

## Konsolidácia rozpočtov samospráv v čase krízy

Podľa dostupných štúdií sú práve krízové časy vhodné na zásadné prehodnotenie hospodárenia verejných financií a úpravu príslušných sektorových politík. V čase krízy sa totiž deficity rapídne zvyšujú a verejný dlh úmerne tomu rastie. Politicky vzaté sú obyvatelia v ťažkých časoch viac naklonení prijať vládne opatrenia (v prípade ak dovtedy vláda konala korektne), ktoré na jednej strane zvýšia ich daňové zaťaženie resp. obmedzia štátne transfery či služby, avšak na strane druhej vedú k ozdraveniu hospodárenia a obmedzeniu tvorby nového dlhu.

Vláda má v zásade dve možnosti ako dostať deficit rozpočtu pod kontrolu. Môže zvýšiť svoje príjmy spravidla zvýšením daňového zaťaženia (selektívne alebo plošne), alebo sa môže snažiť obmedzovať výdavkové programy s cieľom prispôbiť ich objem zníženej úrovni príjmov. Skúsenosť ukazuje, že dlhodobé úspešné boli len tie krajiny, ktoré sa nespoliehali len na zvyšovanie daní, ale prijali aj opatrenia na výdavkovej strane (resp. kombinovali opatrenia na príjmovej a výdavkovej strane rozpočtu).

Krajiny sa však medzi sebou zásadne líšia v miere zdanenia i v objeme poskytovaných služieb a transferov obyvateľstvu. Slovensko patrí medzi európske krajiny s najnižším daňovým zaťažením a aj vládne výdavky v pomere k HDP sú na pomerne nízkej úrovni. V závislosti od týchto rozdielov sa potom líšia aj opatrenia, ktoré sú v tom- ktorom prípade účinné pri konsolidácii verejných financií. Ešte komplikovanejšie je to v podmienkach samosprávy, kde prakticky každá krajina si uplatňuje svoj model decentralizácie kompetencií, čo značne sťažuje medzinárodné porovnanie.

Na Slovensku je výkon kompetencií pomerne decentralizovaný, no približne polovicu financií na pokrytie týchto kompetencií predstavujú vládne transfery (predovšetkým normatívne výdavky na školstvo). Dokonca i vlastné daňové príjmy samospráv sú z 80% tvorené podielovými daňami, čo výrazne obmedzuje možnosti miest a obcí realizovať svoju vlastnú daňovú politiku. Ďalším limitujúcim faktorom je legislatíva, ktorá nastavuje úroveň služieb poskytovaných samosprávou. Schopnosť miest a obcí autonómne reagovať na súčasný vývoj v ich rozpočtoch je teda značne obmedzená.

### **Príjmy**

Z pohľadu samospráv je najväčším rizikom v súčasnosti pokles výnosu dane z príjmu fyzických osôb, ktorá tvorí najväčšiu zložku príjmov miest a obcí. Aktuálny vývoj ekonomickej situácie a makroekonomické prognózy naznačujú, že pokles výnosu tejto dane nebude len krátkodobého charakteru, ale že bude mať trvalejší charakter. Nebude sa teda opakovať situácia, keď výnosy tejto dane z roka na rok rástli v dvojciferných percentuálnych hodnotách. Súvisí to hlavne so zvyšujúcou sa nezamestnanosťou a stagnujúcou úrovňou plátov, ktoré tvoria základ pre výnosy z tejto dane. Samosprávy v tomto ohľade nedokážu urobiť nič, nakoľko daň z príjmov fyzických osôb je určená i spravovaná centrálnou.

Jedinou možnosťou sa javí byť lobing v prospech zvýšenia pomeru, v ktorom je výnos dane prerozdeľovaný medzi samosprávu a štátny rozpočet. Súčasný pomer 70,3% / 23,5% / 6,2% (obce/VÚC/štát) necháva priestor na prerozdelenie výnosov štátu medzi obce a VÚC. Pomer 75% / 25% (obce/VÚC) by znamenal zvýšenie príjmov obcí o 75 mil. eur, resp. 7%. Ak vezmeme do úvahy, že legislatívnou zmenou platnou od apríla 2009 (zvýšenie nezdaniteľného základu dane z príjmov, zavedenie zamestnaneckej prémie) pripravil štát mestá a obce o príjmy vo výške takmer 120 mil. eur, resp. 10%, je takáto požiadavka viac ako oprávnená. Treba tiež pripomenúť, že v nadchádzajúcich rokoch

bude tento negatívny dopad podstatne väčší (platnosť počas celého roka) a štát zároveň na samosprávu preniesol nové zodpovednosti (napr. zákon o sociálnych službách, školsky zákon,...) bez ich finančného krytia.

I keď vývoj výnosu miestnych daní podlieha ekonomickému cyklu v oveľa nižšej miere, môže sa kríza odraziť aj na príjmoch miest a obcí z týchto daní a to najmä v podobe zvyšujúcich sa nedoplatkov. Je preto dôležité venovať náležitú pozornosť výberu miestnych daní a pružne reagovať na prípadný nárast nedoplatkov. S dlžníkmi je potrebné čím skôr dospieť k dohode o uhradení dane, resp. dohodnúť splátkové kalendáre v prípade ich nesolventnosti. Z hľadiska rozpočtových príjmov sú relevantné predovšetkým daň z nehnuteľností, poplatky za odpad a v niektorých mestách s rozvinutým turistickým ruchom i daň za ubytovanie. Keďže poplatky za odpad môžu podľa zákona kryť len náklady na manipuláciu s ním, nedá sa tento poplatok považovať za vhodný z hľadiska zvýšenia príjmov miest a obcí. Mnohé z miest však v súčasnosti nezaťažujú svojich obyvateľov za zber odpadu plnou mierou, ale cenu tejto služby dotujú transfermi zo svojich rozpočtov. Je potrebné zvážiť, do akej miery je táto dotácia nevyhnutná a či by sa do poplatkov pre obyvateľov nemala premietnuť celá cena tejto služby.

V oblasti dane z nehnuteľností je potrebné prehodnotiť definíciu základu dane i sadzby dane. Súčasný zákon umožňuje mestám a obciam tvoriť pri zdaňovaní pozemkov cenové mapy a teda de facto umožňuje zdanenie pozemkov na základe ich trhovej hodnoty. Stačí si to upraviť vo VZN, no vyžaduje to dlhší čas potrebný na analýzu a prípravu zatriedenia pozemkov aj potrebné regulačné zmeny (schvaľovací proces VZN). Rýchlejšie riešením je zvýšenie sadzieb dane z nehnuteľností alebo rozšírenie základu tejto dane (obmedzením rôznych výnimiek). Vzhľadom na možné zhoršenie ekonomickej situácie ubytovacích zariadení z dôvodu úbytku návštevníkov v meste zvyšovanie dane za ubytovanie neodporúčame. I keď zvyšovanie daní je bezpochyby nepopulárnym opatrením, v čase krízy doliehajúcej vo výraznej miere na rozpočet samospráv je pre obyvateľov prijateľnejšie (za predpokladu dostatočného vysvetlenia tohto kroku) ako v čase rýchleho ratu príjmov. V oblasti majetkových daní (z nehnuteľností) navyše 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 lokality Slovenska je to menej ako 0,5% ročne.

Poslednou významnejšou zložkou príjmov sú administratívne poplatky, poplatky za služby a príjmy z prenájmov, podnikania a vlastníctva majetku. Keďže v týchto prípadoch ide o špecifické druhy príjmov výrazne sa líšiacie medzi jednotlivými samosprávami, nie je možné v tejto oblasti formulovať jednoznačné odporúčenie. Každopádne je však potrebné pri snahe o ich prípadné zvyšovanie zvažovať aj ekonomické dopady na subjekty, ktoré budú ich zvýšením zaťažené. Mestá by ani v čase krízy nemali podkopávať svoj rozvojový potenciál, ale naopak snažiť sa aj nepriamou formou podporiť miestny rozvoj.

### **Výdavky**

Ako bolo spomínané vyššie, výpadky na strane príjmov (DPFO) budú mať dlhodobjší charakter a tomu by mali zodpovedať i opatrenia na strane výdavkov. Nie je možné počítať s rýchlym obnovením rastu príjmov a preto nie sú adekvátnou odpoveďou ani plošné škrt v spotrebe materiálov, služieb a odďaľovanie investícií, ani vládou umožnené využitie priestoru na tvorbu deficitu v bežnom rozpočte na prechodné obdobie (do konca roku 2010). Naopak, mali by nastať štrukturálne zmeny vo výdavkoch a financovaní služieb mesta, ktoré zaručia dlhodobú udržateľnosť financovania nastavených štandardov v oblasti služieb obyvateľom. Na prechodné obdobie rokov 2009 a 2010 je možné uvažovať aj s miernym deficitom v bežnom rozpočte, tento by však mal

byť sprevádzaný spomínanými systémovými opatreniami. Vzhľadom k tomu, že komunálne voľby sú plánované v termíne koncom roka 2010, a že bežný rozpočet na rok 2011 už musí byť vyrovnaný, by bolo odkladanie riešenia na nového primátora a zastupiteľstvo nebezpečné.

Na strane výdavkov je možné napríklad odviazať vývoj platov zamestnancov obecných úradov od všeobecných tabuliek platných pre štátu a verejnú správu. Stačí aby si mestá a obce zadefinovali vlastnú politiku odmeňovania (cez VZN) a môžu vývoj platov všetkých svojich zamestnancov prispôbovať možnostiam svojich rozpočtov.

Mnohé mestá majú výkon svojich kompetencií fragmentovaný v mnohých podriadených organizáciách. Stáva sa, že v jednej oblasti (kultúra, šport a pod.) pôsobí viacero rozpočtových či príspevkových organizácií, resp. obchodných spoločností v ktorých má samospráva podiel. Špecifická situácia je v mestách Bratislava a Košice, kde je situácia ešte komplikovanejšia z dôvodu existencie mestských častí. Takýto stav vedie k duplicitám výdavkov na administratívu a do oblasti, na ktorú sú prednostne určené, sa ich dostáva menej. Centralizáciou administratívnych činností sa dajú ušetriť zdroje, ktoré môžu napomôcť či už k zvýšeniu financovania predmetnej oblasti alebo k zníženiu celkových výdavkov samospráv. V mnohých prípadoch je dokonca možné administratívne činnosti úplne odbúrať a to napr. outsourcovaním administratívy na neziskové organizácie zaoberajúce sa danou problematikou na úrovni mesta. Z rozpočtu mesta by v takomto prípade boli hradené iba granty a na administratívu týchto grantov by sa skladali súkromní donori. Samozrejme v takýchto prípadoch by si mesto malo vyhradiť v neziskových organizáciách kontrolnú funkciu.

Významnou položkou v rozpočtoch samospráv sú i dodávateľské služby rôzneho charakteru. Mnoho súkromných podnikov v súčasnosti prehodnocuje dodávateľské zmluvy a tlačí na svojich dodávateľov aby znížili ceny. Rovnako sa môžu správať i samosprávy, nakoľko v súčasnej neistote na trhu sa javia byť pre dodávateľov silnými a stabilnými partnermi. Ich vyjednávacía pozícia bude teda silná. Rovnako by bolo namieste zvážiť outsourcing niektorých služieb poskytovaných samosprávou za predpokladu jeho ekonomickej výhodnosti. Dôslednejšie využívanie súťažných metód verejného obstarávania (napr. elektronické aukcie) môže znížiť cenu dodávateľov. Potrebné je len dosledovať si zo strany samospráv stabilitu a kvalitu dodávok takýchto služieb. Pri dodávateľských úveroch je tiež možné uvažovať s progresívnym nastavením resp. odložením splátok na určité obdobie. Tieto praktiky by však nemali byť využívané vo veľkom meradle, aby bola dlhová služba čitateľná.

V prípade, že mesto má v pláne zaviesť technológiu vedúcu k úsporám verejných výdavkov (tepelné hospodárstvo, osvetlenie a pod.), no v súčasnosti nemá na modernizáciu potrebné finančné prostriedky, je vhodné uvažovať nad úverovým financovaním. Podmienky úveru (či už dodávateľského alebo bankového) sa dajú nastaviť tak, aby v prvých rokoch príliš nezaťažili rozpočet mesta. Splátky by mali byť nastavené tak, aby boli (aspoň čiastočne) pokryté z generovaných úspor z nasadenia novej technológie. V prípadoch, kedy prebratie úveru znemožňujú limity na výšku dlhu definované v pravidlách hospodárenia (zákon č. 583/2004 Z.z.), je možné uvažovať nad alternatívnymi spôsobmi financovania ktoré nebudú zahrnuté do dlhu. V týchto prípadoch je však potrebné myslieť na dlhodobú udržateľnosť takejto formy financovania a nevstupovať do záväzkov, ktoré by mohli v budúcnosti ohroziť stabilitu finančných tokov mesta.

Rozpočet miest a obcí často zaťažujú splátky dlhu (istina a úroky). Vhodnou reštrukturalizáciou dlhového zaťaženia je možné dospieť k zaujímavým úsporám v rozpočte. Jednoduchými riešeniami sú napríklad predĺženie splatnosti dlhu, progresívne nastavené splátky, resp. dočasné odloženie splátok úrokov. Pri súčasnej úrovni

úrokových sadzieb je tiež zaujímavé refinancovať starší dlh novými úvermi či emisiami s nižšími výnosmi, čo ušetrí zdroje v rozpočte.

V prípade, že mesto či obec používa účelové viazanie niektorých svojich príjmov na špecifické výdavky (kultúra, šport, iné) alebo má zriadené špeciálne účelové fondy, je vhodné prehodnotiť tieto väzby alebo existenciu osobitných fondov. Zo skúseností vyplýva, že pokiaľ určitá časť prostriedkov je vyčlenená mimo rozpočtu a nepodlieha súťaži programov v rámci zostavovania rozpočtu, efektivita a transparentnosť týchto výdavkov časom značne klesá. Takéto príjmy by sa mali stať integrálnou súčasťou rozpočtových príjmov a o výške výdavkov na špecifické účely by malo byť rozhodované v zastupiteľstve v rámci rokovaní o rozpočte.

Ďalšie nápady na úspory verejných prostriedkov môžu prísť i zvnútra samosprávy, od jej zamestnancov. Stačí ich správne motivovať k hľadaniu úspor vo svojom úseku správy, napríklad cieľovými odmenami. Iným spôsobom, osvedčeným vo viacerých krajinách v prípade vládnych programov, je nasledovný postup: ak je potrebné ušetriť 5% prostriedkov, manažérom programov sa komunikuje potreba úspory o 7% s tým, že komu sa podarí uvedenú čiastku ušetriť najefektívnejšie, resp. usporiť ešte viac, ten dostane z dodatočných 2% úspor peniaze na nové rozvojové aktivity vo svojej oblasti.

V prípade miest Bratislava a Košice viedla decentralizácia k prideleniu im zodpovednosti za starostlivosť o komunikácie 2. a 3. triedy na ich území, no bez adekvátneho finančného zabezpečenia, nakoľko celý výnos dane z motorových vozidiel je príjmom VÚC. Tieto dve mestá môžu vstúpiť do rokovania s VÚC, resp. ministerstvom financií, o odstránení tejto disproporcie a zvýšení príjmovej stránky rozpočtu z tohto titulu.