí SR. *Verejná správa a spoločnosť*, 8, 6-13.
- ŽÁRSKA, E. (2009). *Finančná kapacita obce ako determinant rozvoja*. Katedra verejných financií VŠE, Praha. [Online]. Dostupné na: http://kvf.vse.cz/storage/1239811888_sb_zarska.pdf [cit: 28-10-2015].

Andrej Š o p k u l i a k

SPATIAL CONTEXT OF THE REVENUE AND EXPENDITURE OF LOCAL SELF-GOVERNMENT IN SLOVAKIA

The fiscal autonomy of local government in Slovakia has a short tradition. It was introduced with reconstitution of local self-government. Position of local government was further strengthened in the context of public administration reform, which saw the transfer of new original competences on this level of public administration in Slovakia. Fiscal decentralization was a crucial process in this regard. The article clearly formulates the problem with heterogeneity between the local authorities in Slovakia. This heterogeneity influences the opportunities in the financial sphere. Options for strengthening fiscal autonomy are therefore very limited. Due to significant fragmentation of local governments a large amount of funds is losing in administration and there is not enough funds for the necessary investments in infrastructure, education and other areas. Despite the decentralization process that took place recently, the Slovak Republic does not have a high degree of fiscal autonomy compared to other European countries. There is still ample scope to strengthen the autonomy and independent decision-making on development at the local level. There are new possibilities in the financing of municipalities, too. It could be applied a wider tax mix and better adapted redistribution formula instead of recent shared taxes based on income tax. The real estate tax could be levied on the market value of real estate, allowing significantly increase the volume of the collected funds. Municipalities also drew attention to the possibility of introducing new taxes for development that would be associated with new investments in the construction of real estate that are associated with higher costs in providing public services. The reform should also require grants and transfers, which are directed from the central level to cover the transferred powers of government, particularly in the case of education. Large space to reform is in the use of credit resources and indebtedness. There is an opportunity to introduce controlled bankruptcy of local governments, which would allow taking responsibility for their own development. Local governments point out the lack of resources for financing the transferred competences. Many responsibilities are transferred to municipalities without adequate resources.