

ZADLŽOVANIE REGIONÁLNEJ SAMOSPRÁVY

Abstrakt

Prehlbovanie dlhodobej fiškálnej nerovnováhy krajín Európskej únie je vážnym problémom, ktorý má nielen ekonomické, sociálne ale aj politické dôsledky. Hľadaniu nástrojov jeho účelnej regulácie venujú vlády členských krajín veľa úsilia. Riadenie dlhu vyšších územných celkov je dôležitou súčasťou ozdravovania verejných financií. Pretože na vytváraní verejného dlhu sa podieľajú aj vyššie územné celky, zaoberáme sa v príspevku príčinami jeho vzniku, hodnotíme vývoj jeho veľkosti v jednotlivých samosprávnych krajoch a meriame jeho úroveň vybranými ukazovateľmi zadlženosti. Vyššie územné celky disponujú celým radom dôležitých kompetencií. Predpokladom ich úspešnej realizácie je účelné využívanie verejných zdrojov. V príspevku preto komparujeme zadlženosť s vývojom miery samofinancovania.

Kľúčové slová: fiškálna nerovnováha, verejný dlh, celková zadlženosť, dlhová služba, miera samofinancovania,

Abstract

Deepening the long-term fiscal imbalances of countries of the European Union is a serious problem, which has not only economic, but social and political consequences. Search tools by its efficient regulation of the Governments of the Member countries to devote a lot of effort. Debt regional government is an important part of the improvement of public finances. Since the creation of the public debt and higher territorial units, we are involved in the causes of its creation, in assessing the development of its size in individual municipalities and counties we measure its level of selected indicators of indebtedness. Regional government dispose of number important responsibilities. A prerequisite for their successful implementation, it is advisable the use of public resources. The paper therefore compares debt with the cash flow development.

Key words: fiscal imbalances, debt, total indebtedness, debt service, the cash flow

1 prof. Ing. Viktória Bobáková, CSc., Katedra ekonomiky a riadenia verejnej správy, Fakulta verejnej správy, Univerzita P. J. Šafárika v Košiciach, Popradská 66, 040 11 Košice, Slovenská republika, email:viktoria.bobakova@upjs.sk

ÚVOD

Sprievodným znakom ekonomickej a finančnej krízy sú nízke tempá ekonomického rastu krajín, prehlbovanie dlhodobej fiškálnej nerovnováhy, narastanie deficitov verejných rozpočtov a z toho vyplývajúce rastúce zásahy štátu s cieľom stabilizovať ekonomický vývoj. Základným cieľom fiškálnej politiky vlád sa stali snahy o zabezpečenie efektívnych a dlhodobo udržateľných verejných financií. Konsolidácia verejných financií sa stala naliehavou úlohou dní, ale z dôvodu jej náročnosti, aj rokov. Narastanie verejného dlhu viedlo k vzniku tzv. dlhovej krízy. Podľa Maastrichtských kritérií sa krajina nachádza v procedúre nadmerného dlhu, ak celková výška hrubého dlhu verejnej správy presahuje 60% HDP. V roku 2013 Slovenská republika splnila znížením schodku verejnej správy pod 3 % HDP hlavnú podmienku ukončenia procedúry nadmerného deficitu v rámci európskych fiškálnych pravidiel a rozhodnutie Rady Európskej únie pre ekonomické finančné záležitosti zo dňa 20. júna 2014 ukončilo aj procedúru nadmerného deficitu. V rámci Európskej únie v roku 2014 dosiahlo 13 krajín vyšší schodok a 17 krajín dosiahlo vyšší dlh verejnej správy ako Slovenská republika. Priemerný schodok EÚ- 28 bol 2,9 % HDP (Slovensko 2,87 % HDP) a priemerný dlh verejnej správy EÚ 28 bol 86,8 % HDP (Slovensko 53,6 % HDP).

Na objeme dlhu verejnej správy sa podieľajú aj obce a vyššie územné celky. Vyššie územné celky vykázali v roku 2014 dlh vo výške 363 586 tis. Eur. Dlh tohto subjektu verejnej správy od roku 2012 klesá. Aj v porovnaní s rokom 2013 klesol dlh VÚC v roku 2014 o 9,6 %. Pokles dlhu bol spôsobený znížením stavu investičných dodávateľských úverov ako aj poklesom stavu bankových úverov. Napriek tomu že ich dlh VÚC v posledných rokoch klesá, považujeme dlh VÚC za dôležitú súčasť ozdravovania verejných financií a významný prvok znižovania dlhu verejnej správy. Napriek tomu, že zadlženosť regionálnej samosprávy nie je najvýznamnejším činiteľom zvyšovania dlhu verejnej správy, z pohľadu samosprávnych krajov môže rásť ich zadlženosti spôsobovať významné problémy a pokles jej výkonnosti. Preto je podľa nášho názoru potrebné venovať sa skúmaniu determinujúcich činiteľov jeho vzniku, tendenciám vývoja i možnostiam jeho účelného manažmentu. Príspevok je spracovaný ak súčasť projektu VEGA č. 1/0098/13 Procesné riadenie pri transformácii organizácie verejnej správy z tradičnej na znalostnú organizáciu

VEREJNÝ DLH

K najdiskutovanejším problémom verejných financií v súčasnosti patrí verejný dlh, ktorý predstavuje významný faktor ovplyvňujúci stabilitu hospodárskeho vývoja každej krajiny a jej ekonomického rastu. Je sprievodným znakom súčasnej krízy. Rast zadlženosti krajín od polovice 90. rokov vyvolal otázky jeho vplyvu na ekonomický rast. Zdôrazňuje sa, (White, 2012), že monetárne a fiškálne stimuly môžu zvýšiť krátkodobo agregátny dopyt, ale zvyšujú zadlženosť verejného sektora. Na dôležitosť súčasnej

krízy, ktorá okrem zníženia výkonnosti ekonomík prešla do svojej tretej fázy - krízy verejných financií poukazuje Nemeč (Medveď, Nemeč a kol. 2011) podľa ktorého ide o dôsledok kombinácie dlhodobej neudržateľnosti súčasných systémov verejných financií a špecifických dosahov podstaty a "liečenia" finančnej a ekonomickej krízy. Podľa Správy o mechanizme varovania na rok 2015, ktorú vypracovala Komisia európskeho parlamentu „makroekonomické nerovnováhy stále predstavujú vážny problém a zvyrazňujú potrebu rozhodných, komplexných a koordinovaných politických krokov“.

K vzniku dlhodobej fiškálnej, prejavom ktorej je verejný dlh, vedie nesúlad medzi objemom reálne získaných a použitých verejných prostriedkov. Verejný dlh vzniká dlhšie obdobie, preto nie je jednoduché určiť, ktoré činitele sa najvýraznejšou mierou podieľali na jeho vzniku a raste. Verejný dlh sa stal ekonomickým problémom s významnými makroekonomickými i rozpočtovými dôsledkami. Chronicky sa opakujúci schodok verejného rozpočtu a v jeho dôsledku vznikajúci a rastúci verejný dlh je nielen zložitým teoretickým, ale aj praktickým hospodárskym i spoločenským problémom (Sivák a kol., 2007). V európskych krajinách je v posledných desaťročiach fiškálna nerovnováha spôsobená predovšetkým rastom podielu verejných výdavkov na HDP. Jedným z činiteľom rastu výdavkov je rast životnej úrovne, ktorý spôsobuje rast dopytu po takých verejných statkoch ako je zdravie a vzdelanie. Rast cien a nákladov je rýchlejší pri poskytovaní statkov verejného sektora v porovnaní so súkromným sektorom. Svoju úlohu v tomto procese zohráva aj volebný proces, ktorý spôsobuje, že politici iba ťažko odolávajú tlaku rôznych nátlakových skupín na schvaľovanie pre nich zaujímavých výdavkov, na krytie ktorých prispievajú iba čiastočne. Typické je, že verejné výdavky rastú aj v období expanzie, kedy by bolo možné očakávať skôr ich pokles. Finančná a ekonomická kríza v súčasnom období jednoznačne posilňuje problém nerovnováhy.

Slovenská republika ešte stále patrí k štátom, ktorá dosahuje v rámci Európskej únie relatívne nízky podiel dlhu na HDP a naďalej sa drží pod priemerným dlhom eurozóny aj Európskej únie ako celku. Negatívnejšou správou je však tempo, akým slovenský verejný dlh v poslednom období stúpa. V septembri 2014 vstúpil do platnosti nový systém európskych národných účtov ESA 2010. V súlade s metodikou ESA 2010 možno verejný dlh členiť podľa finančných nástrojov, podsektorov, držiteľov dlhu a meny. Klasifikácia podľa sektorov predstavuje jeden z možných spôsobov členenia verejného dlhu. Východiskom je zaradenie subjektov verejnej správy do jedného zo štyroch subsektorov - ústredná štátna správa, štátna správa, miestna správa, fondy sociálneho zabezpečenia. Vzhľadom na túto zmenu metodiky došlo na Slovensku² k poklesu dlhu ako podielu na HDP z dôvodu nárastu úrovne nominálneho HDP vo všetkých rokoch. Naopak, preradenie viacerých subjektov do sektora verejnej správy zvýšilo dlh. Hrubý dlh verejnej správy dosiahol podľa októbrovej notifikácie Eurostatu ku koncu roka 2013 úroveň 54,6 % HDP.

Verejný dlh celej Európskej únie dosiahol v závere roka 2014 výšku 86,8% HDP.

2 Všetky uvádzané hodnoty sú počítané v metodike, ktorá sa používa pri posudzovaní plnenia maastrichtského kritéria pre výšku hrubého dlhu verejnej správy – tzv. maastrichtský hrubý dlh verejnej správy.

Zaznamenal v porovnaní s rokom 2013 rast o 1,3%. Verejný dlh eurozóny zaznamenal rast z úrovne 90,9% na konci roku 2013 na 91,9% na konci roku 2014. Najnižší verejný dlh dosiahli na konci roku 2014 Estónsko (10,6 %), Luxembursko (23,6 %), Bulharsko (27,6 %), Rumunsko (39,8 %) a Lotyšsko (40 %). Šestnásť členov EÚ malo v závere minulého roka verejný dlh nad úrovňou 60 % HDP. Najvyšší verejný dlh malo Grécko (174,9 %), Portugalsko (128,0 %), Taliansko (127,9 %), Írsko (109,7 %), Cyprus (107,5 %) a Belgicko (106,5 % HDP).

Verejný dlh eurozóny v roku 2014 v porovnaní s rokom 2013 vzrástol, ale deficit verejných financií v eurozóne aj v rámci celej Európskej únie v tomto období klesol. Priemerný deficit verejných financií v eurozóne sa v roku 2014 znížil na 2,4% HDP, kým v roku 2013 dosiahol úroveň 2,9% HDP. V rámci celej EÚ klesol deficit verejných financií z 3,2% na 2,9% HDP. Nad hranicou 3% HDP dosiahlo deficit verejných financií 12 členských krajín EÚ: Cyprus (8,8%), Španielsko (5,8%), Chorvátsko a Veľká Británia (5,7%), Slovinsko (4,9%), Portugalsko (4,5%), Írsko (4,1%), Francúzsko (4,0%), Grécko (3,5%) Belgicko, Poľsko a Fínsko (3,2%). Najnižšie deficity verejných financií v roku 2014 dosiahli: Litva (0,7 %), Lotyšsko (1,4 %) a Rumunsko (1,5 % HDP). Prebytky verejných financií za rok 2014 vykázali Dánsko (1,2 %), Nemecko (0,7 %), Estónsko a Luxembursko (zhodne 0,6 % HDP). Skúsenosti ukazujú, že významné zníženie hodnoty verejného dlhu možno dosiahnuť primárnymi prebytkami. Ich nesporný význam je však v tom, že obnovujú fiškálnu disciplínu a zabraňujú ďalšiemu zvyšovaniu zadlženia. (Dvořák, 2008)

Verejný dlh Slovenska klesol v roku 2014 na úroveň 53,6% v porovnaní s rokom 2013, kedy dosiahol úroveň 54,6% HDP. Podľa údajov MF SR dosiahol verejný dlh Slovenskej republiky vo februári 2015 úroveň 54,2 % HDP. Deficit verejných financií v pomere k HDP vzrástol v roku 2014 na 2,9% HDP, kým v roku 2013 dosiahol úroveň 2,6% HDP. Znamená to, že ešte stále sa deficit udržuje pod úrovňou 3% HDP.

Tabuľka 1 Hrubý dlh verejnej správy (% HDP, ESA 2010, stav k 31.12.)

Ukazovateľ	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Hrubý dlh verejnej správy	41,1	43,5	52,2	54,6	53,6	54,4
- štátny dlh (bez vplyvu medzinár. záväzkov	39,2	41,5	47,7	48,9	48,9	49,5
- podiel SR na dlhu EFSF	1,8	0,3	2,1	2,6	2,7	2,6
- vklad do ESM	0,0	0,0	0,4	0,7	0,9	0,8
- dlh ostatných zložiek verejnej správy	0,0	1,7	2,0	2,4	1,6	1,4
p.m. Zmena hrubého dlhu	5,7	2,4	8,7	2,5	-0,5	0,3

Zdroj: Rozpočet verejnej správy, Súhrnná výročná správa Slovenskej republiky na rok 2013

K zmene dlhu verejnej správy prispieva najmä výška deficitu štátneho rozpočtu. Verejný dlh vytvára z 95 % štátny dlh. Druhým významným činiteľom je podiel Slovenskej

republiky na EFSF. Jeho podiel sa pohybuje od 0,3% do 2,7%. V poradí tretím významným činiteľom je hospodárenie ostatných subjektov verejnej správy (najmä obcí a VÚC). Ich podiel na dlhu verejnej správy dosahuje od 0,0 % do 2,4% v roku 2013. Samosprávy ovplyvňujú výšku dlhu najmä prostredníctvom prijatých bankových úverov. Naopak, splátky istín bankových úverov a pôžičiek dlh znižujú. Existuje oprávnený predpoklad, že hospodárenie samospráv bude v ďalšom období znižovať výšku dlhu verejnej správy. V roku 2015 sa predpokladá prebytkové hospodárenie ostatných subjektov verejnej správy vo výške 683,7 mil. eur. Na tomto vývoji by sa malo podieľať prebytkové hospodárenie niektorých subjektov verejnej správy, a to hlavne prebytok hospodárenia obcí vo výške 145,0 mil. eur, vyšších územných celkov vo výške 123,8 mil. eur, Environmentálneho fondu vo výške 132,4 mil. eur a ďalších subjektov.

HOSPODÁRENIE REGIONÁLNEJ SAMOSPRÁVY

Územná samospráva je neoddeliteľnou súčasťou demokratickej správy štátu. Jej podstatou je samostatné rozhodovanie a uskutočňovanie aktivít súvisiacich so správou obcí a VÚC a ich majetku. Regionálna samospráva má v demokratickej spoločnosti dlhoročnú tradíciu, je dôležitým činiteľom v hospodárstve a spoločnosti. Proces formovania regionálnej samosprávy začal na Slovensku v roku 2001. Je jednou z najmladších foriem verejnej správy. V rokoch 2001 až 2004 sa na VÚC prenieslo množstvo kompetencií a s nimi súvisiaci majetok ako aj finančné a personálne zdroje. V podmienkach SR zabezpečuje regionálnu samosprávu 8 samosprávnych krajov, ktoré vznikli na základe zák. č. 302/2001 Z. z. o samospráve vyšších územných celkov v znení neskorších predpisov. Ich úlohou je spravovať verejné záležitosti vo verejnom záujme, pričom takéto ich pôsobenie im zo zákona vyplýva ako ich povinnosť. V činnosti VÚC sa prelinajú dva prvky. Tým prvým je prvok demokratický - správa verejných záležitostí v záujme naplňovania potrieb ich obyvateľov, za ich účasti a pod ich kontrolou. Tým druhým prvkom je prvok materiálny - vytvárať podmienky pre všestranný rozvoj regiónu, osobitne v oblasti ekonomickej, sociálnej a kultúrnej. Poslaním regionálnej samosprávy je teda zastupovať potreby a záujmy občanov všetkých obcí a miest v regióne voči štátu a súčasne záujmy štátu na území svojho regiónu v rámci prenesených kompetencií, ktoré jej boli zverené. V súvislosti s týmto faktom plní územná samospráva sociálnu, ekonomickú a územno-technickú funkciu. Vymedzenie a realizácia kompetencií a ich financovanie sú kľúčovými problémovými okruhmi v systéme fungovania územnej samosprávy. Sú to problémy dynamické a za uplynulých viac ako 10 rokov prešli určitým vývojom. Súvislosti, ktoré podmienili vznik regionálnej samosprávy bola najmä snaha o efektívnejšie vynakladanie verejných zdrojov podľa miestnych požiadaviek a preferencií obyvateľov, priblíženie správy vecí verejných občanom, vytvoriť predpoklady pre vznik regionálnych vlád a preniesť na nich zodpovednosť za hospodársky a sociálny rozvoj území.

Podľa zákona 302/2001 Z. z. "samosprávny kraj je právnickou osobou, ktorá za podmienok ustanovených zákonom samostatne hospodári s vlastným majetkom a s

vlastnými príjmami a pri výkone samosprávy sa stará o všestranný rozvoj svojho územia a o potreby svojich obyvateľov“. Pri svojom výkone sa stará o všeobecný rozvoj svojho územia a o potreby svojich občanov. Na základe tohto zákona majú kraje zabezpečovať tvorbu a plnenie programu sociálneho, ekonomického a kultúrneho rozvoja svojho územia, realizovať plánovacie činnosti, vykonávať vlastnú investičnú a podnikateľskú činnosť a vytvárať podmienky pre rozvoj zdravotníctva, stredného školstva, kultúry, cestovného ruchu, telesnej kultúry a športu. Vyššie územné celky zabezpečujú financovanie samosprávnych kompetencií v jednotlivých rokoch ako aj činností rozpočtových organizácií v ich pôsobnosti predovšetkým z daňových príjmov a z príjmov z vlastného hospodárenia VÚC. Prostredníctvom dotácií zo štátneho rozpočtu z príslušných kapitol sa financujú kompetencie preneseného výkonu štátnej správy na úseku školstva, úlohy spojené s regionálnym rozvojom, ochranou životného prostredia, ako aj realizácia projektov spolufinancovaných zo štrukturálnych fondov a Kohézneho fondu Európskej únie. Z kapitoly Všeobecná pokladničná správa sú poskytované dotácie na financovanie niektorých špecifických úloh spadajúcich do pôsobnosti VÚC na základe uznesení vlády SR. Spomedzi spomínaných príjmov tvoria najväčší podiel v rámci bežného rozpočtu daňové príjmy.

V súčasnosti nie sú ešte stále splnené všetky ekonomické predpoklady fungovania samosprávnych krajov. Kraje hospodária podľa vlastného rozpočtu, disponujú vlastným majetkom, do rozpočtu získajú vlastné príjmy. Zatiaľ však vo svojej právomoci môžu ovplyvňovať iba nedaňové príjmy a vlastné kapitálové príjmy, ktoré sú však pomere nízke. Regionálna samospráva financuje prevažnú časť originálnych kompetencií pomocou daňových príjmov. Daňové príjmy sú druhým najdôležitejším zdrojom financovania ich potrieb. Od roku 2005 bola regionálna samospráva oprávnená o rozdelení a využití finančných prostriedkov zo zdrojov z podielovej dane a z výnosu dane z motorových vozidiel rozhodovať samostatne.

Základným nástrojom finančného riadenia VÚC je ich rozpočet. Vyjadruje samostatnosť hospodárenia vyššieho územného celku. Pri zostavovaní rozpočtu je VÚC povinný prednostne zabezpečiť krytie všetkých záväzkov, ktoré pre neho vyplývajú z plnenia povinností ustanovených osobitnými predpismi. Vyšší územný celok môže použiť návratné zdroje financovania len na úhradu kapitálových výdavkov. Na vyrovnanie časového nesúladu medzi príjmami a výdavkami bežného rozpočtu v priebehu rozpočtového roka sa tieto zdroje financovania môžu výnimočne použiť za podmienky, že budú splatené do konca rozpočtového roka z príjmov bežného rozpočtu. VÚC môže vstupovať len do takých záväzkov vyplývajúcich z návratných zdrojov financovania, ktorých úhrada dlhodobo nenaruší vyrovnanosť bežného rozpočtu v nasledujúcich rokoch. Zákon č. 426/2013 ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 583/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov v § 17 uvádza, že VÚC môže na plnenie svojich úloh prijať návratné zdroje financovania, len ak celková suma dlhu neprekročí 60% skutočných bežných príjmov predchádzajúceho rozpočtového roka. Druhou podmienkou je, že suma ročných splátok

návratných zdrojov financovania vrátane úhrady výnosov neprekročí 25% skutočných bežných príjmov predchádzajúceho roka. Celkovou sumou dlhu sa pritom rozumie súhrn záväzkov vyplývajúcich zo splácania istín návratných zdrojov financovania, záväzkov z investičných dodávateľských úverov a ručiteľských záväzkov. Do celkovej sumy dlhu VÚC sa nezapočítavajú záväzky z návratných zdrojov financovania prijatých na zabezpečenie predfinancovania realizácie spoločných programov Slovenskej republiky a Európskej únie, operačných programov spadajúcich do cieľa Európska územná spolupráca a programov financovaných na základe medzinárodných zmlúv o poskytovaní grantu uzatvorených medzi Slovenskou republikou a iným štátmi najviac v sume nenávratného finančného príspevku poskytnutého na základe zmluvy uzatvorenej medzi VÚC a orgánom podľa osobitného predpisu. Do sumy ročných splátok návratných zdrojov financovania sa nezapočítavajú sumy ich jednorazového predčasného splatenia.

VÚC je povinný sledovať v priebehu rozpočtového roka vývoj dlhu a splátok. Ak celková suma dlhu dosiahne 50% skutočných bežných príjmov predchádzajúceho rozpočtového roka je VÚC povinný prijať opatrenia, ktorých cieľom je zníženie celkovej sumy dlhu VÚC. Ak celková suma dlhu dosiahne 50% a nedosiahne 58%, predseda VÚC je povinný odo 15 dní od zistenia uvedených skutočností vypracovať a predložiť zastupiteľstvu VÚC informáciu, v ktorej zdôvodní celkovú sumu dlhu spolu s návrhom opatrení na jeho zníženie. Zastupiteľstvo VÚC musí informáciu prerokovať do 15 dní odo dňa jej predloženia. V lehote do siedmich dní od predloženia informácie zastupiteľstvu VÚC je predseda VÚC povinný túto skutočnosť písomnej oznámiť ministerstvu financií.

Ak suma dlhu dosiahne 58% a nepresiahne 60% musí VÚC navyše do konca rozpočtového roka vykonať také zmeny rozpočtu, ktoré zabezpečia jeho vyrovnanosť a schváliť na nasledujúci rozpočtový rok iba vyrovnaný alebo prebytkový rozpočet, pričom schodok rozpočtu VÚC môže vzniknúť len z dôvodu použitia účelovo určených prostriedkov poskytnutých zo štátneho rozpočtu, z rozpočtu Európskej únie alebo na základe osobitného predpisu. Ak celková suma dlhu prevýši 60%, okrem týchto postupov VÚC je povinné uplatňovať postupy podľa č. 6 ústavného zákona č. 493/2011 Z.z.

ZADĽŽENOSŤ VYŠŠÍCH ÚZEMNÝCH CELKOV

Riadenie dlhov obcí a regiónov je dôležitou súčasťou ozdravovania verejných financií krajiny a nástrojom ich stabilizácie. Účelné manažovanie samosprávy znamená uskutočniť správne rozhodnutia, ktoré smerujú k efektívnosti, hospodárnosti a účinnosti verejných financií. To je dôvodom potreby pravidelného hodnotenia finančnej situácie. Dôvodov vzniku a nárastu zadlženosti územných samospráv je niekoľko. Vývoj zadlženosti regionálnej samosprávy je výsledkom vývoja príjmov a výdavkov rozpočtov regionálnej samosprávy. Jedným z dôvodov toho, že regionálne samosprávy nedisponujú dostatočným objemom zdrojov na financovanie svojich potrieb je spôsob nastavenia financovania regionálnej samosprávy v danom štáte. Ak sú regionálne samosprávy financované tak ako v SR, prostredníctvom daní citlivých na ekonomický vývoj v krajine,

v čase ekonomickej recesie príjmy z týchto daní klesajú, nedosahujú plánovanú výšku a ich objem je nedostatočný vzhľadom k potrebám bežného financovania. Ako uvádza napr. Horváthová (2010), v SR podiel z DPFO predstavuje v rozpočtoch regionálnych samospráv hlavný zdroj daňových príjmov.

Tabuľka 2 Vývoj príjmov regionálnej samosprávy v SR

Samosprávny kraj	2010	2011	2012	2013	2014
Bratislavský	113 475 835	121 887 962	119 309 820	126 060 796	122 437 198
Trnavský	103 927 662	162 532 872	122 026 357	114 362 508	110 657 441
Trenčiansky	123 346 028	174 868 826	135 990 347	126 523 837	118 429 356
Nitriansky	140 993 854	180 380 078	155 152 962	155 122 186	155 377 459
Žilinský	169 212 180	155 734 370	160 552 295	165 300 434	154 845 566
Banskobystrický	137 501 037	146 851 830	155 157 448	158 652 970	143 584 654
Prešovský	179 480 964	202 263 322	177 102 269	171 503 856	171 501 114
Košický	155 113 389	163 715 388	163 500 521	174 701 587	171 046 974

Zdroj: Záverečné účty samosprávnych krajov

Podľa údajov Vyhodnotenia výsledkov rozpočtového hospodárenia obcí a vyšších územných celkov za rok 2014 sa v porovnaní s rokom 2013 sa skutočne dosiahnuté celkové príjmy VÚC za rok 2014 zvýšili o 104 363 tis. Eur (+8,3 %) a celkové výdavky o 103 949 tis. Eur (+8,7 %). Súvisí to najmä s nárastom daňových príjmov o 26 769 tis. Eur (+4,8 %), bežných transferov o 13 698 tis. Eur (+3,2 %), príjmových finančných operácií o 82 330 tis. Eur (+109,6%), a to najmä z tuzemských úverov 77 262 tis. Eur (+272,0 %), ale zároveň došlo k poklesu nedaňových príjmov o 5 113 tis. Eur. (-3,8 %), kapitálových príjmov o 5 745 tis. Eur (-57,4 %), kapitálových grantov a transferov o 7 576 tis. Eur (-13,0 %). VÚC vo svojich schválených rozpočtoch na rok 2014 predpokladali vyrovnané rozpočtové hospodárenie. Po vylúčení finančných operácií predpokladali prebytok vo výške 4 356 tis. Eur. V upravených rozpočtoch predpokladali VÚC účtovný prebytok vo výške 3 543 tis. Eur, vylúčením finančných operácií predpokladali schodok vo výške 41 307 tis. Eur.

Vývoj celkových, vlastných a najmä daňových príjmov bol významne ovplyvnený dôsledkami hospodárskej krízy. Najmä v rokoch 2009 a 2010 vplyvom rastu miery nezamestnanosti vo všetkých krajoch došlo k výraznému znižovaniu výnosov z daní z príjmov FO v rozpočtoch samosprávnych krajov. Spolu s poklesom výnosov z dane z motorových vozidiel tak možno predpokladať, že sa z pohľadu relačných vzťahov k daňovým príjmom, v uvedenom období relatívne obmedzila finančná autonómia krajov. Medzi ďalšie dôležité faktory, ktoré sa podieľali na determinovaní vývoja skúmaných príjmových kategórií možno zároveň zaradiť:

- Vplyv kritérií stanovených na prerozdelenie výnosu dane z príjmov FO medzi jednotlivé VÚC podľa zákona č. 668/2004 Z. z. o rozdeľovaní výnosu dane z príjmov územných samospráv a jeho legislatívnych úprav.

- Prijímané legislatívne opatrenia, zmeny podmienok financovania a snahy o účelové smerovanie daní, ktoré spôsobujú prehľbovanie rozporu medzi rozsahom kompetencií a úlohami samospráv a ich možnosťami financovania z vlastných zdrojov.
- Vplyv protikrizových opatrení v snahe o konsolidáciu verejných rozpočtov, a tým aj nedostatočné finančné zabezpečenie výkonu prenesených kompetencií zo strany štátu.
- Vplyv tzv. politického cyklu na konsolidáciu verejných rozpočtov a daňovú politiku VÚC.

S poklesom daňových príjmov regionálnej samosprávy teda rastie zadlženosť a naopak. Ďalší dôvod zadlžovania regionálnej samosprávy ako uvádza Provozničková (2007), súvisí s ich kapitálovými výdavkami. VÚC využívajú cudzie zdroje financovania najčastejšie z dôvodu financovaniu finančne náročných investičných projektov. Cudzími zdrojmi financujú regionálne samosprávy časti aj mnoho originálnych kompetencií, na ktoré nemajú dostatok vlastných príjmov. Iným dôvodom rastu zadlženosti regionálnej samosprávy je využívanie cudzích zdrojov financovania na financovanie projektov, ktoré nie sú ziskové v tom slova zmysle, že ich realizácia neprinesie nové finančné zdroje regionálnej samospráve, ktoré by mohli byť využité na splácanie úveru. Jedným z dôvodov zadlžovania regionálnej samosprávy môže byť aj spôsob alokovania dotácií z ústrednej vládnej úrovne. Kritéria pre pridelovanie dotácií sa väčšinou viažu na spolufinancovanie projektu. Možnosť čerpania finančných prostriedkov zo štrukturálnych fondov EÚ si tiež často vyžaduje spoluúčasť na financovaní. K rastu zadlženosti regionálnej územnej samosprávy môže niekedy viesť aj nesprávne vedená evidencia a štatistika.

Regionálna samospráva využíva najčastejšie ako návratný cudzí zdroj financovania bankové úvery. Druhým najčastejším zdrojom financovania sú investičné dodávateľské úvery. V minimálnej miere sa využíva ako zdroj financovania emitovanie komunálnych obligácií a možnosť nenávratnej alebo návratnej finančnej výpomoci z ústredného rozpočtu alebo štátnych fondov. Dôvodom je zložitosť administratívy a náročnosť vyjednávacieho procesu

Tabuľka 3 Štruktúra cudzích zdrojov financovania regionálnej samosprávy (v %)

Samosprávny kraj	2010			2011			2012			2013			2014		
	BÚ	IÚ	FV	BÚ	IÚ	FV	BÚ	IÚ	FV	BÚ	IÚ	FV	BÚ	IÚ	FV
Bratislavský	81	0	19	87	0	13	89	0	11	100	0	0	100	0	0
Trnavský	100	0	0	100	0	0	100	0	0	100	0	0	100	0	0
Trenčiansky	100	0	0	100	0	0	100	0	0	100	0	0	100	0	0
Nitriansky	100	0	0	100	0	0	100	0	0	100	0	0	100	0	0
Žilinský	75	25	0	81	19	0	85	15	0	94	6	0	95	5	0
Banskobystrický	60	40	0	60	40	0	64	36	0	69	31	0	68	32	0
Prešovský	76	24	0	80	20	0	80	20	0	83	17	0	100	0	0
Košický	69	31	0	62	38	0	66	34	0	72	28	0	78	22	0

Zdroj: Záverečné účty samosprávnych krajov

Tabuľka 4 Dlh vyšších územných celkov (v tis. Eur)

Samosprávny kraj	2010	2011	2012	2013	2014
Bratislavský	26 417	37 334	42 011	38 779	37 083
Trnavský	55 005	54 076	55 300	50 592	45 984
Trenčiansky	50 645	39 985	58 085	56 002	53 097
Nitriansky	41 894	54 735	37 389	32 161	28 694
Žilinský	53 614	54 825	52 763	45 957	42 790
Banskobystrický	51 583	51 272	51 779	56 427	49 942
Prešovský	64 622	59 751	54 778	52 608	38 894
Košický	64 820	74 869	71 276	69 456	66 102
Spolu VÚC	408 601	426 847	423 381	401 982	363 586

Zdroj: štátne záverečné účty

Vyššie územné celky vykázali v roku 2014 dlh vo výške 363 586 tis. Eur. V porovnaní s rokom 2013 dlh VÚC klesol o 38 396 tis. Eur (o 9,6%). Pokles dlhu bol spôsobený znížením stavu investičných dodávateľských úverov o 16 229 tis. Eur a poklesom stavu bankových úverov o 22 167 tis. Eur. Z celkového dlhu predstavovali v roku 2014 záväzky voči domácim veriteľom 263 994 tis. Eur a voči zahraničným veriteľom 99 592 tis. Eur.

Úvermi od zahraničných veriteľom disponuje Bratislavský kraj, Prešovský a Košický samosprávny kraj. Z hľadiska pôvodnej splatnosti je dlh vyšších územných celkov tvorený prevažne dlhodobými záväzkami v hodnote 356 732 tis. Eur (98,1%), zvyšných 6 854 tis. Eur (1,9%) predstavujú krátkodobé záväzky.

Zákon č. 583/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy definuje v § 17 podmienky, ktoré musí súčasne VÚC splniť, aby mali možnosť prijať návratné zdroje financovania na plnenie svojich úloh. Prvou podmienkou je, aby celková suma dlhu VÚC neprekročila 60% skutočných bežných príjmov predchádzajúceho roka. Druhou podmienkou je, aby suma ročných splátok návratných zdrojov financovania (splátky úrokov istiny, t.j. dlhová služba) neprekročila 25 % skutočných bežných príjmov predchádzajúceho rozpočtového roka. Do celkovej suma dlhu VÚC sa podľa definície v zákone nezapočítavajú napr. úvery od ŠFRB a záväzky prijaté na zabezpečenie predfinancovania eurofondov.

Tabuľka 5 Ukazovatele zadlženosti

Samosprávny kraj	Celková zadlženosť v %					Dlhová služba v %				
	2010	2011	2012	2013	2014	2010	2011	2012	2013	2014
Bratislavský	24,46	36,31	38,69	34,78	32,68	0,5	0,94	1,49	5,91	1,86
Trnavský	54,82	56,26	53,93	49,26	41,55	0,8	54,92	4,04	5,99	5,10
Trenčiansky	44,85	50,59	47,62	46,99	45,93	1,5	3,38	3,60	6,03	3,92
Nitriansky	31,75	31,31	27,68	23,81	19,14	1,1	31,29	2,58	4,29	4,65
Žilinský	38,37	38,36	29,40	28,81	28,22	2,3	2,86	4,50	7,06	3,11
Banskobystrický	42,96	48,25	25,07	30,26	34,78	1,4	2,75	2,97	3,52	3,15
Prešovský	37,14	37,94	26,92	26,73	23,74	0,2	0,49	0,21	0,20	0,84
Košický	48,98	55,44	30,46	29,62	38,64	2,9	2,88	2,09	4,70	1,62
Spolu VÚC	40,23	43,89	34,05	32,85	33,08	1,33	11,32	2,58	4,57	3,03

Zdroj: vlastné spracovanie na základe záverečných účtov VÚC

Všetky samosprávne kraje ku koncu roka 2014 zákonom stanovené kritérium maximálne 60% celkovej zadlženosti plnili. Najvyššiu celkovú zadlženosť vykazoval v roku 2014 Trenčiansky samosprávny kraj (45,93%) a Trnavský samosprávny kraj (41,55%). Napriek tomu, že sa týmto dvom VÚC podarilo svoje zadlženie medziročne mierne znížiť, stále vykazujú vysokú mieru zadlženia v porovnaní i ostatnými samosprávnymi krajinami aj so stanovenou hranicou 60%. Zadlženie týchto samosprávnych krajov je výzvou pre ich manažment s cieľom zlepšiť svoje hospodárenie. Vysoký podiel celkovej zadlženosti dosahuje aj Košický samosprávny kraj (38,64%) a Banskobystrický samosprávny kraj (34,78%). Ukazovateľ celkovej zadlženosti nižší ako 30 % dosiahli Nitriansky (19,14%), Prešovský (23,74%) a Žilinský (28,22%) VÚC. Priemerná miera zadlženia všetkých

ôsmich VÚC v SR bola ku koncu roka 2014 na úrovni 33,08 % čo znamená mierny nárast o 0,23% oproti roku 2013 (32,85%). Medziročne dokázali až na Banskobystrický a Košický VÚC všetky kraje mieru zadĺženia znížiť. Najvyšší pokles miery zadĺženia zaznamenal Trnavský VÚC (o 7,71%) Nitriansky VÚC (o 4,67%). Mierne dlh dokázali znížiť aj v Prešovskom VÚC (o 2,99%), Bratislavskom VÚC (o 2,0%) a Trenčianskom VÚC (o 1,06%). Nie je možné vylúčiť, že niektoré mestá svoje dlhy skrývajú napríklad ich prenesením na mestské organizácie, dcérske spoločnosti či iné súkromné spoločnosti (napr. cez PPP projekty), alebo tiež cez tzv. dodávateľské úvery a ich celkový dlh môže byť v skutočnosti vyšší.

Ukazovateľ dlhová služba poskytuje informácie o tom, aké vysoké výdavky má samospráva v súvislosti s obsluhou dlhu, teda koľko prostriedkov vynaložila na splátky istiny a úrokov. Možno konštatovať, že VÚC vo všeobecnosti nemajú problém s plnením kritéria, podľa ktorého by dlhová služba nemala presiahnuť 25 % skutočných bežných príjmov predchádzajúceho rozpočtového roka. V roku 2010 všetky VÚC dosiahli priaznivú hodnotu tohto ukazovateľa. V roku 2011 však až dva VÚC Trnavský (55 %) a Nitriansky (31 %) zaznamenali vysoké hodnoty nad 25 %. Pretože do výdavkov na splácanie istiny a úrokových splátok sa nemajú započítavať ich jednorazové predčasné splatenia, možno konštatovať, že išlo o jednorazový vplyv. V roku 2012 VÚC opäť nemali žiadne problémy s plnením kritéria, keď všetky kraje dosiahli hodnoty nižšie ako 5 %. Najvyššie hodnoty zaznamenali Žilinský (4,50 %), resp. Trnavský VÚC (4,04 %). Naopak, najnižšie náklady spojené s obsluhou dlhu mali v Prešovskom VÚC (0,20 %). Rok 2013 opäť priniesol obrat, keď viaceré VÚC zaznamenali dlhovú službu nad úrovňou piatich percent svojich bežných príjmov. V prípade Žilinského VÚC náklady spojené s obsluhou dlhu dosiahli 7,06 % bežných príjmov, nasledoval Trenčiansky (6,03 %), Trnavský (5,99 %) a Bratislavský VÚC (5,91 %). Priemerná hodnota za všetky VÚC pritom dosiahla 4,57 %. Vývoj tohto ukazovateľa za rok 2014 vykazuje priaznivé výsledky.

Schopnosť samosprávnych krajov pokrývať bežné výdavky bežnými nedaňovými a daňovými príjmami vyjadruje ukazovateľ miera samofinancovania. Čím vyššia je hodnota ukazovateľa, tým je situácia pre kraj priaznivejšia. Hodnoty tohto ukazovateľa zobrazuje tabuľka. Každý kraj počas celého sledovaného obdobia dosahuje hodnotu vyššiu ako 50 %. Dopad hospodárskej krízy, ktorý je príznačný predovšetkým pre rok 2010 sa odzrkadlil aj v tomto ukazovateli. Došlo k medziročnému poklesu miery samofinancovania, teda schopnosti kryť svoje bežné výdavky z bežných príjmov (bez bežných grantov a transferov), v každom samosprávnom kraji. K najväčšiemu medziročnému poklesu došlo v BSK o 8,46 %. Najnižšiu hodnotu mal v roku 2010 Žilinský samosprávny kraj – 50,72 %, nakoľko ako v jedinom kraji v tomto roku došlo k medziročnému nárastu bežných výdavkov o 161 979 € na hodnotu 130 045 735 €. Takmer rovnakú mieru samofinancovania mal aj Košický samosprávny kraj – 50,80%.

Tabuľka 6 Vývoj miery samofinancovania vyjadrenej v %

Samosprávny kraj	2010	2011	2012	2013	2014
Bratislavský	56,15	67,17	67,17	67,47	52,64
Trnavský	57,97	63,64	63,64	66,86	68,31
Trenčiansky	52,42	57,82	57,82	60,24	56,97
Nitriansky	58,56	67,06	67,06	68,62	65,95
Žilinský	50,72	59,90	59,90	61,40	60,72
Banskobystrický	59,25	67,21	67,21	70,76	69,18
Prešovský	52,72	57,65	57,65	63,07	61,76
Košický	50,80	55,45	55,45	57,55	55,82

Zdroj: vlastné spracovanie podľa záverečných účtov samosprávnych krajov

Hodnoty ukazovateľa vo väčšine krajov vykazovali od roku 2007 klesajúci trend. Zvrat nastal v roku 2011, kedy v každom samosprávnom kraji nastal nárast ukazovateľa oproti predchádzajúcemu obdobiu. Zvýšenie bolo spôsobené zvýšením príjmov tak na strane daňových, ako aj nedaňových príjmov. Pozitívny vývoj ukazovateľa možno pripísať aj doznievaniu efektov spôsobených hospodárskou krízou a znížením celkovej nezamestnanosti tak v rámci jednotlivých samosprávnych krajov, ako aj na celom území Slovenska. Napriek spomínanej skutočnosti, miera samofinancovania sledovaných krajov za skúmané obdobie nedosahovala dostatočné príjmy, ktoré by zabezpečili financovanie rozvojových projektov. Na základe hodnotenia samofinancovania bolo zistené, že všetky kraje boli v sledovanom období (od roku 2007-2012) závislé od ďalších zdrojov príjmov, napr. dotácií zo štátneho rozpočtu.

Môžeme pozorovať najslabšiu mieru samofinancovania v roku 2010 a nárast do roku 2013. V poslednom roku sledovaného obdobia dosahoval najlepšiu mieru samofinancovania Banskobystrický samosprávny kraj s hodnotou 70,76%, čo je o 13,21% viac oproti najslabšiemu Košickému kraju.

Rôznorodosť miery samofinancovania odráža rôznu úroveň daňových a nedaňových príjmov a potrebných bežných výdavkov. Výšku daňových príjmov samosprávne kraje nemajú až takú moc ovplyvňovať, nakoľko ich značnú časť tvorí podielová daň, ktorá je rozdeľovaná na základe už spomínaného koeficientu. Ovplyvniť mohli do roku 2015 príjmami z dane z motorových vozidiel prostredníctvom sadziieb, ktoré stanovovali a predovšetkým výšku nedaňové príjmy, ktorá odráža ich schopnosť získať príjmy z podnikania a z poskytovania rôznych tovarov a služieb.

ZÁVER

Vyššie územné celky sa podieľajú na tvorbe verejného dlhu štátu. Výsledky ich rozpočtového hospodárenia sa v posledných rokoch zlepšujú a dosahujú prebytok hospodárenia. Napriek tomu potrebujú na financovania svojich rozsiahlych kompetencií cudzie zdroje financovania, pri rozhodovaní o ktorých prevláda značný konzervativizmus. Celkový dlh vyšších územných celkov zaznamenáva v posledných rokoch pokles. Celková zadlženosť nepresahuje zákonom stanovené hranice a miera samofinancovania sa pohybuje nad 50%. Napriek tomu nemožno hodnotiť kvalitu finančného riadenia regionálnej samosprávy pozitívne. Súčasná spoločensko-ekonomická situácia poznačená ešte stále dôsledkami finančnej krízy prehlbuje tlak na efektívne hospodárenie s verejnými zdrojmi. Nielen ústredné vlády krajín, ale aj nižšie vládne úrovne sú nútené hľadať a prijímať opatrenia vedúce k optimalizácii verejných výdavkov a k hľadaniu ciest zvyšovania výkonnosti všetkých činností. Zvýšená kvalita finančného riadenia, súčasťou ktorej je riadenie dlhu, je jedným z nich.

POUŽITÁ LITERATÚRA

- DVOŘÁK, P. *Veřejné finance, fiskální nerovnováha a finanční krize*. Praha; C.H.BECK, 2008.343 p. ISBN 978-80-7400-075-1.
- MEDVEĎ, J. - NEMEC, J. at.al. *Veřejné financie*. Bratislava; SPRINT dva, 2011.640 p. ISBN 978-80-89393-46-6.
- HORVÁTHOVÁ, L. Zabezpečenie originálnych a prenesených kompetencií obcí SR v kontexte procesu fiškálnej decentralizácie. In *Veřejná správa a spoločnosť*. ISSN 1335-7182, 2009, roč.10, no.2, p.43-52.
- PROVAZNÍKOVÁ, R. *Financování měst, obcí a regionů*. Praha; Grada publishing. 2007, p. 280. ISBN 978-80-247-2097-5.
- SIVÁK, R. a kol. *Veřejné financie*. Bratislava; IURA EDITION, 2007.311 p. ISBN 978-80-8078-094-4.
- WHITE, W. Credit Crisis and the Shortcomings of Traditional Policy Responses. In *OECD Economics Department Working Papers*, no 971, 2012.
- Súhrnná výročná správa Slovenskej republiky na rok 2013
Štátne záverečné účty,
Záverečné účty samosprávnych krajov