

# EKONOMIKA MIESTNEJ SAMOSPRÁVY V PROCESE DECENTRALIZÁCIE VEREJNEJ SPRÁVY V PODMIENKACH SLOVENSKEJ REPUBLIKY

Jozef Krnáč

Ekonomická fakulta UMB Banská Bystrica, Katedra regionálneho rozvoja a verejnej správy

**Anotácia:** *Príspevok sa venuje skúmaniu vplyvu decentralizácie verejnej správy na rozvoj ekonomiky obce. Vplyv decentralizácie verejnej správy budeme vyjadrovať meraním finančnej sebestačnosti rozpočtov miestnej samosprávy.*

**Kľúčové slová:** Miestna samospráva, decentralizácia, ekonomika obce, sebestačnosť.

## 1 Úvod

Problémy kreovania modernej verejnej správy na Slovensku sa v zásade nelíšia ani všeobecnými ani špecifickými znakmi od procesov, s ktorými zápasia všetky reformujúce sa krajiny strednej a východnej Európy. Procesy demokratizácie a decentralizácie sú základom zmien v spoločenskom a ekonomickom živote na Slovensku od roku 1990. Ich súčasťou bolo obnovenie samosprávneho riadenia na územnom základe, čo zodpovedá uplatnenému duálnemu modelu verejnej správy, v ktorom miestna samospráva funguje ako územná jednotka s politickou, právnou a hospodárskou autonómiou. Takéto postavenie samosprávy obcí kodifikovala Ústava Slovenskej republiky a zákon č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení.

„Decentralizovaný systém sa vyznačuje tendenciou zvyšovať právomoc a zodpovednosť nižších orgánov verejnej správy na úkor štátneho centra,“ (Kosorín - Labaj; 1995). Vzťah samosprávnych a štátnych orgánov v decentralizovanom systéme verejnej správy je príznačná vysoká samostatnosť a autonómnosť samosprávnych orgánov, spolupráca je viazaná zásadne právnym poriadkom a len v obmedzenej miere inštrukciami štátu a príkazmi. Nad dodržiavaním právneho poriadku dohliadajú vyššie správne orgány poverené k tejto funkcii štátom. Podľa teórie verejných financií rozhodovacie procesy prebiehajú na čo najnižšej úrovni verejnej správy pri zohľadnení externalít, efektívnosti alokačnej funkcie, efektívnosti vyplývajúcej z rozsahu poskytovaných služieb.

Pre potreby tohto príspevku vychádzame z decentralizácie ako procesu prenosu časti kompetencií orgánov štátnej správy na miestnu samosprávu, zahŕňajúci aj prenos finančných právomocí a materiálnych zdrojov (hnuteľný a nehnuteľný majetok). V praxi ide o procedúru určenia vlastných kompetencií samospráv a kompetencií, ktoré štát navrhol preniesť na miestne samosprávy z orgánov štátnej správy. Táto procedúra je previazaná s mnohými ďalšími reformnými krokmi a vyžaduje systémové riešenie.

Niektoré poznatky obsiahnuté v príspevku nadväzujú na dizertačnú prácu „Vplyv procesu decentralizácie verejnej správy na ekonomiku miestnej samosprávy“ a výsledky vedeckovýskumnej činnosti katedry regionálneho rozvoja a verejnej správy, t.j. fakultného grantového projektu FG 45 „Politika regionálneho rozvoja na úrovni samosprávnych územných celkov v kontexte vstupu Slovenska do Európskej únie“ a projektu VEGA č. 1/2545/05 „Determinanty efektívnosti územnej samosprávy“.

Obce spravujú v okruhu vlastnej pôsobnosti miestne záležitosti, ktorých zabezpečovanie vyplýva obciam zo zákona ako aj nadmiestne aktivity, ktoré majú za úlohu zabezpečiť

na začiatku zvládnuteľný miestny problém, postupom času problém presahujúci silu a možnosti obce, a ktorého riešenie býva vo väčšine prípadov dosiahnuté spoločným úsilím viacerých obcí najčastejšie dohodou o spolupráci.

Miestne samosprávy, t.j. obce, zabezpečujú vo svojom území úlohy z hľadiska viazanosti k právnemu poriadku: úlohy vlastné (originálne), prenesené (delegované), povinné – obligatórne, dobrovoľné – fakultatívne.

Z hľadiska viazanosti k územiu: miestne, zabezpečované miestnymi samosprávami, regionálne a presahujúce miestny, resp. regionálny charakter zabezpečované samosprávami vyšších územných celkov.

„Niektoré úlohy postupom času presiahnu silu a možnosti samosprávy, čo vedie k zabezpečovaniu spoločným úsilím viacerých samospráv, najčastejšie dohodou o spolupráci. Takáto forma zabezpečenia mení charakter úloh miestneho, významu na úlohy nadmiestneho, významu“ (Švantnerová, 1997. s. 47).

Do skupiny samostatnej pôsobnosti by sa mali zaradiť predovšetkým tie záležitosti, ktoré sa v prvom rade dotýkajú života obyvateľov obce, význam ktorých tento rámec nepresahuje a ktoré z tohto dôvodu právny poriadok ponecháva relatívne samostatnému rozhodovaniu obce. Činnosti vykonávané v rámci prenesenej pôsobnosti naopak spravidla presahujú svojim významom rámec obce. Do tejto skupiny pôsobnosti aj prináležia činnosti, výkon ktorých štát hodlá intenzívnejšie ovplyvňovať.

## **2 Ekonomika územnej samosprávy**

„Predpokladom úspešného fungovania každého článku územnej samosprávy sú vlastné príjmy, vlastný rozpočet a primeraná miera sebastačnosti. Je tomu tak i v prípade základného článku územnej samosprávy – obce“ (Peková, 2004, s.57).

Dôležitým finančným nástrojom k zabezpečeniu úloh a činnosti jednotlivých úrovní verejnej správy je príslušný verejný rozpočet. Čím je zložitejšia štruktúra verejnej správy, tým je dôležitejšie rozhodnúť o optimálnom priradení príjmov, najmä daňových a financovanie výdavkov jednotlivých rozpočtov v rámci rozpočtovej sústavy, predovšetkým v závislosti na rozdelení zodpovednosti za zaisťovanie verejných statkov. Ide o stanovenie daňového určenia a optimalizáciu finančných vzťahov medzi rozpočtami.

Podľa Pekovej (2004, s. 57) optimálne priradenie príjmov a výdavkov jednotlivým typom rozpočtov ovplyvňuje mieru sebastačnosti nižších vládnych úrovní. V prípade miestnej samosprávy to má vplyv na to, do akej miery môže z vlastných príjmov, financovať svoje výdavky súvisiace s plnením vlastných a prenesených kompetencií, predovšetkým výdavky na zabezpečovanie rôznych druhov verejných statkov.

Výsledkom je určitá, požadovaná miera sebastačnosti, ktorá by mala byť v priemere dosiahnutá. V skutočnosti sú však miestne samosprávy s nižšou i vyššou mierou sebastačnosti, čo závisí na konkrétnom vývoji medzi príjmami a výdavkami. Výnimočne môže dôjsť k tomu, že v krátkom období je obec úplne sebastačná.

K meraniu finančnej sebastačnosti rozpočtov miestnej samosprávy sa podľa Pekovej (2004, s. 57), používajú rôzne konštruované ukazovatele miery sebastačnosti. Najčastejšie sa využívajú ukazovatele:

- podiel vlastných príjmov, vrátane daňových (t.j. minucipálnych daní, miestne dane a podielové dane), na celkových príjmoch rozpočtu miestnej samosprávy,
- podiel vlastných príjmov a všeobecných dotácií na celkových príjmoch rozpočtu miestnej samosprávy,

- podiel vlastných príjmov na bežných výdavkoch rozpočtu miestnej samosprávy, t.j. miera samofinancovania.

Požadovaná priemerná miera sebestačnosti miestnej samosprávy je výsledkom uplatňovaného modelu fiškálneho federalizmu.

Aby sme názory na miestnu samosprávu mohli zovšeobecniť možno z hľadiska právneho ju vymedziť nasledovne: miestna samospráva je takou organizačnou formou verejnej správy, v ktorej miestne spoločenstvo ako právnická osoba zabezpečuje riešenie „od štátu odlišných úloh“, ale realizácia týchto úloh sa rieši pod dozorom štátu. Zákonom stanovené kompetencie rieši vo svojom mene a na vlastnú zodpovednosť a je viazaná len zákonmi alebo medzinárodnou zmluvou, prípadne právnymi predpismi, ktoré sú vydané na ich realizáciu.

Pre potreby tejto práce vychádzame z definície decentralizácie ako procesu prenosu časti kompetencií z orgánov štátnej správy na samosprávu – miestnu, (od regionálnej samosprávy abstrahujeme), zahŕňajúci aj prenos finančných právomocí a materiálnych zdrojov. Decentralizácia je proces ktorý napomáha zlepšovať kvalitu vládnutia v štáte tým, že zaisťuje, aby rozhodnutie stálo bližšie k tým, ktorí sú nim dotknutí.

Prikláňame sa k názoru, že proces decentralizácie znamená vytvorenie otvorenej samosprávy, ktorá koná transparentne, zodpovedne v spolupráci s občianskou spoločnosťou. Základom úspechu je politická vôľa na strane politického vedenia ale aj na strane občanov. Samospráva nemôže existovať bez nevyhnutných finančných prostriedkov a tie je potrebné zaisťovať pre plnenie všetkých politických a administratívnych funkcií samospráv.

Decentralizáciou nerozumieme len prerozdelenie moci z centra, ale rozumieme to, že decentralizácia spája v sebe takmer vždy tri momenty: decentralizáciu politickú - postúpenie právomocí rozhodovania v politických otázkach, decentralizáciu ekonomickú - postúpenie právomocí rozhodovania o otázkach ekonomických a decentralizáciu správnu - delegovanie výkonu moci na nižšie organizačné jednotky.

Z teórie fiškálneho federalizmu vyplýva, že decentralizácia nie je kompletná, ak prebehne len v oblasti presunu kompetencií. Je nutné zabezpečiť aj presun ekonomických právomocí, medzi iným aj daňových. Preto hovoríme o fiškálnej decentralizácii, ktorá by mala zabezpečiť finančnú sebestačnosť územných orgánov. Uplatňuje sa princíp samosprávy spočívajúci vo zvyšovaní vlastných príjmov územných samospráv a zároveň vo zvyšovaní voľnosti pri rozhodovaní o štruktúre a veľkosti výdavkov rozpočtov miestnych samospráv.

V literatúre sa stretávame nejednotným chápaním obsahu pojmu ekonomika obce. Obsah pojmu ekonomika obce podľa Švantnerovej (1997, s. 29) môžeme vysvetľovať a hodnotiť z viacerých uhlov pohľadu.

Ekonomiku miestnej samosprávy môžeme chápať v širšom slova zmysle ako subsystém ekonomického systému štátu s tým, že procesy využívania disponibilných miestnych zdrojov, výmena, rozdeľovanie a spotreba prebiehajú na miestnej úrovni alebo aj v širšom priestore. Miestnu ekonomiku z tohto pohľadu je možné charakterizovať ako ekonomiku zmiešaného typu, pretože v obci pôsobia ekonomické subjekty súkromného sektora, rôzne subjekty verejnej správy, vrátane miestnej samosprávy, ktorá spravuje kapitál vo vlastníctve municipality. Všetky subjekty sa ich vlastným spôsobom podieľajú na ekonomickom rozvoji obce.

Ekonomiku miestnej samosprávy môžeme chápať aj v užšom slova zmysle, t.j. ako súčasť celkového ekonomického systému obce, ktorú uskutočňuje miestna samospráva využívaním finančných zdrojov, ktorými disponuje, využívaním obecného majetku, koordinačnou činnosťou vo vzťahu k ostatným ekonomickým subjektom obce. Obec ako samosprávny

subjekt je správnou a ekonomickou jednotkou, ktorá je vlastníkom majetku (budovy, pôda, a. i.), disponuje finančnými prostriedkami (príjmami v rozpočte), ktoré sú vo vlastníctve obce. Preto do ekonomického a sociálneho rozvoja môžu vstupovať ako ktorýkoľvek iný subjekt. Navyše orgány miestnej samosprávy sú zo zákonov poverené koordináciou činnosti všetkých subjektov, ktoré sa na ekonomickom a sociálnom rozvoji obce podieľajú a majú tiež povinnosť starať sa o všestranný rozvoj obce.

Modelu decentralizácie s prevažujúcimi prvkami centralizácie zodpovedá veľmi nízka miera sebestačnosti miestnej samosprávy, lebo najvýznamnejšie daňové príjmy plynú do štátneho rozpočtu. Vedľa vlastných nedaňových príjmov sú miestnej samospráve vymedzené málo výnosné daňové príjmy, takže im vlastné príjmy nestačia kryť výdavky, vyplývajúce zo zabezpečovania verejných statkov. Aby mohli miestne samosprávy financovať svoje potreby, sú odkázané na dotácie zo štátneho rozpočtu. Prostredníctvom dotácií, môže štát ovplyvňovať nielen plnenie prenesených funkcií štátu, ale i rozhodovanie obcí pri plnení ich samosprávnych funkcií.

Na objekt skúmania, t.j. miestnu samosprávu, budeme v dizertačnej práci pozerieť z časového hľadiska v rozmedzí rokov 1990 -2006. Vplyv decentralizácie verejnej správy sa pokúsime vyjadriť meraním finančnej sebestačnosti rozpočtov miestnej samosprávy.

### **3 Súčasný stav pri prenose kompetencií a decentralizácii verejnej správy**

V súčasnosti sú kompetencie územnej samosprávy upravené najmä v zákone č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení, v zákone č. 302/2001 Z. z. o samospráve vyšších územných celkov (zákon o samosprávnych krajoch) a v zákone č. 416/2001 Z. z. o prechode niektorých pôsobností z orgánov štátnej správy na obce a vyššie územné celky. V rámci týchto zákonov je možné rozlíšiť (aj keď so značnou mierou nepresnosti) samosprávnu pôsobnosť územnej samosprávy a prenesený výkon pôsobnosti štátnej správy. V zákone č. 416/2001 Z. z., § 4 ods. 2, je stanovené tzv. interpretačné pravidlo, ktoré hovorí, že ak zákon pri úprave pôsobnosti obce alebo vyššieho územného celku neustanovuje, že ide o prenesený výkon pôsobnosti štátnej správy, platí, že ide o výkon samosprávnej pôsobnosti obce alebo vyššieho územného celku.

Štruktúra kompetencií prenesených na územnú samosprávu poukazuje na nejednotnosť prístupu jednotlivých ústredných orgánov štátnej správy a nedodržanie princípov efektívneho rozdelenia politickej zodpovednosti. To sa prejavuje v neprehľadnosti plnenia úloh, narastaní deleného výkonu medzi štátnou správou a územnou samosprávou (školsťvo, zdravotníctvo, služby sociálnej pomoci), ale aj delenými úlohami medzi oboma úrovňami územnej samosprávy (služby sociálnej pomoci), v nižšej efektívite a vyššej finančnej náročnosti plnenia úloh, ale aj na negatívnom dopade na užívateľa verejných služieb – občana.

### **4 Záver**

Spôsob súčasného prenesenia výkonu štátnej správy na samosprávu vyvoláva v oblasti legislatívneho vyjadrenia niektorých princípov dva problémy.

Prvým je prenesenie výkonu štátnej správy na všetky miestne samosprávy ako právnické osoby an bloc. Pri výkone pôsobností, ktoré sú náročnejšie na špecifické odborné znalosti, personálnu, priestorovú, technickú vybavenosť atď., nie je možné, aby každá miestna samospráva takéto pôsobnosti dokázala efektívne vykonávať tak, ako jej to prikazuje zákon. Pri výkone štátnej správy totiž samosprávny orgán nevystupuje ako samosprávny orgán, ale ako orgán vykonávajúci štátnu správu v mene štátu. Musí sa teda „správať“ ako štátny orgán. Pri výkone pôsobnosti napríklad stavebného konania sa musia miestne samosprávy zmluvne združovať, resp. zmluvne si dohodovať zriaďovanie spoločných obecných úradov ako

technických pracovísk, ktoré túto zložitú pôsobnosť budú schopné vykonávať. Miestne samosprávy však ako právnické osoby požívajú zmluvnú slobodu a teda aj slobodu rozhodnúť sa nevstúpiť do právneho vzťahu (napr. pri zriaďovaní spoločných obecných úradov). Výkon štátnej správy v mene štátu však v žiadnom prípade nemôže byť ponechaný na dobrovoľnosť miestnych samospráv pri jej zabezpečovaní. Miestna samospráva nemôže fyzickej alebo právnickej osobe odmietnuť vydanie napr. stavebného povolenia s odôvodnením, že toto jednoducho nie je v jej kapacitách vykonať. Prenesený výkon štátnej správy na samosprávu musí byť v budúcnosti v legislatíve upravený omnoho precíznejšie.

Druhým problémom je rozsah preneseného výkonu pôsobnosti štátnej správy, ktorý je prenášaný na samosprávu. Veľa prenesených pôsobností spôsobuje narušenie princípov efektívneho rozdelenia politickej moci. Pri prenesenom výkone štátnej správy konajú orgány samosprávy v mene štátu, pričom volené zastupiteľstvo, ale aj volený starosta, nemajú dostatočný vplyv na plnenie týchto úloh a dochádza k deleniu zodpovednosti medzi štátnou správou a miestnou samosprávou s negatívnym dopadom na volené orgány.

Osobitným problémom je prevzatie viacerých znení (ustanovení) zákonov z obdobia pred roka 1989, z obdobia centrálného plánovania a štátneho paternalizmu. Negatívne, s dopadom na rozsah výdavkov verejných rozpočtov, sa prejavuje uzákonenie niektorých úloh. Postupnou zmenou charakteru štátu, procesom odštátnenia, viaceré z týchto úloh patria medzi úlohy charakteru dobrovoľného, závisiaceho na dohode medzi občanmi miestnej samosprávy a ich volenými predstaviteľmi, a nie medzi povinné úlohy definované zákonom. Ide napríklad o pôsobnosť v oblasti školstva (predškolská výchova), telesnej kultúry (dokonca v zákone definované ako prenesený výkon štátnej správy), zdravotníctva (detské jasle), sociálnych vecí, ale aj kultúry. Nevhodné a legislatívu neprehľadné je aj uzákonenie úloh, ktorých plnenie nie je vymáhateľné a ich neplnenie nie je postihnuteľné. Kontrolu preneseného výkonu štátnej správy prostredníctvom územných samospráv vykonávajú krajské úrady. (Zákon 515/2003 Z. z. o krajských a obvodných úradoch). Ukazuje sa, že mestá nemajú a nebudú mať v súvislosti s decentralizáciou problémy organizačného charakteru, ale skôr problémy súvisiace s financovaním presunutých úloh. Pri presune rozsiahlych zriaďovateľských kompetencií na obce existujú problémy ich zabezpečovania malými obcami.

### **Literatúra:**

- [1] Fakultný grant FG 45 „Politika regionálneho rozvoja na úrovni samosprávnych územných celkov v kontexte vstupu Slovenska do Európskej únie“. UMB; Ekonomická fakulta Banská Bystrica, 2005.
- [2] VEGA č. 1/2545/05 „Determinanty efektívnosti územnej samosprávy“
- [3] KOSORÍN, F., LABAJ, J. Manažment verejnej správy. Bratislava: Národohospodárska fakulta EU, 1995. 131 s. ISBN 80-225-0696-6
- [4] PEKOVÁ, J. Finance územní samosprávy. Praha: Victoria Publishing, 1995. 268 s. ISBN 80-7187-024-2
- [5] PEKOVÁ, J. Hospodaření a finance územní samosprávy. Management press Praha: 2004. ISBN 80-7261-086-4
- [6] ŠVANTNEROVÁ, Ľ., KOŽIAK, R. Ekonomika miestnej samosprávy. Banská Bystrica: EF UMB, 2005. 98 s. ISBN 80-8083-117-3

### **Kontaktná adresa:**

Ing. Jozef Krnáč  
Katedra regionálneho rozvoja a verejnej správy  
Ekonomická fakulta UMB  
974 01 Banská Bystrica, Tajovského 10, Slovenská republika  
e-mail: [jozef.krnac@umb.sk](mailto:jozef.krnac@umb.sk)