

zborník

AKTUÁLNE TRENDY FINANCOVANIA SAMOSPRÁV NA SLOVENSKU

Neubauerová, Jakušová (zost.)



PRÁVNICKÁ FAKULTA
Univerzita Komenského
v Bratislave

Aktuálne trendy financovania samospráv na Slovensku

zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie,
ktorá sa uskutočnila 15. mája 2026
na Právnickej fakulte Univerzity Komenského v Bratislave



PRÁVNICKÁ FAKULTA
Univerzita Komenského
v Bratislave

Aktuálne trendy financovania samospráv na Slovensku/ Erika Neubauerová, Viera Jakušová (zost.). Bratislava : Právnická fakulta Univerzity Komenského v Bratislave, 2026. 190 s. ISBN 978-80-7160-796-0.

Publikácia bola vypracovaná v rámci výskumnej úlohy „Financovanie územnej samosprávy – potenciál funkčných mikroregiónov“ s podporou grantu udeleného Agentúrou na podporu výskumu a vývoja pod registračným číslom projektu APVV-22-0482.

Partner podujatia:

Agentúra na podporu výskumu a vývoja

© Autori

Zostavovatelia:

doc. Ing. Erika Neubauerová, PhD.

JUDr. Viera Jakušová, PhD.

Recenzenti:

doc. Ing. Iveta Dudová, PhD.

Ing. Zuzana Brindzová, PhD., MBA

Mgr. et. Mgr. Bruno Konečný

1. vydanie

2026

Právnická fakulta Univerzity Komenského v Bratislave

Všetky príspevky prešli dvojitém anonymným recenzným konaním.

Táto publikácia neprešla jazykovou úpravou. Za obsah príspevkov zodpovedajú ich autori a autorky.

ISBN (e-verzia)

978-80-7160-796-0



Publikácia je šírená pod licenciou Creative Commons 4.0, Attribution-NonCommercial-NoDerivatives. Dielo je možné opakovanie používať za predpokladu uvedenie mena autorov a len na nekomerčné účely, pričom nie je možné z diela ani jeho jednotlivých častí vyhotoviť odvodené dielo formou spracovania alebo iných zmien.

OBSAH

DOPADY (NE)SPRÁVNEJ APLIKÁCIE ROZPOČTOVEJ KLASIFIKÁCIE V ROZPOČTOVOM PROCESE SAMOSPRÁV SR (<i>doc. Ing. Kornélia Beličková, PhD.</i>)	6
ANALYSIS OF THE TRANSITIONAL FINANCING MECHANISM FOR PRIMARY SCHOOLS IN SLOVAKIA IN 2026; EFFICIENCY OF THE DEVELOPMENT-PLAN MODEL AND THE ACCESSIBILITY CONSEQUENCES OF THE 2030 SIZE-COEFFICIENT ABOLITION IN SLOVAKIA (<i>Ing. Martin Bezek</i>)	18
DETERMINANTS OF LOCAL GOVERNMENT IT EXPENDITURES IN THE CONTEXT OF THE FRAGMENTED SETTLEMENT STRUCTURE OF THE SLOVAK REPUBLIC (<i>Ing. Martin Bezek</i>)	30
EKONOMICKO-PRÁVNE ASPEKTY FINANCOVANIA A HOSPODÁRENIA MIKROREGIÓNOV V PODMIENKACH SR A ČR (<i>Ing. Matej Boór, PhD., Mgr. Yuliya Petrenko, PhD.</i>)	41
MESTSKÉ ČASTI BRATISLAVY A KOŠÍC Z POHLADU TEÓRIE FIŠKÁLNEHO FEDERALIZMU (<i>Ing. Matej Boór, PhD., Mgr. Yuliya Petrenko, PhD.</i>)	50
ZOMBIFIKÁCIA OBCÍ: INŠTITUCIONÁLNA ZOTRVAČNOSŤ MALÝCH SAMOSPRÁV NA SLOVENSKU (<i>doc. Mgr. Ing. Tomáš Černěňko, PhD., Ing. Martin Bezek</i>)	62
ZÁVISLOSŤ OBCÍ OD TRANSFEROV ZO ŠTÁTNEHO ROZPOČTU AKO PROBLÉM FINANCOVANIA ÚZEMNEJ SAMOSPRÁVY NA SLOVENSKU (<i>Ing. Zuzana Brinčíková, PhD.</i>)	71
DAŇ Z NEHNUTEĽNOSTÍ A APLIKÁCIA CENOVÝCH MÁP (<i>JUDr. Aneta Kollman Steinhübllová</i>)	86
MERANIE VÝKONNOSTI SAMOSPRÁV V KONTEXTE ROZPOČTOVÝCH VZŤAHOV (<i>Mgr. Ján Mazúr, PhD., EMPA</i>)	93
PARTICIPATÍVNY ROZPOČET AKO FORMA FINANCOVANIA MIEST A OBCÍ (<i>JUDr. Veronika Munková, PhD., JUDr. Dávid Kis</i>)	109
SENZITÍVNY ROZPOČET AKO NÁSTROJ OPTIMALIZÁCIE VÝDAVKOV SAMOSPRÁV (<i>doc. Ing. Erika Neubauerová, PhD.</i>)	129
FINANCOVANIE SAMOSPRÁV A MOBILITA ŠTUDENTOV STREDNÝCH ŠKÔL (<i>Ing. Albert Priehoda, PhD.</i>)	138
ŠETRIA SPOLOČNÉ OBECNÉ ÚRADY VEREJNÉ PENIAZE? DVE ROVINY FIŠKÁLNEJ EFEKTÍVNOSTI MEDZIOBECNEJ SPOLUPRÁCE NA SLOVENSKU (<i>Mgr. Ing. Marián Ruňanin</i>)	153

**OD DOBROVOLNEJ K POVINNEJ ÚČASTI? ÚSTAVNOPRÁVNE LIMITY
A IMPLIKÁCIE PRE MIESTNU DEMOKRACIU** (*prof. JUDr. Livia Trellová, PhD.*)

..... 167

**POTENCIÁL VYŠŠÍCH ÚZEMNÝCH CELKOV PRI OPTIMALIZÁCIÍ
FINANCOVANIA SAMOSPRÁV** (*Ing. Júlia Virágová*)180

DOPADY (NE)SPRÁVNEJ APLIKÁCIE ROZPOČTOVEJ KLASIFIKÁCIE V ROZPOČTOVOM PROCESE SAMOSPRÁV SR¹

IMPACTS OF THE (IN)CORRECT APPLICATION OF BUDGET CLASSIFICATION IN THE BUDGETARY PROCESS OF LOCAL SELF GOVERNMENT IN THE SLOVAK REPUBLIC

Kornélia Beličková²

Abstrakt: V príspevku skúmame právne a finančno-ekonomické dôsledky (ne)správnej aplikácie rozpočtovej klasifikácie v samosprávach Slovenskej republiky. Rozpočtová klasifikácia, upravená zákonom NR SR č. 523/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách verejnej správy, a vykonávacím Opatrením MF SR č. MF/010175/2004 42³, predstavuje záväzný nástroj na triedenie príjmov, výdavkov a finančných operácií verejnej správy (štátnej správy i samosprávy). Jej (ne) správna aplikácia môže viesť k porušeniu zákonných povinností pri zostavovaní a plnení rozpočtu, k nesprávnemu vykazovaniu bežných a kapitálových výdavkov a k skresľovaniu ekonomických ukazovateľov hospodárenia obcí. Z ekonomického hľadiska môže tiež spôsobiť narušenie transparentnosti, obmedziť porovnateľnosť údajov medzi samosprávami a komplikovať kontrolu a audit. Príspevok identifikuje najčastejšie aplikačné nedostatky v praxi a poukazuje na potrebu dôsledného metodického vedenia a aktualizácie klasifikačných pravidiel s cieľom posilniť fiškálnu disciplínu a právnu istotu v rozpočtovom procese samospráv.

Kľúčové slová: rozpočtová klasifikácia (druhovú, organizačnú, ekonomickú) štatistická klasifikácia výdavkov verejnej správy, hospodárenie samosprávy

Abstract: This paper examines the legal and financial economic implications of the (in)correct application of budget classification in the municipalities of the Slovak Republic. The budget classification, regulated by Act No. 523/2004 Coll. on the Budgetary Rules of Public Administration and by the implementing Measure of the Ministry of Finance of the Slovak Republic No. MF/010175/2004

¹ Tento príspevok vznikol s podporou Občianskeho združenia Protector populi, o. z., Bratislava mestská časť Devín

² Katedra financií, Národohospodárska fakulta, Ekonomická univerzita v Bratislave, Dolnozemska cesta č. 1, 852 35 Bratislava

42, constitutes a binding instrument for the classification of revenues, expenditures, and financial operations of public administration (both state administration and local self government). Its (in)correct application may lead to violations of statutory obligations in the preparation and execution of the budget, to incorrect reporting of current and capital expenditures, and to distortions of economic indicators of municipal financial performance. From an economic perspective, it may also undermine transparency, limit the comparability of data across municipalities, and complicate control and audit processes. The paper identifies the most frequent application deficiencies in practice and highlights the need for consistent methodological guidance and updates to classification rules in order to strengthen fiscal discipline and legal certainty within the budgetary process of local self government.

Key words: budget classification (type classification, organizational classification, economic classification), statistical classification of general government expenditure, municipal financial management

Úvod

Rozpočtová klasifikácia predstavuje základný nástroj na štruktúrovanie aj príjmov a aj výdavkov celého okruhu subjektov verejnej správy. Jej správne používanie je nevyhnutné pre transparentnosť, porovnateľnosť a kontrolovateľnosť rozpočtov (Horváth, 2019). V praxi slovenských samospráv sa však opakovane objavujú chyby, ktoré môžu viesť k skresleniu informácií o hospodárení obcí.

Cieľom príspevku bolo preskúmať, ako môže nesprávne používanie rozpočtovej klasifikácie ovplyvniť napríklad transparentnosť a kvalitu rozpočtového procesu v samosprávach SR.

Výskumná otázka príspevku:

Ako ovplyvňuje nesprávne používanie rozpočtovej klasifikácie transparentnosť a kvalitu rozpočtového procesu v samosprávach SR?

Hypotézy:

H₁: Samosprávy vykazujú systematické chyby v ekonomickej a funkčnej klasifikácii.

H₂: Nesprávne zatriedenie výdavkov znižuje transparentnosť rozpočtu.

H₃: Chyby v klasifikácii sú ovplyvnené odbornosťou zamestnancov.

H₄: Menšie obce vykazujú vyššiu mieru chybovosti.

Teoretické východiská

Rozpočtová klasifikácia je záväzný systém členenia rozpočtových údajov, ktorý umožňuje jednotné vykazovanie a porovnávanie verejných financií (MF SR, 2023).

Súčasný Úplný znenie opatrenia Ministerstva financií Slovenskej republiky z 8. decembra 2004 č. MF/010175/2004-42⁴, ktorým sa ustanovuje druhová klasifikácia, organizačná klasifikácia a ekonomická klasifikácia rozpočtovej klasifikácie je dostupné napríklad na stránke MF SR⁵.

Rozpočtová klasifikácia má zabezpečiť jednotnosť verejných rozpočtov tým, že je rovnaká pre všetky verejné rozpočty. Závazne sa musí dodržiavať na strane príjmov a výdavkov. Rozpočtová klasifikácia má umožniť porovnateľnosť jednotlivých verejných rozpočtov navzájom medzi sebou, ak ide o rozpočtové príjmy a výdavky, tiež porovnateľnosť schválených rozpočtov s plánovanými rozpočtami a tiež s dosiahnutými výsledkami. To následne umožňuje zostavovať rôzne ekonomické prehľady.

Rozpočtová klasifikácia má zabezpečiť väzbu verejných rozpočtov na hospodárske ukazovatele, ktoré sa viažu na rozpočtové príjmy a výdavky. Rozpočtová klasifikácia má zabezpečiť adresnosť úloh. Úlohy sa na strane príjmov aj výdavkov určujú konkrétne a adresne na toho, kto ich má plniť. Rozpočtová klasifikácia má zabezpečiť prehľadnosť, jednoduchosť a jasnosť, aby sa mohla realizovať požiadavka zrozumiteľnosti rozpočtu na strane príjmov aj výdavkov. Rozpočtová klasifikácia má vyhovovať požiadavkám ekonomických analýz pri skúmaní tlaku na zvyšovanie

⁴ Opatrenie z 28. marca 2006 nadobúda účinnosť 15. apríla 2006 okrem čl. I bodu 1, ktorý nadobúda účinnosť 1. júla 2006 a čl. I bodov 3 až 15, ktoré nadobúdajú účinnosť 1. januára 2007.

Opatrenie z 23. apríla 2008 nadobúda účinnosť 1. júna 2008 okrem čl. I bodov 2 až 30, ktoré nadobúdajú účinnosť 1. januára 2009.

Opatrenie z 20. mája 2010 nadobúda účinnosť 1. júla 2010.

Opatrenie z 18. augusta 2010 nadobúda účinnosť 1. novembra 2010.

Opatrenie z 29. októbra 2010 nadobúda účinnosť 5. novembra 2010.

Opatrenie z 20. februára 2012 nadobúda účinnosť 1. marca 2012, okrem čl. I bodov 7, 8 a 10 až 12, ktoré nadobúdajú účinnosť 1. januára 2013.

Opatrenie zo 4. decembra 2013 nadobúda účinnosť 1. januára 2014.

Opatrenie z 12. novembra 2014 nadobúda účinnosť 1. januára 2015.

Opatrenie zo 16. septembra 2015 nadobúda účinnosť 1. januára 2016.

Opatrenie zo 16. marca 2016 nadobúda účinnosť dňom vyhlásenia okrem čl. I bodov 2, 4, a 5, ktoré nadobúdajú účinnosť 1. januára 2017.

Opatrenie z 18. mája 2016 nadobúda účinnosť 1. júna 2016.

Opatrenie zo 7. decembra 2016 nadobúda účinnosť 1. januára 2017.

Opatrenie z 26. apríla 2017 nadobúda účinnosť 1. januára 2018.

Opatrenie zo 17. októbra 2018 nadobúda účinnosť 1. januára 2019 okrem čl. I ôsmeho bodu, ktorý nadobúda účinnosť 1. marca 2019.

Opatrenie z 2. decembra 2020 nadobúda účinnosť 1. januára 2021.

Opatrenie z 9. júna 2021 nadobúda účinnosť 1. júla 2021 okrem čl. I bodov 2 až 9, ktoré nadobúdajú účinnosť 1. januára 2022.

Opatrenie zo 4. decembra 2024 nadobúda účinnosť 1. januára 2025.

Opatrenie z 3. novembra 2025 nadobúda účinnosť 1. januára 2026.

⁵ https://www.mfsr.sk/files/archiv/82/Konsolidovane_znenie_internet.pdf.

rôznych rozpočtových výdavkov v ekonomike, ďalej požiadavkám systému účtovníctva, kontroly transakcií a napokon požiadavkám na zostavovanie národných účtov.

Rozpočtovú klasifikáciu nemožno zamieňať s inými právnymi predpismi, najmä nie s tými, ktoré vymedzujú organizáciám povinnosť vytvárať rozpočtové príjmy alebo právo vynakladať rozpočtové prostriedky.

Zo skutočnosti, že rozpočtová klasifikácia pripúšťa na danom mieste určitý druh príjmov alebo výdavkov, nemožno odvodiť ich oprávnenosť – tá musí mať iný právny základ a oporu. Samotná rozpočtová klasifikácia nestačí na oprávnené inkaso príjmov alebo čerpanie rozpočtových prostriedkov.

Základné členenie zahŕňa:

- a) *označenie druhu rozpočtu = **druhovú klasifikáciu**, ktorá zachytáva rozpočty subjektov verejnej správy zapísaných v registri organizácií vedenom Štatistickým úradom Slovenskej republiky a zaradených vo verejnej správe v súlade s jednotnou metodikou platnou pre Európsku úniu, to znamená napr. pod kódom*
- 8 rozpočet obce
 - 81 rozpočet obce a ňou zriadených rozpočtových organizácií
 - 82 rozpočet príspevkovej organizácie obce
 - 10 rozpočet vyššieho územného celku
 - 101 rozpočet vyššieho územného celku a ním zriadených rozpočtových organizácií
 - 102 rozpočet príspevkovej organizácie vyššieho územného celku
- b) ***organizačná klasifikácia** = identifikácia rozpočtových operácií podľa rozpočtových kapitol, štátnych fondov, obcí, VÚC, VVŠ a ostatných subjektov verejnej správy, ktoré sú zapísané v registri organizácií vedenom Štatistickým úradom Slovenskej republiky a zaradené vo verejnej správe v súlade s jednotnou metodikou platnou pre Európsku úniu, to znamená napr. pod kódom*
- C. OBCE
 - 800 Obec
 - D. VYŠŠIE ÚZEMNÉ CELKY (SAMOSPRÁVNE KRAJE)
 - 101 Bratislavský samosprávny kraj
 - 102 Trnavský samosprávny kraj
 - 103 Trenčiansky samosprávny kraj
 - 104 Nitriansky samosprávny kraj
 - 105 Žilinský samosprávny kraj
 - 106 Banskobystrický samosprávny kraj
 - 107 Prešovský samosprávny kraj

c) **ekonomická klasifikácia** = triedi rovnorodé druhy príjmov a výdavkov na hlavné kategórie, ďalej na kategórie, položky a podpoložky. Určuje, ktoré výdavky sa financujú z bežných výdavkov a ktoré z kapitálových výdavkov

A. PRÍJMY

100 Daňové príjmy

200 Nedaňové príjmy

300 Granty a transfery

B. VÝDAVKY

600 Bežné výdavky

700 Kapitálové výdavky

800 Výdavky z transakcií s finančnými aktívami a finančnými pasívami

C. FINANČNÉ OPERÁCIE

1. PRÍJMOVÉ OPERÁCIE

2. VÝDAVKOVÉ OPERÁCIE

D. PREVODY

900 Prevody na samostatnom účte štátnej rozpočtovej organizácie

1. PREVODOVÉ PRÍJMY

2. PREVODOVÉ FINANČNÉ OPERÁCIE

d) **funkčná klasifikácia** = priraduje výdavky k oblastiam verejných politík (napr. školstvo, zdravotníctvo, armáda, obrana, bezpečnosť, doprava). V SR triedi funkčná klasifikácia výdavky podľa účelu prostredníctvom oddielov – 10, skupín – 69, tried – 124 a podtried – 100. Umožňuje sledovať výdavky verejnej správy podľa ich účelu a medzinárodné porovnávanie. Výdavky verejnej správy sa podľa účelu triedia podľa osobitného predpisu, pričom to upravuje vyhláška č. 271/2002 Z. z. Štatistického úradu Slovenskej republiky z 28. mája 2002, ktorou sa vydáva štatistická klasifikácia výdavkov verejnej správy (SK-COFOG). Štatistická klasifikácia výdavkov verejnej správy je štvorúrovňová a na jednotlivé úrovne sa používa toto označenie:

1. úroveň – oddiel – označený dvojmiestnym kódom;
2. úroveň – skupina – označená trojmiestnym kódom;
3. úroveň – trieda – označená štvormiestnym kódom;
4. úroveň – podtrieda – označená päťmiestnym kódom.

Štatistická klasifikácia výdavkov verejnej správy (SK-COFOG) je do tretej úrovne identická s medzinárodným štandardom COFOG, štvrtá úroveň zohľadňuje národné špecifiká triedenia výdavkov verejnej správy podľa účelu

ich použitia. Výnimku predstavujú skupiny 09.2 a 09.4, kde sú národné špecifiká zohľadnené už na 3. úrovni.

Funkčná klasifikácia je potom nasledovná:

- 01 Všeobecné verejné služby
- 02 Obrana
- 03 Verejný poriadok a bezpečnosť
- 04 Ekonomická oblasť
- 05 Ochrana životného prostredia
- 06 Bývanie a občianska vybavenosť
- 07 Zdravotníctvo
- 08 Rekreačia, kultúra a náboženstvo
- 09 Vzdelávanie
- 10 Sociálne zabezpečenie

Okrem týchto základných zákonných skutočností treba mať na zreteli aj skutočnosť, že v snahe zabezpečiť účelnosť a efektívnosť výdavkov štátneho rozpočtu; zvýšiť zodpovednosť správcu kapitoly za vynakladanie výdavkov štátneho rozpočtu; zabezpečiť väčšiu participáciu verejnosti pri príprave programov a väčšiu transparentnosť pri zaobchádzaní s prostriedkami rozpočtu – pilotné kapitoly Ministerstvo školstva, vedy, výskumu a športu SR, SAV, Najvyšší súd SR a Ústavný súd SR zostavili návrh štátneho rozpočtu na rok 2002 po prvýkrát v plnej programovej štruktúre. **Programová klasifikácia** sleduje ciele a výstupy verejných politík (Allen & Tommasi, 2001).

Novelou zákona NR SR č. 583/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy, ktorá nadobudla účinnosť 1. septembra 2007 – sú mestá a obce na Slovensku povinné zostavovať rozpočty v programovej štruktúre od rozpočtového obdobia 2009 – 2011. Od tohto obdobia sa programové rozpočtovanie stalo štandardom pre celú územnú samosprávu, to znamená, že rozpočty obcí, miest a VÚC musia byť zostavované v programovej štruktúre, programový rozpočet musí obsahovať zámery, ciele a merateľné ukazovatele; povinnosť sa vzťahuje na všetky subjekty územnej samosprávy, okrem obcí do 2 000 obyvateľov, ktoré môžu rozhodnúť o neuplatňovaní programového rozpočtu⁶.

⁶ Najvyšší kontrolný úrad SR vo svojej správe z roku 2024 uvádza, že: „územná samospráva je od roku 2009 povinná zostavovať rozpočet aj v programovej štruktúre, povinnosť sa týka všetkých miest a obcí nad 2 000 obyvateľov“.

Najdôležitejšie zistenia z praxe slovenských miest a obcí v oblasti rozpočtovej klasifikácie		
P. č.	Opis zistenia	Dôsledok
1.	<i>Nesprávne zatriedenie výdavkov na IT služby a softvér. NKÚ SR pri kontrole v roku 2022 identifikoval, že výdavky na licencie a cloudové služby boli účtované ako kapitálové výdavky, hoci mali byť vedené ako bežné výdavky (ekonomická položka 635).</i>	skreslené kapitálové saldo a nesprávne vykázanie investičnej aktivity mesta
2.	Chyby pri projektoch EÚ (IROP, OPII) V dvoch mestách boli výdavky na projektový manažment účtované pod nesprávnymi podpoložkami	dodatočné korekcie zo strany riadiaceho orgánu
3.	Nejednotné zatriedenie výdavkov v mestských častiach Bratislavy - používali rozdielne metodiky pri zatriedení výdavkov na údržbu komunikácií.	nemožnosť porovnávať efektívnosť výdavkov medzi mestskými časťami
4.	Malé obce - problém s odbornou kapacitou. Opakovane sa vyskytli chyby pri zatriedení výdavkov na energie, údržbu a služby.	obce do 2 000 obyvateľov často nemajú kvalifikovaného rozpočtára
5.	NKÚ SR (2023) uvádza, že obce v okresnom meste účtovali opravy budov ako investície, hoci išlo o bežnú údržbu.	zamieňanie bežných a kapitálových výdavkov
6.	V niektorých obciach boli príjmy z dane za psa a dane z nehnuteľností účtované v jednej podpoložke, čo je v rozpore s metodikou MF SR.	nesprávne vykazovanie príjmov z miestnych daní
7.	Pri modernizácii verejného osvetlenia v krajskom meste boli výdavky na projektovú dokumentáciu účtované ako investičné výdavky, hoci metodika MF SR jasne uvádza, že ide o bežné výdavky.	rozpor s Metodikou MF SR, porušenie Opatrenia MF SR
8.	Pri spoločných projektoch v okolí okresného mesta (cyklotrasy, vodohospodárske stavby) sa ukázalo, že každá obec používala inú metodiku zatriedenia výdavkov.	komplikácie pri spoločnom financovaní a kontrole projektov

9.	Mikroregión. Pri spoločných projektoch cestnej infraštruktúry sa ukázalo, že obce rozdielne zatriedili výdavky na geologické posudky.	neuznanie časti výdavkov v rámci IROP
10.	V okresnom meste pri projektoch zelenej infraštruktúry boli výdavky na údržbu účtované ako investície.	projekt musel byť prepracovaný
11.	V okresnom meste - najvyšší podiel chýb v SR pri zatriedení výdavkov na sociálne služby (položky 610, 620, 630). V mnohých obciach účtovníctvo vykonáva jedna osoba bez špecializácie na rozpočtovú klasifikáciu.	nízka odborná kapacita
12.	Veľké mestá versus malé obce. Pri projektoch smart city boli výdavky na softvér a licencie účtované ako investície. Obce používali rozdielne metodiky pri zatriedení výdavkov na vodohospodárske projekty.	rozpor s Metodikou MF SR
13.	Krajské mesto - pri veľkých dopravných projektoch (napr. rekonštrukcia ulíc) boli výdavky na projektový manažment účtované nesprávne. Rozdielne zatriedenie výdavkov na školstvo spôsobilo problémy pri porovnávaní nákladov na žiaka. Najvyšší počet obcí s chybami v príjmovej časti rozpočtu Najmä pri miestnych daniach a poplatkoch.	? ? ? ? ? ? ?

Syntéza najdôležitejších celoslovenských zistení

1. Najčastejšie chyby

- zamieňanie bežných a kapitálových výdavkov,
- nesprávne zatriedenie IT služieb a softvéru,
- chyby pri projektoch financovaných z EÚ,
- nejednotná metodika medzi obcami a mestami,
- nesprávne zatriedenie príjmov z miestnych daní.

2. Najviac problémové regióny

- Banskobystrický kraj – najvyššia chybovosť, nízka odborná kapacita,
- Prešovský kraj – najväčšie rozdiely medzi obcami,
- Bratislavský kraj – najčastejšie chyby pri IT a investičných projektoch.

3. Najčastejšie príčiny

- nedostatok odborných kapacít,
- neaktualizované účtovné systémy,
- nejednotná metodika medzi obcami,
- nedostatočné školenia.

Hypotézy:

H1: Samosprávy vykazujú systematické chyby v ekonomickej a funkčnej klasifikácii. – potvrdená

H2: Nesprávne zatriedenie výdavkov znižuje transparentnosť rozpočtu. – nepotvrdená

H3: Chyby v klasifikácii sú ovplyvnené odbornosťou zamestnancov. – potvrdená

H4: Menšie obce vykazujú vyššiu mieru chybovosti. – nepotvrdená

Úloha a zodpovednosť finančného kontrolóra

Postavenie a úlohy finančného kontrolóra v obciach a mestách upravujú najmä:

zákon č. 357/2015 Z. z. o finančnej kontrole a audite,

zákon č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení,

zákon č. 583/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy,

interné predpisy obce (smernice o finančnej kontrole, vnútorný kontrolný systém).

Finančný kontrolór je povinnou funkciou v každej obci a meste nad 2 000 obyvateľov. V menších obciach môže byť kontrolór zdieľaný alebo externý. Finančný kontrolór je nezávislý orgán kontroly v rámci obce/mesta, volený obecným (mestským) zastupiteľstvom, zodpovedný výlučne zastupiteľstvu, nie starostovi/primátorovi, nesmie byť v pracovnom pomere k obci (výnimkou je pracovný pomer na výkon funkcie kontrolóra). Jeho nezávislosť je kľúčová – kontrolór nesmie byť podriadený starostovi ani mestskému úradu.

Podľa zákona č. 357/2015 Z. z. finančný kontrolór vykonáva:

a) Predbežnú finančnú kontrolu

- kontrola pred vznikom záväzku,
- preveruje súlad s rozpočtom, zákonmi, internými predpismi,
- kontroluje správne použitie rozpočtovej klasifikácie,
- overuje, či obec má krytie na plánovaný výdavok.

b) Priebežnú finančnú kontrolu

- kontrola počas realizácie činnosti alebo projektu,

- sleduje dodržiavanie zmluvných podmienok, harmonogramu, rozpočtu,
- kontroluje správnosť účtovania a zatriedenia výdavkov.

c) Následnú finančnú kontrolu

- kontrola po ukončení činnosti, projektu alebo rozpočtového obdobia,
- hodnotí hospodárnosť, efektívnosť a účinnosť (tzv. 3E),
- preveruje správnosť účtovníctva a rozpočtovej klasifikácie.

Aké sú konkrétne úlohy finančného kontrolóra v samospráve, ktorý je povinný zachovávať mlčanlivosť a nesmie konať v konflikte záujmov? Kontrolór overuje:

- správne zatriedenie príjmov a výdavkov podľa ekonomickej, organizačnej a funkčnej klasifikácie,
- súlad rozpočtu s legislatívou,
- dodržiavanie programového rozpočtovania,
- správnosť čerpania kapitálových a bežných výdavkov,
- zodpovedá za odborný výkon kontroly,
- nesie zodpovednosť za správnosť zistení.

Záver

V praxi kľúčovým garantom správneho zatriedenia tak príjmov ako aj výdavkov je finančný kontrolór, ktorý odhaľuje nesprávne účtovanie (napr. bežné vs. kapitálové výdavky), kontroluje správne použitie ekonomických položiek, upozorňuje na riziká pri projektoch EÚ, zabezpečuje porovnateľnosť údajov medzi rokmi, to znamená chráni obec pred sankciami NKÚ SR a MF SR. Používanie rozpočtovej klasifikácie upravuje zákon NR SR č. 583/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy, ktorý obciam ukladá povinnosť zostavovať rozpočet v súlade s metodikou Ministerstva financií SR. Kľúčovým dokumentom je Oznámenie MF SR o vydaní Rozpočtovej klasifikácie, ktoré obsahuje záväzné definície. Kontrolu správnosti vykonávajú hlavní kontrolóri obcí, Najvyšší kontrolný úrad SR a v niektorých prípadoch aj audítori. Správne zatriedenie je kľúčové pre analytické hodnotenie rozpočtu, tvorbu finančných ukazovateľov a kontrolu hospodárenia (OECD, 2019). Chyby v klasifikácii môžu viesť k nesprávnym záverom o finančnom zdraví obce (Kubala, 2020). Správne používanie rozpočtovej klasifikácie je kľúčovým predpokladom transparentného a efektívneho fungovania samospráv. Chyby v klasifikácii majú významné ekonomické, právne aj strategické dôsledky. V kontexte fragmentovanej sídelnej štruktúry SR a rastúceho významu funkčných mikroregiónov je nevyhnutné posilniť metodickú podporu, profesionalizáciu a interkomunálnu spoluprácu. Moderná samospráva musí stáť na presných dátach – a tie začínajú správnym chápaním a prístupom k rozpočtovej klasifikácii.

Zoznam použitej literatúry

1. ALLEN, R., & TOMMASI, D. (2001). Managing Public Expenditure. OECD.
2. BELIČKOVÁ, K. a kol. (2025). Rozpočtová teória, politika a prax. 3. vydanie. Praha: Wolters Kluwer ČR, a. s., 2025. 320. s. ISBN 978-80-286-0368-7
3. BELIČKOVÁ, K. (2022). Trendy v zostavovaní rozpočtov subjektov verejnej správy v súčasnom období = Trends in Public Administration Budgeting in the Current Period / Kornélia Beličková. - VEGA 1/0239/19, APVV-19-0108. In: Rodová rovnosť a rodovo citlivé rozpočtovanie v teórii a praxi: zborník príspevkov z vedeckej konferencie, Bratislava, 12. – 13. september 2022 / editori: Erika Neubauerová, Tomáš Černěňko; recenzenti: Iveta Dudová, Martin Geško. - Bratislava: Vydavateľstvo EKONÓM, 2022. - ISBN 978-80-225-5036-9. - S. 5-10.
4. BELIČKOVÁ, K. (2022). Rozpočet verejnej správy Slovenskej republiky – od adolescence k dospelosti = Public Administration Budget of the Slovak Republic – From Adolescence to Adulthood. 1. časť / Kornélia Beličková. In: Finančné trhy [elektronický zdroj] : vedecký časopis = Scientific Journal. - Bratislava : Derivát. - ISSN 1336-5711. - Roč. 19, č. 2 (2022), s. [1-12]. HORVÁTH, P. (2019). Verejné financie a rozpočtový proces. Bratislava: Wolters Kluwer.
5. BELIČKOVÁ, K. (2021). Možné spôsoby zefektívnenia fungovania organizácií verejného sektora v prostredí behaviorálnej ekonómie. = Possible Ways to Streamline the Functioning of Public Sector Organizations in the Environment of Behavioral Economics. / Kornélia Beličková. - VEGA 1/0239/19. In: Finančné trhy [elektronický zdroj] : vedecký časopis = Scientific Journal. - Bratislava : Derivát. - ISSN 1336-5711. - Roč. 18., č. 2 (2021), s. [1-6] online.
6. BELIČKOVÁ, K. (2022). Verejné rozpočtové systémy / Kornélia Beličková - Hilda Regulová Gajdošová - Miroslava Skýpalová ; recenzenti: Juraj Válek, Zuzana Brindzová. - 1. vydanie. - Bratislava : Vydavateľstvo EKONÓM, 2022. - 209 s. [13,72 AH] [13,72 AH]. - ISBN 978-80-225-4986-8
7. KOVÁČOVÁ, N. & KOVÁČOVÁ, S. (2022). Špecifiká miestnej samosprávy Slovenskej republiky a vybraných krajín stredoeurópskeho priestoru. ISBN 978-80-8167-089-3. <https://fvpvs.vsdanubius.sk/files/fvpvs/54/sk/specifika-miestnej-samospravy.pdf>
8. KUBALA, M. (2020). Analýza finančného zdravia obcí. Ekonomické rozhlady, 49(3).
9. MF SR (2026). Rozpočtová klasifikácia. Oznámenie Ministerstva financií SR.
10. NKÚ SR (2025). Správa o výsledkoch kontrolnej činnosti. <https://www.nku.gov.sk/documents/d/nku/sprava-o-vysledkoch-kontrolnej-cinnosti-nku-sr-za-rok-2025>
11. NKÚ SR (2024). Správa o výsledkoch kontrolnej činnosti. <https://www.nku.gov.sk/documents/d/nku/sov24>

12. NKÚ SR (2023). Správa o výsledkoch kontrolnej činnosti. https://www.nku.gov.sk/documents/d/nku/vyrocnna_sprava_nku23-1
13. NKÚ SR (2022). Správa o výsledkoch kontrolnej činnosti. <https://www.nku.gov.sk/documents/d/nku/sprava-o-vysledkoch-kontrolnej-cinnosti-nku-sr-za-rok-2022-1>
14. NKÚ SR (2021). Správa o výsledkoch kontrolnej činnosti. <https://www.nku.gov.sk/documents/d/nku/sprava-o-vysledkoch-kontrolnej-cinnosti-nku-sr-za-rok-2021>
15. NKÚ SR (2020). Správa o výsledkoch kontrolnej činnosti. <https://www.nku.gov.sk/documents/d/nku/sprava-o-vysledkoch-kontrolnej-cinnosti-nku-sr-za-rok-2020>
16. OECD (2019). Budget Transparency Toolkit. OECD Publishing.
17. SCHICK, A. (2014). The metamorphoses of performance budgeting. OECD Journal on Budgeting, 13(2).

Kontaktné údaje

doc. Ing. Kornélia Beličková, PhD.

kornelia.belickova@euba.sk

Ekonomická univerzita v Bratislave, Národohospodárska fakulta, Katedra financií

ANALYSIS OF THE TRANSITIONAL FINANCING MECHANISM FOR PRIMARY SCHOOLS IN SLOVAKIA IN 2026; EFFICIENCY OF THE DEVELOPMENT-PLAN MODEL AND THE ACCESSIBILITY CONSEQUENCES OF THE 2030 SIZE-COEFFICIENT ABOLITION IN SLOVAKIA

ANALÝZA PRECHODNÉHO MECHANIZMU FINANCOVANIA ZÁKLADNÝCH ŠKÔL V ROKU 2026; PLÁN ROZVOJA ŠKOLY AKO PODMIENKA ELIMINÁCIE NEGATÍVNYCH DOPADOV ÚPRAVY VEĽKOSTNÉHO KOEFICIENTU

Martin Bezek¹

Abstract: This study evaluates Slovakia's 2026 primary-school financing reform, which tapers the small-school size coefficient to 1.00 by the end of 2030. It asks two linked questions: whether the school development-plan instrument is an efficient rationalisation tool, and what the abolition means for the accessibility of primary education from the parent's perspective. A documentary coding of the official instrument and a sample of completed plans, tested against a viability rubric, shows that the plan functions as an analytical and compensation document: it offers no measure addressing the per-pupil cost structure and no consolidation option, so it cannot drive rationalisation. Analysis of the national dataset for all 2,030 primary schools finds that 1,197 (59%) are coefficient-dependent and that 981 sole-school municipalities risk being left with no primary school, concentrated in the weakest regions, with an annual funding gap of about €83 million. The reform withdraws an equity premium in the name of efficiency while transferring the closure decision to the municipalities least able to absorb it.

Keywords: school financing reform; size coefficient; school consolidation; educational accessibility; rural primary schools

Abstrakt: Štúdia hodnotí slovenskú reformu financovania základných škôl z roku 2026, ktorá do konca roka 2030 znižuje veľkostný koeficient malých škôl na hodnotu 1,00. Kladie dve prepojené otázky: či je nástroj plánu rozvoja školy efektívnym racionalizačným nástrojom a čo zrušenie koeficientu znamená pre dostupnosť základného vzdelávania z pohľadu rodiča. Dokumentárne

¹ Katedra verejnej správy a regionálneho rozvoja, Národohospodárska fakulta, Ekonomická univerzita v Bratislave, Dolnozemská cesta č. 1, 852 35 Bratislava

kódovanie oficiálneho nástroja a vzorky vyplnených plánov podľa kritérií životaschopnosti ukazuje, že plán funguje ako analytický a kompenzačný dokument: neponúka opatrenie riešiace nákladovú štruktúru na žiaka ani možnosť zlučovania, a tak nedokáže riadiť racionalizáciu. Analýza národného súboru všetkých 2 030 základných škôl zisťuje, že 1 197 (59 %) je závislých od koeficientu a že 981 obcí s jedinou školou riskuje, že zostane bez základnej školy, najmä v najslabších regiónoch, s ročným výpadkom financovania približne 83 miliónov eur. Reforma odníma prémiiu za rovnosť v mene efektívnosti a rozhodnutie o zatvorení prenáša na obce, ktoré ho najťažšie zvládnu.

Kľúčové slová: reforma financovania škôl; veľkostný koeficient; racionalizácia siete škôl; dostupnosť vzdelávania; vidiecke základné školy

Introduction

Slovakia's primary-school network is entering its most consequential structural adjustment in two decades. Act No. 322/2025 Z. z. on school financing, effective 1 January 2026, together with Government Regulation 412/2025 Z. z., redefined the **size coefficient** — the supplement that has kept small and incompletely organised primary schools solvent. The coefficient is now assessed against the total pupils in a municipality rather than per founder, its maximum value is reduced, and it is to be tapered annually and **abolished entirely on 31 December 2030**. In its place the reform introduces a softer instrument: a school development plan that a founder must submit to obtain transitional compensation through the negotiation process when a school's normative falls by more than 3%.

This pairing sits within an international policy family. Across the OECD, demographic decline has left school networks with under-utilised capacity, and consolidation has been the standard efficiency response (OECD, 2014; OECD, 2021; Echazarra & Radinger, 2019). Schooling exhibits economies of size, so very small schools are expensive per pupil, and a size supplement compensates for this feature of the cost curve (Andrews, Duncombe & Yinger, 2002; Duncombe & Yinger, 2007). Withdrawing it is, in effect, a decision to stop paying the premium that keeps small schools open.

The puzzle has two faces. The first is **efficiency**: is the development-plan instrument an effective rationalisation tool — one that channels money toward viable configurations and prompts honest consolidation — or a procedural cushion that defers hard decisions? The second is **accessibility**: when the coefficient reaches 1.00 for every school in 2030, the most exposed schools are the smallest rural ones, whose per-pupil economics cannot survive on the bare normative. Their closure would shift

the burden onto families through longer commutes and the erosion of a primary school within reach (Cedering & Wihlborg, 2020; OECD, 2021).

Research questions

1. Is the 2026 school development-plan model an efficient instrument for rationalising the primary-school network — do the measures it elicits address the viability and closure risk the reform creates?
2. What are the consequences for the accessibility of primary education, from the parent's perspective, if the size coefficient is set to 1.00 for all schools in 2030 — how many municipalities are at risk of being left with no primary school at all?

The two questions are the two sides of one policy decision. The reform resolves the classic **equity–efficiency trade-off** in school finance (Hoxby, 1995; OECD, 2021) in favour of efficiency. Question 1 interrogates the instrument built to manage that resolution; Question 2 measures the equity side of the ledger once the premium is withdrawn. Kindergartens are outside the scope of this study, which concerns primary schools only.

Slovak policy discussion has framed the 2030 abolition mainly as fiscal sustainability and quality, treating accessibility as a residual managed through transport subsidies. Two gaps follow: the development-plan instrument has not been evaluated against the efficiency standard it implicitly invokes, and little work asks what the post-2030 network looks like *as experienced by a parent*. This article addresses both with combined documentary and quantitative evidence: a coding of the official instrument and a purposive sample of completed plans against a viability rubric, and the national normative-financing dataset for all 2,030 primary schools, which permits a direct measure of coefficient dependence and a municipality-level count of schools whose closure would leave a community without local primary education.

Theoretical Framework

Schooling exhibits **economies of size**: because much of a school's cost is fixed — buildings, heating, administration, a minimum of teachers per grade — spreading it over more pupils lowers cost per pupil (Andrews, Duncombe & Yinger, 2002). The most-cited direct estimation, on rural New York districts, finds that doubling enrolment cuts operating cost per pupil by 61.7% for a 300-pupil district but only 49.6% for a 1,500-pupil district (Duncombe & Yinger, 2007). Reviewing three decades of research, Andrews, Duncombe and Yinger (2002) find sizeable savings in moving from a very small district (≤ 500 pupils) to one of roughly 2,000–4,000, while cautioning that production-function evidence is less consistent and moderate sizes may be optimal once learning is considered.

The implication is a **U-shaped average-cost curve**: very small schools are expensive per pupil, costs fall as size grows, and at the largest sizes diseconomies set in

(Andrews, Duncombe & Yinger, 2002). This is the economic rationale for the size coefficient. A bare per-pupil normative underfunds schools on the steep part of the curve because it ignores their fixed costs (Duncombe & Yinger, 2007); a size supplement corrects this. Roughly a third of US states maintain similar "sparsity" subsidies that work against consolidation pressure (Duncombe & Yinger, 2010), confirming small-school supplements are a recognised instrument, not a Slovak idiosyncrasy. Removing the coefficient by 2030 withdraws the mechanism that compensated for an inherent feature of the cost curve.

If small schools are expensive per pupil, the textbook response is **consolidation**: merging small schools or forming clusters that capture scale economies (Andrews, Duncombe & Yinger, 2002). Consolidation has dramatically reduced US district numbers over the twentieth century (Duncombe & Yinger, 2007), and the OECD argues larger remaining schools can offer better facilities more economically, while clusters and networks improve quality while saving resources (OECD, 2014; OECD, 2021). Demographic decline sharpens this: in most OECD countries only about one in five children under 14 live in rural areas, leaving rural capacity under-utilised — "unsustainable excess capacity" (OECD, 2021; Echazarra & Radinger, 2019). Consolidation programmes internationally often use an explicit size-and-distance rule, such as merging schools below a pupil threshold with others inside a fixed-kilometre radius (OECD, 2018, in Echazarra & Radinger, 2019). In Sweden, net closures fell almost entirely on rural municipalities, which lost 24.5% of elementary schools between 1997 and 2017 against 0.3% in urban ones (Forsberg et al., 2024).

This sets the **efficiency benchmark** for the development plan. If the reform's purpose is to capture scale economies, an efficient transitional instrument channels money toward viable configurations and prompts honest consolidation where viability cannot be reached (Andrews, Duncombe & Yinger, 2002). An instrument that merely defers the decision fails on its own efficiency terms. This is the precise test applied later: not whether a plan is well-intentioned, but whether its measures address viability and closure risk.

Three qualifications complicate the naïve "bigger is cheaper" view. First, **transport costs offset scale savings**: consolidated systems move pupils over longer distances, and transport spending per pupil rises with consolidation (Duncombe & Yinger, 2010; OECD, 2014). Netting out adjustment costs, the New York savings fall from 61.7% to 31.5% for a 300-pupil district and from 49.6% to 14.4% for a 1,500-pupil district (Duncombe & Yinger, 2007). System-level efficiency — including getting children to school — is not the same as school-level efficiency.

Second, **the quality case for large schools is weak** in developed systems: PISA and TALIS analyses find rural–urban performance gaps largely disappear once socio-economic status is accounted for, and small rural schools may benefit from smaller classes and closer communities (Echazarra & Radinger, 2019). Third, **schools**

generate externalities: a school is often a small municipality's principal civic institution, and closure can harm the local economy (OECD, 2014; Cedering & Wihlborg, 2020) — though evidence on magnitude is mixed, with one Swedish study finding no significant migration effect (Amcoff, 2012). The relevant concept is therefore **allocative efficiency under an accessibility constraint:** the cheapest network that still delivers reachable, adequate-quality education to every child (OECD, 2021).

These strands meet in the classic **equity–efficiency trade-off**. Hoxby (1995) models it formally, noting a fundamental tension between equitable consumption of a public good and efficiency in its production — persisting even when equitable consumption generates positive externalities, as with schooling. The trade-off has structured decades of school-finance scholarship (Liscow, 2017). The OECD states its spatial version directly: demographic change intensifies the tension between cost and access, and a network must capture scale economies *while* ensuring access of similar quality for all children (OECD, 2021). Spending more per pupil in sparse areas need not signal waste; it may reflect the greater cost of small rural schools (OECD, 2025). The size coefficient is, in these terms, an **equity instrument purchased at the price of efficiency**. Its abolition by 2030 resolves the trade-off in favour of efficiency. The article's two questions are the two faces of that decision: whether the transitional instrument is a competent efficiency tool, and what the equity withdrawal costs the families at the sparse edge of the network.

The final concept is **accessibility**, distinguishing *formal* accessibility (a legal guarantee of a place somewhere) from *practical* accessibility (whether a school is reachable for a particular child at acceptable cost in time). The parent's perspective adopted here is the practical one. Cedering and Wihlborg (2020) show that in rural areas families' daily time–space arrangements organise around the local school, and closure stretches these further as families face longer distances. This is why distance and the municipal boundary, not national enrolment guarantees, are the operative variables. Slovakia's own development-plan template echoes this by asking schools to report an alternative school within a six-kilometre radius — an implicit official threshold for "reachable."

Data and Methodology

The efficiency question is examined through documentary analysis of the official development-plan instrument — the methodological guidance and template prescribed under Regulation 412/2025 Z. z. and submitted as an annex to the *dohodovacie konanie* under Act 322/2025 Z. z. — together with a purposive sample of completed plans and longer school-development concepts. The accessibility question is examined quantitatively, using the national normative-financing dataset for all primary schools for 2026.

The dataset covers **2,030 primary schools** nationally. For each school it records enrolment, the 2025/2026 and 2026/2027 normative appropriations, the full 2026 budget, founder type, district (*okres*) and municipality (*obec*), and — critically — the size coefficient applied to the per-pupil salary normative. The coefficient ranges from 1.00 (no uplift) to 1.42 (maximum). A value above 1.00 means the school receives a size-based supplement that the reform tapers to 1.00 by 2030, so it is a direct measure of exposure to the post-2030 cliff. A school's exposure is computed as (coefficient – 1)/coefficient.

Compared on a consistent annualised basis, the 2026 figures show the taper has barely begun to bite in 2026 itself; the substantive reduction is back-loaded toward 2030. The dataset therefore measures **dependence and exposure** — which schools face the cliff and how deeply — not realised 2026 losses. This separates "loses money now" from "is structurally dependent on a

Stage 1 identifies the national population of coefficient-dependent schools and characterises it by size and depth of dependence; the schools with a high coefficient and few pupils are those whose operating model is most threatened. Stage 2 narrows this to the accessibility-critical subset by flagging schools that are the **sole primary school in their municipality**, where closure forces families to commute to another *obec*. This sole-school flag is a deliberate **lower bound**; the complete test is the ministry's implicit "alternative within 6 km," which requires a geographic join and is identified as the natural extension.

The Efficiency of the Development-Plan Model

The size coefficient is being tapered to zero because the reform treats the small-school cost premium as something the network can no longer fully afford. The development plan is the instrument paired with that withdrawal. Following the analytic decision taken for this study, the test is narrow and applied without a preset verdict: **do the measures actually address viability and closure risk?** A plan passes to the extent that it engages the per-pupil cost structure that makes a small school unviable once the coefficient is gone; it fails to the extent that it answers an existential funding threat with measures orthogonal to that threat.

Code	Criterion — a "yes" requires
V1	A measure that reduces the per-pupil cost driving unviability (shared staff/administration, class consolidation, joint services)
V2	The plan explicitly names the size-coefficient / 2030 funding loss as the problem it must solve
V3	A measure contemplating clustering, shared services, merger, or managed closure

V4	An enrolment outlook consistent with regional demographic trend, not assuming growth against it
V5	The selected measures address the viability threat, not capacity/quality/pedagogy measures chosen regardless of it

The two completed ministry forms (Gemerská Ves, Jesenské) are the primary evidence; three longer concepts (Handlová, Kecerovce, Vlkanová) serve as context and contrast.

Document (type)	V1	V2	V3	V4	V5
Gemerská Ves (form)	No	No	No	Optimistic (+3%)	No
Jesenské (form)	No	No	No	Optimistic (+4%)	No
Handlová (concept)	Partial	No	Partial	Realistic	Partial
Kecerovce (concept)	No	No	No	Realistic (growth real)	n/a
Vlkanová (concept)	No	Yes	No	Realistic	No

The dominant pattern is "No" under V1, V2, V3 and V5. Among the two completed ministry forms, no measure reduces the per-pupil cost structure and none contemplates consolidation; only Vlkanová names the coefficient cliff. The sole partial exception across the wider set is Handlová, whose municipal concept engages cost structure and inter-school cooperation in passing — but it does so as a risk to manage rather than a measure to enact, and outside the ministry instrument itself.

Gemerská Ves forecasts a 3% enrolment increase to 2030 and selects capacity expansion plus pedagogical measures, while serving a 13-municipality district with no other school within 6 km. Its accessibility case is strong but its viability/efficiency response is absent. **Jesenské** is near-identical: a 4% forecast and the broadest selection in the set (including energy savings and commercial letting), none of which changes the structural economics of a small school.

Handlová is not a small-school case — a town with three full schools and declining numbers — and is the only document to engage cost structure even partially, naming declining numbers as a risk that could lead to "reorganizácii škôl," framed as a risk to manage, not a measure to enact. **Kecerovce** is the control case: a growing 979-pupil school, not viability-threatened, yet filling the same instrument family. **Vlkanová** is the most revealing: a 70-pupil school that explicitly names "znížený koeficient na žiaka" and "štátna politika veľkých škôl" as risks in its own SWOT (scoring "Yes" on V2) — yet can only respond with pedagogical and building measures, because the framework offers no other vocabulary.

At the **design level**, the guidance states the plan has "informatívny a analytický charakter" and "môže byť jedným z východísk pri vypracovaní metodiky k racionalizačným opatreniam" — non-binding analytical input, triggered by a funding drop, not a viability assessment. At the **menu level**, the form's options span operations, education, infrastructure, management and community, but include no measure addressing the per-pupil cost structure and no option for clustering or managed closure: a school cannot select "consolidate." At the **realised-content level**, both forms forecast growth and select expansion; every viability-threatened school answers an existential threat with capacity, quality or pedagogy measures. A form attached to a *compensation* application rationally invites a school to argue it is worth investing in, not that it should be wound down.

On the narrow test set for this chapter, the evidence is consistent and one-directional: the development plan functions as an analytical and compensation document and, by design, cannot channel money toward viable configurations or prompt honest consolidation. This is not a judgement that the plans are poorly written, but about the instrument. Whether that is a flaw depends on the reform's intent: if genuine rationalisation was the goal, the instrument is mismatched; if a light-touch cushion was the goal, it does exactly what it was built to do.

Accessibility from the Parent's Perspective: the 2030 Cliff

The reform does not close any school directly. The mechanism is conditional: (1) **funding withdrawal** — when the coefficient reaches 1.00, every school with an uplift loses it (1,197 of 2,030 schools, 59%, concentrated in the smallest); (2) **the founder's choice** — the lost funding transfers to the municipality, which must cover the gap or close the school; (3) **the accessibility consequence** — where a founder cannot cover the gap and the school is the only one in the municipality, closure leaves it with no primary school. The analysis therefore measures **risk, not certainty**. The gap is what's lost: $\text{gap} = \text{salary_normative} - (\text{salary_normative} \div \text{coefficient})$. The coefficient is a multiplier sitting inside the salary normative.

Of 2,030 schools, 1,208 are the **only** primary school in their municipality. Of these, **981 are coefficient-dependent** — communities whose single school faces a funding withdrawal and where closure means no local primary school. Risk rises sharply as schools get smaller.

Coefficient tier	Sole-school municipalities	Median pupils	Median annual gap
Any uplift (>1.00)	981	88	€73,841
≥ 1.10	929	80	€80,418
≥ 1.20	875	71	€75,045
≥ 1.30	812	60	€65,217

Maximum (1.42)	734	50	€54,799
----------------	-----	----	---------

734 sole-school municipalities sit at the maximum coefficient (1.42), with a median of just 50 pupils — the deepest-risk communities.

On the 80% salary-share assumption, the **total annual gap** across the 981 at-risk municipalities is on the order of **€83 million**, median about €73,841 per school.

School size	At-risk municipalities	Median gap to cover
Under 25 pupils	164	€19,457
25–50 pupils	202	€37,101
50–100 pupils	166	€80,413
100–250 pupils	429	€142,982
250+ pupils	20	€18,043

Two readings matter. Among the genuinely small schools, the per-school gap is **smallest for the tiniest** (€19,457 under 25 pupils, rising to €80,413 at 50–100 pupils) — yet these municipalities are least able to cover even a small gap, so closure pressure is highest. The very lowest median gap falls in the 250+ bracket (€18,043), but only 20 at-risk municipalities sit there and their low coefficient reflects near-viability rather than fragility. The largest single block is the **429 municipalities with 100–250 pupils**, where the gap is largest in euro terms (€142,982) — substantial village schools where the "cover or close" decision is most consequential.

At-risk municipalities cluster in the demographically weakest districts of southern and eastern Slovakia: Prešov (38), Bardejov, Košice-okolie and Trebišov (34 each), Rimavská Sobota (32), and Nitra, Levice and Vranov nad Topľou (29 each). These are precisely the regions with the sparsest settlement and weakest transport, so a closure imposes the longest, hardest commute on the youngest children — the most damaging case in the accessibility literature (Cedering & Wihlborg, 2020; OECD, 2021).

For a parent the chain reduces to one question: will there still be a primary school in our municipality after 2030? The analysis cannot answer this for any individual community, because the outcome turns on each founder's fiscal capacity and choices. What it establishes is the scale and location of the risk: up to 981 municipalities — most acutely the 734 at the maximum coefficient — face the prospect that their only school becomes fiscally unsupportable, disproportionately where the resulting commute would be hardest. The coefficient was the price the system paid to keep primary education locally reachable; its withdrawal transfers the decision to close onto the founders least equipped to avoid it.

Discussion and Conclusion

Taken separately, each question yielded a clear result; together they describe two halves of the same transition that do not meet in the middle. **The efficiency analysis found the development plan functions as an analytical and compensation document, not a rationalisation tool: its design is explicitly non-binding, its menu offers no cost-structure or consolidation option, and both completed forms forecast growth and selected expansion.** Even Vlkanová, which named the cliff in its own SWOT, could respond only with pedagogical and infrastructure measures. **The accessibility analysis found 1,208 sole-school municipalities, of which 981 are coefficient-dependent and at risk of losing their only school, the deepest risk in 734 communities of median 50 pupils, with a total gap on the order of €83 million concentrated in the weakest regions.**

Read against the equity–efficiency trade-off, the findings illuminate two sides of one ledger. The size coefficient was the price of keeping primary education locally reachable — an equity instrument carried at the cost of allocative efficiency (Duncombe & Yinger, 2010; OECD, 2021). On the efficiency side, the instrument built to manage the transition does not engage the efficiency rationale that justifies the reform. On the accessibility side, the withdrawal converts the former equity premium into a fiscal gap each small municipality must cover or decline — transferring the consequential decision to the founders least equipped to avoid it.

Options for the actors

For the **ministry**: if genuine rationalisation is the goal, the instrument could be extended to include the measures the form omits — shared administration or staff, clustering, managed transitions — and linked to an explicit viability and accessibility assessment rather than a funding-drop trigger alone. If a light-touch cushion is the goal, the instrument may stand, but the accessibility risk would then sit unmanaged unless a separate safeguard — for example a protected floor for sole-school municipalities below a defined size or distance — is introduced.

For **founders**: the median gap of roughly €73,841 per school is a recurring annual commitment the smallest municipalities may be least able to sustain. Inter-municipal cooperation — joint operation across neighbouring municipalities, shared services, voluntary clustering — may be worth assessing as an alternative to the binary of full self-funding or closure, given these are precisely the options the national instrument does not provide.

Slovakia's 2026 reform makes a deliberate choice to stop paying the small-school premium by the end of 2030. The instrument built to manage the transition does not engage the viability and consolidation questions a rationalisation reform implies; meanwhile the withdrawal places up to 981 municipalities at risk of losing their only primary school, concentrated among the smallest schools and weakest regions.

These findings neither condemn nor vindicate the reform — that depends on an intent the data cannot reveal — but they make the trade-off explicit. A system that withdraws an equity premium in the name of efficiency owes itself a clear account of both what the efficiency instrument actually does and what the equity withdrawal costs the families at the sparse edge of the network.

References

1. AMCOFF, J. (2012). Do rural districts die when their schools close? Evidence from Sweden around 2000. *Educational Planning*, 20(3), 47–60.
2. ANDREWS, M., DUNCOMBE, W., & YINGER, J. (2002). Revisiting economies of size in American education: Are we any closer to a consensus? *Economics of Education Review*, 21(3), 245–262.
3. CEDERING, M., & WIHLBORG, E. (2020). Village schools as a hub in the community — A time-geographical analysis of the closing of two rural schools in southern Sweden. *Journal of Rural Studies*, 78, 529–539.
4. DUNCOMBE, W., & YINGER, J. (2007). Does school district consolidation cut costs? *Education Finance and Policy*, 2(4), 341–375.
5. DUNCOMBE, W., & YINGER, J. (2010). School district consolidation: The benefits and costs. *The School Administrator*, 67(5), 10–17.
6. ECHAZARRA, A., & RADINGER, T. (2019). Learning in rural schools: Insights from PISA, TALIS and the literature (OECD Education Working Papers No. 196). OECD Publishing.
7. FORSBERG, H., et al. (2024). Elementary school closures in Sweden over two decades: Geographical characteristics and the role of distance. *Journal of Rural Studies*. [Author list to be verified against the published version.]
8. HOXBY, C. M. (1995). Is there an equity–efficiency trade-off in school finance? Tiebout and a theory of the local public goods producer (NBER Working Paper No. 5265).
9. LISCOW, Z. D. (2017). The efficiency of equity in local government finance. *New York University Law Review*, 92(6), 1788–1865.
10. OECD (2014). School size policies: A literature review (OECD Education Working Papers No. 106). OECD Publishing.
11. OECD (2021). Access and cost of education and health services: Preparing regions for demographic change. OECD Publishing.
12. OECD (2025). Education at a glance 2025: OECD indicators. OECD Publishing.

Contact details:

Ing. Martin Bezek

martin.bezek@euba.sk

Ekonomická univerzita v Bratislave, Národohospodárska fakulta, Katedra verejnej správy a regionálneho rozvoja

DETERMINANTS OF LOCAL GOVERNMENT IT EXPENDITURES IN THE CONTEXT OF THE FRAGMENTED SETTLEMENT STRUCTURE OF THE SLOVAK REPUBLIC

DETERMINANTY IT VÝDAVKOV MIESTNYCH VLÁD V KONTEXTE FRAGMENTÁCIE SÍDELNEJ ŠTRUKTÚRY SLOVENSKEJ REPUBLIKY

Martin Bezek¹

Abstract. This paper examines the economic and legal determinants of information-technology (IT) expenditure in the extremely fragmented settlement structure of the Slovak Republic, where 63% of the country's 2,928 municipalities have fewer than 1,000 inhabitants yet bear identical statutory e-Government and cybersecurity obligations. Using a newly assembled municipality-level dataset linking Ministry of Finance budget-execution records (2020–2025), DEUS/DCOM shared-services membership, and population, we price the flat €1-per-inhabitant shared-services model against the real IT expenditure of comparable municipalities. We find that per-capita IT spending is U-shaped at the smallest sizes and broadly rises with municipal size, indicating that small municipalities suppress rather than inflate provision; that 96% of small non-member municipalities (below 2,000 inhabitants) spend more than €1 per inhabitant on IT (median $\approx$ €6, roughly six times the shared-services price); and that membership is associated with lower own-budget IT spending — 11–15% in OLS specifications, around 30% under propensity-score matching, and a comparable but statistically insignificant 13% under instrumental variables — even though members retain substantial complementary costs beyond the platform fee. The results position institutionalised shared services as a credible alternative to territorial amalgamation for financing local digital transformation.

Keywords: local government; fiscal fragmentation; inter-municipal cooperation; shared services; e-Government; economies of scale; Slovakia.

Abstrakt. Táto práca skúma ekonomické a právne determinanty výdavkov na informačné technológie (IT) v podmienkach mimoriadne fragmentovanej sídelnej štruktúry Slovenskej republiky, kde 63 % z 2 928 obcí má menej než 1 000 obyvateľov, no zároveň nesie rovnaké zákonné povinnosti v oblasti

¹ Katedra verejnej správy a regionálneho rozvoja, Národohospodárska fakulta, Ekonomická univerzita v Bratislave, Dolnozemska cesta č. 1, 852 35 Bratislava

eGovernmentu a kybernetickej bezpečnosti. Na základe novo zostaveného súboru údajov na úrovni obcí, ktorý prepája údaje o plnení rozpočtov z Ministerstva financií SR (2020 – 2025), členstvo v zdieľaných službách DEUS/DCOM a počet obyvateľov, porovnávame paušálnu cenu 1 euro na obyvateľa so skutočnými IT výdavkami porovnateľných obcí. Zisťujeme, že IT výdavky na obyvateľa majú pri najmenších obciach tvar písmena U a so zväčšujúcou sa veľkosťou obce vo všeobecnosti rastú, čo naznačuje, že malé obce poskytovanie IT skôr potláčajú než navyšujú; že 96 % malých obcí (do 2 000 obyvateľov), ktoré nie sú členmi, vynakladá na IT viac než 1 euro na obyvateľa (medián $\approx$ 6 eur, teda približne šesťnásobok ceny zdieľaných služieb); a že členstvo je spojené s nižšími vlastnými rozpočtovými IT výdavkami — o 11 – 15 % v modeloch OLS, približne o 30 % pri párovaní podľa skóre náchylnosti (PSM) a porovnateľne, no štatisticky nevýznamne o 13 % pri inštrumentálnych premenných (IV) — hoci členovia naďalej znášajú podstatné doplnkové náklady nad rámec poplatku za platformu. Výsledky predstavujú inštitucionalizované zdieľané služby ako vierohodnú alternatívu k územnej konsolidácii pri financovaní digitálnej transformácie samosprávy.

Kľúčové slová: miestna samospráva; fiškálna fragmentácia; medziobecná spolupráca; zdieľané služby; eGovernment; úspory z rozsahu; Slovensko.

Introduction

Slovak law treats its 2,928 municipalities as legal equals. Each — whether a regional capital of a quarter-million residents or a hamlet of fewer than 500 — bears the same statutory duties to deliver secure electronic public services and to comply with national cybersecurity and e-Government legislation. Yet these municipalities are anything but equal in their capacity to finance those duties. The median Slovak municipality has roughly 700 inhabitants; 63% have fewer than 1,000 and 84% fewer than 2,000. The result is a structural mismatch between uniform legal obligation and radically non-uniform fiscal and administrative capacity — a mismatch the digital era makes acute, because information technology carries large indivisible costs that a settlement of a few hundred residents cannot spread across a meaningful base.

The textbook remedy for fragmentation is amalgamation — merge small units until each can afford what it is required to provide. Slovakia has resisted this politically for three decades. An alternative has instead emerged from within the sector: institutionalised shared services. The DEUS association (DataCentrum elektronizácie územnej samosprávy Slovenska), founded jointly by the Ministry of Finance and the Association of Towns and Municipalities of Slovakia (ZMOS), operates the DCOM cloud platform, pooling roughly 2,000 municipalities and pricing participation at a flat €1 per inhabitant per year. In principle this lets a small village buy enterprise-grade,

legally compliant e-Government at a fraction of the go-it-alone cost. Whether it does so, in euros, has not previously been tested at the municipal level.

This paper fills that gap. Prior work establishes that economies of scale exist in local provision and describes shared-services arrangements institutionally, but it asserts the scale advantage rather than pricing it against what municipalities actually spend, and it takes the headline membership price at face value as the cost of compliance. We assemble the first municipality-level dataset capable of resolving both questions and ask: is the DEUS model, priced at €1 per inhabitant, a cost-effective substitute for individual municipal IT provision — and does that price represent the true cost of digital compliance, or only part of it? Three sub-questions operationalise this: (Q1) how does the €1 benchmark compare with the actual per-capita IT expenditure of municipalities by size class; (Q2) do members still carry own-budget IT costs beyond the platform; and (Q3) how consistent is IT-expenditure recording across the fragmented structure?

The contribution is threefold. Empirically, the paper is the first to evaluate the Slovak shared-services model against actual municipal IT budgets, using a panel of ~2,330 municipalities (2020–2025). Theoretically, it reframes shared services as an institutional mechanism for capturing economies of scale without sacrificing political autonomy — a genuine alternative to amalgamation in the fiscal-federalism debate. For policy, it provides the first evidence-based assessment of whether flat-rate pooled provision is a sustainable route to local digital transformation under the 2026 recovery-fund deadline.

Theoretical framework

The economic case for small autonomous municipalities rests on Oates' (1972) Decentralization Theorem: decentralised provision raises welfare by matching services to heterogeneous local preferences. Its acknowledged weakness lies on the production side — where services carry high fixed costs, allocatively attractive decentralisation becomes productively wasteful. Central Europe is the canonical setting for this tension. Following the post-1989 restoration of local self-government, the number of municipalities in the Czech and Slovak republics grew rather than consolidated, leaving both among the most territorially fragmented states in Europe; in Slovakia over two-thirds of municipalities have fewer than 1,000 inhabitants (Klimovský, 2009; Nemec et al., 2021). A substantial Central European literature finds evidence of a U-shaped average-cost curve in several local services, with per-capita costs declining up to a threshold often placed near 5,000 inhabitants (Soukopová & Klimovský, 2016; Soukopová & Vaceková, 2018). Because directive amalgamation is politically infeasible, voluntary cooperation is widely treated as the only available route to capture scale economies (Sedmíhradská, 2018).

The international evidence on whether inter-municipal cooperation (IMC) actually lowers costs is, however, genuinely mixed, and this conditions our expectations. Bel and Sebő's (2021) meta-regression — the most authoritative synthesis of the empirical IMC-cost literature — finds that savings are conditional rather than automatic: they depend strongly on population size and on governance form, with the largest advantages accruing to small municipalities and to arrangements that delegate provision to a higher tier or shared body, while the role of transaction costs is empirically weaker than theory predicts. Bel and Warner (2015) similarly caution that anticipated savings often fail to materialise and are sensitive to service characteristics and asset specificity. This literature supplies two anchors. First, if cooperation lowers cost anywhere, it should do so precisely among the smallest municipalities and under a delegated, jointly governed model — exactly the DEUS configuration. Second, it warns against assuming the saving; it must be measured. Where the classical scale-economies literature locates the fixed cost in production technology, the digital context shifts it to administrative capacity. The constraint on a 500-resident municipality deploying compliant e-Government is not chiefly the euro price of equipment but the indivisibility of specialised human capital — the expertise to specify, procure, secure, and operate systems and keep them legally conformant. Andrews and Boyne's (2009) analysis of English local authorities, which finds that central administrative costs fall consistently with population size, supports treating this capability as a lumpy input with a minimum efficient scale the smallest units cannot reach. Under this reading, small municipalities do not over-spend per capita while struggling alone; they under-provide, because the capability threshold binds. This motivates the first hypothesis, framed deliberately against the classical prediction:

H1. *Among independently provisioning municipalities, per-capita IT expenditure does not rise as size falls; instead the smallest municipalities exhibit suppressed IT spending, consistent with a binding administrative-capacity constraint rather than a per-capita cost penalty.*

If internal capacity is sub-scale, why not contract a private vendor? Transaction Cost Economics (Williamson, 1985) explains the failure of the market mode at small scale, and the IMC literature has operationalised it: arm's-length procurement is costliest precisely where the service is asset-specific and hard to measure, and where the buyer is too small to write or monitor a competent contract (Bel & Sebő, 2021). E-Government for a tiny municipality is the textbook case — it must integrate with national registers and the central portal (high asset specificity), its quality is hard to verify ex ante (measurability problem), and credible suppliers are few (small-numbers bargaining). The market is therefore not a viable governance mode at the margin where most Slovak municipalities sit.

The conventional remedy — amalgamation until each unit reaches efficient scale — is politically foreclosed in Slovakia. DEUS represents an institutional rather than territorial resolution: a co-governed hybrid, founded jointly by the Ministry of Finance and ZMOS, that operates the DCOM cloud platform and redistributes pooled capacity at a flat €1 per inhabitant. In Williamsonian terms it is neither market nor hierarchy but a durable, jointly owned hybrid that internalises the transaction costs an individual village cannot bear while preserving each municipality's legal autonomy — reconciling the allocative virtues of decentralisation with the productive economies of scale the Decentralization Theorem leaves unrealised. This engages an identified gap in the digital literature: while shared-services centres and cloud consolidation are widely advocated as cost-reducing, systematic reviews report a shortage of quantitative, financially grounded evidence that they actually lower administrative cost. The closest empirical analogue to DEUS is Hungary's municipal ASP, a nationally mandated, ministry-co-governed shared application platform analysed only at the case-study level without pricing against a counterfactual (Szedmák, Varga, & Szabó, 2025). The Slovak case permits exactly that pricing. Because the pooled fixed-capacity cost is spread across roughly 2,000 members, the per-inhabitant price DEUS offers a small municipality should fall below any price a profit-seeking vendor could quote for serving it in isolation:

H2. *For small municipalities, the €1-per-inhabitant DCOM price lies below the per-capita IT expenditure that comparable independently provisioning (non-member) municipalities actually incur.*

No pooled platform is a complete contract. Local connectivity, end-user hardware, peripheral or legacy software, and locally specific support fall outside the shared portfolio. Contractual incompleteness therefore predicts that membership compresses but does not eliminate own IT spending, and that the surviving residual is informative about the true, all-in cost of compliance the headline price understates:

H3. *DEUS membership reduces but does not eliminate own-budget IT expenditure; the residual proxies complementary costs outside the DCOM portfolio.*

Finally, the obligation is uniform in law but uneven in practice. Since 1 November 2016 the e-Government Act (No. 305/2013 Coll.) has required all municipalities to provide services electronically, yet enforcement is imperfect and the smallest units are disproportionately delayed — consistent with the lacking capacity the Central European fragmentation literature attributes to micro-municipalities (Soukopová & Klimovský, 2016). Bel and Warner (2015) likewise note that cooperation's effect on provision and quality is less clear-cut than its effect on cost. This generates a final hypothesis — the empirical counterpart of Q₃ — which the analysis tests rather than assumes. The fiscal vulnerability of Slovakia's many small municipalities, which surfaces under any external shock, has been documented directly for the COVID-19

period (Černěnko, Neubauerová, & Zubaľová, 2021), underscoring that capacity, not merely cash, is the binding constraint.

H4. *IT-expenditure recording and provision differ systematically between members and non-members: non-members exhibit greater dispersion and a higher incidence of negligible IT spending consistent with latent non-compliance. (Tested as an open question; see Section 5.)*

Data

The analysis combines three administrative sources at the level of the individual municipality (obec). Municipal budget-execution data come from the Ministry of Finance of the Slovak Republic (RIS.SK), covering expenditure by economic classification for 2020–2025. DEUS/DCOM membership identifies participating municipalities and the contractual price they pay (€1 per inhabitant, split €0.50 Ministry of Finance / €0.50 ZMOS). Resident population by municipality comes from the Statistical Office of the Slovak Republic. The unit of analysis is the municipality, with the primary measure averaged over 2020–2024. This choice is essential: Slovak budget data are also published as regional and district aggregates, but DEUS membership is a municipal attribute and fragmentation operates at the settlement level, so only municipality-level data permit a direct comparison of members against non-members of comparable size.

There is no single IT line in the Slovak budget classification; IT spending is distributed across several economic-classification codes spanning current and capital expenditure. The IT variable is constructed as the sum of: computing technology (633002), software (633013), licences (633018), telecommunications technology (633003), telecommunications services (632005), communications infrastructure (632004), ICT services (637040), and their capital counterparts — software (711003), licences (711004), computing technology (713002), and telecommunications technology (713003). Expenditure is measured on an actual (skutočnosť) basis. To smooth lumpy capital outlays the primary measure is mean annual IT expenditure over 2020–2024; 2025 is excluded from the average as it reflects partial-year figures. One measurement caveat is recorded transparently: a code-by-code comparison reveals no systematic difference between members and non-members attributable to the €1 fee, so the fee is most likely booked under generic service lines and is not captured in the IT variable. The variable therefore measures own, platform-additional IT spending — a conservative basis for testing complementary costs (H3). From the full budget extract (≈1.43 million classification rows, 2,598 reporting organisations) we dropped records flagged as having no data, removed the nested regional and district aggregates, required municipalities to report in at least one year, and matched the result by name to the population register. The final sample comprises 2,326 municipalities — 1,559 DEUS members and 767 non-members, a

67%/33% split closely mirroring DEUS's reported national penetration. The sample represents roughly 80% of all Slovak municipalities and spans the full size distribution. Three integrity points are addressed: municipalities absent from budget data (predominantly the smallest) are excluded, plausibly biasing conservatively against finding capacity effects; homonymous villages are disambiguated by parent district; and per-capita IT expenditure is winsorised at the 99th percentile in robustness checks. Because DEUS membership is voluntary, members and non-members may differ on unobserved capacity — the central identification challenge addressed in Section 4.

Methodology

The descriptive evidence shows members recording lower own per-capita IT expenditure than comparable non-members, but membership is voluntary and the data reveal a strong selection gradient (penetration falls from 79% below 500 residents to 16% above 10,000). The methodology narrows this gap as far as observational data permit. The baseline model regresses the log of per-capita IT expenditure on DEUS status, log population, settlement-size-class fixed effects, and district fixed effects, with the dependent variable logged to address right-skew. Three estimators are deployed in sequence. OLS with progressively richer fixed effects establishes whether the association is stable as observable confounders are absorbed. Propensity-score matching compares each member to observably similar non-members (matched on population, size class, district, and total expenditure) on common support. An instrumental-variables specification instruments own membership with leave-one-out district DEUS penetration — the share of other municipalities in the same district that are members — on the logic that adoption diffuses regionally through ZMOS structures and peer learning. The honest limitation is the absence of membership join dates: the DEUS data are a static snapshot, so a difference-in-differences design is infeasible and the study identifies a robust conditional association rather than a cleanly identified causal effect.

Empirical results and discussion

Three descriptive facts frame the analysis (Table 1). First, per-capita IT expenditure is U-shaped at the smallest sizes and broadly rises thereafter: the median dips slightly from about €5.25 per inhabitant below 500 residents to €4.98 in the 500–999 band, then climbs steadily to about €8.05 above 10,000. The very smallest municipalities spend relatively more per head because fixed costs cannot be spread, but no size band approaches the level of larger towns — the overall pattern is one of suppressed provision under a binding capacity ceiling rather than a per-capita cost penalty that falls cleanly with size. Second, independent provision vastly exceeds the shared-services price: among non-members below 2,000 residents, 96.3% spend more than

€1 per inhabitant on IT, at a median of €5.99 and a mean of €7.37 — roughly six times the DCOM price. Third, members continue to record a median of €5.27 per inhabitant of own IT spending over and above the €1 fee, indicating the headline price captures only part of the true cost.

Size class	N	% DEUS	Median IT €/cap (all)	Median IT €/cap DEUS	Median IT €/cap non-DEUS
< 500	827	79	5.25	5.21	5.66
500–999	582	68	4.98	4.80	5.16
1,000–1,999	499	64	6.55	6.17	7.20
2,000–4,999	276	54	6.79	6.41	7.18
5,000–9,999	67	46	7.66	6.57	8.30
10,000+	75	16	8.05	7.03	8.19

Table 1. Per-capita IT expenditure by settlement size and DEUS membership (annual mean, 2020–2024). In every size band, non-members spend more per capita than members.

Across five progressively saturated OLS specifications, DEUS membership is associated with 11–15% lower own per-capita IT expenditure, significant throughout ($p \leq 0.003$). The coefficient does not collapse as confounders are absorbed — –14.7% naïvely, –14.8% with full size and district fixed effects, –14.0% adding total-expenditure scale — so the association is not an artefact of size or region (Table 2). Propensity-score matching, restricting comparison to observably similar municipalities on common support (693 matched pairs), yields a larger estimate of about –30% ($p < 0.001$), reflecting that matching discards the large cities anchoring the non-member group. Instrumental-variables estimation confirms a strong first stage ($F \approx 331$) and a point estimate of –13% — close to the OLS range — though not significant at conventional levels ($p = 0.17$) because two-stage estimation widens the confidence interval. The three approaches therefore agree in sign and broad magnitude while differing in precision, which the discussion addresses directly.

Specification	DEUS coef. (ln)	Approx. effect	Significance
(1) Naïve	–0.159	–14.7%	$p < 0.001$
(2) + log population	–0.126	–11.8%	$p = 0.001$
(3) + size-class FE	–0.111	–10.5%	$p = 0.003$
(4) + size + district FE	–0.160	–14.8%	$p < 0.001$
(5) + log total expenditure	–0.151	–14.0%	$p < 0.001$
PSM (693 matched pairs)	–0.359	–30.1%	$p < 0.001$

IV / 2SLS (district penetration)	-0.135	-12.6%	p = 0.17
----------------------------------	--------	--------	----------

Table 2. Association between DEUS membership and log per-capita IT expenditure. Negative coefficients indicate lower own-budget IT spending among members.

Across three methods resting on different assumptions, the membership effect is consistently negative and economically substantial, with point estimates clustering between -12% and -15% (OLS and IV) and reaching -30% under like-for-like matching. The agreement of the OLS and IV point estimates is reassuring; the loss of statistical significance under IV is reported transparently and means the study identifies a strong conditional association rather than a definitively identified causal effect. The evidence resolves the four hypotheses as follows. H₁ is reframed: per-capita IT spending is U-shaped at the smallest sizes and broadly rises with size, revealing capacity-driven under-provision by the smallest municipalities rather than a per-capita cost penalty that declines cleanly with size. H₂ is strongly supported: the €1 price lies far below the real cost of independent provision; among non-members below 2,000 residents 96.3% exceed it, and class-by-class the share of non-members spending above €1 ranges from 93.7% to 97.8%. H₃ is strongly supported: members retain substantial own IT spending beyond the fee. H₄ is rejected: only ~0.6% of small non-members spend near zero, and IT-expenditure dispersion is essentially identical between members and non-members (coefficient of variation ≈ 1.0 in both groups) — the shared model does not measurably discipline recording, and non-members are not systematically shirking. The rejection is itself a contribution. Results are robust to winsorising, to including or excluding capital IT codes, and to continuous versus categorical size controls.

Conclusion

This paper asked whether institutionalised shared services can substitute for territorial consolidation in financing the digital obligations of an extremely fragmented local-government system. Using a municipality-level panel linking budget execution, DEUS/DCOM membership, and population, it priced the €1-per-inhabitant model against real IT expenditure. Per-capita IT spending rises with size, indicating that the smallest municipalities suppress digital provision under a capacity constraint; the €1 price lies far below independent provision, which 96% of small non-members exceed; and membership is robustly associated with 11–15% lower own-budget IT spending, even though members carry substantial complementary costs. For theory, the contribution is to reposition shared services as a co-governed hybrid that captures the conditional, size-dependent cost advantage the IMC literature predicts for exactly this configuration (Bel & Sebő, 2021), without territorial amalgamation.

Three policy implications follow under the end-2026 recovery-fund deadline. The €1 headline price should not be read as the cost of compliance, since members retain significant own-budget IT spending. Because the smallest municipalities under-provide rather than overspend, measures that lower the capability threshold — expanding pooled provision — are likely more effective than simply increasing small-municipality IT budgets. And the cost advantage is large enough to make further extension of DEUS coverage a credible alternative to politically infeasible consolidation.

Four limitations define the future agenda. The DEUS data lack join dates, so the design is cross-sectional; obtaining historical join dates would enable a difference-in-differences design exploiting the staggered DCOM roll-out and convert the present association into an identified treatment effect. A line-by-line budget audit would locate the fee precisely and decompose the residual complementary costs. Linking expenditure to service-output measures would test whether the cost advantage comes at the expense of quality. And comparative analysis against analogous platforms — most directly Hungary's municipal ASP (Szedmák, Varga, & Szabó, 2025) — would establish whether the Slovak result generalises. In one of Europe's most fragmented settlement structures, a flat-rate co-governed cloud platform appears to deliver compliant digital government to its smallest municipalities at a fraction of the cost they would otherwise bear — and to do so without merging a single village.

References

1. ALDAG, A. M., & WARNER, M. E. (2018). Cooperation, not cost savings: Explaining duration of shared service agreements. *Local Government Studies*, 44(3), 350–370. <https://doi.org/10.1080/03003930.2017.1411810>
2. ANDREWS, R., & BOYNE, G. A. (2009). Size, structure and administrative overheads: An empirical analysis of English local authorities. *Urban Studies*, 46(4), 739–759. <https://doi.org/10.1177/0042098009102127>
3. BEL, G., FAGEDA, X., & MUR, M. (2014). Does cooperation reduce service delivery costs? Evidence from residential solid waste services. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 24(1), 85–107. <https://doi.org/10.1093/jopart/mus059>
4. BEL, G., & SEBŐ, M. (2021). Does inter-municipal cooperation really reduce delivery costs? An empirical evaluation of the role of scale economies, transaction costs, and governance arrangements. *Urban Affairs Review*, 57(1), 153–188. <https://doi.org/10.1177/1078087419839492>
5. BEL, G., & WARNER, M. E. (2015). Inter-municipal cooperation and costs: Expectations and evidence. *Public Administration*, 93(1), 52–67. <https://doi.org/10.1111/padm.12104>

6. ČERNĚNKO, T., NEUBAUEROVÁ, E., & ZUBALOVÁ, A. (2021). Impact of the COVID-19 pandemic on the budget of Slovak local governments: Much cry and little wool? *Scientific Papers of the University of Pardubice, Series D: Faculty of Economics and Administration*, 29(1), 1249. <https://doi.org/10.46585/sp29011249>
7. FERRARESI, M., MIGALI, G., & RIZZO, L. (2018). Does inter-municipal cooperation promote efficiency gains? Evidence from Italian municipal unions. *Journal of Regional Science*, 58(5), 1017–1044. <https://doi.org/10.1111/jors.12388>
8. FRÈRE, Q., LEPRINCE, M., & PATY, S. (2014). The impact of inter-municipal cooperation on local public spending. *Urban Studies*, 51(8), 1741–1760. <https://doi.org/10.1177/0042098013499080>
9. OATES, W. E. (1972). *Fiscal federalism*. Harcourt Brace Jovanovich.
10. SEDMIHRADSKÁ, L. (2018). Inter-municipal cooperation in the Czech Republic: A public finance perspective. *NISPAcee Journal of Public Administration and Policy*, 11(2), 153–170.
11. SOUKOPOVÁ, J., & KLIMOVSKÝ, D. (2016). Local governments and local waste management in the Czech Republic: Producers or providers? *NISPAcee Journal of Public Administration and Policy*, 9(2), 217–237.
12. SOUKOPOVÁ, J., & VACEKOVÁ, G. (2018). Internal factors of intermunicipal cooperation: What matters most and why? *Local Government Studies*, 44(1), 105–126. <https://doi.org/10.1080/03003930.2017.1395739>
13. SZEDMÁK, B., VARGA, L., & SZABÓ, Z. R. (2025). Digital transformation of public services: The case of the document management application. *International Journal of Public Administration*. <https://doi.org/10.1080/01900692.2025.2520522> (Author/volume details verified against the journal and Corvinus repository;
14. WILLIAMSON, O. E. (1985). *The economic institutions of capitalism*. Free Press.
15. Act No. 305/2013 Coll. on e-Government (Zákon č. 305/2013 Z. z. o e-Governmente), Slovak Republic. Confirm citation format required by target journal.

Contact details:

Ing. Martin Bezek

martin.bezek@euba.sk

Ekonomická univerzita v Bratislave, Národohospodárska fakulta, Katedra verejnej správy a regionálneho rozvoja

EKONOMICKO-PRÁVNE ASPEKTY FINANCOVANIA A HOSPODÁRENIA MIKROREGIÓNOV V PODMIENKACH SR A ČR

ECONOMIC AND LEGAL ASPECTS OF THE FINANCING AND MANAGEMENT OF MICRO-REGIONS IN THE SLOVAK REPUBLIC AND THE CZECH REPUBLIC

Matej Boór¹
Yuliya Petrenko²

Abstrakt: Predkladaný článok sa zaoberá hospodárením a možnosťami financovania mikroregiónov v Slovenskej a Českej republike. Mikroregióny predstavujú významný prvok, ktorá má potenciál pri fiškálnej decentralizácii. Avšak nedostatočná systematická a legislatívna podpora zo strany štátu predstavuje bariéru, ktorá spomaľuje kväčšiemu rozvoju mikroregiónov a naplňaniu ich širšieho poslania. Predkladaný článok si kladie za cieľ systematicky vytýčiť teoretické predpoklady možností financovania mikroregiónov.

Kľúčové slová: členské príspevky, medziobecná spolupráca, mikroregión

Abstract: This article focuses on the management and financing options for micro-regions in Slovakia and the Czech Republic. Micro-regions represent a significant element with potential for fiscal decentralization. However, the lack of systematic and legislative support from the state represents a barrier that limits the greater development of micro-regions and the fulfillment of their broader mission. This article aims to systematically outline the theoretical foundations for the financing of micro-regions.

Key words: membership contributions, cross-municipal cooperation, micro-region

Úvod

¹ Katedra financií, Národohospodárska fakulta, Ekonomická univerzita v Bratislave, Dolnozemska cesta 1, 852 35 Bratislava

² Katedra financií, Národohospodárska fakulta, Ekonomická univerzita v Bratislave, Dolnozemska cesta 1, 852 35 Bratislava

Slovensko spoločne s Českou republikou majú jedny z nafragmentovanejších sídelných štruktúr v Európe. Táto skutočnosť preto vytvára tlak na efektívne zabezpečenie regionálnych a miestnych verejných statkov a služieb z dôvodu ich komplexnosti a vysokej nákladovej náročnosti. Z tohto dôvodu obce a mestá vytvárajú spoločné združenia obcí alebo medziobecnú spoluprácu, tzv. mikroregióny. Predmetný príspevok sa na základe daných súvislostí venuje práve možnostiam financovania a hospodárenia mikroregiónov z pohľadu Slovenskej a Českej republiky. V prvej časti sa príspevok venuje teoretickému vymedzeniu pojmu mikroregión a dôvodom jeho vzniku. Druhá časť príspevku popisuje možnosti financovania úloh a potrieb mikroregiónov, pričom sa zameriava aj na tri mikroregióny v rámci Slovenskej republiky a ich zdrojmi financovania.

Teoretické vymedzenie pojmu mikroregión, dôvody vzniku a jeho úlohy

V odbornej a vedeckej literatúre sa môžeme stretnúť s viacerými definíciami mikroregiónu, ktoré odrážajú zameranie jej autora. Medzi najčastejšie využívanými definíciami patrí definícia od Spišiaka (1999), ktorý charakterizuje mikroregión ako základnú geografickú jednotku so spoločnou ekonomickou, sociálno-kultúrnou a v neposlednom rade aj environmentálnou problematikou, ktorá je schopná vytvoriť vlastný identický rozvojový program na báze využitia miestnych zdrojov a inovatívnych postupov. Krnáč (2004) sa obdobne ako Spišiak (1999) zameriava na geografické a takisto aj ekonomické aspekty mikroregiónov, pričom ho definuje ako inštitúciu s vlastnou organizačnou štruktúrou, v ktorej je združených niekoľko obcí spojených ekonomicky alebo geograficky, aby spoločne riešili určité nadobecné problémy alebo plánovali svoj rozvoj. Charvát (2011) vymedzuje podobné znaky mikroregiónu a to ako účelovo vymedzený útvar pozostávajúci z menšieho počtu obcí homogénnych z hľadiska určitej priestorovej alebo humánno-geografickej charakteristiky, alebo spoločného rozvojového zámeru (plánu, projektu rozvoja). Krnáč (2004) nezostáva iba pri samotnej definícii mikroregiónu, ale popisuje aj jeho úlohy, medzi ktoré zaraďuje:

1. tvorby podmienok pre všestranný rozvoj mikroregiónu,
2. zabezpečenie spolupráce medzi občanmi ako aj jednotlivými podnikateľmi, orgánmi štátnej správy a ostatnými orgánmi a organizáciami, ktorými činnosť priamo alebo nepriamo súvisí s činnosťou združenia,
3. chránenie, podporovanie a koordinovanie spoločných záujmov členov združenia, **vyjadrovanie sa k plánovanému rozvoju mikroregiónu a napomáhanie realizácii rozvojových programov v regióne,**
4. sprostredkovanie výmeny informácií medzi členmi združenia,
5. **zabezpečovanie vysokej úrovne poskytovaných služieb,**
6. **podporovanie a vznik nových pracovných príležitostí v mikroregióne,**

7. zabezpečovanie spoločnej propagácie a public relations v mikroregióne,
8. **podieľanie sa na tvorbe koncepcie ďalšieho rozvoja mikroregiónu,**
9. **získavanie finančných prostriedkov pre rozvoj mikroregiónu,**
10. rozvíjanie spolupráce s ostatnými združeniami na Slovensku, prípadne s partnermi v zahraničí

Ako môžeme vidieť, tak samotné úlohy mikroregiónov nie sú viazané iba na ekonomicko-finančné aspekty, ale môžeme hovoriť aj o administratívnych funkciách.

Samotný vznik medziobecnej spolupráce môže byť vo forme spoločných obecných úradov alebo na základe rôznych typov a foriem združení, dohôd, či sietí.³ Zákon č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení pojednáva o formách medziobecnej spolupráce na základe vzniku:

- zmluvy o zriadení združenia obcí,
- zmluvy o zriadení spoločného obecného úradu,
- zmluvy uzavretej za účelom uskutočnenia konkrétnej úlohy alebo činnosti,
- zriadenia alebo založenia právnickej osoby podľa osobitného zákona.

Na druhej strane aspekty vzniku mikroregiónov vyplývajú zo synergického efektu a úspor z rozsahu, pričom sa zväčša rozdeľujú na ekonomické a neekonomické efekty medziobecnej spolupráce. Klasifikáciu efektov môžeme vidieť v nasledujúcej tabuľke č. 1.⁴

Ekonomické efekty	Neekonomické efekty
• úspory nákladov, • prístup k ďalším finančným zdrojom, • aglomeračné úspory a efekty, • vznik konkurenčného prostredia v obci, • zvýšenie celkového úžitku, • efektívna alokácia verejných prostriedkov	• skvalitnenie správy vecí verejných, • skvalitnenie poskytovaných služieb, • stimulácia vlastných zdrojov obce, • distribúcia zodpovednosti a rizika, • urýchlenie štrukturálnej premeny územia, • systémové vykonávanie projektov.

Tabuľka 1
Ekonomické a neekonomické efekty medziobecnej spolupráce

Ako môžeme konštatovať na základe Tabuľky č. 1, tak ekonomické a aj neekonomické efekty sa viažu na zlepšenie a efektívnejšieho poskytovania verejných statkov a služieb jednotlivými obcami, čo vo väčšine prípadov býva aj práve hlavným dôvodom pre vznik medziobecnej spolupráce.

³ VALACH, Maroš – CIFRANIČ, Michal: Medziobecná spolupráca a jej efekty: Prípadová štúdia okresu Nitra. In: XXIV. mezinárodní kolokvium o regionálních vědách. Brno (2021). S. 438 – 445.

⁴ VALACH, Maroš – CIFRANIČ, Michal: Medziobecná spolupráca a jej efekty: Prípadová štúdia okresu Nitra. In: XXIV. mezinárodní kolokvium o regionálních vědách. Brno (2021). S. 438 – 445.

Možnosti financovania mikroregiónov

Aj keď sa viaceré obce rozhodnú pre spoluprácu, tak hneď prvým problém sa stáva financovanie jednotlivých úloh. „Vzhľadom na to, že štát neposkytuje systémové financovanie združeniam obcí, ako je tomu napríklad v Rakúsku alebo v Nemecku, musí si každá profesionálne fungujúca a aktívne združenie obcí nájsť vlastnú cestu, ako zabezpečiť svoj chod a naplňovať svoj účel činnosti, a to nielen uspokojovaním potrieb členských obcí, ale predovšetkým prispievaním k rozvoju regiónov.“⁵ Na jednotlivé druhy a možnosti financovania mikroregiónov poukazujú viacerí autori. Jedným zo základných členení zdrojov financovania mikroregiónov je ich rozdelenie na vnútorné a na vonkajšie finančné zdroje, ktoré sa dávajú do súvislosti so samotným rozvojom mikroregiónu.

Ako hlavný zdroj príjmov mikroregiónu sa uvádzajú obecné rozpočty jednotlivých členov, pričom samotný mikroregión spravidla vytvára vlastný spoločný fond, s ktorým hospodári. Ako ďalší významný zdroj príjmov mikroregiónu sa označujú členské príspevky jednotlivých obcí, pričom tieto členské príspevky obcí môžu mať formu:⁶

- **pevná sadzba na obyvateľa členskej obce** – nevýhodou tohto systému je, že jedna veľká obec dotuje menšie obce,
- **pevná paušálna platba** – tento systém sa používa v predovšetkým v situácií, keď sa v rámci vytvoreného regiónu nachádza jedna veľká obec,
- **kombinácia pevnej sadzby na obyvateľa a paušálnej platby**

Takisto je potrebné poznamenať, že členské príspevky obcí predstavujú najstabilnejší príjem mikroregiónov a zároveň najvyužívanejší, pričom sa aj jednotlivé formy môžu mierne líšiť. Zároveň sa v praxi môžu vyskytovať aj nasledovné variácie na určenie ich výšky:⁷

- percentuálny podiel obcí,
- rozdelenie nákladov podľa počtu obyvateľov,
- jednorázový príspevok pri vstupe do zväzku alebo podľa potreby,
- samostatnou dohodou členských obcí,
- jedna časť členského príspevku je určená podľa počtu obyvateľov a druhá je rovnako vysoká pre všetky obce.

⁵ VLČEK, Lukáš: Financování dobrovolných svazků obcí. Svaz měst a obcí České republiky, Posilování administrativní kapacity obcí na bázi meziobecní spolupráce. 2020. S. 27.

⁶ MINISTERSTVO VNITRA ČR: Meziobecní spolupráce v ČR : Příklady dobré praxe a doporučení pro realizaci meziobecní spolupráce. „Implementační jednotka Strategického rámce rozvoje veřejné správy České republiky pro období 2014 – 2020“. 2020. S. 59.

⁷ NUNVÁŘOVÁ, Svatava: Financování činnosti mikroregiónu a místních akčních skupin. In XI. Mezinárodní kolokvium o regionálních vědách. Pavlov: Masarykova univerzita Ekonomicko-správní fakulta, 2008. ISBN 978-80-210-4625-2. S. 366 – 372.

Iný pohľad na klasifikáciu členských príspevkov je založený podľa metódy, prostredníctvom ktorej sú vyberané. Následne môžeme rozlíšiť dva systémy a to:⁸

- **solidárny systém** – tento systém sa využíva v prípade, ak ide o dlhodobú spoluprácu obcí v rámci mikroregiónu. Členské príspevky obcí sú prevažne stanovené pevnou sadzbou vynásebenou počtom obyvateľov. Takisto sa v tomto systéme predpokladá, že väčšie obce alebo mestá budú finančne dotovať menšie obce,
- **benefitný systém** – na rozdiel od solidárneho systému sa tento systém uplatňuje predvšetkým pri medziobecných projektoch. Základným pravidlom je, že obec, ktorá má najvyšší prínos z realizácie projektu znáša aj najvyššiu finančnú záťaž. Rozdelenie finančných príspevkov môže byť založené napríklad na veľkosti katastrálneho územia.

Výška samotných členských príspevkov by sa mala takisto riadiť viacerými zásadami, aby bolo možné mikroregiónu si plniť stanovené úlohy, resp. činnosti a zabezpečiť riadne hospodárenie. Medzi takéto zásady môžeme zaradiť: a) optimalizovať výšku členských príspevkov vzhľadom na charakter mikroregiónu a jeho jednotlivých členov, b) zabezpečiť stále zdroje z členského príspevku na dvoch stálych zamestnancov a bežnú činnosť mikroregiónu, c) výpočet výšky členského príspevku kalkulovať s ohľadom na vývoj miezd v konkurenčných subjektoch, d) uplatňovať inflačnú doložku a e) obec by mala byť členom len jedného mikroregiónu, aby dokázala kumulovať finančné prostriedky na budovanie silnej kapacity v podobe zaistenia financovania expertov a kumulácie znalostí.⁹

Medzi ďalšie vnútorné zdroje financovania mikroregiónov môžeme zaradiť poradenskú činnosť alebo príjmy z majetku, ktoré obdobne ako pri členských príspevkoch obcí, by sa mali riadiť viacerými zásadami. Pri poradenskej činnosti ide predovšetkým o: a) posilňovanie expertných znalostí pracovníkov mikroregiónu pre zabezpečenie ďalších verejných statkov a služieb, b) prípravu cenníka služieb pre členské a nečlenské obce, c) ponúkať služby za poplatok členským a nečlenským obciam v podobe spracovania projektových žiadostí alebo programov rozvoja obce, d) poradenské a konzultačné služby ponúkané ďalším subjektom na území mikroregiónu v súlade so stanovenými cieľmi.¹⁰ V prípade príjmov z majetku môžeme medzi zásady zaradiť: a) efektívne riadenie príjmov z hospodárenia

⁸ PÁPOL, Tomáš a kol.: Problémy mikroregionů při tvorbě společných projektů. 1. vyd. Hradec Králové: Civitas per Populi, 2006. ISBN 80-903813-1-6

⁹ MINISTERSTVO VNITRA ČR: Meziobecní spolupráce v ČR : Příklady dobré praxe a doporučení pro realizaci meziobecní spolupráce. „Implementační jednotka Strategického rámce rozvoje veřejné správy České republiky pro období 2014 – 2020“. 2020. S. 59.

¹⁰ MINISTERSTVO VNITRA ČR: Meziobecní spolupráce v ČR : Příklady dobré praxe a doporučení pro realizaci meziobecní spolupráce. „Implementační jednotka Strategického rámce rozvoje veřejné správy České republiky pro období 2014 – 2020“. 2020. S. 59.

s vlastným alebo zvereným majetkom a za týmto účelom vypracovanie vhodnej metodiky, b) prenájom dočasne voľného majetku mikroregiónu tretím stranám a c) poskytovanie služieb očanom za úhradu.¹¹

Ďalším možným zdrojom príjmov alebo úspor mikroregiónu vyplýva z konceptu úspor z rozsahu. V danom prípade môže ísť o koordináciu v oblasti nákupu rôznych komodít alebo energií, pričom cieľom je nákup tých komodít vo veľkých množstvách a tým znížiť náklady na ich obstaranie, čo by nebolo možné pri samostatných nákupoch jednotlivých obcí.¹²

Na druhej strane vonkajšie financovanie mikroregiónov predstavuje všetky finančné zdroje, ktoré boli získané inou aktivitou než je samotná vlastná ekonomická činnosť mikroregiónu. Ide predovšetkým o dotácie z národných alebo európskych zdrojov.¹³ Tieto zdroje sú bežne označované ako cudzie zdroje a môžeme medzi ne zaradiť:¹⁴

- **dotácie** – predstavujú vhodný cudzí zdroj financovania aktivít mikroregiónu, nakoľko väčšina obcí v mikroregiónoch predstavujú predovšetkým malé obce
- **úvery** – nevýhodou tohto systému financovania aktivít mikroregiónu sú úroky, ktoré môžu byť v budúcnosti zaťažiť spoločný fond alebo rozpočet mikroregiónu a preto by mali byť využívané iba v prípade, že nie je inej možnosti financovania,
- **sponzorské dary** – ide predovšetkým o dary pochádzajúcich zo súkromného sektora,
- **systém verejno-súkromného partnerstva** – ide o formu spolupráce medzi súkromným sektorom a verejným sektorom, kedy súkromný sektor participuje na projekte nielen finančne, ale aj administratívne.

Okrem už spomínaných zdrojov financovania mikroregiónov sa vo vedeckej a odbornej literatúre spomínajú nasledujúce formy príjmov:¹⁵

- dedičstvá v prospech mikroregiónov,
- výnosy verejných zbierok,
- úroky z finančných prostriedkov v peňažných ústavoch,

¹¹ MINISTERSTVO VNITRA ČR: Meziobecní spolupráce v ČR : Příklady dobré praxe a doporučení pro realizaci meziobecní spolupráce. „Implementační jednotka Strategického rámce rozvoje veřejné správy České republiky pro období 2014 – 2020“. 2020. S. 59.

¹² VLČEK, Lukáš: Financování dobrovolných svazků obcí. Svaz měst a obcí České republiky, Posilování administrativní kapacity obcí na bázi meziobecní spolupráce. 2020. S. 27.

¹³ SIROTNÁ, Barbora: Riadenie, účelovosť a financovanie mikroregiónov v SR. In Fond mikroprojektu. Brno, (2014). S. 16

¹⁴ DIVIŠOVÁ, Anna: Financování mikroregionu. In Fond mikroprojektu. Brno, (2014). S. 25

¹⁵ SIROTNÁ, Barbora: Riadenie, účelovosť a financovanie mikroregiónov v SR. In Fond mikroprojektu. Brno, (2014). S. 16

- výnosy z vlastnej hospodárskej činnosti združenia, vykonávanie v súlade s predmetom činnosti združenia,
- nefinančný majetok – hmotný majetok alebo know-how.

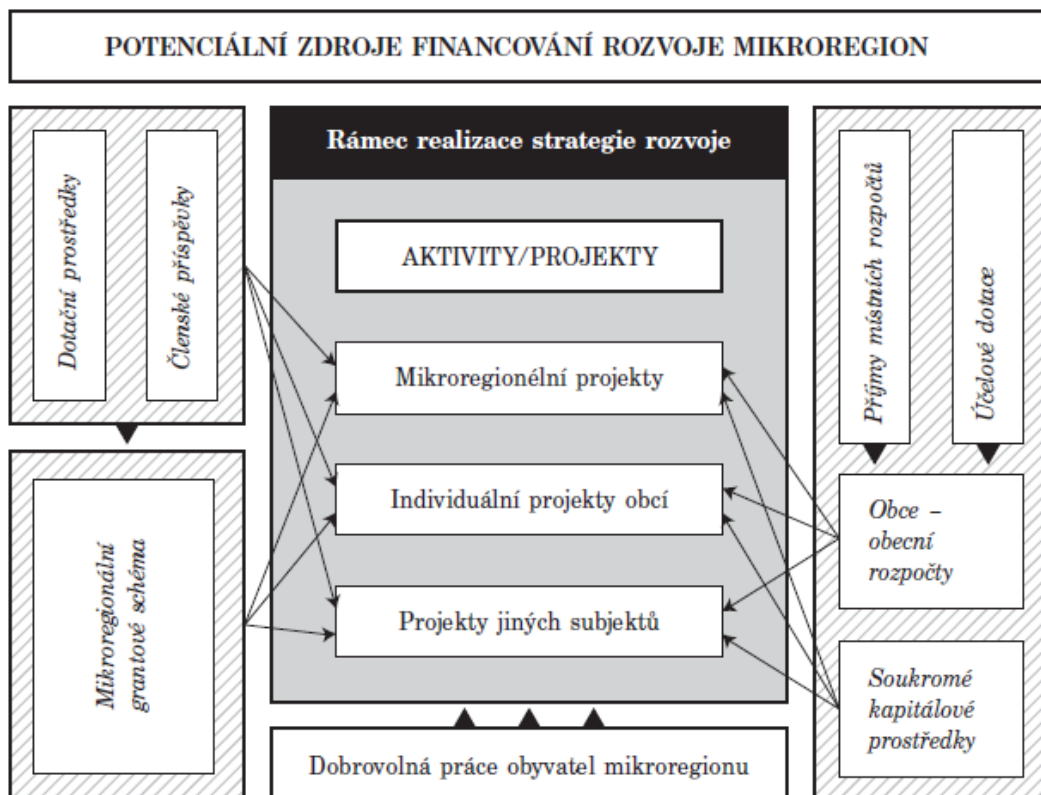


Schéma 1

Možnosti financovania projektov a rozvoja mikroregiónov¹⁶

Samotné financovanie projektov môže obdobne nadobúdať viacero foriem a to:¹⁷

- realizácia projektov z rozpočtu a vlastných zdrojov mikroregiónu – ide o projekty v priamej kompetencii a zodpovednosti mikroregiónu a tieto aktivity sú aj financované z jeho rozpočtu,
- mikroregionálne projekty – v danom prípade ide o realizáciu projektov, ktoré sú financované predovšetkým z vonkajších zdrojov a to buď z dotácií

¹⁶ ŠKRABAL, Ivo a kol. : Metodika zavádění managementu rozvoje mikroregionů. Přerov: Centrum pro komunitní práci, 2006. ISBN 80-86902-39-0. S. 184.

¹⁷ ŠKRABAL, Ivo a kol. : Metodika zavádění managementu rozvoje mikroregionů. Přerov: Centrum pro komunitní práci, 2006. ISBN 80-86902-39-0. S. 184.

poskytnutých z krajskej úrovne, národnej úrovne alebo zo zdrojov Európskej únie,

- mikroregionálne grantové schémy – ide o financovanie projektov zo zdrojov grantových schém určených výhradne mikroregiónov. Úroveň poskytovania daných dotácií závisí od rozpracovanosti daných schém v rámci konkrétnych štátov,
- nepriama podpora projektov - ide predovšetkým o nefinančnú podporu jednotlivým obciam mikroregiónu, ktorá môže byť poskytnutá viacerými vládnyimi úrovňami.

Predmetné možnosti financovania projektov a rozvoja mikroregiónov znázorňuje nasledujúca Schéma č. 1.

Ako môžeme vidieť na danej schéme, do financovania mikroregiónov môže byť zapojených viacero inštitúcií a aktérov z verejného, ale aj súkromného sektora. V neposlednom rade, čo je aj často opomínané, je forma podpory zo strany obyvateľov vo forme dobrovoľníctva, ktoré môže mať finančný, ale aj nefinančný charakter.

Z predchádzajúcich odsekov môžeme vyvodiť záver, že mikroregióny majú viacero možností ako zabezpečiť financovanie svojich aktivít, pričom ako najbežnejší príjem sa javia členské príspevky jednotlivých obcí, čo najlepšie ilustruje nasledujúce porovnanie troch vybraných mikroregiónov v Slovenskej republike.

Púchovská dolina	Združenia obcí Holeška	Združenia obcí Mikroregión Terchovská dolina
- príspevky členov Združenía - dobrovoľné príspevky členov Združenía, - dotácie a dary fyzických a právnických osôb, - úrokov, - výnosov z akcií organizovaných združením, - z grantov, - iné príjmy.	- počiatočné vstupné vklady - členské príspevky - platby obcí za zber, zvoz, triedenie, zneškodnenie a zhodnotenie odpadov - ostatné príjmy z vlastnej činnosti - dotácie, granty, dary a príspevky - iné príjmy	- príspevky na činnosť (určujú sa podľa počtu obyvateľov jednotlivých členov združenia a to miest a obcí)

Tabuľka 2

Komparácia vybraných mikroregiónov v SR z hľadiska financovania

Členské príspevky tvoria základný príjem každého z pozorovaných mikroregiónov, pričom Združenie obcí Mikroregiónu Terchovská dolina má tieto členské príspevky vytýčené ako jediný zdroj financovania. Samozrejme štruktúra príjmov mikroregiónu je predovšetkým determinovaná portfóliom aktivít, ktoré daný mikroregión zastrečuje, pričom ako pri každom subjekte platí, že čím väčšie portfólio aktivít, tým je aj vyšší počet zdrojov príjmov. Napriek tomu, že členské príspevky jednotlivých obcí predstavujú stabilný príjem do spoločného fondu, resp. rozpočtu mikroregiónu, je vhodné, aby sa mikroregión zameriaval na viacero zdrojov príjmov. Tým si zabezpečí viaczdrojové financovanie svojich aktivít a v prípade poklesu jednej príjmovej zložky nebude nutné obmedziť kvalitu alebo počet vykonaných aktivít.

Záver

Predkladaný článok sa zaoberal možnosťami financovania a hospodárenia mikroregiónov v podmienkach Slovenskej a Českej republiky. Napriek nespochybniteľnosti významu mikroregiónov pre rozvoj územnej samosprávy a viacerým možnostiam ich financovania, stále absentuje v právnom poriadku ich jednotnačné vymedzenie a zakotvenie. Tým pádom sú viaceré mikroregióny odkázané na hľadanie príjmov vlastnými silami aj pre nedostatok systémovej podpory od jednotlivých vládnych úrovní. Mnoho regiónov nevyužíva dostatočne možnosti, ktoré sú im poskytované alebo k dispozícii. K zlepšeniu finančnej situácie by im určite prospelo, keby sa zameriaval aj na poskytovanie komerčných služieb iným subjektom v národnom hospodárstve a prejdienie z pasívnej na aktívnu formu hľadania finančných zdrojov predovšetkým z nadnárodných grantových schém (napr. zo zdrojov Európskej únie). Slovenský právny systém by sa vedel takisto inšpirovať príkladom Českej republiky a posilniť právnu istotu zabezpečenia majetku mikroregiónov. Význam mikroregiónov spočíva predovšetkým v podstate prekonania sídelnej fragmentácií, ktorá je typická pre Slovenskú a Českú republiku. Napriek tomu bez reformy financovania zostanú mikroregióny iba formálnymi združeniami bez reálneho vplyvu z dôvodu nedostatku finančných zdrojov, ktorý obmedzuje rozvoj potenciálu mikroregiónov a absencii právnej subjektivity a kompetencií, z dôvodu ktorej nemôžu reálne vykonávať samosprávne funkcie.

Zoznam použitej literatúry

1. DIVIŠOVÁ, Anna: Financování mikroregionu. In Fond mikroprojektu. Brno, (2014). S. 25
2. KRŇÁČ, J. : Inštitucionálne zabezpečenie regionálneho rozvoja v podmienkach Banskobystrického kraja. In: Regionálny rozvoj Slovenska v európskych integračných kontextoch, Bratislava, 2004, s. 52-65.

3. MINISTERSTVO VNITRA ČR: Meziobecní spolupráce v ČR : Příklady dobré praxe a doporučení pro realizaci meziobecní spolupráce. „Implementační jednotka Strategického rámce rozvoje veřejné správy České republiky pro období 2014 – 2020“. 2020. S. 59.
4. NUNVÁŘOVÁ, Svatava: Financování činnosti mikroregionů a místních akčních skupin. In XI. Mezinárodní kolokvium o regionálních vědách. Pavlov: Masarykova univerzita Ekonomicko-správní fakulta, 2008. ISBN 978-80-210-4625-2. S. 366 – 372.
5. PÁPOL, Tomáš a kol.: Problémy mikroregionů při tvorbě společných projektů. 1. vyd. Hradec Králové: Civitas per Populi, 2006. ISBN 80-903813-1-6
6. PUSTÁ, Beáta: Mikroregionálne združenia obcí ako jedna z možností rozvoja vidieckych sídel v kontexte ich transformácie. In Folia geographica, č. 17. (2011). S. 314 – 322.
7. PUSTÁ, Beáta – DOLNÁ, Zuzana: Mikroregionálne združenia obcí ako jedna z foriem medziobecnej spolupráce. In Geographia Cassoviensis IV., č. 2 (2010). S. 168 – 172.
8. SIROTNÁ, Barbora: Riadenie, účelovosť a financovanie mikroregionov v SR. In Fond mikroprojektu. Brno, (2014). S. 16
9. SPIŠIAK, P. : Rozvoj vidieka vo vybraných mikroregionoch Slovenska. In Geographica, č. 38 (1), 1999. S. 17 -19.
10. Stanovy „Združenie obcí Púchovská dolina“
11. Stanovy „Združenia obcí Holeška“
12. Stanovy „Združenia obcí Mikroregion Terchovská dolina“
13. ŠKRABAL, Ivo a kol. : Metodika zavádění managementu rozvoje mikroregionů. Přerov: Centrum pro komunitní práci, 2006. ISBN 80-86902-39-0. S. 184.
14. VALACH, Maroš – CIFRANIČ, Michal: Meziobecná spolupráce a jej efekty: Prípadová štúdia okresu Nitra. In: XXIV. mezinárodní kolokvium o regionálních vědách. Brno (2021). S. 438 – 445.
15. VLČEK, Lukáš: Financování dobrovolných svazků obcí. Svaz měst a obcí České republiky, Posilování administrativní kapacity obcí na bázi meziobecní spolupráce. 2020. S. 27.

Kontaktné údaje

Ing. Matej Boór, PhD.

matej.boor@euba.sk

Ekonomická univerzita v Bratislave, Národohospodárska fakulta, Katedra financií

Mgr. Yuliya Petrenko, CSc. PhD.

yuliya.petrenko@euba.sk

Ekonomická univerzita v Bratislave, Národohospodárska fakulta, Katedra financií

MESTSKÉ ČASTI BRATISLAVY A KOŠÍC Z POHLADU TEÓRIE FIŠKÁLNEHO FEDERALIZMU

THE CITY DISTRICTS OF BRATISLAVA AND KOŠICE FROM THE PERSPECTIVE OF FISCAL FEDERALISM THEORY

Matej Boór¹
Yuliya Petrenko²

Abstrakt: Predkladaný príspevok sa zaoberá kompetenciami a prerozdeľovaním pôsobnosti v rámci mesta Bratislavy a Košíc a ich mestských častí. Dôležitú úlohu tu zohráva koncept teórie fiškálneho federalizmu, ktorý prisudzuje rôzne úlohy jednotlivým vládny úrovňam. Mestské časti zohráva významnú hoci často opomínanú úlohu v rámci fiškálnej decentralizácie. Cieľom predkladaného príspevku je poskytnúť komplexný pohľad na problematiku mestských častí optikou fiškálnej decentralizácie.

Kľúčové slová: fiškálna decentralizácia, kompetencie, mestská časť, teória fiškálneho federalizmu

Abstract: This article deals with the competences and distribution of authority within the cities of Bratislava and Košice and their city districts. The concept of fiscal federalism plays an important role here, as it assigns different roles to individual levels of government. City districts play a significant, though often overlooked, role in fiscal decentralization. The aim of this paper is to provide a comprehensive overview of the issue of municipal districts from the perspective of fiscal decentralization.

Key words: fiscal decentralization, competences, city district, theory of fiscal federalism

Úvod

¹ Katedra financií, Národohospodárska fakulta, Ekonomická univerzita v Bratislave, Dolnozemska cesta 1, 852 35 Bratislava

² Katedra financií, Národohospodárska fakulta, Ekonomická univerzita v Bratislave, Dolnozemska cesta 1, 852 35 Bratislava

Predkladaný príspevok sa zaoberá teóriou fiškálneho federalizmu a to konkrétne prerozdelením kompetencií medzi mestom a mestskými časťami v Bratislave a Košiciach. Mestské časti predstavujú významný prvok v decentralizačnom procese a takisto sa stávajú opomínanou vládnu úroveň v podobe samosprávy. Príspevok si kladie za cieľ komplexne zhrnúť problematiku mestských častí s ohľadom na delbu moci pri výkone úloh samosprávy v podmienkach v Slovenskej republike.

Teória fiškálneho federalizmu a mestské časti

Teória fiškálneho federalizmu predpokladá prerozdelenie kompetencií medzi jednotlivé vládne úrovne s cieľom zabezpečiť, čo najefektívnejšiu alokáciu verejných zdrojov. S ohľadom na funkcie verejných financií, tie sú rozdelené medzi jednotlivé vládne úrovne nasledovne:

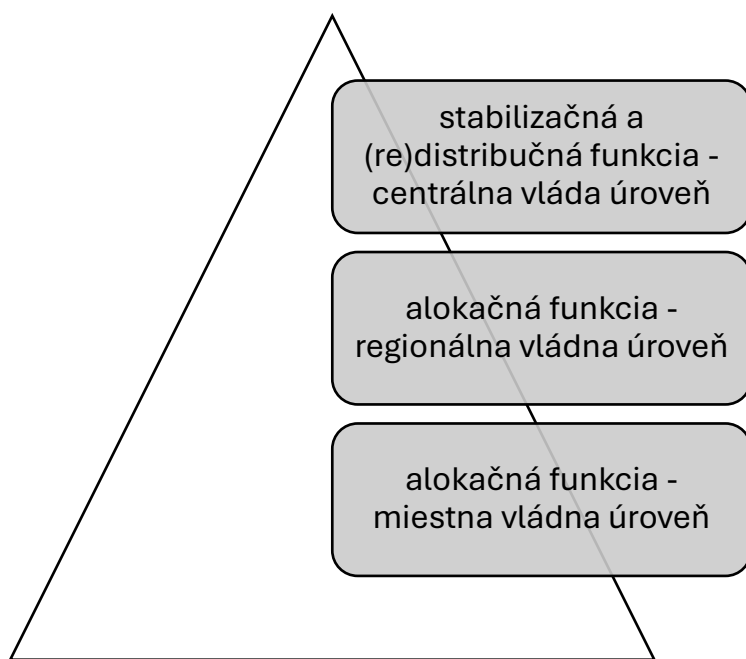


Schéma 1
Rozdelenie funkcií verejných financií

V modeli fiškálneho federalizmu je priradená stabilizačná a (re)distribučná funkcia najvyššej centrálnej vládnej úrovne z dôvodu, že ide predovšetkým o problémy, ktoré postihujú celé národné hospodárstvo a majú celospoločenský dosah. Naopak regionálnym a miestnym vládnym úrovňam je prisudzovaná alokačná funkcia, pretože tie najlepšie vedia, čo je potrebné pre danú geografickú oblasť a vedia v danom prípade efektívnejšie alokovať verejné zdroje než centrálna vládna úroveň.

Na nasledujúcej schéme je zobrazená sústava verejných rozpočtov v podmienkach Slovenskej republiky.



*Schéma 2
Sústava verejných rozpočtov v podmienkach SR*

Ako môžeme vidieť na schéme, tak sústavu verejných rozpočtov tvorí celkovo päť vládnych úrovní, pričom sa uplatňuje aj viacúrovňová samospráva a to v podobe regionálnej, miestnej a úrovne mestských častí. Týmto vládny úrovňami je z pohľadu teórie fiškálneho federalizmu prisudzovaná alokačná funkcia verejných financií. Vytváranie mestských častí podľa slovenskej legislatívy je možné:³

- **obcami** (mimo miest), ktorým zákon o obecnej samospráve explicitne nepriznáva právo vytvárať si miestne časti a zriaďovať v nich akékoľvek orgány;
- **mestami**, ktorým zákon síce neukladá ale umožňuje vytvoriť výbory mestských častí; (nemajú postavenie obce, nevykonávajú samosprávnú pôsobnosť ani delegovanú pôsobnosť, čo vyplýva z toho, že nemajú právnu subjektivitu. Ide o orgán mestského zastupiteľstva – delegované právomoci)

³ PETRÁŠOVÁ, Dominika: Postavenie mestských častí v Slovenskej republike a Českej republike. In Veřejná správa a sociální politika, Roč. III., č. 1 (2023), s. 49 – 60.

- **mestami nad 200 tisíc obyvateľov**, ktorým zákon o obecnom zriadení ukladá členenie na mestské časti so zriadenou samosprávou (prípád Košíc),
- **hlavným mestom**, ktorému to ukladá špeciálny zákon (prípád Bratislavy)

Mestské časti Bratislavy a Košíc majú postavenie **právnických osôb** a sú samosprávnymi a správnymi celkami, čiže môžu nadobúdať status obce a jej pôsobnosť. Tým pádom sa na nich viažu pravidlá rozpočtovej zodpovednosti. Z toho vyplýva, že mestské časti Bratislavy a Košíc predstavujú ďalšiu úroveň samosprávy. Z hľadiska teórie fiškálneho federalizmu je takisto potrebné v prípade vyzdvihnúť princíp subsidiarity a to, že sa rozhodnutia prijímajú, čo najbližšie k občanom, ktorých to ovplyvní, čo mestské časti jednoznačne spĺňajú.

Kompetencie mestských častí

Z dôvodu, že mestské časti Bratislavy a Košíc predstavujú samosprávne celky, tak sú im prisudzované právomoci a kompetencie, ktoré sú rozdelené pomerne jednoznačne medzi samotné mesto a mestské časti. Tieto skutočnosti sú definované predovšetkým v štatúte hlavného mesta Bratislava a štatútu mesta Košice. Samotné optimálne rozdelenie kompetencií medzi mesto a mestské časti je dlhodobo diskutovanou témou. Optimálny stav rozdelenia pôsobností a kompetencií medzi mesto a mestské časti v Bratislave je definovaný nasledovne: ⁴

- Mestská časť = obec **má zabezpečiť potreby služieb jednotlivcov v susedstve** (napr. osobné a operačné služby od sociálnej starostlivosti cez vzdelávanie až po zber odpadu).
- Bratislava = metropolitná oblasť **má zabezpečiť koordináciu strategického rozvoja celého územia mesta** (územné plánovanie, doprava, investície do infraštruktúry, strategické nakladanie s odpadom, hospodársky a trvalo udržateľný rozvoj).

Rozdelenie kompetencií medzi mesto a mestské časti vychádza z predpokladu, aby nebol výkon samosprávy sústredený iba v centrálnej časti mesta s najväčšou infraštruktúrou, ale aj pre okrajové mestské časti.⁵

Bratislava

Hlavné mesto Slovenskej republiky, Bratislava má v súčasnosti 17 mestských častí. Hlavným legislatívnym rámcom pre fungovanie a postavenie mesta je Zákon č.

⁴ FILIPOVÁ, Monika – KONEČNÝ, Bruno. Mesto a Mestské časti. In Plán Bratislava. Bratislava: Slovart. 2018. ISBN 9788055635965. s. 304

⁵ MELUŠ, Matúš: Komparácia vzťahu medzi primátorom a starostami mestských častí v Bratislave a Košiciach. In Teória a prax verejnej správy. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, 2017. ISBN 978-80-8152-509-4. S. 23 – 31.

377/1990 Zb. Zákon Slovenskej národnej rady o hlavnom meste Slovenskej republiky Bratislave, pričom pôsobnosť a kompetencie mesta a mestských častí sú vymedzené v Štatúte mesta Bratislava. Kompetencie mestských častí Bratislavy sú nasledovné:⁶

Základné kompetencie - zostavovať rozpočet mestskej časti a záverečný účet

Samospráva mestskej časti spravuje veci miestneho významu. Medzi základné úlohy a kompetencie mestskej časti patrí najmä:

- hospodáriť s hnutelným a nehnuteľným majetkom mesta, ktorý je zverený do jej správy, a s nadobudnutým majetkom,
- zostavovať rozpočet mestskej časti a záverečný účet,
- spravovať miestnu daň za psa,
- spolupodieľať sa na úlohách vyplývajúcich z postavenia Bratislavy ako hlavného mesta Slovenskej republiky a politického, kultúrneho, obchodného a spoločenského centra Slovenska,
- zabezpečovať hospodársky a sociálny rozvoj mestskej časti v nadväznosti na celomestský rozvoj a celomestské rozvojové dokumenty,
- zabezpečovať územnoplánovacie funkcie, urbanistický rozvoj mestskej časti a reguláciu funkcií v území v nadväznosti na celomestské územnoplánovacie regulatívy, najmä obstarávať urbanistické štúdie a obstarávať a schvaľovať územné plány zón,
- dbať o ochranu a tvorbu životného prostredia v mestskej časti,
- vykonávať údržbu a správu historických pamiatok a stavieb miestneho významu zverených do správy mestskej časti, ako aj výstavbu, správu a údržbu kultúrnych, športových a ďalších zariadení, ktoré nie sú určené mestským zastupiteľstvom do pôsobnosti samosprávy Bratislavy,
- dbať o ochranu pamätihodností miestneho významu, ktoré majú historický, kultúrny alebo spoločenský význam pre mestskú časť,
- zabezpečovať čistenie, údržbu, zjazdnosť a schodnosť miestnych ciest 3. a 4. triedy a verejných priestranstiev, vrátane chodníkov, zverených cyklochodníkov a cestnej zelene,

⁶ HLAVNÉ MESTO SLOVENSKEJ REPUBLIKY BRATISLAVA. Vysvetlenie rozdelenia a kompetencií. In HLAVNÉ MESTO SLOVENSKEJ REPUBLIKY BRATISLAVA. Dostupné na <<https://bratislava.sk/mesto-bratislava/sprava-mesta/mestske-casti/vysvetlenie-rozdelenia-a-kompetencií>>

- zabezpečovať úlohy na úseku ochrany spotrebiteľa a utvárať podmienky na zásobovanie, najmä určovať pravidlá času predaja, času prevádzky služieb a spravovať miestne trhoviská,
- byť zriaďovateľom základných škôl a školských zariadení a plniť funkciu školského úradu, okrem základných umeleckých škôl a centier voľného času,
- pripravovať a schvaľovať komunitný plán sociálnych služieb vo svojom obvode, a zriaďovať zariadenia sociálnych služieb, poskytovať základné sociálne poradenstvo, rozhodovať o odkázanosti na vybrané sociálne služby a taktiež vykonávať vybrané opatrenia na úseku sociálnoprávnej ochrany a sociálnej kurately,
- utvárať podmienky na športovanie detí, na rozvoj športu pre všetkých a plniť úlohy v oblasti telesnej kultúry,
- zabezpečovať verejný poriadok v mestskej časti, nariadením mestskej časti môže ustanoviť činnosti, ktorých vykonávanie je zakázané alebo obmedzené na určitých čas alebo na určitom mieste.

Kompetencie v oblastiach, ktorých vykonávaním poveril samosprávy štát

Kompetencie mestských častí v oblastiach, ktorých vykonávaním poveril samosprávy štát a ktoré sú vykonávané v mene Slovenskej republiky mestskými časťami na základe zákona alebo štatútu hlavného mesta patria najmä úlohy na úseku:

- stavebného úradu,
- školského úradu,
- matriky,
- evidencie obyvateľov,
- registra adries,
- životného prostredia,
- cestného správneho orgánu pre cesty 3. a 4. triedy.

Financovanie týchto komplexných činností a úloh je na základe Ústavy SR povinný zabezpečovať štát v plnej miere.

Košice

Situácia mesta Košice je oproti Bratislave pomerne komplikovanejšia, pretože aj keď počet obyvateľov je oveľa menší než v Bratislave, tak mesto má 22 mestských častí. Kompetencie a právomoci mestských častí sú rozdelené nerovnomerne, čo ovplyvňuje aj ich financovanie a podnietilo aj neoficiálne rozdelenie mestských častí

na tzv. malé a veľké mestské časti. V súčasnosti sa hovorí o reforme z hľadiska počtu mestských častí Košíc a ich počet by sa mal redukovať, pričom k tejto otázke bude zvolané aj referendum. Mnohí starostovia a starostky menších mestských častí, ale vyjadrili obavy, že spojenie súčasných mestských častí povedie k zániku alebo obmedzeniu práv určitej skupine ľudí týkajúcich sa samosprávy.⁷ Obdobne ako pri Bratislave, tak aj kompetencie, resp. delbu pôsobnosti medzi mestom a mestskými časťami je obsiahnutá v Štatúte mesta Košice, pričom tieto kompetencie a pôsobnosti sú rozdelené do niekoľko oblastí.

Komparáciu kompetencií medzi mestskými časťami Bratislavy a Košíc nám približuje nasledujúca Tabuľka č. 1.⁸

Kompetencia	Mestské časti Košíc	Mestské časti Bratislavy
Zabezpečenie volieb	áno	áno
Matričný úrad	áno, niektoré	áno
Evidencia obyvateľstva	áno	áno
Štátny fond rozvoja bývania	áno, niektoré	áno, niektoré
Občianske obrady	áno, niektoré	áno, niektoré
Trhovišká	áno	áno
Starostlivosť o chodníky	Áno, čiastočne, najmä malé MČ a KVP	Áno, okrem hlavných ťahov
Starostlivosť o miestne komunikácie	Áno, okrem trás MHD, iba malé MČ a KVP	Áno, cesty III. a IV. triedy
Kultúrne a spoločenské služby	áno	Áno
Čistenie verejných priestranstiev	Iba niektoré MČ a nie všetky priestranstvá	Áno, niektoré
Starostlivosť o psos – (koše, sáčky...)	áno	Áno
Výstavba a starostlivosť o detské ihriská	Áno, čiastočne	áno
Výstavba a starostlivosť o športoviská	Áno, čiastočne, mnohé sú v správe mesta	Áno, väčšina športovísk
Výstavba a údržba kontajnerových stojísk	Nie, iba niektoré kontajnerové stojiská v pár MČ	áno
Zariadenia sociálnej opatery	Áno, niektoré, iné má mesto či KSK	Áno, niektoré, iné má mesto či BSK
Terénna sociálna služba	Áno, čiastočne	Áno, čiastočne

⁷ HAKL, Robo. Košice prídu o 22 mestských častí. Ako by mohla a mala samospráva s 230-tisíc obyvateľmi vyzerat'. In Aktuality.sk. 2026. Dostupné na <https://www.aktuality.sk/clanok/ENxTvYF/kosice-pridu-o-22-mestskych-casti-ako-by-mohla-a-mala-samosprava-s-230-tisic-obyvateľmi-vyzerat/#google_vignette>

⁸ JURKOVIČ, Tomáš. Aké sú rozdiely medzi mestskými časťami v Bratislave a Košiciach? (Analýza). In SME. 2019. Dostupné na <<https://blog.sme.sk/tomasjurkovic/spolocnost/ake-su-rozdiely-medzi-mestskymi-castami-v-bratislave-a-kosiciach-analyza>>

Denné stacionáry	Áno, niektoré, iné spravuje mesto	Áno, niektoré
Zabezpečovanie stravovania	Áno, niektoré	Áno, niektoré
Kultúrne podujatia – organizácia, podpora	Áno, lokálne	Áno, lokálne
Starostlivosť o zeleň	Áno, hlavne malé MČ a KVP	áno
Knižnice	Áno, niektoré, väčšinu má mesto	Áno, niektoré spravuje mesto
Starostlivosť o cintoríny	Áno, niektoré	Áno, niektoré
Urbanistické štúdie, územný rozvoj	Áno, MČ majú čiastočný vplyv	Áno, MČ majú čiastočný vplyv
Stavebný úrad	Nie, päť pracovísk v kompetenciách mesta	áno
Špeciálny stavebný úrad	Nie	Áno, niektoré
Obecné byty	nie	Áno, niektoré
Materské školy	Nie, iba dve MČ	áno
Základné školy	nie	Áno (všetky, kde sa nachádzajú)
Školský úrad	Nie	Áno
Školské kluby	nie	áno
Školské jedálne	Nie (iba pri MŠ v dvoch MČ)	áno
Renovácia budov škôl	Nie	Áno
Verejné osvetlenie	Áno, čiastočne iba malé MČ	Nie, iba ojedinele (mestská zmluva)

Tabuľka 1

Porovnanie kompetencií medzi mestskými časťami Bratislavy a Košíc⁹

Ako môžeme vidieť z Tabuľky č. 1, tak existujú podstatné a významné rozdiely medzi mestskými časťami Bratislavy a Košíc a zároveň aj medzi mestskými časťami v rámci jedného mesta. Problém je vypuklejší predovšetkým v meste Košice, pričom niektoré mestské časti nemajú takmer žiadne kompetencie.¹⁰ Aj vďaka nevyváženosti kompetencií a pôsobností v meste Košice je aktuálne na stole otázky o reforme mesta Košice a redukcii počtu mestských častí, aj keď v minulosti podobné zámery skončili nezdarom. Napriek tomu je na mieste zjednotenie postavenia jednotlivých

⁹ JURKOVIČ, Tomáš. Aké sú rozdiely medzi mestskými časťami v Bratislave a Košiciach? (Analýza). In SME. 2019. Dostupné na <https://blog.sme.sk/tomasjurkovic/spolocnost/ake-su-rozdiely-medzi-mestskymi-castami-v-bratislave-a-kosiciach-analyza>

¹⁰ KOŠICE ONLINE. Niektoré košické mestské časti nemajú takmer žiadne kompetencie, spôsobuje to problémy. In KOŠICE ONLINE. 2023. Dostupné na <<https://www.kosiceonline.sk/niectore-kosicke-mestske-casti-nemaju-takmer-ziadne-kompetencie-sposobuje-to-problemy#:~:text=Niektor%C3%A9%20ko%C5%A1ick%C3%A9%20mestsk%C3%A9%20%C4%8Dasti%20nemaj%C3%BA%20takmer%20%C5%BEiadne,to%20enable%20JavaScript%20to%20run%20this%20app.>>

mestských častí nielen v meste Košice, ale aj v Bratislave s cieľom, čo najoptimálnejšieho zabezpečenia výkonu samosprávy.

Fiškálna decentralizácia na príklade mestskej časti – Karlova Ves

Mieru fiškálnej decentralizácie je možné merať viacerými ukazovateľmi. Pre účely tohto príspevku sme vybrali tri z nich a demonštrovali ich výpočet na príklade bratislavskej mestskej časti Karlova Ves. Do výpočtov sme zakomponovali aj časový aspekt vypočítali zmenu predmetných ukazovateľov medzi rokmi 2024 a 2026, pričom sme vychádzali z vykázaného rozpočtu pre Karlovu Ves za rok 2024 a zo schváleného rozpočtu pre rok 2026. Ako ukazovatele fiškálnej decentralizácie sme využili:

- Ukazovateľ príjmovej autonómie (v %)

$$\text{Príjmová autonómia} = \left(\frac{\text{Vlastné daňové príjmy} + \text{Nedaňové príjmy}}{\text{Celkové bežné príjmy}} \right) \times 100$$

- Ukazovateľ fiškálnej závislosti (v %)

$$\text{Fiškálna závislosť} = \left(\frac{\text{Podielové dane z mesta} + \text{dotácie resp. transfery}}{\text{Celkové bežné príjmy}} \right) \times 100$$

- Ukazovateľ investičnej kapacity (v %)

$$\text{Investičná kapacita} = \left(\frac{\text{Kapitálové výdavky}}{\text{Celkové výdavky}} \right) \times 100$$

Všetky tieto ukazovatele odrážajú finančnú kapacitu a nezávislosť, resp. závislosť od vyšších vládnych úrovní. V nasledujúcej tabuľke môžeme vidieť kvantifikované ukazovatele pre Karlovu Ves.

Ukazovateľ	2024	2026	zmena
Príjmová autonómia	12,89%	12,74%	-0,15 p.b.
Fiškálna závislosť	87,11%	87,26%	0,15 p.b.
Investičná kapacita	10,29%	18,52%	8,23 p.b.

Tabuľka 2
Výpočet ukazovateľov fiškálnej decentralizácie – Karlova Ves

Ako môžeme vidieť na základe vypočítaných ukazovateľov, tak sa celková príjmová autonómia, resp. fiškálna závislosť (tieto dva ukazovatele musia dávať v súčte 100%) v Karlovej Vsi v roku 2026 zhoršila oproti roku 2024. Pod tento stav sa podpísalo viacero faktorov, medzi ktoré môžeme zaradiť skutočnosť, že mestská časť Karlova Ves spravuje viacero základných škôl, ktoré sa nachádzajú na jej území, spôsob vyberania dane z nehnuteľnosti (sprostredkovanie cez Magistrát mesta Bratislava) a konsolidácie verejných financií štátu (úprava DzPFO a výpočtu daňového bonusu na dieťa). Na druhej strane vysoká investičná kapacita Karlovej Vsi hovorí o tom, že skoro každé piate € z rozpočtu Karlovej Vsi smeruje do rozvojových aktivít. Na tieto rozvojové aktivity sú avšak využívané externé formy financovania, medzi ktoré môžeme zaradiť napríklad prostriedky z Fondu na podporu umenia na rekonštrukciu Karloveského centra kultúry.¹¹

Záver

Predkladaný článok sa zaoberal teóriou fiškálneho federalizmu s ohľadom na mestské časti miest Bratislavy a Košíc. Mestské časti týchto dvoch miest predstavujú významný prvok v decentralizačnom procese pri výkone samospráv. Aj keď mestské časti týchto dvoch miest vykazujú určité podobnosti, môžeme nájsť aj výrazné odlišnosti v rámci pôsobnosti a kompetencií. Nevyhnutnosťou nájsť optimálny stav v rámci prerozdelenia kompetencií medzi samotným mestom a mestskou časťou a aj medzi jednotlivými mestskými časťami najlepšie vystihuje mesto Košice, ktoré má príliš veľa mestských častí vzhľadom na počet obyvateľov a v súčasnosti sa vyvíjajú reformné kroky na ich redukciu.

Zoznam použitej literatúry

1. ANDREJČÁK, Jozef: Zákon o meste Košice v kontexte mestských častí. In Metamorfózy práva ve Střední Evrope 2024: Alfeus a Augiášuv chlév. Plzeň: Západočeská univerzita v Plzni, 2024. ISBN 978-80-261-1262-4. S. 280 – 294.
2. FILIPOVÁ, Monika – KONEČNÝ, Bruno. Mesto a Mestské časti. In Plán Bratislava. Bratislava: Slovart. 2018. ISBN 9788055635965. s. 304
3. HAKL, Robo. Košice prídu o 22 mestských častí. Ako by mohla a mala samospráva s 230-tisíc obyvateľmi vyzerat'. In Aktuality.sk. 2026. Dostupné na <https://www.aktuality.sk/clanok/ENxTvyF/kosice-pridu-o-22-mestskych-casti-ako-by-mohla-a-mala-samosprava-s-230-tisic-obyvateľmi-vyzerat/#google_vignette>

¹¹ KARLOVA VES. Schválený rozpočet mestskej časti Bratislava–Karlova Ves na rok 2026, s výhľadom na roky 2027 a 2028. 2025. Dostupné na <<https://www.karlovaves.sk/wp-content/uploads/2025/11/Schvaleny-rozpocet-mestskej-casti-Bratislava-Karlova-Ves-na-rok-2026-s-vyhľadom-na-roky-2027-a-2028.pdf>>

4. HLAVNÉ MESTO SLOVENSKEJ REPUBLIKY BRATISLAVA. Vysvetlenie rozdelenia a kompetencií. In HLAVNÉ MESTO SLOVENSKEJ REPUBLIKY BRATISLAVA. Dostupné na <<https://bratislava.sk/mesto-bratislava/sprava-mesta/mestske-casti/vysvetlenie-rozdelenia-a-kompetencii>>
5. JURKOVIČ, Tomáš. Aké sú rozdiely medzi mestskými časťami v Bratislave a Košiciach? (Analýza). In SME. 2019. Dostupné na <https://blog.sme.sk/tomasjurkovic/spolocnost/ake-su-rozdiely-medzi-mestskymi-castami-v-bratislave-a-kosiciach-analyza>
6. KARLOVA VES. Schválený rozpočet mestskej časti Bratislava–Karlova Ves na rok 2026, s výhľadom na roky 2027 a 2028. 2025. Dostupné na <https://www.karlovaves.sk/wp-content/uploads/2025/11/Schvaleny-rozpocet-mestskej-casti-Bratislava-Karlova-Ves-na-rok-2026-s-vyhľadom-na-roky-2027-a-2028.pdf>
7. KOŠICE ONLINE. Niektoré košické mestské časti nemajú takmer žiadne kompetencie, spôsobuje to problémy. In KOŠICE ONLINE. 2023. Dostupné na <[### **Kontaktné údaje**](https://www.kosiceonline.sk/niektore-kosicke-mestske-casti-nemaju-takmer-ziadne-kompetencie-sposobuje-to-problemy#:~:text=Niektor%C3%A9%20ko%C5%A1ick%C3%A9%20mestsk%C3%A9%20%C4%8Dasti%20nemaj%C3%BA%20takmer%20%C5%BEiadne,to%20enable%20JavaScript%20to%20run%20this%20app.>>8. MELUŠ, Matúš: Komparácia vzťahu medzi primátorom a starostami mestských častí v Bratislave a Košiciach. In Teória a prax verejnej správy. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, 2017. ISBN 978-80-8152-509-4. S. 23 – 31.9. PETRÁŠOVÁ, Dominika: Postavenie mestských častí v Slovenskej republike a Českej republike. In Veřejná správa a sociální politika, Roč. III., č. 1 (2023), s. 49 – 60.</div><div data-bbox=)

Ing. Matej Boór, PhD.

matej.boor@euba.sk

Ekonomická univerzita v Bratislave, Národohospodárska fakulta, Katedra financií

Mgr. Yuliya Petrenko, CSc. PhD.

yuliya.petrenko@euba.sk

Ekonomická univerzita v Bratislave, Národohospodárska fakulta, Katedra financií

ZOMBIFIKÁCIA OBCÍ: INŠTITUCIONÁLNA ZOTRVAČNOSŤ MALÝCH SAMOSPRÁV NA SLOVENSKU

THE ZOMBIFICATION OF MUNICIPALITIES: INSTITUTIONAL INERTIA OF SMALL LOCAL GOVERNMENTS IN SLOVAKIA

Tomáš Černěňko¹, Martin Bezek¹

Abstrakt:

Príspevok rozvíja koncept oslabenej schopnosti samosprávnej obnovy malých obcí, autorsky označovaný ako „zombifikácia obcí“. Obec môže formálne existovať, mať volené orgány, rozpočet a právnu subjektivitu, no zároveň postupne strácať schopnosť obnovovať sa ako sídlo, politická komunita a rozvojový aktér. Cieľom príspevku však nie je vytvoriť zoznam problémových samospráv, ale ukázať, že riziko inštitucionálnej zotrvačnosti vzniká prienikom viacerých oslabení. Empirická časť pracuje s tromi dimenziami: demografickým útlmom, politicko-personálnou kontinuitou vedenia a nízkou vlastnou príjmovou kapacitou. Na dátach slovenských obcí za roky 1998 – 2022 identifikuje skupinu obcí, v ktorých sa kumuluje pokles populácie, dlhodobá kontinuita starostu a nízka fiškálna kapacita. Doplnkovo využíva výdavky podľa COFOG ako rozpočtovú stopu verejných služieb a údaje o volebnej konkurencii ako indikátor šírky lokálnej politickej obnovy. Výsledky ukazujú, že problémom nie je samotná malá veľkosť obce, ale kombinácia slabnúcej demografickej, fiškálnej a politicko-personálnej základne.

Kľúčové slová: zombifikácia obcí; samosprávna obnova; inštitucionálna zotrvačnosť; fiškálna kapacita; volebná súťaž

Abstract: The paper develops the concept of the weakened capacity for municipal self-renewal in small municipalities, referred to in this paper as the “zombification of municipalities”. A municipality may formally exist, have elected bodies, a budget and legal personality, while gradually losing its capacity to renew itself as a settlement, a political community and a development actor. However, the aim of the paper is not to create a list of problematic local governments, but to show that the risk of institutional inertia

¹ Katedra verejnej správy a regionálneho rozvoja, Národohospodárska fakulta, Ekonomická univerzita v Bratislave, Dolnozemská cesta 1, 852 35 Bratislava

arises from the intersection of several forms of weakening. The empirical part works with three dimensions: demographic decline, political-personnel continuity of local leadership and low own-source fiscal capacity. Using data on Slovak municipalities for the period 1998–2022, the paper identifies a group of municipalities in which population decline, long-term mayoral continuity and low fiscal capacity accumulate. In addition, COFOG expenditure data are used as a budgetary footprint of public services, while electoral competition data serve as an indicator of the breadth of local political renewal. The results show that the problem is not the small size of a municipality itself, but the combination of a weakening demographic, fiscal and political-personnel base.

Key words: zombification of municipalities; municipal self-renewal; institutional inertia; fiscal capacity; electoral competition

Úvod

Slovenská miestna samospráva je dlhodobo opisovaná ako územne fragmentovaná. Táto charakteristika sa v odbornej aj verejnopolitickej diskusii opakovane spája s otázkami administratívnej kapacity, efektívnosti výdavkov, kvality verejných služieb, politickej reprezentácie a dostupnosti profesionálneho riadenia. Samotná fragmentácia však ešte nehovorí, ktoré obce sú problémové, ktoré sú životaschopné a ktoré síce formálne pretrvávajú, ale postupne strácajú schopnosť samosprávnej obnovy.

Cieľom tohto príspevku však nie je vytvoriť zoznam „zombie obcí“ (obcí, ktoré formálne zostávajú živou právnou a politickou jednotkou, no ich schopnosť obnovovať sa ako sídlo, politická komunita a rozvojový aktér je oslabená).

V odbornej rovine preto navrhujeme pracovať s presnejším pojmom **inštitucionálna zotrvačnosť** alebo **oslabená schopnosť samosprávnej obnovy**. Ide o situáciu, v ktorej obec pokračuje vo výkone základných formálnych funkcií, avšak jej demografická základňa sa zužuje, politicko-personálna obnova je slabá a vlastná fiškálna kapacita neumožňuje širšiu rozvojovú alebo investičnú politiku. Takáto obec nemusí byť nefunkčná v každodennom zmysle. Môže mať aktívneho starostu, funkčné zastupiteľstvo a zabezpečovať základné úlohy. Problémom je skôr to, že jej priestor na obnovu a adaptáciu sa zužuje.

Príspevok preto kladie jednoduchú otázku: ako možno empiricky zachytiť obce, pri ktorých sa viaceré symptómy oslabenej obnovy kumulujú? Odpoveď hľadáme cez prienik troch dimenzií: demografickej, politicko-personálnej a fiškálnej. Následne tieto obce doplnkovo profilujeme cez výdavkovú štruktúru podľa COFOG a cez vybrané ukazovatele volebnej konkurencie.

Koncept oslabenej samosprávnej obnovy

Obec nemožno chápať iba ako administratívnu jednotku. V podmienkach miestnej samosprávy je obec súčasne sídlom, politickou komunitou a fiškálno-administratívnym aktérom. Ako sídlo potrebuje dostatočnú a generačne obnoviteľnú populáciu. Ako politická komunita potrebuje ľudí ochotných kandidovať, niešť zodpovednosť a vytvárať alternatívy. Ako fiškálno-administratívny aktér potrebuje rozpočtovú masu a organizačnú kapacitu na výkon úloh, prípravu projektov, investície a poskytovanie služieb.

Z tejto perspektívy malá veľkosť obce (vyjadrená populáciou) sama osebe nevyhnutne nepredstavuje problém. Existujú malé obce, ktoré sú demograficky stabilné, majú aktívnu komunitu, kvalitné vedenie, primerané vlastné príjmy alebo výhodnú polohu. A platí to aj naopak. Aj väčšia obec môže mať slabú politickú konkurenciu alebo investičnú pasivitu. Riziko inštitucionálnej zotrvačnosti vzniká až vtedy, keď sa viacero oslabení kumuluje.

Navrhovaný koncept preto stojí na troch tvrdeniach. Po prvé, životaschopnosť obce nemožno merať jedným ukazovateľom. Po druhé, treba odlišovať formálnu existenciu obce od jej schopnosti obnovy. Po tretie, v malých obciach môžu per capita ukazovatele zakrývať problém nízkej absolútnej kapacity. Obec môže mať relatívne vysoké príjmy na obyvateľa, ale jej celková rozpočtová masa môže byť taká nízka, že neumožňuje profesionalizáciu, systematickú údržbu majetku alebo investičnú prípravu.

V tomto zmysle je „zombifikácia“ procesom, nie kategóriou. Nejde o stav, ktorý by bolo možné definitívne priradiť obci na základe jednej premennej. Ide o postupné zužovanie priestoru pre obnovu. Empiricky ho preto zachytávame ako kumuláciu symptómov, nie ako konečný index.

Dáta a metodika

V príspevku využívame viacero dátových zdrojov. **Demografická dimenzia** je založená na počte obyvateľov obcí v rokoch 1998 až 2022. **Politicko-personálna dimenzia** vychádza z výsledkov volieb starostov a primátorov v rokoch 2002, 2006, 2010, 2014, 2018 a 2022. **Fiškálna dimenzia** využíva príjmy obcí v ekonomickej rozpočtovej klasifikácii za roky 2014, 2018 a 2022. Výdavkový doplnok je založený na funkčnej klasifikácii COFOG za rovnaké roky, s dôrazom na rok 2022.

Základná **jednotka analýzy je obec**, resp. v prípade Bratislavy a Košíc mestská časť. Pri interpretácii preto nejde o hodnotenie jednotlivých miest, ale o zachytenie typov samosprávnych jednotiek a ich profilov.

Pracujeme s tromi množinami. Množina **D** označuje *demograficky oslabené obce*. Do tejto skupiny sú zaradené obce, ktoré mali v roku 2022 menej ako 500 obyvateľov a zároveň medzi rokmi 1998 a 2022 stratili najmenej 10 % populácie. Množina **P**

označuje obce s vysokou *politicko-personálnou kontinuitou*. Pracovne ju meriame ako maximálnu súvislú starostovskú kontinuitu najmenej štyri volebné obdobia v sledovanom období 2002 až 2022. Množina **F** označuje obce s nízkou vlastnou *príjmovou kapacitou*. Za také považujeme obce v spodnom kvartile vlastných príjmov proxy v roku 2022. Proxy zahŕňa nedaňové príjmy a miestne dane a poplatky bez výnosu z dane z príjmov fyzických osôb.

Výnos z dane z príjmov fyzických osôb sledujeme samostatne, pretože ide o významný príjem obce, ale nie o vlastnú miestnu daňovú zodpovednosť v užšom zmysle. Fiškálny problém skúmaných obcí preto neinterpretujeme primárne ako nízku hodnotu príjmov na obyvateľa, ale ako nízku absolútnu kapacitu disponovať vlastnými zdrojmi.

Výdavky podľa COFOG používame doplnkovo. Neprítomnosť výdavku v príslušnej funkčnej triede interpretujeme ako absenciu rozpočtovej stopy o poskytovaní danej služby v rozpočte obce, nie ako dôkaz úplnej fyzickej nedostupnosti služby pre obyvateľov. Služba môže byť dostupná v susednej obci, cez spoločné zabezpečenie, cez súkromného alebo neverejného poskytovateľa. Pre koncept samosprávnej obnovy je však relevantné, či obec túto službu sama rozpočtovo nesie alebo spolufinancuje.

Množina	Pracovná definícia	Interpretácia
D	Populácia 2022 < 500 a pokles populácie 1998-2022 najmenej 10 %	malá a dlhodobo sa zmenšujúca populačná základňa
P	maximálna súvislá starostovská kontinuita najmenej 4 volebné obdobia	nízka alebo oneskorená personálna obmena vedenia
F	spodný kvartil vlastných príjmov proxy v roku 2022	nízka absolútna vlastná fiškálna kapacita

Tabuľka 1
Pracovná definícia troch diagnostických množín

Výsledky

Samostatné dimenzie ukazujú odlišne široké skupiny obcí. Demograficky oslabených obcí bolo identifikovaných 429. Obcí s politicko-personálnou kontinuitou aspoň štyri volebné obdobia bolo 1 421, teda takmer polovica sledovaných jednotiek. Dlhodobá kontinuita starostu nie je sama osebe výnimočným ani automaticky problémovým javom. Je skôr systémovou vlastnosťou slovenskej komunálnej politiky. Nízkou vlastnou príjmovou kapacitou v roku 2022 bolo definovaných 725 obcí.

Z hľadiska konceptu je najdôležitejší až prienik týchto množín. Demograficko-politický prienik **D ∩ P** tvorí **213 obcí**. Po doplnení **fiškálneho filtra** vzniká „jadro“ **140 obcí**. Tento výsledok neznamená, že problematických je iba týchto 140 obcí. Znamená, že pri nich sa v jednej chvíli kumulujú tri odlišné formy oslabenia: populačné, politicko-personálne a fiškálne.

Množina / prienik	Počet obcí
D - demograficky oslabené	429
P - politicko-personálna kontinuita	1 421
F - nízka vlastná príjmová kapacita 2022	725
D ∩ P	213
D ∩ F	283
P ∩ F	371
D ∩ P ∩ F	140

Tabuľka 2
Veľkosť množín a ich prienikov

Profil prieniku D ∩ P ∩ F sa výrazne líši od celého súboru. *Mediánová obec* v tomto jadre mala v roku 2022 iba **132,5 obyvateľa** a medzi rokmi 1998 až 2022 **stratila 21,6 % populácie**. Jej vlastné **príjmy proxy** dosahovali mediánovo približne **14,7 tis. eur**, zatiaľ čo v celom súbore obcí a mestských častí to bolo približne 86,4 tis. eur. Celkové rozpočtové **príjmy** v triedach 100 až 300 dosahovali v jadre **66,1 tis. eur** oproti 513,9 tis. eur v celom súbore.

Osobitne viditeľný je výdavkový profil. V prísnom jadre tvorili **všeobecné verejné služby** podľa COFOG 01 mediánovo **77,3 % výdavkov**, zatiaľ čo v celom súbore to bolo približne 36,1 %. Neznamená to automaticky neefektívnosť konkrétnej obce. Skôr to potvrdzuje, že pri veľmi malej rozpočtovej mase môže základná administratívna prevádzka absorbovať väčšinu disponibilných výdavkov.

Ukazovateľ	Všetky obce/MČ	D ∩ P ∩ F
Medián populácie 2022	668	132,5
Medián zmeny populácie 1998-2022	+2,5 %	-21,6 %
Vlastné príjmy proxy 2022 - medián	86,4 tis. €	14,7 tis. €
DPFO 2022 - medián	256,6 tis. €	38,3 tis. €
Celkové rozpočtové príjmy 100-300 - medián	513,9 tis. €	66,1 tis. €
Celkové výdavky 2022 - medián	563,7 tis. €	75,6 tis. €
Podiel COFOG 01 na výdavkoch - medián	36,1 %	77,3 %

Tabuľka 3
Profil všetkých obcí a prísneho jadra D ∩ P ∩ F

Rozpočtová stopa verejných služieb podľa COFOG

Doplňkový pohľad cez COFOG umožňuje pozrieť sa na funkčný profil obcí. V tejto časti nesledujeme kvalitu služieb ani ich skutočnú fyzickú dostupnosť pre obyvateľov. Sledujeme iba to, či sa v rozpočte obce objavuje výdavok v príslušnej funkčnej oblasti. Rozdiel medzi celým súborom a prísnyim jadrom je výrazný najmä pri *školsťve*. Kým v celom súbore mala rozpočtovú stopu školstva približne tri štvrtiny obcí a mestských častí, v prísnom jadre to bola len približne pätina. Pri *predprimárnom vzdelávaní* išlo o

približne 11 % obcí v jadre a pri *primárnom vzdelávaní* iba o približne 3 %. Rozpočtová stopa *nižšieho sekundárneho vzdelávania* sa v jadre prakticky nevyskytovala. *Sociálna ochrana* sa v prísnom jadre objavovala približne v 40 % obcí, zatiaľ čo mimo jadra bola výrazne častejšia.

Absencia výdavku v COFOG 09 neznamená, že dieťa z obce nemá prístup ku škole alebo škôlke. Znamená však, že obec sama túto funkciu rozpočtovo nenesie. Pre koncept samosprávnej obnovy je to dôležité, pretože obec, ktorá nemá vlastnú alebo spolufinancovanú stopu kľúčových služieb, má slabšiu lokálnu funkčnú vybavenosť. V dlhodobom horizonte to môže podporovať ďalší demografický útlm, najmä pri rodinách s deťmi alebo pri obyvateľoch odkázaných na dostupné komunitné služby.

COFOG oblasť	Všetky obce/MČ	D Ň P Ň F
Školstvo spolu (COFOG 09)	cca 77 %	21 %
Predprimárne vzdelávanie	cca 71 %	11 %
Primárne vzdelávanie	cca 50 %	3 %
Sociálna ochrana (COFOG 10)	cca 80 %	40 %
Kultúra, rekreácia a šport (COFOG 08)	cca 94 %	81 %
Bývanie a občianska vybavenosť (COFOG 06)	cca 96 %	89 %

Tabuľka 4

Rozpočtová stopa vybraných služieb v roku 2022

Miera politickej obnovy

Politicko-personálna dimenzia je v hlavnom modeli meraná jednoducho cez kontinuitu starostu. Toto riešenie je vhodné pre rýchlu analýzu, no má isté limity. Dlhoročný starosta môže byť prejavom dôvery, spokojnosti obyvateľov a kvalitného vedenia. Rovnako však môže byť prejavom úzkej lokálnej personálnej základne alebo absencie alternatívy. Samotná kontinuita preto nie je diagnózou problému, ale iba jedným indikátorom politicko-personálnej reprodukcie.

Dostupné údaje o voľbách v roku 2022 umožňujú túto dimenziu ilustračne spresniť o rozmer volieb do obecných zastupiteľstiev. Pri *voľbách starostov* narastal (od roku 2014) podiel obcí s jedným kandidátom a v roku 2022 predstavoval približne 32 %. Pri *voľbách do zastupiteľstiev* možno sledovať počet kandidátov na mandát. V celom súbore obcí bol medián približne 1,78 kandidáta na mandát. V prísnom jadre D Ň P Ň F bol medián 1,40 kandidáta na mandát. V 28,3 % obcí z prísneho jadra kandidovalo do zastupiteľstva presne toľko osôb, koľko bolo mandátov. V celom súbore išlo približne o 10,8 % obcí.

Tento údaj je však dobrým ukazovateľom menšieho personálneho rezervoára. Obec sa totiž politicky neobnovuje iba tým, že sa mení alebo nemení starosta. Obnovuje sa aj tým, že dokáže generovať dostatočný počet kandidátov do zastupiteľstva, teda širšiu lokálnu občiansku a politickú elitu.

Segment	Medián kandidátov na mandát	Kandidátov = mandátov	Kandidátov na mandát ≤ 1,5	Kandidátov na mandát ≤ 2
Všetky obce	1,78	10,8 %	35,3 %	67,7 %
D - malé a klesajúce	1,40	25,7 %	55,0 %	84,2 %
F - nízka vlastná kapacita	1,40	21,7 %	51,4 %	82,6 %
D N P N F	1,40	28,3 %	59,4 %	85,5 %

Tabuľka 5

Súťaž do zastupiteľstva v roku 2022

Diskusia

Predložený príspevok je zámerne konzervatívny. Nepredkladá finálny index „zombifikácie“ a neklasifikuje obce ako dobré alebo zlé. Ukazuje, že analyticky zaujímavý je práve prienik viacerých oslabení. Takýto prístup má dve výhody. Po prvé, vyhýba sa jednoduchému stotožneniu malosti s problémom. Po druhé, umožňuje rozlíšiť širší rizikový segment od užšieho jadra, v ktorom sa symptómy kumulujú.

Ďalší krok výskumu by mal smerovať k viacrozmernému indexu samosprávnej obnovy. Ten by nemal merať iba útlm, ale aj potenciál obnovy. Navrhujeme uvažovať o štyroch hlavných dimenziách: demografická obnova, politicko-personálna obnova, fiškálno-investičná kapacita a funkčná vybavenosť verejnými službami. Popri nich by bolo vhodné sledovať revitalizačný potenciál obce, najmä polohu, dopravnú dostupnosť, adaptovateľné budovy, obecný majetok, brownfieldy a priestorovú absorpčnú kapacitu pre ekonomickú aktivitu.

Politická dimenzia by v budúcom indexe mala byť rozdelená na viacero komponentov. Kontinuita starostu zachytáva stabilitu alebo zotrvačnosť výkonnej authority. Počet kandidátov na starostu zachytáva existenciu alternatívy. Počet kandidátov na mandát do zastupiteľstva zachytáva šírku lokálnej politickej základne. Veková štruktúra starostov, poslancov a kandidátov by následne umožnila sledovať generačnú obnovu. Práve vek volených predstaviteľov je vhodným doplnením ďalšej fázy výskumu.

Fiškálna dimenzia by mala byť v ďalšom kroku doplnená o výdavky v ekonomickej klasifikácii. COFOG umožňuje sledovať funkčnú štruktúru výdavkov a rozpočtovú stopu služieb, ale neumožňuje priamo odlíšiť bežné a kapitálové výdavky, mzdy, tovary a služby, opravy alebo investície. Pre posúdenie skutočnej investičnej kapacity obce je preto potrebné doplniť kapitálové výdavky, investície na obyvateľa, podiel investícií na výdavkoch a stabilitu investičnej aktivity v čase.

Rovnako dôležitá je administratívna kapacita. Tú možno merať cez počet zamestnancov obecného úradu, členstvo a využívanie spoločného obecného úradu, projektovú aktivitu, verejné obstarávania, čerpanie dotácií, zmluvnú aktivitu alebo schopnosť spravovať majetok. Bez tejto dimenzie zostane časť problému skrytá,

pretože nízke príjmy nemusia automaticky znamenať nízku schopnosť konať a naopak vyššie príjmy nemusia znamenať kvalitnú implementačnú kapacitu.

Konečne, kvantitatívna identifikácia rizikového profilu by mala byť doplnená kvalitatívnymi prípadovými štúdiami. Tie by mali rozlíšiť aspoň štyri typy obcí: malé klesajúce obce, ktoré napriek rizikovému profilu dobre fungujú; obce, v ktorých dlhodobá kontinuita znamená dôveru a stabilitu; obce, v ktorých kontinuita znamená skôr absenciu alternatívy; a obce s vysokým revitalizačným potenciálom napriek súčasnemu útlmu.

Dimenzia	Možné indikátory	Interpretácia
Demografická obnova	veľkosť, zmena populácie, veková štruktúra, podiel detí a seniorov	schopnosť sídla generácie sa obnovovať
Politicko-personálna obnova	kontinuita starostu, kandidáti na starostu, kandidáti na mandát, vek volených predstaviteľov	šírka a obnova lokálnej politickej elity
Fiškálna-investičná kapacita	vlastné príjmy, DPFO, kapitálové výdavky, investičná aktivita, administratívna réžia	schopnosť financovať viac než základnú prevádzku
Funkčná vybavenosť	COFOG stopa školstva, sociálnych služieb, kultúry, technickej vybavenosti	rozpočtová prítomnosť verejných služieb
Revitalizačný potenciál	poloha, dostupnosť, budovy, brownfieldy, obecný majetok, väzba na centrum	šanca na novú funkciu alebo rozvojovú adaptáciu

Tabuľka 6

Náčrt budúceho indexu samosprávnej obnovy

Záver

Príspevok ukázal, že riziko inštitucionálnej zotrvačnosti obcí nemožno odvodiť z jedného ukazovateľa. Malá obec nie je automaticky problémová obec. Dlhoročný starosta nie je automaticky symptóm politickej stagnácie. Nízke príjmy na obyvateľa nemusia dostatočne zachytiť skutočnú fiškálnu kapacitu. Analyticky zaujímavý je až prienik viacerých oslabení.

Prísne jadro 140 obcí, ktoré spĺňajú demografický, politicko-personálny aj fiškálny filter, preto nevnímame ako definitívny zoznam „zombie obcí“. Ide o konzervatívne identifikovaný rizikový profil. Tieto obce sú malé, dlhodobo populačne klesajúce, majú nízku vlastnú príjmovú kapacitu a vysokú váhu všeobecných verejných služieb vo výdavkoch. Doplnkové ukazovatele naznačujú aj slabšiu rozpočtovú stopu kľúčových služieb a užší rezervoár kandidátov do zastupiteľstva.

Hlavným prínosom príspevku je preto konceptuálne rozlíšenie medzi formálnou existenciou obce a jej schopnosťou samosprávnej obnovy. Reforma miestnej samosprávy by nemala stáť iba na hraniciach alebo počte obyvateľov. Mala by vedieť rozlišovať medzi malými životaschopnými obcami a obcami, ktorých formálna existencia čoraz viac prekrýva oslabenú schopnosť obnovy. Ak má byť diskusia o

municipalizácii alebo kapacitnej subsidiarite vecná, potrebuje práve takéto viacrozmerné diagnostické nástroje.

Zoznam použitej literatúry

1. BARTOLINI, D. (2015). Municipal Fragmentation and Economic Performance of OECD TL2 Regions. OECD Regional Development Working Papers.
2. ČERNĚNKO, T., NEUBAUEROVÁ, E., & ZUBALOVÁ, A. (2021). Impact of the COVID-19 Pandemic on the Budget of Slovak Local Governments: Much Cry and Little Wool? Scientific Papers of the University of Pardubice, Series D, 29(1), 1249. <https://doi.org/10.46585/sp29011249>
3. Council of Europe, Congress of Local and Regional Authorities. (2023). Monitoring of the application of the European Charter of Local Self-Government in the Slovak Republic / related materials on Slovakia.
4. SLOBODA, M., & ČERNĚNKO, T. (2022). Súťaživosť vo voľbách starostov a primátorov na Slovensku: preteky jedného bežca. Politické vedy, 25(1), 49-73. <https://doi.org/10.24040/politickevedy.2022.25.1.49-73>
5. SWIANIEWICZ, P. (2018). If territorial fragmentation is a problem, is amalgamation a solution? Ten years later. Local Government Studies, 44(1), 1-10. <https://doi.org/10.1080/03003930.2017.1403903>
6. Štatistický úrad SR. (2002-2022). Výsledky volieb do orgánov samosprávy obcí. Vlastné spracovanie.
7. Štatistický úrad SR. (1998-2022). Demografické údaje o obciach SR. Vlastné spracovanie.
8. Ministerstvo financií SR. (2014, 2018, 2022). Príjmy obcí v ekonomickej rozpočtovej klasifikácii a výdavky obcí vo funkčnej klasifikácii COFOG. Vlastné spracovanie.

Kontaktné údaje

doc. Mgr. Ing. Tomáš Černěenko, PhD.

e-mail: tomas.cernenko@euba.sk

Ekonomická univerzita v Bratislave, Národohospodárska fakulta, Katedra verejnej správy a regionálneho rozvoja

Ing. Martin Bezek

e-mail: martin.bezek@euba.sk

Ekonomická univerzita v Bratislave, Národohospodárska fakulta, Katedra verejnej správy a regionálneho rozvoja

ZÁVISLOSŤ OBCÍ OD TRANSFEROV ZO ŠTÁTNEHO ROZPOČTU AKO PROBLÉM FINANCOVANIA ÚZEMNEJ SAMOSPRÁVY NA SLOVENSKU

DEPENDENCE OF MUNICIPALITIES ON TRANSFERS FROM THE STATE BUDGET AS A PROBLEM OF FINANCING LOCAL SELF-GOVERNMENT IN SLOVAKIA

Zuzana Brinčíková¹

Abstrakt: Príspevok sa zameriava na analýzu závislosti obcí na Slovensku od transferov zo štátneho rozpočtu ako jedného z kľúčových problémov financovania územnej samosprávy. Cieľom je identifikovať význam transferov v príjmovej štruktúre obcí a posúdiť ich vplyv na fiškálnu stabilitu a samostatnosť samospráv.

Kľúčové slová: transfery, samospráva, obce, financovanie

Abstract: The paper focuses on the analysis of the dependence of municipalities in Slovakia on transfers from the state budget as one of the key problems of financing local government. The aim is to identify the importance of transfers in the income structure of municipalities and to assess their impact on fiscal stability and autonomy of local governments.

Key words: transfers, local government, municipalities, financing

Úvod

Financovanie územnej samosprávy predstavuje jednu z kľúčových otázok fungovania verejného sektora, pričom jeho efektívne nastavenie ovplyvňuje schopnosť obcí zabezpečovať základné verejné služby. V podmienkach Slovenskej republiky je systém financovania obcí charakteristický kombináciou vlastných príjmov a externých zdrojov, predovšetkým transferov zo štátneho rozpočtu.

Osobitným špecifikom Slovenska je výrazne fragmentovaná sídelná štruktúra, ktorá sa vyznačuje vysokým podielom malých obcí, pričom takmer 70 % obcí má menej ako 1 000 obyvateľov. Táto skutočnosť môže limitovať schopnosť samospráv generovať dostatočné vlastné príjmy, čím sa zvyšuje ich závislosť od externého financovania. V

¹ Ústav ekonomických vied, Právnická fakulta, Univerzita Komenského v Bratislave, Šafárikovo nám. č. 6, 810 00 Bratislava

dôsledku toho vzniká napätie medzi deklarovanou fiškálnou decentralizáciou a reálnou mierou finančnej samostatnosti obcí.

Cieľom príspevku je analyzovať závislosť obcí na Slovensku od transferov zo štátneho rozpočtu a zhodnotiť jej ekonomické dôsledky pre fungovanie územnej samosprávy. Príspevok zároveň poukazuje na možné implikácie tejto závislosti v kontexte fragmentovanej sídelnej štruktúry a naznačuje potenciálne riešenia smerujúce k posilneniu finančnej stability obcí.

Teoretické východiská

Financovanie územnej samosprávy je úzko spojené s konceptom fiškálnej decentralizácie, ktorý vychádza z predpokladu, že časť rozhodovacích právomocí a verejných zdrojov sa prenáša z centrálnej úrovne na nižšie stupne verejnej správy.² Z ekonomického hľadiska sa fiškálna decentralizácia spája s predpokladom efektívnejšieho prispôsobenia verejných politík miestnym potrebám, keďže samosprávy disponujú lepšou znalosťou preferencií obyvateľov a špecifik územia. Súčasne však platí, že decentralizácia nevyklučuje potrebu vertikálneho fiškálneho vyrovnávania, pretože výdavkové kompetencie samospráv často presahujú ich vlastnú príjmovú kapacitu. Práve z tohto dôvodu zostávajú medzistupňové transfery štandardnou súčasťou financovania miestnej a regionálnej samosprávy vo väčšine krajín.³

V teórii verejných financií sa transfery chápu ako nástroj, ktorým centrálna vláda zabezpečuje financovanie decentralizovaných úloh, zmierňuje rozdiely vo fiškálnej kapacite medzi jednotlivými územnými jednotkami a podporuje minimálny štandard poskytovania verejných služieb.⁴ Predstavujú významný nástroj fiškálnej politiky, ktorého cieľom je zabezpečiť finančné vyrovnávanie medzi jednotlivými územnými jednotkami a stabilizovať ich rozpočtové hospodárenie. Odborná literatúra pritom rozlišuje viacero funkcií transferov, najmä vyrovnávaciu, alokačnú, motivačnú a stabilizačnú. Vyrovnávacia funkcia spočíva v zmierňovaní rozdielov vo fiškálnej kapacite a vo výdavkových potrebách medzi jednotlivými obcami, aby aj územné jednotky s nižšou príjmovou základňou dokázali zabezpečiť primeraný štandard verejných služieb.⁵ Alokačná funkcia znamená, že transfery umožňujú financovať konkrétne verejné úlohy a služby, najmä v prípadoch, keď vlastné príjmy samospráv

² OECD – KOREA INSTITUTE OF PUBLIC FINANCE: Measuring Fiscal Decentralisation, 2013.

³ BERGVALL, D. – CHARBIT, C. – KRAAN, D.-J. – MERK, O.: Intergovernmental Transfers and Decentralised Public Spending, s. 111 – 158.

⁴ BOADWAY, R. – SHAH, A. (eds.): Intergovernmental Fiscal Transfers: Principles and Practice, 2007.

⁵ BERGVALL, D. – CHARBIT, C. – KRAAN, D.-J. – MERK, O.: Intergovernmental Transfers and Decentralised Public Spending, s. 111 – 158.

nestačia na pokrytie všetkých decentralizovaných kompetencií.⁶ Motivačná funkcia sa prejavuje tým, že vhodne nastavené transfery môžu ovplyvňovať správanie obcí, napríklad podporovať investície, spoluprácu alebo efektívnejšie hospodárenie, no pri nevhodnom nastavení môžu naopak oslabovať snahu rozvíjať vlastné príjmy.⁷ Stabilizačná funkcia transferov spočíva v tom, že pomáhajú udržiavať finančnú rovnováhu samospráv, najmä v situáciách, keď ich vlastné príjmy kolíšu alebo nepostačujú na financovanie základných úloh.⁸ Dobre nastavený transferový systém môže podporovať územnú kohéziu a dostupnosť služieb, no zároveň môže vytvárať aj nežiaduce efekty, ak oslabuje motiváciu samospráv rozvíjať vlastnú daňovú základňu alebo znižuje transparentnosť rozpočtových vzťahov medzi úrovňami verejnej správy.⁹

Kľúčovým pojmom v tejto súvislosti je fiškálna autonómia samosprávy. Tá neznamena iba existenciu samostatného rozpočtu, ale predovšetkým schopnosť obce disponovať takými príjmami, o ktorých môže aspoň sčasti rozhodovať sama.¹⁰ OECD pri meraní fiškálnej decentralizácie upozorňuje, že skutočná autonómia subnárodných vlád závisí nielen od rozsahu ich výdavkových kompetencií, ale aj od štruktúry ich príjmov, najmä od miery kontroly nad vlastnými daňami a od závislosti od transferov alebo zdieľaných daní.¹¹ V slovenskom prostredí je táto otázka obzvlášť dôležitá, keďže odborné analýzy poukazujú na to, že formálne posilnenie samosprávy po reformách decentralizácie nemusí automaticky znamenať aj vysokú mieru reálnej finančnej samostatnosti.¹²

V podmienkach Slovenskej republiky je financovanie obcí postavené na kombinácii vlastných príjmov, zdieľaných daňových príjmov a transferov zo štátneho rozpočtu. Normatívny rámec tejto oblasti tvorí predovšetkým zákon č. 564/2004 Z. z. o rozpočtovom určení výnosu dane z príjmov územnej samosprávy, ktorý upravuje rozpočtové určenie, termíny poukazovania, spôsob rozdeľovania a poukazovania výnosu dane z príjmov fyzických osôb obciam a vyšším územným celkom. Ďalej ide o zákon č. 582/2004 Z. z. o miestnych daniach a miestnom poplatku, ktorý vymedzuje základné vlastné daňové príjmy obcí, a zákon č. 583/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy, ktorý upravuje rozpočtové hospodárenie obcí a vyšších územných celkov. Tento rámec potvrdzuje, že slovenský model lokálnych

⁶ Tamtiež.

⁷ BOADWAY, R. – SHAH, A. (eds.): *Intergovernmental Fiscal Transfers: Principles and Practice*, 2007.

⁸ OECD: *Adapting Intergovernmental Fiscal Transfers for the Future*, 2024.

⁹ SHAH, A.: *A Practitioner's Guide to Intergovernmental Fiscal Transfers*, 2006.

¹⁰ OECD – KOREA INSTITUTE OF PUBLIC FINANCE: *Measuring Fiscal Decentralisation*, 2013.

¹¹ Tamtiež.

¹² MALIČKÁ, L.: *Financial Autonomy of Local Governments in the Slovak Republic*, s. 669 – 686.

financií nie je založený výlučne na samostatnej daňovej právomoci obcí, ale vo významnej miere aj na redistribučných mechanizmoch a transferových vzťahoch.¹³ Pre tému tohto príspevku je preto podstatné rozlišovať medzi formálnou decentralizáciou a reálnou finančnou nezávislosťou obcí. Aj keď transfery plnia v systéme financovania samosprávy dôležitú stabilizačnú a vyrovnávaciu funkciu, ich vysoký význam môže zároveň signalizovať obmedzenú fiškálnu autonómiu miestnej samosprávy.¹⁴ V podmienkach fragmentovanej sídelnej štruktúry sa tento problém môže prejavovať ešte výraznejšie, pretože menšie obce majú spravidla slabšiu vlastnú príjmovú základňu a vyššiu citlivosť na zmeny v transferových schémach.¹⁵ Teoretické východiská tak vytvárajú rámec pre následnú analýzu toho, do akej miery závislosť od transferov ovplyvňuje fungovanie územnej samosprávy na Slovensku

Príjmy obcí a význam transferov

Príjmová základňa obcí na Slovensku je tvorená kombináciou daňových príjmov, nedaňových príjmov a grantov a transferov. Túto základnú štruktúru potvrdzuje aj ekonomická klasifikácia rozpočtovej klasifikácie Ministerstva financií SR, podľa ktorej sa príjmy verejných rozpočtov členia práve na tieto tri hlavné kategórie.¹⁶ V prípade obcí pritom medzi príjmy patria okrem nedaňových príjmov aj podiely na daniach v správe štátu, dotácie zo štátneho rozpočtu a prostriedky na prenesený výkon štátnej správy.¹⁷ Už samotné normatívne vymedzenie príjmov obcí teda naznačuje, že financovanie územnej samosprávy na Slovensku nie je založené výlučne na vlastných zdrojoch, ale vo významnej miere aj na zdrojoch, ktoré sú určované alebo prerozdeľované z centrálnej úrovne.

Z ekonomického hľadiska majú transfery v systéme financovania obcí dôležitú funkciu. Umožňujú financovať prenesený výkon štátnej správy, zmierňovať rozdiely vo fiškálnej kapacite medzi jednotlivými samosprávami a zabezpečovať minimálny štandard verejných služieb aj tam, kde je vlastná príjmová základňa slabá. Zároveň však platí, že vysoký význam transferov môže signalizovať obmedzenú finančnú samostatnosť obcí. OECD v aktuálnom hodnotení Slovenska uvádza, že regionálne a miestne samosprávy sú na Slovensku vo vysokej miere odkázané na transfery centrálnej vlády, granty viazané na účel a fondy EÚ, pričom vlastné dane zostávajú

¹³ OECD: Slovak Republic's Decentralisation Context. In: Making the Most of Public Investment in the Eastern Slovak Republic, 2016.

¹⁴ BERGVALL, D. – CHARBIT, C. – KRAAN, D.-J. – MERK, O.: *Intergovernmental Transfers and Decentralised Public Spending*, s. 111 – 158.

¹⁵ BOADWAY, R. – SHAH, A. (eds.): *Intergovernmental Fiscal Transfers: Principles and Practice*, 2007.

¹⁶ MINISTERSTVO FINANCIÍ SR: Metodické usmernenie MF SR a vysvetlivky k ekonomickej klasifikácii rozpočtovej klasifikácie.

¹⁷ MINISTERSTVO FINANCIÍ SR: *Príručka k finančným výkazom*, 2023.

veľmi obmedzené.¹⁸ Hoci sa tento záver týka širšie subnárodnej úrovne, je plne relevantný aj pre obce, pretože poukazuje na systémový charakter ich závislosti od externých zdrojov.

Osobitnú pozornosť si zasluhuje postavenie podielových daní. Na prvý pohľad môžu pôsobiť ako stabilný a významný zdroj príjmov obcí, no nemožno ich bez ďalšieho stotožňovať s plnou fiškálnou autonómiou. Podielové dane sú totiž podielom na daniach v správe štátu a ich objem aj rozdeľovanie sú určené zákonným a rozpočtovým mechanizmom na centrálnej úrovni.¹⁹ Obce síce z týchto príjmov profitujú, ale nemajú plnú právomoc určovať ich základ, sadzbu ani systém výberu. Z tohto dôvodu podielové dane posilňujú príjmovú stabilitu samospráv, no nepredstavujú ekvivalent skutočne vlastných daňových príjmov v úzkom zmysle slova. Takáto konštrukcia znižuje mieru reálnej fiškálnej autonómie obcí, aj keď formálne môže decentralizovaný systém pôsobiť robustne.

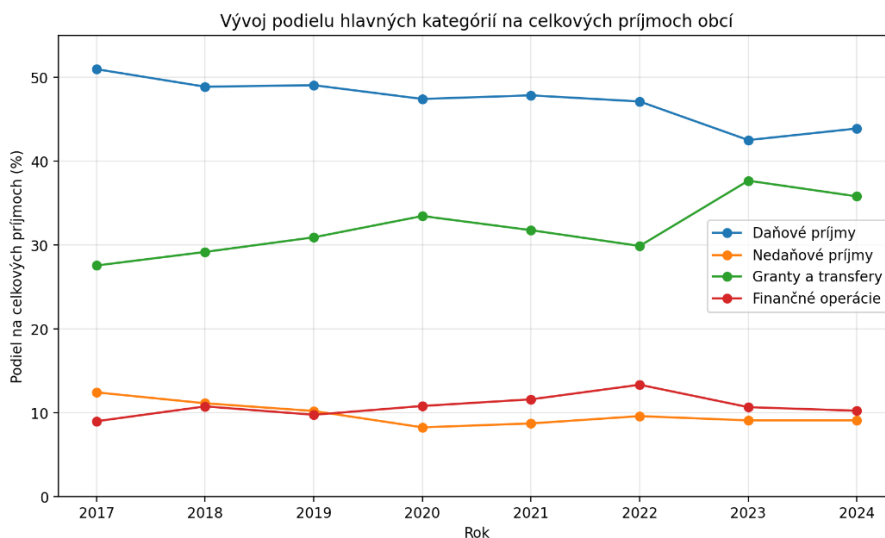
Obmedzenosť vlastných príjmov obcí sa prejavuje aj v prípade miestnych daní. Tie síce predstavujú najtypickejší vlastný daňový nástroj územnej samosprávy, ich výnosový potenciál je však v slovenských podmienkach relatívne slabý. Národná banka Slovenska v roku 2024 upozornila, že Slovensko patrí v európskom kontexte ku krajinám s veľmi nízkym výnosom z dane z nehnuteľností a že na dosiahnutie priemeru Európskej únie by musel byť výnos z týchto daní takmer päťnásobne vyšší.²⁰ Tento záver je pre financovanie obcí zásadný, pretože práve miestne majetkové dane by mali byť jedným z hlavných pilierov ich reálnej príjmovej autonómie. Ak je ich výnos nízky, obce prirodzene zostávajú viac odkázané na transferové financovanie a na zdroje, ktoré samy nedokážu v plnej miere ovplyvniť.

Príjmy obcí na Slovensku sú tvorené viacerými zložkami, pričom v sledovanom období rokov 2017 – 2024 mali dominantné postavenie daňové príjmy, granty a transfery, v menšej miere nedaňové príjmy a finančné operácie. Daňové príjmy síce predstavovali najvýznamnejšiu položku príjmovej štruktúry obcí počas celého sledovaného obdobia, ich podiel však postupne klesal. Kým v roku 2017 tvorili 50,97 % celkových príjmov obcí, v roku 2024 to bolo už len 43,9 % (v roku 2023 dokonca len 42,52 %). Tento vývoj naznačuje, že hoci daňové príjmy zostávajú základom financovania obcí, ich relatívny význam sa v čase oslaboval. Graf č. 1 zobrazuje vývoj podielu hlavných kategórií na celkových príjmoch obcí v rokoch 2017 – 2024.

¹⁸ NEVICKÝ, M.: *Od podlahy k hodnote – zdaňovanie nehnuteľností na Slovensku*, 2024.

¹⁹ OECD: *Assessment and Recommendations*. In: *Preparing for Demographic Change in the Banská Bystrica Region, Slovak Republic*, 2025.

²⁰ OECD: *Slovak Republic's Decentralisation Context*. In: *Making the Most of Public Investment in the Eastern Slovak Republic*, 2016.



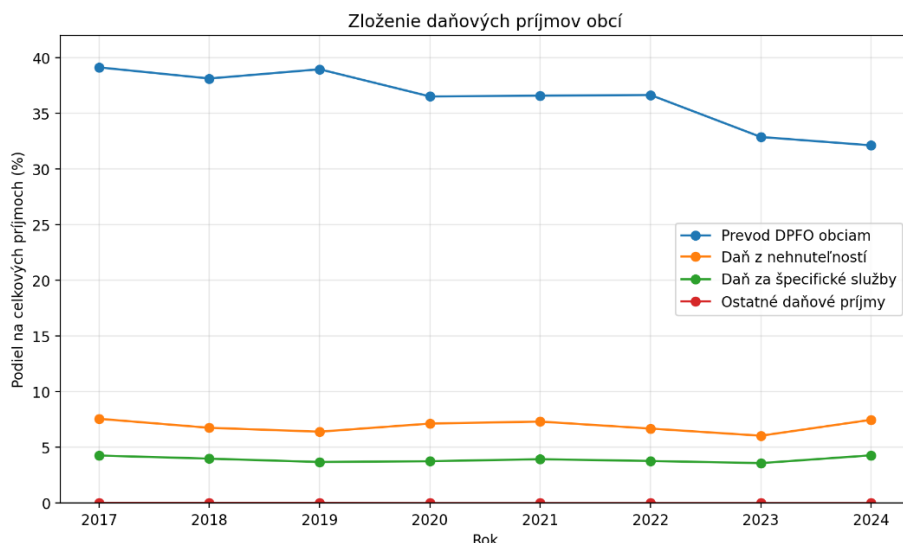
Graf č. 1

Vývoj podielu hlavných kategórií na celkových príjmoch obcí

Zdroj: vlastné spracovanie podľa údajov MF SR.

V rámci daňových príjmov mali jednoznačne najväčší význam podielové dane, konkrétne prevod dane z príjmov fyzických osôb obciam (graf č. 2). Ich podiel na celkových príjmoch obcí sa pohyboval od 39,12 % v roku 2017 po 32,12 % v roku 2024. Z toho vyplýva, že rozhodujúca časť daňových príjmov obcí je viazaná na príjem, ktorý síce do rozpočtov obcí plyní pravidelne, no nie je výsledkom ich vlastnej plnej daňovej autonómie. Podielové dane preto nemožno stotožňovať s úplnou finančnou samostatnosťou obcí, keďže ich výška aj mechanizmus prerozdelenia sú určované na centrálnej úrovni.

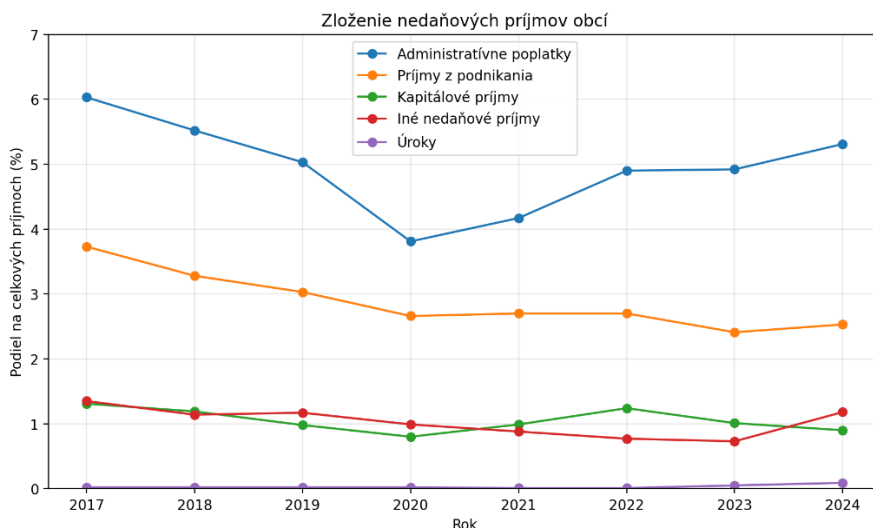
Ďalšími významnými zložkami daňových príjmov boli daň z nehnuteľností a dane za špecifické služby (miestne dane). Daň z nehnuteľností sa v sledovanom období pohybovala približne medzi 6 % a 7,5 % celkových príjmov obcí, pričom jej podiel bol relatívne stabilný. Daň za špecifické služby dosahovala približne 3,6 % až 4,3 % celkových príjmov. Ostatné daňové príjmy mali len zanedbateľný význam. Táto štruktúra ukazuje, že vlastné miestne dane síce predstavujú dôležitý prvok príjmovej základne obcí, ich váha je však v porovnaní s podielovými daňami podstatne nižšia.



Graf č. 2
Zloženie daňových príjmov obcí
Zdroj: vlastné spracovanie podľa údajov MF SR.

Nedaňové príjmy tvorili počas celého obdobia výrazne menší podiel na celkových príjmoch obcí. Ich podiel klesol z 12,45 % v roku 2017 na 9,11 % v roku 2024, pričom najnižšiu úroveň dosiahol v roku 2020 (8,28 %). Najvýznamnejšou zložkou nedaňových príjmov boli administratívne poplatky, ktorých podiel sa pohyboval od 3,81 % do 6,03 % celkových príjmov (graf č. 3). Druhou najdôležitejšou položkou boli príjmy z podnikania, ktoré postupne klesli z 3,73 % v roku 2017 na 2,53 % v roku 2024. Ostatné zložky nedaňových príjmov, ako kapitálové príjmy, úroky či iné nedaňové príjmy, mali skôr doplnkový charakter. Z toho možno usudzovať, že možnosti obcí posilňovať svoju príjmovú základňu prostredníctvom nedaňových príjmov sú pomerne obmedzené.

Osobitnú pozornosť si zasluhujú granty a transfery, ktorých podiel na celkových príjmoch obcí sa v sledovanom období zvýšil z 27,57 % v roku 2017 na 35,81 % v roku 2024. Najvyšší podiel dosiahli v roku 2023 (37,68 %), čo poukazuje na rastúci význam externého financovania v rozpočtoch obcí. V rámci tejto kategórie prevládali najmä bežné granty a transfery, ktorých podiel sa pohyboval približne medzi 21,75 % a 29,12 %, pričom kapitálové granty a transfery tvorili menšiu, ale nie zanedbateľnú časť. Vývoj grantov a transferov potvrdzuje ich významnú stabilizačnú a vyrovnávaciu funkciu, keďže obciam umožňujú financovať bežné aj investičné potreby aj v situácii, keď ich vlastné príjmy nestačia.



Graf č. 3

Zloženie nedaňových príjmov obcí
Zdroj: vlastné spracovanie podľa údajov MF SR.

Význam grantov a transferov zároveň naznačuje, že finančná samostatnosť obcí je v slovenskom prostredí limitovaná. Hoci transfery zohrávajú dôležitú úlohu pri zabezpečovaní fungovania samosprávy, ich vysoký podiel poukazuje na pomerne silnú závislosť obcí od externých zdrojov. V kombinácii s klesajúcim podielom daňových príjmov a relatívne nízkym významom vlastných miestnych daní možno konštatovať, že príjmová štruktúra obcí na Slovensku je charakteristická obmedzenou mierou fiškálnej autonómie.

Ekonomické dôsledky závislosti od transferov

Obmedzená fiškálna autonómia

Vysoký podiel transferov na príjmoch obcí znižuje mieru ich reálnej fiškálnej autonómie. Hoci decentralizovaný systém formálne priznáva samosprávam vlastný rozpočet a určité vlastné príjmy, skutočná finančná samostatnosť závisí od toho, do akej miery môžu obce samy ovplyvňovať objem a štruktúru svojich zdrojov. Ak významnú časť príjmov tvoria transfery alebo zdieľané dane, rozhodovacia voľnosť obcí zostáva obmedzená. OECD v tejto súvislosti upozorňuje, že transfery síce pomáhajú financovať decentralizované úlohy, no zároveň vytvárajú napätie medzi autonómiou, efektívnosťou a transparentnosťou systému financovania.²¹ Podobne aj

²¹ OECD: Adapting Intergovernmental Fiscal Transfers for the Future, 2024.

Svetová banka zdôrazňuje, že dizajn medzivládnych transferov významne ovplyvňuje nielen financovanie služieb, ale aj zodpovednosť a autonómiu miestnej samosprávy.²²

Nízka flexibilita vo financovaní lokálnych potrieb

Ďalším dôsledkom vysokej transferovej závislosti je nižšia flexibilita obcí reagovať na vlastné lokálne priority. Najmä pri účelovo viazaných transferoch obec nerozhoduje samostatne o ich použití, ale je viazaná pravidlami určenými centrálnou úrovňou. Takéto nastavenie síce môže zabezpečiť financovanie celospoločensky dôležitých úloh, no zároveň oslabuje schopnosť samospráv prispôbovať výdavky miestnym potrebám. OECD dlhodobo upozorňuje, že granty viazané na účel sú vhodné na presadzovanie národných politík, avšak znižujú rozpočtovú voľnosť subnárodných vlád.²³ V slovenskom kontexte je tento problém obzvlášť citelný pri prenesenom výkone štátnej správy, kde podľa OECD určené transfery často nepokrývajú reálne potreby, najmä v menších obciach.²⁴

Motivačný problém

Závislosť od transferov môže vytvárať aj motivačný problém. Ak obec vie, že významná časť jej príjmov bude zabezpečená prostredníctvom externých zdrojov, môže sa oslabovať stimul aktívne rozvíjať vlastnú príjmovú základňu alebo hľadať efektívnejšie formy poskytovania služieb. Teória medzivládnych transferov upozorňuje, že nevhodne nastavené grantové mechanizmy môžu viesť k neželaným behaviorálnym efektom, vrátane slabšej fiškálnej disciplíny alebo menšej motivácie zvyšovať vlastný daňový výkon.²⁵ OECD aj Svetová banka preto zdôrazňujú, že transferový systém by mal byť navrhnutý tak, aby nielen vyrovnával rozdiely medzi obcami, ale zároveň nepodkopával zodpovednosť samospráv za vlastné hospodárenie.²⁶

Nerovnováha medzi obcami

Negatívne dôsledky transferovej závislosti sa neprejavujú vo všetkých obciach rovnako. Menšie samosprávy bývajú spravidla zraniteľnejšie, keďže disponujú slabšou vlastnou príjmovou základňou, menším administratívnym aparátom a

²² BOADWAY, R. – SHAH, A. (eds.): *Intergovernmental Fiscal Transfers: Principles and Practice*, 2007.

²³ BERGVALL, D. – CHARBIT, C. – KRAAN, D.-J. – MERK, O.: *Intergovernmental Transfers and Decentralised Public Spending*, s. 111 – 158.

²⁴ OECD: *OECD Economic Surveys: Slovak Republic 2024*, 2024.

²⁵ SHAH, A.: *A Practitioner's Guide to Intergovernmental Fiscal Transfers*, 2006.

²⁶ BOADWAY, R. – SHAH, A. (eds.): *Intergovernmental Fiscal Transfers: Principles and Practice*, 2007.

horšou schopnosťou rozložiť fixné náklady verejnej správy. OECD vo svojom hodnotení Slovenska upozorňuje, že menšie municipality čelia výrazným finančným a personálnym limitom a že transferové mechanizmy založené prevažne na počte obyvateľov často nezohľadňujú fixné náklady spojené s výkonom verejných úloh.²⁷ Závislosť od transferov tak v praxi zvyšuje rozdiel medzi menšími a väčšími obcami: zatiaľ čo väčšie samosprávy majú spravidla diverzifikovanejšiu príjmovú základňu, malé obce zostávajú vo väčšej miere odkázané na externé financovanie. Tento problém zároveň posilňuje argumenty v prospech intenzívnejšej interkomunálnej spolupráce a funkčných mikroregiónov ako nástroja na znižovanie nákladov a zmiernovanie fiškálnej zraniteľnosti.

Možnosti zmiernenia závislosti obcí od transferov

Posilnenie vlastných príjmov obcí

Jedným zo základných predpokladov zníženia závislosti obcí od transferov je posilnenie ich vlastnej príjmovej základne. V slovenskom prostredí sa ako kľúčová javí najmä oblasť miestnych daní, predovšetkým dane z nehnuteľností. Tá predstavuje najtypickejší vlastný daňový príjem obcí, avšak jej výnos zostáva v porovnaní s inými európskymi krajinami relatívne nízky. Posilnenie významu tejto dane by mohlo prispieť k vyššej fiškálnej autonómii obcí a znížiť ich citlivosť na výkyvy v transferových mechanizmoch. Popri miestnych daniach možno za dôležitý priestor považovať aj efektívnejšie využívanie nedaňových príjmov, napríklad prostredníctvom lepšej správy obecného majetku, racionálnejšieho nastavenia miestnych poplatkov alebo aktívnejšieho prístupu k hospodáreniu s vlastnými zdrojmi.

Stabilnejšie a transparentnejšie transferové mechanizmy

Transfery budú aj naďalej nevyhnutnou súčasťou systému financovania územnej samosprávy, najmä vzhľadom na existenciu vertikálnej fiškálnej nerovnováhy a výrazné rozdiely medzi jednotlivými obcami. Cieľom preto nemá byť odstránenie transferov, ale ich stabilnejšie, transparentnejšie a predvídateľnejšie nastavenie. Obce potrebujú mať možnosť lepšie plánovať svoje rozpočtové hospodárenie, čo predpokladá zrozumiteľné pravidlá pridelovania transferov a nižšiu mieru ad hoc zásahov. Zároveň by bolo vhodné, aby transferové mechanizmy vo väčšej miere zohľadňovali nielen počet obyvateľov, ale aj objektívne rozdiely vo výdavkových potrebách, fixných nákladoch a špecifických podmienkach výkonu verejných úloh.

²⁷ OECD: *OECD Economic Surveys: Slovak Republic 2024*, 2024.

Takéto nastavenie by mohlo zlepšiť nielen fiškálnu stabilitu obcí, ale aj spravodlivejšie rozdelenie verejných zdrojov.

Jedným z možných spôsobov zmiernenia vysokej závislosti obcí od transferov je výraznejšie zohľadnenie špecifického postavenia malých obcí pri nastavovaní systému financovania územnej samosprávy. Práve malé obce majú spravidla najužšiu vlastnú príjmovú základňu a obmedzené administratívne kapacity, čo zvyšuje ich odkázanosť na externé zdroje. Ak má byť cieľom dlhodobo udržateľnejšie financovanie samosprávy, nestačí len poskytovať týmto obciam transfery, ale je potrebné vytvárať podmienky, ktoré budú znižovať ich štrukturálnu finančnú zraniteľnosť. To predpokladá nastavenie pravidiel, ktoré budú lepšie reflektovať ich reálne možnosti, fixné náklady a obmedzenú schopnosť generovať vlastné príjmy. Takýto prístup by mohol prispieť k tomu, aby transfery neplnili len kompenzačnú funkciu, ale aby sa systém financovania viac orientoval na dlhodobejšie posilňovanie stability a životaschopnosti najmä menších samospráv.

Podpora interkomunálnej spolupráce

V podmienkach fragmentovanej sídelnej štruktúry Slovenskej republiky predstavuje dôležitý nástroj znižovania finančnej zraniteľnosti obcí aj rozvoj interkomunálnej spolupráce. Najmä menšie obce často nedisponujú dostatočnou ekonomickou ani administratívnou kapacitou na efektívne zabezpečenie všetkých verejných úloh samostatne. Spoločný výkon vybraných kompetencií, zdieľanie odborných a administratívnych kapacít alebo vytváranie funkčných mikroregiónov môže prispieť k dosahovaniu úspor z rozsahu a k efektívnejšiemu využívaniu verejných zdrojov. Výhodou takéhoto riešenia je, že umožňuje zvyšovať efektívnosť výkonu verejnej správy bez potreby rušenia právnej subjektivity jednotlivých obcí. Interkomunálna spolupráca sa preto javí ako realistická alternatíva k administratívnej centralizácii alebo nútenému zlučovaniu obcí.

Posilnenie motivačných prvkov vo financovaní

Súčasťou udržateľného modelu financovania by malo byť aj také nastavenie pravidiel, ktoré nebude obce motivovať k pasívnej závislosti od externých zdrojov, ale naopak k zodpovednému hospodáreniu a aktívnemu rozvíjaniu vlastnej príjmovej základne. Odborná literatúra dlhodobo upozorňuje, že transferový systém môže pri nevhodnom dizajne oslabovať fiškálnu disciplínu a znižovať motiváciu samospráv k efektívnemu správaniu. Z tohto dôvodu by bolo vhodné posilniť také prvky financovania, ktoré podporujú lepší výber miestnych príjmov, efektívnejšie využívanie majetku a dlhodobejšie finančné plánovanie. Transfery by tak mali plniť

nielen vyrovnávaciu a stabilizačnú funkciu, ale aj funkciu motivačnú, teda podporovať kvalitnejšie hospodárenie namiesto reprodukovania závislosti.

Na základe uvedeného možno konštatovať, že zmiernenie závislosti obcí od transferov si nevyžaduje odstránenie transferového financovania, ale jeho vhodnejšie doplnenie o opatrenia smerujúce k posilneniu vlastných príjmov, väčšej predvídateľnosti systému a efektívnejšej spolupráci medzi obcami. Udržateľný model financovania územnej samosprávy by mal preto vyvažovať potrebu fiškálneho vyrovnávania s požiadavkou na vyššiu mieru reálnej finančnej samostatnosti obcí.

Záver

Financovanie územnej samosprávy na Slovensku je dlhodobou charakteristickou kombináciou vlastných príjmov, podielových daní a transferov zo štátneho rozpočtu. Analýza príjmovej štruktúry obcí za roky 2017 – 2024 ukázala, že hoci daňové príjmy zostávajú najvýznamnejšou zložkou ich príjmovej základne, ich relatívny význam v sledovanom období klesal, zatiaľ čo podiel grantov a transferov rástol. Tento vývoj poukazuje na pretrvávajúcu a v niektorých rokoch aj rastúcu závislosť obcí od externých zdrojov financovania.

Osobitne významné postavenie majú podielové dane, najmä prevod dane z príjmov fyzických osôb obciam. Napriek ich dôležitosti však nemožno tieto príjmy považovať za plnohodnotný prejav fiškálnej autonómie, keďže ich výška aj mechanizmus rozdeľovania sú určované na centrálnej úrovni. Súčasne sa ukazuje, že vlastné miestne dane a nedaňové príjmy nedokážu v dostatočnej miere vytvárať stabilnú a silnú príjmovú základňu samospráv. Vysoký význam transferov preto síce plní stabilizačnú a vyrovnávaciu funkciu, no zároveň znižuje mieru reálnej finančnej samostatnosti obcí.

Z ekonomického hľadiska sa závislosť od transferov prejavuje najmä obmedzenou fiškálnou autonómiou, nižšou flexibilitou pri reagovaní na miestne potreby, oslabením motivačných stimulov na rozvoj vlastných príjmov a prehľbovaním rozdielov medzi menšími a väčšími obcami. V podmienkach fragmentovanej sídelnej štruktúry Slovenskej republiky sú tieto problémy ešte výraznejšie, keďže najmä malé obce čelia obmedzenej príjmovej kapacite aj vyššej finančnej zraniteľnosti.

Za dôležité smery riešenia možno považovať posilnenie vlastných príjmov obcí, stabilnejšie a transparentnejšie nastavenie transferových mechanizmov, ako aj podporu interkomunálnej spolupráce a funkčných mikroregiónov. Udržateľný model financovania územnej samosprávy by mal do budúcnosti vyvažovať potrebu fiškálneho vyrovnávania s požiadavkou na vyššiu mieru reálnej finančnej samostatnosti obcí. Práve v tomto smere možno vidieť priestor pre ďalšiu odbornú diskusiu aj pre formulovanie odporúčaní hospodárskej politiky.

Zoznam použitej literatúry

1. BERGVALL, Daniel – CHARBIT, Claire – KRAAN, Dirk-Jan – MERK, Olaf: Intergovernmental Transfers and Decentralised Public Spending. In: OECD Journal on Budgeting, Roč. 5, č. 4 (2006), s. 111 – 158. Dostupné na internete: https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2006/09/intergovernmental-transfers-and-decentralised-public-spending_g17a2163/5k97b11z2hwx-en.pdf
2. BOADWAY, Robin – SHAH, Anwar (eds.): Intergovernmental Fiscal Transfers: Principles and Practice. Washington, D.C.: World Bank, 2007. 624 s. ISBN 978-0-8213-6492-5. Dostupné na internete: <https://openknowledge.worldbank.org/entities/publication/141ce28b-a090-5310-9f25-88fe04bde211>
3. DOUGHERTY, Sean – MONTES NEBREDA, Andoni – MOTA, Tatiana: Adapting Intergovernmental Fiscal Transfers for the Future: Emerging Trends and Innovative Approaches. Paris: OECD Publishing, 2024. 51 s. DOI: <https://doi.org/10.1787/6389ca23-en>. Dostupné na internete: https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2024/07/adapting-intergovernmental-fiscal-transfers-for-the-future_ad8ee08d/6389ca23-en.pdf
4. MALIČKÁ, Lenka: Financial Autonomy of Local Governments in the Slovak Republic: A Panel Data Investigation. In: Ekonomický časopis/Journal of Economics, Roč. 69, č. 7 (2021), s. 669 – 686. DOI: <https://doi.org/10.31577/ekoncas.2021.07.01>. Dostupné na internete: <https://www.cceeol.com/search/article-detail?id=1005814>
5. MINISTERSTVO FINANCIÍ SLOVENSKEJ REPUBLIKY: Metodické usmernenie MF SR a vysvetlivky k ekonomickej klasifikácii rozpočtovej klasifikácie. Bratislava: Ministerstvo financií Slovenskej republiky. Dostupné na internete: <https://www.mfsr.sk/sk/financie/verejne-financie/regulacny-komplex-pravnych-noriem-metodickych-postupov-z-oblasti-rozpoctoveho-procesu/rozpocтова-klasifikacia/metodicke-usmernenie-mf-sr-vysvetlivky-k-ekonomickej-klasifikácii-rozpoctovej-klasifikacie/>
6. MINISTERSTVO FINANCIÍ SLOVENSKEJ REPUBLIKY: Príručka k finančným výkazom. Verzia účinná od 1. 2. 2023. Bratislava: Ministerstvo financií Slovenskej republiky, 2023. Dostupné na internete: <https://www.mfsr.sk/files/sk/financie/statne-vykaznictvo/legislativa-fin-vykazy-iuz-postupy-uctovania-ro-po-obce-vuc-statne-ucelove-fondy-kuz-vo-verejnej-sprave/vykaznictvo-subjektov-verejnej-spravy-vykazy-fin-1-12-az-fin-6-04/zakladne-informacie-subjekt-zaradeny-do-verejnej-spravy->

povinnostiach-oblasti-financneho-vykaznictva/prirucka k fin vykazom k-1-2-2023_v8-o.pdf

7. NEVICKÝ, Martin: Od podlahy k hodnote – zdaňovanie nehnuteľností na Slovensku. Bratislava: Národná banka Slovenska, 2024. Dostupné na internete: <https://nbs.sk/aktuality/od-podlahy-k-hodnote-zdanovanie-nehnutelnosti-na-slovensku/>
8. OECD: Assessment and Recommendations. In: Preparing for Demographic Change in the Banská Bystrica Region, Slovak Republic. Paris: OECD Publishing, 2025. DOI: <https://doi.org/10.1787/62ab1acb-en>. Dostupné na internete: https://www.oecd.org/en/publications/preparing-for-demographic-change-in-the-banska-bystrica-region-slovak-republic_62ab1acb-en/full-report/assessment-and-recommendations_be4a69a0.html
9. OECD: OECD Economic Surveys: Slovak Republic 2024. Paris: OECD Publishing, 2024. 128 s. ISBN 978-92-64-71559-2. DOI: <https://doi.org/10.1787/397cao86-en>.
10. OECD: Adapting Intergovernmental Fiscal Transfers for the Future, Paris: OECD Publishing, 2024, dostupné na internete: https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2024/07/adapting-intergovernmental-fiscal-transfers-for-the-future_ad8ee08d/6389ca23-en.pdf
11. OECD – KOREA INSTITUTE OF PUBLIC FINANCE: *Measuring Fiscal Decentralisation: Concepts and Policies*. Paris: OECD Publishing, 2013. 152 s. ISBN 978-92-64-17483-2. DOI: <https://doi.org/10.1787/9789264174849-en>
12. OECD: Slovak Republic's Decentralisation Context. In: Making the Most of Public Investment in the Eastern Slovak Republic. Paris: OECD Publishing, 2016. ISBN 978-92-64-25326-1. Dostupné na internete: https://www.oecd-ilibrary.org/slovak-republic-s-decentralisation-context_5jm26ctb7bjf.pdf?itemId=%2Fcontent%2Fcomponent%2F9789264253261-4-en&mimeType=pdf
13. SHAH, Anwar: A Practitioner's Guide to Intergovernmental Fiscal Transfers. Washington, D.C.: World Bank, 2006. 51 s. Policy Research Working Paper No. 4039. Dostupné na internete: <https://openknowledge.worldbank.org/bitstreams/932aec05-c392-501d-b618-a1cbd8bcba48/download>
14. Zákon č. 564/2004 Z. z. o rozpočtovom určení výnosu dane z príjmov územnej samosprávy a o zmene a doplnení niektorých zákonov. Dostupné na internete: <https://www.slov-lex.sk/ezbierky-fe/pravne-predpisy/SK/ZZ/2004/564/20250501>

15. Zákon č. 582/2004 Z. z. o miestnych daniach a miestnom poplatku za komunálne odpady a drobné stavebné odpady. Dostupné na internete: <https://www.slov-lex.sk/ezbierky-fe/pravne-predpisy/SK/ZZ/2004/582/>
16. Zákon č. 583/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy a o zmene a doplnení niektorých zákonov. Dostupné na internete: <https://www.slov-lex.sk/ezbierky-fe/pravne-predpisy/SK/ZZ/2004/583/20230801.html>

Kontaktné údaje

Ing. Zuzana Brinčíková, PhD.

zuzana.brincikova@flaw.uniba.sk

Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, Ústav ekonomických vied

DAŇ Z NEHNUTEL'NOSTÍ A APLIKÁCIA CENOVÝCH MÁP

THE REAL ESTATE TAX AND THE APPLICATION OF PRICE MAPS

Aneta Kollman Steinhübllová¹

Abstrakt: Autorka sa v príspevku zaoberá témou dane z nehnuteľností a využitím cenových máp pri výpočte základu dane. Slovensko používa pre daň z nehnuteľností základ dane založený na výmere plochy nehnuteľností. V praxi začínajú prevládať názory, že na zefektívnenie výberu dane v kontexte konsolidácie by mal byť základ dane z nehnuteľností založený na trhovej hodnote nehnuteľností, ktorá by bola vo všeobecnosti určená na základe cenových máp pre danú lokalitu. Problém je, že cenové mapy nemusia zohľadňovať aspekty jednotlivých nehnuteľností v rámci jednej cenovej mapy ako sú vek nehnuteľností, skladba obyvateľov, energetický certifikát, ktoré by tak presnejšie odzrkadľovali reálnu hodnotu nehnuteľností ako aj spravodlivé zdanenie majetku. Tieto premenné by sa mali premietnuť do koeficientov, ktoré by mali byť použité v rámci vzorcov na výpočet základu dane pre objektívnejšie posudzovanie ceny nehnuteľností, ktoré by nebolo založené len na priamom vyjadrení trhovej ceny, ale bolo by vyjadrením reálnej hodnoty nehnuteľností na základe zohľadnenia špecifikácií.

Kľúčové slová: daň z nehnuteľností, cenové mapy, základ dane

Abstract: Author focuses on real estate tax and utilization of price maps in calculating tax base. Slovakia applies tax base for real estate tax based on properties area. In practice, opinions emerge, to enhance tax collection efficiency within context of consolidation, real estate tax base should be based on properties market value, which would be determined using price maps for location. Problem is that price maps may not take into account aspects of individual properties within single price map, such as age of properties, demographic composition, or energy certificate, which would more accurately reflect real value of properties and fair taxation of assets. Variables should be incorporated into coefficients that would be used in formulas for calculating tax base for more objective assessment of properties prices, which would not be

¹ Katedra finančného práva, Právnická fakulta, Univerzita Komenského v Bratislave, Šafárikovo nám. č. 6, 810 00 Bratislava

based on direct expression of market price, but would be expression of real value of properties based on consideration of specifications.

Key words: real estate tax, price maps, tax base

Úvod

Legislatívne snahy o zavedenie základu dane z nehnuteľností vypočítavaného podľa kritéria trhovej ceny nehnuteľností vyplývajúcej z cenových máp prebiehajú už niekoľko rokov. Otázka reformy zdaňovania nehnuteľností na Slovensku bola naposledy aktuálna v roku 2024, kedy Národná banka Slovenska vydaním analytického komentára k téme aplikácií cenových máp opätovne podnietila verejné diskusie. Hoci v západnej Európe prevláda model zdaňovania založený práve na cenových mapách a zmenu daňového systému zdanenia nehnuteľností Slovensku odporúča väčšina relevantných domácich a medzinárodných inštitúcií, situáciu na Slovensku je potrebné chápať v širšom historickom kontexte a k reforme dane z nehnuteľností je tak treba pristupovať s ohľadom na špecifikácie vyplývajúce najmä z historických zvyklostí, ale aj z celkového nastavenia daňového systému, nakoľko daň z nehnuteľností nemožno posudzovať len ako samostatný nástroj fiškálnej politiky, ale je potrebné k nej pristupovať v kontexte nastavenia iných druhov daní.

Aktuálna právna úprava dane z nehnuteľností na Slovensku

Základ dane z nehnuteľností sa na Slovensku vypočítava na základe kritéria, spočívajúceho vo vyjadrení výmery plochy nehnuteľností. Systém zdaňovania nehnuteľností aktuálne vychádza z decentralizovaného modelu. Daň z nehnuteľností predstavuje lokálnu daň, pričom príjmom výnosov z nej sú nižšie úrovne samosprávy. Mestá a obce si samostatne stanovujú sadzby dane prostredníctvom všeobecne záväzných nariadení platných na príslušný rok. Výber dane vykonávajú samosprávy s nepatrným obmedzením stanoveným zákonom č. 582/2004 Z. z. o miestnych daniach a miestnom poplatku za komunálne odpady a drobné stavebné odpady, ktorý určuje jednotné minimálne a maximálne limity pre tri základné kategórie dane z nehnuteľností², od ktorých sa výpočty odvíjajú.

Potencionálny návrh novej právnej úpravy základu dane z nehnuteľností

Podľa novej navrhovanej právnej úpravy by základ dane z nehnuteľností mal byť založený na kritériu, ktoré bude vyjadrením trhovej hodnoty nehnuteľností, ktorá by bola určená na základe cenových máp platných pre dané lokality. Mestá a obce by

² Tri základne druhy dane z nehnuteľností – daň z pozemkov, daň zo stavieb, daň z bytov a nebytových priestorov.

svoje územia rozdelili na lokality, v ktorých by si sami určili sadzby dane z nehnuteľností na základe hodnoty nehnuteľností nachádzajúcich sa na danom území. Návrh zavedenia modelu výpočtu dane z nehnuteľností postaveného na cenových mapách podporujú aj Ministerstvo financií Slovenskej republiky a Národná banka Slovenska.

Výhody aplikácie cenových máp

Systém zdaňovania nehnuteľností založený na trhovej hodnote nehnuteľností môže priniesť výhody hodnotového zdanenia z rozličných aspektov, a to najmä z hľadiska vyššej spravodlivosti daňového systému, z pozície daňového mixu menej obmedzujúceho ekonomický rast, z pohľadu nižšej cyklickosti príjmov samospráv, zo stránky efektívneho nástroja fiškálnej konsolidácie, ako aj vzhľadom na stabilizáciu cien nehnuteľností a environmentálne ciele ako sekundárnych cieľov. Vyššia spravodlivosť daňového systému by sa mala prejavovať v situáciách, keď v lokalitách s drahšími nehnuteľnosťami by sa uplatnila vyššia sadzba dane a v lokalitách s lacnejšími nehnuteľnosťami by sa uplatnila nižšia sadzba dane, čím by sa zabezpečila horizontálna férovosť zdanenia, nakoľko rozdiely v hodnote nehnuteľností medzi obcami nie sú v systéme momentálne vôbec premietnuté, čo vedie k neefektívnemu a nespravodlivému zdaneniu.

V prípade zavedenia dane z nehnuteľností na základe cenových máp by mohol nastať daňový mix menej obmedzujúci ekonomický rast. Daňové zaťaženie by sa síce zvýšilo z dôvodu prechodu aspoň na čiastočne centralizovaný systém zdaňovania a s tým súvisiacej potreby nárastu výšky dane, nakoľko by musel výber na dani z nehnuteľností pokryť časť príjmov príslušiacu vládnej úrovni a aj časť príjmov príslušiacu samospráve, avšak predpokladá sa, že v dôsledku zvýšenia majetkových daní by malo dôjsť k zníženiu daní z práce (dane z príjmov fyzických osôb a právnických osôb), čo by neobmedzilo ekonomický rast ako iné konsolidačné opatrenia.

Vo všeobecnosti výbery vykonané samosprávami majú tendenciu byť menej cyklické ako príjmy z medzivládnych transferov. V rámci procesu centralizovaného systému by bola daň z nehnuteľností vyberaná na úrovni vlády a ďalej následne transferovaná samosprávam, čím by sa hospodárenie samospráv stalo stabilnejším, cyklickosť príjmov samospráv by sa znížila a podiel na dani z nehnuteľností na príjmoch samospráv by sa tak zvýšil.

Centralizovaný systém výberu dane z nehnuteľností na vládnej úrovni by taktiež priniesol väčší výnos do štátneho rozpočtu, nakoľko zavedenie takéhoto systému by vyžadovalo celkové zvýšenie dane, aby bolo možné pokryť náklady na systém centrálneho výberu prostredníctvom cenových máp, ktorý je nákladnejší a zároveň aj na transfer výnosov samosprávam, čím by sa takýto centrálny model zdaňovania mohol stať efektívnym nástrojom fiškálnej konsolidácie.

V rámci sekundárnych cieľov by mohlo dôjsť taktiež k stabilizácii cien nehnuteľností, nakoľko správne nastavený systém zdaňovania nehnuteľností by mohol slúžiť aj na ich stabilizáciu. Zdaňovanie nehnuteľností by sa mohlo prepájať aj s energetickou náročnosťou budov, pričom by sa mohol očakávať tlak na vyššie zdanenie energeticky neefektívnych stavieb a mohli by sa tak dosahovať tiež environmentálne ciele.

Zmiernenie nevýhod aplikácie cenových máp použitím korektív

Hodnota nehnuteľnosti určená na základe cenových máp nemusí vždy v praxi zodpovedať reálnej cene predmetnej nehnuteľnosti, nakoľko v danej lokalite určenej cenovou mapou sa môžu nachádzať nehnuteľnosti s rôznymi vlastnosťami ako sú napríklad vek nehnuteľnosti, skladba obyvateľov nehnuteľnosti, energetická udržateľnosť nehnuteľnosti, veľkosť nehnuteľnosti a kumulácia viacerých nehnuteľností vo vlastníctve jedného vlastníka. Pri realizácii cenových máp je dôležité zohľadniť korektív, ktorý by sa premietol do koeficientu, ktorý by bol použitý v rámci vzorcov na výpočet základu dane pre objektívnejšie posudzovanie reálnej ceny nehnuteľnosti na základe zohľadnenia špecifikácií danej nehnuteľnosti.

V jednej lokalite, na ktorej území bude platiť cenová mapa sa môžu nachádzať nehnuteľnosti s rozličným vekom, preto aplikácia cenových máp vo všeobecnosti bez zohľadnenia veku nehnuteľnosti sa javí ako nespravodlivá, nakoľko v rámci jednej cenovej mapy sa môžu nachádzať novostavby, staršie stavby bez rekonštrukcie a stavby po rekonštrukcii. Takúto disproporciu nie je možné odstrániť ani rozdelením lokality v rámci cenovej mapy na ulice, pretože ani takéto podrobnejšie kritérium nezaručuje spravodlivé zdaňovanie na základe kritéria veku nehnuteľnosti.

Ďalším rozhodným kritériom je skladba obyvateľov nehnuteľnosti. Ak by bola v lokalite aplikovaná cenová mapa s vyššou sadzbou a daná lokalita by obsahovala skladbu rôznych obyvateľov, vyššia sadzba dane by bola neprimerane zaťažujúca pre niektoré vybrané skupiny obyvateľov na základe rôznych hľadísk. Z hľadiska veku sú to napríklad dôchodcovia, u ktorých by bola vyššia sadzba neadekvátne k ich príjmom. Môže tiež nastať situácia, že v lokalite s vyššou sadzbou dane v rámci dedičského konania dediči zdedia nehnuteľnosť, ale ich sociálne postavenie neumožňuje znášať vysoké daňové zaťaženie. Avšak predaj nehnuteľnosti z dôvodu vysokého daňového zaťaženia nemôže byť ultima ratio daňovej optimalizácie. Taktiež môže nastať situácia, že z pôvodnej lokality, kde sa uplatňovala nízka sadzba dane sa stane novou výstavbou lokalita s vyššou sadzbou, čo sa môže z pohľadu pôvodných obyvateľov javiť ako diskriminačné, nakoľko v minulosti pri výbere nehnuteľnosti si vybrali lokalitu s nízkym zdanením.

Stavby by sa mali posudzovať aj z hľadiska energetickej náročnosti budov, či majú energetický certifikát alebo disponujú modernými technológiami, ktoré šetria životné prostredie a pomáhajú tak k energetickej udržateľnosti.

Cenové mapy absolútne nezohľadňujú veľkosť stavby, čiže podlahovú výmeru plochy nehnuteľnosti, ktorá je veľmi dôležitým rozhodujúcim kritériom, nakoľko v jednej lokalite sa môžu nachádzať bytové jednotky s rôznymi metrážami, či už malometrážne alebo veľkometrážne, ktoré taktiež nemusia zodpovedať sociálnemu postaveniu vlastníka, nakoľko sa ním mohol stať v rámci dedenia. Na tomto mieste je vhodné spomenúť, že cenové mapy predpokladajú a pracujú s domnienkou, že lokality s vyššou sadzbou dane preferujú majetnejší, avšak v realite je takáto domnienka ľahko vyvrátená.

V rámci cenových máp pri určení výšky sadzieb dane z nehnuteľností by sa mala zohľadňovať kumulácia vlastníctva viacerých stavieb patriacich jednému vlastníkovi. Malo by sa rozlišovať, či stavba je určená na trvalé bývanie vlastníka, pri ktorej by sa mala logicky použiť nižšia sadzba dane, pretože zabezpečuje základné potreby alebo, či sa jedná o investičnú nehnuteľnosť, pri ktorej by sa mala použiť vyššia sadzba dane, čo by však eventuálne mohlo viesť k zvýšeniu cien nájmu komerčných nájomných bytov a tak k ich nedostupnosti na realitnom trhu.

Nevýhody aplikácie cenových máp

Systém zdaňovania nehnuteľností založený na trhovej hodnote nehnuteľností môže priniesť aj nevýhody hodnotového zdanenia z rovnakých aspektov ako z tých, z ktorých môžu zároveň vyplývať aj výhody takéhoto zdaňovania.

Zavedením dane nehnuteľností na základe cenových máp sa nemusí docieľať vyššia spravodlivosť daňového systému, a ani horizontálna férovosť zdanenia by sa nemusela týmto krokom zabezpečiť. Niektoré obce svoje nízke daňové zaťaženie prezentujú ako benefit pre budúcich obyvateľov a v niektorých obciach tak môže dochádzať k obnove vyľudnených oblastí.

Zvýšenie dane z nehnuteľností nemusí automaticky znamenať zníženie dane z príjmov fyzických osôb a právnických osôb. Pri aplikácii cenových máp by muselo dôjsť k zmene systému výberu dane z decentralizovaného na centralizovaný, ktorý by si vyžadoval dohľad a usmerňovanie nad cenovými mapami z vládnej úrovne a zavedenie centralizovaného riadenia by vyžadovalo značné finančné prostriedky, takže by to vo finále nemuselo viesť k zníženiu iných daní, ale práve naopak, mohlo by to spôsobiť ďalšie daňové zaťaženie a účinok daňového mixu menej obmedzujúceho ekonomický rast by tak nenastal.

Hospodárenie samospráv by sa nemuselo stať stabilnejším, nakoľko v rámci centralizovaného riadenia výberu dane na základe cenových máp by došlo k situácii, že samosprávy by si nemohli sami nastaviť výšku sadzby dane svojimi všeobecne

záväznými nariadeniami, a tak by neboli schopné operatívne reagovať na situácie v rámci ich regiónu, čo by mohlo viesť k zníženiu objemu získaných výnosov na dani z nehnuteľností, pretože v rámci procesu centrálneho výberu dane štát nevie účinne reagovať na rozdiely vznikajúce v čase na danom území. Z tohto dôvodu by nižšia cyklickosť príjmov samospráv nebola odstránená.

Zavedenie centrálneho systému výberu dane z nehnuteľností by predstavovalo až trojnásobné³ zvýšenie doterajšej dane z nehnuteľností, nakoľko by sa musel vytvoriť informačný systém na správu cenových máp a úradnícky aparát na zabezpečenie jeho chodu, čo by nemuselo značne viesť ku konsolidácii verejných prostriedkov, ale práve naopak pre časovo náročný a komplikovaný proces zavedenia centrálneho riadenia by mohlo dôjsť ešte k väčším výdavkom ako príjmom do štátneho rozpočtu, a tak nemožno v tomto prípade jasne hovoriť o efektívnom nástroji fiškálnej konsolidácie.

Predpokladá sa, že zavedenie cenových máp by malo mať za následok stabilizáciu cien nehnuteľností, avšak môže mať práve opačný efekt, pretože lokality s vyššou sadzbou dane by sa časom mohli stať nevyhľadávanými a viedlo by to tak k zníženiu cien nehnuteľností, na čo by však cenové mapy nedokázali včas reagovať, z dôvodu že cenové mapy pracujú s veľkým množstvom údajov, ktoré nedokážu byť operatívne aktualizované. V reáli trvá aj niekoľko rokov, kým sa zmeny v trhových cenách dostanú do cenových máp a až následne s oneskorením aj niekoľkých rokov sú takéto zmeny uplatňované v praxi. Problémom je aj kritérium, aká cena nehnuteľností je východisková pre určenie cenových máp. Ceny uvedené v kúpnych zmluvách získaných z katastra nehnuteľností nemusia vyjadrovať reálnu hodnotu nehnuteľností, nakoľko môžu byť uzatvárané aj medzi blízkymi osobami a môže tak dochádzať k deformáciám cien. Rovnako údaje o cenách získaných z predajov realitných kancelárií môžu byť v skutočnosti nadhodnotené alebo podhodnotené.

Záver

Otázka budúcnosti aplikácie cenových máp v rámci dane z nehnuteľností zostáva naďalej otvorená. Pri posudzovaní predmetnej problematiky je dôležité nielen zhodnotenie výhod a nevýhod ich aplikácie, ale aj použitie niekoľkých korektívov, ktorých legislatívne zapracovanie je nevyhnutné pre spravodlivý výpočet. Navyše je potrebné zohľadniť aj historický kontext v oblasti vlastníctva nehnuteľností

³ Podľa Inštitútu ekonomických a spoločenských analýz (INESS) by si daňová reforma dane z nehnuteľností na základe cenových máp vyžiadala až trojnásobne vyššiu daň oproti súčasnému stavu.

na Slovensku. Na Slovensku vlastní nehnuteľnosť až vyše 90 % obyvateľov⁴ a model nájomného bývania nie je momentálne stále dostatočne dostupný. Naproti tomu v západnej Európe, ktorá prevažne používa cenové mapy, len 40 % obyvateľov vlastní vlastnú nehnuteľnosť⁵ a na zabezpečenie potreby bývania tam prevažuje model nájomného bývania, ktorého dostupnosť je široká. Je teda možné skonštatovať, že z dôvodu prevažovania vlastníctva nehnuteľností obyvateľmi nad využívaním možnosti nájomného bývania a nepružnosti aplikácie cenových máp pri výpočte základu dane z nehnuteľností, nie je možné aplikovať cenové mapy na Slovensku v podobe v akej boli doteraz prezentované, iba za podmienky, ak budú zohľadňované korektívy ako je vek nehnuteľností, skladba obyvateľov nehnuteľností, energetická udržateľnosť nehnuteľností, veľkosť nehnuteľností a kumulácia vlastníctva viacerých nehnuteľností jedným vlastníkom, ktoré by tak objektívnejšie vyjadrovali reálnu hodnotu nehnuteľností a nespôsobovali by tak neférovosť zdanenia v systéme dane z nehnuteľností.

Zoznam použitej literatúry

1. LÉPESOVÁ, Mirtil: Väčšina ľudí na Slovensku býva vo vlastnom, no až 30 percent ľudí žije v preplnených domácnostiach. In: Online správy Slovenskej televízie a rozhlasu, 1.4.2026. [online]. [cit. 20-05-2026] Dostupné na internete: <https://spravy.stvr.sk/2026/04/slovaci-byvaju-najcastejsie-vo-vlastnom-no-coraz-viac-stiesnene-dopyt-po-nehnutelnostiach-prevysuje-ponuku/>
2. NEVICKÝ, Martin: Od podlahy k hodnote – zdaňovanie nehnuteľností na Slovensku. In: Analytický komentár č. 138 Národnej banky Slovenska, 2024. [online]. [cit. 20-05-2026] Dostupné na internete: <https://nbs.sk/dokument/5ff9ca50-6015-455a-abf1-135442ae29ed/stiahnut?force=false>
3. Zákon č. 582/2004 Z. z. o miestnych daniach a miestnom poplatku za komunálne odpady a drobné stavebné odpady [online]. [cit. 20-05-2026] Dostupné na internete: <https://www.slov-lex.sk/ezbierky/pravne-predpisy/SK/ZZ/2004/582/20260101>

Kontaktné údaje

JUDr. Aneta Kollman Steinhüblová

steinhublov1@uniba.sk

Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, Katedra finančného práva

⁴ Údaje vychádzajú z novinového článku „Väčšina ľudí na Slovensku býva vo vlastnom, no až 30 percent ľudí žije v preplnených domácnostiach“ uverejnenom na internetovej stránke Slovenskej televízie a rozhlasu.

⁵ Údaje vychádzajú z analytického komentára „Od podlahy k hodnote – zdaňovanie nehnuteľností na Slovensku“ vydaného Národnou bankou Slovenska v júli roku 2024.

MERANIE VÝKONNOSTI SAMOSPRÁV V KONTEXTE ROZPOČTOVÝCH VZŤAHOV¹

MEASURING LOCAL GOVERNMENT PERFORMANCE IN THE CONTEXT OF BUDGETARY RELATIONSHIPS

Ján Mazúr²

Abstrakt: Príspevok skúma využívanie rozpočtovania a financovania ako nástroja výkonnostného riadenia územnej samosprávy na Slovensku. Vychádza z hypotézy, že štát uplatňuje rozdielne požiadavky na strategické plánovanie, meranie výkonnosti a vykazovanie podľa zdroja financovania samospráv – pri vlastných príjmoch, dotáciách zo štátneho rozpočtu a zdrojoch z fondov EÚ. Metodologicky sa opiera o analýzu právnych predpisov, komparáciu právnych inštitútov a systematizáciu poznatkov z odbornej literatúry. Príspevok ukazuje, že programové rozpočtovanie bolo zavedené s ambíciou prepojiť rozpočtovanie so strategickými cieľmi a výsledkami verejných politík, no v praxi zostáva prevažne formalistickým nástrojom bez výraznejšieho využitia na hodnotenie výkonnosti samospráv. Programy hospodárskeho rozvoja a sociálneho rozvoja poskytujú robustnejší strategický rámec, ich väzba na programové rozpočty je však najmä nepriama. Najprepracovanejší systém výkonnostného riadenia sa uplatňuje pri fondoch EÚ, kde je financovanie naviazané na jasne definované ciele, ukazovatele a monitorovacie mechanizmy. Príspevok dospieva k záveru, že intenzita požiadaviek na meranie výkonnosti rastie s mierou podmienenosti verejných zdrojov. Identifikuje zároveň priestor na štandardizáciu ukazovateľov, posilnenie nefinančného výkazníctva a lepšie prepojenie strategického plánovania, rozpočtovania a hodnotenia výkonu samospráv.

Kľúčové slová: územná samospráva, výkonnostný manažment, rozpočtové právo

¹ Príspevok je výstupom z grantu APVV-22-0482 Financovanie územnej samosprávy – potenciál funkčných mikroregiónov.

² Katedra finančného práva, Právnická fakulta, Univerzita Komenského v Bratislave, Šafárikovo nám. č. 6, 810 00 Bratislava

Abstract: This paper examines the use of budgeting and financing as a tool for performance management in local self-government in Slovakia. It is based on the hypothesis that the state applies different requirements for strategic planning, performance measurement, and reporting depending on the source of municipal funding—namely own-source revenues, state budget grants, and EU funds. The study employs legal analysis, comparison of legal instruments, and a synthesis of findings from academic literature. The paper shows that program budgeting was introduced with the ambition of linking budgeting to strategic objectives and public policy outcomes. In practice, however, it has largely remained a formalistic exercise with limited use for evaluating municipal performance. Programs of Economic and Social Development provide a more robust strategic framework, yet their connection to program budgets remains mostly indirect. The most advanced performance management framework is found in the implementation of EU funds, where financing is tied to clearly defined objectives, indicators, and monitoring mechanisms. The paper concludes that the intensity of performance measurement requirements increases with the degree of conditionality attached to public funding. It also identifies opportunities for standardising indicators, strengthening non-financial reporting, and improving the integration of strategic planning, budgeting, and performance evaluation in local government.

Key words: local governments, performance management, budgetary law

Úvod

V súvislosti s decentralizáciou verejnej správy na Slovensku došlo aj k reforme rozpočtovania na miestnej úrovni. Zaviedli sa tzv. programové rozpočty, ktorých ambíciou bolo previazať strategické plánovanie a riadenie výkonnosti na rozpočtové plánovanie. Zdá sa však, že po takmer 20 rokoch od zavedenia programových rozpočtov sa na Slovensku ustálil konsenzus, že sa nepodarilo naplniť očakávania spojené s programovým rozpočtovaním.

Ambíciou tohto príspevku je zhodnotiť využívanie rozpočtovania a financovania na výkonnostné riadenie v samosprávach. Osobitne nás zaujíma, či má programové rozpočtovanie potenciál byť adekvátnym a funkčným nástrojom na výkonnostné riadenie, prípadne, či sa používa na vyhodnocovanie výkonnosti samospráv na Slovensku zo strany štátnej správy. Porovnávame a analyzujeme pritom programové rozpočtovanie v kontexte ďalšieho strategického nástroja – programu hospodárskeho a sociálneho rozvoja samospráv. Napokon sa dívame na fungovanie financovania zo zdrojov fondov EÚ. Sledujeme, či sú požiadavky na meranie

výkonnosti odlišné v závislosti od zdroja financovania a akými spôsobmi sú tieto odlišnosti vykonané.

Hlavnou hypotézou je, že štát pristupuje odlišne pri požiadavkách na programové (strategické) plánovanie samospráv pri poskytovaní (i) zdrojov z vlastných príjmov samospráv (tzv. nepodmienené granty, čím rozumieme podiel na daniach v správe štátu – v súčasnosti daň z príjmov fyzických osôb, resp. výnosy miestnych daní a poplatkov), (ii) dotácií zo štátneho rozpočtu (tzv. podmienené granty s obmedzenou nárokovateľnosťou) a (iii) zdrojov z fondov EÚ (podmienené granty s obmedzenou nárokovateľnosťou). Vyhodnocovanie hypotézy je postavené primárne na prítomnosti ukazovateľov, ich šandardizácii, väzbe financovania na výkon, či existencii prípadných sankčných mechanizmov.

Príspevok používa analýzu právnych textov, osobitne komparatívnu analýzu rôznorodých prístupov a inštitútov, ktoré však majú relatívne porovnateľný cieľ, a následnú systematizáciu poznatkov. V prvej časti príspevku prezentujeme konceptuálne východiská pre programové rozpočtovanie a strategické riadenie, ako aj zhrnutie súčasného stavu poznania v téme najmä na Slovensku. Druhá časť obsahuje samotný právny výskum naprieč viacerými právnymi predpismi. V závere zhrňame nosné zistenia, diskutujeme a uvádzame priestor pre ďalší výskum.

Východiská

Programové rozpočtovanie³ môžeme charakterizovať ako „systematické využívanie výkonnostných informácií pre tvorbu rozpočtových rozhodnutí, buď ako priamy vstup do rozhodnutí o rozpočtových alokáciách alebo ako kontextuálne informácie na podporu rozpočtového plánovania.“⁴ Jeho účelom je cez poskytnutie informácií podporiť väčšiu cieľavedomosť pri rozpočtovaní, ale aj transparentnosť a zodpovednosť v rozpočtovaní. Je súčasťou širšieho trendu merania výkonnosti vo verejnej správe. Ide o jeden z nástrojov pre implementáciu strategického a výkonnostného riadenia⁵ a súčasť zlepšovania riadenia rozpočtovania.⁶

³ V práci používame pojem programový rozpočet, ktorý je súčasťou slovenského právneho poriadku. V zahraničnej literatúre v angličtine sa okrem prekladu „program budgeting“ používa skôr pojem „performance budgeting“. Uvedené pojmy majú v zásade rovnaký význam a sledujú rovnaké ciele.

⁴ *OECD Performance Budgeting Framework* [online]. OECD, 2024, p. 2. Available at: <https://one.oecd.org/document/GOV/SBO%282023%291/REV1/en/pdf?>

⁵ VAN DOOREN, W., BOUCKAERT, G., HALLIGAN, J. *Performance Management in the Public Sector*. Routledge, 2015, p. 87.

⁶ *Recommendation of the Council on Budgetary Governance* [online]. OECD, 2025, p. 3. Available at: <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0410/>.

Programový rozpočet môže byť implementovaný niekoľkými spôsobmi:

- Za prvé, môže ísť o tzv. prezentačný programový rozpočet, ktorý spočíva v prezentácii výkonnostných údajov (matica strategického riadenia) v osobitnom dokumente, nie nutne v spojení so samotným rozpočtom.
- Druhým spôsobom je tzv. rozpočtovanie obohatené o meranie výkonnosti, kde sa rozpočtové informácie uvádzajú spolu s výkonnostnými ukazovateľmi. Keďže sú informácie prezentované spoločne, posilňuje sa potenciál informovať rozhodnutia o rozpočte o dodatočné vstupujú.
- Treťou alternatívou je manažérske programové rozpočtovanie, ktoré okrem uvádzania informácií v druhom variante obsahuje aj manažérske informácie o organizačnej zmene a implikáciách s tým súvisiacich. Napokon štvrtou alternatívou je priame výkonnostné rozpočtovanie, ktoré už prepája výsledky so zdrojmi, často v kauzálnej súvislosti (rozpočet sa uvoľňuje v dôsledku plnenia či neplnenia cieľov), ktorý však nie je aktuálne veľmi využívaný.⁷

Programové rozpočtovanie pre územné samosprávy sa zaviedlo do slovenskej legislatívy s účinnosťou od 1.1.2008, pričom povinnosť zaviesť programový rozpočet sa prvýkrát uplatnila na rozpočty na roky 2009-2011.⁸ Zákon o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy dnes požaduje, aby vyššie územné celky a obce tvorili svoje rozpočty vrátane zámerov a cieľov realizovaných z výdavkov rozpočtov, t. j. tvorili program obce. Výnimku majú len malé obce do 2000 obyvateľov, ktorých obecné zastupiteľstvo rozhodne o neuplatňovaní programu obce.⁹ V súčasnosti uplatňuje programový rozpočet zhruba 400 samospráv.¹⁰

Pointou programového rozpočtovania bolo vytvoriť väzbu medzi cieľmi verejných politík, vstupmi (rozpočet, capacity), výstupmi a aktivitami a najmä výsledkami, ktoré sa majú podľa možností blížiti cieľom verejných politík. Inými slovami „*hlavným cieľom programového rozpočtovania by malo byť vecné sledovanie výdavkov a informovanie o ich výsledkoch.*“¹¹ Keďže má programový rozpočet obsahovať okrem štandardných finančných (rozpočtových a účtovných) ukazovateľov aj nefinančné

⁷ OECD Performance Budgeting Framework, p. 2.

⁸ Zákonom č. 324/2007 Z. z. došlo k novelizácii zákona č. 583/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy a o zmene a doplnení niektorých zákonov (ďalej len „ZorPÚS“). Uvedená reforma bola súčasťou širšej ambície vlády zaviesť programové rozpočtovanie na všetkých úrovniach verejnej správy v zmysle Programového vyhlásenia vlády SR (2006-2010).

⁹ § 4 ods. 5 zákona o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy.

¹⁰ BALÁŽOVÁ, M. et al. Determinants of combining budgetary innovations at the local level: experience from Slovakia. *Public Sector Economics*. 2022, vol. 46, no. 3, p. 360. DOI: 10.3326/pse.46.3.2.

¹¹ MANDŽÁK, P., KURIAN, M. *Programovanie pre pokročilých. Návrh reformy programového rozpočtovania* [online]. Útvar hodnoty za peniaze. Ministerstvo financií SR, 2020, p. 4. Available at: <https://www.mfsr.sk/files/archiv/49/programovanie-pokrocilych.pdf>.

ukazovatele, je do istej miery použiteľný na meranie výkonnosti a verejnú kontrolu. S ambíciou metodicky posilniť tvorbu programových rozpočtov vzniklo viacero podporných materiálov zo strany vlády a ministerstva financií.¹²

Napriek vysokej ambícii sa však očakávania celkom nenaplnili. Hagara a kol. konštatujú, že programové rozpočtovanie na úrovni samospráv na Slovensku nefunguje alebo je len veľmi formalistické.¹³ Na základe rozsiahlej analýzy verejného rozpočtovania na Slovensku odporúčajú výrazne upraviť a sfunkčniť programové rozpočtovanie. Mandžák a Kurian upozorňujú, že programové rozpočtovanie je aj na centrálnej úrovni kvalitatívne nejednotné, neprebíha kontrola kvality zostavovania jednotlivých programov či merateľných ukazovateľov.¹⁴

Podobne Čajková a kol. identifikovali na základe prieskumov v samosprávach viacero problémov programového rozpočtovania (resp. výkonnostného rozpočtovania), najmä nedostatok dát, koordinačné problémy, metodologické nedostatky, chýbajúce zdroje a kapacity, no tiež nezájum politikov o výkonnostné riadenie.¹⁵

Hronec na základe väčšieho prieskumu medzi samosprávami došiel k záveru, že hoci nominálne samosprávy programové rozpočty využívajú, indikátory merajú a vykazujú, k využitiu programov na riadne výkonnostné riadenie veľmi nedochádza. Ukazuje sa, že rámcové metodické usmernenia ministerstva financií z polovice 2000. rokov nie sú dostatočné. Samosprávy vykazujú vysokú variabilitu vo využívaní indikátorov, ktoré sú často celkom neporovnateľné.¹⁶ K podobným záverom dochádza aj štúdia OECD, ktorá odporúča ministerstvu financií vytvoriť jasné metodické usmernenia pre tvorbu programových rozpočtov a ukazovateľov.¹⁷ Problémom sú aj chýbajúce analytické kapacity, absencia politickej vôle či náročné meranie dát.

¹² Pozri Projekt pilotnej implementácie programového rozpočtovania územných samospráv s dôrazom na strategické plánovanie. K dispozícii online: <https://www.mfsr.sk/sk/financie/verejne-financie/regulacny-komplex-pravnych-noriem-metodickych-postupov-z-oblasti-rozpocetoveho-procesu/programove-rozpocetovanie-uzemnej-samospravy/projekt-pilotnej-implementacie-pr/>.

¹³ HAGARA, E., KIŠŠ, Š., ÓDOR, L. *Rozpočet 2.0. Ako posunúť Slovensko do prvej ligy vo verejných financiách*. Národná banka Slovenska, 2020, p. 47.

¹⁴ MANDŽÁK, P., KURIAN, M. *Programovanie pre pokročilých. Návrh reformy programového rozpočtovania*, p. 11.

¹⁵ ČAJKOVÁ, A., ŠINDLEROVÁ, I. B. Usability of Municipal Performance-based Budgets within Strategic Planning in Slovakia: Perception of Elected Local Representatives. *NISPAcee Journal of Public Administration and Policy*. 2022, vol. 15, no. 1. DOI: 10.2478/nispa-2022-0002.

¹⁶ HRONEC, Š. Performance-Based Program Budgeting in Slovakia: A Lost Opportunity (?). In: DE VRIES, M. S., NEMEC, J., ŠPAČEK, D., eds. *Performance-Based Budgeting in the Public Sector*. Cham: Springer International Publishing, 2019. DOI: 10.1007/978-3-030-02077-4_10.

¹⁷ JANSEN, J., RUIZ RIVADENEIRA, A. M. Managing and Prioritising Public Finances and Budget in Support of Strategic Development in the Slovak Republic: A Targeted Budget Review. *OECD Journal on Budgeting*. 2020, vol. 2020, no. 2, pp. 168–171.

Nedostatky pri metodickom vedení programového rozpočtovania samospráv zo strany jeho gestora – ministerstva financií – identifikoval vo svojej kontrolnej správe z roku 2024 aj NKÚ. Zistil nielen, že uplatňovanie programového rozpočtu je skôr nominálne, formalistické a informačne chudobné, no tiež, že je bez primeranej pozornosti vlády a ministerstva financií, ktoré sa nezaujímajú o systémy merania výkonnosti samospráv.¹⁸

Samotné programové rozpočtovanie a prepájanie výkonnostného riadenia s rozpočtovaním nie sú celkom bez kontroverzií, hoci sú už ustálenou súčasťou reforiem verejnej správy vo svete niekoľko dekád.¹⁹ Kritika často vychádza z kritiky konceptu New Public Management, s ktorým je meranie výkonnosti často spájané²⁰, a sústredí sa na neprenositelnosť niektorých praktík zo súkromného sektora do verejného. Verejnú správu a vládnutie podľa kritikov nemožno redukovať na merateľné ukazovatele, ktoré sú často výsledkom veľmi komplexných spoločenských mechanizmov a nie priamočiarych intervenčných logík verejných politík. Meranie je taktiež nákladnou aktivitou a musí mať svoje odôvodnenie z hľadiska prínosov v porovnaní s nákladmi.²¹ Navyše prísne využívanie merateľných ukazovateľov môže viesť k formalizmu a zneužívaniu systému (ang. gaming the system).

Napríklad Pisár a Šipikal hodnotili využívanie súvisiaceho konceptu – výkonnostného financovania v oblasti vysokého školstva na Slovensku, pričom konštatujú, že jeho zavedenie neprinieslo zásadnejšie zlepšenie sledovaných cieľov v porovnaní s krajinami, kde výkonnostné financovanie zavedené nie je.²² Dochádzajú k záveru, že nesprávne nastavené indikátory môžu viesť k častým problémom úzkeho sledovania konkrétnych ukazovateľov a formalizmu, no nie sledovaniu cieľov v širšom zmysle. Orientácia na kvantitu a nie kvalitu následne favorizuje subjekty, ktoré sledujú metriky, no nie reálny výkon.²³

¹⁸ NÁJVVYŠŠÍ KONTROLNÝ ÚRAD SR. *Správa o výsledku kontroly 2024. Systém programového rozpočtovania v územnej samospráve*. Najvyšší kontrolný úrad SR, 2024.

¹⁹ DE VRIES, M. S., NEMEC, J. Dilemmas in Performance-Based Budgeting. In: DE VRIES, M. S., NEMEC, J., ŠPAČEK, D., eds. *Performance-Based Budgeting in the Public Sector*. Cham: Springer International Publishing, 2019. DOI: 10.1007/978-3-030-02077-4_1

²⁰ VAN DOOREN, W., BOUCKAERT, G., HALLIGAN, J. *Performance Management in the Public Sector*, p. 39.

²¹ COGLIANESE, C. Performance-Based Regulation: Concepts and Challenges. In: BIGNAMI, F., ZARING, D., eds. *Comparative Law and Regulation* [online]. Edward Elgar Publishing, 2016. Available at: <https://onlinepubs.trb.org/onlinepubs/PBRLit/Coglianes3.pdf>

²² PISÁR, P., ŠIPIKAL, M. Negative Effects of Performance Based Funding of Universities: The Case of Slovakia. *NISPAce Journal of Public Administration and Policy*. 2017, vol. 10, no. 2. DOI: 10.1515/nispa-2017-0017.

²³ Pozri aj: CARROLL, P. et al. *Minding the Gap: Appraising the promise and performance of regulatory reform in Australia*. ANU Press, 2008. DOI: 10.22459/MG.06.2008.

Napriek týmto nedostatkom existuje nielen súčasný právny rámec programového rozpočtovania ale aj odborná zhoda, že programové rozpočtovanie má svoje dôležité miesto vo verejnej správe a vládnutí. Je však vhodné opustiť metódy vysloveného trestania formou znižovania rozpočtov či metód zahanbovania (ang. naming and shaming) pre nedosiahnuté ciele, ale vnímať nedosahovanie cieľov či indikátorov ako podnet k väčšej pozornosti či vzájomnému učeniu v rámci verejnej správy (ang. benchlearning).

Výkonnostné riadenie v právnom poriadku SR

Programové rozpočtovanie

Obce aj VÚC hospodária samostatne a tvoria svoje vlastné rozpočty, ktoré predstavujú základ ich hospodárenia.²⁴ Pravidlá pre tvorbu rozpočtov a rozpočtové hospodárenie sú pre samosprávy obsiahnuté v ZoRPÚS, subsidiárne potom v ZoRPVS.²⁵ § 4 ods. 5 ZoRPÚS určuje povinnosť obcí (s výnimkou malých obcí do 2000 obyvateľov) a VÚC tvoriť programový rozpočet. Tento programový rozpočet sa tvorí záväzne na obdobie jedného roka a nezáväzne na ďalšie dva rozpočtové roky. Na tvorbu programov obce sa má použiť metodický podklad ministerstva financií, hoci ZoRPÚS sám neodkazuje a nesplnomocňuje ministerstvo financií na prípravu záväzných metodík pre obce a VÚC. Pritom zákon jasne určuje, že rozpočty samospráv sa musia tvoriť v súlade s rozpočtovou klasifikáciou vydanou ministerstvom.²⁶ Cieľom je zabezpečiť konzistentnosť a porovnateľnosť rozpočtového a účtovného vykazovania vo verejnej správe. Tu vidíme prvú premrhanú príležitosť štandardizovať tvorbu programov a súvisiaceho nefinančného výkazníctva, nakoľko, ako bolo preukázané výskumami vyššie, programové rozpočtovanie na Slovensku je nekonzistentné, neporovnateľné, hoci kompetencie VÚC a obcí sú vo väčšine prípadov rovnaké.²⁷ Pritom pre jednotlivých správcov kapitol štátneho rozpočtu existuje vydaný metodický pokyn pre programové rozpočtovanie.²⁸

²⁴ § 9 ods. 1 zákona č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení (ďalej len „ZoOZ“) a § 9 ods. 1 o samospráve vyšších územných celkov (zákon o samosprávnych krajochoch) (ďalej len „ZoSK“).

²⁵ Zákon č. 532/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách verejnej správy a o zmene a doplnení niektorých zákonov (ďalej len „ZoRPVS“).

²⁶ Oznámenie Ministerstva financií Slovenskej republiky č. 690/2004 Z. z. o vydaní opatrenia, ktorým sa ustanovuje druhová klasifikácia, organizačná klasifikácia a ekonomická klasifikácia rozpočtovej klasifikácie.

²⁷ Aj keď rozsah vykonávaných kompetencií vzhľadom k počtu obyvateľov v jednotlivých obciach bude nutne iný. K tejto poznámke sa neskôr v závere vraciame.

²⁸ Metodický pokyn MF SR na usmernenie programového rozpočtovania č. 5238/2004-42 (vrátane Dodatku č. 1 a č. 2).

Prepojenie programového rozpočtu na iné stratégie samosprávy sa javí byť žiaduce a logické. Tu môžeme zmieniť najmä program hospodárskeho rozvoja a sociálneho rozvoja VÚC, resp. obce (ďalej len „program rozvoja samosprávy“) podľa zákona o podpore regionálneho rozvoja, ktorému sa venujeme nižšie.²⁹

Rozpočet obcí a VÚC schvaľuje (alebo mení) zastupiteľstvo samosprávy spolu s programom obce.³⁰ Počas rozpočtového roka preto dochádza k napĺňaniu programu, aj primárne vďaka výdavkom z rozpočtu. V § 12 ZoRPÚS sú určené vo vzťahu k programu samosprávy základné povinnosti pre samosprávy:

1. vykonať rozpis rozpočtu na jednotlivé programy samospráv a jej rozpočtové a príspevkové organizácie;
2. monitorovať hospodárenie s rozpočtovými prostriedkami a monitorovať a hodnotiť nadväzne aj plnenie programov samosprávy;
3. poskytovať ministerstvu financií údaje za program samosprávy a skutočné plnenie tohto programu prostredníctvom rozpočtového informačného systému.

Plnenie uvedených povinností je sankcionované pozastavením poskytovania finančných prostriedkov z dotácií zo štátneho rozpočtu zo strany ministerstva financií.³¹

Napokon je cyklus programu obce uzatvorený podobne ako rozpočtový cyklus vo forme záverečného účtu, ktorého súčasťou je aj hodnotenie plnenia programov samosprávy v zmysle § 16 ods. 5. V záverečnom účte sa bilancuje hospodárenie samosprávy za ostatný rok, preto je podstatné, aby v ňom došlo aj k zhodnoteniu výkonu samosprávy z hľadiska napĺňania jej programu – cieľov a ukazovateľov. Toto hodnotenie sa manifestuje spravidla v tzv. hodnotiacej správe, ktorá komplexne zhrňa a komentuje mieru (ne)naplnenia programu.³²

Zatiaľ čo záverečný účet hodnotí plnenie programu samosprávy na vysokej úrovni z hľadiska cieľov a agregovaných aktivít, istý pokus o väzbu na „prevádzkové“ hodnotenie plnenia programu samosprávy môžeme vidieť v ZOFK. Hoci v zákone nenájdeme explicitnú linku na programové rozpočtovanie, cieľom systému finančnej kontroly je overovanie hospodárnosti, efektívnosti, účinnosti a účelnosti finančnej operácie, čo nemožno nikdy hodnotiť izolovane od cieľov orgánu verejnej správy. § 2

²⁹ § 5 písm. b), c) a d) zákona č. 539/2008 Z. z. o podpore regionálneho rozvoja (ďalej len „zákon o podpore regionálneho rozvoja“).

³⁰ § 10 ods. 4 ZoRPÚS. Pre zmeny rozpočtu vrátane zmien programov pozri § 14 ods. 1. Rovnako aj programy rozvoja samosprávy schvaľujú zastupiteľstvá danej samosprávy (VÚC alebo obce) podľa § 7 ods. 6 a § 8 ods. 5 zákona o podpore regionálneho rozvoja.

³¹ § 12 ods. 5 ZoRPÚS.

³² KONEČNÁ VEVRKOVÁ, I. *Zákon o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy. Komentár*. Bratislava: Wolters Kluwer, 2025, p. 128.

písm. k)-n) definujú parametre voči, ktorým sa vykonáva kontrola a eventuálne aj systémovnejší audit. Tieto parametre vychádzajú zo štandardnej matice výkonnostného manažmentu, podľa ktorej je efektívnosť výsledkom výhodného pomeru medzi nákladmi a výsledkami, účinnosťou plnenie určených cieľov a výsledkov za verejné zdroje, či účelnosťou vzťah medzi určeným účelom a skutočným účelom vynaložených verejných prostriedkov.³³

Finančná kontrola preto zjavne musí mať priamu väzbu na dosahovanie vytýčených cieľov, ako vyplývajú z určitých strategických dokumentov.³⁴ Ide najmä o programový rozpočet, ktorý je priamym prevodovým nástrojom medzi programom rozvoja samosprávy a rozpočtom samosprávy. V zmysle logickej matice programovania, monitorovania a hodnotenia nie je celkom možné sledovať výsledky na úrovni individuálnej finančnej operácie (ak sa nejedná o nejaké osobitne veľké položky), nakoľko výsledok má byť dosiahnutý spravidla viacerými vstupmi, aktivitami, teda viacerými finančnými operáciami.

Ako vidno, programové rozpočtovanie samospráv je skôr nominálnou povinnosťou bez priamej či nepriamej väzby na zdroje financovania, ktoré sa uskutočňuje z tzv. nepodmienených grantov zo strany štátu (najmä podiel na daniach v správe štátu) a miestnych daní (v prípade obcí). Hoci netvrdíme, že úplná podmienenosť financovania určitou výkonnosťou je žiaduca, štát by však mohol a mal vytvoriť podmienky, vďaka ktorým sa programové rozpočty zharmonizujú prostredníctvom spoločnej metodiky (klasifikácie) a spoločných ukazovateľov, aspoň v rozsahu kľúčových originálnych a prenesených kompetencií samospráv.

Program rozvoja samosprávy

Programy rozvoja samosprávy³⁵ predstavujú strednodobé rozvojové dokumenty vypracované v súlade s cieľmi a prioritami hierarchicky nadradených strategických dokumentov.³⁶ Prepojenie dokumentov sa uskutočňuje jednak v logickom súlade

³³ Pozri napr.: PHILLIPS, L. *Improving the performance of sub-national governments through benchmarking and performance reporting*. 2018, pp. 5, 14. DOI: 10.1787/ffff92c6-en; OECD. *Fiscal Federalism 2022: Making Decentralisation Work*. OECD, 2021, pp. 137–138. DOI: 10.1787/201c75b6-en; EUROPEAN COMMISSION. JOINT RESEARCH CENTRE. *Handbook of sustainable urban development strategies*. [online]. LU: Publications Office, 2020, p. 189 [cit. 17.05.2026]. Available at: <https://data.europa.eu/doi/10.2760/32842>.

³⁴ Tým samozrejme nemožno vylúčiť oprávnenie orgánu verejnej správy realizovať aj aktivity a za tým účelom vynakladať verejné prostriedky v prípadoch, ktoré zjavne nevyplývajú z nejakej stratégie či programu. Život prináša mnohé situácie, na ktoré je potrebné reagovať, nie všetko je realizácia cieľavedomých stratégií a plánov.

³⁵ Programom rozvoja samosprávy rozumieme program hospodárskeho rozvoja a sociálneho rozvoja obce a program hospodárskeho rozvoja a sociálneho rozvoja vyššieho územného celku (PHSR).

³⁶ Primárne ide o národnú stratégiu vypracovanú ministerstvom investícií podľa § 6 zákona, ktorá ako východiskový strategický dokument obsahuje komplexné určenie prístupu štátu k podpore

cieľov a aktivít, no tiež cez financovanie regionálneho rozvoja, ktoré sa uskutočňuje z rôznych zdrojov, vrátane rozpočtov VÚC a obcí.³⁷ Zákon o podpore regionálneho rozvoja dokonca pripúšťa ako podmienku využívania špecifických dotácií štátu schválenie programu rozvoja samospráv.³⁸

Hoci zákony neuvádza explicitnú väzbu medzi programovým rozpočtom a programom rozvoja samosprávy, ich väzba by mala byť zjavná každej cieľavedomej samospráve. Osobitne sa tomuto prepojeniu venuje aj Metodika tvorby a implementácie PHSR, ktorá uvádza, že programy rozvoja samosprávy majú byť relevantným východiskom pre programové rozpočtovanie samospráv a následný monitoring a hodnotenie v priamom odkaze na ZoRPÚS.³⁹

Metodika tvorby a implementácie PHSR obsahuje detailný a robustný proces, ako sa dopracovať k programu rozvoja obce, ako aj jeho obsahové náležitosti (nad rámec požiadaviek zákona o podpore regionálneho rozvoja), avšak neobsahuje detailné požiadavky na ciele a ukazovatele rovnako ako metodika tvorby programového rozpočtu. Istou špecifikáciou je požiadavka na využitie ukazovateľov definovaných v nadradených strategických dokumentoch, vďaka čomu by sa mala dosiahnuť systematizácia a harmonizácia monitorovania na všetkých úrovniach verejnej správy.⁴⁰ Môžeme predpokladať, že sa zo strany zákonodarcu necháva samosprávam pomerne široká voľnosť pri nastavovaní si vlastných cieľov (v súlade s národnou stratégiou a v prípade obcí aj so zohľadnením programu rozvoja VÚC), výbere aktivít a ukazovateľov.

Vyhodnocovanie úspešnosti plnenia programov rozvoja samospráv je na samotných samosprávach, predpokladá sa najmä vyvodzovanie politickej zodpovednosti, podobne ako v prípade programového rozpočtu. Hoci miera harmonizácie programov rozvoja samospráv je vďaka Metodike tvorby a implementácie PHSR vyššia, väzba na dosahovanie cieľov regionálneho rozvoja je tiež len nepriama. Môžeme ju vidieť v podobe podmienenia poskytnutia dotácie existenciou programu

regionálneho rozvoja v dlhodobom období. Je postavená na princípoch udržateľného rozvoja. Program rozvoja samosprávy musí byť taktiež v súlade so záväznou časťou Konceptie územného rozvoja regiónu a územného plánu mikroregiónu (tzv. KURR) podľa § 18 zákona o územnom plánovaní. § 7 ods. 1, § 8 ods. 1 a § 8a ods. 1 zákona o podpore regionálneho rozvoja.

³⁷ § 4 zákona o podpore regionálneho rozvoja.

³⁸ Pozri § 7 ods. 8, § 8 ods. 6 zákona o podpore regionálneho rozvoja.

³⁹ ÚRAD PODPREDSEDU VLÁDY SR PRE INVESTÍCIE A INFORMATIZÁCIU. *Metodika tvorby a implementácie programov hospodárskeho rozvoja a sociálneho rozvoja regiónov, programov rozvoja obcí a skupín obcí s uplatnením princípov udržateľného smart (inteligentného, rozumného) rozvoja. Metodika tvorby PHRSR 2020, verzia: 1.0.3* [online]. Úrad podpredsedu vlády SR pre investície a informatizáciu, 2020, pp. 6, 31, 33, 36. Available at: https://mirri.gov.sk/wp-content/uploads/2020/09/Metodika_PHSR2020.pdf

⁴⁰ Ide napr. o Návrh národných priorít implementácie Agendy 2030 schválený uznesením vlády SR č. 273 z roku 2018. Ibid., p. 28.

a v následnom kvalitatívnom súlade programu s dotačnou schémou. V prípade čerpania fondov EÚ je však väzba ešte intenzívnejšia.

Silnejšia podmienenosť a väzba je viditeľná pri poskytovaní dotácií v zmysle zákona o podpore regionálneho rozvoja. Konkrétne môže ministerstvo investícií za účelom podpory regionálneho rozvoja poskytnúť zo štátneho rozpočtu dotáciu samosprávam⁴¹, pričom podmienkou predloženia žiadosti o poskytnutie takejto dotácie zo strany samospráv je práve schválenie programu rozvoja príslušnej samosprávy.⁴² Tieto dotácie sú poskytované na realizáciu projektov naplňajúcich ciele v zákone, pričom sú zo strany prijímateľov merané a reportované výstupové ukazovatele.

Integrovaná územná stratégia a fondy EÚ v samosprávach

Ďalším kľúčovým prvkom v programovaní samospráv je integrovaná územná stratégia, ktorou sa rozumie programová, realizačná a finančná časť programu rozvoja VÚC, ktorá bude podporená zo zdrojov fondov EÚ, prípadne formou integrovaných územných investícií.⁴³ Ide teda o výsek programu rozvoja VÚC, ktorý však má určité špecifiká, nakoľko sa naň vzťahujú podmienky vyplývajúce z nariadenia o spoločných ustanoveniach.⁴⁴

Integrovanú územnú stratégiu prerokúva a schvaľuje Rada partnerstva v zmysle § 7 zákona o príspevkoch z fondov EÚ.⁴⁵ Obdobne integrované územné stratégie územia udržateľného mestského rozvoja predstavujú programovú, realizačnú a finančnú časť spoločného programu rozvoja obcí územia udržateľného mestského rozvoja, ktorá bude podporená zo zdrojov EÚ, resp. integrovaných územných investícií. Schvaľuje ich Kooperačná rada udržateľného rozvoja a zabezpečuje ju primárne jadrové mesto.⁴⁶

⁴¹ § 13 ods. 3 zákona o podpore regionálneho rozvoja.

⁴² § 7 ods. 8 a § 8 ods. 6 zákona o podpore regionálneho rozvoja. Väzba projektov, pre ktoré sa majú poskytnúť dotácie, na PHSR je však prinajmenšom diskutabilná až vyslovene formálna v zmysle (ne)existencie PHSR ako podmienky poskytnutia dotácie. Pozri výzvy ministerstva investícií: <https://mirri.gov.sk/sekcie/regionalny-rozvoj-2/dotacie/vyzvy/>.

⁴³ § 7 ods. 2 zákona o podpore regionálneho rozvoja a čl. 29 Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2021/1060 z 24. júna 2021, ktorým sa stanovujú spoločné ustanovenia o Európskom fonde regionálneho rozvoja, Európskom sociálnom fonde plus, Kohéznom fonde, Fonde na spravodlivú transformáciu a Európskom námornom, rybolovnom a akvakultúrnom fonde a rozpočtové pravidlá pre uvedené fondy, ako aj pre Fond pre azyl, migráciu a integráciu, Fond pre vnútornú bezpečnosť a Nástroj finančnej podpory na riadenie hraníc a vízovú politiku (ďalej len „nariadenie o spoločných ustanoveniach“).

⁴⁴ Čl. 28-29 nariadenia o spoločných ustanoveniach.

⁴⁵ Zákon č. 121/2022 Z. z. o príspevkoch z fondov Európskej únie a o zmene a doplnení niektorých zákonov (ďalej len „zákon o príspevkoch z fondov EÚ“).

⁴⁶ § 8a ods. 4-6 zákona o podpore regionálneho rozvoja.

Mechanizmus zapájania zdrojov z fondov EÚ je však zložitejší, nakoľko samosprávy spravidla nie sú v priamom právnom vzťahu s EÚ. Implementácia fondov sa začína partnerskou dohodou medzi členským štátom a EÚ, tvorbou programov na národnej úrovni, až následne dochádza k čerpaniu prostredníctvom výziev, národných projektov, či projektov integrovanej územnej investície.⁴⁷ Partnerská dohoda obsahuje okrem iného aj vybrané ciele politik jednotlivých implementovaných fondov a alokácie zdrojov z fondov.⁴⁸ Samotné ciele jednotlivých fondov sú určené v špecifických nariadeniach pre jednotlivé fondy.⁴⁹

Nariadenie o spoločných ustanoveniach ďalej obsahuje požiadavku na členské štáty vytvoriť výkonnostný rámec, ktorý umožní monitorovanie, hodnotenie a podávanie správ o výkonnosti programu a samotných fondov.⁵⁰ Výkonnostný rámec tvoria výstupové a výsledkové ukazovatele pre špecifické ciele jednotlivých fondov a čiastkové ciele (do konca roku 2024) a cieľové hodnoty ukazovateľov do konca roku 2029. Hoci majú členské štáty istú metodickú voľnosť, kľúčové ukazovatele sú uvedené v špecifických nariadeniach pre jednotlivé fondy v prílohách. Ich detailný výpočet je uvedený v Partnerskej dohode, vrátane cieľových hodnôt pre programové obdobie 2021 – 2027.

Prostredníctvom výziev a nadväzných zmlúv dochádza k vytvoreniu podmienok plnenia cieľov aj spätného vykazovania ukazovateľov. Tento mechanizmus teda umožňuje pomerne priamočiaro na európskej úrovni formulovať ciele v nariadeniach, následne alokovať zdroje formou fondov EÚ s priradenými cieľmi a ukazovateľmi a prostredníctvom partnerských dohôd a národnej implementácie tieto ciele dosahovať, merať a vyhodnocovať.

Záver a diskusia

Štruktúra implementácie zdrojov z fondov EÚ má charakter podmienených grantov na rozdiel od nárokovateľných a nepodmienených zdrojov – vlastných príjmov samospráv. Systém merania výkonnosti je v prípade zdrojov z EÚ výrazne robustnejší a prepracovanejší. Naopak fungovanie programových rozpočtov sa javí byť nielen

⁴⁷ Pozri Partnerskú dohodu Slovenskej republiky na roky 2021 – 2027 (ďalej len „Partnerská dohoda“). https://www.eurofondy.gov.sk/wp-content/uploads/2022/07/220713_SK_Partnerská-dohoda-SR_21_27_do-SFC.pdf.

⁴⁸ Čl. 11 nariadenia o spoločných ustanoveniach.

⁴⁹ Napr. Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2021/1058 z 24. júna 2021 o Európskom fonde regionálneho rozvoja a Kohéznom fonde, Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2021/1057 z 24. júna 2021, ktorým sa zriaďuje Európsky sociálny fond plus (ESF+) a zrušuje nariadenie (EÚ) č. 1296/2013.

⁵⁰ Čl. 16 nariadenia o spoločných ustanoveniach.

legislatívne a metodicky slabý, no taktiež v praxi formalistický.⁵¹ Istým medzikrokom je program rozvoja samosprávy, osobitne jej súčasť integrovaná územná stratégia, ktorá vďaka financovaniu zo zdrojov EÚ musí obsahovať štruktúru cieľov a ukazovateľov vyplývajúcich z Partnerskej dohody a byť v súlade so špecifickými nariadeniami.

Môžeme teda skonštatovať, že hypotéza o rôznorodosti prístupu v prípade nepodmienených a podmienených grantov sa potvrdila. Na prvý pohľad by sa mohlo zdať, že je to výsledkom ústavne odlišného fungovania samospráv ako samostatných právnických osôb, ktoré samostatne hospodária. Ich právne postavenie a ciele samosprávam však nastavuje štát na centrálnej úrovni vo forme zákonov.

Primárny cieľ existencie samospráv môžeme nájsť v úvodných ustanoveniach hlavných zákonov:

- Pre obce: „*Základnou úlohou obce pri výkone samosprávy je starostlivosť o všestranný rozvoj jej územia a o potreby jej obyvateľov.*“⁵²
- Pre VÚC: „*Samosprávny kraj pri výkone samosprávy sa stará o všestranný rozvoj svojho územia a o potreby svojich obyvateľov.*“⁵³

Zákon o podpore regionálneho rozvoja uvádza špecifickejšie na rozdiel od všeobecnej formulácie: „*Hlavným cieľom podpory regionálneho rozvoja je*

- a) *odstraňovať alebo zmierňovať nežiaduce rozdiely v úrovni hospodárskeho rozvoja, sociálneho rozvoja a územného rozvoja regiónov a zabezpečiť udržateľný rozvoj regiónov,*
- b) *zvyšovať ekonomickú výkonnosť, konkurencieschopnosť regiónov a rozvoj inovácií v regiónoch pri zabezpečení udržateľného rozvoja,*
- c) *zvyšovať zamestnanosť a životnú úroveň obyvateľov v regiónoch pri zabezpečení udržateľného rozvoja.*“⁵⁴

Osobitné ciele môžeme hľadať v sektorových zákonoch upravujúcich výkon jednotlivých kompetencií. Avšak takmer žiadny z nich neobsahuje presné ukazovatele výkonnosti – očakávaní, aké máme od našich samospráv. Výkon samospráv sa teda ponecháva v prevažnej miere na politickú zodpovednosť vyvodzovanú vo voľbách do orgánov územnej samosprávy.

Logika fondov EÚ je naproti tomu postavená najmä na dosahovaní kohézie a podpory rastu so silnou orientáciou na výsledky. V práve EÚ nájdeme množstvo nariadení, ktoré určujú jasné ciele a ukazovatele výkonnosti pre členské štáty.

⁵¹ HRONEC, Š. *Performance-Based Program Budgeting in Slovakia.*; JAKUBČINOVÁ, M., MASÁROVÁ, J., ŘÁDEK, M. *Program Budgeting of Municipalities in Slovakia - Expectations and Reality After 20 Years. Slovak Journal of Public Policy and Public Administration.* 2024. DOI: 10.34135/sjpppa.240105.

⁵² § 1 ods. 2 zákona o obecnom zriadení.

⁵³ § 4 ods. 1 ZoSK.

⁵⁴ § 3 ods. 1 zákona o podpore regionálneho rozvoja.

Z pohľadu verejných financií pritom nie je veľký rozdiel medzi vzťahom EÚ a členských štátov a štátu a samospráv; obe predstavujú určitú formu fiškálneho federalizmu, pre ktorý je typická redistribúcia zdrojov na riešenie spoločných záujmov.⁵⁵

Ako sme ukázali, existuje viacero príležitostí na zlepšenie rámca vykazovania zo strany samospráv voči štátu, osobitne pri programovom rozpočtovaní či programoch rozvoja samospráv. Jasnou príležitosťou je zapojenie nefinančných výkazov v minimálnej predpísanej forme do systému RIS.SAM. To predpokladá zavedenie minimálnych štandardov výkonu obcí naprieč rôznymi kategóriami samospráv⁵⁶, vrátane zavedenia presnej štruktúry ukazovateľov.

Rozšírením evidencie programov rozvoja obcí zo strany VÚC podľa zákona o podpore regionálneho rozvoja o ukazovatele a výkazy v strojovo čitateľnej podobe by sa posilnila funkcia programov aj na porovnávanie. Zo strany VÚC sa obdobná evidencia dá zabezpečiť voči ministerstvu investícií.⁵⁷ Zásadným zlepšením by bolo taktiež posilniť využívanie ex post hodnotenia dosiahnutých cieľov v záverečných účtoch, ktorým sa však na Slovensku venuje nepomerne menej pozornosti ako rozpočtom.

Jedným z problémov diskusie o „fragmentovanej a podfinancovanej samospráve“ je chýbajúca predstava štátu a spoločnosti o výkonnosti samospráv, t. j. o kvalite služieb a kompetencií, ktoré majú samosprávy vykonávať. Diskusia sa často sploštuje na otázku konsolidovať – nekonsolidovať samosprávy, zvýšiť financovanie – upraviť financovanie – ponechať financovanie samospráv. Táto diskusia sa však musí zaoberať aj otázkou výstupov, ktoré samosprávy produkujú. To však vyžaduje zadefinovanie rôznych (realistických) očakávaní vo vzťahu k rôznym kategóriám samospráv.

Zoznam použitej literatúry

1. BALÁŽOVÁ, M. et al. Determinants of combining budgetary innovations at the local level: experience from Slovakia. *Public Sector Economics*. 2022, vol. 46, no. 3, pp. 355–383. ISSN 2459-8860. DOI: 10.3326/pse.46.3.2

⁵⁵ Pozri: TIEBOUT, C. M. A Pure Theory of Local Expenditures. *The Journal of Political Economy*. 1956, vol. 64, no. 5.; OATES, W. E. An Essay on Fiscal Federalism. *Journal of Economic Literature*. 1999, vol. XXXVII.

⁵⁶ Minimálne na úrovni obcí je zjavné, že nie sú porovnateľné a neplnia porovnateľné funkcie, preto by takýto systém merania výkonnosti mal zohľadňovať rozdielne funkcie, ktoré plnia, ako aj priestorové a ekonomické možnosti.

⁵⁷ Jedným z identifikovaných problém je aj kompetenčný prekryv medzi ministerstvom financií (financovanie, RIS.SAM), ministerstvom vnútra (generálne gestorovanie samospráv) a ministerstvom investícií (programovanie fondov EÚ a gestorovanie regionálneho rozvoja).

2. ČAJKOVÁ, A., ŠINDLERYOVÁ, I. B. Usability of Municipal Performance-based Budgets within Strategic Planning in Slovakia: Perception of Elected Local Representatives. *NISPAcee Journal of Public Administration and Policy*. 2022, vol. 15, no. 1, pp. 17–37. ISSN 1338-4309. DOI: 10.2478/nispa-2022-0002
3. CARROLL, P. et al. *Minding the Gap: Appraising the promise and performance of regulatory reform in Australia*. 1st. ed. ANU Press, 2008. ISBN 978-1-921313-15-8. DOI: 10.22459/MG.06.2008
4. COGLIANESE, C. Performance-Based Regulation: Concepts and Challenges. In: BIGNAMI, F., ZARING, D., eds. *Comparative Law and Regulation* [online]. Edward Elgar Publishing, 2016, pp. 403–429. Available at: <https://onlinepubs.trb.org/onlinepubs/PBRLit/Coglianese3.pdf>?
5. DE VRIES, M. S., NEMEC, J. Dilemmas in Performance-Based Budgeting. In: DE VRIES, M. S., NEMEC, J., ŠPAČEK, D., eds. *Performance-Based Budgeting in the Public Sector*. Cham: Springer International Publishing, 2019, pp. 3–25. Governance and Public Management. ISBN 978-3-030-02076-7. DOI: 10.1007/978-3-030-02077-4_1
6. HRONEC, Š. Performance-Based Program Budgeting in Slovakia: A Lost Opportunity (?). In: DE VRIES, M. S., NEMEC, J., ŠPAČEK, D., eds. *Performance-Based Budgeting in the Public Sector*. Cham: Springer International Publishing, 2019, pp. 195–207. Governance and Public Management. ISBN 978-3-030-02076-7. DOI: 10.1007/978-3-030-02077-4_10
7. JAKUBČINOVÁ, M., MASÁROVÁ, J., ŘÁDEK, M. Program Budgeting of Municipalities in Slovakia - Expectations and Reality After 20 Years. *Slovak Journal of Public Policy and Public Administration*. 2024, pp. 81–93. ISSN 1339-7826. DOI: 10.34135/sjpppa.240105
8. JANSEN, J., RUIZ RIVADENEIRA, A. M. Managing and Prioritising Public Finances and Budget in Support of Strategic Development in the Slovak Republic: A Targeted Budget Review. *OECD Journal on Budgeting*. 2020, vol. 2020, no. 2, pp. 133–184. ISSN 1681-2336.
9. KONEČNÁ VEVRKOVÁ, I. *Zákon o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy. Komentár*. 3. vydanie. ed. Bratislava: Wolters Kluwer, 2025. Komentáre Wolters Kluwer. ISBN 978-80-571-0763-7.
10. MANDŽÁK, P., KURIAN, M. *Programovanie pre pokročilých. Návrh reformy programového rozpočtovania* [online]. Útvar hodnoty za peniaze. Ministerstvo financií SR, 2020. Available at: <https://www.mfsr.sk/files/archiv/49/programovanie-pokrocilych.pdf>
11. NAJvyšší KONTROLNÝ ÚRAD SR. *Správa o výsledku kontroly 2024. Systém programového rozpočtovania v územnej samospráve*. Najvyšší kontrolný úrad SR, 2024.

12. OATES, W. E. An Essay on Fiscal Federalism. *Journal of Economic Literature*. 1999, vol. XXXVII, pp. 1120–1149.
13. PHILLIPS, L. *Improving the performance of sub-national governments through benchmarking and performance reporting*. 2018. OECD Working Papers on Fiscal Federalism. DOI: 10.1787/ffffg2c6-en
14. PISÁR, P., ŠIPIKAL, M. Negative Effects of Performance Based Funding of Universities: The Case of Slovakia. *NISPAcee Journal of Public Administration and Policy*. 2017, vol. 10, no. 2, pp. 171–189. ISSN 1338-4309, 1337-9038. DOI: 10.1515/nispa-2017-0017
15. TIEBOUT, C. M. A Pure Theory of Local Expenditures. *The Journal of Political Economy*. 1956, vol. 64, no. 5, pp. 416–426.
16. ÚRAD PODPREDESEDU VLÁDY SR PRE INVESTÍCIE A INFORMATIZÁCIU. *Metodika tvorby a implementácie programov hospodárskeho rozvoja a sociálneho rozvoja regiónov, programov rozvoja obcí a skupín obcí s uplatnením princípov udržateľného smart (inteligentného, rozumného) rozvoja. Metodika tvorby PHRSR 2020, verzia: 1.0.3* [online]. Úrad podpredsedu vlády SR pre investície a informatizáciu, 2020. Available at: https://mirri.gov.sk/wp-content/uploads/2020/09/Metodika_PHRSR2020.pdf
17. VAN DOOREN, W., BOUCKAERT, G., HALLIGAN, J. *Performance Management in the Public Sector*. 2nd. ed. Routledge, 2015. ISBN 978-1-315-81759-0.
18. *OECD Performance Budgeting Framework* [online]. OECD, 2024. Available at: <https://one.oecd.org/document/GOV/SBO%282023%291/REV1/en/pdf?>
19. *Recommendation of the Council on Budgetary Governance* [online]. OECD, 2025. Available at: <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0410/>

Kontaktné údaje

Mgr. Ján Mazúr, PhD., EMPA

jan.mazur@uniba.sk

Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, Katedra finančného práva

PARTICIPATÍVNY ROZPOČET AKO FORMA FINANCOVANIA MIEST A OBCÍ

PARTICIPATORY BUDGETING AS A FORM OF FINANCING CITIES AND MUNICIPALITIES

Veronika Munková, Dávid Kis ¹

Abstrakt: Autori sa vo svojom príspevku venujú participatívnemu rozpočtu ako modernej forme financovania miest a obcí. V súčasnosti je participatívny rozpočet súčasťou veľa samospráv po celom svete a jeho potenciál rastie vzhľadom na fakt, že dáva možnosť priamo obyvateľom miest a obcí rozhodnúť o využití časti finančných prostriedkov zo samotného rozpočtu mesta, obce, samosprávneho kraja. Autori bližšie charakterizujú ako tento mechanizmus financovania funguje a samozrejme formulujú svoje návrhy de lege ferenda. Predložený príspevok sa zameria na preskúmanie vzťahu medzi tradičným participatívnym rozpočtom a jeho elektronickou formou v kontexte výkonu práva občanov podieľať sa na správe vecí verejných. E-participatívny rozpočet, tak predstavuje kvalitatívne vyššiu formu realizácie tohto práva v porovnaní so štandardným modelom participatívneho rozpočtovania, najmä z hľadiska efektívnosti, inkluzívnosti a demokratickej legitimacy. Komparácia tradičného a elektronického participatívneho rozpočtu poukazuje na zásadné rozdiely medzi oboma modelmi z hľadiska formy participácie, dostupnosti, miery zapojenia občanov, nákladovosti a deliberatívneho charakteru procesu.

Kľúčové slová: participatívny rozpočet, e-participatívny rozpočet, samospráva, občan, verejné financie

Abstract: The authors in their contribution address participatory budgeting as a modern form of financing cities, municipalities and Self -Governing Region. Currently, participatory budgeting is part of many local governments around the world, and its potential is growing given that it allows residents of cities and municipalities to directly decide on the use of a portion of financial resources from the city's or municipality's own budget. The authors provide a more

¹Katedra finančného práva, Právnická fakulta, Univerzita Komenského v Bratislave, Šafárikovo nám. č. 6, 810 00 Bratislava

detailed characterization of how this financing mechanism works and, of course, formulate their *de lege ferenda* proposals. At the same time, the authors also focus on the concept of e-participatory budgeting, as it currently represents the highest level of digitalization within participatory budgeting processes. The submitted paper focused on examining the relationship between the traditional participatory budget and its electronic form in the context of exercising citizens' right to participate in the administration of public affairs. The e-participatory budget therefore represents a qualitatively higher form of exercising this right compared to the standard model of participatory budgeting, particularly in terms of efficiency, inclusiveness, and democratic legitimacy. A comparison of traditional and electronic participatory budgeting highlights fundamental differences between the two models with regard to the form of participation, accessibility, the level of citizen involvement, cost efficiency, and the deliberative nature of the process.

Key words: participatory budget, e-participatory budget, self-government, citizen, public finance

Úvod

Participatívny rozpočet vznikol ako reakcia obyvateľstva na špecifické požiadavky zapájať sa do rozhodovacích procesov v rámci konkrétnej samosprávy. V súčasnosti ho vnímame predovšetkým ako jeden z nástrojov priamej formy demokracie, keďže existujú aj ďalšie formy priamej demokracie, ako napríklad referendum. Participatívny rozpočet je zároveň viazaný na prísne rozpočtové a finančné pravidlá, keďže rozhodovanie občanov sa odohráva v rámci vopred schváleného rozpočtového rámca a objemu finančných prostriedkov určených politickými orgánmi.² Participatívny rozpočet sa využíva po celom svete a Slovensko, tak nie je výnimkou. Zmienky o prvých pokusoch využiť participatívny rozpočet siahajú do roku 1911, konkrétne máme na mysli mesto Porto Alegre v Latinskej Amerike. Participatívny rozpočet je vo všeobecnosti zložitá jednotne vymedziť na účely všetkých krajín, keďže v tomto prípade závisí od inštitucionálneho, politického a kultúrneho rámca a zriadenia danej krajiny. Svetová banka definuje participatívny rozpočet ako „proces, prostredníctvom ktorého sa občania priamo podieľajú na tvorbe rozpočtu,

² GOMEZ, J., RIOS INSUA, D., ALFARO, C.: A participatory budget model under uncertainty. In: European Journal of Operational Research [online], roč. 249, č. 1 (2016), s. 351-353. [cit. 26.04.2026] DOI: 10.1016/J.EJOR.2015.09.024.

rozhodovaní a monitorovaní jeho realizácie. Vytvára priestor, aby občania mohli vyjadriť svoje rozpočtové priority.”³

V roku 2012 Tiago Peixoto⁴ identifikoval sedem základných znakov spoločných pre participatívny rozpočet:

1. Riadenie verejných financií je hlavným zameraním procesu.
2. Účasť občanov má priamy a merateľný vplyv na rozpočet.
3. Občania môžu rozhodovať o pravidlách, ktorými sa proces riadi.
4. Proces má deliberatívny prvok.⁵
5. Proces sa snaží prerozdeliť zdroje na základe najväčšej potreby.
6. Proces je navrhnutý tak, aby zabezpečil, že občania môžu monitorovať verejné výdavky.
7. Proces sa pravidelne opakuje.⁶

Možno tak konštatovať, že týchto sedem znakov je spoločných pre participatívne rozpočty krajín celého sveta. V súčasnosti sa však čoraz viac upúšťa od štandardného modelu participatívneho rozpočtovania v klasickom ponímaní a nahrádza ho e-participatívne rozpočtovanie. Na tomto základe si príspevok kladie za cieľ odpovedať na výskumnú otázku: *„Predstavuje e-participatívny rozpočet kvalitatívne vyššiu formu realizácie práva občanov podieľať sa na správe vecí verejných v porovnaní so štandardným modelom participatívneho rozpočtovania, najmä z hľadiska jeho efektívnosti, inkluzívnosti a demokratickej legitimacy?“*

V nadväznosti na uvedené príspevok verifikuje hypotézu: *„Rozvoj e-participatívneho rozpočtu v Slovenskej republike je výsledkom systematickej digitalizácie verejnej správy a dlhodobej implementácie strategických digitálnych politík.“*

Za účelom jej overenia je príspevok založený na analýze a syntéze odbornej literatúry z oblasti participatívneho rozpočtovania, e-participácie a digitálnej demokracie. V metodologickom rámci je dominantne uplatnená doktrínálna metóda, prostredníctvom ktorej dochádza k systematickému rozboru teoretických východísk a normatívnych aspektov participatívneho a e-participatívneho rozpočtu. Súčasne je využitá komparatívna metóda, aplikovaná pri porovnaní tradičného participatívneho rozpočtu a jeho elektronickej formy, so zameraním sa na ich kľúčové charakteristiky, prínosy a limity. V kontexte aplikačnej praxe Slovenskej republiky je zároveň použitá

³Dostupné

na:

<https://saeguide.worldbank.org/sites/worldbank.org.saeguide/files/documents/4Participatory%20Budgeting.pdf> [cit. 01.04.2026].

⁴ Tiago Peixoto je medzinárodný expert na participatívne riadenie vo svetovej banke.

⁵ Deliberatívnymi prvkami sa myslia napríklad miniporoty, susedské plánovacie stretnutia, mapovacie prechádzky a facilitované workshopy.

⁶ Dostupné na: <https://democracyspot.net/2012/09/12/participatory/-budgeting-seven-defining-characteristics/> accessed September 2017 [cit. 23.03.2026].

deskriptívno-analytická metóda, ktorá umožňuje identifikovať špecifiká vývoja e-participatívneho rozpočtu a posúdiť jeho prepojenie so systémovou digitalizáciou verejnej správy.

Participatívny rozpočet v podmienkach Slovenskej republiky

V rámci existencie územnej samosprávy je v podmienkach Slovenskej republiky dôležitým prvkom jej financovanie. V Slovenskej republike sa participatívne rozpočtovanie objavilo prvý krát v roku 2011 v Bratislave.⁷ Odvtedy sa participatívny rozpočet stal súčasťou mnohých miest, resp. mestských častí v Bratislave a Košiciach a samosprávnych krajov.⁸ V prípade samotných obcí sa tento inštitút financovania vyskytuje zriedkavejšie, keďže tie disponujú menším množstvom finančných prostriedkov. Samotný participatívny rozpočet v podmienkach Slovenskej republiky nie je upravený zákonným právnym predpisom. Treba si však uvedomiť, že konkrétne dotácie sa poskytujú vo forme nenávratného finančného príspevku v súlade s § 8 zákona č. 584/2004 Z.z. o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy a o zmene a doplnení niektorých zákonov. „V dôsledku toho je rozhodnutie o implementácii, ako aj o tom ako bude proces vyzeráť a aká časť jeho rozpočtu naň bude pridelená výlučne v kompetencii konkrétnej obce alebo samosprávneho kraja.“⁹ Presný postup pre predkladanie návrhov, ich maximálna, resp. minimálna hodnota, požadovaná miera a spôsob zapojenia sa žiadateľa do realizácie projektu alebo jeho následnej prevádzky či údržby, ako aj časové náležitosti a spôsob vyhodnocovania projektov je spracované vo vnútorných predpisoch ako je napríklad smernica. V praktickej rovine by sme fungovanie participatívneho rozpočtu mohli zhrnúť do nasledovných krokov:

1. Obecné alebo mestské zastupiteľstvo v rámci procesu schvaľovania rozpočtu rozhodne o celkovej výške finančných prostriedkov určených na participatívny rozpočet. V mnohých prípadoch vnútorný predpis určuje aj maximálnu výšku jednej dotácie, v praxi ide o menšie sumy ako 1000,-eur alebo 2000,-eur.
2. Žiadatelia o financie podávajú návrhy projektov väčšinou na predpísanom formulári, ktorý býva obvykle dostupný aj v elektronickej podobe. V praxi bývajú žiadateľmi občianske združenia, nadácie, neziskové organizácie.
3. Posudzuje sa samotný projekt, či sú splnené kritéria overujú sa skutočnosti, ktoré žiadateľ uvádza v projekte. Tieto projekty sa väčšinou týkajú úpravy a údržby verejných priestranstiev a budov, životného prostredia, ochrany klímy a prírody,

⁷ GARAJ, M., BARDOVIČ, J.: *Participatory Budgeting – the Case of the Slovak Republic*. In: Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska, sectio K – Politologia, č. 27(2) (2020), s.60. DOI: 10.17951/k.2020.27.2.59-73.

⁸ My sa ďalej venujeme predovšetkým obciam a mestám.

⁹ GARAJ, M., BARDOVIČ, J.: *Participatory Budgeting – the Case of the Slovak Republic*. In: Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska, sectio K – Politologia, č. 27(2) (2020), s.63. DOI: 10.17951/k.2020.27.2.59-73.

dopravy, komunitného rozvoja, sociálnej starostlivosti, voľnočasových aktivít, vzdelávania, kultúry, športu.

4. Verejnosť hlasuje online alebo osobne. Prichádza do úvahy aj verejné predstavenie projektu.

5. Vyhlásenie výsledkov, kde projekt, resp. projekty s najvyšším počtom hlasov získajú financovanie.

6. Obec, resp. mesto uzatvorí so žiadateľom písomnú Zmluvu o poskytnutí dotácie v rámci participatívneho rozpočtu.

7. Následne sa vykonáva kontrola hospodárenia s poskytnutou dotáciou a kontrola dodržiavania podmienok zmluvy.

8. Dotácie podliehajú ročnému zúčtovaniu s rozpočtom obce, resp. mesta.

Aj keď so samotným fungovaním a následnou aplikáciou participatívneho rozpočtu sa samosprávy v podmienkach Slovenskej republiky vysporiadali pomerne dobre, problémy neustále pretrvávajú na strane žiadateľov, ktorí podávajú samotné návrhy. Žiadatelia o financie podávajú návrhy za dobrým účelom, nie však v dostatočnej kvalite, a to napokon robí problémy aj pri posudzovaní samotných projektov.

E-participatívny rozpočet

V kontexte vývoja moderných technológií a digitalizácie sa bližšie venujeme aj problematike elektronického participatívneho rozpočtu (ďalej len „e-participatívny rozpočet“), keďže ide o špecifickú formu elektronickej participácie, ktorá využíva informačné a komunikačné technológie na zapojenie verejnosti do rozhodovania o alokácii verejných finančných prostriedkov. Ide o digitálne podporovaný proces, prostredníctvom ktorého môžu občania navrhovať, diskutovať a hlasovať o projektoch financovaných z verejného rozpočtu, čím sa posilňuje demokratická legitimita,¹⁰ transparentnosť a zodpovednosť verejnej správy. Rozvoj e-participatívneho rozpočtovania nadväzuje na širší trend e-participácie, ktorý sa v posledných desaťročiach výrazne rozšíril v reakcii na snahu štátov a samospráv modernizovať mechanizmy zapájania občanov do verejných záležitostí. Medzinárodnú podporu tomuto trendu poskytli aj iniciatívy Organizácie Spojených národov zamerané na využívanie digitálnych technológií v správe vecí verejných.

¹⁰ Vznik e-participácie úzko súvisí s fenoménom tzv. demokratického deficitu, teda so znižujúcou sa dôverou občanov v tradičné formy reprezentatívnej demokracie a pocitom obmedzeného vplyvu na verejné rozhodovanie. Práve v reakcii na tento deficit sa začali rozvíjať nové participačné mechanizmy, ktoré majú prostredníctvom informačných a komunikačných technológií rozšíriť možnosti zapojenia občanov do tvorby verejných politík, zvýšiť transparentnosť a posilniť legitimitu rozhodovacích procesov. Porovnaj FRENCH, S., INSUA, D.R., RUGGERI, F.: E-Participation and Decision Analysis. In: <https://doi.org/10.1287/deca.1070.0098> [online], roč. 4, č. 4 (2007), s. 212-213. [cit. 26.04.2026]. DOI: 10.1287/DECA.1070.0098.

Skúsenosti krajín ako Estónsko, Fínsko či Južná Kórea ukazujú, že digitálne platformy môžu efektívne uľahčovať občiansku účasť, avšak odborná literatúra zároveň poukazuje na fragmentovanosť a nedostatok jednotného teoretického rámca e-participácie.¹¹

Na uvedené východiská nadväzuje aj definičné vymedzenie e-participatívneho rozpočtu v odbornej literatúre, podľa ktorého ide o inštitucionalizovanú formu e-participácie sprostredkovanú verejnou správou, v ktorej sa informačné a komunikačné technológie využívajú na systematické zapojenie občanov do verejného rozhodovania. E-participatívny rozpočet sa tak chápe ako digitálne mediovaný sociálny proces, založený na interakcii medzi občanmi, verejnou správou a politickými aktérmi, prostredníctvom ktorého dochádza k verejnej rozprave, spolurozhodovaniu a orientácii verejných politik v oblasti rozpočtových výdavkov. V tomto zmysle nejde len o technický nástroj e-governmentu, ale o participatívny mechanizmus s ambíciou posilniť inkluzívnosť, transparentnosť a rozpravný (diskusný) charakter rozhodovania o verejných financiách, pričom kľúčovým predpokladom jeho fungovania je aktívna úloha verejnej moci ako iniciátora, garanta a adresáta občianskej participácie.¹²

E-participatívny rozpočet nemá spravidla samostatný a jednotný právny základ, tak ako je to aj v prípade samotného participatívneho rozpočtu. Je odvodený z existujúcich ústavných, zákonných a podzákonných rámcov, ktoré upravujú participáciu občanov na správe vecí verejných a rozpočtové hospodárenie samospráv. Jeho východiskom je právo občanov podieľať sa na verejnom rozhodovaní, najmä na lokálnej úrovni, ktoré je v mnohých právnych poriadkoch zakotvené ako súčasť princípov demokracie a miestnej samosprávy.

Digitalizovaná forma participatívneho rozpočtu, preto nepredstavuje autonómny právny režim, ale funguje ako procedurálny mechanizmus integrovaný do existujúcich rozpočtových procesov, kde rozsah občianskej participácie, záväznosť rozhodnutí a použitie digitálnych nástrojov závisia od vnútroštátnych právnych predpisov a rozhodnutia miestnej samosprávy. V tomto zmysle je e-participatívny rozpočet skôr právne sprostredkovanou formou politického a administratívneho záväzku než právnym inštitútom vytvoreným osobitnou legislatívou.

E-participatívny rozpočet plní niekoľko základných funkcií, ktoré spoločne vytvárajú rámec digitálnej účasti občanov na rozhodovaní o verejných financiách. V prvom rade má informačnú funkciu, keď transparentne sprístupňuje údaje o navrhovaných projektoch a rozpočtových možnostiach. Súčasne plní komunikačnú a diskusnú

¹¹ BENLAHCENE, A. et al.: Citizens' E-participation through E-government services: a systematic literature review. In: Cogent Social Sciences [online], roč. 10, č. 1, 2024, s. 1-2, [cit. 26.04.2026]. DOI: 10.1080/23311886.2024.241526.

¹² LE BLANC, D.: E-participation: a quick overview of recent qualitative trends [online], s. 4 [cit. 26.04.2026]. Dostupné na: <https://www.un.org/development/desa/CONTENTS>.

funkciu, umožňujúcu interakciu medzi občanmi a verejnou správou, ako aj medzi samotnými občanmi. Kľúčová je rozhodovacia funkcia, realizovaná prostredníctvom elektronického hlasovania o prioritách verejných investícií. Dopĺňa ju aj inkluzívna funkcia, ktorej cieľom je rozšíriť prístup k participácii a zmierňovať bariéry zapojenia prostredníctvom digitálnych a asistovaných riešení.¹³

E-participatívny rozpočet zásadne mení postavenie občana vo verejnom rozhodovaní, keďže ho posúva z pasívneho adresáta verejných politík do aktívnej roly spoluformovateľa priorít a verejnej hodnoty. Prostredníctvom digitálnych nástrojov získava občan možnosť vstupovať do viacerých fáz rozpočtového procesu – od identifikácie potrieb a predkladania návrhov, cez verejnú rozpravu, až po rozhodovanie a kontrolu realizácie projektov. Digitálne technológie, tak rozširujú priestor pre priebežnú komunikáciu, znižujú bariéry účasti a umožňujú širšiemu spektru obyvateľov zapojiť sa do správy vecí verejných. Zmena postavenia občana však nevychádza automaticky zo samotnej digitalizácie. Jej reálny rozsah závisí od toho, či e-participatívny rozpočet vytvára podmienky pre skutočný vplyv, vzájomnú výmenu názorov a zdieľanie rozhodovacej moci alebo zostáva obmedzený na formálnu a mechanickú participáciu.¹⁴

Elektronický participatívny rozpočet nemožno vnímať len ako technický nástroj na elektronické hlasovanie, ale ani automaticky ako plnohodnotný prejav e-demokracie¹⁵. Nachádza sa skôr na pomedzí oboch konceptov. Na jednej strane využíva digitálne technológie na zber hlasov a návrhov, čím môže redukovať participáciu na individuálne, často izolované rozhodovanie bez hlbšej interakcie. V tomto zúženom ponímaní plní predovšetkým funkciu efektívneho hlasovacieho mechanizmu. Na druhej strane však participatívny rozpočet (aj v elektronickej podobe) má potenciál stať sa nástrojom e-demokracie v širšom zmysle, pokiaľ zasahuje do viacerých fáz verejnej politiky, najmä identifikácie problémov, verejnej

¹³ PEIXOTO, T.: e-Participatory Budgeting: e-Democracy from Theory to Success? In: SSRN Electronic Journal [online], 2008, s. 13-14, [cit. 26.04.2026]. DOI: 10.2139/SSRN.1273554.

¹⁴ SANTOLAMAZZA, V., MATTEI, G., GRANDIS, F.G.: Citizens' role and digitalisation in the participatory budgeting to create public value: the case of Rome. In: [online], s. 763-765, [cit. 26.04.2026]. DOI: 10.1108/IJPSM-05-2023-0165.

¹⁵ E-demokracia označuje využívanie informačných a komunikačných technológií (ICT) v demokratických procesoch s cieľom posilniť účasť občanov, komunikáciu, deliberáciu a rozhodovanie vo verejných záležitostiach. V tomto rámci predstavuje e-participatívny rozpočet jednu z praktických aplikácií e-demokracie na lokálnej úrovni, keďže prostredníctvom digitálnych nástrojov umožňuje občanom zapájať sa do rozhodovania o alokácii verejných finančných prostriedkov, predkladať návrhy, diskutovať o nich a hlasovať. E-participatívny rozpočet tak prepája princípy participatívnej demokracie s digitálnymi technológiami a slúži ako konkrétny mechanizmus realizácie e-demokracie v oblasti verejných politík. Porovnaj PEIXOTO, T.: e-Participatory Budgeting: e-Democracy from Theory to Success? In: SSRN Electronic Journal [online], s. 6-7, 2008, [cit. 26.04.2026]. DOI: 10.2139/SSRN.1273554.

deliberácie, výberu riešení a hodnotenia ich realizácie. Kľúčovým rozlišovacím kritériom preto nie je samotné použitie digitálnych nástrojov, ale rozsah a kvalita zapojenia občanov.¹⁶ Ak je e-participatívny rozpočet redukovaný len na online výber projektov, jeho demokratický potenciál zostáva obmedzený. Ak však umožňuje diskusiu, spoluformovanie návrhov a spätnú väzbu v celom rozhodovacom cykle, možno ho považovať za funkčný prvok e-demokracie a nie iba za digitalizované hlasovanie.¹⁷

Digitalizácia zohráva kľúčovú úlohu v rozvoji a úspešnosti e-participatívneho rozpočtu, keďže zásadne mení tradičné formy verejnej správy a spôsob zapojenia občanov do rozhodovania. Digitálny rozvoj umožňuje efektívnejšiu integráciu, spracovanie a zdieľanie údajov, čím sa zvyšuje kvalita verejných politík, znižujú sa náklady a prekonávajú sa obmedzenia vyplývajúce z geografickej vzdialenosti, populačného rastu či rozdielných potrieb obyvateľstva. Prenesenie participatívneho rozpočtovania z tradičnej, fyzicky viazanej podoby do digitálneho prostredia výrazne rozširuje okruh zapojených občanov, zjednodušuje proces navrhovania, výberu a kontroly projektov a zároveň posilňuje transparentnosť a dôveru vo verejné inštitúcie. Skúsenosti miest, ako sú Belo Horizonte¹⁸ alebo Paríž ukazujú, že e-

¹⁶ Iný zdroj uvádza, že e-participatívny rozpočet je potrebné posudzovať v kontexte demokratických inovácií, teda procesov a nástrojov, ktorých cieľom je prehĺbiť úlohu občanov vo verejnom rozhodovaní. Jeho demokratický charakter preto nezávisí od samotného použitia digitálnych technológií, ale od miery inklúzie, spôsobu participácie a reálneho vplyvu občanov na rozhodovanie. Ak je e-participatívny rozpočet redukovaný iba na elektronické hlasovanie, ide najmä o technický nástroj agregácie individuálnych preferencií, ak však umožňuje diskusiu, predkladanie návrhov a zapojenie občanov vo viacerých fázach rozhodovacieho procesu, možno ho považovať za legitímnu demokratickú inováciu. Digitálne nástroje pritom plnia predovšetkým podpornú funkciu a samy o sebe nezaručujú vyššiu mieru demokratizácie. Porovnaj TRELLOVÁ, L., MÁČAJ, Ľ. a kol.: Ako zefektívniť priamu účasť obyvateľov na miestnej samospráve v podmienkach inteligentných miest a obcí [online]. Bratislava: Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, 2021, s. 17-19, [cit. 26.04.2026]. Dostupné na: https://www.flaw.uniba.sk/fileadmin/praf/Veda/Zborniky/Zbornik_z_konferencie_Ako_zefektivnit_priamu_ucast_obyvatelov_na_miestnej_samosprave_v_podmienkach_inteligentnych_miest_a_obci.pdf

¹⁷ MARIUSZ POŁAWSKI, ROBERT GAŁĘŃSKI. Participatory Budget as a Method of E-democracy Development or Merely a Voting Tool? In: *Przegląd Prawa Konstytucyjnego* [online]. 2022, roč. 71, č. 1, s. 272-274 [cit. 26.04.2026]. DOI: 10.15804/ppk.2023.01.20

¹⁸ Príklad mesta Belo Horizonte ilustruje skorý a inštitucionalizovaný prechod od tradičného participatívneho rozpočtovania k jeho elektronickej podobe. Zavedenie e-participatívneho rozpočtu v roku 2006 nesledovalo nahradenie existujúceho modelu, ale jeho doplnenie s cieľom zvýšiť mieru participácie, osloviť mladšie a sociálne rozmanitejšie skupiny obyvateľstva a umožniť rozhodovanie o projektoch širšieho mestského významu prostredníctvom online hlasovania. E-participatívny rozpočet v Belo Horizonte tak predstavuje príklad využitia digitálnych nástrojov na zníženie nákladov občianskej účasti a rozšírenie demokratického dosahu participatívnych procesov na lokálnej úrovni. K tomu pozri bližšie TIAGO PEIXOTO. Beyond Theory: e-Participatory Budgeting and its Promises for

participatívny rozpočet dokáže pri nižších organizačných nákladoch osloviť násobne viac účastníkov než jeho tradičná forma a efektívnejšie smerovať verejné prostriedky na projekty považované občanmi za prioritné. Digitalizácia tak v kontexte participatívneho rozpočtu nepredstavuje iba technický nástroj, ale zásadný predpoklad pre posilnenie občianskej participácie, demokratickej legitimacy¹⁹ a účinnejšieho nakladania s verejnými financiami v podmienkach modernej verejnej správy.²⁰

E-participatívny rozpočet využíva kombináciu viacerých digitálnych technológií, ktoré umožňujú informovanie, diskusiu a rozhodovanie občanov vo verejnom rozpočtovom procese. Kľúčovú úlohu zohrávajú elektronické hlasovacie systémy, doplnené o online diskusné fóra a virtuálne stretnutia, ktoré podporujú verejnú rozpravu. Informovanie a prezentáciu návrhov zabezpečujú webové publikačné nástroje, zatiaľ čo systémy na podporu spolupráce a rozhodovania napomáhajú spracúvaniu a vyhodnocovaniu občianskych podnetov. Nevyhnutnou súčasťou sú aj overovacie mechanizmy a digitálne identity, pričom mobilné technológie rozširujú prístup k participácii. Účinnosť participatívneho rozpočtu je preto podmienená prepojením týchto nástrojov s dostupnou digitálnou infraštruktúrou a jasne nastavenými pravidlami procesu.²¹

Elektronický participatívny rozpočet je dynamický nástroj, ktorý sa neustále vyvíja v reakcii na technologický pokrok a meniace sa očakávania občanov. Do jeho

eParticipation. In: European Journal of ePractice [online], 2008, roč. 7, č. 1, s. 3-4 [cit. 26.04.2026]. Dostupné na internete: www.epracticejournal.eu

¹⁹ Aby bolo možné pri e-participácii hovoriť o skutočne demokratickom procese, musia byť splnené viaceré obsahové a procedurálne atribúty. Kľúčovým predpokladom je efektívna a rovná účasť občanov, teda možnosť všetkých dospelých obyvateľov zapojiť sa do procesu za porovnateľných podmienok, vrátane rovnosti pri hlasovaní. Nevyhnutná je aj tzv. informovaná účasť, ktorá predpokladá, že účastníci majú dostatok času, informácií a príležitostí porozumieť alternatívam a dôsledkom rozhodnutí. Demokratický charakter e-participácie sa posilňuje vtedy, ak občania nevstupujú do procesu až v konečnej fáze hlasovania, ale majú možnosť ovplyvňovať samotnú agendu a viaceré štádiá rozhodovania. Súčasne musia byť jasne nastavené pravidlá zapojenia, prístupnosť digitálnych nástrojov, udržateľnosť procesu a transparentné využívanie zdrojov. E-participácia tak nadobúda demokratický rozmer nie samotným použitím technológií, ale až vtedy, keď technologické riešenia podporujú inkluzívnosť, deliberáciu a reálny vplyv občanov na verejné rozhodovanie. Bližšie k pojmu legitimacy pozri MAEROE, A.R. et al.: Increasing citizen participation in e-participatory budgeting processes. In: Journal of Information Technology and Politics [online], roč. 18, č. 2 (2021), s. 128. [cit. 26.04.2026]. DOI: 10.1080/19331681.2020.1821421.

²⁰ FAZIA, O.: Digital development and improving participatory budgeting as a mechanism to empower citizens to effectively participate in local governance. In: Akofena Revue Scientifique des Sciences du Langage, Lettres, Langues & Communication [online], roč. 5, č. 14 (2024), s. 388-390. [cit. 26.04.2026]. DOI: <https://doi.org/10.48734/akofena>.

²¹ ALFARO, C., GÓMEZ, J., RÍOS, J.: From Participatory to e-Participatory Budgets. In: [online]. 2010, s. 5. [cit. 26.04.2026]. DOI: 10.1007/978-90-481-9045-4_16.

fungovania postupne prenikajú aj pokročilé digitálne technológie, ktoré ho posúvajú nad rámec jednoduchého elektronického hlasovania. Moderné e-participatívne platformy čoraz viac využívajú prvky umelej inteligencie a nástroje na spracovanie prirodzeného jazyka, ktoré pomáhajú občanom lepšie sa orientovať v komplexných debatách, návrhoch projektov a veľkom objeme používateľského obsahu. Tieto technológie umožňujú efektívnejšie triedenie, vyhľadávanie a zoskupovanie podnetov, čím znižujú informačné preťaženie a zvyšujú zrozumiteľnosť celého procesu. Zároveň podporujú verejnú správu pri analytickom vyhodnocovaní priorít a identifikácii opakujúcich sa potrieb obyvateľstva. V pokročilejších modeloch sa digitálne nástroje kombinujú s mobilnými technológiami a inteligentnými rozhodovacími mechanizmami, ktoré majú potenciál prispieť k reprezentatívnejšiemu a kvalitnejšiemu rozhodovaniu. Najnovšie technologické riešenia tak transformujú e-participatívny rozpočet na interaktívny a adaptívny proces, ktorý môže výraznejšie podporiť informovanú a efektívnu účasť občanov na rozhodovaní o verejných financiách.²²

Digitalizácia a elektronická forma participatívneho rozpočtu síce prinášajú potenciál širšieho zapojenia verejnosti, no empirické skúsenosti poukazujú aj na viaceré významné riziká a nedostatky. Dlhodobá prax ukazuje, že účasť občanov má tendenciu klesať a e-participatívny rozpočet postupne oslovuje najmä úzku skupinu „inovátorov“ a raných osvojiteľov, zatiaľ čo širšie vrstvy obyvateľstva zostávajú pasívne. Elektronické nástroje zároveň prehľbujú nerovnosti v účasti – pod reprezentovaní sú mladí ľudia²³, seniori a určité sociálne skupiny, čo súvisí s digitálnou priepasťou, technickými bariérami a spôsobom overovania identity pri hlasovaní. Kritika sa vzťahuje aj na obsah projektov, ktoré často supľujú základné povinnosti samosprávy (napr. opravy infraštruktúry), čím sa oslabuje vnímaná pridaná hodnota participácie a znižuje motivácia občanov zapájať sa. Elektronická forma môže navyše podporovať dominanciu organizovaných menšinových skupín, ktoré dokážu mobilizovať hlasy efektívnejšie než jednotlivci, čo vyvoláva pocit nespravodlivosti a neúčinnosti hlasovania. Nedostatok deliberácie, obmedzená spätná väzba o realizácii projektov a neprehľadnosť digitálnych platforiem ďalej oslabujú dôveru v proces. V dôsledku toho digitalizácia sama o sebe nezaručuje úspech participatívneho rozpočtu a bez doplnenia o osobnú komunikáciu, jasné pravidlá,

²² ZDRADZISZ, M., NOWAKOWSKA, M.: Quantitative and qualitative aspects of participatory budgeting-the Kielce case study. In: Management [online], roč. 29, č. 1 (2025), s. 858. [cit. 26.04.2026]. DOI: 10.58691/man/207993.

²³ K uvedenej problematike pozri AUGSBERGER, A. et al.: "She treated us like we bring valid ideas to the table:" Youth experiences of a youth-led participatory budgeting process. In: Children and Youth Services Review [online], roč. 76 (2017). [cit. 26.04.2026]. DOI: 10.1016/J.CHILDYOUTH.2017.02.025.

inkluzívny dizajn a aktívnu úlohu verejnej správy môže viesť k formálnej, no málo reprezentatívnej participácii.²⁴

Okrem samotnej digitalizácie môže k výraznému zjednodušeniu e-participácie, vrátane e-participatívneho rozpočtu, prispieť aj používanie zrozumiteľného, jednoduchého a inkluzívneho jazyka. Komplexné procedúry a odborné formulácie totiž zvyšujú kognitívnu záťaž a môžu predstavovať bariéru pre občanov s nižšími čitateľskými zručnosťami, starších ľudí či cudzincov s trvalým pobytom. Používanie tzv. „*plain language*“ alebo zjednodušených textov uľahčuje porozumenie pravidiel procesu, návrhov projektov aj dôsledkov rozhodnutí, čím podporuje rovnosť príležitostí na zapojenie sa. V digitálnom prostredí má osobitný význam aj automatické zjednodušovanie textov, ktoré dokáže sprístupniť veľké množstvo občianskych návrhov bez neúmerného administratívneho zaťaženia. Zároveň sa ako vhodné riešenie javí paralelné poskytovanie štandardnej aj zjednodušenej verzie textu, ktoré zachováva komfort pre skúsených používateľov a zároveň zvyšuje inkluzívnosť e-participácie.²⁵

Na rozdiel od kritických aspektov digitalizácie predstavuje e-participatívny rozpočet aj množstvo významných výhod, ktoré môžu zásadne zvyšovať jeho efektívnosť a prínos pre verejnú správu aj občanov. Digitalizácia uľahčuje prístup k informáciám a umožňuje aktívnu účasť širokého spektra obyvateľstva bez časových a priestorových obmedzení, čím podporuje inkluzívnosť participácie.²⁶ Elektronické platformy zároveň umožňujú rýchly zber, spracovanie a analytické vyhodnocovanie občianskych návrhov, čo napomáha lepšiemu určovaniu priorít a identifikácii opakujúcich sa spoločenských potrieb. Prostredníctvom interaktívnych nástrojov, ako sú online konzultácie, personalizovaný obsah či inteligentné dotazníky sa

²⁴ ROSZCZYŃSKA-KURASIŃSKA, M., RYCHWALSKA, A., WRÓBLEWSKA, N.: The problem of low participation in participatory budgeting from the perspective of adoption of innovation. ED.Tung X. Bui [online]. Honolulu.: HICSS Conference Office, 2024, s. 1957-1960.[cit. 26.04.2026]. Dostupné na: <https://hdl.handle.net/10125/106623>.

²⁵ STODDEN, R., NGUYEN, P.: Can Text Simplification Help to Increase the Acceptance of E-Participation? In: The First Workshop on Language-driven Deliberation Technology [online], s. 21-22. [cit. 26.04.2026]. Dostupné na internete: <https://aclanthology.org/2024.delite-1.3.pdf>.

²⁶ Pri e-participatívnom rozpočte sa čoraz častejšie poukazuje na administratívnu (aj digitálnu) záťaž, ktorá sprevádza zapojenie občanov do verejných rozhodovacích procesov. Ide najmä o časové, poznávacie a psychologické náklady spojené s porozumením pravidiel, orientáciou v rozsiahlych digitálnych informáciách, prípravou návrhov a účasťou na deliberácii, či hlasovaní. Digitalizácia síce rozširuje možnosti participácie, zároveň však môže vytvárať nové bariéry, ak technologické riešenia zvyšujú zložitosť procesov alebo prehlbujú rozdiely medzi skupinami obyvateľstva. V kontexte e-participatívneho rozpočtu je preto nevyhnutné vnímať digitálne nástroje nielen ako prostriedok efektívnosti, ale aj ako potenciálny zdroj nerovnomerne rozloženej administratívnej a digitálnej záťaže, ktorá ovplyvňuje mieru a kvalitu občianskej participácie. Porovnaj SHIN, B.: Exploring the potential of machine learning to reduce administrative burden in participatory budgeting: a case study of Seoul. In: [online], s. 239-241. [cit. 26.04.2026]. DOI: 10.1108/JPBAFM-09-2024-0188.

posilňuje komunikácia medzi samosprávou a verejnosťou a zvyšuje sa zapojenie občanov do rozhodovacích procesov. Elektronické hlasovanie zjednodušuje a zrýchľuje rozhodovanie, zvyšuje transparentnosť a v kombinácii s digitálnymi bezpečnostnými mechanizmami prispieva k ochrane integrity procesu. Významným prínosom digitalizácie je aj možnosť priebežného sledovania realizácie schválených projektov, čo posilňuje zodpovednosť verejných orgánov a dôveru občanov. Súčasne dochádza k racionalizácii využívania finančných, materiálnych a personálnych zdrojov, keďže digitálne nástroje znižujú náklady a časovú náročnosť jednotlivých fáz participatívneho rozpočtu. E-participatívny rozpočet tak v optimálnych podmienkach prispieva k vyššej kvalite verejných služieb, efektívnejšiemu nakladaniu s verejnými prostriedkami a k posilneniu aktívneho občianstva v digitálnom priestore.²⁷

Svetová banka vo svojej správe *Digital Progress and Trends Report 2025: AI Foundations*, identifikuje viacero zásadných poznatkov relevantných pre fungovanie a udržateľnosť e-participatívneho rozpočtu. Report zdôrazňuje, že digitálne mechanizmy občianskej participácie môžu byť efektívne iba vtedy, ak sú vybudované na pevných systémových základoch, ktoré Svetová banka označuje ako štyri kľúčové piliere digitálneho rozvoja: dostupnú konektivitu, primerané výpočtové kapacity, kvalitné a kontextovo relevantné dáta a dostatočné digitálne zručnosti obyvateľstva. V opačnom prípade hrozí, že e-participatívny rozpočet zostane doménou technicky zdatných skupín a prispeje k prehľbovaniu participatívnych nerovností. Zároveň Svetová banka poukazuje na rastúci potenciál tzv. nízkonákladových a lokálne prispôsobených digitálnych a AI nástrojov, ktoré môžu zefektívniť spracovanie občianskych návrhov, zlepšiť orientáciu verejnosti v rozpočtovom procese a posilniť obojsmernú komunikáciu medzi samosprávou a občanmi. V kontexte e-participatívneho rozpočtu však report jednoznačne konštatuje, že samotná digitalizácia nemá autonómny demokratizačný účinok. Jej prínos je podmienený kvalitným inštitucionálnym rámcom, transparentnými pravidlami, ochranou integrity procesu a aktívnou dôverou verejnosti. Svetová banka, tak e-participatívny rozpočet vníma nie ako čisto technologický projekt, ale ako komplexný nástroj digitálnej správy vecí verejných, ktorého úspech závisí od vyváženej integrácie technologických, administratívnych a sociálnych faktorov.²⁸

²⁷ FAZIA, O.: Digital development and improving participatory budgeting as a mechanism to empower citizens to effectively participate in local governance. In: *Akofena Revue Scientifique des Sciences du Langage, Lettres, Langues & Communication* [online]. 2024, roč. 5, č. 14, s. 390–392. [cit. 26.04.2026]. ISSN 2706-6312. DOI: 10.48734/akofena.

²⁸ Podrobnejšie k vplyvu digitálneho rozvoja, umelej inteligencie a digitálnej inklúzie na mechanizmy elektronickej participácie, vrátane e-participatívneho rozpočtu, pozri *Digital Progress and Trends Report 2025: AI Foundations*. In: [cit. 01.05.2026]. Dostupné na internete: <https://www.worldbank.org/en/publication/dptr2025-ai-foundations>.

E-participatívny rozpočet v Slovenskej republike

V podmienkach Slovenskej republiky sa rozvoj e-participatívneho rozpočtu nevyvíjal primárne ako priamy dôsledok systematickej digitalizácie verejnej správy, ale skôr ako reakcia na mimoriadne okolnosti spôsobené pandémiou COVID-19. Skúsenosti regionálnych samospráv ukazujú, že elektronické prvky participatívneho rozpočtovania boli často zavádzané *ad hoc*, s cieľom zachovať kontinuitu procesu pri obmedzení osobných kontaktov. Z ôsmich samosprávnych krajov zaviedli participatívny rozpočet len štyri, pričom v roku 2020 boli viaceré plánované cykly pozastavené alebo zrušené práve z ekonomických a organizačných dôvodov súvisiacich s pandémiou.²⁹ Výnimkou bol Trnavský samosprávny kraj, ktorý dokázal proces prispôbiť zmeneným podmienkam kombináciou dočasného prerušenia, posunu do viacročného cyklu a čiastočného presunu deliberatívnych fáz do písomnej a elektronickej komunikácie, pričom elektronické hlasovanie už bolo súčasťou jeho modelu. Podobný trend možno pozorovať aj na úrovni miest, kde boli pôvodne plánované verejné stretnutia nahrádzané online prezentáciami a elektronickým hlasovaním, často prostredníctvom externých platforiem, ako je [wellgiving.sk](https://www.wellgiving.sk). Práve pandemická situácia prinútila miestne samosprávy experimentovať s digitálnymi nástrojmi, nie však na základe dlhodobej digitálnej stratégie, ale z nutnosti zachovať základné prvky participácie. Slovenská prax tak naznačuje, že e-participatívny rozpočet sa rozvíjal skôr ako krízové riešenie než ako prirodzený výsledok pokročilej digitalizácie, pričom elektronické nástroje plnili prevažne substitučnú, nie transformačnú funkciu.³⁰

Na tento vývoj nadväzuje aj vnímanie elektronického hlasovania v rámci e-participatívneho rozpočtu na Slovensku, ktoré je charakteristické skôr opatrným a pragmatickým prístupom než systematickým presadzovaním digitálnych riešení. Keďže elektronické nástroje boli do procesu participatívneho rozpočtovania zavádzané najmä ako reakcia na pandemické obmedzenia, elektronické hlasovanie sa často chápalo ako nutná náhrada osobnej účasti, nie ako prirodzený výsledok rozvinutej digitalizácie verejnej správy. Prax samospráv ukazuje nejednotnosť použitých riešení, a to od webových aplikácií s SMS verifikáciou až po jednoduchšie online formuláre. Zároveň však pretrvávajú obavy súvisiace so zabezpečením autenticity hlasovania, zabránením duplicity a rizikom vylúčenia časti obyvateľstva z dôvodu digitálnej priepasti. Elektronické hlasovanie sa preto v slovenskom kontexte

²⁹ BARDOVIČ, J., GAŠPARÍK, J.: Enablers of participatory budgeting in Slovakia during the COVID-19 pandemic. In: Scientific Papers of the University of Pardubice, Series D: Faculty of Economics and Administration [online], roč. 29, č. 1 (2021), s. 4-5. [cit. 26.04.2026]. DOI: 10.46585/SP29011248.

³⁰ BARDOVIČ, J., GAŠPARÍK, J.: Enablers of participatory budgeting in Slovakia during the COVID-19 pandemic. In: Scientific Papers of the University of Pardubice, Series D: Faculty of Economics and Administration [online], roč. 29, č. 1 (2021), s. 8-9. [cit. 26.04.2026]. DOI: 10.46585/SP29011248.

e-participatívneho rozpočtu javí ako doplnkový a dočasný nástroj, ktorý má potenciál podporiť účasť občanov, avšak bez širšej koncepcie a kombinácie s prezenčnými formami participácie a zatiaľ neplní transformačnú úlohu v oblasti e-demokracie.³¹ Na rozdiel od Slovenskej republiky na európskej úrovni je e-participatívny rozpočet vnímaný ako súčasť širšej agendy digitálneho vládnutia, participatívnej demokracie a tvorby verejnej hodnoty, nie ako izolovaný technologický nástroj. V rámci iniciatív Európskej komisie sú e-participačné mechanizmy (vrátane participatívneho rozpočtovania) prezentované predovšetkým ako dobrá prax digitálnej verejnej správy, ktorá podporuje transparentnosť, inkluzívnosť a dôveru občanov vo verejné inštitúcie. Platforma ePractice, dnes integrovaná do portálu *Interoperable Europe (Joinup)*, zdôrazňuje význam výmeny skúseností medzi verejnými správami členských štátov a šírenia osvedčených postupov v oblasti e-governmentu, e-participácie a interoperability. E-participatívny rozpočet je v tomto kontexte chápaný ako nástroj digitálnej participácie na lokálnej a regionálnej úrovni, ktorý má potenciál posilniť zapojenie občanov do rozhodovania, pokiaľ je prepojený s jasným právnym rámcom, otvorenými dátami a interoperabilnými digitálnymi riešeniami. Únia pritom kladie dôraz nie na povinné zavádzanie konkrétnych modelov, ale na podporu experimentovania, zdieľania poznatkov a postupného začleňovania e-participatívneho rozpočtu do stratégií digitálnej transformácie verejnej správy v členských štátoch.³²

Vo vyššie uvedenom zmysle v kontexte unijného práva nemá e-participatívny rozpočet samostatný právny režim, jeho právny základ je však odvodený zo širšieho rámca participačných práv občanov Európskej únie (EÚ), zakotvených najmä v Zmluve o Európskej únii (ZEU) a Zmluve o fungovaní Európskej únie (ZFEU). Právnym východiskom je princíp reprezentatívnej demokracie doplnený o participáciu občanov, podľa ktorého má každý občan únie právo podieľať sa na demokratickom živote únie a rozhodovanie má prebiehať otvorene a čo najbližšie k občanom (čl. 10 ods. 3 ZEU). V reakcii na dlhodobo diskutovaný demokratický deficit EÚ právny rámec po Lisabonskej zmluve výslovne uznáva aj prvky priamej a participatívnej demokracie, najmä prostredníctvom práv občanov iniciovať politické procesy, zapájať sa do verejných konzultácií a komunikovať s inštitúciami únie. E-participácia je v tomto kontexte chápaná ako podporný mechanizmus výkonu už existujúcich participačných práv, nie ako autonómna forma rozhodovania. Digitálne nástroje (napr. Európska občianska iniciatíva, online konzultácie, elektronické petície) majú posilňovať transparentnosť, otvorenosť a legitimitu rozhodovania, no

³¹ BENZONI, M., NEMEC, B.-J.: Elektronická podpora participatívneho rozpočtovania na Slovensku. In: Český finanční a účetní časopis [online], roč. 17, č. 2 (2022), s. 43-46. [cit. 26.04.2026]. DOI: 10.18267/j.cfuc.576.

³² ePractice- Interoperable Europe Portal. In: [cit. 26.04.2026]. Dostupné na internete: <https://interoperable-europe.ec.europa.eu/collection/egovernment/epractice>.

konečná právomoc zostáva v rukách inštitúcií EÚ. Z tohto hľadiska možno e-participatívny rozpočet na lokálnej alebo regionálnej úrovni členských štátov vnímať ako realizáciu únijných demokratických princípov v decentralizovanej podobe, ktorá je však právne podmienená vnútroštátnymi rozpočtovými a samosprávnymi predpismi a nie priamo právom EÚ.³³

Záver

Predložený príspevok sa zameriaval na preskúmanie vzťahu medzi tradičným participatívnym rozpočtom a jeho elektronickou formou v kontexte výkonu práva občanov podieľať sa na správe vecí verejných. Prioritne sme tak skúmali, či *e-participatívny rozpočet predstavuje kvalitatívne vyššiu formu realizácie tohto práva v porovnaní so štandardným modelom participatívneho rozpočtovania, najmä z hľadiska efektívnosti, inkluzívnosti a demokratickej legitimacy.*

Analýza ukázala, že elektronická forma participatívneho rozpočtu disponuje významným potenciálom zvýšiť efektívnosť a dostupnosť participácie, najmä prostredníctvom zníženia časových a priestorových bariér, ako aj zapojením širšieho spektra obyvateľstva. Zároveň však bolo preukázané, že tento potenciál nemožno považovať za automaticky naplnený. E-participatívny rozpočet sa javí ako kvalitatívne vyššia forma participácie len za predpokladu, že je sprevádzaný jasným procesným rámcom, podporou deliberácie a opatreniami na elimináciu digitálnej nerovnosti. V opačnom prípade môže viesť k redukcii participácie na formálne elektronické hlasovanie bez reálneho posilnenia demokratickej legitimacy rozhodovania. Navyše sa v súčasnosti rozvíjajú aj obdobné formy participatívneho rozpočtu ako je napríklad komunitný crowdfunding,³⁴ kde vidíme najmä vzrastajúci potenciál zo strany samotnej komunity miestneho obyvateľstva. Jeho prevažujúce pozitívum vnímame najmä z toho hľadiska, že do rozpočtovania sa zapája aj samotná komunita miestneho obyvateľstva, a zároveň sa samospráve znižujú ekonomické výdavky.

Formulovaná hypotéza, podľa ktorej *rozvoj e-participatívneho rozpočtu v Slovenskej republike je výsledkom systematickej digitalizácie verejnej správy a dlhodobej implementácie strategických digitálnych politík*, bola vyvrátená. Zistenia príspevku poukazujú na to, že rozvoj elektronických prvkov participatívneho rozpočtovania v slovenskom prostredí prebiehal prevažne fragmentovane a ad hoc, často ako reakcia na mimoriadne okolnosti, predovšetkým pandemickú situáciu, a nie ako dôsledok koncepcnej a systematickej digitálnej transformácie verejnej správy.

³³ LIRONI, E.: LIRONI, Elisa: EUROPEAN CITIZEN ACTION SERVICE (ECAS). Potential and challenges of e-participation in the European Union [online]. Directorate General for Internal Policies, 2016, s.31-33. [cit. 26.04.2026]. ISBN 978-92-823-9263-8. DOI: 10.2861/090225.

³⁴ Bližšie sa tejto problematike venuje napríklad autorka ONDRAŠKOVÁ, V.

Na základe uvedeného možno konštatovať, že e-participatívny rozpočet v podmienkach Slovenskej republiky zatiaľ nepredstavuje plne rozvinutý nástroj edemokracie založený na strategickej digitalizácii, ale skôr procedurálny mechanizmus, ktorého kvalitatívny prínos je podmienený ďalším inštitucionálnym, právnym a organizačným rozvojom.

Na účely syntetického zhrnutia zistení a ich názorného porovnania je v nasledujúcej tabuľke uvedená komparácia štandardného participatívneho rozpočtu a e-participatívneho rozpočtu. Tabuľka vychádza z analyzovaných teoretických východísk, právneho rámca a praktických skúseností s implementáciou oboch modelov a zohľadňuje najmä kritériá relevantné pre posúdenie kvality realizácie práva občanov podieľať sa na správe vecí verejných, ako sú efektívnosť, inkluzívnosť, deliberatívny charakter a demokratická legitimita procesu.

Kritérium	PR	EPR
Forma participácie	prezenčná	digitálna
Nástroje	diskusie, stretnutia	platformy, e-hlasovanie, AI
Dostupnosť	časovo a miestne obmedzená	bez bariér
Miera zapojenia	menšie skupiny	masové zapojenie
Deliberácia	silná	často slabšia
Inkluzívnosť	limitovaná účasťou	vyššia, ale digitálna priepasť
Náklady	vyššie	nížšie
Rýchlosť procesu	pomalšia	rychla
Transparentnosť	variabilná	vysoká
Právny rámec	nepriamy	rovnaký + digitálne prvky
Riziká	nízka účasť	digitálna nerovnosť, manipulácia
Úloha občana	diskutujúci	často hlasujúci
Inovácia	nízka	vysoká

Tabuľka 1
Porovnanie tradičného a elektronického participatívneho rozpočtu

Komparácia tradičného a elektronického participatívneho rozpočtu, znázornená v tabuľke č. 1, poukazuje na zásadné rozdiely medzi oboma modelmi z hľadiska formy participácie, dostupnosti, miery zapojenia občanov, nákladovosti a deliberatívneho charakteru procesu. Tradičný participatívny rozpočet je charakteristický najmä silnou osobnou interakciou, intenzívnejšou deliberáciou a vyššou kvalitou diskusie, avšak jeho využitie je limitované časovými a priestorovými bariérami a spravidla oslovuje užší okruh aktívnych občanov.

Naopak, elektronický participatívny rozpočet výrazne znižuje bariéry účasti, umožňuje masovejšie zapojenie verejnosti a prináša vyššiu rýchlosť a efektívnosť procesu, ako aj nižšie organizačné náklady. Zároveň však oslabuje deliberatívny rozmer participácie a vytvára riziko digitálnej nerovnosti, dominancie organizovaných skupín, či redukcie participácie na samotnom hlasovaní bez hlbšej verejnej diskusie.

Z porovnania oboch modelov vyplýva, že ani jeden z nich nemožno považovať za univerzálne optimálny. Za najvhodnejšie riešenie sa javí **hybridný model participatívneho rozpočtu**, ktorý kombinuje výhody elektronických nástrojov s prvkami osobnej deliberácie a komunitného zapojenia. Takýto prístup umožňuje zachovať demokratický a diskusný charakter participácie pri súčasnom využití potenciálu digitalizácie na zvýšenie dostupnosti, transparentnosti a efektívnosti rozhodovania o verejných financiách.

Zoznam použitej literatúry

1. ALFARO, César, GÓMEZ, Javier, RÍOS, Jesús.: From participatory to e-participatory budgets. In: [online]. 2010, s. 283–299 [cit. 26.04.2026]. DOI: 10.1007/978-90-481-9045-4_16
2. AUGSBERGER, Astraea et al.: "She treated us like we bring valid ideas to the table:" Youth experiences of a youth-led participatory budgeting process. In: *Children and Youth Services Review* [online]. 2017, roč. 76, s. 243–249 [cit. 26.04.2026]. ISSN 0190-7409. DOI: 10.1016/J.CHILDYOUTH.2017.02.025
3. BARDOVIČ, Jakub, GAŠPARÍK, Jozef.: Enablers of participatory budgeting in Slovakia during the COVID-19 pandemic. In: *Scientific Papers of the University of Pardubice, Series D: Faculty of Economics and Administration* [online]. 2021, roč. 29, č. 1 [cit. 26.04.2026]. ISSN 1804-8048. DOI: 10.46585/SP29011248
4. BENLAHCENE, Abderrahmane et al.: Citizens' e-participation through e-government services: a systematic literature review. In: *Cogent Social Sciences* [online]. 2024, roč. 10, č. 1, s. 2415526 [cit. 26.04.2026]. ISSN 2331-1886. DOI: 10.1080/23311886.2024.2415526
5. BENZONI, Martina, NEMEC, Juraj.: Elektronická podpora participatívneho rozpočtovania na Slovensku. In: *Český finanční a účetní časopis* [online]. 2022, roč. 17, č. 2, s. 39–50 [cit. 26.04.2026]. DOI: 10.18267/j.cfuc.576
6. Digital progress and trends report 2025: AI foundations. In: [online] [cit. 01.05.2026]. Dostupné na internete: <https://www.worldbank.org/en/publication/dptr2025-ai-foundations>
7. ePractice – Interoperable Europe Portal. In: [online] [cit. 26.04.2026]. Dostupné na internete: <https://interoperable-europe.ec.europa.eu/collection/egovernment/epractice>

8. FAZIA, Ouikene.: Digital development and improving participatory budgeting as a mechanism to empower citizens to effectively participate in local governance. In: *Akofena Revue Scientifique des Sciences du Langage, Lettres, Langues & Communication* [online]. 2024, roč. 5, č. 14, s. 379–396 [cit. 26.04.2026]. ISSN 2706-6312. DOI: 10.48734/akofena
9. FRENCH, Simon, RÍOS INSUA, David, RUGGERI, Fabrizio.: e-Participation and decision analysis. In: *Decision Analysis* [online]. 2007, roč. 4, č. 4, s. 211–226 [cit. 26.04.2026]. ISSN 1545-8490. DOI: 10.1287/DECA.1070.0098
10. GARAJ, Matej, BARDOVIČ, Jakub: Participatory budgeting – the case of the Slovak Republic. In: *Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio K – Politologia* [online]. 2020, roč. 27, č. 2, s. 59–73 [cit. 21.05.2026]. ISSN 1428-9512. DOI: 10.17951/k.2020.27.2.59-73
11. GÓMEZ, Javier, RÍOS INSUA, David, ALFARO, Carmen: A participatory budget model under uncertainty. In: *European Journal of Operational Research* [online]. 2016, roč. 249, č. 1, s. 351–358 [cit. 26.04.2026]. ISSN 0377-2217. DOI: 10.1016/J.EJOR.2015.09.024
12. JANČI, Tomáš.: Participatory budgeting: contexts, models and practical experiences. In: *Slovak Journal of Public Policy and Public Administration* [online]. 2022, roč. 9, č. 2 [cit. 21.05.2026]. Dostupné na internete: <https://sjpppa.fsvucm.sk/index.php/journal/article/view/146>.
13. KLIMOVSKÝ, Daniel, SECINARO, Silvana, BENZONI BALÁŽ, Martina, BRESCIA, Valerio: Participatory budgeting as a democratic and managerial innovation: recent trends and avenues for further research. In: *Central European Journal of Public Policy* [online]. 2024, roč. 18, č. 1 [cit. 21.05.2026].
14. KLUN, Maja, BENČINA, Jože: Predictors, determinant groups, and participatory budgeting. In: *Slovak Journal of Political Sciences* [online]. 2021, roč. 21, č. 2, s. 186–208 [cit. 06.05.2026]. Dostupné na internete: <https://sjps.fsvucm.sk/index.php/sjps/article/view/247>
15. LE BLANC, David: E-participation: a quick overview of recent qualitative trends. In: *UN/DESA Working Papers* [online] [cit. 26.04.2026]. Dostupné na internete: <https://www.un.org/development/desa/CONTENTS>
16. LIRONI, Elisa: EUROPEAN CITIZEN ACTION SERVICE (ECAS). Potential and challenges of e-participation in the European Union [online]. Directorate General for Internal Policies, 2016 [cit. 26.04.2026]. ISBN 978-92-823-9263-8. DOI: 10.2861/090225
17. MAEROE, Anders Rosten et al.: Increasing citizen participation in e-participatory budgeting processes. In: *Journal of Information Technology and Politics* [online]. 2021, roč. 18, č. 2, s. 125–147 [cit. 26.04.2026]. ISSN 1933-169X. DOI: 10.1080/19331681.2020.1821421

18. PEIXOTO, Tiago: Beyond theory: e-participatory budgeting and its promises for e-participation. In: *European Journal of ePractice* [online]. 2008, roč. 7, č. 1 [cit. 26.04.2026]. ISSN 1988-625X.
19. PEIXOTO, Tiago: e-participatory budgeting: e-democracy from theory to success? In: *SSRN Electronic Journal* [online]. 2008 [cit. 26.04.2026]. DOI: 10.2139/SSRN.1273554
20. POPŁAWSKI, Mariusz, GAWŁOWSKI, Robert: Participatory budget as a method of e-democracy development or merely a voting tool? In: *Przegląd Prawa Konstytucyjnego* [online]. 2022, roč. 71, č. 1, s. 13 [cit. 26.04.2026]. ISSN 2082-1212. DOI: 10.15804/ppk.2023.01.20
21. ROSZCZYŃSKA-KURASIŃSKA, Magdalena, RYCHWALSKA, Agnieszka, WRÓBLEWSKA, Nina: The problem of low participation in participatory budgeting from the perspective of adoption of innovation. In: *HICSS Proceedings* [online]. 2024 [cit. 26.04.2026]. ISBN 978-0-9981331-7-1. Dostupné na internete: <https://hdl.handle.net/10125/106623>
22. SANTOLAMAZZA, Valentina, MATTEI, Giorgia, GRANDIS, Fabio Giulio: Citizens' role and digitalisation in participatory budgeting to create public value: the case of Rome. In: [online] [cit. 26.04.2026]. DOI: 10.1108/IJPSM-05-2023-0165
23. SHIN, Bokyoung: Exploring the potential of machine learning to reduce administrative burden in participatory budgeting: a case study of Seoul. In: [online] [cit. 26.04.2026]. DOI: 10.1108/JPBAFM-09-2024-0188
24. STODDEN, Regina, NGUYEN, Phillip: Can text simplification help to increase the acceptance of e-participation? In: *The First Workshop on Language-driven Deliberation Technology* [online], s. 20–32 [cit. 26.04.2026]. Dostupné na internete: <https://aclanthology.org/2024.delite-1.3.pdf>
25. TRELLOVÁ, Livia, MÁČAJ, Ľudovít (eds.): *Ako zefektívniť priamu účasť obyvateľov na miestnej samospráve v podmienkach inteligentných miest a obcí* [online]. Bratislava: Univerzita Komenského, 2021 [cit. 26.04.2026]. ISBN 978-80-7160-620-8. Dostupné na internete: https://www.flaw.uniba.sk/fileadmin/praf/Veda/Zborniky/Zbornik_z_konferencie_Ako_zefektivnit_priamu_ucast_obyvateľov_na_miestnej_samosprave_v_podmienkach_inteligentnych_miest_a_obci.pdf
26. ZDRADZISZ, Marcin, NOWAKOWSKA, Marzena: Quantitative and qualitative aspects of participatory budgeting – the Kielce case study. In: *Management* [online]. 2025, roč. 29, č. 1, s. 856–879 [cit. 26.04.2026]. DOI: 10.58691/man/207993

Kontaktné údaje

JUDr. Veronika Munková, PhD. ,

veronika.munkova@flaw.uniba.sk

Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, Katedra finančného práva

JUDr. Dávid Kis ,

david.kis@flaw.uniba.sk

Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, Katedra finančného práva

SENZITÍVNY ROZPOČET AKO NÁSTROJ OPTIMALIZÁCIE VÝDAVKOV SAMOSPRÁV¹

SENSITIVE BUDGETING AS A TOOL FOR LOCAL GOVERNMENT EXPENDITURE OPTIMALISATION

Erika Neubauerová²

Abstrakt: Miestna samospráva ako dôležitá súčasť sektora verejnej správy, realizuje prevažnú časť svojho hospodárenia prostredníctvom rozpočtov. Súčasný systém umožňuje miestnym samosprávam zostavovať rozpočty v programovej štruktúre, čo dáva priestor na optimalizáciu výdavkov na zabezpečenie potrieb občanov danej komunity. Uplatňovanie princípu citlivosti na rôzne problémy obyvateľov (zdravotné znevýhodnenie, sociálny status atď.) vychádza z programového rozpočtovania, môže však viesť k vytvoreniu citlivého, resp. inkluzívneho rozpočtu. Príspevok ponúka pohľad na prínosy zostavovania rozpočtu miestnej samosprávy cez optiku citlivosti. Zároveň špecifikuje kroky, ktoré je potrebné uskutočniť, ak sa miestna samospráva rozhodne túto metódu rozpočtovania uplatňovať v praxi.

Kľúčové slová: územná samospráva, senzitívny rozpočet, programové rozpočtovanie, inkluzívne rozpočtovanie

Abstract: Local government, as an important part of the public administration sector, manages most of its finances through budgets. The current system allows local governments to prepare their budgets within a programmatic framework, which enables the optimization of expenditures to meet the needs of the municipality's residents. The application of the principle of sensitivity to various issues (health disadvantages, social status, etc.), which is based on program budgeting, can lead to the creation of a sensitive or inclusive budget. This paper offers a perspective on the benefits of local government budgeting through the lens of sensitivity. It also specifies the steps that a local government must take if it wants to apply this budgeting method in practice.

¹ Príspevok je výstupom z grantu APVV-22-0482 Financovanie územnej samosprávy – potenciál funkčných mikroregiónov.

² Ústav ekonomických vied, Právnická fakulta, Univerzita Komenského v Bratislave, Šafárikovo nám. č. 6, 810 00 Bratislava

Key words: local government, sensitive budget, program-based budgeting, inclusive budgeting

Úvod

Jedným z atribútov vyspelej demokratickej spoločnosti je efektívne fungujúca verejná správa, ktorej dvoma základnými zložkami sú štátna správa a územná samospráva. Zjednodušene ich možno chápať ako dva relatívne samostatné inštitucionálne systémy, ktorých činnosť smeruje k rovnakému cieľu: čo najlepšie uspokojovanie potrieb občanov a zabezpečenie hospodárskeho a sociálneho rozvoja. Práve tento cieľ vytvára medzi obidvoma systémami úzke vzťahy a väzby, a zastrešuje ich pod spoločný názov – verejná správa. Pre ich úspešné fungovanie je najdôležitejšie zabezpečiť také vzťahy a taký spôsob komunikácie medzi nimi, aby sa ich spoločný cieľ dosiahol čo najefektívnejšie, a to nie len z finančného hľadiska (optimálne nastavenie daní a transferov), ale predovšetkým z hľadiska kvality poskytovaných služieb, ktorá je meradlom spokojnosti občanov. Netreba však zabúdať aj na to, že okrem výšky výdavkov jednotlivých subjektov verejnej správy je dôležitá aj ich štruktúra. Ako uvádza Černěnko³, v mnohých malých samosprávach sa minie značná časť prostriedkov rozpočtu na prevádzku úradu (menšia časť rozpočtu zostáva na zabezpečovanie služieb občanom), čo výrazne vplýva na efektívnosť samospráv.

Základným mechanizmom na dosiahnutie stanovených cieľov fiškálnej politiky je rozpočtové hospodárenie, hľadanie rovnováhy medzi stranou príjmov, ktoré daný subjekt verejnej správy získava a výdavkov, ktoré na zabezpečenie verejných potrieb vynakladá.

Rozpočet a rozpočtové hospodárenie subjektov územnej samosprávy

Hospodárenie samospráv sa zachytáva v rozpočtoch, ktoré si samosprávne jednotky (obce, mestá, VÚC) zostavujú a podľa ktorých sa riadia. Kľúčovou právnou normou je v tomto smere Zákon č. 583/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

Klasický prístup k tvorbe rozpočtu na jeden rozpočtový rok (v SR je rozpočtový rok subjektov verejnej správy zhodný s kalendárnym rokom) je založený „na historickej“ báze, teda jednotlivé druhy príjmov a výdavkov sú v aktuálnom roku upravené napr. o mieru inflácie či o iné zreteľa hodné vplyvy. Viacročné rozpočty sa spravidla zostavujú tzv. rolovacím (kízavým) spôsobom. Príjmy a výdavky sa predpovedajú na X rokov (v podmienkach SR na 3 roky) a každý rok sa revidujú, aby sa zohľadnila miera

³ ČERNĚNKO, T.: Reforma miestnej samosprávy – argumenty pre reformu. Bratislava: Vydavateľstvo Ekonóm, 2024. s. 14 ISBN 978-80-225-5145-8

inflácie a iné nepredvídateľné zmeny. Viacročné rozpočty napomáhajú samosprávam vytvoriť rámec pre rozdeľovanie obmedzených zdrojov medzi rôzne aktivity, redukovať alebo minimalizovať neistotu, efektívne a účelne využívať zdroje, efektívne realizovať nové investície a činnosti, vyhnúť sa zbytočnej práci a nákladom, zabezpečiť dlhodobú finančnú životaschopnosť.

Výkonnostnú zložku samosprávneho rozpočtu predstavuje tzv. *programové rozpočtovanie*. Je to systém založený na plánovaní úloh a aktivít subjektov samosprávy v nadväznosti na ich priority a alokovanie disponibilných rozpočtových zdrojov do programov s dôrazom na výsledky a efektívnosť vynakladania rozpočtových prostriedkov. Programové rozpočtovanie znamená využívanie nástrojov, ktoré sú typické pre súkromnú sféru, vo verejnej správe. Ide o nástroje ako strategické plánovanie, meranie a porovnávanie výkonnosti, riadenie alebo rozpočtovanie orientované na výkonnosť a alokovanie zdrojov do programovej štruktúry. Hlavné črty programového rozpočtu sú: orientácia na výstupy a výsledky, flexibilita, inklúzia a dlhodobá perspektíva.⁴ Povinnosť zostavovať programové rozpočty sa vzťahuje aj na samosprávy, okrem prípadov, keď obecné zastupiteľstvo obce s počtom obyvateľov do 2 000 rozhodne o neuplatňovaní programovej štruktúry rozpočtu obce. Možno ho považovať za dôležité východisko pre uplatňovanie senzitívneho rozpočtovania v praxi.

Každý rozpočet je v zásade bilanciou príjmov, ktoré samosprávna jednotka (obec, mesto, VÚC) získava (z daní, z poplatkov, z prenájmu majetku, z dotácií a pod.) a výdavkov, ktoré vynakladá (na svoju činnosť, na financovanie služieb pre občanov atď.). V prípade, ak sa príjmy v rozpočte rovnajú rozpočtovým výdavkom, hovoríme o vyrovnanom rozpočte, ak príjmy prevyšujú výdavky, hovoríme o rozpočtovom prebytku a ak výdavky prevyšujú príjmy, hovoríme o schodku rozpočtu, resp. o rozpočtovom deficite. Podľa Ústavného zákona č. 493/2011 Z. z. o rozpočtovej zodpovednosti v znení neskorších predpisov sú samosprávy na Slovensku povinné schváliť iba vyrovnané alebo prebytkové rozpočty. Podrobnú štruktúru rozpočtu upravuje rozpočtová klasifikácia, ktorá slúži na jednotné členenie príjmov a výdavkov rozpočtu. Smerovanie výdavkov do rôznych oblastí (zdravotníctvo, vzdelávanie, kultúra a pod.) umožňuje sledovať funkčná klasifikácia, ktorú vydáva ŠÚ SR vyhláškou v súlade so zákonom o štátnej štatistike, ktorá slúži hlavne na medzinárodné porovnania výdavkov verejnej správy podľa funkcií verejnej správy.

Kľúčovým nástrojom rozpočtového procesu je teda samotný rozpočet. Zdanlivo jednoduchá definícia rozpočtu ako bilancie príjmov a výdavkov však so sebou prináša ďalšie otázky, ako napríklad: „Budeme klásť dôraz na to, aké máme k dispozícii príjmy

⁴ BELIČKOVÁ, K. a kol.: Rozpočtová teória, politika a prax. 3. vydanie. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2025, s. 230. ISBN 978-80-286-0368-7.

a na základe toho uvidíme, aké výdavky si môžeme dovoliť?“ Alebo: „Vzhľadom na to, že potrebujeme zabezpečiť určitý objem verejných služieb v určitej kvalite, kde získame (a akým spôsobom) na to finančné zdroje?“ Priorizácia príjmov či výdavkov nachádza v histórii odraz vo viacerých teoretických prístupoch. Klasická ekonómia, napríklad, vychádzala z toho, že rozpočet je predovšetkým nástrojom fiškálneho charakteru, podobne k chápaniu rozpočtu pristupuje aj keynesiánske učenie, ktoré považuje rozpočet za nástroj riadenia a zasahovania do národného hospodárstva. Morfológická teória poníma rozpočet ako nástroj technickej povahy, teda skúma len jeho formu a techniku používania. K teóriám kladúcim dôraz na výdavkovú stránku rozpočtu možno zaradiť napr. aj teóriu psychologickéj školy, sociálnu teóriu, sociálno-právnu či sociologickú teóriu.⁵ K rozpočtovým teóriám, ktoré akcentujú príjmovú stránku rozpočtu zaraďujeme najmä rôzne daňové teórie, keďže dane predstavujú najvýznamnejší príjem verejných rozpočtov a sú kľúčovým zdrojom na krytie verejných výdavkov.

Bez ohľadu na zvolený prístup je pri tvorbe rozpočtu potrebné dbať na:

- a) možnosti splnenia úloh (v peňažnom vyjadrení) v určitej oblasti za určitý čas,
- b) výšku rozpočtových prostriedkov vyčlenených na splnenie týchto úloh a
- c) výsledok, aký sa má pri daných úlohách dosiahnuť.⁶

Súčasnosť je poznamenaná čoraz intenzívnejším dôrazom na možnosti využitia inovatívnych foriem rozpočtovania. Táto filozofia vychádza z prechodu od klasického – ponukového rozpočtovania, v ktorom rozpočtové metódy zohľadňujú historickú bázu, k dopytovému rozpočtovaniu, ktoré je zamerané na sledovanie cieľov (účelov) a výkonov⁷. Ako najznámejšie príklady môžeme uviesť *participatívne rozpočtovanie* a *rodovo citlivé rozpočtovanie*.

Participatívny rozpočet je v podstate proces participácie, ktorý umožňuje bežným občanom rozhodovať sa o rozpočte. Je to „demokratická inovácia“, ktorá sa medzičasom stala jedným z najznámejších príkladov „posilnenej deliberatívnej demokracie“.⁸

⁵ BOÓR, M. In: BELIČKOVÁ, K. a kol.: Rozpočtová teória, politika a prax. 3. vydanie. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2025. s. 16. ISBN 978-80-286-0368-7.

⁶ BELIČKOVÁ, K.: Trendy v zostavovaní rozpočtov subjektov verejnej správy v súčasnom období. In: Rodová rovnosť a rodovo citlivé rozpočtovanie v teórii a praxi: zborník príspevkov z vedeckej konferencie, Bratislava, 12. – 13. september 2022. s. 6. ISBN 978-80-225-5036-9.

⁷ BELIČKOVÁ, K. a kol.: Rozpočtová teória, politika a prax. 3. vydanie. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2025. s. 228 ISBN 978-80-286-0368-7.

⁸ ČAJKOVÁ, A.: Inovácie v rozpočtovaní územnej samosprávy – problém alebo výzva? In: Rodová rovnosť a rodovo citlivé rozpočtovanie v teórii a praxi: zborník príspevkov z vedeckej konferencie, Bratislava, 12. – 13. september 2022. s.12 ISBN 978-80-225-5036-9.

Rodovo citlivé rozpočtovanie sa zameriava na uplatnenie rodového hľadiska na všetkých stupňoch rozpočtového procesu a na spravodlivé, na potreby cieľových skupín orientované verejné výdavky.⁹

Senzitívne rozpočtovanie vychádza najmä z uvedených foriem rozpočtovania a rozširuje ich o ďalšie zreteľa hodné aspekty. Senzitivita/citlivosť v rámci rozpočtového hospodárenia môže totiž brať do úvahy rôzne typy nerovností (majetkové rozdiely, sociálne rozdiely, zdravotne znevýhodnené osoby a ich problémy, rodové nerovnosti, problémy marginalizovaných skupín, chránených osôb atď.) a v rozpočte priamo na takéto nerovnosti reagovať. V širšom kontexte možno teda senzitívny rozpočet označiť aj ako rozpočet *inkluzívny*, nakoľko zohľadňuje viacero druhov nerovností a jeho cieľom je prispieť k eliminovaniu alebo zmierneniu dopadov rôznych foriem exklúzie (vylúčenia) na občanov samosprávy.

Podstata senzitívneho rozpočtu

V tom najjednoduchšom zmysle slova je senzitívny rozpočet taký rozpočet, ktorý reflektuje špecifiká tej územnej jednotky, ktorej sa dotýka, či už ide o obec, mesto, mestskú časť, vyšší územný celok, mikroregión, región, prípadne štát. Je to spôsob rozpočtovania, pri ktorom je možné do rozpočtového procesu začleniť také prvky rozpočtovania, ktoré reflektujú sociálne a iné nerovnosti na území príslušnej územno-správnej jednotky.

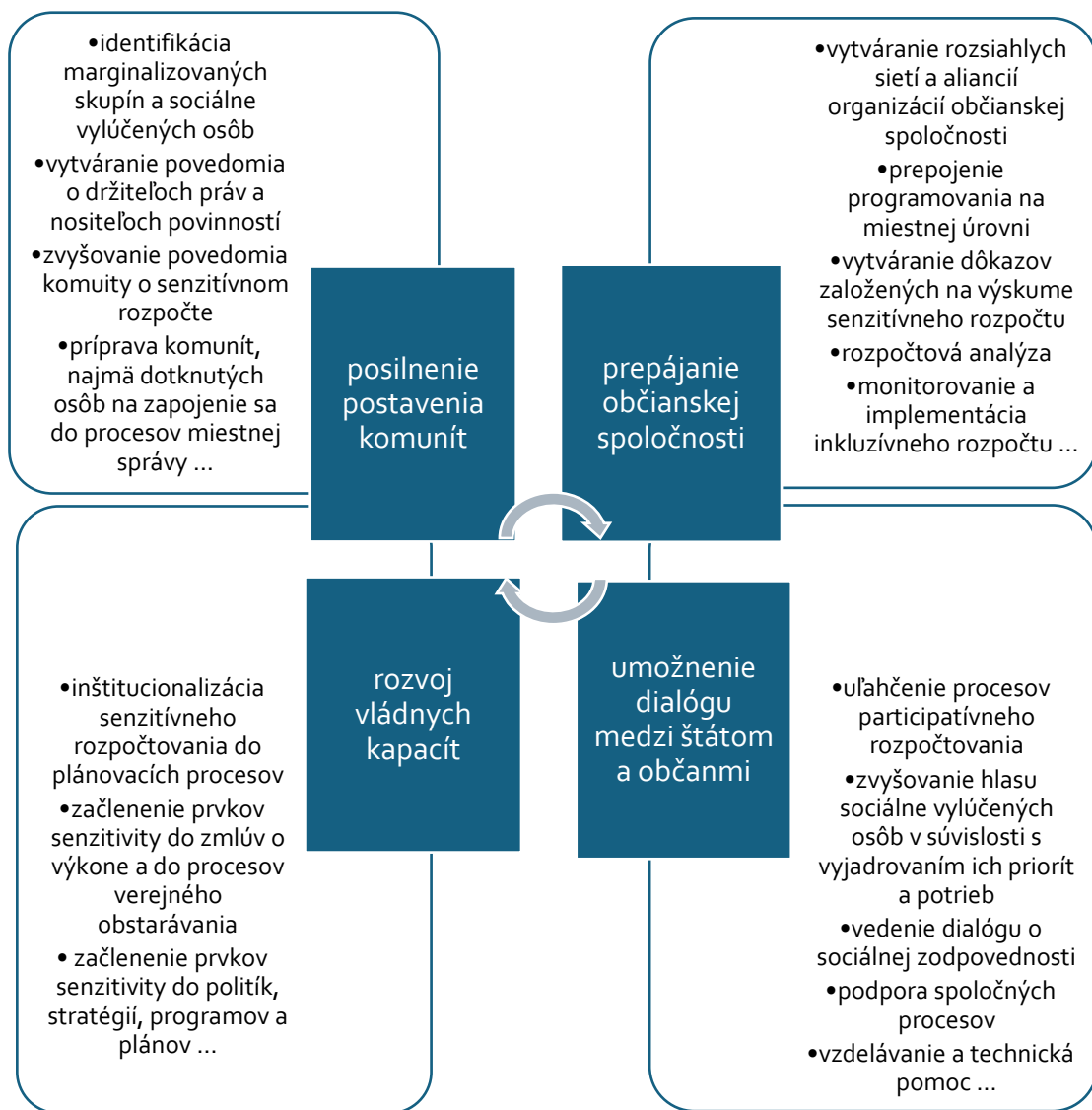
V širších rámcoch si inkluzívne rozpočtovanie vyžaduje zastrešenie štyroch hlavných procesov:

1. *posilnenie postavenia komunit*, ktoré má za cieľ identifikovať cieľové subjekty inkluzívneho rozpočtovania a ich problémy, ktoré si v danej komunite vyžadujú pozornosť, informovať občanov, ktorí v danej komunite žijú o týchto problémoch a o prioritách a možnostiach rozpočtu, ako sa s danými problémami vysporiadať;
2. *prepájanie občianskej spoločnosti* pomocou sieťovania subjektov, ktoré môžu byť v tomto smere nápomocné (rôzne nadácie, občianske združenia, subjekty poskytujúce poradenstvo atď.), pričom sa celý tento proces monitoruje, analyzuje a vyhodnocuje s cieľom zmiernenia resp. úplnej eliminácie sociálnych resp. iných nerovností;

⁹ NEUBAUEROVÁ, E.: Rodová rovnosť a rodovo citlivé rozpočtovanie - základné východiská pre ich uplatňovanie v praxi. In: Rodová rovnosť a rodovo citlivé rozpočtovanie v teórii a praxi: zborník príspevkov z vedeckej konferencie, Bratislava, 12. – 13. september 2022. 94 s. ISBN 978-80-225-5036-9.

3. inštitucionalizáciu inkluzívneho rozpočtu pomocou *rozvoja vládnych kapacít* a postupnú implementáciu do plánovacích procesov, stratégií, politík a plánov, do procesov verejného obstarávania atď.
4. *umožnenie dialógu medzi štátom a občanmi*, ktorý je nevyhnutný predpokladom na uľahčenie týchto procesov a možnosti ich neustáleho zlepšovania nie len technickou podporou, ale aj ďalším vzdelávaním a pod.

Uvedené prehľadne znázorňuje Obrázok 1.



Obrázok 1 Proces implementácie inkluzívneho rozpočtovania do praxe samospráv

Spoločným znakom mnohých krajín je, že väčšina skúseností so senzitívnym rozpočtovaním je zaznamenaná prevažne na národnej (centrálnej) vládnej úrovni, a teda sa nezameriava na integráciu takýchto postupov do procesov miestnej správy. V praxi by sa tento typ rozpočtovania mal integrovať do všetkých fáz rozpočtového cyklu: príprava; schvaľovanie; plnenie; audit (kontrola) a hodnotenie rozpočtu.

Sociálne inkluzívny rozpočtový proces si vyžaduje zapojenie rôznych účastníkov vrátane organizácií občianskej spoločnosti v každej fáze v závislosti od toho, či ide o proces na národnej, regionálnej alebo miestnej úrovni.

Senzitívne (inkluzívne) rozpočtovanie by malo prispieť k zvýšeniu transparentnosti vynakladania finančných prostriedkov, k obmedzovaniu korupcie, ale aj k budovaniu dôvery voči predstaviteľom príslušného subjektu verejnej správy. Do rozhodovania o verejných záležitostiach a o vynakladaní finančných prostriedkov by malo nejakým spôsobom zapájať nie len bežných občanov, ale aj zraniteľné osoby, sociálne slabších občanov či príslušníkov marginalizovaných skupín.

Úspešné zavádzanie senzitivity do rozpočtového procesu si teda v konečnom dôsledku vyžaduje rôznorodé partnerstvá na všetkých vládnych úrovniach (národnej, regionálnej aj miestnej), organizácie občianskej spoločnosti či mimovládne organizácie nevynímajúc.

Úspešnosť implementácie prvkov senzitivity do samosprávneho rozpočtu je možné potom posúdiť pomocou odpovedí na otázky, ktoré reflektujú špecifiká danej samosprávy. Príklady otázok:

1. „Môže určitý právny predpis alebo opatrenie ovplyvniť cieľové subjekty senzitívneho rozpočtovania – ak áno, tak akým spôsobom?“
2. „Ako možno právny predpis/opatrenie formulovať tak, aby prispieval/-lo k tomu, aby cieľové subjekty mohli uplatňovať svoje práva na rovnakom základe ako ostatní?“
3. „Ako určitý program, ktorý bol nastavený optikou senzitivity, ovplyvňuje cieľové subjekty?“
4. „Ako by mal byť program formulovaný, aby zabezpečil pre cieľové subjekty rovnaké využívanie prínosov programu?“¹⁰

¹⁰ Spracované podľa: STEFANOVIĆ, L.: Guidelines for Disability– Inclusive Budgeting. United Nations Development Programme (UNDP) in Montenegro and UNICEF, 2024. ISBN 978-9940-614-50-8; COBISS.CG-ID 29963012; Dostupné na: [chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/2024-07/guidelines_for_disability_-_inclusive_budgeting.pdf](https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/2024-07/guidelines_for_disability_-_inclusive_budgeting.pdf)

Ak sa jednotka územnej samosprávy rozhodne zaviesť senzitivitu (citlivosť) do svojho rozpočtového hospodárenia, mala by sa v prvom rade stotožniť s myšlienkou, že sa chce o senzitivitu rozpočtu pokúsiť a následne prijať opatrenia, pomocou ktorých bude budovať povedomie o výhodách zostavovania takéhoto rozpočtu. Na tento účel je potom potrebné sieťovať subjekty, ktoré môžu byť v tomto smere nápomocné (samotné obyvateľstvo samosprávnej jednotky, rôzne nadácie, občianske združenia, subjekty poskytujúce poradenstvo atď.). a následne nastavené procesy systematicky monitorovať, analyzovať a vyhodnocovať.

Záver

Slovenská republika patrí ku krajinám, ktoré majú vo verejnej správe jasne nastavené pravidlá rozpočtového hospodárenia. Stabilitu rozpočtov naprieč všetkými vládnymi úrovňami zabezpečuje zodpovedajúca legislatíva vrátane ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti. Svoju významnú pozíciu má v rozpočtovom systéme programové rozpočtovanie, ktoré umožňuje o. i. optimálne nastaviť výdavkové programy rešpektujúce špecifiká konkrétnej územnej jednotky (obce, mesta, mestskej časti a pod.). Aj preto možno práve rozpočet zostavený v programovej štruktúre považovať za vhodné východisko pre uplatnenie inovatívnych postupov v rozpočtovaní samospráv (participatívne rozpočtovanie, senzitivne rozpočtovanie a pod.). Určité skúsenosti s participatívnym rozpočtovaním (vo vybraných samosprávach) však ani zďaleka nereflektujú skutočný potenciál programového rozpočtu. Ten môže byť omnoho citlivejší na problémy danej komunity, môže upriamiť pozornosť na riešenie celej škály problémov – marginalizovaných komunit, zdravotne a/alebo sociálne znevýhodnených osôb atď. Rozpočet zostavený v programovej štruktúre umožňuje v rámci svojich programov alebo podprogramov použiť „optiku senzitivity“, teda citlivo zareagovať na konkrétny problém konkrétnej osoby alebo osôb. Vyhodnocujú sa rôzne hľadiská, ako napr.: ako prispel rozpočet k zlepšeniu/zhoršeniu služieb a uspokojovaniu potrieb cieľových skupín; aké bariéry boli identifikované pri uspokojovaní ich potrieb; aký vplyv mal rozpočet na znižovanie resp. zvyšovanie rozdielov identifikovaných v problematických oblastiach; akým spôsobom rozpočet reflektuje politiku rozpočtovej senzitivity danej samosprávy; argumenty pre zohľadnenie senzitivity rôzneho druhu v rozpočtovaní atď.

V prípade, že je v rozpočte zohľadnených viacero prvkov citlivosti, možno už hovoriť o tzv. inkluzívnom rozpočte, nakoľko reagovanie na viaceré nepriaznivé okolnosti v rámci príjmovej aj výdavkovej stránky rozpočtu môže viesť k pozitívnemu synergickému efektu vo vzťahu k obyvateľom danej samosprávy. Senzitivne rozpočtovanie si vyžaduje politický záväzok, silné vedenie a jasne vymedzené úlohy a zodpovednosť rôznych aktérov v rámci jednotlivých vládnych úrovní tak, aby sa

dosiahol čo najefektívnejší výsledok vo vzťahu k uplatňovaniu relevantných princípov senzitívneho rozpočtovania vo verejnej politike.

Zoznam použitej literatúry

1. BELIČKOVÁ, K.: Trendy v zostavovaní rozpočtov subjektov verejnej správy v súčasnom období. In: Rodová rovnosť a rodovo citlivé rozpočtovanie v teórii a praxi: zborník príspevkov z vedeckej konferencie, Bratislava, 12. – 13. september 2022. 94 s. ISBN 978-80-225-5036-9.
2. BELIČKOVÁ, K. a kol.: Rozpočtová teória, politika a prax. 3. vydanie. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2025. 320 s. ISBN 978-80-286-0368-7.
3. ČAJKOVÁ, A.: Inovácie v rozpočtovaní územnej samosprávy – problém alebo výzva? In: Rodová rovnosť a rodovo citlivé rozpočtovanie v teórii a praxi: zborník príspevkov z vedeckej konferencie, Bratislava, 12. – 13. september 2022. 94 s. ISBN 978-80-225-5036-9.
4. ČERNĚNKO, T.: Reforma miestnej samosprávy – argumenty pre reformu. Bratislava: Vydavateľstvo Ekonóm, 2024. 74 s. ISBN 978-80-225-5145-8
5. NEUBAUEROVÁ, E.: Rodová rovnosť a rodovo citlivé rozpočtovanie - základné východiská pre ich uplatňovanie v praxi. In: Rodová rovnosť a rodovo citlivé rozpočtovanie v teórii a praxi: zborník príspevkov z vedeckej konferencie, Bratislava, 12. – 13. september 2022. 94 s. ISBN 978-80-225-5036-9.
6. NEUBAUEROVÁ, E. – KLIMOVSKÝ, D. a kol.: Rodovo citlivé rozpočtovanie : (kontexty, modely a praktické skúsenosti). 1. vydanie. - Bratislava : Wolters Kluwer SR, 2023. - 150 s. ISBN 978-80-571-0657-9
7. STEFANOVIĆ, L.: Guidelines for Disability– Inclusive Budgeting. United Nations Development Programme (UNDP) in Montenegro and UNICEF, 2024. ISBN 978-9940-614-50-8; COBISS.CG-ID 29963012; Dostupné na: chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/2024-07/guidelines_for_disability_-_inclusive_budgeting.pdf

Kontaktné údaje

doc. Ing. Erika Neubauerová, PhD.

erika.neubauerova@flaw.uniba.sk

Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, Ústav ekonomických vied

FINANCOVANIE SAMOSPRÁV A MOBILITA ŠTUDENTOV STREDNÝCH ŠKÔL¹

FINANCING OF SELF-GOVERNMENTS AND MOBILITY OF SECONDARY SCHOOL STUDENTS

Albert Priehoda²

Abstrakt: Príspevok skúma vzťah medzi normatívnym financovaním stredných škôl a mobilitou študentov, najmä pri prestupoch po rozhodnom dátume. Analyzuje právnu úpravu prestupu, povinnosti riaditeľa školy a požiadavku zákonného, odôvodneného a preskúmateľného rozhodovania. Na základe prípadovej štúdie poukazuje na aplikačné problémy, najmä nečinnosť škôl, nedostatočné odôvodnenie rozhodnutí a riziko zohľadňovania ekonomických dôvodov. Záverom konštatuje, že nastavenie financovania môže nepriamo obmedzovať mobilitu študentov a ochranu práv žiakov.

Kľúčové slová: normatívne financovanie; stredné školy; mobilita študentov; prestup žiaka; dodržiavanie právnej úpravy.

Abstract: The paper examines the relationship between normative funding of secondary schools and student mobility, particularly in cases of transfers after the decisive date. It analyses the legal regulation of student transfers, the duties of the school principal, and the requirement for lawful, reasoned and reviewable decision-making. Based on a case study, it identifies practical application problems, especially school inactivity, insufficient reasoning of decisions and the risk of considering economic factors. The paper concludes that the funding model may indirectly restrict student mobility and the protection of students' rights.

Key words: normative funding; secondary schools; student mobility; student transfer; compliance with legal regulation.

¹ Financované EÚ NextGenerationEU prostredníctvom Plánu obnovy a odolnosti SR v rámci projektu č. 17Ro5-04-Vo1-00002 (Kompetenčné centrum pre reguláciu kybernetickej bezpečnosti, ochrany súkromia a kybernetickej kriminality).

² Ústav ekonomických vied, Právnická fakulta, Univerzita Komenského v Bratislave, Šafárikovo nám. č. 6, 810 00 Bratislava

Úvod

Financovanie regionálneho školstva patrí medzi významné oblasti verejných financií, keďže ovplyvňuje fungovanie jednotlivých škôl aj rozpočtové hospodárenie samosprávnych krajov. Financovanie regionálneho školstva je súčasťou širšieho rámca decentralizácie verejnej správy. Jej prínos sa v odbornej literatúre³ spája najmä s posilnením demokracie, vplyvu občanov a volených predstaviteľov, samosprávnych princípov, ako aj s pružnejším a efektívnejším uspokojovaním špecifických potrieb regiónov a obcí. Tento decentralizačný rámec je významný aj pri stredných školách, keďže samosprávne kraje sa podieľajú na organizácii siete škôl a zabezpečovaní regionálnej dostupnosti vzdelávania. Financovanie stredných škôl je založené najmä na normatívnom princípe, teda na počte žiakov a ekonomickej náročnosti študijných odborov. Mobilita žiakov sa prejavuje najmä prestupmi počas školského roka. Ak je financovanie viazané na počet žiakov zistený k rozhodnému dátumu, môže vzniknúť nesúlad medzi financovaným a skutočným počtom žiakov školy. Cieľom príspevku je analyzovať vzťah medzi mobilitou žiakov stredných škôl a normatívnym financovaním regionálneho školstva, najmä pri prestupoch počas školského roka. Príspevok skúma, či systém financovania dostatočne reflektuje reálnu mobilitu žiakov, aké dôsledky má prestup pre pôvodnú a prijímajúcu školu a či nastavenie financovania môže spätne ovplyvňovať rozhodovanie škôl o prijatí žiaka prestupom. Príspevok vychádza z analýzy právnych predpisov upravujúcich financovanie škôl a prestupy žiakov, z metodických a koncepcných dokumentov, ako aj z dostupných údajov o počte žiakov a prestupoch. Súčasťou príspevku je prípadová štúdia prestupu žiaka medzi strednými školami, ktorá ilustruje praktické dôsledky skúmanej problematiky.

Nový zákon o financovaní škôl

Nový zákon č. 322/2025 Z. z. o financovaní škôl a školských zariadení,⁴ účinný od 1. januára 2026, predstavuje významnú legislatívnu zmenu najmä z hľadiska systematiky a prehľadnosti právnej úpravy, keďže nahrádza dlhodobo používaný zákon č. 597/2003 Z. z. o financovaní základných škôl, stredných škôl a školských zariadení⁵ a do jedného právneho predpisu sústreďuje financovanie zo štátneho rozpočtu aj z výnosu dane z príjmov fyzických osôb určeného územnej samospráve. Podstatou novej právnej úpravy však v prípade stredných škôl nie je zásadná zmena samotného modelu financovania, ale skôr konsolidácia, spresnenie a systematizácia pravidiel, ktoré boli podľa predchádzajúcej právnej úpravy rozptýlené vo viacerých

³ NEUBAUEROVÁ, Erika: Finančné aspekty decentralizácie verejnej správy. Bratislava: Ekonóm, 2003. s. 14. ISBN 80-225-1711-9.

⁴ Zákon č. 322/2025 Z. z. o financovaní škôl a školských zariadení.

⁵ Zákon č. 597/2003 Z. z. o financovaní základných škôl, stredných škôl a školských zariadení.

právnych predpisoch, najmä v zákone č. 597/2003 Z. z., zákone č. 596/2003 Z. z. o štátnej správe v školstve a školskej samospráve, zákone o rozpočtových pravidlách verejnej správy, vykonávacích nariadeniach vlády a každoročne vydávaných normatívnych predpisoch ministerstva školstva.⁶ Aj po prijatí novej právnej úpravy ostáva financovanie stredných škôl založené predovšetkým na normatívnom princípe, teda na prideľovaní finančných prostriedkov podľa počtu žiakov a ekonomickej náročnosti jednotlivých študijných odborov. Nový zákon preto možno chápať najmä ako konsolidačný právny predpis, ktorého cieľom je vytvoriť jednotný, komplexný a prehľadnejší systém financovania regionálneho školstva, nie ako právnu úpravu, ktorá by pri stredných školách zásadne menila základnú logiku normatívneho financovania.⁷

Financovanie stredných škôl

Financovanie stredných škôl na Slovensku je založené predovšetkým na verejných zdrojoch, pričom hlavným zdrojom financovania je štátny rozpočet doplnený o prostriedky z rozpočtov vyšších územných celkov (VÚC). Verejnoprávne organizácie zriadené územnou samosprávou zahŕňajú materské a základné školy na úrovni obcí a miest a stredné školy na úrovni VÚC.⁸ Systém vychádza zo zákona o financovaní základných škôl, stredných škôl a školských zariadení⁹ a funguje na princípe normatívneho financovania, teda financovania podľa počtu žiakov. Výška finančných prostriedkov pre zriaďovateľa sa určuje ako súčin počtu žiakov a normatívu na jedného žiaka, pričom normatív pozostáva z mzdového a prevádzkového normatívu. Mzdový normatív pokrýva náklady na mzdy, odvody a ďalšie osobné náklady zamestnancov školy, zatiaľ čo prevádzkový normatív zahŕňa náklady na zabezpečenie výchovno-vzdelávacieho procesu a prevádzky školy bez osobných nákladov. Pri určovaní normatívov sa zohľadňuje druh a typ školy, forma štúdia, vyučovací jazyk a pri stredných odborných školách aj personálna a materiálno-technická náročnosť jednotlivých študijných a učebných odborov. Stredné odborné

⁶ Dôvodová správa k zákonu č. 322/2025 Z. z. o financovaní škôl a školských zariadení. Vládny návrh zákona o financovaní škôl a školských zariadení. Návrh nového zákona, parlamentná tlač 934. Dostupné online: <https://www.nrsr.sk/web/Default.aspx?sid=zakony/cpt&ZakZborID=13&CisObdobia=9&ID=934> /7.5.2026/.

⁷ Prezentácia Nový zákon o financovaní škôl a školských zariadení. Nový zákon o financovaní od roku 2026. Komplexná právna úprava financovania škôl a školských zariadení zo ŠR a z výnosu DPFO územnej samosprávy v jednom právnom predpise. Prezentácia Ministerstva školstva, výskumu, vývoja a mládeže Slovenskej republiky. Dostupné online: <https://www.minedu.sk/data/att/7ca/34905.5029af.pdf> /11.5.2026/.

⁸ CÍBIK, Lukáš: Teória a prax verejných rozpočtov II. Trnava: Univerzita sv. Cyrila a Metoda v Trnave, 2023. str. 52-53. ISBN 978-80-572-0347-6.

⁹ Zákon č. 597/2003 Z. z. o financovaní základných škôl, stredných škôl a školských zariadení.

školy sú preto financované diferencovane podľa kategórií odborov, ktoré ministerstvo školstva každoročne aktualizuje a zverejňuje. Okrem základného normatívneho financovania môžu stredné školy získavať aj doplnkové finančné zdroje, napríklad z podnikateľskej činnosti, prenájmu priestorov, darov, príspevkov podnikateľského sektora alebo zamestnávateľských zväzov.¹⁰ Tieto doplnkové zdroje môžu významne ovplyvniť kvalitu materiálneho vybavenia a úroveň praktickej prípravy žiakov, čo zároveň vytvára rozdiely medzi jednotlivými regiónmi a školami. Zo štátneho rozpočtu sa zároveň poskytujú aj účelovo viazané finančné prostriedky určené napríklad na dopravu žiakov, rozvojové projekty, riešenie havarijných situácií, podporné opatrenia vo vzdelávaní či kapitálové výdavky na rekonštrukcie a modernizáciu školských objektov.¹¹ Financovanie regionálneho školstva je potrebné vnímať v širšom rámci verejných financií a výkonu verejnej správy. Cí bik uvádza,¹² že „verejné financie sú jedným zo základných prvkov zaisťujúcich chod verejnej správy“. Z tohto pohľadu financovanie škôl nepredstavuje iba technický rozpis finančných prostriedkov, ale aj nástroj zabezpečovania verejnej služby vzdelávania. Aktuálnosť tejto otázky potvrdzuje aj odborná literatúra venovaná dopadom zmien financovania školských kompetencií na rozpočty územnej samosprávy. Černě nko a Neubauerová¹³ v súvislosti so zmenou financovania materských škôl poukazujú na potrebu posudzovať fiškálnu decentralizáciu nielen ako presun kompetencií, ale aj ako otázku reálneho finančného krytia úloh, ktoré samosprávy v oblasti školstva zabezpečujú, čo v podstate platí pre aj pre základné a stredné školy.

Prestup študenta

Ministerstvo školstva na svojej webovej stránke, v časti „Zákon o financovaní škôl a školských zariadení - často kladené otázky“¹⁴ uvádza, že v súvislosti s prestupom dieťaťa z jednej materskej školy do druhej sa neuvažuje o presmerovaní finančných

¹⁰ Financovanie predškolského a školského vzdelávania. SAAMS - Slovenská akademická asociácia pre medzinárodnú spoluprácu. Dostupné online: <https://eurydice.eacea.ec.europa.eu/sk/eurypedia/slovakia/financovanie-predskolskeho-skolskeho-vzdelavania/11.5.2026/>.

¹¹ tamtiež

¹² CÍBIK, Lukáš: Financovanie verejnej správy. Trnava: Univerzita sv. Cyrila a Metoda v Trnave, 2020, s. 10. ISBN 978-80-572-0071-0.

¹³ ČERNĚNKO, Tomáš – NEUBAUEROVÁ, Erika. Fiškálna decentralizácia na Slovensku – dopady zmeny financovania materských škôl na rozpočty miestnych samospráv. In: Bratislavské právnické fórum 2025: zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie, 17. – 19. september 2025. Bratislava: Právnická fakulta Univerzity Komenského v Bratislave. s. 977-987 2025. ISBN 978-80-7160-772-4.

¹⁴ Zákon o financovaní škôl a školských zariadení. Webinár Ministerstva školstva, výskumu, vývoja a mládeže Slovenskej republiky. Dostupné online: <https://www.minedu.sk/3-zakon-o-financovani-skol-a-skolskych-zariadeni/>.

prostriedkov počas školského roka. Normatívny príspevok sa aj naďalej určuje podľa počtu detí materskej školy evidovaných k rozhodujúcemu dátumu, ktorým je 15. september príslušného školského roka. Rovnaký princíp sa uplatňuje aj pri prestupe žiaka základnej školy a študenta strednej školy. Špecifickou situáciou je prestup žiakov osemročných gymnázií na štvorročné stredné školy, kde je právna a systémová asymetria medzi ich faktickým postavením a formálnym právnym režimom. Žiak po skončení kvarty je vekovo, vývinovo a obsahom absolvovaného vzdelávania porovnateľný so žiakom deviateho ročníka základnej školy, ktorý sa prirodzene rozhoduje o ďalšej strednej škole, právne je však už žiakom strednej školy, a preto sa jeho zmena školy neposudzuje ako štandardné prijímacie konanie, ale ako prestup, o ktorom individuálne rozhoduje riaditeľ prijímajúcej školy.

V podmienkach školy má postavenie správneho orgánu riaditeľ školy ako fyzická osoba, ktorej zákon zveril rozhodovanie o právach, právom chránených záujmoch a taktiež o povinnostiach žiaka školy.¹⁵

Tým sa znižuje transparentnosť a procesná istota žiaka, keďže jeho prijatie závisí od voľnej kapacity, prípadnej rozdielovej skúšky, vnútorných pravidiel školy a ochoty školy riešiť prestup mimo bežného prijímacieho mechanizmu. Problém má zároveň vzdelávací rozmer, pretože žiak osemročného gymnázia absolvoval porovnateľnú etapu vzdelávania v inom kurikulárnom prostredí, čo môže komplikovať jeho zaradenie do iného typu alebo odboru strednej školy. Osobitne významný je aj finančný aspekt, keďže pri normatívnom financovaní viazanom na počet žiakov môže škola pri prestupe po rozhodnom dátume zvažovať nielen pedagogické a kapacitné dôvody, ale aj to, či na prijatého žiaka získa finančné prostriedky. Súčasný režim tak síce prestup formálne umožňuje, no v porovnaní so žiakmi základných škôl ho robí menej predvídateľným, menej štandardizovaným a potenciálne menej dostupným. Ministerstvom uvádzané informácie¹⁶ v médiách tiež zdôrazňovali, že pre žiaka osemročného gymnázia je zmena školy riešená ako prestup, nie ako bežné prijímacie skúšky na strednú školu. To môže viesť k zníženej transparentnosti, pretože rozhodovanie o prestupe nie je naviazané na poradie uchádzačov v prijímacom konaní, ale na individuálny správny akt riaditeľa prijímajúcej školy. Ak prijímajúca škola žiaka z osemročného gymnázia prijíma prestupom mimo rozhodného obdobia, škola môže byť motivovaná zvažovať nielen pedagogické a kapacitné hľadiská, ale aj

¹⁵ PIVARNÍKOVÁ, Oľga – PIVARNÍKOVÁ, Lucia: Rozhodovacia činnosť riaditeľa základnej školy. Bratislava: Wolters Kluwer SR, 2022. s. 22. ISBN 978-80-571-0495-7.

¹⁶ Žiaci 8-ročného gymnázia nemôžu robiť prijímacie skúšky na strednú školu. Dostupné online: <https://skolske.sk/clanok/51783/ziaci-8-rocneho-gymnazia-nemozu-robic-prijimacie-skusky-na-strednu-skolu>

¹⁶ Žiaci 8-ročného gymnázia nemôžu robiť prijímacie skúšky na strednú školu. Dostupné online: <https://skolske.sk/clanok/51783/ziaci-8-rocneho-gymnazia-nemozu-robic-prijimacie-skusky-na-strednu-skolu>

to, či na žiaka dostane zodpovedajúce finančné prostriedky. V kombinácii s tým, že prestup nie je prijímacím konaním a závisí od rozhodnutia riaditeľa prijímajúcej školy, sa môže vytvoriť riziko, že finančné a organizačné dôvody budú nepriamo obmedzovať mobilitu žiakov.

Vplyv mobility študentov na financovanie stredných škôl

V systéme normatívneho financovania stredných škôl, založenom na princípe „peniaze nasledujú žiaka“, má mobilita študentov priamy vplyv na prerozdelenie verejných finančných zdrojov medzi školami a regiónmi. V zahraničnej literatúre sa princíp „peniaze nasledujú dieťa“ spája so situáciou,¹⁷ keď verejné financovanie smeruje priamo škole, ktorú si rodič alebo žiak zvolí. V slovenskom systéme je však tento princíp oslabený tým, že financovanie je viazané na rozhodný dátum.

Prestup žiaka z jednej školy na druhú preto neznamena iba individuálnu zmenu jeho vzdelávacej dráhy, ale aj ekonomický presun finančných prostriedkov. Školy, ktoré sú atraktívnejšie, najmä vo väčších mestských centrách alebo v žiadaných odboroch, získavajú viac žiakov a tým aj vyšší objem financií, čo im umožňuje ďalej rozvíjať vzdelávaciu ponuku, vybavenie a kvalitu výučby.

Školský rok	2023/2024	2024/2025
Počet žiakov stredných škôl celkom	127 876	135 290
Počet prestupov celkom	9 895	16 586
Počet prestupov bez prestupov na tú istú školu ¹⁸	6 318	10 533
Počet prestupov bez prestupov na tú istú školu a bez prestupov zo zrušených škôl ¹⁹	6 063	4 264
Podiel prestupov bez prestupov na tú istú školu a bez prestupov zo zrušených škôl na celkovom počte prestupov	5%	3%
Normatív spolu stred po zohľadnení Koeficientu kvalifikačnej štruktúry KKŠ (v EUR)	4 066	4 788
Objem finančných prostriedkov (v EUR)	24 653 007	20 417 226

Tabuľka 1.
Prestupy študentov.

¹⁷ WEST, Edwin Geirge: Education Vouchers in Principle and Practice: A Survey. The World Bank Research Observer, vol. 12, no. 1, 1997, s. 85.

¹⁸ Vlastná kalkulácia autora z údajov CVTI.

¹⁹ Vlastná kalkulácia autora z údajov CVTI.

*Zdroj: Centrum vedecko-technických informácií, Rezortný informačný systém a vlastná kalkulácia.
Vlastné spracovanie.*

Naopak, menšie školy, odborné školy alebo školy v regiónoch s nepriaznivým demografickým vývojom môžu v dôsledku odlivu žiakov prichádzať o príjmy, hoci ich základné prevádzkové náklady zostávajú vo veľkej miere nezmenené.

Počet prestupov študentov stredných škôl na inú strednú školu dosiahol v školskom roku 2023/2024 celkom 9 895 prestupov a v školskom roku 2024/2025 celkom 16 589 prestupov. Celkový počet prestupov je ovplyvnený prebiehajúcou optimalizáciou siete stredných škôl a ňou vyvolanými prestupmi študentov zanikajúcich škôl. Napriek tomu, podiel prestupov bez prestupov na tú istú školu a bez prestupov zo zrušených škôl na celkovom počte prestupov, teda očistený o vplyv optimalizácie siete škôl, predstavuje ročne osudy tisícov študentov a s tým spojený presun finančných prostriedkov v objeme viac ako dvoch desiatok miliónov eur.

Mobilita študentov tak môže posilňovať konkurenčné prostredie medzi školami a motivovať ich k zvyšovaniu kvality, no zároveň vytvára riziko prehlbovania rozdielov medzi školami a regiónmi. Školy, ktoré žiakov strácajú, sa môžu dostať do začarovaného kruhu, v ktorom pokles počtu študentov vedie k nižšiemu financovaniu, obmedzovaniu odborov, znižovaniu počtu pedagogických zamestnancov alebo k organizačným zásahom zo strany zriaďovateľa, čo môže následne podporovať ďalší odliv žiakov. Prestupy študentov preto nemožno vnímať len ako prejav slobodnej voľby školy, ale aj ako faktor ovplyvňujúci finančnú stabilitu škôl, dostupnosť vzdelávania, rozhodovanie samosprávnych krajov o optimalizácii školskej siete a dlhodobú udržateľnosť stredného školstva na Slovensku.

Vplyv metodiky financovania stredných škôl na prestupy študentov

Metodika financovania spätne ovplyvňuje aj samotnú mobilitu študentov, pretože vytvára konkurenčné prostredie medzi školami. Ak je výška finančných prostriedkov závislá od počtu žiakov, školy sú motivované získavať nových študentov a udržať si existujúcich. Tento mechanizmus môže mať pozitívne účinky, keďže školy núti reagovať na potreby žiakov a rodičov, zvyšovať kvalitu vzdelávania, modernizovať vybavenie alebo rozširovať ponuku odborov. Prestup študenta tak môže byť prirodzeným dôsledkom snahy nájsť vhodnejšie, kvalitnejšie alebo dostupnejšie vzdelávacie prostredie.

Zároveň však silná väzba financovania na počet žiakov môže viesť aj k neželaným javom. Školy môžu venovať nadmernú pozornosť udržaniu počtu žiakov z ekonomických dôvodov, nie vždy výlučne z pedagogických. V konkurenčnom prostredí môže vzniknúť tlak na „boj o žiaka“, prípadne na zmierňovanie nárokov s cieľom predísť odchodu študentov. Financovanie tak neovplyvňuje len hospodárenie školy, ale aj jej správanie voči žiakom, rodičom a potenciálnym prestupujúcim študentom.

Osobitne významný je vplyv rozhodného dátumu, ku ktorému sa zisťuje počet žiakov na účely financovania. Ak študent prestúpi na inú školu až po tomto termíne, prijímajúca škola na neho spravidla nezíska dodatočné finančné prostriedky v aktuálnom rozpočtovom období, hoci musí zabezpečiť jeho vzdelávanie, administratívu, materiálne podmienky aj prípadné odborné alebo praktické vyučovanie. Z ekonomického hľadiska preto môže byť prijatie študenta po rozhodnom dátume pre školu nevýhodné, najmä ak ide o nákladnejší odborný odbor alebo školu s napätým rozpočtom.

Táto situácia môže viesť k selektívnejšiemu prístupu škôl k žiadostiam o prestup. Škola môže prestup podporiť, ak má voľnú kapacitu alebo očakáva dlhodobjší prínos v ďalších rokoch, ale môže ho aj odmietnuť alebo podmieniť prísnejšími požiadavkami, ak by prijatie žiaka znamenalo zvýšenie nákladov bez primeraného finančného krytia. Financovanie viazané na stav žiakov k určitému dátumu, ktorým je 15 september, tak môže nepriamo obmedzovať mobilitu študentov počas školského roka. Žiak, ktorý chce prestúpiť z dôvodu nevhodného odboru, problémov v kolektíve, nespokojnosti s kvalitou vzdelávania alebo zmeny bydliska sa môže stretnúť s neochotou prijímajúcej školy, ktorá nie je motivovaná prevziať dodatočné náklady bez zodpovedajúceho financovania. Nastavenie financovania preto významne formuje nielen ekonomické správanie škôl, ale aj reálnu dostupnosť a flexibilitu stredoškolského vzdelávania.

Rozhodovanie riaditeľa školy o prestupe žiaka

Pri prestupoch žiakov je potrebné prihliadať aj na princíp slobodnej voľby vzdelávania, ktorý je limitovaný možnosťami výchovno-vzdelávacej sústavy, no nemôže byť nahradený neformálnym alebo svojvoľným rozhodovaním školy.²⁰ Prestup žiaka medzi strednými školami predstavuje formálny správny proces, pri ktorom riaditeľ prijímajúcej školy rozhoduje o právach a právom chránených záujmoch žiaka. Jeho právny základ je obsiahnutý najmä v § 35 zákona č. 245/2008 Z. z. o výchove a vzdelávaní, podľa ktorého o prestupe rozhoduje riaditeľ strednej školy, na ktorú chce žiak prestúpiť. Procesné a kompetenčné pravidlá dopĺňa zákon č. 321/2025 Z. z. o školskej správe a subsidiárne sa uplatňuje aj zákon č. 71/1967 Zb. o správnom konaní, najmä v otázkach, ktoré osobitná školská legislatíva výslovne neupravuje. Prestup preto nemožno chápať iba ako neformálny administratívny úkon medzi dvoma školami ani ako neobmedzenú voľnú úvahu riaditeľa, ale ako výkon verejnej správy viazaný zákonom, ústavnými princípmi a základnými procesnými zárukami účastníka konania.

²⁰ KOREŇOVÁ, Dagmar a kol.: Vybrané kapitoly z verejných financií II. Košice: UPJŠ, 2022. s. 79. ISBN 978-80-574-0104-9.

Proces prestupu sa začína žiadosťou žiaka alebo jeho zákonného zástupcu adresovanou riaditeľovi prijímajúcej školy. Riaditeľ pri rozhodovaní posudzuje najmä kapacitné možnosti školy, príbuznosť alebo kompatibilitu študijného odboru, rozdiely medzi školskými vzdelávacími programami a individuálnu situáciu žiaka. Ak zistí obsahové rozdiely medzi doterajším vzdelávaním a vzdelávacím programom prijímajúcej školy, môže určiť vykonanie rozdielovej skúšky, jej rozsah, obsah a termín. Pri rozhodovaní je však povinný zistiť skutočný stav veci a zohľadniť všetky relevantné okolnosti, najmä zdravotný alebo psychický stav žiaka, šikanu, bezpečnostné riziká, sociálnu situáciu, odporúčania odborníkov, reálnu kapacitu školy alebo potrebu zabezpečiť kontinuitu podporných opatrení. Ak by tieto okolnosti ignoroval alebo rozhodol iba formálne, mohlo by ísť o porušenie zásad zákonného správneho konania.

Rozhodnutie o prestupe musí byť zákonné, zrozumiteľné, riadne odôvodnené a preskúmateľné. Musí obsahovať výrok, odôvodnenie a poučenie o opravnom prostriedku, pričom z odôvodnenia musí byť zrejmé, z akých skutkových zistení riaditeľ vychádzal, ako hodnotil podklady, akými úvahami sa riadil, ako použil právne predpisy a ako sa vysporiadal s návrhmi a námietkami žiaka alebo jeho zákonného zástupcu. Nestačí preto všeobecné konštatovanie, že škola nemá kapacitu alebo že prestup nie je možný. Rozhodnutie, ktoré je nejasné, vnútorne rozporné, bez konkrétnych dôvodov alebo iba formálne cituje zákon, môže byť nepreskúmateľné pre nedostatok dôvodov alebo nezrozumiteľnosť a ako také napadnuteľné v odvolacom alebo súdnom konaní.

Horvat²¹ uvádza, že „zásadne všetky úkony v správnom konaní sa zaznamenávajú do písomnej podoby“. Preto nestačí všeobecné konštatovanie, že škola nemá kapacitu alebo že prestup nie je možný. Rozhodnutie, ktoré je nejasné, vnútorne rozporné, bez konkrétnych dôvodov alebo iba formálne cituje zákon, môže byť nepreskúmateľné pre nedostatok dôvodov alebo nezrozumiteľnosť a ako také napadnuteľné v odvolacom alebo súdnom konaní. Podľa Škrobáka,²² ak škola nevydá rozhodnutie, neoznami dôvody neprijatia alebo neposkytne poučenie o opravnom prostriedku, zákonný zástupca nemôže účinne brániť práva žiaka.

Pri rozhodovaní o prestupe musí riaditeľ rešpektovať aj širší rámec ochrany práv žiaka. Dotknuté môže byť najmä právo na vzdelanie podľa čl. 42 ods. 1 Ústavy SR, zásada rovnosti a zákaz diskriminácie podľa čl. 12 ods. 1 a 2 Ústavy SR, právo na ochranu ľudskej dôstojnosti a súkromia podľa čl. 19 ods. 1 a 2 Ústavy SR, ako aj zákaz

²¹ HORVAT, Matej: K problémom elektronického doručovania s osobitným zreteľom na správne konanie. In: Bratislavské právnické fórum 2020: Inovácie v administratívnom konaní. Bratislava: Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, 2020, s. 64. SBN 978-80-7160-564-5.

²² ŠKROBÁK, Ján: Informovanie o začatí správneho konania prostriedkami elektronickej komunikácie. In: Bratislavské právnické fórum 2020: Inovácie v administratívnom konaní. Bratislava: Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, 2020, s. 49. ISBN 978-80-7160-564-5.

diskriminácie v prístupe ku vzdelaniu podľa antidiskriminačného zákona. Pri maloletých žiakoch je potrebné prihliadať aj na princíp najlepšieho záujmu dieťaťa podľa čl. 3 ods. 1 Dohovoru o právach dieťaťa. Riaditeľ preto nesmie rozhodovať na základe osobných sympatií, konfliktov, subjektívnych preferencií alebo ako formu nepriameho trestu voči žiakovi či jeho rodičom. Rozhodovanie musí byť založené na objektívnych, overiteľných a zákonných kritériách.

Súčasťou zákonného postupu je aj rešpektovanie procesných práv účastníka konania. Žiak alebo jeho zákonný zástupca má mať možnosť komunikovať so školou, oboznámiť sa s podkladmi rozhodnutia, vyjadriť sa k nim a pri zamietnutí prestupu podať odvolanie, o ktorom rozhoduje príslušný orgán druhého stupňa. Ak škola neposkytne riadne poučenie o odvolaní, nesprávne doručí rozhodnutie, odmietne komunikovať alebo znemožní účinné uplatnenie opravného prostriedku, môže tým zasiahnuť do procesných práv žiaka a jeho zákonných zástupcov. Po právoplatnom povolení prestupu sú pôvodná aj prijímajúca škola povinné zabezpečiť odovzdanie a prevzatie pedagogickej dokumentácie, vyradenie žiaka z evidencie pôvodnej školy a jeho zaradenie do evidencie prijímajúcej školy. Pri prestupe môžu byť podľa okolností relevantné aj pravidlá ochrany osobných údajov, podporné opatrenia pri žiakoch so špeciálnymi výchovno-vzdelávacími potrebami alebo úprava výkonu rodičovských práv, ak medzi rodičmi existuje spor o zmenu školy.

Celkovo možno konštatovať, že prestup žiaka strednej školy je kombináciou hmotnoprávnej úpravy podľa školského zákona, kompetenčnej úpravy podľa zákona o školskej správe, procesných záruk vyplývajúcich zo Správneho poriadku a ústavnoprávnych limitov výkonu verejnej správy. Ich spoločným cieľom je zabezpečiť, aby rozhodovanie o zmene školy bolo zákonné, objektívne, transparentné, nediskriminačné, odôvodnené a preskúmateľné.

Prípadová štúdia prestupu žiaka strednej školy

Prípadová štúdia zachytáva praktický priebeh snahy o prestup žiaka strednej školy do rovnakého študijného odboru v inom kraji, pričom dôvodom prestupu bola zmena bydliska, teda okolnosť osobitného zreteľa. Zákonný zástupca žiaka oslovil päť stredných škôl, pričom vo všetkých prípadoch išlo o školy poskytujúce vzdelávanie v rovnakom odbore. Priebeh konania však ukazuje výrazné rozdiely v postupe jednotlivých škôl, najmä pokiaľ ide o komunikáciu so zákonným zástupcom, vydávanie formálnych rozhodnutí, zisťovanie skutkového stavu, posudzovanie kapacity školy a odôvodňovanie záverov o prijatí alebo neprijatí žiaka prestupom.

V prípade prvej školy boli žiadosti o prestup podané opakovane, najskôr v auguste 2025 a následne v januári 2026, a to mailom aj poštou. Škola však na žiadosti nereagovala a nevydala žiadne rozhodnutie. Takýto postup poukazuje na problém nečinnosti správneho orgánu, keďže žiadosť o prestup nemožno vybaviť iba mlčaním

školy. Ak riaditeľ školy rozhoduje o právach žiaka, je povinný vo veci konať a rozhodnúť zákonom predpokladaným spôsobom. Podobný problém sa objavil aj pri druhej škole, ktorá po doručení žiadosti telefonicky oznámila, že nemá voľné miesto, avšak bez vydania formálneho rozhodnutia. Aj v tomto prípade teda absentoval preskúmateľný správny akt, z ktorého by bolo zrejmé, na základe akých skutkových zistení škola dospela k záveru o nedostatku kapacity.

Tretia škola síce na žiadosť reagovala formálnejšie, keď vydala rozhodnutie o zastavení konania spojené s požiadavkou na doplnenie informácií, no následný postup zostal neukončený riadnym rozhodnutím vo veci. Po doplnení podkladov škola iniciovala osobné stretnutie, na ktorom bol zákonnému zástupcovi ponúknutý prestup až od nasledujúceho školského roka, a to do prvého ročníka. Ani v tomto prípade však nebolo vydané rozhodnutie o prijatí alebo neprijatí prestupom. Tento postup vyvoláva otázky z hľadiska právnej istoty žiaka, pretože neformálna ponuka alternatívneho riešenia nemôže nahradiť rozhodnutie o podanej žiadosti.

Štvrtá škola v prvej fáze konania po podaní žiadosti komunikovala telefonicky, potvrdila existenciu voľnej kapacity a dožiadala si študijné výsledky žiaka. Následne však telefonicky oznámila zamietnutie prestupu na základe týchto výsledkov, opäť bez vydania rozhodnutia. Pri opakovanej podaní žiadosti o prestup už škola postupovala formálnejšie, pozvala žiaka na rozdielovú skúšku a po jej vykonaní vydala rozhodnutie o neprijatí. Aj tento prípad však poukazuje na potrebu dôsledného odôvodnenia rozhodnutia, najmä ak škola argumentuje kapacitnými dôvodmi alebo výsledkami žiaka. Rozhodnutie neobsahovalo dostatočné skutkové zistenia o konkrétnej triede, ročníku, odbore, najvyššom možnom počte žiakov, aktuálnom počte zapísaných alebo reálne študujúcich žiakov ani o tom, či bolo možné využiť zákonnú možnosť zvýšenia najvyššieho počtu žiakov v triede z dôvodu zmeny trvalého pobytu žiaka.

Piata škola v prvej fáze vybavila žiadosť iba telefonickým oznámením o nedostatočnej kapacite bez vydania rozhodnutia. Pri opakovanej žiadosti si škola vyžiadala študijné výsledky a následne vydala rozhodnutie o neprijatí, ktoré odôvodnila tým, že žiak nebol prijatý na základe kritérií stanovených riaditeľom školy a schválených pedagogickou radou školy. Proti rozhodnutiu bolo podané odvolanie, v ktorom sa namietalo viacero zásadných pochybení. Predovšetkým bolo namietané, že rozhodnutie vychádzalo z neaktuálneho právneho predpisu, keďže škola odkazovala na zákon č. 596/2003 Z. z., ktorý bol od 1. januára 2026 nahradený zákonom č. 321/2025 Z. z. o školskej správe. Ďalej bolo spochybnené použitie kritéria priemerného prospechu ako rozhodujúceho kritéria pri prestupe, keďže takéto kritérium je nad rámec zákonného režimu prestupu.

Podstatnou námietkou bolo aj to, že rozhodnutie piatej školy sa nevysporiadalo so zákonnou úpravou rozdielovej skúšky podľa § 35 ods. 3 školského zákona²³. Rozhodnutie neuvádzalo, či boli medzi absolvovaným vzdelávaním a vzdelávacím programom prijímajúcej školy identifikované rozdiely, aké konkrétne rozdiely boli zistené, či bola žiakovi ponúknutá možnosť vykonať rozdielovú skúšku a prečo škola namiesto posúdenia zákonných podmienok prestupu použila kritérium priemerného prospechu. V odvolaní sa zároveň zdôraznilo, že pri prestupe do rovnakého odboru nie je rozdielová skúška automatickou podmienkou prestupu, ale môže byť určená iba na základe zistenia rozdielov v obsahu absolvovaných vyučovacích predmetov. Ak škola takéto rozdiely nezistí alebo ich v rozhodnutí neoznačí, nemožno zákonne odôvodniť odmietnutie prestupu iba všeobecným odkazom na interné kritériá.

Ďalším pochybením piatej školy bolo nesprávne poučenie o odvolaní, keď rozhodnutie uvádzalo päťdňovú lehotu na podanie odvolania s odkazom na Správny poriadok, hoci všeobecná lehota podľa § 54 ods. 2 zákona č. 71/1967 Zb.²⁴ je pätnásť dní, ak osobitný zákon neustanovuje inak. Takéto nesprávne poučenie môže negatívne zasiahnuť do procesných práv účastníka konania, pretože môže vyvolať mylný dojem, že právo podať odvolanie zaniká skôr, než stanovuje zákon. Odvolanie zároveň poukazovalo na to, že škola sa nevysporiadala s dôvodmi osobitného zreteľa, najmä so zmenou bydliska, ktoré mali byť súčasťou správnej úvahy riaditeľa pri rozhodovaní o prestupe. Správny orgán je pritom povinný presne a úplne zistiť skutkový stav a rozhodnutie musí vychádzať zo spoľahlivo zisteného stavu veci.

Výsledok konania pred piatou školou je z hľadiska prípadovej štúdie osobitne významný, pretože po podaní odvolania bolo následne vydané rozhodnutie o prijatí žiaka. Žiakovi bolo umožnené nastúpiť od začiatku nového školského roka. Na jednu stranu sa to dá vnímať ako vyhovenie žiadosti o prestup, keď však zohľadníme dôvod prestupu, ktorým bola zmena bydliska, umožnený termín prestupu predlžil odlúčenie žiaka od rodiny o ďalších päť mesiacov, celkom na desať mesiacov odlúčenia.

Spôsob vybavenia odvolania naznačuje, že riadne uplatnenie opravných prostriedkov môže mať v prípadoch nedostatočne odôvodneného alebo právne chybného rozhodnutia zásadný význam. Zároveň však poukazuje na širší systémový problém. Ak zákonný zástupca nie je právne informovaný alebo nie je schopný pripraviť kvalifikované odvolanie, žiak môže byť fakticky ukrátený o možnosť prestupu aj v situácii, keď pôvodné rozhodnutie školy nebolo dostatočne zákonné alebo preskúmateľné.

Prípadová štúdia tak ukazuje, že rozhodovanie o prestupe žiaka medzi strednými školami sa v praxi často pohybuje medzi formálnym správnym konaním a neformálnou administratívnou komunikáciou. Viaceré školy reagovali telefonicky,

²³ Ustanovenie § 35 ods. 3 Zákona č. 245/2008 Z. z. o výchove a vzdelávaní (školský zákon).

²⁴ Ustanovenie § 54 ods. 2 Zákona č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (Správny poriadok).

mailom alebo vôbec, bez vydania rozhodnutia, hoci išlo o žiadosť, o ktorej mal riaditeľ rozhodnúť ako orgán školskej správy. Opakovane sa objavovali problémy s nečinnosťou, nedostatočným odôvodnením, nepreskúmateľnosťou rozhodnutí, nesprávnym právnym základom, použitím interných kritérií nad rámec zákona a nesprávnym poučením o odvolaní. Z vecného hľadiska školy posudzovali najmä kapacitu, študijné výsledky a rozdiely v učive, avšak nie vždy bolo zrejmé, či tieto okolnosti skutočne zistili a ako ich právne vyhodnotili.

Z odborno-právneho hľadiska prípad potvrdzuje, že prestup žiaka nemožno ponechať na neformálne posúdenie školy. Riaditeľ prijímajúcej školy je povinný o žiadosti rozhodnúť, svoje rozhodnutie odôvodniť, umožniť účastníkovi konania uplatniť procesné práva a v prípade zamietnutia uviesť konkrétne skutkové a právne dôvody. Ak škola tvrdí nedostatok kapacity, musí byť z rozhodnutia zrejmé, z akých údajov vychádza. Ak poukazuje na rozdiely vo vzdelávacom programe, musí ich identifikovať a vysvetliť, prečo je potrebné vykonať rozdielovú skúšku. Ak zohľadňuje študijné výsledky, musí byť zrejmé, na základe akého zákonného oprávnenia ich považuje za rozhodujúce kritérium prestupu. A ak sú v žiadosti uvedené dôvody osobitného zreteľa, najmä zmena bydliska, škola sa s nimi musí v odôvodnení rozhodnutia výslovne a vecne vysporiadať.

Celý prípad preto poukazuje na potrebu dôslednejšieho dodržiavania procesných pravidiel pri prestupoch žiakov stredných škôl. Prestup nie je len organizačnou otázkou školy, ale rozhodovaním o prístupe žiaka k vzdelávaniu a o jeho ďalšej vzdelávacej dráhe. Zákonnosť, preskúmateľnosť a transparentnosť rozhodnutí sú preto nevyhnutnou podmienkou ochrany práv žiaka aj dôvery v správne fungovanie školskej správy.

Záver

Cieľom príspevku bolo analyzovať vzťah medzi mobilitou študentov stredných škôl a normatívnym financovaním regionálneho školstva, osobitne pri prestupoch počas školského roka. Z analýzy vyplýva, že prestup žiaka nie je iba individuálnym rozhodnutím alebo organizačnou otázkou školy, ale aj javom s finančnými, právnymi a systémovými dôsledkami. Keďže financovanie stredných škôl je viazané najmä na počet žiakov k rozhodnému dátumu, môže dochádzať k nesúladu medzi financovaným a skutočným počtom žiakov. Pôvodná škola môže zostať financovaná na žiaka, ktorý už jej vzdelávanie nevyužíva, zatiaľ čo prijímajúca škola môže byť povinná zabezpečiť jeho vzdelávanie bez okamžitého navýšenia finančných prostriedkov. Tento nesúlad môže ovplyvňovať ochotu škôl prijímať žiakov prestupom, najmä po rozhodnom dátume a v odboroch s vyššou ekonomickou náročnosťou. Osobitne problematické je postavenie žiakov osemročných gymnázií, ktorí sa po skončení kvarty nachádzajú v obdobnej situácii ako žiaci deviateho ročníka

základnej školy, no ich zmena školy sa neposudzuje ako prijímacie konanie, ale ako prestup medzi strednými školami. Analýza zároveň potvrdila, že rozhodovanie o prestupe je formálnym správnym procesom, v ktorom riaditeľ školy rozhoduje o právach žiaka. Preto musí postupovať zákonne, objektívne a preskúmateľne; rozhodnutie o zamietnutí prestupu musí byť riadne odôvodnené, založené na spoľahlivo zistenom skutkovom stave a musí obsahovať poučenie o oprávnom prostriedku. Prípadová štúdia ukázala, že v praxi sa pri prestupoch objavujú závažné aplikačné nedostatky, najmä nečinnosť škôl, vybavovanie žiadostí neformálnou komunikáciou bez vydania rozhodnutia, nedostatočné odôvodnenie zamietnutia, nesprávne poučenie o odvolaní alebo uplatňovanie kritérií bez jasnej zákonnej opory. Tieto zistenia potvrdzujú, že problém prestupov má nielen finančný, ale aj procesnoprávny rozmer. Ak škola nerozhodne riadne a preskúmateľne, žiak môže byť fakticky obmedzený v možnosti zmeniť vzdelávacie prostredie aj v prípadoch, keď na to existujú relevantné dôvody, napríklad zmena bydliska, zdravotné alebo psychické okolnosti, šikana alebo iné dôvody osobitného zreteľa. Riešením by preto malo byť presnejšie metodické usmernenie postupu škôl pri prestupoch, dôsledné vyžadovanie písomného a preskúmateľného rozhodnutia o každej žiadosti, zjednotenie aplikačnej praxe pri posudzovaní kapacity školy a rozdielových skúšok, ako aj zváženie finančného mechanizmu, ktorý by pri prestupe po rozhodnom dátume aspoň čiastočne kompenzoval náklady prijímajúcej školy. Vhodné by bolo tiež osobitne upraviť postavenie žiakov osemročných gymnázií pri prechode na štvorročné stredné školy tak, aby ich procesné postavenie nebolo menej predvídateľné ako postavenie žiakov základných škôl. Transparentné, zákonné a finančne primerane nastavené rozhodovanie o prestupoch je nevyhnutné nielen na ochranu práv žiakov, ale aj na zachovanie dôvery v riadne fungovanie školskej správy a udržateľnosť siete stredných škôl.

Zoznam použitej literatúry

1. CÍBIK, Lukáš: Financovanie verejnej správy. Trnava: Univerzita sv. Cyrila a Metoda v Trnave, 2020, 89 s. ISBN 978-80-572-0071-0.
2. CÍBIK, Lukáš: Teória a prax verejných rozpočtov II. Trnava, Univerzita sv. Cyrila a Metoda v Trnave, 2023. 131 str. ISBN 978-80-572-0347-6.
3. ČERNĚNKO, Tomáš – NEUBAUEROVÁ, Erika: Fiškálna decentralizácia na Slovensku – dopady zmeny financovania materských škôl na rozpočty miestnych samospráv. In: Bratislavské právnické fórum 2025: zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie, 17. – 19. september 2025. Bratislava: Právnická fakulta Univerzity Komenského v Bratislave. 1649 s. 2025. ISBN 978-80-7160-772-4.

4. HORVAT, Matej: K problémom elektronického doručovania s osobitným zreteľom na správne konanie. In: Bratislavské právnické fórum 2020: Inovácie v administratívnom konaní. Bratislava: Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, 2020, 147 s. ISBN 978-80-7160-564-5.
5. Nariadenie vlády č. 412/2025 Z. z. Nariadenie vlády Slovenskej republiky, ktorým sa ustanovujú podrobnosti rozpisu finančných prostriedkov zo štátneho rozpočtu pre školy a školské zariadenia.
6. NEUBAUEROVÁ, Erika: Finančné aspekty decentralizácie verejnej správy. Bratislava: Ekonóm, 2003, 168 s. ISBN 80-225-1711-9.
7. KOREŇOVÁ, Dagmar a kol.: Vybrané kapitoly z verejných financií II. Košice. UPJŠ, 2022, 122 s. ISBN 978-80-574-0104-9
8. PIVARNÍKOVÁ, Oľga – PIVARNÍKOVÁ, Lucia: Rozhodovacia činnosť riaditeľa základnej školy. Bratislava: Wolters Kluwer SR, 2022. 112 s. ISBN 978-80-571-0495-7.
9. ŠKROBÁK, Ján: Informovanie o začatí správneho konania prostriedkami elektronickej komunikácie. In: Bratislavské právnické fórum 2020: Inovácie v administratívnom konaní. Bratislava: Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, 2020, 147 s. ISBN 978-80-7160-564-5.
10. WEST, Edwin Geirge: Education Vouchers in Principle and Practice: A Survey. The World Bank Research Observer, vol. 12, no. 1, 1997, s. 85.
11. Zákon č. 322/2025 Z. z. o financovaní škôl a školských zariadení.
12. Zákon č. 597/2003 Z. z. o financovaní základných škôl, stredných škôl a školských zariadení.
13. Zákon č. 321/2025 Z. z. o školskej správe a o zmene a doplnení niektorých zákonov.
14. Zákon č. 245/2008 Z. z. o výchove a vzdelávaní (školský zákon).
15. Zákon č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (Správny poriadok).

Kontaktné údaje

Ing. Albert Priehoda, PhD.

albert.priehoda@flaw.uniba.sk

Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, Ústav ekonomických vied

ŠETRIA SPOLOČNÉ OBECNÉ ÚRADY VEREJNÉ PENIAZE? DVE ROVINY FIŠKÁLNEJ EFEKTÍVNOSTI MEDZIOBECNEJ SPOLUPRÁCE NA SLOVENSKU¹

DO JOINT MUNICIPAL OFFICES SAVE PUBLIC MONEY? TWO LEVELS OF FISCAL EFFICIENCY OF INTER-MUNICIPAL COOPERATION IN SLOVAKIA

Marián Ruňanin²

Abstrakt: Príspevok skúma, či spoločné obecné úrady (SOÚ) šetria verejné prostriedky, a to na dvoch úrovniach: na úrovni rozpočtu členskej obce a na úrovni samotného úradu. Spájame evidenciu SOÚ Ministerstva vnútra SR (2022 - 2025) s výsledkami hospodárenia obcí (2019- 2023) a identifikáciu stavíme na skutočne pozorovaných prechodoch obcí medzi členstvom a nečlenstvom. Efekt vstupu do SOÚ odhadujeme metódou rozdielu v rozdieloch s event-study špecifikáciou, pričom ako kontrolnú skupinu využívame popri obciach, ktoré členmi nikdy neboli, aj obce vstupujúce do SOÚ neskôr, čím adresujeme samoselekcii. Predpoklad paralelných trendov pre vstupy nie je zamietnutý. Vstup obce do SOÚ nemá robustne preukázateľný vplyv na jej bežné výdavky, bodové odhady sú malé a záporné (-1,4 % až -3,2 %) a väčšie úspory možno vylúčiť. Naopak, nákladová funkcia SOÚ vykazuje výrazné úspory z rozsahu, elasticita výdavkov úradu vzhľadom na pokryté obyvateľstvo je približne 0,7 a každý ďalší úsek pôsobnosti zvyšuje jednotkové náklady o približne 11 %. Minimálny efekt na rozpočty obcí vysvetľujeme aritmeticky, výdavky SOÚ tvoria iba približne 1,4 % bežných výdavkov mediánovej členskej obce. Výsledky podporujú konsolidáciu SOÚ do väčších celkov a spoľahlivejšiu vykazovaciu disciplínu.

Kľúčové slová: spoločný obecný úrad; medziobecná spolupráca; úspory z rozsahu; fiškálna efektívnosť; difference-in-differences

Abstract: The paper examines whether joint municipal offices (JMOs) in Slovakia save public money, at two levels: the budget of a member municipality and the office itself. We link the Ministry of Interior registry of JMOs (2022-2025) with municipal financial statements (2019-2023) and base identification

¹Príspevok je výstupom z grantu APVV-22-0482 Financovanie územnej samosprávy – potenciál funkčných mikroregiónov.

²Katedra teórie práva a filozofie práva, Právnická fakulta, Univerzita Komenského v Bratislave, Šafárikovo nám. č. 6, 810 00 Bratislava

on actually observed transitions of municipalities into and out of membership. The effect of joining a JMO is estimated by difference-in-differences with an event-study specification, using not only never-members but also later entrants (not-yet-treated) as a control group, thereby addressing self-selection. The parallel-trends assumption for entries is not rejected. Joining a JMO has no robustly detectable effect on a municipality's current expenditure: point estimates are small and negative (-1.4 % to -3.2 %) and larger savings can be ruled out. By contrast, the JMO cost function exhibits substantial economies of scale: the elasticity of office expenditure with respect to the population served is about 0.7, and each additional field of competence raises unit costs by about 11 %. We explain the minimal effect on municipal budgets arithmetically: JMO expenditure amounts to only about 1.4 % of the median member municipality's current spending. The results support consolidating JMOs into larger units and stricter reporting discipline.

Key words: joint municipal office; inter-municipal cooperation; economies of scale; fiscal efficiency; difference-in-differences

Úvod

Slovenská republika patrí k najfragmentovanejším systémom územnej samosprávy v Európe, približne 2 900 obcí, z ktorých má väčšina menej než tisíc obyvateľov, vykonáva v zásade rovnaký katalóg originálnych aj prenesených kompetencií. Spoločný obecný (ďalej len „SOÚ“) úrad podľa § 20a zákona č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení (ďalej len „zákon o obecnom zriadení“) je hlavným inštitucionálnym nástrojom, ktorým slovenský právny poriadok umožňuje malým obciam zdieľať odbornú a administratívnu kapacitu bez toho, aby strácali právnu subjektivitu a politickú samostatnosť.

V politickej aj odbornej diskusii sa SOÚ tradične spája s príslubom úspor z rozsahu, zdieľanie stavebného úradníka, sociálneho pracovníka či ekonomického personálu má znížiť jednotkové náklady výkonu správy. Tento príslub je však na Slovensku empiricky takmer netestovaný. Príspevok preto kladie jednoduchú, no prakticky zásadnú otázku: šetria spoločné obecné úrady peniaze? Otázku rozkladáme na dve analyticky odlišné roviny. Prvou je rovina obce, zníži vstup do SOÚ bežné výdavky členskej obce? Druhou je rovina úradu, vykazuje samotná prevádzka SOÚ úspory z rozsahu, teda klesajú jednotkové náklady úradu s veľkosťou obsluhovanej populácie? Príspevok prináša tri príspevky k literatúre. Po prvé, konštruujeme nový harmonizovaný dátový súbor spájajúci evidenciu SOÚ Ministerstva vnútra SR za roky 2022 - 2025 s výsledkami hospodárenia všetkých obcí SR za roky 2019 - 2023, pričom členstvo obce je odvodené z menovitých zoznamov členských obcí, nie z agregátov.

Po druhé, identifikačnú stratégiu staviame na skutočne pozorovaných prechodoch (vstupoch a výstupoch) a ako kontrolnú skupinu využívame aj obce, ktoré do SOÚ vstúpili neskôr, čo umožňuje priamo testovať predpoklad paralelných trendov a obmedziť skreslenie zo samoselekcie. Po tretie, odhadujeme, podľa našich vedomostí po prvý raz pre slovenský kontext, nákladovú funkciu samotného SOÚ a kvantifikujeme úspory z rozsahu v jeho prevádzke.

Testujeme tri hypotézy.

1. H₁ - vstup obce do SOÚ nemá štatisticky významný kauzálny efekt na jej bežné výdavky.
2. H₂ - prevádzka SOÚ vykazuje úspory z rozsahu, teda elasticita výdavkov úradu vzhľadom na pokrytú populáciu je menšia než jedna.
3. H₃ - pri danej populácii zvyšuje vyšší počet členských obcí jednotkové náklady SOÚ (koordinačné a transakčné náklady fragmentovaného členstva).

Teoretické východiská a stav poznania

Teória fiškálneho federalizmu odôvodňuje existenciu malých jurisdikcií lepším prispôbením verejných služieb lokálnym preferenciám, súčasne však upozorňuje na stratu úspor z rozsahu pri službách s vysokými fixnými nákladmi.³ Polycentrická tradícia na tento konflikt odpovedá tým, že produkciu služby možno organizačne oddeliť od politickej jednotky, malé obce si ponechajú rozhodovanie, no produkciu špecializovaných agend zdieľajú.⁴ Spoločný obecný úrad je učebnicovým príkladom takéhoto usporiadania, ekonomicky ide o zdieľané servisné centrum, právne o organizačnú zložku bez právnej subjektivity, ktorej náklady si členské obce rozpočítavajú.

Empirická literatúra o medziobecnej spolupráci (IMC) je rozsiahla, ale nejednoznačná. Staršie prehľady aj novšia metaregresná analýza ukazujú, že úspory sa objavujú najmä pri kapitálovo náročných službách (odpadové hospodárstvo, vodárenstvo) a u najmenších obcí, zatiaľ čo pri administratívnych a koprodukovaných službách bývajú efekty nízke až žiadne, nejakú úlohu zohrávajú transakčné náklady a forma správy spolupráce. Výsledky závisia od veľkosti obcí, povahy poskytovanej služby a formy riadenia spolupráce, empirické dôkazy o samostatnom vplyve transakčných nákladov zostávajú nejednoznačné.⁵ Pre Holandsko, krajinu

³OATES, W. E. *Fiscal Federalism*. New York : Harcourt Brace Jovanovich, 1972.

⁴OSTROM, V. - TIEBOUT, C. M. - WARREN, R. *The Organization of Government in Metropolitan Areas: A Theoretical Inquiry*. In *American Political Science Review*, 1961, roč. 55, č. 4, s. 831 - 842.

⁵BEL, G. - WARNER, M. E. *Inter-municipal cooperation and costs: Expectations and evidence*. In *Public Administration*, 2015, roč. 93, č. 1, s. 52 - 67. a BEL, G. - SEBŐ, M. *Does Inter-Municipal Cooperation*

označovanú za laboratórium IMC, sa nepreukázal žiaden efekt spolupráce na celkové výdavky priemernej obce.⁶ Analogicky kauzálne identifikované odhady dôsledkov municipálnej amalgamácie v Dánsku nenašli významné systémové úspory, pokles administratívnych nákladov bol kompenzovaný rastom v iných kapitolách.⁷

V strednej a východnej Európe sa IMC interpretuje predovšetkým ako adaptívna odpoveď na politicky nepriechnú územnú konsolidáciu.⁸ Na Slovensku spoločné obecné úrady sú opisované ako určitá odpoveď na nedokončenú alebo nefunkčnú decentralizáciu. Vedecky slovenské SOÚ boli doteraz skúmané najmä deskriptívne a komparatívne,⁹ kauzálny odhad ich fiškálneho efektu na úrovni obce, ako aj odhad nákladovej funkcie samotného úradu, v literatúre chýbajú. Práve túto medzeru príspevok vyplňa.

Inštitút spoločného obecného úradu

Spoločný obecný úrad, vzniká zmluvou medzi obcami podľa § 20a ods. 3. Doktrína ho charakterizuje ako útvar bez vlastnej právnej subjektivity, zaradený do štruktúry obecného úradu tej obce, ktorá je jeho sídlom. Zamestnanci spoločného obecného úradu sú zamestnancami tejto obce, no zabezpečujú administratívnu agendu všetkých zúčastnených obcí. Správnym orgánom zostáva vždy príslušná obec, o ktorej záležitosť ide, spoločný obecný úrad len pripravuje odborné podklady a rozhodnutie vydáva a podpisuje starosta dotknutej obce. V aplikačnej praxi pritom prevažuje špecializovaný spoločný obecný úrad zriadený na vybranom úseku, najmä spoločný stavebný úrad, matričný úrad alebo školský úrad, nad všeobecným úradom príslušným pre celú agendu zúčastnených obcí.¹⁰ Obec, ktorá je sídlom spoločného

Really Reduce Delivery Costs? An Empirical Evaluation of the Role of Scale Economies, Transaction Costs, and Governance Arrangements. In *Urban Affairs Review*, 2021, roč. 57, č. 1, s. 153 - 188.

⁶ALLERS, M. A. - DE GREEF, J. A. Intermunicipal cooperation, public spending and service levels. In *Local Government Studies*, 2018, roč. 44, č. 1, s. 127 - 150.

⁷Pozri BLOM-HANSEN, J. - HOULBERG, K. - SERRITZLEW, S. - TREISMAN, D. Jurisdiction Size and Local Government Policy Expenditure: Assessing the Effect of Municipal Amalgamation. In *American Political Science Review*, 2016, roč. 110, č. 4, s. 812 - 831. a HANSEN, S. W. - HOULBERG, K. - PEDERSEN, L. H. Do Municipal Mergers Improve Fiscal Outcomes? In *Scandinavian Political Studies*, 2014, roč. 37, č. 2, s. 196 - 214.

⁸Pozri TELES, F. - SWIANIEWICZ, P. (eds.). *Inter-Municipal Cooperation in Europe: Institutions and Governance*. London : Palgrave Macmillan, 2018. a SWIANIEWICZ, P. (ed.). *Working Together: Intermunicipal Cooperation in Five Central European Countries*. Budapest : Open Society Foundations/LGI, 2011.

⁹KLIMOVSKÝ, D. - MEJERE, O. - MIKOLAITYTE, J. - PINTERIČ, U. - SAPARNIENE, D. Inter-Municipal Cooperation in Lithuania and Slovakia: Does Size Structure Matter? In *Lex Localis - Journal of Local Self-Government*, 2014, roč. 12, č. 3, s. 643 - 658.

¹⁰TEKELI, J. - HOFFMANN, M. - TOMAŠ, L.: Zákon o obecnom zriadení. Komentár, komentár k § 16 a § 20a ZoOZ, spoločný obecný úrad nemá vlastnú právnu subjektivitu, je útvárom obce, ktorá je jeho sídlom, jeho zamestnanci sú zamestnancami tejto obce, správnym orgánom zostáva príslušná obec a

obecného úradu, predkladá podľa § 20a ods. 5 správu o jeho činnosti a hospodárení Ministerstvu vnútra za dva predchádzajúce kalendárne roky, čo je zároveň hlavný evidenčný zdroj o ich počte. Z komparatívneho hľadiska existujú podobné inštitúty aj v iných štátoch, avšak líšia sa svojou typológiou, je preto dôležité sa zamerať na otázku efektívnosti právneho inštitútu ako takého, čo je škoda, že vo všeobecnosti právna veda nerobí.

Dáta

Využívame dva administratívne zdroje. Prvým je evidencia spoločných obecných úradov Ministerstva vnútra SR za roky 2022 - 2025, ktorá pre každý SOÚ uvádza sídlo, kraj, počet členských obcí, pokryté obyvateľstvo, prepočítané úväzky, ročné výdavky úradu, vykonávané úseky pôsobnosti a menovitý zoznam členských obcí.¹¹ Druhým sú výsledky hospodárenia obcí publikované Ministerstvom financií SR (DataCentrum) za roky 2019 - 2023, pokrývajúce všetkých 2 927 obcí a mestských častí SR v jednotnej štruktúre ekonomickej klasifikácie.¹²

Členstvo obce v SOÚ sme odvodili rozkladom menovitých zoznamov, obec považujeme za člena v danom roku, ak figuruje v zozname aspoň jedného úseku aspoň jedného SOÚ. Tabuľka 1 zachytáva vývoj evidencie.

Rok	Počet SOÚ	Počet členských obcí	Výdavky SOÚ spolu (€)
2022	126	1 843	11 011 904
2023	114	1 814	11 684 251
2024	91	1 498	9 795 686
2025	69	1 121	8 568 027

Tabuľka 1: Vývoj evidencie SOÚ v rokoch 2022 - 2025. Počet členských obcí zodpovedá obciam jednoznačne spárovaným s finančným panelom. Zdroj: vlastné spracovanie podľa evidencie MV SR.

Pokrytie obcí systémom SOÚ tak za štyri roky kleslo zo 63 % na 38 % všetkých obcí SR. Pre identifikačnú stratégiu je kľúčový rozklad pozorovaných zmien členstva. Medzi rokmi 2022 a 2023 evidujeme 101 vstupov a 130 výstupov. Výstupy však zjavne nemožno čítať ako reálne rozhodnutia obcí, až 70 zo 130 obcí, ktoré z evidencie v roku 2023 vypadli, sa do nej v rokoch 2024 alebo 2025 opäť vracia, čo indikuje administratívnu fluktuáciu evidencie (vyraďenie a opätovný zápis úradu, nesplnenie

rozhodnutie podpisuje jej starosta; v praxi prevažuje špecializovaný spoločný obecný úrad (najmä spoločný stavebný, matričný či školský úrad) nad všeobecným.

¹¹Ministerstvo vnútra SR. Prehľad spoločných obecných úradov v evidencii Ministerstva vnútra SR za roky 2022 - 2025. Bratislava : MV SR, získané na základe žiadosti.

¹²Ministerstvo financií SR. Výsledky hospodárenia obcí k 31. 12. za roky 2019 - 2023. Bratislava : MF SR - DataCentrum.

vykazovacej povinnosti) skôr než skutočné ukončenie spolupráce. Len 60 výstupov je trvalých v tom zmysle, že obec sa do evidencie nevrátila ani v jednom z nasledujúcich dvoch rokov. Naivné použitie všetkých zmien evidovaného statusu ako „treatmentu“ by preto kontaminovalo odhady administratívnym šumom, v analýze s touto heterogenitou explicitne pracujeme. Pre roky 2024 a 2025 ďalej identifikujeme 146, resp. 40 nových vstupov obcí, ktoré v rokoch 2022 - 2023 členmi neboli, tie tvoria kontrolnú skupinu „not-yet-treated“ (spolu 186 obcí). Napokon 796 obcí nebolo členom SOÚ v žiadnom zo sledovaných rokov.

Metodika

Statický model s dvojcestnými fixnými efektmi (TWFE), bežne používaný v literatúre, má pri našom probléme dve slabiny. Po prvé, pri heterogénnych efektoch a rôznom časovaní zmien statusu je TWFE odhad váženým priemerom porovnaní, ktoré môžu obsahovať aj „zakázané“ porovnania už ošetrovaných jednotiek, s váhami bez zmysluplnej interpretácie.¹³ Po druhé, pre väčšinu členských obcí časovanie vstupu nepozorujeme, boli členmi už pred začiatkom evidencie, takže within-variácia pochádza takmer výlučne z malej skupiny prechodov, ktorých kvalitu treba preveriť (časť 2). Identifikáciu preto stavíme výlučne na čistých, presne datovaných prechodoch.

Prvou rovinou je efekt členstva na rozpočet obce. Pre kohortu 101 obcí, ktoré vstúpili do SOÚ v roku 2023, odhadujeme event-study špecifikáciu

$$\ln(BV)_{it} = \alpha_i + \delta_t + \sum_{k \neq -1} \beta_k \cdot \mathbf{1}[t - 2023 = k] \cdot D_i + \varepsilon_{it},$$

kde BV sú bežné výdavky obce, α_i obecné a δ_t ročné fixné efekty, D_i indikátor príslušnosti k vstupujúcej kohorte a referenčným obdobím je rok pred vstupom ($k = -1$). Štandardné chyby klastrujeme na úrovni obce. Koeficienty β_k pre $k < -1$ slúžia ako priamy test paralelných trendov v štyroch predintervenčných rokoch (2019 - 2022); β_0 meria efekt v roku vstupu.

Popri štandardnom porovnaní s obcami, ktoré členmi neboli nikdy, používame ako preferovanú kontrolnú skupinu 186 obcí, ktoré do SOÚ vstúpili až v rokoch 2024 alebo 2025 (not-yet-treated). Tieto obce prešli tým istým selekčným procesom, rozhodli sa pre členstvo, len o rok či dva neskôr a preto vierohodnejšie aproximujú kontrafaktuálny vývoj vstupujúcich obcí vrátane nepozorovaných časovo premenlivých faktorov, ktoré rozhodnutie o vstupe sprevádzajú. Symetricky

¹³Pozri GOODMAN-BACON, A. Difference-in-differences with variation in treatment timing. In Journal of Econometrics, 2021, roč. 225, č. 2, s. 254 - 277. a CALLAWAY, B. - SANT'ANNA, P. H. C. Difference-in-Differences with multiple time periods. In Journal of Econometrics, 2021, roč. 225, č. 2, s. 200 - 230.

odhadujeme efekt výstupov z roku 2023 oproti 1 713 obciam, ktoré boli členmi v oboch rokoch 2022 a 2023, a to osobitne pre všetkých 130 výstupov a pre 60 trvalých výstupov, ak členstvo generuje úspory, výstup by sa mal prejavieť rastom výdavkov. Robustnosť hlavného výsledku napokon overujeme placebo testom s fiktívnym rokom vstupu 2022 odhadnutým výlučne na predintervenčnom okne, alternatívnou závislou premennou (celkové výdavky obce) a heterogenitou podľa typu vstupu (existujúci verzus novoregistrovaný úrad).

Závislou premennou je logaritmus celkových bežných výdavkov obce, nie výdavky na obyvateľa. Obecné fixné efekty absorbujú rozdiely v úrovni (vrátane veľkosti obce) a ročné fixné efekty spoločné šoky (infláciu, valorizácie, energetickú krízu), keďže populácia obcí sa v päťročnom okne mení len pomaly, prípadné skreslenie z rozdielných populačných trendov je druhého rádu, čo uvádzame ako limitáciu. Krátke poobdobie (jediný post-rok pre kohortu 2023) je danosťou dostupných dát, zachytávame preto okamžitý efekt vstupu, nie dlhodobé prispôsobenie.

Druhou rovinou je nákladová funkcia samotného úradu. Na paneli 357 pozorovaní SOÚ × rok (2022 - 2025, úrady s vykázanými kladnými výdavkami) odhadujeme

$$\ln(V/P)_{jt} = \gamma_1 \ln P_{jt} + \gamma_2 N_{jt} + \gamma_3 U_{jt} + \mu_{j(k)} + \delta_t + \varepsilon_{jt},$$

kde V sú ročné výdavky SOÚ, P pokryté obyvateľstvo, N počet členských obcí, U počet vykonávaných úsekov pôsobnosti a μ označuje krajské, resp. v náročnejšej špecifikácii priamo fixné efekty jednotlivých SOÚ. Koeficient γ_1 má priamu interpretáciu - elasticita celkových nákladov úradu vzhľadom na populáciu je $1 + \gamma_1$, takže $\gamma_1 < 0$ indikuje úspory z rozsahu (H2). Koeficient γ_2 testuje H3: či pri danej populácii fragmentovanejšie členstvo zvyšuje jednotkové náklady. Kvadratickým členom v $\ln P$ overujeme prípadný U-tvar krivky. Štandardné chyby klastrujeme na úrovni SOÚ.

Empirické výsledky

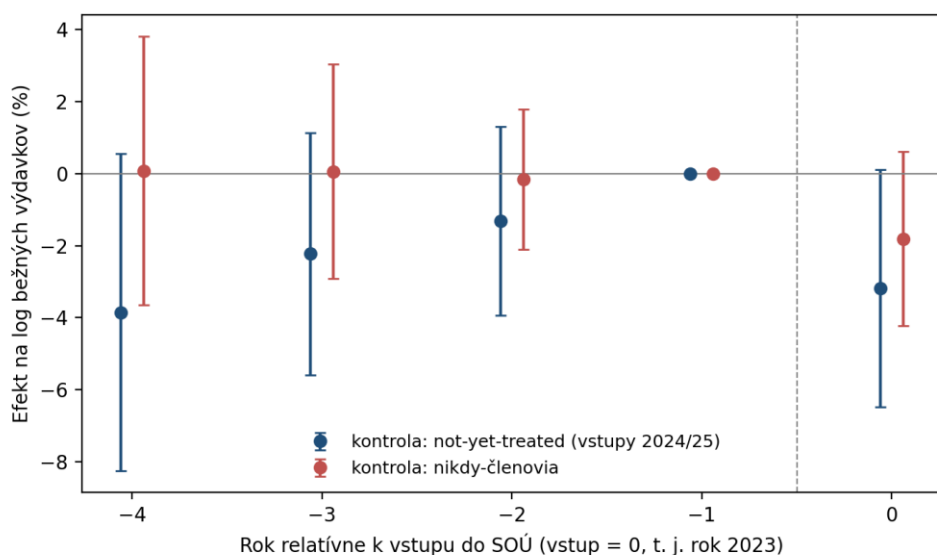
a. Efekt vstupu obce do SOÚ na bežné výdavky

Tabuľka 2 a obrázok 1 prezentujú event-study odhady pre kohortu vstupov 2023. V oboch porovnaniach sú všetky predintervenčné koeficienty štatisticky nevýznamné a spoločný Waldov test ich nulovosti nezamieta paralelné trendy ($p = 0,380$ voči not-yet-treated; $p = 0,997$ voči nikdy-členom).

Rok relatívne k vstupu		Kontrola: not-yet-treated	Kontrola: nikdy-členovia
t = -4	β (s. e.)	-3,85 (2,24)	+0,08 (1,90)
t = -3	β (s. e.)	-2,23 (1,71)	+0,06 (1,52)

t = -2	β (s. e.)	-1,31 (1,33)	-0,16 (0,99)
t = -1 (referenčný)		0	0
t = 0 (rok vstupu)	β (s. e.)	-3,19 (1,67)	-1,81 (1,23)
Waldov test pred-trendov	p-hodnota	0,380	0,997
Počet pozorovaní	N	1 424	4 452

Tabuľka 2: Event-study odhady efektu vstupu do SOÚ (kohorta 2023) na log bežných výdavkov, v %. Obecné a ročné fixné efekty, štandardné chyby klastrované na úrovni obce. Zdroj: vlastné spracovanie.



Obrázok 1: Event-study odhady s 95 % intervalmi spoľahlivosti. Zdroj: vlastné spracovanie.

To je podstatný rozdiel oproti odhadom založeným na všetkých evidovaných zmenách statusu, pri ktorých sa predpoklad paralelných trendov typicky porušuje, čistenie treatmentu od administratívneho šumu evidencie sa teda ukazuje ako kľúčové.

Porovnanie (post = 2023)	β (%)	s. e.	p	N
Vstupy 2023 vs. not-yet-treated	-1,35	1,75	0,440	1 424
Vstupy 2023 vs. nikdy-členovia	-1,80	1,25	0,150	4 452
Výstupy 2023 (všetky) vs. zotrávajúci členovia	+0,54	0,98	0,582	9 150
Trvalé výstupy 2023 vs. zotrávajúci členovia †	+3,03	1,23	0,014	8 803

Tabuľka 3: Difference-in-differences odhady, závislá premenná log bežných výdavkov. Obecné a ročné fixné efekty, klastrované štandardné chyby. † Pri trvalých výstupoch sú porušené paralelné trendy

(Waldov test, $p < 0,001$) a event-study koeficient v roku výstupu je nulový, odhad nemá kauzálnu interpretáciu. Zdroj: vlastné spracovanie.

Bodový odhad efektu v roku vstupu je záporný v oboch porovnaniach: -3,19 % oproti not-yet-treated kontrole ($p = 0,057$, na hranici 5 % hladiny) a -1,81 % oproti nikdy-členom ($p = 0,142$). Kompaktné difference-in-differences odhady v tabuľke 3 dávajú konzistentný, no slabší obraz: -1,35 % až -1,80 % bez štatistickej významnosti. Symetrický test výstupov interpretáciu úspor nepodporuje: pri všetkých 130 výstupoch je odhad nulový (+0,54 %, $p = 0,582$) a hoci pri 60 trvalých výstupoch dáva DiD odhad +3,03 % ($p = 0,014$), event-study verzia odhaľuje, že pre túto skupinu sú porušené paralelné trendy (Waldov test $p < 0,001$) a v samotnom roku výstupu k žiadnemu skoku nedochádza (+0,55 %, $p = 0,686$), odhad preto kauzálnu neinterpretujeme. Hypotézu H_1 dáta v súhrne nezamietajú, veľké úspory na úrovni rozpočtu obce možno vylúčiť a znamienko odhadov pripúšťa nanajvýš malé úspory pri vstupe.

b. Robustnosť a heterogenita

Hlavný výsledok podrobujeme trom doplnkovým testom (tabuľka 4). Po prvé, placebo test - fiktívny vstup datovaný do roku 2022, odhadnutý výlučne na predintervencnom okne 2019 - 2022. Voči nikdy-členom je placebo efekt presne nulový (+0,02 %, $p = 0,988$), voči not-yet-treated kontrole je mierne kladný (+2,43 %; $p = 0,100$), čo zodpovedá miernemu relatívnemu rastu výdavkov vstupujúcich obcí pred vstupom viditeľnému aj na obrázku 1. Prípadné skreslenie z tohto driftu však pôsobí proti nájdeniu úspor, takže záporný odhad v roku vstupu je v tomto zmysle konzervatívny. Po druhé, alternatívna závislá premenná - efekt na celkové výdavky obce vrátane kapitálových a výdavkových finančných operácií je nulový a nepresný, v súlade s tým, že prípadný efekt by sa mal koncentrovať v bežných výdavkoch. Po tretie, heterogenita podľa typu vstupu, 30 obcí vstúpilo do úradu existujúceho už v roku 2022, zatiaľ čo 71 obcí vstúpilo do novoregistrovaného úradu. Odhady sú v oboch skupinách malé, záporné a štatisticky nevýznamné; dáta teda nenaznačujú, že by sa prístupenie k etablovanému úradu fiškálne líšilo od založenia nového.

Test (DiD)	β (%)	s. e.	p	N
Placebo: fiktívny vstup 2022 (okno 2019 - 2022), vs. not-yet-treated	+2,43	1,47	0,100	1 139
Placebo: fiktívny vstup 2022 (okno 2019 - 2022), vs. nikdy-členovia	+0,02	1,25	0,988	3 556
Celkové výdavky obce, vs. not-yet-treated	+2,21	3,74	0,555	1 424
Celkové výdavky obce, vs. nikdy-členovia	-2,69	2,89	0,352	4 452

Vstup do existujúceho SOÚ (n = 30), vs. not-yet-treated	-0,37	2,89	0,899	1 070
Vstup do novoregistrovaného SOÚ (n = 71), vs. not-yet-treated	-1,77	1,80	0,328	1 275

Tabuľka 4: Robustnosť a heterogenita; difference-in-differences odhady na log výdavkov (v %). Obecné a ročné fixné efekty; štandardné chyby klastrované na úrovni obce. Zdroj: vlastné spracovanie.

c. Úspory z rozsahu v prevádzke SOÚ

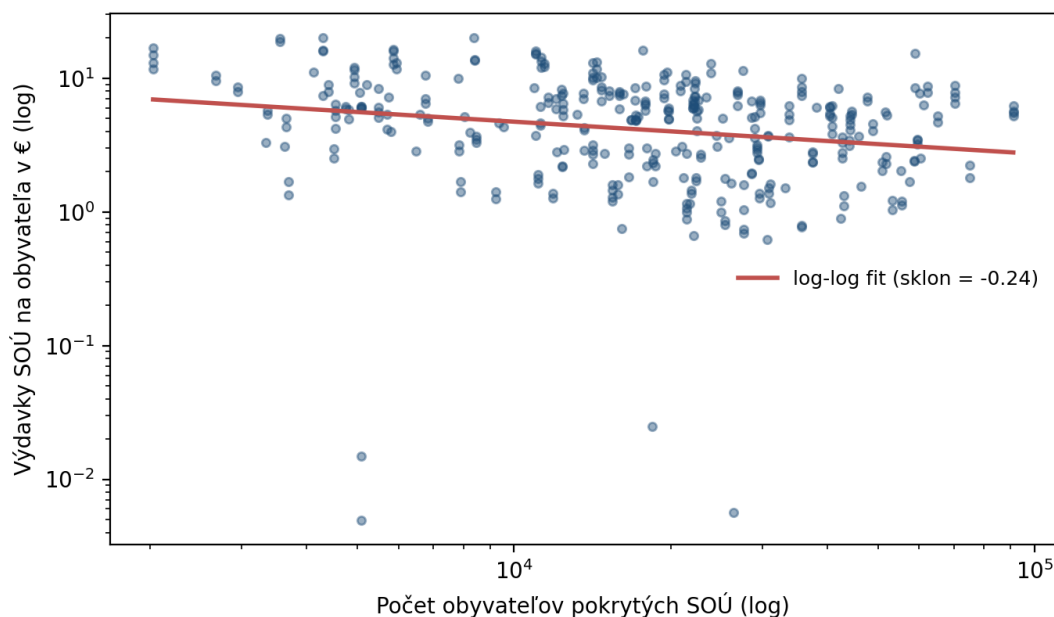
Druhá rovina analýzy presúva pozornosť z rozpočtu obce na samotný úrad. Pracujeme s panelom 357 pozorovaní SOÚ × rok za roky 2022 - 2025 (úrad y s vykázanými kladnými výdavkami, výdavky nevykazuje 5 - 17 % evidovaných úradov ročne). Deskriptívne mediánové výdavky SOÚ na obyvateľa pokrytého územia klesajú z 6,1 € v najmenšom kvartile úradov (medián 5 095 obyvateľov) cez 5,3 € a 4,9 € na 3,8 € v najväčšom kvartile (medián 44 256 obyvateľov). Tabuľka 5 prezentuje regresné odhady nákladovej funkcie.

	(1) kraj + rok FE	(2) kvadratická	(3) SOÚ + rok FE	(4) bez výd. < 1 000 €
ln(populácia)	-0,216 (0,151)	-1,746 (1,412)	-1,126** (0,470)	-0,286*** (0,107)
ln(populácia) ²	-	0,080 (0,072)	-	-
počet členských obcí	0,0080 (0,0068)	0,0074 (0,0065)	0,0135 (0,0176)	0,0080 (0,0063)
počet úsekov pôsobnosti	0,1146*** (0,0244)	0,1142*** (0,0242)	0,1561*** (0,0529)	0,1017*** (0,0198)
N (SOÚ × rok)	357	357	338	353
Fixné efekty	kraj, rok	kraj, rok	SOÚ, rok	kraj, rok

Tabuľka 5: Nákladová funkcia SOÚ, panel 2022 - 2025; závislá premenná ln(výdavky SOÚ na obyvateľa). Klastrované štandardné chyby na úrovni SOÚ v zátvorkách; *** $p < 0,01$, ** $p < 0,05$, * $p < 0,10$. Zdroj: vlastné odhady.

Výsledky potvrdzujú H₂ pričom H₃ sa potvrdzuje len smerom odhadu, nie štatistickou významnosťou. V základnej špecifikácii (1) je bodový odhad elasticity jednotkových nákladov vzhľadom na populáciu -0,22, oslabený však šumom úradov vykazujúcich zjavne neúplné výdavky v rádoch desiatok eur ročne, po ich vylúčení v špecifikácii (4) je odhad -0,29 a významný na 1 % hladine. Elasticita celkových nákladov úradu je teda približne 0,7, desaťpercentný nárast pokrytej populácie zvýši výdavky úradu len o približne sedem percent. Kvadratický člen je nevýznamný, v pozorovanom rozsahu veľkostí nenachádzame bod obratu a U-tvar sa nepotvrdzuje. Náročná within špecifikácia (3), identifikovaná výlučne zo zmien veľkosti v rámci toho istého úradu, ukazuje elasticitu jednotkových nákladov blízku -1, teda takmer čisto

fixné náklady prevádzky úradu v krátkom období. Najrobustnejším nákladovým faktorom je šírka agendy, každý ďalší úsek pôsobnosti zvyšuje jednotkové náklady o približne 10 - 16 % vo všetkých špecifikáciách. Koeficient počtu členských obcí je kladný, ale štatisticky nevýznamný. Inštitucionálne to znamená, že rovnaká populácia obsluhovaná menším počtom väčších úradov je lacnejšia než množstvo malých SOÚ.



Obrázok 2: Výdavky SOÚ na obyvateľa a veľkosť pokrytej populácie (obe osi logaritmické), panel 2022 - 2025. Zdroj: vlastné spracovanie.

d. Prečo sa úspory z rozsahu neprejavia v rozpočtoch obcí

Zdanlivý rozpor medzi nulovým efektom členstva (4.1) a silnými úsporami z rozsahu v úrade (4.3) má jednoduché aritmetické vysvetlenie. Mediánové výdavky SOÚ na jednu členskú obec predstavujú 6 511 € ročne, zatiaľ čo mediánové bežné výdavky obce dosiahli v roku 2023 úroveň 459 669 €, delegovaná agenda teda tvorí len približne 1,4 % bežného rozpočtu členskej obce (a približne 5 - 6 € na obyvateľa oproti niekoľkým stovkám eur celkových bežných výdavkov na obyvateľa). Aj keby vstup do efektívneho úradu znížil náklady delegovanej agendy o tretinu, na úrovni celkového rozpočtu obce by išlo o efekt rádovo 0,5 %, hlboko pod rozlišovacou schopnosťou akéhokoľvek odhadu na dostupných dátach, konfidenčné intervaly našich odhadov pritom takéto malé úspory nevylučujú. Nulový výsledok na úrovni obce preto netreba čítať ako dôkaz neefektívnosti SOÚ, ale ako dôsledok malého rozpočtového podielu

zdieľanej agendy, záver je konzistentný s holandskou skúsenosťou, kde sa úspory preukázali len v rozpočtovo marginálnej agende výberu daní.

Diskusia a limitácie

Pre tvorbu politiky z výsledkov vyplýva trojica záverov. Po prvé, argument, že členstvo v SOÚ citeľne odľahčí rozpočty obcí, nemá v dátach oporu, fiškálne odôvodnenie SOÚ treba formulovať na úrovni nákladov delegovanej agendy a kapacity, nie celkových rozpočtov. Po druhé, vnútri systému SOÚ existuje reálny a kvantifikovateľný priestor na úspory - presun od malých úradov k väčším celkom znižuje jednotkové náklady správy, rozdiel mediánových veľkostí najmenšieho a najväčšieho kvartilu úradov (5 095 oproti 44 256 obyvateľov) implikuje pri odhadnutej elasticite rozdiel jednotkových nákladov približne -46 %, pričom najsilnejším nákladovým faktorom je šírka vykonávanej agendy. Tento záver konverguje so zisteniami Správy o stave verejnej správy za rok 2024, podľa ktorej sa obce napriek preukázateľnej úspore nákladov pri väčších úradovniach naďalej združujú prevažne do veľmi malých celkov.¹⁴ Po tretie, samotná evidencia je nekvalitným nástrojom, viac než polovica evidovaných „výstupov“ obcí sa do evidencie v nasledujúcich dvoch rokoch vracia, časť SOÚ nevykazuje výdavky vôbec a formát tabuliek komplikuje spracovávanie modelov. Spoľahlivá vykazovacia povinnosť a aj strojovo čitateľný formát evidencie sú predpokladom akejkolvek budúcej evaluácie.

Analýza má aj limitácie. Krátke poobdobie zachytáva len okamžitý efekt vstupu, dlhodobé prispôsobenie môže byť odlišné a s pribúdajúcimi ročníkmi výkazov ho bude možné doplniť, vrátane odhadov skupinovo-časových priemerných efektov pre viaceré kohorty. Závislou premennou sú celkové bežné výdavky obce, nie výdavky na samotnú delegovanú agendu, ktoré sa v účtovníctve obcí samostatne nevykazujú, test je preto testom rozpočtového, nie agendového efektu. Výdavky SOÚ vykazujú úrady samé a časť ich nevykazuje, pokiaľ by nevykazovanie korelovalo s veľkosťou, mohlo by odhady nákladovej funkcie skresliť. Časť úradov vykazuje zjavne neúplné výdavky v rádoch desiatok či stoviek eur ročne, výsledky preto overujeme špecifikáciou bez týchto pozorovaní. Napokon, nefiškálne prínosy SOÚ, kvalita a zákonnosť výkonu prenesených pôsobností, dostupnosť odborného personálu, odbremenenie starostov stoja mimo finančných výkazov a náš nulový rozpočtový výsledok o nich nevypovedá.

Záver

¹⁴Ministerstvo vnútra SR. Správa o stave verejnej správy za rok 2024 (tlačová informácia z 12. 11. 2025). Dostupné na: <https://www.minv.sk/?tlacove-spravy&sprava=sprava-o-stave-verejnej-spravy-prinasa-data-trendy-a-odporucania-pre-modernizaciu-statuu>

Analýza neposkytuje robustný dôkaz, že evidovaný vstup obce do SOÚ vedie už v roku vstupu k merateľnému poklesu jej celkových bežných výdavkov. Tento výsledok nemožno interpretovať ako dôkaz neefektívnosti medziobecnej spolupráce, pretože výdavky spojené s činnosťou SOÚ predstavujú iba približne 1 až 1,5 % bežných výdavkov typickej členskej obce a závislá premenná zachytáva celý obecný rozpočet. Na úrovni samotných úradov výsledky naznačujú existenciu úspor z rozsahu: väčšia pokrytá populácia je spojená s nižšími jednotkovými výdavkami, pričom tento vzťah pretrváva vo viacerých alternatívnych špecifikáciách. Výsledky tak odôvodňujú ďalšie preverovanie konsolidácie SOÚ, samy osebe však nepreukazujú kauzálny efekt ich zlúčenia a nehodnotia kvalitu ani dostupnosť poskytovaných služieb. Bezprostrednou reformnou prioritou by malo byť najmä stabilné vymedzenie členstva, strojovo spracovateľná evidencia a úplné vykazovanie nákladov a činností jednotlivých úradov.

Zoznam použitej literatúry

1. ALLERS, M. A. - DE GREEF, J. A. Intermunicipal cooperation, public spending and service levels. In *Local Government Studies*, 2018, roč. 44, č. 1, s. 127 - 150.
2. BEL, G. - SEBŮ, M. Does Inter-Municipal Cooperation Really Reduce Delivery Costs? An Empirical Evaluation of the Role of Scale Economies, Transaction Costs, and Governance Arrangements. In *Urban Affairs Review*, 2021, roč. 57, č. 1, s. 153 - 188.
3. BEL, G. - WARNER, M. E. Inter-municipal cooperation and costs: Expectations and evidence. In *Public Administration*, 2015, roč. 93, č. 1, s. 52 - 67.
4. BLOM-HANSEN, J. - HOULBERG, K. - SERRITZLEW, S. - TREISMAN, D. Jurisdiction Size and Local Government Policy Expenditure: Assessing the Effect of Municipal Amalgamation. In *American Political Science Review*, 2016, roč. 110, č. 4, s. 812 - 831.
5. CALLAWAY, B. - SANT'ANNA, P. H. C. Difference-in-Differences with multiple time periods. In *Journal of Econometrics*, 2021, roč. 225, č. 2, s. 200 - 230.
6. GOODMAN-BACON, A. Difference-in-differences with variation in treatment timing. In *Journal of Econometrics*, 2021, roč. 225, č. 2, s. 254 - 277.
7. HANSEN, S. W. - HOULBERG, K. - PEDERSEN, L. H. Do Municipal Mergers Improve Fiscal Outcomes? In *Scandinavian Political Studies*, 2014, roč. 37, č. 2, s. 196 - 214.
8. KLIMOVSKÝ, D. - MEJERE, O. - MIKOLAITYTE, J. - PINTERIČ, U. - SAPARNIENE, D. Inter-Municipal Cooperation in Lithuania and Slovakia: Does Size Structure Matter? In *Lex Localis - Journal of Local Self-Government*, 2014, roč. 12, č. 3, s. 643 - 658.
9. Ministerstvo financií SR. Výsledky hospodárenia obcí k 31. 12. za roky 2019 - 2023. Bratislava : MF SR - DataCentrum.
10. Ministerstvo vnútra SR. Prehľad spoločných obecných úradov v evidencii Ministerstva vnútra SR za roky 2022 - 2025. Bratislava : MV SR.

11. Ministerstvo vnútra SR. Správa o stave verejnej správy za rok 2024 (tlačová informácia z 12. 11. 2025). Dostupné na: minv.sk.
12. OATES, W. E. Fiscal Federalism. New York : Harcourt Brace Jovanovich, 1972.
13. OSTROM, V. - TIEBOUT, C. M. - WARREN, R. The Organization of Government in Metropolitan Areas: A Theoretical Inquiry. In American Political Science Review, 1961, roč. 55, č. 4, s. 831 - 842.
14. SWIANIEWICZ, P. (ed.). Working Together: Intermunicipal Cooperation in Five Central European Countries. Budapest : Open Society Foundations/LGI, 2011.
15. TELES, F. - SWIANIEWICZ, P. (eds.). Inter-Municipal Cooperation in Europe: Institutions and Governance. London : Palgrave Macmillan, 2018.
16. TEKELI, J. – HOFFMANN, M. – TOMAŠ, L. *Zákon Slovenskej národnej rady č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení. Komentár*. 2. vydanie. Bratislava : Wolters Kluwer SR, 2021.
17. Zákon Slovenskej národnej rady č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov.

Kontaktné údaje

Mgr. Ing. Marián Ruňanin

marian.runanin@flaw.uniba.sk

Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, Katedra teórie práva a filozofie práva

OD DOBROVOLNEJ K POVINNEJ ÚČASTI? ÚSTAVNOPRÁVNE LIMITY A IMPLIKÁCIE PRE MIESTNU DEMOKRACIU¹

FROM VOLUNTARY TO MANDATORY ELECTORAL PARTICIPATION? CONSTITUTIONAL LIMITS AND IMPLICATIONS FOR LOCAL DEMOCRACY

Lívia Trellová²

Abstrakt: Príspevok analyzuje ústavnoprávne aspekty zavedenia volebnej povinnosti na úrovni miestnej demokracie. Vychádza z predpokladu, že nízka volebná účasť v komunálnych voľbách a miestnych referendách môže oslabovať demokratickú legitimitu orgánov územnej samosprávy a znižovať reprezentatívnosť prijímaných rozhodnutí. Cieľom príspevku je preskúmať teoretické východiská volebnej povinnosti, identifikovať jej základné modely a posúdiť ich ústavnoprávnú akceptovateľnosť. Pozornosť sa sústreďuje na argumenty podporujúce aj odmietajúce zavedenie povinnej volebnej účasti, ako aj na komparatívne skúsenosti štátov, ktoré tento inštitút využívajú. Príspevok skúma vzťah medzi volebnou povinnosťou, demokratickou legitimitou, politickou participáciou a individuálnou slobodou jednotlivca. Dospieva k záveru, že povinná volebná účasť môže predstavovať nástroj na zvýšenie volebnej participácie a posilnenie legitimacy orgánov miestnej samosprávy, jej prípadné zavedenie v podmienkach Slovenskej republiky by si však vyžadovalo ústavnú zmenu a rešpektovanie princípov demokratického a právneho štátu.

Kľúčové slová: volebné právo, volebná povinnosť, komunálne voľby, obec, samospráva

Abstract: The article examines the constitutional aspects of introducing mandatory voting at the level of local democracy. It proceeds from the assumption that low voter turnout in municipal elections and local referenda may weaken the democratic legitimacy of local self-government bodies and reduce the representativeness of public decision-making. The aim of the article is to analyse the theoretical foundations of mandatory voting, identify its

¹ Príspevok je výstupom z grantu APVV-22-0482 Financovanie územnej samosprávy – potenciál funkčných mikroregiónov.

² Katedra ústavného práva, Právnická fakulta, Univerzita Komenského v Bratislave, Šafárikovo nám. č. 6, 810 00 Bratislava

principal models and assess their constitutional acceptability. Particular attention is paid to arguments both supporting and opposing mandatory electoral participation, as well as to comparative experiences of states that have adopted this institution. The article explores the relationship between compulsory voting, democratic legitimacy, political participation and individual freedom. It concludes that compulsory electoral participation may constitute an instrument for increasing voter turnout and strengthening the legitimacy of local self-government bodies. However, its introduction in the Slovak Republic would require constitutional amendments and full respect for the principles of a democratic state governed by the rule of law.

Key words: Electoral Right, Compulsory Voting, Municipal Elections, Municipality, Local Self-Government

Úvod

Územná samospráva je nevyhnutnou súčasťou moderného demokratického a právneho štátu. Nositeľmi územnej samosprávy sú územné samosprávne celky (územné jednotky), pričom základnou územnou jednotkou v Slovenskej republike je obec. Územnú samosprávu tvorí aj vyšší územný celok, t.j. samosprávny kraj. Miestna demokracia, či už v priamej alebo nepriamej forme, nevyhnutne prispieva k naplneniu základného poslania územnej samosprávy, a to v podobe spravovania miestnych záležitostí prostredníctvom subjektov, ktorým sú tieto veci najbližšie, ktoré by mali sledovať záujem miestneho obyvateľstva. Hlasovanie na miestnej úrovni či už v rámci komunálnych volieb alebo v rámci miestneho referenda je významný spôsob ako môžu miestni obyvatelia prejaviť svoj názor a ovplyvniť spôsob fungovania, či spravovania obce. Na miestnej úrovni je zaujímavé to, že keď sa pozrieme na to bližšie, obyvatelia majú k svojim voleným miestnym zástupcom bližšie v porovnaní s voľbami na celoštátnej úrovni. Mnohí voliči osobne poznajú volených predstaviteľov, aktívne s nimi potom komunikujú počas výkonu ich mandátu v obecnom (mestskom) zastupiteľstve, či v úrade starostu (primátora). Inak povedané výsledok miestnych volieb ľudia niekedy pociťujú oveľa intenzívnejšie v každodennom živote, ide o bezprostrednú formu reflexie miestnej politiky.

Volebné právo predstavuje jeden z konštitutívnych prvkov demokratického a právneho štátu a zároveň základný mechanizmus realizácie princípu suverenity ľudu. V širšom ponímaní tvorí súčasť základného práva na správu vecí verejných. Ústavná úprava čl. 30 ods. 1 zaručuje občanom právo zúčastňovať sa na správe vecí verejných priamo alebo slobodnou voľbou svojich zástupcov. Zároveň však pre cudzincov s trvalým pobytom na území Slovenskej republiky zaručuje právo voliť a byť volení voľby do orgánov samosprávy obcí a do orgánov samosprávy vyšších územných

celkov. Ústava SR tak jednotlivcovi garantuje základné ústavné (politické) právo, ktoré uskutočňuje prostredníctvom volieb. Celá slovenská ústavná úprava vychádza z predpokladu, že voliť je subjektívnym oprávnením jednotlivca, predstavuje možnosť jednotlivca konať, správať sa určitým spôsobom, nie jeho povinnosť. Ústavodarca tak vytvoril základný ústavný predpoklad pre vyjadrenie názoru ako jednotlivca, tak väčšiny k základným otázkam fungovania spoločnosti. Realizácia volebného práva je tak možnosťou, aby sa spoločnosť zastúpená elektorátom mohla vyjadriť k prejednávanej otázke či už v podobe obsadzovania úradov, mandátov alebo rozhodovania dôležitých otázok verejného záujmu, a to platí ako na celoštátnej, tak aj na komunálnej úrovni. Prostredníctvom výkonu volebného práva dochádza k demokratickej legitimácii orgánov verejnej moci, pričom práve pravidelné, slobodné, všeobecné a rovné voľby vytvárajú nevyhnutné spojenie medzi občanmi a výkonom verejnej moci v podmienkach reprezentatívnej demokracie. Volebné právo preto nemožno redukovať výlučne na individuálne subjektívne politické právo jednotlivca, ale je potrebné ho vnímať aj v jeho objektívnoprávnej dimenzii ako inštitucionálnu garanciu demokratického ústavného poriadku, politického pluralizmu a legitimacy výkonu štátnej moci. Univerzálne volebné právo súčasne predstavuje významný nástroj politickej participácie, inklúzie a rovnosti občanov v demokratickej spoločnosti. Práve tento širší ústavnoprávny rozmer volebného práva následne otvára otázku, či zabezpečenie dostatočnej miery demokratickej participácie môže odôvodňovať aj existenciu určitých pozitívnych povinností jednotlivca vo vzťahu k účasti na voľbách, vrátane úvah o ústavnej akceptovateľnosti inštitútu povinnej volebnej účasti. V širšom kontexte môže rozširovanie, či zmeny volebného práva v komunálnych voľbách viesť aj k reformám volebného práva na celoštátnej úrovni. Niektoré významné reformy volebného práva, ako napríklad odstránenie majetkového cenzu alebo volebné právo žien, zaznamenali prvé úspechy práve v miestnych voľbách ešte predtým, než boli prijaté všeobecne. Ak sú štáty označované za „*laboratóriá demokracie*“, potom municipality možno označiť za „*skúmanky demokracie*“, v ktorých možno experimentovať s rôznymi volebnými pravidlami. Tieto reformy sa následne môžu „široť naprieč“ ďalšími municipalitami a napokon „*prenikať zdola nahor*“ na úroveň štátov.³ Toto vedie k úvahám o tom, akým spôsobom by mohla byť miestna demokracia v kontexte volebného práva prekonfigurovaná tak, aby bola schopná reagovať na výzvy vyplývajúce zo súčasných voličských praktík. Preto sme sa rozhodli zamerať sa na

³ DOUGLAS, J. A. : The Right to Vote Under Local Law. In: Election Law *George Washington Law Review*, vol. 85, č. 4, 2017, s. 1043

otázku, či by zavedenie volebnej povinnosti mohlo prospieť voľbám, či miestnym referendám.

Volebná povinnosť na komunálnej úrovni

Za prvú krajinu, v ktorej došlo k zavedeniu volebnej povinnosti na celoštátnej úrovni, sa zvykne považovať Belgicko.⁴ Volebná povinnosť býva v demokratických štátoch tradične odôvodňovaná snahou zabezpečiť vysokú mieru politickej participácie a posilniť demokratickú legitimitu volených orgánov, najmä elimináciou výrazných rozdielov vo volebnej účasti medzi jednotlivými sociálnymi skupinami.⁵

V kontexte komunálnych volieb možno o zavedení volebnej povinnosti uvažovať najmä z dôvodu posilnenia demokratickej legitimacy orgánov územnej samosprávy. Dlhodobá nízka a sociálne nerovnomerná volebná účasť v komunálnych voľbách totiž môže oslabovať reprezentatívnosť obecných zastupiteľstiev a starostov, keďže rozhodovanie o správe obce zostáva fakticky v rukách relatívne úzkej časti elektorátu. Zástancovia volebnej povinnosti zároveň argumentujú, že hoci existujú rôzne nástroje na podporu participácie občanov, povinná volebná účasť predstavuje najefektívnejší mechanizmus schopný bezprostredne zvýšiť volebnú účasť a zároveň zmierniť disproporcie medzi jednotlivými sociálnymi skupinami obyvateľstva.⁶

V súčasnosti sa zrejme javí ako najsilnejší argument zdôrazňujúci nízku legitimitu zvolených orgánov, či prijatých rozhodnutí vychádzajúci z nízkej volebnej účasti. Volebné procesy sú tak akoby neschopné zabezpečiť rovnaký hlas pre každého, pretože nereflektujú všetky hlasy elektorátu, a tak sa javí ako problematické formulovať kolektívnu vôľu, ktorá by odrážala perspektívy všetkých občanov. Takáto dokonalá rovnosť však zrejme nie je v reálnom svete dosiahnuteľná a v končenom dôsledku zrejme ani žiaduca, keďže jej úplné dosiahnutie by bolo zjavne nemožné.

Komunálne voľby a miestne referendum vo svetle volebnej povinnosti

Už vyššie bolo naznačené, že v súčasnosti je najväčším problémom volieb a referenda na Slovensku ako takých, že sa netešia veľkému záujmu a účasti zo strany oprávnených voličov. Ľudia akoby sčasti rezignovali na svoju možnosť realizovať suverenitu ľudu ako na celoštátnej, tak na komunálnej úrovni. Tak ako je v súčasnosti upravené volebné právo v Slovenskej republike, zodpovedá to úprave reálneho subjektívneho práva, kde štát má úlohu prostredníctvom svojich subjektov vytvoriť

⁴ DOMIN, M.: Volebné právo a volebné systémy. Bratislava: Wolters Kluwer, 2017, s. 37

⁵ LEVER, A.: Compulsory Voting: A Critical Perspective. *British Journal of Political Science*. 2010;40(4), s. 897-898.

⁶ LEVER, A.: Democratic Choice, Legitimacy and the Case Against Compulsory Voting. Public Policy Research, 2009. Dostupné na: <https://sciencespo.hal.science/hal-03570202/file/2009-lever-democratic-choice-legitimacy-and-the-case-against-compulsory-voting.pdf>

podmienky na jeho riadne uskutočnenie pri súčasnom zachovaní plného rešpektu a ochrany slobodnej voľby jednotlivca.

Nízka volebná participácia ako prejav voličskej apatie predstavuje problém, pretože oslabuje demokratickú legitimitu politického systému. Jedna z alternatív ako zvýšiť relevantnosť komunálnych volebných a referendumových hlasovaní je zavedenie volebnej povinnosti, ako formy istého záväzku vykonať určitý úkon, aktivitu v rámci volebného procesu. Predstavuje opak aktu voľby ako autonómnej dispozície jednotlivca s vlastným právom politickej participácie, čiže tzv. liberálneho poňatia realizácie voľby.⁷ Pri povinnej volebnej účasti ide o politickú otázku, ale kľúčovou ostáva otázka jej miery zlučiteľnosti so súčasným chápaním demokracie, pretože aj v doktríne všeobecne sú prítomné rôzne kontroverzie, neexistuje absolútna zhoda o definitívnom obsahu princípov, prostredníctvom ktorých je demokracia konceptualizovaná a realizovaná. Rovnako je diskutabilné, či skutočná alebo vynútená participácia naozaj posilňuje demokraciu.

Ak však vnímame aktívne volebné právo funkcionalisticky, potom ho nechápeme ako subjektívne právo založené na verejnom záujme, ale naopak ako verejnú funkciu, ktorú jednotlivec vykonáva v záujme štátu. Ak má jednotlivec aktívne volebné právo, má aj korešpondujúcu povinnosť ho realizovať.⁸ Volič tak počas volebného procesu vykonáva verejnú funkciu, naplňa záujmy štátu. Tu ide o striktné chápanie volebnej povinnosti v zmysle akejkoľvek inej povinnosti uloženej štátom (napr. branná povinnosť). Naopak iný prístup skôr akcentuje demokratický charakter priznaného volebného práva, možnosť participovať na správe vecí verejných, a preto volebná povinnosť predstavuje okrem práva garantovaného štátom aj občiansku zodpovednosť k celku a povinnosť toto právo realizovať za účelom zabezpečenia legitimacy a stability demokratického zriadenia.⁹ Súčasné systémy povinnej volebnej účasti sa vyvinuli z rovnakej politickej vízie, ktorá presadzovala všeobecné volebné právo a inkluzívne zastúpenie. Táto spojitosť je však v moderných demokraciách, ktoré priznávajú volebné právo všetkým občanom, no zároveň im umožňujú nevoľiť, takmer neviditeľná. To, čo dnes považujeme za samozrejmu slobodu nakladať so svojimi politickými právami podľa vlastného uváženia, má pritom korene v ideológii

⁷ BARILÍK, I. N. : Volebná povinnosť. In: ANTOŠ, M. a WINTR, J. (eds.) *Volební systémy a volební právo – české cesty v kontextu zahraničních modelů*. Praha: Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, 2006, s. 21

⁸ BIRÁS, V.: Volby, volebné právo a volebná povinnosť [online]. Projjustice, 26.01.2013. Dostupné na: <https://www.projjustice.sk/pravne-dejiny/volby-volebne-pravo-volebna-povinnost>

⁹ BARILÍK, I. N. : Volebná povinnosť. In: ANTOŠ, M. a WINTR, J. (eds.) *Volební systémy a volební právo – české cesty v kontextu zahraničních modelů*. Praha: Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, 2006, s. 21

obmedzeného volebného práva, ktorá bola historickým protipólom univerzálnej politickej reprezentácie.¹⁰

V súčasnosti má praktické zavedenie volebnej povinnosti viacero podôb a obsahov. Terminológia používaná pre označenie povinnej volebnej účasti odráža rozdielne právne a politické kultúry jednotlivých štátov. Francúzština a ďalšie jazyky románskeho pôvodu používajú pojem „vote obligatoire“, zatiaľ čo v nemčine sa používa pojem „Wahlpflicht“ (oba možno preložiť ako povinné hlasovanie). Anglická odborná literatúra pracuje najmä s pojmom „compulsory voting“ (prípadne „mandatory voting“). Každý z týchto pojmov pritom nesie odlišný významový odtieň: pojem „compulsory“ implikuje donútenie zo strany štátu; „mandatory“ označuje povinnosť vyplývajúcu zo zákona, politiky alebo regulácie; a „obligatory“ naznačuje skôr morálnu alebo spoločenskú povinnosť, teda povinnosť založenú viac na zvyku než na právnom donútení.¹¹ Aj samotný výber terminológie preto môže naznačovať odlišné chápanie legitimacy a povahy volebnej povinnosti v demokratickom štáte.

V prípade, že sa štát rozhodne upraviť volebnú povinnosť, vystupuje do popredia jeho možnosť prostredníctvom vlastných oprávnení jednak vyžadovať špecificky definovanú formu účasti na voľbách, keď v prípade jej nedodržania môže zo strany štátu nastúpiť vynucovanie splnenia tejto povinnosti rôznorodými prostriedkami, sankčnými mechanizmami. Štát má tak istejšiu pozíciu v tom, že si vie zabezpečiť istú mieru participácie voličov na správe vecí verejných, prispieť tak k vyššej miere legitimacy a predchádzať tak spomínanej voličskej apatii.

Povinné vótum predstavuje osobitný právny inštitút, prostredníctvom ktorého štát ukladá občanom určité právne povinnosti spojené s účasťou na voľbách ako normatívne regulovanom procese delegácie verejnej moci. Vychádza pritom z predpokladu, že voľby nepredstavujú izolovaný akt hlasovania, ale komplexný právne regulovaný proces smerujúci k vytvoreniu a legitimácii orgánov verejnej moci. Medzi štátom a voličom tak vzniká osobitný právny vzťah, v rámci ktorého štát disponuje oprávnením vyžadovať splnenie zákonom ustanovených povinností a volič je ich adresátom. V závislosti od rozsahu požadovaného správania možno rozlišovať volebnú povinnosť v širšom a užšom zmysle.

V širšom ponímaní zahŕňa volebná povinnosť štátom vynucovaný výkon jednej alebo viacerých konkrétne určených činností súvisiacich s volebným procesom (povinné vykonanie jedného alebo viacerých úkonov v rámci volebného procesu). Môže ísť najmä o povinnosť registrácie do zoznamu voličov, povinnosť dostaviť sa do volebnej

¹⁰ MALKOPOULOU, A. The History of Compulsory Voting in Europe: Democracy's Duty?. Londýn: Routledge, 2015, s. Introduction. Historicizing Compulsory Voting.

¹¹ MALKOPOULOU, A. The History of Compulsory Voting in Europe: Democracy's Duty?. Londýn: Routledge, 2015, s.7

miestnosti (mandatory attendance), povinnosť prevziať hlasovacie lístky alebo povinnosť vložiť ich do volebnej schránky. V užšom ponímaní sa naproti tomu redukuje na samotnú povinnosť odovzdať hlasovací lístok. Rozdiel medzi jednotlivými modelmi volebnej povinnosti preto spočíva predovšetkým v intenzite a rozsahu právne vynucovanej participácie občana na volebnom procese.

Z hľadiska rozsahu právne vyžadovaného správania možno rozlišovať viacero podôb volebnej povinnosti. Najmiernejšiu formu predstavuje povinnosť zúčastniť sa na volebnom procese, teda dostaviť sa do volebnej miestnosti, pričom od voliča sa nevyžaduje odovzdanie hlasu. Najmenej pre štát zatažujúcou je tak vymedzenie povinnej volebnej účasti v podobe, kedy zákon môže striktnie požadovať len samotnú účasť voliča pri voľbách. Najmenej obmedzujúcou, no účinnou formou volebnej povinnosti je preto povinnosť dostaviť sa do volebnej miestnosti v deň volieb bez akejkoľvek ďalšej povinnosti odovzdať hlasovací lístok alebo ho vôbec prijať.¹² Intenzívnejšiu podobu predstavuje povinnosť odovzdať hlasovací lístok, pričom volič si zachováva možnosť vyjadriť nesúhlas alebo nezáujem odovzdaním neplatného či prázdneho hlasu. Najprísnejšia forma volebnej povinnosti spočíva v požiadavke uskutočniť pozitívnu voľbu medzi ponúkanými alternatívami, teda odovzdať platný hlas v prospech niektorého z kandidátov alebo politických subjektov. Jednotlivé modely sa tak odlišujú predovšetkým mierou zásahu do autonómie voliča a rozsahom participácie, ktorú od neho právny poriadok vyžaduje. Zatiaľ čo prvé dva modely ponechávajú jednotlivcovi určitý priestor na vyjadrenie nezáujmu alebo protestu, posledný model smeruje k maximalizácii aktívnej účasti občana na procese formovania verejnej moci.

Inštitút volebnej povinnosti je však neoddeliteľne spätý s otázkou jej vymožiteľnosti. Ak má byť právna povinnosť viac než len deklaratórnym ustanovením a splňať sledovaný účel, právny poriadok spravidla využíva rôzne mechanizmy, sankčné nástroje zabezpečujúce jej dodržiavanie. Tu je prístup v praxi štátov veľmi rôznorodý čo sa týka vynucovania povinnosti voliť. Sú štáty, kde je povinnosť síce zakotvená, ale nie je spojená so žiadnymi sankčnými následkami (napr. Mexiko, Honduras, Grécko), ďalej sú štáty, kde existujú sankčné mechanizmy formálne, avšak v praxi nie je vynucovaná, resp. alebo je prakticky nevymožiteľná (napr. Belgicko, Cyprus, Luxembursko)¹³ a naopak sú štáty, kde je volebná povinnosť spojená s efektívne uplatňovanými sankciami (napr. Austrália, Argentína, Peru, Uruguaj či Singapur). V súčasnosti približne tridsať štátov disponuje právnou úpravou volebnej povinnosti,

¹² LIJPHART, A.: *Thinking about democracy. Power sharing and majority rule in theory and practise*. Londýn: Routledge, 2008, s. 203

¹³ MALKOPOULOU, A. Lost Voters: Participation in EU elections and the case for compulsory voting [online]. Brusel: Centre for European Policy Studies, 2009, č. 317, s.9

avšak iba približne tretina z nich reálne sankcionuje neúčast' vo voľbách.¹⁴ Na záver nemožno opomenúť skutočnosť, že faktická povinnosť voliť býva pravidlom presadzovaným mimo rámca zákona v štátoch s nedemokratickým režimom.

Ďalší aspekt právnej povinnosti voliť tvorí samotná forma sankcie, ktorej existencia a podoba musia byť odôvodnené legitímnym cieľom a zároveň rešpektovať ústavné limity ochrany základných práv a slobôd. Primárnym účelom sankčných mechanizmov by nemalo byť posilňovanie kontroly štátu nad výkonom volebného práva, ale podpora účasti občanov na demokratickom procese a zvýšenie reprezentatívnosti výsledkov volieb. Popri tomto základnom ciele môžu sankcie sledovať aj sekundárne účely, napríklad čiastočnú kompenzáciu verejných nákladov spojených s organizáciou volieb. Ústavná akceptovateľnosť sankcie preto závisí od toho, či je spôsobilá dosiahnuť sledovaný cieľ, či neexistuje miernejší prostriedok na jeho dosiahnutie a či zásah do práv jednotlivca zostáva primeraný vo vzťahu k sledovanému verejnému záujmu. Práve princíp proporcionality tak predstavuje rozhodujúce kritérium pri posudzovaní legitimity sankcií spojených s volebnou povinnosťou. Porušenie, či nesplnenie volebnej povinnosti je spravidla kvalifikované ako administratívny delikt (priestupok), nie ako trestný čin.

Práve citlivá otázka demokratického charakteru uloženia takejto povinnosti vytvorila vo viacerých štátoch priestor na to, aby sa občan mohol „ospravedlniť“, vyhnúť zodpovednosti za nesplnenie volebnej povinnosti. Ide o možnosť preukázať existenciu relevantných dôvodov brániacich voľčovej účasti vo voľbách, ktorá existuje ako alternatíva predchádzajúca uloženiu samotnej sankcie. V právnych poriadkoch viacerých štátov (napr. Austrália, Belgicko, Čile, Luxembursko či Uruguaj) nie je samotná neúčast' vo voľbách automaticky spojená so sankciou. Predmetom posúdenia je tak aj existencia úpravy ospravedlniteľných okolností, ktoré mohli objektívne znemožniť splnenie volebnej povinnosti. Takýto prístup umožňuje zohľadniť individuálne okolnosti konkrétneho prípadu a súčasne zmierňuje intenzitu zásahu do práv jednotlivca. Za relevantné ospravedlňujúce dôvody spravidla možno považovať najmä zdravotné dôvody, prípady vyššej moci alebo situácie spojené s plnením významných spoločenských povinností. Tento model preto predstavuje vyváženejší spôsob presadzovania volebnej povinnosti, ktorý lepšie zodpovedá požiadavkám proporcionality v demokratickom a právnom štáte.

Najfrekvencovanejšie vyskytujúcou sa sankciou je finančná sankcia, pokuta. Výška finančnej sankcie nesmie byť nastavená tak, aby mala voči jednotlivcovi likvidačné alebo neprimerane represívne účinky, a tým neodôvodnene zasahovala do jeho majetkových práv. Jej základným účelom by malo byť motivovať občana

¹⁴ GONZALES, L. M.: Voters' Sophisticated Response to Abstention Fines. Depression. 2020. Dostupné na: <https://european.economicblogs.org/voxeu/2019/1e%C3%B3n-ciliotta-martinez-voters-response-abstention-fines>

k participácii na správe vecí verejných. Popri tejto preventívnej a motivačnej funkcii môže plniť aj funkciu reparačnú, spočívajúcu v čiastočnej kompenzácii nákladov, ktoré štát vynaložil na organizáciu volieb pre oprávneného voliča, ktorý sa hlasovania nezúčastnil. Ide najmä o snahu kompenzovať vynaložené finančné náklady štátu v spojitosti s informačnou kampaňou štátu o voľbách, zabezpečením volebných miestností, tlačou hlasovacích lístkov, odmenami členom volebných komisií, či iné súvisiace náklady. Výška finančnej pokuty však nesmie byť ani zanedbateľná, ani neprimeraná a má skôr preventívne pôsobiť na adresáta právnej normy. Ideálne by výška pokuty mala odzrkadľovať pomernú časť výdavkov štátu, ktoré štátu vznikli, aby bolo občanovi umožnené vykonať akt voľby a zároveň aby občan bol potrestaný za nedodržanie povinnosti.¹⁵ Je pomerne ťažké zadefinovať takto koncipovanú výšku finančnej pokuty.

Zároveň však je nutné uviesť, že existujú aj iné formy sankcií, pričom jednotlivé právne poriadky pristupujú k sankcionovaniu porušenia volebnej povinnosti rozdielne niekedy aj pod vplyvom historických, spoločenských či kultúrnych okolností. Preto sa možno stretnúť aj s opatreniami zasahujúcimi priamo do výkonu volebného práva. V Belgicku právo napríklad pri opakovanej neúčasti na voľbách umožňuje dočasné obmedzenie aktívneho aj pasívneho volebného práva, obdobne ako v Singapore, kde môže byť „nevolič“ vymazaný zo zoznamu voličov. Ústavnoprávne však vyvstáva otázka racionality a proporcionality takýchto opatrení. Ak je primárnym účelom volebnej povinnosti zvýšenie volebnej participácie a posilnenie demokratickej legitimacy volených orgánov, sankcia spočívajúca v odňatí alebo obmedzení volebného práva sa javí ako problematická. Hoci môže formálne zvýšiť percentuálny podiel zúčastnených voličov, fakticky vedie k zníženiu počtu osôb oprávnených zúčastňovať sa na voľbách. Takýto zásah preto len ťažko vytvára racionálnu väzbu medzi sledovaným cieľom volebnej povinnosti a použitým sankčným prostriedkom, keďže namiesto podpory participácie vedie k jej ďalšiemu obmedzovaniu. Na druhej strane však možno argumentovať, že obmedzenie aktívneho volebného práva osôb, ktoré si opakovane neplnili povinnosti spojené s účasťou na voľbách, síce vedie k zúženiu okruhu osôb tvoriacich oprávnený elektorát, no zároveň môže prispieť k tomu, že sa na volebnom procese budú v budúcnosti podieľať predovšetkým občania, ktorí dlhodobo prejavujú záujem o verejné záležitosti a zodpovedne pristupujú k plneniu svojich občianskych povinností. „Vyfiltrujú“ sa tak voliči, ktorí sa zaujímajú o spoločenské dianie a voľby.

Empirické údaje pritom poukazujú na to, že zavedenie volebnej povinnosti môže zvýšiť volebnú účasť až o 30 %, pričom významnú úlohu zohráva aj existencia a

¹⁵ BARILÍK, I. N. Volebná povinnosť. In: ANTOŠ, M. a WINTŘ, J. (eds.) *Volební systémy a volební právo – české cesty v kontextu zahraničních modelů*. Praha: Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, 2006, s. 25.

intenzita sankcií za neúčast' vo voľbách. Podľa staršieho výskumu Patricie Funk zo Švajčiarska (2007)¹⁶ sa ukázalo, že zrušenie volebnej povinnosti viedlo k výraznému poklesu volebnej účasti, pričom zavedenie korešpondenčného hlasovania tento pokles nedokázalo kompenzovať. Zároveň sa ukazuje, že aj relatívne mierne sankcie môžu mať významný motivačný účinok to potvrdzujú skúsenosti napr. zo Švajčiarska, Austrálie či Peru. Zníženie alebo zrušenie sankcií za nedodržanie volebnej povinnosti vedie spravidla k poklesu volebnej účasti.¹⁷

Pri volebnej povinnosti sa v súčasnosti v praxi štátov rozlišuje, či predmetom právnej povinnosti nie je samotné odovzdanie platného hlasu, ale spravidla iba účasť na voľbách. Z tohto dôvodu časť doktríny považuje za presnejšie hovoriť o povinnej volebnej účasti (compulsory turnout) než o povinnom hlasovaní (compulsory voting). Otázka, čo možno od voliča legitímne vyžadovať, zostáva významnou ústavnoprávnou dilemou, najmä s ohľadom na princíp tajnosti hlasovania a možnosť odovzdať neplatný alebo prázdny hlas.

V podmienkach miestnej demokracie sa súčasne zdôrazňuje, že predmetom právnej povinnosti by nebolo odovzdanie konkrétneho alebo platného hlasu, ale samotná účasť na volebnom procese, čím by sa zachoval priestor pre individuálnu politickú autonómiu jednotlivca. Argumentačne sa tiež poukazuje na to, že obyvatelia obce profitujú z fungovania miestnej samosprávy, verejných služieb a rozhodnutí prijímaných volenými orgánmi, pričom absencia akejkoľvek participácie na procese ich demokratickej legitímácie môže byť vnímaná ako oslabenie princípu občianskej spoluzodpovednosti za fungovanie miestnej komunity. Avšak demokratický charakter štátu nemožno stotožňovať s povinnosťou jednotlivca aktívne vykonávať svoje politické práva. Volebné právo totiž predstavuje nielen nástroj demokratickej participácie, ale aj prejav individuálnej autonómie jednotlivca, vrátane možnosti rozhodnúť sa politicky neparticipovať. Z tohto pohľadu sa následne otvára ústavnoprávna otázka, či a za akých podmienok môže byť ústavné zavedenie volebnej povinnosti považované za primerané obmedzenie individuálnej slobody v záujme ochrany demokratickej legitimacy a fungovania demokratického štátu.

Záver

Podľa názorov zástancov zavedenia volebnej povinnosti môže zabezpečiť, že sa systematicky predíde volebnej apatii a vysokej absencii na hlasovaní a tak dominancii elít, pretože systém dobrovoľnej volebnej účasti vytvára medzi občanmi materiálne

¹⁶ FUNK, P.: Is There an Expressive Function Of Law? An Empirical Analysis of Voting Laws with Symbolic Fines. *American Law and Economics Review* 2007, č. 9, s. 135–159.

¹⁷ KUBA, O., STEJSKAL, J.: Economic and Political Consequences of the Compulsory Voting in Public Parliamentary Elections: Czech Case Study. *Economies*. 2021, roč. 9, č. 2. Dostupné na: <https://www.mdpi.com/2227-7099/9/2/63>

nerovnosti, a to najmä vo vzťahu k formovaniu politickej agendy, politickej inklúzii, reprezentatívnosti a sociálno-ekonomickému postaveniu. Odporcovia volebnej povinnosti argumentujú najmä slobodou svedomia, vôle a tzv. právom nevoliť ako prejav slobodnej voľby jednotlivca. Ako podporný argument využívajú, že formálna alebo právna rovnosť volebného práva predstavuje dostatočné demokratické kritérium a že reálne by mali voliť len informovaní občania. V konečnom dôsledku tak existuje pomerne striktná dichotómiu medzi rovnosťou a slobodou. Súčasný diskurz však opomína historicky ústredný dôvod existencie povinnej volebnej účasti, ktorým bola politická umiernenosť.¹⁸

V doktríne sa možno stretnúť s názorom, že skúmajúc skúsenosti zo Švajčiarska, Austrálie, Belgicka a Brazílie, bola sformulovaná hypotéza tzv. „neochotných voličov“ (reluctant voters hypothesis). Podľa nej môže povinná volebná účasť oslabovať vplyv tradičných faktorov ovplyvňujúcich volebné rozhodovanie, najmä blízkosť voliča ku konkrétnym politickým stranám alebo kandidátom, keďže do volebného procesu vstupujú aj osoby, ktoré by sa za bežných okolností volieb nezúčastnili. Táto skutočnosť otvára ďalšie otázky týkajúce sa kvality demokratickej participácie a dopadov povinnej volebnej účasti na fungovanie demokratického procesu.¹⁹ Využívanie povinnej volebnej účasti na zvýšenie volebnej participácie je tak jednou z možností. Predstavuje tak podľa Arenda Lijpharta zrejme najefektívnejší nástroj na maximalizáciu volebnej účasti. Alternatívne riešenia, ako sú zmeny volebných pravidiel, zavedenie hlasovania počas víkendu alebo súbežné konanie viacerých volieb, síce môžu prispieť k zvýšeniu participácie, avšak ich účinky sú spravidla menej výrazné.²⁰ Viaceré empirické štúdie vrátane terénnych experimentov potvrdzujú, že povinná volebná účasť patrí medzi najúčinnnejšie nástroje zvyšovania volebnej participácie.²¹ Zároveň si je však potrebné uvedomiť, že nižšia volebná účasť, aj ak je tam nerovnomerné zastúpenie jednotlivých sociálnych skupín, ešte nemusí byť nevyhnutne nedemokratická a v určitých prípadoch môže dokonca podporovať demokratické hodnoty. Občania demokratického štátu nemajú povinnosť presadzovať svoj vlastný záujem a ich povinnosti voči ostatným vo všeobecnosti nevyžadujú, aby volili alebo sa vôbec zúčastnili hlasovania. Ide tu

¹⁸ MALKOPOULOU, A. The History of Compulsory Voting in Europe: Democracy's Duty?. Londýn: Routledge, 2015, s. 25

¹⁹ DASSONEVILLE, R., FEITOSA, F., HOOGHE, M., LAU, R. R., STIERS, D.: Compulsory Voting Rules, Reluctant Voters and Ideological Proximity Voting. *Political Behavior* 41, 2019, s. 209–230

²⁰ LIJPHART, A.: Unequal Participation: Democracy's Unresolved Dilemma Presidential Address, American Political Science Association, 1996. In: *American Political Science Review* Vol. 91, č. 1, marec 1997, s. 1–14. Dostupné: <https://www.apsanet.org/Portals/54/PresidentialAddresses/1996AddrLIJPHART.pdf>

²¹ GERBER, A. S., GREEN, D. P.: Field Experiments on Voter Mobilization: An Overview of a Burgeoning Literature. In DUFLO, E., BANERJEE, A. (eds.): *Handbook of economic field experiments*; Volume 1: *Handbook of field experiments*, Amsterdam: North-Holland: 2017, s. 395–438

o možnosť slobodne sa rozhodnúť či sa jednotlivec chce podieľať na rozhodovaní formou hlasovania vo voľbách. Jednotlivci môžu byť skôr v určitých situáciách morálne povinní voliť, prípadne voliť určitým spôsobom, ale právne donucovanie k účasti vo voľbách alebo k samotnej účasti na hlasovaní je vo všeobecnosti považované za neopodstatnené a nezlučiteľné s demokratickou formou vlády. V ostrom kontraste k týmto argumentom však stoja empirické trendy volebného správania a reakcie verejnej moci, kde sa napokon povinná volebná účasť javí skôr ako odôvodnený než nelegitímny nástroj demokratického procesu.

V slovenských podmienkach tak možno uvažovať o takomto spôsobe zvýšenia volebnej účasti za predpokladu ústavnej zmeny najmä čl. 30. Voľby na miestnej úrovni s povinnou účasťou by mohli viac odzrkadliť politické preferencie členov miestnej komunity a odstrániť problém s existenciou tzv. nefunkčných obcí (obce kde sa v dvoch po sebe nasledujúcich voľbách nepodarilo zvoliť orgány obce). Na druhej strane je zrejme nutné konštatovať, že slovenská spoločnosť asi nie je pripravená na takúto zmenu, lebo pre mnohých to automaticky evokuje spojenie s neslobodou, čo nemusí zodpovedať pravde, čo sme sa snažili dokázať v tomto texte.

Zoznam použitej literatúry

1. BARILÍK, I. N. Volebná povinnosť. In: ANTOŠ, M. a WINTR, J. (eds.) Volební systémy a volební právo – české cesty v kontextu zahraničních modelů. Praha: Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, 2006, s. 20-42. ISBN: 80-85889-77-3.
2. BIRÁS, V.: Voľby, volebné právo a volebná povinnosť [online]. Projustice, 26.01.2013. Dostupné na: <https://www.projustice.sk/pravne-dejiny/volby-volebne-pravo-volebna-povinnost>.
3. DASSONEVILLE, R. , FEITOSA, F., HOOGHE, M., , LAU, R. R., STIERS, D.: Compulsory Voting Rules, Reluctant Voters and Ideological Proximity Voting. *Political Behavior* 41, 2019, s. 209–230. ISSN 0190-9320, e-ISSN 1573-6687.
4. DOMIN, M.: Volebné právo a volebné systémy. Bratislava: Wolters Kluwer 2017. ISBN 978-80-8168-634-4.
5. DOUGLAS, J.A.: The Right to Vote Under Local Law. In: *Election Law George Washington Law Review*, vol. 85, č. 4, 2017, s. 1039–1121. ISSN 0016-8076.
6. FUNK, P.: Is There an Expressive Function Of Law? An Empirical Analysis of Voting Laws with Symbolic Fines. *American Law and Economics Review* 2007, č. 9, s. 135–159. ISSN 1465-7252, e-ISSN 1465-7260.
7. GERBER, A. S., GREEN, D. P.: Field Experiments on Voter Mobilization: An Overview of a Burgeoning Literature. In DUFLO, E., BANERJEE, A. (eds.): *Handbook of economic field experiments; Volume 1: Handbook of field experiments*, Amsterdam: North-Holland: 2017, s. 395-438. ISBN 978-0-444-63959-7.

8. GONZALES, L. M.: Voters' Sophisticated Response to Abstention Fines. Depression. 2020. Dostupné online: <https://european.economicblogs.org/voxeu/2019/1e%C3%B3n-ciliotta-martinez-voters-response-abstention-fines>
9. KUBA, O., STEJSKAL, J.: Economic and Political Consequences of the Compulsory Voting in Public Parliamentary Elections: Czech Case Study. *Economies*. 2021, roč. 9, č. 2. Dostupné na: <https://www.mdpi.com/2227-7099/9/2/63>. ISSN 2227-7099.
10. LEVER, A.: Democratic Choice, Legitimacy and the Case Against Compulsory Voting. *Public Policy Research*, 2009. <hal-03570202>, dostupné online: <https://sciencespo.hal.science/hal-03570202/file/2009-lever-democratic-choice-legitimacy-and-the-case-against-compulsory-voting.pdf>. ISSN 1744-5398 (print), e-ISSN 1744-5401.
11. LEVER, A.: Compulsory Voting: A Critical Perspective. *British Journal of Political Science*. 2010;40(4), s. 897-915. ISSN 1744-5398 (print), e-ISSN 1744-5401.
12. LIJPHART, A.: Unequal Participation: Democracy's Unresolved Dilemma Presidential Address, American Political Science Association, 1996. In: *American Political Science Review* Vol.91, č.1, marec 1997, s. 1–14. Dostupné: <https://www.apsanet.org/Portals/54/PresidentialAddresses/1996AddrLIJPHART.pdf>. ISSN 0003-0554, e-ISSN 1537-5943.
13. MALKOPOULOU, A. The History of Compulsory Voting in Europe: Democracy's Duty? Londýn: Routledge, 2015. ISBN 978-1138021976.
14. MALKOPOULOU, A. Lost Voters: Participation in EU elections and the case for compulsory voting [online]. Brusel: Centre for European Policy Studies, 2009, č. 317. Dostupné na: <https://cdn.ceps.eu/wp-content/uploads/2009/08/1886.pdf>. ISBN 978-92-9079-891-0.

Kontaktné údaje

prof. JUDr. Lívia Trellová, PhD.

livia.trellova@flaw.uniba.sk

Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, Katedra ústavného práva

POTENCIÁL VYŠŠÍCH ÚZEMNÝCH CELKOV PRI OPTIMALIZÁCIÍ FINANCOVANIA SAMOSPRÁV

THE POTENTIAL OF REGIONAL AUTHORITIES IN OPTIMIZING LOCAL GOVERNMENT FINANCING

Júlia Virágová¹

Abstrakt: Tento odborný materiál analyzuje súčasný stav a potenciál vyšších územných celkov pri optimalizácii financovania samospráv v podmienkach Slovenskej republiky. Pohľad sa sústreďuje najmä na kritickú závislosť vyšších územných celkov od výnosu dane z príjmov fyzických osôb, ktorá v dôsledku legislatívnych zásahov centrálnej vlády vytvára nestabilitu a spôsobuje výpadky v regionálnych rozpočtoch. Ako riešenie tejto dlhodobu neudržateľnej situácie vyššie územné celky navrhujú konkrétne nástroje na posilnenie finančnej stability, ako je zavedenie daňového mixu, zavedenie dane alebo poplatkov v gescii vyšších územných celkov, garantovanie výšky príjmov vyšších územných celkov formou naviazania napríklad na hrubý domáci produkt či ukotvenie povinného konzultačného mechanizmu medzi štátom a samosprávou. Decentralizácia príjmov v prospech samospráv by zároveň priniesla pozitívny dopad na národné hospodárstvo.

Kľúčové slová: financovanie vyšších územných celkov, centrá zdieľaných služieb

Abstract: This paper analyses the current state and potential of higher territorial units in optimizing the financing of self governments in the Slovak Republic. The focus is primarily on the critical dependence of higher territorial units on personal income tax yields, which, due to legislative interventions by the central government, creates instability and causes shortfalls in regional budgets. As a solution to this long-term unsustainable situation, higher territorial units propose specific instruments to strengthen financial stability, such as the introduction of a tax mix, the introduction of taxes or fees under the jurisdiction of higher territorial units, guaranteeing the level of revenue for higher territorial units by linking it to, for example, the gross domestic product, or establishing a mandatory consultation mechanism between the state and

¹ Trnavský samosprávny kraj, Starohájska 10, 917 01 Trnava

self governments. Revenue decentralization in favour of self governments would also have a positive impact on the national economy.

Special attention is devoted to the centralization of supporting economic, legal, and personnel activities within the region through shared service centres, which represent an opportunity for more efficient management of public resources and achieving economies of scale

Key words: financing of self-governing regions, shared service centres

Úvod

Vyššie územné celky vykonávajú svoju činnosť v zmysle zákona č. 302/2001 Z. z. o samospráve vyšších územných celkov (zákon o samosprávnych krajoch), ktorý okrem iného vymedzuje rozsah ich pôsobnosti a rámcuje aj samotné financovanie samosprávneho kraja. Principiálne ustanovuje ako základ finančného hospodárenia rozpočet samosprávneho kraja na obdobie jedného kalendárneho roka. V tejto oblasti bližšie definuje, že samosprávne kraje na krytie svojich výdavkov môžu použiť predovšetkým vlastné príjmy, dotácie zo štátneho rozpočtu a ďalšie zdroje.

Príjmy vyšších územných celkov a ich možnosti posilnenia stability

Najvýznamnejším príjmom samosprávnych krajov je príjem dane z príjmov fyzických osôb, ktorý tvorí až 47,2 % celkových príjmov samosprávnych krajov a 55 % ich bežných príjmov. Legislatívne vymedzenie výberu tejto dane od daňovníkov vymedzuje zákon č. 595/2003 Z. z. o dani z príjmov.

A práve meniace sa legislatívne rámce tohto zákona spôsobujú v ostatnom období samosprávam značné výpadky. Medzi najzásadnejšie zásahy patrilo prijatie tzv. rodinného balíčka v roku 2022, v rámci ktorého bol od roku 2023 výrazne navýšený daňový bonus daňovníka na vyživované dieťa. Podľa prepočtov Rady pre rozpočtovú zodpovednosť mal tento zásah v rokoch 2023 – 2025 negatívny dopad na rozpočty samospráv takmer 1,9 miliardy EUR, pričom kompenzovaných v prospech samospráv bolo z tejto čiastky v podobe platieb dane z príjmov právnických osôb len 664 mil. EUR. V prípade samosprávnych krajov išlo o priamy výpadok príjmov (po zohľadnení kompenzácie) takmer 349 mil. EUR, čo predstavuje približne jednu štvrtinu ročných príjmov vyšších územných celkov.

Samotné prerozdelenie celkového výberu dane z príjmov fyzických osôb určuje zákon 564/2004 Z. z. o rozpočtovom určení výnosu dane z príjmov územnej samospráve a o zmene a doplnení niektorých zákonov, ktorý vymedzuje podiel obcí a vyšších územných celkov na dani z príjmov fyzických osôb. Tu v poslednom období nastali rovnako výrazné zmeny v neprospech obcí a vyšších územných celkov, keď po deviatich rokoch sa v rámci konsolidačných opatrení vlády SR v roku 2025 znížil ich

podiel na tomto výnose. Pre vyššie územné celky to predstavovalo pokles o 0,5 % z 30 % na 29,5 %. Toto zníženie spôsobilo výpadok v rozpočtoch vyšších územných celkov vo výške 20 mil. EUR. V ďalšom kole konsolidácie pre rok 2026 bolo opäť zasiahnuté do prerozdelenia podielu a podiel vyšších územných celkov sa znížil o ďalšie 0,9 % na 28,6 %. Vyššie územné celky sa tak na konsolidácii priamo podieľali v roku 2026 až vo výške 1,4 % celkového výberu dane z príjmov fyzických osôb. V zmysle schváleného rozpočtu verejnej správy na rok 2026 predstavuje tento výpadok pre vyššie územné celky až 64 mil. EUR.

Rovnako zásahom do legislatívnych rámcov samosprávy svojim podielom nielen financujú subjekty tretieho sektoru ale už v roku 2026 (za zdaňovanie obdobia 2025) spolufinancujú aj sociálny rozmer v podobe asignácie dane z príjmov v prospech rodičov daňovníkov. Podľa odhadovaných prepočtov sa tak príjmy samospráv môžu v roku 2026 znížiť až o viac ako 100 mil. EUR (VÚC 30 mil. EUR).

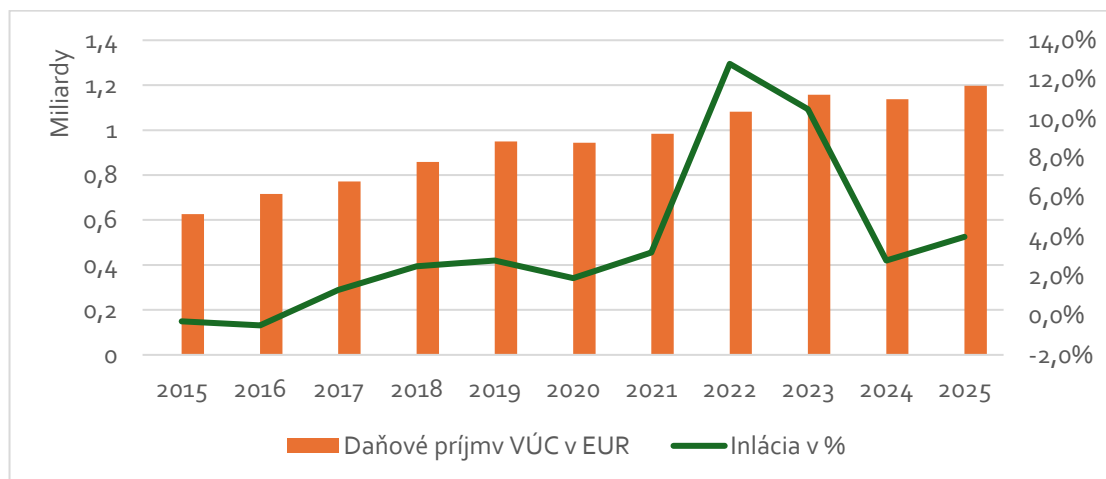
V neposlednom rade treba uviesť aj zásahy centrálnej vlády formou rozšírenia kompetencií vyšších územných celkov bez kompenzácií dodatočných výdavkov spojených s týmto rozšírením. Jedným z príkladov je reforma financovania sociálnych služieb prijatá v roku 2025 v podobe viacerých právnych noriem, ktorou bolo z miest a obcí presunuté financovanie neverejných poskytovateľov sociálnych služieb zariadení pre seniorov a zariadení opatrovateľskej služby na vyššie územné celky. Kompenzácia tohto presunu, vyčísleného na takmer 50 mil. EUR ročne, bola zarámcovaná len do výšky 33 mil. EUR. Vyššie územné celky tak budú reálne zo svojich rozpočtov musieť vynaložiť dodatočné výdavky v objeme 17 mil. EUR ročne na úkor vlastných zariadení sociálnych služieb a výkonu iných originálnych kompetencií.

Pre úplnosť vykreslenia mechanizmu financovania vyšších územných celkov treba uviesť, že prerozdelenie podielu vyšších územných celkov medzi jednotlivé vyššie územné celky určuje nariadenie vlády SR č. 668/2004 o rozdeľovaní výnosu dane z príjmov územnej samosprávy. Toto nariadenie definuje váhy šiestich parametrov:

- 15% počet obyvateľov vyššieho územného celku,
- 15% počet obyvateľov vyššieho územného celku vo veku pätnásť až osemnásť rokov,
- 32% počet obyvateľov vyššieho územného celku, ktorí dovŕšili vek šesťdesiatdva rokov,
- 9% obrátená hustota obyvateľstva vyššieho územného celku,
- 20% dĺžka ciest II. triedy a III. triedy vo vlastníctve vyššieho územného celku,
- 9% rozloha vyššieho územného celku

a koeficientu, na základe ktorých sa finančné prostriedky mesačne prerozdeľujú medzi jednotlivé vyššie územné celky.

Je potrebné uviesť, že vyššie popísanými zásahmi sa vyššie územné celky dostávajú do situácie, kedy medziročný vývoj daňových príjmov nepokrýva ani len mieru inflácie, vyvolanú valorizáciu miezd zamestnancov a nárast výdavkov súvisiacich s novovybudovanými infraštruktúrnymi projektami. Nemožno zároveň opomenúť, že neustále turbulentné výkyvy vo výbere daňových príjmov ukazujú príliš optimistický prístup v prognózach, ktoré sa nenapĺňajú a musia byť následne revidované. Na základe týchto predikovaných prognóz vyššie územné celky zostavujú svoje rozpočty na nasledujúci rok. Výkyvy v plnení príjmov zvyšujú mieru nestability a obmedzujú reálne fungovanie vyšších územných celkov. Vyššie územné celky tak zostávajú celé rozpočtové obdobie v neistote, či môžu vôbec počítať s naplnením daňových príjmov. Pre lepšiu predstavu, v praktickom živote má stabilita príjmov veľký význam, nakoľko napríklad na opravy, údržby, rekonštrukcie a modernizácie v školách a školských zariadeniach je najvhodnejšie využiť obdobie prázdnin, čo je však obdobie, kedy vyššie územné celky vôbec nevedia, s akými zdrojmi môžu počítať.



Graf č. 1

Vývoj dane z príjmov FO a inflácie v rokoch 2015 – 2025

V kontexte daňových príjmov v podobe prídeltu dane z príjmov fyzických osôb treba uviesť, že Slovensko patrí fiškálne skôr k centralizovaným štátom. Postavenie vyšších územných celkov ako jednej zo zložky samosprávy je tak takmer plne závislé na centrálnej vláde. Ako však ukazuje výskum OECD² (Blöchliger, Égert a Fredriksen, 2013) existuje vo všeobecnosti pozitívny vzťah medzi decentralizáciou príjmov a rastom, pričom decentralizácia výdavkov vykazuje slabší vplyv. Blöchliger a Akgun v

² OECD. 2021. Fiscal Federalism 2022: Making Decentralisation Work. Paris: OECD Publishing

2018 zistili, že „daňová decentralizácia prispieva k rastu viac ako decentralizácia výdavkov“, pričom 10-percentný nárast daňovej decentralizácie súvisí s 0,1-percentným nárastom hospodárskeho rastu. Tieto posuny v oblasti decentralizácie vytvárajú tak priestor pre rast národnej úrovne krajiny väčším prerozdelením zdrojov v prospech samospráv.

Medzi ďalšie príjmy vyšších územných celkov patria ich vlastné príjmy ako aj vlastné príjmy organizácií v ich zriaďovateľskej pôsobnosti. Samotné vyššie územné celky majú vlastné príjmy len napríklad z prenájmu prebytočného majetku, ďalej v podobe správnych poplatkov za vydané nové povolenia a zmeny v povoleniach na prevádzkovanie zdravotníckych zariadení a poskytovanie lekárenskej starostlivosti alebo úrokov z viazania voľných finančných zdrojov. Rovnako aj pri príjmoch organizácií v zriaďovateľskej pôsobnosti vyšších územných celkov ide len o príjmy minimálneho rozsahu, ktoré získavajú z vlastnej činnosti, prípadne z prenájmu majetku, ktorý aktuálne nevyužívajú. Tieto príjmy len čiastočne pokrývajú výdavky súvisiace s výkonom kompetencií, ktoré zastrešujú. Ďalšími vlastnými príjmami sú napríklad v organizáciách zabezpečujúcich vzdelávanie úhrady od rodičov za stravné alebo ubytovanie v školských internátoch, v zariadeniach poskytujúcich sociálne služby ide najmä o platby za poskytovanie týchto služieb klientom. Podobne v kultúrnych inštitúciách ide o vstupné od návštevníkov. Správa a údržba ciest ako organizácia zriadená vyšším územným celkom získava prostriedky za zimnú a letnú údržbu ciest I. triedy vykonávanú pre Slovenskú správu ciest, ako aj za práce pre obce a iné subjekty. Medzi nepravidelné príjmy vyšších územných celkov patria aj príjmy z predaja prebytočného majetku, ktoré sú však vzhľadom na povahu jednorazového charakteru.

Príjmovú skladbu vyšších územných celkov dotvárajú granty a transfery zo štátneho rozpočtu a zahraničných zdrojov najmä európskych. Pri príjmoch zo štátneho rozpočtu ide predovšetkým o prostriedky poskytované z rozpočtu kapitoly Ministerstva školstva, vedy, výskumu a mládeže SR na financovanie preneseného výkonu v oblasti vzdelávania. Tieto prostriedky rovnako plne nepokrývajú skutočnú potrebu a vyššie územné celky musia vzdelávací proces dofinancovávať z príjmov z podielových daní. V prípade zahraničných zdrojov určených na financovanie konkrétnych projektov sú vyššie územné celky limitované dostupným objemom zdrojov v rámci vyhlásených výziev, účelu ich použitia a výškou povinného spolufinancovania zo strany vyššieho územného celku.

Na doplnenie zdrojov financovania, najmä odstraňovanie investičného dlhu a potrebný rozvoj majetku vyšších územných celkov čerpajú zdroje peňažných fondov, ktoré si ako rezervu naakumulovali v predošlých predzásahových obdobiach alebo návratné zdroje financovania (úvery), ktoré však môžu čerpať len do legislatívnych rámcov v kontexte limitov zadlženosti a dlhovej služby vyplývajúcich zo zákona

č.523/2004 Z. z. Zákon o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

Ako ďalší doplňujúci nástroj, ktorý by mohol v budúcnosti prispieť k stabilite vyšších územných celkov sa javí emitovanie samosprávnych dlhopisov, podobne ako pristúpil štát k emisii štátnych dlhopisov. Vyššie územné celky by si tak vybudovali stabilných investorov a získali svoje miesto na trhu. Rozšírila by sa tak diverzifikácia zdrojov príjmu a zvýšil by sa konkurenčný tlak na peňažných úverových trhoch. Zároveň by tento nástroj umožnil v prípade investorov z radov občanov zvýšiť zapojenie občianskej spoločnosti na projektoch vyšších územných celkov. Občania by sa tak mohli podieľať na budovaní infraštruktúry v ich komunite. Zároveň by sa zvýšilo povedomie o úlohe, aktivitách a roly vyšších územných celkov v širokom priestore verejnej správy. Pre zvýšenie motivácie občanov je však potrebná úprava legislatívy, ktorá by oslobodila od dane úrokové výnosy a výnosy z predaja týchto dlhopisov.

Z uvedeného vyplýva, že naviazanie rozhodujúcej časti príjmov na jednu daň a závislosť len od tohto jedného príjmu spôsobuje veľkú nestabilitu vo financovaní vyšších územných celkov. Nemenej dôležitou témou je aj mechanizmus samotného prerozdelenia zdrojov (dane z príjmov fyzických osôb) samosprávam. Nejde teda o reálne pokrytie výdavkov potrebných na vykonávanie zverených kompetencií, ale o prerozdelenie disponibilných zdrojov (z výberu dane) na základe historicky zavedených parametrov. Zároveň systém vôbec nereflektuje rozširovanie kompetencií z úrovne centrálnej vlády alebo na základe potrieb obyvateľstva.

Preto vyššie územné celky dlhodobo poukazujú na potrebu:

- a) nastavenia daňového mixu pozostávajúceho z viacerých daní (daň z príjmu fyzických osôb, daň z príjmu právnických osôb a daň z pridanej hodnoty),
- b) vymedzenie vlastného nástroja v podobe dane alebo poplatku, ktoré by bol v ich gescii,
- c) zváženia ustanovenia určitej výšky im pridelovaného príjmu ako percenta napríklad z hrubého domáceho produktu pre zabezpečenie potrebnej stability príjmov, s ktorými by mohli vyššie územné celky počítať v riadení svojich plánov a priorit.

Rovnako vyššie popísané zásahy poukazujú na problém absencie pravidiel partnerskej spolupráce, ktoré sú potrebné pre fungujúci systém viacúrovňovej verejnej správy, kde samospráva má semiautonómne ústavné postavenie. Samospráva má síce ústavne vymedzené osobitné miesto (celá IV. Hlava Ústavy SR), no vzťah medzi centrálnou mocou (vláda a parlament) a územnou samosprávou je v praxi výrazne asymetrický v neprospech územnej samosprávy. Existuje mnoho ďalších príkladov, kedy boli prijímané nesystémové, politicky konjunkturálne

motivované rozhodnutia s vážnym dopadom na fungovanie samosprávy, bez konzultácií a s jednostrannými negatívnymi následkami len pre územnú samosprávu. Riešením je teda nastavenie pravidiel, ktoré združenie Samosprávne kraje Slovenska, zastupujúce vyššie územné celky a Združenie miest a obcí Slovenska definovali v spoločnom pozičnom dokumente (Územná samospráva ako stabilný a silný partner štátu³). Okrem iných, ide najmä o obligatórny konzultačný a dohodovací systém medzi vládou a zástupcami miestnej a regionálnej samosprávy. Pre ilustráciu spravodlivejšieho fungovania možno uviesť príklad Rakúska, kde takýto konzultačný mechanizmus vychádza priamo z ústavných zákonov (Bundesverfassungsgesetz über Ermächtigungen des Österreichischen Gemeindebundes und des Österreichischen Städtebundes; Vereinbarung zwischen dem Bund, den Ländern und den Gemeinden über einen Konsultationsmechanismus und einen künftigen Stabilitätspakt der Gebietskörperschaften). Legislatívne je tak ukotvená spolupráca medzi jednotlivými úrovňami verejnej správy v Rakúsku, pričom sa kladie dôraz na transparentnosť legislatívnych procesov, konzultácie a finančnú stabilitu.

Centrálne činnosti – príležitosti a výzvy

V nadväznosti na obmedzené zdroje, ako aj v snahe naplňania zásad hospodárneho, efektívneho, účelného a účinného nakladania s verejnými zdrojmi, chýbajúce odborné kapacity ľudského kapitálu a potenciál nových moderných trendov v elektronizácii a dynamizácii procesov, vyššie územné celky identifikovali vo svojich stratégiách potrebu centralizácie niektorých činností. Prioritne ide o centralizáciu činností v rámci organizácií v ich zriaďovateľskej a zakladateľskej pôsobnosti s potenciálnym poskytovaním týchto služieb následne aj pre mestá a obce a nimi zriadené organizácie na ich území, prípadne ďalšie napríklad neziskové organizácie. Organizácie sa takto môžu plne sústrediť na výkon svojich hlavných kompetencií bez záťaže vyplývajúcej zo spracovania odbornej ekonomickej a prevádzkovej agendy s garanciou zachovania svojej právnej suverenity a subjektivity.

Ako aktivity vhodné na centralizáciu boli definované najmä činnosti v oblasti spracovania účtovníctva, rozpočtu, personalistiky, miezd, verejného obstarávania, správy a nakladania s majetkom a právnych služieb. Viaceré vyššie územné celky (Trnavský, Žilinský, Prešovský a Banskobystrický) už založili centrá zdieľaných služieb a postupne preberajú agendu svojich organizácií pod záštitu týchto centier, pričom doposiaľ sa sústreďujú najmä na zastrešenie oblastí rozpočtu, účtovníctva, miezd, personalistiky a verejného obstarávania. Právna forma týchto organizácií je naprieč vyššími územnými celkami rôzna, pričom prevažuje príspevková organizácia.

³ Územná samospráva ako stabilný a silný partner štátu, Pozičný dokument združenia Samosprávne kraje Slovenska (SK8) a Združenia miest a obcí Slovenska k reforme verejnej správy, 2026. 69 s.

Je to najmä z dôvodu napojenia na rozpočet vyššieho územného celku v podobe transferu a legislatívnej možnosti výkonu podnikateľskej činnosti. Kým v oblastiach rozpočtu, účtovníctva, miezd a personalistiky ide najmä o zabezpečenie kvalitného odborného spracovania a potenciálne úspory na ľudských zdrojoch, pri verejnom obstarávaní prichádza do úvahy aj úspora z rozsahu. Na samotný proces verejného obstarávania v gescii centra možno teda nazerať v dvoch rovinách. Prvá rovina zastrešuje kvalitu samotného obstarania v podobe odborných zamestnancov v centre a úsporu z prenosu externého verejného obstarávateľa na kapacity centra. Častým javom v organizáciách je totiž, že drobné zákazky si organizácia zastrešuje prostredníctvom svojich dostupných kapacít, ale obstaranie zákaziek väčšieho rozsahu musí riešiť dodávateľským spôsobom, nakoľko nedisponuje dostatočne odborne zdatnými zamestnancami s všetkými potrebnými znalosťami a zručnosťami v tejto oblasti. Druhou rovinou je úspora z rozsahu pri obstarávaní rovnakého druhu tovaru alebo služieb pre viacero subjektov. V tejto oblasti definuje zákon č. 343/2015 Z. z. Zákon o verejnom obstarávaní a o zmene a doplnení niektorých zákonov v §15 centrálnu činnosť vo verejnom obstarávaní a v §16 parametre príležitostného spoločného obstarávania. Rozdiel v týchto dvoch špeciálnych formách obstarávania je najmä vo frekvencii a podmienkach obstarávania.

Centrálnu činnosť vo verejnom obstarávaní zastrešuje napríklad Centrum zdieľaných služieb BBSK, s. r. o. v Banskobystrickom samosprávnom kraji. Centrum založil kraj v máji 2025, pričom poskytuje služby verejného obstarávania nielen organizáciám vo svojej zriaďovateľskej pôsobnosti, ale aj samosprávam a iným verejným obstarávateľom. Samosprávny kraj má s touto svojou obchodnou spoločnosťou uzatvorenú Zmluvu o poskytovaní služieb vo verejnom obstarávaní, na základe ktorej poskytuje spoločnosť kraja a organizáciám, ktoré pristúpili k tejto zmluve služby verejného obstarávania za pravidelnú mesačnú odplatu. Touto cestou tak táto obchodná spoločnosť zastrešuje na odbornej úrovni všetky verejné obstarávania a pri zákazkách, ktorých povaha to umožňuje je táto činnosť centralizovaná.

Ako príklad príležitostného spoločného obstarávania možno uviesť príležitostné spoločné obstarávanie energií realizované Trnavským samosprávnym krajom pre organizácie v jeho zriaďovateľskej pôsobnosti v gescii jeho príspevkovej organizácie Centrum podporných služieb. Túto formu obstarávania začal kraj prostredníctvom centra využívať v roku 2021 a to zrealizovaním prieskumu platných kontraktov na dodávky energií (elektrina, zemný plyn a teplo) v organizáciách v svojej zriaďovateľskej pôsobnosti. Postupnými krokmi v nasledujúcich rokoch sa následne rozširoval počet organizácií zapojených do tohto spoločného obstarávania a zjednocoval moment jeho vyhlásenia. K realizácii verejného obstarávania tohto typu bolo potrebné splnomocnenie štatutárnych zástupcov jednotlivých organizácií v prospech Centra podporných služieb ako aj uzatvorenie zmluvy o spoločnom verejnom obstarávaní medzi príslušnou organizáciou a Centrom podporných služieb.

Centrum v tejto veci využilo svoje interné a externé odborné kapacity na nastavenie rámcovo najvhodnejších a najefektívnejších podmienok obstarávania na základe aktuálnej situácie na trhu s energiami. Rovnako nemožno opomenúť dôležitosť správneho nastavenie časových horizontov zmluvných vzťahov s dodávateľmi energetických komodít. Štatutárni zástupcovia následne podpísali za svoje organizácie jednotné zmluvy s dodávateľmi energií.

Takto pripravený spoločný postup priniesol najmä tieto prínosy:

- nižšie riziko cenových prirážok – primerané a zrozumiteľné zmluvné podmienky obmedzili priestor na premietnutie nejasností alebo nadmerného obchodného rizika do ceny,
- vyššiu odbornú kvalitu nákupu – nákup bol pripravený s využitím odborných kapacít, ktoré zohľadnili fungovanie trhu s energiami, cenové modely, zmluvné podmienky aj pravidlá verejného obstarávania,
- nižšiu administratívnu záťaž organizácií – jednotlivé organizácie sa sústredili najmä na definovanie svojich potrieb a poskytnutie nevyhnutnej súčinnosti, pričom príprava a realizácia nákupného procesu boli zabezpečené centrálne,
- zníženie rizika neefektívnych individuálnych nákupov – spoločný postup obmedzil riziko, že jednotlivé organizácie budú uzatvárať zmluvy samostatne, v rozdielnom čase, za cenníkové ceny alebo za podmienok, ktoré by nezohľadňovali dostupné možnosti trhu,
- jednotné a kontrolovateľné zmluvné podmienky – výsledkom boli unifikované zmluvné podmienky, ktoré uľahčujú správu zmlúv, porovnávanie cien, kontrolu fakturácie, riešenie zmien odberných miest, reklamácií a komunikáciu s dodávateľmi.

Úspory sa pri realizovaných verejných obstarávaníach dosiahli okrem spojenia objemu odberu aj vhodným nastavením zmluvných podmienok, ktoré maximalizovali účasť dodávateľov, reálnu hospodársku súťaž a predkladanie cenovo výhodných ponúk.

Centrum podporných služieb pravidelným monitorovaním podmienok pre všetky skupiny odberateľov vedelo zabezpečiť pre vybrané organizácie v zriaďovateľskej pôsobnosti aj zvýhodnené ceny pre zraniteľných odberateľov, a to nielen samotnou administráciou procesov potrebných pre uplatnenie zvýhodnených cien, ale aj prípravou podkladov pre združenie Samosprávne kraje Slovenska (SK8), na základe ktorých boli jednotlivé kompenzačné mechanizmy nastavované na úrovni centrálnej vlády.

Potenciál dosiahnutia úspor z rozsahu vo verejnom obstarávaní možno identifikovať aj v ďalších oblastiach, napríklad v oblasti zabezpečenia tovarov a služieb. Vhodným

príkladom sú obstarávanie kancelárskych potrieb, či čistiacich prostriedkov na úrovni kraja. Ide o príležitosť vyjednaní rámcových podmienok pre všetky organizácie. Pri niektorých tovaroch a službách sa ako logisticky vhodnejšie javia lokálne spájania organizácií situovaných v perimetri mesta alebo okresu. Ide napríklad o tovary potravinového charakteru s krátkou dobou spotreby či servisné alebo upratovacie služby. Rizikom centralizovaných verejných obstarávaní môže byť v prípade problémov s dodaním tovaru alebo služby na strane dodávateľa, výpadok na celom alebo predmetnej časti územia.

Výrazným prínosom centier je kumulácia odborných kapacít, možnosť/príležitosť adresnejšieho a efektívnejšieho zaškolovania nových zamestnancov a prípadná zastupiteľnosť zamestnancov, ktorý v jednotlivých organizáciách, vzhľadom na prerozdelenie a kumulovanie pracovnej náplne a obmedzené kapacity, úplne alebo čiastočne nebolo možné dosiahnuť.

Centralizácia činností na úrovni samospráv, v kontexte uvedeného, vytvára široké možnosti efektívneho využívania verejných zdrojov a otvára možnosti ako zvládnuť výzvy, ktoré so sebou prináša tak spoločenský a hospodársky tlak ako aj rýchlo meniace sa podmienky prostredia.

Záver

Z analýzy vyplýva, že súčasný model financovania vyšších územných celkov na Slovensku je vystavený vysokému riziku nestability kvôli jeho centralizovanej povahe, legislatívnych zásahom centrálnej vlády a previazanosti na jediný hlavný daňový príjem – daň z príjmov fyzických osôb. Asymetrický vzťah medzi štátom a územnou samosprávou, v ktorom dochádza k prijímaniu rozhodnutí s negatívnym dopadom na regionálne rozpočty bez predchádzajúcich konzultácií, sa javí ako dlhodobou neudržateľný.

Pre zabezpečenie stability a ďalšieho rozvoja regiónov je kľúčové:

- legislatívne nastaviť príjem samospráv formou podielu na viacerých daniach tzv. daňového mixu, prípadné zarámčovanie výšky príjmu väzbou na konkrétny parameter národného hospodárstva napr. na hrubý domáci produkt,
- zavedenie vlastného daňového nástroja v gescii vyšších územných celkov,
- otvorenie a nastavenie relevantnej komunikácie medzi centrálnou vládou a samosprávou v postavení silného partnera,
- vyššia decentralizácia na príjmovej strane zo štátu v prospech samospráv.

Centralizácia ekonomických a prevádzkových činností predstavuje strategickú odpoveď na obmedzené finančné zdroje a chýbajúce odborné kapacity ako aj celospoločenský tlak, čím vytvára priestor pre efektívnejší výkon samosprávnych kompetencií v prospech občanov.

Zoznam použitej literatúry

1. OECD. 2021. Fiscal Federalism 2022: Making Decentralisation Work. Paris: OECD Publishing.
2. Územná samospráva ako stabilný a silný partner štátu, Pozičný dokument združenia Samosprávne kraje Slovenska (SK8) a Združenia miest a obcí Slovenska k reforme verejnej správy, 2026. 69 s.

Kontaktné údaje

Ing. Júlia Virágová

julia.viragova @trnava-vuc.sk

Trnavský samosprávny kraj, Starohájska 10, 917 01 Trnava

Aktuálne trendy financovania samospráv na Slovensku
Univerzita Komenského v Bratislave
Právnická fakulta
1. vydanie
2026

ISBN 978-80-7160-796-0



PRÁVNICKÁ FAKULTA
Univerzita Komenského
v Bratislave

ISBN: 978-80-7160-796-0