

SLOBODNÝ OBČAN V SLOBODNOM MESTE

Viktor Nižňanský

Pracovný dokument 2025 – 01

január 2025

„Zo všetkých slobôd je sloboda obcí najväčšmi vystavovaná zásahom moci. Kým sloboda obcí neprenikne do mravov je ľahké ju zničiť, no sila slobodných národov aj tak spočíva práve v obci“.

Alexander de Tocqueville

Sloboda miest si vyžaduje mať možnosť ju realizovať. Slovenské mestá nie sú pri ich súčasných vlastných kompetenciách slobodné a štátne inštitúcie a lobistické skupiny, akými sú napríklad odbory, sa snažia ich slobodu obmedzovať. Slobodné mestá nemôžu existovať v prostredí, kde sa konflikty riešia silou, nátlakom alebo vyhrážkami. Sloboda nemôže existovať v nerovnakých vzťahoch ako panujú, napriek ústavnému ukotveniu územnej samosprávy, medzi štátnou správou a miestnou samosprávou.

Dôvod vypracovania dokumentu

Podnetom pre vznik dokumentu bolo rokovanie Republikovej rady Únie miest Slovenska, ktoré sa konalo 11.11. 2024 v Dubnici nad Váhom.

Jeho cieľom je návrh odporúčaní, ktoré by mohla prioritne Únia miest Slovenska presadzovať pri diskusiách o zmene spravovania obcí, miest, regiónov a Slovenska a ktoré by posilnili slobodu miest.

Dokument zohľadňuje princípy v pôvodnej vládnej stratégii decentralizácie (1999), v dokumente schválenom Snemom Únie miest Slovenska („Dozrel čas na zmeny“, január 2020), ako aj princípy iných dokumentov, ktorých vypracovanie Únia miest Slovenska podporila (www.komunal.eu)

Dokument je názorom jeho autora.

Obsah dokumentu

Úvod 3
Návrh zamerania aktivít Únie miest Slovenska 5
Súhrn odporúčaní 7

Úvod

Únia miest Slovenska sa od svojho vzniku (1994) stotožňuje s výhodami systému, v ktorom sú právomoci a funkcie spravodlivo rozdelené medzi miestne, regionálne a centrálné orgány verejnej správy¹.

Hlási sa k systému spravovania štátu, ktorý:

- dynamizuje rozhodovanie a umožňuje efektívnejšie využiť potenciál obcí, miest, regiónov,
- lepšie reaguje na miestne potreby občanov, ale aj podnikateľov,
- umožňuje zdravú konkurenciu medzi mestami, obcami, regiónmi, čo prispieva a pomáha inováciám a efektívnosti využívaniu verejných zdrojov,
- umožňuje centrálnej vláde sústrediť sa na strategické rozhodnutia, na plánovanie, koordináciu a výkon úloh, ktoré patria medzi výlučné kompetencie štátu,
- je poistkou proti chybným rozhodnutiam centrálnych vlád, s dopadom na obyvateľov miest a obcí, minimalizuje dopady prostredníctvom diverzifikácie právomocí,
- obmedzuje korupciu a klientelizmus,
- rešpektuje kultúrne a etnické rozmanitosti,
- zabezpečuje širšiu politickú účasť občanov, umožňuje politickú inováciu,
- umožňuje efektívnu spoluprácu verejných, poloverejných inštitúcií a súkromných inštitúcií,
- posilňuje dôveru, rast súdržnosti, umožňuje obnovu miestnych komunít, ktoré sú dôležité pri prekonávaní rastúcej izolovanosti, bezmocnosti, strachu, neistoty mnohých obyvateľov.

Únia miest Slovenska by mala pokračovať, v rámci obhajoby záujmov členských miest a ich obyvateľov, v presadzovaní decentralizácie štátu a debyrokratizácie územnej samosprávy.

Od roku 2006 sme opätovne svedkami koncentrácie moci a obmedzovania územnej samosprávy rastom jej poštátňovania a znižovaním jej vlastných zdrojov. Aj tieto zásahy do slobody územnej samosprávy sú jednou z hlavných príčin straty konkurencieschopnosti Slovenska a jeho miest. Pritom, ako vyplýva zo skúseností „úspešnejších“ štátov, práve decentralizácia a odbúravanie byrokracie sú nástrojmi na výrazné zvýšenie rastu ekonomiky a tým aj kvality života obyvateľov.

Únia miest Slovenska by mala žiadať pre mestá viac právomocí a tým aj zodpovednosti za správu a rozvoj miest a tým aj Slovenska.

Napriek rôznym iniciatívam smerujúcim k vráteniu právomocí obcí späť „štátu“ zo strany štátnej správy, *ale aj miestnej samosprávy*, by mala Únia miest žiadať opak, t. j. viac právomocí a viac zodpovednosti. Zvýšená mobilita ľudí a zmeny vo výrobných reťazcoch vedú k zmene každodenného života ľudí a podnikov. Dochádzanie do práce, služby, ekologická transformácia sú funkcie, ktoré si vyžadujú najmä rozhodovanie lokálnych a regionálnych politikov. Navyiac, ich riešenia nemôžu vždy podliehať administratívnym hraniciam. Prebiehajúce zmeny si vyžadujú nové riešenie zdola.

Návrhy Únie miest by mali sledovať posilnenie „slobody“ miest, posilnenie rozsahu rozhodovania pri plnení mestám zverených úloh, ale aj pri ich financovaní.

„Skutočná“ decentralizácia, si vyžaduje, aby mohla územná samospráva slobodne rozhodovať o tom ako bude plniť zverené úlohy, koľko príjmov získa a ako ich použije. Bez toho občania miest

¹ Aktívne sa od svojho vzniku podieľala na strategických dokumentoch ako napr. Alternatívny návrh územnosprávneho usporiadania Slovenska na župnom princípe (1993-4), Stratégia reformy verejnej správy (1999) , Koncepcia decentralizácie a modernizácie verejnej správy (2000), resp. podporovala prípravu viacerých odborných materiálov.

nikdy nepocítia výhody decentralizácie a nie je možné očakávať rast ekonomiky Slovenska, ktorú zmena rozdelenia zodpovednosti a právomocí môže priniesť.

Únia miest by mala presadzovať, aby sa rozhodnutia o využívaní územia a o každodennom živote občanov uskutočňovali v čo najmenších jednotkách, pretože iba tak nadobudnú rozhodnutia dostatočnú legitimitu.

V demokratickom štáte všetky návrhy zmien „násilne presadené“ zhora, ak nemajú podporu väčšiny obyvateľov, nemajú dlhé trvanie. O tom svedčí história, ale aj novodobé dejiny Slovenskej republiky. Pri svojich návrhoch sa môže Únia miest opierať o skúsenosti jej členov, o skúsenosti miest z iných štátov, ale aj o odporúčania domácich aj zahraničných inštitúcií.

Únia miest by mala pokračovať v presadzovaní komplexnej zmeny spravovania štátu, t. j. reformu oboch zložiek verejnej správy: štátnej správy a územnej samosprávy.

Dôvodom je nielen posilnenie významu územnej samosprávy pri spravovaní štátu a narovnanie partnerského vzťahu medzi štátnou správou a územnou samosprávou, ale aj zásadná zmena rámcových podmienok, oproti obdobiu (1992-1999), kedy sa pripravovali realizované reformy. Vývoj za posledné desaťročia ukazuje, že príčinou kríz sú najmä „všemoúce“² inštitúcie s veľkou rozhodovacou právomocou, inými slovami centralizmus. Jedine komplexná zmena, realizáciou stratégie decentralizácie, umožní lepšie využitie ľudského, výrobného a prírodného potenciálu miest, obcí regiónov, rast ekonomiky štátu, kvalitnejší život občanov. Diverzifikácia kompetencií zmierni negatívne dopady nevhodných celoštátnych riešení.

Pod komplexnosťou treba chápať najmä osem spolu súvisiacich zmien, ktoré musí riadiť silný manažment a musí existovať jasný časový harmonogram realizácie jednotlivých zmien:

1. prehodnotenie a úprava rozdelenia kompetencií medzi štátnou správou a územnou samosprávou a úprava rozdelenia kompetencií medzi úrovňami územnej samosprávy,
2. vyriešenie negatív roztrieštenej miestnej samosprávy (komunálna reforma),
3. reforma vyšších územných celkov,
4. úprava financovania oboch úrovní územnej samosprávy,
5. zmena organizácie štátnej správy (ústredná aj miestna),
6. úprava volebných systémov, ale aj posilnenie vplyvu občana na správu štátu,
7. zmena regionálnej politiky štátu, s prioritnou orientáciou na inovácie a založení rozvoja Slovenska na báze siete miest,
8. zvyšovanie kvality a efektivity verejnej správy ako celku (digitalizácia, debyrokratizácia, reforma procesov, rozvoj ľudských zdrojov, vzdelávanie...).

V prípade ak príde k opomenutiu jednej z nich, nemusí sa dosiahnuť očakávaný efekt.

Únia miest by mala zdôrazňovať, že veľkú časť problémov miestnej samosprávy spôsobuje nadmerná byrokracia a žiadať jej redukciu (regulatórna reforma)

Čoraz komplikovanejšie štátne predpisy obmedzujú priestor pre samosprávu obcí. Spôsobujú rast fixných nákladov a vytvárajú priestor pre rôzne lobistické zoskupenia. Výrazným spôsobom sa podieľajú na problémoch menších obcí. Zároveň obmedzujú hlavnú silu miestnej samosprávy: flexibilitu a blízkosť k občanovi. Robia výkon verejnej funkcie neatraktívnym.

Nadmerná byrokracia a jej neefektívnosť spôsobuje tlak na finančné vyrovnávanie, cestou ktorého dostávajú malé obce viac zdrojov z dôvodu ich malosti. To oslabuje záujem šetriť, spájať sa a zvyšuje ceny a platy.

² Existencia „všemoúcej“ inštitúcie znamená koncentráciu obrovskej sily v rukách niekoľkých politikov, byrokratov, lídrov združení a lobistov. Ich postoje, presvedčenia, obavy, nádeje, kalkulácie, ale aj nedbanlivosť môžu obrátiť celý štát hore nohami.

Preto *prioritou, ktorú by mala Únia miest presadzovať, by nemalo byť zlučovanie, ale debyrokratizácia a zmena finančného vyrovnávania*. Iba takú budú mať obce motív optimalizovať svoju veľkosť na výkon kompetencií, či už vo forme zlučovania, združovania alebo vytváraním jednoúčelových združení.

Únia miest by mala zásadne odmietat snahy vládnej koalície presúvať zodpovednosť za zmeny na stavovské organizácie územnej samosprávy a podmieňovať zmeny ich dohodou. Stavovské organizácie nemajú mandát rozhodovať o veciach výlučne zverených občanom miest a obcí resp. mestským a obecným zastupiteľstvám. Navyiac každá zmena bude mať svojich „víťazov aj porazených“. Kladenie takýchto podmienok zo strany politických strán je iba snahou „konzervovať“ súčasný stav, odkladať potrebné zmeny, prípadne využiť čas na ďalšie oslabovanie územnej samosprávy a tým aj mimovládneho sektora. Za celkovú štruktúru verejnej správy zodpovedá v unitárnom štáte parlament, najmä vládna koalícia. Tá zodpovedá aj za rozdelenie právomocí a zodpovednosti, financií... Je teda zrejmé, že nik iný ako vláda, vládna koalícia, nemá povinnosť zabezpečiť prípravu, prerokovanie a realizáciu zmeny spravovania štátu. Úlohou Národnej rady Slovenskej republiky je sformulovať „zadanie“, t. j. dosiahnuť politickú dohodu na základných princípoch komplexnej zmeny³, ktorú nadrezortná inštitúcia v spolupráci s vybranými odborníkmi, rozpracuje pre následnú politickú rozpravu.

Únia miest by mala poukazovať na to, že zásadným problémom prípravy a realizácie systémových riešení je absencia nadrezortnej inštitúcie, ktorá by priebežne analyzovala stav verejnej správy, pripravovala a predkladala vláde a parlamentu námety na zmeny, aj vo väzbe na meniace sa rámcové podmienky, zabezpečovala ich implementáciu, minimálne raz za volebné obdobie predkladala parlamentu správu o dopadoch prijatých opatrení a o efektívite spravovania štátu ako celku a najmä by bola nositeľom rozhodujúcich zákonov týkajúcich sa zmien vo verejnej správe. Preto by na jej čele mal stáť „minister bez kresla / podpredseda vlády“ zodpovedný za celý proces. Únia miest je presvedčená, že rezortný manažment takejto komplexnej zmeny neprinesie žiadne výsledky.

Návrh zamerania aktivít Únie miest Slovenska

Únia miest Slovenska nemá priamy mandát zasahovať do právomocí a zodpovednosti vlády, ale ani členských miest. Preto má obmedzené možnosti vecne riešiť zmeny, ktoré síce majú priamy dopad aj na fungovanie miest, ale ich riešenie je výlučne v gescii vládnej koalície, resp. jednotlivých členských miest. O čo sa však môže a má usilovať, je zmena rámcových podmienok, najmä takých, ktoré budú mať pozitívne dopady na život obyvateľov. Cieľmi jej aktivít, popri servise pre členské mestá, by preto mali byť najmä:

- posilnenie právomocí a zodpovednosti miest,
- debyrokratizácia samosprávnych kompetencií,
- presadzovanie stratégie decentralizácie, čo umožní vytvorenie podmienok pre:
 - rast ekonomiky Slovenska,
 - zvládnutie nových trendov a zmenu rámcových podmienok,
 - spoluprácu verejného a súkromného sektora na miestnej úrovni,
 - vťahnutie obyvateľov do správy Slovenska,
 - minimalizácia negatívnych dôsledkov celoštátnych rozhodnutí,
 - zefektívnenie verejných výdavkov verejnej správy.

³ V rokoch 1991- 1992 pôsobili komisie menované vládou, ale aj parlamentom, ktoré pripravovali návrh zmeny spravovania štátu.

Únia miest Slovenska by mala naďalej odmietať centralistické spravovanie štátu.

Mala by presadzovať aby:

- Slovenská republika bola naďalej unitárnym štátom, **ale so silnou miestnou samosprávou**, čo umožní využiť potenciál miest a obcí Slovenskej republiky a vytvorí podmienky pre spoluprácu verejného, súkromného (ziskového aj neziskového) sektora na miestnej úrovni,
- boli **jasne vymedzené právomocí a zodpovednosti miest**, pri rešpektovaní princípov subsidiarity, inštitucionálnej zhody a nedelenia kompetencií,
- prebehla regulatórna reforma, odbyrokratizovanie, najmä samosprávnych, úloh,
- mali mestá **dostatok právomocí a nástrojov**, na plnenie im zverených úloh,
- mestá disponovali vo vlastných kompetenciách **organizačnou, finančnou, majetkovou, personálnou a mzdovou suverenitou**,
- mali mestá **dostatok vlastných zdrojov** a ich objem bol **zosúladený s výdavkami**,
- existoval **mechanizmus finančného vyrovnávania regionálnych odlišností**, na ktorom bude participovať územná samospráva a štátna správa a ktorý nahradí súčasné roztrieštené a nespravodlivé dotačné a podporné schémy,
- sa vytvorili predpoklady pre **väčšie zapojenie občanov do rozhodovania o budúcnosti Slovenskej republiky**, pretože štát bez participácie občanov na jeho správe a rozvoji je iba „prázdna nádoba“.

Únia miest Slovenska by mala žiadať od členov vlády a poslancov NR SR:

- aby rešpektovali:
 - **ústavou** (príp. zákonom) **zaručené právo miest a obcí**, ako územného spoločenstva ľudí, **rozhodovať samostatne v rámci ústavou a zákonmi vymedzeného autonómneho priestoru o svojich záležitostiach**, pričom štát je povinný garantovať nevyhnutnú mieru autonómie / slobody obcí pri ich samospravovaní,
 - že Únia miest nie je „lobistická skupina“ ako napríklad odborári, ale **združenie politikov** reprezentujúcich štát, **ktorí majú mandát priamo od občana**, často s vyššou legitimitou ako poslanci NR SR, s priamou zodpovednosťou za zverené kompetencie,
 - že **Únia miest zastupuje 24 % obyvateľov Slovenska** (1,37 mil.) a preto má byť rovnocenným partnerom vlády a parlamentu ako iné stavovské združenia,
- **podporu rozhodovacej a finančnej autonómie miest** t. j. posilnenie významu lokálneho prístupu a podporu miest ako centier rozvoja a poskytovania služieb,
- **vytvorenie podmienok** na:
 - podnikanie, podporu inovácií na území miest,
 - rozvoj Slovenska na báze centier osídlenia – miest⁴,
 - integráciu miest a obcí v ich jadrovom území,
 - budovanie strategických a administratívnych kapacít miest,
 - lepšie a dostupnejšie vzdelávanie zamestnancov miestnej samosprávy,
 - zdravý spôsob života v mestách,
 - obnovenie mestskej kultúry zdevastovanej totalitnými a centralistickými režimami.

⁴ Ide o plnenie vládnej koncepcie urbanizácie Slovenska, koncepcia mestského rozvoja, ako aj návrhu priestorového rozvoja Slovenska (SAV) založenom na sieti malých a stredných miest. Koncept decentralnej koncentrácie je mix viacerých stratégií: rozvoj centier mestských regiónov, posilnenie ich infraštruktúry a hospodárskej výkonnosti a posilnenie medziobecnej spolupráce, obmedzenie podpory mimo centier iba na vlastné zdroje, intenzifikácie centier a obmedzenie zaberania nových plôch v extraviláne.

Súhrn odporúčaní

Únia miest Slovenska by mala **obhajovať čo najväčšiu slobodu miest** a preto požadovať zmeny najmä v troch oblastiach:

- posilnenie kompetencií miest,
- posilnenie vlastných príjmov a zmenu financovania miest,
- zvýšenie vplyvu občana na správu štátu.

1. Posilnenie kompetencií miest

Prečo je potrebná zmena:

- nedostatočné zohľadnenie postavenia územnej samosprávy v Ústave SR, čo umožňuje pomerne jednoduché zasahovanie do právomocí miest a centralizáciu moci,
- nedodržiavanie princípov delby moci: subsidiarita, rozhodovacia, fiškálna, majetková, organizačná, mzdová nezávislosť miestnej samosprávy v samosprávnych kompetenciách, ako aj refundácia externalít,
- porušovanie Európskej charty miestnej samosprávy, ratifikovanou SR,
- nedostatočné zapojenie občanov do správy štátu, do zásadných rozhodnutí,
- nadmerná byrokratizácia samosprávnej činnosti.

Odporúčania

1.1. upraviť znenie Ústavy SR

- 1.1.1. zvýrazniť prvotnú pôsobnosť obce pred pôsobnosťou samosprávnych krajov,
- 1.1.2. podrobnejšie vymedziť pôsobnosť obcí v Ústave SR a tým zvýšiť ich ústavno-právnu ochranu,
- 1.1.3. spresniť povinnosť štátu posúdiť pri svojich rozhodnutiach možné dôsledky pre obce a pritom rešpektovať osobitnú situáciu miest

1.2. pokračovať v realizácii oddeleného modelu verejnej správy, opakovane podporeného vládami SR a predstaviteľmi územnej samosprávy t. j. najmä:

- 1.2.1. zachovať inštitucionálne oddelenie výkonu štátnej správy a územnej samosprávy
- 1.2.2. znížiť pôsobnosť štátnej správy v území, presunom kompetencií na územnú samosprávu,
- 1.2.3. upraviť mechanizmy kooperácie štátnej správy a územnej samosprávy

1.3. prehodnotiť rozdelenie kompetencií medzi štátnou správou a územnou samosprávou v súlade s princípmi subsidiarity a inštitucionálnej zhody

1.4. upraviť výkon pôsobnosti obcí v mene štátu

- 1.4.1. minimalizovať rozsah „preneseného výkonu pôsobnosti štátnej správy na obce“,
- 1.4.2. požadovať osobitný predpis o prenesenom výkone pôsobnosti štátnej správy, resp. novelizovať zákon o obecnom zriadení, vrátane financovania úloh

1.5. upraviť samosprávnu pôsobnosť

- 1.5.1. prijať osobitný právny predpis o samosprávnej pôsobnosti obcí,
- 1.5.2. rešpektovať organizačnú, mzdovú, majetkovú a finančnú autonómiu miest v rámci samosprávnej pôsobnosti,
- 1.5.3. obmedziť reguláciu samosprávnych úloh, byrokraciu, zvýšiť právomoc obcí pri rozhodovaní o plnení úlohy podľa miestnych podmienok.

2. Posilnenie vlastných príjmov a zmena systému financovania⁵

Prečo je potrebná zmena

- Rozvoj slovenských miest je potrebné pripraviť, aj v celoštátnom záujme, na medzinárodnú hospodársku súťaž. Ak sa mestám nepodarí konkurovať v tejto súťaži, skôr či neskôr príde k narušeniu ich vlastných zdrojov, ktoré sú potrebné na zabezpečovanie komunálnych služieb a môže to roztočiť špirálu úpadku miest. Klesajúci počet obyvateľov v mnohých mestách svedčí o poklese ich atraktivity. To znamená, že je nevyhnutné, aby dostatočné finančné zdroje miest poskytovali stimuly pre ich hospodársky rozvoj a umožnili reagovať na súčasné, ale aj očakávané, zmeny rámcových podmienok.
- Miestna samospráva je dlhodobo podfinancovaná. Súčasný zdroje neumožňujú plniť ani povinné úlohy uložené zákonmi a popri tom rozvíjať spravované územie a reagovať na oprávnené potreby obyvateľov. Podiel investícií územnej samosprávy patrí v porovnaní s inými štátmi medzi najnižšie.
- Daňová autonómia obcí, je dôležitým predpokladom pre hospodársky a politický prínos decentralizácie. Skutočná decentralizácia si vyžaduje, aby mohla územná samospráva slobodne rozhodovať aj o tom, koľko príjmov získa a ako ich použije.
- Z hľadiska podielu miestnej samosprávy na verejných financiách patrí Slovenská republika medzi silne centralizované štáty. Podiel vlastných príjmov, najmä dane z nehnuteľností, je malý a na druhej strane podiel prerozdelenia (daň z príjmu fyzických osôb) je veľmi vysoký.
- Súčasný systém financovania miestnej samosprávy bol pripravovaný a realizovaný pred viac ako 20 rokmi. Napriek tomu, že vtedy znamenal výrazný krok vpred pri odpolitizovaní systému a zvýšení finančnej autonómie obcí, nebol nikdy priebežne posudzovaný a upravovaný, najmä vo väzbe na meniace sa rámcové podmienky a prijímanú legislatívu.
- Financovanie miestnej samosprávy sa stalo neprehľadným. Systém finančného vyrovnávania (prerozdelenie dane, dotácie, podporné programy, rôzne úľavy, transfery občanom...) je roztrieštený, nerieši príčiny problémov miestnej samosprávy, ale iba následky nevhodných rozhodnutí. Nedokáže flexibilne reagovať na zmenu rámcových podmienok (starnutie populácie, sociálna diferenciácia, zmena klímy, zmena priestorového pohybu obyvateľov...)
- Spôsob prerozdelenia dane z príjmu fyzických osôb je nespravodlivý, nezohľadňuje sociálno - ekonomické kritériá, nemotivuje územnú samosprávu k efektívnemu využívaniu zdrojov, nepodporuje konkurenčné prostredie a inovácie, nezohľadňuje úlohy centier osídlenia, naopak penalizuje „úspešné“ mestá a obce za ich schopnosti a aktivitu.
- Transfery zo štátneho rozpočtu nekryjú objektívne náklady zverených úloh úlohy.
- Neexistuje previazanie medzi vlastnými príjmami a zdrojmi z finančného vyrovnávania.
- Dotačné schémy podliehajú stále sa meniacim preferenciám vládnucich strán.
- Súčasne legislatívne postavenie obcí umožňuje, aby parlament jednoduchou väčšinou, často bez rešpektovania argumentov územnej samosprávy, zasahoval do finančných zdrojov miest a obcí, čo spôsobuje neistotu, nestabilitu plnenia ich úloh, nespokojnosť obyvateľov.
- Systém nie schopný reagovať na nové výzvy, na to, aby sa mohli mestá prispôbovať novým podmienkam.

⁵ Odporúčania sú podrobnejšie popísané v publikácii vydanej Úniou miest Slovenska „Zmena financovania územnej samosprávy“, jún 2023.

Prečo nestačí upraviť súčasný systém

Okrem dôvodov pre zmenu je zrejmé, že politické náklady na úpravu súčasného systému budú rovnaké, ako pri zavedení systému nového. Preto je vhodnejšie realizovať nový systém, ktorý umožní:

- zvýšiť finančnú nezávislosť obcí, posilnením ich vlastných príjmov,
- zvýšiť stabilitu zdrojov a financovania miestnej samosprávy,
- vyššiu flexibilitu obcí v daňovej a poplatkovej politike,
- zvýšiť efektívnosť využívania verejných zdrojov obcami,
- zvýšiť potenciál obcí pre čerpanie cudzích zdrojov,
- zvýšiť transparentnosť, sprehľadniť tok financií medzi centrálnou vládou a regiónmi,
- vytvoriť chýbajúcu väzbu medzi výnosmi z miestnych daní a finančným vyrovnávaním,
- reagovať obciam na nové výzvy,
- umožniť odlišné riešenia na regionálne diferencovanom území,
- motivovať obce k lepšiemu využitiu potenciálu územia,
- zvýšiť vplyv občana rozhodovať aj o jeho daňovom zaťažení,
- vytvoriť nové podmienky pre spoluprácu medzi centrálnou vládou, vyššími územnými celkami a obcami.

Navrhované odporúčania pozostávajú zo vzájomne previazaných komponentov

- oddelenie zdrojov financovania obcí a vyšších územných celkov,
- posilnenie, najmä vlastných, príjmov miestnej samosprávy,
- nový systém finančného vyrovnávania zdrojov (príjmov) a záťaží (výdavkov),
- vytvorenie nových zdrojov pre kapitálové výdavky miestnej samosprávy (fondy).

2.1 Oddelenie zdrojov financovania obcí a vyšších územných celkov

Každá z úrovní územnej samosprávy má mať jasne vymedzené kompetencie a k nim prislúchajúce zdroje, ktoré umožnia obom úrovniam nielen zabezpečovať zverené úlohy, ale aj motivovať ich k využitiu spravovaného územia. Pod oddelením zdrojov financovania miestnej a regionálnej úrovne územnej samosprávy myslím odlišné zdroje daňových príjmov.

Odporúčania:

- aby Únia miest presadzovala ako zdroje miestnych daňových príjmov miestne určiteľné dane, t. j. súčasné miestne dane, daň z príjmu fyzických osôb zo závislej činnosti a z podnikania a v prípade zavedenia nové miestne dane, napr. daň z reklamy a daň z motorových vozidiel fyzických osôb,
- v takomto prípade by zdrojmi daňových príjmov vyšších územných celkov mali byť dane z príjmu právnických osôb, daň z motorových vozidiel určených na podnikanie, podiely na nepriamych daniach. V každom prípade by mali mať vyššie územné celky vlastnú daň, alebo podiel na štátnej dani (napr. hybridná daň z príjmu právnických osôb), čo by posilnilo motiváciu vyšších územných celkov pre lepšie využitie potenciálnu spravovaného územia.

2.2 Posilnenie vlastných zdrojov miest

Cieľom je nárast finančnej autonómie obcí posilnením bežných príjmov obcí, rast podielu obcí na daňových príjmoch štátu, vytvorenie možnosti pre rast kapitálových príjmov.

Odporúčania

- úpravy v rámci existujúcich daní, zavedenie nových miestnych daní a zvýšenie právomocí obcí v rámci miestnych daní,
- úpravy najmä v daniach, ktoré sú územne definovateľné, t. j. kde existuje úzky vzťah medzi daňovníkom a miestom jeho trvalého pobytu. Takými to daňami sú, okrem miestnych daní, aj dane z príjmu fyzických osôb (zo závislej činnosti a z podnikania)⁶,
- súčasťou posilnenia zdrojov miest sú aj úpravy v rámci nedaňových príjmov (poplatky) a v rámci grantov a transferov zo štátneho rozpočtu.

Daňové príjmy

- **zmeny v rámci dane z príjmu fyzických osôb zo závislej činnosti:**
 - obce budú príjemcom 100 % výnosu dane,
 - zmení sa daňové určenie výnosu dane z príjmu FO zo závislej činnosti tak, že 100 % výnos dane bude pridelený podľa trvalého pobytu daňovníka⁷,
 - zväziť zmenu dane z príjmu fyzických osôb zo závislej činnosti na tzv. hybridnú daň⁸,
- **upraviť miestne dane**
 - daň z nehnuteľnosti
 - vyňať daň z nehnuteľností zo zákona o miestnych daniach, osobitný zákon,
 - zväziť zavedenie dane z nehnuteľností ako hybridnej dane,
 - zmeniť základ a zdaňovať nehnuteľnosti podľa trhovej hodnoty (súčasťou budú aj opatrenia na minimalizáciu nevýhod),
 - daň z ubytovania
 - upraviť základ dane z ubytovania (podľa druhu a kategórie zariadenia), ale aj rozšíriť možnosť zdaňovania aj iných subjektov, ktoré profitujú z cestovného ruchu, čo si vyžiada upraviť názov dane,
 - zvýšiť právomoc obcí pri určovaní sadzieb, zrušenie limitov, definovanie výnimiek...
- **zaviesť nové miestne dane,**
 - daň z príjmu fyzických osôb z podnikania, pričom 100% výnosu dane bude príjmom obce so sídlom daňovníka,
 - daň z reklamy,
 - daň z motorových vozidiel fyzických osôb.

⁶ Neodporúčam opätovné zavedenie podielových daní pre miestnu samosprávu. Podielníctvo obcí na viacerých daniach existovalo a pre svoju nefunkčnosť bolo od roku 2005 zrušené. Zmena negarantuje viac zdrojov, posilní závislosť miest od centrálnej vlády, zvýši sa politizácia financovania miest, zníži sa zodpovednosť za efektivitu verejných výdavkov, zníži sa motivácia využiť potenciál mesta, podporí to nespravodlivosť prerozdelenia, pričom „schopní“ budú doplácať na „neschopných“, bude pretrvávajúť napätie medzi centrálnou vládou a mestami.

⁷ Výnos dane bude súčasťou navrhovaného finančného vyrovnávania.

⁸ Hybridnú daň tvorí celoštátna sadzba dane a prirážka stanovená v súlade so zákonom zo strany konkrétnej obce.

Nedaňové príjmy

- **zmeniť výpočet výšky poplatku za rozvoj**
zmeniť výpočet poplatku za rozvoj a namiesto súčasnej plošnej sadzby v eurách za m² novej plochy, odvodiť výšku poplatku od záťaže, t. j. od nevyhnutných súvisiacich a podmieňujúcich investícií pri realizácii konkrétnych investičných zámerov⁹,
- **upraviť miestne poplatky**
deregulovať miestne správne poplatky.

Granty a transfery

- **zavedenie osobitného mechanizmu čiastočnej úhrady nadmernej záťaže centier osídlenia**, ktorý by zohľadňoval zabezpečovanie úloh pre občanov bez trvalého pobytu,
- **prechodné vyrovňovanie dopadov zmeny financovania miestnej samosprávy**, pričom zákon upraví dobu trvania a každoročný pokles objemu vyrovňovania.

2.3 Nový systém finančného vyrovňovania

Za finančné vyrovňovanie považujeme: pridelenie úloh (kompetencií), teda výdavkov a pridelenie príjmov jednotlivým územným celkom. Existujú viaceré formy finančného vyrovňovania:

- daňová suverenita (miestne dane a poplatky) a podiel na celoštátnych daniach, sem je možné zaradiť aj celoštátne poplatky, ktorých výnos je príjmom miest a obcí,
- všeobecné transfery od centrálnej vlády (prerozdelenie DzPFO, financovanie preneseného výkonu),
- rôzne, účelovo určené prevody mestám, obciam,
- príspevky jednotlivým občanom, skupinám občanov.

V súčasnosti na Slovensku neexistuje žiadna koordinácia, previazanie jednotlivých foriem finančného vyrovňovania a navyše súčasný systém prispieva k nárastu regionálnych nerovností.

Cieľom zmeny je:

- posilnenie finančnej autonómie obcí, t. j. posilnenie daňovej suverenity miest,
- zníženie podielu transferov a ich nahradenie vlastnými príjmami,
- zmiernenie rozdielov finančnej schopnosti plniť úlohy a zvyšovanie daňového zaťaženia,
- zachovanie daňovej konkurencieschopnosti,
- vyrovňovanie zdrojov medzi daňovo silnejšími a daňovo slabšími obcami,
- zabezpečenie minimálnej daňovej sily,
- zmiernenie záťaží, ktoré nespôsobili samotné obce,
- previazanie miestnych daní so štátnymi daňami (daňový mix),
- obmedzenie „šedých zón“, t. j. opatrenia centrálnej vlády, ktoré zaťažujú mestá, bez náležitej kompenzácie.

⁹ Poplatok sa nebude týkať výstavby jednotlivých objektov, rodinných domov v zastavanom území, ich rekonštrukcií... Bude zavedený iba tam, keď investíciou príde k skutočnej záťaži územia, k novým nárokom na technickú a občiansku vybavenosť. Napr. v prípade individuálnej bytovej výstavby to môže byť nové územie pre cca 100 rodinných domov, čo si už vyžaduje riešenie napr. miest v MŠ, ZŠ, ale aj nové komunikácie, verejnú zeleň, chodníky...

Zásady

- na finančnom vyrovnaní sa budú podieľať obce a štátny rozpočet,
- príde k oddeleniu vyrovnávania príjmov a vyrovnávania záťaží,
- čiastočné vyrovnávanie príjmov sa uskutoční na základe daňovej sily obcí, medzi obcami (horizontálne finančné vyrovnávanie – solidarita), mieru vyrovnania stanoví zákon,
- vyrovnávanie záťaží¹⁰ (vertikálne finančné vyrovnávanie) sa uskutoční zo štátneho rozpočtu na základe stanovených kritérií (aj ich váh, podielu) a bude zamerané na vyrovnávanie nadmerných socioekonomických záťaží a nadmerných geograficko-topografických záťaží,
- v prípade stanovenia minimálnej daňovej sily, bude dorovnávanie zabezpečené zo štátneho rozpočtu,
- mechanizmus s úpravou kritérií vyrovnávania záťaží je možné aplikovať aj pre VÚC.

Finančné vyrovnávanie upraví nový zákon, ktorý nahradí o. i. iného vzorec na prerozdeľovanie dane z príjmu fyzických osôb, časť transferov, viaceré účelové prevody, ktorými sa presúvajú zdroje do miest a obcí. Zákon bude riešiť:

- vyrovnávanie daňovej sily daňovo slabších obcí daňovo silnejšími a príspevok štátu daňovo slabším obciam (v prípade uzákonenia minimálnej daňovej sily),
- geograficky topografické a sociálno demografické záťaže,
- medziobecnú solidaritu pri financovaní záťaží.

Zákon definuje výpočet daňovej sily obcí, minimálnu daňovú silu obcí, mieru solidarity obcí s nadpriemernou daňovou silou voči daňovo slabším obciam, predmet vyrovnávania záťaží a indikátory záťaží, podiel horizontálneho a vertikálneho finančného vyrovnávania, prechodné vyrovnávanie dopadu zmeny, každoročné povinné posúdenie systému a návrh úprav.

2.4 Vytvorenie nových fondov

Cieľom je vytvoriť systémové nástroje na rozvoj obcí, modernizáciu infraštruktúry, obnovu a výstavbu miestnych a regionálnych komunikácií, mostov a ostatnej cestnej infraštruktúry. Existencia fondov umožní aj kombináciu stabilného zdroja financovania zo štátneho rozpočtu s podpornými zdrojmi európskeho spoločenstva. Vznik fondov neznamena automaticky dodatočné výdavky, pretože ide najmä o zmenu spôsobu vynakladania zdrojov štátneho rozpočtu¹¹.

Odporúčam presadzovať vznik dvoch nových fondov:

- **rozvojový a modernizačný fond**, ktorého zdrojmi budú doterajšie dotácie a transfery zo štátneho rozpočtu do rozpočtov obcí a vyšších územných celkov, zdroje ušetrené reštrukturalizáciou štátnej správy...
- **fond na podporu regionálnej dopravy**, ktorého cieľom bude podpora výstavby a modernizácie regionálnych ciest a miestnych komunikácií vrátane mostov, odstraňovanie „úzkych miest“ na cestnej sieti (obchvaty, objazdy...). Zdrojmi fondu môžu byť výnos dane z minerálnych olejov, diaľničných známok, motorových vozidiel určených na podnikanie...

Oba fondy by mohli poskytovať pôžičky so zvýhodneným úrokom.

¹⁰ Navrhovaný mechanizmus nahradí súčasnú neprehľadnú štruktúru rôznych rezortných dotačných schém a podporných programov.

¹¹ Ciele a možné zdroje fondu sú v publikácii „Zmena financovania miestnej samosprávy“, str. 51-52.

3. Zvýšenie vplyvu občanov na správu a rozvoj štátu

Jedinou skutočnou demokraciou je priama demokracia. Ako priamo občanmi volení zástupcovia by sa mali primátori, ale aj Únia miest Slovenska angažovať za zvýšenie vplyvu občana na spravovanie a rozvoj štátu. Preto odporúčam požadovať, popri decentralizácii kompetencií a financií, úpravy volebných systémov, úpravy prvkov priamej demokracie na miestnej úrovni a zavedenie prvkov priamej demokracie aj na celoštátnej úrovni.