

# FINANČNÁ ZÁVISLOSŤ ÚZEMNEJ SAMOSPRÁVY NA SLOVENSKU

## FINANCIAL DEPENDENCY OF TERRITORIAL SELF-GOVERNMENT IN SLOVAKIA

Peter Horváth, Lukáš Cíbik, Martin Švikruha

**Abstract:** *The aim of the paper is to find out the degree of financial dependence of local and regional self-government from the state in Slovakia in years 2005-2016. Financial dependency will be analyzed for eight regional capital cities (local level) and eight self-governing regions (regional level). This type of research conveys a number of important results, it also provides the scope for analyzing and comparing the partial results of individual self-governing units and their average rates over a twelve-year period. Here is also an option to monitor the value development of the financial dependency of regional and local self-government budgets for the years 2005-2016. In the processing of this issue, we arose from a modified formula for calculation the financial independence. We determined the dependence of a selected sample of territorial self-governments on foreign/transfer revenues. They cannot directly affect the amount of these revenues. We have clearly presented the results in the tables and the graph on the basis of the analysis, comparison and synthesis of the obtained information. In the end, we have summarized the knowledge about the financial dependence of the territorial self-government in Slovakia in the time period under review.*

**Keywords:** *Financial dependence, Territorial self-government, Budget, City, self-governing region, Budget revenue, Slovakia*

**JEL Classification:** *H27, H71, L38.*

### Úvod

Dôležitý element v komplexnom ponímaní funkčnosti územnej samosprávy predstavuje spôsob jej financovania. V podmienkach Slovenskej republiky prešiel finančný rámec územnej samosprávy mnohými zmenami. V tomto kontexte predstavuje významný medzník decentralizácia verejnej správy a s ňou spojená fiškálna decentralizácia, ktorá mala zaistiť väčšiu finančnú samostatnosť územných samospráv a efektívnejšie spravovanie verejných finančných prostriedkov (Machyniak, Brix, 2015). Proces fiškálnej decentralizácie predstavuje prenos zodpovednosti a právomoci na nižšie jednotky vládneho mechanizmu v oblasti výdavkovej a rovnako aj v oblasti príjmovej. Na Slovensku tento proces neprebíhal simultánne, na čo upozorňuje Fabiánová (2010). V prvej fáze v rokoch 2001 až 2004, nastal presun pôsobnosti územných samospráv vo výdavkovej sfére. Následne, začiatkom roka 2005 začala prebiehať druhá fáza, ktorá predznamenal konverziu v príjmovej sfére rozpočtov oboch zložiek územnej samosprávy (Adamkovičová, 2013). Jej cieľom bolo zvýšiť vlastné príjmy územných samospráv, čoho dôsledkom mal byť nárast ich finančnej samostatnosti. Práve touto oblasťou financovania územnej samosprávy sa budeme zaoberať v nasledujúcich častiach tohto článku. Poukážeme na

to, či sa tento postulát naplnil a do akej miery po fiškálnej decentralizácii zostala územná samospráva na Slovensku závislou od štátnych zdrojov.

## 1 Formulácia problematiky

V medzinárodnom meradle existuje veľké množstvo prístupov ako zistiť, analyzovať a porovnať decentralizačné pomery v jednotlivých krajinách. Pri kvantifikovaní fiškálnej decentralizácie sa môže vychádzať z niekoľkých základných okruhov, ktoré sledujú vybrané aspekty rozpočtu územnej samosprávy na ktorejkoľvek úrovni. Pri výbere vhodných ukazovateľ sa najčastejšie objavuje analýza zameraná na decentralizačné pomery alebo na špecifické finančné ukazovatele. Výsledkom analýzy decentralizačných pomerov je buď detailný pohľad na príjmové, alebo výdavkové decentralizačné pomery konkrétnej územnej samosprávy. Bližším pohľadom zistíme, že tak príjmové, ako aj výdavkové decentralizačné pomery sa dajú skúmať prostredníctvom širokej palety ukazovateľov. V oblasti príjmov jednotlivých úrovní, ako aj jednotiek územnej samosprávy sa môžeme stretnúť s ukazovateľom príjmovej decentralizácie, daňovej decentralizácie, daňovej autonómie alebo úrovne finančnej autonómie.

Z vyššie uvedených, najčastejšie sa objavujúcich ukazovateľov, ktoré slúžia na prieskum a analýzu príjmovej zložky rozpočtov decentralizovaných vládnych úrovní je zrejmé, že sa výskum zameriava primárne na finančnú a daňovú samostatnosť, resp. autonómnosť. Z tohto pohľadu je táto oblasť výskumu veľmi dominantnou, na úkor druhej možnosti ako analyzovať rozpočet územnej samosprávy, teda všimnúť si závislosť príjmov územnej samosprávy. Finančná závislosť územnej samosprávy predstavuje antagonistickú veličinu k finančnej autonómii/nezávislosti rozpočtu územnej samosprávy. Finančná nezávislosť decentralizovanej vládnej úrovne (územnej samosprávy) vyjadruje rozsah vlastných príjmov, ktoré pokrývajú významné časti výdavkov (Jílek, 2008). Tieto vlastné zdroje by mali byť podľa odporúčenia Rady Európy dostatočne vysoké na to, aby podporili aktivitu a zodpovednosť územnej samosprávy za realizáciu výdavkových rozhodnutí. Vychádzajúc z toho, zobrazuje ukazovateľ finančnej závislosti rozsah/podiel nevlastných alebo cudzích príjmov v rozpočtoch decentralizovaných vládnych úrovniach. Na rozdiel od ukazovateľov hodnotiacich autonómnosť príjmových zdrojov sa ukazovateľ finančnej závislosti zameriava na určenie miery naviazanosti na „neautonómne“ príjmové oblasti. V tomto smere je fundamentálnou otázkou, ako je možné kvantifikovať podobu finančnej závislosti rozpočtov obcí, miest a samosprávnych krajov?

Pri hľadaní odpovede na túto základnú otázku sme primárne vychádzali z toho, že ukazovateľ finančnej autonómnosti a ukazovateľ finančnej závislosti predstavujú protipóly. Preto v zásade predstavujú antagonistické pojmy, no spôsob ich určenia je veľmi podobný a odlišuje sa len v použití iných veličín. Ak určujeme mieru finančnej autonómnosti územnej samosprávy, tak stanovujeme úroveň, ako je daná územná samospráva nezávislá v príjmovej oblasti svojho rozpočtu a akú časť vlastných príjmov dokáže ovplyvniť svojou aktivitou. Vzhľadom k tomu pri analyzovaní miery finančnej závislosti sa výskum zameriava na tie príjmové oblasti rozpočtu územnej samosprávy, ktoré svojou činnosťou nemôže daná samosprávna jednotka ovplyvniť. Tieto závislé príjmy pritečú do rozpočtu územnej samosprávy a ich výšku územná samospráva nedokáže svojou aktivitou ovplyvniť.

## 2 Metódy

V odbornej literatúre (napr. Loehr, Manasan, 1999; Castellucci, 2000; Peková, 2011; Provazníková, 2015) sa stretáme viac menej s totožným postupom pre určenie finančnej autonómnosti územnej samosprávy. Pre nás je dôležité poznať metodiku určenia finančnej autonómie, pretože dosadením vhodných premenných do základného vzorca na zistenie finančnej autonómnosti môžeme tiež zistiť mieru finančnej závislosti územnosprávnych jednotiek tak na miestnej, ako aj regionálnej úrovni. V základnej podobe sa úroveň finančnej autonómie zistí ako podiel súčtu daňových príjmov, bežných nedaňových príjmov, kapitálových príjmov decentralizovanej vládnej úrovne a celkových príjmov decentralizovanej vládnej úrovne. Zásadou je teda zisťovanie podielu vlastných príjmov (ovplyvniteľných decentralizovanou vládnu úrovní) na celkových príjmoch a vďaka tomu môžeme stanoviť mieru finančnej autonómnosti.

Daný výpočet finančnej autonómnosti má s menšími úpravami potenciál byť modifikovaný na zistenie úrovne finančnej závislosti územnej samosprávy. Ak do vzorca na výpočet finančnej autonómie namiesto vlastných príjmov v čitateli, dosadíme príjmy, ktorých výšku územná samospráva nedokáže ovplyvniť, zistíme ich podiel na celkových príjmoch decentralizovanej vládnej úrovne. Výsledkom, teda bude určenie podielu príjmov, ktorých výška je zo strany územnej samosprávy „neovplyvniteľná“. Ak pri výpočte finančnej autonómnosti využívame vlastné príjmy územnej samosprávy, tak pri určení finančnej závislosti do vzorca dosadíme hodnotu cudzích alebo externých príjmov, ktoré tvoria opak vlastných príjmov. Na záver tejto časti uvádzame samotný vzorec, vďaka ktorému zisťujeme úroveň finančnej závislosti v prípade miestnej i regionálnej samosprávnej úrovne na Slovensku.

$$\textit{Finančná závislosť} = \frac{\textit{Cudzie (transferové) príjmy}}{\textit{Celkové príjmy}} \times 100 \quad (1)$$

Na výslednú mieru finančnej závislosti majú vplyv dve veličiny: výška cudzích (transferových) príjmov a výška celkových príjmov. Konštrukcia ukazovateľa na meranie finančnej závislosti v relatívnej podobe v sebe zahŕňa možnosť nárastu alebo poklesu závislosti vplyvom rozdielneho vývoja jednej z dvoch premenných. Preto ak sa zvýšia celkové príjmy oproti predchádzajúcemu obdobiu a výška cudzích (transferových) príjmov ostala v oboch obdobiach približne totožná, miera finančnej závislosti poklesne. Tento pokles primárne nespôsobil úbytok cudzích príjmov, ale nárast celkových príjmov sledovanej jednotky. Druhým hypotetickým príkladom, ktorý treba mať na pamäti, je situácia, keď je výška cudzích príjmov v dvoch sledovaných rokoch približne rovnaká, ale v tomto období dochádza k znižovaniu celkových príjmov. V takejto situácii dochádza k zvyšovaniu relatívnej miery finančnej závislosti bez toho, aby sa reálne zvýšil príjem z cudzích (transferových) zdrojov. Z tohto dôvodu, treba veľmi citlivo vnímať vývoj a dôvod zmeny finančnej závislosti jednotlivých subjektov.

Pri zisťovaní finančnej závislosti vychádzame na začiatku z ukazovateľa finančnej autonómie, ktorý sme modifikovali pre naše potreby. Ak sa pri výpočte finančnej nezávislosti sústredíme na pomer bežných vlastných príjmov na celkových príjmoch, v prípade finančnej závislosti sme sa rozhodli skúmať hodnotu antagonistickej veličiny – bežných cudzích/externých príjmov. Niektorí autori, ako napríklad Jílek (2008) alebo Medved' a Nemeč (2007) nazývajú tieto cudzie/externé príjmy aj ako transferové príjmy. Transferové príjmy môžu mať rozličnú formu (fiskálne/nefiskálne,

výlučnú/zdieľané, proporcionálne/neporcionálne) a ich výdatnosť je závislá od rozhodnutia centrálnej vládnej úrovne.

Hamerníková a Maaytová (2010) následným detailným rozporom striktne stanovujú príjmové zdroje patriace do cudzích alebo transferových príjmov rozpočtov územnosprávnych jednotiek. Vychádzajú pri tom z toho, že výšku finančných prostriedkov z týchto oblastí neovplyvňuje aktivita decentralizovaných vládnych úrovní. Na rozdiel od vlastných príjmov nemajú transferové príjmy vzťah k územiu danej územnosprávnej jednotky, pretože tam nevznikajú a neexistuje ich geografické prepojenie. Zároveň sa transferové príjmy vyznačujú neosobnosťou vo vzťahu medzi územnou samosprávou a občanmi, pretože medzi nimi neexistuje priama väzba. Medzi cudzie/transferové príjmy následne môžeme zaradiť :

- Dotácie a transfery.
- Podielové dane.

Dotácie a transfery od centrálnej vládnej úrovne poskytujú decentralizovaným vládny úrovniam dodatočné finančné prostriedky a vyrovnávajú rozdiely medzi vlastnými príjmami a objektívnymi potrebami (Blöchliger, Petzold, 2009). Existencia viacerých spôsobov prerozdelenia výnosu podielovej dane spôsobuje, že v niektorých prípadoch sa môžu výnosy z podielovej dane radiť k vlastným príjmom<sup>1</sup>, no častejšie sú svojou podstatou priradované k cudzím/transferovým príjmom.

Náš výpočet finančnej závislosti územnej samosprávy na Slovensku vychádza zo základného rozdelenia príjmov rozpočtu obcí, miest a samosprávnych krajov na dve zložky – vlastné príjmy (finančná autonómia) a cudzie/transferové príjmy (finančná závislosť). Na úvod je potrebné vymedziť presný okruh príjmov miest a samosprávnych krajov, ktorý patrí do kategórie cudzích/transferových príjmov ich rozpočtov. Vychádzame pri tom zo zákona č. 583/2004 o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy. Podľa tohto zákona medzi príjmy rozpočtu obcí a miest na jednej strane a samosprávnych krajov na strane druhej patria tak vlastné príjmy, ako aj cudzie/transferové príjmy. Detailný pohľad na štruktúru príjmov zachytáva tabuľka 1.

Samotný zákon o rozpočtových pravidlách určuje skupinu príjmov, ktoré sú charakterizované ako vlastné. Tým nepriamo vymedzuje všetky ostatné príjmy ako cudzie/transferové, kam patria primárne dotácie zo štátneho rozpočtu na úhradu nákladov preneseného výkonu štátnej správy v súlade so zákonom o štátnom rozpočte na príslušný rozpočtový rok a dotácie zo štátnych fondov, dotácie zo štátneho rozpočtu v súlade so zákonom o štátnom rozpočte na príslušný rozpočtový rok, účelové dotácie z rozpočtu obce alebo z rozpočtu iného vyššieho územného celku na realizáciu zmlúv a prostriedky z Európskej únie a iné prostriedky zo zahraničia poskytnuté na konkrétny účel.

Okrem toho medzi cudzie/transferové príjmy, ktorých výšku nemôže územná samosprávna jednotka ovplyvniť radíme tiež podielovú daň. Pri výpočte finančnej závislosti zaradíme medzi bežné transfery v rámci verejnej správy aj podiel miest a samosprávnych krajov na výnose z dane z príjmov fyzických osôb. Dôvodom je naše presvedčenie, že jej nastavenie v takej podobe ako v súčasnosti existuje ju radí skôr k neúčelovým dotáciám, pretože decentralizovaná vládna úroveň neurčuje prerozdeľovací podiel, slobodne nestanovuje prirážku k podielovej dani, samotný

---

<sup>1</sup> Pokiaľ decentralizovaná vládna úroveň určuje podiel prerozdelenia alebo pokiaľ sa dá tento podiel zmeniť výlučne len so súhlasom decentralizovanej vládnej úrovne.

výnos dane nevyberá a nespravuje. Vychádzame z toho, že pri hodnotení daňovej autonómie by sme podielovú daň na Slovensku nemohli spájať s kategóriou vlastných daňových príjmov, ktoré tvoria jadro bežných vlastných príjmov. Táto skutočnosť vyplýva z taxonómie jednotlivých daní podľa Blöchliger a Kinga (2006) a jej čiastočnej úpravy z roku 2015 (Blöchliger, Nettley, 2015).

**Tab. 1: Príjmy rozpočtov obcí, miest a samosprávnych krajov v SR**

OBEC, MESTO	SAMOSPRÁVNÝ KRAJ
<p><i>a) výnosy miestnych daní a poplatkov;</i></p> <p><i>b) nedaňové príjmy z vlastníctva a z prevodu vlastníctva majetku obce a z činnosti obce a jej rozpočtových organizácií;</i></p> <p><i>c) úroky a iné príjmy z finančných prostriedkov obce;</i></p> <p><i>d) sankcie za porušenie finančnej disciplíny uložené obcou;</i></p> <p><i>e) dary a výnosy dobrovoľných zbierok v prospech obce;</i></p> <p><i>f) podiely na daniach v správe štátu;</i></p> <p><i>g) dotácie zo štátneho rozpočtu na úhradu nákladov preneseného výkonu štátnej správy a dotácie zo štátnych fondov;</i></p> <p><i>h) ďalšie dotácie zo štátneho rozpočtu v súlade so zákonom o štátnom rozpočte;</i></p> <p><i>i) účelové dotácie z rozpočtu vyššieho územného celku alebo z rozpočtu inej obce na realizáciu zmlúv podľa osobitných predpisov;</i></p> <p><i>j) prostriedky z Európskej únie a iné prostriedky zo zahraničia poskytnuté na konkrétny účel;</i></p> <p><i>k) iné príjmy ustanovené osobitnými predpismi;</i></p>	<p><i>a) nedaňové príjmy z vlastníctva a z prevodu vlastníctva majetku vyššieho územného celku a z činnosti vyššieho územného celku a jeho rozpočtových organizácií;</i></p> <p><i>b) úroky a iné príjmy z finančných prostriedkov vyššieho územného celku;</i></p> <p><i>c) sankcie za porušenie finančnej disciplíny uložené vyšším územným celkom;</i></p> <p><i>d) dary a výnosy dobrovoľných zbierok v prospech vyššieho územného celku;</i></p> <p><i>e) podiely na iných daniach v správe štátu;</i></p> <p><i>f) dotácie zo štátneho rozpočtu na úhradu nákladov preneseného výkonu štátnej správy a dotácie zo štátnych fondov;</i></p> <p><i>g) ďalšie dotácie zo štátneho rozpočtu;</i></p> <p><i>h) účelové dotácie z rozpočtu obce alebo z rozpočtu iného vyššieho územného celku na realizáciu zmlúv podľa osobitných predpisov;</i></p> <p><i>i) prostriedky z Európskej únie a iné prostriedky zo zahraničia poskytnuté na konkrétny účel;</i></p> <p><i>j) iné príjmy ustanovené osobitnými predpismi.</i></p>
<p><b>Za vlastné príjmy rozpočtu obce alebo mesta sa považujú príjmy a) až f).</b></p>	<p><b>Za vlastné príjmy rozpočtu vyššieho územného celku sa považujú príjmy a) až e).</b></p>

Zdroj: vlastné spracovanie podľa zákona č.583/ 2004 o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy

Podľa opatrenia Ministerstva financií SR č. MF/010175/2004-42 sa ustanovuje ekonomická klasifikácia rozpočtovej klasifikácie na základe, ktorej môžeme sekundárne určiť príslušnosť jednotlivých príjmových zdrojov k skupine cudzích/transferových príjmov. K cudzím/transferovým príjmom následne patria príjmy číslo 111 (Daň z príjmov fyzickej osôb) a 310 (Tuzemské bežné granty a transfery), kam spadajú najmä granty a transfery v rámci verejnej správy zo štátneho rozpočtu a na úhradu nákladov preneseného výkonu štátnej správy.

Finančnú závislosť sme sa rozhodli skúmať tak na regionálnej, ako aj miestnej úrovni územnej samosprávy na Slovensku. Aby mohli byť výsledky čo najrelevantnejšie, zvolili sme si ako výskumnú vzorku rozpočty všetkých samosprávnych krajov (8) a ich krajských miest (8). Tým sa nám vytvoril zodpovedajúci zrkadlový obraz, kde každá regionálna územnosprávna jednotka dostala

náprotivok v podobe konkrétneho krajského mesta, ktoré reprezentuje miestny stupeň územnej samosprávy. Zároveň týmto krokom môžeme zachytiť vývoj finančnej závislosti tak na regionálnej, ako aj miestnej úrovni v čase. Náš výskum sa zaoberal úrovňou finančnej závislosti krajských miest a samosprávnych krajov počas rokov 2005-2016. Potrebné údaje pochádzajú zo Záverečných účtov alebo Viacročných rozpočtov dotknutých samosprávnych krajov a krajských miest.

### 3 Rozbor problému

Na základe pomeru cudzích/transferových príjmov a celkových príjmov sme zistili úroveň finančnej závislosti, najprv v prípade regionálnej samosprávy. Samotné percentuálne vyjadrenie finančnej závislosti odráža naviazanosť rozpočtov samosprávnych krajov na príjmové zdroje, ktorých výšku nemôžu regionálne samosprávy ovplyvniť. Stávajú sa tak závislé od finančných prostriedkov, najmä z dotácií a transferov zo štátneho rozpočtu a veľmi významne zvyšuje ich závislosť aj súčasný systém podielovej dane (Foremny, 2014). Vďaka údajom zo záverečných účtov a viacročných rozpočtov samosprávnych krajov sme zistili výšku finančnej závislosti konkrétnych samosprávnych krajov, ich priemernú hodnotu za obdobie rokov 2005-2016 a súčasne aj priemerné hodnoty za celú skupinu regionálnych samospráv, ktoré sú zachytené v tabuľke 2.

**Tab. 2: Miera finančnej závislosti samosprávnych krajov v rokoch 2005-2016 v percentách (%)**

ROK	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Priemer
<b>BSK</b>	64,6	65,2	64,9	60,2	58,3	69,2	59,2	61,1	58,8	63,2	88,1	87,9	<b>66,7</b>
<b>BBSK</b>	79,4	77,1	76,8	73,4	75,7	73,8	72,9	73,2	68,7	71,9	86,4	85,3	<b>76,2</b>
<b>KSK</b>	84,3	94,8	73,4	68,7	71,3	69,9	67,1	69,9	70,0	69,2	76,2	73,9	<b>74,0</b>
<b>NSK</b>	74,4	73,8	76,4	71,4	68,2	68,9	57,6	67,7	69,1	67,2	79,9	85,5	<b>71,6</b>
<b>PSK</b>	85,7	84,5	83,8	86,2	74,3	67,9	64,1	71,5	73,1	71,2	77,1	86,4	<b>77,1</b>
<b>TSK</b>	84,9	82,8	81,5	84,4	63,8	80,6	79,8	72,7	76,8	78,2	89,8	92,5	<b>80,6</b>
<b>TTSK</b>	74,8	75,4	51,1	53,3	67,7	72,5	48,8	66,2	70,9	72,6	84,3	82,8	<b>68,3</b>
<b>ZSK</b>	72,1	72,9	79,3	71,3	82,1	62,7	71,1	70,6	68,6	57,9	83,8	72,1	<b>72,0</b>
<b>Priemer</b>	<b>77,5</b>	<b>78,3</b>	<b>73,4</b>	<b>71,1</b>	<b>70,1</b>	<b>70,6</b>	<b>65,0</b>	<b>69,1</b>	<b>69,4</b>	<b>68,9</b>	<b>83,2</b>	<b>83,3</b>	<b>73,3</b>

**Legenda:** BSK – Bratislavský samosprávny kraj, BBSK – Banskobystrický samosprávny kraj, KSK – Košický samosprávny kraj, NSK – Nitriansky samosprávny kraj, PSK – Prešovský samosprávny kraj, TSK – Trenčiansky samosprávny kraj, TTSK – Trnavský samosprávny kraj, ŽSK – Žilinský samosprávny kraj.

*Zdroj: vlastné spracovanie na základe dát zo záverečných účtov a viacročných rozpočtov všetkých samosprávnych krajov z rokov 2005-2016*

Jednotlivé hodnoty v tabuľke 2 reprezentujú ako veľmi sú rozpočty jednotlivých samosprávnych krajov závislé od bežných dotácií, grantov, transferov a príjmu z podielovej dane. Počas sledovaného obdobia od vzniku samosprávnych krajov až po rok 2016 sme zistili, že priemerná hodnota miery finančnej závislosti celého segmentu ôsmich samosprávnych krajov dosiahla úroveň 73,3 %.

Vývoj ukazovateľa finančnej závislosti nemal jednoznačný priebeh, pretože sme zaznamenali výraznejšie poklesy aj nárasty. Aj pri komparácii hodnôt finančnej závislosti medzi jednotlivými regionálnymi samosprávami sme identifikovali pomerne značné rozdiely. Tieto rozdiely sa týkajú tak čiastkových výsledkov v konkrétnom roku, ako aj výsledných priemerných hodnôt za celé sledované obdobie dvanástich

rokov. Pri pohľade na čiastkové výsledky finančnej závislosti vidíme výrazné výkyvy vo výške závislosti rozpočtov samosprávnych krajov od cudzích/transferových príjmov. Celkovo najnižšiu hodnotu finančnej závislosti sme zaznamenali v prípade TTSK v roku 2011. Oproti tomu bola najvyššia nameraná úroveň finančnej závislosti zistená v roku 2006 v KSK. Rozdiel medzi týmito hraničnými hodnotami predstavuje presne 46 %, čo je veľmi enormná diferencia. V prípade čiastkových výsledkov za posledné dva skúmané roky 2015 a 2016 došlo u všetkých samosprávnych krajov k výraznému skokovému navýšeniu finančnej závislosti. Dôvod vidíme v zmene prerozdelenia koeficientu podielovej dane, ktorý zapríčinil, že z dane z príjmu fyzických osôb (ďalej len „DPFO“) získali samosprávne kraje po najnovšej zmene viac finančných prostriedkov, čo súčasne zvyšuje ich mieru finančnej závislosti.

**Tab. 3: Miera finančnej závislosti krajských miest v rokoch 2005-2016 v percentách**

ROK	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Priemer
BA	42,7	21,1	41,0	37,5	42,5	40,6	43,8	59,9	56,5	43,5	42,4	55,1	43,8
BB	55,5	62,8	60,3	59,1	60,1	58,1	64,3	51,3	58,7	56,6	62,6	63,8	59,4
KE	60,9	49,6	57,5	58,5	59,0	48,5	52,5	54,1	43,2	50,7	40,5	64,9	53,3
NR	36,9	42,7	44,7	44,2	48,7	37,3	46,4	50,1	45,4	47,0	49,7	54,0	45,5
PO	72,3	64,1	62,9	55,7	56,9	55,2	56,2	66,1	68,9	58,3	63,3	67,6	62,2
TN	50,5	41,4	36,2	53,5	56,8	59,1	46,9	58,2	56,1	56,2	55,1	58,6	52,3
TT	39,1	36,1	44,4	57,1	53,4	53,3	56,0	54,3	53,4	49,2	53,2	53,7	50,2
ZA	12,7	32,7	29,2	53,8	54,4	55,8	40,9	61,3	60,1	59,1	55,9	51,3	47,2
Priemer	46,3	43,8	47,0	52,4	53,9	50,9	50,8	56,9	55,2	52,5	52,8	58,6	51,8

**Legenda:** BA – Bratislava, BB – Banská Bystrica, KE – Košice, NR – Nitra, PO – Prešov, TN – Trenčín, TT – Trnava, ZA- Žilina.

*Zdroj: vlastné spracovanie na základe dát zo záverečných účtov a viacročných rozpočtov všetkých krajských miest z rokov 2005-2016*

Pri komparácii priemerných hodnôt finančnej závislosti jednotlivých samosprávnych krajov za celé sledované obdobie 2005-2016 sme zistili, že najnižšiu závislosť od cudzích/transferových príjmov mal BSK. Ďalším samosprávnym krajom, ktorý mal mieru finančnej závislosti nižšiu ako 70 % bol už len TTSK s hodnotou závislosti na úrovni 68,3 %. Najvyššiu priemernú mieru finančnej závislosti sme zistili u TSK, ktorého hodnota finančnej závislosti tesne prekročila 80 %. Samosprávny kraj s druhou najvyššou priemernou hodnotou finančnej závislosti bol PSK tesne nasledovaným BBSK a KSK. Pri komparácii hraničných priemerných hodnôt finančnej závislosti sme zistili, že rozdiel medzi priemernou maximálnou (TSK) a minimálnou (BSK) výškou finančnej závislosti je takmer 14 %.

Po tom, čo sme zistili čiastkové a priemerné výsledky miery finančnej závislosti samosprávnych krajov, zamerali sme sa na obdobný výskum aj na miestnej úrovni. Tu sme zisťovali mieru finančnej závislosti v prípade ôsmich krajských miest v rovnakom období (2005-2016). Nami zistené čiastkové a priemerné hodnoty finančnej závislosti rozpočtov krajských miest sú zachytené v tabuľke 3.

Čiastkové, ako aj priemerné hodnoty v tabuľke 3 ilustrujú to, ako veľmi sú mestské rozpočty naviazané a závislé od finančných tokov, ktorých výšku nemôžu priamo ovplyvňovať. V skúmanom období 12 rokov sme zistili, že priemerná miera finančnej

závislosti všetkých skúmaných krajských miest je na úrovni 51,8 %. Už prvý pohľad na čiastkové výsledky jednotlivých krajských miest predpovedal, že miera finančnej závislosti skúmanej vzorky miestnych samospráv (krajských miest) je nižšia ako obdobné hodnoty v prípade regionálnej samosprávy. Komparáciou priemernej hodnoty finančnej závislosti skúmanej vzorky miestnych a regionálnych samospráv sme zistili, že miestna úroveň (krajské mestá) vykazujú nižšiu mieru finančnej závislosti, teda naviazania na dotácie, granty, transfery a prostriedky z podielovej dane ako regionálna samosprávna úroveň. Výsledkom porovnania celkových priemerných hodnôt finančnej závislosti oboch samosprávnych úrovní je zistenie, že miera finančnej závislosti miestnej samosprávnej úrovne je počas rokov 2005-2016 v priemere o 21,5 % nižšia, ako priemerná miera finančnej závislosti regionálnej samosprávnej úrovne.

Ani v prípade vývoja ukazovateľa finančnej závislosti rozpočtov krajských miest sa nedajú určiť jednotné vývojové tendencie, pretože sa objavujú kladné aj záporné výkyvy. Tento stav je zapríčinený veľkými výkyvmi čiastkových hodnôt miery finančnej závislosti rozpočtov krajských miest v konkrétnych rokoch. Paradoxná situácia nastala napríklad v sledovanom roku 2005, kedy sme zistili tak najvyššiu (PO – 72,3 %), ako aj najnižšiu (ZA – 12,7 %) čiastkovú hodnotu finančnej závislosti počas výskumného obdobia dvanástich rokov. Rozdiel medzi týmito hraničnými hodnotami predstavuje takmer 60 %, čo je veľmi markantná odlišnosť. Tento rozdiel je dokonca vyšší ako v prípade čiastkových hodnôt finančnej závislosti u regionálnych samospráv.

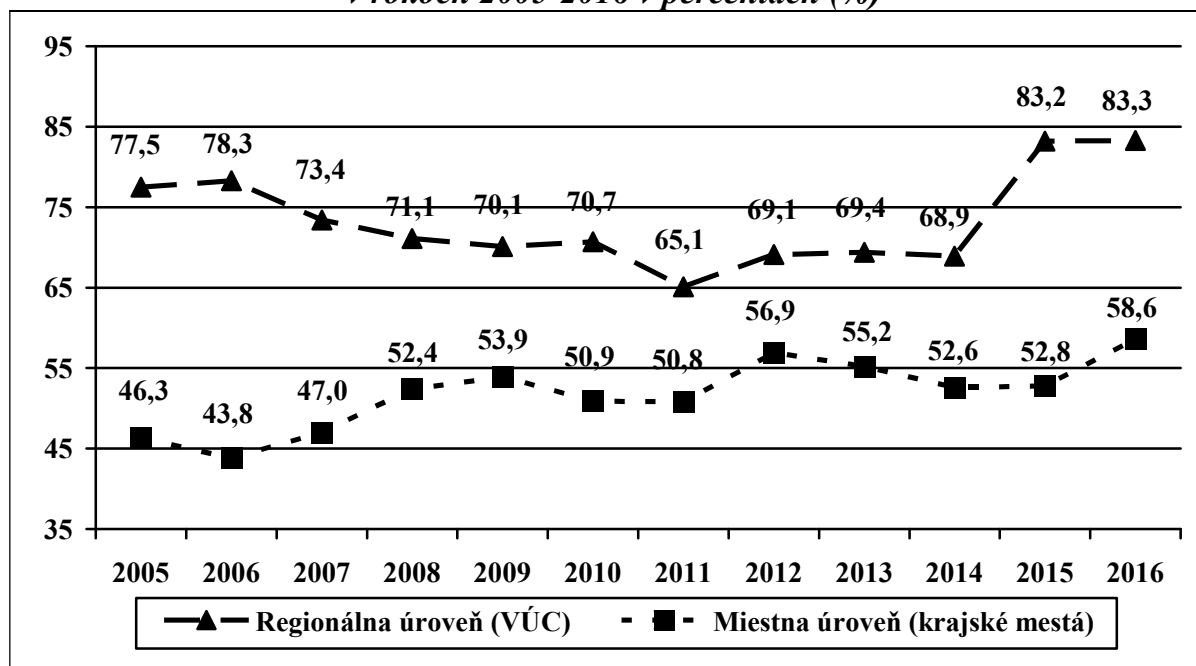
Najnižšiu priemernú mieru finančnej závislosti v rokoch 2005-2016 vykazoval rozpočet Bratislavy (43,8 %). V priemere druhú najnižšiu závislosť od cudzích/transferových príjmoch sme zaznamenali v prípade miest Nitra (45,5 %) a Žilina (47,2 %). Na druhej strane sa umiestnilo mesto Prešov, ktorého rozpočet vykazoval najvyššiu priemernú mieru finančnej závislosti v sledovanom období na úrovni 62,2 %. Ďalšími krajskými mestami s najvyššou priemernou finančnou závislosťou boli Banská Bystrica (59,4 %) a Košice (53,3 %). Porovnaním priemerných hodnôt finančnej závislosti všetkých krajských miest v sledovanom období dvanástich rokov sme zistili, že rozdiel medzi maximálnou (62,2 %) a minimálnou hodnotou (43,8 %) je 18,4 %. Tento rozdiel je v prípade miestnej samosprávnej úrovne vyšší ako v prípade porovnania s rovnakým ukazovateľom regionálnej samosprávy.

#### **4 Diskusia**

Zistenie čiastkových a priemerných výsledkov miery finančnej závislosti krajských miest a samosprávnych krajov nám následne poslúži na konečnú komparáciu miery finančnej závislosti. Výsledkom je graf 1, ktorý zachytáva a kombinuje priemernú mieru finančnej závislosti v jednotlivých rokoch na miestnej (krajské mestá) a regionálnej (samosprávne kraje) samosprávnej úrovni na Slovensku.



**Obr. 1: Vývoj priemernej miery finančnej závislosti na regionálnej a miestnej úrovni v rokoch 2005-2016 v percentách (%)**



Zdroj: vlastný výpočet na základe dát zo záverečných účtov a viacročných rozpočtov všetkých krajských miest a samosprávnych krajov z rokov 2005-2016

Vývoj miery finančnej závislosti regionálnej samosprávy by sme mohli rozdeliť do troch etáp. Prvotné obdobie rokov 2005-2006 je charakteristické najmä stabilizáciou pomerov po vzniku a začatí faktickej činnosti VÚC. V tomto období bola miera finančnej závislosti stabilná a udržiavala na približne totožnej úrovni, bez výrazných výkyvov. Výška prostriedkov z bežných transferov, dotácií a grantov ako aj prostriedkov z DPFO sa zvyšovala rovnakým tempom ako rástli celkové príjmy regionálnej samosprávnej úrovne.

Druhá etapa vývoja miery finančnej závislosti v prípade VÚC je ohraničená rokmi 2007-2014. V týchto rokoch je typickým znakom výrazný pokles miery finančnej závislosti v porovnaní s prvou etapou. V rokoch 2007 a 2008 klesala miera finančnej závislosti regionálnej samosprávy na Slovensku vplyvom prudkého nárastu celkových príjmov. Nárast celkových príjmov VÚC bol vyšší ako zvyšovanie príjmov z cudzích (transferových) zdrojov, čo spôsobilo zníženie miery závislosti regionálnych rozpočtov. Od roku 2009 do roku 2010 sa vývoj finančnej závislosti mierne stabilizoval, kedy vplyvom ekonomickej a hospodárskej krízy poklesla suma celkových príjmov VÚC a súčasne sme zaznamenali aj pokles celoštátneho výnosu z podielovej dane. Keďže sa obe sledované veličiny znížili v približne totožnom pomere, miera finančnej závislosti sa stabilizovala. Veľmi výrazné zníženie miery finančnej závislosti zaznamenávame v roku 2011, kedy sa prepadla o viac ako päť percent. Dôvod môžeme nájsť v zmene prerozdelenia koeficientu z DPFO v neprospech územnej samosprávy. Tým sa znížil príjem VÚC z dominantného cudzieho príjmového zdroja – podielovej dane a dôsledkom bol pokles finančnej závislosti regionálnej územnej samosprávy na historické minimum. Druhým dôvodom takéhoto výrazného zníženia finančnej závislosti v roku 2011 bol značný nárast celkových príjmov regionálnej samosprávy. V posledných troch rokoch (2012-2014) druhej etapy vývoja miery finančnej závislosti VÚC sme oproti roku 2011 spozorovali mierny nárast finančnej závislosti a jej stabilizáciu na úrovni približne 69 %. Tento

vývoj finančnej závislosti spôsobil každoročne sa mierne zvyšujúci objem cudzích (transferových) finančných prostriedkov v rozpočtoch VÚC a súčasne aj mierny nárast celkových príjmov regionálnej samosprávy.

Posledná etapa vývoja ukazovateľa finančnej závislosti regionálnej samosprávy sa odohrávala v rokoch 2015-2016. Pre tieto roky je príznačný enormný nárast prostriedkov pre VÚC z podielovej dane. Na jednej strane sa zvyšuje celoštátny výnos z DPFO a súčasne regionálna samospráva na tomto výnose participuje v stále vyššej miere v dôsledku zvyšovania podielu v prerozdeľovacom vzorci. Vyšší podiel VÚC na výnose z podielovej dane predstavuje kompenzáciu pre regionálnu samosprávu, pretože v roku 2015 jej bola odobraná jediná vlastná miestna daň – daň z motorových vozidiel (tzv. cestná daň).

Vývoj finančnej závislosti miestnej územnej samosprávy na Slovensku reprezentovanej krajskými mestami, sme tiež skúmali v rokoch 2005-2016. Grafické vyjadrenie jej vývoja by sme mohli s určitou mierou zovšeobecnenia prirovnať k mierne naklonenému písanému písmenu „u“. Od roku 2006 do roku 2009 zaznamenávame na jednej strane nárast cudzích (transferových) príjmov v rozpočtoch krajských miest ako aj každoročné zvyšovanie ich celkových príjmov. Príjmy krajských miest najmä z podielovej dane sa každoročne výrazne zvyšujú a svojím nárastom prevyšujú nárast celkových príjmov. Preto v tomto období rastie finančná závislosť rozpočtov krajských miest. Postupne sa však prírastok z podielovej dane znižuje a v roku 2010 a 2011 zaznamenávame zmenu vývojového trendu. V oboch rokoch sa znižuje miera finančnej závislosti miestnej územnej samosprávy. Dôvodom je v roku 2010 výrazný prepád celoštátneho výnosu DPFO a v roku 2011 to čiastočne bolo spôsobené aj výrazným znížením podielu, ktorým mestá participujú na výnose z podielovej dane. Zníženie príjmov krajských miest z podielovej dane malo v oboch prípadoch rovnaký dopad aj na hodnotu cudzích (transferových) príjmov. To spolu so stagnáciou celkových príjmov v konečnom dôsledku viedlo ku zníženiu finančnej závislosti.

Finančná závislosť miestnej samosprávy (krajských miest) v ďalšom roku zaznamenala najvýraznejší medziročný nárast o viac ako šesť percent. V roku 2012 do rozpočtov miest plynulo viac finančných prostriedkov z podielovej dane, pretože sa zvýšil jej celoštátny výnos a tým sa automaticky zvýšila výška prostriedkov z cudzích zdrojov. Zároveň v roku 2012 výrazne klesli celkové príjmy skúmaných krajských miest, čo ešte viac umocnilo nárast finančnej závislosti ich rozpočtov.

V nasledujúcich rokoch 2013, 2014 a čiastočne aj 2015 miera finančnej závislosti krajských miest klesala. Ako hlavnú príčinu môžeme označiť nárast celkových príjmov krajských miest. V danom období zaznamenávame i mierny nárast cudzích (transferových) príjmov spôsobených najmä zvyšovaním celoštátneho výnosu z DPFO a postupným navyšovaním podielu miest na podielovej dani. Nárast príjmov z cudzích zdrojov však nebol taký výrazný ako prírastok sumy celkových príjmov. Tým sa nám pri výpočte finančnej závislosti vo vzorci výrazne zvyšoval menovateľ a len mierne vzrástol čitateľ. Výsledkom je znižovanie miery finančnej závislosti miestnej územnej samosprávy, ktorú v našom príspevku reprezentujú krajské mestá.

Posledný rok nášho výskumu priniesol nárast finančnej závislosti rozpočtov krajských miest. Za primárny dôvod môžeme označiť pokles celkových príjmov miestnych samospráv. Okrem toho sa na zvýšení miery finančnej závislosti krajských miest podpísalo aj zvýšenie cudzích (transferových) príjmov v ich rozpočtoch. V tomto

smere zohráva dôležitú úlohu nárast výberu DPFO na celoštátnej úrovni ako aj navyšovanie podielu, ktorým na tomto výnose participuje miestna územná samospráva.

Z komparácie miery priemernej finančnej závislosti oboch úrovní územnej samosprávy na Slovensku v období rokov 2005-2016 na obrázku 1 je zrejmé, že počas celého skúmaného obdobia bola miera finančnej závislosti rozpočtov krajských miest výrazne nižšia ako v prípade rozpočtov samosprávnych krajov. V oboch prípadoch je vývoj pomerne nestály a zaznamenávame tak nárast finančnej závislosti v určitom období, ako aj znižovanie závislosti počas niektorých rokov. V niektorých obdobiach však môžeme identifikovať zhodné vývojové tendencie tak na regionálnej, ako aj miestnej samosprávnej úrovni. Za hlavné katalyzátory zmien finančnej závislosti tak regionálnej ako aj miestnej územnej samosprávy môžeme považovať výšku celkových príjmov, výšku celoštátneho výnosu z DPFO a prerozdeľovací koeficient podielovej dane.

## **Záver**

Cieľom príspevku bolo komplexnejšie zhodnotiť mieru finančnej závislosti územnej samosprávy na Slovensku v rokoch 2005-2016. V skúmanej skupine územných samospráv reprezentovali miestnu územnú samosprávu krajské mestá a regionálny stupeň územnej samosprávy tvorili samosprávne kraje. Vďaka čiastkovým výsledkom sme určili, že miera finančnej závislosti miestnej samosprávnej úrovne bola v období rokov 2005-2016 na úrovni 51,8 % a rozpočty samosprávnych krajov vykazovali mieru finančnej závislosti od dotácií, grantov, transferov a prostriedkov z podielovej dane na úrovni 73,3 %. Samotný vývoj a čiastkové výsledky za jednotlivé samosprávne jednotky a úrovne vykazovali výrazné rozdiely. S miernou mierou zovšeobecnenia by sme mohli identifikovať dlhodobú tendenciu vývoja finančnej závislosti krajských miest, ktorá sa postupne zvyšuje. Dlhodobá miera finančnej závislosti samosprávnych krajov v dlhodobom výhľade do roku 2014 naopak klesala, čo sa však výrazne zmenilo v roku 2015, kedy došlo k zmene prerozdeľovacieho vzorca prostriedkov z podielovej dane, a s tým súvisel aj značný nárast finančnej závislosti regionálnej samosprávnej úrovne.

V zásade môžeme konštatovať, že na výslednú hodnotu finančnej závislosti slovenskej územnej samosprávy vplýva niekoľko faktorov. Prvým je výška celkových príjmov, ktorá je veľmi variabilná a závisí vo veľkej miere (najmä kapitálová zložka a výška príjmových finančných operácií) od schopností a potrieb jednotlivých samosprávnych jednotiek. Druhým faktorom, ktorý vplýva na výslednú mieru finančnej závislosti, je fáza ekonomického cyklu národnej (resp. v súčasne dobe aj medzinárodnej) ekonomiky. V prípade slovenskej územnej samosprávy pretrváva jej silné naviazanie na podielovú daň - daň z príjmu fyzických osôb. Jej celoštátny výnos je však závislý od výsledkov národného hospodárstva a ekonomickej situácie na Slovensku. Posledným dôležitým determinantom finančnej závislosti obcí, miest a VÚC je miera participácie územnej samosprávy na výnose z podielovej dane. Zmena prerozdeľovacieho koeficientu z DPFO je určujúcim faktorom toho, koľko finančných prostriedkov získa miestna a regionálna samosprávna úroveň z podielovej dane. A keďže práve finančné prostriedky pochádzajúce z tohto zdroja sú dominantným cudzím (transferovým) príjmom samospráv, ich výška ovplyvňuje mieru závislosti územnej samosprávy na Slovensku.

## Pod'akovanie

Tento článok bol spracovaný s podporou výskumného projektu: KEGA 017UCM-4/2017 „Dynamika premien politického systému SR“, Ministerstvo školstva, vedy, výskumu a športu SR.

## Referencie

- Adamkovičová, B. (2013). *Regionálne analýzy a plánovanie*. Trenčín: Trenčianska univerzita Alexandra Dubčeka v Trenčíne.
- Blöchliger, H., King, D. (2006). Fiscal Autonomy of Sub-Central Governments. *OECD Working Papers on Fiscal Federalism*, No. 2, OECD Publishing, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/5k97b127pc0t-en>
- Blöchliger, H., Nettley, M. (2015). Sub-central Tax Autonomy: 2011 Update. *OECD Working Papers on Fiscal Federalism*, No. 20, OECD Publishing, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/5js4t79sbsd-en>
- Blöchliger, H., Petzold, O. (2009). Taxes or Grants: What Revenue Source for Sub-Central Governments? *OECD Economics Department Working Papers*, No. 706, OECD Publishing, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/223111363085>
- Castelluci, L. (2000). *Effects on the Financial Autonomy of Local and Regional Authorities Resulting from the Limits Set at European Level on National Public Debt*. Strasbourg: Council of Europe.
- Fabianová, K. (2010). Finančná samostatnosť vyšších územných celkov na Slovensku. V: *National and Regional Economics VIII*. [online] Košice: Technical University of Košice, Faculty of Economics. 227 – 234. Dostupné na: [http://www3.ekf.tuke.sk/konfera2010/zbornik/files/konfera2010\\_zbornik.pdf](http://www3.ekf.tuke.sk/konfera2010/zbornik/files/konfera2010_zbornik.pdf) [cit. 17.08.2017].
- Foremny, D. (2014). Sub-national deficits in European countries: The impact of fiscal rules and tax autonomy. *European Journal of Political Economy*, Vol. 34, pp. 86-110.
- Hamerníková, B., Maaytová, A. (2010). *Veřejné finance*. Praha: ASPI Wolters Kluwer.
- Jílek, M. (2008). *Fiskální decentralizace, teorie a empirie*. Praha: ASPI Wolters Kluwer.
- Loehr, W., Manasan, R. (1999). *Fiscal Decentralization and Economic Efficiency: Measurement and Evaluation*. Harvard: Harvard Institute for International Development.
- Machyniak, J., Brix, R. (2015). Political aspects as a determinant of public administration functioning – the case of Slovak republic after 1989. V: *SGEM 2015 : 2nd International Multidisciplinary Scientific Conference on Social Sciences and Arts*. Sofia: STEF92 Technology Ltd., 227-232.
- Opatrenia Ministerstva financií SR č. MF/010175/2004-42. (2017). [online] Dostupné na: <http://www.finance.gov.sk/Default.aspx?CatID=7861> [cit. 05.08.2017]
- Peková, J. (2011). *Finance územní samosprávy - Teorie a prax v ČR*. Praha: Wolters Kluwer.
- Provazníková, R. (2015). *Financování měst, obcí a regionů - teorie a praxe*. Praha: GRADA.
- Zákon č. 583/ 2004 o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy.

## Kontaktná adresa

### doc. PhDr. Peter Horváth, PhD.

Univerzita sv. Cyrila a Metoda v Trnave, Fakulta sociálnych vied, Katedra verejnej správy

Bučianska 4/A, 917 01, Trnava, Slovenská republika

E-mail: [peter.horvath@ucm.sk](mailto:peter.horvath@ucm.sk)

Tel. číslo: +421 33 5565 522

**PhDr. Lukáš Cíbik, PhD.**

Univerzita sv. Cyrila a Metoda v Trnave, Fakulta sociálnych vied, Katedra verejnej správy

Bučianska 4/A, 917 01, Trnava, Slovenská republika

E-mail: lukascibik@gmail.com

Tel. číslo: +421 33 5565 555

**PhDr. Martin Švikruha, PhD.**

Univerzita sv. Cyrila a Metoda v Trnave, Fakulta sociálnych vied, Katedra verejnej správy

Bučianska 4/A, 917 01, Trnava, Slovenská republika

E-mail: martin.svikruha@ucm.sk

Tel. číslo: +421 33 5565 558

Received: 25. 08. 2017, reviewed: 19. 02. 2018

Approved for publication: 01. 03. 2018