

# FINANČNÁ KRÍZA A ZVYŠOVANIE KONKURENCIESCHOPNOSTI MUNICIPALÍT

ALENA PAULIČKOVÁ

Fakulta práva Janka Jesenského, Vysoká škola v Sládkovičove, Slovensko

## **Abstrakt v rodném jazyce**

Mestá a obce musia prijímať racionalizačné opatrenia a hľadajú rezervy predovšetkým v efektívnosti hospodárenia a to ako v príjmovej, tak aj vo výdavkovej časti svojich rozpočtov. Transparentnejšie, hospodárnejšie a efektívnejšie by mali predávať a prenajímať svoj majetok a tiež efektívnejšie by mali vymáhať svoje pohľadávky.

## **Klíčová slova v rodném jazyce**

Finančná kríza; mestá a obce; racionalizácia; efektívnosť; hospodárnosť; rozpočet.

## **Abstract**

Towns and municipalities have to accept rationalizing steps and they look for provisions mainly in economy effectiveness in the incomes, as well as in expenses parts of their budgets. They should sell and rent their property more transparently, effectively and efficiently and they should also effort outstandings more effectively.

## **Key words**

Financial crisis; towns and municipalities; rationalization; effectiveness; efficiency; budget.

Miestne rozpočty sa stali v poslednom období častým zdrojom konfliktov medzi lokálnou samosprávnou elitou a centrálnym riadením našej krajiny. Jadrom rozporov sa javia okrem iného najmä vzťahy medzi štátnym rozpočtom a rozpočtami miestnymi. Otázka riešenia týchto sporov je aktuálna už dlhší čas, no ešte žiadna politická moc po roku 1990 sa nepodujala prijať komplexné systémové riešenie financovania samosprávy na Slovensku.<sup>1</sup> Z akých možností financovania miestnej a regionálnej politiky si môžu politici pri riešení tejto otázky vzťahov medzi ústredným rozpočtom a miestnymi (resp. regionálnymi) rozpočtami vyberať a ktoré z týchto pravidiel uprednostňujú či odmietajú predstavitelia municipalít Slovensku.

V moderných liberálnych demokraciách, predovšetkým západoeurópskych, sa od konca 80-tych rokov čoraz intenzívnejšie presadzuje princíp subsidiarity, ktorý úzko súvisí s výkonom samosprávnych funkcií. Súčasný

---

<sup>1</sup> Malčická, L.: Financovanie regionálnej a miestnej politiky. Príklad Nemecka a Slovenska. <http://politika.host.sk>, s. 1.

trend v tejto oblasti totiž uplatňuje základnú zásadu, že každý nový problém je potrebné riešiť v prvom rade na úrovni, na ktorej vznikol. Preto dochádza nielen ku kompetenčnému, ale i finančnému posilňovaniu samospráv a miestnych správ v západnej Európe. Dôkazom tohto úsilia je i prijatie Európskej charty miestnej samosprávy, či najnovšie Európskej charty regionálnej samosprávy. Oba dokumenty by mali harmonizovať pravidlá a regulatívy postavenia samospráv v zúčastnených štátoch, pričom hlavnou charakteristikou je posilnenie ich autonómnosti a nezávislosti na centrálnej vláde.<sup>2</sup>

Po páde nedemokratického režimu v Československu v roku 1989 došlo k mnohým systémovým zmenám. Politici stáli pred komplexným problémom konštituovania nového modelu verejnej správy. Rozhodli sa pre duálny model, preto bolo nevyhnutné okrem miestnej štátnej správy konštituovať územnú samosprávu a jej orgány. Stalo sa tak v roku 1990, prijatím zákona SNR č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení. Na základe tohto zákona bolo obciam Slovenskej republiky umožnené v podmienkach stanovených zákonmi samostatne hospodáriť s vlastným majetkom a svojimi finančnými zdrojmi. Zákon o obecnom zriadení definuje samosprávy a ich orgány ako výrazne autonómne a nezávislé, ale reálnym ohrozením tejto nezávislosti sa zdá byť práve ekonomická situácia miest a obcí.

#### *K aktuálnym otázkam financovania územnej samosprávy*

- Nesúlad zákonov č. 523/2004 Z.z. a 583/2004 Z.z. Nesúlad je najmä v dôsledku rozpočtovania tzv. financovania prenesených kompetencií na územnú samosprávu, nakoľko obce nevedia rozpočtovať ani odhadom, koľko dostanú finančných prostriedkov aspoň na bežné výdavky.
- Kompetenčné spory vo vzťahu k financovaniu tzv. miestnych komunikácií (cesty 3. a 4. triedy), zákon o VÚC umožňuje daň z motorových vozidiel použiť aj iné výdavky ako na údržbu ciest.

#### *Vzťah štátneho rozpočtu a miestnych rozpočtov v Slovenskej republike*

Dominanciu centrálnej vlády pri analýze postavenia samospráv na Slovensku potvrdzuje fakt, že základné vzťahy medzi štátnym rozpočtom a miestnymi rozpočtami každoročne vymedzuje zákon o štátnom rozpočte. Samosprávne orgány teda o svojich príjmoch nielenže nerozhodujú, ale rozhodnutie centrálnych orgánov štátnej správy je im oficiálne známe až po schválení vládneho návrhu rozpočtu Národnou radou SR, teda najskôr v závere kalendárneho roka.

V zásade pri tvorbe príjmov samospráv ide o dve základné oblasti:

---

<sup>2</sup> Malčická, L.: Financovanie regionálnej a miestnej politiky. Príklad Nemecka a Slovenska. <http://politika.host.sk>, s. 3.

výšku a rozdelenie dotácií zo štátneho rozpočtu,

výšku podielov na centrálne vyberaných daniach a spôsob ich rozdelenia obciam.

Jedným z indikátorov postavenia samospráv v krajine je ukazovateľ podielu príjmov rozpočtov miestnych samospráv a centrálneho štátneho rozpočtu.

### *Návrhy na úpravu financovania*

Bola vypracovaná ekonomická analýza, na žiadosť a podľa pripomienok Združenia miest a obcí, ktorá obsahuje rozsiahlu komplexnú úpravu verejného financovania, kde figuruje už aj úroveň regionálnej samosprávy s vymedzením jej funkcií. V zásade táto teoretická reforma vychádza zo základných princípov:

- zvýšená finančná zodpovednosť miestnych a regionálnych samospráv, aby nenarastalo nadmerne ich zadĺženie, ktoré ohrozuje ich autonómiu,
- zvyšovanie prehľadnosti verejných výdavkov, ktoré umožní redukcii administratívnych úkonov, zlepší možnosť ich kontroly, ktorá by sa mala v súlade s ustanoveniami Európskej charty miestnej samosprávy orientovať na zabezpečenia zhody so zákonom a ústavnými princípmi,
- zabezpečenie štandardizácie predkladania rozpočtov a ich vyhodnotení,
- zabezpečenie vlastného fiškálneho potenciálu samospráv, pretože len tak je možná ich finančná autonómia,
- úplná sloboda samosprávy, v rámci zákonov, pri stanovovaní poplatkov a tržieb za miestne verejné služby,
- zabezpečenie eliminácie nadmerných rozdielov medzi stanovenými sadzbami, pretože tieto nadmerné rozdiely môžu viesť k deformácii konkurencieschopnosti,
- v prípade prechodného pretrvávania centralizácie manažmentu peňažného toku musí byť veľmi presne sledované obdobie splatnosti, tak aby nebola ohrozovaná solventnosť miestnej samosprávy a neboli ťažkosti v oblasti peňažného toku.<sup>3</sup>

Záujem o finančno-právnu reguláciu každoročne stúpa najmä v období schvaľovania štátneho rozpočtu a rozpočtov územnej samosprávy. Vždy sa

---

<sup>3</sup> Malčická, L.: Financovanie regionálnej a miestnej politiky. Príklad Nemecka a Slovenska. <http://politika.host.sk>, s. 7.

totiž rozhoduje o finančnom zabezpečení aktivít rozsiahleho spektra subjektov, a aj o požiadavkách občanov, teda o ich spokojnosti so zabezpečením ich potrieb a záujmov z verejných zdrojov, akumulovaných aj z ich príspevkov, napr. daní, poplatkov, poistného. Tomuto objektívnemu interešu verejnosti o finančno-právnu reguláciu určitého okruhu spoločenských vzťahov zodpovedá aj potreba vzdelávania sa v tejto oblasti.

### *Finančná kríza a otázky s ňou spojené*

Náznaky oživenia hospodárstva sú zatiaľ veľmi krehké. V súčasnej situácii existuje veľká miera neistoty ohľadom ďalšieho vývoja globálnej ekonomiky, dĺžky a hĺbky recesie a obdobie oživenia sa posúva stále hlbšie do roku 2010. Vzhľadom na štruktúru slovenskej ekonomiky je pritom naša krajina závislá od obnovenia zahraničného dopytu, k čomu by mali prispieť aj štandardné či neštandardné kroky Európskej centrálnej banky (ECB). Na jej rozhodovaní sa po vstupe SR do eurozóny podieľajú aj predstavitelia slovenskej centrálnej banky.

Kríza sa nevyhýba ani municipalitám. Mnohé slovenské mestá sa dostávajú do ohrozenia a kolapsu, dôvodom je hospodárska kríza a legislatívne zmeny. Samospráva pritom už šetrí, kde sa dá, ale stále je to nedostačujúce. Ani výhľad do budúcnosti nie je uspokojivý. Samosprávy siahli do rezerv fondov, ktoré sa vytvárali v minulých rokoch. Rizikový a problémový vidia rok 2010.

Ako ďalej? Slovensko aj naďalej očakáva zvýšenie nezamestnanosti. Klub primátorov miest v Slovenskej republike upozornil, že samospráva cez rôzne objednané práce zamestnáva až 180 000 ľudí. Ak mestá nebudú mať peniaze, tak si nebudú môcť objednávať mnohé práce a činnosti a aj títo ľudia ostanú nezamestnaní. Klub primátorov si myslí, že zlepšiť finančnú situáciu samosprávy možno zmenou pravidiel rozdeľovania peňazí z dane z príjmu fyzických osôb – chceli by, aby až 100 percent výnosu tejto dane išlo do samosprávnej pokladnice, pričom obce a mestá by dostali 75 percent, zvyšných 25 samosprávne kraje. V súčasnosti z tejto dane dostáva 6,2 percenta štát, obce a mestá 70,3 percenta a kraje 23,5 percenta.

Tento silný finančný tok za minulé roky pomáhal mestám a obciam financovať presunuté kompetencie od štátu a riešiť vlastné rozvojové programy.

Ministerstvo financií Slovenskej republiky ešte v novembri 2008 predpokladalo medziročný nárast výberu dane o rekordných 18 %. Vo februárovej prognóze 2009 sa však už predpokladalo, že výber dane bude oproti novembrovému odhadu nižší o 7,5 %, a aj to bola veľmi silne optimistická prognóza.

Aktuálny vývoj nasvedčuje tomu, že situácia je kritická. Ministerstvo financií SR zverejnilo 3. júla 2009 podrobnú prognózu týkajúcu sa výberu daní do štátneho rozpočtu, ktorej súčasťou je aj znížený predpoklad výberu

dane z príjmu fyzických osôb. Z tejto analýzy vyplýva, že pôvodne rozpočtovaná daň (v celkovej výške 1 398 015 000 eur) je upravená, a predstavuje len cca 83,6 % z pôvodného rozpočtu. Otázkou aj pre ne však zostáva, či prepad výnosu dane nepôjde aj pod úroveň roka 2008. V tom prípade aj ony budú musieť siahnuť po úprave svojich rozpočtov.

Výpadok dane z príjmov fyzických osôb je veľký. V ostatnom období samospráva na Slovensku znížila počet pracovných miest viac ako o 25 tisíc s tým, že na jednej strane samosprávy šetria, ale potrebujú pomoc od štátu, ktorá by nemala byť jednorazovým poskytnutím finančných prostriedkov, ale prijatím systémových opatrení. Samospráva má záujem pomôcť slovenskej ekonomike tým, že vie riešenia, avšak potrebuje legislatívne opatrenia. Jednou z možností je, aby štát umožnil vyššie úverové zaťaženie samospráv. Okrem zmien v zákone o miestnych daniach a konkrétne dani z nehnuteľností, navrhujú do praxe zaviesť nový miestny poplatok. Ide o poplatok, ktorý vyvolá svojou investíciou každý väčší investor, napr. zásahom do cestnej infraštruktúry alebo výstavbou bytov, pričom vznikne následná potreba výstavby školy, škôlky. Tento poplatok by sa použil na konkrétne veci. Samospráva poukazuje na nevyhnutný krok pokračovať v decentralizácii. Súčasná kríza je aj v tom, že zlyhal centrálny systém a preto, čím viac zodpovednosti, právomocí a finančných prostriedkov budú mať mestá a obce, tým viac bude spoločnosť odolnejšia voči podobným javom, ako sú súčasné hospodárske problémy.

Aktívna politika trhu práce musí smerovať k zvýšeniu efektivity hľadania práce. To si vyžiada investície do vybudovania a zabezpečenia kooperácie medzi verejnými službami zamestnanosti, úradmi práce a orgánmi miestnej samosprávy. Taktiež bude potrebné rozvinúť kooperáciu medzi verejnými službami zamestnanosti a podnikmi. Bude potrebné prizvať aj ďalšie subjekty, ktoré by mohli prispieť k tvorbe programov zohľadňujúcich potreby a predstavy zamestnancov a podporovať ich zotrvanie na trhu práce. K riešeniu problémov na trhu práce by mal viacej prispieť sociálny dialóg tak na regionálnej a odvetvovej úrovni, ako aj na centrálnej úrovni.

Za účelné možno považovať uvedenie do života Public Private Partnership (PPP). Ide o dlhodobú spoluprácu pri financovaní projektov verejného a súkromného sektora pri realizácii projektov vo verejnom záujme.

Ďalej je možné poukázať na existenciu viacerých možností a spôsobov, ktoré by pomohli municipalitám. Patrí k nim aj možnosť uplatniť v mestách a obciach novelu zákona o rozpočtových pravidlách v územnej samospráve, ktorá od 1. marca umožňuje použiť kapitálové príjmy na bežné výdavky.

Ekonomovia sa vo všeobecnosti zhodli, že nejde o systémové riešenie, a že ich snahou bude správať sa pragmaticky, t.j. „neprejsť kapitálové zdroje“. Ekonomická a účtovná logika velí, že zdroje z predaja majetku majú slúžiť predovšetkým na obstaranie nového alebo zhodnotenie existujúceho majetku. Situácia však môže byť v druhej polovici roka vážna, obciam

a mestám môžu chýbať peniaze na školstvo alebo na sociálne veci, a v tom prípade si budú musieť pomôcť aj týmito zdrojmi.<sup>4</sup>

Rok	Daňové príjmy	Vlastné príjmy	Dotácie	Celkové príjmy	Bežné výdavky
1997	10 569,4	21 026,0	1 745,4	28 785,5	15 198,8
1998	11 402,2	22 145,3	1 801,3	28 872,6	15 916,3
1999	11 608,5	20 818,4	1 786,0	27 343,5	16 777,0
2000	12 799,2	23 615,2	1 999,8	33 657,4	18 747,6
2001	13 992,3	25 214,3	2 270,0	32 718,1	19 873,3
2002	16 891,0	29 259,4	2 535,4	57 489,7	34 311,8
2003	17 798,4	31 023,8	8 178,8	70 323,4	49 648,8
2004	19 737,0	37 571,1	12 766,8	76 220,9	52 055,8
2005	36 453,2	57 126,3	19 056,1	85 409,7	56 103,5
2006	40 793,8	66 384,2	20 372,3	99 414,7	62 358,2
2007	43 444,2	63 436,0	21 308,1	96 369,8	66 172,6

Tabuľka 1 Príjmy a výdavky rozpočtov obcí SR (mil. Sk)

Zdroj: štátne záverečné účty SR za roky 1997 až 2007 MF SR

Čo môžu obce urobiť, ak si chcú zvýšiť mieru samofinancovania?

Zvyšovanie finančnej nezávislosti samospráv obcí, a tým aj rastu finančnej sebestačnosti a miery samofinancovania, možno vidieť v týchto možnostiach:

- zvyšovaním výnosov z majetku obce na báze zhodnocovania jeho využívania vhodnou majetkovou a pozemkovou politikou,
- znižovaním bežných výdavkov racionalizáciou výkonov, napr. získaním úspor dosahovaných spoločným výkonom niektorých verejných služieb s inými subjektmi vrátane iných obcí, kontrahovaním služieb so súkromným sektorom, vytváraním verejno-súkromných partnerstiev, štandardizovaním nákladov, digitalizovaním úkonov a pod.,

<sup>4</sup> Veverková, I.: Mestá a obce počas finančnej krízy. Právo pre ROPO a obce v praxi. Ročník II. č. 9/2009, Bratislava: Iura Edition, 2009, s. 7.

- zvyšovaním daňovej sily obce.<sup>5</sup>

Ďalšou možnosťou je podľa Klubu primátorov zmena rozpočtových pravidiel. Budú v prvom rade hľadať riešenia, ktorými by nechceli ani hotové peniaze. Skôr ide o riešenia, ktoré by zmenou pravidiel umožnili v budúcnosti zvýšenie príjmov do regionálnych pokladníc. Napríklad by mohli dostať mestá právomoc odpustiť investorovi na začiatku podnikania daň z nehnuteľnosti.

Situácia je skutočne vážna a preto sa pozrime na možné riešenia. Ekonomický prepad spôsobí značné prehĺbenie deficitu verejných financií. A s týmto sa môžeme vyporiadať v zásade nasledovnými spôsobmi:

1. drastickými úsporami vo verejnej správe, v štátnej správe i samospráve,
2. jednoduchým presunutím výpadku príjmov (hlavne daňových) a zvýšenia výdavkov (najmä obligatórných, ktoré vzniknú v dôsledku 50 až 80 tisíc nových nezamestnaných) do zvýšenia deficitu verejných financií,
3. kombináciou oboch vyššie spomenutých ciest,
4. zriadiť centrálné miesto verejného obstarávania, ktoré by vykonávalo verejné obstarávanie formou elektronickej „on line“ burzy. Opäť žiadna špekulatívna konštrukcia. V praxi takýto model obstarávania úspešne funguje dokonca aj v podmienkach slovenskej komunálnej sféry. Úspešne ho realizujú niektoré mestá.

Záverom len možno súhlasiť s názorom SOPK. Na zlepšenie výkonu hospodárskej politiky štátu SOPK odporúča:

- na úrovni vlády SR a samospráv zlepšiť rozpočtovú disciplínu a zodpovednosť jednotlivých rezortov a ďalších úrovní verejnej správy,
- nedopustiť porušovanie zákona o štátnom rozpočte, ani pasívnu reakciu na zásadné zmeny v príjmovej časti rozpočtu,
- zabezpečiť deklarované zefektívnenie verejnej správy (zlúčiť ministerstvá, zrušiť nepotrebné inštitúcie štátnej a verejnej správy (napr. FNM SR),
- permanentne znižovať nákladovosť na úrovni štátnej správy, ale aj samosprávy,

---

<sup>5</sup> Žárska, E.: Finančná analýza obce a jej ukazovatele. Právo pre ROPO a obce v praxi. Ročník II. č. 9/2009. Bratislava: Iura Edition, 2009, s. 12.

- kontinuálne aj v priebehu roka sledovať a zabezpečovať efektívny vývoj deficitu verejnej správy.
- zamedziť manipuláciám a korupcii pri verejnom obstarávaní štátnej a verejnej správy a samosprávy, okamžite vyžadovať personálny až trestný postih v prípade porušenia princípov výhodnosti pre obstarávateľa, posilniť kontrolnú pôsobnosť Úradu pre verejné obstarávanie a dôsledne vyžadovať jeho aktívnu činnosť,
- prioritne zaviesť poriadok vo verejnom obstarávaní, razantne potláčať presadzovanie lobistických záujmov už v rámci súčasnej legislatívy, v prípade potreby aj novelizáciou zákona o verejnom obstarávaní, osobitne v nasledujúcich oblastiach:
  - uprednostnenie výrobcov pred sprostredkovateľmi,
  - zabezpečenie kvality dodávok,
  - odstránenie diskriminácie pri zábezpekách,
  - odstránenie skresľovania konkurenčných ponúk v procese hodnotenia a porovnávania ponúk,
  - vecne obmedziť využívanie časovej tiesne pri vyhlasovaní verejnej súťaže najmä na oblasť vis major (vojna, štrajky, zemetrasenie, živelné pohromy),
  - dôsledným preverovaním dôveryhodnosti účastníkov verejného obstarávania zamedziť účasť v súťaži nedôveryhodným osobám, resp. s nevyjasnenou vlastníckou štruktúrou,
  - zabezpečiť centrálnu verejné obstarávanie pre všetky ministerstvá a ďalšie orgány štátnej správy a pre inštitúcie verejnej správy,
  - prehodnotiť pôsobnosť Úradu pre verejné obstarávanie v záujme zvýšenia jeho kontrolnej činnosti vrátane možnosti vyvodzovania zodpovednosti pri porušovaní pravidiel verejného obstarávania.<sup>6</sup>

Ak sa budeme uspokojovať faktom, že rastú verejné dlhy aj niektorých iných krajín len do okamihu, keď náklady na obsluhu verejného dlhu sa stanú pre Slovensko neúnosnými, t.j. pri súčasnej výkonnosti slovenskej

---

<sup>6</sup> Trančík, I. – Vlčko, J. a kol.: Východiská z krízy na Slovensku z pohľadu SOPK. Manažment podnikania a vecí verejných – dialógy. IV. ročník, č. 10/2009. Bratislava: Slovenská akadémia manažmentu, 2009, s. 65-66.



ekonomiky už nefinancovateľnými. A tak sa stane, že samotný verejný dlh bude prekážkou „pokrízového“ ekonomického rastu. Náklady na obsluhu verejného dlhu budú absorbovať značné ekonomické zdroje, ktoré budú chýbať na financovanie rozvojových fiškálnych impulzov. Pri 6%-nom deficite verejných financií v r. 2009 nám budú v rozpočte chýbať približne 4 mld. eur.

**Literatura:**

- Veverková, I.: Mestá a obce počas finančnej krízy. Právo pre ROPO a obce v praxi. Ročník II. č. 9/2009, Bratislava: Iura Edition, 2009
- Žárska, E.: Finančná analýza obce a jej ukazovatele. Právo pre ROPO a obce v praxi. Ročník II. č. 9/2009. Bratislava: Iura Edition, 2009
- Trančík, I. – Vlčko, J. a kol.: Východiská z krízy na Slovensku z pohľadu SOPK. Manažment podnikania a vecí verejných – dialógy. IV. ročník, č. 10/2009. Bratislava: Slovenská akadémia manažmentu, 2009
- <http://politika.host.sk>

**Kontaktní údaje na autora – email:**

*alena.paulickova@vssladkovicovo.sk*