

FINANCOVANIE A HOSPODÁRENIE ÚZEMNEJ SAMOSPRÁVY NA SLOVENSKU (OPTIKOU OECD)

Lukáš CÍBIK¹

DOI: <https://doi.org/10.34135/svpmvpIV.191004>

Abstract

The aim of the paper is to divide the OECD aggregate data and analyze the revenues and expenditures of the Slovak (local, regional) self-government. The reason is the absence of these OECD data. The aim of our article is to analyze the system of revenues and expenditures of territorial self-government, which was created by fiscal decentralization, in the conditions of the Slovak Republic during the period 2009-2018. This is based on the OECD methodology, which divides income into five areas, namely taxes, grants and subsidies, tariffs and fees, property income and social contributions. Expenditure areas correspond to the classification according to the functional classification COFOG and reported as a share of GDP. In the area of income, tax revenue is a more important component in the case of local self-government. In all expenditure areas, the regional self-government shows lower expenditure, except for health and social security.

Key words: revenues, expenditures, territorial self-government, Slovakia

Úvod

Aplikácia fiškálnej decentralizácie na Slovensku ukotvila medzinárodne rešpektované zásady - štandardy a vďaka tomu sa otvoril priestor na komparáciu slovenskej územnej samosprávy s územnými samosprávami v ostatných krajinách. Východiskovým bodom pre medzinárodné porovnania predstavujú analýzy a údaje OECD. Používaním jednotnej metodiky sa otvoril okrem iného aj priestor na komparáciu príjmov a výdavkov jednotlivých územných samospráv. Tento prístup vytvára všeobecný rámec na výskum územnej samosprávy, no má však aj svoje úskalia. V prípade Slovenskej republiky sa totiž často stáva, že sa používajú sumárne agregátne údaje za celú územnú samosprávu, pričom slovenská územná samospráva sa však skladá z dvoch stupňov – miestneho (obce a mestá) a regionálneho (vyššie územné celky). Tento spôsob vykazovania údajov je veľmi častý a stretneme sa s ním napríklad pri využívaní online štatistiky OECD (OECD.stat), kde sa uvádza, že subnational government je tvorený z the municipal level includes cities, rural municipalities, city districts in Bratislava (17) and Košice (22) as well as three military districts. Zároveň sa daný prístup využíva aj v analýzach a publikáciách, ktoré vychádzajú pod záštitou OECD. Príkladom je publikácia Subnational governments in OECD Countries: Key Data (2018). Pri definovaní number of subnational governments sa v prípade Slovenskej republiky uvádza „the municipal level includes cities, rural municipalities, city districts in Bratislava (17) and Košice (22) as well as three military districts“.

¹ PhDr. Lukáš Cívik PhD., Katedra verejnej správy, Fakulta sociálnych vied, Univerzita sv. Cyrila a Metoda v Trnave, Bučianska 4/A, 91701 Trnava, Slovenská republika, E-mail: lukas.cibik@ucm.sk

Pri vykazovaní regionálnych disparít využíva najčastejšie rozdelenie Slovenskej republiky na štyri regióny tzv. zoskupenie krajov – Bratislavský kraj, západné Slovensko, stredné Slovensko, východné Slovensko (Regions and Cities at a Glance 2018 – SLOVAK REPUBLIC, 2018). Toto rozdelenie však nekorešponduje so štruktúrou regionálnych samospráv, ktorých je osem. Preto vidíme potrebu kvantifikovať dopady fiškálnej decentralizácie na miestnej aj regionálnej samosprávnej úrovni v oblasti príjmov a výdavkov. Pritom však budeme vychádzať z metodiky používanej OECD, keď sa príjmy delia do piatich oblastí (dane, granty a dotácie, tarify a poplatky, príjmy z majetku a sociálne príspevky) a pri rozčlenení výdavkových kategórií sa postupuje podľa funkčného rozdelenia COFOG (Classification of the Functions of Government).

Vďaka tomuto prístupu sme schopní detailnejšie analyzovať dopady fiškálnej decentralizácie v príjmovej i výdavkovej oblasti tak na miestnej i regionálnej úrovni územnej samosprávy. Pre náš výskum sme si zvolili obdobie rokov 2009-2018 s cieľom zachytiť dlhodobú dynamiku vývoja skúmaných oblastí. Začiatok nášho výskumu korešponduje s vrcholiacou ekonomickou a hospodárskou krízou v roku 2009, ktorá zasiahla štáty Európskej únie vrátane Slovenskej republiky. Zároveň budeme schopní sledovať vývoj jednotlivých druhov príjmov a výdavkových kategórií počas rokov hospodárskej recesie ako aj následne v období, v ktorom prišlo oživenie hospodárstva a ekonomiky. Zároveň počas jednotlivých rokov môžeme analyzovať, akým spôsobom determinovali pokračujúce decentralizačné reformy kompetenčného a finančného rámca príjmy a výdavky miestnej aj regionálnej územnej samosprávy. Tento príspevok zachytáva vybrané výsledky, ktoré sme zistili v priebehu riešenia projektu FPPV UCM v roku 2019. Vďaka projektu sme mohli nastaviť vhodné metodické uchopenie problematiky a sledovať ukazovatele na miestnej úrovni.

Zdroje a použité metódy

Vidíme potrebu rozčleniť agregátne hodnoty vykazované v materiáloch OECD a zistiť konkrétne údaje za miestny a regionálny stupeň územnej samosprávy. Výsledkom našej práce je identifikácia príjmov rozpočtov, ich výdatnosti a dlhodobého vývoja na jednej strane a na druhej tiež sumarizácia výdavkových kompetencií miestnej a regionálnej samosprávnej úrovne na Slovensku počas rokov 2009 – 2018. Zvolený časový interval bol vybraný z viacerých dôvodov – aby zachytával dozvuky svetovej hospodárskej krízy, zmeny v podielovej dani a tiež ponúkol detailnejší dlhodobý prehľad o vývoji príjmov a výdavkov slovenskej územnej samosprávy, ktoré sú výsledkom uplatnenia fiškálnej decentralizácie.

Pri rozbere príjmov rozpočtov miestnej a regionálnej územnej samosprávy sme vychádzali primárne z metodiky OECD. Dôvodom pre tento postup je fakt, že sa následne budú dať získané údaje ľahšie porovnať s ostatnými krajinami. Výskum dopadov fiškálnej decentralizácie na územnú samosprávu, na Slovensku, v oblasti príjmov je založený na rozčlenení príjmov do piatich oblastí:

- **dane** (Slovensko – miestne dane);
- **granty a dotácie** (Slovensko – podielová daň, dotácie na prenesený výkon štátnej správy, transfery zo štátnych fondov, dotácie zo štátneho rozpočtu);
- **tarify a poplatky** (Slovensko – poplatok za komunálny odpad, správne poplatky);
- **príjmy z majetku** (Slovensko – príjem z podnikania, príjem z predaja majetku);
- **sociálne príspevky** (Slovensko – marginálne účelovo viazané príspevky).

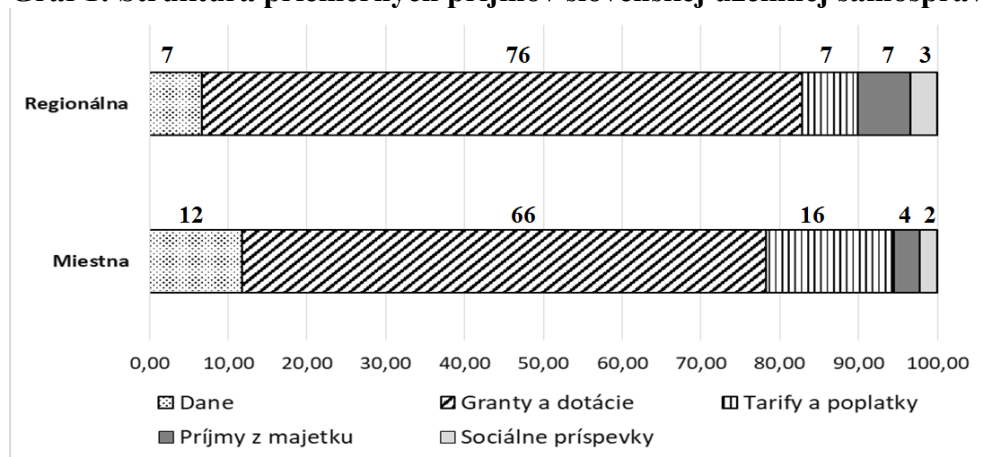
Druhou sledovanou oblasťou sú výdavky miestnej a regionálnej samosprávnej úrovne. V zásade náš príspevok vychádza z medzinárodnej klasifikácie COFOG, ktorá rozčleňuje výdavky verejnej správy a územnej samosprávy do 10 homogénnych oblastí. Miestna územná samospráva vykazuje výdavky v deviatich kategóriách (*všeobecné verejné služby, verejný poriadok a bezpečnosť, ekonomická oblasť, ochrana životného prostredia, bývanie a občianska vybavenosť, zdravotníctvo, rekreácia, kultúra a náboženstvo, vzdelávanie, sociálne zabezpečenie*). Prerozdelenie kompetencií determinuje výdavky regionálnej územnej samosprávy v celkovo šiestich oblastiach kam patria *všeobecné verejné služby, ekonomická oblasť, zdravotníctvo, rekreácia, kultúra a náboženstvo, vzdelávanie a sociálne zabezpečenie*.

Hlavnou výhodou tohto metodického postupu je možnosť priradiť jednotlivé výdavkové oblasti do homogénnych kategórií a následne ich porovnať medzi sebou alebo aj s ostatnými krajinami. Na základe vyššie definovaného rozčlenenia príjmov a výdavkov sme mohli stanoviť výsledné hodnoty za miestnu a regionálnu samosprávnú úroveň. Náš výskum operuje s desaťročným horizontom vývoja, ktorý indikuje dominantné vývojové trendy. Potrebné dáta pochádzajú z Rozpočtov verejnej správy Slovenskej republiky, Výsledkov hospodárenia verejnej správy, Štátnych záverečných účtov Slovenskej republiky a z Vyhodnotení výsledkov rozpočtového hospodárenia obcí a vyšších územných celkov (od roku 2012).

Výsledky a diskusia

Náš príspevok má za cieľ detailnú analýzu príjmovej a výdavkovej zložky oboch úrovní územnej samosprávy v Slovenskej republike počas rokov 2009-2018. Agregátne celoštátne dáta sme rozdelili medzi miestnu a regionálnu územnú samosprávu. Príjmy z daní tvoria veľmi stabilnú zložku príjmov miestnej územnej samosprávy, ktorej priemerná hodnota počas sledovaného obdobia osciluje na intervale 10% - 13%. Granty a dotácie tvoria najvýznamnejší príjmový zdroj miestnej samosprávy. Táto príjmová zložka tvorí v priemere viac ako 2/3 zo všetkých príjmov miest a obcí. Príjmy z majetku a príjem miestnych samospráv zo sociálnych príspevkov predstavujú marginálne príjmové zdroje. Ich priemerné zastúpenie na celkových príjmoch je 2,2% resp. 3,2%. Pre sledované príjmové oblasti vyšších územných celkov je charakteristické, že daňové príjmy sa vyskytovali len do roka 2015.

Od tohto obdobia už regionálna samospráva nevykazuje vo svojej príjmovej zložke daňové príjmy, ktoré majú charakter miestnych daní. Pre granty a dotácie platí, že postupne predstavujú stále dominantnejšiu zložku príjmov vyšších územných celkov. Od roku 2015 sa ich podiel nesutále zvyšuje a v roku 2018 predstavovali viac ako 80% zo všetkých príjmov VÚC. Priemerná výška taríf a poplatkov a príjmov z majetku regionálnej samosprávy je takmer rovnakej úrovni (6,7% a 7%). Dlhodobu najmenšiu príjmovú zložku tvoria v rozpočtoch vyšších územných celkov príjmy zo sociálnych príspevkov. Štruktúru priemerných príjmov slovenskej územnej samosprávy počas 10 rokov zachytáva graf 1.

Graf 1: Štruktúra priemerných príjmov slovenskej územnej samosprávy 2009-2018 (%)

Zdroj: vlastné spracovanie

Medzi príjmy regionálnej samosprávy patrila do roku 2015 daň z motorových vozidiel. Táto daň predstavovala jediný zdroj príjmov z miestnych daní pre vyššie územné celky a jej odňatím prišla regionálna samospráva o svoj jediný príjem v daňovej kategórii. Vyššie územné celky disponujú príjmom aj z dane z príjmov fyzických osôb, ale spôsob jej výberu, administrácie, určovanie dôležitých aspektov a prerozdeľovanie je plne v rukách centrálnej vlády, preto túto daň nemôžeme podľa štandardov OECD zaradiť k daňovým príjmom. Výnos podielovej dane svojou podstatou naplňa charakteristiku neúčelovej dotácie, preto spadá do kategórie grantov a dotácií. V sledovanom období tvoril príjem regionálnej samosprávy z daní 6,6%.

Finančné prostriedky plynúce do rozpočtov vyšších územných celkov z grantov a dotácií tvoria najvýraznejšiu príjmovú zložku regionálnej samosprávy. Za 10 rokov tvorili v priemere viac ako 3/4 (76,1%) príjmov regionálnej samosprávy. Vysoké zastúpenie tejto zložky v rozpočtoch vyšších územných celkov indikuje výrazné naviazanie na rozpočet centrálnej vlády a veľmi obmedzenú finančnú autonómiu. Tarify a poplatky a príjem regionálnej samosprávy spojený s vlastným majetkom sa podieľajú na príjmoch takmer v rovnakom pomere (7%, resp. 6,6%). Najmenší priemerný príjem vykazovali vyššie územné celky zo sociálnych príspevkov, ktorých priemerná výška za sledované obdobie dosiahla 3,4%.

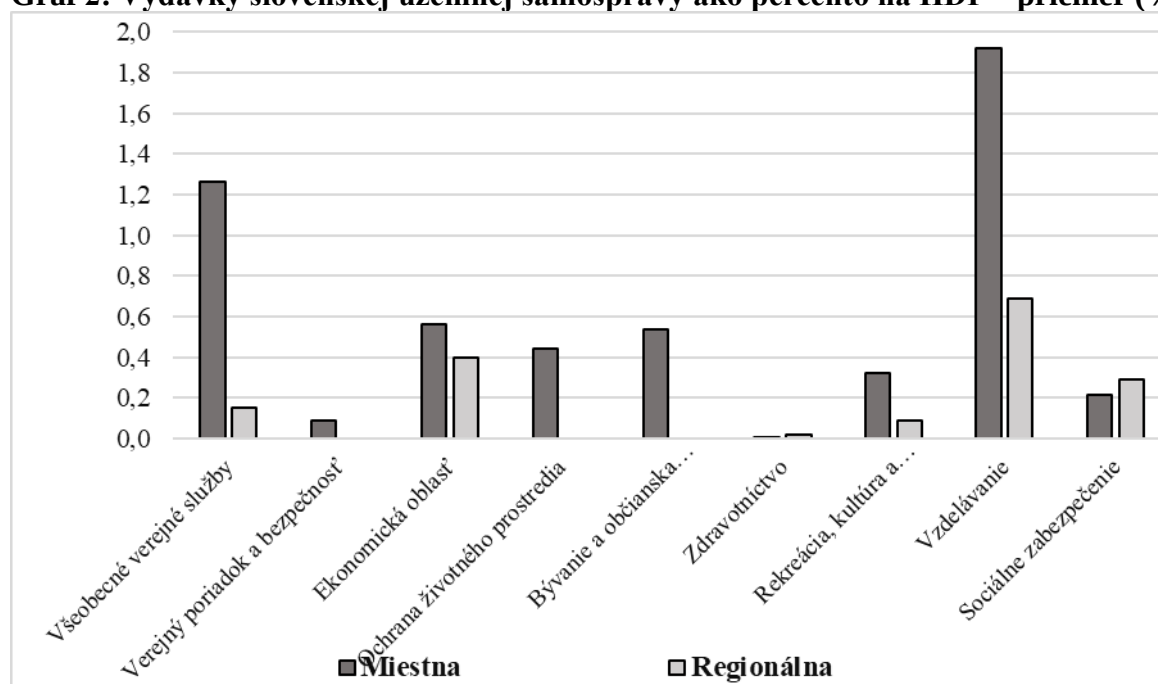
Príjmy miestnej územnej samosprávy sme rozdelili do rovnakých kategórií. Daňové príjmy slovenských obcí a miest tvoria v priemere takmer 12%. Ich priemerná výška je takmer dvojnásobná v porovnaní s daňovými príjmami vyšších územných celkov a tento rozdiel bude každoročne narastať, pokiaľ sa regionálnej samospráve neurčí nová miestna daň. Dôvodom rozdielu je fakt, že slovenské obce a mestá majú stanovený okruh vlastných miestnych daní, ktoré samostatne spravujú. Aj v prípade miestnej územnej samosprávy tvoria granty a transfery najvýznamnejší príjmový zdroj. Znova to je spôsobené zaradením príjmov z podielovej dane do tejto kategórie. V priemere za obdobie rokov 2009-2018 sa granty a transfery podieľajú vo výške 66,4% na príjmoch miestnej samosprávy. Znova to indikuje pomerne vysokú mieru naviazania na rozpočet centrálnej úrovne, avšak situácia miestnej samosprávy je v tomto ponímaní lepšia ako v prípade vyšších územných celkov.

Tarify a poplatky tvoria v priemere 16,2% príjmov obcí a miest. Je to spôsobené najmä tým, že obce a mestá obligátne vyberajú poplatok za komunálny odpad a drobné stavebné odpady. Zároveň má miestna územná samospráva možnosť vyberať viac poplatkov ako regionálna samospráva, čo vedie k získaniu vyššej sumy finančných prostriedkov patriacich k tejto kategórii. Slovenské obce a mestá dosiahnu v priemere 3,2% svojich príjmov narábaním so svojím majetkom. Je to menej ako v prípade regionálnej samosprávy. Okrem toho miestna územná samospráva má príjem zo sociálnych príspevkov na úrovni 2,2%, čo je znova menej ako

v prípade vyšších územných celkov. Príčinou je nastavenie kompetenčného a finančného systému, pretože sú to práve vyššie územné celky, ktoré majú rozsiahlejšie právomoci v oblasti sociálnej starostlivosti, vďaka čomu dosahujú automaticky aj vyšší príjem zo sociálnych príspevkov.

Druhou sledovanou oblasťou nášho príspevku boli výdavky miestnej a regionálnej územnej samosprávy počas rokov 2009-2018. Najprv sme od celoštátnych výdavkov územnej samosprávy rozdelených podľa COFOG, odčítali výdavky regionálnych samospráv v príslušných oblastiach. Vďaka tomu sme rozčlenili hodnoty výdavkových oblastí za obe samosprávne úrovne. Náš príspevok operuje s tým, že miestna územná samospráva alokuje výdavky do celkovo deviatich oblastí a regionálna do šiestich. Rozdelenie výdavkov miestnej i regionálnej samosprávy uvádzame v absolútnej hodnote samosprávy podľa funkčnej klasifikácie ako percento na HDP.

Graf 2: Výdavky slovenskej územnej samosprávy ako percento na HDP – priemer (%)



Zdroj: Vlastné spracovanie

Najväčšou výdavkovou oblasťou miestnej samosprávy je vzdelávanie. Výdavky obcí a miest patriace k tejto kategórii tvoria v priemere takmer 2% HDP. Druhou výdavkovou kategóriou, kam miestna územná samospráva smeruje v priemere najviac svojich finančných prostriedkov, sú všeobecné verejné služby. Ich priemerná výška za obdobie rokov 2009-2018 je na úrovni 1,26% HDP. Priemerné výdavky obcí a miest v ekonomickej oblasti, bývania a občianskej vybavenosti a ochrane životného prostredia dosiahla úroveň spadajúcu do intervalu 0,56% - 0,44%. Najmenej nákladné kompetencie miestnej samosprávy predstavujú činnosti spadajúce do oblasti verejného poriadku a bezpečnosti (0,09%) a do zdravotníctva (0,01%). V celkovom pohľade, tvoria priemerné výdavky slovenskej miestnej územnej samosprávy za obdobie rokov 2009-2018 celkovo 5,36% HDP Slovenskej republiky.

Regionálna územná samospráva deklaruje výdavky v celkovo šiestich oblastiach. Najväčšou výdavkovou oblasťou je vzdelávanie, podobne ako v prípade obcí a miest. Rozdiel je však v tom, že výdavky vyšších územných celkov v kategórii vzdelávanie tvoria v priemere 0,69% HDP, čo je takmer trojnásobne menej ako v prípade miestnej samosprávy. Druhou najvýraznejšou výdavkovou kategóriou je pre regionálnu samosprávu ekonomická oblasť, ktorá tvorí v priemere 0,4%. Odpoveďou na otázku, prečo aj v prípade regionálnej samosprávy nie je

druhou najväčšou výdavkovou oblasťou kategória všeobecných verejných služieb ako v prípade obcí a miest, je pomerne jednoduchá.

Tento fakt je daný tým, že správa a zabezpečenie chodu obecných a mestských úradov je pri ich počte 2890 (Štatistický úrad SR, 2017) oveľa nákladnejšia ako rovnaká činnosť pri ôsmich regionálnych samosprávach. Priemerná výška výdavkov regionálnej samosprávy do oblasti sociálneho zabezpečenia (0,29%) je vyššia ako priemerná výška miestnej samosprávy do totožnej oblasti. Spôsobené to je primárne transferom kompetencií v tejto oblasti, kedy vyššie územné celky dostali do svojej pôsobnosti zodpovednosť za zabezpečovanie sociálnych služieb vo väčšom rozsahu ako obce a mestá, čo nevyhnutne vedie k navýšeniu ich nákladov. Kategóriou výdavkov, kam vyššie územné celky alokujú najmenej finančných prostriedkov je oblasť zdravotníctva, ktorá tvorí v priemere 0,01%. Priemerné výdavky regionálnej samosprávy v sledovanom období desiatich rokov tvoria 1,64% HDP.

Fiškálna decentralizácia priniesla vyšším územným celkom kompetencie v šiestich výdavkových kategóriách. Už z tohto jednoduchého zistenie môžeme vo všeobecnosti potvrdiť, že miestna územná samospráva má širší rozsah svojej pôsobnosti. Výdavky slovenských obcí a miest tvoria v priemere 5,36% HDP. Pri komparácii s priemernými výdavkami regionálnej samosprávy (1,64%) môžeme konštatovať, že výdavky miestnej samosprávy sú viac ako trojnásobne vyššie. Tým pádom predstavuje miestna samospráva kompetenčne aj finančne oveľa silnejšiu zložku slovenskej územnej samosprávy ako regionálna samospráva. Zároveň je jej priemerná závislosť na grantoch a transferoch nižšia ako v prípade vyšších územných celkov. Slovenské obce a mestá majú v porovnaní s vyššími územnými celkami vyššiu daňovú autonómiu a preto nie sú závislé od finančných prostriedkov ako regionálna samospráva, ktorej bola odňatá jediná miestna daň.

Podakovanie

Tento príspevok zachytáva výsledky projektu podporeného z Fondu na podporu výskumu UCM (FPPV-27-2019).

Záver

Cieľom nášho článku bolo identifikovať vývoj finančného systému príjmov a výdavkov územnej samosprávy, ktorý bol vytvorený aplikáciou fiškálnej decentralizácie, v podmienkach Slovenskej republiky počas obdobia rokov 2009-2018. Vychádzali sme pri tom z medzinárodne používaných štatistických postupov. V prvej časti sme sa zamerali na príjmy miestnej a regionálnej územnej samosprávy. Zistili sme, že miestna územná samospráva v sledovanom období vykazuje v priemere vyššie daňové príjmy a príjem z taríf a poplatkov. Primárne je dôvodom nastavenie finančného systému slovenskej územnej samosprávy. Miestna územná samospráva disponuje súborom miestnych daní, zatiaľ čo regionálna samospráva nie. Rovnako tak je miestnej územnej samospráve zverený veľmi široký súbor správnych poplatkov (celkovo v 7 oblastiach), pričom regionálna samospráva disponuje právom vyberať poplatky len v troch oblastiach. Regionálna územná samospráva má v období rokov 2009-2018 vyššie priemerné príjmy z grantov a dotácií, z majetku a sociálnych príspevkov. Zároveň však tým pádom vykazuje vyššiu mieru naviazania na centrálnu vládu a nižšiu finančnú samostatnosť.

Náš výskum sa tiež zamerl na výskum kompetenčného rámca a výdavkových oblastí, ktoré boli na obce, mestá a vyššie územné celky prenesené v procese fiškálnej decentralizácie. Zistili sme, že miestna územná samospráva je zodpovedná za činnosť v deviatich výdavkových oblastiach

(všeobecné verejné služby, verejný poriadok a bezpečnosť, ekonomická oblasť, ochrana životného prostredia, bývanie a občianska vybavenosť, zdravotníctvo, rekreácia, kultúra a náboženstvo, vzdelávanie a sociálne zabezpečenie). Regionálna územná samospráva vykazuje výdavky v šiestich oblastiach (Všeobecné verejné služby, ekonomická oblasť, zdravotníctvo, rekreácia, kultúra a náboženstvo, vzdelávanie a sociálne zabezpečenie). V prípade obcí a miest ako aj v prípade vyšších územných celkov platí, že najviac finančných prostriedkov alokujú do výdavkovej oblasti vzdelávanie. Výdavky miestnej územnej samosprávy v sledovanom období tvoria v priemere 5,36% HDP a regionálnej územnej samosprávy 1,64% HDP.

Použitá literatúra

- OECD. 2018. *OECD.stat - Regions and Cities*. [online]. [cit. 15-10-2019]. Dostupné na internete: <<https://stats.oecd.org/Index.aspx?QueryId=72691#>>.
- OECD. 2018. *Subnational governments in OECD countries: Key data*. [online]. Paris: OECD, 25pp. [cit. 15-10-2019]. Dostupné na internete: <<https://www.oecd.org/regional/Subnational-governments-in-OECD-Countries-Key-Data-2018.pdf>>.
- OECD. 2019. *Regions and Cities at a Glance 2018 – SLOVAK REPUBLIC*. [online]. Paris: OECD, 4pp. [cit. 15-10-2019]. Dostupné na internete: <<https://www.oecd.org/cfe/SLOVAK%20REPUBLIC-Regions-and-Cities-2018.pdf>>.
- MINISTERSTVO FINANCIÍ SR. *Rozpočet verejnej správy Slovenskej republiky 2009-2018*. [online]. [cit. 15-10-2019]. Dostupné na internete: <<https://www.finance.gov.sk/sk/financie/verejne-financie/rozpocet-verejnej-spravy/>>.
- MINISTERSTVO FINANCIÍ SR. *Štátny záverečný účet Slovenskej republiky 2009-2016*. [online]. [cit. 15-10-2019]. Dostupné na internete: <<https://www.finance.gov.sk/sk/financie/verejne-financie/statny-zaverecny-ucet-sr/>>.
- MINISTERSTVO FINANCIÍ SR. *Vyhodnotenie výsledkov rozpočtového hospodárenia obcí a vyšších územných celkov v rokoch 2012-2018*. [online]. [cit. 15-10-2019]. Dostupné na internete: <<https://www.finance.gov.sk/sk/financie/verejne-financie/uzemna-samosprava/>>.