

**EKONOMICKÁ UNIVERZITA V BRATISLAVE**  
**NÁRODOHOSPODÁRSKA FAKULTA**

Evidenčné číslo:101006/I/2015/3374091931

Fiškálne dopady decentralizácie verejnej správy vo vybraných  
krajinách

**Diplomová práca**

**Bratislava, 2015**

**Bc. Klaudia Dinková**

**EKONOMICKÁ UNIVERZITA V BRATISLAVE**  
**NÁRODOHOSPODÁRSKA FAKULTA**

Fiškálne dopady decentralizácie verejnej správy vo vybraných  
krajínach  
**Diplomová práca**

**Študijný program:** Daňovníctvo a daňové poradenstvo

**Študijný odbor:** 6271 Financie, bankovníctvo a investovanie

**Školiace pracovisko:** Národohospodárska fakulta EU

**Vedúci záverečnej práce:** doc. Ing. Erika Neubaerová, PhD.



## ZADANIE ZÁVEREČNEJ PRÁCE

**Meno a priezvisko študenta:** Bc. Klaudia Dinková  
**Študijný program:** Daňovníctvo a daňové poradenstvo (Jednoodborové štúdium, inžiniersky II. st., denná forma)  
**Študijný odbor:** 3.3.6 Financie, bankovníctvo a investovanie  
**Typ záverečnej práce:** Inžinierska záverečná práca  
**Jazyk záverečnej práce:** slovenský  
**Sekundárny jazyk:** anglický

**Názov:** Fiškálne dopady decentralizácie verejnej správy vo vybraných krajinách.

**Anotácia:** Súčasný trendy vo vývoji svetového hospodárstva sú determinované nie len procesom globalizácie svetovej ekonomiky, rozširovaním medzinárodného ekonomického priestoru, ale aj decentralizáciou verejnej správy vo vnútri národných ekonomík. Tieto skutočnosti majú nesporný vplyv na prehodnocovanie zaužívaných postupov pri spravovaní verejných záležitostí a sú výzvou pre prax, od ktorej sa očakáva reflexia na otázky s tým súvisiace. Zámerom práce je zdefinovať a za pomoci vybranej vedeckej metódy/metód identifikovať a charakterizovať fiškálne dopady súvisiace s decentralizáciou verejnej správy vo vybraných krajinách.

**Vedúci:** doc. Ing. Erika Neubauerová, PhD.  
**Katedra:** KF NHF - Kat. financii NHF  
**Vedúci katedry:** prof. Ing. Pavol Ochotnický, CSc.  
**Dátum zadania:** 01.04.2014

**Dátum schválenia:** 01.04.2014

prof. Ing. Pavol Ochotnický, CSc.  
vedúci katedry

### Čestné vyhlásenie

**Čestne vyhlasujem, že záverečnú prácu som vypracovala samostatne a že som uviedla všetku použitú literatúru.**

**Dátum:**

.....

## **Pod'akovanie**

Ďakujem vedúcej mojej diplomovej práce doc. Ing. Erike Neubaerovej, PhD. za množstvo času, ktoré mi venovala počas odborného vedenia záverečnej práce, za podporu, ochotu, pripomienky a za poskytnutie odborných a cenných rád pri spracovaní práce.

## **ABSTRAKT**

DINKOVÁ, Klaudia: *Fiškálne dopady decentralizácie verejnej správy vo vybraných krajinách.*- Ekonomická univerzita v Bratislave. Národohospodárska fakulta; Katedra financií. – Vedúci záverečnej práce: doc. Ing. Erika Neubaerová, PhD. – Bratislava: NHF EU, 2015, 82s.

Cieľom záverečnej práce je poukázať na fiškálne dopady decentralizácie verejnej správy v krajinách strednej Európy, z ktorých sme sa rozhodli podrobne venovať Slovenskej republike, Českej republike a Maďarsku. Práca je rozdelená do 5 kapitol. Obsahuje 24 grafov a 9 tabuliek. Prvá kapitola je venovaná teoretickej časti, v rámci ktorej sme poukázali na vývoj verejnej správy ako vedy, na teoretické prístupy k fenoménu decentralizácie a tiež na vývoj troch pilierov decentralizácie v sledovaných krajinách. V ďalšej časti sme sa venovali opisu cieľov a metodike skúmania diplomovej práce. Najrozsiahljšiu a tiež najpodstatnejšiu časť práce predstavuje záverečná kapitola, pod názvom výsledky práce, v rámci ktorej sme poukázali na fiškálne dopady decentralizácie verejnej správy v SR, ČR a HU prostredníctvom sledovania vývoja príjmov a výdavkov územných samospráv počas reforiem verejnej správy. Na konci kapitoly sme vykonali komparáciu najvýznamnejších ukazovateľov decentralizácie samospráv v sledovaných krajinách za roky 2012 a 2013. Praktickú časť diplomovej práce sme zakončili diskusiou, ktorá obsahuje tendencie budúcich vývojev decentralizačných procesov v sledovaných štátoch, a tiež naše stanoviská k danej téme. Výsledkom riešenia danej problematiky je posúdenie okrem pozitívnych finančných dopadov decentralizácie verejnej správy v Slovenskej republike a v Českej republike, aj negatívnych, ktoré sa preukázali v Maďarsku.

### **Kľúčové slová:**

Verejná správa, územné samosprávy, politická decentralizácia, fiškálna decentralizácia, decentralizácia kompetencií, Slovenská republika, Česká republika, Maďarsko, miestne dane, dotácie, samosprávne kraje, rozpočtové určenie daní, podielové dane, kompetencie, finančná autonómia.

## **ABSTRAKT**

DINKOVÁ, Klaudia: The fiscal impact of decentralization of public administration in selected countries.- University of Economics in Bratislava. Faculty of National Economy; Department of Finance. - Supervisor: doc. Ing. Erika Neubaerová, PhD - Bratislava: NHF EU, 2015, 82p.

The aim of the thesis is to highlight the impact of fiscal decentralization of public administration in the countries of Central Europe, from which we decided to dedicate attention to the Slovak Republic, the Czech Republic and Hungary. The work is divided into five chapters. It contains 24 graphs and 9 charts. The first chapter is devoted to the theoretical part, in which we showed the development of public administration as a science, theoretical approaches to the phenomenon of decentralization and also the development of the three pillars of decentralization in the studied countries. In the next section we described the objectives and methodology of investigation of the thesis. The largest and also the most important part of the diploma thesis is the final chapter, entitled as the work results, in which we have pointed out the fiscal impact of decentralization of public administration in Slovakia, the Czech Republic and Hungary, through monitoring the development of revenue and expenditure of local authorities during the reformation of public administration. At the end of the chapter, we conducted comparison of the most important indicators of decentralization of government in the countries surveyed in 2012 and 2013. We finished the practical part of the thesis with a discussion, which includes the tendencies of future development of the decentralization process in the countries studied, and our views of this question. The result of the issue is to consider in addition to the positive financial impact of decentralization of public administration in Slovakia and the Czech Republic, also the negative one, which has been detected in Hungary.

### **Key words:**

Public administration, local authorities, political decentralization, fiscal decentralization, decentralization of competencies, the Slovak Republic, the Czech Republic, Hungary, local taxes, subsidies, regions, budget tax, tax sharing, competence, financial autonomy.

## Obsah

|   |    |
|---|----|
| 1 Súčasný stav riešenej problematiky doma a v zahraničí.....                        | 10 |
| 1.1 Vývoj poznávania a prístupov v oblasti verejnej správy .....                    | 10 |
| 1.1.1 Vývoj verejnej správy s staroveku.....  | 10 |
| 1.1.2 Vývoj verejnej správy v stredoveku a v novoveku.....                          | 13 |
| 1.1.3 19. storočie a objavenie pojmu verejnej správy.....                           | 16 |
| 1.1.4 Vývoj verejnej správy v 20. storočí .....                                     | 18 |
| 1.2 Teoretické prístupy k decentralizácii verejnej správy.....                      | 20 |
| 1.3 Decentralizácia v krajinách Strednej Európy .....                               | 22 |
| 1.3.1 Politická decentralizácia v krajinách strednej Európy.....                    | 23 |
| 1.3.2 Decentralizácia kompetencií v krajinách strednej Európy .....                 | 30 |
| 1.3.3 Fiškálna decentralizácia v krajinách strednej Európy.....                     | 33 |
| 2 Cieľ práce.....   | 42 |
| 3 Metodika práce a metódy skúmania .....  | 43 |
| 4 Výsledky práce .....  | 44 |
| 4.1 Fiškálny dopad decentralizácie verejnej správy v krajinách Strednej Európy..... | 44 |
| 4.1.1 Fiškálny dopad decentralizácie verejnej správy v Slovenskej republike.....    | 44 |
| 4.1.2 Fiškálny dopad decentralizácie verejnej správy v Českej republike .....       | 53 |
| 4.1.3 Fiškálny dopad decentralizácie verejnej správy v Maďarsku.....                | 63 |
| 4.2 Porovnanie dopadov decentralizačných procesov v sledovaných krajinách.....      | 69 |
| 5 Diskusia a záver .....  | 73 |
| Zoznam použitej literatúry .....  | 76 |



# Úvod

Problematika decentralizácie verejnej správy patrí medzi veľmi pertraktované témy v poslednom desaťročí. V štátoch strednej a východnej Európy, spomedzi ktorých sme si vybrali sledované krajiny, sa v prvej polovici 20. storočia pod vplyvom I. a II. svetovej vojny i prevládajúcich hospodárskych kríz prejavili centralizačné tendencie vo verejnej správe, počas ktorých bol zaznamenaný nárast významu prerozdeľovacích a stabilizačných úloh ústrednej vlády. Zvrat nastal v 80. rokoch 20. storočia, kedy sa prejavila snaha o nájdenie možnosti decentralizácie starej centralizovanej štruktúry verejnej správy. Tento proces sa však ukázal ako veľmi náročný, práve z tohto dôvodu v mnohých krajinách proces decentralizácie ešte stále nie je ukončený. Obtiažnosť implementácie decentralizácie spočíva v nadväznosti výkonu decentralizácie kompetencií na potrebu zabezpečenia prenesených právomocí aj z finančnej stránky, t.j. výkonu finančnej decentralizácie.<sup>1</sup>

V diplomovej práci poukazujeme na finančné dopady decentralizácie verejnej správy v Slovenskej republike, v Maďarsku a v Českej republike. Prvú kapitolu diplomovej práce venujeme opisu vývoja verejnej správy ako vedy a porovnaniu teoretických prístupov viacerých ekonómov o podmienkach vzniku a fungovania decentralizovane riadenej ekonomiky, pre objasnenie problematiky decentralizácie. Aj napriek skutočnosti, že sledované krajiny z geografického a z ekonomického hľadiska majú podobnú rozvojovú tendenciu, proces decentralizácie sa prejavil v každom z nich v iných časových intervaloch a rozličnou intenzitou, čo môžeme pripísať predovšetkým odlišnostiam v ich historickom vývoji. Práve z týchto dôvodov sa v druhej polovici teoretickej časti budeme venovať koncipovaniu troch nosných pilierov decentralizácie v týchto krajinách, kde budeme vychádzať z legislatívnych aktov ustanovujúcich politickú decentralizáciu, decentralizáciu kompetencií a fiškálnu decentralizáciu. Táto časť nám vytvára určitý odrazový mostík do praktickej časti diplomovej práce.

Obsahovou náplňou druhej kapitoly bude vymedzenie primárnych a parciálnych cieľov práce, ktoré sa v praktickej časti budeme snažiť naplniť. V tretej kapitole uvádzame metodiku a postupy, ktoré sme uplatňovali počas písania diplomovej práce, to znamená, akou formou bolo vykonané skúmanie objektu práce, aké zdroje údajov boli pri riešení problematiky využité.

---

<sup>1</sup> NEUBAEROVÁ, E. 2004. *Politická decentralizácia v štátoch Višegrádskej štvorky*. In Finančná politika a optimálny systém zdaňovania vo väzbe na efektívnosť fungovania ekonomiky. Bratislava: Národohospodárska fakulta EU, 2004. ISBN: 80-225-2019-5

Predmetom nášho záujmu je posúdenie finančného dopadu decentralizácie verejnej správy, o ktoré sa pokúsime v praktickej časti diplomovej práce, prostredníctvom skúmania vývoja rozpočtových príjmov a rozpočtových výdavkov územných samospráv počas reformy verejnej správy. Na základe zistených skutočností odvodíme vývoj finančnej autonómie, ktorú môžeme považovať za jeden zo základných indikátorov fiškálneho dopadu decentralizačných procesov verejnej správy. Na záver porovnáme obsiahnuté výsledky v sledovaných krajinách a poukážeme na rovnaké znaky, resp. odlišnosti dopadov decentralizačných procesov na rozpočet územných samospráv.

V záverečnej časti diplomovej práce prinesieme ucelený a zosumarizovaný pohľad na celú problematiku a poskytneme odporúčania resp. prognózu čo sa týka budúcich smerovaní decentralizačných procesov so zreteľom na podmienky sledovaných krajín.

# 1 Súčasný stav riešenej problematiky doma a v zahraničí

## 1.1 Vývoj poznávania a prístupov v oblasti verejnej správy

### 1.1.1 Vývoj verejnej správy s staroveku

V teoretickej časti práce sa budeme zaoberať s vývojom poznávania a prístupov v oblasti verejnej správy. Aj napriek skutočnosti, že história verejnej správy je veľmi dlhá a rozsiahla, je veľmi ťažké určiť okamih, kedy tento jav začal zaujímať ľudí až natoľko, že sa ho rozhodli spoznávať systematickejšie. Medzi dôkazy fungovania verejnej správy v dávnej histórii môžeme zaradiť skutočnosť, že v roku 1330 p.n.l. v starovekom Egypte kráľ Horemheb zdôraznil vo svojom zákonníku, že úradníci, ktorí zastávajú verejné funkcie by sa nemali usilovať o podmaňovanie ostatných ľudí, ale mali by sa zamerať na poskytovanie služieb. Ako ďalší dôkaz môžeme uviesť saqarské nástenné maľby, znázorňujúce tresty pre neplatičov daní, ktoré našli v hrobke princeznej Adiot. Na základe spomínaného ju možno označiť aj ako najstaršiu legislatívnu úpravu daňovej správy.<sup>2</sup>

Z obdobia starovekej Mezopotámie nachádzame dôkaz existencie verejnej správy v podobe vydania prvého katastrálneho zoznamu a zbierky zákonov, nazývaných ako Kódex Urnammu, kráľom Urnamu v roku 2060 p.n.l.. Ďalej možno spomenúť slávny Chammurabiho zákonník, ktorý pochádza z Babylonu z prelomu 17.-18. storočia p.n.l.. V tomto kontexte môžeme spomenúť aj rozvinutosť starovekej akkadskej správy počas panovania Sargona I. do roku 2295 p.n.l., a ktorú zachytáva viac než pol milióna hlinených tabuliek, ktoré obsahujú nariadenia rôznych úradníkov.<sup>3</sup>

Čo sa týka dejín spoznávania verejnej správy, nemôžeme vynechať starovekú Čínu, kde otázky týkajúce sa štátu a vládnutia boli dlhodobo v centre pozornosti. Ako dôkaz tohto tvrdenia môžeme uviesť Konfuciasa a jeho nasledovníkov, ktorí požadovali, aby za panovníkov boli volení len tí najlepší, ktorí sa rozhodujú v zmysle dobra a práva. Vládca, ktorého moc bola vnímaná ako božská, mal za povinnosť vymáhať od obyvateľov plnenie ním určených povinností voči štátu. V treťom storočí pred našim letopočtom vyvolala otázka zjednotenia starovekej Číny vyostrenie boja medzi nasledovníkmi konfuciánskeho

---

<sup>2</sup> KLIMOVSKÝ, D.2014. *Základy verejnej správy*. Bratislava: vyd. Wolters Kluwer, 2014. 456s. ISBN: 9788081680021

<sup>3</sup> KLIMOVSKÝ, D.2014. *Základy verejnej správy*. Bratislava: vyd. Wolters Kluwer, 2014. 456s. ISBN: 9788081680021

učenia a stúpcami legalistickej doktríny.<sup>4</sup>Tento boj mal za následok, že v roku 213 p.n.l. približne 500 zástancov konfuciánskeho učenia bolo zahrabaných zaživa do zeme, a tak sa stala škola čínskych legislatíkov na určitý čas politicky víťaznou doktrínou, a aj po návrate ku konfuciálnemu učeniu dlhodobo vplývala na čínsku politickú prax.<sup>5</sup>

Šang – Jang so svojim dielom Shang-chün-shu , v ktorom opisuje úlohy byrokracie v centralizovanom štáte, predbehol svoju dobu o viac ako dvadsať storočí. Autor sa v tejto knihe, nazývanej aj ako „*biblia legalizmu*“ zaoberá podmienkami a predpokladmi osamostatnenia a vládnutia byrokracie namiesto panovníka, a panovníkovi odporúča námety na sociálno-technické opatrenia (napr. nemilosrdné tresty pre neverných úradníkov alebo odmeňovanie donášačov),prostredníctvom ktorých by si mohol priradiť byrokraciu s cieľom racionálneho vládnutia a štátnej stability. Ďalej v knihe uvádza, že zákony majú prioritné postavenie voči byrokracii a panovníkovi, a práve preto ich považuje za najvýznamnejší nástroj vládnutia. V tejto knihe Šang- Jang opisuje aj víziu štátu, ktorá spočíva v byrokracii. Podľa autora výkonná sieť úradníkov má byť tvorivou silou nových zákonov. V tomto kontexte môžeme spomenúť jeho známy výrok: „*Múdri zákony tvoria a hlúpi veria že ich môžu ovládať* ”.<sup>6</sup>

Sofistikovanejšia podoba legalistického učenia o štátnej byrokracii sa viaže na diela Šen-Pu-Chaj-a a Chan- Fej-c-a. Šen-Pu- Chaj sa dostal do povedomia predovšetkým zásluhou svojho diela Šen-c (Majster Šen), ktorá svojím charakterom učebnice je prvou známou učebnicou zaoberajúcou sa problematikou verejnej správy. Podľa tejto knihy by sa mal vládca obklopiť vzdelanými a lojálnymi úradníkmi. Z tohto predpokladu odvodzuje primárne prvky byrokracie, ktoré spočívajú v presnej del'be práce a v prísne štruktúrovanej hierarchii. V 3. storočí p.n.l. Chan Fej-c' vo svojej knihe Chan Fej-c' (Kniha o poriadku) nadviazal na diela Šen Pu- Chaja, a na Šang-Janga. Autor sa v tomto diele venuje podrobnej charakteristike verejných služieb v starovekej Číne, a opisuje princípy na základe ktorých by sa mala uskutočniť voľba úradníkov). Autor tiež zdôrazňuje, že pri výkone úradníckych funkcií by mala hlavná motivácia spočívať v možnosti kariérneho postupu, a nie vo finančnom hodnotení.

---

<sup>4</sup>Stúpenci konfuciánskeho učenia zdôrazňovali staroveké etické hodnoty, pestovali občiansky kult , a sám panovník Konfucius vyžadoval od jednotlivých vrstiev obyvateľstva plnenie povinností voči štátu, ktoré sám určil.

<sup>5</sup> VIDLÁKOVÁ, O.- POMAHAČ, R. 2002. *Verejná správa*. Praha: vyd. C.H.Beck, 2002. 278s. ISBN: 8071797480

<sup>6</sup> KLIMOVSKÝ, D. 2014.*Základy verejnej správy*. Bratislava: vyd. Wolters Kluwer, 2014. 456s. ISBN: 9788081680021

Centrom úvah o demokracii a miestom vzniku starovekých mestských štátov tzv. *polis* stala kolíska európskej civilizácie, staroveké Grécko. Vzniknuté štátne útvary sa tu vyznačovali obecným alebo mestským charakterom. V starovekej Sparte kráľ Lykúrgos vypracoval zákony, podľa ustanovení ktorých jednotlivé pozemky spolu s otrokmi boli zverené do užívania Spartánov. Ľudové zhromaždenie (tvorené dospelými mužmi, ktorí mali právo voliť svojich dvoch kráľov a ich poradné orgány) sa schádzalo raz za mesiac. Spartskú spoločnosť okrem otrokov tvorili aj osadníci, avšak oni nedisponovali s politickou právomocou. Naopak, v starovekých Aténach zásluhou archonta Solón, právo voliť mala aj najchudobnejšia vrstva obyvateľstva.<sup>7</sup>

V starovekom Grécku má okrem praxe značný význam aj staroveká grécka filozofia. Platón vo svojom diele *Politeia* (Ústava) rozdeľuje spoločnosť do troch skupín: na vládcov (filozofovia), na strážcov (bojovníci) a na výrobcov (roľníci, remeselníci, a obchodníci). Tvrdí, že členovia tretej triedy by nemali participovať na vládnutí a ich výlučnou povinnosťou by malo byť rešpektovanie rozkazov, a uspokojovanie potrieb ľudu. Čo sa týka vlády, tak tá by mala sledovať blaho celej spoločnosti, a nezamerat' sa iba na subjektívny prospech panovníkov. Vládcovia v tomto modeli nie sú viazaní zákonmi, ale sú kompetentní ich meniť podľa toho, čo predpokladajú za prospešné pre spoločnosť ako celok.<sup>8</sup> Aristoteles, ktorý bol žiakom Platóna, sa na rozdiel od starovekých čínskych filozofov, nikdy nezameral výlučne administratívnu sféru. Tvrdil, že človek okrem toho, že je rozumný živočích je aj spoločensko-politická bytosť, a tým pádom je proti prírode, aby žil mimo spoločnosti. Podľa neho každý človek, ktorý má slobodný prístup k participácii na správe verejných záležitostí a na zákonodarnej, štátnej a súdnej moci má postavenie občana. Vo svojom diele *Politika* dospel k záveru, že vládnuca trieda má povinnosť rešpektovať potreby ovládaných, lebo bez toho nemôžu byť efektívne vyriešené žiadne verejné záležitosti.

V tejto súvislosti musíme spomenúť aj staroveký Rím, kde juristický jav svojou relevantnosťou presiahol nielen hranice starovekého Ríma, ale aj starovekú rímsku epochu, keďže z týchto zásad čerpá až dodnes právo kontinentálnej Európy. V tomto období najvýznamnejšiu sugestivitu na administratívny systém mal právnik Domitius Ulpianus, ktorý sa vo svojich dielach venoval rozdeleniu práva na verejné a súkromné, ďalej sa zaoberal pracovnou náplňou byrokratov, a skonštatoval aké nástroje by mohli využívať pri

---

<sup>7</sup>VIDLÁKOVÁ, O.- POMAHAČ, R. 2002. *Veřejná správa*. Praha: vyd. C.H.Beck, 2002. 278s. ISBN: 80-7179-748-0

<sup>8</sup>HLOUŠEK, V.- KOPEČEK, L. 2007. *Demokracie*. Praha: Mezinárodní politologický ústav Masarikovy univerzity, 2007. 380s. ISBN: 978-80-210-4249-0

výkone svojich funkcií. Na vývoj administratívneho systému v starovekom Ríme mali vplyv aj ďalší autori napr. Julius Paulus so svojím dielom Právny poriadok občianskeho práva, alebo Aemilius Papinianus so svojím spisom Otázky.

### 1.1.2 Vývoj verejnej správy v stredoveku a v novoveku

Na vývoj poznávania a prístupov v oblasti verejnej správy mal významný vplyv nástup kresťanstva, ktoré jednoznačne odmietalo spoločenskú nerovnosť, a existenciu štátu. V ranom kresťanstve napr. sv. Ambróz zastával názor, že zem pre ľudí stvoril Boh, a to bez rozdielu na ich majetkové pomery či na ich pôvod. Ďalej sv. Bazil, sv. Ján Zlatoústý a Augustinus Aurelius zdôrazňovali, že štát je nevyhnutné zlo, na ktorom sa kresťania nechcú zúčastniť. Avšak ako trest za ich hriechy, je tento spôsob vlády nevyhnutný. Tomáš Akvinský, predstaviteľ scholastiky, na strane jednej súhlasil s tvrdením raného kresťanstva, na strane druhej však tvrdil, že z hľadiska všeobecného záujmu môže slabším ľuďom prospieť ak budú otrokmi silných ľudí.<sup>9</sup> Štát považoval za nevyhnutnosť, ktorá chráni ľudí pred zlom, a zabezpečuje im blahobyť prostredníctvom zabezpečenia predpokladov na pozemský život a predpokladov na sledovanie a plnenie náboženských cieľov.

Na prelome 13. a 14. storočia sa do centra pozornosti dostáva človek. Z tohto obdobia azda najreformnejšie myšlienky patrili autorovi Marsiliusovi z Padovy, ktorý vo svojom diele Obranca mieru pripísal ľudu jedinú zákonodarnú moc. Ďalej sa zaoberal problematikou oddelenia zákonodarnej a výkonnej zložky verejnej moci. Nicoló Machiavelli, pôsobiaci na prelome 15. a 16. storočia, sa zaraďuje medzi najvýznamnejších spoločensko-politických mysliteľov. Vo svojich dielach Vladár, Vlády a Štáty: úvahy o ich vzniku, trvaní a úpadku, zdôrazňuje, že vývoj spoločnosti je podriadená prirodzeným zákonom, a nie Božej vôli, a skonštatuje, že hybná sila dejín spočíva v záujme konajúcich ľudí, a nie v morálnych zásadách. Keďže niektorí ľudia nevedia efektívne využívať svoje schopnosti, predpokladal nutnosť existencie vyššej autority, ktorá ich v tom bude zastupovať. Túto autoritu predstavuje štát, ktorý disponuje vedomosťami o potrebách ľudí, a tiež technikou mocensko-politickej správy. Na jeho myšlienky nadviazal Jean Bodin vo svojej rozsiahlej knihe pod názvom Šesť kníh o štáte, kde charakterizuje moc štátu ako absolútnu, trvalú a suverénnu, ktorá nie je podriadená žiadnej vyššej moci. Podľa

---

<sup>9</sup>VIDLÁKOVÁ, O.-POMAHÁČ, R. 2002. *Veřejná správa*. Praha: vyd. C.H.Beck, 2002. 278s. ISBN: 80-7179-748-0

neho štátna moc patrí výlučne panovníkovi, ktorý by nemal zasahovať do súkromných záležitostí spoločnosti ale mal by chrániť ich záujmy.

Stále prehlbujúce sa sociálno-ekonomické rozdiely v spoločnosti, a vplyv humanizmu zapríčinili vývoj revolučnejšieho myšlienkového smeru na prelome 16. a 17. storočia. Spomínané udalosti mali za následok vývoj nového myšlienkového prúdu, nazývaného ako **monarchomachizmus**, ktorého zástancom bol aj John Milton. Zástancovia tohto smeru rázne odmietali panovnícky absolutizmus a zdôrazňovali práva ľudu na odpor proti vládnej moci, ktorú reprezentoval panovník. Thomas Morus vo svojom utopicky ladenom diele *O najlepšom štáte republike a o novom ostrove Utópia*, sa zaoberal víziou spoločnosti, ktorá zdôrazňovala spravodlivé rozdeľovanie a spoločné vlastníctvo. Základom celého spoločenstva sú podľa autora rodiny, ktoré si volia svojich predstaviteľov, a tí následne volia členov rady a panovníka. Takto hierarchicky usporiadaný štát by mal zabezpečiť efektívne fungujúce štátne a spoločenské záležitosti. Utopické názory Thomasa Morusa zdieľali aj ďalší autori napr. Tomassio Campanella alebo Francis Bacon. Na konci 16. storočia Nicolaus Festasius napísal svoje dielo *Traktát o oceňovaní a zhromaždení*, v ktorom opisuje biedu, v ktorej sa ocitli občania v dôsledku vysokého daňového zaťaženia. Riešenie tejto nepriaznivej situácie videl v implementácii spravodlivého daňového systému.

Vznik novovekej verejnej správy môžeme datovať od prvej polovice 17. storočia, kedy zaznamenávame koniec tridsaťročnej vojny a následné uzatvorenie Westfálskeho mieru v roku 1648 prinášali so sebou víťazstvo územného princípu nad všeobecnou stredovekou autoritou, a nad čiastočnou aspiráciou feudálov.<sup>10</sup> Z toho obdobia by sme chceli vyzdvihnúť v prvom rade Huga Grotiusa, ktorý so svojim dielom *Slobodné more* odštartoval celú právno-filozofickú koncepciu myšlienkového prúdu. Podľa neho slobodní ľudia tvoria ucelený zväzok (štát), ktorý vznikol zmluvným aktom, prostredníctvom ktorého sa občania zriekli svojho neohraničeného práva v prospech autority jednej osoby. Táto osoba im zabezpečuje ochranu všeobecného prospechu. Ďalším autorom, ktorý rozvinul vo svojich dielach problematiku spoločenského usporiadania bol Thomas Hobbes, ktorý zastával názor, že človek nie je spoločenská bytosť, ale je egoistom, ktorého jediná túžba spočíva v dosiahnutí blahobytu a moci. V takej spoločnosti, kde každý myslí iba na seba, existuje prirodzený stav vo vojne všetkých proti všetkým. Východisko v danej situácii videl v prenose prirodzeného práva občanov na jednotlivca

---

<sup>10</sup> HENDRYCH, D. 2003. *Správní věda: Teorie veřejné správy*. Praha: ASPI Publishing, 2009. 232s. ISBN:97-88073574-58-1

prostredníctvom zmlúv, ktorých uzatvorenie mal za následok vznik štátneho útvaru. Podobne k tejto problematike pristupovali aj ďalší autori Benedict Spinoza a Johne Locke.

Ďalším významným medzníkom v chápaní verejnej správy bolo obdobie teoreticko-ekonomického smeru tzv. merkantilizmu, ktorého najvýznamnejšími predstaviteľmi boli Antoine de Montchrétien, William Stafford, Jean –Baptise Colbert, David Hume, Charles Montesquieu a ďalší.<sup>11</sup> Charles Montesquieu vo svojich dielach rozlišoval výkonnú, zákonodarnú a súdnu moc, čím položil základy politického liberalizmu.<sup>12</sup>Vo svojej knihe O duchu zákonov zdôraznil potrebu chápania administratívneho systému ako nezávislej zložky v rámci štátu. Práve tento jeho prístup sa stal základom vybudovania moderného štátu. Ďalšou významnou osobnosťou daného obdobia bol Jean-Jacques Ro-usseau, ktorý sa podrobne venoval analýze teórie spoločenskej zmluvy vo svojej práci O spoločenskej zmluve alebo o zásadách štátneho práva v roku 1762. V tomto diele opisuje štát ako politickú organizáciu, ktorá je prostriedkom uplatňovania moci bohatých, a nástrojom na ochranu ich majetku pred chudobnými. Ďalej uvádza, že moc štátu je následkom spoločenskej zmluvy, prostredníctvom ktorej sa občania vzdali svojej moci v prospech štátu, a súčasne sa stali jeho neoddeliteľnou časťou.

Stále narastajúca tendencia zavedenia absolutistických zložiek do vládnutia resp. spravovania štátnych útvarov zapríčinila vznik kameralistiky resp. policajnej vedy. V tomto kontexte značne narástol význam armády a polície. Významným predstaviteľom tohto smeru bol nemecký spisovateľ Johann von Justi, ktorý vo svojich dielach Základy policajnej vedy a Štátoveda poukazoval na rozdiely kameralistiky a policajnej vedy, a nazval ich administratívnymi vedami. Najvýznamnejšou osobnosťou nemeckého merkantilizmu bol Johann von Pfeiffer, ktorý na rozdiel od predchádzajúceho autora tvrdil, že policajná veda je súčasťou kameralistiky. V Rakúsku prevažovali v tomto období názory kameralistu Josepha von Son-nenfelsa, ktorého diela Príručka vnútornej štátnej správy a Zásady policajnej, obchodnej a finančnej vedy sa stali povinnými učebnicami kandidátov na funkciu štátnych úradníkov až do polovice 19. storočia. Názory spomínaných autorov nezdíeľal politik Günther von Berg, ktorý sa odvolal na nereálnosť popisu všeobecného systému policajného práva v podmienkach Nemecka.

---

<sup>11</sup> LISÝ, J. A KOLEKTÍV. 2003. *Dejiny ekonomických teórií*. Bratislava: IURA ed., 2003. 386.s. ISBN:80-89047-60-2.

<sup>12</sup>VIDLÁKOVÁ, O.- POMAHAČ, R. 2002. *Veřejná správa*. Praha: vyd. C.H.Beck, 2002. 278s. ISBN: 80-7179-748-0



Nasledujúci smer ekonomického myslenia bol označovaný ako fyziokratizmus, ktorého vznik sa datuje od druhej polovice 18. storočia. Najvýznamnejšími predstaviteľmi boli Francois Quesnay a Victor Mirabeau s francúzskym pôvodom. Základná myšlienka tohto filozofického smeru spočívala v snahe pomôcť vláde pri formulovaní hospodárskej politiky. Najvýznamnejším prínosom fyziokratov bolo rozdelenie obyvateľstva do triedy vlastníkov, produktívnej a sterilnej triedy. Zástancovia tohto smeru odmietali štátne intervencie do národného hospodárstva, keďže predpokladali že ekonomika je schopná fungovať samostatne. Ďalej predpokladali, že daňová politika ovplyvňuje cenu pôdy, a trvali na tom, aby jedinou daňou bola daň za pôdu.

### **1.1.3 19. storočie a objavenie pojmu verejnej správy**

19. storočie znamenalo vo vývoji poznávania verejnej správy obrovský prelom. I vďaka tomu Lorenz von Stien označil toto obdobie za storočie administratívnej vedy. Práve v tomto období sa začali výrazne rozlišovať juristické, politické a štátovedné národohospodárske prístupy, čo sa prejavilo v raste záujmu o verejnú správu. Od tohto storočia môžeme datovať zavedenie pojmu verejná správa v zmysle vedeckej disciplíny, ktorej zakladateľom bol Woodrow Wilson.

Prvá polovica 19. storočia sa niesla v znamení kameralistickej tradície dôkazom čoho sú diela autorov Günthera von Berga alebo Roberta von Mohla, ktoré sa považujú za učebnice moderného správneho práva. George Hegel vo svojej knihe Prvky filozofie práva sa snažil o dôkladné oddelenie štátnej sféry od občianskej sféry. Občianska sféra reprezentovaná celou spoločnosťou predstavovala v jeho teoretickej koncepcii prirodzený systém, ktorý je založený na ekonomických záujmoch občanov. Štát považoval za produkt občanov a ich rozumu. Z týchto predpokladov odvodil vzájomný vzťah štátu a občanov, ktorý spočíva v potrebe riadenia, dozoru a dohľadu zo strany štátu, ktorý zabezpečuje podmienky jestvovania občianskej spoločnosti a popritom ochraňuje všeobecný záujem.

Pokiaľ ide o správne právo poznamenané francúzskou revolúciou, je nevyhnutné spomenúť autorov M. Fleurigeona a J.C. Bonnina, ktorí počas napoleonskej expanzie spracovali projekty správneho kódexu, z ktorých najvýznamnejší bol návrh Administratívneho kódexu od Bonnina. Tento návrh sa stal základnou súčasťou histórie správnej vedy, keďže bol najprepracovanejším administratívnym kódexom 19. storočia. Autor navrhol aj základné princípy v diele Princípy verejnej správy, ktoré by mali zaručiť

nadčasovosť spomínaného dokumentu. V tomto diele sa môžeme stretnúť aj s historicky prvou definíciou pojmu verejná správa.

Problematikou verejnej správy sa vo svojom diele *Úvahy o zastupiteľskej vláde* zaoberal aj John Stuart Mill, podľa ktorého by sa vládnutie a verejné spravovanie mali dostať do rúk dostatočne vzdelaných a schopných ľudí, s dostatočnými odbornými znalosťami. Administratívny systém by sa mal zamerať okrem spravovania verejných záležitostí aj na poskytovanie podnetov vláde, na základe ktorých by sa mohli schváliť kompetentné zákony. Vývoj teórie verejnej správy v 19. storočí napredoval neskutočnou rýchlosťou, a to i zásluhou autorov Karla Marxa, Eugena Ehrlicha alebo Franza Oppenheimera, ktorí boli zástancami sociologického prístupu ku skúmaniu štátu. Tento prístup bol založený na predpoklade, že ťažiskom vývoja štátu je samotná spoločnosť, a nie zákonodarstvo alebo právna veda. Nemecký sociológ Franz Oppenheimsa venoval aj otázkam existencie sociálnych disparít. Tvrdil, že dôvod existencie samostatného štátneho útvaru spočíva v rozpade spoločnosti na jednotlivé vrstvy a v následných bojoch medzi spoločenskými triedami. Podľa autora štát predstavoval chorý organizmus, avšak elimináciou zábran princípu sociálnej rovnosti, občianskych slobôd a spravodlivosti, sa tento organizmus dá liečiť.<sup>13</sup>

Pojem verejná správa sa stal súčasťou svetových jazykov v roku 1886 zásluhou nemeckého filozofa s dánskym pôvodom Lorenza von Steina a prezidenta Spojených štátov Woodrowa Wilsona. Štátovedec L. von Stein bol veľmi významným a plodným autorom druhej polovice 19. storočia. K jeho tvorbe súčasní autori pristupujú ako k určitému kompromisu medzi štátoprávnou filozofiou a liberalizovanou policajnou vedou. Autor sa vďaka svojej rozsiahlej spoločenskovednej zainteresovanosti zaujímal, ako jeden z prvých autorov patriacich do oblasti nemeckej štátovedy, o komparatívne výskumy a možno aj vďaka tomuto zameraniu sledoval paralelu právnych zásad a administratívneho vývoja v modernom byrokratickom štáte, ako to potvrdzuje aj jeho práca *Výučba správy*.<sup>14</sup> Východiskom tejto rozsiahlej práce bola spoločenská situácia v Nemecku a v Rakúsku, keďže svojím charakterom stáli k autorovi najbližšie. V celej knihe sa snažil spojiť štátno-právnu činnosť a koncepciu právneho štátu. Z tohto obdobia musíme spomenúť aj ďalšieho významného autora Rudolfa von Geinsta, ktorý sa preslávil svojím sporom s Ottom Bährom vo veci správneho súdnictva. Geinst sa na rozdiel od Bähra zaoberal okrem

---

<sup>13</sup>KLIMOVSKÝ, D. 2014. *Základy verejnej správy*. Bratislava: vyd. Wolters Kluwer, 2014. 456s. ISBN: 978-80-8168-002-1

<sup>14</sup>VIDLÁKOVÁ, O. - POMAHAČ, R. 2002. *Veřejná správa*. Praha: vyd. C.H.Beck, 2002. 278s. ISBN: 80-7179-748-0

správneho súdництва aj otázkami decentralizácie a občianskej účasti na verejnej správe, ďalej skúmal paralelnosť správnych a právnych systémov v krajinách severnej Európy, a disparity týchto systémov vo vzťahu ku krajinám južnej Európy.

Na prelome 19. a 20. storočia výskumné centrá a vysoké školy v USA predstavovali ohnisko rozvoja štúdií verejnej správy. Táto skutočnosť bola zapríčinená hlavne prechodom európskych špičkových štátovedcov do USA v medzivojnovom období. V tomto kontexte musíme spomenúť amerických politikov Woodrowa Wilsona a Franka Goodnowa, predstaviteľov politicko-administratívnej dichotómie. Vo svojich teoretických koncepciách sa snažili poukázať na rozdielnosť verejnej správy v Európe a v Spojených štátoch. Woodrow Wilson v roku 1887 vo svojej eseji pod názvom Štúdia o správe zdôrazňoval, že politika a správa sú diametrálne odlišné oblasti, a že iba oddelene môžu fungovať účinne. Politická sféra by mala byť podľa autora zodpovedná za prijatie právnych predpisov a pravidiel (regulačná funkcia), a administratívna za ich realizáciu (výkonná funkcia). Podobný postoj k verejnej správe mal aj Westel Willoughby, koho tiež môžeme zaradiť medzi zástancov politicko-administratívnej dichotómie. Jeho najväčším prínosom v oblasti verejnej správy bol návrh, aby sa štátna moc delila na zákonodarnú moc, súdnu moc, administratívnu moc, výkonnú a volenú moc.

#### **1.1.4 Vývoj verejnej správy v 20. storočí**

Vývoj sústavného poznávania verejnej správy môžeme nájsť predovšetkým v 20. rokoch 20. storočia. Práve preto sa spomínané obdobie v literatúre vyznačuje ako klasické obdobie štúdia organizovania, Spravovania, riadenia, ktoré má svoje pramene v dielach autorov Maxa Webera, Ferdinanda Taylora a Henri Fayola.<sup>15</sup> Teoretické a empirické štúdie formálnych organizácií sa v danom období vyznačujú nasledovnými znakmi:

- Snaha o optimalizáciu procesov, zaručujúcich administratívu organizácie a dosiahnutie maximálnej efektívnosti, ktoré sa docielia prostredníctvom implementácie objektívnych a kvalitatívnych informácií, ktoré spočívali vo vedeckých prístupoch a ich výsledkoch.
- Organizačné štúdie sa v danom období ukázali ako značne dehumanizujúce, smerujúce k centralistickej regulácii, obzvlášť na úrovni ľudského faktora (nahradenie človeka ako zamestnanca strojom).

---

<sup>15</sup>KLIMOVSKÝ, D. 2014. *Základy verejnej správy*. Bratislava: vyd. Wolters Kluwer, 2014. 456s. ISBN: 978-80-816-800-2

V roku 1911 „otec vedeckého riadenia“ Fedrick Taylor vo svojej monografii Princípy vedeckého manažmentu vymedzil človeka ako „stroj“, ktorý má tendenciu nepretržite zintenzívňovať svoju produktivitu, čím vyvolal vlnu kritiky. Efektívne vedecké riadenie by podľa Taylora malo byť založené na nasledujúcich štyroch princípoch: funkčná kontrola s využívaním vedeckých metód, vedecká analýza pracovných miest, manažérska spolupráca a vedecky podložený výber pracovníkov. Jeho práca ovplyvnila najväčších odborníkov daného obdobia, ako napr. Maxa Webera, či Henryho Forda.

Nemecký politik a ekonóm, Max Weber významne obohatil vedomosti vzťahujúce sa na oblasť verejnej správy, keď vo svojej knihe *Hospodárstvo a spoločnosť* vymedzil základnú charakteristiku racionálnej byrokracie, medzi ktoré zaradil dobre vymedzenú hierarchickú štruktúru, rozsiahle možnosti funkčnej špecializácie, uplatnenie systému pravidiel upravujúc chovanie v byrokratickej sústave, presadzovanie procedurálnej rutiny, nepriamy charakter komunikácie v práci a metódy výberových konaní v byrokratickom systéme. Byrokraciu vnímal ako základný činiteľ realistického racionalizmu a nástroj na udržanie racionálnej rovnováhy medzi politikou a ekonomikou.<sup>16</sup>

Štúdie motivácie zamestnancov v byrokratickom aparáte sa stali základnou súčasťou ekonomickej analýzy byrokracie. Tieto štúdie skúmali, či okrem osobného prospechu motivuje rozhodovanie byrokratov aj niečo iné napr. verejný záujem. Tento výskumný prúd je tiež nazývaný ako analýza verejnej voľby. Politik H. Kaufman tvrdí, že práve byť byrokratom je to najracionálnejšie na celom byrokratickom systéme. Ani nasledovníci Webera, predstavitelia tzv. neoweberianskej školy nepopierajú skutočnosť, že odmena úradníkov a politikov spočíva predovšetkým v peniazoch. Počas 60. a 70. rokov bola aplikovaná teória verejnej voľby v administratívnej a v politickej sfére. S problematikou verejnej voľby sa zaoberali autori J.M. Buchanan, A. Downs a G. Tullock. Vo svojich prácach sa domnievali, že ak politici chcú maximalizovať svoj úžitok, v našom prípade zisk, musia ponúknuť voličom čo najatraktívnejší produkt, keďže skúsenosti z 90. rokov potvrdzovali nízku úroveň racionality voličov.<sup>17</sup>

---

<sup>16</sup>KLIMOVSKÝ, D.2014.*Základy verejnej správy*. Bratislava: vyd. Wolters Kluwer, 2014. 456s. ISBN: 978-80-816-800-2

<sup>17</sup>VIDLÁKOVÁ, O.-POMAHAČ, R. 2002. *Veřejná správa*. Praha: vyd. C.H.Beck, 2002. 278s. ISBN: 80-7179-748-0

## 1.2 Teoretické prístupy k decentralizácii verejnej správy

V predchádzajúcej kapitole sme podrobne charakterizovali vývoj poznávania a prístupov v oblasti verejnej správy až do konca 20. storočia. Keďže témou našej práce je fiškálny dopad decentralizácie verejnej správy, v nasledujúcej časti poukážeme na vývoj teoretických prístupov na decentralizáciu resp. fiškálnu decentralizáciu verejnej správy.

Počas 80.rokov 20.storočia zmena zo socialistického systému na trhové hospodárstvo zapríčinila, že vo väčšine krajín východnej a strednej Európy vznikla nová ekonomická kategória, *kategória transformujúcej sa ekonomiky*, ktorá však bola ťažko aplikovateľná do praxe, keďže existovali odlišné názory jednotlivých štátov na úroveň a charakter decentralizácie. Ďalej bol zaznamenaný odlišný vývoj týchto štátov a predovšetkým neexistoval štandardný model výkonu verejnej správy. Autori, ktorí sa zaoberali vo svojich teoretických koncepciách decentralizáciou verejnej správy, mali na tento fenomén odlišné názory, keďže podmienky vplyvajúce na priebeh decentralizácie sa nepretržite menia. Všeobecne sa však zhodli na tom, že decentralizácia predstavuje základnú podmienku prestavby verejnej správy, a jej existencia vedie k zabezpečeniu verejných statkov v kvalite a kvantite, ktorá zodpovedá miestnym preferenciám. Podstata článku 4 Európskej charty miestnej samosprávy sa práve vzťahuje na túto skutočnosť. Uvádza, že: „...miestne samosprávy by mali mať možnosť prispôbiť a zosúladiť výkon svojich kompetencií s miestnymi podmienkami.“<sup>18</sup>

Americkí ekonómovia Richard Bird, Jennie Litvack a Junaid Ahmadv roku 1988 vo svojej práci Prehodnotenie decentralizácie v rozvojových krajinách zosumarizovali teoretické argumenty na decentralizáciu vypracované v dielach Tiebouta, Musgrava a Oatesa, podľa ktorých podstata decentralizácie spočíva v alokačnej efektívnosti lokálnych verejných statkov. Litvack sa prikláňa k inštitucionálnemu chápaniu decentralizácie, podľa ktorej význam decentralizácie spočíva v prerozdeľovaní kompetencií za verejné funkcie medzi ústrednou vládou a podriadenými vládnymi organizáciami. Úplne odlišný názor na danú problematiku mal Lauren M. MacLean, ktorý chápal decentralizáciu ako „...komplex politických a administratívnych reforiem, transformujúc na miestne vládne úrovne rôzne funkcie, zdroje, zodpovednosť a fiškálnu

---

<sup>18</sup> ŽÁRSKA, E.-KOZOVSKÝ, D. 2008. *Teoretické a praktické aspekty fiškálnej decentralizácie*. Bratislava: vyd. EKONÓM, 2008. 125s. ISBN:978-80-225-2466-7

a politickú samostatnosť”.<sup>19</sup> Podľa všeobecne akceptovanej dohody, ktorá sa uzavrela na medzinárodnej konferencii *Globálne fórum o miestnej samospráve* v roku 1996 v Göterbourgu, pojem decentralizácia môžeme vymedziť ako proces zabezpečujúci zlepšenie kvality vládnutia v danom štáte, prostredníctvom priblíženia rozhodovacích procesov tým, ktorí sú nim priamo dotknutý. Negatívny postoj k decentralizácii malo niekoľko autorov, z ktorých môžeme spomenúť Pedra Arzoza, alebo Carlosa Canaletu, podľa ktorých decentralizácia znižuje ekonomickú stabilitu a negatívne vplýva aj na regionálne nerovnosti. Vito Tanzi vo svojej teoretickej koncepcii dokazuje, že vplyv decentralizácie na makroekonomické ukazovatele nie je ani pozitívny ani negatívny, ale jej účinky sa opierajú sa o špecifickú formu inštitúcií. Už vyššie spomínaný ekonóm Lauren M. MacNeal tvrdil, že decentralizácia sa nevyskytuje samostatne, tým pádom v podstate nie je priaznivá ani nepriaznivá, ale záleží od úspešnosti realizácie ďalších reforiem. Vplyv decentralizácie okrem spomínaných autorov analyzovali aj ďalší autori napr. N.E.Osor, P.L.Hutchinson alebo A.K.Lafond. Robert Ebel v roku 2002 vymedzil základné faktory (hospodársky rast, stabilita, demokratická účasť, veľkosť verejného sektora), prostredníctvom ktorých odôvodnil naliehavosť alebo nepotrebnosť decentralizácie. Oates a Nelson opisujú vzťah medzi veľkosťou verejného sektora a decentralizáciou ako nepodstatný, kým Ehdaie, Marlow a Grossman opisujú vplyv decentralizácie na veľkosť verejného sektora ako obmedzujúci.<sup>20</sup> Čo sa týka vzťahu medzi decentralizáciou a demokratickou účasťou, tak podľa americkej rozvojovej banky decentralizácia zvyšuje politickú samostatnosť, vďaka ktorej rastie záujem občanov sa zúčastniť na politickom a hospodárskom dianí.

Keď zhrnieme všetky prístupy k decentralizácii verejnej správy môžeme skonštatovať, že tento fenomén je multidimenzionálny koncept, ktorý je ovplyvnený množstvom politicko-ekonomicko-sociálnych faktorov. Na efektívnu decentralizáciu je potrebné dodržať viacero nevyhnutných podmienok. Medzi tieto podmienky podľa Litvacka a Seddona môžeme zaradiť adoptáciu nástrojov na uskutočnenie decentralizácie, ktoré zabezpečia spojitosť medzi fiškálnou právomocou nižších vládnych úrovní so zodpovednosťou za poskytovanie verejných statkov s úlohami miestnej samosprávy. Autori Lafond a Hutchinson vidia úspech decentralizácie v súlade potrebnej úrovne

---

<sup>19</sup> MACLEAN, M. 2003. *Developing a Research Agenda on the Gender Dimensions of Decentralization*. University of Toronto Research Associate, 2003. [online]. . [cit. 12.11.2014 ]. Dostupné na internete: <http://www.idrc.ca/>

<sup>20</sup> ŽÁRSKA, E.-KOZOVSKÝ, D. 2008. *Teoretické a praktické aspekty fiškálnej decentralizácie*. Bratislava: vyd. EKONÓM, 2008. 125s. ISBN:978-80-225-2466-7

vedomostí so zodpovednosťou a právomocou. Posledným autorom, ktorého spomenieme v tejto problematike je Parker, ktorý vidí úspešnosť decentralizácie v rôznych indikátoroch podľa typu decentralizácie. Napríklad úspešnosť fiškálnej decentralizácie podľa autora spočíva vo fiškálnych zdrojoch, vo fiškálnej samostatnosti alebo vo fiškálnom rozhodovaní.

Proces decentralizácie je okrem spomínaných faktorov v značnej miere ovplyvnený globalizáciou. Jednotlivé krajiny majú odlišné podmienky, preto nevieme presne určiť zjednotený, všeobecne akceptovaný model optimálneho pomeru decentralizácie a centralizácie, ktorý by sa mohol univerzálne uplatňovať vo všetkých štátoch. Rozhodne však platí, že zabezpečenie verejných statkov by malo prislúchať tej vládnej úrovni, ktorá ich vie zaobstarať čo najefektívnejšie a najhospodárnejšie. Je známe, že vysoká úroveň centralizácie vedie k nízkej miere pružnosti reakcie na miestne požiadavky.

Proces decentralizácie sa spája s otázkou rozdelenia právomocí medzi centrálnou vládou a miestnou samosprávou, a s vysokou kvalitou zabezpečených verejných statkov, keďže miestne orgány poznajú lepšie potreby a preferencie občanov. Odporcom tohto tvrdenia bol Jozef E. Stiglitz, ktorý videl nevýhodu celej decentralizácie práve v nerovnosti kvality zabezpečených verejných statkov miestnymi orgánmi.<sup>21</sup>

Spomenuté prístupy nás nútia ku konštatovaniu nájdenia jednoznačného kompromisu medzi centralizáciou a decentralizáciou, s nutnosťou zohľadnenia konkrétnych podmienok, ktoré by v konečnom dôsledku zabezpečili čo najefektívnejší chod národného hospodárstva.

### **1.3 Decentralizácia v krajinách Strednej Európy**

Podstatná časť svetového hospodárskeho priestoru sa vyznačuje osvojením decentralizačných trendov, prostredníctvom ktorých sa jednotlivé krajiny snažia optimalizovať vzťahy vo vnútri ekonomiky, pričom primárnym cieľom je nájsť optimálny model vnútorného ekonomického usporiadania.

V predchádzajúcich kapitolách sme stručne charakterizovali historický vývoj verejnej správy a teoretické prístupy k decentralizácii verejnej správy, aby sme osvetlili základy decentralizácie verejnej správy, ktorej sa budeme venovať naďalej. Ako vieme, decentralizácia sa opiera o tri nosné piliere: o politickú, kompetenčnú a o finančnú

---

<sup>21</sup> STIGLITZ, J.E. 1997. *Ekonomie veřejného sektoru*. Praha: vyd.GRADA,1997. 661s. ISBN:80-7169-454-2

decentralizáciu. Túto kapitolu venujeme vymedzeniu a charakteristike týchto troch pilierov decentralizácie verejnej správy na Slovensku, v Maďarsku a v Českej republike.

### **1.3.1 Politická decentralizácia v krajinách strednej Európy**

Aj napriek skutočnostiam, že decentralizácia verejnej správy sa vzťahuje na nižšie vládne úrovne, úloha centrálnej vlády v decentralizačnom procese je tiež veľmi významná. Úlohou centrálnej vlády, ktorá je reprezentovaná štátnou správou, je určiť štruktúru, a priestorovú dimenziu verejnej správy. Kým tvorba verejnej správy na miestnej úrovni bola determinovaná tradíciou, históriou, vznik verejnej správy na regionálnej úrovni bol výsledkom politiky ústrednej vlády.<sup>22</sup>

#### ***Politická decentralizácia na Slovensku***

V tejto podkapitole upriamime našu pozornosť reformným krokom v štátnej správe, ktoré sa postupne začali realizovať od roku 1990. Tabuľka č. 1 nám poskytne jasný prehľad najvýznamnejších právnych noriem, ktoré vymedzili podstatu verejnej správy v podmienkach SR.

Ako môžeme vidieť v tabuľke č.1, rok 1990 prinášal so sebou mnoho zmien, ktoré zapríčinili revitalizáciu miestnej samosprávy. Prijatie zákona č.369/1990 Z.b. o obecnom riadení mal za následok oddelenie štátnej správy od samosprávy a zrušenie krajských úradov. Zrušenie krajských úradov predstavovalo zánik trojstupňovej hierarchie samosprávy, ktorá mala štruktúru obec-mesto-kraj, a vznik dvojstupňovej, ktorá pozostávala z 38 okresov, a zo 121 obvodných úradov. Výkon štátnej správy na miestnej úrovni spadal do pôsobností rôznych úradov štátnej správy, medzi ktoré môžeme zaradiť daňové úrady, úrady práce, finančné správy atď. Po roku 1990 sa reformné procesy vo verejnej správe prejavili presunom, niektorých kompetencií vlády na verejno-právne korporácie. Táto skutočnosť zapríčinila vznik Národného úradu práce, Sociálnej poisťovne a podobných inštitúcií.

---

<sup>22</sup>NEUBAEROVÁ E., 2003. *Finančné aspekty decentralizácie verejnej správy*. Bratislava: Vydavateľstvo EKONÓM, 2002. 69 s. ISBN: 80-225-1711-9



**Tabuľka č.1** Legislatíva vymedzujúca podstatu verejnej správy v SR

| Rok  | Zákon   |
|------|---|
| 1990 | 369/1990 Zb. o obecnom zriadení<br>377/1990 Zb. o hlavnom meste SR<br>401/1990 Zb. o meste Košice<br>346/1990 Zb. o voľbách do orgánov samosprávy |
| 1993 | Ústava SR   |
| 1996 | 221/1996 Z.z. o územnom a správnom usporiadaní SR<br>222/1996 Z.z. o organizácii miestnej štátnej správy  |
| 2001 | 302/2001 Z.z- o samospráve VÚC<br>303/2001Z.z. o voľbách do orgánov samosprávy VÚC  |
| 2003 | 210/2003 Z.z. o krajských a obvodných úradoch a o zmene a doplnení niektorých zákonov.  |
| 2012 | Zákon č. 345/2012 Z. z.o niektorých opatreniach v miestnej štátnej správe a o zmene a doplnení niektorých zákonov                                 |
| 2013 | Zákon č. 180/2013 Z. z.o organizácii miestnej štátnej správy a o zmene a doplnení niektorých zákonov  |

**Zdroj :** NEUBAEROVÁ E., 2004. *Finančné aspekty decentralizácie verejnej správy*. Bratislava.2004.

Najvýznamnejším medzníkom vo formovaní štátnej správy bol rok 1996, kedy bol prijatý zákon 221/1996 Z.z. o územnom a správnom usporiadaní SR (viď. tabuľku č.1), podľa ktorého sa Slovenská republika členila na 8 krajov a 79 okresov; a zákon 222/1996 Z.z. o organizácii miestnej štátnej správy. Podľa zákona o územnom a správnom usporiadaní, na výkon správy na území Slovenskej republiky sa vytvorili územné celky, ktoré sú reprezentované územnou samosprávou a správne celky, ktorých reprezentantom je štátna správa, pričom územné celky predstavovali obce a správne celky, okresy a vojenské obvody.<sup>23</sup> Zákon o organizácii miestnej štátnej správy vyvolal zánik obvodných úradov, a ich nahradenie novými okresnými a krajskými úradmi. Tieto právne úpravy znamenali posilnenie štátnej správy na miestnej úrovni voči územnej samospráve, ktorý v tom čase bol reprezentovaný iba jediným stupňom územnej samosprávy - obcou.<sup>24</sup>

<sup>23</sup> VRBINČÍK, M. 2012. *Modely reforiem verejnej správy v Českej republike a Slovenskej republike*. [online]. Trnava: Fakulta sociálnych vied, 2012. [cit. 22.12.2014] Dostupné na internete: [https://www.law.muni.cz/sborniky/dny\\_prava\\_2012/files/rozpad/VrbincikMarek.pdf](https://www.law.muni.cz/sborniky/dny_prava_2012/files/rozpad/VrbincikMarek.pdf)

<sup>24</sup> MÁRIŠOVÁ, E. 2006. *Vybrané aspekty reformy verejnej správy v SR a ČR*. [online]. Nitra: Slovenská poľnohospodárska univerzita, 2006. [cit. 22.12.2014] Dostupné na internete: [http://www.slpk.sk/eldo/2006/011\\_06/Marisova.pdf](http://www.slpk.sk/eldo/2006/011_06/Marisova.pdf)

V roku 2001 bol prijatý zákon o samospráve VÚC, na základe ktorého vznikli vyššie územné celky- samosprávne kraje, ktoré reprezentovali vyššie regionálne samosprávne úrovne. Uvedeným zákonom na Slovensku vzniklo nasledujúcich 8 samosprávnych krajov:<sup>25</sup>

- Bratislavský samosprávny kraj
- Trnavský samosprávny kraj
- Trenčianský samosprávny kraj
- Nitriansky samosprávny kraj
- Žilinský samosprávny kraj
- Banskobystrický samosprávny kraj
- Košický samosprávny kraj
- Prešovský samosprávny kraj

Zákon 303/2001 Z. z. o voľbách do orgánov samosprávy VÚC definoval všetky dôležité náležitosti týkajúcich sa týchto volieb, ako napríklad spôsob hlasovania, sčítanie hlasov, nároky členov volebných komisií atď. V roku 2003 boli schválené projekty, ktoré ustanovili decentralizáciu verejnej správy a usporiadanie miestnej štátnej správy. Tieto projekty sa zamerali na legislatívnu úpravu tvorby špecializovanej štátnej správy, ďalej na usporiadanie miestnej štátnej správy a na jej optimalizáciu, na problematiku komunálnej reformy, na otázky týkajúce sa financií a personalizácie. Na začiatku roka 2004 po zrušení okresných úradov integrovaná štátna správa zanikla, a následne sa vytvorili úrady všeobecnej a špecializovanej štátnej správy. Úrady všeobecnej štátnej správy predstavovali obvodné úrady, ktoré nedisponovali právnou subjektivitou; a úrady špecializovanej štátnej správy (napr. oblastné úrady ŽP, lesné úrady, pozemkové úrady) predstavovali právnické osoby, napojené na rozpočet rezortného ministerstva.

Na koniec treba spomenúť súčasne prebiehajúcu najvýznamnejšiu reformu štátnej správy, ktorá sa viaže na program ESO predstavujúci efektívnu, spoľahlivú a otvorenú štátnu správu. Cieľom programu ESO bolo predovšetkým znížiť a optimalizovať náklady na chod verejnej správy a zjednodušiť vybavovanie vecí na úradoch miestnej štátnej správy. Reforma ESO bola zrealizovaná kvôli svojej náročnosti vo viacerých etapách. V prvej etape bola uskutočnená integrácia špeciálnych právomocí štátnej správy

---

<sup>25</sup> NEUBAEROVÁ E., 2003. *Finančné aspekty decentralizácie verejnej správy*. Bratislava: Vydavateľstvo EKONÓM, 2002. 69 s. ISBN: 80-225-1711-9

k 1. januáru 2013 na základe *zákona o niektorých opatreniach v miestnej štátnej správe a špecializované miestne orgány štátnej správy na krajskej úrovni boli zrušené.*<sup>26</sup>

V druhej etape k 1.10.2013 podľa ustanovenia zákona o organizácii miestnej štátnej správy bola vytvorená jednotná a prehľadná štruktúra miestnych orgánov štátnej správy koncentrovaním kompetencií niektorých orgánov špecializovanej miestnej štátnej správy do jedného úradu na miestnej úrovni, ktorý realizuje svoje právomoci na prevládajúcej väčšine úsekov štátnej správy. K 1.10. bolo vytvorených 72 okresných úradov, sídla ktorých kopírujú územnosprávne členenie Slovenskej republiky. Z pôvodných 50 obvodných úradov sa 49 stalo okresnými úradmi (výnimku tvorilo mesto Štúrovo) a 23 okresných úradov bolo nanovo vytvorených, ktoré vykonávali svoje kompetencie len na legislatívne vymedzených úsekoch štátnej správy, ako napríklad civilná obrana občanov a štátu, starostlivosť o životné prostredie, hospodárska mobilizácia atď.<sup>27</sup> V poslednej etape program ESO bol zameraný na výkon štátnej správy v oblastiach sociálnych vecí a rodiny, verejného zdravotníctva a veterinárnej starostlivosti. Táto etapa by mala priniesť ďalšie zjednocovanie miestnych orgánov a uvedenie do činnosti nových klientskych centier, ktoré vytvárajú predpoklady na efektívny systém komunikácie FO a PO s verejnou správou založený na predpokladoch organizácie práce systémom odčlenenia „front office“ a „back office“ služieb.<sup>28</sup>

### ***Politická decentralizácia v Maďarskej republike***

Súčasný územný a správny usporiadanie Maďarskej republiky sa začalo vyvíjať približne o 50 rokov skôr ako v podmienkach Slovenska. V roku 1950 bolo vytvorených nasledujúcich 19 krajov, ktoré existujú až dodnes v nezmenenej podobe: Bács-kiskun, Baranya, Békés, Borsod-Abaúj-Zemplén, Csongrád, Fejér, Győr-Moson-Sopron, Hajdú-Bihar, Heves, Jász-Nagykun-Szolnok, Komárom-Esztergom, Nógrád, Pest, Somogy, Szabolcs-Szatmár-Bereg, Tolna, Vas, Veszprém a Zala.<sup>29</sup>

Aj napriek skutočnosti, že počiatky súčasného územného usporiadania siahajú až

---

<sup>26</sup>MINISTERSTVO VNÚTRA SR. 2013. *ESO- Efektívna, Spolahlivá a Otvorená verejná správa*. [online]. [cit. 3.1.2015] Dostupné na internete : <http://www.minv.sk/?eso-efektivna-spolahliva-otvorena-verejna-sprava>

<sup>27</sup>MINISTERSTVO VNÚTRA SR. 2013. *ESO- Efektívna, Spolahlivá a Otvorená verejná správa*. [online]. [cit. 4.1.2015] Dostupné na internete : <http://www.minv.sk/?eso-efektivna-spolahliva-otvorena-verejna-sprava>

<sup>28</sup>MINISTERSTVO FINANCIÍ SR. 2014. *Program stability Slovenskej republiky na roky 2014 až 2017*. [online]. [cit. 4.1.2015] Dostupné na internete : [http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/csr2014/sp2014\\_slovakia\\_sk.pdf](http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/csr2014/sp2014_slovakia_sk.pdf)

<sup>29</sup> KOZPONTI STATISZTIKAI HIVATAL. *Magyarország közigazgatási terület beosztása*. [online]. [cit.5.1.2015]. Dostupné na internete: [http://www.ksh.hu/teruleti\\_atlasz](http://www.ksh.hu/teruleti_atlasz)

do 50. rokov minulého storočia, proces politickej decentralizácie sa prejavil v Maďarsku tak ako v prípade Slovenska, na začiatku 90-tych rokov. Reforma verejnej správy, a s ňou spojená politická decentralizácia bola v Maďarsku ovplyvňovaná zákonmi, ktoré sú znázornené v tabuľke č.2. Ako môžeme vidieť, východiskovým rokom decentralizačného procesu bol rok 1990, keď sa uskutočnil prechod z totalitného režimu na demokratický štát.

**Tabuľka č.2** Legislatíva vymedzujúca právnu podstatu verejnej správy v Maďarsku

| Rok  | Zákon  |
|------|--|
| 1990 | LXV. Zákon o miestnej samospráve   |
| 1996 | XXI. Zákon o regionálnom rozvoji a územnom plánovaní   |
| 1999 | Novelizácia zákona o regionálnom rozvoji a územnom plánovaní   |
| 2004 | CVII. Zákon o viacúčelových sub-regionálnych združení miestnych samospráv<br>LXXV. Zákon, ktorým sa mení a dopĺňa zákon XXI. o regionálnom rozvoji a územnom plánovaní |
| 2005 | Rozhodnutie o národnej koncepcii územného rozvoja  |
| 2011 | 1299/2011 Rozhodnutie vlády o zriadení okresov   |
| 2012 | XCIII. Zákon o zriadení okresov  |

*Zdroj: NEMZETI KOZSZOLGÁLATI EGYETEM. 2014. Kozigazgatási szakvizsga. (Dotupné na internete: vtki.uni-nke.hu)*

V tomto roku LXV. Zákon o miestnej samospráve zaviedol osobitný režim politickej decentralizácie. V dôsledku tejto skutočnosti vzniklo trojstupňové hierarchické usporiadanie verejnej správy, tvorené centrálnou a miestnou vládnu úrovní (disponovali s veľmi silnou právomocou), a regionálnou vládnu úrovní (mala mimoriadne slabú právomoc). Tento zákon predstavoval prvý balík ôsmich zákonov, ktoré momentálne tvoria Maďarský systém autonómie miestnych samospráv. Maďarsko bolo jednou z prvých krajín v procese transformácie, ktoré zreformovali miestne samosprávy. 1523 obecných rád pracovalo ako činitelia pre implementáciu rozhodnutia vlády prostredníctvom systému 19 krajských rád. Ako náhrada mestskej rady bolo občanom udelené právo vytvoriť miestne samosprávy. Tento proces bol zapríčinený do značnej miery politickou nevyhnutnosťou (potrebou zrušenia starého systému), avšak viedol k nadmernej fragmentácii územia, k vytvoreniu početných miestnych samospráv (v súčasnosti 3200 miestnych samospráv, z ktorých 1670 má menej ako 1000 obyvateľov).

V roku 1994 na základe vyhlásenia predsedu Ústredného Štatistického úradu bolo vytvorených 138 *štatistických oblastí*, ktorých počet v roku 1997 na základe modifikácie vyhlásenia vzrástol na 150. Aj napriek skutočnosti, že vzhľadom na veľkosť územia tieto štatistické oblasti pripomínali okresy, ktoré zanikli v roku 1983, nemôžeme ich považovať za ich nástupcu, keďže nemali vymedzené právomoci v súdnictve, a právomoci na odvádzanie úradných úkonov.

Ďalším zákonom, ktorý značne ovplyvnil proces politickej decentralizácie bol *XXI. Zákon o regionálnom rozvoji a územnom plánovaní*, ktorý ustanovil posilnenie regionálnej politiky a decentralizáciu verejnej správy. Centrálna vláda z iniciatívy spomínaného zákona vytvorila veľmi silný decentralizovaný inštitucionálny systém na miestnej úrovni. Tento zákon ďalej ustanovil vznik tzv. *krajských rád pre regionálny rozvoj* na koordináciu a harmonizáciu úloh regionálneho rozvoja vykonávaných prostredníctvom jednotlivých krajov.

V roku 1999 ako môžeme vidieť v tabuľke č.2 bola zrealizovaná novelizácia zákona o regionálnom rozvoji a územnom plánovaní. Najvýznamnejším prínosom tejto novelizácie bolo rozdelenie územia Maďarskej republiky na sedem štatistických regiónov (NUTS II), ktoré boli povinné vytvoriť regionálne rady pre rozvoj.

Ďalším významným medzníkom politickej decentralizácie bolo rozhodnutie vlády o zriadení okresov, ktoré ustanovilo vznik 175 okresov k 1. januáru 2013. Cieľom tohto rozhodnutia bolo predovšetkým znížiť náklady a zvýšiť kvalitu poskytovaných služieb. Keďže tieto okresy svojím rozdelením pripomínali štatistické oblasti, na základe zákona XVI. tieto oblasti dňa 25 februára 2014 zanikli.

### ***Politická decentralizácia v Českej republike***

Pád komunizmu v Českej republike predstavoval začiatok demokratizácie, a tiež začiatok reformných procesov vo verejnej správe, ktoré smerovali k politickej decentralizácii. Ako môžeme vidieť v nasledujúcej tabuľke č.3 v roku 1992 bola prijatá Ústava Českej republiky, ktorá nadobudla účinnosť 1.1.1993. Táto ústava predstavovala základné pramene verejného a ústavného práva, ktoré spolu so Základnou listinou práv a slobôd tvoria dva nosné piliere ústavného poriadku ČR.

Rok 1990 priniesol so sebou posilnenie vplyvu samosprávy. V prvej etape bola zrušená sústava národných výborov. Okresné národné výbory boli nahradené okresnými úradmi, ktoré predstavovali územné orgány štátnej správy so všeobecnou pôsobnosťou, a ako náhrada miestnych národných výborov vznikli obce, ktoré predstavovali jednotky

územnej samosprávy. Zrušenie krajských národných výborov však nebolo kompenzované vznikom nových inštitúcií.

**Tabuľka č.3** Legislatíva vymedzujúca právnu podstatu verejnej správy v ČR

| Rok  | Zákon  |
|------|--|
| 1992 | Ústava Českej republiky  |
| 1997 | Ústavný zákon č.347/1997   |
| 1999 | Koncepcia reformy verejnej správy  |
|      | Koncepcia prípravy pracovníkov verejnej správy   |
|      | Koncepcia budovania informačného systému verejnej správy   |
|      | Zákon č. 106/99 Sb. o slobodnom prístupe k informáciám   |
|      | Koncepcia zvýšenia účinnosti riadenia vo verejnej správe   |
| 2000 | Zákona 129/2000 Zb.o krajoch   |
|      | Zákon 147/2000 Sb. O okresných úradoch   |
| 2002 | Zákon 314/2002 Sb. O stanovení obcí s povereným obecným úradom a o stanovení obcí z rozšírenou pôsobnosťou |

*Zdroj: vlastné spracovanie podľa Veřejná správa: Reforma veřejné správy v ČR (Dostupné na internete: [www.verejna-sprava.blogspot.sk](http://www.verejna-sprava.blogspot.sk))*

Z tabuľky č.3 ďalej vidíme, že v roku 1997 bol schválený Ústavný zákon č.347/1997 o vytvorení vyšších územných celkov, ktorý ustanovil vznik týchto 14 samosprávnych krajov: Juhočeský kraj, Juhomoravský kraj, Karlovarský kraj, Královohradecký kraj, Liberecký kraj, Moravskosliezsky kraj, Olomucký kraj, Pardubický kraj, Plzenský kraj, Praha, Stredočeský kraj, Ústecký kraj, Vysočina a Zlínsky kraj.

O dva roky neskôr, sa pozornosť vlády obrátila na určité nedostatky vo výkone verejnej správy ako napríklad vysoká úroveň centralizácie, nedostatočná kvalifikácia úradníkov, nízka kvalita výkonu štátnej správy, nízka úroveň horizontálnej ako aj vertikálnej decentralizácie a neexistencia regionálneho stupňa. Táto skutočnosť zapríčinila prijatie niekoľkých vládnych koncepcií a zákonov týkajúcich sa reformy verejnej správy, ktoré môžeme vidieť v našej tabuľke č.3.

K zriadeniu 14 samosprávnych krajov, ktoré získali svoje samosprávne kompetencie na základe zákona 129/2000 Zb.o krajoch, došlo až v roku 2000. Prvé voľby do samosprávy týchto krajov sa uskutočnili dňa 12.11.2000. Tento proces predstavoval prvú fázu reformy verejnej správy.

Druhá fáza reformy verejnej správy nastala v roku 2002, keď na základe zákona 147/2000 Sb. O okresných úradoch došlo k zrušeniu okresných úradov, ktorých všeobecné kompetencie následne prešli na obce a kraje t.j. trojstupňová všeobecná územná samospráva bola nahradená dvojstupňovou. Územne decentralizovaná podoba štátnej

správy so všeobecnou pôsobnosťou týmto z českej koncepcie územnej samosprávy definitívne zmizla, a územná samospráva so všeobecnou pôsobnosťou bola zverená obciam a krajom.

V roku 2003 zákon č. 314/2002 ustanovil existenciu obcí s povereným obecným úradom a obcí z rozšírenou pôsobnosťou. Obce s rozšírenou právomocou zahájili svoju činnosť 1.1.2003, keď prevzali štátnu správu od viac než 70 okresných úradov, ktoré boli k 31.12.2002 zrušené. V prípade, ak by obec nebola pripravená na výkon týchto decentralizovaných právomocí, môže uzavrieť verejnoprávnú zmluvu s obcou, ktorá disponuje rozšírenou pôsobnosťou, na výkon štátnej správy na dobu určitú.

### **1.3.2 Decentralizácia kompetencií v krajinách strednej Európy**

#### ***Decentralizácia kompetencií na Slovensku***

Druhým nosným pilierom decentralizačného procesu je decentralizácia kompetencií. Tak ako v prípade politickej decentralizácie, aj tu východiskovým právnym aktom bol zákon č. 369/1990 o obecnom zriadení, ktorého uplatnenie zapríčinilo nasledujúce skutočnosti:<sup>30</sup>

- inštitucionálne oddelenie činnosti štátnej správy a samosprávy,
- presun právomocí zo štátnej správy na územné samosprávy,
- diferenciaciu prevedených kompetencií podľa veľkosti samosprávnej jednotky,
- presun právomocí z centrálnej vlády na samosprávne kraje.

Ďalším významným legislatívnym aktom decentralizácie kompetencií bolo uznesenie vlády Slovenskej republiky č. 695/1999, ktoré predstavovalo rámcový zoznam kompetencií, slúžiac ako východisko v rámci prác na koncepcii decentralizácie a modernizácie verejnej správy. Na rozdelenie právomocí medzi štátnu správu a samosprávu boli vypracované kritériá na rozdelenie verejných úloh do troch základných kategórií:

1. kompetencie štátnej správy tvorené z tzv. *výlučných kompetencií*, ktoré predstavujú právomoci garantované výlučne štátom, keďže sú vykonané v záujme a v mene štátu a jeho obyvateľov. Sem môžeme zaradiť obranu štátu, zahraničnú politiku, fiškálnu, daňovú a menovú politiku, súdnictvo, zákonodarstvo atď.

---

<sup>30</sup>NEUBAEROVÁ E., 2003. *Finančné aspekty decentralizácie verejnej správy*. Bratislava: Vydavateľstvo EKONÓM, 2002. 81 s. ISBN: 80-225-1711-9

2. *kompetencie územnej samosprávy*, ktoré predstavujú právomoci v oblasti školstva, zdravotníctva, sociálnych záležitostí, podpory podnikania atď.
3. *delené kompetencie*, ktoré sa využívajú pri poskytovaní verejných služieb pri výkone ktorých participuje štátna správa, aj územná samospráva. Spôsob účasti štátu a územnej samosprávy na spomínaných kompetenciách závisí od celkového modelu usporiadania verejnej správy, a tiež od vývoja v rámci verejného sektora.

Zákon č.416/2001 Z.z. o prechode niektorých pôsobností z orgánov štátnej správy na obce a vyššie územné celky predstavoval najdôležitejší právny akt decentralizácie kompetencií, podľa ustanovenia ktorého došlo k presunu viac ako 400kompetencií so zámerom zvýšiť efektívnosť a kvalitu riadenia v štátnej správe. Na obce podľa ustanovenia zákona prechádzali kompetencie v oblasti pozemných komunikácií, vodného hospodárstva, všeobecnej vnútornej správy, územného plánovania, zdravotníctva, cestovného ruchu atď.. Kompetenčný zákon ďalej ustanovil prechod právomocí na samosprávne kraje na úsekoch ako napríklad: školstvo, zdravotníctvo, cestná doprava, regionálny rozvoj, sociálne zabezpečenie, telesná kultúra, pozemné komunikácie, múzea a galérie, územné plánovanie, humánna farmácia.<sup>31</sup>

Prechod majetku zo štátnej správy na samosprávne kraje sa realizoval na základe tzv. odovzdávacích protokolov, ktoré sa zostavovali pre každú jednotlivú organizáciu prechádzajúcu do správy vyšších územných celkov. Daný protokol musí obsahovať všetko čo je vo vlastníctve danej organizácie ako napríklad nehnuteľnosť, sumu nehnuteľností, pozemky vo vlastníctve. Návrh na zápis vlastníctva k nadobudnutému majetku musí podať VÚC najneskôr do 12 mesiacov odo dňa nadobudnutia majetku na príslušnom katastri nehnuteľností.<sup>32</sup>

### ***Decentralizácia kompetencií v Maďarskej republike***

V Maďarskej republike sa vyskytla opačná situácia ako v podmienkach Slovenska alebo Česka. Zákon o miestnej samospráve v roku 1990 ustanovil značnú decentralizáciu verejných úloh, ktorá viedla k neefektívnemu hospodáreniu samospráv. Táto neefektívnosť

---

<sup>31</sup>NEUBAEROVÁ E., 2003. *Finančné aspekty decentralizácie verejnej správy*. Bratislava: Vydavateľstvo EKONÓM,2002. 84-85 s. ISBN: 80-225-1711-9

<sup>32</sup>NEUBAEROVÁ E., 2003. *Finančné aspekty decentralizácie verejnej správy*. Bratislava: Vydavateľstvo EKONÓM,2002. 86 s. ISBN: 80-225-1711-9



vyplývala z nedostatočných finančných zdrojov na pokrytie decentralizovaných úloh, a odlišných podmienok a predpokladov samospráv pri ich implementácií.

Novelizácia zákona o miestnej samospráve priniesla v roku 2011 významnú zmenu, podľa ktorej samosprávy môžu vykonať svoju právomoc len v rámci ustanovenia legislatívy, čím značne obmedzili autonómiu miestnych samospráv. Počet úloh územných samospráv sa výrazne znížil najmä v oblastiach školstva, zdravotníctva a sociálnych záležitostí. K 1. januáru sa uskutočnil prenos kompetencií na úsekoch nemocníc, školstva a sociálnych záležitostí na centrálnu vládu. V pôsobnostiach obcí zostali úlohy týkajúce sa každodenného fungovania ako napríklad rozvoj a riadenie územnej samosprávy, nakladanie s odpadom, škôlky, starostlivosť o dieťa, ochrana životného prostredia, bývanie, miestne dane, športové činnosti atď..

S decentralizáciou kompetencií sa ale môžeme stretnúť v roku 2013 pri vzniku okresov, do pôsobnosti ktorých na základe zákona o zriadení okresov bolo prevedených z pôsobností ústrednej vlády viac než 80 kompetencií týkajúcich sa spravovania dôchodkov, ošetrovateľských poplatkov, povolenia týkajúce sa pohrebných služieb a útulkov, úlohy týkajúce sa vodného hospodárenia, ochrana kultúrnych pamiatok, ochrana rastlín atď..Týmto spôsobom sa uskutočnilo rozdelenie úloh centrálnej vlády, ktoré boli vykonávané okresnými úradmi, a úloh miestnej samosprávy, ktoré boli vykonané prostredníctvom obecných úradov.<sup>33</sup>

### ***Decentralizácia kompetencií v Českej republike***

Proces decentralizácie kompetencií v podmienkach ČR môžeme sledovať v druhej fáze reformy verejnej správy, ktorá sa uskutočnila v roku 2002. V dôsledku zrušenia okresných úradov došlo k presunu všeobecných kompetencií na obce a kraje. Ako sme už v podkapitole *Politická decentralizácia v Českej republike* uviedli, zákon č. 314/2002 vymedzil existenciu obcí s povereným obecným úradom a obcí s rozšírenou pôsobnosťou, ktoré zahájili svoju činnosť v roku 2003, keď došlo k presunu štátnej správy z viac než 70 okresných úradov, keď 250 obcí s rozšírenou právomocou prevzalo zhruba 80% právomocí zrušených okresných úradov.

Ako poverený obecný úrad je na účel výkonu prenesených právomocí označovaný obecný úrad, ktorý popri prenesených kompetenciách vykonáva v rozsahu jemu zverenom

---

<sup>33</sup> TOPUZIDU, L. 2014. *Önkormányzatok: változások után, változások előtt*. In Arsboni jogi folyóirat[online]. 2014, [cit. 29.1.2015] Dostupné na internete: <http://www.arsboni.hu/onkormanyzatok-valtozasok-utan-valasztasok-elott.html>

osobitnými zákonmi prenesenú pôsobnosť v správnom obvode určenom vykonávacím právnym predpisom. Obce s povereným obecným úradom sú stanovené v prílohe č.1 zákona č.314/2002. Medzi základné prenesené kompetencie orgánov týchto obcí môžeme zaradiť: zaistenie volieb do parlamentu Českej republiky, do zastupiteľstiev krajov, do zastupiteľstiev obcí a do Európskeho parlamentu; povoľujú odber a nakladanie s vodou; sú orgánom ochrany prírody; sú orgánom ochrany poľnohospodárskeho pôdneho fondu.<sup>34</sup>

Ako obecný úrad obce s rozšírenou pôsobnosťou je pre účel výkonu prenesených právomocí označovaný obecný úrad, ktorý popri prenesených kompetenciách vykonáva v rozsahu jemu zverenom osobitnými zákonmi prenesenú pôsobnosť v správnom obvode, určenom vykonávacím právnym predpisom. Obce s rozšírenou pôsobnosťou sú vymedzené v prílohe č.2 zákona č. 314/2002 Zb..Tieto obce vykonávajú predovšetkým nasledujúce agendy delegované zo štátnej pôsobnosti: vydávanie vodičských preukazov, vedenie registra motorových vozidiel, údržba ciest II. a III. triedy, zaisťovanie ochrany kultúrnych pamiatok v územnom obvode, sociálno-právna ochrana detí, vydávanie cestovných dokladov a občianskych preukazov, vedenie registra občanov, výkon štátnej správy lesov, účasť na hospodárení s odpadmi, spracovanie evidencie odpadov, udeľovanie súhlasov k nakladaniu s odpadmi atď..<sup>35</sup>

Menšia časť právomocí bola prenesená na krajské úrady a na ďalšie správne úrady. Na krajské úrady boli prenesené kompetencie, ktoré nevyžadovali priamy kontakt s občanmi pri vybavovaní osobných záležitostí. Čo sa týka ďalších správnych úradov išlo o Úrad pre zastupovanie štátu vo veciach majetkových a pozemkové úrady.

### **1.3.3 Fiškálna decentralizácia v krajinách strednej Európy**

#### ***Fiškálna decentralizácia na Slovensku***

Samostatný finančný systém miestnych samospráv v podmienkach SR sa začal rozvíjať na začiatku roka 1990, kedy došlo k oddeleniu územnej samosprávy a štátnej správy. Tento finančný systém bol založený na vlastných príjmoch, na podielových daniach, výber ktorých padal do právomocí štátu a na dotáciách zo štátneho rozpočtu.

---

<sup>34</sup>MINISTERSTVO PRO MÍSTNÍ ROZVOJ ČR. 2012. *Účelová právní analýza samosprávných kompetencí obcí v oblasti plánování a realizace rozvojových aktivit obcí.* [online]. [cit.3.2.2015]. Dostupné na internete: [www.mmr.cz](http://www.mmr.cz)

<sup>35</sup>MINISTERSTVO PRO MÍSTNÍ ROZVOJ ČR. 2012. *Účelová právní analýza samosprávných kompetencí obcí v oblasti plánování a realizace rozvojových aktivit obcí.* [online]. [cit.3.2.2015]. Dostupné na internete: [www.mmr.cz](http://www.mmr.cz)

Zákon č.554/1990 o miestnych poplatkoch vymedzil 9, neskôr 12 miestnych poplatkov, ktoré boli obce kompetentné vyberať v rámci vlastných príjmov. Keďže výber týchto poplatkov nebol kompenzovaný poskytnutím verejných služieb, tieto poplatky boli označované ako dane za špecifické služby. Okrem týchto daňových príjmov, vlastné príjmy obcí boli tvorené z poľnohospodárskych daní z pozemkov, z domových daní a z lokalizačných poplatkov.<sup>36</sup>

Ďalším významným legislatívnym aktom, bol zákon č.317/1992 o dani z nehnuteľností, ktorý nadobudol účinnosť od 1. januára 1993. Zavedenie tejto dane zapríčinil zánik lokalizačných poplatkov, ktoré predstavovali najvýnosnejšiu položku vlastných príjmov obce. Daň z nehnuteľností spolu s miestnymi poplatkami predstavovali stabilné a opakovateľné zdroje príjmov obcí, ktoré sa prejavovali v nezmenenej forme a bez väčších výkyvov. Od 1. januára 1998 daň z nehnuteľností bola tvorená okrem dane z pozemkov a dane zo stavieb aj daňou z bytov a z nebytových priestorov.

V roku 1993 bola zavedená cestná daň, o ktorej môžeme hovoriť do roku 2004 ako o podielovej dani, ktorej výnos sa delil medzi Štátny účelový fond cestného hospodárstva vo výške 70% a obce a mesta vo výške 30%. Postupe časom sa na výnose cestnej dani začal participovať štátny rozpočet z dôvodu zrušenia väčšiny štátnych účelových fondov.<sup>37</sup> Zákon 445/2001 Z.z., ktorým sa novelizoval zákon o rozpočtových pravidlách, mal podstatný význam čo sa týka vzťahu samosprávy k štátnemu rozpočtu. Tento zákon vymedzil pravidlá rozpočtového hospodárenia vyšších územných celkov, postavenie rozpočtov a ich rozpočtový proces.

V roku 2002 boli prijaté opatrenia zabezpečujúce fiškálnu disciplínu územných samospráv, určili sa návratné zdroje financovania, predpoklady a postup samosprávnych krajov a obcí pri ich prijatí a čerpaní na financovanie svojich potrieb, určila sa regulácia miery zadlženosti a dlhovej služby, ako aj právomoci ministerstva financií v tomto kontexte. Ďalej v tomto roku bolo zavedené rozdelenie rozpočtov obcí a vyšších územných celkov na bežný a kapitálový rozpočet. Územné samosprávy boli povinné zostaviť vyrovnaný respektíve prebytkový bežný rozpočet. Deficit kapitálového rozpočtu bol akceptovaný iba v prípade, ak tento schodok budú môcť územné samosprávy pokryť finančnými prostriedkami z minulých rozpočtových rokov, alebo návratnými zdrojmi

---

<sup>36</sup>ŽÁRSKÁ, E.- ŠEBOVÁ, M. 2005. *Decentralizácia verejnej správy Slovenskej republiky*. Bratislava: Ekonomická univerzita, 2004. 55 s. ISBN: 80-89149-06-5.

<sup>37</sup>NEUBAEROVÁ E., 2003. *Finančné aspekty decentralizácie verejnej správy*. Bratislava: Vydavateľstvo EKONÓM. 168s. ISBN:80-225-1711-9

financovania, ktoré sú uhrádzané prostredníctvom bežného rozpočtu v nasledujúcich rokoch.<sup>38</sup>

Ministerstvo financií 6. apríla 2004 predstavilo návrh nového systému financovania VÚC a obcí, ktorý podmienil uplatňovanie novej formy financovania územnej samosprávy, prostredníctvom vlastných daňových príjmov a transferov, ktorých výška bola závislá od pomeru originálnych právomocí, delegovaného výkonu štátnej správy a špeciálnych vládnych programov.<sup>39</sup> Proces fiškálnej decentralizácie si vyžadoval existenciu nových legislatívnych aktov, ktoré nadobudli účinnosť 1. januára 2005. Predovšetkým išlo o nasledujúce zákony:

- Zákon č.564/2004 Z.z. o rozpočtovom určení výnosu dane z príjmov územnej samospráve
- Zákon č.582/2004 Z.z. o miestnych daniach a miestnom poplatku za komunálne odpady a drobné stavebné odpady
- Zákon č.583/2004 Z.z. o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy
- Nariadenie vlády SR č.668/2004 o rozdeľovaní výnosu dane z príjmov územnej samospráve
- Zákon č.523/2004 Z.z. o rozpočtových pravidlách verejnej správy

Tieto legislatívne akty zabezpečili efektívne, transparentne a spravodlivé fungovanie decentralizovaného systému financovania samospráv. Vďaka fiškálnej decentralizácii sa posilnili daňové právomoci územných samospráv, a boli naplnené princípy obsiahnuté v Európskej charte miestnej samosprávy. Fiškálna decentralizácia zapríčinila elimináciu všetkých miestnych poplatkov (okrem poplatku za komunálne odpady a drobné stavebné odpady), ktoré v minulosti predstavovali najvýznamnejší zdroj finančných prostriedkov územných samospráv. Určité miestne poplatky boli zrušené, a niektoré sa pretransformovali na miestne dane.

Zákon č.582/2004 Z.z. o miestnych daniach a miestnom poplatku za komunálne odpady a drobné stavebné odpady rozdeľuje miestne dane do nasledujúcich ôsmich kategórií : daň z nehnuteľností, daň za nevýherné hracie prístroje, daň za psa, daň za vjazd a zotrvanie motorového vozidla v historickej časti mesta, daň za užívanie verejného priestranstva, daň za ubytovanie, daň za jadrové zariadenie a daň za predajné automaty. Za

---

<sup>38</sup>NEUBAEROVÁ E., 2003. *Finančné aspekty decentralizácie verejnej správy*. Bratislava: Vydavateľstvo EKONÓM, 2002. 87 s. ISBN: 80-225-1711-9

<sup>39</sup>ŽÁRSKÁ, E.- ŠEBOVÁ, M. 2005. *Decentralizácia verejnej správy Slovenskej republiky*. Bratislava: Ekonomická univerzita, 2004. 81 s. ISBN: 80-89149-06-5.

významnú zmenu môžeme považovať aj skutočnosť, že miestne samosprávy podľa tejto legislatívy majú právo na vyrubenie dani z nehnuteľností vo vzťahu k štátnym a iným subjektom ako napríklad cirkev, kúpele, VÚC.

Ďalšou zásadnou zmenou, bolo nahradenie transferov poskytnutých zo štátneho rozpočtu na výkon originálnych právomocí od roku 2005 podielovými daňami z príjmov fyzických osôb, ktoré vyberajú a spravujú daňové úrady, a sú rozdelené obciam a vyšším územným celkom mesačne podľa nariadenia vlády SR č. 668/2004. Tabuľka č.4 nám znázorňuje spôsob rozdelenia výnosov z dane z príjmov fyzických osôb medzi obce, vyššie územné celky a štát splatného k 1.1.2014.

**Tabuľka č.4** Spôsob rozdelenia výnosov z dane z príjmov fyzických osôb medzi obce, VÚC a štát

|             |        |     |   |
|-------------|--------|-----|---|
| <b>Obec</b> | 67,00% | 23% | Podľa počtu obyvateľov obce s trvalým pobytom na území obce k 1. januáru predchádzajúceho kalendárneho roka, z toho 57% prepočítaný koeficientom nadmorskej výšky                       |
|             |        | 32% | Podľa počtu obyvateľov obce s trvalým pobytom na území obce k 1. januáru predchádzajúceho kalendárneho roka, prepočítaného koef. v závislosti od zaradenia obce do veľkostnej kategórie |
|             |        | 40% | Podľa počtu žiakov základných umeleckých škôl , MŠ, jazykových škôl a školských zariadení v zriaďovacej pôsobnosti obce   |
|             |        | 5%  | Podľa počtu obyvateľov obce, ktorí dovŕšili vek 62 rokov, s trvalým pobytom na území obce k 1. januáru predchádzajúceho kalendárneho roka   |
| <b>VÚC</b>  | 21,90% | 15% | Podľa počtu obyvateľov s trvalým pobytom k 1.1.   |
|             |        | 15% | Podľa počtu obyvateľov VÚC vo veku 15-18 rokov s trvalým pobytom na jeho území k 1.1. predchádzajúceho kalendárneho roka  |
|             |        | 32% | Podľa počtu obyvateľov, ktorí dovŕšili 62 rokov   |
|             |        | 9%  | Podľa obrátenej hustoty obyvateľstva VÚC s trvalým pobytom na území VÚC k 1.1. predchádzajúceho kalendárneho roka   |
|             |        | 20% | Podľa dĺžky ciest II. a III. triedy vo vlastníctve VÚC k 1.1. predchádzajúceho kalendárneho roka  |
|             |        | 9%  | Podľa rozlohy VÚC   |
| <b>Štát</b> | 11,10% |     |   |

*Zdroj: FINANČNÁ SPRÁVA SR. 2014. Plnenie daňových príjmov ŠR 2014. (Dostupné na internete: [www.financnasprava.sk](http://www.financnasprava.sk))*

V tejto súvislosti je nevyhnutné spomenúť veľmi významnú zmenu v rozpočtovom určení daní, ktorá s týka hlavne vyšších územných celkov, do rozpočtov ktorých okrem podielovej dane z príjmu FO smeroval aj 100% výnos dane z motorových vozidiel až do roku 2015, keď nadobudol platnosť zákon o motorových vozidlách upravujúci rozpočtové určenie tejto dane, ktorá bude po novom príjmom centrálného štátneho rozpočtu. Strata

príjmov z týchto daní bola kompenzovaná nárastom koeficientu na výpočet podielu VÚC na výnosoch dane z príjmov FO z pôvodných 21,9% na 29,2%.<sup>40</sup>

### ***Fiškálna decentralizácia v Maďarskej republike***

Územné samosprávy v podmienkach Maďarskej republiky získali svoju finančnú autonómiu prostredníctvom uzákonenia nasledujúcich legislatívnych aktov:

- Zákon č. C o miestnych daniach
- Zákon LXXXII. o dani z motorových vozidiel
- Zákon XCII. o zdanení
- Rozpočtový zákon č. CLXXXVIII.
- Rozpočtový zákon č. CCIV.

V Maďarsku finančná autonómia územných samospráv sa začala intenzívne budovať po páde socialistického režimu v roku 1990. Na rozdiel od Slovenska alebo Česka, sa tu vyskytla úplne odlišná situácia vývoja finančnej autonómie samospráv, keďže legislatívne akty vymedzili vysokú úroveň decentralizácie už v roku 1990, keď napríklad do rozpočtov miestnych samospráv plynul až 100% výnos z dane z príjmu FO. Snahu o pokles finančnej autonómie nám dosvedčuje aj postupný pokles tohto podielu, keď v rokoch 1991 a 1992 dosiahol tento podiel výšku 50% a v ďalších rokoch tiež výrazne poklesol. Zákon o miestnych daniach konštituoval rámec a predpoklady daňového systému miestnych samospráv, ktoré od 1. januára 1991 boli oprávnené zaviesť miestne dane na základe vlastného rozhodnutia. Na jednej strane výnos z miestnych daní patril výlučne miestnym samosprávam, čím bola zabezpečená ich nezávislosť od štátneho rozpočtu, na strane druhej však tento zákon presne vymedzil subjekty, základ, a maximálnu výšku týchto daní, čo predstavovalo obmedzenie pre územné samosprávy. Zákon o miestnych daniach zaviedol nasledujúce dane: daň z nehnuteľností ktorá sa vzťahuje na pozemky a stavby; komunálnu daň týkajúcu sa daní z cestovného ruchu vzťahujúcich sa na podnikateľov; a daň zo živnosti (z podnikateľskej činnosti), kde v roku 2010 kompetencie zdanenia miestnych samospráv kvôli vysokej zadlženosti boli prevedené do pôsobnosti štátnej daňovej správy, čím sa znížili ich administratívne náklady. Výnos z týchto daní aj napriek týmto skutočnostiam plynul naďalej do rozpočtov obcí.<sup>41</sup> Najvýznamnejšou modifikáciou daného zákona, ktorú schválilo ministerstvo financií bolo zavedenie tzv.

<sup>40</sup> KAŽIMÍR, P. 2014. *Novela zákona o dani z motorových vozidiel*. [online]. [cit.12.2.2015]. Dostupné na internete: <http://alianciapas.sk/novela-zakona-o-dani-z-motorovych-vozidiel/>

<sup>41</sup>CZINEGE, CS. 2010. *Hatáskor váltózás a helyi iparűzési adóval kapcsolatlan*. [online]. [cit. 14.2.2015] Dostupné na internete: <http://slideplayer.hu/slide/2096630/#>

miestnej dane k 1.1.2015, ktorá predstavuje akúkoľvek daň v prípade, že jej uplatnenie zákon nezakazuje, a ktorá sa nemôže vzťahovať na také zdaniteľné položky ktoré sú už ustanovené zákonom.<sup>42</sup>

V roku 1991 bol kodifikovaný zákon o dani z motorových vozidiel, ktorý nadobudol platnosť v roku 1992. Pri určení sadzby tejto dane mali územné samosprávy vyššie právomoci ako v prípade miestnych daní. Podľa tohto zákona patrí obciam 50% výnosu z daní z motorových vozidiel, a od roku 2003 ich plná výška, t.j. 100%. V tomto kontexte môžeme hovoriť o tejto dani ako o podielovej. Rozpočtovým zákonom č. CLXXXVIII. v roku 2011 v rámci prebehajúcej centralizácie bol prudko znížený podiel samospráv na dani z príjmov FO z pôvodných 40% na 8%.<sup>43</sup>

O rok neskôr, v roku 2012, rozpočtový zákon CCIV. priniesol niekoľko významných zmien, ktoré mali negatívny dopad na rozpočet miestnych samospráv. Ako môžeme vidieť v tabuľke č.5, tento zákon ustanovil elimináciu podielových daní z príjmov FO, ktoré boli vo výške 8%, z ktorých 3% sa prekonvertoval na štátnu pomoc; ďalšiu významnú zmenu predstavovalo zníženie podielovej dane z motorových vozidiel o 60% z ktorých 15% sa pretransformovalo na zdroj všeobecnej štátnej podpory. Tieto skutočnosti mali za následok, že k úlohám miestnej samosprávy v roku 2013 centrálny rozpočet prispel o 36% menej v porovnaní s predchádzajúcim rokom. Jedine podielová daň z výnosu prenájmu pôdy ostala nezmenená, ktorá podľa ustanovenia zákona č. XCII o zdanení tvorí stály príjem miestnych samospráv od roku 2003.<sup>44</sup>

**Tabuľka č.5** Spôsob rozdelenia výnosov z podielových daní medzi miestne samosprávy

|   | 2011            | 2012 | 2013 |
|---|-----------------|------|------|
| <b>Podielová daň z motorových vozidiel</b>    | 100%            | 100% | 40%  |
| <b>Podielová daň z príjmov FO</b>             | 40%<br>(8%+32%) | 8%   | 0%   |
| <b>Podielová daň z výnosu z prenájmu pôdy</b> | 100%            | 100% | 100% |

**Zdroj:** Vlastné spracovanie podľa Rozpočtových zákonov, platných v rokoch 2011-2013  
(Dostupné na internete: [www.net.jogtar.hu](http://www.net.jogtar.hu))

<sup>42</sup> NAPI.HU. 2014. *Települési adókat vezetnek be az önkormányzatok*. [online]. [cit. 14.2.2015] Dostupné na internete: [http://www.napi.hu/ado/telepulesi\\_adokat\\_vezetnek\\_be\\_az\\_onkormanyzatok.588524.html](http://www.napi.hu/ado/telepulesi_adokat_vezetnek_be_az_onkormanyzatok.588524.html)

<sup>43</sup> HATÁLYOS JOGSZABÁLYOK GYUJTEMÉNYE. 2011. *2011. évi CLXXXIII. törvény Magyarország 2012. évi központi költségvetéséről*. [online]. [cit. 15.2.2015]. Dostupné na internete: [http://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy\\_doc.cgi?docid=A1100188.TV](http://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy_doc.cgi?docid=A1100188.TV)

<sup>44</sup> HATÁLYOS JOGSZABÁLYOK GYUJTEMÉNYE. 2012. *2012. évi CCIV. törvény Magyarország 2013. évi központi költségvetéséről*. [online]. [cit. 15.2.2015] Dostupné na internete: [http://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy\\_doc.cgi?docid=A1200204.TV](http://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy_doc.cgi?docid=A1200204.TV)

Významný pokles podielových daní, ktorý je znázornený v tabuľke č.5 bolo zapríčinený predovšetkým:

- zmenami kompetencií o oblasti školstva, keďže 1.1.2013 právomoci týkajúce sa základných škôl prešli z miestnych samospráv na štátnu správu z dôvodu vysokej zadlženosti miestnych samospráv,
- vznikom okresov úradov k 1.1.2013 a následným znížením počtu obecných úradov, ktoré malo za následok výrazný pokles administratívnych nákladov.

### ***Fiškálna decentralizácia v Českej republike***

V tejto podkapitole poukážeme na financovanie územných samospráv v podmienkach Českej republiky, ktoré sa značne odlišuje od systému financovania v Slovenskej republike. Legislatívny rámec príjmovej základne územných samospráv tvoria nasledujúce zákony:

- Zákon č.565/1990 S.b. o miestnych poplatkoch
- Zákon č.338/1992 S.b. o dani z nehnuteľností
- Zákon č. 250/2000 S.b.o rozpočtových pravidlách územných rozpočtov,
- Zákon č.243/2000 S.b. o rozpočtovom určení výnosov niektorých daní územným samosprávnym celkom a niektorým štátnym fondom
- Zákon č.174/2012 S.b. ktorým sa mení zákon č. 565/1990 S.b. o miestnych poplatkoch

V roku 1990 bol prijatý zákon o miestnych poplatkoch, ktorý účinnosťou od 1. januára 1991 ustanovil nasledujúce poplatky: poplatok za psa, poplatok za kúpeľný a rekreačný pobyt, poplatok za ubytovaciu kapacitu, poplatok za vstupné, poplatok za užívanie verejného priestranstva, poplatok za povolenie vjazdu s motorovým vozidlom do historickej časti mesta, poplatok za prevádzkovanie výherného hracieho prístroja, poplatok za prevádzku systému zhromažďovania, zberu, prepravy, triedenia, zhodnocovania, a zneškodnenia komunálnych odpadov, poplatok za zhodnotenie stavebného pozemku možnosti jeho pripojenia na stavbu vodovodu alebo kanalizácie, poplatok za reklamné zariadenia, dislokačný poplatok a poplatok za predaj alkoholických nápojov a tabakových výrobkov. Výšku a splatnosť týchto poplatkov ako aj oslobodenia ustanovuje obec na



základe samostatnej pôsobnosti všeobecne záväznou vyhláškou.<sup>45</sup> Poslanecká snemovňa dňa 2. mája 2012 schválila zákon č. 174/2012, ktorým sa mení zákon o miestnych poplatkoch. Pred novelizáciou zákona každá fyzická osoba, ktorá mala na území obce trvalý pobyt bola povinná platiť miestne poplatky. Nanovo tieto poplatky sú povinné uhrádzať aj osoby, ktoré majú na území obce prechodný pobyt na dobu dlhšiu ako 90 dní. Ako ďalšiu modifikáciu môžeme uviesť, že každá fyzická osoba musí ohlásiť správcovi dane, ak jej podľa vyhlášky jej vznikne povinnosť platenia niektorého miestneho poplatku, a to hneď po vzniku tejto skutočnosti.<sup>46</sup>

Okrem miestnych poplatkov do rozpočtov obce plyní aj stopercentný výnos dane z nehnuteľností, ktorú upravuje zákon č.338/1992 S.b. o dani z nehnuteľností . Táto daň sa vzťahuje na pozemky a stavby a je spravovaná finančnými úradmi, ktoré následne vyberané dane prevádzajú jednotlivým obciam. Kompetencie obcí týkajúce sa dane z nehnuteľností boli do roka 2008 minimálne, keďže existovali iba dva koeficienty na výpočet dane, avšak v roku 2009 bol zavedený miestny koeficient, ktorý má hodnotu 2,3,4 alebo 5,čo umožnilo zvýšiť obciam daňovú sadzbu a s tým spojené daňové výnosy z týchto daní.

V Zákone o rozpočtových pravidlách územných rozpočtov je obsiahnutá tvorba, postavenie, obsah a funkcie rozpočtov obcí a krajov, a tiež pravidlá hospodárenia s finančnými prostriedkami týchto samosprávnych celkov. Ďalej upravuje zriadenie a zakladanie PO územných samosprávnych celkov.<sup>47</sup>

Významným rokom fiškálnej decentralizácie bol rok 2000, keď vznik vyšších územných celkov vyžadoval zavedenie nových legislatívnych aktov na finančné zabezpečenie týchto krajov. V Českej republike tvoria podielové dane najvýznamnejší zdroj rozpočtových príjmov územných samospráv, avšak štruktúra týchto príjmov je diferentná ako v podmienkach SR. Daňové príjmy sú upravené zákonom o rozpočtovom určení výnosov niektorých daní, ktorý ustanovil rozdelenie daňových príjmov medzi rozpočet obcí, vyšších územných celkov, a štátny rozpočet. Z dôvodu nejasne vymedzených kompetencií novovzniknutých krajov bolo riešenie príjmovej základne

---

<sup>45</sup> BINEK, J.-GALVASOVÁ, I.-KADEČKA, S. 2008.*Místní poplatky- možnosti a realita*. In Deník veřejné správy [online] . 2008 [cit. 18.2.2015] Dostupné na internete: <http://denik.obce.cz/clanek.asp?id=6325369>

<sup>46</sup> LEŠANSKÁ, A. 2012. *Novela zákona o místních poplatcích*. In [epravo.cz](http://www.epravo.cz) [online]. 2012 [cit. 20.2.2015] Dostupné na internete: <http://www.epravo.cz/top/clanky/novela-zakona-o-mistnich-poplaccich-86755.html>

<sup>47</sup> PORTÁL VEŘEJNÉ SPRÁVY. 2000. Zákon o rozpočtových pravidlech územních rozpočtu. [online]. [cit.21.2.2015]. Dostupné na internete: <http://portal.gov.cz/app/zakony/zakonPar.jsp?page=0&idBiblio=49567&recShow=0&nr=250~2F2000&rpp=15#parCnt>

týchto krajov vynechané z pôvodného zákona, a k ich zohľadneniu došlo až na základe novelizácie zákona o rozpočtovom určení, ktorá nadobudla účinnosť od roku 2002.<sup>48</sup>

Na základe tohto zákona plynú obciam a vyšším územným celkom k 1.1.2013 daňové príjmy, ktoré sú zhrnuté v tabuľke č. 6. Z tejto tabuľky je jasne viditeľná odlišnosť v štruktúre podielových daní medzi Českou republikou a Slovenskom. Kým na Slovensku existuje jedna podielová daň, ktorá je kvantitatívne významne zastúpená, Česko sa rozhodlo pre viac druhov podielových daní s nižším podielom. Podľa zákona obciam plynú okrem podielových daní celý výnos dane z nehnuteľností a výnos z daní z príjmov právnických osôb platená obcami.

**Tabuľka č.6** Spôsob rozdelenia výnosov z podielových daní medzi miestne samosprávy

|              |   |  |
|--------------|---|--|
| <b>Obce</b>  | 20,83%  | Daň z pridanej hodnoty   |
|              | 22,87%  | Daň z príjmov fyzických osôb zo závislej činnosti                    |
|              | 23,58%  | Daň z príjmov fyzických osôb vyberané zrážkou podľa zvláštnej sadzby |
|              |   | Daň z príjmov právnických osôb                                       |
|              |   | Daň z príjmu fyzických osôb  |
| 1,5%         | Daň z príjmov fyzických osôb, zo závislej činnosti rozdelené podľa prepočítaného počtu zamestnancov |  |
| <b>Kraje</b> | 7,86%   | Daň z pridanej hodnoty   |
|              | 8,65%   | Daň z príjmov fyzických osôb zo závislej činnosti                    |
|              | 8,92%   | Daň z príjmov fyzických osôb vyberané zrážkou podľa zvláštnej sadzby |
|              |   | Daň z príjmu fyzických osôb  |
|              |   | Daň z príjmov právnických osôb                                       |

**Zdroj:** Ministerstvo financií.2013.*Schéma rozdělení rozpočtového určení daní v letech 2013 až 2015.*(Dostupné na internete: [www.mfcr.cz](http://www.mfcr.cz))

<sup>48</sup> PROVAZNÍKOVÁ, R. 2007. *Financování měst, obcí a regionů*. Praha: vydavatelstvo GRADA, 2007. 280s. ISBN: 802-47-2789-7

## 2 Cieľ práce

Ako primárny cieľ diplomovej práce sme si stanovili posúdenie vplyvu finančného dopadu decentralizácie verejnej správy v Slovenskej republike, v Českej republike a v Maďarsku, prostredníctvom sledovania vývoja rozpočtových príjmov a rozpočtových výdavkov územných samospráv v rokoch, v ktorých sa udiali najvýznamnejšie decentralizačné procesy, a ktoré sme už vymedzili a podrobne charakterizovali v teoretickej časti práce. Vývoj príjmov a výdavkov spracujeme do grafov podľa jednotlivých príjmových a výdavkových zložiek, s cieľom posúdenia zmien, ktoré nastali v ich štruktúre v dôsledku decentralizácie verejnej správy.

Tento primárny cieľ sa budeme snažiť naplniť prostredníctvom výpočtu a sledovania vývoja ukazovateľa finančnej autonómie obcí, miest a VÚC, ktorý je považovaný za najvýznamnejší indikátor miery fiškálnej decentralizácie, a ktorý nám udáva to, v akej miere zabezpečili decentralizačné procesy finančnú nezávislosť samospráv od rozpočtu centrálnej vlády. Na dosiahnutie tohto cieľa budeme využívať dva koeficienty finančnej sebestačnosti, ktoré dostaneme ako podiel vlastných príjmov resp. daňových príjmov na celkových príjmoch.

Keďže decentralizačné reformy verejnej správy sa udiali v sledovaných krajinách v rozličných časových intervaloch, na konci praktickej časti spracujeme do jedného grafu najvýznamnejšie ukazovatele decentralizácie (podiel výdavkov samosprávy na vládnych výdavkoch, ukazovateľ príjmovej autonómie, ukazovateľ závislosti územných samospráv od transferov, ukazovateľ decentralizácie vlastných príjmov) za rovnaké časové obdobie, s cieľom porovnania celkového dopadu decentralizácie verejnej správy v týchto krajinách, čo môžeme považovať aj za parciálny cieľ.

Na takom istom princípe znázorníme vývoj finančnej autonómie v sledovaných krajinách na jednom grafe, aby sme aj v tomto prípade vedeli uskutočniť objektívnu komparáciu finančných dopadov decentralizácie verejnej správy v týchto krajinách a odvodiť závery v poslednej časti práce.

### 3 Metodika práce a metódy skúmania

V diplomovej práci sme využili široký aparát metód skúmania. V teoretickej časti práce išlo predovšetkým o teoretickú analýzu, prostredníctvom ktorej sme charakterizovali vývoj verejnej správy ako vedy a prostredníctvom ktorej sme poukázali na jednotlivé teoretické prístupy ekonómov k fenoménu decentralizácie. V tejto časti práce sme čerpali z relevantnej domácej a zahraničnej odbornej literatúry, ktoré nám umožnili získať väčší prehľad o danej problematike. Popri knižných publikáciách nám boli veľmi nápomocné aj internetové zdroje (články v elektronických časopisoch, výročné správy, príspevky zo zborníkov), ktoré sme v značnej miere využili v druhej polovici teoretickej časti, pri spracovaní vývoja základných pilierov decentralizácie v rámci sledovaných krajín, ako východisko objasnenia problematiky našej práce.

Najvýznamnejšia časť práce mala praktický charakter, kde boli využité metódy analytické, kvantitatívne a komparatívne, slúžiace na deskripciu základných parametrov, ako aj na posúdenie finančného dopadu decentralizácie verejnej správy v sledovaných krajinách. Išlo predovšetkým o vývoj príjmov a výdavkov územných samospráv, pričom údaje sme získali z verejne dostupných výročných správ publikovaných na internetových stránkach ministerstiev financií. Výnimku však spomedzi sledovaných krajín tvorilo Maďarsko, kde sme nenašli žiadne relevantné a spoľahlivé zdroje o finančnom hospodárení krajov, z tohto dôvodu sme sa dištancovali od obsiahnutia ich výsledkov hospodárenia v diplomovej práci. Pre lepšiu prehľadnosť sme spracovali vývoj rozpočtových príjmov, výdavkov a finančnej autonómie územných samospráv do grafov prostredníctvom programu Excel, avšak počas sledovania sme vychádzali z rozličných rokov, keďže najvýznamnejšie decentralizačné procesy sa zrealizovali v sledovaných krajinách v rozdielnych časových intervaloch. Praktickú časť sme ukončili prostredníctvom využitia metódy komparácie, ktorú sme použili pri porovnávaní vývoja najvýznamnejších ukazovateľov finančnej decentralizácie v sledovaných krajinách z naposledy aktualizovaných údajov (2013) uverejnených na internetovej stránke OECD.

Posledná kapitola je založená na využívaní metód syntézy a prognózy, prostredníctvom ktorých sme zosumarizovali poznatky obsiahnuté v práci a predpovedali možné alternatívy budúcich vývojev decentralizačných procesov.

## **4 Výsledky práce**

### **4.1 Fiškálny dopad decentralizácie verejnej správy v krajinách Strednej Európy**

V praktickej časti sa budeme venovať pozorovaniu fiškálnych dopadov decentralizácie verejnej správy v Slovenskej republike, v Maďarsku a v Českej republike. Ako východiskové obdobie pozorovania nám budú slúžiť predovšetkým roky, v ktorých nastali najvýznamnejšie decentralizačné procesy, a ktoré sme už detailne charakterizovali v teoretickej časti. V týchto obdobiach budeme sledovať vývoj príjmov, výdavkov a ukazovateľov finančnej autonómie územných samospráv v jednotlivých krajinách.

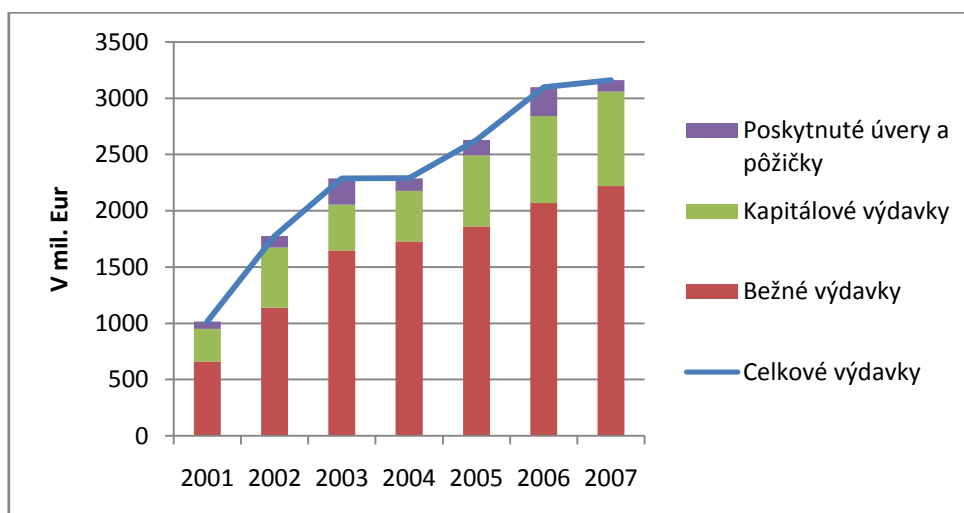
#### **4.1.1 Fiškálny dopad decentralizácie verejnej správy v Slovenskej republike**

Ako sme už v prvej kapitole uviedli, najpodstatnejšími rokmi decentralizačných procesov v podmienkach SR boli roky od 2001 do 2005, keď vláda schválila niekoľko veľmi významných legislatívnych aktov ako napr. zákon o samospráve VÚC, zákon o prechode niektorých pôsobností z orgánov štátnej správy na obce a VÚC, zákon o rozpočtovom určení výnosu dane z príjmov územnej samospráve, zákon o miestnych daniach a miestnom poplatku za komunálne odpady a drobné stavebné odpady a mnoho ďalších. Aj na Slovensku, tak ako v ostatných tranzitívnych ekonomikách, sa realizoval decentralizačný proces v dvoch etapách.

V prvej etape, na základe zákona o prechode kompetencií sa vykonala decentralizácia výdavkovej zložky rozpočtov samospráv, v etape druhej sa uskutočnila decentralizácia príjmovej časti.

Na grafe č.1 sme znázornili vývoj výdavkov obcí a miest od roku 2001 do roku 2007, rozdelených podľa jednotlivých výdavkových zložiek. V prvej etape fiškálnej decentralizácie kompetenčný zákon ustanovil prechod viac ako 400 kompetencií zo štátnej správy na územné samosprávy, čo sa prejavilo výrazným nárastom celkových výdavkov v rokoch 2001 až 2003.

**Graf č.1** Vývoj výdavkov obcí a miest v SR v rokoch 2001-2007



*Zdroj: Vlastné spracovanie podľa Štátny záverečný účet 2001-2007  
(údaje z [www.finance.gov.sk](http://www.finance.gov.sk))*

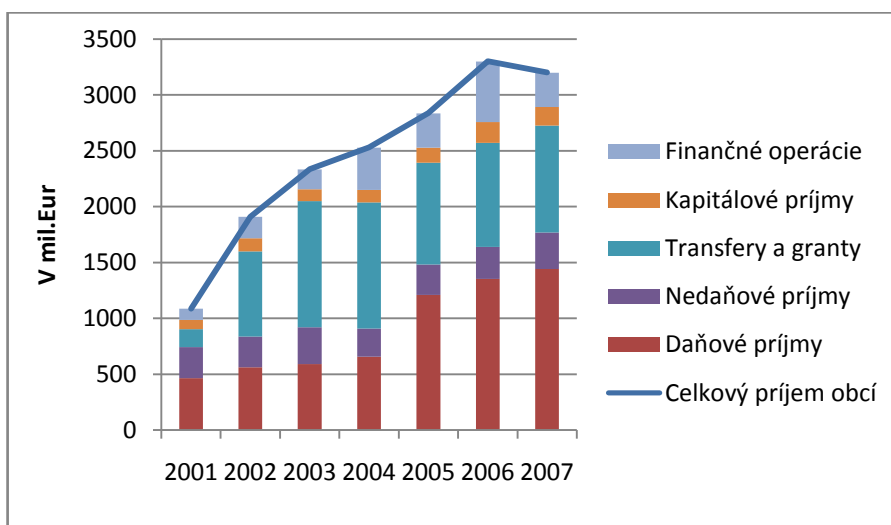
Nárast v kumulovaných výdavkoch zapríčinil rast bežných výdavkov, ktoré boli v rozhodujúcej miere kryté dotáciami zo štátneho rozpočtu, poskytnuté na financovanie prenesených kompetencií. Ich významné podielové zastúpenie v sledovanom období môžeme pripísať poddimenzovanému financovaniu delegovaných kompetencií, v dôsledku čoho boli miestne samosprávy prinútené presunúť významnú časť kapitálových výdavkov do bežného rozpočtu.<sup>49</sup> Bežné výdavky tvorili výdavky spojené so všeobecnými verejnými službami, ktoré zahŕňajú výdavky na činnosť a chod mestských úradov a obecných úradov. V roku 2005 došlo k posilneniu kapitálových výdavkov, ktoré sa spájalo predovšetkým s nákupom pozemkov pre závody KIA a Hyundai Mobils a nadväzujúcu infraštruktúru mesta Žilina, na financovanie mostu Košická, na osobitné potreby miestnych samospráv z dodatočne poukázaných prostriedkov spoločnosťou U.S. Steel a na regionálny rozvoj obcí.<sup>50</sup>

Proces decentralizácie, logicky nadväzujúc na už spomínané fakty, vyžadoval potrebu zabezpečenia finančných zdrojov na krytie prenesených kompetencií, čo predstavovalo druhú etapu fiškálnej dekoncentrácie, ktorá sa začala realizovať v roku 2005. Cieľom tejto etapy bolo predovšetkým posilnenie finančnej autonómie územných samospráv.

<sup>49</sup> ŽÁRSKÁ,E., KOZOVSKÝ,D.2008.Teoretické a praktické aspekty fiškálnej decentralizácie. Bratislava: Vydavateľstvo EKONÓM,2008. 61 s. ISBN: 978-80-225-2466-7

<sup>50</sup> VLÁDA SR. 2006. *Výsledky hospodárenia ostatných subjektov verejnej správy v roku 2005*. [online]. [cit.2.3.2015] Dostupné na internete: <http://www.finance.gov.sk/Default.aspx?CatID=5299>

**Grafč.2** Vývoj príjmov obcí v SR v rokoch 2001-2007

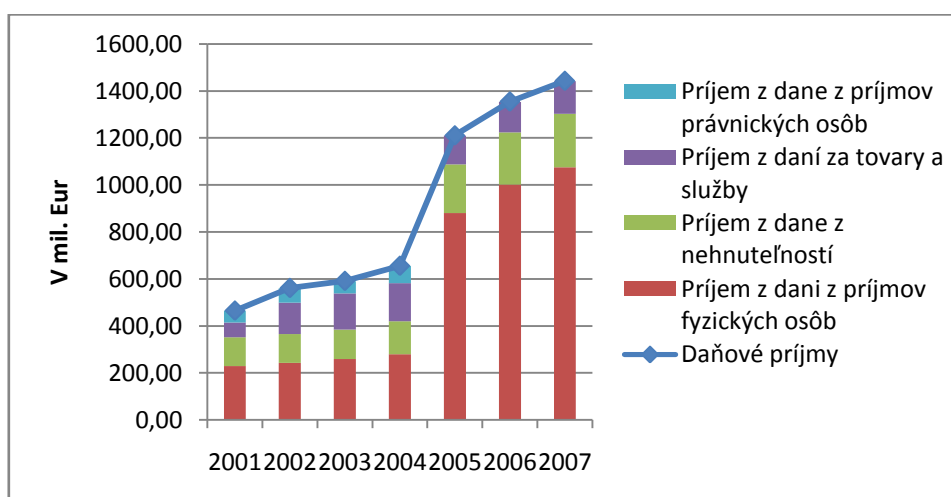


*Zdroj: Vlastné spracovanie podľa Štátnych záverečných účtov za roky 2001-2007 (údaje z [www.finance.gov.sk](http://www.finance.gov.sk))*

Ako môžeme vidieť na grafe č.2, celkové príjmy obcí v rokoch 2001 až 2003 nadobudli výrazne rastúci trend. Na tejto skutočnosti sa podieľal už spomínaný zákon č.416/2001 Z.z. o prechode niektorých pôsobností z orgánov štátnej správy na obce a vyššie územné celky k 1.1.2002. Na výkon ustanovených prenesených pôsobností dostali obce decentralizačné dotácie, ktoré sa zaraďujú do kategórie transferov, a ako vidíme na grafe č.2, práve nárast príjmov v tejto kategórii zapríčinil najvýraznejší prírastok kumulovaných príjmov do roku 2005. Granty a transfery nestrácali na význame ani v rokoch 2006 a 2007 z dôvodu financovania delegovaných kompetencií zo štátnej správy na municipality, prostredníctvom týchto zdrojov. Čo sa týka kapitálových príjmov, ich podiel na celkových príjmoch bol počas celého sledovaného obdobia pomerne statický, okrem roku 2006 keď v ich výške bol zaznamenaný medziročný nárast o 53 mil. Eur. Tento vzostup bol ťahaný prírastkom výnosov z predaja pozemkov, nehmotných aktív a kapitálových aktív. Po uskutočnení prvej etapy decentralizačných procesov došlo k spomaleniu nárastu kumulovaných príjmov, avšak v druhej etape v súlade s daňovou reformou zapríčiňujúcou rast daňových príjmov, v rokoch 2005 až 2007 celkové príjmy nadobudli opäť výrazne rastúci trend.

Graf č.3 nám veľmi výstižne odráža vplyv decentralizačných procesov na daňové príjmy miestnych samospráv. Môžeme vidieť, že tieto príjmy mali od začiatku sledovaného obdobia rastúcu tendenciu, pričom najintenzívnejší nárast bol zaznamenaný po roku 2004, potom, ako vláda SR schválila legislatívne akty vymedzujúce daňové určenie a daňové právomoci.

**Graf č.3** Vývoj jednotlivých zložiek daňových príjmov obcí v SR v rokoch 2001-2007



Zdroj: Vlastné spracovanie podľa Štátnych záverečných účtov za roky 2001-2007 (údaje z [www.finance.gov.sk](http://www.finance.gov.sk))

Zákonom o rozpočtovom určení výnosu dane z príjmov územnej samosprávy bol nahradený systém troch podielových daní (daň z príjmu PO, cestná daň, daň z príjmu FO) sústavou jednej podielovej dane (daň z príjmu FO). Do roku 2005 vláda SR každoročne určila v zákone o štátnom rozpočte fixnú výšku podielovej dane z príjmov FO, ktorej výška bola v roku 2004 - 8,46 miliárd SK (280 mil. Eur) čo predstavovalo o 32% menej ako v roku 2005, keď príjmy obcí z týchto daní boli určené koeficientom a vyšplhali sa až do výšky 878,8 mil. Eur. Toto navýšenie môžeme pripísať aj expanzii slovenskej ekonomiky, v dôsledku ktorej celoštátne výnosy z DzPFO veľmi rýchlo začali stúpať. V roku 2005 okrem príjmov z DzPFO bol zaznamenaný výrazný nárast aj vo výnose z dane z nehnuteľnosti, čo môžeme pripísať zmenám v metodike výpočtu tejto dane, ktoré spôsobili, že daňová sadzba bola dvojnásobne vyššia v roku 2005 ako v roku 2004, keď jej výška bola určovaná v zákone štátom.<sup>51</sup>

Pre určenie fiškálneho dopadu decentralizácie verejnej správy budeme využívať dva ukazovatele finančnej autonómie, ktoré patria medzi najvýznamnejšie indikátory miery fiškálnej decentralizácie. Danými ukazovateľmi budeme sledovať relačný vzťah medzi vlastnými príjmami a celkovými príjmami municipality, a tiež vzťah medzi daňovými príjmami a celkovými príjmami územných samospráv. Tieto dva ukazovatele môžeme zapísať v nasledujúcom tvare:<sup>52</sup>

<sup>51</sup> SEDLÁKOVÁ, S. 2008. *Fiškálna decentralizácia - jej význam a dôsledky pre územnú samosprávu*. [online]. [cit. 5.3.2015]. Dostupné na internete: <http://www3.ekf.tuke.sk/konfera2008/zbornik/files/prispevky/sedlakova.pdf>

<sup>52</sup> HORVÁTHOVÁ, L. 2008. *Dopad fiškálnej decentralizácie na miestne rozpočty v SR*. [online]. [cit. 7.3.2015]. Dostupné na internete: [http://kvf.vse.cz/storage/1239723298\\_sb\\_horvathova.pdf](http://kvf.vse.cz/storage/1239723298_sb_horvathova.pdf)

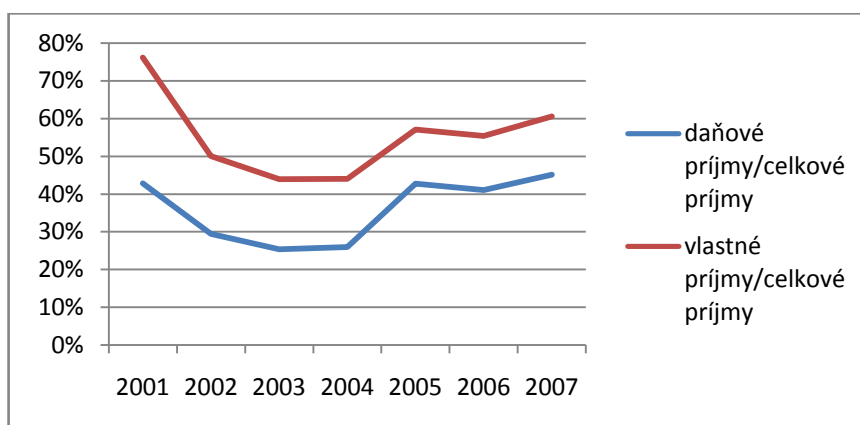


$$1.\text{finančná autonómia samospráv} = \frac{\Sigma \text{vlastné príjmy samospráv}}{\Sigma \text{celkové príjmy samospráv}} \times 100\%$$

$$2.\text{finančná autonómia samospráv} = \frac{\Sigma \text{daňové príjmy samospráv}}{\Sigma \text{celkové príjmy samospráv}} \times 100\%$$

Prostredníctvom vzorca č.1 môžeme vyrátať percentuálny podiel daňových príjmov na kumulovaných príjmoch rozpočtu územných samospráv. Čím viac sa bude ukazovateľ finančnej autonómie približovať k 100% t.j. čím bude väčší, tým bude obec alebo mesto viac finančne samostatné. Naopak, čím bude daný podiel nižší, tým bude municipalita menej finančne samosprávna.<sup>53</sup> Vzorec č.2 nám udáva percentuálny podiel vlastných príjmov) na kumulovaných príjmoch samospráv. Čím je hodnota ukazovateľa vyššia, tým väčšia bude finančná autonómia samosprávy, naopak čím bude nižšia, tým viac bude municipalita závislá od centrálného rozpočtu. Na základe týchto vzorcov sme vyrátali výsledné hodnoty ukazovateľov finančnej autonómie územných samospráv, a zhrnuli sme ich do grafu č.4.

**Graf č.4** Vývoj finančnej autonómie obcí a miest v SR



**Zdroj:** Vlastné spracovanie podľa Štátnych záverečných účtov za roky 2001-2007 (údaje z [www.finance.gov.sk](http://www.finance.gov.sk))

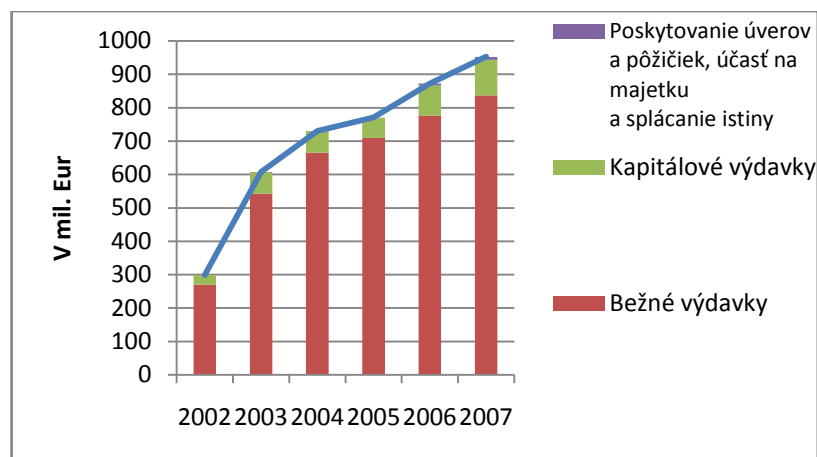
Už na prvý pohľad vidíme, že najvyššia úroveň finančnej autonómie bola dosiahnutá pred realizáciou prvej etapy fiškálnej decentralizácie. V tomto prípade však išlo len o formálnu autonómiu, keďže v tomto období nebol uskutočnený prenos právomocí na miestne samosprávy, ani na príjmovej, ani na výdavkovej strane miestnych rozpočtov. Od roku 2001 nastal prudký pokles ukazovateľov finančnej samostatnosti. Táto skutočnosť bola vyvolaná presunom kompetencií na obce a mestá v súlade s ustanoveniami Kompetenčného zákona, ktoré ale neboli sprevádzané prechodom kompetencií na

<sup>53</sup> HORVÁTHOVÁ, L. 2008. *Dopad fiškálnej decentralizácie na miestne rozpočty v SR*. [online]. [cit.7.3.2015]. Dostupné na internete: [http://kvf.vse.cz/storage/1239723298\\_sb\\_horvathova.pdf](http://kvf.vse.cz/storage/1239723298_sb_horvathova.pdf)

príjmovej strane rozpočtov samospráv.<sup>54</sup> Poskytnuté decentralizačné dotácie na financovanie týchto prenesených kompetencií na jednej strane zapríčinili nárast celkových príjmov, na strane druhej však podiel vlastných a daňových príjmov na kumulovaných príjmoch klesol. Zvrat nastal až počas druhej etapy fiškálnej decentralizácie, keď sa v súlade s daňovou reformou daňové príjmy municipalít k 1.1.2005 zdvojnásobili, čo vyvolal aj rast ich podielu na celkových príjmoch t.j. rast ich finančnej autonómie. Čo sa týka druhej zložky vlastných príjmov, nedaňových príjmov, ich vývoj bol statický, z čoho môžeme odvodiť skutočnosť, že trend vývoja vlastných príjmov kopíroval iba nárast daňových príjmov, čo nám viditeľne dosvedčí aj spoločný priebeh grafického znázornenia podielu vlastných príjmov a daňových príjmov na celkových príjmoch. Ako môžeme vidieť na grafe č.4, najvyššiu hodnotu dosiahli oba ukazovatele v roku 2005, čo nám dokazuje významný, pozitívny dopad fiškálnej decentralizácie na samostatnosť municipalít.

Teraz sa pozrieme na fiškálny dopad decentralizačných procesov na vyššie územné celky. Keďže samosprávne kraje zahájili svoju činnosť v roku 2002, sledované obdobie v tomto prípade bude skrátené o rok.

**Graf č.5** Vývoj výdavkov VÚC v SR v rokoch 2002-2007



**Zdroj:** Vlastné spracovanie podľa Štátnych záverečných účtov za roky 2000-2007 (údaje z [www.finance.gov.sk](http://www.finance.gov.sk))

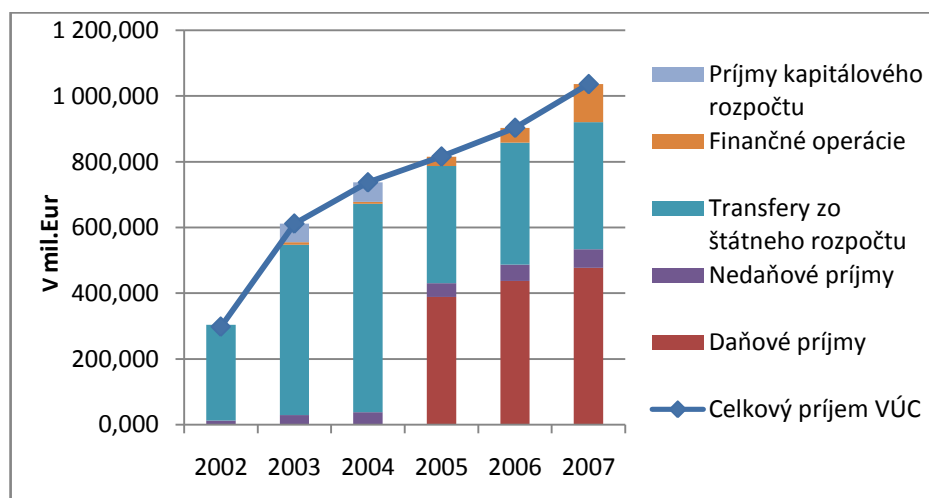
Tak ako v prípade obcí, vývoj výdavkov VÚC sme tiež spracovali do grafu podľa jednotlivých výdavkových kategórií. Z grafu č.5 vieme vyčítať, že najprudkejší nárast výdavkov samosprávnych krajov nastal v roku 2003, keď až 62,5% kumulovaných

<sup>54</sup> HORVÁTHOVÁ, L. 2010. *Vývoj finančnej sebestačnosti miest a obcí v kontexte fiškálnej decentralizácie*. [online]. [cit.7.3.2015]. Dostupné na internete: <http://www3.ekf.tuke.sk/konfera2010/zbornik/files/prispevky/HorvathovaLenka.pdf>

výdavkov smerovalo na vzdelávanie, konkrétnejšie na financovanie prenesených kompetencií v oblasti stredných škôl a školských zariadení, ktoré boli prevažne financované z dotácií poskytnutých z kapitoly Ministerstva školstva SR. Čo sa týka originálnych kompetencií, tie boli kryté z vlastných zdrojov vyšších územných celkov. Druhou položkou, ktorá sa najviac podieľala na náraste celkových výdavkov boli služby v oblasti sociálneho zabezpečenia s podielom 18,5%, z ktorých najvýznamnejšiu časť tvorili bežné výdavky v spojitosti s invaliditou, chorobou a ZŤP. Ďalej na grafe môžeme sledovať postupný nárast kapitálových výdavkov v dôsledku realizácie nákupov spojených so zriadením a vybavením úradov samosprávnych krajov. V rokoch 2006 a 2007 nastal ďalší prudký nárast kumulatívnych príjmov spôsobený vo významnej miere rastom výdavkov v oblasti dopravy, napríklad sem môžeme zaradiť poskytnuté dotácie na zabezpečenie pôsobností na úsekoch cestného hospodárstva a údržbe ciest II. a III. triedy.<sup>55</sup>

Vývoj celkových príjmov vyšších územných celkov obsahuje graf č.6.

**Graf č. 6** Vývoj príjmov VÚC v SR v rokoch 2002-2007



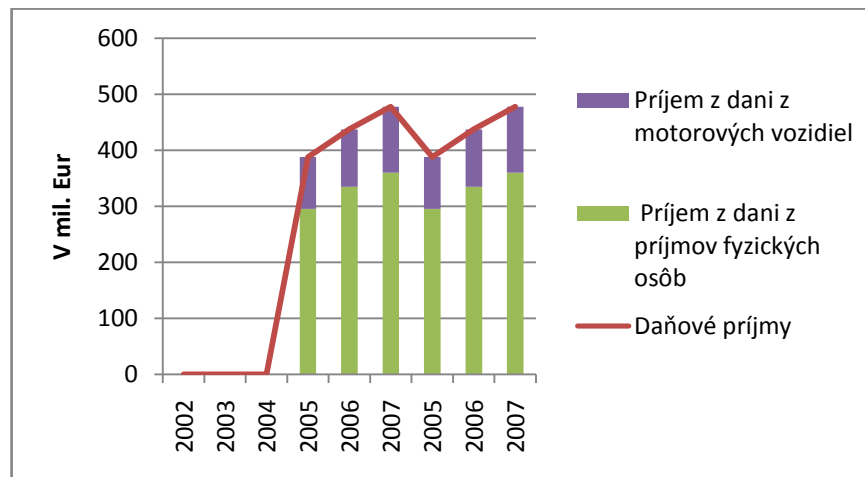
**Zdroj:** Vlastné spracovanie podľa Štátnych záverečných účtov za roky 2002-2007 (údaje z [www.finance.gov.sk](http://www.finance.gov.sk))

Z grafu vieme jasne vyčítať, že v roku 2002 bol kumulatívny príjem samosprávnych krajov na minime vo výške 297 mil. Eur. 95% tejto sumy bolo dosiahnutých s výrazným príspevom štátu prostredníctvom transferov zo štátneho rozpočtu. O rok neskôr v súlade s kompetenčným zákonom, boli samosprávnym krajom poskytnuté decentralizačné dotácie na finančné krytie prenesených kompetencií, v dôsledku čoho sa

<sup>55</sup> VLÁDA SR.2007.Výsledky hospodárenia ostatných subjektov verejnej správy v roku 2006. [online]. [cit.11.3.2015] Dostupné na internete: <http://www.nrsr.sk/web/Default.aspx?sid=zakony/cpt&ZakZborID=13&CisObdobia=4&ID=312>

príjmy z transferov zo štátneho rozpočtu zdvojnásobili. V druhej etape fiškálnej decentralizácie daňová reforma priniesla výraznú zmenu rozpočtových príjmov samospráv, čo nám dosvedčuje aj graf č.6, ktorý ukazuje, že k stálym zdrojom príjmu pribudla nová príjmová položka - daňové príjmy, ktoré sa v nasledujúcich rokoch značne podieľali na náraste kumulatívnych príjmov vyšších územných celkov. Ekonomickou podstatou druhej etapy bolo posilnenie finančnej autonómie samospráv, t.j. posilnenie daňových výnosov na úkor poskytnutia transferov z centrálného rozpočtu.<sup>56</sup> Ako môžeme vidieť, tento cieľ bol naplnený, keďže celkové príjmy VÚC z roka na rok nadobudli vyššiu úroveň aj napriek skutočnosti, že výnosy z dotácií od roku 2005 značne poklesli.

**Graf č.7** Vývoj jednotlivých zložiek daňových príjmov VÚC v SR v rokoch 2001-2007



**Zdroj:** Vlastné spracovanie podľa Štátnych záverečných účtov za roky 2001-2007 (údaje z [www.finance.gov.sk](http://www.finance.gov.sk))

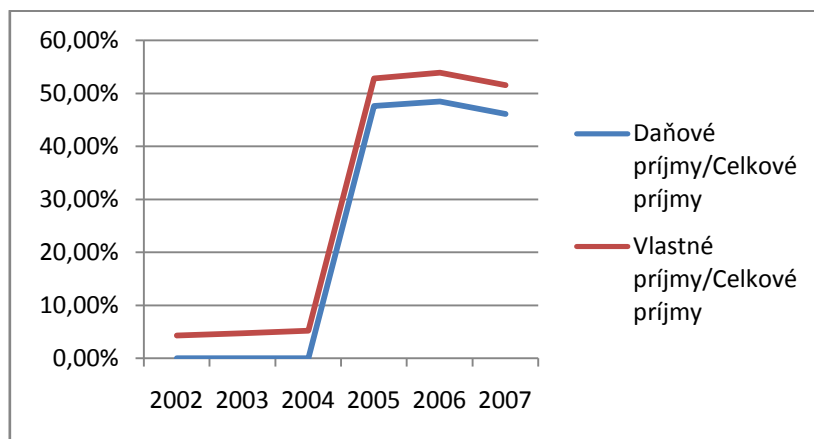
Do grafu č.7 sme spracovali vývoj daňových príjmov rozdelených podľa jednotlivých zdrojov. Vláda v zákone o rozpočtovom určení výnosu dane z príjmov územnej samospráve pôvodne ustanovila koeficient podielu vyšších územných celkov na DzPFO vo výške 23,5%, čím výrazne prispela k nárastu celkových príjmov. Okrem týchto príjmov smeroval aj 100% výnos z daní z motorových vozidiel rozpočtov samosprávnych krajov až do roku 2015, keď nadobudol platnosť zákon o motorových vozidlách upravujúci rozpočtové určenie tejto dane, ktorá bude po novom príjmom centrálného štátneho rozpočtu. Strata príjmov z týchto daní bola kompenzovaná nárastom koeficientu na

<sup>56</sup> KOZOVSKÝ, D.2012. *Miera decentralizácie a rozpočty územných samospráv s aplikáciou na slovenské podmienky.* [online] .[cit. 12.3.2015]. Dostupné na internete: [http://kvf.vse.cz/storage/1218124342\\_sb\\_kozovskduan.pdf](http://kvf.vse.cz/storage/1218124342_sb_kozovskduan.pdf)

výpočet podielu VÚC na výnosoch dane z príjmov FO z pôvodných 21,9% (platné od roku 2012) na 29,2%.<sup>57</sup>

Teraz sa pozrieme na vývoj finančnej autonómie vyšších územných celkov. Tak ako v predchádzajúcom prípade, aj teraz budeme vychádzať z dvoch pomerových ukazovateľov finančnej sebestačnosti.

**Graf č.8** Vývoj finančnej autonómie VÚC



**Zdroj:** Vlastné spracovanie na podľa Štátnych záverečných účtov za roky 2001-2007 (údaje z [www.finance.gov.sk](http://www.finance.gov.sk))

Ako môžeme vidieť na začiatku sledovaného obdobia vyššie územné celky mali značne nízku úroveň finančnej autonómie, keďže ako sme už vyššie spomínali, až 95% príjmov získali prostredníctvom grantov a transferov zo štátneho rozpočtu. Ukazovateľ finančnej sebestačnosti, ktorý sme vyrátali ako pomer daňových príjmov a celkových príjmov bol do roku 2004 nulový z dôvodu, že príjem samosprávnych krajov bol tvorený výlučne príjmami z kapitálového rozpočtu, z finančných operácií, z nedaňových príjmov a z prostriedkov zo štátneho rozpočtu. Dopad fiškálnej decentralizácie na autonómiu VÚC je aj v tomto prípade jasne viditeľný. V roku 2004 sa pomerový ukazovateľ finančnej autonómie vďaka decentralizačným krokom v oblasti financií, ktoré sa týkali hlavne daňových príjmov, vyšplhal z nuly na 47,59%. Druhý pomerový ukazovateľ (pomer vlastných príjmov na celkových príjmoch) mal v rokoch 2002 až 2004 mierne rastúci trend, zapríčinený nárastom nedaňových príjmov, ktoré samosprávne kraje dosiahli v oblastiach školstva a sociálnych záležitostí prostredníctvom organizácií, ktoré boli v ich zriaďovateľskej pôsobnosti.<sup>58</sup>

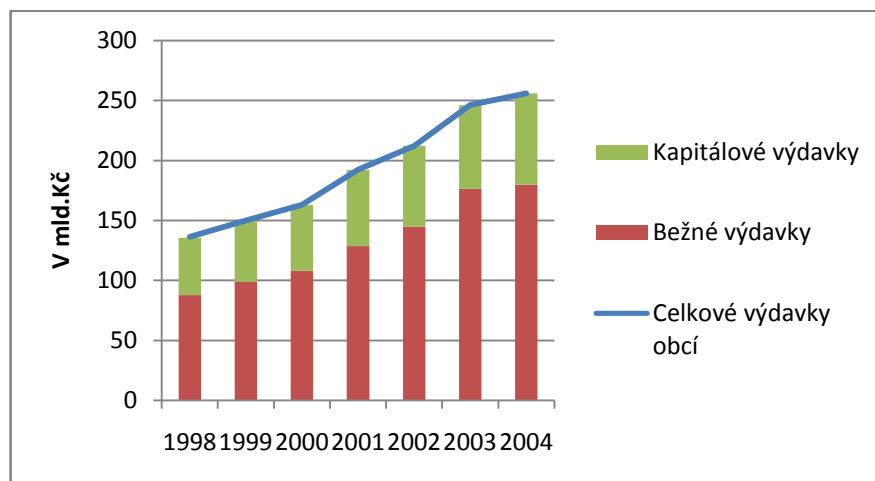
<sup>57</sup> KAŽIMÍR, P. 2014. *Novela zákona o dani z motorových vozidiel*. [online]. [cit. 15.3.2015]. Dostupné na internete: <http://alianciapas.sk/novela-zakona-o-dani-z-motorovych-vozidiel/>

<sup>58</sup> NEUBAEROVÁ E., 2003. *Finančné aspekty decentralizácie verejnej správy*. Bratislava: Vydavateľstvo EKONÓM, 2002. 89 s. ISBN: 80-225-1711-9

## 4.1.2 Fiškálny dopad decentralizácie verejnej správy v Českej republike

V podmienkach Českej republiky decentralizačné procesy nabrali na dynamike v roku 2001, keď v rámci prvej etapy reformy verejnej správy rozpočtový zákon ustanovil nový systém podielových daní, dôsledky ktorej budeme sledovať na vývoji príjmov a výdavkov obcí a krajov. Ako sme už v teoretickej časti uviedli, významnými rokmi reformy verejnej správy boli roky 2001, odkedy sa datuje vznik VÚC, rok 2003, keď obce s rozšírenou právomocou začali vykonávať svoju činnosť a prevzali kompetencie od viac ako 70 okresných úradov, ktoré k 31.12.2002 boli zrušené, a z pohľadu krajov aj rok 2005, keď novelizácia rozpočtového zákona priniesla zmenu podielu krajov na celoštátnych daňových výnosoch.

**Graf č.9** Vývoj výdavkov obcí v ČR v rokoch 1998-2004



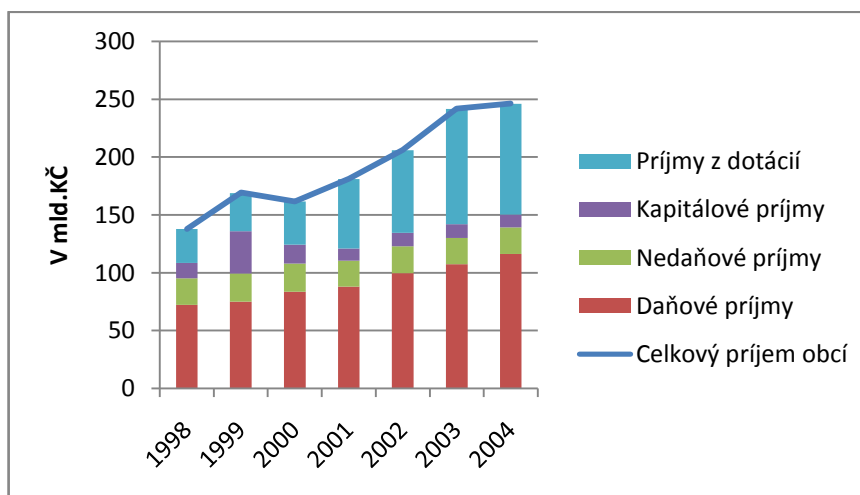
*Zdroj: Vlastné spracovanie podľa MFC (údaje z: [www.info.mfcr.cz/aris/](http://www.info.mfcr.cz/aris/))*

Do grafu č. 9 sme spracovali vývoj výdavkov v rokoch 1998 až 2004. Už na prvý pohľad vidíme rastúci trend grafu, čo môžeme pripísať okrem iných faktorov aj decentralizácii kompetencií verejnej správy. V roku 2001 vzostup celkových výdavkov nabral na dynamike, v dôsledku nárastu neinvestičných transferov príspevkovým organizáciám, ktoré v predchádzajúcich rokoch tvorili 10% výdavkov, avšak od roku 2001 ich podiel značne rástol. Tento rast bol vyvolaný zmenou v metodike financovania školstva, podľa ktorej úhrada nákladov na vzdelávanie spadala po novom pod pôsobnosti

obcí.<sup>59</sup> Na raste bežných výdavkov sa v sledovanom období podieľal nárast výdavkov na nákup vody, paliva, energie a služieb, ktoré tvorili napríklad v roku 2002 až 68% bežných výdavkov. V roku 2003 celkové výdavky medziročne narástli o viac než 15 mld. Kč, pričom najväčší nárast výdavkov vyvolal opätovný nárast spomínaných neinvestičných príspevkov organizáciám na úsekoch vzdelávania až do výšky 24%. Prechod kompetencií zo zrušených okresných úradov na miestne samosprávy v oblasti vzdelávania sa tiež výrazne podieľal na náraste kumulovaných výdavkov. Kapitálové výdavky smerovali hlavne do oblastí rozvoja infraštruktúry, bytovej výstavby, do nákupu dlhodobého majetku a vyvíjali sa v celom sledovanom období rovnomerne čo nám potvrdzuje aj graf č.9.<sup>60</sup>

Decentralizácia verejnej správy mala intenzívnejší dopad na rozpočtové príjmy obcí, ktorých trend vývoja sme spracovali do nasledujúceho grafu č.10.

**Graf č.10** Vývoj príjmov obcí v ČR v rokoch 1998-2004



**Zdroj:** Vlastné spracovanie podľa MFCR (údaje z: [www.info.mfcr.cz/aris/](http://www.info.mfcr.cz/aris/))

Prvá etapa reformy verejnej správy, ktorá sa uskutočnila v roku 2001, mala významnejší dopad na rozpočty samosprávnych krajov, ako aj na príjmy a výdavky obcí. Nový systém v súlade s touto reformou, bol založený na financovaní územných samospráv prostredníctvom zdieľania troch podielových daní, výnosy ktorých sa rozdelili na základe zaradenia obcí do kategórií podľa počtu prenesených kompetencií, aby sa tak vytvoril predpoklad na dobrovoľné zlučovanie malých obcí. V súvislosti s touto zmenou, ktorá zapríčinila fakt, že menšie obce už nedisponovali dostatočnými vlastnými zdrojmi, boli

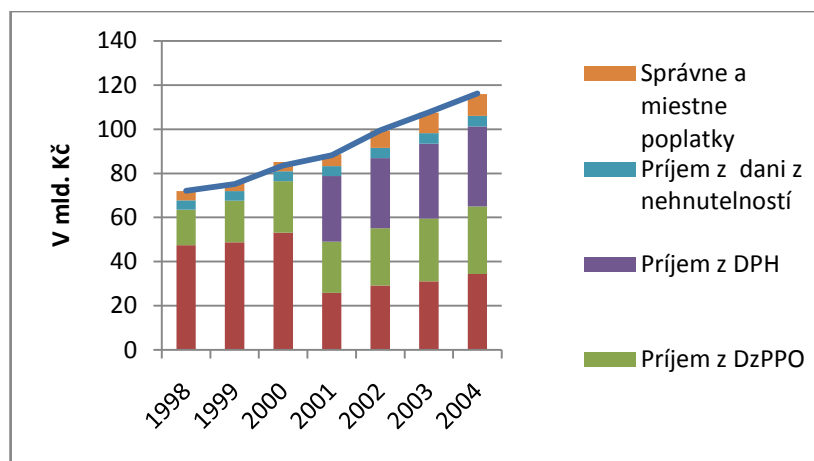
<sup>59</sup> LIPTÁKOVÁ V., 2004. *Právní postavení a finanční situace obcí v České republice*. [online]. [cit.17.3.2015]. Dostupné na internete: [www.mvcr.cz](http://www.mvcr.cz)

<sup>60</sup>MFCR.2004.III.Hospodaření rozpočtů územních samosprávných celků za 1.pololetí 2003. [online]. [cit.17.3.2015]. Dostupné na internete: [www.mfcr.cz](http://www.mfcr.cz)

miestnym samosprávam poskytnuté dodatočné finančné prostriedky vo forme dotácií, ktoré sa podieľali na celkovom náraste príjmov v rokoch 2001 a 2002 (viď. Graf č. 10).

Najpodstatnejšou zmenou, ktorá mala značný podiel na raste dotácií v týchto rokoch, bola už vyššie spomenutá zmena v metodike financovania školstva, podľa ktorej úhrada nákladov na vzdelávanie spadala po novom pod pôsobnosti obcí. V rokoch 2003 a 2004 môžeme sledovať ďalší nárast príjmov z dotácií v dôsledku realizácie druhej etapy decentralizačnej reformy verejnej správy. Táto etapa sa začala vznikom vyšších územných celkov, elimináciou okresných úradov a presunom právomocí na obce s rozšírenou právomocou, v dôsledku ktorej nárast celkových nákladov na výkon týchto právomocí bol financovaný decentralizačnými dotáciami.<sup>61</sup> Čo sa týka kapitálových príjmov, v roku 1999 dosiahli svoju maximálnu výšku v dôsledku obchodovania obcí s akciami plynárenských a energetických spoločností. Tento výnos však bol iba jednorazový.<sup>62</sup> V ostatných rokoch mal najpodstatnejší podiel na týchto príjmoch výnos z predaja dlhodobého majetku. Výnosy z nedaňových príjmov, ktorých najvýznamnejšie zložky tvorili príjmy z vlastnej činnosti a príjmy z prenájmu majetku, sa vyvíjali počas sledovaného obdobia pomerne staticky.

**Graf č.11** Vývoj jednotlivých zložiek daňových príjmov obcí v ČR v rokoch 1998-2004



**Zdroj:** Vlastné spracovanie podľa PROVAZNÍKOVÁ, R. 2007. *Financování měst, obcí a regionů*

Na grafe č.11 sme zobrazili vývoj daňových príjmov rozdelených podľa jednotlivých zdrojov pre detailnejšie vystihnúť dopadu nového rozpočtového určenia daní

<sup>61</sup> ELIÁŠ, A. 2010. *Dotace obcím- jejich struktura a využití*. In *Denník veřejné správy*. [online]. 2010, vol.3. [cit. 20.3.2015]. Dostupné na internete: <http://www.dvs.cz/clanek.asp?id=6448273>

<sup>62</sup> PROVAZNÍKOVÁ, R. 2007. *Financování měst, obcí a regionů*. Praha: Vydavatelství Grada, 2010. s.182. ISBN: 978-80-247-2789-9.



na celkové príjmy miestnych samospráv. Kumulované daňové príjmy za sledované obdobie nadobudli mierne rastúci trend, avšak v štruktúre zdrojov týchto príjmov nastali výrazné zmeny v dôsledku realizácie prvej etapy reformy verejnej správy. V rokoch 1998 až 2000 podľa legislatívy do rozpočtov samospráv plynul 30% výnos z daní z príjmu FO zo závislej činnosti (z ktorého 20% bolo rozdelených podľa počtu obyvateľov miestnej samosprávy), 100% výnos z dane z príjmov FO z podnikania, 20% výnos z daní z príjmu PO, 100% výnos z miestnych poplatkov a 100% výnos z dane z nehnuteľností. Tento systém však viedol k neefektívnej alokácii daňových príjmov z dôvodu naviazanosti systému na počet obyvateľov obcí, v dôsledku ktorej vláda schválila v roku 2000 rozpočtový zákon, ktorým bol nahradený pôvodný systém financovania samospráv. Podľa tejto legislatívy samosprávam naďalej patril 100% výnos dane z nehnuteľností nachádzajúcej sa na území obce a tiež celý výnos z daní z príjmov PO platenej obcami. Zdieľanými daňovými príjmami sa stali daň z príjmu PO,FO a po novom aj DPH, z výnosu ktorých 20,59% smerovalo do rozpočtov miestnych samospráv prepočítaných podľa počtu obyvateľov danej obce. Podľa tohto nového systému rozpočtového určenia daní percentuálny podiel obcí na výnose z dane z príjmov FO výrazne poklesol, avšak táto strata bola vykompenzovaná rozpočtovým určením výnosov z DPH, ktorá predstavovala veľmi stabilný zdroj rozpočtových príjmov a jej podiel na celkových príjmoch sa v celom sledovanom období pohyboval okolo 34%. Zmena v rozpočtovom určení daní zapríčinila elimináciu značných rozdielov v daňových príjmoch obcí v dôsledku ich odlišnej daňovej kapacity a priniesla vzrast daňových výnosov v zhruba 80% miestnych samospráv.<sup>63</sup> V roku 2002 sa uskutočnila ďalšia významná zmena týkajúca sa daňových príjmov obcí v dôsledku zavedenia motivačnej zložky dane z príjmu FO zo závislej činnosti, ktorá bola závislá od pomeru počtu zamestnancov v danej obci k počtu zamestnancov v Českej republike.<sup>64</sup> Vývoj príjmov zo správnych poplatkov bol do roku 2001 statický, avšak v roku 2002 v súlade s novým zákonom o miestnych poplatkoch obce boli kompetentné vyberať platby za zhodnotenie stavebného pozemku, za prevoz, zber, triedenie a využívanie komunálnych odpadov, v dôsledku ktorého kumulované výnosy zo správnych poplatkov medziročne narástli o 33%. Na rozsah rozpočtových príjmov z dane z nehnuteľností nová legislatíva nemala významný dopad, celkové výnosy z týchto daní sa pohybovali okolo 4 mld. Kč.

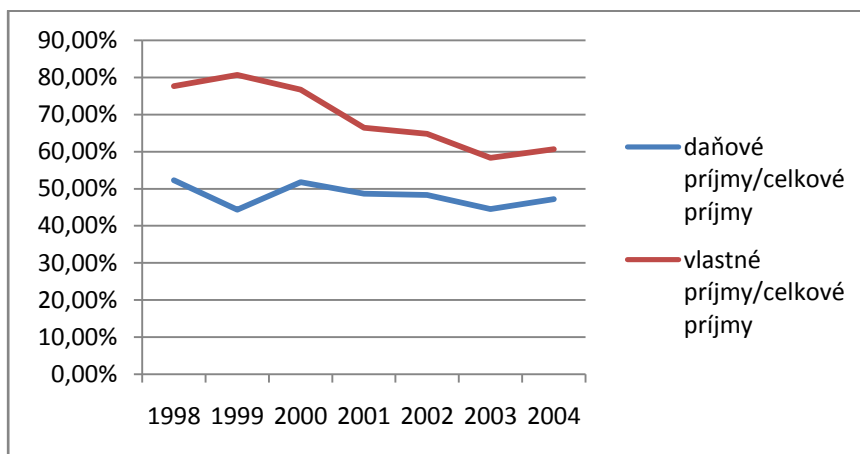
---

<sup>63</sup> PEKOVÁ, J. 2011. *Veřejné finance- teorie a praxe v CR*. Praha: Vydavatelství Wolters Kluwer., 2011. 453s. ISBN: 978-80-7357-698-1

<sup>64</sup> PEKOVÁ, J. 2011. *Veřejné finance- teorie a praxe v CR*. Praha: Vydavatelství Wolters Kluwer., 2011. 452s. ISBN: 978-80-7357-698-1

Primárnym cieľom rozpočtového zákona bolo zvýšiť finančnú autonómiu municipalít, ktorá sa môže dosiahnuť buď zvýšením podielu vlastných príjmov alebo znížením podielu dotácií na kumulovaných príjmoch. V nasledujúcom grafe č. 12 budeme skúmať, v akej miere bola dosiahnutá finančná sebestačnosť pred a po zavedení spomínanej legislatívy.

**Graf č.12** Vývoj finančnej autonómie obcí v ČR



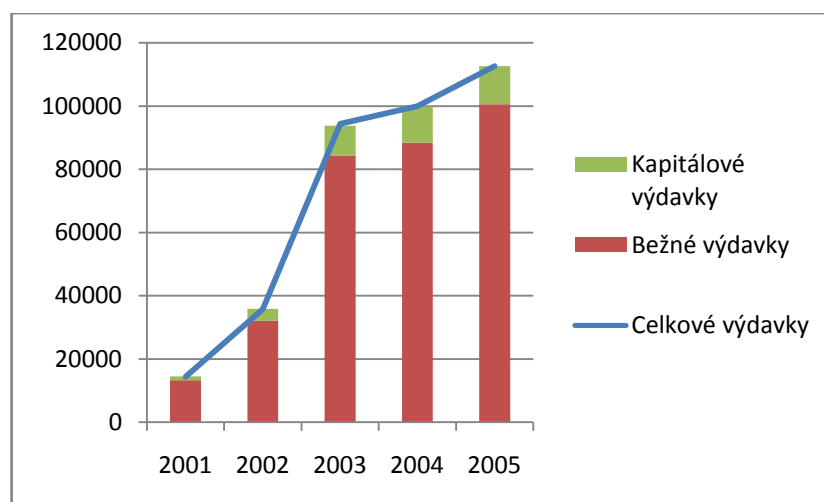
*Zdroj: Vlastné spracovanie podľa PEKOVÁ, J. 2005. Veřejné finance*

Vidíme, že na začiatku sledovaného obdobia bola výška finančnej autonómie miestnych samospráv, ktorú sme dostali ako podiel vlastných príjmov na celkových príjmoch relatívne vysoká, čo môžeme pripísať už spomínanému nárastu kapitálových príjmov v rokoch 1999 a 2000. Zmeny v metodike financovania školstva v rokoch 2001-2002 vyžadovali dodatočné finančné zdroje, ktoré boli kryté dotáciami, v dôsledku ktorej finančná sebestačnosť samospráv výrazne klesla. Trend vývoja grafického znázornenia finančnej autonómie obcí, ktorý sme dostali ako podiel daňových príjmov na celkových príjmoch, od roku 2002 kopíroval vývoj druhého ukazovateľa finančnej sebestačnosti (vlastné príjmy/celkové príjmy), čo môžeme pripísať schváleniu nového rozpočtového zákona, dôsledkom ktorého podiel daňových príjmov samospráv na vlastných príjmoch rástol. Aj napriek tomu, že na základe ustanovenia rozpočtového zákona platného 1.1.2002, daňové príjmy tvorili približne 50% rozpočtu obcí, výnosy z dotácií predstavovali druhý najvýznamnejší zdroj rozpočtových príjmov, v dôsledku čoho sa finančná autonómia obcí pohybovala v rozmedzí 53%-69%, čo aj napriek skutočnosti, že je vyššia ako v podmienkach SR je stále veľmi nízka v porovnaní s inými krajinami EÚ.

Vyššie územné celky v podmienkach ČR v súlade so zákonom o samosprávnych krajoch zahájili svoju činnosť 1.1.2001, preto aj v tomto prípade bude skrátené sledované

obdobie vývoja príjmov a výdavkov o tri roky. Ako sme v praktickej časti uvideli medzi základné legislatívne akty ustanovujúce decentralizačné procesy vyšších územných celkov v oblasti financií môžeme zaradiť zákon o rozpočtovom určení výnosov daní územným samosprávam, a tiež novelizáciu tohto zákona. Vývoj príjmovej a výdavkovej štruktúry rozpočtu samosprávnych krajov v sledovanom období odzrkadľuje na jednej strane reformu v kompetenciách krajov a na strane druhej zmeny v ich postavení ako samosprávnych krajov v regionálnej politike a regionálnom rozvoji.<sup>65</sup>

**Graf č.13** Vývoj výdavkov samosprávnych krajov v ČR v rokoch 2001-2004



**Zdroj:** Vlastné spracovanie podľa MF CR (údaje z: [www.mfcr.cz](http://www.mfcr.cz) )

Ako vidíme na grafe vo východiskovom roku 2001 dosiahli výdavky samosprávnych krajov výšku 14,4 mld. Kč. Tento rok však bol z aspektu financovania vyšších územných celkov atypický, keďže skoro všetky výdavky boli kryté účelovými dotáciami zo štátneho rozpočtu. V nasledujúcich rokoch s prechodom nových pôsobností na samosprávne kraje stúpal aj objem ich celkových výdavkov.<sup>66</sup> V roku 2002 sa kumulované výdavky vyšších územných celkov medziročne zvýšili o 21 mld. Kč. Až 90% týchto výdavkov tvorili bežné výdavky, ktoré predstavovali hlavne neinvestičné príspevky organizáciám v odvetví vzdelávania, čo súviselo s narastajúcim počtom stredných škôl, ktoré po novom spadali do kompetencií samospráv. Kapitálové výdavky v tomto roku smerovali do obstarávania dlhodobého investičného majetku.<sup>67</sup> K stabilizácii rozpočtov

<sup>65</sup> PEKOVÁ, J. 2011. *Veřejné financie- teorie a praxe v ČR*. Praha: Vydavatelství Wolters Kluwer. 2011. S. 421. ISBN: 978-80-7357-698-1

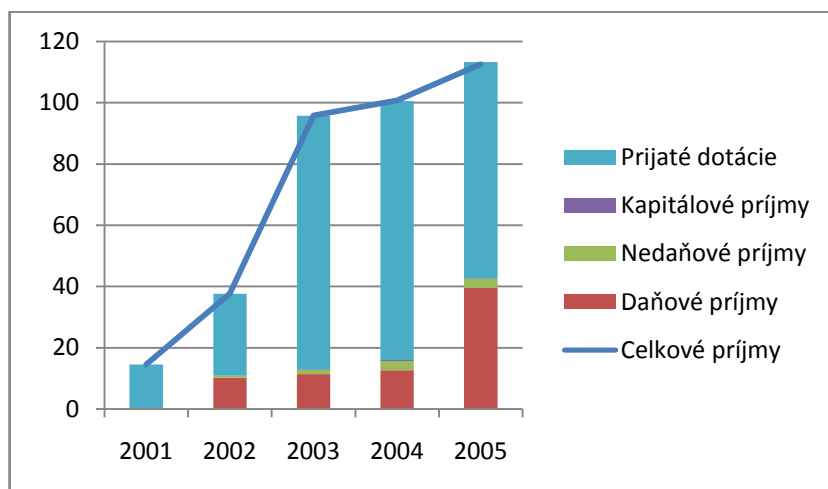
<sup>66</sup> PROVAZNÍKOVÁ, R. 2007. *Financování měst, obcí a regionu*. Praha: Vydavatelství Grada, 2010. s. 304. ISBN: 978-80-247-2789-9.

<sup>67</sup> DVS. 2010. *Hospodářství územních samospráv*. In *Denník veřejné správy*. [online]. 2003, vol.3. [cit.23.3.2015]. Dostupné na internete: <http://www.dvs.cz/clanek.asp?id=5521879>

krajov došlo až v roku 2003 ukončením druhej etapy decentralizačných procesov. S prechodom kompetencií zrušených okresných úradov (k 31.12.2002) na samosprávne kraje rástli aj výdavky na zabezpečenie týchto právomocí. Čo sa týka relácie bežných výdavkov na kumulovaných výdavkoch, ani v tomto roku nedošlo k výraznej zmene. Polovica bežných výdavkov smerovala do oblasti vzdelávania, zdravotníctva a sociálnej starostlivosti. V rokoch 2003 a 2004 výrazne narástol podiel kapitálových výdavkov, čo môžeme pripísať investičným akciám v oblasti zdravotníctva, ktoré predstavovali až 50% kapitálových výdavkov.<sup>68</sup>Významný nárast výdavkov bol zaznamenaný v roku 2005 v dôsledku zavedenia nového školského zákona, podľa ustanovenia ktorého do pôsobnosti samosprávnych krajov spadala úhrada priamych nákladov základných škôl týkajúcich sa vzdelávania.<sup>69</sup>

Štruktúra príjmov samosprávnych krajov sa značne líši od štruktúry príjmov obcí, pretože zatiaľ čo u miestnych samospráv dominantnou zložkou rozpočtových príjmov sú daňové príjmy, v prípade krajov najvýnosnejší zdroj príjmov predstavujú dotácie.

**Grafč.14** Vývoj príjmov samosprávnych krajov v ČR v rokoch 2001-2004



*Zdroj: Vlastné spracovanie podľa MFCR (údaje z: [www.mfcr.cz](http://www.mfcr.cz))*

Územné samosprávy ako nám vplyva z grafu č.14 v prvom roku existencie boli financované výlučne prostredníctvom dotácií, keďže v roku vzniku nemali možnosť získať daňové príjmy z predchádzajúcich rokov, ani finančné prostriedky z obchodných transakcií, keďže ešte žiadne nevykonali. Dotácie predstavovali príjmy, ktoré boli určené

<sup>68</sup>MFCR.2005. *Hospodaření rozpočtů územních samosprávných celků*. [online]. [cit.24.3.2015]. Dostupné na internete: [www.mfcr.cz](http://www.mfcr.cz)

<sup>69</sup> PROVAZNÍKOVÁ, R. 2007. *Financování měst, obcí a regionu*. Praha: Vydavatelství Grada, 2010. 304s. ISBN: 978-80-247-2789-9.

na financovanie výdavkov zastupiteľstva (výdavky na energiu, na odmeny, na cestovné atď.) a na financovanie krajských úradov (mzdy zamestnancom, odvody na sociálne a zdravotné poistenie atď.). Tieto dotácie ostali v roku 2002 naďalej najvýznamnejším zdrojom rozpočtových príjmov, ale na základe ustanovenia zákona o rozpočtovom určení, sa vyššie územné celky stali v tomto roku prvýkrát príjemcami daňových výnosov, ktoré tvorili 27% celkových príjmov. Ako môžeme vidieť na grafe, rok 2003 priniesol so sebou prevratné zmeny týkajúce sa nielen rozpočtových výdavkov, ale aj rozpočtových príjmov krajov. Z dôvodu vyvrcholenia spomínanej druhej etapy reformy verejnej správy štát zvyšoval objem poskytnutých dotácií na prenesené kompetencie o 56 mld.Kč, zatiaľ čo v daňových príjmoch bol zaznamenaný nárast len o 1,2 mld. Kč. Tieto dotácie smerovali hlavne do oblasti vzdelávania základných a stredných škôl a na financovanie projektov zabezpečujúcich zlepšenie územnej infraštruktúry.<sup>70</sup> V roku 2004 sa očakával výrazný nárast celkových príjmov v dôsledku návrhu novelizácie zákona o rozpočtovom určení daní, podľa ustanovenia ktorého by daňové príjmy krajov mali značne narásť, avšak tento zákon nakoniec neschválili. Vzhľadom k týmto skutočnostiam bolo v roku 2004 dosiahnuté mierne zvýšenie kumulovaných príjmov, čo môžeme pripísať opäť podpore zo štátneho rozpočtu vo forme dotácií. Rast výnosov z prenájmu majetku a odvodov príspevkovým organizáciám vyvolali najväčší vzostup nedaňových príjmov (až 45%) za sledované obdobie. Novela zákona o rozpočtovom určení daní, ktorá vstúpila do splatnosti v roku 2005, prinášala strojnásobenie daňových príjmov, zásluhou čoho boli samosprávy menej závislé od centrálného rozpočtu, t.j. podiel dotácií na kumulovaných príjmoch samospráv značne klesol. Čo sa týka kapitálových príjmov ich výška bola v celom období zanedbateľná, vzhľadom k jej percentuálnemu podielu na celkových príjmoch, ktorý ani v jednom roku neprekročil výšku 0,3%. Tieto príjmy dosiahli vyššie územné celky vo väčšine z predaja dlhodobého majetku.<sup>71</sup>

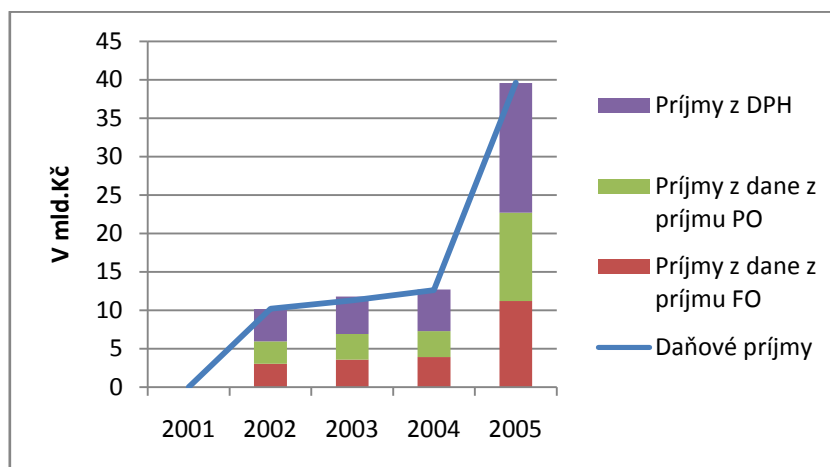
Aj napriek skutočnosti, že výška daňových príjmov krajov bola v sledovanom období pomerne nízka, spracovali sme ich vývoj podľa jednotlivých zložiek do grafu č.15 pre lepšie odvodenie záverov pri komparácii sledovaných krajín.

---

<sup>70</sup> KRÍŽOVÁ, K. 2006. *Komparatívni analýza finančného postavené kraju*: diplomová práca. Brno: Masarykova univerzita, 2006. 38 s.

<sup>71</sup>MFCR. 2004. *III.Hospodaření rozpočtů územních samosprávných celků za 1.pololetí 2004*. [online]. [cit.24.3.2015]. Dostupné na internete: [http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:zAUjtSY\\_b1wJ:www.mfcr.cz/assets/cs/media/Pokla\\_dni-plneni\\_2004-Q2\\_III-Hospodareni-rozpocetu-uzemnich-samospravnych-celku-za-1-pololeti-2004.pdf+&cd=1&hl=sk&ct=clnk&gl=sk](http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:zAUjtSY_b1wJ:www.mfcr.cz/assets/cs/media/Pokla_dni-plneni_2004-Q2_III-Hospodareni-rozpocetu-uzemnich-samospravnych-celku-za-1-pololeti-2004.pdf+&cd=1&hl=sk&ct=clnk&gl=sk)

**Graf č.15** Vývoj jednotlivých zložiek daňových príjmov samosprávnych krajov v ČR  
v rokoch 2001-2005



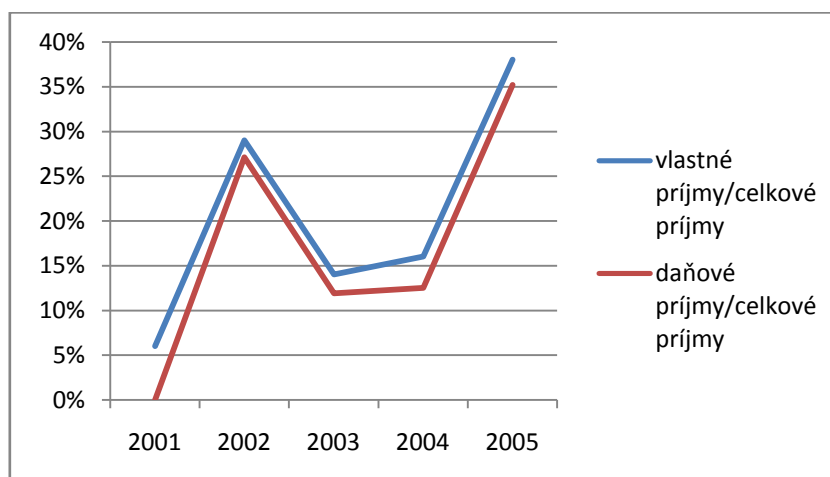
*Zdroj: Vlastné spracovanie podľa DVS.2003. Hospodaření územních samospráv  
Dostupné: [www.dvs.cz/clanek.asp?id=5521879](http://www.dvs.cz/clanek.asp?id=5521879)*

Participáciu VÚC na daňových príjmoch ustanovil zákon o rozpočtovom určení, v prílohe ktorého bol stanovený rozdielny percentuálny podiel krajov na výnose z daňových príjmov na základe výšky nákladov regionálneho verejného sektora.<sup>72</sup> K 1.1.2002 sa vyššie územné celky stali príjemcami výnosu dane z príjmu FO, PO a DPH vo výške 3,1% z celoštátneho výnosu z týchto daní.<sup>73</sup> Ako z grafu vyplýva, najvýznamnejším zdrojom daňových príjmov bola daň z pridanej hodnoty, ktorej percentuálne zastúpenie na celkových daňových príjmoch za sledované obdobie kolísalo okolo 42%. Čo sa týka výnosov z daní z príjmov PO a daní z príjmov FO, počas sledovaného obdobia tvorili približne 30% kumulovaných daňových príjmov. Zvrat nastal v roku 2005, keď podľa novely zákona 243/2000 Sb. O rozpočtovom určení výnosu niektorých daní územným samosprávnym celkom sa zvýšil podiel spoluúčasti krajov na celoštátnych daňových výnosoch z DzPFO, DzPPO, DPH, z pôvodných 3,1% na 8,92%. Táto skutočnosť zapríčinila medziročný nárast daňových príjmov o viac než 27 mld. Kč. Čo sa týka podielového zastúpenia jednotlivých druhov daňových príjmov, v ich štruktúre neboli zaznamenané výrazné zmeny. V súvislosti s touto zmenou rástla finančná autonómia samospráv, čo môžeme vidieť aj na grafe č. 16.

<sup>72</sup> PEKOVÁ, J. 2011. *Veřejné finance- teorie a praxe v ČR*. Praha: Vydavatelství Wolters Kluwer., 2011. 463s. ISBN: 978-80-7357-698-1

<sup>73</sup> PEKOVÁ, J. 2011. *Veřejné finance- teorie a praxe v ČR*. Praha: Vydavatelství Wolters Kluwer., 2011. 463s. ISBN: 978-80-7357-698-1

**Graf č.16** Vývoj finančnej autonómie samosprávnych krajov v ČR



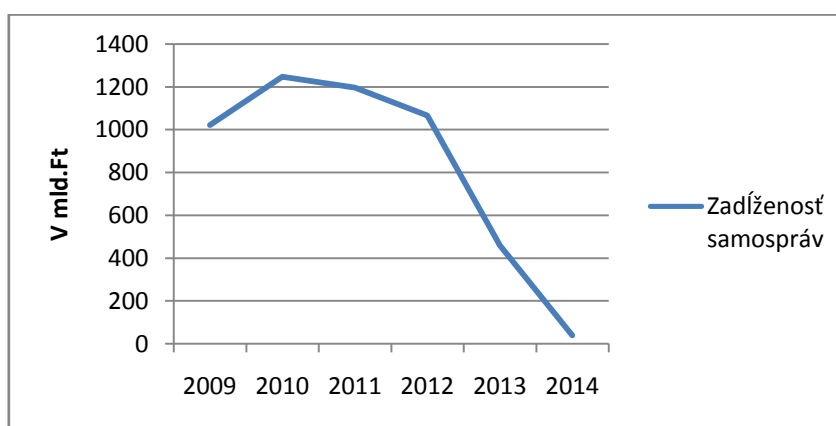
**Zdroj:** Vlastné spracovanie podľa PEKOVÁ, J. 2011.  
*Veřejné finance- teorie a praxe v ČR*

Ako môžeme vidieť koeficient finančnej autonómie vyjadrujúci mieru fiškálnej decentralizácie bol v roku 2001 nulový, keďže financovanie samospráv prebehlo dotačným spôsobom. V roku 2002 prvé daňové príjmy samospráv a pomerne nízka úroveň príjmov z dotácií vyvolali prudký nárast pomerového ukazovateľa ekonomickej autonómie na úroveň 29%, avšak vzrast prenesených kompetencií v nasledujúcom roku vyžadoval dodatočné finančné zdroje vo forme dotácií, v dôsledku čoho koeficient sebestačnosti klesol. Ako sme už spomínali, novela rozpočtového zákona ustanovila vyšší podiel VÚC na daňových výnosoch, následky ktorej sa odrazili v pozitívnom vývoji finančnej autonómie v roku 2005. Trend vývoja ukazovateľa finančnej sebestačnosti, ktorý sme dostali ako podiel vlastných príjmov na celkových, kopíruje trend vývoja druhého koeficientu, ktorý sme vypočítali prostredníctvom daňových príjmov, čo dokazuje významné podielové zastúpenie daňových príjmov na vlastných príjmoch, tvorených z kapitálových a nedaňových výnosov. Koniec koncov v tomto prípade môžeme skonštatovať, že miera finančnej sebestačnosti sa postupne zvyšovala v sledovanom období, avšak v porovnaní s obcami prejavila menšiu úroveň autonómie.

### 4.1.3 Fiškálny dopad decentralizácie verejnej správy v Maďarsku

Vývoj verejnej správy v Maďarsku svojím charakterom tvoril výnimku spomedzi spomenutých krajín, keďže kým na začiatku sledovaného obdobia bola pre ňu typická decentralizácia financií a kompetencií, od roku 2011 sa v plnej miere prejavila snaha o centralizáciu z dôvodu vysokej zadlženosti územných samospráv, ktoré vyústilo v roku 2010, keď ich celkový dlh nadobudol hodnotu 1247,5 mld. Ft. (viď graf. č.17).

**Graf č. 17** Vývoj zadlženosti samospráv v HU



*Zdroj: Vlastné spracovanie (údaje z [www.kormany.hu](http://www.kormany.hu) )*

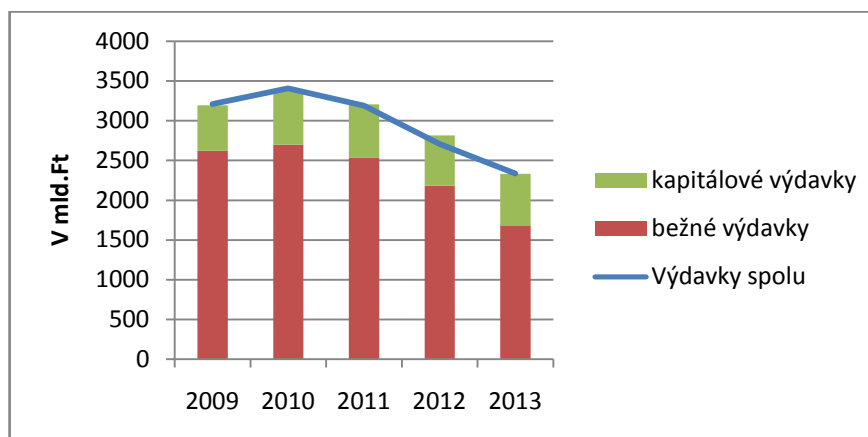
S cieľom udržania kontroly vlády nad financiami krajov a obcí a snahou zmierniť ich vysokú úroveň zadlženosti, bola v roku 2011 vykonaná novelizácia zákona o samospráve, ktorá po novom ustanovila významnú koncentráciu verejných úloh územných samospráv. Na základe tejto legislatívy centrálna vláda k 1.1.2012 prebrala inštitúcie od samosprávnych krajov, a nastala komplexná zmena rozdelenia kompetencií, v rámci ktorej právomoci obcí a miest na úsekoch školstva, zdravotníctva a sociálnych záležitostí prešli na ústrednú vládu. Ako môžeme vidieť na grafe č.17, tieto opatrenia priniesli očakávaný výsledok, celková zadlženosť územných samospráv v rokoch 2012-2014 rapídne poklesla.

S ohľadom na vyššie uvedené skutočnosti sa systém výdavkov a príjmov miestnych samospráv od roku 2011 značne zmenil. Vývoj kumulovaných výdavkov sme znázornili na grafe č.18, kde môžeme vidieť, že ich štruktúra bola veľmi podobná štruktúre výdavkov obcí ČR, kde bežné výdavky tvorili tiež približne 80% výdavkov, a kapitálové výdavky okolo 20%. Čo sa týka trendu vývoja grafu vidíme, že najvyššia hodnota celkových výdavkov bola dosiahnutá v roku 2010, keď sa celkový dlh miestnych samospráv vyšplhal



na svoj historické maximum. Vláda v dôsledku tejto skutočnosti začala hneď konať, a prostredníctvom zákonov ustanovila silne centrálnu riadenú ekonomiku, s ktorou súčasne začali celkové výdavky miestnych samospráv postupne klesať. Kým v roku 2010 ich výška bola 3405 mld. Ft, v roku 2013 už ledva dosiahli úroveň 2335 mld. Ft..

**Graf č.18** Vývoj výdavkov obcí v HU v rokoch 2009-2013



*Zdroj: Vlastné spracovanie (údaje z: [www.parlament.hu](http://www.parlament.hu))*

Najintenzívnejší pokles výdavkov bol zaznamenaný v rokoch 2012 a 2013, keď nové rozpočtové zákony radikálne zmenili rozdelenie úloh medzi centrálnou vládou a miestnou samosprávou. V súlade s týmito legislatívnymi aktmi bola zrušená prebiehajúca decentralizácia úloh v oblasti vzdelávania, a zdravotníctva, ktoré predtým figurovali ako povinné pôsobnosti územných samospráv, a tvorili významnú výdavkovú zložku ich rozpočtov. Pre lepšie znázornenie týchto faktov sme vytvorili tabuľku č.7, kde sme spracovali zmenu štruktúry výdavkov samospráv v dôsledku prebiehajúcej reformy verejnej správy.

**Tabuľka č. 7** Zmena štruktúry výdavkov obcí v HU v rokoch 2011-2013

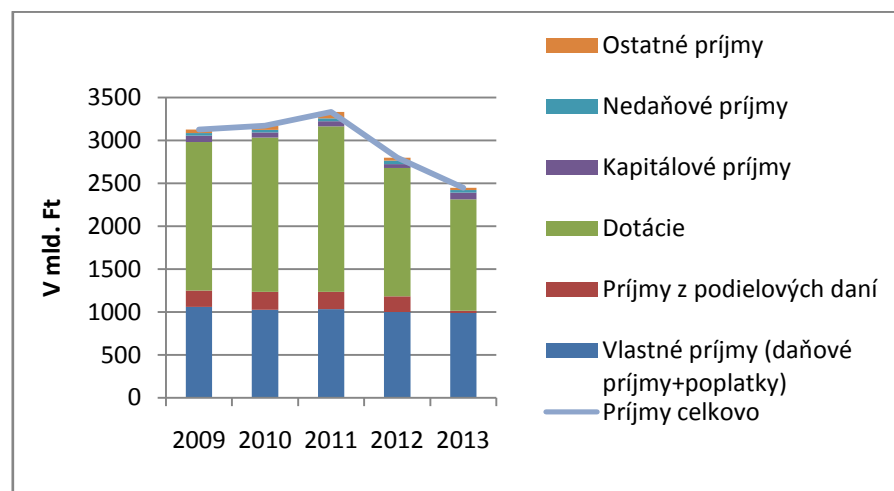
|                               | 2011 | 2012 | 2013 |
|-------------------------------|------|------|------|
| <b>Vzdelávanie</b>            | 39,5 | 43,5 | 24,3 |
| <b>Zdravotníctvo</b>          | 17,9 | 5,3  | 4,7  |
| <b>Sociálna starostlivosť</b> | 21,6 | 24,6 | 32,2 |
| <b>Bývanie</b>                | 12,8 | 17,9 | 26,1 |
| <b>Kultúra</b>                | 8,2  | 8,7  | 12,7 |
| <b>Spolu</b>                  | 100% | 100% | 100% |

*Zdroj: Vlastné spracovanie podľa SIVÁK, J. 2014. Az önkormányzati rendszer szemléletében. (Dostupné na internete: [www.asz.hu](http://www.asz.hu))*

Na základe tejto tabuľky môžeme vydedukovať, že centralizácia mala najvýznamnejší dopad, ako sme už uviedli, na výdavky vo sfére vzdelávania, ktoré v roku 2012 tvorili 43,5% kumulovaných výdavkov samospráv, a o rok neskôr tento podiel medziročne poklesol na 24,3%. Taktiež veľká zmena nastala vo výdavkoch na zdravotníctvo, ktoré v roku 2011 činili 17,9% celkových výdavkov a v nasledujúcom roku v súlade s rozpočtovým zákonom platným k 1.1.2012, sa tento podiel znížili o 12,6%. Prudký pokles výdavkov v roku 2013 môžeme okrem spomenutých faktov pripísať aj vzniku okresných úradov, ktoré zahájili svoju činnosť 1.1.2013, a ktoré prebrali niektoré kompetencie od územných samospráv. V súhrne môžeme teda skonštatovať, že v dôsledku týchto zásadných zmien koniec koncom poklesla celková zadlženosť obcí, takže popri vyriešení nízkej efektívnosti rozpočtov samospráv sa vláde podarilo zbaviť obce veľmi veľkej finančnej záťaže.

Teraz sa pozrieme na vývoj rozpočtových príjmov obcí, ktorý sme zhrnuli do grafu č.19, a vývoj ktorých v plnej miere odráža predchádzajúce skutočnosti.

**Graf č.19** Vývoj príjmov obcí v HU v rokoch 2009-2013



*Zdroj: Vlastné spracovanie (údaje z: [www.kormany.hu](http://www.kormany.hu))*

Na grafe č.19 môžeme vidieť rastúci trend kumulovaných príjmov do roku 2011, po ktorom v rámci novej rozpočtovej legislatívy nastali výrazné zmeny v oblasti financovania miestnych samospráv. Najviditeľnejšiu zmenu predstavovala eliminácia podielovej dane z príjmu FO k 1.1.2013, a tiež značný pokles finančných prostriedkov poskytnutých zo štátneho rozpočtu, ktoré v roku 2013 medziročne poklesli až o 32% (vrátane podielových daní). Zároveň s týmito skutočnosťami nárast príjmov z miestnych daní nabral na dynamike, ale keďže výnosy z miestnych poplatkov postupne klesali až na úroveň nuly

(v roku 2013), tento vzostup sa neodráža v náraste vlastných príjmov. Pokles miestnych poplatkov bol zapríčinený centralizáciou kompetencií, v dôsledku ktorej sa tieto poplatky stali príjmom štátneho rozpočtu. Ako v jedinej zo sledovaných krajín, najvýnosnejší zdroj kumulovaných príjmov v celom období predstavovali dotácie, ktorých percentuálne zastúpenie na celkových príjmoch sa pohybovalo v rozpätí 50%-60%. Svoju najvyššiu hodnotu dosiahli v roku 2011, v celkovej výške 1930 mld. Ft..

V súlade s novelizáciou zákona o miestnej samospráve, ktorá k 1.1.2012 ustanovila presun kompetencií zo samospráv na ústrednú vládu v oblasti školstva, sociálnej starostlivosti a zdravotníctva, poklesli príjmy municipalít o 534 mld. Ft. Tento zostup bol ťahaný predovšetkým poklesom dotácií, keďže ich poskytnutie bolo viazané podľa legislatívy na financovanie kompetencií, a ich výška bola závislá od finančnej kapacity danej obce.<sup>74</sup> Reforma verejnej správy pokračovala aj v roku 2013, keď bol vykonaný presun kompetencií na úsekoch základných škôl z miestnych samosprávna ústrednú vládu, ktorý sa významne odrazil na poklese celkových príjmov. Čo sa týka kapitálových, nedaňových a ostatných príjmov, ich výška bola v celom sledovanom období nemenná, a v ich vývoji neboli zaznamenané významné zmeny.

Predtým, ako sa detailnejšie budeme zaoberať dopadom reformy verejnej správy na daňové príjmy obcí, sa pozrieme na vývoj podielových daní z príjmu FO, keďže na rozdiel od ostatných sledovaných krajín, v podmienkach Maďarskej republiky nastali prevratné zmeny v jej výške.

**Tabuľka č.8** Vývoj výšky podielového zastúpenia municipalít na dani z príjmu FO

|                        | 1990 | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998-2011 | 2012 | 2013 |
|------------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|-----------|------|------|
| <b>Podielová DzPFO</b> | 100% | 50%  | 50%  | 30%  | 30%  | 35%  | 36%  | 38%  | 40%       | 8%   | 0%   |

*Zdroj: Vlastné spracovanie (údaje z [www.kormany.hu](http://www.kormany.hu) )*

Tak ako na predchádzajúcom grafe znázorňujúcom vývoj príjmov miestnych samospráv, aj v tejto tabuľke vidíme dokumentáciu o transformácii ekonomiky z decentralizovaného systému na centrálné riadenú. V roku 1990 celkový výnos z daní z príjmu FO plynul do rozpočtov samospráv, zabezpečujúc ich vysokú finančnú autonómiu. Tento systém však viedol k vysokým diferenciam daňových výnosov medzi

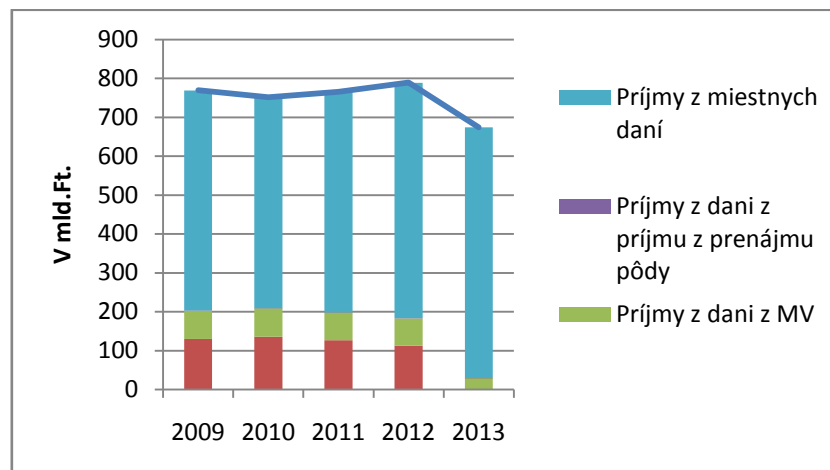
<sup>74</sup> SIVÁK, J. 2014. *Az önkormányzati rendszer szemléletében*. In Pénzügyiszemle .[online]. 2014, vol.3. [cit. 30.3.2015] . Dostupné na internete: <http://www.asz.hu/penzugyi-szemle-cikkek/2014/az-onkormanyzati-rendszer-rendszer-szemleletben/sivakj-2014-3-m.pdf>

jednotlivými obcami (niekde až 40 násobný rozdiel), preto v roku 1992 bola jej výška znížená na 50%, a zvyšných 50%, ktoré plynuli do štátneho rozpočtu, využívala vláda na vyváženie rozdielov rozpočtových výnosov samospráv.<sup>75</sup>

Postupom času bola výška podielových daní viackrát zmenená, ale pre nás najzaujímavejšie zmeny nastali v roku 2012, keď v rámci centralizácie jej výška bola znížená na 8%, a v roku 2013, keď podľa ustanovenia rozpočtového zákona bola táto forma financovania samospráv úplne odstránená.

Značné rozdiely medzi sledovanými krajinami nespočívajú len vo výške podielového zastúpenia výnosov miestnych samospráv na DzPFO, ale aj v štruktúre kumulovaných daňových príjmov, vývoj ktorého nám ukazuje graf č. 20.

**Graf č. 20** Vývoj jednotlivých zložiek daňových príjmov obcí v rokoch 2009-2013



**Zdroj:** Vlastné spracovanie (údaje z : [www.parlament.hu](http://www.parlament.hu) )

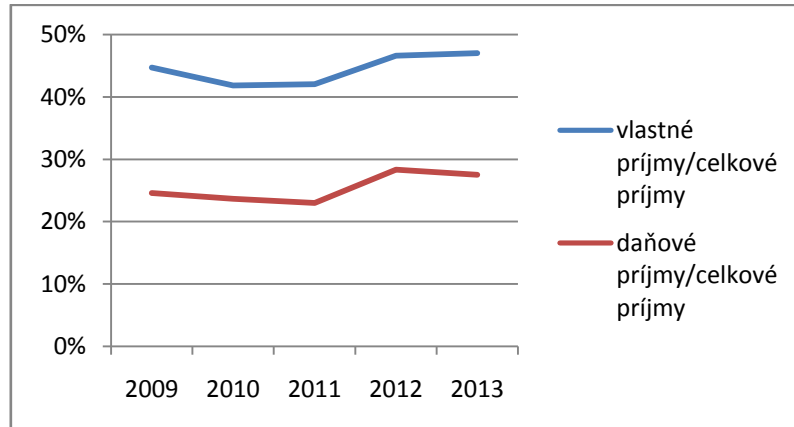
Ako vidíme, najvýnosnejší zdroj daňových rozpočtových príjmov tvorili príjmy z miestnych daní, ktoré boli tvorené v prvom rade z príjmov zo živnostenskej dane, ktoré v percentuálnom vyjadrení predstavovali v danom období približne 80% daňových príjmov. Daň z nehnuteľností bola druhou najrentabilnejšou zložkou daňových výnosov s percentuálnym zastúpením 15%, a na treťom mieste sa umiestnila komunálna daň. Ako sme už spomínali, rozpočtový zákon v roku 2011 ustanovil k 1.1.2012 pokles podielu obcí na DzPFO na 8%, zatiaľ čo výška podielu na výnosoch z daní z motorových vozidiel a na výnosoch z dane z príjmu z prenájmu ostala nezmenená. Táto skutočnosť sa podpísala na vývoji príjmov z DzPFO, ktoré v roku 2012 medziročne poklesli o 13,30 mld. Ft.. Radikálnejší dopad na daňové príjmy obcí však mal rozpočtový zákon z roku 2012, ktorý

<sup>75</sup> LADOS, M. 1998. *Az önkormányzati finanszírozás lehetséges jövőbeli irányai.* [online]. 1998, vol.12. [cit. 1.4.2015]. Dostupné na internete : <http://tet.rkk.hu/index.php/TeT/article/view/461/921>

k 1.1.2013 úplne eliminoval rozpočtové príjmy samospráv vo forme podielovej dane z príjmu FO, a tiež znížil podielovú účasť samospráv na dani z motorových vozidiel z pôvodných 100% na 40%, v dôsledku čoho príjmy z tejto dane medziročne poklesli o 44,6 mld.Ft..<sup>76</sup> Najstabilnejší vývoj mala najmenej výnosnejšia zložka daňových príjmov, daň z príjmu z prenájmu pôdy, výška ktorej v celom sledovanom období sa pohybovala v intervale 100-150 miliónov Ft..

Do grafu č.21 sme spracovali vývoj finančnej sebestačnosti municipalít na základe výpočtu koeficientov autonómie za jednotlivé roky, tak ako v dvoch predchádzajúcich krajinách. V tomto prípade však tento graf (hlavne prvá trendová čiara, ktorú sme dostali ako podiel vlastných príjmov na celkových príjmoch) neodráža pravdivé fakty, keďže v súlade so zmenou legislatívy nastal výrazný pokles finančnej autonómie obcí, čo nám trend tohto grafu nedosvedčuje. Dôvodom tejto skutočnosti môže byť rýchlejší pokles príjmov zo štátneho rozpočtu vo forme dotácií, ako vlastných príjmov, čo môžeme považovať za jeden z dôvodov rastu numericky vypočítanej finančnej sebestačnosti samospráv.

**Graf č. 21** Vývoj finančnej autonómie obcí a miest v HU



**Zdroj:** Vlastné spracovanie (údaje z: [www.kormany.hu](http://www.kormany.hu))

Druhá trendová čiara vyjadrujúca podiel daňových príjmov na celkových príjmoch už v určitej miere odráža negatívny dopad prebiehajúcej centralizácie na autonómiu samospráv, pretože práve na vývoji výšky podielových daní sa najviac odzrkadlil tento proces. Ako vidíme, v roku 2012 autonómia samospráv rástla, čo opäť môžeme pripísať

<sup>76</sup> SIVÁK, J. 2014. *Az önkormányzati rendszer szemléletében*. In *Pénzügyiszemle* .[online]. 2014, vol.3. [cit.3.4.2015] . Dostupné na internete: <http://www.asz.hu/penzugyi-szemle-cikkek/2014/az-onkormanyzati-rendszer-rendszer-szemleletben/sivakj-2014-3-m.pdf>

značnému poklesu dotácií. Zvrat nastal v roku 2013, keď v rámci novej rozpočtovej legislatívy bol zrušený podiel municipalít na podielovej dani z príjmu FO, v rámci ktorej zostup príjmov z týchto daní bol rýchlejší ako zostup peňažných prostriedkov poskytnutých zo štátneho rozpočtu.

## 4.2 Porovnanie dopadov decentralizačných procesov v sledovaných krajinách

Keď zosumarizujeme vývoj verejnej správy vo všetkých sledovaných krajinách, môžeme dospieť k záveru, že v každom z týchto štátov bol priamo alebo nepriamo prítomný trend decentralizácie, avšak jej intenzita a finančné dopady boli všade veľmi odlišné. Ako v prvej krajine sa vyskytol proces decentralizácie v Maďarsku, kde tento trend bol prítomný už od roku 1990 vo veľmi intenzívnej forme. V Českej republike a na Slovensku tento jav nabral na dynamike paralelne v roku 2001. Čo sa týka miery finančnej decentralizácie a decentralizácie kompetencií, v nasledujúcom grafe (graf č.22) sme zhrnuli jej výsledky v sledovaných krajinách za rok 2012.

**Graf č.22** Miera decentralizácie v krajinách OECD



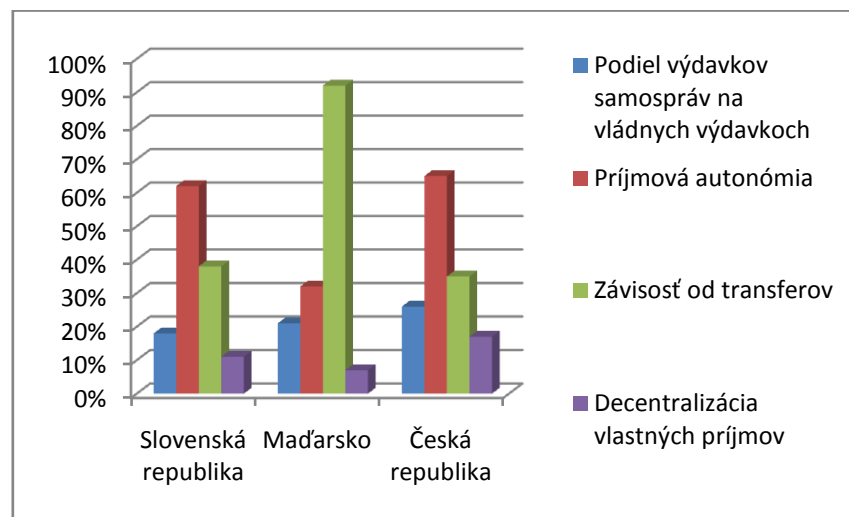
**Zdroj:** SIVÁK, J. 2014. *Az önkormányzati rendszer szemléletében*. 2014. (Dostupné na internete: [www.asz.hu](http://www.asz.hu))

Na horizontálnej osi sa nachádza podiel výdavkov samospráv na vládnych výdavkoch (decentralizácia kompetencií) a na vertikálnej podiel decentralizovaných príjmov, predovšetkým daní, na centrálnych príjmoch (fiškálna decentralizácia). V prípade dosiahnutia ideálneho stavu decentralizácie, by sa štáty nachádzali na 45 stupňovej priamke. Môžeme vidieť, že v našej situácii v každom sledovanom štáte je úroveň decentralizácie kompetencií omnoho vyššia ako fiškálna decentralizácia. Z pohľadu fiškálnej decentralizácie na úkor vysokej zadlženosti samospráv je na tom najlepšie

Maďarsko, nasleduje Slovenská republika, a najhoršie nielen v rámci sledovaných krajín, ale aj v rámci krajín OECD, sa umiestnila Česká republika v dôsledku negatívnej zmeny rozpočtového určenia daní počas hospodárskej krízy. Najintenzívnejšiu decentralizáciu kompetencií spomedzi troch krajín dosiahla Česká republika, potom Maďarsko a nakoniec Slovensko.

Pre detailnejšie porovnávanie miery finančnej a kompetenčnej decentralizácie sme spracovali do grafu č.23 vývoj príjmových a výdavkových indikátorov decentralizácie miestnych samospráv v sledovaných krajinách za rok 2013.

**Graf č.23** Príjmové a výdavkové indikátory decentralizácie samospráv v sledovaných krajinách za rok 2013



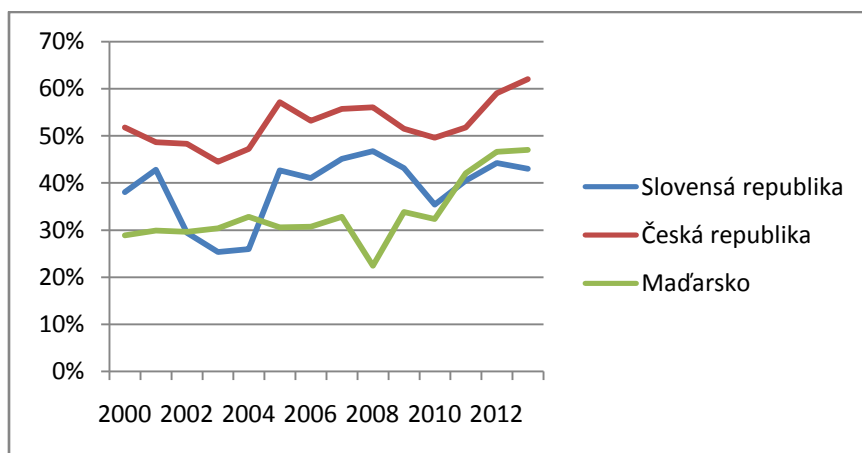
**Zdroj:** Vlastné spracované podľa COMMITTEE OF THE REGIONS.2014. *Fiscal decentralization or federalism.* (Dostupné na internete: <http://cor.europa.eu/en/documentation/studies/Documents/Division-of-powers-fiscal-decentralisation.pdf>)

Ako vidíme, dopady decentralizačných procesov sú veľmi podobné v Slovenskej a v Českej republike. V oboch krajinách príjmová autonómia, ktorá ukazuje, aký podiel celkových príjmov dosiahli miestne samosprávy prostredníctvom vlastných príjmov, sa pohybovala okolo 60%. Platí, že čím vyšší je tento ukazovateľ, tým je úroveň decentralizácie vyššia. Už je nám z predchádzajúcej kapitoly známe, že v Maďarsku najvýznamnejším príjmovým zdrojom miestnych samospráv sú dotácie, čo nám odzrkadlí aj tento graf, podľa ktorého závislosť municipalít od týchto príjmov je vo výške 90%. Potom nasleduje Slovensko, kde sa tento ukazovateľ pohyboval okolo 35%, a nakoniec Česko s 30% závislosťou. Najnižšiu úroveň v týchto krajinách dosiahol indikátor decentralizácie vlastných príjmov, ktorý dostaneme ako podiel vlastných príjmov

samospráv na celkových príjmoch vlády. Dosiadnutá úroveň tohto ukazovateľa bola najnižšia v Maďarsku vo výške 7% keďže tu ako sme už spomínali tvorili najvýznamnejší podiel rozpočtových príjmov príjmy zo štátneho rozpočtu. V Slovenskej republike daný indikátor bol vo výške 10%, a najlepšie na tom bolo Česko so 17% zastúpením.

Aj na základe tohto grafu sa potvrdilo, že najvyššia úroveň decentralizácie kompetencií, ktorú dostaneme ako podiel výdavkov municipalít na celkových výdavkoch, dosiahla Česká republika, kde tento ukazovateľ dosiahol hodnotu 26%, avšak v porovnaní s ostatnými krajinami EÚ je tento podiel ešte stále relatívne nízky. V Maďarsku aj napriek snahe o centralizáciu verejných úloh tento indikátor dosiahol stále vyššiu hodnotu ako v podmienkach SR, kde od roku 2001 sa prejavil trend decentralizácie, a kde tento podiel bol vo výške 18%.

**Graf č.24** Vývoj finančnej autonómie obcí v sledovaných krajinách



Zdroj: Vlastné spracovanie

\*finančnú autonómiu sme vypočítali v tomto prípade na základe vzorca:  $\frac{\text{daňové príjmy}}{\text{celkové príjmy}}$

Komparáciu dopadu decentralizácie verejnej správy na finančnú autonómiu samospráv nám znázorňuje graf č.24. Veľmi pekne vidíme, že v podmienkach SR a ČR, že druhá etapa decentralizačných procesov mala značne pozitívny vplyv na vývoj finančnej autonómie miestnych samospráv. Na Slovensku, v dôsledku daňovej reformy, v súlade s ktorou daňové príjmy samospráv sa zdvojnásobili, bol zaznamenaný v roku 2004 medziročný nárast finančnej sebestačnosti obcí o 17%, avšak pod vplyvom začínajúcej sa hospodárskej krízy tento vývoj od roku 2008 nabral klesajúcu tendenciu. Postupom času sa však začala situácia postupne zlepšovať až do roku 2012, kedy v rámci novelizácie rozpočtového určenia daní podielové zastúpenie samospráv na dani z príjmov FO bolo znížené. V Českej republike, vďaka existencii troch podielových daní (DPH, daň z príjmu



FO, daň z príjmu PO) bola dosiahnutá najvyššia úroveň finančnej autonómie, ktorá sa skoro v celom sledovanom období pohybovala v intervale 50%-60%. Hospodárska kríza aj v tomto prípade poznačila celkovú úroveň finančnej autonómie, z čoho sa však Česko veľmi rýchlo spamätalo, a v roku 2013 dosiahlo najvyššiu úroveň ukazovateľa autonómie vo výške 62%. Túto skutočnosť môžeme pripísať medziročnému nárastu výnosov z DPH o 15%, a tiež nárastu príjmov z daní z príjmov FO a PO rovnako o 9% v dôsledku ustanovenie nového zákona o rozpočtovom určení daní. Najnižšiu úroveň finančnej samostatnosti aj napriek existencii vysoko decentralizovaného systému samospráv dosiahlo Maďarsko, keďže nebol zabezpečený dostatok vlastných finančných zdrojov na krytie delegovaných kompetencií. Tieto pôsobnosti boli prevažne financované z dotácií, čo sa prejavilo aj vo vývoji koeficientu autonómie. V roku 2011 reforma verejnej správy zapríčinila pokles dotácií pri nezmenenej úrovni vlastných príjmov, v dôsledku ktorej finančná sebestačnosť miestnych samospráv medziročne narástla o 10%.

## 5 Diskusia a záver

Na základe dosiahnutých výsledkov práce môžeme konštatovať, že proces decentralizácie verejnej správy sa prejavil v každej sledovanej krajine s rozdielnou intenzitou, v rozdielnych časových úsekoch, avšak aj napriek týmto odlišnostiam sa tento fenomén ukázal ako veľmi dôležitý nástroj dosiahnutia efektívne riadenej verejnej správy, t.j. nástroj, prostredníctvom ktorého došlo k optimalizácii rozpočtových príjmov a výdavkov územných samospráv s adekvátnou zodpovednosťou za ich realizáciu, a tiež k zvyšovaniu finančnej autonómie, ktorá je tiež relevantnou súčasťou rastu efektívne spravovanej verejnej správy. V rámci tejto časti poukážeme na možné diskutabilné témy, odporúčania a prognózy pre každú sledovanú krajinu samostatne pre lepšie vystihnutie problematiky.

Čo sa týka Slovenskej republiky, v súčasnosti predstavuje veľmi spornú tému problematika zmeny rozpočtového určenia dane z motorových vozidiel, výnos z ktorej od roku 2015 podľa zákona č. 361/2014 Z.z. o dani z motorových vozidiel a o zmene a doplnení niektorých zákonov smeruje výlučne do štátneho rozpočtu. Ako sme už v praktickej časti práce uviedli, strata príjmov z tejto dane je v súčasnosti kompenzovaná nárastom koeficientu na výpočet podielu VÚC na výnosoch dane z príjmov FO z pôvodných 21,9% (platné od roku 2012) na 29,2%. Ale aké budú finančné dopady tohto rázneho kroku na rozpočtové hospodárenie samosprávnych krajov resp. vlády? V nasledujúcej tabuľke č.9 sme znázornili prognózu vývoja rozpočtových príjmov v dôsledku týchto zmien na základe dôvodovej správy Národnej Rady SR.

**Tabuľka č.9** Vplyv novely zákona o motorových vozidlách na rozpočet verejnej správy

|  | <b>2015</b>        | <b>2016</b>        | <b>2017</b>        |
|--|--------------------|--------------------|--------------------|
| <b>Výnosy z DzMV smerujúce do štátneho rozpočtu</b>                            | 129 760 000        | 133 754 000        | 138 042 000        |
| <b>Strata príjmov štátneho rozpočtu v dôsledku nárastu podielu VÚC na DzFO</b> | -150 314 000       | -159 675 000       | -170 967 000       |
| <b>Strata príjmov VÚC z DzMV</b>   | -149 694 000       | -153 659 000       | -157 929 000       |
| <b>Nárast príjmov VÚC z DzFO</b>   | 150 314 000        | 159 675 000        | 170 967 000        |
| <b>Dopad na štátny rozpočet</b>  | <b>-20 554 000</b> | <b>-25 921 000</b> | <b>-32 925 000</b> |
| <b>Dopad na rozpočet samosprávnych krajov</b>                                  | <b>620 000</b>     | <b>6 016 000</b>   | <b>13 038 000</b>  |

*Zdroj: Vlastné spracovanie na základe dôvodovej správy NR SR*

Na základe tabuľky č.9 ministerstvo financií predpovedalo pravdepodobný pozitívny dopad spomínaných zmien na rozpočet samosprávnych krajov. Podľa tejto prognózy v roku 2015 rozpočtové príjmy vyšších územných celkov budú o 620 000 Eur vyššie ako v podmienkach, že by sa zmeny v oblasti daňových príjmov nevykonali, a v ďalších rokoch by mali tieto príjmy naďalej rásť. Túto prognózu však môžeme považovať za veľmi skreslenú, keďže predpokladá zaručenú progresívnejšiu daňovú základňu z daní z príjmov fyzických osôb, ako pri daniach z motorových vozidiel. Problém v tomto novom systéme spočíva v tom, že kým dane z MV predstavovali pre samosprávne kraje stabilný zdroj ich rozpočtových príjmov, keďže sadzby týchto daní vedeli nastavovať a prognózovať, v podmienkach dane z príjmov FO kraje tieto kompetencie úplne strácajú.<sup>77</sup>

Čo sa týka Českej republiky, na konci praktickej časti sme dospeli k záveru že z hľadiska úrovne finančnej autonómie dosiahlo najlepšie výsledky spomedzi sledovaných krajín. Túto skutočnosť môžeme pripísať hlavne mnohým zmenám v legislatíve o rozpočtovom určení daní. Posledná novelizácia tohto zákona bola vykonaná v roku 2012, (platnosť nadobudol k 1.1.2013) a mala veľmi priaznivý dopad na rozpočty územných samospráv. Túto skutočnosť môžeme dokázať aj na základe komparácie grafu č.22 a grafu č.23 spracovaných v závere praktickej časti diplomovej práce. Podľa grafu č. 22 v roku 2012 najnižšia úroveň fiškálnej decentralizácie (vyjadrená podielom decentralizovaných príjmov na centrálnych príjmoch) bola dosiahnutá v rámci krajín OECD v Českej republike. Situáciu o rok neskôr, za rok 2013, nám znázorňuje graf č.23, kde viditeľne najvyššiu úroveň fiškálnej decentralizácie dosiahlo našich troch sledovaných krajín práve Česko. V tomto kontexte môžeme vidieť, aká účinná vie byť správna intervencia štátu, ustanovujúca zintenzívnenie decentralizácie. Vláda ČR aj v tomto roku (2015) pristúpila k zmene koeficientu podielu krajov na výnosoch z DPH (z pôvodných 7,86% na 8,92%) ktorý by mal nadobudnúť účinnosť k 1.1.2016. Cieľom týchto reforiem je náprava situácie, ktorá bola dosiahnutá za vlády Petra Nečasa v období finančnej krízy, počas ktorej na úkor financovania územných samospráv podiel štátneho rozpočtu na výnosoch z DPH značne narástol. Paralelne s predchádzajúcim konštatovaním o účinnosti správnych intervencií vlády, však môžeme poukázať aj na skutočnosť, ako dlhodobo môže trvať náprava jedného rozhodnutia, ktorá sa týkala v našom prípade redukcie rozpočtových príjmov samospráv ČR. Čo sa týka budúceho vývoja v tomto prípade veľmi rózne kroky

---

<sup>77</sup> TURANSKÝ, V. 2014. Samosprávne kraje doplatia na daň z motorových vozidiel. In Hospodárske noviny [online]. 2014. [cit. 15.4.2015]. Dostupné na internete: <http://hnp poradna.hnonline.sk/clanky-168/samospravne-kraje-doplatia-na-dan-z-motorovych-vozidiel-631515>

decentralizačných resp. centralizačných tendencií nie sú na obzore, avšak ešte stále má čo Česká republika dobehnúť aby sa priblížila k úrovni západných krajín EÚ.

Na úplný koniec sme si vedome nechali Maďarsko. Ako sme už v praktickej časti spomínali, kým na Slovensku a v Česku sa v posledných rokoch prejavila snaha o decentralizáciu, v Maďarsku sa vláda snaží o vytvorenie pomerne centralizovaného systému verejnej správy z dôvodu vysokej zadlženosti samospráv. Z jednej strany túto problematiku môžeme považovať za diskutabilnú, zo strany druhej však aj za veľmi poučnú. Na tomto prípade je jasne viditeľné, ako by proces decentralizácie v žiadnom prípade nemal vyzeráť. Maďarsko v posledných troch rokoch žiaľ doplatilo na vysokú mieru decentralizácie, ktorá bola prítomná už od roku 1990. V tejto súvislosti veľmi diskutabilnou otázkou je, že ako by sa mala vláda zachovať pri riešení danej situácie. Nechanie samospráv napospas osudu by mohlo viesť k ďalším hospodárskym problémom, k neuspokojeným verejným potrebám, ku sociálno-ekonomickým konfliktom, a koniec koncom by to celé mohlo vyústiť do finančného kolapsu vlády. Z tohto uhľa pohľadu aj my považujeme za najlepšie východisko prechod kompetencií a súvzťažných finančných prostriedkov z územných samospráv na ústrednú vládu. Prostredníctvom tohto spôsobu vláda vie zabezpečiť fungovanie samospráv v budúcnosti, teraz už ale bez vysokého finančného zaťaženia.

V záverečnej časti práce na základe dosiahnutých výsledkov môžeme predpokladať, že čo sa týka budúceho trendu vývoja decentralizácie, vlády Slovenskej republiky a Českej republiky sa budú naďalej usilovať o zintenzívnenie decentralizačných procesov vo verejnej správe, keďže tento fenomén má nielenže pozitívne finančné dopady na územné samosprávy, ale predstavuje aj nástroj zvyšovania výkonnosti miestnej a regionálnej ekonomiky, a tým pádom pozitívne vplýva aj na celkovú produkciu a zamestnanosť v národnom hospodárstve.<sup>78</sup> V Maďarskej republike podľa nášho subjektívneho názoru po náprave súčasnej situácie sa vláda bude snažiť nájsť správnu cestu k nastoleniu rovnováhy medzi centralizovane a decentralizovane riadenou verejnou správou, t.j. v budúcnosti sa ešte určite prejaví snaha o decentralizáciu, avšak už v miernejšej forme ako v minulosti.

---

<sup>78</sup> ŽÁRSKA, E.-KOZOVSKÝ, D. 2008. *Teoretické a praktické aspekty fiškálnej decentralizácie*. Bratislava: vyd. EKONÓM, 2008. 125s. ISBN:978-80-225-2466-7

## Zoznam použitej literatúry

### Knižné publikácie:

1. BRENNAN,G.-BUCHANAN.J.M. 1980. *The Power to Tax Analytic Foundations of a fiscal Constitution*. Cambridge: Combridge University Press, 1980. 248s. ISBN 978-0-521-02792-2.
2. HAMERNÍKOVÁ, B.-MAAYTOVÁ, A. 2010. *Veřejné finance*. Praha: Wolters Kluwer, 2010. 340s. ISBN 978-80-7357-497-0.
3. HENDRYCH,D. 2003. *Správní věda: Teorie veřejné správy*. Praha: ASPI Publishing, 2009. 232s. ISBN 978-8-073-57458-1.
4. HLOUŠEK, V.- KOPEČEK, L. 2007. *Demokracie*. Praha: Medzinárodní politologický ústav Masarikovy univerzity, 2007. 380s. ISBN 978-80-210-4249-0.
5. KLIMOVSKÝ, D.2014.*Základy verejnej správy*. Bratislava: Wolters Kluwer, 2014. 456s. ISBN 978-80-8168-00-2.
6. LISÝ,J. A KOLEKTÍV. 2003. *Dejiny ekonomických teórií*. Bratislava: IURA ed., 2003. 386s. ISBN 80-89047-60-2.
7. LIPTÁK, J. 1999. *Veřejné finance*. Bratislava: SÚVAHA, 1999. 254s. ISBN 80-88727-21-9.
8. NEUBAEROVÁ E. 2003. *Finančné aspekty decentralizácie verejnej správy*. Bratislava: Vydavateľstvo EKONÓM, 2002. 168s. ISBN 80-225-1711-9.
9. PEKOVÁ, J. 2011. *Veřejné finance- teorie a praxe v CR*. Praha: Vydavateľstvo Wolters Kluwer., 2011. s. 463. ISBN 978-80-7357-698-1.
10. PROVAZNÍKOVÁ, R. 2007. *Financování měst, obcí a regionu* . Praha: Vydavateľstvo Grada, 2010. s. 304. ISBN: 978-80-247-2789-9.
11. SCHULTZOVÁ, A. a kol. 2007. *Verejné finance: vybrané otázky pre 3. stupeň vysokoškolského vzdelávania*. Bratislava: Vydavateľstvo EKONÓM, 2007. 320s. ISBN 978-80-225-2326-4.
12. STIGLITZ, J.E. 1997. *Ekonomie veřejného sektoru*. Praha: vyd.GRADA,1997. 661s. ISBN 80-7169-454-2.
13. ŽÁRSKÁ,E., KOZOVSKÝ,D.2008.*Teoretické a praktické aspekty fiškálnej decentralizácie*. Bratislava: Vydavateľstvo EKONÓM, 2008. 125 s. ISBN 978-80-225-2466-7.
14. ŽÁRSKÁ, E.- ŠEBOVÁ, M. 2005. *Decentralizácia verejnej správy Slovenskej republiky*. Bratislava: Ekonomická univerzita , 2004. 81 s. ISBN 80-89149-06-5.

15. VIDLÁKOVÁ, O.- POMAHAČ, R. 2002. *Veřejná správa*. Praha: vydavatel'stvo C.H.Beck, 2002. 278s. ISBN: 8071797480.

#### Články v elektronických časopisech:

16. BINEK, J.- GALVASOVÁ, I.-KADEČKA, S. 2008. *Místní poplatky- možnosti a realita*. In Deník veřejné správy. [online]. 2008. [cit. 10.1.2015]. Dostupné na internete: <http://denik.obce.cz/clanek.asp?id=6325369>
17. DVS. 2010. *Hospodáření územních samospráv*. In Denník veřejné správy. [online]. 2003, vol.3. [cit. 1.2.2015]. Dostupné na internete: <http://www.dvs.cz/clanek.asp?id=5521879>
18. ELIÁŠ, A. 2010. *Dotace obcím- jejich struktura a využití*. In Denník veřejné správy. [online]. 2010, vol.3. [cit. 30.1.2015]. Dostupné na internete: <http://www.dvs.cz/clanek.asp?id=6448273>
19. LADOS, M. 1998. *Az önkormányzati finanszírozás lehetséges jövőbeli irányai*. In Tér és társadalom. [online]. 1998, vol.12. [cit. 5.2.2015]. Dostupné na internete: <http://tet.rkk.hu/index.php/TeT/article/view/461/921>
20. LEŠANSKÁ, A. 2012. *Novela zákona o místních poplatcích*. In epravo.cz. [online]. 2012 [cit. 10.1.2015]. Dostupné na internete: <http://www.epravo.cz/top/clanky/novela-zakona-o-mistnich-poplaticich-86755.html>
21. SIVÁK, J. 2014. *Az önkormányzati rendszer szemléletében*. In Pénzügyiszemle. [online]. 2014, vol.3. [cit. 10.2.2015]. Dostupné na internete: <http://www.asz.hu/penzugyi-szemle-cikkek/2014/az-onkormanyzati-rendszer-rendszerszemleletben/sivakj-2014-3-m.pdf>
22. TOPUZIDU, L. 2014. *Önkormányzatok: változások után, változások előtt*. In Arsboni jogi folyóirat. [online]. 2014. [cit. 20.1.2015]. Dostupné na internete: <http://www.arsboni.hu/onkormanyzatok-valtozasok-utan-valasztasok-elott.html>
23. TURANSKÝ, V. 2014. *Samosprávne kraje doplatia na daň z motorových vozidiel*. In Hospodárske noviny [online]. 2014. [cit. 16.4.2015]. Dostupné na internete: <http://hnporadna.hnonline.sk/clanky-168/samospravne-kraje-doplatia-na-dan-z-motorovych-vozidiel-631515>

#### Elektornické dokumenty:

24. CZINEGE, CS. 2010. *Hatáskor változás a helyi iparűzési adóval kapcsolatban*. [online]. [Cit. 8.1.2015]. Dostupné na internete: <http://slideplayer.hu/slide/2096630/#>
25. FINANČNÁ SPRÁVA SR. 2014. *Plnenie daňových príjmov ŠR 2014*. [online]. [Cit. 23.1.2015]. Dostupné na internete: [https://www.financnasprava.sk/\\_img/pfsedit/Dokumenty\\_PFS/Infoservis/statistiky/analyzy/2014.09.10\\_ppsr\\_k\\_30.6.2014.pdf](https://www.financnasprava.sk/_img/pfsedit/Dokumenty_PFS/Infoservis/statistiky/analyzy/2014.09.10_ppsr_k_30.6.2014.pdf)

26. HATÁLYOS JOGSZABÁLYOK GYUJTEMÉNYE. 2011. *2011. évi CLXXXIII. törvény Magyarország 2012.évi központi költségvetéséről.* [online]. [cit. 9.1.2015] Dostupné na internete: [http://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy\\_doc.cgi?docid=A1100188.TV](http://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy_doc.cgi?docid=A1100188.TV)
27. HATÁLYOS JOGSZABÁLYOK GYUJTEMÉNYE. 2012. *2012.évi CCIV. törvény Magyarország 2013.évi központi költségvetéséről.* c Dostupné na internete:[http://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy\\_doc.cgi?docid=A1200204.TV](http://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy_doc.cgi?docid=A1200204.TV)
28. HORVÁTHOVÁ, L. 2008. *Dopad fiškálnej decentralizácie na miestne rozpočty v SR.* [online]. [Cit. 20.2.2015]. Dostupné na internete: [http://kvf.vse.cz/storage/1239723298\\_sb\\_horvathova.pdf](http://kvf.vse.cz/storage/1239723298_sb_horvathova.pdf)
29. HORVÁTHOVÁ, L. 2010. *Vývoj finančnej sebestačnosti miest a obcí v kontexte fiškálnej decentralizácie.* [online]. [Cit. 20.2.2015]. Dostupné na internete: <http://www3.ekf.tuke.sk/konfera2010/zbornik/files/prispevky/HorvathovaLenka.pdf>
30. KAŽIMÍR, P. 2014. *Novela zákona o dani z motorových vozidiel.* [online]. 2014. [Cit. 23.1.2015]. Dostupné na internete: <http://alianciapas.sk/novela-zakona-o-dani-z-motorovych-vozidiel/>
31. KOZOVSKÝ, D. 2012. *Miera decentralizácie a rozpočty územných samospráv s aplikáciou na slovenské podmienky. 2012.* [online]. [cit. 22.1.2015]. Dostupné na internete: [http://kvf.vse.cz/storage/1218124342\\_sb\\_kozovskduan.pdf](http://kvf.vse.cz/storage/1218124342_sb_kozovskduan.pdf)
32. KOZPONTI STATISZTIKAI HIVATAL. 2011. *Magyarország közigazgatási terület beosztása. 2011.* [online]. [cit.5.1.2015]. Dostupné na internete: [http://www.ksh.hu/teruleti\\_atlasz](http://www.ksh.hu/teruleti_atlasz)
33. LIPTÁKOVÁ V., 2004. *Právní postavení a finanční situace obcí v České republice. 2004.* [online]. [Cit.23.1.2015]. Dostupné na internete: [www.mvcr.cz/soubor/dokumenty-ouvs-priloha1.pdf.aspx+&cd=1&hl=sk&ct=clnk&gl=sk](http://www.mvcr.cz/soubor/dokumenty-ouvs-priloha1.pdf.aspx+&cd=1&hl=sk&ct=clnk&gl=sk)
34. MACLEAN, M. 2003. *Developing a Research Agenda on the Gender Dimensions of Decentralization.* University of Toronto Research Associate. 2003. [online]. [cit.22.1.2015]. Dostupné na internete: <http://www.idrc.ca/EN/Documents/WRC-Decentralization-documents/Melissa-MacLean-Gender-dimensions-of-Decentralization.pdf>
35. MÁRIŠOVÁ, E. 2006. *Vybrané aspekty reformy verejnej správy v SR a ČR.* [online]. Nitra: Slovenská poľnohospodárska univerzita,2006. [cit. 22.12.2014] Dostupné na internete: [http://www.slpk.sk/eldo/2006/011\\_06/Marisova.pdf](http://www.slpk.sk/eldo/2006/011_06/Marisova.pdf)
36. MINISTERSTVO FINANCIÍ SR. 2014. *Program stability Slovenskej republiky na roky 2014 až 2017.* [online]. [cit. 3.1.2015] Dostupné na internete :[http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/csr2014/sp2014\\_slovakia\\_sk.pdf](http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/csr2014/sp2014_slovakia_sk.pdf)

37. MINISTERSTVO PRO MÍSTNÍ ROZVOJ ČR. 2012. *Účelová právní analýza samosprávných kompetencí obcí v oblasti plánování a realizace rozvojových aktivit obcí.* [online]. [cit.20.1.2015]. Dostupné na internete: [www.mmr.cz](http://www.mmr.cz)
38. MINISTERSTVO VNÚTRA SR. 2013. *ESO- Efektívna, Spoľahlivá a Otvorená verejná správa.* [online]. [cit. 3.1.2015] Dostupné na internete : <http://www.minv.sk/?eso-efektivna-spolahliva-otvorena-verejna-sprava>
39. MINISTERSTVO FINANCÍ ČR. 2004. *III.Hospodaření rozpočtů územních samosprávných celků za 1.pololetí 2004.* [online]. [Cit.4.2.2015]. Dostupné na internete:[www.mfcr.cz/assets/cs/media/Pokladni-plneni\\_2004-Q2\\_III-Hospodareni-rozpocetu-uzemnich-samospravnych-celku-za-1-pololeti-2004.pdf+&cd=1&hl=sk&ct=clnk&gl=sk](http://www.mfcr.cz/assets/cs/media/Pokladni-plneni_2004-Q2_III-Hospodareni-rozpocetu-uzemnich-samospravnych-celku-za-1-pololeti-2004.pdf+&cd=1&hl=sk&ct=clnk&gl=sk)
40. MINISTERSTVO FINANCÍ ČR.2004.*III.Hospodaření rozpočtů územních samosprávných celků za 1.pololetí 2003.* [online]. [Cit.26.1.2015]. Dostupné na internete: [www.mfcr.cz](http://www.mfcr.cz)
41. MINISTERSTVO FINANCÍ ČR. 2013.*Schéma rozdělení rozpočtového určení daní v letech 2013 až 2015.* [online]. [Cit.26.1.2015]. Dostupné na internete: [www.mfcr.cz/assets/cs/media/Schemata\\_2013\\_Schema-rozdeleni-rozpocetoveho-urceni-dani-RUD-v-letech-2013-az-2015.pdf+&cd=1&hl=sk&ct=clnk&gl=sk](http://www.mfcr.cz/assets/cs/media/Schemata_2013_Schema-rozdeleni-rozpocetoveho-urceni-dani-RUD-v-letech-2013-az-2015.pdf+&cd=1&hl=sk&ct=clnk&gl=sk)
42. MINISTERSTVO FINANCÍ ČR.2005. *Hospodaření rozpočtů územních samosprávných celků .* [online]. [Cit.1.2.2015]. Dostupné na internete: [www.mfcr.cz](http://www.mfcr.cz)
43. NAPI.HU. 2014. *Települési adókat vezetnek be az önkormányzatok.* [online]. [Cit. 8.1.2015] Dostupné na internete: [http://www.napi.hu/ado/telepulesi\\_adokat\\_vezethetnek\\_be\\_az\\_onkormanyzatok.588524.html](http://www.napi.hu/ado/telepulesi_adokat_vezethetnek_be_az_onkormanyzatok.588524.html)
44. *NEMZETI KOZSZOLGÁLATI EGYETEM.* 2014. *Kozigazgatási szakvizsga.* [online]. [Cit.5.1.2015]. Dostupné na internete: [vtki.uni-nke.hu](http://vtki.uni-nke.hu)
45. PORTÁL VEŘEJNÉ SPRÁVY. 2000. *Zákon o rozpočtových pravidlech územních rozpočtu.* [online]. [cit.11.1.2015]. Dostupné na internete: <http://portal.gov.cz/app/zakony/zakonPar.jsp?page=0&idBiblio=49567&recShow=0&nr=250~2F2000&rpp=15#parCnt>
46. SEDLÁKOVÁ,S. 2008. *Fiškálna decentralizácia - jej význam a dôsledky pre územnú samosprávu.* [online]. [cit. 20.2.2015]. Dostupné na internete:<http://www3.ekf.tuke.sk/konfera2008/zbornik/files/prispevky/sedlakova.pdf>
47. VLÁDA SR. 2006. *Výsledky hospodárenia ostatných subjektov verejnej správy v roku 2005.* [online]. [cit.20.1.2015]. Dostupné na internete: <http://www.finance.gov.sk/Default.aspx?CatID=6871>



48. VLÁDA SR. 2007. *Výsledky hospodárenia ostatných subjektov verejnej správy v roku 2006*. [online]. [cit.22.1.2015]. Dostupné na internete: <http://www.nrsr.sk/web/Default.aspx?sid=zakony/cpt&ZakZborID=13&CisObdobia=4&ID=312>
49. VRBINČÍK, M. 2012. *Modely reforiem verejnej správy v Českej republike a Slovenskej republike*. [online]. Trnava: Fakulta sociálnych vied, 2012. [cit. 22.12.2014] Dostupné na internete: [https://www.law.muni.cz/sborniky/dny\\_prava\\_2012/files/rozpad/VrbincikMarek.pdf](https://www.law.muni.cz/sborniky/dny_prava_2012/files/rozpad/VrbincikMarek.pdf)

**Vedecko-kvalifikačné práce:**

50. COMMITTEE OF THE REGIONS. 2014. *Fiscal decentralization or federalism*. [online]. [cit.20.2.2015]. Dostupné na internete: <http://cor.europa.eu/en/documentation/studies/Documents/Division-of-powers-fiscal-decentralisation.pdf>
51. KRÍŽOVÁ, K. 2006. *Komparatívni analýza finančného postavené kraju*: diplomová práca. Brno: Masarykova univerzita, 2006. 38 s.

