

Pretrvávajúci centralizmus je príčinou „biedy“ slovenských miest

zverejnené:

<https://nhf.euba.sk/veda-a-vyskum/casopisy/monitor-hospodarskej-politiky>

Viktor Nižňanský

Pracovný dokument 2024 – 02

Jedným z hlavných dôvodov prečo nedochádza na Slovensku k trvalému zvyšovaniu životnej úrovne, ba naopak posledné roky zreteľne cítime jej zhoršovanie, je *strach z „kreatívnej deštrukcie“*, t. j. nahradenie starého novým, pod vplyvom zásadných zmien rámcových podmienok. Nielen v oblasti produkcie, ale aj pri spravovaní štátu. Ten súčasný, pretrvávajúci centralistický spôsob, sa stáva brzdou rozvoja. Nie je schopný pružne reagovať na krízy, rýchlosť zmien rámcových podmienok, na dôsledky globalizácie, ale zároveň aj rastúcej glocalizácie. Popri stagnácii až zaostávaní životnej úrovne obyvateľov Slovenska je aj jednou z hlavných príčin emigrácie „schopných“ a neschopnosti využiť potenciál krajiny. Taktiež je dôvodom rastu byrokracie, ale aj klientelizmu a korupcie. Spôsobuje nízku konkurencieschopnosť našich miest. Ako by sme sa nevedeli poučiť z nedávnej histórie, kedy z nás tento spôsob spravovania štátu urobil v Európe „občanov druhej kategórie“. Udržiavanie status quo má jasný dôvod: zmena ohrozuje tých, ktorí pracujú a chcú aj ďalej pracovať po starom.

Niet pochýb o tom, že slovenské mestá sú dnes úplne iné, ako boli v roku 1989. A to aj napriek tomu, že neboli, a nie sú „v obľube“ politických strán, ktoré v nich každými voľbami strácajú vplyv. Ale, ako ukazujú posledné roky, naše mestá „strácajú dych“. Dôvodom je nedostatok nástrojov a zdrojov, ktoré im v súčasnosti nestačia ani na základnú reprodukciu a už vôbec nie na rozvoj. Dôvody nedostatku zdrojov sú viaceré. Od „zastaralého“ systému ich financovania až po prístup a opatrenia centrálnej vlády.

Politické strany nechápu, že štáty rastú a padajú s úspechom ich miest

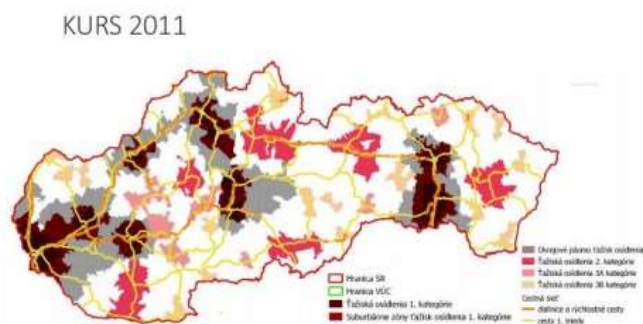
Nechápu alebo nechcú akceptovať, že myšlienky, ktoré vznikajú najmä v mestách, obohacujú nielen samotné mestá, ale aj vidiek a úspešné mestá obohacujú celý svet. Bolo to tak v histórii a je to tak aj dnes. V mestách sa definovali základy spoločenského poriadku, demokratického systému a sformoval sa obraz samotnej spoločnosti. V mestách sa zmenil feudálny systém na systém preferujúci slobodu a rovnosť. Mestá boli a sú nositeľmi ekonomického rozvoja štátov a vďaka ich prosperite, vďaka inováciám na ich území prebiehala aj modernizácia vidieka. Tam kde sa nedarí mestám, stagnuje ekonomika celého štátu.

Mestá nepotrebujú zo strany štátu „almužny“. To čo potrebujú, sú *spravodlivé pravidlá hry*. Teda to, čo na Slovensku neplatí. Otázkou je prečo? Je to iba nepochopenie významu miest? Je to zámer zo strany politických strán, ktoré „sa boja“ silných miest a vplyvu primátorov na voličov? Je to dôsledok oneskorenej urbanizácie, pozostatok socializmu? Pre budúcnosť Slovenska je však dôvod irelevantný. Zmeny výrobných, sociálnych, ale aj prírodných, podmienok si vyžadujú aj zásadnú zmenu spravovania štátu, jeho politik a najmä regionálnej politiky.

Predstava spravovania štátu z centra povedie Slovensko z jednej krízy do druhej. V rámci inštitucionálnych zmien je priam nevyhnutné *výrazné posilnenie postavenia územnej samosprávy, najmä miest*. Ich nízka miera finančnej, ale aj personálnej, mzdovej, majetkovej a rozhodovacej autonómie, je ďalšou z hlavných príčin a brzdou ich rozvoja a tým aj Slovenska ako celku. Podpora roztrieštenosti osídlenia obmedzuje spoluprácu v rámci mestských a metropolitných regiónov. Je na čase pochopiť, že „centralistické riešenia“ nemajú v trhovej ekonomike šance na úspech. Idea plošnej podpory namiesto podpory hlavných ťažísk osídlenia 1. – 3. typu a hlavných rozvojových osí (vládný

dokument KURS) je odsúdená na neúspech. A to platí nielen v trhovej ekonomike. Stav Slovenska, po nezmyselnom rozmiestňovaní výrobných podnikov na území Slovenska, je toho dôkazom.

Obr. Vymedzenie metropolitných a mestských regiónov je dlhodobo definované vo vládnej koncepcii urbanizácie Slovenska).



Slovenské mestá dlhodobo trpia nedostatkom zdrojov

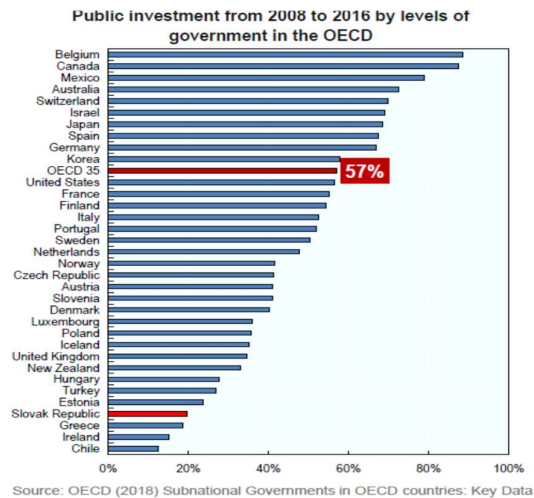
Predstavitelia slovenských miest dlhodobo poukazujú na to, že mestá nie sú predmetom záujmu centrálnych vlád. Napriek tomu, že viaceré z nich trpia aj svojimi „vnútornými nedostatkami“, je pravdou, že trpia nedostatkom zdrojov na zabezpečovanie ich povinných (zákonom definovaných) úloh, ale aj na riešenie špecifických problémov jednotlivých miest podľa rôznorodých potrieb a požiadaviek ich obyvateľov. Nehovoriac o nedostatku zdrojov na rozvojové aktivity, ktoré sú doteraz saturované najmä európskymi zdrojmi. Nedokážu ponúkať také služby, aby mohli konkurovať mestám v okolitých štátoch a sú čoraz viac závislé na súkromných investoroch, ktorí si však destinácie vyberajú na základe svojich pravidiel.

O tom, že ich tvrdenie je pravdivé a opodstatnené, svedčí porovnanie podielu výdavkov miestnej a regionálnej samosprávy s výdavkami tých istých úrovní v iných štátoch Európy, resp. OECD. Sú výrazne nižšie ako priemer týchto štátov, pričom sa aj z porovnania dá usúdiť, že *existuje priama väzba medzi rozvojom miest a rozvojom štátu ako celku*.

Je pravdou, že situáciu v posledných rokoch skomplikovali dôsledky pandémie, ale aj dopady vojny na Ukrajine. Mestá a obce riešili, a dodnes často riešia problémy, ktoré boli úlohou štátnej správy, pričom mnohé z nich dodnes nemajú refundované všetky náklady s tým spojené. Navyše v období rokov 2020 – 2023 prijal parlament viaceré zákony, ktoré zvýšili napätie medzi predstaviteľmi miest a obcí a predstaviteľmi vládnej koalície. Tieto zákony spôsobili na jednej strane povinný rast výdavkov (napr. zvyšovanie plátov vo verejnej správe, zvyšovanie plátov v regionálnom školstve, tzv. chodníková novela, zmeny v odpadovom hospodárstve,...), ale súčasne aj zníženie očakávaných príjmov (napr. rodičovský bonus). Napriek čiastočným kompenzáciám znížených príjmov (odpustenie pôžičiek, úhrada časti výpadku príjmov zo strany štátneho rozpočtu,...) spôsobili zmeny mestám komplikácie pri zostavovaní vyrovnaných bežných rozpočtov na rok 2024 a prinútili ich k zvyšovaniu miestnych daní a poplatkov. V niektorých prípadoch však ani to nestačí a mestá vyrovnané rozpočty zostaviť nedokážu. I keď by sa súčasná situácia vo financovaní miest dala vysvetľovať neočakávanými krízami (pandémia, vojna,...) a mohlo by sa zdať, že po odznení týchto kríz bude všetko v poriadku, opak je pravdou. Bez zmien spravovania štátu budú nasledovať nové krízy.

Na rozdiel od slovenských sú európske mestá dôležitými investormi

Miestne a regionálne orgány v Európe financujú viac ako polovicu všetkých verejných investícií. Mestá sú priekopníkmi ekologických investícií, nadpriemerne investujú do riešenia klmatickej krízy. Slovenské mestá patria, v porovnaní s inými štátmi OECD, na „chvost“. Ak bol priemer verejných výdavkov 35 štátov OECD na úrovni 57% verejných výdavkov, na Slovensku je to na úrovni cca 20%. Niet sa čo čudovať zaostávaniu slovenských miest, v nízkej ich atraktivite, v konkurencii s inými mestami Európy a sveta. Pridaná hodnota vyššieho podielu verejných investícií na úrovni miest a regiónov je nielen v rýchlosti, ale aj vo výrazne vyššej efektívite vo väzbe na potreby a požiadavky občanov.



Súčasný model financovania územnej samosprávy nie je k mestám spravodlivý

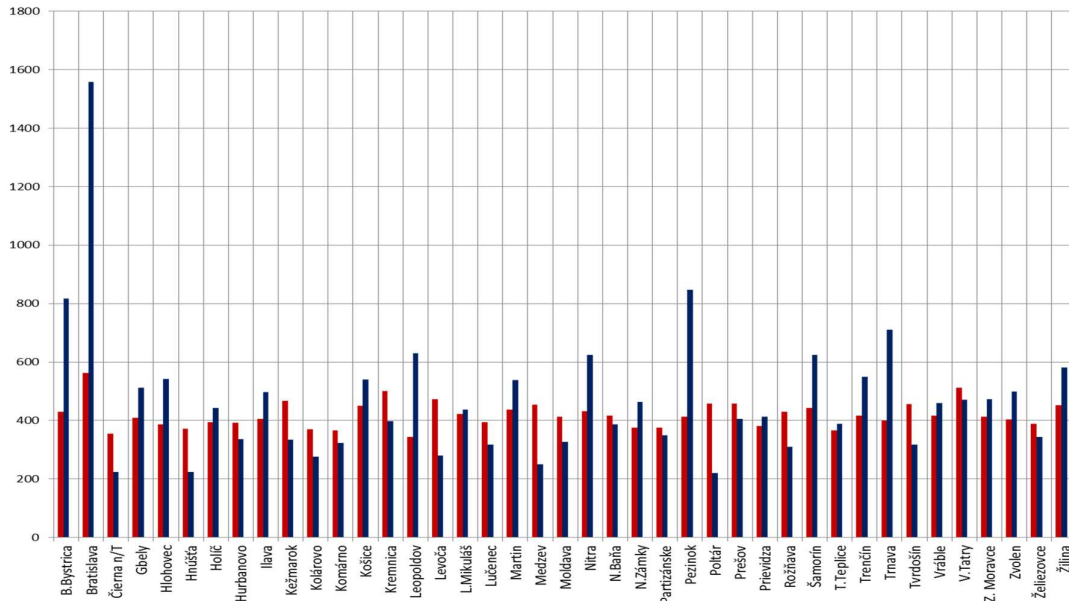
V súčasnosti existuje viacdrožové financovanie miest. Štruktúra príjmov pozostáva z výnosov vlastných miestnych daní a poplatkov, podielu na výnose dane z príjmu fyzických osôb, rôznych transferov zo štátneho rozpočtu za úlohy, ktoré mestá plnia v mene štátu (prenesený výkon pôsobnosti štátnej správy), príspevkov na projekty, úverov. Rozhodujúcim zdrojom je výnos z dane z príjmu fyzických osôb (v priemere viac ako 70% príjmov, v menších obciach nad 90%). Podiel bežných výdavkoch na celkových výdavkoch územnej samosprávy rastie. Dôvodom je nielen inflácia, rast cien energií, ale aj presun nových úloh, bez zmeny zdrojov príjmov. V období rokov 2012 – 2021 vzrástol zo 73% na cca 84%, čo výrazne obmedzuje zdroje na kapitálové výdavky. V súčasnom systéme nie je naplnený princíp *fiškálnej ekvivalencie*, pretože rozhodnutia o verejných výdavkoch sa neuskutočňujú na tej úrovni verejnej správy, ktorá je za plnenie úloh zodpovedná. Navyše pretrvávajú výrazná regulácia príjmov. Transfery zo štátneho rozpočtu nekryjú objektívne náklady výkonu úloh, ktoré sú vykonávané v mene štátu (najmä stavebný poriadok, regionálne školstvo), čo núti obce, v rozpore so zákonmi, uhrádzať zvýšené náklady, ak chcú zachovať dostupnosť a kvalitu služieb.

1. Výnos dane zo mzdy by mal ostať tam, kde bývajú daňovníci

Daň z príjmu fyzických osôb je miestne určiteľná daň a preto by jej výnos mal ostať v meste/obci, v ktorej má daňovník trvalý pobyt. To si samozrejme vyžaduje zmenu systému finančného vyrovnávania príjmov a výdavkov miest a obcí.

Súčasný prerozdelenie dane z príjmu fyzických osôb je voči mestám nespravodlivé. Kritériá vzorca neboli od jeho vzniku posúdené, napriek tomu, že za 20 rokov sa zmenili rámcové podmienky. Mechanizmus spôsobuje, že občania mnohých slovenských miest financujú svojimi daňami život obyvateľov slovenských obcí, ale aj samosprávne kraje. Bratislavu nazývajú viacerí politici „pažravá na Dunaji“, čo svedčí o ich značných medzerách vo vzdelaní. Na relatívne malom území Slovenska skoncentrovaná ekonomika de facto „udržiava pri živote“ značnú časť celého štátu. Okrem výnosov z daní a poplatkov končiacich v štátnom rozpočte a v poisťovniach, ktoré sa následne prerozdeľujú po celom území Slovenska, viac ako 50% výnosu dane z príjmu fyzických osôb (dane zo mzdy), ktorú zaplatia daňovníci s trvalým pobytom v Bratislave, tiež končí

v rozpočtoch iných obcí a vyšších územných celkov na Slovensku. A nie je to malá čiastka. Napr. v roku 2018 to bolo takmer 400 mil. eur.



Obr. Porovnanie súčasného príjmu miest z výnosu dane z príjmu FO – červený stĺpec a ponechaní výnosu dane podľa trvalého pobytu daňovníka – modrý stĺpec, údaje z roku 2018. Zdroj: MF SR, vlastné prepočty.

Je zrejme, že tieto stovky miliónov eur ročne Bratislave chýbajú na krytie potrebných bežných aj kapitálových výdavkov. A nielen Bratislave. Týka sa to aj ďalších miest, aj tých „menších“, ale aj obcí ležiacich najmä v urbanizovanej časti Slovenska. Pritom aj v týchto mestách žije mnoho chudobných obyvateľov, mnoho ľudí, ktorí majú vysoké náklady na život a neadekvátne príjmy.

Ak teda hovoríme o spravodlivosti, je zrejme, že minimálne výnosy dane zo mzdy by mali ostať tam, kde ľudia žijú, kde očakávajú, že im za ich dane poskytuje verejný sektor, v tomto prípade mestská samospráva, primerané služby a investuje ich do mestského majetku. Iba tak je možné vytvoriť podmienky aspoň na základnú reprodukciu miest. To neznamená, že nemá existovať mechanizmus solidarity miest s inými obcami. Solidarita je potrebná, ale má byť založená na iných princípoch ako v súčasnosti, na iných kritériách a pravidlách.¹

Na druhej strane, ak sa centrálna vláda vyhýba opatreniam typu komunálna reforma a má dôvody a argumenty pre zachovávanie stoviek obcí s menej ako 200 obyvateľmi a 70 % obcí s menej ako 1000 obyvateľmi, je na nej, aby to riešila vlastnými zdrojmi a nie na úkor daňových poplatníkov úspešných miest, ktorí ani zďaleka nemôžu za rast disparít medzi regiónmi, za chybnú alebo dokonca chýbajúcu *regionálnu politiku štátu*. Prerozdeľovanie dane zo mzdy však nie je jediným príkladom toho, ako centrálna vláda dlhodobo brzdí rozvoj slovenských miest.

2. Autonómia miest v rámci miestnych daní a poplatkov je výrazne obmedzená

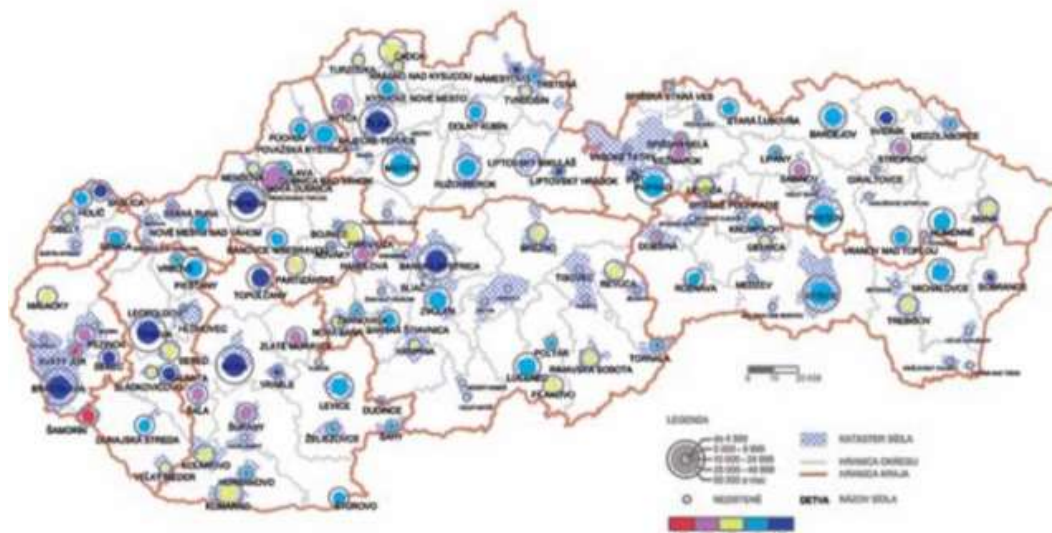
Ide napr. o určenie základu dane z nehnuteľností a rôzne, zákonom stanovené výnimky a oslobodenia. Nevhodne je definovaná aj výška poplatku za rozvoj, ktorá nepokrýva všetky podmieňujúce a súvisiace investície väčších investičných celkov, ale napr. už aj výstavby viac ako 100 rodinných domov.

¹ Viac : https://www.komunal.eu/images/2023/Zmena_financovania_2023.pdf

3. **Pri financovaní miest nie sú dostatočne zohľadnené dôsledky suburbanizácie, zásadnej zmeny priestorového pohybu obyvateľstva**

To sa netýka iba Bratislavy. Mnohé ďalšie mestá, aj tie s menším počtom obyvateľov, pociťujú denne záťaž spôsobenú denne prítomnými obyvateľmi, ale aj občanmi neprihlásenými na trvalý pobyt, z iných miest a obcí, ktorí dochádzajú do centier osídlenia za prácou, štúdiom, kultúrou, zdravotníctvom.

Mapa č. 2: **Počet denne prítomného obyvateľstva**



Obr. Vyšší počet denne prítomného ako trvalo bývajúcего obyvateľstva nie je iba problémom Bratislavy (zdroj: Konceptia mestského rozvoja do roku 2030, MDaV SR).

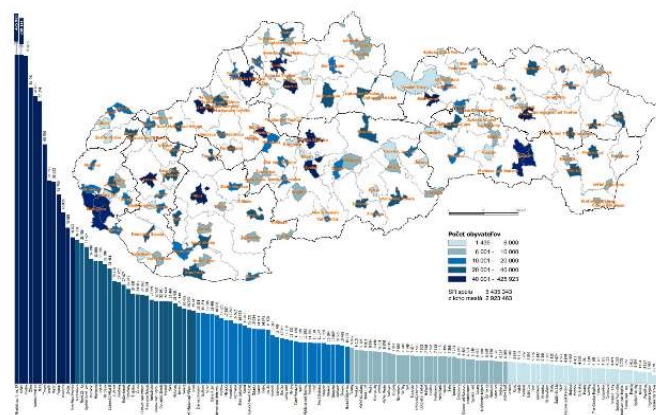
Nehovoriac o dodatočných záťažach životného prostredia spôsobených automobilovou dopravou, ale aj rastúcim objemom odpadu. Čiastočné zohľadnenie týchto negatívnych externalít vo vzorci prerozdelenia dane z príjmu fyzických osôb ani zďaleka nepokrýva rozsah dopadov, ktoré musia znášať trvalo bývajúci obyvatelia týchto miest. Zo zahraničných štúdií vyplýva, že príspevky týchto „čiernych pasažierov“ na náklady, ktoré vďaka nim v mestách rastú, aj po zohľadnení mechanizmov finančného vyrovnávania, tvoria iba 40% výdavkov mesta. Ostatné navyše-náklady znášajú trvalo bývajúci obyvatelia. Je na mieste zaviesť mechanizmus čiastočného kofinancovania týchto navyše-nákladov miest, na základe preukázateľných prepočtov, zo štátneho rozpočtu, pretože nie je možné v mechanizmoch finančného vyrovnávania postihnúť všetky detaily.

4. **Zahraničné investície majú pozitívny dopad na ekonomiku Slovenska, ale aj negatívny dopad na rozpočty miest**

Väčšina zahraničných investícií končí v mestách, alebo v ich blízkom okolí. Znamenajú tiež rast počtu zamestnancov v týchto územiach. Mnohí z nich, domáci aj zahraniční, však nemajú na tomto území trvalý pobyt. Žijú tu v režime prechodného pobytu, pričom zvyšujú výdavky mesta, ktoré nie sú pokryté žiadnym mechanizmom financovania a idú na úkor trvalo bývajúcich obyvateľov.

Absencia regionálnej politiky štátu a neefektívna alokácia eurofondov majú negatívne dopady na rozvoj miest

Napriek tomu, že takmer všetky odborné dokumenty, odporúčania expertov, ale aj dokonca schválené vládne dokumenty (napr. Konceptia územného rozvoja Slovenska, Vízia Slovenska,...) odporúčajú *realizovať regionálnu politiku štátu založenú na rozvoji siete miest*, žiadna centrálna vláda tieto odporúčania neakceptovala. Pritom sieť slovenských miest pokrýva celé územie Slovenska a ich podpora umožní dostupnosť služieb a rozvoj územia (Zdroj: Konceptia mestského rozvoja, MDaV).



Naopak, vlády uplatňovali nelogické a neefektívne prerozdelenie zdrojov, rôzne rezortné dotačné schémy, ale aj zlé využívanie eurofondov. Z porovnania s okolitými štátmi (ČR, Poľsko) je zrejme o čo viac eurofondov za doterajšie obdobia mali k dispozícii miestne a regionálne orgány a ako sa to prejavilo v rozvoji miest a v jadrových územiach mestských regiónov. Prvou lastovičkou, až v programovom období 2021 - 2027 na Slovensku, bol vznik území mestského rozvoja (18), pričom podiel zdrojov, ktoré majú k dispozícii je na hranici stanovenej Európskou komisiou. Navyše, nebyť tlaku zo strany EK, ani to málo by sa na Slovensku nerealizovalo.

Aj v súčasnosti sa hovorí najmä o podpore vidieka a už nie toľko o podpore miest, jadrových území mestských regiónov. Táto krátkozrakosť a populistické vyhlásenia stránkov napr. o definitívnom odstránení regionálnych rozdielov alebo vyhlásenia, že každý obyvateľ Slovenska musí mať rovnaké podmienky na život, nás určite dobehnú. Definitívne odstrániť regionálne disparity sa nepodarilo nikde na svete a nepodarí sa to ani Slovensku. Žiadne stranické vyhlásenia nezmenia fakt, až aj na Slovensku bude v roku 2050 žiť v mestách takmer 70% obyvateľov, čo bude výrazný nárast oproti súčasnému stavu (cca 54%). A je to v poriadku, pretože práve mestá sú priestorom inovácií, zmien, kreativity. Odmietanie podpory centier osídlenia - miest, spôsobí ďalšiu emigráciu do viac urbanizovanej časti západného Slovenska, alebo do zahraničia.

Čo s tým

Ak chceme aby sa zásadne zmenili podmienky na Slovensku, aby sa Slovensko opäť dostalo na trajektóriu úspešnosti, *niet inej cesty ako posilniť postavenie a význam miest*. Pochopiť, že úspešnosť národnej ekonomiky závisí od úspechov ekonomiky miest, najmä v meniacej sa dobe, v období rastu významu miestnej ekonomiky, glocalizácie. Je dôležité zmeniť zameranie regionálnej politiky a orientovať ju najmä na podporu inovácií a rastu. Z dôvodu rýchlejšieho prínosu je vhodné orientovať sa na ťažiská osídlenia, v ktorých hrajú rozhodujúcu úlohu ich centrá – mestá. Takto koncipovaná politika umožní aj rýchlejší rozvoj vidieka. Vyrovnávanie disparít je potrebné zabezpečovať zmenou systému finančného vyrovnávania, ktorý nahradí súčasný roztrieštený mechanizmus.

Sloboda, demokracia, prosperita sú výsledkom toho, že ľudia žijú, pracujú, hľadajú riešenia v rámci spoločenstiev a jedno z tých, v ktorom sa to najviac osvedčilo, je práve mesto. Nie je jednoduché obnoviť rozvoj miest. Vyžaduje si to aj kreativitu ich obyvateľov. Ale aby sa to mohlo stať, je nevyhnutné zásadne zmeniť rámcové podmienky, nastaviť spravodlivé pravidlá hry, zo strany centrálnej vlády. Nevyhnutnou súčasťou zmeny musí byť nielen posilnenie právomocí miest, najmä zdrojov ich financovania. A navyše, zásadne prehodnotiť územnosprávne usporiadania Slovenska, teda štruktúru inštitúcií, ktoré sú pre využitie potenciálu rozhodujúce a s tým súvisiace vymedzenie regiónov, v ktorých budeme posudzovať rast alebo úpadok ekonomiky. Súčasný kraje a okresy sú na tento účel úplne nevyhovujúce.