FINANČNÉ ZDRAVIE A HOSPODÁRENIE MIESTNEJ SAMOSPRÁVY NA SLOVENSKU – SÚČASNÉ TRENDY A VYBRANÉ PRIESTOROVÉ ASPEKTY

Peter Bulla, Katarína Melichová

Abstract

The importance of local self-government spending is increasing with the implementation of decentralization policies aimed at reorienting public decision-making processes from central to local level. Whether these local expenditures are spent efficiently is an important area of research. The aim of the paper is to evaluate the trend of the development of selected dimensions of financial health and economic performance of local self-government sector in Slovakia as well as their spatial aspects and inter-municipal variability between 2009 and 2015. The results clearly confirm the assumption that there are significant spatial disparities in the different financial health and economic performance indicators, which confirms the argument that external factors significantly affect the financial management of local government in Slovakia, and therefore these should also be taken into account in attempts to benchmark or build municipal performance evaluation lists in terms of their financial health. Their lower performance in this regard, in many cases, does not have to indicate a shortcoming arising from bad financial management of the municipal bodies, but is often determined by these external factors. In addition to the spatial external factors affecting the financial health of municipalities, the economic fluctuations have a demonstrably negative impact on the municipal performance.

Key words: local self-government, financial health, economic performance, spatial disparities, economic crisis

Úvod

Efektívnosť subjektov verejného sektora je, vzhľadom na finančné obmedzenia, ktorým čelí väčšina krajín Európskej únie, dôležitým objektom skúmania s cieľom poskytnúť relevantné usmernenia pre tvorcov politík (Afonso, Fernandes, 2008). Rozdelenie fiškálnej moci medzi jednotlivými úrovňami riadenia a fungovanie miestnej správy pri poskytovaní miestnych verejných statkov občanom je dlhodobo diskutovanou otázkou v teórii fiškálnej decentralizácie (Psycharis et al., 2016). Davoodi a Zou (1998) poukazujú, že podľa teórie verejných financií zodpovednosť prislúchajúca nižšej vnútroštátnej úrovni verejnej správy pri poskytovaní verejných statkov a služieb je založená na zavedených medziúrovňových fiškálnych vzťahoch medzi ústrednou a nižšími úrovňami

rozpočtových subjektov. Pre efektívnu decentralizáciu je potrebné transparentné rozdelenie zodpovednosti medzi ústrednou a nižšími úrovňami verejnej správy pri zabezpečení verejných funkcií. Okrem toho, kľúčový význam majú adekvátne zdroje príjmov na financovanie verejných statkov a miestne poskytovaných služieb. Autori okrem toho tvrdia, že fiškálna decentralizácia bola spojená s efektívnym dosahovaním rozvojových cieľov, väčšou konkurencieschopnosťou v rámci sub-národných úrovní verejnej správy pri poskytovaní verejných služieb a posilnením hospodárskeho rastu.

Sme však názoru, že nižšiu mieru autonómie zapríčinenú výraznejšími zásahmi centrálnej vlády do prerozdeľovacích procesov v rámci fiškálnej decentralizácie je možné ospravedlniť zamedzením prehlbovania medziregionálnych (napr. medzi mestskými a vidieckymi regiónmi, resp. sídlami) rozdielov v príjmoch a rozvoji, pretože viac rozvinuté municipálne jednotky (napr. mestá) najviac ťažia zo zvýšených daňových právomocí, čo môže vyústiť v nerovnomerný priestorový rozvoj. Tieto obavy sú ďalej posilnené faktom, že decentralizácia spojená s demokratizáciou, napríklad vo východnej Európe, môže mať za následok návrat k historicky pôvodnej roztrieštenej sústave miestnych entít (Verebéli, 1995), čo so sebou môže priniesť množstvo bariér a problémov v efektívnom zabezpečovaní úloh a kompetencií miestnej samosprávy.

Cieľom príspevku je zhodnotiť časové a priestorové aspekty finančného zdravia a hospodárenia miestnej samosprávy na Slovensku.

Fiškálna decentralizácia a priestorové disparity

Politická decentralizácia, ktorá vedie k fiškálnej decentralizácii podporuje prehlbovanie fiškálnych disproporcií. Po prvé, existuje priamy vplyv fiškálnej decentralizácie na vznik priestorových disparít, vychádzajúce z veľkej variability v daňovom potenciáli rôznych samospráv, v kontraste s vyrovnávacím účinkom centrálnych grantov. Po druhé, už spomenutá fragmentácia je ďalším negatívnym dopadom fiškálnej decentralizácie. Fragmentácia môže viesť k nerovnému priestorovému rozvoju, z dôvodu absencie koordinovaného riadenia územného rozvoja (Cangiano, Mottu, 1998).

Daňová konkurencia medzi subjektmi miestnej samosprávy (v prípade decentralizovaného fiškálneho systému) ovplyvňuje lokalizačné rozhodnutia podnikov (minimálne na intraregionálnej úrovni). Hoci táto konkurencia môže mať významné prínosy pre zvýšenie efektívnosti, môže tiež spôsobiť prehlbovanie disparít, pretože „slabšie“ miestne samosprávy často musia „zaplatiť“ viac aby prilákali menej atraktívne podniky (Blöchliger, Campos, 2011).

Vzťah medzi fiškálnou decentralizáciou a rastom územných disparít preukázali aj Liu et al. (2016) skúmaním panelových dát (indikátorov fiškálnej decentralizácie a územných disparít dezagregovaných na úrovni jednotlivých čínskych okresov v období rokov 1995-2009). Zistili, že kvantitatívne efekty

fiškálnej decentralizácie na prehlbovanie regionálnych disparít majú tendenciu byť výraznejšie keď ide o výdavkovú dimenziu miestnych a regionálnych rozpočtov, na druhej strane však poukazujú aj na to, že vyrovnávacie nástroje implementované ústrednými orgánmi štátnej správy majú pozitívny efekt na zmiernenie negatívnych dopadov fiškálnej decentralizácie na vývoj regionálnych disparít. Ďalší autori zase tvrdia, že decentralizácia zvyšuje príležitosti pre výskyt korupčného správania (Treisman, 2008, Tanzi 2002) a môže byť kontraproduktívna, v prípade nižšej úrovne profesionalizácie zamestnancov územných samospráv (Shah, 2004).

Finančné zdravie a hospodárenie miestnej samosprávy

Potreba efektívnej a zodpovednej verejnej správy (a teda nutnosť stanovenia cieľov a vyhodnocovanie výsledkov) je jedným zo základných pilierov paradigmy New Public Managementu (Hood, 1991). Na miestnej úrovni význam stabilnej finančnej situácie predstavuje veľmi dôležitú požiadavku v kontexte financovania poskytovaných služieb. Má to vplyv na niekoľko dôležitých rozhodnutí, ktoré majú socio-ekonomický význam v súvislosti s poskytovaním týchto služieb ale aj ich kvality a spoľahlivosti (Honadle et al., 2004). Kľúčové strategické dokumenty v Európe – stratégia Európa 2020, Lisabonská reformná agenda a Pakt stability a rastu vyzývajú smerovať politiky za účelom zvýšenia kvality a efektivity služieb poskytovaných občanom a spotrebiteľom. Najmä poskytovanie verejných služieb predstavuje rozhodujúci aspekt tvorby takmer štvrtiny pridanej hodnoty a tretiny vytváraných pracovných miest v Európskej únii (Di Meglio et al., 2015).

V pokrízovom období, a to najmä od roku 2008, kedy sa začali naplno prejavovať dopady globálnej hospodárskej krízy, došlo k opätovnému záujmu o skúmanie finančnej krízy, finančnej tiesne a inštitucionálnej krízy, najmä vo verejnom sektore. Trussel a Patric (2012) poukazujú na to, že problém finančných turbulencií a s tým spojené riziko platobnej neschopnosti miestnych samospráv sa v tomto období presadzuje ako prioritný problém. Dôvodom je, že miestne samosprávy sú zodpovedné za poskytovanie základných verejných služieb, ktoré sú nevyhnutné na zabezpečenie poriadku a bezpečnosti miestnych komunít.

Kogan (2015) tvrdí, že vo všeobecnosti platí, že miestne verejné financie sledujú ekonomický, resp. hospodársky cyklus, zhoršovaním sa počas recesie a opätovným zlepšením keď sa ekonomika zotaví. Tento trend má podľa autora jasnú inštitucionálnu príčinu: na rozdiel od centrálnej vlády, ktorá môže pripustiť veľké deficity počas recesie s cieľom stimulovať súkromný a verejný dopyt, takmer všetky miestne samosprávy čelia záväznej požiadavke vyrovnaného rozpočtu. Podľa Ziolo a Raczkowského (2011) jednou z najdôležitejších tendencií v oblasti skúmania platobnej neschopnosti verejných subjektov je práve tá, ktorá sa týka diagnostiky, a to najmä konštruovania modelov na predikciu rizika platobnej neschopnosti.

Dopady finančnej situácie a finančného zdravia verejného sektora a špecificky miestnej samosprávy boli skúmané mnohými autormi (napr. Panizza, Presbitero, 2013, Égert, 2015, Chen et al., 2016). Závbery sú však nejednoznačné, aj keď Teles a Cesar Mussolini (2014) preukázali, že verejný dlh môže mať väčší nepriaznivý dopad na hospodárske výsledky v prípade, že ovplyvňuje efektivitu verejných výdavkov. Reinhart et al. (2012) upozorňujú, že korelácia nemusí nutne znamenať aj príčinnno-dôsledkový vzťah a že zdanlivý vzťah medzi finančným zdravím vo všeobecnosti a špecificky medzi verejným dlhom a hospodárskym rastom môže byť spôsobený tým, že práve nízky hospodársky rast, alebo dokonca úpadok vedie k vyššej hodnote dlhu a tým pádom aj horšej finančnej situácii verejného sektora. Avšak napriek všetkému aj tento aspekt hospodárenia miestnej samosprávy je dôležitou oblasťou skúmania, v niektorých krajinách Európy (Caperchione, Salvatori, 2012) je finančná rovnováha a získanie dobrého hodnotenia spomenutej nevyhnutným predpokladom subjektov miestnej samosprávy pre získanie prístupu na kapitálový trh.

Materiál a metódy

Neexistuje žiadna univerzálna definícia finančnej situácie, resp. finančného zdravia. Vo všeobecnosti finančné zdravie je schopnosť subjektov verejného sektora poskytovať verejné služby a zároveň kryť budúce záväzky. Inými slovami, je to schopnosť plniť existujúce finančné záväzky a poskytovať verejné služby a platiť okrem iného veriteľom a zamestnancom (Cuadrado-Ballesteros et al., 2014). Ďalšia definícia považuje za finančné zdravie schopnosť subjektu plniť svoje záväzky svojimi dostupnými zdrojmi. Wang et al. (2007) považuje finančnú výkonnosť za merateľnú zmenu čistých aktív, vlastného kapitálu, alebo čistých finančných prostriedkov. Všetky tieto definície berú do úvahy dva aspekty – poskytovanie verejných služieb na jednej strane a plnenie finančných záväzkov na strane druhej, pričom aj jeden aj druhý aspekt zvažuje dostupné finančné prostriedky a zdroje. Pri výbere konkrétnych indikátorov finančného zdravia sme vychádzali tak z analýz už realizovaných empirických ako aj zo špecifických podmienok Slovenskej republiky (predovšetkým z metodického prístupu k štatistickému zisťovaniu relevantných indikátorov na Slovensku, čo následne ovplyvňuje aj dostupnosť dát). Konkrétne indikátory a spôsob ich výpočtu je uvedený v tab. 1.

Tab. 1: Ukazovatele finančného zdravia a hospodárenia miestnej samosprávy
 Table 1: Indicators of financial health and economic performance of local government

Indikátor	Kód	Výpočet	Jednotka
Základná bilancia	ZB	$\frac{(\text{bežné príjmy} + \text{kapitálové príjmy} - \text{bežné výdavky} - \text{kapitálové výdavky})}{(\text{bežné príjmy} + \text{kapitálové príjmy})}$	koeficient
Dlhová služba	DS	$\frac{(\text{výdavky na splácanie istiny} + \text{úrokové splátky})}{(\text{bežné príjmy za predchádzajúci rok})}$	koeficient
Celkový dlh	CD	$\frac{(\text{bankové úvery a výpomoci} + \text{dlhodobé záväzky} - \text{úvery od ŠFRB})}{(\text{bežné príjmy za predchádzajúci rok})}$	koeficient
Okamžitá likvidita	OL	$\frac{(\text{krátkodobé záväzky})}{(\text{bežné príjmy} - \text{bežné výdavky})}$	koeficient
Bilancia bežného účtu	BBU	$\frac{(\text{bežné príjmy})}{(\text{bežné príjmy})}$	koeficient
Bilancia kapitálového účtu	BKU	$\frac{(\text{kapitálové príjmy} - \text{kapitálové výdavky})}{(\text{kapitálové príjmy})}$	koeficient
Čistý majetok	CM	$\frac{(\text{neobežný majetok} + \text{finančné účty} - (\text{bankové úvery a výpomoci} + \text{dlhodobé záväzky} - \text{úvery od ŠFRB} - \text{záväzky z predfinancovania eurofondov}))}{(\text{bežné príjmy za predchádzajúci rok})}$	koeficient
Pohotovosť likvidita	PL	$\frac{(\text{finančné účty} + \text{krátkodobé pohľadávky})}{(\text{krátkodobé záväzky})}$	koeficient
Úvery od ŠFRB v pomere k príjmom	SFRB	$\frac{(\text{úvery od ŠFRB})}{(\text{bežné príjmy za predchádzajúci rok})}$	koeficient
Základná bilancia na obyvateľa	ZBO	$\frac{(\text{bežné príjmy} + \text{kapitálové príjmy} - \text{bežné výdavky} - \text{kapitálové výdavky})}{(\text{počet obyvateľov k začiatku roka})}$	€/obyv.
Celkový dlh na obyvateľa	CDO	$\frac{(\text{bankové úvery a výpomoci} + \text{dlhodobé záväzky} - \text{úvery od ŠFRB})}{(\text{počet obyvateľov k začiatku roka})}$	€/obyv.
Čistý majetok na obyvateľa	CMO	$\frac{(\text{neobežný majetok} + \text{finančné účty} - (\text{bankové úvery a výpomoci} + \text{dlhodobé záväzky} - \text{úvery od ŠFRB} - \text{záväzky z predfinancovania eurofondov}))}{(\text{počet obyvateľov k začiatku roka})}$	€/obyv.
Výsledok hospodárenia za bežné účtovné obdobie na obyvateľa	VHO	$\frac{(\text{výsledok hospodárenia za bežné účtovné obdobie po zdanení})}{(\text{počet obyvateľov k začiatku roka})}$	€/obyv.
Hrubá majetková sila obce	HMS	$\frac{\text{celková hodnota majetku obce}}{\text{počet obyvateľov obce}}$	€/obyv.
Čistá majetková sila obce	CMS	$\frac{\text{celková hodnota majetku obce} - \text{záväzky}}{\text{počet obyvateľov obce}}$	€/obyv.
Čistý príjmový efekt majetku	CPEM	$\frac{\text{príjmy z vlastníctva majetku obce}}{\text{celková hodnota majetku obce}}$	koeficient
Hrubý príjmový efekt majetku	HPEM	$\frac{\text{vlastné príjmy obce}}{\text{celková hodnota majetku obce}}$	koeficient
Reprodukčná schopnosť	RSO	$\frac{\text{kapitálové príjmy obce}}{\text{celková hodnota majetku obce}}$	koeficient
Reprodukčná sila	RSI	$\frac{\text{kapitálové výdavky obce}}{\text{celková hodnota majetku obce}}$	koeficient
Miera sebestačnosti	MSS	$\frac{\text{vlastné príjmy obce}}{\text{celkové príjmy obce}}$	koeficient
Miera samofinancovania	MSF	$\frac{\text{vlastné príjmy obce (daňové + bežné nedaňové)}}{\text{bežné výdavky obce}}$	koeficient
Daňová sila obce	DSO	$\frac{\text{daňové príjmy obce}}{\text{počet obyvateľov obce}}$	€/obyv.
Daňová sebestačnosť	DSS	$\frac{\text{daňové príjmy obce}}{\text{bežné výdavky obce}}$	koeficient

Zdroj: spracované podľa INEKO (2016), Mihaliková a kol. (2011) a Papcunová, Balážová (2006)

Pri výbere indikátorov finančného zdravia sme vychádzali primárne z metodiky spracovanej inštitútom INEKO (Inštitút pre ekonomické a sociálne reformy), mimovládnu neziskovou organizáciou, ktorá od roku 2006 každoročne analyzuje úroveň finančného zdravia obcí, miest a samosprávnych krajov, pričom

každoročne publikuje poradovník obcí a miest Slovenska z pohľadu finančného zdravia a tieto indikátory nahrádza jedným číslom. Tento súbor indikátorov bol zvolený preto, lebo v súčasnosti ide o najpoužívanější prístup k hodnoteniu finančného zdravia miestnej samosprávy na Slovensku. Tieto indikátory sme doplnili o ďalšie, ktoré vyjadrujú aj hospodárenie obcí a ich finančnú stabilitu a autonómiu. Dva indikátory finančného zdravia boli v konečnom dôsledku z analýz vypustené – menovite „Závazky neuhradené 60 a viac dní po lehote splatnosti v pomere k bežným príjmom“ a „Závazky po lehote splatnosti v pomere k bežným príjmom“, nakoľko prvý indikátor je dostupný len od roku 2010 a druhý len od roku 2012 a toto vypustenie argumentujeme snahou o maximalizáciu dostupného časového radu pre získanie čo najreálnejšieho prehľadu o jednotlivých dimenziách problematiky skúmanej v tomto príspevku. Okrem toho, kritické hodnoty indikátorov nespĺňa len malý počet obcí (v prípade prvého to bolo v roku 2015 5,12% obcí, v roku 2014 , 4,47% obcí a v roku 2013 7,27% obcí a v prípade druhého v roku 2015 išlo o 8,98% obcí, v roku 2014 10,92% obcí a v roku 2013 11,43% obcí).

Dáta pre výpočet všetkých indikátorov sme získali z Datacentra, ktorý spravuje Ministerstvo financií SR a ktorý obsahuje údaje zo súvah, výkazov zisku a strát a záverečných účtov jednotlivých miestnych samospráv na Slovensku.

Formulovali sme dve výskumné otázky: „Aký je trend vývoja indikátorov finančného zdravia a hospodárenia obcí Slovenskej republiky?“ a „Aké sú priestorové aspekty indikátorov finančného zdravia a hospodárenia obcí Slovenskej republiky?“. Prvú výskumnú otázku sme zodpovedali analýzou časových radov jednotlivých indikátorov definovaných vyššie, konkrétne priemerných hodnôt v celom súbore obcí SR za všetky dostupné roky a to 2009 až 2015. Druhú výskumnú otázku sme zodpovedali mapovaním priemerných hodnôt jednotlivých indikátorov za obdobie rokov 2009 až 2015. Pritom bol použitý softvér z balíka GIS, konkrétne ArcView. Prázdne miesta v mapách predstavujú obce, ktoré boli z analýz vylúčené z dôvodu buď nedostupnosti dát, alebo z dôvodu poskytnutia evidentne nesprávnych údajov (napr. záporné výdavky a pod.). Zamerali sme sa len na indikátory, ktoré vykazovali významnejšie priestorové disproporcie v rámci územia a regiónov krajiny. Pritom analyzujeme aj základnú deskriptívnu štatistiku s cieľom komplexnejšie porozumieť vývojom jednotlivých aspektov finančného zdravia a hospodárenia v súbore obcí SR a variabilite v rámci spomenutých.

V nasledujúcej časti príspevku prezentujeme výsledky získané popísaným metodickým postupom. Pre potreby prehľadnosti, súbor indikátorov delíme na tri skupiny.

Vývoj ukazovateľov finančného zdravia a hospodárenia obcí SR

V nasledovnej časti príspevku sa budeme zaoberať analýzou trendov vo vývoji vybraných ukazovateľov finančného zdravia a hospodárenia miestnej samosprávy na Slovensku.

Na vertikálnej osi v grafe 1 sú ilustrované hodnoty jednotlivých ukazovateľov v eurách prípadne v eurách na obyvateľa, vzhľadom na rozdielny spôsob výpočtu. V zmysle požiadavky vyrovnaného rozpočtu priemerná základná bilancia obcí SR (ZB) sa v rámci daného časového obdobia pohybuje okolo nulovej hodnoty, čo hodnotíme za pozitívny vývoj. Výrazné odchýlenie od tohto trendu zaznamenávame len v roku 2010, pričom ide o negatívnu hodnotu priemeru základnej bilancie miestnej samosprávy. Tento stav môžeme označiť za negatívny, nakoľko tento ukazovateľ vyjadrujúci vlastne objem prebytku, resp. deficitu ilustruje v akej miere dokážu obce pokryť svoje bežné a kapitálové výdavky zo svojich bežných a kapitálových príjmov. Analogický vývoj zaznamenávame aj v prípade prepočtu základnej bilancie obcí na jedného obyvateľa (ZBO) a výsledku hospodárenia na obyvateľa (VHO), ktorý práve v roku 2010 zaznamenal výrazný prepád. Od tohto roku však môžeme konštatovať pozitívny vývoj uvedených indikátorov, pričom v roku 2015 sa v oboch indikátoroch v priemere obce SR dostávajú nielen na úroveň pred krízy v 2010-tom roku, ale ju dokonca prekračujú. Celkovo takýto vývoj pripisujeme dopadom globálnej krízy, ktorá sa na Slovensku výrazne prejavila v rokoch 2009 a 2010, čím vlastne potvrdzujeme predpoklady o vplyve kríz a ekonomických cyklov na finančné zdravie a hospodárenie miestnej samosprávy prezentované v úvodných častiach príspevku aj v podmienkach Slovenska. Relatívne pozitívny vývoj môžeme vidieť aj v prípade priemerného čistého majetku (CM) miestnych samospráv Slovenska, ktorý informuje o výške majetku obcí po jeho očistení o zadlženie v pomere k bežným príjmom za predchádzajúci rok. Tento indikátor má stúpajúcu tendenciu avšak v prepočte na obyvateľa (CMO) má klesajúcu tendenciu. Tieto rozdiely sú pravdepodobne spôsobené variabilitou týchto indikátorov v rámci jednotlivých obcí v súbore o čom nás presvedčila analýza deskriptívnej štatistiky zobrazená v tab. 2. Totižto variabilita v rámci čistého majetku v pomere k príjmom sa v rámci analyzovaného obdobia znižuje (variačný koeficient sa v rokoch 2009 až 2015 znížil z 0,71 na 0,65) čo nasvedčuje tomu, že sa rozdiely medzi obcami v tomto smere vyrovnávajú. Na druhej strane však v prípade prepočtu čistého majetku na jedného obyvateľa dochádza k prehľbovaniu intermunicipálnych rozdielov (variačný koeficient sa v sledovanom období zvýšil z 1,3 až na 2). Keď zoberieme do úvahy všetky tieto zistenia dospievame k názoru, že v prípade hodnoty čistého majetku na obyvateľa v súbore všetkých obcí SR sa nachádzajú obce, ktorých hodnota majetku na jedného obyvateľa v posledných rokoch výrazne klesá. Je veľmi nepravdepodobné, že k tomuto dochádza extrémnym nárastom počtu obyvateľov v týchto obciach, vzhľadom na krátke časové obdobie, čiže dôvodom logicky musí byť zníženie hodnoty majetku alebo zvýšenie objemu záväzkov (napr. dlhu). Preto ďalej osobitne skúmame jednotlivé ukazovatele, ktoré ilustrujú mieru zadlženosti miestnych samospráv na Slovensku. Priemerná bilancia bežného účtu (BBU) sa pohybuje okolo hodnoty 0, čo je v súlade s požiadavkou vyrovnaného rozpočtu. Priemerná bilancia kapitálového účtu (BKU) však dosahuje

negatívne hodnoty vo všetkých sledovaných rokoch, čo môžeme hodnotiť negatívne. Čo sa týka trendu vývoja v tomto smere, dochádza k periodickým fluktuáciám.

Graf 1: Vývoj priemerných hodnôt ukazovateľov finančného zdravia obcí SR v rokoch 2009 až 2015

Graph 1: Trend of the average values of indicators of financial health of municipalities in the Slovak Republic between 2009 and 2015

Zdroj: vlastné spracovanie

Ukazovatele likvidity miestnej samosprávy (graf 2) informujú o tom, do akej miery dostupné likvidné prostriedky obcí postačujú na splatenie krátkodobých záväzkov, pričom v prípade okamžitej likvidity (OL) za likvidné prostriedky považujeme len prostriedky na finančných účtoch obce a v prípade pohotovej likvidity (PL) sem zahrňame aj krátkodobé pohľadávky. Vývoj aj jedného aj druhého ukazovateľa môžeme v danom časovom rozmedzí považovať za pozitívny nakoľko vykazuje predovšetkým rastúcu tendenciu (okrem výrazného prepadu v roku 2010), pričom však treba poznamenať, že pohotovú likviditu rastie mierne rýchlejšie ako okamžitú, čo znamená, že dochádza k zvýšeniu objemu krátkodobých pohľadávok miestnych samospráv. Podobnú rastúcu tendenciu zaznamenáva aj pomer úverov od ŠFRB k bežným príjmom (SFRB) za predchádzajúci rok. Ďalej v tejto časti analyzujeme vývoj ukazovateľov zadlženosti obcí. Objem celkového dlhu na obyvateľa (CDO) má mierne fluktuujúcu rastúcu tendenciu. Okrem toho však skúmame aj objem celkového dlhu (CD), ktorý rapídne stúpol v roku 2010, od kedy sa postupne s malými výkyvmi znižuje (tab.

3). Dlhová služba (DS) – t.j. výdavky na splácanie istiny a úrokové splátky v pomere k bežným príjmom sleduje podobný vývoj, pričom maximum dosahuje v roku 2011, od kedy až do roku 2015 klesá a v tomto roku zase dosahuje extrém. Pri analyzovaní trendu vývoja ukazovateľa dlhovej služby však musíme byť opatrní, nakoľko obce často v dlhovej službe vykazujú aj predčasné jednorazové splatenie dlhu, ktoré by sa podľa zákona nemali započítavať. Tieto ukazovatele informujú o tom aké veľké majú v priemere obce SR záväzky, pričom ich zvyšovanie vedie k väčšiemu riziku pre obec. Treba pripomenúť, že tento dlh nemusí zachytávať celkové zadĺženie miestnej samosprávy, nakoľko obce môžu dlh skrývať prostredníctvom dcérskych firiem, PPP projektov a pod.

Tab. 2: Deskriptívna štatistika ukazovateľov finančného zdravia obcí SR

Table 2: Descriptive statistics of indicators of financial health of Slovak municipalities

		ZB	ZBO	VHO	CM	CMO	BBU	BKU
2009	priemer	-2061,054	50237,1	77191,4	277882,5	254867	0,1083199	-88632,19
	smernodajná odchýlka	23032,67	416596,2	414343,5	197311,8	334250,9	0,1221685	187150,6
	variálny koeficient	-11,17519	8,292601	5,367742	0,7100548	1,311472	1,127849	-2,111542
	škínosť	-16,63267	-0,1724211	-0,1341471	0,8845349	0,8090967	0,5513599	-2,62439
	špicatost	370,8513	2,844185	2,865782	3,820493	2,13897	10,7901	9,92222
		ZB	ZBO	VHO	CM	CMO	BBU	BKU
2010	priemer	-15055,14	-183816	-108779	298297,3	228916,4	-683,5876	-90148,85
	smernodajná odchýlka	50066,96	383620	414382	210639,2	331964,4	10011,24	187694,7
	variálny koeficient	-3,325572	-2,086978	-3,809395	0,7061385	1,450155	-14,64514	-2,082053
	škínosť	-3,644328	0,451262	0,290451	0,7161392	1,008812	-15,52839	-2,543968
	špicatost	17,49801	3,536359	2,836277	3,753724	2,453667	258,2828	9,377015
		ZB	ZBO	VHO	CM	CMO	BBU	BKU
2011	priemer	-2238,53	90339,56	13039,39	340807,2	203672,6	-245,2798	-53173,44
	smernodajná odchýlka	19522,41	405325,8	415928	225144,4	325857,7	5893,462	150928
	variálny koeficient	-8,721088	4,486692	31,89783	0,6606209	1,599909	-24,02751	-2,838409
	škínosť	-9,821409	-0,288994	-0,0477676	0,5903857	1,223862	-26,14463	-3,527502
	špicatost	110,1785	2,97562	2,759062	2,93863	2,864979	728,6514	16,12456
		ZB	ZBO	VHO	CM	CMO	BBU	BKU
2012	priemer	-1136,398	94226,7	39675,3	330998	180701,2	0,0868461	-60399,49
	smernodajná odchýlka	15281,41	408878,7	404586,2	225825,3	310252,6	0,1199815	156410,9
	variálny koeficient	-13,44723	4,339308	10,19743	0,6822556	1,716937	1,381542	-2,589606
	škínosť	-17,58091	-0,2568855	-0,0869502	0,6306899	1,399101	0,4530072	-3,186566
	špicatost	385,6314	2,970327	2,922724	3,010604	3,368505	10,77548	13,4631
		ZB	ZBO	VHO	CM	CMO	BBU	BKU
2013	priemer	-1116,858	148280,7	75361,44	342654,8	179280,4	0,1050324	-72152,37
	smernodajná odchýlka	13795,83	399195,7	410720,7	226405,6	313237,9	0,098673	170736,9
	variálny koeficient	-12,35236	2,692163	5,450012	0,6607397	1,747196	0,939453	-2,366338
	škínosť	-14,14118	-0,3637481	-0,1928915	0,5789064	1,406536	1,335969	-2,978289
	špicatost	229,0981	3,146718	2,924752	2,872755	3,39685	8,621931	12,20912
		ZB	ZBO	VHO	CM	CMO	BBU	BKU
2014	priemer	-3607,858	84704,25	76525,03	342820,5	161277,9	-60,70403	-95743,22
	smernodajná odchýlka	30185,23	416585	404499,5	226531,8	302763,3	3245,317	201161,9
	variálny koeficient	-8,366525	4,918112	5,285846	0,6607885	1,877277	-53,4613	-2,101056
	škínosť	-10,99465	-0,2328563	-0,2295714	0,617376	1,557398	-53,34792	-2,486032
	špicatost	153,716	2,947543	2,880049	2,930477	3,921887	2847	8,729363
		ZB	ZBO	VHO	CM	CMO	BBU	BKU
2015	priemer	-919,8418	145352,1	166381,9	354672,5	145509	-318,629	-76205,48
	smernodajná odchýlka	16936,45	414716,7	396751	229578,4	294343,2	10729,73	173583,4
	variálny koeficient	-18,41235	2,853186	2,384581	0,6472969	2,022852	-33,67469	-2,277834
	škínosť	-23,9234	-0,3683905	-0,3991027	0,5508555	1,7143	-43,80004	-2,845907
	špicatost	646,3321	3,08717	3,148663	2,799609	4,478556	2094,989	11,40945

Zdroj: vlastné spracovanie

Graf 2: Vývoj priemerných hodnôt ukazovateľov finančného zdravia obcí SR v rokoch 2009 až 2015

Graph 2: Trend of the average values of indicators of financial health of municipalities in the Slovak Republic between 2009 and 2015

Zdroj: vlastné spracovanie

V súbore ukazovateľov hospodárenia obcí (graf 3) môžeme konštatovať pozitívny vývoj aj v hrubej (HMS) aj v čistej (CMS) majetkovej sile, ktoré predstavujú miery rozvojového potenciálu obcí viazaného na obecný majetok (v prípade prvého ukazovateľa ide o celkovú hodnotu majetku na jedného obyvateľa a v prípade druhého o hodnotu majetku zníženú o záväzky, tiež v prepočte na jedného obyvateľa). Uzavrieť teda môžeme, že rozvojový potenciál obcí SR sa v období rokov 2009 až 2015 kontinuálne zvyšuje. Ako však tento majetok dokáže obec reálne zhodnotiť vysvetľujú ukazovatele reprodukcie obecného majetku (RSO – schopnosť obce generovať príjmy z využívania majetku na trhové účely ako aj na zabezpečovanie verejných potrieb ako pomer kapitálových príjmov a hodnoty majetku, RSI – úroveň reprodukcie majetku, teda koľko samospráva vynakladá kapitálových výdavkov na zveľadenie a rozšírenie majetku). Priemerná reprodukčná schopnosť (RSO) slovenských samospráv dosiahla maximum v roku 2011 od kedy postupne klesá a zotavovať sa začala len v posledných dvoch rokoch. Priemerná reprodukčná sila miestnej samosprávy na Slovensku zase dosiahla maximum v roku 2011 a tiež vykazuje podobný vývoj v nasledujúcich rokoch.

Tab. 3: Deskriptívna štatistika ukazovateľov likvidity miestnej samosprávy obcí SR

Table 3: Descriptive statistics of indicators of local government liquidity of Slovak municipalities

		OL	PL	SFRB	DS	CD	CDO
2009	priemer	238214,7	267947,1	11046,29	482,0155	2449,433	206836,8
	smerodajná odchýlka	246126,6	253854,1	57453,76	8832,568	24402,6	252322,2
	variálny koeficient	1,033213	0,9474041	5,201183	18,32424	9,962552	1,21991
	šikmosť	1,09279	0,9714234	7,765558	20,61529	16,30783	1,34765
	špicatosť	3,438929	3,120583	83,6207	466,988	383,8623	3,951318
		OL	PL	SFRB	DS	CD	CDO
2010	priemer	152380	184301,2	13084,28	4482,552	16917,52	243501,1
	smerodajná odchýlka	212972,1	222604,2	64016,99	25696,48	53432,85	248405,6
	variálny koeficient	1,397638	1,207828	4,892666	5,732556	3,158433	1,020142
	šikmosť	1,708723	1,400533	7,281527	6,111239	3,839574	1,081766
	špicatosť	5,626472	4,441984	72,18169	42,19588	22,1562	3,478922
		OL	PL	SFRB	DS	CD	CDO
2011	priemer	169485,5	199551,1	14856,96	13317,49	7485,447	240168,8
	smerodajná odchýlka	222724,2	230279,5	63844,61	47131,69	36985,26	258393
	variálny koeficient	1,314119	1,153988	4,297285	3,53908	4,940955	1,075881
	šikmosť	1,609459	1,366905	5,958436	3,79911	5,843125	1,158271
	špicatosť	5,211631	4,365144	49,35354	17,85863	42,55619	3,482025
		OL	PL	SFRB	DS	CD	CDO
2012	priemer	185647	219652,6	14642,3	2562,633	191,2776	190628,3
	smerodajná odchýlka	225037,1	232477	61497,4	20291,96	2885,826	267430,6
	variálny koeficient	1,212177	1,058385	4,199982	7,918405	15,08711	1,40289
	šikmosť	1,434911	1,19814	5,602843	8,644007	29,824	1,465141
	špicatosť	4,63963	3,892949	42,52431	83,27112	1161,356	4,079248
		OL	PL	SFRB	DS	CD	CDO
2013	priemer	208211,5	242951,2	16189,34	1994,65	175,909	189220
	smerodajná odchýlka	228936,2	232627	67852,33	21362,46	2981,037	271171,4
	variálny koeficient	1,099537	0,9575051	4,191175	10,70988	16,94647	1,433101
	šikmosť	1,243689	1,067058	5,99407	13,56318	29,53745	1,450892
	špicatosť	4,042381	3,604367	50,38893	218,0365	1100,908	3,967054
		OL	PL	SFRB	DS	CD	CDO
2014	priemer	193751,3	226300,7	15188,46	787,5574	360,2255	184181,9
	smerodajná odchýlka	219298,5	221624,2	64626,11	13056,68	3987,673	266072,1
	variálny koeficient	1,131856	0,979335	4,254947	16,57871	11,06994	1,444616
	šikmosť	1,362916	1,164475	6,085293	19,23138	18,72566	1,465706
	špicatosť	4,51105	3,963407	52,59975	408,75	467,1545	4,033336
		OL	PL	SFRB	DS	CD	CDO
2015	priemer	235025,2	273909,9	15608,44	9882,292	184,8797	183652
	smerodajná odchýlka	236746,4	242575,7	64675,62	61103,52	2888,093	261305,6
	variálny koeficient	1,007324	0,885604	4,14363	6,183133	15,62147	1,42283
	šikmosť	1,141076	0,986487	5,843115	8,043502	33,70801	1,478847
	špicatosť	3,729457	3,334189	48,40609	78,49481	1437,979	4,151357

Zdroj: vlastné spracovanie

Graf 3: Vývoj priemerných hodnôt ukazovateľov hospodárenia obcí SR v rokoch 2009 až 2015

Graph 3: Trend of the average values of the indicators of Slovak municipalities' economic performance between 2009 and 2015

Zdroj: vlastné spracovanie

Celkovo je priemerná reprodukčná sila obce o niečo vyššia ako reprodukčná schopnosť, čo je neočakávané zistenie, môže však byť vysvetlené veľkou variabilitou daných indikátorov v rámci súboru sledovaných obcí ilustrovanou variačným koeficientom zobrazeným v tab. 4. Aj v prípade majetkovej sily obcí evidujeme vysokú variabilitu medzi jednotlivými obcami, pozitívne však je, že v tomto prípade sa priestorové disparity znižujú. Ďalším dôležitým aspektom, ktorý ovplyvňuje potenciál samosprávy generovať rozvoj je aj daňová sila obce (DSO), ktorá predstavuje pomer daňových príjmov obce na jedného obyvateľa. Tento ukazovateľ nadobúda v sledovanom časovom rade len mierne prírastky, pričom kriticky najnižšiu hodnotu dosahuje v roku 2010, čo sa dá vysvetliť výpadkom daňových príjmov spôsobeného negatívnymi dopadmi ekonomickej krízy, medzi ktorej efekty patrilo aj zníženie úrovne zamestnanosti a tým pádom aj zníženie výnosov z dane z príjmu fyzických osôb, ktorá je v súčasnosti najvýznamnejším zdrojom daňových príjmov miestnej samosprávy. Okrem uvedených indikátorov hodnotíme aj miery autonómie miestnej samosprávy konkrétne mieru

samofinancovania (MSF – pomer daňových a nedaňových bežných príjmov k bežným výdavkom) mieru sebestačnosti (MSS – pomer daňových a nedaňových bežných príjmov k celkovým bežným príjmom) a mieru daňovej sebestačnosti (DSS – pomer daňových príjmov k bežným príjmom). Všetky ukazovatele majú podobnú rastúcu tendenciu, čo hodnotíme pozitívne, pričom však miera sebestačnosti rástla najpomalšie. Všetky uvedené ukazovatele zaznamenali výrazný pokles v roku 2010, čo znamená, že autonómia a stabilita hospodárenia miestnej samosprávy na Slovensku bola ekonomickou krízou výrazne ovplyvnená. Z porovnania vývoja týchto troch indikátorov sme však dospeli k ďalšiemu dôležitému zisteniu. Aj napriek tomu, že došlo k poklesu daňovej sebestačnosti a celkovej miery sebestačnosti, teda k poklesu vlastných príjmov obcí, miera samofinancovania ako pomer vlastných príjmov k bežným výdavkom nezaznamenala taký rapidný pokles, z čoho je evidentné, že slovenské samosprávy reagujú na krízu a tým spojené zníženie príjmov, pravdepodobne znížili aj bežné výdavky (čo sa muselo podpísať aj na rozsahu a kvalite poskytovaných služieb). Nepriaznivá situácia sa prejavila aj na základnej bilancii ich rozpočtov a zadlženosti, ktorá rapidne stúpila v nasledujúcom roku. Avšak nie všetky obce Slovenska boli ekonomickou krízou postihnuté rovnako, čo konštatujeme na základe variačného koeficientu hodnôt daňovej sebestačnosti a daňovej sily, ktorý v roku 2010 dosahuje v oboch prípadoch maximum. Hrubý príjmový efekt (HPEM) a čistý príjmový efekt (CPEM) majetku obcí (ako pomer vlastných príjmov a celkových príjmov z majetku k celkovej hodnote majetku) sa v danom časovom období výrazne nezmenil, pričom však treba poznamenať, že medzi jednotlivými miestnymi samosprávami existuje výrazná variabilita (tab. 4) v schopnosti obce generovať príjmy obecného rozpočtu z trhového a netrhového využitia majetku, ktorým disponuje.

Tab. 4: Deskriptívna štatistika ukazovateľov hospodárenia obcí SR

Table 4: Descriptive statistics of the indicators of economic performance of Slovak municipalities

		RSO	RSI	HMS	CMS	CPEM	HPEM	DSO	DSS	MSF	MSS
2009	priemer	0,045329	0,086419	1491,39	1294,76	0,009549	0,32727	238,4244	0,945249	1,080635	0,726183
	smerodajná odchýlka	0,084821	0,112077	1911,688	1812,238	0,019331	0,537272	98,33389	0,304471	0,436025	0,159624
	variálny koeficient	1,871241	1,296901	1,281816	1,399671	2,024437	1,641679	0,412432	0,322106	0,40349	0,219812
	škímosť	3,625002	3,106693	11,57226	12,64401	21,02666	15,25314	10,47098	2,00242	8,300572	-0,60242
	špicatosť	22,77475	21,19356	219,6865	259,966	718,0579	319,2298	220,3041	14,40959	166,1254	2,628002
		RSO	RSI	HMS	CMS	CPEM	HPEM	DSO	DSS	MSF	MSS
2010	priemer	0,068132	0,155837	1697,668	1396,443	0,009412	0,242976	207,5662	0,802847	0,941899	0,695588
	smerodajná odchýlka	0,124571	0,170991	1857,869	1718,372	0,018577	0,34832	111,5234	0,279408	0,324963	0,185851
	variálny koeficient	1,828361	1,097238	1,094365	1,230535	1,973805	1,433554	0,537291	0,348022	0,345009	0,267186
	škímosť	7,049202	2,958342	10,74039	12,38877	17,5638	11,78838	11,41369	3,755783	3,020366	-0,50319
	špicatosť	133,9696	181,8788	218,3404	271,6463	499,0952	204,9141	203,4659	52,67631	34,70752	2,371194
		RSO	RSI	HMS	CMS	CPEM	HPEM	DSO	DSS	MSF	MSS
2011	priemer	0,090175	0,09467	1801,685	1534,624	0,009507	0,274276	236,5926	0,898382	1,040027	0,743876
	smerodajná odchýlka	0,48121	0,543078	1867,809	1741,532	0,0201	0,761671	109,7932	0,310146	0,354964	0,226235
	variálny koeficient	5,336421	5,736551	1,036701	1,134826	2,114118	2,777027	0,46406	0,345227	0,341303	0,304129
	škímosť	48,49965	49,36896	9,653545	11,14496	15,75523	27,54418	9,948001	1,689407	1,571635	0,206954
	špicatosť	2505,275	2565,162	185,958	231,5564	382,1458	997,2421	174,9883	15,04491	12,79735	4,732263
		RSO	RSI	HMS	CMS	CPEM	HPEM	DSO	DSS	MSF	MSS
2012	priemer	0,049734	0,062723	1867,067	1623,573	0,010319	0,290501	242,4512	0,932191	1,09702	0,76287
	smerodajná odchýlka	0,171424	0,17783	1885,652	1766,847	0,029903	1,664303	125,8548	0,299306	0,349633	0,207093
	variálny koeficient	3,446836	2,835142	1,009954	1,088246	2,897,887	5,729078	0,519093	0,321078	0,318711	0,271466
	škímosť	35,90574	34,83474	8,771828	10,16938	2,319,487	48,75411	11,63605	1,34263	1,280096	0,513486
	špicatosť	1656,523	1590,569	157,343	195,8336	6,900,973	2512,653	218,1803	10,18805	8,331454	8,717986
		RSO	RSI	HMS	CMS	CPEM	HPEM	DSO	DSS	MSF	MSS
2013	priemer	0,031871	0,049675	1930,274	1686,949	0,009704	0,263446	253,1253	0,976488	1,151894	0,783804
	smerodajná odchýlka	0,079954	0,100187	1916,201	1785,046	0,020869	0,40681	103,9575	0,299236	0,352138	0,211899
	variálny koeficient	2,50869	2,016867	0,992709	1,058151	2,150514	1,544188	0,410696	0,306441	0,305704	0,270347
	škímosť	8,219981	9,203476	8,189405	9,478561	18,13031	12,86371	10,24156	1,501978	1,675417	2,032446
	špicatosť	146,9668	190,8861	137,8185	172,8392	489,0976	229,767	203,4181	10,51426	10,87864	31,77237
		RSO	RSI	HMS	CMS	CPEM	HPEM	DSO	DSS	MSF	MSS
2014	priemer	0,02836	0,057051	1999,49	1730,046	0,009739	0,263618	265,1827	0,958268	1,127221	0,772802
	smerodajná odchýlka	0,062645	0,099558	1931,785	1780,548	0,019457	0,457261	107,2847	0,297404	0,347572	0,199173
	variálny koeficient	2,208906	1,745067	0,966139	1,029191	1,997813	1,73456	0,404569	0,310356	0,308344	0,257728
	škímosť	5,098044	4,852018	6,931131	8,12983	14,59215	15,1262	9,456276	1,159632	1,336776	1,140366
	špicatosť	43,13162	43,65234	97,23121	126,6171	324,162	282,104	173,2189	6,683492	8,497329	19,01052
		RSO	RSI	HMS	CMS	CPEM	HPEM	DSO	DSS	MSF	MSS
2015	priemer	0,05677	0,078386	2120,503	1858,07	0,010084	0,257421	291,4851	0,995885	1,166411	0,769444
	smerodajná odchýlka	0,114641	0,126111	1957,221	1833,305	0,026127	0,459684	118,7512	0,32807	0,384899	0,203972
	variálny koeficient	2,019385	1,608845	0,922999	0,986671	2,590991	1,785729	0,407401	0,329426	0,329986	0,26509
	škímosť	3,682024	3,469741	7,046193	7,981755	23,83081	22,3515	9,383579	1,015797	1,367487	1,050209
	špicatosť	20,54252	22,00811	104,2952	124,9456	740,6834	657,9966	160,3782	5,894923	9,01189	16,8372

Zdroj: vlastné spracovanie

Priestorové aspekty finančného zdravia a hospodárenia obcí SR

V tejto časti príspevku ilustrujeme len priestorovú analýzu tých ukazovateľov, ktoré dosahujú významné regionálne disproporcie v hodnotách. Neznamená to však, že v ostatných ukazovateľoch sa jednotlivé obce nelišia, resp. líšia v menšej miere, ale to, že v ostatných indikátoroch nemôžeme hovoriť o priestorovom zoskupovaní problémových, resp. hospodárnejších obcí.

Priestorovou analýzou priemernej bilancie kapitálového účtu obcí SR zisťujeme nečakané výsledky. Z mapy 1 vyplýva, že najvyšší deficit kapitálového

rozpočtu v priemere dosahovali obce, ktoré sa nachádzajú v rozvinutejších západných a severo-západných regiónoch krajiny, pričom ide predovšetkým o väčšie obce a obce v blízkosti miest a sídelných aglomerácií. Najnižší schodok kapitálového rozpočtu a vyrovnaný kapitálový rozpočet dosahovali v priemere obce na východe krajiny a juhu Banskobystrického kraja a sú zastúpené najmä malými obcami. Najpravdepodobnejším vysvetlením je fakt, že mnohé z týchto malých obcí, ktoré sa nachádzajú v menej rozvinutých regiónoch majú častokrát nulové kapitálové výdavky, čo však nemôžeme hodnotiť ako pozitívum, nakoľko tento stav nasvedčuje tomu, že tieto obce nerealizujú investičné projekty na zveľádovanie svojho majetku a zabezpečenie rozvoja svojho územia.

Mapa 1: Priestorové aspekty priemernej bilancie kapitálového účtu obcí SR v rokoch 2009 až 2015

Map 1: Spatial aspects of the average balance of the capital account of the Slovak municipalities between 2009 and 2015

Zdroj: vlastné spracovanie

Podobnú situáciu pozorujeme v prípade priemerných hodnôt objemu úverov od Štátneho fondu rozvoja bývania v pomere k príjmom obcí (mapa 2). Obce, ktoré dosahujú najvyššie hodnoty objemu úverov od ŠFRB sa koncentrujú v západných regiónoch Slovenska (okrem Bratislavského kraja). Na základe ich priestorového rozmiestnenia sa nám črtá aj najpravdepodobnejšie vysvetlenie tohto stavu. Tieto obce sa totižto nachádzajú v blízkosti miest, v ktorých sa koncentruje najviac priamych zahraničných investícií. Čerpanie úverov od ŠFRB preto v prípade týchto obcí znamená odpovedanie na zvýšený dopyt po bývaní zo strany migrujúcej pracovnej sily, ktorú tieto investície priťahujú. Súčasná situácia by sa však do

budúcnosti mala zmeniť, nakoľko podľa nového zákona o podpore najmenej rozvinutých okresov, z ktorých žiadatelia budú môcť úvery zo ŠFRB čerpať za zvýhodnených úrokových sadzieb.

Mapa 2: Priestorové aspekty pomeru úverov zo ŠFRB k príjmom obcí SR v rokoch 2009 až 2015

Map 2: Spatial aspects of the ratio of loans from SFRB to the revenues of Slovak municipalities between 2009 and 2015

Zdroj: vlastné spracovanie

Ako sme už spomenuli, medzi jednotlivými obcami v rámci ukazovateľa čistého príjmového efektu (teda v pomere príjmov z podnikania a z prenájmu majetku k celkovej hodnote majetku) existuje výrazná variabilita. Mapa 3 ilustruje priestorové aspekty tejto variability. Môžeme vidieť, že najvyšší príjem z využitia majetku dokážu generovať obce, ktoré sa nachádzajú vo viac rozvinutých regiónoch západného Slovenska, pričom ide primárne o väčšie obce a obce v okolí niektorých miest. Najnižšiu schopnosť generovať príjmy z majetku majú predovšetkým najmenšie obce v menej rozvinutých regiónoch. Toto zistenie je veľmi dôležité nakoľko je evidentné, že tento indikátor nemusí informovať o samotnej schopnosti vedenia miestnej samosprávy efektívne zhodnotiť majetok na generovanie príjmov rozpočtu, ale skôr o tom aké existujú externé podmienky pre takéto zhodnotenie (podnikateľské príležitosti, dopyt, dopyt po prenájme atď.). Z uvedeného vyplýva, že musíme byť obozretní, keď chceme porovnávať hospodárenie jednotlivých obcí na základe takýchto ukazovateľov napríklad pri benchmarkingu.

Mapa 3: Priestorové aspekty priemerného čistého príjmového efektu majetku obcí SR v rokoch 2009 až 2015

Map 3: Spatial aspects of the average net income effect of municipal property of Slovak municipalities between 2009 and 2015

Zdroj: vlastné spracovanie

Priemerné hodnoty daňovej sily obcí SR (mapa 4) sledujú podobné priestorové rozmiestnenie. Vysvetľujeme si to pritom zníženými výnosmi z daňových príjmov v dôsledku vyššej nezamestnanosti a horších mzdových pomerov v menej rozvinutých regiónoch východného a južného Slovenska a v menších obciach. Zaujímavé je aj relatívne slabé postavenie niektorých mestských častí hlavného mesta Bratislavy. Ako najpravdepodobnejšie vysvetlenie sa javí fakt, že imigrácia z iných regiónov Slovenska do hlavného mesta často nebýva u konkrétnych migrantov spojená aj so zmenou trvalého bydliska, čo predstavuje výpadok daňových príjmov z daní, ktoré odvádzajú takýto migranti. Vzhľadom na počet týchto migrantov v hlavnom meste, táto situácia má výrazný negatívny dopad na fungovanie miestnej samosprávy a zabezpečovanie verejných služieb, na ktorých spotrebe sa podieľajú aj takýto obyvatelia.

V pokračovaní kapitoly budeme bližšie skúmať aj priestorové disparity v dvoch ukazovateľoch finančnej autonómie miestnej samosprávy

Od daňovej sily obce vo veľkej miere potom závisí aj daňová sebestačnosť obce ilustrovaná mapou 5. Podiel daňových príjmov na celkových príjmoch obcí sleduje podobné priestorové rozmiestnenie ako výška daňových príjmov na jedného obyvateľa. Táto závislosť však neplatí v prípade mestských častí hlavného mesta Bratislavy. Je to spôsobené tým, že znížená daňová sila samosprávy spôsobená faktormi, ktoré sme popísali vyššie, je kompenzovaná omnoho vyššou relatívnou úrovňou miezd v hlavnom meste ako aj vyššími sadzbami komunálnych daní. Variabilita v daňovej sebestačnosti medzi obcami Slovenska je nižšia ako variabilita v daňovej sile (vyplýva to nielen z porovnania mapového zobrazenia

týchto indikátorov ale aj z ich variačného koeficientu uvedeného v tab. 4). Táto situácia je spôsobená nastoleným prerozdeľovacím mechanizmom (jednotlivými koeficientmi, ktoré sa používajú pri prepočte prerozdelenia výnosov z dane z príjmov fyzických osôb).

Mapa 4: Priestorové aspekty priemernej daňovej sily obcí SR v rokoch 2009 až 2015

Map 4: Spatial aspects of the average fiscal power of Slovak municipalities between 2009 and 2015

Zdroj: vlastné spracovanie

Mapa 5: Priestorové aspekty priemernej daňovej sebestačnosti obcí SR v rokoch 2009 až 2015

Map 5: Spatial aspects of the average tax self-sufficiency of Slovak municipalities between 2009 and 2015

Zdroj: vlastné spracovanie

V zmysle rozdielov v miere samofinancovania (mapa 6) tiež dominujú rovnaké priestorové aspekty. Problém financovať bežné výdavky rozpočtu z vlastných zdrojov majú predovšetkým malé odľahlé obce vo vidieckych regiónoch lokalizované v menej rozvinutých krajoch Slovenska.

Mapa 6: Priestorové aspekty priemernej miery samofinancovania obcí SR v rokoch 2009 až 2015

Map 6: Spatial aspects of the average rate of self-financing of Slovak municipalities between 2009 and 2015

Zdroj: vlastné spracovanie

Všetky analyzované priestorové disparity v jednotlivých ukazovateľoch jednoznačne podporujú argument, že externé faktory (napr. všeobecná rozvojová úroveň regiónu, výška miezd, objem a prílev zahraničného kapitálu a s tým súvisiace migračné tendencie, poloha obce vo vzťahu k sídelným aglomeráciám ale aj samotná veľkosť obce) významne ovplyvňujú finančné zdravie a hospodárenie miestnej samosprávy na Slovensku a preto by aj tieto mali byť brané do úvahy pri pokusoch o benchmarking, prípadne zostrojovanie rebríčkov obcí a miest z hľadiska ich finančného zdravia a hospodárenia. Totižto v mnohých prípadoch nemusí ísť o nedostatky vyplývajúce zo zlého finančného manažmentu obecného vedenia, ale sú determinované práve týmito externými faktormi. Úlohou geografickej polohy a faktora aglomerácie ako významných faktorov regionálneho rozvoja a rastu priestorových disparít vysvetľujú aj Korec a Rusnák (2016), pričom zistenia Matuškovéj (2008), ktorá na príklade malých miest Plzenského kraja (ČR), zistila, že jednotlivé mestá a ich veľkostné skupiny majú rozdielny východiskový stav pre ďalší rozvoj. Ako uvádza autorka, najlepšie neboli hodnotené najväčšie

mestá, ale práve tie, ktoré ležia v blízkosti Plzenskej aglomerácie a významných dopravných ťahov, validujúc tým aj zistenia prezentované v tomto príspevku.

Záver

Celkovo hodnotíme vývoj situácie v rámci finančného zdravia a hospodárenia slovenských samospráv za sledované obdobie rokov 2009 až 2015 pozitívne. Potvrdil sa však predpoklad o negatívnom dopade ekonomických výkyvov na hospodárenie miestnej samosprávy. Dopady krízy sa prejavili predovšetkým na znížení daňovej sily (spôsobenej zvýšenou nezamestnanosť), čo sa odrazilo aj na podiele daňových príjmov rozpočtov obcí. V konečnom dôsledku sa táto situácia prejavila aj na zápornej základnej bilancii a zadlženosti miestnej samosprávy v pokrízovom roku 2010. Okrem bilancie a dlhu, aj fiškálna autonómia samospráv bola krízou negatívne ovplyvnená. Analýzou časových radov sme zistili pozitívny vývoj v hodnote majetku, ktorým samospráva na Slovensku disponuje. Nielen to, ale v tomto období dochádza aj k vyrovnávaniu intermunicipálnych rozdielov v majetkovom vybavení a teda aj v rozvojovom potenciáli obcí, čo je nepochybne aj dôsledkom aktivít realizovaných prostredníctvom európskych fondov. Negatívne však možno hodnotiť nižšiu reprodukčnú silu a schopnosť, čo hovorí o nízkej úrovni investícií do obecného majetku, pričom v tomto kontexte existujú priepastné rozdiely medzi jednotlivými obcami. Rovnako veľké rozdiely existujú aj v príjmoch, ktoré jednotlivé obce dokážu generovať využívaním svojho majetku, pričom v priemere sa príjmy z podnikania a prenájmu majetku za toto časové obdobie nezvýšili.

Priestorovou analýzou sme dospeli k záveru, že priestorový rozmer je významným faktorom určitých aspektov finančného zdravia a hospodárenia. Pritom však niektoré výsledky neboli také ako predpokladala teória. Zo štúdia literárnych zdrojov najvýznamnejšie priestorové aspekty sú veľkosť, vzdialenosť a rozvojová úroveň priestoru, v ktorom sa subjekt nachádza. Zisťujeme však, že v prípade bilancie kapitálového účtu sú na tom lepšie menšie obce v menej rozvinutých východných a juhovýchodných častiach krajiny, pričom najväčší deficit kapitálového rozpočtu majú obce v rozvinutých regiónoch, situované v blízkosti väčších miest. Túto skutočnosť však identifikujeme ako problém používania takýchto indikátorov na zhodnotenie finančného zdravia a hospodárenia. Totižto tieto obce nemusia nutne byť neehospodárne, ak racionálne investujú do rozvojových projektov, ktorých efekty sa síce neprejavujú hneď v roku vynaloženia kapitálových výdavkov ale neskôr. Mnohé obce na Slovensku majú vyrovnaný kapitálový rozpočet, s tým, že majú nulové kapitálové príjmy aj výdavky, čo však z hľadiska plnenia ich základných funkcií nemožno považovať za hospodárne. Ako možné riešenie fragmentovanosti municipálnej štruktúry a s tým súvisiaceho nedostatku finančných zdrojov a ich neefektívneho využívania Ježek (2016) považuje zlučovanie obcí alebo posilnenie medziobecnej spolupráce.

Ako však autor ďalej uvádza, v prípade mnohých krajín tieto sa tieto dva procesy stretli s početnými bariérami. Regionálne rozvojové disparity negatívne ovplyvňujú aj takmer všetky aspekty fiškálnej autonómie miestnej samosprávy, pričom však musíme poznamenať, že merateľne sa prejavujú aj efekty prerozdeľovacích mechanizmov.

Literatúra

- AFONSO, A. – FERNANDES, S. 2008. Assessing and explaining the relative efficiency of local government. In *The Journal of Socio-Economics*. ISSN 1053-5357, 2008, vol. 37, no. 1, pp. 1946-1979.
- BLÖCHLIGER, H. – PINERO CAMPOS, J. 2011. *Tax Competition Between Sub-Central Governments*. OECD Working Papers on Fiscal Federalism, no. 13, OECD Publishing, Paris. DOI: 10.1787/5k97b1120t6b-en.
- CANGIANO, M. – MOTTU, E. 1998. *Will Fiscal Policy Be Effective Under EMU?* (EPub) Issues 98-176 of IMF Working Papers International Monetary Fund, 32 p. ISBN 9781452747163.
- CAPERCHIONE, E. – SALVATORI, F. 2012. Rethinking the relationship between local government and financial markets. In *Public Money & Management*. vol. 32, no. 1, pp. 21-25. DOI: 10.1080/09540962.2012.643051.
- CUADRADO-BALLESTEROS, B. – MORDÁN, N. – GARCÍA-SÁNCHEZ, I. M. 2014. Is Local Financial Health Associated with Citizens' Quality of Life? In *Social Indicators Research*. vol. 119, no. 2, pp. 559–580. DOI 10.1007/s11205-013-0533-2.
- DAVOODI, H. – ZOU, H. 1998. Fiscal Decentralization and Economic Growth: A Cross-Country Study. In *Journal of Urban Economics*. ISSN 0094-1190, 1998, vol. 43, no. 2, pp. 244-257.
- DI MEGLIO, G. – STARE, M. – MAROTO, A. – RUBALCABA, L. 2015. Public services performance: an extended framework and empirical assessment across the enlarged EU. In *Environment and Planning C: Government and Policy*. vol. 33, no. 1, pp. 321-341. DOI: 10.1068/c12264r.
- ÉGERT, B. 2015. Public debt, economic growth and nonlinear effects: Myth or reality? In *Journal of Macroeconomics*. vol. 43, no. 1, pp. 226-238.
- HONADLE, B. W. – COSTA, J. M. – CIGLER, B. A. 2004. *Fiscal Health for Local Governments*, San Diego. California: Elsevier Academic Press. 271 p. ISBN 9780123547514.
- HOOD, C. 1991. A public management for all seasons? In *Public Administration*. vol. 69, no. 1, pp. 3-19. ISSN 0033-3298.
- CHEN, C. – YAO, S. – HU, P. – LIN, Y. 2016. Optimal government investment and public debt in an economic growth model. In *China Economic Review*. DOI: 10.1016/j.chieco.2016.08.005.

- JEŽEK, J. 2016. Zkušenosti vybraných evropských zemí se slučováním obcí a meziobecní spoluprací. Případové studie z Itálie, Rakouska a Švýcarska. In *Geografické informácie*. ISSN 1337-9453, 2016, roč. 20, č. 2, s. 188-200.
- KOGAN, V. 2015. *Causes of Fiscal Crises in State and Local Governments. Emerging Trends in the Social and Behavioral Sciences*. John Wiley & Sons, Inc. ISBN 978-1-118-90077-2.
- KOREC, P. – RUSNÁK, J. 2016. Zaostávajúce regióny Slovenska v kontexte nového (európskeho) regionalizmu. In *Geografické informácie*. ISSN 1337-9453, 2016, roč. 20, č. 2, s. 216-230.
- LIU, Y. – MARTINEZ-VAZQUEZ, J. – WU, A. W. 2016. Fiscal decentralization, equalization, and intra-provincial inequality in China. In *International Tax and Public Finance*. vol. 23, no. 3, pp. 1-34. DOI: 10.1007/s10797-016-9416-1.
- MATUŠKOVÁ, A. 2008. Vývojové tendence malých miest Plzeňského kraja. In *Geografické informácie*. ISSN 1337-9453, 2008, roč. 12, č. 1, s. 116-122.
- MIHALIKOVÁ, E. – SEDLÁKOVÁ, S. – GUZYOVÁ, K. – ČISÁRIK, P. 2011. *Finančná situácia a výkonnosť v samospráve*. 1 vyd. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika, 2011. 144 s. ISBN 978-80-7097-898-6.
- PANIZZA, U. – PRESBITERO, A.F. 2013. Public debt and economic growth in advanced economies: a survey. In *Swiss Journal of Economics and Statistics*. ISSN 0303-9692, 2013, vol. 149, no. 2, pp. 175-204.
- PAPCUNOVÁ, V. – BALÁŽOVÁ, E. 2006. *Majetok obcí*. Nitra: SAPV, 2006. s. 95. ISBN 80-89162-19-3.
- PSYCHARIS, Y. – ZOI, M. – ILIOPOULOU, S. 2016. Decentralization and local government fiscal autonomy: evidence from the Greek municipalities. In *Environment and Planning C: Government and Policy*. ISSN 2399-6544, 2016, vol. 34, no. 1, pp. 262-280.
- REINHART, C. M. – REINHART, V. R. – ROGOFF, K. S. 2012. Public debt overhangs: advanced-economy episodes since 1800. In *Journal of Economic Perspectives*. ISSN 0895-3309, 2012, vol. 26, no. 3, pp. 69-86.
- SHAH, A. – THOMPSON, T. 2004. *Implementing decentralized local governance: A treacherous road with potholes, detours and road closures*. World Bank Policy Research Working Paper no. 3353.
- TANZI, V. 2002. *Pitfalls on the road to fiscal decentralization*. In Managing fiscal decentralization, New York: Routledge. 400 p. ISBN 1134472951.
- TELES, V. K. – MUSSOLINI, C. 2014. Public debt and the limits of fiscal policy to increase economic growth. In *European Economic Review*. ISSN 0014-2921, 2014, vol. 66, no. 1, pp. 1-15.
- TREISMAN, D. 2008. The Architecture of Government: Rethinking Political Decentralization. In *Publius*. vol. 38, no. 4, pp. 739-741..
- TRUSSEL, J. M. – PATRICK, P. A. 2012. A Survival Analysis of U.S. Municipalities in Fiscal Distress. In *International Journal of Public Administration*. ISSN 1532-4265, 2012, vol. 35, no. 9.

- VEREBÉLYI, I. 1995. *European trends and the Hungarian way*. In *The Size of Municipalities: Efficiency and Citizen Participation* report prepared in the framework of the Steering Committee on Local and Regional Authorities (Council of Europe Press, Strasbourg). pp. 85-95.
- WANG, X. – DENNIS, L. – TU, Y. S. 2007. Measuring financial condition: A study of U.S. states. In *Public Budgeting and Finance*. ISSN 1540-5850, 2007, vol. 27, no. 2, pp. 1-21.
- ZIOŁO, M. – RACZKOWSKI, K. 2011. Economic and Non-economic Determinants of Insolvency Risk management in Self-government Sector. In *Przedsiębiorczość I Zarządzanie*. ISSN 1733-2486, 2011, vol. 17, no. 8, pp. 113-122.

FINANCIAL HEALTH AND ECONOMIC PERFORMANCE OF LOCAL SELF-GOVERNMENT IN SLOVAKIA – RECENT TRENDS AND SELECTED SPATIAL ASPECTS

Summary

The importance of local self-government spending is increasing with the implementation of decentralization policies aimed at reorienting public decision-making processes from central to local level. Whether these local expenditures are spent efficiently is an important area of research. The aim of the paper is to evaluate the trend of the development of selected dimensions of financial health and economic performance of local self-government sector in Slovakia as well as their spatial aspects and inter-municipal variability between 2009 and 2015.

Overall, we assess the development of the financial health situation and the economic performance of Slovak municipalities in the 2009-2015 period as positive. However, the assumption of the negative impact of economic fluctuations on the financial management of local self-government has been confirmed. The impact of the crisis was mainly reflected in the reduction in fiscal power (caused by increased unemployment), which was also reflected in the share of tax revenue of municipal budgets. Ultimately, this situation was also reflected in the negative basic balance and indebtedness of local self-government in the following years. In addition to balance and debt, the fiscal autonomy of local self-governments was negatively affected by the crisis. By analyzing the time series, we have seen a positive development in the value of the assets owned by the local self-government sector in Slovakia. Not only that, but also the flattening of inter-municipal differences in property endowment and thus in the development potential of municipalities, which is undoubtedly a consequence of activities realized through European funds. However, a lower reproductive power and ability, which speaks of a lower level of investments in property development, can be negatively evaluated, and in this context there are substantial differences between municipalities. Equally large differences exist in the income that individual municipalities can generate by

using their assets, while the average income from business activities and rent of property did not increase in this period.

Through the means of spatial analysis, we have concluded that the spatial dimension is a major factor in certain aspects of financial health and economic performance. However, some results were not as predicted by theory. From the study of literary sources, the most significant spatial aspects are the size, distance, and development level of the area in which the subject is located. We find, however, that in the case of a capital account balance, the smaller municipalities in the less developed eastern and south-eastern parts of the country are better off, with municipalities in developed regions situated in the vicinity of larger cities having the largest budget deficit. However, this fact is identified as the problem of using such indicators to assess financial health and economic performance. These communities do not necessarily have to be inefficient, if they rationally invest in development projects whose effects are not reflected immediately in the year of spending capital expenditures but later. Many municipalities in Slovakia have a balanced capital budget, with zero capital revenues and expenditures, but they cannot be considered economically efficient in terms of performing their basic functions. Regional development disparities negatively affect almost all aspects of fiscal autonomy of local self-government, but we have to note that the effects of redistribution mechanisms are also measurably evident.

The results clearly confirm the assumption that there are significant spatial disparities in the different financial health and economic performance indicators as well as temporal external factors, which confirms the argument that external factors significantly affect the financial management of local government in Slovakia, and therefore these should also be taken into account in attempts to benchmark or build municipal performance evaluation lists in terms of their financial health. Their lower performance in this regard, in many cases, does not have to indicate a shortcoming arising from bad financial management of the municipal bodies, but is often determined by these external factors.

Ing. Peter Bulla

Najvyšší kontrolný úrad SR – expozitúra Nitra

Jelenecká 49, 950 38 Nitra

E-mail: peter.bulla@nku.gov.sk

Ing. Katarína Melichová, PhD.

Fakulta európskych štúdií a regionálneho rozvoja

Slovenská poľnohospodárska univerzita v Nitre

Trieda Andreja Hlinku 2, 949 76 Nitra

E-mail: katarina.melichova@is.uniag.sk