

EKONOMICKÁ UNIVERZITA V BRATISLAVE
NÁRODOHOSPODÁRSKA FAKULTA

Evidenčné číslo: 101006/B/2023/36124048427482628

FINANCOVANIE INFRAŠTRUKTÚRY NA
MIESTNEJ ÚROVNI V KRAJINÁCH EÚ/OECD

Bakalárska práca

EKONOMICKÁ UNIVERZITA V BRATISLAVE
NÁRODOHOSPODÁRSKA FAKULTA

FINANCOVANIE INFRAŠTRUKTÚRY NA
MIESTNEJ ÚROVNI V KRAJINÁCH EÚ/OECD

Bakalárska práca

Študijný program: Financie, bankovníctvo a poisťovníctvo

Študijný odbor: Ekonómia a manažment

Školiace pracovisko: Katedra financií

Vedúci záverečnej práce: Ing. Lukrécia Kováč Gerulová, PhD.

POĎAKOVANIE

Touto cestou by som sa rada poďakovala mojej vedúcej záverečnej práce, pani Ing. Lukrécii Kováč Gerulovej, PhD. za jej odbornú pomoc a cenné rady pri tvorbe práce, a rovnako aj za jej ochotu a trpezlivosť.

Taktiež by som sa chcela poďakovať svojej rodine a blízkym, ktorí mi prejavovali neustálu podporu pri vypracovaní tejto práce.

ABSTRAKT

BOBOKOVÁ, Katarína: *Financovanie infraštruktúry na miestnej úrovni v krajinách EÚ/OECD*. – Ekonomická univerzita v Bratislave. Národohospodárska fakulta; Katedra financií. – Vedúca záverečnej práce: Ing. Lukrécia Kováč Gerulová, PhD. – Bratislava: NHF EU, 2023, 46 s.

Záverečná práca je vypracovaná na tému *Financovanie infraštruktúry na miestnej úrovni v krajinách EÚ/OECD*. Cieľom záverečnej práce bolo zistiť možné spôsoby financovania infraštruktúry a posúdiť ich z hľadiska vhodnosti/nevhodnosti použitia na miestnej úrovni s využitím príkladov dobrých praktík v krajinách OECD. Práca je rozdelená na tri kapitoly. Prvá kapitola je venovaná teoretickému vymedzeniu základných pojmov, pričom predstavuje rôzne možnosti a spôsoby financovania infraštruktúry na miestnej úrovni. V druhej kapitole sú zadefinované ciele práce, použité metódy a postupy pri tvorbe práce. Záverečná kapitola sa zameriava na porovnanie všetkých krajín OECD z hľadiska ich kapitálových výdavkov a investícií. Taktiež obsahuje tri vybrané prípadové štúdie z krajín OECD, ktoré predstavujú dobré príklady financovania infraštruktúry na miestnej úrovni. Výsledkom riešenia danej problematiky je posúdenie vhodnosti/nevhodnosti použitia rôznych spôsobov financovania infraštruktúry s uvedením konkrétnych odporúčaní pre miestne samosprávy.

Kľúčové slová:

miestna samospráva, miestna vláda, infraštruktúra, financovanie, miestne financie

ABSTRACT

BOBOKOVÁ, Katarína: *Financing of infrastructure at local level in EU/OECD countries*. – University of Economics in Bratislava. Faculty of National Economy; Department of Finance. – Supervisor: Ing. Lukrécia Kováč Gerulová, PhD. – Bratislava: NHF EU, 2023, 46 p.

The final thesis is written on the topic Financing of infrastructure at the local level in EU/OECD countries. The aim of the thesis was to identify possible ways of financing infrastructure and to assess their suitability/unsuitability of using them at the local level, with examples of good practices in OECD countries. The thesis is divided into three chapters. The first chapter is devoted to the theoretical definition of the basic concepts, presenting the different options and ways of financing infrastructure at the local level. The second chapter defines the objectives of the thesis, the methods and procedures used in the thesis. The final chapter focuses on a comparison of all OECD countries in terms of their capital expenditure and investment. It also includes three selected case studies from OECD countries that provide good examples of infrastructure financing at the local level. As a result of addressing the issue, an assessment of the suitability/unsuitability of using different ways of financing infrastructure is made, with specific recommendations for local governments.

Keywords:

local government, local level, infrastructure, financing, municipal finance

Obsah

Úvod	6
1. Súčasný stav riešenej problematiky doma a v zahraničí.....	7
1.1. Charakteristika verejného sektora	7
1.2. Vládne úrovne a decentralizácia verejnej správy	8
1.3. Rozpočet obce.....	9
1.4. Charakteristika infraštruktúry	12
1.5. Členenie infraštruktúry	14
1.6. Možnosti financovania miestnej infraštruktúry	15
1.6.1. Interné zdroje.....	16
1.6.2. Externé zdroje	18
2. Cieľ práce, metodika práce a metódy skúmania	27
3. Výsledky práce a diskusia.....	29
3.1. Financovanie infraštruktúry miestnych samospráv v krajinách OECD	29
3.2. Príklady dobrého financovania infraštruktúry na miestnej úrovni	34
3.2.1. Prípadová štúdia 1 – Nový Zéland	34
3.2.2. Prípadová štúdia 2 – Taliansko	36
3.2.3. Prípadová štúdia 3 – Fínsko	38
3.3. Zhodnotenie vhodnosti použitia rôznych spôsobov financovania infraštruktúry.....	39
Záver.....	42
Zoznam použitej literatúry	43

Úvod

Urbanizácia a neustály rast populácie vytvárajú pre mestá silný tlak, aby sa stále viac rozširovali a zabezpečovali potrebné verejné služby pre všetkých svojich občanov. Aby mohol byť zabezpečený rozvoj miest a obcí, je potrebné budovanie stále novej infraštruktúry, príp. obnova tej existujúcej. Preťažené cesty, nedostatočná verejná doprava, zastarané vodovodné a kanalizačné systémy a pod. sú častým problémom v mnohých mestách a obciach. Za zabezpečenie veľkej časti verejnej infraštruktúry sú zodpovedné práve miestne samosprávy, ktoré ale často nemajú dostatok vlastných finančných prostriedkov na to, aby mohli financovať rozsiahle investície do infraštruktúry. Je preto nevyhnutné, aby mestá hľadali a využívali rozličné spôsoby a možnosti financovania, ktoré sa budeme snažiť predstaviť aj v tejto práci.

V prvej kapitole si vysvetlíme pojmy, ktoré sú dôležité v tejto problematike. Charakterizujeme verejný sektor, jeho základné úrovne a decentralizáciu verejnej správy. Ďalej opíšeme rozpočet miestnej samosprávy a jeho základné členenie. Potom už prejdeme na charakteristiku infraštruktúry, jej členenie a popíšeme možnosti financovania infraštruktúry na miestnej úrovni, ktoré sme rozdelili na interné a externé zdroje.

V ďalšej kapitole uvádzame hlavný cieľ práce, ako aj čiastkové ciele, ktoré sa budeme snažiť naplniť. Cieľom našej práce je zistiť možné spôsoby financovania infraštruktúry a posúdiť ich z hľadiska vhodnosti/nevhodnosti použitia na miestnej úrovni s využitím príkladov dobrých praktík v krajinách OECD.

Posledná kapitola prináša najprv porovnanie všetkých 38 krajín OECD z hľadiska financovania infraštruktúry, a to na základe údajov o kapitálových výdavkoch a investíciách na subnárodnej úrovni z roku 2020. Ďalej analyzujeme tri vybrané praktické príklady dobrého financovania infraštruktúry, konkrétne prípady z Nového Zélandu, Talianska a Fínska. V záverečnej časti nakoniec posúdime vhodnosť/nevhodnosť použitia jednotlivých spôsobov financovania infraštruktúry, pričom uvedieme konkrétne odporúčania, ktoré môžu využiť miestne samosprávy pri rozhodovaní o tom, ktorý finančný nástroj je výhodné v danej situácii použiť.

1. Súčasný stav riešenej problematiky doma a v zahraničí

Keďže je naša práca zameraná na miestnu úroveň verejnej správy, na začiatok považujeme za dôležité vysvetlenie určitých základných pojmov a zaradenie miestnej samosprávy do sektora verejnej správy. V nasledujúcej kapitole si teda charakterizujeme verejný sektor, rozdelíme ho na štyri základné úrovne a popíšeme s tým súvisiacu decentralizáciu verejnej správy a následne prejdeme na finančné hospodárenie miestnej samosprávy pomocou rozpočtu obce. Taktiež charakterizujeme pojem infraštruktúra, uvedieme jej základné členenia a potom už prejdeme na najdôležitejšiu časť, a to možnosti financovania infraštruktúry na miestnej úrovni.

1.1. Charakteristika verejného sektora

Verejný sektor je významnou súčasťou národného hospodárstva v každom štáte. Potreba jeho existencie je zdôvodňovaná viacerými skutočnosťami:

- existencia nedokonalkej konkurencie tovarov a výrobných faktorov (práca, pôda, kapitál), tendencia k monopolnému trhu;
- existencia **verejných statkov** – statky, ktoré nemôžu byť pre obyvateľstvo poskytnuté súkromným sektorom v požadovanom množstve a kvalite kvôli trhovým zlyhaniam;
- nutnosť brať ohľad na kvalitu životného prostredia, kvalitu ľudského potenciálu, etiku;
- potreba zmierniť nerovnosti medzi subjektami. ¹

Tieto všetky skutočnosti nám ukazujú, prečo je verejný sektor taký dôležitý pre správne fungovanie štátu. Pri vymedzení verejného sektora sú dôležité aj ďalšie pojmy, ktoré s ním priamo súvisia: financovanie z **verejných financií**, riadenie prostredníctvom **verejnej správy**, rozhodovanie prostredníctvom **verejnej voľby** a **verejná kontrola**. ²

Cieľom verejného sektora nie je (na rozdiel od súkromného sektora) maximalizácia zisku. Statky, ktoré sú produkované prostredníctvom verejného sektora (tzv. verejné statky), neprechádzajú trhom a o vhodnom použití finančných prostriedkov (verejných financií) rozhodujú zástupcovia štátu, miest a obcí. Efekt vynaloženia verejných financií sa prejaví v celej spoločnosti, dotkne sa každého občana, a preto je na zodpovednosti verejných

¹ PAVLÁK, Miroslav. *Lidské zdroje a fondy EU: Evropský sociální fond jako nástroj spolufinancování projektů v oblasti rozvoje lidských zdrojů*. Praha: ASPI, 2006. s. 21. ISBN 80-7357-139-0.

² CIBÁKOVÁ, Viera a kol. *Ekonomika verejného sektora*. Bratislava: Iura Edition, 2012. s. 103. ISBN 978-80-8078-473-7.

predstaviteľov, aby robili pokiaľ možno čo najviac efektívne, hospodárne a účelné rozhodnutia.³

1.2. Vládne úrovne a decentralizácia verejnej správy

Usporiadanie verejnej správy sa líši medzi jednotlivými krajinami. Verejná správa môže byť rozdelená na niekoľko úrovní, pričom každá z nich má svoje špecifické postavenie a úlohy, ktoré musí naplňať. Podľa všeobecnej definície prijatej MMF a krajinami OECD rozlišujeme štyri základné vládne úrovne:

- **Nadnárodná vládna úroveň** – predstavuje vládu Európskej únie nad jej členskými krajinami.
- **Ústredná (centrálna) vládna úroveň** – zahrňuje ministerstvá, úrady, pobočky a iné inštitucionálne jednotky, ktoré v danej krajine predstavujú súčasť centrálnej vlády a ktorých kompetencie siahajú na celé územie krajiny.
- **Regionálna úroveň** – môžu sem patriť napr. regióny, kraje, provincie, okresy, dištrikty atď. Majú určité vymedzené kompetencie a zabezpečujú určité verejné služby v rámci daného územia. Tento stredný stupeň medzi ústrednou vládou a miestnymi vládami tvorí súčasť územnej samosprávy.
- **Miestna (municipálna, lokálna) úroveň** – zahrňuje rôzne druhy tých najmenších vládnych jednotiek, napr. mesto, obec, municipalita, mestský okres atď. Miestna úroveň väčšinou predstavuje základný stupeň územnej samosprávy a zároveň najnižšiu úroveň verejnej správy.⁴

Pri rozdelení úloh a kompetencií medzi jednotlivé vládne úrovne sa stretávame s pojmom decentralizácia. **Fiškálna decentralizácia** môže byť definovaná ako presun zodpovednosti a kompetencií za zabezpečovanie určitých verejných statkov na subnacionálne (nižšie) vládne úrovne, pričom ak centrálna úroveň presúva na nižšie úrovne určité úlohy, mala by k tomu priradiť aj potrebné finančné zdroje. Cieľom fiškálnej decentralizácie je

³ ČULKOVÁ, Katarína – PAŠKOVÁ, Martina. *Špecifiká hospodárenia a financovania verejnej správy v podmienkach Slovenskej republiky*. In *Ekonomické aspekty v územnej samospráve II*: recenzovaný zborník príspevkov z vedeckej korešpondenčnej konferencie. Košice: Katedra ekonomiky a riadenia verejnej správy FVS UPJŠ v Košiciach, 2012, s. 116. ISBN 978-80-7097-932-7.

⁴ PROVAZNÍKOVÁ, Romana. *Financování měst, obcí a regionů: teorie a praxe*. 3. aktual. a rozšíř. vyd. Praha: GRADA, 2015. s. 12 – 13. ISBN 978-80-247-5608-0.

znižit' kontrolu ústrednej vlády nad celkovými verejnými príjmami a výdavkami a zabezpečiť tak, aby mali miestne samosprávy lepší prístup k tvorbe a využívaniu zdrojov.⁵

Fiškálna decentralizácia vychádza z predpokladu, že poskytovanie verejných statkov na miestnej úrovni je efektívnejšie a hospodárnejšie – lepšie zodpovedá preferenciám občanov, umožňuje ich priamu participáciu a účinnejšiu kontrolu. Obce (ako základné samosprávne celky na miestnej úrovni vo väčšine krajín) sa zvyčajne starajú o miestne komunikácie, rozvod vody, zber odpadu, hromadnú dopravu, zdravotné a sociálne služby a vo väčšine krajín EÚ aj o základné školy a predškolské zariadenia. Kompetencie na regionálnej úrovni zväčša zahŕňujú správu životného prostredia, územné plánovanie, cesty a stredné školy.⁶

Proces decentralizácie verejnej správy teda prenáša na miestne a regionálne samosprávy množstvo zodpovednosti v podobe tzv. **originálnych a prenesených kompetencií**. To ovplyvňuje aj finančný systém územnej samosprávy, keďže na financovanie originálnych kompetencií využíva samospráva väčšinou vlastné finančné prostriedky a na prenesené kompetencie potrebuje transfery plynúce zo štátneho rozpočtu. Miera decentralizácie je naprieč krajinami EÚ veľmi rôznorodá, čo má vplyv aj na mieru závislosti miestnych samospráv od transferov z ústredných vlád.⁷

Základom finančného hospodárenia miestnej samosprávy je **miestny rozpočet**. Keďže vo väčšine krajín predstavuje základnú a najmenšiu jednotku miestnej samosprávy **obec**, v nasledujúcej časti si bližšie charakterizujeme práve **rozpočet obce**. Obec je základným samosprávnym spoločenstvom občanov a tvorí územný celok, ktorý je vymedzený hranicami územia obce. Predstavuje verejnoprávnu korporáciu s vlastným majetkom.⁸

1.3. Rozpočet obce

Rozpočet obce je považovaný za základný a najdôležitejší nástroj finančného hospodárenia obce, keďže sa ním riadi financovanie všetkých funkcií a úloh obce v príslušnom rozpočtovom období. Vyjadruje samostatnosť hospodárenia obce. Obsahuje

⁵ MALÍČKÁ, Lenka. *Formálna dimenzia fiškálnej decentralizácie v kontexte vertikálnej fiškálnej nerovnováhy a finančnej autonómie miestnych samospráv Slovenskej republiky*. In *Politická ekonomie: teorie, modelování, aplikace* [online]. Praha: Vysoká škola ekonomická, 2019, roč. 67, č. 3, s. 273. ISSN 0032-3233. Dostupné na: <https://polek.vse.cz/pdfs/pol/2019/03/04.pdf>

⁶ PROVAZNÍKOVÁ, Romana. *Financování měst, obcí a regionů: teorie a praxe*. 3. aktual. a rozšíř. vyd. Praha: GRADA, 2015. s. 41 – 42. ISBN 978-80-247-5608-0.

⁷ HAMALOVÁ, Marta – BELAJOVÁ, Anna – ŠEBOVÁ, Miriam. *Komunálna ekonomika a politika*. Bratislava: Sprint dva, 2011. s. 145. ISBN 978-80-89393-38-1.

⁸ ŠVANTNEROVÁ, Ľubica – KOŽIAK, Radoslav. *Ekonomika miestnej samosprávy*. Banská Bystrica: Ekonomická fakulta UMB, 2005. s. 69. ISBN 80-8083-117-3.

hlavne príjmy a výdavky, v ktorých sú vyjadrené finančné vzťahy obce k právnickým a fyzickým osobám – k podnikateľom, ktorí pôsobia na území obce, ako aj k obyvateľom, ktorí žijú v obci, a taktiež k ostatným zložkám verejnej správy – napr. k štátu.⁹

Miestny rozpočet je možné charakterizovať ako:

- decentralizovaný peňažný fond, ktorý sa tvorí, rozdeľuje a používa na princípe nenávratnosti, neekvivalencie a nedobrovoľnosti;
- bilanciu príjmov a výdavkov;
- finančný plán, podľa ktorého obec hospodári počas rozpočtového obdobia;
- nástroj finančnej politiky, ktorým môžu obce zabezpečovať svoje originálne a prenesené kompetencie a taktiež realizovať svoje rozvojové ciele.¹⁰

Členenie rozpočtu obce

Rozpočet obce sa vnútorne člení na bežný rozpočet, kapitálový rozpočet a finančné operácie.

Bežný rozpočet (prevádzkový) predstavuje bilanciu bežných príjmov a bežných výdavkov, ktoré sa pravidelne každoročne opakujú.¹¹

Bežné výdavky predstavujú dôležitú a pravidelne sa opakujúcu časť výdavkov miestneho rozpočtu. K výdavkom bežného rozpočtu patria napr. mzdy a odmeny predstaviteľov obce, poisťné a príspevky do poisťovní za zamestnancov, ďalej si nimi obce uhrádzajú záväzky voči bankám alebo voči iným obciam a poskytujú transfery rozpočtovým a príspevkovým organizáciám, ktoré si obec zriadila. Taktiež sem patria náklady na výkon samosprávnych činností obce a na zabezpečenie služieb, ktoré vyplývajú obci zo zákona (oprava a údržba miestnych komunikácií, komunálny odpad, verejné priestranstvá, osvetlenie, sociálne služby a iné) a tiež náklady na prenesené kompetencie (školsťvo, zdravotníctvo, matrika, stavebný úrad a iné).¹²

Kapitálový rozpočet predstavuje bilanciu kapitálových príjmov a kapitálových výdavkov, ktoré súvisia s rozvojovými potrebami obce a tvorbou dlhodobých aktív a majú

⁹ STAROŇOVÁ, Katarína a kol. *Verejná politika a miestna samospráva: štyri princípy spravovania*. Bratislava: ADIN, 2006. s. 110 – 115. ISBN 80-89244-13-0.

¹⁰ ŠVANTNEROVÁ, Ľubica – KOŽIAK, Radoslav. *Ekonomika miestnej samosprávy*. Banská Bystrica: Ekonomická fakulta UMB, 2005. s. 71. ISBN 80-8083-117-3.

¹¹ STAROŇOVÁ, Katarína a kol. *Verejná politika a miestna samospráva: štyri princípy spravovania*. Bratislava: ADIN, 2006. s. 115. ISBN 80-89244-13-0.

¹² HAMALOVÁ, Marta – BELAJOVÁ, Anna – ŠEBOVÁ, Miriam. *Komunálna ekonomika a politika*. Bratislava: Sprint dva, 2011. s. 164. ISBN 978-80-89393-38-1.

teda investičný charakter. Pri zabezpečovaní a výstavbe infraštruktúry je pre nás dôležitý práve kapitálový rozpočet.¹³

Kapitálové príjmy predstavujú predovšetkým výnosy z predaja majetku (pozemkov, budov, strojov), taktiež z predaja akcií a majetkových podielov. Patria k nim aj príjmy z mimorozpočtových peňažných fondov (fond investícií) a takisto príjmy zo združených prostriedkov viacerých obcí alebo z partnerstva so súkromným sektorom. Významnú časť kapitálových príjmov tvoria tuzemské a zahraničné kapitálové transfery a granty (hlavne z Európskej únie), z ktorých obce financujú rôzne rozvojové projekty investičného charakteru.

Kapitálové výdavky predstavujú najmä financovanie výstavby technickej infraštruktúry (kanalizácia, vodovod, chodníky, cesty, komunálne byty...) a tiež súvisia s jej projektovou dokumentáciou, rekonštrukciou, modernizáciou a dostavbou. K výdavkom kapitálového rozpočtu patrí aj napr. nákup budov, pozemkov, komunikačnej infraštruktúry, dopravných prostriedkov a ďalších súčastí, ktoré zvyšujú hodnotu dlhodobého hmotného majetku.¹⁴

Finančné operácie sa pokladajú za súčasť rozpočtu obce, aj keď sa uskutočňujú mimo jeho príjmov a výdavkov. Prostredníctvom finančných operácií sa vykonávajú prevody z mimorozpočtových peňažných fondov obce, realizujú sa nimi návratné zdroje financovania, návratné finančné výpomoci, pôžičky a pod.¹⁵

Z uvedeného členenia rozpočtu vidíme, že na financovanie infraštruktúry je pre nás rozhodujúci hlavne kapitálový rozpočet. **Kapitálové výdavky** sú uhrádzané nepravidelne, vo väčších objemoch a sú určené zvyčajne na aktíva so životnosťou dlhšou ako 1 rok, pričom **bežné výdavky** sa uhrádzajú pravidelne každý rok alebo na krátkodobé investície. Ďalším odlišným znakom sú zdroje financovania, keďže bežné výdavky sú financované hlavne z vlastných miestnych príjmov, príp. dotácií, pričom na kapitálové výdavky sa okrem toho využívajú aj pôžičky, kapitálové granty a ďalšie formy financovania, ktoré uvádzame neskôr v ďalšej časti práce.

¹³ STAROŇOVÁ, Katarína a kol. *Verejná politika a miestna samospráva: štyri princípy spravovania*. Bratislava: ADIN, 2006. s. 115. ISBN 80-89244-13-0.

¹⁴ HAMALOVÁ, Marta – BELAJOVÁ, Anna – ŠEBOVÁ, Miriam. *Komunálna ekonomika a politika*. Bratislava: Sprint dva, 2011. s. 158 – 166. ISBN 978-80-89393-38-1.

¹⁵ STAROŇOVÁ, Katarína a kol. *Verejná politika a miestna samospráva: štyri princípy spravovania*. Bratislava: ADIN, 2006. s. 116. ISBN 80-89244-13-0.

1.4. Charakteristika infraštruktúry

Keďže je naša práca zameraná práve na financovanie infraštruktúry, v nasledujúcej časti si uvedieme jej základné charakteristiky, rozdelenie infraštruktúry a následne prejdeme na spôsoby jej financovania.

Pojem **infraštruktúra** (*infrastructure*) pochádza z latinčiny, pričom *infra* znamená pod, nižšie a *structure* znamená stavba, stavanie, rozostavanie (čiže doslova: to čo je „pod stavbami“). Môžeme sa stretnúť aj s anglickým názvom *social overhead capital*, čo znamená „spoločenský režijný kapitál“. Pod pojmom infraštruktúra si môžeme predstaviť súbor rôznych technických zariadení a sietí na zabezpečenie verejnoprospešných služieb. Infraštruktúra predstavuje „súhrn zariadení a inštitúcií, ktoré vytvárajú potrebné predpoklady na celkové pôsobenie a rozvoj ekonomiky, najmä jej výrobnjej sféry.“¹⁶

Aj keď neexistuje jednoznačná definícia, infraštruktúra predstavuje akúsi množinu prepojených prvkov, ktoré udržiavajú celú štruktúru pohromade (napr. cesty, budovy...). Verejnú infraštruktúru možno charakterizovať ako fyzické aktíva vytvorené verejnými investíciami, ktoré poskytujú základné služby pre priemysel a domácnosti. Investície do modernej a dobre fungujúcej infraštruktúry sa považujú za základ trvalo udržateľného rozvoja a rastu. Dobré navrhnuté investície do infraštruktúry vytvárajú dlhodobé hospodárske a sociálne prínosy a zlepšujú kvalitu života obyvateľov.¹⁷

V literatúre sa uvádzajú aj ďalšie charakteristiky infraštruktúry:

- Prostriedky získané zo služieb, ktoré sú poskytované infraštruktúrou, sú dôležité pre rozvoj ostatných ekonomických aktivít.
- Služby infraštruktúry sú významne prepojené so zamestnanosťou obyvateľstva a s obchodnou sieťou, keďže ponúkajú nové pracovné miesta a podporujú podnikanie a rozvoj regiónu.
- Investície vložené do infraštruktúry sú dôležité v danom priestore a čase.
- Služby infraštruktúry sú obvykle regulované vládou.¹⁸

¹⁶ CIBÁKOVÁ, Viera a kol. *Ekonomika verejného sektora*. Bratislava: Iura Edition, 2012. s. 157. ISBN 978-80-8078-473-7.

¹⁷ WEBER, Barbara – STAUB-BISANG, Mirjam – ALFEN, Hans Wilhelm. *Infrastructure as an Asset Class: Investment Strategy, Sustainability, Project Finance and PPP*. 2. vyd. Chichester: Wiley, 2016. s. 10. ISBN 978-1-119-22654-3.

¹⁸ CIBÁKOVÁ, Viera a kol. *Ekonomika verejného sektora*. Bratislava: Iura Edition, 2012. s. 157. ISBN 978-80-8078-473-7.

Investície do verejnej infraštruktúry majú zvyčajne niekoľko kľúčových zložiek, ktoré ich robia samostatnou formou kapitálu:

- **Nekonkurenčný tovar** – väčšina verejnej infraštruktúry je „spoločná“ a k jej zdrojom/službám môžu mať prístup viacerí používatelia – neexistuje rivalita pri jej používaní.
- **Nevylúčiteľnosť zo spotreby** – v niektorých prípadoch nemožno vylúčiť z používania danej infraštruktúry ľudí, ktorí za ňu neplatia.
- **Vysoké počiatočné investičné náklady** – výstavba rozsiahlych projektov si vyžaduje na začiatku aj vysokú vstupnú investíciu. Návravnosť investície vzniká počas dlhého obdobia v budúcnosti, a preto musia byť investičné plány riadne premyslené a správne implementované.
- **Pozitívne externality pre spoločnosť** – verejná infraštruktúra môže vytvárať situáciu, v ktorej prínosy pre spoločnosť prevyšujú súkromné výnosy pre poskytovateľa (napr. v školstve, zdravotníctve). Tým vznikajú pozitívne externality pre jednotlivca, ktoré ale môžu viesť k tomu, že súkromný investor stráca záujem o financovanie takejto infraštruktúry. Preto niektoré oblasti infraštruktúry zostávajú v kompetencii verejného sektora.
- **Prirodzený monopol** – investície do verejnej infraštruktúry môžu tiež priniesť rastúce výnosy z rozsahu a sú veľmi kapitálovo náročné. Vzhľadom na rozsiahlosť takýchto projektov je zvyčajne nákladovo efektívnejšie, aby určitú verejnú infraštruktúru poskytoval len jeden subjekt (zvyčajne verejný sektor), čím sa vytvára prirodzený monopol (napr. pri dodávke plynu.)¹⁹

Investície do infraštruktúry si vyžadujú dôsledné plánovanie spojené s vypracovaním projektu, ktorý má taktiež svoje špecifiká:

- časová a technická náročnosť vypracovania projektu;
- vysoká kapitálová náročnosť;
- dlhá životnosť projektu;
- dlhodobá návratnosť investícií.²⁰

¹⁹ CEB (Council of Europe Development Bank). *Investing in Public Infrastructure in Europe: A local economy perspective*. Paris: CEB, 2017. s. 9.

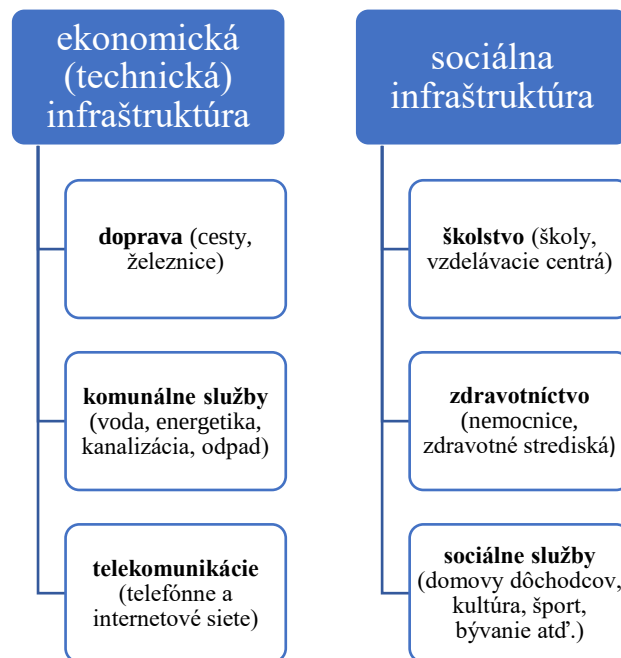
²⁰ CIBÁKOVÁ, Viera a kol. *Ekonomika verejného sektora*. Bratislava: Iura Edition, 2012. s. 157. ISBN 978-80-8078-473-7.

1.5. Členenie infraštruktúry

Infraštruktúra sa môže členiť z viacerých hľadísk. Najčastejšie sa používa delenie na ekonomickú (technickú) a sociálnu infraštruktúru:

- **Ekonomická infraštruktúra** pozostáva z fixných aktív, ktoré slúžia predovšetkým ako vstupy používané na výrobu tovaru a služieb v priemysle. Rozsah a účinné poskytovanie ekonomickej infraštruktúry môže mať veľký vplyv na efektívnosť priemyslu, výrobné náklady a konečnú produkciu. Do ekonomickej infraštruktúry patrí hlavne **doprava** a všetky dopravné siete, ďalej **komunálne služby**, ako napr. zásobovanie vodou, plynom, elektrinou, vývoz odpadu a odpadových vôd a taktiež **telekomunikačné služby**.
- **Sociálnu infraštruktúru** možno charakterizovať ako verejné investície zamerané na verejné potreby, ktoré pomáhajú rozvíjať ľudský a sociálny kapitál národa. Vďaka nej sa rozvíja zdravá a kvalifikovaná pracovná sila, čo znižuje podnikové náklady (vo forme výdavkov na zdravotníctvo a odbornú prípravu) a zvyšuje produktivitu. Hoci je sociálna infraštruktúra menej „hmatateľná“, predstavuje oblasti dôležité pre zvýšenie kvality života miestnych obyvateľov. Zaraďujeme k nej hlavne **školsťvo** a vzdelávanie, **zdravotníctvo** a taktiež **sociálne služby** a bývanie.²¹

Obrázok 1 Rozdelenie infraštruktúry



Zdroj: Vlastné spracovanie podľa: CEB. *Investing in Public Infrastructure in Europe*.

²¹ CEB. *Investing in Public Infrastructure in Europe: A local economy perspective*. Paris: CEB, 2017. s. 8.

Podobné členenie, na technickú (ekonomickú) a sociálnu infraštruktúru, uvádza aj Cibáková ako najviac využívané:

- **Technická infraštruktúra** – zaraďujeme sem najmä dopravu, energetiku, telekomunikácie, ekologické služby, vodné hospodárstvo a komunálne služby.
- **Sociálna infraštruktúra** – patrí sem školstvo, zdravotníctvo, sociálne služby, kultúra, telovýchova, obchodné siete, bývanie a sieť verejnej správy.

Medzi ďalšie možné členenia infraštruktúry patria napr.:

- **výrobná** infraštruktúra (doprava, energetika, spoje), **sociálna** (školstvo, zdravotníctvo, výskum) a **vojenská** (obrana štátu);
- **nadradená dopravná** infraštruktúra (cestná, železničná, letecká, vodná, hromadná, kombinovaná a cyklistická) a **nadradená technická** infraštruktúra (energetická, odpadové hospodárstvo, vodné hospodárstvo);
- **tvrdá** infraštruktúra (doprava, energetika, kanalizácia, telekomunikácie) a **mäkká** infraštruktúra (školstvo, zdravotníctvo, bezpečnosť, bývanie a iné).

Z hľadiska zamerania našej práce je pre nás tiež dôležité rozdelenie na:

- **veľkú infraštruktúru** – tieto odvetvia infraštruktúry sú zabezpečované štátom, resp. centrálnou vládou (napr. diaľnice, letiská);
- **malú infraštruktúru** – táto je zabezpečovaná územnou samosprávou, čiže subjektami na miestnej/regionálnej úrovni (napr. miestne zdravotné a kultúrne strediská, mestská hromadná doprava).²²

1.6. Možnosti financovania miestnej infraštruktúry

V nasledujúcej časti uvádzame niekoľko spôsobov financovania infraštruktúry na miestnej úrovni, ktoré považujeme za najdôležitejšie. Možnosti financovania infraštruktúry môžeme rozdeliť na interné a externé zdroje. K interným alebo vlastným zdrojom zaraďujeme hlavne bežné príjmy (miestne dane a poplatky), účelovo viazané dane a poplatky a takisto tvorbu rezerv. Externé (cudzie) zdroje predstavujú najmä úvery, verejno-súkromné partnerstvá (PPP), kapitálové granty a transfery, príjmy zo združených prostriedkov a špecifickým zdrojom, ktorý sa využíva len v niekoľkých krajinách je financovanie daňovým prírastkom (TIF).

²² CIBÁKOVÁ, Viera a kol. *Ekonomika verejného sektora*. Bratislava: Iura Edition, 2012. s. 157 – 160. ISBN 978-80-8078-473-7.

1.6.1. Interné zdroje

Základným zdrojom príjmov miestnych samospráv sú tzv. interné (vlastné) príjmy. Obec, ako základná jednotka miestnej samosprávy, získava významné finančné prostriedky najmä z príjmov z miestnych daní a poplatkov, ktoré vyberá od svojich občanov. Tie zaraďujeme k tzv. bežným príjmom alebo časť z nich sú účelovo viazané na konkrétne kapitálové výdavky, príp. sa používajú pri tvorbe rezerv. V nasledujúcej kapitole si to všetko bližšie popíšeme.

Bežné príjmy

Bežné príjmy (nazývané aj všeobecné alebo prevádzkové) sú príjmy, ktoré obec **pravidelne** využíva na **pokrytie bežných výdavkov** (napr. mzdy, nájomné a materiál). To znamená, že nie sú spravidla využívané na kapitálové výdavky (kam zaraďujeme aj investície do infraštruktúry), ktoré sú nepravidelné, dlhodobé a vo väčšom objeme. Avšak niektoré obce každoročne vyčleňujú časť zo svojho bežného rozpočtu **aj na kapitálové výdavky**. K bežným príjmom obce zaraďujeme najmä **miestne dane a poplatky**.²³

Obce môžu používať bežné príjmy hlavne na krátkodobé investície, čiže **majetok s krátkou životnosťou** (napr. policajné autá, počítače) alebo **pravidelne sa opakujúce výdavky** (napr. údržba a modernizácia chodníkov, ciest, verejného osvetlenia). V prípade nepravidelných (jednorazových) výdavkov (napr. výdavky na výstavbu/obnovu budov alebo iný veľký investičný majetok) alebo majetku s dlhou životnosťou (napr. kanalizácie, vodovody) sú zdroje z bežných príjmov nevhodné, pretože súčasní daňoví poplatníci budú financovať projekty, z ktorých budú mať prospech budúci používatelia – čo je porušením medzigeneračnej spravodlivosti. Použitie bežných príjmov na financovanie kapitálových výdavkov je teda efektívne, pokiaľ prínosy z nich plynú súčasným používateľom.²⁴

Miestne dane a poplatky sa používajú na financovanie kapitálových výdavkov najmä vo vidieckych obciach a menších mestách. Menšie obce sú totiž väčšinou považované za rizikovejšie pre kapitálový trh, a tým pádom nemajú takú dostupnosť na požičiavanie si finančných prostriedkov (prostredníctvom úverov) ako väčšie mestá.²⁵

²³ UN-HABITAT. *Guide to Municipal Finance*. Nairobi: UN-HABITAT, 2009. s. 41. ISBN 978-92-1-132113-5.

²⁴ UN-HABITAT. *Guide to Municipal Finance*. Nairobi: UN-HABITAT, 2009. s. 41 – 42. ISBN 978-92-1-132113-5.

²⁵ KITCHEN, Harry – MCMILLAN, Melville – SHAH, Anwar. *Local Public Finance and Economics: An International Perspective*. Cham: Palgrave Macmillan, 2019. s. 223. ISBN 978-3-030-21985-7.

Účelovo viazané dane a poplatky

Účelovo viazané dane alebo užívateľské poplatky sú príjmy obce, ktoré sú určené na zabezpečenie konkrétneho tovaru alebo služby, obec z nich teda financuje **konkrétne výdavky alebo projekt**. Napr. príjmy z dane z pohonných hmôt alebo z cestných poplatkov by mali byť vyčlenené na výstavbu ciest či zlepšenie verejnej dopravy, podobne aj poplatky za vodu, kanalizáciu či poplatok za odvoz a likvidáciu odpadu sú vyhradené na zabezpečenie danej služby.²⁶

Viazanosť daní a poplatkov na konkrétne kapitálové výdavky je efektívne vtedy, keď existuje **úzke prepojenie medzi nákladmi** na daný tovar alebo službu a **príjmami na ich financovanie**. Občania si tak vedia ľahšie spojiť získané prínosy z danej infraštruktúry s nákladmi potrebnými na jej zabezpečenie a zhodnotiť, či tento statok alebo služba je hodná daného poplatku alebo dane. To by malo viesť k väčšej efektívnosti a zodpovednosti miestnych samospráv a následne priniesť optimálnejšie a účinnejšie investičné rozhodnutia. Účelové dane a poplatky však môžu byť aj neefektívne, ak finančné prostriedky smerujú do služieb, kde neexistuje jasné prepojenie medzi tými ľuďmi, ktorí využívajú službu, a tými, ktorí za ňu platia.²⁷

Rezervy

Rezervné fondy alebo tzv. rezervy si obce vytvárajú, keď si **časť bežných príjmov z daní a poplatkov odložia na osobitný účet**, na ktorom sa tieto finančné prostriedky **zhodnocujú s určitým úrokom**. Obec ich môže po určitom čase vybrať a použiť na zvládnutie neočakávaných výdavkov, resp. na vyrovnanie schodku rozpočtu, ale taktiež z nich môže financovať konkrétne kapitálové investície. Rezervné fondy môžu byť **povinné alebo dobrovoľné**. Vytvorenie povinného rezervného fondu určuje zákon a dobrovoľné fondy si vytvárajú obce, keď chcú vyčleniť finančné prostriedky na konkrétny projekt.²⁸

Tvorenie rezerv je opakom požičiavania. Namiesto toho, aby si samospráva požičala zdroje, ktoré využije v súčasnosti na financovanie kapitálových výdavkov s ich následným splácaním v budúcnosti, obec si odkladá finančné prostriedky do rezerv s tým, že ich využije v budúcnosti. Tento systém vytvára medzigeneračnú nerovnosť, pretože súčasní daňovníci platia za infraštruktúru, z ktorej budú mať prospech budúci používatelia. Keďže však mnohé

²⁶ CEB. *Investing in Public Infrastructure in Europe: A local economy perspective*. Paris: CEB, 2017. s. 26.

²⁷ KITCHEN, Harry – MCMILLAN, Melville – SHAH, Anwar. *Local Public Finance and Economics: An International Perspective*. Cham: Palgrave Macmillan, 2019. s. 224. ISBN 978-3-030-21985-7.

²⁸ KITCHEN, Harry – MCMILLAN, Melville – SHAH, Anwar. *Local Public Finance and Economics: An International Perspective*. Cham: Palgrave Macmillan, 2019. s. 224. ISBN 978-3-030-21985-7.

obce na celom svete nie sú schopné alebo ochotné si požičať, tvorenie rezerv z daní a poplatkov je vcelku bežné.²⁹

1.6.2. Externé zdroje

Investície do verejnej infraštruktúry sú vysoko kapitálovo náročné a miestne samosprávy často nemajú potrebnú likviditu na počiatočné financovanie len z vlastných príjmov. Ak chce obec realizovať veľké investičné projekty, externé zdroje sú nevyhnutnou súčasťou na zmiernenie nedostatku jej finančných prostriedkov. Miestna samospráva môže využívať rôzne spôsoby externého financovania – návratné zdroje, ku ktorým patria hlavne komunálne úvery a obligácie, ďalej dotácie a granty od vyšších úrovní vlád, spolupráce so súkromným sektorom alebo aj s inými obcami a ďalšie špecifické formy financovania, ktoré bližšie charakterizujeme v nasledujúcej podkapitole.

Návratné zdroje financovania

Požičiavanie na finančných trhoch predstavuje tzv. **návratné zdroje financovania** – miestna samospráva musí vypožičané finančné prostriedky vrátiť aj s úrokom. K týmto zdrojom zaraďujeme hlavne úvery, pôžičky alebo finančné výpomoci od bánk a iných finančných inštitúcií. Špecifickú kategóriu návratných zdrojov tvoria komunálne obligácie, ktoré môže emitovať obec.³⁰

Komunálne úvery

Požičiavanie finančných prostriedkov a vstup na kapitálový trh môže obci priniesť okrem výhod aj určité riziká. Komunálny úver je účinný spôsob, ako doplniť chýbajúce finančné prostriedky na realizáciu veľkých investičných zámerov obce. Keďže sú pôžičky splácané dlhodobo a postupne počas niekoľkých rokov, náklady na splátky úveru sú rozdelené na viacerých používateľov počas celého trvania projektu. To znamená, že nezaťažujú len tých daňovníkov, ktorí v obci bývajú práve počas výstavby projektu, kedy sú zvyčajne náklady najvyššie, ale úver splácajú (prostredníctvom daní a poplatkov) najmä tí obyvatelia, ktorí aj budú mať z danej infraštruktúry reálny prospech možno počas nasledujúcich 30 rokov. Požičiavanie je tým pádom **efektívnejší a spravodlivejší spôsob** získavania finančných prostriedkov, ktorý umožňuje obciam **časovo synchronizovať náklady a prínosy**

²⁹ UN-HABITAT. *Guide to Municipal Finance*. Nairobi: UN-HABITAT, 2009. s. 42. ISBN 978-92-1-132113-5.

³⁰ NEUBAUEROVÁ, Erika a kol. *Financie územnosprávnych celkov*. Bratislava: EKONÓM, 2006. s. 161. ISBN 80-225-2225-2.

infraštruktúry, keďže za jej služby platia tí, ktorí ju práve využívajú. Komunálne pôžičky môžu taktiež pomôcť obciam urýchliť miestny rozvoj, znížiť prevádzkové náklady a zabezpečiť, aby sa projekty financovali bez veľkých prerušení, ktoré môžu vzniknúť v dôsledku dočasného deficitu rozpočtu. Úver je výhodný aj vďaka inflácii, ktorá vlastne znižuje náklady na požičiavanie si, pretože splatenie dlhu sa uskutočňuje z finančných prostriedkov, ktoré majú menšiu hodnotu ako pôvodne vypožičané finančné prostriedky.³¹

Veľkou hrozbou a častým problémom samospráv je **nadmerné zadlžovanie**, kedy obec prevezme na seba neudržateľné množstvo úverov, ktoré nie je schopná splácať a tým prenáša záťaž dlhu na budúce generácie. Preto existujú pri požičiavaní určité **obmedzenia** a obec musí dodržiavať zákonom stanovené pravidlá a postupy, ktoré umožňujú samosprávam **požičať si len do určitej výšky**. Obec nesmie prekročiť stanovenú výšku dlhu, inak by mohla čeliť rôznym opatreniam alebo sankciám. Je taktiež potrebné jasne rozlišovať medzi bežným a kapitálovým rozpočtom a pôžičky by mali byť povolené **len pre kapitálové výdavky** (teda investície do miestnej infraštruktúry a iných dlhodobých aktív) a nie na pokrytie prevádzkových (bežných) nákladov. V niektorých krajinách si však miestne vlády môžu požičať na kapitálové aj prevádzkové účely, pričom môžu čeliť rôznym obmedzeniam z hľadiska veľkosti a účelu pôžičky.³²

Komunálne obligácie

Emisia komunálnych dlhopisov (=obligácií) je formou dlhového financovania, preto ich zaradujeme k návratným zdrojom financovania. Komunálne obligácie sú častejšie využívaným spôsobom financovania najmä v Severnej Amerike, kým u nás v Európe sa tradične viac využívajú klasické úvery. Napriek tomu predstavuje emisia komunálnych obligácií významný zdroj financií pre projekty miestnej infraštruktúry. Zvyčajne sa finančné prostriedky získané z emisie využívajú teda na investičné účely (ale niekedy aj na krytie prevádzkových potrieb).³³

Obligácie sú **dlhopisy vydávané emitentom** (vystavovateľom), ktorý emitovaním týchto cenných papierov získava **dlhodobý úver od investora**. Investor teda kupuje tieto

³¹ CHEN, Can – BARTLE, John R. *Infrastructure Financing: A Guide for Local Government Managers*. Omaha: University of Nebraska, 2017. s. 12 – 13.

³² KITCHEN, Harry – MCMILLAN, Melville – SHAH, Anwar. *Local Public Finance and Economics: An International Perspective*. Cham: Palgrave Macmillan, 2019. s. 235 – 238. ISBN 978-3-030-21985-7.

³³ WEBER, Barbara – STAUB-BISANG, Mirjam – ALFEN, Hans Wilhelm. *Infrastructure as an Asset Class: Investment Strategy, Sustainability, Project Finance and PPP*. 2. vyd. Chichester: Wiley, 2016. s. 334 – 335. ISBN 978-1-119-22654-3.

dlhopisy s cieľom získať úrokový výnos. Komunálne obligácie majú špecifické postavenie v tom, že ich **emitentom je samosprávny celok** (obec).³⁴

Výhodou komunálnych obligácií je zvyčajne nižšia cena oproti bankovému úveru a diverzifikácia zdrojov financovania, možnosť získania veľkého objemu finančných prostriedkov naraz, zvyčajne pevné úrokové sadzby, dlhšia doba splatnosti. Ich nevýhodou môže byť štandardizovanosť dlhopisu a všeobecne menšia flexibilita.³⁵

Komunálne obligácie sa môžu emitovať buď ako **sériové obligácie** (jednotlivé série sa splácajú vždy po určitom čase) alebo ako **termínované obligácie** (je určený presný termín splatnosti). Existujú dva základné typy komunálnych obligácií – **generálne a dôchodkové** – a potom poznáme ešte niekoľko ďalších špecifických druhov:

- **Generálne obligácie** (*general obligation bonds*) – môžu byť splácané akýmkoľvek všeobecnými zdrojmi (napr. dane, poplatky). Keďže ich obec spláca aj z daní jej obyvateľov, väčšinou sa vyžaduje na ich emisiu súhlas prostredníctvom verejného referenda.
- **Dôchodkové obligácie** (*revenue bonds*) – obec ich môže splácať len z určitých zdrojov príjmov (napr. cestné poplatky, poplatky za kanalizáciu). Často môžu mať účelový charakter a podľa toho existujú dôchodkové obligácie napr. na výstavbu miestnych komunikácií, výstavbu rodinných a obytných domov, základné školy, zásobovanie energiou, vodou atď.
- Špecifickou novinkou sú **podielové certifikáty**, ktoré sa vyskytujú najmä na americkom trhu v rôznych obmenách, ako napr. *Revenue bonds*, *General obligation LTD* alebo *UNLTD*, *certificate participation*, *Tax allocation*, *Special tax Notes*, *Revenue Notes* atď. Tieto rôzne certifikáty majú odlišné dĺžky splatnosti a tiež špecifické formy zdanenia. Tie, ktoré sú určené na financovanie verejného blaha (napr. na stavbu infraštruktúry), môžu byť úplne oslobodené od daní.³⁶
- Existujú ešte aj tzv. **zelené dlhopisy** – zameriavajú sa hlavne na ekologickú (zelenú) infraštruktúru a rozvoj projektov na zlepšenie životného prostredia. Tieto dlhopisy sa však vo všeobecnosti považujú za rizikovejšie a menej finančne atraktívne pre investorov.³⁷

³⁴ CHOVANCOVÁ, Božena a kol. *Investovanie na finančných trhoch*. Bratislava: Sprint 2, 2021. s. 282. ISBN 978-80-89710-53-1.

³⁵ OECD. *Infrastructure Financing Instruments and Incentives*. Paris: OECD, 2015. s. 24.

³⁶ CHOVANCOVÁ, Božena a kol. *Investovanie na finančných trhoch*. Bratislava: Sprint 2, 2021. s. 297 – 298. ISBN 978-80-89710-53-1.

³⁷ OECD. *Infrastructure Financing Instruments and Incentives*. Paris: OECD, 2015. s. 26 – 27.

Požičiavanie od rozvojových bánk a medzinárodných finančných inštitúcií

Niektoré miestne samosprávy môžu mať problémy so získaním dostatočného kapitálu pre veľké infraštruktúrne projekty prostredníctvom klasických úverov alebo obligácií. Preto sú v mnohých krajinách zriadené rozvojové banky alebo iné finančné inštitúcie, ktoré pomáhajú obciam zabezpečiť chýbajúce zdroje a taktiež poskytujú poradenské služby pri vypracovaní projektov. Tieto banky môžu ponúkať úvery za nižšie úrokové sadzby ako sú na trhu a okrem toho môžu poskytovať odbornú pomoc samosprávam, ktoré nemajú dostatočné kapacity alebo znalosti na to, aby sa projektami zaoberali samy. Takisto môžu zvýšiť atraktivnosť potenciálnych investícií v oblasti infraštruktúry aj pre súkromný sektor. Medzi takéto inštitúcie patrí napr. Európska investičná banka (EIB) alebo Medzinárodná banka pre obnovu a rozvoj (IBRD) a mnohé ďalšie.³⁸

Dotácie a granty

Významné finančné prostriedky môže samospráva získať aj z kapitálových grantov a transferov. Do tejto skupiny príjmov zaraďujeme najmä dotácie zo štátneho rozpočtu (transfery), zo štátnych účelových fondov alebo zo zahraničných fondov (napr. „eurofondy“) a rôznych grantových programov. **Dotácie zo štátneho rozpočtu** slúžia najmä na financovanie prenesených kompetencií miestnej samosprávy (napr. školstvo, zdravotníctvo). **Granty** môžu obce získať po podaní žiadosti v rámci grantových výziev a programov. Významné finančné prostriedky obec získava aj z fondov EÚ.³⁹

Európske štrukturálne a investičné fondy (EŠIF), bežne nazývané aj „eurofondy“ alebo „fondy EÚ“ sú jedným z najvýznamnejších nástrojov realizácie zdrojov a politík EÚ a pomáhajú tak členským krajinám EÚ aj pri výstavbe, budovaní a modernizácii infraštruktúry s cieľom podporiť rozvoj miest a obcí.⁴⁰

Financovanie infraštruktúry prostredníctvom grantov alebo dotácií od vyšších úrovní verejnej správy môže byť ekonomicky rozumné, ak projekty, na ktoré sa poskytujú finančné prostriedky, vytvárajú konkrétne benefity pre miestnu samosprávu alebo vyššie vlády majú o tieto projekty osobitný záujem.⁴¹

³⁸ KITCHEN, Harry – MCMILLAN, Melville – SHAH, Anwar. *Local Public Finance and Economics: An International Perspective*. Cham: Palgrave Macmillan, 2019. s. 242 – 243. ISBN 978-3-030-21985-7.

³⁹ HAMALOVÁ, Marta – BELAJOVÁ, Anna – ŠEBOVÁ, Miriam. *Komunálna ekonomika a politika*. Bratislava: Sprint dva, 2011. s. 163. ISBN 978-80-89393-38-1.

⁴⁰ PISÁR, Peter – LAPINOVÁ, Erika. *Financie Európskej únie*. Banská Bystrica: Belianum, 2019. s. 37 – 41. ISBN 978-80-557-1607-7.

⁴¹ CHEN, Can – BARTLE, John R. *Infrastructure Financing: A Guide for Local Government Managers*. Omaha: University of Nebraska, 2017. s. 11.

Dotácie môžu byť účelové alebo neúčelové. **Neúčelové dotácie (všeobecné, nepodmienené)** nie sú vyhradené na žiadny konkrétny účel, a tým pádom ich samospráva môže využiť podľa vlastného uváženia. **Účelové dotácie (špecifické, podmienené)** musia byť vynaložené na financovanie vopred určených výdavkov a podľa usmernení vyššej vládnej úrovne, čím do istej miery narušujú miestne rozhodovanie.⁴²

Nevýhodou grantového financovania je, že môže niekedy viesť k neefektívnym rozhodnutiam miestnych samospráv. Keďže granty pokrývajú veľkú časť kapitálových nákladov, neexistuje žiadny stimul na používanie riadnych cenových politík pre poskytované miestne služby, čo môže viesť k stanoveniu ceny neúčinným a nezodpovedným spôsobom.⁴³

Ďalším problémom je, že granty vo všeobecnosti **znižujú zodpovednosť**. Keď sa miestni obyvatelia chcú sťažovať na určitú službu, nemusia si byť istí, ktorá úroveň vlády je za problém zodpovedná. Miestna samospráva pravdepodobne bude vykonávať svoje bežné a kapitálové výdavky zodpovednejším, efektívnejším a transparentnejším spôsobom, ak bude aj zodpovedná za získavanie vlastných príjmov na financovanie týchto služieb.⁴⁴

Verejno-súkromné partnerstvá (Public-Private Partnerships)

Osobitnou formou obstarávania verejných služieb je verejno-súkromné partnerstvo (z angl. Public-Private Partnership = PPP), ktoré môže byť ďalším výhodným spôsobom financovania infraštruktúry na miestnej úrovni. Pojem Public-Private Partnership (PPP) vo všeobecnosti predstavuje **zmluvne upravenú spoluprácu medzi verejným sektorom** (v tomto prípade miestnou samosprávou) **a súkromným sektorom**, ktorá je uzavretá zvyčajne za účelom poskytovania verejných služieb alebo na výstavbu infraštruktúry. Keďže budovanie infraštruktúry predstavuje investične náročné projekty, PPP zvyčajne predstavujú **dlhodobé vzťahy**, s dĺžkou kontraktu 20 – 30 rokov alebo v závislosti od projektu.⁴⁵

Verejný sektor (obec) zverí projekt vybranej súkromnej spoločnosti, od ktorej sa očakáva splnenie určitých činností v rámci **návrhu, budovania, prevádzkovania, údržby alebo financovania projektu danej infraštruktúry**. Firma za to bude dostávať pravidelné platby od miestnej vlády (napr. pri výstavbe a údržbe škôl a nemocníc) alebo bude vyberať užívateľské poplatky (napr. výber mýta na diaľnici). Súkromný partner ale počiatočné

⁴² CEB. *Investing in Public Infrastructure in Europe: A local economy perspective*. Paris: CEB, 2017. s. 27.

⁴³ KITCHEN, Harry – MCMILLAN, Melville – SHAH, Anwar. *Local Public Finance and Economics: An International Perspective*. Cham: Palgrave Macmillan, 2019. s. 233 – 235. ISBN 978-3-030-21985-7.

⁴⁴ UN-HABITAT. *Guide to Municipal Finance*. Nairobi: UN-HABITAT, 2009. s. 39. ISBN 978-92-1-132113-5.

⁴⁵ ČIERNIK, Anton. *Špecifiká financovania verejnej infraštruktúry prostredníctvom verejno-súkromných partnerstiev*. In *Nová ekonomika: vedecký časopis Národohospodárskej fakulty Ekonomickej univerzity v Bratislave*. Bratislava: Národohospodárska fakulta EU, 2015, roč. 8, č. 1, s. 88 – 91. ISSN 1336-1732.

náklady financuje väčšinou z vlastných zdrojov, pričom zvyčajne sa jedná o úverové financovanie, a následné platby sa uskutočňujú až na základe dosiahnutých výsledkov a podľa detailne špecifikovaných kritérií.⁴⁶

Dôvodom uzatvorenia takýchto partnerstiev je najmä **presun určitých rizík na súkromný sektor**, pričom sa očakáva, že tento investor dokáže znížiť náklady na projekt a tým pádom bude efektívnejší pri poskytovaní verejných služieb ako miestna samospráva. Ak by sa však všetky riziká presunuli len na súkromný podnik, mohlo by to viesť k predraženiu nákladov na projekt, a preto by mali byť jednotlivé riziká presunuté na ten subjekt, ktorý ich dokáže lepšie zvládnuť. V rámci spolupráce obce so súkromným sektorom sa môžu tiež objaviť nasledovné riziká:

- **Riziko výstavby** – predstavuje napr. predĺženie doby výstavby a oneskorené odovzdanie stavby, nedostatočnú kvalitu stavebných prác, prekročenie nákladov, nedosiahnutie stanovených noriem a štandardov a negatívne externé dopady.
- **Riziko dostupnosti** – infraštruktúra spĺňa zmluvne dohodnuté podmienky a parametre a verejnosť ju môže využívať. Ak by nebola dostupná alebo by nefungovala podľa dohodnutých kritérií, samospráva môže zastaviť, resp. znížiť platby súkromnému sektoru.
- **Riziko dopytu** – súkromný sektor dopredu nevie, či bude o danú infraštruktúru dostatočný záujem v dôsledku zmien podmienok na trhu (konkurencia, nové trendy, technická zastaranosť).⁴⁷

Existujú rôzne druhy PPP partnerstiev, ktoré sa od seba navzájom líšia v určitých podmienkach. Podľa miery zapojenia súkromného sektora a z toho vyplývajúceho rozdelenia rizík uvádzame tieto 4 základné typy PPP projektov:

- **OM (Operate, Maintain)** = prevádzka, údržba – súkromný sektor je zodpovedný len za údržbu a prevádzku aktív. Vlastníctvo zostáva na strane verejného sektora, ktorý je zodpovedný aj za jej výstavbu a modernizáciu (podobné outsourcingu).
- **BOT (Build, Operate, Transfer)** = výstavba, prevádzka, prevod vlastníctva – infraštruktúra je vo vlastníctve súkromného sektora, ale len počas trvania projektu a po jeho skončení prechádza do vlastníctva verejného sektora.

⁴⁶ OSTŘÍŽEK, Jan et al. *Public Private Partnership: příležitost a výzva*. Praha: C. H. Beck, 2007. s. 18 – 19. ISBN 978-80-7179-744-9.

⁴⁷ SVOBODOVÁ, Valéria – PULLMANOVÁ, Terézia. *PPP ako nástroj modernizácie infraštruktúry*. In *Ekonomická kríza - nové podnety pre ekonomickú teóriu a prax: zborník z medzinárodnej vedeckej konferencie*. Bratislava: Paneurópska vysoká škola, 2010, s. 152 – 158. ISBN 978-80-89453-01-6..

- **DBFO (Design, Build, Finance, Operate)** = projektovanie, výstavba, financovanie, prevádzka – súkromný sektor preberá všetky riziká spojené s realizáciou projektu. Je zodpovedný aj za návrh projektu a jeho financovanie.
- **BOO (Build, Own, Operate)** = výstavba, vlastníctvo, prevádzka – pri tomto type sa okrem ostatných predošlých činností súkromný sektor stáva aj vlastníkom aktív (podobné privatizácii).⁴⁸

Hlavnou výhodou PPP projektov je využitie „know-how“ súkromného partnera, ktorý má viac zručností a skúseností s realizáciou veľkých projektov a dokáže tak doplniť nedostatočné manažérske schopnosti miestnej samosprávy so zabezpečením určitých služieb. PPP môže tiež podporiť včasné dodanie projektu, pretože firmy budú inkasovať príjmy, až keď bude projekt hotový. Toto partnerstvo môže byť výhodným prostriedkom na získanie finančných zdrojov na investície do veľkých a nákladných projektov, ako aj na zabezpečenie údržby projektu počas celého jeho trvania.⁴⁹

Nevýhodou PPP je najmä to, že ich náklady sú často oveľa vyššie, ako keby si samospráva len požičala peniaze na finančnom trhu. PPP partnerstvá nezaručujú poskytovanie kvalitnejších služieb, a preto ich úspech závisí aj od jasne definovaných podmienok v zmluve, ktorá by mala viesť k dostatočnej zodpovednosti, transparentnosti a efektívnosti. Úlohou vlády je potom monitorovať dodržiavanie týchto podmienok. PPP projekty môžu byť ale niekedy nákladné pre súkromný sektor, keďže firmy musia venovať značné prostriedky na vypracovanie návrhu projektu, ktorý môže byť nakoniec neúspešný.⁵⁰

Spolupráce s inými miestnymi samosprávami

Niektoré miestne samosprávy nie sú dostatočne veľké na to, aby prilákali súkromných investorov alebo nemajú potrebné znalosti na to, aby mohli na štandardných finančných trhoch pôsobiť samostatne. Preto môže byť pre niektoré obce výhodné získať **príjmy zo združených prostriedkov**, čiže na základe spolupráce s inými miestnymi samosprávami. Obce sa môžu združovať, a tým zlepšiť a uľahčiť si prístup na kapitálové trhy. **Združenie viacerých obcí** vytvára úspory z rozsahu a diverzifikuje riziko medzi viaceré obce/projekty.

⁴⁸ OSTŘÍŽEK, Jan et al. *Public Private Partnership: příležitost a výzva*. Praha: C. H. Beck, 2007. s. 29 – 33. ISBN 978-80-7179-744-9.

⁴⁹ KITCHEN, Harry – MCMILLAN, Melville – SHAH, Anwar. *Local Public Finance and Economics: An International Perspective*. Cham: Palgrave Macmillan, 2019. s. 243 – 246. ISBN 978-3-030-21985-7.

⁵⁰ UN-HABITAT. *Guide to Municipal Finance*. Nairobi: UN-HABITAT, 2009. s. 44 – 45. ISBN 978-92-1-132113-5.

Taktiež to znižuje náklady na pôžičky a prevádzkové náklady (vytvorením štandardizovaných procesov a projektových plánov).⁵¹

Obce môžu spolupracovať na základe zmluvy, ktorú uzavru s cieľom uskutočniť konkrétnu spoločnú úlohu. Obce môžu takisto zriaďovať rôzne typy združení alebo vytvoriť spoločný obecný úrad. Vďaka týmto spoluprácam môžu miestne samosprávy lepšie využiť verejné zdroje a efektívnejšie tak zabezpečiť potrebné služby pre občanov (napr. spoločná čistička odpadových vôd, skládka komunálneho odpadu, kanalizácia...). Spolupráca a združovanie obcí tak môže viesť k rozvoju obecnej samosprávy a efektívnejšej výstavbe infraštruktúry.⁵²

Spolupráca miestnych samospráv môže prebiehať na 3 úrovniach:

1. Základná úroveň – skupina miestnych samospráv, ktoré si spoločne nevypožičiavajú finančné prostriedky, ale len vzájomne koordinujú činnosti spojené s požíčianím a zdieľajú osvedčené postupy.
2. Stredná úroveň – známa aj ako „klubová dohoda“, kde každá miestna vláda zodpovedá za svoju platbu za nadobudnutý kapitál. Takéto združenia môžu byť často zložité a môžu spôsobiť nežiaduce náklady.
3. Pokročilá úroveň – miestne orgány vytvoria tzv. „**účelovo zriadenú spoločnosť**“ („Special Purpose Vehicle“ – SPV), ktorá bude fungovať ako finančný sprostredkovateľ v mene skupiny miestnych samospráv. Takýto subjekt umožňuje obciam získať dostatočne veľké množstvo projektov a znížiť náklady a riziko prístupu na kapitálový trh.⁵³

Financovanie daňovým prírastkom („Tax Increment Financing“)

Ďalším alternatívnym nástrojom na financovanie infraštruktúry je tzv. „*financovanie daňovým prírastkom*“, čiže daňovými príjmami, ktoré pribudli navyše do rozpočtu po zvýšení hodnoty nehnuteľností (z angl. *Tax Increment Financing* = TIF). Tento spôsob financovania sa využíva najmä v USA, pričom u nás na Slovensku sme sa s ním ešte nestretli. TIF

⁵¹ WEBER, Barbara – STAUB-BISANG, Mirjam – ALFEN, Hans Wilhelm. *Infrastructure as an Asset Class: Investment Strategy, Sustainability, Project Finance and PPP*. 2. vyd. Chichester: Wiley, 2016. s. 342. ISBN 978-1-119-22654-3.

⁵² HAMALOVÁ, Marta – BELAJOVÁ, Anna – ŠEBOVÁ, Miriam. *Komunálna ekonomika a politika*. Bratislava: Sprint dva, 2011. s. 115 – 116. ISBN 978-80-89393-38-1.

⁵³ CEB (Council of Europe Development Bank). *Investing in Public Infrastructure in Europe: A local economy perspective*. Paris: CEB, 2017. s. 29.

umožňuje miestnym samosprávam vopred investovať do verejnej infraštruktúry a prestavby zanedbaných mestských častí, pričom môžu za tieto investície zaplatiť neskôr.⁵⁴

TIF funguje na princípe budúceho predpokladaného nárastu daňových príjmov, ktorý je generovaný projektom. Očakáva sa, že nová výstavba infraštruktúry povedie k zvýšeniu hodnoty okolitých nehnuteľností, a tým sa zvýšia aj miestne príjmy z daní z týchto nehnuteľností. Obec teda akoby zmrazí dane z nehnuteľností na „základnej úrovni“, pričom tieto príjmy budú naďalej financovať všetky bežné výdavky. A potom keď dôjde k zvýšeniu daňových príjmov, tieto prírastky sa použijú na financovanie prestavby vybranej zanedbanej oblasti. Obec môže potrebné finančné prostriedky získať dopredu aj prostredníctvom pôžičiek alebo dlhopisov, pričom ako záruka sa uplatňujú práve očakávané prírastky daní.⁵⁵

V tejto časti sme si na teoretickej rovine definovali rôzne možnosti a spôsoby získavania finančných prostriedkov, ktoré môže miestna samospráva využiť pri financovaní infraštruktúry. Snažili sme sa upozorniť na ich základné charakteristiky, výhody/nevýhody alebo prípadné problémy, ktoré môžu vzniknúť pri ich použití.

⁵⁴ CHEN, Can – BARTLE, John R. *Infrastructure Financing: A Guide for Local Government Managers*. Omaha: University of Nebraska, 2017. s. 16 – 17.

⁵⁵ UN-HABITAT. *Guide to Municipal Finance*. Nairobi: UN-HABITAT, 2009. s. 50 – 53. ISBN 978-92-1-132113-5.

2. Cieľ práce, metodika práce a metódy skúmania

Cieľom našej záverečnej práce je zistiť možné spôsoby financovania infraštruktúry a posúdiť ich z hľadiska vhodnosti/nevhodnosti použitia na miestnej úrovni s využitím príkladov dobrých praktík v krajinách OECD. Na dosiahnutie tohto hlavného cieľa sme si určili niekoľko čiastkových cieľov:

1. definovať a charakterizovať rôzne možnosti a spôsoby financovania infraštruktúry na miestnej úrovni
2. porovnať financovanie infraštruktúry miestnych samospráv v krajinách OECD
3. analyzovať konkrétne praktické skúsenosti s financovaním infraštruktúry na miestnej úrovni vo vybraných krajinách
4. posúdiť vhodnosť použitia jednotlivých spôsobov financovania infraštruktúry a zhrnúť konkrétne odporúčania pre miestne samosprávy.

Naša práca je rozdelená na teoretickú a praktickú časť, pričom pozostáva z 3 hlavných kapitol. Prvá kapitola (Súčasný stav riešenej problematiky doma a v zahraničí) predstavuje teoretickú časť práce, kde sme sa zamerali na charakteristiku základných pojmov, ktoré súvisia s danou témou a analyzovali sme všetky základné možnosti a spôsoby financovania infraštruktúry na miestnej úrovni. Informácie sme čerpali zo slovenskej, ale najmä zo zahraničnej literatúry a odborných článkov, príp. zborníkov. V tejto kapitole sme využívali najmä metódu deskripcie, ale aj analýzy, príp. dedukcie.

V druhej kapitole sme si zadefinovali hlavný cieľ práce, ako aj čiastkové ciele, ktoré podmieniajú jeho dosiahnutie. Zároveň uvádzame metódy, ktoré sme využili pri tvorbe práce a zdroje, z ktorých sme čerpali informácie.

Tretia kapitola predstavuje praktickú časť, v ktorej prezentujeme výsledky našej práce a vyvodzujeme závery. V tejto kapitole sme sa najprv zamerali na porovnanie krajín OECD z hľadiska financovania infraštruktúry miestnych samospráv. Kvôli dostupnosti údajov, sme sa zamerali na subnárodnú úroveň (z angl. *Subnational Government* = SNG), pri ktorej sme porovnávali najnovšie dostupné údaje o kapitálových výdavkoch a investíciách (z roku 2020). Dáta sme čerpali z databázy OECD, ktorá je dostupná online na: <https://stats.oecd.org/#>. Tieto údaje sme spracovali do tabuľky a následne sme vytvorili aj graf. V tejto časti sme využili najmä metódu analýzy a komparácie jednotlivých krajín. V ďalšej časti sme analyzovali tri vybrané praktické príklady financovania infraštruktúry, ktoré by mohli slúžiť ako inšpirácia aj pre miestne samosprávy na Slovensku, príp. v iných krajinách. K tejto časti sme informácie

čerpali najmä z oficiálnych stránok jednotlivých krajín, príp. z iných článkov, ktoré sú dostupné na internete. Na záver sme zhrnuli zozbierané poznatky o jednotlivých možnostiach financovania infraštruktúry a snažili sme sa posúdiť ich vhodnosť/nevhodnosť použitia v konkrétnych prípadoch, pričom sme vytvorili konkrétne odporúčania, ktoré by mohli poslúžiť miestnym samosprávam pri výbere vhodného nástroja na financovanie ich kapitálových potrieb. V týchto častiach sme taktiež využili metódu deskripcie, analýzy a dedukcie.

3. Výsledky práce a diskusia

3.1. Financovanie infraštruktúry miestnych samospráv v krajinách OECD

V nasledujúcej kapitole sa bližšie pozrieme na financovanie infraštruktúry v jednotlivých krajinách OECD a na základe dostupných údajov si porovnáme kapitálové výdavky a investície na subnárodnej úrovni (SNG) vo všetkých 38 krajinách OECD. Organizácia pre hospodársku spoluprácu a rozvoj (OECD z angl. *Organisation for Economic Co-operation and Development*) je medzivládna organizácia 38 ekonomicky najrozvinutejších štátov sveta, ktoré prijali princípy demokracie a trhovej ekonomiky. Tvorí ju 9 federálnych a 29 unitárnych krajín.

Verejná správa zahŕňa štyri subsektory: centrálnu/federálnu vládu; štátnu správu (napr. štáty v USA, spolkové krajiny v Nemecku, atď.); miestnu správu (t. j. regionálne a miestne samosprávy); a fondy sociálneho zabezpečenia. **Subnárodná verejná správa (z angl. *Subnational Government* = SNG)** je definovaná ako súčet štátnej správy a miestnych/regionálnych samospráv. Vládu na subnárodnej úrovni teda tvoria všetky vládne úrovne, ktoré sú nižšie ako centrálna vláda, to znamená, že sem patria orgány na miestnej aj regionálnej úrovni. Naša práca je síce zameraná len na miestnu úroveň, ale z hľadiska dostupnosti údajov sme sa rozhodli zamerať na subnárodnú úroveň (SNG), pri ktorej sme mohli využiť databázu OECD a z nej čerpať najnovšie dáta (za rok 2020) pre všetky krajiny OECD.

Výdavky ktorejkoľvek úrovne verejnej správy sú tvorené bežnými a kapitálovými výdavkami. **Kapitálové výdavky** pozostávajú z investícií a kapitálových transferov (t. j. investičných grantov a dotácií, ktoré poskytujú subnárodné vlády iným inštitucionálnym jednotkám). **Investície** zahŕňajú tvorbu hrubého kapitálu a akvizície, mínus úbytok nefinančných nevyrobených aktív. Tvorba hrubého fixného kapitálu (alebo fixné investície) je hlavnou zložkou investícií.⁵⁶

Ako sme uvádzali už aj v teoretickej časti práce, kapitálové výdavky sú uhrádzané nepravidelne, zvyčajne vo väčších objemoch a sú určené hlavne na dlhodobé aktíva (so životnosťou dlhšou ako 1 rok). Kapitálové výdavky zahŕňajú napr. výstavbu nových budov a ciest, nákup pozemkov a zariadení či náklady na rekonštrukciu stavieb – majú teda investičný charakter a úzko súvisia s financovaním infraštruktúry. Preto sme na účely našej analýzy vybrali práve údaje o kapitálových výdavkoch a investíciách. V nasledujúcej tabuľke 1 konkrétne vidíme údaje o kapitálových výdavkoch ako % z celkových výdavkov

⁵⁶ OECD. <https://stats.oecd.org/#>

subnárodných vlád a o investíciách na subnárodnej úrovni ako % z HDP a % z celkových investícií verejnej správy za rok 2020 pre všetkých 38 krajín OECD.

Tabuľka 1: Kapitálové výdavky a investície na subnárodnej úrovni v krajinách OECD za rok 2020

2020		SNG kapitálové výdavky	SNG investície	
Krajiny OECD (38)		% z celkových SNG výdavkov	% z HDP	% z celkových verejných investícií
AU	Austrália	17,13	2,85	75,26
BE	Belgicko	9,88	2,18	78,44
CA	Kanada	12,3	3,51	84,5
MX	Mexiko	13,61	1,18	69,68
DE	Nemecko	12,09	1,8	67,47
AT	Rakúsko	9,44	1,37	40,39
US	Spojené štáty americké (USA)	10,72	2,03	56,4
ES	Španielsko	10,04	1,78	67,14
CH	Švajčiarsko	15,9	2,29	67,32
	OECD (9) - federálne krajiny (váž. priem.)	11,46	2,03	61,49
CZ	Česká republika	19,67	2,29	46,42
CL	Čile	6,04	0,23	10,1
DK	Dánsko	4,81	1,59	46,9
EE	Estónsko	19,51	1,98	33,54
FI	Fínsko	12,14	2,78	58,5
FR	Francúzsko	22,93	2,22	56,44
GR	Grécko	26,54	1,01	31,16
NL	Holandsko	11,36	1,48	44,24
IE	Írsko	36,23	0,77	32,54
IS	Island	10,85	1,45	38,79
IL	Izrael	24,11	1,39	..
JP	Japonsko	22,24	2,81	67,67
CO	Kolumbia	18,27	2,15	68,69
KR	Kórea	24,02	3,24	58,97
CR	Kostarika	30,79	0,54	21,75
LT	Litva	17,88	1,7	39,44
LV	Lotyšsko	20,72	2,27	41,1
LU	Luxembursko	36,08	1,74	35,56
HU	Maďarsko	26,17	1,54	20,87
NO	Nórsko	13,92	2,53	41,02
NZ	Nový Zéland	34,7	1,44	37,6
PL	Poľsko	14,79	1,99	43,22
PT	Portugalsko	20,7	1,14	50
SK	Slovenská republika	13,85	1,07	29,73
SI	Slovinsko	19,52	1,71	39,6
GB	Spojené kráľovstvo	9,08	0,86	29,26
SE	Švédsko	9,87	2,35	47,96
IT	Taliansko	12,33	1,5	55,96
TR	Turecko	20,71	0,46	12,75
	OECD (29) - unitárne krajiny (váž. priem.)	17,58	1,88	48,94
	OECD (38) - vážený priemer	17,66	1,94	54,62
	EU (27) - vážený priemer	13,05	1,81	54,44

Zdroj: Vlastné spracovanie na základe údajov z databázy OECD

V tabuľke 1 máme najprv zobrazené kapitálové výdavky na subnárodnej úrovni ako percentuálny podiel z celkových subnárodných výdavkov. Môžeme vidieť, že podiel kapitálových výdavkov SNG vlád sa medzi krajinami OECD celkom výrazne líši – od menej ako 5 % v Dánsku až po vyše 36 % v Írsku alebo v Luxembursku. Aj na Novom Zélande tvoria kapitálové výdavky takmer 35 % z celkových výdavkov SNG vlád.

V niektorých krajinách môže byť tento pomer vysoký aj v dôsledku právnych obmedzení, ktoré zaviedli povinnosť miestnych samospráv vynakladať určité percento miestnych rozpočtov na kapitálové výdavky. Investičné priority sú často definované v miestnych rozvojových plánoch, ktoré sú tiež povinné. Vo všeobecnosti má ale tento pomer tendenciu byť vyšší v centralizovanejších krajinách, kde majú samosprávy na subnárodnej úrovni málo vlastných kompetencií, ktoré by ovplyvňovali ich bežné výdavky, a tým pádom sa SNG vlády môžu viac zamerať na investície, čím sa relatívne zvýšia ich kapitálové výdavky. Medzi najviac centralizované krajiny z OECD patria práve Írsko, Nový Zéland, Luxembursko a taktiež Grécko alebo Maďarsko, ktorých SNG vlády tiež vykazujú pomerne vysoký podiel kapitálových výdavkov (viac ako 26 %). Nad 20 %-ným podielom sa pohybujú tiež krajiny ako Francúzsko, Izrael, Japonsko, Kórea, Kostarika (vyše 30 %), Lotyšsko, Portugalsko a Turecko.

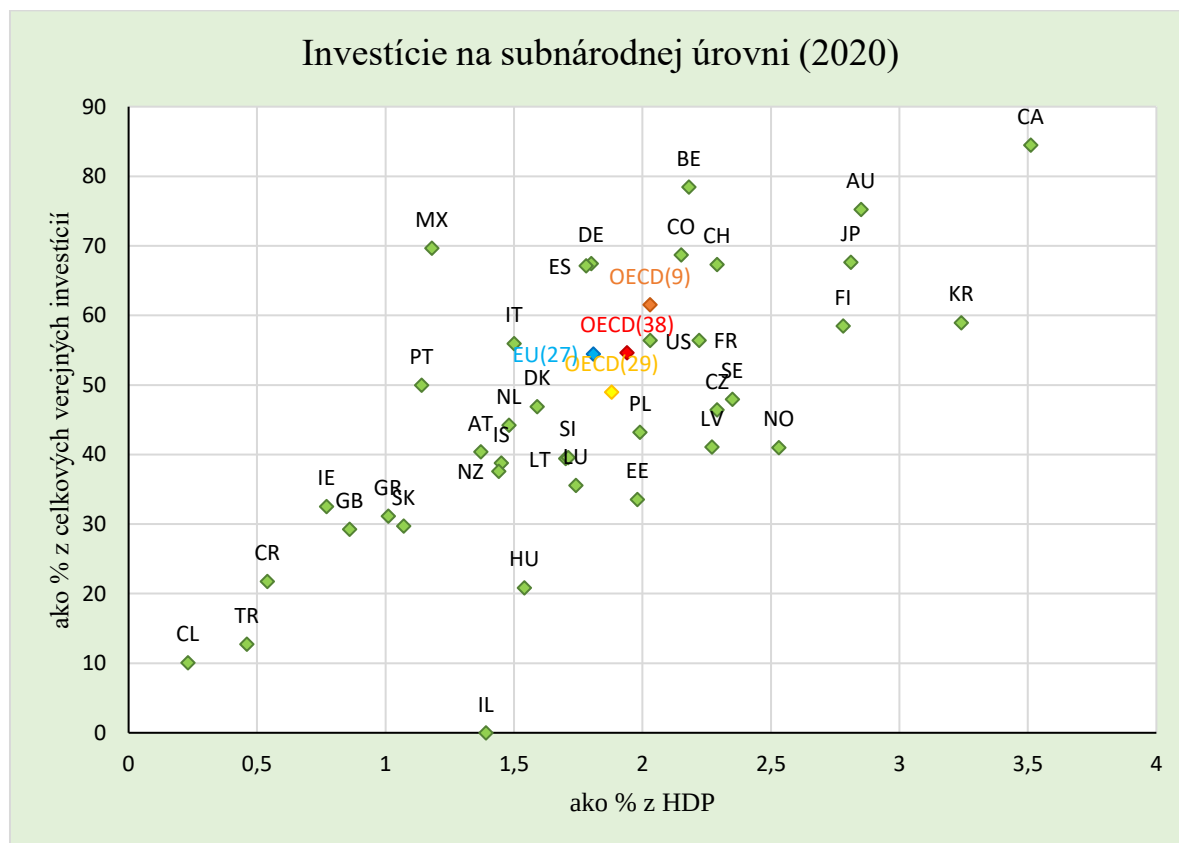
Rozdiely môžeme vidieť aj pri porovnaní unitárnych a federálnych krajín, pričom priemer vo federálnych krajinách (11,5 %) je nižší ako priemerný podiel kapitálových výdavkov v unitárnych krajinách (17,6 %). Pri širokom rozsahu kompetencií vo federálnych krajinách sa SNG vlády nesústreďujú až tak na investície, ale hlavne na bežné výdavky (mzdy, sociálne výdavky, nákup tovarov a služieb atď.), čím sa relatívne znižuje podiel kapitálových výdavkov.⁵⁷

Nízky podiel kapitálových výdavkov na SNG úrovni má z unitárnych krajín okrem Dánska, napr. aj Čile, Spojené kráľovstvo a Švédsko (menej ako 10 %). Podobne ako pri federálnych krajinách, aj v unitárnych krajinách, ktoré sú viac decentralizované, majú vlády na SNG úrovni množstvo kompetencií, ktoré musia zabezpečovať prostredníctvom bežných výdavkov a tým pádom sa podiel SNG kapitálových výdavkov znižuje (napr. Dánsko patrí medzi najviac decentralizované krajiny) alebo naopak ak je krajina príliš centralizovaná, miestne samosprávy majú celkovo obmedzené financovanie (napr. Čile). Miestne a regionálne samosprávy na Slovensku vykazujú 13,85 % kapitálových výdavkov zo svojich celkových výdavkov, čím sú tesne nad priemerom EÚ, ale pod priemerom krajín OECD.

⁵⁷ OECD/UCLG. 2019 Report of the World Observatory on Subnational Government Finance and Investment – Key Findings. 2019. s. 61

Ak sa bližšie pozrieme konkrétne na investície na subnárodnej úrovni, ktoré tvoria hlavnú súčasť kapitálových výdavkov, v tabuľke 1 vidíme ich % podiely vzhľadom k HDP a k celkovým verejným investíciám. Pre lepšie znázornenie sme vytvorili z týchto údajov aj graf 1, ktorý vidíme nižšie.

Graf 1: Investície na subnárodnej úrovni v krajinách OECD za rok 2020



Zdroj: Vlastné spracovanie na základe údajov z databázy OECD

Na základe uvedeného grafu môžeme vidieť, že podiel investícií na subnárodnej úrovni sa v jednotlivých krajinách značne líši, či už ako % z celkových investícií verejnej správy alebo ako % z HDP. V priemere sa na subnárodnej úrovni realizuje viac ako polovica z celkových verejných investícií – priemer všetkých 38 krajín OECD aj priemer EÚ je vyše 54 %. Celkovo je podiel subnárodných vlád na verejných investíciách väčší vo federálnych krajinách (v priemere 61,5%) ako v unitárnych krajinách (48,9%). Kanadské samosprávy, ktoré sú zodpovedné za 84,5 % verejných investícií, sú na čele rebríčka krajín OECD spolu s Belgickom (78,4 %) a Austráliou (75,3 %). Kanada je tiež na prvom mieste v OECD, pokiaľ ide o pomer investícií na subnárodnej úrovni k HDP (3,5 %), kde tiež značne prekračuje priemer všetkých vybraných krajín (1,94 %). Kanada je jednou z najviac decentralizovaných krajín na svete, o čom svedčí aj to, že podiel kapitálových výdavkov na celkových výdavkoch

subnárodnej úrovne je len 12,3 % (tabuľka 1), čiže väčšinu kompetencií musia samosprávy zabezpečovať prostredníctvom bežných výdavkov. Aj napriek tomu je zrejmé, že kanadské subnárodné vlády hrajú kľúčovú úlohu vo verejnom investovaní. Dôkazom je aj napr. "Kanadský fond na budovanie obcí" ("The Canada Community-Building Fund", ktorý je súčasťou "Infrastructure Canada"), ktorý predstavuje stabilný a dlhodobý zdroj financovania na podporu priorít miestnej infraštruktúry. Tento fond každoročne poskytuje viac ako 2 miliardy dolárov 3600 obciam v celej krajine a z týchto prostriedkov sa každý rok podporí približne 4000 projektov.⁵⁸

V Kanade teda naozaj miestne samosprávy predstavujú dôležitých investorov v oblasti infraštruktúry, ale okrem Kanady, Belgicka a Austrálie, aj v ďalších federálnych (Mexiko, Nemecko, Španielsko a Švajčiarsko), ale aj v unitárnych krajinách (Japonsko, Kolumbia), majú investície na SNG úrovni vysoký podiel na celkových verejných investíciách – vyše 67%. Nad priemerom všetkých 38 krajín OECD (54,6 %) sa držia tiež krajiny ako USA, Fínsko, Francúzsko, Južná Kórea a Taliansko. Kórea tiež vykazuje druhý najväčší podiel SNG investícií k HDP (po Kanade) – 3,2 %.

Na druhej strane, veľmi nízky podiel subnárodných investícií vykazuje Čile – len 10,1% z celkových verejných investícií a 0,2 % z HDP – čo je najmenej spomedzi všetkých krajín OECD. Táto nízka úroveň miestnych investícií, napriek obrovským miestnym potrebám, odráža mieru centralizácie verejnej správy a ťažkosti obcí pri získavaní vlastných finančných prostriedkov na investície. Miestne samosprávy majú prístup k financovaniu z verejno-súkromných partnerstiev a fondov medzinárodnej spolupráce pre rozvoj miest, ale požičiavanie finančných prostriedkov je zakázané. Čile je jedinou krajinou OECD, kde si obce nesmú požičiavať na bežné ani kapitálové financovanie. V praxi je však niekoľkým obciam povolené vytvárať dlh v rámci určitých obmedzení a ostatné musia požiadať Kongres o túto možnosť.⁵⁹

Medzi ďalšie krajiny, ktoré investujú vcelku málo na subnárodnej úrovni, patria Turecko (12,8 %), Maďarsko a Kostarika – okolo 21 %, Spojené kráľovstvo a Slovenská republika – cca 29 %, a Grécko – vyše 31 % z celkových verejných investícií. V týchto krajinách je aj pomer subnárodných investícií k HDP veľmi nízky (0,5 – 1,1 %), jedine v Maďarsku predstavuje 1,5 %, čo je ale stále pod priemerom krajín OECD (1,9 %).

⁵⁸ Government of Canada. *The Canada Community-Building Fund*. 2022. <https://www.infrastructure.gc.ca/plan/gtf-fte-eng.html>

⁵⁹ OECD/UCLG. *2022 Country Profiles of the World Observatory on Subnational Government Finance and Investment*. 2022. Dostupné na: <https://www.sng-wofi.org/country-profiles/>

Z ďalších krajín by sme upozornili napr. na Dánsko, ktoré má síce podiel kapitálových výdavkov z celkových SNG výdavkov len spomínaných 5 % (tabuľka 1), aj napriek tomu predstavujú investície na subnárodnej úrovni takmer 47 % z celkových verejných investícií a 1,6 % z HDP. Naopak, Írsko síce vykazuje najväčší podiel kapitálových výdavkov (36,2 %), ale podiel SNG investícií predstavuje len 32,5 % z celkových verejných investícií a pomer k HDP je dokonca jeden z najnižších (0,77 %). Je to spôsobené tým, že Dánsko je veľmi decentralizované, a Írsko naopak centralizované a subnárodné samosprávy často len konajú v mene centrálnej vlády pri realizácii národných investičných programov.⁶⁰

Aj keď je úloha subnárodných vlád vo verejnom investovaní do infraštruktúry v rôznych krajinách odlišná, v priemere krajín OECD zabezpečujú miestne a regionálne samosprávy vyše 54 % z celkových verejných investícií, čo nám dokazuje ich dôležitosť a význam a zároveň upozorňuje, že verejné investície sú spoločnou zodpovednosťou všetkých úrovní verejnej správy. Zabezpečenie a financovanie infraštruktúry zvyčajne zahŕňa rôzne úrovne vlády v určitej fáze investičného procesu. Pre posilnenie efektívnosti a účinnosti verejných investícií je preto kľúčové aj správne riadenie vzťahov medzi jednotlivými úrovňami verejnej správy.

3.2. Príklady dobrého financovania infraštruktúry na miestnej úrovni

V nasledujúcej kapitole uvádzame niekoľko zaujímavých prípadových štúdií z vybraných krajín OECD, ktoré predstavujú dobré praktické príklady financovania infraštruktúry na miestnej úrovni. Konkrétne sme sa zamerali na 3 vybrané prípady: nový zákon o financovaní infraštruktúry na Novom Zélande, sekuritizáciu dlhopisov miestnych vodárenských spoločností v Taliansku a spoluprácu MuniFin a Miestnej záručnej rady vo Fínsku.

3.2.1. Prípadová štúdia 1 – Nový Zéland

Inovatívny prístup k financovaniu infraštruktúry na Novom Zélande: Zákon o financovaní infraštruktúry, 2020 („*The New Zealand Infrastructure Funding and Financing Act*“)

Počet obyvateľov v mestách na Novom Zélande rýchlo rastie a to si vyžaduje aj nové investície do potrebnej infraštruktúry a rozvoja bývania. Avšak úroveň ponuky bytov nezodpovedá novému dopytu, čo prispieva k prudkému nárastu cien bývania. Miestne samosprávy musia zároveň čeliť dlhovým limitom a obmedzeniam pri požíčianí, čo im

⁶⁰ OECD/UCLG. 2022 *Country Profiles of the World Observatory on Subnational Government Finance and Investment*. 2022. Dostupné na: <https://www.sng-wofi.org/country-profiles/>

môže brániť v zabezpečení základných investícií do vodohospodárskej, cestnej a komunálnej infraštruktúry, ktoré sú potrebné na podporu výstavby nových domov a bytov. Mestá potom zvyčajne použijú svoje obmedzené zdroje na zaplatenie počiatočných nákladov na novú infraštruktúru, pričom dlh nesú vo svojich súvahách niekoľko rokov (kým sa začne nová súkromná bytová výstavba a dlh bude splácaný z daní nových vlastníkov nehnuteľností). Miestne samosprávy totiž nechcú zvyšovať daňové sadzby pre súčasných vlastníkov nehnuteľností, aby zaplatili za tieto investície, pretože nová infraštruktúra bude prínosom najmä pre budúcich obyvateľov. V dôsledku toho sa investície do infraštruktúry na podporu bývania často odkladajú.⁶¹

Nový prístup: V auguste 2020 vláda na Novom Zélande prijala **Zákon o financovaní infraštruktúry (Infrastructure Funding and Financing Act - IFF)**, ktorým zaviedla nový model financovania s cieľom podporiť zabezpečenie novej infraštruktúry pre rozvoj miest a bývania. Kľúčovým prvkom tohto modelu je zriadenie subjektu s názvom „**účelovo zriadená spoločnosť**“ (**Special Purpose Vehicle - SPV**). Táto spoločnosť vystupuje ako finančný nástroj, ktorý umožňuje získať finančné prostriedky zo súkromného sektora a vyčleniť ich zo súvahy miestnej samosprávy, čím nie je ovplyvnená výška miestneho dlhu alebo úverový rating mesta. Zákon teda umožňuje, aby sa infraštruktúrne projekty realizovali mimo dlhových obmedzení miestnych samospráv. SPV je potom zodpovedná za financovanie a výstavbu infraštruktúry a po výstavbe bude infraštruktúra prevedená na príslušnú miestnu samosprávu, ktorá ju bude prevádzkovať a udržiavať.⁶²

Tento zákon zavádza zároveň nový model poplatkov („Infrastructure Levy Model“), ktorým sú financované náklady na výstavbu infraštruktúry. Základom tohto modelu je poplatok, ktorý každoročne až po dobu 50 rokov platia budúci majitelia nehnuteľností, ktorí budú využívať novo-vybudovanú infraštruktúru. Vďaka tomu budú náklady na novú infraštruktúru transparentnejšie a zároveň sa rozložia tak, aby ich znášali predovšetkým vlastníci nehnuteľností, ktorí z nich majú prospech, a to aj v rámci viacerých generácií. SPV si teda vypožičané finančné prostriedky, ktoré využila na výstavbu infraštruktúry, spätne zafinancuje práve cez tento poplatok a súvahu miestnej samosprávy to nijako neovplyvní.

SPV možno použiť na financovanie viacerých typov infraštruktúry: vodohospodárska infraštruktúra (vodovody, kanalizácia, čistenie odpadových vôd, odvádzanie dažďových vôd),

⁶¹ Ministry of Housing and Urban Development. *The Infrastructure Funding and Financing Act 2020*. <https://www.hud.govt.nz/our-work/the-infrastructure-funding-and-financing-act-2020/>

⁶² New Zealand Government. *Law to help infrastructure financing passes*. 2020. <https://www.beehive.govt.nz/release/law-help-infrastructure-financing-passes>

dopravná infraštruktúra (cesty, cyklotrasy, železnice, chodníky...), komunálne zariadenia a zelená infraštruktúra na podporu životného prostredia.⁶³

Počas celého procesu môže poskytovať pomoc spoločnosť Crown Infrastructure Partners (CIPs). Úlohou CIP je spolupracovať s ústrednou vládou, miestnou samosprávou, developermi a vlastníkami pozemkov na posúdení uskutočniteľnosti projektov a taktiež pomáhať pri získavaní finančných prostriedkov alebo pri vypracúvaní návrhov poplatkov. SPV získavajú právomoc vyberať poplatok až po tom, ako sú schválené na základe odporúčania ministra zodpovedného za tento zákon. Okrem cenovej dostupnosti a efektívnosti sa SPV zvažuje len vtedy, ak sa predpokladá, že zodpovedný miestny orgán pokryje potrebné náklady na prevádzku a údržbu infraštruktúry.⁶⁴

3.2.2. Prípadová štúdia 2 – Taliansko

Sekuritizácia dlhopisov – hydrobond Viveracqua v Taliansku

Po finančnej kríze v roku 2008 a následných dopadoch na bankový sektor čelili mnohé vodohospodárske obce v Taliansku vysokým nákladom na financovanie investícií. V talianskom regióne Benátsko sa mnohé malé a stredné komunálne spoločnosti, ktoré sa tradične spoliehali na financovanie prostredníctvom bankových úverov, snažili nájsť novú možnosť financovania na uskutočnenie potrebných investícií do infraštruktúry.

Riešenie: V roku 2014 sa osem miestnych vodárenských spoločností v talianskom regióne Benátsko spojilo s cieľom získať finančné prostriedky prostredníctvom „hydrobondu“. Tieto miestne podniky združili svoje „mini dlhopisy“ do jedného veľkého dlhopisu s názvom „hydrobond“ a prostredníctvom „účelovo-zriadenej spoločnosti“ (SPV) ich spoločne vydali na kapitálovom trhu v hodnote 150 miliónov EUR. Tým sa od roku 2014 do roku 2017 financovalo 728 samostatných investícií do infraštruktúry integrovaného vodného systému regiónu (v odhadovanej hodnote 300 mil. EUR). Tieto investície zahŕňali nové vodovody a kanalizácie, modernizáciu zariadení a údržbu siete.

Proces emisie dlhopisov: Najprv každá z ôsmich vodárenských spoločností vydala svoje minidlhopisy so splatnosťou 20 rokov a pevnou ročnou kupónovou sadzbou 4,2 %. Hodnota týchto minidlhopisov bola v každej spoločnosti iná – od 5 do 30 miliónov EUR. Potom všetky minidlhopisy kúpila účelovo-zriadená spoločnosť (SPV) s názvom Viveracqua Hydrobond 1, ktorá ich mohla prostredníctvom sekuritizácie spoločne emitovať na

⁶³ Ministry of Housing and Urban Development. *The Infrastructure Funding and Financing Act 2020*. <https://www.hud.govt.nz/our-work/the-infrastructure-funding-and-financing-act-2020/>

⁶⁴ Crown Infrastructure Partners. *What is IFF?* <https://www.crowninfrastructure.govt.nz/infrastructure-financing/what-is-iff/>

kapitálovom trhu v hodnote 150 mil. eur. Minidlhopisy pritom použila ako podkladový kolaterál – to znamená, že emitovala cenné papiere kryté aktívami (Asset Backed Securities – ABS). Dlhopisy z hydrobondu mali nižšiu kupónovú sadzbu (3,9 %) a dlhšiu splatnosť ako minidlhopisy, aby sa zohľadnili možné oneskorenia pri splácaní minidlhopisov. Spoločnosť Viveracqua Hydrobond 1 dostávala úroky (4,2 % ročne) a kapitálové náhrady z minidlhopisov a zároveň splácala úroky (3,9 %) a kapitál naspäť investorom, ktorí kúpili dlhopisy ABS.⁶⁵

Dlhopisy Viveracqua Hydrobond 1 potom upísala Európska investičná banka (145,8 mil. EUR), ako aj ďalšie dve banky a penzijný fond (spolu 4,2 mil. EUR). V nasledujúcich rokoch Viveracqua Hydrobond vydala ďalšie tri sekuritizované dlhopisy – 77 miliónov EUR v roku 2016, 248 miliónov EUR v roku 2020 a 148,5 milióna EUR v roku 2022.

Posledná emisia dlhopisov, ktorá bola uzavretá v marci 2022, podporí plán s celkovými investíciami vo výške 350 miliónov EUR na podporu modernizácie a efektívnosti vodovodnej siete v Benátsku v súlade so zásadami udržateľného hospodárenia s vodou. Na tejto finančnej operácii sa podieľajú Európska investičná banka (EIB), talianska rozvojová banka Cassa Depositi e Prestiti (CDP) a rakúska špecializovaná banka na financovanie infraštruktúry Kommunalkredit Austria AG. Talianska investičná banka Banca Finint pôsobí ako koordinátor a emisný agent pre cenné papiere. Do projektu je tentokrát zapojených šesť miestnych spoločností, ktoré vďaka sieti vodovodov s dĺžkou vyše 22 000 kilometrov, obsluhujú viac ako 290 obcí a okolo 2,3 milióna obyvateľov. Konkrétne sa plánuje zlepšenie kanalizačných systémov a čističiek.⁶⁶

Tento projekt poskytuje dlhodobé financovanie za lepších podmienok ako komerčné bankové produkty, a to prostredníctvom inovatívneho produktu (sekuritizácia minidlhopisov), čím podporuje vytvorenie alternatívneho spôsobu prístupu k tradičnému financovaniu EIB. Účasť EIB ako hlavného investora uľahčuje prilákanie ďalších investorov a pozitívne ovplyvňuje stabilitu a diverzifikáciu zdrojov financovania verejných služieb.⁶⁷

Tento prípad (emisia dlhopisov z roku 2014) predstavoval prvý príklad samofinancovania miestneho podniku na kapitálových trhoch prostredníctvom sekuritizácie – bez pomoci banky ako sprostredkovateľa. Sekuritizovaný dlhopis mal lepšiu úverovú bonitu, ako by mal ktorýkoľvek z minidlhopisov samostatne, a to vďaka diverzifikácii rizika a

⁶⁵ GATTI, Stefano et al. *Case Study 5 - Viveracqua Hydrobond: When Infrastructure Investments Meet Securitization*. In *Project Finance in Theory and Practice: Designing, Structuring, and Financing Private and Public Projects*. 2018. s. 515 – 536. ISBN 978-0-12-811401-8.

⁶⁶ EIB. Italy: Infrastructure - Viveracqua Hydrobond 2022, fourth bond issuance of €148.5 million concluded. 2022. <https://www.eib.org/en/press/all/2022-134-infrastructure-viveracqua-hydrobond-2022-fourth-bond-issuance-of-eur148-5-million-concluded>

⁶⁷ EIB. Viveracqua Hydrobond 4. 2021. <https://www.eib.org/en/projects/all/20210499>

nástroju na zvýšenie úverovej bonity. To pomohlo zmierniť riziko v prípade zlyhania jednej alebo viacerých miestnych spoločností a znížilo tiež riziko informačnej asymetrie, ktorej investori čelia pri analýze malých spoločností. Viveracqua Hydrobond tak predstavuje inovatívne riešenie financovania pre malé a stredné miestne vodárenské spoločnosti.⁶⁸

3.2.3. Prípadová štúdia 3 – Fínsko

Systém spoločného financovania fínskych obcí prostredníctvom MuniFin a Miestnej záručnej rady

Fínske obce majú mimoriadne nízke náklady na pôžičky vďaka spolupráci dvoch finančných inštitúcií: MuniFin (Municipality Finance Plc) a „Miestna záručná rada“ (The Municipal Guarantee Board – MGB).

MuniFin je najväčšia fínska úverová inštitúcia, ktorá sa špecializuje na financovanie a riadenie finančných rizík komunálneho sektora. Vlastnia ju z väčšej časti fínske obce. MuniFin je v podstate medziobecný kooperačný orgán, ktorý získava finančné prostriedky vydávaním dlhopisov na domácich a medzinárodných finančných trhoch a následne ich požičiava jednotlivým obciam za veľmi výhodných podmienok. MuniFin tak uľahčuje prístup k úverom pre obce, komunálne podniky a neziskové organizácie. Významná časť úverov MuniFin sa využíva na projekty, ako je výstavba škôl, nemocníc a zdravotníckych zariadení, územné plánovanie a budovanie ďalšej infraštruktúry, napr. cesty, zásobovanie vodou a sociálne bývanie.⁶⁹

Miestna záručná rada (MGB) je verejnoprávny orgán zriadený zákonom o MGB v roku 1996. Jej hlavným cieľom podľa zákona je zabezpečiť a rozvíjať spoločné financovanie fínskych obcí, najmä zabezpečiť dostupnosť úverového financovania za každých okolností a znížiť náklady na financovanie obcí.

Za financovanie MuniFin výslovne ručí Miestna záručná rada, ktorá používa úvery od MuniFin ako zábezpeku. Miestna záručná rada pred schválením záruky posudzuje udržateľnosť obcí, aby sa zabezpečila kvalita zábezpeky. MGB teda môže pôžičku ako zábezpeku aj odmietnuť a v takom prípade by aj MuniFin odmietla poskytnúť túto pôžičku. Obce majú preto veľkú motiváciu udržiavať si silnú finančnú pozíciu, pretože inak by nemali prístup k lacnému financovaniu prostredníctvom MuniFin. Zároveň môže MGB ručiť len za

⁶⁸ GATTI, Stefano et al. *Case Study 5 - Viveracqua Hydrobond: When Infrastructure Investments Meet Securitization*. In *Project Finance in Theory and Practice: Designing, Structuring, and Financing Private and Public Projects*. 2018. s. 515 – 536. ISBN 978-0-12-811401-8.

⁶⁹ Municipal Guarantee Board. *Joint Funding System of Municipalities*. <https://kuntientakauskus.fi/en/municipal-guarantee-board/joint-funding-system-of-municipalities/>

úvery alebo dlhopisy vydané MuniFin, nie za individuálne pôžičky obcí. MGB môže tiež vložiť ľubovoľné množstvo kapitálu do MuniFin, ak by to v prípade potreby bolo nutné.

Obce sú spoločne zodpovedné za financovanie (výdavky a záväzky) MGB, a to v pomere k počtu ich obyvateľov ku koncu predchádzajúceho roka. To znamená, že ak si jedna obec neplní svoje záväzky voči MGB, potom sú všetky obce povinné spoločne pokryť tento deficit na základe počtu obyvateľov. MGB má 293 členských obcí, čo predstavuje takmer všetky fínske obce (s výnimkou ostrova Alandy, ktorý je autonómny). Radu MGB, ktorá má 10 až 15 členov, vymenúva ministerstvo financií na základe odporúčania Združenia fínskych miestnych a regionálnych samospráv. Rada vymenúva 7 členov predstavenstva, ktorí zas vymenujú výkonného riaditeľa. MGB má svojho vlastného audítora, ako aj audítora menovaného ministerstvom financií. Záruky MGB a aj MuniFin si zachovávajú stabilný rating Aa1 (Moody's), čo z nich robí veľmi dôveryhodné inštitúcie pre miestny sektor aj pre medzinárodných investorov.⁷⁰

MuniFin a Miestna záručná rada majú nízke prevádzkové náklady a nesnažia sa dosahovať zisk, a preto sú sadzby úverov od MuniFin pre obce obzvlášť nízke a konkurencieschopné. V dôsledku toho sa približne 80 % dlhu obcí financuje prostredníctvom MuniFin. Dokonca aj samosprávy vo veľkých mestách, ktoré využívajú rôzne iné finančné nástroje (napr. vydávanie vlastných dlhopisov), sa spoliehajú najmä na financovanie zo strany MuniFin. Napr. v meste Espoo (druhá najväčšia obec vo Fínsku) pochádza z MuniFin 68 % všetkých úverov.⁷¹

MuniFin v spolupráci s Miestnou záručnou radou predstavujú výhodný systém financovania pre miestne samosprávy vo Fínsku. Obce sú motivované udržiavať sa v dobrej finančnej kondícii, aby mohli získať lacné úvery, čo zvyšuje celkovú dôveryhodnosť a znižuje rizikovosť aj pre ostatných investorov.

3.3. Zhodnotenie vhodnosti použitia rôznych spôsobov financovania infraštruktúry

V našej práci sme charakterizovali niekoľko rôznych spôsobov a nástrojov, ktoré môžu miestne samosprávy využiť pri financovaní infraštruktúry, pričom sme sa snažili upozorniť aj na zaujímavé praktické príklady z krajín OECD. Ako sme uvádzali v teoretickej

⁷⁰ Municipal Guarantee Board. *Update to Credit Analysis*. 2022. <https://kuntientakauskus.fi/wp-content/uploads/Credit-Opinion-Municipal-Guarantee-Board-Finland-21Dec2022.pdf>

⁷¹ VAMMALE, Camila – BAMBALAITÉ, Indre. *Funding and financing of local government public investment: A framework and application to five OECD countries*. 2021. s. 26 – 28.

časti práce, obce financujú svoje kapitálové výdavky z interných aj externých zdrojov príjmov. Medzi interné zdroje patria bežné (prevádzkové) príjmy, účelovo viazané dane a poplatky a rezervy. K externým zdrojom príjmov zaraďujeme návratné zdroje financovania (úvery a obligácie), granty a dotácie od vyšších úrovní vlád, verejno-súkromné partnerstvá (PPP), príjmy zo združených prostriedkov a financovanie z daňových prírastkov (TIF).

Miestne samosprávy majú teda na výber širokú škálu možností financovania infraštruktúry a musia sa vedieť správne rozhodnúť, ktorý spôsob financovania je pre nich najvýhodnejší a zároveň najefektívnejší. Konkrétny výber zdroja príjmov na financovanie kapitálových projektov závisí od viacerých faktorov, ako napr.:

- umiestnenie a veľkosť obce
- úverový rating alebo úverová bonita obce
- fiškálna kapacita na pokrytie kapitálových výdavkov z bežných príjmov
- predpokladané budúce výdavky obce
- obmedzenia, kontroly a nariadenia vyšších úrovní verejnej správy
- dostupnosť finančných trhov na požičiavanie, atď.⁷²

Každý nástroj financovania by sa mal posudzovať z hľadiska jeho efektívnosti, zodpovednosti, transparentnosti, spravodlivosti a jednoduchej správy. Výber nástroja financovania a spôsob jeho použitia má vplyv na úroveň služieb poskytovaných infraštruktúrou, ako aj na veľkosť a rozsah samotnej infraštruktúry. Preto je pre miestnu samosprávu veľmi dôležité, aby vedela správne zhodnotiť, kedy je vhodné použiť ktorý finančný nástroj. Chceli by sme preto zhrnúť niekoľko záverov a odporúčaní, ktoré môžu byť užitočné pre obce pri rozhodovaní sa o zdroji financovania určitej infraštruktúry:

- bežné (prevádzkové) príjmy sú vhodné len na krátkodobé alebo pravidelne sa opakujúce výdavky
- dane a poplatky sa používajú na financovanie kapitálových výdavkov najmä v menších mestách a obciach, ktoré nemajú dostatočný prístup na finančný trh
- účelovo viazané dane a poplatky sú efektívne vtedy, keď existuje úzke prepojenie medzi konkrétnymi kapitálovými výdavkami a príjmami na ich financovanie
- rezervy sa síce využívajú často, ale vo všeobecnosti porušujú zásadu medzigeneračnej spravodlivosti, pretože súčasní daňovníci platia za infraštruktúru, ktorú budú využívať budúci obyvatelia obce

⁷² KITCHEN, Harry – MCMILLAN, Melville – SHAH, Anwar. *Local Public Finance and Economics: An International Perspective*. Cham: Palgrave Macmillan, 2019. s. 222. ISBN 978-3-030-21985-7.

- komunálne úvery a obligácie predstavujú spravodlivejší spôsob financovania, ak daná infraštruktúra bude prinášať úžitok budúcim generáciám
- komunálne obligácie sú výhodné pri diverzifikácii zdrojov financovania, ak ponúkajú nižšiu cenu alebo dlhšiu dobu splatnosti ako úver
- výhodné úvery a odbornú pomoc pri vypracovaní projektu poskytujú aj rozvojové banky a iné finančné inštitúcie (EIB, IBRD...)
- dotácie a granty môžu byť výhodné na financovanie projektov, ktoré vytvárajú konkrétne benefity pre obec alebo o ktoré má záujem vyššia vláda
- verejno-súkromné partnerstvá (PPP) sú vhodné pre veľké projekty infraštruktúry a pre samosprávy, ktoré nemajú dostatočné skúsenosti so zabezpečením určitých služieb
- spolupráce s inými obcami sú výhodné pre všetky samosprávy, ktoré vedia určité služby zabezpečiť efektívnejšie spoločne s ďalšími samosprávami
- financovanie daňovým prírastkom môže pomôcť pri obnove a prestavbe zanedbaných oblastí.

Takisto aj prípadové štúdie, ktoré sme predstavili v predchádzajúcej podkapitole, by mohli slúžiť ako inšpirácia pre všetky miestne samosprávy:

- založenie účelovo-zriadenej spoločnosti na Novom Zélande umožňuje miestnym samosprávam získať finančné prostriedky zo súkromného sektora mimo dlhových obmedzení – kľúčový je samozrejme Zákon o financovaní infraštruktúry z roku 2020, ktorý musela prijať vláda
- sekuritizácia dlhopisov miestnych vodárenských spoločností v Taliansku znížila riziko financovania a to prilákalo veľkých zahraničných investorov (napr. EIB)
- MuniFin poskytuje výhodné pôžičky pre obce vo Fínsku a Miestna záručná rada k tomu zvyšuje dôveryhodnosť celého komunálneho sektora

Tieto a aj mnohé ďalšie príklady nám ukazujú, že finančný trh ponúka aj na miestnej úrovni množstvo možností, ktoré môžu uľahčiť miestnym samosprávam financovanie aj takých veľkých a nákladných projektov, aké sú nevyhnutné pri budovaní infraštruktúry.

Záver

Infraštruktúra predstavuje súbor rôznych zariadení, služieb a systémov, ktoré sú potrebné pre správne fungovanie celej spoločnosti a ekonomiky. Moderná a dobre fungujúca infraštruktúra je nevyhnutná pre rozvoj miest a zlepšenie kvality života ich obyvateľov. Investície do infraštruktúry sú ale často veľmi kapitálovo náročné, a preto miestne samosprávy potrebujú financovanie z rôznych zdrojov.

Zabezpečenie infraštruktúry prebieha naprieč všetkými úrovňami verejnej správy, ale obzvlášť dôležité je na miestnej úrovni. Kľúčovú úlohu vo verejnom investovaní zohrávajú aj vlády na subnárodnej úrovni, ku ktorým zaraďujeme miestne aj regionálne samosprávy. Ako sme zistili pri porovnávaní krajín OECD, podiely investícií subnárodných vlád na celkových investíciách sa v jednotlivých krajinách značne líšia, ale v priemere sa subnárodné vlády podieľajú na viac ako 54 % z celkových verejných investícií. V niektorých krajinách sa na subnárodnej úrovni financuje až viac ako 75 % celkových verejných investícií (Kanada, Belgicko a Austrália). Najnižší pomer subnárodných investícií naopak vykazuje Čile (len okolo 10 %), kde majú miestne samosprávy veľmi obmedzené požíčanie finančných prostriedkov, a celkovo sú činnosti spojené s financovaním infraštruktúry skôr centralizované. Vo väčšine krajín OECD ale ostávajú subnárodné vlády dôležitými investormi, preto je nevyhnutné venovať náležitú pozornosť financovaniu a riadeniu investícií do infraštruktúry aj na miestnej úrovni.

V našej práci sme predstavili rôzne možnosti a spôsoby financovania infraštruktúry, ktoré môžu využívať miestne samosprávy, pričom sme upozornili aj na niekoľko dobrých praktických príkladov financovania z vybraných krajín OECD. Napr. vo Fínsku majú obce k dispozícii veľmi výhodné pôžičky, ktoré poskytuje úverová inštitúcia MuniFin a vďaka zábezpeke od Miestnej záručnej rady je znížená rizikovosť nesplatenia úveru, čo zvyšuje celkovú dôveryhodnosť komunálneho sektora.

Pre posilnenie efektívnosti, zodpovednosti, transparentnosti a spravodlivosti financovania infraštruktúry sa musia miestne samosprávy vedieť správne rozhodovať o vhodnom použití finančných nástrojov. Na konci práce sme preto uviedli aj konkrétne odporúčania, ktoré môžu miestnym samosprávam pomôcť pri posúdení vhodnosti/ nevhodnosti použitia rôznych spôsobov financovania infraštruktúry v ich konkrétnej situácii.

Zoznam použitej literatúry

- [1] CEB (Council of Europe Development Bank). *Investing in Public Infrastructure in Europe: A local economy perspective*. Paris: CEB, 2017. 64 s.
- [2] CIBÁKOVÁ, Viera a kol. *Ekonomika verejného sektora*. Bratislava: Iura Edition, 2012. 356 s. ISBN 978-80-8078-473-7.
- [3] Crown Infrastructure Partners. What is IFF? <https://www.crowninfrastructure.govt.nz/infrastructure-financing/what-is-iff/>
- [4] ČIERNIK, Anton. *Špecifiká financovania verejnej infraštruktúry prostredníctvom verejno-súkromných partnerstiev*. In *Nová ekonomika: vedecký časopis Národohospodárskej fakulty Ekonomickej univerzity v Bratislave*. Bratislava: Národohospodárska fakulta EU, 2015, roč. 8, č. 1, s. 88 – 91. ISSN 1336-1732.
- [5] ČULKOVÁ, Katarína – PAŠKOVÁ, Martina. *Špecifiká hospodárenia a financovania verejnej správy v podmienkach Slovenskej republiky*. In *Ekonomické aspekty v územnej samospráve II: recenzovaný zborník príspevkov z vedeckej korešpondenčnej konferencie*. Košice: Katedra ekonomiky a riadenia verejnej správy FVS UPJŠ v Košiciach, 2012, s. 113-120. ISBN 978-80-7097-932-7.
- [6] EIB. *Italy: Infrastructure - Viveracqua Hydrobond 2022, fourth bond issuance of €148.5 million concluded*. 2022. <https://www.eib.org/en/press/all/2022-134-infrastructure-viveracqua-hydrobond-2022-fourth-bond-issuance-of-eur148-5-million-concluded>
- [7] EIB. *Viveracqua Hydrobond 4*. 2021. <https://www.eib.org/en/projects/all/20210499>
- [8] GATTI, Stefano et al. *Case Study 5 - Viveracqua Hydrobond: When Infrastructure Investments Meet Securitization*. In *Project Finance in Theory and Practice: Designing, Structuring, and Financing Private and Public Projects*. 2018. s. 515 – 536. ISBN 978-0-12-811401-8.
- [9] Government of Canada. *The Canada Community-Building Fund*. 2022. <https://www.infrastructure.gc.ca/plan/gtf-fte-eng.html>
- [10] HAMALOVÁ, Marta – BELAJOVÁ, Anna – ŠEBOVÁ, Miriam. *Komunálna ekonomika a politika*. Bratislava: Sprint dva, 2011. 260 s. ISBN 978-80-89393-38-1.
- [11] CHEN, Can – BARTLE, John R. *Infrastructure Financing: A Guide for Local Government Managers*. Omaha: University of Nebraska, 2017. 37 s.
- [12] CHOVANCOVÁ, Božena a kol. *Investovanie na finančných trhoch*. Bratislava: Sprint 2, 2021. 565 s. ISBN 978-80-89710-53-1.

- [13] KITCHEN, Harry – MCMILLAN, Melville – SHAH, Anwar. *Local Public Finance and Economics: An International Perspective*. Cham: Palgrave Macmillan, 2019. 517 s. ISBN 978-3-030-21985-7.
- [14] MALIČKÁ, Lenka. *Formálna dimenzia fiškálnej decentralizácie v kontexte vertikálnej fiškálnej nerovnováhy a finančnej autonómie miestnych samospráv Slovenskej republiky*. In *Politická ekonomie: teorie, modelování, aplikace* [online]. Praha: Vysoká škola ekonomická, 2019, roč. 67, č. 3, s. 273 – 290. ISSN 0032-3233. Dostupné na: <https://polek.vse.cz/pdfs/pol/2019/03/04.pdf>
- [15] Ministry of Housing and Urban Development. *The Infrastructure Funding and Financing Act 2020*. <https://www.hud.govt.nz/our-work/the-infrastructure-funding-and-financing-act-2020/>
- [16] Municipal Guarantee Board. *Joint Funding System of Municipalities*. <https://kuntientakauskus.fi/en/municipal-guarantee-board/joint-funding-system-of-municipalities/>
- [17] Municipal Guarantee Board. *Update to Credit Analysis*. 2022. <https://kuntientakauskus.fi/wp-content/uploads/Credit-Opinion-Municipal-Guarantee-Board-Finland-21Dec2022.pdf>
- [18] NEUBAUEROVÁ, Erika a kol. *Financie územnosprávnych celkov*. Bratislava: EKONÓM, 2006. 316 s. ISBN 80-225-2225-2.
- [19] New Zealand Government. *Law to help infrastructure financing passes*. 2020. <https://www.beehive.govt.nz/release/law-help-infrastructure-financing-passes>
- [20] OECD. <https://stats.oecd.org/#>
- [21] OECD. *Infrastructure Financing Instruments and Incentives*. Paris: OECD, 2015. 74 s.
- [22] OECD/UCLG. *2019 Report of the World Observatory on Subnational Government Finance and Investment – Key Findings*. 2019. 109 s.
- [23] OECD/UCLG. *2022 Country Profiles of the World Observatory on Subnational Government Finance and Investment*. 2022. Dostupné na: <https://www.sng-wofi.org/country-profiles/>
- [24] OSTRŽÍŽEK, Jan et al. *Public Private Partnership: příležitost a výzva*. Praha: C. H. Beck, 2007. 284 s. ISBN 978-80-7179-744-9.
- [25] PAVLÁK, Miroslav. *Lidské zdroje a fondy EU: Evropský sociální fond jako nástroj spolufinancování projektů v oblasti rozvoje lidských zdrojů*. Praha: ASPI, 2006. 127 s. ISBN 80-7357-139-0.

- [26] PISÁR, Peter – ĽAPINOVÁ, Erika. *Financie Európskej únie*. Banská Bystrica: Belianum, 2019. 336 s. ISBN 978-80-557-1607-7.
- [27] PROVAZNÍKOVÁ, Romana. *Financování měst, obcí a regionů: teorie a praxe*. 3. aktual. a rozšíř. vyd. Praha: GRADA, 2015. 280 s. ISBN 978-80-247-5608-0.
- [28] STAROŇOVÁ, Katarína a kol. *Verejná politika a miestna samospráva: štyri princípy spravovania*. Bratislava: ADIN, 2006. 234 s. ISBN 80-89244-13-0.
- [29] SVOBODOVÁ, Valéria – PULLMANOVÁ, Terézia. PPP ako nástroj modernizácie infraštruktúry. In *Ekonomická kríza - nové podnety pre ekonomickú teóriu a prax: zborník z medzinárodnej vedeckej konferencie*. Bratislava: Paneurópska vysoká škola, 2010, s. 152 – 158. ISBN 978-80-89453-01-6.
- [30] ŠVANTNEROVÁ, Ľubica – KOŽIAK, Radoslav. *Ekonomika miestnej samosprávy*. Banská Bystrica: Ekonomická fakulta UMB, 2005. 98 s. ISBN 80-8083-117-3.
- [31] UN-HABITAT. *Guide to Municipal Finance*. Nairobi: UN-HABITAT, 2009. 90 s. ISBN 978-92-1-132113-5.
- [32] VAMMALE, Camila – BAMBALAITE, Indre. *Funding and financing of local government public investment: A framework and application to five OECD countries*. 2021. 65 s.
- [33] WEBER, Barbara – STAUB-BISANG, Mirjam – ALFEN, Hans Wilhelm. *Infrastructure as an Asset Class: Investment Strategy, Sustainability, Project Finance and PPP*. 2. vyd. Chichester: Wiley, 2016. 425 s. ISBN 978-1-119-22654-3.