

Fiškálna decentralizácia v EÚ - porovnanie systémov v európskych krajinách - inšpirácie pre reformy

INESS, 2021

Executive Summary

In EU countries, transfers from the state budget outweigh tax revenues as the main source of regional income. The rate of tax coverage of sub-national spending is less than 50% in most Member States. The Scandinavian countries (Denmark, Sweden, Finland, Norway and Iceland) and Poland show the highest level of local government fiscal decentralization in 2018. At the other end of the spectrum are Mediterranean countries such as Malta, Cyprus, Greece, Spain and Portugal, as well as countries outside southern Europe - Ireland and Belgium.

The concept of fiscal decentralisation emphasises that sub-national taxes are a more efficient financing instrument for local governments than transfers from central government. If the majority of sub-national spending is financed through own-source taxes, then public services at the sub-national level are paid for by the communities benefiting from them. Conversely, if transfers are the predominant source of sub-national revenue, the cost of services is partly borne by other subnational units through the national budget, leading to overspending at the sub-national level.

Analysis of the relationship between the central government and the local government has shown that the level of fiscal decentralization varies greatly across the European Union. Substantial differences can be observed especially between the western countries of the Union and postcommunist transformed Member States. Since the end of the twentieth century, we can observe a general trend of a slight increase in the degree of fiscal decentralization in OECD countries. We also see an increase in the degree of autonomy of sub-central units in setting tax rates. These trends reversed slightly after the financial crisis.

We focus on member states such as Spain, France, Italy, Sweden, Denmark, Finland, Belgium, Germany or Austria that can serve as an inspiration for fiscal decentralization reforms for countries with unrealized potential because of too centralized governance. Most of the analyzed member states have undergone decentralization reforms in the last twenty years. Reforms in Finland, Denmark, Belgium, France, Italy and Spain moved competencies to lower levels of government and increased fiscal autonomy for sub-national government. In reviewed studies we find a positive impact of decentralization reforms on quantifiable indicators in education.

Skryté zdroje - potenciál realizovateľný decentralizáciou

Prečo sa decentralizuje v iných krajinách?

Vo väčšine krajín OECD je reforma fiškálneho federalizmu motivovaná viacerými faktormi, či už štrukturálnymi, makroekonomickými alebo politickými. Sub-centrálne vlády sú integrované do medziregionálneho/medzinárodného obchodu a sú zraniteľné voči tlakom globalizácie. Vyžadujú si zmeny v subcentrálnom zdaňovaní, produktívnejšie verejné výdavky a lepšie systémy vládnych transferov. Zodpovednosti medzi jednotlivými úrovňami verejnej správy sú často nejasné, čo vyvoláva požiadavky na efektívnejšie rozdelenie úloh. Technický pokrok mení spôsob poskytovania a spotreby verejných služieb a vyžaduje administratívnu reorganizáciu poskytovania služieb. Demografické zmeny, priestorová mobilita a prehlbujúce sa medziregionálne rozdiely, ktoré sú často dôsledkom hospodárskej aglomerácie a príťažlivosti metropolitných oblastí, zvyšujú tlak na zavedenie alebo zmenu systémov fiškálneho vyrovnávania. Deficitná tendencia a potreba fiškálnych úprav si vyžadujú zmenu fiškálnych pravidiel na nižšej ako centrálnej úrovni alebo iné formy posilnenej fiškálnej koordinácie. V niektorých prípadoch je potreba reformy dôsledkom predchádzajúcich reforiem. A napokon, politické hnutia, ako napríklad komunitarizmus, niekedy požadujú väčšie posilnenie právomocí na miestnej a regionálnej úrovni.

Teoretické východiská - decentralizovaná vs. centralizovaná správa vecí verejných

Akademický pohľad na decentralizáciu

Finančná decentralizácia opisuje proces prerozdelenia výdavkových funkcií a zdrojov príjmov na nižšie úrovne verejnej správy (De Mello 2000) a je zakotvená v teórii verejných financií, ktorú vypracovali vedci ako Musgrave (1959) a Samuelson (1954). Koncepcia je spojená s teóriou financovania na federálnej úrovni (napr. Oates 1972), ktorá sa týka rozdelenia funkcií a financií verejného sektora medzi jednotlivé úrovne verejnej správy (Bird 1999; King 1984). Zásluhy decentralizovaného poskytovania verejných služieb predložil Wallace E. Oates (1972), ktorý tvrdí, že decentralizácia je efektívnejšia, ako aj lepšia pri zabezpečovaní blahobytu, pretože sa predpokladá, že miestne vlády lepšie poznajú preferencie občanov ako centrálna vláda.

V posledných dvoch desaťročiach sa vyvinuli dve generácie teórií fiskálneho federalizmu. Teória finančnej decentralizácie prvej generácie predpokladá, že okrem decentralizácie výdavkových funkcií existuje potreba decentralizácie zdaňovania na základe princípu benefitu (napr. občania by mali prispievať vláde úmerne k benefítom, ktoré od nej získali) (Musgrave a Musgrave 1989; Dodge 2004; Oates 2005). Podľa tohto názoru štruktúra príjmov a výdavkov vlády priamo súvisí s poskytovaním tovarov a služieb, ktoré by mali spĺňať preferencie občanov (Alchian 1950; Tiebout 1956). Táto finančná teória však vychádza zo základného predpokladu, že politickí činitelia sa budú vždy usilovať o maximalizáciu blahobytu svojich občanov, a neberie do úvahy skutočnosť, že rozhodovanie miestnych samospráv môže byť v skutočnosti motivované inými, menej čestnými dôvodmi na vynakladanie verejných prostriedkov (Chandra 2012). S takouto zásadnou slepou škvrnou táto teória v skutočnosti ignorovala veľmi veľké - a pomerne zaujímavé - časti príbehu.

Realistickejšie chápanie správania sa verejných výdavkov sa objavilo ako teória druhej generácie. Predpokladá, že miestni rozhodovatelia podliehajú "**deficitnej tendencii**" (tendencia vlád k nadmerným deficitom), ktorá predstavuje nepriaznivý stimul k nadmerným výdavkom, nízkym daniam a/alebo nadmerným pôžičkám (Kotia a Lledó 2016). Teórie fiskálneho federalizmu druhej generácie, informované príbuznými teóriami, ako sú agency theory, ekonómia informácií alebo teória verejnej voľby, sa zameriavajú na politickú ekonomiu medzivládnej štruktúry a poukazujú na stimuly vlastného systému, ktoré podporujú samomotivované opatrné správanie tvorcov politických rozhodnutí (Oates 2005). Zahŕňajú inštitucionálne nastavenia s cieľom riešiť a obmedziť tieto stimuly.

Trendy fiškálnej decentralizácie v krajinách OECD

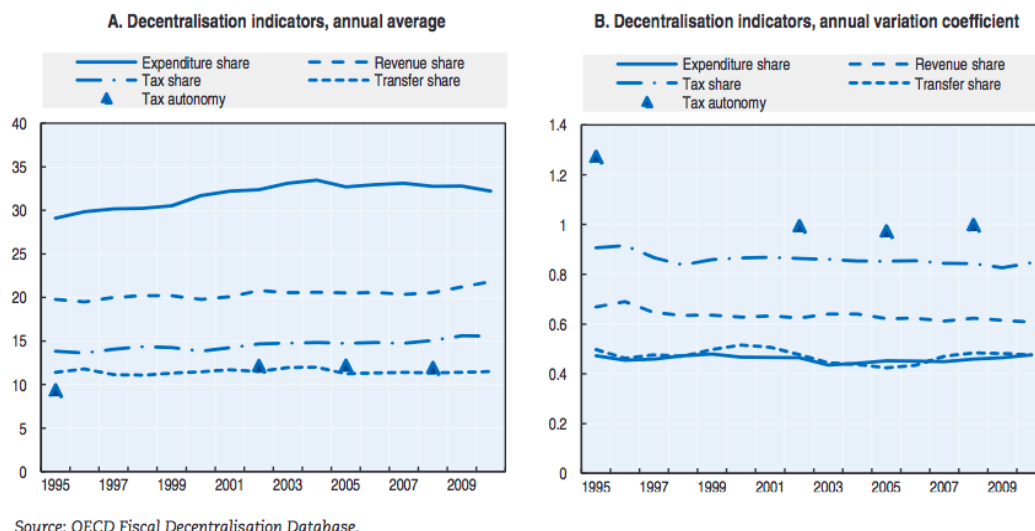
Od konca dvadsiateho storočia môžeme pozorovať **všeobecný trend mierneho zvyšovania miery fiškálnej decentralizácie v krajinách OECD**. Zvýšenie vidíme taktiež v **miere autonómnosti subcentrálnych celkov pri nastavovaní daňových sadzieb**.

Čo sa týka porovnania miery decentralizácie v krajinách OECD k miere hospodárskeho rastu a k HDP na obyvateľa, môžeme pozorovať dve zaujímavé skutočnosti.

Miera decentralizácie je priamo úmerná ekonomickému ukazovateľu hrubého domáceho produktu v prepočte na jedného obyvateľa a to, ako pri krajinách s veľkým počtom obyvateľov, tak aj pri tých menších.

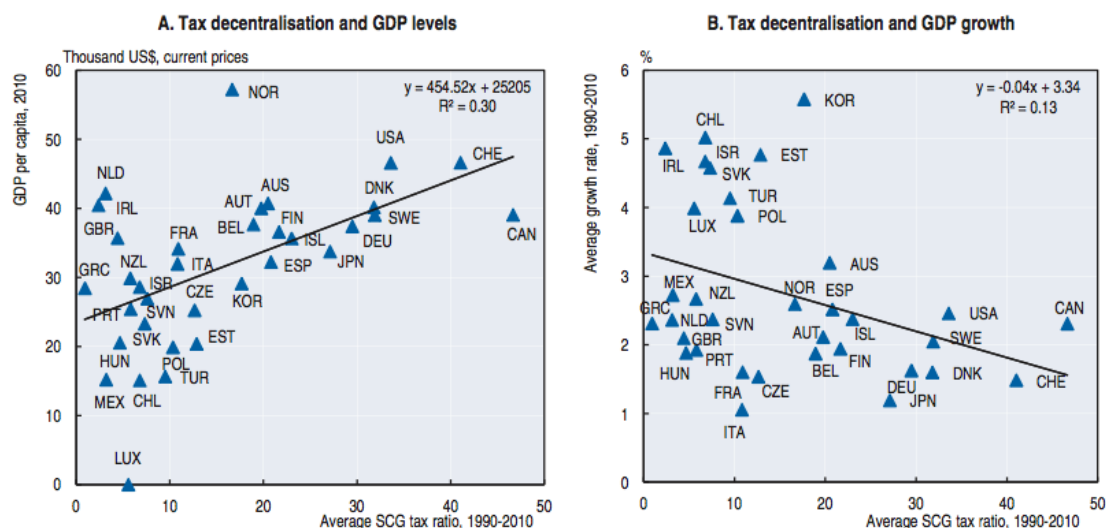
Na druhej strane je miera decentralizácie nepriamo úmerná miere hospodárskeho rastu. Vysvetľujeme si to tým, že bohaté krajiny majú nižší hospodársky rast bez ohľadu na mieru decentralizácie.

Figure 3.3. Decentralisation has slightly increased and converged over the past 15 years



OECD (2013)

Figure 3.5. Decentralisation and economic performance



OECD (2013)

Koncept fiškálnej decentralizácie zdôrazňuje, že príjmy z vlastných zdrojov ako napríklad dane na nižšej ako celoštátnej úrovni, sú pre samosprávy účinnejším nástrojom financovania ako transfery od centrálnej vlády. Ak je väčšina výdavkov na nižšej ako celoštátnej úrovni financovaná prostredníctvom daní z vlastných zdrojov, platí, že verejné služby na nižšej ako celoštátnej úrovni sú platené komunitou, ktorá z nich má prospech. Naopak, ak sú transfery prevažujúcim zdrojom príjmov nižších územných celkov, náklady na služby čiastočne znášajú

iné nižšie územné celky prostredníctvom štátneho rozpočtu, čo vedie k nadmerným výdavkom na subnárodnej úrovni. (European Commission workshop 2012, s.17)

Nastavenie daňových a rozpočtových vzťahov medzi štátom a samosprávami vo vybraných členských štátoch EÚ

EÚ vytvorila v rámci svojej pôsobnosti viaceré územné politiky ako napríklad štrukturálne fondy, program Interreg alebo rôzne mestské programy. Tieto projekty vytvorili podobné normy činnosti na miestnej a regionálnej úrovni: vertikálne partnerstvá medzi úrovňami správy, horizontálne partnerstvá medzi rôznymi sektormi a s občianskou spoločnosťou, šírenie osvedčených postupov. Tieto zásady sa týkajú nielen otázok rozdelenia moci a právomocí medzi administratívnymi úrovňami, ale aj rozvoja spoločných stratégií. Miestni aktéri v EÚ sú v súčasnosti zvyknutí pracovať v prostredí viacúrovňovej správy, aby dosiahli svoje ciele. Zásada subsidiarity poskytuje ústavné usmernenie pre vzťahy medzi rôznymi úrovňami správy a riadenia. Subsidiarita zabezpečuje, aby sa rozhodnutia prijímali čo najbližšie k občanovi a aby sa neustále kontrolovalo, či sú opatrenia opodstatnené.

Zásada proporcionality stanovuje, že EÚ môže konať len v rozsahu, ktorý je potrebný na dosiahnutie cieľov zmlúv, a nie ďalej. Únia musí podľa možnosti zvoliť prístup, ktorý ponecháva členským štátom a jednotlivcom čo najväčšiu slobodu. Zásada miestnej samosprávy znamená právo a schopnosť miestnych orgánov v medziach zákona regulovať a spravovať podstatnú časť verejných záležitostí na vlastnú zodpovednosť a v záujme miestneho obyvateľstva. Zásada partnerstva je jednou z hlavných zásad regionálnej politiky EÚ pri rozhodovaní a riadení. Väčšiu dostupnosť, efektívnosť, transparentnosť a demokratickosť vo všeobecnosti možno preto dosiahnuť väčším zapojením regionálnych a miestnych orgánov do formulovania a vykonávania politík Spoločenstva so silným územným dosahom. Tým by sa zlepšilo ich vnímanie občanmi (Think-tank EU parlament 2009, s.20-21).

Medzi hlavné zistenia štúdie patrí, že sa v členských krajinách EÚ prejavila tendencia k finančnej decentralizácii, avšak nerovnomerne. Decentralizácia v členských krajinách môže zahŕňať decentralizáciu v zmysle rozhodnutí alebo v zdaňovaní (dane sú regiónom pridelené alebo o nich rozhodujú samostatne). Taktiež, nižšie územné celky môžu mať rôznu mieru voľnosti pri rozhodovaní o finančných prostriedkoch, ktoré pridelujú na svoj hospodársky rozvoj (Think-tank EU parlament 2009, s.16).

V členských krajinách EÚ prevažujú transfery zo štátneho rozpočtu nad daňovými príjmami ako hlavným zdrojom príjmov regiónov. Miera pokrytia výdavkov daňami na nižšej ako celoštátnej úrovni je menej ako 50 % vo väčšine členských štátov. Napríklad Španielsko má na regionálnej úrovni najvyšší deficit spomedzi členských krajín EÚ. Vo väčšine členských krajinách je úroveň dlhu na regionálnej úrovni menej ako 10 % HDP avšak Belgicko, Španielsko a Nemecko majú vyššiu úroveň. Centrálné vlády majú tendenciu do istej miery deficity maskovať transfermi regiónov (European Commission workshop 2012, s.1).

Tabuľka ukazuje podiel výdavkov regionálnych vlád na celkových výdavkoch verejnej správy (2-6 stĺpec) a ako % HDP (7-11 stĺpec) (European Commission workshop 2012, s.5).

	Share of subnational governments expenditure in general government expenditure					Subnational governments expenditure in % GDP				
	1995	2007	2010	Change 95-07	Change 07-10	1995	2007	2010	Change 95-07	Change 07-10
AT	31,4	30,6	34,5	-0,8	3,9	17,7	14,9	18,1	-2,8	3,2
BE	33,0	37,1	37,0	4,1	-0,1	17,2	18,0	19,7	0,8	1,7
BG	23,7	16,9	18,2	-6,9	1,3	10,8	6,7	6,9	-4,1	0,2
CY	4,2	4,6	4,8	0,4	0,2	1,4	1,9	2,2	0,5	0,3
CZ	19,2	26,1	27,0	6,9	0,9	10,2	10,7	11,9	0,5	1,2
DE	33,2	37,9	37,5	4,7	-0,4	18,2	16,6	18,0	-1,6	1,4
DK	53,7	63,3	63,4	9,6	0,1	31,8	32,1	36,9	0,3	4,8
EE	26,7	27,8	24,6	1,1	-3,2	11,0	9,5	10,0	-1,5	0,5
EL	4,2	5,5	5,6	1,3	0,1	1,9	2,6	2,8	0,7	0,2
ES	33,1	49,9	47,9	16,8	-1,9	14,7	19,6	22,0	4,9	2,4
FI	30,5	39,6	39,9	9,1	0,3	18,7	18,8	22,1	0,1	3,3
FR	17,6	20,7	20,5	3,1	-0,3	9,6	10,9	11,6	1,3	0,7
HU	23,5	23,2	25,4	-0,3	2,2	13,1	11,8	12,6	-1,3	0,8
IE	31,1	19,6	10,2	-11,4	-9,4	12,7	7,2	6,8	-5,5	-0,4
IT	24,1	31,3	30,7	7,2	-0,6	12,6	14,9	15,4	2,3	0,5
LT	24,1	24,0	27,6	-0,1	3,6	8,3	8,3	11,3	0,0	3,0
LU	13,4	12,2	11,5	-1,2	-0,6	5,3	4,4	4,9	-0,9	0,5
LV	19,2	31,0	26,6	11,8	-4,4	7,4	11,1	11,8	3,7	0,7
MT	1,5	1,4	1,6	-0,1	0,2	0,6	0,6	0,7	0,0	0,1
NL	40,2	34,0	33,3	-6,3	-0,7	22,7	15,4	17,1	-7,3	1,7
PL	18,9	31,4	32,5	12,4	1,2	11,0	13,2	14,8	2,2	1,6
PT	11,6	15,1	13,8	3,5	-1,2	4,8	6,7	7,1	1,9	0,4
RO	12,0	25,5	23,9	13,5	-1,6	4,1	9,8	9,8	5,7	0,0
SE	37,8	46,9	47,5	9,0	0,7	24,6	23,8	25,1	-0,8	1,3
SI	14,5	19,8	20,4	5,3	0,5	7,6	8,4	10,2	0,8	1,8
SK	13,1	17,6	16,0	4,5	-1,6	6,4	6,0	6,4	-0,4	0,4
UK	25,8	28,5	27,4	2,7	-1,1	11,3	12,5	13,8	1,2	1,3
EU27	—	29,2	28,9	—	-0,3	—	13,3	14,6	—	1,3

Source: own calculations from Eurostat.

Výdavky nižších územných celkov podľa funkčnej klasifikácie COFOG v roku 2009 ukazujú, že na verejné služby mŕňajú nižšie územné celky najviac v Nemecku, vo Fínsku a v Rakúsku. Najmenej je to na Cypre, na Malte, v Litve, v Írsku a v Dánsku. Na verejný poriadok a bezpečnosť mŕňajú samosprávne celky najviac v Nemecku. O skoro polovicu menej mŕňa na túto položku na regionálnej úrovni Belgicko. Najmenšiu alokovanú čiastku dáva na úrovni nižších územných celkov Cyprus, Estónsko, Grécko a Malta. V prípade ekonomickej oblasti

podľa funkčnej klasifikácie COFOG má v EÚ najväčší podiel na úrovni nižších územných celkov Španielsko, Belgicko a Nemecko. Naopak je to na Cypre, Malte a Grécku.

Ochrana životného prostredia je prioritne kompetencia nižších územných celkov v Belgicku, na Cypre, v Česku, Grécku, Francúzsku, Poľsku, Portugalsku a Rumunsku a bývanie a občianska vybavenosť v Belgicku, Estónsku, Španielsku a Portugalsku. V oblasti kultúry, rekreácie a náboženstva majú najväčší podiel výdavkov na úrovni nižších územných celkov krajiny Belgicko, Nemecko, Španielsko, Holandsko, Poľsko a Rumunsko. Vysoké percento podielu výdavkov na zdravotníctvo majú dánske, španielske a švédske nižšie územné celky. Naopak veľmi nízke sú na Cypre, Česku, Grécku, Írsku, Malte, Slovensku a Francúzsku. Vo oblasti vzdelávania sú to Španielsko, Nemecko, Belgicko a Švédsko a naopak najmenej Cyprus, Malta, Grécko, Poľsko a Írsko. Výdavky nižších územných celkov v krajinách EÚ na sociálne zabezpečenie sú relatívne nízke. Najväčší podiel výdavkov nižších územných celkov na sociálne zabezpečenie majú dánske nižšie územné celky.

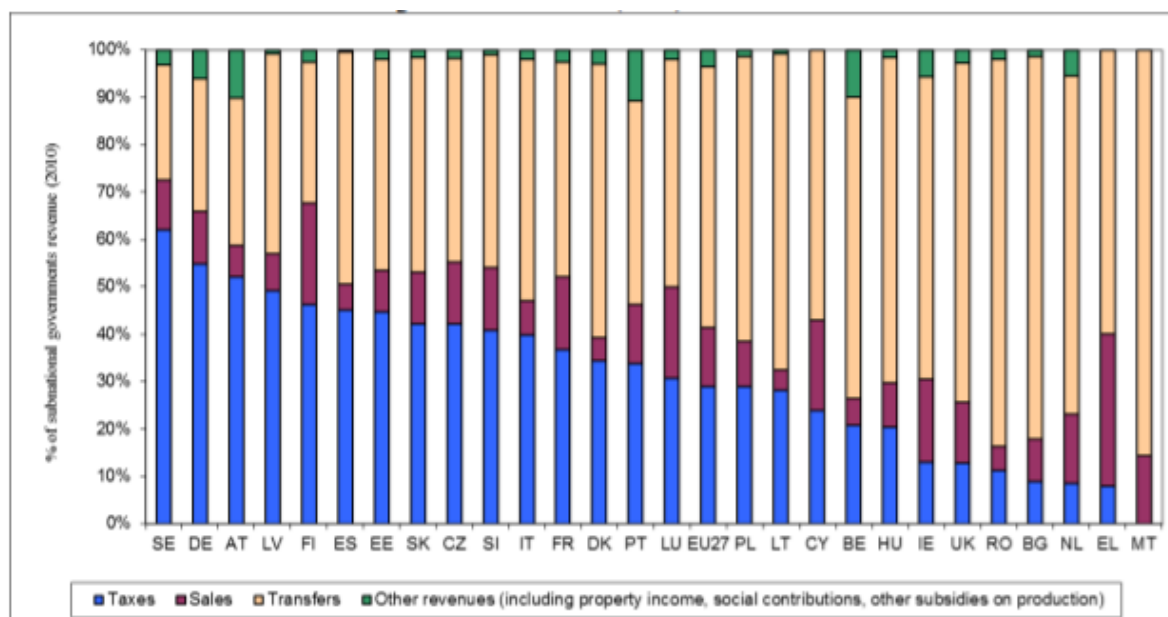
Celkový podiel výdavkov regionálnych vlád na celkových výdavkoch verejnej správy na Slovensku za rok 2010 bol nižší ako je priemer európskych členských štátov. Nižšie výdavky majú Cyprus, Grécko, Írsko, Malta, Luxembursko a Portugalsko. Podiel výdavkov regionálnych vlád ako percento HDP za rok 2010 malo Slovensko taktiež nižší ako je priemer členských krajín EÚ. Podiel príjmov regionálnych vlád na celkových výdavkoch verejnej správy bol na Slovensku v roku 2010 nižší ako je priemer členských krajín EÚ. Aj v tomto ukazovateli majú nižšie príjmy len Cyprus, Grécko, Malta, Luxembursko a Portugalsko. Podiel príjmov regionálnych vlád ako percento HDP na Slovensku v roku 2010 bol aj v tomto prípade nižší ako je priemer členských krajín EÚ.

Tabuľka ukazuje podiel príjmov regionálnych vlád na celkových výdavkoch verejnej správy (2-6 stĺpec) a ako % HDP (7-11 stĺpec) (European Commission workshop 2012, s.13-14)

	Share of subnational governments revenue in general government revenue					Subnational governments revenue in % GDP				
	1995	2007	2010	Change 95-07	Change 07-10	1995	2007	2010	Change 95-07	Change 07-10
AT	34,1	31,5	31,6	-2,6	0,1	17,2	15,0	15,2	-2,2	0,2
BE	34,9	37,9	38,5	3,0	0,6	16,6	18,2	18,8	1,6	0,6
BG	22,4	16,1	19,8	-6,3	3,6	8,4	6,6	6,9	-1,8	0,3
CY	3,7	4,2	5,4	0,5	1,1	1,2	1,9	2,2	0,7	0,3
CZ	30,3	27,5	29,0	-2,8	1,5	12,2	11,1	11,4	-1,1	0,3
DE	36,8	39,1	38,8	2,3	-0,4	16,7	17,1	16,9	0,4	-0,2
DK	57,8	57,2	66,3	-0,6	9,1	32,6	31,8	36,8	-0,8	5,0
EE	24,8	24,7	25,2	0,0	0,5	10,5	9,0	10,3	-1,5	1,3
EL	5,2	6,1	6,6	1,0	0,5	1,9	2,5	2,6	0,6	0,1
ES	37,6	46,5	49,0	8,8	2,6	14,0	19,1	17,8	5,1	-1,3
FI	36,1	35,3	41,7	-0,8	6,4	20,0	18,6	21,9	-1,4	3,3
FR	18,8	21,0	23,2	2,2	2,2	9,2	10,5	11,5	1,3	1,0
HU	28,2	25,7	25,9	-2,6	0,2	13,3	11,7	11,7	-1,6	0,0
IE	33,2	19,1	19,2	-14,1	0,1	12,9	7,0	6,8	-5,9	-0,2
IT	28,3	32,2	32,5	3,8	0,4	12,7	14,8	14,9	2,1	0,1
LT	24,3	23,8	33,7	-0,5	9,9	8,0	8,0	11,4	0,0	3,4
LU	13,5	11,8	11,8	-1,8	0,1	5,7	4,7	4,9	-1,0	0,2
LV	19,7	29,2	31,3	9,5	2,1	7,3	10,4	11,3	3,1	0,9
MT	1,7	1,5	1,8	-0,2	0,3	0,6	0,6	0,7	0,0	0,1
NL	48,3	33,5	35,3	-14,8	1,8	22,8	15,2	16,3	-7,6	1,1
PL	23,1	33,0	36,3	9,9	3,3	10,0	13,3	13,6	3,3	0,3
PT	13,4	15,6	15,1	2,1	-0,4	4,9	6,4	6,3	1,5	-0,1
RO	13,1	26,9	28,5	13,8	1,6	4,2	9,5	9,7	5,3	0,2
SE	42,2	43,9	48,0	1,7	4,2	24,3	23,9	25,3	-0,4	1,4
SI	17,7	19,6	22,1	1,8	2,5	7,8	8,3	9,8	0,5	1,5
SK	6,9	18,5	17,0	11,7	-1,5	3,1	6,0	5,5	2,9	-0,5
UK	28,9	30,2	34,2	1,2	4,1	11,0	12,4	13,8	1,4	1,4
EU27	—	32,3	33,9	—	1,6	—	15,5	16,2	—	0,7

Source: own calculations from Eurostat.

Graf ukazuje podiel príjmov nižších územných celkov. Dane môžu byť nastavené regionálnymi autoritami alebo pridelené centrálnou vládou. (s.15)



Source: own calculations from Eurostat.

Tabuľka ukazuje pokrytie výdavkov nižších územných celkov ich vlastnými daňovými výnosmi (s.18)

	1995	2010	Change in the coverage (in points of %)
AT	42,2	48,6	6,4
BE	15,1	19,9	4,8
BG	32,4	8,7	-23,7
CY	28,6	22,7	-5,8
CZ	41,2	40,3	-0,8
DE	50,9	51,7	0,7
DK	48,6	34,1	-14,5
EE	43,6	46,0	2,4
EL	10,0	7,1	-2,9
ES	26,9	37,0	10,2
FI	49,8	45,8	-4,0
FR	45,5	36,4	-9,0
HU	20,6	18,9	-1,7
IE	6,3	13,0	6,8
IT	24,0	38,9	14,8
LT	61,4	28,3	-33,1
LU	39,0	30,2	-8,8
LV	75,6	47,5	-28,1
MT	0,0	0,0	0,0
NL	5,2	8,1	2,9
PL	42,7	26,7	-16,1
PT	33,3	30,6	-2,8
RO	59,5	11,2	-48,3
SE	57,5	62,5	5,0
SI	31,2	39,2	8,0
SK	25,0	37,0	12,0
UK	11,0	12,9	1,8
EU27	—	28,0	—

Source: own calculations from Eurostat.

Autonómne nastavené dane tvoria dôležitý zdroj príjmov pre nižšie územné celky predovšetkým vo Švédsku, Fínsku a Nemecku. Podobne sú na tom aj Španielsko, Taliansko a Francúzsko, avšak v týchto krajinách sa jedná skôr o obce. V tomto ukazovateli malo Slovensko za rok 2010 vyššie pokrytie výdavkov nižších územných celkov ich vlastnými daňovými výnosmi ako je priemer členských krajín EÚ. (European Commission workshop, 2012, s.18).

Trendy fiškálnej decentralizácie v Európe

Analýza vychádza z údajov, ktoré sprístupňuje Eurostat, a týka sa všetkých úrovní verejnej správy, ktoré jednotlivé krajiny klasifikujú ako miestne. Napríklad okresy (Nemecko, Anglicko), departmány (Francúzsko), kraje (Česká republika, Dánsko) alebo provincie (Taliansko, Holandsko). Na grafe 1 sú uvedené údaje za rok 2018 o príjmoch a výdavkoch miestnej samosprávy ako podiely na príjmoch a výdavkoch verejnej správy za všetkých 28 európskych členských krajín a Nórsko, Švajčiarsko a Island.

Pokiaľ ide o výdavky miestnej samosprávy, používame konsolidované hodnoty a vylučujeme transferové výdavky na iné úrovne verejnej správy. Robíme to preto, lebo nás zaujíma, akú časť výdavkov verejnej správy do iných sektorov hospodárstva tvoria výdavky samosprávy na miestnej úrovni. Naopak, príjmy miestnej samosprávy sú nekonsolidované (t. j. zahŕňajú

transferové príjmy z iných úrovní verejnej správy), keďže sme sa snažili zistiť, aká časť príjmov verejnej správy končí na miestnej úrovni. Samotné výdavky a príjmy verejnej správy sú interne konsolidované, čo znamená, že sa ignorujú medzivládne transfery a príjmy a výdavky v rámci verejnej správy (súčet miestnej, regionálnej a ústrednej štátnej správy a systému sociálneho zabezpečenia) sa započítavajú len raz.

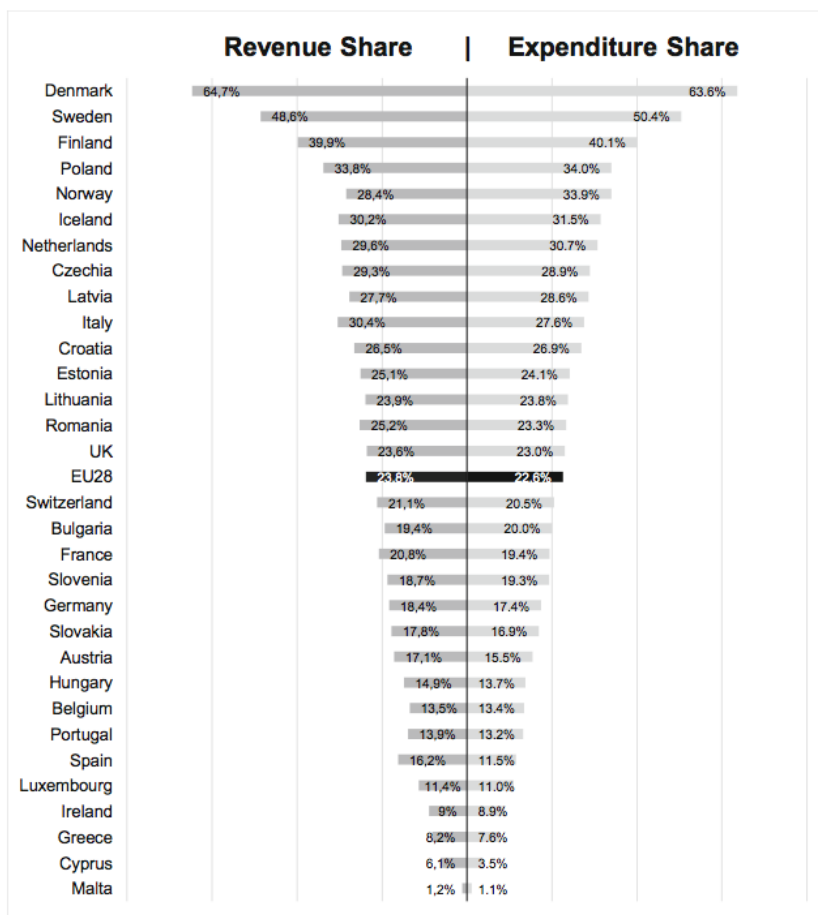


Fig. 1 Local government total revenue as share of consolidated general government revenue versus local government consolidated expenditure as share of general government consolidated expenditure. Own figure; Data: Eurostat Annual Government Finance Statistics

Geissler R., Hammerschmid G., Raffer C. (2021)

Príjmy miestnej samosprávy ako podiel na príjmoch verejnej správy a výdavky miestnej samosprávy ako podiel na výdavkoch verejnej správy sú najbežnejšie ukazovatele finančnej decentralizácie (OECD/KIPF 2016). Škandinávske krajiny (Dánsko, Švédsko, Fínsko, Nórsko a Island) a Poľsko vykazujú najvyššiu úroveň fiškálnej decentralizácie miestnej samosprávy za rok 2018. Ďalej je zrejmé, že vo všeobecnosti v severoeurópskych krajinách predstavujú obce a mestá značnú časť verejných príjmov a výdavkov.

Opačný koniec spektra predstavujú stredomorské krajiny ako Malta, Cyprus, Grécko, Španielsko a Portugalsko, ako aj krajiny mimo južnú Európu - Írsko a Belgicko. Na súhrnnej európskej úrovni predstavovali miestne samosprávy v roku 2018 približne štvrtinu všetkých príjmov a výdavkov súvisiacich s verejnou správou. Z grafu 1 však vyplýva aj výrazná nerovnováha medzi decentralizáciou príjmov a výdavkov. Zatiaľ čo v krajinách ako Rakúsko, Cyprus, Taliansko, Rumunsko alebo Španielsko je podiel príjmov vyšší ako podiel výdavkov, v prípade Nórska vidíme opak.

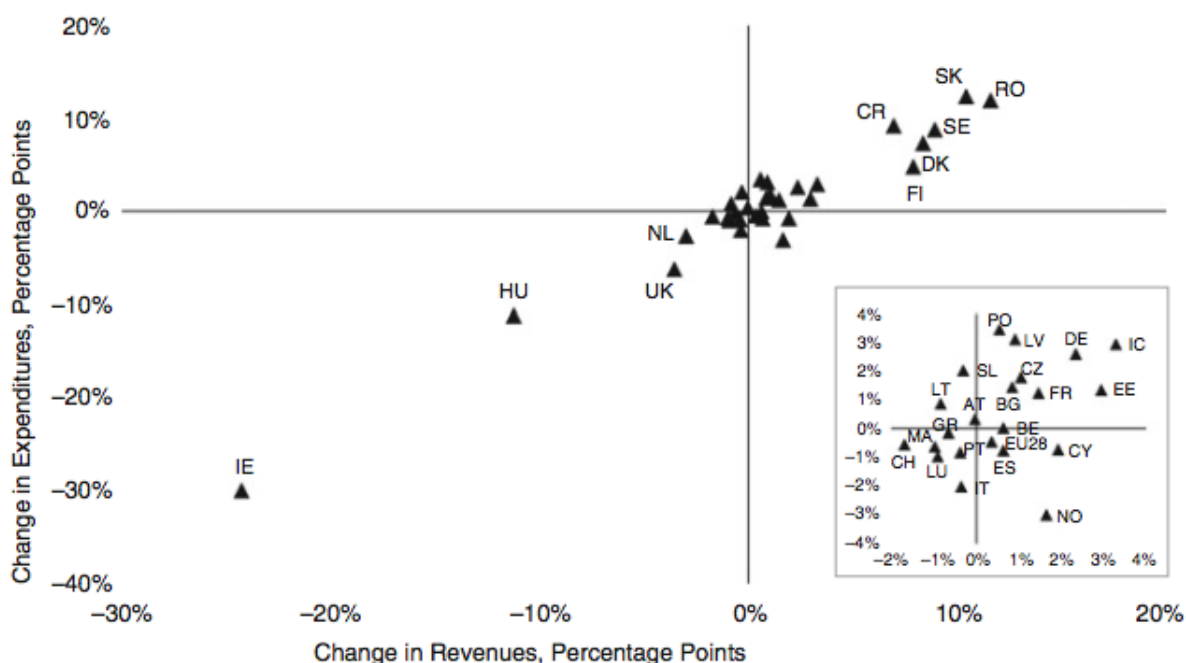


Fig. 2 2000–2018 changes of expenditure and revenue share. Own figure; Data: Eurostat Annual Government Finance Statistics

Geissler R., Hammerschmid G., Raffer C. (2021)

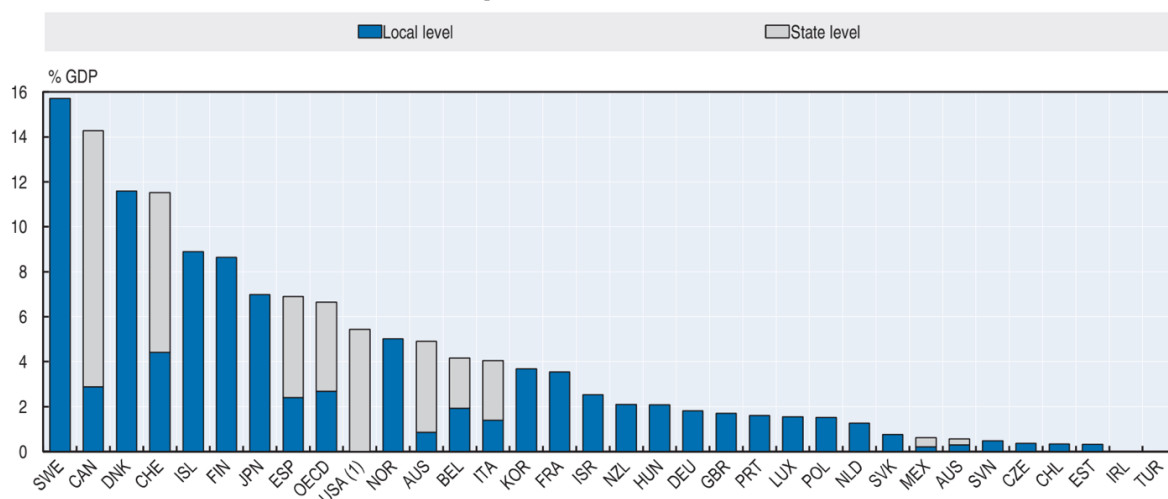
Na grafe 2 sú znázornené zmeny podielov výdavkov a príjmov za obdobie rokov 2000 až 2018. V krajinách v pravom hornom rohu zaznamenali samosprávy rastúci podiel na výdavkoch/príjmoch verejnej správy, a teda rastúcu fiškálnu decentralizáciu počas 8-ročnej vzorky údajov. Túto zmenu možno pozorovať v prípade Fínska, Dánska a Švédska, ktoré sa tradične usilujú o vysokú úroveň fiškálnej decentralizácie, ale je prítomná aj v Chorvátsku, na Slovensku a v Rumunsku, kde ide o do istej miery nový trend. Na druhej strane, opačné skúsenosti majú samosprávy v Írsku, Maďarsku a v menšej miere aj v Spojenom kráľovstve a Holandsku. V najextrémnejšom prípade v Írsku sa podiel príjmov v rokoch 2000 až 2018 znížil o 24,2 percentuálneho bodu a podiel výdavkov o 29,9 percentuálneho bodu. Vo väčšine krajín však zmeny v úrovni fiškálnej decentralizácie zostali skôr marginálne na úrovni menej ako 4 percentuálne body. Vážený priemer EÚ28 (výdavky: -0,44 percentuálneho bodu/príjmy: +0,36

percentuálneho bodu) naznačuje, že v roku 2018 bola priemerná úroveň finančnej decentralizácie v prospech miestnych samospráv viac-menej presne na úrovni roku 2000.

Úroveň a rozvoj fiskálnej decentralizácie sa bežne hodnotí pomocou rozpočtových údajov. Takéto údaje však poskytujú len obmedzený obraz, pretože napríklad zvyšujúce sa podiely na príjmoch nemusia nevyhnutne vypovedať o zmenách v autonómii miestnych samospráv pri výbere alebo vynakladaní týchto príjmov. Z tohto dôvodu OECD vypracovala vlastný inštitucionálny ukazovateľ, ktorý meria percentuálny podiel daňových príjmov, nad ktorými majú samosprávy na nižšej ako centrálnej úrovni úplnú alebo čiastočnú politickú kontrolu. Ukazovateľ je založený na klasifikácii pravidiel špecifických pre jednotlivé krajiny a nariadení v daňových zákonoch na nižšej ako centrálnej úrovni (obrázok 4.1). Daňová konkurencia v podstate závisí od daňovej autonómie na nižšej ako centrálnej úrovni. Bez tejto autonómie neexistuje žiadna daňová súťaž. Bez daňovej súťaže jednotlivé štáty využívajú len zlomok z potenciálnych benefitov fiškálnej decentralizácie, napríklad v podobe zefektívnenia verejných služieb.

Figure 4.1. **The tax autonomy of sub-central governments**

Taxes where SCGs have power to set the tax base and/or tax rates, 2008



1. Local governments in the United States have a wide variety of taxing powers but it is not possible to identify the share of each.

Source: OECD Fiscal Decentralisation Database.

OECD (2013)

Väčšina subcentrálnych vlád má určitú daňovú právomoc, a preto si môžu konkurovať v oblasti daňovej politiky, hoci táto právomoc sa v jednotlivých krajinách značne líši. Daňová právomoc je najvyššia v "klasických" federáciách, ako sú Kanada, Švajčiarsko a Spojené štáty, kde ústava bráni ústrednej vláde zasahovať do daňovej politiky nižších samosprávných celkov. Niektoré unitárne krajiny - napr. severské krajiny - majú tiež dlhodobú tradíciu miestnych samospráv a daňových výsad. Subcentrálne celky majú vo všeobecnosti väčšiu autonómiu v

oblasti majetkových daní než v oblasti daní z příjmu alebo spotreby, ktoré sú často zakotvené v daňových systémoch podielových daní, v ktorých jednotlivé jurisdikcie nemajú žiadnu daňovú právomoc.

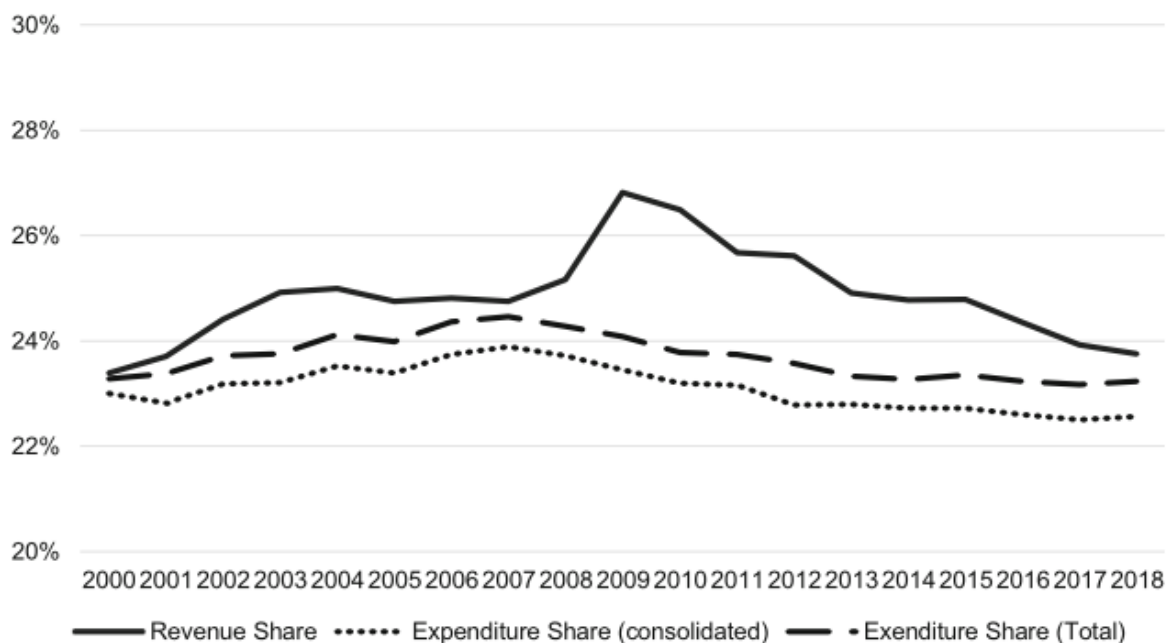


Fig. 3 EU28 Expenditure versus revenue shares (2000–2018). Own figure; Data: Eurostat Annual Government Finance Statistics

Geissler R., Hammerschmid G., Raffer C. (2021)

Graf číslo 3 znázorňuje vývoj váženého priemeru podielu príjmov miestnej samosprávy (nekonsolidovaný) a podielu výdavkov (nekonsolidovaný aj konsolidovaný) v čase. Podiel na príjmoch vykazuje počas hospodárskej krízy v roku 2008 a bezprostredne po nej trochu odlišný cyklický vzorec, v ktorom boli príjmy centrálnej vlády vyššie (v absolútnom a percentuálnom vyjadrení) ako na miestnej úrovni. V tomto časovom rámci sa podiel výdavkov miestnej samosprávy vyvíjal stabilnejšie, pokiaľ ide o konsolidované aj nekonsolidované výdavky. Z grafu tiež vyplýva mierne klesajúca priemerná úroveň fiškálnej decentralizácie v EÚ-28 po roku 2009.

Vrchol podielu na príjmoch v roku 2009 bol spôsobený poklesom príjmov centrálnej štátnej správy v dôsledku krízy. Treba tiež poznamenať, že na grafe číslo 3 sú uvedené len podiely, a preto z neho nemožno vyvodiť závery o súhrnných rozpočtových saldách miestnych samospráv v EÚ-28; miestne samosprávy v Európe mali v skutočnosti súhrnné deficity až do roku 2013.

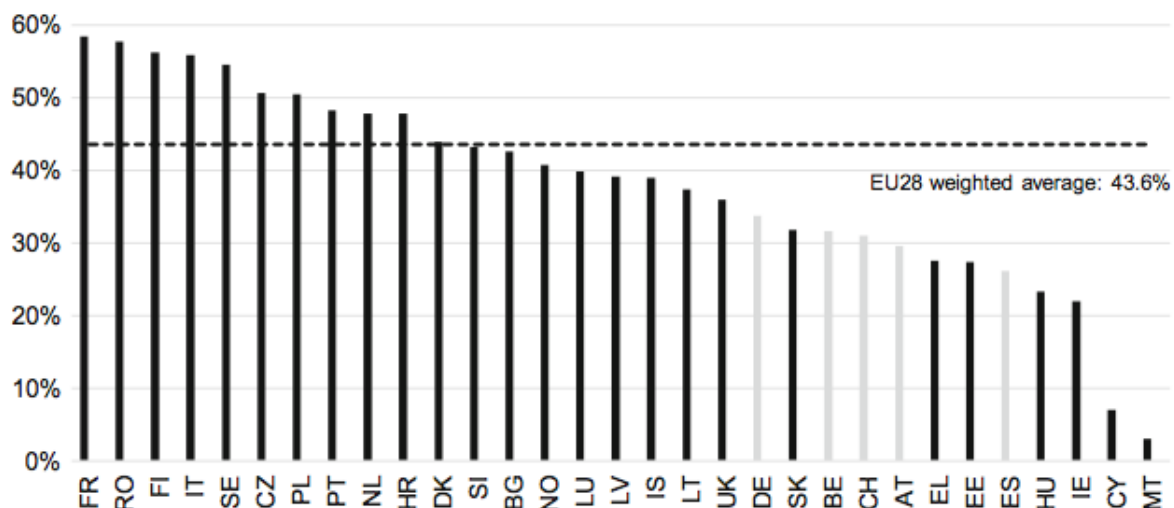


Fig. 4 Local government capital investment (Defined as gross capital formation and acquisition less disposals of non-financial non-produced assets) as share of general government capital investment. Own figure; Data: Eurostat Annual Government Finance Statistics

Geissler R., Hammerschmid G., Raffer C. (2021)

Ako ukazuje graf číslo 4, miestne samosprávy zohrávajú významnú úlohu, pokiaľ ide o verejné investície. V rámci Európskej únie sa v roku 2018 podieľali 43,6 % na celkovej tvorbe verejného kapitálu. Pozoruhodné je, že skupina krajín s nadpriemernou investičnou aktivitou miestnej samosprávy (Francúzsko, Rumunsko, Fínsko, Taliansko, Švédsko, Česká republika a Poľsko) je pomerne heterogénna. Vysoký podiel miestnych samospráv na verejných investíciách zdôrazňuje význam zdravých a udržateľných financií miestnych samospráv.

Medzi európskymi krajinami existujú značné rozdiely v úrovni federálnej decentralizácie vlády. Od globálnej hospodárskej krízy v roku 2008 však možno v Európe s určitosťou popísať mierny trend recentralizácie. Na záver je dôležité poznamenať, že hoci miestne samosprávy nemajú veľký podiel na verejnom dlhu verejnej správy, zohrávajú kľúčovú úlohu z hľadiska verejných investícií, čo zdôrazňuje význam zdravých miestnych verejných financií a ich účinnej regulácie.

Španielsko

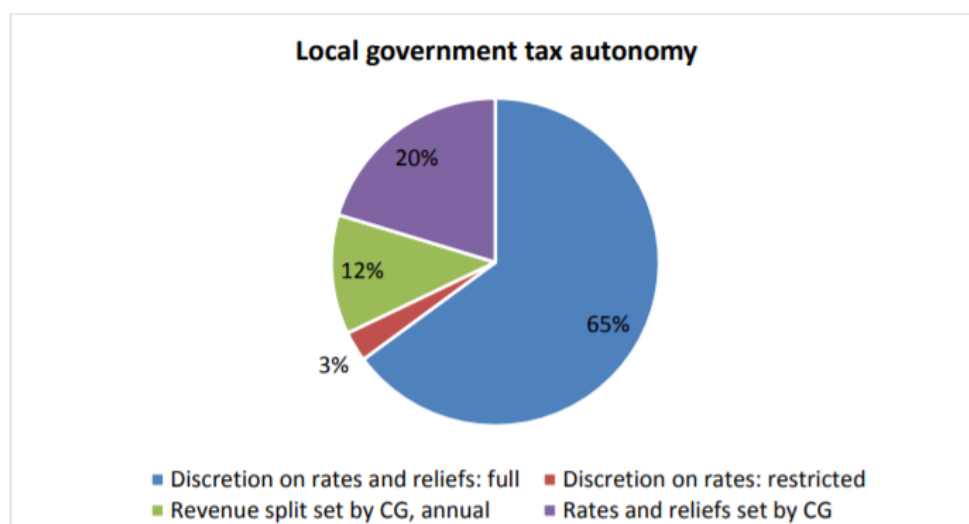
Španielsko sa delí na dve skupiny v oblasti fiškálnych pravidiel samospráv (regiónov). Navarra a Baskicko majú úplnú fiškálnu autonómiu, okrem colných sadzieb a s podmienkou, že celkové daňové zaťaženie neklesne pod úroveň zvyšku krajiny. Pre ostatné regióny platí fiškálny režim, ktorý rozdeľuje dane medzi región a vládu: 50 % DPH bez diskrečnej právomoci v oblasti regionálnych sadzieb, 58 % zo spotrebných daní (z priemyselnej výroby alkoholu,

tabaku a uhľovodíkov). Región si ponechava 100 % príjmov a niektoré právomoci pri určovaní sadzieb na daň z elektriny, daň z pohonných hmôt, maloobchodného predaja, nehnuteľností, kolkového, daň z motorových vozidiel, majetku, dedičstva a darov (CoR 2014, s.185-186).

Francúzsko

Francúzsko je značne centralizovaná krajina. Avšak samosprávy a obce si vedia nastaviť daň CET¹, daň z nehnuteľností, daň zo stavieb, daň z nehnuteľností fyzických osôb a nezastavaných pozemkov (CoR 2014, s.72-75). Daň CET v roku 2010 nahradila obecnú daň z podnikania. CET je paušálna daň, ktorá sa skladá z dvoch rôznych daní: z príspevku na pôdu pre podniky a príspevku na pridanú hodnotu pre podniky, ktorú platia právnické osoby.

Vo Francúzsku funguje mechanizmus, na základe ktorého sa individuálne pridelujú dotácie, upravuje prístup k verejným službám na základe hospodárskeho výkonu regiónu. Jedná sa hlavne o dotácie obciam z verejného rozpočtu. (DG REGIO 2010, s.146). Ako ukazuje nasledujúci graf daňovej autonómie miestnych samospráv, miestne vlády vo Francúzsku majú do 65 % miery voľnosť pri určovaní sadzieb a úľav z ich celkových daňových príjmov.



Source: authors' elaboration on OECD data. For further details, see methodology

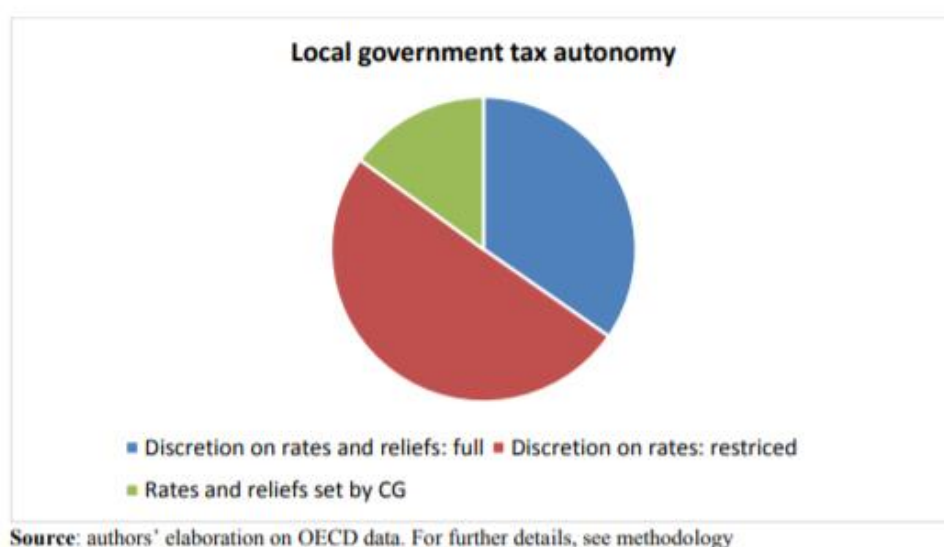
Taliansko

V Taliansku obce pokrývajú svoje výdavky hlavne z daňových príjmov systému Single City Tax. Tá pozostáva z - dane z nehnuteľností, ktoré nie sú určené na bývanie, luxusné bývanie, daň zo stavieb, daň za komunálny odpad. Ďalej podiel z dane z príjmov fyzických osôb

¹ CET je skratka contribution économique territoriale, tzn. územný hospodársky príspevok

(IRPEF²) a ostatné menšie dane. Približne polovica príjmov miestnych samospráv pochádza z miestnych daní. Avšak iba v prípade 35 % podielu všetkých daní si môžu nastaviť sadzby a úľavy bez obmedzení (CoR 2014, s.113-117).

Talianske regióny majú možnosť meniť sadzbu dane IRAP³, v ktorej sú zahrnuté dane z pridanej hodnoty pre firmy. V roku 2009 mohli regióny meniť sadzbu o 1 %. Podobne je na tom aj daň IRPEF, ktorá predstavuje regionálnu a obecnú daň z príjmu fyzických osôb. Táto daň sa vyberá popri celoštátnej dani z príjmu fyzických osôb, pričom sa používa rovnaký základ dane. Tú mohli regióny meniť napríklad v roku 2010 podľa určených sadzieb od 0,9 % až na 1,4 % a vo výnimočných prípadoch na 1,7 % (European Commission workshop 2012, s.119-120).



Švédsko

Švédsko je krajinou s vysokou mierou decentralizácie na lokálnej úrovni. Krajina je rozdelená na 290 obcí a 20 samospráv, pričom sú zodpovedné za množstvo verejných služieb. Regióny majú značnú mieru autonómie a nezávislé právomoci zdaňovania. Právo vyberania daní stanovuje zákon schválený centrálnou vládou. Zaujímavosťou je, že medzi samosprávami a obcami neexistuje hierarchický vzťah, pretože všetky majú svoje miestne autonómne orgány. Jedinou výnimkou je ostrov Gotland (European Commission workshop 2012, s.166).

Švédsko má systém nastavený tak, aby 50 % celkových výdavkov tvorili štátne výdavky a 50 % výdavky nižších územných celkov. Zhruba $\frac{2}{3}$ **príjmov samospráv a obcí tvoria vlastné**

² IRPEF je skratka Imposta sul reddito delle persone fisiche, tzn. Daň z príjmu fyzických osôb

³ IRAP je skratka Imposta regionale sulle attività produttive, tzn Regionálna daň výrobných činností

daňové príjmy a zvyšok transfery od vlády. **Miestne zastupiteľstvá sú oprávnené vyberať dane z príjmov obyvateľov. Technicky dane vyberá vláda a potom sa prerozdeľujú na základe jednotlivých daňových sadzieb a daňového základu.** Prerozdeľovací mechanizmus má na starosti vláda. Cieľom je zabezpečiť spravodlivé podmienky medzi obcami a krajinami. Medzi nimi je častá príjmová nerovnosť. Náklady na jedného obyvateľa na poskytovanie služieb na ktoré majú nárok sa tiež líšia. Ide o systém vyrovnávania úrovne miestnej samosprávy, ktorý zahŕňa prerozdeľovanie príjmov obcí a krajov na základe ich daňového základu a úrovne výdavkov (CoR 2014, s.195-198).

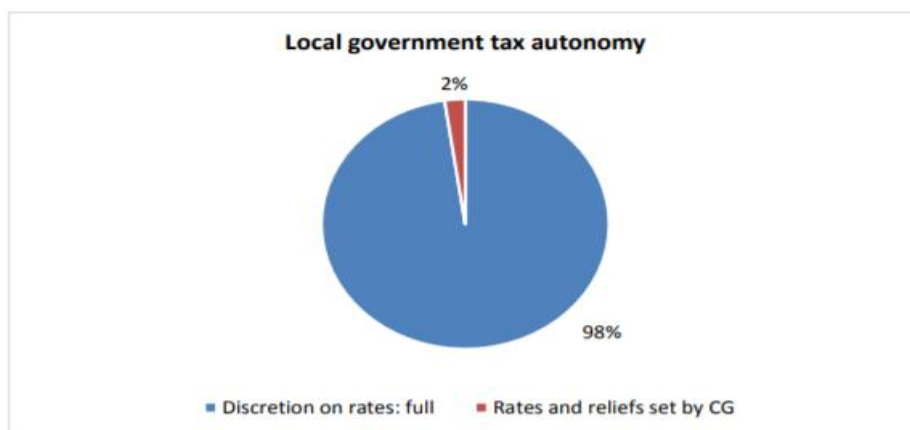
Tabuľka pod textom ukazuje, ako sa vyvíjal hrubý fixný kapitál podľa administratívnej úrovne a regiónu. Najväčší podiel spolufinancovania v rokoch 1995 až 1999 bol v regióne Sydsverige and najmenší v Štokholme. Priemerný pomer je zhruba 50-50. V rokoch 2000 až 2006 verejné investície vzrástli zhruba o 2,6 % ročne a porovnateľné to bolo aj na centrálnej úrovni (3,2 %). "Obj. 1" reprezentuje severné regióny, ktoré viac benefitujú z transferov z centrálnej vlády, zatiaľ čo silnejšie južné regióny sú menej závislé od týchto transferov (DG Regio 2010, s.160).

	1995-99 (annual average)					2000-06 (annual average)				
	general		local		Total	general		local		Total
	EUR mn	%	EUR mn	%	EUR mn	EUR mn	%	EUR mn	%	EUR mn
SVERIGE	3,254.8	49.8	3,284.1	50.2	6,538.9	3,831.9	50.7	3,732.2	49.3	7,564.1
Stockholm	789.1	59.6	535.1	40.4	1,324.2	1,110.7	60.7	718.6	39.3	1,829.3
Östra Mellansverige	476.2	47.6	524.0	52.4	1,000.2	555.9	47.7	609.4	52.3	1,165.3
Småland, Öland and Gotland	286.7	47.7	314.2	52.3	600.8	174.5	33.8	341.7	66.2	516.2
Sydsverige	360.5	41.6	506.4	58.4	866.8	444.9	41.1	636.4	58.9	1,081.3
Västsverige	514.5	45.8	607.8	54.2	1,122.2	751.2	49.5	765.3	50.5	1,516.5
Norra Mellansverige	376.0	52.0	347.6	48.0	723.5	273.0	47.3	304.1	52.7	577.1
Mellersta Norrland	237.1	58.0	171.6	42.0	408.7	230.8	63.3	133.7	36.7	364.5
Övre Norrland	214.8	43.6	277.6	56.4	492.3	290.9	56.6	223.1	43.4	514.0
Obj.1	451.9	50.1	449.2	49.9	901.0	521.7	59.4	356.8	40.6	878.5
Obj.2	2802.9	49.7	2834.9	50.3	5637.9	3310.2	49.5	3375.4	50.5	6685.6

Sources: Statistiska Central Byrån (SCB) and Eurostat

Vysokú

mieru fiškálnej decentralizácie na regionálnej úrovni potvrdzuje aj nasledujúci graf. Až 97 % daňových sadzieb majú pod kontrolou miestne vlády.



Source: authors' elaboration on OECD data. For further details, see methodology

Belgicko

Belgicko je jedna z najviac fiškálne decentralizovaných krajín v EÚ. Štát je rozdelený na 6 federálnych častí a každá má svoju lokálnu vládu. **Regióny majú právo vyberať dodatočné dane z príjmu fyzických osôb** ktoré sú inak vyberané na federálnej úrovni. Túto možnosť využíva iba región Brussel a zvyšuje daň o 1 percentuálny bod. Regióny majú príjmy aj z vlastných daní, ako sú registračné poplatky, dane z nehnuteľností, dedičské dane, a dane z motorových vozidiel (CoR 2014, s.21).

Približne 40 % z celkových zdrojov regiónov pochádza z daňových príjmov. Regióny majú autonómnú právomoc určovať sadzby, základy a úľavy nad veľkou časťou regionálnych daní. Pre porovnanie, obce v Belgicku tieto právomoci vôbec nemajú (CoR, 2014, s.23).

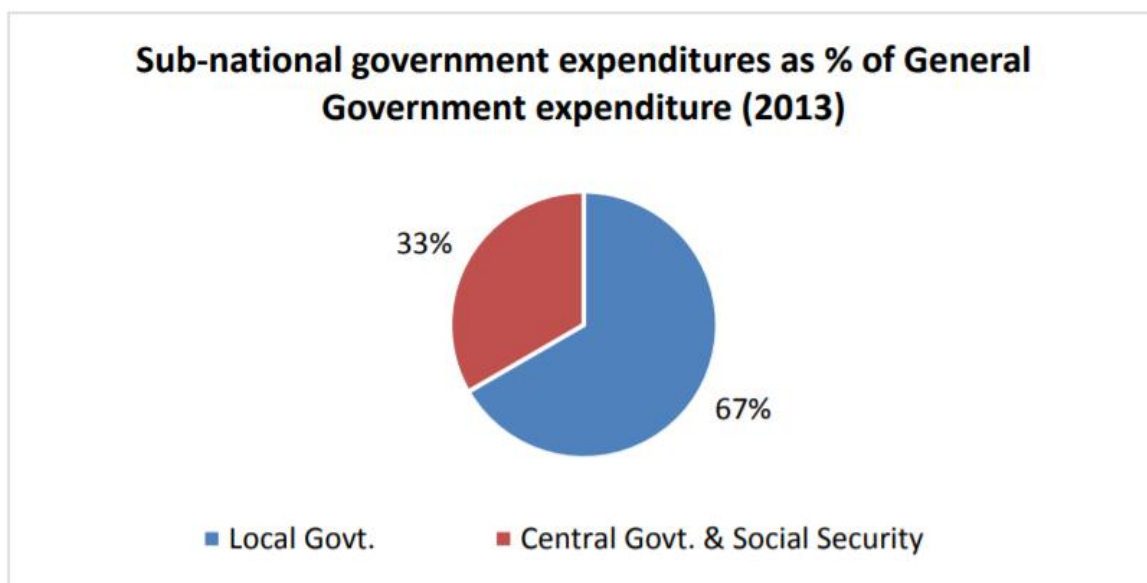
Regióny v Belgicku teda môžu vyberať daň z akejkoľvek činnosti, ak na túto činnosť už neexistuje federálna daň, aj keď v niektorých prípadoch je autonómne stanovenie daňového základu obmedzené. Regióny stanovujú základy a sadzby týchto daní a poplatkov: dane z nehnuteľností, daň z dedičstva a darovania, registračné poplatky za prevody nehnuteľností, poplatky za registráciu hypoték, daň z hazardných hier a stávok, dane z otvorenia pohostinských zariadení, daň z automatických zábavných zariadení, koncesionárske poplatky, daň z motorových vozidiel do cestného fondu, poplatky za registráciu vozidiel a diaľničných známok. Regióny môžu tiež poskytovať úľavy na dani z príjmu fyzických osôb (v súčasnosti túto možnosť využíva len Flámsky región). Doplatky alebo zníženia daní zo strany regiónov nemajú vplyv na transfery od federálnej vlády, ale ovplyvňujú len ich vlastné príjmy.

Obce vyberajú miestnu daň z nehnuteľností vlastníkov domov, ktorá sa vypočítava z imputovanej hodnoty prenájmu, ktorú federálna vláda pripisuje nehnuteľnosti. Platená daň sa líši v závislosti od obce a vo všeobecnosti sa pohybuje medzi 20 a 50 % z predpokladanej hodnoty prenájmu. Regionalizovaná daňová politika môže viesť k daňovej konkurencii. Existuje určitá daňová konkurencia medzi belgickými regiónmi, ale jej miera je obmedzená (OECD 2009, s. 10).

Dánsko

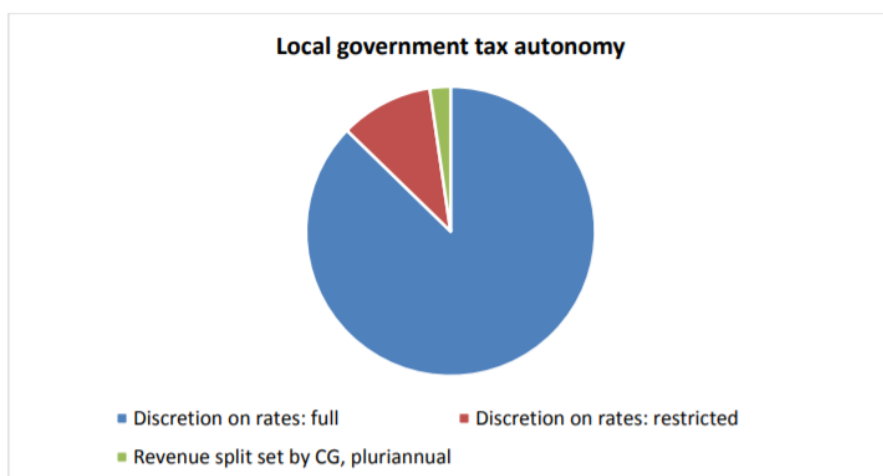
Dánsko tvorí centrálna vláda, 5 regiónov a 98 obcí. Obce majú vyššiu mieru fiškálnej autonómie. **Svoje výdavky financujú cez obecnú daň z príjmu fyzických osôb**, daň z hodnoty pôdy, a z časti dane z príjmu právnických osôb a užívateľských poplatkoch. **Daň z príjmu fyzických osôb si obce môžu nastaviť samé a tvorí približne 85 % daňových príjmov obcí.** Rozmedzie daňovej sadzby pre daň z príjmu fyzických osôb určuje parlament. Národná vláda vyberá miestne dane a každý mesiac ich distribuuje nižším územným celkom. Daň z hodnoty pôdy si obce môžu nastaviť podľa sadzby od 1,6 % do 3,4 %. Regiony takúto

autonómiu vôbec nemajú a sú výlučne financované z transferov od vlády. Obce môžu taktiež vydávať dlhopisy (CoR 2014, s.54-57). Graf pod odstavcom ukazuje, že až 67 % všetkých verejných výdavkov sa uskutočňuje na lokálnej úrovni.



Source: authors' elaboration on EUROSTAT data. For further details, see methodology

Z grafu je vidieť, že dánske lokálne vlády majú vysokú mieru autonómie pri stanovovaní daňových sadzieb.



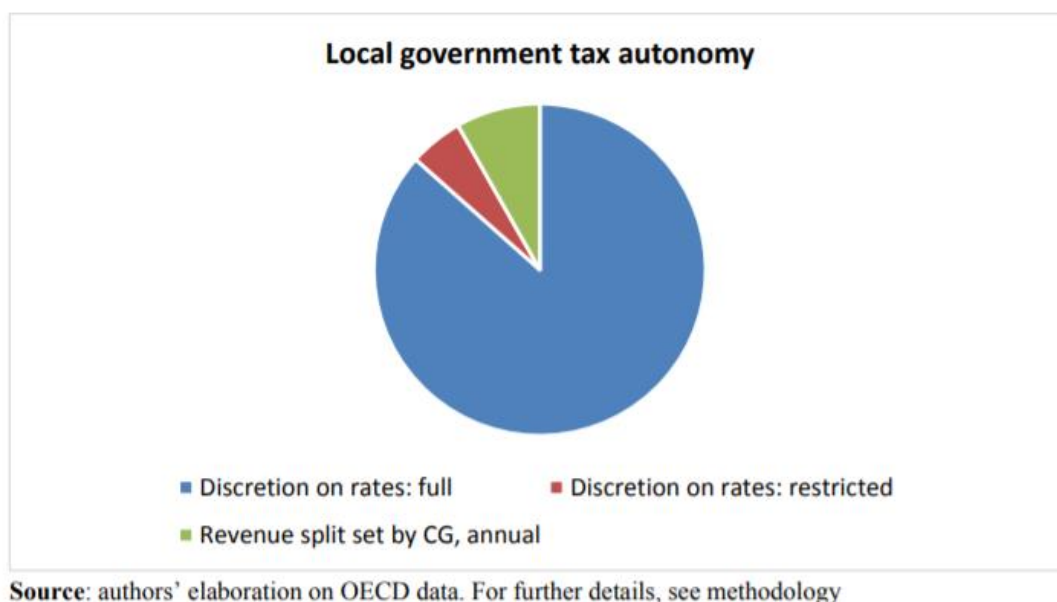
Source: authors' elaboration on OECD data. For further details, see methodology

Fínsko

V roku 2012 malo Fínsko 336 obcí, ktoré sú charakteristické svojou geografickou rozdielnosťou a nízkym počtom obyvateľov. Obce majú pomerne vysokú mieru decentralizácie v oblasti kompetencií verejnej správy a sú dôležité pri vykonávaní verejných služieb. Lokálne vlády majú pomerne väčšiu autonómnosť pri zvolení výšky rozpočtu a

prideľovaní zdrojov. Tie sú však určené zákonom a pokiaľ ich obec nespĺní, bude jej udelená pokuta (European Commission workshop 2012, s.155-156) .

Obce majú kontrolu nad svojimi príjmami prostredníctvom stanovenia si sadzieb miestnych daní. **Sadzbou obecnej dane z príjmu si môžu stanoviť úplne autonómne, ktorú aj obce vyberajú.** Daň z nehnuteľnosti si tiež môžu nastaviť podľa seba, ale sadzby musia byť v medziach, ktoré stanovuje zákon. Ako je vidieť na grafe pod textom, lokálne vlády majú veľkú mieru autonómnosti pri určovaní daňových sadzieb. (CoR, 2014 s.66-69).



Nemecko

Nemecko je federálny štát, pričom je ďalej rozdelený na spolkové krajiny a obce. Spolkové krajiny sú do veľkej miery rozdielne. Existujú tri mestské štáty (Berlín, Hamburg a Brémy). Ďalej, sú tu výrazné rozdiely v rozlohe, počte obyvateľov a spoločensko-historických tradíciách. V Nemecku tak majú výraznú legislatívnu moc samotná federácia ako aj spolkové krajiny, ktoré sú autonómne vo viacerých oblastiach, avšak spolupráca medzi federáciou ako centrálnou mocou a spolkovými krajinami je do istej miery vždy prítomná. V oblasti rozdelenia daňových právomoci a daňových príjmov v Nemecku sa uplatňuje zásada, že sektory verejnej správy musia mať svoje prostriedky na plnenie stanovených úloh; právomoc prijímať daňové zákony je pridelená federácii, spolkovým krajinám alebo obom zároveň.

Centrálna vláda má súbežnú legislatívnu právomoc, pokiaľ ide o ostatné dane, z ktorých ide celý zisk alebo podiel centrálnej vláde pod podmienkou vytvorenia rovnocenných životných

podmienok alebo zachovania právnej alebo hospodárskej jednoty pod podmienkou federálnej úpravy. Spolkové krajiny majú legislatívnu právomoc, ak sa jedná o miestne dane zo spotreby a výdavkov a majú právomoc stanoviť sadzbu dane z nadobudnutia nehnuteľnosti.

Daňové príjmy sa rozdeľujú medzi sektory verejnej správy v rámci samostatného rozdelenia alebo spoločného rozdelenia. V rámci samostatného rozdelenia sú federalnými daňami spotrebné dane, dane z motorových vozidiel, dane z kapitálových transakcií a poistenia a dodatočná daň z príjmu a dane z príjmov právnických osôb. Príjmy z dane z nehnuteľností, dane z dedičstva, dane z motorových vozidiel, daní z vybraných transakcií, daní z piva, hazardných hier idú do spolkových krajín.

Obce získavajú príjmy z daní z nehnuteľností, živností a z miestnych daní zo spotreby a výdavkov. Daň z príjmu, daň z príjmov právnických osôb a DPH sú na základe rozdelenia spoločnými daňami, čo znamená, že ich príjmy plynú federácii, spolkovým krajinám a obciam v rôznej výške. Centrálna vláda a spolkové krajiny dostávajú príjmy z dane z príjmov fyzických osôb a dane z príjmov právnických osôb rovnakým dielom. **Na základe federálnych právnych predpisov, ktoré vyžadujú súhlas Spolkovej rady, sa musí podiel z výnosu dane z príjmov rozdeliť medzi obce podľa daňovej kapacity obyvateľov.** Toto prerozdelenie primárne vychádza z toho, aký objem dane z príjmov zaplatili obyvatelia obce. Rozdelenie príjmov z DPH medzi centrálnu vládu a spolkové krajiny určuje spolkový zákon v súlade s potrebami výdavkov stanovenými vo viacročnom plánovaní a cieľom dosiahnuť spravodlivú rovnováhu a zabezpečiť vyrovnanú životnú úroveň. Z podielu DPH pre jednotlivé spolkové krajiny sa najmenej 75 % rozdeľuje medzi spolkové krajiny podľa počtu ich obyvateľov a zvyšok sa rozdeľuje v rámci horizontálneho vyrovnávania. Časť príjmov z DPH smeruje zo spolkových krajín aj do ich obcí na základe vzorca, ktorý odráža geografické a hospodárske faktory.

Legislatíva spolkových krajín musí stanoviť podiel zo spoločných daňových príjmov, ktorý prípadne obciam a môže im pridať aj časť iných daňových príjmov spolkových krajín. V dôsledku uvedeného systému rozdelenia spoločných daní dostáva federácia a spolkové krajiny každá 50 % dane z príjmov právnických osôb. Z dane z príjmu pripadá 42,5 % federácii a 42,5 % spolkovým krajinám, zatiaľ čo obce dostávajú po 15 percentách, ako je stanovené v zákone o obecných financiách.

Obce tiež dostávajú svoj podiel na medzivládnom rozdeľovaní daňových príjmov. Pokiaľ ide o podielové dane, dostávajú podiel na dani z príjmu a DPH. Konkrétne sú oprávnené čerpať **daň z nehnuteľností a miestnu daň z podnikania (vyberanú nad rámec dane z príjmov právnických osôb a založenú najmä na zisku spoločnosti, hoci korigovanú o viaceré položky)**, z ktorých menšia časť sa v konečnom dôsledku stále odvádza spolkovým krajinám

a federálnej vláde. K tomu sa pridávajú miestne dane zo spotreby a výdavkov (vrátane daní z lovu, rybolovu, nápojov, vlastníctva psov, druhého bydliska) (European Commission workshop, 2012, s.79-90).

Rakúsko

Rakúsko je federáciou, v ktorej sú vládne kompetencie rozdelené medzi tri rôzne územné úrovne: federálnu, regionálnu (9 spolkových krajín) a miestnu (2 357 obcí). Podobne ako v iných krajinách je federálna štruktúra odôvodnená tým, že poskytuje vyššiu efektívnosť vďaka decentralizácii alokačných funkcií a že verejné služby by sa mali vytvárať a financovať v súlade s preferenciami obyvateľov daného oblasti, ktorá ich využíva.

Väčšinu daní vyberá federálna vláda a potom ich rozdeľuje medzi tri úrovne podľa kľúča dohodnutého na rokovaní o FAG⁴. Časť príjmov zo zdieľaných daní sa pred rozdelením medzi jednotlivé úrovne vlády zadrží a vyčlení na osobitné účely, napr. na financovanie rodinných dávok. Federálna vláda dostáva približne 73 % zvyšných príjmov z podielových daní. Štáty a obce dostávajú približne 15 % a 12 %. Významná časť zdieľaných príjmov, ktoré plynú do regionálnych a miestnych samospráv, je určená na osobitné výdavkové aktivity. Niektoré z nich si vyžadujú spolufinancovanie zo strany orgánov na nižšej ako celoštátnej úrovni. V poslednom kroku FAG určuje horizontálne rozdelenie príjmov na regionálnej a miestnej úrovni.

Vlastné daňové zdroje (vytvorené a vybrané v rámci daného štátu alebo obce) tvoria významnú časť príjmov samosprávy. Jediným významným daňovým parametrom, ktorý si obec môže stanoviť autonómne, je sadzba dane z nehnuteľností. **Vlastné daňové zdroje sú v prípade štátov zanedbateľné**, čo poukazuje na veľmi nízku mieru daňovej autonómie. V skutočnosti z hľadiska medzinárodných štandardov patrí Rakúsko medzi krajiny, v ktorých je podiel vlastných daní regionálnej vlády najnižší (približne 2 % z celkových príjmov). Rozdelenie právomocí v oblasti financovania a výdavkov, ako je to v Rakúsku, oslabuje vzťah medzi nákladmi a výnosmi spojenými s verejnými službami, čím sa znižuje alokačná výhoda federálnej štruktúry (European Commission workshop, 2012, s.56-60)

Miera centralizácie v krajinách CEE

Fiškálna decentralizácia bola relevantnou témou druhej polky 20. storočia v celej západnej Európe a v USA. Iná situácia bola v krajinách strednej a východnej Európy. Sú to krajiny, kde bol do pádu komunistických režimov silný štátny centralizmus, ktorý taktiež

⁴ FAG je skratka Finanzausgleichsgesetz, tzn. Zákon o finančnom vyrovnaní

zahŕňal oblasť samosprávy. V týchto krajinách prevzala verejná správa na všetkých úrovniach formu centrálne riadenej vlády. Problémy súvisiace s fiškálnou decentralizáciou v krajinách východnej Európy boli preto na programe až po páde komunistického režimu. To viedlo k reforme verejnej správy. Táto reforma zahŕňala de-etatizáciu miestnych samospráv a prechod na fiškálnu decentralizáciu. Táto zmena je známa ako proces reformy fiškálnej decentralizácie.

Proces fiškálnej decentralizácie v krajinách CEE je však významne rozdielny v porovnaní s inými európskymi krajinami, ktoré neboli poznačené komunistickým režimom (Plaček et al., 2020).

Podľa HDP na obyvateľa môžeme unitárne krajiny Európskej únie (EÚ 21) rozdeliť do dvoch skupín nasledovne:

- skupina s relatívne vysokým hospodárskym výkonom v EÚ-21 (ABVP), ktorý zahŕňal 8 krajín: Írsko, Dánsko, Taliansko, Veľká Británia, Holandsko, Francúzsko, Fínsko a Švédsko.
- skupina relatívne nízkeho hospodárskeho výkonu v EÚ-21 (ŽBVP), ktorý zahŕňal 13 krajín: Bulharsko, Česká republika, Estónsko, Cyprus, Chorvátsko, Lotyšsko, Poľsko, Litva, Portugalsko, Rumunsko, Slovensko, Slovinsko, Maďarsko.

Rozdelenie krajín do skupín sa uskutočnilo pomocou metódy zoskupovania SPSS. Pre vybranú štúdiu sú krajiny EÚ-21 rozdelené podľa úrovne ekonomického rozvoja krajiny (HDP/obyvateľa) v roku 2014. Luxembursko, Maltu a Grécko nezaradíme ani do jednej skupiny, nakoľko v jednotlivých ukazovateľoch vychádzajú ako štatistické extrémny.

V zásade môžeme konštatovať, že z historického pohľadu skupinu ABVP tvoria výlučne krajiny bývalého “západného bloku” a skupinu ŽBVP, až na malé výnimky, krajiny bývalého “východného bloku”.

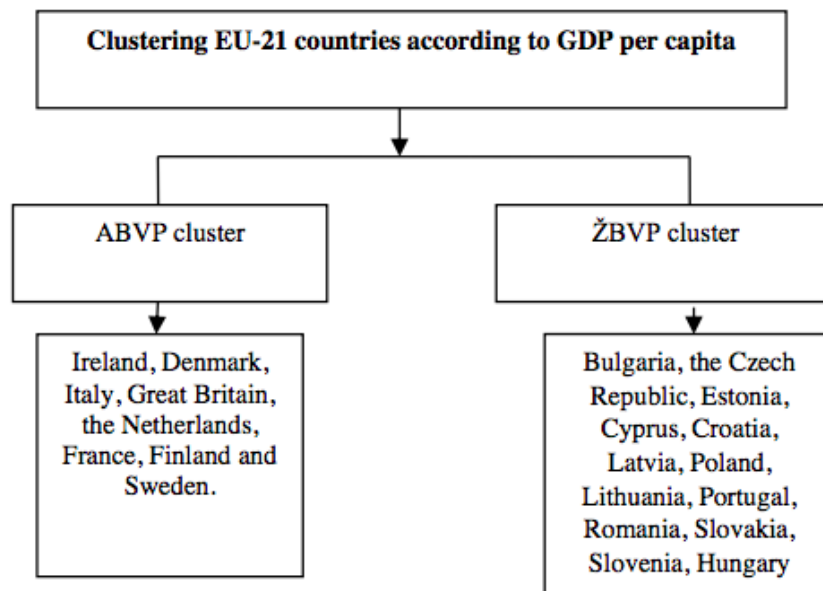


Fig. 1. Clusters of European Union countries by economic development levels (source: author)

Slavinskaite, N. (2020)

Na obrázku 2 je znázornený index fiškálnej decentralizácie krajín EÚ 21 za rok 2016 v týchto skupinách (Slavinskaitė, Ginevičius 2016).

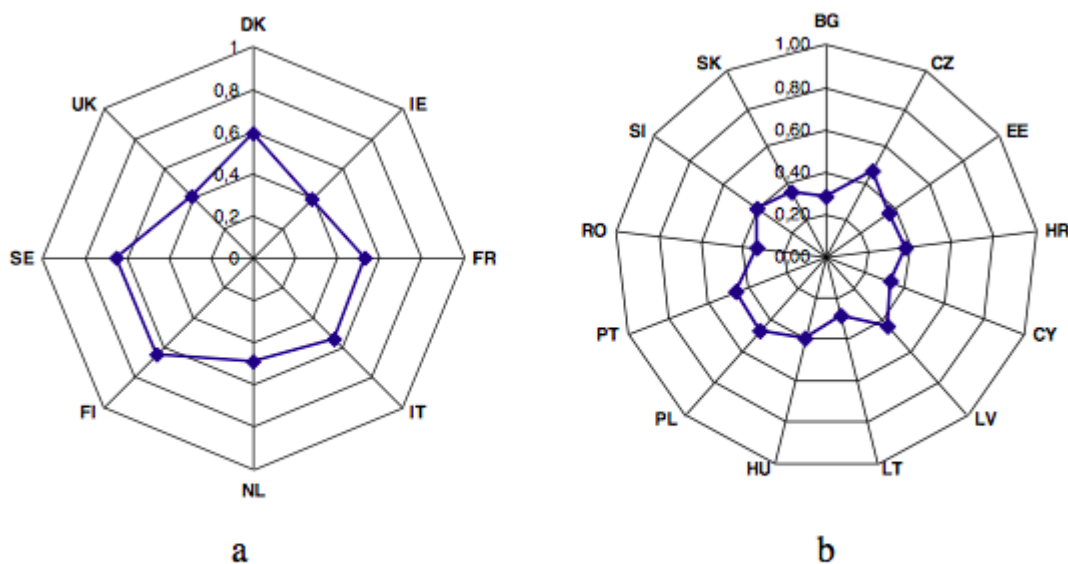


Fig. 2. The fiscal decentralization index by groups of countries in 2016 year:
a) HEG cluster; b) LEG cluster (Source: Author)

Slavinskaite, N. (2020)

Z grafu 2 vidíme, že index fiškálnej decentralizácie pre skupinu krajín ABVP 2016 je väčší ako pre skupinu krajín ŽBVP a pohybuje sa v rozmedzí od 0,40 do 0,71. Najnižšiu fiškálnu

decentralizáciu má v tejto skupine Írsko (0,40), najvyššiu Švédsko (0,71). V skupine krajín ŽBVP sa index fiškálnej decentralizácie pohybuje od 0,28 do 0,46. Najnižší index fiškálnej decentralizácie v tomto zoskupení majú Bulharsko a Litva (0,28), najvyšší je v Českej republike (0,46).

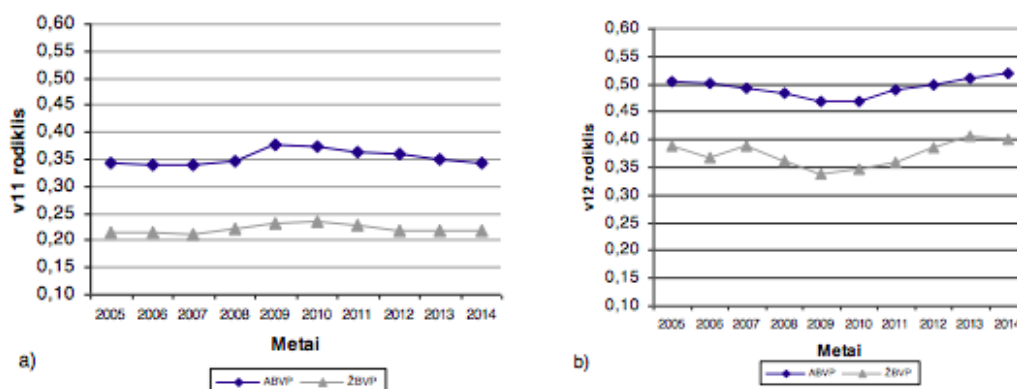


Fig. 3. Fiscal decentralization income autonomy indicators dynamics by groups of countries in 2005–2014 year: a) revenue decentralization indicator (V11); b) indicator of financial autonomy (V12)

Slavinskaite, N. (2020)

Na obrázku 3 je znázornená dynamika ukazovateľov decentralizácie a finančnej autonómie miestnych samospráv v analyzovaných krajinách (EÚ-21) podľa skupín krajín. V skupine vysokého ekonomického rozvoja (ABVP) je miera decentralizácie ukazovateľa príjmov samospráv (v priemere 0,36) približne o 63 % vyššia ako v skupine nízkeho ekonomického rozvoja (ŽBVP) (v priemere približne 0,22). Vysoká miera decentralizácie príjmov miestnej samosprávy v skupine ABVP ukazuje, že miestne samosprávy majú väčšiu autonómiu ako skupina krajín ŽBVP.

Na grafe 3 a v skupinách krajín EÚ-21 je viditeľný trend rastu decentralizácie príjmov samospráv v rokoch 2007 až 2009. Hoci z grafu 3 a vyplýva, že v klastroch skupiny EÚ-21 pomer príjmov samosprávy k príjmom štátneho rozpočtu od roku 2009 klesá, na grafe 3 b však vidíme, že od roku 2009 pomer nedotačných príjmov samosprávy s výdavkami samosprávy rastie, čo znamená, že medzivládne transfery v analyzovaných klastroch krajín klesajú a príjmy samosprávy môžu každoročne pokryť čoraz viac výdavkov na funkcie samosprávy. Treba poznamenať, že na obrázku 3 a v klastri ABVP je finančná autonómia príjmov miestnej samosprávy vyššia ako v klastri ŽBVP. Krajiny ABVP môžu pokryť viac ako 45 % výdavkov miestnej samosprávy, zatiaľ čo krajiny ŽBVP môžu pokryť menej ako 40 % výdavkov miestnej samosprávy bez potreby transferov.

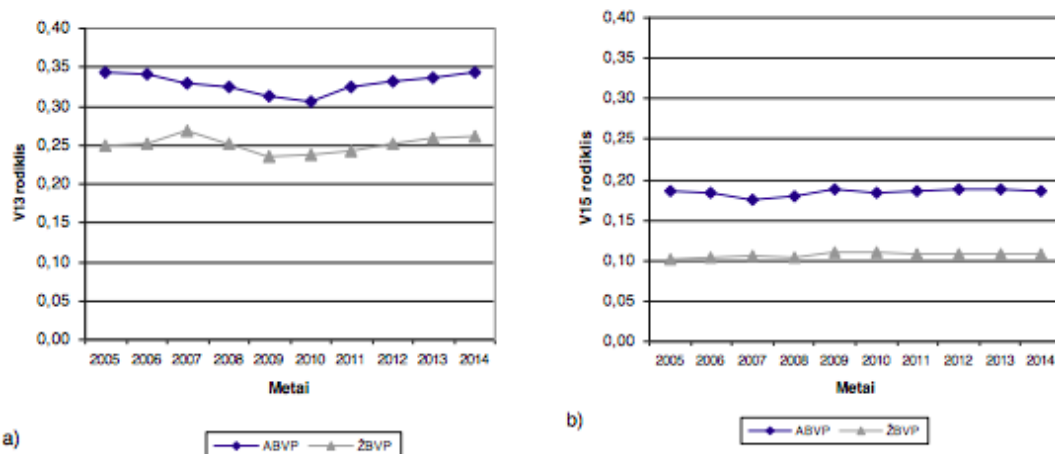


Fig. 4. Fiscal decentralization tax income indicators dynamics by groups of countries in 2005–2014: a) tax revenue as percentage of local government revenue (V13); b) indicator of tax decentralization (V15) (source: author)

Slavinskaite, N. (2020)

Dynamiku ukazovateľov fiškálnej decentralizácie daňových príjmov podľa skupín krajín možno vidieť na grafe 4.

Bulharsko

Bulharsko je unitárny štát. Bulharsko má dve úrovne územnej samosprávy: oblasti (28) a obce (265).

Bulharsko je jednou z najviac centralizovaných krajín v EÚ z pohľadu financovania miestnej samosprávy (vysoké percento výdavkov obcí na HDP zabezpečovali fondy EÚ, najmä v oblasti bývania).

Financovanie samospráv je založené najmä na grantoch a transferoch, kým miestne daňové príjmy predstavujú len menšiu časť komunálnych finančných zdrojov.

Vo veľkých, alebo bohatých mestách (cestovný ruch) vyzerá situácia trochu inak, miestne príjmy môžu predstavovať až 50 % celkových bežných príjmov obcí.

Menšie vidiecke obce však majú ďaleko nižšie miestne príjmy a sú veľmi závislé od štátnych transferov.

Zdrojom pre rozpočet obce sú nasledovné miestne dane: daň z nehnuteľností;

dedičská daň; daň z darov; daň z huteľného majetku; daň z vozidiel; turistická daň; ostatné miestne dane určené zákonom. Obecné zastupiteľstvo vydáva vyhlášku, ktorá určuje výšku daní a súvisiace podmienky. Horná a dolná hranica miestnych daní je zákonom obmedzená.

Česká republika

Česká republika je unitárny štát. Ústava z roku 1993 ustanovuje dve úrovne územnej samosprávy: kraje a obce. V súčasnosti je v krajine približne 6250 obcí, čím sa Česká republika radí medzi členské štáty EÚ s najväčšou územnou fragmentáciou. Zo štatistík vyplýva, že približne 56 % českých obcí má menej ako 500 obyvateľov a približne 78 % českých obcí má menej ako 1000 obyvateľov.

Pre porovnanie, Slovenská republika má dve úrovne územnej samosprávy: kraje (8) a obce (2890). Zo štatistík vyplýva, že približne 39 % slovenských obcí má menej ako 500 obyvateľov a približne 65 % slovenských obcí má menej ako 1000 obyvateľov.

V Českej republike sú obce závislé od financií prerozdeľovaných štátom (ktoré sú založené na počte obyvateľov a nie na bohatstve obyvateľstva). Podľa tohto systému podielových daní sa 22 % štátnych daní prevedie na miestne a regionálne orgány, tie majú ponechanú značnú slobodu pri rozhodovaní o tom, ako by sa tieto zdroje mali použiť v rámci oblasti ich riadnej zodpovednosti. Príjmy z podielových daní predstavujú viac ako 50 % celkových príjmov obce. O miestnych poplatkoch rozhodujú obce, ale majú obmedzenie na rozhodovanie o sadzbe dane z nehnuteľnosti.

Maďarsko

Maďarsko je unitárny štát. Zákon z roku 2013 ustanovuje tri úrovne územnej samosprávy: župy (19 + hlavné mesto Budapešť), okresy (174) a obce (3169).

Najdôležitejším zdrojom príjmov obcí je miestna živnostenská daň (približne 75 % miestnych daňových príjmov), ktoré sa ukladajú spoločnostiam so sídlom v mestskej (obecnej) oblasti a na základe hrubej marže spoločnosti (o sadzbe rozhoduje obec, ale je centrálnne obmedzená na maximálne 2 %). Daň z majetku je druhým najdôležitejším zdrojom (približne 20 % príjmov miestnych daní) a zahŕňa daň zo stavieb a daň z pozemkov (platia ich vlastníci podľa plochy a trhovej ceny). Dane z majetku si určuje každá obec, ale aj táto daň je zastropovaná. Miestne poplatky sú najmenším daňovým zdrojom.

Vyrovňavacie mechanizmy takmer neexistujú.

Rumunsko

Rumunsko je unitárny štát. Rumunsko má dve úrovne územnej samosprávy: župy (41 + hlavné mesto Bukurešť) a obce (3005).

Podľa legislatívy majú miestne orgány v Rumunsku právomoc rozhodnúť o sadzbe daní a miestnych poplatkov, avšak obecné dane sú len okrajovým príjmom miestnych orgánov.

Podľa údajov OECD (2016) sa zdá, že Rumunsko má najvyššie percento transferových príjmov na príjmoch miestneho rozpočtu v EÚ (viac ako 75 % miestnych príjmov pochádza z grantov a transferov).

Právomoci obcí v oblasti tvorby príjmov sú značne obmedzené. Miestne dane zahŕňajú majetkové dane zo stavieb a pozemkov, daň z dopravných prostriedkov a rôzne dane za vydávanie certifikátov a licencií. Základné a referenčné sadzby pre daň z nehnuteľností sú pevne stanovené zákonom, ale každé miestne zastupiteľstvo môže prijať sadzbu až o 50 % vyššiu alebo nižšiu, ako je odporúčaná sadzba.

Okrem toho existuje horizontálny vyrovnávací grant financovaný zo štátneho rozpočtu, ktorý sa prideľuje podľa vzorca, každoročne zakotveného v štátnom rozpočte. Okrem týchto presunov, miestne samosprávy dostávajú účelové granty od sektorových ministerstiev (napríklad podporu pre

osoby so zdravotným postihnutím, opustené deti, dotácie na pohonné hmoty...), ako aj dotácie z EÚ.

Extrémna závislosť miestnych orgánov na transferoch vytvára veľa praktických problémov miestnych financií. Miestne orgány len ťažko môžu prijať ročné rozpočty pred schválením štátneho rozpočtu, pretože musia najprv vedieť podmienky stanovené v štátnom rozpočte.

Každoročné zmeny všeobecných rozpočtových pravidiel sú bežnou praxou. Spôsob výpočtu podielových daní a transferov založených na DPH, ale aj iných transferov je kritizovaný z hľadiska nedostatočnej predvídateľnosti, jasnosti a transparentnosti. Stále dochádza k oneskoreniam pri prevode finančných prostriedkov z centrálnej úrovne, čo môže brániť fungovaniu miestnych orgánov. Výška transferov mimoriadne závisí od hospodárskych výsledkov krajiny.

Slovinsko

Slovinsko je unitárny štát. Zákon z roku 1991 ustanovuje dve úrovne územnej samosprávy: správne jednotky (58) a obce (212). Podobne ako v iných krajinách strednej a východnej Európy sú hlavným zdrojom príjmov miestnej samosprávy podielové dane (okolo 60 %).

Miestne dane sú: daň z nehnuteľností; lodná daň; daň z predaja nehnuteľností; daň z dedičstva a darovania; zdaňovanie výhier z konvenčných hazardných hier. Obce nemôžu slobodne stanovovať sadzby dane z nehnuteľností. Daň za užívanie stavebného pozemku je jediná skutočná obecná daň s autonómovou sadzbou v kompetenciách samosprávy.

Iné vlastné zdroje financovania pre samosprávy si zabezpečujú samosprávy poplatkami, pokutami a platbami za miestne verejné služby. Napríklad v roku 2017 tvorili nedaňové príjmy obcí 17 % z celkových komunálnych príjmov, kde väčšina pochádzala z prenájmov.

Obce dostávajú transfery zo štátneho rozpočtu, od iných štátnych inštitúcií

a fondov EÚ. Celková úroveň transferu výrazne závisí od úspechu pri čerpaní zdrojov z EÚ (napríklad podľa údajov ministerstva financií, v roku 2015 dosiahli komunálne transfery 25 % z celkových príjmov samosprávy z čoho väčšina pochádzala z fondov EÚ).

Poľsko

Poľsko je unitárny štát. Zákon z roku 1993 ustanovuje tri úrovne územnej samosprávy: vojvodstvá (16), okresy (380) a obce (2477).

Financovanie miestnych orgánov je zložené z vlastných príjmov, všeobecných paušálnych dotácií (25 – 30 % príjmov) a špecifických dotácií zo štátneho rozpočtu (približne 20 % daňových príjmov). Najdôležitejším vlastným zdrojom je podielová daň. Miestne dane môžu vyberať len obce (nie vojvodstvá).

Vplyv reforiem smerom k fiškálnej decentralizácii na ekonomickú aktivitu a iné ekonomické a spoločenské ukazovatele vybraných členských krajín

Daňová súťaž zvyšuje produktivitu a efektívnosť verejného sektora

Všeobecne prevláda názor, že väčšia daňová konkurencia vedie k efektívnejšiemu a produktívnejšiemu verejnému sektoru, pretože poskytovatelia verejných služieb lepšie reagujú na požiadavky domácností a podnikov a zvyšujú kvalitu a znižujú náklady na verejne financované služby. Tento názor sa často nedá overiť, pretože efektívnosť a produktivita verejného sektora sa ťažko meria. Niektoré empirické štúdie sú však k dispozícii. **Zistenia v rámci OECD naznačujú, že decentralizácia daňových právomocí má tendenciu viesť k zvýšeniu výdavkov na produktívne investície, ako je infraštruktúra a vzdelávanie.** Podobne decentralizácia vzdelávacích funkcií má tendenciu zlepšovať výsledky vzdelávania. Výskum v jednotlivých krajinách tiež poukazuje na to, že autonómia v rozsahu pôsobnosti má pozitívny vplyv na efektívnosť výdavkov obcí (napr. Kalb a kol., 2012). Okrem toho väčšia daňová autonómia a daňová konkurencia sa zvyčajne spájajú s menším verejným sektorom.

Decentralizácia a výsledky vo vzdelávaní:

Základné a stredné školstvo je jednou z mála oblastí verejného sektora, v ktorej existujú medzinárodne porovnateľné údaje o výkonnosti. V rámci Programu medzinárodného

hodnotenia žiakov - PISA sa pravidelne hodnotia výsledky žiakov končiacich povinnú stredoškolskú dochádzku v rôznych predmetoch. Program PISA poskytuje bohaté súbory údajov o výsledkoch jednotlivých žiakov, škôl a fungovaní vzdelávacích systémov. PISA obsahuje aj ukazovateľ o tom, do akej miery sú rozhodovacie právomoci - stanovenie učebných osnov, riadenie personálu, zostavovanie rozpočtu atď. - delegované na samosprávy alebo školy. Tento súbor údajov PISA tak umožňuje stanoviť tzv. produkčné funkcie vzdelávania, ktoré spájajú výsledky vzdelávacích systémov s viacerými determinantmi, z ktorých jedným je miera decentralizácie vzdelávacej politiky.

Vzdelávanie je v súčasnosti najdôležitejšou položkou v rámci sub-centrálnych výdavkov, pričom viac ako 50 % vzdelávacích systémov je financovaných zo samospráv. Predpokladá sa, že decentralizácia základného a stredného školstva zvýši schopnosť reagovať na požiadavky miestneho trhu práce, zlepši kvalitu škôl, zvýši potenciál pre inovácie a zlepši finančné riadenie vo vzdelávaní. Tlak na plnenie cieľov v oblasti vzdelávania má pôvod v konkurenčných silách, porovnávaní v rámci samospráv a v požiadavke na zvýšenie zodpovednosť poskytovateľov vzdelávania. Ponukou "dobrej" vzdelávacej politiky (kvalitná výučba alebo podnetné školské prostredie) môžu samospráva prilákať alebo udržať firmy, ktoré majú záujem o kvalitne vzdelanú pracovnú silu, a obyvateľov, ktorí majú záujem o viac lepších príležitostí pre svoje deti. Niektoré samosprávy začali využívať vzdelávanie ako strategický politický nástroj tým, že sa zameriavajú na vysoko mobilné rodiny a investujú veľké prostriedky do vzdelávania. Čím autonómnejšie sú samosprávy vo všetkých otázkach vzdelávacej politiky, tým silnejšie sú takéto strategické interakcie.

Prakticky všetky skúmané ukazovatele naznačujú pozitívny a významný vzťah medzi inštitucionálnym ukazovateľom decentralizácie vzdelávania a výsledkami žiakov. Jednoducho povedané, **decentralizovanejšie krajiny majú tendenciu dosahovať lepšie výsledky žiakov**, čo je tvrdenie, ktoré majú tendenciu podporovať aj sofistikovanejšie viacrozmerné analýzy. Regresia s fixnými časovými efektmi na nevyvážených panelových údajoch poskytuje odhadovaný koeficient 0,4 (tabuľka 4), čo znamená, že presun z najmenej decentralizovanej krajiny do najviac decentralizovanej by zvýšil národné skóre PISA o 28 bodov, čo je nezanedbateľné vzhľadom na to, že premenná je normalizovaná okolo hodnoty 500 (väčšina krajín sa pohybuje v rozmedzí 480 a 520). Zvýšenie decentralizácie vzdelávania o 10 bodov zlepšuje hodnotenie PISA približne o štyri body, čo zodpovedá zlepšeniu pozície približne o štyri krajiny.

Table 4. Education decentralisation and PISA score¹

Unbalanced panel, time fixed effects, all OECD countries

Dependent variable: National PISA results																
	All countries						Federal countries					Unitary countries				
	Educ dec1 ²	Educ dec22	Exp	Rev	Taxrev	Taxaut	Educ dec1 ²	Exp	Rev	Taxrev	Taxaut	Educ dec1 ²	Exp	Rev	Taxrev	Taxaut
Student characteristics	40.14***	23.13	41.29***	40.98***	47.25***	46.78***	59.34***	58.80***	53.98***	59.48***	58.32***	1.40**	2.81***	6.68	31.45***	33.53*
Education spending/GDP	1.42***	-1.07	0.90*	0.87*	1.19***	1.31***	1.02	1.36***	1.03**	0.95**	1.00	1.41**	1.42***	-0.08	1.28*	2.17
Decentralisation	0.40***	0.13	0.19	0.10	0.10	0.13	0.14	0.40*	0.26	0.14	0.31	0.65***	0.64***	0.72*	0.32	0.31
R ² adjusted	0.45	0.35	0.38	0.37	0.51	0.51	0.84	0.79	0.82	0.84	0.89	0.44	0.10	0.04	0.24	0.30
No observation	84	41	100	100	115	32	25	33	34	39	10	59	66	67	76	22

Note: *** means significance at the 1% level, ** means significance at 5% level and * means significance at 10% level.

1. Coefficients derive from linear multivariate regressions using time fixed effects. Decentralisation indicators are inserted alternatively into the equations in order to avoid multicollinearity. Coefficients are point elasticities and therefore represent percentage point changes. E.g. 0.40 means that a 10% point decentralisation increase is associated with an increase of 4 PISA points.

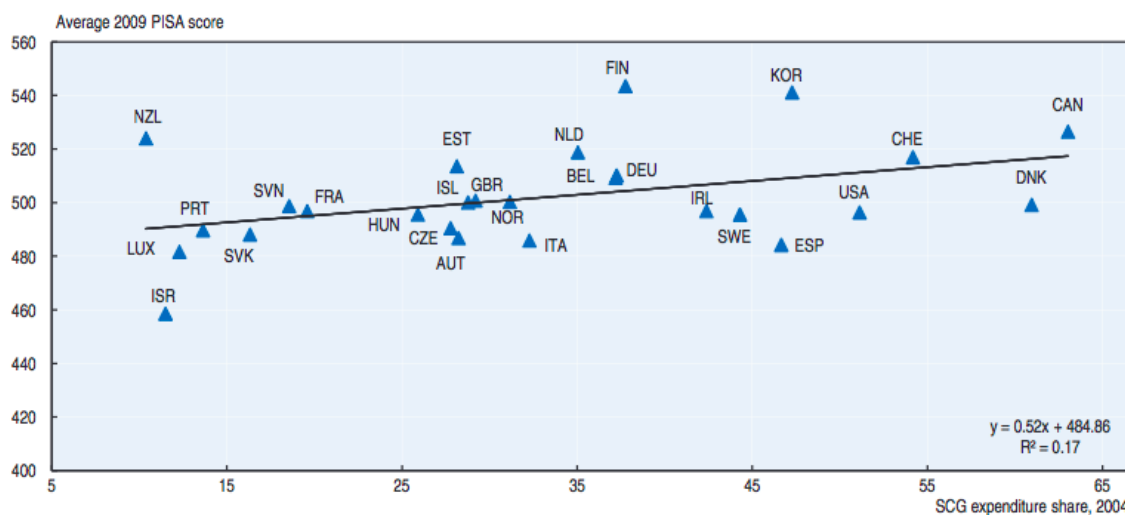
2. Educ dec1 is the institutional education decentralisation indicator from the OECD Education at a Glance data and educ dec2 is the education decentralisation indicator based on COFOG data.
Source: OECD Fiscal Decentralisation Database; OECD Education at a Glance Database; OECD National Accounts.

Fredriksen, K. (2013)

Decentralizácia má silnejší účinok - štatisticky aj ekonomicky - v unitárnych, ako vo federálnych krajinách, kde je vzdelávanie už vo veľkej miere pridelené nižším úrovniam verejnej správy.

Figure 3.7. Spending decentralisation and the performance of educational systems

OECD countries



Note: Data do not include Mexico.

Source: OECD Fiscal Decentralisation Database; OECD Education at a Glance Database; Fredriksen, K. (2013), "Decentralisation and Economic Growth – Part 3: Decentralisation, Infrastructure Investment and Educational Performance", OECD Working Papers on Fiscal Federalism, No. 16, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/5k4559gg7wlv-en>.

OECD (2013)

Výdavková stránka

Z daní sa financujú verejné služby. Príjmová a výdavková strana rozpočtu sa navzájom ovplyvňujú. Domácnosti a podniky si vyberajú svoje sídlo nielen z daňových dôvodov, ale aj z dôvodu vzťahu medzi zaplatenými daňami a poskytnutými službami. Konkurujuce si

samosprávy môžu mať na zreteli nielen daňovú stránku konkurencie, ale aj výdavkovú stránku. Usilujú sa o komplexnú fiškálnu súťaž. Zistenia o tom, ako funguje fiškálna konkurencia, možno zhrnúť takto:

- Samosprávy, ktoré čelia fiškálnej konkurencii, investujú viac do verejných služieb, ktoré zvyšujú produktivitu súkromných investícií, ako je fyzická infraštruktúra, kvalita životného prostredia a vzdelávanie (Fredriksson, List a Millimet, 2005). Na druhej strane investujú menej do sociálnych služieb. Vyššie daňové sadzby sa vo všeobecnosti stretávajú s vyššími štandardmi verejných služieb, čo umožňuje domácnostiam a firmám vybrať si z rôznych balíkov daní a služieb v rôznych jurisdikciách. Takéto zistenia skôr podporujú tzv. "Tieboutovu hypotézu", ktorá predpokladá, že domácnosti a firmy majú tendenciu zoskupovať sa v jednotlivých samosprávach podľa svojich daňových preferencií a preferencií verejných služieb.
- Zdá sa, že jurisdikcie s nízkymi daňami a nízkymi službami môžu v rámci jednej krajiny existovať dlhšie obdobie spolu s jurisdikciami s vysokými daňami a vysokými službami bez toho, aby došlo k výraznej fiškálnej vyvolanej mobilite (Bénassy-Quéré a kol., 2007). Samosprávy sa len veľmi ťažko posúvajú na škále úrovne zdanenia a na škále poskytovaných služieb, pretože daňová elasticita - reakcia daňovej bázy na zmeny daňových sadzieb - je vo všeobecnosti nižšia ako priama úmera. Tieto výsledky opäť poukazujú na relevantnosť "Tieboutovej hypotézy".
- Namiesto rovnomerného zníženia daňových sadzieb samosprávy niekedy uprednostňujú poskytovanie balíkov daňových úľav vysoko mobilným domácnostiam a podnikom. V niektorých krajinách sú dôležité politické nástroje samospráv špecifické daňové úľavy v kombinácii so dotáciami pre nové firmy. Nízka daňová autonómia zintenzívňuje konkurenciu na strane výdavkov: samosprávy s nízkou daňovou autonómiou majú tendenciu často využívať cielené dotácie a selektívne výdavkové programy. Hospodárska súťaž sa následne stáva menej transparentnou.

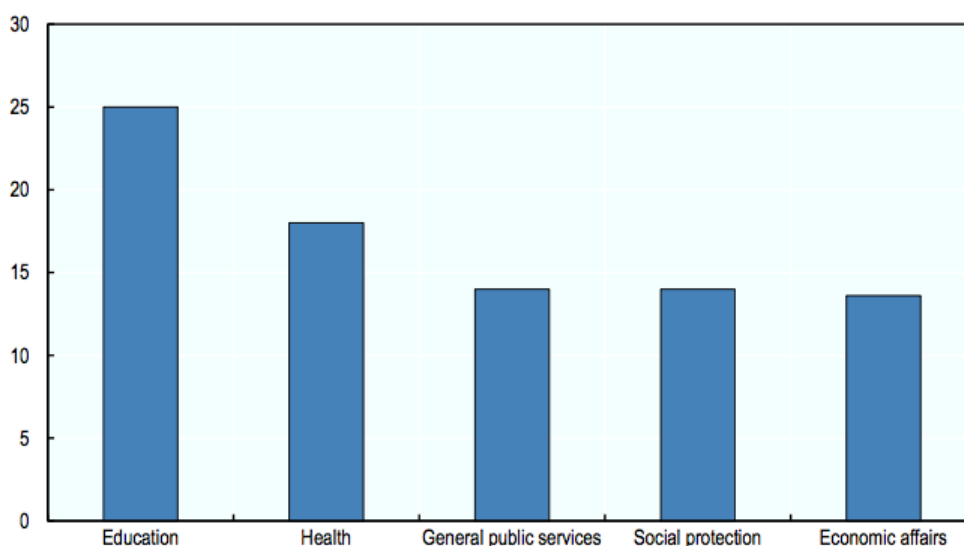
Miera decentralizácie v zdravotníctve

Tendencia k decentralizácii verejnej správy a z nej vyplývajúci rozptyl moci viedli k tomu, že za poskytovanie a financovanie zdravotníckych služieb sú zodpovedné mnohé samosprávy na nižšej ako národnej úrovni v krajinách OECD a partnerských krajinách. Zlepšenie výkonnosti tohto základného verejného statku je pre vlády najvyššou prioritou s cieľom zvýšiť produktivitu, nákladovú efektívnosť, dostupnosť a kvalitu služieb v sektore zdravotníctva.

Okrem toho si krajiny OECD čoraz viac uvedomujú, že decentralizácia môže mať významný vplyv na formovanie rámcov riadenia a výdavkov priradených verejným službám a na spôsob monitorovania produktivity a kvality služieb.

Väčšina ústredných vlád stále považuje za svoju úlohu zabezpečiť efektívne a spravodlivé poskytovanie zdravotníckych služieb, a to z rôznych ekonomických, sociálnych a finančných dôvodov. Ústredná vláda má jedinečné postavenie, ktoré jej vo všeobecnosti umožňuje monitorovať zdravie všetkých občanov bez ohľadu na to, kde žijú, a profitovať z pozitívnych externalít, ktoré vysokokvalitná zdravotná starostlivosť a zdravé komunity prinášajú spoločnosti a verejným rozpočtom. V tomto kontexte sú výdavky na zdravotníctvo na nižšej ako centrálnej úrovni a štandardy poskytovania služieb často ovplyvňované nariadeniami, legislatívou a konvenciami centrálnej vlády, čo znižuje voľnosť, ktorú majú vlády na nižšej ako centrálnej úrovni v oblasti zdravotnej politiky a poskytovania služieb.

Figure 3. Sub-national share of public expenditure by economic function

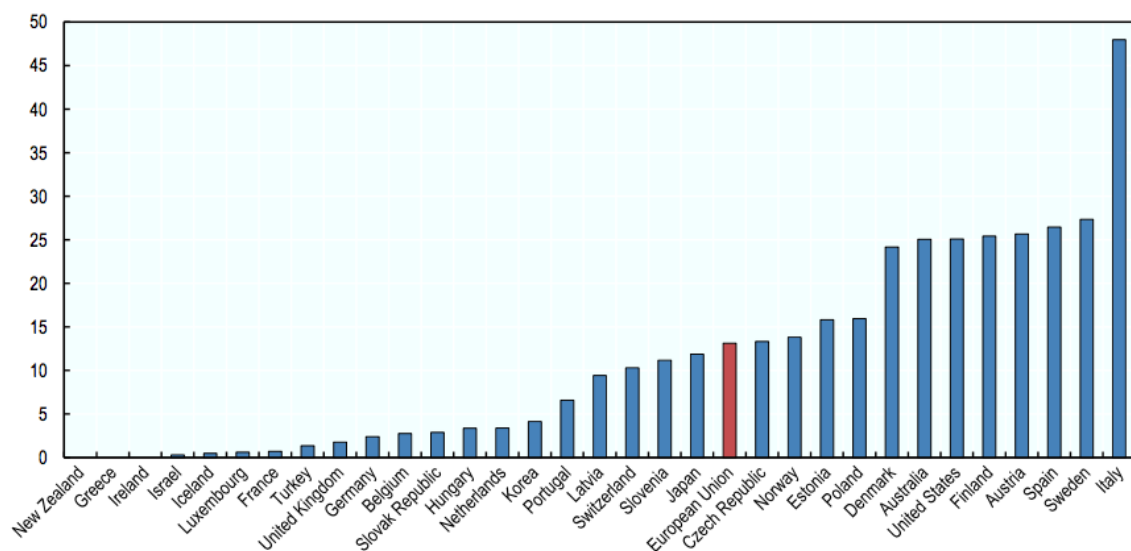


Note: Sub-national 2015 expenditure by function are shown as a percentage of total sub-national expenditure. OECD weighted average (weighted by population size of each country). Excludes Canada, Mexico and Chile. Other expenditure data include defence; public order and safety; housing and community amenities; recreation, culture and religion; environment; social protection expenditure includes both capital and current expenditure. Source: OECD Regions and Cities database.

Beazley, I., et al. (2019)

Zdravotníctvo predstavuje druhý najväčší sektor výdavkov na nižšej ako národnej úrovni po vzdelávaní, pričom v roku 2015 predstavovalo 18 % výdavkov na nižšej ako národnej úrovni (graf 3).

Figure 4. Sub-national health expenditure as a percentage of total sub-national expenditure

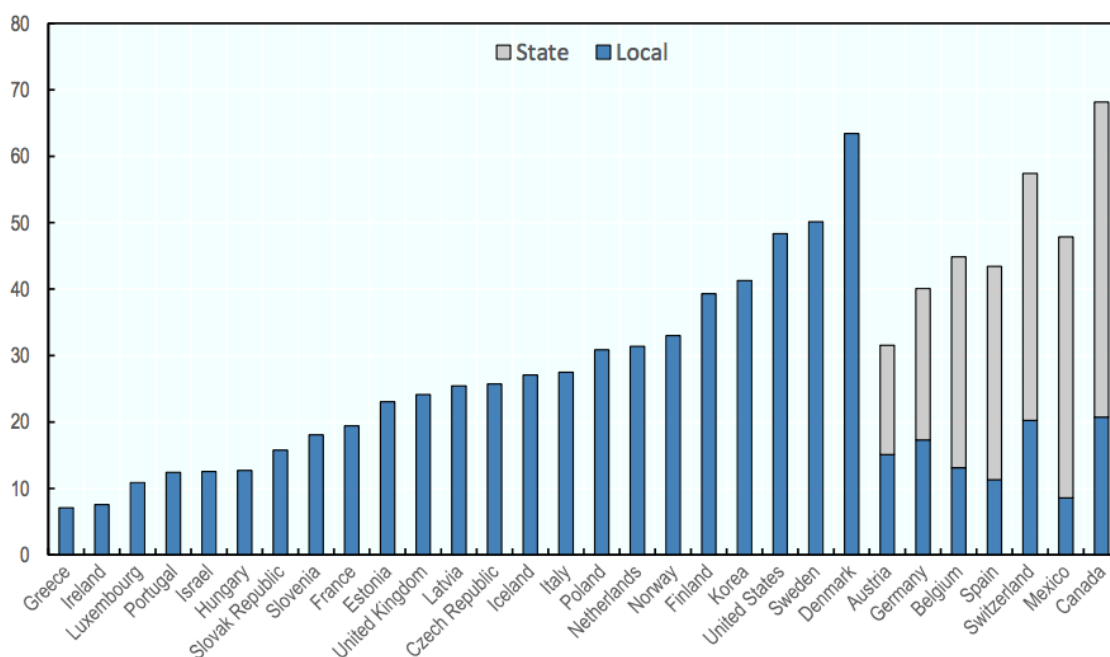


Note: OECD weighted average in 2015 (by population of each country). Excludes Canada, Mexico and Chile.
Source: OECD Regions and Cities database

Beazley, I., et al. (2019)

Na grafe 4 sú znázornené podiely výdavkov na nižšej ako národnej úrovni ako percento celkových výdavkov na nižšej ako národnej úrovni v krajinách OECD. V Rakúsku, Fínsku, Taliansku, Španielsku, Švédsku a Spojených štátoch prekročili výdavky na zdravotníctvo na nižšej ako národnej úrovni 25 % celkových výdavkov na nižšej ako národnej úrovni, čo naznačuje, že náklady na zdravotníctvo môžu mať významný vplyv na rozpočty na nižšej ako národnej úrovni.

Figure 5. Sub-national expenditure as a share of total public expenditure



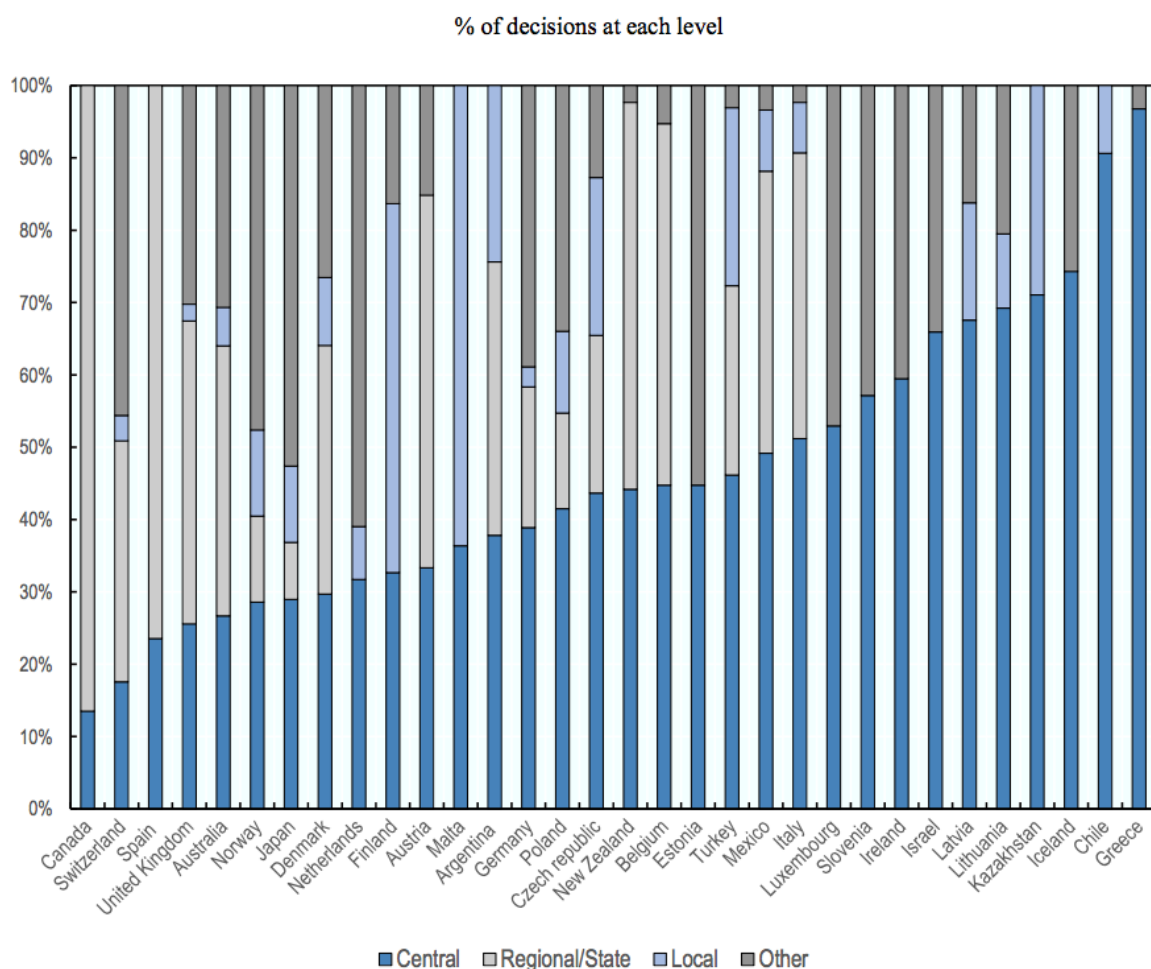
Beazley, I., et al. (2019)

Výdavky na zdravotnú starostlivosť na nižšej ako národnej úrovni predstavovali v roku 2015 24 % (nevážený priemer) verejných výdavkov na zdravotníctvo v krajinách OECD. Tento priemer však skrýva veľké rozdiely medzi jednotlivými krajinami. Na základe podielov výdavkov zostáva zdravotníctvo vysoko centralizované v mnohých krajinách vrátane Grécka, Írska, Nového Zélandu, Izraela, Luxemburska, Turecka a Francúzska. Naopak, výdavky na zdravotníctvo na nižšej ako národnej úrovni presahujú 85 % celkových verejných výdavkov na zdravotníctvo vo Švédsku, Španielsku a Švajčiarsku, kde je široká zodpovednosť za služby zdravotnej starostlivosti a ich financovanie decentralizovaná na úroveň obcí, regiónov alebo zdravotných obvodov (OECD, 2018).

Mechanizmy financovania zdravotníctva sa na jednotlivých úrovniach verejnej správy líšia. Napríklad v Austrálii financuje zdravotnú starostlivosť ústredná vláda v súlade s národnými dohodami, ktoré boli uzavreté medzi ústrednou a regionálnymi vládami. Regionálne vlády financujú zdravotnú starostlivosť aj prostredníctvom daní a vlastných príjmov v súlade s vlastnou legislatívou. Vo Fínsku financuje ústredná vláda zdravotnú starostlivosť prostredníctvom daní. Okrem toho sa od všetkých zamestnancov vyberá osobitný poplatok za sociálne zabezpečenie na financovanie osobitných nákladov na zdravotnú starostlivosť poskytovanú prostredníctvom systému zákonného zdravotného poistenia.

Naopak, vo Švajčiarsku je financovanie zdravotnej starostlivosti decentralizovanejšie. Regionálne a miestne samosprávy sú suverénne, pokiaľ ide o rozdeľovanie vybraných daní. Dane vo všeobecnosti nie sú určené na poskytovanie zdravotnej starostlivosti, s výnimkou niektorých oblastí, ako je podiel centrálnej vlády na spotrebnej dani z tabakových výrobkov na účely verejného zdravia a centrálné stanovený príspevok zo zdravotných poisťovní na preventívne činnosti. Súkromné zdravotné poisťovne stanovujú poisťné na zdravotné poistenie. Federálny úrad pre verejné zdravie však reguluje poisťné a každoročne schvaľuje všetky výšky poisťného.

Figure 6. Decision-making power in the health sector, across levels of government



Source: OECD survey on performance measurement systems in the health sector and responsibilities across levels of government (2018).

Beazley, I., et al. (2019)

Graf 6 znázorňuje rozdelenie zodpovednosti za rozhodnutia v oblasti zdravotnej starostlivosti medzi respondentmi.

Rozhodovacia právomoc v mnohých aspektoch sektora zdravotníctva v sledovaných krajinách je výrazne naklonená ústrednej vláde. Táto silná centralizácia kompetencií v oblasti zdravotníctva je napriek všeobecnému trendu decentralizácie zdravotnej starostlivosti za posledných 20 rokov, ktorý presunul kompetencie na nižšiu ako národnú úroveň. Niektoré krajiny OECD, ako napríklad Austrália, Nemecko alebo Švédsko, však za posledných 20 rokov uskutočnili recentralizáciu (OECD, 2018). V priemere je pravdepodobnosť, že ústredné vlády budú zodpovedné za rozhodnutia v oblasti zdravia, ktoré boli predmetom prieskumu, takmer dvakrát vyššia v porovnaní s regionálnymi vládami a štyrikrát vyššia v porovnaní s miestnymi vládami. Poskytovanie zdravotníckych služieb zostáva centralizovanou zodpovednosťou vo viacerých krajinách, najviac však v Grécku, Čile a na Islande. Na opačnom konci spektra sú za rozhodnutia v oblasti zdravia zvyčajne zodpovedné orgány na nižšej ako národnej úrovni v Kanade, Švajčiarsku a Španielsku.

Decentralizácia a ekonomický rast

Viacero teoretických a empirických štúdií testovalo prepojenie medzi ekonomickým rastom a decentralizáciou. Výsledky sa dajú zahrnúť do troch skupín: zvýšený ekonomický rast, zvýšená konkurencia a lepšia zhoda ekonomických preferencií. Všeobecný záver z týchto štúdií potvrdzuje, **že decentralizácia môže viesť k ekonomickému rastu**. Decentralizácia vie pomôcť k efektívnejšej verejnej správe, čo priamo ovplyvňuje vyššiu produktivitu súkromného sektora. Taktiež vie podporiť efektívnejšie výdavky vo vzdelávaní a podporiť ľudský kapitál, faktory taktiež dôležité pre ekonomický rast. Fiškálna decentralizácia vie podporiť lepšie rozloženie daňového zaťaženia a určenia sadzieb podľa potreby. V tomto prípade tak miestne samosprávy majú možnosť pozitívne ovplyvniť ekonomický rast. Podpora ekonomického rastu vie pomôcť zaostalejší regiónom, ktoré takto dokážu dobiehať viac rozvinuté oblasti (OECD 2019, s.114-116).

Politické benefity

Decentralizácia má potenciál podporovať a rozširovať občiansku participáciu tým, že dostane vládu bližšie k ľuďom. Väčšia angažovanosť občanov na veciach verejných znamená lepšie odzrkadlenie preferencií a predovšetkým bude viesť k zvýšenej zodpovednosti miestnej vlády. Jedným z hlavných benefitov decentralizácie je zlepšenie politickej stability. V rámci jednej krajiny sa môžu nachádzať regióny, ktoré sa líšia v oblasti kultúry, politických preferencií alebo historického vývoja. Decentralizácia vedie k zohľadneniu preferencií daného regiónu a prinesie väčšiu politickú stabilitu (OECD 2019, s.118-119).

Konkrétne príklady reforiem

Table 1. Typical recommendations to improve fiscal capacity

Strengthen own-source revenues					Raise SCG spending power	Reduce transfer dependence through exploiting local tax base
Boost property taxation			Piggy-back taxes	Improve consumption taxes/use destination-based VAT		
Raise rates	Broaden the base	Update valuations				
Finland, Denmark, Mexico, the Netherlands, Korea	Australia, Mexico	Austria, Belgium, Estonia, Finland, France, Germany, Greece, Indonesia, Mexico, Portugal and Sweden	Austria, Australia, Korea	USA, Brazil	Korea, Belgium, Australia, Canada, Czech Republic, France, Japan, USA	Japan, German, Belgium, Italy, Switzerland

Note: This table depicts typical recommendations to improve SCG fiscal capacity followed by a sample of the countries to which they have been made. The first of the three primary recommendations in the top row – strengthen own-source revenues – is divided into several sub-recommendations.

Synthesizing good practices in fiscal federalism : key recommendations from 15 years of country surveys, OECD Economic Policy Paper, April 2020 No. 28

Reformy vo Fínsku

Fínska vláda pred rokom 2014 spustila niekoľko reforiem, ktoré sa týkali predovšetkým nižších územných celkov. Jedna z hlavných zmien sa týkala zlučovania obcí, ktoré mali svoje návrhy predložiť do roku 2014. V niektorých oblastiach sa zlučovanie mohlo odložiť, ak by vláda tieto plány považovala za nedostatočné. Cieľom bolo vytvoriť silnejšie, produktívnejšie a efektívnejšie samosprávy. Ak by niektoré obce nedosiahli stanovenú kritickú veľkosť, ktorú stanovuje Ministerstvo sociálnych vecí a zdravotníctva, vláda by nariadila zlučovanie podobne, ako to urobilo Dánsko vo svojej reforme v roku 2007. Vláda vo Fínsku predpokladala, že zlučovanie bude mať väčší význam v okolí regionálnych centier. Preto sa rozhodli navrhnúť, aby sa obce museli zlúčiť so svojím relevantným regionálnym centrom. V hlavnom meste Helsinky bolo navrhnuté vytvorenie volenej metropolitnej rady s pomerne silnými rozhodovacími právomocami. Cieľom vlády bolo zlepšiť spoluprácu v metropolitnej zóne v oblasti služieb, využívania pôdy, dopravných a komunikačných sietí a podnikateľských príležitostí.

Ministerstvo sociálnych vecí a zdravotníctva pripravovali plány na zníženie fragmentácie zdravotníckych zariadení, zlepšenia výberu pre občanov a podporili prevenciu zdravia. Obce, ktoré mali minimálne 20 000 obyvateľov, si mohli zachovať kontrolu nad primárnou zdravotnou starostlivosťou a minimálne 50 000 obyvateľov na riadenie špeciálnej zdravotnej starostlivosti. Taktiež sa zaviedol nový systém riadenia financií miestnej samosprávy s cieľom zabezpečiť finančnú zodpovednosť obcí v budúcnosti. Ak by sa obciam prideliла nová kompetencia, existujúce kompetencie by sa znížili alebo by sa obci poskytlo viac finančných prostriedkov. Fiškálne pravidlá pre obce sa taktiež navrhli sprísniť. Do návrhu reformy museli obce dosiahnuť vyrovnaný rozpočet za obdobie štyroch rokov. Toto pravidlo nebolo veľmi prísne, keďže korekcia sa mohla rozložiť na viacero rokov. Návrh takéto odkladanie konsolidácie chcel zrušiť. Vláda očakávala, že prísnejšie pravidla môžu viesť k zlučovaniu obcí.

Pozitívne hodnoteným príkladom zlučovania obcí je mesto Salo. Obec v roku 2009 prešla zlúčením jadra mesta Salo s deviatimi okolitými obcami. V meste sa nachádzala kľúčová spoločnosť Nokia, ktorá zamestnávala 5 000 ľudí. V roku 2012 spoločnosť zastavila výrobu a ponechala v meste iba výskumné stredisko s približne 1 200 zamestnancami, ktorú neskôr prevzala spoločnosť Microsoft. Prepád tržieb spoločnosti Nokia znamenal aj výpadok príjmov z obecnej dane z právnických osôb pre obec Salo. Tie sa prepadli z 60 miliónov eur na menej ako 9 miliónov eur. Znižovaniu počtu zamestnancov a nakoniec zatvorenie závodu v obci viedlo k zvýšeniu nezamestnanosti, ktorá bola v roku 2008 na úrovni 6% a v roku 2013 na úrovni 14%. Práve zlúčenie v roku 2009 sa považuje za dôležitú udalosť, ktorá pomohla obci riešiť túto zložitú situáciu. Jedna veľká obec je viac pružnejšia pri reorganizácii a vie lepšie reagovať na krízové scenáre ako napríklad desať menších obcí. Väčšia obec má väčší vplyv na regionálnej ako aj národnej úrovni. Salo vytvorilo Centrum služieb pre podnikateľov, ktoré ponúka podnikateľské služby malým a stredným podnikom ako napríklad podporu medzinárodnej expanzie a poradenstvo pre začínajúce podniky. Taktiež propaguje mesto ako miesto, kde investovať a ktoré ťaží z kvalifikovanej pracovnej sily, vynikajúceho logistického spojenia a podnikateľsky priaznivého prostredia. V meste Salo sa začalo rozširovať podnikanie v inovatívnych odvetviach, ako sú ekologicky účinné osvetlenie, námorný priemysel, solárne energie alebo zdravotnícke zariadenia (OECD 2014, s.6-19).

Reformy v Belgicku

Belgické decentralizačné reformy siahajú do roku 1970, odkedy sa tento unitárny štát postupne vďaka piatim reformám zmenil na federálny štát. Teraz ho tvorí šesť federálnych celkov, 11 provincií a 589 obcí. Tieto reformy postupne dali regiónom legislatívne a administratívne právomoci, provincie a obce majú iba administratívne právomoci. Šiesta

decentralizačná reforma bola naplánovaná na rok 2011, v rámci ktorej sa opäť mali presunúť niektoré kompetencie na regionálnu úroveň (European Commission workshop 2012, s.61).

Implementácia reformy z roku 2011 trvala až do roku 2014. Regiónom dáva právomoc stanoviť sadzby na dane z príjmu nad rámce sadzieb, ktoré ukladá federálna vláda. Avšak, táto právomoc je obmedzená, aby sa predišlo nekalej daňovej súťaži a zachoval sa progresívny príjem zdaňovania (CoR 2014, s.21).

Reforma v Dánsku

Jedna z najvýraznejších reforiem v Dánsku bola z roku 2007. Jej výsledkom bolo spájanie obcí, ktorých počet sa **znížil z 271 na 98**. Trinásť dovtedy existujúcich samospráv bolo zrušených a boli nahradené piatimi regiónmi. Do platnosti vošiel nový systém dotácií a vyrovňovania a taktiež nové rozdelenie úloh. Poskytovanie verejných sociálnych služieb vykonávajú prevažne obce a čiastočne aj regióny. Národná legislatíva stanovuje, ktoré služby vykonávajú a do určitej miery aj minimálnu kvalitu týchto služieb. Činnosť obcí je financovaná prostredníctvom obecnej dane z príjmov fyzických osôb, dane z hodnoty pozemkov a transferov od štátu vo forme blokových grantov a úhrad konkrétnych výdavkov. Okrem toho majú obce významné príjmy z poplatkov od užívateľov, pričom k financovaniu obcí prispievajú aj úrokové príjmy a pôžičky. Obce majú autonómiu meniť niektoré daňové sadzby (obecná daň z príjmu fyzických osôb a daň z hodnoty pôdy). Regióny sa úplne spoliehajú na granty od centrálnej vlády a financovania podľa činností od centrálnej vlády a obcí. Reforma dala centrálnej vláde jasnejšiu úlohu pri dohľade nad efektívnosťou poskytovania komunálnych a regionálnych služieb (European Commission workshop 2012, s.74).

Reforma v Španielsku

Reforma z roku 2012 v Španielsku sa netýka priamo decentralizácie a teda presunu právomocí z centra do regiónov avšak, nastavuje pravidlá pre regióny. Táto reforma vznikla ako reakcia na zvyšujúci sa dlh verejnej správy. Zadlžené totiž boli aj regióny, ktoré do implementácie tejto reformy mali značnú voľnosť pri rozhodovaní o ich úrovni zadlženosti a deficitu. Reforma stanovuje limity na celkovú úroveň dlhu a deficitu centrálnej vlády ako aj nižších územných celkov. Táto reforma neobmedzuje finančnú nezávislosť miestnych inštitúcií, ale kontroluje len spomenutú úroveň dlhu a deficitu (CoR 2014, s.191).

Reformy v Taliansku

Fiškálna decentralizácia bola historicky tlačaná najmä regiónmi, ktoré chceli mať priamejšiu politickú kontrolu. Taliansko je rozdelené na 20 regiónov, 110 provincií a 8092 obcí. Päť regiónov má špeciálny štatút, ktorý im zabezpečuje väčšiu mieru autonómie. Sú to ostrovy

Sicília a Sardínia a pohraničné regióny na severe Friuli Venezia Giulia, Trentino-Alto Adige a Valle D'Aosta, ktoré tento status získali v roku 1970. Dôležitá reforma z pohľadu decentralizácie bola predstavená v roku 2001. Reforma mala priniesť zmenu vzťahov medzi centrálnou vládou, regiónmi a miestnymi orgánmi. Avšak, legislatívna implementácia trvala dlhšie, než sa predpokladalo, a tak starý systém, v ktorom boli regióny do veľkej miery závislé na transferoch z centrálnej vlády, pretrvával až do roku 2009, kedy sa prijal rámcový zákon, ktorý vládu poveril prijatím legislatívnych dekrétov, ktorými sa uzákonil fiškálny federalizmus na základe stanovených zásad a usmernení.

Táto reforma presunula alebo zvýšila regulačné a výdavkové právomoci na nižšie územné celky. A taktiež špecifikovala funkcie zdieľaných kompetencií medzi centrálnou vládou a nižšími územnými celkami. Tabuľka pod odsekom ukazuje nové rozdelenie kompetencií medzi regiónmi, provinciami a obciam.

Municipalities	Provinces	Regions
Social housing	Road network maintenance	Health
Town planning	Transport	Health centres and hospitals
Aid to the disabled and other social services	Secondary schools (construction of buildings)	Vocational training
Local public transport	Environment including protection and improvement of the energy resources	Culture
Road network maintenance	Cultural heritage	Town planning
Local police	Household waste and sewage	Road networks, civil engineering and regional railway transport
Pre-primary (all), primary and vocational schools (building construction and maintenance)	Management of employment services and subsidies	Agriculture
Culture	Vocational teaching	Environment
Sport	Economic development	Country side planning and economic development
Sewage and waste disposal	Management of employment services and subsidies	Social services
Upkeep of pharmacies in rural areas		Education

Source: ISAE.

Reformy vo Francúzsku

Revízia ústavy z roku 2003 zvýšila právomoci orgánov na nižšej ako centrálnej úrovni a uznala finančnú autonómiu nižších územných celkov. Podobne aj zákon o decentralizácii z roku 2004 taktiež preniesol ďalšie práva na regióny (CoR 2014, s.72). Na regióny a departmenty bola prenesená zodpovednosť za nepedagogických zamestnancov na školách, odborné vzdelávanie, prístavy a letiská. Niekoľko zmien nastalo aj v roku 2011. Daň z nehnuteľností,

ktorú platia všetci vlastníci nehnuteľností, vychádza z teoretickej hodnoty prenájmu nehnuteľnosti podľa miestneho katastra nehnuteľností a upravuje sa v súlade s infláciou. Od roku 2011 sadzu dane stanovujú len samosprávy a obce. Daň z nehnuteľností pre nezastavané pozemky taktiež platia všetci vlastníci a sadzbu od roku 2011 stanovujú obce. Rezidenčná daň, ktorú platia obyvatelia bytových domov, sa tiež odvíja od teoretickej hodnoty prenájmu a upravuje sa v súlade s infláciou. Oslobodené sú osoby staršie ako 60 rokov, domácnosti s nízkymi príjmami a v prípade, že budova vyžaduje rozsiahlu rekonštrukciu a nie je obývatel'ná. Od roku 2011 je sadzba dane stanovená obcami (European Commission workshop 2012, s.111-114).

Ponaučenia z vybraných krajín mimo EÚ

Švajčiarsko

Švajčiarsko je jednou z najbohatších krajín na svete, merané HDP na obyvateľa (OECD 2013a), a má najvyššie bohatstvo na dospelú osobu zo všetkých krajín sveta (Bowers 2011). Zároveň je to krajina s nízkym zdanením.

Hoci sa Švajčiarsko z historických dôvodov volá Švajčiarskou konfederáciou, dnes je to federatívna republika rozdelená na 26 veľmi autonómnych kantónov. Všetky kantóny majú vlastnú ústavu, zákonodarný zbor, vládu a súdy (Kley 2012). Podľa švajčiarskej federálnej ústavy sú kantóny suverénne do tej miery, do akej ich suverenitu neobmedzuje federálne právo. Kantóny si tiež ponechávajú všetky právomoci a kompetencie, ktoré nie sú ústavou prenesené na konfederáciu (Schweizerische Eidgenossenschaft 2012). Najvýznamnejšie je, že kantóny sú zodpovedné za zdravotníctvo, sociálnu starostlivosť, vymožitelnosť práva a verejné vzdelávanie; ponechávajú si aj právomoc zdaňovania.

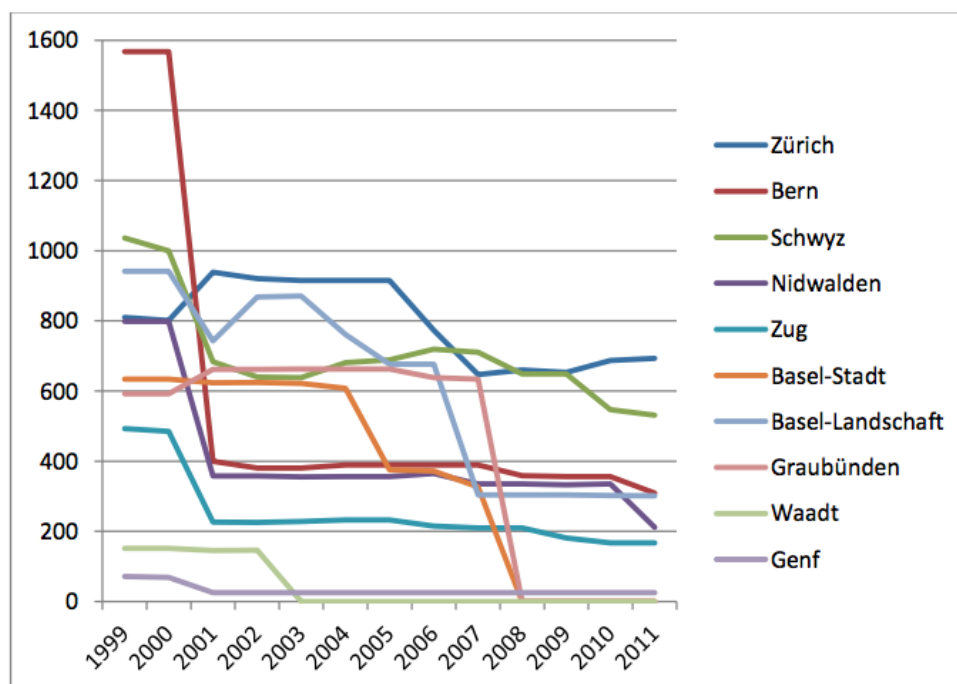
Konfederácia môže vyberať priamu daň: maximálne 11,5 percent z príjmu fyzických osôb a najviac 8,5 percent z čistého zisku právnických osôb. Právomoc vyberať daň z pridanej hodnoty (DPH) je udelená len Švajčiarskej konfederácií, so štandardnou sadzbou maximálne 6,5 percent a zníženou sadzbou minimálne 2,0 percentá. Kantónom a obciam ústava zakazuje vyberať vlastné nepriame dane. Okrem Konfederácie môžu príjmy zdaňovať aj kantóny a obce. To vytvára skutočnú daňovú súťaž v rámci jednej krajiny.

Daňové sadzby sa v priebehu času dramaticky znížili a v rámci kantónov nie je jediná výnimka. Grafické znázornenie všetkých 26 kantónov spolu by bolo chaotické, preto sa Feld a Reulier uchýlili k zjednodušenému zobrazeniu, pričom použili len desať kantónov, ktoré podľa nich

predstavujú jadro švajčiarskej daňovej súťaže. Napríklad: "Výber kantónov vyplýva z politickej diskusie vo Švajčiarsku, podľa ktorej sú aglomeračné kantóny, ako napríklad Zürich a Ženeva, spochybňované okolitými, vidieckymi kantónmi. Kantón Zürich má byť v hre o daňovú konkurenciu s kantónmi Zug, Schwyz a Nidwalden, tromi kantónmi s najnižšími daňovými sadzbami (pre fyzické a právnické osoby) vo Švajčiarsku." (Feld a Reulier)

Grafy ukazujú vývoj daní v kantonálnych hlavných mestách. Údaje sú v absolútnych hodnotách. Všetky hodnoty predstavujú zdanenie manželských párov bez detí; údaje pre túto skupinu sú najkonzistentnejšie a efektívne daňové sadzby pre ostatné skupiny sa výrazne nelíšia. Prvý graf znázorňuje vývoj daní z príjmov fyzických osôb pre hlavné mestá kantónov v rokoch 1999 až 2011 pre príjmovú skupinu 30 000 CHF (momentálne 28 899€) ročne.

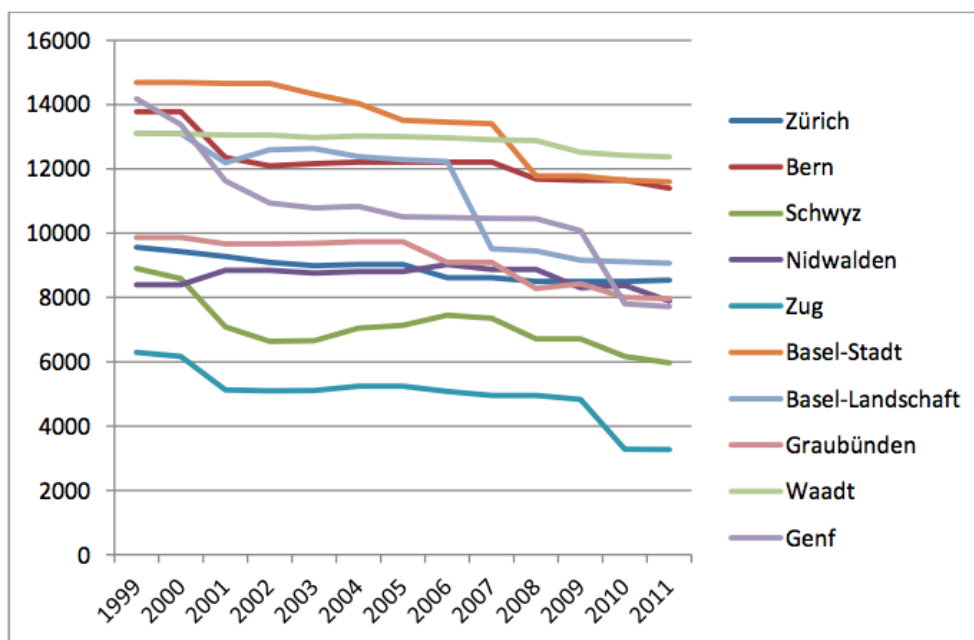
Figure 2: Individual income tax rates (in absolute values) on annual taxable income of 30,000 CHF for cantonal capitals, 1999–2011



Pánek, M. (2013)

Na druhom grafe vidíme situáciu v príjmovej skupine s príjmom 100 000 CHF (momentálne 96 330€) ročne. Môžeme pozorovať, že zatiaľ čo v prípade najmenej majetných osôb dochádza v priebehu viac ako desaťročia k neustálemu poklesu dane z príjmov fyzických osôb, v prípade bohatších osôb tiež dochádza k poklesu, aj keď nie až tak rýchlo.

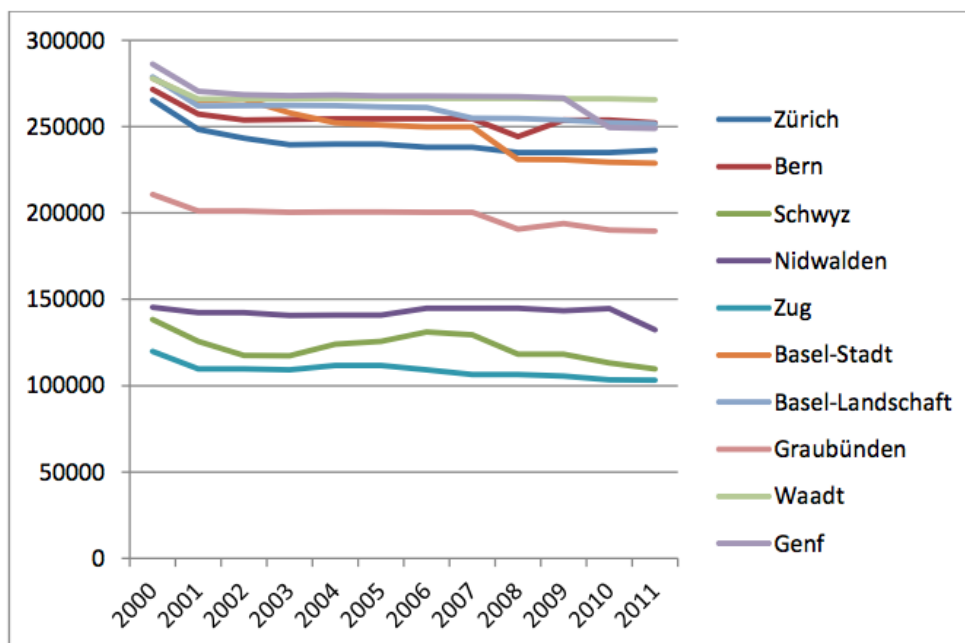
Figure 2: Individual income tax rates (in absolute values) on annual taxable income of 100,000 CHF for cantonal capitals, 1999–2011



Pánek, M. (2013)

Posledný graf ukazuje vývoj daní z příjmu milionářů (momentálně 963 309€ ročně). Ako vidíme, faktor, ktorý znižuje dane pre chudobnejšie skupiny, pre najvyššie príjmové skupiny prakticky neexistuje. Preto dane zostali za posledných tridsať rokov takmer konštantné.

Figure 3: Individual income tax rates (in absolute values) on annual taxable income of 1,000,000 CHF for cantonal capitals, 2000–2011



Note: Data for 1999 is not available for this income group.

Pánek, M. (2013)

To, že si kantóny konkurujú v zdaňovaní, je známe aj medzi širokou verejnosťou, nielen medzi akademikmi. Diskutuje sa o tom napríklad v novinách a časopisoch: (ONZ 2011), (Egli 2008), (Gigon 2013) alebo (Tages Anzeiger 2010), pričom politická pravica túto súťaž schvaľuje a tvrdí, že: “Švajčiarska medzikantonálna daňová súťaž je úspešný model. Dane mohli klesnúť s rastúcimi mzdami. Občania si sami určujú svoje daňové zaťaženie.” (Marty 2013) a politická ľavica sa obáva negatívnych efektov vyplývajúcich z pretekov ku dnu (Odermatt 2006).

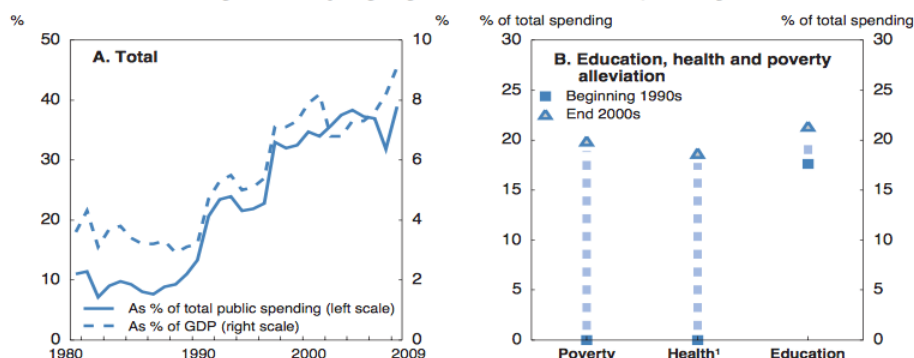
Mexiko

Mexiko je federálna krajina s trojstupňovou štruktúrou vlády. Je rozdelené na 31 suverénnych štátov a jeden federálny okres. Každý štát sa skladá z obcí, ktorých je v celej krajine približne 2 457. Tieto obce majú síce zvrchovanú autonómiu v oblasti politického a fiškálneho rozvoja, ale v porovnaní s ostatnými krajinami OECD zohrávajú veľmi malú úlohu a sústreďujú sa na poskytovanie miestnych služieb, ako je odpadové hospodárstvo alebo zásobovanie vodou.

V posledných dvoch desaťročiach Mexiko zaznamenalo trend - podobne ako zvyšok sveta - k väčšej decentralizácii výdavkových kompetencií na svoje štáty a v menšej miere na obce. V dôsledku toho sa od polovice 80. rokov minulého storočia prudko zvýšili výdavky na nižšej ako

celoštátnej úrovni, a to ako pomer k HDP aj ako podiel na celkových verejných výdavkoch (graf 1).

Figure 1. Key highlights on sub-national spending¹

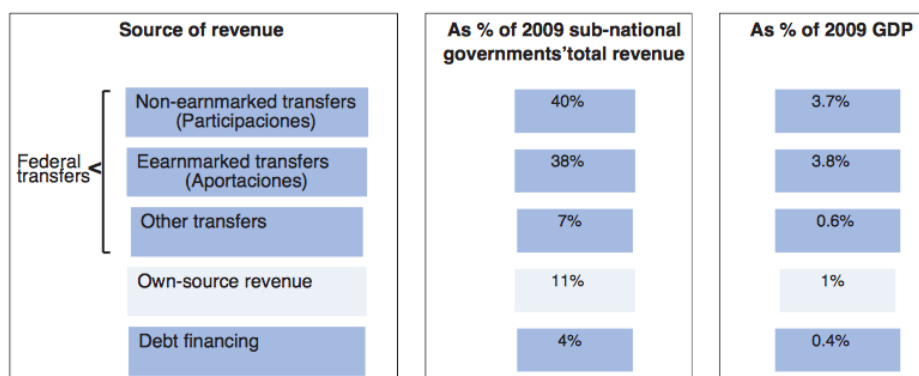


1. Health spending refers to the share of sub-national spending in total public spending for the non-insured population.
2. Source: Quinto informe de gobierno 2011; Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, Cámara de Diputados, 1980-2002; OECD, Fiscal Decentralisation database, 2003-2009.

Tento skok bol výrazný po zmenách zákona o fiškálnej koordinácii v roku 1998, na základe ktorých sa na nižšie územné celky preniesla zodpovednosť najmä za poskytovanie vzdelávania. V roku 1990 predstavovali štáty a obce spolu 10 % mexických verejných výdavkov. Do roku 2009 sa ich podiel na výdavkoch zvýšil štvornásobne. Zvýšenie výdavkov bolo sprevádzané väčším objemom federálnych účelových transferov.

Decentralizácia výdavkov sa neodrazila na strane daňových príjmov na nižšej ako celoštátnej úrovni, hoci sa sa odrazila vo federálnych transferoch. Vlastné príjmy subnárodných samospráv, a to tak štátov, ako aj obcí, predstavujú nepatrný podiel na celkových daňových príjmoch, približne 3 %, a predstavovali len 0,7 % HDP v roku 2009 (obrázok 2).

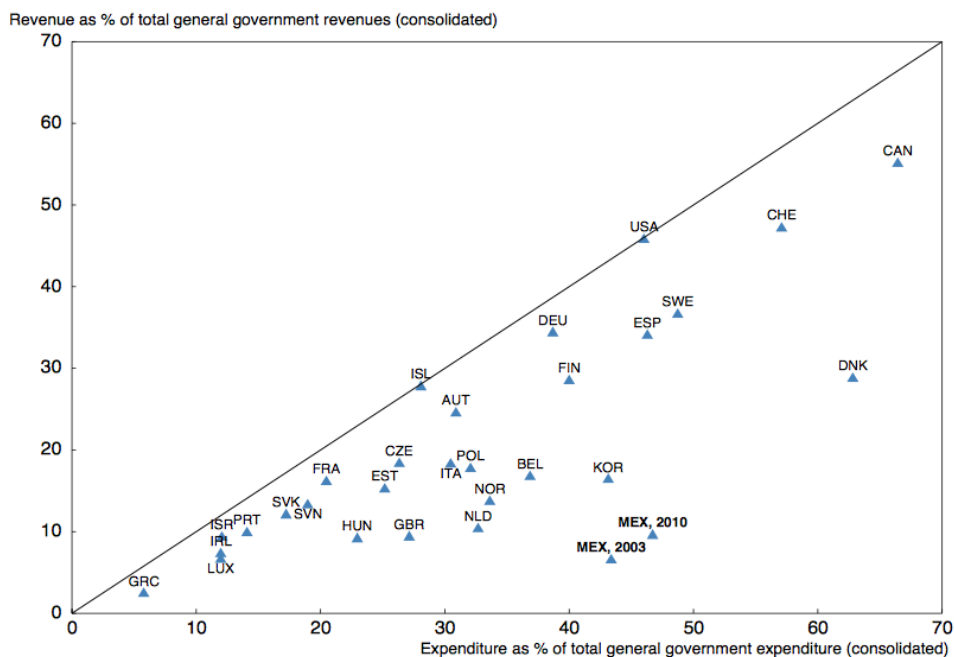
Figure 2. Sub-national governments' revenue sources



Source: OECD analysis based on Revilla (2010).

Mexické subjekty na nižšej ako národnej úrovni sú teda veľmi vzdialené od úplného samofinancovania svojich výdavkov. Rozdiel medzi ich výdavkovými úlohami a vlastnými zdrojmi sa vyrovnáva veľkými federálnymi transfermi, ktoré v roku 2009 predstavovali 10 % HDP alebo v priemere viac ako 85 % celkových príjmov subnárodných celkov (graf 3).

Figure 3. Sub-government revenue and expenditure, 2011¹



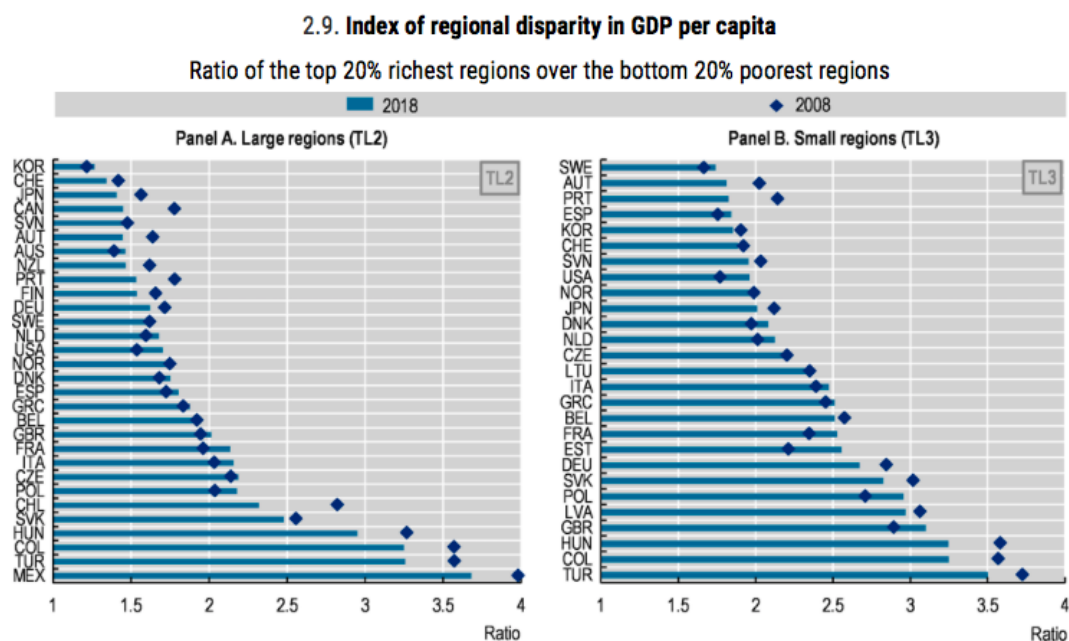
1. 2010 for Canada, Korea and Mexico.

Source: OECD Fiscal Decentralisation Database.

Najdôležitejším typom federálnych transferov sú transfery na rozdelenie príjmov (participaciones, obrázok 2), ktoré nie sú účelovo viazané a sú založené na vzorcoch. Pozostávajú zo súboru ôsmich fondov, ktoré sa líšia svojou výškou a sú uvedené vo federálnom rozpočte, spolu s transfermi na kompenzáciu štátov za výber federálnych daní (incentivos). Tieto participaciones sú najväčšou položkou federálneho rozpočtu. Druhou najdôležitejšou kategóriou transferov sú účelové transfery (aportaciones, obrázok 2), ktoré slúžia na financovanie decentralizácie vzdelávania a zdravotníctva, ako aj iných miestnych kompetencií, napríklad bezpečnosti. Niektoré z týchto účelových transferov majú viac či menej explicitnú vyrovnávaciu úlohu, ale predstavujú len približne 10 % všetkých transferovaných príjmov (alebo 0,7 % HDP). Existujú aj ďalšie transfery oveľa menšieho rozsahu.

Príklad Mexika podporuje tézu, že ak sú transfery prevažujúcim zdrojom príjmov nižších územných celkov, náklady na služby čiastočne znášajú iné nižšie územné celky prostredníctvom štátneho rozpočtu, čo vedie k nadmerným výdavkom na subnárodnej úrovni, respektíve k neefektívite verejných služieb. Dôsledkom môžu byť aj veľké regionálne rozdiely.

Mexiko sa dlhodobo pohybuje na čele rebríčku krajín s najväčšími regionálnymi rozdielmi, kde sa na popredných pozíciách nachádza aj Slovensko.



OECD (2020)

Miera centralizácie na Slovensku a nevyužitý potenciál

Na Slovensku existuje vysoká miera geografickej aj ekonomickej rôznorodosti. Problémy v relatívne bohatej Bratislave sú odlišné od problémov Rimavskej Soboty, ktorá prioritne potrebuje riešiť získavanie nových pracovných miest s vyššou pridanou hodnotou alebo napríklad bojovať s pascou chudoby. Územným a miestnym samosprávam chýbajú nástroje na riešenie špecifických lokálnych problémov a priorít. Nedostatok nástrojov a motivácie na optimálnu správu a využívanie zdrojov v regiónoch vedie k nevyužitému ekonomickému a spoločenskému potenciálu. Vzhľadom na prebiehajúce demografické trendy a čoraz rýchlejšie zmeny v ekonomike sa tieto problémy budú v budúcnosti pravdepodobne zhoršovať.

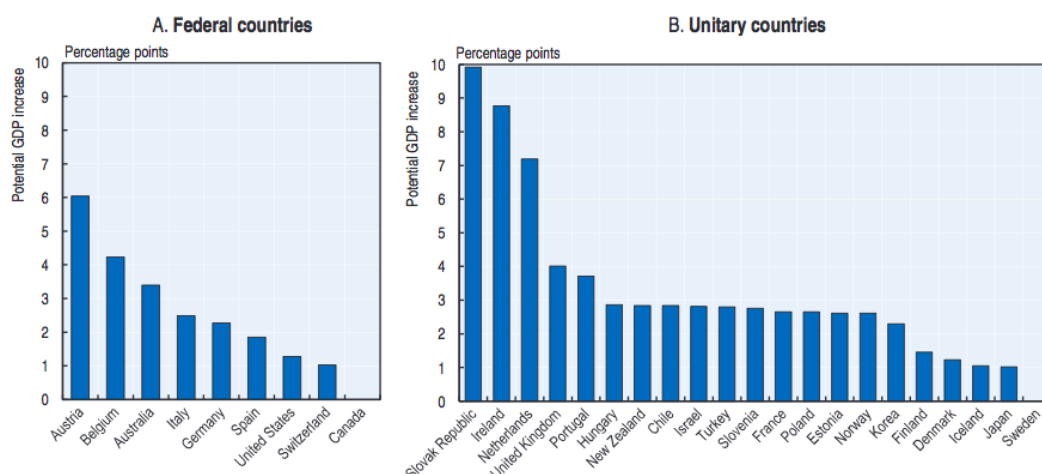
Slovensko má vysokú mieru korupcie, zle fungujúci štát a frustrovaných obyvateľov. Tí majú pocit bezmocnosti pri riešení problémov, ktoré ich trápia. Napriek rastu makroekonomických ukazovateľov a objektívnemu zlepšovaniu životnej úrovne na Slovensku je vnímanie týchto problémov intenzívne. Štát zlyhávajúci v poskytovaní spravodlivosti, neochota riešiť nedostatky v poskytovaní verejných statkov, ako je napríklad zle fungujúce zdravotníctvo a vysoká miera korupcie, vedie k nedôvere obyvateľstva k štandardným politikom a rast popularity rasistických, xenofóbnych alebo nacionalistických skupín.

Voliči nevidia a necítia dopady svojej politickej voľby. Chýba preto spätná väzba a proces učenia sa. Občania nevnímajú vzťah medzi výškou zdanenia a kvalitou a rozsahom poskytovaných verejných statkov. Nemajú pocit, že za svoje peniaze dostávajú adekvátnu hodnotu. Súčasné rozdelenie kompetencií je pre nich mätúce a neintuitívne. Od samosprávy očakávajú služby a riešenia, ktoré nie sú v jej kompetencii.

O zásadnejšiu zmenu sa musia zástupcovia samospráv snažiť viac či menej úspešným lobovaním v centre. Jednotné riešenie v podobe novej regulácie alebo verejného výdavku z centra musí z podstaty rôznorodosti Slovenska viesť k tomu, že toto je vhodné len pre časť obyvateľstva. Pre zvyšok je buď nevyhovujúce alebo rovno plytvaním či regulačnou bariérou. Samosprávy trpia chronickým nedostatkom zdrojov aj na tie kompetencie, ktoré už dnes majú. Nedostatočné financovanie samospráv nemožno kompenzovať z rezervy vlády alebo premiéra.

Úroveň decentralizácie je v porovnaní s ostatnými vyspelými krajinami na Slovensku stále nízka, čo negatívne ovplyvňuje efektivitu alokácie verejných zdrojov, a tým aj produktivitu kapitálu a pracovnej sily (OECD, 2013). Podľa odhadov OECD by Slovensko mohlo decentralizáciou realizovať zásadné zisky v produktivite a raste životnej úrovne. Miera decentralizácie v členských krajinách EÚ v posledných dekádach rastie a to aj pri niektorých vysoko centralizovaných krajinách.

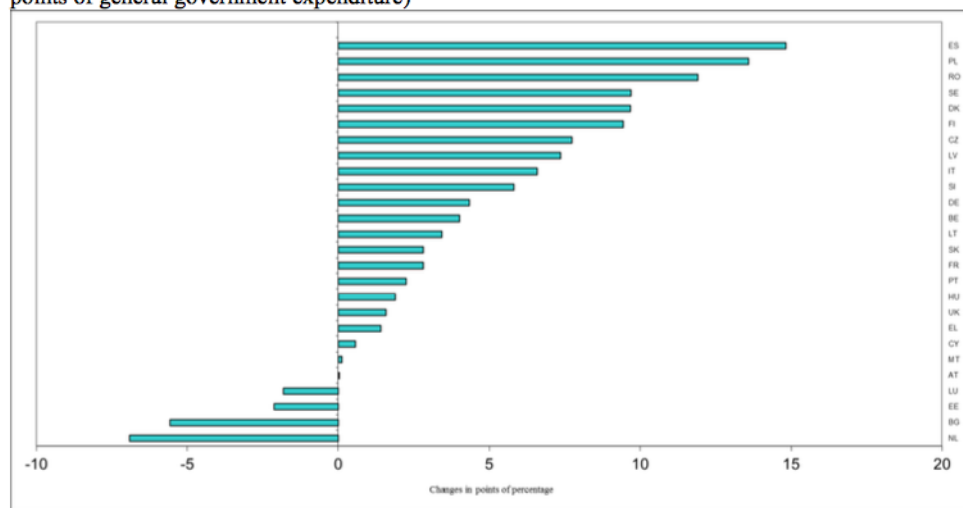
Figure 3.6. **Some countries could gain considerably from decentralising**



Source: Blöchliger, H., et al. (2013), "Fiscal Federalism and its Impact on Economic Activity, Public Investment and the Performance of Educational Systems", OECD Economics Department Working Papers, No. 1051, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/5k4695840w7b-en>.

OECD (2013)

Chart IV.3.2: Change in the share of subnational governments' expenditure between 1995 and 2010 (percentage points of general government expenditure)



Source: own calculations from Eurostat.

K zníženiu verejných výdavkov môže viesť:

- i) efektívnejšia alokácia výdavkov, keďže samosprávná vláda je lepšie nastavená na lokálne potreby a preferencie
- ii) existencia súťaže samosprávnych vlád v technológiách a metódach produkcie verejných služieb, ktorá ich tlačí do výberu a implementácií úspornejších riešení.

Problémy ústrednej vlády v poskytovaní kvalitných služieb za primerané ceny nie je slovenským špecifikom, ale v ekonomickej teórii popísaným problémom. Skutočné preferencie ohľadom mixu verejných služieb a zdanenia, ktoré by ich malo financovať, sa dajú odhaliť len teoreticky. Ak sa majú verejné financie tomuto optimu aspoň priblížiť, mali by umožňovať 1) voličovi odhaliť jeho skutočné preferencie, 2) uspokojiť jeho potreby podobne, ako sa to darí súkromnému trhu, 3) adekvátne ho za to zdať (Tiebout, 1956). Úlohou zostáva nájsť množinu verejných inštitúcií, ktorá najlepšie zodpovedá dosahovaniu týchto cieľov.

Čím je centrum rozhodujúce o verejných službách voličovi vzdialenejšie, tým je menšia pravdepodobnosť, že výsledný mix bude zodpovedať preferenciám voličov. Aj na Slovensku badať, ako rastúcou vzdialenosťou vlády klesá jej informovanosť o preferenciách voliča, podmienkach, v ktorých ich treba naplňať a zároveň aj sila spätnej väzby a kontroly efektivity vynakladania daní. Napriek tomu, že Bratislava nie je od zvyšku Slovenska ďaleko geograficky, v priemernej mzde a iných ekonomických ukazovateľoch, demografii, spôsobe života a množstve sociologických ukazovateľoch áno. Čím centralizovanejšia vláda, tým slabšia konkurencia v cene a kvalite poskytovaných verejných služieb. Polícia, požiarna ochrana, vzdelávanie či zdravotná starostlivosť sú služby, ktorých poskytovanie neprináleží

nutne centrálnej vláde. Tieto verejné statky historicky boli a aj v súčasnosti sú poskytované lokálnymi samosprávami.

Oatesov decentralizačný teorém hovorí, že decentralizácia je vhodným nástrojom v prípade, že sa preferencie voličov naprieč regiónmi líšia a zároveň ak spotreba verejných statkov nevyvoláva efekty prelievania medzi regiónmi. Ak sú priemerné preferencie voličov naprieč krajinou identické a zároveň existujú významné efekty prelievania, potom je na mieste centralizácia. Tento teorém vychádza z predpokladov, že poskytovanie verejných statkov naprieč krajinou je uniformné a najmä, že vláda sa skutočne snaží o maximalizáciu spoločenského blahobytu (Oates, 1972).

Teória verejnej voľby tvrdí, že decentralizácia pomáha obmedziť expanzívne tendencie vlád. Podľa tejto teórie, ktorá má bližšie k slovenskej realite, centrálné vlády nemajú tendenciu maximalizovať blahobyť spoločnosti, ale operujú skôr ako monopol moci snažiaci sa o rozšírenie svojej kontroly nad zdrojmi v ekonomike. Rozdelenie právomocí centrálnej vlády a fiškálna konkurencia za podmienky mobility domácností a firiem môže tieto tendencie obmedzovať a zabrániť neefektívnym z rastúcej moci monopolu (Brennan, Buchanan, 1980).

K zníženiu verejných výdavkov môže viesť 1) efektívnejšia alokácia výdavkov, keďže samosprávná vláda je lepšie nastavená na lokálne potreby a preferencie 2) existenciou súťaže samosprávnych vlád v technológiách a metódach produkcie verejných služieb, ktorá ich tlačí do výberu a implementácií úspornejších riešení. Decentralizácia môže viesť aj k tlaku na zvyšovanie verejných výdavkov, keďže 1) bráni plnému využitiu úspor z rozsahu pri produkcii verejných služieb, 2) dochádza k plytvaniu zdvojením/prekrývaním administratívnych nákladov najmä z dôvodu nejasného rozdelenia zdieľaných kompetencií, 3) nižšou produktivitou samosprávnych vlád v porovnaní s centrálnou vládou vzhľadom na nižšiu kvalitu pracovnej sily, ktorú je schopná pritiahnuť a 4) väčšou proximitou samosprávnych vlád k miestnym záujmovým skupinám, ktoré ich môžu spraviť citlivejšími na lobbing pre zvýšenie lokálnych výdavkov.

Analýza dát z krajín Európskej únie nepotvrdila obavy, že decentralizácia zhoršuje fiškálnu disciplínu. "Zdá sa, že decentralizácia výdavkov ako taká je spojená s lepšou fiškálnou rovnováhou v porovnaní s prípadmi nízkej miery decentralizácie. To odzrkadľuje negatívny vplyv na výdavky, zatiaľ čo vplyv na príjmy nie je podľa regresie významný. Toto zistenie podporuje niekoľko ekonomických argumentov z literatúry, ktoré zdôrazňujú, že vlády na nižšej ako celoštátnej úrovni by mali byť schopné lepšie prispôbiť verejné statky, a že konkurencia a vzájomné učenie sa medzi nižšími územnými celkami by im mali pomôcť pri

výbere nákladovo efektívnejších spôsobov na poskytovanie verejných statkov. To by následne malo viesť k efektívnejším výdavkom v decentralizovanejších celkoch s ceteris paribus pozitívnym vplyvom na primárne saldo.” (Governatori, Yim, 2012). Negatívne efekty decentralizácie prevažujú v prípade, že kompetencie samospráv sú financované transfermi z centrálnej vlády namiesto daní a poplatkov, ktoré určuje samospráva (Governatori, Yim, 2012)

Paralelné štruktúry vznikajúce pri decentralizácii možno vnímať nielen ako plytvanie, ale aj formu poistenia. Extrémna úroveň korupcie centrálnej vlády nenecháva príliš priestoru pre zhoršenie v prípade decentralizácie. Proti rastu korupcie hovorí teória hier a rast transakčných nákladov. Otázka je, či je v malej krajine s rozšíreným nepotizmom a korupciou lepšie mať zdroje v jednej centrálnej kase alebo v 16 (alebo viac) menších, ktoré sú bližšie ľuďom, ktorí ich plnia daňami. Inými slovami, či mať všetky vajíčka v jednom alebo viacerých košíkoch. Rozdelenie pokladu na viac miest, bližšie k voličovi zvyšuje náklady korupcie. Je nutné uplácať množstvo samosprávnych politikov namiesto dobre cielených investícií v centre. Zároveň klesá potenciálna odmena, keďže v korupciou odomknutej pokladnici je rádovo menej zdrojov. Vylúpenie jednej pokladnice zároveň nevedie k ohrozeniu kvality verejných služieb a zvyšovania daní pre všetkých voličov, ale len pre tých, ktorí nenašli mechanizmus efektívneho zabezpečenia. To vytvára priestor pre inovácie a tlak na vývoj lepších kontrolných mechanizmov. Na lokálnej úrovni je možné očakávať aj intenzívnejší neformálny tlak a vyššie spoločenské náklady pre prípadných skorumpovaných správcov verejných zdrojov. Dôležitosť týchto faktorov rastie najmä v prípade neefektívneho fungujúceho poskytovania spravodlivosti v štáte, čo je aj prípad Slovenska.

Hypotéza, že decentralizácia vplyva pozitívne na znižovanie agregátnych verejných výdavkov, je podporená množstvom empirickej literatúry a opačný výsledok sa niekedy objavoval v časoch menej vyspelých ekonometrických techník a len málokedy v neskorších prácach (Rodden, 2003).

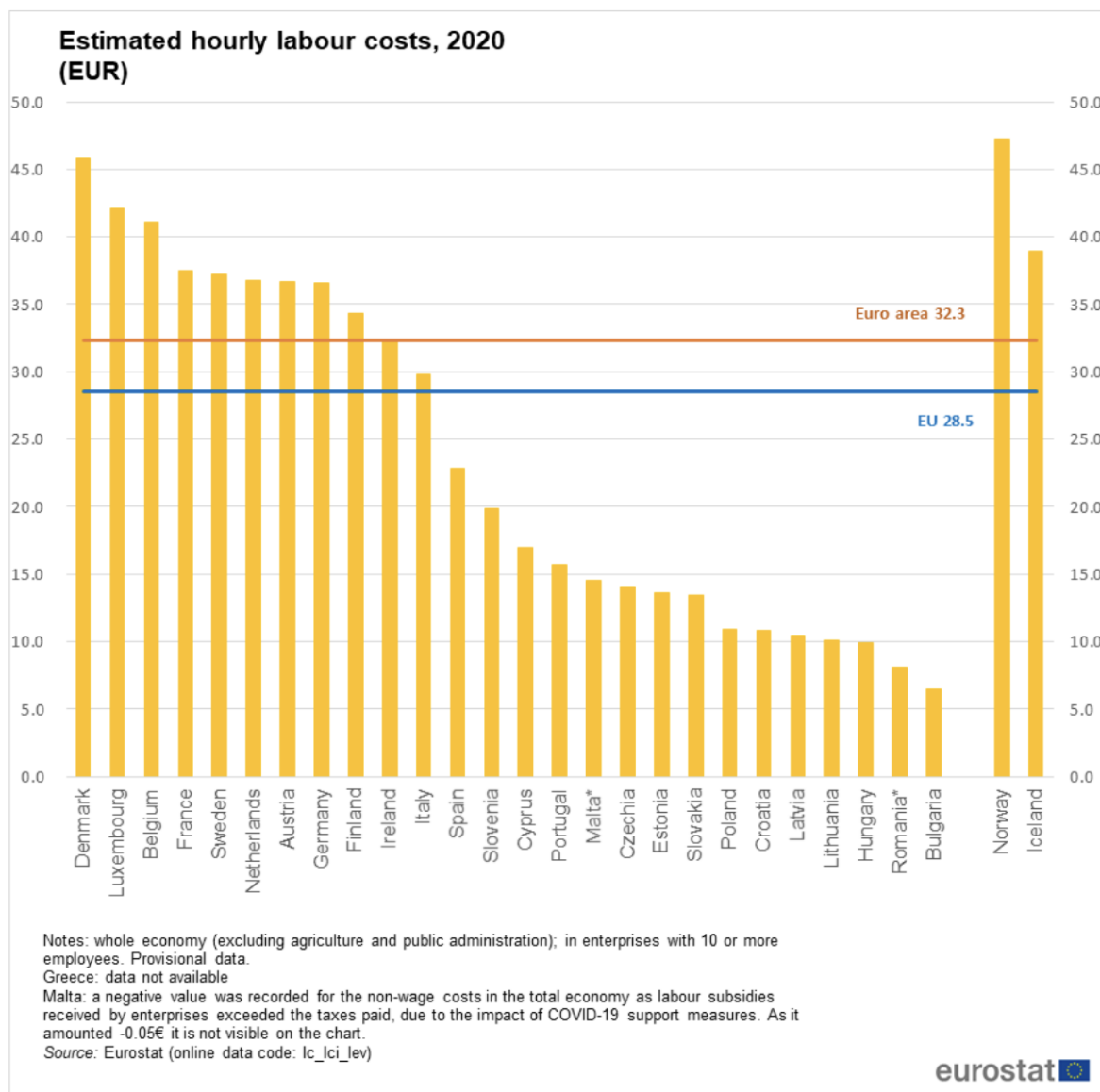
Dobiehanie vyspelých krajín

Pre Slovensko bola dekáda po roku 2000 veľmi úspešnou. Ekonomický vývoj bol pozitívny, krajina dobiehala vyspelé západné ekonomiky. Slovenské reálne HDP na obyvateľa, disponibilný príjem a domáca spotreba rástli najrýchlejšie v EÚ, pričom sa takmer zdvojnásobili.

Tento vývoj bol výsledkom ozdravenia bankového sektora, zásadných reforiem, privatizácie a začlenenia do NATO a EÚ. Stabilizácia politickej situácie viedla k prílevu zahraničných investícií, ktoré poskytli kapitál na zvýšenie produktivity slovenskej pracovnej sily. Ako ukazujú aj prípad Východného a Západného Nemecka, posledné kroky v dobíjaní vyspelejších

ekonomík sú najťažšie. HDP na obyvateľa východného Nemecka je aj takmer 27 rokov po zjednotení stále len na 73,2 % priemeru západných spolkových republík.

Nízko visiace ovocie v podobe komparatívnych výhod lacnej pracovnej sily, nízkych priamych daní a členstva v EÚ sa vyčerpáva. V prvých dvoch faktoroch Slovensko už predbehnú iné východoeurópske členské krajiny EÚ.



Na udržanie životnej úrovne, ďalší rast a konvergenciu je potrebná transformácia z fázy „výrobnej haly Nemecka“ na ekonomiku zameranú viac na služby, produkciu s vyššou pridanou hodnotou a silnejším domácim dopytom. Na to je však potrebné zásadné zlepšenie v kvalite verejnej správy a poskytovaných verejných statkov. Slovensko za vyspelými krajinami výrazne zaostáva v oblasti vymáhania práv a miere korupcie v štátnej sfére.

Školstvo nepripravuje mladých na prax v novej ekonomike, ignorovanie problémov v zdravotníctve vedie k zadlžovaniu, neefektívnosti a pravidelnými krízovými stavmi. Absencia reforiem za poslednú dekádu znižuje tempo transformácie Slovenska na vyspelú ekonomiku so životnou úrovňou porovnateľnou so starými členskými krajinami. Slovenská populácia starne a krajina bude mať problém s poklesom počtu ekonomicky aktívneho obyvateľstva, ktorý bude znižovať ekonomický rast a zároveň zvyšovať náklady dôchodkového a zdravotného systému. Ďalším problémom je odliv vysokokvalifikovaných absolventov ale aj bežnej pracovnej sily na západ. Krajina nie je schopná tieto negatívne trendy kompenzovať aktívnou politikou uľahčujúcou imigráciu najmä jazykovo a kultúrne podobného obyvateľstva z krajín za východnou hranicou. Imigrácia kvalifikovaných pracovníkov z Ukrajiny by mohla pomôcť ekonomickému vývoju zaostávajúcich východných slovenských regiónov.

Politicko-ekonomické ťažisko sa vďaka dramatickému zlepšeniu ekonomického stavu Číny a zvyšku Ázie za posledných 30 rokov presúva na východ. Uvoľnenie trhov a súkromnej iniciatívy bez dusiacej regulácie viedlo k prudkému rastu produktivity a bohatstva na Východe (Coase, Wang, 2013). Európska únia bude musieť na novú dynamickú konkurenciu z východu reagovať znížením daňového zaťaženia, odstraňovaním byrokracie a regulácií, ktoré dusia inovácie a podnikanie, inak hrozí stagnácia a zaostávanie starých členských krajín. Vzhľadom na fakt, že ide o cieľové trhy slovenského exportu, tento scenár by zásadným spôsobom negatívne ovplyvnil aj budúcnosť Slovenska.

Možné stratégie pre fiškálnu decentralizáciu - zahraničné skúsenosti

Prenos kompetencií

Realizáciu rastu produktivity a zlepšenia kvality života možno dosiahnuť presunom kompetencií na nižšie úrovne a decentralizáciou (Governatori, 2012). **Proces decentralizácie kompetencií by mal tam, kde je to možné, prebiehať paralelne s privatizáciou.** Privatizovať je nutné nielen štátny majetok ale aj **poskytovanie služieb, ktoré nespĺňajú definíciu verejného statku** (externality, ktoré nie je možné internalizovať, nerivalitná spotreba, nemožnosť inovatívnych riešení problému čierneho pasažierstva). Privatizácia, nákup produkcie niektorých verejných služieb u súkromných poskytovateľov alebo súkromno-verejná spolupráca zvyšuje efektívnosť, rozširuje výber pre spotrebiteľov, vytvára konkurenciu poskytovateľov, čím prispieva k inováciám v kvalite a cene (INESS, 2020). Existenciou prepojenia medzi poplatkom a spoplatnenou službou zároveň zvyšuje

transparentnosť. Privatizácia môže pomôcť územným samosprávam znížiť tlak na financovanie a výšku zdanenia(OECD, 2013).

Zdroje financovania – dane a poplatky

Prenos kompetencií na samosprávu nie je možný bez zabezpečenia dostatočných príjmov na ich financovanie. Ako zdroje financovania môžu byť použité zdravotné a sociálne odvody, priame a nepriame dane a poplatky. Pri daniach a odvodoch možno nastavenie parametrov kontrolovať centrálnie alebo túto právomoc úplne alebo čiastočne ponechať samospráve.

Autonómne spravované dane sú dôležitým príjmom vo viac decentralizovaných členských krajinách EÚ, pričom **najrozšírenejšiu vlastnou daňou sú dane z majetku**. Prerozdeľované dane, ktorých nastavenie a sadzby nemôže územná samospráva meniť, sú významným zdrojom vo väčšine krajín EÚ, pričom najčastejšie sa za týmto účelom využíva daň z príjmu fyzických osôb (Governatori, 2012). Priamu kontrolu nad jej sadzbou mali z krajín strednej Európy len samosprávy v Chorvátsku, kantóny vo Švajčiarsku.

Príklad zloženia príjmov samosprávy (mestá a vyššie územné celky) v Nórsku

Table 3.4. The financing of the local public sector (%) in 2008

Revenue source	Total	Municipalities	Counties
User charges	12.9	14.3	4.4
Taxes	41.5	41.8	39.3
Block grants	19.9	17.2	36.0
Earmarked grants	19.0	20.0	13.1
Interest and dividend	4.8	4.7	5.1
Other	1.9	2.0	2.1
Total	100.0	100.0	100.0

Note: Oslo, which is both a municipality and a county, is included in the figures for the municipalities. In these figures VAT-compensation is defined as an earmarked grant.

Borge, Lars-Erik. (2010)

Hlavnou zložkou daňových príjmov územnej samosprávy v Nórsku je daň z príjmu fyzických osôb

Table 3.6. The composition of the local tax base, billion NOK and percentage of total tax revenue in 2008

	Municipal governments		Country governments	
	Billion NOK	Percentage	Billion NOK	Percentage
Income tax ^a	95.8	85.8	17.3	98.9
Wealth tax ^a	8.4	7.5		
Property tax	6.2	5.5		
Natural resource tax	1.3	1.2	0.2	1.1
Total	111.7	100.0	17.5	100.0

^a The separation between income and wealth tax for the municipalities is based own calculations.
Source: Tax accounts, Statistics Norway

Borge, Lars-Erik. (2010)

Zdrojom financovania územnej samosprávy sú aj transfery. Nastavené prerozdelenie zdrojov z centra (vertikálne vyrovnávacie mechanizmy) alebo zdrojov samospráv (horizontálne vyrovnávanie) sa používa na vyrovnávanie rozdielov v ekonomickej a daňovej sile regiónov a/alebo rozdielných výdavkov vzhľadom na rozdielne parametre regiónov ako sú demografia, infraštruktúra alebo prírodné podmienky.

Dane z príjmu

Nastaviť parametre lokálnej dane **z príjmu právnických osôb** majú možnosť samosprávy v ôsmich krajinách OECD. Ich priemerná sadzba medzi rokmi 1987 a 2012 poklesla z 14 % na 9 % no ich podiel na príjmoch samospráv napriek tomu narástol zo 7 % na 9 % (OECD, 2013).

Daňová báza dane z príjmu právnických osôb má potenciál byť výrazne volatilnejšia v prípade presunu nastavenia jej parametrov na úroveň lokálnych vlád. Podniky majú viac priestoru pre presun splatnej dane v čase a priestore (presun sídla do iného kraja). Na výšku dane z príjmu právnických osôb sú citlivejšie najmä firmy s nižšími nákladmi presunu, čiže väčšinou firmy s nižšími investíciami do hmotného majetku. Nové druhy podnikania ako sú firmy v IT sektore alebo firmy produkujúce hodnotu bez geografického obmedzenia, budú preto náchylnejšie reagovať zmenou sídla na zmeny v nastavení dane. Ochotu presúvať daňový domicil ovplyvňuje aj schopnosť firmy presunúť ťarchu dane cez cenovú politiku na spotrebiteľa alebo časť nákladov premietnuť do zníženia miezd.

Daň z príjmu právnických osôb nemôže preto tvoriť základ financovania stabilných výdavkov územných samospráv. Vzhľadom na citlivosť firiem možno očakávať pri tejto dani

vyššiu mieru konkurencie v sadzbách. Pri tejto dani existujú väčšie **problémy lokalizácie vzniku zisku, a tým aj daňového domicilu**. Tento problém možno riešiť **určovaním daňovej príslušnosti na základe počtu zamestnancov, miesta platby ich sociálnych odvodov, hodnoty majetku, obratu v jednotlivých samosprávach**. Uplatňovanie týchto faktorov nemôže úplne predísť presúvaniu zisku a deformácii obchodných rozhodnutí. **Keďže obrat a objemy predaja sa manipulujú ťažšie, americké štáty pri určovaní daňovej príslušnosti od 90tych rokov zvyšujú váhu najmä týchto faktorov**. Výsledkom je, že takáto daň z príjmu právnických osôb sa začína vo svojich efektoch podobať spotrebným daniam(OECD, 2013).

Daň z príjmu fyzických osôb sa javí ako jeden z vhodných zdrojov financovania presunutých kompetencií na samosprávy a zároveň ako daň, ktorú celú alebo jej časť možno presunúť na lokálne vlády. Ide o daň, kde existuje najlepšie prepojenie daňovníka na spotrebu verejných služieb ako zdravotníctvo, školstvo alebo sociálne služby.

Napriek vyšším nákladom mobility daňovníkov, než je tomu v prípade dane z príjmu právnických osôb **aj v prípade domácností, možno na základe príkladov zo zahraničia očakávať citlivosť na daňový mix a ponúkané verejné služby**. Presun obyvateľstva do regiónov, v ktorých je pre nich výhodnejšia kombinácia verejných služieb a daňového mixu, je zdokumentovaný napríklad v prípade Švajčiarska (Feld, L. P., & Kirchgaessner, G. (2000)). Fiškálna konkurencia územných samospráv tam viedla k presunom obyvateľstva a zmene ich sídla na základe fiškálnych motivácií. Najcitlivejšou skupinou sú ľudia s vysokými príjmom, ktorí si vyberajú podľa sadzieb príjmových daní. Práve **sadzby pre vysokopríjmových obyvateľov sú preto predmetom najintenzívnejšej daňovej konkurencie** aj v iných krajinách OECD (OECD, 2013).

Sociálne transfery migráciu ovplyvňujú menej než daňová konkurencia. **Poskytovanie verejných služieb ovplyvňuje najmä rozhodnutia o sídle dôchodcov**. Daňová konkurencia je silnejšia na miestnej než kantonálnej úrovni. Proti segmentácii, ktorá by neumožňovala redistribúciu príjmov, pôsobia vo Švajčiarsku progresívna federálna daň z príjmov, federálna daň z úrokov a centralizovaná zložka štátom vyplácaného priebežného dôchodku.

Imigrácia do švajčiarskych kantónov, daňová záťaž zohľadňuje daň z príjmu aj nehnuteľností (aj na municipálnej úrovni) a je indexovaná voči švajčiarskemu priemeru = 100. Dávky a dôchodky sú uvedené na hlavu v švajčiarskych frankoch.

Table 1
Migration, tax burden and social assistance of Swiss cantons in 1990*

State (Canton)	Population	Immigrants	Tax burden	Social assistance	Supplementary pensions
Zürich (ZH)	1,179,044	55,273	76.9	192	160
Bern (BE)	958,192	53,678	118.2	353	246
Luzern (LU)	326,268	15,865	129.4	190	207
Uri (UR)	34,208	1236	131.0	99	120
Schwyz (SZ)	111,964	5600	77.7	93	114
Obwalden (OW)	29,025	1253	120.7	121	124
Nidwalden (NW)	33,044	1737	83.0	72	90
Glarus (GL)	38,508	3159	123.3	162	145
Zug (ZG)	85,546	4550	56.1	157	74
Fribourg (FR)	213,571	11,881	122.7	130	293
Solothurn (SO)	231,746	13,420	100.0	97	147
Basel-Stadt (BS)	199,411	6411	92.9	396	331
Basel-Landschaft (BL)	233,488	11,862	98.3	193	143
Schaffhausen (SH)	72,160	3451	105.4	198	133
Appenzell a. Rh. (AR)	52,229	2759	96.3	102	128
Appenzell i. Rh. (AI)	13,870	654	121.0	101	132
St. Gallen (SG)	427,501	22,643	87.8	140	175
Graubünden (GR)	173,890	9776	94.5	148	112
Aargau (AG)	507,508	28,832	100.7	151	88
Thurgau (TG)	209,362	13,051	87.4	120	138
Ticino (TI)	282,181	16,199	97.2	206	342
Vaud (VD)	601,816	36,600	112.8	190	346
Valais (VS)	249,817	9505	154.1	124	117
Neuchâtel (NE)	163,985	8417	112.6	127	331
Genève (GE)	379,190	21,148	101.2	960	309
Jura (JU)	66,163	2808	127.3	200	286

* Notes: Population and immigrants are denoted in absolute figures. The tax burden is measured by the index of the total property and personal income tax burden of the Swiss cantons and the weighted average of their municipalities with the average of Switzerland as 100. Social assistance and supplementary pensions are the respective expenditures denoted in SFr per capita.

Feld, L. P., & Kirchgaessner, G. (2000)

Imigrácia a emigrácia medzi kantónmi (tabuľka) bola v roku 1990 medzi 2 až 4 % populácie. Bohatých daňovníkov so zdaniteľným príjmom viac než 100 tisíc frankov bolo vo Švajčiarsku v tomto roku 5,47 %. Výškou daní motivovanú migráciu dokladá fakt, že v kantóne Zug s nízkym zdanením títo tvorili až 9,41 % populácie v porovnaní s kantónom Jura, kde sú vysoké dane, kde tvorili len 2,53 % populácie. V skúmanej migrácii medzi 137 švajčiarskymi mestami sa imigrácia a emigrácia pohybovala medzi 2 a 30 % lokálnej populácie.

Poplatky za špecifické služby

Poplatky tvoria významný podiel príjmov samospráv, pričom priemer krajín OECD je 2,5 % HDP(OECD, 2013). Najčastejšie druhy poplatkov sú za služby infraštruktúry, ako je doprava,

voda a odvoz odpadu, ale poplatky sa vyberajú aj za sociálne služby, starostlivosť o deti či vzdelávanie. Výnos z poplatkov je na Slovensku v medzinárodnom porovnaní nízky. Pred voličmi sa tak skrývajú reálne ceny poskytovaných verejných služieb.

kom

komunálne výskumné a poradenské centrum, n.o., www.komunal.eu

príjmy a výdavky obcí 2015

príjmy

Celkom	4 580 016 tis. €
• daňové	43,1%
• nedaňové	13,3%
• transfery	33,4%
• FO	10,2%

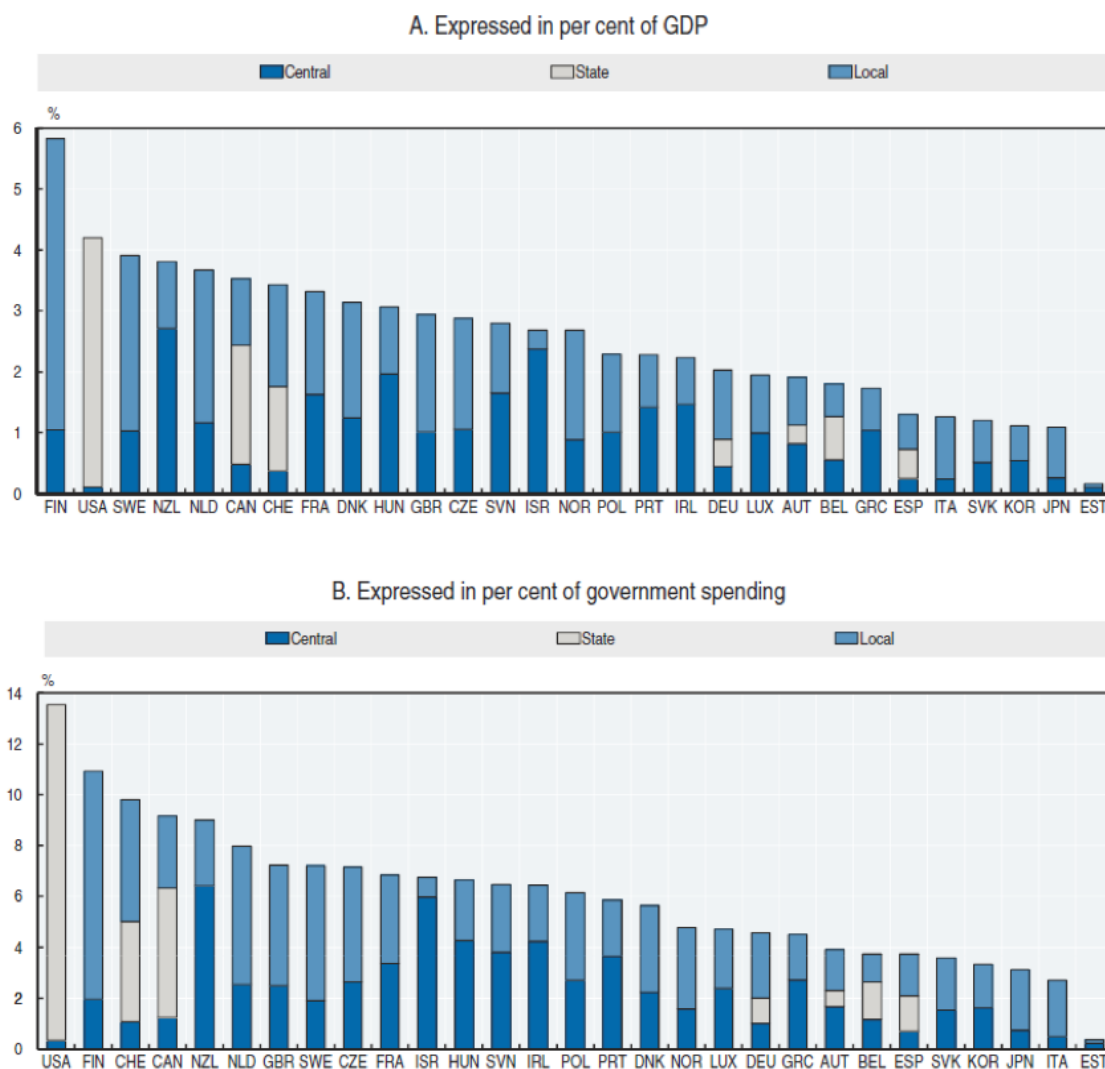
Daňové 1 973 877 tis. €

• Prevod DPFO	74,4%
• Daň z nehnuteľností	16,4%
• Daň za <u>šp.slужby</u>	9,2%

výdavky

Celkom	4 334 784 tis. €
• Bežné	73,5%
– Mzdy a odvody	51,4%
– Tovary a služby	33,9%
• Kapitálové	20,6%
• Finančné operácie	5,9 %

Figure 1.13. User charges in OECD countries
2009



Note: User charges are defined as "sales of goods and services" in the government accounts.

Source: OECD National Accounts Statistics Database.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932911499>

OECD (2013)

Daň z nehnuteľností

Daň z nehnuteľností je typickou daňou územných samospráv. V krajinách OECD ide 95 % výnosu tejto dane do rozpočtov samospráv, pričom **tvoria takmer tretinu ich rozpočtov.** Výnosy z tejto dane sú stabilné a ľahšie predikovateľné, keďže nehnuteľnosť nemôže vyššiemu zdaneniu uhnúť a presunúť sa do priaznivejšieho priestoru ako príjem. **Tejto dani sa pripisuje menej negatívny dopad na hospodársky rast ako daniam z príjmu** (OECD,2013). Dane z nehnuteľností sťažujú **daňovú arbitráž v podobe platby dane na jednom a spotrebou verejných statkov na inom mieste.** Zároveň tu existuje pomerne

priame prepojenie medzi platenou daňou a poskytovanými verejnými službami v lokalite nehnuteľnosti.

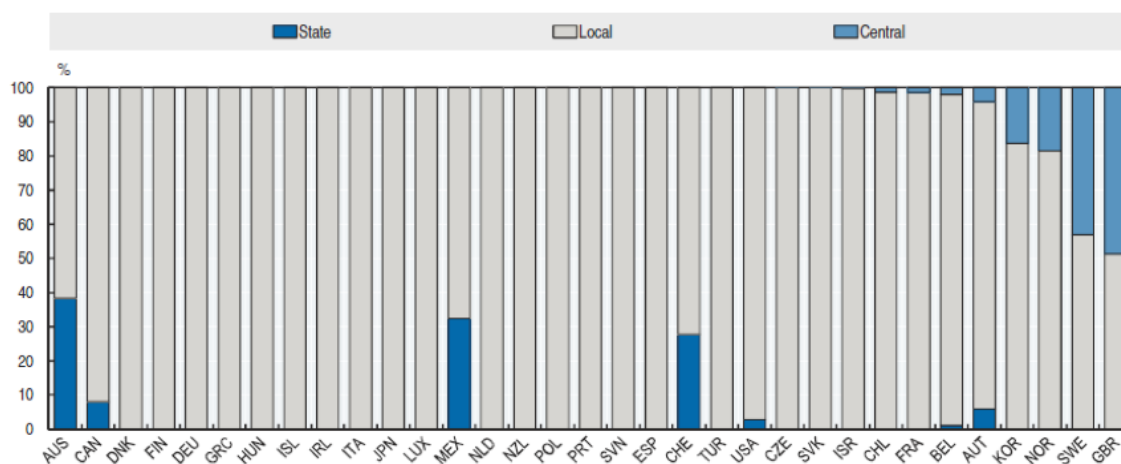
Zvyšovanie dane z nehnuteľností znižuje hodnotu nehnuteľností a nové investície. Táto daň je regresívnejšia ako príjmové dane, pričom pre niektoré domácnosti s nízkym podielom príjmu k majetku **môže vytvoriť problémy s likviditou**. Tieto faktory a ich okamžitá viditeľnosť (domácnosť musí daň odvádzať každý rok sama) vedú k tomu, že jej zvyšovanie, vzhľadom na odpor početných skupín obyvateľstva, nie je tak časté (razantné) ako zmeny v príjmových alebo spotrebných daniach. Ich podiel na príjmoch samospráv aj preto v krajinách OECD desaťročia klesá. Podiel tejto dane na HDP sa v rôznych krajinách zásadne líši, pričom **Slovensko patrí medzi krajiny s nízkym podielom**.

Daň z nehnuteľností – jej rozdelenie a podiel na HDP(OECD, 2013)

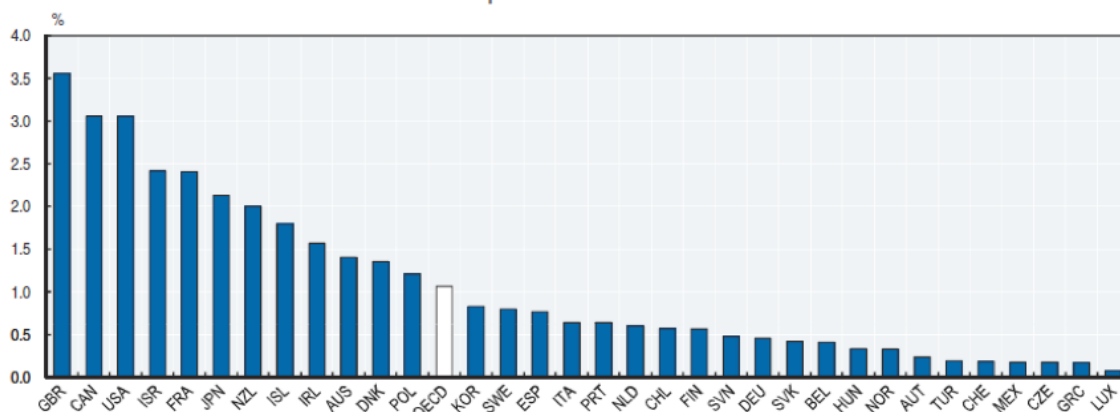
Figure 1.12. Taxes on immovable property are typically a sub-central tax

2009

A. Expressed in % of total immovable property revenue and by level of government



B. Expressed in % of GDP



Source: OECD Revenue Statistics.

OECD (2013)

Spotrebné dane

Samostatné spotrebné dane sú v krajinách OECD skôr výnimkou. Pri široko obchodovateľných statkoch tu existuje priestor pre vysokú mieru konkurencie, ktorá zníži sadzby na minimum. Pri statkoch, ktoré nie sú široko obchodovateľné, existuje zvyčajne problém malej daňovej bázy (OECD, 2013). Snaha o lokalizáciu dane z pridanej hodnoty so sebou nesie vysoké administratívne náklady.

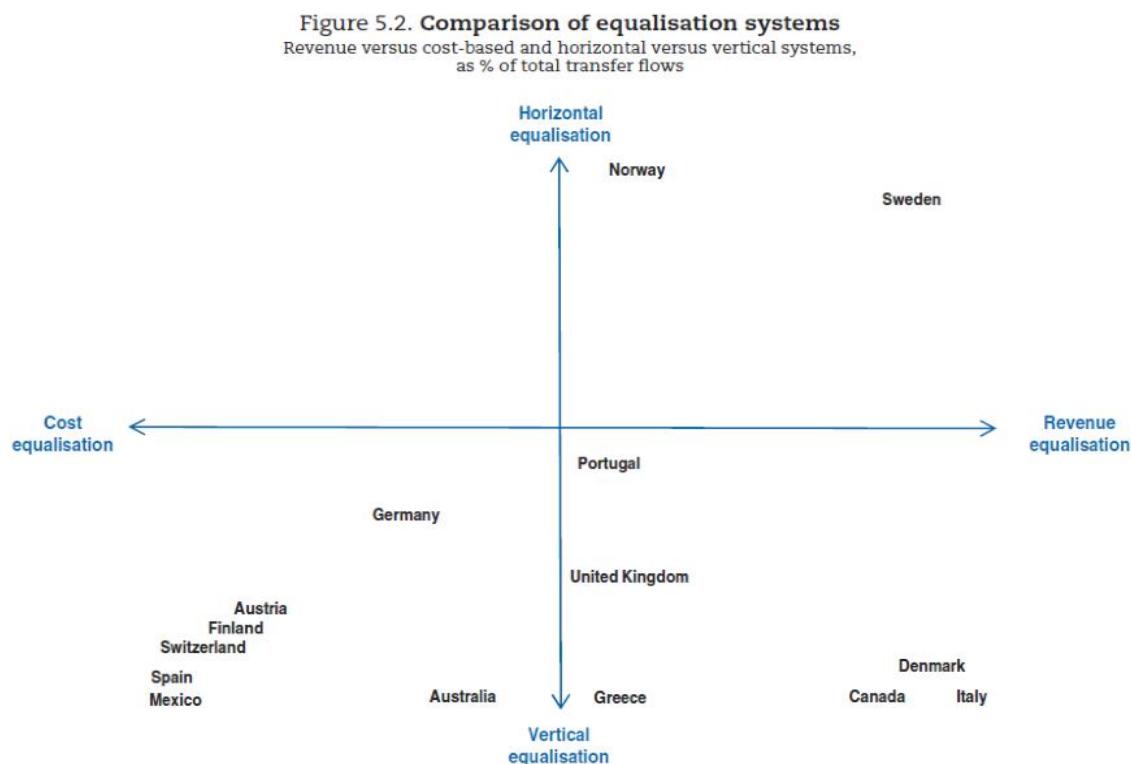
Transfery a fiškálne vyrovňovanie

Na pomoc pri preklenutí rozdielov ekonomickej a daňovej sily jednotlivých regiónov a rozdielnej štruktúry nákladov vzhľadom na rozdiely v infraštruktúre, demografii, topografii a geografii existujú horizontálne a vertikálne vyrovňavacie mechanizmy. **V krajinách EÚ je pri financovaní verejných výdavkov samosprávnych celkov využívaný práve tento zdroj, keď transfery mierne dominujú daňovým príjmom samospráv** (dane u väčšiny členských krajín tvoria menej ako 50 % výdavkov samosprávnych celkov) (Governatori, 2012).

Fiškálne vyrovňovanie možno rozdeliť použitím dvoch charakteristík (OECD, 2013):

1. **vyrovňovanie príjmov vs. výdavkov** – znižovanie rozdielov v daňovej sile alebo v nákladovosti verejných služieb
2. **horizontálne vs. vertikálne** – prerozdelenie od bohatších samospráv k chudobnejším alebo prerozdelenie zdrojov centrálnej vlády

Vyrovňavacie mechanizmy v krajinách OECD



OECD (2013)

Vo Švajčiarsku dochádza k transferom v snahe zmierňovať nerovnomerné príjmy územných samospráv. Federálna vláda prerozdelenie (rok 2000) 13 % federálnej dane z príjmu medzi kantóny na základe ich finančnej sily a štruktúry výdavkov (Komunálne výskumné a poradenské centrum n.o. (2016)).

Úspech procesu decentralizácie v podobe lepšej efektivity poskytovaných verejných služieb a pozitívneho efektu na celkovú výšku verejných výdavkov **je podmienený presunom ťarchy financovania výdavkov územných samospráv z transferov na dane kontrolované lokálne.**

Úspešne už bola empiricky testovaná hypotéza, že spôsob financovania lokálnych výdavkov s dôrazom na fiškálnu decentralizáciu a nie transfery je dôležitým faktorom pri úspechu decentralizácie v obmedzovaní expanzívnych tendencií monopolu centrálnej vlády (Rodden, 2003). Obavy z daňovej konkurencie, ktorá povedie k príliš nízkym daniam nepostačujúcim

na poskytovanie verejných služieb („race to the bottom“), sa v empirii nepotvrdzujú (OECD, 2013).

Transfery by nemali byť procyklické, nemali by kopírovať vývoj príjmov samosprávy ale skôr jej výdavkov. Podľa OECD by **príjem zo samosprávou kontrolovaných daní mal pokryť štandardné výdavky samosprávy. Transfery by mali pomáhať vyrovnávať rozdiely medzi najchudobnejšími a najbohatšími samosprávami a pomáhať spolufinancovať projekty s dopadom naprieč samosprávami** (OECD, 2013). Dorovnávanie by nemalo byť do celého rozdielu, ale jeho zlomku, aby sa znížilo riziko morálneho hazardu systému.

Fiškálne pravidlá

Obavy o hospodárenie územných samospráv a ich dopad na celkové zadĺženie krajín sa objavili najmä počas finančnej krízy. Napriek tomu, že deficity územných samospráv boli vo viacerých členských krajinách EÚ významné (najvyššie deficity malo Španielsko), ich dlh bol relatívne nízky a zvyčajne nedosahovali ani úrovne 10 % HDP (vyšší dlh mali územné samosprávy v Belgicku, Španielsku a Nemecku) (Governatori, 2012). Za účelom kontroly dopadov hospodárenia samospráv na centrálnu vládu ale aj manažmentu daňovej konkurencie existujú rôzne fiškálne pravidlá hospodárenia samospráv.

Pravidlá obmedzujúce autonómiu hospodárenia samospráv zo strany centrálnej vlády v OECD možno rozdeliť do štyroch skupín podľa ich zamerania na:

1. **deficit/prebytok rozpočtu** – napríklad požiadavka na vyrovnaný rozpočet s výnimkou kapitálových investícií uvalená na samosprávu centrálnou vládou
2. **výšku dlhu a úverovanie** – obmedzenie výšky dlhu v pomere k HDP alebo príjmom samosprávy
3. **dane** – obmedzenie minimálnej alebo maximálnej výšky sadzby dane alebo veľkosti daňovej bázy
4. **výdavky** – napríklad vo forme maximálnej úrovne medziročného rastu výdavkov

Fiškálne pravidlá uplatňované na samosprávy v krajinách OECD

Table 2.1. Sub-central fiscal rules in OECD countries
Self-imposed or imposed by upper-level government, 2011

Sub-central government	Budget balance rule	Expenditure limit	Taxation limit	Borrowing constraint
Australia state	X	X	X	X
Australia local			X	X
Austria state	X			
Austria local	X			
Belgium state	X		X	
Belgium local	X		X	X
Canada state	X			
Canada local	X		X	X
Chile			X	X
Czech Republic	X		X	
Denmark	X	X	X	X
Estonia	X			X
Finland	X		X	
Germany state	X			X
Germany local	X			X
Ireland	X			X
Italy state		X	X	X
Italy local	X		X	X
Korea	X			X
Mexico state				X
Mexico local				X
New Zealand	X		X	X
Norway	X		X	X
Poland	X			X
Slovak Republic	X			X
Slovenia	X		X	X
Spain state	X			X
Spain local	X	X		X
Sweden	X			
Switzerland state	X		X	
Switzerland local	X		X	
Turkey		X		X

Source: OECD Secretariat calculations based on Network questionnaire responses.

OECD (2013)

Fiškálna autonómia je však dôležitou podmienkou emergencie pozitívnych efektov fiškálnej decentralizácie. Existencia **explicitného a uveriteľného no-bailout pravidla môže zabezpečiť** (OECD,2013), **aby nebolo nutné zasahovať do fiškálnej autonómie samosprávy centrálnymi fiškálnymi pravidlami**. Tým sa umožní realizácia

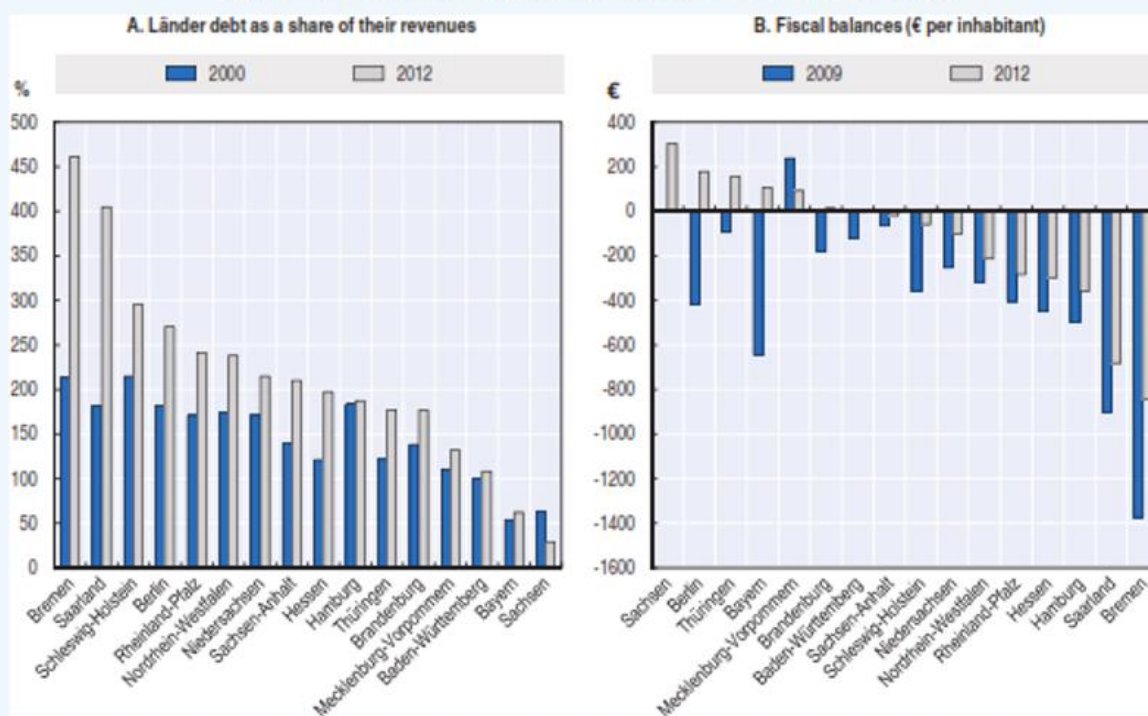
pozitív decentralizácie bez jej negatív v podobe vytvárania fiškálnych externalít a problému morálneho hazardu. Táto tragédia spoločnej fiškálnej pastviny umožňuje miestnym vládam prehadzovať časť nákladov poskytovania lokálnych verejných služieb na centrálnu vládu (Rodden, 2003). Nemecko malo pred rokom 2009 v ústave explicitne uvedenú fiškálnu solidaritu a spoločné ručenie za dlh medzi spolkovými krajinami. Výsledkom je relatívne vysoké zadlženie niektorých spolkových krajín v pomere k ich príjmom, pričom kapitálové trhy ich netrestali vyššími rizikovými prirážkami a ďalší rast dlhu tak netlmili.

Dlh a prebytok/deficit rozpočtu na obyvateľa nemeckých spolkových krajín[30]

Box 5.3. Bailouts, the solidarity principle and bond yields in Germany

Prior to 2009 when a change in the constitution introduced the debt brake, German *Länder* borrowing was subject to a weak golden rule. In practice, the solidarity principle in the constitution was equivalent to an explicit bailout guarantee or a joint liability system, backed by the financial equalisation system and judgments by the Federal Constitutional Court (Zipfel, 2011). There were two related outcomes. First, large disparities in the ratio of debt to revenues and fiscal balances among the *Länder* emerged (Figures 5.4 and 5.5). Second, financial markets took the bailout into consideration and did not charge higher borrowing costs on the more indebted *Länder* or, in other words, did not contribute to monitoring their debt. Spreads between the *Länder* and federal government were practically zero before the collapse of Lehman Brothers in 2008, and are still very narrow today. In addition, the spreads do not reflect the relative levels of debt. For example, Baden Württemberg has a much lower debt-to-revenue ratio than Berlin, but still pays a higher interest rate.

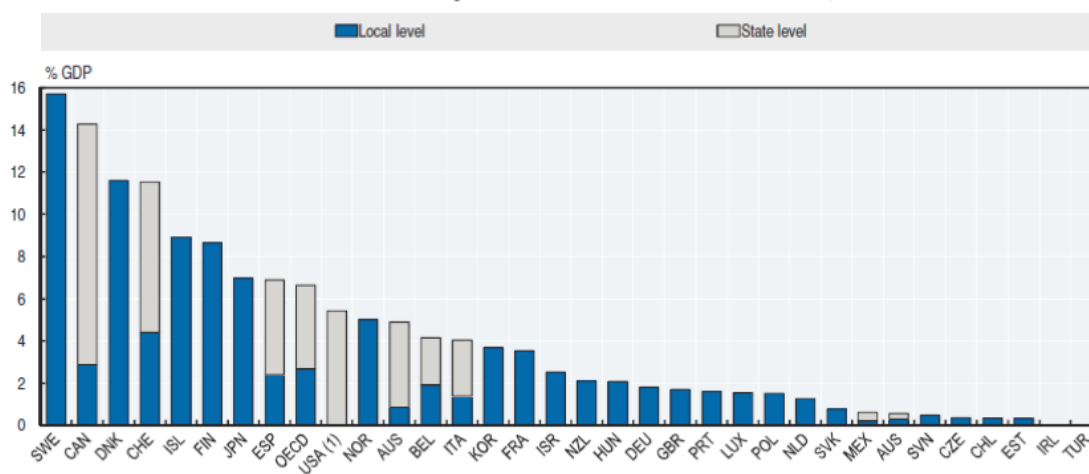
Figure 5.4. Debt and fiscal balance of the German *Länder*



Vysoká miera fiškálnej autonómie samospráv znižuje aj negatívne dopady vertikálnej daňovej konkurencie s centrálnou vládou, ktorá môže zvyšovaním niektorých druhov daní uberať zdroje samosprávam.

Daňová autonómia územných samospráv krajín OECD

Figure 4.1. The tax autonomy of sub-central governments
Taxes where SCGs have power to set the tax base and/or tax rates, 2008



1. Local governments in the United States have a wide variety of taxing powers but it is not possible to identify the share of each.

Source: OECD Fiscal Decentralisation Database.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932911727>

OECD (2013)

Možné daňové mixy pre decentralizáciu Slovenska

Vhodný daňový mix, nástroje fiškálneho vyrovnávania a mieru fiškálnej autonómie je treba hľadať po konsenze na miere a spôsobe decentralizácie Slovenska.

Tabuľka 5 Zdroje príjmov územnej samosprávy – súčasný stav

príjem	Obce	Vyššie územné celky
Daňové príjmy	Podiel na výnose dane z príjmu FO	Podiel na výnose dane z príjmu FO
	Daň z nehnuteľností	Daň z motorových vozidiel ⁵

⁵ Od roku 2015 je výnos z dane z motorových vozidiel príjmom štátneho rozpočtu

	Daň za špecifické služby	
	Daň z úhrad za dobývací priestor	
	Sankcie	
Nedaňové príjmy	Príjmy z podnikania	Príjmy z podnikania
	Administratívne poplatky	Administratívne poplatky
	Kapitálové príjmy	Kapitálové príjmy
	Úroky z úverov, vkladov	Úroky z úverov, vkladov
	Úroky zo zahr. úverov, vkladov	Úroky zo zahr. úverov, vkladov
	Iné nedaňové príjmy	Iné nedaňové príjmy
Granty a transfery	Bežné granty a transfery	Bežné granty a transfery
	Kapitálové granty a transfery	Kapitálové granty a transfery
Finančné operácie	Splátky, predaj, privatizácia	Splátky, predaj, privatizácia
	Zostatok z minulých rokov	Zostatok z minulých rokov
	Prevod z peňažných fondov	Prevod z peňažných fondov
Úvery	Domáce	Domáce
	Zahraničné	Zahraničné

Komunálne výskumné a poradenské centrum n.o. (2016)

Prerozdelenie zdrojov z centra znižuje efektivitu alokácie zdrojov, neumožňuje flexibilnú reakciu samosprávy na regionálne problémy a vytvára morálny hazard. Neexistuje prepojenie medzi platením daní a poskytovanými službami a zodpovednosť za efektivitu verejných výdavkov je oddelená od zodpovednosti za ich výšku a výber. Vzdialenosť rozhodnutia o použití daní voliča od miesta jeho života znižuje hodnotu, ktorú od politikov za svoje peniaze dostáva. Tieto problémy môže pomôcť riešiť zníženie **miery centralizácie financovania samospráv**.

Dane, ktoré sa javia vhodné financovanie územnej a miestnej samosprávy, ktoré by mali patriť z časti alebo celkom do jej fiškálnej autonómie sú: **daň z príjmu fyzických osôb, daň z príjmu právnických osôb, daň z nehnuteľností**. Pri nastavení dane z príjmov fyzických osôb bude nutné také parametrické nastavenie, aby sa zabránilo daňovej arbitráži a daňový domicil sa vo väčšine prípadov prekrýval so oblasťou spotreby verejných statkov daňovníkom. Na druhej strane zdaňovanie príjmu fyzickej osoby v mieste jeho vzniku a nie v mieste sídla daňovníka vedie k zníženiu motivácie špekulatívnych presunov sídla. Tie môže obmedziť aj stanovenie minimálnej doby sídla pre získanie prístupu k niektorým dávkam, či službám hrađeným z verejných zdrojov. Pri dani z nehnuteľností existuje viacero možných variantov od zdaňovania odhadovanej trhovej ceny nehnuteľností, cez výmeru budov a miestností až po zdaňovanie pôdy podľa plochy, v úrovniach podľa jej využitia. Na financovanie územnej a miestnej samosprávy možno ďalej využiť **poplatky za špecifické služby** a transfery (Komunálne výskumné a poradenské centrum n.o. (2016)). Za účelom fiškálneho vyrovnávania možno ďalej využiť **časť príjmov centrálnej vlády z dane z pridanej hodnoty** alebo z daní vyberaných zrážkou. Do regiónov pôjdu aj služby a dávky financované zo zdravotných a sociálnych odvodov.

Vývoj daňových príjmov územnej samosprávy v rokoch 2005 – 2012 (mil. €)

	Obce			Vyššie územné celky			Územná samospráva		
	DP	MD	MD/ DP %	DP	MD	MD/DP%	DP	MD	MD/DP%
2005	1210,0	330,2	27,3	388,2	92,9	23,9	1598,2	423,1	26,5
2006	1354,1	352,9	26,1	437,5	102,6	23,5	1791,6	455,5	25,4
2007	1442,1	366,3	25,4	477,7	117,8	24,7	1919,8	484,1	25,2
2008	1685,3	393,2	23,3	508,4	80,2	15,6	2193,7	473,4	21,6
2009	1620,3	413,5	25,5	529,3	125,8	23,8	2149,6	539,3	25,1
2010	1421,9	426,7	30,0	451,5	118,6	26,3	1873,4	545,3	29,1
2011	1618,9	439,9	27,2	523,7	129,5	24,7	2142,6	569,4	26,7
2012	1674,3	477,3	28,5	536,7	134,6	25,1	2211,0	611,9	27,7

dane/daň z motorových vozidiel ,

Komunálne výskumné a poradenské centrum n.o. (2016)

Presun časti priamych daní na samosprávu zlepši spätnú väzbu a otvorí priestor pre inovácie pre správu vecí verejných. Viac zdrojov v regiónoch umožní presun časti expertov z centra späť do regiónov. Priama motivácia v podobe kontroly časti zdrojov, ktoré dnes idú do štátu, zvýši tlak na efektívnosť. Kým dnes racionalizačné opatrenia samosprávy znamenajú často stratu zdrojov z centrálnej úrovne, v prípade väčšej finančnej suverenity budú odmenené úsporami, ktoré možno použiť na zníženie daní alebo poskytovanie kvalitnejších služieb.

Vývoj výnosu miestnych daní a výnosu dane z príjmu fyzických osôb na daňových príjmoch obcí

	Daň z nehnuteľností (mil. €)	Podiel na DP (%)	Daň za špecifické služby (mil. €)	Podiel na DP (%)	Daň z príjmu FO (mil. €)	Podiel na DP (%)
2005	207,2	17,1	123,0	10,2	879,8	72,7
2006	223,0	16,5	129,9	9,6	1001,2	73,9
2007	227,5	15,8	138,8	9,6	1075,8	74,6
2008	237,4	14,1	155,8	9,2	1292,0	76,7
2009	254,8	15,7	158,7	9,8	1206,8	74,5
2010	266,3	18,7	160,4	11,3	995,2	70,0
2011	274,6	17,0	165,3	10,2	1179,0	72,8
2012	304,5	18,2	172,8	10,3	1196,9	71,5

Komunálne výskumné a poradenské centrum n.o. (2016)

Na predchádzanie externalizácii nákladov nezodpovedného fiškálneho správania samospráv by malo byť využité explicitné no-bail out pravidlo, ktoré by malo byť preferované pred zásahmi do fiškálnej autonómie územnej a miestnej samosprávy.

Dĺžka a fiškálna náročnosť prechodného obdobia závisí od finálneho mixu presunu kompetencií a zdrojov ich financovania. Z podstaty procesov, ktoré má takáto reforma uvoľniť vyplýva jej návratnosť, ktorá je skôr v horizonte dekády než rokov. Preto je pre jej úspech

klúčová stabilita aspoň základných princípov, ktoré je možné dosiahnuť len zhodou naprieč politickým spektrom prípadne apolitizáciou tejto témy vo verejnej diskusii.

Tabuľka 8 Vývoj hospodárenia územnej samosprávy v rokoch (mil. €)

Rok	Obce			Vyššie územné celky			Územná samospráva		
	CP	CV	H	CP	CV	H	CP	CV	H
2005	2528,8	2492,9	35,9	815,0	796,4	18,7	3343,8	3289,3	54,6
2006	2759,1	2841,8	-82,7	903,1	872,3	30,9	3662,2	3714,1	-51,8
2007	2893,1	2885,6	7,5	1036,1	952,3	83,8	3929,2	3837,9	91,3
2008	3235,1	3179,2	55,9	1195,2	1121,9	73,3	4430,3	4301,1	129,2
2009	3182,7	3404,0	-221,3	1178,8	1134,5	44,3	4361,5	4538,5	-177,0
2010	3287,0	3683,4	-396,4	1123,1	1069,3	53,8	4410,1	4752,7	- 342,6
2011	3484,1	3464,9	19,2	1315,2	1250,0	65,2	4799,3	4714,9	84,4
2012	3486,0	3320,6	165,4	1185,2	1146,0	39,2	4671,2	4466,6	204,6

Komunálne výskumné a poradenské centrum n.o. (2016)

Zdroje

Adamovich, I. B., & Hosp, G. (2003). Fiscal Federalism for Emerging Economies: Lessons from Switzerland? Publius: The Journal of Federalism, 33(1), 1–21.

<https://doi.org/10.1093/oxfordjournals.pubjof.a004974>

Beazley, I., et al. (2019), "Decentralisation and performance measurement systems in health care", OECD Working Papers on Fiscal Federalism, No. 28, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/6f34dc12-en>.

Blöchliger, H. and J. Kim (eds.) (2016), Fiscal Federalism 2016: Making Decentralisation Work, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264254053-en>.

Blöchliger, H., B. Égert and K. Bonesmo Fredriksen (2013), "Fiscal Federalism and its Impact on Economic Activity, Public Investment and the Performance of Educational Systems", OECD Economics Department Working Papers, No. 1051

Borge, Lars-Erik. (2010). Local government in Norway. Local Public Sector in Transition: A Nordic Perspective.

https://www.researchgate.net/publication/284689199_Local_government_in_Norway

Coase, Ronald H. and Wang, Ning (2013), How Chia Became Capitalist,

<https://www.cato.org/sites/cato.org/files/serials/files/policy-report/2013/1/cprv35n1-1.pdf>

Bowers, Simon. "Franc's rise puts Swiss top of rich list." The Guardian. October 19, 2011.

http://www.citymayors.com/features/quality_survey.html

Brennan, D. and Buchanan, J. (1980). The Power to Tax: Analytical Foundations of a Fiscal Consitution. Cambridge University Press, Cambridge

Caldera Sánchez, A. (2013), "Improving Fiscal Federal Relations for a Stronger Mexico", OECD Economics Department Working Papers, No. 1078, OECD Publishing, Paris,

<https://doi.org/10.1787/5k42213gqpr3-en>.

Committee of the Regions, Division of powers between the European Union, member states, candidate and some potential candidate countries, and local and regional authorities: Fiscal decentralisation or federalism (2014).

DG Regio, Distribution of competences in relation to regional development policies in the Member States of the European Union (2010).

Egli, Lukas. "Im Haifischbecken." Brand eins, June 2008: 100-105.

European Commission workshop (2012).

Feld, Lars P., and Emmanuelle Reulier (2005). "Strategic Tax Competition in Switzerland: Evidence From a Panel of the Swiss Cantons." CESifo Working Paper Series No. 1516, August 2005.

Feld, L. P., & Kirchgaessner, G. (2000). Income Tax Competition at the State and Local Level in Switzerland. *SSRN Electronic Journal*. <https://doi.org/10.2139/ssrn.263969>

Fiscal Decentralization Reforms: The Impact on the Efficiency of Local Governments in Central and Eastern Europe / Michal Plaček et al., Springer, 2020

Fredriksen, K. (2013), "Decentralisation and Economic Growth - Part 3: Decentralisation, Infrastructure Investment and Educational Performance", OECD Working Papers on Fiscal Federalism, No. 16, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/5k4559gg7wlw-en>.

Geissler R., Hammerschmid G., Raffer C. (2021) Introduction: The Relevance and Conceptualisation of Local Finance Regulatory Regimes. In: Geissler R., Hammerschmid G., Raffer C. (eds) Local Public Finance. Springer, Cham. https://doi.org/10.1007/978-3-030-67466-3_1

Gigon, Ariane. "Kantone ziehen im Steuerwettbewerb die Handbremse." Swiss Info. February 4, 2013.
http://www.swissinfo.ch/ger/politik_schweiz/Kantone_ziehen_im_Steuerwettbewerb_die_Handbremse.html?cid=34888572

Governatori M., Yim D. (2012). Fiscal Decentralisation and Fiscal Outcomes. European Economy, Economic Papers 468. Brussels: November 2012. [online]. [cit. 2021-12-27]. Dostupné na:
https://ec.europa.eu/economy_finance/publications/economic_paper/2012/pdf/ecp468_en.pdf

Governatori Matteo, (2012). Fiscal decentralisation in the EU – main characteristics and implications for fiscal outcomes. [online]. [cit. 2021-12-27]. Dostupné na:

https://ec.europa.eu/economy_finance/events/2012/2012-11-27-workshop/pdf/fiscal_decentralisation_en.pdf

INESS, Vlachynský Martin,(2020). Privatizácia 3.0

https://www.iness.sk/sites/default/files/documents/pdf/IPN/privatizacia_3-0.pdf

Kley, Andreas. "Kantone." Historisches Lexikon der Schweiz. June 27, 2012. <http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D26414.php>

Marty, Frank. "Interkantonaler Steuerwettbewerb." Economie Suisse. March 28, 2013.

<http://www.economiesuisse.ch/de/themen/ste/steuerwettbewerb/Seiten/default.aspx>

Oates, W. (1972).Fiscal Federalism. Harcourt-Brace, New York. Chapter five

Odermatt, Christa Stocker. "Aktiv der Steuerkonkurrenz-Spirale entgegentreten." Grüne

Luzern. April 4, 2006. <http://www.gruene-luzern.ch/?p=artikel&id=200604041111&aj=2006>

OECD (2009). Fiscal Federalism in Belgium: Main Challenges and Considerations for Reform. In: OECD Economics Department Working Papers. No.743.

OECD (2013). Fiscal Federalism 2014:Making Decentralisation Work, Paris: OECD Publishing.

OECD (2014). Local Public Finances and Municipal Reform in Finland. In: OECD Economics Department Working Papers. No. 1121

OECD (2019). Making Decentralisation Work: A Handbook for Policy-Makers. OECD Multi-level Governance Studies.

OECD (2020), OECD Regions and Cities at a Glance 2020, OECD Publishing, Paris.

<https://doi.org/10.1787/959d5ba0-en>.

ONZ. "Nidwalden bekommt Steuer-Konkurrenz." Obwalden und Nidwalden Zeitung.

November 8, 2011. <http://www.onz.ch/artikel/110285/>

Pánek, M. (2013). Can the Czech Republic Replicate Switzerland's Tax Competition?. University of Economics, Prague.

PORCELLI, F., 2009. Fiscal Decentralisation and Efficiency of Government. A Brief Literature Review. 2009.

Rodden, J. (2003). Reviving leviathan: Fiscal federalism and the growth of government. International Organization, 57(4):695–729. [online]. [cit. 2021-12-27]. Dostupné na: http://www2.warwick.ac.uk/fac/soc/economics/staff/fporcelli/dec_efficiency_gov.pdf

Rodríguez-Pose, Andrés and Krøijer, Anne, (2010), Fiscal Decentralization and Economic Growth in Central and Eastern Europe, LEQS – LSE 'Europe in Question' Discussion Paper Series, European Institute, LSE, <https://EconPapers.repec.org/RePEc:eig:eileqs:12>

Schweizerische Eidgenossenschaft. "The Swiss Federal Constitution." Schweizerische Eidgenossenschaft. March 11, 2012. <http://www.admin.ch/ch/e/rs/1/101.en.pdf>

Slavinskaite, N. (2017). Fiscal decentralization in Central and Eastern Europe. Global Journal of Business, Economics and Management: Current Issues. <https://doi.org/10.18844/gjbem.v7i1.1236>

Slavinskaite, N. (2020). Review of fiscal decentralization in European countries. International Journal of Contemporary Economics and Administrative Sciences. <https://doi.org/10.5281/zenodo.4429787>

Komunálne výskumné a poradenské centrum n.o. (2016). Slovensko 2030+, FINANCOVANIE ÚZEMNEJ SAMOSPRÁVY A FINANČNÉ VYROVNÁVANIE.

Tages Anzeiger. "Im Steuerwettbewerb sind sechs Kantone europäische Spitze." Tages Anzeiger. February 3, 2010. <http://www.tagesanzeiger.ch/schweiz/standard/Im-Steuerwettbewerb-sind-sechs-Kantone-europaeische-Spitze/story/30741136>

Think-tank EU parliament, DG Internal Policies, PD Structural and Cohesion Policies, The Role of local authorities in addressing social disparities (2009).

Tiebout, C. (1956). A pure theory of local expenditures. *Journal of Political Economy*, 64:416–424

Vlachynský M., (2016). A PREČO VLASTNE, PÁN MINISTER, CHCETE ZVYŠOVAŤ DANE?. INESS, Bratislava. [online]. [cit. 2021-12-27]. Dostupné na:
https://iness.sk/sites/default/files/media/file/pdf/2016/INESS_zvysovanie_dani.pdf