

2020

Autorský kolektív: PhDr. Michal Kaliňák, PhD.  
Ing. Igor Kiss  
Ing. Marián Kováč, PhD.  
JUDr. Ing. František Palko, PhD.  
Ing. Michal Sántai, MBA.

# Alternatívne financovanie municipálneho rozvoja



Tento projekt sa realizuje vďaka podpore z Európskeho sociálneho fondu a Európskeho fondu regionálneho rozvoja v rámci Operačného programu Ľudské zdroje.

[www.esf.gov.sk](http://www.esf.gov.sk)[www.employment.gov.sk](http://www.employment.gov.sk)[www.ia.gov.sk](http://www.ia.gov.sk)

## NÁRODNÝ PROJEKT

# Podpora kvality sociálneho dialógu

Typ projektu: Neinvestičný

Termín realizácie projektu: 07/2018 – 02/2023

ITMS projektu: 312031V749

Autorský kolektív:

PhDr. Michal Kaliňák, PhD.

Ing. Igor Kiss

Ing. Marián Kováč, PhD.

JUDr. Ing. František Palko, PhD.

Ing. Michal Sántai, MBA.

Odborný garant: JUDr. Ing. František Palko, PhD.

Garant za ZMOS: PhDr. Michal Kaliňák, PhD.

Autorské dielo bolo vypracované v rámci hlavnej aktivity „Posilnenie odborných a analytických kapacít sociálnych partnerov, budovanie infraštruktúry a komunikačnej platformy sociálneho dialógu a rozvoja sociálneho partnerstva na národnej a medzinárodnej úrovni“ v rámci podaktivity 1.1 Posilnenie kapacít sociálnych partnerov prostredníctvom analytickej činnosti národného projektu Podpora kvality sociálneho dialógu expertným tímom sociálneho partnera Združenia miest a obcí Slovenska. Vyjadruje názory a postoje sociálneho partnera na predmetnú tému. Autorské dielo nevyjadruje názory ani postoje prijímateľa projektu a bolo schválené Riadiacim výborom národného projektu Podpora kvality sociálneho dialógu.

## OBSAH

ZOZNAM ILUSTRÁCIÍ A ZOZNAM TABULIEK .....	9
ZOZNAM SKRATIEK A ZNAČIEK .....	10
ZOZNAM PRÍLOH .....	11
ÚVOD .....	12
1 LEGISLATÍVNE VYMEDZENIE FINANCOVANIA OBCÍ A MIEST Z POHĽADU ÚSTAVY sr A VYBRANÝCH ZÁKONOV .....	17
1.1 Ekonomické postavenie municipalít v rámci Ústavy Slovenskej republiky .....	18
1.2 Zákon o obecnom zriadení ako základ legislatívneho formovania finančnej podstaty obcí a miest .....	19
1.3 Rozpočtové hospodárenie subjektov verejnej správy na báze zákona o rozpočtových pravidlách verejnej správy .....	20
1.4 Osobitosti rozpočtového hospodárenia municipalít v rámci zákona o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy .....	20
1.5 Zákon o rozpočtovej zodpovednosti reguluje zadlženosť obcí a miest.....	23
2 VSTUP DO PROBLEMATIKY ALTERNATÍVNYCH ZDROJOV FINANCOVANIA MUNICIPÁLNEHO ROZVOJA .....	25
3 ZÍSKAVANIE FINANČNÝCH ZDROJOV NA ROZVOJ OBCÍ A MIEST Z ÚVEROV .....	28
3.1 Legislatívne východiská úverového financovania miestnej územnej samosprávy ...	29
3.1.1 Úverové obmedzenia v zákone o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy 29	
3.1.2 Úverové obmedzenia v ústavnom zákone o rozpočtovej zodpovednosti .....	30
3.2 Vymedzenie jednotlivých typov municipálnych úverov .....	31
3.3 Bankové záruky ako osobitný typ posilnenia alternatívneho externého financovania municipalít.....	32
3.4 Úverové možnosti Slovenskej záručnej a rozvojovej banky pre municipality.....	34
3.4.1 Úvery Slovenskej záručnej a rozvojovej banky pre obce a mestá.....	35
3.4.2 Bankové záruky .....	37
3.4.3 Banková informácia .....	39

3.5	Postup na podanie žiadosti o produkt poskytovaný Slovenskou záručnou a rozvojovou bankou .....	39
3.6	Úverové možnosti Európskej investičnej banky pre miestne územné samosprávy .	41
3.6.1	ELENA –Európska lokálna energetická asistencia .....	42
3.6.2	Spôsob podania žiadosti o podporu z programu ELENA.....	44
3.7	Úverové možnosti Rozvojovej banky Rady Európy pre miestne územné samosprávy .....	46
3.7.1	Finančné produkty Rozvojovej banky Rady Európy pre miestnu územnú samosprávu .....	48
3.7.2	Postup podávania žiadostí obcí a miest o finančnú pomoc Rozvojovej banky Rady Európy .....	50
4	KOMUNÁLNE DLHOPISY AKO JEDNA Z FORIEM EXTERNÉHO FINANCOVANIA INVESTIČNÉHO ROZVOJA OBCÍ A MIEST .....	52
4.1	Vydanie komunálnych dlhopisov a ich prijatie k obchodovaniu na regulovaný trh Burzy cenných papierov v Bratislave, a.s. ....	52
5	FINANCOVANIE INVESTIČNÝCH A ROZVOJOVÝCH OBEČNÝCH A MESTSKÝCH POTRIEB PROSTREDNÍCTVOM PPP PROJEKTOV .....	58
5.1	Legislatívny rámec PPP projektov obcí a miest .....	58
5.2	Charakteristika verejno-súkromného partnerstva miest a obcí.....	59
5.3	Princípy a zameranie PPP projektov municipálneho rozvoja .....	61
5.4	Rozhodovanie o využití PPP projektov v municipálnom rozvoji .....	63
5.4.1	Finančné východiská PPP .....	64
5.4.2	Princíp hodnoty za peniaze ako faktor hodnotenia efektívnosti PPP projektu .	64
5.4.3	Zásady rozhodovania o použití PPP modelu obstarania verejného statku alebo verejnej služby .....	65
5.5	Postup realizácie PPP projektov .....	65
5.5.1	Etapy procesu PPP projektov .....	66
6	ALTERNATÍVNE FINANCOVANIE ENERGETICKEJ ÚSPORNOSTI MIESTNEJ ÚZEMNEJ SAMOSPRÁVY PROSTREDNÍCTVOM SLOVAK INVESTMENT HOLDING, A.S. ....	68

6.1	Legislatívne východiská produktu garantovanej energetickej služby Slovak Investment Holding pre municipality .....	68
6.2	Charakteristika produktu garantovanej elektronickej služby Slovak Investment Holding.....	69
6.3	Príprava a realizácia garantovanej energetickej služby.....	69
6.4	Vzorová zmluva o garantovanej energetickej službe .....	70
7	DOSAHY FINANCOVANIA MUNICIPALNEHO ROZVOJA NA MAJETOK OBCÍ A MIEST .....	72
7.1	Legislatívny rámec problematiky majetku obcí a miest .....	72
7.2	Charakteristika majetku obcí a miest .....	75
7.3	Majetkové hospodárenie a majetková politika obcí a miest .....	77
7.4	Riziká a prínosy alternatívnych zdrojov financovania municipálneho rozvoja pre majetok miest a obcí .....	79
7.4.1	Vplyv úverov na majetok municipalít.....	79
7.4.2	Vplyv podnikateľskej činnosti na majetok municipalít.....	80
7.4.3	Vplyv komunálnych dlhopisov na majetok municipalít .....	82
7.4.4	Vplyv projektov verejno-súkromného partnerstva na majetok municipalít.....	82
8	MOŽNOSTI POSILNENIA DAŇOVÝCH PRÍJMOV OBCÍ A MIEST .....	83
8.1	Prehľad a charakteristika súčasného systému daňových príjmov obcí a miest .....	83
8.2	Možnosti na posilnenie financovania municipálneho rozvoja výnosom z daní z príjmov.....	87
8.2.1	Zmena systému výpočtu podielov z výnosov daní z príjmov fyzických osôb.....	92
8.2.2	Možnosť zmeny systému prerozdeľovania podielov z výnosov daní z príjmov fyzických osôb podľa atribútu „skutočného“ pobytu .....	93
8.3	Posilnenie financovania municipálneho rozvoja prostredníctvom poplatku za miestny rozvoj .....	94
8.4	Posilnenie financovania municipálneho rozvoja prostredníctvom digitálnej dane ..	97
9	MODERNÝ SMART ROZPOČET OBCÍ A MIEST AKO ZÁKLADNÝ NÁSTROJ ICH FINANČNÉHO RIADENIA .....	99
9.1	Legislatívne vymedzenie rozpočtu municipalít ako nástroja finančného riadenia .	102

9.2	Rozpočet obcí a miest v kontexte smart riešení.....	104
9.3	Vzťah rozpočtu a stratégie obcí a miest .....	105
9.4	Úloha rozpočtu obce a jeho smart aspekty .....	108
9.5	Význam programového rozpočtovania v strategickom plánovaní a finančnom riadení.....	109
9.5.1	Občiansky rozpočet .....	109
9.5.2	Participácia občanov na rozpočtovom procese municipalít .....	110
9.5.3	Posilnenie informovanosti o rozpočte obcí a miest.....	111
10	ODPORÚČANIA K ALTERNATÍVNEMU FINANCOVANIU MUNICIPALNEHO ROZVOJA ....	115
10.1	Charakteristika a súčasný stav alternatívneho financovania miest a obcí Slovenska .....	115
10.1.1	Súčasný stav informovanosti o možnostiach financovania rozvojových potrieb obcí a miest z externých zdrojov.....	115
10.1.2	Súčasný systém financovania samospráv prostredníctvom výnosu daní z príjmov fyzických osôb .....	116
10.1.3	Externé zdroje financovania rozvojových potrieb samosprávy využívané v súčasnosti .....	118
10.2	Návrhy v oblasti komunálnych dlhopisov .....	119
10.3	Návrhy v oblasti PPP projektov .....	120
10.3.1	Návrhy v oblasti rozhodovania o využití produktu garantovanej energetickej služby Slovak Investment Holding .....	121
10.4	Riziká alternatívneho financovania municipálneho rozvoja a možnosti ich predikovania.....	123
10.4.1	Manažment rizík alternatívneho financovania .....	124
10.4.2	Posúdenie rizík alternatívneho financovania .....	125
10.4.3	Metodický postup posudzovania rizík – prehľad budúceho výberu efektívneho postupu na potreby riadenia rizík alternatívneho financovania municipálneho rozvoja.....	126
10.5	Zhrnutie a návrh optimalizácie .....	128
	ZÁVER .....	129

ZOZNAM BIBLIOGRAFICKÝCH ODKAZOV .....	130
PRÍLOHY .....	141



## ZOZNAM ILUSTRÁCIÍ A ZOZNAM TABULIEK

### TABUĽKY

- Tabuľka 1 Bilancia príjmov a výdavkov obcí a ich rozpočtových organizácií
- Tabuľka 2 Súčasný stav a očakávaný vývoj verejných financií
- Tabuľka 3 Prognóza vývoja podielových daní pre obce
- Tabuľka 4 Porovnanie variant príjmov obcí a miest z DPFO a DPPO
- Tabuľka 5 Príklad rozpisu modelu 90 na 10
- Tabuľka 6 Porovnanie prognóz vývoja daní z príjmov PO voči FO
- Tabuľka 7 Demonštratívny prepočet systému prerozdelenia podielov z výnosov daní z príjmov fyzických osôb
- Tabuľka 8 Analýza rizík pomocou metódy „WHAT-IF“
- Tabuľka 9 Posúdenie rizík alternatívneho financovania

### ILUSTRÁCIE

- Obrázok 1 Spokojnosť obcí s financovaním z podielových daní fyzických osôb
- Obrázok 2 Prognóza vývoja dane z príjmov FO a PO
- Obrázok 3 Porovnanie ročných príjmov pri rôznych modeloch pomerov medzi DPFO a DPPO
- Obrázok 4 Štruktúra príjmov – model 90 : 10
- Obrázok 5 Využívanie poplatku za rozvoj – doplnkový príjmový nástroj obcí
- Obrázok 6 Možnosť financovania municipalít prostredníctvom digitálnej dane
- Obrázok 7 Význam participácie občanov na rozpočte z pohľadu municipalít
- Obrázok 8 Participácia občanov na rozpočte municipalít

## ZOZNAM SKRATIEK A ZNAČIEK

BCPB	Burza cenných papierov v Bratislave
CEB	Council of Europe Development Bank
DPFO	daň z príjmov fyzických osôb
DPPO	daň z príjmov právnických osôb
EIB	Európska Investičná Banka
ELENA	European Local Energy Assistance
EURIBOR	medzibanková referenčná sadzba
FO	fyzická osoba
GES	garantovaná energetická služba
HDP	hrubý domáci produkt
HzP	hodnota za peniaze
LEI	Legal Entity Identifier
N	následky
P	pravdepodobnosť
PDia1	podiel obce "i" na výnose podielových daní v eurách neupravený koeficientom nadmorskej výšky obce
PDia2	podiel obce "i" na výnose podielových daní v eurách upravený koeficientom nadmorskej výšky obce
PHSR	plán hospodárskeho a sociálneho rozvoja
PO	právnická osoba
PPP	Public Private Partnership – verejno-súkromné partnerstvá
R	riziko
RIUS	regionálna integrovaná územná stratégia
SC	SMART city
SIH	Slovak Investment Holding
SZRB	Slovenská záručná a rozvojová banka

ŠFRB            Štátny fond rozvoja bývania  
ZMOS            Združenie miest a obcí Slovenska  
ZRPÚS          zákon o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy

## ZOZNAM PRÍLOH

- Príloha 1    Prieskum č. 19/2020 Alternatívne financovanie municipálneho rozvoja
- Príloha 2    Vývoj príjmov municipalít pri rôznych modeloch pomerov medzi DPFO a DPPO
- Príloha 3    Doplnujúce informácie k tabuľke 8

## ÚVOD

Miestna územná samospráva je pri výkone svojej agendy, realizácii kompetencií, ale aj v šírke svojej pôsobnosti limitovaná finančnými zdrojmi. Ekonomická sila aj finančný potenciál miest a obcí sú odlišné. Reagujú na jej príjmovú stránku, veľkosť a štruktúru výdavkov, takisto na skladbu obyvateľstva, realizáciu hospodárskych funkcií, zabezpečovanie verejnoprospešných činností a tiež napríklad na schopnosť získavať vonkajšie finančné zdroje.

Slovenská republika má pomerne dlhoročné skúsenosti s využívaním najskôr predstupových eurofondov a následne s viacerými programovými obdobiami európskych štrukturálnych a investičných fondov.

Vnímanie vonkajších finančných zdrojov na báze dotačných schém od centrálnej vlády, prípadne v rozpätí vymedzenom európskymi štrukturálnymi a investičnými fondmi nie je vhodné. Skôr je obmedzujúce.

Príchod vírusu COVID-19 a nástup ekonomickej krízy urýchlili úvahy o rozšírení alternatívneho financovania municipálneho rozvoja. Tieto úvahy znásobujú aj niektoré reprezentatívne prieskumy Združenia miest a obcí Slovenska (ZMOS), ale aj obsahové zameranie Programového vyhlásenia vlády SR 2020 – 2024.

Ukazuje sa, že alternatívne financovanie municipálneho rozvoja môže výrazne prispieť k využívaniu rôznych finančných mechanizmov, mimo doposiaľ najviac využívaných, na potreby financovania rozvojových projektov v prostredí miestnej územnej samosprávy.

### **Prieskumy odкрývajú štruktúru riešení**

Združenie miest a obcí Slovenska na prelome mesiacov jún a júl 2018 realizovalo na reprezentatívnej vzorke 382 starostov a primátorov prieskum, v ktorom zisťovalo prístup k informáciám o financovaní cezhraničnej spolupráce. Z uvedeného prieskumu vyplýva, že takmer 50 % samospráv má len čiastočné informácie o finančných mechanizmoch podporujúcich cezhraničnú spoluprácu. Predpokladá sa, že miera informovanosti o ostatných alternatívnych formách prístupu k finančným mechanizmom je ešte výraznejšia. Preto ZMOS

začiatkom roka 2020 realizoval ďalší prieskum, ktorý bol tematický zameraný výlučne na problematiku alternatívneho financovania municipálneho rozvoja. Na zistenia reaguje spracovaná dopadová štúdia.

Z iného prieskumu, ktorý ZMOS realizoval na reprezentatívnej vzorke 468 samospráv v období od 21. mája do 15. júna 2018, vyplýva, že 73,8 % vidí prínos samosprávy v medziobecnej spolupráci. Konkrétne takmer 44 % respondentov uviedlo prínos v ekonomických aspektoch, ďalších 22,4 % v sociálnych – ako tvorba pracovných miest a takmer 30 % v efektívite a tiež úsporách z rozsahu. Pritom celkovo až 73,6 % respondentov uviedlo, že cítia potrebu mať viac informácií k formám o podpore medziobecnej spolupráce, ďalších 15,5 % necíti potrebu ďalších informácií a 10,9 % respondentov sa nevedelo vyjadriť.

Ak v kontexte týchto zistení ešte uvedieme dosah miest a obcí na konkrétne verejnoprospešné činnosti, je zrejmé, že potenciál širšieho prístupu k rôznym finančným mechanizmom dokáže samospráve úspešne pomôcť v plnení svojich úloh a dosahovaní rozvojových zámerov.

### **Verejnoprospešné činnosti ako investičná príležitosť samospráv**

ZMOS koncom roka 2015 realizoval prieskum, ktorý je aj s odstupom času aktuálny a vzhľadom na opatrenia niektorých samospráv vo vzťahu k získaniu vplyvu na zabezpečovanie verejnoprospešných činností a ich zabezpečovanie vo svojej réžii znásobuje význam podporných mechanizmov na dosiahnutie týchto cieľov miest a obcí.

Z uvedeného prieskumu vyplýva, že samosprávy si udržiavajú výrazné majoritné postavenie v oblastiach zabezpečovania rôznych verejnoprospešných činností. Podiel samospráv na správe detských ihrísk, pieskovísk a športovísk je na úrovni 99,2 %. Správu a údržbu zelene zabezpečujú na úrovni 99 % podielu. Kosenie verejných priestranstiev zabezpečujú mestá a obce priamo alebo prostredníctvom svojej obchodnej spoločnosti, čo deklarovalo 98,6 % respondentov. Mestá a obce disponujú 94 % podielom na správe verejných cintorínov. V prípade zabezpečovania zimnej údržby ciest, chodníkov a verejných priestranstiev majú podiel na úrovni 81,6 %. V rámci správcovstva verejného osvetlenia je ich podiel na úrovni 78,4 %. Dokonca vidíme výrazný záujem o rozširovanie verejných služieb. Tak z hľadiska potrieb na

zabezpečenie dostupnosti potravín na vidieku, keďže až 52 % malých obcí na Slovensku nemá na svojom území maloobchodnú predajňu potravín a nepotravinového tovaru. Ďalšou špecifickou oblasťou je parkovacia politika, pri ktorej stále viac samospráv (a to nielen väčších z hľadiska počtu obyvateľov, ale aj menších – atraktívnych napríklad z hľadiska cestovného ruchu) avizuje záujem o zavedenie a reguláciu parkovacej politiky, a to v kontexte zabezpečovania statickej aj dynamickej dopravy. Z iného prieskumu Združenia miest a obcí Slovenska z konca roka 2015 vyplýva, že v danom čase iba desatina miest a obcí mala schválenú parkovacia politiku, pričom 31,5 % respondentov vyjadrilo ambíciu zaviesť parkovacia politiku. Teda prezentovali riešenia, ktoré boli dominantné v nasledujúcich komunálnych voľbách a doposiaľ sú legitímnou témou sprevádzajúcou procesy verejných diskusií, vypracovávaní analýz a dopadových štúdií a sú tiež vyjadrené oficiálnymi rokovaniami na úrovni volených orgánov aj odborných zamestnancov samospráv. Uvedený prieskum pritom odkryl i štruktúru motivácie, či skôr očakávaní štatutárnych predstaviteľov samospráv. Z neho tiež vyplýva, že miestna územná samospráva priamo, prípadne prostredníctvom obchodnej spoločnosti s majetkovou účasťou mesta/obce zabezpečuje parkovacia politiku, čo je v percentuálnom vyjadrení na úrovni 89,3 %. Zmluvného partnera na základe verejného obstarávania využíva 7,1 % samospráv s tým, že 3,6 % respondentov uviedlo, že nemá verejné parkoviská. Dĺžka platnosti uzavretej zmluvy so súkromnou firmou v rámci zabezpečovania verejného parkovania samosprávami, ktoré ju realizujú na základe verejného obstarávania, je na obdobie 5 – 10 rokov. Až 83 % miest a obcí nedisponuje odborným dokumentom, ktorý by sa týkal tejto problematiky. Na základe zistených dát, ale aj s odstupom času a znásobovaním problému z dôvodu neriešenia parkovacej politiky je dnes možné konštatovať, že statická doprava predstavuje pre mnohé dotknuté samosprávy problém, ktorého riešením je zavedenie parkovacej politiky. Jej trend bude postupne narastať, v rámci čoho je možné predpokladať tendenciu v jej zabezpečovaní najmä samosprávami a nimi zriadenými organizáciami, čím sa rozšíria hospodárske funkcie miest a obcí.

Mnohé ďalšie prieskumy Združenia miest a obcí Slovenska sa pomerne detailne venujú verejnoprospešným činnostiam, na základe čoho je možné uviesť obavy aj príležitosti, riziká i možnosti na uplatnenie alternatívnych finančných mechanizmov ako podporných nástrojov financovania konkrétnych potrieb miest a obcí.

### **Interaktívna mapa partnerstva znásobuje lokálnu hospodársku politiku**

Zároveň je potrebné uviesť, že ZMOS v rámci národného projektu s názvom Modernizácia miestnej územnej samosprávy vytvoril tzv. interaktívnu mapu partnerstva. Svojím spôsobom je to vizuálna pomôcka, ktorá reaguje na rôzne formy medziobecnej spolupráce a kooperácie miest a obcí. Ide o informačno-komunikačnú platformu, ktorá postupne získava nový rozsah z hľadiska informácií a oblastí, v ktorých mapuje a informuje o aspektoch spolupráce samospráv na báze spoločného výkonu agendy vrátane zabezpečovania verejnoprospešných činností. Založená je na prezentácii hodnôt vzájomnej súčinnosti a partnerstva, ktoré postupne získavajú významné miesto v realizácii hospodárskych funkcií a ekonomických opatrení na úrovni mikroregiónov. Teda v prostredí, ktoré je odkázané od vonkajších finančných vstupov.

### **Štúdia ponúka atraktívny obsah a užitočné riešenia**

Analytická štúdia na základe uvedeného vychádza z jasne vymedzených cieľov. Úlohou miest a obcí je zabezpečiť všestranný rozvoj územia, ktorý nevyhnutne potrebuje aj financovanie investícií. Alternatívne financovanie je o ponuke palety ďalších možností, tak aby samosprávy mali čo najširší výber a je výlučne vecou ich rozhodnutia, ktorú z alternatív, s mierou poznania výhod aj rizík, budú preferovať. Preto analytická štúdia vo svojom obsahu ponúka odpoveď na otázku: Aké sú alternatívne možnosti financovania municipálneho rozvoja?

Táto štúdia je odborným vstupom k vymedzeniu financovania samosprávy z hľadiska platnej legislatívy a tiež ponúka vstup do problematiky alternatívnych finančných zdrojov. Zároveň reaguje na zlučiteľnosť vybraných finančných nástrojov s fiškálnou politikou. Ponúka odporúčania k možnostiam využitia a aplikácie vybraných vonkajších finančných možností

a sleduje zdokonaľovanie procesu tvorby rozpočtu v podmienkach miest a obcí ako súčasť rozpočtu verejnej správy.

Čitateľom, zástupcom samospráv a ich organizácií ponúka výraznú výpovednú hodnotu v konkrétnych oblastiach. Napríklad vo sfére zdokonaľovania procesu tvorby rozpočtu v podmienkach miest a obcí ako súčasti rozpočtu verejnej správy, ďalej v oblasti vymedzenia problematiky komunálnych dlhopisov, v téme financovania z úspor, ale napríklad aj verejno-súkromnými projektmi a pod. Tiež sa venuje posilneniu financovania samospráv cez výnos dane z príjmov právnických osôb, posilneniu financovania samospráv cez digitálnu daň a poplatok za miestny rozvoj. Zároveň reaguje na to, že mestá a obce sú významnými zriaďovateľmi malých a stredných podnikov, ktoré sú síce svojím poslaním a vlastníckou štruktúrou vnímané ako komunálne podniky, avšak stále ide o obchodné spoločnosti, na ktoré sa viažu všetky práva a povinnosti ako na každý iný podnikateľský subjekt zriadený podľa Obchodného zákonníka.

Analytická štúdia bola koncipovaná na základe odborných znalostí a aplikačnej praxe autorského kolektívu, ktorý pracoval s dátami prieskumu Združenia miest a obcí Slovenska, ale i ďalšími vlastnými zisteniami.



## 1 LEGISLATÍVNE VYMEDZENIE FINANCOVANIA OBCÍ A MIEST Z POHĽADU ÚSTAVY SR A VYBRANÝCH ZÁKONOV

Hospodárením územných samospráv, a teda aj financovaním ich potrieb sa zaoberá široké spektrum zákonov a sekundárnych všeobecne záväzných právnych predpisov. Už samotná Ústava Slovenskej republiky považuje územné samosprávy za jeden z pilierov demokracie, keďže im priradzuje osobitné miesto a upravuje aj základné princípy ich hospodárenia, ktoré spočívajú v nezávislosti hospodárenia obcí a miest. Ústavné vymedzenie v oblasti dlhového financovania municipalít je predmetom osobitného Ústavného zákona č. 493/2011 Z. z. o rozpočtovej zodpovednosti (zákon o rozpočtovej zodpovednosti).

Osobitosť postavenia municipalít z pohľadu ich ekonomických aspektov sa prejavuje aj v ďalšej normotvorbe, a to v zákone č. 583/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy v znení neskorších predpisov (zákon o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy) a v zákone č. 564/2004 Z. z. o rozpočtovom určení výnosov daní z príjmov územnej samosprávy a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (zákon o rozpočtovom určení výnosu dane z príjmov územnej samosprávy). V týchto zákonoch sú upravené špecifické pravidlá pre hospodárenie obcí a miest, ako aj pravidlá na financovanie ich potrieb najmä v oblasti originálnych kompetencií. Všeobecná úprava, ktorá sa dotýka aj ekonomickej oblasti fungovania obcí a miest je predmetom zákona č. 369/1990 Z. z. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov (zákon o obecnom zriadení) a zákona č. 138/1991 Z. z. o majetku obcí v znení neskorších predpisov (zákon o majetku obcí). Alternatívne financovanie municipalít predpokladá aj možnosť prijímania úverov, emitovania komunálnych dlhopisov, možnosť kapitálového vstupu na podnikaní právnickej osoby. Z uvedeného dôvodu financovanie rozvojových potrieb obcí a miest upravujú aj zákony z oblasti finančného trhu, ako je napríklad zákon č. 530/1990 Z. z. o dlhopisoch a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (zákon o dlhopisoch), zákon č. 566/2001 Z. z. o cenných papieroch a investičných službách v znení neskorších zákonov

(zákon o cenných papieroch), zákon č. 429/2002 Z. z. o burze cenných papierov v znení neskorších predpisov (zákon o burze cenných papierov).

Legislatívny aparát hospodárenia a financovania obcí a miest dotvára aj sekundárna legislatíva, či už na úrovni podzákonných noriem k jednotlivým zákonom, ako aj všeobecne záväzné nariadenia obcí a miest v predmetnej oblasti.

### **1.1 Ekonomické postavenie municipalít v rámci Ústavy Slovenskej republiky**

Územnou samosprávou, a teda aj obcami a mestami, sa zaoberá Ústava Slovenskej republiky (Ústava SR) vo štvrtej hlave, kde v čl. 65 ods. 1 obec definuje ako právnickú osobu, ktorá samostatne hospodári s vlastným majetkom a so svojimi finančnými prostriedkami. Toto vymedzenie postavenia obce v oblasti financovania a hospodárenia vyplýva z definície obce ako samostatného samosprávneho a správneho celku Slovenskej republiky v súlade s čl. 64a Ústavy SR.

Problematikou hospodárenia obce aj mesta sa zaoberá osobitne i čl. 65 ods. 2 Ústavy SR, z ktorého vyplýva, že obec financuje svoje potreby predovšetkým z vlastných príjmov a tiež zo štátnych dotácií. Už samotná Ústava SR v tomto článku obciam a mestám umožňuje, aby svoje potreby financovala aj z iných alternatívnych zdrojov.

Ústava SR rieši takisto otázku financovania preneseného výkonu štátnej správy, a to konkrétne v čl. 71 ods. 1, kde je daná možnosť štátu preniesť výkon určených úloh miestnej štátnej správy, avšak „náklady takto preneseného výkonu štátnej správy uhradza štát“. Z tejto dikcie ustanovenia Ústavy SR vyplýva, že alternatívne zdroje financovania môže obec a mesto využívať na originálne kompetencie, avšak nie na činnosti z preneseného výkonu štátnej správy. Toto obmedzenie platí aj na použitie vlastných zdrojov obcí a miest, ktoré majú byť použité na financovanie vlastných, teda originálnych municipálnych kompetencií, a nie na úlohy štátu, ktoré vykonáva na základe prenesenia výkonu na nich zo strany štátu.

Ústava SR v čl. 65 ods. 1 počíta s tým, že ďalšie podrobnosti aj o územných samosprávach a ich hospodárení ustanovia osobitné zákony. Ústava SR tiež v čl. 65 ods. 2 upravuje, že podrobnosti

hospodárenia s finančnými prostriedkami obcí a miest ustanoví osobitný zákon, ktorý stanoví, aké dane a poplatky sú príjmom obce a mesta.<sup>1</sup>

## 1.2 Zákon o obecnom zriadení ako základ legislatívneho formovania finančnej podstaty obcí a miest

Zákon o obecnom zriadení podrobnejšie upravuje municipality z pohľadu ich financovania, ich majetku a rozpočtu. Konkrétne v § 7 sa venuje zákon špeciálne problematike financovania obcí a miest, kde taxatívne vymenúva jednotlivé druhy finančných zdrojov, z ktorých obec môže financovať svoje potreby. Ide o:

- vlastné príjmy,
- dotácie zo štátneho rozpočtu,
- ďalšie zdroje.

Za ďalšie zdroje možno považovať návratné zdroje financovania a prostriedky mimorozpočtových peňažných fondov, teda alternatívne zdroje financovania municipalít.

Osobitné postavenie prináleží právnej úprave v tomto zákone aj problematike majetku v § 8 u obcí, kde je tento majetok definovaný ako „*veci vo vlastníctve obce a majetkové práva obce*“. Zvlášť dôležité pre zámer tejto štúdie je fakt, že podľa § 8 ods. 4 tohto zákona môže obec použiť svoj majetok aj na svoju podnikateľskú činnosť, teda môže ho zhodnocovať a dosahovať zisk, ktorý ďalej môže používať na financovanie svojich rozvojových potrieb.

Zákon o obecnom zriadení v oblasti financovania a hospodárenia obce sa zmieňuje v § 9 ods. 1 a 2 aj o rozpočte obce, pričom sa tu obmedzuje iba na jeho definíciu, ktorá rozpočet považuje za základ finančného hospodárenia obce, a na základné povinnosti zverejnenia jeho návrhu, pričom táto povinnosť sa viaže na 15 dní pred rokovaním obecného zastupiteľstva. Problematiku rozpočtového procesu a pravidiel rozpočtového procesu a ďalšie rozpočtové súvislosti už prenecháva na osobitný zákon, ktorým v právnej sústave Slovenskej republiky je najmä zákon o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy.

---

<sup>1</sup> Zákon č. 369/1990 Z. z. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov a zákon č. 138/1991 Zb. o majetku obce v znení neskorších predpisov.

### 1.3 Rozpočtové hospodárenie subjektov verejnej správy na báze zákona o rozpočtových pravidlách verejnej správy

Zákon o rozpočtových pravidlách predstavuje všeobecnú právnu normu pre subjekty verejnej správy. Jednotlivé osobitné subjekty z hľadiska finančných vzťahov a hospodárenia sú podrobnejšie upravené v osobitných zákonoch. Pre obce a mestá z toho zákona vyplýva, že v súlade s jeho § 3 ods. 1 písm. b) sú územné samosprávy, a teda aj obce a mestá, subjektom verejnej správy. Z tohto dôvodu sa na nich vzťahuje úprava tzv. veľkých rozpočtových pravidiel, ako sa tento zákon v odbornej verejnosti nazýva. Tento zákon upravuje podľa § 1 ods. 1:

- rozpočet verejnej správy, a teda aj rozpočet obcí a miest,
- rozpočtový proces a pravidlá rozpočtového hospodárenia,
- postavenie Ministerstva financií SR v tomto procese,
- zriaďovanie rozpočtových organizácií a príspevkových organizácií a ich hospodárenie.

Pre obce a mestá je zvlášť dôležitá právna úprava zriaďovania podriadených organizácií, teda rozpočtových organizácií a príspevkových organizácií, pretože osobitný zákon pre územné samosprávy, ktorý upravuje rozpočtový proces a pravidlá hospodárenia územných samospráv, nerieši osobitne tieto právne záležitosti. Obce a mestá sa preto riadia v tejto oblasti ustanoveniami § 21 tohto zákona.

Z právnej úpravy v § 14 tohto zákona pri rozpočtovom procese verejnej správy vyplýva spolupráca obcí a miest s Ministerstvom financií SR pri vypracúvaní návrhu rozpočtu verejnej správy vzhľadom na to, že tomuto ústrednému orgánu štátnej správy zákon stanovuje povinnosť riadiť práce a usmerňovanie pri vypracovaní návrhu rozpočtu verejnej správ.

### 1.4 Osobitosti rozpočtového hospodárenia municipalít v rámci zákona o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy

Tento zákon možno považovať za ústrednú právnu normu, ktorá upravuje rozpočtový systém pre obce a mestá. Aj keď s pojmom „rozpočet“ sa stretávame i v zákone o obecnom zriadení, v tomto zákone je tento pojem ďalej rozpracovaný do podrobností a upravuje sa najmä jeho

štruktúra, proces jeho zostavenia, hodnotenia a nakladania s jeho zložkami. Významnou súčasťou tohto zákona, ktorá je na spracovanie problematiky alternatívneho financovania municipálneho rozvoja kľúčová, je oblasť legislatívneho vymedzenia finančných vzťahov rozpočtov obcí a miest k inými právnickými osobami bez bližšej špecifikácie charakteru a druhu týchto osôb.

Uvedený zákon z hľadiska vzťahu k predmetu tejto štúdie už v § 2 jasne definuje pojem návratné zdroje financovania, ktorý je pri alternatívnom financovaní rozvojových potrieb obcí a miest nosný, pretože táto forma získania zdrojov je popri vlastných zdrojoch municipalít najviac zastúpená. Pri vymenovaní jednotlivých typov návratných zdrojov financovania sa považujú prijaté úvery, pôžičky, návratné finančné výpomoci, zmenky, komunálne dlhopisy vydané obcou, ale aj dodávateľské úvery, ktoré prijme obec alebo mesto.

Jednou z foriem municipálneho financovania mimo bežnej formy, akou sú vlastné príjmy a dotácie zo štátu na financovanie preneseného výkonu štátnej správy, môžu byť aj prebytky rozpočtu obcí a miest. Tie tento zákon v § 2 ods. b) definuje ako: „rozdiel medzi príjmami rozpočtu obce a výdavkami rozpočtu obce....“.

Rozpočet obce a mesta je v súlade s § 4 zákona o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy základným nástrojom finančného hospodárenia v príslušnom rozpočtovom roku. Je to riadiaci podklad na financovanie činností a zabezpečovanie zákonných úloh a funkcií municipalít. To, že každá obec a každé mesto má svoj rozpočet, je vyjadrením čl. 65 Ústavy Slovenskej republiky o ich samostatnosti hospodárenia. Na druhej strane je to aj zodpovednosť volených obecných a mestských funkcionárov, ako aj odborných zamestnancov magistrátov a obecných úradov za spravovanie verejných zdrojov. Pri vymedzení rozpočtu obcí a miest je potrebné vychádzať z § 4 ods. 4 tohto zákona, na základe ktorého je potrebné do neho zarátať aj rozpočet príjmov a výdavkov rozpočtových organizácií a príspevky príspevkovým organizáciám v zriaďovateľskej pôsobnosti municipalít. Pravidlá hospodárenia podriadených organizácií obcí a miest upravuje zákon o rozpočtových pravidlách verejnej správy.

Obecný a mestský rozpočet rovnako aj rozpočet všetkých ostatných zložiek verejnej správy sa člení na stranu príjmov a výdavkov. Už vo vymenovaní ich štruktúry sa vychádza z toho, že municipality spravidla využívajú aj iné zdroje na financovanie svojho rozvoja ako vlastné zdroje. Pri vyratúvaní príjmov v § 5 zákona o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy sa stretávame s pojmami, ako: *„úroky a iné príjmy z finančných prostriedkov obce“* alebo *„návrtné zdroje financovania“*, *„peňažné fondy“*, *„prostriedky získané z rozdielu medzi výnosmi a nákladmi z podnikateľskej činnosti po zdanení“*.

Tak ako v prípade príjmov aj výdavky municipalít obsahujú osobitné druhy výdavkov, ktoré súvisia s alternatívnymi zdrojmi financovania. Medzi ne patria: *„úroky z prijatých úverov, pôžičiek a návratných finančných výpomocí“*, *„výdavky súvisiace s emisiou cenných papierov vydaných obcou a na výdavky na úhradu výnosov z nich“*.

Zákon o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy v § 7 umožňuje obci a mestu nielen poskytovať dotácie, ale aj uhrádzať výdavky z rozpočtu obce za účelom nadobudnutia vlastníckych práv na podnikaní právnickej osoby, ktorej je zakladateľom. Obec alebo mesto môže podľa § 10 ods. 6 z majetku cez získané dividendy z týchto spoločností a cez takéto spoločnosti poskytovať služby obyvateľom.

Zákon o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy upravuje vo štvrtjej časti „Pravidlá rozpočtového hospodárenia“, a to zvlášť na používanie návratných zdrojov financovania a zvlášť na uzatváranie zmlúv v osobitných prípadoch, kde patria koncesné zmluvy, ktoré sú pri uzatváraní PPP partnerstiev kľúčovým zmluvným prameňom. Pravidlá hospodárenia upravujú aj problematiku rozpočtovania v prípade, ak obec alebo mesto vykonávajú podnikateľskú činnosť. Vtedy príjmy a výdavky na túto činnosť musia rozpočtovať osobitne na samostatnom účte, pričom náklady na takúto činnosť môžu municipality pokryť len výnosmi z nej. Rozdiel medzi nákladmi a výnosmi z tejto činnosti tvorí zisk, ktorý obec a mesto môžu použiť ako doplnkový zdroj financovania svojich potrieb. Problém je, ak výsledkom podnikateľskej činnosti obce alebo mesta je strata. Vtedy ju musia do konca rozpočtového

roka vyrovnať a ak sa im to nepodarí, musia ju ukončiť tak, aby ju v ďalšom rozpočtovom roku už nevykonávali.

### 1.5 Zákon o rozpočtovej zodpovednosti reguluje zadlženosť obcí a miest

Obce a mestá sú podľa § 3 ods. 1 písm. b) zákona o rozpočtových pravidlách verejnej správy subjektom verejnej správy, a preto sa na nich vzťahuje aj zákon o rozpočtovej zodpovednosti, ktorý má charakter ústavného zákona. Cieľom tohto zákona, tak ako sa ustanovuje v jeho čl. 1, je: *„dosiahnuť dlhodobú udržateľnosť Slovenskej republiky, posilniť transparentnosť a efektívnosť vynakladania verejných prostriedkov a v snahe podporiť dlhodobú konkurencieschopnosť Slovenskej republiky s prihliadnutím na požiadavku ekonomickej a sociálnej spravodlivosti a solidarity medzi súčasnými a budúcimi generáciami....“*.

Pre obce a mestá sa stanovujú konkrétne povinnosti v čl. 5 tohto zákona, ktorý upravuje pravidlá rozpočtovej zodpovednosti. V čl. 5 ods. 6 písm. c) je určená explicitná povinnosť pre obec *„schváliť rozpočet na nasledujúci rozpočtový rok s výdavkami maximálne vo výške výdavkov rozpočtu predchádzajúceho rozpočtového roka okrem výdavkov na likvidáciu škôd spôsobených živelnými pohromami a výdavkov na financovanie spoločných programov Slovenskej republiky a Európskej únie..“*. Táto povinnosť však platí podľa čl. 5 ods. 6 tohto zákona len v prípade, ak výška dlhu, ktorú aktuálne zverejnila Európska únia, konkrétne Eurostat, dosiahne 45 % podielu na hrubom domácom produkte (HDP) a zároveň nedosiahne 47 % podielu na HDP. V prípade, že výška dlhu dosiahne 47 % HDP, obec je povinná v súlade s čl. 5 ods. 7 písm. b) tohto zákona schváliť na nasledujúci rozpočtový rok iba vyrovnaný alebo prebytkový rozpočet

Zákon o rozpočtovej zodpovednosti obsahuje aj osobitné ustanovenia zvlášť iba pre územnú samosprávu, teda vrátane obcí a miest, a to konkrétne v čl. 6. Z neho jednoznačne vyplýva, že samostatnosť hospodárenia obcí a miest, ktorá je garantovaná Ústavou SR v čl. 65 znamená aj

to, že sú plne zodpovedné za svoju platobnú schopnosť. Štát preto podľa čl. 6 ods. 1 tohto zákona „*finančne nezabezpečuje a nezodpovedá za platobnú schopnosť obce*“.

Okrem toho z osobitných ustanovení tohto zákona tiež vyplýva, že ak pre obce vyplynú zo zákona nové úlohy, štát na ich plnenie podľa čl. 6 ods. 2 súčasne zabezpečí zodpovedajúce finančné prostriedky. Žiaľ, v praxi sa toto ustanovenie uplatňuje s veľmi veľkými problémami, a nie v plnej miere.

Zákon o rozpočtovej zodpovednosti upravuje osobitne aj prípad, keď celková suma dlhu obce dosiahne 60 % skutočných bežných príjmov predchádzajúceho rozpočtového roka a viac. Vtedy musí obec alebo mesto podľa čl. 6 ods. 3 zákona o rozpočtovej zodpovednosti zaplatiť pokutu uloženú Ministerstvom financií Slovenskej republiky vo výške 5 % z rozdielu medzi celkovou sumou dlhu a 60 % skutočných bežných príjmov predchádzajúceho rozpočtového roka.

Tento zákon ustanovuje v čl. 9 ods. 2 pre všetky subjekty verejnej správy, teda aj pre obce a mestá, povinnosti pri zverejňovaní údajov. Do 30 dní po schválení rozpočtu musia aj obce a mestá zverejniť rozpočtové údaje a tiež táto povinnosť pripadá do 60 dní po ukončení rozpočtového roka.



## 2 VSTUP DO PROBLEMATIKY ALTERNATÍVNYCH ZDROJOV FINANCOVANIA MUNICIPÁLNEHO ROZVOJA

Koronavírus a následná pandémia naplno odhalili slabiny našej ekonomiky z hľadiska štruktúry hrubého domáceho produktu a tie sa zákonite museli naplniť v poklese výnosov z daní na úrovni štátu, ako na centrálnej úrovni, tak i na úrovni regionálnej, a tak isto aj miestnej územnej samosprávy. Mnohé obce a mestá boli konfrontované s rapídny poklesom príjmov, hlavne z podielových daní, a viaceré municipality zápasili s nedostatkom finančným prostriedkov na bežné prevádzkové účely, nehovoriac o stagnácii investičného rozvoja na území obcí a miest.

Tento fakt postavil subjekty územnej samosprávy pred otázku, či je možné v budúcnosti zotrvať na tradičných formách financovania municipálneho rozvoja, keď eurofondy nie sú všeliekom a raz sa pominú, alebo či budú hľadať nové inovatívne finančné formy a nástroje. Vývoj jednoznačne poukazuje, že zotrvať na tradičných mechanizmoch fungovania nie je krok dopredu a ani zárukou progresu obcí a miest, ani skvalitňovania služieb obyvateľov obcí a miest.

Táto štúdia sa preto zameriava na alternatívne formy financovania municipálneho rozvoja, ktoré nie sú opreté o eurofondy, ale predpokladajú invenčný prístup volených aj profesionálnych predstaviteľov obcí a miest v hľadaní ďalších finančných možností.

Na začiatku sa autori štúdie venujú legislatívnemu vymedzeniu financovania municipalít, pretože obce a mestá sú subjektom verejnej správy, a na rozdiel od podnikateľov sa aj pri využívaní alternatívnych foriem financovania musia opierať o možnosti, ktoré im dáva slovenská legislatíva. V tejto kapitole je možné prehľadne sa oboznámiť s rôznymi zákonnými možnosťami, ale aj obmedzeniami pri využívaní najmä externých finančných zdrojov. Ústava SR a zákony z oblastí rozpočtového hospodárenia a financovania obcí a miest sú totiž právnym a legislatívnym základom pôsobenia obcí a miest vo finančnom zabezpečení municipálneho rozvoja.

Prvou formou alternatívneho financovania, ktorá je mnohým subjektom miestnej samosprávy známa, je úverové financovanie. Práve preto sa tejto forme zabezpečovania finančných zdrojov venujeme dosť obšírne a hneď na začiatku. Venujeme sa jednotlivým typom komunálnych úverov, ich zabezpečeniu a prechádzame do praktickej časti, kde predstavujeme možnosti, ktoré slovenským obciam a mestám ponúkajú medzinárodné banky verejného charakteru, ako je Európska investičná banka či Rozvojová banka Rady Európy. Významnou verejnou finančnou inštitúciou na Slovensku, poskytujúcou obciam a mestám úvery a záruky, je Slovenská záručná a rozvojová banka, a.s., ktorá je v stopercentnom vlastníctve Slovenskej republiky.

S úvermi úzko súvisí aj získavanie finančných zdrojov z emisií komunálnych dlhopisov, ktoré boli v 90. rokoch veľmi atraktívnym finančným produktom pre obce a mestá. Dnes je možné vydať tieto cenné papiere, ktorých emitentom môžu byť subjekty miestnej samosprávy, a práve na Burze cenných papierov v Bratislave, a.s. je možné s nimi obchodovať. Tomu, ako je to možné uskutočniť, sa venuje štúdia v samostatnej kapitole.

Pokračujeme ďalej, a to predstavením možnosti ako financovať municipálny rozvoj v oblasti, kde možno očakávať aj príjmy z podnikateľskej činnosti. Ide o spoločné financovanie takýchto aktivít so súkromným sektorom na princípe verejno-súkromného partnerstva (PPP). S touto formou majú už niektoré mestá aj obce na Slovensku skúsenosti, avšak ešte nemôžeme konštatovať, že ide o taký rozsah využívania finančnej formy, ktorú by bolo možné charakterizovať ako dostatočne odskúšanú.

Dnes mnohé subjekty miestnej samosprávy netušia, že existuje štátna finančná inštitúcia, ktorej názov je Slovak Investment Holding, a.s. (SIH) – dcérska spoločnosť Slovenskej záručnej a rozvojovej banky (SZRB). Práve táto spoločnosť môže zohrávať v budúcnosti veľkú úlohu v rozmachu municipálneho rozvoja spolu napríklad s Európskou investičnou bankou pri spoločných finančných produktoch pre obce a mestá. V štúdii sa venujeme konkrétnemu produktu SIH pre miestnu samosprávu v oblasti energetickej efektívnosti a úspornosti pod názvom Garantovaná elektronická služba.

Každá forma alternatívneho financovania má svoj vplyv na štruktúru majetku, a preto ani táto téma neobišla štúdiu, venujeme sa tejto problematike osobitne. Spomíname možnosť nakladať s majetkom obcí a miest aj tak, že je možné zakladať komunálne podniky, ktoré v oblasti verejnoprospešných služieb zohrávajú pre obyvateľov kľúčovú úlohu.

Už roky ťažiskovou témou, po spustení finančnej decentralizácie v roku 2004, keď bola schválená legislatíva, je optimalizácia nastavenia systému financovania originálnych funkcií obcí prostredníctvom podielových daní.

Slovensko zaznamenalo doteraz mnoho pokusov, avšak je čas sa reálne zamyslieť, ako v tejto oblasti ďalej. Táto štúdia sa venuje vo viacerých variantoch obohateniu tejto témy a ponúka aj vstup na rokovanie s vládou o možnej uprave dnešného systému. V tejto súvislosti spomíname miestny poplatok za rozvoj a hodnotíme, prečo realita zaostáva za očakávaniami jeho protagonistov, a tiež ako vylepšiť tento mechanizmus, aby sa stal v praxi viac použiteľným. Digitálna daň je takisto vstupom do diskusie o tom, ako výnos zo získanej dane použiť pri financovaní municipálneho rozvoja.

Financovanie obcí a miest sa vždy zdokumentuje v rozpočte, a preto aj táto téma má v štúdiu svoje osobitné miesto. Dnes je rozpočet obcí a miest finančným manažérskym nástrojom a smart prístup pri jeho tvorbe umožňuje obyvateľom na ňom participovať.

Všetky alternatívne formy municipálneho rozvoja sú potom zhrnuté v osobitnej kapitole, kde štúdia navrhuje konkrétne odporúčania a tiež poukazuje na konkrétne riziká.

### 3 ZÍSKAVANIE FINANČNÝCH ZDROJOV NA ROZVOJ OBCÍ A MIEST Z ÚVEROV

Úvery patria medzi tie alternatívne možnosti financovania rozvoja, ktoré majú obce a mestá doposiaľ najviac odskúšané v praxi. Ide teda o známu formu externého financovania, avšak aj v tejto oblasti rozvoj úverových produktov podlieha inováciám, na ktoré je treba vhodne reagovať. Okrem toho medzinárodné bankové inštitúcie, ktoré sú zriadené medzinárodnými organizáciami, získavajú čoraz významnejšie postavenie na trhu úverov aj pre miestnu územnú samosprávu.

Úvery pre obce a mestá predstavujú finančné nástroje určené na preklopenie časového nesúladu ich príjmov a výdavkov. Úvery môžu byť výrazným determinantom rozvoja miestnej územnej samosprávy a predstavujú doplnkový zdroj ich finančného hospodárenia.

Súčasnú postavenie úverov ako alternatívneho zdroja financovania samosprávy miest a obcí Slovenska dokumentuje uskutočnený prieskum. Z neho je jednoznačné, že práve úvery predstavujú najčastejší zdroj alternatívneho financovania. V rámci prieskumu sme venovali pozornosť aj účelu, na ktorý je táto alternatívna forma financovania municipalít využívaná najčastejšie.

Z výsledkov vyplýva, že väčšina respondentov používala tieto externé zdroje financovania na rekonštrukciu infraštruktúry 38,9 % – výrazne väčší podiel v prípade miest 66,7 %, oprava školských budov 22,7 %, opäť výrazne vyšší podiel u miest 58,3 % a potom ešte na hospodársky rozvoj 25,5 %, opäť výrazne viac u miest 58,3 %. Mestá uvádzajú ešte investície do oblasti športu 45,8 % a odpadového hospodárstva 29,2 % či kultúry 20,8 %. V prípade obcí je štruktúra oblastí smerovania investícií z externých zdrojov viac rozložená, najviac daných investícií smerovalo do rekonštrukcie infraštruktúry 37,4 % a na hospodársky rozvoj 23,7 %. Pod hospodárskym rozvojom bolo v odpovedi špecifikované budovanie infraštruktúry a investovanie do obecných podnikov.

Ďalej sa prieskum zameriaval na dôvody nevyužívania tejto alternatívy financovania. Z výsledkov prieskumu v tejto otázke, žiaľ, nevyplýva jednoznačná odpoveď. Väčšina respondentov sa priklonila k odpovedi „neviem sa vyjadriť“ – minimálne 36 %. Na druhej

pozícii bola odpoveď poukazujúca na nedostatočné personálne kapacity a na treťom negatívne predchádzajúce skúsenosti. Tieto údaje pochádzajú takmer výlučne od obcí, keďže všetky opýtané mestá sa priklonili k odpovedi, že sa nevedia vyjadriť. Zaujímavo ešte vyznieva možnosť bližšieho formulovania vlastnej odpovede, ktorú si vybralo približne 13,5 % respondentov. Najčastejšie je uvádzaný strach zo zadlžovania obce, či už priamo alebo nepriamo

### **3.1 Legislatívne východiská úverového financovania miestnej územnej samosprávy**

Vzhľadom na to, že úverové zaťaženie môže predstavovať výrazný vplyv na hospodárenie miestnej územnej samosprávy, pravidlá na využívanie úverov a kontrola dodržiavania týchto pravidiel spolu s prípadnými sankciami sú definované primárne v dvoch zákonoch, a to v zákone č. 583/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy a ústavnom zákone č. 493/2011 Z. z. o rozpočtovej zodpovednosti.

#### **3.1.1 Úverové obmedzenia v zákone o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy**

Pravidlá používania návratných zdrojov financovania sú pre miestnu územnú samosprávu definované najmä v § 5 ods. 2 písm. c), v § 7 a § 17 zákona o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy. Z uvedených ustanovení vyplýva, že obce a mestá môžu návratné zdroje financovania využívať výhradne na úhradu kapitálových výdavkov. Tieto prostriedky môže miestna územná samospráva využiť na úhradu nesúladu medzi príjmami a výdavkami rozpočtu v priebehu rozpočtového roka iba výnimočne, a to za podmienky uhradenia týchto zdrojov do konca rozpočtového roka z príjmov bežného rozpočtu.

Pokiaľ sa miestna územná samospráva rozhodne využiť návratné zdroje financovania, tieto musia byť podľa § 17 ods. 4 využité v takej forme, na účel a s takou splatnosťou, ktoré významne nenarušia vyrovnanosť bežného rozpočtu v nasledujúcich rokoch.

Návratné zdroje financovania môže miestna územná samospráva podľa § 17 ods. 2 prijať na plnenie svojich úloh výhradne za podmienok úhrady kapitálových výdavkov resp. vyrovnanie nesúladu vo výdavkovej a príjmovej časti rozpočtu. Avšak jedná sa o výnimočný prípad, pri

ktorom musia byť takéto úvery splatené ešte do konca rozpočtového obdobia, výhradne z bežných príjmov.

Uvedený zákon pri limitovaní úverovej zaťažnosti obcí a miest upravuje v § 17 ods. 6 aj limity objemu úverov. Toto limitovanie zadlžovania municipalít je upravené tak, aby celková suma dlhu neprekročila 60 % skutočných bežných príjmov predchádzajúceho rozpočtového roka. Následne v písm. b) toho istého odseku zákon tiež upravuje možnosť využitia úveru pre municipality za podmienok, pri ktorých celková suma splátok neprekročí v príslušnom rozpočtovom roku 25 % skutočných bežných príjmov predchádzajúceho rozpočtového roka. Pritom sa berie do úvahy taká suma bežných príjmov municipalít, ktorá je znížená o tie prostriedky, ktoré sú v príslušnom rozpočtovom roku poskytnuté z rozpočtu iného subjektu verejnej správy, z Európskej únie alebo zo zahraničia, či získané na základe osobitného predpisu. Pri celkovej sume splátok je nevyhnutné započítavať aj úhrady výnosov a sumu splátok záväzkov z investičných dodávateľských úverov.

Dodržiavanie podmienok na prijatie návratných zdrojov financovania pred ich prijatím preveruje v zmysle uvedeného paragrafu 17 aj hlavný kontrolór územnej samosprávy. Porušenie stanovených podmienok, prípadne dosiahnutie jednej z popísaných hraníc celkovej sumy dlhu, je povinný bezodkladne oznámiť ministerstvu financií.

### **3.1.2 Úverové obmedzenia v ústavnom zákone o rozpočtovej zodpovednosti**

Miestnej územnej samospráve sa uvedený zákon venuje v článku 6, v ktorom upravuje osobitné ustanovenia dotýkajúce sa oblasti platobnej schopnosti municipalít. V prvom rade je potrebné zdôrazniť, že za platobnú schopnosť sú zodpovedné výlučne obce a mestá samy. Štát ich platobnú schopnosť nezabezpečuje. Na druhej strane má však štát povinnosť zabezpečiť finančné zdroje pre obce a mestá, ak im vymedzí nové úlohy.

Napriek uvedenému štát prostredníctvom Ministerstva financií SR istým spôsobom stráži dlhové zaťaženie samosprávy miest a obcí, a to aj represívnymi opatreniami. Takýmto opatrením je pokuta, ktorú sú obce či mestá povinné hradiť v prípade, že ich celkový dlh dosiahne 60 % skutočných bežných príjmov predchádzajúceho rozpočtového roka.

### 3.2 Vymedzenie jednotlivých typov municipálnych úverov

Municipálne úvery už samotným názvom napovedajú, že ide o úvery pre obce a mestá. V súčasnosti pôsobí na slovenskom trhu hneď niekoľko poskytovateľov úverov pre obce a mestá spomedzi bánk, avšak tieto služby nie sú samozrejmosťou a nepatria do bežného portfólia finančných domov. Ako už bolo skôr spomenuté, územné samosprávy majú povinnosť sa pri získavaní dodatočných finančných prostriedkov riadiť zákonom o rozpočtových pravidlách miestnej územnej samosprávy.

Medzi základné typy municipálnych úverov môžeme zaradiť nasledujúce tri finančné produkty:

- kontokorentný úver,
- revolvingový úver,
- investičný úver,
- priamy úver,
- úver na prípravu a realizáciu projektov z fondov Európskej únie.

#### **Kontokorentný úver**

Ide o typ úveru určeného na vyrovnanie časového nesúladu medzi príjmami a výdavkami miestnej územnej samosprávy, inými slovami na vykrytie dočasnej straty počas bežného rozpočtového roka. Úver je možné čerpať na bežnom účte samosprávy do výšky schváleného úveru. Úver je potrebné splatiť jednorazovo, resp. postupným znižovaním úverového rámca, a to do konca rozpočtového roka v zmysle paragrafu 17, ods. 2 zákona o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy.

#### **Revolvingový úver**

Využíva sa vo forme úverového rámca na úhradu kapitálových výdavkov. Revolvingový úver vo svojej podstate predstavuje spôsob čerpania úveru, keď nie sú presne stanovené počty výberov, účel využitia či počet splátok úveru, a to až do doby uplynutia platnosti zmluvy.

### **Investičný úver**

Slúži obciam a mestám na financovanie ich investičných potrieb. Vzhľadom na svoj investičný charakter umožňuje získanie vyšších objemov finančných prostriedkov s dlhšou dobou splatnosti. Úver je možné využiť nielen na financovanie investičných potrieb, ale aj na obstaranie hmotného a nehmotného majetku, jeho rekonštrukciu či modernizáciu, nákup IT techniky, financovanie projektov energetickej úspory a iné.

### **Priamy úver**

Určený je na financovanie investičných a prevádzkových potrieb z dôvodu čerpania fondov Európskej únie, ako aj na podporu regiónov, miest a obcí.

### **Úver na prípravu a realizáciu projektov z fondov Európskej únie**

Svojím zameraním je určený na podporu rozvoja územných samospráv; projektov, ktoré sú stanovené na skvalitnenie životného prostredia a pracovných podmienok; pomoc žiadateľom pri čerpaní finančných prostriedkov z fondov Európskej únie, ako aj preklopenie časového nesúladu pri realizácii projektov Európskej únie.

### **3.3 Bankové záruky ako osobitný typ posilnenia alternatívneho externého financovania municipalít**

Poskytnutie úveru je sprevádzané založením majetku obce a mesta v prípade ich neschopnosti splácať úroky a istinu z prijatého úveru. Tento druh ručenia môže byť však niekedy nahradený aj inou formou, akou si môže úverujúca banka zabezpečiť splatnosť úveru, ak je obec alebo mesto platobne neschopné. Takouto formou sú bankové záruky pre úver poskytnutý bankou na financovanie potrieb miestnej územnej samosprávy.

Najčastejšie prichádzajú do úvahy tieto typy bankových záruk:

- záruky pre obce a mestá na úvery Štátneho fondu rozvoja bývania (ŠFRB),
- banková záruka na úver,
- banková záruka na obnovu bytových domov,



- banková záruka na zálohovú platbu nenávratného finančného príspevku zo štrukturálnych fondov Európskej únie,
- záväzný prísľub o budúcom vystavení bankovej záruky na úvery Štátneho fondu rozvoja bývania pre obce na kúpu nájomných bytov.

Záruky pre obce a mestá na úvery ŠFRB sú určené na zabezpečenie úverov čerpaných na výstavbu nájomných bytov, ktoré poskytuje ŠFRB.

Banková záruka na úver je poskytovaná na podporu rozvoja regiónov, a to v oblasti občianskej a bytovej vybavenosti, kultúrnych zariadení, cestovného ruchu či cestných komunikácií. Využitie môže byť účelne smerované aj na environmentálne programy a obnoviteľné zdroje energie.

Banková záruka na obnovu bytových domov je určená na skvalitnenie bytových priestorov a energetickú úspornosť bytových domov, pričom je poskytovaná spoločnosti vlastníkov bytov a nebytových priestorov.

Banková záruka na zálohovú platbu nenávratného finančného príspevku zo štrukturálnych fondov Európskej únie je predovšetkým určená na podporu rozvoja regiónov, pričom zálohová platba zabezpečí počiatočné finančné prostriedky na realizáciu projektov Európskej únie. Inými slovami, účelom je teda splnenie podmienok stanovených v zmluve o poskytnutí nenávratných finančných zdrojov.

Záväzný prísľub o budúcom vystavení bankovej záruky na úvery ŠFRB pre obce na kúpu nájomných bytov je určený na kúpu nájomného bytu, pričom jeho cieľom je umožniť územným samosprávam prístup k finančným prostriedkom na rozvoj nájomného bývania, a to práve formou záruky.

V rámci jednotlivých bankových produktov, ktoré banky územným samosprávam ponúkajú, sa podmienky poskytovania líšia vzhľadom na charakter toho ktorého produktu. Samotný vzťah banky a územnej samosprávy zostáva na komerčnej úrovni, keď banka zastupuje stranu veriteľa a územná samospráva stranu dlžníka.

Okrem spomínaných bankových záruk a založenia majetku obce a mesta, banky ktoré municipalitám poskytujú úvery, môžu záložné právo naplňať aj iným spôsobom. Medzi ne patrí – blankozmenka dlžníka spolu s dohodou o vyplňovacom práve k blankozmenke, alebo notárska zápisnica v zmysle exekučného titulu na majetok dlžníka, záložné právo na hnutelný a nehnuteľný majetok, záložné právo na pohľadávky, banková záruka, cenné papiere či ručenie treťou osobou.

### 3.4 Úverové možnosti Slovenskej záručnej a rozvojovej banky pre municipality

SZRB je osobitná banková inštitúcia, ktorá je zriadená štátom a zakladateľské práva vykonáva Ministerstvo financií SR.

Jej cieľom je:

- podpora a rozvíjanie podnikania,
- podpora poľnohospodárskych subjektov,
- financovanie územných samospráv,
- obnova bytových domov.

Úvery SZRB sú poskytované na financovanie investičných a prevádzkových potrieb, prípravu a realizáciu investičných zámerov spolufinancovaných z grantov a fondov Európskej únie a iné. Samotné financovanie z prostriedkov SZRB je možné využiť aj na preklopenie časového nesúladu medzi potrebou zdrojov a poskytnutím finančných prostriedkov zo zdrojov Európskej únie či prípadných iných grantov.

Produktové portfólium SZRB tvoria tieto štyri oblasti:

- úvery,
- bankové záruky,
- vkladové produkty,
- bankové informácie.

Z pohľadu alternatívneho financovania municipálneho rozvoja sú využiteľné predovšetkým úvery a bankové záruky, ale aj bankové informácie, ktoré môžu pri získaní ďalších externých finančných zdrojov obcí a miest zohrať významnú úlohu.

### 3.4.1 Úvery Slovenskej záručnej a rozvojovej banky pre obce a mestá

Úverové produkty poskytované SZRB sa líšia svojou účelovosťou, ako aj žiadateľmi, ktorí sa o ňu môžu uchádzať. V ďalšom texte budú popísané tie produktové varianty úverov, ktorých beneficiantom môže byť aj územná samospráva. Poskytnutie spomenutých úverov je splatnené na základe aktuálnych úrokových sadziieb pre úvery.<sup>2</sup>

#### 3.4.1.1 Priamy úver Slovenskej záručnej a rozvojovej banky pre municipálny rozvoj

Tento typ úveru je určený na podporu investičných a prevádzkových potrieb miestnych územných samospráv. Úver je možné čerpať jednorazovo alebo postupne. Minimálna výška úveru je 3 000 eur s maximálnou dobou splatnosti priameho úveru na financovanie investičných potrieb 15 rokov (spravidla do 10 rokov) a pri prevádzkovom úvere 5 rokov (spravidla do 3 rokov). Splácanie úveru je postupné a v mesačných či štvrtročných splátkach, s prípadnou možnosťou odkladu splátok istiny.

Úrokové sadzby závisia od miery rizika a bonity obce, resp. mesta, pričom môže byť uplatnená jedna z týchto sadziieb:

- variabilná úroková sadzba (EURIBOR<sup>3</sup> + odchýlka),
- pevná úroková sadzba fixovaná na časové obdobia.

V nadväznosti na bonitu klienta a mieru zistených rizík dohodne SZRB s klientom podmienky na zabezpečenie úveru. Medzi požadované podklady patrí hlavne „žiadost' o poskytnutie obchodu“. Túto žiadost' predloží štatutárny zástupca alebo jeho poverená osoba regionálnemu zastúpeniu SZRB, alebo na centrále banky. SZRB je oprávnená v čase posudzovania žiadosti o

<sup>2</sup> Dostupné na: <<https://www.szrb.sk/sk/uvery-90/>>.

<sup>3</sup> Pre variabilný spôsob úročenia je fixácia úrokovvej sadzby na základe EURIBOR fixovaného spravidla pre 6-mesačné depozitá.

poskytnutie obchodu a spracovania zmluvy o úvere a súvisiacich zmluvných a iných dokumentov požadovať všetky informácie súvisiace s financovaným zámerom.

### 3.4.1.2 Úver na prípravu a realizáciu projektov z fondov Európskej únie

Účelom tohto typu úveru je financovanie nákladov miestnej územnej samosprávy na prípravu a realizáciu projektov podporovaných z fondov Európskej únie. Takáto forma financovania je oprávnená ako v etape pred podaním žiadosti o finančný príspevok, tak aj v etape po nadobudnutí platnosti, resp. účinnosti zmluvy o poskytnutí finančného príspevku na projekt a zároveň po začatí realizácie projektu. Úver je taktiež možné poskytnúť na preklopenie časového nesúladu medzi potrebou zdrojov a vyplatením finančného príspevku. Minimálna výška úveru je 3 000 eur.

Úver môže byť poskytnutý formou prevádzkového či investičného úveru. Čerpanie úveru môže byť jednorazové alebo postupné, a to v závislosti od spôsobu realizácie projektu. Maximálna doba splatnosti úveru je do 10 rokov od prvého čerpania, v závislosti od charakteru a výšky finančnej hodnoty projektu, ako aj druhu a výšky úveru.

Splácanie istiny úveru je jednorazové alebo postupné, z prostriedkov finančného príspevku, resp. aj z vlastných zdrojov klienta. Prvá splátka istiny úveru musí byť realizovaná najneskôr do 6 mesiacov od prvého čerpania úveru, pri investičnom úvere existuje možnosť odkladu splátok maximálne do 1 roka. Existuje možnosť nerovnomerných splátok v závislosti od finančných tokov z konkrétneho fondu.

Úrokové sadzby závisia od miery rizika a bonity klienta, pričom môže byť uplatnená jedna z týchto sadziieb:

- variabilná úroková sadzba (EURIBOR<sup>4</sup> + odchýlka),
- pevná úroková sadzba fixovaná na časové obdobia.

Na zabezpečenie svojich pohľadávok prijíma banka najmä tieto zabezpečovacie prostriedky:

---

<sup>4</sup> Pre variabilný spôsob úročenia je fixácia úrokovej sadzby na základe EURIBOR fixovaného spravidla pre 6-mesačné depozitá.

- záložné právo k nehnuteľnému/hnuteľnému majetku/rozostavanej stavbe/pohľadávke z obchodného styku,
- vinkuláciu účtu klienta určeného na vyplácanie finančného príspevku klienta,
- ručenie treťou osobou,
- blankozmenky.

Medzi požadované podklady patrí „žiadosť o poskytnutie obchodu“. Tuto žiadosť predloží štatutárny zástupca obce či mesta, resp. ním poverený zástupca regionálnemu zastúpeniu SZRB.

### 3.4.2 Bankové záruky

Bankové záruky predstavujú formu záruky zo strany banky, ktorou sa zaručuje za veriteľa, že v prípade potreby poskytne veriteľovi určitú sumu peňazí na úhradu jeho nesplnených záväzkov. Z hľadiska účelovosti sú pre územné samosprávy využiteľné tieto štyri formy bankových záruk:

- záväzný prísľub o budúcom vystavení bankovej záruky na úvery ŠFRB pre obce na kúpu nájomných bytov,
- banková záruka na úver,
- banková záruka na zálohovú platbu nenávratného finančného príspevku zo štrukturálnych fondov EÚ pre municipality.

#### 3.4.2.1 Zväzný prísľub o budúcom vystavení bankovej záruky na úvery ŠFRB pre municipality na kúpu nájomných bytov

Môže ísť o kúpu nájomného bytu, jeho získanie nadstavbou, prípadne prestavbou či prístavbou nebytového priestoru v bytovom dome, rodinnom dome, prípadne ďalších nehnuteľnostiach.

Na získanie tejto záruky je potreba vyplniť žiadosť o poskytnutie obchodu, predložiť uznesenie obecného zastupiteľstva o schválení bankovej záruky a originál alebo overenú kópiu zmluvy o kúpe nájomného bytu.

### **3.4.2.2 Banková záruka na úver pre miestnu územnú samosprávu**

Účelom tohto úveru je podpora vzniku či rozvoja stredného podnikania, rozvoj regiónov, environmentálny program, obnoviteľné zdroje energie a projekty zamerané na infraštruktúru. Banková záruka sa poskytuje najmä na úvery účelovo určené na obstaranie hmotného investičného majetku, modernizáciu hmotného investičného majetku a infraštruktúry, či napríklad nehmotný majetok na implementáciu nových technológií.

Banková záruka s priamym zabezpečením je poskytovaná do max. výšky 50 % istiny úveru a 500 000 eur s dobou platnosti bankovej záruky 7 rokov a pri bankových zárukách s nepriamym zabezpečením je banková záruka poskytovaná do max. výšky 50 % istiny úveru a 1 000 000 eur s dobou platnosti bankovej záruky 10 rokov.

### **3.4.2.3 Banková záruka na zálohovú platbu nenávratného finančného príspevku zo štrukturálnych fondov EÚ pre municipalitu**

Cieľom tejto bankovej záruky je poskytnutie záruky za miestnu územnú samosprávu voči poskytovateľom nenávratného finančného príspevku zo štrukturálnych fondov Európskej únie, a tým podpora rozvoja regiónov. Zálohová platba nenávratného finančného príspevku má umožniť prijímateľom príspevku počiatočnú finančnú hotovosť na realizáciu projektu. Záruka sa vystavuje vo forme záručnej listiny voči poskytovateľovi nenávratného finančného príspevku na vyplatenie zálohovej platby. Zálohová platba tak môže byť poskytnutá do max. výšky 50 % hodnoty schváleného nenávratného finančného príspevku.

Ako zabezpečenie v prospech SZRB poskytne územná samospráva vlastnú blankozmenku alebo zmluvu o zriadení záložného práva k pohľadávke účtu. Na poskytnutie záruky je potreba vyplniť žiadosť o poskytnutie obchodu – banková záruka, ktorú je nutné predložiť SZRB. Po schválení žiadosti a spísaní zmluvy je vystavená a zaslaná záručná listina zo strany SZRB voči poskytovateľom nenávratného finančného príspevku.

### 3.4.3 Banková informácia

Ide o komplexnú správu o klientovi, ktorú SZRB vypracuje pre miestnu územnú samosprávu, a to na základe dostupných informácií získaných na základe či v súlade s výkonom jej činností. Banková informácia môže byť jedným z požadovaných podkladov na získanie úverových produktov či iných foriem financovania pre územné samosprávy.

#### Poskytnutie bankovej informácie

Banková informácia je poskytovaná na základe žiadosti,<sup>5</sup> ktorá je dostupná v sídle regionálneho zastúpenia SZRB, prípadne je zaslaná na vyžiadanie e-mailom. Žiadosti je potrebné doručiť na regionálne zastúpenie, prípadne centrálu SZRB, ale akceptovateľné sú i doručenia poštou, keď musí byť podpis klienta overený notárom či matrikou. Doplnujúcim dokladom sú doklady preukazujúce totožnosť žiadateľa.

Vo väčšine prípadov sú žiadosti vybavené do 5 pracovných dní od ich doručenia a úhrady poplatku. Samotná banková informácia môže byť klientom doručená prostredníctvom pošty, prípadne predaná na vyžiadanie osobne.

Vypracovanie bankovej informácie podlieha spoplatneniu na základe cenníka<sup>6</sup> stanoveného SZRB a je potrebné ho uhradiť najneskôr do 2 pracovných dní od podania žiadosti o bankovú informáciu.

### 3.5 Postup na podanie žiadosti o produkt poskytovaný Slovenskou záručnou a rozvojovou bankou

Jednotlivé produkty banky sa vzhľadom na ich charakteristiku líšia napr. výškou úveru, dobou splatnosti úveru, prípadne poplatkovou politikou.

Jednotlivé žiadosti, ktoré banka dostane, sú individuálne posudzované. Okrem bonity žiadateľa sa hodnotí aj investičný zámer z pohľadu jeho komplexnosti, miery zabezpečenia a

<sup>5</sup>Žiadosť o poskytnutie bankovej informácie.

<sup>6</sup> Dostupné na: <<https://www.szrb.sk/sk/sadzobnik-poplatkov/>>.

zistených rizík, ktoré vo fáze posudzovania žiadosti slúžia ako podklad na stanovenie samotných podmienok poskytnutia úveru v prípade kladného rozhodnutia.

V prípade záujmu o úverový produkt banky by mal záujemca požiadať o úver na tlačive žiadost' o poskytnutie obchodu. Formulár žiadosti je k dispozícii v centrále SZRB a jej regionálnych zastúpeniach. K žiadosti o poskytnutie obchodu klient predkladá tieto podklady:

1. osvedčenie o registrácii a pridelení daňového identifikačného čísla (IČO, DIČ),
2. potvrdenie o zvolení starostu/primátora/predsedu,
3. účtovné výkazy za obdobie posledného roka k 31. 12. s overením audítora a k ultimu posledného ukončeného štvrťroka bežného roka (žiadateľ nepredkladá výkaz zverejnený vo verejnej časti Registra účtovných závierok),
4. výkaz o plnení príjmov a výdavkov rozpočtových organizácií a obcí, výkazy za obdobie posledného roka k 31. 12. s overením audítora a k ultimu posledného ukončeného štvrťroka bežného roka podľa rozpočtovej klasifikácie,
5. správa nezávislého audítora,
6. uznesenie zastúpenia územnej samosprávy k záverečnému zúčtovaniu územnej samosprávy,
7. schválený plán rozpočtového hospodárenia,
8. uznesenie a zápisnica z rokovania zastupiteľstva o schválení zámeru, o schválení úveru a navrhovanom zabezpečení,
9. investičný projekt v textovom vyjadrení a číselnom vyjadrení,
10. doklady k zabezpečeniu úveru nehnuteľným/hnuteľným majetkom, ak je predmetom zabezpečenia úveru (list vlastníctva, znalecký posudok nie starší ako 1 rok, poisťná zmluva na objekt zabezpečenia),
11. ďalšie doklady a údaje podľa požiadaviek banky a účelu úveru (napr. prehľad o obchodných vzťahoch s inými bankami a záväzkoch voči vybraným veriteľom a pod.).



### 3.6 Úverové možnosti Európskej investičnej banky pre miestne územné samosprávy

Európska investičná banka (EIB) predstavuje hlavnú finančnú inštitúciu zabezpečujúcu úverové služby pre Európsku úniu. EIB zabezpečuje úverové financovanie spolu s Európskym investičným fondom. EIB sa zameriava v rámci poskytovania svojich služieb na šesť hlavných priorít, ktorými sú:

- podnebie a životné prostredie,
- rozvoj,
- inovácie a zručnosti,
- malé podniky,
- infraštruktúra,
- kohézia.

EIB poskytuje finančné úvery v maximálnej výške polovice hodnoty projektu či investície. Cieľom je takýmto spôsobom motivovať a zároveň zapojiť do spolufinancovania investície súkromných investorov aj verejný sektor.<sup>7</sup>

EIB ponúka vo svojom portfóliu úverové financovanie, ručenie, kapitálové investície či poradenské služby. Spomedzi ponúkaných produktov uvádzame tie, ktorých primárny účel je určený aj pre územné samosprávy:

- *Úvery pre verejný sektor*

Investičné náklady v dĺžke trvania projektu do troch rokov, výnimočne i na dlhšiu časovú periódu. Štandardné krytie z EIB je vo výške do 50 % celkovej hodnoty projektu, pričom úvery začínajú na hodnote 25 mil. eur.

- *Rámcové úvery pre verejný sektor*

<sup>7</sup> Viac informácií o projektoch určených na financovanie je možné nájsť v príručke Súbor nástrojov pre mestskú agendu EÚ. Dostupné na:  
<[https://www.eib.org/attachments/thematic/the\\_eu\\_urban\\_agenda\\_toolbox\\_sk.pdf](https://www.eib.org/attachments/thematic/the_eu_urban_agenda_toolbox_sk.pdf)>.

Flexibilné úvery na financovanie investičných programov s dolným limitom spolufinancovania 100 mil. eur a ktoré pozostávajú z menších projektov. Úver by mal mať preddefinované ciele, ktoré sú v súlade s prioritami EIB.

➤ *Zlepšenie kreditného hodnotenia na projektové financovanie*

Produkt je nadizajnovaný na financovanie infraštruktúrnych projektov. Projektové aktíva musia byť ohraničené a ich príjmy a náklady oddelené od finančných účtov organizátora. Maximálna výška na poskytnutú záruku je 200 mil. eur alebo 20 % nominálnej hodnoty dlhopisov.

### 3.6.1 ELENA –Európska lokálna energetická asistencia

ELENA<sup>8</sup> predstavuje spoločnú iniciatívu EIB a Európskej komisie v rámci programu Horizon 2020. V rámci projektu ELENA je poskytovaná vo forme asistencie pre investície do oblastí energetickej efektivity a obnoviteľnej energie, týkajúcich sa budov a inovatívnej mestskej dopravy. V rámci tohto programu poskytuje EIB granty na:

- technické štúdie a energetický audit,
- podnikateľské plánovanie a finančné poradenstvo,
- právne poradenstvo,
- prípravu tendrov,
- projektový manažment,
- zjednocovanie projektov.

ELENA zabezpečuje vyššie spomenutú podporu v rámci troch rozdielnych sektorov, a to konkrétne:

- energetická efektívnosť,
- trvalo udržateľné bývanie,
- mestská doprava a mobilita.

---

<sup>8</sup>ELENA – European Local ENergy Assistance

### **Energetická efektívnosť**

Príprava projektov, ktoré zlepšujú energetickú efektívnosť a využitie obnoviteľnej energie v budovách. Projekty, ktoré majú možnosť sa o podporu v tejto oblasti uchádzať, by mali byť zamerané na:

- energetickú efektívnosť v obytných a neobytných budovách,
- obnoviteľné zdroje energie integrované do budov (napr. solárne panely),
- verejné osvetlenie,
- diaľkové vykurovanie (vrátane kombinovaných teplární a elektrární, ako aj kotlov na biomasu),
- inteligentné siete.

### **Trvalo udržateľné bývanie**

Určené pre jednotlivcov, ako aj spoločenstvá vlastníkov bytov. Cieľom je implementácia energeticky efektívnej obnovy bytových domov a projektov obnoviteľnej energie pre obytné budovy. Projekty, ktoré majú možnosť sa o podporu tejto oblasti uchádzať, by mali byť zamerané na:

- individuálne stojace rodinné domy,
- obytné domy s viacerými rodinami,
- sociálne bývanie.

### **Mestská doprava a mobilita**

Projekty zacielené na energetickú efektívnosť a redukciu emisií v oblasti mestskej dopravy a celkovej mobility. Projekty, ktoré majú možnosť sa o podporu v tejto oblasti uchádzať, by mali byť zamerané na:

- podporu využívania a integrácie inováčných riešení, ktoré propagujú využívanie alternatívnych palív v mestskej mobilite, ako sú vozidlá a dočerpávacía infraštruktúra;

- podporu zavádzania novej, energetickejšej dopravy, ktorá sa v mestských oblastiach môže vyskytovať v rôznych formách, ako je zdieľaná doprava, mestská logistika, inteligentný dopravný systém či mestská infraštruktúra (vrátane investícií do mobility, ktorá nezahŕňa motorovú dopravu).

V rámci programu ELENA sú podporované investičné projekty v hodnote od 30 mil. eur s trojročnou implementačnou periódou pre projekty energetickej efektívnosti (zahŕňajúce projekty rezidenčného bývania) a štvorročnou implementačnou periódou pre mestskú dopravu a mobilitu. ELENA podporuje a vyzýva taktiež ku kooperácii a agregácii viacerých projektov s cieľom zvýšenia príťažlivosti projektov pre investorov a kontraktorov.

### 3.6.2 Spôsob podania žiadosti o podporu z programu ELENA

V prípade záujmu o podporu z programu ELENA je potrebné kontaktovať administratívny tím programu prostredníctvom e-mailu a dodať vyplnenú predbežnú žiadosť. Samotná predbežná žiadosť musí byť vyplnená buď v anglickom alebo francúzskom jazyku, pričom obsahom tejto žiadosti je hlavne prvotná predstava o projekte, projektovom tíme, nákladoch projektu a celkových prínosoch zavedenia cieľu projektu do praxe.

V prípade, že navrhnutý projekt, zaujme hodnotiaci tím zložený z odborníkov na danú oblasť, bude uchádzačovi poskytnutá odborná asistancia v rámci nasledujúcich krokov aplikačného procesu, pričom bude nevyhnutné dodať vyplnený jeden z dvoch aplikačných formulárov pre uchádzačov o finančnú pomoc, a to v závislosti od typu projektu.

#### **ELENA aplikačný formulár pre energiu a rezidenčné projekty**

Dokument musí byť vyplnený v anglickom alebo francúzskom jazyku. Svojím obsahom je rozdelený do jednotlivých častí, ktoré musia byť vyplnené:

- Základná identifikácia aplikanta – subjektu, ktorý sa uchádza o finančnú pomoc.
- Aktuálna situácia aplikanta – popis aplikanta a skúsenosti aplikanta s podobnými projektmi v minulosti.

- Prezentácia investičného zámeru – popis samotného projektu, úloha jednotlivých účastníkov v projekte a prístup k naplneniu cieľov projektu.
- Popis požadovanej pomoci z programu ELENA – definícia oblastí pomoci, stanovenie potrebných ľudských a finančných zdrojov.
- Prehľadová tabuľka plánovaných činností v rámci doby trvania projektu.
- Odhadované náklady a financovanie jednotlivých prvkov projektu.
- Čestné vyhlásenie aplikanta.

### **ELENA aplikačný formulár pre projekty zamerané na mobilitu**

Dokument je svojím obsahom a zameraním identický s vyššie popísaným dokumentom, pričom sa líši jedine svojím zameraním. Dokument musí byť vyplnený v anglickom alebo francúzskom jazyku. Obsahovo je rozdelený do jednotlivých častí, ktoré musia byť vyplnené:

- Základná identifikácia aplikanta – subjektu, ktorý sa uchádza o finančnú pomoc.
- Aktuálna situácia aplikanta – popis aplikanta a skúsenosti aplikanta s podobnými projektmi v minulosti.
- Prezentácia investičného zámeru – popis samotného projektu, úloha jednotlivých účastníkov v projekte a prístup k naplneniu cieľov projektu.
- Popis požadovanej pomoci z programu ELENA – definícia oblastí pomoci, stanovenie potrebných ľudských a finančných zdrojov.
- Prehľadová tabuľka plánovaných činností v rámci doby trvania projektu.
- Odhadované náklady a financovanie jednotlivých prvkov projektu.
- Čestné vyhlásenie aplikanta.

Ku každému aplikačnému formuláru treba dodať vyhlásenie aplikanta<sup>9</sup> – svojou podstatou vyhlásenie o bezúhonnosti a splnomocnení zastupovať subjekt aplikanta v rámci žiadosti o finančnú pomoc.

### 3.7 Úverové možnosti Rozvojovej banky Rady Európy pre miestne územné samosprávy

Rozvojová banka Rady Európy (CEB)<sup>10</sup> predstavuje multilaterálnu rozvojovú banku so sociálnym zameraním, ktorá zabezpečuje financovanie a technickú expertízu projektom, ktoré majú veľký sociálny vplyv v rámci členských štátov Európskej únie.

CEB sa zameriava vo svojom pôsobení na tri hlavné oblasti:

- *Inkluzívny rast*  
Prístup k hospodárskym príležitostiam s cieľom zabezpečiť prosperujúcu budúcnosť pre všetkých.
- *Podpora najzraniteľnejších skupín*  
Pomoc pri integrácii tejto skupiny do spoločnosti s so zámerom dosiahnutia vyššej rôznorodosti spoločnosti.
- *Environmentálna udržateľnosť*  
Podpora životaschopnej spoločnosti zakladajúcej si na environmentálnej udržateľnosti, ktorá zmierňuje a prispôbuje sa dosahom zmeny klímy

CEB pri poskytovaní úverov sa zameriava predovšetkým na subjekty verejnej správy a práve miestna územná samospráva predstavuje jej významnú klientsku základňu. Úvery poskytuje v oblasti viacerých sektorov, ktoré môžu byť aktuálne aj pre slovenské obce a mestá, pričom niektoré z nich si úverovú spoluprácu s touto medzinárodnou bankou už v praxi aj vyskúšali.

CEB sa v rámci svojich podporných finančných aktivít zameriava na tieto sektory:

- *Utečenci a migranti*  
Pomoc s reintegráciou vracajúcich sa utečencov či migrantov v rámci členských štátov, ako aj prispievanie k trvalej integrácii migrantov a utečencov v ich hostovských krajinách.

<sup>10</sup>The Council of Europe Development Bank

➤ *Sociálne bývanie*

Zameranie na financovanie udržateľného a sociálneho bývania pre ohrozenú skupinu populácie (veľké rodiny, mladí ľudia a iné skupiny podľa definícií jednotlivých členských štátov).

➤ *Životné podmienky*

Orientácia na chátrajúce štvrte a mestá, ktoré nemajú vybudovanú mestskú infraštruktúru a chýbajúce sociálne či kultúrne vybavenie. V rámci zvyšovania kvality života je zameranie aj na vidiek, pričom jedným z cieľov je znížiť odliv obyvateľstva z vidieka do väčších miest.

➤ *Prírodné katastrofy*

Cieľom je zvýšenie efektívnosti v oblasti prevencie prírodných rizík z dlhodobého hľadiska. Projekty zahŕňajú rekonštrukciu zničenej či poškodenej infraštruktúry a zdrojov pitnej vody, odpadového hospodárstva či elektrickej energie.

➤ *Prírodné prostredie*

Projekty v tejto oblasti by mali byť zamerané na zníženie objemu a spracovanie odpadu, čistenie a ochranu povrchových a podzemných vôd, opatrenia na úsporu energie a energetickú efektívnosť, ochranu a rozvoj biodiverzity či čistejšiu dopravu a siete.

➤ *Kultúrne dedičstvo*

Podpora projektov zameraných na reštrukturalizáciu a rehabilitáciu historického a kultúrneho dedičstva podľa definícií jednotlivých členských štátov.

➤ *Zdravie*

Zameranie na projekty, ktoré sa týkajú zdravia a s tým súvisiacej infraštruktúry, výstavby, obnovy a modernizácie. Zahrnuté sú nemocnice, zdravotné centrá, univerzitné nemocnice, špecializované centrá pre zdravotnú starostlivosť o starších ľudí či ľudí so zdravotným postihnutím.

➤ *Vzdelanie*

Podpora projektov na všetkých úrovniach vzdelávacieho systému – materské školy, základné, stredné, vysoké školy. Zameranie je na infraštruktúrne projekty (výstavba či modernizácia), ako aj na soft projekty v zmysle tréningov na odborné vzdelávanie.

➤ *Verejná správa*

Investície do projektov zameraných na zlepšenie služieb verejnej správy, obnovu zariadení verejnej správy, ako aj zefektívnenie fungovania verejnej správy.

➤ *Micro, malé a stredné podniky*

Podpora podnikania s cieľom vytvorenia a udržania pracovných pozícií a zachovania sociálnej kohézie.

### 3.7.1 Finančné produkty Rozvojovej banky Rady Európy pre miestnu územnú samosprávu

CEB v rámci svojich aktivít poskytuje tieto finančné produkty:

- projektové úvery,
- programové úvery
- európsky nástroj spolufinancovania,
- nástroj verejných financií,<sup>11</sup>
- medzisektorový úverový program.<sup>12</sup>

CEB poskytuje predovšetkým flexibilné strednodobé a dlhodobé pôžičky s výhodnými úrokovými sadzbami, pričom je možné vo výnimočných prípadoch aplikovať dotácie na úrokové sadzby. Pôžičky zohľadňujú charakter projektu a sú poskytované vo viacerých tranžiach.

Financovanie projektových úverov, ako aj ďalších druhov úverov v rámci portfólia CEB je vymedzené základným rámcom pravidiel a princípov, ktoré presne stanovujú podmienky výberu a realizácie investičných projektov. Ohľad sa berie tak na články a dohody banky, ako

<sup>11</sup> Public Finance Facility Instrument

<sup>12</sup> Cross Sectoral Loan Programme



aj na priority a zásady Rady Európy a uznesenia jednotlivých samitov zástupcov členských štátov Európskej únie. Samotné prijaté uznesenia a princípy tak umožňujú definovanie sektorov činnosti, finančných prostriedkov, mechanizmov schvaľovania žiadostí o pôžičku a financovanie i monitorovanie jednotlivých projektov.

Podrobnosti prijatých princípov a pravidiel je možné nájsť v dokumentoch a usmerneniach, ako sú:

- Pravidlá financovania pôžičiek a projektov.<sup>13</sup>
- Príručka CEB na prípravu a implementáciu projektov.<sup>14</sup>
- Úverové pravidlá CEB.<sup>15</sup>
- Usmernenia o obstarávaní.<sup>16</sup>

Projektové pôžičky sú určené na financovanie individuálnych projektov. V prípade, že by sa CEB rozhodla financovať úverom viacprojektové programy, boli by tieto zaradené do skupiny programových pôžičiek. Tieto môžu byť zamerané na jeden alebo viacero sektorových cieľov stanovených v prioritách CEB. Monitorovane ako aj mechanizmus vyplácania sa môže líšiť medzi jednotlivými programami, nakoľko je potrebné sa prispôbiť stanoveným cieľom a osobitostiam každého projektu či programu individuálne.

Európsky nástroj spolufinancovania je určený na riešenie spolufinancovania potrieb fondov Európskej únie v oblastiach činnosti CEB. Monitorovanie je v takýchto prípadoch harmonizované s princípmi a kontrolami z fondov Európskej únie a využitá bude pravdepodobne kombinácia krátkodobého a dlhodobého financovania.

---

<sup>13</sup>Loan and Project Financing Policy.[online]. Dostupné na:

<[https://coebank.org/documents/853/Loan\\_and\\_Project\\_Financing\\_Policy\\_2019.pdf](https://coebank.org/documents/853/Loan_and_Project_Financing_Policy_2019.pdf)>.

<sup>14</sup>CEB Handbook for the Preparation and Implementation of Projects.[online]. Dostupné na:

<[https://coebank.org/documents/874/Handbook\\_for\\_the\\_Preparation\\_and\\_Implementation\\_of\\_Projects\\_2020.pdf](https://coebank.org/documents/874/Handbook_for_the_Preparation_and_Implementation_of_Projects_2020.pdf)>.

<sup>15</sup>CEB Loan Regulations.[online]. Dostupné na: <[https://coebank.org/documents/40/Loan\\_Regulations.pdf](https://coebank.org/documents/40/Loan_Regulations.pdf)>.

<sup>16</sup>Procurement guidelines. [online]. Dostupné na:

<[https://coebank.org/documents/107/Procurement\\_Guidelines\\_LjhjgEt.pdf](https://coebank.org/documents/107/Procurement_Guidelines_LjhjgEt.pdf)> ,

<[https://coebank.org/documents/109/Procurement\\_Guidelines2004.pdf](https://coebank.org/documents/109/Procurement_Guidelines2004.pdf)>.

Nástroj verejných financií je dočasný finančný nástroj pre verejný sektor určený na dočasné rozdiely príjmov a výdavkov verejných financií. Cieľom je zachovať udržateľnosť verejných služieb a financovanie z prostriedkov CEB môže zahŕňať investičné projekty.

Medzisektorový úverový program je určený na krytie nákladov súvisiacich s rozvojom sociálnych cieľov CEB v niekoľkých prekrývajúcich sa sektoroch činnosti spojených prostredníctvom súboru súvisiacich cieľov. Uprednostňujú sa znevýhodnené oblasti, národné alebo miestne prioritné programy v sociálnych odvetviach, ako aj komunity prijímajúce utečencov a migrantov.

Projektový cyklus v rámci CEB má 7 krokov:

1. identifikácia,
2. ocenenie,
3. schválenie,
4. vyjednávanie,
5. monitoring a náklady,
6. dokončenie,
7. vyhodnotenie.

### **3.7.2 Postup podávania žiadostí obcí a miest o finančnú pomoc Rozvojovej banky Rady Európy**

Záujemcov o finančnú výpomoc hodnotí CEB. S cieľom určiť oprávnenosť dlžníka na financovanie je systematicky hodnotená solventnosť, inštitucionálna organizácia a manažment potenciálneho dlžníka. Žiadosť o pôžičku je individuálne prispôbená potrebám a špecifickým charakteristikám každého projektu. Žiadosti sú pripravované v spolupráci s CEB. Každá žiadosť by mala obsahovať predbežné informácie, ktoré zahŕňajú:

- stručný popis projektu a jeho udržateľnosť,
- finančné aspekty projektu (výška úveru, odhadované náklady projektu, finančný plán) a implementačný harmonogram,
- profil žiadateľa a všeobecné informácie.

Počas hodnotiacej časti projektu sú vyhodnocované finančné, technické a implementačné aspekty. Kľúčovým faktorom pri hodnotení je sociálny vplyv. Nemenej dôležitá je potreba vyzdvihnúť pridanú hodnotu účasti a podpory CEB v rámci daného projektu. CEB poskytuje s

rastúcou tendenciou technickú pomoc pri príprave a realizácii projektov či už z bilaterálnych, alebo multilaterálnych zdrojov.

Schvaľovanie a preskúmavanie projektu sa realizuje na základe podnetu k prehodnoteniu projektového zámeru založeného na liste o zaslaní<sup>17</sup>, ktorý musí odoslať ministerstvo financií príslušného členského štátu správnej rade CEB. V liste by malo ministerstvo žiadať generálneho tajomníka Rady Európy v Štrasburgu (Francúzsko). Generálny tajomník následne vydáva stanovisko k prípustnosti každej predloženej žiadosti.

Odbor pre vyhodnocovanie žiadostí sa pri ich hodnotení zameriava na účel podaných žiadostí, ktoré by mali byť v súlade s cieľmi CEB a prispievajú k rozvoju sociálneho dosahu banky. Pri hodnotení sa prihliada na posilnenie zodpovednosti prostredníctvom nestranného hodnotenia výkonnosti operácií financovaných CEB a na prispievanie k vzdelávaniu prostredníctvom šírenia poznatkov získaných z hodnotiacej práce a jej spätnej väzby do následnej prípravy a hodnotenia projektu.

Financovanie projektu zo strany CEB môže začať po podpísaní rámcovej úverovej zmluvy, a to za obe strany bankou i dlžníkom. Zmluva obsahuje špecifické požiadavky a postupy stanovené CEB, ktoré sa objavili počas procesu hodnotenia projektu, ako aj požiadavky korešpondujúce s vnútornými pravidlami a predpismi CEB. V prípade, že by boli v v rámcovej zmluve stanovené podmienky na čerpanie, musia byť dlžníkom najprv splnené, aby bolo možné pristúpiť k vyplateniu úveru.

Po ukončení projektu má dlžník povinnosť vypracovať konečnú správu, v ktorej podrobne popíše využitie finančných prostriedkov a ich nadväznosť na ciele stanovené správnu radou CEB. Nato môže CEB vykonať hodnotenie každého dokončeného projektu alebo programu s cieľom zmerania a vyhodnotenia ich strednodobého sociálneho účinku a umožniť CEB zlepšiť kvalitu aktuálne prebiehajúcich projektov.

---

<sup>17</sup> Bližšie informácia k projektovému cyklu hodnotenia sú dostupné na: <https://coebank.org/en/project-financing/evaluation/evaluation-cycles/>

## 4 KOMUNÁLNE DLHOPISY AKO JEDNA Z FORIEM EXTERNÉHO FINANCOVANIA INVESTIČNÉHO ROZVOJA OBCÍ A MIEST

Popri úveroch je ďalšou externou formou návratného financovania municipálneho rozvoja aj vydávanie komunálnych dlhopisov. Viaceré obce a mestá na Slovensku majú s touto formou alternatívneho financovania skúsenosti najmä v 90. rokoch minulého storočia. Po úpadku slovenského kapitálového trhu sa však táto forma získavania finančných prostriedkov dostala do úzadia. V súvislosti s aktuálnou situáciou vo verejných financiách v dôsledku negatívnych dopadov pandémie z koronavírusu na vývoj ekonomiky, a tým aj na ekonomickú situáciu miestnej územnej samosprávy, môže práve táto forma zohrať u viacerých obcí a miest významnú úlohu pri zabezpečovaní ich investičných potrieb. Kapitálový trh je miestom, kde aj miestna územná samospráva hľadá dlhodobé zdroje na financovanie svojho ďalšieho rozvoja, a investori majú možnosť umiestnenia svojich voľných peňažných prostriedkov. Na jednej strane kapitálového trhu stoja teda investori, ktorí majú záujem investovať, a na druhej strane subjekty, ktoré tieto voľné finančné prostriedky potrebujú.

Komunálne dlhopisy sú v súlade s § 20 zákona č. 530/1990 Zb. o dlhopisoch v znení neskorších predpisov (zákon o dlhopisoch) jednou z alternatív financovania potrieb obcí a miest a zároveň sú považované za významný investičný nástroj, ktorý môžu samosprávy využívať a eliminovať tak nevýhody „klasických“ foriem financovania, a to najmä úverového financovania. Dlhopisy označené ako komunálne obligácie môžu vydávať obce a mestá, ktoré za vydanie komunálnych obligácií ručia svojím majetkom.

### 4.1 Vydanie komunálnych dlhopisov a ich prijatie k obchodovaniu na regulovaný trh Burzy cenných papierov v Bratislave, a.s.

Na Slovensku je organizátorom verejného trhu cenných papierov Burza cenných papierov v Bratislave, a.s., (BCPB) Komunálne dlhopisy môžu obce a mestá registrovať na jej trhu. Proces prípravy a vydania emisie komunálnych dlhopisov možno rozčleniť na niekoľko etáp, ktoré v závislosti od konkrétnej emisie môžu (ale nemusia) na seba nadväzovať:

- identifikácia potrieb financovania,

- konzultácie a výber poradcov (manažérov emisie),
- due diligence (hĺbková kontrola),
- rozhodnutie príslušného orgánu obce alebo mesta,
- prospekt cenného papiera,
- emisné podmienky,
- vydanie a registrácia dlhopisov v centrálnom depozitári,
- podanie žiadosti o prijatie na BCPB,
- prijatie a začatie obchodovania s dlhopismi na BCPB,
- informačné povinnosti emitenta.

### **Identifikácia potrieb financovania zo strany miestnej územnej samosprávy**

V tejto úvodnej fáze je potrebné, aby potenciálny emitent, teda obec alebo mesto, vyhodnotil a identifikoval účel, na ktorý majú byť zdroje financovania získané prostredníctvom kapitálového trhu použité. Účelom emisie komunálnych dlhopisov môže byť okrem získania zdrojov na financovanie projektov či rozvoj municipalít aj napríklad reštrukturalizácia dlhu.

### **Konzultácie a výber poradcov (manažérov emisie)**

Činnosti spojené s vydávaním dlhopisov si budúci emitent môže zabezpečiť vo vlastnej réžii, alebo týmito činnosťami môže poveriť obchodníka s cennými papiermi alebo banku, ktorí sú oprávnení takéto činnosti vykonávať na základe povolenia na poskytovanie investičných služieb udeleného Národnou bankou Slovenska. Obchodník s cennými papiermi alebo banka dokážu nielen plniť funkciu manažérov emisie, ale aj poskytnúť odborné poradenstvo vo všetkých etapách vydávania komunálnych dlhopisov.

V závislosti od aktuálnych trhových podmienok je nutné vydanie emisie správne načasovať a určiť jej primerané charakteristiky, a to najmä objem vydávaných dlhopisov, menovitú hodnotu, lehotu splatnosti menovitej hodnoty, spôsob úročenia a periodicitu termínov splatnosti výnosov. Obvykle treba emisiu marketingovo podporiť tak, aby sa úspešne upísala

celá emisia a emitent už nemusel dodatočne zvažovať ďalšie alternatívy získania potrebných zdrojov.

Vhodného manažéra emisie odporúčame vyberať z okruhu členov BCPB, ktorí môžu emitentovi zároveň pomôcť aj s uvedením komunálnych dlhopisov na regulovaný BCPB.

### **Due diligence (hĺbková kontrola)**

Due diligence je interný kontrolný proces zameraný na ekonomickú, finančnú, daňovú a právnu oblasť. Realizácia due diligence vo vzťahu k emitentovi a jeho činnosti na zabezpečenie presnosti a úplnosti všetkých informácií je dôležitým predpokladom na presné ohodnotenie emitovaných dlhopisov a správne nastavenie parametrov emisie dlhopisov, a teda na zostavenie emisných podmienok komunálnych dlhopisov.

### **Rozhodnutie príslušného orgánu obce alebo mesta**

Po konzultáciách s poradcami sa predloží návrh na vydanie emisie komunálnych dlhopisov spravidla zastupiteľstvu, ktoré rozhodne o celkovej výške objemu vydávaných dlhopisov a o ich vydaní. V súlade s § 11 ods. 4 písm. b) zákona o obecnom zriadení emisiu komunálnych dlhopisov schvaľuje obecné zastupiteľstvo.

### **Prospekt cenného papiera**

Prijatie cenného papiera na regulovaný trh je vo všeobecnosti podmienené schválením a zverejnením prospektu cenného papiera, a to v zmysle § 27 a § 29 ods. 1 písm. g) zákona č. 429/2002 Z. z. o burze cenných papierov v znení neskorších predpisov (zákon o burze cenných papierov) a čl. 1 ods. 1 **nariadenie** Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2017/1129 zo 14. júna 2017 o **prospekte**, ktorý sa má uverejniť pri verejnej ponuke cenných papierov alebo ich prijatí na obchodovanie na regulovanom trhu, a o zrušení smernice 2003/71/ES (Úradný vestník EÚ L 168, 30. 6. 2017). Nariadenie o prospekte ustanovuje požiadavky na vypracovanie, schvaľovanie a šírenie prospektu, ktorý sa má uverejniť pri verejnej ponuke cenných papierov

alebo ich prijatí na obchodovanie na regulovanom trhu, ktorý sa nachádza alebo funguje v členskom štáte. V zmysle čl. 1 ods. 2 nariadenia o prospekte sa však toto **nariadenie nevzťahuje na** (okrem iných) nemajetkové cenné papiere vydané členským štátom alebo jedným z regionálnych alebo miestnych orgánov členského štátu, subjektmi medzinárodného práva verejného, ktorých členom je jeden alebo viac členských štátov, Európskou centrálnou bankou alebo centrálnymi bankami členských štátov a aj na cenné papiere, za ktoré neobmedzene a neodvolateľne ručí členský štát alebo jeden z regionálnych alebo miestnych orgánov členského štátu. Okrem toho je uvedené a ešte explicitne zdôraznené v § 25 ods. 4 zákona o burze, ktoré stanovuje pri prijatí výnimky pre štátne cenné papiere, cenné papiere vydané Národnou bankou Slovenska, cenné papiere vydané štátnymi orgánmi a orgánmi územnej samosprávy z ustanovení § 27 a § 29 ods. 1 písm. g) zákona o burze. Prospekt cenného papiera sa v prípade prijatia komunálnych dlhopisov na regulovaný trh nevyžaduje.

### **Emisné podmienky**

Emisné podmienky dlhopisov sú súhrnom práv a povinností emitenta a majiteľa dlhopisu a obsahujú náležitosti uvedené v zákone o dlhopisoch. Niektoré náležitosti cenných papierov ustanovuje aj zákon č. 566/2001 Z. z. o cenných papieroch a investičných službách a o zmene a doplnení niektorých zákonov (zákon o cenných papieroch) v znení neskorších predpisov. Za údaje uvedené v emisných podmienkach dlhopisov zodpovedá emitent a v prípade, ak v nich uvedie neúplné alebo nepravdivé údaje alebo údaje v rozpore s náležitosťami dlhopisu, zodpovedá za škodu, ktorú tým spôsobil. Emitent je povinný sprístupniť emisné podmienky dlhopisov najneskôr v deň začiatku vydávania dlhopisov v súlade so zákonom o dlhopisoch a vždy bez zbytočného odkladu po vykonaní zmeny emisných podmienok spôsobom, akým boli sprístupnené pôvodné emisné podmienky dlhopisov. Emisné podmienky dlhopisov možno zmeniť len postupom v nich uvedenom a v súlade s ustanoveniami uvedeného zákona.

### **Vydanie a registrácia dlhopisov v centrálnom depozitári**

Po zverejnení emisných podmienok sa začína fáza primárneho predaja dlhopisov a investori môžu upisovať dlhopisy. Dĺžku trvania primárneho predaja (upisovacieho obdobia) určuje emitent, resp. emitent po dohode s manažérom emisie. Až do ukončenia upisovania trvá primárny predaj daných cenných papierov, keď ich môžu nadobúdať prví investori. Vhodné je, aby emisné podmienky obsahovali aj klauzulu, či bude primárny predaj úspešný len vtedy, ak sa upíše celý objem predmetnej emisie, alebo či emitent vydá dlhopisy aj pri nižšom upísanom objeme. V prípade, že sa upíše celý objem cenných papierov pred uplynutím lehoty stanovenej na ich upisovanie, primárny predaj sa skončí.

Podľa § 13 zákona o cenných papieroch je cenný papier vydaný okamihom, keď má všetky náležitosti ustanovené týmto zákonom alebo osobitným zákonom a keď sa zákonom ustanoveným spôsobom stane majetkom prvého majiteľa alebo ak je v prípade zaknihovaného cenného papiera pripísaný na účet majiteľa, klientsky účet alebo držiteľský účet. Po pripísaní dlhopisov na účty ich nadobúdateľov v príslušnom depozitári sa zavŕši proces vydania. Registráciou emisie zaknihovaných dlhopisov sa rozumie pridelenie kódu ISIN a zápis údajov o emisii do registra emitenta.

#### **Podanie žiadosti o prijatie na BCPB**

Emisia dlhopisov sa prijíma na príslušný trh BCPB na základe žiadosti o prijatie dlhopisov. Žiadosť obsahuje údaje a prílohy v zmysle pravidiel na prijatie na príslušný trh BCPB. Komunálne dlhopisy môžu byť prijaté na voľný trh, len ak spĺňajú spolu s ich emitentom podmienky podľa zákona o burze cenných papierov, osobitných predpisov a pravidiel na prijatie cenných papierov príslušného trhu BCPB.

V súlade s v § 25 ods. 4 zákona o burze cenných papierov sa na prijatie cenných papierov vydaných orgánmi územnej samosprávy na trh burzy nevzťahujú ustanovenia § 26 ods. 4, § 27, § 29 ods. 1 písm. b), d), f) až h), § 29 ods. 4, § 30 a § 31 tohto zákona.

Na prijatie komunálnych dlhopisov na regulovaný voľný trh BCPB sa požaduje splnenie predovšetkým týchto podmienok:



- sú vydané v súlade s právom štátu, v ktorom boli vydané a ich emitent spĺňa požiadavky na vydávanie cenných papierov podľa práva štátu, v ktorom má emitent sídlo a sú splnené aj ďalšie požiadavky, ktoré na cenný papier a jeho emitenta kladie zákon o burze (ZoB) a ďalšie predpisy, napr. zákon o dlhopisoch, zákon o cenných papieroch atď.,
- nesmie byť obmedzená ich prevoditeľnosť,
- musia byť zaknihované,
- bolo úspešne skončené ich upisovanie na základe verejnej ponuky alebo ak uplynula lehota, počas ktorej bolo možné prijímať žiadosti o upísanie cenného papiera; to neplatí pre dlhopisy vydávané priebežne, ak uzávierka na upisovanie nie je stanovená,
- emitent má pridelený platný kód LEI.

Podmienky prijatia dlhopisov a požiadavky na obsah žiadosti a postup pri prijímaní dlhopisov na kótovaný a regulovaný voľný trh ustanovujú aktuálne burzové pravidlá BCPB a poplatkový poriadok BCPB, ktoré sú prístupné na webovom sídle BCPB.<sup>18</sup>

#### **Prijatie a začatie obchodovania s dlhopismi na BCPB**

BCPB bezodkladne, najneskôr do 60 dní odo dňa doručenia alebo doplnenia žiadosti, rozhodne o žiadosti a bez zbytočného odkladu po tom, čo rozhodne, písomne oboznámi žiadateľa s rozhodnutím o žiadosti. Obchodovanie s dlhopismi sa začne v deň nasledujúci po dni, v ktorom nadobudlo účinnosť rozhodnutie o prijatí dlhopisov na príslušný trh.

#### **Informačné povinnosti emitenta**

Informačné povinnosti vyplývajúce emitentovi zo zákona o burze cenných papierov, burzových pravidiel BCPB a osobitných predpisov sa vzťahujú na emitenta po celú dobu, počas ktorej sú jeho cenné papiere prijaté na príslušnom trhu, t. j. od ich prijatia až do dňa skončenia obchodovania. V zmysle § 37a zákona o burze sa na emitenta, obec alebo VÚC, nevťahujú ustanovenia § 35 a § 36 zákona o burze cenných papierov, a teda nie sú povinní zverejňovať ročnú a polročnú finančnú správu. Ostatné informačné povinnosti emitentov, obce a VÚC, vyplývajúce z prijatia ich dlhopisov na regulovaný trh ostávajú zachované.

<sup>18</sup> Dostupné na: <<<http://www.bsse.sk/Pravidl%C3%A1BCPB.aspx>>.

## 5 FINANCOVANIE INVESTIČNÝCH A ROZVOJOVÝCH OBCNÝCH A MESTSKÝCH POTRIEB PROSTREDNÍCTVOM PPP PROJEKTOV

Limitujúce finančné zdroje na rozvoj obcí a miest zostáva pre mestá a obce najpálčivejším problémom zabezpečenia ich funkcií. Tento problém je znásobený v atmosfére výpadku príjmov v dôsledku ekonomickej krízy spôsobenej pandemiou. Jedným zo spôsobov ako zabezpečiť financie na rozvoj municipálnej infraštruktúry sú projekty verejno-súkromného partnerstva. Finančná štruktúra rozvojových zdrojov totiž umožní kombinovať zdroje a zručnosti verejného a súkromného sektora, v tomto prípade zdrojov obcí a miest so súkromnými zdrojmi podnikateľských subjektov.

### 5.1 Legislatívny rámec PPP projektov obcí a miest

Základným predpokladom úspešnej implementácie PPP projektov bolo prijatie všeobecnej právnej definície pojmu verejno-súkromné partnerstvo (ďalej len „PPP“). Táto definícia bola zapracovaná do zákona Národnej rady SR č. 25/2006 Z. z. o verejnom obstarávaní a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov a o doplnení niektorých zákonov. Podľa tejto právnej úpravy všetky PPP projekty uskutočňované v Slovenskej republike sú koncesiami na stavebné práce alebo koncesiami na služby. Termínom koncesia teda označujeme tak PPP projekty, ktoré z verejného partnera projektu na súkromného partnera projektu prenášajú riziko za dopyt, ako aj PPP projekty, ktoré spočívajú v transfere rizika za dostupnosť služby alebo statku. Právne normy upravujúce PPP v ďalších oblastiach (doprava, správa majetku, rozpočtovanie a pod.) následne nadväzujú práve na túto základnú definíciu. Okrem uvedeného zákona tvorí regulačný rámec problematiky PPP projektov aj rad ďalších zákonov, ako napríklad zákon o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy. Regulačný rámec dotvára aj rad metodických dokumentov, ktoré boli schválené na úrovni vlády SR. Ide o tieto príklady dokumentov:

- Metodický dokument „Postup pri príprave a realizácii PPP projektu a kontrolný proces“ bol schválený uznesením vlády SR č. 499/2009 a aktualizovaný v marci 2016.

- Metodický dokument „Obsah a požiadavky na štúdiu uskutočniteľnosti a komparátor verejného sektora (Public Sector Comparator)“ bol schválený uznesením vlády SR č. 500/2009 a aktualizovaný v marci 2016.
- Metodický dokument "Kódex riadenia prípravy a realizácie PPP projektu" bol schválený uznesením vlády SR č. 80/2008 a aktualizovaný v marci 2016.

## 5.2 Charakteristika verejno-súkromného partnerstva miest a obcí

Rozmach použitia PPP sa datuje do deväťdesiatych rokov 20. storočia. Ich prvotným hlavným účelom bolo zabezpečiť financovanie diaľnic, pričom sa prejavilo, že dobre strategicky zvládnutý a technicky pripravený projekt dokáže významne prispieť k naplneniu objektívnych spoločenských potrieb. Tiež sa však ukázalo, že pripraviť úspešný PPP projekt je odborne aj časovo náročné a že so sebou prinášajú riziká pre obe strany partnerstva – u verejného zadávateľa i u súkromného investor/prevádzkovateľa.

V prospech využitia tohto partnerstva možno uviesť skutočnosť, že súkromný sektor je pri realizácii veľkých infraštruktúrnych projektov efektívnejší ako verejný sektor. Pri tomto predpoklade sa vychádza z toho, že subjekt privátneho sektora dokáže produkovať určité služby efektívnejšie ako organizácia verejného sektora, keďže tá nemusí čeliť konkurencii a v zásade nemôže skrachovať. Okrem toho využitie modelov verejno-súkromného partnerstva nemá okamžitý vplyv na verejné rozpočty.

Definícia pojmu verejno-súkromných partnerstiev je pritom pomerne široká. Podľa Zelenej knihy o PPP<sup>1</sup> ide o formu „spolupráce medzi orgánmi verejnej správy a súkromným sektorom za účelom financovania, výstavby, rekonštrukcie, prevádzky a údržby infraštruktúry a poskytovania služieb pomocou tejto infraštruktúry“. V našom chápaní je cieľom PPP projektov napomôcť municipalitám pri uskutočňovaní náročných infraštruktúrnych projektov a dať možnosť uplatneniu znalostí a schopností súkromnej sféry pri sprostredkovaní verejných služieb. Podmienkou efektívnosti tohto spôsobu financovania municipálnych rozvojových projektov sú dlhodobé zmluvné vzťahy na báze obojstranného prospechu.

Za PPP projekty môžeme považovať tie, ktoré slúžia na zabezpečenie verejnej služby alebo verejnej infraštruktúry a spĺňajú pritom tieto základné podmienky:

- súkromný partner zabezpečí verejnú infraštruktúru alebo poskytovanie verejných služieb namiesto obce alebo mesta, alebo bude počas trvania zmluvy využívať verejný majetok,
- súkromný partner za to získa právo na platby od konečných užívateľov príslušnej infraštruktúry, služby alebo majetku a/alebo od verejného partnera,
- súkromný partner prevezme riziká, resp. zodpovednosti, ktoré potom spravidla znáša verejný partner,
- tento zmluvný vzťah je dlhodobý.

### **Vybrané špecifiká municipálnych PPP projektov**

Pre projekty, v ktorých ako partner figuruje subjekt na úrovni subjektov územnej samosprávy podľa zákona č. 583/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov platí, že sa pred uzatvorením koncesnej zmluvy na stavebné práce vyžaduje predloženie jej návrhu Ministerstvu financií SR (MF SR).

Toto pravidlo sa vzťahuje na obce a mestá a nimi zriadené a založené právnické osoby, ([www.finance.gov.sk](http://www.finance.gov.sk)) pri rešpektovaní podmienok daných zákonom.

MF SR predložený návrh zmluvy posúdi a vydá k nemu stanovisko z hľadiska dôsledkov realizácie tejto zmluvy na vykazovanie dlhu verejnej správy v jednotnej metodike platnej pre EÚ, najneskôr do 60 dní odo dňa doručenia návrhu zmluvy. Po doručení stanoviska obec, vyšší územný celok a nimi zriadené právnické osoby môžu uzatvoriť zmluvu, pokiaľ spĺnia podmienky podľa § 17 a) ods. 6 a 7 zákona.

Rovnaký schvaľovací proces sa týka i zmeny koncesnej zmluvy (podľa § 17 a) ods. 11 zákona).

Na iné zmluvy spadajúce pod definíciu PPP používanú v tejto metodike sa povinnosť schvaľovania zo zákona explicitne nevzťahuje. Akákoľvek koncesná zmluva si vyžaduje podľa § 9 ods. 2 písm. g) zákona 138/1991 Zb. schválenie obecným zastupiteľstvom, ak ide o obec

alebo podľa § 9 ods. 3 písm. g) zákona 446/2001 zastupiteľstvom vyššieho územného celku, ak ide o vyšší územný celok, a to trojpätinovou väčšinou všetkých poslancov.

### 5.3 Princípy a zameranie PPP projektov municipálneho rozvoja

V zmysle uvedených všeobecných definícií PPP projektov môžeme popísať základné princípy, ktorými sa municipálne PPP projekty všeobecne vyznačujú:

- PPP projekty môžu byť využívané na zabezpečenie verejnej infraštruktúry alebo služby, ktorú definuje mesto alebo obec. Napriek tomu, že verejnú infraštruktúru alebo služby zabezpečuje súkromný partner, zodpovednosť za jej zabezpečenie ostáva úlohou mesta, resp. obce.
- Mesto, resp. obec definuje požadované výstupy projektu, a nie vstupy. Výstupy by mali kvantifikovateľné a merateľné, čo prispieva k možnosti monitorovať a hodnotiť výkon súkromného partnera.
- Mesto alebo obec prenáša na súkromného partnera niektoré riziká, ktoré obvykle nesie samo, či už ide o riziko výstavby, alebo iné finančné, technické a prevádzkové riziká, riziko dostupnosti či dopytu po danej službe či infraštruktúre,
- Súkromný partner zvyčajne infraštruktúru navrhne, postaví, sám financuje a prevádzkuje. Toto spojenie podporuje inovatívny prístup súkromného sektora a zodpovednú kalkuláciu nákladov životného cyklu projektu (napr. motivácia využiť pre výstavbu vysokokvalitné materiály, ktoré vyžadujú minimálne náklady na údržbu počas prevádzky a pod.).
- Po ukončení výstavby a začatí poskytovania služieb v požadovanej kvalite zadávateľ začne súkromnému partnerovi platiť pravidelné platby alebo mu umožní výber úhrad priamo od konečných užívateľov alebo tretích strán, resp. sa tieto platby kombinujú.
- Pravidelnými platbami zo strany mesta, resp. obce, ktorých výška závisí od kvality výkonu a/alebo od dopytu, sú súkromnému partnerovi splácané investičné alebo prevádzkové náklady a zároveň je z nich tvorený i primeraný zisk. Na realizáciu PPP projektu súkromný partner obvykle založí osobitnú účelovú spoločnosť súkromno-

verejného partnerstva – zadávateľovi toto usporiadanie umožňuje hladké monitorovanie výkonu súkromného partnera.

- Kontrakt býva uzatváraný na dlhé obdobie, čo pôsobí motivačne vo vzťahu k inováciám a efektívnemu časovému rozloženiu nákladov.

Zameranie projektov municipálneho rozvoja financovaných prostredníctvom PPP reflektuje potrebu zabezpečenia investícií do lokálnych služieb a infraštruktúry, pričom vo všeobecnosti možno uviesť tieto príklady ich využitia:

- odpadové hospodárstvo: zber odpadu, skládkovanie, recyklácia,
- problematika bývania: sociálne bývanie, správa domov,
- vodné hospodárstvo: protipovodňové opatrenia,
- školstvo: školské areály a športoviská,
- voľný čas: kultúrne strediská, športové areály, aquaparky,
- kultúrne dedičstvo: obnova a revitalizácia kultúrnych pamiatok. Modely PPP projektov.

Podľa miery zainteresovanosti privátneho sektora a miery rizika, ktoré je na súkromného partnera delegované, rozoznávame niekoľko modelov PPP projektov.

S rastúcou mierou finančnej, resp. investičnej zainteresovanosti súkromného sektora rastie miera rizika, ktoré súkromný sektor znáša.

Na tomto základe možno definovať dva základné druhy modelov PPP projektov, a to modely s nízkou, strednou a vysokou mierou účasti súkromného sektora.

- Modely s nízkou mierou účasti súkromného sektora – mestá a obce môžu využívať služby súkromného sektora pri vypracovávaní návrhov projektov a pri ich výstavbe, pričom súkromný sektor získava zákazky na základe verejnej súťaže, napr. poskytovanie služieb – odvoz komunálneho odpadu, prevádzka, leasing.
- Modely so strednou mierou účasti súkromného sektora – súkromný partner preberá zodpovednosť za celý projekt – od jeho návrhu, cez výstavbu až po prevádzku. Tento

model realizácie projektov je známy, ako napr. „dodávka na kľúč“, model BOT: Build – Operate – Transfer, tzn. postaviť – prevádzkovať – previesť. Na realizáciu tohto modelu sa obvykle zriaďuje „účelovo založená spoločnosť“, ktorá vystupuje v úlohe investora a obstarávateľa a jej úlohou je:

- vybudovať investíciu,
  - počas zmluvne dohodnutej lehoty ju prevádzkovať,
  - po uplynutí dohodnutej lehoty previesť investíciu na obec, mesto, štát.
- Modely s vysokou mierou účasti súkromného sektora – k takýmto modelom, kde súkromný sektor zabezpečuje návrh projektu, jeho výstavbu, financovanie a prevádzku a zároveň nesie rozhodujúcu časť rizík projektu, možno zaradiť model DBFO: návrh – výstavba – financovanie – prevádzka. Tento model patrí medzi najrozšírenejšie modely spolupráce verejného a súkromného sektora. V modeli sa využíva projektové financovanie, čo znamená, že zdrojom splácania poskytnutého úveru je budúce cash flow plynúce z realizovaného projektu. Úver je zaistený spravidla výlučne aktívami daného projektu. Pri tomto modeli môže súkromný partner požiadať subjekt verejného sektora o participáciu pri financovaní projektu, napríklad o poskytnutie dotácie. Veľmi často sú využívané aj vyrovnávacie platby, ktorými verejný sektor zaručuje určitú mieru výnosovosti projektu. Takýmto spôsobom môže byť súkromnému partnerovi garantovaná dohodnutá miera výnosovosti pri zabezpečení verejných služieb, ktorú by inak, vzhľadom napríklad na dopyt alebo ich dostupnosť, nebolo možné komerčne dosiahnuť.

#### 5.4 Rozhodovanie o využití PPP projektov v municipálnom rozvoji

Pri rozhodovaní o financovaní prostredníctvom PPP, prípadne pri výbere jeho optimálnej formy je potrebné zvážiť finančné východiská a zásady rozhodovania o PPP.

#### 5.4.1 Finančné východiská PPP

Zatiaľ čo pri klasických verejných zákazkách musí mesto alebo obec disponovať finančnými zdrojmi a je nositeľom prevažnej časti rizík, ktoré súvisia s realizáciou projektu, pri využití modelov verejno-súkromného partnerstva zadávateľ projektu v čase jeho výstavby nemusí disponovať finančnými zdrojmi potrebnými na jeho realizáciu. Finančné zdroje zabezpečuje konzorcium – účelovo založená spoločnosť, a to spravidla formou úveru alebo financovaním z vlastných zdrojov investora, prípadne iných kapitálových investorov.

Celkové náklady investora sú rozložené do dvoch skupín, a to na dobu výstavby a dobu prevádzkovania diela. Prevádzkové náklady pri tomto finančnom spôsobe obstarania verejného statku či verejnej služby sú v porovnaní s verejnou zákazkou nižšie z dôvodu efektívnejšieho fungovania súkromného partnera. Rozhodnutie zadávateľa projektu o tom, či projekt bude realizovať formou verejnej zákazky alebo s využitím vybraného modelu verejno-súkromného partnerstva, ovplyvnia výsledky finančnej analýzy projektu. Jej úlohou je totiž porovnať kvantitatívne a kvalitatívne parametre jeho riešenia. Za výhodnejšiu formu sa považuje spravidla tá, ktorá preukáže lepší pomer medzi vynaloženými nákladmi a prínosmi, zvažujúc pritom environmentálne aspekty projektu.

#### 5.4.2 Princíp hodnoty za peniaze ako faktor hodnotenia efektívnosti PPP projektu

Analýzu hodnoty za peniaze (HzP) možno považovať za aktuálne rešpektovaný prístup hodnotenia vykonávaný na porovnanie verejného obstarávania PPP s tradičným obstarávaním. Cieľom metódy hodnota za peniaze je maximalizácia celkových prínosov PPP projektu subjektu verejného sektora prostredníctvom ich odhadu a posúdenia. Pri tomto procese sa analyzujú celkové náklady PPP zohľadnení faktorov, ako sú celkové riziká, kvalita projektov, časové rozvrhnutie a náklady na životné cykly. Výsledok analýzy by mal dať odpoveď na otázku, či je PPP najlepšou možnou alternatívou, ako projekt obstaráť. Technicky komplexná analýza využívajúca prognostické modely by mala zahŕňať predbežné štúdie, napr. analýzu ponuky alebo dopytu, analýzu nákladov a prínosov, environmentálne hodnotenie potenciálnych vplyvov projektu a pod.



### 5.4.3 Zásady rozhodovania o použití PPP modelu obstarania verejného statku alebo verejnej služby

Za kľúčové zásady, ktoré odôvodňujú rozhodnutie o možnosti PPP, je možné považovať:

- **Cenová dostupnosť** – hodnotí sa analýzou očakávaných nákladov na prevádzku a údržbu, ako aj peňažného toku potrebného na splácanie úverov a poskytnutie návratnosti investorom.
- **Analýza rizík** – zahŕňa identifikovanie, analýzu a priradenie možných rizík vyplývajúcich z obchodného, právneho, sociálneho a politického prostredia. Matica rizík by zároveň mala zohľadňovať možnosť ich vzniku počas celej doby trvania projektu (t. j. od plánovania cez výstavbu, financovanie, prevádzku, transfer na zadávateľa až po menové a kurzové riziká).
- **Ručenie** – popisuje možnosti využitia zdrojov financovania. Väčšina PPP projektov je financovaná na báze projektového financovania a zahŕňa dlhodobý dlh (zvyčajne zo 70 % – 90 % celkových finančných prostriedkov), pričom sa berie do úvahy splácanie prostredníctvom budúcich výnosov projektu.
- **Hodnota za peniaze** – v prípade že výsledkom analýzy bude čistý pozitívny prínos pre spoločnosť presahujúci iné cesty obstarávania, jej odporúčania by mali viesť k použitiu konkrétneho modelu PPP projektu.

### 5.5 Postup realizácie PPP projektov

Realizácia PPP projektov musí rešpektovať procedurálne úkony, v rámci ktorých je možné pomerne presne určiť etapy tohto procesu. Zároveň sú PPP projekty v podmienkach miest a obcí spojené s istými špecifickými podmienkami.

### 5.5.1 Etapy procesu PPP projektov

Celý proces realizácie PPP projektov možno podľa metodiky MF SR popísať v 8 etapách, s ktorými sú spojené príslušné riadiace, kontrolné, schvaľovacie a realizačné činnosti, takto:<sup>19</sup>

- **Identifikácia príležitosti** – v tejto etape je vhodné analyzovať potreby, popísať ciele projektu a dostupnosť finančných zdrojov na jeho prípravu a realizáciu. Vypracovaný je projektový zámer s prihliadnutím na možné využitie podporných finančných schém, zisťujú sa základné predpoklady vhodnosti realizácie formou PPP. Zvyčajne je vymenovaný riadiaci výbor a projektový manažér.
- **Posúdenie príležitosti** – keďže je realizácia PPP projektov technicky a odborne pomerne náročná, je v tejto fáze vhodné posúdiť potrebu využitia externých odborných poradenských služieb a zabezpečiť výber poradcu. V tejto fáze projektu sa vypracováva štúdia uskutočniteľnosti. Jej cieľom je posúdiť realizovateľnosť projektu formou PPP s ohľadom na finančné, technické a právne špecifiká.
- **Príprava súťažiteľného projektu** – v tejto etape je potrebné, aby projektový tím zabezpečil vypracovanie podrobnej stratégie výberu súkromného partnera vrátane návrhu zmluvy. V prípade subjektov územnej samosprávy je nutné informovať MF SR o začatí verejného obstarávania na koncesiu na stavebné práce.
- **Verejné obstarávanie** – samotný proces výberu súkromného partnera je nevyhnutné realizovať konkurenčne a transparentne. Procesne je potrebné postupovať v súlade so zákonom o verejnom obstarávaní, pričom k najprepracovanejším postupom verejného obstarávania komplexných PPP projektov patrí súťažný dialóg, ktorý umožňuje formou dialógu s potenciálnymi súkromnými partnermi nájsť najlepšie riešenie projektu. V rámci vlastného dialógu (ktorý môže byť viacetapový a postupne eliminačný) rokuje zadávateľ s kvalifikovanými uchádzačmi o predložených návrhoch riešenia a návrhu zmluvy, ktorá by mala byť súčasťou dokumentácie. Predložené ponuky v rámci súťažného dialógu sa

<sup>19</sup> Ministerstvo financií SR. 2015. Postup pri príprave a realizácii PPP projektu a kontrolný proces. Druhé aktualizované vydanie. Bratislava. 2015. 86 s.

vyhodnocujú na základe ekonomicky najvýhodnejšej ponuky. Po výbere víťaznej ponuky treba overiť, či budú dosiahnuté cieľové parametre, ktoré boli stanovené v štúdiu uskutočniteľnosti.

- **Uzatvorenie zmluvy** – v tejto etape je podpisovaná zmluvná a finančná dokumentácia projektu. V prípade, že je na realizáciu projektu zakladaná osobitná účelová spoločnosť, prichádza k tomu v tejto etape.
- **Výstavba infraštruktúry/zhodnotenie investície** – zahŕňa časové obdobie od začiatku po ukončenie výstavby infraštruktúry v zmysle stanovených parametrov.
- **Monitoring výkonnosti PPP projektu** – pokrýva monitorovanie plnenia zmluvy, riadenie zmien v rámci zmluvy a prijímanie opatrení na odstraňovanie nedostatkov.
- **Ukončenie a vyhodnotenie PPP** – k riadnemu ukončeniu zmluvy prichádza po uplynutí obdobia, na ktoré je zmluva uzatvorená, pričom správa infraštruktúry je odovzdaná naspäť zadávateľovi. Pri predčasnom ukončení zmluvy, ku ktorému môže prísť z rôznych dôvodov (napr. dobrovoľné ukončenie, zlyhanie partnera, protiprávne konanie), musia byť dôkladne zmluvne ošetrené všetky okolnosti a podmienky tohto procesu.

## 6 ALTERNATÍVNE FINANCOVANIE ENERGETICKEJ ÚSPORNOSTI MIESTNEJ ÚZEMNEJ SAMOSPRÁVY PROSTREDNÍCTVOM SLOVAK INVESTMENT HOLDING, A.S.

Slovak Investment Holding (SIH) je akciová spoločnosť, ktorej 100-percentným vlastníkom je štát. Zameraná je na podporu strategických verejných i súkromných investícií na Slovensku, a to predovšetkým v oblasti infraštruktúry, energetickej efektívnosti a malých a stredných podnikov. SIH financuje projekty výlučne návratnou formou, pričom prostriedky na realizáciu investícií čerpá z európskych štrukturálnych a investičných fondov.

Aj keď SIH plní najmä úlohu poskytovateľa návratného rastového kapitálu pre inovatívne malé a stredné firmy, v portfóliu jeho služieb sú i produkty, ktoré je možné využiť v oblasti financovania municipálneho rozvoja.

Takouto špecifickou oblasťou alternatívneho financovania rozvoja municipalít, ktorá je podporovaná SIH a má niekoľko spoločných prvkov s verejno-súkromnými partnerstvami, je garantovaná energetická služba.

### 6.1 Legislatívne východiská produktu garantovanej energetickej služby Slovak Investment Holding pre municipality

Problematika garantovanej energetickej služby (GES) bola zadefinovaná novelou zákona NR SR č. 321/2014 Z. z. o energetickej efektívnosti a súvisiacich zákonov účinnou od 1. februára 2019. Jej cieľom bolo umožniť vstup subjektov verejnej správy do projektov GES tak, aby sa pritom nezvyšoval verejný dlh SR. Okrem rozsahu práv a povinností vlastníka alebo správcu majetku pri prenechaní majetku poskytovateľovi GES bola v súlade s metodikou Eurostatu upravená zmluva o energetickej efektívnosti pre verejný sektor. Predmetná novela zákona tiež definuje všeobecné princípy, ktoré sa musia dodržať, ak príde k predčasnému ukončeniu zmluvného vzťahu a definuje povinnosť mesta alebo obce schváliť zámer, že existuje záujem realizovať zlepšenie energetickej efektívnosti budovy alebo zariadenia v jej vlastníctve využitím GES prostredníctvom zastupiteľstva.

## 6.2 Charakteristika produktu garantovanej elektronickej služby Slovak Investment Holding

Existuje viacero prístupov a nástrojov pri zvyšovaní energetickej efektívnosti budov a zariadení. Jedným z nich je aj garantovaná energetická služba (GES). Podstatou tohto nástroja financovania je, že investície do energeticky úsporných opatrení sú splácané z budúcich úspor energie. Poskytovateľ GES sa zaväzuje vykonať opatrenia na budove, napr. výmena kotolne, okien, zateplenie, ktoré povedú k úspore energie, a zároveň garantuje výšku tejto úspory. Prijímateľ GES namiesto platby za energiu platí za garanciu úspor. Benefitom pre prijímateľa GES sú nižšie výdavky na spotrebované energie.

Energetické zhodnotenie budovy účtovne zostáva jej súčasťou. Vybudovaním energetického zhodnotenia teda poskytovateľ GES zhodnotí budovu subjektu verejnej správy. Toto zhodnotenie sa v momente jeho dokončenia a odovzdania do užívania stane majetkom subjektu verejnej správy. Do aktívnej časti súvahy tak subjekt verejnej správy získa hodnotnejšie aktívum – energeticky zhodnotenú budovu. I keď príde k zhodnoteniu budovy, napr. inštaláciou vykurovacej sústavy, zateplením alebo výmenou okien, v prospech poskytovateľa GES nevzniká k majetku vlastnícke právo. S majetkom môže vlastník alebo správca nakladať v súlade so zmluvne dohodnutými podmienkami.

Podstatou GES je poskytovanie služby najmä v podobe garantovanej energetickej úspory, pričom sa majetok mesta alebo obce zároveň energeticky zhodnotí. Subjekt verejnej správy tak dosiahne zníženie spotreby energie a úsporu nákladov súvisiacu s týmto znížením na vopred stanovenú a dohodnutú hodnotu, ktorú poskytovateľ GES garantuje počas celej doby trvania zmluvy. Poskytovateľovi GES za túto službu prináleží dohodnutá odmena.

## 6.3 Príprava a realizácia garantovanej energetickej služby

Jednotlivé kroky prípravy a realizácie GES je možné popísať v týchto bodoch:

1. Rozhodnutie o modernizácii budovy s využitím GES – posúdenie súčasného a očakávaného technického stavu budovy, rozsahu jej rekonštrukcie a jej budúceho plánovaného využitia

2. Obstaranie nezávislého odborného poradcu – vzhľadom na pomerne vysokú technickú a odbornú náročnosť procesu modernizácie budovy s využitím GES sa odporúča obstaráť a využiť služby nezávislého odborného poradcu.
3. Príprava podkladov na verejné obstarávanie na poskytovateľa GES – ich súčasťou je posudok, ktorý by mal vypracovať nezávislý odborný poradca. Návrh budúcej zmluvy tvoriaci prílohu k podkladom na verejné obstarávanie musí vychádzať zo vzorovej zmluvy o GES. Pri príprave súťažných podkladov je potrebné klásť dôraz na vhodne nastavené podmienky účasti a hodnotiace kritériá.
4. Obstaranie poskytovateľa GES – ako metóda verejného obstarávania sa odporúča verejná súťaž alebo rokovacie konanie so zverejnením. Treba zohľadňovať fakt, že predmetom obstarania nie je konkrétne technické riešenie na zvýšenie energetickej hospodárnosti budovy, ale dosiahnutie energetických úspor, čiže služba.
5. Podpis zmluvy, realizácia projektu a následná prevádzka – má zahŕňať aj monitoring a vyhodnocovanie plnenia stanovených parametrov celého projektu.

#### 6.4 Vzorová zmluva o garantovanej energetickej službe

V záujme prevencie problémov pri príprave, realizácii a monitoringu projektov GES zvlášť so zreteľom na zachovanie požiadaviek, ktoré súvisia s účtovnými aspektmi, bola Ministerstvom hospodárstva SR pripravená vzorová zmluva o GES pre verejný sektor a uverejnená na jeho stránkach.

Pri jej koncipovaní boli zohľadnené skúsenosti s PPP projektmi a konzultácie s bankovým sektorom. Zohľadňuje tieto základné princípy:

- Dĺžka trvania zmluvy o GES je minimálne 8 rokov.
- Riziko nedosiahnutia energetických úspor nesie v plnej miere poskytovateľ GES. Platí princíp – žiadne úspory = žiadna platba.
- Financovanie energetického zhodnotenia zabezpečuje poskytovateľ GES. Iné investície, ktorých prvoradým cieľom nebude dosiahnutie energetických úspor, je potrebné oddeliť.

- Na financovaní investícií sa môže podieľať aj subjekt verejnej správy. Platí, že výška garantovaných úspor musí byť vyššia/rovná ako súčet platieb za GES a akéhokoľvek nenávratného vládneho financovania (napr. príspevok na kapitálové výdavky).
- Vybudované energetické zhodnotenie vstupuje do vlastníctva subjektu verejnej správy: v prípade predčasného ukončenia zmluvy vzniká poskytovateľovi GES nárok na kompenzáciu, ktorej výška závisí od dôvodov na predčasné ukončenie.
- Subjekt verejnej správy môže meniť účel využitia, previesť alebo inak nakladať s budovou, ktorú energeticky zhodnotil poskytovateľ GES.
- Poskytovateľ GES má nárok na minimálne 2/3 podiel na úsporách prevyšujúcich garantovanú úroveň. Poskytovateľ GES môže úsporu kombinovať s produkciou energie z obnoviteľných zdrojov a môže takúto energiu aj predávať.
- Poskytovateľ GES môže odpredať práva na platby za GES finančnej inštitúcii, čo ale nemôže mať vplyv na rozdelenie rizík medzi subjektom verejnej správy a poskytovateľom GES.

## 7 DOSAHY FINANCOVANIA MUNICIPALNEHO ROZVOJA NA MAJETOK OBCÍ A MIEST

Získavanie externých zdrojov financovania municipálneho rozvoja má výrazný vplyv na štruktúru, nakladanie a aj hodnotu majetku obcí a miest. Získanie úveru alebo vydanie komunálnych dlhopisov napríklad obmedzuje miestnu územnú samosprávu pri nakladaní s majetkom, pretože časť z neho je predmetom záložného práva. V prípade spoločných investícií obcí a miest so súkromným partnerom sa často využíva vlastný majetok municipalít na investičný rozvoj v prospech zvyšovania kvality služieb občanom. Rovnako tak pri zakladaní komunálnych podnikov municipalita vstupuje do podnikania prostredníctvom majetkovej účasti v takomto podniku. Financovanie a majetok sú preto spojené nádoby pri zabezpečovaní rozvojových potrieb obcí a miest, ktoré si často vyžadujú značné finančné prostriedky.

Majetok obce ako samosprávneho územného celku je z pohľadu ekonomiky verejného sektora špecifickým typom verejného vlastníctva, ktoré je nedeliteľné, a teda je potrebné dodržiavať špecifickú úpravu vzťahov a nakladania s týmto majetkom.

### 7.1 Legislatívny rámec problematiky majetku obcí a miest

V rámci aktuálnej legislatívy je majetok obcí upravený predovšetkým v týchto právnych predpisoch:

- Ústava SR,
- zákon NR SR č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších zmien a doplnení,
- zákon NR SR č. 138/1991 Zb. o majetku obcí v znení neskorších zmien a doplnení,
- zákon NR SR č. 539/2008 Z. z. o podpore regionálneho rozvoja v znení neskorších zmien a doplnení.

V spomínanej právnej úprave sa často používa všeobecný pojem „obec“, ktorý zastrešuje aj obce so štatútom mesta.



## Ústava Slovenskej republiky

V súlade s Ústavou SR, hlava číslo štyri, článok 65 je obec špecifická právnická osoba, ktorá okrem iného aj samostatne hospodári s vlastnými finančnými prostriedkami a s vlastným majetkom.

## Zákona NR SR č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších zmien a doplnení

V zmysle tohto zákona je majetok obce vymedzený v paragrafe 8. Ako majetok obce vyčleňuje hnutelné i nehnuteľné veci, ktoré sú vo vlastníctve obce, ale aj príslušné majetkové práva. Zákon o obecnom zriadení tiež vymedzuje, že rovnako tak veci, ako aj majetkové práva obce slúžia prioritne na plnenie úloh obce vymedzených v tomto zákone v zmysle existujúcich kompetencií.

Spomínané „veci vo vlastníctve obce“ zahŕňajú aj majetok rozpočtových a príspevkových organizácií, ktoré obec zriadila. Zákon o obecnom zriadení ukladá obci povinnosť starať sa o tento majetok, zachovávať ho nezmenšený, resp. zveľaďovať majetok obcí.

Okrem plnenia samosprávnych úloh obce na verejné účely môže byť v zmysle zákona o obecnom zriadení majetok obce použitý aj na podnikateľskú činnosť obce. O využití obecného majetku rozhoduje obecné zastupiteľstvo.

## Zákon NR SR č. 138/1991 Zb. o majetku obcí v znení neskorších zmien a doplnení

Táto právna úprava vymedzuje predovšetkým v § 6 ods. 5 vzťah obce k obchodným spoločnostiam: „*Obec môže svoj majetok vložiť ako vklad do základného imania obchodnej spoločnosti alebo môže zo svojho majetku založiť právnickú osobu.*“ Majetok obce tak môže byť vložený do obchodnej spoločnosti, pričom podľa uvedeného zákona je obec povinná majetok zhodnocovať a ochraňovať.

Hoci majetok obce slúži najmä na zabezpečenie služieb pre občanov a návštevníkov, existuje určitá možnosť na predaj obecného majetku. Za osobitných podmienok špecifikovaných v § 9 môže obec svoj majetok predať alebo iným spôsobom za odplatu previesť vlastníctvo na inú

určenú osobu. Stáva sa to predovšetkým pri takom majetku, ktorého správa je pre obec finančne náročná a získané finančné prostriedky môže použiť na rozvoj obce.

Špecificky sú upravené aj vzťahy medzi obcou a koncesionárom v prípade, že obec využije možnosť založenia spoločného podniku a realizácie podnikateľských činností pri využití majetku obce. V zmysle spomínaného zákona tak majetok obce môže byť využitý okrem verejného účelu aj na podnikateľskú činnosť. Príjem z majetku, ktorý obec vlastní, ako aj príjem z nájmu či iného využitia majetku (napríklad od koncesionára), predstavuje zdroj financovania obce.

### **Zákon NR SR č. 539/2008 Z. z. o podpore regionálneho rozvoja v znení neskorších zmien a doplnení**

V zmysle zákona o podpore regionálneho rozvoja obec vykonáva analýzu a hodnotenie úrovne rozvoja svojho územia a jeho častí, zabezpečuje jeho trvalo udržateľný hospodársky rozvoj, sociálny rozvoj a územný rozvoj a tiež rozvoj podnikateľského prostredia na území obce. Obec takisto podporuje rozvoj podnikateľských aktivít potrebných na jej rozvoj.

Rozvoj obce tak predstavuje prístupy, ktoré prispievajú k zvyšovaniu konkurencieschopnosti, trvalému hospodárskemu, sociálnemu a územnému rozvoju a k vyrovnávaniu hospodárskych a sociálnych rozdielov. Prirodzene, že medzi týmito rozvojovými aktivitami obce, finančným rozpočtom obce, jej majetkom a majetkovými právami existujú vzájomné vzťahy. Majetok obce a jej finančná situácia determinujú možnosti realizácie rozvojových aktivít obcou. Na druhej strane aj samotné rozvojové aktivity a prístup obce k nim vplývajú na obecný majetok, najmä so zreteľom na uvedené potreby neznižovania hodnoty majetku a jeho zhodnocovania zo strany obce.

Vo väzbe na uvedené právne východiská možno konštatovať, že majetok, ktorý obec vlastní, jej umožňuje:

- produkciu verejných statkov (zhodnocovanie majetku),

- prostredníctvom takéhoto majetku môže obec pôsobiť na kapitálovom trhu (obecné/mestské podniky, koncesie a pod.) a tým aj podnikáť,
- získať investičné úvery (napríklad budovanie technickej infraštruktúry mestských aglomerácií a vidieka či kvalitné zabezpečovanie komunálnych služieb).

## 7.2 Charakteristika majetku obcí a miest

Majetok obcí predstavuje všetky hnuiteľné i nehnuteľné veci, ale aj majetkové práva, ktoré obec alebo ňou zriadené rozpočtové či príspevkové organizácie, alebo obecné či mestské podniky vlastní. Väčšinu svojho majetku obce a mestá získali pri výkone práv vyplývajúcich z decentralizácie verejnej správy uplatnením postupu podľa zákona č. 427/1990 Zb. o prevodoch vlastníctva štátu k niektorým veciam na právnické a fyzické osoby, keď boli majetok, ale aj ich majetkové práva presunuté na miestnu územnú samosprávu. Následne obce nový majetok nadobúdajú najmä z vlastnej investičnej činnosti, ktorú môžu realizovať prostredníctvom vlastných kapitálových prostriedkov svojho rozpočtu alebo prostredníctvom základných, ale aj alternatívnych zdrojov financovania. Tými sú hlavne nenávratné zdroje, či už zo štátneho rozpočtu, špecifických fondov, alebo z prostriedkov Európskej únie, ale aj návratné zdroje z úverov či špecifické obstaranie majetku prostredníctvom verejno-súkromného partnerstva.

V rámci investičnej činnosti ide predovšetkým o technickú infraštruktúru, ako napríklad cesty, vodovody, kanalizácie. Majetok obcí je tiež tvorený a zveľaďovaný v súvislosti s podporou výstavby komunálnych bytov a iných zariadení. Takéto financovanie je zväčša realizované z viacerých zdrojov. Najmä sú to finančné prostriedky zo zahraničných grantov, v menšej miere z domácich a potom, samozrejme, aj finančné prostriedky z úverov, vlastného kapitálového rozpočtu a mimorozpočtových investičných fondov.

Špecifický typ obstarávania a správy majetku obcí predstavujú koncesie, a to hlavne vtedy, keď sú potrebné vyššie investície, ktoré nie je možné zabezpečiť z rozpočtu obcí a ani z bežných úverov. Ide o veľmi dobrý príklad verejno-súkromného partnerstva. Používa sa najčastejšie pri

realizácií veľkých investičných akcií, ako napríklad výstavba vodovodných zariadení, skládky komunálneho odpadu, kanalizácie, čističky odpadových vôd.

Z pohľadu štruktúry môžeme majetok obcí a miest členiť na:

- hnutelný – zväčša vnútorné zariadenie obecného/mestského úradu, resp. organizácií v zriaďovateľskej pôsobnosti obce/mesta, obecných podnikov,
- nehnuteľný – budovy, stavby, vodné plochy, pôda, lesy, ale napríklad aj kultúrne pamiatky,
- cenné papiere – akcie, dlhopisy, zmenky, šeky,
- peňažné prostriedky v hotovosti a vo vkladoch na účtoch,
- majetkové práva – pohľadávky,
- nehmotný majetok – výsledky výskumnej činnosti, patenty, vynálezy.

### Hospodárenie s majetkom obce

Existuje viacero typov hospodárenia obce so svojím majetkom. Efektívnosť a účelnosť príslušného typu potom závisí predovšetkým od veľkosti obce, štruktúry majetku, finančnej situácie obce a cieľov obce. Kým predaj obecného majetku by mal byť len výnimočný, najčastejšou formou hospodárenia je tak prenájom. Dôvodom jeho využívania je, že obec nestráca vlastnícky podiel a môže majetok neskôr využiť na svoju vlastnú rozvojovú činnosť, aj keď v danom čase nie je efektívne využiteľný. Nemôžeme zabudnúť ani na možnosť prenájmu majetku obce na netrhovej báze – na podporu miestneho rozvoja, zamestnanosti či na zabezpečenie sociálnych úloh. Z hľadiska ďalšieho využívania majetku municipalít a v súvislosti s rozvojom územného celku je nevyhnutné poznamenať, že väčšina majetku zväčša slúži na zabezpečenie netrhových služieb.

Zákon však umožňuje aj ďalšie formy hospodárenia s majetkom obce. Jednou z nich je zverenie majetku obce rozpočtovej organizácii alebo príspevkovej organizácii, ktorej je samotná obec zakladateľom. V tomto prípade nedochádza k zmene vlastníctva majetku. Špecifický typ potom predstavuje vloženie majetku obce do obchodnej spoločnosti, ktorá je založená viacerými obcami alebo obcou a podnikateľským subjektom. Najčastejšou právnou

formou takejto obchodnej spoločnosti je spoločnosť s ručením obmedzeným. Obec môže svoj majetok vložiť aj do neziskovej organizácie, ktorú sama založí, obyčajne na zabezpečenie sociálnych, športových, voľnočasových alebo podporných komunitných aktivít.

Tvorba výnosov z podnikateľskej činnosti môže byť akokoľvek úspešná po finančnej stránke, mala by byť až druhoradou z pohľadu priorít. Preto aj hodnotenie efektov z využívania majetku obcí možno pre tieto netrhové služby realizovať výhradne prostredníctvom hodnotenia vplyvu majetku obce na kvalitu života občanov.

V spojitosti s veľkosťou obcí či miest a rozsahom ich administratívneho aparátu sú pozorovateľné značné rozdiely. Veľké a rozpočtovo stabilnejšie obce a mestá využívajú vo väčšej miere všetky uvedené formy hospodárenia s majetkom, zatiaľ čo menšie obce spravidla využívajú len základné typy hospodárenia s majetkom na zabezpečenie výkonu verejného účelu a verejných služieb vyplývajúcich z ich kompetencií. Inovatívne hospodárenie s majetkom aj takýchto menších, administratívne poddimenzovaných obcí môže byť podporené spoluprácou s inými obcami a zakladaním spoločných obchodných spoločností viacerých obcí.

### **7.3 Majetkové hospodárenie a majetková politika obcí a miest**

V rámci maximalizácie efektu hospodárenia obcí a miest s ich majetkom na rozvoj územného celku je najvhodnejším nástrojom plánovanie majetkovej politiky. Majetková politika municipality je súčasťou verejných politík na samosprávnej úrovni, niekedy uvádzaná ako súčasť ekonomickej politiky obce.

V súvislosti s municipálnym rozvojom majetok miest a obcí úzko súvisí s ich rozpočtom a, samozrejme, aj rozvojovými faktormi. Rovnako je to aj pri majetkovej politike, ktorá je prakticky neoddeliteľná od rozpočtovej politiky.

Rovnako ako pri plánovaní rozvojových aktivít aj pri plánovaní hospodárenia s majetkom by sa mali realizovať navzájom na seba viažuce sa postupy. Tie začínajú identifikáciou majetku a informáciami o ňom. Charakteristiky majetku potom členíme na charakteristiky úrovne,

ktoré pojednávajú o jeho súčasnom stave a spôsobe jeho dosiahnutia, a charakteristiky rozvoja, ktoré pojednávajú o plánoch obce a mesta na využitie ich majetku.

Charakteristiky úrovne majetku – jeho štruktúra, popis, evidencia, informácie o predchádzajúcom vývoji, stav majetku obce.

Charakteristiky rozvoja majetku – rozvojové plány municipality a ich vzťah k majetku, ciele nakladania a spracovania majetku obce a mesta.

Majetková politika municipality sa môže orientovať na rôznych úrovniach vo vzťahu k jednotlivým cieľom, ktorých splnenie sleduje:

- **Kumulatívna majetková politika** – smeruje k uspokojeniu cieľov viacerých municipálnych politík súčasne. Ide predovšetkým o viacúčelové využívanie majetku obce. Napríklad na plnenie vzdelávacích, voľnočasových či podporných potrieb obyvateľov. Typickým príkladom je využitie telocvične základnej školy okrem primárneho účelu aj ako miesta na komunitné stretnutia či príležitostné charitatívne burzy.
- **Rozvojová majetková politika obce** – sleduje využitie majetku municipality na podporu napríklad cestovného ruchu, pozitívnu diskrimináciu lokálnych podnikateľov voči ostatným a podobne. Obec alebo mesto sa tak prostredníctvom svojho majetku snažia podporovať inak málo výnosné aktivity miestnych podnikateľov, záujmových združení či neziskových organizácií, ktoré podporujú napríklad zachovanie a šírenie miestnych tradícií, zvyklostí. Typickým príkladom je poskytnutie výhodného prenájmu časti budovy vo vlastníctve obce a mesta pre miestnych podnikateľov a zároveň centrum voľnočasových aktivít.
- **Ekonomická majetková politika** – tvorba príjmov z majetku vlastneného municipalitou:
  - príjmy z prenájmu nehnuteľností, resp. z predaja nehnuteľností,
  - príjmy z podnikateľskej činnosti s využitím majetku obce či mesta.

Jednotlivé majetkové politiky municipalít sa môžu aj navzájom prelínať či vhodne dopĺňať. Napríklad ide o prelínanie rozvojovej a ekonomickej majetkovej politiky pri realizácii podnikateľských aktivít obce, či koncesie na podklade majetku poskytnutého obcou na aktivity

smierujúce alebo podporujúce rozvoj obce. Tieto aktivity by mali byť realizované so zreteľom na existujúce strategické plánovacie dokumenty, predovšetkým v súlade s plánom hospodárskeho a sociálneho rozvoja obce alebo mesta.

#### **7.4 Riziká a prínosy alternatívnych zdrojov financovania municipálneho rozvoja pre majetok miest a obcí**

Decentralizácia verejnej správy priniesla množstvo nových kompetencií, ale aj zodpovedností do rúk predstaviteľov a zamestnancov miestnej a územnej samosprávy, napríklad v oblastiach ako školstvo, infraštruktúra, regionálny rozvoj, s čím súvisí aj prerozdelenie finančných prostriedkov. Zároveň samosprávy ako samostatné právne subjekty získali možnosť uchádzať sa o čerpanie finančných prostriedkov z rôznych grantových schém. Okrem toho existujú aj iné alternatívne možnosti ako financovať rozvoj obcí. Každá z nich však predstavuje nové riziká v súvislosti s ich kvalitou spracovania, prevencie a plánovania, ako aj správnej implementácie a rozhodovania o prerozdelení finančných prostriedkov. Predovšetkým menšie samosprávy sa stretávajú s problémom nedostatku ľudských zdrojov vzhľadom na nízke celkové príjmy obcí, a teda nemožnosť zabezpečiť dostatok odborníkov na realizáciu rozvojových projektov. Finančné prostriedky potrebné na realizáciu rozvojových zámerov im môžu priniesť alternatívne zdroje financovania. Tie však nesú so sebou okrem prínosov aj určité vplyvy na majetok miest a obcí, ktoré je potrebné vopred posudzovať a riešiť.

##### **7.4.1 Vplyv úverov na majetok municipalít**

Využitie úverov na zabezpečenie investičnej činnosti obce je limitované veľkosťou obce a jej rozpočtom. V súlade s aktuálnymi limitmi, ktoré platia pre obce ohľadom ich povolenej miery zadlžovania, má takáto forma návratného financovania nadobúdania nového majetku obce význam hlavne v prípade majetku, ktorý môže generovať nový príjem, poprípade na financovanie nutnej spoluúčasti municipality v rámci viaczdrojového financovania. Predovšetkým pre malé obce je problémom ich nízky rozpočet, ktorý neumožňuje nielen plánovanie kapitálových výdavkov nutných na obstaranie nového majetku, ale aj nízky

rozpočet na splácanie prípadného úveru. Takéto obce často nedisponujú majetkom, ktorý by mohol slúžiť ako záruka za takéto úvery.

Úvery tak na jednej strane pozitívne vplývajú na možnosť obstarania majetku miest a obcí, ale predstavujú aj riziko zaťaženia súčasného rozpočtu. Každá municipalita by preto mala zvážiť silné a slabé stránky takejto formy nadobudnutia majetku, najmä v súlade s účelom, na ktorý má takýto majetok slúžiť, a vzhľadom na jej výhľadový rozpočet.

#### 7.4.2 Vplyv podnikateľskej činnosti na majetok municipalít

Majetok miest a obcí možno zhodnocovať aj prostredníctvom predaja nadbytočného majetku alebo prostredníctvom prenájmu, pričom môže byť realizovaný na komerčnej báze na posilnenie rozpočtu alebo na podpornej báze, podľa užívateľa výhod takéhoto prenájmu (lokálne občianske združenie, podpora lokálnych podnikateľov a pod.). Špecifické finančné prostriedky môže obec čerpať aj zo zisku obecného či mestského podniku, prípadne inej formy podnikateľskej činnosti, či už samostatnej, alebo spoločne využívanej, vrátane využitia už existujúceho majetku obce. S pojmom komunálny podnik sa najčastejšie stretávame pri väčších obciach a obciach so štatútom mesta, ktoré majú relatívne stabilný rozpočet a prostredníctvom služieb obecného či mestského podniku si zabezpečujú mimorozpočtové príjmy a zároveň majú priamy vplyv na kvalitu a cenu poskytovaných služieb. Typickým príkladom je obecný/mestský podnik technických služieb alebo napríklad dopravy. Stále je však nevyhnutné mať na zreteli skutočnosť, že tvorba zisku by mala byť pre komunálne podniky až druhoradým cieľom, po naplnení potrieb ich obyvateľov.

Majetok municipalít je obyčajne využívaný s cieľom samotného založenia takéhoto podniku, či už v kombinácii s iným subjektom, alebo samostatne. Ide najmä o nehnuteľný majetok, čiže stavby, poprípadne pozemky, ale môže sa jednať tiež o hnutel'ný majetok, napríklad motorové vozidlá, stroje a zariadenia.

Komunálne podniky z hľadiska spôsobu nakladania s majetkom obcí a miest predstavujú stále minoritu, ako vyplýva aj z porovnania prehľadu príjmov miest a obcí z podnikateľskej činnosti



a z vlastníctva majetku. Ako už bolo spomenuté, v tomto prípade nejde o prioritu vo forme produkovania nových príjmov do rozpočtu obce, ale skôr o služby samotné.

**Tabuľka 1 Bilancia príjmov a výdavkov obcí a ich rozpočtových organizácií**

	2017	2018
príjmy z podnikania	13 934 778 €	12 077 428 €
príjmy z vlastníctva majetku	157 608 178 €	160 190 214 €

Zdroj: Ministerstvo financií SR, 2020.

Špecifickou formou komunálneho podniku využiteľnou aj malou obcou, ktorá na prvý pohľad nedisponuje stabilným rozpočtom či zaujímavou majetkovou štruktúrou vhodnou na podnikanie, je sociálny podnik. Motiváciou na jeho založenie je napríklad snaha o zamestnanie občanov dlhodobo nezamestnaných či sociálne vylúčených. Popri ich zamestnaní v takomto podniku založenom obcou, je zároveň reálne efektívnejšie využitie majetku obce aj úspora nákladov na realizáciu služieb pre obec.

Municipálny majetok môže byť pri takejto forme alternatívneho financovania predovšetkým efektívnejšie využitý, čomu musí predchádzať jeho pasportizácia. Spravidla ide o efektívnejšie využitie nehnuteľného hmotného majetku, čiže najmä stavieb a pozemkov.

Veľmi dôležité pri zakladaní komunálneho podniku je rozhodnutie o jeho právnej forme. Existujú viaceré možnosti, pričom každá z nich má svoje silné i slabé stránky, za rozhodujúce charakteristiky sú považované predovšetkým:

- účel podnikania,
- počet plánovaných zamestnancov,
- spôsob financovania.

Na poskytovanie drobných služieb, ktoré sú spravidla pre súkromný sektor nezaujímavé či nerentabilné, je postačujúce živnostenské oprávnenie, zatiaľ čo na poskytovanie komplexných služieb, služieb náročnejších na čas, počet zamestnancov a vybavenie je vhodnejšie založenie príspevkovej organizácie alebo spoločnosti s ručením obmedzeným, ktorá môže byť aj prijímateľom grantovej podpory, či stať sa subdodávateľom stavieb financovaných obcou.

### 7.4.3 Vplyv komunálnych dlhopisov na majetok municipalít

Podobne ako v prípade využívania nenávratného financovania prostredníctvom úverov aj komunálne dlhopisy zaťažujú majetok obcí, ktorý je predmetom záruky, a za obdobie trvania daného záväzku nemôže obec ani mesto voľne nakladať s daným majetkom. Z tohto pohľadu je vplyv takýchto alternatívnych foriem získavania finančných prostriedkov pre obce a mestá nevýhodný, avšak existujú situácie, pri ktorých môže ísť napriek tomu o vhodnú formu. Opäť to však závisí od správneho nastavenia či výpočtu vzájomných pomerov medzi získanými finančnými prostriedkami a účelom ich využitia na jednej strane a stratenými príležitosťami plynúcimi z nemožnosti voľne nakladať s majetkom municipality na strane druhej.

### 7.4.4 Vplyv projektov verejno-súkromného partnerstva na majetok municipalít

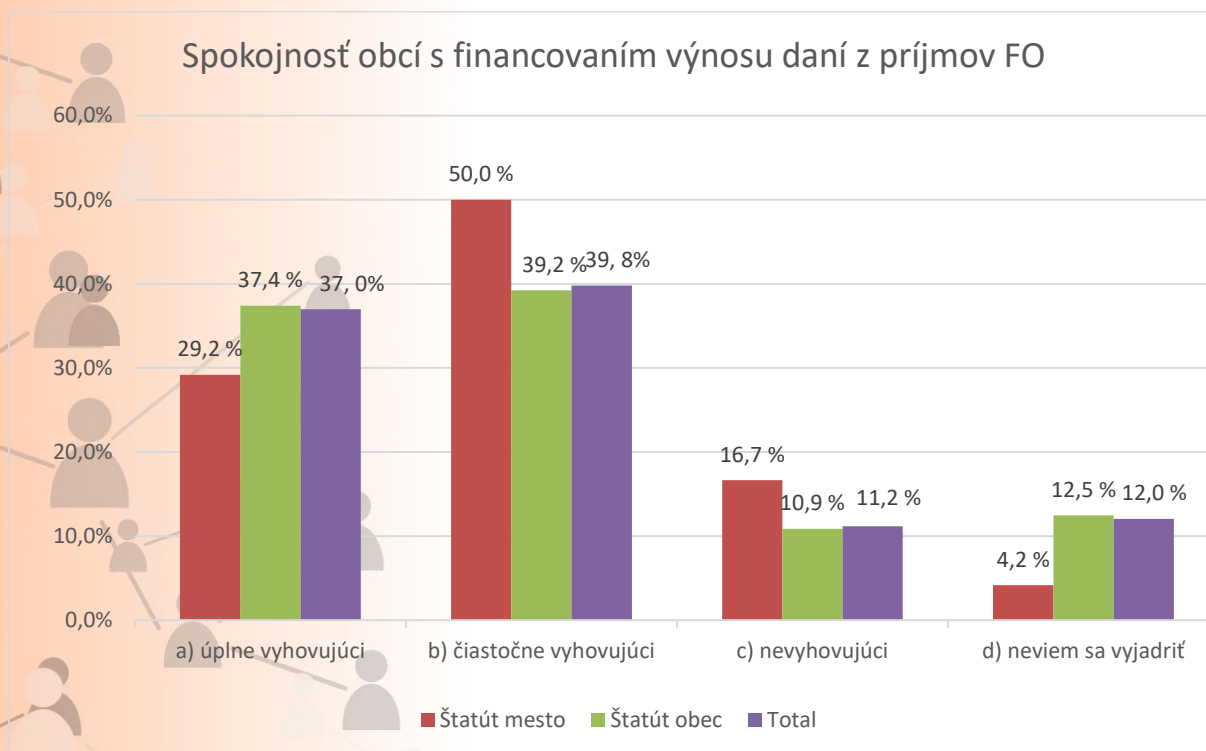
Súkromný podnikateľský subjekt, ktorý vstupuje do verejno-súkromného partnerstva s obcou alebo mestom, zhotovuje, resp. zaobstaráva infraštruktúru v súlade s existujúcou zmluvou. Môže ísť o obstaranie celej infraštruktúry alebo jej časti výhradne na vlastné náklady príslušného súkromného subjektu. Následne tento subjekt prevádzkuje takúto infraštruktúru a poberá aj výnosy z nej vyplývajúce. Môže ísť napríklad o cestnú infraštruktúru, ale aj o osvetlenie. Po uplynutí dohodnutej doby prechádza infraštruktúra do výhradného vlastníctva obce či mesta, v závislosti od konkrétnej zmluvy bezodplatne alebo za určitý poplatok. Ten je však výrazne nižší, než keby si celú infraštruktúru obec zabezpečovala samostatne. Takýto spôsob investície do majetku je pre mestá a obce výhodný, pretože nie je nevyhnutné vynakladať finančné prostriedky z rozpočtu obce, či využiť nenávratné zdroje financovania. Nesie so sebou aj riziká, ktoré však majú takmer výhradne právny charakter a možno ich redukovať aplikáciou bežných postupov zníženia rizika z pohľadu pravdepodobnosti, prostredníctvom vhodne nastaveného zmluvného vzťahu a ošetrenia zmluvných záväzkov municipalít i súkromného subjektu (napríklad správny výpočet obstarávacej ceny, celkovej ceny služieb pre občanov, hodnoty infraštruktúry po uplynutí záväzku, pravidelných opráv na zvýšenie životnosti infraštruktúry).

## 8 MOŽNOSTI POSILNENIA DAŇOVÝCH PRÍJMOV OBCÍ A MIEST

Fiškálna decentralizácia predstavuje zavŕšenie celkového prechodu kompetencií a úloh z úrovne ústrednej a miestnej štátnej správy na miestnu územnú samosprávu. Z chronologického pohľadu nasledovala od roku 2005 po realizácii samotného prechodu kompetencií a následnej zmene daňového systému. Kompetencie miestnej územnej samosprávy sú tak v súčasnosti financované podľa toho, či ide o originálne, alebo o ich prenesený výkon zo štátnej správy. Originálne kompetencie miest a obcí sú financované z podielov výnosu daní z príjmov fyzických osôb, zatiaľ čo tie prenesené potom z príslušných kapitol štátneho rozpočtu. Od roku 2016 sa už štát nepodieľa na prerozdelení výnosov z daní z príjmov fyzických osôb a celý objem je prerozdeľovaný výhradne pre obce a mestá v pomere 70 ku 30.

### 8.1 Prehľad a charakteristika súčasného systému daňových príjmov obcí a miest

Na podklade realizovaného prieskumu môžeme pozorovať prevažujúci postoj samospráv miest a obcí k súčasnému systému ich financovania vyjadrený ako „čiastočne vyhovujúci“.

**Obrázok 1 Spokojnosť obcí s financovaním z podielových daní fyzických osôb**


Zdroj: Vlastné spracovanie údajov.

Obce sa z hľadiska ich financovania prikláňajú k existujúcemu systému, z ich konkrétnych otvorených odpovedí môžeme identifikovať konkrétne problémy, ktoré im súčasný systém spôsobuje. Môžeme tiež konštatovať, že daný systém považujú za výhodnejší väčšie obce a obce so štatútom mesta.

Z hľadiska konkrétnych dôvodov čiastočnej nespokojnosti s existujúcim systémom môžeme na základe výsledkov prieskumu poukázať predovšetkým na tieto:

- Súčasný systém príjmov obcí z výnosov daní z príjmov FO považujú hlavne malé obce do 2000 obyvateľov za nedostatočný.
- Narastajúci rozsah úloh v prenesenom výkone, avšak ich financovanie nezodpovedá tomuto nárastu.
- Možnosť navýšenia daňových príjmov aj o určité percento daní z motorových vozidiel, spotrebnej dane z pohonných hmôt.

- Zvýšenie podielu výnosov daní z príjmov FO aspoň na 80 % na úkor samosprávy vyšších územných celkov.
- Súčasný systém považujú za neudržateľný a prikláňali by sa k viaczdrojovému financovaniu.
- Je pomerne nestabilný, na príjem fyzických osôb samospráva nemá nástroje na ich vývoj, resp. ovplyvňovanie.

**Tabuľka 2 Súčasný stav a očakávaný vývoj verejných financií**

Ukazovateľ	Skutočnosť	Odhad	Prognóza			
			2018	2019	2020	2021
v tis. EUR						
<b>Daň z príjmov fyzických osôb</b>	3217628,074	3540184,946	3295310	3546139	3818720	4088949
<b>DPFO zo závislej činnosti</b>	3093913,124	3409856,732	3222875	3461319	3724325	3990130
<b>DPFO z podnikania</b>	123714,9502	130328,2141	72435	84820	94395	98819
<b>do štátneho rozpočtu</b>	362215,4836	377280,803	296940	488968	472470	478488
<b>do obcí</b>	1998788,806	2214032,902	2098859	2140020	2342375	2528754
<b>do VÚC</b>	856623,7841	948871,2405	899511	917151	1003875	1081707
<b>Daň z príjmov právnických osôb</b>	2787700,017	2700352	2004186	2057291	2170826	2351759

Zdroj: Rozpočtová rada, apríl 2020, vlastný prepočet.

V zmysle nariadenia vlády SR č. 668/2004 Z. z. v znení neskorších zmien a doplnení, prerozdelenie výnosu dane z príjmov územnej samosprávy je realizované týmto spôsobom:

Obce – 70 % celkových výnosov, delených takto:

- 23 % podľa počtu obyvateľov obce s trvalým pobytom na území obce k 1. januáru predchádzajúceho kalendárneho roka, z toho 57 % prepočítaný koeficientom nadmorskej výšky,
- 32 % podľa počtu obyvateľov obce s trvalým pobytom na území obce k 1. januáru predchádzajúceho kalendárneho roka prepočítaného koeficientom v závislosti od zaradenia obce do veľkostnej kategórie,

- 40 % podľa počtu žiakov (detí, poslucháčov) škôl a školských zariadení zisteného zberom údajov podľa osobitného predpisu<sup>1)</sup> a prepočítaného príslušným koeficientom uvedeným v prílohe 3,
- 5 % podľa počtu obyvateľov obce, ktorí dovŕšili vek šesťdesiatdva rokov, s trvalým pobytom na území obce k 1. januáru predchádzajúceho kalendárneho roka.

V nadväznosti na analýzu súčasného stavu a výsledky realizovaného prieskumu názorov predstaviteľov samospráv mnohé obce hodnotia súčasný systém ako nie úplne spravodlivý vo vzťahu k vysokým nákladom, ktoré municipality majú na zabezpečenie verejných služieb, ktorých spotrebu nie je možné ohraničiť len na občanov s trvalým pobytom. Preto je prirodzené, ak sa niektoré obce či mestá snažia presvedčiť osoby trvale alebo prechodne sa zdržiavajúce na ich území, prehlásiť si miesto trvalého pobytu.

Na druhej strane však existujú určité špecifiká, ktoré je nutné zobrať do úvahy:

- Vo vzorci na výpočet podielových daní je už v prípade väčších obcí a miest táto skutočnosť zohľadnená priamo v koeficiente tzv. veľkostných kategórií obcí.
- Existuje určitá skupiny občanov, ktorí sa trvale či prechodne zdržiavajú na viacerých miestach v rámci Slovenska.

Uvedené vplýva obzvlášť negatívne hlavne na malé obce, z ktorých sa občania sťahujú napríklad za prácou, vzdelaním a pod. Pokles počtu obyvateľov v takejto obci zásadne znižuje príjem z podielových daní, čo sa zákonite odzrkadľuje aj na podpore rozvoja obce, a tá sa dostáva do akéhosi začarovaného kruhu klesajúcich príjmov, zákonite klesajúceho financovania municipálneho rozvoja, vyľudňovania a absencie alebo znižovania záujmu investorov a podnikateľov alokovať pridané hodnoty v danej lokalite.

Stojíme pred otázkou, nad ktorou sa už zamýšľali viacerí odborníci a experti – ako inovovať súčasný systém príjmov obcí z podielových daní tak, aby bol systém výhodnejší nielen pre niektoré obce. Môžeme zvoliť cestu, ktorá sa inšpiruje niektorými zahraničnými krajinami a, samozrejme, musíme zobrať do úvahy aj udržateľnosť takéhoto financovania.

## 8.2 Možnosti na posilnenie financovania municipálneho rozvoja výnosom z daní z príjmov

Jednou z možností ako posilniť a aj stabilizovať financovanie obcí a miest je možnosť aplikácie viaczdrojového financovania. Viaceré obce, ako vyplynulo z prieskumu, priamo navrhovali práve kombináciu príjmov z výnosov daní z príjmov nielen fyzických, ale aj právnických osôb. Ďalší text preto ponúka porovnanie niekoľkých variantov a v rámci nich aj modelov takýchto kombinácií, ale aj možných zmien v súčasnom systéme.

### Kombinácia financovania z podielov daní z príjmov fyzických osôb aj právnických osôb

V tejto podkapitole predstavíme modely výberu daní pri rôznom mixe DPFO a DPPO. Uvažované modely pracujú s rozdelením tokov financií do obcí medzi DPFO a DPPO v pomeroch (1) 95 : 5, (2) 90 : 10, (3) 80 : 20, (4) 70 : 30, (5) 50 : 50.

Báza na výpočet je príjem do obcí v roku 2019, t. j. váhy podielov z DPFO a DPPO sú prepočítané tak, aby v rôznych modeloch bol príjem obcí v roku 2019 vždy taký, ako pri súčasnom modeli ( t. j. 2214032,902 eur).

Pri výpočtoch modelov bol zohľadnený prognózovaný pomer medzi DPPO a podielom príjmov obcí na DPPO v jednotlivých rokoch.

**Tabuľka 3 Prognóza vývoja podielových daní pre obce**

v tis. EUR	2018	2019	2020	2021	2022	2023
<b>Daň z príjmov FO</b>	3 217 628	3 540 185	3 295 310	3 546 139	3 818 720	4 088 949
<b>do obcí</b>	1 998 789	2 214 033	2 098 859	2 140 020	2 342 375	2 528 754
<b>Podiel na príjme obcí</b>	62 %	63 %	64 %	60 %	61 %	62 %

Zdroj: Rozpočtová rada, apríl 2020, vlastný prepočet.

### Rozpis jednotlivých modelov

**Tabuľka 4 Porovnanie variant príjmov obcí a miest z DPFO a DPPO**

v tis. EUR	2018	2019	2020	2021	2022	2023
<b>Súčasnosť (len DPFO)</b>	1 998 789	2 214 033	2 098 859	2 140 020	2 342 375	2 528 754
<b>95 na 5</b>	2 012 364	2 214 033	2 077 592	2 114 402	2 312 541	2 497 654
<b>90 na 10</b>	2 025 940	2 214 033	2 056 325	2 088 784	2 282 707	2 466 553
<b>80 na 20</b>	2 053 090	2 214 033	2 013 791	2 037 548	2 223 040	2 404 353
<b>70 na 30</b>	2 080 241	2 214 033	1 971 257	1 986 312	2 163 372	2 342 152
<b>50 na 50</b>	2 134 543	2 214 033	1 886 189	1 883 839	2 044 037	2 217 751

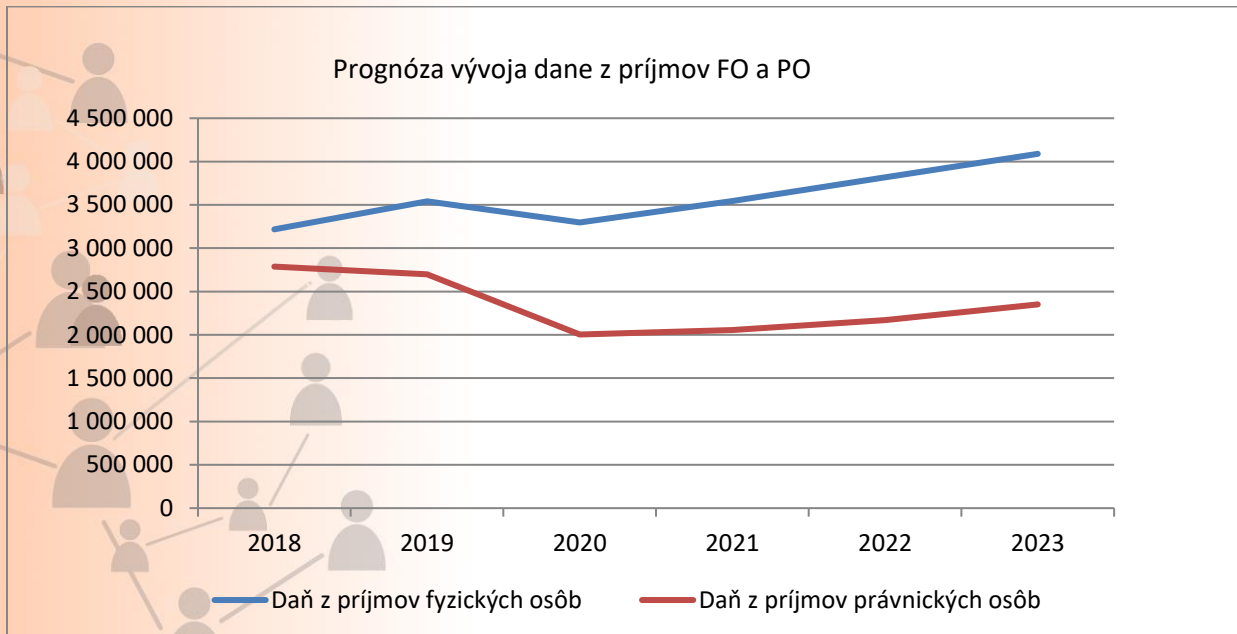
Zdroj: Rozpočtová rada, apríl 2020, vlastný prepočet.

**Tabuľka 5 Príklad rozpisu modelu 90 na 10**

v tis. EUR	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Príjem z DPFO	1 798 910	1 992 630	1 888 973	1 926 018	2 108 137	2 275 879
Príjem z DPPO	227 030	221 403	167 352	162 766	174 570	190 675
<b>SPOLU model 90 : 10</b>	<b>2 025 940</b>	<b>2 214 033</b>	<b>2 056 325</b>	<b>2 088 784</b>	<b>2 282 707</b>	<b>2 466 553</b>
Súčasný systém	1 998 789	2 214 033	2 098 859	2 140 020	2 342 375	2 528 754

Zdroj: Rozpočtová rada, apríl 2020, vlastný prepočet.

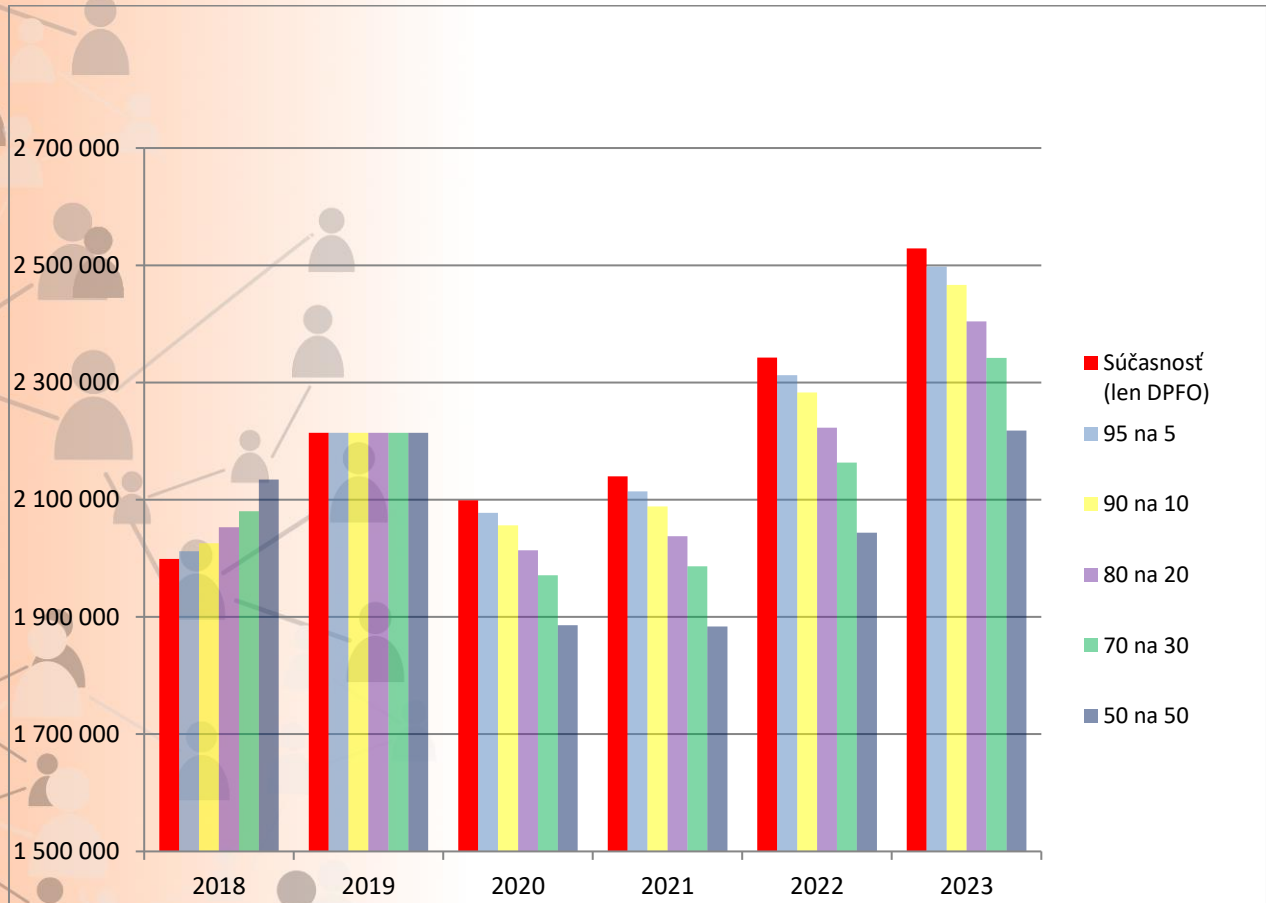


**Obrázok 2** Prognóza vývoja dane z príjmov FO a PO v tis. EUR


Zdroj: Vlastné spracovanie na základe údajov: Rozpočtová rada, apríl 2020

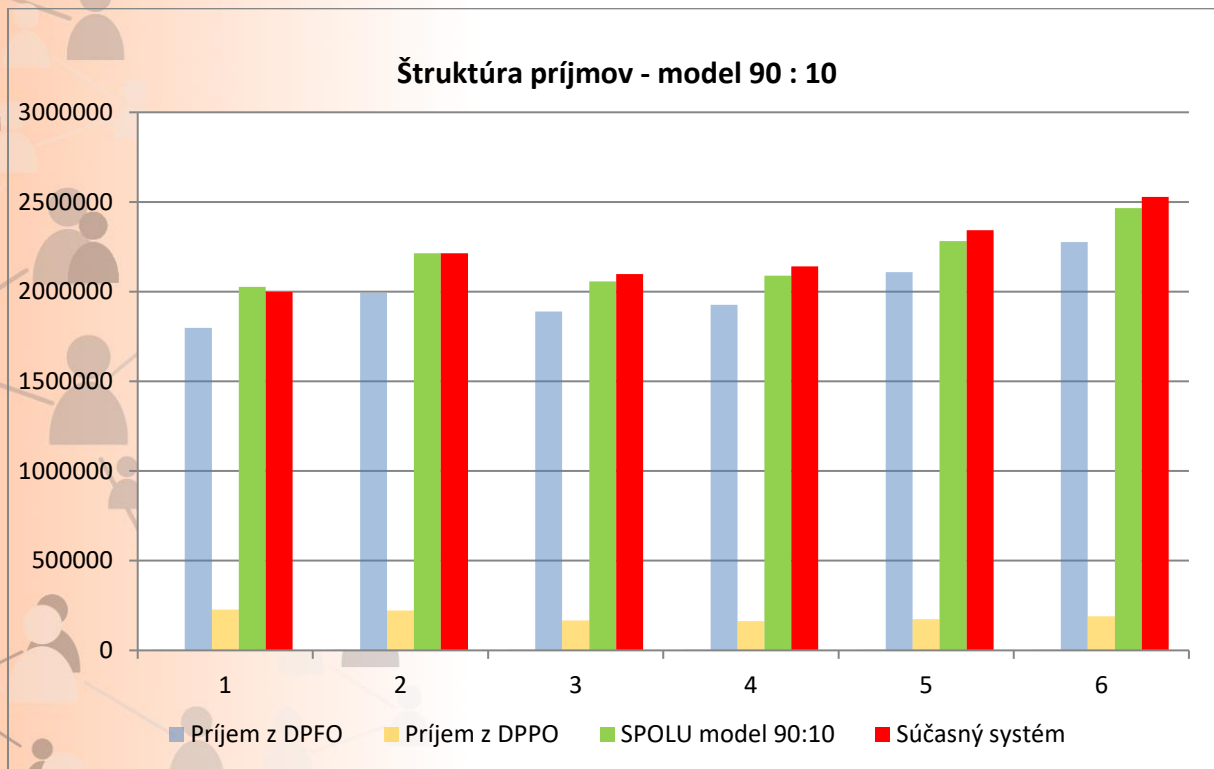
Prognóza vývoja dane z príjmov FO a PO ilustruje výraznejší prepád výšky dane z príjmu pri právnických osobách a menej výrazný pri fyzických osobách. Z tohto dôvodu budú všetky modely, ktoré na výpočet príjmov samospráv používajú akýkoľvek v čase konštantný pomer medzi DPPO a DPFO, menej výhodné ako plné financovanie z dane z príjmov fyzických osôb.

**Obrázok 3 Porovnanie ročných príjmov pri rôznych modeloch pomerov medzi DPFO a DPPO v tis. EUR**



Zdroj: Vlastné spracovanie na základe údajov: Rozpočtová rada, apríl 2020

Grafy zobrazujúce porovnanie vývoja ročných príjmov pri rôznych modeloch pomerov medzi DPFO a DPPO ilustrujú skutočnosť, že so zvyšujúcim sa podielom zložky DPPO klesá celkový príjem samospráv. Najnižší je v modeli s 50 % podielom DPPO, najvyšší pri zachovaní súčasného modelu, t. j. financovania výlučne z daní fyzických osôb.

**Obrázok 4 Štruktúra príjmov – model 90 : 10 v tis. EUR**


Zdroj: Vlastné spracovanie na základe údajov: Rozpočtová rada, apríl 2020

Detailné porovnanie modelu pracujúceho s 90 % podielom DPFO a 10 % podielom DPPO znázorňuje konštantne nižšie príjmy oproti súčasnému modelu. Pomalšia dynamika rastu dane z príjmu právnických osôb oproti dani z príjmu fyzických osôb spôsobuje negatívny rozdiel oproti súčasnému modelu počas celého prognózovaného obdobia.

### Zhrnutie

Vzhľadom na predikovaný vývoj výberu daní (nižší podiel DPPO voči DPFO) akékoľvek proporcionálne zapojenie DPPO na úkor DPFO prinesie zníženie absolútnej výšky príspevku pre samosprávy.

Ako však vyplýva z prognózy výnosov daní z príjmov FO a PO v priloženej tabuľke, v dôsledku koronakrízy sa očakáva nižší výber práve daní z príjmov právnických osôb.

**Tabuľka 6 Porovnanie prognóz vývoja daní z príjmov PO voči FO**

	Skutočnosť	Odhad	Prognóza	Prognóza	Prognóza	Prognóza
	2018	2019	2020	2021	2022	2023
<b>PO voči FO</b>	87 %	76 %	61 %	58 %	57 %	58 %

Zdroj: Rada pre rozpočtovú zodpovednosť, vlastné prepočty.

Až do konca roku 2022 sa očakáva pokles výnosov daní z príjmov právnických osôb, následne je predikovaný mierny nárast, je však otázne, ako dlho bude trvať návrat na úroveň pred krízou.

### 8.2.1 Zmena systému výpočtu podielov z výnosov daní z príjmov fyzických osôb

V súlade s výsledkom prieskumu, viaceré municipality nie sú spokojné so súčasným systémom výpočtu výnosov daní z príjmov fyzických osôb, a to predovšetkým menšie obce. Niektorí respondenti z rád štatutárov obcí považujú napríklad súčasný systém zohľadnenia koeficientu nadmorskej výšky za nespravodlivý, a to najmä kvôli klimatickým zmenám. Argumentujú napríklad tým, že obciam s nižšou nadmorskou výškou stúpajú výdavky na údržbu zelene či kosenie.

Snáh o zmeny vo vzorci na výpočet výnosov daní z príjmov fyzických osôb už bolo viacero, ale nepodarilo sa ich presadiť. Možno konštatovať, že súčasne nastavený systém (a je to evidentné aj z prieskumov) je výhodnejší pre väčšie mestá a obce, čo je prirodzene dané počtom ich obyvateľov, ale nielen v absolútnych číslach (aj seniorov, školopovinných detí podľa rôznych skupín). Opäť sa dostávame k otázke, ako pozitívne ovplyvniť financovanie municipálneho rozvoja obcí a miest. Stav malých obcí, čo vyplýva aj z realizovaného prieskumu, je neudržateľný. Treba si uvedomiť, že každá zmena by bola len prerozdelením už existujúceho balíka finančných prostriedkov. Znamená to teda, že akékoľvek navýšenie finančných

prostriedkov pre akúkoľvek skupinu obcí by bolo kompenzované ich znížením pre inú skupinu obcí, resp. pre vyššie územné celky.

Prípadná zmena koeficientu pre malé obce na úkor veľkých nad 50 000 obyvateľov by mohla priniesť zvýšenie snahy týchto veľkých miest o presťahovanie sa a o prehlásenie trvalého pobytu občanov dochádzajúcich napríklad za prácou. Prípadná zmena percenta výnosov daní z príjmov FO na úkor vyšších územných celkov by mohla priniesť ich nevôľu či hľadanie iných formou dodatočného daňového zaťaženia obyvateľstva. Akýkoľvek svojvoľný zásah do súčasného systému výpočtu by preto bez hlbšej analýzy neskorších vplyvov mohol priniesť skôr negatívne výsledky.

### **8.2.2 Možnosť zmeny systému prerozdelenia podielov z výnosov daní z príjmov fyzických osôb podľa atribútu „skutočného“ pobytu**

Tento návrhový systém je podporený prieskumom, ktorý sme realizovali, kde v rámci otázky 2 mali respondenti možnosť vyjadriť svoj názor na súčasný systém financovania samosprávy miest a obcí Slovenska.

Viacerí respondenti sa vyjadrili kriticky voči problému poskytovania služieb pre občanov bez trvalého pobytu – keď ich nemôžu vylúčiť z ich prijímania. Týka sa to jednak obcí a miest alokovaných v blízkosti priemyselných parkov, ale aj obcí, ktoré sú alokované v turisticky či chatársky zaujímavých lokalitách. U týchto obcí táto skutočnosť nie je započítaná v existujúcom koeficiente, ako to je pri obciach s veľkostnou štruktúrou nad 50 000 obyvateľov vrátane hlavného mesta a mesta Košice.

Tento variant počíta s možnosťou, aby boli občania registrovaní podľa nielen trvalého pobytu, ale aj prechodného – miesto zdržiavania sa. Výnos z daní z príjmov FO by sa rovnomerne rozdeľoval medzi obec, kde majú evidovaný trvalý pobyt, a obec, kde sa zdržiavajú. Tým by zároveň boli uspokojené potreby miest, kde napríklad občania pracujú, a zároveň by neboli ochudobnené obce, kde títo občania aj so svojou rodinou bývajú – neboli by nútení sťahovať sa, znížilo by sa vyludňovanie týchto obcí.

**Tabuľka 7 Demonštratívny prepočet systému prerozdelenia podielov z výnosov daní z príjmov fyzických osôb**

Suma pre obec s 1 600 obyvateľmi	23 %		32 %
	PDia1 (43 %)	PDia2 (57 %)	
<b>Súčasný stav</b>	8 381,13	74 637,44	188 407,79
<b>Navrhovaný prepočet</b>	9 005,05	80 193,72	202 433,54
<b>Rozdiel</b>	623,92	5 556,28	14 025,75
<b>Rozdiel v %</b>	7,44	7,44	7,44

Zdroj: Vlastné spracovanie na základe údajov: Rozpočtová rada, apríl 2020

Ako vyplýva z demonštrácie porovnania zníženia príjmu v dôsledku migrácie obyvateľstva do väčších miest a migrácie členov rodiny za prácou a prerozdelenia výnosov z príjmu len týchto migrujúcich členov rodiny, priniesol by výsledok na úrovni cca 20 000 eur posilnenia pri súčasnom rozpočte obce cca 900 000. Uvedený výsledok však nie je možné nepovažovať za zaujímavý na zavedenie takéhoto variantu (očakávané zmeny boli prepočítané len pre časti a) a b) z kalkulácie zdrojov podľa vzorca).

### 8.3 Posilnenie financovania municipálneho rozvoja prostredníctvom poplatku za miestny rozvoj

#### Miestny poplatok za rozvoj v súčasnom legislatívnom ohraničení

Miestny poplatok za rozvoj tvorí sústavu miestnych poplatkov obcí a miest s tým, že jeho charakteristickou črtou je dobrovoľnosť jeho zavedenia. Jeho účelom je vytvoriť ďalší príjem municipalít s cieľom stavebného rozvoja územia, predovšetkým infraštruktúry. Bol zavedený zákonom č. 447/2015 Z. z. o miestnom poplatku a doposiaľ len niekoľko subjektov miestnej samosprávy siahlo po tomto finančnom nástroji.

Obec alebo mesto ho môže zaviesť len všeobecne záväzným nariadením, pričom je vyrubený jednorazovo, keď stavebník získa stavebné povolenie bez ohľadu na to, či ide o fyzickú alebo právnickú osobu. Tento poplatok subjekty miestnej samosprávy vyrubujú na stavbu na území

obce. Jej výška závisí od údajov zo stavebného povolenia, pričom zákon stanovuje rozpätie od 10 eur do 45 eur na meter štvorcový nadzemnej časti stavby.

Zákon tiež stanovuje kategórie stavieb, ktoré sú určujúce pri stanovení poplatku. Znamená to, že municipality môžu zaviesť viaceré sadzby poplatku podľa druhu stavby. Opäť je potrebné, aby tieto podmienky boli stanovené vo všeobecne záväznom nariadení. Odlišnosť sadzby môže byť odstupňovaná aj podľa jednotlivých častí územia v obci alebo meste. Aj tu platí, že je to na obci, či sadzbu miestneho poplatku za rozvoj určí pre jednotlivé časti územia rôzne.

Zákon však jasne stanovuje algoritmus výpočtu výšky tohto miestneho poplatku, ktorá je určená ako súčin výmeru v m<sup>2</sup> podlahovej plochy nadzemnej stavby, ktorá je platná ku dňu podania žiadosti o stavebné povolenie. Vychádza sa tu z projektovej dokumentácie, ktorá bola určujúca pri vydaní stavebného povolenia.

I keď je to poplatok, ktorý má charakter miestneho poplatku a subjekt miestnej samosprávy je oprávnený ho zaviesť, určiť jeho výšku, spravovať ho a použiť celý jeho výnos, obec aj mesto sú však oprávnené tento výnos použiť len na účely určené v zákone, ktoré sa týkajú výstavby technickej infraštruktúry, teda na stavebný rozvoj. Nemôžu jeho výnos používať na iné výdavky obce prevádzkového či kapitálového charakteru.

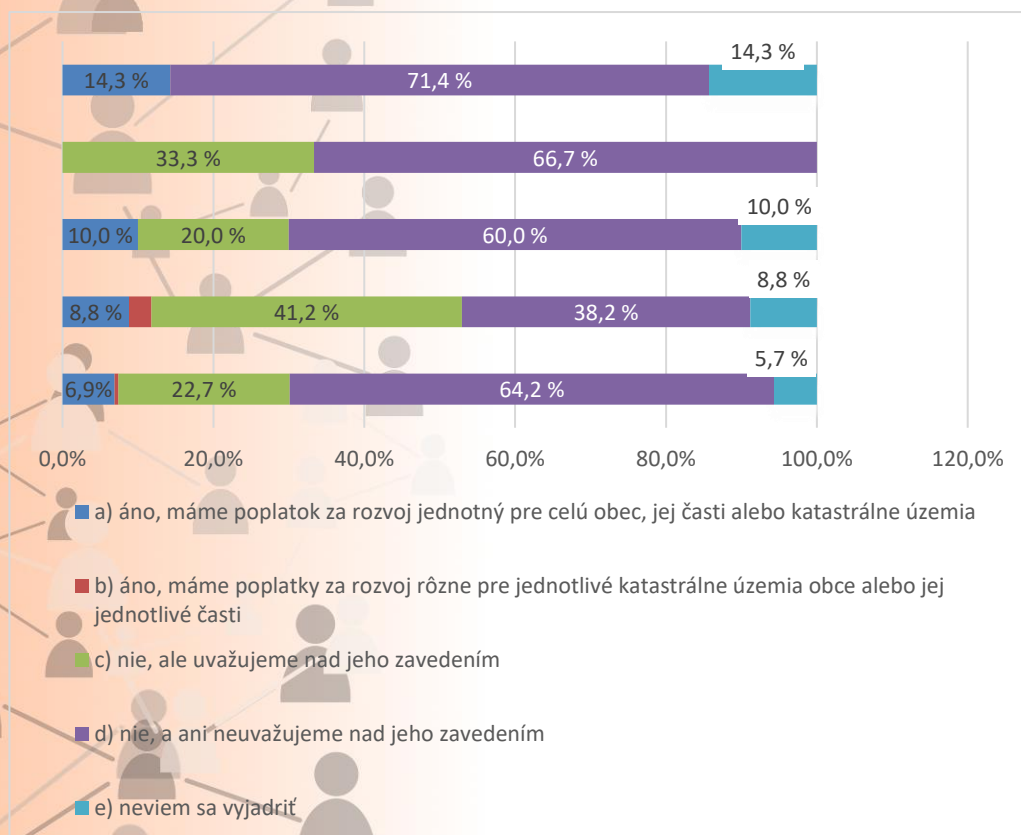
### Výsledky prieskumu

Väčšina respondentov z radov miest a obcí Slovenska uvádza (62,3 %), že poplatok za miestny rozvoj nemajú zavedený, ale ani nad jeho zavedením neuvažujú. Celkovo možno na základe získaných odpovedí zhrnúť, že najčastejším dôvodom uvedeného je obava o stratu konkurenčného postavenia obcí, o prílišné finančné zaťažovanie obyvateľov (O8). Mnoho respondentov uvádza, že tento poplatok by zaviedli jedine vtedy, keby museli, resp. keby sa týkal všetkých, pretože takto by sa dostali do nevýhodného postavenia.

Miestny poplatok za rozvoj nevyužíva väčšina malých obcí, pričom ako hlavný dôvod opakovane uvádzajú problém spojený s vyľudňovaním obcí a naopak potrebou podpory akejkoľvek novej výstavby na území obce. Teda väčšinou nechcú občanov zaťažovať ďalšími poplatkami, pretože sa boja konkurenčného prostredia okolitých obcí. Častým argumentom je

tiež obava z rastu nárokov občanov v prípade zavedenia tohto poplatku v súvislosti s novou infraštruktúrou, napríklad pre mladých a rodiny, pričom sa boja, že tento poplatok by ani zďaleka nepokryl finančnú náročnosť takýchto dodatočných služieb.

**Obrázok 5 Využívanie poplatku za rozvoj - doplnkový príjmový nástroj obcí**



Zdroj: Vlastné spracovanie údajov prieskumu.

### Návrh na optimalizáciu

Problém v zavedení miestneho poplatku za rozvoj spočíva v tom, že realita sa nenaplnila s očakávaniami, ktoré boli do neho vkladané. Hlavnou príčinou môže byť fakt, že poplatníkom je v prípade jeho zavedenia každá osoba, ktorá má vydané stavebné povolenie, teda ako obyvatelia obce, tak aj veľké, malé alebo stredné developerské firmy. Zavedenie ďalších



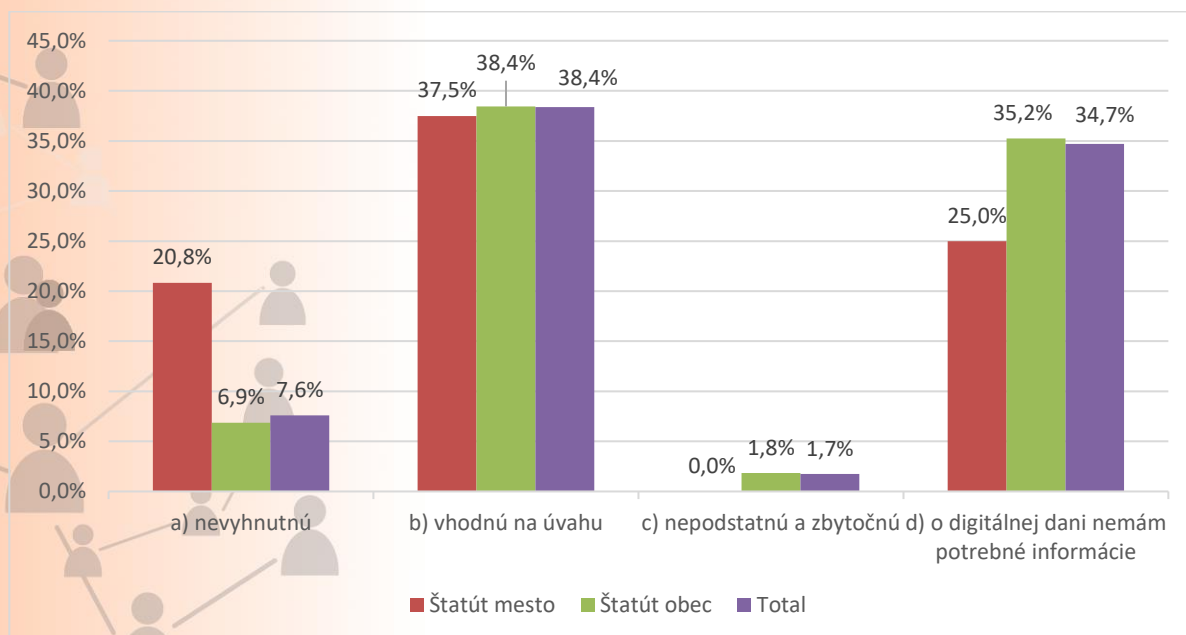
poplatkov pre ľudí je veľmi negatívne, a preto samosprávy radšej na výnos z tohto poplatku rezignovali. Riešením pre jeho vzkriesenie môže byť vrátenie sa k pôvodnej myšlienke pri jeho presadzovaní, a to, aby poplatníkom boli len právnické osoby, teda podnikatelia, ktorí majú na území obce komerčné záujmy. Obyvatelia by neboli poplatníkom pri zriadení tohto miestneho poplatku.

#### 8.4 Posilnenie financovania municipálneho rozvoja prostredníctvom digitálnej dane

Už takmer 10 rokov sa na pôde Európskej únie, OECD a v členských krajinách EÚ, nevynímajúc Slovensko, diskutuje o zavedení digitálnej dane. Ide o reakciu na to, že obchod sa v medzinárodnom meradle digitalizuje a práve jeho elektronizácia je motorom inovačného procesu podnikateľských subjektov. Tým, že digitalizácia obchodu prostredníctvom prevádzkovateľov elektronických platforiem sa internacionalizuje, zavedenie tejto dane môže byť zmysluplné len vtedy, keď bude mať globálny charakter. Úspešnosť jej zavedenia bude preto veľmi závisieť od toho, či USA a EÚ nájdu v tomto spoločnú dohodu, ktorá sa však rodí veľmi ťažko.

Prieskum, realizovaný v rámci štúdie sa zamerail aj na zistenie stanovísk zástupcov miest a obcí Slovenska vo vzťahu k možnosti financovania samosprávy prostredníctvom tzv. digitálnej dane. Digitálna daň predstavuje veľkú výzvu, myšlienkou jej zavedenia sa zaoberajú viaceré krajiny Európskej únie, a to aj napriek možným rizikám, ktoré sú s ňou spojené. Možnosť využitia digitálnej dane ako príjmu pre obec je naozaj veľmi zaujímavá, badať tu však mnohé neistoty. Z ponúkanej palety odpovedí sa najviac obcí jednoznačne priklonilo k označeniu, že digitálna daň je vhodná na úvahu ako zdroj financovania samosprávy miest a obcí. Na druhej strane, vysoké percento opýtaných sa tiež vyjadrilo na úrovni „neviem“, resp. s poukázaním na nedostatok údajov a potrebných informácií, a to súhrnne až 34,7 % respondentov, pričom 38,4 % sa priklonilo k vhodnosti úvah o jej zavedení.

**Obrázok 6** Možnosť financovania municipalít prostredníctvom digitálnej dane



Zdroj: Vlastné spracovanie údajov prieskumu.

## 9 MODERNÝ SMART ROZPOČET OBCÍ A MIEST AKO ZÁKLADNÝ NÁSTROJ ICH FINANČNÉHO RIADENIA

Súčasnú postavenie programového rozpočtovania v rámci obcí a miest nám dokumentujú výsledky prieskumu štatutárov municipalít realizovaného v rámci predmetnej štúdie v roku 2020.

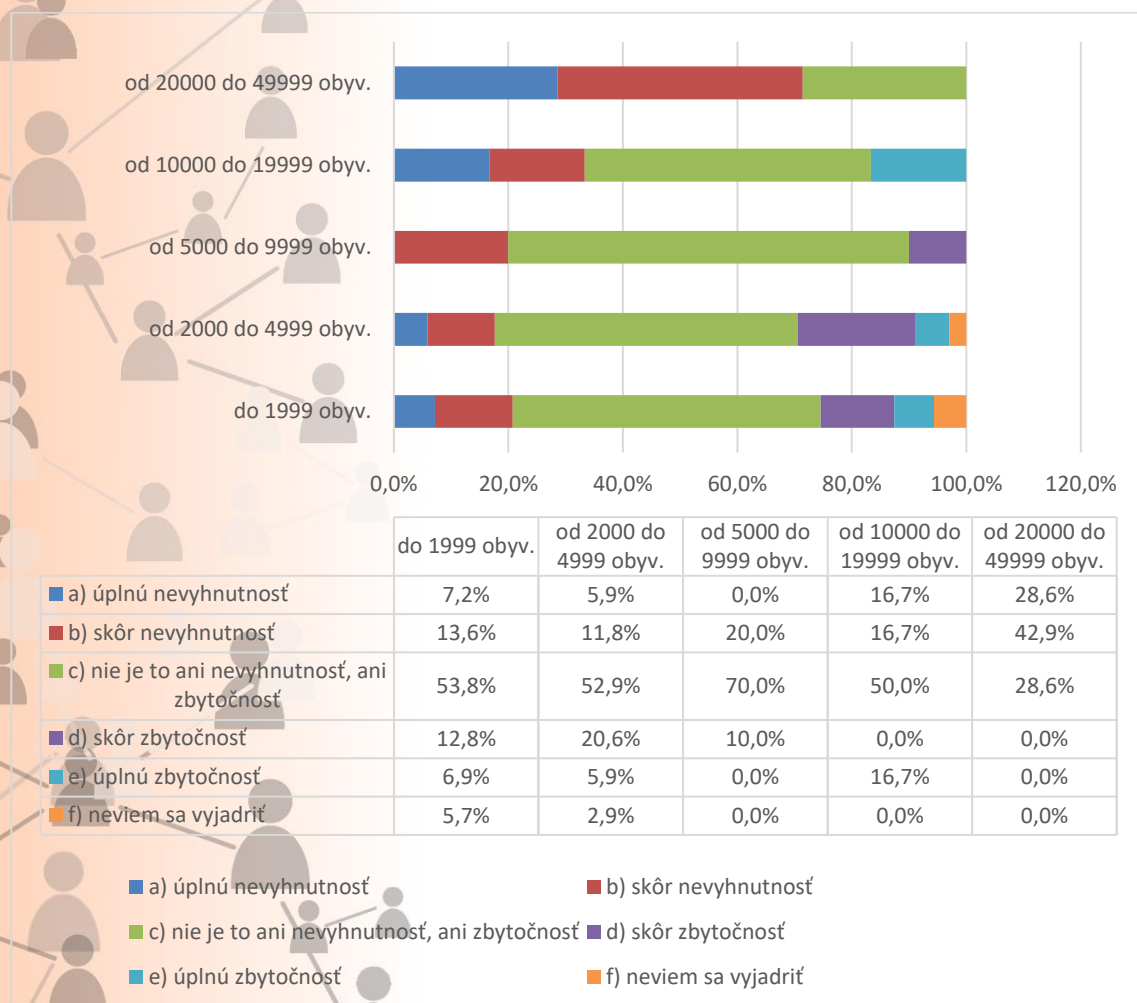
Jednou z otázok uvedeného prieskumu sme sa snažili zistiť názory predstaviteľov samospráv obcí a miest na programové rozpočtovanie. Hoci prevažuje odpoveď, že programový rozpočet samosprávy má hlbší význam než len jednoduché stanovenie príjmov a výdavkov samosprávy, z jednotlivých odpovedí je evidentné, že predovšetkým v prípade malých obcí existuje relatívne veľká skupina, ktorá vníma rozpočet obce len ako nástroj na stanovenie príjmov a výdavkov. Zreteľné je to najmä u veľkostnej skupiny obcí do 2 000 obyvateľov 30,1 % a z pohľadu lokalizácie potom predovšetkým obce alokované na východe Slovenska v Košickom kraji – 39,4 % a Prešovskom kraji 35,3 %, nezaostáva príliš však ani Bratislavský kraj s približne 30 %.

Ďalšia otázka sa zaoberá oblasťou participácie občanov v oblasti verejných financií, ktorá je v poslednom období čoraz aktuálnejšia nielen na úrovni štátu, ale aj na úrovni municipalít. Väčšina oslovených municipalít si však vybrala možnosť c), čo predstavuje akýsi stred bez jednoznačného vyjadrenia svojho názoru. Ak sa však pozrieme na sumár, koľko obcí označilo kladnú možnosť, teda a), resp. b), môžeme vidieť významný rozdiel medzi veľkostnými typmi obcí. Postupne s rastom veľkosti obce stúpa aj presvedčenie o nevyhnutnosti participácie verejnosti pri tvorbe rozpočtu. Opäť to môže byť spojené predovšetkým s nedostatkom informácií o pozitívach takejto iniciatívy, ale aj s nedostatkom finančných prostriedkov na pokrytie personálnych nákladov spojených so zabezpečením participácie.

Ako vyplýva z grafu a tabuľky, postupne so zvyšujúcou sa veľkostnou štruktúrou obce stúpa aj záujem obcí o zvyšovanie účasti občanov pri tvorbe rozpočtu – 20,8 % v prípade obcí do 2 000 obyvateľov, 33,3 % v prípade obcí do 10 000 a nad 5 000 obyvateľov. V prípade obcí so

štatútom mesta s počtom obyvateľov od 20 000 a do 50 000 je to už 71,4 %. Zároveň je nutné poznamenať, že práve táto veľkostná štruktúra predstavuje jediný typ municipalít, pri ktorom je vyšší počet respondentov 42,9 % priklonených k odpovedi „skôr nevyhnutnosť“.

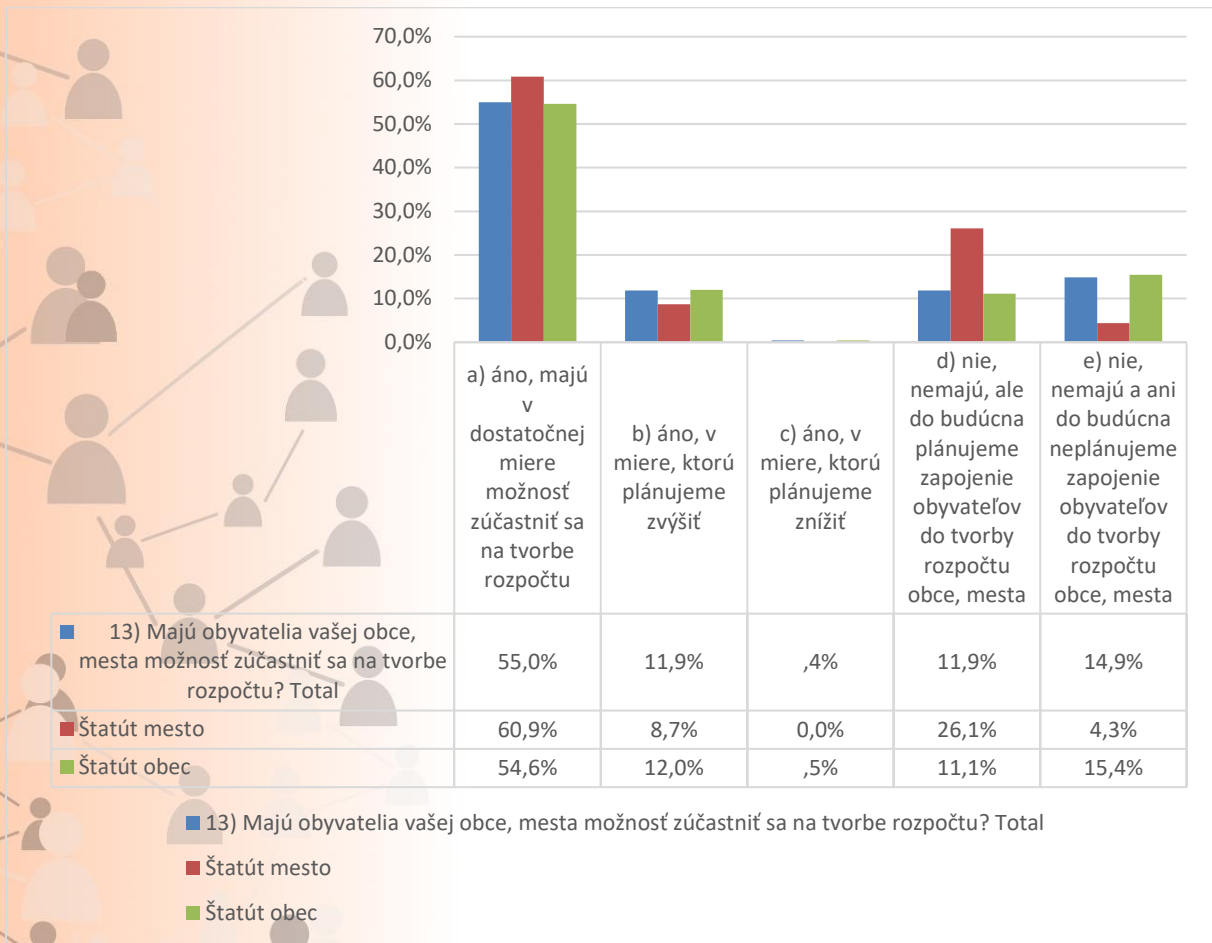
**Obrázok 7 Význam participácie občanov na rozpočte z pohľadu municipalít**



Zdroj: Vlastné spracovanie údajov prieskumu.

V oblasti participácie občanov na tvorbe verejného rozpočtu na úrovni samosprávy miest a obcí nadväzuje aj otázka zaoberajúca sa skúmaním konkrétnych možností participácie občanov na tvorbe rozpočtu. V tejto otázke väčšina respondentov odpovedala kladne, pričom

úroveň týchto možností predstavuje za dostatočnú. Opäť sa nám tu prejavuje značný rozdiel podľa veľkostnej štruktúry aj regiónov, avšak najväčšie rozdiely sú badateľné pri porovnaní miest a obcí a ich veľkostnej štruktúry. Kým pri všeobecnom porovnaní je evidentný rozdiel 6,2 % medzi mestom a obcou v odpovedi „majú v dostatočnej miere možnosť zúčastniť sa na tvorbe rozpočtu“, pri porovnaní podľa veľkostnej štruktúry je už výsledok signifikantnejší. Vo veľkostnej štruktúre do 2 000 a do 5 000 obyvateľov sa zastúpenie odpovede a) vyskytuje na úrovni 50 až 54,7 %, v prípade obcí s veľkostnou štruktúrou nad 10 000 obyvateľov nám už tento podiel stúpa na 85,7 až 100 %. Z uvedeného popisu sa trochu vymykajú výsledky pre obce s veľkostnou štruktúrou nad 5 000 ale do 10 000 obyvateľov 40 % respondentov, zároveň 50 % označilo možnosť d). Rovnako sa zo skupiny respondentov vymedzujú obce alokované na území Prešovského kraja, kde až 25,4 % respondentov označilo možnosť e).

**Obrázok 8 Participácia občanov na rozpočte municipalít**


Zdroj: Vlastné spracovanie údajov prieskumu.

### 9.1 Legislatívne vymedzenie rozpočtu municipalít ako nástroja finančného riadenia

Ústrednou normou na legislatívne vymedzenie rozpočtového procesu obcí a miest je zákon o rozpočtových pravidlách pre územnú samosprávu (ZRPÚS). Ťažiskovou časťou tohto zákona je úprava rozpočtového procesu municipalít, pričom rozpočtovanie prebieha v rámci strednodobého finančného rámca, ktorý je ohraničený obdobím troch po sebe plynúcich rokov. Pri zostavovaní rozpočtu treba pri plánovaní príjmov a výdavkov preto vychádzať z viacročného rozpočtu, ktorý ZRPÚS definuje v §9 ods.1 ako „strednodobý ekonomický nástroj

finančnej politiky obce alebo vyššieho územného celku, v ktorom sú v rámci ich pôsobnosti vyjadrené zámery rozvoja územia a potrieb obyvateľov vrátane programov obce... na tri rozpočtové roky“.

Zatiaľ čo príjmy a výdavky rozpočtu obce či mestá na príslušný rozpočtový rok sú záväzné, nasledujúce dva rozpočtové roky neobsahujú záväzné príjmy a výdavky. Ide v tomto prípade o orientačné čísla, avšak majú byť rozpočtované profesionálne a zodpovedne a meniť by sa mali v budúcom období iba na základe objektívne vyvolaných zmien ekonomického a finančného prostredia

Obecná či mestská samospráva pri koncipovaní rozpočtu má v súlade s §10 ods.1 vychádzať z týchto troch atribútov:

- z viacročného rozpočtu,
- z určeného podielu na výnosoch daní v správe štátu podľa zákona č. 564/2006 Z. z. o rozpočtovom určení výnosov daní z príjmov územnej samosprávy a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov,
- zo schváleného rozpočtu verejnej správy, keďže rozpočty obcí a miest sú jeho súčasťou.

Aj v prípade klasifikácie štruktúry rozpočtu municipalít ZRPÚS ráta s tým, že obec alebo mesto môže využívať pri financovaní svojich potrieb aj alternatívne zdroje. Okrem bežného rozpočtu a kapitálového rozpočtu preto v § 10 ods. 3 písm. c) tohto zákona tvoria súčasť obecného či mestského rozpočtu aj tzv. „*finančné operácie*“. Týmito finančnými operáciami municipality vykonávajú prevody peňažných prostriedkov peňažných fondov obce a realizujú návratné zdroje financovania a ich splácanie. Finančnými operáciami sú tiež poskytnuté pôžičky a návratné finančné výpomoci z rozpočtu obce a ich splátky, ako aj vystavené a prijaté zmenky, predaj a obstaranie majetkových účastí. ZRPÚS však v § 10 ods. 6 špeciálne upravuje prípad, keď obec alebo mesto môže poskytnúť návratnú finančnú výpomoc zo svojho rozpočtu pre obchodnú spoločnosť nimi zriadenú, avšak nemôže na tento účel použiť zdroje, ktoré získali do svojho rozpočtu z návratných zdrojov financovania, teda najmä z úverov alebo pôžičiek.

Pre územné samosprávy zo zákona platí, že sú povinné spravidla zostaviť bežný rozpočet ako vyrovnaný alebo prebytkový. Toto pravidlo je v súlade s § 10 ods. 7 ZRPÚS prelomené, len „*ak sa vo výdavkoch bežného rozpočtu rozpočtuje použitie účelovo určených prostriedkov poskytnutých zo štátneho rozpočtu, z rozpočtu Európskej únie... nevyčerpaných v minulých rokoch*“. V prípade kapitálového rozpočtu tiež platí zákonné pravidlo o povinnosti zostaviť ho ako vyrovnaný alebo prebytkový s výnimkou, ak schodok možno kryť zostatkami finančných prostriedkov obce alebo mesta z minulých rokov, návratnými zdrojmi financovania, alebo ho kryje bežný rozpočet v aktuálnom rozpočtovom roku. Toto prelomenie vyrovnaného, resp. prebytkového rozpočtovania kapitálového rozpočtu opäť vytvára legislatívne prostredie na využívanie návratných zdrojov financovania ako alternatívnych foriem financovania investičných potrieb municipalít.

Zodpovednú flexibilitu vo financovaní a hospodárení obecných a mestských samospráv umožňuje ZRPÚS vytváraním peňažných fondov, ktoré môžu byť tvorené štyrmi spôsobmi, a to aj súčasne:

- z prebytku rozpočtu za uplynulý rozpočtový rok,
- z prostriedkov získaných z rozdielu medzi výnosmi a nákladmi podnikateľskej činnosti po zdanení,
- zo zostatkov peňažných fondov z predchádzajúcich rozpočtových rokov,
- zo zostatkov príjmových finančných operácií s výnimkou zostatkov nepoužitých návratných zdrojov financovania.

## 9.2 Rozpočet obcí a miest v kontexte smart riešení

Najmä v poslednom období sa pomerne často stretávame s rôznymi aspektmi *smart*, ktoré sa spravidla prenášajú zo skúseností dobrej praxe v podnikovom manažmente aj do oblasti verejného sektora a sú podkladom pre koncepciu tzv. „smart cities“ (SC). V tejto súvislosti existuje viacero definícií objasňujúcich podstatu tohto slova, obyčajne sa rozvíjajú dve základné roviny jeho chápania:



- Zvyšovanie kvality života občanov v mestách a obciach prostredníctvom využívania rôznych inovácií v dôsledku používania vhodných informačno-komunikačných technológií a ich zavádzania do praxe.
- Tvorba a implementácia cieľov na úrovni obcí a miest, ktoré sú S špecifické; M – merateľné; A – dosiahnuteľné; R – realistické; T – časovo ohraničené.

Aplikácia smart riešení pri plánovaní rozvoja obcí a miest by mala zahŕňať aspoň jednu z týchto charakteristík:

- inteligentná ekonomika,
- inteligentný život občanov,
- inteligentná správa vecí verejných,
- inteligentné ľudské zdroje,
- inteligentné životné prostredie,
- inteligentná mobilita.

### 9.3 Vzťah rozpočtu a stratégie obcí a miest

Samosprávne orgány miest a obcí musia pri tvorbe svojich rozvojových programov mimo iného prihliadať aj na existujúce stratégie a akčné plány, ako napríklad Národný plán regionálneho rozvoja SR, Národný strategický referenčný rámec SR, Partnerská dohoda SR.

Riadenie sociálno-ekonomického rozvoja na miestnej úrovni je komplexnou problematikou a zasahuje do sociálno-ekonomických, prírodno-environmentálnych a technicko-územných dimenzií. Medzi kvalitným manažovaním rozvoja územia obce a systémom spravovania štátu existuje veľmi úzka súvislosť. Totiž riadenie komplexného rozvoja obce sleduje jeden základný cieľ a tým je rast kvality života obyvateľov územia a jej udržateľnosť. Rast kvality života obyvateľov obce vyžaduje (rovnako ako pri spravovaní štátu) zvyšovanie kvality životného prostredia, rast ekonomiky, rozvoj technickej a sociálnej infraštruktúry, rast konkurencieschopnosť voči iným obciam (mestám, regiónom), skvalitnenie imidžu obce

(mesta, regiónu) a s tým súvisiacu kvalitnú politiku miestnej (územnej) samosprávy a kvalitný manažment obce (regiónu), vrátane zabezpečovania opatrení v prospech implementácie verejných politík.

Z tohto hľadiska je samospráva najkratším spojením medzi verejnou správou a občanmi. Zapojenie (participácia) občanov do chodu vecí verejných nielenže vytvára prostredie na zefektívnenie spolupráce medzi samosprávou a občanmi, ale prináša nové rozvojové impulzy a vedie k pozitívnejšiemu obrazu obce (mesta) a výsledkov práce obecného (mestského) zastupiteľstva v očiach obyvateľov. Z tohto dôvodu je nevyhnutné prizvať a zapojiť obyvateľov obce (mesta) do plánovania opatrení, ktoré sa viažu k implementácii jednotlivých verejných politík na území, v ktorom žijú.

Plánovanie využitia územia v podmienkach samosprávy na Slovensku sa riadi princípom dlhodobej perspektívy, čo je charakteristické pre tzv. stredoeurópsku kultúru plánovania (Schöffel, Jamečný, Ondrejčíková, 2014, s. 33). Pre tento typ kultúry plánovania sú charakteristické:

- dlhé časové horizonty, pre ktoré sa plánovanie uskutočňuje (a signalizuje adaptívnu, málo flexibilnú a pomerne byrokratickú než inovatívnu kultúru plánovania);
- dôraz na sociálne aspekty plánovania (ovplyvňovanie sociálnej súdržnosti a sociálneho členenia spoločnosti);
- prepracované metodické prístupy (založené skôr na údajoch a číslach než ľuďoch a vízii, s hmatateľným výstupom ako klasifikácia, členenia, hodnotenie a zdokumentovanie formálnych nástrojov);
- nedostatok interdisciplinarít (ktorý sa síce postupne prekonáva, avšak zdôrazňuje sa skôr manažérsky prístup na úkor poznatkov humanitných vied);
- skeptický postoj verejnosti k profesii plánovačov;
- slabá participácia verejnosti (mizivá až žiadna historická skúsenosť s participáciou a ovplyvňovaním plánovacích procesov).

V súčasnosti dochádza na Slovensku k neustálemu zvyšovaniu úrovne aplikácie a praktického využívania ústavného práva občana zúčastňovať sa na správe vecí verejných priamo alebo slobodnou voľbou svojich zástupcov. Pre priamu účasť občanov na riadení rozvoja územia je dominantnou úrovňou obec aj vzhľadom na vnímanie a posúdenie problémov.

Účasť obyvateľov na rozvoji územia obce (mesta) možno v súčasnosti charakterizovať tak, že občania dostatočne nevyužívajú svoje právomoci a necítia spoluzodpovednosť za rozvoj svojej obce (mesta). Stáva sa, že sa angažujú až vtedy, keď chcú niečomu zabrániť, alebo chcú presadiť skupinové záujmy. Dôvodom takéhoto postoja je napríklad nevhodný postoj samosprávnych orgánov a zamestnancov samosprávy, ktorí dávajú najavo pocit nadradenosti a uplatňovania moci, nie model služby občanovi, resp. volení predstaviteľia miestnej samosprávy obhajujú skupinové záujmy proti oprávneným požiadavkám občanov. V tejto súvislosti sa ako vhodné javia aplikácie prvkov „new public management“, ktoré sa snažia o zavádzanie riešení inšpirovaných v podnikateľskom sektore – teda princípu, keď sa k občanovi ako prijímateľovi služby pristupuje ako k zákazníkovi.

Úspešnosť realizácie rozvojových zámerov v území obce (mesta) súvisí aj s akceptáciou zámerov u obyvateľov, ktorí predstavujú významné subjekty v procese tvorby a realizácie rozvojových návrhov, najmä ako nositelia identity územia obce (mesta).

Identifikácia problémov územia a najmä návrhy ich riešenia má byť otvorená podnetom zvonka a tento proces musí byť demokratický a transparentný, aj keď akceptácia obyvateľmi môže byť zložitá a zdĺhavá.

Zodpovednosť územnej samosprávy za správu a rozvoj územia si vyžaduje posilnenie komunikácie medzi verejným a súkromným sektorom. Doterajšie metódy komunikácie s občanmi ako informovanie, verejné zhromaždenia, iniciatívy občanov, miestne referendum je potrebné doplniť o nové formy občianskej participácie na správe vecí verejných, napríklad:

- participácia občanov na spracovaní vízie budúcnosti obce (mesta), formulovaní programov a riešení konfliktov formou diskusií s verejnosťou;
- začlenenie (inklúzia) občanov do dialógu ku konkrétnym stratégiám a programom;

- Vytvorenie ad hoc diskusných skupín alebo tzv. fokusových skupín, pričom každá skupina má svoj poznatkový a hodnotový systém a vlastný spôsob argumentácie a hodnotenia;
- posilnenie procesov vzájomného učenia sa a vytváranie novej kvality vzťahov v spoločnosti na báze dôvery medzi jednotlivými aktérmi.

#### 9.4 Úloha rozpočtu obce a jeho smart aspekty

Primárnou a najdôležitejšou úlohou rozpočtu obce je jeho funkčnosť a plánovanie finančného zabezpečenia potrieb obce na najbližšie obdobie, v súlade so zákonom a vykonávacími predpismi (teda predovšetkým zabezpečenie výkonu originálnych kompetencií). Okrem toho však rozpočet predstavuje aj komunikačný nástroj medzi vedením obce a jednotlivými občanmi – nástroj, prostredníctvom ktorého je možné kontrolovať nakladanie s verejnými financiami, dohliadať na transparentnosť, ale aj realizovať občiansku angažovanosť a participáciu

Jednotlivé programy obce na úrovni rozvojových dokumentov a rozpočtových dokumentov môžu plniť funkciu manažérskeho nástroja len vtedy, ak sú zosúladené so strategickými cieľmi organizácie. Tie sú väčšinou definované v strategických dokumentoch ako PHSR a/alebo regionálna integrovaná územná stratégia (RIUS), resp. vo volebnom programe aktuálneho štatutára samosprávy. Programová štruktúra by mala kopírovať jednak samosprávne kompetencie (napr. vzorová štruktúra MF SR), ale aj prioritné oblasti definované v PHSR alebo inom kľúčovom strategickom dokumente. Programy nemusia byť nevyhnutne rovnaké, avšak voľba cieľov a k nim prislúchajúcich ukazovateľov by mala byť zhodná. Tým sa zabezpečí súlad medzi stratégiou organizácie a jej rozpočtom. Realizované výdavky sa potom dajú dať do vzťahu k dosiahnutým strategickým cieľom a môže sa vyhodnotiť efektívnosť výdavkových politík. Programy by však takisto mali byť prepojené s organizačnou štruktúrou úradu samosprávy. Jednotlivé odbory, alebo v špecifických prípadoch organizácie samosprávy, by mali zodpovedať za plnenie programových cieľov.

V ideálnom prípade nemá jeden program alebo jeho časť viac ako jedného gestora, v opačnom prípade môže dochádzať k nejasnému definovaniu zodpovednosti za plnenie cieľov. V pokročilých systémoch programového rozpočtovania je dosahovanie výstupových cieľov prepojené aj na systém odmeňovania jednotlivých zamestnancov. Tým sa zabezpečí, že celá organizácia má vnútorné prostredie motivujúce k dosahovaniu cieľov stanovených na strategickej úrovni.

## 9.5 Význam programového rozpočtovania v strategickom plánovaní a finančnom riadení

### Modernizácia rozpočtového procesu

Spočíva predovšetkým v zavádzaní nových trendov často prebratých z podnikateľského sektora:

- smart rozpočtovanie – zavádzanie špecifických, merateľných, dosiahnuteľných, realistických a časovo ohraničených cieľov a merateľných ukazovateľov do rozpočtovej plánovacej a monitorovacej dokumentácie,
- orientácia na prijímateľa služby ako zákazníka,
- participácia verejnosti na správe vecí verejných,
- transparentnosť finančného plánovania a riadenia obce,
- občiansky rozpočet – jeho tvorba, zavádzanie a neustále zlepšovanie.

### 9.5.1 Občiansky rozpočet

Občiansky rozpočet bol pôvodne koncipovaný ako zjednodušená verzia schváleného rozpočtu na štátnej úrovni.

Občiansky rozpočet je netechnická prezentácia návrhu rozpočtu výkonného orgánu alebo schváleného rozpočtu. Môže mať mnoho podôb, ale jeho charakteristickou črtou je, že je navrhnutý tak, aby oslovoval čo najširší okruh obyvateľov a aby mu porozumeli.

Navrhnutý je tak, aby predstavoval kľúčové informácie o verejných financiách širokej verejnosti. Zvyčajne je napísaný v prístupnom jazyku a obsahuje vizuálne prvky, ktoré

pomáhajú čitateľom, ktorí nie sú odborníkmi, porozumieť informáciám. Aj keď každý kľúčový dokument v rozpočtovom cykle mal by byť prezentovaný spôsobom, ktorému môže verejnosť porozumieť, rozpočet občanov sa týka konkrétne verzie návrhu výkonného rozpočtu a schváleného rozpočtu pre občanov.

Občiansky rozpočet by podľa medzinárodne uznávaných pravidiel mal zahrňovať určité špecifické oblasti. Nemalo by tak ísť len o samotné podanie rozpočtu v prerozprávannej forme či uverejnenie podrobnejších čiastkových informácií, ale mal by sa týkať prakticky celého rozpočtového procesu priblíženého v konkrétnej forme občanom. Základom je preto charakteristika a bližší popis predpokladov, ktoré viedli k tvorbe daného rozpočtu. Z hľadiska príjmovej časti občiansky rozpočet poskytuje informácie o predpokladaných príjmoch, a to vrátane vysvetlenia podstaty a metodiky ich výpočtu. Rovnako tak z pohľadu výdavkov vysvetlenie odhadu predpokladov a predovšetkým identifikácia prioritných oblastí výdavkovej časti rozpočtu. Vo vzťahu k programovému rozpočtu by ten občiansky mal vysvetľovať spôsob a mechanizmus tvorby cieľov (vrátane ich nadväznosti na strategické dokumenty obce).

V odborných kruhoch sa za doplnkové informácie k občianskemu rozpočtu považujú tie, ktoré pojednávajú o dlhovej záťaži, tiež popis stavu aktív a finančných rezerv obce a tiež vysvetlenie základných pojmov – pojmový aparát. Vzhľadom na podstatu občianskeho rozpočtu ako dokumentu, ktorý má priblížiť, objasniť či vôbec zverejniť rozpočtovú dokumentáciu obce, je nevyhnutné uviesť v ňom odkaz na kontaktnú osobu

### 9.5.2 Participácia občanov na rozpočtovom procese municipalít

Participácia občanov vo verejných rozpočtoch predstavuje moderný trend, pri ktorom občania priamo či nepriamo vstupujú do rozhodovacieho procesu o smerovaní časti výdavkov obecného rozpočtu. Tento trend je dlhodobo známejší prostredníctvom rôznych grantových schém, ktoré boli a ešte aj sú orientované hlavne na oblasť kultúry, športu či sociálnej starostlivosti. Ide o nepriamu participáciu obyčajne určenú pre miestne komunity. Priama participácia naopak spočíva v zapájaní sa občanov jednotlivo a občianskych iniciatív priamo do rozhodovacieho procesu – teda môžu určiť aj sektor a konkrétny spôsob alokácie.

Pozitíva zavádzania participatívneho rozpočtovania miest a obcí Slovenska:

- zvýšenie transparentnosti nakladania s verejnými financiami,
- zvýšenie finančnej gramotnosti a inteligencie občanov,
- zvýšenie povedomia o kompetenciách a úlohách samosprávy miest a obcí,
- zvýšenie kontroly rozhodovacích procesov samospráv miest a obcí,
- zvýšenie vlastnej iniciatívy občanov.

V prípade participatívneho rozpočtovania nie je až taký dôležitý samotný objem finančných prostriedkov vyčlenených na priame zapájanie verejnosti, ako skôr nastavený systém, pravidlá a samotný princíp súdržnosti, informovanosti a spolupatričnosti medzi vedením obce a občanmi:

- participácia občanov na spracovaní vízie budúcnosti obce (mesta), formulovaní programov a riešení konfliktov formou diskusií s verejnosťou;
- začlenenie (inklúzia) občanov do dialógu ku konkrétnym stratégiám a programom;
- zvýšenie informovanosti občanov o celom kolobehu tvorby rozpočtu a jeho využívania a tiež rozvíjanie participácie občanov pri jeho tvorbe;
- posilnenie procesov vzájomného učenia sa a vytváranie novej kvality vzťahov v spoločnosti na báze dôvery medzi jednotlivými aktérmi.

### 9.5.3 Posilnenie informovanosti o rozpočte obcí a miest

Občianska participácia znamená konkrétnu účasť občanov a zoskupení (skupín) verejnosti na verejnej diskusii a na rozhodovaní v oblasti územného rozvoja s cieľom dosiahnuť kvalitnejšie verejné rozhodnutia.

Dialóg na verejnej diskusii predstaviteľov samosprávy s verejnosťou má za cieľ využiť poznatky a zručnosti dotknutých subjektov, optimalizovať navrhované opatrenia z hľadiska potrieb, záujmov a kvality života obyvateľov, podnikateľských subjektov a ďalších aktérov, plánovito šíriť informácie v najširšom okruhu stakeholderov (dotknutých subjektov).

Základným predpokladom úspešnej účasti verejnosti na procesoch tvorby návrhov opatrení a ich implementácie je pravdivé, úplné a nestranné informovanie verejnosti a zainteresovaných strán, konzultácie s verejnosťou a zapájanie verejnosti do riešenia problémov a hodnotení ich dosahov.

*Verejnosť* predstavuje jednu alebo viacero fyzických osôb, právnických osôb, ich združenia, organizácie alebo skupiny. Tzv. zainteresovaná verejnosť má alebo môže mať záujem na riešení problémov, alebo má záujem a potrebu sa k nim vyjadriť. Preto verejnosť nemožno pokladať za monolitný alebo jednoliaty a nemenný celok. Skôr ide o stále sa meniacu množinu občanov, ktorí sa zoskupujú na základe spoločne pochopeného záujmu (Schöffel, Jamečný, Ondrejčíková, 2014, s. 44). Existujú rôzne typy verejnosti s odlišnou početnosťou. V jednotlivých fázach posudzovania návrhov opatrení sa verejnosť môže meniť.

*Stakeholderi* predstavujú verejnosť alebo organizácie, ktoré majú skutočný záujem posúdiť určité problémy. Ku stakeholderom zaraďujeme jednotlivcov, skupiny občanov, skupiny podnikateľov, verejné záujmové skupiny, priemyselné, obchodné, poľnohospodárske, zdravotnícke, miestne spolky a združenia, mimovládne organizácie, ochranárske hnutia, občianske združenia a občianske iniciatívy, ktoré sú s územím prepojené.

Verejnosť a stakeholderi môžu pôsobiť ako reálna sila v rozhodovacom procese až po svojej aktivizácii. Miera aktivizácie a participácie verejnosti závisí od stavu spoločnosti, najmä z hľadiska politickej kultúry, kultúry informovanosti a sociálnej naliehavosti riešenia problémov.

*Občania* sa môžu k návrhom vyjadriť individuálne a kolektívne na stretnutiach s predstaviteľmi samosprávy alebo prostredníctvom:

- občianskych iniciatív (500 fyzických osôb starších ako 18 rokov, z toho aspoň 250 osôb s trvalým pobytom v obci, ktorí podpíšu spoločné stanovisko k navrhovanej činnosti;
- občianskeho združenia (250 fyzických osôb starších ako 18 rokov, z toho aspoň 150 osôb s trvalým pobytom v obci, pričom občianske združenie sa založí podľa príslušného predpisu;



- organizácie podporujúcej ochranu životného prostredia s viac ako dvojročnou pôsobnosťou (mimovládna organizácia podporujúca ochranu životného prostredia), založenej podľa osobitných predpisov.

*Základom občianskej participácie* je plánovanie účasti verejnosti a zainteresovanie verejnosti na identifikovaní verejných záujmov, potrieb, hodnôt a priorít pred vydaním konečného stanoviska alebo rozhodnutia orgánu územnej samosprávy. Komunikácia samosprávy s verejnosťou musí byť zmysluplná, plodná, obojstranná, bez snahy o manipuláciu.

V procese občianskej participácie sa verejnosť dostáva do pozície prijímateľa adresovaných informácií a potenciálneho pripomienkujúceho subjektu alebo do pozície znalca miestnych podmienok.

V prípade pretrvávajúceho stavu obchádzania participácie občanov v uvedených procesoch sú tieto dôvody najčastejšie:

- občania nemajú pocit dostatočnej reprezentácie v daných štruktúrach prostredníctvom svojich zástupcov;
- občania nepovažujú príslušný návrh za taký, ktorý by ich ovplyvňoval – často spojené s nedostatočnou informovanosťou;
- občania pociťujú tzv. sociálnu apatiu – neveria, že by mohli ovplyvniť akékoľvek rozhodnutie na vyššej úrovni;
- občania sa domnievajú, že rozhodovací proces prebieha netransparentne, k samotnému rozhodnutiu už došlo a nechcú sa dostať do stretu záujmov.

Uvedené dôvody tak zároveň predstavujú aspekty, ktoré musí samospráva odbúravať, ak chce dosiahnuť optimálnu informovanosť a priame alebo nepriame zapájanie sa občanov.

Preto je potrebné navrhnuť model občianskej participácie s cieľom: (Schöffel, Jamečný, Ondrejčíková, 2014, s. 50).

- identifikovať verejné záujmy, sociálne potreby a hodnoty;

- zozbierať od verejnosti ďalšie ekonomické, sociálne a environmentálne informácie;
- informovať verejnosť o alternatívach riešení;
- rozvinúť partnerstvo „občan – verejnosť – územná samospráva – investori – záujmové združenia – mimovládne organizácie;
- rozvinúť a udržať vzájomnú dôveru zúčastnených subjektov počas celého procesu

Kľúčové východiská na implementáciu participácie občanov v oblasti verejných financií na úrovni miest a obcí Slovenska možno sformulovať takto:

1. Občianska participácia úzko súvisí s dôverou v obecných politikov.
2. Posilňovanie participácie občanov na spravovaní vecí verejných napomáha obmedzovaniu korupcie.
3. Stupeň občianskej participácie je vo vzájomnom vzťahu so sídelnou identitou.
4. Od občanov nemožno požadovať zainteresovaný a zodpovedný postoj alebo mienku, pokiaľ nie sú objektívne oboznámení s alternatívami riešenia, ich predpokladanými dôsledkami a pokiaľ sa nestotožňujú s hodnotami, ktoré sa v rozhodovacom procese sledujú.
5. V procese participácie verejnosti sa využívajú klasické metódy a techniky (sociologický empirický prieskum, informačná kampaň, informačné centrum, pripomienkovanie a komentovanie, verejné prerokovanie, verejné diskusie, petície za miestne referendum), ktoré treba doplniť novšími nástrojmi (poradné výbory, plánovacie workshopy, študentské workshopy, prechádzka m(i)estom – urbanwalk, cieľové orientované diskusie – fokusové skupiny, ako aj odborné diskusné fórum).
6. Trojuholník partnerstva má obsiahnuť obecnú (mestskú) samosprávu, verejnosť a odbornú verejnosť, resp. akademickú verejnosť.

## 10 ODPORÚČANIA K ALTERNATÍVNEMU FINANCOVANIU MUNICIPALNEHO ROZVOJA

### 10.1 Charakteristika a súčasný stav alternatívneho financovania miest a obcí Slovenska

#### 10.1.1 Súčasný stav informovanosti o možnostiach financovania rozvojových potrieb obcí a miest z externých zdrojov

Z odpovedí vyplýva najvyššia inklinácia k nasledovným externým zdrojom financovania: všeobecné prehľadové možnosti (49,6 %), v prípade miest tiež o informácie o SIH, úveroch z komerčných bánk, o komunálnych dlhopisoch (29,2 %). Opäť však relatívne veľká časť respondentov 28,3 % obcí a 12,5 % miest uvádza „neviem sa vyjadriť“.

Výsledky v tejto otázke neprinášajú priame odpovede na hypotézy prieskumu. Ani tak nejde o to, že by obce nemali dost informácií, avšak domnievajú sa, že informácie majú dostatočné napríklad od regionálnych rozvojových agentúr, skôr ich nechcú alebo sa ich obávajú použiť, pretože majú nedostatok personálnych kapacít, ale aj nedostatok dôvery v udržateľnosť hospodárenia s takýmito druhmi finančných zdrojov.

Konkrétnejšie výsledky možno ďalej vidieť pri odpovediach na otázku číslo 17, na ktorú reagovali väčšinou malé obce do 2 000 obyvateľov (dôvody nevyužívania alternatívnych zdrojov financovania). Až 50 % z nich poukazuje na obavy spojené so zadlžovaním obce či už priamo, alebo prostredníctvom nedôvery v udržateľnosť príjmov ich rozpočtu v budúcnosti. Z tohto pohľadu je však chvályhodná táto skutočnosť, svedčiaca o zodpovednosti týchto municipalít, ktorá je dôležitá predovšetkým v súčasnom krízovom období.

Otázka číslo 19 realizovaného prieskumu sa zameriavala na zistenie záujmu obcí a miest o využitie alternatívnych zdrojov financovania v budúcnosti. Podobne ako v otázke 14 aj tu môžeme pozorovať predovšetkým obavy obcí z využívania akejkoľvek formy návratného financovania, spojenej predovšetkým s obavou o udržateľnosť financovania v budúcnosti, a teda aj schopnosti splácania budúcich záväzkov. Omnoho zaujímavejšie sú pre skúmané

municipality rôzne formy nenávratného financovania, i keď spojené s určitou spoluúčasťou z vlastných zdrojov.

V poslednej otázke sa prieskum zameriaval na oblasti, ktoré by municipality radi financovali v budúcnosti v prípade získania alternatívnych zdrojov ich financovania. Na túto doplnkovú otázku opäť zareagovali hlavne malé obce s počtom menej než 2 000 obyvateľov. Ukázalo sa však, že len približne 13 % obcí by takéto dodatočné finančné prostriedky použilo na financovanie rozvojových potrieb spojených s nájomným bývaním alebo priamo cestovným ruchom. Všetky ostatné uvádzali záujem o investovanie do technickej infraštruktúry typu vodovodu, kanalizácie či opravy budov. Z uvedeného možno usudzovať, že na zabezpečenie financovania municipálneho rozvoja je esenciálne nasýtenie bežných potrieb miest a obcí, zabezpečenie určitej úrovne potrieb a služieb, ktoré predstavujú štandard. Až následne je možné dosahovať nadstavbové výsledky, pri ktorých je nevyhnuté venovať významnú pozornosť adekvátnemu vzdelávaniu či osвете o týchto návratných zdrojoch financovania, a predovšetkým možnostiach spolupráce verejného a súkromného sektora pri ich plánovaní, financovaní, príprave a realizácii.

#### **10.1.2 Súčasný systém financovania samospráv prostredníctvom výnosu daní z príjmov fyzických osôb**

Na základe realizovaného prieskumu väčšina respondentov označila súčasný systém financovania samospráv prostredníctvom výnosu daní z príjmov FO za čiastočne vyhovujúci, a to 39,8 % všetkých opýtaných. Na úrovni miest to bolo 50 % opýtaných a na úrovni ostatných obcí 39,2 %.

Z pohľadu lokalizácie územného celku sa z uvedených výsledkov vymyká Prešovský kraj a Košický kraj, kde väčšina obcí považuje súčasný systém v danej oblasti za úplne vyhovujúci – Košický kraj 49,3 % a Prešovský kraj 46,5 %.

Čo sa týka rozdelenia obcí podľa veľkostnej skupiny, tu je evidentná vyššia diverzita výsledkov prieskumu. Pri obciach do 2 000 obyvateľov je výsledok takmer úplne rovnomerne rozdelený

medzi odpovede „úplne vyhovujúci“ a „čiastočne vyhovujúci“, s rozdielom 0,3 % v prospech prvého. V prípade obcí nad 2 000 ale pod 5 000 obyvateľov je výrazne vyšší počet odpovedí na úrovni „čiastočne vyhovujúceho systému“ (52,9 %). Obce do 10 000 obyvateľov sú viac spokojné s daným stavom, a to s rozdielom 10 % oproti najvyššiemu výsledku. Zaujímavo vyznieva výsledok pre veľkostnú štruktúru obcí do 20 000 obyvateľov, kde je celkovo najvyšší výsledok až 83,3 % odpovedí na úrovni „čiastočne vyhovujúci“. V prípade obcí nad 20 000 obyvateľov je viac než o 10 % väčší dôraz na úplne vyhovujúci systém, a to na úrovni 57,1 %.

V odpovediach na otázku vo veci dôvodov nevyhovujúceho stavu súčasného systému financovania samospráv z výnosu daní z príjmov FO vidíme veľké rozdiely dané predovšetkým veľkostnou štruktúrou obcí. Ak si však vyhodnotíme výsledky v súlade s ich veľkosťou, vidíme značné podobnosti. V prípade malých obcí sa väčšina respondentov prikláňa k dôvodom ako nedostatočnosť týchto príjmov, neoptimálny vzorec na výpočet, či príliš komplikované kritériá nezohľadňujú reálne potreby (vek obyvateľa, nadmorská výška a pod.). Mnohé obce tiež pripomínajú neustály rast nákladov spojených nielen s originálnymi kompetenciami, ale aj s prenesenými, a absenciu ich samostatného financovania. Viackrát je ako návrh riešenia pripomínané zavedenie výnosu dane z príjmov právnických osôb.

Pri menších obciach viacerí respondenti uvádzajú, že tento typ príjmu obce nedostatočne pokrýva základný chod obce, a preto už vôbec nemôže slúžiť na financovanie nákladov spojených s ich rozvojom. Inšpiratívne tiež vyznieva jeden z návrhov poukazujúcich na možnosť adekvátneho smerovania časti výnosov daní z motorových vozidiel, či dokonca spotrebnej dane z pohonných hmôt špecificky pre obce na pokrytie výdavkov spojených so správou a opravou ciest.

Takisto je poukazované na to, že podielové dane z príjmov FO sú viazané, samozrejme, len na pracujúcich zamestnaných občanov, čo však ak má obec výrazne väčší počet nezamestnaných, dôchodcov a detí.

(Zaujímavé je tiež poukázanie na fakt, že mnohé výzvy, ktoré síce je možné využiť na financovanie rozvoja, nie sú priamo spojené s tými oblasťami, ktoré by obce mohli alebo potrebovali zveľaďiť, často sú tak riešené iné projekty, ktoré sú dostupné. Okrem toho ich využívanie je neraz spojené s náročnou a drahou administratívou, externými službami a rizikami.)

Bez ohľadu na veľkosť obce pribúdajú názory, že súčasný systém nezohľadňuje skutočný počet osôb prijímajúcich služby. Taktiež poukazujú na nestabilitu a vysokú rizikovosť závislosti.

Otázka z prieskumu zameraná na možnosť financovania samospráv aj z výnosu daní z príjmov PO je priamo nadväzná na množiac sa úvahy o efektívnejšom financovaní miest a obcí Slovenska. Z odpovedí na predchádzajúce dve otázky vyplýva jednoznačný záujem predovšetkým malých obcí o zavedenie takéhoto druhu príjmov pre obecný rozpočet, ktorý by viac reflektoval aj možnosť úhrady nákladov spojených s prípadným rozvojom obce, nielen zabezpečením základného chodu.

Z odpovedí na tretiu otázku môžeme vidieť jednoznačne prevažujúci záujem o tento spôsob zabezpečenia príjmovej stránky rozpočtu, o čom svedčí prevažujúci záujem vyjadrený výberom odpovede a), resp. b). Medzi vidieckymi sídlami a mestami nie je evidentný významný rozdiel, hoci trochu prekvapujúco vyznieva, že viac obcí sa prikláňa k možnosti úvahy než priamo k označeniu daného zdroja príjmu ako nevyhnutnosť. Môže to však byť spôsobené aj ich skepticizmom vo vzťahu k presadeniu schválenia takejto formy financovania. Najviac, 33,3 % respondentov sa prikláňa k označeniu tohto príjmu za nevyhnutnosť z veľkostnej štruktúry obcí do 10 000 obyvateľov, s tesným nasledovaním obcí pod 50 000 a do 2 000 obyvateľov.

### **10.1.3 Externé zdroje financovania rozvojových potrieb samosprávy využívané v súčasnosti**

Pri porovnaní odpovedí na túto otázku je jednoznačné, že absolútna väčšina municipalít využila v minulosti predovšetkým úver z komerčnej banky (87,5 % miest a 51,1 % obcí – ak sa

zameriame na obce podľa veľkostnej štruktúry, vidíme najčastejšiu skúsenosť u obcí nad 5 000 obyvateľov – blížiac sa k 90 %, pričom najmenšie skúsenosti vykazujú malé obce do 2 000 obyvateľov – 50,1 %. Úver zo SZRB je využívaný asi 15 % oslovených obcí, pričom nie je významný rozdiel medzi obcou a mestom. Financovanie z PPP zdrojov, ako vyplýva z prieskumu, je na veľmi nízkej úrovni, celkovo približne 1,5 %, najviac u obcí medzi 2 a 5-tisíc obyvateľov. Ostatné v otázke špecifikované externé zdroje financovania boli u respondentov veľmi málo využívané, najmenej zdroje zo SIH, ktorých čerpanie neuvádza ani jedna z oslovených samospráv.

Zaujímavé je, že v prípade obcí 26,7 % uvádza, že doteraz nevyužili žiadne externé zdroje financovania, najviac z veľkostnej štruktúry do 5 000 obyvateľov. Z iných v otázke nešpecifikovaných zdrojov financovania využívali municipalita predovšetkým: dotácie z Európskych fondov, z VÚC a štátneho rozpočtu, ako aj schémy ŠFRB, v menšej miere zdroje od externých donorov – Švajčiarsky finančný mechanizmus ( 1 obec do 2 000 obyvateľov).

## 10.2 Návrhy v oblasti komunálnych dlhopisov

Výhodami vydania emisie dlhopisov oproti klasickému bankovému úveru sú:

- diverzifikácia zdrojov financovania,
- možnosť získania relatívne veľkého objemu peňažných prostriedkov, dlhšia doba splatnosti,
- väčšia prestíž a publicita.

### Výhody emitentov komunálnych dlhopisov na regulovanom trhu BCPB

Mnohí emitenti si určite položia otázku, prečo by mali nimi vydané cenné papiere byť obchodované na burze cenných papierov, keď sa potrebný kapitál získal už na primárnom trhu. Investori obvykle nakupujú cenné papiere na primárnom trhu práve vtedy, keď sa ich emitent v emisných podmienkach zaviazal, že požiada o ich prijatie na trh burzy cenných papierov. Tým investori nadobúdajú záruku, že budú mať k dispozícii pravidelné informácie o emitentovi prostredníctvom plnenia informačných povinností emitentom a v prípade potreby budú môcť

cenné papiere kedykoľvek predať. Pre investorov je obchodovateľnosť emisie cenných papierov na burze zároveň zárukou tvorby objektívnej trhovej ceny.

Výhody emitentov z umiestnenia ich dlhopisov na BCPB sú najmä:

- tvorba aktuálnej trhovej ceny dlhopisov,
- vyššia likvidita v porovnaní s neverejne obchodovateľnými dlhopismi,
- možnosť prijatia dlhopisov do modulu tvorcov trhu, v ktorom sa každodenne určuje ich kurz,
- možnosť zaradenia dlhopisu do burzových indexov kapitálového trhu, čím sa zvyšuje prestíž emitenta,
- nižšie marketingové náklady spojené s vydávaním ďalších emisií cenných papierov,
- pravidelná propagácia emitenta,
- šírenie údajov o emitentovi a dlhopisoch domácim a zahraničným tlačovým agentúram (vrátane prehľadov o obchodovaní).

### 10.3 Návrhy v oblasti PPP projektov

PPP projekty ako kapitálovo náročná a časovo dlhodobá forma spolupráce verejného a súkromného sektora majú oproti iným formám financovania niekoľko nesporných výhod:

- prenos veľkej časti rizika na súkromný sektor,
- rozloženie platieb v čase,
- zapojenie inovácií dostupných súkromnému partnerovi,
- nákladová a výnosová efektivita projektu dosahovaná súkromným partnerom.

Hoci je prenos rizika na súkromného partnera jednou z najväčších výhod PPP projektov, istá časť z nich zostáva aj na strane verejného partnera. Jedna skupina týchto rizík je spojená s možnými komplikáciami stavebného konania a dosahov projektu na životné prostredie. Významnejšie riziko je spojené z možnosťou zlyhania verejného partnera. Možné je znížiť ho



primeranou verifikáciou kredibility partnera a najmä dôkladným zmluvným ošetrením všetkých aspektov PPP projektu.

Na strane možných nevýhod PPP projektov je ich vyššia cena, ktorá zohľadňuje práve časový a najmä výnosový aspekt investície súkromného partnera. Ďalšou slabou stránkou je pomerne vysoká náročnosť prípravy a realizácie PPP projektu. Z tohto dôvodu je vhodné zvážiť využitie externej odbornej pomoci, predovšetkým pri finančno-právnej a technickej stránke projektu.

### **10.3.1 Návrhy v oblasti rozhodovania o využití produktu garantovanej energetickej služby Slovak Investment Holding**

Cieľom projektu GES je zefektívniť energetické hospodárstvo poskytovaním energetických služieb tak, že dodávateľ služby garantuje úsporu prostredníctvom modernizácie technológií a budov. Finančné úspory by mali pokrývať splátky investície.

Už od začiatku dosahuje klient nejakú menšiu úsporu oproti pôvodným nákladom, po ukončení trvania zmluvy je celá úspora nákladov ziskom klienta. Výhodou z hľadiska klienta je, že v podstate od začiatku, ešte pred samotným splatením realizovaných opatrení, má k dispozícii moderné zrekonštruované zariadenie.

Výhody GES pre mesto/obec:

- okamžité zhodnotenie verejného majetku, bez potreby verejných zdrojov,
- obnova verejných budov v kombinácii so šetrnejším prístupom k životnému prostrediu,
- investíciu financuje súkromná spoločnosť – poskytovateľ GES, nie verejný subjekt,
- projektové riziko (nedosiahnutie garantovaných energetických úspor) ostáva na strane poskytovateľa GES,
- verejný subjekt investíciu spätne spláca iba z ušetrených výdavkov na energie.

Vzhľadom na pomerne vysokú technickú a administratívnu náročnosť projektov GES je ich príprava podporovaná zo strany verejných inštitúcií, a to prostredníctvom technickej asistencie poskytovanej Slovenskou inovačnou a energetickou (SIEA) na zabezpečenie realizácie vypracovania energetických posudkov budov s dôrazom na možnosti využitia

garantovanej energetickej služby, pomoc v procese vyhodnocovania energetických posudkov budov so zameraním na výber vhodných postupov realizácie zvyšovania energetickej efektívnosti budov a na pomoc a poradenstvo pri príprave štandardnej dokumentácie pre prípravnú fázu projektu GES, realizácii verejného obstarávania a príprave dokumentácie na realizáciu projektu GES. Zo zdrojov európskych štrukturálnych a investičných fondov je tiež možné spolufinancovať vypracovanie energetických auditov na identifikáciu opatrení, ktoré budú vhodné na financovanie prostredníctvom garantovaných energetických služieb.

Garantované energetické služby prinášajú v oblasti znižovania energetickej spotreby veľký potenciál pre vlastníkov a správcov budov, mestá a obce nevynímajúc. Kombinujú finančnú efektívnosť, moderné technológie a opatrenia na riešenie ekologických problémov.

Príbuznosť GES s princípom verejno-súkromného partnerstva sa prejavuje aj v podobnom spektre výhod a rizík oboch konceptov.

Hlavnými výhodami GES je možnosť vyriešiť problematiku energetickej efektívnosti budov bez potreby vlastných investícií, prenos rizika na súkromného partnera a prístup k inovatívnym riešeniam, ktoré sú k dispozícii partnerovi projektu. Najvýznamnejším rizikom je možnosť zlyhania verejného partnera. Toto je možné znížiť primeranou verifikáciou jeho kredibility a najmä dôkladným zmluvným ošetrením GES, pričom významnou pomocou v tejto oblasti je vzorová zmluva o GES dostupná na stránkach Ministerstva hospodárstva SR.

SIH pripravuje na Slovensku ďalšie opatrenia na podporu investičných schém pre poskytovateľov garantovaných energetických služieb a zároveň poskytuje poradenské služby pre subjekty verejnej správy, zaujímajúce sa o opravu a modernizáciu svojich budov pomocou garantovaných energetických služieb. Vzhľadom na relatívnu náročnosť prípravy a pomerne malé doterajšie skúsenosti s touto perspektívnou cestou financovania municipálneho rozvoja môže priniesť využitie takéhoto poradenstva pre mestá a obce vysokú pridanú hodnotu.

#### 10.4 Riziká alternatívneho financovania municipálneho rozvoja a možnosti ich predikovania

Riziká majú tendenciu k zvyšovaniu v menej rozvinutých regiónoch, predovšetkým kvôli možným následkom, ktoré sú omnoho zásadnejšie, keďže hranica akceptovateľného rizika je vzhľadom na ich finančný stav veľmi nízka.

Turbulencia ekonomického prostredia vytvára určité tlaky aj na subjekty verejnej správy, aby sa orientovali na oblasť manažmentu rizík v súvislosti s prevenciou a efektivitou výkonov vrátane vlastného financovania. Táto skutočnosť sa implementuje aj do oblasti dokumentácie, ktorá sa zameriava na hospodárnosť a výkonnosť inštitúcií verejnej správy, ako sú technické normy, rôzne finančno-ekonomické analýzy a podobne.

Posudzovanie rizík a zaobchádzanie s rizikom je prevenciou pred vznikom krízových javov s dopadom na konkurencieschopnosť, ekonomický rast a celkový hospodársky rozvoj príslušných municipalít.

Finančné riziko municipality môžeme charakterizovať ako pravdepodobnosť výskytu javu alebo udalosti, ktoré majú negatívny dopad na príjmovú, resp. výdavkovú časť rozpočtu, znížia merateľný ukazovateľ príslušného podprogramu, a tým aj efektivita dosahovaných cieľov (hodnota za peniaze) sa zníži. Výskyt rizika a veľkosť jeho následkov môžeme charakterizovať ako priebeh očakávanej udalosti alebo javu s príčinami vedúcimi k riziku a dosahmi, ktoré rizikom vznikli. Ak má byť systém manažerstva účinný, samosprávny orgán ako poskytovateľ služby musí akceptovať požiadavky občanov. Akceptácia by mala byť zohľadnená aj v oblasti rizík, ktoré sú determinované stupňom poznania daného javu alebo udalosti.

Nesmieme tiež zabúdať na sekundárny, reputačný vplyv pri aplikácii manažmentu rizík. Preventívne nástroje sú najúčinnnejšie, pretože sledujú zníženie pravdepodobnosti či následkov korupčného správania ešte pred ich samotnou realizáciou. Na druhej strane tiež poskytujú významný prínos v podobe zvýšenia povedomia v boji pred korupčným správaním, čo

pozitívne ovplyvňuje reputáciu regiónu, ktorý tak zaujíma významnejšie miesto pre príliv investícií v území.

#### 10.4.1 Manažment rizík alternatívneho financovania

Pred samotným začiatkom procesu manažmentu rizík je predovšetkým potrebné určiť akceptovateľnosť budúcich rizík – teda hranicu pre schopnosť prijať negatívne následky v prípade ich realizácie. Tieto úzko súvisia s inštitucionálnou finančnou gramotnosťou obce a sú dané rezervou finančných prostriedkov, ktorými obec disponuje a môže ich okamžite použiť na riešenie negatívnych dôsledkov či iného zlyhania.

Zároveň je potrebné venovať pozornosť aj charakteristike alebo odkazu na popis cieľov a ostatných strategických a operatívnych súvislostí – ako sú charakteristiky vonkajšieho a vnútorného prostredia.

Z pohľadu jednotlivých analytických nástrojov na posúdenie budúcich rizík je vždy vhodné najskôr vykonať finančnú analýzu, a to v týchto intenciách:

- Posúdenie rizík, ktoré vyplývajú zo súčasných postupov financovania rozvoja príslušnej municipality (jedine tak bude možné následne porovnať výsledné, a to ako negatívne, tak aj pozitívne vplyvy nových alternatívnych možností financovania).
- Analýza majetku obce – pojednávame v kapitole 7 – v tomto bode je predovšetkým potrebné upriamiť pozornosť nielen na samotnú štruktúru a hodnotu majetku obce, ale aj na spôsob financovania údržby, opráv a reprodukcie vo vzťahu k majetku.
- Analýza finančného majetku obce – ak ním disponuje, v akej štruktúre.
- Analýzy krátkodobého finančného majetku obce.

Postup posúdenia rizík financovania municipálneho rozvoja (vrátane alternatívnych zdrojov):

1. identifikácia aktív,
2. určenie hodnoty aktív – vrátane významu straty pre obec,
3. identifikácia zdrojov ohrozenia z vonkajšieho i vnútorného prostredia,

4. identifikácia zraniteľných miest,
5. určenie závažnosti hrozieb a určenie miery zraniteľnosti.

Oproti podnikom a dokonca aj v porovnaní so štátom má obec výhodu vo forme podmienok, ktoré zabraňujú ich neúmernému zadlžovaniu, a to aj prostredníctvom povinnosti hospodáriť s vyrovnaným, resp. prebytkovým rozpočtom, ale aj povinnosťou, ako hospodáriť s rezervným fondom. Na druhej strane tieto podmienky však predstavujú aj určitú nevýhodu, keď obec nemôže využívať niektoré síce rizikové, ale výnosné scenáre vývoja.

#### 10.4.2 Posúdenie rizík alternatívneho financovania

Zámerom je vytvoriť zoznam udalostí, ktoré by mohli ovplyvniť každý prvok definovanej štruktúry. Tieto udalosti sa potom rozoberajú podrobnejšie s cieľom zistiť, čo sa môže stať.

Jednou z metód ako zosumarizovať spôsoby, ktorými vzniká riziko v organizácii, je použiť šablónu na identifikáciu rizika. Čo sa stane ak... (What if Analysis - WFA) - je identifikácia nebezpečných stavov v procese pomocou charakteristických otázok začínajúcich tradičným „Čo sa stane ak...?“

- Analýza rizík - oddelenie prijateľných rizík od veľkých rizík a poskytnúť údaje, ktoré by pomohli pri hodnotení rizík a zaobchádzaní s nimi.
- Odhadnúť negatívne ujmy, ktoré môžu vzniknúť pri potenciálnom rozvinutí rizika do krízového javu.
- Definovať hrozby, pravdepodobnosti ich uskutočnenia a vplyvu na vybrané aktíva.

Na zníženie administratívnej náročnosti celého procesu odporúčame využiť semi-kvantitatívny prístup k analýze rizík, ktorý umožňuje zapojenie aj väčšieho počtu posudzovateľov.

V semi-kvalitatívnej analýze sa kvalitatívnym mierkam priradujú hodnoty na vopred určenej škále. Čísla je možné kombinovať podľa určeného vzťahu z množstva výrazov za predpokladu,

že systém použitý pri priradovaní priorít zodpovedá systému vybratému na pridelovanie čísel a ich kombinovaniu. Cieľom je vytvoriť podrobnejšie postupy priradovania priorít, než aké sa zvyčajne dosiahnu v kvalitatívnej analýze, ale nenavrhopovať nijaké skutočné hodnoty rizík, o ktoré sa pokúša kvantitatívna analýza.

#### **10.4.3 Metodický postup posudzovania rizík – prehľad budúceho výberu efektívneho postupu na potreby riadenia rizík alternatívneho financovania municipálneho rozvoja**

Riziko predstavuje príležitosť zmeny, ktorá zásadným spôsobom ovplyvní naše vytýčené ciele, a to ako negatívne, tak aj pozitívne. Môžeme dosiahnuť nižší výsledok než sme očakávali, ale aj mimoriadne dobrý výsledok, či naopak výraznú stratu.

Hodnotenie rizika zahŕňa porovnanie úrovne rizika získaného v procese analýzy s vopred určenými kritériami rizika. Analýza rizika a kritériá, s ktorými sa riziká pri vyhodnocovaní porovnávajú, majú vychádzať z rovnakého základu. To znamená, že kvalitatívne vyhodnocovanie zahŕňa porovnanie kvalitatívnej úrovne rizika s kvalitatívnymi kritériami, zatiaľ čo kvantitatívne vyhodnocovanie zahŕňa porovnanie číselnej hodnoty rizika s kritériom, ktoré možno vyjadriť konkrétnym číslom, ako je úmrtnosť, frekvencia alebo finančná hodnota. Do úvahy sa majú brať ciele organizácie a rozsah príležitostí, ktoré by mohli vyplynúť z potlačenia rizika. Rozhodnutia musia brať do úvahy širšiu súvislosť rizika a zahŕňať tolerovanie rizík vytvorených účastníkmi odlišnými od organizácie, ktorá z toho má úžitok.

Hodnotenie rizika je vyhodnotenie ocenení (výsledkov z procesu AR) porovnaním s cieľmi alebo kritériami.

Vyhodnotenie rizika zahŕňa prioritizáciu rizík, ktorých miera bola stanovená v procese analýzy rizika. Vychádzame z logického postupu: „Riziká s väčšími alebo nepriaznivejšími následkami budú prioritnejšie, teda budeme im venovať vyššiu pozornosť než iným rizikám“.

Podľa potenciálneho finančného dopadu straty – členenie rizík do skupín: bežné riziko, dôležité riziko, kritické riziko.

Okrem stanovenia možnej finančnej straty – v procese analýzy rizika, v procese hodnotenia sa stanovuje schopnosť obce či mesta absorbovať, čiže vyrovnáť sa s príslušnými finančnými stratami.

Preto je dôležité, aby si municipalita primárne určila tzv. kritériá hodnotenia. To znamená, že ešte pred začiatkom samotného procesu analýzy a hodnotenia rizík si obec stanoví pre jednotlivé ohrozenia plynúce z identifikovaných rizík limity, ktoré je schopná absorbovať.

Napríklad zistenie úrovne nepoistenej straty, ktorú municipalita môže uniesť bez nutnosti výpožičiek, ako aj zistenie výpožičnej kapacity miestnej územnej samosprávy s ohľadom na svoj aktuálny rozpočet a platné pravidlá úverového zaťaženia.

**Tabuľka 8 Analýza rizík pomocou metódy „WHAT-IF“**

What If? Čo sa stane, ak?	Odpoveď Vrátane kauzálnych vzťahov:	Pravdepodobnosť (1 až 5)	Následky Finančné (1 až 5)	Následky nefinančné (nesplnenie plánu, zníženie reputácie) (1 až 5)	Celkové riziko 2 - 50
Dôjde k nesplneniu merateľných ukazovateľov rozvojového projektu	Vrátenie časti grantu	4	4	2	24
	Vrátenie celého grantu	3	5	5	30
	Predĺženie trvania projektu	4	3	3	24

Zdroj: Vlastné spracovanie

#### Návrh metodického postupu posúdenia rizík

$$R = \sum P_i \times N_i = P_1 \times N_1 + P_2 \times N_2$$

$P_1$  = pravdepodobnosť realizácie rizika v podobe konkrétnej udalosti

$N_1$  = finančný následok (strata, zvýšenie nákladov, pokles príjmov, pokles hodnoty aktív – napr. majetku)

**N<sub>2</sub>** = nefinančný následok (projekt municipálneho rozvoja – kvalita, reputácia, transparentnosť, administratívna záťaž)

## 10.5 Zhrnutie a návrh optimalizácie

### **Digitálna daň môže byť korektorom negatívnych dosahov pri optimalizácii financovania municipalít.**

Slovensko urobilo prvý krok v zdaňovaní výnosov prevádzkovateľov služieb digitálnych platforiem, ako je „UBER“ či „airbnb“, keď Národná rada Slovenskej republiky schválila novelu zákona č. 595/2003 Z. z. o dani z príjmov. S účinnosťou od 1. januára 2018 totiž zaviedla povinnosť zdať príjem týchto prevádzkovateľov z elektronických služieb, ak k nemu došlo pri podnikaní na území Slovenskej republiky.

Ďalšie pokusy boli v roku 2018, avšak vzhľadom na chýbajúcu spoločnú legislatívu v tejto oblasti zo strany EÚ Slovensko nepokračovalo v tomto procese. Malo v úmysle zdať spoločnosti ako Google a ďalšie, poskytujúce svoje digitálne platformy na internete, ktoré využívajú mnohé podnikateľské subjekty pri predaji svojich tovarov či poskytovaní služieb prostredníctvom internetu.

Pravdou je, že výnos z takejto dane nie je možné očakávať v miliónoch ani desiatkach eur. Na Slovensku výnos môžeme očakávať na úrovni zhruba 7 miliónov eur.

Výnos z tejto dane by však mohol byť použitý ako korektor pri výpadku príjmov z podielových daní z dôvodu úpravy vzorca, ktorou sa výnos z podielových daní rozdeľuje subjektom územnej samosprávy pre tie obce, ktoré by na tejto optimalizácii celkového systému strácali. V EÚ sú aj hlasy, ktoré preferujú, aby digitálna daň mala charakter európskej dane a jej výnosy boli vlastným príjmom rozpočtu EÚ.



## ZÁVER

Štáty a všetky subjekty verejnej správy, a teda aj subjekty miestnej samosprávy stoja dnes pred obrovskou výzvou. Ako v čase, keď ekonomika je ochromená pandémiou a jej internacionalizácia šíri ekonomické problémy do všetkých krajín sveta, dokážu zvládnuť túto situáciu udržateľným spôsobom? Ako poskytovať obyvateľom a občanom kvalitné verejné služby a kvalitné verejné statky a uspieť v zápase s celkovými finančnými problémami postihnutej ekonomiky, ktorá sa bude ešte dlho spamätávať? Odpoveďou na túto otázku je, inovovať aj v oblasti finančného inžinierstva.

Znamená to nebrániť sa novým metódam a formám financovania municipálneho rozvoja. Samozrejme, že vlastné zdroje na poskytovanie lepších služieb obyvateľom obcí a miest stačiť nebudú. Potrebné je dať obyvateľom jasný signál, že je na prvom mieste a že vedenie obce či mesta sa vie postarať o jeho služby v oblasti školstva, sociálnej oblasti, dopravy, kultúry, zdravotníctva. Bez investícií to nepôjde, a preto je nevyhnutné optimalizovať finančnú štruktúru majetku a zdrojov na jeho obstaranie a tiež správne zvoliť pomer medzi vlastnými a externými zdrojmi financovania lepšej budúcnosti obce či mesta.

Zlaté ekonomické pravidlo hovorí, že najdrahšie sú vždy vlastné zdroje. Pochopiteľne, pretože keď obce a mestá minú na svoj rozvoj vlastné peniaze, neostane im už nič. Treba, aby sa ďalší obecný a mestský rozvoj financoval jednak z vlastných peňazí aj z externých zdrojov, pretože tým sa zvýši finančná kapacita a tá zas umožní podnecovať a podporovať municipálny rozvoj. Úvery, komunálne dlhopisy, ale aj verejno-súkromné partnerstvá a tiež využitie finančnej participácie Slovak Investment Holdingu, a.s., sú príležitosťou, ktoré umožnia obciam a mestám naplniť výzvu a poskytnúť svojim obyvateľom väčšiu kvalitu a rozsah verejných komunálnych služieb. Nutné je, aby obce a mestá a ich reprezentanti prelomili bariéru obavy z finančného inžinierstva a nebránili sa novým mechanizmom financovania. To však predpokladá zvyšovanie odbornej úrovne a pripravenosti čeliť týmto výzvam a ZMOS im v tom úsilí pomôže. Aj táto štúdia je jedným z príspevkom pre nich, ako pochopiť nové finančné nástroje a ako zvýšiť informovanosť o nich.

## ZOZNAM BIBLIOGRAFICKÝCH ODKAZOV

### 1. Knihy / Monografie

BINEK, J. 2006. Analýza finančných možností obcí jako předpoklad pro efektivní finanční řízení obce. In Management územní samosprávy s důrazem na využití nástrojů zvyšování příjmů a snižování výdajů rozpočtů územních samosprávných celků. Brno : Masarykova univerzita, 2006. ISBN 80-210-3957-4.

DRENNAN, L.T. – MCCONNEL, A. – STARK, A. 2015. Risk and Crisis Management in the Public Sector. New York : Routledg, 2015. 263 s. ISBN 978-0-415-73969-6.

GOZORA, V. 2000. Krízový manažment. Nitra : SPU, 2000. 171 s. ISBN 80-7137-802-X.

HABÁNIK, J. a kol. 2012. Hospodárska politika (teória a súčasné problémy). Trenčín : Fakulta sociálno-ekonomických vzťahov TNUAD, 2012. ISBN: 978-80-8075-552-2.

HAMALOVÁ, M. – BELAJOVÁ, A. 2010. Komunálna ekonomika a politika. Bratislava : Merkury 2010, 299 s. ISBN 978-80-89458-11-0.

HAMERNÍKOVÁ, B. a kol. 2007. Veřejné finance. Praha : ASPI, 2007. ISBN: 978-80-7357-301-0.

IBP. 2012. The Power Of Making It Simple: A Government Guide To Developing Citizens Budgets. Dostupné na internete: < <https://www.internationalbudget.org/publications/the-power-of-making-it-simple-a-government-guide-to-developing-citizens-budgets/>>.

Inštitút finančnej politiky MFSR. Prognózovanie dane z príjmov právnických osôb v SR.

JAKOLJEVIČ, V. 2005. Crisis Management and Restructuring of the National Service in Emergencies at the Level of Serbia and Montenegro State Union. In: Riešenie krízových situácií v špecifickom prostredí. Žilina : Edis-ŽU, 2005. s. 533-539.

JANKAL, R. 2005. Managing Risk. In: Riešenie krízových situácií v špecifickom prostredí. Žilina : Edis-ŽU, 2005, s. 215-218.

NISPACEE. 2010. Municipal Asset Management in Transition Countries: Selected Case Studies. Bratislava : NISPAcee Press. ISBN: 978-80-89013-48-7.

OLÁH, M. 2008. Interný audit vo verejnej správe. Bratislava : Sprint dva, 2008. 225 s. ISBN 978-80-969927-2-0.

PALKO, F. – HABÁNIK, J. 2012. Hospodárska politiky, vybrané kapitoly. Bratislava : Sprint 2, 2012. ISBN: 978-8089393879.

PAULÍK, D. 2012. Základy financií a meny. Bratislava : Inštitút aplikovaného manažmentu. ISBN: 078-80-89600-06-09.

PEKOVÁ, J. – PILNÝ, J. 2002. Veřejná správa a finance veřejného sektoru. Praha : ASPI Publishing, 2002. 442 s. ISBN 80-86395-21-9.

REPKA, I. 2002. Manažment krízových situácií. Nitra : SPU, 2002. 124 s. ISBN 80-8069128-2.

ROMANČÍKOVÁ, E. 2014. Verejno-súkromné partnerstvá ako forma financovania environmentálnych projektov. Sustainability – Environment – Safety. In: Zborník z medzinárodnej vedeckej konferencie, Bratislava, 27. november 2014. s. 84 – 89. Dostupné na internete: <[https://www.sszp.eu/wp-content/uploads/2014\\_konf\\_SES\\_\\_p-84\\_\\_Romancikova\\_.pdf](https://www.sszp.eu/wp-content/uploads/2014_konf_SES__p-84__Romancikova_.pdf)>.

ROSOVÁ, V. 1998. Neurčitost, zmeny sociálnych identít a význam rizika. In Bačová. V. 1997. Identity v meniacej sa spoločnosti, Košice : SAV, 1997. 286 s. ISBN: 8096762133.

SCHÖFFEL, J. – JAMEČNÝ, Ľ. – Ondrejčíková, S. 2014. Participatívne plánovanie na úrovni samosprávy (príručka pre samosprávy). ISBN 978-80-88999-48-5

ŠIMÁK, L. 2001. Krízový manažment vo verejnej správe. 2.vyd. Žilina : EDIS, 2001. 243 s. ISBN 80-88829-13-5.

ŠVANTNEROVÁ, Ľ. - KOŽIAK, R. 2005. Ekonomika miestnej samosprávy. Banská Bystrica : UMB 2005, 95 s. ISBN 80-8083-117-3.

VLACH, J. – PAVEL, J. – SYČÁKOVÁ – BEBLAVÁ, E. 2008. Príručka pre správne používanie projektov PPP. Bratislava. Transparency International Slovensko. 2008. 64 s. ISBN 978 – 80 – 89244 – 37 – 9.

## 2. Elektronické dokumenty

COE – Aboutus [online]. 2020. [cit. 2020-05-10]. Dostupné na internete: <<https://coebank.org/en/>>.

COE – Education [online]. 2020. [cit. 2020-05-10]. Dostupné na internete: <<https://coebank.org/en/project-financing/sectors/education/>>.

COE – Environment [online]. 2020. [cit. 2020-05-10]. Dostupné na internete: <<https://coebank.org/en/project-financing/sectors/environment/>>.

COE – Evaluation Cycles [online]. 2020. [cit. 2020-05-10]. Dostupné na internete: <<https://coebank.org/en/project-financing/evaluation/evaluation-cycles/>>.

COE – Evaluation How We Work [online]. 2020. [cit. 2020-05-10]. Dostupné na internete: <<https://coebank.org/en/project-financing/evaluation/evaluation-how-we-work/>>.

COE – Handbook for the Preparation and Implementation of Projects [online]. 2020. [cit. 2020-05-10]. Dostupné na internete: <[https://coebank.org/documents/874/Handbook\\_for\\_the\\_Preparation\\_and\\_Implementation\\_of\\_Projects\\_2020.pdf](https://coebank.org/documents/874/Handbook_for_the_Preparation_and_Implementation_of_Projects_2020.pdf)>.

COE – Health [online]. 2020. [cit. 2020-05-10]. Dostupné na internete: <<https://coebank.org/en/project-financing/sectors/health/>>.

COE – Housing and Social Integration [online]. 2020. [cit. 2020-05-10]. Dostupné na internete: <<https://coebank.org/en/project-financing/evaluation/evaluation-cycles/housing-social-integration/>>.

COE – How Access CEB Financing [online]. 2020. [cit. 2020-05-10]. Dostupné na internete: <<https://coebank.org/en/project-financing/how-access-ceb-financing/>>.

COE – Project Financing Evaluation [online]. 2020. [cit. 2020-05-10]. Dostupné na internete: <<https://coebank.org/en/project-financing/evaluation/>>.

Dôvodová správa k zákonu o rozpočtovom určení výnosov z dane fyzických osôb. Dostupné na internete: <<https://www.mfsr.sk/sk/financie/verejne-financie/fiskalna-decentralizacia>>.

Dôvodová správa k zákonu o obecnom zriadení. Dostupné na internete: <<https://www.nrsr.sk/web/Default.aspx?sid=zakony/zakon&MasterID=6596>>.

Dôvodová správa k zákonu o rozpočtovej zodpovednosti. Dostupné na internete: <<https://www.epi.sk/dovodova-sprava/Dovodova-sprava-k-zakonu-c-493-2011-Z-z.htm>>.

Dôvodové správy k zákonu o rozpočtových pravidlách pre územnú samosprávu. Dostupné na internete: <<https://www.mfsr.sk/sk/financie/verejne-financie/regulacny-komplex-pravnych-noriem-metodickych-postupov-z-oblasti-rozpocetoveho-procesu/zakon-rozpocetovych-pravidlach-uzemnej-samospravy/dovodove-spravy-k-zakonu-rozpocetovych-pravidlach-uzemnej-samospravy>>.

Dôvodové správy k zákonu o rozpočtových pravidlách verejnej správy. Dostupné na internete: <<https://www.mfsr.sk/sk/financie/verejne-financie/regulacny-komplex-pravnych-noriem-metodickych-postupov-z-oblasti-rozpocetoveho-procesu/zakon-rozpocetovych-pravidlach-verejnej-spravy/dovodove-spravy-k-zakonu-c-523-z-23-septembra-2004-rozpocetovych-pravidlach-verejnej-spravy>>.

Dôvodové správy, komentáre k Ústave SR. Dostupné na internete: <<https://www.epi.sk/zz/1992-460>>.

EIB – Blending [online]. 2020. [cit. 2020-05-03]. Dostupné na internete: <<https://www.eib.org/en/products/blending/index.htm>>.

EIB – Blending CEF [online]. 2020. [cit. 2020-05-02]. Dostupné na internete: <<https://www.eib.org/en/products/blending/cef/index.htm>>.

EIB – ELENA [online]. 2020. [cit. 2020-05-03]. Dostupné na internete: <<https://www.eib.org/en/products/advising/elena/index.htm>>.

EIB – EU Blending Facilities [online]. 2020. [cit. 2020-05-02]. Dostupné na internete: <<https://www.eib.org/en/products/blending/eu-blending-facilities/index.htm>>.

EIB – Framework loans for the public sector [online]. 2020. [cit. 2020-05-02]. Dostupné na internete: <<https://www.eib.org/en/products/loans/framework-public-sector.htm>>.

EIB – Market Development [online]. 2020. [cit. 2020-05-03]. Dostupné na internete: <<https://www.eib.org/en/products/advisory-services/market-development.htm>>.

EIB – Municipal Infrastructure [online]. 2017. [cit. 2020-05-03]. Dostupné na internete: <[https://www.eib.org/attachments/efs/eibis\\_2017\\_municipality\\_en.pdf](https://www.eib.org/attachments/efs/eibis_2017_municipality_en.pdf)>. ISBN: 978-92-861-3503-3.

EIB – Products [online]. 2020. [cit. 2020-05-03]. Dostupné na internete: <<https://www.eib.org/en/products/index.htm>>.

EIB – Public Sector [online]. 2020. [cit. 2020-05-02]. Dostupné na internete: <<https://www.eib.org/en/products/loans/public-sector.htm>>.

EIB – Public Sector [online]. 2020. [cit. 2020-05-03]. Dostupné na internete: <<https://www.eib.org/en/products/loans/public-sector.htm>>.

EIB – The EU Urban Agenda Toolbox [online]. 2016. [cit. 2020-05-02]. Dostupné na internete: <[https://www.eib.org/attachments/thematic/the\\_eu\\_urban\\_agenda\\_toolbox\\_sk.pdf](https://www.eib.org/attachments/thematic/the_eu_urban_agenda_toolbox_sk.pdf)>. ISBN: 978-92-861-2743-4.

EIB – Venturedebt [online]. 2020. [cit. 2020-05-02]. Dostupné na internete: <<https://www.eib.org/en/products/equity/venture-debt.htm>>.

EIB – What are ESIF Financial Instruments [online]. 2020. [cit. 2020-05-02]. Dostupné na internete: <<https://www.eib.org/en/products/blending/esif/index.htm>>.

EIB at a glance [online]. 2020. [cit. 2003-01-10]. Dostupné na internete: <<https://www.eib.org/en/publications/the-eib-at-a-glance>>. ISBN: 978-92-861-4503-2.

EURÓPSKY DVOR AUDÍTOROV. 2018. Osobitná správa. Verejno-súkromné partnerstvá v EÚ: rozsiahle nedostatky a obmedzené prínosy. Luxembourg. 2018. 79 s. ISBN: 978-92-872-9496-8. Dostupné na internete: <<https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/60c96c8c-af5e-11e8-99ee-01aa75ed71a1/language-sk/format-PDF/source-76032807>>.

EUROSTAT. 2018. A Guide to the Statistical Treatment of Energy Performance Contracts. Luxembourg. 2018. 172 s. Dostupné na internete: <[https://www.eib.org/attachments/pj/guide\\_to\\_statistical\\_treatment\\_of\\_epcs\\_en.pdf](https://www.eib.org/attachments/pj/guide_to_statistical_treatment_of_epcs_en.pdf)>.

MINISTERSTVO FINANCIÍ SR. 2008. Prístup k riadeniu rizík v PPP projektoch. 01/2008.

MINISTERSTVO FINANCIÍ SR. 2009. Analýza právnych predpisov vo vzťahu k realizovateľnosti projektov verejno-súkromného partnerstva (PPP) v Slovenskej republike a návrh legislatívnych opatrení v oblasti

PPP. Bratislava. 2009. 167 s. Dostupné na internete:  
<<https://rokovania.gov.sk/RVL/Material/9274/1>>.

MINISTERSTVO FINANCIÍ SR. 2015. Postup pri príprave a realizácii PPP projektu a kontrolný proces. Druhé aktualizované vydanie. Bratislava. 2015. 86 s. Dostupné na internete:  
<<https://www.mfsr.sk/files/sk/financie/ppp-projekty/metodicke-dokumenty-k-ppp-projektom/postup-pri-priprave-realizacii-ppp-projektu-kontrolny-proces.pdf>>.

MINISTERSTVO FINANCIÍ SR. 2017. Metodické usmernenie sekcie auditu a kontroly Ministerstva financií SR č. MF/015729/2017 - 1411 k finančnému riadeniu.

MINISTERSTVO FINANCIÍ SR. 2018. Konceptia rozvoja garantovaných energetických služieb vo verejnej správe Slovenskej republiky. Bratislava. 2018. 38 s. Dostupné na internete:  
<<https://rokovania.gov.sk/RVL/Material/23066/1>>.

MINISTERSTVO HOSPODÁRSTVA SR. 2019. Postup pri príprave a realizácii garantovaných energetických služieb vo verejnej správe. Bratislava. 2019. 26 s. Dostupné na internete:  
<<https://www.economy.gov.sk/uploads/files/9RzCnDAw.pdf>>

Nariadenie vlády SR č. 668/2004 o rozdeľovaní výnosov z dane z príjmov z fyzických osôb územnej samospráve.

OECD Handbook on Information, Consultation and Public Participation in Policy-Making (OECD, 2001). Dostupné na: <<https://www.internationalbudget.org/wpcontent/uploads/Citizens-as-Partners-OECD-Handbook.pdf>>.

OECD. 2010. Producing a Citizens' Guide to the Budget: Why, What and How? Dostupné na internete:  
<<https://www.internationalbudget.org/wpcontent/uploads/Producing-a-Citizens-Guide-to-theBudget.pdf>>.



OTP banka – Samosprávy [online]. 2020. [cit. 2020-02-23]. Dostupné na internete:  
<<https://www.otpbanka.sk/samospravy>>.

Prevádzkový poriadok Centrálny depozitár cenných papierov, a.s. Dostupné na internete:  
<<https://www.cdcp.sk/dokumenty/prevadzkovy-poriadok>>.

Prima banka – Samosprávy [online]. 2020. [cit. 2020-02-23]. Dostupné na internete:  
<<https://www.primabanka.sk/pre-samospravy>>.

Slovenská sporiteľňa – Územné samosprávy [online]. 2020. [cit. 2020-02-23]. Dostupné na internete:  
<<https://www.slsp.sk/sk/vans>>

SZRB – Úvery [online]. 2020. [cit. 2020-02-23]. Dostupné na internete  
<<https://www.szrb.sk/sk/uvery/>>

VÚB – Samospráva a neziskový sektor [online]. 2020. [cit. 2020-02-23]. Dostupné na internete  
<<https://www.vub.sk/samosprava-neziskovy-sektor/>>.

SZRB – Banková záruka na obnovu bytového fondu [online]. 2020. [cit. 2020-04-12]. Dostupné na internete: <[https://www.szrb.sk/files/files/BZ\\_obnova%20bytoveho%20fondu\\_SFRB\(1\).pdf](https://www.szrb.sk/files/files/BZ_obnova%20bytoveho%20fondu_SFRB(1).pdf)>.

SZRB – Banková záruka na úver [online]. 2020. [cit. 2020-04-12]. Dostupné na internete:  
<<https://www.szrb.sk/files/files/BZ%20na%20%20uver.pdf>>.

SZRB – Banková záruka na zábezpeku k verejnému obstarávaniu [online]. 2020. [cit. 2020-04-12].  
Dostupné na internete:  
<[https://www.szrb.sk/files/files/BZ%20na%20zabezpeku%20k%20verejnemu%20obstaravaniu\\_akt.pdf](https://www.szrb.sk/files/files/BZ%20na%20zabezpeku%20k%20verejnemu%20obstaravaniu_akt.pdf)>.

SZRB – Banková záruka na zálohovú platbu nenávratného finančného príspevku zo štrukturálnych fondov EÚ pre municipality [online]. 2020. [cit. 2020-04-12]. Dostupné na internete: <[https://www.szrb.sk/files/files/BZ\\_Zaloh%20platba%20NFP\\_municipality.pdf](https://www.szrb.sk/files/files/BZ_Zaloh%20platba%20NFP_municipality.pdf)>.

SZRB – Banková záruka za zálohovú platbu [online]. 2020. [cit. 2020-04-12]. Dostupné na internete: <[https://www.szrb.sk/files/files/BZ\\_za\\_zalohovu\\_platbu.pdf](https://www.szrb.sk/files/files/BZ_za_zalohovu_platbu.pdf)>.

SZRB – Bankové informácie [online]. 2020. [cit. 2020-05-16]. Dostupné na internete: <<https://www.szrb.sk/sk/bankove-informacie/>>.

SZRB – Bankové záruky [online]. 2020. [cit. 2020-05-16]. Dostupné na internete: <<https://www.szrb.sk/sk/bankove-zaruky/>>.

SZRB – Bežný účet [online]. 2020. [cit. 2020-04-12]. Dostupné na internete: <[https://www.szrb.sk/files/files/Bezny%20ucet\\_01012017.pdf](https://www.szrb.sk/files/files/Bezny%20ucet_01012017.pdf)>.

SZRB – EÚ úver [online]. 2020. [cit. 2020-04-12]. Dostupné na internete: <[https://www.szrb.sk/files/files/EUver%20-%20ROZVOJ\\_produktova%20informacia\(1\).pdf](https://www.szrb.sk/files/files/EUver%20-%20ROZVOJ_produktova%20informacia(1).pdf)>.

SZRB – Priamy úver [online]. 2020. [cit. 2020-04-12]. Dostupné na internete: <<https://www.szrb.sk/files/files/Priamy%20uver.pdf>>.

SZRB – Rýchla banková záruka [online]. 2020. [cit. 2020-04-12]. Dostupné na internete: <<https://www.szrb.sk/files/files/Rychla%20BZ%20SZRB.pdf>>.

SZRB – Schéma pomoci de minimis [online]. 2020. [cit. 2020-04-12]. Dostupné na internete: <[https://www.szrb.sk/files/files/schema\\_de\\_minimis.pdf](https://www.szrb.sk/files/files/schema_de_minimis.pdf)>.

SZRB – Termínovaný vklad [online]. 2020. [cit. 2020-04-12]. Dostupné na internete: <<https://www.szrb.sk/files/files/Terminovany%20vklad.pdf>>.

SZRB – Úver na obnovu bytového fondu [online]. 2020. [cit. 2020-04-12]. Dostupné na internete: <[https://www.szrb.sk/files/files/Uver\\_obnova%20BF\(1\).pdf](https://www.szrb.sk/files/files/Uver_obnova%20BF(1).pdf)>.

SZRB – Úver na prípravu a realizáciu projektov z fondov EÚ [online]. 2020. [cit. 2020-04-12]. Dostupné na internete: <[https://www.szrb.sk/files/files/Uver\\_pripr\\_real\\_EU.pdf](https://www.szrb.sk/files/files/Uver_pripr_real_EU.pdf)>.

SZRB – Vkladové produkty [online]. 2020. [cit. 2020-05-16]. Dostupné na internete: <<https://www.szrb.sk/sk/vkladove-produkty/>>.

SZRB - Závazný prísľub o budúcom vystavení bankovej záruky na úvery ŠFRB pre obce na kúpu nájomných bytov [online]. 2020. [cit. 2020-04-12]. Dostupné na internete: <[https://www.szrb.sk/files/files/Zavaezny%20prislub\\_bud%20BZ\\_SFRB\\_najomne%20byty\\_obce.pdf](https://www.szrb.sk/files/files/Zavaezny%20prislub_bud%20BZ_SFRB_najomne%20byty_obce.pdf)>.

Usmernenie Ministerstva financií SR k riadeniu a analýze rizík – Finančný spravodajca 01/2006. Ročník 40. ISSN 1335-0498.

Ústavný zákon č. 460/1992 Zb. Ústava Slovenskej republiky.

Ústavný zákon č. 493/2011 Z. z. – ustavný zákon o rozpočtovej zodpovednosti.

VÚB – Neziskový sektor [online]. 2020. [cit. 2020-02-23]. Dostupné na internete: <<https://www.vub.sk/samosprava-neziskovy-sektor/>> .

Zákon č. 138/1991 o majetku obcí.

Zákon č. 150/2013 Z. z. o štátnom fonde rozvoja bývania.

Zákon č. 254/2015 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 50/1976 Zb. o územnom plánovaní a stavebnom poriadku (stavebný zákon) v znení neskorších predpisov.

Zákon č. 336/2015 Z. z. o podpore najmenej rozvinutých okresov a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

Zákon č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov.

Zákon č. 483/2001 Z. z. o bankách a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

Zákon č. 493/2011 o rozpočtovej zodpovednosti.

Zákon č. 523/2004 o rozpočtových pravidlách verejnej správy.

Zákon č. 530/1990 Z. z. o dlhopisoch.

Zákon č. 539/2008 Z. z. o podpore regionálneho rozvoja v znení neskorších predpisov.

Zákon č. 564/2004 Z. z. - o rozpočtovom určení výnosu dane z príjmov územnej samosprávy a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

Zákon č. 58/2018, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 336/2015 Z. z. o podpore najmenej rozvinutých okresov a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení zákona č. 378/2016 Z. z. a ktorým sa mení zákon č. 539/2008 Z. z. o podpore regionálneho rozvoja v znení neskorších predpisov.

Zákon č. 583/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

Zákon NR SR č. 138/1991 Zb. o majetku obcí v znení neskorších zmien a doplnení.

Zákon NR SR č. 357/2015 Z. z. o finančnej kontrole a audite a o zmene a doplnení niektorých zákonov, v znení neskorších zmien a doplnení.

## PRÍLOHY

### Príloha 1 Prieskum č. 19/2020 Alternatívne financovanie municipálneho rozvoja

**Cieľ:** Prieskumom kvantifikujeme postoje reprezentatívnej vzorky starostov a primátorov k alternatívnym možnostiam financovania municipálneho rozvoja z hľadiska ich postojov k súčasnému modelu financovania a ďalším nástrojom, ktoré umožňujú rozšíriť ich príjmové možnosti.

**Cieľová skupina:** Cieľovou skupinou sú štatutárni predstavitelia miest a obcí z jednotlivých veľkostných kategórií samospráv s prihliadnutím na garanciu reprezentatívnosti.

**1) Aký je podľa vás súčasný systém financovania samospráv prostredníctvom výnosu daní z príjmov fyzických osôb?**

- a) úplne vyhovujúci
- b) čiastočne vyhovujúci
- c) nevyhovujúci
- d) neviem sa vyjadriť

**2) Napíšte, prosím, vaše dôvody, pre ktoré nepovažujete systém financovania samospráv prostredníctvom výnosu daní z príjmov fyzických osôb za úplne vyhovujúci:**

(otvorená otázka)

.....

**3) Považujete možnosť financovať činnosť samosprávy aj prostredníctvom výnosu dane z príjmu právnických osôb za:**

- a) nevyhnutnú
- b) vhodnú na úvahu
- c) nepodstatnú a zbytočnú
- d) neviem sa vyjadriť

**4) Považujete možnosť financovať činnosť samosprávy aj prostredníctvom tzv. digitálnej dane za:**

- a) nevyhnutnú
- b) vhodnú na úvahu

- c) nepodstatnú a zbytočnú
- d) o digitálnej dani nemám potrebné informácie
- e) neviem sa vyjadriť

**5) Máte zavedený miestny poplatok za rozvoj, ktorý je doplnkový príjmový nástroj samospráv?**

- a) áno, máme poplatok za rozvoj jednotný pre celú obec, jej časti alebo katastrálne územia
- b) áno, máme poplatky za rozvoj rôzne pre jednotlivé katastrálne územia obce alebo jej jednotlivé časti
- c) nie, ale uvažujeme nad jeho zavedením
- d) nie, a ani neuvažujeme nad jeho zavedením
- e) neviem sa vyjadriť

**6) Dolná hranica sadzby poplatku je určená zákonom vo výške 3 eurá za každý aj začatý m<sup>2</sup> podlahovej plochy nadzemnej časti stavby a horná hranica vo výške 35 eur za každý aj začatý m<sup>2</sup> podlahovej plochy nadzemnej časti stavby. V akej výške uplatňuje poplatok za rozvoj vaša obec?**

- a) prosím, vpište sumu poplatku za rozvoj: .....
- b) iná odpoveď (uvedte, prosím): .....
- c) neviem sa vyjadriť

**7) Ak ste zaviedli miestny poplatok za rozvoj, aké boli dôvody? Uvedte, prosím, najdôležitejšie dôvody.**

- a) zvýšenie príjmov samosprávy
- b) regulácia investičnej činnosti prostredníctvom tohto mechanizmu
- c) dostatočná investičná činnosť v našom regióne
- d) regulácia výstavby v obci
- e) regulácia novo prisťahovaných obyvateľov do obce
- f) boli sme dostatočne informovaní o výhodách zavedenia poplatku
- g) mali sme finančnú analýzu a vedeli sme presne, koľko nám zavedenie poplatku prinesie

- h) mali sme konkrétny projekt (projekty), na ktoré sme plánovali príjem z miestneho poplatku použiť
- i) iné dôvody (prosím, uveďte): .....
- j) neviem sa vyjadriť

**8) Ak ste nezaviedli miestny poplatok za rozvoj, aké boli dôvody? Uveďte, prosím, najdôležitejšie dôvody.**

- a) v našej samospráve nie je potrebné zavedenie miestneho poplatku za rozvoj vzhľadom na slabú investičnú činnosť
- b) nemáme dostatok informácií o zavedení miestneho poplatku za rozvoj
- c) vzhľadom na atraktivitu územia nezavedením miestneho poplatku za rozvoj máme konkurenčnú výhodu
- d) zavedenie miestneho poplatku za rozvoj je legislatívne nevhodne upravené
- e) zavedenie miestneho poplatku za rozvoj môže byť nepopulárne pre volené orgány obce, prípadne mesta
- f) iné dôvody (uveďte, prosím): .....
- g) neviem sa vyjadriť

**9) Ak by sa pominuli dôvody, pre ktoré ste nezaviedli poplatok za rozvoj, alebo by sa inak zmenila situácia, boli by ste v budúcnosti ochotní zaviesť tento poplatok aj vo vašej samospráve?**

- a) určite áno
- b) zvažovali by sme, ale skôr áno
- c) zvažovali by sme, ale skôr nie
- d) určite nie
- e) neviem sa vyjadriť

**10) Na základe akých ďalších dôvodov by ste uvažovali o zavedení miestneho poplatku za rozvoj? Uveďte, prosím, iba hlavné dôvody:**

- a) ak by aj okolité obce a mestá zaviedli miestny poplatok za rozvoj
- b) ak by sa na zavedení poplatku za rozvoj zhodla väčšina členov ZMOS

- c) ak by sa na zavedení poplatku zhodla väčšina členov nášho regionálneho združenia ZMOS
- d) ak by sme presne vedeli, aké výhody pre obec zavedenie tohto poplatku prinesie
- e) iba ak by to bola naša povinnosť vyplývajúca zo zákona
- f) z iného dôvodu (uvedte, prosím): .....
- g) neviem sa vyjadriť



**11) Považujete rozpočet obce a mesta za:**

- a) iba nevyhnutnosť na stanovenie príjmov a výdavkov, viac sa tomu nevenujeme
- b) nástroj finančného riadenia, ktorý nám pomáha v sledovaní dosiahnutých výsledkov v jednotlivých oblastiach za investované zdroje
- c) neviem sa vyjadriť

**12) Považujete zvyšovanie účasti obyvateľov vašej obce, mesta pri tvorbe rozpočtu za:**

- a) úplnú nevyhnutnosť
- b) skôr nevyhnutnosť
- c) nie je to ani nevyhnutnosť, ani zbytočnosť
- d) skôr zbytočnosť
- e) úplnú zbytočnosť
- f) neviem sa vyjadriť

**13) Majú obyvatelia vašej obce, mesta možnosť zúčastniť sa na tvorbe rozpočtu?**

- a) áno, majú v dostatočnej miere možnosť zúčastniť sa na tvorbe rozpočtu
- b) áno, majú v miere, ktorú plánujeme zvýšiť
- c) áno, majú v miere, ktorú plánujeme znížiť
- d) nie, nemajú, ale do budúcnosti plánujeme zapojenie obyvateľov do tvorby rozpočtu obce, mesta
- e) nie, nemajú a ani do budúcnosti neplánujeme zapojenie obyvateľov do tvorby rozpočtu obce, mesta
- f) neviem sa vyjadriť

**14) Aké externé zdroje financovania na rozvojové potreby samosprávy ste doteraz využili? Uveďte, prosím, všetky externé zdroje, ktoré ste v obci/meste využili:**

- a) úver z komerčnej banky
- b) úver zo Slovenskej záručnej a rozvojovej banky, a.s.
- c) úver z Európskej investičnej banky, Rozvojovej banky Rady Európy
- d) komunálne dlhopisy
- e) private public partnership (PPP)

- f) zdroje zo Slovak Investment Holding
- g) iné .....(uved'te, aké)
- h) neviem sa vyjadriť

**15) Do akých oblastí ste získané externé zdroje financovania investovali?**

- a) ekonomický rozvoj (ekonomicko-rozpočtová stabilizácia obce)
- a) hospodársky rozvoj (budovanie infraštruktúry alebo investovanie do obecných podnikov)
- b) školstvo – oprava budov
- c) podpora športu
- d) voľnočasové aktivity
- e) podpora kultúry
- f) sociálny rozvoj
- g) rekonštrukcie infraštruktúry, ciest, chodníkov, parkovísk
- h) odpadové hospodárstvo – likvidácia a triedenie odpadu
- i) čistenie priestranstiev
- j) environmentálne aktivity
- k) iné (prosím, uved'te aké): .....
- l) neviem sa vyjadriť

**16) Aké sú vaše dôvody nevyužívania alternatívnych zdrojoch financovania obce, mesta?  
Uved'te, prosím, iba hlavné dôvody.**

- a) nemáme na to personálnu kapacitu
- b) chýba nám externá podpora
- c) nemáme dobré skúsenosti s podobnými zdrojmi financovania
- d) dlhá čakacia doba
- e) iné (prosím, uved'te): .....
- f) neviem sa vyjadriť

**17) Máte dostatočné informácie o možnosti financovania rozvojových potrieb obcí z  
externých zdrojov? Označte, prosím, aké informácie vám chýbajú.**

- a) všeobecné informácie o možnosti financovania rozvojových potrieb obcí z externých zdrojov
- b) informácie o úveroch z komerčnej banky
- c) informácie o úveroch zo Slovenskej záručnej a rozvojovej banky, a.s.
- d) informácie o úveroch z Európskej investičnej banky, Rozvojovej banky Rady Európy
- e) informácie o komunálnych dlhopisoch
- f) informácie o private public partnership projektoch (PPP)
- g) informácie o zdrojoch zo Slovak Investment Holding
- h) iné informácie (uvedte, aké): .....
- i) neviem sa vyjadriť

**18) Ak by ste mali dostatočné informácie o alternatívnych zdrojoch financovania obce, mesta?:**

- a) určite by som ich využil
- b) obával by som sa ich využiť, ale pravdepodobne by som ich využil
- c) obával by som sa ich využiť a pravdepodobne by som ich nevyužil
- d) určite by som ich nevyužil
- e) neviem sa vyjadriť

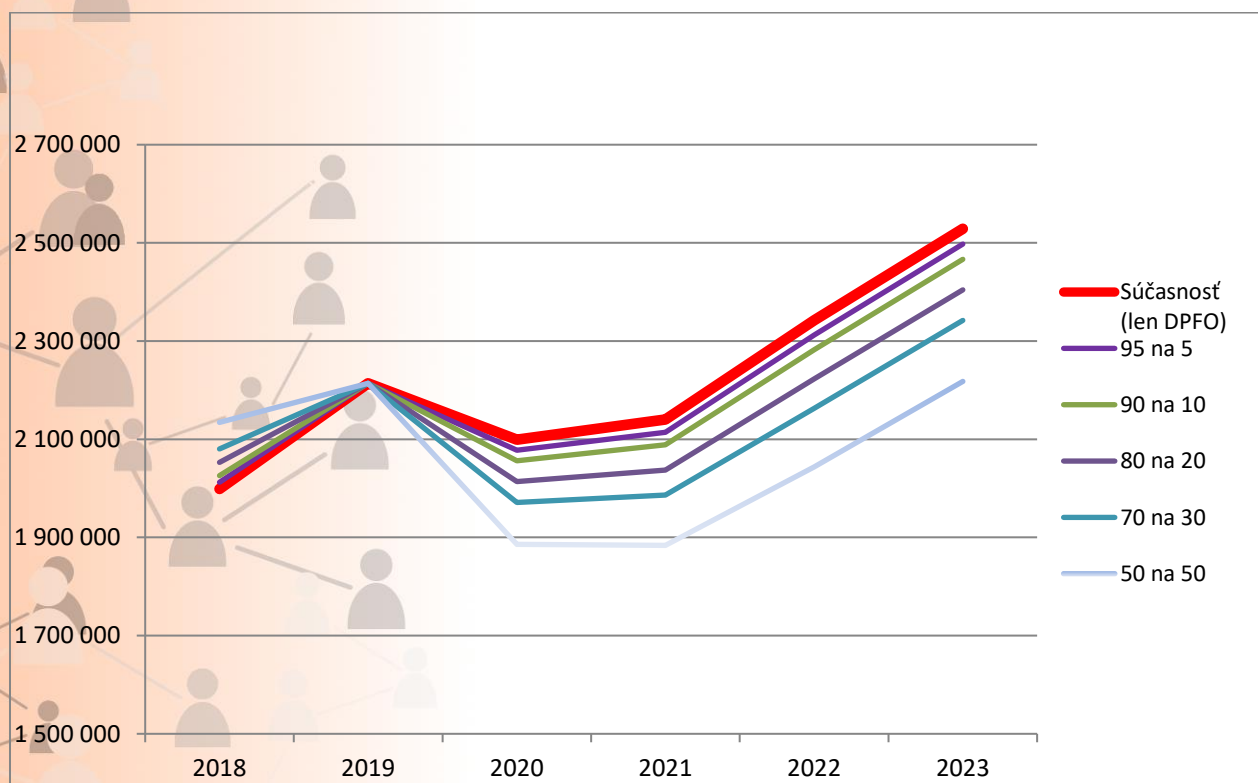
**19) Plánujete v budúcnosti využiť niektorý z nasledujúcich externých zdrojov financovania na rozvojové potreby samosprávy? Označte, prosím, pri každom type externého zdroja financovania, či ho plánujete využiť.**

- a) úver z komerčnej banky
- b) úver zo Slovenskej záručnej a rozvojovej banky, a.s.
- c) úver z Európskej investičnej banky, Rozvojovej banky Rady Európy
- d) komunálne dlhopisy
- e) private public partnership (PPP)
- f) zdroje zo Slovak Investment Holding
- g) iné (prosím, uveďte): .....

**20) Ak by ste získali externé zdroje financovania, do akých oblastí mate v pláne ich investovať?**

- a) ekonomický rozvoj (ekonomicko-rozpočtová stabilizácia obce)
- b) hospodársky rozvoj (budovanie infraštruktúry alebo investovanie do obecných podnikov)
- c) školstvo – oprava budov
- d) podpora športu
- e) voľnočasové aktivity
- f) podpora kultúry
- g) sociálny rozvoj
- h) rekonštrukcie infraštruktúry, ciest, chodníkov, parkovísk
- i) odpadové hospodárstvo- Likvidácia a triedenie odpadu
- j) čistenie priestranstiev
- k) environmentálne aktivity
- l) iné (prosím, uveďte): .....
- m) neviem sa vyjadriť

**Príloha 2 Vývoj príjmov municipalít pri rôznych modeloch pomerov medzi DPFO a DPPO v tis. EUR**



Zdroj: Vlastné spracovanie na základe údajov: Rozpočtová rada, apríl 2020

### Príloha 3 Doplňujúce informácie k tabuľke 8

#### Legenda k tabuľke 8

Počet bodov	Pravdepodobnosť výskytu
1	hraničiaca s nemožnosťou
2	možná len výnimočne
3	bežne možná
4	vysoko pravdepodobná
5	hraničiaca s istotou

Počet bodov	Závažnosť dosahu
1	zanedbateľná
2	málo významná
3	významná
4	veľmi významná
5	neprijateľná

Úroveň rizika	Skupina
1 až 6	Bežné riziká
7 až 15	významné riziká
16 až 25	Kľúčové riziká

### Pomôcka pre posúdenie rizík alternatívneho financovania

KARTA RIZIKA	
Názov rizika	
Kód	AF_01_2020
Typ rizika	
Popis rizika	
Zdroj rizika	
Ovplyvnené hodnoty	
Pravdepodobnosť	
Následky	
Úroveň rizika	
Skupina	
Návrhové opatrenia	
Úroveň rizika po aplikácii opatrení	