

FIŠKÁLNA DECENTRALIZÁCIA - JEJ VÝZNAM A DÔSLEDKY PRE ÚZEMNÚ SAMOSPRÁVU

Slávka SEDLÁKOVÁ

Fakulta verejnej správy UPJŠ Košice

slavka.sedlakova@upjs.sk

Abstrakt

Fiškálna decentralizácia nadväzuje na prechod kompetencii z orgánov verejnej správy na obce a vyššie územné celky. Sústreďuje sa na spôsob financovania originálnych kompetencii obcí a VÚC, pretože kompetencie, ktoré sú vykonávané v zmysle preneseného výkonu štátnej správy sú naďalej financované zo štátneho rozpočtu. Nový systém financovania posilňuje nezávislosť a zodpovednosť územnej samosprávy v prípadoch, keď rozhoduje o použití verejných zdrojov.

Abstract

Fiscal decentralization links to the transfer of executed competence from the public administration bodies to the municipalities and higher territorial units. Fiscal decentralization concerns the way of financing the self-governing competence of the municipalities and higher territorial units, because competence, which is executed in a regime of transferred execution of the public administration are still financed from the state budget. The new system of financing strengthens the independence and responsibility of regional self-governments in the event of deciding on the use of public funds.

Keywords *fiscal decentralization, competence, budget, autonomy*

Kľúčové slová: *fiškálna decentralizácia, kompetencie, rozpočet, samospráva*

1 ÚVOD

V procese demokratizácie spoločnosti sa posilňuje relatívna samostatnosť územnej samosprávy, ktorej miera závisí najmä od charakteru fiškálnych funkcií, na základe čoho sa menia aj vzťahy medzi ústrednou a miestnou vládou úrovňou. Vo všeobecnosti platí, že určité fiškálne funkcie možno vykonávať centralizovane, iné by sa mali decentralizovať.

Fiškálna decentralizácia sa vo svete chápe ako posilnenie vlastných príjmov samospráv prostredníctvom ich právomoci určovať výšku daní (vo forme miestnych daní alebo daňových prirážok), pričom zároveň je nevyhnutné zabezpečenie územného princípu u týchto daní (t.j. príjmom dane, resp. prirážky sa automaticky stáva samospráva, ktorej obyvatelia daň platia).

Inými slovami, fiškálna decentralizácia znamená jasné prepojenie medzi hospodárením samosprávy a spoločenskými nákladmi - t.j. daňovým zaťažením obyvateľstva, z čoho môžeme spomenúť nasledujúce výhody:

- ▶ obyvatelia okamžite cítia efektivitu hospodárenia svojej obce/mesta, čím dochádza k zvýšenej kontrole hospodárenia samospráv z ich strany
- ▶ samosprávy strácajú možnosť zdôvodňovať svoje zlé hospodárenie nedostatkom financií zo strany vlády. Za každú verejnú službu, či už financovanú z vlastných zdrojov alebo zo štátneho rozpočtu, musia v konečnom dôsledku zaplatiť obyvatelia – a pri vysoko decentralizovanom systéme majú tieto možnosť samy si zvoliť pre nich najvhodnejšiu kombináciu úrovne služieb a spoločenských

- nákladov, ktoré sú za to schopní tolerovať.
- ▶ motivácia samospráv k zvyšovaniu zamestnanosti – keďže rast zamestnanosti a miezd má za následok rast príjmov samospráv

2 PROCES FIŠKÁLNEJ DECENTRALIZÁCIE V SR

Procesu fiškálnej decentralizácie predchádzal prenos kompetencií zo štátu na obce a vyššie územné celky, decentralizácia finančných tokov a k tomu zodpovedajúca delimitácia majetku. Realizovalo sa to v rokoch 2002 – 2004, kedy došlo k presunu viac ako 400 kompetencií. Presun bol vykonaný v súlade so zákonom č. 416/2001 Z. z. o prechode niektorých pôsobností z orgánov štátnej správy na obce a vyššie územné celky a uskutočnil sa v niekoľkých etapách.

Zákon o prechode pôsobností z orgánov štátnej správy na obce č. 416/2001 Z.z. o prechode niektorých pôsobností z orgánov štátnej správy na obce a na vyššie územné celky ustanovuje, že obce plnenie originálnych úloh zabezpečujú z vlastných rozpočtov, kým na prenesený výkon štátnej správy sa im poskytnú prostriedky štátneho rozpočtu.

Ministerstvo financií SR vypracovalo v rámci fiškálnej decentralizácie právne normy ktoré nadobudli účinnosť 1.1.2005. Išlo o :

1. zákon o miestnych daniach,
2. zákon o rozpočtovom určení výnosu dane z príjmov,
3. nariadenie vlády o rozdeľovaní a poukazovaní výnosu dane z príjmov fyzických osôb územnej samospráve a
4. zákon o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy.

Fiškálna decentralizácia priniesla zásadnú zmenu. Pred rokom 2005 závisela časť príjmov samosprávy od toho, aký podiel daní jej bol pridelený v rámci štátneho rozpočtu, od roku 2005 je to inak. Nový systém financovania je postavený na pevne daných kritériách, podľa ktorých sa daň z príjmu fyzických osôb prerozdeľuje medzi jednotlivé obce a mestá a stáva sa ich vlastným príjmom. Ďalšiu významnú časť príjmov získavajú samosprávy z miestnych daní, o výške ktorých majú právomoc rozhodovať. Celkovo sa tak zvyšuje zodpovednosť územnej samosprávy za správu a rozvoj obce, pričom sa kladie dôraz na zvyšovanie efektívnosti využitia zdrojov v mieste ich vzniku a obmedzeniu prerozdeľovacích procesov. .

3 DOPADY FIŠKÁLNEJ DECENTRALIZÁCIE NA MIESTNE ROZPOČTY

Rozsahu kompetencii, ktoré prešli na samosprávu obcí, by mal zodpovedať aj adekvátny objem finančných prostriedkov na ich krytie. Formy, akými sa tieto prostriedky dostávajú do rozpočtov obcí sú rozhodujúce pre štruktúru príjmov. V našom systéme sú pre financovanie obcí určené podielové a miestne dane, ktorými sú kryté hlavne originálne kompetencie [12]

Do konca roka 2004 boli obce napojené na podiely z výnosov troch daní. Išlo o dane z príjmov zo závislej činnosti, dane z príjmov právnických osôb a cestnej dane. Od 1. januára 2005 je do rozpočtov obce rozdeľovaná len jedna podielová daň, ktorou je daň z príjmov fyzických osôb a to vo výške 70,3 percenta. Pre VÚC zákon určuje v prípade tejto dane podiel vo výške 23,5%. Ďalej je daň z motorových vozidiel, kde do rozpočtov samosprávnych krajov plynú 100%.

Objemovo aj percentuálne je daň z príjmov fyzických osôb najvýznamnejším príjmom územných rozpočtov a je vymedzená zákonom č. 564/2004 Z. z. o rozpočtovom určení výnosu dane z príjmov územnej samospráve a o zmene a doplnení niektorých zákonov. Kritéria, podľa ktorých je rozdeľovaná do rozpočtov jednotlivých obcí a VÚC sú odvodené od veľkosti obce a charakteru kompetencie, čím dostali charakter vyrovnávania. [12]

V súvislosti s podielovou daňou je zaujímavý vývoj celkového výnosu plynúceho práve do rozpočtov územnej samosprávy, ktorý dokumentuje tabuľka č. 1.

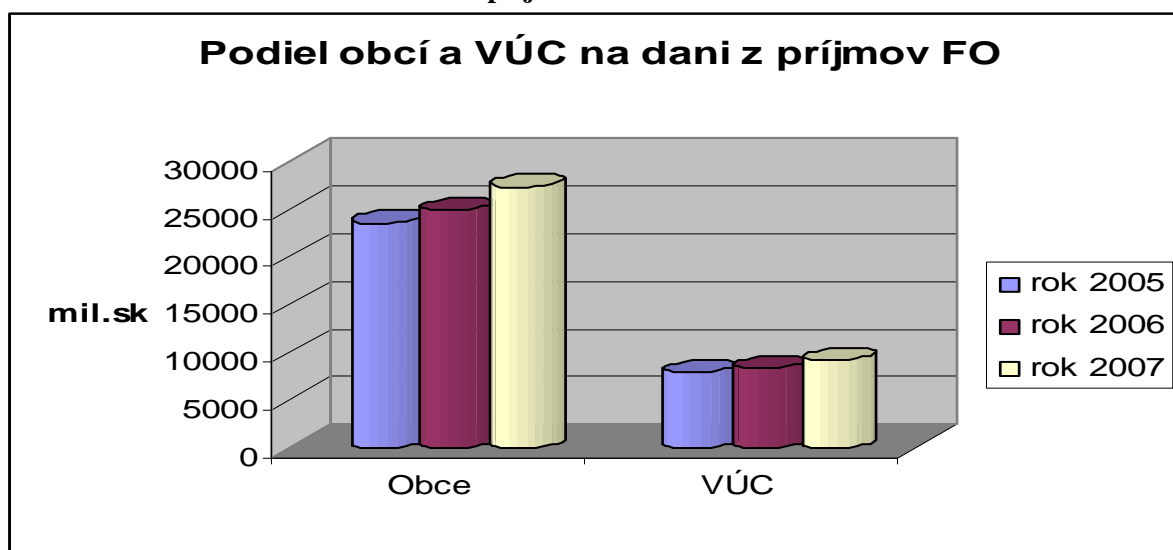
Príjmy z podielovej dane majú v absolútnom aj relatívnom vyjadrení rastúci trend , čím vzrástla aj daňová sila obcí. S rastom tohto ukazovateľa sa zároveň umocňuje finančná sila obcí, čo sa následne prejaví v rozšírení možností jednotlivých obcí v otázkach ich rozvoja.

Tabuľka č. 1 Rozdelenie výnosu dane z príjmov FO a dane z motorových vozidiel

Ukazovateľ	%	2005	2006	2007	Rozdiel 2007-2005
Daň z príjmov FO	100	33418,0	35302	38784	5366,0
Rozdelenie výnosu spolu	100	33418,0	35302	38784	5366,0
Z toho : obce	70,3	23500,5	24817	27265	3764,5
VÚC	23,5	7854,4	8296	9114	1259,6
Štátny rozpočet	6,2	2063,1	2188	2404	340,9
Daň z motorových vozidiel	100	2500,0	2550,0	2600,0	100,0
Rozdelenie výnosu spolu	100	2500,0	2550,0	2600,0	100,0
Z toho obce	0	0,0	0	0,0	
VÚC	100	2500,0	2550,0	2600,0	100,0
Územná samospráva spolu:		33854,9	35663,0	38979,0	5124,1

Zdroj : Ministerstvo financií + vlastné spracovanie

Graf č. 1 Podiel obcí a VÚC na dani z príjmov FO v rokoch 2005 -2007.



Zdroj: vlastné spracovanie

Miestne dane a poplatky sú stabilné a opakovateľné zdroje príjmov a v nezmenenej podobe sa prejavovali v rozpočtoch obcí bez výraznejších výkyvov. Predstavujú dôležitý zdroj príjmov, ktorý nie je účelovo určený, i keď by mohol byť prioritne určený na vecne adresovateľné verejné služby.

Objemovo významnejším príjmom je daň z nehnuteľností. Obec môže daň nevyberať, respektíve znížiť alebo odpustiť. To je v rozhodujúcom počte obcí len teoretická konštrukcia, pretože daň je pre obec v prvom rade príjem a až potom ekonomický nástroj regulácie územia, respektíve sociálny nástroj pre vybrané skupiny obyvateľstva. [13]

Podľa zákona č. 582/2004 Z. z. o miestnych daniach a miestnom poplatku za komunálne odpady a drobné stavebné odpady sú vlastnými daňovými príjmami obce, ktoré môže obec ukladať a určovať ich výšku tieto taxatívne určené miestne dane :

- a) daň z nehnuteľností (pozemkov, stavieb, bytov a nebytových priestorov bytovom dome),
- b) daň za psa,
- c) daň za užívanie verejného priestranstva,
- d) daň za ubytovanie,
- e) daň za predajné automaty,
- f) daň za nevýherné hracie automaty,
- g) daň za vjazd a zotrvanie motorového vozidla v historickej časti mesta,
- h) daň za jadrové zariadenie,

Miestne dane sú spustením fiškálnej decentralizácie fakultatívne a obce sa môžu rozhodnúť či jednotlivé miestne dane budú na svojom území vyberať. Táto ich vlastnosť je konkrétnym prejavom zvýšenia daňových právomocí samospráv ako jedného z cieľov fiškálnej decentralizácie.

Rozhodnutie o sadzbe miestnych daní je ponechané obciam (napr. poplatok za psa). Sadzby miestnych daní sú určené zákonom len v tých prípadoch, kde je to vzhľadom na ich charakter odôvodnené. Miestny poplatok za užívanie bytu nahradila daň z nehnuteľností, ktorej horný limit sadzby je stanovený v zákone. Zrušil sa miestny poplatok za užívanie verejného priestranstva, pričom obce si tento príjem kompenzujú formou príjmov z prenájmu týchto priestranstiev.

Sadzba miestnej dane za komunálne odpady je určená na liter alebo kilogram komunálneho odpadu, resp. sa odvodzuje od počtu odvezených zberných nádob komunálneho odpadu. Tento poplatok obec ukladá obligatórne.

Za závažný problém pri finančnom hospodárení miest a obcí možno považovať aj skutočnosť, že tu dochádza k vzniku externalít, hlavne pri financovaní kompetencií. Služby, ktoré samospráva poskytuje využívajú aj obyvatelia z okolitých obcí, ktorí migrujú za prácou alebo vzdelaním.

V snahe zlepšiť finančnú nezávislosť obcí možno povedať, že okrem všeobecných návrhov, ktoré sú známe a dostupné, má každá obec iné možnosti na to aby vytvorila vlastný systém zlepšenia svojej finančnej situácie. K tomu je však nevyhnutné poznať aktuálny stav danej obce, jej možnosti a príležitosti.

Podľa Repkovej a Žárskej [6] existuje niekoľko spôsobov, ako zvýšiť finančnú nezávislosť obcí a teda aj rast finančnej sebestačnosti. Môže to byť rýchlejší rast podielu a objemu podielových daní na celkových príjmoch rozpočtov obcí. Toto však určuje zákon a objem je podmienený plnením výnosu dane do štátneho rozpočtu. Ďalším spôsobom zvýšenia sebestačnosti môže byť aj zvyšovanie objemu a podielu miestnych daní a poplatkov do rozpočtov obcí. Toto so sebou prináša aj negatívum, a to hlavne v tom, že by to zároveň mohlo znamenať zvyšovanie daňového zaťaženia obyvateľov ako aj subjektov pôsobiacich na území obce.

Rast sebestačnosti pomáha dosiahnuť aj lepšie využívanie cudzích zdrojov. Efekt v rozpočtoch sa však prejaví až po dlhšom čase. Tomu môže pomôcť zvyšovanie podielu grantov a ďalších transferov do rozpočtu obcí. Javí sa to ako reálna možnosť, vzhľadom na význam a objem fondov Európskej únie.

4 ZÁVER

Z hľadiska celkového dopadu fiškálnej decentralizácie na územnú samosprávu možno konštatovať nasledujúce:

- Oproti minulosti, kedy dlhodobo dochádzalo k tendenciám finančného okliešťovania obcí zo strany štátu majú obce v súčasnosti zabezpečený príjem z najstabilnejšej a najdynamickejšej dane
- Dochádza k stransparentneniu tokov a objemov pri financovaní originálnych kompetencií štátnej správy na obce pri relatívne spravodlivom systéme finančného vyrovnávania (merateľné ukazovatele, jasné a všeobecne platné kritériá vo vzorci prerozdelenia podielových daní)

- Došlo k posilneniu finančnej autonómie obcí
- Bol načatý proces motivujúci k efektívnemu správaniu sa obcí – najmä pokiaľ ide o ich spoluprácu, ktorá je nevyhnutná vzhľadom na vysokú rozdrobenosť obcí. [2]

V rámci doteraz uskutočnených zmien v procese financovania obcí sa dá hovoriť o ekonomicky efektívnej samospráve, pretože v mnohých prípadoch disponuje pomerne dostatočnými vlastnými príjmami, ktoré jej umožňujú zabezpečiť dlhodobejšiu stabilitu.

Významnú úlohu v tomto procese zmien zohrala aj zmenená legislatíva, keďže reformné zákony o verejnej správe boli zosúladené so zákonmi o novej daňovej sústave. Týmto sa vytvorili finančné predpoklady pre naplnenie zámerov efektívnej decentralizácie.

Problémom však ostáva naďalej veľký počet obcí s nízkym počtom obyvateľov, ktoré ohrozujú efektívnosť a racionálnosť poskytovania miestnych verejných služieb. Aby sa zábery fiškálnej decentralizácie naplnili v plnom rozsahu bolo by potrebné malé obce zlúčiť, čím by sa vytvorili ekonomicky väčšie a schopnejšie celky.

REFERENCES / POUŽITÁ LITERATÚRA

- [1] ČAVOJEC, J.- SLOBODA, D.: Fiškálna decentralizácia obce . [online]. Bratislava 2006.[cit. 16.09.2008], dostupné na http://www.konzervativizmus.sk/upload/pdf/fisk_dec.pdf
- [2] Ministerstvo financií SR, 2008. Fiškálna decentralizácia ako súčasť reformy verejnej správy.[online]. [cit.10.9.2008], dostupné na <http://www.finance.gov.sk/Default.aspx?CatID=3513>
- [3] MIKLOŠ, I. – NIŽŇANSKÝ, V. – ŽÁRSKA, E.: *Nový systém inancovania samosprávy na Slovensku*, Bratislava, M.E.S.A., 1996, ISBN 80-967542-3-8
- [4] NIŽŇANSKÝ, V.: Decentralizácia na Slovensku. [online]. [cit.15.09.2008], dostupné na http://www.vlada.gov.sk/decentralizacia/dokumenty/vniznansky_sk.rtf
- [5] PEKOVÁ, J.2004. *Hospodárení a finance územní samosprávy*, Praha, Management Press, 2004, ISBN 80-7261-068-4, s.250 – 252
- [6] REPKOVÁ, E. – ŽÁRSKA, E.: *Rozpočtová matematika obcí sa mení*. In: Verejná správa, roč.61, č.15 – 16/2006, str. 34 – 35
- [7] TICHÝ, D. : Fiškálna decentralizácia ako súčasť reformy verejnej správy, dizertačná práca, Bratislava 2005
- [8] Zákon č. 583/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy
- [9] Zákon č. 564/2004 Z. z. o rozpočtovom určení výnosu dane z príjmov územnej samospráve a o zmene a doplnení niektorých zákonov
- [10] Nariadenie vlády č. 668/2004 Z. z. o rozdeľovaní výnosu dane z príjmov územnej samospráve
- [11] Zákon č. 582/2004 Z. z. o miestnych daniach a miestnom poplatku za komunálne odpady a drobné stavebné odpady
- [12] ŽÁRSKÁ, E.-PIRMANOVÁ,S. 2007. Decentralizácia verejnej správy a rozpočty obcí SR. In: Verejná správa a spoločnosť, ročník VIII. Č.1/2007. Košice: FVS UPJŠ. ISSN 1335-7182.
- [13] ŽÁRSKA, E.: *Systém miestnych daní a poplatkov*. In: Verejná správa, roč. 60, č.1/2005, str. 22-23