

# SUREC POLICY PAPER

**Olexij Olexandrovič Moldovan**

*Національний інститут стратегічних досліджень*

## **FIŠKÁLNA DECENTRALIZÁCIA: SKÚSENOSTI EFEKTÍVNEJ REFORMY NA SLOVENSKU PRE UKRAJINU**

**Олексій Олександрович Молдован**

*Národný inštitút strategických štúdií*

## **БЮДЖЕТНА ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ: ДОСВІД ЕФЕКТИВНОЇ РЕФОРМИ СЛОВАЧЧИНИ ДЛЯ УКРАЇНИ**



**Київ/Кіїв, November/Листопад 2010**



---

**SUREC POLICY PAPER**

---

**Olexij Olexandrovič Moldovan**

Fiškálna decentralizácia:  
Skúsenosti efektívnej reformy na Slovensku pre Ukrajinu



**Олексій Олександрович Молдован**

Бюджетна децентралізація:  
Досвід ефективної реформи Словаччини для України

## SUREC POLICY PAPER

### **Fiškálna decentralizácia: Skúsenosti efektívnej reformy na Slovensku pre Ukrajinu** **Бюджетна децентралізація: Досвід ефективної реформи Словаччини для України**

Author:

Olexij Olexandrovič Moldovan, *vedúci sekcie peňažno-finančnej stratégie odboru ekonomických stratégií Národného inštitútu strategických štúdií*

Олексій Олександрович Молдован, *завідувач сектору грошово-фінансової стратегії відділу економічної стратегії Національного інституту стратегічних досліджень*

Edited by: Vladimír Benč

Printed and designed by: ADIN, s.r.o. Prešov

Kyjev/Київ, November/Листопад 2010

© Research Centre of the Slovak Foreign Policy Association, n.o. (RC SFPA)  
Hviezdoslavovo nám. 14  
811 02 Bratislava  
Slovak Republic  
[www.sfpa.sk](http://www.sfpa.sk)

**norway**  
**grants** 



This policy paper appears thanks to the support of the Norwegian Financial Mechanism ([www.eeagrants.sk](http://www.eeagrants.sk)) and the State budget of the Slovak Republic. Policy paper was elaborated within the project “Slovak-Ukraine Research and Educational Centre (SUREC)” ([www.sfpa.sk/surec](http://www.sfpa.sk/surec)).

**ISBN 978-80-89244-80-5**

Research Centre of Slovak Foreign Policy Association  
Hviezdoslavovo námestie 14, 811 02 Bratislava

Дослідницький центр Словацької асоціації зовнішньої політики, н.о.  
Пл. Гвездослава, 14, 811 02 Братислава

**Fiškálna decentralizácia: Skúsenosti efektívnej reformy  
na Slovensku pre Ukrajinu**

**Бюджетна децентралізація: Досвід ефективної реформи  
Словаччини для України**

**Olexij Olexandrovič Moldovan | Олексій Олександрович Молдован**

Vypracované v rámci projektu SUREC  
(Slovensko-ukrajinské výskumné a vzdelávacie centrum)

Rozrobлено в рамках проекту SUREC  
(Словацько-український науково-дослідницький центр)

Kyjev/Kiїв, November/Листопад 2010

# Fiškálna decentralizácia: skúsenosti efektívnej reformy na Slovensku pre Ukrajinu

Olexij Olexandrovič Moldovan<sup>1</sup>,

*vedúci sekcie peňažno-finančnej stratégie odboru ekonomických stratégií  
Národného inštitútu strategických štúdií*

## ÚVOD

Decentralizácia verejnej správy a verejných financií je dnes jedným z kľúčových činiteľov vysokej efektívnosti rozpočtového systému v rozvinutých ekonomikách EÚ. Tento proces sa uskutočňuje nielen vo federálnych krajinách a v krajinách, v ktorých sú historicky vplyvné miestne vlády, ale aj v nových členských štátoch EÚ, ktoré v ňom vidia vysoký konštruktívny potenciál pre vlastné ekonomiky. Jedným z kľúčových smerovaní tohto procesu je fiškálna decentralizácia, t.j. rozšírenie finančnej základne v regiónoch a miestnych samosprávach prostredníctvom toho, že sú im z centra presunuté silné rozpočtové finančné zdroje.

Na základe analýzy skúsenosti krajín EÚ môžeme konštatovať, že fiškálna decentralizácia nie je výsledkom politicko-historických procesov, ale vo väčšej miere sa vedome používa ako mechanizmus zvýšenia efektívnosti rozdeľovania a využívania verejných rozpočtových zdrojov. Funkčnosť tohto mechanizmu môžeme vysledovať na príklade veľmi dynamickej ekonomiky v Európe – Slovenska, ktoré, podobne ako Ukrajina, ani nie pred 20 rokmi, vôbec nemala inštitúcie miestnej samosprávy a finančné zdroje ako aj väčšina kompetencií sa koncentrovali a úrovni národnej vlády. Centralistický systém mal za následok asymetričnosť prerozdeľovania zdrojov medzi jednotlivými regiónmami, inertnosť ekonomickej politiky miestnych vlád, nízku efektívnosť využívania rozpočtových zdrojov, lobbying a vysokú úroveň korupcie.

---

<sup>1</sup> Vedúci sekcie peňažno-finančnej stratégie odboru ekonomických stratégií Národného inštitútu strategických štúdií, 01030 Kyjev, ul. Pyrohova, 7-a, tel: +38 0505 261 605, e-mail: moldovan@niss.gov.ua.

Po vzniku samostatného Slovenska, štát prehodnotil spoluzodpovednosť rozdelenia kompetencií, zodpovednosti a financií medzi rôznymi úrovňami vlády. Pomocou celého komplexu reforiem, miestna samospráva získala reálnu moc a dostatočné zdroje pre svoju činnosť, čo prispelo k značnému zvýšeniu efektívnosti celého rozpočtového systému. To umožnilo minimalizovanie komplexu vyššie uvedených problémov a vytvorilo podmienky pre kvalitatívne vyšší ekonomický rast krajiny. Na mikro úrovni decentralizácia pomohla k výraznému zvýšeniu kvality verejných služieb (nie len v hlavnom meste, ale aj v regiónoch), k zvýšeniu sociálno-ekonomického postavenia miest a obcí, rozvoju depresívnych regiónov, zvýšeniu počtu pracovných miest, a do určitej miery, aj k spomaleniu migračných procesov, ktoré vychádzali z ekonomických faktorov.

V tomto kontexte, určité pozitívne skúsenosti Slovenska z fiškálnej decentralizácie, by mohli byť použité aj na Ukrajine. Pritom, veľmi perspektívne sú nielen princípy budovania decentralizovaného fiškálneho systému, ale aj jednotlivé mechanizmy jeho fungovania, na ktoré sa špeciálne zameriame.

## 1. ZRIADENIE ODLIŠNÉHO MODELU VEREJNEJ ADMINISTRÁCIE<sup>2</sup>

Slovenská republika ako samostatný štát vznikla v roku 1993. Na základe ústavy ide o unitárny štát s jednokomorovým parlamentom. V kontexte štátneho zriadenia má Slovensko jednu s najviac decentralizovaných verejných správ. Typickým rysom takéhoto modelu sú od štátnej vlády oddelené finančne silné orgány miestnej samosprávy s rozsiahlymi kompetenciami a značnou mierou zodpovednosti za socialno-ekonomický stav konkrétnej administratívno-územnej jednotky.

Takýto model verejnej správy napomohol zvýšeniu efektivity využívania rozpočtových zdrojov, kvality poskytovania verejných služieb a nárastu ekonomických aktivít na regionálnej úrovni. V značnej miere aj vďaka tomu slovenská ekonomika je v súčasnosti najdynamickejšou ekonomikou stredovýchodnej Európy, ktorej životná úroveň prudko rastie.

Proces decentralizácie nebol trvalý, čo svedčí o tom, že vďaka jasnému pochopeniu podstaty, úloh a mechanizmov realizácie je možné dosiahnuť citeľné úspechy už v strednodobej perspektíve.

---

<sup>2</sup> Západné vedecké uvažovanie rozdeľuje význam „štátna správa“ a spravovanie vecí, ktoré realizujú orgány miestnej samosprávy. Vzhľadom na absenciu ustáleného ekvivalentného termínu v ukrajinskom vedeckom uvažovaní, v tomto mieste ako aj ďalej budeme používať termín „verejná správa“, ktorý zahŕňa štátnu správu a samosprávu, ktorú realizujú orgány miestnej samosprávy.

Podobne ako Ukrajina, ani Slovensko v priebehu 20. storočia nemalo skúsenosť s budovaním miestnej samosprávy: v roku 1923 bola miestna samospráva zlikvidovaná a obnovenie nastalo až po demokratických zmenách v roku 1990. Kľúčovou úlohou, ktorá vyvstala v tomto smere pred slovenskou vládou, bolo v maximálnej možnej miere „odľahčiť“ štátnu vládu od tých funkcií, ktoré môžu efektívnejšie realizovať orgány miestnej samosprávy. Štát si mal ponechať iba tie kompetencie, ktoré sa týkajú strategického rozvoja krajiny.

V prvej etape sa najväčšia pozornosť sústreďovala na administratívno-územné reformy. Ešte v septembri 1990, Slovenska národná rada prijala Zákon o obecnom zriadení č. 369/1990 Zb., ktorým bola obnovená miestna samospráva na úrovni obcí, zdefinovali sa ich kompetencie a sformovali sa finančné základy. Obce na Slovensku už v tejto dobe boli výrazne nezávislými od centrálnej vlády. Zrušením krajov (štátna správa) sa prešlo v prechodnej etape (1990-1996) z 3-stupňového systému (kraj, okres, obec) na 2-stupňový<sup>3</sup>. Orgánmi II. stupňa štátnej správy ostali v nezmenenom stave a počte okresy (38) prevzaté z predchádzajúceho systému a pre I. stupeň, ktorý predtým tvorili obce, boli vytvorené nové celky štátnej správy - územné obvody v počte 121.

V roku 1996 bola urobená čiastočná administratívna reforma, kde z predrevolučných 3 krajov bolo urobených súčasných 8 územných jednotiek<sup>4</sup>. Dôležitým faktom je, že táto reforma riešila osobitne územné usporiadanie a osobitne správne usporiadanie. Po tejto reforme však verejnej správe naďalej dominovala štátna správa (pozn. na úrovni krajov boli opätovne vytvorené štátne krajské úrady).

To sa zmenilo v rokoch 1999-2000, keď vláda Slovenskej republiky schválila rozsiahlu reformu verejnej správy a to v rámci týchto strategických dokumentov: *Stratégia reformy verejnej správy SR* prijatá vládou v roku 1999 a *Koncepcia decentralizácie a modernizácie verejnej správy SR* (prijatá vládou v júni 2000), ktorá sa stala hlavným dokumentom, na základe ktorého sa realizovali a stále sa realizuje presun kompetencií, zodpovednosti a finančných zdrojov medzi štátom, územnými celkami a územnými jednotkami vyššej úrovne.

Koncepcia sa skladá z troch častí:

- I. **Územná reforma.** Výsledkom jej realizácie došlo ku vzniku druhej úrovne miestnej samosprávy (vyššie územné celky – samosprávne kraje)<sup>5</sup>, vďaka ktorým sa riešia spoločné problémy a realizujú tiež spoločné záujmy aj Európskej únie na úrovni NUTS III;

---

<sup>3</sup> Zákon SNR č. 472/1990 Zb.

<sup>4</sup> Zákon NR SR č. 221/1996 Z. z. o územnom a správnom usporiadaní Slovenskej republiky.

<sup>5</sup> Analogickým územným celkom na Ukrajine sú *oblasti*.



- II. Administratívna reforma**, ktorá spočívala v zdokonalení systému orgánov vlády a mechanizmov ich formovania;
- III. Decentralizácia verejnej správy**, ktorá zahŕňa odovzdávanie kompetencií a zodpovednosti na úroveň miestnej samosprávy. Táto predpokladala tiež zavedenie princípov fiškálnej decentralizácie.

*Slovensko si vybralo tzv. „rozdielny model“ verejnej správy*, ktorá je organizovaná na troch úrovniach: obec – samosprávny kraj – štát. Hlavným princípom tvorby tohto modelu je vysoká úroveň autonómie jednotlivých jeho častí, ich finančná samostatnosť, absencia subordinačných vzťahov medzi nimi a maximálna decentralizácia kompetencií a zodpovedností.

Po ukončení administratívno-územnej reformy v roku 2002, výsledkom ktorej bolo zachovanie približne 3000 obcí (miest a dedín) a vznik/vytvorenie 8 samosprávnych krajov, sa na Slovensku začalo prerozdeľovanie kompetencií a rozpočtových zdrojov. V roku 2004 došlo k presunu, z centrálnej úrovne na úroveň miestnej samosprávy, takmer 400 kompetencií.

V súčasnosti systém verejnej správy na Slovensku rozdelený týmto spôsobom:

**a) Štátna vláda**

Štátna vláda na Slovensku je klasicky rozdelená do troch vetiev – zákonodarná, výkonná a súdna. Vláda štátu je maximálne oddelená od správy miestnej samosprávy. Typickým príkladom je fakt, že dokonca na úrovni krajov na Slovensku chýba konsolidovaná štátna správa (v zmysle ukrajinských oblastných a štátnych administrácií): na tejto úrovni fungujú len úrady jednotlivých orgánov výkonnej správy (ministerstiev, agentúr a pod.), ktoré sú vytvárané na základe potreby a nutnosti. Model decentralizovanej štátnej administrácie dáva len limitovanú možnosť administratívneho vplyvu štátu na sociálno-ekonomické procesy v krajoch alebo na nižších stupňoch miestnej samosprávy.

K hlavným funkciám, ktoré zostali centrálnej úrovni patria:

- makroekonomická politika;
- monetárna politika;
- colnice;
- daňové úrady;
- vysoké školstvo;
- vnútorná bezpečnosť;
- obrana;
- požiarna ochrana;
- súdnictvo;
- nadnárodné magistrály (diaľnice a cesty prvej triedy);

- letiská;
- ochrana životného prostredia.

Výpočet funkcií centrálnej vlády je obmedzený a výrazne užší ako na Ukrajine. To umožňuje vláde sústreďovať sa na realizáciu prioritných smerov, nerozptyľujúc pozornosť a zdroje na množstvo lokálnych úloh, ktoré fakticky boli odovzdané miestnej samospráve. Poznamenávame taktiež, že štátne orgány realizujú kontrolu činnosti orgánov miestnej samosprávy a orgánov samosprávy vyšších územných celkov len v časti realizácie prenesených kompetencií. Kontrola všetkých ostatných kompetencií na miestnej úrovni sa realizujú samotnými orgánmi miestnej samosprávy.

### ***b) orgány miestnej samosprávy (obce)***

Obec je právnickou osobou, ktorá vlastní majetok a pôdu, má vlastný rozpočet, ktorý ju činí finančne nezávislou od vlády, môže vykonávať podnikateľskú činnosť, spravuje miestne dane a poplatky, zúčastňuje sa medzinárodnej a cezhraničnej spolupráce.

Fakticky práve obce realizujú správu sociálno-ekonomických procesov konkrétnej obce a nesie plnú zodpovednosť za jej správu.

Kompetencie orgánov miestnej samosprávy sa delia na vlastné a tie, ktoré im boli delegované štátom. Medzi vlastné kompetencie patria:

- miestne komunikácie;
- miestna doprava;
- bývanie;
- správa miestnych poplatkov a daní;
- kanalizácie a vodovody;
- miestna polícia;
- polikliniky a niektoré špecializované nemocnice;
- kultúrne zariadenia;
- predškolské a mimoškolské zariadenia;
- komunálne odpady;
- zeleň a starosť o čistotu okolitého prostredia;
- rozvoj obce.

Zvyčajne svoje funkcie obce realizujú samostatne. Štát sa nemieša a nekontroluje využívanie zdrojov pri ich realizácii. Štát môže realizovať vplyv na orgány samospráv len prostredníctvom prijatia zákonov, vo svojej kompetencii nemá žiadne administratívne nástroje vplyvu.

Niektoré funkcie môžu obce realizovať spoločne. Spravidla ide o realizáciu veľkých infraštruktúrnych projektov, akými sú rozvoj vodného hospodárstva, uskladnenie odpadov či technická asistencia. Napríklad, dosť rozšíreným smerom spolupráce je

vytvorenie spoločných podnikov na uskladnenie komunálnych odpadov, na rozvoji ktorých sa zúčastňuje niekoľko geograficky blízkyh obcí. Takáto spolupráca sa spravidla realizuje formou založenia spoločného podniku. Okrem obcí k akcionárom často patria tiež súkromní investori. Takáto spolupráca nie je obmedzovaná zákonmi a je postavená výhradne na realizácii spoločných záujmov komunít.

Poznamenávame, že ***financovanie originálnych kompetencií sa na Slovensku realizuje na základe vlastných rozpočtových príjmov***. Vďaka tomu, sú miestne samosprávy výrazne zainteresované na zvyšovaní príjmov a preto:

- a) sú stimulované, aby realizovali daňový potenciál v rámci danej administratívno-územnej jednotky, čo v konečnom dôsledku zvyšuje fiškálnu efektivitu daňovej politiky;
- b) veľkú pozornosť venujú stimulovaniu podnikateľských aktivít v rámci vlastnej administratívno-územnej jednotky, čo v konečnom dôsledku napomáha zvyšovaniu príjmov do miestnych rozpočtov a na národnej úrovni k rastu ekonomiky;
- c) samé sa venujú podnikateľským aktivitám s cieľom získať dodatočné zdroje do rozpočtu, čo tiež stimuluje podnikateľské aktivity;

Okrem vlastných funkcií, orgány miestnej samosprávy vykonávajú kompetencie delegované štátom. Na ich realizáciu im štát poskytuje účelovo viazané dotácie zo štátneho rozpočtu a taktiež realizuje kontrolu efektívnosti ich využívania.

K preneseným kompetenciám, ktoré v mene štátu realizujú orgány miestnej samosprávy, patria:

- matriky;
- stavebné povolenia;
- základné školstvo a niektoré kompetencie v rámci stredoškolského vzdelania.

***c) orgány miestnej samosprávy vyššej úrovne - vyššie územné celky***

Vyššie územné celky sú taktiež právnickými osobami, majú vlastný rozpočet, vlastní majetok a pôdu a môžu podnikat'. Sú nezávislé ako od štátnej správy tak aj od obcí. Podobne ako orgány miestnej samosprávy aj kraje majú originálne a prenesené kompetencie.

K prvým patria:

- cesty druhej a tretej triedy;
- prímestská doprava;
- územné plánovanie a rozvoj;
- stredné školstvo;
- nemocnice;
- niektoré inštitúcie sociálnych služieb (domovy dôchodcov, sociálne služby pre deti, krízové centrá, detské domovy);

- kultúrne zariadenia (galérie, divadla, múzeá);
- regulačné aktivity (licencie pre lekárne a lekárov a pod.).

Podobne ako obce aj kraje pre zvýšenie efektívnosti realizovaných kompetencií môžu rozvíjať podnikateľskú spoluprácu. Sú zakladateľmi rozpočtových neziskových organizácií a podnikateľských subjektov.

K preneseným kompetenciám patria:

- niektoré kompetencie vo sfére ochrany zdravia;
- niektoré kompetencie vo sfére vzdelávania (odborné školy);
- niektoré kompetencie vo sfére národného cestného hospodárstva.

Vyššie územné celky sa orientujú na všeobecnú politiku rozvoja regiónu. Môžu byť partnermi pre konkrétne obce v rámci perspektívnych projektoch (výstavba priemyselných parkov, vytváranie spoločných podnikov a pod.).

***Vo všeobecnosti je potrebné poznamenať, že v Slovenskej republike na miestnej úrovni sú najplyvnejšie obce. Práve ony majú zodpovednosť za sociálno-ekonomické, kultúrne a ekologické postavenie obcí. To ich núti realizovať aktívnu politiku v rôznych sférach, ako aj iniciovať rôzne formy spolupráce smerom k štátu, vyšším územným celkom či iným štruktúram.***

Takýto model verejnej správy je v praxi dosť efektívny. Preto, aby miestna samospráva získala podporu voličov, využíva rozpočtové zdroje tak, aby uspokojila maximálny počet obyvateľstva, čo znamená, že ich využíva maximálne efektívne. Vzhľadom na to, že miestna samospráva má väčší prehľad o problémoch a možnostiach vlastných obcí i zverené funkcie realizuje efektívnejšie ako by to dokázala štátna správa.

Takáto politika výrazne kontrastuje so systémom verejnej správy na Ukrajine, kde zodpovednosť za stav administratívno-územných jednotiek, vo väčšej miere leží na pleciach štátnej správy. Je len prirodzené, že bez vplyvu a bez pocitu zodpovednosti, orgány miestnej samosprávy zohrávajú značne pasívnu úlohu v sociálno-ekonomickom rozvoji svojej obce.

Najdôležitejším pozitívom slovenského modelu verejnej správy je minimalizácia miery korupcie a neefektívneho využívania zdrojov. Slovenskí experti poukazujú na fakt, že vzhľadom na situáciu, kedy v obciach sú informácie o miestnych politikoch a úradníkoch viac dostupné a zodpovednosť je viac zosobnená (personalizovaná), toto ich núti konať čestne a zodpovedne. Prinajmenšom to tomu napomáha.

## 2. ŠTRUKTÚRA FIŠKÁLNEHO SYSTÉMU SLOVENSKA

Jedným z najvýznamnejších faktorov úspešnej decentralizácie na Slovensku bolo to, že odovzdávanie kompetencií bolo sprevádzané symetrickou fiškálnou decentralizáciou. Od 1. januára 2005 prešiel celý štát na nový fiškálny systém. Jeho kľúčová úloha bola v tom, že ustanovila finančné základy miestnej samosprávy, vlastné príjmy vyšších územných celkov a zaviedla nový mechanizmus pre financovanie prenesených kompetencií.

Vzhľadom na to, že vláda výrazne zmenšila počet svojich kompetencií, bolo logické, že odovzdala aj príslušné financie do rozpočtov samospráv.

V súčasnosti do štátneho rozpočtu Slovenska patria:

- nepriame dane (DPH, mýto, spotrebné dane);
- daň z príjmu právnických osôb;
- 6,2% príjmov z daní fyzických osôb;
- poplatky za využívanie diaľnic a ciest 1. triedy;
- dotácie, ktoré prichádzajú z fondov EÚ.

Poznamenávame, že zdroje štátneho rozpočtu vláda využíva nielen na realizáciu svojich kompetencií uvedených v bode 1a), ale aj na financovanie prenesených kompetencií, ktoré odovzdala obciam a vyšším územným celkom. Okrem toho vláda je často partnerom samosprávy, napríklad pri výstavbe priemyselných parkov, kde berie na seba určité finančné záväzky. Na úkor štátneho rozpočtu vláda poskytuje úľavy investorom, ktorí podnikajú v depresívnych regiónoch.

Výsledkom fiškálnej decentralizácie bolo rozšírenie finančnej základne rozpočtov obcí. Vďaka tomu **došlo k prechodu od dotačného systému financovania kompetencií samospráv, prostredníctvom ktorého štát kryl ich výdaje dotáciami do miestnych rozpočtov, do vzniku finančne samostatných administratívno-územných jednotiek, ktoré financujú svoje kompetencie z vlastných zdrojov.**

*Len na okraj: Osobitne je nutné poukázať na nedostatky, ktoré charakterizovali systém dotačného financovania výdavkov miestnych rozpočtov. Analyzujúc výskumy slovenských expertov poukážeme na tieto problémy:*

- 1) *nepriehľadnosť finančných tokov.* Odovzdávajúc zdroje miestnej samospráve, štát nemal možnosť sledovať ako i za akých podmienok boli tieto použité. Okrem toho, ako už bolo povedané, v procese administratívnej reformy kontrolné možnosti štátu vo vzťahu k rozpočtom samospráv boli výrazne zúžené;
- 2) *nespravodlivé rozdeľovanie zdrojov, vďaka rôznej miere efektivity lobbingu miestnej správy.* Potom, čo sa zaviedlo formálne rozdeľovanie finančných zdrojov pre jednotlivé regióny, ukázalo sa, že niektoré kraje získavali o viac ako 40%

*viac finančných zdroj ako objektivne mali dostávať, pričom iné kraje naopak dostávali o 10-12% menej ako reálne potrebovali;*

- 3) *nezáujem orgánov miestnej samosprávy pri realizácii daňového potenciálu jednotlivých administratívno-územných jednotiek. Vzhľadom na to, že výpadky v príjmoch do miestnych rozpočtov, vykrývala vláda, miestna samospráva nebola nijako stimulovaná aby zvyšovala príjmovú časť rozpočtu.*

*Väčšina uvedených nedostatkov sú hlavnými problémami dnešnej Ukrajiny. Slovenska skúsenosť ilustruje, že existuje možnosť ich odstránenia prostredníctvom reformy.*

V procese fiškálnej decentralizácie, okrem rozšírenia systému miestnych daní, štát odovzdal na úroveň samospráv aj príjmy z daní fyzických osôb. Na základe súčasných pravidiel 70,3% daní patrí miestnym samosprávam, 23,5% ostáva v rozpočtoch vyšších územných celkov a len 6,2%, ako sme to už uviedli vyššie, odchádza do štátnej pokladne.

Je vhodné poukázať na značne efektívny mechanizmus prerozdelenia príjmov týchto daní medzi jednotlivými administratívno-územnými jednotkami. Na rozdiel od Ukrajiny, kde príjmy z týchto daní sa započítavajú do rozpočtov tých obcí v ktorých fyzická osoba pracuje, na Slovensku tieto dane vyberá centrálna vláda, ktorá následne ich prerozdeľuje na základe normatívnych prepočtov. Vzorec, podľa ktorého sa prerozdeľujú príjmy medzi jednotlivými obcami, má štyri parametre:

1. počet obyvateľov (s trvalým pobytom);
2. počet detí v predškolskom veku;
3. percento obyvateľov starších ako 62 rokov;
4. kategória veľkosti obce.

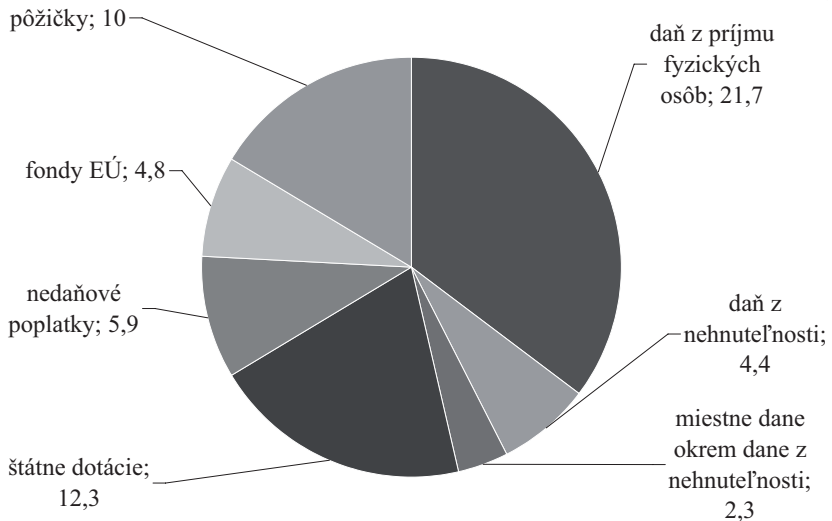
Najdôležitejším parametrom v tomto vzorci je počet obyvateľov s trvalým pobytom. Tento prístup sa ukazuje ako najviac odôvodnený, vzhľadom na fakt, že objem tovarov a služieb, ktoré poskytujú miestne samosprávy, vychádza z počtu obyvateľov s trvalým pobytom a nie od amorfného ukazovateľa faktického počtu obyvateľstva. Jav pracovnej migrácie, vďaka ktorej musia ekonomicky zaujímavé mestá poskytovať väčší objem tovarov a služieb, než by tomu nasvedčoval počet obyvateľov s trvalým pobytom, sa vyriešil prostredníctvom doplnujúceho koeficienta (tzv. kategória veľkosti obce).

Prítomnosť vo vzorci ukazovateľa počtu detí predškolského veku a percento obyvateľov starších ako 62 rokov je odôvodnené tým, že, ako sme už uviedli vyššie, udržiavanie inštitúcií predškolského vzdelávania a taktiež sociálna ochrana dôchodcov sa vzťahujú ku kompetenciám miestnych samospráv.

Vďaka fiškálnej decentralizácii, orgány miestnej samosprávy získali vhodný finančný základ, dostatočný pre realizáciu originálnych kompetencií. Keď do roku 2005 tvorili dotačné dotácie v príjmovej časti rozpočtov samospráv až 60-70%, tak v súčasnosti takmer 70% príjmov a výdavkov samospráv je založených na vlastných zdrojoch. Zvyšnú čiastku tvoria účelové prostriedky zo štátneho rozpočtu. Prítom, všetky originálne kompetencie sú financované miestnymi rozpočtami výlučne z prostriedkov vlastných príjmov a štátne dotácie sú účelovo viazané a môžu sa využiť na financovanie iba prenesených kompetencií. To umožnilo vytvoriť efektívny rozpočtový systém, v ktorom finančné toky sú priehľadné a efektívnosť ich využívania je sledovateľná podľa jasných kritérií.

Pre lepšiu názornosť analytickej štruktúry príjmovej časti rozpočtu orgánov miestnej samosprávy, uvedieme príklad mesta Prešov<sup>6</sup>. Ako je uvedené na obrázku č.1, najväčšia časť príjmov rozpočtu mesta je príjem z daní fyzických osôb.

**Obr. 1. Príjmová časť rozpočtu mesta Prešov v roku 2009 (v mil. EUR)**



Treba poukázať na fakt, že významnú časť príjmov mestského rozpočtu predstavujú miestne dane, ktoré zahŕňajú aj daň z nehnuteľnosti. Tieto zdroje tvoria skoro 14% príjmov rozpočtu (bez započítania pôžičiek). Len na porovnanie na Ukrajine miestne dane v priemere predstavujú okolo 1%.

<sup>6</sup> Krajské mesto.

Na Slovensku sú miestne dane dobrovoľné. Obce sa sami rozhodujú, či je účelne zaviesť tie alebo iné dane, schvaľujú ich výšku, spôsob výpočtu a platieb, daňové úľavy a pod.

K miestnym daniam patria:

- 1) daň z nehnuteľnosti;
- 2) daň za psa;
- 3) daň za využívanie verejného priestoru;
- 4) daň za prenájom bytových priestorov;
- 5) daň z predajných automatov;
- 6) daň z nevýherných hracích automatov;
- 7) daň za vjazd do historických častí miest;
- 8) daň z atómových zariadení.

Najefektívnejšou fiškálnou daňou medzi miestnymi daniami je daň z nehnuteľnosti. Treba upozorniť tiež na dosť perspektívnu daň za využívanie verejného priestoru, ktorý sa využíva v prípade dočasného využívania obecného priestoru (na účely koncertov, postavenie stanov a pod.). Táto daň tvorí takmer štvrtinu príjmov z miestnych daní.

Významnými položkami nedaňových príjmov mesta Prešova sú príjmy z podnikateľskej činnosti, predaj pozemkov, prenájom ihrísk a platby za odvoz komunálneho odpadu.

Významným príjmom rozpočtu samosprávneho kraja je 23,5% podiel zo všeobecných daní z príjmov fyzických osôb. Podobne ako aj na úrovni obcí, aj tento sa prerozdeľuje na základe normatívnych prepočtov. Pre samosprávne kraje tento vzorec obsahuje 6 parametrov:

1. počet obyvateľov (s trvalým pobytom);
2. percento obyvateľov vo veku 15-18 rokov;
3. percento obyvateľov starších ako 62 rokov;
4. dĺžka ciest 2. a 3. triedy;
5. hustota obyvateľstva;
6. plocha kraja.

Ako vidíme, príjem z daní príjmov fyzických osôb sa prerozdeľuje po započítaní toho, aké funkcie zabezpečuje príslušný vyšší územný celok (samosprávny kraj) a akú infraštruktúru obhospodarujú.

Okrem pomernej časti tejto dane, kraje majú ešte vlastnú cestnú daň. Táto daň sa platí za každý automobil, ktorý sa využíva na podnikateľské účely. Poznávame, že na Slovensku neexistuje daň na dopravné prostriedky fyzických osôb, ktoré nevykonávajú podnikateľskú činnosť. Ak do fiškálnej decentralizácie rozpočet krajov bol na 96% vytváraný vďaka dotáciám zo štátneho rozpočtu, v súčasnosti 60% príjmov vzniká z vlastných zdrojov.



Vo všeobecnosti sú finančné zdroje rozdelené medzi rôznymi úrovňami verejnej správy tak, že aj kraje aj vláda majú svoj výkonný základ pre svoju činnosť, a štát realizuje dotácie do miestnych rozpočtov nie preto, že tieto nemôžu prefinancovať svoje minimálne potreby (ako to je na Ukrajine), ale na zabezpečenie realizácie prenesených kompetencií. Tým, že sú samosprávy v plnej miere zodpovedné za sociálno-ekonomický stav danej administratívno-územnej jednotky, orgány miestnej samosprávy realizujú aktívnu ekonomickú politiku, vrátane politiky vyhľadávania a získavania investorov. To napomáha jednak rozvoju regiónov, a jednak aj celkovej vysokej ekonomickej dynamike Slovenska.

### 3. SLABÁ MIESTNA SAMOSPRÁVA AKO FAKTOR ZNÍŽENIA ROZPOČTOVEJ A FIŠKÁLNEJ EFEKTIVITY UKRAJINY.

Na rozdiel od Slovenska, Ukrajina má jeden z najviac centralizovaných finančných systémov. Nízka efektivita a celý rad problémov svedčia o tom, že potrebuje seriózne reformy.

Takýmto spôsobom orgány miestnej samosprávy na Ukrajine sú fakticky premenené na regionálne oddelenia ústredných orgánov vlády (týka sa to aj výkonných aj zastupiteľských orgánov vlády) a následne dochádza k tomu, že sa orientujú na realizáciu štátnej politiky a nie na rozvoj vlastného regiónu.

Ukrajinský rozpočtový systém charakterizuje nadmerná centralizácia finančných zdrojov. Príjmy obecných rozpočtov celkovo tvoria len 7% HDP a výdaje 13% HDP. Pričom väčšia časť príjmov obecných rozpočtov sú štátne dotácie a vlastné zdroje, ktoré samosprávy môžu využiť podľa vlastných priorít tvoria len 1% HDP.

Takýto centralizovaný rozpočtový systém má na Ukrajine rad podstatných nedostatkov:

- **Nízky záujem orgánov miestnej samosprávy na formovaní prijateľného podnikateľského prostredia v regióne a na aktivizáciu ekonomických činností.** V súčasnosti medzi významné celoštátne dane, previazané z miestnymi rozpočtami patrí iba daň z príjmu fyzických osôb (77,2% v rámci štruktúry príjmov miestnych daní za rok 2009) a jediná daň podnikateľských subjektov, ktoré využívajú zjednodušený systém zdanenia, účtovníctva a výkazníctva (3,1%). Vzhľadom na situáciu, že obidve tieto dane sa započítavajú do objemu medziorpočtových dotácií, miestne samosprávy nemajú vážnejšie stimuly na vytváranie nových pracovných miest, pretože zvýšenie príjmov z vyššie uvedených dvoch daní bude mať za následok zmenšenie medziorpočtových dotácií a nebude mať reálny dopad na objem finančných prostriedkov danej administratívno-územnej jednotky. Príjmy z daní z príjmu podnikov nie sú zviazané s miestnymi rozpoč-

tami a preto miestne úrady nemajú ani stimuly na rozvoj stredných a veľkých podnikov a zvýšenia ich ziskovosti.

- **Absencia primeraných stimulov pre miestnu samosprávu smerujúca k realizácii fiškálneho potenciálu konkrétnej administratívno-územnej jednotky.** Je zjavné, že ak zvýšenie fiškálnej efektivity celoštátnych daní tak aj daní späťtých s miestnymi rozpočtami nie je citeľné v miestnych príjmoch, miestne orgány vlády nie sú zainteresované v realizácii aktivít zameraných na daňový potenciál obce či regiónu. Dochádza často k neefektívnemu ekonomickému a k netransparentnému konaniu – daňový dlh, tieňová ekonomika, slabé vymáhanie daní a i.
- **Absencia fiškálne významných daní na miestnej úrovni.** Miestne samosprávy majú právo zavádzať miestne dane a poplatky, avšak tieto charakterizuje nízky objem príjmov. Do miestnych daní a poplatkov patria 2 dane (komunálna a reklamná) a 12 poplatkov. Medzi nimi sú dva, z pohľadu príjmov, najvýznamnejšie – trhové poplatky a komunálna daň (Tab. 1).

**Tabuľka 1**

**Príjmy z miestnych daní a poplatkov na Ukrajine**

Názov miestnej dane (poplatku)	Objem a percentuálna časť miestnej dane (poplatku) z celkového objemu		
	2007	2008	2009
Trhové poplatky	59,9	60,4	63,3
Komunálna daň	23,0	21,0	19,3
Daň z reklamy	7,1	8,0	6,2
Poplatok za parkovanie automobilov	3,5	4,9	3,7
Poplatok za povolenie umiestnenia obchodných objektov alebo objektov zo sféry služieb	3,8	3,6	3,5
Poplatok za právo využívania miestnych symbolov	2,3	2,7	2,6
Iné dane a poplatky	0,4	0,4	0,4
<b>SPOLU:</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

Výdavky na administrovanie niektorých miestnych daní sú väčšie ako ich príjmy. Celkovo, 14 miestnych daní a poplatkov poskytuje len 1,4% príjmov do miestnych rozpočtov.

Idea o nevyhnutnosti prerozdelenia príjmových zdrojov a povinností medzi centrálnym a miestnymi rozpočtami, je v súčasnosti akceptovaná prakticky všetkými

politickými silami. Z toho vyplýva, že reforma medzirozpočtových vzťahov by mala byť jednou z hlavných úloh súčasnej rozpočtovej reformy. Avšak ako ukázala analýza Rozpočtového kódexu, ktorý by mal začať platiť v roku 2011, vláda ešte nie je pripravená realizovať reálnu decentralizáciu rozpočtového systému. Zdroje odovzdané miestnym rozpočtom nie sú dostatočné ani na financovanie bežných výdavkov. Okrem toho, dodatočnými zdrojmi územné spoločenstvá nebudú môcť disponovať podľa vlastného uváženia, v kontexte toho ako im do rozpočtov prirubnú dodatočné výdaje, ale o ich využití sa bude, tak ako v minulosti, realizovať na centrálnej úrovni.

Fiškálna decentralizácia je v skutočnosti naliehavou úlohou pre Ukrajinu, avšak vďaka nedostatočnému pochopeniu jej podstaty a absencie konkrétnych praktických dôkazov o jej efektívite, spolu s lobbingom proti záujmom regionálnych elít v predchádzajúcej aj v súčasnej vláde, je decentralizácia znovu odložená.

#### **4. PRINCÍPY A MECHANIZMY SLOVENSKEHO FIŠKÁLNEHO MODELU, KTORÉ MÔŽU BYŤ VYUŽITÉ NA UKRAJINE.**

Praktickým zjavným dôkazom vyššej efektivity decentralizovaného fiškálneho systému oproti centralizovanému je skúsenosť Slovenska. Slovensko jasne ilustruje, že samostatné a finančne sebaštandardné regióny, môžu byť lokomotívami ekonomického rozvoja štátu.

Na základe analýz rozpočtového systému Slovenska a Ukrajiny, berúc do úvahy ich nedostatky a pozitíva, môžeme urobiť tieto hlavné závery:

**I. Efektívna decentralizácia verejnej správy je možná iba pri uskutočnení efektívneho odovzdania finančných zdrojov miestnym samosprávam.** Výsledkom presunu kompetencií bez adekvátneho rozšírenia finančných zdrojov, bude zmena orgánov miestnej samosprávy na inštitúcie, ktoré budú pasívne realizovať štátnu politiku. Bez dostatočných financií tieto nemajú vlastne zdroje na rozvoj konkrétnej administratívno-územnej jednotky a preto sa zbavia aj zodpovednosti za jej sociálno-ekonomický stav. V takejto situácii orgány miestnej samosprávy nemajú reálnu politickú silu, a hlavnú úlohu v tomto smere bude aj naďalej mať štát, ktorý apriori je v týchto otázkach menej efektívny.

**II. Fiškálna decentralizácia napomáha zvýšeniu efektivity využívania rozpočtových zdrojov.** Ak s rozpočtovými zdrojmi bude nakladať miestna samospráva, ktorá sa spravidla tvorí z predstaviteľov miestnej elity, bude to napomáhať väčšej efektívite využívania verejných finančných zdrojov. Pod tlakom zodpovednosti a hrozby straty vlády vo voľbách, vládnuce politické sily sa snažia uspokojiť záujmy maximálneho počtu obyvateľov. Okrem toho, slovenskí experti dosť jednomyselne poznamenáva-

jú, že centrálna vláda, ktorá sa vo väčšej miere orientuje na celospoločenské úlohy a je geograficky lokalizovaná v hlavnom meste, fyzicky nie je schopná orientovať sa v jednotlivých regionálnych problémoch. Z tohto dôvodu vláda, ktorá sa opiera o neúplné informácie, objektívne nie je schopná efektívne používať finančné zdroje v rôznorodých smeroch.

**III. Politická zodpovednosť miestnej samosprávy za stav obcí vedie k zníženiu korupcie a nekonkrétneho využívania financií.** Ak miestne samosprávy majú vlastné financie a právomoci na ich zvyšovanie, verejná mienka je viac náchylná vnímať nedostatky ekonomickej politiky ako nekompetentnosť orgánov miestnej vlády. Okrem toho, na miestnej úrovni sú informácie a miestnych politikoch a úradníkoch viac dostupné a zodpovednosť personifikovaná. Toto kladie na vládnucu politickú silu aj politickú zodpovednosť za svoju činnosť, čím jej predstaviteľov núti pracovať čestne a efektívne. V opačnom prípade vládnuca politická sila stratí vládu. Ak orgány miestnej vlády nenesú politickú zodpovednosť za stav obce alebo regiónu, potom chyby ekonomickej politiky na regionálnej úrovni môžu preniesť na nedostatočné financovanie zo strany štátneho rozpočtu, ako je to rozšírené na Ukrajine. To napomáha prekvitaniu korupcie a nekonkrétneho využívania financií.

Na základe týchto záverov, považujeme za vhodné sformulovať tieto odporúčania pre Ukrajinu:

**1. Je nutné prehodnotiť a jasne rozdeliť zoznam originálnych a prenesených kompetencií,** ktoré realizujú miestne samosprávy. V súčasnosti je na Ukrajine značne komplikovaný systém rozdelenia funkcií verejnej správy. Veľká časť z nich je prenesená na miestnu úroveň, avšak nie na miestne samosprávy, ale na miestnu štátnu správu. Na Ukrajine sa v súčasnosti ako hlavný problém ukazuje nie decentralizácia kompetencií, ale ich odovzdanie z miestnej štátnej správy na miestnu samosprávu. Štát by si mal ponechať na regionálnej úrovni iba kontrolnú funkciu.

**2. Je nevyhnutné rozšíriť finančnú základňu miestnej samosprávy** tak, aby mala možnosť samostatne financovať vlastné kompetencie. Preto by mal byť rozšírený zoznam príjmov do miestnych rozpočtov. To taktiež umožní zjednodušiť a spružniť obeh financií. Vzhľadom na to, že na Ukrajine absolútna väčšina regiónov získava zo štátneho rozpočtu vyrovnané dotácie, racionálnejším sa ukazuje spojenie miestnych rozpočtov s doplnkovými zdrojmi, čím sa odstráni z prerozdeľujúceho procesu úroveň štátneho rozpočtu, čo má za následok zbytočné transakčné poplatky.

Okrem toho by bolo vhodné zvážiť zavedenie dane za nehnuteľnosť do systému miestnych daní. To umožní zväčšiť vlastné príjmy rozpočtov miestnych samospráv a zároveň optimalizovať správu nehnuteľností. Tiež je nevyhnutné zvážiť možnosť zavedenia fiškálne efektívnej a ekonomicky opodstatnenej dane za využívanie verejného priestoru.

**3. Štát by sa mal zbaviť bezúčelových dotácií a prejsť na účelové dotácie, ktoré by sa orientovali na pokrytie výdavkov miestnej samosprávy spojených s realizáciou prenesených kompetencií.** Objem prenesených kompetencií by mal byť jasný a obmedzený a práve na ich realizáciu by mal štát dávať účelové dotácie zo štátneho rozpočtu. Takýto systém umožní zvýšiť efektivitu realizácie prenesených funkcií. Systém účelových dotácií umožní kontrolovať využívanie štátnych zdrojov poskytnutých miestnym samosprávam. Naviazanie financovania na konkrétne úlohy umožní, s pomocou zhodnotenia nákladov a výsledkov, jasné sledovanie smerov a efektivity ich využívania.

**4. Zaviesť normatívny prepočet prerozdelenia celoštátnych daní spojených s miestnymi rozpočtami.** Na Ukrajine v súčasnosti pôsobí vysoký politický tlak na proces prerozdelenia finančných zdrojov. Preto, aby sa minimalizovala subjektivita a zabezpečila ekonomická odôvodnenosť tohto procesu, je potrebné rozšíriť prax normatívneho prepočtu rozdeľovania celoštátnych daní. Ako príklad môžeme uviesť súčasný mechanizmus prerozdelenia daní z príjmu fyzických osôb, podľa ktorého je tento nasmerovaný do miesta registrácie platcu dane, ktorým je daňový správca kontrahovaný na platenie daní, čo vedie k tomu, že väčšiu časť týchto daní akumulujú podnikateľské centrá na Ukrajine. Ak jednotlivé pobočky spoločností pracujú v regiónoch, a štát prerozdeľuje financie na poskytovanie verejných tovarov a služieb podľa počtu zamestnancov, daň sa platí v mieste registrácie spoločnosti a nie v mieste v ktorom vykonáva svoju činnosť príslušná pobočka. Takto, regióny, predovšetkým tie, ktoré sú slabo rozvinuté, získavajú menej financií z týchto daní, pričom sú to práve ony, ktoré potrebujú väčšie financie na podporu podnikateľských aktivít. Ak počítame s tým, že medzi úlohami daňovej reformy sa často uvádza aj konsolidácia účtovníctva, existuje tu riziko, že táto daň sa bude odvádzať iba v oblasťných (krajských) mestách a v Kyjeve. V tomto kontexte sa ako vhodnejšie ukazuje vytvorenie jednotného príjmového fondu z daní z príjmov fyzických osôb a jeho následné prerozdelenie podľa normatívneho vzorca, ktorý by sa mal opierať na počet obyvateľov s trvalým pobytom na konkrétnom území.

**5. Je nevyhnutné zaviesť maximálnu úroveň transparentnosti využívania rozpočtových zdrojov orgánmi miestnej samosprávy.** Transparentnosť finančných tokov je najlepším nástrojom boja s korupciou. Na oficiálnych stránkach miestnej samosprávy na Slovensku môžeme nájsť nielen detailný zoznam všetkých projektov a adresy subjektov, ktoré sú financované z rozpočtu, ale aj objem ich financovania a výdavkové položky. To umožňuje jasné monitorovanie efektivity využívania rozpočtových zdrojov. V takýchto podmienkach je zneužívanie a korupcia na Slovensku znížená na minimum, a to aj napriek tomu, že v 90. rokoch sa tento problém zdal nezdolateľným. Podobná prax by bola veľmi užitočná pre Ukrajinu, pre ktorú je korupcia a neefektívne využívanie rozpočtových zdrojov, pravdepodobne hlavným rizikom efektivity ekonomickej politiky.



# Бюджетна децентралізація: досвід ефективної реформи Словаччини для України

**Олексій Олександрович Молдован**<sup>1</sup>

*завідувач сектору грошово-фінансової стратегії відділу економічної стратегії  
Національного інституту стратегічних досліджень*

## ВСТУП

Децентралізація сектору публічного управління та фінансів сьогодні є одним із ключових чинників високої ефективності бюджетної системи в розвинутих економіках Європейського Союзу. Даний процес відбувається не лише в федеральних країнах та країнах з історично впливовими позиціями місцевої влади, а й в нових членах ЄС, які вбачають в ньому значний конструктивний потенціал для власних економік. Одним із ключових напрямів даного процесу є бюджетна децентралізація, тобто розширення фінансової бази регіонів і муніципалітетів за рахунок передачі їм з центрального бюджету потужних фінансових джерел.

Проаналізувавши досвід ЄС, можемо констатувати, що бюджетна децентралізація не є наслідком політико-історичних процесів, а в більшій мірі вона свідомо застосовується як механізм підвищення ефективності розподілу та використання бюджетних фондів. Дієвість даного механізму можна простежити на прикладі найбільш динамічної економіки Європи – Словаччини, яка, як і Україна, менш ніж два десятиліття назад, взагалі не мала інститутів місцевого самоуправління, а фінансові ресурси і більшість повноважень концентрувалися в рівні державної влади. Централізована система мала наслідком асиметричність розподілу ресурсів між різними регіонами, інертність економічної політики місцевої влади, низьку ефективність використання бюджетних коштів, лобізм та високий рівень корупції.

---

<sup>1</sup> Завідувач сектору грошово-фінансової стратегії відділу економічної стратегії Національного інституту стратегічних досліджень, 01030 м. Київ, вул. Пирогова, 7-а, Тел: + 38 0505 261 605, e-mail: moldovan@niss.gov.ua.

Після створення незалежної Словачької республіки, країна переглянула співвідношення розподілу повноважень, відповідальності та фінансів між різними рівнями влади. Завдяки комплексу реформ, місцеве самоврядування отримало реальну владу і достатні фінансові ресурси для своєї діяльності, що сприяло значному підвищенню ефективності бюджетної системи. Це дозволило відчутно мінімізувати комплекс вищеназаних проблем та створити умови для якісного динамічного економічного підйому країни. На мікрорівні децентралізація сприяла значному покращенню якості публічних послуг (не тільки в столиці, а й регіонах), соціально-економічного становища міст та селищ, розвитку депресивних регіонів, зростанню кількості робочих місць та, відповідно, уповільненню міграційних процесів, обумовлених економічними факторами.

В даному контексті, деякий позитивний досвід бюджетної децентралізації Словаччини може бути застосований і в Україні. При цьому, досить перспективними видаються не лише принципи побудови бюджетної системи, а й окремі механізми її функціонування, на які детально буде звернуто увагу в даній роботі.

## **1. СТАНОВЛЕННЯ РОЗДІЛЬНОЇ МОДЕЛІ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ<sup>2</sup>**

Словацька Республіка в якості самостійної держави з'явилася в 1993 році. Згідно з Конституцією вона являється унітарною державою з однопалатним парламентом. Попри такий державний устрій, Словаччина розбудовує одну з найбільш децентралізованих систем публічного адміністрування. Визначальною рисою такої моделі є відділені від державної влади фінансово-потужні органи місцевого самоврядування з широким переліком повноважень та значним обсягом відповідальності за соціально-економічний стан відповідної адміністративно-територіальної одиниці.

Така модель публічного адміністрування сприяла підвищенню ефективності використання бюджетних фондів, якості надання публічних послуг та зростанню економічної активності на регіональному рівні. В значній мірі завдяки цьому словацька економіка наразі є найбільш динамічною економікою Центрально-східної Європи, а добробут країни стрімко зростає.

---

<sup>2</sup> Західна наукова думка розмежовує поняття «державне управління» та управління справами, що здійснюють органи місцевого самоврядування. За відсутності усталеного еквівалентного терміну в українській науковій думці, тут і далі буде вживатися термін «публічне адміністрування», який включає державне управління та управління справами, що здійснюють органи місцевого самоврядування.



Процес децентралізації не був тривалим, що свідчить про те, що за наявності чіткого розуміння суті, завдань та механізмів реалізації, можна досягти відчутних успіхів навіть в середньостроковій перспективі.

Як і Україна майже протягом всього XX століття Словаччина не мала досвіду розбудови місцевого самоврядування: в 1923 році місцеве самоуправління було ліквідовано і відновлено лише після демократичних перетворень в 1990 році. Ключовим завданням, яке стояло перед словацькою владою в даному напрямку було максимально «розгрузити» державну владу від тих функцій, які більш ефективно можуть реалізовувати органи місцевого самоврядування. Відповідно, за державою мала залишитися низка повноважень, які стосуються стратегічного розвитку країни.

На першому етапі значна увага приділялася адміністративно-територіальній реформі. Ще в вересні 1990 року Словацька Національна Рада прийняла *Закон про організацію населених пунктів № 369/1990 Зс.*, яким було відновлено місцеве самоуправління на рівні населених пунктів, визначено їх повноваження та сформовано фінансову базу. Міста та села у Словаччині на той час вже були значною мірою незалежними від центральних органів. Скасувавши області (державна адміністрація) під час перехідного етапу (1990-1996) Словаччина перейшла від 3-рівневої (область, район, населений пункт) до 2-рівневої системи<sup>3</sup>. Органи II-го рівня державної адміністрації лишилися у незмінному вигляді та кількості – райони (38), що залишилися з попередньої системи, а для I-го рівня, який до того часу формувався з населених пунктів, була створена нова структура державної адміністрації – територіальні одиниці в загальній кількості 121.

У 1996 році була проведена часткова адміністративна реформа, у рамках якої з попередніх 3 областей було створено 8 сучасних одиниць<sup>4</sup>. У цьому контексті важливим є те, що реформа окремо розглядала територіальний розподіл та окремо – структуру державного управління. Після цієї реформи, однак, над органами місцевого самоврядування перевагу мала державна адміністрація (прим. на рівні областей були знову створені областні державні адміністрації).

Ця ситуація змінилася у 1990-2000 рр., коли уряд СР прийняв широкую реформу державного управління. Це було здійснено через наступні документи: *Стратегія реформи державного управління СР*, яку уряд прийняв у 1999 році, та

---

<sup>3</sup> Закон НР СР № 221/1996 Зс. Про територіальний та адміністративний поділ Словацької Республіки.

<sup>4</sup> Закон НР СР № 221/1996 Зс. Про територіальний та адміністративний поділ Словацької Республіки.

*Концепція децентралізації та модернізації державного управління СР* (уряд її прийняв у 2000 р.). Саме другий документ став основним інструментом, завдяки якому реалізується і понині відбувається передача повноважень, відповідальності та фінансових джерел між державою, органами місцевого самоврядування та територіальними одиницями вищого рівня.

В подальшому система органів місцевого самоврядування вищого рівня зазнавала постійних змін, а на певному проміжку часу знову були замінені органами державної влади. Натомість органи місцевого самоуправління на рівні громад лише продовжували укріплювати свою роль в системі управління громадськими справами.

В 1998 році уряд Словаччини затвердив Концепцію децентралізації, яка стала базовим документом на основі якого було здійснено і здійснюється перерозподіл повноважень, відповідальності та бюджетних фондів між державою, територіальними громадами та територіальними одиницями більш високого рівня.

Концепція базується на трьох складових:

**I. Територіальна реформа.** В результаті її реалізації було створено другий рівень місцевого самоврядування (т. зв. вищі територіальні одиниці – обласне самоврядування)<sup>5</sup>, завдяки якому розв'язуються спільні проблеми та реалізуються спільні інтереси громад і Європейського суспільства на рівні NUTS II;

**II. Адміністративна реформа,** яка полягала у вдосконаленні системи органів влади та механізмів їх формування;

**III. Децентралізація публічного адміністрування,** яка включає передачу повноважень та відповідальності на рівень місцевого самоврядування. Вона також передбачає впровадження принципів бюджетної децентралізації.

*Словаччиною була обрана так звана «роздільна модель» державного управління,* організована на трьох рівнях: громада – обласне самоуправління – держава. Ключовим принципом побудови даної моделі є високий рівень автономії різних її ланок, їх фінансова самодостатність, відсутність відносин субординації між ними та максимальна децентралізація повноважень та відповідальності.

Після завершення адміністративно-територіальної реформи у 2002 році, в результаті якої було збережено близько 3000 тисяч населених пунктів (міст та сіл) і створено 8 областей із власним самоврядуванням, у Словаччині розпочався перерозподіл повноважень та бюджетних коштів. У 2004 році з центрального

<sup>5</sup> В Україні аналогом даних утворень є області

рівня на рівень місцевого самоврядування були передані близько 400 повноважень.

Наразі система публічного адміністрування в Словаччині розподілена наступним чином:

***а) Державна влада***

Державна влада в Словаччині класично розподілена на три гілки – законодавча, виконавча та судова. Уряд країни максимально відділений від справ місцевого самоврядування. Показово, що навіть на рівні країв в Словаччині відсутні консолідовані державні адміністрації (на кшталт, українських обласних та державних адміністрацій): на цьому рівні функціонують лише департаменти окремих органів виконавчої влади (міністерств, агентств, тощо), які створюються в разі необхідності. Модель децентралізованих державних адміністрацій надає тільки обмежену можливість адміністративного впливу держави на соціально-економічні процеси в краях та на нижчих щаблях місцевого самоврядування.

До ключових функцій, які залишилися у центрального уряду, відносяться:

- макроекономічна політика;
- валютна політика;
- митниця;
- податкова служба;
- вища освіта;
- внутрішня безпека;
- оборона;
- пожежна безпека;
- судова система;
- транснаціональні магістралі (автобани та дороги першого класу);
- аеропорти;
- охорона навколишнього середовища.

Перелік функцій центрального уряду є обмеженим і значно вужчим, чим в Україні. Це дозволяє уряду концентруватися на реалізації пріоритетних напрямів, не розпилюючи увагу та ресурси на численні локальні завдання, які власне були передані місцевому самоуправлінню. Відмітимо також, що державні органи влади здійснюють контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування та органів місцевого самоврядування вищого рівня лише в частині реалізації останніми делегованих повноважень. Вся інші контрольні повноваження на місцевому рівні здійснюються самими органами місцевого самоврядування.

**б) Органи місцевого самоврядування (муніципалітети)**

Муніципалітети являються юридичними особами, які володіють майном та землею, мають власний бюджет, який робить їх фінансово незалежним від уряду, можуть займатися підприємницькою діяльністю, справляють місцеві податки та збори, приймають участь в міжнародному та трансграничному співробітництві.

Фактично саме муніципалітети здійснюють управління соціально-економічними процесами відповідного населеного пункту і несуть повну відповідальність за стан справ.

Функції органів місцевого самоврядування розподіляються на власні та ті, що делеговані їм державною владою. До власних функцій відносять:

- місцеві комунікації;
- міський транспорт;
- житло;
- справляння місцевих податків та зборів;
- водоканал та водовід;
- місцева поліція;
- поліклініки та окремі спеціалізовані лікарні;
- культурні заклади;
- дошкільні по позашкільні заклади;
- комунальні відходи;
- озеленення та догляд за чистотою довкілля;
- розвиток населеного пункту.

Як правило, свої функції муніципалітети реалізують самостійно. Держава не втручається і не контролює використання коштів при їх реалізації. Державна влада може здійснювати вплив на органи місцевого самоврядування лише через прийняття законодавчих актів, вона не має в своїй компетенції жодних адміністративних інструментів впливу.

Окремі функції муніципалітети можуть здійснювати спільно. Як правило, це стосується великих інфраструктурних проєктів, як то розвиток водного господарства, утилізація відходів, технічне обслуговування. Для прикладу, досить поширеним напрямом співпраці є будівництво спільних підприємств по утилізації відходів, в розвитку яких приймають участь декілька географічно близьких населених пунктів. Така співпраця, як правило, відбувається у формі створення спільних підприємств. Окрім муніципалітетів, до складу акціонерів часто входять також приватні інвестори. Таке співробітництво не регламентується законодавством і побудовано виключно на реалізації спільних інтересів громад.

Відмітимо, що *фінансування власних функцій в Словаччині відбувається за рахунок власних доходів бюджетів*. Через це органи влади на місцевому рівні неабияк зацікавлені в зростанні доходів, а тому:

- а) мають стимул для реалізації податкового потенціалу на відповідній адміністративно-територіальній одиниці, що загалом підвищує фіскальну ефективність податкової політики;
- б) значну увагу приділяють стимулюванню ділової активності на власній адміністративно-територіальній одиниці, що сприяє зростанню доходів місцевих бюджетів, а на національному рівні до зростання економіки;
- в) самі активно займаються комерційною діяльністю з метою отримання додаткових коштів до бюджету, що також стимулює ділову активність.

Крім власних функцій, органи місцевого самоврядування займаються реалізацією повноважень делегованих державою. На реалізацію цих повноважень держава надає їм цільові трансферти з державного бюджету, а також здійснює контроль за ефективністю використання цих коштів.

До делегованих повноважень, що реалізують органи місцевої влади від імені держави, належать:

- реєстрація актів громадянського стану;
- надання дозволу на будівництво;
- начальна освіта та частина повноважень в галузі середньої освіти.

#### ***в) Органи місцевого самоврядування вищого рівня***

Органи місцевого самоврядування вищого рівня також є юридичними особами, мають власний бюджет, володіють майном та землею, можуть займатися комерційною діяльністю. Вони є незалежними в своїй діяльності від державної влади і муніципалітетів.

Як і органи місцевого самоврядування, краї мають власні та делеговані функції.

До перших відносять:

- автомобільні дороги другого та третього класу;
- міжміський транспорт;
- територіальне планування та розвиток;
- середні навчальні заклади;
- лікарні;
- окремі заклади соціальних послуг (будинки пенсіонерів, соціальні служби для дітей, кризові центри, дитячі будинки);
- заклади культури (галереї, театри, музеї);
- регуляторна діяльність (ліцензії аптек для лікарів, тощо).

Як і муніципалітети, краї для більш ефективної реалізації функцій можуть розвивати кооперативне співробітництво. Вони виступають засновниками бюджетних неприбуткових організацій та комерційних підприємств.

До делегованих функцій належать:

- частина функцій в сфері охорони здоров'я;
- частина функцій в сфері освіти (заклади професійної освіти);
- частина функцій в сфері національного дорожнього господарство.

Органи місцевого самоуправління вищого рівня займаються загальною політикою розвитку регіону. Вони можуть виступати партнером окремих муніципалітетів в рамках перспективних проектів (будівництво технопарків, створення спільних підприємств, тощо).

***Загалом варто відмітити, що на місцевому рівні в Словаччині найбільш впливовими являються муніципалітети. Саме на них покладесть відповідальність за соціально-економічне, культурне та екологічне становище населених пунктів. Це змушує їх проводити активну політику в різних сферах, виходити з різними ініціативами для співробітництва до державної влади, влади країв та інших структур.***

Така модель публічного адміністрування на практиці є досить ефективною. Для того, щоб отримати підтримку виборців місцева влада використовує бюджетні кошти таким чином, щоб задовольнити максимальну кількість населення, тобто використовує їх максимально ефективно. Оскільки органи місцевого самоуправління володіють більш повною інформацією про проблеми та можливості власних населених пунктів, вони виконують ці функції більш ефективно, ніж міг би уряд країни.

Така політика відчутно контрастує з системою публічного адміністрування в Україні, де відповідальність за стан адміністративно-територіальних одиниць в більшій мірі лежить на центральній владі, яка проводить свою політику через систему місцевих державних адміністрацій. Закономірно, що не маючи впливу і не відчуваючи відповідальності, органи місцевого самоуправління відіграють досить пасивну роль в соціально-економічному розвитку свого населеного пункту.

Вкрай важливим позитивом словацької моделі публічного адміністрування є мінімізація масштабів корупції та обсягів нецільового використання коштів. Словацькі експерти звертають увагу на те, що оскільки в населених пунктах інформація про місцевих політиків і чиновників є більш доступною, а відповідальність персоналізованою, то це змушує їх діяти чесно та ефективно. При наймі, сприяє цьому.

## 2. СТРУКТУРА БЮДЖЕТНОЇ СИСТЕМИ СЛОВАЧЧИНИ

Одним із чинників успішної децентралізації в Словаччині стало те, що передача повноважень супроводжувалася симетричною бюджетною децентралізацією. З 1 січня 2005 року країна перейшла на нову бюджетну систему. Ключове її завдання полягає в укріпленні фінансової бази місцевого самоврядування, визначенні власних доходів органів місцевого самоврядування вищого рівня та запровадженні нового механізму фінансування делегованих функцій.

Оскільки уряд значно зменшив перелік свої функцій, він закономірно передав до бюджетів місцевого рівня певні джерела доходів.

Наразі до державного бюджету Словаччини належать:

- непрямі податки (ПДВ, мито, акцизний збір);
- податок з прибутку корпорацій;
- 6,2% доходів від податку з доходів фізичних осіб;
- плата за користування автобанами та дорогами I класу;
- трансфери, що надходять з фондів ЄС.

Відмітимо, що кошти державного бюджету уряд спрямовує не лише на фінансування реалізації своїх функцій, значених в пункті 1а), але і на фінансування делегованих функцій, переданих муніципалітетам та органам місцевого самоврядування вищого рівня. Крім того, уряд часто виступає як партнер органів місцевого самоврядування, наприклад, в створенні технопарку, беручи на себе певні фінансові зобов'язання. Також за рахунок бюджету уряд надає пільг інвесторам, які провадять діяльність в депресивних регіонах країни.

В результаті бюджетної децентралізації була значно розширена фінансова база бюджетів населених пунктів. Завдяки цьому, **було здійснено перехід від дотаційного фінансування функцій органів місцевого самоврядування за яким держава покривала їх видатки через трансферти до місцевого бюджету до формування фінансово самодостатніх адміністративно-територіальних одиниць, які фінансують свої функції за рахунок власних доходів.**

*Довідково: Особливо варто звернути увагу на ті недоліки, які були властиві системі дотаційного фінансування видатків місцевих бюджетів. Аналізуючи дослідження словацьких експертів виділимо наступні проблеми:*

- 1) *непрозорість фінансових потоків. Передаючи кошти органам місцевого самоврядування, держава не мала змоги слідкувати, яким чином і за яких обставин вони витрачаються. Крім того, як було зазначено, в ході адміністративної реформи контрольні повноваження держави за бюджетами органів місцевого самоврядування були різко звузжені;*

- 2) *несправедливий розподіл коштів через різний рівень ефективності лобізму місцевої влади. Після того, як був запроваджений формульний розподіл бюджетних коштів між регіонами, з'ясувалося, що окремі краї отримували майже на 40% більш коштів, ніж вони об'єктивно повинні були отримувати, тоді як низка інших, навпаки, недоотримували 10-12% від їх реальної потреби;*
- 3) *незацікавленість органів місцевого самоврядування в реалізації податкового потенціалу відповідних адміністративно-територіальних одиниць. Оскільки видатки місцевих бюджетів фінансувала держава, то у органів місцевого самоврядування просто не було стимулів нарощувати дохідну базу бюджету.*

Більшість названих недоліків є ключовими проблемами сьогоденної України. Словацький досвід ілюструє, що їх можливо подолати завдяки проведенню реформ.

В ході бюджетної децентралізації, окрім розширення системи місцевих податків, держава передала на рівень місцевого самоврядування податок на доходи фізичних осіб. Зокрема, відповідно до чинних норм 70,3% податку належить органам місцевого самоврядування, 23,5% залишається бюджетам вищих територіальних одиниць і лише 6,2%, як було відмічено, надходить до державної казни.

Варто звернути увагу на досить ефективний механізм розподілу доходів від справляння даного податку між різними адміністративно-територіальними одиницями. На відміну від України, де він зараховується до бюджетів тих громад, де працює працівник, в Словаччині даний податок збирає центральний уряд, який згодом перерозподіляє його на основі формульних розрахунків. Формула, яка лежить в основі перерозподілу між муніципалітетами, містить чотири параметри:

1. чисельність населення (офіційно зареєстрованого);
2. кількість дітей дошкільного віку;
3. відсоток жителів старших 62 років;
4. категорія величини населеного пункту;

Найбільш важливим параметром в даній формулі являється кількість офіційно зареєстрованих жителів. Такий підхід видається абсолютно обґрунтованим, оскільки обсяг товарів та послуг, що надається органами самоуправління, орієнтується на кількість зареєстрованих осіб, а не на аморфний показник фактичної кількості населення. Явище трудової міграції, через що великі економічно привабливі міста мають надавати більший обсяг товарів та послуг, аніж це потрібно для зареєстрованих жителів, вирішено за допомогою додаткового коефіцієнта (так звана категорія величини населеного пункту).

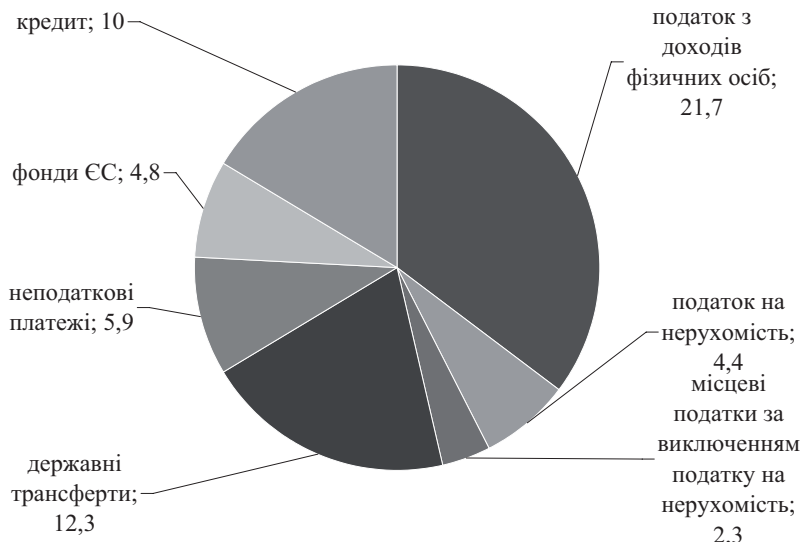


Наявність в формулі параметрів кількості дітей дошкільного віку та відсотка жителів старших 62 років обумовлено тим, що, як було зазначено, утримання закладів дошкільної освіти, а також соціальний захист пенсіонерів відноситься до функцій місцевого самоврядування.

Завдяки бюджетній децентралізації органи місцевого самоврядування отримали надійну фінансову базу, достатню для реалізації власних функцій. Якщо до 2005 року частка трансфертів в структурі дохідної частини бюджету сягала 60-70%, то нині близько 70% доходів та витрат муніципалітетів ґрунтуються на власних джерелах, решту становлять цільові дотації з держбюджету. При цьому, всі власні функції фінансуються місцевими бюджетами виключно за рахунок власних надходжень, а державні трансферти мають цільовий характер і спрямовані на фінансування делегованих державою функцій. Це дозволило сформувати ефективну бюджетну систему, в якій фінансові потоки є прозорими, а ефективність використання коштів можна прослідкувати за системою чітких критеріїв.

Для наочного аналізу структури дохідної частини бюджетів органів місцевого самоврядування, приведемо бюджет м. Прешова<sup>6</sup>. Як відмічено на Рис. 1, найбільшою статтею доходів бюджету є надходження податку з доходів фізичних осіб.

**Рис. 1. Дохідна частина бюджету м. Прешов в 2009 році, млн. євро**



<sup>6</sup> Крайовий центр

Відмітимо також, що значний вклад в наповнення місцевого бюджету вносять місцеві податки, які також включають податок на нерухомість. На них припадає майже 14% доходів бюджету (за виключенням кредиту). Для порівняння в Україні місцеві податки в середньому складають близько 1%.

В Словаччині місцеві податки являються факультативними. Муніципалітети самостійно приймають рішення про доцільність застосування тих чи інших податків, визначають ставки податку, порядок нарахування та сплати, податкові пільги, тощо.

До числа місцевих податків відносять:

- 1) податок на нерухомість;
- 2) податок з власників собак;
- 3) податок на використання громадського простору;
- 4) податок за надання житла;
- 5) податок з автоматів для продажу;
- 6) податок з невигащних гральних автоматів;
- 7) податок за в'їзд в історичну частину міста;
- 8) податок з атомної установки.

Найбільш фіскально-ефективним серед місцевих податків є податок на нерухомість. Крім того, варто звернути на досить перспективний податок на використання громадського простору, який справляється за тимчасове використання території населених пунктів (для проведення концертів, розміщення палаток, тощо). На даний податок припадає майже четверта частина доходів від місцевих податків.

Ключовими статтями неподаткових надходжень міста Прешов є доходи від комерційної діяльності, продажу землі, плата за ігрові місця та плата за утилізацію сміття.

Вагомою частиною бюджету обласного самоурядування йде за рахунок 23,5% від загального обсягу податків на прибуток фізичних осіб. Як і на рівні органів муніципалітетів, він перерозподіляється на основі формульних розрахунків. Для країв ця формула містить 6 параметрів:

1. чисельність населення (офіційно зареєстрованого);
2. відсоток жителів у віці 15-18;
3. відсоток жителів старших 62 років;
4. довжина доріг II та III категорій;
5. густина населення;
6. площа регіону.

Як бачимо, розподіл податку на доходи фізичних осіб здійснюється з урахуванням того, які функції виконують органи місцевого самоврядування вищого рівня, і яку інфраструктуру вони вже забезпечують.

Крім частини даного податку, краї також мають власний транспортний податок. Даний податок сплачується за кожен автомобіль, який використовується в підприємницькій діяльності. Відмітимо, що в Словаччині відсутній податок на транспортні засоби для фізичних осіб, які не займаються підприємницькою діяльністю. Якщо до фіскальної децентралізації бюджет регіонів на 96% формувався за рахунок дотацій з державного бюджету, то нині 60% доходів формуються з власних джерел.

Загалом, фінансові джерела розподілені між різними рівнями влади таким чином, що і регіони і уряд мають потужну фінансову базу для своєї діяльності, а держава здійснює трансферти до місцевих бюджетів не тому, що вони не можуть профінансувати свої мінімальні потреби (як це має місце в Україні), а на виконання делегованих функцій. Будучи повністю відповідальними за соціально-економічний стан відповідної адміністративно-територіальної одиниці, органи місцевого самоврядування проводять активну економічну політику, в тому числі в питаннях пошуку та залучення інвесторів. Це сприяє як розквіту регіонів, так і високій економічній динаміці Словацької республіки загалом.

### **3. СЛАБКЕ МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ ЯК ФАКТОР ЗНИЖЕННЯ БЮДЖЕТНОЇ ТА ФІСКАЛЬНОЇ ЕФЕКТИВНОСТІ В УКРАЇНІ**

На відміну від Словаччини, Україна має одну із найбільш централізованих бюджетних систем. Низька ефективність та комплекс проблем свідчать про те, що вона потребує серйозного реформування.

Наразі органи місцевого самоврядування в Україні по суті перетворені в регіональні відділи центральних органів влади (це стосується і виконавчих, і представницьких органів влади), відповідно займається реалізацією державної політики, а не розвитком власного регіону.

Українська бюджетна система характеризується надмірною централізацією фінансових ресурсів. Доходи місцевих бюджетів взагалі складають лише 7 % від ВВП, видатки – 13 % ВВП. При цьому більша частина доходів місцевих бюджетів – це державні трансферти, власні ж ресурси, які місцеві органи влади можуть використати за власними пріоритетами, складають лише 1 % від ВВП.

Така централізована бюджетна модель в Україні має низку суттєвих недоліків:

- **Низька зацікавленість органів місцевої влади в формуванні сприятливого інвестиційного клімату в регіоні та активізації економічної діяльності.** На даний момент серед вагомих загальнонаціональних податків закріпленими за місцевими бюджетами є лише податок з доходів фізичних осіб (77,2 % у структурі доходів місцевих бюджетів за результатами 2009 р.) та єдиний податок суб'єктів підприємницької діяльності, що обрали спрощену систему оподаткування, обліку та звітності (3,1 %). Оскільки обидва з них належать до кошику доходів, що враховуються при визначенні розміру міжбюджетних трансфертів, місцеві органи влади не мають серйозних стимулів для створення нових робочих місць, оскільки збільшення доходів від сплати податок з доходів фізичних осіб чи єдиний податок буде наслідком зменшення міжбюджетного трансферту і не вплине на обсяг фінансових ресурсів відповідної адміністративно-територіальної одиниці. Доходи від сплати податку на прибуток підприємств не пов'язані з місцевими бюджетами, тому органи місцевої влади не мають фіскальних стимулів для розвитку середнього та великого бізнесу і сприяння в підвищенні його рентабельності.
- **Відсутність належних стимулів у органів місцевої влади до активності в реалізації фіскального потенціалу конкретної адміністративно-територіальної одиниці.** Очевидним є те, що оскільки підвищення фіскальної ефективності як національних, так і закріплених за місцевими бюджетами податків не впливає відчутно на доходи місцевих бюджетів, місцеві органи влади не мають зацікавленості у реалізації діяльності, спрямованої на податковий потенціал села чи області. Результатом цього часто бувають економічно неефективні та непрозорі дії – податковий борг, тіньова економіка і низький рівень збирання податків та ін.
- **Відсутність фіскально значущих податків місцевого рівня.** Органи місцевого самоврядування мають право встановлення місцевих податків та зборів, проте ці податки характеризуються невеликим обсягом надходжень. Так, до власне місцевих податків та зборів належать 2 податки (комунальний, рекламний) і 12 зборів. Серед них найвагоміших в аспекті забезпечення надходжень - ринковий збір та комунальний податок (Табл. 1).

**Таблиця 1**  
**Надходження від місцевих податків та зборів в Україні**

Назва місцевого податку (збору)	Обсяг та частка місцевого податку (збору) у загальному їх обсязі		
	2007	2008	2009
Ринковий збір	59,9	60,4	63,3
Комунальний податок	23,0	21,0	19,3
Податок з реклами	7,1	8,0	6,2
Збір за припаркування автотранспорту	3,5	4,9	3,7
Збір за видачу дозволу на розміщення об'єкта торгівлі та сфери послуг	3,8	3,6	3,5
Збір за право використання місцевої символіки	2,3	2,7	2,6
Інші податки і збори	0,4	0,4	0,4
<b>ВСЬОГО:</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

Витрати на адміністрування деяких місцевих податків перевищують. Загалом, 14 місцевих податків і зборів дають лише 1,4% доходів місцевих бюджетів.

Теза про необхідність перерозподілу дохідних джерел та зобов'язань між центральним та місцевими бюджетами сьогодні є прийнятною практично всіма політичними силами. Відповідно реформування міжбюджетних відносин мало б бути серед головних завдань нинішньої бюджетної реформи. Проте як показав аналіз нового Бюджетного кодексу, який вступить в дію в 2011 році, уряд ще не готовий провести реальну децентралізацію бюджетної системи. Передані джерела місцевим бюджетам не є достатніми для фінансування навіть поточної видатків. Крім того, додатковими ресурсами територіальні громади не зможуть розпорядитися на власний розсуд, так як до місцевих бюджетів будуть передані додаткові витрати, здійснення яких раніше проводилося на центральному рівні.

Бюджетна децентралізація дійсно є нагальним завданням для України, але через недостатнє розуміння її суті, а також відсутність наочних доказів її ефективності, попри наявність потужного лобі інтересів регіональної еліти в минулій і нинішній владі, вона знову відкладається.

#### 4. ПРИНЦИПИ ТА МЕХАНІЗМИ СЛОВАЦЬКОЇ БЮДЖЕТНОЇ МОДЕЛІ, ЩО МОЖУТЬ БУТИ ЗАСТОСОВАНІ В УКРАЇНІ

Практичним наочним доказом вищої економічної ефективності децентралізованої бюджетної системи, аніж централізованої власне і є досвід Словаччини. Він ілюструє, що самостійні та фінансово самодостатні регіони можуть стати локомотивами економічного розвитку держави.

Проаналізувавши бюджетні системи Словаччини та України, відмітивши їх недоліки та позитиви, можемо зробити такі ключові висновки:

**I. Ефективна децентралізація публічного адміністрування можлива лише при проведенні еквівалентної передачі органам місцевого самоврядування фінансових джерел.** Передача повноважень без адекватного розширення фінансової бази буде мати наслідком перетворення органів місцевого самоврядування в інститути, що займаються пасивною реалізацією державної політики. За відсутності коштів вони не мають власних ресурсів для розвитку відповідної адміністративно-територіальної одиниці, і таким чином знімають з себе відповідальність за її соціально-економічне становище. В такій ситуації органи місцевого самоврядування не мають відчутної політичної ваги, а провідну роль в питаннях регіонального розвитку продовжує відігравати держава, яка апріорі в даному питанні є менш ефективним менеджером.

**II. Бюджетна децентралізація сприяє підвищенню ефективності використання бюджетних коштів.** Якщо бюджетними коштами розпоряджаються органи місцевого самоврядування, які як правило, формуються з представників місцевої еліти, що обізнані з місцевими проблемами, це сприяє більш ефективному використанню публічних грошових фондів. Під тиском відповідальності і загрози втратити владу на виборах, правлячі політичні сили намагаються задовольнити інтереси максимально великої кількості населення. Крім того, словацькі експерти досить резонно відмічають, що центральний уряд, який в більшій мірі займається загальнонаціональними завданнями та географічно локалізований в столиці, фізично не може орієнтуватися в проблемах різномірних регіонів республіки. Через це він, базуючись на неповній інформації, об'єктивно не здатний ефективно витратити бюджетні ресурси по багатьом напрямкам.

**III. Політична відповідальність органів місцевого самоврядування за стан їх населених пунктів приводить до зменшення обсягів корупції та нецільового використання коштів.** Коли органи місцевого самоврядування мають власні кошти і повноваження щодо їх нарощування, громадська думка більш схильна бачити недоліки економічної політики в низькій компетентності органів місцевої влади. Крім того, в регіонах інформація про місцевих полі-

тиків і чиновників є більш доступною, а відповідальність персоніфікованою. Названі чинники накладають на провладну політичну силу політичну відповідальність за свою діяльність, змушуючи її представників працювати чесно та ефективно. В іншому випадку, правляча політична сила втратить владу. Якщо ж органи місцевої влади не несуть політичної відповідальності за стан населеного пункту чи регіону, то прорахунки економічної політики на регіональному рівні можна віднести на недостатнє фінансування з боку державного бюджету, як це поширено в Україні. Така ситуація є сприятливою для розквіту корупції та нецільового використання коштів.

На основі зроблених висновків, вважаємо доцільним сформувані наступні рекомендації для України:

**1. Потрібно переглянути та чітко структурувати перелік власних та делегованих повноважень**, що реалізують органи місцевого самоврядування. Наразі в Україні діє досить заплутана система розподілу функцій публічного адміністрування. Значна частина з них передана на місцевий рівень, але віднесена не до компетенції органів місцевого самоврядування, а до компетенції місцевих державних адміністрацій. Ключовою проблемою в Україні сьогодні являється не стільки децентралізації функцій, скільки передача їх від місцевих державних органів влади до органів місцевого самоврядування. Держава має зберегти лише контрольні функції на регіональному рівні.

**2. Необхідно розширити фінансову базу органів місцевого самоврядування** з тим, щоб вони мали змогу самостійно фінансувати реалізацію власних функцій. Для цього має бути розширений кошик доходів бюджетів органів місцевого самоврядування. Це також дозволить спросити та прискорити рух грошових коштів. Оскільки в Україні абсолютна більшість регіонів отримують з державного бюджету трансферти вирівнювання, то раціональнішим бачиться закріплення за місцевими бюджетами додаткових джерел, виключивши тим самим з перерозподільного процесу ланку державного бюджету, наявність якої має наслідком додаткові транзакційні витрати.

Крім того, варто розглянути запровадити в системі місцевих податків податку на нерухомість. Це дозволить збільшити власні доходи бюджетів органів місцевого самоврядування та оптимізувати управління нерухомістю. Також необхідно розглянути можливість запровадження фіскально-ефективного і економічно обґрунтованого податку на використання громадського простору.

**3. Державі варто відмовитися від безцільових трансфертів, перейшовши до системи цільових трансфертів спрямованих на компенсацію витратків органів місцевого самоврядування в результаті реалізації ними делегованих**

**функцій.** Обсяг делегованих повноважень має бути чітким і обмеженим, і саме на їх реалізацію держава має надавати цільові трансферти з державного бюджету. Така система дозволить підвищити ефективність реалізації делегованих функцій. Система цільових трансфертів дозволяє контролювати використання коштів державних фондів, що передаються до місцевих бюджетів. Прив'язка фінансування до конкретних завдань дозволяє чітко відслідковувати напрямки та ефективність їх використання за допомогою оцінки затрат та результатів.

**4. Запровадити формульний розрахунок перерозподілу національних податків, закріплених за місцевими бюджетами.** Наразі в Україні на процес перерозподілу бюджетних коштів чиниться значний політичний тиск. Для того, щоб мінімізувати цей суб'єктивний та забезпечити економічну обґрунтованість даного процесу потрібно поширити практику формульного розрахунку розподілу загальнонаціональних податків. Для прикладу, нинішній механізм перерозподілу податку з доходів фізичних осіб, згідно якого він спрямовується за місцем реєстрації платника податків, який виступає податковим агентом з нарахування та сплати податку, призводить до того, що більшу частину даного податку акумулюють ділові центри України. Навіть якщо окремі філіали компаній функціонують в регіоні, і влада фінансує надання публічних товарів та послуг під відповідну кількість працівників, податок сплачується по місцю реєстрації компанії, а не місцю роботи відповідного філіалу. Таким чином, регіони, передусім слабо розвинуті, отримують менше коштів від даного податку попри те що вони, навпаки, потребують більше коштів для стимулювання ділової активності. Враховуючи, що серед завдань податкової реформи часто називається перехід до консолідованої звітності, існує ризик що даний податок взагалі буде сплачуватися лише в обласних центрах та Києві. В даному контексті, більш доцільним бачиться формування єдиного фонду надходжень податку з доходів фізичних осіб і перерозподіл його через застосування формульного підходу, який має спиратися на кількість офіційно зареєстрованих жителів на відповідній території.

**5. Необхідно запровадити максимальний рівень прозорості використання бюджетних коштів органами місцевого самоврядування.** Прозорість фінансових потоків є найбільш дієвим інструментом подолання корупції. На офіційних сайтах органів місцевого самоврядування Словаччини можна знайти не лише детальний перелік всіх проектів і адреса об'єктів, які фінансуються з бюджету, а і обсяг фінансування і статті видатків. Це дозволяє наочно моніторити ефективність використання бюджетних коштів. В таких умовах зловживання та корупція в Словаччині зведені до мінімуму, хоча ще в 90-х роках ця проблема здавалася неподоланною. Подібна практика була б вельми корисною для України, для якої корупція, неефективне витрачанням бюджетних коштів є, мабуть, головними ризиками для ефективності економічної політики.





# Research Centre of Slovak Foreign Policy Association, non-profit organisation (RC SFPA)



The Research Centre of the Slovak Foreign Policy Association (hereinafter RC SFPA) was founded in 1995 as an integral part of the Slovak Foreign Policy Association. On 30 January 2004 the RC SFPA was transformed into a non-profit organisation providing generally beneficial services: creation, development, protection, renewal and presentation of spiritual and cultural values, research, development and information services. At the same time RC SFPA took over the government-subsidized organisation of MFA SR - Slovak Institute of International Studies.

## Through its activities the organisation:

- a) Provides independent expert studies of crucial questions of international relations and foreign policy of the Slovak republic;
- b) Publishes periodical and non – periodical expert publications, that serve to deepen knowledge in the field of international relationships and foreign policy of the Slovak Republic and to serve as a source of information for both, expert and general public;
- c) Arranges expert events and takes part in international scientific co-operation in the field of international relations and security international relations;
- d) Contributes to the enhancing of expert discussion on international relations and foreign affairs of the Slovak republic;
- e) Creates the favourable background for the growth of the next generation of Slovak experts in the field of international relationships
- f) Fosters the interest of wider Slovak public in the events throughout the world, as well as the deeper understanding of the significance of foreign policy and its link with the domestic policy.

## Research focus (6 research programs):

- European Studies
- International Security
- Central and Southeastern Europe
- Eastern Europe
- Economic Policy and Development Aid
- Slovak-Ukraine Research and Educational Centre (SUREC)

### RC SFPA, n.o. Bratislava

Hviezdoslavovo nám. 14  
811 02 Bratislava  
Slovak Republic  
Tel: +421-2-5443 3151  
Fax: +421-2-5443 3161  
E-mail: [sfpa@sfpa.sk](mailto:sfpa@sfpa.sk)  
[www.sfpa.sk](http://www.sfpa.sk)

### RC SFPA, n.o. Prešov

Hlavná 11  
080 01 Prešov  
Slovak Republic  
Tel: +421-51-772 3245  
Fax: +421-51-772 3245  
E-mail: [benc@sfpa.sk](mailto:benc@sfpa.sk)  
[www.sfpa.sk](http://www.sfpa.sk)

**ISBN 978-80-89244-80-5**