

NOVÝ SYSTÉM FINANCOVANIA SAMOSPRÁVY NA SLOVENSKU

ŠTÚDIA

Autori : M.E.S.A. 10 BRATISLAVA

koordinátor projektu : Viktor Nižňanský
Projektový tím : Ivan Mikloš, Viktor Nižňanský, Elena Žárska

© 1998, M.E.S.A 10

Pod'akovanie

Tretiu etapu prác bolo možné realizovať len vďaka finančnej podpore Embassy of Switzerland, DCE (Division of Cooperation with Eastern Europe and the CIS), za čo jej predstaviteľom autori štúdie úprimne ďakujú.

Naša vďaka patrí aj partnerom zo slovenskej strany, Združeniu pre podporu lokálnej demokracie a Únii miest a obcí Slovenskej republiky.

autori

PREDSLOV

M.E.S.A. 10

Mikloš - Nižňanský - Žárska : Nový systém financovania samosprávy, 1998

Prvá etapa prác na dlhodobom projekte "Nový systém financovania samosprávy na Slovensku" bola zameraná na analýzu vývoja finančného zabezpečenia úloh, ktoré plnili miestne samosprávy v rokoch 1991 - 1995. V druhej etape sme sa venovali načrtnutiu zásad, ktoré by mohli prichádzať do úvahy pri reforme financovania verejnej správy a do ktorých už bola zahrnutý stredný stupeň samosprávy - regionálna samospráva. V tejto etape sme vychádzali zo zmeny rozdelenia kompetencií medzi jednotlivými zložkami verejnej správy, z úpravy jestvujúcich pravidiel financovania verejnej správy a upravili sme navrhovaný systém finančného vyrovnávania.

Zmena systému financovania je neoddeliteľnou súčasťou reformy verejnej správy. Sleduje najmä zvýšenie zodpovednosti jednotlivých úrovní verejnej správy pri rozvoji krajiny, sprehľadnenie doterajšieho systému, zvýšenie uplatnenie princípov motivácie, solidarity a spravodlivosti, stabilizáciu pravidiel a prostredia, racionalizáciu výdajov verejnej správy, postupné znižovanie miery prerozdelenia zdrojov v rámci verejných rozpočtov. Zmena by mala prispieť k vytvoreniu podmienok pre znižovanie daňového zaťaženia občanov Slovenska.

Doterajší systém financovania verejnej správy nevytvoril dostatočné predpoklady pre plnenie samosprávnych úloh miest a obcí. Miestna samospráva má obmedzené právomoci, nesie minimálnu zodpovednosť za verejné služby, rozhodujúce problémy zabezpečenia verejných služieb sa riešia na vládnej úrovni, obce sú stále viac podriadené hospodársky - politickým záujmom centrálnemu štátu.

Korektúra v zmysle zvyšovania priamej finančnej zodpovednosti miestnej a regionálnej samosprávy si vyžaduje sprehľadnenie nositeľov kompetencií a financovania verejných úloh, redukciu zasahovania vyšších stupňov verejnej správy a to nielen s pohľadu priestorového, ale aj z pohľadu hospodársky - politických cieľov. Sme presvedčení, že namiesto prehnaneho centrálnemu riadenia by sa mal na Slovensku uplatniť decentralizovaný systém verejnej správy zohľadňujúci regionálne požiadavky založené na dohode medzi jednotlivými článkami verejnej správy.

Ukazuje sa, že efektívne správanie sa nemôže predpisovať normami, zákonmi. Je potrebné, aby predstavitelia jednotlivých úrovní verejnej správy priamo zodpovedali svojim voličom za plnenie verejných úloh. O tom, že proces finančnej decentralizácie je problémom "dňa" v celej Európe svedčí aj rezolúcia prijatá Konferenciou európskych ministrov zodpovedných za miestnu samosprávu (1996), ako aj dokument prijatý v roku 1996 Radou Európy, týkajúci sa Európskej charty regionálnej samosprávy. V oboch týchto materiáloch sa jednoznačne preferuje posilnenie kompetencií a finančného zabezpečenia miestnej a regionálnej samosprávy a zvyšovanie priamej kontroly verejných výdajov občanmi.

V rámci druhej etapy (1996) sme výsledky prác prezentovali a prediskutovali na 10 seminárov, ktoré sa uskutočnili vo všetkých regiónoch Slovenska. Zúčastnilo sa ich cca 600 zástupcov, najmä zo samosprávy. Následne prebehli viaceré diskusné podujatia, ktoré priniesli viacero pozitívnych pripomienok k navrhovaným zásadám. Preto sme prišli k dopracovaniu a čiastočnému prepracovaniu návrhu z roku 1996.

Nosnou myšlienkou našej práce je zmena mechanizmu financovania verejnej správy v nadväznosti na jej komplexnú reformu. V rámci návrhu sme sa pokúsili zohľadniť aj prebiehajúce svetové, ale najmä európske trendy, znamenajúce globalizáciu priestoru, procesy zjednocovania a na druhej strane nárast významu regiónov v tomto procese. Je zrejmé, že na konci celého procesu by mala byť reforma daňového systému, definovanie vzťahov medzi verejnou správou, daňovou politikou a sociálnou politikou spojené s výraznou redukciou úloh štátu smerom do vnútra krajiny.

Domnievame sa, že doporučené nových mechanizmov vo financovaní verejných služieb môže prispieť práve k týmto zásadným zmenám v oblasti verejného sektoru.

OBSAH

	Strana
TERMINOLÓGIA	5
1.0 DÓVODY ZMENY SYSTÉMU	8
2.0 ANALÝZA MIESTNYCH ROZPOČTOV V ROKOCH 1991 - 1996	10
2.1 Vzťah rozpočtov miestnej samosprávy k verejným rozpočtom	10
2.2 Vývoj vzťahu štátneho rozpočtu a rozpočtov miestnej samosprávy	10
2.3 Analýza rozpočtov miestnej samosprávy v rokoch 1991 - 1996	13
2.3.1 Celkové príjmy rozpočtov miestnych samospráv	13
2.3.2 Dotácie	15
2.3.3 Podiely na centrálnych daniach	16
2.3.4 Vlastné a ostatné príjmy	17
2.4 Analýza výdavkov miestnej samosprávy	18
2.4.1 Neinvestičné a investičné výdaje	18
2.4.2 Výdaje podľa rozpočtových skupín	19
3.0 NOVÝ SYSTÉM FINANCOVANIA SAMOSPRÁVY	21
3.1 Kompetencie verejnej správy	21
3.2 Návrh zmien pravidiel financovania samosprávy	24
3.2.1 Úprava sústavy daní	24
3.2.2 Zmena daňového určenie	25
3.2.3 Zmena daňovej právomoci	25
3.2.4 Úprava rozpočtových zásad a rozpočtových pravidiel	26
3.2.5 Definovanie miery zadĺženia	27
3.2.6 Zmena fiskálneho roku	28
3.2.7 Zmena kritérií delenia podielových daní	28
3.2.8 Zmena dotačného systému	30
3.3 Návrh spôsobu finančné vyrovnanie	31
3.3.1 Horizontálne finančné vyrovnanie	33
3.3.2 Vertikálne finančné vyrovnanie	34
PRÍLOHY	35
1. Schéma navrhovaných vzťahov medzi štátnym, regionálnym a miestnymi rozpočtami	36
2. Súhrnný prepočet zmeny daňových príjmov úrovní verejnej správy	37
3. Porovnanie dopadu zmien kritérií na daňovú silu obcí	38
4. Porovnanie súčasného a navrhovaného systému financovania miestnej samosprávy pri nezmenených kompetenciách	40
5. Porovnanie súčasného a navrhovaného systému	42
6. Dopad zmeny kompetencií na daňovú silu miest a obcí	43
7. Zásady zákona o finančnom vyrovnaní	46
<i>M.E.S.A. 10</i>	4
<i>Mikloš - Nižňanský - Žárska : Nový systém financovania samosprávy, 1998</i>	

TERMINOLÓGIA

Autonómnosť obcí je charakterizovaná kompetenciami obce, ktoré sú vymedzené zákonom, ústavou, 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

Daň je transfer finančných prostriedkov od súkromného k verejnému sektoru, je definovaná ako povinná, neúčelová zákonom určená platba do verejného rozpočtu, pravidelne sa opakujúca v časových intervaloch (napr. každoročne) alebo pri rovnakých okolnostiach (napr. prevod nehnuteľnosti)

Daň priama je platená fyzickou alebo právnickou osobou z vlastných príjmov podľa ich konkrétnej príjmovej alebo majetkovej situácie a jej platenie nemôže previesť na iný subjekt (daň z príjmov, majetkové dane)

Daň nepriama je platená a vyberaná v cenách tovarov, služieb, pričom subjekt, ktorý daň odvádza ju neplatí z vlastných príjmov. Poplatníkom dane je konečný spotrebiteľ (fyzická osoba, štát, obec), daň za neho na vlastnú majetkovú zodpovednosť vypočítava, vyberá a odvádza štátu platiteľ - výrobca, obchod, dovozca a pod. (spotrebné dane, daň z pridanej hodnoty, clá)

Dane podielové sú dane, ktoré sú príjmom najmenej dvoch subjektov verejnej správy

Daňová sila obce

súčet príjmov z miestnych daní, podielových daní a príjmu z horizontálneho finančného vyrovnania, pričom ich váha môže byť diferencovaná podľa sledovaného cieľa, napr.:

miestne poplatky	1,0
daň z pozemkov	2,0 (zvýhodnenie obcí s nižšou kvalitou pôdy, pretože dostanú vyššie vyrovnanie)
daň zo stavieb	1,5 (zvýhodnenie obcí s menšou zastavanou plochou, dostanú vyššie vyrovnanie)
živnostenská daň	3,0 (zvýhodnenie malých obcí, pretože dostanú väčšie vyrovnanie)
podielové dane	1,0

Daňová sila regiónu

súčet podielových daní a príjmu z horizontálneho finančného vyrovnania

Diferenčná prirážka

zákonom limitovaná prirážka k celoštátne určenej výške priamej dane, ktorú ustanovuje regionálna samospráva a ktorá je príjmom regionálnej samosprávy

Demokracia - priama predstavuje možnosť občanov bezprostredne štátomocensky rozhodovať, formami priamej demokracie sú referendum, plebiscit a opcia

Demokracia - nepriama (zastupiteľská) predstavuje sprostredkovanú účasť občanov na štátnej a samosprávnej moci prostredníctvom zvolených zástupcov, pri zastupiteľskej demokracii sú občania zdrojom a jej nositeľmi sú zvolení zástupcovia

Ekonomika obce a komunálna ekonomika sú dva rozsahovo a obsahovo rozdielne pojmy .

- ekonomika obce je ekonomika územnej jednotky rôznych vlastníckych subjektov (obec, štát, súkromní podnikatelia, občania)

- komunálna ekonomika je stavaná na komunálnom vlastníctve a zahŕňa obecný majetok, finančné - rozpočtové vzťahy a mobilizáciu zdrojov obcí

Finančná garancia je zákonom stanovená účasť obcí na príjmoch z daní vyberaných štátom, regiónmi a obcami

Finančná sila obce

súčet príjmov z miestnych daní a poplatkov, príjmov z podielových daní, dotácií a finančného vyrovnávania

Finančná sila regiónu

súčet príjmu diferencnej prirážky, príjmov z podielových daní, dotácií a finančného vyrovnávania

Finančné vyrovnávania - vertikálne

mechanizmus delenia toku daní z vyššej správnej jednotky na nižšiu, na základe vopred stanovených kritérií, napr.: zo ŠR do rozpočtu regiónov, alebo z rozpočtu regiónu do rozpočtu obce

Finančné vyrovnávanie - horizontálne

mechanizmus prerozdelenia daňových zdrojov v rámci jednej úrovne verejnej správy, napr.: vyrovnávanie daňovej sily medzi regiónmi SR, alebo vyrovnávanie daňovej sily medzi obcami v regióne

Fiškálny decentralizmus predstavuje vymedzenie hraníc pre rozhodovanie na nižšej ako centrálnej úrovni s posilňovaním právomocí a zodpovedností nižších úrovní verejnej správy na zabezpečovaní a financovaní verejných statkov, je to proces účelového rozdelenia úloh medzi jednotlivé subjekty verejnej správy s finančnými dopadmi

Fond vertikálneho finančného vyrovnávania (FVV)

vytvára centrálna vláda a regionálna samospráva. Zdrojmi sú príjmy správneho rozpočtu. Spôsob čerpania fondu stanoví zákon o finančnom vyrovnávaní (návrh jeho zásad je v prílohe č. 6 tejto štúdie)

Fond horizontálneho finančného vyrovnávania

vytvárajú na štátnej úrovni samosprávne regióny a na regionálnej úrovni miestna samospráva, povinným odvodom zo správneho rozpočtu. Výšku odvodu a mechanizmus čerpania fondu stanoví zákon o finančnom vyrovnávaní (návrh jeho zásad je v prílohe č. 6 tejto štúdie)

Charta

- Európska charta miestnej samosprávy je medzinárodný dokument metodického charakteru pre formovanie miestnych samosprávnych systémov prijatý 15.10 1985 v Štrasburgu
- Európska charta regionálnej samosprávy je analogický dokument pre regionálne samosprávy prerokovaný na zasadnutí 2.-4. júla 1996

Interkomunálna spolupráca je v súlade so zákonom forma, resp. prostriedok na riešenie tých problémov ďalšieho rozvoja obcí, ktoré nie je možné alebo finančne únosné, prípadne z hľadiska efektívnosti účelne realizovať len vo vlastnej obci a združí sa s inou obcou alebo právnickou osobou s cieľom realizácie určitej aktivity

Kompetencie - originálne sú úlohy samosprávy vo vlastnom okruhu pôsobnosti, ktoré obciam garantuje ústava a nadväzujúce zákony ako povinné záležitosti (stanovené zákonom) a ako dobrovoľné záležitosti (ktoré obce vykonávajú dobrovoľne vo forme napr. servisných služieb občanom)

Kompetencie - prenesené predstavujú úlohy štátosprávneho charakteru, ktoré sú na obec prenesené z orgánov štátnej správy zákonom a tvoria tzv. prenesený okruh pôsobnosti

Komunálna politika je súbor činností zameraných na cieľavedomé zabezpečovanie ekonomického a sociálneho rozvoja určitej komúny špecifikovanej na obec, mesto alebo región a je vo svojej realizačnej podobe viazaná na výkon orgánov samosprávy

Lokálna politika sa viaže na určitú územnú jednotku(lokalitu) a obsahuje v sebe politiku uskutočňovanú prostredníctvom lokálnych orgánov samosprávy alebo štátnej správy, za účasti územne zainteresovaných podnikateľských subjektov, miestnych iniciatív, občanov a ich záujmových združení

Municipalita je miestna správna jednotky, ktorá predstavuje funkčné prepojenie pôvodných obcí do jednotných sídelno - geografických a ekonomických jednotiek so sústavou centier a spádových území, je výsledkom procesu vytvorenia optimálne veľkých sídiel

Municipalizácia je proces formovania municipalít t.j. proces zlučovania obcí pri strate identity a názvu obce

Obligácia je druh cenného papiera, je to dlžný úpis platný do určitého termínu, do ktorého sa musí od majiteľa odkúpiť s určitým vopred stanoveným úrokom, slúži na získanie doplnkových finančných prostriedkov, je teda jednou z foriem úveru

Poplatok je peňažný ekvivalent za služby poskytované verejným sektorom. Je účelový, dobrovoľný a nepravidelný. Miestne poplatky platené do rozpočtu obcí nie sú v pravom slova zmysle poplatkami. Majú všetky atribúty miestnych daní a v zahraničí sa aj miestnymi daňami nazývajú

Princíp subsidiarity znamená, že právomoci (kompetencie, financie) sú delegované zdola nahor od občana, cez obec, región na štát, pričom na vyššiu úroveň sú delegované len tie právomoci, ktoré nemôžu byť efektívne zabezpečované na nižšej úrovni

Princíp stimulácie znamená, že obec a región a ich samosprávne orgány majú vytvorené systémové a vecné predpoklady na cieľavedomé riadenie, usmerňovanie a ovplyvňovanie poskytovania verejných statkov na svojej úrovni s participáciou na daňovej (finančnej) výnosnosti lokality

Princíp solidarity vychádza z ústavne garantovaného práva každého občana na zabezpečenie rovnakých práv a teda na zabezpečenie v zásade porovnateľného objemu a kvality poskytovaných služieb zo strany verejnej správy bez ohľadu na to, či žije v malej obci alebo v meste

Regionálna samospráva

pre účely tejto publikácie, stredný článok medzi miestnou samosprávou a centrálnou mocou

Rozpočet obce - správny (bežný) je zostavovaný na jeden fiškálny rok ako vyrovnaný rozpočet, je tvorený z daňových príjmov, poplatkov, neúčelových dotácií a príjmami z finančného vyrovnávania.

Rozpočet obce - kapitálový (majetkový) sa zostavuje na jednotlivé projekty, zvyčajne na volebné obdobie , jeho príjmami sú tržby z predaja majetku, účelové dotácie, úvery, obligácie, prevody z rezervných fondov a zo správneho rozpočtu

Upravený počet obyvateľov

na základe veľkostnej kategórie obcí stanovenie koeficientu, ktorým sa zvýhodnia mestá plniace aj nadobecné funkcie. Týmto spôsobom sa upravuje daňové a poplatkové zaťaženie bývajúcich obyvateľov.

Statok verejný je statok, pri ktorom je spotreba statku nerivalitná, nie je možné z jeho spotreby spotrebiteľa vylúčiť a hraničné náklady na spotrebu každého ďalšieho spotrebiteľa sú nulové

Statok súkromný je statok, pri ktorom je spotreba rivalitná a vylúčenie spotrebiteľa je možné

Statok zmiešaný je statok, pri ktorom je spotreba vylúčiteľná a nerivalitná, alebo nevylúčiteľná a rivalitná

Verejný sektor je tá časť ekonomiky, v ktorej hrá rozhodujúcu úlohu verejná správa (samospráva a štátna správa) na všetkých úrovniach (miestna, regionálna, centrálna)

Verejná správa predstavuje inštitucionalizovaný systém orgánov samosprávy a štátnej správy, ktoré vo vzájomnej súčinnosti zabezpečujú správu verejných záležitostí

- **samospráva** je jedným zo základných princípov a prejavov demokratického spoločenského systému, predstavuje slobodnú účasť všetkých občanov štátu na správe verejných záležitostí. Jej inštitúcie sú volené občanmi a títo sa priamo alebo nepriamo podieľajú na výkone vo veciach verejných záležitostí, ktoré sú zo zákona v kompetencii miestnych alebo regionálnych samospráv

- **štátna správa** je činnosťou štátu prostredníctvom územných jednotiek, spojenej s organizačnou, výkonnou a nariaďovacou činnosťou v zmysle platných zákonov, ktorej rozsah a obsah realizácie určujú celospoločenské záujmy

Tieboutova hypotéza tvrdí, že súťaž medzi komunitami bude mať za výsledok ponuku statkov a služieb, ktoré občania chcú a budú pritom produkované efektívne. Občania si úroveň a kvalitu zabezpečovania verejných statkov vyberajú tým, že si volia, vyberajú komunitu, kde chcú bývať. Mobilita užívateľov verejných statkov vytvára priestor pre získavanie vyššieho efektu z decentralizácie, hlavne lokálnych verejných statkov

1.0 DÓVODY ZMENY SYSTÉMU

Občania Slovenskej republiky permanentne pociťujú negatíva centrálne organizovaného systému zabezpečovania a financovania verejných služieb. Stav je možné zdôvodňovať transformačným obdobím, ktorým Slovenská republika prechádza, ale pretože tento jav nie je vlastný len transformujúcim sa krajinám strednej a východnej Európy, je potrebné hľadať príčiny aj v samotnom systéme správy verejných vecí t.j. v jej organizácii a v spôsobe jej financovania.

Vo všeobecnosti platí, že zabezpečovanie verejných služieb pre občanov krajiny nie je možné v plnom rozsahu ponechať na trh. V mnohých oblastiach služieb je nevyhnutná viac, či menej, ingerencia verejnej správy. Otázka znie, ktoré sú to verejné služby, kto by mal tieto verejné služby zabezpečovať (štátna správa alebo samospráva) a na akej úrovni (miestna, regionálna, centrálna).

Súčasný stav na Slovensku je taký, že centrálna úroveň zabezpečuje priamo, alebo cestou svojich územných orgánov (krajské a okresné úrady) cca 90 % všetkých verejných služieb pre občanov, pričom o ich finančnom zabezpečení sa rozhoduje výhradne na centrálnej úrovni. Krajské úrady sú najmä "expedientmi" finančných zdrojov štátneho rozpočtu, bez rozhodovacej právomoci zásadne ovplyvniť ich výšku a miesto určenia. Regionálna samospráva zatiaľ nie je konštituovaná a miestna samospráva má veľmi obmedzené možnosti rozhodovať o rozsahu a obsahu najdôležitejších verejných služieb (školstvo, zdravotníctvo, sociálne veci, kultúra, doprava,...).

Výsledkom súčasnej deľby zodpovednosti za verejné služby sú narastajúce problémy pri ich zabezpečovaní. Obdobne ako v iných krajinách s podobným modelom usporiadania verejnej správy, aj v Slovenskej republike sa ukazuje, že centrálne organizovaný model zabezpečovania verejných služieb sa stáva jedným z výrazných politických problémov. Medzi jeho hlavné negatíva patria :

- obmedzené množstvo informácií, ktoré má centrálna vláda k dispozícii (preto jej rozhodnutia sú vždy kompromisom a sú ťažko predvídateľné)
- obmedzená možnosť kontroly reakcie súkromného sektora na rozhodnutia centrálnej vlády
- obmedzená kontrola centrálnej vlády nad byrokratickým aparátom na všetkých úrovniach štátnej správy
- obmedzenia, vyplývajúce z politickej podstaty vládnych rozhodnutí
- absencia priamej a spätnej väzby medzi potrebami komunit v oblasti verejných statkov a zabezpečovania týchto statkov

Pretrvávajúce problémy neustále navodzujú diskusiu o potrebe zmeny jestvujúceho systému, čo sa negatívne prejavuje na politickej stabilite krajiny, ktorá je dôležitá pre úspešný hospodársky rozvoj a zvyšovanie kvality životnej úrovne jej obyvateľov.

Zmena systému by mala priniesť :

- zvýšenie efektívnosti fungovania verejného sektoru
- umožniť diferencovaný prístup k zabezpečovaniu verejných statkov
- väčšiu spravodlivosť financovania verejných statkov
- zvýšenú zodpovednosť miestnej a regionálnej samosprávy na zabezpečovaní verejných služieb.

Súčasťou zmeny musí byť aj posilnenie finančnej autonómie samosprávy. Samosprávne orgány by mali dostať omnoho väčšiu voľnosť pri stanovovaní výšky daní a poplatkov, ako aj pri stanovovaní ceny za miestne a regionálne služby. Posilnenie nezávislosti samosprávy však prináša zo sebou aj požiadavku na zvýšenie jej finančnej zodpovednosti. To znamená omnoho detailnejšie

overovanie skutočných potrieb občanov zo strany volených predstaviteľov samospráv rovnako aj zvýšenú zodpovednosť pri hospodárení s finančnými zdrojmi, s majetkom. Znamená to tiež, okrem iného zodpovednejší prístup pri riešení potrieb občanov cestou zadlžovania obce, mesta a regiónu. Znamená to aj systematické monitorovanie výsledkov rozpočtovej politiky a zvyšovanie efektívnosti vynakladania financií.

V rámci zásadnej zmeny systému je rovnako dôležité zvážiť mechanizmy, ktoré budú zmierňovať dopady prirodzenej súťaživosti medzi jednotlivými samosprávami. Ak by sa tak nestalo, mohlo by prichádzať k narastaniu rozdielov medzi regiónmi, mestami a obcami pri ponuke verejných statkov. Tento jav by znamenal nielen destabilizáciu sídelnej štruktúry (viď súčasné volanie po municipalizácii), ale pôsobil by negatívne aj v rámci systému finančného vyrovnávania.

Zmena systému by mala priniesť zvýšenie prehľadnosti hospodárenia s verejnými prostriedkami minimalizovaním administratívnych zásahov, ktoré by sa mali obmedziť na kontrolu zákonnosti a ústavnosti.

Je potrebné počítať s tým, že výdaje na verejné služby (najmä na sociálne služby, ochranu životného prostredia a spracovanie odpadu) budú neustále narastať. Extrémny nárast verejnej spotreby, resp. stabilizáciu rastu, možno ovplyvniť vyššou mierou participácie občanov pri jej realizácii. Či už vo fáze rozhodovania o ich zabezpečovaní, alebo vyššou spoluúčasťou na ich úhrade.

Súčasťou systémovej zmeny preto má byť aj rozlíšenie, ktoré statky budú zabezpečované súkromne, ktoré verejne a na ktorých bude participovať verejný aj súkromný sektor. Je potrebné zvážiť, či pre všetky obce, mestá a regióny má platiť jednotné rozlíšenie, alebo či forma zabezpečovania služieb pre občanov (verejný statok súkromný statok, zmiešaný statok) ako aj pomer zastúpenia sektorov, nemá byť kompetenciou miestnej resp. regionálnej samosprávy.

V každom prípade zmenu jestvujúceho systému má význam realizovať vtedy, ak nový systém prinesie zvýšenie efektívnosti vynakladania verejných financií, zohľadní osobitosti obcí, miest a regiónov, bude spravodlivejší voči daňovým poplatníkom, bude prehľadnejší, vytvorí podmienky pre väčšiu participáciu občanov na zabezpečovaní verejných služieb a zvýši mieru zodpovednosti samosprávy na zvyšovaní kvality životnej úrovne občanov Slovenskej republiky.

V tomto procese musia všetky úrovne verejnej správy prispieť k obmedzovaniu deficitu verejných výdavkov, aby budúce generácie nemuseli znášať výdavky, z ktorých profitujú súčasné generácie.

Medzi princípy nového systému patria :

- definovanie služieb, ktoré budú naďalej zabezpečované z verejných financií
- ponechanie rozhodnutia o miere participácie na službách, ktoré budú financované verejným aj súkromným sektorom (tzv. zmiešané statky), v právomoci samosprávnych inštitúcií u tých verejných a zmiešaných statkoch, ktoré budú mať lokálny a regionálny charakter
- rešpektovanie rozloženia zodpovednosti za zabezpečovanie verejných služieb medzi jednotlivé úrovne verejnej správy na základe princípov :
 - verejnú službu bude zabezpečovať tá úroveň, na ktorej je jej zabezpečenie efektívnejšie
 - v prípade, že sa na jednej službe majú podieľať viaceré úrovne, bude táto v kompetencií vyššie postavenej úrovne verejnej správy
- rozlíšenie "výdavkov" spojených s prevádzkou verejnej služby a výdavkov, ktoré vzniknú nárastom spotrebiteľov (investície), pretože veľkosť obce, regiónu je vecou politického rozhodnutia, ktoré vykonajú príslušní politici a nemôže sa stať handicapom pre ostatné obce, regióny
- rešpektovanie ustanovenia plnohodnotnej regionálnej samosprávy
- podpora finančnej autonómie miestnej a regionálnej samosprávy a doplnenie rámca opatrení, ktorými môžu miestne a regionálne samosprávy zatriktívniť hospodárske aktivity v nimi spravovaných územiach

- zvýšenie spravodlivosti a prehľadnosti pri hospodárení s verejnými financiami
- zníženie administratívnej náročnosti verejných rozpočtov
- zavedenie spravodlivého systému finančného vyrovnanja

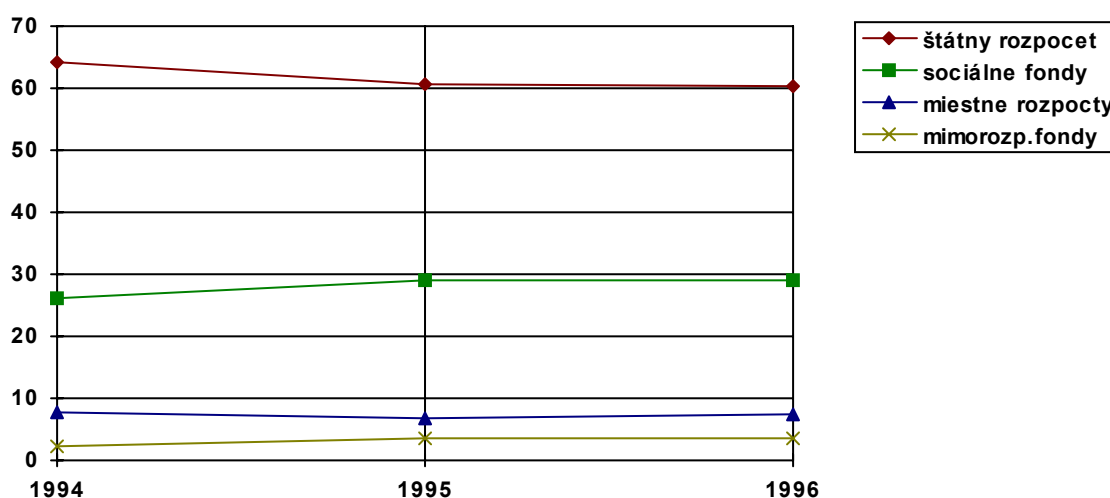
2.0 ANALÝZA MIESTNYCH ROZPOČTOV V ROKOCH 1991 - 1996

2.1 Vzťah rozpočtov miestnej samosprávy k verejným rozpočtom

Vo väčšine vyspelých krajín tvoria miestne rozpočty nezanedbateľnú časť verejných rozpočtov. Podiel výdavkov rozpočtov miestnej samosprávy na Slovensku, na rozpočtoch verejných, sa pohyboval v rokoch 1994 - 1996 v rozpätí 6,7 - 7,6 %.

Graf č.1

Vývoj podielu výdavkov verejných rozpočtov



Zdroj. Štátne záverečné účty

Vývoj od roku 1994 poukazuje na mierny pokles podielu štátneho rozpočtu na verejných výdavkoch a nárastu podielu rozpočtov sociálnych a mimorozpočtových fondov.

Z pohľadu samosprávy je (okrem vývoja podielu miestnych rozpočtov) zaujímavý aj vývoj podielu mimorozpočtových fondov, pretože z nich sa určitá časť prostriedkov dostáva do miestnych rozpočtov. Výdavky fondov, z ktorých plynú financie aj do miestnych rozpočtov, by mali zohľadňovať určité regionálne disproporcie v zabezpečovaní verejných služieb a mali by tvoriť podpornú zložku financovania verejných služieb.

Graf č.1 ukazuje nárast objemu výdavkov týchto fondov voči objemu výdavkov štátneho rozpočtu. Pomer vzrástol z 3,3 % v roku 1994 na 5,64 % v roku 1996 v prospech mimorozpočtových fondov.

Nevýhodou grantov poskytovaných obciam z niektorých fondov je väzba na predloženie projektu resp. žiadosti, čo mnohokrát výrazne zaťažuje miestne rozpočty, najmä malých obcí, pričom tieto príjmy patria medzi ťažko predvídateľné. Najmä ak nie sú jasne definované priority poskytovania grantov (účelové resp. územné). Nedostatkom súčasného systému je aj to, že ovplyvňuje v mnohých prípadoch smerovanie vlastných financií obcí, pretože tieto nerealizujú svoj rozvoj na základe ucelenej koncepcie s časovými krokmi, ale postupujú podľa toho, kde, ako a na čo je možné získať grant. Zároveň je súčasný systém poznačený klientizmom a politickým protekcionizmom.

2.2 Vývoj vzťahu štátneho rozpočtu a rozpočtov miestnej samosprávy

V rokoch 1993 -5 nastal výrazný rozdiel vo vzťahu medzi vývojom rastu hrubého domáceho produktu, daňových príjmov štátneho rozpočtu a daňových príjmov rozpočtov miestnej samosprávy. Zatiaľ čo v týchto rokoch rástla miera rastu daňových príjmov štátneho rozpočtu rýchlejšie ako bola miera rastu HDP, vývoj daňových príjmov samospráv mal opačnú tendenciu, čo poukazuje na reštriktívne opatrenia zo strany štátu voči miestnym samosprávam.

V roku 1996 nastal zlom, keď sa zmenil pomer medzi daňovými príjmami ŠR a MR, ale v tomto roku po prvý raz nedosiahlo tempo rastu daňových príjmov ŠR tempo rast HDP, pričom nastalo zvýšenie rastu daňových príjmov MR.

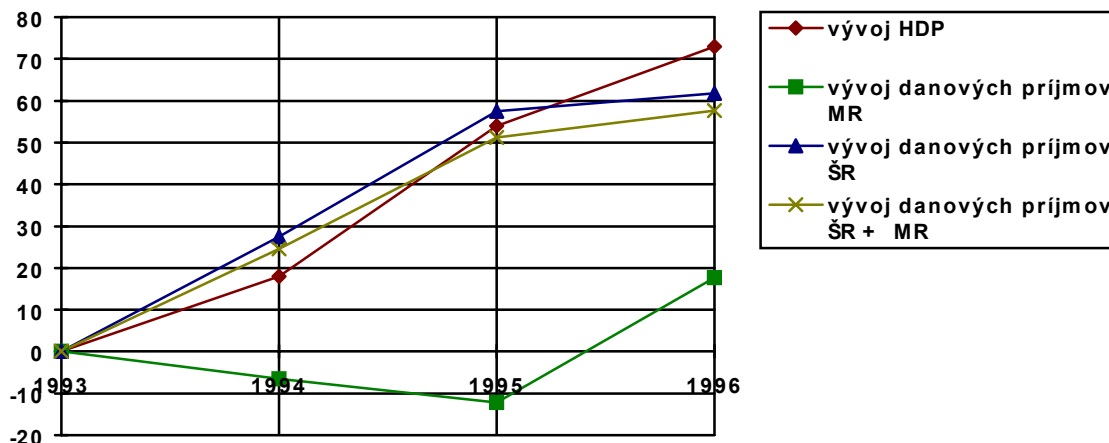
Dôvody zmeny môžu byť viaceré :

- narastajúci podiel nezaplatených daní, najmä v nepriamych daniach zapríčinil pokles tempa rastu daňových príjmov ŠR, rovnako ako narastajúci podiel neplatičov dane z príjmu právnických osôb z dôvodov rôznych úľav, daňových podvodov, ale aj z dôvodu nadmerného daňového zaťaženia
- daňový systém nepružne reaguje na zmeny v hospodárskej situácii
- silnejšia väzba rozpočtov miestnej samosprávy najmä na najstabilnejšie vyberanú daň (zo závislej činnosti a funkčných pôžitkov) im umožňuje stabilnejší príjem
- zvýšený výber dane z nehnuteľností zo strany miestnych samospráv

Tieto skutočnosti zároveň tiež naznačujú , že štát sa nevie vysporiadať s problémami svojich inštitúcií, s neplatiacimi daňovými subjektami, s problémami daňového systému. Zároveň zvýhodnením vybraných daňových subjektov od roku 1996 preniesol záťaž udržania makroekonomických výsledkov priamo na občana (daň z príjmu fyzických osôb, DPH, spotrebné dane), ale aj nepriamo cez obce, ktoré zaťažujú občanov zvyšovaním dane z nehnuteľností a vyššími miestnymi poplatkami.

Graf č. 2

Vzťah vývoja HDP a daňových príjmov štátneho a miestnych rozpočtov



Podiel príjmov štátneho rozpočtu a rozpočtov miestnych samospráv sa v rokoch 1993 - 6 výrazne nezmenil, nakoľko oficiálne neprišlo k presunu podstatných kompetencií zo strany štátu na miestnu samosprávu. Napriek tomu však štátne inštitúcie, pod tlakom nedostatku peňazí, ponechávajú na miestne samosprávy zodpovednosť za fungovanie rôznych zariadení v školstve, zdravotníctve, doprave , bez toho, aby to bolo dostatočne zohľadnené v podieloch miestnej samosprávy na celoštátne vyberaných daniach.

Obce, pod tlakom verejnosti, participujú na financovaní týchto štátnych úloh, čím sa dostávajú do rozporu so zákonom, pretože štát môže na obce prenášať úlohy len zákonom a s finančnou úhradou. Ak tak neurobí obce nesmú financovať štátne úlohy, pretože sú zo zákona povinné zveľaďovať svoj majetok.

Tabuľka č.1

Porovnanie podielu príjmov MR a ŠR z celkových daňových príjmov

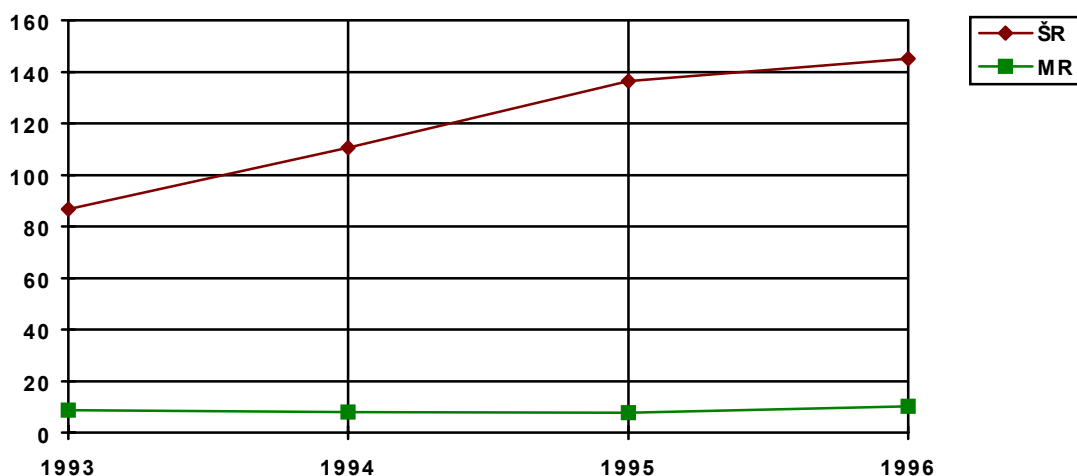
údaje sú v %	1993	1994	1995	1996
podiel MR	11,40	12,60	12,00	13,30
podiel ŠR	88,60	87,40	88,00	86,70

Zdroj : Štátne záverečné účty

Do roku 1995 narastali daňové príjmy štátneho rozpočtu a klesali daňové príjmy miestnych rozpočtov, v roku 1996 nastala zmena v tom, že tempo rastu daňových príjmov štátneho rozpočtu sa spomalilo a naopak po prvý raz od roku 1993 je zrejмый medziročný nárast daňových príjmov miestnej samosprávy.

Graf č. 3

Vývoj daňových príjmov štátneho a miestnych rozpočtov



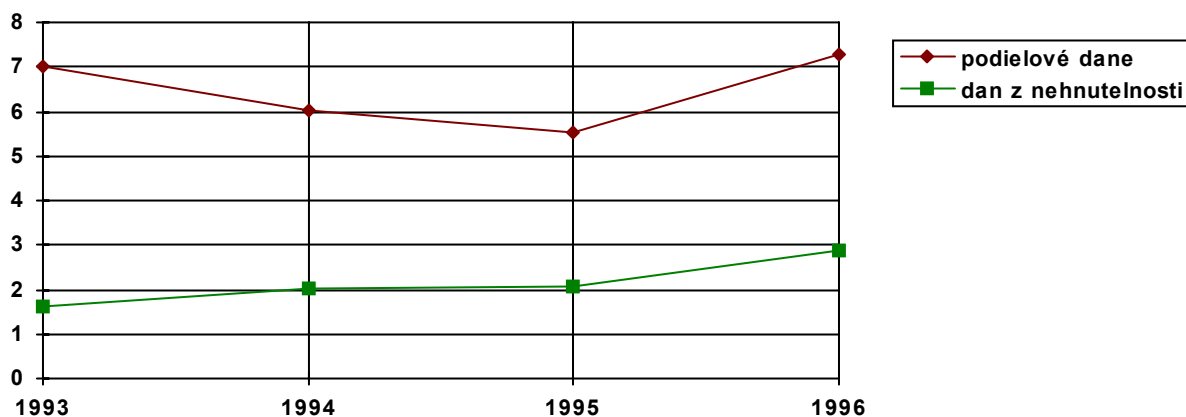
Zdroj : štátne záverečné účty 1993 - 1996

Na raste daňových príjmov miestnych samospráv sa čiastočne podieľalo zvýšenie celkového objemu podielových daní, ktoré obce získali zo štátneho rozpočtu, ale najmä kontinuálny nárast príjmov z výberu dane z nehnuteľnosti. Je potrebné zdôrazniť, že zvýšenie objemu podielových daní však nestačí na pokrytie rastu výdavkov súvisiacich s vývojom inflácie a rôznych makroekonomických opatrení, ale aj preto, že obce financujú úlohy, za ktoré má v plnom rozsahu zodpovedať štát.

Zatiaľ čo príjmy miestnych rozpočtov z daní z nehnuteľnosti vzrástli za roky 1993 - 96 o 77,6 %, podiel ingerencie štátneho rozpočtu meraného podielovými daňami na rozpočtoch miestnych samospráv, dosiahol v roku 1996 nárast o 3 % voči roku 1993. Inak povedané nárast daňových príjmov štátneho rozpočtu za roky 1993 - 1996 (+ cca 66 %) sa prakticky vôbec neprejavil na objeme podielových daní určených pre miestne samosprávy, čo ukazuje na výraznú reštrikciu štátu voči rozpočtom miestnych samospráv a je dôvodom narastania zadĺženosti miestnej samosprávy.

Graf č. 4

Vývoj príjmov miestnych rozpočtov z podielových daní a z daní z nehnuteľností

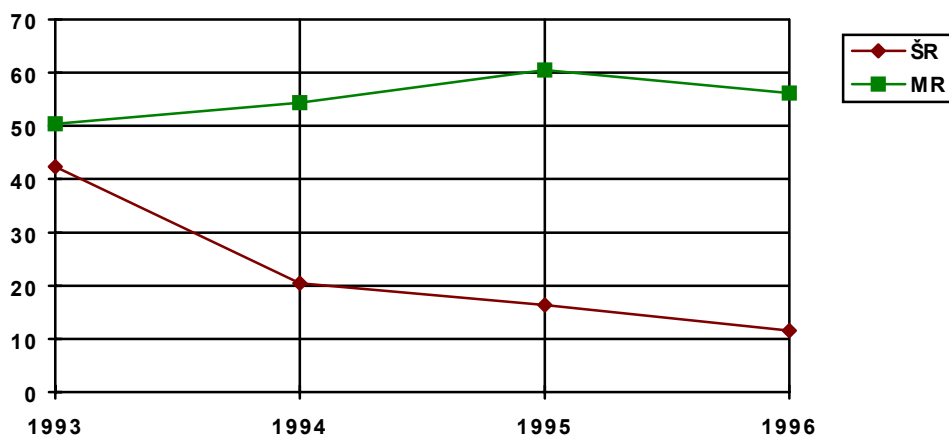


Zdroj: štátne záverečné účty 1993 - 1996

Vývoj podielu obcí na celoštátnych daniach by tiež ale mohol potvrdiť skutočnosť, že efekty dosiahnuté v makroekonomike sa na miestnej úrovni prejavujú s určitým časovým odstupom. Potvrdenie fungovania tohoto pravidla na Slovensku bude možné až pri bilancii nasledujúcich rokov. Reštrikcia zo strany štátu a vývoj inflácie za roky 1993 - 1996 znamenali, že reálna hodnota podielu samosprávy na celoštátnych daniach klesala a nemohla postačiť na plnenie povinných úloh a už vôbec nie na postupné pribúdanie rôznych povinností, ktoré miestne samosprávy plnili aj preto, lebo ich neplnia inštitúcie štátu (v školstve, doprave, sociálnych veciach , kultúre, zdravotníctve,). Z uvedených dôvodov narastal do roku 1995 podiel nedaňových príjmov v rozpočtoch miestnej samosprávy

Graf č.5

Vývoj nedaňových príjmov



Zdroj : ŠZÚ 1993 - 1996

Posilňovanie daňových príjmov štátneho rozpočtu sa udialo aj na úkor rozpočtov miestnych samospráv, ktoré boli nútené chýbajúce finančné prostriedky zabezpečovať z iných ako daňových príjmov (tržby z predaja majetku, vypisovanie obligácii, úver,..).

Pokles objemu nedaňových príjmov v roku 1996 je možné zdôvodniť jednak vyčerpaním rezerv vhodných nehnuteľností, znižujúcou sa finančnou silou samosprávy a tým nižšou bonitou miest a obcí pre možnosť získať úvery z komerčných bánk ako aj rastom dlhovej služby.

2.3 Analýza rozpočtov miestnej samosprávy v rokoch 1991 - 1996

2.3.1 Celkové príjmy rozpočtov miestnych samospráv

M.E.S.A. 10

Mikloš - Nižňanský - Žárska : Nový systém financovania samosprávy, 1998

V rokoch 1991 - 1995 narastal podiel vlastných a ostatných príjmov na celkových príjmoch rozpočtov miestnej samosprávy. V roku 1995 nastal pokles podielu obcí na tzv. podielových daniach a narastá podiel dotácií zo strany štátu do miestnych rozpočtov. Nakoľko väčšina dotácií je účelovo viazaná a okrem dotácií do samosprávnych funkcií a do MHD, má aj osobitné pravidlá pre ich pridelovanie zo štátnych účelových fondov, znamená tento vývoj oslabovanie ekonomickej, ale aj politickej nezávislosti samosprávy.

Mierny pokles podielu ostatných príjmov v roku 1996 je sčasti dôsledkom zvýšenia objemu grantov z účelových fondov do rozpočtov miestnych samospráv, ale aj z dôvodu zastavenia rastu tržieb z predaja nehnuteľností a klesajúcej finančnej sily obcí, ktorá je dôležitá pre získanie úveru.

Tabuľka č. 2

Štruktúra príjmov rozpočtov miestnych samospráv (mil. Sk)

rok	1991	1992	1993	1994	1995	1996
dotácie	7978,0	6586,0	2226,5	1615,8	1997,2	3450,0
% podiel	49,34	31,93	10,62	8,05	8,96	13,57
podielové dane,	2157,0	4197,0	5972,4	5972,4	5501,6	6280,0
% podiel	13,33	20,35	28,49	29,76	24,74	24,70
dotácie +dane	10135,00	10783,0	8198,9	7588,2	7498,8	9730,0
% podiel	62,67	52,28	39,11	37,81	33,7	38,2
vlastné +ost. príjmy	6038,0	9844,0	126767,1	12484,4	14737,2	15694,0
% podiel	37,33	47,72	60,89	62,19	66,3	61,8
celkové príjmy	16172,70	20627,0	20966,0	20072,6	22235,9	25424,0

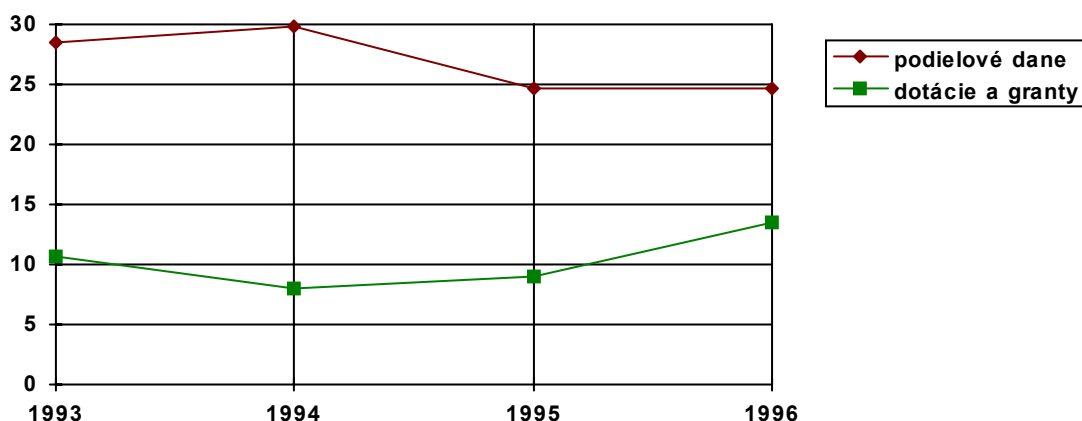
Zdroj : Štátne záverečné účty SR 1991 - 6

Pokles podielu vlastných a ostatných príjmov na celkových príjmoch miestnych rozpočtov poukazuje na narastanie závislosti miestnych samospráv na cudzích finančných zdrojoch (úvery, obligácie, štátny rozpočet).

Trend narastania podielu účelových dotácií v rozpočtoch miestnej samosprávy je v protiklade s tendenciami vo väčšine úspešných krajín Európy, kde sa prejavuje snaha o posilňovanie nezávislosti samosprávnych inštitúcií pri využívaní verejných finančných prostriedkov. To znamená, že sa kladie dôraz na rast podielu vlastných príjmov, ale aj neúčelových (blokových) grantov a dotácií.

Graf č. 6

Vývoj podielu dotácií a grantov do rozpočtov miestnych samospráv a účasti na podielových daniach (%)



Zdroj : Štátne záverečné účty

Vývoj, v rámci ktorého sa štát stále viac zbavuje zodpovednosti za rozpočty miestnych samospráv a pritom si ponecháva rozhodovaciu právomoc pri prerozdeľovaní podstatnej časti daňových príjmov, sa v území prejavuje narastaním regionálnych rozdielov a rozdielov medzi mestským a vidieckym osídlením. O citlivosti problému svedčí aj to, že žiadna vyspelá krajina v Európe doteraz radikálne nepristúpila k "zvyšovaniu nezávislosti" miestnych rozpočtov. Porovnanie s viacerými európskymi krajinami zároveň poukazuje na skutočnosť do akej miery je centralizovaná správa verejných vecí na Slovensku a akú nízku zodpovednosť má miestna samospráva v zabezpečovaní verejných služieb pre svojich občanov.

Tabuľka č.3

Medzinárodné porovnanie podielu príjmov MR zo ŠR (z daní, dotácií a poplatkov) na celkových príjmoch MR(%)

	Dán.	Švéd.	Fín.	Fran	SRN	ČR	S93	S94	S95	S96
dane+poplatky	38,9	45,0	40,0	50,0	64,1	50,5	44,5	47,7	38,4	35,2
dotácie	42,7	26,0	30,0	20,0	22,4	21,5	7,5	5,4	5,4	4,8
spolu	81,6	71,0	70,0	70,0	86,5	72,0	52,0	53,1	43,8	40,0

2.3.2 Dotácie

Vývoj dotácií zo štátneho rozpočtu a štátnych účelových fondov do miestnych rozpočtov, zároveň rozdelených na účelové a neúčelové, dokumentuje tabuľka č.4.

Tabuľka č.4

Vývoj dotácií do MR

tis. Sk	1991	1992	1993	1994	1995	1996
neúčelové	974,4	201,7	211,0	216,1	218,3	250,0
v %	12,2	3,1	9,5	19,9	11,1	7,3
účelové	7005,3	6379,9	2015,1	870,9	1758,9	3200,0
v %	87,8	96,9	90,5	80,1	88,9	92,7
celkom	7979,7	6581,6	2226,0	1087,0	1977,0	3450,0

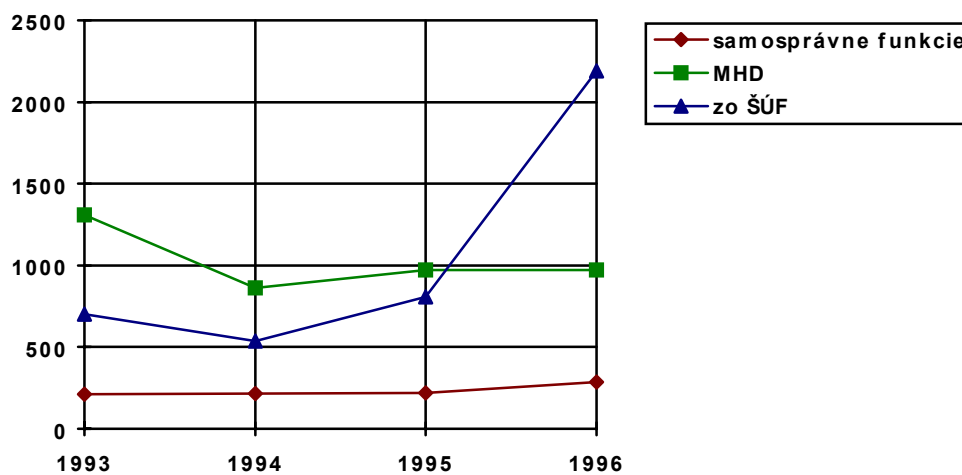
Zdroj : Štátne záverečné účty SR 1991 - 6

Z trendu vývoja podielu neúčelových a účelovo viazaných dotácií je zrejmé, že od roku 1994 síce narastá objem dotácií miestnym samosprávam, ale zároveň narastá aj miera usmerňovanie využitia dotácií cestou štátnych účelových fondov. Z hľadiska efektívneho využitia dotácií to možno považovať za pozitívny vývoj, ktorý si však vyžaduje jasné definovanie kritérií rozdeľovania dotácií (prehľadnosť a spravodlivosť), ale najmä preukazateľnosť efektívnosti ich nasadenia, najmä pri investičných dotáciách.

Na druhej strane tento trend jasne poukazuje na narastajúci štátny paternalizmus a narastajúce zasahovanie do samosprávnosti miest a obcí cestou deformovania ekonomických podmienok samosprávy.

Graf č. 7

Vývoj objemu jednotlivých dotácií do MR



Zdroj : ŠZÚ 1993 - 1996

Z vývoja je tiež zrejmý a z hľadiska zabezpečovania verejnej služby nelogický vývoj dotácií do MHD, najmä ak sa postupne zvýšil počet miest, ktoré na dotácii participujú. Tento postup centrálnej moci zapríčiňuje narastajúce problémy v mestskej hromadnej doprave.

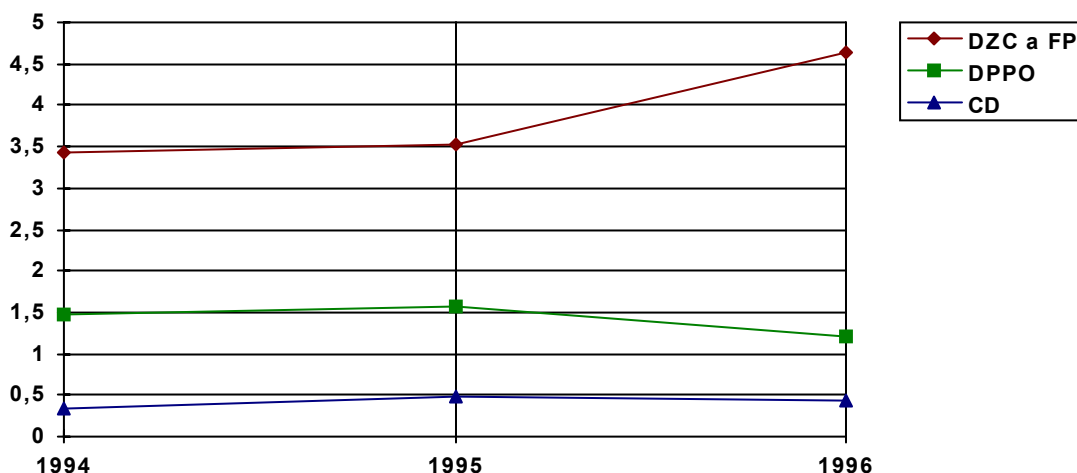
Je možné konštatovať, že dotácie neplnia funkciu systémového finančného vyrovnávania rôznej daňovej sily obcí, miest a regiónov, ale riešia sa nimi individuálne záujmy samosprávnych inštitúcií. Tento prístup je deformovaný rôznorodými kritériami v rámci jednotlivých štátnych účelových fondov, nekoncepčným rozdeľovaním dotácií v rámci celého územia Slovenska, ale aj administratívnou náročnosťou celého prerozdeľovacieho mechanizmu.

2.3.3 Podiely na centrálnych daniach

Zastúpenie podielových daní na celkovom objeme rozpočtov miestnych samospráv má od roku 1994 klesajúcu tendenciu, pričom rozhodujúci objem predstavuje podiel na príjmoch z dane zo závislej činnosti a funkčných pôžitkov, ktorý dosiahol v roku 1996 74 % z celkového objemu podielových daní (daň z príjmu právnických osôb 19 %, cestná daň 7 % podiel)

Graf č. 8

Vývoj podielu jednotlivých daní na celkovom príjme MR z podielových daní



Zdroj : ŠZÚ 1994 - 1996

Závažným nedostatkom systému participácie miestnej samosprávy na centrálnych daniach je nestabilita systému (každoročná zmena podielu na daniach s výnimkou cestnej dane), ale aj skutočnosť, že o objeme sa obce a mestá dozvedia až na konci roka (december), keď je definitívne schválený štátny rozpočet na nasledujúci rok.

Kritéria delenia podielových daní do jednotlivých obecných a miestnych rozpočtov nespĺňajú v plnej miere svoju redistribučnú funkciu, ktorá by zohľadňovala vzťah medzi tvorbou dane a jej využitím, ale aj preto, že nezohľadňujú geografické rozdielnosti v rámci regiónov Slovenska. Kritériá by mali zohľadňovať prvok solidarity, ale aj prvok motivácie a tieto prvky by mali byť čo najviac vyvážené.

Používanie len jedného kritéria pri delení dane z príjmov zo závislej činnosti (počet obyvateľov) považujeme za nedostačujúce, pretože nezohľadňuje nárast výdajov na samosprávne funkcie v mestách a obciach, kde sú pracovné miesta lokalizované. Rovnako je vhodné zvážiť používanie kritéria - sídlo podnikateľského subjektu - pri delení podielu samosprávy na dani z príjmu právnických osôb, pretože nezohľadňuje lokalizáciu výrobných zariadení mimo sídla firmy. Ani delenie podielu na cestnej dani podľa počtu obyvateľov nezohľadňuje podstatu skrytú v jej názve a zákonom stanovený spôsob jej využitia t.j. údržbu a opravu miestnych komunikácií.

2.3.4 Vlastné a ostatné príjmy

V rokoch 1993- 95 permanentne narastal podiel vlastných a ostatných príjmov rozpočtov miestnych samospráv. Rok 1996 znamenal zastavenie rastu podielu a po prvý raz klesol ich celkový podiel na príjmoch miestnych rozpočtov.

Z hľadiska štruktúry vlastných príjmov narastali v rokoch 1993 - 6 príjmy z dane z nehnuteľnosti, miestne poplatky a prijaté úvery, zatiaľ čo tržby z predaja majetku, z predaja účastín a tzv. ostatné príjmy (príjmy z mimorozpočtových zdrojov, úroky z finančného hospodárenia a iné nedaňové príjmy) zaznamenali od roku 1996 klesajúcu tendenciu, pričom podnikateľská činnosť obcí nehrá v rámci príjmov samospráv rozhodujúcu úlohu.

Všetky uvedené tendencie poukazujú na rastúcu napätosť rozpočtov miestnych samospráv a najmä na zvyšujúce sa súčasné (daň z nehnuteľnosti), ale i budúce (predaj majetku, úvery, predaj účastín) zaťaženie obyvateľov miest a obcí.

Tabuľka č.5

Vývoj vlastných a ostatných príjmov MR (v mld. Sk)

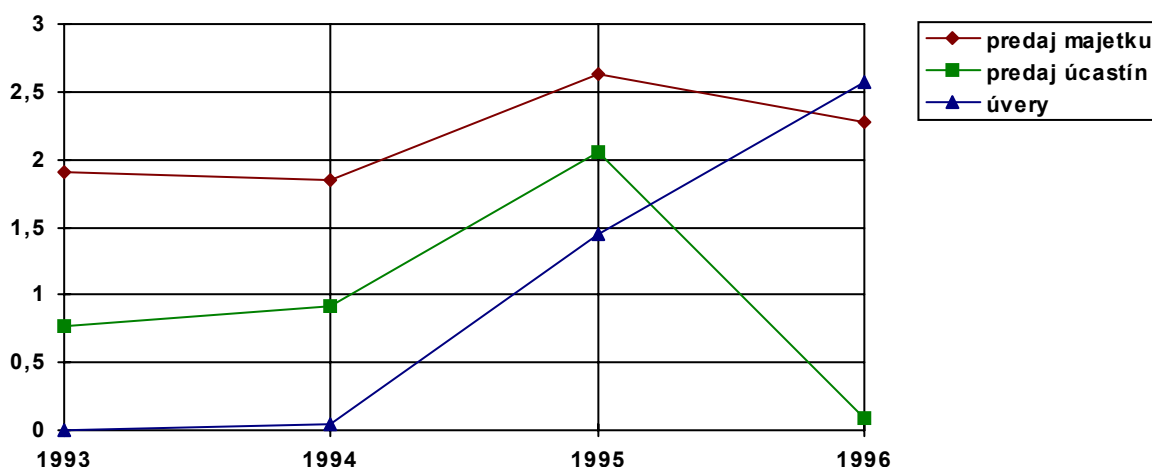
rok	1993	1994	1995	1996
daň z nehnuteľnosti	1,61	2,03	2,06	2,86
poplatky	0,79	0,82	0,96	0,96
podnikat.činnosť	1,75	0,02	0,02	0,06
predaj účastín	0,77	0,92	2,06	0,09
predaj majetku	1,90	1,85	2,63	2,27
prijaté úvery		0,04	1,45	2,57
ostatné	5,95	6,84	6,99	6,88

Podiel predaja majetku a prijatia úverov zohráva v rámci príjmovej stránky rozpočtov miestnych samospráv stále významnejšiu úlohu. V roku 1996 dosiahol cca 30 % vlastných a ostatných príjmov. Vzhľadom na nedostatok vlastných zdrojov, ale aj vzhľadom na plnenie úloh štátu, siahli obce a mestá v roku 1995 vo zvýšenej miere na vlastný majetok a viac sa zadĺžili.

Z hľadiska možnosti získať zdroje je zaujímavé porovnanie príjmov z predaja majetku, predaja účastín a prijatia úverov

Graf č. 9

Vývoj príjmov MR z predaja majetku, účastín a získanie úveru



Zdroj : Bilancie príjmov a výdavkov miestnych rozpočtov

Od roku 1994 museli obce získavať financie zo zdrojov, ktoré sú veľmi ťažko reprodukovateľné, resp. nereprodukovateľné. V roku 1995 tvorili značný príjem najmä tržby z predaja majetku a účastín. Ako sa ukazuje u veľkej časti miestnych samospráv prišlo k vyčerpaniu tejto možnosti a najväčší podiel na týchto príjmov mali v roku 1996 prijaté úvery.

Prakticky nenahraditeľnou stratou pre obce je aj to, že museli predávať majetok pod tlakom t.j. za nevýhodných podmienok. Svoje zohráva aj to, že cena značného objemu majetku samospráv je doposiaľ regulovaná cenovými predpismi centrálnej moci (napr. bytový fond, ale aj horné hranice dane z nehnuteľností a miestnych poplatkov).

Negatívnym dôsledkom doterajšieho vývoja je aj skutočnosť, že miestne samosprávy musia zabezpečovať mnohé verejné služby pre občanov z prostriedkov získaných predajom, prenájmom majetku, z úverov a obligácií, pretože im na to nestačia daňové zdroje a príjmy z miestnych poplatkov. To by bolo v poriadku pokiaľ by nedochádzalo k úhrade výdavkov aj za služby, ktoré má na základe súčasného rozdelenia kompetencií zabezpečovať štátna správa.

2.4 Analýza výdavkov miestnej samosprávy v rokoch 1991 - 1996

2.4.1 Neinvestičné a investičné výdavky

Od roku 1991 nepretržite rastú neinvestičné výdaje miestnej samosprávy. Rast týchto výdajov je však iba rastom nominálnym. V rokoch 1991 - 1996 dosiahol rast miery inflácie cca 62,5 % t.j. hodnota neinvestičných výdavkov rozpočtov miestnych samospráv za rok 1996 bola v cenách roku 1991 8,376 mld.Sk t.j. na úrovni roku 1991, čo v skutočnosti znamená, že reálna hodnota neinvestičných výdavkov klesla v roku 1996 o 37,5 %.

Omnoho horšie je na tom vývoj investičných výdavkov. Tieto nepretržite klesali v rokoch 1992 - 5. Až v roku 1996 nastal prírastok investičných výdajov, čo umožnili predaje majetku, účastín, prijatie úverov a vypísanie obligácií. Napriek tomu reálna hodnota investičných výdajov dosiahla v roku 1996 v cenách roku 1991 nižšiu hodnotu ako v roku 1991.

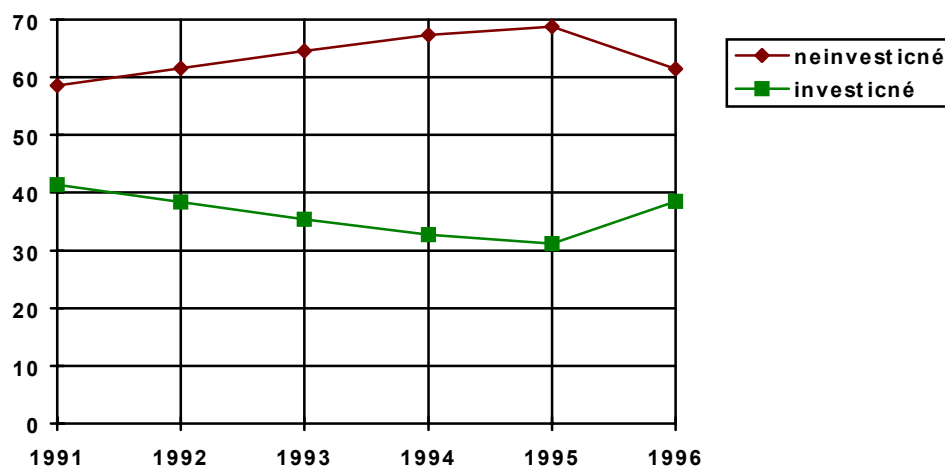
Tabuľka č.6

Neinvestičné a investičné výdaje rozpočtov miestnych samospráv (mil. Sk)

	1991	1992	1993	1994	1995	1996
neinv. výdaje	8377	12123	12716	12860	12971	13402
investičné výdaje	5923	7547	6583	6237	5882	8387
výdavky celkom	14300	19670	19299	19097	18853	21789

Graf č. 10

Vývoj podielu investičných a neinvestičných výdajov miestnych samospráv



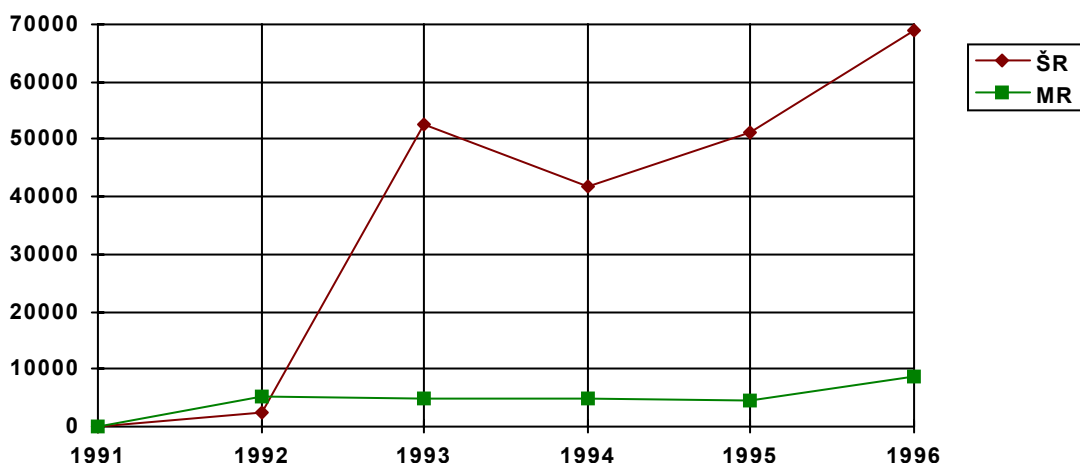
Zdroj : ŠZÚ 1991 - 1996

Z grafu č.11 je zrejmé, že miestne samosprávy dokázali napriek inflácii udržať absolútnu výšku výdajov do roku 1995 na úrovni roku 1992, čo sa štátnym inštitúciám nepodarilo. V roku 1996 nastáva aj výrazný nárast výdajov miestnych samospráv. Dôvodov môže byť viacero :

- neudržateľnosť narastania objemu úloh, ktoré plní samospráva miesto štátnej správy
- nárast cien zabezpečovania verejných služieb
- tlak občanov na rozvojové programy a politicky orientované rozhodnutia miestnych zastupiteľstiev z dôvodu blížiacich sa volieb,...

Graf č. 11

Porovnanie miery rastu výdajov štátnej správy a miestnej samosprávy



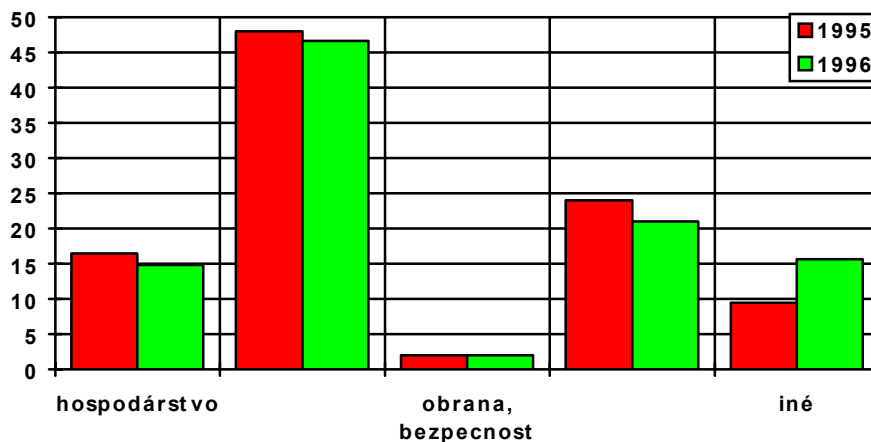
Zdroj : ŠZÚ 1991 - 1996

2.4.2 Výdaje miestnej samosprávy podľa rozpočtových skupín

Štruktúra výdavkov podľa rozpočtových skupín sa v rokoch 1995 a 1996 podstatne nezmenila. Určitý pokles je možné pozorovať v rámci podielu výdavkov na hospodárstvo (doprava, oprava a údržba MK,..) a na spoločenské služby (sociálna infraštruktúra). Naopak nárast zaznamenali výdaje na peňažné a technické služby.

Graf č. 12

Porovnanie výdavkov miestnych samospráv podľa rozpočtových skupín

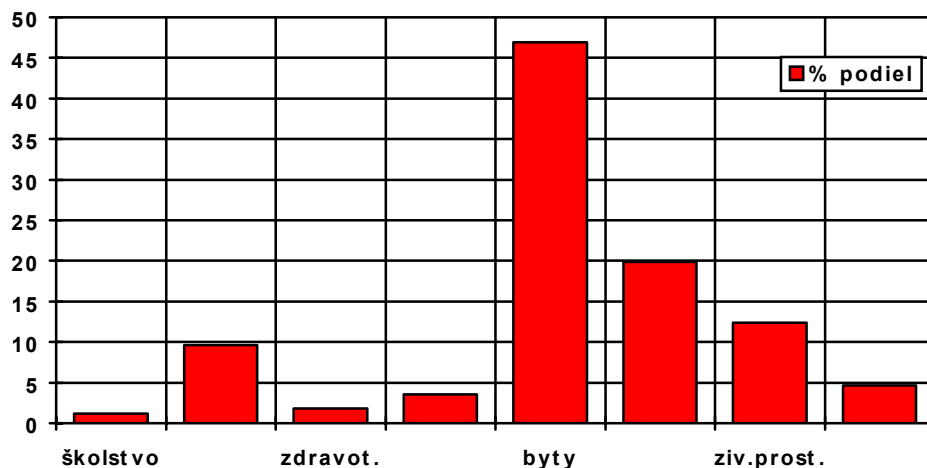


Za zmienku stojí aj pokles podielu výdavkov na správu v roku 1996 oproti podielu na výdavkoch v roku 1995.

Najväčšiu položku výdavkov tvorí rozpočtová skupina spoločenské služby a činnosti pre obyvateľstvo. V roku 1996 dosiahli výdavky miestnej samosprávy v tejto kapitole objem finančných prostriedkov vo výške 11,146 mld. Sk. Podiel jednotlivých položiek bol nasledovný :

Graf.č.13

Spoločenské služby a činnosti pre obyvateľstvo , 1996



Zdroj: rozpočtové hospodárenie miestnych samospráv, MF SR

Z hľadiska plnenia verejných úloh pre občanov je z grafu vidieť, že prakticky 50 % všetkých výdavkov miestnych samospráv smeruje do oblasti bytového hospodárstva. Tým, že centrálné inštitúcie zasahujú a regulujú vzťahy v rámci bytového hospodárstva (či už pozitívne - dotácie do tepelného hospodárstva, alebo negatívne - regulácia nájomného, stanovenie predajnej ceny bytu, regulácia ceny nehnuteľností), ovplyvňujú významnú časť úloh, ktoré sú v kompetencii miestnej samosprávy. Tento jav je možné hodnotiť z hľadiska samosprávnosti ako jav negatívny.

3.0 NOVÝ SYSTÉM FINANCOVANIA SAMOSPRÁVY

Daňová reforma v roku 1993 znamenala v Slovenskej republike zavedenie štruktúry daní, používanej vo väčšine krajín Európy. Nastalo sprehľadnenie daní, zníženie ich počtu a zmenil sa spôsob ich výberu.

Prebiehajúca transformácia verejnej správy však prináša pretrvávajúce rozpory o rozdelení verejných úloh medzi jednotlivé zložky a úrovne verejnej správy. Pretrváva centralistický model správy verejných vecí, ktorý nie je schopný diferencovane reagovať na potreby a požiadavky daňových poplatníkov a preto je jednou z príčin neúspešnosti centrálnych vlád (o dôvodoch sme sa zmienili v predchádzajúcej časti).

Zabezpečenie verejných služieb pozostáva s vlastných, ale aj z nákladov potrebných pre organizovanie verejných služieb, to znamená, že úzko súvisí aj zo štruktúrou verejnej správy, rozložením kompetencií a systémom financovania.

Návrh systému financovania samosprávy sa opiera o :

- zásady reformy verejnej správy, ktorý je známy ako "župný" variant a ktorý doporučil výrazne posilnenie postavenia samosprávnych inštitúcií
- riešenie najmä príjmovej stránky rozpočtu a prerozdelených mechanizmov daní, pretože výdavkovú stránku považujeme za kompetenciu príslušnej samosprávy, ako výsledok dohovoru medzi občanmi - voličmi a ich zástupcami, poslancami jednotlivých úrovní verejnej správy.
- možnosť diferencovaného prístupu samosprávnych subjektov pri zabezpečovaní rozsahu a obsahu verejných statkov
- nezávislosť ponuky verejných statkov od daňovej a sociálnej politiky, pričom by malo platiť, že súčet zdrojov, ktoré sú ochotní plátcovia daní uvoľniť pre verejné služby sa rovná objemu využiteľnému na ich zabezpečovanie

3.1 Kompetencie verejnej správy

Pri reforme verejnej správy je potrebné definovať statky, ktoré majú povahu súkromnej úlohy (súkromné statky) a ktoré sú záležitosťou verejnou (verejné statky). Doterajšia transformácia spoločnosti vôbec neprispela k definovaniu obsahu týchto sektorov na Slovensku a preto pretrvávajú základné deformácie v oblasti proporcionality medzi verejnou správou, podnikateľským a tretím sektorom

Ak má byť reforma verejnej správy niečo viac ako nástroj moci politikov, ak má byť cieľom reformy aj efektívne nakladanie s daňami občanov, je rozlíšenie súkromných a verejných statkov, nevyhnutnosťou.

Pretože kritériá pomocou ktorých sa dajú definovať súkromné a verejné statky sú dve (spotreba a vylučiteľnosť), je zrejmé, že existujú aj tzv. statky zmiešané. Aj v prípade týchto statkov na Slovensku verejná správa nadmieru zasahuje do ich zabezpečovania , čím znižuje efektívnosť ich výkonu.

Je zrejmé, že miera angažovanosti verejného sektora a zasahovanie do statkov súkromných, bude závisieť od filozofie a politiky predstaviteľov krajiny, ktorých si občania zvolili na jej čelo. Napriek tomu v krajinách, ktoré sú demokratickými, ktoré sú orientované na trhové hospodárstvo a ktoré majú rozličnú organizáciu verejnej správy nedochádza pri zmenách vlády k diametrálnym rozdielom chápania rozsahu verejných statkov, i keď sa striedajú "ľavé a pravé" vlády.

Významnú rolu v tejto stabilite zohráva aj racionálna deľba a zabezpečovanie verejnej správy a jej financovanie. Neujasnenosť vo vzťahoch sa odráža v narastajúcej nákladovosti zabezpečovania služieb pre občanov, ktorú občania pociťujú ako platcovia daní, ale aj ako odberatelia v kvalite poskytovaných služieb. Mnohokrát monopolné postavenie subjektov verejnej správy znemožňuje zvyšovanie kvality a znižovanie ceny pomocou konkurenčného tlaku.

Rozhodujúcou podmienkou racionalizácie verejnej spotreby je urýchlené ukončenie transformácie vlastníctva a prenesenie zodpovednosti štátu za väčšinu ekonomických činností na súkromný, družstevný a sčasti aj na komunálny sektor, pričom uvažujeme s nasledovným prístupom :

■ lesníctvo	privatizácia + prevod do komunálneho vlastníctva
■ poľnohospodárstvo	privatizácia + prevod do komunálneho vlastníctva
■ energetika	privatizácia s účasťou štátu a samosprávy
■ bytový fond	privatizácia + sociálne bývanie v komunálnej sfére
■ dopravná infraštruktúra	privatizácia + regionálna samospráva + štát (železnice)
■ zdravotníctvo	privatizácia vybraných činností a lekární + komunálna sféra
■ školstvo	privatizácia + komunálna a regionálna samospráva
■ kultúra	privatizácia + samospráva
■ kúpeľníctvo	privatizácia + samospráva
■ telekomunikácie	privatizácia + účasť štátu
■ cestná sieť	miestna a regionálna samospráva + štát (diaľničný systém)
■ vodné hospodárstvo	miestna samospráva + štát (zdroje) + privatizácia

Cieľom je :

- znížiť mieru zabezpečovania súkromných statkov verejným sektorom
- obmedziť zásahy verejnej správy do súkromných statkov
- zníženie nákladov na fungovanie orgánov štátnej správy
- definovanie kompetencií štátnej správy a samosprávy a ich jednotlivých úrovní

Pri našich nasledujúcich úvahách o mechanizmoch financovania verejných a zmiešaných statkov, ktoré ostanú ako úlohy verejnej správy, vychádzame z nasledovných zásad :

1. úloha **štátu** (centrálna vláda a miestna štátna správa) by mala byť obmedzená na
 - zabezpečovanie nezávislosti krajiny navonok
 - zabezpečovanie vnútroštátneho poriadku (legislatíva, bezpečnosť, vzdelanie)

- ochrana práv a slobôd občana
 - sociálne zákonodarstvo
 - vytváranie podmienok pre zdravé hospodárske pomery(menová, daňová politika)
2. všetky ostatné úlohy by mali prejsť do zodpovednosti miestnej a regionálnej samosprávy
3. kompetencie jednotlivých úrovní samosprávy musia byť originálne, v prípade, že sa zabezpečovaní úlohy by mala participovať miestna aj regionálna samospráva bude patriť kompetencia regionálnej samospráve

Uvažujeme, že **miestna samospráva** bude plniť nasledovné úlohy :

- hospodárske funkcie
 - hospodárenie s vlastným a prenechaným hnutel'ným a nehnuteľným majetkom
 - investičná a podnikateľská činnosť
 - vydávanie záväzných stanovísk k začatiu podnikateľskej činnosti právnických a fyzických osôb
 - zakladanie, rušenie a kontrola miestnych podnikov
 - podpora súkromného a tretieho sektora
 - zostavovanie, schvaľovanie sa kontrola rozpočtu
 - správa miestnych daní a poplatkov
 - stanovenie výšky miestnych daní a poplatkov
 - spracovanie a schvaľovanie programu miestneho rozvoja a stanovisko k programu regionálneho rozvoja
- územné plánovanie a výstavba
 - obstarávanie a schvaľovanie územnoplánovacej dokumentácie
 - vydávanie povolenia k výstavbe
 - kontrola výstavby (stavebná polícia)
 - zodpovednosť za estetiku a vzhľad obce
- služby miestneho hospodárstva a životného prostredia
 - verejné osvetlenie
 - pohrebníctvo, cintoríny, domy smútku
 - hospodárenie s komunálnym odpadom, odkanalizovanie
 - zásobovanie vodou, plynom, elektrickou
 - správa verejných priestranstiev
 - údržba miestnych komunikácií
- bývanie
 - výstavba, správa a údržba obecných bytov
 - príprava územia pre bytovú výstavbu
- doprava
 - výstavba a správa miestnych komunikácií
 - miestna hromadná doprava
- vodné hospodárstvo
 - výstavba, správa a údržba miestnych vodovodov, vodárenských objektov
 - výstavba, správa a údržba objektov a sietí kanalizácie
 - obecné čistiarne odpadových vôd
- školstvo
 - zakladanie, rušenie a hospodárske riadenie materských škôl, základných škôl, školských družín, základných umeleckých škôl, jazykových škôl
 - schvaľovanie a odvolávanie riaditeľov inštitúcií
- kultúra
 - vedenie miestnej kroniky
 - zakladanie, riadenie a rušenie miestnych knižníc, múzeí, galérií, kultúrnych stredísk, divadiel, orchestrov, umeleckých súborov, hvezdární, sál, kín, amfiteátrov,..
 - ochrana a starostlivosť o kultúrne pamiatky, historické objekty

- zdravotníctvo
 - výstavba, údržba a správa detských jasí
 - miestne zdravotné strediská, polikliniky, nemocnice
- sociálne starostlivosť
 - zriaďovanie, správa a údržba domovov pre starých ľudí, opatrovateľská služba, detské domovy
 - poskytovanie podpory a sociálnych peňažných dávok
- správna administratíva
 - organizačná štruktúra úradu
 - vydávanie všeobecne záväzných nariadení
 - evidencia obyvateľstva
 - matričné úkony
 - overovanie osobných dokumentov
 - organizovanie hlasovania obyvateľstva, organizovanie volieb
 - zber a spracovanie údajov o obci
- verejný poriadok
 - miestna polícia
 - civilná obrana
 - požiarna ochrana

Úlohy **regionálnej samosprávy** budú nasledovné :

- hospodárske funkcie
 - zostavovanie, schvaľovanie a kontrola rozpočtu
 - vypracovanie a schvaľovanie programu regionálneho rozvoja
 - vypracovanie a schvaľovanie nástrojov ekonomického rozvoja
 - stanovenie a schvaľovanie regionálnej diferencnej daňovej prirážky
 - stanovenie a schvaľovanie regionálnych poplatkov
 - finančné vyrovnávanie
 - hospodárenie s majetkom regionálnej samosprávy
- územné plánovanie a výstavba
 - obstarávanie a schvaľovanie územnoplánovacej dokumentácie regiónu
 - obstarávanie a schvaľovanie projektov regionálneho charakteru
 - záväzné stanoviská k nadregionálnym zámerom
 - koordinácia miestnych rozvojových zámerov
- doprava
 - výstavba, údržba a správa ciest I - III kategórie
- školstvo
 - zakladanie a správa stredných odborných škôl, gymnázií, bakalárskych škôl, špeciálnych škôl, rekvalifikačných zariadení, učňovských škôl
 - zakladanie a správa vysokých škôl
- zdravotníctvo
 - zakladanie a správa regionálnych polikliník, nemocníc a zariadení
 - podpora súkromných zariadení
- kultúra
 - zakladanie a správa regionálnych knižníc, múzeí, galérií
 - zakladanie a správa divadiel a bábkových divadiel, hvezdární, zoologických záhrad
- sociálna starostlivosť
 - zriaďovanie a správa nadobecných zariadení
 - podpora miestnych zariadení
- administratíva
 - organizácia úradov
 - vydávanie všeobecne záväzných nariadení

- spolupráca pri voľbách a ľudovom hlasovaní
- zber a spracovanie regionálnych informácií
- verejný poriadok
 - regionálna polícia

3.2 Návrh zmien pravidiel financovania samosprávy

Jedným z cieľov reformy financovania verejnej správy na Slovensku je aj kompatibilita pravidiel a princípov uplatňovaných v krajinách Európy. Medzi tieto princípy patrí :

- zvýšená finančná zodpovednosť miestnych a regionálnych samospráv, aby nenarastalo nadmerne ich zadĺženie, ktoré ohrozuje ich autonómiu
- zvyšovanie prehľadnosti verejných výdavkov, ktoré umožní redukcii administratívnych úkonov, zlepši možnosť ich kontroly, ktorá by sa mala v súlade s ustanoveniami Európskej charty miestnej samosprávy orientovať na zabezpečenia zhody so zákonom a ústavnými princípmi
- zabezpečenie štandardizácie predkladania rozpočtov a ich vyhodnotení
- zabezpečenie vlastného fiskálneho potenciálu samospráv, pretože len tak je možná ich finančná autonómia
- úplná sloboda samosprávy, v rámci zákonov, pri stanovovaní poplatkov a tržieb za miestne verejné služby
- zabezpečenie eliminácie nadmerných rozdielov medzi stanovenými sadzbami, pretože tieto nadmerné rozdiely môžu viesť k deformácii konkurencieschopnosti
- v prípade prechodného pretrvávania centralizácie manažmentu peňažného toku musí byť veľmi presne sledované obdobie splatnosti, tak aby nebola ohrozovaná solventnosť miestnej samosprávy a neboli ťažkosti v oblasti peňažného toku

Navrhované úpravy sa týkajú sústavy daní, daňového určenia, daňovej právomoci, zmeny štruktúry rozpočtov samosprávy a definovania miery zadĺženosti.

3.2.1 Úprava sústavy daní

Doporučujeme dve zmeny :

1. V oblasti priamych daní, konkrétne v rámci dane z príjmu fyzických osôb.

V súčasnosti táto daň pozostáva z dvoch položiek :

- daň zo závislej činnosti a funkčných požitkov, táto podielová daň je príjmom štátneho a j miestnych rozpočtov
- daň z ostatnej činnosti, je výhradne príjmom štátneho rozpočtu

Doporučujeme, aby sa táto daň z príjmu fyzických osôb rozdelila na dane dve, pričom navrhujeme premenovať daň z ostatnej činnosti na daň z podnikania

2. Navrhujeme preradiť súčasné miestne poplatky do daňovej sústavy a premenovať ich na miestne dane, pretože vo svojej podstate nie sú poplatkami v pravom slova zmysle.

Po tejto úprave budú miestnymi daňami :

- daň z podnikania
- majetkové dane
- daň z predaja alkoholických nápojov a tabakových výrobkov
- daň za psa
- daň za užívanie verejného priestranstva
- daň za zábavné hracie automaty
- daň za predajné automaty
- daň za povolenie vjazdu mot. vozidla do historickej časti mesta
- daň za ubytovacie kapacity
- daň z reklamy
- daň zo vstupného
- daň z kúpeľného a rekreačného poplatku

- daň za znečistenie ovzdušia
- daň za užívanie bytu alebo jeho časti na iný účel ako bývanie

3.2.2 Zmena daňového určenie

Navrhované zmeny rozdelenia kompetencií medzi jednotlivé úrovne verejnej správy vyžadujú zabezpečenie ich financovania. V súvislosti s požadovaným zvyšovaním miery autonómie miestnej a regionálnej samosprávy navrhujeme nasledovné úpravy daňového určenia:

- výhradnými príjmami štátneho rozpočtu bude : DPH, daň z medzinárodného obchodu, clo, dovozná prirážka
- výhradnými príjmami regionálnej samosprávy bude diferenčná prirážka k daniam
- výhradnými príjmami miestnej samosprávy budú : daň z podnikania, majetkové dane
- medzi podielové dane doporučujeme zaradiť : daň z príjmu právnických osôb, daň zo závislej činnosti a funkčných pôžitkov, cestnú daň, spotrebné dane a ekologické dane

Zmenu daňového určenia pri dani z podnikania navrhujeme z dôvodu možnosti vytvárať podmienky a zabezpečovať prípravu územia pre podnikateľskú činnosť, či prináša miestnej samospráve priame aj nepriame záťaž v oblasti životného prostredia, investičnej účasti na realizácii technickej a sociálnej infraštruktúry a prevádzkových nákladov. Zároveň ide o prepojenie príjmovej stránky miestnej samosprávy s podnikateľskou činnosťou na jej území.

Zmena daňového určenia pri ostatných majetkových daniach (z dedičstva, darovania, prevodu a prenosu nehnuteľností) vyplýva z úzkej väzby medzi transakciami a miestnou samosprávou.

3.2.3 Zmena daňovej právomoci

Zvyšovanie finančnej nezávislosti miestnej a regionálnej samosprávy, ako aj potreba zvýšenia priamej zodpovednosti týchto stupňov verejnej správy za zabezpečovanie verejných služieb pre občanov vyžaduje dať týmto inštitútom do rúk aj potrebné nástroje. Medzi tieto nástroje patrí aj daňová právomoc. V zásade sú možné dva prístupy :

- umožniť zavádzanie miestnych daní
- ponechať pevnú štruktúru daní a umožniť diferenciáciu jej výšky

Doporučujeme :

- uplatniť jednotnú štruktúru daní
- na regionálnej úrovni umožniť uplatnenie prirážky k podielovým daniam do určitej výšky
- na miestnej úrovni ponechať voľnosť hornej hranice miestnych daní a poplatkov
- prirážka na regionálnej úrovni bude príjmom regionálnej samosprávy

Cieľom tejto zmeny je dosiahnutie rozloženia zodpovednosti za daňové zaťaženie občanov na všetky úrovne verejnej správy a zvýšenie autonómnosti regionálnej a miestnej samosprávy pri rozhodovaní o kvalite o rozsahu zabezpečovania verejných služieb

3.2.4 Úprava rozpočtových zásad a rozpočtovej klasifikácie

Splnenie všeobecne platných zásad rozpočtovania : každoročné zostavovanie a schvaľovanie rozpočtu (správneho), reálnosť a pravdivosť, úplnosť a jednotnosť, možnosť publicity a teda prehľadnosť si vyžaduje úpravy súčasných pravidiel.

V súvislosti s našou prácou ide najmä o :

- redistribúcie daní a platobný systém
- rozpočtovú skladbu

3.2.4.1 Redistribúcia daní a platobný systém

Nové rozdelenie kompetencií, vznik regionálnej samosprávy a jasné oddelenie rozpočtov štátnej správy, regionálnej samosprávy a miestnej samosprávy, vyplývajúce z požiadavky politickej a hospodárskej zodpovednosti jednotlivých inštitúcií, si vyžaduje aj zmenu v toku daní, ktoré sú zaradené medzi tzv. podielové dane.

Tok by mal byť čo najjednoduchší a najefektívnejší. Nemal by ohrozovať solventnosť príslušnej úrovne samosprávy (ani štátu) len preto, že z administratívnych dôvodov dochádza k oneskoreným platbám.

Súčasný stav realizácie štátneho rozpočtu nie je dobrý. Základným problémom je skutočnosť, že štátny rozpočet nie je chápaný ako ekonomický nástroj, ale iba ako nástroj administratívny. Pretrváva systém, keď ministerstvá a správcovia rozpočtových kapitol rozpisujú svojim podriadeným zložkám schválené úlohy a limity v štátnom rozpočte. Tieto zložky si tvoria vlastné rozpočty, pričom informácia o nich nie je na MF SR k dispozícii. Súčasný systém sa podieľa na :

- schodkovosti štátneho rozpočtu
- vysokej nákladnosti systému
- nedostatkoch inštitucionálneho charakteru
- nedostatočných záruk neprekročenia disponibilných prostriedkov
- nevyhovujúcim informačnom systéme
- subjektivismu úradníkov, ktorý majú snahu minúť všetko bez ohľadu na efektívnosť

Súčasný systém je zároveň dôvodom omeškovania platieb do miestnych rozpočtov, čo zapríčiňuje narastanie nesolvenstnosti miest a obcí a stratu ich nezávislosti. Preto je nevyhnutná aj zmena celého systému správy verejných financií.

V rámci komplexného zámeru decentralizácie, považujeme za súčasť fiskálnej decentralizácie rozdelenie správy verejných financií na dva finančné okruhy :

- okruh štátnej finančnej správy
- okruh finančnej správy samospráv

V rámci racionalizácie celého systému verejných financií doporučujeme, aby sa výber daňových príjmov realizoval cestou siete daňových úradov, ktoré by realizovali aj redistribúciu daňových príjmov do oboch okruhov na základe jasne definovaných pravidiel v zákone o rozpočtových pravidlách a zákone o finančnom vyrovnávaní.

Dôvodom rozdelenia jedného finančného okruhu (štátneho) na dva je rozdielna správa vecí verejných, odlišnosť navrhovaných kompetencií štátu a samosprávy (miestnej, regionálnej) odlišná možnosť kontroly a najmä odlišná možnosť priamej participácie občanov na rozhodovaní o využití verejných financií, najmä daní, ktorých sú platcami.

Okruh štátnej finančnej správy by pracoval v systéme štátnej pokladnice, čo umožní nielen efektívnejšie využívanie verejných financií, ale aj pružnejšie reakcie na situáciu vo finančnom okruhu a najmä kontrolu efektívneho vynakladania prostriedkov.

Okruh finančnej správy samospráv by pracoval tak ako v súčasnosti t.j. každá obec, každý región je samosprávnou jednotkou, ktorej zastupitelia sa zodpovedajú svojim voličom za rozvoj územia, za plnenie úloh, ktoré im prislúchajú. Súčasťou ich úloh je aj čo najefektívnejšie hospodárenie s majetkom samosprávnej jednotky a teda aj s financiami. Preto nie je dôvod, aby štát, ktorí si zriadili občania a samosprávy, aby za nich plnil úlohy nadobecného a nadregionálneho významu, zasahoval do ich finančného systému. Princíp solidarity, ktorý je vecou politického konsenzu, musí byť riešený iným spôsobom, napr. systémom finančného vyrovnávania, uzákoneným vždy na určité časové obdobie.

Doporučujeme nasledovné zásady:

- výber daní (aj diferencných prirážok) realizovať sieťou daňových úradov
- daňové príjmy jednotlivých úrovní verejnej správy budú na základe zákona o finančnom vyrovnaní priamo distribuované na účty (štátu, regionálnej samosprávy, miestnej samosprávy) z daňového úradu
- okruh štátnej finančnej správy bude pracovať v systéme štátnej pokladnice

- povinnosť samosprávneho finančného okruhu poskytovať informácie o rozpočtoch a ich záverečnom účte MF SR, ktoré bude sumarizovať oba okruhy

3.2.4.2 Rozpočtová skladba

Doporučujeme zavedenie dvoch rozpočtov:

- správneho (bežný)
- majetkového (kapitálový)

Dôvodom je sprehládnenie finančných tokov, sprehládnenie kontroly, jasné oddelenie druhov príjmov, zavedenie systému finančného vyrovnávania, možnosť definovania miery zadĺženia, ako a vytvorenie podmienok pre zavedenie systému tzv. štátnej pokladnice.

Správny rozpočet by mal byť schvaľovaný na jeden fiskálny rok a mal by byť prebytkový max. vyrovnaný. Vychádzame zo všeobecne platného pravidla, že miestna a regionálna samospráva by sa nemala pri krytí výdajov bežného (správneho) rozpočtu uchýľovať k pôžičkám. Toto je možné dosiahnuť oveľa ľahšie tak, že bude existovať osobitný účtovný manažment (správa rozpočtu) ako aj tým, že sa stanovia ciele na vyrovnávanie rozpočtu hlavných verejných služieb.

Príjmy správneho rozpočtu budú tvoriť miestne dane a poplatky, podielové dane, príjmy z finančného vyrovnania a príjmy z prirážok.

Výdaje správneho rozpočtu budú pozostávať z miezd a príspevkov, výdajov na bežnú údržbu, splátok úrokov a z odpisov

Majetkový rozpočet navrhujeme zostavovať ako plán investícií. Jeho návrh sa zostaví na jedno volebné obdobie (4 roky), každoročne sa prehodnotí a zmeny sa zdôvodnia. Na jeho zostavenie sa môže využívať aj cudzí kapitál, pretože sa pomocou neho získavajú hodnoty, ktorých postupná strata sa vyrovnáva odpismi.

Príjmy majetkového rozpočtu budú tvoriť predaj a prenájom majetku, úvery, obligácie, prevod prebytku z bežného rozpočtu, investičné dotácie

Výdajmi majetkového rozpočtu bude zisk dlhodobých aktív t.j. investovanie do infraštruktúry obce, mesta, regiónu, kúpa, splátky istiny úveru, poskytovanie úverov a podpôr a prevody do správneho rozpočtu a do rezervného fondu.

3.2.5 Definovanie miery zadĺženia

Nastupujúci trend narastania zadĺženosti verejných rozpočtov si vyžaduje zavedenie mechanizmu regulujúceho mieru zadĺženia. A to napriek tomu, že ide o zásah do nezávislosti jednotlivých stupňov verejnej správy.

Dôvodov pre tento krok je viacero :

- obce, mestá regióny, ale aj NR SR sú verejnoprávnymi inštitúciami, ktoré reprezentujú občanov po dobu volebného obdobia
- zadĺženie by nemalo byť len vôľou zastupiteľstiev a komerčných bánk, pretože mnohokrát ide o projekty ďaleko presahujúce volebné obdobia, či život generácie
- miera zadĺženosti má dlhodobý vplyv na kvalitu života krajiny, regiónu, mesta, obce, pretože prípadná ľahkomyselnosť vo finančnej politike môže znamenať zvyšovanie jej závislosti na veriteľovi a stratu suverenity
- stanovenie miery zadĺženia zabráni tomu, aby sa chudobné obce, mestá a regióny enormne zadlžovali a garantovali toto zadĺženie daňami získanými z bohatých obcí, miest a regiónov, vďaka mechanizmu finančného vyrovnávania

Definovanie novej miery zadĺženia bude nútiť obce, mestá, regióny ale aj štát reagovať na zlý hospodársky vývoj v krajine krátením výdavkov, zvýšením efektivity vlastných výdajov.

Doporučujeme nasledovné zásady pri definovaní miery zadĺženia verejného rozpočtu :

- neumožniť prijímať úver obciam na financovanie bežných výdajov verejných statkov
- neprijímať úvery na jednotlivé investičné zámery, ale na podporu výdavkovej časti kapitálového rozpočtu
- maximálnu mieru zadĺženia definovať vzt'ahom medzi správnym a majetkovým rozpočtom a to tak, aby verejná správa dokázala zabezpečiť dlhovú službu zo správneho rozpočtu

- obdobie splácania pôžičky by nemalo prekročiť obdobie používania zodpovedajúcich zariadení (investícií)

3.2.6 Zmena fiskálneho roku

Nepravidelné napĺňanie verejných rozpočtov, koncentrácia výdajov na konci roka, zistenie skutočných príjmov až po odovzdaní daňových priznaní , ale aj napr. zabezpečovanie prevádzky objektov verejných služieb (vykurovacie obdobie), zhodnotenie poľnohospodárskej produkcie,... sú dôvody pre zváženie zmeny fiskálneho roku pre verejné rozpočty.

Doporučujeme, aby fiskálny rok začínal 1.apríla a končil 31.marca nasledujúceho roku. Tento posun by umožnil lepšie zhodnotenie východísk pre nasledujúce rozpočtové obdobie a zároveň by sa predišlo regulačným zásahom zo strany MF SR do rozpočtových položiek v najnevhodnejšom období (vykurovacie obdobie, vianočné obdobie,.....)

3.2.7 Zmena kritérií delenia podielových daní

Cieľom zmeny kritérií pri delení podielových daní v prospech obcí a regiónov je snaha o zvýšení spravodlivosti a motivácie jednotlivých úrovní na zvyšovaní kvality životného prostredia krajiny. Zároveň nám ide o podporu previazania tvorby dane s jej využitím t.j. princípy, ktoré v súčasnosti veľmi jednoduché kritériá neumožňujú. Zavedením nových kritérií dôjde síce k výraznejšej diferenciacii príjmovej stránky miestnych samospráv, previazanej najmä s veľkosťou obce, mesta, ale navrhovaný spôsob finančného vyrovnania zmierni extrémne rozdiely ekonomickej sily obcí, miest a regiónov.

Navrhujeme, aby inštitúcie verejnej správy participovali na podielových daniach diferencovane :

- daň z príjmu právnických osôb a cestná daň bude príjmom centrálnej, regionálnej a miestnej úrovne
- spotrebné dane budú príjmom centrálnej a regionálnej úrovne
- daň zo závislej činnosti a funkčných pôžitkov bude príjmom regionálnej a miestnej úrovne samosprávy
- ekologické dane budú príjmom regionálnej a miestnej úrovne samosprávy

Daň z príjmu právnických osôb

Doporučujeme, aby táto daň mala celoštátne jednotnú základnú sadzbu. Zároveň doporučujeme, aby regionálna úroveň mala možnosť uplatniť diferenčnú prirážku, ktorej maximálna výška však bude fixne stanovená zákonom.

Dôvodom je zabrániť neúnosnému narastaniu konkurencie medzi regiónmi, ktorá by sa mohla prejavovať veľmi diferencovaným zaťažením podnikateľských subjektov. Pretože sadzba dane a prirážka k nej úzko súvisí s úrovňou platov, služieb, ale aj kvalitou životného prostredia, mohli by extrémne rozdiely viesť k destabilizácii sídelnej a regionálnej štruktúry Slovenska.

Pri definovaní percentuálneho podielu jednotlivých úrovní verejnej správy by mala platiť zásada posilnenia podielu miestnych a regionálnych rozpočtov. Dôvodom je čo najväčšie previazanie príjmovej stránky rozpočtu samosprávy a podnikateľskou činnosťou, ktorá sa vykonáva na území, ktoré spravujú.

Kritériá delenia podielu medzi jednotlivé regióny, mestá a obce

Za kritériá delenia dane navrhujeme :

- počet obyvateľov („upravený“), ako v súčasnosti
- počet zamestnaných v obci, meste (náhrada za sídlo daňovníka)

Navrhovaná zmena vychádza z úvahy, že v súčasnosti platné kritérium(sídlo daňovníka) nezohľadňuje existenciu detašovaných výrobných podnikov, firiem, mimo sídla, kde je právnická osoba registrovaná. Obce, mestá, ktoré sú sídlami týchto detašovaných pracovísk napriek tomu znášajú súvisiacu záťaž, bez toho, aby táto bola zohľadnená v príjmovej stránke ich rozpočtu. Okrem toho každá obec, mesto, kde vznikajú pracovné príležitosti, prispieva nielen k tvorbe HDP, ale participuje aj na rozvoji zamestnanosti v rámci štátu.

Pri definovaní podielu kritérií na celkovej výške doporučujeme preferovať kritériá počtu obyvateľov. Vyplýva to najmä z požiadavky dočasného zohľadnenia negatívnych pozostatkov z minulosti, následkov centrálného plánovania a strediskovej sústavy osídlenia, ktorá nespravodlivo preferovala len určitú časť sídiel a výrazne znevýhodňovala vidiecky priestor. Diferenčná prirážka je celá príjmom regionálneho rozpočtu.

Daň zo závislej činnosti a funkčných pôžitkov

Vynechanie štátneho rozpočtu z prerozdeľovania tejto dane vyplýva zo skutočnosti, že pracovné príležitosti sa vytvárajú výhradne na územiach obcí. Podiel regionálnej samosprávy zdôvodňujeme tým, že mimo hraníc regiónu odchádza minimálne množstvo ekonomicky aktívnych za prácou.

Cieľom tejto úpravy, oproti súčasnému stavu (vynechanie centrálnej úrovne verejnej správy), je posilnenie príjmovej stránky regionálnej a miestnej samosprávy. Pri priestorovej alokácii verejných statkov na lokálnu a regionálnu úroveň sa zvýši finančné zaťaženie samospráv na zabezpečovanie verejných statkov osobitne v oblasti sociálnej infraštruktúry, čo vychádza,

resp. je determinované princípom solidarity

Kritériá delenia podielu medzi jednotlivé regióny, obce a mestá

Za kritériá delenia podielu dane navrhujeme :

- počet obyvateľov („upravený „), tak ako v súčasnosti
- počet zamestnaných, novonavrhované kritérium, ktoré by malo zohľadniť nielen ekonomickú silu územia, ale aj aktívnu politiku zamestnanosti a vytváranie podmienok pre vznik pracovných príležitostí zo strany miestnej samosprávy

Doporučujeme preferovať kritérium počtu obyvateľov. Dôvody sú tie isté ako pri dani z príjmu právnických osôb.

Cestná daň

Doporučujeme, aby aj cestná daň podliehala rovnakému systému výberu ako ostatné podielové dane.

Podiel štátneho rozpočtu a rozpočtov samosprávy

Zásadou delenia dane je zodpovednosť za sieť cestných komunikácií, vychádzajúca z navrhovaného rozdelenia kompetencií. Uvažujeme, že centrálna úroveň bude zodpovedať za diaľničnú sieť, regionálne samosprávy za ostatné dnešné štátne cesty a miestna samospráva za miestne komunikácie. Kritériom delenia dane bude dĺžka komunikácií, čo zvyhodňuje miestnu úroveň a najmä vidiecke osídlenie.

Kritériá delenia podielu na regióny, mestá a obce

Pri delení príslušného objemu navrhujeme vychádzať z dvoch kritérií :

- počet obyvateľov, ako v súčasnosti
- dĺžka spravovaných komunikácií

Na rozdiel od delenia medzi jednotlivé úrovne doporučujeme využiť aj kritérium, počet obyvateľov. Dôvodom je, aby neprišlo k nadmernému zvyhodneniu vidieckych oblastí, v prepočte na 1 obyvateľa, oproti územiám s koncentrovanou hromadnou bytovou výstavbou, ktorá tvorila až 90 % postavených domov v 70- a 80- tých rokoch, mala predpísanú hustotu zástavby a normovaný podiel komunikácií na 1 byt. Toto kritérium zároveň eliminuje skutočnosť, že štatutárne mestá (Bratislava Košice) v plnej miere zabezpečujú údržbu a správu komunikácií na svojom území (okrem diaľnic) bez existencie štátnej cestnej správy, ako je to v ostatných okresoch

Spotrebné dane

Doporučujeme pre jednotlivé druhy spotrebných daní určiť jednotnú základnú sadzbu. Príjem zo spotrebných daní je podľa regiónov diferencovaný a preto doporučujeme väčšiu časť ponechať v štátnom rozpočte. Rovnako sa na prechodné obdobie viac prikláňame z paušálnemu podielu a nie selektívneho podľa jednotlivých druhov spotrebných daní. Nie je však vylúčená možnosť, aj diferencovať podielu centrálnej a regionálnej úrovne podľa jednotlivých druhov spotrebných daní.

Kritériá podielu regionálnych rozpočtov

Navrhujeme uplatniť dve kritériá:

- počet obyvateľov
- rozloha regiónu

Dôvodom dvoch kritérií je spravodlivejšie zhodnotenie diferencovanosti regiónov, kde počet obyvateľov je kritérium pre daň z piva, vína, liehu, tabakových výrobkov a rozloha územia regiónu pre daň z uhľovodíkových palív a mazív. Pomeru kritérií doporučujeme 70 % : 30 %.

Upravený počet obyvateľov

Pri delení podielu na daniach resp. dotovaní rozpočtov samospráv sa vo viacerých krajinách používa tzv. upravený počet obyvateľov, podľa veľkostnej kategórie obcí. Úprava počtu obyvateľov vyjadruje, že obyvateľ obce rôznej veľkostnej kategórie nemá rovnakú hodnotu.

V našom návrhu neuvažujeme pre účely prerozdelenia s takýmto prístupom, pretože veľkosť mesta považujeme v prvom rade za politické rozhodnutie samospráv, ktorá má možnosť v demokratickej spoločnosti túto veľkosť priamo ovplyvniť.

3.2.8 Zmena dotačného systému

Dotácie na výkon samosprávnych funkcií

V súčasnosti plynú do rozpočtov miestnej samosprávy dotácie zo štátneho rozpočtu na :

- výkon samosprávnych funkcií obcí do 3000 obyvateľov
- príspevok pre MHD v mestách Bratislava, Košice, Prešov, Žilina a Banská Bystrica

Ostatné mestá a obce nad 3000 obyvateľov nedostávajú od zo štátneho rozpočtu žiadne dotácie.

Súčasný systém dotácií na výkon samosprávnych funkcií a do MHD doporučujeme nahradiť po realizovaní navrhovaných úprav daňového určenia, zmeny pomerov v rámci podielových daní, uplatnením možnosti diferenčnej prirážky na úrovni regionálnej samosprávy, odstránením hornej hranice výšky miestnych daní a poplatkov, uplatňovaním nového mechanizmu - finančného vyrovnávania (uplatnením jeho vertikálnej aj horizontálnej zložky).

Investičné dotácie

Pre podporu rozvoja investičnej činnosti na území obcí a miest doporučujeme ponechať investičné granty a dočasne zaviesť investičné dotácie do vodného hospodárstva a sociálnej starostlivosti. Obe tieto zložky by sa uplatňovali na úrovni štátu a aj na úrovni regiónu.

Zdrojmi investičných dotácií a grantov budú daňové príjmy jednotlivých úrovní verejnej správy, zahraničné granty, zahraničné podporné fondy , domáce i zahraničné súkromné zdroje.

Investičné granty budú poskytované z rozpočtu štátu, resp. regionálnej samosprávy na základe princípov definovaných zákonom. Predpokladom pre pridelenie grantu bude jasná stratégia rozvoja územia (obec, región), definovanie efektívnosti investície, resp. jej spoločenského prospechu stanovená v príslušnej územnoplánovacej dokumentácii. Rovnako predpokladom pridelenia grantu bude participácia územnej jednotky na financovaní projektu (minimálne 20 %). Investičné granty budú poskytované z Fondu regionálneho rozvoja (na úrovni celoštátnej) resp. z Fondu miestneho rozvoja (na úrovni regionálnej)

V prechodnom období, doporučujeme zväziť zavedenie aj *dvoch špecializovaných dotácií* do oblasti vodného hospodárstva a do oblasti sociálnej starostlivosti, pričom :

- v oblasti vodného hospodárstva by existovali dve kritériá delenia : počet obyvateľov a rozloha územia (región, resp. obec)
- v oblasti sociálnej starostlivosti doporučujeme jedno kritérium : počet obyvateľov nad 60 rokov.

3.3 Návrh spôsobu finančného vyrovnávanie

Zmena systému financovania verejných služieb, ako súčasť komplexnej reformy verejnej správy (územné a správne členenie, kompetencie, finančné mechanizmy), sa pravdepodobne v dnešnej dobe už nezaobíde bez určitej miery solidarity, ktorá by však v žiadnom prípade nemala pôsobiť proti ostatným princípom celkovej reformy financovania verejných služieb t.j. proti princípom subsidiarity a motivácie.

Finančné vyrovnávanie t.j. prerozdelenie daňových príjmov sa stalo v posledných desaťročiach súčasťou väčšiny rozpočtových pravidiel krajín Európy. Dôvodov je viacej. Patrí medzi nich potreba ochrany miest, regiónov pred enormným nárastom chudoby spojenej s kriminalitou, ochrana pred enormne narastajúcimi prevádzkovými nákladmi, ktoré robia obce, mestá a regióny stále viac závislými od štátu a súkromných subjektov. Dôvodom je aj spomalenie hospodárskeho vývoja zapríčinené znížením miery investovania rastom prevádzkových nákladov miest a obcí, ale aj snaha o vyvažovanie emigrácie obyvateľov do "výhodnejších" regiónov s nižším daňovým a poplatkovým zaťažením, resp. s vyššou kvalitou verejných služieb. Finančné vyrovnávanie je okrem toho nevyhnutným predpokladom decentralizácie a demokratizácie verejnej správy.

Finančné vyrovnávania (na miestnej a regionálnej úrovni) plní štyri hlavné funkcie :

- **fiskálnu**, zvýšenie objemu finančných prostriedkov obcí , v prípade ak daňové príjmy obcí nekryjú spoločensky únosné minimálne výdavky na verejnú spotrebu
- **redistribučnú**, korekcia rozličnej daňovej sily
- **priestorovo - politickú**, krytie zvýšených nákladov spojených s rozličnými úlohami obcí v štruktúre osídlenia t.j. vytváranie predpokladov na znižovanie rozdielov sociálne - ekonomickej úrovne obcí resp. regiónov
- **hospodársku**, využitie miestnych rozpočtov pri zabezpečovaní stability krajiny

Cieľom reformy financovania verejných služieb v mnohých európskych krajinách a zavedenie najmä tzv. horizontálneho finančného vyrovnávanie, bolo vyvolané snahou znížiť rozdiely v úrovni a kvalite zabezpečovania verejných služieb medzi silnými a slabými regiónmi, mestami a obcami.

Do zavedenia reforiem museli miestne a regionálne vlády v mnohých krajinách racionálne hospodáriť s disponibilnými financiami. Zadĺženie obcí, miest a regiónov nedosahovalo významných hodnôt, pretože platilo heslo : " tí, ktorí majú nižšie daňové príjmy, majú aj primerane nižšie výdavky". Rozdielnosť ekonomickej sily a teda aj kvality poskytovaných služieb sa považovala za prirodzenosť, vyplývajúcu z množstva iných faktorov (výrobných, personálnych, prírodných)

Na druhej strane viaceré zahraničné analýzy ukázali , že finančné vyrovnávanie neprineslo vždy očakávané zosilnenie ekonomickej sily v regiónoch, ktoré získali podporu, ba naopak v regiónoch, ktoré získali zásluhou tejto reformy podstatne väčší podiel na daniach, dokonca prudšie rástla zadĺženosť ako v regiónoch, ktoré na finančné vyrovnávanie prispievali. Výdaje na obyvateľa v oblasti verejnej správy vzrástli. Tento proces vo väčšine krajín pretrváva. ďalej. Inými slovami, snaha o dosiahnutie rovnakého štandardu v chudobných a bohatých regiónoch viedla k tomu, že v chudobných regiónoch narastala zadĺženosť .

Dôvodom rýchlejšieho rastu zadĺženosti v chudobnejších regiónoch je snaha o zabezpečenie rovnako kvalitných verejných služieb ako v regiónoch bohatých. Táto, v podstate politická súťaž, pramení z presvedčenia , že v konečnom dôsledku nikto nebude braný na zodpovednosť za enormné zadĺženie obce, mesta, regiónu, ale aj štátu.

Bohatšie regióny nevidia v systéme prílišnej solidarity (nivelizácie) spravodlivosť, pretože vlastne doplatia na to, že svojou šikovnou politikou zvyšujú svoju daňovú silu a zároveň aj mieru prerozdelenia financií.

Medzi zásady finančného vyrovnávania, ktoré by mohli umožniť vyhnúť sa viacerým negatívnym skúsenostiam európskych krajín, by mali patriť :

- zavedenie jednotného systému pre celé územie Slovenskej republiky, definovaného v zákone o finančnom vyrovnaní
- orientovať finančné vyrovnávanie len na tzv. bežné výdaje samospráv t.j. na plnenie zo zákona definovaných samosprávnych funkcií, pretože sa jedná o peniaze daňových poplatníkov a ich použitie v inej obci, v inom regióne
- transparentnosť systému, pretože musí byť priechodný v politickom procese
- definovať optimálnu mieru vyrovnávania rozdielnej daňovej sily, tak aby priveľmi nenivelizoval daňovú silu bohatých a chudobných
- obmedziť objem a škálu dotácií do samosprávnych funkcií
- zdroje z finančného vyrovnávania by nemali byť účelovo viazané
- zníženie miery prerozdelenia daní
- definovať, ako súčasť systému najvyššiu prípustnú mieru zadĺženia verejných rozpočtov
- finančné vyrovnávanie orientovať na obyvateľa územnej samosprávy

Miera finančného vyrovnávania je výsledkom zmeny hospodárskych podmienok v krajine, ale podlieha neustálym zmenám aj z politických dôvodov. Preto je potrebné v určitých časových intervaloch systém analyzovať a prispôsobiť novej situácii.

Veľmi dôležité je definovať optimálnu mieru vyrovnávania. Finančné vyrovnávanie má zabezpečiť potrebné financie obciam a mestám na plnenie ich samosprávnych funkcií, pričom nesmie rušiť rôznosť finančnej sily obcí, ako výsledok ich nezávislosti. V prípade, že by finančné vyrovnávanie na 100 % krylo rozdiely, strácali by územné samosprávy záujem o využívanie vlastného potenciálu a úplne by sa spoliehali na vyrovnávacie mechanizmy.

Objem finančného vyrovnania podlieha kontrole zo strany tej inštitúcie verejnej správy, ktorá ho poskytna, preto z pohľadu územnej samosprávy platí, že čím vyššia miera vyrovnávania, tým nižšia miera finančnej nezávislosti (autonómie).

Navrhujeme, aby sa finančné vyrovnanie odvíjalo od *daňovej sily* územnej samosprávy, ktorá bude posudzovaná na základe schváleného záverečného účtu za predchádzajúci fiškálny rok.

Nami navrhované finančné vyrovnávanie pozostáva z položiek :

- **horizontálne finančné vyrovnávanie**, v rámci ktorého budú daňovo silnejšie regióny prispievať slabším regiónom, resp. mestá a obce s väčšou daňovou silou prispievať mestám a obciam s nižšou daňovou silou. To znamená, že horizontálne finančné vyrovnanie na úrovni štátu nebude mať dopad na štátny rozpočet, resp. na úrovni regiónu nebude mať dopad na rozpočet regionálnej samosprávy.
- **vertikálne finančné vyrovnávanie**, v rámci ktorého bude štátny rozpočet prispievať daňovo slabým regiónom, resp. regionálna samospráva prispievať daňovo slabým miestnym samosprávam. To znamená, že vertikálne finančné vyrovnávanie bude mať dopad na štátny rozpočet resp. na rozpočet regionálnej samosprávy

Mechanizmus finančného vyrovnávania bude jednoznačne definovaný v *zákone o finančnom vyrovnaní*, ktorý by mal platiť minimálne počas jedného volebného obdobia.

Navrhujeme, aby prostriedky finančného vyrovnania obdržali samosprávne inštitúcie v dvoch splátkach: ako zálohu na začiatku a doplatok v polovici fiškálneho roku alt. štvrťročne.

3.3.1 Horizontálne finančné vyrovnávanie

Hlavným cieľom je naplnenie prvku solidarity, t.j. zmiernenie rozdielov ekonomickej sily regiónov resp. miest a obcí.

Na horizontálnom finančnom vyrovnaní medzi regiónmi resp. medzi obcami v regióne neparticipuje štátny rozpočet, ani rozpočet regionálnej samosprávy.

Navrhujeme, aby mechanizmus horizontálneho finančného, na centrálnej resp. regionálnej

úrovni, pozostával z nasledovných krokov :

1. Vypočíta sa priemerná daňová sila regiónu (obcí) za predchádzajúci rok
2. Vytvorí sa fond horizontálneho finančného vyrovnávania ako % podiel z daňovej sily regiónov resp. obcí
3. 2/5 z fondu sa rozdelí všetkým regiónom resp. obciam podľa počtu obyvateľov
4. Vypočíta sa upravená daňová sila regiónov resp. obcí
5. Na základe zákonom definovanej miery finančného vyrovnávania (% z priemernej daňovej sily v SR resp. v regióne) sa zistí či je vo Fonde horizontálneho finančného vyrovnávania dostatok zdrojov.
 - 5.1 Ak nie je, rozdelia sa zdroje obciam pod stanoveným % daňovej sily podľa počtu obyvateľov
 - 5.2 Ak je, rozdelia sa zostávajúce 3/5 regiónom, obciam, do výšky stanoveného % daňovej sily a ak by prostriedky zvýšili rozdelí sa zvyšok všetkým regiónom, obciam, podľa počtu obyvateľov

Tie regióny, resp. obce, čo nedosiahnu po horizontálnom finančnom vyrovnaní zákonom stanovené % priemernej daňovej sily, môžu požiadať o podporu z Fondov vertikálneho finančného vyrovnávania. Záleží na úvahe samosprávnych regiónov, resp. obcí či si zvolia cestu zvýšenia vlastných príjmov resp. či požiadajú o podporu za cenu kontroly efektívnosti svojho finančného hospodárenia zo strany štátu resp. regionálnej samosprávy.

Navrhujeme, aby fond horizontálneho vyrovnávania určený pre regionálne samosprávy spravovalo ministerstvo financií (neskôr štátna pokladnica) a fond horizontálneho vyrovnávania určeného pre miestne samosprávy v rámci regiónu spravovala finančná správa príslušnej regionálnej samosprávy (neskôr štátna pokladnica).

3.3.2 Vertikálne finančné vyrovnávanie

Cieľom vertikálneho finančného vyrovnania je zvýšiť schopnosť obcí a regiónov plniť svoje samosprávne funkcie, ak ani po horizontálnom finančnom vyrovnaní nebudú mať dostatok finančných prostriedkov na plnenie svojich povinných úloh. Vertikálne finančné vyrovnávanie nastane až po horizontálnom finančnom vyrovnaní.

Úlohu dodatočného posilnenia príjmovej stránky rozpočtov cestou vertikálneho finančného vyrovnávania prevezme na seba pri finančnom vyrovnaní medzi regiónmi SR centrálna vláda (Fond regionálneho finančného vyrovnávania) a pri finančnom vyrovnaní medzi obcami

v regióne, regionálna samospráva (Fond miestneho finančného vyrovnávania). Zdrojmi Fondov budú daňové príjmy štátneho rozpočtu resp. daňové príjmy a diferenčná prirážka rozpočtu regionálnej samosprávy. Príslušné inštitúcie verejnej správy zo svojho rozpočtu prispievajú, na základe žiadosti príslušnej regionálnej samosprávy resp. príslušnej miestnej samosprávy.

Efektívne využitie prostriedkov poskytnutých v rámci vertikálneho finančného vyrovnávania podlieha kontrole príslušnej úrovne verejnej správy (centrálna vláda, resp. regionálna samospráva).

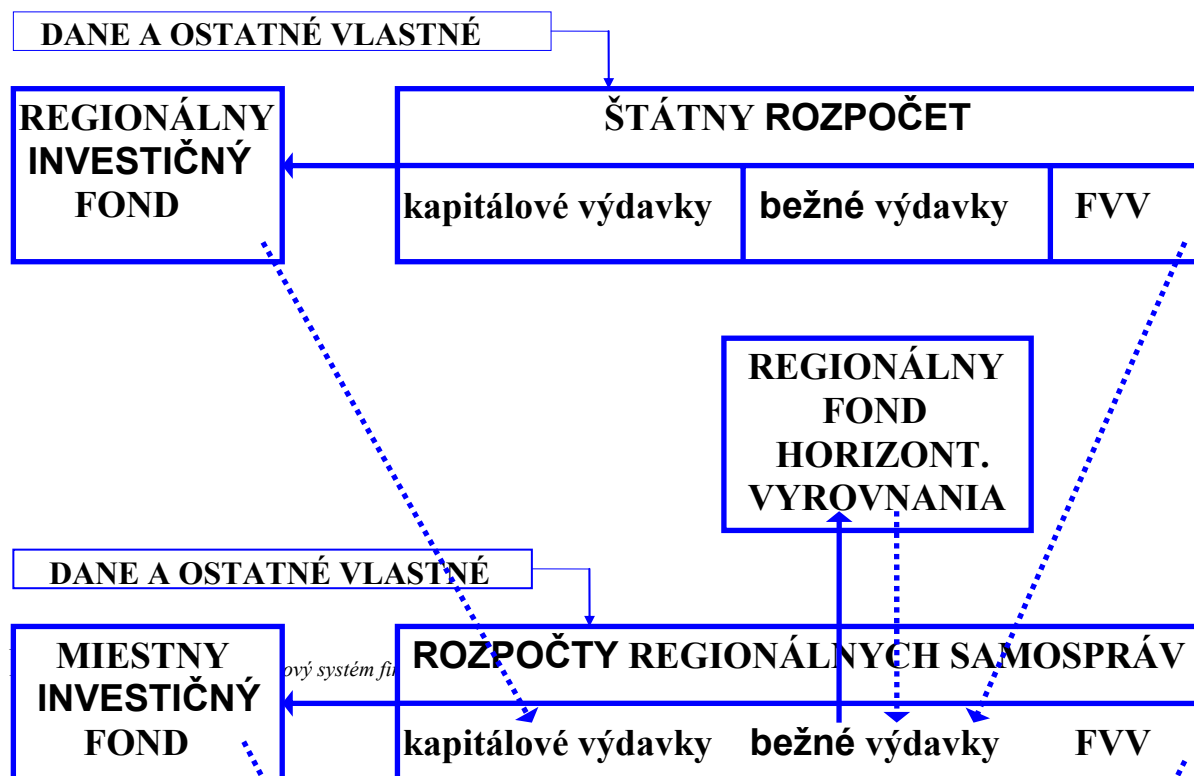
Mechanizmus výpočtu objemu finančných prostriedkov, o ktoré môže obec, resp. región požiadať bude definovaná v zákone o finančnom vyrovnaní, navrhujeme nasledovne :

1. Vypočíta sa daňová sila obce resp. regiónu po horizontálnom finančnom vyrovnaní t.j. pre potreby vertikálneho finančného vyrovnanía bude daňová sila obce (regiónu) rovná súčtu príjmu z miestnych daní, podielových daní a príjmu z horizontálneho finančného vyrovnanía
2. Vypočíta sa priemerná daňová sila obcí v regióne (pri vyrovnávaní medzi obcami) resp. regiónov v štáte (pri vyrovnávaní medzi regiónmi)
3. Navrhujeme, aby tie obce (regióny), ktorých daňová sila je pod priemerom v regióne (štáte) mali nárok na vertikálne finančné vyrovnanie do výšky **50 %** rozdielu medzi ich daňovou silou a priemerom v regióne (štáte).

PRÍLOHY

PRÍLOHA 1

Schéma navrhovaných vzťahov medzi štátnym, regionálnym a miestnymi rozpočtami



FVV - Fond vertikálneho vyrovnávania

PRÍLOHA 2

Súhrnný prepočet zmeny daňových príjmov jednotlivých úrovní verejnej správy

Pri odhade dopadu zmeny rozdelenia kompetencií pri modelovom prepočte príjmov jednotlivých úrovní verejnej správy sme vychádzali z nasledovných zásad :

1. rozdelenie úloh medzi štátnou správou a samosprávou a medzi miestnu a regionálnu úroveň samosprávy vychádza z kritérií uvedenej v časti 3.1.
2. príde k revízii daňovej sústavy v súlade so zásadami uvedenými v bode 3.2.1
3. bude do praxe zavedená zmena daňového určenia a daňovej právomoci v zmysle bodov 3.2.2 a 3.2.3
4. Podiely jednotlivých úrovní verejnej správy na tzv. podielových daniach budú nasledovné :

Daň z príjmu právnických osôb :

štátny rozpočet	50 %
regionálne rozpočty	30 %
miestne rozpočty	20 %

Daň zo závislej činnosti a funkčných pôžitkov

regionálne rozpočty	40 %
miestne rozpočty	60 %

Cestná daň

štátny rozpočet	10 %
regionálne rozpočty	40 %

miestne rozpočty	50 %
<u>Spotrebné dane</u>	
štátny rozpočet	70 %
regionálne rozpočty	30 %

5. Odhad bežných výdavkov na zabezpečenie kompetencií odovzdaných štátnou správou samospráve :

■ školstvo	23 mld. Sk
■ zdravotníctvo	3 mld. Sk
■ kultúra	3 mld. Sk
■ sociálne veci	6 mld. Sk
■ bezpečnosť	3 mld. Sk
■ správa	4 mld. Sk
t.j. celkom	42 mld. Sk

6. Bežné výdaje miestnej samosprávy na plnenie súčasných úloh sú cca 14 mld. Sk (odhad pre rok 1998)

7. Pre rok 1998 sa uvažuje s výdajmi Krajských úradov na bežné výdavky vo výške cca 38 mld. Sk (školstvo, zdravotníctvo, kultúra, sociálne veci, doprava,..)

Súčasný podiel bežných výdavkov štátneho, krajských a miestnych rozpočtov je nasledovný:

	mld. Sk	%	úroveň verejnej správy
štátny rozpočet	128,6	70,0	centrálne
krajské rozpočty	38,0	20,8	regionálna
miestne rozpočty	14,0	9,2	miestna

Zdroj: Návrh štátneho rozpočtu na rok 1998, odhad autorov

Presunom kompetencií na samosprávu vyrastie potreba financií na krytie bežných výdavkov z cca 14,0 mld. Sk na cca 52 mld. Sk. Pri nami navrhovaných úpravách daňového určenia a zmene podielu na daniach budú jednotlivé inštitúcie verejnej správy participovať na daňových príjmoch v SR nasledovne (prepočet je aplikovaný na predpokladané príjmy v roku 1998) :

druh dane	štátny rozpočet	regionálne rozpočty	miestne rozpočty
zo závislej činnosti a funkčných pôž.	0	8 552	12 828
z podnikania	0	0	5 500
z príjmu právnických osôb	13 875	8 325	5 500
vyberaná zrážkou	8 000	0	0
z majetku	0	0	1 100
z pridanej hodnoty	64 250	0	0
spotrebné dane	17 010	7 290	0
z medzinár. obchodu a transakcií	14 200	0	0
cestná daň	200	700	900
celkom (mil. Sk)	117 535	24 867	25 878
% podiel	69,8	14,8	15,4
ostatné miestne dane	0	0	5 000
celkom (mil. Sk)	117 535	24 867	30 878
% podiel	67,8	14,4	17,8

PRÍLOHA 3

Porovnanie dopadu zmien kritérií na daňovú silu obcí

M.E.S.A. 10

Mikloš - Nižňanský - Žárska : Nový systém financovania samosprávy, 1998

Modelové riešenie je aplikované na vybrané územie Trenčianskeho kraja, reprezentované 25 obcami veľkostných kategórií : mestá, obce do 5000, 2000, 1000 a do 500 obyvateľov. Údaje sú získané z jednotlivých Mestských a Obecných úradov, zo štatistických údajov, zo štátneho záverečného účtu pre 1996 a z vlastných prepočtov.

Účelom je porovnanie súčasného systému prerozdelenia podielových daní medzi jednotlivé obce a nami navrhovanej zmeny kritérií.

Pri prepočte sme vychádzali z nasledovných predpokladov :

- rozsah kompetencií ostáva ako v súčasnosti
- podiel miestnych rozpočtov na centrálne vyberaných daniach v roku 1996 bol podľa štátneho záverečného účtu nasledovný :
 - daň zo závislej činnosti a funkčných pôžitkov 4 636 058 000.-Sk
 - daň z príjmu právnických osôb 1 200 408 000.-Sk
 - cestná daň 425 701 000.-Sk
- evidenčný počet pracovníkov úhrnom (1996) v SR 1 487 686
- počet obyvateľov SR 5 378 932
- dĺžka miestnych komunikácií 18 742, 70 km
- prepočet objemu podielových daní podľa podielu jednotlivých kritérií :
 - daň zo závislej činnosti a funkčných pôžitkov :
 - 70 % podľa počtu obyvateľov 603,32 Sk / 1 obyvateľa
 - 30 % podľa počtu zamestnancov 934,94 Sk / 1 zamestnanca
 - daň z príjmu právnických osôb:
 - 60 % podľa počtu obyvateľov 133,90 Sk / 1 obyvateľa
 - 40 % podľa počtu zamestnancov 322, 78 Sk / 1 zamestnanca
 - cestná daň
 - 50 % podľa počtu obyvateľov 39,57 Sk / 1 obyvateľa
 - 50 % podľa km MK 11 356,4 Sk / 1 km

	MdaP	S1	M1	S2	M2	S3	M3
Trenčín	27 476	66 517	114 880	93 993	142 356	1597.-	2418.-
Stará Turá	5 330	10 980	18 075	16 310	23 405	1535.-	2203.-
Nemšová	1 449	6 600	7 626	8 049	9 075	1319.-	1487.-
Trenč. Teplice	6 660	4 722	6 778	11 382	13 438	2472.-	2919.-
<i>priemer mestá</i>	<i>40 915</i>	<i>88 819</i>	<i>147 359</i>	<i>129 734</i>	<i>188 274</i>	<i>1618.-</i>	<i>2347.-</i>
Trenč. Teplá	1 146	4 147	5 179	5 293	6 325	1426.-	1703.-
Horná Súča	953	4 235	3 614	5 188	4 567	1436.-	1264.-
Dolná Súča	798	1 517	2 946	2 315	3 744	830.-	1342.-
Trenč. Stankovce	9 800	2 670	2 845	12 470	12 645	4655.-	4720.-
Trenč. Turná	1 571	2 761	2 578	4 332	4 149	1724.-	1651.-
Podolie	1 409	2 138	2 203	3 547	3 612	1713.-	1744.-
<i>obce 2-5 tis. obyv.</i>	<i>15 677</i>	<i>17 468</i>	<i>19 365</i>	<i>33 145</i>	<i>35 042</i>	<i>2024.-</i>	<i>2139.-</i>
Omšenie	1 027	1 635	1 743	2 662	2 770	1372.-	1428.-
Krajné	2 989	2 021	2 339	5 010	5 328	2815.-	2993.-
Chocholná	990	1 600	1 723	2 590	2 713	1622.-	1699.-
Beckov	1 309	1 480	1 573	2 789	2 882	2042.-	2110.-
Trenč. Jastrabie	789	1 240	1 226	2 029	2 015	1664.-	1653.-
<i>obce 1-2 tis. obyv.</i>	<i>7 104</i>	<i>7 976</i>	<i>8 604</i>	<i>15 080</i>	<i>15 708</i>	<i>1908.-</i>	<i>1988.-</i>
Skalka n/V	464	1 064	1 010	1 528	1 474	1566.-	1510.-
Zem. Podhradie	491	780	653	1 271	1 144	1596.-	1437.-

Veľká Hradná	336	710	656	1 046	992	1536.-	1457.-
Zamarovce	235	646	548	881	783	1362.-	1210.-
Modrová	492	515	539	1 007	1 031	1986.-	2034.-
<i>obce 0,5-1 tis.ob.</i>	<i>2 018</i>	<i>3 715</i>	<i>3 406</i>	<i>5 733</i>	<i>5 424</i>	<i>1589.-</i>	<i>1503.-</i>
Hornány	292	390	467	682	759	1814.-	2019.-
Štvrtok n/V	197	379	331	576	528	1694.-	1552.-
Nová Lehota	491	280	446	771	937	2834.-	3445.-
Petrova Lehota	57	215	161	272	218	1308.-	1048.-
Višňové	98	214	212	312	310	1545.-	1485.-
<i>obce do 500 obyv.</i>	<i>1 135</i>	<i>1 478</i>	<i>1 617</i>	<i>2 613</i>	<i>2 752</i>	<i>1869.-</i>	<i>1968.-</i>
celkom	66 849	119 456	180 351	186 305	247 290		
vážený priemer						1702.-	2258.-

Legenda :

MDaP	miestne dane a poplatky
S1	príjem z podielových daní podľa súčasných kritérií
M1	príjem z podielových daní podľa navrhovaných kritérií
S2	súčet MDaP + S1
M2	súčet MDaP + M1
S3	daňová sila na 1 obyvateľa pri súčasných kritériách
M3	daňová sila na 1 obyvateľa pri navrhovaných kritériách

Aj keď nami predkladanú vzorku nie je možné považovať za reprezentatívnu z pohľadu celého Slovenska, je možné na porovnaní uplatnenia súčasných a navrhovaných kritérií prerozdelenia podielových daní pozorovať určité zmeny daňovej sily miest a obcí a zmeny v rámci štruktúry veľkostných kategórií obcí.

Ak je cieľom reformy financovania verejnej správy na prvom mieste spravodlivosť, potom je nevyhnutné, aby systém zohľadňoval :

- podiel jednotlivých miest a obcí na ekonomickom rozvoji SR
- zvýšené požiadavky na zabezpečovanie verejných služieb vo väčších obciach a mestách
- zabezpečovanie viacerých verejných služieb v mestách v prospech občanov vidieka, pričom extrémne rozdiely medzi obcami a regiónmi bude následne zmiernovať systém finančného vyrovnávania (prvok solidarity v našom návrhu).

Na modelovom prepočte je možné pozorovať :

1. Zvýšenie daňovej sily vybraného územia, ako celku

Zmenou kritérií delenia podielových daní, sa zvýšila daňová sila posudzovaného územia o cca 61 miliónov Sk t.j. v priemere o 557.-Sk na 1 obyvateľa. Ukazuje to na nespravodlivosť súčasného systému, ktorý vôbec nezohľadňuje ekonomickú silu obcí, miest a regiónov (v našom prípade meraná ukazovateľom počet zamestnancov), ani hustotu cestnej siete (v našom prípade meraná dĺžkou ciest).

Pri porovnaní s celkovou daňovou silou miest a obcí na Slovensku, ktorá sa pohybuje okolo 2000.-Sk na 1 obyvateľa, vybrané územie Trenčianskeho kraja dosiahne zmenou kritérií priemernú daňovú silu 2258.-Sk t.j. cca 13 % nad priemer SR.

2. Posilnenie daňovej sily miest

Dôvodom nárastu daňovej sily je jednak celkové zvýšenie celkovej sily vybraného územia, ako aj zmena kritérií. Zmenou kritérií sa odstráni súčasná nespravodlivosť, keď mestá plniace omnoho viac verejných úloh ako obce dosahovali podpriemerné hodnoty daňovej sily v prepočte na bývajúceho obyvateľa. Zdôvodnenie súčasného systému tým, že v mestách je k dispozícii viac iných zdrojov neobstojí, pretože tie tzv. iné zdroje sú buď súkromné, alebo z predaja nehnuteľností a kapitálových aktív t.j. sú to prostriedky, ktoré nie sú určené na krytie bežných výdajov, na zabezpečovanie verejných statkov.

3. Zmena pomeru daňovej sily jednotlivých veľkostných kategórií obcí

U 15 miest a obcí z 25 prišlo k nárastu daňovej sily. Zatiaľ čo súčasné kritériá zvyhodňujú najmä malé obce, zmena kritérií je v prospech miest a obcí (bez ohľadu na veľkosť), ktoré disponujú pracovnými príležitosťami.

Napriek tomu, že prišlo k celkovému zvýšeniu daňovej sily posudzovaného územia, najmä u obcí do 1000 obyvateľov prišlo k zníženiu ich daňovej sily. Dá sa predpokladať, že v prospech miest a obcí s pracovnými príležitosťami regiónu, ale aj Slovenska. Tento trend nie je až taký negatívny, ako sa javí na prvý pohľad. Z iných analýz (vid' I. etapa našej práce : Ekonomické podmienky fungovania samospráv na Slovensku, MESA 10, 1995) totiž vyplýva, že potreba bežných(prevádzkových) nákladov na 1 obyvateľa, ktoré sú ktoré daňami, rastie s veľkosťou mesta. Obce do 5000 obyvateľov potrebujú viac zdrojov na krytie investičných nákladov t.j. nákladov, ktoré majú byť len v obmedzenej miere kryté daňami (splácanie úrokov príp. podporné investičné dotácie).

PRÍLOHA 4

Porovnanie súčasného a navrhovaného systému financovania miestnej samosprávy pri nezmenených kompetenciách

Modelové riešenie je aplikované na 25 mestách a obciach Trenčianskeho kraja, všetkých veľkostných kategórií. Údaje sú získané z jednotlivých Mestských a Obecných úradov, zo štatistických údajov, zo štátneho záverečného účtu pre rok 1996 a z vlastných prepočtov.

Cieľom je porovnať súčasne uplatňovaný systém podielu obcí na daňových príjmoch, vrátane dotácií na výkon samosprávnych funkcií a nami navrhovaný systém, vrátane nového spôsobu finančného vyrovnávania rozdielnej daňovej sily obcí. V tomto prepočte neuvažujeme s odovzdaním nových kompetencií miestnej samospráve.

Pri prepočtoch vychádzame z nasledovných predpokladov :

- údaje o miestnych daniach a poplatkoch (MDaP), objem podielových daní (S1) platia ako v prílohe 2
- dotácie na výkon samosprávnych funkcií pre obce do 3000 obyvateľov vyplývajú zo schválených výsledkov rozpočtového hospodárenia obcí
- nové kritériá delenia podielových daní platia ako v prílohe 2
- údaje o počtoch obyvateľov, počte pracovných príležitostí a dĺžke MK platia ako v prílohe 2
- pri finančnom vyrovnávaní predpokladáme povinný odvod do Fondu horizontálneho finančného vyrovnávania obcí je 10 % daňovej sily obce
- maximálna miera finančného vyrovnania je 70 % priemernej daňovej sily v území
- obce, ktoré ani po horizontálnom finančnom vyrovnávaní nedosiahnu 70 % priemernej daňovej sily v území majú nárok na čiastočnú úhradu (50 %) z Fondu vertikálneho finančného vyrovnávania regiónu. Chýbajúce financie si musia zabezpečiť z vlastných zdrojov resp, racionalizovať výdaje
- pri prepočte je aplikovaný mechanizmus z kapitol 3.3.1 a 3.3.2 štúdie

Dopad horizontálneho finančného vyrovnávania na jednotlivé obce :

mesto, obec	10 % DS	DSp	DSu	P1	P2	DSh	FVV	DSh-DSp
Trenčín	1 423 560	2418	2402			2402		- 16
Stará Turá	230 405	2203	2190			2190		- 13
Nemšová	90 750	1487	1481	573 500	476 000	1559	49 000	+ 72
Tr.Teplice	134 380	2919	2898			2898		- 21
Tr. Teplá	63 250	1703	1695			1695		- 8
Horná Súča	45 670	1264	1260	1138 000	283 000	1338	428000	+ 74
Dolná Súča	37 440	1342	1337	664 000	218 400	1415	223000	+ 73
T.Stankov.	126 450	4720	4681			4681		- 39

Tr.Turná	41 490	1651	1643			1643		- 8
Podolie	36 120	1744	1735			1735		- 9
Omšenie	27 700	1428	1422	297 000	152 000	1500	73 500	+ 72
Krajné	53 280	2993	2972			2972		- 21
Chocholná	27 130	1699	1691			1691		- 8
Beckov	28 820	2110	2097			2097		- 13
Tr.Jastrabie	20 150	1653	1645			1645		- 8
Skalka	14 740	1510	1503	70 000	71 400	1575		+ 65
Z.Podhradie	11 440	1437	1431	114 600	62 500	1510	26 000	+ 73
V.Hradná	9 920	1457	1451	84 000	53 500	1530	15 000	+ 73
Zamarovce	7 830	1210	1206	239 000	51 000	1285	94 000	+ 75
Modrová	10 310	2034	2023			2023		- 11
Horňany	7 590	2019	2007			2007		- 12
Štvrtok	5 280	1552	1545	10 000	10 000	1575		+ 30
N.Lehota	9 370	3445	3420			3420		- 25
P.Lehota	2 180	1048	1046	110 000	17 000	1126	46 700	+ 78
Višňové	3 000	1485	1479	19 000	15 800	1557	1 800	+ 72
FHV (Sk)	2 354 450			3319 100	1412670			
2/5 FHV	941 780							
3/5 FHV	1 412 670							
70 % DS			1575					
FVV (Sk)							957000	

Legenda : DS- daňová sila , DSp- daňová sila pôvodná t.j. na základe nových kritérií delenia daní

DSu- daňová sila upravená po odpočte 2/5 podielu vloženého do Fondu , DSh- daňová sila po procese horizontálneho vyrovnávania , P1- potreba financií na dorovnanie do 70 % priemernej daňovej sily, P2- finančné prostriedky pridelené obciam čo nedosiahli 70 % priemer, pretože ostávajúce 3/5 Fondu nepokryli potrebu.

FVV- požiadavka na Fond vertikálneho vyrovnávania v regióne (50 % z DSh - 70 % priemer)

Z prepočtu podľa navrhovaného systému vyplynulo :

- vloženie rovnakého podielu a rozdelením 2/5 Fondu horizontálneho finančného vyrovnania príde k zmierneniu rozdielu medzi daňovo najslabšou a najsilnejšou obcou (v našom prípade o cca 1%)
- následným rozdelením ostávajúcich 3/5 Fondu sa zníži rozdiel medzi daňovo najslabšou a najsilnejšou obcou o ďalšie 4 %
- uplatnením príspevkov z Fondu vertikálneho finančného vyrovnávania sa dosiahne celkové zníženie rozdielov medzi daňovo najslabšou a najsilnejšou obcou o 10 %
- ak by sme z porovnania vylúčili obce Tr.Stankovce a Nová Lehota, kde ich pomerne extrémna daňová sila je otázna (údaje OcÚ), dosiahne zníženie rozdielov medzi daňovými silami najslabšie a najsilnejšej obce pomocou finančného vyrovnávania 17 %
- pretože podpora z Fondu vertikálneho vyrovnávania znamená zároveň kontrolu finančného hospodárenia obce zo strany regionálnej samosprávy, viaceré obce môžu zvážiť či radšej nezvýšia svoje vlastné príjmy (napr. Nemšová, Zem. Podhradie, Veľká Hradná, Višňové). Naopak, viaceré obce sa pravdepodobne bez podpory od regionálnej samosprávy nezaobídu (Horná Súča, Dolná Súča)
- stanovený 10 % vklad všetkých obcí do Fondu horizontálneho vyrovnávania nezabezpečil u všetkých obcí dosiahnutie 70 % priemernej daňovej sily v území. V tomto modelovom riešení by bolo potrebné, aby obce vložili 15 % svojej daňovej sily do Fondu. Potom by nebolo potrebné žiadať o podporu vo Fonde vertikálneho vyrovnávania a 70 % priemernej daňovej sily by sa naplnilo v rámci územie prerozdelením medzi obcami a bez následnej kontroly hospodárenia. V meste Trenčín by 50 % nárast vkladu do fondu predstavoval cca 720 000.- Sk.

- pri vyrovnávaní do 70 % daňovej sily získa zdroje z Fondov 11 obcí a 14 obcí len vloží zdroje do Fondu.
- V prípade, že by vyrovnanie malo dosiahnuť 90 % daňovej sily zvýšil by sa celkový potrebný objem Fondu na 15,4 mil. Sk t.j. cca 5 násobne, pričom pri 90 % priemeru daňovej sily (2025.-Sk) by prostriedky čerpalo 18 obcí a 7 obcí by len financie vložilo a objem pre daňovo silnejšie obce by sa výrazne zvýšil. Napr. ak by malo byť finančné vyrovnanie realizované len z Fondu horizontálneho vyrovnávania Trenčín by musel vložiť do Fondu 8,3 milióna Sk t.j.cca 54 % objemu Fondu.

Miera vkladu do Fondu ako aj miera finančného vyrovnávania sú vecou politickej dohody a následného uzákonenia. Modelový prepočet s 10 % vkladom, vyrovnaním z oboch Fondov do výšky 70 % priemernej daňovej sily sme zvolili preto, lebo podľa nášho názoru :

- miera solidarity by mala podporovať motiváciu a nie naopak
- považujeme za dôležitú kontrolu poskytovania finančných zdrojov

PRÍLOHA 5

Porovnanie súčasného a navrhovaného systému

Porovnanie daňovej sily miest a obcí podľa dnešného a navrhovaného systému (vrátane horizontálneho finančného vyrovnania (Sk / 1 obyvateľ) ukazuje že :

- zmena systému (t.j. zmena kritérií a mechanizmus horizontálneho finančného vyrovnávania) zvýhodňuje mestá a obce hospodársky silnejšie a to bez ohľadu na veľkostnú kategóriu
- v rámci vybranej vzorky územia príde u 10 miest a obcí k nárastu daňovej sily a u 15 obcí k jej poklesu oproti súčasnosti, pričom len u 5 obcí je pokles daňovej sily väčší o 10 %.
- diferencia medzi daňovo najslabšou a daňovo najsilnejšou obcou sa zníži o 7 %, pričom ale nastane výraznejšia diferenciácia medzi obcami vnútri intervalu

	súčasný systém	navrhovaný systém	rozdiel (Sk)	rozdiel (%)
Trenčín	1597	2402	+ 805	+ 50
Stará Turá	1535	2190	+ 655	+ 43
Nemšová	1319	1559	+ 240	+ 18
Trenčianske Teplice	2527	2898	+ 371	+ 15
Trenčianska Teplá	1474	1695	+ 221	+ 15
Horná Súča	1491	1338	- 153	- 10
Dolná Súča	956	1415	+ 459	+ 48
Trenč. Stankovce	4792	4681	- 111	- 2
Trenčianska Turná	1794	1643	- 101	- 6
Podolie	1780	1735	- 45	- 3
Omšenie	1372	1500	+ 128	+ 9
Krajné	2904	2972	+ 68	+ 2
Chocholná	1706	1691	- 15	- 1
Beckov	2130	2097	- 33	- 2
Trenč. Jastrabie	1753	1645	- 108	- 6
Skalka	1697	1575	- 122	- 7
Zem. Podhradie	1722	1510	- 212	- 12
Veľká Hradná	1668	1530	- 138	- 8

Zamarovce	1470	1285	- 185	- 13
Modrová	2106	2023	- 83	- 4
Hornány	2002	2007	+ 5	0
Štvrtok	1867	1575	- 292	- 16
Nová Lehota	3040	3420	+ 380	+ 13
Petrova Lehota	1475	1126	- 349	- 24
Višňové	1728	1557	- 171	- 10

PRÍLOHA 6

Dopad zmeny kompetencií na daňovú silu miest a obcí

Modelový prepočet vychádza z predpokladov uvedených v prílohe 3, pričom navyše je v daňových príjmoch zohľadnený presun kompetencií zo štátnej správy na samosprávu a tým súvisiaca zmena (príloha 1).

Pozn. : Pre výpočet podielu na dani z podnikania (miestna daň) sme použili pomer počtu pracovných príležitostí, pretože príjem jednotlivých obcí nebol k dispozícii.

Výpočet daňovej sily :

	MD	MD/oby	PD	PD/obyv	Spolu(S)	S/obyv
Trenčín	164 509 000	2794	259 896 800	4415	424 405 800	7209
Stará Turá	31 885 000	3000	49 576 000	4665	81 461 000	7665
Nemšová	9 534 000	1563	20 767 000	3404	30 301 000	4967
Trenč. Teplice	15 380 000	3341	18 521 000	4023	33 901 000	7364
Trenč. Teplá	7 255 000	1954	14 052 000	3784	21 307 000	5738
Horná Súča	2 953 000	817	9 582 500	2652	12 535 500	3469
Dolná Súča	2 498 000	895	7 735 000	2772	10 233 000	3667
Tr. Stankovce	11 800 000	4405	7 614 000	2842	19 414 000	7247
Trenč. Turná	3 121 000	1242	6 842 500	2723	9 963 500	3695
Podolie	2 819 000	1361	5 828 000	2814	8 647 000	4175
Omšenie	1 552 000	800	4 577 000	2359	6 129 000	3159
Krajné	5 089 000	2859	6 139 000	3449	11 228 000	6308
Chocholná	2 155 000	1349	4 567 500	2860	6 722 500	4209
Beckov	2 589 000	1895	4 195 000	3071	6 784 000	4966
Tr. Jastrabie	1 474 000	1209	3 250 000	2666	4 724 000	3875
Skalka	1 096 000	1123	2 686 000	2752	3 782 000	3875
Zem. Podhradie	491 000	617	1 680 000	2111	2 171 000	2728
Veľká Hradná	621 000	912	1 724 000	2532	2 345 000	3444
Zamarovce	235 000	363	1 395 000	2157	1 630 000	2520
Modrová	814 000	1606	1 416 000	2793	2 230 000	4399
Hornány	742 000	1973	1 252 000	3329	1 994 000	5302

Štvrtok	304 000	894	850 500	2501	1 154 000	3395
Nová Lehota	941 000	3460	1 142 000	4198	2 083 000	7650
Petrova Lehota	57 000	274	424 000	2040	481 000	2314
Višňové	168 000	832	533 500	2642	701 500	3474
celkom	270 082 000		436 246 500		706 328 500	
vážený priemer		2467		3984		6451

Z tabuľky vyplýva :

- na celkových príjmoch sa miestne dane podieľajú 38 %
- daňová sila „najchudobnejšej obce“ je cca 30 % daňovo najsilnejšej obce
- pod hranicou priemernej daňovej sily je 20 z 25 miest a obcí

Horizontálne finančné vyrovnanie :

- Fond horizontálneho finančného vyrovnania (10 % daňovej sily) 70 632 850.-Sk
- 2/5 Fondu 28 253 140.-Sk
- 2/3 Fondu 42 379 710.-Sk

	DSp	DSu	P1	DSu+P1	P2	DSv
Trenčín	7209	6951		6951	208	7159
Stará Turá	7665	7407		7407	208	7615
Nemšová	4967	4709		4709	208	4917
Trenčianske Teplice	7364	7106		7106	208	7314
Trenčianska Teplá	5738	5480		5480	208	5688
Horná Súča	3469	3211	4 061 000	4335	208	4543
Dolná Súča	3667	3409	2 583 000	4335	208	4543
Trenčianske Stankovce	7247	6989		6989	208	7197
Trenčianska Turná	3695	3437	2 257 000	4335	208	4543
Podolie	4175	3917	865 000	4335	208	4543
Omšenie	3159	2901	2 782 000	4335	208	4543
Krajné	6308	6050		6050	208	6258
Chocholná	4209	3951	613 000	4335	208	4543
Beckov	4966	4708		4708	208	4916
Trenčianske Jastrabie	3875	3617	875 000	4335	208	4543
Skalka	3875	3617	701 000	4335	208	4543
Zemianske Podhradie	2728	2470	1 485 000	4335	208	4543
Veľká Hradná	3444	3186	782 000	4335	208	4543
Zamarovce	2520	2262	1 341 000	4335	208	4543
Modrová	4399	4141	98 000	4335	208	4543
Horňany	5302	5044		5044	208	5252
Štvrtok	3395	3137	407 000	4335	208	4543
Nová Lehota	7650	7392		7392	208	7600

Petrova Lehota	2314	2056	474 000	4335	208	4543
Višňové	3474	3216	226 000	4335	208	4543
priemerná DS		6193				
70 % z priemernej DS				4335		

Legenda

DSP	daňová sila pôvodná
DSu	daňová sila upravená = DSP - 2/5 FHV
P1	potreba financií do výšky 70 % DSu
DSu+P1	daňová sila po započítaní dorovnaní do 70 % DSu
P2	rovnaké rozdelenie zostatku FHV všetkým obciam
DSv	daňová sila výsledná t.j. po horizontálnom finančnom vyrovnaní

Závery :

- 10 % vklad obcí podľa ich daňovej sily postačuje na dorovnanie do 70 % DSu
- výhodu horizontálneho finančného vyrovnaní využije 15 z 25 miest a obcí
- diferencia medzi daňovo najslabšou a najsilnejšou obcou sa výrazne zníži
 - daňová sila najslabšej obce je pri DSP 30 % najsilnejšej obce
 - daňová sila najslabšej obce je pri DSv 60 % najsilnejšej obce
 - nárast daňovej sily „najchudobnejšej“ obce je vďaka FHV 96 %

PRÍLOHA 5

Zásady zákona o finančnom vyrovnaní

Cieľom zákona je definovať :

- príjmovú základňu miestnej a regionálnej samosprávy
- vzťahy medzi štátnym rozpočtom a rozpočtami miestnej a regionálnej samosprávy
- vzťahy medzi rozpočtami regionálnej a miestnej samosprávy
- mechanizmus finančného vyrovňovania
- mieru možného zadĺženia

Príprava a schválenie tohoto zákona je v prípade decentralizácie, v zmysle tejto štúdie, nevyhnutnosťou. Jeho prijatie bude mať dopad na celý rad iných zákonov a vykonávacích predpisov. Ich posúdenie nie je predmetom tejto štúdie.

Cieľom prijatia takéhoto zákona je aj stabilizácia podmienok financovania verejnej správy a možnosť uplatnenia viacročného finančného plánovania samosprávnych inštitúcií

Zásady, ďalej uvedené, vychádzajú z princípov presunu kompetencií v zmysle tejto štúdie. Považujeme za potrebné zdôrazniť, že obce, po konštituovaní aj samosprávne regióny, sa výrazne podieľajú na tvorbe hrubého domáceho produktu, sú zamestnávateľom, investorom, investujú do infraštruktúry, čím vytvárajú podmienky pre zvyšovanie životnej úrovne obyvateľov a podnikanie, sú prevádzkovateľom spoločenských zariadení. Presun povinných úloh na samosprávu znamená ich zvýšené zaťaženie, čo bez podstatne vyšších vlastných príjmov samosprávy nemôžu zvládnuť.

1. Príjmy štátneho rozpočtu, regionálnych rozpočtov a rozpočtov miestnej samosprávy

1.1 Príjmy štátneho rozpočtu

Zásada 1

Nedeliteľnými príjmami štátneho rozpočtu sú :
na správnom účte :

- daň z pridanej hodnoty
- daň z medzinárodného obchodu
- clo
- dovozná alebo vývozná prirážka
- daň vyberaná zrážkou
- odvody a penále, správne poplatky

na majetkovom účte :

- úvery prijaté vládou SR
- príjmy zo splácania poskytnutých úverov a pôžičiek a z predaja cenných papierov v súlade s inými zákonmi
- príjmy ústredných orgánov a orgánov miestnej štátnej správy od organizácii v ich pôsobnosti
- výnosy z predaja štátnych cenných papierov
- výnosy z predaja majetku
- prevod z správneho účtu

Zásada 2

Príjmom správneho účtu štátneho rozpočtu je :

- 50 % podiel na vybranej dani z príjmu právnických osôb
- 10 % podiel na cestnej dani
- 70 % podiel na príjmoch zo spotrebných daní

1.2 Príjmy rozpočtu regionálnych samospráv

Zásada 1

Nedeliteľným príjmom regionálnym samosprávy je:
na správnom účte :

- diferenciálna prirážka k celoštátne vyberaným daniam, ktorej výška neprekročí 5 % základnej sadzby dane
- odvody, penále, správne poplatky

na majetkovom účte :

- úvery
- príjmy zo splácania úverov a pôžičiek
- výnosy z cenných papierov, z predaja cenných papierov
- výnosy z predaja majetku, platby (poplatky)
- prevod zo správneho účtu

Zásada 2

Príjmom správneho účtu regionálnej samosprávy je :

- podiel na 30 % vybranej dani z príjmu právnických osôb
- podiel na 40 % vybranej dani zo závislej činnosti a funkčných pôžitkoch
- podiel na 40 % vybranej cestnej dani
- podiel na 30 % vybraných spotrebných daniach
- podiel na % ekologických daniach

pričom kritériá a ich pomer pre delenie podielu na jednotlivé regionálne samosprávy sú :

druh príjmu (dane)	počet obyvateľov	počet zamestnancov	dĺžka spravov. komunikácií	rozloha územia
zo závislej činnosti a f.p.	70 %	30 %		
právnických osôb	60 %	40 %		
cestná daň	50 %		50 %	
spotrebné dane	50 %			50 %

Zásada 3

Príjmom správneho účtu regionálnej samosprávy sú prostriedky z Fondu horizontálneho finančného vyrovnávania max. do výšky 70 % upravenej priemernej daňovej sily regiónov SR

Zásada 4

Príjmom správneho účtu regionálnej samosprávy sú prostriedky z Fondu vertikálneho finančného vyrovnávania ŠR, na základe pravidiel uvedených v tomto zákone

Zásada 5

Príjmom majetkového účtu regionálnej samosprávy sú paušálne a účelové dotácie z Fondu investičného (regionálneho) rozvoja, na základe pravidiel uvedených v tomto zákone

1.3 Príjmy miestnej samosprávy

Zásada 1

Nedeliteľnými príjmami miestnej samosprávy sú :
na správnom účte :

- daň z podnikania
- majetkové dane
- miestne dane
- odvody, penále, správne poplatky

na majetkovom účte :

- úvery
- príjmy zo splácania úverov a pôžičiek
- výnosy z predaja majetku
- výnosy z predaja cenných papierov
- platby
- prevod zo správneho účtu

Zásada 2

Príjmom správneho účtu miestnej samosprávy je :

- podiel na 20 % vybranej dani z príjmu právnických osôb
- podiel na 60 % vybranej dani z príjmu zo závislej činnosti a funkčných pôžitkov
- podiel na 50 % vybranej cestnej dani
- podiel na ekologických daniach

príčom kritériá a pomer delenia podielu pre jednotlivé miestne samosprávy je nasledovný :

druh príjmu (dane)	počet obyvateľov	počet zamestnancov	dĺžka MK
zo závislej činnosti a f.p.	70 %	30 %	
právnických osôb	60 %	40 %	
cestná daň	50 %		50 %

Zásada 3

Príjmom správneho účtu miestnej samosprávy sú prostriedky z Fondu horizontálneho finančného vyrovnávania maximálne do 70 % priemernej upravenej daňovej sily obcí v regióne

Zásada 4

Príjmom správneho účtu miestnej samosprávy sú prostriedky z Fondu vertikálneho finančného vyrovnávania regiónu na základe pravidiel uvedených v tomto zákone

Zásada 5

Príjmom majetkového účtu miestnej samosprávy sú prostriedky z investičného Fondu regiónu na základe pravidiel uvedených v tomto zákone.

2. Výdavky regionálnej a miestnej samosprávy

Zásada 1

Výdavky správneho rozpočtu samosprávy pozostávajú z :

M.E.S.A. 10

Mikloš - Nižňanský - Žárska : Nový systém financovania samosprávy, 1998

- výplaty miezd a príspevkov
- výdajov na bežnú údržbu
- splátok úrokov (prípadne aj istín)
- odpisov
- odvody do fondu horizontálneho vyrovnávania
- odvod do fondu vertikálneho finančného vyrovnávania (regionálna samospráva)

Zásada 2

Výdavky majetkového rozpočtu samosprávy pozostávajú z :

- investičné výdaje
- kúpa majetku
- poskytovanie úverov a pôžičiek
- alt. splátka istiny
- prevody do správneho rozpočtu a do fondov (regionálna samospráva fond investičného rozvoja)

3. Miera zadĺženia

Zásada 1

Maximálna miera zadĺženia vo verejnej správe sa stanovuje tak, že obec, región, centrálna vláda sa môže zadĺžiť do tej miery, aby dokázala splácať dlhovú službu zo správneho rozpočtu.

4. Tvorba fondov finančného vyrovnávania

Zásada 1

Fond horizontálneho finančného vyrovnávania (ďalej FHV) vytvárajú na celoštátnej úrovni samosprávne regióny a na regionálnej úrovni miestna samospráva z prostriedkov správneho účtu rozpočtu. Výška vkladu je 10 % daňovej sily územnej jednotky za predchádzajúci fiskálny rok.

Objem FHV sa každoročne vyčerpá. Spôsob čerpania ustanovuje tento zákon v časti 5. FHV bude spravovať v rámci systému štátnej pokladnice, krajská pokladnica.

Zásada 2

Fond vertikálneho finančného vyrovnávania (ďalej FVV) vytvára centrálna vláda v rámci štátneho rozpočtu a regionálna samospráva v rámci svojho rozpočtu. Zdrojmi FVV sú príjmy správneho účtu. Objem FVV závisí od rozhodnutia NR SR resp. regionálneho zastupiteľstva. FVV nemusí byť počas fiskálneho roku vyčerpaný. Spôsob čerpania fondu ustanovuje tento zákon v časti 6. FVV bude spravovaný na centrálnej úrovni v rámci systému štátnej pokladnice, na úrovni regionálnej samosprávy, regionálna samospráva

Zásada 3

Fond investičného rozvoja (ďalej FIR) vytvára centrálna vláda v rámci štátneho rozpočtu a regionálna samospráva v rámci svojho rozpočtu. Zdrojmi fondu sú príjmy majetkových účtoch. Objem FVV závisí od rozhodnutia NR SR resp. regionálneho zastupiteľstva. Fond nemusí byť vo fiskálnom roku dočerpaný. FVV bude spravovaný na centrálnej úrovni systémom štátnej pokladnice, na regionálnej úrovni regionálnou samosprávou.

FVV sa delí na dve časti :

- paušálne investičné dotácie, na ktoré má nárok každá územná samosprávna jednotka a ich pridelenie sa deje na základe počtu obyvateľov a rozlohy územia, pričom ich výška závisí od objemu vyčlenenej sumy
- účelové investičné dotácie, ktorých pridelenie závisí od predloženého investičného zámeru, posúdenia je efektívnosti a kompatibility so stratégiou rozvoja vyššieho územného celku, pričom podmienkou je min. 20 (50) % participácia na nákladoch

5. Horizontálne finančné vyrovnávanie

Zásada 1

Horizontálne finančné vyrovnanie sa uskutočňuje na dvoch oddelených úrovniach :

- medzi samosprávnymi regiónmi
- medzi miestnymi samosprávami v rámci samosprávneho regiónu

Zásada 2

Prostriedky horizontálneho finančného vyrovňovania pochádzajú od jednotlivých regiónov resp. od miest a obcí a preto toto vyrovnanie nezaťažuje v prvom prípade štátny rozpočet a v druhom prípade rozpočet príslušného regiónu.

Zásada 3

Vklad regionálnej resp. miestnej samosprávy do FHV predstavuje 10 % ich daňovej sily za predchádzajúci fiskálny rok.

Zásada 4

Nárok jednotlivých regionálnych resp. miestnych samospráv na čerpanie prostriedkov z FHV vzniká, ak ich upravená daňová sila nedosiahne 70 % priemeru v rámci regiónov resp. v rámci regiónu.

Upravená daňová sila = pôvodná daňová sila + podiel z 2/5 FHV rozdelený podľa počtu obyvateľov

Zásada 5

Maximálna výška príspevku z FHV je daná dosiahnutím 70 % priemernej upravenej daňovej sily regiónov SR resp. miest a obcí v regióne, pričom mechanizmus pridelovania je nasledovný :

- vypočítajú sa 2/5 FHV
- vypočíta sa podiel 2/5 na 1 obyvateľa územia SR resp. regiónu
- každá obec dostane podľa počtu obyvateľov podiel z 2/5 FHV
- vypočíta sa priemerná daňová sila
- obce s daňovou silou menšou ako 70 % priemeru dostanú vyrovnanie do 70 % priemeru zo zostávajúcich 3/5 FHV

Zásada 6

Ak prostriedky v FHV nestačia na pokrytie potreby, rozdelia sa zostávajúce 3/5 FHV obciam s daňovou silou menšou ako 70 % priemeru upravenej daňovej sily podľa počtu obyvateľov v týchto obciach

Zásada 7

Ak v FHV po dorovnaní 70 % priemernej daňovej sily zvýšia prostriedky, rozdelí sa zostávajúci objem všetkým obciam podľa počtu obyvateľov

Zásada 8

Prostriedky z FHV budú obciam poskytnuté v dvoch splátkach (na začiatku a v strede fiskálneho roka)

6. Vertikálne finančné vyrovnanie

Zásada 1

Štát garantuje % z vlastného skutočného príjmu za predchádzajúci fiskálny rok pre vytvorenie FVV.

Zásada 2

Regionálna samospráva garantuje % z vlastného skutočného príjmu za predchádzajúci fiskálny rok pre vytvorenie FVV

Zásada 3

Regionálna samospráva resp. miestna samospráva má právo čerpať prostriedky z FVV len vtedy ak ani po horizontálnom finančnom vyrovnaní nedosiahla 70 % priemernej upravenej daňovej sily regiónov resp. miest a obcí v regióne

Zásada 4

Prostriedky z FVV možno čerpať len do výšky 70 % priemernej upravenej daňovej sily.

Zásada 5

Prijatie prostriedkov z FVV automaticky znamená komplexnú kontrolu finančného hospodárenia (správny aj majetkový účet) regiónu resp. obce zo strany MF resp. finančnej správy regiónu.

Zásada 6

Prostriedky z FVV budú samospráve poskytované 1/4 ročne.

Zásada 7

V prípade, že miestna samospráva chce participovať na FVV štátu, a vo fonde je dostatok zdrojov, platia pre spôsob čerpania rovnaké podmienky.