

EKONOMICKÁ UNIVERZITA V BRATISLAVE
NÁRODOHOSPODÁRSKA FAKULTA
Katedra verejnej správy a regionálneho rozvoja

DIZERTAČNÁ PRÁCA

Bratislava 2009

Ing. Lucia Synčáková

EKONOMICKÁ UNIVERZITA V BRATISLAVE
NÁRODOHOSPODÁRSKA FAKULTA
Katedra verejnej správy a regionálneho rozvoja

**Vplyv fiškálnej decentralizácie na rozpočet
samosprávnych krajov**

Študijný odbor: 3.3.5. Verejná správa a regionálny rozvoj

Autor: Ing. Lucia Synčáková

Školiteľ: doc. Ing. Milan Belica, PhD.

Bratislava 2009

ABSTRAKT

Ing. Lucia Synčáková

BRATISLAVA, DIZERTAČNÁ PRÁCA, NHF EU, 2009

Počet strán textu 128, tabuliek 25, grafov 23, schém 10 a príloh 13.

Cieľom dizertačnej práce je prostredníctvom analýz zhodnotiť vplyv fiškálnej decentralizácie na rozpočet samosprávnych krajov na Slovensku a navrhnúť odporúčania na zlepšenie súčasného stavu. Na základe teoretických poznatkov a dôvodov pre zavedenie fiškálnej decentralizácie, ako súčasť reformy verejnej správy, sme vychádzali z predpokladu, že fiškálna decentralizácia má pozitívny vplyv na príjmovú časť rozpočtu samosprávnych krajov a na ich hospodárenie.

Predmetom skúmania sú rozpočty samosprávnych krajov v období od roku 2002 do roku 2009. Vzhľadom na rozsiahlosť problematiky sme sa zamerali vo väčšej miere na skúmanie príjmovej časti rozpočtu, pretože fiškálna decentralizácia priamo vplyva práve na túto oblasť. Pre komplexnosť skúmanej problematiky sme sa však venovali aj skúmaniu výdavkovej časti rozpočtu. Keďže samosprávne kraje vznikli zákonom NR SR č. 302/2001 Z. z. zo 4. júla 2001 o samospráve vyšších územných celkov (zákon o samosprávnych krajoch) k 1.1.2002, do výskumu bolo zahrnuté maximálne možné časové obdobie ich existencie.

Dizertačná práca je rozdelená do šiestich kapitol. V prvej kapitole sú sústredené poznatky o súčasnom stave riešenej problematiky. V druhej kapitole sa nachádza cieľ dizertačnej práce, popis predmetu a objektu skúmania a použité metódy skúmania, ktoré sú podrobne popísané. Tretia kapitola je venovaná výsledkom práce a identifikácii problémov. Analyzuje vývoj systému financovania samosprávnych krajov od roku 2002 až po súčasný stav so všetkými zmenami. Sú v nej identifikované zmeny súvisiace so zavedením fiškálnej decentralizácie a je zhodnotený jej vplyv na príjmovú a výdavkovú časť rozpočtu samosprávnych krajov. Záverečné kapitoly obsahujú návrhy a odporúčania na využitie výsledkov v teoretickej aj praktickej oblasti a závery.

Kľúčové slová

Fiškálna decentralizácia, samosprávne kraje, daňové príjmy, rozpočet, verejné financie

POĎAKOVANIE

Touto cestou si dovoľujem vysloviť poďakovanie svojmu školiteľovi, doc. Ing. Milanovi Belicovi, PhD., predsedovi Nitrianskeho samosprávneho kraja, za odborné vedenie a poskytovanú pomoc počas spracovania dizertačnej práce. Zároveň ďakujem Ing. Eve Balážovej, PhD., z Katedry regionálneho rozvoja FEŠRR SPU, za všestrannú podporu, odbornú a metodickú pomoc a Ing. Elene Chudej, z Ekonomického odboru Úradu Nitrianskeho samosprávneho kraja, za rady a cenné pripomienky k práci.

Moje poďakovanie patrí aj najbližšej rodine, priateľom a známym, ktorí ma po celú dobu doktorandského štúdia podporovali.

ÚVOD	7
1 PREHLAD O SÚČASNOM STAVE RIEŠENEJ PROBLEMATIKY	10
1.1 Úloha verejnej správy v krajine	10
1.1.1 <i>MODELY VEREJNEJ SPRÁVY</i>	12
1.1.2 <i>ŠTRUKTÚRA VEREJNEJ SPRÁVY NA SLOVENSKU</i>	14
1.1.3 <i>SAMOSPRÁVA AKO SÚČASŤ VEREJNEJ SPRÁVY</i>	17
1.2 Verejné financie a ich funkcie	20
1.2.1 <i>VEREJNÉ ROZPOČTY</i>	22
1.2.2 <i>VYMEDZENIE POJMU FIŠKÁLNY FEDERALIZMUS</i>	23
1.2.3 <i>MODELY FIŠKÁLNEHO FEDERALIZMU</i>	25
1.3 Dôvody decentralizácie verejnej správy a jej formy	26
1.3.1 <i>TEORETICKÉ VÝCHODISKÁ FIŠKÁLNEJ DECENTRALIZÁCIE</i>	30
1.3.1.1 Prehľad štúdií uskutočnených v oblasti fiškálnej decentralizácie	33
1.3.1.2 Fiškálna decentralizácia a ekonomický rast	38
1.3.1.3 Fiškálna decentralizácia v strednej a východnej Európe	40
1.3.1.4 Zhrnutie záverov výskumu v oblasti fiškálnej decentralizácie.....	42
1.3.2 <i>FIŠKÁLNA DECENTRALIZÁCIA AKO SÚČASŤ REFORMY VEREJNEJ SPRÁVY NA SLOVENSKU</i>	44
1.3.2.1 Reforma verejnej správy na Slovensku	44
1.3.2.2 Fiškálna decentralizácia v podmienkach Slovenska.....	48
2 CIEĽ, MATERIÁL A METÓDY PRÁCE	53
2.1 Cieľ dizertačnej práce.....	53
2.2 Materiál a metódy skúmania	54
3 VÝSLEDKY.....	60
3.1 Legislatívne podmienky vzniku samosprávnych krajov a ich charakteristika	60
3.2 Analýza systému financovania samosprávnych krajov v rokoch 2002 - 2009	65

3.2.1	<i>SYSTÉM FINANCOVANIA SAMOSPRÁVNÝCH KRAJOV V SLOVENSKEJ REPUBLIKE</i>	65
3.2.2	<i>SYSTÉM FINANCOVANIA SAMOSPRÁVNÝCH KRAJOV V ROKOCH 2002 – 2004 (I. ETAPA FIŠKÁLNEJ DECENTRALIZÁCIE)</i>	70
3.2.3	<i>SYSTÉM FINANCOVANIA SAMOSPRÁVNÝCH KRAJOV PO ROKU 2005 (II. ETAPA FIŠKÁLNEJ DECENTRALIZÁCIE)</i>	77
3.2.4	<i>HODNOTENIE SÚČASNÉHO STAVU FINANČNÉHO HOSPODÁRENIA SAMOSPRÁVNÝCH KRAJOV</i>	89
3.3	Analýza a hodnotenie finančnej kapacity samosprávnych krajov v rokoch 2005 – 2009.	97
3.4	Hodnotenie viacročných rozpočtov samosprávnych krajov v rokoch 2002 až 2009. ..	109
3.4.1	<i>VÝVOJOVÉ TRENDY V ROKOCH 2002 - 2009</i>	109
3.4.2	<i>VPLYV FIŠKÁLNEJ DECENTRALIZÁCIE NA ROZPOČET SAMOSPRÁVNÝCH KRAJOV</i>	118
3.4.2.1	Zhrnutie výsledkov analýz a identifikácia problémov.....	119
4	NÁVRHY A ODPORÚČANIA PRE SYSTÉMOVÉ ZMENY	122
5	TEORETICKÉ A PRAKTICKÉ PRÍNOSY DIZERTAČNEJ PRÁCE. ..	124
6	ZÁVER	126
7	SUMMARY	128
8	ZOZNAM POUŽITEJ LITERATÚRY	129
9	ZOZNAM TABULIEK	140
10	ZOZNAM GRAFOV A SCHÉM	142
11	PRÍLOHY	144

ÚVOD

„...aj tá najdlhšia cesta začína prvým krokom.“

Konfucius

Slovenská republika prešla v krátkom časovom období viacerými zásadnými zmenami. Išlo o zmeny týkajúce sa transformácie ekonomiky a odstraňovania bariér, ktoré bránili rozvoju trhovej ekonomiky založenej na súkromnom vlastníctve. Ďalšou oblasťou boli zmeny spočívajúce v organizácii štátu, najmä novej štruktúry a fungovania verejnej správy a zabezpečovania verejných služieb.

Pri takejto komplexnej transformácii spoločnosti zohráva verejná správa vždy významnú úlohu. Jej predstavitelia môžu plniť buď úlohu akcelerátora spoločenských zmien alebo môžu pôsobiť proti zmenám a blokovat' celý proces transformácie. Každá vláda, ktorá dostala po roku 1989 od občanov mandát realizovať zmeny, uvažovala aj o reforme verejnej správy. Až vlády, ktoré vzišli z parlamentných volieb v rokoch 1998 a 2002 dali reforme verejnej správy dnešnú podobu. Kľúčovým nástrojom reformy sa stala decentralizácia, a to na všetkých úrovniach – politická decentralizácia, decentralizácia kompetencií a decentralizácia financií.

Po dlhých rokoch prípravy a realizácie dnes môžeme konštatovať, že reforma verejnej správy sa ocitla takpovediac v tretej tretine. Od roku 2002 máme dve úrovne samosprávy s volenými predstaviteľmi (obec, samosprávny kraj). Obciam a samosprávnym krajom odovzdal štát viac ako 400 kompetencií. Zmenil sa spôsob financovania samospráv a obciam a samosprávnym krajom bol do správy odovzdaný majetok, čím sa zároveň posilnila politická nezávislosť samosprávy voči centrálnej vláde.

V podmienkach Slovenskej republiky zatiaľ nebolo možné realizovať rozsiahlejší výskum vplyvu fiškálnej decentralizácie na regionálnej úrovni. Hlavným dôvodom je fakt, že fiškálna decentralizácia bola, v nadväznosti na prechod kompetencií zo štátnej správy na územnú samosprávu, implementovaná do praxe od 1. januára 2005 s cieľom stabilizovať finančné zdroje územných samospráv na viacročné obdobie zmenou fiškálnych vzťahov

medzi štátnou správou a samosprávou tak, aby sa zvýšil podiel územných samospráv na verejných financiách a posilnila sa ich finančná sila. Ďalším dôležitým faktorom je aj krátka história fungovania samosprávnych krajov, teda regionálnej úrovne samosprávy na Slovensku, ktoré vznikli v roku 2002.

Vedeckým cieľom predkladanej dizertačnej práce je prostredníctvom analýz zhodnotiť vplyv fiškálnej decentralizácie na rozpočet samosprávnych krajov na Slovensku a navrhnúť odporúčania na zlepšenie súčasného stavu. Tento cieľ sme sa snažili dosiahnuť prostredníctvom viacerých finančných ukazovateľov a vzťahov.

Objektom skúmania je všetkých 8 samosprávnych krajov (vyšších územných celkov), čím sme do výskumu zahrnuli celú regionálnu úroveň samosprávy na Slovensku.

- a) Bratislavský samosprávny kraj so sídlom v Bratislave,
- b) Trnavský samosprávny kraj so sídlom v Trnave,
- c) Trenčiansky samosprávny kraj so sídlom v Trenčíne,
- d) Nitriansky samosprávny kraj so sídlom v Nitre,
- e) Žilinský samosprávny kraj so sídlom v Žiline,
- f) Banskobystrický samosprávny kraj so sídlom v Banskej Bystrici,
- g) Košický samosprávny kraj so sídlom v Košiciach,
- h) Prešovský samosprávny kraj so sídlom v Prešove.

Predmetom skúmania sú rozpočty samosprávnych krajov v období od roku 2002 do roku 2009. Vzhľadom na rozsiahlosť problematiky sme sa zamerali predovšetkým na skúmanie príjmovej časti rozpočtov, pretože fiškálna decentralizácia priamo vplýva práve na túto oblasť. Keďže samosprávne kraje vznikli zákonom NR SR č. 302/2001 Z. z. zo 4. júla 2001 o samospráve vyšších územných celkov (zákon o samosprávnych krajoch) k 1.1.2002, do výskumu bolo zahrnuté maximálne možné časové obdobie ich existencie. Obdobie sledované v predkladanej práci je 8 rokov, teda od vzniku samosprávnych krajov v roku 2002 až po rok 2009, pre ktorý boli v čase spracovania dostupné údaje. Podkladové údaje boli získané zo záverečných účtov všetkých 8 samosprávnych krajov¹ za roky 2002 – 2007 a z rozpočtov na roky 2008 a 2009.

¹ Bratislavský, Trnavský, Trenčiansky, Nitriansky, Žilinský, Banskobystrický, Košický a Prešovský

Dizertačná práca je rozdelená do šiestich kapitol, ktoré logicky naplňajú stanovené ciele. Prvá kapitola tvorí teoreticko-metodologický rámec skúmanej problematiky. Objasnenie problematiky fiškálnej decentralizácie ako súčasť reformy verejnej správy vychádza z definovania verejnej správy, ktorej súčasťou je samospráva a systém jej financovania tvoriaci hlavný predmet nášho výskumu. Cez teoretické vymedzenie fiškálneho federalizmu sa dostávame k objasneniu teoretických koncepcií fiškálnej decentralizácie. Dôraz je kladený na teoretické poznatky a výsledky štúdií, ktoré boli realizované v zahraničí z hľadiska vplyvu fiškálnej decentralizácie na makroekonomické ukazovatele, veľkosť verejného sektora a ekonomický rast. Osobitná pozornosť je v tejto kapitole venovaná zhrnutiu viacerých pohľadov na aspekty decentralizácie a podrobný prehľad záverov výsledkov získaných v tejto oblasti zo štúdií v rôznych krajinách sveta. Okrajovo sa venujeme aj procesom súvisiacim s fiškálnou decentralizáciou v strednej a východnej Európe, pretože tvoria východiskový rámec pre reformu verejnej správy, ktorej súčasťou je fiškálna decentralizácia. Je to prvý krok pred definovaním priebehu a jednotlivých fáz fiškálnej decentralizácie ako reformy verejnej správy v podmienkach Slovenska.

V druhej kapitole sa nachádza cieľ dizertačnej práce, popis predmetu a objektu skúmania a použité metódy skúmania, ktoré sú podrobne popísané.

Tretia kapitola je venovaná výsledkom dizertačnej práce. Analýza systému financovania samosprávnych krajov je pre lepšie pochopenie súvislostí zo začiatku vložená do kontextu ekonomického vývoja na Slovensku v daných rokoch. Chronologicky pokračuje vývojom systému financovania samosprávnych krajov od roku 2002 až po súčasný stav so všetkými zmenami. Pomocou ukazovateľov finančnej kapacity územnej samosprávy je kvantitatívnou analýzou a analýzou časových radov hodnotený vplyv fiškálnej decentralizácie na rozpočet samosprávnych krajov. Jadro tretej kapitoly tvorí analýza vývojových trendov viacročných rozpočtov v období rokov 2002 až 2009, teda v období pred, aj po uplatnení a zavedení fiškálnej decentralizácie. V závere kapitoly sa nachádza zhrnutie výsledkov a identifikácia problémov.

Návrhy a odporúčania pre systémové zmeny tvoria štvrtú kapitolu a stručne sumarizujú návrhy, ktoré boli odporúčané na základe identifikovaných problémov. V piatej kapitole sú formulované teoretické a praktické prínosy dizertačnej práce. Šiesta kapitola so zosumarizovanými závermi v oblasti financovania samosprávnych krajov tvorí záverečnú časť dizertačnej práce.

1 PREHĽAD O SÚČASNOM STAVE RIEŠENEJ PROBLEMATIKY

1.1 Úloha verejnej správy v krajine

Verejnú správu môžeme definovať z rôznych aspektov. V teórii štátu a práva sa postavenie verejnej správy odvodzuje od klasickej deľby štátnej moci na moc zákonodarnú, výkonnú a súdnu. Prostredníctvom verejnej správy sa realizuje výkonná zložka štátnej moci. Ako ďalej uvádza Škultéty (2005), pre túto výkonnú moc je charakteristické, že ide predovšetkým o verejnú moc, ktorou nedisponuje len štát, ale aj ďalšie neštátne subjekty, ktoré vykonávajú správu verejných záležitostí. V tomto zmysle má aj táto verejná moc svoj základ v štátnej moci a prejavuje sa ako „decentralizovaná štátna moc“. Jej subjekty spoločne so štátom zabezpečujú správu štátu ako verejnú správu. Verejnú správu treba odlišovať od súkromnej správy. Verejná správa, ako správa verejných záležitostí, je správou vo verejnom záujme a subjekty, ktoré ju vykonávajú, realizujú ju ako právom uloženú povinnosť, a to zo svojho právneho postavenia verejnoprávných subjektov. Súkromná správa, naopak, spravuje len súkromné záležitosti a vykonávajú ju súkromné osoby, ktoré sledujú vlastné ciele. Sústava verejnej správy je koncipovaná tak, aby sa využila nielen iniciatíva a aktivita jednotlivých orgánov v rámci verejnej správy, ale aj iniciatíva občanov.² Verejnú správu môžeme tiež charakterizovať ako rozhodovaciu činnosť vykonávanú na to zmocnenými a určenými orgánmi na základe zákona, v rozsahu prikázanej pôsobnosti a právomoci a zameranú na zabezpečenie správy verejných vecí (Kosorín, 1999). Podľa ďalších autorov Peková (2004) a Čanády (1991) je verejná správa súhrnom zámerných činností vo verejnom záujme, a to na úrovni štátu a územnej samosprávy (funkčné hľadisko) a súhrnom inštitúcií (organizačné hľadisko), ktoré túto činnosť vykonávajú priamo alebo sprostredkovane. Búšik (2005) chápe verejnú správu ako službu verejnosti, aj keď v mnohých situáciách má tiež donucovací charakter. V tomto zmysle je istým vyjadrením politiky (pokiaľ vnímame politiku ako správu verejných vecí). Obsahovo je vecou verejnej správy všetko, čo všeobecne uznávame za záujem verejnosti, teda veci, v ktorých záujmy širšieho okruhu ľudí (obyvateľov, občanov, voličov atď.) prevládajú nad záujmami jednotlivých osôb (subjektov).

² Škultéty, P. a kol.: Správne právo hmotné. Všeobecná časť. Bratislava: Vydavateľské oddelenie PRAF UK, 2005, s. 11.

Hoci sa Kosorín (1996) a Rosinská (1997) zhodujú v pohľade na verejnú správu ako na rozhodovaciu činnosť vykonávanú na to zmocnenými a určenými orgánmi na základe zákona, v rozsahu prikázanej pôsobnosti a právomoci a zameranú na zabezpečenie správy verejných vecí, Lipták (1994) považuje v ekonomike vyspelých štátov za rozhodujúci súkromný sektor. Verejný sektor je považovaný za druhú časť, v ktorej nie je hlavným cieľom dosahovanie zisku. Jeho hlavným cieľom je zabezpečiť verejné úlohy a plniť verejné funkcie.

Benčo (1994) vidí charakteristické črty rozlíšenia verejnej a súkromnej správy v týchto faktoch:

- vo verejnej správe platí zvýšená úloha práva, to znamená, že právo a princípy práva vymedzujú kompetencie, postavenie a činnosť orgánov verejnej správy,
- vo verejnej správe sa zvyšuje úloha verejnej kontroly, zdôrazňujú sa záruky zákonitosti v rozhodovaní. Výkon činnosti sa riadi vo verejnej správe na základe zákona a nie na základe trhového rozhodovania ako v súkromnom sektore.

Belajová – Balážová (2004) charakterizujú verejnú správu ako správu vecí verejných a jej vykonávanie je vo verejnom záujme, t.j. v záujme všetkých obyvateľov. Je to vlastne služba občanom. Záležitosti, ktoré sú predmetom verejnej správy vždy stanovujú zákony. Na druhej strane, podľa autorov Strecková - Malý (1998), v obecnom povedomí prevláda názor, že verejná správa je štátna správa. Stotožňuje sa teda spôsob financovania a spôsob vlastníctva.

Podľa Búšika (2005) by mala moderná verejná správa plniť všeobecne platné kritériá, predovšetkým by pre ňu mala byť charakteristická :

- jasná deľba pôsobnosti, právomoci a zodpovednosti medzi inštitúciami verejnej správy a vo vzťahu k občanovi,
- kvalitná legislatíva,
- dodržanie a schopnosť donucovacieho práva,
- vysoká profesionalita a etika zamestnancov verejnej správy

Rôzne definície vyjadrujú základnú podstatu verejnej správy, a tou je zabezpečenie kvality života občanov.³

1.1.1 MODEL Y VEREJNEJ SPRÁVY

Hamalová (2002) uvádza, že z organizačného aspektu predstavuje verejná správa sústavu inštitúcií zabezpečujúcich jej výkon a jej základ tvoria inštitúcie štátnej správy a samosprávy. Výkonom štátnej správy sa zabezpečuje realizácia všetkých funkcií štátu. Ako vo svojej práci píše Škultéty (2005), štátna správa je predovšetkým činnosťou výkonnou a nariadovacou. Termín výkonná činnosť vyjadruje vzťah štátnej správy k zastupiteľskej sústave a spočíva v bezprostrednom vykonávaní zákonov a ostatných právnych aktov štátnej moci, prostredníctvom ktorých sa realizujú základné otázky štátnej správy, predovšetkým zabezpečovanie hospodárskeho, sociálneho a kultúrneho rozvoja. Nariadovacia činnosť vyjadruje vo vzťahu k fyzickým a právnickým osobám určitú metódu, ktorou sa zabezpečujú úlohy štátnej správy. Zahŕňa i organizačnú činnosť, vytvárajúcu potrebné podmienky pre uspokojovanie potrieb občanov.

Štátnu správu uskutočňujú orgány, ktoré sú v takom hierarchickom usporiadaní, v rámci ktorého nadriadený orgán má právo priamo ovplyvňovať podriadené správne orgány v súlade s platným právnym stavom. Samospráva predstavuje vo verejnej správe výkonné pôsobenie a ovplyvňovanie spoločenského života prostriedkami neštátneho charakteru. Pod týmto pojmom treba rozumieť výkon určitých, presne vymedzených úloh správy štátu samostatnými, štátom uznanými verejnoprávnymi subjektmi. Samospráva zahŕňa oblasť verejnej správy, zákonom zverenej subjektom, ktorých sa bezprostredne dotýka. V tomto zmysle je samospráva časťou správy štátu, decentralizovanou na subjekty neštátneho charakteru. Samosprávu môžeme rozdeliť na územnú a záujmovú. Územná samospráva sa vytvára na regionálnej alebo miestnej úrovni. Záujmová samospráva sa organizuje z potrieb realizácie spoločných cieľov a záujmov. Dôležitým znakom hodnotenia verejnej správy je vzťah medzi jednotkami štátnej správy a územnej samosprávy (Belajová – Balážová, 2004).

Modely územných verejnosprávnych systémov, ktoré sa najčastejšie používajú v odbornej literatúre, sú nasledovné:⁴

³ Hamalová, M. In: Kolektív: *Ekonomika územnej verejnej správy*. Bratislava: Ekonóm, 1999, s. 83.

Integrovaný (Spojitý systém) - charakteristickou črtou je snaha o vzájomné prepojenie až integráciu inštitúcií štátnej správy a samosprávy. Pôvodne vznikol za vlády Napoleona vo Francúzsku. Tento model dáva obciam relatívnu slobodu v rozhodovaní a konaní, predovšetkým v záležitostiach, o ktorých sa rozhoduje na miestnej úrovni. Existencia a ciele samosprávy sú odvodené od záujmov a cieľov štátu, z čoho vyplýva dominancia štátu a jeho orgánov pri riešení úloh verejného záujmu. Takýto model sa dnes uplatňuje v Nemecku. Prvky tohto systému boli charakteristické aj pre etapu pôsobenia systému národných výborov v Československu v rokoch 1945 až 1990, podobne ako v systémoch verejnej správy ostatných socialistických krajín.

Charakteristický je organizačným delením štátnej správy a samosprávy.

Duálny systém - charakteristický je organizačným oddelením územnej štátnej správy a samosprávy. Štátna správa a samospráva majú svoju vlastnú štruktúru a kompetencie, čo nevyklučuje potrebu vzájomnej koordinácie pri napĺňaní záujmov v území. Verejná správa je usporiadaná tak, že systémy štátnej správy a samosprávy sú oddelené funkčne, inštitucionálne a finančne. Uvedený systém vznikol a uplatňuje sa v Anglicku. V súčasnosti sa uplatňuje aj na Slovensku.

Rozštiepený hierarchický systém – uplatňuje sa najmä v škandinávskych krajinách. Predstavuje určitý kompromis medzi spojitým a duálnym systémom. Centrálna vláda výrazne ovplyvňuje pôsobenie verejnej správy na regionálnej úrovni. Na miestnej úrovni sú vytvorené podmienky pre rozhodovanie o veciach verejných pre zastupiteľstvo.

Rovnaké tri modely verejno-správnych systémov vyskytujúcich sa v európskych krajinách uvádzajú vo svojich odborných prácach aj autori Hamalová (2002) a Belajová - Balážová (2004).

Špeciálnym prípadom organizácie územnej verejnej správy je Švajčiarsko, kde sa pod vplyvom osobitného vývoja stala základom verejnej správy na všetkých úrovniach územného členenia samospráva. Samosprávy obcí sa na základe rozhodnutia občanov spájali do vyšších samosprávnych jednotiek - kantónov. Kantóny disponovali najmä tými kompetenciami, ktoré buď svojím charakterom presahovali úroveň obcí, alebo nebolo efektívne ich zabezpečovať pre malý počet obyvateľov. V podstate, až po vytvorení švajčiarskeho štátu ako konfederácie

⁴ Bennet, R. J.: Local Government in Post- Socialist Cities. Discussion papers No. 2. Budapest: Open Institute Society, 1997, s. 6- 7. In: Kolektív: Ekonomika územnej verejnej správy. Bratislava: Ekonóm, 1999, s. 84- 89.

kantónov, vznikla nevyhnutnosť celoštátne riešiť niektoré nadkantonálne problémy s pomocou štátnych úradníkov. Okrem štátnej správy a samosprávy, ktoré tvoria základ verejnej správy, sa na správe podieľajú aj verejnoprávne korporácie. Tieto organizácie sa vyznačujú osobitným okruhom činností, ktoré podporujú plnenie štátnych, resp. iných verejných úloh. Spravidla sú zriaďované zákonom a financované čiastočne zo štátnych prostriedkov a vo svojej činnosti podliehajú štátnemu dozoru (Repková, 2006). Problematike spomínaných verejnoprávných korporácií v systéme verejnej správy sa vo svojich prácach venujú aj autori Lipták (1994, 1997) a Tej (2002).

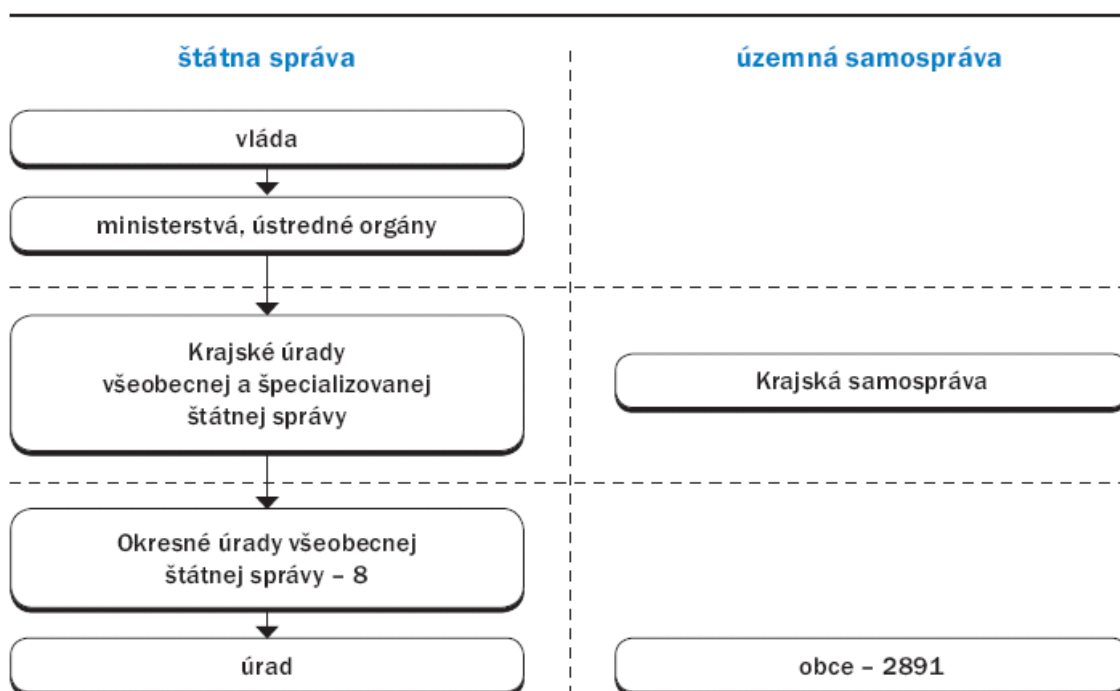
Aj autor Nižňanský (2005) potvrdzuje, že z hľadiska vzťahu štátnej správy a územnej samosprávy existuje na Slovensku od roku 1990 tzv. oddelený model (štátna správa – územná samospráva). V encyklopédii Wikipédia (2006) sa uvádza, že na Slovensku existuje takzvaný paralelný model, v ktorom je štátna správa úplne oddelenou, samostatnou zložkou verejnej správy. V iných štátoch môže byť takzvaný integrovaný model verejnej správy, pri ktorom sú niektoré orgány verejnej správy súčasne orgánom štátnej správy aj orgánom samosprávy. Viacerí autori, Palúš (2002), Nemeč (2003) a Wright (2003) sa zhodujú na fakte, že v historickom vývoji sa vytvorili a s určitými modifikáciami existujú dva systémy miestnej správy. Základným rozlišovacím kritériom je existencia alebo neexistencia tzv. „dvojkoľajnosti“ orgánov miestnej štátnej správy a miestnej samosprávy, rozsah právomocí samosprávnych orgánov a stupeň ich podriadenosti centrálnym orgánom štátnej správy.

Nižňanský a kol. (2002) uvádza, že v členských štátoch Európskej únie neexistuje jednotný systém verejnej samosprávy. Jednotlivé systémy sú prevažne starými, tradičnými štruktúrami, ktoré v posledných desaťročiach prechádzali procesom zmien a modernizácie. Zmeny v rámci vzájomného približovania sa udiali pod vplyvom komunitárneho práva najmä legislatívnou činnosťou inštitúcie Európskej únie a cestou judikátov Európskeho súdneho dvora.

1.1.2 ŠTRUKTÚRA VEREJNEJ SPRÁVY NA SLOVENSKU

Pri rozdelení a charakteristike súčasnej štruktúry verejnej správy na Slovensku sa názory niektorých autorov v určitých ohľadoch rôznia. U všetkých citovaných autorov sa však v delení nachádzajú pojmy *štátna správa* a *územná samospráva*, ako to vidíme v schéme 1.

Schéma 1: Organizačná štruktúra verejnej správy na Slovensku



Zdroj: Úrad vlády SR, Kancelária splnomocnenca vlády SR pre decentralizáciu verejnej správy (2005)

Podľa Nižňanského (2005) je verejná správa na Slovensku zabezpečovaná na troch úrovniach:

- štát (úroveň Slovenskej republiky ako celku),
- vyšší územný celok,
- obec.

Všetky tri úrovne verejnej správy musia byť celkami, ktoré sa pri svojom výkone úloh riadia verejným aj súkromným právom, t. j. že pri zabezpečovaní verejných úloh (verejnej moci) sú povinné zo zákona realizovať tie kompetencie, ktoré jej sú zverené a zároveň môžu ako právnické osoby konať úkony, ktoré sú výsledkom dohody predstaviteľov obce, mesta, vyššieho územného celku resp. štátu a ich obyvateľov.

Všetky tri úrovne verejnej správy sú reprezentované volenými zástupcami občanov a administratívnym aparátom (schéma 2). Na úrovni štátu to je Národná rada Slovenskej republiky a ministerstvá, ostatné ústredné orgány štátnej správy. Na úrovni VÚC to je volený

predseda (župan), zastupiteľstvo a úrad vyššieho územného celku a na obecnej úrovni starosta, miestne zastupiteľstvo a miestny (mestský) úrad.

V súlade s Ústavou SR existujú dve úrovne samosprávy: miestna samospráva a samospráva vyššieho územného celku.

Štátnu správu zabezpečujú:

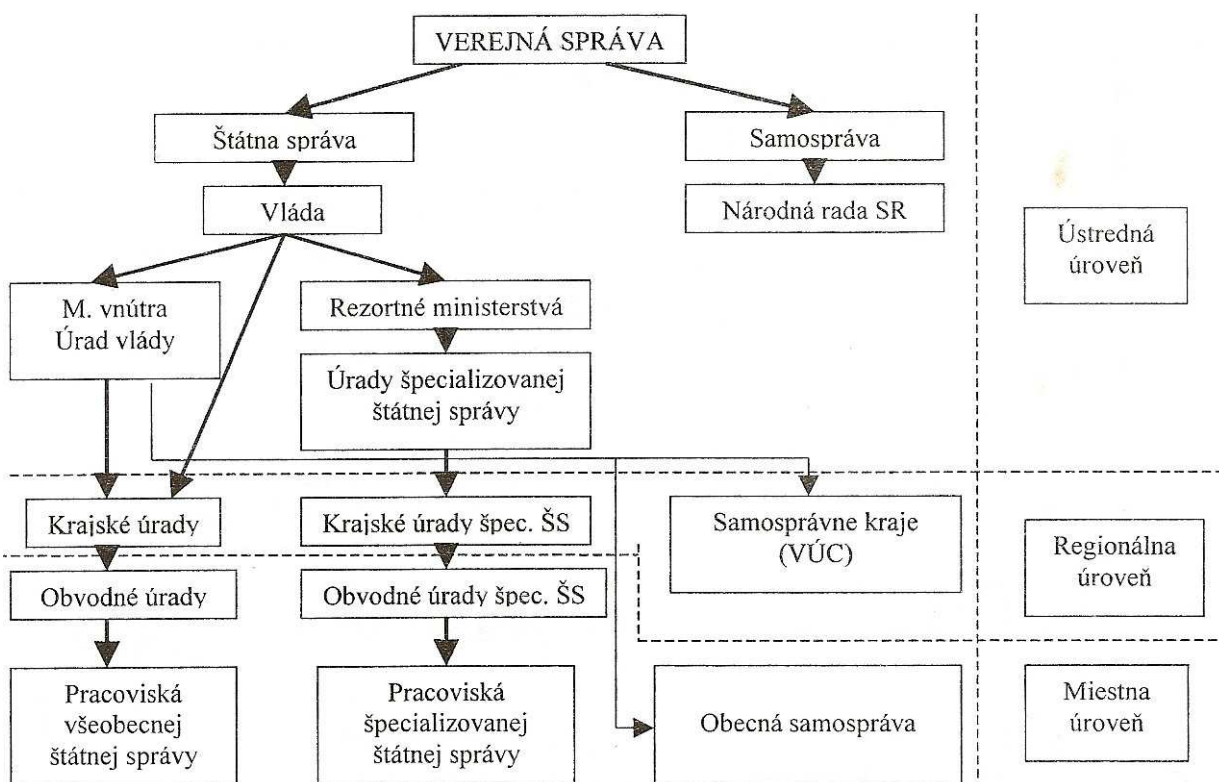
- ministerstvá, ústredné orgány štátnej správy a štátom poverené agentúry,
- územné orgány štátnej správy.

Neubauerová (2002) definuje štátnu správu a samosprávu v podmienkach Slovenska nasledovne:

Štátna správa je samostatný druh organizujúcej činnosti štátu vykonávaný na základe zákona. Má výkonný a nariad'ovací charakter. Vykonáva sa v mene štátu a za pomoci donucovacej moci štátu. Štátnu správu možno chápať jednak ako dynamickú, ale aj ako statickú kategóriu. Z hľadiska dynamického pohľadu je štátna správa samostatný druh činnosti štátu, ktorá má štátnomocenský charakter regulovaný právom. Z pohľadu statickej kategórie ide o sústavu orgánov štátnej správy.

Samospráva predstavuje z politického hľadiska formu ľudového vládnutia. Je charakterizovaná ako organizácia a činnosť ktorá v ohraničenom rozsahu zabezpečuje trvalé a samostatné spravovanie vyčlenených spoločných záležitostí. Je vykonávaná právnickými osobami vlastným menom a na vlastnú zodpovednosť na základe zákona. Ten upravuje základné vlastnosti, atribúty samosprávnych organizácií, ku ktorým patrí predovšetkým: postavenie, pôsobnosť, právomoc, organizačná štruktúra, finančné zabezpečenie, disponovanie majetkom, orgány samosprávy, výkonné mechanizmy, práva združovania, práva a povinnosti členov a vzťahy k štátu a iným subjektom pôsobiacim na danom území.

Schéma 2: Organizačná štruktúra verejnej správy na Slovensku od 1.1.2004



Zdroj: Belajová, A., Balážová, E.: *Ekonomika a manažment územnej samosprávy* (2004)

Rozhodujúca odlišnosť medzi orgánmi štátnej správy a samosprávy spočíva v tom, že v rámci orgánov štátnej správy sa presadzuje dôsledná vertikálna podriadenosť jednotlivých orgánov štátnej správy.

1.1.3 SAMOSPRÁVA AKO SÚČASŤ VEREJNEJ SPRÁVY

Samospráva predstavuje významný podsystem verejnej správy. Najčastejšie sa formuje na územnom princípe na základe toho, že základným prejavom demokratickej spoločnosti je fungovanie miestnej demokracie prepojenej s územnou jednotkou, ktorou môže byť obec, mesto alebo región. V základnej charakteristike samosprávy sa mnohí autori zhodujú Nižňanský (2002), Hamalová - Žárska, (1992), Belajová - Balážová (2004). Vo svojej podstate je to správa vecí verejných uskutočňovaných vo vymedzenom území občanmi prostredníctvom volených zástupcov. Občania tak majú možnosť podieľať sa na správe vecí verejných, ktoré sa ich priamo dotýkajú. Podľa Falt'ana (1993) je však problematické určiť, na akej úrovni môže samospráva nahradiť štátnu správu a v akom rozsahu sa od nej môže

odčleniť a pôsobiť autonómne. Rozdelenie verejných úloh medzi štát (centrálne úroveň) a samosprávu by malo spĺňať kritérium účelnosti, no toto rozdelenie je takisto v nemalej miere tiež výsledkom politickej konštrukcie štátu, hlavne výsledkom toho, či sa verejná moc viac centralizuje alebo decentralizuje. Pri prenose kompetencií na miestne samosprávy možno brať do úvahy rôzne hľadiská, napr. úspory z veľkovýroby, úspory z rozsahu (zodpovedajúca štruktúra miestnych verejných služieb zvyšuje efektívnosť prostredníctvom informovanosti a koordinácie, ako aj väčšej zodpovednosti súvisiacej s účasťou obyvateľstva na rozhodovaní a na úhrade nákladov), prelievanie nákladov/ úžitku, blízkosť užívateľov služieb, preferencie užívateľov a možnosť rozpočtovej voľby pri stanovení štruktúry výdavkov.⁵

Palúš (2002) uvádza, že v súčasnej dobe možno samosprávu v najvšeobecnejšej podobe vymedziť ako samostatnú, nezávislú a slobodnú sebasprávu. Jej základom je slobodný jedinec spájajúci sa s inými jednotlivcami na báze určitých spoločných záujmov, politického zmýšľania, profesie alebo územia, na ktorom žije, resp. žijú tí, ktorých toto územie spája. V tomto zmysle býva samospráva spájaná so spoločenskou pospolitosťou. Škultéty (1995) však pri vymedzení samosprávy rozlišuje tzv. politický systém samosprávy, ktorým sa rozumie forma realizácie verejnej správy občanmi a právny pojem samosprávy, ktorým sa vyjadruje skutočnosť, že samosprávu vykonáva štátom iný aprobovaný verejný subjekt v postavení verejnej korporácie.

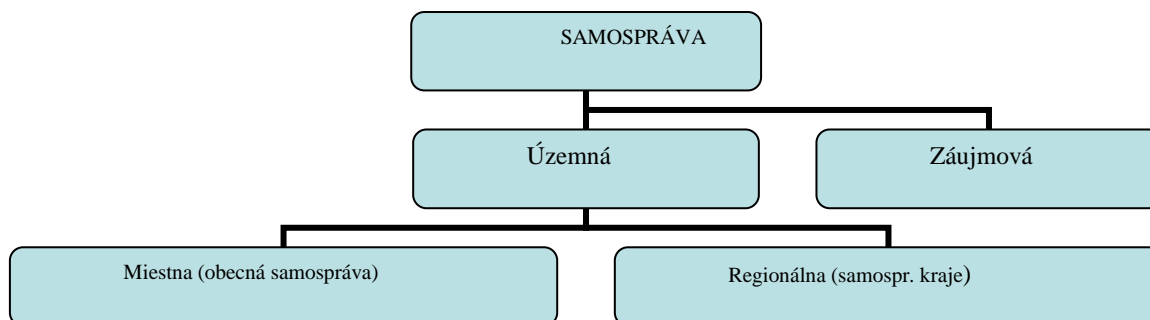
Na druhej strane, Řehůřek (1994) definuje samosprávu ako „osobitnú formu riadenia, ktorá prekračuje rozsah charakteristický pre všeobecný pojem správy štátu“.

Vyznačuje sa týmito všeobecnými znakmi:

- vysoká intenzita vplyvu občanov na rozhodovanie o spoločných veciach a ich bezprostredná zodpovednosť za výsledky vyvolané ich rozhodnutím,
- úzka spätosť s demokratickými formami tvorby a realizácie vôle ľudu,
- sú priamo späté so záujmami obce.

⁵ Shah, A.: The Reform of Intergovernmental Fiscal Relations in Developing and Emerging Market Economies. Policy and Research Series No. 23. Washington, D. C.: World Bank, 1994. In: Nemeč, J. - Wright, G.: Verejné financie. Bratislava: NISPAcee, 1997, s. 219.

Schéma 3: Základné členenie samosprávy na Slovensku



Zdroj: Belajová, A., Balážová, E.: Ekonomika a manažment územnej samosprávy, 2004

Pri definovaní podstaty samosprávy a jej postavenia v štátnom organizme a spoločenskom systéme uvádza Hamalová (1992) nasledujúce základné črty samosprávy:

Demokratický výkon moci predstavuje požiadavku, ktorá vyplýva priamo z ústavného princípu suverenity ľudu ako výlučného držiteľa miestnej verejnej moci. Z uvedeného vyplýva, že miestna samospráva má nielen právo, ale aj povinnosť regulovať verejné záležitosti v záujme miestneho spoločenstva. Demokratický výkon moci musí mať preto adekvátne formy svojej realizácie, ktoré vytvoria priestor pre širokú a aktívnu účasť občanov na verejných záležitostiach. Vo vývoji štátov poznáme viacero foriem uskutočňovania demokracie. Jej základnými formami sú priama a zastupiteľská demokracia.

Miestna autonómia je charakterizovaná kompetenciami obce, ktoré sú vymedzené zákonom. Ústava, zákon alebo iný právny predpis presne vymedzujú okruh záležitostí, ktoré spadajú výlučne, alebo v prevažnej miere do kompetencie obce. Sú to úlohy patriace do vlastného okruhu pôsobnosti. Obec však môže zabezpečovať aj úlohy, ktoré sú na ňu prenesené (štátnymi, regionálnymi orgánmi); to znamená, že ide o úlohy v prenesenom okruhu pôsobnosti.

Široký rozsah samosprávnej zodpovednosti znamená, že obec, ktorá má podľa zákona postavenie samostatného právneho a ekonomického subjektu, má nielen právo, ale aj povinnosť zveľaďovať vlastný majetok, organizovaním verejných služieb zabezpečovať štandardnú kvalitu života svojim občanom, koordinovať činnosť ekonomických subjektov v súlade s obecnými záujmami, rozvíjať potrebné kontakty s inými obcami a subjektmi.

Optimálna kombinácia samosprávnych a štátnych funkcií je koncipovaná tak, aby bolo zabezpečené zodpovedné plnenie samosprávnych funkcií. Legalizovanie samosprávy zákonom predstavuje len prvý krok k praktickému uplatneniu. Ekonomická samostatnosť, ktorú obce získavajú, však predpokladá uplatnenie nového mechanizmu ich fungovania, vytvorenie takého ekonomického prostredia, ktoré bude iniciovať vznik nových aktivít. Zároveň je potrebné vytvoriť nový model štátnej správy, aby boli jeho jednotlivé činnosti sprístupnené občanom a obciam a aby sa spolu so samosprávou zabezpečovalo nekonfliktné a operatívne fungovanie územnej samosprávy.

1.2 Verejné financie a ich funkcie

Pri definovaní podstaty verejných financií je potrebné uplatniť širší ekonomický prístup. Tento prístup by mal vyjadrovať existenciu objektívnej príčiny vyvolávajúcej potrebu štátnej politiky v tejto oblasti (Hamerníková, 1996). V tomto ponímaní sú verejné financie jedným z nástrojov tejto politiky, ktorej hlavným subjektom je verejná správa. Hlavným dôsledkom tejto politiky je existencia verejného sektora v zmiešanej ekonomike. Pochopeniu vzťahov medzi verejnými financiami a verejným sektorom (verejnou ekonomikou) môže napomôcť citácia z klasickej práce Musgravea:⁶ „Aj keď obsahom verejných rozpočtov sú peňažné toky vo forme príjmov a výdavkov, podstatou problému nie sú financie. Kľúčovými problémami sú otázky spojené s alokáciou zdrojov, distribúciou príjmov, plnou zamestnanosťou, stabilitou cien a rastom..., t. j. tie aspekty ekonomickej politiky, z ktorých vyplýva potreba fungovania verejných rozpočtov.“ Musgrave (1959) definoval verejné financie nasledovne: „Verejné financie sa tradične považujú za komplex, ktorého centrom sú procesy tvorby verejných príjmov a realizácie verejných výdavkov.“ Prvú definíciu verejných financií uviedol vo svojom diele Smith, ktorý aplikoval systém hospodárenia domácností na verejné financie, predovšetkým na štátny rozpočet, pričom dôsledne hájil princíp vyrovnanosti rozpočtu a zdôrazňoval nutnosť rešpektovania morálnych zásad pri prerozdeľovaní dôchodkov medzi jednotlivé vrstvy obyvateľstva.⁷ Hamerníková (1997) formuluje nasledujúcu definíciu: „Verejné financie sú peňažné vzťahy vznikajúce v súvislosti

⁶ Musgrave, R. A.: The Theory of Public Finance. McGraw - Hill, 1959. In: Nemeč, J. - Wright, G.: Verejné financie. Bratislava: NISPAcee, 1997, s. 29.

⁷ Smith, A.: An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of the Nations. 1776. Preklad: Pojednání o podstatě a původu bohatství národů. Praha: SPNL, 1958.

s tvorbou, rozdeľovaním a použitím peňažných fondov spojených s činnosťou verejných inštitúcií. Jedným zo subjektov vzťahov vznikajúcich v rámci verejných financií je vždy štát (príp. mesto, obec).” Autori Strecková – Malý (1998) konštatujú, že verejné financie sú tvorené peňažnými vzťahmi, ktoré sa týkajú činností verejných inštitúcií a záujmov, a kde vystupuje ako jeden zo subjektov verejná moc. Verejné financie predstavujú časť zdrojov ekonomiky, ktoré verejný sektor vyberá od obyvateľov a podnikov vo forme daní a poplatkov a prerozdeľuje ich s cieľom zabezpečiť plnenie verejných služieb a nákup tzv. verejných statkov. Riadenie verejných financií prostredníctvom fiškálnej politiky je jednou z kľúčových oblastí hospodárskej politiky štátu. Verejné financie sú teda potrebné preto, že financovanie verejného sektora prostredníctvom trhu nefunguje a vzniká tu nutnosť rozpočtového financovania na základe politického procesu.

S charakteristikou verejných financií sú spájané tieto tri princípy (nie sú to striktne definované kritériá):⁸

Princíp nenávratnosti- platbou daní, poplatkov, cieľ nikomu nevzniká nárok na to, aby mu tento výdaj bol v nejakej podobe konkrétne vrátený.

Princíp neekvivalencie- pri platbe daní, poplatkov, cieľ nie je platiteľovi dopredu známy účel platby a nie je zaručené, že prípadné plnenie bude ekvivalentné výške jeho platby.

Princíp nedobrovoľnosti- dane, poplatky, clá subjekty nechcú platiť, a preto musia byť tieto platby uzákonené právnou cestou.

Uvedené princípy sa nachádzajú aj v prácach iných autorov, napr. Musgravea a Hamerníkovej.

Podľa Ministerstva financií SR (2002) predstavujú verejné financie časť zdrojov ekonomiky, ktoré verejný sektor vyberá od obyvateľov a podnikov vo forme daní a poplatkov a prerozdeľuje ich s cieľom zabezpečiť plnenie verejných služieb a nákup tzv. verejných statkov. Riadenie verejných financií prostredníctvom fiškálnej politiky je pritom jednou z kľúčových oblastí hospodárskej politiky štátu. Verejné financie môžu fungovať ako optimalizovaný systém podľa Tichého (2005) len vtedy, keď sa tí, ktorí sa uchádzajú o príslušnú časť verejných prostriedkov budú sami optimalizovane ekonomicky správať a to vo vlastnom záujme. Preto len na tej príslušnej úrovni, na ktorej vznikajú príslušné územne

⁸ Strecková, Y. – Malý, I. a kol.: Veřejná ekonomie pro školu i prax. Praha: Computer Press, 1998, s. 77.

diferencované verejné potreby a záujmy na ich uspokojovanie, môžu vznikajú nevyhnutné kritériá pre posudzovanie efektívnosti výstupov lokálnej, či regionálnej verejnej ekonomiky. Ministerstvo financií SR (2002) definuje verejné financie ako hospodárenie s verejnými prostriedkami, ktoré zahŕňa tvorbu verejných rozpočtov a kontrolu záverečných účtov verejných inštitúcií.

Funkcie verejných financií sú podľa Liptáka (1999) nasledovné:

- a) *alokačná* - vychádza z toho, že určité statky a služby nemožno zabezpečiť prostredníctvom trhového mechanizmu, lebo tu trh zlyháva. Preto ich musí štát zabezpečiť (verejné statky) a ide o alokáciu zdrojov, čiže zabezpečenie potrebnej výšky zdrojov.
- b) *distribučná* - proces rozdeľovania vzhľadom na ciele spoločnosti a čo štát považuje za spravodlivé a efektívne, pričom je nutné sledovať, aké zmeny proces rozdeľovania vyvoláva.
- c) *stabilizačná* - je nástrojom makroekonomickej politiky, zabezpečenia zamestnanosti, cenovej stability, rovnovážnej platobnej bilancie a predpokladaného ekonomického rastu.

1.2.1 VEREJNÉ ROZPOČTY

Základným nástrojom verejných financií je sústava verejných rozpočtov. Štruktúra sústavy verejných rozpočtov je závislá na správnom usporiadaní štátu.

Do tejto kategórie patrí:

- nadnárodný rozpočet v prípade nadnárodných zoskupení (napr. v Európskej únii),
- ústredný rozpočet (federálny alebo štátny- podľa štátoprávneho usporiadania),
- rozpočty územnej samosprávy,
- rozpočty verejných podnikov a vládnych neziskových organizácií vo verejnom sektore.

S viacstupňovým usporiadaním sústavy verejných rozpočtov súvisí aj teória fiškálneho federalizmu. O jej rozpracovanie a zavedenie poznatkov do praxe sa zaslúžili ekonómovia hlavne v anglosaských krajinách. Táto teória je súčasťou teórie verejných financií. Vznikla po 2. svetovej vojne. Medzi hlavné dôvody jej rozpracovania môžeme uviesť hlavne problémy s

neefektívnou alokáciou finančných prostriedkov sústredených v rozpočtových sústavách na zabezpečovanie verejných statkov v rámci verejného sektora (Peková, 2004).

1.2.2 VYMEDZENIE POJMU FIŠKÁLNY FEDERALIZMUS

Pod pojmom fiškálny federalizmus rozumieme viacstupňové usporiadanie rozpočtovej sústavy štátu a postavenie jednotlivých stupňov rozpočtovej sústavy pri zabezpečovaní a hlavne financovaní verejných statkov, verejného sektora. Oates (1998)⁹ vychádza z poznatku, že základným inštitucionálnym rámcom verejného sektora je „rozvrstvenie“ vlád. Moderný štát má centrálnu vládu, ktorá rieši záležitosti národného významu. Ale má aj ďalšie úrovne, regionálne a miestne jednotky s fiškálnou zodpovednosťou za ich vlastné, geograficky definované právomoci. A táto štruktúra verejného sektora otvára celkom nový súbor dôležitých otázok pre verejné financie: správne rozloženie fiškálnych funkcií na jednotlivé vládne úrovne, čo najefektívnejší prevod príjmovej zodpovednosti a špecifických daňových nástrojov, úloha medzivládnych finančných transferov, atď.

Z hľadiska fiškálneho federalizmu je príznačné, že v prvej polovici 20. storočia dochádzalo k posilňovaniu fiškálnej úlohy ústrednej vlády v rozpočtovej sústave, a teda aj k posilňovaniu postavenia a významu ústredného štátneho rozpočtu. V druhej polovici minulého storočia dochádzalo v mnohých krajinách k obratu, keď sa začala posilňovať úloha regionálnych a miestnych orgánov v riadení a rozhodovaní vo verejnom sektore, a tým sa začal zvyšovať tiež význam ich rozpočtov. Postupne sa presadzuje fiškálna decentralizácia. Problém decentralizácie sa vo fiškálnom federalizme označuje tiež ako problém priradenia daňových a výdavkových kompetencií rôznym stupňom verejnej správy (Musgrave – Musgrave, 1976).¹⁰

Fiškálny federalizmus predstavuje aj distribúciu kompetencií a fiškálnej kapacity medzi rôzne úrovne verejnej správy. Súčasťou fiškálneho federalizmu je demokratické rozhodovanie a kontrola. Jeho hlavným obsahom je významná fiškálna funkcia - právo tvorby vlastných príjmov. Fiškálny federalizmus je nástroj garantujúci efektívnu nezávislosť subnárodných jednotiek. Národná úroveň má vždy vplyv na miestne a regionálne príjmy a

⁹ Oates, W. E.: *The Economics of Fiscal Federalism and Local Finance*. UK: Edward Elgar Publishing Limited, 1998

¹⁰ Musgrave, R. A. – Musgrave, P. B.: *Public Finance in Theory and Practise*. Tokyo: McGraw- Hill, 1976. In: Nemeč, J. - Wright, G.: *Verejné financie*. Bratislava: NISPAcee, 1997, s. 219.

výdavky prostredníctvom systému daní, grantov a regulácie. Fiškálny federalizmus predstavuje ich prepojenie. Obsahuje princípy a praktické rady pre efektívne centrálné ovplyvňovanie demokratického systému. Fiškálne spojenia sa vytvárajú medzi štátom, regiónmi a miestnou úrovňou. Potreba vplyvu ústrednej úrovne vyplýva z viacerých dôvodov. Prvým z nich je potreba fiškálnej jednoty v rámci každej krajiny. Národné dane sú aplikované jednotným spôsobom tak, aby všetci občania prispievali na financovanie národných potrieb. Druhým je potreba vyrovnávania medzi rôznymi oblasťami v krajine s rozdielnymi sociálnymi podmienkami a úrovňou ekonomického rozvoja. Tretím je potreba riešiť dopad externalít. Realizácia miestnych funkcií má vplyv na všetky úrovne verejnej správy. Jej efekty môžu byť pozitívne, ako v prípade stavby ciest, mostov, nemocníc a škôl, alebo môžu byť negatívne, napr. v prípade výstavby smetísk, väzení a nukleárnych elektrární vo vzťahu k susedným regiónom (Nemec – Wright, 1997). Spolupráca medzi rozdielnymi municipalitami a koordinácia politiky medzi regionálnou a národnou úrovňou je preto veľmi dôležitá. Koordinovaná fiškálna politika pomáha distribuovať klady a zápory v rámci celej krajiny na princípe rovnosti (Lipták, 1997). Teória fiškálneho federalizmu sa zaoberá tiež problémom, ktoré zdroje príjmov sú vhodné pre ktorý článok verejných rozpočtov.

Viacerí ekonómovia, napr. Musgrave (1994), Oates (1998) navrhujú centralizovať :

- progresívne dane,
- nepriame spotrebné dane (lebo miesto spotreby nie je totožné ani s miestom výroby statkov a služieb, ani s miestom bydliska spotrebiteľa),
- dane súvisiace s využívaním nerovnomerne rozložených prírodných zdrojov.

Autori Medved' - Nemec – Orviská - Zimková (2005) rozdeľujú štáty z hľadiska rozdelenia právomocí a zodpovedností medzi jednotlivé úrovne rozpočtovej sústavy, teda na základe fiškálneho federalizmu. Tieto úrovne rozpočtovej sústavy sú rozdielne pre federálne štáty a unitárne štáty.

Federálne štáty majú obyčajne tri úrovne rozpočtovej sústavy:

- ústredná (federálna) úroveň, ako napr. v USA, Austrálii, SRN, Rakúsku
- stredná úroveň (štát, republika, spolková krajina, provincia, distrikt, a pod.)
- miestna úroveň (obec, mesto, municipalita, grófstvo, a pod.)

Unitárne štáty majú takisto tri úrovne rozpočtovej sústavy, ktoré sú:

- ústredná úroveň (napr. štát, republika, kráľovstvo, konštitučná monarchia), ako je napr. v Dánsku, Francúzsku, Taliansku, na Slovensku a v Čechách
- regionálna úroveň – vyššie územné celky
- miestna úroveň – obce.

1.2.3 MODELY FIŠKÁLNEHO FEDERALIZMU

Podľa rozdelenia verejných príjmov a verejných výdavkov medzi jednotlivé rozpočty a podľa väzieb medzi nimi vymedzujú autorky Šulajová - Králik (2001) a Peková (2004) nasledovné modely fiškálneho federalizmu:

• **vertikálny model** fiškálneho federalizmu (niekedy označovaný ako model nezávislej vrstvenej torty), niekedy môže mať podobu:

- a) centralizovanú - zodpovedá mu veľmi nízka miera sebastačnosti nižších vládnych úrovní, lebo väčšina príjmov plynie do štátneho rozpočtu, odkiaľ sa ďalej prerozdeľujú;
- b) decentralizovanú - nižšie vládne úrovne sú úplne sebastačné, bez existencie prerozdeľovacích procesov vo vnútri rozpočtovej sústavy, vyskytuje sa iba v teórii;
- c) kombinovanú - niektoré verejné príjmy sa centralizujú do štátneho rozpočtu a niektoré sa decentralizujú do rozpočtov jednotlivých stupňov územných samospráv.

• **horizontálny model** rešpektuje zásady spolupráce na horizontálnej úrovni (medzi obcami, regiónmi na princípe solidarity). Ide o takú deľbu, kedy je centrálné rozhodovanie sprevádzané decentralizovaným výkonom funkcií. V tomto systéme sú využívané finančné výpomoci, ktoré môžu byť použité len na vyrovnanie regionálnych rozdielov alebo na stimuláciu rastu a stabilizáciu ekonomiky. Daňová politika a daňová legislatíva je jednotná a centralizovaná. Jednotné zdanenie odráža preferencie regionálnej spravodlivosti a zamedzuje

daňovej konkurencii medzi regiónmi. Usporiadanie finančných vzťahov medzi vládnymi úrovňami používa predovšetkým delenie spoločných príjmov.

Výsledkom uplatňovaného modelu fiškálneho federalizmu je určitá miera finančnej sebestačnosti. Na jej meranie sú uvádzané tieto ukazovatele (Peková, 1997):

- podiel vlastných príjmov (vrátane miestnych daní a poplatkov, podielových daní) na celkových príjmoch rozpočtu- miera sebestačnosti 1;
- podiel vlastných príjmov a dotácií na celkových príjmoch obcí- miera sebestačnosti 2;
- podiel vlastných príjmov na bežných výdavkoch- tzv. miera samofinancovania.

Pre naplnenie predpokladov efektívneho fungovania samosprávnej demokracie je nutné položiť si otázku: „Ktoré priestorové usporiadanie fiškálneho priestoru je pre zabezpečenie verejných statkov najefektívnejšie, pričom by malo zodpovedať priestorovým účinkom toho ktorého statku?“ Komplexnejší a systémový pohľad na túto otázku si vyžaduje analyzovať a skúmať rôznorodé prístupy a aspekty, ktoré vo väčšej či menšej miere takéto usporiadanie ovplyvňujú (Tichý, 2005). Fiškálny federalizmus sa zaoberá práve naznačenými aspektmi a súvislosťami a prejavuje sa prostredníctvom fiškálnej decentralizácie.

1.3 Dôvody decentralizácie verejnej správy a jej formy

Neustála zmena rámcových podmienok ovplyvňujúcich decentralizačné procesy spôsobuje nejednotný postoj mnohých autorov k zadefinovaniu decentralizácie. Zhoda sa objavuje v tom, že decentralizácia je nevyhnutnou súčasťou demokratického systému a ako uvádza Gerald (2001) (In: Žárska – Kozovský, 2008), predstavuje jednu zo základných podmienok verejnej správy so zvyšujúcou sa účasťou občanov v rozhodovacom procese, čo môže viesť k vyššej kvalite a zodpovednosti miestneho rozhodovania a riadenia a lepšej alokácii zdrojov. Decentralizácia tak umožňuje, aby sa kvantita a kvalita poskytovania verejných služieb v jednotlivých územiach líšili v súlade s miestnymi preferenciami.

Zástancovia decentralizácie sa domnievajú, že ekonomickú efektívnosť je možné dosiahnuť decentralizovanými vládami, pretože poskytujú kombináciu výstupov (statkov a služieb), ktoré najlepšie odrážajú preferencie jednotlivcov žijúcich v danom spoločenstve (Oates, 1972). Naopak, je pravdepodobnejšie, že centralizované vlády poskytnú jednotný balík výstupov v rámci všetkých správ. Ak existujú rozdiely jednotlivcov v ich

spotrebiteľských preferenciách, potom centralizované zabezpečenie jednotného výstupu povedie k neefektívnej alokácii zdrojov. Ako teda uvádza Oates (1972), “decentralizovaná forma vlády preto ponúka príslub väčšej ekonomickej efektívnosti poskytovaním sortimentu výstupov určitých verejných statkov, ktoré viac zodpovedajú rôznym predstavám skupín spotrebiteľov”. Miestne zabezpečenie verejných statkov môže byť zároveň spájané s nižšími administratívnymi režijnými nákladmi, pretože organizačné a monitorovacie náklady sú pravdepodobne nižšie (Oates, 1999).

Autori Litvack a Seddon (1999), ktorí vypracovali klasifikáciu a charakteristiku jednotlivých foriem decentralizácie, ju definujú ako transfer právomocí a zodpovednosti za verejné funkcie z centrálnej vlády na podriadené alebo akoby nezávislé organizácie alebo súkromný sektor. Na druhej strane, autor MacLean (2003) (In: Žárska – Kozovský, 2008) definuje decentralizáciu ako súbor politických a administratívnych reforiem, ktoré prenášajú v rôznom množstve a kombináciách funkcie, zodpovednosť, zdroje a politickú a fiškálnu autonómiu na nižšie vládne úrovne. V rámci jednotných foriem rozlišujú autori Litvack a Seddon (1999) politickú decentralizáciu, administratívnu decentralizáciu (dekoncentráciu, delegovanie a devolúciu), trhovú decentralizáciu (privatizáciu a dereguláciu) a fiškálnu decentralizáciu. (Tichý, 2005)

V súvislosti s mierou centralizácie a decentralizácie sa nevyhnutne spája otázka rozdelenia a realizácie prenosu kompetencií medzi ústrednou vládou a územnou samosprávou, ktorá musí rešpektovať rôzne hľadiská a relevantné kritériá. Autori Musgrave a Musgravová (1994) tvrdia, že tendencia k decentralizácii vedie k menej progresívnemu rozloženiu daňového bremena, čo je ďalším z podporných argumentov pre decentralizáciu. Decentralizácia sa nevyhnutne spája s vyššou kvalitou zabezpečovania verejných statkov a služieb, pretože decentralizované orgány verejnej správy majú presnejšie informácie na efektívne rozhodovanie ako centrálna vláda, najmä o potrebách a preferenciách obyvateľov a finančnej kapacite miestnych správ (Žárska – Kozovský, 2008). Naproti tomu, Stiglitz (1997) zdôrazňuje nevýhodu decentralizovaného zabezpečovania verejných statkov a služieb práve v súvislosti s ich kvalitou.

Politická decentralizácia hľadá odpoveď na otázku „kto“, ktoré vládne úrovne a orgány, má vykonávať verejnú správu a spája sa s vytvorením optimálneho modelu územnej štruktúry a jej inštitucionalizácie s následnou del'bou právomocí medzi štát, regióny a miestne orgány. Decentralizácia kompetencií nadväzuje na politickú decentralizáciu a znamená presun

úloh (kompetencií, právomocí) čo najbližšie občanovi. Rieši problém „čo“ má zabezpečiť príslušná vládna úroveň. Obidve tieto zložky decentralizácie musia byť prepojené aj s decentralizáciou financií, teda s optimalizáciou finančného systému samospráv v zmysle dosiahnutia ich primeranej príjmovej základne a odpovede na otázku „ako“. (Neubauerová, 2003)

Často sa polemizuje o tom, že decentralizácia zvyšuje ekonomickú efektívnosť, pretože miestne samosprávy majú lepšiu pozíciu ako centrálna vláda pre zabezpečenie verejných služieb, čo je výsledkom blízkosti a informačnej výhody (Klugman, 1994). Táto blízkosť je obzvlášť dôležitá v prípade krajín s nízkym príjmom alebo vznikajúcich trhov, kde sa pri absencii trhových príležitostí spolieha zraniteľná populácia predovšetkým na zásah štátu (Besley - Burgess, 2002). Po druhé, decentralizované výdavky môžu viesť k väčšej „spotrebnej efektívnosti“ (Thiessen, 2003). Keďže dopyt je v každej oblasti rôzny, zdroje je možné šetriť diverzifikáciou výstupov samosprávy v súlade s miestnym dopytom (Martínez-Vázquez - McNab, 2003). Mobilita populácie a konkurencia medzi miestnymi správami v oblasti poskytovania verejných služieb zaisťujú zladenie preferencií medzi miestnymi spoločenstvami a miestnymi správami (Tiebout, 1956).

Miestne správy sú preto považované za lepšie vybavené na poskytovanie primeranejších služieb miestnemu obyvateľstvu ako centrálna vláda (Tiebout, 1956; Ebel - Yilmaz, 2002). Decentralizácia preto môže zlepšiť nielen potenciál na dosiahnutie paretovského optima, ale tiež potenciál na dosiahnutie väčšej ekonomickej rovnomernosti medzi jednotlivými územiaми (Ezcurra - Pascual 2008). Po tretie, decentralizácia pravdepodobne podnieti horizontálnu a vertikálnu konkurenciu (Tiebout, 1956) na miestnej a regionálnej úrovni, nútiac vlády sústrediť sa na efektívnu produkciu verejných statkov a služieb a obmedzenie množstva úradníkov, aby konali v záujme čo najväčších príjmov (Brennan - Buchanan, 1980; Breton, 1983; Thiessen, 2003). V poslednej dobe sa vyskytli názory, že decentralizácia môže slúžiť aj na záchranu a podporu rozvoja trhov. Weingast (1995) a McKinnon (1997) odporúčajú, že vhodne štruktúrované medzivládne fiškálne opatrenia môžu vytvoriť dostatočné podnety pre subnárodné správy, aby pomáhali rozvoju trhov. Okrem toho, ak je centrálna vláda zdrojom politickej neefektívnosti, decentralizácia môže zlepšiť alokáciu zdrojov, postarať sa o rozvoj trhov a následne podporiť ekonomický rast (Martínez-Vázquez - McNab, 2003). Nakoniec, fiškálna decentralizácia je často chápaná ako prostriedok na zvýšenie demokratickej účasti na rozhodovacom procese (Dabla-Norris,

2006), čo umožňuje väčšiu transparentnosť a zodpovednosť (Putnam, 1993; Azfar a kol., 1999; Ebel - Yilmaz, 2002).

Na rozdiel od týchto argumentov, široká škála štúdií prezentuje, že decentralizácia len zriedka, ak vôbec niekedy, napĺňa očakávania (Morgan, 2006). Niektoré štúdie ju dokonca považujú za škodlivú, predovšetkým v prípade rozvojových a tranzitívnych ekonomík (Rodden, 2002). Tento skepticizmus je podporovaný problémami často spájanými s decentralizáciou, ako napríklad nárast deficitov, nižšia kvalita vládnych rozhodnutí, korupcia, zvýšený vplyv záujmových skupín a väčšie nerovnosti medzi regiónmi, čo môže viesť k nižšiemu celkovému ekonomickému rastu (Prud'Homme, 1995).

Celkové vývojové tendencie vo svete naznačujú posilnenie nižších stupňov vlád v distribúcii verejných výdavkov. Krajiny smerujúce k posilneniu centrálnej vlády sú skôr výnimkou. Pri decentralizácii je možné v riadiacej činnosti relatívne presne rozdeliť verejné statky tak, aby nedochádzalo k stratám na efektívnosti. Vzhľadom na konkrétne podmienky je potrebné hľadať kompromis medzi centralizačnou a decentralizačnou tendenciou. Keďže doteraz bola povaha a miera decentralizácie formovaná do veľkej miery politickými, historickými a etnickými skutočnosťami, jej efektívnosť je ovplyvnená inštitucionálnou formou a kapacitami na všetkých úrovniach samosprávy. Úspešná implementácia fiškálnej decentralizácie si vyžaduje prítomnosť komplexného inštitucionálneho rámca a vo vznikajúcich a rozvojových ekonomikách, kde sa nachádzajú inštitúcie ešte stále v počiatkových štádiách rozvoja, je navrhnutie úspešných postupov decentralizácie dokázateľne problematické. V prípade krajín strednej a východnej Európy vytvára kombinácia úsilia zameraná na dosiahnutie makroekonomickej stabilizácie po páde socializmu, spoločne so zásadnými štrukturálnymi zmenami v hospodárstve a s politickými a etnickými konfliktami, extrémne komplexné prostredie pre fiškálnu decentralizáciu. Hlavnou výzvou pre tieto tranzitívne ekonomiky bolo získanie ekonomických výhod decentralizácie a zároveň udržanie kontroly nad verejnými výdavkami a zadlžením, obnovenie rastu a zlepšenie zodpovednosti miestnych samospráv (Rodríguez-Pose – Kroijer, 2008).

V rozvojových a tranzitívnych krajinách existujú dva hlavné dôvody pre zavedenie decentralizácie. Buď je to zlyhanie hospodárskeho plánovania centrálnymi vládami alebo je to zmena medzinárodných ekonomických a politických podmienok (Smoke, 2001). Za týchto okolností bola decentralizácia deklarovaná ako prostriedok na dosiahnutie ekonomických ziskov, viac ako tradičný cieľ decentralizácie, ktorým je zabezpečenie lepších podmienok pre

etnické, náboženské, kultúrne alebo historické odlišnosti v štátoch s viacerými národnosťami (Rodriguez-Pose - Gill, 2005). Proces decentralizácie viedol v tranzitívnych a rozvojových krajinách k veľkej rozmanitosti systémov s odlišnou mierou prenesenia fiškálnych, správnych a politických právomocí na subnárodné správy.

Slovenská republika prešla v rokoch 1989 – 2005 viacerými zásadnými spoločenskými a politickými zmenami. V prvom rade išlo o zmenu politického charakteru štátu – prechod z totalitného na demokratický režim. Predstavovalo to výrazné posilnenie individuálnych práv a slobôd jednotlivca. Nasledovali ekonomické reformy spočívajúce v odstraňovaní bariér brániacich rozvoju trhovej ekonomiky založenej na súkromnom vlastníctve. Ďalšou oblasťou zmien bola organizácia štátu, najmä nová štruktúra a fungovanie verejnej správy a zabezpečovanie verejných služieb.

Hlavným nástrojom zmien v organizácii štátu a verejnej správy sa stala decentralizácia na všetkých jej úrovniach – politickej, kompetenčnej a fiškálnej. Od roku 1998 sa postupne zmenilo územnosprávne členenie Slovenska a vytvorila sa druhá úroveň samosprávy (samosprávne kraje). Niekoľko stoviek kompetencií zo štátnej správy sa presunulo na obce a na samosprávne kraje, zmenilo sa financovanie samospráv a posilnila sa tak autonómnosť rozhodovania územnej samosprávy, ako aj kontrolné mechanizmy vo verejnej správe. Realizáciou týchto zmien sa vytvorili podmienky pre vyššiu mieru účasti občana na správe vecí verejných a naplnenie princípu subsidiarity. (Nižňanský, 2002)

1.3.1 TEORETICKÉ VÝCHODISKÁ FIŠKÁLNEJ DECENTRALIZÁCIE

V teoretickej rovine predstavuje otázka fiškálnej decentralizácie jeden z kľúčových problémov dosiahnutia paretovského optimálneho stavu v podmienkach existencie verejných statkov a externalít. Ide o proces optimalizácie výkonu fiškálnych funkcií vlády (t.j. alokačnej, redistribučnej a stabilizačnej) s prihliadnutím na špecifikáciu ich priestorového aspektu. Teoretické východiská pre fiškálnu decentralizáciu možno nájsť (Žárska - Kozovský, 2008):

- v Tieboutovom modeli (1956) a jeho Čistej teórii miestnych výdavkov,
- v Buchananovej Economickej teórii klubov (1965),
- v Oatesovej decentralizačnej teoréme (1972),

- v Brennan-Buchananovej decentralizačnej hypotéze – resp. Leviathanovej hypotéze (1980).

Autor (Musgrave, 1976) označuje problém fiškálnej decentralizácie v rámci fiškálneho federalizmu ako „problém priradenia daňových a výdavkových kompetencií rôznym stupňom verejnej správy, pričom stupeň a forma ich priradenia závisí od politickej, ekonomickej a inštitucionálnej situácie krajiny ako aj od samotnej úlohy samospráv“.

Fiškálna decentralizácia je proces, pomocou ktorého sú na samosprávy prenesené kompetencie v oblasti ekonomických činností v danej lokalite. Je v tom zahrnuté aj definovanie fiškálnych zodpovedností rôznych stupňov územnej správy. Tvoria ju tiež fiškálne nástroje s postupy, ktorých cieľom je pomoc pri zabezpečení verejných statkov (Bird et al., 1995). Akai a Sakata (2002) definujú fiškálnu decentralizáciu ako prenesenie kompetencií spojených s rozhodovaním na nižšie úrovne územných správ. Thiessen (2001) pokladá fiškálnu decentralizáciu za „prenos záväzku spojeného so zodpovednosťou na územné správy nižšej úrovne ako národné“. Vďaka tomu je možné vnímať ju ako schopnosť nižších úrovní územnej správy vyberať daňové príjmy a rozhodovať o tom, ako svoje peniaze použiť na rozličné programy v rámci zákonných kritérií (Thiessen, 2001). Prevláda názor, že fiškálna decentralizácia vedie k ekonomickému rastu napriek tomu, že to môže mať vplyv na redistribúciu zdrojov (Martinez-Vazquez a McNab, 2001). Fiškálna decentralizácia je často chápaná ako súčasť reformného balíčka na zlepšenie efektívnosti vo verejnom sektore, na zvýšenie hospodárskej súťaže medzi regionálnymi správami pri poskytovaní verejných služieb a na posilnenie ekonomického rastu (Bird a Wallich, 1993).

Už v roku 1972 Oates uviedol¹¹, že centrálna vláda bola v mnohých krajinách napádaná kvôli tomu, že vlády neboli schopné zabezpečiť pre obyvateľov dostatočné verejné služby. Zistil, že kvôli rozpočtovým problémom, ktorým vlády čelili, vznikli opakované obavy ohľadom fiškálnych vzťahov medzi jednotlivými úrovňami územnej správy. Centrálna vláda sú zvyčajne veľké a príliš vzdialené od miestnych komunít, a preto nie sú schopné uspokojiť konkrétne verejné služby a potreby ekonomického rozvoja miestnych komunít. Niektorí analytici chápu fiškálnu decentralizáciu ako riešenie nedostatkov verejného sektora (Oates, 1972).

¹¹ Oates, W.: Fiscal Federalism, Harcourt Brace Jovanovich, New York, 1972.

V priebehu posledných desaťročí došlo k nárastu decentralizácie v mnohých krajinách na celom svete, vrátane USA. Na Medzinárodnej konferencii o federalizme (2002)¹² bol prehľad tém, v ktorom bol zdôraznený fakt, že fiškálny federalizmus a decentralizácia patrí v mnohých krajinách k dnešným najdiskutovanejším politickým témam. Jednotlivé krajiny sa nachádzajú v rôznych fázach fiškálnej decentralizácie. Existujú rôzne stupne (alebo rozsahy) kompetencií pre miestne úrovne územnej správy. Niektoré z týchto rozdelení kompetencií viedli v niektorých krajinách k úplnej alebo čiastočnej decentralizácii ekonomických rozvojových projektov. Na nižšie úrovne územných správ mohli byť postúpené úlohy spojené so všetkými hospodárskymi rozvojovými programami alebo len podskupinou hospodárskych rozvojových programov (Yamoah, 2007). Akai a Sakata (2002) poukázali na to, že alokácia kompetencií je založená na právnych vzťahoch medzi rôznymi úrovňami samosprávy. Fiškálna decentralizácia, ktorá je označovaná ako prenesenie kompetencií, môže byť použitá na rozličné programy – napríklad na organizáciu a implementáciu verejnoprospešných programov na úrovni krajiny alebo štátu¹³.

Decentralizácia môže zahŕňať nielen pridelenie výhradných právomocí pre rozličné úlohy alebo úrady, ale tiež situácie, kde existujú zdieľané právomoci, pri ktorých jedna úroveň správy má schopnosť ovplyvniť rozhodnutia prijaté inými úrovňami správy do rôznej miery (Oates, 1999). Takéto vplyvy môžu byť vo forme nariadení, právomoci anulovať rozhodnutia alebo finančných intervencií.

¹² International Conference on Federalism. (2002). <http://www.federalism2002.ch>.

¹³ v prípade USA, pozn. autorky

Schéma 4: Základné piliere fiškálnej decentralizácie podľa Ebela (2002)

Inštitucionálne faktory fiškálnej decentralizácie: ekonomické, sociálne, politické a právne		
I. pilier: príjmy	Základné piliere fiškálnej decentralizácie	II. pilier: výdavky
<i>stanovenie príjmov:</i> daňová základňa (mobilná, nemobilná) daňová sadzba (regresívna, progresívna) charakteristika daní a ich redistribúcia výber daní a ich ekonomická únosnosť		<i>kritériá procesu stanovenia výdavkov:</i> ekonomická efektívnosť (poskytovaných služieb pri najnižšie možných nákladoch) fiškálna spravodlivosť (dosiahnutie najvyššie možného fiškál. vyrovnávania) politická zodpovednosť (podpora občianskej participácie a kontroly) administratívna účinnosť (podpora spolupráce)
III. pilier: transfery medzi jednotl. úrovňami vlády		IV. pilier: miestne zadlžovanie
<i>hlavné dimenzie:</i> vertikálna dimenzia (distribúcia príjmov medzi centrálnymi a miestnymi, resp. regionálnymi vládami) horizontálna dimenzia (alokácia finančných zdrojov medzi príjemcov miestnych, resp. regionálnych vlád)		<i>hlavné dôvody miestneho zadlžovania:*</i> medzigeneračná hodnota majetku (prispievanie budúcich generácií obyv. na cenu investície, ktorej úžitky budú znášať) hospodársky rozvoj (stimulovanie oblastného hospodárstva pomocou investičných projektov) synchronizácia výdavkových a výnosových tokov (eliminácia jej krátk. nerovnováhy v rámci bež. roka)
Cieľ: zvýšenie efektívnosti, transparentnosti a zodpovednosti, lepšia mobilizácia zdrojov		

Zdroj: Žárska, E. – Kozovský, D.: Teoretické a praktické aspekty fiškálnej decentralizácie, 2008¹⁴.

1.3.1.1 Prehľad štúdií uskutočnených v oblasti fiškálnej decentralizácie

V posledných rokoch sa rozrástlo množstvo štúdií na tému fiškálnej decentralizácie. Tieto štúdie boli zamerané na rôzne aspekty hospodárstva a aký vplyv má na nich fiškálna decentralizácia. Väčšina týchto štúdií však bola zameraná na národnú úroveň a vplyv v rámci celej krajiny. Početné štúdie boli zamerané na krajiny východnej Európy, rovnako ako na rozvojové a tranzitívne krajiny. Vplyv fiškálnej decentralizácie na ekonomický rast, veľkosť a usporiadanie územnej samosprávy, systém zdravotníctva a makroekonomiky patria medzi štúdie, ktoré boli v tejto oblasti realizované.

V súčasnej literatúre existuje niekoľko štúdií v oblasti dopadov fiškálnej decentralizácie na ekonomický rast v rozličných krajinách. Výsledky týchto štúdií však neboli celkom preukazné. Niektorými štúdiami sa dokázal pozitívny vzťah medzi fiškálnou decentralizáciou a ekonomickým rastom, zatiaľ čo ostatné dospeli k opačnému vzťahu. Jedným z dôvodov pre takéto rozdielne výsledky môže byť fakt, že rôzni autori používali rôzne meranie fiškálnej decentralizácie. (Yamoah, 2007). Ak sú použité nevhodné alebo nejednoznačné merania fiškálnej decentralizácie, je možné dospieť k nesprávnym záverom v

¹⁴ Spracované na základe EBEL, R.: Concept of Fiscal Decentralization and Worldwide Overview. World Bank Institute. 2002.

oblasti dopadu fiškálnej decentralizácie na ekonomický rast (Ebel a Yilmaz, 2002). Akai a Sakata (2002) tvrdia, že niektorí autori, ktorí zistili negatívny vzťah medzi fiškálnou decentralizáciou a ekonomickým rastom, použili chybné meranie decentralizácie. Martinez-Vazquez a McNab (2001) však uvádzajú, že neexistuje jediné alebo najlepšie kritérium na vyjadrenie dopadu fiškálnej decentralizácie.

Autori Davoodi a Zou (1998) použili vo svojej štúdií panelové údaje za roky 1970 až 1989 zo 46 krajín, aby preskúmali vplyv fiškálnej decentralizácie na ekonomický rast. Stanovujú to metódou najmenších štvorcov (OLS), pri ktorej je závislou premennou tempo rastu HDP na obyvateľa a nezávislými premennými sú ľudský kapitál (meraný pomocou počtom osôb prihlásených do škôl), HDP, priemerná daňová sadzba, populačný rast a fiškálna decentralizácia. Požívajú metódu time fixed effects. Štúdia používa údaje z národných a subnárodných úrovni správy¹⁵. Autori zistili negatívny vzťah medzi fiškálnou decentralizáciou a rastom v rozvojových krajinách, ale žiadny vzťah vo vyspelých krajinách.

Xie et al. (1999) používajú údaje časových radov v rokoch 1948 až 1994 na vyhodnotenie vplyvu fiškálnej decentralizácie na ekonomický rast v USA. Stanovuje ekonometrický model, pri ktorom je závislou premennou tempo rastu celkovej produkcie na obyvateľa, zatiaľ čo nezávislými premennými sú priemerná daňová sadzba, tempo rastu miezd, koeficient Gini, fiškálna decentralizácia, otvorenosť hospodárstva (meraná ako percento objemu zahraničného obchodu z HDP) a úroveň inflácie. Ako alternatívne kritérium otvorenosti hospodárstva je použitá priemerná daňová sadzba. Podiel vládnych výdavkov je definovaný ako percento regionálnych vládnych výdavkov z konsolidovaných vládnych výdavkov. V štúdií sú identifikované tri úrovne správy (federálna, štátna a miestna). Podiely výdavkov miestnych územných správ mali negatívne koeficienty, zatiaľ čo podiely štátnych výdavkov mali pozitívne koeficienty. Všetky koeficienty však boli nepreukazné. Napriek nedostatku preukaznosti koeficientov dospeli k záveru, že nepreukazné koeficienty v ich analýze naznačujú, že terajšie podiely vládnych výdavkov zodpovedajú maximalizácii rastu. Tvrdia, že ďalšia decentralizácia odkloní hospodárstvo z cesty maximalizácie rastu a môže byť škodlivá pre ekonomický rast USA.

Akai a Sakata (2002) použili na vyhodnotenie vplyvu fiškálnej decentralizácie na ekonomický rast údaje z USA na úrovni štátu. Stanovili lineárny regresný model, v ktorom je

¹⁵ V zahraničnej literatúre sa používa výraz subnárodná úroveň (*subnational level*) pre úroveň, ktorá je hneď pod národnou, v prípade Slovenska je to regionálna úroveň.

závislou premennou zmena hrubého národného produktu (HNP). Nezávislými premennými sú tempo rastu populácie, ekonomické charakteristiky štátu, úroveň HNP, fiškálna decentralizácia, otvorenosť hospodárstva, distribúcia príjmov meraná koeficientom Gini a tempo rastu HNP. Ostatné nezávislé premenné zahŕňajú kvalitu regionálneho ľudského kapitálu (meraného na základe počtu patentov), úroveň ľudského kapitálu (meraného pomocou úrovni vzdelania a kvality pracovnej sily) a regionálne špecifické dopady (merané pomocou formálnej premennej). Autori zistili pozitívny vzťah medzi fiškálnou decentralizáciou a ekonomickým rastom na štátnej úrovni v USA.

Stansel (2005) skúma vzťah medzi miestnou decentralizáciou a miestnym ekonomickým rastom v metropolitných oblastiach USA. Používa prierezové údaje z rokov 1960 – 1990 v 314 amerických metropolitných oblastiach na vyhodnotenie vplyvu decentralizácie na ekonomický rast a dospel k záveru, že miestna decentralizácia zlepšuje ekonomický rast. Ekonomický rast v metropolitnej oblasti sa meria pomocou zvýšenia počtu obyvateľov a prírastku v náraste skutočného príjmu financií na obyvateľa. Tieto dve premenné sa používajú ako závislé premenné. Stansel poukazuje na skutočnosť, že väčšina ostatných štúdií používa ako závislú premennú na skúmanie ekonomického rastu HDP na obyvateľa, avšak takéto údaje nie sú k dispozícii na úrovniach miestnej (štátnej) samosprávy. Nezávislé premenné zahŕňajú index fiškálnej decentralizácie meraný počtom univerzálnych samospráv na 100 000 obyvateľov v roku 1962, nárast populácie, skutočný príjem na obyvateľa, mieru nezamestnanosti, podiel výroby na zamestnanosti, percento obyvateľstva s absolvovanými 16 alebo viacerými rokmi vzdelania a 48 formálnych premenných pre jednotlivé štáty. Stansel stanovuje model metódou najmenších štvorcov (OLS) a dospel k záveru, že decentralizácia zvyšuje miestny ekonomický rast. Koeficient decentralizácie bol významný a pozitívny, čo naznačuje, že decentralizácia má pozitívny vplyv na rast príjmov na obyvateľa. V záveroch štúdie sa uvádza, že fiškálna decentralizácia má pozitívny a významný vplyv na rast obyvateľstva.

Autori Jin a Zou (2002) zisťovali, ako fiškálna decentralizácia ovplyvňuje veľkosť územnej samosprávy. Používajú panelové údaje z celej krajiny s tromi úrovňami samosprávy. Ich metodika zahŕňa dva modely: model fixed effects a model realizovanej zovšeobecnenej metódy najmenších štvorcov (feasible generalized least squares (FGLS)). Závislou premennou je veľkosť územnej správy. Nezávislé premenné zahŕňajú HDP, fiškálnu decentralizáciu, urbanizáciu (meranú ako podiel mestskej populácie z celkovej populácie),

otvorenosť národného hospodárstva (meranú pomocou sumy exportu a importu ako podielu HDP). Autori používajú formálne premenné, ak je krajina federáciou, má volených predstaviteľov, obmedzenia pri zadlžovaní na subnárodnej úrovni a má nezávislú centrálnu banku¹⁶. V záveroch štúdie sa uvádza, že fiškálna decentralizácia vedie k väčšej veľkosti subnárodných územných správ. Autori považujú územné správy väčších rozmerov za menej hospodárne a menej rentabilné.

Mnohé štúdie realizované v Číne v oblasti fiškálnej decentralizácie využívajú štúdie autorov Lin a Liu (2000) a Zhang a Zou (1998). V štúdiu o fiškálnej decentralizácii v Číne autori Lin a Liu (2000) zisťovali, či bol vplyv na čínske hospodárstvo pozitívny. Testovali, či fiškálna decentralizácia zvýšila ekonomickú efektívnosť. Ekonometrický model v ich štúdiu je produkčnou funkciou Cobb Douglas. Objem výroby na obyvateľa je modelovaný ako funkcia kapitálu na obyvateľa, úrovne technológie a podiel obyvateľstva na pracovnej sile. Rýchlosť rastu objemu výroby je závislá na technológii a kapitále. Technológia zahŕňa rozdiely v alokácii zdrojov a dotácií, rovnako ako inštitucionálne rozdiely. Premenná technológia zároveň zahŕňa nebadateľné špecifické charakteristiky polohy. Fiškálna decentralizácia je v tomto modeli predstavená pomocou reformných programov, na ktorých je závislá technológia.

Lin a Liu (2000) používajú panelové údaje z čínskych provincií. Časové obdobie údajov je 23 rokov so začiatkom v roku 1970. Závislou premennou je HDP a použité nezávislé premenné obsahujú opatrenia fiškálnej decentralizácie, vidiecku reformu, cenu farmových výrobkov v porovnaní s nefarmovými výrobkami, reálny HDP na obyvateľa, obyvateľstvo, podiel vidieckeho obyvateľstva, podiel podnikov, ktoré nie sú vo vlastníctve štátu na celkovej priemyselnej výrobe, rýchlosť rastu investícií na obyvateľa a formálne premenné jednotlivých provincií. Ako to spomenuli mnohí iní autori, meranie fiškálnej decentralizácie je výzvou. Mnohé štúdie využívali podiel výdavkov subnárodných vlád na celkových vládnych výdavkoch. Lin a Liu používajú odlišné sledovanie, keďže tieto údaje nie sú v niektorých oblastiach ľahko dostupné. Na rozdiel od iných štúdií o decentralizácii, oni používajú ako kritérium fiškálnej decentralizácie prírastky marginálnych príjmov (marginal revenue increments), ktoré zostávajú provinčným vládam. Okrem už spomenutého kritéria bola na stanovenie fiškálnej decentralizácie použitá aj priemerná miera ponechaných príjmov

¹⁶ Ak guvernér centrálnej banky nie je zmenený v priebehu šiestich mesiacov od zmeny v politickom vedení krajiny, centrálna banka sa považuje za nezávislú.

(revenue retention rates). Výsledky naznačujú pozitívny vzťah medzi fiškálnou decentralizáciou a rastom. Ich výsledky tiež dokazujú, že ostatné kľúčové faktory, ktoré ovplyvňujú ekonomický rast sú vidiecka reforma, akumulácia kapitálu a rozvoj neštátneho sektora.

Na druhej strane, autori Zhang a Zou (1998) využívali na preskúmanie decentralizácie v Číne panelové údaje za roky 1980 – 1992. Použitou závislou premennou je provinčné tempo rastu HDP a nezávislými premennými sú opatrenia fiškálnej decentralizácie, miera investícií, rýchlosť rastu pracovnej sily, podiel celkového objemu zahraničného obchodu na príjmoch provincie, miera inflácie a provinčné fixné dopady (fixed effects). Fiškálna decentralizácia bola meraná ako podiel provinčných výdavkov na výdavkoch centrálnej vlády. S využitím regresného modelu najmenších štvorcov dospeli autori Zhang and Zou (1998) k negatívnemu vzťahu medzi fiškálnou decentralizáciou a ekonomickým rastom.

V posledných desaťročiach bol medzi odborníkmi v oblasti ekonómie a vládami zaznamenaný zvýšený záujem o fiškálnu decentralizáciu, ako o primárny nástroj pri presadzovaní ekonomického rastu (Spojené národy, 1991; Oates, 1994; Bruno - Pleskovic, 1996). Zo 75 rozvojových a vznikajúcich ekonomík s počtom obyvateľov väčším ako 5 miliónov tvrdia všetky okrem 12, že sa pustili do niektorého typu transferu právomocí na miestne samosprávy (Dillinger, 1994). Počas tohto obdobia to aj Svetová banka uvítala vo svojom programe ako jednu z hlavných reforiem správy (Burki, Perry a Dillinger, 1999). Základnými ekonomickými argumentmi v prospech fiškálnej decentralizácie zostávajú dva predpoklady: 1) že decentralizácia zvýši ekonomickú efektívnosť, pretože miestne samosprávy sú schopné zabezpečiť lepšie služby vďaka bezprostrednej blízkosti a informačnej výhode, a 2) že konkurencia a mobilita obyvateľstva v rámci miestnych samospráv kvôli zabezpečeniu verejných služieb zaistí správne zladenie preferencií medzi miestnymi komunitami a miestnymi samosprávami (Tiebout, 1956). Napriek tomuto dominantnému názoru existuje aj malá empirická podpora na zdôvodnenie tvrdení o ekonomických výhodách fiškálnej decentralizácie (Rodríguez-Pose a Bwire, 2004). Celkove je literatúra o decentralizácii a ekonomickom raste v kontexte rozvoja stále v začiatkoch (Bardhan, 2002). Mnohé empirické štúdie v oblasti fiškálnej decentralizácie a ekonomického rastu naznačujú, že decentralizácia málokedy, ak vôbec niekedy, napĺňa očakávania (Rodden, 2002), zatiaľ čo ostatné zistili, že vplyvy fiškálnej decentralizácie sa líšia vo vyspelých a v rozvojových krajinách. To je prípad autorov Davoodi a Zou (1998), ktorí dospeli k záveru,

že fiškálna decentralizácia je v negatívnej korelácii k ekonomickému rastu v rozvojových krajinách, ale vo vyspelých krajinách nie je tento vzťah významný.

V krajinách strednej a východnej Európy bola decentralizácia nevyhnutnou súčasťou demokratického vývoja od zdiskreditovaných centrálnych vlád k voleným samosprávam fungujúcim podľa nových Ústav. Autori Rodríguez-Pose a Kroijer (2008) použili údaje zo vzorky 16 krajín v strednej a východnej Európe v časovom rozpätí rokov 1990-2004 a testovali vzťah medzi decentralizovanou fiškálnou štruktúrou a tempom ekonomického rastu na národnej úrovni. Ako kritériá fiškálnej decentralizácie sú použité tri ukazovatele: subnárodné výdavky ako percento štátnych výdavkov a subnárodné dane ako percento štátnych daní a ako tretie, transfery z centrálnej vlády ako percento príjmov subnárodnej správy.

Stredná a východná Európa je pre túto problematiku obzvlášť zaujímavá, pretože po páde socializmu v roku 1989 začali tieto krajiny proces prechodu z plne centralizovaných, plánovaných systémov na viac decentralizované trhové hospodárstva. Pri dosahovaní potrebných požiadaviek na zaistenie úspešnej implementácie reforiem fiškálnej decentralizácie čelili mnohým výzvam (Prud'homme, 1995). Trvalá makroekonomická nestabilita, dedičstvo štyridsiatich rokov centrálného plánovania a prítomnosť slabých právnych systémov predstavovali dôležité prekážky pre vytvorenie efektívnych decentralizovaných systémov. Výsledkom bola často kritizovaná implementácia procesov fiškálnej decentralizácie kvôli nedostatku transparentnosti a prehľadnej del'by právomocí medzi rôznymi úrovňami vlády (Rodríguez-Pose a Kroijer, 2008).

Zatiaľ čo vo všetkých oblastiach boli na regionálne samosprávy prenesené väčšie fiškálne kompetencie, v mnohých prípadoch sú ich vlastné príjmy ešte stále obmedzené. Táto závislosť na príjmoch buď z podielových daní, alebo transferov z centrálnej vlády, znižuje podnety pre miestne správy, aby konali ekonomicky hospodárnym spôsobom (Rodden, 2002).

1.3.1.2 Fiškálna decentralizácia a ekonomický rast

Rýchly nárast autonómie a kompetencií subnárodných správ je jedným z pozoruhodných trendov vo vládnej moci v posledných desaťročiach, predovšetkým v rozvojových a tranzitívnych ekonomikách (Rodríguez-Pose - Gill, 2003). Fiškálna decentralizácia je v týchto krajinách relatívne novým fenoménom.

Aký je vzťah medzi fiškálnou decentralizáciou a ekonomickým rastom? Na túto otázku neexistuje jednoznačná odpoveď. Hoci väčšina teórií o fiškálnej decentralizácii sa prikláňa k pozitívnej asociácii medzi oboma premennými, empirické dôkazy sú nepreukazné, so stále väčším počtom štúdií dokazujúcich negatívnu koreláciu medzi decentralizáciou a ekonomickou výkonnosťou. Väčšina empirických štúdií zdôrazňuje pozitívnu súvislosť medzi oboma faktormi pokiaľ ide o vyspelé krajiny. Piriou-Sall (1998) a Thiessen (2003) zistili pozitívnu koreláciu medzi oboma premennými v prípade USA a krajín OECD. Piriou-Sall dokonca dospel k záveru, že „hoci decentralizácia nie je žiadnym všeliekom, má mnoho dobrých vlastností a stojí za to, aby sme sa jej venovali“. Mnohé štúdie dokonca naznačili, že úspech decentralizačných procesov je dôsledkom nielen navrhnutého modelu decentralizácie, ale čo je pravdepodobne ešte dôležitejšie, charakteristických vlastností krajiny a predovšetkým prítomnosť veľmi efektívnych inštitúcií na všetkých úrovniach správy (Dabla-Norris, 2006). To by mohlo byť jedným z vysvetlení, prečo fiškálna decentralizácia dosahuje lepšie výsledky vo vyspelých krajinách a menej uspokojujé v rozvojových krajinách.

Všeobecne je možné literatúru o vzťahu medzi fiškálnou decentralizáciou a ekonomickým rastom zaradiť do dvoch protichodných táborov: tých, ktorí zvyknú zdôrazňovať pozitívne prepojenia medzi oboma faktormi a tými, ktorí sa venujú jej negatívnym aspektom. Argumenty v prospech fiškálnej decentralizácie sú pôvodne sústredené okolo prác Tiebouta (1956), Musgraveho (1959) a Oatesa (1972), ktorí tvrdia, že podporuje vyššiu hospodárnosť, lepšie verejné služby, väčšiu transparentnosť a napokon aj ekonomický rast.

Často sa stáva, že ľahkovážne subnárodné správy vytvorili neudržateľné deficity a od centrálnej vlády žiadali, aby na seba prevzala ich finančné záväzky a v niektorých prípadoch poskytla špeciálne pomocné transfery, ako to bolo v prípade Brazílie (Rodríguez-Pose - Gill, 2003). V rýchlo sa decentralizujúcich krajinách, akými sú Mexiko, Španielsko a Južná Afrika, sa regionálne deficity zvýšili alarmujúcim tempom (Rodden, 2002). Posledné štúdie dospeli k záverom, že zvyšujúce sa subnárodné deficity vedú k vyšším výdavkom centrálnej vlády a dlhu v súvislosti s vyššou mierou inflácie (Treisman, 2002). To sa týka predovšetkým prípadu rýchlej implementácie decentralizácie v oblastiach strednej a východnej Európy. Pre vlády je zároveň zložitá implementovať makroekonomickú stabilizáciu v decentralizovaných systémoch kvôli značnému ekonomickému „úniku“ spojenému s miestnymi výdavkami (Martínez-Vázquez - McNab, 2003). Informácie a účtovné mechanizmy na kontrolu činnosti

úradníkov vo verejnej správe sú takisto slabšie v krajinách s nízkym príjmom (Illner, 1999). Keďže miestna demokracia a politická zodpovednosť zvykne byť v rozvojových a tranzitívnych krajinách labilná, poskytovanie zdrojov a verejných služieb je vo väčšom nebezpečenstve korupcie a oportunistického správania na nižších úrovniach správy. Fiškálna decentralizácia môže zároveň posilniť regionálne nerovnosti na úkor celkového ekonomického rastu (Rodríguez-Pose - Gill, 2004). Decentralizácia môže umožniť menšiu pravdepodobnosť toho, že niektoré regióny profitujú zo spoločného využívania najlepších postupov a úspor z veľkovýroby a keďže v mnohých menej rozvinutých regiónoch je úroveň zaškolenia pracovníkov v miestnej správe menšia ako inde, môže byť dokonca aj riadenie základných úloh, akými sú napríklad vedenie účtovníctva a evidencie, problematické (Odero, 2004).

Vzhľadom na tieto námietky, často prevláda názor (napr. Prud'homme, 1995), že fiškálna decentralizácia je v podstate vhodná pre vyspelé krajiny. Decentralizácia je potom považovaná za najlepšie dobro (Martínez-Vázquez - McNab, 2003). Len pri relatívne vysokých úrovniach príjmov na obyvateľa sa stáva „atraktívnou“ pre daňovníkov, ktorí môžu využívať svoje výhody bez prekonávania problémov, ktoré s ňou zvyknú byť spojené v krajinách s nižším príjmom (Bahl - Linn, 1992). Prud'homme (1995) tvrdí, že sa tu vyskytuje kritický objem príjmu, obyvateľstva a ekonomickej činnosti, presiahnutím ktorého je možné pocítiť výhody decentralizácie.

1.3.1.3 Fiškálna decentralizácia v strednej a východnej Európe

Od začiatku 90-tych rokov prešli krajiny v strednej a východnej Európe komplexnými reformami medzivládnych fiškálnych systémov. Napríklad „Iniciatíva fiškálna decentralizácia“¹⁷, na ktorej sa v súčasnosti podieľa OECD, Svetová banka, Rada Európy, Inštitút otvorenej spoločnosti (Open Society Institute), Rozvojový program OSN – UNDP, Agentúra Spojených štátov pre medzinárodný rozvoj (USAID) a menšie špecifické organizácie v krajinách (OECD, 2002), si stanovila úlohu implementovať fiškálnu decentralizáciu v celej strednej a východnej Európe.

Z dnešného pohľadu, decentralizácia v rámci celého regiónu bola väčšinou motivovaná antipatiou k predošlému centralizovanému socialistickému systému a túžbou

¹⁷ Iniciatíva je grantovým programom navrhnutým na pomoc tomuto regiónu pri realizácii vládnych a riadiacich reforiem zameraných na fiškálnu decentralizáciu. Viac informácií na www.oecd.com.

zlepšiť šance na vstup do EÚ so všetkými jej sľúbenými ekonomickými výhodami na regionálnej úrovni. Keď v roku 1989 padol vnútený sovietsky socializmus vo východnej Európe, krajiny strednej a východnej Európy začali svoj prechod z vysoko centralizovaných, plánovaných ekonomík na decentralizované a trhové ekonomiky (Rodríguez-Pose – Kroijer, 2008). Kvôli svojim mnohým predošlým zlyháním stratil centralizovaný štát veľký podiel právomocí v regióne. Naopak, decentralizácia bola príslubom pre celý rad výhod (Bardhan, 2002). Predovšetkým pre krajiny strednej a východnej Európy formoval politický faktor vstupu do EÚ postoje prikláňajúce sa k reformám fiškálnej decentralizácie. Ide predovšetkým o Pobaltské štáty, Českú republiku, Poľsko, Slovensko a Maďarsko (Rodríguez-Pose - Kroijer, 2008). Nádej na zapojenie sa do európskych regionálnych programov a integrácia do nadnárodných európskych štruktúr medziregionálnej spolupráce bola pre niektoré krajiny strednej s východnej Európy podnetom, aby navrhli svoje regionálne štruktúry v súlade s tými v západnej Európe.

Povaha a rýchlosť reforiem v jednotlivých krajinách však bola rozdielna. V krajinách strednej a východnej Európy prebiehala decentralizácia rozdielnou rýchlosťou a na rozdielnych úrovniach. Tieto odlišné stupne decentralizácie, rovnako ako rozsah medzivládnych fiškálnych reforiem v regióne, odrážajú okrem iného aj historické, politické, etnické, geografické a demografické odlišnosti (Rodríguez-Pose - Kroijer, 2008). Napríklad, u krajín s väčším počtom obyvateľov alebo geografických oblastí, akými sú napríklad Rusko a Poľsko, je pravdepodobné, že si to vyžiada väčšiu decentralizáciu poskytovania verejných služieb na subnárodné správy ako je to u menších krajín, akými sú napríklad Estónsko, Litva alebo Moldavsko (Alesina - Spolaore 1997; Panizza 1999; Arzaghi - Henderson, 2005).

Podobne sa predpokladá, že mieru decentralizácie ovplyvňuje celkový blahobyť, ekonomický rast a stupeň demokratizácie (Arzaghi - Henderson, 2005) a rast populácie a urbanizácie (Oates, 1998). A tradične, etnicky heterogénnejšie krajiny, akými sú napríklad Rusko a Chorvátsko, môžu pociťovať väčšiu potrebu fiškálnej decentralizácie ako ostatné etnicky homogénnejšie tranzitívne ekonomiky, ako napríklad Poľsko (Arzaghi - Henderson, 2005; Dabla-Norris, 2006).

1.3.1.4 Zhrnutie záverov výskumu v oblasti fiškálnej decentralizácie

V tejto časti sú prediskutované najčastejšie citované závery výskumov v oblasti fiškálnej decentralizácie. Prvou výhodou, ktorá je často citovaná v prospech fiškálnej decentralizácie, je ekonomická efektívnosť. Ako uvádza Tanzi (1996), „hlavné ekonomické zdôvodnenie decentralizácie spočíva prevažne na základoch alokácie a efektívnosti“. S fiškálnou decentralizáciou poskytujú miestne územné správy pravdepodobne rozličné kombinácie verejných statkov a služieb, keďže zohľadnenie rôznych predstáv obyvateľov je pravdepodobnejšie ako u centralizovaných vlád.

Okrem výhod prameniacych z hospodárnosti, fiškálna decentralizácia je tiež myslená ako zvýšenie zodpovednosti miestnych úradníkov, predovšetkým pokiaľ sú volení (Oates, 1999). Je pravdepodobnejšie, že vládni úradníci alokujú zdroje hospodárne a vykonajú maximum na zabezpečenie optimálnych úrovní ekonomického rozvoja a verejných služieb, pokiaľ sú bližšie k voličom. V opačnom prípade riskujú, že nebudú opäť zvolení. Pokiaľ miestne územné správy musia zabezpečiť poskytované služby, pravdepodobne to spravia na efektívnej úrovni nákladov, kde sa marginálne výnosy rovnajú marginálnym nákladom, ak sú služby skôr decentralizované ako centralizované (Tanzi, 1996). Podľa Thiessena (2001), centrálné vlády môžu viac inklinovať k menším výdavkom na problémy miestneho záujmu, akými sú napríklad školstvo, starostlivosť o dieťa a miestna infraštruktúra a skôr sa zamerať na národnú obranu. V prípade fiškálnej decentralizácie slúžia miestne komunity ako „výskumné laboratória“ pre zvyšnú časť krajiny (Osborne, 1988). Decentralizácia umožňuje experimentovanie a inovácie v procese zabezpečenia verejných služieb (Tanzi, 1996). Miestne experimentovanie môže viesť k zvýšenému technologickému pokroku v zabezpečení vládnych statkov a služieb a verejného poriadku (Oates 1999). Pokiaľ miestne komunity vyvinú a zrealizujú programy ekonomického rozvoja v decentralizovanom systéme, programy sú zo začiatku realizované v relatívne malom meradle. Ak je program úspešný, potom ho môžu prijať aj ostatné časti krajiny. Ak však program nedosiahne svoje stanovené ciele, potom tým bude trpieť len niekoľko miestnych komunít a nie celý národ. Podľa Oatesa (1999) predstavuje súčasná legislatíva, prostredníctvom ktorej sa prenášajú kompetencie v oblasti programov sociálneho zabezpečenia na štáty, uznanie zlyhania existujúcich programov a pokus o to, ako využiť štáty ako „laboratória“ na zistenie toho, ktoré typy programov fungujú najlepšie.

Nevýhoda fiškálnej decentralizácie spočíva vo väčšej pravdepodobnosti výskytu nadbytočnosti a duplikácií pri zabezpečovaní verejných služieb (Oates, 1972). Kvôli decentralizácii môže byť rovnaký program prítomný v odlišných, susediacich alebo prekrývajúcich sa kompetenciách. Príkladom môže byť jeden veľký park medzi dvoma susediacimi krajinami. Situácia sa môže vyvinúť tak, že každé spoločenstvo minie vzácné finančné zdroje na vybudovanie podobných parkov v rozsahu niekoľkých kilometrov od seba. Ak parky poskytujú podobné služby, môže to byť plytvanie finančných prostriedkov.

S touto nevýhodou fiškálnej decentralizácie sa spája aj strata výhody z veľkovýroby (Oates, 1999). Zisky z veľkovýroby sa strácajú, pokiaľ sú menšie správy kompetentné za poskytovanie verejných služieb, ktorých výrobné alebo dopravné náklady klesajú s objemom výroby. Každá miestna správa si potrebuje implementovať svoj program ekonomického rastu nezávisle od iných miestnych správ v decentralizovanom systéme a tak je možné, že v konečnom dôsledku minú viac na jednotku vyrobenej služby, pretože ju budú prevádzkovať v menšom meradle.

Ďalšou nevýhodou fiškálnej decentralizácie je „kvalita miestnych úradníkov“ (Tanzi, 1996). Centrálna vláda má pravdepodobne personál s vyššou kvalifikáciou ako decentralizované vlády, pretože poskytujú lepšie platové podmienky a kariérne možnosti (Prud'homme, 1994). Miestne územné správy pravdepodobne ponúkajú menej príležitostí kariérneho postupu a môžu platiť nižšie mzdy. Prítomnosť personálu s nízkou kvalifikáciou v miestnych územných správach, predovšetkým vo vidieckych oblastiach, môže obmedzovať efektívnosť ziskov z decentralizácie. Napríklad, niektoré vidiecke oblasti majú miestnych komisárov a manažérov len so stredoškolským vzdelaním, alebo ešte nižším. Na druhej strane, mestské oblasti zvyknú mať komisárov a manažérov s vyšším stredoškolským alebo univerzitným vzdelaním.

Hoci bola konkurencia medzi miestnymi územnými správami spomenutá ako výhoda fiškálnej decentralizácie, môže mať aj negatívny dopad. V prípade, keď konkurencia medzi miestnymi územnými správami vedie k neefektívnemu poskytovaniu služieb, fiškálna decentralizácia môže byť nežiaduca pre spoločnosť ako celok (Yamoah, 2007). Komunity môžu obmedziť verejné služby, aby vytlačili ľudí málo prispievajúcich do daňového základu, v snahe znížiť daňové zaťaženie firiem a obyvateľov, ktorí dane platia. Konkurencia tohto druhu vytvára fiškálne externality, ktorých dopad znášajú iné miestne územné správy. Tento

fenomén bol v literatúre pomenovaný ako *race to the bottom* (preteky ku dnu) (Brueckner, 2000; Saveedra, 2000).

Peterson (1981) tvrdí, že ďalšou potenciálnou nevýhodou fiškálnej decentralizácie je kompromis medzi aktivitami rastu a redistribúciou alebo verejnoprospešnými aktivitami. Pod tlakom toho, aby sa zapájali do aktivít rastu môžu miestne územné správy presmerovať zdroje z iných programov, aby vykonávali iniciatívy ekonomického rastu. Takýto postup vytvára nevýhodu pre obyvateľov v tejto komunite, pretože pre tých by boli prínosom redistributívne alebo verejnoprospešné činnosti.

Fiškálna decentralizácia môže pomáhať nárastu regionálnych disparít (Thiessen, 2001). V rámci fiškálnej decentralizácie zabezpečujú rôzne regióny rôzne kombinácie verejných statkov, služieb a daní. Bohatšie komunity sa preto môžu pokúsiť eliminovať zo svojej lokality chudobnejších jedincov a domácností. Fiškálna decentralizácia teda môže posilniť regionálne nerovnosti, čím znižuje ekonomický rast (Thiessen, 2001).

Na základe uvedeného prehľadu literatúry môžeme konštatovať, že názory autorov a výsledky štúdií týkajúce sa pozitívneho alebo negatívneho vplyvu fiškálnej decentralizácie, ako súčasti celkových decentralizačných procesov, sa vo výraznej miere líšia. Vyplýva to predovšetkým zo špecifických východiskových charakteristík krajiny nastupujúcej na cestu decentralizácie. Práve táto skutočnosť bola pre nás výzvou, aby sme preskúmali, aký vplyv má fiškálna decentralizácia v špecifických podmienkach našej krajiny, konkrétne na regionálnej úrovni samosprávnych krajov.

1.3.2 FIŠKÁLNA DECENTRALIZÁCIA AKO SÚČASŤ REFORMY VEREJNEJ SPRÁVY NA SLOVENSKU

1.3.2.1 Reforma verejnej správy na Slovensku

Slovensko od roku 1990, rovnako ako všetky krajiny východného bloku, prechádzalo a prechádza viacerými zásadnými politickými i spoločenskými zmenami (Belajová – Balážová, 2004). Zmeny boli najmä politickej povahy (prechod z totalitného na demokratický štát), ekonomickej povahy (prechod na trhovú ekonomiku, posilnenie súkromného vlastníctva) a zmeny organizačnej štruktúry dotýkajúce sa organizácie štátu. Teória a prax neboli pripravené na transformáciu spoločenského systému, a preto chýbala koncepcia reformy verejnej správy zohľadňujúca nový spoločenský systém.

Decentralizácia verejnej správy a približovanie sa štandardom Európskej únie priniesli Slovensku celý rad postupných zmien v oblasti verejných financií, ktoré sú významným parametrom makroekonomického vývoja a zároveň dôležitou podmienkou uspokojovania verejných potrieb (Žárska – Kozovský, 2008).

Ako konštatujú autori Berčík – Búšik (2004), reforma verejnej správy nie je žiadnym špecifikom Slovenskej republiky. Podobné reformy prebiehali a prebiehajú nielen vo všetkých post komunistických krajinách, ale stretávame sa s nimi aj v mnohých vyspelých demokraciách západnej Európy. Najmä od druhej polovice minulého storočia sa spoločnou charakteristikou týchto reforiem stala decentralizácia.

Cieľom reformy verejnej správy, ako tvrdí Nižňanský (2003), je predovšetkým uplatnenie decentralizácie, dekoncentrácie a subsidiarity a v tejto súvislosti i zmena nevyhovujúceho územno-správneho usporiadania. Autori Tatár - Zajac (2001) poukazujú na fakt, že o úspešnej reforme verejnej správy možno hovoriť len vtedy, keď do seba zapadá decentralizácia štátu, prenesenie právomocí, financií a majetku zo štátu na samosprávu.

Reforma verejnej správy sa začala v Slovenskej republike v roku 1990 ako súčasť transformačného procesu spoločnosti ako celku. Cieľom bolo postupnými krokmi vybudovať občiansku spoločnosť s takým usporiadaním verejnej správy, ktoré bude efektívne a flexibilne uspokojovať potreby občanov po verejných službách, bude predpokladom dosahovania trvalého rastu kvality života občanov a umožní im plnohodnotne participovať na jej výkone a rozhodovaní (Žárska – Kozovský, 2008). Obsahom krokov reformy bolo nasledovné:

zrušenie socialistického systému územnej verejnej správy a prijatie novej koncepcie zodpovedajúcej potrebám transformačného procesu,

prestavba územného členenia, zodpovedajúca novej koncepcii verejnej správy, jej štruktúre, kompetenciám a inštitúciám,

vytvorenie právnych a ekonomických predpokladov na vznik reálnej územnej samosprávy na obecnej a regionálnej úrovni.

Palúš (2002) vymedzuje tri predpoklady pre úspešný priebeh reformy. Prvým je precízna a komplexná právna úprava. Druhou požiadavkou je finančné a materiálne zabezpečenie reformy, teda od začiatku fungovania vyšších územných samosprávnych jednotiek vytvoriť stav ich relatívnej finančnej nezávislosti od štátu a jeho rozpočtu. Tretí

predpoklad má politickú podobu - rešpektovanie fungovania profesionálneho aparátu zamedzujúceho politickým turbulenciám po každých voľbách do orgánov samosprávy. Tieto predpoklady je nutné vnímať ako ucelený systém.

Ústavou Slovenskej republiky boli vytvorené legislatívne predpoklady pre realizáciu duálneho modelu verejnej správy. V septembri roku 1990 bol prijatý zákon NR SR č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení, ktorý tvoril základy fungovania samosprávy na Slovensku.

Reforma verejnej správy prebiehala v etapách. V odbornej literatúre sa delenie jej etáp odlišuje. Autori Žárska – Kozovský (2008) ju ohraničujú na tri etapy vývoja: I. etapa v rokoch 1991 až júl 1996, II. etapa 1996 až 2001 a III. etapa od roku 2002 až doteraz. Na druhej strane, autorky Belajová – Balážová (2004) uvádzajú štyri etapy reformy verejnej správy nasledovne:

1. etapa v rokoch 1990 – 1991 - charakterizovaná zrušením národných výborov a vytvorením reálnej samosprávy na základnom stupni – obciach

2. etapa v rokoch 1996 – 2000 – vytvorenie regionálnych článkov územnej samosprávy, posilnenie samosprávneho charakteru obcí, odstránenie roztrieštenosti územnej štátnej správy a nové územno-správne členenie Slovenska.

3. etapa v rokoch 2000 – 2004 – decentralizácia kompetencií zo štátnej správy na samosprávu, dekoncentrácia kompetencií z ústredných orgánov štátnej správy na miestnu štátnu správu špecializovanú a decentralizácia financií.

4. etapa v rokoch 2004 - 2006 - zameraná predovšetkým na reformu verejných investícií prostredníctvom uplatňovania nového systému prerozdelenia verejných prostriedkov medzi štátnu správu a územnú samosprávu.

Najdôležitejším bodom reformy je prenos právomocí, ale aj zodpovednosti na obce a vyššie územné celky v období rokov 2002 až 2004, teda počas tretej etapy reformy verejnej správy. Bol to prenos viac ako 400 kompetencií (Nižňanský, 2005).

Prenos kompetencií v oblasti zriaďovateľských úloh, ale aj niektorých administratívno-správnych úloh z orgánov štátnej správy na obce a samosprávne kraje, decentralizácia finančných tokov a k tomu zodpovedajúca delimitácia majetku v rokoch 2002 – 2004 v súlade so zákonom č. 416/2001 Z. z. o prechode niektorých pôsobností z orgánov štátnej správy na obce a na vyššie územné celky bol realizovaný v piatich krokoch (t. j. k 1. 1.

2002, k 1. 4. 2002 a k 1. 7. 2002, k 1. januáru 2003 a k 1. januáru 2004). V tabuľke 1 je rámcový prehľad decentralizácie kompetencií na obce a samosprávnej kraje (VÚC) (Kozovský, 2008).

Tabuľka 1: Rámcový prehľad decentralizácie kompetencií na obce a samosprávne kraje

Decentralizácia kompetencií na obce	Decentralizácia kompetencií na samosprávne kraje
<ul style="list-style-type: none"> ▪ na úseku pozemných komunikácií ▪ na úseku vodného hospodárstva ▪ na úseku všeobecnej vnútornej správy - vedenie matiek ▪ na úseku sociálnej pomoci ▪ na úseku územného plánovania a stavebného poriadku ▪ na úseku ochrany prírody ▪ na úseku školstva ▪ na úseku telesnej kultúry ▪ na úseku divadelnej činnosti ▪ na úseku zdravotníctva ▪ na úseku regionálneho rozvoja ▪ na úseku cestovného ruchu 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ na úseku pozemných komunikácií ▪ na úseku dráh ▪ na úseku cestnej dopravy ▪ na úseku civilnej ochrany ▪ na úseku sociálnej pomoci ▪ na úseku územného plánovania ▪ na úseku školstva ▪ na úseku telesnej kultúry ▪ na úseku divadelnej činnosti ▪ na úseku múzeí a galérií ▪ na úseku osvetovej činnosti ▪ na úseku knižníc ▪ na úseku zdravotníctva ▪ na úseku humánnej farmácie ▪ na úseku regionálneho rozvoja ▪ na úseku cestovného ruchu

Zdroj: Zákon NR SR č. 416/2001 Z. z. o prechode niektorých pôsobností z orgánov štátnej správy na obce a VÚC.

Od 1. 1. 2005 platí nový systém financovania obcí a vyšších územných celkov. Tento systém posilňuje finančnú autonómiu, transparentnosť, stabilitu a zodpovednosť územnej samosprávy pri rozhodovaní o použití verejných zdrojov na poskytovanie služieb občanovi. Nižňanský (2005) v tejto súvislosti uvádza, že paralelne s týmto procesom, ale s jednoročným posunom, sa uskutočnili prvé kroky fiškálnej decentralizácie. Bol to ešte len prvý krok a ďalší priestor na jej pokračovanie. Podobne sa k nábehu fiškálnej decentralizácie vyjadruje Sýkora (2005), ktorý konštatuje, že isté zmeny vo financovaní sa zaznamenali už od roku 2002. Obdobie rokov 2002 - 2004 sa teda vyznačuje najmä tzv. decentralizačnou dotáciou, a zároveň sa považuje za prvú etapu fiškálnej decentralizácie.

1.3.2.2 Fiškálna decentralizácia v podmienkach Slovenska

V dokumente Konceptia decentralizácie a modernizácie verejnej správy je definované, že decentralizácia financií sa má realizovať v dvoch časových etapách, pričom 1. etapa (prechodné obdobie) má trvať približne 2 roky od vzniku samosprávy vyššieho územného celku. Zachováva doterajší systém daní a poplatkov s modifikáciou spôsobu prerozdelenia výnosov týchto daní medzi štátny rozpočet, rozpočet samosprávy vyššieho územného celku a miestne rozpočty. 2. etapa sa zaoberá reformou daňového systému s prehodnotením daňovej právomoci a daňového určenia.¹⁸

Efektívne naplnenie podstaty fiškálnej decentralizácie je v konečnom dôsledku závislé od cieľov, ktoré si stanoví vláda. Jej kľúčovým prvkom záujmu je dosiahnuť ciele rastúcej efektívnosti, transparentnosti a zodpovednosti pri poskytovaní služieb vo verejnom sektore. Hlavným cieľom fiškálnej decentralizácie je prispieť k vyššej kvalite a efektívnosti riešení, zvýšiť transparentnosť hospodárenia a rozhodovania, zvýšiť mieru informovanosti o používaní daní, umožniť vyššiu mobilizáciu vlastného potenciálu obcí a miest a tým zvyšovať efektívnosť používania prostriedkov daňových poplatníkov. Čím menej prostriedkov samosprávy potrebujú na svoju administratívu, tým menej môžu zaťažiť daňami občana, alebo tým im viac zostane na poskytovanie služieb občanom¹⁹.

Tabuľka 2: Odhadovaný vplyv fiškálnej decentralizácie (FD) v mil. Sk

	2005	2006	2007
Súhrnný finančný vzťah bez FD	33 854	34 771	35 637
FD v schválenom rozpočte 2005	33 854	35 663	38 979

Zdroj: Ministerstvo financií SR, 2005

Fiškálna decentralizácia nadväzuje v rámci reformy verejnej správy na daňovú reformu a na prenos kompetencií zo štátnej správy na obce a vyššie územné celky. Jej realizáciou získala územná samospráva mimoriadne dôležitý nástroj – rozhodovanie o vlastných príjmoch – výrazne posilňujúci autonómnosť samosprávy. Podstatou zmeny je

¹⁸ Úrad vlády Slovenskej republiky, 2005

¹⁹ Ministerstvo financií SR, 2002

prechod od poskytovania dotácií zo štátneho rozpočtu k financovaniu samosprávnej pôsobnosti prostredníctvom daňových príjmov (Nižňanský, 2005).

Žárska - Šebová (2005) vo svojej práci uvádzajú, že fiškálna decentralizácia, účinná od 1.1.2005 má prostredníctvom originálnych a podielových daní a poplatkov zabezpečiť obciam a vyšším územným celkom dostatok prostriedkov na financovanie originálnych kompetencií.

Podľa autoriek Hamalová – Papánková (2005) má táto reforma dve roviny. Prvú predstavuje vyčlenenie celkového objemu prostriedkov, ktoré prestanú byť príjmom štátneho rozpočtu a budú smerovať priamo do rozpočtov samospráv. Druhou rovinou je určenie spôsobu rozdelenia týchto prostriedkov do rozpočtov samospráv. Predmetom fiškálnej decentralizácie sú len originálne kompetencie samospráv, preto prijatiu zákonov predchádzala analýza rozdelenia originálnych a prenesených kompetencií v predchádzajúcom právnom stave. Kompetencie vykonávané v režime preneseného výkonu budú naďalej financované z príslušných rozpočtových kapitol.

Cieľom fiškálnej decentralizácie je posilniť finančnú autonómiu obcí a vyšších územných celkov. V decentralizovanom štáte má centrálna vláda za úlohu zaviesť regionálny diferencovaný systém v určitej oblasti daní, aby mali obce, mestá a vyššie územné celky možnosť realizovať vlastnú daňovú politiku. Ďalším dôvodom fiškálnej decentralizácie je zaviesť taký systém, ktorý by umožňoval zvyšovanie objemu vlastných finančných zdrojov. Dlhé obdobie boli samosprávy závislé od štátneho rozpočtu a každý rok pri schvaľovaní štátneho rozpočtu dochádzalo k vyjednávaniu medzi samosprávou a centrálnou vládou o finančné prostriedky do rozpočtov miest a obcí (Nižňanský, 2005).

Valentovič (2004) uvádza, že vo svete sa fiškálna decentralizácia uvádza ako posilnenie vlastných príjmov samospráv prostredníctvom ich právomoci určovať výšku daní (vo forme miestnych daní alebo daňových prirážok), pričom zároveň je u týchto daní nevyhnutné zabezpečenie územného princípu (t.j. príjemcom dane, resp. prirážky sa automaticky stáva samospráva, ktorej obyvatelia daň platia).

V súvislosti s projektom decentralizácie financií Nižňanský (2004) zdôrazňuje, že decentralizácia financií nie je možná bez zadefinovania rozsahu kompetencií, ktoré budú presunuté na obce a vyššie územné celky, zadefinovania preneseného výkonu štátnej správy a štátnych programov, nakoľko financovanie týchto úloh musí garantovať štát, taktiež bez

rozhodnutia o rozsahu daňovej reformy, najmä o zmenách v oblasti priamych daní, bez posúdenia alternatívnych možností financovania prenesených originálnych kompetencií obcí a vyšších územných celkov, vrátane mechanizmov finančného vyrovnávania a bez dobrej prípravy a schválenia novelizácií zákonov, respektíve nových zákonov, upravujúcich navrhované zmeny.

Tento názor zastáva aj Tichý (2003), keď vysvetľuje, že decentralizácia verejnej správy si v oblasti finančného zabezpečenia výkonu nových kompetencií samospráv žiada radikálnu zmenu modelu financovania samosprávy. Nový systém financovania, rešpektujúci princíp subsidiarity ako i ostatné princípy, platné v krajinách Európy, s cieľom zefektívniť a transparentniť systém verejnej správy, vyúsťuje do konkrétnych zákonov týkajúcich sa územnej samosprávy. Zákon vytváral právne predpoklady aj pre realizáciu druhej etapy fiškálnej decentralizácie a zároveň tiež umožňuje samosprávam realizovať efektívnejšie a transparentnejšie financovanie prenesených kompetencií. Zákon má prispieť k celkovej stabilizácii príjmov územnej samosprávy na dlhšie časové obdobie, spravidla na 4 až 5 rokov, a to hlavne vymedzením a štruktúrou daňových príjmov obcí a vyšších územných celkov a stanovením kritérií ich prerozdelenia do rozpočtov obcí a vyšších územných celkov. Tým sa zabezpečuje určitá dlhodobejšia garancia stabilizácie príjmov obcí, čo umožňuje plánovať dlhodobejšie strategické zámery na svoj rozvoj.

Prvá etapa fiškálnej decentralizácie - roky 2002 až 2004

Financovanie samospráv v rokoch 2002 až 2004 možno označiť za prechodnú etapu, ktorá zároveň predstavuje vo vzťahu k decentralizačnému procesu vo verejnej správe I. etapu fiškálnej decentralizácie. Tvorila jeho dôležitú súčasť, v rámci ktorej postupne prešli kompetencie z miestnej štátnej správy na územnú samosprávu (obec a VÚC). Všetky rozhodujúce zákony tohto procesu boli prijaté v roku 2001 s účinnosťou od 1. januára 2002. Fiškálna decentralizácia bola prijatá až v roku 2004. Model financovania miestnych samospráv v tejto etape zachoval systém troch podielových daní, zostala daň z nehnuteľností, vstupom SR do EÚ sa znížil počet miestnych poplatkov o tri. Zmeny nastali len v dotačnom systéme - pôvodný dotačný systém sa rozšíril o tzv. decentralizačnú dotáciu, ktorou boli financované prenesené kompetencie v rámci decentralizácie kompetencií z miestnej štátnej správy na územnú samosprávu. Prvé kroky nastali v decentralizácií kompetencií finančne krytých decentralizačnou dotáciou. Tá nenaplnila požiadavky krytia kompetencií

v prevádzkových potrebách. Bolo to ešte znásobené nekrytím investičných potrieb preberaných kompetencií. Najväčšie sa prejavovali finančné problémy v oblasti financovania základného školstva a sociálnej starostlivosti (Žárska - Kozovský, 2008).

Druhá etapa fiškálnej decentralizácie – od roku 2005

Výraznú systémovú zmenu vo financovaní pôvodných aj prenesených kompetencií územných samospráv priniesol návrh nového systému financovania obcí a vyšších územných celkov (VÚC), ktorý Ministerstvo financií SR predstavilo 6. apríla 2004. Predložený návrh predpokladal od roku 2005 zavedenie nových foriem financovania územnej samosprávy kombináciou vlastných daňových príjmov a transferov (výnosov daní v správe štátu a neúčelových dotácií) v závislosti od pomeru originálnych kompetencií, preneseného výkonu štátnej správy a špeciálnych vládnych programov (Žárska - Kozovský, 2008).

Fiškálna decentralizácia si vyžadovala nové legislatívne prostredie, Legislatívny proces bol zavŕšený v septembri 2004 s účinnosťou zákonov a nariadenia vlády SR od 1.1.2005. Ide o tieto zákony a nariadenie vlády SR:

- Zákon č. 564/2004 Z. z. o rozpočtovom určení výnosu dane z príjmov územnej samospráve a o zmene a doplnení niektorých zákonov,
- Nariadenie vlády č. 668/2004 Z. z. o rozdeľovaní 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 a o zmene a doplnení niektorých zákonov,
- Zákon č. 523/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách verejnej správy a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

Obdobie od účinnosti zákonov je označované ako II. etapa fiškálnej decentralizácie a jednotlivé zákony upravujú pravidlá tvorby, rozdeľovania a kritériá na finančné prostriedky tvoriace vlastné príjmy územných samospráv, z ktorých sú financované vlastné (originálne) kompetencie. Nový spôsob financovania samospráv vytvoril predpoklady na efektívnejšie, transparentnejšie a spravodlivejšie financovanie a predstavuje významný posun k upevneniu a stabilizácii postavení územnej samosprávy v systéme verejnej správy. V tomto kontexte

fiškálna decentralizácia naplnila princípy definované v Európskej charte miestnej samosprávy a vytvorením legislatívnych podmienok posilnila daňové právomoci obcí a VÚC, čím posilnila ich samosprávne postavenie vrátane zodpovednosti za využívanie verejných zdrojov a nakladanie s verejným majetkom (Žárska - Kozovský, 2008).

Na základe výberu daní z príjmov fyzických osôb a na základe rozhodnutí samosprávy v oblasti daní z nehnuteľností sa ukazuje, že odhad v štátnom rozpočte bol nižší, pričom Nižňanský (2005) je presvedčený, že príjmy z dane fyzických osôb budú naďalej rásť. Podobný názor zastával Mikloš (2004) už na prvej verejnej prezentácii fiškálnej decentralizácie v apríli 2004. V nej uviedol, že medzi hlavné ciele reformy financovania patrí: samostatnosť, zodpovednosť, spravodlivosť, transparentnosť a stabilita.²⁰

Fiškálna decentralizácia vytvorila na Slovensku predpoklady pre efektívnejšie, prehľadnejšie a spravodlivejšie financovanie územnej samosprávy. Naplňa princípy postavenia a samosprávneho pôsobenia miest a obcí, sformulované v Ústave Slovenskej republiky a definované v Európskej charte miestnej samosprávy. Fiškálna decentralizácia tiež vytvorila legislatívne podmienky na posilnenie vlastných daňových príjmov obcí, ich daňových právomocí a znížila závislosť obcí od rozhodnutí centrálnej vlády. Zároveň sa vytvorili legislatívne podmienky na zrovnoprávnenie vzťahu a zodpovednosti štátu, miest a obcí za zabezpečovanie preneseného výkonu štátnej správy a jeho transparentné financovanie (Sýkora, 2005).

²⁰ Fiškálna decentralizácia ako súčasť reformy verejnej správy – prezentácia, www.mfsr.sk, 2009

2 CIEĽ, MATERIÁL A METÓDY PRÁCE

2.1 Cieľ dizertačnej práce

Vedeckým cieľom predkladanej dizertačnej práce je prostredníctvom analýz zhodnotiť vplyv fiškálnej decentralizácie na rozpočet samosprávnych krajov na Slovensku a navrhnúť odporúčania na zlepšenie súčasného stavu. Na základe teoretických poznatkov a dôvodov pre zavedenie fiškálnej decentralizácie, ako súčasť reformy verejnej správy, sme vychádzali z predpokladu, že fiškálna decentralizácia má pozitívny vplyv na príjmovú časť rozpočtu samosprávnych krajov a na ich hospodárenie. Aby sa tento cieľ naplnil, museli sme sledovať nasledujúce parciálne ciele:

1. Identifikácia zmien financovania samosprávnych krajov, ku ktorým došlo pri presune originálnych a prenesených kompetencií zo štátnej správy na samosprávu a zavedením fiškálnej decentralizácie

2. Analýza systému financovania samosprávnych krajov v rokoch 2002 – 2004 - pred zavedením fiškálnej decentralizácie

3. Analýza systému financovania samosprávnych krajov v rokoch 2005 – 2009 - po zavedení fiškálnej decentralizácie

4. Analýza finančnej kapacity samosprávnych krajov v rokoch 2005 – 2009

Naplnenie hlavného cieľa a parciálnych cieľov našej práce si vyžadovalo zhodnotenie vplyvu fiškálnej decentralizácie prostredníctvom nasledujúceho:

- vplyv na zmenu celkových príjmov samosprávneho kraja a ich štruktúru,
- vplyv fiškálnej decentralizácie na bežný rozpočet samosprávneho kraja cez:
 - a) zmeny v dotáciách na originálne a prenesené kompetencie,
 - b) zavedenie daňových príjmov (daň z príjmu fyzických osôb, daň z motorových vozidiel).

2.2 Materiál a metódy skúmania

Objektom skúmania je všetkých 8 samosprávnych krajov SR (vyšších územných celkov), čím sme do výskumu zahrnuli celú regionálnu úroveň samosprávy na Slovensku.

- a) Bratislavský samosprávny kraj so sídlom v Bratislave,
- b) Trnavský samosprávny kraj so sídlom v Trnave,
- c) Trenčiansky samosprávny kraj so sídlom v Trenčíne,
- d) Nitriansky samosprávny kraj so sídlom v Nitre,
- e) Žilinský samosprávny kraj so sídlom v Žiline,
- f) Banskobystrický samosprávny kraj so sídlom v Banskej Bystrici,
- g) Košický samosprávny kraj so sídlom v Košiciach,
- h) Prešovský samosprávny kraj so sídlom v Prešove.

Predmetom skúmania sú rozpočty samosprávnych krajov v období od roku 2002 do roku 2009. Vzhľadom na rozsiahlosť problematiky sme sa zamerali predovšetkým na skúmanie bežného rozpočtu samosprávneho kraja. Keďže samosprávne kraje vznikli zákonom NR SR č. 302/2001 Z. z. zo 4. júla 2001 o samospráve vyšších územných celkov (zákon o samosprávnych krajoch) k 1.1.2002, do výskumu bolo zahrnuté maximálne možné časové obdobie ich existencie. Obdobie sledované v predkladanej práci je 8 rokov, teda od vzniku samosprávnych krajov v roku 2002 až po rok 2009, pre ktorý boli v čase spracovanie dostupné údaje. Podkladové údaje boli získané zo záverečných účtov všetkých 8 vyšších územných celkov²¹ za roky 2002 – 2007, z rozpočtov na roky 2008 a 2009 a zo štátnych záverečných účtov za roky 2002 – 2008.

Spracovanie údajov z rozpočtov bolo ovplyvnené špecifickou udalosťou v histórii našej krajiny a to prechodom na inú menu. Podpisom Prístupovej zmluvy k Európskej únii (16. apríla 2003 v Aténach) sa Slovenská republika zaviazala k vstupu do Hospodárskej a menovej únie a k zavedeniu spoločnej meny – euro. Dňa 7. mája 2008 Európska komisia vo svojej hodnotiacej správe odporučila vstup Slovenska do eurozóny od 1. januára 2009. Následne Rada ministrov financií Európskej únie (Ecofin) stanovila 8. júla 2008 definitívny konverzný kurz, čím sa zavŕšil aj formálne vstup Slovenska do eurozóny.

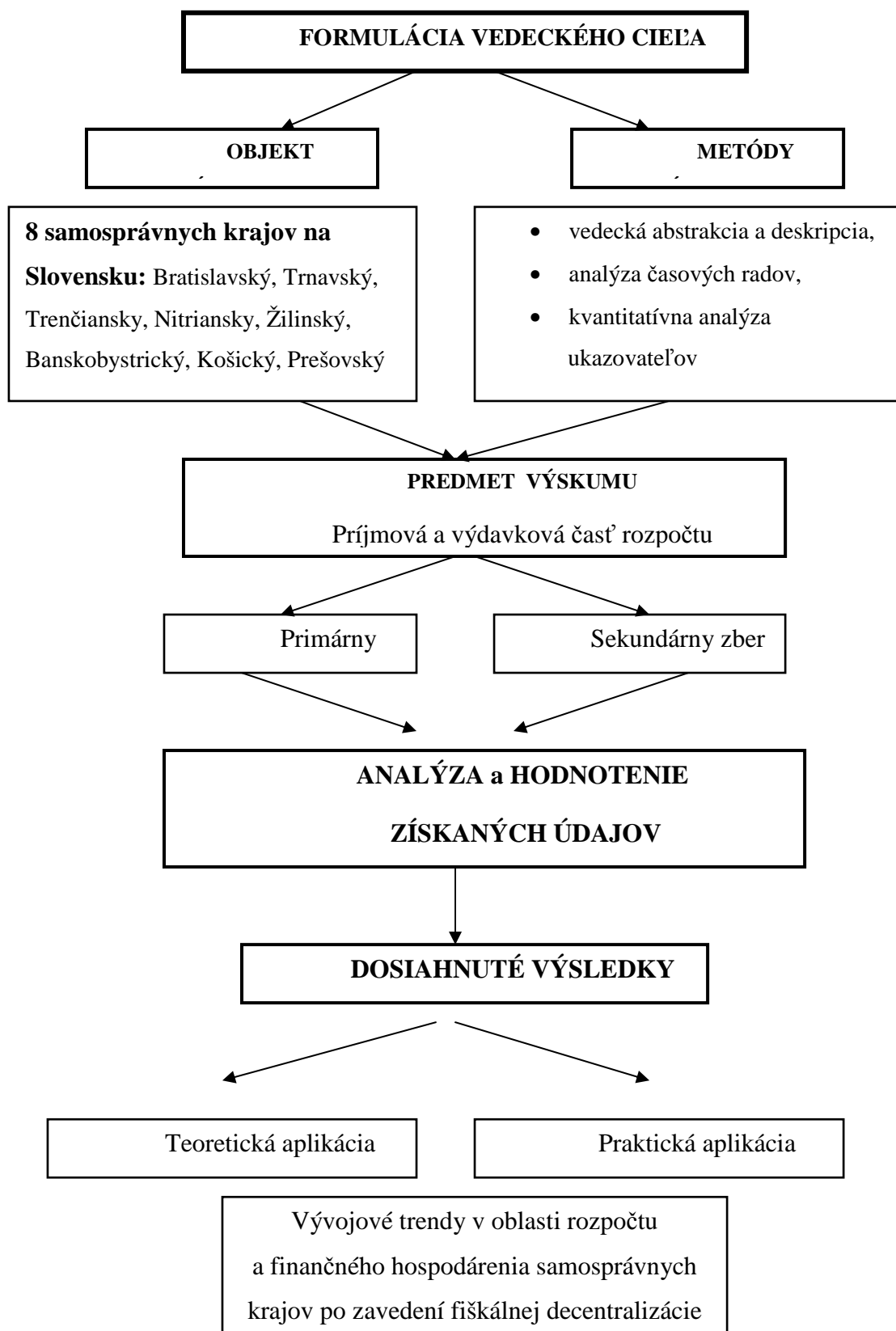
²¹ Bratislavský, Trnavský, Trenčiansky, Nitriansky, Žilinský, Banskobystrický, Košický a Prešovský

Od 1. januára 2009 je teda oficiálnou menou Slovenskej republiky euro. Konverzný kurz koruny a eura bol stanovený na hodnotu 30,126 korún za euro. Po zavedení eura sa v duálnom zobrazovaní cien povinne pokračuje do konca roka 2009. V súvislosti s touto skutočnosťou sú všetky príslušné údaje v predkladanej dizertačnej práci uvádzané v slovenských korunách aj v eurách, hoci pri spracovaní grafov a niektorých tabuliek sme uprednostnili spracovanie v slovenských korunách, pretože táto mena bola pôvodná, v ktorej boli uvádzané.

Metodika, postup pri riešení práce a zvolené metódy výskumu a metódy získavania a spracovania údajov sú vhodne zvolené predovšetkým pre naplnenie jej stanoveného cieľa (schéma 5). Súčasne sme brali do úvahy existujúce teoretické prístupy, dostupnosť štatistických informácií z Ministerstva financií SR, Štatistického úradu SR, jednotlivých samosprávnych krajov a ďalších dostupných dokumentov súvisiacich s danou problematikou. Pri riešení skúmanej problematiky a spracovaní podkladových údajov boli použité najmä metódy vedeckej abstrakcie a deskripcie, metóda komparácie, metóda analýzy časových radov, kvantitatívna analýza vybraných finančných ukazovateľov a metódy popisnej štatistiky.

Metódy vedeckej abstrakcie a deskripcie sa vzťahovali na celý obsah práce počnúc teoretickou cez analytickú časť. Jej podstata spočívala v abstrahovaní a popisovaní dôležitých skutočností, ktoré priamo alebo nepriamo ovplyvňujú riešenú problematiku. Táto metóda bola použitá najmä pri štúdiu a spracovaní teoretických podkladov a pri výbere odborných vedeckých názorov na riešený problém, pri výbere a návrhu ukazovateľov a metód hodnotenia finančnej kapacity samosprávnych krajov. Hodnotenie vplyvu fiškálnej decentralizácie sme realizovali na základe zhodnotenia analýz.

Schéma 5: Postup riešenia dizertačnej práce



Zdroj: Vlastné spracovanie

Metóda analýzy časových radov bola použitá pri posudzovaní zmien vo financovaní samosprávnych krajov vyplývajúcich zo zmien, ku ktorým došlo pri presune originálnych a prenesených kompetencií zo štátnej správy na samosprávu. Metóda komparácie bola použitá pri porovnaní výsledkov medzi jednotlivými rokmi a medzi obdobím pred a po zavedení fiškálnej decentralizácie.

Metóda kvantitatívnej analýzy bola použitá na spracovanie a hodnotenie finančných ukazovateľov. Zvolili sme ukazovatele hodnotiace finančnú kapacitu, ktoré používajú autorky Peková (2007)²² a Žárska²³ (2006) na stanovenie finančnej kapacity obce. Na výpočet finančnej kapacity samosprávnych krajov sme ich náležite upravili. Medzi zvolené ukazovatele patria:

1. **Daňová sila samosprávneho kraja** - predstavuje sumu dane z motorových vozidiel a podielových daní na jedného obyvateľa a je vyjadrená v Sk/obyvateľa.

$$\text{DAŇOVÁ SILA} = \frac{\text{miestne dane}^{24} + \text{podielové dane}}{\text{počet obyvateľov}}$$

2. **Finančná sila samosprávneho kraja** - je tvorená daňovou silou samosprávneho kraja a predstavuje okrem daňových príjmov aj príjmy z poplatkov a dotácií na jedného obyvateľa. Vyjadrená je v Sk/obyvateľa.

$$\text{FINANČNÁ SILA} = \frac{\text{daňové príjmy} + \text{poplatky} + \text{dotácie}}{\text{počet obyvateľov}}$$

3. **Miera sebestačnosti 1** – tvorí ju podiel vlastných príjmov, vrátane daňových na celkových príjmoch samosprávneho kraja.

$$\text{MIERA SEBESTAČNOSTI 1} = \frac{\text{vlastné príjmy}}{\text{celkové príjmy}}$$

²² Peková, J: Hospodaření obcí a rozpočet. Praha: Codex Bohemia, 1997

²³ Žárska, E. a kol.: Komunálna ekonomika a politika. Bratislava: Ekonóm, 2007

²⁴ V prípade samosprávnych krajov je miestnou daňou daň z motorových vozidiel.

4. **Miera sebestačnosti 2** – tvorí ju podiel vlastných príjmov a dotácií na celkových príjmoch samosprávneho kraja.

$$\text{MIERA SEBESTAČNOSTI 2} = \frac{\text{vlastné príjmy} + \text{dotácie}}{\text{celkové príjmy}}$$

5. **Miera samofinancovania** – je tvorená podielom vlastných príjmov na bežných výdavkoch samosprávneho kraja.

$$\text{MIERA SAMOFINANCOVANIA} = \frac{\text{vlastné príjmy}}{\text{bežné výdavky}}$$

6. **Dlhová kapacita samosprávneho kraja** - predstavuje rozdiel medzi opakujúcimi sa bežnými príjmami a opakujúcimi sa bežnými výdavkami, zvýšený o záväzky dlhovej služby, lízingu a plnenia záruk za úvery iných subjektov.

$$\text{DLHOVÁ KAPACITA} = \text{bežné príjmy} - (\text{bežné výdavky} + \text{záväzky dlhovej služby a úvery})$$

Pre potreby analýzy príjmov a výdavkov rozpočtu samosprávnych krajov je potrebné zadefinovať jednotlivé pojmy²⁵ :

Celkové príjmy samosprávneho kraja tvoria všetky bežné a kapitálové príjmy rozpočtu samosprávneho kraja

Bežné príjmy samosprávneho kraja tvoria daňové príjmy, nedaňové príjmy, granty a transfery zo štátneho rozpočtu a zo štrukturálnych fondov

Daňové príjmy samosprávneho kraja tvorí podiel na dani z príjmov fyzických osôb a daň z motorových vozidiel (jediná miestna daň)

Nedaňové príjmy samosprávneho kraja tvoria nedaňové príjmy z vlastníctva, z prevodu vlastníctva majetku, z činnosti samosprávneho kraja a jeho rozpočtových organizácií. Rozpočet nedaňových bežných príjmov samosprávneho kraja tvoria príjmy úradu

²⁵ Spracované podľa Záverečného účtu Nitrianskeho samosprávneho kraja za rok 2007, 2008

samosprávneho kraja a rozpočtových organizácií odvetvia kultúry, vzdelávania, sociálneho zabezpečenia.

Celkové výdavky samosprávneho kraja tvoria všetky bežné a kapitálové výdavky rozpočtu samosprávneho kraja

Bežné výdavky samosprávneho kraja sú uhrádzané z daňových príjmov, nedaňových príjmov úradu samosprávneho kraja a rozpočtových organizácií v zriaďovateľskej pôsobnosti samosprávneho kraja, z dotácií štátneho rozpočtu a z prostriedkov štrukturálnych fondov

Vlastné príjmy samosprávneho kraja sú všetky príjmy, ktoré plynú do rozpočtu z vlastných príjmových zdrojov²⁶.

- z majetku kraja a majetku štátu, ktorý bol ponechaný kraju,
- z miestnych daní a poplatkov, z pokút, z dobrovoľných zbierok,
- z iných príjmov podľa osobitných predpisov.

Podkladové údaje pre analytickú časť boli získané priamym a sekundárnym zberom z nasledujúcich zdrojov:

- zo záverečných účtov 8 samosprávnych krajov a ich príloh za roky 2002 - 2007,
- zo schválených rozpočtov jednotlivých samosprávnych krajov na roky 2008 a 2009,
- zo štátnych záverečných účtov za roky 2002 – 2008,
- zo štatistických dokumentov Ministerstva financií SR za roky 2002 – 2008 a z vývojových trendov a prognóz,
- z riadených rozhovorov s pracovníkmi finančného odboru Úradu Nitrianskeho samosprávneho kraja a riadených rozhovorov s pracovníkmi finančného odboru ostatných samosprávnych krajov v procese získavania podkladových materiálov,
- z platných právnych noriem na úseku verejnej správy Slovenskej republiky.

Zhodnotenie výsledkov analýz rozpočtov samosprávnych krajov doplnené o teoretické poznatky a výsledky štúdií v zahraničí umožňuje formulovať závery a odporúčania pre financovanie územných samospráv a pre ďalší proces decentralizácie verejnej správy na Slovensku.

²⁶ Neubauerová, E. a kol.: *Financie územnosprávnych celkov*, 2006

3 VÝSLEDKY

3.1 Legislatívne podmienky vzniku samosprávnych krajov a ich charakteristika

Vytvorenie samosprávy vyšších územných celkov bolo významnou zmenou, ktorá ovplyvnila systém verejnej správy. Už v roku 1991 sa začalo uvažovať o vytvorení druhého stupňa miestnej správy, ale až v roku 2001 bol schválený zákon Národnej rady SR č. 302/2001 Z. z. zo 4. júla 2001 o samospráve vyšších územných celkov (zákon o samosprávnych krajoch), ktorým bolo vytvorených 8 samosprávnych krajov v územných obvodoch, ktoré sa zhodujú s dnešnými kraji. Uplatnil sa tým tzv. symetrický model územného a administratívneho usporiadania. Pôvodne sa uvažovalo o vytvorení 12 vyšších územných celkov, čo by lepšie zodpovedalo prirodzeným regiónom.

V decembri 2001 boli zvolené orgány samosprávnych krajov, teda predsedovia a zastupiteľstvá. Od 1. januára 2002 začali samosprávne kraje vykonávať svoju činnosť a preberať na seba nové pôsobnosti spolu s majetkom. Vytvorenie samosprávnych krajov sprevádzalo mnoho problémov ekonomickej a materiálno-technickej povahy. Zriadením regionálnej úrovne samosprávy sa uskutočnil najvýznamnejší krok v reforme verejnej správy, čím sa vytvoril významný predpoklad rozsiahlejšej decentralizácie pôsobností zo štátnej správy na územnú samosprávu.

1. januára 2002 vzniklo nasledujúcich 8 samosprávnych krajov:

- a) Bratislavský samosprávny kraj so sídlom v Bratislave,
- b) Trnavský samosprávny kraj so sídlom v Trnave,
- c) Trenčiansky samosprávny kraj so sídlom v Trenčíne,
- d) Nitriansky samosprávny kraj so sídlom v Nitre,
- e) Žilinský samosprávny kraj so sídlom v Žiline,
- f) Banskobystrický samosprávny kraj so sídlom v Banskej Bystrici,
- g) Košický samosprávny kraj so sídlom v Košiciach,
- h) Prešovský samosprávny kraj so sídlom v Prešove.

V platnej legislatíve je determinované, že výraz vyšší územný celok je synonymom výrazu samosprávny kraj. Kvôli zjednoteniu používaných výrazov sme sa v predkladanej

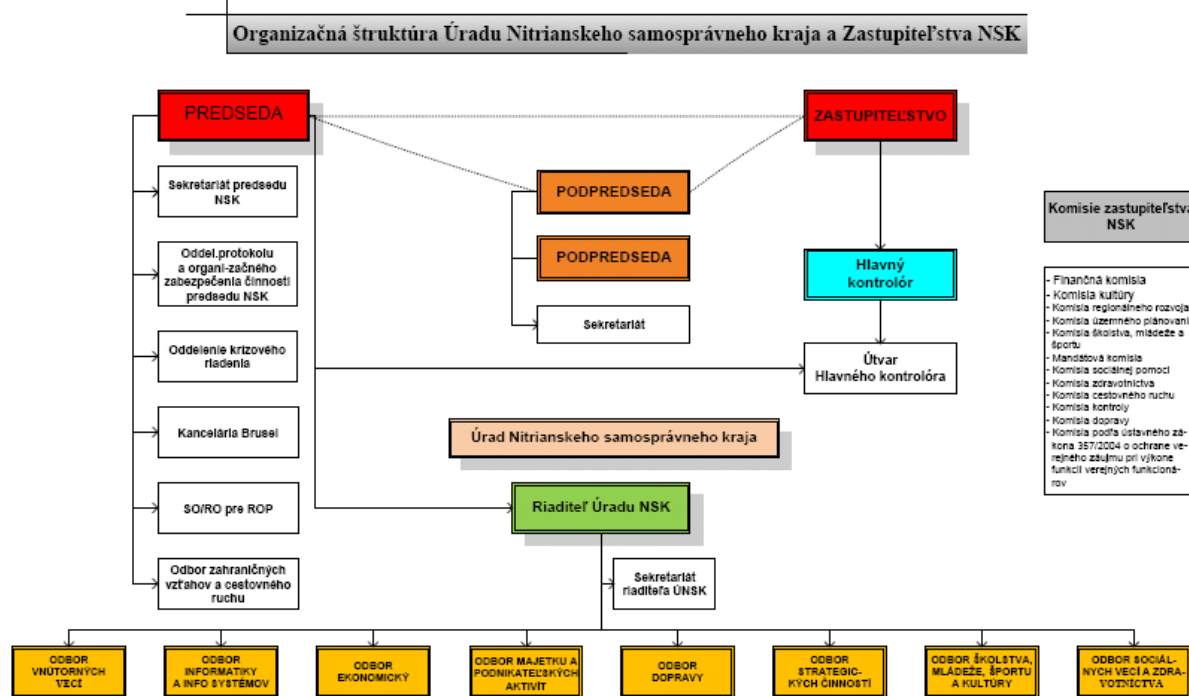
práci rozhodli používať výraz samosprávny kraj. Obsahovo lepšie zapadá do kontextu súvislostí, ktorým sa práca venuje. Výraz vyšší územný celok vnímame obsahovo len ako označenie územnej jednotky, bez obsiahnutia ostatných jeho funkcií a zložiek.

Samosprávny kraj je samostatný územný samosprávny a správny celok Slovenskej republiky, ktorého územný obvod je zhodný s územným obvodom kraja a je možné zmeniť ho len zákonom. Zároveň je právnickou osobou, ktorá za podmienok ustanovených zákonom samostatne hospodári s vlastným majetkom a s vlastnými príjmami, zabezpečuje a chráni práva a záujmy svojich obyvateľov. Pri výkone samosprávy používa samosprávny kraj svoje symboly. Spomínanými symbolmi sú erb, vlajka a pečať, prípadne znelka. Samosprávnemu kraju je možné vo veciach územnej samosprávy ukladať povinnosti a obmedzenia len zákonom a na základe medzinárodnej zmluvy. Obyvateľom samosprávneho kraja je osoba, ktorá má trvalý pobyt v obci na jeho území a zároveň sa zúčastňuje na jeho samospráve.

- Orgánmi samosprávneho kraja sú: a) zastupiteľstvo samosprávneho kraja,
b) predseda samosprávneho kraja.

Ako príklad uvádzame v schéme 6 organizačnú štruktúru Nitrianskeho samosprávneho kraja.

Schéma 6: Organizačná štruktúra Nitrianskeho samosprávneho kraja



Zdroj: Interné materiály Nitrianskeho samosprávneho kraja, 2009

Pôsobnosť samosprávneho kraja pri výkone samosprávy zahŕňa starostlivosť o všestranný rozvoj svojho územia a o potreby svojich obyvateľov. V tom je obsiahnuté to, že:

- a) zabezpečuje tvorbu a plnenie programu sociálneho, ekonomického a kultúrneho rozvoja územia samosprávneho kraja,
- b) vykonáva plánovacie činnosti týkajúce sa územia samosprávneho kraja,
- c) obstaráva, prerokúva a schvaľuje územnoplánovacie podklady samosprávneho kraja a územné plány regiónov,
- d) účelne využíva miestne ľudské, prírodné a iné zdroje,
- e) vykonáva vlastnú investičnú činnosť a podnikateľskú činnosť v záujme zabezpečenia potrieb obyvateľov samosprávneho kraja a rozvoja samosprávneho kraja,
- f) zakladá, zriaďuje, zrušuje a kontroluje svoje rozpočtové a príspevkové organizácie a iné právnické osoby podľa osobitných predpisov,
- g) podieľa sa na tvorbe a ochrane životného prostredia,
- h) utvára predpoklady na optimálne usporiadanie vzájomných vzťahov sídelných útvarov a ostatných prvkov svojho územia,
- i) obstaráva a schvaľuje program rozvoja v oblasti poskytovania sociálnych služieb a spolupracuje s obcami a inými právnickými osobami a fyzickými osobami pri výstavbe zariadení a bytov určených na poskytovanie sociálnych služieb,
- j) utvára podmienky na rozvoj zdravotníctva,
- k) utvára podmienky na rozvoj výchovy a vzdelávania, najmä v stredných školách, a na rozvoj ďalšieho vzdelávania,
- l) utvára podmienky na tvorbu, prezentáciu a rozvoj kultúrnych hodnôt a kultúrnych aktivít a stará sa o ochranu pamiatkového fondu,
- m) utvára podmienky na rozvoj cestovného ruchu a koordinuje tento rozvoj,
- n) koordinuje rozvoj telesnej kultúry a športu a starostlivosť o deti a mládež,
- o) spolupracuje s obcami pri tvorbe programov sociálneho a ekonomického rozvoja obcí,
- p) podieľa sa na riešení problémov, ktoré sa týkajú viacerých obcí na území samosprávneho kraja,
- q) rozvíja spoluprácu s územnými celkami a s orgánmi iných štátov,
- r) vykonáva ďalšie pôsobnosti ustanovené osobitnými zákonmi.

Každý zo samosprávnych krajov má svoj špecifický charakter, ktorý vyplýva z rôznych skutočností a historických súvislostí. V nasledujúcej tabuľke 3 sú uvedené vybrané územné charakteristiky samosprávnych krajov²⁷.

Tabuľka 3: Štruktúra samosprávnych krajov a ich základné územné charakteristiky v roku 2007

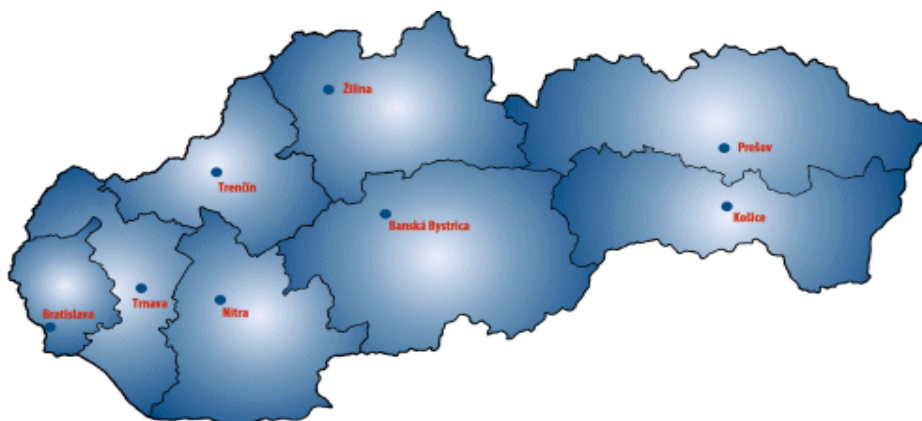
Kraj, SR	Rozloha v km ²	Obyvateľstvo k 31.12.2007	Hustota obyvateľstva na km ²	Počet obcí		Stupeň urbanizácie ²⁾
				spolu ¹⁾	z toho mestá	
Bratislavský	2 053	610 850	297,6	73	7	82,7
Trnavský	4 147	557 151	134,3	251	16	48,8
Trenčiansky	4 502	599 831	133,2	276	18	57
Nitriansky	6 343	706 758	111,4	354	15	47
Žilinský	6 809	695 698	102,2	315	18	50,5
Banskobystrický	9 455	654 668	69,2	516	24	53,6
Prešovský	8 973	801 939	89,4	666	23	49,4
Košický	6 752	774 103	114,7	440	17	57
SR spolu	49 034	5 400 998	110,1	2 891	138	55,2

1) vrátane 4 vojenských obvodov; 2) podiel obyvateľov bývajúcich v mestách na celkovej počte obyvateľov
Zdroj: Spracované na základe štatistických údajov Štatistického úradu SR, 2008

Na základe tabuľky 3 môžeme konštatovať, že medzi jednotlivými samosprávnymi krajinami existuje výrazná heterogenita v rozlohe. Krajom s najväčšou rozlohou je Banskobystrický kraj s rozlohou 9 544 km² a najmenšiu rozlohu má Bratislavský kraj s 2 053 km². Naopak, pri charakteristike hustota obyvateľstva na km² dosahuje Banskobystrický kraj minimálnu hodnotu 69,2 a Bratislavský najvyššiu 297,6. V charakteristike stupeň urbanizácie dosahuje Bratislavský kraj najvyššiu hodnotu napriek faktu, že počet miest má minimálny. Dôležitú úlohu v tomto prípade zohráva fakt, že na jeho území sa nachádza hlavné mesto Slovenska. Hodnoty stupňa urbanizácie ostatných krajov sú v rozpätí od 47% (Nitriansky kraj) do 53,4% (Banskobystrický kraj), čo je len mierny odklon od priemernej hodnoty na úrovni 55,2%.

²⁷ Spracované z údajov Štatistického úradu SR, 2007

Schéma 7: Mapa Slovenskej republiky s jednotlivými samosprávnymi krajinami



Zdroj: Agentúra SARIO, 2008

V tabuľke 4 sú uvedené vybrané štatistické údaje o počte krajov, okresov a obcí na Slovensku. Pre lepšiu ilustráciu je rozdelenie samosprávnych krajov zobrazené v schéme 7, na mape Slovenskej republiky.

Tabuľka 4: Vybrané štatistické údaje charakterizujúce Slovenskú republiku

Výmera územia [km ²]	49 034,0	Počet oblastí [NUTS 2] ²⁸	4
Počet obyvateľov	5 393 637	Počet krajov [NUTS 3]	8
z toho žien [%]	51,5	Počet okresov	79
Hustota [počet obyvateľov na km ²]	110	Počet obcí	2 891
Hlavné mesto	Bratislava	z toho so štatútom mesta	138

Zdroj: Spracované z údajov Informačného systému Mestskej a obecnej štatistiky (MOŠ) 2008, Štatistický úrad Slovenskej republiky, údaje k 31.12.2006

²⁸ NUTS - *Nomenclature of Territorial Units for Statistics* sú štatisticko-ekonomickými a administratívnymi jednotkami a slúžia ako referencie

3.2 Analýza systému financovania samosprávnych krajov v rokoch 2002 - 2009

3.2.1 *SYSTÉM FINANCOVANIA SAMOSPRÁVNÝCH KRAJOV V SLOVENSKEJ REPUBLIKE*

Hlavné tendencie ekonomiky Slovenskej republiky v roku 2002, v čase kedy vznikli samosprávne kraje, možno stručne charakterizovať vývojom dôležitých makroekonomických ukazovateľov: zvýšil sa reálny rast HDP, výrazne sa znížila miera inflácie, znížila sa miera nezamestnanosti, mierne vzrástla zamestnanosť, zvýšila sa produktivita práce, výrazne sa zvýšila priemerná reálna mzda, znížil sa deficit obchodnej bilancie, znižovali sa úrokové sadzby a slovenská koruna sa zhodnocovala tak voči EUR, ako aj voči USD. Na základe vývoja ekonomiky a deklarovanej vládnej politiky sa zvyšovala dôvera zahraničných inštitúcií a vonkajšieho prostredia v schopnosti slovenskej ekonomiky. Vývoj ekonomiky bol ovplyvnený jednak rozhodnutiami vlády v oblasti hospodárskej politiky a zmenou vnútorných podmienok, ako aj vývojom vonkajšieho prostredia.

Ekonomický vývoj v roku 2003 sa niesol v znamení príprav zásadných ekonomických reforiem a implementácie viacerých parciálnych opatrení, najmä zmien v zdravotnom a sociálnom systéme a v politike trhu práce. Súčasne sa obnovil proces úprav regulovaných cien a zmenili sa i sadzby nepriamych daní. Tieto administratívne zásahy krátkodobo zvýšili mieru inflácie. Napriek slabému výkonu ekonomiky EÚ sa hospodársky rast SR udržal na vysokej úrovni porovnateľnej s rokom 2002 - zvýšila sa produktivita práce a významne vzrástla zamestnanosť. Pozitívne signály viedli k ďalšiemu zvýšeniu ratingu Slovenska, k celkovému zlepšovaniu podnikateľského prostredia a k zvýšeniu záujmu zahraničných investorov o Slovensko. Vývoj v roku 2003 položil dobrý základ pre udržateľný rast ekonomiky SR v nasledujúcich rokoch.

V roku 2004 bol ekonomický vývoj ovplyvnený ďalšou implementáciou reforiem v zdravotnom a sociálnom systéme, daňovom systéme a v politike trhu práce. Motorom pre ekonomiku Slovenskej republiky sa stali výrobné odvetvia s existujúcou účasťou zahraničných investícií a významnou mierou prispievali k zvyšovaniu jej konkurencieschopnosti. V roku 2004 odrážali priaznivé makroekonomické výsledky

prebiehajúce kvalitatívne zmeny v ekonomike SR. V záujme dosiahnutia svojho dlhodobu udržateľného rastu uskutočnilo Slovensko dôležité štrukturálne reformy, vďaka ktorým sa zlepšila jeho dôveryhodnosť, ako aj jeho celkový obraz ako krajiny vhodnej na podnikanie.

V porovnaní s predchádzajúcim obdobím sa pri zostavení štátneho rozpočtu na rok 2004 z viacerých príčin modifikovali dovtedy zaužívané prístupy k tvorbe rozpočtu. Podobu štátneho rozpočtu výrazne ovplyvnil vstup Slovenska do Európskej únie a všetky prebiehajúce reformy, napr. v oblasti sociálneho systému, školstva, zdravotníctva, reforma miestnej štátnej správy, ako aj samotná reforma štátneho rozpočtu v oblasti zavedenia programového rozpočtovania - rozpočtovania orientovaného na výsledky. Hlavným predpokladom pre rok 2004 bolo pokračovanie pozitívneho makroekonomického vývoja, ktorý mal byť podporovaný aj štrukturálnymi reformami v oblasti verejných financií.

V roku 2005 sa rast ekonomiky opäť zvýšil i napriek slabšiemu oživovaniu ekonomiky Európskej únie a dosiahol najvyššiu hodnotu od roku 1996. V roku 2005 sa mohli už vo väčšej miere prejavovať viaceré priame či nepriame efekty reforiem realizovaných najmä v rokoch 2003 a 2004. Ide najmä o efekty daňovej reformy uplatnenej od 1.1.2004, dôchodkovej reformy uplatňovanej od 1.1.2005, reformy sociálneho systému a trhu práce (2003 - 2004), reformy verejnej správy s fiškálnou decentralizáciou (podstatná časť uskutočnená v rokoch 2003 - 2004) a reformy riadenia verejných financií (podstatná časť vykonaná v 2003 - 2005).

Ekonomický rast v rokoch 2006 a 2007 dosiahol bezprecedentné výsledky s reálnou dynamikou na úrovni 8,5 % a 10,4 %. Kontinuita v hlavných cieľoch hospodárskej politiky, celkové priaznivé makroekonomické prostredie doma aj v zahraničí a vyhliadky na úspešný vstup do eurozóny v plánovanom termíne priaznivo vplývali na podnikateľské prostredie, ďalší prílev priamych zahraničných investícií a zvýšený záujem investorov o pokračujúce pôsobenie na Slovensku. Historicky najväčší rast slovenskej ekonomiky sa odohrával na pozadí turbulencií na finančných trhoch spôsobených americkou hypotekárnou krízou. Krízou boli zasiahnuté predovšetkým Spojené štáty, na druhej strane rýchlo sa rozvíjajúce ekonomiky Číny a Indie naďalej dosahovali takmer dvojciferný rast a pôsobili tak ako protiváha k znižovaniu dopytu z USA.

Začiatkom roka 2008 bolo zaznamenané vysoké tempo rastu ekonomiky (6,4 %) a úspešné naplnenie vyhliadok vstupu Slovenska do eurozóny v plánovanom termíne k 1.1.2009. Tento fakt priaznivo vplýval na podnikateľské prostredie a záujem investorov.

Hospodársky rast v prvej polovici roku 2008 bol podporovaný predovšetkým rastom domáceho dopytu, pričom ekonomika nejavila známky ohrozenia makroekonomickej stability. Ku koncu roka sa však začali prejavovať dôsledky globálnej hospodárskej krízy na reálnej ekonomike Slovenska. Hospodárska kríza priniesla v posledných mesiacoch roka 2008 značné oslabenie zahraničného dopytu, čo spôsobilo pokles slovenského exportu, spomalenie dynamiky produkčnej stránky, trhu práce a celkového domáceho dopytu. Negatívny dopad tohto aspektu môže v nasledujúcich rokoch spôsobiť výraznú odchýlku vo výbere daňových príjmov, ktoré tvoria väčšiu časť vlastných príjmov samosprávnych krajov.

Tabuľka 5: Vývoj základných makroekonomických ukazovateľov v rokoch 2002 – 2009 v Slovenskej republike

Ukazovateľ	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009*
HDP v b.c. (mld. Sk)	1 109	1222,5	1362	1485	1660	1852	2052,0	2210
HDP reálny rast (%)	4,6	4,8	5,2	6,6	8,5	10,4	7,0	4,6
Miera inflácie (CPI)	3,4	8,5	7,5	2,7	4,5	2,8	4,3	3,5

Zdroj: Spracované z údajov Ministerstva financií SR a Štatistického úradu SR, november 2008

* prognóza vývoja na základe údajov Ministerstva financií SR, november 2008

V súčasnosti nie je úplne možné exaktne predpovedať dopady hospodárskej krízy na Slovensko. Nakoľko je však Slovenská ekonomika otvoreného typu²⁹, uvedená kríza sa prejaví vo väčšine oblastí slovenskej ekonomiky. V prípade celkového spomalenia výkonnosti ekonomiky (najmä z dôvodu poklesu exportu a spomalenia tempa prílevu zahraničných investícií), bude mať uvedená situácia okrem iného vplyv aj na hospodárenie samosprávnych krajov. Hlavný vplyv je možné očakávať predovšetkým v oblasti plnenia daňových príjmov. Pri poklese výkonnosti ekonomiky je predpoklad aj nižších príjmov jednotlivých skupín a následné znižovanie daňových odvodov. Rovnaká situácia platí aj v prípade dane z motorových vozidiel, kde je možné spomalenie nárastu novo evidovaných motorových vozidiel a s tým spojený pokles daňových príjmov. Na základe predikcie dopadov globálnej hospodárskej krízy znížilo Ministerstvo financií SR v novembri 2008 odhad rastu HDP pre rok 2009 z predchádzajúcej hodnoty 6,5 % na aktuálnu 4,6 %.

²⁹ svojím členstvom v medzinárodných organizáciách sa zaviazala k voľnému pohybu kapitálu a služieb

V snahe dosiahnuť vyššiu transparentnosť a objektívnosť makroekonomických prognóz oslovilo Ministerstvo financií SR osem nezávislých inštitúcií³⁰, ktoré v tejto oblasti dosahujú dobré výsledky a založilo Výbor pre makroekonomické prognózy. Cieľom je diskutovať o predbežných prognózach MF SR, ktoré môžu byť následne upravené v nadväznosti na prevažujúci názor vo výbore. Prijatá strednodobá makroekonomická prognóza MF SR je základom pre tvorbu východísk viacročného rozpočtu na budúce tri roky a aktualizáciu Konvergenčného programu SR. V dôsledku vysokej neistoty ohľadom rozsahu a trvania krízy sa hodnotenia prognózy MF SR zo strany členov Výboru pre makroekonomické prognózy líšili, pričom názory sa pohybovali od optimistickej (VÚB, SAV), cez realistickú (NBS, ING, SLSP) až po konzervatívnu (ČSOB, TB)³¹.

Tabuľka 6: Prognóza vybraných makroekonomických ukazovateľov vývoja ekonomiky SR v rokoch 2009 – 2011

Prognóza vybraných indikátorov vývoja ekonomiky SR 2009 - 2011							
P.č.	Ukazovateľ	m.j.	Skutočnosť	Prognóza			
			2007	2008	2009	2010	2011
1	HDP; v bežných cenách	mld. eur	61,468	68,393	74,706	81,187	88,083
2	HDP; reálny rast	%	10,4	7,7	6,5	6,1	5,8
3	Priem. mesačná mzda za hospodárstvo (reálny rast)	%	4,3	4,7	4,5	4,7	4,5
4	Priemerná miera nezamestnanosti, podľa VZPS	%	11,0	9,9	9,4	9,1	8,7
5	Index spotrebiteľských cien (priemerný rast)	%	2,8	4,3	3,5	3,2	3,5
6	Bilancia bežného účtu (podiel na HDP)	%	-5,3	-4,1	-2,5	-1,5	-0,7

Zdroj: Štatistický úrad SR, Ministerstvo financií SR, 2008

Zmena systému financovania samosprávnych krajov v roku 2005 zaviedla nový druh zdroja krytia výdavkov – daňové príjmy. Celkový objem daňových príjmov, ako dôležitý zdroj rozpočtu samosprávnych krajov, preto od roku 2005 citlivo reaguje na vývoj makroekonomického prostredia slovenskej ekonomiky.

³⁰ ING Bank, Tatra banka, SLSP, INFOSTAT, VÚB, SAV, NBS a ČSOB

³¹ Ministerstvo financií SR, údaje aktualizované 26. 11. 2008

Tabuľka 7: Základné makroekonomické ukazovatele v rokoch 2003 – 2007 v SR

Ukazovateľ	m.j.	2003	2004	2005	2006	2007
Hrubý domáci produkt, b.c.	mld. Sk	1222,5	1361,7	1485,3	1659,6	1851,8
Hrubý domáci produkt, s.c., rast	%	4,8	5,2	6,6	8,5	10,4
Konečná spotreba domácností vrátane NISD, s.c., rast	%	1,7	4,6	6,5	5,6	7,1
Tvorba hrubého fixného kapitálu, s.c., rast	%	-2,7	4,8	17,6	8,4	7,9
Konečná spotreba vlády, s.c., rast	%	4,2	-2,0	3,5	10,1	0,7
Vývoz výrobkov a služieb, s.c., rast	%	15,9	7,4	13,9	21,0	16,0
Dovoz výrobkov a služieb, s.c., rast	%	7,4	8,3	16,1	17,7	10,4
Priemerná nominálna mzda	%	6,3	10,2	9,2	8,0	7,2
Priemerná reálna mzda	%	-2,0	2,5	6,3	3,3	4,3
Zamestnanosť (VZPS), rast	%	1,8	0,3	2,1	3,8	2,1
Miera nezamestnanosti (VZPS)	%	17,4	18,1	16,2	13,3	11,0
Saldo obchodnej bilancie	% HDP	-1,9	-3,6	-5,0	-4,5	-1,2
Saldo bežného účtu platobnej bilancie	% HDP	-5,9	-7,8	-8,5	-7,0	-5,3
Inflácia (CPI)	%	8,5	7,5	2,7	4,5	2,8
Inflácia (HICP)	%	8,4	7,5	2,8	4,3	1,9

Zdroj: Štatistický úrad SR, Ministerstvo financií SR, 2008

Popri základných makroekonomických ukazovateľoch, ktoré významnou mierou ovplyvňujú rozpočet samosprávnych krajov, predstavujú osobitnú skupinu absolútnych ukazovateľov tzv. špecifické parametre, ktoré majú vplyv na príjmovú časť rozpočtu jednotlivých samosprávnych krajov. Špecifické parametre sú definované v nariadení vlády o rozdeľovaní a poukazovaní výnosu dane z príjmov fyzických osôb územnej samospráve ako kritériá na rozdeľovanie výnosu dane samosprávnym krajom, ktoré sú založené na základe štatistických údajov, čím sa pri rozdeľovaní vylučuje subjektívnosť.

Medzi špecifické parametre patria:

- počet obyvateľov príslušného samosprávneho kraja
- počet obyvateľov vo veku 15-18 rokov
- počet obyvateľov vo veku 62 rokov a viac s trvalým pobytom na území príslušného samosprávneho kraja
- hustota obyvateľstva príslušného kraja
- dĺžka ciest II. a III. triedy v príslušnom samosprávnom kraji
- rozloha príslušného samosprávneho kraja

Prakticky všetky parametre možno považovať za stabilné, výnimku môžu predstavovať počty obyvateľov vo veku 15-18 rokov a počty obyvateľov vo veku 62 rokov a viac, čo vyplýva z dlhodobého demografického vývoja, kedy je napríklad prognózovaný pokles žiakov v Slovenskej republike v priemere o 3 až 3,5 % ročne.

3.2.2 *SYSTEM FINANCOVANIA SAMOSPRÁVNÝCH KRAJOV V ROKOCH 2002 – 2004 (I. ETAPA FIŠKÁLNEJ DECENTRALIZÁCIE)*

V roku 2002 sa začala decentralizácia kompetencií na územnú samosprávu a na ňu nadviazala zmena financovania v roku 2005. Realizácia prechodu kompetencií zo štátu na obce a samosprávne kraje sa vykonala v súlade so schváleným zákonom č. 416/2001 Z. z. o prechode niektorých pôsobností z orgánov štátnej správy na obce a vyššie územné celky (tzv. malým kompetenčným zákonom) v piatich etapách: k 1. januáru 2002, k 1. aprílu 2002, k 1. júlu 2002, k 1. januáru 2003 a k 1. januáru 2004. Presun kompetencií (približne 400) znamenal aj presun asi 12,1 miliardy Sk do rozpočtov územnej samosprávy.

Na samosprávne kraje prešli kompetencie na úseku:

- a) pozemných komunikácií,
- b) cestnej dopravy,
- c) civilnej obrany,
- d) sociálnej pomoci,
- e) územného plánovania,
- f) školstva,
- g) telesnej kultúry,
- h) divadelnej činnosti,
- i) múzeí a galérií,
- j) osvetovej činnosti,
- k) knižníc,
- l) zdravotníctva,
- m) humánnej farmácie,
- n) regionálneho rozvoja a
- o) cestovného ruchu.

Najväčší a najzložitejší balík kompetencií prešiel na samosprávne kraje od 1. júla 2002, kedy sa presunuli kompetencie v oblasti školstva. K 1. januáru 2003 prešli na samosprávne kraje prakticky všetky úlohy definované v kompetenčnom zákone. K 1. januáru 2004 prešli na samosprávne kraje kompetencie už len v oblasti správy, údržby a výstavby ciest II. a III. triedy.

Presun kompetencií sprevádzal rozsiahly delimitačný proces, ktorý bol pomerne komplikovaný. Veľa pôsobností prešlo na samosprávne kraje len ako prenesený výkon štátnej správy a nie ako samosprávna, čiže originálna pôsobnosť. Rozlíšenie originálnej pôsobnosti samosprávy a preneseného výkonu štátnej správy na samosprávu je upravené v kompetenčnom zákone tzv. interpretačným pravidlom. Uvádza sa v ňom, že ak zákon pri

úprave pôsobnosti samosprávneho kraja neustanovuje, že ide o prenesený výkon pôsobnosti štátnej správy, platí, že ide o výkon samosprávnej pôsobnosti samosprávneho kraja. Zreteľné rozlíšenie kompetencií na originálne a prenesené má význam z hľadiska financovania a tiež z hľadiska vzťahov a výkonu kontrolných orgánov štátu voči orgánom samosprávy.

Samosprávne kraje zabezpečovali plnenie svojich úloh z vlastných rozpočtov. Na prenesený výkon štátnej správy im boli poskytnuté prostriedky štátneho rozpočtu podľa zákona NR SR č. 303/1995 Z. z. o rozpočtových pravidlách v znení neskorších predpisov. Využitie týchto prostriedkov podliehalo kontrole Ministerstva financií SR a Najvyššieho kontrolného úradu. Dotácie na prenesený výkon štátnej správy sa samosprávnym krajom poskytovali na základe vzájomne odsúhlasených delimitačných protokolov. Tie predstavovali základný administratívny nástroj zabezpečenia konkrétneho prenosu administratívnych funkcií, prostriedkov a zdrojov (vrátane pracovníkov) z orgánov štátnej správy na orgány územnej samosprávy.

V rokoch 2002 - 2004 zabezpečovali samosprávne kraje najzákladnejšie úlohy v rámci svojej pôsobnosti určenej zákonom najmä v oblasti tvorby a plnenia programu sociálneho, ekonomického a kultúrneho rozvoja územia samosprávneho kraja, zriaďovali a kontrolovali svoje rozpočtové a príspevkové organizácie, utvárali podmienky na rozvoj výchovy a vzdelávania na stredných školách, poskytovali a rozvíjali sociálne služby, vytvárali podmienky na tvorbu, prezentáciu a rozvoj kultúrnych hodnôt a kultúrnych aktivít.

Medziročné porovnanie výsledkov rozpočtového hospodárenia samosprávnych krajov sťažuje skutočnosť, že v roku 2002 samosprávne kraje len vznikali, kompetencie prechádzali do ich pôsobnosti v jednotlivých etapách a do ich rozpočtov boli presúvané len alikvotné čiastky rozpočtov na rok 2002 k termínu prechodu kompetencií. Z toho dôvodu sa ďalej neuvádza porovnávanie ku skutočnosti roku 2002. Schválený rozpočet na rok 2003 museli v priebehu roka zastupiteľstvá samosprávnych krajov upravovať z dôvodu pokračovania decentralizácie verejnej správy a vykonaných úprav limitov dotácií poskytovaných zo štátneho rozpočtu.

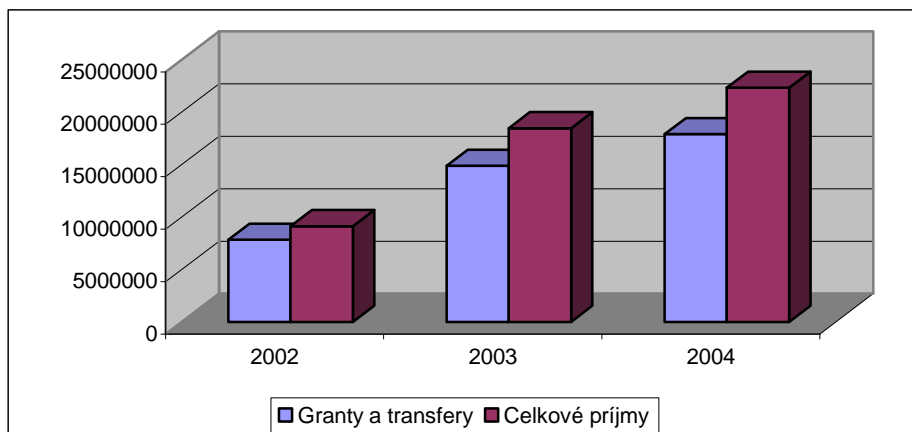
Tabuľka 8: Celkové príjmy jednotlivých samosprávnych krajov v rokoch 2002 - 2004 v tis. Sk a v tis. EUR

Kraj	2002		2003		2004	
	v tis. Sk	v tis. EUR	v tis. Sk	v tis. EUR	v tis. Sk	v tis. EUR
Bratislavský	999 647,00	33 182,20	1 977 817,00	65 651,50	2 025 133,00	67 222,10
Trnavský	869 002,37	28 845,59	1 730 705,56	57 448,90	2 034 076,67	67 518,98
Trenčiansky	1 022 003,00	33 924,28	2 043 746,00	67 839,94	2 415 546,00	80 181,44
Nitriansky	1 110 639,51	36 866,48	2 276 811,00	75 576,28	2 872 985,00	95 365,63
Banskobystrický	1 293 311,40	42 930,07	2 719 337,55	90 265,47	3 240 472,00	107 563,96
Žilinský	1 300 833,00	43 179,75	2 497 899,80	82 915,08	3 211 469,75	106 601,27
Prešovský	1 255 358,66	41 670,27	2 690 060,34	89 293,64	3 331 139,00	110 573,56
Košický	1 269 503,00	42 139,78	2 527 926,00	83 911,77	3 207 748,00	106 477,73
SR	9 120 297,94	302 738,43	18 464 303,25	612 902,58	22 338 569,42	741 504,66
HDP reálny rast (%)	4,6		4,8		5,2	
Miera inflácie (CPI)	3,4		8,5		7,5	

Zdroj: Spracované zo záverečných účtov jednotlivých samosprávnych krajov za roky 2002, 2003 a 2004

V priebehu rokov 2002 až 2004 celkové príjmy samosprávnych krajov rástli, ako to vidíme v tabuľke 8. Medzi jednotlivými krajmi sú vo výške celkových príjmov výrazné rozdiely, pričom minimálne hodnoty v sledovaných rokoch dosahuje Bratislavský a Trnavský samosprávny kraj a najvyššie hodnoty Prešovský a Banskobystrický samosprávny kraj. Hlavné zdroje príjmov samosprávnych krajov do roku 2004 sú definované v zákone č. 303/1995 Z. z. o rozpočtových pravidlách, v znení neskorších predpisov. Originálne kompetencie a prenesené kompetencie, teda prenesený výkon štátnej správy, financujú samosprávne kraje z vlastných príjmov a z takzvanej decentralizačnej dotácie, t. j. účelovej dotácie zo štátneho rozpočtu na zabezpečovanie konkrétnej úlohy. Formou dotácií sa po presune úloh presunuli príslušné finančné prostriedky z rozpočtovej kapitoly príslušného ústredného orgánu alebo z rozpočtovej kapitoly krajských úradov. Samospráva vyššieho územného celku nemá do roku 2004 žiadnu daňovú právomoc a takmer celá jej samosprávna činnosť je financovaná prostredníctvom decentralizačnej dotácie. Vlastné príjmy rozpočtu tvoria jedine nedaňové príjmy. Tento fakt je možné vidieť v grafe 1, kde tvoria granty a transfery zo štátneho rozpočtu rozhodujúcu časť celkových príjmov samosprávnych krajov. Táto skutočnosť je zásadným porušením princípu efektívneho rozdelenia politickej zodpovednosti so všetkými negatívami, akými sú závislosť od centrálnej vlády, neexistujúca motivácia na využívanie vlastného potenciálu a nízka zodpovednosť za verejné výdavky. Transfery zo štátneho rozpočtu nekryjú objektívne náklady a tiež neexistuje prepojenie medzi poskytovaním služieb a platením daní.

Graf 1: Vývoj grantov a transferov zo štátneho rozpočtu a celkových príjmov samosprávnych krajov v rokoch 2002 – 2004 v tis. Sk



Zdroj: Príloha 2

V nasledujúcej tabuľke 9 vidíme vývoj príjmov a výdavkov rozpočtu samosprávneho kraja v aktuálnom členení. Celkové príjmy sa delia na daňové príjmy, nedaňové príjmy, granty a transfery a príjmy kapitálového rozpočtu. Keďže ide o roky pred zavedením fiškálnej decentralizácie, daňové príjmy dosahujú nulovú hodnotu. Celkové výdavky sú tvorené bežnými a kapitálovými výdavkami, ktoré sa ešte ďalej členia (tabuľka 9).

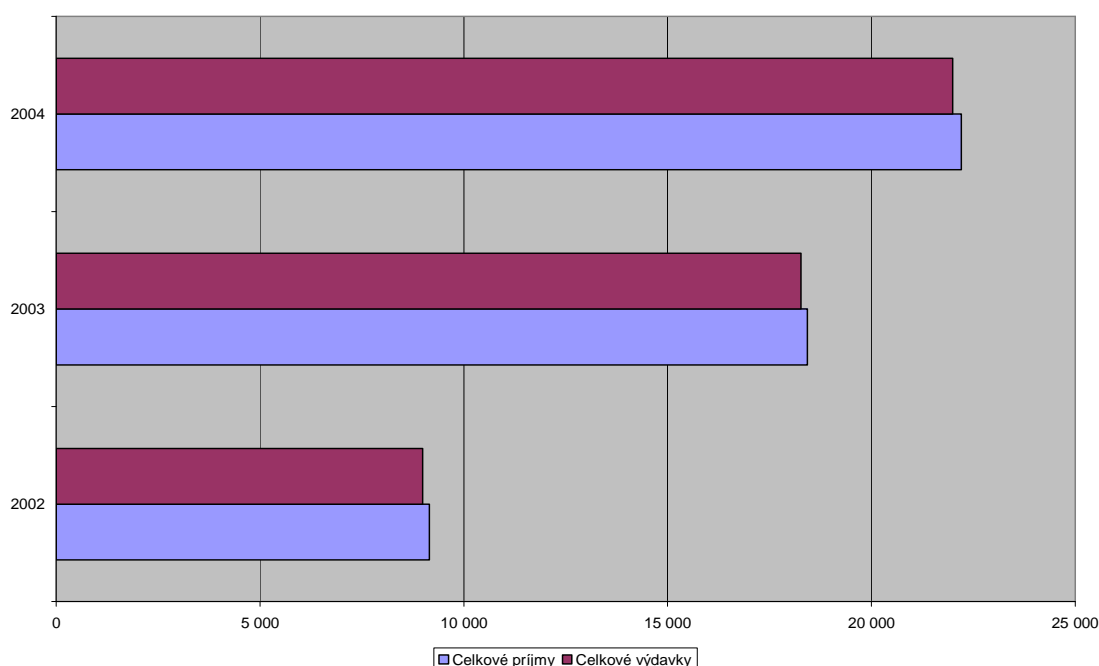
Tabuľka 9: Príjmy a výdavky samosprávnych krajov v rokoch 2002 - 2004 v mil. Sk a v mil. EUR

	2002		2003		2004	
	v mil. Sk	v mil. EUR	v mil. Sk	v mil. EUR	v mil. Sk	v mil. EUR
Príjmy spolu	9 154	304	18 426	612	22 206	737
z toho: 100 daňové príjmy	0	0	0	0	0	0
200 nedaňové príjmy	384	13	968	32	1 062	35
210 príjmy z podnikania a vlastníctva majetku	7	0	19	1	26	1
220 administratívne a iné poplatky	324	11	736	24	876	29
príjmy kapitálového rozpočtu	853	28	1 712	57	1 776	59
240, 250 úroky	32	1	96	3	70	2
290 iné nedaňové príjmy	19	1	97	3	90	3
300 granty a transfery	8 769	291	17 304	574	19 095	634
Výdavky spolu	8 987	298	18 276	607	21 993	730
z toho: 600 bežné výdavky	8 150	271	16 343	543	20 036	665
610, 620 mzdy a poisťné	2 981	99	6 022	200	7 626	253
630 tovary a služby	1 030	34	2 307	77	4 122	137
640 bežné transfery	4 139	137	8 012	266	8 269	274
650 úroky	0	0	3	0	10	0
výdavky kapitálového rozpočtu	837	28	1 929	64	1 946	65
710 obstarávanie kapitálových aktív	451	15	948	31	1 135	38
720 kapitálové transfery	386	13	980	33	804	27

Zdroj: Spracované zo Štátnych záverečných účtov za roky 2002, 2003 a 2004

V prvých rokoch existencie samosprávnych krajov je možné zaznamenať, že hodnota príjmov a výdavkov samosprávnych krajov rástla výrazným tempom. Najväčší medziročný nárast sme zaznamenali v rokoch 2002 a 2003, kedy sa príjmová aj výdavková časť prakticky zdvojnásobila. Zobrazené je to aj v grafe 2, z ktorého je zrejmé, že hodnoty príjmovej a výdavkovej časti rozpočtu sa v jednotlivých rokoch pohybovali na približne rovnakých hodnotách. Súvisí to s faktom, že väčšinu celkových príjmov tvoria granty a transfery zo štátneho rozpočtu určené na financovanie originálnych a prenesených kompetencií. (graf. 1)

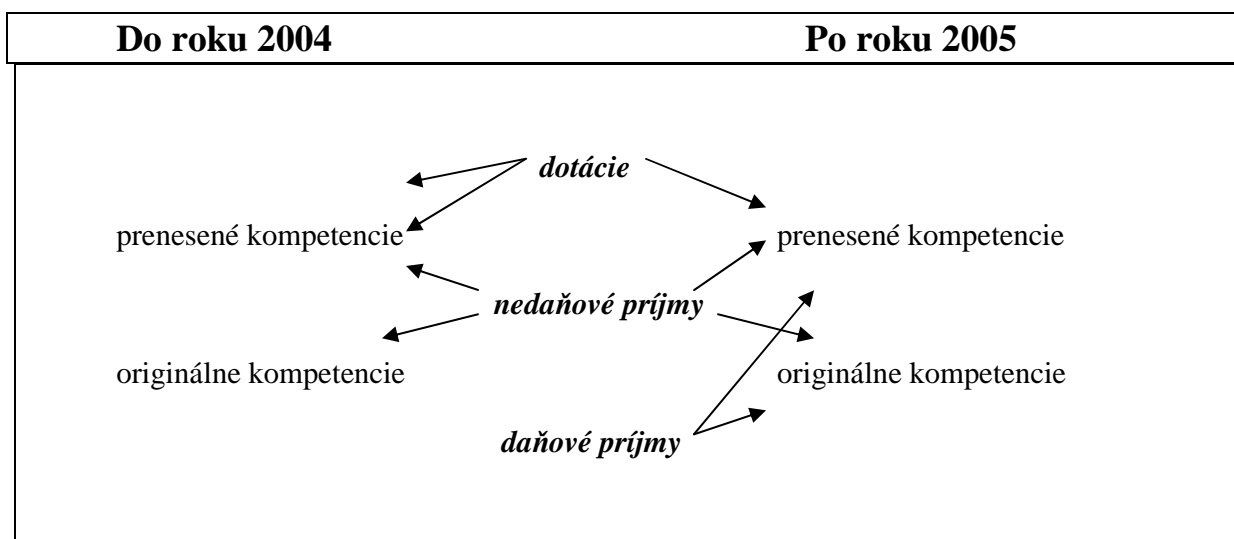
Graf 2: Vývoj celkových príjmov a celkových výdavkov samosprávnych krajov v rokoch 2002 – 2004 v mil. Sk



Zdroj: Spracované zo Štátnych záverečných účtov za roky 2002, 2003 a 2004

Nasledujúca schéma 8 znázorňuje prúdenie finančných prostriedkov na originálne i prenesené kompetencie do roku 2004 a tiež ho porovnáva s financovaním týchto kompetencií po roku 2005, t. j. po zavedení fiškálnej decentralizácie.

Schéma 8: Spôsob financovania kompetencií samosprávnymi krajinami do roku 2004 a po roku 2005



Zdroj: Vlastné spracovanie

Samosprávne kraje cestou k fiškálnej decentralizácii prechádzali vývojom v systéme financovania už od samotného vzniku. Nasledujúca schéma 9 predstavuje základné charakteristiky vývoja financovania samosprávnych krajov od roku 2002 až po rok 2005.

Schéma 9: Vývoj financovania samosprávnych krajov v rokoch 2002 – 2005³²

Rok	PRÍJMY	Zdroje	Medzičlánok	VÝDAVKY	Druh	Účelovosť
2002	Daňové					
	Nedaňové	Príjem z predaja majetku, príjmy rozpočtových organizácií, úroky...		Originálne kompetencie	Bežné Kapitálové	NIE
				Prenesené kompetencie	Bežné Kapitálové	NIE
	Granty a transfery	Ministerstvo financií	Krajský úrad ³³	Originálne kompetencie	Bežné Kapitálové	ANO
				Prenesené kompetencie	Bežné Kapitálové	ANO
	2003	Daňové				
Nedaňové		Príjem z predaja majetku, príjmy rozpočtových organizácií, úroky...		Originálne kompetencie	Bežné Kapitálové	NIE
				Prenesené kompetencie	Bežné Kapitálové	NIE
Granty a transfery		Ministerstvo financií, Krajský úrad		Originálne kompetencie	Bežné Kapitálové	ANO
				Prenesené kompetencie	Bežné Kapitálové	ANO
2004		Daňové				
	Nedaňové	Príjem z predaja majetku, príjmy rozpočtových organizácií, úroky...		Originálne kompetencie	Bežné Kapitálové	NIE
				Prenesené kompetencie	Bežné Kapitálové	NIE
	Granty a transfery	Ministerstvo financií	Krajský školský úrad	Originálne kompetencie	Bežné Kapitálové	NIE
				Prenesené kompetencie	Bežné Kapitálové	NIE
	2005	Daňové	Výnos dane z príjmov fyzických osôb, výnos dane z motorových vozidiel		Originálne kompetencie	Bežné Kapitálové
Nedaňové		Príjem z predaja majetku, príjmy rozpočtových organizácií, úroky...		Originálne kompetencie	Bežné Kapitálové	NIE
Granty a transfery		Ministerstvo školstva, rozpočet EÚ	Krajský školský úrad	Prenesené kompetencie	Bežné Kapitálové	ANO

Zdroj: Vlastné spracovanie z interných materiálov samosprávnych krajov, 2008

³² Vyfarbené polia predstavujú samostatné rozhodovanie o použití finančných prostriedkov samosprávnym krajom.³³ Jednorazová účelová dotácia v januári 2002 na vybavenie úradov

V schéme 9 je prehľadne znázornený vývoj druhov príjmov, zdrojov príjmov samosprávnych krajov a zároveň, či smerovali na financovanie originálnych alebo prenesených kompetencií a nakoľko výrazná bola ich účelová viazanosť. Rok 2002 je charakteristický tým, že všetky granty a transfery boli účelovo viazané a financovali sa pomocou nich originálne aj prenesené kompetencie. Nedaňové príjmy boli takisto použité na financovanie originálnych a prenesených kompetencií, ale bez účelovej viazanosti. Daňové príjmy v roku 2002 absentovali. V roku 2003 sa zlepšila miera samostatnosti pri rozhodovaní o použití finančných prostriedkov. Kapitálové výdavky financované z grantov a transferov zo ŠR neboli účelovo viazané. Granty a transfery používané na bežné výdavky sú však naďalej účelovo viazané. Rok 2004 bol charakteristický tým, že samosprávne kraje mohli použiť granty a transfery na základe svojho uváženia a bez účelovej viazanosti na originálne aj prenesené kompetencie. V rokoch 2003 a 2004 naďalej absentujú daňové príjmy. Tie sa objavujú až v roku 2005, kedy sa vracia účelová viazanosť grantov a transferov, ale tie už smerujú len na financovanie prenesených kompetencií. Daňové a nedaňové príjmy tvoria od roku 2005 vlastné príjmy samosprávnych krajov a o ich použití rozhodujú samosprávne kraje samostatne.

3.2.3 *SYSTÉM FINANCOVANIA SAMOSPRÁVNÝCH KRAJOV PO ROKU 2005 (II. ETAPA FIŠKÁLNEJ DECENTRALIZÁCIE)*

Na vykonaný prechod kompetencií a realizáciu daňovej reformy od januára 2004 nadviazal ďalší krok, a tým bola fiškálna decentralizácia od 1. januára 2005. Predmetom fiškálnej decentralizácie boli len originálne kompetencie samospráv. Bola prijatá zásada, že financovanie úloh samosprávnych krajov sa bude uskutočňovať z ich vlastných zdrojov s výnimkou prenesených kompetencií, ktoré aj naďalej zostali financované zo štátnych zdrojov vo forme účelovo viazaných transferov. Hoci hlavný nástroj daňovej politiky – právo regulovať daňové sadzby – zostal naďalej v nezmenenej miere v rukách štátu, rovnako ako zostala nezmenená výška transferov, ide o dôležitý krok vpred. Decentralizácia nastala v oblasti rozhodovania, do ktorých oblastí tieto prostriedky investovať. Základom pre tvorbu nového systému financovania samosprávnych krajov od roku 2005 sa stala kvantifikácia objemu originálnych kompetencií, aby mohli byť následne definované zdroje v zodpovedajúcej výške. Ako najvhodnejší zdroj bola určená daň z príjmov fyzických osôb vzhľadom na jej najvyššiu stabilitu a na možnosť zakomponovania územného princípu.

V neposlednom rade o tom rozhodol aj predpokladaný objem, ktorý takmer presne pokrýval potreby obcí a samosprávnych krajov. Výnos tejto dane je príjmom rozpočtov obcí vo výške 70,3% a príjmom rozpočtov samosprávnych krajov vo výške 23,5%. Nový systém financovania prispel k samostatnosti a vyššej zodpovednosti územnej samosprávy v rozhodovacom procese o používaní verejných zdrojov pri zabezpečovaní základných úloh.

Od 1. 1. 2005 tvoria príjmy rozpočtu samosprávneho kraja miestna daň (daň z motorových vozidiel), ktorú si stanovuje a schvaľuje samosprávny kraj všeobecne záväzným nariadením, podielová daň (23,5 % z daní z príjmov fyzických osôb vybraných štátom), príjmami z využívania majetku, ktorý je vo vlastníctve samosprávneho kraja a jeho rozpočtových organizácií, výnosmi z pokút a sankcií, dotáciami zo štátneho rozpočtu na úhradu nákladov spojených s preneseným výkonom zo štátnej správy, účelovými dotáciami, prostriedkami Európskej únie a prostriedkami zo zahraničia poskytnutých na konkrétny účel, zo združených prostriedkov a z ďalších zdrojov.

Medzi základné právne normy, ktoré majú vplyv na financovanie samosprávnych krajov po roku 2005 patria:

- Zákon NR SR č. 523/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách verejnej správy a o zmene a doplnení niektorých zákonov,
- Zákon NR SR č. 583/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy a o zmene a doplnení niektorých zákonov,
- Zákon NR SR č. 564/2004 Z. z. o rozpočtovom určení výnosu dane z príjmov územnej samosprávy a o zmene a doplnení niektorých zákonov,
- Nariadenie Vlády SR č. 668/2004 Z. z. o rozdeľovaní a poukazovaní výnosu dane z príjmov územnej samosprávy,
- Zákon NR SR č. 582/2004 Z. z. o miestnych daniach a miestnom poplatku za komunálne odpady a drobné stavebné odpady,
- Zákon NR SR č. 291/2002 Z. z. o Štátnej pokladnici o zmene a doplnení niektorých zákonov,
- Zákon NR SR č. 597/2003 Z. z. o financovaní základných škôl, stredných škôl a školských zariadení v znení neskorších predpisov.

Prvé dva zákony predstavujú právne normy, ktoré nahradili zákon č. 303/1995 Z. z. o rozpočtových pravidlách platný do roku 2005. Vznik samosprávnych krajov a presun

kompetencií zo štátnej správy na územnú samosprávu boli hlavným dôvodom vytvorenia samostatného zákona o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy. Hlavné zmeny novej právnej úpravy zákona o rozpočtových pravidlách spočívali v nasledujúcich bodoch³⁴:

1. Zavedenie viacročného rozpočtovania. V praxi to znamená, že rozpočet príslušného samosprávneho kraja sa zostavuje a bude schvaľovaný na tri nasledujúce roky. Táto povinnosť platila po prvý krát pre zostavenie rozpočtu na obdobie rokov 2007 až 2009. Časový posun vyplýva zo skutočnosti, že od roku 2005 došlo k zásadnej zmene vo financovaní a reálne stanovenie zdrojov rozpočtu bolo možné až po tzv. prechodnom období jedného roka.

2. Nové definície vzťahov rozpočtu územnej samosprávy k štátnemu rozpočtu:

- podiel na dani z príjmov fyzických osôb v správe štátu ako osobitný druh finančného vzťahu (predstavujú najvýznamnejšiu skupinu finančných zdrojov rozpočtu samosprávneho kraja určenú na pokrytie originálnych kompetencií)

- dotácie na úhradu nákladov preneseného výkonu štátnej správy (finančné zdroje určené pre oblasť vzdelávania – tzv. prenesené kompetencie)

- ďalšie dotácie v súlade so zákonom o štátnom rozpočte na príslušný rozpočtový rok (účelové zdroje na použitie v konkrétnom rozpočtovom roku)

3. Nové členenie rozpočtu na bežný, kapitálový a finančné operácie. Finančné operácie sú považované za súčasť rozpočtu, ale nie sú súčasťou jeho príjmov a výdavkov.

4. Podiely na daniach v správe štátu - vlastné príjmy samosprávneho kraja boli vyňaté spod ochrany exekúcie podľa Exekučného poriadku.

5. Nový pohľad na definíciu príspevkových organizácií, kde platí, že príspevkovou organizáciou môže byť len taká, ktorej menej ako 50 % výrobných nákladov je pokrytých tržbami.

6. Nová rozpočtová klasifikácia – jednoznačne sa v rozpočtovej skladbe vyčlenili finančné operácie ako súčasť základného členenia rozpočtu.

³⁴ Podrobne sa venuje rozpočtom samosprávnych krajov a rozpočtovému procesu kapitola 3.2.4. Hodnotenie súčasného stavu finančného hospodárenia samosprávnych krajov

Daňové príjmy samosprávneho kraja tvorí podiel na výnose dane z príjmov fyzických osôb a celý výnos dane z motorových vozidiel. Na základe § 4 ods. 1 zákona č. 564/2004 Z. z. sa ako podielová daň stanovuje daň z príjmov fyzických osôb. Aj naďalej je vyberaná a spravovaná daňovými úradmi, ktoré ju pre samosprávne kraje rozdeľujú a poukazujú mesačne podľa nariadenia vlády č. 668/2004 Z. z. o rozdeľovaní a poukazovaní výnosu dane z príjmov územnej samosprávy. Došlo k zmene oproti predchádzajúcemu spôsobu určenia dotácií, ktoré boli určované každoročne v zákone o štátnom rozpočte na nasledujúci rok s určením absolútnej hodnoty podielu z celkového výnosu dane z príjmov fyzických osôb alebo určením podielu na celkovom výbere príslušnej dane. Od 1. 1. 2005 je teda zrejmé, aký objem prostriedkov nebude každoročne príjmom štátneho rozpočtu, ale bude smerovať priamo do rozpočtov samosprávnych krajov. Ministerstvo financií SR vymedzuje rozpočtové určenie vybraných daní pre samosprávne kraje nasledovne:

daň z motorových vozidiel – 100 % tvorí príjem samosprávneho kraja,

daň z príjmov fyzických osôb - 23,5 % tvorí príjem samosprávneho kraja.

Daň z motorových vozidiel

Miestnou daňou, ktorú môže ukladať samosprávny kraj, je daň z motorových vozidiel. Vychádza zo základných princípov z predtým platnej cestnej dane. Ide o fakultatívnu daň, ktorú môžu zaviesť samosprávny kraj všeobecne záväzným nariadením pre svoje územie a určiť aj sadzby dane. Predmetom tejto dane sú naďalej motorové vozidlá a prípojné vozidlá, ktoré majú evidenčné číslo a sú používané na podnikanie alebo v súvislosti s podnikaním. Zachováva sa aj základ dane odvíjajúci sa od zdvihového objemu motora v cm³ pre osobné motorové vozidlá a od hmotnosti a počtu náprav pre autobusy a úžitkové vozidlá. Zdaňovacím obdobím zostáva kalendárny rok. Správu dane z motorových vozidiel naďalej vykonáva daňový úrad, pričom výnos tejto dane je príjmom samosprávneho kraja, ktorý túto daň zavedie. To je hlavný rozdiel oproti ostatným miestnym daniam, kde správca dane je aj ich príjemcom (obec)³⁵. O zavedení sadzby dane, oslobodení a o úľavách na dani rozhoduje zastupiteľstvo samosprávneho kraja.

V roku 2008 došlo novelou zákona 582/2004 Z. z. o miestnych daniach a miestnom poplatku za komunálne odpady a drobné stavebné odpady v časti upravujúcej daň

³⁵ Inštitút pre ekonomické a sociálne reformy, 2007

z motorových vozidiel k zmenám pri podávaní daňového priznania a platení uvedenej dane. Zmena nastala v definícii daňovníka dane z motorových vozidiel, predmetu dane, vzniku a zániku daňovej povinnosti. Tieto skutočnosti podstatne zmenili podmienky, a tým aj výšku výberu dane z motorových vozidiel v roku 2008. Všetkým samosprávnym krajom to spôsobilo výrazné zníženie daňových príjmov a príjmov samosprávnych krajov ako celku, napriek tomu, že v rámci predkladanej správy k návrhu zmeny zákona 582/2004 Z. z. o miestnych daniach bolo deklarované, že príjmy samosprávnych krajov nebudú navrhnutou zmenou ovplyvnené.

Podielová daň

System financovania prostredníctvom podielových daní je založený na prerozdeľovaní dane z príjmov fyzických osôb pomocou vzorca, ktorý obsahuje kritériá zodpovedajúce druhu a objemu kompetencií, ktoré vykonáva územná samospráva. Od 1. januára 2005 je príjmom štátneho rozpočtu iba 6,2 % dane z príjmov fyzických osôb. 70,3 % výnosu dane je príjmom obcí a 23,5 % výnosu je príjmom samosprávnych krajov.

V druhej etape fiškálnej decentralizácie boli určené presné kritériá a ich váhy, na základe ktorých sa rozdeľuje daň z príjmov medzi jednotlivé samosprávne kraje (tabuľka 10). Jednotlivé kritériá odzrkadľujú okruh kompetencií, ktorý je predmetom rozdeľovania. Napríklad originálne kompetencie v oblasti školstva na úrovni samosprávneho kraja odráža kritérium počtu obyvateľov vo veku od 15 - 18 rokov, v oblasti dopravy je týmto kritériom dĺžka ciest II. a III. triedy a pod.

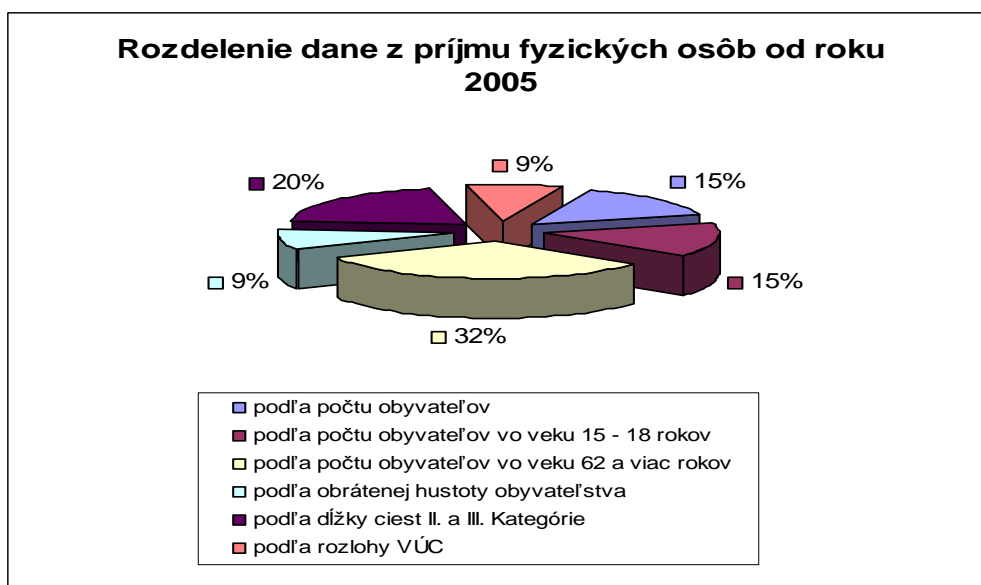
Kritériá a ich váhy pre rozdeľovanie dane z príjmov fyzických osôb samosprávnym krajom sú uvedené v nasledujúcej tabuľke 10.

Tabuľka 10: Rozdelenie dane z príjmov fyzických osôb od roku 2005

Úroveň samosprávy	Stanovené % podielovej dane	Kritériá
Samosprávny kraj	23,5	- 15 % podľa počtu obyvateľov s trvalým pobytom na území VÚC k 1.1. predchádzajúceho kalendárneho roka - 15 % podľa počtu obyvateľov vo veku 15 - 18 rokov s trvalým pobytom na území VÚC k 1.1. predchádzajúceho kalendárneho roka - 32 % podľa počtu obyvateľov vo veku 62 a viac rokov s trvalým pobytom na území VÚC k 1.1. predchádzajúceho kalendárneho roka - 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. kategórie vo vlastníctve VÚC k 1.1. predchádzajúceho kalendárneho roka - 9 % podľa rozlohy VÚC

Zdroj: Zákon č. 564/2004 Z. z. o rozpočtovom určení výnosu dane z príjmov územnej samospráve

Graf 3: Grafické zobrazenie rozdelenia dane z príjmov fyzických osôb pre samosprávne kraje od roku 2005



Zdroj: Vlastné spracovanie z údajov Ministerstva financií SR, 2005

Počet obyvateľov – váha 15% - odráža financovanie základných samosprávnych kompetencií v oblasti výkonu verejnej správy pri zabezpečovaní tvorby a plnenia programu sociálneho, ekonomického a kultúrneho rozvoja územia samosprávneho kraja, financovanie kultúry.

Počet obyvateľov vo veku 15 – 18 rokov – váha 15% - odráža financovanie samosprávnych kompetencií samosprávneho kraja v oblasti stredného školstva, ako sú

záujmovo-vzdelávacie zariadenia, domovy mládeže, zariadenia školského stravovania, zariadenia praktického vyučovania, školy v prírode, centrá voľného času, školské strediská záujmovej činnosti a strediská služieb škole.

Počet obyvateľov, ktorí dovърšili vek 62 rokov - váha 32 % - odráža financovanie zariadení sociálnych služieb, ako sú domovy sociálnych služieb pre dospelých a domovy dôchodcov, stanice opatrovateľskej služby, zariadenia chráneného bývania, útulky, ako neštátne subjekty, ktoré poskytujú prevažne sociálne služby.

Hustota obyvateľstva – váha 9% - odráža financovanie verejnej autobusovej dopravy vykonávanej vo verejnom záujme. Pre výpočet je použitá obrátená hodnota ukazovateľa hustoty obyvateľstva, čo čiastočne zohľadňuje zvýšenú nákladovosť verejnej autobusovej dopravy v oblastiach s nižšou koncentráciou obyvateľstva.

Dĺžka ciest II. a III. kategórie – váha 20% - odráža financovanie potrieb súvisiacich s výkonom vlastníckych vzťahov.

Rozloha samosprávneho kraja – váha 9% - kritérium zohľadňuje finančnú náročnosť zabezpečovania originálnych kompetencií jednotlivých samosprávnych krajov z hľadiska veľkosti územia.

Prepočty výnosu dane pre jednotlivé samosprávne kraje sú povinné v zmysle nariadenia č. 668/2004 Z. z. o rozdeľovaní a poukazovaní výnosu dane z príjmov územnej samospráve vykonávať daňové úrady, a to mesačne podľa vzorca, ktorý obsahuje vyššie uvedené kritériá a ich váhy. Vypočítaný podiel samosprávneho kraja na výnose dane sa mesačne vynásobí koeficientom, čím sa uplatňuje systém tzv. horizontálneho vyrovnávania. Zavedenie nového systému financovania bez korekcie by totiž spôsobilo neodôvodnenú výraznú diferenciáciu navzájom medzi samosprávnymi kraji. Z tohto dôvodu sa zaviedol koeficient solidarity, ktorý tieto rozdiely zmierňuje a postupne eliminuje. Veľmi dôležitým faktorom, ktorý ovplyvnil nárast výnosu z podielu dane z príjmov fyzických osôb niektorých samosprávnych krajov, bol postupný nárast koeficientu prerozdelenia dane z príjmov fyzických osôb medzi jednotlivé samosprávne kraje. Na základe neho získajú samosprávne kraje v menej rozvinutých regiónoch vyšší podiel z dane.

Podiel dane z príjmov FO pre VÚC sa vypočíta podľa nasledujúceho vzorca³⁶:

$$\text{PDj} = 0,15 \times \text{VD} \times \text{OBj}/\text{OB} + 0,15 \times \text{VD} \times \text{OBj15-18}/\text{OB15-18} + 0,32 \times \text{VD} \times \text{OBjpp}/\text{OBpp} \\ + 0,09 \times \text{VD} \times \text{Hustj}/\text{Suma Hustj} + 0,20 \times \text{VD} \times \text{DCj}/\text{Suma DCj} + 0,09 \times \text{VD} \times \text{Rj}/\text{R}$$

PDj – podiel VÚC „j“ na výnose dane v Sk

VD – výnos dane podľa § 3 zákona v Sk

OBj – počet obyvateľov VÚC „j“ k 1. januáru predchádzajúceho kalendárneho roka

OB – počet obyvateľov SR k 1. januáru predchádzajúceho kalendárneho roka

OBj15-18 – počet obyvateľov VÚC „j“ vo veku 15 až 18 rokov s trvalým pobytom na jeho území k 1. januáru predchádzajúceho kalendárneho roka

OB15-18 – počet obyvateľov SR vo veku 15 až 18 rokov k 1. januáru predchádzajúceho kalendárneho roka

OBjpp – počet obyvateľov VÚC „j“, ktorí dovŕšili vek 62 rokov k 1. januáru predchádzajúceho kalendárneho roka

OBpp – počet obyvateľov SR, ktorí dovŕšili vek 62 rokov k 1. januáru predchádzajúceho kalendárneho roka

Hustj – hustota obyvateľstva VÚC „j“ k 1. januáru predchádzajúceho kalendárneho roka

DCj – dĺžka ciest II a III. triedy vo vlastníctve VÚC „j“ k 1. januáru predchádzajúceho kalendárneho roka

Rj – rozloha VÚC „j“

R – rozloha SR

j – údaj týkajúci sa príslušného samosprávneho kraja

Pre všetky samosprávne kraje bol pre jednotlivé roky stanovený koeficient prepočtu, ktorým sa prepočíta každé kritérium. Tento koeficient bol na roky 2005 až 2007 stanovený pre každý samosprávny kraj odlišne. Na roky 2008 a neskôr bol pre každý samosprávny kraj stanovený príslušný koeficient, ktorý pre nasledujúce roky ostáva nemenný. Úlohou koeficientov bolo vyrovnanie rozdielov medzi samosprávnymi krajinami v prechodnom období 2005 - 2007. Od roku 2008 sa uplatňuje koeficient, ktorý zohľadňuje rozdiely medzi samosprávnymi krajinami v nižšej miere.

Nasledujúca tabuľka 11 uvádza prehľad koeficientov prerozdelenia výnosu dane z príjmov fyzických osôb v jednotlivých samosprávnych krajinách pre roky po zavedení fiškálnej decentralizácie.

³⁶ Dôvodová správa ku schválenému rozpočtu NSK na rok 2007

Tabuľka 11: Koeficienty horizontálneho vyrovnávania výnosu dane z príjmov fyzických osôb

Samosprávny kraj	Rok			
	2005	2006	2007	od 2008
Bratislavský	0,6388	0,7592	0,8796	0,9518
Trnavský	0,8522	0,9015	0,9507	0,9803
Trenčiansky	1,0095	1,0063	1,0032	1,0013
Nitriansky	0,9637	0,9758	0,9879	0,9952
Žilinský	1,0892	1,0595	1,0297	1,0119
Banskobystrický	1,1273	1,0849	1,0424	1,0170
Prešovský	1,1129	1,0753	1,0376	1,0151
Košický	1,0186	1,0124	1,0062	1,0025

Zdroj: Interné materiály Úradu vlády SR, 2007

Vďaka postupnému približovaniu sa hodnote 1 sa koeficienty pre jednotlivé samosprávne kraje navzájom vyrovnávajú. Výnos dane z príjmov fyzických osôb je daný legislatívnou úpravou a jeho výšku nie je možné zásadným spôsobom ovplyvniť. Legislatíva jasne stanovuje kritériá prerozdelenia prostriedkov. Z uvedenej tabuľky 11 však vidíme, že pre tri samosprávne kraje: Bratislavský, Trnavský a Nitriansky samosprávny kraj je použitý koeficient horizontálneho vyrovnávania, na základe ktorého dostávajú nižší výnos dane z príjmov fyzických osôb, ako by dostali bez tohto prepočtu, pretože ich koeficient je < 1. Zvyšných 5 krajov – Trenčiansky, Banskobystrický, Žilinský, Prešovský a Košický má naopak výnos z podielových daní vyšší, ako by mali bez horizontálneho vyrovnávania.

Tabuľka 12: Východiskové štatistické údaje a podiel samosprávnych krajov na výnose DPF³⁷ pre rok 2008

Kraj	Počet obyv. k 1.1.2007	Počet obyv. vo veku 15-18 rokov k 1.1.2007	Počet obyv. vo veku 62+ k 1.1.2007	Rozloha v km ²	Počet obyv./km ²	Dĺžka ciest II. a III. tr.v km k 1.1.2007	Podiel na dani z príjmov FO pre rok 2008 v tis. Sk
Bratislavský	606 753	30 345	92 503	2 052	296	512,669	954 048
Trnavský	555 075	31 331	81 574	4 148	134	1 592,732	1 203 073
Trenčiansky	599 847	35 031	93 227	4 502	133	1 488,710	1 311 754
Nitriansky	707 305	39 356	113 231	6 344	111	2 041,423	1 614 799
Žilinský	695 326	43 244	95 059	6 788	102	1 438,333	1 489 084
Banskobystrický	655 762	37 372	99 294	9 455	69	2 569,458	1 795 222
Prešovský	800 483	53 541	101 788	8 993	89	2 439,846	1 864 028
Košický	773 173	46 871	104 331	6 751	115	1 943,075	1 635 990
SR spolu	5 393 724	317 091	781 007	49 033	x	14 026,246	11 868 000
VÁHY	15%	15%	32%	9%	20%	9%	

Zdroj: Spracované z údajov Ministerstva financií SR, 2008

³⁷ DPF³⁷ – daň z príjmov fyzických osôb

Rok 2008 je posledným rokom, pre ktorý sú uvádzané východiskové štatistické údaje v mene Sk. Keďže rok 2009 je prvým rokom zavedenia novej meny – eura, príslušný údaj v tabuľke 13 – podiel na výnose dane z príjmov FO pre rok 2009 je uvádzaný v tejto mene.

Tabuľka 13: Východiskové štatistické údaje a podiel VÚC na výnose DPFO pre rok 2009

Kraj	Počet obyv. k 1.1.2008	Počet obyv. vo veku 15-18 rokov k 1.1.2008	Počet obyv. vo veku 62+ k 1.1.2008	Rozloha v km ²	Počet obyv./km ²	Dĺžka ciest II. a III. tr. v km k 1.1.2008	Podiel na dani z príjmov FO pre rok 2009 v Eur
Bratislavský	610 850	28 925	94 071	2 053	298	512,597	37 570 898
Trnavský	557 151	30 359	82 837	4 147	134	1 592,785	47 415 051
Trenčiansky	599 831	34 051	94 351	4 502	133	1 488,812	51 657 187
Nitriansky	706 758	38 047	113 712	6 344	111	2 041,423	63 375 472
Žilinský	695 698	42 380	96 266	6 809	102	1 438,877	58 766 906
Banskobystrický	654 668	36 413	99 970	9 455	69	2 571,851	70 630 642
Prešovský	801 939	53 022	102 657	8 974	89	2 440,044	73 525 719
Košický	774 190	45 870	105 018	6 752	115	1 943,124	64 388 125
SR spolu	5 401 085	309 067	788 882	49 036	x	14 029,513	467 330 000

Zdroj: Spracované z údajov Ministerstva financií SR, január 2009

V predchádzajúcich tabuľkách 12 a 13 uvádzame východiskové štatistické údaje pre roky 2008 a 2009 používané pre výpočet podielu samosprávnych krajov na výnose dane z príjmov fyzických osôb.

Tabuľka 14: Aktualizované východiskové štatistické údaje a podiel VÚC na výnose DPFO pre rok 2009 na základe údajov z júna 2009

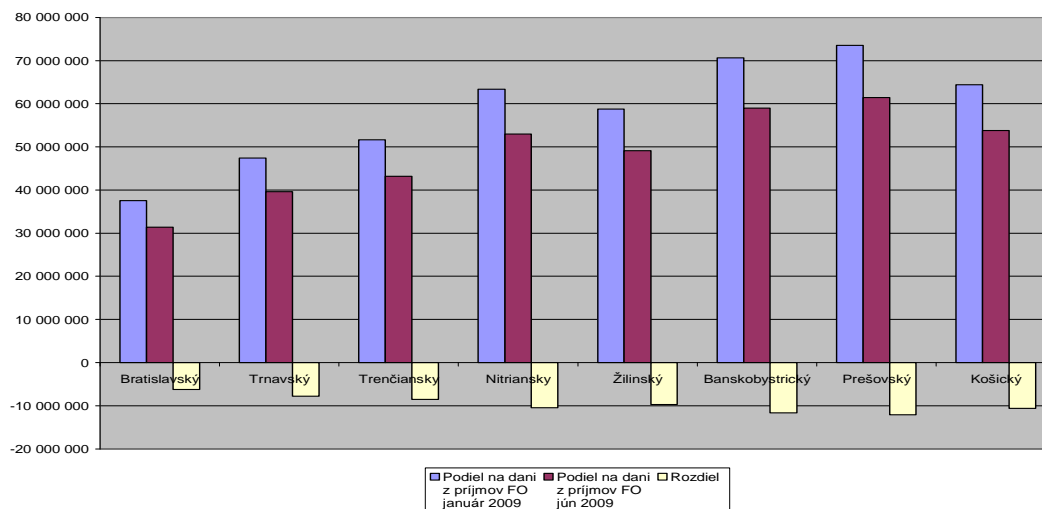
Kraj	Počet obyv. k 1.1.2008	Počet obyv. vo veku 15-18 rokov k 1.1.2008	Počet obyv. vo veku 62+ k 1.1.2008	Rozloha v km ²	Počet obyv./km ²	Dĺžka ciest II. a III. tr. v km k 1.1.2008	Podiel na dani z príjmov FO pre rok 2009 v Eur
Bratislavský	610 850	28 925	94 071	2 053	298	512,597	31 391 835
Trnavský	557 151	30 359	82 837	4 147	134	1 592,785	39 616 978
Trenčiansky	599 831	34 051	94 351	4 502	133	1 488,812	43 161 435
Nitriansky	706 758	38 047	113 712	6 344	111	2 041,423	52 952 483
Žilinský	695 698	42 380	96 266	6 809	102	1 438,877	49 101 861
Banskobystrický	654 668	36 413	99 970	9 455	69	2 571,851	59 014 438
Prešovský	801 939	53 022	102 657	8 974	89	2 440,044	61 433 379
Košický	774 190	45 870	105 018	6 752	115	1 943,124	53 798 591
SR spolu	5 401 085	309 067	788 882	49 036	x	14 029,513	390 471 000

Zdroj: Spracované z údajov Ministerstva financií SR, august 2009

Pre rok 2009 sú uvedené údaje z januára 2009 (tabuľka 13), ktoré boli uvedené na základe prognóz a v priebehu roka sa nám podarilo zaradiť aktuálne údaje z júna 2009, do

ktorých sa premietol vplyv hospodárskej krízy (tabuľka 14). Rozdiel výnosov podielovej dane za jednotlivé samosprávne kraje je uvedený v grafe 4 a v prílohe 1.

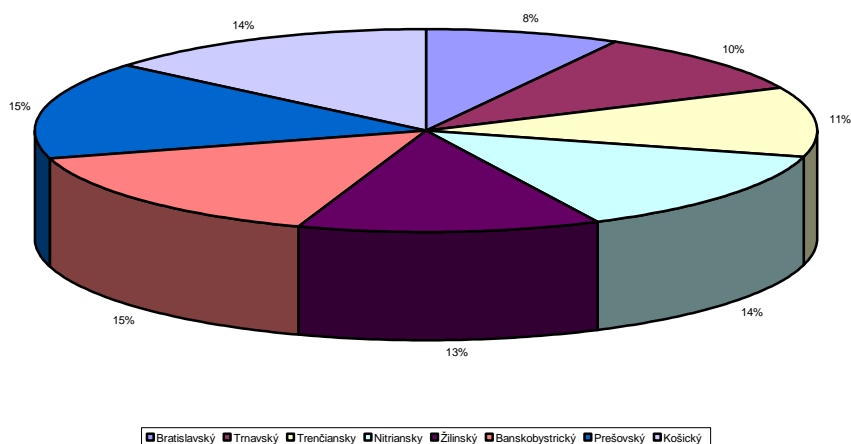
Graf 4: Rozdiel v podiele na dani z príjmov FO na základe aktualizovaných údajov z júna 2009 (v EUR)



Zdroj: Spracované z údajov Ministerstva financií SR, august 2009

Najväčší pokles sa prejavil v Prešovskom (12 mil. EUR) a Banskobystrickom kraji (11,6 mil. EUR). Aj ďalšie 2 kraje, Nitriansky a Košický, presiahli hodnotu poklesu na úrovni 10 mil. EUR. Pre lepšie zobrazenie je percentuálne vyjadrenie poklesu výnosu z podielovej dane uvedený v grafe 5.

Graf 5: Percentuálny podiel poklesu v podiele na dani z príjmov FO na základe aktualizovaných údajov z júna 2009 za jednotlivé samosprávne kraje (%)



Zdroj: Spracované z údajov Ministerstva financií SR, august 2009

Na základe nasledujúcej tabuľky 15 je možné konštatovať, že ako už bolo uvedené, výnos z podielovej dane je v prípade Bratislavského, Trnavského a Nitrianskeho samosprávneho kraja upravený koeficientom nižším ako 1.

Tabuľka 15: Výpočet výnosu podielu z DPFO na základe stanoveného vzorca

Samosprávny kraj	Počet obyvateľov	Počet obyvateľov vo veku 15-18 rokov	Počet obyvateľov v poproduktívnom veku	Hustota obyvateľstva	Dĺžka ciest II. a III. kategórie	Rozloha	Výnos dane FO v roku 2008 - bez prepočtu koeficientom	Koeficient	Celkom po prepočte koeficientom
Bratislavský	186 770	197 251	434 520	45 669	87 073	44 851	996 134	0,9518	948 120
Trnavský	171 447	200 331	384 056	90 683	270 815	90 683	1 208 014	0,9803	1 184 216
Trenčiansky	185 745	225 313	439 469	98 375	252 936	98 375	1 300 213	1,0013	1 301 903
Nitriansky	219 192	251 326	536 973	138 646	346 797	138 646	1 631 579	0,9952	1 623 747
Žilinský	214 943	272 104	450 439	148 380	242 905	148 380	1 477 150	1,0119	1 494 728
Banskobystrický	203 296	240 007	470 996	208 730	436 689	206 730	1 764 447	1,0170	1 794 443
Prešovský	247 066	338 466	481 914	196 583	330 121	196 583	1 790 732	1,0151	1 817 772
Košický	238 848	299 789	493 526	147 592	414 531	147 592	1 741 879	1,0025	1 746 234
CELKOM	1 667 306	2 024 586	3 691 892	1 071 840	2 381 866	1 071 840	11 909 330	x	11 909 330

Zdroj: Rozpočet na roky 2008-2010 Bratislavského samosprávneho kraja 2007

Na lepšiu identifikáciu toho, ako sa podieľajú kritériá na rozdeľovaní dane, sme v nasledujúcej tabuľke 16 porovnali výnosy z podielovej dane za jednotlivé kraje na obyvateľa samosprávneho kraja v roku 2008.

Tabuľka 16: Výnos podielu z DPFO na základe stanoveného vzorca a prepočítaný na 1 obyvateľa (v tis. Sk)

Kraj	Počet obyvateľov k 1.1.2008	Výnos dane FO v roku 2008 bez prepočtu koeficientom	Výnos dane FO v roku 2008 s prepočtom koeficientom	Prepočet na 1 obyvateľa bez koeficientu	Prepočet na 1 obyvateľa s koeficientom
Bratislavský	610 850	996 134	948 120	1,631	1,552
Trnavský	557 151	1 208 014	1 184 216	2,168	2,125
Trenčiansky	599 831	1 300 213	1 301 903	2,168	2,170
Nitriansky	706 758	1 631 579	1 623 747	2,309	2,297
Žilinský	695 698	1 477 150	1 494 728	2,123	2,149
Banskobystrický	654 668	1 764 447	1 794 443	2,695	2,741
Prešovský	801 939	1 790 732	1 817 772	2,233	2,267
Košický	774 190	1 741 879	1 746 234	2,250	2,256
SR spolu	5 401 085	11 909 330	11 909 330	2,205	2,205

Zdroj: Spracované na základe údajov z tabuľky 12 a 15

Z tabuľky 16 vyplýva, že na základe stanoveného vzorca dostáva najnižší výnos z podielu na dani z príjmov fyzických osôb v prepočte na obyvateľa Bratislavský samosprávny kraj (1,552 tis. Sk) a najvyšší Banskobystrický samosprávny kraj (2,741 tis. Sk). Okrem Bratislavského kraja dosahujú všetky kraje hodnotu nad 2,0 tis. Sk na obyvateľa.

3.2.4 HODNOTENIE SÚČASNÉHO STAVU FINANČNÉHO HOSPODÁRENIA SAMOSPRÁVNÝCH KRAJOV

Financovanie samosprávnych krajov sa na Slovensku riadi platnou legislatívou a vyplýva zo základného predpokladu fungovania samosprávneho kraja, že je nielen samostatnou územnou a sídelnou, ale aj právnickou a finančnou jednotkou, s vlastnými príjmami. Finančné hospodárenie samosprávnych krajov SR je upravené zákonmi, ktoré priamo vymedzujú jeho kategórie, ich vzájomné vzťahy a finančné vzťahy medzi samosprávnym krajom a štátom, obyvateľmi, fyzickými a právnickými osobami.

Základom finančného hospodárenia samosprávneho kraja je viacročný rozpočet. Je to strednodobý ekonomický nástroj finančnej politiky samosprávneho kraja, ktorý vyjadruje zámery jeho rozvoja a zostavuje sa na tri po sebe idúce rozpočtové roky. Prvýkrát sa zostavoval na tri roky v roku 2006. Zostavuje sa v rovnakom členení ako rozpočet samosprávneho kraja na príslušný rozpočtový rok. Príjmy a výdavky rozpočtov samosprávnych krajov na roky nasledujúce po príslušnom rozpočtovom roku nie sú záväzné.

Ďalšou zmenou, ktorá bola zavedená pri zostavovaní rozpočtu samosprávnych krajov od roku 2009 je programové rozpočtovanie. Vyplýva to zo schváleného Programového vyhlásenia na obdobie rokov 2006 až 2010, ktorým sa vláda Slovenskej republiky zaviazala zaviesť programové rozpočtovanie na všetkých úrovniach verejnej správy, t. j. aj na úrovni samosprávnych krajov. Rozpočet jednotlivých subjektov územnej samosprávy na roky 2009 až 2011 sa už zostavoval a schvaľoval v programovej štruktúre. Rozpočty obsahujú konkrétne zámery a ciele, ktoré chce v plánovaných rokoch samosprávny kraj dosiahnuť. Legislatívny rámec pre zavedenie programového rozpočtovania v podmienkach samosprávneho kraja bol vytvorený novelou zákona NR SR č. 583/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy, ktorá nadobudla účinnosť 1. septembra 2007. Programové rozpočty obsahujú údaje o zámeroch a cieľoch samosprávneho kraja a predstavujú významný krok pri riadení rozpočtových zdrojov v podobe zmeny pohľadu na rozpočet, jeho funkciu, obsah a prezentáciu. Hlavným cieľom zavedenia programového rozpočtovania na úrovni samosprávnych krajov bola snaha o maximalizovanie transparentnosti pri nakladaní s verejnými zdrojmi a prezentovanie zámerov a vybraných cieľov samosprávy, ktoré sú základom pre tvorbu rozpočtu a rozdeľovanie verejných zdrojov.

Vypracovanie prvého programového rozpočtu samosprávnych krajov na roky 2009 – 2011 však zároveň znamenalo len začiatok procesu. V každom z nasledujúcich rokov sa budú snažiť prezentovať nielen výdavky, ktoré súvisia s činnosťou samosprávneho kraja, ale aj ciele, ktoré chcú naplňať a súčasne s nimi aj merateľné ukazovatele, ktoré najlepším spôsobom umožnia identifikovať, čo samosprávny kraj v danom roku plánuje realizovať. Programový rozpočet kraja podlieha pravidelnému monitorovaniu a hodnoteniu, prostredníctvom ktorého je možné sledovať nielen vývoj finančného plnenia rozpočtu, ale aj programového plnenia rozpočtu, čo znamená sledovať účinnosť plnenia deklarovaných cieľov. Výsledky plnenia rozpočtu budú prezentované prostredníctvom monitorovacích správ a záverečného účtu samosprávneho kraja a budú verejne dostupné na úradnej tabuli a súčasne na internetovej stránke príslušného samosprávneho kraja.

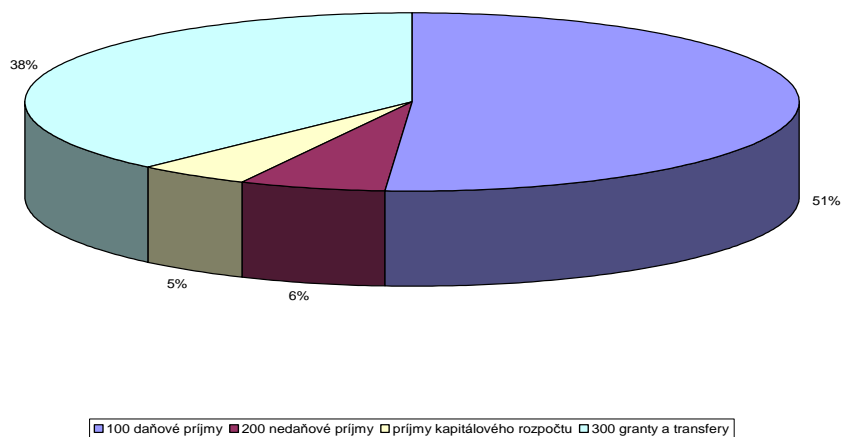
Rozpočtový proces pri zostavovaní rozpočtu samosprávneho kraja

Rozpočet samosprávneho kraja je základným nástrojom finančného hospodárenia v príslušnom rozpočtovom roku (schéma 10) a zostavuje sa na základe zákona NR SR č. 583/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy. Riadi sa ním financovanie úloh a funkcií samosprávneho kraja v príslušnom rozpočtovom roku a je súčasťou rozpočtu sektora verejnej správy. Zároveň vyjadruje samostatnosť hospodárenia príslušného samosprávneho kraja. Obsahuje príjmy a výdavky, v ktorých sú vyjadrené finančné vzťahy k právnickým osobám a fyzickým osobám - podnikateľom pôsobiacim na území samosprávneho kraja, ako aj k obyvateľom žijúcim na tomto území, vyplývajúce zo zákonov, všeobecne záväzných predpisov a všeobecne záväzných nariadení samosprávneho kraja, ako aj z uzavretých zmluvných vzťahov. Zároveň však rozpočet obsahuje finančné vzťahy k rozpočtovým organizáciám a príspevkovým organizáciám zriadeným samosprávnym krajom a k iným právnickým osobám, ktorých je zakladateľom. Rozpočet môže obsahovať finančné vzťahy k rozpočtom iných samosprávnych krajov, ako aj finančné vzťahy k rozpočtom obcí na jeho území. Rozpočtový rok sa zhoduje s kalendárnym rokom. Členenie príjmov rozpočtu samosprávneho kraja je nasledujúce:

- daň z motorových vozidiel (miestna daň)
- podiely na daniach v správe štátu
- dotácie na prenesené funkcie
- ďalšie dotácie zo štátneho rozpočtu
- účelové dotácie od obcí alebo od iných samosprávnych krajov

- nedaňové príjmy z vlastníctva majetku
- výnosy z finančných prostriedkov
- dary a výnosy dobrovoľných zbierok
- sankcie za nedodržanie finančnej disciplíny
- prostriedky z Európskej únie
- iné príjmy

Graf 6: Štruktúra príjmovej časti rozpočtu samosprávnych krajov v roku 2008



Zdroj: Tabuľka 25

Z grafu 6 je zrejmé, že rozhodujúcu časť v štruktúre príjmovej časti rozpočtu samosprávneho kraja tvoria daňové príjmy (51 %). Druhou najvýznamnejšou zložkou sú granty a transfery na financovanie prenesených kompetencií (38 %) a s približne rovnakým podielom nasledujú nedaňové príjmy (6 %) a príjmy kapitálového rozpočtu (5 %).

Samosprávny kraj môže na plnenie svojich úloh použiť aj:

- prostriedky peňažných fondov,
- zisk z podnikateľskej činnosti,
- návratné zdroje financovania,
- združené prostriedky.

Výdavky rozpočtu samosprávneho kraja sú nasledujúce:

- výdavky na výkon samosprávnych pôsobností
- výdavky na správu majetku VÚC
- záväzky VÚC
- záväzky zo spolupráce s inými VÚC alebo obcami
- výdavky vyplývajúce z medzinárodnej spolupráce
- úroky z návratných finančných zdrojov
- výdavky súvisiace s emisiou cenných papierov samosprávnymi krajinami
- iné výdavky

Samosprávny kraj je pri zostavovaní rozpočtu povinný prednostne zabezpečiť krytie záväzkov, ktoré vyplývajú z povinností ustanovených osobitnými predpismi. Vnútorne sa rozpočet člení na:

- a) bežné príjmy a bežné výdavky (bežný rozpočet),
- b) kapitálové príjmy a kapitálové výdavky (kapitálový rozpočet),
- c) finančné operácie.

Finančné operácie nie sú súčasťou príjmov a výdavkov rozpočtu samosprávneho kraja. Vykonávajú sa nimi len prevody z peňažných fondov samosprávneho kraja a realizujú sa návratné zdroje financovania a ich splácanie. Za finančné operácie sa považujú aj poskytnuté pôžičky a návratné finančné výpomoci z rozpočtu samosprávneho kraja a ich splátky, vystavené a prijaté zmenky, predaj a obstaranie majetkových účastí.

Schéma 10: Vnútorná štruktúra rozpočtu samosprávneho kraja



Zdroj: Vlastné spracovanie

Hlavné kategórie rozpočtu samosprávneho kraja tvoria:

100 - daňové príjmy

200 – nedaňové príjmy

300 – granty a transfery (dotácie z Ministerstva financií SR)

600 – bežné výdavky

700 – kapitálové výdavky

800 – výdavky z transakcií s finančnými aktívami a finančnými pasívami

Výdavky rozpočtu samosprávneho kraja boli v minulosti organizačne usporiadané podľa funkčnej klasifikácie do oddielov, ktoré spravovali príslušné odbory:

- úrad samosprávneho kraja,
- doprava,
- zdravotníctvo,
- kultúra,
- vzdelávanie,
- sociálne zabezpečenie

Od zavedenia programového rozpočtovania v roku 2009 sa zostavujú v programovej štruktúre. Tá sa medzi jednotlivými kraji mierne líši. Pre ilustráciu uvádzame v tabuľke 17 programy Nitrianskeho samosprávneho kraja v návrhu rozpočtu pre roky 2009 – 2011.

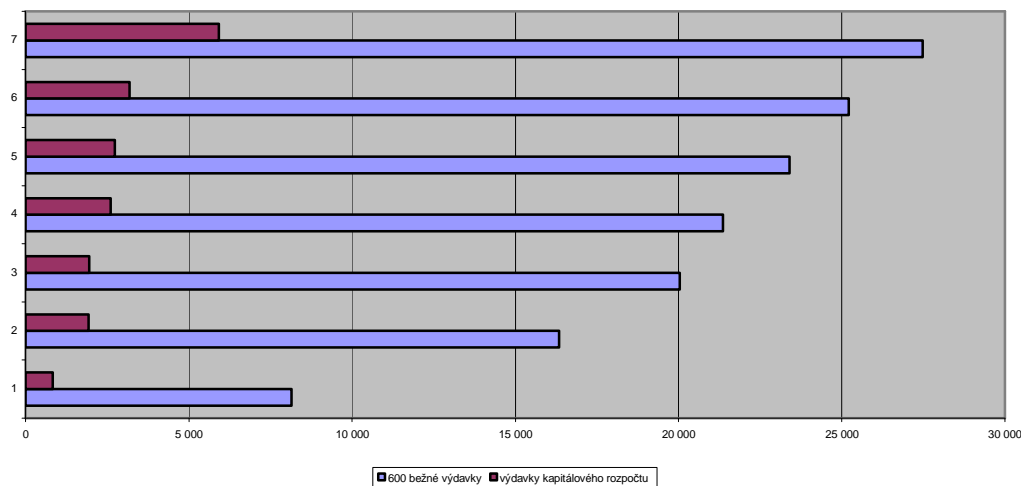
Tabuľka 17: Programová štruktúra výdavkov rozpočtu samosprávneho kraja platná od roku 2009

PROGRAM 1: PLÁNOVANIE, MANAŽMENT A KONTROLA
PROGRAM 2: MARKETING A PROPAGÁCIA
PROGRAM 3: INTERNÉ SLUŽBY
PROGRAM 4: SLUŽBY OBČANOM
PROGRAM 5: BEZPEČNOSŤ
PROGRAM 6: KOMUNIKÁCIE - cesty II. a III. triedy
PROGRAM 7: DOPRAVA
PROGRAM 8: VZDELÁVANIE
PROGRAM 9: ŠPORT
PROGRAM 10: KULTÚRA
PROGRAM 11: SOCIÁLNE SLUŽBY
PROGRAM 12: MANAŽMENT OCHRANY ŽIVOTNÉHO PROSTREDIA
PROGRAM 13: ZDRAVOTNÍCTVO
PROGRAM 14: ADMINISTRATÍVA

Zdroj: Návrh rozpočtu Nitrianskeho samosprávneho kraja na roky 2009 – 2011, 2009

Výdavky rozpočtu sa predkladajú v členení na bežné a kapitálové (graf 7) a tiež v členení podľa funkčnej a ekonomickej klasifikácie. Bežné výdavky a kapitálové výdavky viacročného rozpočtu samosprávneho kraja sa predkladajú v členení podľa funkčnej a ekonomickej klasifikácie, aby bol rozpočet porovnateľný v rámci Európskej únie (graf 8). Rozpočtová klasifikácia sa dôsledne dodržiava.

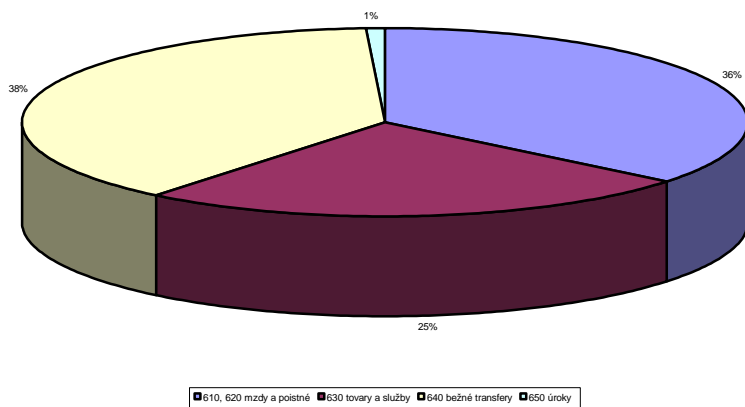
Graf 7: Porovnanie bežných výdavkov a kapitálových výdavkov rozpočtu samosprávnych krajov v roku 2008



Zdroj: Tabuľka 25

V grafe 7 je zobrazené, že prevažnú časť výdavkov tvoria bežné výdavky. Štruktúra bežných výdavkov a ich percentuálny podiel je uvedený v grafe 8. Najdôležitejšie zložky výdavkov tvoria bežné transfery (38 %) a mzdy a poistné (36 %). Výdavky za tovary a služby predstavujú 25 % a úroky len 1 % rozpočtu.

Graf 8: Štruktúra bežných výdavkov rozpočtu samosprávnych krajov v roku 2008



Zdroj: Tabuľka 25

Ak do 31. decembra bežného roka neschváli zastupiteľstvo samosprávneho kraja rozpočet na nasledujúci rozpočtový rok, samosprávny kraj hospodári podľa rozpočtu predchádzajúceho rozpočtového roka, pričom výdavky uskutočnené počas rozpočtového provizória nesmú v každom mesiaci rozpočtového roka prekročiť 1/12 celkových výdavkov rozpočtu samosprávneho kraja predchádzajúceho rozpočtového roka.

V priebehu rozpočtového roka sleduje samosprávny kraj vývoj hospodárenia a v prípade potreby vykoná zmeny vo svojom rozpočte, najmä zvýšenie vlastných príjmov alebo zníženie výdavkov s cieľom zabezpečiť vyrovnanosť bežného rozpočtu ku koncu rozpočtového roka. Zmeny rozpočtu v priebehu roka vykonáva zastupiteľstvo samosprávneho kraja rozpočtovými opatreniami. Cieľom rozpočtových opatrení je zabezpečiť vyrovnanosť rozpočtu ku koncu rozpočtového roka.

Rozpočtovými opatreniami sú:

- a) presun rozpočtových prostriedkov v rámci schváleného rozpočtu, pričom sa nemenia celkové príjmy a celkové výdavky.
- b) povolené prekročenie limitu výdavkov pri dosiahnutí vyšších príjmov.
- c) viazanie rozpočtových prostriedkov, ak je ich krytie ohrozené neplnením rozpočtovaných príjmov alebo ak sa očakáva narušenie vyrovnanosti bežného rozpočtu.

Samosprávny kraj finančne usporiada svoje hospodárenie vrátane všetkých finančných vzťahov k osobám, ktorým poskytol prostriedky zo svojho rozpočtu. Okrem toho usporiada finančné vzťahy so štátnym rozpočtom a všetkými ostatnými subjektmi k 31.12. rozpočtového roka. Po uplynutí rozpočtového roka spracuje úrad samosprávneho kraja súhrnne údaje o svojom rozpočtom hospodárení do Záverečného účtu samosprávneho kraja.

Záverečný účet samosprávneho kraja obsahuje najmä:

- a) údaje o plnení rozpočtu v členení v súlade s rozpočtovou klasifikáciou,
- b) bilanciu aktív a pasív,
- c) prehľad o stave a vývoji dlhu,
- d) údaje o hospodárení príspevkových organizácií v pôsobnosti samosprávneho kraja,
- e) prehľad o poskytnutých zárukách podľa jednotlivých príjemcov,
- f) údaje o nákladoch a výnosoch podnikateľskej činnosti.

Závěrečný účet musí byť 15 dní pred schválením verejne prístupný, aby sa o ňom mohli vyjadriť obyvatelia samosprávneho kraja, ako aj osoby uvedené v zákone č. 302/2001 Z. z. o samospráve vyšších územných celkov v znení neskorších predpisov. K Závěrečnému účtu samosprávneho kraja vydáva odborné stanovisko hlavný kontrolór. Prebytok rozpočtu po skončení roka neprepadá a je zdrojom tvorby rezervného fondu. O použití prebytku rozpočtu alebo o spôsobe úhrady straty rozpočtu samosprávneho kraja rozhoduje jeho zastupiteľstvo pri prerokúvaní Závěrečného účtu.

Návratné zdroje financovania môže samosprávny kraj použiť len na úhradu kapitálových výdavkov. Na vyrovnanie časového nesúladu medzi príjmami a výdavkami bežného rozpočtu v priebehu rozpočtového roka sa tieto zdroje financovania môžu výnimočne použiť za podmienky, že budú splatené do konca rozpočtového roka z príjmov bežného rozpočtu. Samosprávny kraj môže vstupovať len do takých záväzkov vyplývajúcich z návratných zdrojov financovania, ktorých úhrada dlhodobo nenaruší vyváženosť bežného rozpočtu v nasledujúcich rokoch. Zároveň môže na plnenie svojich úloh prijať návratné zdroje financovania len ak:

- a) celková suma dlhu samosprávneho kraja neprekročí 60 % skutočných bežných príjmov predchádzajúceho rozpočtového roka a
- b) suma ročných splátok návratných zdrojov financovania vrátane úhrady výnosov neprekročí 25 % skutočných bežných príjmov predchádzajúceho rozpočtového roka.

Rozpočtovanie je najdôležitejším nástrojom finančných politík v praxi. Finančná politika samosprávneho kraja slúži na podporu realizácie jeho finančných cieľov, na zabezpečenie samosprávnych kompetencií, rozvojových projektov a k vypracovaniu stratégií na dosahovanie cieľov. Úloha rozpočtu spočíva hlavne v tom, že stanovuje priority v rámci úloh a kompetencií samosprávneho kraja, rozdeľuje zdroje medzi rôzne aktivity a určuje úroveň a zameranie činností, ktoré je potrebné vykonať v rozpočtovom období. V rámci legislatívne stanovených hraníc určuje príjmy z daní, poplatkov a ďalších platieb v danom rozpočtovom roku. Poskytuje oprávnenie pre výdavky počas rozpočtového roka, určuje úroveň a rozsah finančných vzťahov samosprávneho kraja k štátnemu rozpočtu, k rozpočtu obcí, rozpočtovým a príspevkovým organizáciám a k ďalším právnickým a fyzickým osobám. Rozpočet samosprávneho kraja tiež poskytuje súhrnnú informáciu o jeho finančnej situácii a zámeroch. Taktiež vytvára podmienky na verejnú diskusiu a kontrolu využívania finančných zdrojov samosprávneho kraja v súlade s jeho potrebami a cieľmi.

3.3 Analýza a hodnotenie finančnej kapacity samosprávnych krajov v rokoch 2005 – 2009

Rozpočet samosprávneho kraja je jeho základným finančným plánom, ale zároveň je aj významným nástrojom komunálnej politiky. Využívanie rozpočtu ako nástroja usmerňovania a zabezpečovania rozvoja samosprávneho celku vyplýva zo samotnej podstaty fungovania samosprávy. Dôležitý je fakt, aké má rozpočet možnosti dostatočne plniť úlohu tohto nástroja.

Tabuľka 18: Štruktúra príjmov a výdavkov samosprávnych krajov

Príjmami samosprávnych krajov sú:	Výdavkami samosprávnych krajov sú:
1. miestna daň (daň z motorových vozidiel)	1. výdavky na výkon samosprávnych pôsobností
2. podiely na daniach v správe štátu	2. výdavky na výkon prenesených funkcií
3. dotácie na prenesené funkcie	3. výdavky na správu majetku VÚC
4. ďalšie dotácie zo štátneho rozpočtu	4. záväzky VÚC
5. účelové dotácie od obcí alebo od iných samosprávnych krajov	5. záväzky zo spolupráce s inými VÚC alebo obcami
6. nedaňové príjmy z vlastníctva majetku	6. výdavky vyplývajúce z medzinárodnej spolupráce
7. výnosy z finančných prostriedkov	7. úroky z návratných finančných zdrojov
8. dary a výnosy dobrovoľných zbierok	8. výdavky súvisiace s emisiou cenných papierov samosprávnymi kraji
9. sankcie za nedodržanie finančnej disciplíny	9. iné výdavky
10. prostriedky z Európskej únie	
11. iné príjmy	

Zdroj: Neubauerová, E. a kol.: Financie územnosprávnych celkov, 2006

Na základe analýzy ukazovateľov finančnej kapacity samosprávneho kraja je možné určiť, či má rozpočet popri financovaní povinných výdavkov vyplývajúcich z legislatívy podmienky a priestor na trvalo udržateľný ekonomický, sociálny a ekologický rozvoj. Ukazovatele finančnej kapacity samosprávneho kraja, ktoré sú zároveň ukazovateľmi rozpočtového hospodárenia sú predmetom analýzy, hodnotenia a projektovania do budúcnosti. Na základe týchto dôležitých ukazovateľov sa vytvára finančná stratégia a finančné politiky.

V našej práci sme si na hodnotenie finančného hospodárenia samosprávnych krajov zvolili 6 ukazovateľov finančnej kapacity:

- daňová sila samosprávneho kraja,
- finančná sila samosprávneho kraja,
- miera sebestačnosti 1,
- miera sebestačnosti 2,
- miera samofinancovania,
- dlhová kapacita.

Hodnotené obdobie sme v porovnaní s ostatnými výsledkami zmenili na roky 2005 – 2009. Dôvodom je fakt, že daňové príjmy sa stali vlastnými príjmami samosprávnych krajov až od roku 2005.

Daňová sila samosprávneho kraja - predstavuje sumu miestnych daní³⁸ a podielových daní na jedného obyvateľa. Hodnotí sa na základe nej daňová (finančná) autonómia samosprávnych krajov, t. j. aký objem daní smeruje na jedného obyvateľa do rozpočtov samosprávnych krajov a aký objem daní na jedného obyvateľa smeruje do štátneho rozpočtu. Čím menší je medzi nimi rozdiel, tým vyšší objem daní štát rozdeľuje v prospech samosprávy (vyššia miera fiškálnej decentralizácie). Výška daňovej sily je v rôznych samosprávnych krajoch rôzna. Závisí od výšky sadzieb a vyberateľnosti dane z motorových vozidiel v konkrétnom samosprávnom kraji ako aj od výšky podielových daní na jedného obyvateľa, ktorá môže byť rôzna, pretože na rozdeľovanie daní do samosprávnych krajov sa na Slovensku používajú viaceré kritériá. Ak by sa ako kritérium na rozdeľovanie podielových daní používal len počet obyvateľov, tak by príjem z podielových daní na jedného obyvateľa bol rovnaký vo všetkých samosprávnych krajoch. Potom rozdiel v daňovej sile by bol spôsobený len výškou miestnej dane na 1 obyvateľa.

³⁸ V prípade samosprávneho kraja je jedinou miestnou daňou daň z motorových vozidiel.

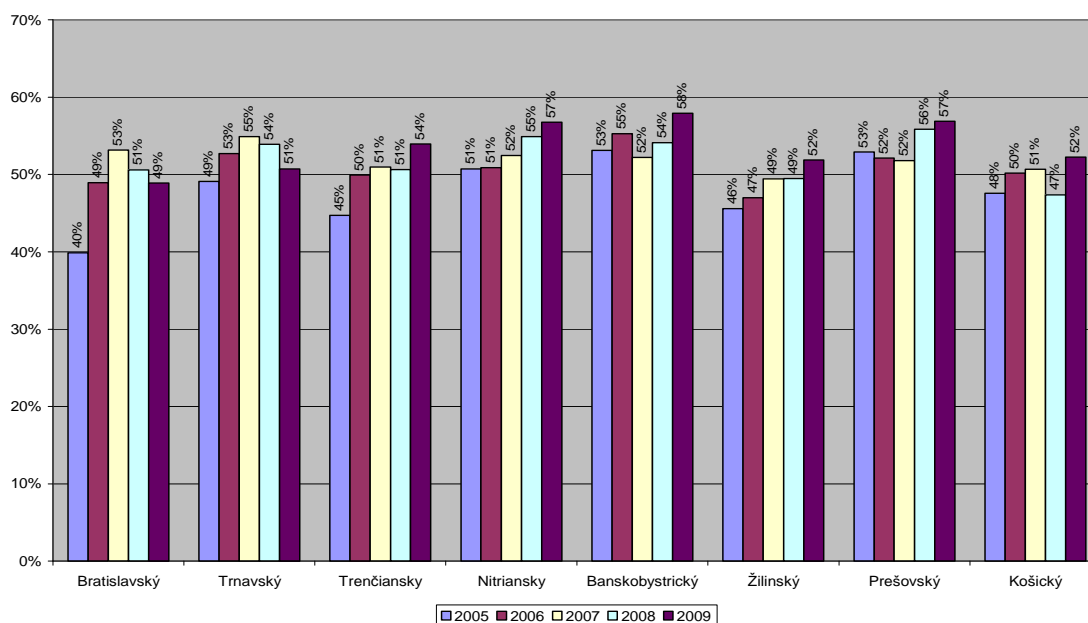
Tabuľka 19: Daňová sila v jednotlivých samosprávnych krajoch v rokoch 2005 – 2009 (v tis. Sk/obyvateľa)

Kraj	Daňová sila				
	2005	2006	2007	2008	2009
Bratislavský	1,49	2,18	2,68	2,87	3,19
Trnavský	1,99	2,33	2,68	2,95	3,49
Trenčiansky	2,13	2,40	2,59	2,73	3,24
Nitriansky	2,18	2,48	2,72	2,95	3,36
Banskobystrický	2,72	2,97	3,10	3,32	3,56
Žilinský	2,19	2,42	2,58	2,69	2,98
Prešovský	2,28	2,51	2,62	2,77	3,21
Košický	2,02	2,26	2,44	2,61	3,00
SR	2,14	2,45	2,67	2,85	3,24

Zdroj: Prílohy 6 a 13

Z tabuľky 19 môžeme vidieť, že vývoj daňovej sily v rokoch 2005 - 2009 má výrazne rastúci charakter vo všetkých krajoch. V prvom roku 2005 boli samosprávnymi krajoimi s najnižšou daňovou silou Bratislavský a Trnavský kraj s hodnotami 1,49 a 1,99, ale v priebehu rokov sa vyrovnali ostatným krajoim. V priebehu rokov sa hodnoty daňovej sily v jednotlivých samosprávných krajoim len mierne líšia od priemernej hodnoty dosiahnutej v rámci celej Slovenskej republiky, ktorá sa pohybuje v rozmedzí hodnôt 2,14 – 3,24.

Graf 9: Podiel daňovej sily na celkových príjmoch na obyvateľa samosprávneho krajoim v rokoch 2005–2009 (%)



Zdroj: Príloha 12

V grafe 9 je znázornený podiel daňovej sily na celkových príjmoch na obyvateľa samosprávneho kraja v sledovaných rokoch za jednotlivé kraje. V rámci všetkých krajov sa tento podiel pohybuje v rozmedzí od 40 % (Bratislavský kraj v roku 2005) až po 58 % (Banskobystrický kraj v roku 2009). Podiel daňovej sily na celkových príjmoch má mierne rastúci charakter u väčšiny krajov, s výnimkou Bratislavského a Trnavského kraja, v ktorých boli v oboch prípadoch dosiahnuté maximálne hodnoty v roku 2007 (53 %, 55 %). Keďže daňové príjmy tvoria približne polovicu príjmovej časti rozpočtu samosprávnych krajov a zároveň sú ich vlastnými príjmami, ich význam v rozpočte je výrazný.

Finančná sila samosprávneho kraja - je tvorená daňovou silou samosprávneho kraja a predstavuje okrem daňových príjmov aj príjmy z transferov zo štátneho rozpočtu na jedného obyvateľa. Prakticky je o tieto transfery zvýšená. Transfery zo štátneho rozpočtu sú významným zdrojom príjmu samosprávnych krajov a zároveň sú ukazovateľom ich závislosti od centrálného (štátneho) rozpočtu. Vo finančných analýzach pre spracovávanie finančných výhľadov, prognóz a stratégií majú transfery zo štátneho rozpočtu dôležitú úlohu. Táto vyplýva hlavne z toho, že dotačné prostriedky plynú z centrálného rozpočtu na výkon kompetencií, ktoré samosprávne kraje zabezpečujú v tzv. prenesenom okruhu od štátu - štát zveril určité kompetencie samosprávnym krajom a určitú časť kompetencií vykonáva štát - ide o tzv. prenesené kompetencie. Rovnako ako daňová sila, aj finančná sila je v jednotlivých samosprávnych krajoch rozdielna. Okrem rozdielu v daňových príjmoch na to vplýva aj rozdiel v dotáciách, ktoré môžu plynúť do rozpočtu samosprávneho kraja nie na základe objemu na 1 obyvateľa, ale podľa iného pravidla napr. normatívnym spôsobom (normatív na jedného žiaka, normatív na jedno lôžko sociálneho zariadenia). Finančná sila samosprávneho kraja predstavuje tie jeho príjmy, ktoré sú opakovateľné, predvídateľné a plynú do rozpočtov obcí na základe zákonov.

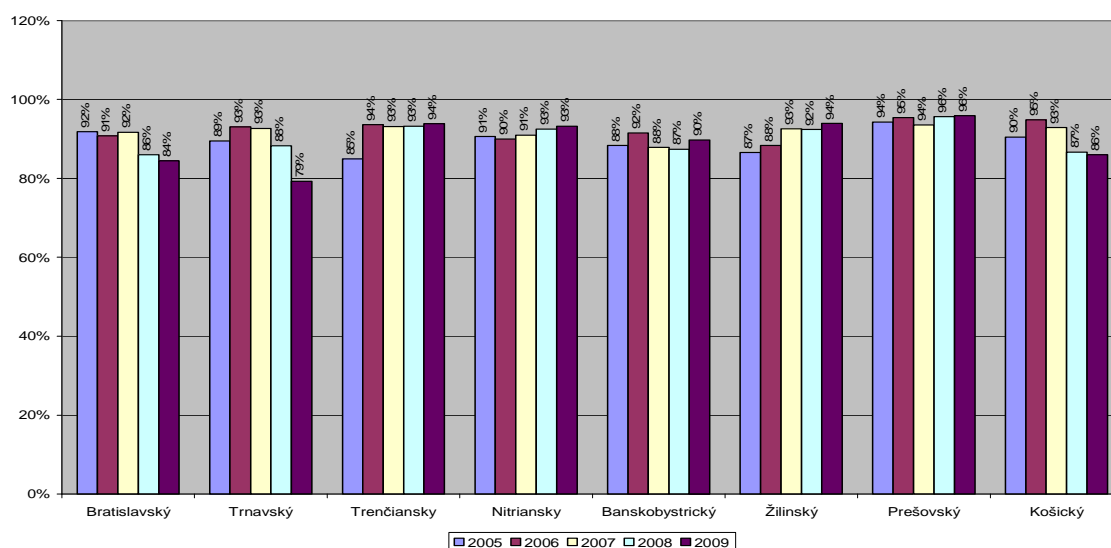
Tabuľka 20: Finančná sila v jednotlivých samosprávnych krajoch v rokoch 2005 – 2009 (v tis. Sk/obyvateľa)

Kraj	Finančná sila				
	2005	2006	2007	2008	2009
Bratislavský	3,43	4,05	4,63	4,88	5,51
Trnavský	3,63	4,11	4,52	4,83	5,46
Trenčiansky	4,05	4,50	4,74	5,02	5,64
Nitriansky	3,90	4,39	4,72	4,97	5,52
Banskobystrický	4,52	4,91	5,21	5,36	5,52
Žilinský	4,16	4,55	4,83	5,02	5,40
Prešovský	4,07	4,59	4,74	4,74	5,41
Košický	3,85	4,28	4,48	4,77	4,94
SR	3,96	4,43	4,73	4,94	5,41

Zdroj: Prílohy 6, 9 a 13

Podobne ako to bolo pri ukazovateli daňová sila, aj hodnoty finančnej sily majú v sledovanom období vo všetkých krajoch rastúci charakter (tabuľka 20). Rozpätie hodnôt v roku 2005 sa pohybuje od 3,43 (Bratislavský kraj) do 4,52 (Banskobystrický kraj). V rokoch 2006, 2007 a 2008 dosahuje priemerná hodnota za Slovensko hodnoty 4,43, 4,73 a 4,94. V jednotlivých krajoch v týchto rokoch prekračuje finančná sila hranicu hodnoty 5 až v roku 2007 v Banskobystrickom samosprávnom kraji s hodnotou 5,21. V roku 2008 je už hodnota vyššia ako 5 v troch krajoch – Trenčianskom, Banskobystrickom a Žilinskom v hodnotách 5,02, 5,36 a 5,02.

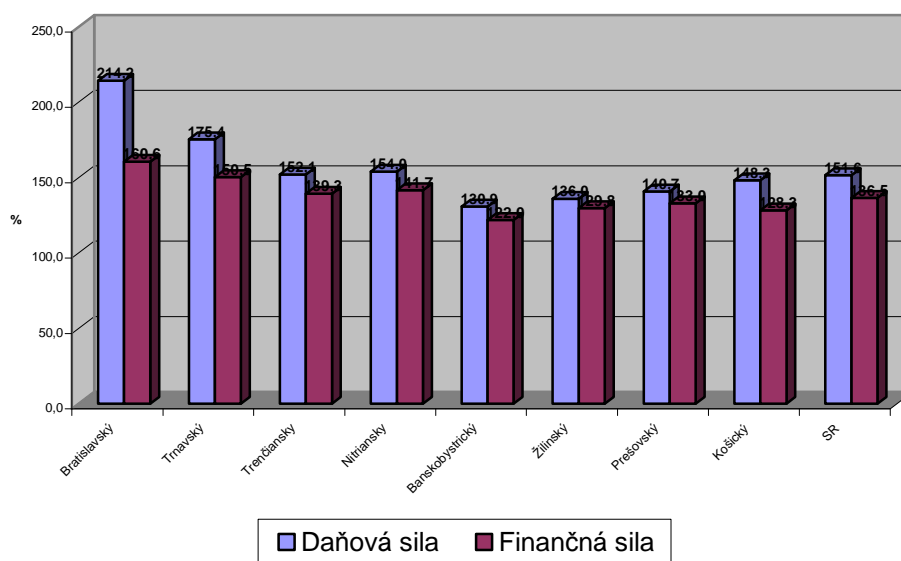
Graf 10: Podiel finančnej sily na celkových príjmoch na obyvateľa samosprávneho kraja v rokoch 2005 – 2009 (%)



Zdroj: Príloha 12

Podiel finančnej sily na celkových príjmoch na obyvateľa samosprávneho kraja v sledovaných rokoch je vyjadrený v grafe 10. Dosahuje hodnoty v rozmedzí od 79 % (Trnavský kraj rok 2009) do 96 % (Prešovský kraj rok 2009). U viacerých krajov sa v jednotlivých rokoch pohybuje na úrovni 93 %. Ak porovnáme podiel daňovej sily na celkových príjmoch na obyvateľa, ktorá dosahuje približne 50 % (graf 9 a 13) s podielom finančnej sily, ktorá dosahuje hodnoty približne 90 % (graf 10 a 13), vyplýva z toho, že približne 40 % príjmovej časti rozpočtu samosprávnych krajov tvoria granty a transfery zo štátneho rozpočtu určené na financovanie prenesených kompetencií. Sila dotácií zo štátneho rozpočtu je teda výrazná a samosprávne kraje sú v tomto smere odkázané na štátny rozpočet. Zároveň sú však dotácie na výkon prenesených kompetencií istým príjmom samosprávneho kraja. Z výsledkov grafu 10 teda môžeme konštatovať, že podiel finančnej sily je vysoký, pretože len približne 7 % svojich príjmov musí samosprávny kraj financovať z iných príjmov.

Graf 11: Index rastu daňovej a finančnej sily 2009/2005 v jednotlivých samosprávnych krajoch

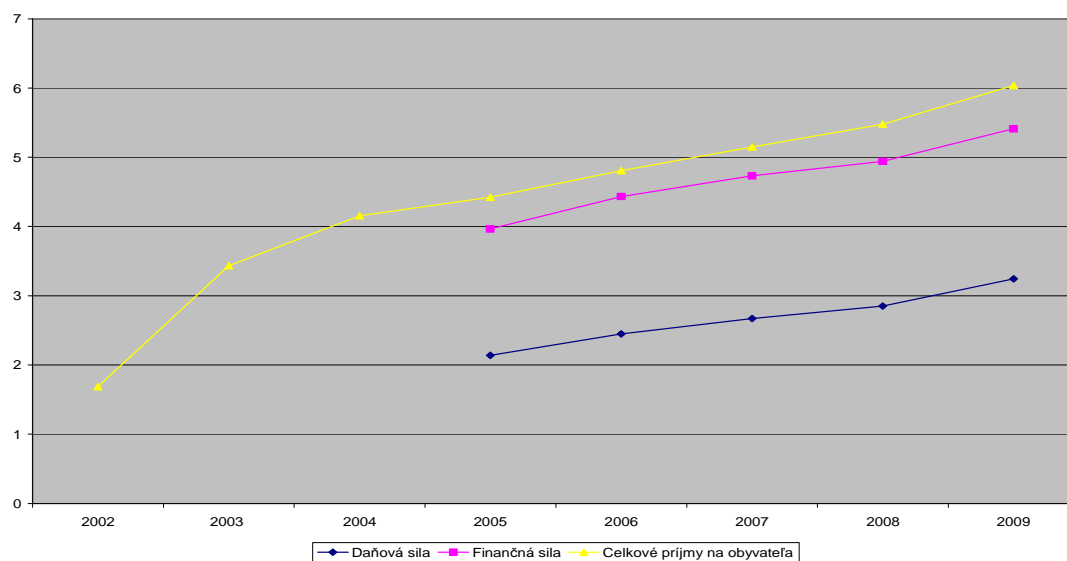


Zdroj: Tabuľka 19 a 20

V grafe 11 je znázornený index rastu daňovej a finančnej sily 2009/2005. U všetkých samosprávnych krajov je index výrazný, maximálnu hodnotu dosiahol v indexe daňovej sily Bratislavský kraj s 214 % nárastom, hoci finančná sila rástla miernejším tempom. Znamená to, že množstvo grantov a transferov sa znižovalo, ale daňové príjmy rástli. Vo všetkých prípadoch prevyšujú hodnoty indexu daňovej sily hodnoty indexu finančnej sily.

Podielové dane, daň z motorových vozidiel a dotácie zo štátneho rozpočtu predstavujú tzv. stabilné príjmy samosprávneho kraja, pretože sa stabilne opakujú. Do stabilných príjmov sa ako základ daňovej a finančnej sily samosprávneho kraja premietla fiškálna decentralizácia a ovplyvnila ich hodnoty v pozitívnom zmysle. V rokoch 2003 a 2004 nastal výrazný nárast celkových príjmov samosprávneho kraja na obyvateľa, ako to vidíme v grafe 12.

Graf 12: Vývoj daňovej sily, finančnej sily a celkových príjmov VÚC na obyvateľa v rokoch 2002 – 2009 (v tis. Sk/obyvateľa)

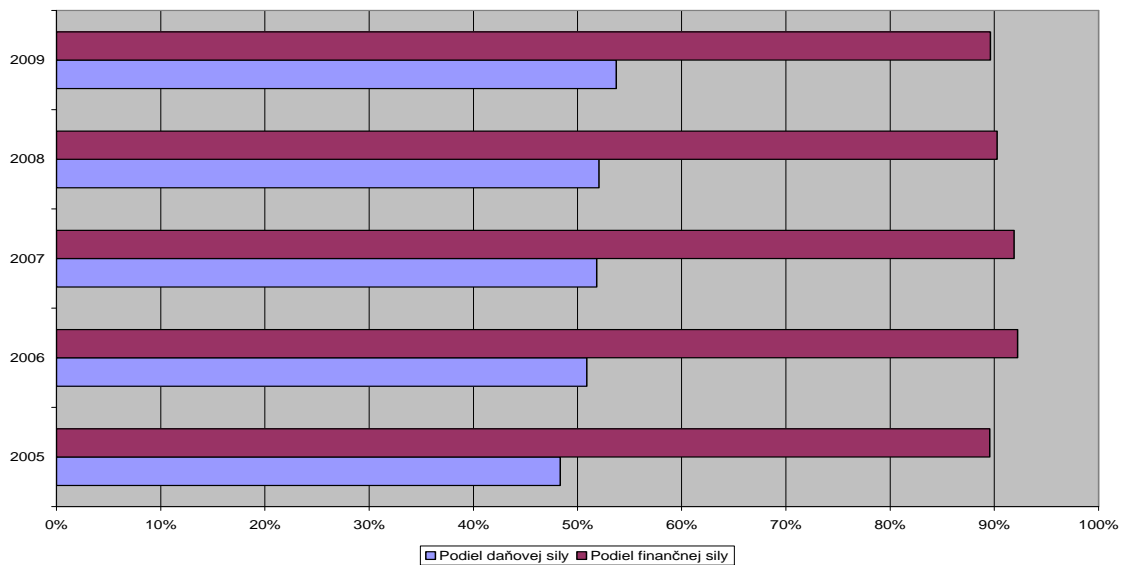


Zdroj: Tabuľka 19, 20 a Príloha 2

Ukazovatele finančná sila a daňová sila je možné sledovať v grafe 12 až od roku 2005 a ich hodnoty majú súbežne rastúci charakter. Parameter celkových príjmov na obyvateľa samosprávneho kraja sme zaradili pre lepšie znázornenie, aký bol vývojový trend v predchádzajúcich rokoch, teda v rokoch 2002 až 2004. Najvýraznejší medziročný nárast bol pri porovnaní hodnôt celkového príjmu na obyvateľa samosprávneho kraja zaznamenaný v rokoch 2002 a 2003, hoci počas celého sledovaného obdobia mal tento parameter rastúcu tendenciu. Tento vývojový trend znamená, že príjmy na obyvateľa samosprávneho kraja majú počas sledovaného obdobia neustále rastúci trend.

V nasledujúcom grafe 13 je prehľadne znázornené, aký podiel má daňová sila a finančná sila na celkových príjmoch na obyvateľa.

Graf 13: Porovnanie podielu daňovej sily a finančnej sily na celkových príjmoch na obyvateľa v rokoch 2005 - 2009 (%)



Zdroj: Príloha 12

Samosprávne kraje sa neustále snažia zosúladiť svoje príjmy s výdavkami. Zaujímajú ich predovšetkým povinné výdavky, ktoré sú v rozhodujúcej miere bežnými výdavkami. Okrem toho majú záväzky voči subjektom, ktoré vznikli v predchádzajúcom období, a tiež majú záväzný charakter. Ak samosprávne kraje dokážu tieto dve časti výdavkov pokryť a ešte majú voľné finančné zdroje, ostáva priestor na rozvojové aktivity, investície do vybavenosti, skvalitňovania služieb a nadobúdania majetku. Práve túto oblasť skúmajú nasledujúce ukazovatele: miera sebestačnosti 1 a 2 a miera samofinancovania.

Miera sebestačnosti 1 – tvorí ju podiel vlastných príjmov³⁹ na celkových príjmoch samosprávneho kraja. Miera udáva, koľko z celkových príjmov samosprávny kraj získava z vlastných zdrojov a aký objem cudzích príjmov⁴⁰ je potrebný na krytie výdavkov. Ak poznáme očakávaný objem výdavkov, môžeme ho interpretovať aj opačne. Vyjadruje mieru, do akej je samosprávny kraj schopný pokryť ho vlastnými zdrojmi a koľko bude potrebovať cudzích zdrojov.

³⁹ Vlastnými príjmami samosprávneho kraja sú všetky príjmy okrem grantov, transferov a úverov.

⁴⁰ Cudzíe príjmy sú chápané ako úvery, granty a transfery

Miera sebestačnosti 2 – tvorí ju podiel vlastných príjmov a dotácií na celkových príjmoch samosprávneho kraja. Takto vyjadrená miera sebestačnosti sa uplatňuje pri tých modeloch financovania regionálnych samospráv, keď samosprávne kraje vykonávajú aj prenesený okruh štátnej správy, ktorá je povinná dostatočne tieto kompetencie finančne pokrývať. Práve to je špecifický prípad systému financovania samosprávnych krajov na Slovensku, pretože dotácie na výkon prenesených kompetencií vystupujú v rozpočte ako dotácie, teda nepatria medzi vlastné príjmy, ale sú istým príjmom samosprávnych krajov. Pri tomto ukazovateli možno analyzovať aj stav, či objem dotácií, ktoré poskytuje štát na prenesené kompetencie, je dostatočný a či nie sú tieto kompetencie financované nedostatočne napriek tomu, že samosprávny kraj s dotačnými prostriedkami narába efektívne a využíva ich len na daný účel.

Tabuľka 21: Miera sebestačnosti 1 a 2 v jednotlivých samosprávnych krajoch v rokoch 2005 - 2009

Kraj	Miera sebestačnosti 1					Miera sebestačnosti 2				
	2005	2006	2007	2008	2009	2005	2006	2007	2008	2009
Bratislavský	0,48	0,53	0,56	0,60	0,64	1,00	0,95	0,95	0,95	1,00
Trnavský	0,56	0,59	0,62	0,61	0,56	0,96	1,00	1,00	0,95	0,85
Trenčiansky	0,50	0,56	0,57	0,57	0,60	0,90	0,99	0,99	1,00	1,00
Nitriansky	0,57	0,60	0,60	0,61	0,63	0,97	0,99	0,98	0,99	0,99
Banskobystrický	0,59	0,62	0,64	0,67	0,68	0,95	0,98	1,00	1,00	1,00
Žilinský	0,52	0,53	0,55	0,55	0,57	0,93	0,95	0,98	0,98	0,99
Prešovský	0,59	0,57	0,58	0,61	0,60	1,00	1,00	1,00	1,00	0,99
Košický	0,52	0,54	0,55	0,52	0,56	0,95	0,99	0,98	0,92	0,90
SR	0,54	0,57	0,58	0,59	0,61	0,96	0,98	0,99	0,97	0,97

Zdroj: Príloha 4, 6, 9, 10

Hodnoty miery sebestačnosti 1 sú v prípade samosprávnych krajov vždy nižšie, ako v prípade miery sebestačnosti 2, pretože v tomto ukazovateli nie sú zahrnuté dotácie na výkon prenesených kompetencií (tabuľka 21). Z hodnôt za jednotlivé samosprávne kraje môžeme konštatovať, že sa pohybovali v rozmedzí od 0,48 (Bratislavský kraj v roku 2005) do 0,68 (Banskobystrický kraj v roku 2009). Priemerné hodnoty za Slovensko sú v rozpätí od 0,54 do 0,61. Z toho vyplýva, že približne polovicu celkových príjmov tvoria vlastné príjmy. Tento výsledok sa zhoduje s údajmi uvedenými v grafe 8, v ktorom sú uvedené percentuálne podiely jednotlivých príjmov v rozpočte (spracovaný na základe tabuľky 25). Podľa uvedeného grafu predstavujú vlastné príjmy samosprávneho kraja v roku 2008 približne 57 % .

V prípade samosprávnych krajov má však lepšiu vypovedaciu hodnotu ukazovateľ miera sebestačnosti 2, práve kvôli špecifikám financovania výkonu prenesených kompetencií prostredníctvom dotácií, ktoré z pohľadu použitia nie sú cudzie príjmy, hoci v rozpočte nevystupujú ako vlastné príjmy. Pokiaľ hodnoty tohto ukazovateľa dosahujú hodnoty blížiac sa 1, je miera sebestačnosti vysoká. Z tabuľky 21 vidíme, že hodnoty tohto ukazovateľa sa pohybujú v rozmedzí od 0,85 (Trnavský kraj v roku 2009) do 1 (v každom sledovanom roku minimálne 2 samosprávne kraje). Priemerná hodnota za Slovensko sa v sledovaných rokoch pohybuje v rozpätí od 0,96 do 0,99. Na základe toho môžeme konštatovať, že miera sebestačnosti samosprávnych krajov je vysoká a na svoje financovanie potrebujú priemerne 4 - 5 % objemu cudzích príjmov.

Miera samofinancovania – je tvorená podielom vlastných príjmov na bežných výdavkoch samosprávneho kraja. Ak je hodnota vyššia ako 1, samosprávny kraj je schopný pokrývať z vlastných zdrojov bežné výdavky a umožňuje mu to časť prostriedkov smerovať alebo akumulovať do kapitálového rozpočtu na rozvojové aktivity. Hodnotu miery samofinancovania výrazne ovplyvňuje výška bežných výdavkov, ak sa nimi financujú náklady na prenesené kompetencie.

Tabuľka 22: Miera samofinancovania v jednotlivých samosprávnych krajoch v rokoch 2005 - 2009

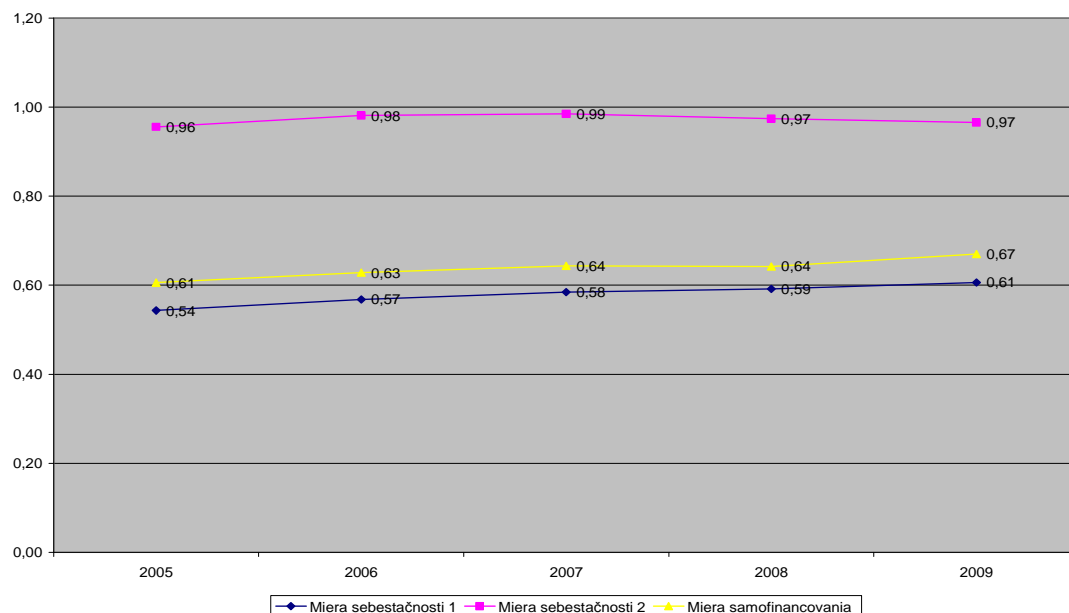
Kraj	Miera samofinancovania				
	2005	2006	2007	2008	2009
Bratislavský	0,51	0,62	0,62	0,76	0,78
Trnavský	0,61	0,64	0,68	0,65	0,66
Trenčiansky	0,57	0,60	0,62	0,59	0,64
Nitriansky	0,62	0,61	0,63	0,65	0,67
Banskobystrický	0,64	0,67	0,72	0,71	0,73
Žilinský	0,61	0,61	0,60	0,59	0,60
Prešovský	0,67	0,67	0,67	0,65	0,67
Košický	0,58	0,59	0,61	0,57	0,63
SR	0,61	0,63	0,64	0,64	0,67

Zdroj: Prílohy 6,10 a 11

V tabuľke 22 vidíme, že hodnoty miery samofinancovania sa pohybujú v rozmedzí od 0,51 (Bratislavský kraj v roku 2005) do 0,78 (Bratislavský kraj). Priemerné hodnoty za Slovensko sa pohybujú v rozmedzí od 0,61 v roku 2005 do 0,67 v roku 2009. Pri hodnote nižšej ako 1 sú potrebné na krytie bežných výdavkov aj ďalšie zdroje – dotácie. Na základe týchto výsledkov sa zdá, že samosprávne kraje pokrývajú len približne 60 % bežných

výdavkov z vlastných príjmov. Je to spôsobené tým, že v bežných výdavkoch sa nachádzajú výdavky používané na prenesené kompetencie a do rozpočtu prichádzajú ako dotácie na tieto kompetencie. Pre lepšiu ilustráciu by bolo potrebné bežné výdavky očistiť o výdavky na tieto kompetencie, konkrétne o výšku, ktorá do rozpočtu prichádza vo forme dotácie na krytie prenesených kompetencií. Rozpočty samosprávnych krajov sú však zostavované tak, že granty a transfery na prenesené kompetencie tvoria súčasť bežných výdavkov, nemusia ich teda kryť z vlastných príjmov. Otázkou je, či sú v praxi dotácie naozaj dostatočné na krytie všetkých prenesených kompetencií a či na ich krytie nemusia samosprávne kraje používať aj vlastné zdroje. Celkový vývojový trend ukazovateľa miery samofinancovania má mierne rastúci charakter.

Graf 14: Vývojový trend miery sebestačnosti 1 a 2 a miery samofinancovania v rokoch 2005 - 2009



Zdroj: Tabuľka 21 a 22

V grafe 14 sú pre prehľadné porovnanie zobrazené ukazovatele miera sebestačnosti 1 a 2 a miera samofinancovania. Na základe toho môžeme konštatovať, že miera sebestačnosti 2 dosahuje vysoké hodnoty, ktoré sa približujú hodnote 1. Výsledky ukazovateľov miera sebestačnosti 1 a miera samofinancovania je potrebné interpretovať z toho hľadiska, že dotácie na výkon prenesených kompetencií samosprávnych krajov v rozpočte nepatria do vlastných príjmov, ale vo výdavkovej časti vystupujú ako bežné výdavky.

Dlhová kapacita samosprávneho kraja - predstavuje rozdiel medzi opakujúcimi sa bežnými príjmami a opakujúcimi sa bežnými výdavkami, zvýšený o záväzky dlhovej služby, lízingu a plnenia záruk za úvery iných subjektov. Ak je rozdiel kladný - príjmy sú vyššie ako výdavky. To je dobrý základ pre potenciálne prijímanie úverov, ako aj ich následné splácanie. K dosahovaniu kladnej dlhovej kapacity môže prispievať aj legislatíva obmedzovaním miery zadlžovania sa samosprávnych krajov.

Tabuľka 23: Dlhová kapacita jednotlivých samosprávnych krajov v rokoch 2005 - 2009

Kraj	Dlhová kapacita				
	2005	2006	2007	2008	2009
Bratislavský	-221 337	258 550,00	221 078,00	261 477,00	36 559,00
Trnavský	111 202	178 533,00	78 870,00	-14 303,00	0,00
Trenčiansky	72 858	202 728,00	186 423,00	-31 880,00	156 063,00
Nitriansky	145 558	-46 742,36	115 815,49	139 886,00	211 245,00
Banskobystrický	41 397	181 194,00	176 899,00	-14 659,00	37 800,00
Žilinský	249 689	230 808,55	187 147,00	95 945,00	67 755,00
Prešovský	114 380	464 910,00	382 263,00	210 169,01	400 234,01
Košický	189 234	224 659,00	273 423,00	-184 197,76	-313 551,41

Zdroj: Prílohy 5, 11 záverečné účty jednotlivých samosprávnych krajov za roky 2005 – 2007 a rozpočty na roky 2008 a 2009

V hodnotách dlhovej kapacity sa jednotlivé samosprávne kraje výrazne líšia. Väčšina samosprávnych krajov dosahuje kladnú dlhovú kapacitu, prípadne len v jednom z rokov sa dostali do záporných hodnôt. Výnimku tvorí Košický samosprávny kraj, ktorý dosahuje záporné hodnoty dlhovej kapacity v dvoch nasledujúcich rokoch 2008 a 2009.

Analýza, hodnotenie, projektovanie a odhady vývoja všetkých uvedených ukazovateľov finančnej kapacity samosprávnych krajov sú predpokladom tvorby kvalitných finančných politík a stratégií. Celý proces financovania samosprávnych krajov vo veľkej miere sprehľadňujú, umožňujú hľadať rezervy a riešenia a napomáhajú predstaviteľom kraja vysvetľovať svoje postoje a návrhy občanom, ako aj obhajovať a presadzovať svoje potreby voči centrálnym orgánom. Samosprávny kraj by mal poznať hodnoty týchto ukazovateľov vrátane ich vývoja a porovnávať ich s inými samosprávnymi kraji. Skvalitniť a zlepšiť svoju finančnú kapacitu dokážu samosprávne kraje prostredníctvom viacerých opatrení, ktoré majú k dispozícii. Medzi možnosti, ktorými samosprávne kraje disponujú patrí zvyšovanie výnosov z majetku efektívnou majetkovou politikou a skvalitňovanie manažérskych schopností volených a výkonných predstaviteľov kraja.

3.4 Hodnotenie viacročných rozpočtov samosprávnych krajov v rokoch 2002 až 2009

3.4.1 VÝVOJOVÉ TRENDY V ROKOCH 2002 - 2009

V nasledujúcej časti sme sa zamerali na hodnotenie vývojových trendov v rozpočtoch samosprávnych krajov na základe porovnania období pred a po zavedení fiškálnej decentralizácie.

Tabuľka 24: Podiel daňových príjmov na celkových príjmoch samosprávnych krajov v rokoch 2002 - 2009

Rok	Daňové príjmy VÚC	Celkové príjmy VÚC	Podiel daňových na celkových príjmoch
	(v tis. Sk)		(v %)
2002	0	9 153 500	0
2003	0	18 425 900	0
2004	0	22 206 100	0
2005	10 354 400	21 756 900	47,59
2006	13 178 700	27 205 700	48,44
2007	14 391 100	31 213 800	46,10
2008 (R)	15 573 000	32 559 600	47,83
2009 (P)	17 520 700	32 610 900	53,73

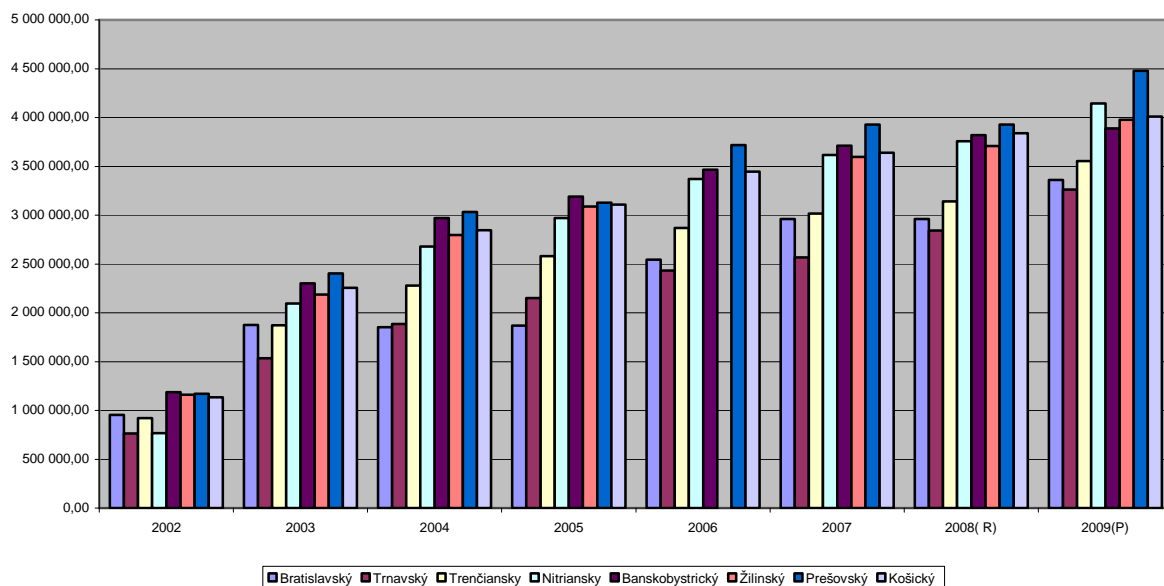
Zdroj: Štátne záverečné účty SR za roky 2002- 2007, návrh ŠR na rok 2008, návrhy rozpočtu samosprávnych krajov na rok 2009

Z tabuľky 24 je zrejmé, že podiel daňových príjmov samosprávnych krajov mal medziročne rastúci trend a ich podiel na celkových príjmoch vzrástol zo 47,59 % v roku 2005 na 53,73 % v prognózach na rok 2009. Podrobnejšie je tento vývoj znázornený v grafe 18, kde sú zobrazené daňové príjmy jednotlivých samosprávnych krajov.

Z hľadiska finančného hospodárenia samosprávnych krajov nás zaujíma predovšetkým ich bežný rozpočet, pretože ten je určený na financovanie kompetencií a o rozdeľovaní tejto časti rozpočtu rozhodujú samosprávne kraje samostatne. V bežnom rozpočte sú zahrnuté aj granty a transfery zo štátneho rozpočtu na financovanie prenesených kompetencií, tie sú však účelovo viazané. V nasledujúcich grafoch 15 a 16 je zobrazený vývojový trend bežných príjmov a bežných výdavkov v jednotlivých krajoch v rokoch 2002 – 2009. Pri daňových

príjmov sú sledovaným obdobím vždy roky 2005 – 2009, pretože pred rokom 2005 daňové príjmy neboli súčasťou rozpočtu samosprávnych krajov.

Graf 15: Vývoj bežných príjmov jednotlivých samosprávnych krajov v rokoch 2005 – 2009 v tis. Sk



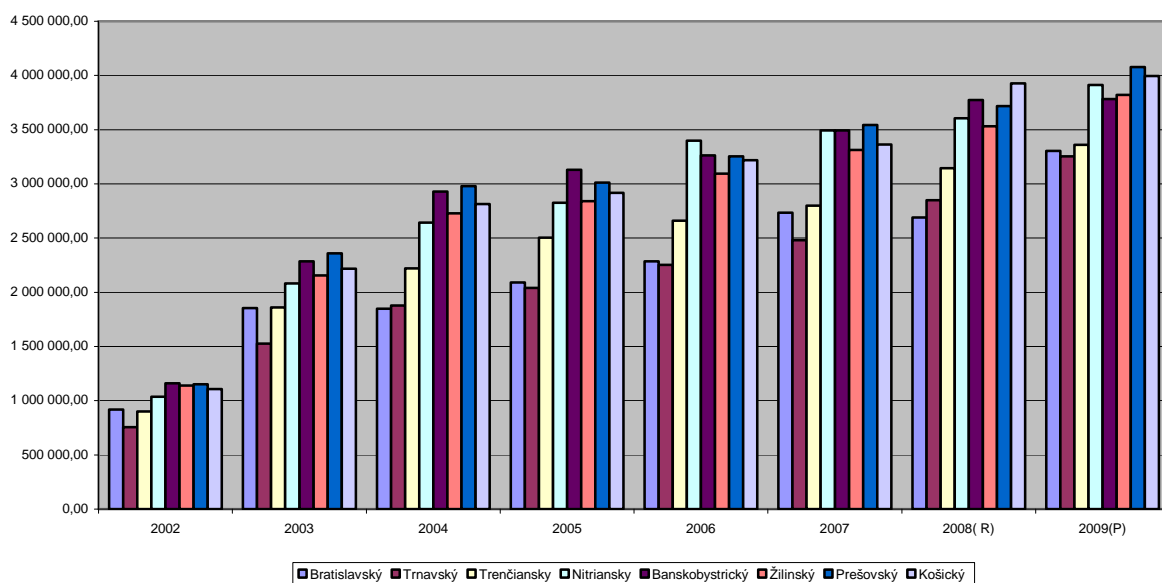
Zdroj: Príloha 5

Bežné príjmy majú každoročne rastúci charakter a rozdiel medzi hodnotami roku 2002 a 2009 je veľmi výrazný (graf 15). Vývojový trend rastu objemu bežných príjmov nepochybne súvisí aj s kompetenciami, ktorých financovanie patrí medzi záväzky samosprávnych krajov.

Hoci predmetom skúmania vplyvu fiškálnej decentralizácie je v rozhodujúcej miere príjmová časť rozpočtu, pre porovnanie uvádzame aj vývojový trend bežných výdavkov samosprávnych krajov v rokoch 2002 – 2009 (graf 16). Rastúci trend bežných výdavkov súvisí s nárastom množstva kompetencií, ktorých zabezpečenie je úlohou samosprávnych krajov a vyplýva z platnej legislatívy.

Rovnako ako bežné príjmy, aj bežné výdavky majú každoročne výrazne rastúci charakter (graf 16). Minimálnu hodnotu dosiahol v roku 2002 Trnavský samosprávny kraj s hodnotou 756 059 tis. Sk a maximálnu hodnotu Banskobystrický samosprávny kraj s hodnotou 1 161 190 tis. Sk. V roku 2007 dosiahol minimálnu hodnotu opäť Trnavský samosprávny kraj s objemom bežných výdavkov 2 481 611 tis. Sk a maximálnu dosiahol Prešovský samosprávny kraj s hodnotou 3 542 499 tis. Sk.

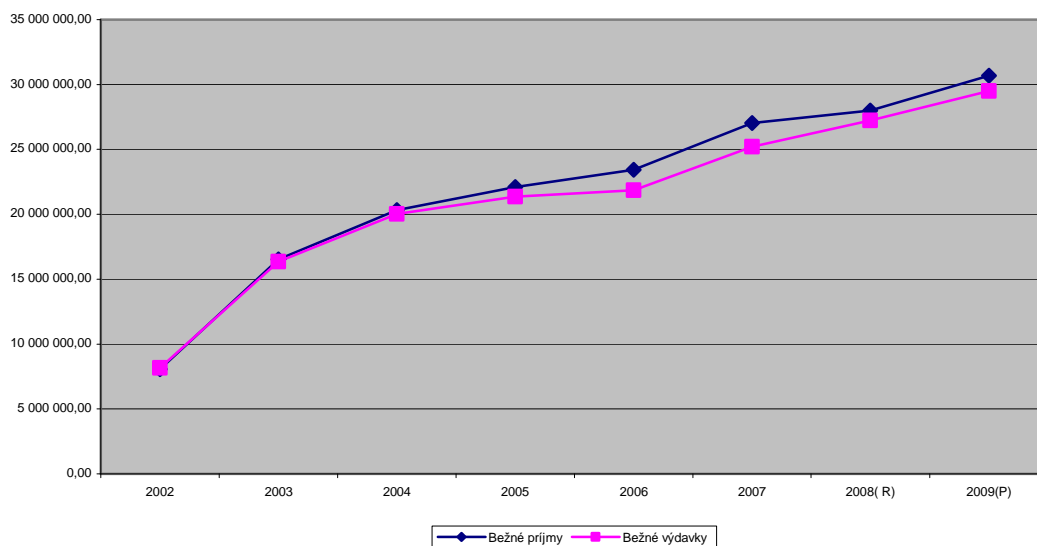
Graf 16: Vývoj bežných výdavkov jednotlivých samosprávnych krajov v rokoch 2005 – 2009 v tis. Sk



Zdroj: Príloha 11

V grafe 16 je jasne zobrazené, že objem bežných výdavkov sa medzi jednotlivými samosprávnymi krajmi výrazne líši.

Graf 17: Porovnanie vývojového trendu bežných príjmov a bežných výdavkov samosprávnych krajov v rokoch 2002 – 2009 v tis. Sk

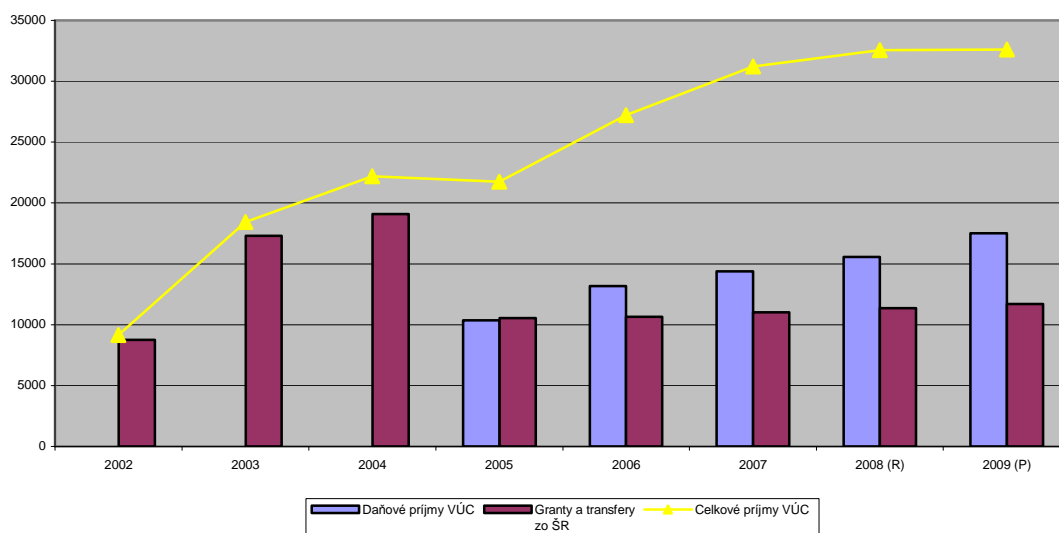


Zdroj: Príloha 5 a 11

Bežné príjmy a bežné výdavky rástli v rokoch 2002 až 2004 súbežne (graf 17). Vyplýva to z faktu, že väčšiu časť príjmovej časti tvorili účelovo viazané financie, ktoré

smerovali na určenú výdavkovú časť. Od roku 2005 bežné príjmy výrazne rástli, čo priamo súvisí s nárastom výnosu z dane z príjmov fyzických osôb, ktorá tvorí výraznú časť bežných príjmov. Bežné výdavky rástli súbežne s príjmami. Rozdiel medzi bežnými príjmami a výdavkami sú finančné prostriedky, ktoré samosprávny kraj môže využiť na svoje rozvojové aktivity. Z uvedeného grafu 17 vidíme, že samosprávne kraje naozaj dodržiavajú vyrovnaný rozpočet a hospodária s prebytkom. Dôvodom nárastu objemu bežných výdavkov v sledovanom období je fakt, že v priebehu sledovaného obdobia pribúdajú samosprávnym krajom ďalšie zverené kompetencie (napr. v oblasti sociálnej starostlivosti v roku 2008), na financovanie ktorých sú povinné vynakladať vlastné finančné prostriedky.

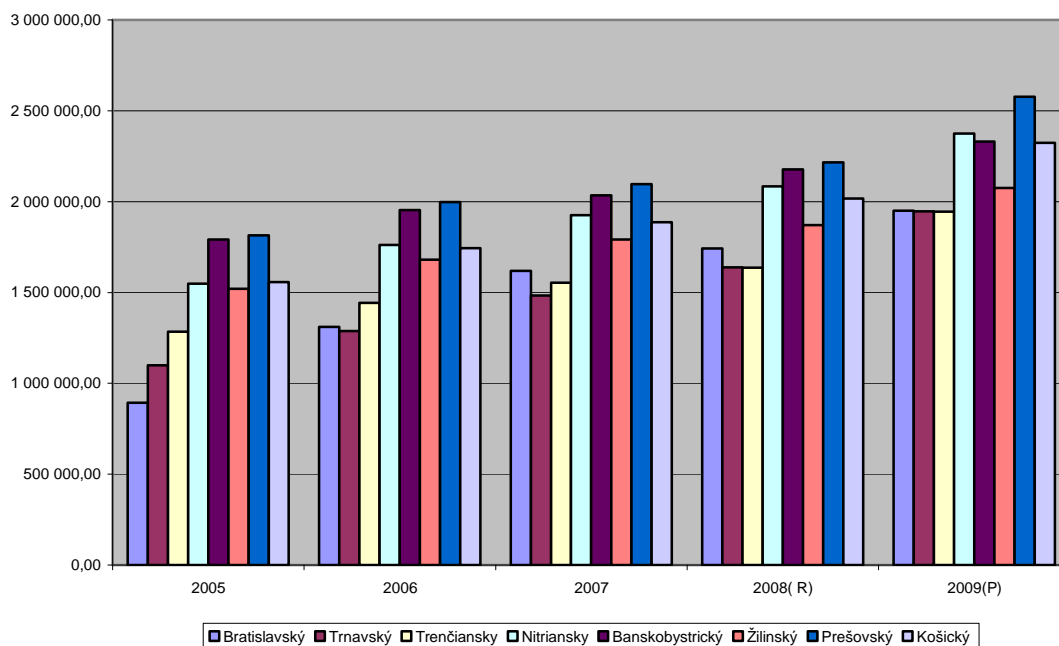
Graf 18: Vývoj daňových príjmov, grantov a transferov zo ŠR a celkových príjmov samosprávnych krajov v rokoch 2002-2009 v mil. Sk



Zdroj: Prílohy 4, 6 a 9

V grafe 18 je uvedený vývoj daňových príjmov a grantov a transferov zo ŠR v porovnaní s celkovými príjmami. V rokoch 2002 až 2004 tvorili granty a transfery takmer celý objem príjmov samosprávnych krajov a ich vývojový trend bol rastúci. Po roku 2005 ich objem rastie len mierne, všeobecný vývojový trend zostáva na rovnakej úrovni, pretože po zavedení fiškálnej decentralizácie sú granty a transfery účelovo viazané na financovanie prenesených kompetencií. Daňové príjmy sa v tomto grafe 18 objavujú od roku 2005, kedy sa stali súčasťou rozpočtu samosprávnych krajov. V roku 2005 dosahuje objem daňových príjmov približne objem grantov a transferov. Od roku 2006 sa tento rozdiel zväčšuje v prospech daňových príjmov a tento rastúci vývojový trend zostáva nezmenený až do roku 2009.

Graf 19: Vývoj daňových príjmov jednotlivých samosprávnych krajov v rokoch 2005 – 2009 v tis. Sk

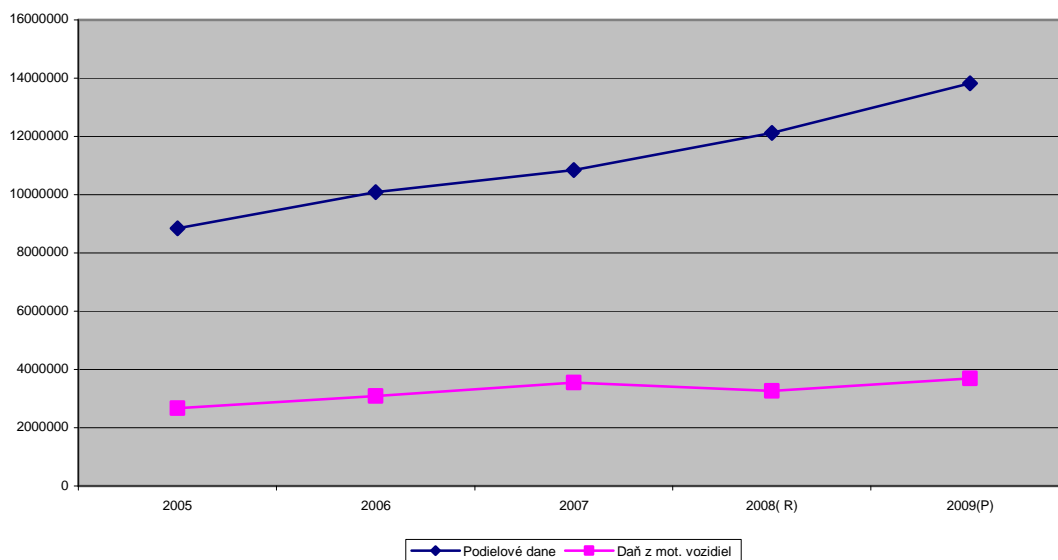


Zdroj: Príloha 6

Rastúci vývojový trend daňových príjmov v sledovanom období rokov 2005 až 2009 je možné zhodnotiť aj z hľadiska rozdielov medzi samosprávnymi krajmi v jednotlivých rokoch (graf 19). Výrazné rozdiely v objeme daňových príjmov sú medzi jednotlivými samosprávnymi krajmi v roku 2005, kedy minimálny objem 893 512 tis. Sk dosiahol Bratislavský samosprávny kraj a maximálny objem 1 814 744 tis. Sk dosiahol Prešovský kraj. Prešovský kraj aj vo všetkých nasledujúcich rokoch 2006 – 2009 dosahuje maximálne hodnoty. Od roku 2006 sú troma krajmi s najnižším objemom daňových príjmov Bratislavský, Trnavský a Trenčiansky.

Vývoj jednotlivých zložiek daňových príjmov samosprávnych krajov v rokoch 2005-2009 nerástol rovnomerne. Výnos podielu dane z príjmov fyzických osôb rástla výraznejším tempom (graf 20). Z uvedeného grafu vyplýva, že výnos dane z motorových vozidiel rástol od roku 2005 len mierne a ani v budúcom období sa nepredpokladá zmena tohto vývojového trendu. U podielových daní je situácia úplne odlišná, od roku 2005 ich hodnoty výrazne rástli.

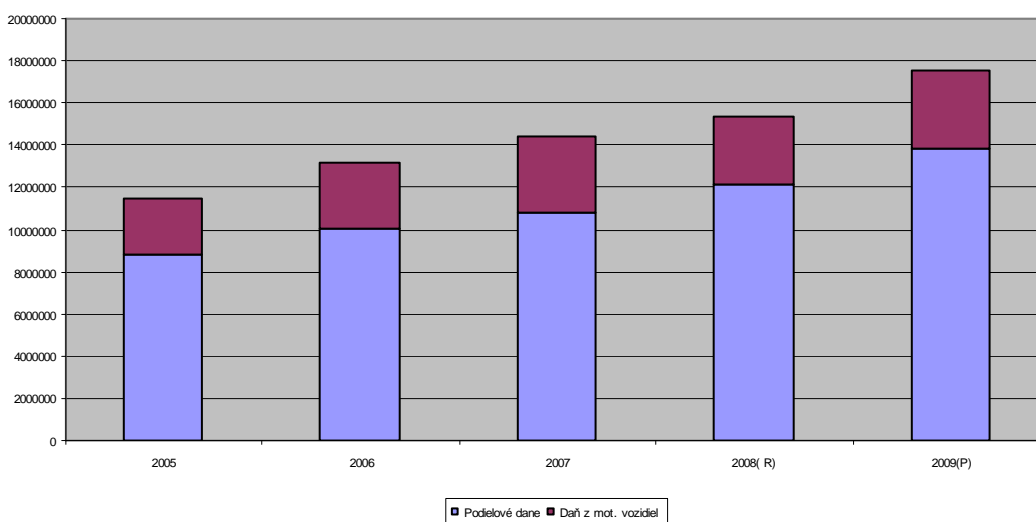
Graf 20: Vývoj daňových príjmov samosprávnych krajov podľa typu dane v rokoch 2005–2009 v tis. Sk



Zdroj: Príloha 7 a 8

Príklad podielu, ktorý tvoria podielové dane na celkových daňových príjmoch uvádzame v nasledujúcom grafe 21. Rozhodujúcu časť daňových príjmov predstavuje každoročne podielová daň.

Graf 21: Podiel jednotlivých druhov daní na celkových daňových príjmoch podľa samosprávnych krajov v rokoch 2005 – 2009 v tis. Sk



Zdroj: Príloha 7 a 8

V roku 2005 a 2006 tvorili podielové dane 77 % celkových daňových príjmov samosprávnych krajov. V roku 2007 táto úroveň mierne klesla na 75 %, v rokoch 2008 a 2009 dosahuje úroveň 79 %. (Príloha 6 a 7) .

V nasledujúcej tabuľke 25 sú uvedené súhrnné hodnoty príjmov a výdavkov rozpočtov samosprávnych krajov za roky 2002 – 2008. Obdobie uvedené v tejto tabuľke sa líši od predchádzajúceho analyzovaného obdobia, pretože súhrnné hodnoty za samosprávne kraje v uvedenej štruktúre neboli pre rok 2009 k dispozícii.

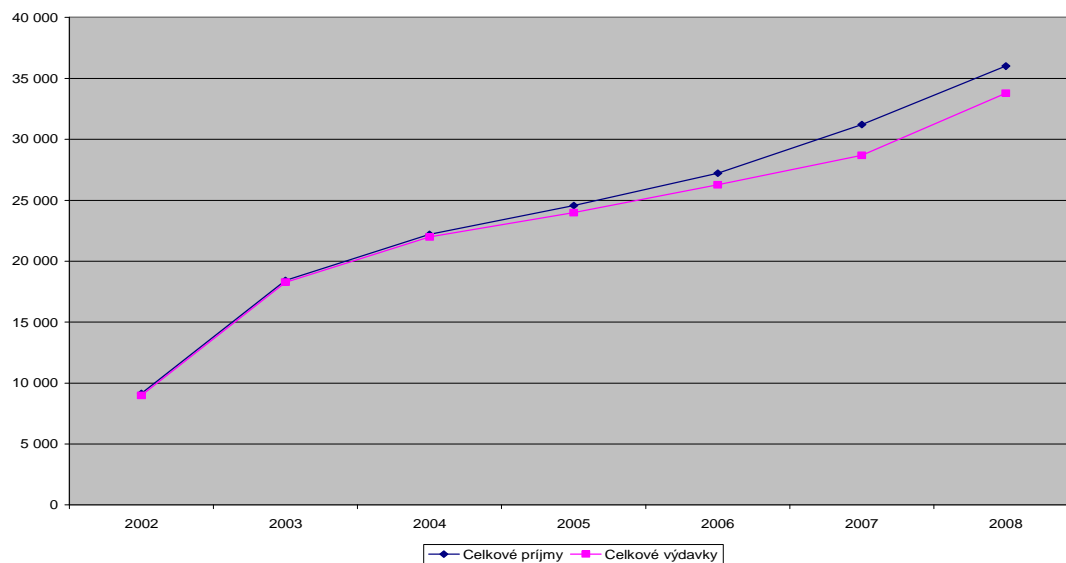
Tabuľka 25: Vývoj príjmov a výdavkov samosprávnych krajov v rokoch 2005 – 2008 v mil. Sk

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Príjmy spolu	9 154	18 426	22 206	24 554	27 206	31 214	36 007
z toho: 100 daňové príjmy	0	0	0	11 696	13 179	14 391	15 315
200 nedaňové príjmy	384	968	1 062	1 273	1 480	1 689	1 846
210 príjmy z podn. a vlastn. majetku	7	19	26	60	79	126	197
220 administratívne a iné poplatky	324	736	876	1 123	1 217	1 294	1 349
príjmy kapitálového rozpočtu	853	1 712	1 776	1 059	540	645	1 388
240, 250 úroky	32	96	70	29	48	81	97
290 iné nedaňové príjmy	19	97	90	61	134	188	156
300 granty a transfery	8 769	17 304	19 095	9 661	10 641	11 006	11 442
Výdavky spolu	8 987	18 276	21 993	23 991	26 277	28 689	33 798
z toho: 600 bežné výdavky	8 150	16 343	20 036	21 364	23 395	25 224	27 482
610, 620 mzdy a poistné	2 981	6 022	7 626	8 185	8 615	9 132	9 835
630 tovary a služby	1 030	2 307	4 122	4 836	5 514	5 739	6 871
640 bežné transfery	4 139	8 012	8 269	8 330	9 226	10 258	10 574
650 úroky	0	3	10	13	39	95	203
výdavky kapitálového rozpočtu	837	1 929	1 946	2 602	2 729	3 184	5 911
710 obstarávanie kapitálových aktív	451	948	1 135	1 809	2 017	2 410	4 119
720 kapitálové transfery	386	980	804	793	711	774	1 792

Zdroj: Štátne záverečné účty na roky 2002 - 2008

Z údajov tabuľke vyplýva, že spoločne za všetky samosprávne kraje boli každoročne celkové výdavky vždy nižšie ako príjmy. V rokoch 2002 až 2004 tento rozdiel nebol výrazný (graf 22), ale od roku 2005 narastá. Porovnateľný výsledok sme zistili aj analýzou bežných príjmov a bežných výdavkov za jednotlivé kraje v rokoch 2002 – 2009.

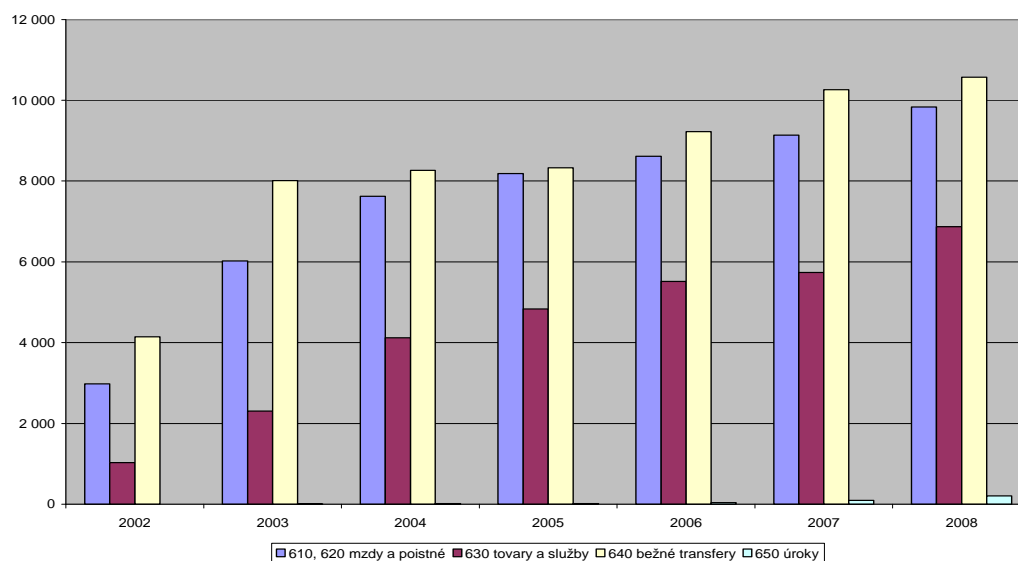
Graf 22: Vývoj celkových príjmov a celkových výdavkov samosprávnych krajov v rokoch 2005 – 2008 v mil. Sk



Zdroj: Štátne záverečné účty na roky 2002 - 2008

Od roku 2002, teda od vzniku samosprávnych krajov, sme zaznamenali súbežný nárast celkových príjmov aj celkových výdavkov. Najväčší medziročný nárast je medzi rokom 2007 a 2008. Z grafu 22 je zrejmé, že od roku 2005, teda od zavedenia fiškálnej decentralizácie, hodnota celkových príjmov každoročne prevyšuje hodnotu výdavkov. Vyplýva z toho, že samosprávne kraje hospodária s prebytkom.

Graf 23: Štruktúra bežných výdavkov samosprávnych krajov v rokoch 2005 – 2008 v mil. Sk



Zdroj: Štátne záverečné účty na roky 2002 - 2008

Pri analýze štruktúry bežných výdavkov samosprávnych krajov je v grafe 23 zobrazené, že ich nárast bol v rámci jednotlivých kategórií proporcionálny a v priebehu rokov sa tento pomer výrazne nemenil. Znamená to, že rovnako ako v roku 2002, aj v roku 2008 smerovalo najviac bežných výdavkov do oblasti bežných transferov (v roku 2008 to bolo 50 %). Druhou najvýznamnejšou kategóriou bežných výdavkov sú mzdy a poistné. Aj v tomto prípade sme v priebehu sledovaného obdobia zistili proporcionálny nárast (v roku 2008 to bolo 37 %).

Na základe uvedených analýz v tabuľkách a grafoch je možné zhodnotiť výsledky vývojových trendov v rozpočtoch nasledovne:

- celkové príjmy a celkové výdavky samosprávnych krajov majú v sledovaných rokoch 2002 – 2009 rastúci charakter,
- bežné príjmy a bežné výdavky samosprávnych krajov majú v sledovaných rokoch 2002 – 2009 súbežne rastúci charakter,
- výška grantov a transferov rástla v rokoch 2002 – 2004, potom vplyvom fiškálnej decentralizácie klesla a zostáva na približne rovnakej úrovni (len na financovanie výkonu prenesených kompetencií),
- daňové príjmy v sledovaných rokoch 2005 – 2009 majú rastúci charakter, hoci ich jednotlivé zložky nerástli rovnomerne (podielová daň mala rastúci charakter a daň z motorových vozidiel sa pohybovala na približne rovnakej úrovni).

3.4.2 VPLYV FIŠKÁLNEJ DECENTRALIZÁCIE NA ROZPOČET SAMOSPRÁVNÝCH KRAJOV

Na základe výsledkov analýz a hodnotení prezentovaných v predchádzajúcich kapitolách sme zhodnotili vplyv fiškálnej decentralizácie na rozpočet samosprávnych krajov v sledovanom období nasledovne:

- hodnoty ukazovateľov daňová a finančná sila zaznamenali nárast, čo súvisí s nárastom finančných príjmov samosprávnych krajov,
- hodnoty ukazovateľov miery sebestačnosti 1 a 2 a miery samofinancovania naznačujú priaznivú finančnú kapacitu samosprávnych krajov,
- vo všetkých samosprávnych krajoch sme zaznamenali nárast objemu vlastných príjmov,
- vo všetkých samosprávnych krajoch sme od roku 2005 zaznamenali nárast objemu daňových príjmov,
- v každom zo sledovaných rokov hospodárili samosprávne kraje s prebytkom, pričom po roku 2005 je tento prebytok významnejší.

Vplyv fiškálnej decentralizácie na rozpočet samosprávnych krajov je pozitívny. V priebehu celého sledovaného obdobia boli samosprávne kraje schopné hospodáriť s prebytkom a po roku 2005 je tento prebytok významnejší. Vo všetkých samosprávnych krajoch má objem celkových príjmov a daňových príjmov rastúci vývojový trend. Zároveň majú rastúci vývojový trend aj celkové výdavky, ale v žiadnom z rokov neprevýšila ich hodnota celkové príjmy. Z toho vyplýva, že celkový objem finančných prostriedkov rastie v súvislosti so zverenými kompetenciami, ale aj kvôli daňovým príjmom, pre výnos ktorých boli roky 2005 až 2008 priaznivé. V týchto rokoch sa zvýšil ekonomický rast v Slovenskej republike, zvýšil sa reálny rast HDP, výrazne sa znížila miera inflácie a znížila sa miera nezamestnanosti. Otázkou je, či je prebytok hospodárenia samosprávnych krajov vykazovaný na konci roka skutočný, alebo je len rezervou pre ich fungovanie na začiatku nasledujúceho roka.

3.4.2.1 Zhrnutie výsledkov analýz a identifikácia problémov

Pozitívnym prínosom fiškálnej decentralizácie je fakt, že nový systém financovania prispieva k stabilizácii príjmov samosprávnych krajov na dlhšie časové obdobie. Do roku 2005 sa totiž podiel samosprávnych krajov na výnose republikových daní určoval každoročne zákonom o štátnom rozpočte na príslušný rok a údaje na nasledujúci rok boli známe až v decembri, čo vo výraznej miere obmedzovalo možnosti plánovania. Od roku 2005 rozhodujú samosprávne kraje samostatne o rozdelení a použití finančných prostriedkov z podielovej dane a z výnosu dane z motorových vozidiel. Na základe štatistických ukazovateľov majú možnosť predbežných výpočtov a plánovania toho, ako finančné prostriedky použiť. Pre financovanie samosprávnych krajov sa po zavedení fiškálnej decentralizácie podľa Ministerstva financií SR legislatívne prijalo najdynamickejšie riešenie, pretože u dane z príjmov fyzických osôb sa pôvodne očakávala v nasledujúcich rokoch najvyššia dynamika rastu na základe očakávaní nominálneho aj udržateľného rastu reálnych miezd. Túto dynamiku však v nasledujúcich rokoch ovplyvní hospodárska kríza.

Na základe analýz rozpočtov samosprávnych krajov a zhodnotenia širších súvislostí sme identifikované problémy, ktoré sme pre lepšiu prehľadnosť rozdělili do niekoľkých kategórií:

a) Globálne problémy

Medzi globálne problémy patrí *vplyv hospodárskej krízy*, ktorý slovenskú ekonomiku začal ovplyvňovať v druhej polovici roka 2008. Samozrejme, nesúvisí priamo s fiškálnou decentralizáciou, ale jej vplyv sa okrem iných oblastí prejaví aj na financovaní samosprávnych krajov. Negatívny dopad tohto aspektu spôsobí výraznú odchýlku vo výbere daňových príjmov, ktoré tvoria väčšiu časť vlastných príjmov samosprávnych krajov. Vývojové trendy budú výrazne ovplyvnené v negatívnom zmysle slova.

b) Národné problémy

- *financovanie samosprávnych krajov je priamo závislé od zmien v legislatíve*

System financovania samosprávnych krajov je veľmi citlivý na zmeny v platnej legislatíve Slovenskej republiky. Táto skutočnosť ohrozuje a oslabuje finančnú sebestačnosť samosprávnych krajov. V mnohých prípadoch tieto zmeny predstavitelia samosprávnych

krajov nevedia ovplyvniť, ale ich dôsledky ovplyvňujú ich každodenný život a rozhodnutia. Jedinou možnosťou je ich pripomienkovanie a dokladovanie pri rokovaníach s predstaviteľmi štátu. Pomocou argumentov sa ich snažia presvedčiť o opodstatnenosti a nevyhnutnosti svojich požiadaviek. Ako jeden z príkladov môžeme uviesť následok legislatívnej zmeny, ktorá nadobudla účinnosť od 1.12.2007 pri výbere dane z motorových vozidiel. Predpokladaný výpadok príjmov samosprávnych krajov v roku 2008 je odhadovaný vo výške min. 29,87 mil. EUR (900 mil. Sk).

- *neustály presun ďalších kompetencií na samosprávne kraje bez finančného krytia*

Na samosprávne kraje neustále prechádzajú legislatívne stanovené kompetencie bez finančného krytia zo štátneho rozpočtu. Vyžadujú si vysoký objem finančných prostriedkov, ktoré je potrebné financovať z vlastných zdrojov. (napr. sociálne služby, súkromné základné umelecké školy). Znižuje sa tým zdrojová základňa finančných prostriedkov potrebných na rozvoj územia, havarijné stavy a krytie všetkých potrieb samosprávneho kraja tak, aby bolo možné dodržať ustanovenie § 4 zákona č. 302/2001 Z. Z. o samosprávnych krajoch.

- *stabilitu financovania samosprávnych krajov výrazne ovplyvňujú zmeny v daňovom systéme*

Daň z príjmov fyzických osôb a daň z motorových vozidiel patria medzi priame dane odvádzané štátu. Reálny rast miezd, ktorý priamo ovplyvňuje výnos dane z príjmov fyzických osôb, dosahuje v posledných 3 rokoch vysokú dynamiku. V dôsledku hospodárskej krízy však nastane zníženie výnosu z uvedenej dane a táto skutočnosť by so sebou mohla priniesť aj zníženie sadzby dane z príjmov z 19 % na 15 %. Aj zmena parametrov ovplyvňujúcich výnos podielovej dane je politickým rozhodnutím s dopadom na financovanie samosprávnych krajov, ktoré nevedia ovplyvniť.

- *samosprávne kraje nemajú nástroje na získanie vlastných finančných zdrojov*

Rozhodujúcu časť celkových príjmov samosprávnych krajov tvoria daňové príjmy a granty a transfery zo štátneho rozpočtu. Objem ani jedného z uvedených zdrojov príjmu nedokážu samosprávne kraje priamo ovplyvniť, čím vzniká situácia, že nedokážu ovplyvniť svoju finančnú základňu. Daňové príjmy dokážu samosprávne kraje ovplyvniť len nepriamo prostredníctvom demografického vývoja (napr. ukazovatele ovplyvňujúce prerozdelenie výnosu daní z príjmov fyzických osôb) a ekonomických aktivít (zamestnanosť

v samosprávnom kraji, výška miezd a s tým súvisiaci objem daní z príjmov fyzických osôb). Nedaňové príjmy, ktoré sú súčasťou vlastných príjmov, tvoria len nepatrnú časť ich príjmov.

- *zmena spôsobu financovania projektov z finančných prostriedkov Európskej únie*

Samosprávne kraje musia vo svojich rozpočtoch počítať s finančnými prostriedkami na celú investičnú akciu, ktorá je postupne refundovaná do výšky 95 % z prostriedkov EÚ a štátneho rozpočtu. Často to núti samosprávne kraje pristúpiť k čerpaniu úverových zdrojov.

- *vysoký vnútorný investičný dlh*

Prevzatý majetok od štátu v rámci decentralizácie vyžaduje vysoké investičné náklady. Delimitovaný majetok od štátu bol v roku 2002 v nevyhovujúcom technickom stave, energeticky vysoko náročný, čo nebolo možné v priebehu rokov 2002 až 2004 vyriešiť z dôvodu nedostatočných zdrojov získavaných formou dotácií zo štátneho rozpočtu, ale nie je ho možné riešiť ani z príjmov, ktoré pre samosprávy priniesla fiškálna decentralizácia, pretože nie sú dostatočné.

- *nedostatok finančných prostriedkov na rozvojové aktivity*

Objem bežných príjmov výrazne rastie, ale zároveň rastie aj objem bežných výdavkov potrebných na zverené kompetencie a stále nezostáva dostatok finančných prostriedkov na rozvojové aktivity.

4 NÁVRHY A ODPORÚČANIA PRE SYSTÉMOVÉ ZMENY

Na základe identifikovaných problémov sme navrhli nasledovné odporúčania pre systémové zmeny:

- **zlepšenie legislatívnej a finančnej stability systému financovania samosprávnych krajov.** Podiel na výnose dane z príjmov fyzických osôb je daný legislatívnou úpravou a jeho výšku nemôžu samosprávne kraje zásadným spôsobom ovplyvniť. Legislatíva jasne stanovuje kritériá prerozdelenia prostriedkov. Jedným z riešení by mohla byť zmena v zákone č. 564/2004 o rozpočtovom určení výnosu dane z príjmov v zmysle zvýšenia podielu na dani z príjmov fyzických osôb z doterajších 23,5 % na vyššie percento (napr. 24,5 %). Ďalšie možné riešenie, aby sa aj časť výnosu spotrebnej dane z minerálnych olejov poskytla do rozpočtu samosprávnych krajov a používala by sa na krytie povinnosti samosprávnych krajov v oblasti dopravy. Ďalším možným riešením by bola systémová zmena jednostrannej orientácie daňových príjmov iba na podiely z priamych daní, pretože súčasná situácia naznačuje, že je nepostačujúca a veľmi citlivá na zmeny v daňovom systéme. V navrhovanom modeli financovania regionálnej samosprávy, ktorý by posilnil stabilitu finančného systému, by priame a nepriame dane plynuli spoločne do štátneho rozpočtu a určitý percentuálny podiel z balíka celkových daní by následne smeroval na financovanie samospráv. Príjmami samosprávnych krajov by teda neboli len priame dane, ale aj nepriame. Medzi hlavné výhody navrhovaného systému patria:

- navrhovaný systém viac vyhovuje z hľadiska dlhodobého finančného plánovania,
- odhad hospodárskeho rastu a makroekonomických ukazovateľov potrebný pre finančné plánovanie sa realizuje na úrovni štátu a samosprávne kraje nemajú prostriedky potrebné na jeho realizáciu,
- umožnilo by to lepšiu stabilitu finančného systému,
- Vláda SR by nemohla zasahovať do štruktúry príjmov samosprávnych krajov.

- **prehodnotenie nástrojov na získanie dodatočných finančných zdrojov** (napr. zo štrukturálnych fondov EÚ) a prehodnotenie potenciálu ich účinnosti a realizovateľnosti.

- **racionalizácia výdavkov**, pomocou zefektívnenia výkonov v oblasti poskytovania verejných služieb, čím by sa uvoľnili prostriedky na rozvojové aktivity a lepšie plnenie verejných služieb.

- **zvyšovanie výnosov z majetku** efektívnou majetkovou politikou.

- lepšie využívanie **potenciálu územia** a rozvojových podmienok.

- **skvalitňovanie manažérskych schopností** volených a výkonných predstaviteľov samosprávnych krajov.

- **dôsledné plnenie programových rozpočtov**, nie len plnenie úloh priamo vyplývajúcich z legislatívy, aby sa z nich nestali len administratívne nástroje, ale aby znamenali nástroj efektívneho riadenia zdrojov a potrieb samosprávneho kraja.

5 TEORETICKÉ A PRAKTICKÉ PRÍNOSY DIZERTAČNEJ PRÁCE

Najdôležitejším teoretickým prínosom predkladanej práce je skutočnosť, že problematika financovania samosprávnych krajov, teda regionálnej úrovne samosprávy na Slovensku, zatiaľ v takom rozsahu nebola spracovaná. Dôvodom je krátke obdobie existencie samosprávnych krajov, ktoré vznikli v roku 2002 a krátke časové obdobie od zavedenia fiškálnej decentralizácie v roku 2005. V našej práci sme využili skutočnosť, že samosprávnym krajom z legislatívy vyplýva povinnosť zostavovať viacročné rozpočty, najmenej na tri roky, vďaka čomu sme mali možnosť zahrnúť do výskumu obdobie do roku 2009. Výsledkom sú získané vývojové trendy vo financovaní samosprávnych krajov v priebehu 8 rokov, teda od roku 2002 až do roku 2009.

Ďalším teoretickým prínosom práce zistenie, že fiškálna decentralizácia má pozitívny vplyv na zvýšenie príjmov rozpočtov samosprávnych krajov konkrétne v podmienkach našej ekonomiky. Zo zahraničnej literatúry je známy fakt, že fiškálna decentralizácia má pozitívny dopad na makroekonomické ukazovatele prevažne vo vyspelých krajinách. V rozvojových alebo tranzitívnych krajinách môže byť jej dopad negatívny, minimálne v rokoch nasledujúcich po jej zavedení.

Prínosom dizertačnej práce v praktickej rovine je analýza a zhodnotenie vývojových trendov a zároveň chápanie nárastu objemu príjmov samosprávnych krajov v kontexte potreby financovania zverených originálnych a prenesených kompetencií a celkového ekonomického vývoja na Slovensku. Vývojové trendy poukazujú na skutočnosť, že uvedený systém financovania je vhodný a efektívny v dynamicky sa rozvíjajúcej ekonomike. Ak však tvoria príjem samosprávy výlučne priame dane v situácii ako nastala v súčasnosti, teda v čase hospodárskej krízy, ohrozujú výpadky vo výbere daní stabilitu finančného systému a schopnosť zabezpečiť financovanie zverených kompetencií v rozhodujúcej miere. Samozrejme, súčasný stav ekonomiky má dopad na všetky dane a tým na všetky príjmy štátneho rozpočtu, takže v súčasnosti nie je možné dávať do súvislosti výpadky v daňových výnosoch s vplyvom fiškálnej decentralizácie. Len pre ilustráciu, v prvom odhade dopadu

finančnej krízy na výnos dane z príjmov fyzických osôb bol v júni 2009 stanovený výpadok pre samosprávne kraje vo výške viac ako 76 miliónov EUR.⁴¹

Medzi ďalšie prínosy predkladanej dizertačnej práce je možné zaradiť:

- sústredenie údajov o vývoji systému financovania samosprávnych krajov od ich vzniku a analýzy konkrétnych častí rozpočtov, čo môže pomôcť štátnym a regionálnym predstaviteľom orgánov územnej samosprávy v kvalitnejšom rozhodovacom procese,
- využitie výsledkov výskumu na tvorbu a ovplyvňovanie programov hospodárskeho a sociálneho rozvoja samosprávnych krajov,
- zapracovanie výsledkov výskumu pri výučbe predmetov Regionálny rozvoj, Verejná správa pre študentov verejných a súkromných vysokých škôl zameraných na verejnú správu a regionálny rozvoj na bakalárskom, inžinierskom a doktorandskom stupni.

⁴¹ Interné materiály Nitrianskeho samosprávneho kraja, jún 2009

6 ZÁVER

Postavenie samosprávnych krajov v systéme verejnej správy na Slovensku je určené kompetenciami, ktorými daná úroveň samosprávy disponuje. S kompetenciami úzko súvisia finančné prostriedky potrebné na ich výkon. Finančné prostriedky samosprávnych krajov tvoria významnú časť verejných financií a fiškálnou decentralizáciou sa zmenil systém ich financovania.

Keďže samosprávne kraje vznikli zákonom NR SR č. 302/2001 Z. z. zo 4. júla 2001 o samospráve vyšších územných celkov (zákon o samosprávnych krajoch) k 1.1.2002, do výskumu v predkladanej dizertačnej práci bolo zahrnuté maximálne možné časové obdobie ich existencie. Nachádzajú sa v nej výsledky zo sledovaného obdobia 8 rokov, teda od vzniku samosprávnych krajov v roku 2002, až po rok 2009, pre ktorý boli v čase spracovania dostupné údaje z návrhov rozpočtov samosprávnych krajov. Toto obdobie je zaujímavé nielen samotným vznikom samosprávnych krajov, ale sú v ňom zahrnuté aj ďalšie medzníky histórie našej krajiny, na pozadí ktorých prebiehal vývoj sledovaných ukazovateľov, parametrov a hodnôt. Rok 2004 bol rokom vstupu našej krajiny do Európskej únie. Samozrejme, súčasťou prístupových procesov bol aj vznik samosprávnych krajov, teda regionálnej úrovne miestnej samosprávy, ktoré sú objektom skúmania dizertačnej práce.

Cieľom dizertačnej práce je prostredníctvom analýz zhodnotiť vplyv fiškálnej decentralizácie na rozpočet samosprávnych krajov na Slovensku. Na základe teoretických poznatkov a dôvodov pre zavedenie fiškálnej decentralizácie, ako súčasť reformy verejnej správy, sme vychádzali z predpokladu, že fiškálna decentralizácia má pozitívny vplyv na príjmovú časť rozpočtu samosprávnych krajov a na ich hospodárenie.

Na základe výsledkov a hodnotení uvedených v predchádzajúcich kapitolách je možné konštatovať, že náš predpoklad sa potvrdil. Vplyv fiškálnej decentralizácie na príjmovú časť rozpočtu a hospodárenie samosprávnych krajov je pozitívny. Vývojový trend príjmovej časti rozpočtov samosprávnych krajov má v sledovanom období po zavedení fiškálnej decentralizácie výrazne rastúci charakter. Dôležitou súčasťou tohto procesu zmien je skutočnosť, že daňové príjmy, ktoré tvoria výraznú časť príjmovej zložky rozpočtu samosprávnych krajov, sú ich vlastnými príjmami, čo im umožňuje samostatné rozhodovanie, plánovanie a finančné hospodárenie bez výrazných zásahov centrálnej vlády.

Spomínané zvýšenie príjmov samosprávnych krajov je však potrebné posudzovať v kontexte zvýšených výdavkov na výkon zverených kompetencií. Predmetom fiškálnej decentralizácie sú pritom len originálne kompetencie a financovanie prenesených kompetencií naďalej prebieha formou transferov zo štátneho rozpočtu. V tomto smere z výsledkov vyplýva, že miera samofinancovania sa takmer nezlepšila, pretože samosprávne kraje dokážu aj naďalej zabezpečiť len financovanie zverených kompetencií a nezostáva im dostatočný objem finančných prostriedkov na rozvojové aktivity.

Rozsah práce nám neumožnil vyčerpať všetky aspekty fiškálnej decentralizácie, ktoré je možné skúmať, pretože táto problematika je rozsiahla a neustále sa dynamicky vyvíja. Naďalej zostáva priestor na to, aby bola predmetom skúmania a analýz. Až obdobie po zavedení fiškálnej decentralizácie, ako súčasť reformy verejnej správy, umožňuje podrobnejšie skúmanie jej vplyvu na jednotlivé oblasti hospodárstva.

7 SUMMARY

In 2005 was in Slovakia implemented the fiscal decentralization, as a part of a reform of the public administration, and it caused a significant change in financing of the self-governing regions. Regional self-governments have gained a higher level of self-financing and new own revenues. They consist mostly of a portion of the income tax from natural persons and the motor vehicle tax. Self-governing regions, which present the regional level of self-government, have gained not only their own revenues, but also new mandatory responsibilities, independence in the decision-making process and accountability to keep their budgets balanced.

The aim of our dissertation thesis is to evaluate an impact of the fiscal decentralization to budgets of self-governing regions in Slovakia through the analyses of their budgets. Our expectation is, that fiscal decentralization has got positive impact to increase of revenues of the self-governing regions and ability to cover the mandatory responsibilities. We identified system changes related to fiscal decentralization and analyzed the revenue and expenditure side of their budgets during the time period of years 2002 – 2009. There are presented descriptions, analyses, results and trends in development and structure of these revenues and expenditures.

In the light of our findings we are able to conclude, that our expectation is correct. Impact of the fiscal decentralization to the budget of self-governing regions is positive. The development trend of revenues of the self-governing regions is increasing and they are able to keep their budgets balanced.

Key words

fiscal decentralization, self-governing regions, regional level of government, public finances, budget, tax revenues

8 ZOZNAM POUŽITEJ LITERATÚRY

1. Akai, N. - M. Sakata.: Fiscal Decentralization Contributes to Economic Growth: Evidence from State-Level Cross-Section Data for the United States. *Journal of Urban Economics*. (52), 93 – 108. 2002.
2. Alesina, A. - Spolaore, E.: On the Number and Size of Nations. *Quarterly Journal of Economics*. 112 (4): 1027-56. 1997.
3. Arzaghi, M. – Henderson, J.V.: Why countries are fiscally decentralizing. *Journal of Public Economics*. 89 (7): 1157-1189. 2005.
4. Azfar, O. - Kahkonen, S. - Lanyi, A. - Meagher, P.: Decentralisation, governance and public services: The impact of institutional arrangements. Centre for Institutional Reform and the Informal Sector, University of Maryland, Working Paper No. 255. 1999.
5. Bahl, R.W. - Linn J.F.: Urban public finance in developing countries. Oxford: Oxford University Press. 1992.
6. Bailey, S. J.: Local Government Economics- Principles and Practise. MacMillan, 1999, s. 4.
7. Bardhan, P.: Decentralization of government and development. *Journal of Economic Perspectives*, 16(4): 185-205. 2002
8. Belajová, A. – Balážová, E.: *Ekonomika a manažment územnej samosprávy*, Nitra, Vydavateľstvo SPU, 2004, ISBN 80-8069-458-3
9. Benčo, J.: Verejný sektor, verejná správa a verejná politika, *Časopis Verejná správa* , č.4/1994, s. 15.
10. Bennet, R. J.: Local Government in Post- Socialist Cities. Discussion papers No. 2. Budapest: Open Institute Society, 1997, s. 6- 7. In: Kolektív: *Ekonomika územnej verejnej správy*. Bratislava: Ekonóm, 1999, s. 84- 89.
11. Berčík, P.: *Základy štúdia verejnej správy*, EF UMB, Banská Bystrica, 2005.
12. Berčík, M. – Búšik, J.: *Verejná správa na Slovensku (stručná charakteristika vývoja od roku 1990 po súčasnosť)*, MV SR, Sekcia verejnej správy, Bratislava 2004.
13. Besley, T. - Burgess, R.: The political economy of government responsiveness: Theory and evidence from India. *Quarterly Journal of Economics*, 117(4): 1415-1451. 2002.
14. Bird, R. M. – Wallich, C. I. (1993). *Fiscal Decentralization and Intergovernmental Relations in Transition Economies: Towards a Systematic Framework of Analysis*. Policy Research Working Paper WPS 1122, World Bank, Washington, D.C.
15. Bird, R. - Ebel, R. - Wallich, C.: *Decentralization of the socialist state. Intergovernmental finance in transition economies*. Washington, D.C.: World Bank Publications. 1995.

16. Brennan, G. - Buchanan, J.M.: The power to tax: Analytical foundations of a fiscal constitution. Cambridge: Cambridge University Press. 1980.
17. Breton, A.: Federalism versus centralism in regional growth. In Biehl, D., Roskamp, K.W., and Stolper, W.F., eds, Public Finance and Economic Growth: Proceedings of the International Institute of Public Finance Tokyo 1981. Detroit: Wayne State University Press. 1983.
18. Brueckner, J. K.: Welfare Reform and the Race to the Bottom: Theory and Evidence. *Southern Economic Journal*. (66) 3, 505 – 525. 2000.
19. Bruno, M. - Pleskovic, B., eds.: Annual World Bank conference on development economics. Washington, DC: World Bank. 1996.
20. Buček, J.: Priestorová ekonomika. Bratislava: ES EU, 1992, ISBN 80-225-0406-8.
21. Buček, J. a kol.: Regionálny rozvoj, novšie teoretické koncepcie. EU Bratislava. *Ekonom* 2006. ISBN 80-225-2151-5.
22. Burki, S. - Perry, G. - Dillinger, W.: Beyond the center. Decentralizing the state. Washington D.C.: The World Bank. 1999.
23. Búšik, J.: Reformné procesy v štátnej správe: In: Decentralizácia verejnej správy Slovenskej republiky – otvorené otázky, zborník prednášok, EU Bratislava, 2005. ISBN 80-89149-06-5.
24. Cardona, F.: Európske princípy verejnej správy, Program SIGMA, Spoločná iniciatíva OECD a Európskej únie financovaná najmä zo zdrojov programu Phare Európskej únie, 1998.
25. Council of Europe: The Size of Municipalities, Efficiency and Citizen Participation. Local and Regional Authorities in Europe. No. 56, 1995. In: Bailey, S. J.: Local Government Economics- Principles and Practise. MacMillan, 1999, s. 4- 5.
26. Čanády, B.: Základné pojmy verejnej správy. Súbor učebných textov na overovanie osobitnej odbornej spôsobilosti. Bratislava: Inštitút pre verejnú správu, 1991.
27. Čavojec, J.- Sloboda, D.: Fiškálna decentralizácia a obce, Konzervatívny inštitút M.R. Štefánika, Bratislava, 2005.
28. Dabla-Norris, E.: The challenge of fiscal decentralization in transition countries. *Comparative Economic Studies* 48: 100–131. 2006.
29. Davoodi, H. – Zou, H.: Fiscal Decentralization and Economic Growth: A Cross-Country Study. *Journal of Urban Economics* (43), 244 – 257. 1998.
30. Dillinger, W.: Decentralization and its implications for urban service delivery. Urban Management and Municipal Finance Discussion Paper No. 16. Washington, D.C.: The World Bank. 1994.
31. Dubecová, I. 2000. Regionálne analýzy a plánovanie. SPU Nitra:2000. ISBN 80-7137-805-4.
32. Ebel, R.: Concept of Fiscal Decentralization and Worldwide Overwiev. World Bank Institute. 2002.

33. Ebel, R. – Yilmaz, S.: On the Measurement and Impact of Fiscal Decentralization. *World Bank Study 2809*. Policy Research Working Paper. 2002.
34. Ezcurra, R. - Pascual, P.: The link between fiscal decentralization and regional disparities: Evidence from several European Union countries, *Environment and Planning A*, 40 (5): 1185-1201. 2008.
35. Falt'an, L.: Formovanie a perspektívy lokálnej územnej samosprávy, In *Sociológia*, roč. 25/1993.
36. Hamalová, M.: Základné črty územnej samosprávy. In: Hamalová, M. - Žárska E.: *Stratégie územnosprávnych celkov*. Bratislava: ES VŠE, 1992, s. 8- 12.
37. Hamalová, M. In: *Kolektív: Ekonomika územnej verejnej správy*. Bratislava: Ekonóm, 1999, s. 83.
38. Hamalová, M.: Územná verejná správa – kategórie a modely verejno-právnych systémov. In: *Vybrané kapitoly z ekonomiky územnej verejnej správy*, FF UKF v Nitre, Kanás 2002, ISBN 80-8050-518-7.
39. Hamalová, M. – Papánková, S.: K aktuálnym problémom komunálnej reformy v SR. In: *Decentralizácia verejnej správy Slovenskej republiky – otvorené otázky*, zborník prednášok, EU Bratislava, 2005. ISBN 80-89149-06-5.
40. Hamalová, M.- Žárska, E.: *Vybrané kapitoly z ekonomiky územnej verejnej správy*. Nitra: Univerzita Konštantína Filozofa, 2002.
41. Hamerníková, B. a kol.: *Veřejné finance*. Praha: Victoria Publishing, 1996.
42. Hamerníková, B a kol.: *Veřejné finance*. Praha: VŠE, 1997.
43. Horváthová, M.: Organizačné štruktúry – základ fungovania verejnej správy a firiem, In: Lovaš, L.- Filová, D. *Modernizácia verejnej správy*, Zborník, Košice, FVS UPJŠ, 2002, ISBN 80-7097- 479-6.
44. Illner, M.: Territorial decentralization: An obstacle to democratic reform in Central and Eastern Europe? , pp. 7-42 in Kimball, J. D. (ed.), *The transfer of power: Decentralization in Central and Eastern Europe*. Budapest: Local Government and Public Service Reform Initiative. 1999.
45. Jin, J. – Zou, H.: How Does Fiscal Decentralization Affect Aggregate, National and Subnational Government Size? *Journal of Urban Economics* (52) 2, 270 – 293. 2002.
46. Klugman, J.: *Decentralisation: A survey of literature from a human development perspective*. New York: United Nations Development Programme Occasional Paper 13 Human Development Report Office. 1994.
47. Kosorín, F.: Teoreticko-metodologické prístupy k verejnej správe, *Ekonomické rozhľady*, č.1, 1996.
48. Kosorín, F.: *Teória a prax verejnej správy*, Bratislava, Ekonóm, 1999, ISBN 80-225-1114-5.
49. Kozovský, D.: Teoretické a praktické aspekty fiškálnej decentralizácie. In: *Národná a regionálna ekonomika VI* Zborník z medzinárodnej vedeckej konferencie, Herľany, 11.- 12.10.2006, Košice, s. 189-198. ISSN 80-8073-721-5.
50. Lin, J. – Liu, Z.: Fiscal Decentralization and Economic Growth in China. *Economic Development and Cultural Change* (49) 1, 1 – 21. 2000.

51. Lipták, J.: Rozpočtová sústava. Bratislava: Ekonóm, 1994.
52. Lipták, J.: Rozpočty samosprávnych zväzkov. (Miestne rozpočty), Bratislava, ES EÚ 1994, ISBN 80-225-0590-0.
53. Lipták, J.: Rozpočty samosprávnych zväzkov. Bratislava: ES EU, 1997.
54. Lipták, J.: Verejné financie. Bratislava: Súvaha, s.r.o., 1999. ISBN 80-88727-21-9.
55. Machajová, J. a kol.: Občan a verejná správa, Bratislava, Nadácia Občan a demokracia, 2000, ISBN 80-869528-0-9.
56. Martínez-Vázquez, J. - McNab, R.M.: Fiscal decentralization and economic growth. *World Development* 31 (9) 1597-1616. 2003.
57. Martínez-Vázquez, J. –McNab, R.M.: Fiscal Decentralization and Economic Growth. *International Studies Program. Working Paper* 01-1. 2001.
58. McKinnon, R.: Market-preserving fiscal federalism in the American Monetary Union. In Blejer, M. and Ter-Minassian, T., eds., *Macroeconomic Dimensions of Public Finance: Essays in Honour of Vito Tanzi*, 73-93. London: Routledge. 1997.
59. Medveď, J. – Nemeč, J.: Základy verejných financií. Bratislava: Sprint vŕa, 2007. ISBN 80-89085-84-2.
60. Medveď, J.- Nemeč, J.- Orviská, M.- Zimková, E.: Verejné financie. Bratislava: Sprint vŕa, 2005. ISBN 80-89085-32-2.
61. Mikloš, I.: Kniha reforiem – Ako si Slovensko získalo medzinárodné uznanie v ekonomickej oblasti. Bratislava: Trend Visual spol. s.r.o., 2005. ISBN 80-969378-04.
62. Morgan, K.: Devolution and development: Territorial justice and the North-South divide. *Publius: The Journal of Federalism* 36 (1): 189-206. 2006.
63. Musgrave, R.A.: *The theory of public finance: A study in public economy*. New York: McGraw Hill. 1959.
64. Musgrave, R.A. – Musgrave, P.B.: *Verejné finance v teorii a praxi*, Management Press, Praha 1994, ISBN 80-85603-76-4.
65. Musgrave, R. A.: *The Theory of Public Finance*. McGraw - Hill, 1959. In: Nemeč, J. - Wright, G.: *Verejné financie*. Bratislava: NISPAcee, 1997, s. 29, ISBN 80-967847-1-4.
66. Musgrave, R. A. – Musgrave, P. B.: *Public Finance in Theory and Practise*. Tokyo: McGraw- Hill, 1976. In: Nemeč, J. - Wright, G.: *Verejné financie*. Bratislava: NISPAcee, 1997, s. 219, ISBN 80-967847-1-4.
67. Nemeč, J. - Wright, G.: *Verejné financie*. NISPAcee. Bratislava, 1997. ISBN 80-967847-1-4.
68. Nemeč, J. - Wright, G.: *Verejné financie: Teoretické a praktické aspekty verejných financií v procese transformácie krajín strednej Európy*. NISPAcee. Bratislava: END spol. s.r.o., 1997. ISBN 80-967-847-1-4.

69. Neubauerová, E. a kol.: *Financie územných samosprávnych celkov*, Bratislava, EU Vydavateľstvo EKONÓM, 2002, ISBN 80-225-1635-2.
70. Neubauerová, E. a kol.: *Financie územnosprávnych celkov*, Bratislava, EU Vydavateľstvo EKONÓM, 2006, ISBN 80-225-2225-2.
71. Nižňanský, V. a kol.: *Samospráva vyššieho územného celku*, Bratislava KK Typografia, 2002, ISBN 80-968786-0-3.
72. Nižňanský, V. – Valentovič, M.: *Financovanie samosprávy VÚC od roku 2004*, M.E.S.A. 10, Bratislava, 2002.
73. Nižňanský, V. – Valentovič, M.: *Financovanie samosprávy obcí od roku 2005*, M.E.S.A. 10, Bratislava, 2004, ISBN: 80-89177-03-4.
74. Nižňanský, V.: *Decentralizácia na Slovensku – Bilancia nekonečného príbehu (1995-2005)*, Bratislava 2005, Považská tlačiareň, s.r.o., ISBN 80-969447-1-1.
75. Nižňanský, V.: *Verejná správa na Slovensku*, Úrad vlády SR, Kancelária splnomocnenca vlády SR pre decentralizáciu verejnej správy, 2005.
76. Oates, W.: *Fiscal Federalism*, Harcourt Brace Jovanovich, New York, 1972.
77. Oates, W.: *Federalism and Government Finance*, in *Modern Public Finance*. J.Quigley and E. Smolensky, (Eds). Cambridge, MA: Harvard University Press, 1994.
78. Oates, W. E.: *The Economics of Fiscal Federalism and Local Finance*. UK: Edward Elgar Publishing Limited, 1998.
79. Oates, W.: *An Essay on Fiscal Federalism*. *Journal of Economic Literature* (37), 1999.
80. Odero, K.K.: *PRSPs in decentralized contexts: Comparative lessons on local planning and fiscal dimensions*. Washington DC: World Bank Publications. 2004.
81. OECD: *Fiscal Decentralisation in EU Applicant States and Selected Member States*, Paris, 2002.
82. Osbourne, D.: *Laboratories of Democracy: A New Breed of Governor Creates Models For National Growth*. Boston, MA: Harvard Business School Press, 1988.
83. Palúš, I.: *Miestna správa vo vybraných štátoch Európskej únie*, Košice UPJŠ, 2002, ISBN 80-7097-488-5.
84. Panizza, U.: *On the determinants of fiscal centralization: Theory and evidence*. *Journal of Public Economics*: Volume 74, Issue 1, 97-139. 1999.
85. Peková, J.: *Finance územní samosprávy – územní aspekty veřejných financí*. Praha: Victoria Publishing, 1996. ISBN 80-7187-024-2.
86. Peková, J.: *Hospodaření obcí a rozpočet*. Praha: Codex Bohemia, 1997.
87. Peková, J. - Pilný, J.: *Veřejná správa a finance*, Praha, Codex Bohemia, 1998, ISBN 80-85963-85-2-
88. Peková, J.- Pilný, J.: *Veřejná správa a finance veřejného sektoru*. Praha: ASPI Publishing, 2002.

89. Peková, J.: *Hospodářství a finance územní samosprávy*. Praha: Management Press, 2004. ISBN 80-7261-086-4.
90. Peterson, P. E.: *City Limits*. Chicago: University Press of Chicago, 1981.
91. Piriou-Sall, S.: *Decentralization and Rural Development: A Review of Evidence*. Washington, DC. World Bank Publications. 1998.
92. Prud'homme, R.: *On the Dangers of Decentralization*. Policy Research Working Paper 1252. World Bank, Transportation, Water and Urban Development Department, Transport Division, Washington, D.C. 1994.
93. Prud'homme, R.: *The dangers of decentralization*. World Bank Research Observer 10 201- 220. 1995.
94. Putnam, R.D.: *Making democracy work: Civic traditions in modern Italy*. Princeton, NJ: Princeton University Press. 1993.
95. Repková, E.: *Postavenie a úlohy financovania samospráv vo verejných financiách*, Bratislava, Ekonomická univerzita, 2006, Doktorandská dizertačná práca.
96. Řehůřek, M.: *Samospráva a demokracia*, Verejná správa č. 5 a 6, 1994.
97. Rodden, J.: *The dilemma of fiscal federalism: grants and fiscal performances around the world*. American Journal of Political Science 46 (3): 670-687. 2002.
98. Rodríguez-Pose, A. - Bwire, A.: *The (in)efficiency of devolution*. Environment and Planning A 36(11) 1907-1928. 2004.
99. Rodríguez-Pose, A. - Gill, N.: *The global trend towards devolution and its implications*. Environment and Planning C: Government and Policy 21 (3): 333-51. 2003.
100. Rodríguez-Pose, A. - Gill, N.: *Is there a global link between regional disparities and devolution?* Environment and Planning A 36 (12): 2097-2117. 2004.
101. Rodríguez-Pose, A. - Gill, N.: *On the „economic dividend“ of devolution*. Regional Studies 39(4): 405–420. 2005.
102. Rodríguez-Pose, A. – Kroijer, A.: *Fiscal decentralization and economic growth in Central and Eastern Europe*, Working papers series in Economics and Social Sciences, IMDEA, Madrid, 2008.
103. Rosinská, A.: *Organizácia a kompetencie miestnej štátnej správy a samosprávy*, Bratislava, Inštitút pre verejnú správu, Belimex, 1997, ISBN 80-85327-27-9.
104. Savedra, L. A.: *A Model of Welfare Competition with Evidence from AFDC*. *Journal of Urban Economics* (47), 248 – 279. 2000.
105. Sharpe, J.: *Local Government: Size, Efficiency and Citizen Participation*. Strasbourg: Council of Europe, Steering Committee. In: Nemeč, J. - Wright, G.: *Verejné financie*. Bratislava: NISPAcee, 1997, s. 53
106. Smoke, P.: *Fiscal decentralization in developing countries: A review of current concepts and Practice*. Geneva: United Nations Research Institute for Social Development. 2001.

107. Stiglitz, J.: *Ekonomie veřejného sektoru*, Praha, Grada Publishing, 1997, ISBN: 80-7169-454-1.
108. Smith, A.: *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of the Nations*. 1776. Preklad: Pojednání o podstatě a původu bohatství národů. Praha: SPNL, 1958.
109. Stansel, D.: Local Decentralization and Local Economic Growth: A Cross- Sectional Examination of U.S. Metropolitan Areas. *Journal of Urban Economics* (57), 55 – 72. 2005.
110. Strecková, Y.: *Teorie veřejného sektoru*. Brno: Masarykova univerzita, Ekonomicko- správní fakulta, 1998.
111. Strecková, Y. – Malý, I. a kol.: *Veřejná ekonomie pro školu i prax*. Praha: Computer Press, 1998, ISBN 80-7226-112-6.
112. Sýkora, M.: Decentralizáciou sa priblížili kompetencie k občanovi. In: *Hospodárske noviny*, roč. 13, 2005, č. 127, s. 16.
113. Sýkora, M.: Výsledky vzbudzujú rešpekt a uznanie. In: *Verejná Správa*, roč. 60, 2005, č. 11, s. 12.
114. Škultéty, P.: Charakteristické črty verejnej správy, *Verejná správa* č. 4/1995.
115. Škultéty, P. a kol.: *Správne právo hmotné. Všeobecná časť*. Bratislava: Vydavateľské oddelenie PRAF UK, 2005.
116. Šulajová, I. – Králik, J.: *Politika financovania verejného sektora*, UMB – FPVaMV, Banská Bystrica, 2001.
117. Tanzi, V.: *Corruption, Governmental Activities and Markets*. *IMF Working Paper 94/99*. International Monetary Fund. Washington, D.C. 1994.
118. Tanzi, V.: *Fiscal Federalism and Decentralization: A Review of Some Efficiency and Macroeconomic Aspects*. *Annual World Bank Conference on Development Economics*. The International Bank for Reconstruction and Development, The World Bank. 1996.
119. Tatár, P. – Zajac, P.: Reforma potrebuje reparát. In: *Denník SME*, roč. 9, 2001, č. 229, s. 9.
120. Tej, J.: *Región a správa*, Prešovská univerzita, Fakulta humanitných vied, Prešov, 2002, ISBN 80-8068-139-2.
121. Tichý, D.: Správnou cestou je spolupráca obcí. In: *Verejná správa*, roč. 58, 2003, Č. 13, s. 22.
122. Tichý, D.: *Fiškálna decentralizácia ako súčasť reformy verejnej správy*, Bratislava, Ekonomická univerzita, 2005, Doktorandská dizertačná práca.
123. Tiebout, C. M.: A pure theory of local expenditures. *The Journal of Political Economy* 64 (5): 416-424. 1956.
124. Thiessen, U.: *Fiscal Decentralization and Economic Growth in High-Income OECD Countries*, Economics Working Papers 001. *European Network of Economic Policy Research Institutes*. 2001.

125. Thiessen, U.: Fiscal decentralisation and economic growth in high income OECD Countries. *Fiscal Studies* 24 (3):273-274. 2003.
126. Treisman: Decentralization and the quality of government. Los Angeles: Department of Political Science, University of California. 2002.
127. Tukey, J. W.: *Exploratory data analysis*. Reading, MA : Adison-Wesley, 1977. ISBN 0201076160.
128. Tvrdoň, J., Hamalová, M., Žárska, E.: *Regionálny rozvoj*. Vydavateľstvo EKONÓM, Bratislava, 1995, ISBN 80-225-0671-0.
129. Valentovič, M.: Zmena financovania obcí. In: *Skončila reforma verejnej správy na Slovensku? zborník prednášok*, Bratislava, 2004.
130. Weingast, B: The economic role of political institutions: Market-preserving federalism and economic growth. *Journal of Law, Economics and Organization* 11: 1-31. 1995.
131. Wright, G. – Nemeč, J.: *Management verejnej správy, Teorie a praxe*, Praha Ekopress, 2003, ISBN 80-86119-70-1.
132. Xie, D. - Zou, H. - Davoodi, H.: Fiscal Decentralization and Economic Growth in the United States. *Journal of Urban Economics* (45), 228 – 239. 1999.
133. Yamoah, A.: *The Effects of Fiscal Decentralization on Economic Growth in U.S. Counties*, Dissertation, The Ohio State University, 2007.
134. Young, K.: *Local Government in Britain: Rationale, Structure and Finance*. In: Bailey, S. J.: *Local Government Economics- Principles and Practise*. MacMillan, 1999.
135. Zhang, T. – Zou, H.: Fiscal Decentralization, Public Spending, and Economic Growth in China. *Journal of Public Economics*. (67), 221 – 240. 1998.
136. Žárska, E.: *Vecné a systémové problémy komunálnej politiky*. Bratislava: Ekonóm, 1996, s. 16.
137. Žárska, E. a kol.: *Komunálna ekonomika a politika*. Bratislava: Ekonóm, 2007. ISBN 978-80-225-2293-9.
138. Žárska, E. - Kozovský, D.: *Teoretické a praktické aspekty fiškálnej decentralizácie*. Ekonóm, 2008. ISBN 978-80-225-2466-7.
139. Žárska, E. – Šebová, M.: *Decentralizácia verejnej správy v zrkadle predstaviteľov samosprávy, štátnej správy a občanov*. In: *Decentralizácia verejnej správy Slovenskej republiky – otvorené otázky*, zborník prednášok, EU Bratislava, 2005. ISBN 80-89149-06-5.

Zákony

140. Zákon NR SR č. 369/1990 Z. z. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov
141. Zákon NR SR č. 302/2001 Z.z. o samospráve vyšších územných celkov (zákon o samosprávnych krajoch)
142. Zákon NR SR č. 303/1995 Z. z. o rozpočtových pravidlách v znení neskorších predpisov

143. Zákon NR SR č. 416/2001 Z. z. o prechode niektorých pôsobností z orgánov štátnej správy na obce a na vyššie územné celky
144. Zákon NR SR č. 523/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách verejnej správy a o zmene a doplnení niektorých zákonov
145. Zákon NR SR č. 583/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy a o zmene a doplnení niektorých zákonov
146. Zákon NR SR č. 564/2004 Z. z. o rozpočtovom určení výnosu dane z príjmov územnej samospráve a o zmene a doplnení niektorých zákonov
147. Nariadenie Vlády SR č. 668/2004 Z. z. o rozdeľovaní a poukazovaní výnosu dane z príjmov územnej samospráve,
148. Zákon NR SR č. 582/2004 Z. z. o miestnych daniach a miestnom poplatku za komunálne odpady a drobné stavebné odpady
149. Zákon NR SR č. 291/2002 Z. z. o štátnej pokladnici o zmene a doplnení niektorých zákonov,
150. Zákon NR SR č. 597/2003 Z. z. o financovaní základných škôl, stredných škôl a školských zariadení v znení neskorších predpisov.

Dokumenty

151. Dôvodová správa ku schválenému rozpočtu NSK na rok 2007
152. Informačný systém Mestskej a obecnej štatistiky (MOŠ) 2008, Štatistický úrad Slovenskej republiky, údaje k 31.12.2006.
153. International Conference on Federalism. (2002). <http://www.federalism2002.ch>.
154. Konceptia decentralizácie a modernizácie verejnej správy (upravená verzia). Bratislava: Úrad vlády SR, 2001.
155. Návrh rozpočtu Slovenskej republiky na rok 2008
156. Návrh štátneho záverečného účtu Slovenskej republiky za rok 2002
157. Návrh štátneho záverečného účtu Slovenskej republiky za rok 2003
158. Návrh štátneho záverečného účtu Slovenskej republiky za rok 2004
159. Návrh štátneho záverečného účtu Slovenskej republiky za rok 2005
160. Návrh štátneho záverečného účtu Slovenskej republiky za rok 2007
161. Prognóza daňových príjmov verejnej správy na roky 2008-2011 (september 2008), Komentár 2008/16, Inštitút finančnej politiky, Ministerstvo financií SR, 2008.
162. Rozpočet Bratislavského samosprávneho kraja na rok 2008 a návrh rozpočtu na roky 2009-2010
163. Rozpočet Trnavského samosprávneho kraja na rok 2008 a návrh rozpočtu na roky 2009-2010
164. Rozpočet Nitrianskeho samosprávneho kraja na rok 2008 a návrh rozpočtu na roky 2009-2010

165. Rozpočet Trenčianskeho samosprávneho kraja na rok 2008 a návrh rozpočtu na roky 2009-2010
166. Rozpočet Banskobystrického samosprávneho kraja na rok 2008 a návrh rozpočtu na roky 2009-2010
167. Rozpočet Žilinského samosprávneho kraja na rok 2008 a návrh rozpočtu na roky 2009-2010
168. Rozpočet Košického samosprávneho kraja na rok 2008 a návrh rozpočtu na roky 2009-2010
169. Rozpočet Prešovského samosprávneho kraja na rok 2008 a návrh rozpočtu na roky 2009-2010
170. Rozpočet Bratislavského samosprávneho kraja na rok 2009 a návrh rozpočtu na roky 2010-2011
171. Rozpočet Trnavského samosprávneho kraja na rok 2009 a návrh rozpočtu na roky 2010-2011
172. Rozpočet Nitrianskeho samosprávneho kraja na rok 2009 a návrh rozpočtu na roky 2010-2011
173. Rozpočet Trenčianskeho samosprávneho kraja na rok 2009 a návrh rozpočtu na roky 2010-2011
174. Rozpočet Banskobystrického samosprávneho kraja na rok 2009 a návrh rozpočtu na roky 2010-2011
175. Rozpočet Žilinského samosprávneho kraja na rok 2009 a návrh rozpočtu na roky 2010-2011
176. Rozpočet Košického samosprávneho kraja na rok 2009 a návrh rozpočtu na roky 2010-2011
177. Rozpočet Prešovského samosprávneho kraja na rok 2009 a návrh rozpočtu na roky 2010-2011
178. Rozpočtové pravidlá Nitrianskeho samosprávneho kraja (Úplné znenie), Schválené uznesením Zastupiteľstva NSK č. 148/2006 zo dňa 12. júna 2006 a uznesením Zastupiteľstva NSK č. 261/2007 zo dňa 3. decembra 2007.
179. Štátny záverečný účet Slovenskej republiky za rok 2006
180. United Nations: Fiscal decentralisation and the mobilisation and use of national resources for development: Issues, experiences and policies in the ESCAP region. New York: United Nations. 1991.
181. Výsledky hospodárenia štátneho rozpočtu Slovenskej republiky v roku 2007, Vláda SR, materiál na rokovanie č.: UV-9880/2008, Bratislava, 2008.
182. Záverečný účet verejnej správy Slovenskej republiky za rok 2007, Bratislava, máj 2008
183. Záverečný účet Bratislavského samosprávneho kraja za rok 2003, 2004, 2005, 2006 a 2007
184. Záverečný účet Trnavského samosprávneho kraja za rok 2002, 2003, 2004, 2005, 2006 a 2007
185. Záverečný účet Nitrianskeho samosprávneho kraja za rok 2003, 2004, 2005, 2006 a 2007
186. Záverečný účet Trenčianskeho samosprávneho kraja za rok 2002, 2003, 2004, 2005, 2006 a 2007
187. Záverečný účet Banskobystrického samosprávneho kraja za rok 2002, 2003, 2004, 2005, 2006 a 2007
188. Záverečný účet Žilinského samosprávneho kraja za rok 2002, 2003, 2004, 2005, 2006 a 2007
189. Záverečný účet Košického samosprávneho kraja za rok 2002, 2003, 2004, 2005, 2006 a 2007
190. Záverečný účet Prešovského samosprávneho kraja za rok 2002, 2003, 2004, 2005, 2006 a 2007

Internetové stránky

191. <http://www.civil.gov.sk>
192. <http://www.decentralization.org>
193. <http://www.derivat.sk>
194. <http://www.europa.eu>
195. http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page?_pageid=1090,30070682,1090_33076576&_dad=portal&_sc_hema=PORTAL
196. <http://www.finance.gov.sk>
197. <http://www.government.gov.sk>
198. <http://www.ineko.sk/>
199. <http://www.konzervativizmus.sk>
200. <http://www.mesa10.sk>
201. <http://www.oecd.org>
202. <http://www.region-bsk.sk/>
203. <http://www.sario.sk>
204. <http://sk.wikipedia.org>
205. <http://www.trnava-vuc.sk/wps/portal/>
206. <http://www.tsk.sk/sk>
207. <http://www.unsk.sk>
208. <http://www.vlada.gov.sk>
209. <http://www.vucbb.sk/>
210. <http://www.vucke.sk/apir/sk/Stranky/default.aspx>
211. <http://www.vucpo.sk/>
212. <http://worldbank.com>
213. <http://www.zask.sk/showdoc.do?docid=4>

9 ZOZNAM TABULIEK

Tabuľka 1: Rámcový prehľad decentralizácie kompetencií na obce a samosprávne kraje

Tabuľka 2: Odhadovaný vplyv fiškálnej decentralizácie (FD) v mil. Sk

Tabuľka 3: Štruktúra samosprávnych krajov a ich základné územné charakteristiky

Tabuľka 4: Vybrané štatistické údaje charakterizujúce Slovenskú republiku

Tabuľka 5: Vývoj základných makroekonomických ukazovateľov v rokoch 2002 – 2009 v Slovenskej republike

Tabuľka 6: Prognóza vybraných makroekonomických ukazovateľov vývoja ekonomiky SR v rokoch 2009 – 2011

Tabuľka 7: Základné makroekonomické ukazovatele v rokoch 2003 – 2007 v SR

Tabuľka 8: Celkové príjmy jednotlivých samosprávnych krajov v rokoch 2002 - 2004 v tis. Sk a v tis. EUR

Tabuľka 9: Príjmy a výdavky samosprávnych krajov v rokoch 2002 - 2004 v mil. Sk a v mil. EUR

Tabuľka 10: Rozdelenie dane z príjmov fyzických osôb od roku 2005

Tabuľka 11: Koefficienty horizontálneho vyrovnávania výnosu dane z príjmu fyzických osôb

Tabuľka 12: Východiskové štatistické údaje a podiel samosprávnych krajov na výnose DPFO pre rok 2008

Tabuľka 13: Východiskové štatistické údaje a podiel VÚC na výnose DPFO pre rok 2009

Tabuľka 14: Aktualizované východiskové štatistické údaje a podiel VÚC na výnose DPFO pre rok 2009 k júnu 2009

Tabuľka 15: Výpočet výnosu podielu z DPFO na základe stanoveného vzorca

Tabuľka 16: Výnos podielu z DPFO na základe stanoveného vzorca a prepočítaný na 1 obyvateľa (v tis. Sk)

Tabuľka 17: Programová štruktúra výdavkov rozpočtu samosprávneho kraja platná od roku 2009

Tabuľka 18: Štruktúra príjmov a výdavkov samosprávnych krajov

Tabuľka 19: Daňová sila v jednotlivých samosprávnych krajoch v rokoch 2005 - 2009

Tabuľka 20: Finančná sila v jednotlivých samosprávnych krajoch v rokoch 2005 – 2009

Tabuľka 21: Miera sebastačnosti 1 a 2 v jednotlivých samosprávnych krajoch v rokoch 2005 – 2009

Tabuľka 22: Miera samofinancovania v jednotlivých samosprávnych krajoch v rokoch 2005–2009

Tabuľka 23: Dlhová kapacita jednotlivých samosprávnych krajov v rokoch 2005– 2009

Tabuľka 24: Podiel daňových príjmov na celkových príjmoch samosprávnych krajov v rokoch 2002–2009

Tabuľka 25: Príjmy a výdavky samosprávnych krajov v rokoch 2005 – 2008 v mil. Sk

10 ZOZNAM GRAFOV A SCHÉM

- Graf 1: Vývoj grantov a transferov zo štátneho rozpočtu a celkových príjmov VÚC v rokoch 2002 – 2004 v tis. Sk
- Graf 2: Vývoj celkových príjmov a celkových výdavkov samosprávnych krajov v rokoch 2002 – 2004 v mil. Sk
- Graf 3: Grafické zobrazenie rozdelenia dane z príjmov fyzických osôb pre samosprávne kraje od roku 2005
- Graf 4: Rozdiel v podiele na dani z príjmov FO na základe aktualizovaných údajov z júna 2009 (v EUR)
- Graf 5: Percentuálny podiel poklesu v podiele na dani z príjmov FO na základe aktualizovaných údajov z júna 2009 za jednotlivé samosprávne kraje (%)
- Graf 6: Štruktúra príjmovej časti rozpočtu samosprávnych krajov v roku 2008
- Graf 7: Porovnanie bežných výdavkov a kapitálových výdavkov rozpočtu samosprávnych krajov v roku 2008
- Graf 8: Štruktúra bežných výdavkov rozpočtu samosprávnych krajov v roku 2008
- Graf 9: Podiel daňovej sily na celkových príjmoch na obyvateľa samosprávneho kraja v rokoch 2005 – 2009 (%)
- Graf 10: Podiel finančnej sily na celkových príjmoch na obyvateľa samosprávneho kraja v rokoch 2005 – 2009 (%)
- Graf 11: Index rastu daňovej a finančnej sily 2009/2005 v jednotlivých samosprávnych krajoch
- Graf 12: Vývoj daňovej sily, finančnej sily a celkových príjmov VÚC na obyvateľa v rokoch 2002 – 2009
- Graf 13: Porovnanie podielu daňovej sily a finančnej sily na celkových príjmoch na obyvateľa v rokoch 2005 - 2009 (%)
- Graf 14: Vývojový trend miery sebestačnosti 1 a 2 a miery samofinancovania v rokoch 2005 - 2009
- Graf 15: Vývoj bežných príjmov jednotlivých samosprávnych krajov v rokoch 2005 – 2009 v tis. Sk
- Graf 16: Vývoj bežných výdavkov jednotlivých samosprávnych krajov v rokoch 2005 – 2009 v tis. Sk
- Graf 17: Porovnanie vývojového trendu bežných príjmov a bežných výdavkov samosprávnych krajov v rokoch 2002 – 2009 v tis. Sk
- Graf 18: Vývoj daňových príjmov, grantov a transferov zo ŠR a celkových príjmov samosprávnych krajov v rokoch 2002-2009 v mil. Sk

Graf 19: Vývoj daňových príjmov jednotlivých samosprávnych krajov v rokoch 2005 – 2009 v tis. Sk

Graf 20: Vývoj daňových príjmov samosprávnych krajov podľa typu dane v rokoch 2005 – 2009 v tis. Sk

Graf 21: Podiel jednotlivých druhov daní na celkových daňových príjmoch podľa samosprávnych krajov v rokoch 2005 – 2009 v tis. Sk

Graf 22: Vývoj celkových príjmov a celkových výdavkov samosprávnych krajov v rokoch 2005 – 2008 v mil. Sk

Graf 23: Štruktúra bežných výdavkov samosprávnych krajov v rokoch 2005 – 2008 v mil. Sk

Schéma 1: Organizačná štruktúra verejnej správy na Slovensku

Schéma 2: Organizačná štruktúra verejnej správy na Slovensku od 1.1.2004

Schéma 3: Základné členenie samosprávy na Slovensku

Schéma 4: Základné piliere fiškálnej decentralizácie podľa Ebela (2002)

Schéma 5: Postup riešenia dizertačnej práce

Schéma 6: Organizačná štruktúra Nitrianskeho samosprávneho kraja

Schéma 7: Mapa Slovenskej republiky s jednotlivými samosprávnymi krajmi

Schéma 8: Spôsob financovania kompetencií samosprávnymi krajmi do roku 2004 a po roku 2005

Schéma 9: Vývoj financovania samosprávnych krajov v rokoch 2002 – 2005

Schéma 10: Vnútroštruktúra rozpočtu samosprávneho kraja

11 PRÍLOHY

Zoznam príloh

- Príloha 1: Porovnanie podielu na dani z príjmov FO január a jún 2009 (v EUR)
- Príloha 2: Vývoj daňových príjmov, grantov a transferov zo ŠR a celkových príjmov samosprávnych krajov v rokoch 2002-2009 v mil. Sk
- Príloha 3: Vývoj príjmov a výdavkov samosprávnych krajov v rokoch 2005 – 2008 v mil. Sk a v mil. EUR
- Príloha 4: Vývoj celkových príjmov samosprávnych krajov v rokoch 2002 – 2009 v tis. Sk a v tis. EUR
- Príloha 5: Vývoj bežných príjmov samosprávnych krajov v rokoch 2002 – 2009 v tis. Sk a v tis. EUR
- Príloha 6: Vývoj daňových príjmov samosprávnych krajov v rokoch 2005 – 2009 v tis. Sk a v tis. EUR
- Príloha 7: Vývoj podielovej dane z príjmov fyzických osôb (DFPO) samosprávnych krajov v rokoch 2005 – 2009 v tis. Sk a v tis. EUR
- Príloha 8: Vývoj príjmov z dane z motorových vozidiel samosprávnych krajov v rokoch 2005 – 2009 v tis. Sk a v tis. EUR
- Príloha 9: Vývoj grantov a transferov samosprávnych krajov v rokoch 2002 – 2009 v tis. Sk a v tis. EUR
- Príloha 10: Vývoj nedaňových príjmov samosprávnych krajov v rokoch 2002 – 2009 v tis. Sk a v tis. EUR
- Príloha 11: Vývoj bežných výdavkov samosprávnych krajov v rokoch 2002 – 2009 v tis. Sk a v tis. EUR
- Príloha 12: Finančné ukazovatele daňová sila a finančná sila a celkové príjmy na obyvateľa VÚC za roky (v tis. Sk/obyvateľa)
- Príloha 13: Štatistické údaje počtu obyvateľov Slovenskej republiky za roky 2002 - 2009

Príloha 1: Porovnanie podielu na dani z príjmov FO január a jún 2009 (v EUR)

Kraj	Počet obyvateľov k 1.1.2008	Podiel na dani z príjmov FO január 2009	Podiel na dani z príjmov FO jún 2009	Rozdiel
Bratislavský	610 850	37 570 898	31 391 835	-6 179 063
Trnavský	557 151	47 415 051	39 616 978	-7 798 073
Trenčiansky	599 831	51 657 187	43 161 435	-8 495 752
Nitriansky	706 758	63 375 472	52 952 483	-10 422 989
Žilinský	695 698	58 766 906	49 101 861	-9 665 045
Banskobystrický	654 668	70 630 642	59 014 438	-11 616 204
Prešovský	801 939	73 525 719	61 433 379	-12 092 340
Košický	774 190	64 388 125	53 798 591	-10 589 534
SR spolu	5 401 085	467 330 000	390 471 000	-76 859 000

Zdroj: Spracované z údajov Ministerstva financií SR, august 2009

Príloha 2: Vývoj daňových príjmov, grantov a transferov zo ŠR a celkových príjmov samosprávnych krajov v rokoch 2002 - 2009 v mil. Sk

Rok	Daňové príjmy VÚC	Granty a transfery zo ŠR	Celkové príjmy VÚC
2002	0	8769,331	9153,5
2003	0	17304,202	18425,9
2004	0	19101,792	22206,1
2005	10354,4	10532,5	21756,9
2006	13178,7	10640,6	27205,7
2007	14391,1	11005,7	31213,8
2008 (R)	15573	11361,6	32559,6
2009 (R)	17520,7	11710,8	32610,9

Zdroj: Štátne záverečné účty SR za roky 2002- 2007, návrh ŠR na rok 2008, návrhy rozpočtov samosprávnych krajov na rok 2009

Príloha 3: Príjmy a výdavky samosprávnych krajov v rokoch 2005 – 2008 v mil. Sk a v mil. EUR

	2002		2003		2004		2005		2006		2007		2008	
	v mil. Sk	v mil. EUR	v mil. Sk	v mil. EUR	v mil. Sk	v mil. EUR	v mil. Sk	v mil. EUR	v mil. Sk	v mil. EUR	v mil. Sk	v mil. EUR	v mil. Sk	v mil. EUR
Príjmy spolu	9 154	304	18 426	612	22 206	737	24 554	815	27 206	903	31 214	1 036	36 007	1 195
z toho: 100 daňové príjmy	0	0	0	0	0	0	11 696	388	13 179	437	14 391	478	15 315	508
200 nedaňové príjmy	384	13	968	32	1 062	35	1 273	42	1 480	49	1 689	56	1 846	61
210 príjmy z podn. a vlastn. majetku	7	0	19	1	26	1	60	2	79	3	126	4	197	7
220 administratívne a iné poplatky	324	11	736	24	876	29	1 123	37	1 217	40	1 294	43	1 349	45
príjmy kapitálového rozpočtu	853	28	1 712	57	1 776	59	1 059	35	540	18	645	21	1 388	46
240, 250 úroky	32	1	96	3	70	2	29	1	48	2	81	3	97	3
290 iné nedaňové príjmy	19	1	97	3	90	3	61	2	134	4	188	6	156	5
300 granty a transfery	8 769	291	17 304	574	19 095	634	9 661	321	10 641	353	11 006	365	11 442	380
Výdavky spolu	8 987	298	18 276	607	21 993	730	23 991	796	26 277	872	28 689	952	33 798	1 122
z toho: 600 bežné výdavky	8 150	271	16 343	543	20 036	665	21 364	709	23 395	777	25 224	837	27 482	912
610, 620 mzdy a poisťné	2 981	99	6 022	200	7 626	253	8 185	272	8 615	286	9 132	303	9 835	326
630 tovary a služby	1 030	34	2 307	77	4 122	137	4 836	161	5 514	183	5 739	190	6 871	228
640 bežné transfery	4 139	137	8 012	266	8 269	274	8 330	276	9 226	306	10 258	341	10 574	351
650 úroky	0	0	3	0	10	0	13	0	39	1	95	3	203	7
výdavky kapitálového rozpočtu	837	28	1 929	64	1 946	65	2 602	86	2 729	91	3 184	106	5 911	196
710 obstarávanie kapitálových aktív	451	15	948	31	1 135	38	1 809	60	2 017	67	2 410	80	4 119	137
720 kapitálové transfery	386	13	980	33	804	27	793	26	711	24	774	26	1 792	59

Zdroj: Štátne záverečné účty za roky 2002 - 2008

Príloha 4: Celkové príjmy samosprávnych krajov v rokoch 2002 – 2009 v tis. Sk a v tis. EUR

	Celkové príjmy (v tis. Sk)							
Kraj	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008(R)	2009(P)
Bratislavský	999 647,00	1 977 817,00	2 025 133,00	2 240 522,00	2 678 838,19	3 045 678,00	3 443 220,00	3 986 750,00
Trnavský	869 002,37	1 730 705,56	2 034 076,67	2 239 538,00	2 441 543,13	2 701 524,00	3 037 240,00	3 837 384,00
Trenčiansky	1 022 003,00	2 043 746,00	2 415 546,00	2 872 783,00	2 890 964,00	3 051 132,00	3 231 695,00	3 603 512,00
Nitriansky	1 110 639,51	2 276 811,00	2 872 985,00	3 052 272,00	3 462 698,30	3 671 182,00	3 797 199,00	4 185 499,00
Banskobystrický	1 293 311,40	2 719 337,55	3 240 472,00	3 372 005,00	3 533 762,00	3 895 603,00	4 023 732,00	4 024 015,00
Žilinský	1 300 833,00	2 497 899,80	3 211 469,75	3 335 834,00	3 576 300,00	3 622 893,60	3 780 216,00	3 998 786,00
Prešovský	1 255 358,66	2 690 060,34	3 331 139,00	3 429 520,00	3 835 840,00	4 046 722,00	3 968 978,00	4 528 051,01
Košický	1 269 503,00	2 527 926,00	3 207 748,00	3 271 884,00	3 476 705,00	3 723 520,00	4 259 566,00	4 446 989,20
SR	9 120 297,94	18 464 303,25	22 338 569,42	23 814 358,00	25 896 650,62	27 758 254,60	29 541 846,00	32 610 986,21
	Celkové príjmy (v tis. EUR)							
Kraj	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008(R)	2009(P)
Bratislavský	33 182,20	65 651,50	67 222,10	74 371,71	88 921,14	101 097,99	114 293,97	132 335,86
Trnavský	28 845,59	57 448,90	67 518,98	74 339,04	81 044,38	89 674,17	100 817,90	127 377,81
Trenčiansky	33 924,28	67 839,94	80 181,44	95 358,93	95 962,42	101 279,03	107 272,62	119 614,68
Nitriansky	36 866,48	75 576,28	95 365,63	101 316,87	114 940,53	121 860,92	126 043,92	138 933,11
Banskobystrický	42 930,07	90 265,47	107 563,96	111 930,06	117 299,41	129 310,33	133 563,43	133 572,83
Žilinský	43 179,75	82 915,08	106 601,27	110 729,40	118 711,41	120 258,04	125 480,18	132 735,38
Prešovský	41 670,27	89 293,64	110 573,56	113 839,21	127 326,56	134 326,56	131 745,93	150 303,76
Košický	42 139,78	83 911,77	106 477,73	108 606,65	115 405,46	123 598,22	141 391,69	147 613,00
SR	302 738,43	612 902,58	741 504,66	790 491,87	859 611,32	921 405,25	980 609,64	1 082 486,43

Zdroj: Vlastné spracovanie zo záverečných účtov samosprávnych krajov za roky 2002 – 2007, z rozpočtov na roky 2008 a 2009

Príloha 5: Bežné príjmy samosprávnych krajov v rokoch 2002 – 2009 v tis. Sk a v tis. EUR

Kraj	Bežné príjmy (v tis. Sk)							
	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008(R)	2009(P)
Bratislavský	955 467,15	1 874 396,00	1 850 899,00	1 869 407,99	2 545 040,00	2 959 642,00	2 960 515,00	3 360 041,00
Trnavský	764 096,00	1 535 059,00	1 884 376,00	2 151 606,00	2 434 084,00	2 568 481,00	2 843 938,00	3 261 540,00
Trenčiansky	921 200,00	1 873 037,00	2 277 498,00	2 580 488,00	2 869 402,00	3 015 300,00	3 142 087,00	3 553 512,00
Nitriansky	766 149,00	2 095 882,00	2 677 689,00	2 971 420,00	3 370 782,05	3 616 041,74	3 758 699,00	4 145 499,00
Banskobystrický	1 187 245,40	2 302 523,00	2 969 682,00	3 190 596,00	3 466 062,00	3 711 769,00	3 819 447,00	3 888 015,00
Žilinský	1 161 399,00	2 187 179,00	2 795 303,00	3 089 977,00	3 423 391,00	3 597 971,00	3 706 738,00	3 975 786,00
Prešovský	1 170 732,00	2 403 737,00	3 033 123,00	3 127 276,00	3 718 795,00	3 926 742,00	3 928 978,00	4 478 051,01
Košický	1 134 646,00	2 256 165,00	2 845 726,00	3 107 732,00	3 446 408,00	3 637 977,00	3 837 804,00	4 011 457,66
SR	8 060 934,55	16 527 978,00	20 334 296,00	22 088 502,99	21 850 573,05	27 033 923,74	27 998 206,00	30 673 901,67
Kraj	Bežné príjmy (v tis. EUR)							
	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008(R)	2009(P)
Bratislavský	31 715,70	62 218,55	61 438,59	62 052,98	84 479,85	98 242,12	98 271,09	111 532,93
Trnavský	25 363,34	50 954,62	62 549,82	71 420,24	80 796,79	85 257,95	94 401,45	108 263,29
Trenčiansky	30 578,24	62 173,44	75 599,08	85 656,51	95 246,70	100 089,62	104 298,18	117 954,99
Nitriansky	25 431,49	69 570,54	88 882,99	98 633,07	111 889,47	120 030,60	124 765,95	137 605,36
Banskobystrický	39 409,33	76 429,76	98 575,38	105 908,38	115 052,18	123 208,16	126 782,41	129 058,45
Žilinský	38 551,38	72 601,04	92 787,06	102 568,45	3 423 391,00	119 430,76	123 041,16	131 971,92
Prešovský	38 861,18	79 789,45	100 681,24	103 806,55	123 441,38	130 343,96	130 418,18	148 644,06
Košický	37 663,35	74 890,96	94 460,80	103 157,80	114 399,79	120 758,71	127 391,75	133 156,00
SR	267 574,01	548 628,36	674 974,97	733 203,98	725 306,15	897 361,87	929 370,18	1 018 187,00

Zdroj: Vlastné spracovanie zo záverečných účtov samosprávnych krajov za roky 2002 – 2007, z rozpočtov na roky 2008 a 2009

Príloha 6: Daňové príjmy samosprávnych krajov v rokoch 2005 – 2009 v tis. Sk a v tis. EUR

Kraj	Daňové príjmy VÚC celkom (v tis. Sk)				
	2005	2006	2007	2008(R)	2009(P)
Bratislavský	893 512,00	1 310 316,00	1 619 346,00	1 742 741,00	1 949 600,37
Trnavský	1 099 425,00	1 287 028,00	1 483 621,00	1 637 800,00	1 945 875,00
Trenčiansky	1 284 085,00	1 442 833,00	1 554 547,00	1 636 834,00	1 945 000,00
Nitriansky	1 548 905,00	1 761 384,20	1 924 816,00	2 084 426,00	2 375 000,00
Banskobystrický	1 791 705,00	1 953 270,00	2 034 141,00	2 176 838,00	2 330 000,00
Žilinský	1 521 139,00	1 681 083,00	1 791 994,00	1 870 000,00	2 075 000,00
Prešovský	1 814 744,00	1 998 491,00	2 095 592,00	2 216 731,00	2 576 737,00
Košický	1 556 583,00	1 744 322,00	1 887 011,00	2 017 658,72	2 323 437,62
SR	11 510 098,00	13 178 727,20	14 391 068,00	15 383 028,72	17 520 650,00
Kraj	Daňové príjmy VÚC celkom (v tis. EUR)				
	2005	2006	2007	2008(R)	2009(P)
Bratislavský	29 659,16	43 494,52	53 752,44	57 848,40	64 714,88
Trnavský	36 494,22	42 721,50	49 247,20	54 365,00	64 591,22
Trenčiansky	42 623,81	47 893,28	51 601,51	54 332,94	64 562,17
Nitriansky	51 414,23	58 467,24	63 892,19	69 190,27	78 835,56
Banskobystrický	59 473,71	64 836,69	67 521,11	72 257,78	77 341,83
Žilinský	50 492,56	55 801,73	59 483,30	62 072,63	68 877,38
Prešovský	60 238,47	66 337,75	69 560,91	73 581,99	85 532,00
Košický	51 669,09	57 900,88	62 637,29	66 974,00	77 124,00
SR	382 065,26	437 453,60	477 695,94	510 623,01	581 579,03

Zdroj: Vlastné spracovanie zo záverečných účtov samosprávnych krajov za roky 2002 – 2007, z rozpočtov na roky 2008 a 2009

Príloha 7: Podielová daň z príjmov fyzických osôb (DFPO) samosprávnych krajov v rokoch 2005 – 2009 v tis. Sk a v tis. EUR

Kraj	Podielová daň - DPFO (v tis. Sk)				
	2005	2006	2007	2008(R)	2009(P)
Bratislavský	431 091,00	647 105,00	804 450,00	948 120,00	1 139 087,34
Trnavský	778 806,00	931 952,00	1 064 653,00	1 206 000,00	1 422 275,00
Trenčiansky	989 206,00	1 118 323,00	1 201 249,00	1 373 000,00	1 565 000,00
Nitriansky	1 174 552,00	1 346 790,45	1 466 441,40	1 623 626,00	1 895 000,00
Banskobystrický	1 496 814,00	1 635 149,00	1 684 934,00	1 816 838,00	1 955 000,00
Žilinský	1 195 721,00	1 321 647,00	1 381 290,00	1 480 000,00	1 680 000,00
Prešovský	1 522 201,00	1 673 568,00	1 739 333,00	1 896 731,00	2 246 737,00
Košický	1 254 053,00	1 412 537,00	1 501 260,00	1 777 645,00	1 923 425,00
SR	8 842 444,00	10 087 071,45	10 843 610,40	12 121 960,00	13 826 524,34
Kraj	Podielová daň - DPFO (v tis. EUR)				
	2005	2006	2007	2008(R)	2009(P)
Bratislavský	14 309,60	21 479,95	26 702,85	31 471,82	37 810,77
Trnavský	25 851,62	30 935,14	35 340,01	40 031,87	47 210,88
Trenčiansky	32 835,62	37 121,52	39 874,16	45 575,25	51 948,48
Nitriansky	38 987,98	44 705,25	48 676,94	53 894,51	62 902,48
Banskobystrický	49 685,12	54 277,00	55 929,56	60 307,97	64 894,11
Žilinský	39 690,67	43 870,64	45 850,43	49 127,00	55 765,78
Prešovský	50 527,82	55 552,28	57 735,28	62 959,93	74 578,01
Košický	41 626,93	46 887,64	49 832,70	59 007,00	63 846,01
SR	293 515,37	334 829,43	359 941,92	402 375,36	458 956,53

Zdroj: Vlastné spracovanie zo záverečných účtov samosprávnych krajov za roky 2002 – 2007, z rozpočtov na roky 2008 a 2009

Príloha 8: Príjmy z dane z motorových vozidiel samosprávnych krajov v rokoch 2005 – 2009 v tis. Sk a v tis. EUR

Kraj	Daň z motorových vozidiel (v tis. Sk)				
	2005	2006	2007	2008(R)	2009(P)
Bratislavský	462 421,00	663 211,00	814 896,00	794 621,00	810 512,98
Trnavský	320 619,00	355 076,00	418 968,00	431 800,00	523 600,00
Trenčiansky	294 879,00	324 510,00	353 298,00	263 834,00	380 000,00
Nitriansky	374 354,00	414 593,76	458 374,17	460 800,00	480 000,00
Banskobystrický	294 891,00	318 121,00	349 207,00	360 000,00	375 000,00
Žilinský	325 418,00	359 436,00	410 704,00	390 000,00	395 000,00
Prešovský	292 543,00	324 923,00	356 259,00	320 000,00	330 000,00
Košický	302 530,00	331 785,00	385 751,00	240 013,84	400 013,00
SR	2 667 655,00	3 091 655,76	3 547 457,17	3 261 068,84	3 694 125,98

Kraj	Daň z motorových vozidiel (v tis. EUR)				
	2005	2006	2007	2008(R)	2009(P)
Bratislavský	15 349,57	22 014,57	27 049,59	26 376,59	26 904,10
Trnavský	10 642,60	11 786,36	13 907,19	14 333,13	17 380,34
Trenčiansky	9 788,19	10 771,76	11 727,35	8 757,68	12 613,69
Nitriansky	12 426,28	13 761,99	15 215,24	15 295,76	15 933,08
Banskobystrický	9 788,59	10 559,68	11 591,55	11 949,81	12 447,72
Žilinský	10 801,90	11 931,09	13 632,88	12 945,63	13 111,60
Prešovský	9 710,65	10 785,47	11 825,63	10 622,05	10 953,99
Košický	10 042,16	11 013,24	12 804,59	7 967,00	13 278,00
SR	88 549,92	102 624,17	117 754,01	108 247,65	122 622,52

Zdroj: Vlastné spracovanie zo záverečných účtov samosprávnych krajov za roky 2002 – 2007, z rozpočtov na roky 2008 a 2009

Príloha 9: Granty a transfery zo štátneho rozpočtu pre samosprávne kraje v rokoch 2002 – 2009 v tis. Sk a v tis. EUR

Kraj	Granty a transfery (v tis. Sk)							
	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008(R)	2009(P)
Bratislavský	968 567,00	1 906 333,00	1 759 690,00	1 164 772,00	1 121 750,00	1 174 556,00	1 217 774,00	1 415 985,56
Trnavský	732 926,00	1 465 181,00	1 750 634,00	904 921,00	985 890,00	1 020 619,00	1 044 674,00	1 097 985,00
Trenčiansky	868 835,00	1 761 053,00	2 147 789,00	1 155 304,00	1 263 792,00	1 289 320,00	1 375 859,00	1 438 977,00
Nitriansky	718 256,00	1 117 685,00	1 300 839,00	1 217 885,00	1 354 725,00	1 415 798,00	1 428 967,00	1 527 870,00
Banskobystrický	1 218 945,00	2 139 653,00	2 750 897,00	1 186 892,00	1 281 748,00	1 389 223,00	1 338 928,00	1 281 000,00
Žilinský	1 106 316,50	2 043 486,00	2 593 969,00	1 366 770,00	1 479 896,00	1 564 029,00	1 623 124,00	1 684 108,00
Prešovský	1 124 033,00	2 293 321,00	2 901 936,00	1 419 231,00	1 660 450,00	1 690 078,00	1 581 364,00	1 764 314,00
Košický	1 088 600,00	2 151 304,00	2 702 155,00	1 404 289,00	1 553 050,00	1 571 696,00	1 672 686,00	1 500 545,90
SR	7 826 478,50	14 878 016,00	17 907 909,00	9 820 064,00	10 701 301,00	11 115 319,00	11 283 376,00	11 710 785,46
Kraj	Granty a transfery (v tis. EUR)							
	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008(R)	2009(P)
Bratislavský	32 150,53	63 278,66	58 411,01	38 663,35	37 235,28	38 988,12	40 422,69	47 002,11
Trnavský	24 328,69	48 635,10	58 110,40	30 037,87	32 725,55	33 878,34	34 676,82	36 446,43
Trenčiansky	28 840,04	58 456,25	71 293,53	38 349,07	41 950,21	42 797,58	45 670,15	47 765,29
Nitriansky	23 841,73	37 100,35	43 179,94	40 426,38	44 968,63	46 995,88	47 433,01	50 715,99
Banskobystrický	40 461,56	71 023,47	91 313,05	39 397,60	42 546,24	46 113,76	44 444,27	42 521,41
Žilinský	36 722,98	67 831,31	86 104,00	45 368,45	49 123,55	51 916,25	53 877,85	55 902,14
Prešovský	37 311,06	76 124,31	96 326,63	47 109,84	55 116,84	56 100,31	52 491,67	58 564,50
Košický	36 134,90	71 410,21	89 695,11	46 613,86	51 551,82	52 170,75	55 523,00	49 809,00
SR	259 791,49	493 859,66	594 433,68	325 966,41	355 218,12	368 961,00	374 539,47	388 726,86

Zdroj: Vlastné spracovanie zo záverečných účtov samosprávnych krajov za roky 2002 – 2007, z rozpočtov na roky 2008 a 2009

Príloha 10: Nedaňové príjmy samosprávnych krajov v rokoch 2002 – 2009 v tis. Sk a v tis. EUR

Kraj	Nedaňové príjmy (v tis. Sk)							
	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008(R)	2009(P)
Bratislavský	31 080,00	71 484,00	91 209,00	182 238,00	112 974,00	88 875,00	306 705,00	621 164,00
Trnavský	26 729,00	69 878,00	133 742,00	147 261,00	161 166,00	195 549,00	213 421,00	217 680,00
Trenčiansky	52 365,00	111 984,00	129 709,00	141 099,00	162 777,00	171 433,00	219 002,00	219 535,00
Nitriansky	47 893,00	127 692,00	147 231,00	204 631,00	322 059,00	275 428,00	245 306,00	242 629,00
Banskobystrický	53 081,00	162 870,00	197 882,00	211 050,00	231 044,00	472 239,00	507 966,00	413 015,00
Žilinský	15 795,00	143 693,00	201 334,00	202 068,00	218 962,00	196 721,00	213 614,00	216 678,00
Prešovský	46 699,00	110 416,00	131 187,00	195 545,00	176 899,00	261 052,00	188 075,00	137 000,00
Košický	46 046,00	104 861,00	143 571,00	146 860,00	149 036,00	179 270,00	212 659,43	187 474,10
SR	319 688,00	902 878,00	1 175 865,00	1 430 752,00	1 534 917,00	1 840 567,00	2 106 748,43	2 255 175,10
Kraj	Nedaňové príjmy (v tis. EUR)							
	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008(R)	2009(P)
Bratislavský	1 031,67	2 372,83	3 027,58	6 049,19	3 750,05	2 950,11	10 180,74	20 618,87
Trnavský	887,24	2 319,52	4 439,42	4 888,17	5 349,73	6 491,04	7 084,28	7 225,65
Trenčiansky	1 738,20	3 717,19	4 305,55	4 683,63	5 403,21	5 690,53	7 269,53	7 287,23
Nitriansky	1 589,76	4 238,60	4 887,17	6 792,50	10 690,40	9 142,53	8 142,67	8 053,81
Banskobystrický	1 761,97	5 406,29	6 568,48	7 005,58	7 669,26	15 675,46	16 861,38	13 709,59
Žilinský	524,30	4 769,73	6 683,06	6 707,43	7 268,21	6 529,94	7 090,69	7 192,39
Prešovský	1 550,12	3 665,14	4 354,61	6 490,90	5 871,97	8 665,34	6 242,95	4 547,57
Košický	1 528,45	3 480,75	4 765,68	4 874,86	4 947,09	5 950,67	7 059,00	6 223,00
SR	10 611,70	29 970,06	39 031,57	47 492,27	50 949,91	61 095,63	69 931,24	74 858,10

Zdroj: Vlastné spracovanie zo záverečných účtov samosprávnych krajov za roky 2002 – 2007, z rozpočtov na roky 2008 a 2009

Príloha 11: Bežné výdavky samosprávnych krajov v rokoch 2002 – 2009 v tis. Sk a v tis. EUR

Kraj	Bežné výdavky (v tis. Sk)							
	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008(R)	2009(P)
Bratislavský	918 473,00	1 855 316,00	1 847 084,00	2 090 745,06	2 284 190,00	2 733 964,00	2 689 438,00	3 303 482,00
Trnavský	756 059,00	1 525 562,00	1 877 763,00	2 040 204,00	2 254 218,00	2 481 611,00	2 848 221,00	3 253 540,00
Trenčiansky	901 547,00	1 860 105,00	2 219 208,00	2 504 244,00	2 659 179,00	2 798 897,00	3 143 987,00	3 360 445,00
Nitriansky	1 036 058,00	2 082 476,00	2 642 386,00	2 824 362,00	3 399 614,77	3 493 506,25	3 605 424,00	3 912 389,00
Banskobystrický	1 161 190,00	2 284 586,00	2 928 375,00	3 128 849,00	3 263 668,00	3 492 602,00	3 772 847,00	3 781 415,00
Žilinský	1 139 719,00	2 156 735,00	2 727 380,00	2 840 288,00	3 093 655,00	3 311 890,00	3 530 793,00	3 821 667,00
Prešovský	1 150 314,00	2 359 275,00	2 979 650,00	3 012 896,00	3 253 885,00	3 542 499,00	3 718 808,99	4 077 817,00
Košický	1 107 653,00	2 217 753,00	2 813 221,00	2 916 475,00	3 217 109,00	3 363 809,00	3 926 863,85	3 996 485,03
SR	8 171 013,00	16 341 808,00	20 035 067,00	21 358 063,06	23 425 518,77	25 218 778,25	27 236 382,84	29 507 240,03
Kraj	Bežné výdavky (v tis. EUR)							
	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008(R)	2009(P)
Bratislavský	30 487,72	61 585,21	61 311,96	69 400,02	75 821,22	90 750,98	89 272,99	109 655,51
Trnavský	25 096,56	50 639,38	62 330,31	67 722,37	74 826,33	82 374,39	94 543,62	107 997,74
Trenčiansky	29 925,88	61 744,17	73 664,21	83 125,67	88 268,57	92 906,36	104 361,25	111 546,34
Nitriansky	34 390,83	69 125,54	87 711,15	93 751,64	112 846,54	115 963,16	119 678,15	129 867,52
Banskobystrický	38 544,45	75 834,36	97 204,24	103 858,76	108 333,93	115 933,15	125 235,58	125 519,98
Žilinský	37 831,74	71 590,49	90 532,43	94 280,29	102 690,53	109 934,61	117 200,86	126 856,10
Prešovský	38 183,43	78 313,58	98 906,26	100 009,83	108 009,19	117 589,42	123 441,84	135 358,73
Košický	36 767,34	73 615,91	93 381,83	96 809,23	106 788,46	111 658,00	130 348,00	132 659,00
SR	271 227,94	542 448,65	665 042,39	708 957,81	777 584,77	837 110,08	904 082,28	979 460,93

Zdroj: Vlastné spracovanie zo záverečných účtov samosprávnych krajov za roky 2002 – 2007, z rozpočtov na roky 2008 a 2009

Príloha 12: Finančné ukazovatele daňová sila a finančná sila a celkové príjmy na obyvateľa samosprávneho kraja za roky 2002 – 2009 (v tis. Sk/obyvateľa)

Kraj	Daňová sila					Finančná sila					Celkové príjmy na obyvateľa VÚC								
	2005	2006	2007	2008	2009	2005	2006	2007	2008	2009	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	
Bratislavský	1,49	2,18	2,68	2,87	3,19	3,43	4,05	4,63	4,88	5,51	1,62	3,30	3,38	3,74	4,46	5,05	5,67	6,53	
Trnavský	1,99	2,33	2,68	2,95	3,49	3,63	4,11	4,52	4,83	5,46	1,58	3,14	3,69	4,06	4,41	4,87	5,47	6,89	
Trenčiansky	2,13	2,40	2,59	2,73	3,24	4,05	4,50	4,74	5,02	5,64	1,68	3,38	4,00	4,77	4,81	5,08	5,39	6,01	
Nitriansky	2,18	2,48	2,72	2,95	3,36	3,90	4,39	4,72	4,97	5,52	1,55	3,20	4,04	4,30	4,88	5,18	5,37	5,92	
Banskobystrický	2,72	2,97	3,10	3,32	3,56	4,52	4,91	5,21	5,36	5,52	1,95	4,11	4,91	5,12	5,37	5,93	6,14	6,15	
Žilinský	2,19	2,42	2,58	2,69	2,98	4,16	4,55	4,83	5,02	5,40	1,87	3,61	4,63	4,81	5,15	5,21	5,44	5,75	
Prešovský	2,28	2,51	2,62	2,77	3,21	4,07	4,59	4,74	4,74	5,41	1,59	3,40	4,20	4,31	4,81	5,07	4,96	5,65	
Košický	2,02	2,26	2,44	2,61	3,00	3,85	4,28	4,48	4,77	4,94	1,65	3,30	4,18	4,25	4,51	4,82	5,51	5,74	
SR	2,14	2,45	2,67	2,85	3,24	3,96	4,43	4,73	4,94	5,41	1,69	3,43	4,15	4,43	4,81	5,15	5,48	6,04	

Zdroj: Vlastné spracovanie, Prílohy 4, 6 a 13

Príloha 13: Štatistické údaje počtu obyvateľov Slovenskej republiky za roky 2002 - 2009

Kraj	Počet obyvateľov Slovenskej republiky							
	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Bratislavský	617 049	599 042	599 736	599 787	601 132	603 699	606 753	610 850
Trnavský	551 441	550 918	550 911	552 014	553 198	554 172	555 075	557 151
Trenčiansky	608 786	604 917	603 494	602 166	601 392	600 386	599 847	599 831
Nitriansky	714 602	712 312	711 002	709 752	709 350	708 498	707 305	706 758
Banskobystrický	662 077	661 343	660 110	658 953	658 368	657 119	655 762	654 668
Žilinský	693 853	692 434	693 041	693 499	694 129	694 763	695 326	695 698
Prešovský	787 483	791 335	793 182	794 814	796 745	798 596	800 483	801 939
Košický	767 256	766 650	767 685	769 068	770 595	772 034	773 173	774 103
SR	5 402 547	5 378 951	5 379 161	5 380 053	5 384 909	5 389 267	5 393 724	5 400 998

Zdroj: Vlastné spracovanie z údajov Štatistického úradu SR

Pozn.: Východiskové štatistické údaje použité Štatistickým úradom SR pre údaj počet obyvateľov za daný rok sú nasledujúce:

2009 - k 1.1.2008

2008 - k 1.1.2007

2007 - k 1.1.2006

2006 - k 1.1.2005

2005 - k 1.1.2004

2004 - k 1.1.2003

2003 - k 1.1.2002

2002 - k 1.1.2001