

Fiškálna decentralizácia a obce

Jozef Čavojec – Dušan Sloboda

KONZERVATÍVNY INŠTITÚT
CONSERVATIVE INSTITUTE
M. R. ŠTEFÁNKA

2005

Obsah

I.	Úvod	3
II.	Legislatívny rámec fiškálnej decentralizácie	4
III.	Zmena spôsobu financovania výkonu samosprávnej pôsobnosti na úrovni obcí	8
IV.	Analýza nariadenia vlády o rozdeľovaní výnosu dane z príjmov územnej samospráve	13
V.	Dopad fiškálnej decentralizácie na vybrané obce	25
VI.	Charakter sídelnej štruktúry Slovenska ako predpoklad pre komunálnu reformu	30
VII.	Záver a odporúčania	41
VIII.	Literatúra	43
IX.	O autoroch	45
X.	O Konzervatívnom inštitúte M. R. Štefánika	46

I. Úvod

Po celospoločenskej zmene, ktorú odštartoval November 1989, sa opätovným ustanovením samosprávy na úrovni obcí v roku 1990 po prijatí zákona o obecnom zriadení¹ inicioval proces reformy verejnej správy a postupne dochádzalo k navráteniu spoločnosti do pôvodného stavu i v oblasti územnej samosprávy v súlade s jej tradičnými funkciami.

I keď oneskorene, ale predsa, došlo počas rokov 2002 až 2004 k výraznému presunu právomocí na obce (a kraje)², čo znamenalo nielen posilnenie postavenia, ale i nárast zodpovednosti územnej samosprávy pri spravovaní vecí verejných, nielen pri vykonávaní originálnych (samosprávnych) kompetencií³ ale i v oblasti preneseného výkonu štátnej správy⁴.

Prenesenie kompetencií znamenalo tiež rast výdavkov samospráv, pričom systém financovania obcí a miest sa nezmenil. Nedostatočné vlastné príjmy samospráv preto boli dopĺňané každoročne zo štátneho rozpočtu účelovými dotáciami, o výške ktorých rozhodoval centrálny parlament. Logicky nadväzná sa teda javilo uskutočnenie fiškálnej decentralizácie, teda potreba presunúť na obce (a regióny) okrem kompetencií i financie. Stalo sa tak na základe balíka zákonov, ktoré schválil parlament v septembri 2004. Od 1. januára 2005 sa 70,3 percent výnosu dane z príjmov fyzických osôb stáva vlastným príjmom obcí (a 23,5 percent výnosu tejto dane príjmom vyšších územných celkov). Podstatou tohto procesu je teda prechod od poskytovania dotácií územnej samospráve zo štátneho rozpočtu na financovanie originálnych kompetencií k financovaniu obcí (a regiónov) najmä prostredníctvom výnosov dane z príjmov fyzických osôb podľa všeobecne platných kritérií. Až týmto krokom sa *de facto* posilňuje skutočná autonómnosť rozhodovania obecnej (a regionálnej) samosprávy na Slovensku a i jej nezávislosť od centrálnej vlády.

Táto štúdia má ambíciu predložiť sumár legislatívneho rámca fiškálnej decentralizácie⁵, porovnanie doterajšieho a nastávajúceho (už aktuálneho) spôsobu financovania obecnej samosprávy na Slovensku, pokus o náhľad na dopad tejto reformy na vybrané obce, ako i potenciálny vplyv fiškálnej decentralizácie na charakter sídelnej štruktúry krajiny.

¹ Zákon č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov.

² Zákon č. 416/2001 Z. z. o prechode niektorých pôsobností z orgánov štátnej správy na obce a na vyššie územné celky.

³ Napr. správa a hospodárenie s majetkom obce, zabezpečovanie verejnoprospešných služieb, správa miestnych daní a poplatkov, výstavba, správa a údržba miestnych komunikácií, kompetencie na úseku regionálneho rozvoja, kultúry, zdravotnej starostlivosti a čiastočne i školstva a sociálnych služieb.

⁴ Napr. na úseku školstva, stavebného konania, vodného hospodárstva, ochrany prírody, telesnej kultúry a matričnej činnosti.

⁵ V tejto štúdii, ako už napovedá jej názov, sa venujeme fiškálnej decentralizácii špeciálne len vo vzťahu k obciam, nie k samosprávnym krajom.

II. Legislatívny rámec fiškálnej decentralizácie

Reálnu podobu zámer uskutočniť fiškálnu decentralizáciu nadobudol v apríli 2004, keď ministerstvo financií predložilo na pripomienkovanie dva návrhy zákonov.

Jeden, návrh zákona o rozpočtovom určení výnosu dane z príjmov územnej samosprávy, bol v prvom rade o tom, výnos ktorej z podielových daní má byť poskytovaný územnej samospráve a v akom rozsahu. Na tú ministerstvo navrhlo *daň z príjmov fyzických osôb* s výnimkou tej, čo sa vyberá zrážkou, pričom 70,9 percent výnosu dane v rozpočtovom roku malo byť príjmom obcí (a 27,0 percent príjmom vyšších územných celkov). To, ako sa peniaze majú medzi obce (a medzi vyššie územné celky) deliť, podľa návrhu zákona mala stanoviť vláda - nariadením. Návrh nariadenia ministerstvo priložilo k návrhu zákona.

Podstatou druhého, návrhu zákona o miestnych daniach, bola úprava zdaňovania obcou (a umožnenie zdaňovať vyššiemu územnému celku⁶). Kolekciu miestnych poplatkov, ktoré sa vtedy javili opodstatnenými (zrušenie ktorých už nebolo pred tým uzákonené), ministerstvo navrhlo obmeniť a, majúc za cieľ *“posilnenie významu miestnych daní z hľadiska ich výnosov”*, ako aj *“výrazné posilnenie”* daňovej právomoci obcí, sadzby daní navrhlo bez hornej hranice⁷.

Reakcia nedala na seba dlho čakať. Pokiaľ ide o návrh zákona o rozpočtovom určení, Združenie miest a obcí Slovenska (ZMOS) zásadne protestovalo proti navrhnutému podielu obcí z výnosu dane aj proti tomu, aby spôsob delenia peňazí medzi obce bol *“len v nariadení vlády a nie v zákone”*⁸.

Aj pripomienkovanie návrhu zákona o miestnych daniach predznamenal predmet *“verejného záujmu”*, keď viacero pripomienkujúcich navrhlo do návrhu zákona pojať hornú hranicu sadzby nejakej dane (daní). Pripomienky tohto druhu v podstate vzniesli len štátne orgány (generálna prokuratúra, Národná banka Slovenska, ministerstvo vnútra a i.) a Republiková únia zamestnávateľov⁹.

Vláda napriek tzv. rozporom návrhy zákonov schválila (koncom mája). Parlament ich v júni posunul do druhého čítania, prerokovať ich výborom určil do konca augusta, respektíve začiatku septembra¹⁰.

Tento časový interval strany rozporu strávili hľadaním dohody. Aj keď túto sa pred tým, čo parlament o návrhoch zákonov mal rozhodnúť, vo väčšine relevantných prípadov podarilo dosiahnuť (viď ďalej), vládna koalícia si ani vlastnou *“reformnou”* spôsobilosťou nemohla byť istá. Začiatkom septembra po prvý raz jedna z koaličných strán, SMK, namietla proti tomu, aby o spôsobe delenia výnosu dane medzi obce a medzi vyššie územné celky rozhodovala vláda¹¹.

Ani parlament návrhy zákonov neprerokúval bez pripomienok, no tieto, na rozdiel od mnohých iných prípadov, v podstate neboli deštruktívnej povahy. Inými slovami, ich

⁶ Toto však nie je predmetom tejto štúdie.

⁷ Predkladacia správa k návrhu zákona o miestnych daniach a miestnom poplatku za komunálne odpady a drobné stavebné odpady, Úrad vlády SR (2004b).

⁸ Vyhodnotenie medzirezortného pripomienkového konania k návrhu zákona o rozpočtovom určení, Úrad vlády SR (2004a).

⁹ Vyhodnotenie medzirezortného pripomienkového konania k návrhu zákona o miestnych daniach a miestnom poplatku za komunálne odpady a drobné stavebné odpady, Úrad vlády SR (2004b).

¹⁰ So zákonmi, ktoré sme spomenuli vyššie, pod návrh fiškálnej decentralizácie ministerstvo financií ako predkladateľ zahrnulo aj návrh zákona o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy, prvú verziu ktorého predložilo na pripomienkovanie vo februári 2004. Vzhľadom na zameranie tejto štúdie mu nevenujeme pozornosť (Ide o zákon, ktorý bol neskôr schválený ako zákon č. 583/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy a o zmene a doplnení niektorých zákonov).

¹¹ SMK má pocit, že chudobnejším regiónom chcú ubrať z peňazí. SME, 6.9.2004, <http://www.sme.sk>.

cieľom nebolo za každú cenu fiškálnej decentralizácii zabrániť, z čoho možno vyvodiť, že jej nevyhnutnosť si uvedomovali (a uvedomujú) všetky relevantné (parlamentné) politické subjekty.

Viac ako podstatu návrhu fiškálnej decentralizácie viacero poslancov kritizovalo jeho formálnu stránku. Konkrétne, ako sa dalo predvídať, to, že o spôsobe delenia výnosu dane medzi obce a medzi vyššie územné celky by rozhodovala vláda (nariadením), nie parlament (zákomom). Bol vyslovený názor, že to je v rozpore s ústavou (Katarína Tóthová, HZDS), že sa tým *“rozpúšťa legitimita parlamentu”* (Miroslav Číž, Smer) a podobne, ako aj podaný pozmeňujúci návrh, aby sa spôsob delenia uzákonil (Igor Šulaj, Smer). Minister financií zámer opraviť vládu odôvodnil väčšou flexibilitou pri korigovaní nového systému. ZMOS to vtedy už za problém nepovažovalo, keďže sa s ministerstvom financií dohodlo, že by to nariadením bolo dočasne a *“potom by sa aj tieto veci stanovili zákonom”* (minister financií in rozprava¹²).

Ako tamto, ani podstatu návrhu fiškálnej decentralizácie parlament v podstate nepozmenil. Z pozmeňujúcich návrhov, ktoré výbory či poslanci predložili, prešli len tie, čo minister financií *“požehnal”* - napríklad ten, aby príjmom obcí bolo 70,3 percent výnosu dane v rozpočtovom roku (a príjmom vyšších územných celkov 23,5 percent), čím sa *“upravuje základňa z dôvodu financovania neštátnych základných umeleckých škôl a neštátnych školských zariadení zo štátneho rozpočtu”* (Vladimír Horák in rozprava)¹³. To je síce nepatrne menej, ako ministerstvo navrhlo, no ZMOS aj toto akceptovalo, keďže si od ministerstva financií vydobylo, že menej ako 33 418 078 tis. Sk by územná samospráva nedostala (minister financií in rozprava).

Prijatím zákonov sa legislatívny proces neskončil (z väčšej časti už bol ukončený). Vláde ešte prišlo rozhodnúť, ako sa časť výnosu dane z príjmov fyzických osôb medzi obce (a medzi vyššie územné celky) rozdelí.

Na prvý pokus, 24. novembra 2004, sa jej to nepodarilo, keď návrh nariadenia minister financií z jej rokovania stiahol. Minister to urobil „po dohode“ s členmi vlády za SMK. Títo totiž hrozili, že návrh nariadenia budú vetovať, ak stratové obce (obce, ktoré zmenou finančne stratia) štát „neodškodní“ v rozsahu 95 percent toho, čo mali v roku 2004¹⁴. Problém putoval pred koalíčnú radu. Ani tá ho však nevyriešila, pričom rozhodnúť o ňom ponechala vláde (hlasovaním).

Ministri za SMK sa hlasovania zdržali, vláda návrh nariadenia schválila. Každý obci, ktorá získa menej ako 87 percent toho, čo mala v roku 2004, sa jej príjmy „dorovnajú“. Predseda ZMOS Michal Sýkora povedal, že nulový dosah na obce sa *„vyrokovať“* nepodarilo a hoci to podľa neho nie je vyriešené *„k spokojnosti všetkých, lepšie riešenie sa v danú chvíľu nedalo prijať“*¹⁵.

II.1. Zákon 564/2004 Z. z. o rozpočtovom určení výnosu dane z príjmov územnej samosprávy a o zmene a doplnení niektorých zákonov

Zákomom sa územnej samospráve priznáva časť výnosu jednej z podielových daní - dane z príjmov fyzických osôb¹⁶. Obciam podľa neho patrí 70,3 percent výnosu v rozpočtovom roku, vyšším územným celkom 23,5 percent.

Ako sa ten-ktorý balík peňazí rozdelí, zákon nehovorí. Na ustanovenie kritérií, teda toho, ako sa peniaze budú medzi obce (a vyššie územné celky) deliť, opravňuje vládu.

¹² Rozprava o návrhoch zákonov fiškálnej decentralizácie (neautorizovaný prepis bez jazykovej korektúry), Národná rada SR, 3. volebné obdobie, 31. schôdza, 23.9.2004, <http://www.nrsr.sk>.

¹³ Toto nie je predmetom tejto štúdie.

¹⁴ SMK sa mália peniaze pre obce. SME, 25.11.2004, <http://www.sme.sk>.

¹⁵ Vláda včera rozhodla, ako sa budú deliť peniaze pre obce. SME, 2.12.2004, <http://www.sme.sk>.

¹⁶ Okrem tej, čo sa vyberá zrážkou.

Popritom však vláde ukladá povinnosť návrhy zmien kritérií a spôsobu rozdeľovania výnosu „dohodnúť“ s republikovými združeniami obcí (a so zástupcami vyšších územných celkov).

Zákon do istej miery zohľadňuje požiadavky ZMOS. Paragraf 6 hovorí, že pri zmene sadzby dane z príjmov fyzických osôb, ktorej dôsledkom je úbytok príjmov územnej samosprávy, vláda v súlade so zákonom o rozpočtových pravidlách verejnej správy¹⁷ „prijme opatrenia na zabezpečenie úhrady“ úbytku príjmov. Čo to v ľudskej reči znamená? Nič iné ako to, že ak by znížením sadzby dane samospráva finančne stratila (úbytok príjmov v dôsledku zvýšenia sadzby dane je menej pravdepodobný, aj keď vylúčiť to nemožno), vláda jej stratu bude kompenzovať. To, čo na jednej strane prispieva k stabilizácii príjmov, a tak aj hospodárenia samosprávy, však, na druhej strane, domnievame sa, môže byť zneužitie odporcami zníženia sadzby dane.

Obavy ZMOS z nedostatočného výnosu dane v prvom roku účinnosti zákona zasa reflektuje § 7. Hovorí, že v roku 2005 sa za výnos dane považuje najmenej 33 418 078 tis. Sk. Inými slovami, ak daň v tomto roku spomenutú sumu nevynesie (vynesie menej), samospráve pripadne toľko, ako keby daň tú sumu vyniesla. Samospráve hrá aj do karát aj slovíčko *najmenej*, pretože ak daň, naopak, vynesie viac ako 33 418 078 tis. Sk, z vyššieho výnosu zákonite samospráva viac získa.

Zákon sa týka aj financovania tzv. regionálneho školstva (toto nie je predmetom tejto štúdie).

II.2. Zákon 582/2004 Z. z. o miestnych daniach a miestnom poplatku za komunálne odpady a drobné stavebné odpady

Podstatou zákona, ako sme sa zmienili pri jeho návrhu, je úprava zdaňovania obcou. Táto spočíva jednak v obmene skladby niekdajších miestnych poplatkov (po novom miestnych daní) a jednak v tom, že sa obciam umožňuje určiť tú-ktorú daň v neobmedzenej výške.

Miestnymi daňami sú

- daň z nehnuteľností,
- daň za psa,
- daň za užívanie verejného priestranstva,
- daň za ubytovanie,
- daň za predajné automaty,
- daň za nevýherné hracie prístroje,
- daň za vjazd a zotrvanie motorového vozidla v historickej časti mesta,
- daň za jadrové zariadenie (ide o daň s obmedzenou územnou pôsobnosťou).

Miestnym poplatkom je poplatok za komunálne odpady a drobné stavebné odpady.

Aj keď rozhodovanie o miestnych daniach je v rukách obecného zastupiteľstva, občania naň majú dosah. Od 1. júla 2004 totiž platí, že návrh všeobecne záväzného nariadenia (VZN) o miestnych daniach obec pred tým, ako ho zastupiteľstvo má prerokovať, zverejní a občania ho môžu pripomienkovať¹⁸. Ktoré a ako vysoké dane v obci budú, teda závisí aj od angažovanosti a vplyvu miestnej komunity na správu vecí verejných.

¹⁷ § 33 zákona č. 523/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách verejnej správy a o zmene a doplnení niektorých zákonov. Vzhľadom na predmet tejto štúdie nepodstatné.

¹⁸ Na základe novely zákona č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení, účinnej od 1.7.2004.

II.3. Zhrnutie

Na rozdiel od minulosti sa vládnej koalícii¹⁹, a to už v prvej polovici jej funkčného obdobia, podarilo uskutočniť viacero úprav, všeobecne nazývaných reformami (v daňovom systéme, systéme dôchodkového zabezpečenia či sociálnom, zdravotníctve atď.). Po decentralizácii verejno-správnej agendy prišlo aj na decentralizáciu verejných financií, keď, s účinnosťou od 1. januára 2005, štát územnej samospráve zveril väčšinu výnosu dane z príjmov fyzických osôb a popritom jej umožnil oveľa voľnejšie spravovať miestne dane, a tak robiť vlastnú daňovú politiku.

Hoci návrh fiškálnej decentralizácie z dielne ministerstva financií prešiel viacerými úpravami, jeho podstata, zdá sa, legislatívnym procesom neutrpela, čím uskutočnenie tohto zámeru možno zaradiť k tým najúspešnejším vôbec. To platí o to viac, že vládna koalícia v čase schvaľovania predmetných návrhov zákonov už *de iure* nedisponovala parlamentnou väčšinou.

Na druhej strane, s pôsobnosťou a financiami sa, ako sa zvykne tvrdiť, decentralizuje aj korupcia. Úspech fiškálnej decentralizácie preto závisí aj od samosprávy samej a, v neposlednom rade, od miestnych elít, médií a občianskej spoločnosti či mimovládnych organizácií.

¹⁹ Vo všeobecnom slova zmysle.

III. Zmena spôsobu financovania výkonu samosprávnej pôsobnosti na úrovni obcí

Príjmy obecnej samosprávy v doterajšom období ich samostatného hospodárenia po roku 1990 pozostávali z daňových príjmov a nedaňových príjmov z činnosti a vlastníctva majetku obce, dotácií a grantov, prijatých úverov i ostatných príjmov.

Najvýznamnejším zdrojom financovania obcí boli daňové príjmy, ktoré tvorili približne 40 percent celkových príjmov. Celkový objem daňových príjmov pozostával z dvoch hlavných zložiek, a to z vlastných daňových príjmov – teda z tzv. miestnych daní či poplatkov (miestne dane a poplatky, ktorých výber a správu vykonávajú obce autonómne), a z centrálnych daňových príjmov – teda z tzv. podielových daní (dane, ktorých výber a správa sa uskutočňuje centrálnou prostredníctvom inštitúcií štátu). Miestne dane sa na celkových príjmoch obcí podieľali približne 15 percentami (približne 0,6 percent HDP SR) a podielové dane tvorili asi 25 percent z celkových príjmov samosprávy (NÍŽŇANSKÝ – VALENTOVIC 2004).

III.1. Doterajší spôsob financovania výkonu samosprávnej pôsobnosti na úrovni obcí (do konca roku 2004)

Predmetom fiškálnej decentralizácie nie je všetko, čo územná samospráva vykonáva, ale len časť - *samosprávna pôsobnosť*. Obce ju vykonávajú napríklad na úseku hromadnej dopravy, komunálneho odpadu, územného plánovania, predškolských a školských zariadení, zariadení sociálnych služieb, niektorých zdravotníckych zariadení, kultúry, miestnej polície (Úrad vlády 2004c). Používajú na to jednak svojou činnosťou získané finančné prostriedky (výberom miestnych poplatkov – dnes vo väčšine prípadov miestnych daní, prenájmom či predajom obecného majetku atď.), a jednak financie, ktoré im na tento účel prideli štát.

V roku 2004 štát výkon samosprávnej pôsobnosti obcami financoval prostredníctvom *dotácií zo štátneho rozpočtu*²⁰ a väčšej alebo menšej časti výnosov niektorých podielových daní.

Dotácie zo štátneho rozpočtu

Finančné prostriedky tohto druhu, ako ich označenie napovedá, sú obciam poskytované zo štátneho rozpočtu. Na čo sú poskytované a v akom rozsahu, udáva zákon o štátnom rozpočte²¹.

V roku 2004 bolo zo štátneho rozpočtu obciam na výkon samosprávnej pôsobnosti poskytnutých niekoľko druhov dotácií. Z nich fiškálnou decentralizáciou dotknutými sú tri - *dotácia na výkon samosprávnych funkcií*, *dotácia na mestskú verejnú dopravu* a *dotácia na výkon samosprávnych funkcií v oblasti školstva* (táto nie je predmetom tejto štúdie).

Ako prvá, ani druhá z dotácií v skutočnosti nebola určená “obciam” (všetkým obciam), ale nejakej vybranej kategórii obcí.

Cieľovou skupinou dotácie na výkon samosprávnych funkcií boli obce, ktoré 31. decembra 2002 mali do 3 000 obyvateľov s trvalým pobytom v tej-ktorej obci²². Štát takto vlastne priamo podporoval rozdrobenú sídelnú štruktúru, čo potvrdil aj splnomocnenec vlády pre decentralizáciu verejnej správy (Úrad vlády SR 2003).

²⁰ Prostredníctvom dotácií zo štátneho rozpočtu štát v roku 2004 financoval aj prenesený výkon štátnej správy zverený obciam.

²¹ Napr. zákon 598/2003 Z. z. o štátnom rozpočte na rok 2004.

²² Návrh ministerstva financií znel, aby v roku 2004 dotácia bola určená len obciam do 1 000 obyvateľov (ČAVOJEC 2003).

Adresátom dotácie na mestskú verejnú dopravu zasa bolo päť miest - Bratislava, Košice, Prešov, Žilina a Banská Bystrica. Takto štát, celkom oprávnene, aj keď prísne účelovo (MIKLOŠ - NIŽŇANSKÝ - ŽÁRSKA 1996), mestám kompenzoval relatívne väčšie výdavky na hromadnú dopravu, ktoré ako centrá zamestnanosti, školstva či služieb, teda poskytujúcu službu oveľa počtom väčšej klientele ako len svojim obyvateľom, zákonite mali.

Zo skladby dotácií vyplýva ešte, že obce (mestá) nad 3 000 obyvateľov a, tiež tie, ktorých mestskú hromadnú dopravu štát neuznal za relevantnú, neboli pri rozpočtovom dotovaní účastné.

Časti výnosov podielových daní

V roku 2004 boli obciam poskytnuté časti výnosov troch z "centrálnych" daní²³ - *dane z príjmov fyzických osôb z príjmov zo závislej činnosti, dane z príjmov právnických osôb*²⁴ a *cestnej dane*, ktoré plnili účel podielových daní.

Ako veľká časť výnosu tej-ktorej dane je príjmom obcí, udáva zákon o štátnom rozpočte, a to buď absolútne (v Sk) alebo relatívne (v % výnosu). V tomto prípade (na rozdiel od dotácií) zákon o štátnom rozpočte zároveň hovorí, ako sa tá-ktorá časť medzi obce rozdelí.

Hlavným kritériom, na základe ktorého sa daň z príjmu fyzických osôb prerozdeľovala medzi jednotlivé obce, bol počet obyvateľov s trvalým pobytom na území danej obce. Tento prístup zohľadňoval len princíp solidarity, nemal však motivačný charakter, najmä pokiaľ ide o zlučovanie "malých" obcí²⁵.

Pokiaľ ide o výnos dane z príjmov právnických osôb (s výnimkou dane z príjmov, ktorú možno vyberať zrážkou), jeho podiel, ktorý sa každoročne stával príjmom rozpočtov obcí, sa menil v rozmedzí 3-7 percent. Rovnako sa, vôbec po prvý raz, rozdelila v roku 2004 daň z príjmu niektorých finančných inštitúcií pôsobiacich na území Slovenska, daň z príjmov tzv. prirodzených monopolov a mobilných operátorov. Keďže predtým sa celá časť obciam prideleného výnosu dane z príjmov domácich právnických osôb (medzi daňovými subjektmi sa nerobil rozdiel) sčasti delila podľa sídla daňovníka, Bratislava, kde drvivá väčšina spomenutých daňových subjektov sídli, zmenou prišla o 230 miliónov korún (JANČÍK – VECHTER 2003). Na druhej strane, keďže zväčša ide o subjekty s celoslovenskou pôsobnosťou, teda na ich ziskoch a prostredníctvom toho aj na objeme nimi odvedenej dane sa podieľajú v podstate všetci občania, takýto spôsob rozdelenia možno považovať za spravodlivejší. Pokiaľ ide o daň z príjmov ostatných domácich právnických osôb, 60 percent časti obciam prideleného výnosu dane sa rozdelilo podľa počtu obyvateľov s trvalým pobytom v tej-ktorej obci k 31. decembru 2002, zvyšok podľa sídla daňovníka²⁶. Toto, predpokladá sa, obce mohlo motivovať k rozvoju miestneho podnikateľského prostredia, a tak aj k svojmu rozvoju (napr. MIKLOŠ - NIŽŇANSKÝ - ŽÁRSKA 1996).

²³ Pod týmto zjednodušeným si treba predstavovať (podielové) dane, ktorých výber a správu zabezpečuje sieť daňových úradov.

²⁴ Okrem dane z príjmov, ktorú možno vyberať zrážkou.

²⁵ Pod označením "malé obce" budeme pre potreby tejto analýzy zjednodušene nazývať obce s počtom obyvateľom menším než 1 000.

²⁶ Časť výnosu dane z príjmov právnických osôb so sídlom v Slovenskej republike, ktorá je príjmom rozpočtov obcí, sa od roku 1996 vo výške 60 percent rozdeľoval obciam pomerne podľa počtu obyvateľov s trvalým pobytom na území obce a vo výške 40 percent podľa sídla daňovníka. Daň z príjmu vybraných významných spoločností, zväčša s celoslovenskou pôsobnosťou so sídlom (daňovým domicilom) v Bratislave, ako aj časť výnosu tejto dane z príjmov právnických osôb so sídlom v zahraničí sa na základe zákona o štátnom rozpočte na rok 2004 rozdeľovala obciam pomerne podľa počtu obyvateľov, ktorí majú trvalý pobyt na území danej obce.

Podiel výnosu poslednej z podielových daní, teda cestnej dane, ktorý bol súčasťou príjmu rozpočtov obcí, tvoril od roku 1994 aspoň 30 percent. Časť výnosu dane, ktorá bola príjmom rozpočtov obcí, sa rozdeľovala obciam v rámci územného obvodu príslušného pracoviska daňového riaditeľstva pomerne podľa počtu obyvateľov, ktorí mali trvalý pobyt na území obce²⁷.

Neodškriepiteľným negatívom zmieneného spôsobu financovania výkonu samosprávnej pôsobnosti obcí bola aj jeho politická podriadenosť. Keďže to, ako veľkú časť výnosu nejakej štátnej dane obce dostanú, ako aj podľa čoho sa im rozdelí, bolo v rukách parlamentu, obce boli doslova vydané na milosť a nemilosť politikom. Okrem toho, zákon o štátnom rozpočte parlament v podstate vždy prijal v decembri, teda len niekoľko týždňov pred rozpočtovým rokom, takže obce, nevediac, čo bude, nemohli dlhodobo plánovať svoje obecné rozpočty.

Miestne dane a poplatky

Daň z nehnuteľností

Ako jediná miestna daň v pravom zmysle slova sa od roku 1993 koncipovala daň z nehnuteľností²⁸ zahŕňajúc v sebe daň z pozemkov, stavieb a bytov. Výber a správu tejto dane zabezpečovali priamo obce. Obce mali tiež právomoc nezávisle stanovovať i jej výšku, avšak len v rámci zákonom stanovených hraníc sadzieb pre jednotlivé typy nehnuteľností, pričom tieto sadzby sa násobili koeficientom veľkostnej kategórie obce podľa počtu obyvateľov (najnižší bol koeficient pre obce do 1000 obyvateľov a najvyšší v hlavnom meste SR Bratislava). Takáto regulácia a úradné stanovovanie cien nevhodne nahrádzala diferenciáciu cien fungujúcu na trhovom princípe, kde sa nehnuteľný majetok zdaňuje podľa jeho trhovej ceny, kapitálovej hodnoty či nájomnej hodnoty.

Miestne poplatky

Ďalšiu formu miestnych daní za špecifické služby tvoria miestne poplatky, ktorých skladba sa postupne menila, naposledy v súvislosti so vstupom SR do EÚ, odkedy sa za miestne poplatky považovali²⁹:

- a) poplatok za užívanie verejného priestranstva,
- b) poplatok za užívanie bytu alebo časti bytu na iné účely ako na bývanie,
- c) poplatok za pobyt,
- d) poplatok za psa,
- e) poplatok za vjazd motorovým vozidlom do historických častí miest,
- f) poplatok za zábavné hracie prístroje,
- g) poplatok za predajné automaty,
- h) poplatok za jadrové zariadenie.

Ich výber a správu zabezpečovali obce na báze fakultatívnosti, čiže každá obecná samospráva mala možnosť dobrovoľne rozhodnúť či a v akej výške daný poplatok bude vyberať. Z hľadiska objemu výberu patrilo v minulosti medzi najvýznamnejšie poplatok z predaja alkoholických nápojov a tabakových výrobkov.

Špecifické postavenie mal miestny poplatok za komunálne odpady a drobné stavebné odpady, ktoré vznikli na území obce, ktorý obec vyberala obligatórne, teda povinne, a to v hraniciach sadzby stanovenej v zákone.

²⁷ Pre rok 2004 sa medzi jednotlivé obce prerozdeľovalo 45 percent výnosu cestnej dane, s výnimkou Bratislavy a Košíc, kde sa až 60 percent jej výnosu stalo súčasťou mestských rozpočtov.

²⁸ Podľa zákona č. 317/1992 Zb. o dani z nehnuteľností v znení neskorších predpisov.

²⁹ Podľa zákona č. 544/1990 Zb. o miestnych poplatkoch v znení neskorších predpisov.

III.2. Čo sa fiškálnou decentralizáciou zmenilo?

Rozdielov oproti stavu v roku 2004 je viacero.

Prvým z nich, aj keď významom asi nie, je zrušenie dotácie na výkon samosprávnych funkcií i dotácie na mestskú verejnú dopravu. Štát tak upustil od účelového podporovania dvoch kategórií obcí, čím všetky obce, takpovediac, postavil na roveň jednej. Stratou príjmu v dôsledku zrušenia tej či onej dotácie síce obciam umožnil kompenzovať zvýšením miestnych daní (čítaj ďalej), lenže to, ako je zvykom, má aj odvrátenú stranu - v podobe vyššieho daňového zaťaženia občanov.

Ako už bolo naznačené, od 1. januára 2005 podielových daní nebude toľko ako predtým, bude len jedna. Systém jednej dane ministerstvo financií navrhlo „aj“ pre jeho jednoduchosť (minister financií in rozprava). Pokiaľ ide o iné dane, prinajmenšom o dani z príjmov právnických osôb uvažovalo (tamže).

Návrh dane z príjmov fyzických osôb na podielovú ministerstvo odôvodnilo predovšetkým *“očakávaným dynamickým rastom jej výnosu v najbližších rokoch, ale aj v strednodobom horizonte”*³⁰. Zjavne vedelo, čo robí. Začiatkom tohto roka totiž vyšlo najavo, že v roku 2004 fyzické osoby zo svojich príjmov odvedli do štátnej kasy o 7,6 miliardy Sk viac, ako sa od nich čakalo (JAROŠ 2005). Pochybnosti časti predstaviteľov územnej samosprávy o dostatočnom výnose dane sa tak javia neopodstatnenými, aj keď, treba priznať, množiace sa dohady o možnom znížení sadzby dane v dohľadnom čase, respektíve tlak časti verejnosti na toto, pochybujúcim do istej miery dávajú za pravdu. Na druhej strane netreba zabúdať na možnosť znižovania výdavkov územnej samosprávy.

Významne sa zmenil spôsob delenia podielových peňazí medzi obce (podrobnejšie v IV. kapitole).

Novotou, nie nepodstatnou, je to, že o spôsobe delenia výnosu dane medzi obce už nerozhoduje parlament, ale vláda, bárs aj dočasne (minister financií in rozprava). Keďže vláda je, zo svojej podstaty, súdržnejšia ako parlament, zmenu možno považovať za krok k väčšej stabilizácii podmienok hospodárenia územnej samosprávy. Na druhej strane, reprezentácia samosprávy týmto prišla o možnosť významne ovplyvniť z jej pohľadu nepochybne jedno z najdôležitejších rozhodnutí štátu, inými slovami, vylobovať viac vo svoj prospech. To, že parlament býva k požiadavkám samosprávy ústretovejší, potvrdzuje vyjadrenie predsedu ZMOS Michala Sýkoru, že poslanci, *“na rozdiel od vládnej legislatívy, citlivejšie a pozornejšie vnímajú podmienky života priamo v mestách, obciach a regiónoch Slovenska”* (SÝKORA 2004).

Pokiaľ ide o miestne dane, tu sa zámer *“výrazne posilniť”* daňovú právomoc obcí vláde podarilo uskutočniť doslova do bodky. Od 1. januára 2005 sú v obciach len také miestne dane, aké tamojšia samospráva uznala za vhodné vyberať, a len v takej výške, akú sama stanovila. Obce tak môžu oveľa účinnejšie rozvíjať spravovanú lokalitu. S tým sa, pochopiteľne, snúbi aj väčšia zodpovednosť.

III.3. Zhrnutie

Fiškálnou decentralizáciou jej navrhovateľ, ministerstvo financií, sledoval predovšetkým čiastočné vymanenie obcí spod dosahu neraz nevyspytateľného rozhodovania centrálnej úrovne - štátu, posilnenie finančnej samostatnosti obcí a „zadresnenie“ toho, čo štát obciam na výkon samosprávnej pôsobnosti poskytuje (bude poskytovať).

³⁰ Dôvodová správa k návrhu zákona o rozpočtovom určení výnosu dane z príjmov územnej samospráve, Úrad vlády SR (2004a).

V niečom architekti fiškálnej decentralizácie, minister financií Ivan Mikloš a splnomocnenec vlády pre decentralizáciu verejnej správy Viktor Nižňanský, bez ústupkov naplnili svoje niekdajšie predstavy. To, že miestne dane nebudú mať zákonom stanovenú hornú hranicu, či to, že, majú za cieľ „*postupné odstraňovanie dotačného systému*“, dotácie (na výkon samosprávnych funkcií a na mestskú verejnú dopravu) sčasti „*budú nahradené*“ väčším prídelom z výnosu nejakej podielovej dane (daní), prezentovali ako návrh už v polovici 90. rokov (MIKLOŠ – NIŽŇANSKÝ - ŽÁRSKA 1996).

V inom, predovšetkým v skladbe podielových daní, zo svojho plánu spustili. Aj keď daň z príjmov fyzických osôb, vzhľadom na očakávaný rast jej výnosu, možno považovať za najvhodnejšiu podielovú, zúžením skladby podielových daní o daň z príjmov právnických osôb (sčasti delenej podľa sídla daňovníka) sa do istej miery obciam odníma motivácia k tvorbe a rozvoju podnikateľského prostredia. Inak totiž nemôžu priamo ovplyvniť výnos dane, časť ktorého sa medzi ne bude deliť. Sadzba dane z príjmov fyzických osôb, ako vieme, je uzákonená (19 percent)³¹.

Že obce napriek tomu k rozvoju podnikateľského prostredia, a tak aj svojmu, motivované budú - prostredníctvom miestnych daní, je nespochybniteľné. Otázne je, akú politiku voči svojim daňovníkom zvolia. Na miestnej úrovni, teda tam, kde, ako sa zvykne hovoriť, „každý každého pozná“, sa daňová politika môže stať aj prostriedkom na trestanie „nepohodlných“ komunít, či, naopak, protežovanie tých zastupiteľstvu (starostovi) naklonených. Tak či onak, fiškálnou decentralizáciou územná samospráva preberá nemalý diel zodpovednosti za život na území svojej pôsobnosti. Znášať jej prejavy a dôsledky budú všetci bez rozdielu.

³¹ Ako jeden z negatívnych dôsledkov fiškálnej decentralizácie možno očakávať pri eventuálnych ďalších pokusoch o zníženie sadzby rovnej dane tlak združení miest a obcí (či regiónov) proti takýmto snahám, keďže krátenie daňových príjmov by znamenalo následnú potrebu znižovať výdavky alebo nepopulárne zvyšovanie miestnych daní.

IV. Analýza nariadenia vlády o rozdeľovaní výnosu dane z príjmov územnej samosprávy

Ako sme už vyššie uviedli, od roku 2005 dochádza k zmene spôsobu financovania územnej samosprávy. Na základe § 4 ods. 1 zákona č. 564/2004 Z. z. sa ako podielová daň stanovuje daň z príjmu fyzických osôb³² (ďalej len daň). Daň bude aj naďalej vyberaná a spravovaná daňovými úradmi, ktoré ju budú pre obce (a VÚC) rozdeľovať a poukazovať mesačne podľa nariadenia vlády č. 668/2004 Z. z.

Dochádza tak k zmene oproti doterajšiemu spôsobu určenia podielových daní, ktoré boli určované každoročne v zákone o štátnom rozpočte na nasledujúci rok s určením absolútnej hodnoty podielu z celkového výnosu (daň z príjmov fyzických osôb) alebo určením podielu na celkovom výbere príslušnej dane (daň z príjmov právnických osôb, cestná daň). Na základe uvedeného bude odteraz zrejmé, aký objem prostriedkov nebude každoročne príjmom štátneho rozpočtu, ale bude smerovať priamo do rozpočtov obcí (a VÚC).

Od 1. januára 2005 sa tak podľa príslušného zákona³³ 70,3 percent výnosu dane z príjmov fyzických osôb stane vlastným príjmom obcí (a 23,5 percent výnosu tejto dane príjmom vyšších územných celkov). Kritériá a spôsob rozdeľovania výnosu dane medzi jednotlivé obce (a samosprávne kraje) stanovuje nariadenie vlády³⁴.

Pôvodný návrh nariadenia, ktorý pripravilo ministerstvo financií, bol v období od schválenia zákona parlamentom 23.9.2004 po prerokovanie a schválenie nariadenia vládou SR 1.12.2004 pozmenený v súlade s § 4 ods. 1, na základe ktorého sa *“návrhy zmien kritérií a spôsobu rozdeľovania a poukazovania výnosu dane... dohodnú s republikovými združeniami obcí a so zástupcami vyšších územných celkov.”* Ako vyplynie z nasledovnej analýzy, zmeny nesú najmä rukopis ZMOS-u a SMK.

IV. 1. Kritériá rozdeľovania výnosu dane medzi jednotlivé obce

Celkový objem výnosu dane, ktorý sa prerozdeľuje, stanovuje § 2 zákona č. 564/2004 Z. z.³⁵

Výnos dane sa rozdelí podľa §2 nariadenia medzi obce nasledovne (Graf č. 1):

- 1.) 23 percent podľa počtu obyvateľov obce s trvalým pobytom na území obce k 1. januáru predchádzajúceho kalendárneho roka, z toho 44 percent prepočítaný koeficientom nadmorskej výšky stredu obce,
- 2.) 32 percent podľa počtu obyvateľov obce s trvalým pobytom na území obce k 1. januáru predchádzajúceho kalendárneho roka prepočítaného koeficientom v závislosti od zaradenia obce do veľkostnej kategórie,
- 3.) 40 percent podľa počtu žiakov (detí) základných umeleckých škôl a školských zariadení v zriaďovateľskej pôsobnosti obce k 15. septembru predchádzajúceho kalendárneho roka prepočítaného koeficientom základnej umeleckej školy a školského zariadenia,
- 4.) 5 percent podľa počtu obyvateľov obce, ktorí dovŕšili vek 62 rokov, s trvalým pobytom na území obce k 1. januáru predchádzajúceho kalendárneho roka.

³² S výnimkou dane z príjmov, ktorá sa vyberá zrážkou, v zmysle zákona č. 595/2003 Z. z. o dani z príjmov.

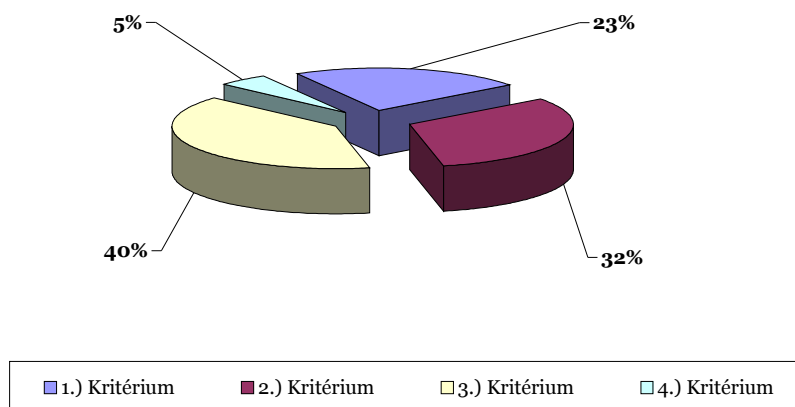
³³ Zákon č. 564/2004 Z. z. z 23. septembra 2004 o rozpočtovom určení výnosu dane z príjmov územnej samosprávy a o zmene a doplnení niektorých zákonov, platný od 26.10.2004, účinný od 1.1.2005.

³⁴ Nariadenie vlády č. 668/2004 Z. z. z 1. decembra 2004 o rozdeľovaní výnosu dane z príjmov územnej samosprávy, platné od 16.12.2004, účinné od 1.1.2005.

³⁵ Na základe kvantifikácie výdavkov územnej samosprávy a objemu finančných prostriedkov určených na financovanie prostredníctvom podielu na výnose dane bol celkový objem výnosu dane pre obce v roku 2005 stanovený a garantovaný na úrovni 23 500,5 mil. Sk (Ministerstvo financií SR 2004a).

Graf č. 1: Kritériá rozdeľovania výnosu dane medzi jednotlivé obce

Zdroj: Ministerstvo financií SR (2004a)

**1.) Kritérium: počet obyvateľov obce s trvalým pobytom na území obce**

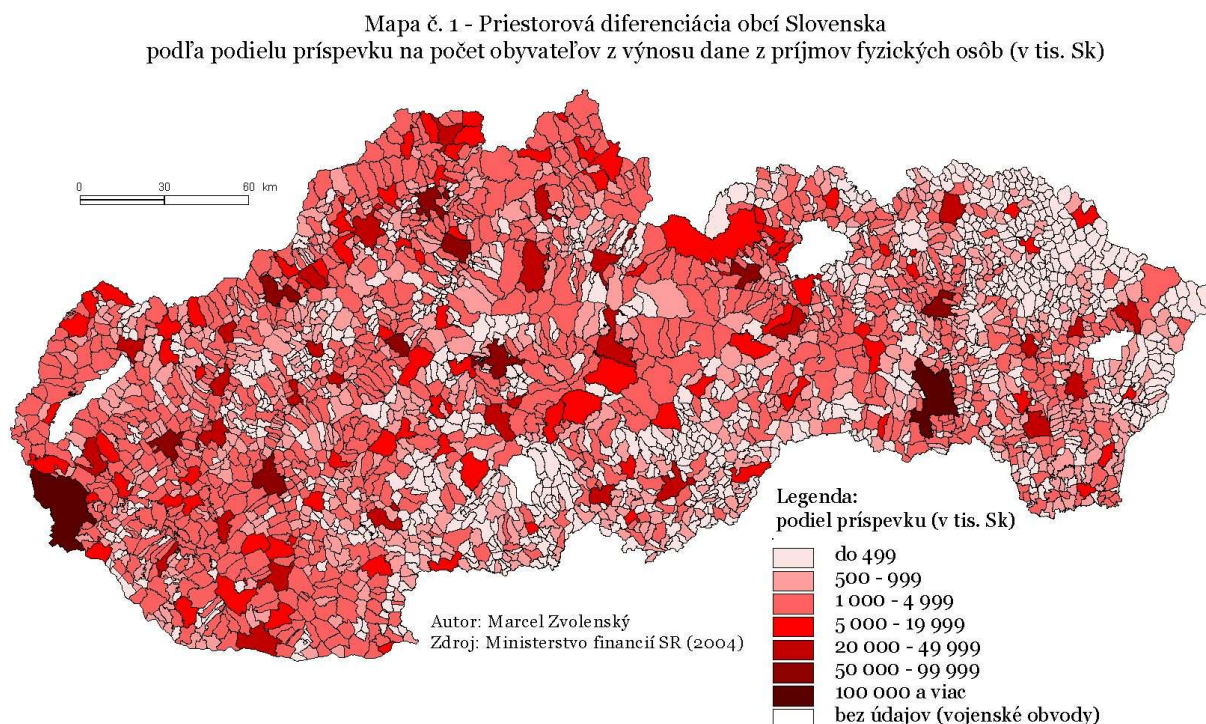
Prvým kritériom (váha 23 percent³⁶, spolu 5,4 mld. Sk pre rok 2005), na základe ktorého sa rozdeľuje medzi obce výnos dane, je počet obyvateľov obce s trvalým pobytom na území obce k 1. januáru predchádzajúceho kalendárneho roka, pričom 44 percent z výnosu sa prepočítava koeficientom nadmorskej výšky stredu obce.

Kritérium počtu obyvateľov predstavuje uplatnenie princípu rovnosti – jednotlivé samosprávy získavajú rovnaké množstvo daňového príjmu na obyvateľa, bez ohľadu na to, pre aké spádové územie zabezpečujú svoje originálne funkcie a bez rozlíšenia rozsahu poskytovaných služieb. Zároveň má charakter stability príjmov, pričom pôsobí ako faktor finančného vyrovnávania, podporuje schopnosť obcí financovať základné verejnoprospešné služby.

Ak si všimneme priestorovú diferenciáciu obcí Slovenska podľa prvého kritéria (Mapa č. 1), jasné je sústredenie obcí s najnižším príspevkom (do 499 tis. Sk) na severovýchode, východe a juhu stredného Slovenska. Toto rozmiestnenie logicky kopíruje obce s nízkym počtom obyvateľov (veľkostná kategória do 1 000 obyvateľov). Spolu je na Slovensku 1 166 takých obcí (40 percent všetkých obcí), ktoré v roku 2005 získajú na základe prvého kritéria menej než 500 tis. Sk z výnosu dane. I v ďalších dvoch kategóriách (500 – 999 tis. Sk a 1 000 – 4 999 tis. Sk) dominujú vidiecke obce (770 obcí resp. 824 obcí), sústredené v suburbánnej zóne veľkých miest a najmä v oblasti Podunajskej nížiny, Oravy a Kysúc, kde je sídelná štruktúra charakteristická vyšším počtom „veľkých“ obcí (nielen v zmysle počtu obyvateľov, ale i rozlohy katastra). Výraznejšie sú tieto dve kategórie zastúpené tiež i v centrálnej podhorskej a horskej oblasti Slovenska (Fatransko-tatranská oblasť), pričom tu už môžeme badať vplyv nadmorskej výšky ako čiastkového kritéria (porovnaj s

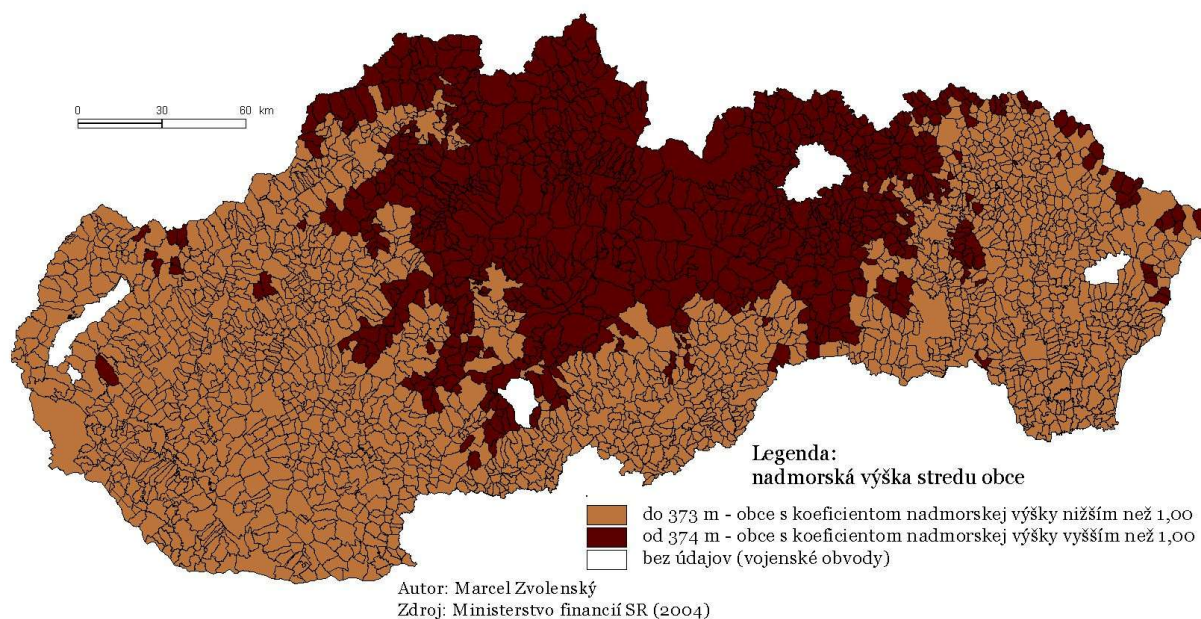
³⁶ Váhy boli navrhnuté nadväzne na celkový objem finančných prostriedkov, ktorý bol na jednotlivé originálne kompetencie doteraz obciam poskytovaný prostredníctvom štátneho rozpočtu (rozpočtová kapitola Súhrnný finančný vzťah k obciam a vyšším územným celkom). Metodika a spôsob odvodenia váh veľkostných koeficientov je podrobnejšie rozpracovaná v podkladovej štúdii (NÍŽŇANSKÝ – VALENTOVIČ 2004).

Mapou č. 5). V ďalších 4 kategóriách (nad 5 000 tis. Sk) dominujú už mestské sídla s rovnomernejším rozmiestnením po území Slovenska. Viac než 100 000 tis. Sk získajú z výnosu podľa na základe prvého kritéria len Košice a Bratislava.



ZMOS sa zasadilo za to, že časť prostriedkov (44 percent, spolu 2,4 mld. Sk) sa bude medzi obce prerozdeľovať i na základe koeficientu nadmorskej výšky stredu obce, čo by malo reflektovať *“rozdielnú energetickú náročnosť škôl a školských zariadení v samosprávnej pôsobnosti obcí”* (Ministerstvo financií SR 2004a). V praxi to znamená, že vyššie položené obce získajú z výnosu dane viac.

Mapa č. 2 - Priestorová diferenciácia obcí Slovenska podľa koeficientu nadmorskej výšky stredu obce



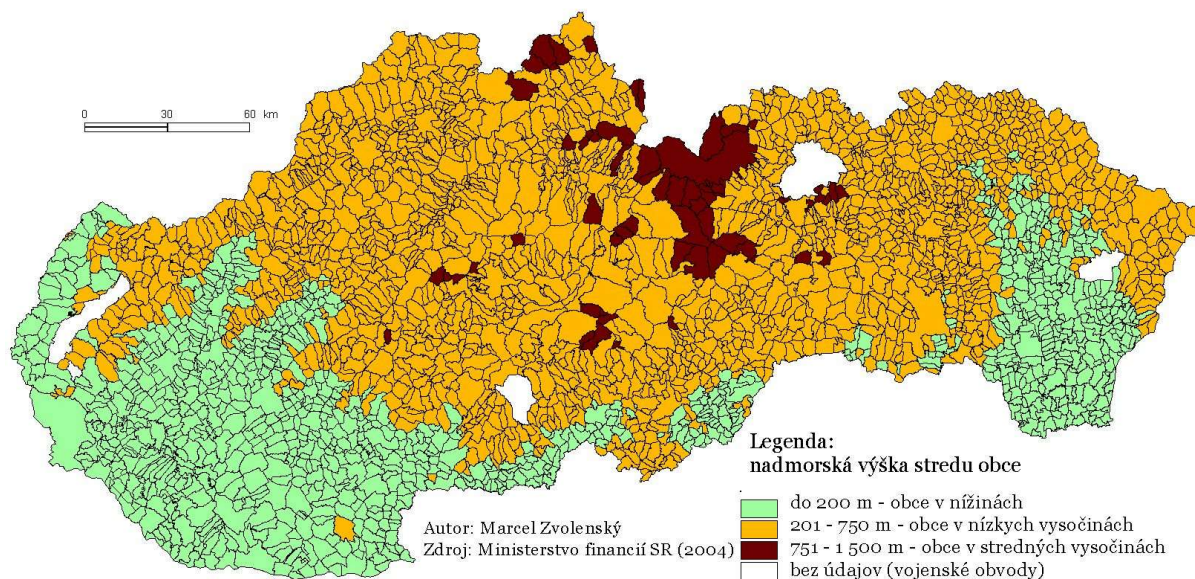
Pohľad na priestorovú diferenciáciu obcí Slovenska na základe koeficientu nadmorskej výšky stredu obce poskytuje Mapa č. 2. Na základe koeficientu stanoveného v nariadení obce, ktorých nadmorská výška stredu³⁷ presahuje 373 m (teda koeficient vyšší než 1,00), získavajú z výnosu dane vyšší podiel na úkor nižšie položených obcí. Tieto obce (spolu 895 obcí, 31 percent všetkých obcí) sú sústredené v súvislom priestore pokrývajúcom stredne a vysoko položené kotliny (Žilinská, Turčianska, Oravská, Podtatranská kotlina a Horehronské podolie), ale i podhorské a horské obce oblasti Kysúc, Oravy a pohorí Fatransko-tatranskej oblasti.

Pre diferenciáciu “energetickej náročnosti”, sa však ako vhodnejší a oveľa spravodlivejší javí komplexný klimageografický faktor³⁸, ktorý zohľadňuje lokálne odlišnosti podnebia, berúc do úvahy viacero podnebných prvkov (dlhodobý priemer teploty ovzdušia, úhrnu zrážok, rýchlosti vetra). Nadmorská výška totiž síce vplýva na chod a diferenciáciu podnebných prvkov, ale len nepriamo skrz reliéf (Mapa č. 3).

³⁷ Pod stredom obce sa zväčša chápe kostol v centre intravilánu obce, obcou s najvyššie položeným stredom obce je Lom nad Rimavicou (1 015 m), na opačnom póle je Klin nad Bodrogom (98 m).

³⁸ Napr. na základe rozdelenia Slovenska do klimatických oblastí (LAPIN et al. 2002).

Mapa č. 3 - Priestorová diferenciácia obcí Slovenska podľa nadmorskej výšky stredu obce



Ako príklad vhodnejšej formy diferenciácie “energetickej náročnosti”, ktorá už bola na Slovensku nedávno aplikovaná, možno uviesť prípad časti prevádzkového normatívu pre školy a školské zariadenia³⁹. V spomínanom prípade bol “príspevok na teplo” rozpočítaný na základe tzv. koeficientu tepelnej náročnosti (KTN), pričom školy a školské zariadenia boli rozdelené do 8 kategórií podľa dĺžky vykurovacieho obdobia⁴⁰ (po dekádach od kategórie do 180 dní až po kategóriu nad 240 dní ročne) v danej škole podľa príslušnosti obce ku konkrétnemu teplotnému pásmu⁴¹. Použitie tohto prístupu a potenciálny dopad na jednotlivé obce demonštruje Mapa č. 4.

Ak si porovnáme priestorovú diferenciáciu obcí podľa nadmorskej výšky stredu obce, ktorú zobrazuje Mapa č. 3, a priestorovú diferenciáciu obcí podľa teplotných pásiem (na základe dĺžky vykurovacieho obdobia) v podobe Mapy č. 4, jasne vidíme, že kritérium nadmorskej výšky je zjednodušujúce a nevhodné. Vplyvom vyššej kontinentality podnebia sú totiž v obciach na východe krajiny tuhšie zimy než v rovnako vysoko položených obciach na západe. Vplyvom inverzných situácií, keď sa vytvára hmľa a studený vzduch “steká” z hôr, sú zas obce v kotlinách často vystavené väčším mrazom, než vyššie položené obce. Úplne evidentný je rozdiel v dĺžke vykurovacieho obdobia v približne rovnako výškovo položených nížinných obciach v oblasti západu (Záhorská a Podunajská nížina, teplotné pásmo T1 s dĺžkou

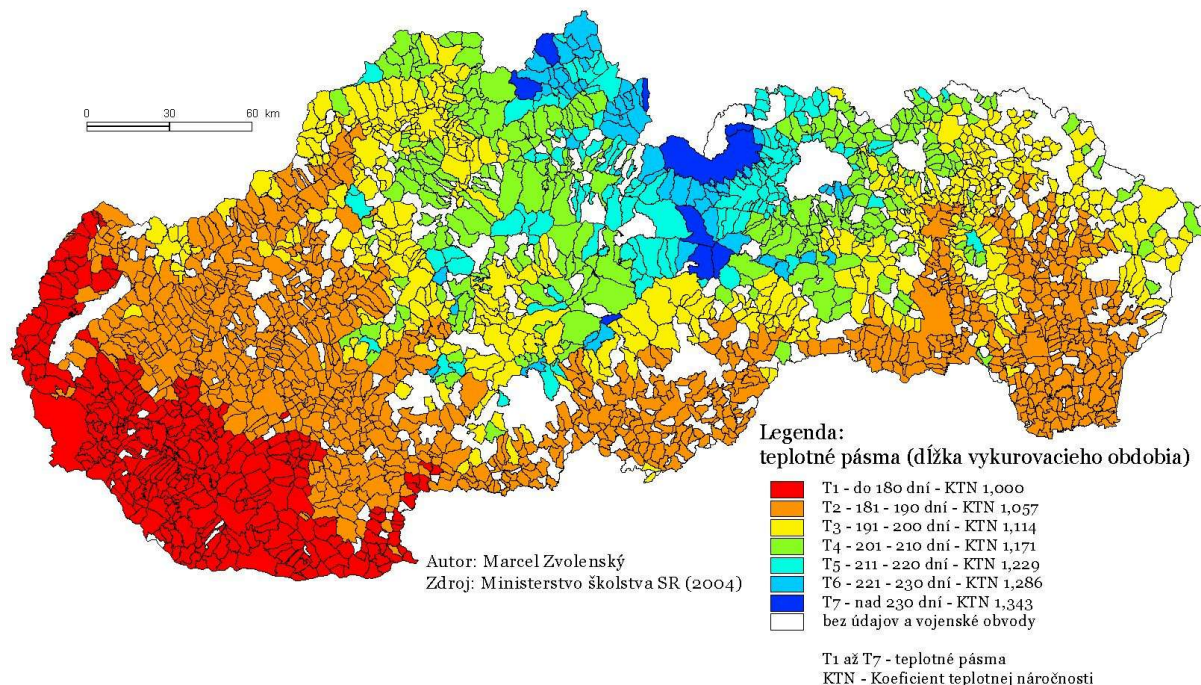
³⁹ Na základe zákona č. 597/2003 Z. z. o financovaní základných škôl, stredných škôl a školských zariadení.

⁴⁰ Nariadenie vlády č. 2/2004 Z. z., ktorým sa ustanovujú podrobnosti rozpisu finančných prostriedkov zo štátneho rozpočtu pre základné školy, stredné školy, strediská praktického vyučovania, základné umelecké školy a školské zariadenia.

⁴¹ Rozdelenie do teplotných pásiem bolo realizované podľa údajov o teplotných pomeroch v mieste sídla školy poskytnutých Slovenským hydrometeorologickým ústavom, výsledkom bola diferenciácia škôl do 7 kategórií (kategória nad 240 dní ročne ostala neobsadená).

vykurovacieho obdobia do 180 dní) a východu krajiny (Východoslovenská nížina, teplotné pásmo T2 s dĺžkou vykurovacieho obdobia 181 – 190 dní).

Mapa č. 4 - Priestorová diferenciácia obcí Slovenska podľa teplotných pásiem (dĺžky vykurovacieho obdobia)



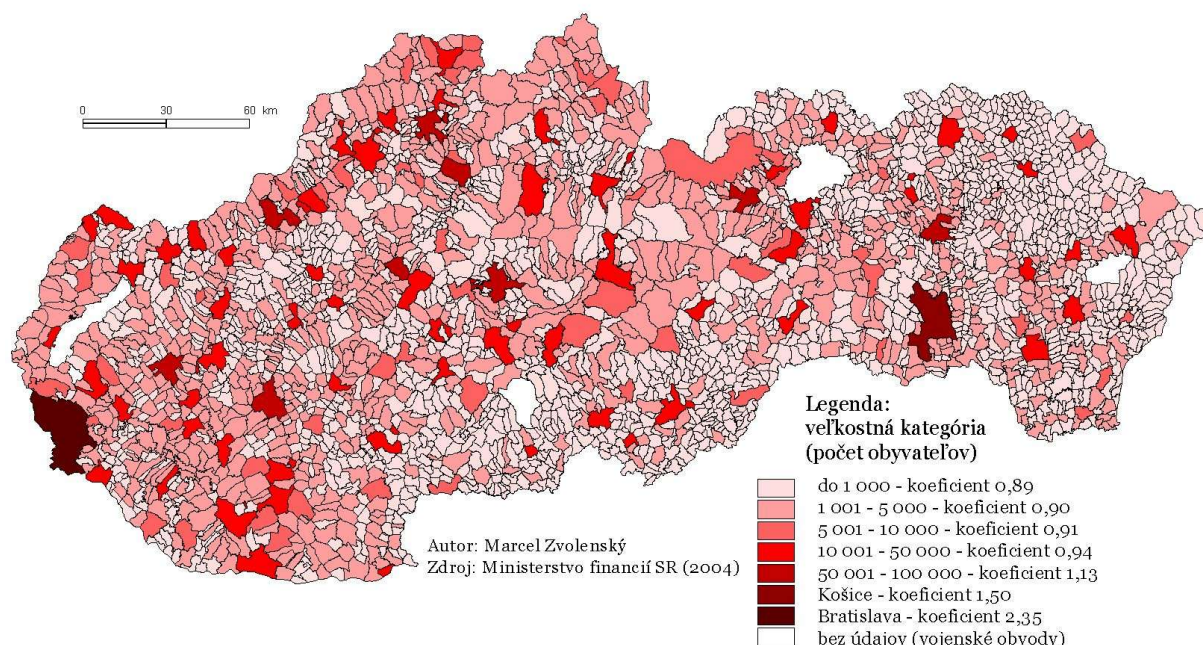
2.) Kritérium: počet obyvateľov prepočítaný koeficientom v závislosti od zaradenia obce do veľkostnej kategórie

Ďalším kritériom (váha 32 percent, spolu 7,5 mld. Sk pre rok 2005) je počet obyvateľov obce s trvalým pobytom na území obce k 1. januáru predchádzajúceho kalendárneho roka prepočítaný koeficientom v závislosti od zaradenia obce do veľkostnej kategórie (Mapa č. 5).

Pôvodné nastavenie tohto kritéria malo za cieľ neutralizovať externality, teda prelievanie úžitku z jednej správnej jednotky do druhej bez zohľadnenia nákladov (Úrad vlády SR 2004a). Tieto javy sa týkajú najmä miest ako centier osídlenia a hospodárstva pre širší spádový región. Mestá spravidla vykonávajú svoje funkcie nielen pre vlastných obyvateľov, ale i pre denne či týždenne dochádzajúcich obyvateľov svojho okolia (za prácou, do škôl), výnimkou nie je ani mobilita pracujúcich či študentov zo vzdialenejších marginálnych zaostávajúcich regiónov. Títo dochádzajúci obyvatelia (tzv. free-rideri) tak spôsobujú negatívne externality pre väčšie sídelné jednotky, keďže žijú a platia dane v mieste svojho trvalého bydliska, ale využívajú služby v inej obci (meste).

Na druhej strane súčasne malo toto kritérium pôsobiť ako motivačný faktor pre medziobecnú spoluprácu, zlučovanie výkonov funkcií samosprávnych orgánov a zlučovanie menších obcí, pričom cieľom bolo podporiť efektívnosť pri riadení samospráv.

Mapa č. 5 - Priestorová diferenciácia obcí Slovenska
podľa počtu obyvateľov v rámci veľkostných kategórií



Zmeny vo veľkostných kategóriách a k nim priradeným koeficientom nesú pečať ZMOS-u a SMK. Tá sa netajila, že bude v rámci realizácie fiškálnej decentralizácie presadzovať taký spôsob prerozdelenia výnosov dane, aby sa nevytváral na malé obce tlak zlučovať sa. V pôvodnom návrhu ministerstva financií boli populačne menej významným obciam priradené koeficienty tak, že pôsobili tiež ako motivačný faktor – dobrovoľným zlučovaním menších obcí a výkonu ich funkcií by zlúčené obce získali svojím preradením do vyššej veľkostnej kategórie i vyšší objem prostriedkov z výnosu dane (Tabuľka č. 1).

Tabuľka č. 1: Veľkostné kategórie obcí a koeficienty veľkostných kategórií obcí

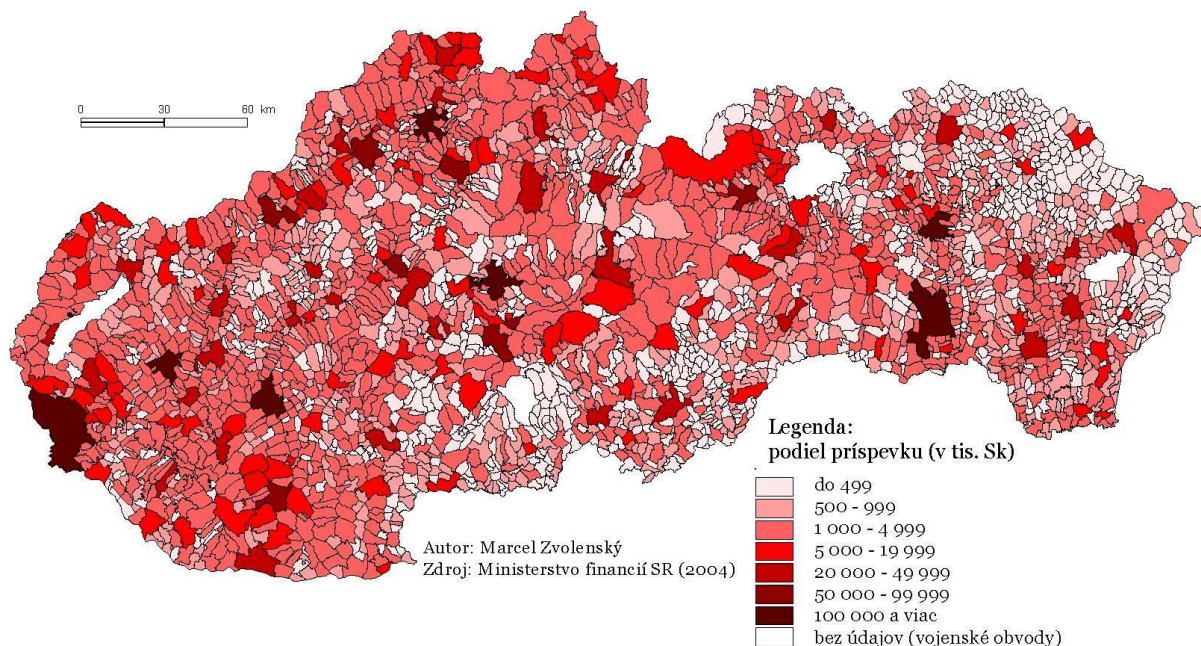
Veľkostná kategória (počet obyvateľov)	Pôvodný koeficient*	Schválený koeficient**	Zmena
do 250	0,25	0,89	0,64
251-1 000	0,49	0,89	0,40
1 001-2 000	0,50	0,90	0,40
2 001-5 000	0,52	0,90	0,38
5 001-10 000	0,78	0,91	0,13
10 001-20 000	0,85	0,94	0,09
20 001-50 000	0,98	0,94	-0,04
50 001-100 000	1,37	1,13	-0,24
Košice	1,40	1,50	0,10
Hlavné mesto SR Bratislava	2,53	2,35	-0,18

Zdroj: * Úrad vlády SR (2004a), **Ministerstvo financií SR (2004a)

Tento faktor efektívnosti bol výrazne potlačený a oproti pôvodnému návrhu v prospech malých obcí stratili mestá, a to najmä stredne veľké a veľké mestá (nad 20 000 obyvateľov). Teda tie, ktoré sú nielen centrami osídlenia, ale i rozvoja. Tie, ktoré nielen pre seba, ale i pre svoje vidiecke zázemie zabezpečujú na svojom území viaceré služby. Týmto krokom sa posilnilo tzv. horizontálne finančné

vyrovnávanie – teda tendencia “prelievania úžitku” z miest do malých obcí. I napriek týmto snahám bude v roku 2005 na Slovensku až 1 025 obcí (35 percent všetkých obcí) mať na základe tohto kritéria prisúdený nižší príjem z výnosu dane než 500 tis. Sk (Mapa č. 6). Opätovne, ako i v prípade priestorovej diferenciacie obcí pri prvom kritériu, dochádza ku koncentrácii “nízko-príjmových” obcí na severovýchode, východe a juhu stredného Slovenska, teda v oblastiach s prevahou “malých” obcí (v zmysle počtu obyvateľov, ale i katastra).

Mapa č. 6 - Priestorová diferenciacia obcí Slovenska
podľa podielu príspevku na počet obyvateľov prepočítaný koeficientom
v závislosti od zaradenia obce do veľkostnej kategórie z výnosu dane z príjmov fyzických osôb (v tis. Sk)



3.) Kritérium: počet žiakov (detí) základných umeleckých škôl a školských zariadení v zriaďovateľskej pôsobnosti obce prepočítaný koeficientom základnej umeleckej školy a školského zariadenia

Kritériom s najvyššiou váhou (váha 40 percent, spolu 9,4 mld. Sk pre rok 2005) je počet žiakov (detí) základných umeleckých škôl a školských zariadení v zriaďovateľskej pôsobnosti obce k 15. septembru predchádzajúceho kalendárneho roka prepočítaného koeficientom základnej umeleckej školy a školského zariadenia.

V pôvodnom návrhu bol zvolený počet obyvateľov vo veku 3 až 14 rokov, teda počet detí vo veku predškolskej výchovy a povinnej školskej dochádzky, ako kritérium pre rozdeľovanie výnosu dane s ohľadom na financovanie samosprávnych kompetencií v oblasti základného školstva. Z takto stanoveného kritéria vyplývalo, že každá obec by sa podieľala na výnose dane určenej na financovanie predškolskej výchovy a školských zariadení podľa toho, koľko detí má trvalý pobyt na jej území, bez ohľadu na to, či na jej území má sídlo nejaké školské zariadenie.

Pozitívnu zmenou schváleného znenia nariadenia je, že kritérium na zabezpečovanie financovania samosprávnych kompetencií v oblasti školstva sa zmenilo tak, že prostriedky budú smerovať do obcí, kde sa školské zariadenia nachádzajú, a nie do obcí, kde majú deti (žiaci) trvalý pobyt. Toto rozhodnutie bude mať vplyv i na prebiehajúcu racionalizáciu siete školských zariadení. Zároveň došlo k upresneniu a

konkrétne definovaniu jednotlivých typov školských zariadení⁴², na financovanie ktorých sa daný výnos poukazuje⁴³. Každému typu zariadenia zodpovedá príslušný koeficient, ktorý koriguje pripadajúci podiel výnosu dane (Tabuľka č. 2 a č. 3).

Tabuľka č. 2: Koeficienty pre jednotlivé kategórie školských zariadení v pôsobnosti obcí

Žiak (dieťa) školského zariadenia a základnej umeleckej školy	Koeficient zariadenia*
Žiak základnej umeleckej školy v individuálnej forme vyučovania	13
Žiak základnej umeleckej školy v skupinovej forme vyučovania	8
Dieťa materskej školy vo veku do troch rokov**	61
Dieťa materskej školy vo veku od troch rokov	31
Žiak výchovno-vzdelávacieho zariadenia***	5
Potenciálny stravník - žiak základnej školy****	2

*uvedené sú koeficienty pre materské školy s počtom detí nad 25 (viď Tabuľka č. x3)

**dieťa, ktoré dovŕši vek troch rokov najskôr k 1. septembru kalendárneho roka

***žiak školského klubu detí, centra voľného času alebo školského strediska záujmovej činnosti podľa § 6 zákona č. 279/1993 Z. z. o školských zariadeniach

****každý žiak základnej školy v zriaďovateľskej pôsobnosti obce

Zdroj: Úrad vlády SR (2004a)

Tabuľka č. 3: Hodnoty, o ktoré sa zvyšujú koeficienty pre materské školy, pokiaľ celkový počet detí v materských školách zriaďovateľa neprekročí 25

Počet detí v materských školách zriaďovateľa	Zvýšenie koeficientov zariadenia (bez ohľadu na vek dieťaťa) o hodnotu
do 10	20,6
od 6 do 15	12,6
od 16 do 20	6,5
od 21 do 25	1,7

Zdroj: Úrad vlády SR (2004a)

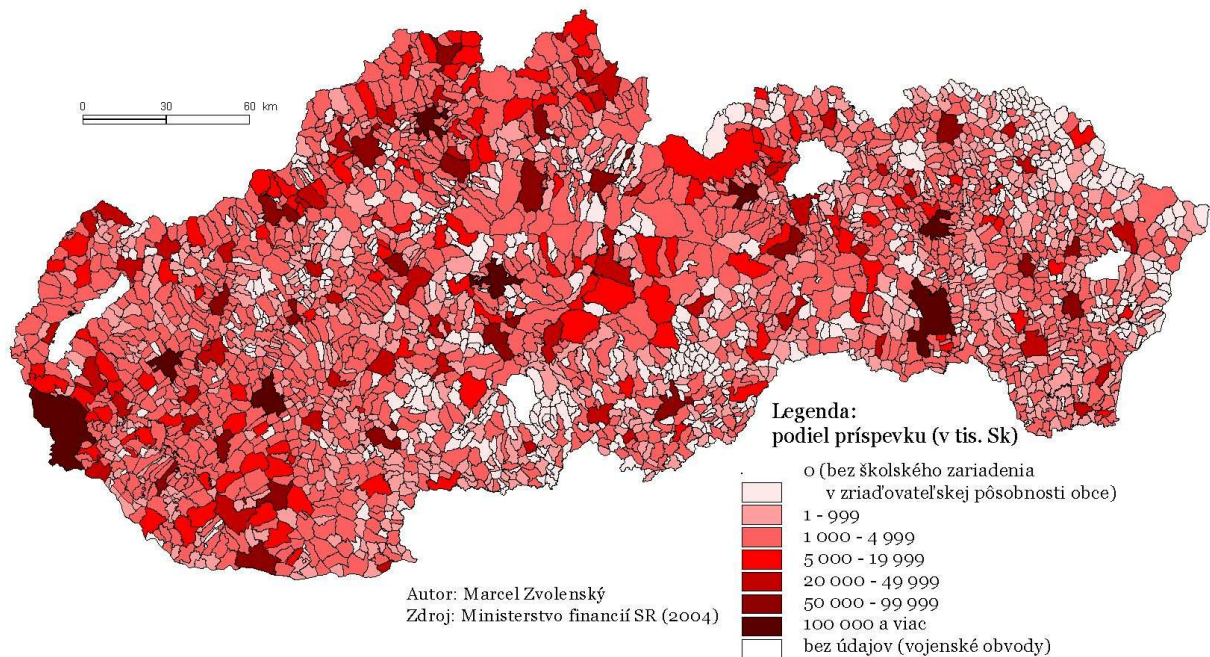
Ako vyplýva i z Mapy č. 7, vyššie popísaná zmena kritéria sa odrazila i na priestorovej diferenciacii obcí, pokiaľ ide o príspevok z výnosu dane. Až 739 obcí (25 percent všetkých obcí) nezíska do svojich rozpočtov na základe tretieho kritéria žiadne financie, keďže sa na ich území v ich zriaďovateľskej pôsobnosti nenachádza ani jedno školské zariadenie. Naopak, výraznejšie z takto nastaveného kritéria profitujú najmä mestá⁴⁴, ktoré sú prirodzenými centrami školstva a kultúry, zabezpečujú služby (nielen) v tejto oblasti okrem vlastných obyvateľov i pre obyvateľov širšieho zázemia vidieckych obcí.

⁴² Ide o základné umelecké školy, materské školy, školské kluby detí, školské strediská záujmovej činnosti, centrá voľného času, jazykové školy pri základných školách, zariadenia školského stravovania pre žiakov základných škôl a pre deti materských škôl.

⁴³ Zjednodušene povedané, keďže o reálnom využití daňových príjmov rozhoduje obec autonómne.

⁴⁴ Až 30 mestských rozpočtov bude takto obohatených v roku 2005 o 50 000 tis. Sk a viac.

Mapa č. 7 - Priestorová diferenciácia obcí Slovenska
podľa podielu príspevku na žiakov (deti) navštevujúcich školské zariadenia
v zriaďovateľskej pôsobnosti obce z výnosu dane z príjmov fyzických osôb (v tis. Sk)



Diferenciácia miest na základe tohto kritéria tiež nepriamo poukazuje na existenciu ďalších výrazných centier spádových regiónov (okrem existujúcich 8 administratívnych centier krajov) na Slovensku. V súčasnom Prešovskom kraji sa ako prirodzené centrum pre širšie zázemie javia tiež dve výrazné centrá, a to Poprad na Spiši a Humenné na Zemplíne. V južnej časti Zemplína, ktorá v súčasnosti patrí do Košického kraja, sú zas jadrom spádového regiónu Michalovce, súdiac podľa výšky príspevku na počet detí (žiakov) v zriaďovateľskej pôsobnosti mesta. Podobné postavenie má v južnej časti rozdeleného Spiša Spišská Nová Ves v rámci Košického kraja. Mohli by sme tiež poukázať na identickú situáciu Martina v oblasti Turca v Žilinskom kraji, Prievidze na Hornej Nitre v Trenčianskom kraji, Nových Zámkov či Komárna v južnej časti Nitrianskeho kraja, Zvolena v Banskobystrickom kraji, či Lučenca a Rimavskej Soboty v oblasti Novohradu a Gemera.

4.) Kritérium: počet obyvateľov obce, ktorí dovърšili vek 62 rokov, s trvalým pobytom na území obce

Posledným kritériom s najnižšou váhou (váha 5 percent, spolu 1,2 mld. Sk pre rok 2005) je počet obyvateľov obce, ktorí dovърšili vek 62 rokov, s trvalým pobytom na území obce k 1. januáru predchádzajúceho kalendárneho roka.

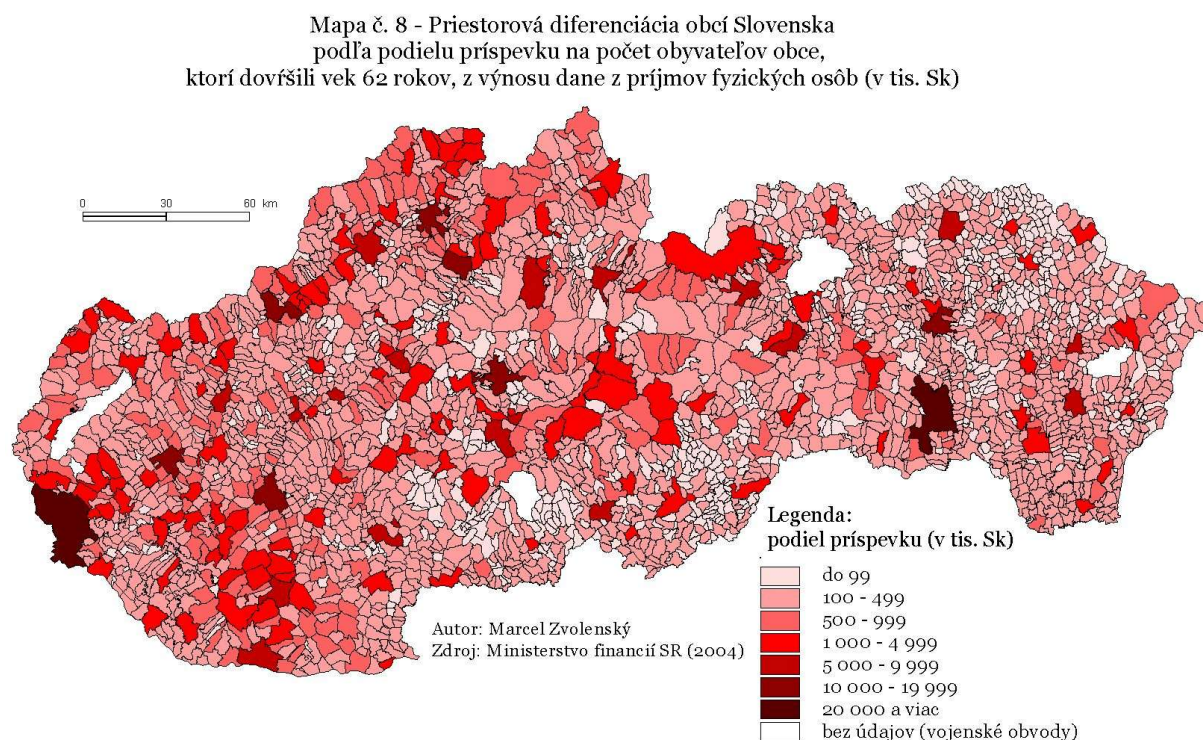
Uplatnením tohto kritéria sa zohľadňujú zvýšené nároky obcí pri financovaní kompetencií na úseku sociálnych služieb pre obyvateľov v dôchodkovom veku⁴⁵, pre ktorých obce zabezpečujú opatrovateľskú službu či poskytujú starostlivosť v zariadeniach sociálnych služieb, ktorých zriaďovateľom sú obce⁴⁶.

⁴⁵ Veková hranica bola zvolená v súlade s prebiehajúcou reformou dôchodkového systému, v rámci ktorého sa hranica odchodu dôchodku posúva. Keďže štatistické sledovanie odchodu do dôchodku podľa platnej legislatívy v tejto oblasti nie je možné reálne zabezpečiť, pre sledovanie potenciálnych poberateľov týchto služieb bola navrhnutá veková hranica 62 rokov.

⁴⁶ Podľa zákona č. 195/1998 Z. z. o sociálnej pomoci v znení neskorších predpisov.

Keďže pri prerozdeľovaní výnosu medzi jednotlivé obce nebol použitý žiadny koeficient, ide o uplatnenie princípu rovnosti – jednotlivé samosprávy získavajú rovnaké množstvo daňového príjmu na obyvateľa. Nezohľadňujú sa tak však rozdielne náklady na služby v jednotlivých regiónoch krajiny. Zvýhodňuje sa tak zabezpečovanie služieb v ekonomicky slabších regiónoch, ide o ďalší prvok solidarity a finančného vyrovňovania.

Náhľad na priestorovú diferenciáciu obcí z hľadiska výšky príspevku z výnosu dane na základe štvrtého kritéria poskytuje Mapa č. 8. Podobne ako v prípade (najmä) prvých dvoch kritérií, stanovujúcich rozdelenie výnosu dane na základe celkového počtu obyvateľov obcí, i na základe štvrtého kritéria dochádza k združovaniu obcí s najnižším príspevkom na severovýchode či juhu Stredného Slovenska, teda v oblastiach s koncentráciou “spoločenstiev” málo ľudnatých vidieckych obcí. Nebadať tu až taký priepastný rozdiel oproti ostatným obciam, keďže tieto obce sú často charakteristické vyšším počtom (podielom) poproduktívnej zložky obyvateľstva, teda obyvateľov v dôchodkovom veku. Rovnako relatívne vyššie príspevky z výnosu dane na základe tohto kritéria v oblasti Podunajskej nížiny, či v všeobecne južných prihraničných regiónoch od okresu Levice až po okres Rožňava, sú odrazom celkovej dlhodobej nepriaznivej demografickej situácie tamojšej populácie, vyplývajúcej z dlhodobého úpadku tohto územia, ale i národnostnej štruktúry obyvateľstva.



IV. 2. Zhrnutie

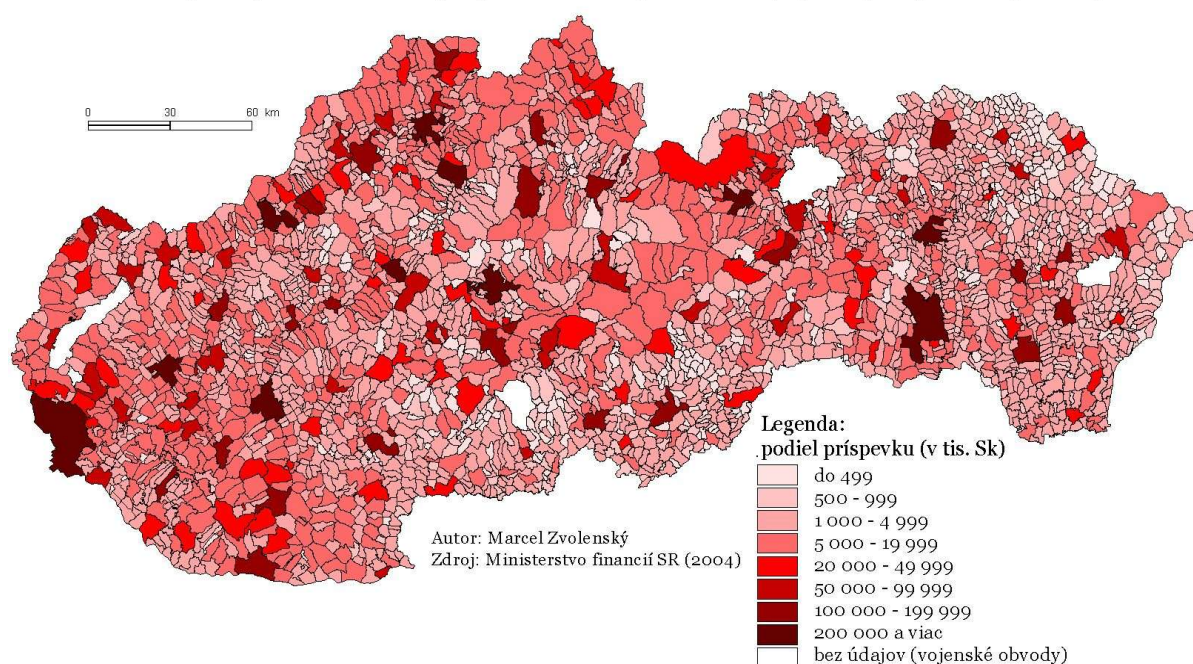
Podiel celkového príspevku obcí z výnosu dane z príjmov fyzických osôb (v tis. Sk) odráža Mapa č. 9. Z celkového počtu 2 887 obcí Slovenska samosprávy 2 167 z nich neobohatia z výnosu dane v roku 2005 svoje rozpočty o viac než 5 000 tis. Sk, pričom 370 z nich nezíska ani len 500 tis. Sk. Tento stav je spravodlivým odrazom reálneho charakteru sídelnej štruktúry⁴⁷ – ide zväčša o obce s výrazne nízkym počtom

⁴⁷ I napriek schváleným zmenám v koeficientoch pre jednotlivé veľkostné kategórie obcí v prospech “malých” obcí.

obyvateľov a bez školských zariadení v ich pôsobnosti. Extrémne sú príklady obcí Havranec, Príkra, Šarbov, Belejovce (všetky okres Svidník), Regetovka (okres Bardejov), Poproč, Krokava (obe okres Rimavská Sobota), Parihuzovce (okres Snina) a Červeňany (okres Veľký Krtíš), ktorých podiel z výnosu z dane nepresiahne 100 tis. Sk. Priestorovo sa tento typ obcí koncentruje najmä na severovýchode, východe ako i juhu Stredného Slovenska, ako vyššie potvrdilo rozmiestnenie obcí podľa jednotlivých čiastkových kritérií.

Na druhej strane, najvyššie daňové príjmy logicky budú smerovať do rozpočtov stredne veľkých a veľkých miest. Nad 200 000 tis. Sk. poputuje v roku 2005 na výkon originálnych kompetencií do každého z rozpočtov krajských sídel, ale i Popradu, Martina a Prievidze (ide o mestá s počtom obyvateľov vyšším než 50 000).

Mapa č. 9 - Priestorová diferenciácia obcí Slovenska
podľa podielu celkového príspevku obce na výnose dane z príjmov fyzických osôb (v tis. Sk)



V. Dopad fiškálnej decentralizácie na vybrané obce

V tejto časti analýzy sa pokúsime o porovnanie príjmov vybraných obcí Slovenska určených na financovanie originálnych kompetencií, vyplývajúcich z ich rozpočtov na rok 2004 (z dotácií zo štátneho rozpočtu na originálne kompetencie) a 2005 (z celkového podielu príspevku z výnosu dane z príjmu fyzických osôb). Našou snahou bude poukázať na vplyv a dopad fiškálnej decentralizácie na príjmy konkrétnych obcí z jednotlivých veľkostných kategórií definovaných v nariadení (Tabuľka č. 4).

Tabuľka č. 4: Dopad fiškálnej decentralizácie na vybrané obce

Obec	Počet obyvateľov (2004)	Veľkostná kategória (počet obyvateľov)	Koeficient	Dotácie na originálne kompetencie v roku 2004*	Celkový podiel príspevku z výnosu dane v roku 2005	Zmena 2005/2004	
				(v tis. Sk)		(v tis. Sk)	(%)
Kručov	239	do 1 000	0,89	1 003	1 357	354	26,1
Valaská Belá	2 349	1 001-5 000	0,90	8 359	8 237	-122	-1,5
Turčianske Teplice	6 943	5 001-10 000	0,91	27 891	34 048	6 157	18,1
Topoľčany	28 819	10 001-50 000	0,94	108 433	134 500	26 067	19,4
Trnava	69 488	50 001-100 000	1,13	246 611	292 536	45 925	15,7
Košice	235 281	Košice	1,50	1 223 784	1 202 128	-21 656	-1,8
Bratislava	425 533	Hlavné mesto SR Bratislava	2,35	2 902 820	2 486 402	-416 418	-16,7

Zdroj: Ministerstvo financií SR (2004), *Združenie miest a obcí Slovenska (2004)

V.1. Obec Kručov

Obec Kručov (okres Stropkov, Prešovský kraj) má 239 obyvateľov (2004) a v rámci fiškálnej decentralizácie sa preto radí do veľkostnej kategórie do 1 000 obyvateľov (koeficient 0,89).

Ak porovnáme príjmy obecného rozpočtu určené na výkon samosprávnych kompetencií v roku 2004 a výnos z dane, ktorý bol Kručovu prisúdený na základe nového systému financovania v rámci fiškálnej decentralizácie pre rok 2005 (Tabuľka č. 4), zisťujeme ich navýšenie o 26,1 percent. Tento stav je výsledkom úspešného lobingu ZMOS-u a tlaku SMK, ktorý vyústil do zmeny koeficientov priradeným k jednotlivým veľkostným kategóriám obcí. Konkrétne v prípade “malých” obcí (do 250 obyvateľov), medzi ktoré patrí i Kručov, bol pôvodne navrhovaný koeficient 0,25 zvýšený na hodnotu 0,89⁴⁸. Je teda evidentné, že schválený systém financovania obcí zvýhodňuje malé obce.

Celkový príjem Kručova z výnosu dane v roku 2005 bude 1 357 tis. Sk, pričom ďalšie zdroje môže územná samospráva získať z výberu miestnych daní. Napriek tomu ťažko možno očakávať, že sa z týchto zdrojov podarí obci financovať viac než len základnú správu územia, teda bez významnejších investícií do ďalšieho rozvoja obce. Obec Kručov je pri tom súčasťou kompaktnejšieho územia s rozdrobenou sídelnou štruktúrou charakteristickou sústredením “malých” obcí – podobnej situácii budú i susedné a okolité obce Fijaš (143 obyvateľov), Lomné (281 obyvateľov) či Bžany (176 obyvateľov).

⁴⁸ Tento koeficient platí i pre obce veľkostnej kategórie 251 – 1 000 obyvateľov, keďže v schválenom znení nariadenia boli dve najnižšie veľkostné kategórie zlúčené do jednej (do 1 000 obyvateľov).

V.2. Obec Valaská Belá

Obec Valaská Belá (okres Prievidza, Trenčiansky kraj) trvalo obýva 2 349 obyvateľov (2004), čo ju zaraďuje do veľkostnej kategórie 1 001 – 5 000 obyvateľov (koeficient 0,90).

V prípade Valaskej Belej je zmena príjmu v roku 2005 oproti roku 2004 nepatrná. V relatívnom vyjadrení obec "príde" o 1,5 percenta pôvodných príjmov na originálne kompetencie (Tabuľka č. 4). Vzhľadom na nadmorskú výšku stredu tejto obce (482 m) ležiacej v Strážovských vrchoch, Valaská Belá patrí medzi obce, ktoré uplatňovaním aktuálneho nastavenia čiastkového kritéria koeficientu nadmorskej výšky získali v rámci prvého kritéria⁴⁹ vyšší výnos dane (koeficient nadmorskej výšky 1,05938)⁵⁰.

Celkový príspevok z výnosu dane pre Valaskú Belú pre rok 2005 predstavuje v absolútnom vyjadrení 8 237 tis. Sk. Porovnaním príjmu Valaskej Belej a Kručova (1 357 tis. Sk) zisťujeme, že napriek tomu, že Valaskú Belú trvalo obýva takmer 10 násobne viac obyvateľov než Kručov, príjem z výnosu dane do obecného rozpočtu je len 6 násobne vyšší. I napriek tomu, že prerozdeľovanie výnosu dane je postavené okrem počtu obyvateľov i na ďalších kritériách, i z tejto jednoduchej komparácie vyplýva výrazne solidárny prístup s prvkami horizontálneho finančného vyrovnávania zakomponovaný do realizovanej fiškálnej decentralizácie.

V.3. Mesto Turčianske Teplice

Okresné mesto Turčianske Teplice (Žilinský kraj) má 6 943 obyvateľov (2004), čím pre potreby klasifikácie obcí v rámci fiškálnej decentralizácie sa stáva súčasťou veľkostnej kategórie 5 001 – 10 000 obyvateľov (koeficient 0,91).

Mestský rozpočet Turčianskych Teplíc bude vďaka fiškálnej decentralizácii v roku 2005 o 18,1 percent vyšší než v roku 2004, porovnávajúc tohtoročný príspevok z výnosu dane a minuloročné dotácie na originálne kompetencie (Tabuľka č. 4). Turčianske Teplice predstavujú pre obyvateľov okolitých obcí južnej časti Turčianskej kotliny prirodzené centrum mikroregiónu, kam dochádzajú za poskytovanými službami, do škôl či do zamestnania. Napriek tomu je rozdiel medzi koeficientom podľa druhého kritéria⁵¹ pre toto okresné sídlo v rámci druhého kritéria (0,91) vyšší len o 0,02 než v prípade malých obcí (0,89 – napr. vyššie spomínaný Kručov), čo jednoznačne nezohľadňuje odlišné funkcie týchto sídel.

Celkovo z výnosu dane mesto získa v roku 2005 spolu 34 048 tis. Sk. Podľa návrhu rozpočtu mesta na rok 2005 v rámci celkových daňových príjmov doplnia výnos z podielovej dane i výnosy z miestnych daní. Ich výber sa odhaduje na 12 710 tis. Sk, čo znamená v absolútnom vyjadrení nepatrné zvýšenie výberu daní od miestnych obyvateľov oproti roku 2004 (12 455 tis. Sk)⁵². Inak mesto pristúpilo k prechodným nocľazníkom (návštevníkom mesta), keď daň za ubytovanie určilo vo výške 18 Sk/osoba/noc, čo je oproti väčšine okresných miest o niekoľko Sk viac⁵³. Mesto takto

⁴⁹ Počet obyvateľov obce s trvalým pobytom na území obce.

⁵⁰ Zároveň ide o obec, v rámci katastra ktorej sa nachádza typ roztrateného osídlenia (lasy), čo sa odráža i vo vyššej hustote miestnych komunikácií. Kataster Valaskej Belej je pri tom rozlohou najväčším spomedzi vidieckych obcí okresu Prievidza (64,74 km²). Bude zaujímavé sledovať, ako si obec poradí s údržbou miestnych komunikácií, ktoré sú v jej vlastníctve v súlade s cestným zákonom (zákon č. 135/1961 Zb. o pozemných komunikáciách v znení neskorších predpisov).

⁵¹ Počet obyvateľov prepočítaný koeficientom v závislosti od zaradenia obce do veľkostnej kategórie.

⁵² Na základe návrhu rozpočtu mesta na rok 2005 a rozpočtu mesta na rok 2004, (<http://www.turciansketeplice.sk>).

⁵³ Miestne dane. Príloha SME, 7.1.2005, <http://www.sme.sk>.

pravdepodobne mieni vyťažiť z toho, že je kúpeľným, teda relatívne atraktívnou destináciou.

V.4. Mesto Topoľčany

V okresnom sídle Topoľčany (Nitriansky kraj), ktoré patrí medzi obce veľkostnej kategórie 10 001 – 50 000 obyvateľov (koeficient 0,94), žije 28 819 obyvateľov (2004).

Porovnaním príjmov na samosprávne kompetencie v roku 2004 a v roku 2005 vyznieva dopad fiškálnej decentralizácie pre Topoľčany pozitívne, keďže dochádza k ich navýšeniu o 19,4 percent (Tabuľka č. 4)⁵⁴.

Mesto z výnosu dane získa v roku 2005 spolu 134 500 tis. Sk, pričom až takmer 50 percent z tohto celkového príspevku pripadá na výnos na základe tretieho kritéria⁵⁵ (Tabuľka č. 5). Nepriamo z toho možno usudzovať, že Topoľčany sú výrazným centrom širšieho spádového regiónu. Vzhľadom na ziskovosť mesto “nebolo nútené” relevantne zvýšiť miestne dane. Daň z nehnuteľností zvýšilo o predpokladanú úroveň inflácie za rok 2004, t. j. približne o 8 percent⁵⁶.

Tabuľka č. 5: Podiel príspevku z výnosu dane v roku 2005 pre vybrané obce na základe jednotlivých kritérií

Obec	Počet obyvateľov (2004)	Výnos podľa 1.) kritéria	Výnos podľa 2.) kritéria	Výnos podľa 3.) kritéria	Výnos podľa 4.) kritéria	Celkový podiel príspevku z výnosu dane v roku 2005
		(v tis. Sk)				
Kručov	239	236	276	776	68	1 357
Valaská Belá	2 349	2 483	2 744	2 374	636	8 237
Turčianske Teplice	6 943	7 407	8 200	16 506	1 935	34 048
Topoľčany	28 819	28 207	35 160	66 079	5 054	134 500
Trnava	69 488	67 517	101 915	110 743	12 361	292 536
Košice	235 281	232 319	458 064	465 910	45 835	1 202 128
Bratislava	425 533	412 162	1 297 924	676 272	100 045	2 486 402

Zdroj: Ministerstvo financií SR (2004)

V.5. Mesto Trnava

Reprezentant veľkostnej kategórie prevažne krajských miest s počtom obyvateľov 50 001 – 100 000 (koeficient 1,13) – mesto Trnava, býva 69 488 obyvateľov (2004).

Celkový podiel príspevku z výnosu dane v roku 2005 pre mesto znamená v porovnaní s dotáciami na originálne kompetencie, ktoré čerpalo v roku 2004, nárast o 15,7 percent (Tabuľka č. 4).

Príjem mestského rozpočtu z výnosu podielovej dane pre rok 2005 v absolútnom vyjadrení predstavuje 292 536 tis. Sk, pričom v roku 2005 zmenou spôsobu financovania územnej samosprávy Trnava prichádza o podiel z výnosu cestnej dane a dane z príjmu právnických osôb, čo v roku 2004 predstavovalo daňový príjem vo výške 48 000 tis. Sk. Trnava podľa dostupných informácií miestne dane upravila mierne. Niektoré dane zvýšila najviac o súčet medziročnej inflácie za posledné štyri

⁵⁴ Toto navýšenie mohlo byť výraznejšie, ak by sa uplatnila pôvodne navrhovaná úroveň 0,98 pre koeficient veľkostnej kategórie obcí s počtom obyvateľov 20 001 – 50 000.

⁵⁵ Počet žiakov (detí) základných umeleckých škôl a školských zariadení v zriaďovateľskej pôsobnosti obce prepočítaný koeficientom základnej umeleckej školy a školského zariadenia.

⁵⁶ Miestne dane. Príloha SME, 7.1.2005, <http://www.sme.sk>.

roky v prípadoch tých miestnych daní, ktoré neboli od roku 2001 zvyšované. Relatívne výrazne zvýšila daň za nezastavané pozemky v centrálnej mestskej zóne, daň z bytov, naopak, vôbec nie. Celkovo plánuje radnica v roku 2005 vybrať od občanov v absolútnom vyjadrení o 20 percent viac z dane z nehnuteľností, než v roku 2004 (89 300 tis. Sk resp. 113 000 tis. Sk)⁵⁷.

V.6. Mesto Košice

Jediným mestom Slovenska, s výnimkou hlavného mesta, ktorého počet obyvateľov presahuje 100 000, sú Košice (koeficient 1,50) s počtom 235 281 obyvateľov (2004).

Výsledkom porovnania príjmu z dotácií na originálne kompetencie pre Košice v roku 2004 a výnosu z dane pre rok 2005 je nepatrný výpadok príjmov 1,8 percenta (Tabuľka č. 4).

Napriek tomu sú Košice jediným mestom s počtom obyvateľov nad 20 000, ktoré oproti pôvodnému návrhu kritérií získalo⁵⁸. Samostatný koeficient pre Košice je odôvodňovaný nielen logicky počtom obyvateľov⁵⁹, ale i údajne podobným postavením Košíc vo východnej časti Slovenska, aké má Bratislava v západnej časti krajiny. Pokračujúca snaha o špecifický prístup k mestu Košice môže opätovne oddialiť riešenie situácie s otáznou efektivitou viacstupňovej rozdrobenej samosprávy s vysokým počtom mestských častí⁶⁰ a celkového osobitého prístupu k tejto "metropole Východu", legalizovaného tiež v podobe zákona o meste Košice⁶¹.

Celkovo mestskú kasu v roku 2005 obohatí výnos z podielovej dane sumou 1 202 128 tis. Sk. Zároveň však od roku 2005 prestáva byť MHD dotovaná zo štátneho rozpočtu, čo predstavuje pre mesto výpadok 386 990 tis. Sk⁶². Mesto tiež prišlo o výnos z cestnej dane (približne 75 000 tis. Sk)⁶³, ktorú nahrádza od roku 2005 daň z motorových vozidiel, jej výnos však putuje do rozpočtov samosprávnych krajov. Stratu príjmov sa mesto nepodujalo kompenzovať výraznejším znížením výdavkov (napr. na správu a chod mestských orgánov), ale najmä zvýšením daní⁶⁴. Okrem poplatkov za odpad budú takmer všetky dane oproti vlaňajšku vyššie. Obzvlášť sa to týka dane z nehnuteľností. Za byty Košičania väčšinou odvedú viac ako 2-násobok predošlej sumy. Výrazne stúpnu náklady právnických osôb a podnikateľov. Veľké spoločnosti zaplatia na daniach z nehnuteľností o milióny Sk viac⁶⁵.

V.7. Hlavné mesto SR Bratislava

Bratislava je nielen hlavným mestom SR, ale s počtom 425 533 obyvateľov (2004) i najľudnatejším mestom krajiny (koeficient 2,37).

Aj Bratislava fiškálnou decentralizáciou stratí. Mestský rozpočet bude, porovnávajúc príjmy na samosprávne kompetencie z dotácií v roku 2004 a podiel na výnose dane v roku 2005, škodovať vyše 400 000 tis. Sk, čo je pokles o 16,7 percent (Tabuľka č. 4).

⁵⁷ Rozpočet mesta Trnava na rok 2005, <http://www.trnava.sk>.

⁵⁸ Pôvodne navrhovaná úroveň tzv. veľkostného koeficientu v nariadení v rámci druhého kritéria (1,40) bola pre Košice zvýšená na 1,50.

⁵⁹ Košice počtom obyvateľov prevyšujú vyše dvojnásobne ostatné krajské mestá (s výnimkou hlavného mesta SR Bratislava).

⁶⁰ Spolu 22 mestských častí oproti 17 v Bratislave.

⁶¹ Zákon č. 401/1990 Zb. o meste Košice v znení neskorších predpisov.

⁶² Ide o celkovú dotáciu (bežné i kapitálové výdavky spolu), podľa zákona č. 598/2003 Z. z. o štátnom rozpočte na rok 2004.

⁶³ Upravený rozpočet mesta Košice na rok 2004, <http://www.kosice.sk>.

⁶⁴ A to napriek tomu, že v návrhu rozpočtu mesta Košice na rok 2005 (<http://www.kosice.sk>) sa okrem iného dočítame, že „dosahovanie rovnovážneho fiškálneho vývoja je podmienené permanentným prispôbovaním verejných výdavkov príjmovej stránke verejných financií a efektívnym vývojom verejného dlhu.“

⁶⁵ Miestne dane. Príloha SME, 7.1.2005, <http://www.sme.sk>.

Celkovo hlavné mesto získa z výnosu dane z príjmov fyzických osôb v roku 2005 príspevok vo výške 2 486 402 tis. Sk. Zmena systému financovania znamená pre Bratislavu síce podstatný nárast príspevku z výnosu dane z príjmov fyzických osôb (oproti 555 000 tis. SK v roku 2004), zároveň však mesto prichádza o príspevky z doterajších ďalších podielových daní – dane z príjmov právnických osôb (370 000 tis. Sk v roku 2004) a cestnej dane (168 000 tis. Sk v roku 2004), ako i o dotácie zo štátneho rozpočtu na výkon samosprávnych kompetencií všeobecne. Štát zároveň prestal subvencovať MHD v Bratislave, čo znamená oproti roku 2004 pre mestskú pokladnicu výpadok vo výške 946 820 tis. Sk⁶⁶.

Mestská samospráva reagovala na spomínané zníženie príjmov zvýšením dane z nehnuteľností, mestské časti niektorých im podliehajúcich daní. V hlavnom meste, ktoré sa skladá zo 17 mestských častí, si dvojstupňová samospráva podelila kompetencie ohľadom výberu a správy miestnych daní medzi magistrát a samosprávy mestských častí. Hlavné mesto vyberá daň z nehnuteľností, pričom bratislavskí radní schválili priestorovú diferenciáciu výšky sadzby tejto dane do troch zón. Najviac zaplatia obyvatelia Starého mesta, teda centrálnej a najlukratívnejšej mestskej časti. Na druhej strane, najnižšie daňové zaťaženie budú mať obyvatelia okrajových mestských častí Rusovce, Jarovce, Čunovo, Vajnory, Devín, Záhorská Bystrica a Lamač. V kompetencii mestských častí je vyberať ostatné miestne dane⁶⁷.

V.8. Zhrnutie

Ako vyplýva i z uvedeného prehľadu zmien v rozpočtoch a hospodárení vybraných obcí a miest, fiškálnou decentralizáciou sa posilňuje autonómia územnej samosprávy pri rozhodovaní o verejných výdavkoch. Samosprávy budú mať zároveň odteraz lepšiu predstavu o tom, s akými príjmami môžu počítať (nielen krátkodobo), čo by sa malo odraziť na kvalite miestnych rozpočtov, štruktúru výdavkovej časti nevynímajúc. Pri tom možnosti, ako dostať mesto do červených čísel, sú v zásade dve. Jednou je už vyššie zmieňované zvyšovanie miestnych daní, ktoré sa uplatnilo nielen v nami vybraných, ale i v mnohých iných slovenských mestách. Druhou, ktorá je u nás dosiaľ nevelmi vídaná, je racionalizácia spravovania vecí verejných rovnajúca sa škrtom na strane výdavkov.

Zodpovednosť za kvalitu a cenu poskytovaných miestnych verejných služieb v plnej miere preberajú lokálne samosprávy. Mení sa i charakter vzťahu medzi občanom – daňovníkom a verejnou správou – stroviťom daní. Z pohľadu občanov sa stane adresnejším. Nielen o tom, kam smerujú ich dane z príjmov, ale i o tom, či a v akej výške im bude vyrúbená daň z nehnuteľností a ďalšie miestne dane, rozhodujú nimi volení miestni poslanci. Diskusia o opodstatnenosti výdavkov na jednej strane a výške miestnych daní na strane druhej by mala byť odteraz živšia. Zároveň prvýkrát v histórii majú občania šancu vyjadriť sa k výške daní, a to v rámci pripomienkového konania k všeobecne záväznému nariadeniu, prostredníctvom ktorého sa určujú dane na nasledujúci rok.

Očakávaná rozpočtová situácia nami vybraných obcí a miest taktiež poukazuje na prítomnosť výrazného efektu horizontálneho finančného vyrovnávania, teda zvýhodnenia malých obcí, najmä na úkor veľkých miest.

⁶⁶ Rozpočet hlavného mesta SR Bratislavy na rok 2004, Bilancia príjmov a výdavkov, <http://www.bratislava.sk>.

⁶⁷ Všeobecne záväzné nariadenie hlavného mesta Slovenskej republiky Bratislavy č. 8/2004 z 29. novembra 2004 o dani z nehnuteľností, <http://www.bratislava.sk>; Pociťte zvýšenie daní? Pravda, 13.12.2004, <http://www.pravda.sk>; Bratislavčania platia rozdielne dane. SME, 7.1.2005; Miestne dane. Príloha SME, 7. 1. 2005, <http://www.sme.sk>.

VI. Charakter sídelnej štruktúry Slovenska ako predpoklad pre komunálnu reformu⁶⁸

Slovensko stále patrí medzi menej urbanizované krajiny Európy, podiel obyvateľstva bývajúceho v mestách dosahuje len 56 percent. Sídelnú štruktúru Slovenska možno charakterizovať ako výrazne rozdrobenú s veľkým podielom malých obcí. Z 2 891 obcí Slovenska tvoria obce s menej než 1 000 obyvateľmi až 67 percent, pričom ich obýva len 16 percent celkovej populácie krajiny⁶⁹ (Tabuľka č. 6).

Tabuľka č. 6: Veľkostná štruktúra obcí Slovenska v roku 2004

Veľkostná kategória (počet obyvateľov)	Obce				Obyvatelia		
	Počet (abs.)	Počet (rel. v %)	Kumula- tívne (%)	Z toho počet miest	Počet (abs.)	Počet (rel. v %)	Kumula- tívne (%)
do 199	380	13,1	13,1	0	47 363	0,9	0,9
200-499	794	27,5	40,6	0	273 080	5,1	6,0
500-999	775	26,8	67,4	0	547 161	10,2	16,1
1 000-1 999	555	19,2	86,6	2	774 448	14,4	30,5
2 000-4 999	259	9,0	95,6	19	753 922	14,0	44,5
5 000-9 999	56	1,9	97,5	45	386 411	7,2	51,7
10 000-19 999	32	1,1	98,6	31	452 325	8,4	60,1
20 000-49 999	29	1,0	99,6	30	844 944	15,7	75,8
50 000-99 999	9	0,3	99,9	9	639 585	11,9	87,7
100 000 a viac	2	0,1	100,0	2	660 814	12,3	100,0
Slovenská republika	2 891	100,0		138	5 380 053	100,0	

Zdroj: Ministerstvo financií SR (2004), prepočty autor

Ak chceme hodnotiť aktuálny stav sídelnej štruktúry či prognózovať jej vývoj, je nevyhnutné pozrieť sa na doterajší vývoj, snažiť sa pochopiť, aké procesy a trendy prebiehali v tejto sfére v minulosti, a ako vplývali na dnešnú štruktúru.

VI.1. Vývoj sídelnej štruktúry Slovenska v období 1950 – 2004

Proces integrácie obcí (1950 – 1989)

Štyri desaťročia komunistickej vlády, kedy všeobecne v spoločnosti prevládali procesy centralizácie, koncentrácie a direktívneho riadenia, našli svoj odraz i v zmene štruktúry obcí Slovenska, najmä pokiaľ ide o počet administratívnych celkov. Počas tohto obdobia dominovali procesy integrácie obcí ako súčasť “socialistickej prestavby” sídelnej štruktúry krajiny. Kým v roku 1950 bolo na Slovensku spolu 3 344 obcí, na sklonku predchádzajúceho režimu v roku 1989 ich už bolo len 2 694, čo bol najnižší stav počtu obcí na Slovensku v novodobej histórii (Tabuľka č. 7). Za celé obdobie 1950 – 1989 sa tak zredukoval počet obcí takmer o 20 percent. Direktívne a často doslova násilné procesy zlučovania obcí boli najintenzívnejšie v 70. rokoch 20. storočia, kedy sa počet obcí znížil o 366 (SLAVÍK 1994, SWIANIEWICZ 2003).

Z jednotlivých typov integrácie prevládali najmä procesy pričleňovania obcí v suburbánných zónach k mestám a zlučovania dvoch vidieckych obcí. Priestorovo tieto procesy prebiehali najmä na strednom a západnom Slovensku. Len 31 z celkových takmer 800 administratívnych zmien uskutočnených v tomto období znamenalo zánik obce – išlo zväčša o záber katastrálneho územia pre účel výstavby vodných diel či iných priestorovo rozľahlých stavieb. Väčšina zlúčených obcí nikdy nestratila svoju

⁶⁸ Kapitola bola prezentovaná Dušanom Slobodom na konferencii “Skončila reforma verejnej správy na Slovensku? Fiškálna decentralizácia a komunálna reforma”, ktorú dňa 8.12.2004 usporiadal v Bratislave Konzervatívny inštitút M. R. Štefánika v spolupráci s týždenníkom Týždeň vo forme príspevku.

⁶⁹ Obce s počtom obyvateľom menším než 1 000 budeme pre potreby tejto analýzy zjednodušene nazývať tiež “malé obce”.

identitu a existovala v podobe časti obce, čo sa potvrdilo hneď po páde komunizmu (SLAVÍK 1994).

Proces dezintegrácie obcí (1990 – 2004)

Po celospoločenskej zmene, ktorú odštartoval November 1989, sa opätovným ustanovením samosprávy na úrovni obcí v roku 1990 po prijatí zákona o obecnom zriadení, začali naprávať tiež krivdy spôsobené v minulosti a dochádzalo k “navráteniu do pôvodnému stavu” i v sídelnej štruktúre. Začiatkom 90. rokov boli procesy dezintegrácie obcí najvýraznejšie. Počet obcí sa v období 1989 – 1991 zvýšil o 131 na 2 825. V ďalšom období sa situácia stabilizovala, avšak počet obcí neustále rástol na súčasných 2 891, čo predstavuje nárast o vyše 7 percent oproti stavu v roku 1989 (SLAVÍK 1994).

Z jednotlivých typov dezintegrácie prevládali procesy vzniku obcí rozčlenením vidieckej obce či odčlenením aglomerovanej obce od mesta. Tieto prejavy treba chápať ako súčasť celkovej demokratizácie spoločnosti a najmä ako reakciu na často neodôvodnené prípady integrácie obcí (najmä k mestským sídlam). Väčšina dezintegračných zmien sa uskutočnila hneď v roku 1990, priestorovo sa odohrali najmä na strednom, ale i západnom Slovensku. Z takmer 300 administratívnych zmien, ktoré prebehli v 90. rokoch, bolo najviac prípadov odčlenenia vidieckych obcí od iných vidieckych obcí či od miest (SLAVÍK 1994, SWIANIEWICZ 2003).

Proces dezintegrácie obcí treba chápať v historických súvislostiach ako prejav lokálnej demokracie bezprostredne nadväzujúci na predchádzajúce obdobie neslobody. Zároveň je potvrdením faktu, že napriek zlúčeniu obce nestratili svoju identitu, teda de facto nezanikli. Tento proces je však len prechodnou fázou, i riadenie obcí sa totiž z ekonomického hľadiska musí prispôbiť zmeneným podmienkam prebiehajúcej transformácie spoločnosti.

Tabuľka č. 7: Vývoj počtu obcí Slovenska v období 1950 - 2004

Rok	Počet obcí	Rozdiel (Integrácia (-) resp. dezintegrácia (+))
1950	3344	-
1961	3237	-107
1970	3091	-146
1980	2725	-366
1989	2694	-31
1991	2825	131
2004	2891	66

Zdroj: Slavík (1994), prepočty autor

VI.2. Súčasný legislatívny rámec pre zlučovanie a rozdelenie obcí

Určuje ho § 2a zákona o obecnom zriadení (v úplnom znení zákon č. 612/2002 Z. z.), podľa ktorého⁷⁰: “Dve obce alebo viac obcí sa môžu zlúčiť do jednej obce; obec sa môže rozdeliť na dve obce alebo viac obcí. Zlúčením obcí zanikajú zlučované obce a vzniká nová obec; rozdelením obce zaniká rozdeľovaná obec a vznikajú nové obce. Zlúčiť obce alebo rozdeliť obec možno len s účinnosťou ku dňu konania všeobecných volieb do orgánov samosprávy obcí. ... Súčasťou návrhu na zlúčenie obcí je dohoda o zlúčení obcí a údaje o výsledkoch hlasovania obyvateľov zlučovaných obcí.” Možnosť zlučovania obcí teda majú v rukách občania, ktorí takúto zmenu musia odobrať v miestnom referende.

⁷⁰ V súlade s Čl. 66 Ústavy Slovenskej republiky (135/2001 Z. z.).

Od roku 2002 však tiež podľa citovaného paragrafu zákona platí, že „obec sa môže rozdeliť, ak nové obce budú mať katastrálne územie alebo súbor katastrálnych území tvoriaci súvislý územný celok, najmenej 3 000 obyvateľov, ak urbanisticky nesplynuli s ostatnými časťami obce. Obec nemožno rozdeliť, ak do rozvoja odčleňovanej časti obce boli vložené investície, od ktorých je závislá celá obec.” Zákonom sú teda vymedzené podmienky, ktoré musia byť pri prípadnom rozdelení obce splnené, čím sa ďalšia fragmentácia sídelnej štruktúry Slovenska výrazne zabrzdila.

VI.3. Priestorové aspekty sídelnej štruktúry Slovenska

Ak sa bližšie pozrieme na priestorové rozmiestnenie malých obcí na Slovensku, zistíme, že sa koncentrujú najmä v dvoch oblastiach, a to na juhu Stredného Slovenska (Juhoslovenská a Rožňavská kotlina) a v oblasti severovýchodu krajiny (Tabuľka č. 8).

Tabuľka č. 8: Veľkostná štruktúra vidieckych obcí vo vybraných oblastiach Slovenska v roku 1996

Oblasť	Juh Stredného Slovenska			Severovýchodné Slovensko			Slovensko		
Veľkostná kategória (počet obyvateľov)	Obce			Obce			Obce*		
	Počet (abs.)	Počet (rel. v %)	Kumula- tívne (%)	Počet (abs.)	Počet (rel. v %)	Kumula- tívne (%)	Počet (abs.)	Počet (rel. v %)	Kumula- tívne (%)
do 199	81	24,5	24,5	109	30,4	30,4	382	13,3	13,3
200-499	126	38,2	62,7	159	44,3	74,7	824	28,7	42,0
500-999	86	26,1	88,8	64	17,8	92,5	765	26,7	68,7
1 000-1 999	32	9,7	98,5	21	5,8	98,3	534	18,6	87,3
2 000 a viac	5	1,5	100,0	6	1,7	100,0	366	12,7	100,0
Oblasť spolu	330	100,0		359	100,0		2871	100,0	

* vrátane miest

Zdroj: Korec – Lauko – Tolmáči – Zubriczký (1997), Úrad vlády SR (2004), prepočty autor

Oblasť juhu Stredného Slovenska

V prípade prvej oblasti koncentrácie ide o súvislé územie obcí okresu Veľký Krtíš cez Lučenec, Rimavskú Sobotu, Revúcu až po Rožňavu (Tabuľka č. 9). Jadro týchto okresov leží v Juhoslovenskej resp. Rožňavskej kotline a na rozdiel od oblasti severovýchodu Slovenska má lepší lokačný potenciál, ktorý však dlhodobo nebol a nie je využívaný a rozvíjaný, čo sa odráža i v demografickom úpadku územia.

Vidiecke obce s počtom obyvateľov menej než 1 000 tvoria v tejto oblasti až 88,8 percent všetkých sídiel.

Tabuľka č. 9: Veľkostná štruktúra vidieckych obcí v okresoch juhu Stredného Slovenska v roku 1996

Okres	Veľký Krtíš			Lučenec			Rimavská Sobota		
	Obce			Obce			Obce		
	Počet (abs.)	Počet (rel. v %)	Kumula- tívne (%)	Počet (abs.)	Počet (rel. v %)	Kumula- tívne (%)	Počet (abs.)	Počet (rel. v %)	Kumula- tívne (%)
do 199	16	23,2	23,2	5	9,1	9,1	40	37,7	37,7
200-499	30	43,5	66,7	21	38,2	47,3	38	35,8	73,6
500-999	17	24,6	91,3	18	32,7	80,0	19	17,9	91,5
1 000-1 999	6	8,7	100,0	9	16,4	96,4	7	6,6	98,1
2 000 a viac	0	0,0		2	3,6	100,0	2	1,9	100,0
Okres spolu	69	100		55	100,0		106	100,0	

Okres	Revúca			Rožňava		
	Obce			Obce		
	Počet (abs.)	Počet (rel. v %)	Kumula- tívne (%)	Počet (abs.)	Počet (rel. v %)	Kumula- tívne (%)
do 199	12	30,8	30,8	8	13,1	13,1
200-499	17	43,6	74,4	20	32,8	45,9
500-999	8	20,5	94,9	24	39,3	85,2
1 000-1 999	2	5,1	100,0	8	13,1	98,4
2 000 a viac	0	0,0		1	1,6	100,0
Okres spolu	39	100,0		61	100,0	

Zdroj: Korec – Lauko – Tolmáči – Zubriczký (1997), prepočty autor

Oblasť severovýchodného Slovenska

Ide tiež o súvislý pás územia, ktorý sa tiahne sa od okresu Bardejov cez Svidník, Stropkov, Medzilaborce, Humenné, Snina až po Sobrance (Tabuľka č. 10). Toto prihraničné územie je dlhodobo ovplyvnené prevažujúcou marginalitou a pôsobením štátnych hraníc ako bariéry, je mimo dosahu a vplyvu metropolitných aglomerácií celoeurópskeho významu, čo sa odráža i v celkovom demografickom potenciáli.

Podiel vidieckych obcí s počtom obyvateľov nižším než 1 000 predstavuje súhrnne v tejto oblasti až 92,5 percent, v okresoch Stropkov a Medzilaborce dokonca až 100 percent.

Tabuľka č. 10: Veľkostná štruktúra vidieckych obcí v okresoch severovýchodného Slovenska v roku 1996

Okres	Bardejov			Svidník			Stropkov		
Veľkostná kategória (počet obyvateľov)	Obce			Obce			Obce		
	Počet (abs.)	Počet (rel. v)	Kumula- tívne (%)	Počet (abs.)	Počet (rel. v)	Kumula- tívne (%)	Počet (abs.)	Počet (rel. v)	Kumula- tívne (%)
do 199	18	20,7	20,7	32	48,5	48,5	22	52,4	52,4
200-499	40	46,0	66,7	25	37,9	86,4	17	40,5	92,9
500-999	20	23,0	89,7	8	12,1	98,5	3	7,1	100,0
1 000-1 999	7	8,0	97,7	1	1,5	100,0	0	0,0	
2 000 a viac	2	2,3	100,0	0	0,0		0	0,0	
Okres spolu	87	100,0		66	100,0		42	100,0	

Okres	Medzilaborce			Humenné			Snina		
Veľkostná kategória (počet obyvateľov)	Obce			Obce			Obce		
	Počet (abs.)	Počet (rel. v)	Kumula- tívne (%)	Počet (abs.)	Počet (rel. v)	Kumula- tívne (%)	Počet (abs.)	Počet (rel. v)	Kumula- tívne (%)
do 199	8	36,4	36,4	12	20,0	20,0	12	33,3	33,3
200-499	12	54,5	90,9	24	40,0	60,0	9	25,0	58,3
500-999	2	9,1	100,0	17	28,3	88,3	7	19,4	77,8
1 000-1 999	0	0,0		6	10,0	98,3	5	13,9	91,7
2 000 a viac	0	0,0		1	1,7	100,0	3	8,3	100,0
Okres spolu	22	100,0		60	100,0		36	100,0	

Okres	Sobrance		
Veľkostná kategória (počet obyvateľov)	Obce		
	Počet (abs.)	Počet (rel. v)	Kumula- tívne (%)
do 199	5	10,9	10,9
200-499	32	69,6	80,4
500-999	7	15,2	95,7
1 000-1 999	2	4,3	100,0
2 000 a viac	0	0,0	
Okres spolu	46	100,0	

Zdroj: Korec – Lauko – Tolmáči – Zubriczký (1997), prepočty autor

VI.4. Vybrané geografické charakteristiky “malých obcí” na Slovensku

V malých obciach zväčša takmer vymizli akékoľvek ekonomické aktivity, tradičné možnosti zamestnať sa v primárnom sektore, v poľnohospodárstve či lesnom hospodárstve sa oproti dobám socializmu výrazne zredukovali a dominantnou funkciou obcí sa stáva obytná. V neutešených pomeroch ľudia často podliehajú skepse, hrozí pokles ich participácie na správe a riadení obce.

Konzervuje sa v nich aktuálny stav, čo je tiež cesta, ktorá vyúsťuje do zvýšeného odchodu najmä mladých ľudí z týchto obcí, znižuje sa pôrodnosť a narastá podiel starších obyvateľov. Z takýchto obcí sa stávajú pomaly, ale isto vymierajúce skanzeny (a to doslova, hovoria o tom i údaje o priemernom veku domov a o úrovni a kvalite bývania).

Vzťah sídelnej štruktúry a úrovne (kvality) bývania vo vybraných obciach

Ak sa bližšie pozrieme na dvadsať obcí (Tabuľka č. 11), ktoré mali v roku 1991 najhoršiu priemernú kategóriu bytov⁷¹, zistíme, že úroveň bývania bola v týchto

⁷¹ Počas cenzov sa byty v obci radia do 4 základných kategórií:

1.) byty I. kategórie sú byty s ústredným (diaľkovým) vykurovaním a s úplným alebo čiastočným základným príslušenstvom (najvyššia kvalita bývania),

obciach neporovnateľne nižšia (3,71), než je celoslovenský priemer⁷² pre vidiecke obce (2,11) (ZUBRICZKÝ 2002). Údaje z ostatného cenzu v roku 2001 poukazujú na trend ďalšieho prehlbenia tohto rozdielu (3,51 vs. 1,75), pričom len v jedinej obci sa zlepšila úroveň bývania v priemere aspoň o jednu kategóriu (obec Pavľany⁷³). Ak si všimneme príslušnosť týchto obcí k veľkostným kategóriám obcí (podľa počtu obyvateľov), tak zistíme, že v roku 2004 mala len jedna z daných obcí viac než 1 000 obyvateľov (obec Lomnička⁷⁴), až 14 z nich nemalo ani 100 obyvateľov a jedna obec už nie je samostatnou územnou a samosprávnou jednotkou (obec Lačnov⁷⁵). Analyzujúc priestorové rozmiestnenie týchto obcí zisťujeme, že až 15 z nich sa nachádza v už spomínaných oblastiach juhu Stredného Slovenska (7 obcí) či severovýchodu krajiny (8 obcí), kde sa koncentrujú “malé obce”.

Tabuľka č. 11: Obce Slovenska s najhoršou priemernou kategóriou bytov

P. č.	Obec	Okres	Počet obyvateľov (2004)	1991				2001				Priemer (1991)	Priemer (2001)	Zmena 2001/1991
				I. kat. (%)	II. kat. (%)	III. kat. (%)	IV. kat. (%)	I. kat. (%)	II. kat. (%)	III. kat. (%)	IV. kat. (%)			
1	Prikra	Svidník	10	0	0	0	100	0	0	0	100	4,00	4,00	0,00
2	Lačnov*	Prešov	-	0	0	0	100	-	-	-	-	4,00	-	-
3	Belejovce	Svidník	16	0	0	7,1	92,9	12,5	12,5	0	75	3,93	3,38	0,55
4	Pavľany	Levoča	82	2,6	2,6	2,6	92,3	6,7	36,7	26,7	30	3,85	2,80	1,05
5	Lentvora	Lučenec	93	0	10	0	90	0	5,6	11,1	83,3	3,80	3,78	0,02
6	Výšná Jablonka	Humenné	77	4,7	4,7	0	90,6	2,4	12,2	2,4	82,9	3,77	3,66	0,11
7	Trebichava	Bánovce nad Bebravou	39	4,8	4,8	2,4	88,1	7,4	11,1	14,8	66,7	3,74	3,41	0,33
8	Krokava	Rimavská Sobota	32	0	0	28,6	71,4	12,5	6,3	0	81,3	3,71	3,50	0,21
9	Kesovce	Rimavská Sobota	130	0	3	21,2	75,8	0	0	15	85	3,73	3,85	-0,12
10	Sarbov	Svidník	11	0	0	28,6	71,4	0	16,7	16,7	66,6	3,71	3,50	0,22
11	Lipovec	Rimavská Sobota	76	3,7	0	22,2	74,1	0	6,2	18,8	75	3,67	3,69	-0,02
12	Muránska Zdychava	Revúca	293	5,1	4,1	11,2	79,6	9,4	9,4	18,8	62,5	3,65	3,35	0,31
13	Vladiča	Stropkov	77	4,3	10	4,3	81,4	5,3	7,9	10,5	76,3	3,63	3,58	0,05
14	Regetovka	Bardejov	18	0	7,7	23,1	69,2	0	14,3	28,6	57,1	3,62	3,43	0,19
15	Červeňany	Veľký Krtíš	39	13,3	0	0	86,7	0	0	0	100	3,60	4,00	-0,40
16	Sudince	Krupina	68	3	12,1	9,1	75,8	7,7	11,5	15,4	65,4	3,58	3,39	0,19
17	Topoľa	Snina	204	4,8	3,8	20	71,4	7,9	14,6	19,1	58,6	3,58	3,29	0,29
18	Lívov	Bardejov	107	4,7	9,3	9,3	76,7	9,4	12,5	12,5	65,6	3,58	3,34	0,24
19	Ratkovská Suchá	Rimavská Sobota	64	0	10	23,3	66,7	0	27,8	27,8	44,4	3,57	3,17	0,40
20	Lomnička	Stará Ľubovňa	1 731	0,9	19,3	3,5	76,3	0	21,9	5,3	72,8	3,55	3,51	0,04
Spolu			3 167	2,6	5,1	10,8	81,5	4,3	12,0	12,8	71,0	3,71	3,51	0,21
Vidiecke obce Slovenskej republiky spolu			2 369 003	50,3	12,4	13,7	23,6	60,6	18,4	6,4	14,6	2,11	1,75	0,36

*Lačnov zlúčený s Lipovcami 1.7.1991 (24 obyvateľov v roku 1991)

Zdroj: Zubriczký (2002), Štatistický úrad SR (2003), prepočty autor

Vzťah sídelnej štruktúry a priemerného veku obyvateľstva vybraných obcí

Podobne, sledujúc dvadsať obcí (Tabuľka č. 12), ktoré mali v roku 1991 najvyšší priemerný vek (58,8 roka, opäť výrazný rozdiel oproti celoslovenskému priemeru, ktorý je 37,7 roka), porovnaním údajov z roku 2001 zisťujeme, že síce nedošlo k trendu prehlbenia tohto rozdielu (55,0 vs. 36,6 roka), i keď v siedmich z nich sa priemerný vek ešte zvýšil. Žiadna z týchto obcí nemá viac než 200 obyvateľov (podľa

- do II. kategórie sú zahrnuté byty bez ústredného (diaľkového) vykurovania s úplným základným príslušenstvom alebo byty s ústredným vykurovaním bez základného príslušenstva,
- do III. kategórie patria byty bez ústredného (diaľkového) vykurovania, ale len s kúpeľňou alebo len so splachovacím WC a
- v IV. kategórii sú byty bez ústredného (diaľkového) vykurovania a bez základného príslušenstva (najnižšia kvalita bývania).

Zjednodušene povedané, hlavný vplyv na zaradenie bytu do bytových kategórií má jeho vybavenie a pripojenie na siete miestnej infraštruktúry.

⁷² Priemerná hodnota kategórie bytového fondu bola vypočítaná tak, že percentuálnu hodnotu zastúpenia I. kategórie sme vynásobili číslom jeden, podiel II. kategórie číslom dva, podiel III. kategórie číslom tri a podiel IV. kategórie číslom štyri, pričom sa ich súčet vydělil číslom sto (Zubriczký 2002).

⁷³ Obec Pavľany sa nachádza v okrese Levoča, teda mimo identifikovaných dvoch oblastí koncentrácie malých obcí na Slovensku.

⁷⁴ Obec Lomnička predstavuje špecifický príklad, keďže ide o jednu z najväčších obcí dominantne obývaných obyvateľmi rómskej národnosti – teda etnika s osobitým životným štýlom.

⁷⁵ Obec Lačnov (24 obyvateľov v roku 1991) sa 1.7.1991 zlúčila so susednou obcou Lipovce (okres Prešov).

údajov z roku 2004), pričom 14 z nich možno geograficky zaradiť k už spomínaným koncentráciám malých obcí na juhu Stredného Slovenska (3 obce) či severovýchodného Slovenska (11 obcí). Až 7 zo sledovaných obcí sa zároveň nachádza i medzi obcami s najnižšou úrovňou kvality bývania (Tabuľka č. 11), čo svedčí o multiplikácii problémov v daných malých obciach (ZUBRICZKÝ 2002).

Tabuľka č. 12: Obce Slovenska s najvyšším priemerným vekom obyvateľstva

P. č.	Obec	Okres	Počet obyvateľov (2004)	Priemerný vek (1991)	Priemerný vek (2001)	Zmena 2001/1991
1	Príkra	Svidník	10	71,6	64,8	-6,8
2	Lačnov*	Prešov	-	67,2	-	-
3	Havranec	Svidník	10	64,8	67,2	2,4
4	Polerieka**	Turčianske Teplice	-	64,2	-	-
5	Belejovce	Svidník	16	61,7	46,7	-15
6	Regetovka	Bardejov	18	61,3	52,4	-8,9
7	Parihuzovce	Snina	28	61,1	60	-1,1
8	Závada	Humenné	84	59,1	45,4	-13,7
9	Vladiča	Stropkov	77	57,6	57,7	0,1
10	Trebichava	Bánovce nad Bebravou	39	57,5	54,9	-2,6
11	Poproč	Rimavská Sobota	24	57,3	58,9	1,6
12	Michalková	Zvolen	44	56,7	53,5	-3,2
13	Špania Dolina	Banská Bystrica	192	56,6	45,5	-11,1
14	Vyšná Jablonka	Humenné	77	56,1	52,8	-3,3
15	Polichno	Lučenec	148	54,2	44,6	-9,6
16	Valentovce	Medzilaborce	35	54,1	59	4,9
17	Budikovany	Rimavská Sobota	62	53,9	48,5	-5,4
18	Bystrá	Brezno	36	53,6	60,4	6,8
19	Ondavka	Bardejov	34	53,4	57,4	4
20	Oľšinkov	Medzilaborce	38	53,4	60,1	6,7
	Spolu		972	58,8	55,0	-3,8
	Vidiecke obce Slovenskej republiky spolu		2 369 003	37,7	36,6	-1,1

*Lačnov zlúčený s Lipovcami 1.7.1991 (24 obyvateľov v roku 1991)

**Polerieka zlúčená s Abramovou (13 obyvateľov v roku 1991)

Zdroj: Zubriczký (2002), Štatistický úrad SR (2003), prepočty autor

Vybrané demografické ukazovatele štruktúry obyvateľstva Slovenska podľa veľkostných kategórií obcí

Ak si všimneme vzťah medzi živorodenosťou⁷⁶ a veľkostnou kategóriou obcí, zisťujeme, že najvyšší počet živonarodených detí v pomere k počtu obyvateľov je v obciach kategórie 2 000-4 999 obyvateľov (Tabuľka č. 13). V obciach, ktoré patria do vyšších veľkostných kategórií, kde dominujú mestské sídla (len 11 vidieckych obcí v SR má viac než 5 000 obyvateľov), v priemere dochádza k postupnému znižovaniu úrovne ukazovateľa živorodenosti, najnižšia je vo veľkomestách (nad 100 000 obyvateľov – Košice a Bratislava). Zároveň však dochádza k znižovaniu živorodenosti i opačným smerom, teda v menších vidieckych obciach (s počtom obyvateľov nižším než 2 000), ktoré majú odlišné charakteristiky spôsobu života než veľkomestá, napriek tomu tam úroveň živorodenosti dosahuje podobné hodnoty, teda hodnoty blízke priemeru (MARENČÁKOVÁ 2001).

⁷⁶ Živorodenosť charakterizujeme ako počet živonarodených detí na 1 000 obyvateľov skúmanej priestorovej jednotky.

Tabuľka č. 13: Vybrané ukazovatele pôrodnosti a vekovej štruktúry obyvateľstva Slovenska podľa veľkostných kategórií obcí

Veľkostná kategória (počet obyvateľov)	Živorodenosť *		Predproduktívny vek (0-14)	
	Priemer 1991-1995	2002	1991	2001
do 199	13,11	9,76	18,43	17,3
200-499	13,66	9,32	21,64	19,1
500-999	14,07	10,38	23,16	20,0
1 000-1 999	14,03	10,39	23,82	20,2
2 000-4 999	14,66	10,88	25,01	21,3
5 000-9 999	13,75	9,51	27,45	20,4
10 000-19 999	13,42	8,96	28,67	20,1
20 000-49 999	13,28	8,80	27,33	19,5
50 000-99 999	12,48	8,39	27,79	20,9
100 000 a viac	10,93	8,20	24,82	17,7
Slovenská republika	13,31	9,45	25,73	19,7

* počet živonarodených detí v prepočte na 1 000 obyvateľov

Zdroj: Marenčáková (2001), Štatistický úrad SR (2003, 2004)

Dlhodobu nižšiu úroveň pôrodnosti sa následne v malých obciach odráža i tak, že podiel predproduktívnej zložky obyvateľstva (menej než 15 rokov) sa neustále znižuje, čo bude mať v budúcnosti vplyv na reprodukčný potenciál v týchto obciach. Tento trend je síce pozorovaný i v ostatných veľkostných kategóriách (pokles ukazovateľa za SR z 25,73 percenta v roku 1991 na 19,7 percenta v roku 2001 je evidentný), avšak v malých obciach je pod priemerom či na úrovni priemeru (Tabuľka č. 13). Správanie populácií malých obcí sa tak podobá viac na vzorce typické pre mestské obyvateľstvo, súc toto nevyplýva z podobnosti životného štýlu, ale práve z rozdielnosti životných podmienok. Malé obce nie sú schopné zabezpečiť pre svojich občanov potrebný štandard. Pomocou kvantitatívnych štatistických metód sa teda potvrdzuje, že od veľkosti obce sú závislé viaceré demografické javy (MARENČÁKOVÁ 2001).

Sústredenie takýchto obcí do doslova depopulačných zón s prirodzeným úbytkom, pasívnym migračným saldóm či globálnym poklesom počtu obyvateľov sa nachádza najmä na severovýchode, ale i juhu Stredného Slovenska. Populácie týchto obcí sú málo početné, starnú a postupne vymierajú.

VI.5. Vzťah sídelnej štruktúry a schopnosti poskytovať verejné služby samosprávou

Ako sme už vyššie poukázali, pre optimálne a efektívne fungovanie samosprávy a pre životaschopnosť obcí je dôležitá ich veľkosť v zmysle počtu obyvateľov, ale i štruktúra obyvateľstva. Veľkostne optimálne územnosprávne celky sú schopné plniť viacero úloh a funkcií. Podľa teórie viac funkcií samosprávy stimuluje väčší záujem verejnosti o participáciu na spravovaní vecí verejných, z čoho taktiež vyplýva motivácia obyvateľov byť volení či voliť kvalitnejších predstaviteľov miestnej samosprávy (DAHL – TUFTE 1973 in SWIANIEWICZ 2003).

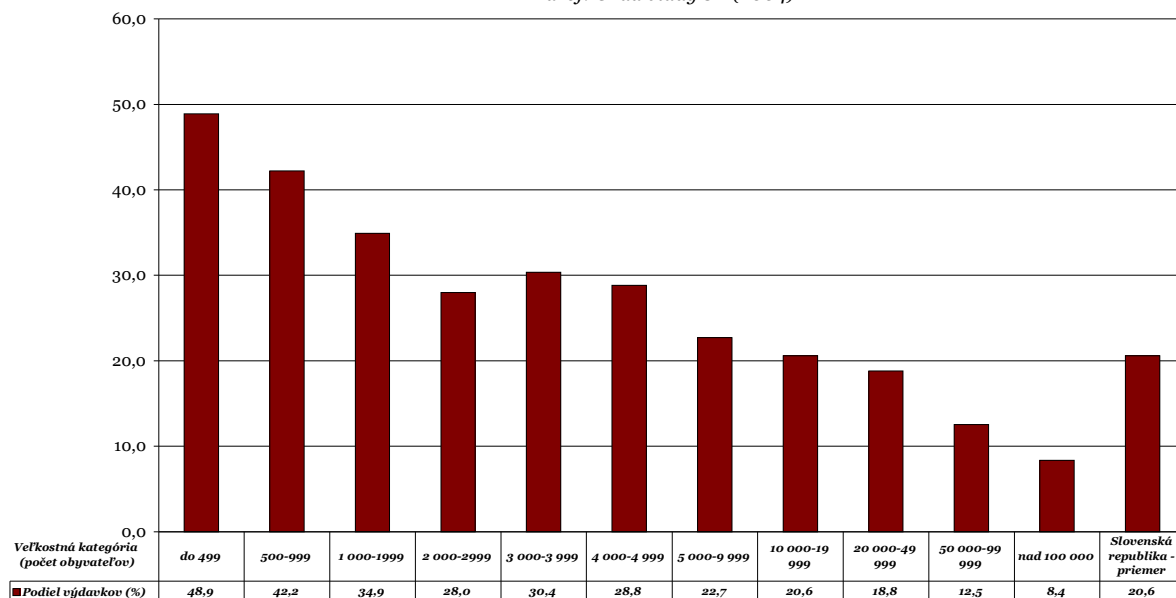
Schopnosť poskytovať verejné služby samosprávou je určená i výškou a skladbou ich rozpočtu. V malých obciach tvoria však takmer polovicu rozpočtu (Graf č. 2) výdavky na správu (na chod obecného úradu, platy starostu, miestnych poslancov), z čoho vyplýva, že tieto obce majú obmedzené kapitálové výdavky, teda nie sú schopné investovať do svojho rozvoja⁷⁷ a majú problém financovať ostatné samosprávne funkcie. Výraznú položku výdavkov obcí v súčasnosti tvoria personálne výdavky –

⁷⁷ Neberúc pritom do úvahy neschopnosť obcí spolufinancovať projekty z eurofondov či iné verejné investície a možnosť získať tak navýšenie prostriedkov z externých zdrojov. Tento spôsob rozvoja obcí nepovažujeme za vhodný, udržateľný a efektívny.

priemerne takmer 21 percent z celkových výdavkov. Malé obce majú logicky značne vyššie jednotkové náklady na administratívu (v prepočte na obyvateľa), než populačne početnejšie obce (uplatňuje sa tu ekonomika z rozsahu).

Graf č. 2: Podiel výdavkov na správu z celkových výdavkov obcí v roku 2000

Zdroj: Úrad vlády SR (2004)



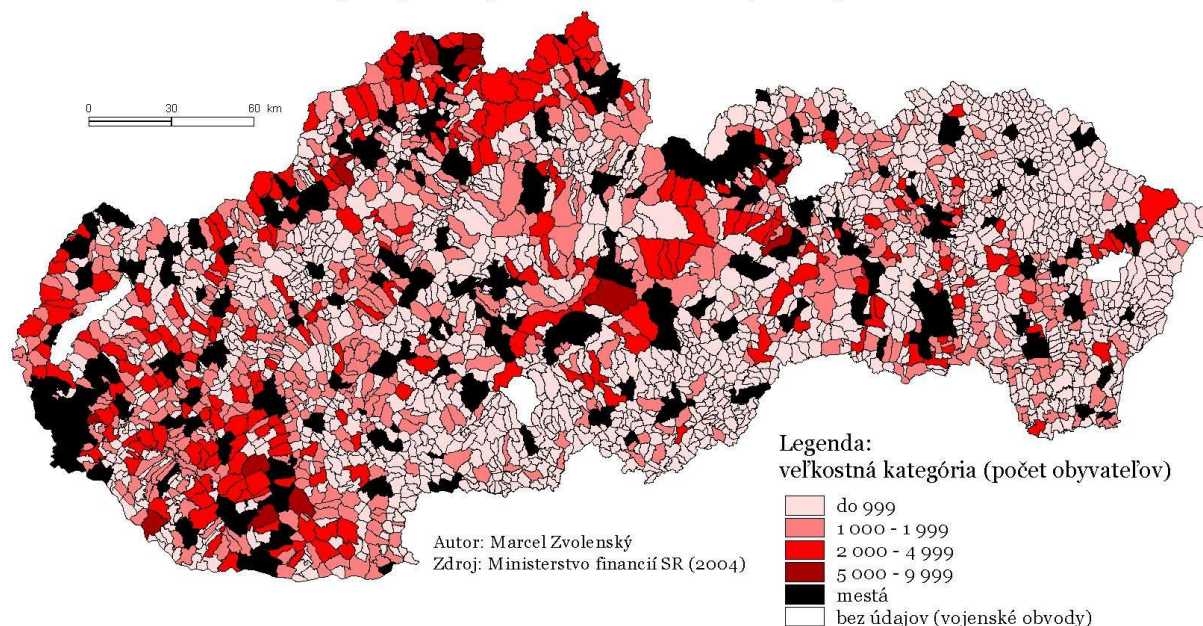
VI.6. Prečo teda komunálna reforma?

Ako už bolo vyššie načrtnuté, jedným z faktorov úspešného dokončenia reformy verejnej správy, či už z hľadiska priestorového alebo ekonomického, je optimálna organizácia územno-správnych jednotiek⁷⁸, a to nielen na úrovni samosprávnych krajov (zmeny v tejto oblasti ešte nemožno považovať za konečné), ale i obcí (Mapa č. 10). Podobné problémy riešili v nedávnej minulosti viaceré krajiny Západu (škandinávské krajiny, Veľká Británia), kde sa procesom municipalizácie (amalgamizácie), čiže zlučovania obcí, výrazne znížil počet základných územno-správnych jednotiek, teda obcí (SWIANIEWICZ 2003).

Názor, že komunálna reforma – teda zjednodušene povedané zlučovanie obcí – nebola v programovom vyhlásení vlády a jej uskutočnenie by teda nebolo “korektné” voči voličom je rovnako zavádzajúci. V programe vlády totiž nachádzame nasledovnú tézu: “V záujme dokončenia reformy verejnej správy bude vláda pokračovať v procese decentralizácie a dekoncentrácie štátnej správy.” Zároveň na inom mieste vyhlásenia vláda deklaruje nasledovné: “Chceme byť efektívnou a realistickou vládou a náš program je plánom na riešenie problémov Slovenska, je programom nevyhnutných reforiem a úsilia o lepšie fungovanie štátu.” Skutočné uskutočňovanie zmienených cieľov a princípov musí logicky vplývať i na zmeny na lokálnej úrovni samosprávy (Úrad vlády SR 2002).

⁷⁸ Optimálna veľkosť samosprávneho spoločenstva (podľa viacerých analýz sa tým myslí 3 000 – 5 000 obyvateľov) pomáha tiež vyhnúť sa rodinkárstvu, typickému pre malé komunity, ale tiež formám korupcie a klientelizmu, prítomným vo veľkých celkoch, kde sa vplyvom vyššej miery anonymity kontrola verejnosťou stráca.

Mapa č. 10 - Priestorová diferenciácia vidieckych obcí Slovenska podľa počtu obyvateľov v rámci veľkostných kategórií



Vzhľadom na minulosť, najmä na nedemokratických princípoch postavenú snahu bývalého režimu plánovane, centrálné a direktívne pristúpiť k sústave tzv. strediskových obcí, k tomuto procesu treba pristupovať opatrne. Na druhej strane, skrývať nehospodárne dotovanie samosprávy malých obcí na úkor rozpočtov väčších obcí a miest za solidaritu, nie je na mieste. Tak, ako prebieha liberalizácia cien či deregulácia cestovného, rovnako by zmeny v systéme a prechod k vyššej efektivite a hospodárnosti mali nastať i v správaní sa verejného sektora, teda i v rámci obecnej samosprávy. Demokracia neznamena len viac práv a vyššiu mieru slobody, ale i povinnosti a potrebu správať sa zodpovedne. Z vývoja v posledných rokoch je evidentné, že i keď by susediace samosprávy spoločným výkonom svojich funkcií ušetrili a kvalita poskytovaných služieb občanovi by sa zvýšila, obce možnosť dobrovoľnej spolupráce v oblasti administrácie a vzniku spoločných úradovní veľmi nevyužívajú (SWIANIEWICZ 2003).

Očakávanú averziu zo zlučovania možno prekonať nielen vysvetľovaním, ale tiež realizáciou fiškálnej decentralizácie tak, aby pôsobila tiež ako motivačný faktor – dobrovoľným zlučovaním menších obcí a výkonu ich funkcií by zlúčené obce získali svojim preradením do vyššej veľkostnej kategórie i vyšší objem prostriedkov z výnosu dane. Takúto motiváciu sa však na základe nedávno schváleného nariadenia vlády SR o rozdeľovaní výnosu dane z príjmov územnej samospráve zatiaľ nepodarí v dostatočnej miere aplikovať. Cieľom komunálnej reformy ako jednej z posledných fáz reformy verejnej správy by teda malo byť vytvorenie takej samosprávy na úrovni obcí, ktorá by bola reálne schopná plniť si svoje funkcie – teda spoluvytvárať na území svojej pôsobnosti podmienky pre rozvoj obce v súlade so zverenými kompetenciami a príslušnými verejnými financiami.

Keďže zlúčené obce musia rešpektovať hranice samosprávnych krajov, v špecifických prípadoch by v súčasnosti nebolo možné zlúčenie obcí, ktoré síce patria do toho istého tradičného regiónu (napr. Spiš, Zemplín), ale napriek tomu ich od seba oddeľujú

často krát absurdne neprirodzene vedené hranice súčasného regionálneho členenia krajiny.

VI.7. Zhrnutie

Slovensko sa zmenám v sídelnej štruktúre nevyhne, či už formou zlučovania (bez zániku identity obce) alebo voľnejšou formou združovania. Odsúvanie tohto problému nie je riešením a malé obce nechráni, naopak predlžuje ich agóniu a paradoxne ich približuje k faktickému zániku a vymiznutiu z mapy Slovenska.

VII. Závery a odporúčania

Dôvody, prečo je decentralizácia, či už všeobecne v politickej alebo konkrétne vo fiškálnej rovine, pozitívnou zmenou a nevyhnutnou podmienkou pre rozvoj lokálnej demokracie ale i miestneho ekonomického a spoločenského rozvoja, je viacero. Podľa Canaletu, Arzoza a Gárateho (2004) možno dôvody pre uskutočnenie decentralizácie v prípade krajín EÚ zjednodušene definovať nasledovne:

1. presvedčenie, že decentralizácia je účinným nástrojom pre zvýšenie efektívnosti vynakladania verejných výdavkov,
2. reakcia proti veľkej centralizovanej byrokracii,
3. vplyv zmien, ktoré sa v uplynulých niekoľkých dekádach udiali v spôsobe riadenia súkromných spoločností na fungovanie verejnej správy,
4. zmena charakteru regionálnej politiky EÚ – politika navrhnutá na stimulovanie endogénneho rastu sa ťažko riadi z centra,
5. dopyt po “priblížení” demokracie, v rámci ktorej by bolo možné zabezpečiť verejnú participáciu obyvateľov v sociálnej politike a správe územia.

Tieto dôvody považujeme za relevantné i v prípade Slovenska⁷⁹. Na presun kompetencií na obce (a kraje), ktorý prebiehal intenzívne najmä počas uplynulých troch rokov, nadviazal realizáciou fiškálnej decentralizácie i presun financií, čím sa do značnej miery zavŕšila delegácia zodpovednosti za správu a rozvoj územia na miestnu (a regionálnu) úroveň samosprávy.

Fiškálna decentralizácia priniesla zásadnú zmenu. Kým doteraz závisela časť príjmov samosprávy od toho, aký podiel daní jej každoročne prisúdili poslanci parlamentu v rámci štátneho rozpočtu, od roku 2005 to bude 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 získajú samosprávy z miestnych daní, o výške ktorých majú právomoc rozhodovať. Celkovo sa tak zvyšuje zodpovednosť územnej samosprávy za správu a rozvoj obce. Malo by tiež dôjsť k zvýšeniu efektívnosti využitia zdrojov v mieste ich vzniku a obmedzeniu prerozdeľovacích procesov. Očakávame tiež, že tieto zmeny podnietia tiež vyššiu participáciu občanov na lokálnom dianí a podporia tak rozvoj miestnej demokracie.

V zásade možno fiškálnu decentralizáciu hodnotiť pozitívne. Ako však vyplýva i z tejto štúdie, niektoré kritéria pre rozdeľovanie výnosu dane medzi jednotlivé obce však neboli vhodne nastavené. Nespravodlivosť aktuálne platného čiastkového kritéria nadmorskej výšky pri prvom kritériu je evidentná i z porovnania Mapy č. 3 a Mapy č. 4. Odporúčame preto pre diferenciaciu „energetickej náročnosti“ použiť oveľa spravodlivejší komplexný faktor klimageografický, ktorý zohľadňuje nielen nadmorskú výšku, ale i lokálne odlišnosti podnebia. Ako vyplýva i z dopadov fiškálnej decentralizácie na vybrané obce, aktuálne nastavenie tzv. veľkostného koeficientu pre druhé kritérium na jednej strane nebude pôsobiť dostatočne motivačne pre medziobecnú spoluprácu na úrovni „malých“ obcí, na strane druhej nezohľadňuje primerane úlohu stredne veľkých a veľkých miest v jednotlivých spádových regiónoch vo vzťahu k ich zázemiu. Odporúčame preto prehodnotiť priradené koeficienty tak, aby pôsobili tiež ako motivačný faktor – dobrovoľným zlučovaním menších obcí a

⁷⁹ S výnimkou štvrtého bodu – napriek snahám o reformu regionálnej politiky EÚ a decentralizáciu implementácie eurofondov, považujeme totiž túto politiku v zásade za redistribučnú stratégiu, ktorej princípy nie sú v súlade s koncepciami smerujúcimi k decentralizácii.

výkonu ich funkcií by získali i zlúčené obce, a to svojím preradením do vyššej veľkostnej kategórie, čo znamená i vyšší objem prostriedkov z výnosu dane⁸⁰.

Fiškálnu decentralizáciu však rozhodne nemožno chápať ako “konečnú stanicu”, v zmysle naplnenia cieľa oboch dzurindových vlád – teda efektívnej verejnej správy. Vzhľadom na schválené znenie nariadenia, prostredníctvom ktorého sa vykonáva, sa nateraz zahatala cesta komunálnej reformy. Bez uskutočnenia komunálnej reformy, nadväzujúcej na dôraznú fiškálnu decentralizáciu a bez zmeny súčasného neprirodzeného rozdelenia krajiny na úrovni krajov, nemožno považovať proces decentralizácie a reformy verejnej správy za ukončený.

⁸⁰ Za vhodnejšie považujeme použiť úroveň koeficientov z pôvodného návrhu nariadenia, ako sú definované v Tabuľke č. 1.

VIII. Literatúra

CANALETA, C. G. – ARZOZ, P. P. – GÁRATE, M. R. (2004): Regional Economic Disparities and Decentralization. In: Urban Studies, Vol. 41, No. 1, s. 71 – 94.

ČAVOJEC, J. (2003): Samospráva možno požiada prezidenta vetovať rozpočet. SME, 28. 11. 2003, <http://www.sme.sk>.

JANČÍK, Ľ. – VECHTER, J. (2003): Poslanci zobrali hlavnému mestu vyše dvesto miliónov. Hospodárske noviny, 15. 12. 2003, <http://www.hnonline.sk>.

JAROŠ, M. (2005): Dobrý výber daní vylepšil vlaňajší rozpočet. SME, 4.1.2005, <http://www.sme.sk>.

KOREC, P. – LAUKO, V. – TOLMÁČI, L. – ZUBRICZKÝ, G. (1997): Kraje a okresy Slovenska. Nové administratívne členenie. Bratislava, Q111, 392 s.

LAPIN, M. et al. (2002): Klimatické oblasti (1:1 000 000). In: Atlas krajiny Slovenskej republiky. Bratislava, Ministerstvo životného prostredia SR a Banská Bystrica, Slovenská agentúra životného prostredia, s. 95.

MARENČÁKOVÁ, J. (2001): Veľkosť obcí Slovenska ako diferenciačný faktor vybraných populačných javov. Referáty 8. demografickej konferencie v Rajeckých Tepliciach. Bratislava, Katedra humánnej geografie a demogeografie, Prírodovedecká fakulta UK, <http://www.infostat.sk/vdc/sk/referaty.htm>, 7 s.

MIKLOŠ, I., NIŽŇANSKÝ, V., ŽÁRSKA, E. (1996): Nový systém financovania samosprávy na Slovensku. Nadácia pre podporu lokálnej demokracie, Bratislava, 1996, 95 s.

Ministerstvo financií SR (2004): Fiškálna decentralizácia. Východiskové štatistické údaje, Bratislava, <http://www.finance.gov.sk>

Ministerstvo financií SR (2004a): Návrh nariadenia vlády Slovenskej republiky o rozdeľovaní výnosu dane z príjmov územnej samosprávy. Materiál z rokovania vlády SR, schválený uznesením vlády SR č. 1144/2004 z 1. decembra 2004, Bratislava, <http://www.rokovania.sk>.

Ministerstvo školstva SR (2004): Normatívne príspevky pre školy a školské zariadenia na rok 2004 - prehľadová tabuľka, Bratislava, <http://www.education.gov.sk>.

NIŽŇANSKÝ, V. – VALENTOVIČ, M. (2004): Financovanie samosprávy obcí od roku 2005. Podkladová štúdia. M.E.S.A. 10, Bratislava, 26 s. + prílohy.

SLAVÍK, V. (1994): Proces integrácie a dezintegrácie obcí v SR ako súčasť lokálnej politiky. In: Rozvoj vidieka. Zborník príspevkov z vedeckej konferencie v Nitre 7.-8. decembra 1994. Nitra, VŠP, s. 67 – 70.

SWIANIEWICZ, P. (ed.) (2003): Konsolidácia alebo fragmentácia? Veľkosť miestnych samospráv v Strednej a Východnej Európe. Bratislava, Local Government and Public Service Reform Initiative, Open Society Institute, M.E.S.A. 10, 78 s.

SÝKORA, M. (2004): Zákon o kontrole v územnej samospráve. Obecné noviny, vydanie č. 24 z 8. 6. 2004, <http://www.obecnenoviny.sk>.

Štatistický úrad SR (2003): Sčítanie obyvateľov, domov a bytov 2001. Bratislava.

Štatistický úrad SR (2004): Prehľad pohybu obyvateľstva. In: Pohyb obyvateľstva v Slovenskej republike v roku 2002, Bratislava, (Tab. A1).

Úrad vlády SR (2002): Programové vyhlásenie vlády SR. Materiál z rokovania vlády SR, schválený uznesením vlády SR č. 1202/2002 zo 4. novembra 2002, Bratislava, <http://www.rokovania.sk>.

Úrad vlády SR (2003): Návrh projektu decentralizácie verejnej správy. Materiál z rokovania vlády SR, schválený uznesením vlády SR č. 370/2003 z 14. mája 2003, Bratislava, <http://www.rokovania.sk>.

Úrad vlády SR (2004): Komunálna reforma. Materiál na verejnú diskusiu, Bratislava, <http://www.rokovania.sk>, 19 s.

Úrad vlády SR (2004a): Vládny návrh zákona o rozpočtovom určení výnosu dane z príjmov územnej samosprávy a o zmene a doplnení niektorých zákonov, Bratislava, <http://www.nrsr.sk>.

Úrad vlády SR (2004b): Vládny návrh zákona o miestnych daniach a miestnom poplatku za komunálne odpady a drobné stavebné odpady, Bratislava, <http://www.nrsr.sk>.

Úrad vlády SR (2004c): Verejná správa na Slovensku (základná charakteristika). Splnomocnenec vlády SR pre decentralizáciu verejnej správy, informačný materiál, Bratislava, <http://www.vlada.gov.sk>.

Združenie miest a obcí Slovenska (2004): Dopad navrhovanej fiškálnej decentralizácie na vybrané obce a mestá v roku 2005. Tlačová konferencia ZMOS, 20.7.2004, (Tab.).

ZUBRICZKÝ, G. (2002): Analýza rurálneho priestoru Slovenska z hľadiska rozvojových perspektív jeho osídlenia. In: Regionálnogeografické štúdie 1. Bratislava, MAPA Slovakia, s. 67 – 120.

IX. O autoroch

Mgr. Jozef Čavojec, redaktor denníka SME, vyštudoval humánnu geografiu a demogeografiu a od roku 2003 je externým doktorandom v odbore geografia a kartografia na Prírodovedeckej fakulte Univerzity Komenského v Bratislave. Krátko stážoval na Ministerstve výstavby a regionálneho rozvoja SR. Od marca 2002 pôsobí v denníku SME, spravodajsky pokrýva predovšetkým oblasť verejnej správy.

RNDr. Dušan Sloboda, analytik KI, vyštudoval regionálnu geografiu a od roku 2002 je externým doktorandom v odbore geografia a kartografia na Prírodovedeckej fakulte Univerzity Komenského v Bratislave. V rokoch 2001 – 2004 pracoval na odbore európskej integrácie Ministerstva výstavby a regionálneho rozvoja SR. V roku 2004 pôsobil tiež ako stážista na DG Regional Policy v rámci Európskej komisie v Bruseli. Špecializuje sa na oblasť regionálneho rozvoja, verejnej správy a na niektoré aspekty vzťahu Slovensko – EÚ.

Mgr. Marcel Zvolenský, autor mapových výstupov, absolvent Prírodovedeckej fakulty Univerzity Komenského v Bratislave, odbor geografia a kartografia. Od roku 2001 študent internej formy doktorandského štúdia na Stavebnej fakulte Slovenskej technickej univerzity v Bratislave, odbor hydrológia a vodné hospodárstvo.

X. O Konzervatívnom inštitúte M. R. Štefánika

X.1. Krédo

Zmyslom existencie **Konzervatívneho inštitútu M. R. Štefánika** je artikulácia, šírenie a obhajoba konzervatívnych postojov a hodnôt v slovenskej spoločnosti, a to predovšetkým vo verejnom živote.

Cieľom inštitútu je v čo najväčšej miere napomôcť vytvoreniu takej atmosféry v spoločnosti, ktorá bude voči konzervatívnym postojom vnímavá a bude ich široko akceptovať.

Konzervativizmus nemá ideológiu alebo súbor univerzálnych názorov, preto radšej hovorí o konzervatívnych postojoch. Tieto postoje vyplývajú z trvalých, časom a generáciami osvedčených hodnôt, ako aj z konkrétneho času a situácie, v ktorej sa uplatňujú.

Konzervatívny postoj nemá jediný zdroj a býva inšpirovaný osobnou skúsenosťou, rôznymi filozofickými názormi či náboženským presvedčením.

X.2. Konzervatívny inštitút alebo KI v skratke

Konzervatívny inštitút M. R. Štefánika (KI) je nezisková mimovládna organizácia - konzervatívne orientovaný think-tank.

Cieľom KI je prispievať k vytváraniu konzervatívnej komunity a kultivovaniu konzervatívnych názorov.

Na rozdiel od niektorých iných think-tankov nie sú aktivity KI orientované iba na jednu oblasť verejného života alebo spoločnosti. Spoločným menovateľom aktivít KI je ich hodnotové vymedzenie, teda konzervatívny pohľad na spoločnosť a liberálny prístup k ekonomike.

Činnosť KI slúži verejnému záujmu. Výsledky práce KI sú verejne prístupné a sú k dispozícii občanom, médiám, decíznej sfére, politickým stranám i iným mimovládnym organizáciám.

Konzervatívny inštitút M. R. Štefánika je neziskový think-tank, založený formou neinvestičného fondu združujúceho aktíva, prostredníctvom ktorých realizuje, iniciuje a podporuje projekty, ktorých ciele a prostriedky sú v súlade s jeho poslaním, ako je formulované v Kréde inštitútu.

X.3. Ľudia

Správna rada

Peter Zajac, predseda a prezident KI, univerzitný profesor

Ján Králik, podpredseda, štátny zamestnanec

Vladimír Čečetka, člen, podnikateľ

Kto sme?

Peter Zajac

Prezident KI, garant analytickej skupiny Rozvoj politického systému

Literárny vedec, absolvent slovakistiky a germanistiky na Filozofickej fakulte Univerzity Komenského v Bratislave. V roku 1989 spoluzakladateľ VPN, v rokoch 1989 – 1991 predseda Slovenského centra P. E. N., v rokoch 1991 – 1992 člen prezídia ČSAV. Je vedeckým pracovníkom Ústavu slovenskej literatúry SAV v Bratislave a prednáša slovakistiku na Humboldtovej univerzite v Berlíne. Venuje sa literárnej teórii a politickej publicistike a esejistike. V rokoch 1998 – 2001 bol poslancom NR SR.

Ondrej Dostál

Riaditeľ KI

Vyštudoval filozofiu a sociológiu na Filozofickej fakulte Univerzity Komenského v Bratislave. V rokoch 1993 – 1998 pôsobil ako vnútropolitický komentátor denníka SME. V rokoch 1998 – 2001 bol hovorcom Demokratickej strany. Od roku 2001 pôsobí ako riaditeľ KI. Zaoberá sa problematikou sociálnej politiky, občianskej spoločnosti, národnostných menšín a niektorými aspektmi Európskej únie. Publikuje vo viacerých médiách. Je koordinátorom Iniciatívy proti európskej ústave.

Peter Gonda

Analytik KI, garant analytickej skupiny Hospodárska politika, ekonomika a verejné financie

Absolvoval vysokoškolské a doktorandské štúdium na Národohospodárskej fakulte Ekonomickej univerzity v Bratislave. V rokoch 1997 – 2001 pracoval na Ministerstve financií SR. V roku 1999 absolvoval stáž Medzinárodného menového fondu o makroekonomických analýzach a politike vo Viedni. V období február 2001 až január 2002 bol analytikom Národnej banky Slovenska. Pôsobil vo viacerých domácich aj zahraničných projektoch. Je makroekonomickým analytikom KI, zameriava sa na verejné financie, sociálnu sféru a menovú politiku. Prednáša o makroekonomike na Fakulte manažmentu Univerzity Komenského v Bratislave.

Radovan Kazda

Analytik KI

Vyštudoval Slovenskú poľnohospodársku univerzitu v Nitre. Ako výskumný pracovník pôsobil v rokoch 1996 – 2004 vo Výskumnom ústave závlahového hospodárstva a nástupníckych organizáciách. V rokoch 1999 – 2004 bol manažérom Únie krajinných inžinierov Slovenska. Je analytikom KI pre agrárnu a environmentálnu politiku SR a EÚ. Pravidelne publikuje vo viacerých médiách. Zodpovedá tiež za komunikačné aktivity KI. Je editorom Konzervatívnych listov - newsletteru KI.

Dušan Sloboda

Analytik KI

Vyštudoval regionálnu geografiu a od roku 2002 je externým doktorandom v odbore geografia a kartografia na Prírodovedeckej fakulte Univerzity Komenského v Bratislave. V rokoch 2001 – 2004 pracoval na odbore európskej integrácie Ministerstva výstavby a regionálneho rozvoja SR. V roku 2004 pôsobil tiež ako stážista na DG Regional Policy v rámci Európskej komisie v Bruseli. V KI pracuje ako analytik, špecializuje sa na oblasť regionálneho rozvoja, verejnej správy a na niektoré aspekty vzťahu Slovensko – EÚ. Zodpovedá za rozvoj spolupráce KI so zahraničnými partnermi a budovanie Dokumentačného strediska / Knižnice konzervativizmu.

Dana Feketeová

Projektový manažér KI

Absolvovala vysokoškolské štúdium na Filozofickej fakulte Univerzity Komenského v Bratislave, odbor sociológia. V rokoch 1994 – 1996 pracovala ako tajomníčka v Slovenskej spoločnosti pre zahraničnú politiku. Od septembra 1998 do marca 1999 pracovala v pozícii výskumného pracovníka v Medzinárodnom stredisku pre štúdium rodiny. V období marec 1999 až jún 2001 bola referentkou tlačového oddelenia Demokratickej strany. V KI pracuje od júna 2002 v pozícii projektového manažéra.

Spolupracovníci

Bill Baker, analytik sociálnej politiky, Združenie za sociálnu reformu

Daniel Bútor, publicista, bývalý riaditeľ Rádia Slobodná Európa, editor týždenníka Týždeň

Jaroslav Daniška, politológ, poradca ministra vnútra SR

Fedor Gál, sociológ, prognostik, publicista, Praha

Ján Hacaj, podnikateľ

Pavel Hanšut, analytik sociálnej politiky, Združenie za sociálnu reformu

Martin Hanus, germanista, publicista, redaktor týždenníka Týždeň

Štefan Hríb, publicista, šéfredaktor týždenníka Týždeň

Roman Joch, analytik pre oblasť národnej bezpečnosti, Občanský inštitut, Praha

Monika Kuhajdová, politológ, hovorkyňa ministerstva vnútra SR

František Mikloško, poslanec NR SR za KDH

Eva Orná, makroekonomický analytik

Vladimír Palko, minister vnútra SR, podpredseda KDH

František Šebej, zahraničnopolitický analytik, redaktor týždenníka Týždeň

Peter Tatár, analytik sociálnej politiky a zdravotníctva, predseda OKS

Ernest Valko, advokát, bývalý predseda Ústavného súdu ČSFR

Tomáš Zálešák, politológ, poradca predsedu NR SR

Róbert Žitňanský, publicista, redaktor týždenníka Týždeň

X.4. Aktivity

Aktivity KI sú orientované na oblasť ekonomiky a sociálnej politiky, vnútornej a zahraničnej politiky, bezpečnosti, záležitostí EÚ, agrárnej a environmentálnej politiky, regionálnej politiky, občianskej spoločnosti, boja proti korupcii a podpory kultúry a umenia.

KI organizuje konferencie, semináre a diskusné kluby, analyzuje dianie v spoločnosti a v hospodárstve, vydáva tematické brožúry a publikácie, jeho experti a spolupracovníci publikujú v médiách. Výstupy KI sú verejne prístupné a poskytované médiám, verejnej správe, politickým stranám, vzdelávacím inštitúciám, mimovládny organizáciám a všetkým záujemcom.

Analytické skupiny

V rámci Konzervatívneho inštitútu pôsobia štyri analytické skupiny (AS). AS sú vedené garantmi a ich odborné zázemie tvoria pracovníci a spolupracovníci KI, ako i externí experti. V súčasnosti pracujú nasledovné AS:

AS Hospodárska politika, ekonomika a verejné financie

- garant – Peter Gonda

AS Zahraničná politika a diplomacia

- garant – František Šebej

AS Rozvoj spoločnosti a politický systém

- garant – Peter Zajac

AS Národná bezpečnosť

- garant – Vladimír Palko

Projekty

V rokoch 2001 - 2004 realizoval KI projekty a akcie, ktorými naplňal svoj účel, a to najmä rozvoj a ochranu konzervatívnych demokratických hodnôt a podporu občianskeho konania zameraného na rozvoj konzervatívnych demokratických hodnôt v Slovenskej republike a podporu kultúry, výskumu a vzdelávania.

2004

- **Znižovanie rizík korupcie v manažmente ochrany životného prostredia**

Cieľom projektu je posilniť systémové zmeny v ochrane životného prostredia a transparentnosť v rozhodovacích procesoch manažmentu ochrany životného prostredia.

- **USA, Európa a Slovensko**

Zámerom projektu bolo pomôcť rúcať falošné mýty, ktoré v našom vedomí existujú vo vzťahu k Spojeným štátom. V novembri 2004 vydal KI v rámci projektu i publikáciu.

- **Iniciatíva proti európskej ústave**

Cieľom iniciatívy je zabrániť schváleniu európskej ústavy na Slovensku, a taktiež snaha o to, aby mohli o tejto otázke rozhodnúť občania v referende.

<http://www.euroustava.sk>

2003

- **Daňová reforma – mimovládne neziskové organizácie v nej**

V rámci projektu KI koordinoval iniciatívu mimovládnych organizácií *Občania sebe*, ktorá sformulovala a presadzovala pripomienky mimovládnych neziskových organizácií k daňovej reforme z hľadiska jej dopadov na neziskový sektor.

- **Do NATO so zdvihnutou hlavou a otvorenými očami**

Projekt bol zameraný na iniciovanie verejnej diskusie o nových otázkach súvisiacich so vstupom SR do NATO, problematikou medzinárodnej bezpečnosti, postavením NATO v zmenených podmienkach po 11. septembri 2001 a budúcnosťou Severoatlantickej aliancie. V rámci projektu bol vydané 3 publikácie.

- **Systém včasného varovania v podnikateľskej legislatíve**

Projekt bol zameraný na posudzovanie a analyzovanie legislatívneho prostredia pre podnikanie v SR s orientáciou najmä na novo schvaľovanú legislatívu.

<http://www.vcasnevarovanie.sk>

- **Konzervatívny pohľad**

V rokoch 2003 – 2004 KI publikoval postoje a názory svojich spolupracovníkov v rubrike *Konzervatívny pohľad* uverejňovanej každý týždeň v týždenníku Domino fórum. V rámci rubriky boli prezentované články najmä k ekonomickým a sociálnym otázkam a témam súvisiacim s integráciou SR do Európskej únie.

2002

- **Ekonomické dopady vstupu Slovenska do Európskej únie**

V rámci projektu sa v septembri 2002 uskutočnil diskusný seminár k aktuálnym výsledkom výskumu predpokladaných dopadov vstupu SR do EÚ. V decembri 2002 KI vydal analytickú štúdiu *Ekonomické dopady vstupu Slovenska do Európskej únie*.

- **Znižovanie rizík korupcie v poľnohospodárstve**

Projekt bol zameraný na analýzu dotačného systému a hrozieb korupcie v rezorte. KI vydal dve tematické publikácie.

- **Nevyberaj úsmev**

KI spolupracoval s Inštitútom pre občianske vzdelávanie na analytickej časti projektu *Nevyberaj úsmev*. Cieľom projektu bolo prostredníctvom internetového portálu www.nevyberajusmev.sk poskytnúť občanom nezávislý zdroj informácií o politických stranách.

- **Spoločne do NATO a EÚ**

KI pokračoval v realizácii projektu *Spoločne do NATO a EÚ*, ktorý začal realizovať v roku 2001. Projekt sa zameriaval na otvorenie nových tém v rámci diskusie o integrácii Slovenskej republiky do Severoatlantickej aliancie a Európskej únie. V rámci projektu KI vydal spolu v rokoch 2001-2002 šesť tematických publikácií.

- **Fair-play**

KI sa v spolupráci s Transparency International Slovensko podieľal na príprave metodiky projektu *Fair-play*, v rámci ktorého boli monitorované výdavky politických strán na volebnú kampaň pred parlamentnými voľbami v roku 2002.

Konferencie a semináre

V rokoch 2001 – 2004 usporiadal KI k aktuálnym spoločensko-politickým témam mnoho konferencií a seminárov v Bratislave, ale i v iných mestách Slovenska. Príspevky z viacerých konferencií sú prístupné v elektronickej podobe na www.konzervativizmus.sk, alebo boli vydané v podobe publikácií.

2004

- **USA, Európa a Slovensko**
- **Diskusný večer - Jason Turner**
- **Nedemokratickosť Európskej únie**
- **Deň D po 60 rokoch**
- **Čo znamená euro pre Slovensko?**
- **Prečo treba odmietnuť európsku ústavu**
- **Od novembra 1989 do novembra 2004**
- **Skončila reforma verejnej správy na Slovensku?**

2003

- **Sociálne reformy: Riešenie problémov chudoby a nezamestnanosti**
- **Ekonomické aspekty členstva Slovenska v EÚ**
- **Slovensko do EÚ: Áno či nie?**
- **Návrh ústavnej zmluvy EÚ**
- **Má NATO Budúcnosť?**

2002

- **Nástroje poľnohospodárskej politiky z hľadiska znižovania rizík korupcie**
- **Kultúrno-hodnotové aspekty vstupu SR do NATO**
- **Budúcnosť obrany a bezpečnostných štruktúr v Európe**
- **Rozširovanie EÚ a atlantické partnerstvo**
- **Má mať Európska únia ústavu?**

2001

- **Kapitalizmus a jeho kritici**

- **Konzervatívny pohľad na členstvo SR v bezpečnostných a obranných zoskupeniach**

Konzervatívne kluby

Na pôde Konzervatívneho inštitútu sa v rokoch 2001 - 2004 konali *Konzervatívne kluby* - semináre a ďalšie diskusné stretnutia, na ktorých sa zúčastňovali prevažne mladí ľudia.

Publikácie

2004

- **Daniel Bútorá - Tomáš Zálešák - Bill Baker - František Šebej: USA, Európa a Slovensko**

2003

- **Juraj Hrabko – Ondrej Dostál – František Šebej (eds.): Poznámky k návrhu Ústavy Európskej únie (vydané v spolupráci so SKOI)**
- **Ján Čarnogurský - Peter Osuský: Má Slovensko alternatívu k NATO?**
- **Roman Joch – Matúš Petrík – Martin Thomay: Potrebujeme NATO? Bezpečnostné otázky pohľadom konzervatívcov a libertariánov**
- **František Šebej - Peter Burian - Peter Švec - Tomáš Zálešák - Ivo Samson: Má NATO budúcnosť?**

2002

- **Martin Barto - Peter Gonda - Eva Orná - Oľga Reptová - Martin Valentovič: Ekonomické dopady vstupu Slovenska do Európskej únie**
- **Radovan Kazda - Peter Tatár - Pavel Bottka - Marián Košč - Ondrej Šmál: Nástroje poľnohospodárskej politiky z hľadiska znižovania rizík korupcie (zborník príspevkov)**
- **Radovan Kazda - Daniela Zemanovičová - Vladimír Pirošík: Riziká korupcie v systéme poľnohospodárskej politiky na Slovensku**
- **Ján Šimulčík (ed.): Dokumenty doby 1990 – 2000**
- **Ivo Samson - Tomáš Zálešák: Problémy a perspektívy euro-atlantického bezpečnostného partnerstva**
- **Daniel Lipšic - Radoslav Procházka: Ústava Európskej únie: áno či nie?**
- **Jana Tutková (ed.): Európska únia – pohľad zo Slovenska**
- **Tomáš Zálešák - Martin Hanus: Integrácia a verejná mienka: stereotypy voči NATO a EÚ v názoroch slovenských občanov a v slovenských médiách**

2001

- **Martin Danko - Tomáš Zálešák: Civilizačno-hodnotové aspekty vstupu SR do NATO**
- **Ján Čarnogurský - František Šebej - Veronika Lombardini - Jaroslav Daniška: Budúcnosť obrany a bezpečnostných štruktúr v Európe**

Konzervatívne pohľady na spoločnosť a politiku

Konzervatívny inštitút M. R. Štefánika vydával v rokoch 2000 - 2002 časopis *Konzervatívne pohľady na spoločnosť a politiku*. Cieľom periodika bolo poskytnúť priestor na slobodnú prezentáciu názorov na rôzne oblasti spoločenského života z konzervatívneho hľadiska. Renomovaní autori v nich reprezentovali slovenský a svetový konzervatívny názor.

Konzervatívne pohľady jeseň – zima 2000

Nosnou témou prvého čísla sú úvahy o konzervativizme a o jeho zakotvení v slovenskej spoločnosti.

Konzervatívne pohľady jar – leto 2001

Druhé číslo prináša úvahy o problémoch slovenskej ústavy, zahraničnej i sociálnej politiky na Slovensku a diskusiu k téme, či je možný konzervativizmus bez Boha.

Konzervatívne pohľady jeseň – zima 2001

Nosnými témami čísla sú reflexia situácie po teroristických útokoch na Spojené štáty v septembri 2001 a problematika médií.

Konzervatívne pohľady jar – leto 2002

Články analyzujú vývoj politiky, ekonomiky, sociálneho systému, školstva a médií v SR po roku 1989. Druhou témou je fenomén náboženstva v súčasnom svete.

Konzervatívne pohľady jeseň – zima 2002

Články sú venované problematike EÚ z konzervatívneho pohľadu a pozícii Slovenska po vstupe do EÚ.

Podpora kultúry

KI sa angažuje v oblasti podpory kultúry najmä formou každoročného udeľovania *Ceny Dominika Tatarku*.

KI finančne podporil:

2004

- výstavu *Podoby viery* fotografa Matúša Zajaca a
- vydanie knihy *3 eseje* (o fotografiách Ľuba Stacha),

2002

- výstavu fotografií študentov VŠVU *Tri dielne* a katalóg k výstave,

2001

- vydanie katalógu k výstave *Výtvarnej skupiny A-R*.

Cena Dominika Tatarku (1994 – 2004)

V rámci aktivít na podporu kultúry a umenia Konzervatívny inštitút M. R. Štefánika v spolupráci s Porotou Ceny Dominika Tatarku a Nadáciou Milana Šimečku udeľoval každoročne **Cenu Dominika Tatarku** za literatúru. Hlavnú zodpovednosť za udeľovanie ceny prevzal Konzervatívny inštitút M. R. Štefánika na seba v roku 2000, od roku 2004 ju udeľuje v spolupráci s Porotou Ceny Dominika Tatarku. Prostredníctvom udeľovania tejto ceny Konzervatívny inštitút realizuje svoj zámer podporovať kultúru, v tomto prípade literatúru.

Táto cena je považovaná za najprestížnejšie slovenské literárne ocenenie a je určená autorovi za výnimočné literárne dielo, ktoré napĺňa humanistické tradície slovenskej kultúry a v tomto zmysle nadväzuje na duchovný odkaz Dominika Tatarku.

Desať rokov s Cenou Dominika Tatarku

Štatút Ceny Dominika Tatarku sa fakticky za desať rokov nemenil. porotu tvorí osem členov, z ktorých je sedem stálych a jedným je jednorázovo posledný nositeľ ceny. nezmenil sa dvojkoľový spôsob výberu a zhodné ostalo jadro poroty, ktorú v súčasnosti tvoria Dana Kršáková, Daniel Fischer, Vladimír Petřík, Martin Porubjak, Martin M. Šimečka, Ján Králik ako zástupca Konzervatívneho inštitútu, Peter Zajac a posledný nositeľ ceny.

Desať rokov Ceny Dominika Tatarku je spojených s menom Milana Hamadu a jeho knihy *Sizyfovský údel*, Ivana Kadlečíka a *hLAVOLAMOV*, Pavla Vilikovského a *Krutého strojuvodecu*, Ivana Štrpku a *Bábok kratších o hlavu*, Pavla Hríza a jeho knihy *Hore pupkom*, *pupkom sveta*, Ľubomíra Liptáka a *Storočia dlhšieho ako sto rokov*, Dušana Duška a knihy *Pešo do neba*, Gabriely Smolíkovovej, Petra Smolíka, Františka Mikloška a *Zločinov komunizmu na Slovensku 1948 – 1989*, Katalin Vadkerty a *Maďarskej otázky na Slovensku 1945 – 1948*, Jána Johanidesa a *Nepriestrelnej ženy* a Rudolfa Filu a jeho knihy *cestou*.

Knižnica konzervativizmu

V roku 2004 KI začal systematicky pracovať na projekte *Knižnice konzervativizmu – dokumentačného strediska KI*. Zámerom KI je vybudovať dokumentačnú bazu obsahujúcu základné diela konzervatívneho zamerania, časopisy s konzervatívnou orientáciou, odborné texty o konzervativizme, literatúru, analýzy a štúdie z rôznych oblastí verejnej politiky, ktorá bude odbornou a informačnou bazou pre expertné a analytické aktivity pracovníkov a spolupracovníkov KI.

X.5. Mediálne výstupy

Analytici KI pravidelne publikujú a vystupujú vo vybraných najmä domácich tlačových a elektronických médiách.

Články, komentáre a rozhovory, ale i odborné analýzy a štúdie analytikov KI sú dostupné i na www.konzervativizmus.sk.

Konzervatívne listy

Od novembra 2004 KI vydáva v mesačnej periodicite *newsletter Konzervatívne listy*. Konzervatívne listy majú ambíciu stať sa fórom konzervatívnych postojov. Autori z radov pracovníkov a spolupracovníkov KI v nich každý mesiac publikujú analýzy, štúdie a komentáre k aktuálnym problémom, k pripravovaným návrhom zákonov a k rôznym otázkam verejnej politiky. Nájdete v nich tiež informácie o aktivitách KI a o dianí v konzervatívnom prostredí na Slovensku i v zahraničí.

Web, e-mailing

KI prevádzkuje vlastnú webstránku www.konzervativizmus.sk, ktorá poskytuje priestor pre prezentovanie konzervatívnych myšlienok a informácií o dianí v konzervatívnom prostredí na Slovensku i v zahraničí, propagovanie KI ako inštitúcie ako i aktuálne informácie o činnosti KI.

Informácie o pripravovaných akciách KI a pozvánky na ne, vrátane noviniek na webe KI sú systematicky šírené širšiemu okruhu záujemcov i prostredníctvom e-mailing-u.

<http://www.konzervativizmus.sk>

Mediálny partner

• .týždeň

Kritický týždenník .týždeň je hlavným mediálnym partnerom KI.

<http://www.tyzden.com>

Podporte nás

Konzervatívny inštitút M. R. Štefánika môžete podporiť nasledovne:

- **finančným príspevkom – číslo účtu: Tatrabanka 26 224 55 666/1100**
- **bezodplatným poskytnutím zdrojov, materiálu či hmotného majetku**
- **činnosťou v prospech KI**
- **spoluprácou pri príprave aktivít KI v rôznych regiónoch Slovenska**
- **publikáciami a materiálmi pre Dokumentačné stredisko / Knížnicu konzervativizmu**
- **upozornením na dobré texty a inými podnetmi**

Objednajte si

Všetky publikácie, vydané Konzervatívnym inštitútom M. R. Štefánika, ako i časopis *Konzervatívne pohľady na spoločnosť a politiku*, je možné si objednať, kontaktujte nás.

Ak máte záujem, aby sme Vám poštou alebo e-mailom zasielali newsletter Konzervatívne listy a informácie o aktivitách KI, prihláste sa telefonicky či e-mailom.

Kontaktujte nás

Adresa:

Konzervatívny inštitút M. R. Štefánika

Kozia 28

811 03 Bratislava

Tel.: 02 /546 300 61

Fax: 02 /546 300 62

E-mail: conservative@institute.sk

Web: <http://www.konzervativizmus.sk>

Fiškálna decentralizácia a obce

Autori: Jozef Čavojec, Dušan Sloboda
Mapové výstupy: Marcel Zvolenský

Neprešlo jazykovou korektúrou.

Copyright © Konzervatívny inštitút M. R. Štefánika

Konzervatívny inštitút M. R. Štefánika
Kozia 28
811 03 Bratislava
tel.: 02 / 546 300 61
fax: 02 / 546 300 62
e-mail: conservative@institute.sk
<http://www.konzervativizmus.sk>

Táto štúdia vznikla i vďaka finančnej podpore udelenej v rámci projektu Inštitucionálny rozvoj Konzervatívneho inštitútu M. R. Štefánika, poskytnutej prostredníctvom **Trustu pre občiansku spoločnosť v strednej a východnej Európe (Trust for Civil Society in Central and Eastern Europe)**.