

## Financovanie regionálneho rozvoja v podmienkach SR

Ľuboš Maxina

**Anotácia:** *Autor sa vo svojom príspevku zaoberá osobitosťami financovania regionálneho rozvoja na Slovensku v podmienkach samosprávy. Tento príspevok je zameraný na niektoré súvislosti a osobitosti v procese financovania verejnej správy Slovenskej republiky*

**Kľúčové slová:** *verejná správa, verejno-súkromné-partnerstvá, reforma verejnej správy, financovanie, úver.*

**Summary:** *An author analyzes some features of information financing regional evolution in the Slovak public administration. The paper is focusing on some relations in application of process and specifics of financing in public administration of Slovak republic.*

**Key words:** *Public administracion, public - privat –partnership, reform of public administration, financing, loan.*

### Regionálny rozvoj a decentralizácia verejnej správy

Slovenská republika a ostatné stredoeurópske krajiny v procese transformácie na trhové hospodárstvo uskutočňovali reformu verejného sektora. V zásade je možné tento proces charakterizovať ako decentralizáciu kompetencií na úroveň regionálnej a miestnej štátnej správy a samosprávy s cieľom priblížiť k občanovi správu vecí verejných.

Z pohľadu decentralizácie kompetencií prechádza aj potreba financovania preneseného výkonu štátnej správy a financovania výkonu samosprávy na miestnu resp. regionálnu úroveň. Narastajúci počet prenesených kompetencií financovania výkonu verejnej správy prostredníctvom svojich rozpočtov riešia miestne a regionálne samosprávy nie jednoduchú úlohu, a to zabezpečiť dostatočné príjmy v ich rozpočtoch pre plnenie úloh v oblasti regionálneho rozvoja. Zo strany druhej, sa tu plne zabezpečuje princíp subsidiarity finančnej a kompetenčná autonómia samosprávy charakteristická pre európske krajiny.

V tomto procese nie je výnimkou, že aj štát sa často zbavuje veľkej časti svojich ekonomických aktivít, prevádza vlastnícke právo na fyzické, prípadne právnické osoby v niektorých prípadoch zveruje aj riadenie ekonomických aktivít do súkromných rúk. Tento proces sa realizuje v politickom, spoločenskom, právnom, ale predovšetkým v ekonomickom trhovom prostredí. Do tohto procesu vstupujú ekonomické kategórie ako cena, náklad,

investícia, návratnosť a iné. Orgány verejnej správy sa v tomto procese dostávajú do kontaktu s trhom, na ktorom sa nachádzajú aj iné ako verejné subjekty práva - súkromné subjekty práva, preto v súčasnosti nie je tiež už neobvyklým, ako sa na správe či rozvoji regionálnej politiky v podmienkach verejnej správy podieľajú súkromnoprávne subjekty.

Rozsah majetku a objem finančných prostriedkov, ktorý v procese decentralizácie prešiel na orgány samosprávy sa genericky zvýšil. To si vyžadovalo aj zvýšené kvantitatívne a kvalitatívne nároky na orgány samosprávy.

Z jednej strany proces decentralizácie verejnej správy núti orgány verejnej správy plniť narastajúci počet úloh prenesených z centrálnej úrovne na regióny a na strane druhej, je tu narastajúci tlak na znižovanie verejných výdavkov a znižovanie daňového zaťaženia.

## Zabezpečenie financovania výkonu verejnej správy

Zabezpečiť výkon verejnej správy na úrovni regiónov sanedá uskutočniť bez financií. Zabezpečiť plnohodnotný a súčasne kvalitný výkon verejnej správy v podmienkach samosprávy SR je samozrejme možný len pri zabezpečení dostatočných finančných zdrojov. Jednou z ciest je znižovanie výdavkov v rozpočtoch samosprávy, ale má tiež svoje hranice, ktoré nie je možné prekonať. Niektoré výdavky v rozpočtoch samosprávy však nie je možné udržať ani na úrovni prechádzajúceho hospodárenia, z dôvodu nárastu cien energií a služieb.

Z hľadiska naplnenia cieľov vybudovať modernú a efektívnu verejnú správu je potrebné sa zamerať na jej rozvoj. Zákon o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy č. 583/2004 Z.z. upravuje :

- rozpočty územnej samosprávy,
- rozpočtový proces, pravidlá hospodárenia,
- finančné vzťahy medzi štátnym rozpočtom a rozpočtami obcí a VÚC.

Príjmy rozpočtu obce podľa ustanovenia § 5 ods. 1 a ods. 2 zákona č. 583/2004 Z.z. sú definované nasledovne:

- a) výnosy miestnych daní a poplatkov,
- b) nedaňové príjmy z vlastníctva a z prevodu vlastníctva majetku obce a z činnosti obce a jej rozpočtových organizácií podľa tohto alebo osobitného zákona,
- c) výnosy z finančných prostriedkov obce,
- d) sankcie za porušenie finančnej disciplíny uložené obcou,
- e) dary a výnosy dobrovoľných zbierok v prospech obce,
- f) podiely na daniach v správe štátu podľa osobitného predpisu,
- g) dotácie zo štátneho rozpočtu na úhradu nákladov preneseného výkonu štátnej správy
- h) ďalšie dotácie zo štátneho rozpočtu v súlade so zákonom o štátnom rozpočte,
- i) účelové dotácie z rozpočtu vyššieho územného celku alebo z rozpočtu inej obce na realizáciu zmlúv,
- j) prostriedky z Európskej únie a iné prostriedky zo zahraničia poskytnuté na konkrétny účel,
- k, iné príjmy ustanovené osobitnými predpismi

Obec môže na plnenie svojich úloh použiť aj:

- a) prostriedky mimorozpočtových peňažných fondov
- b) zisk z podnikateľskej činnosti,
- c) návratné zdroje financovania,
- d) združené prostriedky.

Príjmy rozpočtu vyššieho územného celku podľa ustanovenia § 6 ods. 1 a ods. 2 zákona č. 583/2004 Z.z. sú definované nasledovne:

- a) výnos miestnej dane podľa osobitného predpisu,
- b) nedaňové príjmy z vlastníctva a z prevodu vlastníctva majetku vyššieho územného celku a z činnosti vyššieho územného celku a jeho rozpočtových organizácií podľa tohto alebo osobitného zákona,
- c) výnosy z finančných prostriedkov vyššieho územného celku,
- d) sankcie za porušenie finančnej disciplíny uložené vyšším územným celkom,
- e) dary a výnosy dobrovoľných zbierok v prospech vyššieho územného celku,
- f) podiely na iných daniach v správe štátu podľa osobitného predpisu,
- g) dotácie zo štátneho rozpočtu na úhradu nákladov preneseného výkonu štátnej správy v súlade so zákonom o štátnom rozpočte na príslušný rozpočtový rok a dotácie zo štátnych fondov,
- h) ďalšie dotácie zo štátneho rozpočtu v súlade so zákonom o štátnom rozpočte na príslušný rozpočtový rok,
- i) účelové dotácie z rozpočtu obce alebo z rozpočtu iného vyššieho územného celku na realizáciu zmlúv podľa osobitných predpisov,
- j) prostriedky z Európskej únie a iné prostriedky zo zahraničia poskytnuté na konkrétny účel,
- k) iné príjmy ustanovené osobitnými predpismi.

Vyšší územný celok môže na plnenie svojich úloh použiť aj

- a) prostriedky peňažných fondov,
- b) zisk z podnikateľskej činnosti,
- c) návratné zdroje financovania,
- d) združené prostriedky.

## **Vonkajšie financovanie a regionálny rozvoj**

Samospráva pre zabezpečenie regionálneho rozvoja, výkonu svojich kompetencií a správu majetku potrebuje zabezpečiť dostatočné finančné zdroje. Pri súčasných problémoch nedostatku zdrojov financovania výkonu verejnej správy v podmienkach SR sa dostáva do popredia otázka, z akých zdrojov zabezpečiť financovanie jej investičných regionálnych projektov. Proces decentralizácie (ako sme uviedli v predchádzajúcom) rozšíril možnosti na tvorbu zdrojov samosprávy. V súčasných podmienkach zabezpečiť rozvoj efektívnej a modrenej regionálnej samosprávy nie je možné bez cudzích finančných zdrojov. Z tohto pohľadu platná legislatíva SR umožňuje nasledovné možnosti financovania:

- financovanie prostredníctvom úveru,
- financovanie prostredníctvom lízingu,

- emitovanie cenných papierov,
- združovaním finančných prostriedkov,
- financovanie prostredníctvom PPP projektov
- financovanie s projektov s prostriedkov EÚ

Financovanie samosprávy prostredníctvom úveru je v súčasnosti možné považovať za relatívne dostupné. Pre väčšinu obchodných bánk je subjekt samosprávy akceptovateľný dlžník a v prípade preukázania návratnosti úveru a zabezpečenia sa nevyskytujú závažnejšie problémy. Samozrejme krátkodobé financovanie bežných potrieb a investičných zámerov je premietnuté v rozdielnych podmienkach úveru, predovšetkým v úrokovej sadzbe.

Financovanie prostredníctvom lízingu je v porovnaní s úverom menej využívaná forma financovania samosprávy. Najčastejšie ide o formu operatívneho lízingu a predstavuje vo väčšine prípadov drahšiu formu financovania ako úver.

Financovanie samosprávy prostredníctvom emisie cenných papierov sa najčastejšie realizuje vo forme vydania komunálnych obligácií. Podstatou tejto formy financovania je úspešne zabezpečiť predaj vydaných obligácií. Často dochádza k tomu, že celú emisiu odkúpi práve obchodná banka, ktorá zabezpečuje pre samosprávu emisiu obligácií. Podstatou vydania komunálnych obligácií je predaj vopred stanoveného počtu cenných papierov s určitou nominálnou hodnotou, ktoré majú stanovenú dobu splatnosti, spôsob splatenia, v niektorých prípadoch obsahujú i doložku o umorovaní a kupón, ktorý cenný papier nesie, to znamená úrok, ktorý plyní vlastníčkovi obligácie.<sup>2</sup>

PPP projekty, ako jedno z riešení financovania regionálneho rozvoja a samosprávy je v našich podmienkach relatívne nový spôsob financovania. Ide o preklenutie nedostatku financií súkromným kapitálom a tak zabezpečiť výkon verejnej správy v súčasnosti aj v takých projektoch, ktoré samospráva nemá finančné možnosti zrealizovať. Takáto forma verejno-súkromného partnerstva má označenie PPP (public - private partnership). Tento model sa môže realizovať poskytnutím vkladu orgánom verejnej správy do spoločného podniku so súkromným partnerom na zmluvnom základe, prípadne len poskytnutím súkromného kapitálu s tým, že sa súkromný subjekt zaviazuje poskytovať za určitých podmienok určité služby vo verejnom záujme.<sup>3</sup>

Medzi základné **výhody** použitia PPP projektov z hľadiska verejnej správy je možné jednoznačne zaradiť zvýšenie efektívnosti a kvality a zánik uniformity produkcie. Medzi základné **riziká** z ekonomického pohľadu (okrem korupcie a transparentnosti) je možné považovať vznik závislého postavenia, kolízneho kartelu alebo regionálneho monopolu. Treba však dať do pozornosti aj **d'alsie možné riziká** ako: nedosahovanie požadovanej kvality súkromným subjektom, zmluvná viazanosť zväčša prekračuje volebné obdobie vo väzbe na politickú zodpovednosť, správne rozdelenie rizík medzi zmluvné strany, skryté zadlžovanie verejného správy. Takýto model verejného riadenia v EÚ naráža na administratívne a právne povedomie o voľnom trhu.

<sup>2</sup> <http://www.e-obce.sk/clanok.html?id=146&akcia=novykomentar> , Aj s dlhom sa dá dobre hospodáriť

<sup>3</sup> Pavel, J.: Instičionální pohled na možnost využití PPP projektu pri poskytovaní veřejných služeb, VŠE Praha, ČR, Kvalita riadenia v novom európskom administratívnom priestore, zborník Bratislava august 2006

## **Regionálny rozvoj a financovanie z prostriedkov EÚ v rokoch 2007-2013**

Financovanie z prostriedkov Európskej únie je zabezpečované v súlade so schváleným **Národným strategickým referenčným rámcom SR na roky 2007-2013**

Cieľ strategickej priority je:

1. Infraštruktúra a regionálna dostupnosť - cieľom je zvýšenie hustoty infraštruktúry jednotlivých regiónov a zvýšenie efektívnosti s ňou súvisiacich verejných služieb .
2. Vedomostná ekonomika - rozvoj zdrojov zabezpečujúcich trvalo udržateľného ekonomického rastu a zvyšovanie konkurencieschopnosti priemyslu a služieb.
3. Ľudské zdroje - zvyšovanie zamestnanosti, rast kvality pracovnej sily pre potreby vedomostnej ekonomiky a zvýšenie sociálnej inklúzie rizikových skupín.
4. Technická pomoc .

Stratégia, priority a ciele NSRR SR sú implementované cez 11 operačných programov v rámci jednotlivých cieľov kohéznej politiky EÚ:

- 01 Regionálny operačný program
- 02 Životné prostredie
- 03 Doprava
- 04 Informatizácia spoločnosti
- 05 Výskum a vývoj
- 06 Konkurencieschopnosť a hospodársky rast
- 07 Zdravotníctvo
- 08 Zamestnanosť a sociálna inklúzia
- 09 Vzdelávanie
- 10 Technická pomoc
- 11 Bratislavský kraj

**Pre cieľ Konvergencia je schválených 6 operačných programov, z toho:**

4 operačné programy (ďalej OP) spolufinancované z ERDF pokrývajúce celú SR okrem Bratislavského kraja (Regionálny operačný program, OP Informatizácia spoločnosti, OP, Konkurencieschopnosť a hospodársky rast a OP Zdravotníctvo), 2 operačné programy spolufinancované z ERDF a KF pokrývajúce celú SR vrátane Bratislavského kraja (OP Doprava a OP Životné prostredie).

**Spoločne pre obidva ciele Konvergencia a Regionálna konkurencieschopnosť a zamestnanosť sú 3 operačné programy, ktoré pokrývajú celú SR vrátane Bratislavského kraja, z toho:**

- spolufinancovaný z ERDF (OP Výskum a vývoj),
- 2 spolufinancované z ESF (OP Zamestnanosť a sociálna inklúzia a OP Vzdelávanie).

Pre obdobie rokov 2007-2013 ešte v roku 2006 Európska komisia rozhodla o podpore jednotlivých regiónov, stanovila výšku ročného rozpisu finančných prostriedkov pre jednotlivé členské štáty a jednotlivé ciele kohéznej politiky. Pre Slovensko je stanovené nasledujúce záväzné rozdelenie celkových finančných prostriedkov na jednotlivé ciele kohéznej politiky EÚ:

Tab. 1

<b>Finančné alokácie 2007 – 2013 na operačné programy (ŠF a KF)</b> v EUR v bežných cenách	
<b>NSRR SR na roky 2007-2013</b>	
<b>Operačný program</b>	<b>Príspevok ES (EUR, bežné ceny)</b>
<b>ERDF a KF</b>	
Regionálny OP	1 445 000 000
OP Životné prostredie	1 800 000 000
OP Doprava	3 206 904 595
OP Informatizácia spoločnosti	993 095 405
OP Výskum a vývoj	1 209 415 373
OP Konkurencieschopnosť a hospodársky rast	772 000 000
OP Zdravotníctvo	250 000 000
OP Technická pomoc	97 601 421
OP Bratislavský kraj	87 000 000
<b>ESF</b>	
OP Zamestnanosť a sociálna inklúzia	881 801 578
OP Vzdelávanie	617 801 578
<b>Spolu všetky fondy NSRR 2007 - 2013</b>	<b>11 360 619 950</b>
Spolu ERDF	5 962 278 231
Spolu KF	3 898 738 563
Spolu ESF	1 499 603 156

zdroj: [www.nsrr.sk](http://www.nsrr.sk)

Pri rozhodovaní o výbere konkrétneho spôsobu financovania je dôležité posúdiť aj ďalšie faktory, ktoré ovplyvnia nielen cenu obstarávaného majetku, ale aj podmienky, za ktorých ho získame a budeme využívať. Základným predpokladom efektívneho financovania, ale aj efektívneho hospodárenia s verejnými zdrojmi je jeho transparentnosť.

Ďalšie faktory, ktoré treba pri rozhodovaní o spôsobe financovania brať do úvahy, sú napríklad spôsob ručenia za požičané zdroje, spôsob splácania úverových zdrojov, potenciálne

výnosy plynúce z investície, schopnosť splácať požičané zdroje a náklady životného cyklu obstaraného municipálneho majetku.<sup>4</sup>

Na záver by sme chceli poukázať na vážny a dlhodobý problém v súvislosti so zabezpečením financovania regionálneho rozvoja s problematikou nevysporiadaných vlastníckych vzťahov k pozemkom tretích osôb spravovaného majetku orgánom verejnej správy. Jedná sa napr. o vlastníctvo pozemkov pod verejnými komunikáciami, stavbami a pod., ktoré patria tretím osobám, ktoré boli v minulosti prevedené zo štátu na orgány samosprávy. Je potrebné poukázať na to, že neusporiadané vlastnícke vzťahy k tretím osobám sú dlhodobo vážnou prekážkou financovania regionálneho rozvoja, pretože neusporiadané vlastnícke vzťahy nie sú akceptovateľnou zábezpekou za záväzkové vzťahy samosprávy v bankách ako aj samotnou prekážkou nakladania s týmto majetkom. Problém je o to vážnejší, že v súčasnosti obmedzuje prístup k finančným zdrojom EÚ a to napriek tomu, že na usporiadanie vlastníckych vzťahov k týmto pozemkom vo vzťahu k samospráve nie je možné čerpať prostriedky z fondov EÚ: Na druhej strane tento nevyriešený legislatívny problém obmedzuje možnosti samosprávy na financovanie projektov z prostriedkov štrukturálnych fondov EÚ z dôvodu, že nie je možné splniť podmienky preukázania vlastníckeho resp. užívacie práva k týmto nehnuteľnostiam.

## Literatúra

1. Pavel, J.: Insticionální pohled na možnost využití PPP projektu při poskytování veřejných služeb, VŠE Praha, ČR, Kvalita riadenia v novom európskom administratívnom priestore, zborník Bratislava august 2006
2. Pauličková A., Bakeš M. – Finančné právo na Slovensku a v Čechách, Sládkovičovo 2007, Eurounion 2007
3. Verejná správa- časopis vlády pre štátnu správu a samosprávu
4. <http://www.e-obce.sk/clanok.html?id=146&akcia=novykomentar> “Aj s dlhom sa dá dobre hospodáriť”
5. internet

### Kontakt:

JUDr. Ing. Ľuboš Maxina Ľuboš Maxina  
Právnická fakulta, Katedra správneho práva,  
práva životného prostredia a finančného práva  
Trnavská univerzita v Trnave  
lmaxina@post.sk

---

<sup>4</sup> <http://www.e-obce.sk/clanok.html?id=146&akcia=novykomentar> , Aj s dlhom sa dá dobre hospodáriť