



Odporúčania pre úpravu financovania miestnej samosprávy

Materiál na diskusiu v rámci Únie miest Slovenska

Viktor Nižňanský

apríl 2016

Materiál obsahuje stručnú analýzu vývoja a súčasného stavu financovania územnej samosprávy a odporúčania zmien smerujúce k posilneniu vlastných príjmov a tým aj väčšej zodpovednosti miestnej samosprávy v rámci ich výdavkovej politiky. Materiál je podkladom pre následné rokovania predstaviteľov Únie miest Slovenska s ústrednými orgánmi a poslancami NR SR o úpravách súčasného systému financovania miest.

Zmena systému financovania územnej samosprávy v roku 2005

Po viacročných diskusiách o podobe nového územnosprávneho usporiadania Slovenska, schválila Národná rada SR v roku 2001 rozhodujúce zákony, ktoré umožnili realizovať zámery stratégie decentralizácie Slovenska. V rokoch 2002 – 2004 boli voleným orgánom miest, obcí a vyšších územných celkov odovzdané právomoci, majetky a následne, od 1. januára 2005, sa zmenil systém financovania miestnej samosprávy a samosprávy vyšších územných celkov. Časový posun medzi presunom kompetencií a zmenou financovania mal dva dôvody:

- realizácia daňovej reformy, ktorá sa uskutočnila v roku 2004, a preto bolo potrebné počkať na novú štruktúru daní, zodpovedajúcu požiadavkám vstupu Slovenska do EÚ, a rozhodnutie ktorá z daní bude nosným zdrojom financovania územných samospráv,
- potreba zbilancovať definitívny rozsah nových úloh územnej samosprávy a priradiť k nim adekvátny objem verejných financií.

Nový systém financovania územnej samosprávy sa stal kombináciou posilnenia daňového určenia a transferov:

- na obce a vyššie územné celky bola presunutá daňová právomoc v oblasti miestnych daní a poplatku za komunálny a drobný stavebný odpad,
- zákonom sa definoval podiel obcí a vyšších územných celkov na dani z príjmu fyzických osôb a v nariadení vlády vzorec delenia podielu obcí a vyšších územných celkov do rozpočtov jednotlivých územnosprávnych celkov,
- obciam a vyšším územným celkom boli a sú poskytované účelové dotácie na financovanie preneseného výkonu pôsobnosti štátnej správy,
- obciam a vyšším územným celkom boli a sú poskytované účelové granty a transfery

Zdroje príjmov územnej samosprávy

príjem	Obce	Vyššie územné celky
Daňové príjmy	Podiel na výnose dane z príjmu FO	Podiel na výnose dane z príjmu FO
	Daň z nehnuteľností	Daň z motorových vozidiel ¹
	Daň za špecifické služby	
	Daň z úhrad za dobývací priestor	
	Sankcie	
Nedaňové príjmy	Príjmy z podnikania	Príjmy z podnikania
	Administratívne poplatky	Administratívne poplatky
	Kapitálové príjmy	Kapitálové príjmy
	Úroky z úverov, vkladov	Úroky z úverov, vkladov
	Úroky zo zahr. úverov, vkladov	Úroky zo zahr. úverov, vkladov
Iné nedaňové príjmy	Iné nedaňové príjmy	
Granty a transfery	Bežné granty a transfery	Bežné granty a transfery
	Kapitálové granty a transfery	Kapitálové granty a transfery
Finančné operácie	Splátky, predaj, privatizácia	Splátky, predaj, privatizácia
	Zostatok z minulých rokov	Zostatok z minulých rokov
	Prevod z peňažných fondov	Prevod z peňažných fondov
Úvery	Domáce	Domáce
	Zahraničné	Zahraničné

¹ Od roku 2015 je výnos z dane z motorových vozidiel príjmom štátneho rozpočtu

Územná samospráva zabezpečuje dva druhy úloh s odlišným spôsobom financovania

1. Financovanie preneseného výkonu pôsobnosti štátnej správy

Prenesením výkonu niektorých pôsobností štátnej správy na územnú samosprávu sa táto zúčastňuje, spolu s orgánmi štátnej správy, na výkone štátnej správy (delená pôsobnosť). V rámci prenesenej pôsobnosti štátnej správy je územná samospráva viazaná nielen ústavou a zákonmi, ale aj ostatnými všeobecne záväznými právnymi predpismi, a to aj v prípade, ak sa o nich domnieva, že sú v rozpore s ústavou a zákonmi.

Zásady výkonu prenesenej pôsobnosti štátnej správy na územnú samosprávu sa odvíjajú od čl. 71 Ústavy SR. V zmysle čl. 71 ods. 2 ústavy, prenesený výkon štátnej správy zákonom na obec alebo na vyšší územný celok riadi, financuje a kontroluje vláda.

Zákon č. 369/1990 Zb. v platnom znení v § 5 upresňuje štruktúru nákladov, ktoré má štát obciam uhrádzať. Ide o finančné a iné materiálne prostriedky (ods.1). V odseku 9 sa uvádza, že obec poskytuje súčinnosť pri zabezpečovaní kancelárskych priestorov a iných nebytových priestorov pre štátny orgán, ktorý má na jej území sídlo, alebo pracovisko. Z uvedeného sa dá usudzovať, že pod finančnými a inými materiálmi prostriedkami, ktoré má štát poskytnúť územnej samospráve na výkon preneseného výkonu štátnej správy sa rozumejú: náklady na mzdy, ostatné osobné výdaje, tovary a služby, ako aj technické vybavenie (dopravné prostriedky, výpočtová technika, napojenie na informačné systémy, prístup do štátnych evidencií a pod.).

Územná samospráva môže plniť prenesenú pôsobnosť štátnej správy iba v prípade súčasného naplnenia oboch podmienok uvedených v ústave:

- úloha štátnej správy bola na územnú samosprávu prenesená zákonom,
- štát uhrádza náklady preneseného výkonu pôsobnosti štátnej správy.

Z toho sa dá odvodiť, že územná samospráva teda nemôže plniť prenesený výkon štátnej správy, ak nebola splnená jedna z oboch podmienok, t.j. ak nebola pôsobnosť prenesená zákonom, resp. ak obec alebo vyšší územný celok nedostali potrebné finančné a materiálne prostriedky. Územná samospráva de facto porušuje zákon o obecnom zriadení, resp. zákon o samospráve vyšších územných celkov, ak na prenesený výkon štátnej správy používa vlastné príjmy a vlastné materiálne prostriedky, pretože obec má podľa zákona financovať svoje potreby (§ 7, ods.1, zákona č. 369/1990 Zb.), obdobne samospráva vyššieho územného celku (§ 9 zákona č. 302/2001 Z. z.), a nie potreby štátnej správy. Výslovne to ustanovuje aj § 4 ods. 1 zákona č. 416/2001 Z. z. Územná samospráva musí zveľaďovať a zhodnocovať svoj majetok a rešpektovať rozpočet a preto je povinnosťou územnej samosprávy žiadať štát o úhradu nákladov spojených so zabezpečením preneseného výkonu štátnej správy. Spôsob financovania preneseného výkonu pôsobnosti štátnej správy je teda vymedzený ústavou a zákonom o obecnom zriadení.

Otázne teda je, či sa obe právne normy dodržiavajú. Existujú na to dva názory. Jeden vo svojich analytických správach deklaruje Ministerstvo vnútra a druhý mestá a obce.

Názor ministerstva : obce poskytnuté zdroje nedočerpali

Zo Správy o analýze činnosti a efektívnosti verejnej správy (MV SR, jún 2011) vyplynulo, že na zabezpečenie preneseného výkonu štátnej správy boli obciam a samosprávnym krajom poskytnuté finančné prostriedky z kapitol Ministerstva dopravy, výstavby a regionálneho rozvoja Slovenskej republiky, Ministerstva hospodárstva Slovenskej republiky, Ministerstva školstva, vedy, výskumu a športu Slovenskej republiky, Ministerstva vnútra Slovenskej republiky a Ministerstva životného prostredia Slovenskej republiky. Z prehľadu ministerstva vyplýva, že poskytované finančné prostriedky na prenesený výkon štátnej správy, ako aj ich čerpanie, mali narastajúcu tendenciu a obce a VÚC poskytnuté financie v danom roku nedočerpali.

Vývoj poskytovania a čerpania finančných prostriedkov samospráv obcí a VÚC na výkon prenesených pôsobností štátnej správy

	2007	2008	2009
Obce (€)			
poskytnuté prostriedky	539 489 533,00	577 647 102,98	616 459 250,39
čerpané prostriedky	538 659 378,17	574 198 266,81	615 633 099,29
Rozdiel	830 154,88	3 448 836,17	826 151,10
Vyššie územné celky (€)			
Poskytnutú prostriedky	349 175 654,00	366 285 526,00	402 622 000,00
Čerpané prostriedky	349 175 654,00	366 018 348,00	401 846 333,00
Rozdiel	0	267 178,00	775 667,00

Zdroj : Správa o analýze činnosti a efektívnosti verejnej správy

Názor miest

Z podnetu Únie miest Slovenska vypracovala Asociácia komunálnych ekonómov analýzu financovania preneseného výkonu pôsobnosti štátnej správy v rokoch 2009 a 2010 na vybranej vzorke činností a miest (25 skúmaných miest všetkých veľkostných kategórií). Podľa analýzy sa najväčší objem finančných výdavkov vynakladá na činnosť regionálneho školstva (2,5 €/obyv./rok) a stavebného úradu (2,5 €/obyv./rok).

Rozdiel medzi výdavkami na plnenie úloh a príjmami miest (tvorený transfermi zo štátneho rozpočtu, správnymi poplatkami, pokutami) bol pre mestá negatívny na týchto úsekoch:

- evidencia a register obyvateľstva, cca - 38,6 %
- špeciálny stavebný úrad, cca - 32,5 %
- stavebný úrad, cca - 30,8 %
- životné prostredie, cca - 56,2 %
- regionálne školstvo, cca -10,0 %

Len v prípade matričnej činnosti mestá vykázali prebytok vo výške cca 6,7%.

Štátna dotácia pokryla výdavky v prípade matrik na cca 82-83%, v prípade evidencie a registra 52-56%, v prípade špeciálneho stavebného úradu 55-59%, v prípade stavebného úradu 42-43%, v prípade životného prostredia 34-39% a v prípade regionálneho školstva 90-92%. Správne poplatky pokrývajú výdavky v oblasti matrik na cca 24%, v oblasti evidencie a registra na cca 5%, špeciálneho stavebného úradu na cca 13%, stavebného úradu na cca 16-20%, v agende životného prostredia na cca 9-14%. Výška správnych poplatkov je v jednotlivých mestách veľmi rozdielna. Pokuty tvorili minimálny objem príjmov miest s výnimkou činnosti stavebného úradu, kde tvoria 6-10% z celkových príjmov. Ich ukladanie a výber je veľmi nerovnomerný.

Z analýzy vyplynulo, že v rokoch 2009 a 2010 príjmy skúmaných miest od ministerstiev nepokrývali výdavky spojené so zabezpečovaním výkonu činnosti prenesenej pôsobnosti štátnej správy. Rozdiel výdavkov a príjmov sledovaných miest bol v roku 2009 803 346 €, a v roku 2010 824 237 €. Pri celkovom počte obyvateľov (588358) to znamená 1,37 €/rok na 1 obyvateľa. Pri zjednodušenom prepočte na počet obyvateľov Slovenska to predstavuje čiastku cca 7,3 mil. € ročne. Ide o čiastku, ktorú skúmané mestá uhradili nad rámec uvedených troch zdrojov financovania preneseného výkonu pôsobnosti štátnej správy. Bez ohľadu na objem zdrojov, ktoré použila obec/mesto na financovanie prenesenej pôsobnosti štátnej správy, dochádza podľa výkladu uvedeného v bode 1 k porušeniu zákona zo strany mesta - obce tým, že na tieto činnosti používa vlastné príjmy a materiálne prostriedky. Toto je tiež jeden z dôvodov, prečo niektoré mestá odmietajú zabezpečovať úlohy sídiel spoločných obecných úradov.

Názor Najvyššieho kontrolného úradu

K problematike sa svojimi zisteniami v roku 2014 vyjadril aj Najvyšší kontrolný úrad SR, ktorý v roku 2015 zverejnil informáciu o vykonanej kontrole efektívnosti a zabezpečovania vybraných úloh miestnou samosprávou. Okrem iného sa v nej, vo väzbe na prenesený výkon na úseku stavebného zákona píše:

„Výsledky kontroly NKÚ SR preukázali, že v priemere v 58 % kontrolovaných obciach príjmy zo štátneho rozpočtu určené na úhradu preneseného výkonu štátnej správy na úseku stavebného poriadku v priebehu rokov 2011 až 2013 nepostačovali na pokrytie súvisiacich výdavkov. Skutočné

výdavky boli u kontrolovaných subjektov kryté dotáciou zo štátneho rozpočtu na úhradu súvisiacich nákladov v rozmedzí od 35 do 100 %.

Porovnaním spôsobu výkonu preverovaných prenesených pôsobností na úseku matriky a stavebného poriadku, sa zákonom daný stav, t.j. legislatívne stanovenie územných obvodov matričných úradov, ako aj detailnejšia definícia podmienok výkonu činností na úseku matriky, javili ako efektívnejšie v porovnaní s úsekom stavebného poriadku, kde možnosť voľby spôsobu bola ponechaná na samotnú obec“.

Zhrnutie a odporúčanie

Rozdielne názory ministerstva, miest a najmä zistenia Najvyššieho kontrolného úradu poukazujú na nevhodný, netransparentný systém financovania preneseného výkonu pôsobnosti štátnej správy. To vedie napríklad na úseku stavebného poriadku k negatívnym dopadom na rozpočty obcí s rozsiahlou stavebnou činnosťou a podľa nás aj k porušovaniu ústavy a zákonov. Pretrvávajúci problém motivuje predstaviteľov územnej samosprávy (ZMOS) k požiadavkám na prípravu zákona o prenesenej pôsobnosti výkonu štátnej správy na mestá a obce, ktorý by okrem jednoznačného vymedzenia tejto kategórie pôsobností obcí a definoval aj spôsob presunu a financovanie úloh.

Domnievame sa, že lepším riešením je

- v krátkodobom horizonte : vytvoriť tlak na dodržiavanie platných zákonov,
- v strednodobom horizonte zrušenie preneseného výkonu pôsobnosti štátnej správy na územnú samosprávu

Zámer predstaviteľov ZMOS nemusí, po skúsenostiach s dodržiavaním existujúcich zákonov, vyriešiť problém, ale paradoxne môže podnietiť snahu centrálnej vlády pokračovať v „poštátňovaní“ územnej samosprávy.

2. Financovanie samosprávnych pôsobností

Od obnovenia činnosti územnej samosprávy (1990) sa spôsob financovania úloh územnej samosprávy postupne menil a postupne sa zvyšovala miera finančnej autonómie.

Obdobie 1990 - 2002

V tomto období bolo financovanie obcí *každoročne* určované zákonom o štátnom rozpočte. Štruktúru príjmovej stránky rozpočtov v deväťdesiatich rokoch tvorili dotácie zo štátneho rozpočtu, podiely na centrálnych daniach, vlastné a ostatné príjmy. Okrem objemu dotácií sa z roka na rok menil v zákone o štátnom rozpočte aj podiel obcí na centrálnych daniach, napríklad:

- v rokoch 1991 a 1992 mali obce podiel na dani z mzdy (13%) a poľnohospodárskej dani z objemu miezd a odmien (18,5%),
- v roku 1993 zákon o štátnom rozpočte určil ako jedinú podielovú daň, daň z príjmu fyzických osôb zo závislej činnosti a funkčných pôžitkov, podiel obcí bol 70%,
- od roku 1994 až do roku 2002 boli určené tri podielové dane, pričom percentuálny podiel obcí sa u dvoch z nich každoročne menil s tým, že vopred bol definovaný celkový objem daňových príjmov obcí na centrálnych daniach,
- zákonom o štátnom rozpočte sa upravoval aj spôsob rozdeľovania dane z príjmu právnických osôb medzi jednotlivé obce:
 - v roku 1994 sa delila podľa počtu obyvateľov, pričom tento bol valorizovaný koeficientom veľkostnej skupiny obcí (interval 0,930 – 1,088),
 - v roku 1996 došlo k úprave a 60% podielu obcí na dani sa delil podľa počtu obyvateľov a 40% podľa sídla daňovníka.;
- daň z nehnuteľností bola určená už v roku 1993 zákonom č.317/1992 Zb., celý jej výnos bol od počiatku príjmom obcí. Do roku 1997 boli zdaňované iba pozemky a stavby, od 11.12.1997 sú zdaňované aj byty;
- dane za špecifické služby upravoval v rokoch 1993 -2004 zákon č. 544/1990 Zb. o miestnych poplatkoch v znení neskorších predpisov. Po roku 2005 zákon č. 582/2004 Z.z. Daň je v ňom definovaná ako povinná, zákonom neúčelová a neekvivalentná platba, poplatok je zákonom stanovená služba za istú protislužbu. Na základe definície nového zákona sa väčšina miestnych poplatkov zmenila na miestne dane. V súvislosti so vstupom Slovenska do Európskej únie bolo potrebné upraviť zákon tak, aby všetky druhy miestnych poplatkov/daní boli v súlade so Smernicami Európskej únie, čo v praxi znamenalo zrušenie niektorých poplatkov. Išlo o poplatok z predaja alkoholických nápojov a tabakových výrobkov (zrušený k 1.5.2004), poplatok zo vstupného a z reklamy (zrušené k 1.1. 2005).

Obdobie 2002 - 2004

Počas presunu kompetencií (v piatich etapách) na obce a novovytvorenú samosprávu na úrovni vyšších územných celkov, sa nové úlohy územnej samosprávy financovali formou *transferu zo štátneho rozpočtu* (decentralizačná dotácia z kapitoly Všeobecná verejná správa), pričom legislatívny rámec tvoril zákon č.302/2001 Z. z. o samospráve vyšších územných celkov, zákon č. 416/2001 Z. z. o prechode niektorých pôsobností z orgánov štátnej správy na obce a vyššie územné celky a zákon č. 303/1995 Z. z. o rozpočtových pravidlách.

Obdobie 2005 -

Od roku 2005 upravuje legislatívny rámec financovania územnej samosprávy najmä zákon č, 583/2004 Z. z., v znení neskorších predpisov o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy, zákon č. 564/2004 Z. z., v znení neskorších predpisov, o rozpočtovom určení výnosu dane, nariadenie vlády SR č. 668/2004 Z. z. v znení neskorších predpisov o rozdeľovaní výnosu dane z príjmov územnej samosprávy. zákon č. 582/2004 Z. z. v znení neskorších predpisov o miestnych daniach a miestnom poplatku za komunálny odpad a drobné stavebné odpady, zákon č. 595/2003 Z. z. v znení neskorších predpisov, o dani z príjmov (zákon č. 60/2009 Z. z.). Počas tohto obdobia prišlo k viacerým úpravám pôvodne nastavených parametrov financovania územnej samosprávy, napríklad:

- boli zavedené dodatočné oslobodenia od platenia miestnych daní (napr. školské, cirkevné, štátne stavby a pozemky),
- do roku 2004 boli stanovené sadzby „miestnych daní“ zákonom a obec ich mohla upraviť iba v rámci stanovených limitov. V roku 2005 sa znížil počet miestnych daní a zrušili sa maximálne limity. Zákomom č. 582/2004 Z. z. bola daň definovaná ako povinná, zákonom určená neúčelová a neekvivalentná platba a poplatok ako zákonom stanovená služba za istú protislužbu. Na základe definície nového zákona sa väčšina miestnych poplatkov zmenila na miestne dane. V súvislosti so vstupom Slovenska do Európskej únie bolo potrebné upraviť zákon tak, aby všetky druhy miestnych poplatkov /daní boli v súlade so Smernicami Európskej únie, čo v praxi znamenalo zrušenie niektorých poplatkov. Išlo napríklad o poplatok z predaja alkoholických nápojov a tabakových výrobkov (zrušený k 1.5.2004), poplatok zo vstupného a z reklamy (zrušené k 1.1. 2005).
- v roku 2006 boli zavedené väzby medzi maximálnou a minimálnou možnou sadzbou. Nie je teda zákonom priamo určená horná sadzba, ale horná sadzba je definovaná vo vzťahu k najnižšej sadzbe pri dani z pozemkov, resp. dani zo stavieb,
- od 1.januára 2012 sa znížil podiel obcí a vyšších územných celkov na výnose dane z príjmu fyzických osôb (zo 70,3 na 65,4% u obcí a z 23,5% na 21,9%), dôvodom bol nadmerný rast, podľa názoru centrálnej vlády, príjmov obcí a vyšších územných celkov
- od 1.januára 2014 sa obdobie jedného roku zvýšil podiel obcí na dani z príjmu fyzických osôb na 67%, ako dôsledok a čiastkové riešenie dopadov krízy na rozpočty obcí
- od roku 2016 je výnos dane z príjmu fyzických osôb iba príjmom územnej samosprávy: podiel miestnej samosprávy 70% a podiel samosprávy vyšších územných celkov 30%.
- od 1.11. 2016 vstúpi do platnosti zákon o poplatku za rozvoj.

Bilancia financovania územnej samosprávy v rokoch 2005 - 2012

Celkové príjmy územnej samosprávy boli v roku 2012 o cca 40% vyššie ako v roku 2005. Do roku 2009 každoročne rástli o 7,3-12,7%, v roku 2009 klesli o 1,6 % oproti roku 2008 a následne v rokoch 2010 a 2011 opäť rástli, aby v roku 2012 poklesli oproti roku 2011 o 2,7%. Pokles príjmov zaznamenala samospráva vyšších územných celkov.

V sledovanom období vzrástli aj výdavky o cca 36%, pričom sa preukázal rast výdavkov najmä v druhej polovici volebného obdobia (obce r.2009-2010), VUC (2008-2009), v prípade obcí s dopadom na ich ročné hospodárenie.

Vývoj celkových príjmov a výdavkov územnej samosprávy v rokoch (mil. €)

Rok	Obce			Vyššie územné celky			Územná samospráva		
	CP	CV	H	CP	CV	H	CP	CV	H
2005	2528,8	2492,9	35,9	815,0	796,4	18,7	3343,8	3289,3	54,6
2006	2759,1	2841,8	-82,7	903,1	872,3	30,9	3662,2	3714,1	-51,8
2007	2893,1	2885,6	7,5	1036,1	952,3	83,8	3929,2	3837,9	91,3
2008	3235,1	3179,2	55,9	1195,2	1121,9	73,3	4430,3	4301,1	129,2
2009	3182,7	3404,0	-221,3	1178,8	1134,5	44,3	4361,5	4538,5	-177,0
2010	3287,0	3683,4	-396,4	1123,1	1069,3	53,8	4410,1	4752,7	-342,6
2011	3484,1	3464,9	19,2	1315,2	1250,0	65,2	4799,3	4714,9	84,4
2012	3486,0	3320,6	165,4	1185,2	1146,0	39,2	4671,2	4466,6	204,6

CP = celkové príjmy, CV = celkové výdavky, H = výsledky hospodárenia (CP-CV)

Zdroj : datacentrum, MFSR, vlastné spracovanie

Daňové príjmy územnej samosprávy boli v roku 2012 o 38,4% vyššie ako v roku 2005. Dynamika rastu miestnych daní na celkových daňových príjmoch bola vyššia, 44,6%, ich podiel na celkových daňových príjmoch sa pohybuje okolo 27%.

Vývoj daňových príjmov územnej samosprávy v rokoch 2005 - 2012 (mil. €)

	Obce			Vyššie územné celky			Územná samospráva		
	DP	MD	MD/ DP %	DP	MD	MD/DP%	DP	MD	MD/DP%
2005	1210,0	330,2	27,3	388,2	92,9	23,9	1598,2	423,1	26,5
2006	1354,1	352,9	26,1	437,5	102,6	23,5	1791,6	455,5	25,4
2007	1442,1	366,3	25,4	477,7	117,8	24,7	1919,8	484,1	25,2
2008	1685,3	393,2	23,3	508,4	80,2	15,6	2193,7	473,4	21,6
2009	1620,3	413,5	25,5	529,3	125,8	23,8	2149,6	539,3	25,1
2010	1421,9	426,7	30,0	451,5	118,6	26,3	1873,4	545,3	29,1
2011	1618,9	439,9	27,2	523,7	129,5	24,7	2142,6	569,4	26,7
2012	1674,3	477,3	28,5	536,7	134,6	25,1	2211,0	611,9	27,7

DP= daňové príjmy, MD = miestne dane/daň z motorových vozidiel, Zdroj : datacentrum, MFSR, vlastné spracovanie

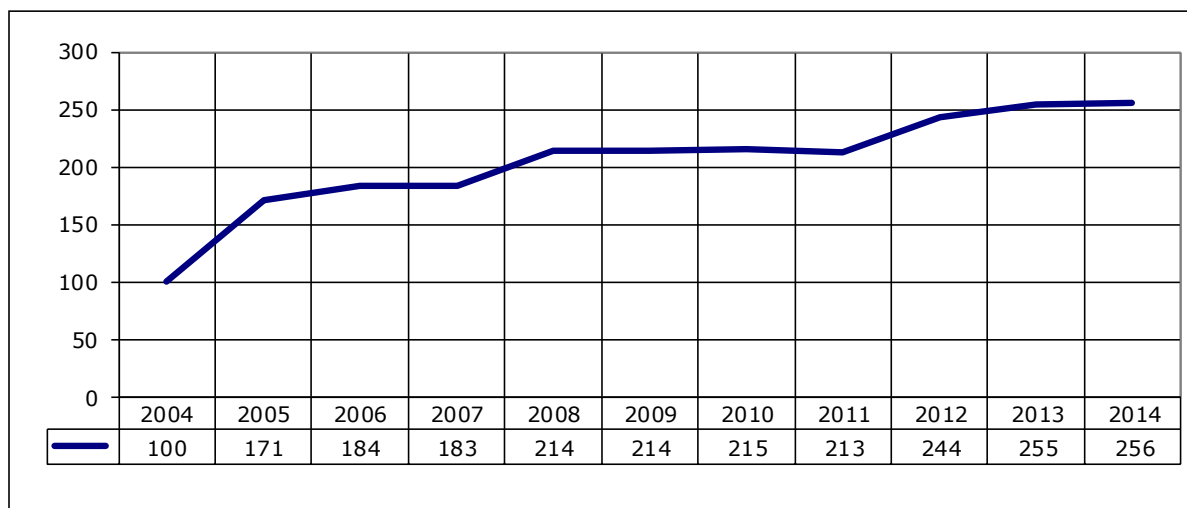
O mierne zvýšenie podielu výnosu miestnych daní na celkových daňových príjmoch sa postarali vyššie príjmy z dane z nehnuteľností (v roku 2012 vyšší výnos o 46,8% oproti roku 2005). Napriek zvýšeniu je daň z nehnuteľnosti, vzhľadom na spôsob určenia daňového základu (nie tržobná hodnota nehnuteľnosti) oproti iným štátom pomerne nízka.

Podiel výnosu z daní za špecifické služby sa výrazne nezmenil (cca 10,3% podiel na daňových príjmoch). Podiel príjmov obcí z dane z príjmu fyzických osôb mal do roku 2008 rastúcu tendenciu, následne vplyvom hospodárskej krízy, ale aj vládnych opatrení, klesol.

Celkovo je možné konštatovať malý pozitívny posun vo význame miestnych daní. Tento jav je však potrebné posudzovať opatrne jednak pre jeho rozsah, ale aj preto že má výrazne regionálny charakter.

Vývoj výnosu miestnych daní a výnosu dane z príjmu fyzických osôb na daňových príjmoch obcí

	Daň z nehnuteľností (mil. €)	Podiel na DP (%)	Daň za špecifické služby (mil. €)	Podiel na DP (%)	Daň z príjmu FO (mil. €)	Podiel na DP (%)
2005	207,2	17,1	123,0	10,2	879,8	72,7
2006	223,0	16,5	129,9	9,6	1001,2	73,9
2007	227,5	15,8	138,8	9,6	1075,8	74,6
2008	237,4	14,1	155,8	9,2	1292,0	76,7
2009	254,8	15,7	158,7	9,8	1206,8	74,5
2010	266,3	18,7	160,4	11,3	995,2	70,0
2011	274,6	17,0	165,3	10,2	1179,0	72,8
2012	304,5	18,2	172,8	10,3	1196,9	71,5



Obrázok : Vývoj výnosu dane z nehnuteľnosti (r.2004 = 100%)

Zdroj : Podnikateľská aliancia Slovenska

V prípade VÚC je možné badať po roku 2008 vyšší prepád podielu daňových príjmov na celkových príjmoch, čo sa negatívne prejavilo na zabezpečovaní najmä samosprávnych kompetencií.

Vývoj podielu výnosu daňových príjmov a podielu miestnych daní na celkových príjmoch obcí a VÚC(%)

rok	daňové príjmy / celkové príjmy			miestne dane / celkové príjmy		
	Obce	VÚC	Spolu	Obce	VÚC	Spolu
2005	47,8	47,6	47,8	13,1	11,4	12,7
2006	49,1	48,4	48,9	12,8	11,0	12,4
2007	49,8	46,1	48,8	12,7	11,4	12,3
2008	52,1	42,5	49,5	12,2	6,7	10,7
2009	50,9	44,9	49,3	13,0	10,7	12,4
2010	43,3	40,2	42,5	13,0	10,6	12,4
2011	46,5	39,8	44,6	12,6	9,8	11,9
2012	48,0	45,3	47,3	13,7	11,4	13,1

Daňová sila obcí aj VÚC za obdobie rokov 2005 – 2012 vzrástla o 37,8%, napriek prechodnému zníženiu trendu z dôvodu rastu nezamestnanosti a stagnácii plátov v rokoch 2009 -2011 a pri miernom náraste počtu obyvateľov na Slovensku. Kontinuálne rastie aj podiel výnosu miestnych daní na obyvateľa (2012/2005 + 44,1%).

Vývoj daňovej sily obcí, VÚC a územnej samosprávy celkom (€/obyv.)

Rok	Daňová sila			V tom miestne dane		
	Obce	VÚC	Spolu	obce	VUC	Spolu
2005	224,5	72,1	296,6	61,3	17,2	78,5
2006	251,1	81,1	332,2	65,4	19,0	84,4
2007	267,0	88,4	355,4	67,8	21,8	89,6
2008	306,4	93,9	400,3	72,6	14,8	87,4
2009	298,7	97,6	396,3	76,2	23,2	99,4
2010	261,6	83,1	344,7	78,5	21,8	100,3
2011	299,6	96,9	396,5	81,4	24,0	105,4
2012	309,4	99,2	408,6	88,2	24,9	113,1

Zdroj : záverečné účty, vlastné prepočty

V rokoch 2005 - 2012 je možné pozorovať zvyšovanie podielu daňových príjmov územnej samosprávy na daňových príjmoch verejných rozpočtov. Na raste sa podieľajú obe zložky (daň z príjmu fyzických osôb a miestne dane).

Podiel daňových príjmov územnej samosprávy na daňových príjmoch verejných rozpočtov (%)

Rok	Obce	VUC	Obce + VUC	Centrálna vláda
2005	13,3	4,5	17,8	82,2
2007	14,2	4,7	18,9	81,1
2012	15,7	5,0	20,7	79,3

Zdroj : záverečné účty, vlastné prepočty

Regionálna dimenzia súčasného systému financovania (2011)

Z porovnania samosprávnych krajov vyplýva pomerne výrazný rozdiel daňovej sily a to na napriek silnému vyrovnávaciemu účinku prerozdelenia dane z príjmov fyzických osôb, čo len potvrdzuje pretrvávajúce regionálne rozdiely, ktoré sa prejavujú najmä vo výnosoch miestnych daní a poplatku.

Priemerná daňová sila obcí v jednotlivých vyšších územných celkoch (€/obyv.)

Kraj	Priemerná daňová sila obcí	Daňová sila VÚC	Spolu územná samospráva	% rozdiel
Bratislavský	342	104	446	123,9
Trnavský	316	99	415	115,3
Žilinský	312	96	408	113,3
Trenčiansky	290	95	385	106,9
Nitriansky	283	102	385	106,9
Banskobystrický	277	108	385	106,9
Prešovský	275	92	367	101,9
Košický	276	84	360	100,0

Zdroj : Datacentrum, vlastné prepočty

Z porovnania spriemerovaných údajov za obce v hraniciach okresov je zrejmý :

- významný vplyv transferov na finančnú silu obcí v okresoch s nižšou daňovou silou,
- výrazný rozdiel výnosu miestnych daní na obyvateľa a podiel miestnych daní na daňovej sile obcí v okrese,
- pomerne rovnakú mieru sebestačnosti v jednotlivých okresoch z dôvodu existencie vyrovnávacích mechanizmov (prerozdelenie dane z príjmu fyzických osôb, školské normatívy),
- väčšie rozdiely v miere samofinancovania obcí spôsobené najmä rozdielmi vo výnose miestnych daní a nastavením vzorca prerozdelenia dane z príjmu fyzických osôb

Ukazovatele priemerov za obce v jednotlivých okresoch (2012)

Kraj	Okres		DS €/obyv	FS €/obyv	DS/FS %	MD €/obyv	MD/DS %	MSE	MSA	
	číslo	Názov								
BA	150	Bratislava	349	483	72,2	64,4	18,5	0,82	0,68	
	106	Malacky	323	490	65,9	85,1	26,3	0,76	0,60	
	107	Pezinok	309	464	66,6	50,5	16,3	0,76	0,58	
	108	Senec	344	473	72,7	88,8	25,8	0,84	0,71	
	TT	201	Dun. Streda	288	498	57,8	57,0	16,0	0,77	0,57
		202	Galanta	274	520	52,7	55,5	20,2	0,82	0,56
		203	Hlohovec	306	502	61,0	77,4	24,2	0,85	0,65
		204	Piešťany	341	561	60,8	85,3	25,0	0,83	0,64
205		Senica	297	609	48,8	65,1	21,8	0,83	0,60	
206		Skalica	333	530	62,8	67,1	20,0	0,77	0,60	
207		Trnava	365	645	56,6	117,2	32,1	0,82	0,66	
TN	301	Bánovce n/B	273	507	53,8	41,4	15,2	0,89	0,60	
	302	Ilava	282	532	53,0	46,5	16,5	0,86	0,63	
	303	Myjava	314	632	49,7	68,0	21,7	0,82	0,57	
	304	Nové M. n/V	290	596	48,7	64,0	22,0	0,83	0,56	
	305	Partizánske	257	454	56,6	33,3	13,0	0,84	0,62	
	306	Pov. Bystrica	279	442	63,1	46,6	16,7	0,85	0,58	
	307	Prievidza	279	459	60,8	47,7	17,0	0,81	0,63	
	308	Púchov	326	489	66,7	97,8	30,0	0,80	0,69	
	309	Trenčín	311	524	59,4	64,5	20,8	0,83	0,65	
	NI	401	Komárno	260	523	49,7	48,6	18,7	0,82	0,51
402		Levice	315	557	56,6	85,2	27,0	0,85	0,62	
403		Nitra	317	602	52,7	79,0	24,9	0,84	0,60	
404		Nové Zámky	255	427	59,7	45,0	17,6	0,78	0,57	
405		Šaľa	268	465	57,6	48,6	18,1	0,79	0,55	
406		Topoľčany	270	495	54,5	44,5	16,5	0,84	0,62	
407		Zlaté Moravce	261	493	52,9	33,7	12,9	0,75	0,48	
ŽI	501	Bytča	280	516	54,2	25,5	9,1	0,86	0,51	
	502	Čadca	268	537	49,9	22,0	8,2	0,82	0,62	
	503	Dolný Kubín	302	503	60,0	36,0	11,9	0,84	0,60	

	504	K. N. Mesto	298	564	52,8	28,5	9,6	0,88	0,57
	505	L. Mikuláš	314	572	54,9	61,2	19,4	0,79	0,55
	506	Martin	334	494	67,6	47,7	14,3	0,87	0,62
	507	Námestovo	254	575	44,2	16,0	6,3	0,89	0,48
	508	Ružomberok	359	531	67,6	45,6	12,7	0,81	0,56
	509	Turč. Teplice	303	501	60,5	39,3	13,0	0,85	0,55
	510	Ťvrdošín	311	581	53,5	23,0	7,4	0,84	0,62
	511	Žilina	344	517	66,5	72,6	21,1	0,82	0,55
BB	601	B. Bystrica	345	496	69,5	69,5	20,0	0,84	0,65
	602	B. Štiavnica	304	660	46,0	41,0	13,5	0,84	0,55
	603	Brezno	262	654	48,3	43,0	16,4	0,84	0,55
	604	Detva	257	449	57,3	22,8	8,9	0,80	0,54
	605	Krupina	285	519	54,9	48,5	17,0	0,84	0,56
	606	Lučenec	240	453	53,0	36,7	15,3	0,87	0,54
	607	Poltár	235	595	39,5	31,3	13,3	0,89	0,51
	608	Revúca	245	603	40,6	31,7	12,9	0,84	0,43
	609	Rim. Sobota	238	528	45,0	33,4	14,0	0,86	0,48
	610	V. Krtíš	253	457	55,4	38,7	15,4	0,84	0,56
	611	Zvolen	294	441	66,7	47,1	16,0	0,78	0,60
	612	Žarnovica	270	506	53,4	41,7	15,4	0,83	0,56
	613	Žiar n/H	311	680	45,7	70,0	22,4	0,82	0,58
PO	701	Bardejov	265	720	36,8	25,8	9,7	0,89	0,48
	702	Humenné	256	549	46,6	25,0	9,8	0,85	0,50
	703	Kežmarok	293	703	41,7	19,9	6,8	0,85	0,49
	704	Levoča	339	659	51,4	23,9	7,1	0,71	0,51
	705	Medzilaborce	237	608	39,0	26,4	11,1	0,87	0,49
	706	Poprad	319	556	57,3	47,5	14,9	0,83	0,57
	707	Prešov	285	520	54,8	44,3	15,5	0,86	0,57
	708	Sabinov	254	577	44,0	16,5	6,6	0,83	0,50
	709	Snina	242	586	41,3	27,7	11,4	0,85	0,56
	710	St. Lubovňa	246	588	41,8	18,8	7,6	0,82	0,45
	711	Stropkov	264	539	49,0	23,9	9,1	0,85	0,47
	712	Svidník	285	744	38,3	19,4	6,8	0,88	0,50
	713	Vranov n/T	236	582	40,5	22,9	9,7	0,83	0,46
KE	801	Gelnica	220	550	40,0	10,7	4,9	0,83	0,44
		Košice I.-IV	343	524	65,5	69,4	20,2	0,86	0,65
	806	Košice okolie	227	580	39,1	29,3	12,9	0,86	0,47
	807	Michalovce	256	603	42,5	50,0	19,5	0,86	0,51
	808	Revúca	255	547	46,6	37,0	14,5	0,86	0,51
	809	Sobrance	239	615	38,9	37,4	15,6	0,90	0,50
	810	Sp. N. Ves	274	635	43,1	25,5	9,3	0,84	0,51
	811	Trebišov	233	525	44,4	24,5	10,5	0,81	0,45

Zdroj : Datacentrum, vlastné prepočty

Daňová sila (DS) = miestne dane + podielové dane/obyvateľ

Finančná sila(FS) = miestne dane + podielové dane + dotácie/obyvateľ

Miera sebastačnosti (príjmov) MSE = vlastné príjmy/celkové príjmy

Miera samofinancovania (MSA)= vlastné príjmy/bežné výdavky

Vybrané ukazovatele (2012)²

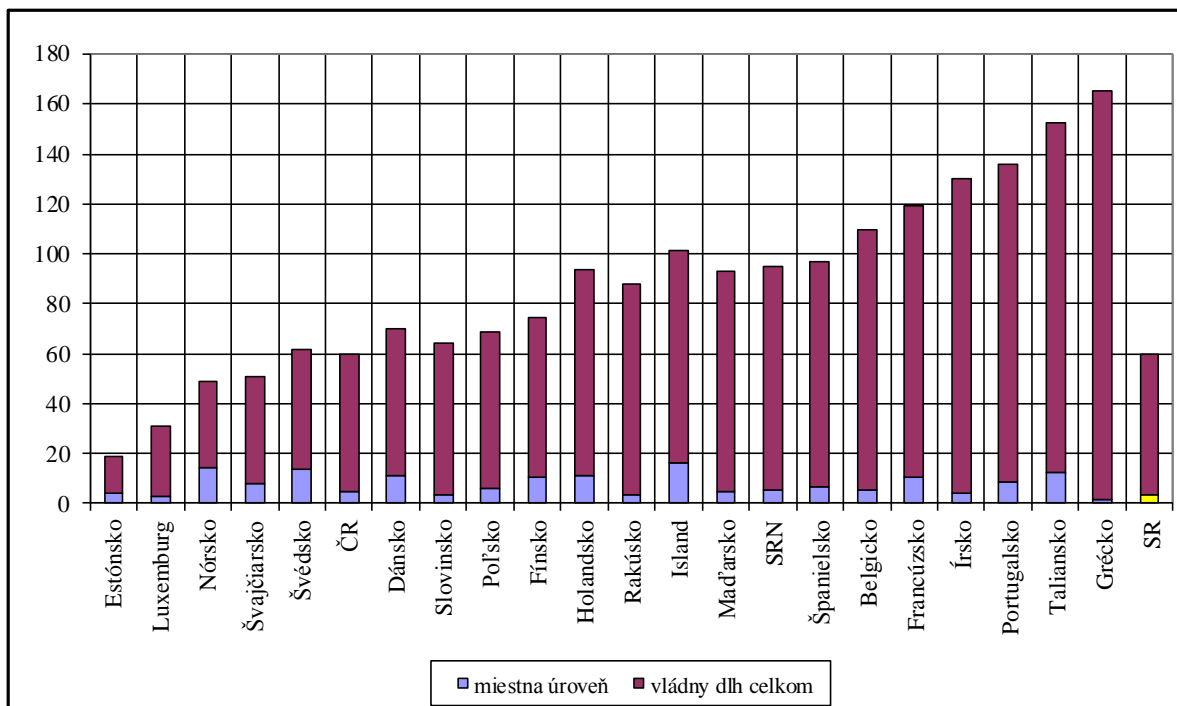
Ukazovateľ	hodnota
celkové príjmy obcí na obyvateľa (€)	676,0
priemerná daňová sila obcí v SR(€)	309,8
priemerná daň z príjmu fyz. osôb na obyvateľa (€)	221,5
priemerná výška dane z nehnuteľností na obyv. (€)	56,3
priemerná výška ostatných miestnych daní na obyv. (€)	5,6
priemerná výška transferov na obyvateľa (€)	250,8
priemerný výnos z poplatku za kom. odpad na obyvateľa (€)	26,2
priemerná finančná sila obcí v okrese (€)	426-744
priemerná daňová sila obcí v okrese (€)	220 -357
daňová sila /finančná sila obcí (%)	39,5 – 72,7
priemerná výška miestnych daní na obyvateľa (€)	10,7 – 117,2
miestne dane / daňová sila (%)	4,9 – 32,1
miera sebastačnosti	0,75 – 0,89
miera samofinancovania	0,43 – 0,71

Zdroj: Datacentrum, vlastné prepočty

² Jedná sa o spriemerované ukazovatele za obce v okresoch

Zadlženost miestnej úrovne

V rámci celkového zadĺženia verejného sektora sa často spomína podiel územnej samosprávy na ňom a z toho vyplývajúce dopady a dôsledky. Napriek nespochybniteľnej požiadavke na efektívne využívanie verejných financií a potrebu znižovania verejného dlhu, je zodpovednosť územnej samosprávy za zadĺženie Slovenska minimálna. Dôvodom je, okrem legislatívnej úpravy aj jej nízky podiel na výdavkoch verejného sektora. V tomto kontexte je tiež potrebné posudzovať zadĺženie jednotlivých miest a obcí, pričom sa ukazuje, že pri porovnaní zadĺženia územnej samosprávy na Slovensku s inými štátmi Európy nie je situácia na Slovensku taká hrozivá, ako sa občas prezentuje. Rovnako je potrebné pripomenúť existenciu desaťročí akumulovaného modernizačného dlhu, ktorý na seba územná samospráva v rámci decentralizácie prevzala a ktorý je potrebné riešiť, okrem využívania eurofondov, aj inými cudzími zdrojmi.



Zdroj : OECD, 2014

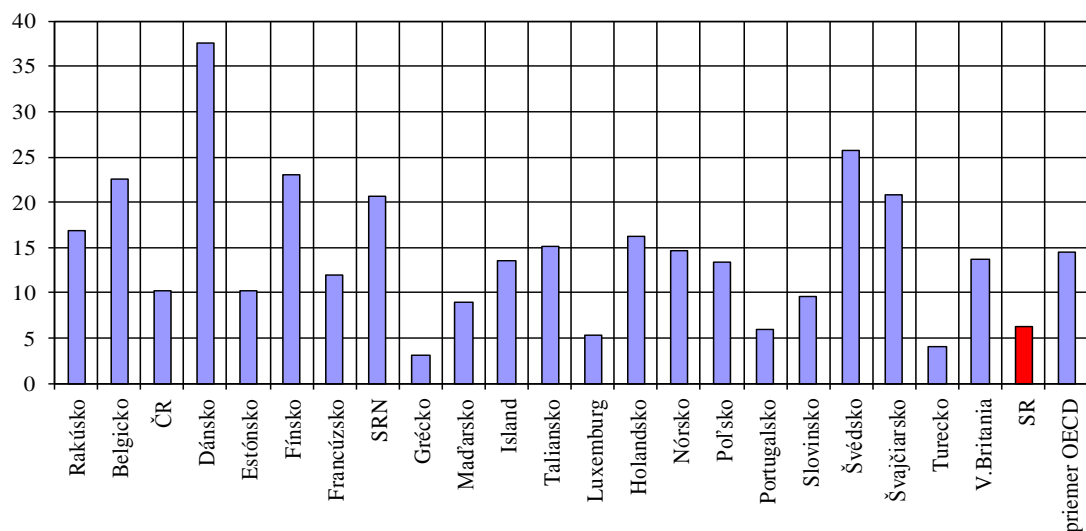
Zadĺženie miestnej úrovne verejnej správy na HDP (%)

Porovnanie fiškálnej autonómie obcí v SR s ostatnými štátmi EÚ

Napriek nespornému posilneniu postavenia miest a obcí realizáciou stratégie decentralizácie, nie je dôvod považovať proces za ukončený. V súčasnosti:

- takmer 50% príjmov obcí tvoria granty a transfery zo štátneho rozpočtu,
- 80 % daňových príjmov tvorí podiel na výnosoch dane z príjmu fyzických osôb, čo je vlastne štátna daň na ktorú nemajú obce žiadny vplyv.

Pozícia Slovenska v medzinárodnom kontexte je zreteľná aj pri porovnaní podielu výdavkov územnej samosprávy na hrubom domácom produkte s inými štátmi Európy. Je teda zrejmé, že existuje ešte výrazný priestor pre posilňovanie finančnej autonómie miestnej samosprávy, ktorá vyplýva nielen zo snahy vyrovnať sa s ostatnými štátmi Európy, ale najmä z požiadaviek posilnenia miestnej finančnej autonómie, ktorá prispeje k zvýšeniu odolnosti obcí a tým aj štátu voči možným ďalším krízam, k rýchlejšiemu rozvoju a lepšiemu využitiu endogénneho potenciálu územia Slovenska, nakoľko pri súčasnom stave má územná samospráva minimálnu možnosť prispieť k hospodárskemu rozvoju Slovenska.



Zdroj: OECD

Podiel výdavkov miestnej a regionálnej úrovni verejnej správy na HDP v krajinách Európy (2012)

Zhrnutie a odporúčanie

Územná samospráva prevzala v rokoch 2002 – 2004 zodpovednosť od štátnej správy, pričom bol na obce a VUC presunutý objem finančných zdrojov vo výške, ktorú dovtedy na úlohy vynakladal štát a ktorý sa dohodol v rámci rokovaní o jednotlivých kompetenciách. S kompetenciami prevzala budovy a objekty s obrovským modernizačným dlhom, hustú sieť neopravených komunikácií, environmentálne záťaž, zanedbanú technickú infraštruktúru, kompetencie s nedostatkom kapacít (napr. sociálne služby), neefektívne dopravné systémy. Privatizáciou majetku zo strany centrálnej vlády súvisiaceho s presunutými kompetenciami (SAD, teplárne, byty, pozemky) sa výrazne obmedzila možnosť sanácie modernizačného dlhu. Postupne boli na obce a vyššie územné celky presúvané ďalšie úlohy bez zodpovedného posúdenia dopadu na miestne rozpočty. Zákonom boli upravené aj niektoré personálne výdavky územnej samosprávy (platy volených predstaviteľov, ale aj zamestnancov, napr. školstvo a ich valorizácie).

Od 1. januára 2005 sa na Slovensku sa uplatňuje zmiešaný model financovania územnej samosprávy:

- územná samospráva má vlastné príjmy,
- vyrovnávací mechanizmus príjmov je zavedený na úrovni vyšších územných celkov,
- vyrovnávanie výdavkov sa rieši prerozdeľovaním dane z príjmu fyzických osôb, podiel obcí a vyšších územných celkov je stanovený zákonom, kritériá a ich váhy sú definované v nariadení vlády nasledovne:
 - o *obce*
 - počet obyvateľov, 57% vážených nadmorskou výškou obce (23%)
 - počet obyvateľov, vážený veľkostnou kategóriou obce (32%)
 - počet žiakov (detí, poslucháčov) škôl a predškolských zariadení (40%)
 - počet obyvateľov 62+ (5%)
 - o *vyššie územné celky*
 - počet obyvateľov s trvalým pobytom (15%)
 - počet obyvateľov vo veku 15 – 18 rokov (15%)
 - počet obyvateľov 62+ (32%)
 - obrátená hustota obyvateľov (9%)
 - dĺžka ciest II. a III. kategórie vo vlastníctve VUC (20%)
 - rozloha VUC (9%)
- spolufinancovanie regionálneho školstva zo strany štátu je zabezpečené prevádzkovým a mzdovým normatívom na žiaka,
- ostatný prenesený výkon pôsobnosti štátnej správy je financovaný účelovou dotáciou,
- grantové schémy sa rozdeľujú na základe osobitných kritérií, ktoré definujú príslušné ústredné orgány.

Skutočné vlastné príjmy obcí (miestne dane a poplatok) dosahujú cca 28% daňových príjmov, ale iba cca 13% celkových príjmov územnej samosprávy, pričom granty a transfery zo štátneho rozpočtu a prerozdelenie dane z príjmu fyzických osôb tvoria viac ako 65% príjmov územnej samosprávy, ktoré závisia od rozhodnutia centrálnej vlády (NR SR). Prenesený výkon pôsobnosti, ktoré obce a vyššie územné celky vykonávajú v mene štátnej správy nie je úplne uhrádzaný, čo na základe prepočtov predstaviteľov miest spôsobuje ročnú stratu (napr. v roku 2010 cca 7-8 mil. €). Neobjektívny prístup k financovaniu základných škôl, s cieľom zachraňovať menšie školy spôsobuje rozdiely stovky eur ročne pri financovaní na jedného žiaka v neprospech mestských škôl, teda v neprospech centier osídlenia, ktoré majú pre rozvoj Slovenska mimoriadny význam.

Súčasný model financovania samospráv je založený najmä na vertikálnom finančnom vyrovnávaní. Týka sa to prerozdeľovania tak dane z príjmov fyzických osôb, ako aj normatívneho financovania regionálneho školstva. Prakticky dve tretiny daňových príjmov sú predmetom centrálného prerozdeľovania, bez vplyvu obcí a VUC na ich objem. Takýto mechanizmus nepôsobí stimulačne na finančné hospodárenie samospráv a nestimuluje využívanie potenciálu územia. Po takmer 10-ročnom fungovaní nastaveného systému možno konštatovať, že sa nepodarilo doteraz dôsledne naplniť princíp fiškálnej ekvivalencie a zodpovednosti: *Rozhodnutia o verejných výdavkoch sa majú uskutočniť na tej úrovni verejnej správy, ktorá je za zabezpečovanie úlohy zodpovedná. Správna jednotka teda musí mať dostatočné zdroje príjmov, ktoré jej umožňujú uskutočňovať rozhodnutia o financovaní úloh a ktoré jej umožňujú byť zodpovednou za financovanie, vrátane možnosti zadĺženia sa a možnosti transferu financií do iných rozpočtov. To znamená, že ak je na nižšiu úroveň prenesený výkon úlohy, musí vláda a parlament zabezpečiť dostatok vlastných zdrojov pre*

územnú samosprávu, alebo dostatočné financovanie cestou transferov zo štátneho rozpočtu. A to okamžite, a nie v čase núdze.

Pretrvávajúca centralizácia spôsobuje nielen nedostatok zdrojov, ale zároveň :

- znižuje motiváciu na využívanie potenciálu spravovaného územia,
- znižuje zodpovednosť za verejné výdavky, pretože je oddelená zodpovednosť za výšku a výber daní a rozhodovanie o ich použití (DPFO),
- samospráva nemusí vyjednávať s občanmi o objektivnosti zvýšenia daňového zaťaženia z dôvodu poskytovaných služieb ,
- transfery zo štátneho rozpočtu nekryjú objektivne náklady ,ich výška závisí od ústretovosti centrálnej vlády,
- racionalizačné opatrenia samosprávy sa jej môžu negatívne vrátiť, tým, že dostane menej finančných zdrojov,
- neexistuje prepojenie medzi poskytovaním služieb a platením dani.

Ak k sumarizácii súčasného stavu pridáme aj nové problémy miest a obcí a vyšších územných celkov, ako sú :

- demografické zmeny, najmä starnutie obyvateľstva miest,
- (ne) zamestnanosť, výroba, služba, trh s nehnuteľnosťami,
- väčšina obyvateľov je vytlačená v rámci trhu práce na pracovné miesta v sektore služieb, pre ktoré sa vyžaduje len nízka kvalifikácia, sú zle platené a znižujú kúpyschopnosť obyvateľov s dopadom na rozvoj služieb a obmedzenie možnosti platiť miestne dane,
- nižšie daňové príjmy oproti očakávaniam,
- rastúce rozdiely v príjmoch, polarizácia, segregácia,
- živelný rast miest, ohrozenie biodiverzity, riziká záplav,
- diverzifikácia dopytu po verejných službách a nároky na jej financovanie rastú rýchlejšie ako disponibilné verejné zdroje,
- súčasné rozhodovacie a politické štruktúry nedokážu reagovať na zmenu podmienok , ktoré presahujú hranice obcí, miest, krajov,
- absencia spolupráce, duplicity vo výkone agend, vo financovaní, a ďalšie

je zrejmé, že je po rokoch existencie nového systému prišiel čas zhodnotiť dopad zmien a systém prispôsobiť zmeneným rámcovým podmienkam, t.j. :

- v súlade s princípmi politickej a fiškálnej ekvivalencie posilniť finančnú nezávislosť obcí s cieľom, aby občania mali väčšiu možnosť rozhodovať o verejných výdavkoch, ale aj o ich daňovom zaťažení,
- posúdiť mechanizmus finančného vyrovnávania, ale aj
- znížiť rozsah prerozdelenia verejných financií.

Pokračovanie presunu kompetencií zo štátnej správy na územnú samosprávu, ale aj spravodlivé posúdenie dostatočnosti súčasných zdrojov pre zákonom upravené povinnosti územnej samosprávy, si vyžiada zvýšenie príjmov rozpočtov územnej samosprávy. Je politickým rozhodnutím, či to bude formou transferov/dotácií alebo formou zvýšenia daňových príjmov. Prikláňame sa, s odvolávkou na princípy efektívneho rozdelenia politickej moci, k alternatíve zvýšenia daňových príjmov, najmä vlastných daňových príjmov a znižovaniu transferov. Pri samosprávnych kompetenciách (našou snahou je minimalizácia preneseného výkonu pôsobnosti štátnej správy) by mali byť zdrojom ich financovania predovšetkým dane a len v menšej miere dotácie. Výsledkom by malo byť zníženie finančnej závislosti samospráv na centrálnej vláde a centrálnom prerozdeľovaní zdrojov. Dá sa predpokladať, že týmto krokom sa zvýši kompetentnosť územnej samosprávy pri zabezpečovaní služieb v územiach jej pôsobnosti, ako aj jej finančná zodpovednosť. Aj na Slovensku platí, že miestni politici, úradníci a voliči zvyčajne efektívnejšie hospodária s prostriedkami, ktoré získali z miestnych zdrojov, než s tými, ktoré im boli pridelené z centrálnych fondov, či už štátnych alebo európskych.

Sme presvedčení, že v prípade transferov má centrálna vláda právo kontrolovať miestne samosprávy. Je to prirodzené, lebo sa používajú zdroje z iných jurisdikcií a centrálna vláda za ich využitie zodpovedá všetkým daňovníkom. V prípade financovania originálnych kompetencií vlastnými príjmami to však nepovažujeme za vhodné, pretože sa centralizuje kontrola nad diferencovaním, podľa požiadaviek miestnych obyvateľov, poskytovanými miestnymi službami. Inými slovami, čím menej prerozdelenia, tým menej vonkajšej kontroly. Na druhej strane je zrejmé, že pretrvávajúce regionálne disparity a z toho vyplývajúca rozdielna finančná a najmä daňová sila regiónov bude pretrvávať a preto bude aj v budúcnosti nevyhnutné uplatňovať pri financovaní

územnej samosprávy mechanizmus finančného vyrovnávania. Pod pojmom finančné vyrovnávanie rozumieme všetky opatrenia, ktoré pomáhajú vytvoriť na jednotlivých úrovniach verejnej správy predpoklady rovnováhy medzi rozsahom pridelených úloh a možnosťou získať primerané príjmy na ich plnenie. V prípade finančného vyrovnávania je potrebné uplatňovať aj vonkajšiu kontrolu financovania tých obcí ktoré z neho čerpajú, nakoľko sú im poskytované financie z iných daňových jurisdikcií.

Námety pre úpravu systému financovania

Námety pre úpravu financovanie obcí smerujú najmä do štyroch oblastí:

1. posilnenie vlastných príjmov
2. úprava prerozdelenia dane z príjmu fyzických osôb.
zároveň odporúčame zmeniť spôsob financovania
3. preneseného výkonu pôsobnosti štátnej správy, najmä regionálneho školstva
4. hlavného mesta Slovenskej republiky Bratislavy

1. Posilnenie vlastných príjmov obcí

Problémy

- neuplatnenie trhovej hodnoty pri určovaní základu dane z nehnuteľnosti
- neprepojenie lokalizácie živnosti s miestnom príjmu dane z príjmu z FO z podnikania

Zvýšenie výnosu dane z nehnuteľnosti

Dane z majetku sú v mnohých členských štátoch OECD najdôležitejším zdrojom miestnych príjmov. Platí to najmä v anglosaských štátoch, kde tvoria viac ako 50% príjmov z miestnych daní. O niečo menej sú významné v Taliansku, Francúzsku, Španielsku a ešte menšiu rolu hrajú v SRN a Rakúsku, hoci aj tu tvoria významnú zložku príjmov miestnych rozpočtov. Najvýznamnejšou z nich je daň z nehnuteľnosti.

Medzi výhody *dane z nehnuteľnosti* patrí to, že môže byť veľkým zdrojom príjmov, je relatívne progresívnou daňou a nekonkuruje centrálnym štátnym daniam. Nevýhodou je jej politická citlivosť na miestnej úrovni, nakoľko hodnota vlastného majetku nemusí byť spojená s platobnou schopnosťou vlastníka a okrem toho môže byť náročná na spravovanie

Na Slovensku je v súčasnosti daň z nehnuteľnosti založená na veľkosti plochy, nie na trhovej hodnote nehnuteľnosti. Dnešná daň z nehnuteľností zdaňuje pozemky, stavby a byty. Základ dane tvorí u pozemkov výmera v m² alebo cena podľa BPEJ (bonitované pôdnoekologické jednotky) a u stavieb a pozemkov výmera v m².

Medzi dôvody našich úvah o zmene možno zaradiť:

- súčasný spôsob zdanenia:
 - stimuluje ekonomickú neefektívnosť,
 - vlastníci hodnotnej nehnuteľnosti platia percentuálne menej z hodnoty svojho majetku než vlastníci menej žiaducej nehnuteľnosti,
 - neodráža rastúce hodnoty nehnuteľnosti, nie je taká vzostupná ako daň založená na hodnote nehnuteľnosti,
 - obce dostatočne neprofitujú zo stavebného boomu, pričom znášajú záťaž z neho vyplývajúce,
- rozšírenie možnosti rastu vlastných príjmov,
- zvýšenie nezávislosti obcí na daní z príjmu FO,
- efektívnejšia miestna daňová politika,
- obmedzenie špekulatívnych nákupov nehnuteľností.

V oblasti majetkových daní (z nehnuteľností) Slovensko výrazne zaostáva za inými európskymi krajinami. Kým štandardná sadzba v Európe predstavuje 1-2% z hodnoty majetku ročne, aj v centre Bratislavy ako najdrahšej lokalite Slovenska je to menej ako 0,5% ročne.

Pri zvyšovaní majetkového zdaňovania existujú dva kľúčové faktory:

- *sprogresívnenie dane*, tak aby sa rozdiely medzi veľkosťou dane, ktorú osoby platia dostali sadzovníkom bližšie k skutočným rozdielom v hodnote majetkov (alebo v nájomnom, ktoré za ne platia),
- *zvyšovanie ročného rastu daňových výnosov* tak, aby odrážal rast cien a celkovej ekonomiky.

Na dosiahnutie prvého z uvedených faktorov sa vymeriavacie hodnoty, na ktoré sa aplikujú daňové sadzby obvykle, zakladajú buď na trhovej hodnote nehnuteľnosti alebo na nájomnej hodnote (t.j.

ročnom príjme, ktorý by nehnuteľnosť predpokladane priniesla, ak by sa prenajala). Hoci existujú teoretické argumenty pre každú metódu, praktický výber sa zužuje na existenciu dôkazov. Skutočné rozdiely v hodnote nehnuteľností – trhovej alebo nájomnej – závisia od množstva faktorov, vrátane spôsobu využívania nehnuteľnosti (na účely obytné, komerčné, alebo priemyselné), jej lokalizácie (nielen či je v meste alebo na vidieku, ale aj v ktorej časti mesta), jej veku, úrovne jej stavby a opráv, príslušenstva (napr. vykurovací systém, priestor pre vozidlá, výťahy, kúpeľňové a kuchynské vybavenie, atď.), prístupu k verejnej hromadnej doprave, kvality lokálneho životného prostredia a služieb (v Británii sú ceny domov silne ovplyvnené kvalitou lokálnych škôl). Kompletné vyhodnotenie by si vyžiadalo posúdenie každého domu tak, aby sa zaznamenali všetky tieto charakteristiky a aplikoval vzorec ocenenia, ktorý by bol založený na regresnej analýze dôsledku všetkých týchto faktorov na ceny a výšky nájomného. Takéto vyhodnotenie je extrémne nákladné a jeho vykonanie trvá niekoľko rokov. Potreba prehliadky jednotlivých nehnuteľností tiež kladie určité nároky na bezúhonnosť oceňovačov, najmä ak ide o veľké komerčné nehnuteľnosti. V krajinách strednej a východnej Európy sa uskutočnilo niekoľko donormi podporených experimentov zavádzania takýchto systémov.

Jednoduchším riešením môžu byť *hromadné systémy oceňovania*, ktoré jednoducho aplikujú niekoľko koeficientov na štandardnú podlahovú plochu (v prípade budov) a pozemkovú plochu (v prípade nezastavaných pozemkov, napr. záhrad, voľných pozemkov, a pod.). Najčastejšími koeficientmi sú:

- *spôsob využitia pôdy*; bežne sa rozlišuje na účely obytné, komerčné a priemyselné, ale aby sa získala lepšia diferenciácia mohli by komerčné koeficienty rozlišovať medzi administratívnymi priestormi, obchodmi, hotelmi, atď.
- *lokalita*; koeficienty by zreteľne rozlišovali medzi mestami, ale aj medzi vnútorným mestom a rôznymi predmestiami; v niektorých prípadoch môžu existovať významné rozdiely medzi jednotlivými ulicami, čo by sa malo zohľadniť.
- *vek*, koeficienty klesajúce s vekom; nie je však zrejmé ako by sa toto kritérium aplikovalo na Slovensku, keďže predvojnové stavby vo všeobecnosti môžu byť lepšie konštrukčne vyhotovené ako povojnové. Typ stavby môže alternovať s vyšším koeficientom pre tehlové a kamenné stavby než je pri budovách z prefabrikovaných panelov.

Tieto koeficienty by bolo potrebné vypočítať na základe miestnych prieskumných vzoriek skutočných rozdielov v predajných cenách alebo nájomnom.

Inou možnosťou je opraviť obce, podobne ako v prípade dani z pozemkov (cenová mapa), aby si vytvorili vlastný systém určenia trhovej hodnoty nehnuteľnosti. Obce sú motivované tým, že 100% výnosu dane je ich vlastným príjmom, ktorý nie je prerozdeľovaný. Na druhej strane musia spôsob obhájiť pred vlastnými obyvateľmi. Obce by mohli riešiť problematiku oceňovania nehnuteľností vytvorením agentúry na celoštátnej úrovni, ktorú budú sami financovať a bude pre ne zabezpečovať objektívne zhodnotenie nehnuteľností na základe osvedčených metódik. V takomto prípade by mohla centrálna vláda na počiatku do času zabehnutia agentúry (2-3 roky), tento projekt spolufinancovať a spoluvytvárať.

Väčšina daňových základov, ako v prípade dani z príjmov alebo z pridanej hodnoty rastie automaticky s cenami a ekonomickými rastom. Dane z nehnuteľností budú rásť (okrem prípadov z novej výstavby), ak sa budú zvyšovať sadzby alebo ak dôjde k novému oceňovaniu hodnoty nehnuteľností. Je ťažké preceňovať hodnotu každý rok; namiesto toho je možné byť:

- indexovať určené hodnoty k ročnému nárastu cien alebo hodnôt (prax v mnohých mestách USA),
- umožniť alebo podporovať ročné zvyšovanie daňových sadzieb.

Nedostatkom spojeným so zdaňovaním nehnuteľného majetku je skutočnosť, že daňové zaťaženie nie je v priamom vzťahu ku príjmom, z ktorých sa musia konkrétni vlastníci daň platiť (s výnimkou, keď je nájomné zárobkovým príjmom). Ak je daň z nehnuteľnosti vysoká vo vzťahu k príjmom na obyvateľa (ako je tomu vo Francúzsku, Británii, a USA), je potrebné zaviesť určitú formu jej zníženia buď diferencovanou výškou podľa príjmov alebo uplatnením výnimky. Vo Veľkej Británii a Francúzsku platcovia dane z nehnuteľností s nízkymi príjmami môžu dostať zaplatenie časti alebo aj celej výšky dane zo sociálnej pomoci (t.j. dotovanie zo štátneho rozpočtu). Niektoré štáty Spojených štátov majú zásadu, že daň z nehnuteľností by nemala prekročiť stanovené percento príjmov domácností.

Poplatok za rozvoj³

Vo svete existujú rôzne formy spolufinancovania investorom vyvolaných alebo súvisiacich investícií verejného sektora, alebo odvádzania dane, alebo poplatku za vylepšenie bonity jeho nehnuteľnosti z verejných investícií. Dôvody odporúčania zavedenia poplatku:

- definovanie jasných pravidiel vzťahov medzi obcou a investorom,
- získavanie zdrojov za realizáciu podmienených a vyvolaných investícií,
- obmedzenie korupcie.

Poplatok platí investor po vydaní stavebného povolenia. Poplatok by mal byť určený na krytie kapitálových nákladov na vyvolané investície, súvisiace so stavbou, týkajúce sa následných zvýšených nárokov na služby, za ktoré je zodpovedná samospráva, čiže na vybudovanie, modernizáciu, alebo rozšírenie kapacít miestnej infraštruktúry:

- dopravnej- výstavba nových alebo rozširovanie existujúcich ciest, parkovacie plochy,
- technickej- výstavba, rozširovanie, modernizácie vodovodných alebo kanalizačných sietí, čističiek odpadových vôd,
- sociálnej- výstavba, modernizácia alebo rozširovania verejných športových hál, komunitných centier, knižníc, parkov, a i.

Poplatkami bude zaťažená každá bytová aj investičná výstavba, pri aplikácii všeobecných výnimiek, ako napríklad: nemocnice, cirkevné stavby, výstavba objektov, rozširovanie priemyselných stavieb o podlahovú plochu, neprevyšujúcu x% existujúcej plochy a pod.

Ponechanie dane z príjmu fyzických osôb z podnikania v mieste podnikania

Námet umožňuje previazanie miesta podnikania so zabezpečením verejných služieb, posilňuje nástroje miest a obcí využívané na podporu ekonomického rozvoja spravovaného územia a pri participácii na politike zamestnanosti. Týmto opatrením sa zvýši podiel vlastných príjmov obcí a zároveň tlak na efektívnejšie využívanie príjmov, na zodpovednosť ich užitia, nakoľko budú priamo pod dohľadom volených orgánov a obyvateľov miest a obcí.

³ Zákon bol schválený NR SR a účinnosť nadobudne od novembra 2016

2. Úprava prerozdelenia dane z príjmu fyzických osôb /finančného vyrovnávania daňovej sily obcí

Prerozdelenie dane z príjmu fyzických osôb možno považovať za mechanizmus finančného vyrovnávania príjmov a záťaží obcí a regiónov. Čo je problémom v súčasnosti zavedeného mechanizmu:

- priveľká solidarita a nezohľadnenia zvýšenej záťaže centrálnych obcí a miest (pozri box),
- 55% podiel zdrojov sa rozdeľuje neadresne,
- váha kritérií prerozdelenia nezodpovedá zmene situácie (rast výdavkov na sociálne politiky, starnutie,...),
- absencia ekonomických kritérií,
- absencia miery urbanizácie (veľkosť obce nestačí, vo vzorci pre obce chýba napr. hustota obyvateľov).

Otázka zvýšeného zaťaženia centier osídlenia a zohľadnenie tejto záťaže pri financovaní samosprávnych kompetencií je kontraverzne diskutovaná v mnohých štátoch. Existujú rôzne druhy zaťaženia centra ale aj výhod centra osídlenia:

Zaťaženie centra v užšom slova zmysle

Sem patria tie výdavky na zabezpečovanie úloh ktoré znáša centrum osídlenia, pri ktorých nebol dodržaný princíp fiskálnej ekvivalencie, to znamená, že obyvatelia inej obce profitujú zo služieb ktoré poskytuje centrálna obec, bez toho aby za to platili. Z viacerých zahraničných štúdií sa ukázalo že najväčšie zaťaženie je v politikách: kultúrna/ voľný čas, vzdelanie, zdravotníctvo, bezpečnosť a doprava. Výhodou centra v užšom slova zmysle je to, že výdavky okolitých obcí a ich obyvateľov sa z časti nerealizujú v obci pobytu, ale v centre osídlenia.

Zaťaženie centra v širšom slova zmysle (štrukturálne zaťaženie)

Sú to náklady centrálny obce, ktoré je potrebné vynaložiť na vlastných obyvateľov a vyplývajú zo špecifickej štruktúry mestského obyvateľstva. Sociálna segregácia v regióne viac dopadá na centrálny mesto a jeho najbližšie obce

Výhody centra v širšom slova zmysle vznikajú najmä z polohy, lepšej dostupnosti centra a daňovou silou podporujúcou kúpnu silu

Príklady zo Švajčiarska

1. V rámci štúdie (mesto Schaffhausen) bolo kvantifikované zaťaženie centra v užšom aj širšom slova zmysle. Vychádzalo sa z prieskumov užívateľov služieb a z dát získaných v iných mestách. Výsledkom bolo zistenie že výhody centra predstavujú paušálne iba cca 12% (podľa druhov v rozmedzí 5-15%) celkových nákladov zaťažujúcich centrum.
2. Ministerstvo regionálneho rozvoja vypracovalo štúdiu zaťaženia centier osídlenia vo švajčiarskych veľkých a stredných aglomeráciách. V prvom kroku porovnali výdavky na hlavné služby na obyvateľa v jadrovom meste a v obciach regiónu. Ukázalo sa, že výdavky v centrách boli výrazne vyššie ako v obciach (+84%). Prakticky pri všetkých skúmaných službách sú výdavky v centrách výrazne vyššie čo odzrkadľuje vyššiu životnú úroveň a vyššie nároky. Sú však značné rozdiely medzi jednotlivými úlohami. Najvyššie sú v oblasti bezpečnosti, kultúry, voľného času, zdravotníctva (3x), najnižšie rozdiely sú vo vzdelávaní (+ 1%). Po odrátaní dotácií, transferov a poplatkov za rozdiel znížil z 84% na 44%, čo značí, že centrálny mestá až 50% svojich zvýšených výdavkov pokrývajú z transferov a dotácií.
3. Jadrové mestá sú vzhľadom na vyššie výdavky odkázané aj na vyššie daňové príjmy. Tie sú realizované sčasti vyšším daňovým zaťažením. V jadrových mestách regiónov a aglomerácií býva daňové zaťaženie o 10-13% vyššie ako v obciach regiónu. Z toho vyplýva v jadrových mestách aj vyšší podiel celkových daní na hlavu (vo Švajčiarsku najmä z väčšieho výnosu daní z príjmu právnických osôb). Daňová sila v jadrovom meste je cca o 49% vyššia ako v okolitých obciach.

Úprava kritérií prerozdelenia

V prípade zaradenia dane z príjmu fyzických osôb z podnikania do kategórie miestnych daní, prerozdelenia by sa iba daň z príjmu z fyzických osôb zo závislej činnosti. Podiel municipalít na nej by bol výsledkom posúdenia potreby celkových výdavkov na zákonom definovaný objem úloh (po zmene ich rozdelenia,). Úprava kritérií by sa dotýkala ich štruktúry (zavedenie nových kritérií), zmeny váhy kritérií s cieľom orientácie na úlohy, na podporu centier a tlak na spoluprácu, na demografické zmeny a s tým spojený rast sociálnych služieb, na zmenu financovania regionálneho školstva.

Zahraničné príklady kritérií finančného vyrovnávania :

Švajčiarsko

Zmena finančného vyrovnávania sa uskutočnila paralelne s prerozdelením úloh medzi jednotlivými úrovňami. Dvomi významnými prvkami sú vyrovnávanie zdrojov - príjmov a vyrovnávanie výdavkov – záťaží.

Kritériá vyrovnávania boli orientované na plnenie úloh a podporu štrukturálne slabých území. Za záťaž sú považované:

- geograficko-topografické podmienky (nadmorská výška, nízka miera/hustota osídlenia) a
- sociálno-demografické podmienky (chudoba, prisťahovalctvo, zamestnanosť, veková štruktúra).

Zvolené kritériá:

- počet obyvateľov,
- záťaž prisťahovalctva (počet prisťahovalcov s dobou pobytu maximálne 12 rokov),
- záťaž starostlivosti o starých (počet obyvateľov pripútaných na lôžko),
- chudoba (počet prijímateľov sociálnej pomoci),
- hustota obyvateľstva (pod a nad priemerná),
- miera zamestnanosti,
- horské oblasti (počet obyvateľov v obciach nad 800 m. n. m a podiel produkčnej plochy).

Dánsko

Model finančného vyrovnávania má tri nástroje:

- základný príspevok, fixná suma na obyvateľa bez ohľadu na veľkosť mesta a jeho štruktúru, čo zvyhodňuje najmä menej urbanizované oblasti (ide o vyrovnávanie výdavkov- záťaží),
- príspevok zohľadňujúci úlohy, ktoré sú podmienené vekovou štruktúrou a štruktúrou obyvateľov. Príspevok je prepočítaný na základe vekovej štruktúry obyvateľov územnej jednotky voči úlohám, ktoré musí jednotka zabezpečiť. Na prepočet sa používajú štandardné náklady na jednotku,
- vyrovnávanie plnenia úloh, ktoré sú ovplyvnené sociálnou štruktúrou. Pre každú obec je vypočítaný „sociálny index“, ktorý je výsledkom rôznych indikátorov .

Zvolené kritériá:

- počet obyvateľov,
- veková štruktúra obyvateľov ,
- sociálny index (počet detí v neúplných rodinách, trvalý pobyt, podiel nájomných bytov, podiel nezamestnaných vo veku 20-59 rokov, počet štátnych príslušníkov z krajín „tretieho“ sveta, podiel 25-49 ročných bez vzdelania, podiel obyvateľov v sociálne ťažko postihnutých oblastiach),
- úlohy centier osídlenia (metropolitný región Kodaň),
- sídelná štruktúra (málo osídlené malé obce).

Švédsko

Finančné vyrovnávanie pozostáva z piatich prvkov : vyrovnávanie príjmov, vyrovnávanie výdavkov, štrukturálny príspevok, príspevok za „prechod“ a účelový príspevok. V prípade vyrovnávania záťaží sú vypočítané štandardy pre jednotlivé úlohy, ktoré zodpovedajú štátnemu priemeru. Zvýšené výdavky sa vyrovnávajú a pri znížených výdavkoch sa príspevok kráti.

Zvolené kritériá:

- veková štruktúra obyvateľov,
- sociálno – ekonomická štruktúra v obci (počet prisťahovalcov, počet detí vo výchovných zariadeniach, počet nezamestnaných, počet pracovných síl bez možnosti ďalšieho vzdelávania, sociálne problematické oblasti),
- hustota obyvateľstva,
- sídelná štruktúra (riedko osídlené vidiecke prostredie, mestá s verejnou dopravou),
- dochádzka za prácou,
- metropolitné oblasti.

Zhrnutie

Niektoré z kritérií použitých v spomenutých štátoch, najmä sociálno – ekonomické kritériá, nie sú pri finančnom vyrovnávaní obcí a vyšších územných celkov na Slovensku zohľadnené, napr :

- chudoba,
- nevzdelanosť,

- sociálne problematické oblasti,
- zamestnanosť- nezamestnanosť,
- podiel nájomných bytov,
- neúplné rodiny,
- deti v sociálnych zariadeniach ,
- nie sú dostatočne zohľadnené úlohy centier osídlenia, výdavky spojené s verejnou hromadnou dopravou, úlohy hlavného mesta,
- nie sú definované štandardy poskytovania služieb (sociálne služby, prenesený výkon pôsobnosti štátnej správy),
- geografické a topografické kritériá sa aplikujú iba v časti výdavkov ,
- nie je uzákonená prevencia proti „šokom“, rieši sa vždy ad hoc rokovaním centrálnej vlády a stavovskými organizáciami územnej samosprávy.

Prerozdelenie dane z príjmu fyzických osôb pôsobí ako finančné vyrovnávanie daňovej sily obcí a vyšších územných celkov. Pri úvahách o zmene/ úprave systému považujeme za vhodné zvážiť silnejšie vytvorenie väzby medzi výnosom miestnych daní jednotlivých obcí a príjmom obcí z prerozdelenia dane z príjmu fyzických osôb.

Rovnako je potrebné zaviesť automatické právo kontroly rozpočtov miest a obcí Najvyšším kontrolným úradom v prípade poskytnutia zdrojov obci/mestu z mechanizmu finančného vyrovnávania.

3. Financovanie preneseného výkonu pôsobnosti štátnej správy

Problémy :

- nedostatok zdrojov schválených v štátnom rozpočte na úhradu obciam,
- zlý mechanizmus prerozdelenia (neadresnosť)

Za strednodobé riešenie považujeme vo väzbe na realizáciu municipalizácie, jasnú delbou kompetencií a minimalizáciu delených kompetencií zvýšiť efektívnosť a adresnosť financovania preneseného výkonu pôsobnosti štátnej správy.

Do času realizácie municipalizácie je možné financovať prenesený výkon prostredníctvom centier mikroregiónov.

Krátkodobým riešením je audit kompetencií a najmä ohodnotenie ich nákladov a zvýšenie objemu celkových príjmov.

Financovanie regionálneho školstva

Normatívne financovanie na žiaka školy, školského zariadenia je predmetom neustálej diskusie. Je nielen komplikované, ale poukazuje sa na jeho nespravodlivosť, čo vyvoláva snahy o ďalšie opatrenia súvisiace s obmedzovaním možnosti spolurozhodovania miest a obcí o výške normatívu pre jednotlivé školy, o financovaní neverejných škôl a školských zariadení, o financovaní materských škôl, o kombinácii financovania na žiaka a triedu a pod.

V stratégii reformy verejnej správy (1999) sa neuvažovalo s normatívnym financovaním regionálneho školstva. Finančné prostriedky na údržbu, prevádzku, mzdové náklady a ostatné náklady súvisiace s výchovno-vzdelávacím procesom v školách a školských zariadeniach mali byť hradené z rozpočtov tej územnej samosprávy, ktorá je zriaďovateľom, alternatívne sa uvažovalo s financovaním regionálneho školstva z rozpočtov samosprávy vyšších zemných celkov. Normatívny systém by si tak zaviedli príslušné regióny, resp. mestá a obce, kde je viac ako jedna škola. V prípade mzdových výdavkoch by sa rešpektoval zákon upravujúci platové pomery pedagogických zamestnancov. Pôvodne sa tiež uvažovalo, aby v o vzniku neštátnych škôl a školských zariadení rozhodovala príslušná územná samospráva. Následne, počas prerokovania strategických dokumentov a pri schvaľovaní zákonov rozhodli poslanci NR SR o súčasnom spôsobe financovania regionálneho školstva.

V zásade existujú dva možné prístupy, pričom oba si vyžadujú objektivizáciu skutočnej potreby finančných zdrojov do regionálneho školstva a poskytnutie týchto prostriedkov do systému:

1. ponechanie súčasného normatívneho systému a jeho úprava
2. financovanie regionálneho školstva z vlastných zdrojov územnej samosprávy

Vzhľadom na snahu o plnenie princípov spravodlivej delby moci v štáte a navrhovanú zmenu rozdelenia kompetencií, odporúčame opätovne zvážiť spôsob financovania regionálneho školstva z vlastných príjmov územnej samosprávy. Jeho akceptovanie by znamenalo zvýšenie podielu územnej samosprávy na daňových príjmoch v SR, kombináciou posilnenia miestnych daní a podielom na niektorej zo štátnych daní (najmä daň z príjmu právnických osôb). S týmto krokom je spojenie aj odovzdanie zodpovednosti za sieť regionálnych škôl a školských zariadení do rúk územnej samosprávy.

4. Financovanie hlavného mesta Slovenska Bratislavy

Hlavné mesto Slovenska nie je schopné ani jednoduchého reprodukcie, nie je schopné zvyšovať kvalitu poskytovaných služieb a vytvárať rámcové podmienky pre rozvoj prípravou pozemkov a budovaním infraštruktúry. Dôvodmi sú:

- nízka finančná a daňová sila mesta⁴, ktorá je z väčšej časti tvorená podielom na DPFO a transfermi zo SR, čiže minimálne ovplyvniteľná zo strany mesta a vyplývajúca z nastavených pravidiel financovania miest, ale aj súčasnej legislatívnej úpravy (napr. stanovenie základu dane pre stavby a pozemky podľa tabuliek a nie podľa trhového princípu,....)
 - o nezohľadnenie ekonomickej sily vo vzorci prerozdelenia dane z príjmu fyzických osôb
 - o poskytovanie služieb 150 000 denne prítomným navyše (pracujúci, študenti zamestnanci verejného sektora,.....)
 - o nezohľadnenie kultúrneho centra Slovenska
 - o nezohľadnenie zvýšených nárokov na bezpečnosť
- dopad developerských aktivít
- nedostatočná podpora štátu pri plnení funkcií hlavného mesta, naopak oslobodenia od daní z nehnuteľnosti (štátne inštitúcie, cirkvi, verejné zariadenia,..)
- zlé sčítanie ľudí (- 50 000) s dopadom na podiel mesta na dani z príjmu fyzických osôb
- daňové odvody mestských podnikov do štátneho rozpočtu
- minimálna podpora z eurofondov (fiktívne bohatstvo)
- neochota centralizovať Bratislavu (zákon o BA) poslancami NR SR
- odmietnutie vytvorenia VUC v hraniciach BA

Aj na základe zahraničných skúseností je potrebné, okrem opatrení uvedených v časti o zmene financovania obcí všeobecne, nanovo definovať zdroje financovanie hlavného mesta. Možnosti sú externého, ale aj interného charakteru sú :

Opatrenie	vyžaduje	Poznámka
osobitná kapitola v štátnom rozpočte zohľadňujúca navyše finančné zdroje potrebné pre fungovanie hlavného mesta	Zakotvenie do Ústavy a do zákona o hl. meste Slovenska Bratislave	ako dôsledok plnenie úloh hl. mesta, kultúrneho centra, zvýšených nárokov na bezpečnosť, vysokého objemu NKP, neplatenia miestnych daní štátnymi a verejnými inštitúciami,.....
osobitná zmluva medzi hlavným mestom SR a vládou SR o spolufinancovaní vybraných činností, zariadení, oblastí, napr. kultúra, bezpečnosť,	Vytipovanie objektov a činností a vypracovanie zmluvy	Inšpiráciou môže byť zmluva uzavretá o spolufinancovaní kultúry a iných špecifických záležitostí hlavného mesta Berlín zo strany spolkovej vlády, napr.: Spolková vláda prevzala financovanie vybraných kultúrnych zariadení, kultúrnych podujatí medzinárodného významu – príspevok do kultúrneho fondu hlavného mesta, prispieva na náklady železničnej stanice, ale aj prispieva ročne napr. na bezpečnostné opatrenia alebo v oblasti dopravy sa zaviazala spolufinancovať spolu s krajskou vládou napr časť metra.
Náprava nespravodlivosti z výkazu počtu trvalo bývajúcich obyvateľov mesta	Zmena vykázaných počtov obyvateľov Štatistickým úradom	Rozdiel medzi skutočným a vykázaným počtom obyvateľov (cca 50 000) spôsobuje mestu výpadok cca 15 mil. € za rok
zvýšenie podielu mesta na výnose dani z príjmu fyzických osôb	upraviť vzorec zavedením - ekonomického kritéria - zvýšiť koeficient pre BA - priznať BA skutočný počet obyvateľov	nebolo zohľadnené, že v meste sa vytvára najvyšší podiel HDP, že do mesta chodí denne + 150000 obyvateľov, zmenili sa demografické podmienky, chýbajú nástroje na vyššie majetkové dane,....
zvýšenie podielu mesta na školských normatívov	úprava vzorca v prospech väčších škôl alebo prehodnotenie kritérií	potreba rastu vzdelanostnej úrovne a zvýšené náklady v hlavnom meste
Ponechanie dane z príjmu fyzických osôb z podnikania mestu	zmena zákona	
ponechanie daní z mestských podnikov mestu	zmena zákona	vyšší tlak na efektívnosť

⁴ Najmä finančná sila v meste a okrese Bratislava je podľa nastavených pravidiel v prepočte na obyvateľa nižšia ako si to vyžaduje jeho význam a úlohy

zvýšenie efektívnosti mestských podnikov	zmena manažmentu, transparentnosť finančných tokov	ich podiel na príjmoch mesta by mal byť vyšší
zjednotenie a zvýšenie výnosu miestnych daní	úprava VZN	
centralizácia polície, resp. prevzatie polície v BA štátom bez zníženia príjmov mesta	Rokovanie s ministerstvom vnútra	
centralizácia Bratislavy, prerozdelenie kompetencií, zlučovanie úradov a zmena financovania miestnych častí (transfery z rozpočtu hl. mesta) – námet z auditu	zmena zákona, nový štatút by mal mať oporu v zákone o BA v prenesenom výkone rozhodnutie vlády	odstránenie duplicit, neefektivity,
Zlúčenie agendy Mesta a VUC	zmena zákona	odstránenie duplicit, navyiac administratívy a realokácia zdrojov

Návrh zmien financovania odporúčaných auditom (KOM, 2014)

Cieľom je zvýšiť disponibilné zdroje príjmov hlavného mesta dvomi spôsobmi :

- legislatívnymi zmenami smerujúcimi k posilneniu skutočných vlastných príjmov,
 - úpravou kritérií a váh prerozdelenia dane z príjmu fyzických osôb (nariadenie vlády),
- Zároveň odporúčame úpravu súčasného systému financovania v meste vo väzbe na zmenu rozdelenia právomocí.

Opatrenia vo vzťahu k centrálnej vláde

Z dôvodu posilnenia vlastných príjmov by malo byť prioritnou snahou predstaviteľov mesta Bratislava:

- presadzovať zmenu pri určení základu dane z nehnuteľností zo súčasného stavu (tabuľka) na trhové ocenenie nehnuteľností, s čím súvisí vytvorenie cenovej mapy mesta,
- zavedenie poplatku za rozvoj, vytvárajúci rámec pre participáciu investorov na financovaní súvisiacich a podmieňujúcich investícií (technická a občianska vybavenosť)⁵
- presadzovať zmenu finančného vyrovňovania v rámci Slovenska :
 - o úpravou vzorca (kritériá a ich váhy) prerozdelenia dane z príjmu fyzických osôb s cieľom: zvýšiť orientáciu na úlohy, zmeniť váhu jednotlivých kritérií, zaradiť dodatočné kritériá (napr. plocha komunikácií, pracovné miesta, podiel verejnej zelene, hustotu zastavanej plochy (nie obrátený pomer),.....
 - o úpravou normatívneho financovania regionálneho školstva.

Opatrenia dovnútra mesta Bratislava

- zavedenie jednotnej daňovej politiky na území celého mesta a zrušenie vlastných daňových príjmov mestských častí,
- zmena štatútu
 - o mestské časti financovať transfermi z rozpočtu hlavného mesta Bratislava, na základe schváleného rozpočtu mesta (toto opatrenia úzko súvisí s kreovaním zastupiteľstva hlavného mesta),
 - o zmeniť vzorec prerozdelenia daňových príjmov mestským častiam, resp. vytvoríť nový, ktorý je previazaný s novým rozdelením právomocí v meste, s uplatnením nasledovných kritérií
 - počet obyvateľov
 - plocha komunikácií
 - plocha verejnej zelene
 - počet detí v predškolskom a školskom veku
 - podiel pracovných príležitostí
 - hustota zastavanej plochy
 - o vytvorenie „fondu“, s jednoznačne definovanými pravidlami použitia zdrojov, na podporu osobitných celomestských investičných projektov, ktorého zdrojmi budú výnosy z poplatku za rozvoj, z predaja a prenájmu majetku, z hospodárenia s majetkom mesta.

⁵ Zákon schválený v NR SR nadobudne účinnosť od 1.11.2016