



Komunálne výskumné a poradenské centrum, n.o.

ÚZEMNÁ SAMOSPRÁVA POTREBUJE SYSTÉMOVÚ ZMENU FINANCOVANIA A NIE AD HOC RIEŠENIA

Viktor Nižňanský

Pracovný dokument 2024 – 03

apríl 2024

Obsah

Predslov3
Úvod8
Prečo potrebujeme zásadnú zmenu a nie iba kozmetické úpravy11
Potrebujeme systémovú zmenu finančného vyrovňovania13
Čo ďalej ?19
Prílohy	
Zmena financovania územnej samosprávy, výňatok z publikácie21
Krátky popis navrhovaných opatrení23

Predslov

V júni 2023 sme pripravili pre Úniu miest Slovenska štúdiu „Zmena financovania územnej samosprávy“¹, ktorá bola myslená ako podklad pre rokovania s ústrednými orgánmi štátu, najmä ministerstvami financií, školstva, sociálnych vecí, ale aj ministerstvom regionálneho rozvoja, ktoré by malo byť hlavným aktérom zmien postavenia miest, obcí a regiónov v štáte. Je jasné, že sa tak stane iba v prípade, ak o diskusiu prejaví centrálna vláda, súčasná vládna koalícia, záujem. V tomto dokumente pripájam niekoľko ďalších myšlienok a skúseností z predchádzajúcej reformy, potrebných, podľa mňa, pre vedenie diskusie.

História ukazuje, že bohatstvo štátu je späté so štruktúrou a kvalitou inštitúcií, ktoré štát spravujú. Mnohé národy sa už presvedčili, že na chvíľu úspešná koncentrácia moci po čase spôsobuje zaostávanie, úpadok a kolaps štátu, regiónov, ale aj veľkých miest. Tiež sa ukázalo, že pre správanie sa občanov, pre ich priority, postoje, je dôležité prostredie, v ktorom žijú. O tom, že máme nevhodnú a neefektívnu štruktúru inštitúcií spravujúcich štát, zle rozdelené právomoci a zodpovednosť, vieme roky a svedčia o tom aj porovnania s inými štátmi Európy. To že sa ich kvalita nezlepšuje, skôr naopak, pociťujeme čoraz viac a o tom, že prevláda „blbá nálada“, rastie nedôvera, skrátka zhoršuje sa prostredie v ktorom žijeme, o tom svedčí nielen rastúce štiepenie spoločnosti, ale aj emigrácia, najmä mladších ľudí.

V „ponovembrových“ vládných dokumentoch sa deklarovala potreba zásadnej zmeny spravovania štátu, rozdelenia moci (teda aj vplyvu) v štáte, nakoľko autokratický, centralistický, model spravovania vytvoril z jeho občanov Slovenska v Európe občanov druhej kategórie. Už vtedy bolo zrejmé, že zmena bude trvať desaťročia a preto netreba mať veľké krátkodobé očakávania. Napriek tomu, že sa mnohým súčasná situácia javí fatálne, je to iba 30 rokov od zahájenia transformácie spoločnosti, akýsi polčas a preto netreba byť pesimistom. Za tých tridsať rokov sme zažili rôzne etapy zmeny, ale v princípe si myslím, že život občanov na Slovensku sa zlepšil a zlepšuje. Samozrejme to neznamená, že je všetkým dobre a mnohí si kladú otázku „prečo sa ja nemám dobre, keď sa všetci máme dobre?“, ale vždy bude platiť, že niekto sa má lepšie a niekomu sa darí menej.

Za nezvratný fakt považujem, zmena rámcových podmienok za ostatné desaťročia, čo je dôvodom opäť transformovať nielen ekonomiku, ale aj spravovania štátu. Jej súčasťou by mala byť zmena rozdelenia moci (vplyvu) medzi občanom, jeho samosprávou v obciach, mestách, regiónoch a štátnom správou. Ak sa tak nestane a budeme sa stále snažiť obnovovať, alebo zachraňovať „prežitie“, spravovať štát ako v minulom storočí, môžeme veľmi ľahko prísť o to najdôležitejšie čo sme po roku 1989 získali, o slobodu. Dôsledky toho ako málo sa zmenilo

¹ <https://www.komunal.eu/sk/publikacie/242-zmena-financovania-obci>

vo vnímaní rozdelenia moci a zodpovednosti v štáte oproti obdobiu pred roku 1990, neschopnosť využiť potenciál obyvateľov a krajiny, rast počtu tých čo na Slovensku nechcú žiť, ukazujú, že **žiadna kozmetická zmena situáciu nezachráni**. Ani prevzatie moci inou vládnuou garnitúrou. Je na čase opäť raz transformovať štát.

Nové rozdelenie moci v štáte, nielen horizontálne, ale najmä vertikálne (odovzdanie právomocí a zodpovednosti za správu a budúcnosť štátu občanom a ich územnej samospráve) **je najmä politickou reformou, ale zároveň s významnými ekonomickými dôsledkami pre štát a na jeho území bývajúcich obyvateľov**. V prípade dohody na riešení môže zmena delba moci prispieť k výraznému rastu bohatstva štátu a kvality života občanov. Ak sa občania a nositelia moci nedokážu dohodnúť, bude dôsledkom skôr úpadok Slovenska.

Cieľom zmeny, vertikálnej delby moci, nie je oslabovať národný štát. Práve naopak, ten považujem v súčasnej Európe za veľmi dôležitý. Cieľom je jeho posilnenie tým, že sa centrálna vláda prestane zaoberať „jednotlivostami“, ktoré si dokážu občania našich miest a obcí vyriešiť sami. **Cieľom je zapojenie občanov do správy štátu, zvýšenie ich zodpovednosti za budúcnosť ich obce, regiónu a štátu. Cieľom je lepšie využitie prírodného, ale najmä ľudského potenciálu obcí a regiónov**.

Cieľom nového rozdelenia zodpovednosti je zároveň **obmedzenie nežiaduceho trendu posledných rokov, rastu „nárokovej spoločnosti“**. Spoločnosti, v ktorej, s podporou populistických sľubov vládnujúcich strán majú občania, ich spolky, združenia, organizácie iba požiadavky, nároky, len nik netuší kto a ako sa má postarať o to, aby boli všetky splniteľné. Dôsledkom je, že málokto z tých, ktorí dostali dôvery od občanov, sa zaoberá budúcnosťou štátu, regiónu, mesta, obce, ale všetku energiu sústreďuje na „ruvanie sa“ o peniaze.

Za jeden z hlavných dôvodov zaostávania považujem pretrvávajúci centralizmus. Ak už máme v ústave ukotvenú územnú samosprávu, tá by mala byť dostatočne autonómna a tým podstatne viac zodpovedná za fungovanie obce, mesta, regiónu, ktorý v mene občanov samospravuje. Posledné roky, ale aj iniciatívy niektorých jej predstaviteľov skôr naznačujú sen o návrate k „národným výborom“, riadených politickou stranou a nie snahy o zvyšovanie slobody miest a obcí.

Ak sme vytvorili dve úrovne samosprávy a poslanci NR SR obmedzili a obmedzujú jej právomoci a zodpovednosť (formálna decentralizácia), tak je výsledkom enormné predraženie celého systému verejnej správy². Slovenská územná samospráva je stále nadmerne legislatívne, ekonomicky, organizačne, ale aj personálne podriadená centrálnej

² Tu je treba zdôrazniť, že samosprávu v obci, meste vykonávajú občania sami, alebo prostredníctvom nimi priamo volených zástupcov a preto je nezmyslom oddeľovať volené orgány samosprávy od občanov. Skrátka zvolení predstavitelia obcí, miest a regiónom, podobne ako zvolení poslanci NR SR sú odrazom preferencií väčšiny obyvateľov daného územia, ktoré využili svoje právom voliť.

vláde. Dôkazom sú medzinárodné porovnania. Nemá dostatok nástrojov na svoje aktivity, ale ani na obranu voči, pre občanov často škodlivým, rozhodnutiam vládnucej koalície. Iste môžu mnohí oponovať, že v unitárnom štáte je to tak v poriadku. Podľa mňa nemajú pravdu. Po prvé, je to pravidlo z minulého storočia a doba sa zásadne zmenila. Skôr či neskôr sa dostaneme do stavu, kedy bude nevyhnutné posilniť vplyv občanov na správu štátu. Môžeme byť priaznivcami spravovania štátu z minulých období, ale ak sa chceme vyhnúť totalite, iná cesta neexistuje. Po druhé existuje dostatok príkladov kedy sú unitárne, ale výrazne decentralizované, štáty úspešnejšie, dosahujú lepšie hospodárske výsledky, sú konkurencieschopnejšie a medzi ich občanmi panuje výrazne vyššia dôvera. Dokonca výrazná miera decentralizácie umožňuje lepšie využívať dotácie z Európskej Únie, ale aj ekonomický rast. A tu je aj veľká šanca menších štátov, celkov, oproti veľkým, zloženým štátom s množstvom protikladov.

Patrím k tým, ktorí si myslia, že výhody decentralizovanej správy štátu prevyšujú ich nevýhody. Nespochybnujem názor iných, ktorý preferujú centralizované spravovanie štátu, ale podľa mňa práve **presunom viacerých dnes „štátnych“ úloh na obce, mestá a regióny, sa dajú riešiť mnohé súčasné problémy a problémy budúcnosti**. Budúcnosti, v ktorej bude asi dôležité viac flexibility³ a menej regulácií. Čerstvým dôkazom sú krízové situácie za ostatné roky. Či už to bola pandémia, alebo dokonca aj súčasná „medvedia kríza“, kedy preberajú mestá a obce viac zodpovednosti, lebo dokážu rýchlejšie a adresnejšie problémy riešiť. Skôr či neskôr vzniknú diskusie o diverzifikácii aj v oblastiach, kde sa to dnes zdá nevhodné. Príde to ruka v ruku s rastom významu miestnej ekonomiky.

Aj z nedávnej histórie Slovenska je zrejmé, že univerzálne prístupy nie sú účinné⁴. Decentralizácia umožní rast konkurencie a tým zvýši motiváciu, dynamiku v štáte, vytvorí priestor pre kreativitu, obmedzí riziká koncentrácie moci, ale aj zefektívni dohľad nad spravodlivosťou. Dokážeme lepšie reagovať na miestne a regionálne potreby pri zabezpečovaní služieb, čo je dôležité najmä v etnicky rôznorodých krajinách. Decentralizácia umožní vláde zamerať sa na strategické rozhodovanie, koordináciu, podporí inovácie. Dokonca si myslím, že bez odovzdania právomocí a zodpovednosti regiónom sa nikdy nezvýši dôvera medzi občanmi. Preto nemôžeme byť spokojní ani s tým čo sa doteraz, v rámci posilnenie postavenia obcí, miest a regiónov, podarilo. Navyše, ak aj to postupne ničia ľudia s minimálnou legitimitou, ktorí snívajú o návrate k centralizmu, pretože práve takto spravovaný štát im umožní vládnuť podľa známeho „rozdeľuj a panuj“.

Z postojov časti populácie, ale čo je horšie aj mnohých politikov, vyplýva, že ich dôsledky centralizovanej správy štátu a nebezpečie z toho vyplývajúcich kríz a možného úpadku, nezaujímajú, netrápia. Nie je možné vylúčiť, že mnohým unikajú súvislosti, ale ani to že sledujú

³ <https://www.komunal.eu/sk/publikacie/168-rekonstrukcia-statu-preco-je-dolezita-vertikalna-delba-moci>

⁴ <https://www.komunal.eu/sk/publikacie/191-30-dovodov-preco-pokracovat-v-decentralizacii-a-zmenit-vertikalnu-delbu-moci-aj-ako-reakcia-na-sucasne-dianie>

iba vlastné záujmy. Sú schopní akceptovať, podporovať, oslabovanie územnej samosprávy len preto, aby zachovali „ťažko vybojované“ status quo. Aspoň na tých pár rokov. Bohužiaľ platí to aj o časti politikov na lokálnej a regionálnej úrovni, ktorí, namiesto snáh o získanie právomocí, o posilnenie územnej samosprávy prevzatím práv a zodpovednosti, sú ochotní vzdať sa aj súčasných právomocí, uspokojia sa s „drobnými“ od centrálnej vlády, nechajú sa uhovoriť večnými prísľubmi a preferujú lobizmus, využívanie straníckych kontaktov pre získanie výhod oproti iným kolegom.

Od vzniku prvých návrhov na zmenu spravovania štátu (1991-1992) presadzujem (-e) hlavné heslo volebného programu prvej ponovembrovej vlády: „slobodný občan v slobodnej obci“. Je smutné, že ani po tridsiatich rokoch naše mestá a obce, nehovoriac o samosprávnych krajoch, nenadobudli dostatočnú slobodu. Ba naopak, rastie tlak na jej ďalšie obmedzovanie. Platí to čo konštatoval Alexis de Tocqueville pred stáročiami: *sloboda obcí je najviac ohrozovanou slobodou*. Na Slovensku netreba ani ústavnú väčšinu a bude po územnej samospráve.

Môžeme pôsobiť ako „romantici“, nevnímajúci mentalitu Slovákov, ktorí v skutočnosti nechcú zmenu, chcú „to najlepšie zo socializmu aj kapitalizmu“, ktorí len čakajú ako sa o nich niekto postará. Nie je to úplne pravda. Po prvé, ak by to platilo, tak by sme nemali tisíce úspešných rodákov pôsobiacich v zahraničí, ktorí tam odišli len preto, že im „správa štátu“ neumožnila svoj talent realizovať doma. Po druhé, roky som pracoval „na vidieku“, našiel spoločnú reč s predstaviteľmi obcí, ale aj ich občanmi. Práve tam som nadobudol presvedčenie, že pokiaľ sa nezmenia rámcové podmienky, vidiek a celé Slovensko opäť raz doplatí na „panské huncútstvo“. Vždy som naše snaženie prirovnával k výučbe plávania. Na brehu bazéna neurobíte z neplavca plavca. Musíte ho hodiť do vody. Po tretie platí, že zmena rámcových podmienok, „zmena prostredia“ výrazne vplýva na postoje. Ak platí, že väčšina Slovákov má korene na vidieku, tak je vidieť ako sa mení ich pohľad na vec pri presťahovaní sa do mesta. Posledné prezidentské voľby sú toho dôkazom.

Preto som presvedčený, že bolo prezieravé realizovať reformný proces v rokoch 1998 – 2006, aj keď mal chyby a mnohé sa nepodarilo podľa pôvodných predstáv. Dokonca si myslím, že po roku 1998 to bol doteraz jediný vhodný okamžik⁵. Dnes je situácia násobne zložitejšia, znásobil sa počet aktérov pri presadzovaní zmien, zhoršila sa atmosféra, ale vďaka vtedajším zmenám sa zhoršila východisková situácia aj pre tých, ktorí snívajú o autokratickom režime. Ide

⁵ V roku 2005 ma na Úrade vlády navštívil japonský sociológ, ktorý analyzoval vtedajšie reformy a neskôr vo svojej správe konštatoval, že bol veľmi správne načasovaný čas na zmeny, pretože ešte nebola skonsolidovaná štátna práva, ktorá bola a je odporcom decentralizácie. Aj vtedy síce spôsobili rozhodnutia pnutie vo vládnych stranách, ktorá tiež obsadila po voľbách štátne inštitúcie, ale politicky sa podarilo proces ustáť. Myslím si, že ak by sme boli vtedy zaváhali, neverím, že sa dosiahnu ani tie zmeny, najmä ak vidíme, ako sa to postupne snažia demontovať všetky nasledujúce vlády.

len o to, aby tí ktorí si vybojovali väčšiu slobodu a medzi ne patria aj miest a obce nepodľahli tým, ktorí ich chcú o ňu obrať.

Domnievam sa, že lepšie nastavený systém správy štátu, **výrazne posilnenie zodpovednosti** lokálnej a regionálnej úrovne, výrazne ovplyvní nielen rast ekonomiky, ale aj zaužívané a generáciami prenášané zvyky, ktoré majú na svedomí najmä predchádzajúce formy spravovania územia Slovenska. Presadenie zmien je úloha pre tých, ktorým naozaj záleží na prosperite Slovenska, ktorí chcú, aby po nich ostalo niečo viac ako zlé spomienky. **Zneužívať občanov, ktorí majú v súčasnom systéme spravovania štátu minimálne šance niečo zmeniť a iba platia straníkov za to, že spôsobujú rast chudoby a nevraživosti, zneužívať nevedomosť je skôr znakom arogancie alebo úbohosti.**

Úvod

Už roky, od obnovenia samosprávy na úrovni obcí, trvá v oblasti financovania napätie medzi predstaviteľmi vlády a územnej samosprávy. Občas prerastie do verejných zhromaždení primátorov a starostov, ktorí sa snažia občanov, ale najmä vládnuce strany, upozorniť na fakt, že nedokážu kvalitne a včas plniť im zverenú úlohu. Dôvod je zrejmý. Nedostatok financií, obmedzovanie právomocí a nedodržovanie princípov spravodlivej delby moci.

Vlády na to reagujú takmer vždy rovnako. Najprv mesiace tvrdia, že sa s tým zaoberajú a potom prijmu jednorazové opatrenia, ktoré veľmi nezaťažujú doterajšie zvyklosti využívania verejných zdrojov a problém nevyriešia. Argumentom často býva, že aj mestá a obce sa majú podieľať na sanovaní finančných problémov Slovenska. Málo ľudí si však uvedomuje, že príčinou našich problémov nie sú mestá a obce, ktoré majú veľmi obmedzené možnosti tvoriť dlh, ktoré sa musia správať podľa pravidiel definovaných parlamentom a vládou, ale práve centrálna vláda, vládne koalície, držiace v rukách moc. **Tie svojimi politikami spôsobujú chudobu, zaostávanie regiónov, zadlžovanie ďalších generácií.**

Situácia sa opakuje od roku 1990, s krátkymi obdobiami, kedy spory „prehlušil“ rast ekonomiky, platov, po reformách z rokov 1999 – 2006 a prejavil sa aj v rozpočtoch obcí a miest výraznejším rastom ich daňových príjmov. Od vtedy však uplynuli už dve desaťročia a výrazne sa zmenili rámcové podmienky vo svete, Európe, na Slovensku. **Je veľmi pravdepodobné, že pri súčasnom spôsobe spravovania štátu, pri súčasnom rozdelení úloh medzi štátnou správou a územnou samosprávou a medzi jej úrovňami a najmä pri súčasnom systéme ich financovania sa nič nezmení.** Slovensko sa bude naďalej „potácať“ a strácať svoju konkurencieschopnosť. Podľa mňa to vedú aj vládnucci politici, ale ak dajú na miskú váh problémy transformácie a využitie toho čo majú k dispozícii, voľba je „logická“. Dovládnúť a zabezpečiť sa.

Dávno vieme, že napríklad populistické vyhlásenia o úsporách prepúšťaním zamestnancov štátu nepriniesli nikdy žiadne úspory, naopak verejné výdavky a neefektívnosť ich používania rástla a zrušené pracovné pozície boli po čase nahradené novými. To neznamená, že netreba výrazne znížiť výdavky na administratívu. Ako aj príklady z minulosti ukázali, niet iného spôsobu ako zrevidovať inštitúcie na všetkých úrovniach a zaviesť tvrdé rozpočtové opatrenia, ktoré zároveň vytvoria tlak na kvalitu zamestnancov. Rovnako nebude úspešná racionalizácia v územnej samospráve (zlučovanie obcí), pokiaľ bude dotovaná jej prevádzka zo zdrojov iných jurisdikcií. Aj združovanie agendy obcí pri súčasnom systéme ich financovania bude iba „plesknutím do vody“. Skrátka, tak ako je nevyhnutné, aby sa ekonomika prispôbila novej realite, rovnakú zmenu si vyžaduje aj spravovanie štátu. Kozmetické úpravy nestačia.

Udržiavanie jestvujúceho, dokonca pokusy o návrat do minulosti, budú plodiť iba ďalšie krízy a nepokoje.

Zmenu musí sprevádzať aj zásadná zmena legislatívy upravujúcej vzťahy vo verejnom sektore. Bude sa týkať nielen nového rozdelenia úloh medzi štátnou správou a územnou samosprávou, posilnenia právomocí a tým aj zodpovednosti predstaviteľov miest, obcí a regiónov za budúcnosť Slovenska, zmeny manažmentu štátu na všetkých úrovniach, ktoré budú previazané s novou deľbou úloh. Musia sa zmeniť volebné pravidlá a zvýšiť priamy vplyv občana na správu štátu. **Ale najmä sa musí zaoberať aj systémovou zmenou financovania územnej samosprávy.**

Princípy tejto komplexnej zmeny sú „na stole“, netreba ich objavovať. Zhodli sa na nich mnohí odborníci, existuje dostatok zahraničných skúseností, pričom rôzne čiastkové nezhody majú byť predmetom diskusie. Prioritne je však potrebné jasné politické zadanie a prevzatie zodpovednosti tých, ktorých je to povinnosťou. Teda centrálnej vlády. A to bohužiaľ chýba. Nedávna „úradnícka vláda“ zanechala viaceré podnety pre zamyslenie sa nad tým, ako zmeniť spravovanie štátu. Aby sme lepšie využili prírodný, výrobný, ale najmä ľudský potenciál Slovenska. Už po pár mesiacoch jej pôsobenia je zrejmé, že ostanú „v šuflíku“. Že ani táto vláda nemá ambíciu prísť so zásadnou reformou spravovania štátu, Dokonca, namiesto vlastnej iniciatívy odkázala stavovským organizáciám územnej samosprávy nech sa dohodnú a prídu so spoločným riešením viediac, že má dostatok vplyvu na to, aby k dohode neprišlo. Koná teda úplne v rozpore so svojimi povinnosťami. Ignoruje fakt, že problémom nie je iba zlyhanie jednotlivých vlád, jednotlivcov prípadne inštitúcií, ale je to najmä dôsledok nevhodne nastaveného systému spravovania štátu. Že sa zásadne zmenili rámcové podmienky a to si vyžaduje zmeny.

Nie je ambíciou tejto publikácie obsiahnuť celú problematiku. To je úlohou centrálnej vlády, vrátane poslancov Národnej rady, ktorých si ľudia zvolili preto, aby v ich mene a v ich prospech spravovali štát. chcem upozorniť iba na jeden segment celkovej zmeny, financovanie obcí. Som si vedomý, že táto zmena vyvolá potrebu zmeniť aj financovanie vyšších územných celkov, ale aj regionálneho školstva, sociálnych služieb, ale aj v tom nevidím problém. Je to riešiteľné. Určite je na mieste otázka prečo som si vybral tento segment. Prečo považujem výrazné posilnenie finančnej autonómie miest a obcí (v prípade zachovania VUC je platí to aj pre túto úroveň samosprávy) za tak dôležité. **Aby boli mestá a obce skutočnou samosprávou musia mať svoju personálnu, mzdovú, majetkovú, organizačnú a finančnú autonómiu. Pokiaľ, podľa mňa, nezískajú tú finančnú, dovedy nebudú mať ani tie ostatné.** Práve „cez peniaze“ si udržia centrálna moc mestá a obce „na uzde“, rozohráva s nimi „svoje hry“, odmeňuje sa svojim priaznivcom, trestá tých ktorí majú iný názor, presadzuje v obciach realizuje svoje zábery a čo je najhoršie obmedzuje schopnosti, kreativitu, invenciu a slobodu obyvateľov.

Desaťročia, od realizácie druhej etapy decentralizácie (2000 – 2006) sú mestá a obce stále štrukturálne pod financované. Už všetci strany, ktoré boli zastúpené v NR SR to pred alebo po voľbách konštatovali, ale ako hovoria v Čechách „skutek utek“. Územná samospráva vedome a po dohode so štátnou správou s kompetenciami prevzali miliardový modernizačný dlh (technická aj sociálna infraštruktúra), ktorý sa mal, vďaka zmene financovania a eurofondom postupne odstraňovať. Bohužiaľ namiesto posilňovania príjmov samospráv začalo postupne prichádzať k ich obmedzovaniu a eurofondy nie sú všeliek a pre všetkých. Mestá a obce sú nepretržite vystavované rozhodnutiam parlamentu a vlády, ktoré likviduje ich finančné základy a deformujú princípy systému nastaveného v roku 2004. Zmeny oslabujú príjmovú základňu a na druhej strane rastú, z dôvodu zlých rozhodnutí parlamentu, výdavky.

Na úkor zvyšovania slobody obcí a zodpovednosti miestnych a regionálnych politikov, sa zvyšuje objem transferov zo štátneho rozpočtu, pod kontrolou vládnuccich politických strán, ktoré sú často selektívne rozdeľované a vôbec nepokrývajú skutočné náklady územnej samosprávy, vyvolané aplikáciou zákonov. Centralizácia verejných financií zároveň znižuje motiváciu predstaviteľov územnej samosprávy využiť potenciál územia, znižuje zodpovednosť za verejné výdavky a prispieva k existencii „nárokovej spoločnosti“. Preto nestačia čiastkové a časovo obmedzené opatrenia, ale je potrebné štrukturálna zmena financovania miestnej samosprávy. **Systému, ktorý by mal výrazne obmedziť „vplyv politiky“ na financovanie miest a obcí.** V súlade s cieľom zvýšenia zodpovednosti je potrebné posilniť možnosti obcí (aj VUC) generovať vlastné príjmy, rozšíriť zdroje ich financovania. V rámci finančného vyrovnávania je dôležité zohľadniť skutočnú daňovú situáciu miest a obcí, zásadne zmeniť systém vyrovnávania zdrojov/príjmov a záťaž/výdavkov. Modernizačný dlh a iné rozvojové potreby by mali byť riešené pomocou fondov, či už na striktno projektovej báze a s jasnými pravidlami, alebo formou blokových grantov regiónom na základe zmluvy so štátom.

Prečo potrebujeme systémovú zmenu financovania

Poslednú správu o dopade fiškálnej decentralizácie na obce prerokovala vláda v roku 2006. Odvtedy všetky vlády abdikovali na posúdenie nastaveného systému vo vzťahu k novým podmienkam a krízové situácie riešili čiastkovými opatreniami, ktoré riešili iba momentálny problém.

Mestá a obce postupne vyčerpávajú disponibilné rezervy aj napriek tomu, že na rozdiel od štátu, doteraz väčšina z nich hospodári s prebytkom. Nevyhnutná konsolidácia verejných financií neobíde ani mestá a obce. S veľkou pravdepodobnosťou môže znamenať minimálne spomalenie rastu príjmov miestnej samosprávy v prípade, ak nepríde k štrukturálnym zmenám, ktorým sa súčasná vládna koalícia vyhýba. Nebudú mať inú možnosť, na rozdiel od poslancov NR SR, ktorí si ľubovoľne upravujú pravidlá a výsledkom je generovanie zadĺženia budúcich generácií.

Hlavným nedostatkom súčasného systému je potieranie princípu fiškálnej ekvivalencie, ktorý mimochodom Slovenská republika ratifikovala aj v rámci Európskej charty miestnej samosprávy: *rozhodnutia o verejných výdavkoch majú uskutočniť na tej úrovni verejnej správy, ktorá je za zabezpečovanie úlohy zodpovedná a príslušná územná jednotka má mať k dispozícii dostatok zdrojov na plnenie zverených úloh.*

Opatrenia, ktorými vlády „hasia“ problémy a krízy väčšinou zvyšovali a zvyšujú centralizáciu financovania, čím obmedzujú slobodu miest a obcí, obmedzujú postavenie ich priamo občanmi volených predstaviteľov. Pretrvávajúca, rastúca, centralizácia financovania miest a obcí:

- umožňuje **nadmerné zasahovanie „politiky“** do financovania územnej samosprávy a **destabilizuje** ich fungovanie z dôvodov zmien pravidiel vládou alebo parlamentom, ktorej na to stačí jednoduchá väčšina v parlamente,
- **nepokrýva objektívne náklady** na služby poskytované územnou samosprávou, ich výška závisí od ústretovosti centrálnaj vlády; neexistujú mechanizmy na objektívne posúdenie nákladov prenesených kompetencií,
- **znižuje zodpovednosť za verejne výdavky**, pretože je oddelená zodpovednosť za výšku a výber daní a rozhodovanie o ich použití;
- **znižuje motiváciu** pre využívanie potenciálu spravovaného územia pretože neexistuje prepojenie medzi poskytovaním služieb a platením daní,
- **spôsobuje rast regionálnych disparít**, vysídľovanie regiónov, stratu ľudského kapitálu v regiónoch,
- **nedostatočne zohľadňuje problémy zvýšenej záťaže centier osídlenia**, nadmerne z nich odčerpáva daňové príjmy v prospech do rozpočtov malých obcí a vyšších územných celkov,

- **spôsobuje rast duplicít, neprehľadnosť, neadresnosť**, pretože finančné zdroje často smerujú tam, kde neprinášajú očakávaný efekt, a v súčasnosti neexistuje ucelený prehľad ako profitujú z existujúcich finančných mechanizmov jednotlivé obce,
- **podporuje korupčné a klientelistické praktiky**, ktoré boli, sú a budú súčasťou dotačných schém,
- **zvyšuje napätie v spoločnosti**, pretože dochádza k neustálemu stretu záujmov rôznych štruktúr a skupín obyvateľstva, resp. ich zástupcov (odborníci, samosprávne združenia, asociácie poskytovateľov služieb, združenia obyvateľov, ale aj zamestnávateľské združenia a zväzy).

Nedostatky je možné eliminovať iba prostredníctvom **zásadnej zmeny**, ktorá by kládla veľký dôraz na nasledujúce princípy:

- posilnenie finančnej nezávislosti obcí zvýšením vlastných príjmov a tým aj zvýšenie zodpovednosti za efektívne využívanie verejných zdrojov,
- zvýšenie adresnosti mechanizmu finančného vyrovnania,
- zníženie rozsahu prerozdelenia verejných financií.

Jej realizáciou sa vytvoria **lepšie podmienky pre partnerský dialóg** medzi jednotlivými záujmovými skupinami na miestnej úrovni v témach, ktoré sú a budú úlohou miestnej samosprávy a ktorých plnenie má a bude mať rozličné riešenia, podľa situácie v obci, meste, regióne.

Zmena financovania nemá za cieľ znižovať celkové príjmy samospráv, naopak. To však neznamená, že prechod na nový spôsob nebude mať negatívny dopad na niektoré obce, ktoré profitujú zo súčasného systému. Tieto dopady bude potrebné riešiť, podobne ak v roku 2005, prechodným opatrením.

Snahy o čiastkové riešenia, napr. úprava kritérií prerozdelenia dane z príjmu fyzických osôb, **bude mať rovnaké politické náklady ako zásadná zmena, ale omnoho menší efekt.**

Potrebujeme zmenu celého systému finančného vyrovnávania

2890 obcí a 8 VUC zabezpečujú rozsiahlu škálu kompetencií, ktoré musia plniť na dennej báze. **Z dôvodu udržania stability systému ich financovania je potrebná existencia finančného vyrovnávania.** To by malo byť nastavené v súlade s princípmi solidarity štátu s územnou samosprávou (vertikálne vyrovnávanie výdavkov), ale aj medzi mestami a obcami (horizontálne vyrovnávanie príjmov), v rámci ktorej finančne silnejšie územné celky prispievajú a pomáhajú finančne slabším územným celkom.

Súčasný systém finančného vyrovnávania pozostáva z viacerých mechanizmov:

- prerozdelenie dane z príjmu fyzických osôb, zohľadňujúce niektoré sociodemografické a geografickotopografické rozdiely medzi obcami,
- normatívne financovanie mzdových a prevádzkových nákladov regionálneho školstva,
- regionálne diferencované príplatky učiteľom,
- jednorazové opatrenia vlády, napr. prerozdelenie časti dane z príjmu fyzických osôb,
- program na podpora menej rozvinutých okresov,
- podpora vybraných sociálnych skupín obyvateľstva,
- rôzne rezortné dotačné a eurofondové schémy zvyhodňujúce menej rozvinuté regióny

ktoré však nie sú vzájomne previazané a koordinované. Naviac, pri posudzovaní zmien, napr. zmena základu dane z nehnuteľností, sa riešenie odkladá z dôvodov obavy o dopad na sociálne slabšie skupiny obyvateľstva, čo spôsobuje straty centrám osídlenia, resp. viac urbanizovaným regiónom.

Zdá sa však, že systémová zmena opäť raz nebude a súčasná vláda opäť riešiť iba vybrané mechanizmy⁶. Príkladom je príprava zákona o podpore „znevýhodnených“ okresov. Niet pochýb o potrebe vyrovnávania sociálnych, ekonomických, ale aj geografických a topografických záťaží, rozdielných funkcií miest a obcí v systéme spravovania štátu. Treba súhlasiť s tým, že pre posudzovanie životnej úrovne v regiónoch, pre sledovanie efektívnosti dopadov prijatých opatrení, je potrebné rozšíriť ukazovatele a nestačí posudzovať iba nezamestnanosť v regióne. Ale sústredenie sa iba na parciálnu časť problému bude opäť „výstrel do tmy“, ktorý neprinesie očakávaný efekt. Je potrebné pozrieť sa na všetky využívané mechanizmy a navrhnúť efektívnejšie a systémové riešenie, pretože súčasný systém nepriniesol očakávané výsledky.

⁶ Dôvodom je najmä vytvorenie zdania, že plní svoje predvolebné sľuby

Princípy nového systému

Finančné vyrovnanie je možno definovať v širšom aj užšom slova zmysle.

V širšom slova zmysle, je **pridelenie verejných úloh (kompetencií) výdavkov a príjmov** jednotlivým územným celkom. **V užšom slova zmysle**, ide iba o rozdelenie príjmov (vrátane vyrovnávacích opatrení), **pri súčasnom rozdelení kompetencií**, ktoré má zabezpečiť financovanie výdavkov jednotlivých územných a správnych jednotiek. Vo verejnej diskusii je väčšinou predmetom diskusie najmä finančné vyrovnanie v užšom slova zmysle, t. j. pre existujúcom rozdelení úloh, kompetencií.

Dobry mechanizmus finančného vyrovnávania je taký, keď sa kompetencie, príjmy a výdavky prekrývajú. To znamená, že každá územnosprávna jednotka má dostatok finančných prostriedkov k dispozícii na to, aby mohla zabezpečovať jej zverené úlohy. Pričom treba podotknúť, že úlohy sa menia v čase a preto je nevyhnutné posudzovať mechanizmus aspoň raz za volebné obdobie, čo sa bohužiaľ na Slovensku od roku 2006 neudialo. Napríklad: doterajší, ale aj očakávaný vývoj demografie zvyšuje požiadavky na zdravotnícku a sociálnu opateru a preto je na mieste diskusia o tom ako to bude vo finančnom vyrovnávaní zohľadnené. Alebo treba posúdiť ako sa dotkla súčasných kritérií klimatická zmena, ale napríklad aj dopady migrácie, rast počtu cudzincov. Vo viacerých oblastiach sa na plnení úloh podieľajú viaceré úrovne verejnej správy : centrálna vláda, vyššie územné celky a obce, ale aj ostatní nositelia úloh. Týka sa to napríklad vzdelávania, sociálnych vecí, zdravotníctva, ale aj napr. verejnej dopravy. Pritom dochádza k prekrývaniu kompetencií a financovania jednotlivými aktérmi, čo je predmetom neustálej diskusie a sporov. A to má vplyv na finančné vyrovnanie.

V zásade je možné rozlišovať : primárne, sekundárne a terciárne finančné vyrovnanie.

Primárne obsahuje daňovú suverenitu (miestne dane a poplatky) a podiel na celoštátnych daniach. Je sem možné zaradiť aj celoštátne poplatky, ktorých výnos je príjmom miest a obcí

Sekundárne sa týka transferov od centrálnej vlády obciam (daň z príjmu fyzických osôb, právnických osôb, financovanie preneseného výkonu štátnej správy,.....), súčasťou sú aj transfery od obcí iným

Terciárne zahŕňa prevody podľa rôznych zákonov obciam a mestám, územným spoločenstvám, ale aj jednotlivcom napr.: dorovnanie na výstavbu MŠ, iné investičné granty, podpora znevýhodnených regiónov, mesta UNESCO, investície do vzdelávania, obnova vidieka, MAS, sociálne dávky, rodinná politika, opatrovanie, podpora zdravotníctva, podpora z eurofondov a plánu obnovy,....

Existuje aj tzv. šedá v prípade ak jedna úroveň príjme pravidlá, opatrenia a zaťažuje napr. miestnu úroveň, bez kompenzácie. Napr. daňový bonus, ale aj obmedzenie výdavkov na sociálnu starostlivosť a prenos zodpovednosti na obce, zavedenie bezplatných materských škôlok pre deti 3 -4 ročné. Do šedej zóny možno zaradiť aj napr. abdikáciu obcí na zabezpečenie služieb, pričom v rámci platného mechanizmu obce na to dostali zdroje (predškolské zariadenia, služby pre 62+, ...)

Zmeny vo finančnom vyrovnaní by mala byť zamerané na **zlepšenie manažmentu viacúrovňového spravovania**, obsahujúce:

- „vyčistenie“ kompetencií a rozdelenia úloh medzi štátom a územnou samosprávou, z dôvodu zásadnej zmeny rámcových podmienok (klimatická zmena, digitalizácia, demografia, migrácia,...), prepojenie úloh s príjmami a výdavkami,
- zlepšenie spravovania (komunálna reforma, reforma VUC), a procesov, identifikácia „úzkych miest“ a ich riešenie,
- cieľená orientácia finančného vyrovňovania. Integrácia politicky – strategických cieľov do finančného vyrovňovania (napr. klimatická zmena, demografia, migrácia,...), väčší dôraz na povinné úlohy.

Nástrojmi finančného vyrovňovania by mali byť:

- zvýšená finančná autonómia územnej samosprávy. t. j. posilnenie vlastných príjmov,
- redukcia transferov(dotácie, granty,...), ktoré „odvádzajú“ územnú samosprávu od hľadania vlastných ekonomicky výhodných riešení⁷,
- orientácia finančného vyrovňovania na povinné úlohy, dobrovoľné/nepovinné úlohy by mali obce a mestá hradíť výhradne z vlastných príjmov,
- zabezpečenie vyváženosti medzi vyrovňovaním zdrojov a záťaží,
- vyrovňovanie rozličných funkcií správnych jednotiek,
- zohľadnenie nových rámcových podmienok
- redukcia „priestorovej slepoty“ vo finančnom vyrovňovaní, posilnenie regionálnych nástrojov, tlak na spoluprácu obcí a komunálnu reformu

Zlepšenie manažmentu

„Vyčistenie“ kompetencií

V realite sa prekrýva plnenie viacerých kompetencií jednotlivými úrovňami, napr. sociálne veci, kultúra, šport, vzdelávanie, verejná doprava,...čo spôsobuje nielen rast výdavkov, ale aj neefektívnu ich využitia. Pri čistení kompetencií je potrebné rešpektovať zvýšenia všetkých úrovní správy štátu do jeho rozvoja, čo znamená posilnenie autonómie územnej samosprávy na oboch jej úrovniach, redukciu a vymedzenie „povinných úloh“ každej úrovne s cieľom deregulácie povinností, nakoľko tie sú zárodkom prebujnenosti aparátu verejnej správy. Rozširovanie vplyvu verejného sektora zvyšuje nákladovosť verejnej správy a odčerpáva zdroje na potrebnú investičnú činnosť. O celkovej neefektívnosti slovenskej verejnej správy svedčia viaceré medzinárodné porovnania.

⁷ lobovanie za viac zdrojov od iných (štát, EÚ), alebo na úkor druhých je v súčasnosti jednoduchšie a obľúbenejšie, ako hľadať vlastné riešenia, čoho svedkom sme aj dnes nielen od rôznych profesijných organizácií, odborov, ale aj od samosprávnych združení,

Zlepšenie spravovania

by malo byť orientované na pokračovanie reformného procesu z rokov 1999 – 2006 a výrazné posilnenie koordinácie aktérov, čo okrem iného znamená zlepšenie manažmentu vyjednávania, posilnenie stratégie konsenzu, ale aj zvýšenie právomocí a zodpovednosti a budovanie dôvery

Cielená orientácia finančného vyrovnávania

Jej doterajší spôsob neprináša dlhodobé efekty, rastú regionálne disparity, ale aj chudoba. Efektívnosť súčasného systému je značne obmedzená, neexistuje prepojenie medzi jednotlivými segmentami, chýba jasný cieľ a systémové riešenie prepojenia úloh a ich financovania

Nástroje

Zvýšenie autonómie vyšších územných celkov

Výdavky vyšších územných celkov sú dnes takmer výlučne (okrem poplatkov,...) saturované prerozdeľovaním štátnej dane. Aj pôvodne vyšším územným celkom alokovaná daň z motorových vozidiel im bola odňatá.

Zavedenie aspoň čiastočnej daňovej autonómie vyšších územných celkov je dlhodobou požiadavkou. Aj obyvatelia požadujú väčšie zosúladovanie príjmov a výdavkov. Daňová autonómia zvyšuje zodpovednosť za financovanie, čo má vplyv aj na správanie sa subjektov s rozhodovacou právomocou. Treba počítať aj s tým, že budú existovať kritické názory na zavedenie daňovej autonómie, ktoré sa týkajú konkurencie s negatívnym dopadom na rozsah poskytovaných služieb

Je potrebné. V rámci novej regionálnej politiky štátu presunúť právomocí, financie a nástroje na vyššie územné celky, napr. v oblasti bytovej výstavby, programu rozvoja vidieka, verejnej dopravy, vyrovnávania regionálnych disparít,.....

Pre doriešenie zvýšenia autonómie vyšších územných celkov je potrebné vytvoriť pracovnú skupinu

Zvýšenie autonómie obcí

Výdavky obcí sú z takmer 80% kryté prerozdeľovaním štátnych daní a transfermi zo štátneho rozpočtu. Od roku 2006 sa tento pomer takmer nezmenil, čo preukazuje jasnú závislosť obcí od centrálnej vlády

V prvom rade je nevyhnutné sústrediť sa na posilnenie vlastných príjmov, na rozšírenie miestnych daní (daň z motorových vozidiel, daň z príjmu FO z podnikania, prípadne aj zo závislej činnosti,..), zároveň na zmenu parametrov súčasných miestnych daní a poplatkov (dane

z nehnuteľnosti, daň z ubytovanie, poplatok za rozvoj,...), je potrebné zamerať sa na vypustenie rôznych výnimiek z miestnych daní

MF SR „umrtvilo“ činnosť pracovnej skupiny pre úpravy dane z nehnuteľnosti. Je potrebná iniciatíva na obnovenie jej činnosť, rozšírenie záberu jej úloh s cieľom posilniť finančnú autonómiu obcí

Orientácia na úlohy

Obce, ale aj regióny, majú odlišné sociálno demografické a geograficko topografické podmienky. Príkladom sú malé mestá, regionálne centrá, ktorá majú významnú úlohu pre udržiavanie fungovania malých obcí, v rámci mestských aglomerácií sú to veľké mestá, ktoré ponúkajú širokú škálu regionálnych služieb. Obce v periférnych oblastiach postihuje vyľudňovanie a „demontáž“ infraštruktúry, na druhej strane centrá osídlenia znášajú nadmerné záťaž z titulu potreby zabezpečovania služieb pre „nových“ obyvateľov. Moderný vyrovnávací mechanizmus by mal preto zahrňovať niekoľko prvkov. Obce majú dostať zdroje na základné služby, ale navyše musia existovať aj mechanizmy, ktoré vyrovnajú aspoň čiastočne navyše záťaž centier osídlenia. V súčasnosti nie je väčšina finančných vzťahov orientovaná na plnenie úloh, na vyrovnávanie záťaží a rovnako vyrovnávanie zdrojov je nespravodlivé, bolo výsledkom politických kompromisov.

V novom systéme finančného vyrovnávania je preto dôležité rozdeliť zdroje do troch „košov“

- základné (povinné) úlohy obcí, cestou solidarity medzi obcami – vyrovnávanie zdrojov
- vyrovnávanie sociodemografických a geografickotopografických záťaží
- plnenie úloh centier osídlenia

V zásade existujú dve riešenia, pričom v oboch je definovaný celkový objem zdrojov na prerozdeľovanie:

1. definovať podiel jednotlivých „košov“ na celkovom balíku
2. zdroje rozdeliť na základe osobitných mechanizmov pre jednotlivé koše
 - solidarita príjmov
 - vyrovnávanie záťaží na základe kritériá
 - osobitný mechanizmus pre posúdenie navyše úloh centier

Redukcia transferov

Transfery majú v systéme veľký význam pre obce a regióny. Sú to od finančných príspevkov pre zdravotníctvo, sociálne veci, platy učiteľov, verejná doprava až po podporu špecifických vládnych programov, na ktoré sú väčšinou naviazané aj zdroje z Európskej únie. Zložitosť vzťahov medzi jednotlivými úrovňami sa neustále zvyšuje, rovnako ako ich objem. Dohody na transferoch sú výsledkom diskusií pri plnení dodatočných úloh, napr. zmena povinnej školskej dochádzky, pričom systémové opatrenia chýbajú a rastie zložitosť systému. Nadbytok transferov spôsobuje vysoké transakčné náklady, neefektívnosť, zvyšuje náklady na správu, ale aj obmedzuje demokraciu a autonómiu územnej samosprávy.

Princípy zmeny :

- vyčistenie kompetencií medzi štátnou správou a územnou samosprávou, ako aj medzi vyššími územnými celkami a obcami
- prehodnotenie systému financovania územnej samosprávy a finančného vyrovnávania, vrátane nahradenia súčasného vzorca prerozdelenia dane z príjmu FO novým mechanizmom
- zníženie transferov výmenou dotácií a podielov na štátnych daniach vlastnými príjmami, minimalizácia spolufinancovania
- posilnenie vyrovnávania zdrojov a záťaží, orientácia na daňovú/finančnú silu, spravodlivosť a motiváciu využívať potenciál územia, zmiernenie „rovnostárstva“
- koncentrácia rôznych systémov do jedného, zvýšenie transparentnosti, vytvorenie fondov s jasnými pravidlami
- jasný informačný systém, ktorý nebude sledovať iba údaje a čísla, ale aj dosiahnuté výsledky na základe prijímaných opatrení.

Redukcia „slepoty“ finančného vyrovnávania

Existuje nedostatočné prepojenie medzi finančným vyrovnávaním a priestorovými faktormi, napr. : riešenie emigrácie, ale aj migrácie, zohľadnenie externalít, regionálne rozdiely pri spôsobe zabezpečovania základných služieb, nedostatočné zohľadnenie heterogénnosti obcí, asymetria medzi jadrovým územím miest a okolím, ktoré je potrebné zohľadniť napr.:

- väčším zohľadnením priestorových odlišností vo finančnom vyrovnávaní
- zohľadnenie cieľov pri navrhovaní finančných tokov,
- posilňovanie malých regionálnych centier vo vidieckych oblastiach, ale aj vyrovnávanie priestorovej záťaže, centier plniacich úlohy pre okolité obce,
- požiadavky na koordináciu služieb, podpora spolupráce a zlučovania obcí,
- stimuly pre spoluprácu v rámci jadrových území mestských regiónov a prímestských oblastí.

Čo ďalej ?

Zodpovednosť za zmenu nesie bez pochyby centrálna vláda, vládna koalícia. Ak tá je a bude naďalej spokojná sú súčasným spravovaním štátu, s financovaním územnej samosprávy, so systémom, ktorý jej umožňuje realizovať vlastné predstavy, **nie je reálne očakávať, že prístupy k tak komplikovanému procesu**, v ktorom sú aj víťazi, ale aj porazení. Procesu, ktorý bude opäť „burcovať vášne“, tak ako na prelome tisícročí.

Ukazuje sa, že dostatočný efekt pre občana neprinášajú rôzne deklarácie, memorandá o partnerstvách najmä s tými, ktorí bránia vedome, alebo svojou nečinnosťou, vzniku silnej územnej samosprávy, ale ktorí sa, najmä pred voľbami, tvária ako jej veľkí „fanúšikovia“, ospevujú potreby partnerského vzťahu, pričom sa následne partnersky nechovajú. Prejavom partnerstva totiž nie sú Rady a komisie, často s výraznou väčšinou zastúpenia štátnej správy, ale rovnaké právomoci a sloboda(nezávislosť) partnerov pri diskusiách.

Čo teda ostáva, ak nepríde k „revolučným zmenám“. Asi iba to, čo sa dialo v rokoch 1993 – 1998. Zástancovia zmeny spravovania štátu sa začnú spájať, vytvoria alianciu, pripraví svoju predstavu. Budú o nej niekoľko rokov, do najbližších parlamentných volieb, informovať občanov a ich predstaviteľov na miestnej a regionálnej úrovni. Budú sa snažiť svoje pôvodné zábery prispôbiť, tam kde to neporuší princípy, očakávaniam obyvateľov miest a regiónov. Určite príde k mnohým stretom, k prezentácii iných názorov, k spochybňovaniu výhod decentralizácie, ale to by nemalo ovplyvniť ciele snaženia.

Pokiaľ nebude platiť slogan „slobodný občan v slobodnej obci“ nečakajme, že zastavíme emigráciu, že prestane štiepenie spoločnosti. Skrátka občania sa musia v tomto štáte cítiť „dobré“. Práve zmyslom prípravy stratégie decentralizácie bolo, okrem ekonomických benefitov, aj to, aby na miestnej úrovni našli občania, miestni politici a podnikatelia spoločnú reč a postupovali nielen vo svoj prospech, ale aj v prospech obce, v ktorej žijú a podnikajú, pretože tam priamo pocítili výsledky svojej činnosti. Ako platí, že život sa skladá z maličkostí, tak platí aj to, že prosperita miest, obcí, prináša prosperitu regiónu a celému štátu. Dnes sme v období „lúpežného vývoja“ miest a obcí, kde záujmové skupiny (zo súkromného ale aj verejného sektora) profitujú z potenciálu obcí (či už priamo, alebo cestou daní a odvodov), bez toho, aby prínosy pocítili ich občania.

V parlamentnej demokracii netreba očakávať, že bez tlaku „bottom up“, od občanov, sa časti moci vzdajú tí, ktorý sa vďaka platným pravidlám k moci dostali. Pritom sa samozrejme vždy otvára otázka, či sa tak stalo iba ich pričinením, ich schopnosťami, alebo najmä podpore „ekonomických elít“, ktoré profitujú zo status quo a podporujú politikov, ktorí im to budú garantovať. Najmä ak opäť prichádza k silnejšiemu prepojeniu medzi politikou a ekonomikou. Ale to už je iná téma.

Ak už teda súčasná vláda odkázala predstaviteľom samosprávy nech sa najprv dohodnú, tak by mali „poslúchnuť“. Mali by zasadnúť k rokovaciemu stolu a hľadať spoločné odpovede. Možno zistia, že majú mnoho spoločných riešení, ale iba rôzne osobné averzie, nesprávne interpretácie myšlienok, odmietanie snahy pochopiť tých druhých, len umožňujú vládnej koalícii udržiavať neudržateľný model správy územia. Nevidím žiadny problém stanoviť svoje priority v rámci spoločných princípov a diskutovať o riešeníach. Ide o viac ako o to, či „zajtra“ rušiť „vucky“, zlučovať obce. Tak či tak, je to, zatiaľ, na rozhodnutí ich obyvateľov. Nepatrí k výbave politika čo chce niečo zmeniť, aby hneď na počiatku zasekol na „drobnosti“. S takými čo nechcú vidieť kvôli stromu les asi netreba strácať čas.

Ani pred dvadsiatimi rokmi nebola prioritným cieľom zmena hraníc územnosprávnych celkov, rušenie okresných úradov, bol to dôsledok navrhovanej deľby kompetencií. Bohužiaľ sa podarilo politikom, čo nechceli zmenu, aj vďaka médiám pre ktoré to bola „fajn téma, z toho spraviť hlavnú tému. Aj vtedy išlo najmä o nastolenie pravidiel, ktoré obmedzia možnosť návratu autokracie a totality o spravodlivú vertikálnu deľbu moci v štáte, Mnohí dnes nevnímajú, že deformácia prijatých pravidiel opäť otvára možnosť návratu autokracie. Očakávať, že sa zopakuje situácia z rokov 1998 – 2006 a že sa k moci dostane vláda, ktorá sa sama od seba decentralizuje je asi naivné. Nie je to možné vylúčiť, ale je iná dopad, svet sa zmenil. Ale nakoniec ani vtedy to nebola iba iniciatíva vládnych strán. **Aj vtedy boli významnými aktérmi požiadavky na zmenu predstaviteľa územnej samosprávy, ktorí s podporou občanov, mimovládnych organizácií, už roky pred voľbami hľadali medzi politickými stranami také, ktoré sa nebránili vrátiť občanom ich práva, ukotvené v slovenskej Ústave.** Nakoniec to prepojenie umožnilo silnejšie ukotviť demokraciu na Slovensku. Minimálne môžeme už viackrát vyjadriť svoj názor vo voľbách. Aby sa naša vôľa prejavila v našom živote, mali by sme viac rozhodovať nielen o našej budúcnosti, ale aj každodennom živote. Preto je treba zmeniť rozdelenie právomocí v štáte, presunúť ďalšie úlohy na miestnu úroveň a nájsť spoločnú reč ako ich čo najlepšie, v obyvateľov, zabezpečovať.

Príloha 1

„Zmena financovania územnej samosprávy“

výňatok z publikácie

Je prirodzené, že v rámci diskusie o novom systéme financovania územnej samosprávy sa objavia aj iné námety. O tom je diskusia. Odporúčania sú návrhom autorov a získali podporu v rámci Únie miest Slovenska, ktorá je a má byť, podľa mňa, významným aktérom pri diskusii, nakoľko by malo byť všetkým zrejmé, že bez úspešných miest nebude ani Slovensko úspešné.

Navrhovaným opatreniam by malo prechádzať prehodnotenie a jasne definovanie povinných úloh územnej samosprávy, nakoľko od roku 2005 trvalo prichádza k zozákoňovaniu územnej samosprávy, k ukladaniu povinností s negatívnym dopadom na verejné financie. Zároveň sa stáva, že zdroje z finančného vyrovnávania, z „balíka“ solidarity medzi obcami, využívajú obce na nepovinné úlohy (kultúra, šport,).

Navrhované odporúčania, podľa nás, prinesú:

1. **odpolitizovanie systému,**
2. **zmiernenie napätia** medzi realizáciou zámerov centrálnej vlády a prioritami územnej samosprávy,
3. **väčšiu spravodlivosť,** odstránenie neprímeranej solidarity daňovo silnejších obcí a regiónov
4. **zvýšenie celkového objemu zdrojov** pre miestnu samosprávu (úprava pravidiel pri miestnych daniach, financovanie záťaží zo štátneho rozpočtu, fondy, 100% výnosu DzPFO),
5. **zvýšenie podielu vlastných príjmov,**
6. **vytvorenie väzieb medzi daňovníkom a sídlom jeho pobytu,**
7. **vytvorenie väzieb medzi vlastnými príjmami a transfermi,**
8. **adresnejšie vyrovnávanie záťaží jednotlivých miest a obcí,** zmenou kritérií/vzorca (zohľadnenie dĺžky alebo plochy komunikácií, počet migrantov, počet obyvateľov s prechodným pobytom, počet nezamestnaných, počet ľudí s nižším vzdelaním, počet obyvateľov odkázaných na sociálne dávky,....)
9. **nahradenie neprehľadných dotačných schém stabilným a apolitickým systémom** (finančné vyrovnávanie, riešenie problémov centier osídlenia, fondy)
10. **previazanie viacerých foriem vyrovnávania regionálnych disparít**
11. **možnosť flexibilnej reakcie na zmenu podmienok,**
12. **odstránenie sporov s financovaním sociálnych zariadení,**
13. **spravodlivejšie a adresnejšie financovanie regionálneho školstva,**
14. **zmiernenie dopadov suburbanizácie.**

Sumár odporúčaní pre zmenu financovania miestnej samosprávy⁸ :

1. zmeniť daň z príjmu fyzických osôb z podnikania na **miestnu daň**,
2. **zvážiť zavedenie tzv. hybridnej dane** pri dani z príjmu fyzických osôb zo závislej činnosti,
3. **zmeniť daňové určenie** pri dani z príjmu fyzických osôb zo závislej činnosti a z podnikania, výnos ponechať v mieste trvalého pobytu daňovníka,
4. ponechať **100 %** výnosu dane z príjmu fyzických osôb zo závislej činnosti **miestnej úrovni**,
5. zaviesť daň z motorových vozidiel fyzických osôb, **ako miestnu (dobrovoľnú) daň**,
6. **zmeniť určenia základu daní nehnuteľnosti**
 - a. základ dane z pozemkov na základe trhovej hodnoty (cenová mapa)
 - b. základ dane zo stavieb ponechať podľa výmery
 - c. sadzbu, výnimky ako aj valorizáciu daní z nehnuteľností bude určovať obec (alt. hybridná daň),
7. **zmeniť základ dane z ubytovania**, sadzbu bude definovať obec,
8. **zmeniť stanovenia výšky miestneho poplatku za rozvoj** na základe skutočných vyvolaných a podmieňujúcich investícií novu investíciou,
9. zaviesť nový mechanizmus **finančného vyrovnávania daňovej sily obcí** (solidarita),
10. upraviť **kritériá vyrovnávania sociálnoekonomických a geograficky topografických záťaží, vyrovnávanie záťaží /výdavkov a tieto hradiť zo štátneho rozpočtu**,
11. zavedenie možnosti finančného vyrovnávania **nadmerných záťaží centier** zo štátneho rozpočtu
12. **previazať finančné vyrovnávanie zdrojov(solidarita) a záťaží**
13. **zvážiť zavedenie garantovanej minimálnej daňovej sily obcí**, najmä v prípade stanovenia nižšej miery solidarity,
14. **vytvorenie fondov** s jasnými pravidlami, ktoré nahradia doterajší roztrieštený systém dotačných schém a podporných programov zameraných na obce a vyššie územné celky.
15. **zmeniť organizáciu a financovanie regionálneho školstva** (školské obvody, účelová školská obec)
16. **zmeniť systém financovania sociálnych služieb**

⁸ Podrobnejšie k návrhom, ako aj odporúčania pre financovanie vyšších územných celkov je v citovanej publikácii <https://www.komunal.eu/sk/publikacie/242-zmena-financovania-obci>

Krátky popis navrhovaných opatrení

Vlastné príjmy obcí by mali byť prepojené s ich ekonomickou aktivitou. Prerozdelenie mechanizmy by mali byť nastavené tak, aby snaha vlády o presune bremena z priamych na nepriame a majetkové dane nevyvolávala spory s miestnou samosprávou. Navrhované opatrenia by mali zmierniť konflikt medzi predstavami centrálnej vlády pri nastavovaní parametrov daňového systému a záujmom obcí o stabilitu systému

Opatrenia pre posilnenie vlastných príjmov

Daň z nehnuteľností

Vo výnosoch majetkových daní (z nehnuteľností) Slovensko zaostáva za inými európskymi krajinami. Kým štandardná sadzba v Európe predstavuje 1-2% z hodnoty majetku ročne, aj v centre Bratislavy, ako najdrahšej lokality Slovenska, je to menej ako 0,5% ročne. Je potrebné vyriešiť dva problémy: i) ako definovať základ dane a ii) zabezpečiť motiváciu na zvýšenie významu tejto dane.

Odporúčame:

- vyňať daň z nehnuteľností zo zákona o miestnych daniach a nové pravidlá upraviť osobitným zákonom,
- oddeliť definíciu základu dane pri pozemkoch a pri stavbách
 - v prípade pozemkov prejsť na trhovú cenu pozemkov, k čomu bude potrebné disponovať cenovou mapou. Alternatívou je aj možnosť ponechať na obec či bude postupovať podľa trhovej ceny pozemkov, alebo zachová súčasný systém (rozloha a koeficienty veľkosti sídla)
 - v prípade stavieb odporúčame ponechať ako základ dane rozlohu stavby a zaviesť do zákona valorizačný mechanizmus.
- zväziť zavedenie hybridnej dane, t. j. stanovenie minimálnej sadzby na centrálnej úrovni a umožniť zvýšenie sadzby miestnym zastupiteľstvom v zákonom upravenom rozmedzí.

Daň z príjmu fyzických osôb z podnikania

Odporúčame:

- preklasifikovať túto daň na miestnu daň,
- ponechať výnos dane v sídle podnikateľa. Previazanie miesta podnikania so zabezpečovaním verejných služieb, posilňuje nástroje miest a obcí využívané na podporu ekonomického rozvoja spravovaného územia a pri participácii na politike zamestnanosti.

Daň z príjmu fyzických osôb zo závislej činnosti

Odporúčame

- ponechať súčasné definovanie sadzby dane pre územie celého Slovenska zákonom,

- zvážiť možnosť zavedenia dodatočného zdaňovania nad rámec štátnych daní na miestnej/regionálnej úrovni (hybridná daň). V prípade zavedenia hybridnej dane je vhodné, aby miestna prirážka nebola predmetom finančného vyrovnávania daňovej sily.
- výnos ponechať v mieste trvalého pobytu daňovníka. To neznamená zrušenie solidarity medzi obcami, ktorá sa bude realizovať prostredníctvom nového systému finančného vyrovnávania daňovej sily obcí. Zmena umožní nielen definovať daňovú situ jednotlivých obcí, ale zároveň zvýši motiváciu miest a obcí podieľať sa na vytváraní podmienok pre pracovné miesta s vyššou pridanou hodnotou. Dôsledkom zmeny bude aj efektívnejšie vynakladanie zdrojov na základe politických priorít jednotlivých miest a obcí.

Miestny poplatok za rozvoj

Odporúčame:

- zmenu sadzby dnes určenej zákonom, na hodnotu vyplývajúcu z podmieňujúcich a vyvolaných investícií realizovaných v súlade s územným plánom zóny v konkrétnom území

Daň z ubytovania

Odporúčame:

- zmeniť stanovenie základu dane aj podľa kategórie ubytovacieho zariadenia, pričom sadzby dane, výnimky a spôsob využitia výnosu stanoví zastupiteľstvo vo všeobecne záväznom nariadení.

Finančné vyrovnávanie

Finančné vyrovnávanie (prerozdeľovanie) je vždy spojené s ekonomickými, ale aj politickými úvahami. Preto je dôležité transparentne pomenovať, aké ciele sa ním sledujú a zdôvodniť, ktoré ukazovatele a prečo považujeme za najviac vhodné na adresné rozdelenie zdrojov. Na finančnom vyrovnávaní sa bude podieľať štátny rozpočet a rozpočty územnej samosprávy.

Finančné vyrovnávania sleduje dva hlavné ciele:

- znížiť rozdiely v schopnosti financovať kompetencie,
- efektívnejšie plniť štátne úlohy.

Navrhovaný mechanizmus nahradí súčasný, menej efektívny a roztrieštený systém, najmä viaceré dotačné schémy a granty. Bude obsahovať:

1. stanovenie základného balíka peňažných prostriedkov na prerozdelenie, ktorý sa bude skladať zo zdrojov obcí, ale aj štátneho rozpočtu a bude definovaný v osobitnom zákone o finančnom vyrovnávaní
2. určenie objektívnych kritérií prerazdeľovania zdrojov, ale aj záťaž.

Bude zameraný na:

- **solidaritu medzi obcami/regiónmi,**

Daňové príjmy v navrhovanom modeli kopírujú ekonomickú silu obcí a preto jeden pilier vyrovnávania (horizontálny) by mal zabezpečiť presun prostriedkov od bohatších k chudobnejším samosprávam. Z dôvodu zachovania motivácie využívať vlastný potenciál by solidarita nemala znamenať dorovnanie na 100%.

Kritériom solidarity bude daňová sila obcí, ktorú bude vyjadrovať daň z príjmy FO, dane z nehnuteľností, ostatné miestne dane. Alternatívou, z dôvodu spravodlivosti môže daňovú silu tvoriť iba daň z príjmu FO zo závislej činnosti v prípade ak jej parametre bude určovať iba centrálna vláda. (v prípade zavedenia hybridné dane),

- **vyrovnávanie sociálnoekonomických a geografickotopografických záťaží**

Kritériá by nemali čo najviac zohľadňovať úlohy, ktoré musia obce plniť. Oproti súčasnému vzorcu (NV 668/2004 Zb.), ktorí už to už, aj vzhľadom na zmenu rámcových podmienok dostatočne naplní, navrhujeme medzi kritériá zaradiť napr. aj hustotu obývania k. ú., dĺžku miestnych komunikácií, počet prijímateľov dávky v hmotnej núdzi, počet obyvateľov s prechodným pobytom, počet migrantov,....Stanoveniu váh jednotlivých kritérií by mala predchádzať detailná analýza závislostí medzi navrhovanými ukazovateľmi a skutočnými nákladmi obcí v danej oblasti.

Tézy nového systému finančného vyrovnávania

- **dva osobitné, ale previazané, mechanizmy:** vyrovnávanie zdrojov/príjmov a vyrovnávanie záťaží /výdavkov upravené v zákone o finančnom vyrovnávaní. Previazanosť mechanizmov bude definovaná v zákone a bude určovať aký objem zdrojov do systému vloží miestna samospráva a koľko zdrojov poskytne štátny rozpočet.
- **vyrovnávanie zdrojov** (solidarita) medzi obcami na základe ich daňovej sily. Postup:
 - určenie daní, ktoré budú definovať daňovú silu obcí,
 - výpočet priemernej daňovej sily obcí na Slovensku,
 - stanovenie miery solidarity (v rozpätí 30 – 50%), napr. 40%
 - obce s vyššou ako priemernou daňovou silou odovzdajú 40% rozdielu medzi priemernou daňovou silou obcí na Slovensku a ich daňovou silou do prerozdeľovacieho koša
 - obce z nižšou ako priemernou daňovou silou dostanú z koša 40%
 - štát bude garantovať minimálnu daňovú silu, ktorá sa stanoví zákonom napr. vo výške 80 % priemernej daňovej sily po uskutočnení horizontálneho finančného vyrovnávania . Obce s nižšou ako minimálnou daňovou silou dostanú dotáciu do výšky 80% minimálnej daňovej sily zo štátneho rozpočtu
- **vyrovnávanie záťaží** sa bude realizovať zo štátneho rozpočtu, na základe posúdenia (raz za rok) v rámci schvaľovania štátneho rozpočtu: Budú sa rozlišovať dva druhy záťaží
 - geograficko – topografické: hustota obyvateľov na km² alebo plocha k.ú. na obyvateľa, dĺžka komunikácií na obyvateľa
 - socio – demografické : podiel príjemcov dávok, podiel cudzincov, menšín
- bude zavedený **osobitný mechanizmus vyrovnávania záťaží centier osídlenia**, ktoré nie je možné zohľadniť v celoplošnom mechanizme. Jedná sa najmä o nezohľadnené výkony pre obyvateľov bez trvalého pobytu napr. v kultúre, voľný čas, bezpečnosti, ale aj doprave.....
- bude zavedené **prechodné odškodnenie** obcí na ktoré zmena systému bude mať veľmi negatívny dopad

Vybrané súvisiace opatrenia

V rámci komplexnej zmeny bude nevyhnutné prijať viacero opatrení: toto sú niektoré z nich-

Mechanizmus vyčíslenia dopadov presunu kompetencií

K zabráneniu presunu kompetencií bez adekvátneho objemu finančných prostriedkov bude potrebné zabezpečiť posúdenie finančných dopadov nezávislou inštitúciou. Do úvahy prichádza Najvyšší kontrolný úrad alebo napríklad Útvar hodnoty za peniaze.

Financovanie regionálneho školstva

Súčasťou zmeny by malo byť zvýšenie zdrojov na príspevok štátu pre regionálne školstvo a zavedenie povinnej školskej dochádzky od 4. roku života dieťaťa

Odporúčame :

- presunúť zodpovednosť za sieť škôl na školský obvod
- ponechať viacdrojové financovanie
 - príspevok zo štátneho rozpočtu
 - prostriedky z rozpočtov obcí
 - príspevky od žiakov a rodičov
 - príspevky od zamestnávateľov, zamestnávateľských zväzov, iné príspevky a dary
 - výnosy z vlastnej činnosti škôl

Príspevok zo štátneho rozpočtu/normatív/grant

- prijímateľom bude školský obvod, na základe predloženého návrhu rozpočtu školského obvodu, resp. školskej rady, čím sa zároveň optimalizujú:
 - dopady dochádzky do škôl z obcí, ktoré školu nemajú,
 - dopady na rozpočet miest a obcí so školou,
 - súťaž medzi školami o žiaka,
 - bude možné objektivizovať potrebu tried, riešiť dopravné náklady,....
- podiel príspevku štátu na celkových nákladoch školy na žiaka bude určený zákonom
- príspevok bude na žiaka a bude obsahovať tri komponenty⁹
- normatívny
- nenormatívny
- kapitálové výdavky (renovácia, nové priestory)
- pre jednotlivé školské obvody /mestský región/ účelová obec odporúčame zavedenie tzv. sociálneho indexu (viď box), ktorým sa bude prenasobovať základný komponent. Sociálny index bude napr. zohľadňovať:
 - podiel detí s iným materinským jazykom (menšiny, zahraniční)
 - podiel detí, ktorých rodičia poberajú sociálnu pomoc
 - podiel detí s rodičmi ktorí poberajú minimálnu mzdu
 - podiel detí so špeciálnymi výchovno-vzdelávacími potrebami
- sieť škôl a školských zariadení a prerozdelenie príspevku do jednotlivých zariadení bude vecou samosprávneho školského obvodu

⁹ súčasnú štruktúru komponentov normatívneho a nenormatívneho financovania odporúčame prehodnotiť vo väzbe na zmenu finančného vyrovnávania a odporúčanie na zavedenie sociálneho indexu

- uzákoní sa povinnosť prispievať obcí s trvalým pobytom žiaka alikvotnou čiastkou na úhradu výdavkov obce, v ktorej žiak navštevuje školu, školské zariadenie

Príspevok zo strany obcí

- sa stanoví na základe rozpočtu školského obvodu
- bude pokrývať
 - ostatné náklady spojené s prevádzkou škôl a školských zariadení v školskom obvode, ktoré nepokrýva príspevok zo štátu,
 - náklady na kofinancovanie kapitálových výdavkov schválených v rozpočte školského obvodu
- bude prepočítaný podľa na jedného žiaka (je možné uvažovať aj dvomi kritériami vážená podielu : počet žiakov obce a počet obyvateľov obce)

Ostatné príspevky a dary budú príjmom konkrétnej školy

Pri aplikácii sociálneho indexu vychádzame z návrhu aby boli predškolské a školské zariadenia združené do školských obvodov s minimálne stanoveným počtom žiakov. Školský index nemožno používať pre jednotlivé školy.

Čo je sociálny index

Na základe väčšiny odborných analýz má sociálna situácia najväčší vplyv na vzdelanostnú úroveň žiakov. Čím je situácia horšia, tým je aj školský úspech horší. Deti z privilegovaných vrstiev dostávajú väčšiu podporu a tým lepšie môžu v škole obstáť.

Školské obvody vykazujú rôznu sociálnu situáciu detí a preto potrebujú rozličný rozsah prostriedkov na dosiahnutie primeraného vzdelania detí.

Sociálny index je ukazovateľ, obsahujúcim, resp. reagujúcim na tieto odlišnosti pedagogického procesu. Má reflektovať na to o koľko viac zdrojov potrebuje školský obvod s horšou východiskovou situáciou detí oproti obvodu s lepšou štruktúrou. Sociálny index sa prepočíta každý rok.

Bude pozostávať z troch komponentov:

1. podiel detí v školskom obvode s iným materinským jazykom ako slovenským (menšiny, iní štátni príslušníci) na celkovom počte detí s iným ako materinským jazykom slovenským
2. podiel detí vo veku 4 – 14(15) rokov v školskom obvode, ktorých rodičia sú poberatelia sociálnych dávok na celkovom počte takýchto detí
3. podiel detí v školskom obvode, ktorých rodičia majú čistú mzdu nižšiu ako je priemer v obvode na celkovom počte takýchto detí. Počítajú sa deti rodičov, ktoré majú aspoň na jedno dieťa daňovú úľavu

Sociálny index stanoví poradie školských obvodov a určí o koľko viac získa školský obvod s horšou východiskovou pozíciou, ako školský obvod s lepšou pozíciou.

Interval sa bude pohybovať v rozpätí 100 (školský obvod s najmenšou potrebou) až 120 (najväčšia potreba), t. j. školský obvod s najväčšou potrebou získa viac o 20% zdrojov ako školský obvod s najmenšou potrebou.

Kvôli stabilite sa bude pre pridelovanie zdrojov vychádzať z priemeru výšky sociálneho indexu za posledné tri roky.

Financovanie sociálnych služieb

Klient by mal byť nositeľom zdroja štátneho príspevku, nie zariadenie

V súčasnosti samosprávy nedokážu pokryť rozsah a kvalitu oprávnených služieb a ani synergiu rôznych oblastí. Zákon pritom umožňuje žiadateľovi právo vybrať si druh služby a poskytovateľa služby. Toto právo sa dlhodobo obchádza.

Rozsah podpory zo strany konkrétnej samosprávy, resp. mestského regiónu/účelovej obce by mal byť v rukách miestnych poslancov. Financovanie infraštruktúry bude vecou obce, resp. súkromných investorov. Prevádzku hradí klient a obce s trvalým pobytom klienta

Modernizačný fond / fond regionálneho rozvoja

Makroekonomickými nástrojmi regionálneho rozvoja sú **regionálne diferencovaná daňová politika, regionálne diferencovaný daňový systém, efektívny systém finančného vyrovnávania**. Nami navrhovaná úprava rieši všetky uvedené nástroje.

Zmeny financovania územnej samosprávy smerujú k posilneniu vlastných príjmov a teda krokom k postupnému napĺňaniu možnosti existencie regionálne diferencovanej daňovej politiky a daňového systému (na úrovni obcí v rámci uplatňovania miestnych daní). Navrhovaný systém tiež rieši finančné vyrovnávanie bežných výdavkov miestnej samosprávy.

Doteraz absentuje účinný nástroj pre odstraňovanie modernizačného dlhu a rozvoja regiónov. Takým by mal byť navrhovaný fond, upravený zákonom. Existuje viacero možností jeho fungovania. Môže byť projektovo orientovaný, alebo poskytovať blokové granty jednotlivým regiónom, na základe ich bonity, pričom využité zdrojov bude v rukách miestnych orgánov. V druhom prípade by sa, na základe merateľných kritérií vytvorilo poradie jednotlivých regiónov a ich podiel na objeme finančných zdrojov zo štátneho rozpočtu určených na regionálny rozvoj. Na fond by mohli byť naviazané podporné zdroje EÚ a prideleniu zdrojov by predchádzalo uzavretie zmluvy medzi štátom a samosprávou príslušného regiónu, s definovaním podmienok a časového obdobia čerpania zdrojov.