

The financing of local self-government in conditions of Slovak republic

Simona Petrániková

Abstract

The local self-government represents in the Slovak republic the most abundant component of public administration. Due to the fragmentation of our territory and abundance of villages in it, it is the issue of their financing, one of the most important. System of financing municipalities has been developed which were signed in his current form. Significantly changes in this area helped fiscal decentralization, strengthening municipalities' right to raise their own resources. The fiscal decentralization also changed system of financing in Slovak local self-government. The municipality is able to make their own decision about tax incomes and their amount. And they can make decisions about areas where will be incomes used. But on the other hand, there is also financial dependence on higher level of government. The biggest part of local revenues consists of shared taxes. Decisions about this kind of incomes makes central government, so self-government cannot influence them. Although shared taxes are important source of finance, municipalities in Slovak republic have very low financial self-sufficiency. It means that municipalities have lower tax incomes than total revenue. The cash flow of local self-government is weak, too. The municipalities have usually higher expenditures than their incomes are. And there are a lot of externalities such as financial and economic crisis, which limited resources for municipalities. At present municipal budgets consist of tax and nontax incomes, fees and charges, incomes from business, financial gifts, state budget subsidy, loans and advances. But the most important is to help local self-government to improve make their own revenues and also minimizing the effects of government.

Key words

*Local tax, municipality, fiscal decentralization, budget
ACM Computing Classification System
Applied computing, Law, social and behavioral science, Economics*

Úvod

Obec, ako základná stavebná jednotka územnej samosprávy, má priamo v Ústave SR zakotvené právo samostatne hospodáriť s vlastným majetkom a vlastnými finančnými prostriedkami. Zároveň zákon vymedzuje, ktoré dane sa stávajú príjmom rozpočtu obce. Z uvedeného vyplýva, že obce síce získali právo samostatne hospodáriť, no vzhľadom na množstvo úloh, ktoré musia vykonávať, sa do popredia dostáva otázka, či je takého hospodárenie dostačujúce a správne. Napomôcť k zabezpečeniu dostatočného objemu finančných zdrojov mala fiškálna decentralizácia, ktorá v podmienkach Slovenskej republiky nadobudla reálne kontúry 1. 1. 2005. Cieľom príspevku je poukázať na zmeny, ktoré vo

financovaní obcí zaviedla fiškálna decentralizácia. Príspevok bol vytvorený v rámci riešenia projektu VEGA č. 1/0098/13: *Procesné riadenie pri transformácii organizácie verejnej správy z tradičnej na znalostnú organizáciu.*

1 Financovanie obcí pred zavedením fiškálnej decentralizácie

Základnými zložkami príjmov po roku 1990 na území Slovenskej republiky boli daňové príjmy a nedaňové príjmy z činnosti a vlastníctva majetku obce. Zároveň boli obce financované formou dotácií a grantov z úrovne štátu, prijatých úverov a iných príjmov. Už v tomto období sa za najvýznamnejší zdroj príjmov považovali daňové príjmy, ktoré sa na celkových príjmoch podieľali približne 40 %. Daňové príjmy boli zložené z vlastných daňových príjmov (miestne dane a poplatky) a podielových daní. Miestne dane tvorili približne 15 % a podielové dane približne 25 % z celkových daňových príjmov obcí. Rozhodujúcim pre poukázanie podielu dane z príjmov fyzických osôb bol počet obyvateľov s trvalým pobytom v jednotlivých obciach. Percentuálne rozpätie, podľa ktorého sa poukazovala daň z príjmov právnických osôb sa neustále menilo od 3% do 7 %. V súvislosti s podielom dane z príjmov právnických osôb, plynulo 60 % z tejto dane do rozpočtov obcí podľa počtu obyvateľov s trvalým pobytom v obci a 40 % podľa sídla daňovníka. Pridelovanie podielovej dane z príjmov právnických osôb mechanizmom založeným na získaní tejto dane podľa sídla daňovníka, malo svoje nedostatky vo vzťahu k malým, resp. menším samosprávam. Zvýhodnená v tomto smere bola Bratislava, kde sídlila väčšina právnických osôb, aj keď svoju podnikateľskú činnosť realizovala mimo hlavného mesta. Výsledkom snahy zmierniť takéto nedostatky bol nový systém rozdeľovania, ktorý bol v roku 2004 aj zákonne zakotvený a to v zákone o štátnom rozpočte. Podľa tohto zákona sa obciam poukazoval výnos z dane z príjmov právnických osôb s celoslovenskou pôsobnosťou a so sídlom v Bratislave, ako aj časť výnosu dane z príjmov právnických osôb so sídlom v zahraničí, podľa trvalo žijúceho obyvateľstva. Tretou významnou podielovou daňou bola cestná daň. Tento druh dane sa na príjmoch rozpočtov obcí podieľal zhruba 30 %. Časť výnosu tejto dane sa obciam pridelovala v rámci ich územného obvodu príslušného pracoviska daňového riaditeľstva pomerne k počtu obyvateľov s trvalým pobytom na území obce.

Uvedený spôsob, akým sa uskutočňovalo financovanie obcí mal veľké negatívum, ktorým bola politická podriadenosť vládnucej strane, resp. stranám. Hlavným orgánom, ktorý rozhodoval o podmienkach pridelenia výnosov z týchto daní bol parlament. Obce v tomto smere boli doslova závislé na rozhodnutiach parlamentu, ako aj od schválenia zákona o rozpočte na nasledujúci rozpočtový rok. Práve toto schvaľovanie zákona o rozpočte pomerne vo veľkej miere zväzovalo ruky obciam, ktoré boli obmedzované na plánovaní svojho vlastného rozpočtu a tým aj ďalšieho rozvoja.

Ako bolo vyššie spomenuté, obce na plnenie svojich úloh získavali prostriedky zo štátneho rozpočtu vo forme dotácií. Štát prostredníctvom zákona o štátnom rozpočte vymedzil oblasť, resp. účel, ako aj rozsah poskytovania dotácií. Spravidla obce získavali dotáciu na výkon samosprávnych funkcií, na mestskú verejnú dopravu a na výkon samosprávnych funkcií v oblasti školstva. Prvý typ dotácie bol určený obci s počtom obyvateľov do 3000 a s trvalým pobytom v obci (ČAJOVEC – SLOBODA, 2005, s. 8 – 10).

Významnú skupinu vlastných príjmov, obce získavali už v minulosti z výnosov z miestnych daní. Spočiatku sa však za jediný vlastný daňový príjem považoval len výnos dane z nehnuteľnosti. V rámci tejto dane sa vyberala, rovnako ako dnes, daň z pozemkov, stavieb a bytov. Z tohto vyplýva, že konštrukcia tejto dane sa zachovala až po súčasnosť a spravidla predstavuje najvýnosnejšiu miestnu daň. V zmysle zákona č. 317/1992 Zb. §13 ods.1 o dani z nehnuteľnosti v znení neskorších predpisov, správu dane z nehnuteľnosti zabezpečuje obec, na ktorej území sa nehnuteľnosť nachádza. Zároveň boli obce oprávnené v intenciách zákona stanovovať výšku tejto dane pre jednotlivé typy nehnuteľností. Daňová právomoc obce bola založená na prispôbovaní výšky daňovej sadzby podľa miestnych podmienok. V prípade, ak sa nehnuteľnosť nachádzala v okrajovej časti obce, obec bola oprávnená sadzbu znížiť, resp. uplatniť nižší koeficient. Koeficient, ktorý slúžil na výpočet dane najmä zo stavieb, bytov a niektorých pozemkov, zohľadňoval polohovú rentu danej nehnuteľnosti. Hodnoty koeficientu sa pohybovali v rozmedzí od 1,0 – 2,5 v obciach, ktorých počet obyvateľov sa pohyboval od 1000 – 25 000 obyvateľov. Koeficient 3,5 sa uplatňoval na tie obce, ktoré boli sídlom okresu a na kúpeľné mestá a koeficient 4,0 na obce, ktoré boli sídlom kraja. Bratislava sa prerátavala najvyšším koeficientom a to 4,5. (NEUBAUEROVÁ, 2003, s. 96 – 99). O spôsobe stanovovania cien nehnuteľnosti sa viedli rozsiahle polemiky aj v súvislosti s približujúcim sa decentralizačným procesom. Vyplývalo to z potreby prehodnotenia spôsobu oceňovania nehnuteľností. Cena nehnuteľností bola stanovovaná a regulovaná prevažne úradne, čo nezodpovedalo spôsobom oceňovania vo vyspelých trhovách ekonomikách. Z toho dôvodu sa uvažovalo o zmene v prospech uplatňovania trhovej ceny nehnuteľností (NEUPAUEROVÁ, 2003,s. 99).

Na území obcí je poplatky možné rozdeliť do štyroch skupín: správne, miestne, poplatky a platby z nepriemyselného a náhodného predaja a ostatné poplatky. V rámci týchto poplatkoch je možné miestne poplatky charakterizovať ako dane za špecifické služby. Právna úprava miestnych poplatkov bola obsiahnutá v zákone č. 544/1990 Zb. o miestnych poplatkoch. V zmysle uvedeného právneho predpisu, je obec oprávnená samostatne rozhodovať, ktoré z poplatkov na svojom území zavedie, teda nie je povinná zaviesť všetky. V tomto smere sa prejavuje fakultatívnosť uvedených poplatkov, ktorá sa neskôr zachovala aj po ich pretransformovaní na miestne dane. Základným kritériom pre určenie, či výber konkrétnych poplatkov, je zohľadnenie aktuálnych potrieb a okolností na území príslušnej obce. Obec však na druhej strane nie je oprávnená ukladať taký poplatok, ktorý by bol nad mieru zákona. Zákon č. 544/1990 Zb. umožňoval ukladať a vyberať na základe rozhodnutia obce tieto miestne poplatky:

- Poplatok za užívanie verejného priestranstva,
- Poplatok za užívanie bytu alebo časti bytu na iné účely ako bývanie,
- Poplatok za ubytovaciu kapacitu,
- Poplatok za kúpeľný a rekreačný pobyt,
- Poplatok za psa
- Poplatok zo vstupného
- Poplatok z predaja alkoholických nápojov a tabakových výrobkov
- Poplatok za vjazd motorovým vozidlám do historickej časti mesta
- Poplatok z reklamy
- Poplatok za zábavné hracie automaty
- Poplatok za predajné automaty
- Lokalizačný poplatok (zrušený od 1.1.1993)

Správu uvedených poplatkov zabezpečovala samotná obec, ktorá ich na svojom území zaviedla. Obec aj v minulosti ukladala miestne poplatky všeobecne záväzným rozhodnutím, v ktorom bol uvedený druh (druhy) poplatkov, ich sadzby, ako aj ďalšie náležitosti ich vyberania, ktoré boli určené priamo v zákone. Poplatok bol uhrádzaný fyzickou alebo právnickou osobou priamo na účet príslušnej obce.

Osobitné postavenie mal poplatok za komunálny odpad a drobný stavebný odpad, ktorý bol na území obce vyberaný obligatórne, teda povinne. Obec pri určovaní jeho výšky bola limitovaná hranicami sadzby, ktoré stanovoval priamo zákon. Obec, bola podľa zákona č. 327/1996 Z.z. o poplatkoch za uloženie odpadov, oprávnená vyberať poplatok za uloženie odpadu na skládku, ktorá spĺňala všetky technické podmienky prevádzkovania. Príjmy z toho poplatku sa stávali priamo súčasťou rozpočtu obce. Rovnako bola obec oprávnená získavať podiel na poplatku za uloženie odpadu na skládku, ktorá bola prevádzkovaná na základe osobitných podmienok a polovicu poplatku, ak sa odpad ukladal na odkalisko. Zákonom č. 311/1992 Zb. o poplatkoch za znečisťovanie ovzdušia umožňoval obciam, na ktorých území sa vyskytoval zdroj znečisťovania ovzdušia, postihovať tieto subjekty ročnou paušálnou sumou. Výška poplatku za znečisťovanie ovzdušia bola úmerná veľkosti a škodlivosti vypúšťaných znečisťujúcich látok. Prípadne sa jeho veľkosť určovala podľa spotreby množstva látky, z ktorej škodlivé látky vznikajú (FINANCOVANIE MIESTNYCH SAMOSPRÁV SLOVENSKEJ REPUBLIKE, 1999, s. 35 – 39).

2 Fiškálna decentralizácia a jej vplyv na zmenu financovania obcí

K súčasnej podobe miestnych daní a celkového spôsobu financovania samosprávy výrazne prispel fiškálny federalizmus, ktorý mal svoje počiatky v anglosaských krajinách najmä Spojených štátoch amerických. V Spojených štátoch amerických sa koncom 20. storočia dostávala do popredia koncepcia tzv. nového federalizmu. Táto koncepcia bola dôsledkom zavádzania Raeganovej administratívy a zdôrazňovala potrebu decentralizácie, teda potrebu zvyšovania zodpovednosti štátov a obcí za ich vlastné výdavky. Rovnako poukazovala na potrebu väčšej samostatnosti príjemcov dotácií pri rozhodovaní o smeroch ich využitia (MUSGRAVE – MUSGRAVEOVA, 1994, str. 459). Na tieto myšlienky nadviazal fiškálny federalizmus aj v našich podmienkach. Fiškálny federalizmus vo svojej druhej polovici viedol k postupnému oslabovaniu ústrednej vlády a jej rozpočtu a posilňovaniu úloh a postavenia regionálnych a municipálnych vlád a ich rozpočtov. Výsledný proces prenosu kompetencií a zodpovednosti za zabezpečovanie verejných statkov a služieb na regionálnej a municipálnej úrovni je označovaný pojmom fiškálna decentralizácia.

Fiškálna decentralizácia má celosvetový rozmer a zhruba od 80. rokov minulého storočia prebieha, resp. je typickým trendom v rôznych častiach sveta. Rovnako sa s ňou stretávajú a uskutočňujú ju federatívne štáty ako Argentína, Austrália, Brazília, Nemecko, ako aj unitárne štáty ako Francúzsko, Japonsko, Čile, či naša Slovenská republika. Mnohé krajiny sveta uskutočňujú zmeny podporujúce samostatnosť decentralizovaných úrovní vlády. Krajiny Európskej únie realizujú presun niektorých výdavkových a daňových kompetencií na regionálnu a miestnu úroveň riadenia. Fiškálna decentralizácia má svoju oporu aj v svetových organizáciách ako OECD, OSN, či Svetová banka, ktoré aktívne podporujú túto decentralizáciu v rozvíjajúcich sa krajinách a tranzitívnych ekonomikách s cieľom napomôcť

ekonomickému a sociálnemu rozvoju a transparentnosti verejného sektora (JÍLEK, 2008, str. 21 – 22).

Fiškálnu decentralizáciu je možné vnímať ako prostriedok k dosiahnutiu efektivity a optimalizácie verejného sektora. Jej podstata spočíva vo finančnej zodpovednosti za rozhodovanie a poskytovanie verejných statkov a za zabezpečenie finančných zdrojov na poskytovanie verejných služieb. Základnou podmienkou pritom je, aby lokálne vlády mohli disponovať adekvátnymi príjmami v podobe daňových príjmov alebo transferov z iných vládnych úrovní (HAMERNÍKOVÁ – MAATYOVÁ, 2007, str. 202 – 203). Zmyslom fiškálnej decentralizácie teda bolo preniesť zodpovednosť za poskytovanie verejných statkov na tú najnižšiu úroveň, teda obce, pretože tie najlepšie poznajú preferencie svojich obyvateľov.

Reforma verejnej správy na území Slovenskej republiky prebieha od roku 1990. November 1989 priniesol výrazné zmeny v slovenskej spoločnosti, čo sa odrazilo aj na úrovni obecnej samosprávy. Prijatie zákona č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov podnietil proces reformy verejnej správy. Táto reforma bola krokom k obnoveniu pôvodného stavu spoločnosti a územnej samosprávy v zhode s jej tradičnými funkciami a úlohami. Zároveň zákonom č. 138/1991 Zb. o majetku obce sa potvrdila relatívna nezávislosť hospodárenia obcí. Decentralizačné procesy vyvolané najskôr zmenami v štátnej správe, postupne viedli k vytvoreniu regionálnej samosprávy a v rokoch 2002 – 2004 k presunu zhruba 400 kompetencií na územnú samosprávu. Tento výrazný presun právomocí na obce znamenal zároveň aj nárast zodpovednosti pri správe vecí verejných, nielen pri výkone originálnych kompetencií, ale aj pri prenesenom výkone štátnej správy. S nárastom zodpovednosti však narastali aj výdavky samospráv. K zmene systému financovania ale nedošlo, čo viedlo každoročne k závislosti obcí na dotáciách zo štátneho rozpočtu. Z tejto situácie vzrástla potreba uskutočnenia fiškálnej decentralizácie, a teda potreba presunúť na obce nielen kompetencie, ale aj potrebné finančné prostriedky.

Jedným z finančných cieľov reformy verejnej správy bola aj snaha posilniť finančnú autonómiu obecnej a regionálnej samosprávy a eliminovať ich závislosť od štátneho rozpočtu. Zároveň sa touto reformou mala posilniť zodpovednosť orgánov obcí a vyšších územných celkov za tvorbu a používanie finančných prostriedkov, zvýšiť transparentnosť ich financovania a dosiahnuť spravodlivosť a stabilitu finančného hospodárenia. Fiškálna decentralizácia, teda ako výsledok fiškálneho federalizmu, predstavovala riešenie otázky o optimálnom pridelení príjmov na zabezpečenie a financovanie verejných potrieb.

Z hľadiska stanovených cieľov a uvedených dôvodov bolo potrebné pristúpiť aj k legislatívnym zmenám, kedy v roku 2004 bolo prijatých niekoľko právnych predpisov. Konkrétne šlo o zákon č. 523/2004 Z.z. o rozpočtových pravidlách verejnej správy, zákon č. 564/2004 Z.z. o rozpočtovom určení výnosu dane z príjmov územnej samosprávy, zákon č. 582/2004 Z.z. o miestnych daniach a miestnom poplatku za komunálne odpady a drobné stavebné odpady a zákon č. 583/2004 Z.z. o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy (ŠVANTNEROVÁ – KOŽIAK, 2005, s. 81). Zásadný zlom v spôsobe financovania obcí teda nastal až k 1. 1. 2005, kedy bol naplno spustený proces fiškálnej decentralizácie v podmienkach Slovenskej republiky. Vláda SR v zmysle prijatých právnych predpisov zaviedla systém financovania obcí, ktorý spočíval v nahradení dotácií zo štátneho rozpočtu daňovými príjmami, o ktorých využívaní rozhodujú samosprávy samostatne. V rámci tohto systému sa financovanie prostredníctvom dotácií štátu ponechalo len na úlohy spojené

s preneseným výkonom štátnej správy. Z uvedeného jasne vyplýva, že fiškálna decentralizácia sa týkala a stále týka výlučne financovania originálnych kompetencií samospráv, tak ako im to vymedzuje platná právna úprava.

Teória fiškálneho federalizmu rozlišujú jeho tri základné modely vo vertikálnej línii.

Model plne decentralizovaný, je založený na vecnej a finančnej decentralizácii a teda aj úplnej finančnej sebestačnosti nižších vládnych úrovní. Tento model predstavuje situáciu, keď každá vládna úroveň má svoje vlastné príjmy, ktoré sú limitom pre ich výdavky. Obec dosahujú úplnú finančnú sebestačnosť, neexistujú tu prerozdelené procesy uskutočňované prostredníctvom dotácií vnútri rozpočtovej sústavy.

Model plne centralizovaný predpokladá úplnú centralizáciu rozhodovania a financovania. Všetky príjmy sú kumulované na centrálnej úrovni a odtiaľ sa prerozdeľujú na nižšie vládne úrovne. Štát v tomto modeli môže pomocou účelových dotácií intenzívne ovplyvňovať činnosť a hospodárenie obcí, ktoré sú od neho závislé.

Kombinovaný model, ktorý sa využíva v moderných demokratických krajinách, je založený na čiastočnej decentralizácii verejných výdavkov a verejných príjmov vrátane príjmov daňových. V zmysle tohto modelu má každá vládna úroveň svoje príjmy, ktoré limitujú jej výdavky, a na výdavky ktoré nedokáže pokryť zo svojich zdrojov jej poskytne prostriedky štát (PEKOVÁ, 2011, str. 146 – 152).

Práve kombinovaný model zodpovedá reálnemu fungovaniu územnej samosprávy. V zásade tam, kde si obec nedokáže pokryť svoje výdavky sama vlastnými zdrojmi svoju pomoc jej poskytuje štát. Prvým krokom pomoci boli vyššie spomenuté legislatívne zmeny, ktoré spôsobili zásadnú zmenu v oblasti daňových príjmov. Vzhľadom na skutočnosť, že v EÚ sa proces decentralizácie kompetencií a zodpovednosti vo verejnej správe zrýchľuje, musí byť zabezpečená decentralizácia aj daňového výnosu na územnú samosprávu. Preto sa aj v našich podmienkach štát vzdal časti svojich daňových príjmov a výnos z nich prenáša stále vo väčšej miere na obce a samosprávne kraje. Alokácia daní v rozpočtoch obcí má svoj význam najmä z hľadiska stability príjmov rozpočtov územnej samosprávy (PEKOVÁ, 2011, str. 116 – 117).

Daňové príjmy zohrávajú dôležitú úlohu pri porovnávaní a meraní fiškálnej decentralizácie. Prostredníctvom daňových príjmov je možné pomeriť finančnú sebestačnosť obcí. Uvedený ukazovateľ vypovedá o podiele vlastných, daňových a vlastných daňových príjmov obce na celkových bežných príjmoch rozpočtu obce.

$$\text{Finančná sebestačnosť} = \frac{\text{vlastné príjmy obce}}{\text{celkové príjmy obce}} \text{ (FS1)}$$

$$\text{Finančná sebestačnosť} = \frac{\text{daňové príjmy obce}}{\text{celkové príjmy obce}} \text{ (FS2)}$$

$$\text{Finančná sebestačnosť} = \frac{\text{vlastné daňové príjmy obce}}{\text{celkové príjmy obce}} \text{ (FS3)}$$

Finančná sebestačnosť je ukazovateľom, ktorý vyjadruje mieru samostatnosti a stability hospodárenia obecnej samosprávy. V tabuľke 1 je vyjadrený vývoj finančnej sebestačnosti v podmienkach slovenských obcí za roky 2003 – 2014. Z uvedenej tabuľky vyplýva,

že obce dosahujú najvyššiu sebestačnosť v prípade, ak je súčasťou ich príjmov aj podiel na dani z príjmov fyzických osôb. Práve ukazovateľ FS2, ktorý je podielom daňových príjmov na celkových príjmoch obcí, vykazoval v prevažnej časti skúmaných rokov najvyššie hodnoty. Najvyššiu hodnotu dosiahol uvedený ukazovateľ v roku 2005 (47,85 %), keď sa vplyvom fiškálnej decentralizácie zmenil spôsob financovania územnej samosprávy. Obce od tohto roku boli oprávnené získavať svoje vlastné príjmy vo forme výnosov z miestnych daní a poplatkov a zároveň sa upravil aj podiel na dani z príjmov fyzických osôb. Výrazný pokles však ukazovateľ FS2 zaznamenal v roku 2010, a to najmä ako dôsledok finančnej a hospodárskej krízy. Slovenská republika v rámci snahy o preklenutie dôsledkov krízy a ozdravenie verejných financií, bola nútená pristúpiť k opatreniam, ktoré ovplyvnili rozpočty samospráv. Jedným z riešení bolo zníženie výšky podielu dane z príjmov z pôvodných 70,3 % na 65,4 %, ako aj neskorší rast daňovej sadzby pre zdaňovanie príjmu fyzických osôb.

Tabuľka 1: Vývoj finančnej sebestačnosti obcí v Slovenkej republike v rokoch 2003 – 2014

Rok	Miera sebestačnosti (FS1)	Miera sebestačnosti (FS2)	Miera sebestačnosti (FS3)
2003	30,60%	25,30%	11,97%
2004	22%	25,90%	11,96%
2005	23,85%	47,85%	13,06%
2006	19,80%	41,03%	10,70%
2007	21,70%	45,08%	11,45%
2008	20,46%	46,73%	10,90%
2009	19,36%	43,11%	11,01%
2010	18,77%	35,41%	10,63%
2011	19,48%	40,49%	11,00%
2012	22,29%	45,28%	12,90%
2013	22,60%	44,56%	12,81%
2014	25,80%	44,62%	12,33%

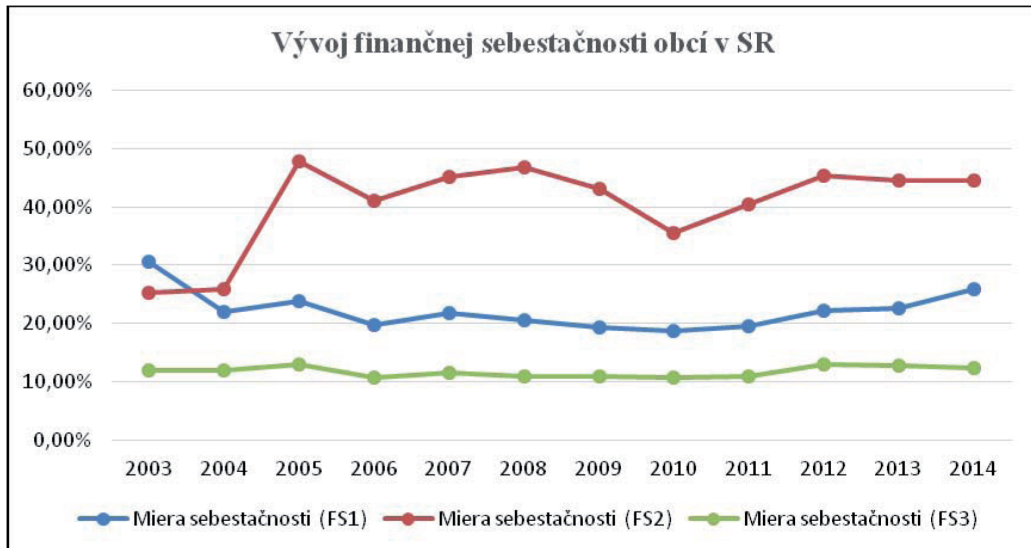
Zdroj: vlastné spracovanie na základe štátneho záverečného účtu za roky 2003 – 2013, Vyhodnotenie výsledkov rozpočtového hospodárenia obcí a vyšších územných celkov za rok 2014

Finančná sebestačnosť (FS1) meraná ako podiel vlastných príjmov na celkových príjmoch vykazuje hodnoty, ktoré z určitými odchýlkami, prevažne kolíšu okolo hodnoty 20 – 22 %. Do výpočtu tohto ukazovateľa neboli zahrnuté podielové dane z dôvodu poukázania na vlastnú príjmovú základňu obcí. Podielové dane sa síce stávajú súčasťou príjmov obce, no predstavujú zverené dane a ako také boli zahrnuté do ukazovateľa FS2. V prípade merania finančnej sebestačnosti podľa ukazovateľa FS1, najnižšiu hodnotu dosiahli obce za rok 2010, v ktorom, ako v predošlom prípade, významnú rolu zohrala finančná kríza. Za posledné roky finančná sebestačnosť obcí postupne narastá, čo je prejavom rastúcej schopnosti obcí zabezpečovať si vlastné zdroje príjmov.

Ukazovateľ finančnej sebestačnosti, ktorý je podielom vlastných daňových príjmov na celkových príjmoch obcí (FS3), má ako v predošlých prípadoch kolísavý vývoj. Aj v prí-

pade vlastných daňových príjmov, obce najmä v dôsledku reformy verejnej správy a legislatívnym zmenám v oblasti miestnych daní, zaznamenali najväčší nárast v roku 2005 (13,06 %). Spomedzi ostatných sledovaných rokov je to jediný rok, keď podiel vlastných daní prekročil hranicu trinástich percent. Priaznivo sa situácia vyvíjala aj v roku 2012, keď objem miestnych daní vzrástol o 8,5% oproti roku 2011. Zároveň však v roku 2012 došlo k poklesu celkových príjmov obcí, čo mohlo mať skresľujúci vplyv na zistený výsledok.

Obrázok 1: Vývoj finančnej sebestačnosti obcí v SR v rokoch 2003 – 2014



Zdroj: Štátne záverečné účty za roky 2003 – 2013, Vyhodnotenie výsledkov rozpočtového hospodárenia obcí a vyšších územných celkov za rok 2014, úprava autor

Graf 1 zobrazuje vývoj finančnej sebestačnosti obcí v rámci Slovenskej republiky za sledované roky 2003 – 2014. Miera sebestačnosti meraná ukazovateľom FS1 a ukazovateľom FS3 má, ako vyplýva z grafu, takmer rovnaký priebeh. Je možné vypozať, že takmer v rovnakých rokoch zaznamenáva pokles aj rast. Z uvedeného vyplýva, že výrazný vplyv na finančnú sebestačnosť má podiel na dani z príjmov fyzických osôb, ktorý je súčasťou ukazovateľa FS2. Vďaka podielovým daniam sa obciam darí v oveľa vyššej miere dosahovať finančnú sebestačnosť, no na druhej strane ide o zdroj, ktorého výšku nedokážu sami ovplyvniť, ani dopredu naplávať. Zároveň sú obce v tomto smere odkázané na rozhodnutia vyšších vládnych úrovní a v čase krízy, ako v roku 2009 – 2010, ich rozhodnutia v rámci protikrizových opatrení znamenajú pokles príjmov obcí. Na druhej strane rozhodnutia, ktorých výsledkom bola v roku 2005 zmena financovania v rámci fiškálnej decentralizácie, znamenali rast príjmov obcí vo všetkých sledovaných ukazovateľoch.

Daňové príjmy zároveň odrážajú aj schopnosť územnej samosprávy svojimi vlastnými príjmami financovať svoje výdavky, ktoré vznikajú v súvislosti s plnením jej úloh vo verejnom sektore. Ukazovateľ, ktorý odráža tieto skutočnosti sa označuje ako miera samofinancovania.

$$\text{Miera samofinancovania} = \frac{\text{vlastné príjmy}}{\text{bežné výdavky}}$$

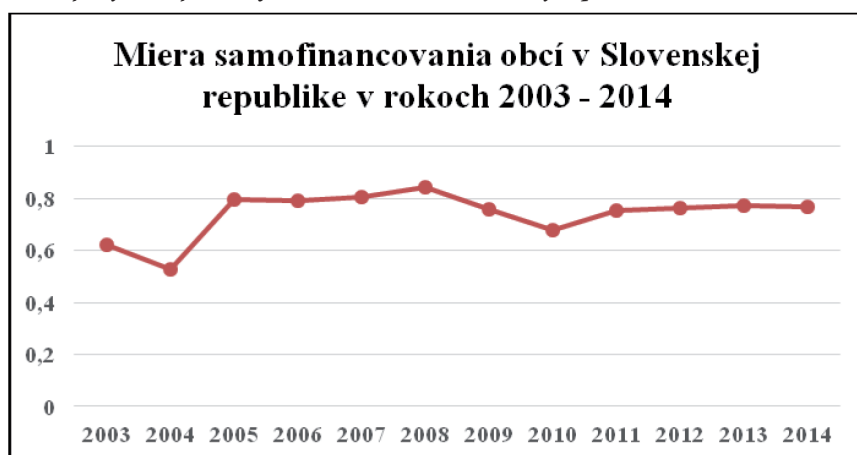
V tabuľke 2 a obrázku 2 je zobrazený vývoj miery samofinancovania obcí v Slovenskej republike za roky 2003 – 2014.

Tabuľka 2: Vývoj miery samofinancovania obcí v Slovenskej republike v rokoch 2003 – 2014

Rok	Vlastné príjmy	Bežné výdavky	Miera samofinancovania
2003	1 025 752	1 648 037,87	0,622408028
2004	908 707,73	1 727 935,93	0,525892028
2005	1483017,18	1862295,02	0,796338477
2006	1640524,26	2069918,24	0,792555101
2007	1769697,27	2196760,27	0,805594172
2008	2030057,09	2413775,47	0,841029796
2009	1934482,3	2543810,8	0,760466266
2010	1749045	2577978	0,678456139
2011	1957774,1	2603314,8	0,752031256
2012	2021229,4	2654787,4	0,761352642
2013	2264413	2926117	0,773862768
2014	2339912,8	3042060,8	0,76918673

Zdroj: Štátne záverečné účty za roky 2003 – 2013, Vyhodnotenie výsledkov rozpočtového hospodárenia obcí a vyšších územných celkov za rok 2014, MF SR, prepočet autor

Obrázok 2: Vývoj miery samofinancovania v Slovenskej republike v rokoch 2003 – 2014



Zdroj: Štátne záverečné účty za roky 2003 – 2013, Vyhodnotenie výsledkov rozpočtového hospodárenia obcí a vyšších územných celkov za rok 2014, MF SR, prepočet autor

V tab. 2 a obr. 2 je zobrazený vývoj miery samofinancovania obcí v Slovenskej republike za roky 2003 – 2014. Ako je z tabuľky a obrázka možné vidieť, najnižšiu úroveň miery samofinancovania dosahovali obce v roku 2004, keď boli príjmy takmer o polovicu nižšie ako výdavky. Opakom bol rok 2008, keď obce dosahovali najvyššiu mieru samofinancovania a to 84%. Obce v roku 2008 hospodárili takmer s vyrovnanými rozpočtami, ich miera samofinancovania sa približovala k hodnote 1, čo bolo pozitívnym predpokladom pre ich rozvoj. Avšak všetky tieto potenciálne tendencie zabrzдила finančná kríza, ktorá sa v ekonomike Slovenska prejavila v roku 2009.

Fiškálna decentralizácia prispela k určitým zmenám, ktoré sa prejavili vo financovaní územnej samosprávy. Základnou zmenou bola možnosť obcí a vyšších územných celkov získavať svoje vlastné príjmy a rozhodovať o ich použití. No, ale ako vyplýva z vyššie uvedených ukazovateľov, obce sú pri dosahovaní finančnej sebestačnosti stále závislé od rozhodnutí vlády. Obce dosahujú najvyššiu úroveň finančnej sebestačnosti len ak ich príjmy sú tvorené aj podielovými daňami, ktoré ale predstavujú zdroj neovplyvniteľný z úrovne územnej samosprávy.

3 Súčasný spôsob financovania územnej samosprávy

Výsledkom fiškálnej decentralizácie bolo, že prijatím zákona č. 582/2004 Z.z., ktorý nahradil zákon č. 544/1990 Zb. o miestnych poplatkoch v znení neskorších predpisov, zákon č. 317/1992 Zb. o dani z nehnuteľnosti v znení neskorších predpisov a zákon č. 87/1994 Z.z. o cestnej dani v znení neskorších predpisov, sa miestne poplatky pretransformovali na miestne dane, čím sa zdôraznil ich daňový charakter. Štruktúru miestnych daní tak spoločne začalo tvoriť deväť fakultatívnych miestnych daní a jediný obligatórny poplatok za komunály a drobný stavebný odpad. Správcom dane, sa v zmysle uvedeného právneho predpisu, stala obec, ktorá samostatne rozhoduje o druhu a výške miestnych daní na svojom území. Rovnako je obec oprávnená rozhodovať o možnostiach zníženia, či oslobodenia od dane. V súčasnosti sústavu miestnych daní na území obce tvoria:

- Daň z nehnuteľnosti (daň z pozemkov, daň zo stavieb, daň z bytov a nebytových priestorov v bytovom dome),
- Daň za psa,
- Daň za užívanie verejného priestranstva,
- Daň za nevýherné hracie stroje,
- Daň za predajné automaty,
- Daň za vjazd a zotrvanie motorového vozidla v historickej časti mesta,
- Daň za ubytovanie,
- Daň za jadrové zariadenia.

Daň z motorových vozidiel – oprávneným subjektom na jej ukladanie bol až do roku 2014 VÚC. Prijatím zákona č. 361/2014 Z.z., v zmysle ktorého je táto daň štátnou daňou a výnos z nej plynie do štátneho rozpočtu.

Najvýnosnejšou miestnou daňou je daň z nehnuteľnosti. Sadzbu za jednotlivé druhy daní určuje obec všeobecne záväzným rozhodnutím. Pri správe daní sa obec riadi procesným predpisom a to zákonom č. 563/2009 Z.z. o správe daní, ktorý upravuje postup,

pravidlá a povinnosti správcu dane a daňovníkov, ako aj tretích osôb pri vyrubovaní a vymáhaní daní a poplatkov.

Obce a VÚC v súčasnosti pri správe daní môžu využívať rôzne softvérové programy, ktoré im uľahčia samotný výkon činností. Mnohé obce využívajú informačný systém KORWIN, ktorý im prináša komplexnú informačnú podporu pre správu, evidenciu a riadenie výkonu všetkých kompetencií a správu hospodársko-správnych agend. Z ekonomického hľadiska v oblasti rozpočtovej politiky má významné postavenie ekonomický a evidenčný podsystém, ktorý poskytuje informácie, resp. prehľad o majetku, prehľad daní a poplatkov, nedoplatkov, eviduje pokladňu, účtovné údaje, kataster obce, počet obyvateľov. Všetky tieto informácie sú dôležité ako pri správe daní, tak pri samotnom zostavovaní rozpočtu obce a stanovovaní zásad hospodárenia obcí a VÚC. KORWIN a ostatné softvérové programy výrazne uľahčujú prácu starostom a poskytujú im potrebné informácie pre ich rozhodovanie.

Druhú zložku daňových príjmov popri miestnym daniam a poplatku predstavujú podielové dane. Schválením zákona č. 564/2004 Z.z sa ako podielová daň do rozpočtu obce zaviedla daň z príjmu fyzických osôb. Jej zavedenie znamenalo nahradenie siedmych pôvodných príjmov obcí. Konkrétne táto daň nahradila dovtedy poukazovaný podiel na dani z príjmov fyzických osôb, podiel na dani z príjmov právnických osôb, podiel na cestnej dani, dotáciu na výkon samosprávnych funkcií pre malé obce s počtom obyvateľov do 3000, jednu tretinu dotácie na mestskú hromadnú dopravu, decentralizačnú dotáciu na výkon originálnych kompetencií na úseku školstva a decentralizačnú dotáciu na opatrovateľskú službu (MARUCHNÍČ – ČUNDERLÍK, 2005, s 76). Vývoj podielu dane z príjmov sa postupne menil. V roku 2005 keď bol podiel zavedený zákonom bola jeho výška ustanovená na úrovni 70,3 % pre obce a 23,5 % pre VÚC, neskôr v dôsledku riešenia dopadov hospodárskej krízy klesol na 65,4% pre obce a 21,9 %. V roku 2014 bol podiel pre obce stanovený vo výške 67 %, podiel pre VÚC sa v tomto roku nezmenil. V súčasnosti sa do rozpočtu obcí poukazuje podiel dane z príjmov fyzických osôb vo výške 68,5 % a do rozpočtov VÚC plynie 29,2 %. Zvýšenie podielu pre VÚC je dôsledkom kompenzácie za stratu výnosu dane z motorových vozidiel. Uvedený percentuálny podiel sa následne ďalej prerozdeľuje vládny nariadením č. 668/2004 Z.z., ktorý zohľadňuje objektívne kritériá. Výnos z podielovej dane je podľa tohto nariadenia rozdelený nasledovne:

Pre obce:

- 23 % podľa počtu obyvateľov obce s trvalým pobytom na území obce k 1. januáru predchádzajúceho kalendárneho roka, z toho 57 % prepočítaný koeficientom nadmorskej výšky obce.
- 32 % podľa počtu obyvateľov obce s trvalým pobytom na území obce k 1. januáru predchádzajúceho kalendárneho roka prepočítaného koeficientom v závislosti od zaradenia obce do veľkostnej kategórie.
- 40 % podľa počtu žiakov (detí, poslucháčov) škôl a školských zariadení.
- 5 % podľa počtu obyvateľov obce, ktorí dovŕšili vek šesťdesiatdva rokov, s trvalým pobytom na území obce k 1. januáru predchádzajúceho kalendárneho roka.

Pre VÚC:

- 15 % podľa počtu obyvateľov s trvalým pobytom na jeho území.
- 15 % podľa počtu obyvateľov vo veku 15 – 18 rokov s trvalým pobytom na jeho území.

- 32 % podľa počtu obyvateľov vyššieho územného celku, ktorí dovърšili vek 62 rokov, s trvalým pobytom na území vyššieho územného celku k 1. januáru predchádzajúceho kalendárneho roka.
- 9 % podľa obrátenej hustoty obyvateľstva vyššieho územného celku s trvalým pobytom na území vyššieho územného celku k 1. januáru predchádzajúceho kalendárneho roka.
- 20 % podľa dĺžky ciest II. triedy a III. triedy vo vlastníctve vyššieho územného celku k 1. januáru predchádzajúceho kalendárneho rok.
- 9 % podľa rozlohy vyššieho územného celku.

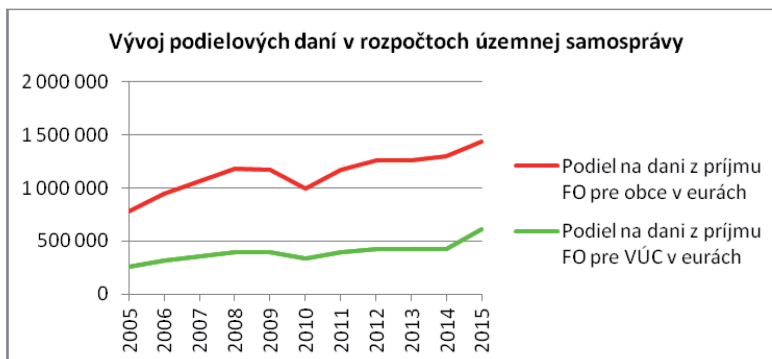
Podiel tejto dane sa prepočítava každý kalendárny mesiac a podľa zákonom stanoveného vzorca a zaokrúhľuje sa na celé eurá. Výnosy podielovej dane predstavujú najväčšiu zložku v rámci daňových príjmov rozpočtu obce.

Tabuľka 3: Vývoj podielovej dani a jej poukázanie do rozpočtov obcí a VÚC v rokoch 2005 – 2015

Rok	Podiel na dani z príjmu FO pre obce v eurách	Podiel na dani z príjmu FO pre VÚC v eurách
2005	780 090	260 705
2006	942 906	312 321
2007	1 064 130	355 739
2008	1 178 516	393 945
2009	1 168 087	390 471
2010	999 604	334 149
2011	1 176 459	393 269
2012	1 262 766	422 840
2013	1 256 004	420 588
2014	1 301 596	425 464
2015	1 442 032	613 590

Zdroj: vlastné spracovanie na základe údajov MF SR

Obrázok 3: Vývoj podielových daní v podmienkach Slovenskej republiky v rokoch 2005 – 2015



Zdroj: vlastné spracovanie na základe údajov MF SR za roky 2005 – 2015

Z obrázka 3 vyplýva, že odkedy boli podielové dane zavedené do rozpočtov územnej samosprávy majú v zásade narastajúci charakter. Výrazný pokles zaznamenali v roku 2010, kedy vláda v dôsledku riešenia dopadov finančnej a hospodárskej krízy bola nútená znížiť podiel na dani ako pre obce, tak pre VÚC. Na druhej strane v aktuálnom roku je možné vidieť nárast aj pre obce aj VÚC, nakoľko v tomto roku centrálna vláda zvýšila podiely pre obe jednotky samosprávy. V prípade VÚC je výrazný nárast podielu kompenzáciou za stratu výnosu dane z motorových vozidiel, ktorá od 01.01.2015 plynie do štátneho rozpočtu.

Rozpočet obce a VÚC je tvorený okrem daňových príjmov aj príjmami nedaňovými. Medzi nedaňové príjmy patria príjmy, ktoré obec a VÚC dosahuje z vlastného podnikania, podiely na zisku s majetkovou účasťou obce, príjmy z predaja alebo prenájmu majetku a príjmy z finančného investovania. K nedaňovým príjmom patria aj sankcie a pokuty, ktoré ukladá obce, príjmy mimorozpočtových fondov, príjmy zo združovania prostriedkov, dary a výnosy z verejných zbierok (MITALOVÁ – MOLITORIS, 2005, s 51). VÚC zároveň využíva aj prostriedky získané EÚ a zo zahraničia.

Okrem vlastných prostriedkov môže obec a VÚC na uhrádzanie svojich záväzkov využívať aj návratné a nenávratné cudzie zdroje. Nenávratné zdroje predstavujú najmä dotácie zo štátneho rozpočtu, ktoré môžu a nemusia mať jednoznačne stanovený účel použitia. Návratnými zdrojmi sú úvery od peňažného ústavu, príjmy z emisie obligácií, návratné pôžičky a finančné výpomoci od iných subjektov rozpočtovej sústavy, zmenky a leasing (PEKOVÁ, 2004, s. 306).

Financovanie obcí a VÚC je, ako z vyššie uvedeného vyplýva, založené na viacerých zdrojoch príjmov. Najdôležitejšími však boli a sú zdroje daňové. Výnosy miestnych daní a poplatku predstavujú ľahšie plánovateľný zdroj príjmu ako ostatné zdroje. Je však nesporné, že ani v tejto oblasti obec nevie úplne odbúrať straty na vlastných príjmoch, nakoľko nedokáže maximálne eliminovať vznikajúce nedoplatky na daniach. Zároveň výška podielu z dane príjmov fyzických osôb podlieha zmenám, a tak obce nemôžu stopercentne plánovať svoje príjmy a výdavky. Nedaňové príjmy predstavujú do istej miery skôr doplnkový, ale významný zdroj financovania. Ohrozujúcim zdrojom kvôli riziku zadlženia patria návratné zdroje, ktoré by obec mala využívať len v nevyhnutných prípadoch a čo v najmenšej možnej miere. V súčasnosti nenávratné zdroje slúžia najmä na uhrádzanie výdavkov spojených s výkonom úloh prenesených z úrovne štátu.

Záver

Financovanie obecnej samosprávy prešlo na našom území svojim vývojom. Výrazne sa na zmenách podpísal novo zavedený ekonomicko-právny proces fiškálnej decentralizácie, ktorý od svojho zavedenia posilnil finančnú autonómiu obcí vo vzťahu k štátnemu rozpočtu. Na obce v dôsledku reformy verejnej správy bolo prenesených viac kompetencií, čo si vyžiadalo aj zmenu v systéme financovania. Obce, vďaka legislatívnym zmenám, získali možnosť získavať vlastné zdroje príjmov a samostatne o nich rozhodovať. Výrazná zmena nastala v oblasti miestnych daní a poplatkov, kde obce úplne slobodne rozhodujú o druhoch a výškach sadzieb svojich daní. Zároveň sa na príjmovej časti rozpočtu výrazne podieľa výnos podielovej dane z príjmov fyzických osôb. Istou nevýhodou tohto zdroja

príjmu je nemožnosť obcí ovplyvniť výšku výnosov tejto dane. Daňová právomoc zostáva naďalej v rukách centrálnej vlády. Odhliadnuc od zdroja, z ktorého jednotlivé zdroje príjmov obciam prichádzajú, je nevyhnutné aby obce so svojimi prostriedkami hospodárili efektívne a účelne, pretože len tak môžu dosahovať svoje ciele a plniť svoje úlohy.

Použitá literatúra

- ČAJOVEC, Jozef a Dušan SLOBODA, 2005. *Fiškálna decentralizácia a obce*. [online] Bratislava: konzervatívny inštitút M.R. Štefánika.[citované 4.5.2015] Dostupné na: www.konzervativizmus.sk
- FINANCOVANIE MIESTNYCH SAMOSPRÁV V SLOVENSKEJ EKONOMIKE. 1999. Banská Bystrica: Ekonomická fakulta Mateja Bela. ISBN 80-8055-223-1
- HAMERNÍKOVÁ, Bojka a Alena MAAYTOVÁ. 2007. *Veřejné finance*. Praha: ASPI, a.s. – Wolters Kluwer ČR. ISBN 978-80-7357-301-0
- JÍLEK, Milan. 2008. *Fiskální decentralizace, teorie a empirie*. Praha: ASPI, a.s. – Wolters Kluwer ČR. ISBN 978-80-7357-355-3
- MARUCHNÍČ, Ján a Lubomír ČUNDERLÍK. 2005. *Fiškálna decentralizácia v Slovenskej republike*. [online] In: *Mezinárodní a srovnávací právní revue*. [citované 6.5.2015] Dostupné na: http://iclr.upol.cz/wp-content/uploads/2011/03/14_Maruchnic_Jan-Cunderlik_Lubomir-64-77.pdf
- MITALOVÁ, Jana a Peter MOLITORIS, 2005. *Právno-ekonomické aspekty rozpočtov vo verejnej správe*. Košice: Vydavateľstvo UPJŠ v Košiciach. ISBN 80-7097-653-5
- MUSGRAVE, Richard A. a Peggy B. MUSGRAVEVOVA, 1994. *Veřejné finance v teorii a praxi*. Praha: Management press, ISBN 80-85603-76-4
- NEUPAUEROVÁ, Erika, 2003. *Finančné aspekty decentralizácie verejnej správy*. Bratislava: EKONÓM. ISBN 80-225-1711-9
- PEKOVÁ, Jitka. 2004. *Hospodářeni a finance územní samosprávy*. Praha: Management Press. ISBN 80-7261-086-4
- PEKOVÁ, Jitka. 2011. *Finance územní samosprávy. Teorie a praxe v ČR*. Praha: Wolters Kluwer ČR. ISBN 978-80-7357-614-1
- VÝVOJ PODIELU ÚZEMNEJ SAMOSPRÁVY NA VÝNOSE DANE Z PRÍJMOV ZA ROKY 2005 – 2015

Simona Petrániková, PhDr.

Fakulta verejnej správy UPJŠ v Košiciach

Popradská 66, 041 32 Košice

simona.petranikova@gmail.com