



Zmena financovania územnej samosprávy



Viktor Nižňanský
Juraj Karpíš
Ján Marušinec
Jana Červenáková



jún 2023





Dokument vznikol vďaka podpore
CIPE A ÚNIE MIEST SLOVENSKA



Finančná podpora nemá vplyv na štruktúru, obsah a výsledky výstupu.

**Zmena financovania
územnej samosprávy**

Vydala:
Únia miest Slovenska
Bratislava 2023

Zmena financovania územnej samosprávy

Viktor Nižňanský
Juraj Karpiš
Ján Marušinec
Jana Červenáková

jún 2023

Štúdia nemá ambíciu detailne vyriešiť nastolené problémy a legislatívne úpravy v takej komplikovanej, a navyše politicky citlivej téme. Tak ako v minulosti, bude výsledkom riešenie, na ktorom sa zhodnú rozhodujúci aktéri. Naším zámerom je prispieť k diskusii o nevyhnutných zmenách pri spravovaní štátu, ktorých súčasťou je, okrem zmeny rozdelenia kompetencií, územnosprávneho usporiadania a volebných systémov, aj úprava financovania miestnej samosprávy.

Podakovanie za diskusie, spoluprácu, upozornenia a námety patrí: Jánovi Mazúrovi, Matúšovi Luptákovi, Eve Balážovej, Hane Dienerovej, Denise Bartošovej, Márii Capovej, Jaroslavovi Pagáčovi, Antonovi Ondrejovi, Viere Bakošovej, Kataríne Kaszovej, Petrovi Andrišinovi, Petrovi Kuklišovi, Jaroslavovi Pilátovi, Dušanovi Slobodovi, Samuelovi Abrahámovi, Michalovi Vašečkovi, Martinovi Knutovi, Ľubomírovi Andrášimu, Márii Machovej, Jaroslavovi Ivančovi, Tiborovi Gregorovi, Jozefovi Kvoríakovi, ale aj autorom iných dokumentov, s ktorými sme sa mohli oboznámiť.

Autori

Obsah

Úvod	6
Zmena financovania, súčasť zmeny správy štátu	11
Dôvody úpravy financovania obcí	16
Prečo preferujeme nový systém pred čiastkovými úpravami	22
Tri piliere zmeny financovania obcí	24
Posilnenie príjmov obcí	27
Finančné vyrovnávanie	43
Fondy	51
Prečo neodporúčame pre obce daňový mix	53
Prílohy	
1. Návrh zákona o finančnom vyrovnávaní	56
2. Výlučné úlohy obcí	59
3. Financovanie vyšších územných celkov	62
4. Financovanie združenia obcí	64
5. Opatrenia pre financovanie miest s dvomi úrovňami samosprávy	64
6. Financovanie účelových obcí	65
7. Zmena financovania sociálnych služieb	69
O autoroch	70

Cieľom štúdie je navrhnúť, ako posilniť daňovú a finančnú suverenitu obcí¹

Návrh opatrení nadväzuje na fiškálnu decentralizáciu realizovanú v rokoch 2004–2005, ale aj na tézy pokračovania reformy verejnej správy, ktoré schválil Snem Únie miest Slovenska v januári 2020 (dokument „Dozrel čas na zmeny“).

Súčasný systém financovania územnej samosprávy bol pripravovaný pred viac ako 20 rokmi

V tom čase sa zamerával najmä na financovanie výdavkov kompetencií, ktoré boli prenesené z orgánov štátnej správy na územnú samosprávu. Prispel k stabilizácii príjmov územnej samosprávy, k odpolitizovaniu finančného vyrovnávania výdavkov a reagoval na niektoré regionálne odlišnosti. Na druhej strane sa nezaoberal finančným vyrovnávaním príjmov a následnou reguláciou zdrojov príjmov obmedzil možnosť vyšších vlastných príjmov obcí.

Zásahy do zákonných úprav

spôsobili, že napríklad vyššie územné celky prišli o jediný skutočný vlastný príjem, t.j. o daň z motorových vozidiel a obe úrovne územnej samosprávy doplatili na rozhodnutia, ktorých dopady neboli v čase prijímania legislatívy posúdené a dostatočne kompenzované. Navyiac, štátna správa si dlhodobo neplní finančné záväzky voči územnej samospráve v prípade úhrad preneseného výkonu pôsobnosti štátnej správy.

Slovenská republika ratifikovala Európsku chartu miestnej samosprávy

Tá definuje princípy financovania, finančných zdrojov miestnych orgánov, v článku č. 9. Porušovanie článku charty v tomto článku sa týka (ne)rozmanitosti zdrojov miestnej samosprávy, ich rastúcou reguláciou, nedostatočnými konzultáciami spôsobu pridelovania, ale najmä (ne)primeranosti zdrojov. Podľa charty majú miestne orgány právo na primerané vlastné finančné zdroje a tie majú byť adekvátne kompetenciám, ktoré im ukladá ústava alebo zákon (povinné úlohy). Neprimeranosť zdrojov je predmetom napätia, najmä v čase kríz alebo zmeny rámcových podmienok.

Z hľadiska podielu miestnych verejných výdavkov je Slovenská republika silne centralizovanou krajinou

Zo strany politických strán pretrvávajúca vysoká miera nedôvery v schopnosti miestnej samosprávy, čo má dopad aj na schopnosť využiť potenciál krajiny, ale aj na neschopnosť čerpať eurofondy. Dodatočnú záťaž pre miestne financie spôsobuje aj rozdrobenosť štruktúry územného usporiadania² a nízka miera spolupráce pri zabezpečovaní úloh, čo nedokázala centrálna vláda vyriešiť za tridsať rokov.

1 ak uvádzame pojem obec, rozumieme tým aj zlúčené obce

2 potvrdili to aj výstupy projektu Rady Európy „Zabezpečenie dobrej správy vecí verejných na Slovensku“, január 2023

Podiel miestnych daní, vlastných zdrojov na celkových príjmoch obcí je nízky

Miestne dane tvoria cca 7–8 % vlastných príjmov, miestne poplatky cca 16–17 % (priemer miestnych daní a poplatkov v rámci EÚ je 43 %). Z porovnaní s inými štátmi Európy sú vlastné zdroje samosprávy veľmi nízke.

Porovnanie štruktúry daňových príjmov miestnej úrovne



Najvýznamnejším zdrojom daňových príjmov územnej samosprávy je výnos dane z príjmu fyzických osôb

Výnosy dane z príjmu fyzických osôb tvoria viac ako 70 % daňových príjmov obcí. Keďže ide o transfer výnosu štátnej dane, pri medzinárodnom porovnávaní nie je započítaný do vlastných príjmov územnej samosprávy³.

Zmenili sa rámcové podmienky, a preto treba upraviť súčasný systém

Slovenská republika zažila a zažíva viacero kríz (finančná, pandémia, vojna na Ukrajine, energetická kríza), ktoré mali a majú dopad aj na financovanie územnej samosprávy. Zmeny rámcových podmienok ovplyvňujú aj rozhodnutia parlamentu a vlády. Zároveň sa ukázalo, že pri súčasnom systéme spravovania štátu a financovaní územnej samosprávy nedokážeme využiť potenciál krajiny. Preto je potrebné aby sa zmenili pravidlá, ktoré na jednej strane umožnia rast príjmov, ale na druhej aj zvýšia zodpovednosť územnej samosprávy za verejné výdavky. Je dôležité, aby zmeny pomohli obciam a regiónom byť odolnejšími voči vonkajším vplyvom a negatívnym do-

3 podľa kategorizácie príjmov sa ako vlastné zdroje klasifikujú len tie príjmy, v ktorých má samospráva právomoc definovať základ dane, sadzby a určovať výnimky. To znamená, že na Slovensku nepatrí zdieľaná DPFO do skupiny plne lokálne kontrolovaných samosprávnych príjmov, a to aj napriek tomu, že obce a kraje sú vo vynakladaní výnosov DPFO autonómne. Za negatívum sa považuje regulácia, t. j. uzákonenie základu dane, sadzby, resp. jej intervalu a definovanie výnimiek z miestnych daní, zo strany centrálnej vlády (vláda + parlament)

padom zmien. To vytvorí predpoklady, aby Slovenská republika ako celok bola odolnejším štátom voči dôsledkom kríz a iných zmien vonkajších podmienok.

Neexistuje všeobecne platný model fiškálnej decentralizácie

Napriek tomu platia všeobecne uznávané princípy financovania územnej samosprávy. Sú definované aj v európskych dohovoroch (Európska charta miestnej samosprávy, pripravovaná Európska charta regionálnej samosprávy) alebo závermi medzinárodných konferencií (napr. konferencia európskych ministrov zodpovedných za miestnu samosprávu v Lisabone, 1996). Patria k nim:

- miera finančnej autonómie, a tým aj zodpovednosti územnej samosprávy,
- zvyšovanie slobody stanovovania poplatkov a tržieb za miestne, resp. regionálne služby,
- zvyšovanie daňovej právomoci (stanovovanie sadzieb miestnych daní, diferenčnej prirážky),
- definovanie mechanizmov finančného vyrovnávania,
- stanovenie kritérií, ktoré by zamedzovali nadmernému rastu zadĺženia verejných rozpočtov,
- efektívna demokratická kontrola využívania verejných financií, ale aj
- zodpovednosť štátnej správy za vytvorenie podmienok pre realizovanie vyššie uvedených požiadaviek.

Pri návrhu zmien vychádzame z postavenia obcí definovaných v Ústave Slovenskej republiky

Obec nie je súčasťou štátnej správy. Je právnickým subjektom, verejnoprávnou korporáciou, spravovanou jej občanmi priamo alebo prostredníctvom nimi volených predstaviteľov. Z toho vyplýva, že obce majú mať okrem personálnej, mzdovej a majetkovej suverenity najmä čo najvyššiu suverenitu daňovú a finančnú.

Zodpovednosť za nevyhnutné zmeny, za efektívnosť a kvalitu spravovania štátu nesie centrálna vláda

Zmena prístupu k územnej samospráve, ako aj zmena spravovania štátu, sa v štátoch ako Slovensko presadí len ťažko. Dôvodom je „nemodernosť“ veľkej časti populácie (lipnutie na klamlivých predstavách zdieľaných generáciami, ako napr. potreba silného vodcu, uchovanie „vidieckosti“ ako princípu spravovania štátu,...), ale aj desaťročia trvajúca koncentrácia moci v rukách jednej politickej strany, resp. centrálnej vlády, čo bolo a je príčinou väčšiny problémov na Slovensku⁴. Predpokladať okamžitú, zásadnú a revolučnú zmenu je preto aj po tridsiatich rokoch existencie samostatného štátu náročné, nie však nemožné.

Škoda, že sa politické strany doteraz vyhýbali odstraňovaniu bariér a systémovému riešeniu efektívnej štruktúry verejnej správy, presahujúcemu jedno volebné obdobie. Zdráhali sa postupne poskytnúť územnej samospráve vyššiu organizačnú, majetkovú, mzdovú a najmä fiškálnu autonómiu a prijímali skôr opačné rozhodnutia.

4 o potrebe, ale aj význame decentralizácie pre budúcnosť Slovenska viac v texte: [30 dôvodov prečo pokračovať v decentralizácii a zmeniť vertikálnu delbu moci \(aj ako reakcia na súčasné dianie\) \(komunal.eu\)](#)

Podľa nás to bolo najmä z dvoch dôvodov. Tým prvým je obava, až strach, že stratia vplyv na miestnu politiku, ktorá môže byť iná, akú si predstavuje celoštátna vládna moc. Tým druhým dôvodom je ich záujem mať kontrolu nad veľkým rozsahom verejných výdavkov, aby mohli, často s minimálnou legitimitou, realizovať svoju predstavu, ideológiu spravovania štátu a vnucovať svoje videnia všetkým občanom, bez rozdielu vnímania ich odlišností.

SÚHRN NÁVRHU HLAVNÝCH OPATRENÍ

1. ponechanie 100 % výnosu dane z príjmu fyzických osôb zo závislej činnosti na miestnej úrovni,
2. zmena daňového určenia pri dani z príjmu fyzických osôb zo závislej činnosti a z podnikania, výnos ponechať v mieste trvalého pobytu daňovníka,
3. zavedenia tzv. hybridnej dane pri dani z príjmu fyzických osôb zo závislej činnosti,
4. zmena dane z príjmu fyzických osôb z podnikania na miestnu daň,
5. zavedenie novej dane z motorových vozidiel fyzických osôb, ako miestnej dane,
6. zmena určenia základu daní nehnuteľnosti podľa hodnoty nehnuteľnosti, pričom sadzbu a výnimky bude definovať obec,
7. zmena určenia základu dane z ubytovania, sadzbu bude definovať obec,
8. zmena určovania výšky miestneho poplatku za rozvoj,
9. zavedenie nového mechanizmu finančného vyrovnávania daňovej sily obcí (solidarita),
10. zavedenie garantovanej minimálnej daňovej sily obcí na prechodné obdobie v prípade rozhodnutia o nižšej miere solidarity,
11. úprava vyrovnávania sociálnoekonomických a geograficky topografických záťaží /výdavkov, zmena indikátorov a zdroja vyrovnávania (štátny rozpočet),
12. zavedenie možnosti finančného vyrovnávania nadmerných záťaží centier,
13. vytvorenie fondov s jasnými pravidlami, ktoré nahradia doterajší roztrieštený systém dotačných schém a podporných programov zameraných na obce a vyššie územné celky.

Zmena financovania, súčasť zmeny správy štátu

Cieľom zmien je rast kvality životnej úrovne obyvateľov Slovenska. Navrhované opatrenia sú prostriedkom pre dosiahnutie cieľa.

Systémovým nástrojom zmeny je realizácia stratégie decentralizácie

Pokračovať v realizácii stratégie decentralizácie rôznymi formami (nielen presunom úloh na územnú samosprávu, ale aj dekoncentraciou štátnej správy, privatizáciou) umožní nielen lepšie využitie potenciálu Slovenska, viac flexibility pri reakciách na rýchle sa meniace rámcové podmienky, rast odolnosti obcí, regiónov a štátu, ale aj ekonomický rast na Slovensku.

Pri návrhu zmien vychádzame z modelu spravovania štátu v Ústave SR,

ktorá definuje „triangel“ spravovania štátu: občan – obec – štát.

Slovenská republika bude naďalej unitárnym štátom. Ostane jednokomorová NR SR, ale s úpravou volebného systému, ktorý viac zohľadní význam regiónov. Zachová sa oddelený model verejnej správy (štátna správa, územná samospráva), čo si vyžaduje jasnú delbu kompetencií bez duplicit a nové definovanie spolupráce štátnej správy a územnej samosprávy, pričom:

- štátnu správu budú tvoriť: ústredné orgány, miestna štátna správa (rozmiestnená na báze efektívnosti, prispôbená územnej samospráve),
- územnú samosprávu bude tvoriť:
 - miestna úroveň, municipality a mestá mimo municipalít (štatutárne mestá),
 - v osobitných prípadoch môžu existovať jednoúčelové združenia obcí/municipalít (účelová obec), napr. regionálne školstvo,
 - druhá úroveň územnej samosprávy, o ktorej existencii a forme sa rozhodne po municipalizácii (pozri box)
- navrhované zmeny budú mať dopad na racionalizáciu ústredných orgánov štátnej správy a ich podriadených organizácií.

Poznámka

Súčasnú vyššiu územnú celky majú skôr charakter druhej úrovne miestnej samosprávy. Vykonávajú úlohy, ktoré nebolo vhodné a možné, podľa vtedajších poslancov parlamentu, preniesť na obce, najmä z dôvodu ich veľkosti štruktúry. Po realizácii komunálnej reformy sa situácia zásadne zmení a viaceré ich úlohy bude možné presunúť na obce.

Za kľúčové opatrenia považujeme

- ustanoviť politický a odborný manažment zmien na centrálnej úrovni (na úrovni predsedu vlády),
- vypracovať a schváliť viacročnú stratégiu Národnou radou Slovenskej republiky,
- zabezpečiť informovanie obyvateľov a vysvetľovanie zmien,

- zmena územnosprávneho usporiadania (reforma územnej samosprávy, reforma štátnej správy),
- reorganizácia úloh štátnej správy a územnej samosprávy,
- zmena financovania územnej samosprávy,
- nová regionálna politika štátu,
- úprava volebných systémov a rozšírenie priamej demokracie,
- modernizácia verejnej správy.

Realizácia opatrení by mala byť rozložená na viac volebných období,

pretože je potrebné vytvoriť podmienky pre presun právomocí a zodpovednosti, ale aj realizovať mnoho legislatívnych a vecných opatrení. Keďže ide najmä o politickú reformu, bude potrebné hľadať dohodu v parlamente.

Za prioritu považujeme komunálnu reformu, ktorej súčasťou je aj zmena financovania obcí

Navrhované zmeny zvýšenia vlastných zdrojov samosprávy, mechanizmu finančného vyrovnávania zdrojov a záťaží, ale aj vznik nových fondov, umožnia realizáciu legitímnych celoštátnych politických záujmov, medzi ktoré patrí aj efektívna verejná správa a lepšia dostupnosť služieb. Zmeny sú zároveň súčasťou navrhovanej novej regionálnej politiky štátu.

ZMENA FINANCOVANIA OBCÍ A REGIONÁLNA POLITIKA ŠTÁTU

Základom úspešného rozvoja regiónov, a tým aj Slovenska, je pochopenie a maximalizácia jeho špecifických možností a výhod.

Bez zásadnej zmeny rozdelenia kompetencií, a najmä zmeny financovania územnej samosprávy, nebude možné využiť potenciál krajiny a ani zabrániť emigrácii z regiónov a poklesu sociálneho kapitálu v regiónoch.

Pred začiatkom riešenia disparít je potrebné zmysluplne vymedziť regióny, kde chceme zisťovať stav a merať pokrok, uskutočniť analýzu disparít a zaviesť nové mechanizmy financovania a prerozdelenia zdrojov. Súčasnú politickú kraje, ale aj okresy, nie sú pre tieto účely vhodné.

Cieľom regionálnej politiky štátu má byť hľadanie nových perspektív rozvoja regiónov vo väzbe na očakávanú zmenu rámcových podmienok, na nové trendy a výzvy.

Úspech je závislý od dodržania princípov, akými sú: vytvorenie ekonomickej základne regiónu, využitie komparatívnych výhod, identifikácia a odstránenie bariér, neustále mapovanie a zlepšovanie inovačných a trhových riešení a najmä orientácia na riešenie príčin a nie dôsledkov.

Slovensko nemá regionálnu politiku a centrálna vláda doteraz nedokázala vtiahnuť regióny do jeho rozvoja, nedoceňujú význam miest a mestských regiónov ako nositeľov inovácií a rozvoja. Dokonca nerešpektujú ani vlastné vládne dokumenty.

Prioritou regionálnej politiky by mala byť podpora rastu a inovácií, zatiaľ čo vyrovnávanie regionálnych disparít na seba prevezme nový systém finančného vyrovnávania.

Regionálna politika Slovenska by sa mala orientovať na podporu konkurencieschopnosti regiónov cestou inovácií, na celé územie Slovenska, nielen na vybrané regióny, na prirodzené homogénne regióny s variabilitou hraníc, na pridanú hodnotu, inovácie a trvalo udržateľný rozvoj, na nositeľov, ktorými sú podnikatelia a inovátori, na podporu kľúčových aktérov, klastrov v regiónoch a na globálne finančné príspevky regiónom pre inovatívne projekty.

Úlohou centrálnej vlády má byť

- posilnenie regionálne diferencovaného daňového systému, ktorý umožní vo väčšej miere regionálne diferencovanú daňovú politiku územnej samosprávy
- prehodnotenie súčasného systému finančného vyrovnávania
- viacročný plán investícií celoštátneho významu

Úlohou územnej samosprávy má byť

- príprava efektívnych programov podporujúcich ekonomickú základňu regiónov
- koordinácia a integrácia prístupu
- cielavedomé umiestňovanie verejných investícií podporujúcich rozvoj územia

REORGANIZÁCIA ÚLOH A ZMENA FINANCOVANIA

Súčasnú rozdelenie kompetencií nerešpektuje princípy pôvodnej stratégie decentralizácie, princípy subsidiarity a politickej a fiškálnej ekvivalencie, ale ani refundácie externalít a minimalizáciu duplicit. Je to výsledok rozhodnutí poslancov Národnej rady Slovenskej republiky v rámci jednotlivých zákonov, ale aj svedectvom ich nedôvery voči schopnostiam obyvateľov rozhodovať v regiónoch.

V spoločnosti pretrvávajú nezdravý vzťah medzi štátnou správou a územnou samosprávou, čo spôsobuje aj to, že obce často požadujú od štátnej správy maximálne ekonomické výhody pri minime politickej zodpovednosti.

Roztrieštenosť výkonu kompetencií a ich financovania znižuje kvalitu správy a efektívnosť využitia verejných financií, a zároveň obmedzuje hospodársky rast regiónov a Slovenska.

Pokračovať v realizácii stratégie decentralizácie kompetencií a financií umožní odstrániť viaceré negatíva a otvoriť priestor aj pre rast hrubého domáceho produktu Slovenska.

Obce zabezpečujú dva druhy úloh. Pre tieto úlohy, ktoré im ukladá zákon, je potrebné zabezpečiť dostatočné zdroje všetkým obciam. Pre úlohy, ktoré plnia na základe požiadaviek a potrieb občanov nad rámec zákonných povinností, by mali mať prístup k vlastným zdrojom. Na ich financovanie by mali využívať najmä miestne dane, poplatky a mali by mať možnosť získavať cudzie zdroje. Zmena financovania si vyžaduje posúdenie rozdelenia jednotlivých úloh, najmä z hľadiska naplnenia princípu subsidiarity a inštitucionálnej zhody a posúdenie možnosti redukcie povinných úloh obcí⁵.

Výlučné úlohy môžu obce zabezpečovať samostatne, alebo rôznymi formami vzájomnej spolupráce, spoluprácou so súkromným sektorom, alebo rozhodnutím príslušnej obce o presune úlohy na súkromný sektor. Zároveň bude na dohode v prípade zlúčenia obcí, ktoré úlohy budú plniť pôvodné obce (miestne časti). S novým rozdelením úloh treba riešiť aj vzťahy obcí k neverejným poskytovateľom služieb (napr. školstvo, sociálne služby a pod.), pretože súčasný stav porušuje princípy spravodlivej delby moci.

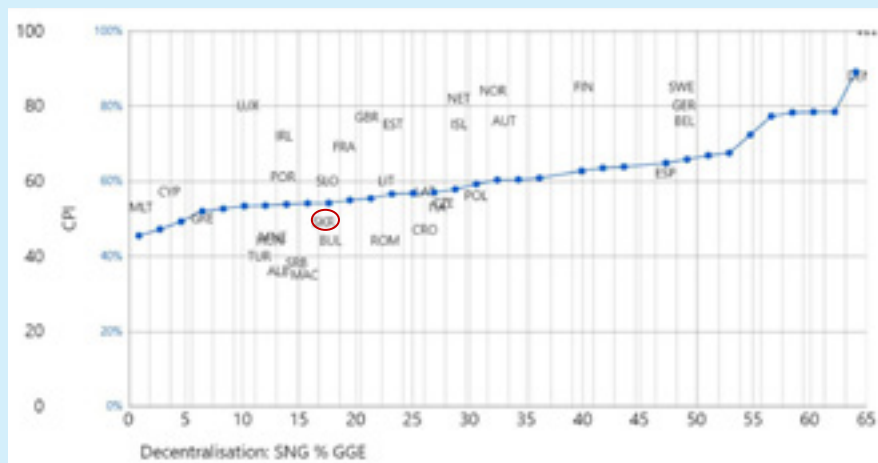
Ciele reorganizácie úloh

- jasné rozdelenie právomocí a zodpovednosti medzi štátnou správou a územnou (prípadne záujmovou) samosprávou,
- rozdelenie kompetencií tak, aby za úlohu zodpovedala iba jedna úroveň verejnej správy (inštitucionálna zhoda),
- dôsledná aplikácia princípu subsidiarity,
- obmedzenie nadmerného zasahovania štátnej správy do činnosti samosprávy,
- reforma druhej úrovne územnej samosprávy, vo väzbe na zmenu kompetencií,
- reforma štátnej správy ako dôsledok presunu úloh na územnú samosprávu.

5 Návrh výlučných kompetencií obcí je prevzatý z dokumentu „Slovensko 2032+“ a je v prílohe č. 2

VYŠŠIA MIERA DECENTRALIZÁCIE ZNAMENÁ NIŽŠIU KORUPCIU

Otvorenosť miestnych financií a možnosť ich kontroly pomáha obmedzovať korupciu. Aj preto sú decentralizovanejšie štáty, štáty s väčšou mierou zodpovednosti nižších úrovní správy, hospodársky rozvinutejšie a majú lepšie skóre indexu vnímania korupcie (CPI):



Dôvody úpravy financovania obcí

Sloboda územnej samosprávy na Slovensku je fikcia

Súčasná kompetencie a zdroje územnej samosprávy neumožňujú plniť povinné úlohy, neumožňujú reagovať na meniace sa potreby občanov a neumožňujú využiť potenciál spravovaného územia, jeho rozvoj. Obce nemajú dostatočnú personálnu, mzdovú, majetkovú, organizačnú, ale ani finančnú autonómiu. Tento stav pretrváva od presunu kompetencií v rokoch 2002 – 2006 a spôsobujú ho nielen vonkajšie vplyvy (inflácia, pandémie, krízy, vojna), ale aj zlé rozhodnutia poslancov Národnej rady Slovenskej republiky. Nie je dôsledne napĺňaný čl. 9 Európskej charty miestnej samosprávy ratifikovanej Slovenskou republikou

V rokoch 2002 – 2004 prevzala územná samospráva na Slovensku zodpovednosť od štátnej správy v mnohých oblastiach

Na obce a VÚC bol presunutý objem finančných zdrojov vo výške, ktorú dovtedy na úlohy vynakladal štát, a ktorý sa dohodol v rámci rokovani o jednotlivých kompetenciách. S kompetenciami prevzali obce a vyššie územné celky budovy a objekty s viacmiliardovým modernizačným dlhom (hustú sieť neopravených komunikácií, environmentálne záťaž, zanedbanú občiansku vybavenosť a technickú infraštruktúru, kompetencie s nedostatkom kapacít napr. sociálne služby). Tomu, aby mohli postupne sanovať rastúce výdavky, ale aj modernizačný dlh, boli prispôsobené zdroje financovania (neúčelové príjmy: miestne dane a poplatky, výnos z DPFO⁶, ale aj transfery na prenesený výkon, granty, možnosť úveru,...)⁷. Takto bola v tom čase definovaná primeranosť. Treba zdôrazniť, že zavedenie vzorca prerozdelenia dane z príjmu fyzických osôb a školského normatívu výrazne prispelo k odpolitizovaniu financovania územnej samosprávy.

Postupne boli zákonmi, ale aj vyššou kolektívnou zmluvou, na obce presúvané povinnosti bez zodpovedného posúdenia dopadu na miestne rozpočty

Výsledkom je rast prevádzkových/bežných výdavkov, ktorý výrazne obmedzuje možnosti obcí modernizovať a prispôbovať svoju infraštruktúru novým podmienkam a výzvam. Od roku 2005 neboli dostatočne valorizované výdavky na prenesený výkon pôsobnosti štátnej správy.

Existujúci model financovania nemotivuje samosprávne orgány využiť potenciál územia

V roku 2021 tvoril podiel skutočných vlastných príjmov (miestne dane a poplatky) iba cca 11,3 % celkových a 23,5 % daňových príjmov obcí. Súčasný systém je založený na miestnych daniach a viacerých mechanizmoch vyrovnávania disparít:

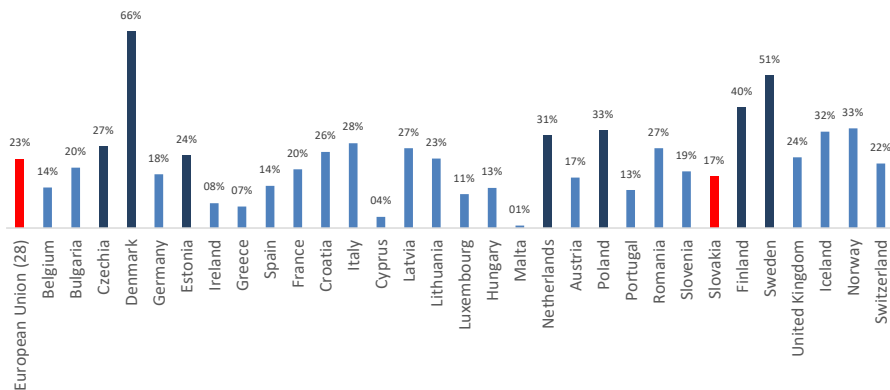
6 V rokoch 2005 – 2021 vzrástol výnos dane z príjmu fyzických osôb z 1,104 mld. €/rok 2005 na 3,139 mld. €/rok 2021

7 Privatizáciou majetku zo strany centrálnej vlády, ktorý súvisel s niektorými presunutými kompetenciami (SAD, teplárne, byty, pozemky), sa obmedzila možnosť sanácie modernizačného dlhu.

- prerozdelenie štátnej dane z príjmu fyzických osôb⁸,
- školský normatív pre financovanie mzdových a prevádzkových nákladov v rámci regionálneho školstva,
- účelové transfery zo štátneho rozpočtu, granty, rôzne dotačné schémy,
- špecifické vládne programy (napr. podpora znevýhodnených regiónov,...),
- podpora rôznych skupín občanov (sociálne odkázaní, rodiny, dôchodcovia,..)

Systém je neprehľadný, bez možnosti využívania synergie

Neexistuje previazanie medzi vlastnými príjmami a finančným vyrovnávaním disparít. Je neefektívny, čo dokazujú pretrvávajúce regionálne disparity. Preto je potrebné zaoberať sa celým systémom financovania, snažiť sa odstrániť príčinu, a nie iba jednotlivými opatreniami reagovať na dôsledky nepremyslených rozhodnutí.



Územná samospráva na Slovensku sa v porovnaní s inými štátmi OECD podieľa na verejných výdavkoch štátu menej, ako je priemer.

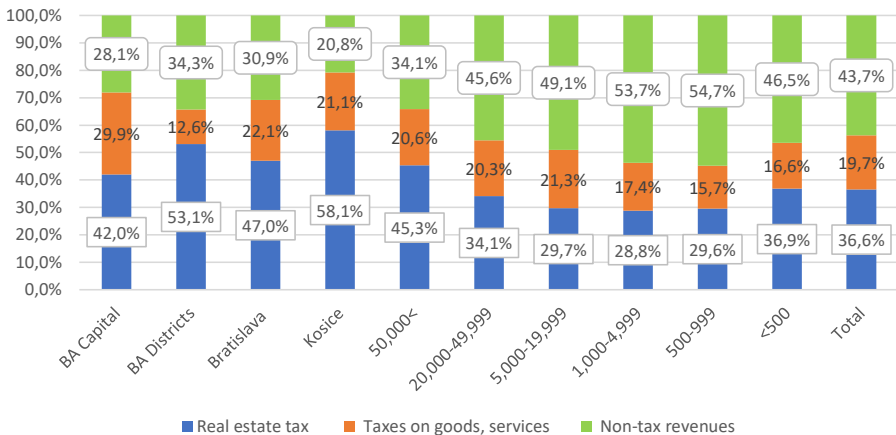
Súčasný daňový mix miestnej samosprávy je nevyvážený, vlastné zdroje sú slabé

Viac ako 70 % tvoria výnosy daní z príjmu fyzických osôb. Miestne dane a miestne poplatky tvoria cca 25 %, pričom miestne dane dosahujú v štátoch EÚ priemerne 42 % podiel.

Najnižší podiel výnosu dane z nehnuteľnosti na bežných príjmoch obcí majú obce veľkosti 500 – 5 000 obyvateľov

Menšie obce sú podstatne závislejšie od grantov, transferov a iných vyrovnávacích mechanizmov. V obciach do 50 tisíc obyvateľov dominujú najmä nedaňové príjmy. Vo všeobecnosti platí, že menšie územné celky (v niektorých štádiách aj mestá do 30 000 obyvateľov) nedokážu generovať dostatok príjmov na úhradu prevádzkových nákladov, a preto je potrebné zaviesť mechanizmy finančného vyrovnávania.

⁸ Súčasný spôsob prerozdelenia dane z príjmov fyzických osôb prostredníctvom vzorca v nariadení vlády výrazne prispel k stabilite, odpolitizovaniu financovania obcí, ale jeho kritériá už nezodpovedajú novým rámcovým podmienkam, demografickým zmenám, klimatickej zmene a sú nespravodlivé voči centráram osídlenia.



Podiel bežných výdavkov na celkových výdavkoch územnej samosprávy rastie V rokoch 2012 – 2021 vzrástol podiel bežných výdavkov zo 73 % na cca 84 %, čo znižuje priestor pre kapitálové výdavky.

Nie je naplnený princíp fiškálnej ekvivalencie a zodpovednosti

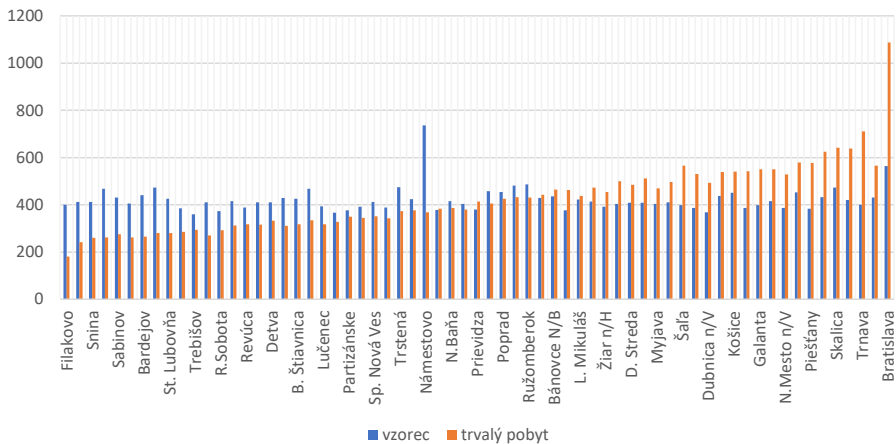
Rozhodnutia o verejných výdavkoch sa neuskutočňujú na tej úrovni verejnej správy, ktorá je za zabezpečovanie úlohy zodpovedná, čo súvisí aj s nadmerným rozsahom delených úloh medzi štátnou správou a územnou samosprávou, ale aj medzi oboma úrovňami územnej samosprávy.

System prerazdelovania dane z príjmu fyzických osôb je nespravodlivý, najmä voči centráram osídlenia

Problémom je, že na disparitách vo výdavkoch obcí sa nadmerne podieľajú daňovo silnejšie mestá a obce, a nie štátny rozpočet napriek tomu, že centrálna vláda je zodpovedná za pretrvávajúce až rastúce regionálne rozdiely, emigráciu, ale aj za organizáciu verejnej správy (odkladanie komunálnej reformy, duplicity v kompetenciách, rast byrokracie a počtu zamestnancov v štátnej správe,....). Nezohľadňuje ekonomickú aktivitu, nemotivuje samosprávy k zvyšovaniu zamestnanosti, nevytvára konkurenčné prostredie pre pracovné príležitosti s vyššou pridanou hodnotou, a teda aj mzdami.

O nadmernosti príspevku centier osídlenia na vyrovnávaní daňovej sily obcí svedčí porovnanie súčasného prerazdelovania výnosu dane z príjmu fyzických osôb so zmenou daňového určenia dane podľa trvalého pobytu daňovníka na vybranej vzorke miest. Dôsledkom je pretrvávajúci nedostatok zdrojov centier osídlenia na plnenia služieb pre trvalo bývajúcich obyvateľov, ale aj služieb, ktoré využívajú obyvatelia iných obcí.

Transfery zo štátneho rozpočtu nekryjú objektívne náklady, pričom ich objem závisí od „ústretoivosti“ centrálnej vlády, ktorá prioritne saturuje svoje potreby. Ak je na nižšiu úroveň prenesený výkon úlohy, má vláda a parlament zabezpečiť dostatok vlastných zdrojov pre územnú samosprávu, alebo dostatočné financovanie cestou



transferov zo štátneho rozpočtu. A to okamžite a nie len v čase núdze. V priebehu rokov 2005 – 2022 sa mnohými zákonmi, ale aj vonkajšími faktormi, zmenili podmienky, pričom tieto zmeny mali prevažne negatívny dopad na územnú samosprávu bez hľadania adekvátnych riešení zo strany centrálnej vlády.

Súčasný mechanizmus finančného vyrovnávania⁹ (kritériá vzorca prerozdelenia dane z príjmu FO + transfery zo štátneho rozpočtu obciam, občanom):

- je roztrieštený a jednotlivé rezortné opatrenia/dotačné schémy „hasia“ problémy, ale systémovo neriešia príčiny problémov obcí, miest a regiónov, čo sa prejavuje v raste regionálnych disparít,
- platný vzorec prerozdelenia dane z príjmu fyzických osôb, navrhnutý na základe podmienok v roku 2004 a zameraný najmä na financovanie vtedy odovzdaných úloh:
 - o neobsahuje sociálnoekonomické kritériá napr.: chudobu, nevzdelanosť, sociálne problematické oblasti, zamestnanosť–nezamestnanosť, podiel nájomných bytov, neúplné rodiny, deti v sociálnych zariadeniach,
 - o nemotivuje k efektívnemu využívaniu verejných zdrojov, k využívaniu potenciálu územia, k vytváraniu podmienok pre rozširovanie odvetví s pridanou hodnotou, či podmienok pre prilákanie ľudí s vyššími príjmami,
 - o nie sú dostatočne zohľadnené úlohy centier osídlenia, výdavky spojené s verejnou hromadnou dopravou, úlohy hlavného mesta,
 - o nie je schopný reagovať na zmenu rámcových podmienok (starnutie populácie, klimatickú zmenu, sociálnu diferenciaciu, zmenu priestorovej organizácie spoločnosti a pod.).

Pretrváva napätie medzi centrálnou vládou a územnou samosprávou, najmä pri snahách o znižovanie celoštátnych daní, z výnosov ktorých je financovaná územná samospráva, a vo väzbe na deklarované zmeny daňového mixu (zvýšenie podielu majetkových daní a zníženie podielu daní z príjmu) je možné očakávať rast napätia.

9 Platí pre obe úrovne územnej samosprávy

Úpravou financovania obcí je potrebné reagovať na nové výzvy

- demografické zmeny, najmä starnutie obyvateľstva miest, (ne-) zamestnanosť,
- náklady spojené s klimatickou zmenou,
- rozdiely v príjmoch, polarizácia, segregácia, diverzifikácia dopytu po verejných službách a nároky na jej financovanie rastú rýchlejšie ako disponibilné verejné zdroje,
- živelný rast miest, trh s nehnuteľnosťami, ohrozenie biodiverzity, riziká záplav,
- absencia spolupráce, duplicity vo výkone agend, vo financovaní,
- rastúce výdavky samospráv (energie, personálne náklady a pod.)

Vzhľadom na súčasný stav a nové výzvy sa ukazuje zmena ako nevyhnutná. Systém je potrebné prispôbiť novým rámcovým podmienkam a očakávaným trendom. Pri návrhu je dôležité rešpektovať princípy subsidiarity a princípy politickej a finančnej ekvivalencie. To znamená, že rozhodnutia o verejných výdavkoch sa majú vykonávať na tej úrovni verejnej správy, ktorá je za plnenie úlohy zodpovedná, tá musí mať právomoci a finančné zdroje na to, aby mohla prevziať plnú zodpovednosť.

Je potrebné:

- zvýšiť mieru finančnej nezávislosti obcí rozšírením zdrojov financovania,
- umožniť obciam viac flexibility aj v daňovej a poplatkovej politike pri reagovaní na meniace sa podmienky,
- rozšíriť možnosti obyvateľov rozhodovať nielen o daňovom zaťažení, ale aj o verejných výdavkoch,
- upraviť spôsob a rozsah prerozdeľovania verejných financií s cieľom zvýšiť zodpovednosť pri hospodárení s verejnými zdrojmi a majetkom.

Analýza dát z krajín Európskej únie¹⁰ naznačuje, že **decentralizácia znižuje objem verejných výdavkov a pomáha vyrovnaným rozpočtom verejných financií**. K zníženiu verejných výdavkov môže viesť:

- efektívnejšia alokácia výdavkov, keďže samosprávna vláda je lepšie nastavená na lokálne potreby a preferencie,
- existencia súťaže samospráv v technológiách a metódach poskytovania verejných služieb, ktorá ich tlačí do výberu a realizácie úspornejších riešení.

Na druhej strane môže decentralizácia viesť aj k tlaku na zvyšovanie verejných výdavkov, keďže

- bráni plnému využitiu úspor z rozsahu pri zabezpečovaní verejných služieb,
- dochádza k plytvaniu zdvojením/prekrývaním administratívnych nákladov, najmä z dôvodu nejasného rozdelenia zdieľaných kompetencií,
- nižšou produktivitou samosprávnych vlád v porovnaní s centrálnou vládou, vzhľadom na nižšiu kvalitu pracovnej sily, ktorú je schopná pritiahnúť a
- väčšou blízkosťou samosprávnych vlád k miestnym záujmovým skupinám, ktoré ich môžu spraviť citlivejšími na lobby pre zvýšenie lokálnych výdavkov.

V skúmaných dátach z Európskej únie prevážili pozitívne dopady decentralizácie na rozpočet. Negatívne efekty decentralizácie prevažujú v prípade, že kompetencie samospráv sú financované transfermi z centrálnej vlády, namiesto daní a poplatkov, ktoré určuje samospráva.

Štruktúry vznikajúce decentralizáciou možno vnímať nie ako plytvanie, ale aj ako protikorupčné opatrenie

Ak existuje pomerne vysoká úroveň korupcie centrálnej vlády, nie je príliš priestoru pre zhoršenie v prípade decentralizácie. Je na mieste otázka, či je lepšie mať v rodinkárskej, korupčnej krajine, neschopnej efektívne kontrolovať a používať verejné zdroje, zdroje v jednej centrálnej kase alebo vo viacerých menších, ktoré sú navyše bližšie ľuďom, ktorí ich plnia daňami. Rozdelenie pokladu na viac miest, bližšie k voličovi, zvyšuje náklady korupcie. Je nutné uplácať množstvo samosprávnych politikov, namiesto dobre cielených investícií v centre. Zároveň klesá potenciálna odmena, keďže v korupcii odomknutej pokladnici je rádovo menej zdrojov. Vylúpenie jednej pokladnice zároveň nevedie k ohrozeniu kvality verejných služieb a zvyšovaniu daní pre všetkých voličov, ale len pre tých, ktorí nenašli mechanizmus efektívneho zabezpečenia. To vytvára priestor pre inovácie a tlak na vývoj lepších kontrolných mechanizmov. Na lokálnej úrovni je možné očakávať aj intenzívnejší neformálny tlak a vyššie spoločenské náklady pre prípadných skorpumpovaných správcov verejných zdrojov. Navyiac je možné aj zo strany centrálnej vlády vyvinúť efektívnejšie mechanizmy kontroly. Dôležitosť týchto faktorov rastie najmä v prípade neefektívneho fungujúceho poskytovania spravodlivosti v štáte, čo je aj prípad Slovenska.

¹⁰ http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/economic_paper/2012/pdf/ecp468_en.pdf

Prečo preferujeme nový systém pred čiastkovými úpravami

Cieľom zmeny je zvýšenie právomocí a zodpovednosti územnej samosprávy za efektívne využívanie verejných zdrojov, ale aj schopnosť reagovať na rýchlo sa meniace rámcové podmienky. To si vyžaduje posilnenie vlastných príjmov a zmiernenie nerovnosti medzi povinnosťou plniť vlastné úlohy a disponibilnými zdrojmi (finančné vyrovnanie), ale aj úpravu finančného vyrovnávania zdrojov a záťaží a nové mechanizmy financovania investičnej výstavby na miestnej úrovni.

Tak ako bolo zavedenie „fiškálnej decentralizácie“ v roku 2005 významným prvkom realizácie stratégie decentralizácie¹¹ a výrazne prispelo k odstraňovaniu nahromadených problémov, tak je aj zmena po 17 ročných skúsenostiach jednou z najdôležitejších reforiem vo verejnom sektore. Dôsledná aplikácia princípov spravodlivej delby moci spojená s novým systémom financovania sa prejaví nielen vo zvýšení zodpovednosti pri nakladaní s verejnými financiami a majetkom, ktorý občania zverili do rúk verejnej správy, ale zmena vertikálnej delby¹² moci bude mať dopad aj na „politickú mapu“ Slovenska a vytvorí väčší tlak na politické strany, aby sa viac zaoberali reálnymi problémami obyvateľov, daňových poplatníkov. Zmena systému prispeje k zníženiu miery korupcie a klientelizmu, pretože sa zmenší kumulácia peňazí, rozhodovania a kontroly na jednej úrovni verejnej správy.

Zmenu je možné realizovať dvomi spôsobmi:

1. úpravou súčasného systému, napr. uplatnením nových kritérií, zmenou váh kritérií, úpravou školského normatívu
2. zavedením nového systému

Úprava súčasného systému nevyrieši viaceré dôvody zmeny:

- napätie medzi štátnou správou a územnou samosprávou,
- roztrieštenosť väzieb a tokov verejných financií,
- zvýšenie daňovej suverenity územnej samosprávy,
- motiváciu k spolupráci a spájaniu obcí, k lepšiemu využívaniu potenciálu územia,
- nižšiu mieru prerozdelenia zdrojov,
- garanciu zabezpečenia existenčného minima pre územnú samosprávu,
- centralizáciu financovania obcí.

11 Netreba zabudnúť, že touto zmenou sa výrazne zvýšil podiel neúčelových príjmov územnej samosprávy na celkových príjmoch (v roku 2021 obce cca 58 %, VÚC cca 60 %), čo výrazne posilnilo jej fiškálnu autonómiu. To však neznižuje potrebu diskutovať o celkovom objeme zdrojov.

12 Viac o vertikálnej delbe moci, Viktor Nižňanský: Rekonštrukcia štátu – prečo je potrebná vertikálna delba moci, Komunálne výskumné a poradenské centrum, n. o., 2017, www.komunal.eu

Zavedenie nového systému umožní

- zvýšenie motivácie pre rast ekonomiky a zamestnanosti,
- sprehľadnenie tokov financií medzi centrálnou vládou a regiónmi,
- zvýšenie efektívnosti využívania verejných zdrojov,
- vytvorenie chýbajúcej väzby medzi výnosmi z miestnych daní a finančným vyrovnávaním zdrojov a záťaží,
- efektívnejšie vyrovnávanie regionálnych nerovností,
- garancia existenčného finančného minima obcí,
- posilnenie možnosti efektívnejšie konať v prospech občana a vytvoriť nové podmienky pre spoluprácu medzi centrálnou vládou, vyššími územnými celkami a obcami,
- podporiť princíp subsidiarity, ktorý je pre prosperitu obyvateľov unitárneho štátu rozhodujúci.

Zmena súčasného stavu bude mať rovnaké politické náklady ako zavedenie nového systému, a preto vzhľadom na rozsah dôvodov, ale aj komplikovanosť presadenia čiastkových úprav, považujeme za vhodnejšie pripraviť a realizovať **zásadnú úpravu financovania obcí aj vyšších územných celkov**.

Tri piliere zmeny financovania obcí

Návrh opatrení pozostáva zo vzájomne previazaných komponentov:

1. **posilnenie príjmov obcí, najmä vlastných príjmov,**
2. **nový systém finančného vyrovnávania zdrojov (príjmov) a záťaží (výdavkov),**
3. **vytvorenie zdrojov a fondov pre kapitálové výdavky.**

Zmena financovania obcí vyvolá potrebu zmeny financovania vyšších územných celkov (príloha 3). Aj financovanie regionálneho školstva bude riešené po rozhodnutí o jeho organizácii (príloha 6).

HLAVNÉ CIELE ZMENY

- **umožniť flexibilnejšie reagovať** na regionálne disparity, na odlišné potreby a požiadavky občanov,
- **zvýšiť finančnú nezávislosť** obcí posilnením ich vlastných príjmov, oddelením finančného vyrovnávania zdrojov a záťaží, sústredením neprehľadných dotačných schém a podporných programov do transparentných fondov,
- **zvýšiť efektívnosť využívania zdrojov** zvýšením zodpovednosti za zdroje,
- **zvýšiť motiváciu pre lepšie využívanie potenciálu spravovaného územia**, (prírodného, výrobného, ale aj ľudského), čo sa prejaví v raste daňových a poplatkových výnosov,
- **zvýšiť stabilitu zdrojov**, čo umožní obciam reagovať na meniace sa rámcové podmienky podľa miestnych podmienok, a tým aj zvyšovať ich odolnosť,
- **vytvoriť podmienky pre konkurenciu** rôznymi modelmi financovania obcí a pre rôzne kombinácie využívania zdrojov,
- **obmedziť napätia** medzi zámermi centrálnej vlády a územnou samosprávou v prípade daňových zmien alebo rôznych iných opatrení,
- **zvýšiť potenciál čerpania cudzích zdrojov** najmä pre investičnú výstavbu,
- **zvýšiť transparentnosť**, účinnejšiu kontrolu použitia verejných financií.

NAVRHOVANÉ OPATRENIA PRE DOSIAHNUTIE CIEĽOV

- **posilnenie daňových príjmov**
 - o 100 % výnosu dani z príjmu fyzických osôb zo závislej činnosti pre obce,
 - o zmena daňového určenia výnosov dane z príjmu zo závislej činnosti,
 - o zavedenie hybridnej dane (miestna prirážka k dani z príjmu FO zo závislej činnosti, alt. aj k dani z nehnuteľnosti),
 - o zmena dane z príjmu fyzických osôb z podnikania na miestnu daň,
 - o zavedenie dane z motorových vozidiel fyzických osôb ako miestnej dane,
 - o zmena základu dane existujúcich daňových príjmov (daň z nehnuteľností, daň z ubytovania),
 - o prechodná garancia minimálnej daňovej sily obcí štátom v prípade nižšej miery solidarity.

- **úprava nedaňových príjmov**
 - o zmena výpočtu poplatku za rozvoj,
- **zmena systému finančného vyrovnávania**
 - o na vyrovnávaní sa budú podieľať obce a štátny rozpočet,
 - o oddelenie finančného vyrovnávania zdrojov a záťaží,
 - o solidarita obcí by sa mala týkať iba vyrovnávania zdrojov,
 - o vyrovnávanie nadmerných záťaží socio-ekonomického charakteru, geografic-ko-topografických záťaží a záťaží centier osídlenia prevezme na seba štátny rozpočet,
 - o znižovanie nadmernej záťaže centier osídlenia.
- **vytvorenie fondov** pre modernizáciu a rozvoj, dopravu a prepravu a úprava environmentálneho fondu
- **úprava financovania regionálneho školstva**
- **zmena financovania sociálnych služieb**

Navrhované opatrenia zvýšia príjmy rozpočtov miestnej samosprávy, čo umožní aj financovanie nových úloh presunutých na miestnu samosprávu z vyšších územných celkov, zvýšia podiel daňových príjmov obcí na daňových príjmoch verejnej správy, zlepšia podmienky pre rozvoj a kapitálové výdavky obcí. Očakávanými výsledkami aplikácie uvedených komponentov/zložiek sú tiež:

na úrovni centrálnej vlády:

- previazanie miestnych a celoštátnych daní (daňový mix),
- minimalizácia napätia pri celoštátnych daňových reformách,
- zvýšením zodpovednosti efektívnejšie nakladanie s verejnými financiami,
- posilnením stability zdrojov a viacročným plánovaním zvýšenie efektivity výdavkov,
- obmedzenie ad hoc finančných tokov do regiónov, účelovo viazaných transferov a ich nahradenie neúčelovými zdrojmi (fondy s jasnými pravidlami),
- previazanie zdrojov verejných rozpočtov s dodatkovými zdrojmi EÚ,
- účinnejšia kontrola,
- silnejšia partnerská spolupráca s obcami, čím sa posilní ich schopnosť konať,

na úrovni regiónov, miest, obcí:

- posilnenie finančnej autonómie a daňovej suverenity územnej samosprávy,
- stabilita príjmov (daňový mix),
- zmiernenie rozdielov vo finančnej schopnosti plniť úlohy,
- garancia „existenčného minima“ finančnej sily a minimálnej daňovej sily,
- zmiernenie nadmernej záťaže obcí,
- podpora daňovej konkurencie,
- primerané vyrovnávanie záťaže centier osídlenia,
- väčší akčný priestor pre rozvoj, lepšie využitie endogénneho potenciálu, vytvorenie podmienok pre znižovanie regionálnych disparít,
- znižovanie výdavkov a efektívnejšie využívanie zdrojov, tlak na spoluprácu.

na úrovni občanov:

- zvýšenie efektívnosti verejných financií, pretože budú pod väčšou kontrolou občanov,
- rôznorodé potreby občanov budú viac riešiť nimi priamo volení zástupcovia, čím sa dosiahnu riešenia viac zodpovedajúce miestnym podmienkam a požiadavkám,
- toky financií budú transparentnejšie,
- možnosť diferencovaného prístupu k znižovaniu daňového a poplatkového zaťaženia.

PRVÝ KROK KU KOMUNÁLNEJ REFORME: POSILNENIE FINANČNEJ ZODPOVEDNOSTI OBCÍ

Úlohou štátnej správy nie je podpora chudobných obcí, ale podpora chudobných obyvateľov.

Prečo funguje spolupráca obcí v obmedzenom rozsahu?

Ak existuje dobrý právny rámec, ktorý umožňuje nízke náklady na spoluprácu alebo zlúčenie, vzniká otázka, prečo nedochádza k spolupráci a zlučovaniu.

Môže to byť tým, že čisté prínosy spolupráce alebo zlúčenia nie sú pre dotknutých partnerov dostačujúce na to, aby chceli zmeniť doterajší stav. Tento dôvod však neplatí celoplošne, alebo motivácia obcí nie je na dostatočnej úrovni, čo je možné najmä vtedy, ak ekonomické dôsledky neefektívnej štruktúry neznáša samotná obec, ale sú externalizované.

Negatívne dôsledky pre spoluprácu alebo zlučovanie spôsobuje systém transferov,

najmä ak podporuje, resp. vyrovnáva straty „malým“ ako dôsledok strát, ktoré sú výsledkom neefektívnej štruktúry. I keď je potrebné priznať, že úplné oddelenie neefektívnosti z dôvodu „malosti“ od vonkajších faktorov je niekedy dosť komplikované, vyrovnávaním straty transfermi sa znižuje motivácia pre hľadanie efektívnych riešení v rámci medziobecnej spolupráce, resp. zlučováním.

Rozhodujúcim nástrojom pre výraznejšiu spoluprácu, resp. zlučovanie je zvýšenie finančnej zodpovednosti obcí.

O čo viac je obec „postihovaná“ za nehospodárnosť, o to je väčší tlak obyvateľov na volených predstaviteľov, aby súčasný stav zmenili. Obce budú znášať zodpovednosť za neefektívne riešenia. Posilnenie finančnej zodpovednosti podnecuje ohotu zmeny a predstavuje riešenie pre zlepšenie spolupráce a ohotu zlučovať sa. Posilnenie miestnej finančnej autonómie zvyšuje finančnú zodpovednosť lokálnych politikov voči občanom, a zároveň vytvára pozitívnu motiváciu na odstránenie neefektívnych štruktúr v oblasti administratívy a služieb (občianskej aj technickej infraštruktúry). Zvýšením autonómie v príjmoch, ale aj zodpovednosti za výdavky, vzniká funkčný samoregulačný mechanizmus. Vždy, ak sú v obci jej obyvatelia postavení pred otázky neefektívneho výdavku alebo zvyšovania daní, bude aj miestne zastupiteľstvo rozhodovať menej politicky a viac hospodársky/ekonomicky. Preto posilnenie miestnej a regionálnej finančnej autonómie (miestne prepojenie príjmov a výdavkov) prispeje k nahradeniu neefektívnych štruktúr.

Posilnenie príjmov obcí

1. DAŇOVÉ PRÍJMY

Daňové príjmy obcí na Slovensku tvoria cca 58 % rozpočtov miestnej samosprávy. Pozostávajú z prerozdelenia štátnej dane z príjmu fyzických osôb a z miestnych daní a poplatkov. Cca 76 % daňových príjmov obcí tvorí podiel na výnose dani z príjmu fyzických osôb, 9 % výnos dane z nehnuteľností a 5 % výnos daní za tovary a služby. Základ daní, sadzby daní, ako aj väčšina výnimiek a oslobodení, je definovaná jednotne, celoštátne, zákonom.

1.1 MIESTNE DANE A POPLATKY

V štátoch Európy prevládajú tri kategórie miestnych daní: daň z pozemkov (nehnutelností), daň z príjmov fyzických osôb a miestna daň z hospodárskej činnosti fyzických a právnických osôb. Tieto dane sú **územne definovateľné** a existuje **úzke prepojenie medzi daňovníkom a miestom jeho trvalého pobytu**.

V rámci miestnych daní umožňuje „rozumný“ zákonodarca **územnej samospráve manévrovať**, t. j. umožňuje voľnosť v určovaní sadzby daní aj preto, aby obce mohli reagovať na dôsledok presunu kompetencií zo štátu na nižšie úrovne verejnej správy, alebo aby mohli reagovať na celoštátne úpravy (napr. zmena daňového mixu). Na Slovensku je možnosť určovania sadzieb daní obmedzená. V pôvodných zámeroch fiškálnej decentralizácie sa **neuvažovalo, že by zákon prísne reguloval sadzby miestnych daní**. Nakoniec sa zákonodarca priklonil k zavedeniu širšej regulácie sadzby daní z nehnuteľností. Takúto reguláciu nepovažujeme za vhodnú, pretože narúša daňovú autonómiu samosprávy v rámci vlastných príjmov, na čo upozorňujú aj závery expertov Rady Európy¹³. Považujeme za lepšie riešenie ponechať rozhodnutie o sadzbe miestnych daní výhradne na obecnom zastupiteľstve.

V súvislosti s miestnymi daňami je potrebné upozorniť aj na problém vyplývajúci zo štruktúry jeho osídlenia, a tým sú výdavky na **správu miestnych daní**. Najmä v malých obciach pokrýva viac ako 30 % výnosov daní. Riešením je spoločná správa dane, komunálna reforma, resp. prevzatie správy miestnych daní štátnou správou. Prikláňame sa k systémovému riešeniu, a tým je komunálna reforma.

13 Projekt Rady Európy a MV SR „Zabezpečenie dobrej správy vecí verejných“, 2021–2023, https://www.minv.sk/?Vystupy_z_projektu_s_RE_Zabezpecenie_dobrej_spravy_veci_verejnych_na_Slovensku

DAŇ Z NEHNUTEĽNOSTÍ

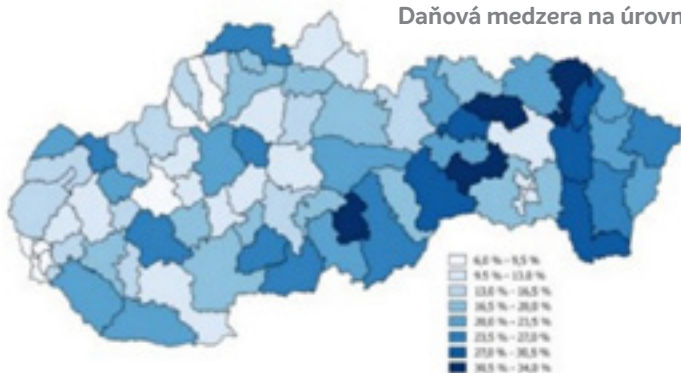
Daň z nehnuteľností je podľa ekonómov a medzinárodných inštitúcií spoločensky spravodlivejšia a ekonomicky menej škodlivá ako dane z príjmu. Najmenej obmedzuje ekonomický rast a poskytuje iba malý priestor pre neplatenie. Daňou z nehnuteľností sa zdaňujú pozemky, stavby a byty. Základom dane je u pozemkov výmera v m² alebo cena podľa bonity pôdnoekologických jednotiek a u stavieb a pozemkov je to výmera v m².

Výnos dane z nehnuteľností na Slovensku je malým zdrojom príjmov obcí

Tvorí v priemere menej ako 7,3 % celkových príjmov a 15,3 % daňových príjmov obcí. V mestách nad 50 000 obyvateľov je podiel na celkových príjmoch vyšší (11-15 %), v menších mestách a obciach klesá (4,6– 7,3 %). Z hľadiska výnosov dane z nehnuteľností sa radíme na chvost štátov EÚ.

Existuje veľká daňová medzera (rozdiel medzi potenciálnym a skutočným výnosom), ktorá je spôsobená daňovými úľavami, najmä v tzv. menej rozvinutých okresoch. Navyiac, existuje nelegálna daňová medzera spôsobená nezdanením nehnuteľností ako dôsledok nedostatočnej kontroly.

Daňová medzera na úrovni okresov



Výber dane z nehnuteľností na obyvateľa



Neexistuje prepojenie medzi príjmami z nehnuteľností a rastúcou hodnotou majetku, pričom súkromné bohatstvo často rastie aj vďaka verejným investíciám, avšak toto bohatstvo nie je zdaňované tak, ako môže byť. Zmenou určenia základu dane môže prísť aj pri relatívne nízkych sadzbách k vyššiemu príjmu rozpočtov obcí.

Pri zvyšovaní zdaňovania nehnuteľností existujú dva kľúčové faktory

1. Sprogresívnenie dane

Cieľom je, aby sa rozdiely medzi výškou dane, ktorú daňovníci platia, dostali čo najbližšie k skutočným rozdielom v hodnote majetku (alebo nájomnom), ktoré platia. Rozdiely v hodnote nehnuteľností závisia od mnohých faktorov (druh, poloha, vek, vybavenie, prístup k doprave, kvalita životného prostredia, dostupnosť služieb, atď.). Základ dane sa zakladá buď na trhovej alebo na nájomnej hodnote (ročný príjem, ktorý by nehnuteľnosť priniesla, ak by sa prenajala). Zabezpečenie takéhoto vyhodnotenia je extrémne náročné a trvá niekoľko rokov.

Jednoduchším riešením je použiť **hromadný systém oceňovania**, ktorý aplikuje niekoľko koeficientov na jednotku štandardnej podlahovej plochy (v prípade rozličných druhov budov) a na pozemkovú plochu (v prípade nezastavaných plôch). Najčastejšími koeficientami sú: využitie pôdy (obytná, komerčná, priemyselná a jej podrobnejšie členenie), lokalita (centrum, predmestie, prípadne až po úroveň ulice) a vek (pokles s rastúcim vekom).

Tieto koeficienty by sa vypočítali na základe vzoriek/etalónov skutočných rozdielov v predajných cenách alebo nájomnom (s využitím znaleckých posudkov), a následne využili pre plošné riešenie.

Na zváženie pri dani zo stavieb

Pri zdaňovaní stavieb na základe trhovej hodnoty vznikne konflikt záujmov medzi vládou a obcami, medzi daňovou politikou a politikou výstavby a medzi vlastníctvom majetku a financovaním obcí. Vlastník objektu alebo bytu platí daň zo zdaneného príjmu, nájomca zahŕňa náklady na daň do nájomného, nájomník platí náklady zo zdaneného príjmu (napr. prenájom bytov). Konfliktom záujmov je možné zabrániť, ak urobíme daň z nehnuteľností obcí nezávislou od dane z príjmov. Preto je potrebné, aby mali obe dane rôzny základ dane. Ak je základom dane z príjmov hodnota majetku, tak pri miestnej dani zo stavieb je vhodnejšie zachovať základ dane definovaný fyzicky merateľným predmetom, t. j. rozlohou.

2. Zvyšovanie ročného rastu daňových výnosov tak, aby odrážal rast cien a celkovej ekonomiky

V prípade väzby na rast cien platí, že väčšina daňových základov rastie automaticky s cenami a ekonomickým rastom. Dane z nehnuteľností porastú, ak sa zvýši sadzba, alebo ak príde k novému oceňovaniu. Pretože oceňovanie každý rok by bolo náročné, je možné indexovať hodnoty k ročnému nárastu cien, alebo umožniť **každoročnú valorizáciu** (na Slovensku je potrebné prerokovanie zmeny VZN).

Odporúčanie

Zmena určenia základu dane a zmena určenia sadzieb dane

Návrh opatrení

- osobitný zákon o dani z nehnuteľností (vyňať zo zákona o miestnych daniach), zároveň je vhodné zväziť osobitné zákony pre daň z pozemkov a daň zo stavieb v prípade, že by sa odlišne zmenil základ dane¹⁴,
- zavedenie hromadného systému ocenenia nehnuteľností,
- do zákona zakomponovať indexáciu k ročnému nárastu cien, alebo možnosť automatickej každoročnej valorizácie, ktorej kritériá určí vo VZN zastupiteľstvo obce,
- predefinovanie existujúcich sadzieb dane, zrušenie limitov, sadzbu budú stanovovať obce podľa miestnych podmienok,
- správu dane bude zabezpečovať obec,
- bude zavedená možnosť dodatočného zvýšenia dane z nehnuteľnosti, ak získa na hodnote z dôvodu verejných investícií,
- zväziť zakomponovanie maximálneho pomeru dane k príjmu domácnosti z dôvodu obmedzenia nadmerného zaťaženia nízkopríjmových rodín, ako alternatívu k výnimkám, oslobodeniam,
- v prípade, že nebude vôľa na celoštátnu zmenu stanovenia základu dane, mal by zákonodarca umožniť lokálne riešenia.

Výhody a nevýhody

Výhody

- vyššia spravodlivosť,
- zavedenie progresivity,
- možnosť diferenciacie podľa lokality,
- zjednodušenie určenia základu dane.

Nevýhody

- náročnosť systému na vstupné údaje,
- problém nízkopríjmových skupín obyvateľstva („chudobných dôchodcov“),
- konflikty záujmov medzi vládou a obcami, medzi daňovou politikou a politikou výstavby a medzi vlastníctvom majetku a financovaním obcí.

¹⁴ základ dane z pozemkov = trhová hodnota podľa cenovej mapy, základ dane zo stavieb = rozloha

NÁMETY NA ZVÁŽENIE

1. zdaňovať iba pozemky¹⁵

Išlo by o daň z plochy (€/m²), ktorá sa bude orientovať podľa typu pozemku daným územným plánom katastrálneho územia, s osobitnou sadzbou pre jednotlivé druhy pozemkov. Základom dane by bola výmera pozemku v m².

Dôvodom návrhu je, že prechod na hodnotové určenie základu dane má aj svoje negatíva. Daňové zaťaženie nie je v priamom vzťahu k príjmom, z ktorých sa musí daň platiť. To vedie k problému „chudobných dôchodcov“ (ale aj nezamestnaných) vlastníacich nehnuteľnosti. Progresivita dane má odporcov aj medzi vlastníkmi bytov, v stavebnej lobby, ale aj medzi politikmi (ministerstvami).

Z týchto dôvodov a z dôvodu veľkých regionálnych rozdielov sa na Slovensku doteraz nepodarilo zmeniť spôsob zdaňovania nehnuteľností. Navyiac, ak je daň vyššia vo vzťahu k príjmom na obyvateľa, je potrebné zaviesť určitú formu jej zníženia podľa príjmov, alebo výnimky, čo zvyšuje tzv. daňovú medzeru.

V niektorých štátoch (USA) platí zásada, že daň z nehnuteľností by nemala prekročiť stanovené percento príjmov domácností. V iných štátoch (Veľká Británia, Francúzsko) je možné dostať na zaplatenie dane sociálnu pomoc.

Návrh opatrení:

- zrušenie dane zo stavieb a bytov,
- osobitný zákon o dani z pozemkov, ktorý definuje sadzbu dane na základe členenia podľa katastrálneho úradu. Budú stanovené pomery sadziieb a koeficienty pre katastrálne územia (Výskumný ústav geodézie a kartografie disponuje výmerami pozemkov v členení podľa druhu a obce, bude teda možné odhadnúť výnos z pozemkov v závislosti od základnej sadzby podľa druhu pozemku, koeficientu obce podľa lokality, prípadne zliav definovaných v zákonoch týkajúcich sa polohy pozemku: extravilán, intravilán),
- definovanie členenia pozemkov napr. podľa Katastrálneho úradu, ktorý definuje hlavné druhy (10 druhov), čo je previazané s územnoplánovacou dokumentáciou,
- doriešenie problému možného rozdielu vlastníctva stavby a pozemku,
- doriešenie zdaňovania neusporiadaných pozemkov v zastavanom území obcí a pozemkov v správe Slovenského pozemkového fondu,
- definovanie hodnoty pozemkov pre daňový účel, pričom sadzba dane bude určená cenovou mapou zohľadňujúcou viaceré kritériá (vybavenosť územia, atď.),
- správcom dane bude obec,
- výnos dane z pozemkov bude 100 % príjmom obce,
- výnimky a úľavy bude udeľovať obecné zastupiteľstvo.

Výhody

- jednoduchosť výpočtu daňovej povinnosti,
- odpadne problém s oceňovaním nehnuteľností, každá obec bude mať ceno-

¹⁵ Námet bol už premetom diskusie v rámci prípravy daňovej reformy v roku 2004

vú mapu pozemkov v katastrálnom území a možnosť daňovej politiky napr. pri rozhodovaní, či rozširovať zastavané územie obce,

- budú vtiahnuté všetky pozemky v katastrálnom území obce,
- zmena sadzby bude mať vplyv na výnos dane z pozemkov, pričom malým zvýšením dane je možné kompenzovať straty z príjmu na dani zo stavieb a bytov,
- zastavaná aj nezastavaná plocha budú rovnako zdaňované (územným plánom bude definovaná štruktúra plôch katastra), preto toto zdaňovanie nemá negatívny efekt napr. tým, že sa bráni výstavbe alebo že sa nezastavané plochy nepovažujú za majetok, že prichádza k deleniu pozemkov z dôvodu rôznych sadziieb daní,
- pri rovnakom zdaňovaní zastavaných aj nezastavaných pozemkov sa zvyšuje záujem o zastavanie alebo predaj, v porovnaní s nízkou sadzbou za nezastavaný pozemok,
- návrh podporí intenzívnejšie využívanie plôch a aj výstavbu,
- bude sa meniť význam miestnej daňovej politiky obcí, bude rozhodovať o zdaňovaní rôznych druhov pozemkov (stavebných, poľnohospodárskych, lesných, atď.),
- zvýši sa tlak na intenzifikáciu zastavaných území, na územné plánovanie a politiku usídľovania,
- nebude prichádzať k nedovolenej podpore vybraných záujemcov o výstavbu,
- zdroje na súvisiace investície budú zabezpečené zmenou poplatku za rozvoj a nebudú hradené z daňových príjmov.

Nevýhody

- dopady rôzneho vlastníctva stavby a pozemku pod stavbou,
- fragmentovaná vlastnícka štruktúra pozemkov, ktorá si vyžaduje dokončiť program komplexných pozemkových úprav.

2. daň z nehnuteľností ako hybridná daň¹⁶

Cieľom je predísť extenzívnej a drahej správe dane z nehnuteľností na miestnej úrovni, ale aj umožniť miestnym orgánom pružnosť pri určovaní sadziieb. Účinok zavedenia bude neutrálny, prirážka bude zodpovedať miestnym preferenciám a umožní zmierniť napätia medzi záujmami centrálnej vlády a miestnej samosprávy.

Návrh opatrení:

- daň bude mať štátny aj miestny aspekt,
- centralizovaná správa dane (Finančná správa),
- výnimky, oslobodenia, zvýhodnenia budú v zákone,
- v zákone bude definovaná výška novej prirážky (maximálna výška),
- výnos dane ostane príjmom obce.

¹⁶ Zdroj: Nižňanský, Karpiš, Ódor, Radičová: Silný región = silný občan, KOM, 2021, [SILNÝ REGION = SPOKOJNÝ OBČAN \(komunal.eu\)](http://SILNÝ REGION = SPOKOJNÝ OBČAN (komunal.eu))

DAŇ Z UBYTOVANIA

Predmetom dane je odplatné ubytovanie fyzickej osoby v ubytovacom zariadení. Daňovníkom je fyzická osoba, ktorá sa v zariadení prechodne ubytuje. Základom dane je počet prenocovaní. Sadzbu dane určí obec na osobu a prenocovanie. Podľa súčasnej dikcie zákona obec môže všeobecne záväzným nariadením ustanoviť rôznu sadzbu dane pre časti obce, alebo pre jej jednotlivé katastrálne územia. Negatívom súčasného zákona je, že neumožňuje diferencovať sadzbu dane podľa kategórií ubytovacieho zariadenia.

Návrh opatrení

- umožniť diferenciaciu sadzby aj podľa kategórie ubytovacieho zariadenia, čo umožní odlíšiť kvalitu a cenu zariadenia a podľa toho stanoviť výšku sadzby dane¹⁷, napr.:
 - pre zariadenia cestovného ruchu (hotely, penzióny, turistické ubytovne, prenájom bytov, izieb, apartmánov v rozpätí od do)
 - pre hromadné ubytovacie zariadenie (telocvične, zariadenia civilnej ochrany, campingy, ubytovanie mládeže, internáty,.....od do)
- sadzby dane a spôsob jej využitia stanoví obecné zastupiteľstvo vo všeobecne záväznom nariadení

DAŇ Z MOTOROVÝCH VOZIDIEL

Na Slovensku v súčasnosti neexistuje koncept zdaňovania vozidiel, tak ako je to bežné v mnohých krajinách EÚ a OECD¹⁸.

Zavedenie zdaňovania vozidiel fyzických osôb by:

- prispelo k zámerom zmeny daňového mixu zdanením majetku, ktorý bol nadobudnutý z príjmu, ktorý nie je vždy možné efektívne zdaníť prostredníctvom priamych daní,
- zvýšilo efektivitu daňového systému nemožnosťou vyhýbať sa daňovej povinnosti, široká daňová základňa umožňuje stanovenie sadzby dane,
- odstránilo existujúcu diskrimináciu podnikateľov, ktorí majú arbitrárne povinnosť uhrádzať daň z motorových vozidiel,
- mohlo slúžiť aj ako kompenzácia výpadku daňových príjmov v prípade rušenia škodlivejších daní alebo znižovania ich sadzieb,
- posilnilo finančnú autonómiu miestnej samosprávy a umožnilo posilniť zdroje potrebné pre zabezpečovanie správy, údržby, rekonštrukcie ciest, ale aj pre zabezpečovanie statickej dopravy.

17 Klasifikačné znaky ubytovacích zariadení na začleňovanie do kategórií a tried sa na Slovensku stanovujú vo vyhláske Ministerstva hospodárstva SR číslo 277 z roku 2008. Ubytovacie zariadenie sa na základe klasifikačných znakov a splnenia fakultatívnych znakov zaradí do príslušnej kategórie.

18 Zdroj: Inštitút finančnej politiky „Zdaňovanie motorových vozidiel“, september 2012

Návrh opatrení

- zdaňovanie motorových vozidiel fyzických osôb ako miestna daň, o jej zavedení rozhodnú obecné zastupiteľstvá,
- základom dane bude maximálny výkon vozidla a emisie (CO², emisná trieda),
- sadzbu bude v rámci zákonných limitov určovať obecné zastupiteľstvo,
- správu z dane bude zabezpečovať obec,
- výnos dane bude na 100 % príjmom obcí podľa trvalého pobytu vlastníka automobilu,

1.2 ZDIEĽANIE VÝNOSOV ŠTÁTNYCH DANÍ

Daň z príjmu fyzických osôb

Dane z príjmu fyzických osôb sú v mnohých štátoch OECD významným zdrojom miestneho daňového príjmu. V niektorých štátoch tvoria najvýznamnejší zdroj. Sú stabilné, prispôsobivé a produktívne. Je pravdou, že sa ťažšie spravujú na miestnej úrovni, a preto ich spravuje štátna správa.

Aj na Slovensku je daň z príjmu fyzických osôb hlavným príjmom územnej samosprávy. Tento príjem však nespĺňa kritériá skutočného vlastného príjmu, pretože obce a ani vyššie územné celky nemajú vplyv na určenie základu dane, sadzby dane a ani výnimiek a oslobodení. Napriek tomu, že územná samospráva dostáva 100 % výnosu tejto dane (týchto daní), v skutočnosti ide o podielovú štátnu daň. Aj preto sa v medzinárodných porovnaníach podiel obcí a vyšších územných celkov na tejto dani neklasifikuje ako ich vlastné príjmy.

Návrh opatrení

1. Oddelenie dane z príjmu fyzických osôb zo závislej činnosti a dane z príjmov fyzických osôb z podnikania (osobitné zákony)
2. Zvýšenie vplyvu obcí na výnos dane z príjmu fyzických osôb
 - a. zavedením hybridnej dane pri dani z príjmu fyzických osôb zo závislej činnosti,
 - b. zmenou dane z príjmu z podnikania na miestnu daň.
3. Zmena daňového určenia dane z príjmu zo závislej činnosti, aj dane z príjmu fyzických osôb z podnikania.

Navrhujeme, aby výnos dane smeroval do obce s trvalým pobytom daňovníka. Zmena bude mať pozitívny dopad na obce, regióny, s vyššou zamestnanosťou, s vyššími príjmami trvalo bývajúcich obyvateľov, ale aj na obce, z ktorých chodia ľudia pracovať do inej obce, ako je miesto ich trvalého pobytu. Nie je teda pravdou, že by bola orientovaná iba na mestá. Dôvodom je nielen suburbanizácia, ale aj priestorový pohyb obyvateľov za prácou bez zmeny trvalého bydliska. Na obrázkoch je dopad zmeny na mesto Trnava (a obce v jadrovom území regiónu) a mesta Lučenec s jadrovým územím.

Obce a regióny s vyššou mierou nezamestnanosti, s nižšou mzdou, s menším počtom alebo s „chudobnejšími“ SZČO bude riešiť systém vyrovnávania záťaží zo strany štátu, keďže nesie za stav primárnu zodpovednosť.



Daň z príjmu fyzických osôb

Dve alternatívy riešenia

1. zachovanie jednotnej sadzby dane
2. zmena na hybridnú daň, zavedenie miestneho príplatku k dani

Alternatíva 1

- celoštátnu sadzbu dane určí zákon,
- 100 % výnos z dane zo závislej činnosti ponechať v mieste trvalého pobytu daňovníka,¹⁹

19 Existujú aj názory proti previazaniu trvalého pobytu daňovníka s daňovým určením výnosu dane zo závislej činnosti. Argumentmi bývajú: nespravodlivosť čistej podoby a potreba mechanizmov redistribúcie, nízka miera urbanizácie Slovenska alebo nevhodnosť prepájať služby a infraštruktúru s ekonomickou prosperitou obce. Iným argumentom je rastúce oddelenie práce a bývania, kde daňový poplatník prežíva značnú časť dňa v obci, kde nemá žiadne politické práva (miesto pracoviska) a s tým súvisiaca potreba deliť výnos dane z príjmu medzi miestom trvalého bydliska a miestom pracoviska. Je pravda, že finančné vyrovnávanie samo o sebe narúša súťaž a transparentnosť a malo by sa minimalizovať. Vedie totiž k potrestaniu „hospodárov“ a odmeňovaniu nezodpovedných. Predložený návrh obsahuje určitú mieru prerozdelenia, z dôvodu existujúcich regionálnych rozdielov daných aj rámcovými podmienkami na Slovensku (geografia, topografia, štruktúra osídlenia).

- predmetom finančného vyrovňovania zdrojov bude celý výnos dane,
- správu dane zabezpečí Finančná správa,
- zavedenie mesačných preddavkových platieb obciam na základe indexovaných výnosov skutočného výberu dane z predchádzajúceho roka a následné finančné vyrovnanie v nasledujúcom roku, po podaní daňových priznaní,
- úprava ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti, čo zabezpečí stabilitu príjmov obcí.

Čl. 6 Osobitné ustanovenia pre územnú samosprávu

(2a) Ak štát úpravou legislatívy docieli zníženie výnosu podielových daní pre samosprávu, kompenzuje tento výpadok v plnej miere formou bezúčelového transferu zo štátneho rozpočtu, ktorého výška bude zodpovedať výške výpadku podielových daní pre samosprávu, a to minimálne počas troch nasledujúcich rozpočtových rokov. Podiel jednotlivých samospráv na tomto transfere sa určí na základe ich podielu na výnose podielových daní v roku predchádzajúceho roku prijatia legislatívy znižujúcej výnos podielových daní.

Alternatíva 2

- celoštátnu sadzbu dane určí zákon,
- zavedenie prirážky bude rozhodnutím obce,
- 100 % výnos z dane zo závislej činnosti ponechať v mieste trvalého pobytu daňovníka,
- predmetom finančného vyrovňovania zdrojov bude iba výnos celoštátnej sadzby,
- správu dane zabezpečí Finančná správa,
- zavedenie mesačných preddavkových platieb na základe indexovaných výnosov skutočného výberu dane z predchádzajúceho roka a následné finančné vyrovnanie v nasledujúcom roku, po podaní daňových priznaní,
- úprava ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti, čo zabezpečí stabilitu príjmov obcí.

Výhody zavedenia prirážky k dani z príjmu fyzických osôb:

- minimalizácia napätia medzi centrálnou vládou a obcami, centrálna úroveň môže znižovať základnú sadzbu dane,
- posilnenie daňovej nezávislosti,
- súťaž medzi obcami cenou verejných služieb,
- nástroj na zmiernenie vyludňovania zaostávajúcich regiónov,
- zintenzívnenie vzťahu samosprávy a obyvateľa, silnejšia spätná väzba,
- väčší tlak na efektívnosť využitia zdrojov samosprávy, väčší záujem o veci verejné,
- oživenie miestnych príjmov.

Medzinárodná prax:

- vo viacerých štátoch (severské štáty, Belgicko, Švajčiarsko) existuje možnosť prirážky k dani z príjmu fyzických osôb, pričom o sadzbe dane rozhoduje zákon parlament. Prirážka môže znamenať najvyšší príspevok k daňovým príjmom. V niektorých štátoch má prirážka povinný strop alebo interval, vo Švajčiarsku je

predmetom miestneho referenda. V niektorých štátoch centrálna vláda výrazne znižuje základnú sadzbu alebo ju neuvaluje (Švédsko) a väčšina daňových poplatníkov platí iba miestnu prirážku,

- v severských štátoch je to miestne stanovená paušálna sadzba na rovnaký základ dane a vyberaná centrálnou vládou,
- v Belgicku a Kanade sa uvaluje miestny príplatok ako k percento k daňovej povinnosti voči štátu a nie na daňový základ,
- Švajčiarsko zaviedlo možnosť uplatniť príplatok v sadzbe určenej kantónom.

Daň z príjmu fyzických osôb z podnikania

- daň bude zaradená medzi miestne dane, o jej zavedení, sadzbe dane, úľavách, výnimkách rozhodne obecné zastupiteľstvo,
- 100 % výnosu dane bude príjmom obce,
- výnos nebude podliehať vyrovnávaniu,
- správa dane ostane v pôsobnosti Finančnej správy.

Daň vyberaná zrážkou

Daň vyberaná zrážkou je osobitným spôsobom vyberania dane z príjmov, pri ktorom povinnosť zaplatiť daň nemá daňovník (príjemca), ale platiteľ dane, ktorý vypláca plnenie podliehajúce dani vyberanej zrážkou daňovníkovi (príjemcovi), po znížení o zrazenú daň.

Zrážková daň sa týka aj nefinančných príjmov vybratej skupiny daňovníkov, daňových nerezidentov, a jej administráciu a vykazovanie zabezpečuje platiteľ/poskytovateľ príjmu.

Vzhľadom na administratívnu zložitosť vykazovania, pri súčasne platnej právnej úprave zákona o dani z príjmu odporúčame ponechať túto daň naďalej ako centrálnu daň v správe štátu.

Pre odstraňovanie regionálnych disparít a zvrátenie niektorých negatívnych demografických a migračných trendov je dôležité umožniť obciam súťažiť nielen kvalitou verejných služieb, ale aj ich cenou.

To je jedným z cieľov zavedenia miestnej prirážky k dani z príjmy fyzických osôb zo závislej činnosti, spolu s presunutím výnosu dane z príjmu fyzických osôb z podnikania na miestnu úroveň, podľa sídla podnikateľa/prevádzky.

V súťaži v kvalite poskytovaných verejných služieb obce v zaostalejších regiónoch nevedia konkurovať centrálnym osídleniam, a aj pri optimistických očakávaniach v súvislosti s budúcimi pozitívnymi dopadmi implementácie zmien navrhnutých v tomto dokumente, bude ich zlepšovanie trvať roky. Nižšia cena – v podobe nižšej efektívnej daňovej sadzby na príjmy zo závislej činnosti alebo podnikania – môže kompenzovať nižšiu kvalitu verejných služieb v zaostávajúcejších regiónoch a motivovať k presunu centra života do týchto regiónov. Na súťaž v cene, daňovom zaťažení, môžu reagovať napríklad vysoko príjmoví znalostní pracovníci alebo pracovníci v informačných technológiách, predávajúci svoje služby na zahraničných

trhoch. Tí, ktorí zakladajú rodiny alebo hľadajú lepšiu kvalitu života, často podnikajú geografickú arbitráž medzi vyťaženým centrom osídlenia a regiónmi. Pracujúci na diaľku môžu využiť výhody, ktoré majú zaostávajúce regióny, ako je lepšia dopravná situácia, menšie a previazanejšie komunity, pokojnejší život a blízkosť prírody zlepšujúcej kvalitu života. Obce v týchto regiónoch však často nevedia poskytovať verejné služby v dostatočnej kvalite, čo by malo byť zohľadnené v cene týchto služieb (efektívnej daňovej sadzbe). Obce môžu v tejto konkurencii získať nielen dodatočné príjmy, ale aj vysokokvalifikovaných obyvateľov so všetkými pozitívnymi externalitami, ktoré takáto imigrácia prináša.

2. NEDAŇOVÉ PRÍJMY

POPLATOK ZA ROZVOJ

Potreby obce sa financujú principiálne z dvoch zdrojov: z daní obyvateľov a z príspevkov od developerov (v súčasnosti aj z podporných programov EÚ)

Veľká časť daní je využitá na prevádzku mesta, a preto jeho rozvoj do značnej miery závisí od súkromných investorov. Ich prostriedky by mali slúžiť najmä na spolufinancovanie infraštruktúry, ktorú vyvolala ich investícia. Financujú sa z nich napr. škôlky, školy, parky, technická infraštruktúra, dopravné projekty. Preto aj sadzby poplatku/spolufinancovania by mali byť odvodené od záťaže, mali by byť využité v lokalite, kde záťaž vznikla. Definovať existujúce a budúce nároky na infraštruktúru má byť spoločnou zodpovednosťou samosprávy a investora, a každý, kto územie zaťaží, by sa mal spolupodieľať na jej vybudovaní.

Súčasná úprava tohto nástroja nezodpovedá pôvodnému zámeru, ktorým bola potreba sanovať súvisiace investície s hromadnou výstavbou bytov, rodinných domov, ale aj priemyselných areálov a obchodných centier veľkého rozsahu. Táto výstavba má dopad nielen na potrebu novej občianskej, ale aj technickej vybavenosti. Jej realizácia sa často presúva na plecia verejných inštitúcií a zaťažuje obecné rozpočty a je na úkor trvalo bývajúcich obyvateľov. Súčasné znenie zákona vôbec nerieši princípy problému, ale plošne zaviedlo iba dodatočný príspevok investora na riešenie marginálnych problémov z hľadiska dopadov investičných projektov väčšieho rozsahu.

Pôvodne sa mali vytvoriť predpoklady pre kapitálové výdavky na financovanie dopravenej, technickej, ale aj tzv. sociálnej infraštruktúry. Z platenia mal byť vyňatý obmedzený okruh investícií. Jedným z hlavných princípov bolo pravidlo, aby sa z poplatku mohla financovať len tá časť nákladov, ktorá zodpovedá rastu dopytu po danej službe, súvisiacej s danou výstavbou. Vydaniu nariadenia o úhrade poplatku mala predchádzať buď urbanistická štúdia alebo územný plán zóny, ktorý obsahuje kvantifikáciu predpokladaného rozsahu výstavby, odhad kapitálových výdavkov a prevádzkových výdavkov na infraštruktúru.

Návrh opatrení

Nahradenie existujúceho zákona novým, ktorý bude upravovať stanovenie výšky poplatku:

- výška poplatku bude odvodená od záťaže, musí byť určená na základe aktuálnych podkladov,
- výpočet poplatku je potrebné konzultovať so stavebníkmi/investormi, ktorí poplatok platia,
- výpočet poplatku by mal minimálne zahŕňať
 - o popis a zdôvodnenie výberu územia, ktoré bude zaťažené poplatkom, napr. nie individuálna výstavba rodinných domov do určitého množstva,
 - o podporné podklady, dáta a analýzy, napr. územný plán zóny, na základe ktorých sa určuje výška poplatku,
 - o presné určenie druhu infraštruktúry, ktorá bude zaťažená poplatkom (výsledok rokovania s investorom),
 - o predpokladané investičné náklady potrebné na vybudovanie infraštruktúry, ktorá má byť financovaná z verejných zdrojov.
- výška poplatku bude prepočítaná na m² novej plochy, alternatívou stanovenia výšky poplatku je určenie percenta podielu na stavebných nákladoch, pričom je možné rozlíšiť druh výstavby, napr. stavby na podnikanie, stavby na bývanie.

POPLATOK ZA KOMUNÁLNY A DROBNÝ STAVEBNÝ ODPAD

Poplatok je príjmom obce, účelovo viazaným na náklady súvisiace s odpadovým hospodárstvom

Obec môže v jednotlivej časti obce, v jednotlivom katastrálnom území, alebo pre poplatníkov obývajúcich či užívajúcich určité druhy nehnuteľností, alebo sídliačich v určitých druhoch nehnuteľností určiť odlišnú sadzbu.

Sadzba poplatku je definovaná zákonom

Sadzba poplatku nesmie byť vyššia, ako súčet predpokladaných priemerných nákladov obce na zabezpečenie činností nakladania s komunálnymi odpadmi a drobnými stavebnými odpadmi, vrátane nákladov súvisiacich so zabezpečením kompostovacích zásobníkov a zberných nádob. Náklady sa musia znížiť o výnosy obce zo zhodnotenia.

Náklady na zbernú nádobu na zmesový komunálny odpad znáša pôvodca odpadu

Obec ustanoví vo VZN výšku týchto nákladov a ich zahrnutie do miestneho poplatku za KO a DSO. Náklady na zabezpečenie zberných nádob na bioodpad a kompostovacích zásobníkov znáša obec a môže ich zahrnúť do miestneho poplatku za KO a DSO. Obec môže ustanoviť vo VZN iný spôsob úhrady nákladov na zabezpečenie týchto nádob.

Náklady na činnosti nakladania so zmesovým komunálnym odpadom, drobným stavebným odpadom, náklady spôsobené nedôsledným triedením oddelene zbieraných zložiek komunálneho odpadu a náklady presahujúce výšku obvyklých nákladov hradí obec.

Pri ustanovení výšky miestneho poplatku za komunálny odpad a drobný stavebný odpad vychádza zo skutočných nákladov obce na nakladanie s komunálnym odpadom a drobným stavebným odpadom. Do miestneho poplatku nie je možné zahrnúť náklady za triedený zber, na ktorý sa vzťahuje rozšírená zodpovednosť výrobcov. Výnos použije obec výlučne na zber, prepravu, zhodnocovanie a zneškodňovanie komunálnych odpadov a drobných stavebných odpadov.

Návrh opatrení

- zabezpečiť čo najvyšší adresný príjem z poplatku nielen tých, čo v súčasnosti platia, ale aj tých, ktorých nie je možné v súčasnosti podľa platnej legislatívy do systému zapojiť, napr. vlastníci nehnuteľností, bez ohľadu na trvalý, prechodný pobyt, alebo užívanie nehnuteľnosti,²⁰
- ponechať určovanie základu poplatku za odpad v kompetencii obce, čím sa otvoria ďalšie možnosti, keďže v praxi sa využívajú aj iné spôsoby, ktoré zákon nepozná napr. nálepkový/žetónový, komunitný zber v spoločných zberných nádobách, a pod.,
- zrušenie intervalu výšky sadzby, pretože sadzba má reflektovať náklady a ponechať na obci stanoviť vlastnú výšku poplatku.

PRÍJMY Z PODNIKANIA

Podiel obcí na výnose úhrad za dobývací priestor, nerasty a uskladňovanie plynov a kvapalín

Podľa bankského zákona organizácia, ktorá má určený dobývací priestor, platí úhradu za dobývací priestor, ktorá sa delí medzi štátny rozpočet (20 %) a obec, v ktorej katastri sa dobývací priestor nachádza (80 %). V prípade, že sa nachádza v k. ú. viacerých obcí, podiel určí bankský úrad. Okrem toho, organizácia platí úhrady za nerasty a uskladňovanie plynov alebo kvapalín v horninových priestoroch. Obe tieto úhrady sú príjmom Environmentálneho fondu.

Návrh opatrení

- úhrada za dobývací priestor bude 100 % príjmom obce,
- úhrady za vyťažené nerasty budú 100 % príjmom obce,
- výnos z úhrady za uskladňovanie plynov alebo kvapalín bude 100 % príjmom obce.

20 Každá nehnuteľnosť potrebuje pravidelnú údržbu, vyčistenie, čiže vždy vznikne nejaký odpad aj z nehnuteľnosti, ku ktorej nemá nikto prihlásený pobyt. Vlastník má často nehnuteľnosť v prenájme a nájomcovia sa neprihlásia, lebo nemajú žiadny pobyt (ťažko sa aj odhaľujú). V zákone o miestnom poplatku by preto mala byť možnosť vyrubovať poplatok za KO a DSO (aspoň v určitej alikvotnej výške) každému vlastníkovi, ak nie je prihlásený k nehnuteľnosti riadny poplatník. Tiež by mala byť možnosť vyrubovať paušálny poplatok aj z titulu viacerých nehnuteľností (aktuálne paušálny poplatok môže obec vyberať len raz (aj keď má niekto viac nehnuteľností).

3. GRANTY A TRANSFERY

Územná samospráva je dôležitý investor. Pretrvávajúca potreba odstraňovať modernizačný dlh, ale aj nové investície spojené s novými demografickými, technologickými výzvami, energetikou, klimatickou zmenou, zmenou priestorovej organizácie spoločnosti (suburbanizácia) si vyžadujú, aby sa zlepšili rámcové podmienky pre ich zvládnutie. Nie je možné spoliehať sa do budúcnosti iba na eurofondy alebo meniace sa dotačné schémy. Je potrebné stabilizovať a zaistiť dlhodobé podmienky (systémové riešenie), umožniť priebežné investovanie, a nie iba kampane v rámci jednotlivých výziev, meniacich sa dotačných schém, ktoré často nepokrývajú skutočné potreby obcí (sú výsledkom preferencií vládnucich strán) a nie sú k dispozícii, keď je to potrebné.

Preto odporúčame:

- vytvoriť grant (na prechodné obdobie) na zmiernenie dopadov zmien,
- vytvoriť grant pre vyrovnávanie záťaží centra osídlenia,
- zachovať možnosť účelových dotácií,
- zachovať Environmentálny fond a vytvoriť dva nové fondy (viď osobitná kapitola „Fondy“).

PRECHODNÉ VYROVNÁVANIE DOPADU ZMENY

Cieľom je zmierniť dopady zmeny v období prechodu na nový systém. Opatrenia navrhujeme uzákoniť na obmedzenú dobu trvania. V zákone budú definované pravidlá a kroková úprava, t. j. každoročný pokles objemu vyrovnávania. Súčasťou prechodného vyrovnávania zmien môže byť aj dočasná garancia minimálnej daňovej sily zo štátneho rozpočtu v prípade, ak bude nižšia solidarita obcí pri vyrovnávaní daňovej sily (naše odporúčanie je posúdiť 30–50 % nadpriemeru), z dôvodu zvýšenia celkovej efektivity verejnej správy a dostupnosti služieb.

VYROVNÁVANIE ZAŤAŽENIA CENTIER OSÍDLENIA

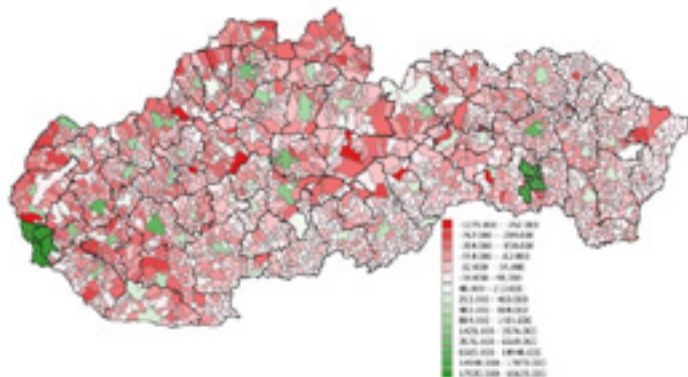
Okrem výhod existujú aj rôzne druhy zaťaženia centra osídlenia:

- **zaťaženie centra v užšom slova zmysle**
patria sem výdavky na zabezpečovanie úloh, ktoré znáša centrum osídlenia, a pri ktorých nebol v rámci systému ich financovania dodržaný princíp fiškálnej ekvivalencie. Obyvatelia iných obcí potom profitujú zo služieb, ktoré poskytuje centrálna obec bez toho, aby za to platili.

Z porovnania počtu trvalo bývajúcich a obsluhovaných obyvateľov (viď graf 1, ktorý znázorňuje percentuálny nárast denne prítomných obyvateľov) vyplýva, že zaťaženie sa netýka iba väčších miest, ale aj tých menších, najmä v menej urbanizovaných oblastiach Slovenska, kde aj malé mestá plnia funkciu centra vidieckeho osídlenia s viacerými službami.

Na Slovensku doteraz neexistuje objektívne zhodnotenie dodatočných výdavkov súvisiacich s funkciou centra osídlenia, niet však pochyb, že existujú. Z viacerých zahraničných štúdií vyplynulo najväčšie zaťaženie v oblasti kultúry, voľného času, vzdelávania, zdravotníctva, bezpečnosti a dopravy.

Čistá zmena medzi obvyklým a trvalým pobytom



- **zaťaženie centra v širšom slova zmysle** (štrukturálne zaťaženie)

Ide o náklady centrálnej obce, ktoré je potrebné vynaložiť na vlastných obyvateľov, a vyplývajú z odlišnej štruktúry mestského obyvateľstva, pretože sociálna segregácia (koncentrácia sociálne slabých, bezdomovcov) v regióne viac dopadá na centrálné mesto.

- **výhody centra v užšom slova zmysle**

Ide o výdavky okolitých obcí, ktoré vynakladajú na svojom území a zvýhodňujú obyvateľov centra osídlenia, ale nie sú v plnej výške obyvateľmi centra platené.

- **výhody centra v širšom slova zmysle**

Vo všeobecnosti vznikajú najmä z polohy, lepšej dostupnosti centra a daňovej sily podporujúcej kúpnu silu.

Na Slovensku je daňová sila centier osídlenia obmedzovaná najmä veľmi solidárnym systémom prerozdelenia dane z príjmov fyzických osôb.

Návrh

Zmiernenie zvýšenej záťaže centier osídlenia dosiahneme navrhovanou zmenou finančného vyrovnávania. Zároveň odporúčame, aby centrá osídlenia mohli obdržať dodatočné zdroje zo štátneho rozpočtu na čiastočné pokrytie preukázaných nadmerných výdavkov v oblasti nepokrytých finančným vyrovnávaním ako paušálnu dotáciu. Tá bude každoročne určená v rámci rokovaní o štátnom rozpočte. Aby ju centrá osídlenia získali, musia preukázať skutočné zvýšené dopady zaťaženia na konkrétne centrum. Podkladovú štúdiu/analýzu zabezpečí príslušné ministerstvo na základe vopred schválenej metodiky a z podnetu mesta. Alternatívne je možné prenechať preukazovanie dodatočných výdavkov na konkrétne mesto/centrum.

FINANČNÉ VYROVNÁVANIE

Názory na medziobecné a medziregionálne vyrovnávanie sa rôznia

Kritici mu vyčítajú, že je v strednodobom horizonte neúčinné a dlhodobo kontraproduktívne. Takto získané finančné prostriedky nespôsobujú očakávané efekty a zdroje sa často používajú na nesprávne účely. Vedú sa diskusie o adresnejšom využívaní prostriedkov finančného vyrovnávania orientáciou na povinné úlohy, pretože zdroje získané prerozdeľovaním z iných jurisdikcií sa používajú aj na nepovinné úlohy územnej samosprávy. Platí to aj pre použitie časti poskytnutých eurofondov.

Myšlienka „brať bohatým a dávať chudobným“ je veľmi populárna

Článok 9. Európskej charty miestnej samosprávy stanovuje ochranu slabších obcí a vyžaduje zavedenie finančného vyrovnávania alebo iných opatrení na korekciu nerovnomerného rozdelenia finančných zdrojov a záväzkov.

Koľko z disponibilných zdrojov si ponechá pre svoju činnosť prerozdeľovacia administratíva, alebo koľko z toho skončí v rukách „tretích“, väčšinou daňoví poplatníci ani netušia. Najmä, ak majú pocit stierania nerovností.

Význam finančného vyrovnávania sa medzi európskymi štátmi líši

Je vyšší tam, kde má miestna samospráva významnú zodpovednosť za verejné služby, pri ktorých je silný verejný tlak na rovnaké možnosti pre všetkých. Jeho cieľom je zmierniť nerovnosti medzi daňovou silou, rozdielnymi podmienkami v miestnych potrebách, ako sú napríklad rozdiely vo vekovej štruktúre, sociálnej štruktúre, podmienky životného a ekonomického prostredia, ale aj zmierniť rozdiely v nákladoch na poskytovanie ekvivalentného štandardu úrovne služieb (rozdiely v mzdách a cenách, hustota obyvateľstva). Ide o vyrovnávanie zdrojov (príjmov), ale aj o vyrovnávanie (záťaž) výdavkov, ktoré nie sú vždy spôsobené samotnými obcami – príkladom sú geografia, topografia, ale aj zlá regionálna politika štátu spôsobujúca rast disparít.

Z dôvodu pretrvávajúcich disparít, ale aj preto, že pokračovanie decentralizácie môže viesť k rastu nerovností, navrhujeme pre najbližšie obdobie zachovanie finančného vyrovnávania, ale zároveň zmenu jeho formy

Z dlhodobého hľadiska je však dôležité vytvoriť také rámcové podmienky pre financovanie obcí, aby bolo možné postupne finančné vyrovnávanie minimalizovať. Najlepším riešením je dôsledne aplikovať princíp subsidiarity pri delbe kompetencií a posilniť vlastné príjmy obcí.

Zásady návrhu

Novým systémom dosiahneme v rámci príjmov obcí aj daňový mix

Mechanizmus finančného vyrovnávania bežných príjmov a výdavkov bude obsahovať:

- solidaritu medzi obcami pri vyrovnávaní daňových príjmov,
- vyrovnávanie záťaž/výdavkov spôsobených regionálnymi disparitami,
- väzbu medzi vyrovnávaním zdrojov (príjmov) a záťaž (výdavkov),

- garanciu minimálnej daňovej sily obcí štátnym rozpočtom na prechodné obdobie v prípade, ak solidarita medzi obcami bude nastavená na nižšiu úroveň²¹,
- odporúčame zaviesť osobitný mechanizmus možnosti uhradenia zvýšeného nadmerného zaťaženia centier osídlenia zo štátneho rozpočtu, na základe konkrétnych prepočtov.

Na finančnom vyrovnávaní sa budú podieľať obce/municipality aj štátny rozpočet

Pri návrhu finančného vyrovnávania je dôležité, aby efekt vyrovnávania nevytlačil motiváciu obcí generovať čo najviac daňových príjmov. Preto je potrebné v maximálnej možnej miere limitovať najmä vyrovnávanie zdrojov, čiže solidaritu medzi obcami. Tým, že solidarita obcí bude previazaná s vyrovnávaním záťaží zo štátneho rozpočtu, je možné vytvoriť tlak na efektívnejšie poskytovanie služieb.

Kapitálové výdavky sa budú financovať vlastnými nedaňovými príjmami obcí (poplatkami), prebytkami bežných rozpočtov, úvermi, ale aj prostredníctvom navrhovaných a existujúcich fondov, špecifickými dotáciami zo štátneho rozpočtu, prípadne zdrojmi Európskej únie.

Návrh opatrení

- oddelenie vyrovnávania príjmov a záťaží, pričom²²
 - o vyrovnávanie zdrojov bude medzi obcami – solidarita,
 - o vyrovnávanie záťaží (vertikálne finančné vyrovnávanie) bude zo štátneho rozpočtu a bude sa skladať z
 - vyrovnávania nadmerných socioekonomických záťaží,
 - vyrovnávania nadmerných geograficko-topografických záťaží,
 - garancie minimálnej daňovej sily,
 - vyrovnávania záťaže centier osídlenia.
- uzákonenie väzby medzi horizontálnym a vertikálnym finančným vyrovnávaním, ktoré bude slúžiť aj ako nástroj na motiváciu spolupráce a spájania sa,
- prechodné dorovnávanie dôsledkov zmeny,
- automatické posúdenie systému aspoň raz za volebné obdobie,
- osobitným mechanizmom finančného vyrovnávania bude úprava normatívneho financovania školstva, ktoré bude príjmom školského obvodu, alebo v prípade vzniku školských obcí príjmom školskej obce.

Finančné vyrovnávanie sa bude realizovať prostredníctvom zákona, ktorý definuje:

- ako sa vypočíta daňová sila obce,
- aký bude podiel horizontálneho a vertikálneho vyrovnávania,

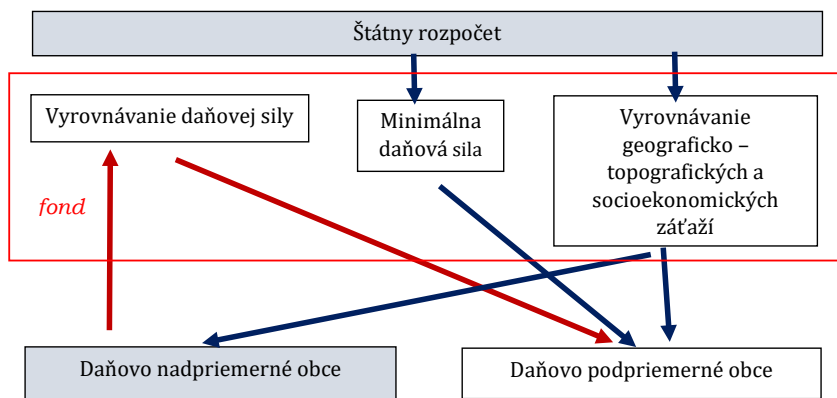
21 Prechodné zavedenie minimálnej daňovej sily je súčasťou úvah v rámci komplexného návrhu a závisí na jednej strane od definovania miery solidarity medzi obcami (naše odporúčanie je zväziť rozpätie 30–50 % nadpriemeru).

22 Oddelením vyrovnávania zdrojov a záťaží vznikne zároveň mechanizmus, ktorý umožní finančnú podporu zo strany štátnej správy v prípade nepredvídateľných kríz. Kritériá a mechanizmus vyrovnávania záťaží bude nástrojom na prerozdelenie špecifických transferov zo štátneho rozpočtu, pričom bude stačiť zmena uzákoneného pomeru medzi horizontálnym a vertikálnym finančným vyrovnávaním.

- akým podielom sa budú obce s nadpriemernou daňovou silou podieľať na horizontálnom finančnom vyrovnávaní,
- minimálnu daňovú silu obcí,
- čo bude predmetom vyrovnávania záťaží a indikátory záťaží, prechodné vyrovnávanie dopadu zmeny.

Vláda v pravidelných časových intervaloch (raz za tri/štyri roky) preverí dopady, účinnosť a skúsenosti zavedenej úpravy a prerokuje ich s predstaviteľmi miest a obcí. Správa bude základom pre návrh zmien a opatrení na zlepšenie systému.

Navrhovaným mechanizmom vytvárame de facto vyrovnávací fond, do ktorého prispievajú daňovo silnejšie obce (horizontálne vyrovnávanie) a centrálna vláda (vertikálne vyrovnávanie) a zdroje z neho sa poskytujú daňovo slabším obciam²³.



Koľko do vyrovnávania prispievajú samosprávy a koľko štát bude ukotvené v Ústave SR, resp. stanovené ústavným zákonom.

Príklad z pilotných prepočtov (údaje z roku 2018)

40 % odvod nadpriemernej daňovej sily „bohatších obcí“ do finančného vyrovnávania predstavuje horizontálne vyrovnávanie v objeme cca 526 mil. €. Z toho vyplýva, že do systému vertikálneho finančného vyrovnávania bude potrebné zo strany štátneho rozpočtu v rámci súčasných parametrov vložiť pri 4/5 podiele horizontálneho vyrovnávania minimálne 657 mil. €, resp. pri 2/3 podiele horizontálneho vyrovnávania 789 mil. €, t. j. 121–145 €/obyv. ročne.

Z toho sa odpočíta garancia minimálnej daňovej sily zo strany štátu cca 39 mil. € a zvyšných 598, resp. 750 mil. € bude pre vyrovnávanie záťaží.

²³ Osobitným mechanizmom je vyrovnávanie v rámci regionálneho školstva

VYROVNÁVANIE PRÍJMOV

Zmyslom vyrovnávania príjmov je solidarita medzi obcami (vyrovnávanie disparít, rozdielnej daňovej sily). Vyrovnávanie bude založené na posúdení daňovej sily obcí. Na vyrovnávaní sa bude v odôvodnených prípadoch podieľať aj štátny rozpočet (garancia minimálnej daňovej sily).

Daňová sila obce

Daňová sila obce sa prepočíta na jedného obyvateľa. Zároveň sa vypočíta priemerná daňová sila obcí na obyvateľa na území celého Slovenska. Obce s daňovou silou na obyvateľa nad priemer považujeme za zdrojovo silné a budú prispievať do koša finančného vyrovnávania. Ostatné obce, zdrojovo podpriemerné, budú príjemcom z koša finančného vyrovnávania. Zároveň bude zákonom definovaná minimálna daňová sila, ktorú bude garantovať štát. Pre účely finančného vyrovnávania je možné daňovú silu obce vypočítať ako:

Alternatíva 1: výnosy z miestne určiteľných daní: z príjmu fyzických osôb zo závislej činnosti, z príjmu fyzických osôb z podnikania, výnos dane z nehnuteľností, daň z motorových vozidiel fyzických osôb a výnos zo špecifických miestnych daní.

Alternatíva 2: výnos z dane z príjmu fyzických osôb zo závislej činnosti, v prípade hybridnej dane iba výnos z celoštátnej sadzby, prípadne výnos dane z motorových vozidiel fyzických osôb.

Dôvodom návrhu druhej alternatívy je otázka spravodlivosti prerozdelenia miestnych daní, keďže politické náklady na určenie základu, sadzieb a výnimiek znášajú orgány konkrétnej obce, ale výnosy dane budú čiastočne odčerpávať obce, ktoré k takémuto kroku nepristúpia. Je zrejmé, že výsledok bude politickým rozhodnutím na základe prepočtov dopadov návrhu.

Vyrovnávanie zdrojov pozostáva z dvoch opatrení

1. vyrovnávanie daňových príjmov, daňovo silnejšie obce prispejú slabším

Vypočíta sa priemerná daňová sila na obyvateľa obce a zákon určí, akým podielom sa budú podieľať obce s nadpriemernou daňovou silou na finančnom vyrovnávaní (odporúčame v rozpätí 30–50 %).

- zákon určí solidaritu napr. vo výške 50 % nadpriemeru daňovej sily
- priemerná daňová sila (DS) obcí v SR 1000 €/obyv.
- obec A bude mať DS 1500 €, a tak prispeje do koša 250 €/obyv., t. j. $(1500 - 1000) \times 0,5$, a jej DS klesne na 1250 €/obyv., t. j. stále nad priemer,
- obec B má DS 800 €/obyv. a dostane 50 % z 200 €/obyv. t. j. 100 €/obyv., po vyrovnaní tak bude mať 900 €/obyv.,
- obec C má DS 400 €/obyv., dostane 50 % z 600 €, t. j. 300 €/obyv., po vyrovnaní bude mať 700 €/obyv.

Týmto opatrením sa zníži rozdiel v daňovej sile obcí

- v prípade obce B z 53 % podielu na daňovej sile obce A na 72 %
- v prípade obce C z cca 27 % na 56 %

2. zväženie prechodnej garancie minimálnej daňovej sily (vertikálne vyrovnávanie) zo strany štátu v prípade, že sa stanoví nižšia miera solidarity obcí. Odporúčame zväžiť výšku minimálnej daňovej sily v rozpätí 70–90 %.

Príklad: ak priemerná daňová sila je 1000 € na obyvateľa, zákon stanoví minimálnu daňovú silu 90 % priemeru, t. j. 900 €, tak:

- obec A má nadpriemernú daňovú silu aj po solidarite,
- obec B, ktorá po dorovnaní má 900 €/ obyv., nedostane nič,
- obec C, ktorá po solidarite bude mať DS 700 €/obyv., dostane zo štátneho rozpočtu 200 €/ obyv. (900 – 700)

VYROVNÁVANIE ZÁŤAŽÍ

Ide o vyrovnanie nákladov, ktoré sú dôsledkom špecifických podmienok. Vyrovnávanie záťaží odbremeňuje obce, ktoré sú vystavené zvýšeným výdavkom na zabezpečovanie služieb. Závažie sa vyrovnávajú cez štátny rozpočet a ich celkovú výšku určí každé štyri roky Národná rada SR. Zároveň sa definuje rozdelenie do vyrovnávania geograficko-topografických a sociálno-ekonomických podmienok a podľa schválených indikátorov sa rozdelia medzi obce.

Zdroje vyrovnávania záťaží

Pre ich vyrovnávanie je vhodné využiť časť súčasných transferov na bežné výdavky územnej samosprávy, rozpočtové rezervy v štátnom rozpočte, rôzne grantové a dotačné schémy jednotlivých ministerstiev, zdroje pre podporu znevýhodnených okresov. Tieto zdroje sú obciam poskytované v súlade so zákonom o štátnom rozpočte jednotlivými ústrednými orgánmi. Potrebný objem zdrojov bude určený zákonom o finančnom vyrovnávaní.

Návrh indikátorov

Odporúčame zväžiť nasledovné indikátory:

- geograficko-topografické podmienky, spôsobujú obciam dodatočné výdavky spojené s komplikovaným terénom a nižšou hustotou osídlenia²⁴, ale aj klimatickou zmenou.
Objem zdrojov na ich vyrovnávanie bude tvoriť percentuálny podiel z objemu určeného na vyrovnávanie záťaží, zároveň bude určená váha indikátorov a kritérií:
 - o záťaž z polohy obce (...%)
 - ukazovateľ: nadmorská výška nad priemerom na Slovensku, resp. obce zaradené medzi horské sídla s určenou nadmorskou výškou (zohľadňuje napr. vyššie výdavky na zimnú údržbu, na údržbu infraštruktúry, dlhšiu vykurovaciu sezónu, a pod.)
 - o záťaž roztrieštenej štruktúry osídlenia (...%)
 - ukazovatele zohľadňujú vyššie náklady na infraštruktúru, na školstvo, na dostupnosť zdravotníctva, na verejnú dopravu a pod.

24 Slovensko patrí k najhornejším štátom Európy

- podpriemerná hustota obyvateľov
- obce napr. s menej ako 250 obyvateľmi
- dĺžka/plocha ciest v katastrálnom území obce
- o záťaž komplikovaného terénu (...%)
 - svahovitosť
 - dĺžka vodných tokov v správe obce
- o záťaž z hľadiska zmeny klímy, ohrozenia (...%)
 - horúčava
 - sucho
 - dažde
- sociálno-demografické podmienky, zohľadňujú nadmerné záťaže v oblasti školstva, sociálnych vecí a infraštruktúry. Objem zdrojov bude tvoriť dohodnutý percentuálny podiel z objemu určeného na vyrovnávanie záťaží, bude určená váha indikátorov a kritérií
 - o školstvo (...%)
 - záťaž väčšieho podielu detí
 - o sociálne (...%)
 - počet poberateľov sociálnych dávok
 - počet nezamestnaných
 - nadpriemerný počet obyvateľov 62+ (64+)
 - počet zahraničných migrantov
 - o infraštruktúrna záťaž (...%)
 - hustota pracujúcich v III. a IV. sektore, (podpora služieb a inovácií)
 - podiel bytových domov vyšších ako tri podlažia (podpora intenzifikácie zástavby)

RÔZNE PRÍSTUPY K FINANČNÉMU VYROVNÁVANIU ZÁŤAŽÍ

Švajčiarsko

Zmena sa uskutočnila s prerozdelením úloh medzi jednotlivými úrovňami. Významnými prvkami sú vyrovnávanie zdrojov príjmov a vyrovnávanie výdavkov – záťaž. Kritériá vyrovnávania boli orientované na plnenie úloh a podporu štruktúrne slabých území.

Za záťaž sú považované:

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

Zvolené kritériá: počet obyvateľov, záťaž prisťahovalectva (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 nadpriemerná), 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 zvýhodňuje najmä menej urbanizované oblasti (ide o vyrovnávanie výdavkov-záťaž),
- 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, štruktúrny 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, pri znížených výdavkoch sa príspevok kráti.

Zvolené kritériá: veková štruktúra obyvateľov, sociálnoekonomická 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.

Príklad

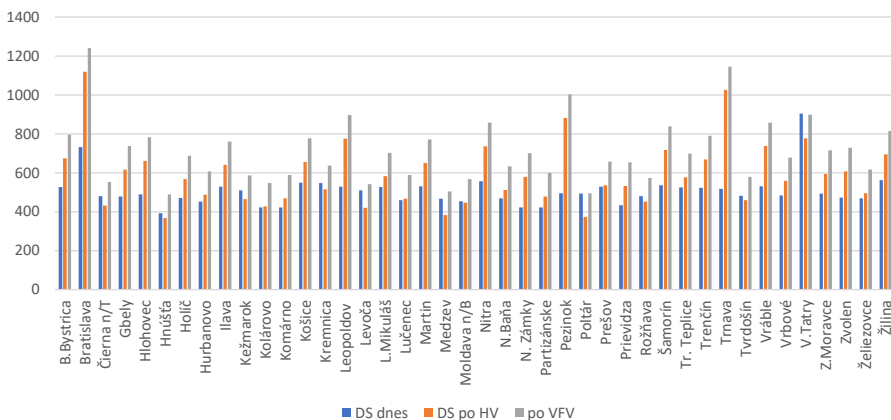
Prepočet dopadu návrhu finančného vyrovnávania na niektoré mestá

Východiskové údaje

- boli použité údaje z roku 2018
- aplikovali sme súčasnú veľkostnú štruktúru obcí
- vychádzali sme z nezmenenej výšky miestnych daní
- do vyrovnávania boli zahrnuté miestne dane + výnos z dane z príjmu fyzických osôb
- priemerná daňová sila obcí: 458,62 €/obyvateľa
- minimálna daňová sila obcí: 367,0 €/obyvateľa (80 % priemernej daňovej sily)
- navrhovaná solidarita obcí: 40 %

Výstup

- daňovo silnejšie obce prispievajú do „fondeu“ cca 530 mil. €, t. j. cca 97 €/obyvateľa
- štátny rozpočet prispeje do „fondeu“
 - o vyrovnávanie záťaží: cca 660–800 mil.€, t. j. 121 – 147 €/obyvateľa
 - o garancia minimálnej daňovej sily cca 131 mil. €, t. j. cca 25 €/obyvateľa
- Podiel obcí s garanciou minimálnej daňovej sily štátom je 26 % (757 obcí)



DS – daňová sila

HV – horizontálne vyrovnávanie, solidarita medzi obcami

VFV – vertikálne finančné vyrovnávanie záťaží zo štátneho rozpočtu

FONDY

Spolu so zmenou finančného vyrovňovania vytvoria fondy podmienky pre systémové odstraňovanie modernizačného dlhu, ale aj regionálnych disparít. Okrem existujúcich fondov, napr. Environmentálny fond, Štátny fond rozvoja bývania, odporúčame vznik dvoch nových fondov. Ich zavedenie umožní kombináciu stabilného financovania z verejných rozpočtov, ako aj ich previazanie s aktivitami podporovanými zdrojmi európskeho spoločenstva. Vznik rozvojového a modernizačného fondu a aj fondu na podporu regionálnej dopravy nebude znamenať dodatočné výdavky verejných rozpočtov. Ide najmä o štrukturálnu zmenu doterajšieho systému rôznych dotačných mechanizmov a vytvorenie stabilného prostredia pre prípravu a realizáciu investícií obcí a regiónov.

Podmienky čerpania budú upravené v konkrétnych zákonoch.

Štátne fondy vytvárajú možnosť prepojenia zdrojov s fondami Európskej únie, napr. previazanie enviro/klimatického fondu SR so sociálno-klimatickým fondom EÚ.

Rozvojový a modernizačný fond

Fond vznikne zo zákona, ktorý určí aj jeho orgány.

Ciele fondu:

- odstraňovanie modernizačného dlhu,
- naplnenie záväzkov z prístupovej zmluvy k EÚ (2004),²⁵
- podpora rozvoja služieb a inovácií.

Možné zdroje fondu:

- štátny rozpočet (o. i. výnosy z rekonštrukcie ústredných orgánov, organizácií, ale aj doterajšie transfery a dotačné schémy),
- zdroje z fondov EÚ.

Fond môže poskytovať pôžičky so zvýhodneným úrokom.

Príjemca zdrojov fondu: obec, účelová obec, druhá úroveň samosprávy.

Fond na podporu regionálnej dopravy

Fond vznikne zo zákona, ktorý určí aj jeho orgány.

Ciele fondu:

- podpora výstavby ciest II., III., IV. triedy, vrátane mostov na nich,
- odstraňovanie „úzkych miest“ na cestnej sieti (obchvaty, objazdy, ...), oprava mostov,
- podpora výstavby ciest v mestách a mestských regiónoch (v prvom rade v jadrových územiach mestských regiónov),
- podpora výstavby ciest v horských oblastiach a okrajových územiach regiónov.

²⁵ V protokole sme sa zaviazali plniť záväzky v oblasti životného prostredia, odpadového hospodárstva, cestnej infraštruktúry, vôd. Realizáciou decentralizácie sa veľká časť zodpovednosti presunula na obce, mestá a vyššie územné celky. V rámci procesu sa opakovane zo strany centrálnych vlád tvrdilo, že štát bude riešiť tieto záväzky (modernizačný dlh). Predstava, že takýto modernizačný dlh je možné vyriešiť napríklad iba uvoľnením sadzieb dane z nehnuteľností alebo prirážkami k miestnym daniam, nie je reálna. Jediným riešením je, okrem zmeny financovania územnej samosprávy, vytvorenie špeciálneho modernizačného fondu.

Fond môže poskytovať pôžičky so zvýhodneným úrokom.

Možné zdroje fondu:

- daň z minerálnych olejov, účelovo určená do fondu,
- časť výnosu z diaľničných známkov,
- výnos dane z motorových vozidiel určených na podnikanie.

Príjemca: obec, účelová obec, združenie obcí/vyšší územný celok

Predpokladom pre získanie podpory je preukázanie efektivity a trvalej udržateľnosti investície.

Environmentálny fond

Existujúci fond bude financovať aj opatrenia na ochranu klímy a dopadu klimatických zmien. Mal by pod jednu strechu sústrediť rôzne doterajšie čiastkové opatrenia v rámci výstavby a modernizácie objektov, ako aj technológií. Bolo by vhodné spresniť opatrenia na ochranu klímy financovateľné zo zdrojov fondu, pričom cieľom podpory z fondu bude najmä:

- podpora klimaticky vhodných investícií do verejnej osobnej dopravy, najmä v mestách s mestskou hromadnou dopravou,
- podpora opatrení na znižovanie dôsledkov zmeny klímy v mestách, obciach, horských oblastiach,
- technické a technologické opatrenia (napr. podpora zmeny vykurovacích systémov v obecných objektoch, zateplovanie objektov),
- podpora klimaticky vhodných, inovatívnych, technológií podnikateľských subjektov,
- podpora využívania alternatívnych zdrojov energií (geotermálna).

Možné zdroje fondu určené pre riešenie ochrany klímy:

- podiel na výnose z emisných poukážok,
- podiel na pokutách, sankciách, dopravcov,
- podiel na výnosoch z mýta,
- výnosy z poplatkov v rámci leteckej dopravy,
- podiel na envirodani (po jej zavedení),
- podiel na zavedených špecifických daniach.

Prečo neodporúčame pre obce daňový mix

Daňový mix existoval na Slovensku do roku 2004

Pred rokom 2004 mali obce daňové príjmy z troch tzv. podielových daní: daň z príjmu právnických osôb, daň z príjmu fyzických osôb a cestná daň. Delenie štátnych daní je pomerne rozšíreným prostriedkom zabezpečovania príjmov pre nižšie úrovne verejnej správy. Je relatívne finančne nenáročná a nekomplikovaná na správu. Samotná daň zostáva príjmovým nástrojom centrálnej vlády.

Po roku 2004 bolo územnej samospráve odovzdaných 100 % výnosu dane z príjmu fyzických osôb, ktorý sa na základe zákona delí medzi obce a vyššie územné celky

Odobovanie výnosov tejto dane umožnilo budovanie novej, potrebnej infraštruktúry a modernizáciu pôvodnej, ktorú územná samospráva prevzala. V rokoch 2008 – 2022 získali obce vďaka rastu miezd oproti roku 2005 navyše cca 18,2 mld. €. Výnos dane sa zvýšil oproti roku 2005 (205 €/obyvateľ), na 636 €/obyvateľ (2021). Tieto výnosy pokrývali 73 % bežných výdavkov v roku 2021.

Myšlienka tzv. daňového mixu sa objavila aj po finančnej kríze, ako aj v roku 2021

Zámerom bolo nahradenie 100 % výnosu z dane z príjmov fyzických osôb podielom obcí a VÚC na viacerých štátnych daniach a ponechanie jestvujúceho systému finančného vyrovnávania.

Opätovné zavedenie daňového mixu má, podľa nás, viaceré nevýhody:

- vyplýva z nepochopenia postavenia obcí ako suverénnych verejnoprávných korporácií, ktoré majú mať maximálnu daňovú a finančnú suverenitu,
- ide proti princípu posilnenia vlastných príjmov a finančnej autonómie, upevňuje pokračujúcu závislosť prijímajúcich (teda obcí aj VÚC) od centra a nevedie ich k tomu, aby tvorili príjmy z vlastných zdrojov²⁶,
- hrozí politizácia financovania obcí, každoročné diskusie o „dostatočnej“ výške podielu obcí na daňových príjmoch v štáte, snahy vopred určiť „dostatočný“ objem zdrojov, a k tomu prispôsobovať podiel obcí na štátnych daniach, čo zároveň spôsobuje zvyšovanie závislosti od centrálnej vlády,
- daňové podielníctvo často znamená znižujúci sa objem zdrojov príjmov územnej samosprávy, pretože existujúce tlaky rieši centrálna vláda na úkor príjmov nižších úrovní²⁷,
- znižuje zodpovednosť za efektivitu verejných výdavkov tým, že oddeľuje výber príjmov od rozhodovania o výdavkoch, ktoré sú z týchto príjmov financované,
- zvyšuje stratu motivácie podieľať sa na hospodárskom raste obce, regiónu, štátu,
- vzhľadom na meniace sa podmienky nie je možné zabrániť nespravodlivosti pre rozdeľovania,

26 tu je skrytý aj potenciál rastu HDP na Slovensku

27 na Slovensku sme toho boli svedkami opakovane

- obce nebudú mať žiadnu kontrolu nad tým, ako sa budú podiely na daniach každoročne meniť, čo obmedzuje možnosť samospráv predvídať stabilné ročné príjmy a spoľahnúť sa na ne,
- neznižia sa spory, napätia pri zmenách sadzieb daní.

Namiesto obnovenia daňového mixu odporúčame založiť stabilitu financovania územnej samosprávy (obcí) na troch pilieroch:

1. posilnenie vlastných príjmov obcí, zavedenie hybridných daní, zvýšenie daňovej právomoci obcí, zmenu určenia základu dane, odstránenie regulácie sadzieb pri miestnych daniach, atď.,
2. úprava systému finančného vyrovnávania, ktorý predstavuje pre územnú samosprávu aj daňový mix, pretože sa na finančnom vyrovnávaní bude podieľať územná samospráva aj štátny rozpočet,
3. vytvorenie zdrojov na financovanie kapitálových výdavkov zo štátneho rozpočtu a previazanie s eurofondami.

Zvýšenie finančnej autonómie obcí prispeje k samostatnému rozhodovaniu, k schopnosti lepšie plánovať budúcnosť, ale aj k vyššej zodpovednosti, a zároveň výrazne obmedzí napätie medzi zámermi štátnej správy a územnej samosprávy.

Naše odporúčanie nevyklučuje diskusiu o zavedení daňového mixu na úrovni vyšších územných celkov.

Prílohy

1. Návrh zákona o finančnom vyrovnávaní
2. Výlučné kompetencie obcí
3. Financovanie vyšších územných celkov
4. Financovanie združenia obcí
5. Opatrenia pre financovanie miest s dvomi úrovňami samosprávy
6. Financovanie účelových obcí
7. Zmena financovania sociálnych služieb

PRÍLOHA 1

NÁVRH ZÁKONA O FINANČNOM VYROVNÁVANÍ

1. Zákon bude riešiť
 - a. vyrovnávanie daňovej sily
 - i. daňovo slabších daňovo silnejšími obcami a
 - ii. príspevok štátu daňovo slabším obciam
 - b. geograficky topografické a sociálno – demografické záťaž
 - c. medziobecnú solidaritu pri financovaní záťaž
2. Cieľom je
 - a. posilnenie finančnej autonómie obcí,
 - b. zmiernenie rozdielov finančnej schopnosti plniť úlohy a zvyšovania daňového zaťaženia
 - c. zachovanie daňovej konkurencieschopnosti v národnom aj medzinárodnom ponímaní,
 - d. vyrovnávanie zdrojov medzi slabými a silnými obcami a regiónmi,
 - e. zabezpečenie minimálnej daňovej sily každej obce,
 - f. zmiernenie nadmernej záťaž obcí vyplývajúce z ich geograficky topografických a sociodemografických podmienok,
 - g. vytvoriť primerané vyrovnávanie záťaž centier osídlenia medziobecnou solidaritou,
 - h. previazanie miestnych daní so štátnymi daňami (daňový mix).

Vyrovnávanie zdrojov (daňovej sily) obcami a štátom

3. potenciál zdrojov (daňová sila)
 - a. daňová sila obce sa vypočíta ako súčet výnosov miestnych daní (nie poplatkov) a výnosov dane z príjmu fyzických osôb,
 - b. v spolupráci s obcami štát ročne spočíta daňovú silu na obyvateľa obce na základe výnosov za posledné tri roky a stanoví každoročne priemernú daňovú silu na jedného obyvateľa,
 - c. obce s vyššou ako priemernou daňovou silou prispievajú obciam s nižšou ako priemernou daňovou silou.
4. financovanie vyrovnávania daňovej sily
 - a. štát a daňovo nadpriemerné obce poskytnú zdroje pre vyrovnávanie,
 - b. celkový ročný objem zdrojov poskytnutých daňovo silnejšími obcami tvorí minimálne, maximálne % príspevku štátu
5. zabezpečenie prostriedkov
 - a. Národná rada SR určí na štyri roky základný príspevok daňovo silnejších obcí a štátu, pričom každé štyri roky prerokuje správu o dopadoch, príjme opatrenia a zohľadní medzinárodnú konkurencieschopnosť daňovej záťaž,
 - b. Vláda SR môže upraviť druhý, tretí a štvrtý rok príspevky podľa vývoja daňových výnosov,
 - c. daňovo silnejším obciam sa stanoví podiel na vyrovnávaní ako percento medzi ich daňovou silou a priemerom na Slovensku.

6. rozdelenie zdrojov vyrovnávania
 - a. štát každý rok rozdelí zdroje finančného vyrovnávania podľa daňovej sily obcí s podpriemernou daňovou silou a v prepočte na jedného obyvateľa. Príspevok rastie progresívne s rastúcim rozdielom medzi vlastnými zdrojmi a priemerom na Slovensku,
 - b. poradie obcí sa príspevkom nesmie zmeniť,
 - c. prostriedky sú poskytnuté bez definovania účelu,
 - d. minimálna daňová sila obce na obyvateľa sa určí ako percento z priemeru daňovej sily obcí na Slovensku.

Vyrovňavanie záťaží

7. geograficky topografické záťaže
 - a. zo štátneho rozpočtu sa poskytne vyrovnanie nadmerne zaťaženým obciam
 - b. kritériami sú najmä:
 - i. nadmorská výška, resp. teplotné pásmo
 - ii. nízka hustota osídlenia
 - iii. rozdrobená sídelná štruktúra (napr. kopanice)
 - iv. iné záťaže
8. sociodemografické záťaže
 - a. zo štátneho rozpočtu sa poskytne nadmerne zaťaženým obciam vyrovnanie
 - b. kritériami sú najmä nadpriemerné podiely
 - i. chudobných ľudí
 - ii. detí s potrebou špecifického vzdelávania
 - iii. nezamestnaných
 - iv. bezdomovcov
 - v. migrantov
 - c. štát prispeje nadmerne zaťaženým centráram regiónov/aglomerácií
9. zabezpečenie zdrojov a rozdelenie
 - a. Národná rada SR stanoví na štyri roky základný príspevok na vyrovnávanie záťaží, pričom zohľadňuje celkový vývoj v štáte,
 - b. Vláda SR každý rok prispôsobuje objem prostriedkov v rámci schvaľovania štátneho rozpočtu,
 - c. Vláda stanoví kritériá prerozdelenia na základe dohody s obcami (združeniami obcí),
 - d. prostriedky budú poskytnuté bez určenia účelu,
 - e. Vláda upraví prerozdelenie zdrojov medzi obcami, ak
 - i. boli zadané chybné údaje
 - ii. pre minimálne ...% bude mať zmena podmienok obcí negatívne dopady

Medziobecná solidarita

10. povinnosť spolupráce
 - a. vo väzbe na vyrovnávanie záťaží štát môže cestou zákona prinútiť obce k spolupráci,
 - b. povinnosť môže mať formu všeobecného usmernenia alebo konkrétnej úlohy,
 - c. povinná spolupráca môže byť zabezpečená formou združenia obcí ako právnických osôb alebo zmluvnými vzťahmi,

- d. štát môže povinnosť spolupráce určiť maximálne na 20 rokov a môže hocikedy, vzhľadom na zmenu podmienok povinnosť zrušiť, pričom obce môžu požiadať o zrušenie povinnosti najskôr po štyroch rokoch.
11. Cieľom je:
- a. zabezpečenie minimálnej dostupnosti verejných služieb,
 - b. hospodárne zabezpečovanie úloh obcí v spolupráci s inými obcami.

Správa o účinnosti

- 12. vláda predloží každé štyri roky NR SR správu o účinnosti a efektívnosti zákona,
- 13. správa preukáže naplnenie cieľov a účinnosť zákona a navrhne prípadné opatrenia na nasledujúce obdobie,
- 14. účinnosť opatrení povinnej spolupráce bude osobitnou súčasťou správy.

Prechodné ustanovenie

15. dorovnanie dopadov zmeny
- a. štát a obce poskytnú finančné prostriedky obciam s nadmerným dopadom vyplývajúcim zo zmeny systému,
 - b. do „tvrdosti“ opatrení sa nezapočítavajú prostriedky na vyrovnanie záťaží,
 - c. štát uhradí napríklad 2/3 a obce 1/3 potrebných zdrojov,
 - d. NR SR stanoví mieru vyrovnania tvrdosti, ktorá bude stanovená narokov a bude sa každý rok znižovať o %. Príspevok obcí sa prepočíta na jedného obyvateľa,
 - e. NR SR môže určiť ukončenie vyrovňovania tvrdosti na základe celkového vývoja v štáte,
 - f. vláda prerozdelí zdroje obciam v určenom prechodnom období, pričom to vopred prerokuje s obcami,
 - g. obec príde o príspevok, ak jej daňová sila presiahne priemernú daňovú silu na Slovensku,
 - h. príspevok nebude účelovo viazaný.

PRÍLOHA 2 VÝLUČNÉ ÚLOHY OBCÍ

Za výlučné úlohy obcí²⁸ považujeme súčasné úlohy obcí, väčšinu súčasných úloh vyšších územných celkov, ale aj niektoré úlohy, ktoré dnes plní štátna správa:

Hospodárske funkcie

- zostavovanie, schvaľovanie a kontrola vlastného rozpočtu,
- spracovanie a schvaľovanie programu miestneho rozvoja, povinné stanovisko k programu regionálneho rozvoja k celoštátnym zámerom,
- obstarávanie a schvaľovanie územnoplánovacej dokumentácie spravovaného územia,
- zabezpečovanie územného konania a vydávanie územných rozhodnutí pre umiestňovanie vybraných stavieb, zmeny využitia územia a ochrany záujmov v území,
- stanovenie, schvaľovanie a správa miestnych daní a poplatkov, stanovenie výšky miestnych daní a poplatkov, prípadne diferenčných daňových prirážok,
- hospodárenie s majetkom samosprávy,
- vlastná investičná a podnikateľská činnosť, vydávanie záväzných stanovísk k začiatku podnikateľskej činnosti, participácia na verejných službách,
- zakladanie, rušenie a kontrola miestnych podnikov,
- podpora súkromného a tretieho sektora.

Verejné služby

- verejné osvetlenie,
- pohrebníctvo, cintoríny, domy smútku,
- hospodárenie s komunálnym odpadom,
- odkanalizovanie, výstavba, správa a údržba objektov a sietí kanalizácie, čistiarne odpadových vôd.
- zásobovanie vodou, výstavba, správa a údržba vodovodov, vodárenských objektov,
- zásobovanie elektrinou,
- správa verejných priestranstiev,
- údržba komunikácií,
- zabezpečovanie tepelného hospodárstva.

Bývanie

- výstavba, správa a údržba obecných bytov,
- príprava územia pre bytovú výstavbu.

28 Pod výlučnosťou nerozumieme to, že každú úlohu má vykonávať každá obec samostatne. Je na nej, aby posúdila, akou formou je najlepšie, najefektívnejšie úlohy zabezpečiť. Či samostatne, napríklad zvýšením daní a poplatkov, alebo v spolupráci s inou obcou, inými obcami, alebo prostredníctvom súkromného sektora. Je všeobecne známe, že každá úloha má pre jej efektívne plnenie iný „atraktívny okruh“, iný počet klientov či obyvateľov, a rovnako platí, že neexistuje optimálna veľkosť obce, ale iba optimálne plnenie úlohy. Roky vedená diskusia o tom, ako nemôžu malé obce plniť celý rozsah úloh, je irelevantná. Problémom je skutočnosť, že obce nevyužívajú možnosti súčasnej legislatívy.

Starostlivosť o životné prostredie

- klimatická agenda,
- územná a druhová ochrana prírody a krajiny,
- zabezpečovanie ochrany drevín mimo les,
- zabezpečovanie ochrany akosti a množstva vôd v správe obcí,
- zabezpečovanie racionálneho využívania vôd v správe obcí,
- ochrana ovzdušia a jej programy,
- monitorovanie stavu životného prostredia a poskytovanie informácií o ňom,
- spravovanie zoologických záhrad, chovných staníc, rehabilitačných staníc, zoológických kútikov a záchytných staníc v správe obce,
- spravovanie botanických záhrad, arborét, náučných chodníkov a lokalít,
- spravovanie stredísk environmentálnej výchovy a informatiky a ďalších zariadení starostlivosti o životné prostredie.

Doprava

- vlastníctvo, výstavba, údržba a správa miestnych komunikácií, ciest a objektov na nich v katastri, s výnimkou rýchlostných komunikácií a diaľnic,
- mestská a prímestská hromadná doprava.

Školstvo²⁹

- sieť regionálneho školstva,
- zriaďovanie, rušenie a správa školských zariadení,
- výstavba, zriaďovanie a správa základných škôl, základných umeleckých škôl, centier voľného času, jazykových škôl, škôl v prírode, školských stredísk záujmovej činnosti,
- výstavba a správa stredných škôl,
- menovanie a odvolávanie riaditeľov škôl, školských a predškolských zariadení (na základe výberového konania a návrhu školských samospráv),
- pridelovanie finančných prostriedkov na mzdy, platy a ostatné osobné vyrovnanie, na platby do poisťovní, na tovary a služby pre všetky zariadenia zaradené do školskej siete,
- pridelovanie finančných dotácií súkromným a cirkevným zariadeniam zaradeným do siete v súlade so zákonom o financovaní školstva.

Kultúra

- zakladanie a správa osvetových stredísk, knižníc, múzeí, galérií, divadiel a bábkových divadiel, hvezdární,
- zakladanie, riadenie a rušenie knižníc, múzeí, galérií, kultúrnych stredísk, divadiel, orchestrov, umeleckých súborov, sál, kín, amfiteátrů,
- ochrana a starostlivosť o kultúrne pamiatky, historické objekty,
- kultúrne podujatia,
- vedenie miestnej kroniky.

29 V prípade prijatia konceptu „školských obcí“ (príloha 6) bude táto úloha vyňatá z právomocí politických obcí a tie sa budú iba podieľať na financovaní školských obcí

Sociálna pomoc

- zriaďovanie a správa zariadení sociálnych služieb, opatrovateľská služba, detské domovy,
- finančná podpora sociálnych zariadení zriadených neverejnými zriaďovateľmi,
- poskytovanie dávok sociálnej pomoci.

Vnútoraná správa, správna administratíva

- organizačná štruktúra úradu,
- vydávanie všeobecne záväzných nariadení,
- organizovanie hlasovania obyvateľstva, organizovanie volieb,
- správne úkony vyplývajúce z odovzdania kompetencií,
- zber a spracovanie údajov,
- matrika.

Bezpečnosť, verejný poriadok

- miestna polícia,
- priestupkové konanie,
- civilná obrana,
- požiarňa ochrana,

Druhá úroveň územnej samosprávy môže mať rôznu podobu. Do úvahy prichádza združenie municipalít alebo zachovanie priamo volenej úrovne.

V prípade, že bude existovať volená druhá úroveň, mala by mať zákonom jasne vymedzený okruh úloh³⁰ a mohla by vykonávať navyše to, na čom sa zhodne miestna samospráva združená do druhej úrovne.

Bez ohľadu na formu druhej úrovne považujeme samosprávy za vhodné na to, aby táto úroveň zabezpečovala³¹:

- hospodársky rozvoj, vrátane politiky zamestnanosti,
- ochranu životného prostredia, územné a krajinné plánovanie,
- daňovú politiku (v prípade zachovania vlastných príjmov),
- správu majetku vo vlastnej pôsobnosti.

Zdroje financovania:

- výnosy z daní
 - o alt. 1 daňový mix³²,
 - o alt. 2
 - podiel na dani z príjmu právnických osôb (VÚC zabezpečujú hospodársky rozvoj, zamestnanosť, prepravu a dopravu), napr. 40–50 % + prirážka k celoštátnej dani z príjmu PO,
 - výnosy zo zavedenia environmentálnej dane (životné prostredie, plánovanie),
 - výnosy zo zavedenia dane z obratu/tržieb pre podnikateľské subjekty (existujú napr. vo Francúzsku, Taliansku, Maďarsku) v prípade jej zavedenia.
- účelové transfery zo štátneho rozpočtu (odborné školstvo a špecifické vzdelávanie, cestná, príp. regionálna doprava) v prípade, ak budú mať tieto úlohy v kompetencii,
- zdroje z finančného vyrovnávania,

30 V súčasnosti ústava neobsahuje jasné vymedzenie úloh vyšších územných celkov, dokonca im ponecháva, rovnako ako obciam, možnosť konať v oblastiach, ktoré nie sú dôsledne upravené zákonmi, čo spôsobuje v praxi problémy.

31 Niektoré úlohy majú vyššie územné celky aj v súčasnosti. Pre stabilitu systému by mali byť hlavné úlohy zahrnuté do ústavy, čím by sa zabránilo prelínaniu a duplicitám úloh štátnej správy, regionálnej a miestnej samosprávy. Podľa výsledku municipalizácie prichádzajú do úvahy aj kompetencie v oblasti odborného školstva a celoživotného vzdelávania, regionálnej dopravy, stanovenia úhrady výkonov vo verejnom záujme, udeľovania licencií, zdravotníctva (ambulantná starostlivosť), výstavba, údržba, správa ciest II.-III. triedy s doriešením ich financovania.

32 Riešením pre financovanie vyšších územných celkov môže byť aj príjmový daňový mix, ktorého súčasťou môžu byť aj nepriame dane. Toto riešenie však obmedzuje ich samosprávnosť, autonómiu, minimalizuje väzbu medzi miestom výberu dane a jej užitím. Preto sa prikláňame skôr k hybridnej dani z príjmu právnických osôb a k envirodani, čím dosiahneme prepojenie efektu rozvoja a výnosov z daní.

- fondy
 - o rozvojový a modernizačný (odstraňovanie modernizačného dlhu, záväzky z prístupovej dohody, rozvoj, inovácie), zdroje: ŠR + fondy EU,
 - o na podporu regionálnej dopravy, zdroje: daň z minerálnych olejov, podiel na výnose diaľničných známok, výnos dane z motorových vozidiel pre podnikateľské účely,
 - o environmentálny/klimatický fond.

V prípade zachovania druhej volenej úrovne navrhujeme na úrovni vyšších územných celkov zaviesť mechanizmus finančného vyrovnávania, podobne ako v prípade miestnej úrovne, t. j.:

- vyrovnávanie zdrojov (horizontálne medzi regiónmi),
 - o v prípade daňového mixu bude zahrnutý už do vzorca prerozdelenia medzi jednotlivé VÚC,
 - o v prípade posilnenia vlastných príjmov (podiel na dani z príjmu PO, environmentálna daň) nebude súčasťou vyrovnávania prirážka,
- vyrovnávanie záťaží (vertikálne zo štátneho rozpočtu), modifikácia návrhu pre obce.

Na niektorých úlohách sa bude finančne podieľať centrálna vláda (zdravotníctvo, ochrana životného prostredia), v iných budú vyššie územné celky spolupracovať s mestami/mestskými regiónmi, napríklad regionálna doprava.

PRÍLOHA 4 FINANCOVANIE ZDRUŽENÍ OBCÍ

Zákon o obecnom zriadení už dnes umožňuje vznik združenia obcí (jedno- alebo viac účelových) ako právnickej osoby. V súčasnosti existuje dostatok rôznych príkladov ich fungovania.

Združenia majú svoj vlastný rozpočet, ktorý je tvorený zdrojmi od ich členov, z vlastnej činnosti, ale aj z transferov zo štátneho rozpočtu, fondov (štátnych aj medzinárodných).

PRÍLOHA 5 OPATRENIA PRE FINANCOVANIE MIEST S OSOBITNÝM URČENÍM³³

Odporúčania, ktoré budú upravené zákonom:

- koncentrovať daňovú politiku a daňový úrad pre miestne dane aj v obciach s dvomi úrovňami samosprávy do jedného celku,
 - všetky daňové príjmy budú príjmom rozpočtu obce (nie miestnej časti) z dôvodu nového mechanizmu finančného vyrovnávania,
 - transfery z fondov budú príjmom rozpočtu obce
- na základe rozdelenia kompetencií sa upraví podiel obce a jej miestnych častí na rozpočte a podiel miestnym častiam sa rozdelí jednotlivým mestským častiam na základe vzorca, ktorý bude zohľadňovať kompetencie a podiel jednotlivých častí na ich výkone,
- návrh kritérií vzorca
 - o počet obyvateľov,
 - o hustota obyvateľov,
 - o podiel pracovných miest,
 - o rozsah spravovaného majetku mesta,
 - o plocha komunikácií,
 - o plocha zelene,
 - o podiel detí v predškolskom veku (do povinnej dochádzky),
 - o podiel dôchodcov,
 - bude vytvorený celomestský fond investícií

33 V súčasnosti sa sem radia dve mestá (Bratislava, Košice), návrh územnosprávneho usporiadania nevyklučuje vznik aj viacerých miest s osobitným určením

PRÍLOHA 6 FINANCOVANIE ÚČELOVÝCH OBCÍ³⁴

V prípade vzniku účelovej obce budú zdrojmi jej financovania (okrem iných poplatkov a cudzích zdrojov) najmä:

- v regionálnom školstve: normatívny príspevok štátu, príspevok obcí,
- v odpadovom hospodárstve: poplatok za komunálny odpad, envirofond,
- v cestnej infraštruktúre: modernizačný fond, fond na podporu regionálnej dopravy,
- v mestskej a prímestskej verejnej doprave: fond na podporu regionálnej dopravy,
- pri zásobovaní vodou a odkanalizovaní, vodné a stočné: envirofond, modernizačný fond.

Príklad: Zmena organizácie a financovania regionálneho školstva

Hovorit' o súčasnom regionálnom školstve na Slovensku ako o decentralizovanom systéme je mýtus. Za jeho kvalitu a dostupnosť výhradne zodpovedá Vláda SR. Veľá aktérov, zložitá legislatíva, rôzne výnimky a zohľadňovania regionálnych špecifik znefunkčňujú systém, spôsobujú neefektívnosť, a zároveň obmedzujú rast kvality. Územná samospráva plní najmä úlohu „údržbára zariadení“, pričom ani pri úspore prevádzkových nákladov benefity nepocíti konkrétna obec.

V Európe existujú rôzne modely spravovania regionálneho školstva:

- v škandinávskych štátoch (treba pripomenúť po zlúčení obcí do väčších celkov) je zodpovednosť na miestnej samospráve, pričom špecializované stredné školy bývajú prevádzkované regionálnou úrovňou. Financie prichádzajú zo všeobecných miestnych príjmov, najmä z príplatku k dani z príjmov fyzických osôb, v chudobnejších oblastiach sú podporované vyrovnávacím mechanizmom (vertikálnym alebo horizontálnym),
- vo Francúzsku sa zodpovednosť delí medzi miestnu samosprávu a štát. Štát zamestnáva, platí a menuje učiteľov, zabezpečuje odborný dozor. Výstavba, údržba, doprava a stravovanie sú v zodpovednosti rôznych úrovní miestnej samosprávy, najmä na úrovni obcí pri základných školách, departментu pri stredných a regiónu pri špecializovaných stredných školách. Uniformita učebných osnov je silnou črtou systému,

34 Účelová obec je verejnoprávnou korporáciou, ktorá je s politickými obcami na jednej úrovni. Na rozdiel od politickej obce ide o špecializovanú/účelovú obec pre jednotlivé úlohy (jednouúčelová korporácia), napríklad v oblasti technickej infraštruktúry, hospodárenia s odpadom, pri verejnej preprave, bezpečnosti, sociálnych veciach, školstve. Od združení obcí sa odlišuje tým, že má vlastné príjmy, volené orgány a vlastné nástroje priamej demokracie (napr. referendum). Účelová obec umožní politickým obciam zabezpečovať úlohy s inými obcami na dobrovoľnej báze, pričom voľba formy zabezpečovania bude ponechaná na členoch. Politická obec môže časť úloh zabezpečovať vlastnými silami a vybraný okruh úloh budú zabezpečovať cestou účelovej obce. Vytvorenie účelovej obce s jasnými úlohami, kompetenciami a zodpovednosťou minimalizuje problémy, ktoré vznikajú pri účelových združeníach a iných formách kooperácie – corporate governance problémy, pretože sa zachovávajú osvedčené základné princípy organizácie štátu: priama demokracia, finančná transparentnosť, priama zodpovednosť orgánov, princíp subsidiarity.

- v Nemecku je del'ba zodpovednosti podobná ako vo Francúzsku, namiesto štátu však vystupuje krajinská vláda,
- v Českej republike ministerstvo financuje platy učiteľov. Obce zakladajú, udržiavajú a kryjú prevádzkové náklady. Grant na platy je založený na vzorci pre školu, nie na skutočných počtoch alebo platoch učiteľov. Vzorec na mzdy je založený na normatívnych počtoch pracovníkov na skutočný počet žiakov a priemerné platy. Toto ponecháva riaditeľom škôl slobodu pri riešení veľkosti triedy, počtu a vekovej úrovni učiteľov, určovaní výšky odmeny a špecializovaných príplatkov. Mzdové fondy môžu vylepšovať aj obce alebo iní zakladatelia. Alebo môžu smerovať časť obecných výdavkov na neučebné výdavky.

Pozitívami prechodu na normatívny systém financovania boli:

- definovaním právnej subjektivity škôl a zavedením normatívneho financovania sa zvýšila nezávislosť škôl, spolu s existujúcou možnosťou výberu školy (najmä v urbanizovaných oblastiach) bola poskytnutá motivácia školám zlepšiť kvalitu a odstrániť sa historická nerovnosť vo financovaní,
- zastavenie rastu počtu učiteľov pri klesajúcom počte žiakov,
- zastavenie zadlžovania sa škôl,
- transparentnosť,
- prostriedky nie sú účelovo viazané.

Negatívami súčasného stavu sú:

- absencia objektívneho zhodnotenia potreby zdrojov do regionálneho školstva,
- nedoriešená optimalizácia siete škôl zo strany centrálnej vlády, ktorá by nemala byť motivovaná iba prerozdeľovaním zdrojov,
- nedofinancovanie preneseného výkonu pôsobnosti štátnej správy (cca 6 – 10 mil. € ročne),
- školy síce „súťažia“ o žiakov ako nositeľov zdrojov, ale na úkor kvality,
- nezohľadňuje sa objektívny počet tried, ale len žiakov,
- zvyšuje sa normatív formou kompenzačného príspevku pre školy s nízkym počtom žiakov,
- podmienky na úhradu dopravného nezohľadňujú vzdialenosť školy od miesta trvalého bydliska a ani vzdelávanie žiaka v inom jazyku,
- nie je doriešené kofinancovanie samosprávnych výdavkov obcí so školou za žiakov z iných obcí.

Ak je cieľom vyššia kvalita v regionálnom školstve, je nevyhnutné súčasný systém výrazne zjednodušiť. V zásade existujú dve možnosti, ako problém riešiť:

1. presunúť ďalšie právomoci na miestnu samosprávu (municipality, štatutárne mestá), alebo
2. vytvoriť školskú samosprávu/školské obce, mimo obcí politických.

Kontrolné a dozorné úlohy, ktoré v mene občanov bude zabezpečovať ústredná úroveň, resp. nezávislý orgán na centrálnej úrovni.

Financovanie regionálneho školstva

Model financovania by mal zodpovedať skutočným nákladom prevádzkovania škôl a flexibilne reagovať na zmenené podmienky. Na zistenie výdavkov bude potrebná kalkulácia životnosti budov a komponentov, návratnosť investícií a plán ich obnovy.

Municipalita alebo školská samospráva musia zvažovať:

- sieť škôl a školských zariadení,
- riešenie problému geografickej izolácie menších obcí a miest,
- systém prepravy žiakov vo väzbe na možnosti škôl.

Spoluprácou v rámci školských obvodov sa získajú zľavy pri hromadnom nakupovaní /obstarávaní. Zdokonalí sa zber dát, koordinácia miestneho a centrálného toku informácií.

Objem zdrojov v rámci školského obvodu (municipalita, resp. školská obec) bude definovaný na základe zápisu študentov.

Navrhujeme viaczdrojové financovanie:

- príspevok zo štátneho rozpočtu,
- prostriedky z rozpočtov obcí,
- príspevky od žiakov a rodičov,
- príspevky od zamestnávateľov, zamestnávateľských zväzov, iné príspevky a dary,
- výnosy z vlastnej činnosti škôl.

Príspevok zo štátneho rozpočtu/normatív/grant

Prijímateľom bude municipalita alebo školská obec na základe návrhu rozpočtu, ktorým sa zároveň optimalizujú:

- o dopady dochádzky do škôl z obcí, ktoré školu nemajú,
- o dopady na rozpočet miest a obcí so školou,
- o súťaž medzi školami o žiaka,
- o bude možné objektívizovať potrebu tried, riešiť dopravné náklady.

Podiel príspevku štátu na celkových nákladoch školy na žiaka bude určený zákonom. Príspevok bude na žiaka a bude obsahovať tri komponenty³⁵:

- normatívny,
- nenormatívny,
- kapitálové výdavky (renovácia, nové priestory).

Pre jednotlivé školské obvody /mestský región/ účelovú obec je možné aj zavedenie tzv. sociálneho indexu (pozri box), ktorým sa bude prenášovať základný komponent. Prerozdeľovanie príspevku do jednotlivých zariadení bude vecou municipality alebo školskej obce.

35 súčasnú štruktúru komponentov normatívneho a nenormatívneho financovania odporúčame prehodnotiť vo väzbe na zmenu finančného vyrovnávania a odporúčanie na zavedenie sociálneho indexu

Príspevok zo strany obcí

- bude sa týkať každej obce, ktorej žiak navštevuje predškolské zariadenie, resp. školu,
- stanoví sa na základe rozpočtu školského obvodu,
- bude pokrývať ostatné náklady spojené s prevádzkou škôl a školských zariadení v školskom obvode, ktoré nepokrýva príspevok zo štátu a náklady na kofinancovanie kapitálových výdavkov schválených v rozpočte školského obvodu,
- bude prepočítaný na jedného žiaka (je možné uvažovať aj o dvoch kritériách váženia podielu: počet žiakov obce a počet obyvateľov obce).
Ostatné príspevky a dary budú príjmom konkrétnej školy

Sociálny index

Pri aplikácii sociálneho indexu vychádzame z návrhu, aby boli predškolské a školské zariadenia združené do školských obvodov s minimálne stanoveným počtom žiakov. Index nemožno používať pre jednotlivé školy.

Čo je sociálny index

Na základe väčšiny odborných analýz má sociálna situácia najväčší vplyv na vzdelanostnú úroveň žiakov. Čím je situácia horšia, tým je aj školský úspech horší. Deti z privilegovaných vrstiev dostávajú väčšiu podporu, a tým lepšie môžu obstáť v škole.

Školské obvody vykazujú rôznu sociálnu situáciu detí, a preto potrebujú rozličný rozsah prostriedkov na dosiahnutie ich primeraného vzdelania.

Sociálny index je ukazovateľ, obsahujúci, resp. reagujúci na tieto odlišnosti pedagogického procesu. Má reflektovať, o koľko viac zdrojov potrebuje školský obvod s horšou východiskovou situáciou detí oproti obvodu s lepšou štruktúrou. Sociálny index sa prepočíta každý rok.

Bude pozostávať z komponentov:

1. podiel detí v školskom obvode s iným materinským jazykom ako slovenským (menšiny, iní štátni príslušníci) na celkovom počte detí,
2. podiel detí vo veku 5 – 14 rokov v školskom obvode, ktorých rodičia sú poberatelia sociálnych dávok na celkovom počte takýchto detí,
3. podiel detí v školskom obvode, ktorých rodičia majú čistú mzdu nižšiu, ako je priemer v obvode na celkovom počte takýchto detí. Počítajú sa deti rodičov, ktorí majú aspoň na jedno dieťa daňovú úľavu,
4. podiel detí so špeciálnymi výchovno-vzdelávacími potrebami na celkovom počte detí.

Sociálny index stanoví poradie školských obvodov a určí, o koľko viac získa školský obvod s horšou východiskovou pozíciou, ako školský obvod s lepšou pozíciou.

Interval sa bude pohybovať napríklad v rozpätí 100 (školský obvod s najmenšou potrebou) až 120 (najväčšia potreba), t. j. školský obvod s najväčšou potrebou získa o 20 % viac zdrojov ako školský obvod s najmenšou potrebou.

Pre stabilitu sa bude pri pridelovaní zdrojov vychádzať z priemeru výšky sociálneho indexu za posledné tri roky.

Územná samospráva nedokáže ani v súčasnosti pokryť rozsah a kvalitu oprávnených služieb, zákon pritom umožňuje žiadateľovi vybrať si druh služby a poskytovateľa. Toto právo sa dlhodobo obchádza.

Návrh opatrení

- nositeľom štátneho príspevku by nemalo byť zariadenie, ale klient,
- rozsah podpory trvalo bývajúceho obyvateľa zo strany obce, mesta by mal byť rozhodnutím obecného/mestského zastupiteľstva,
- financovanie infraštruktúry bude vecou obce/mesta alebo súkromných investorov,
- prevádzkové náklady bude uhrádzať klient.

O autoroch

Viktor Nižňanský

Vyštudoval ekonomiku a riadenie na Stavebnej fakulte SVŠT v Bratislave. Doktorát získal na Filozofickej fakulte Univerzity Komenského v Bratislave. Do roku 1989 pôsobil ako urbanistický ekonóm v Stavoprojekte Piešťany, neskôr ako vedúci urbanistického ateliéru. Po roku 1990 bol konzultantom v oblasti rozvoja miest, obcí a regiónov. V roku 1997 spoluzakladal občianske združenie M.E.S.A. 10 – centrum pre ekonomické a sociálne analýzy, bol riaditeľom a prezidentom spoločnosti. V rokoch 1999–2001, 2003 – 2006 bol splnomocnencom vlády Slovenskej republiky pre decentralizáciu štátu. Od roku 2007 bol riaditeľom Komunálneho výskumného a poradenského centra, n. o. v rokoch 2010 – 2012 vedúcim Úradu vlády Slovenskej republiky. Od 1. júna 2023 je poradcom predsedu vlády pre reformu verejnej správy. Od 1. 1. 2023 je nositeľom Rádu Ľudovíta Štúra II. triedy za mimoriadne zásluhy o rozvoj SR v oblasti územnej samosprávy.

Juraj Karpíš

Ekonomický analytik a spoluzakladateľ think-tanku INESS. INESS – Inštitút ekonomických a spoločenských analýz pôsobí od januára 2006, a v súčasnosti je médiami najviac citovaným ekonomickým think-tankom na Slovensku. Ukončil Fakultu manažmentu UK v Bratislave so špecializáciou finančný manažment. Predtým, ako začal pôsobiť v INESS, bol zamestnaný v komerčných finančných inštitúciách v zahraničí a na Slovensku. Zameriava sa na monetárnu politiku, verejné financie a zdravotníctvo. Je členom Klubu ekonomických analytikov, bol členom Kolégia ministra financií SR. Radí politickým stranám, záujmovým a investičným skupinám. V rámci dlhodobej špecializácie na fungovanie finančného systému sledoval a komentoval krízové dianie, čím prispel k ekonomickému vzdelávaniu na Slovensku. Časopis .týždeň ho označil za osobnosť roku 2011. V roku 2015 vydal ekonomický bestseller „Zlé peniaze – sprievodca krízou“.

Ján Marušinec

Vyštudoval Národohospodársku fakultu Ekonomickej univerzity v Bratislave. Začal pracovať v Inštitúte pre ekonomické a sociálne reformy INEKO, podieľal sa na vzniku Podnikateľskej aliancie Slovenska. Od roku 2002 bol poradcom štátneho tajomníka na ministerstve financií, kde sa venoval fiškálnej politike a zohrával aktívnu úlohu v projekte reformy riadenia verejných financií. Neskôr sa stal riaditeľom odboru rozpočtových analýz ministerstva financií. Od 2006 je členom a v súčasnosti aj výkonným riaditeľom think-tanku M.E.S.A. 10. V pozícii experta sa podieľal na reformách verejných financií, verejnej správy a samosprávy v mnohých krajinách Východného partnerstva a na Balkáne. Zastával poradenské pozície pre premiérku, ministrov financií, županov a primátora. Spolupracuje na projektoch s organizáciami zastupujúcimi záujmy samosprávy doma i v zahraničí.


Jana Červenáková

vyštudovala Národohospodársku fakultu Ekonomickej univerzity v Bratislave. Pôsobila na manažérskych pozíciách v medzinárodných spoločnostiach, venovala sa konsolidačným a reštrukturalizačným projektom. V rokoch 1998 – 2002 pôsobila v M.E.S.A.10 – centrum pre ekonomické a sociálne analýzy ako analytička. V rokoch 2002 – 2006 pôsobila na MF SR ako vedúca služobného úradu. Založila viacero vzdelávacích inštitúcií a venovala sa sociálnym a spoločenským projektom a témam. Od roku 2007 pôsobí vo funkcii predsedu Správnej rady Komunálneho výskumného a poradenského centra, n. o. Od roku 2019 pôsobí v Únii miest Slovenska, aktuálne na pozícii výkonnej viceprezidentky.

**Zmena financovania
územnej samosprávy**

Vydala:
Únia miest Slovenska
Bratislava 2023

Grafická úprava, zalomenie, produkcia:
Renesans, s. r. o.



Štúdia nemá ambíciu detailne vyriešiť nastolené problémy a legislatívne úpravy v takej komplikovanej, a navyiac politicky citlivej téme. Tak ako v minulosti, bude výsledkom riešenie, na ktorom sa zhodnú rozhodujúci aktéri. Naším zámerom je prispieť k diskusii o nevyhnutných zmenách pri spravovaní štátu, ktorých súčasťou je, okrem zmeny rozdelenia kompetencií, územnosprávneho usporiadania a volebných systémov, aj úprava financovania miestnej samosprávy.