

FIŠKÁLNA AUTONÓMIA MIESTNEJ SAMOSPRÁVY A JEJ VÝSKUM V GEOGRAFII

Andrej Sopkuliak

Univerzita Komenského v Bratislave, Prírodovedecká fakulta, Katedra humánnej geografie a demografie, e-mail: sopkuliak@fms.uniba.sk

Abstract: The objective of this work is to present a theoretical and methodological basis of fiscal autonomy of local governments. Increased attention is given to precise conceptualisation of fiscal autonomy in the context of other related concepts and theories. Emphasis is placed on geographic aspects of public finances. The effects of space on the delivering of public services and its consequences are considered. The work points to the possibility of measuring fiscal autonomy, and simple indicators with relatively low informative value is enhanced by a set of multidimensional indicators affecting more realistic level of fiscal autonomy.

Key words: fiscal autonomy, local self-government, geographical aspects of public finance, fiscal autonomy evaluation and measurement

1 ÚVOD

Riešenie problematiky fiškálnej autonómie miestnej samosprávy má viacero relevantných dôvodov, ktoré sú neustále aktuálne a veľmi významné. Toky verejných financií na miestnej úrovni predstavujú značný podiel na celkovom objeme verejných zdrojov vo vyspelých krajinách. V miestnych financiách sa premietajú skutočné lokálne priority, ale aj limity a príležitosti, ktorým sú miestne samosprávy vystavené. Ich analýza umožňuje hodnotenie a porovnávanie reálnej pozície miestnej úrovne verejnej správy v krajine aj na medzinárodnom poli.

Pozícia ekonomických a politických vied vo výskume fiškálnej autonómie je nesporná. Možnosti geografického výskumu v tejto oblasti môžu vyvolávať určité otázky, ale priestorovosť a syntetickosť obsiahnuté v miestnych financiách, a ich previazanie so širšími spoločenskými súvislosťami dodávajú tejto problematike jednoznačný geografický rozmer. Poznanie reálnych finančných tokov, v ktorých sa odrážajú skutočné politické priority a ich spoločenské dopady, je z geografického hľadiska aj v súvislosti s rozvojovými procesmi veľmi dôležité. Okrem tradičnej orientácie geografie na priestorovú diferenciáciu je potrebné upozorniť na súčasné skúmanie a hľadanie súvislostí medzi fiškálnymi možnosťami samosprávy a ich vply-

vom na kvalitu života, životnú úroveň a rozvoj v lokalite. Skúmanie fiškálnych záležitostí môže prispieť k identifikácii a pochopeniu unikátnych miestnych problémov.

S fiškálnou autonómiou sa spája pomerne rozsiahly balík problémov. Pri jej výskume môžeme zvoliť užší alebo veľmi široký prístup. V predloženej štúdií volíme relatívne úzky prístup, kde sa snažíme o exaktné vymedzenie pojmu fiškálna autonómia miestnej samosprávy, poukázanie na geografické súvislosti a možnosti merania jej úrovne a porovnávania. Obsahovo je teda práca zameraná na konceptualizáciu pojmu a teoreticko-metodologické prístupy k jeho skúmaniu.

2 DEFINÍCIA POJMU FIŠKÁLNA AUTONÓMIA MIESTNEJ SAMOSPRÁVY

Chápanie konceptu fiškálnej autonómie miestnej samosprávy je relatívne jednotné, a nie je z hľadiska exaktnej vedeckej terminológie natoľko problematické ako mnohé iné pojmy spoločenských resp. ekonomických vied. *Fiškálna autonómia* sa vo všeobecnosti týka schopnosti zabezpečiť požadovanú úroveň príjmov, a následne určiť spôsob ich použitia. Presnejšie, je to schopnosť istej správnej jednotky určiť bez vonkajších vplyvov rozsah a spôsob získania vlastných príjmov, najčastejšie stanovením základu dane a daňovej sadzby, a zároveň schopnosť poskytovať zo získaných zdrojov takú úroveň verejných statkov, akú požadujú obyvatelia tejto správnej jednotky (Chapman, 2003).

Fiškálna autonómia však predstavuje komplexný systém zahŕňajúci širšie elementy politického, fiškálneho a administratívneho usporiadania (Kozovský, 2006). Ekonomické dôvody tohto procesu sú podľa Browna a Jacksona (1994) založené na obmedzenom geografickom rozsahu príjmov verejných statkov a relatívne vysokých nákladoch rozhodovania v prípade centralizácie. Fiškálna autonómia sa týka všetkých vertikálnych úrovní vlády pod úrovňou centrálnou. Medzi správnymi jednotkami pozorujeme výrazné rozdiely tak po vertikálnej línii, ako aj rozdiely medzi jednotlivými jednotkami na úrovni horizontálnej. I keď predložená práca odkazuje predovšetkým na miestnu teda lokálnu úroveň správy, väčšina teoretických súvislostí platí, a môžeme ich analogicky aplikovať aj na ostatné subcentrálne úrovne vládnutia (štátnu v prípade federácií, regionálnu a pod.).

S pojmom fiškálna autonómia sa veľmi úzko spája teória *fiškálneho federalizmu*, ktorá rezonuje najmä v anglosaskej a obzvlášť americkej literatúre (napr. Oates, 1972), čo súvisí s federálnym systémom vládnutia v tejto krajine a jeho dlhým historickým vývojom. Tradičná teória fiškálneho federalizmu, ako o nej píše Oates (1999), načrtáva všeobecný normatívny rámec pridelovania funkcií a primeraných fiškálnych nástrojov na zabezpečovanie týchto funkcií rôznym správnym úrovňam (Musgrave, 1959). Teória fiškálneho federalizmu síce popisuje najdôležitejšie aspekty fiškálnej autonómie, ale nemôžeme ju označiť priamo za teóriu *fiškálnej autonómie*, pretože rieši podstatne širšie súvislosti, napr. vo vzťahu k centrálnu úrovni vládnutia (Boadway a Shah, 2009). Na druhej strane je dôležité rozlišovať medzi

pojmiami fiškálna autonómia a *fiškálna decentralizácia*, ktoré sa často chybné zamieňajú. Decentralizáciu treba chápať ako proces vedúci k vyššej miere fiškálnej autonómie, ako presun legislatívnych a politických právomocí v plánovaní, rozhodovaní a riadení verejných záležitostí z centrálnej na nižšie úrovne, bližšie k občanom, čo pomáha zlepšovať kvalitu vládnutia v štáte. Hlavným argumentom v prospech decentralizácie je schopnosť nižších jednotiek poskytovať verejné statky lepšie spĺňajúce miestne potreby a preferencie (Ebel a Yilmaz, 2001). Predpokladá sa, že prenos zdrojov a rozhodovacích kompetencií prinesie celkové zlepšenie spoločenskej situácie, pretože podľa mnohých teoretikov (napr. Johnson a Minis, 1996) centrálna úroveň väčšinou presadzuje rozhodnutia, ktoré buď zvyhodňujú menšinu so silným postavením na úkor väčšiny, alebo naopak potláčajú menšiny na úkor vplyvnej väčšiny.

Konceptu fiškálnej autonómie ako súčasťi širšej problematiky verejných financií a verejnej správy sa v literatúre venuje veľká pozornosť. Intenzívne sa však rozvíja nielen ekonomický a politický, ale aj geograficky orientovaný výskum. Verejné financie sa získavajú, prerozdeľujú a alokujú v priestore, preto aj napriek objektívnym komplikáciám pri takomto výskume existuje veľa významných geografických prác zameraných na geografiu a verejné financie (napr. Bennett, 1980; Nunes da Silva, 1998; Razin, 1998), alebo na geografiu a verejnú politiku vo vyspelých krajinách (napr. Baldwin et al., 2005), aj v krajinách strednej Európy (napr. Blažek, 1996; Motek, 2006; Péteri a Lados, 1999; Swianiewicz, 2004).

Situácia v skúmaní miestnych financií na Slovensku sa po roku 1989 začala rozbiehať len veľmi pomaly. V tom čase absentovali vedecké publikácie a analýzy (Buček, Borárosová a Sopkuliak, 2010). Dôvodom bolo, že sa jednalo o pomerne novú oblasť výskumu, ktorá sa okrem toho veľmi dynamicky vyvíjala. Spočiatku túto problematiku sledovala len úzka odborná vedecká komunita, pričom intenzívnejší výskum a väčší počet prác sa začal objavovať až v súvislosti so snahami o celkovú reformu verejnej správy. Rýchlejšiu expanziu vo výskume obmedzuje najmä nedostupnosť kvalitnej bázy dát o miestnych financiách. Neexistujú špecializované štatistiky s individuálnymi údajmi o jednotlivých mestách a obciach. Aktuálne sa problému fiškálnej decentralizácie na Slovensku venuje viacero autorov z akademického prostredia (napr. Belajová a Balážová, 2004; Čapková, 1999; Horváthová, 2008; Jaura, 2001; Kozovský, 2006; Krnáč, 2007; Sedláková, 2008; Žárska, 2005; Žárska a Pirmanová, 2007), prostredia verejnej správy (napr. Kočiš, 2010; Nižňanský, 2006), analytických inštitúcií (Balážová, 2006; Čavojec a Sloboda, 2005; Mikloš, Nižňanský a Žárska, 1996; Nižňanský, 2009) alebo z privátneho sektora.

3 GEOGRAFICKÉ ASPEKTY FIŠKÁLNEJ AUTONÓMIE

Fiškálna autonómia je súčasťou širšej vedeckej problematiky verejných financií, a preto geografické aspekty fiškálnej autonómie súvisia so všeobecným geografickými aspektmi verejných financií. V rámci geografie sa dlhodobo a výraznejšie od prelomu 70. a 80. rokov 20. storočia rozvíja samostatná subdisciplína *geografia ve-*

rejných financií (Bennett, 1980). Táto subdisciplína sa zaoberá poskytovaním verejných statkov v priestore, pričom sa snaží odpovedať na tri zásadné otázky: (1) „ako sa získavajú príjmy?“, (2) „ako sa alokujú verejné výdavky?“, (3) „aká je vzájomná bilancia príjmov a výdavkov?“, pričom pri všetkých troch otázkach dominuje problém priestorovej štruktúry.

Hlavným predmetom štúdia verejných financií je otázka rozloženia príjmovej záťaže medzi rôznymi subjektmi, a rozdiely v miere prospechu, ktorú získavajú z výdavkov, či už prostredníctvom priamych dotácií, alebo prostredníctvom nepriamych benefitov. Tento vzťah sa označuje ako *fiškálna incidencia* („kto dostane čo?“). V geografii verejných financií sa otázka subjektov, teda otázka „kto?“, dopĺňa o otázku, „kde?“ sa subjekt nachádza (Bennett, 1980). Príjmová záťaž a výdavky sa vlastne sledujú ako funkcia geografickej lokalizácie. Geografický faktor vo fiškálnej incidencii býva často označovaný za vedľajší, pričom sa zdôrazňuje skôr význam sociálnej ako priestorovej štruktúry. V niektorých prípadoch to platí, ale v iných prípadoch je priestorová štruktúra naopak na prvom mieste.

Záujem o geografické riešenie otázok verejných financií vyvolávali a stále vyvolávajú mnohé faktory. Rastúce fiškálne problémy miest, fiškálne nerovnovážnosti v rámci metropolitných území (centrum, chudobné štvrte, bohaté predmestia), konflikt národných a regionálnych záujmov (erózia väzieb až separatistické snahy), alebo nadnárodné úsilie o fiškálnu harmonizáciu v medzinárodných vzťahoch sú len krátkym zoznamom takýchto faktorov. Geografický uhol pohľadu na problematiku verejných financií prináša viacero dôležitých otázok, na ktoré je potrebné adekvátne reagovať. (1) Kedy je vhodné zdaňovať alebo poskytovať verejné výdavky na úrovni jednotlivca, na úrovni miestnej, regionálnej, národnej alebo nadnárodnej? (2) Kedy majú byť použité medzivládne transfery, a do akej miery majú slúžiť na priestorové vyrovnávanie? (3) Aký je rozsah geografického exportu daní a presah benefitov z poskytovania verejných statkov medzi rôznymi správnymi jednotkami v krajine, aké významné sú tieto efekty, a ako sa dajú redukovať? (4) Aká funkcia verejných financií má byť aplikovaná na príslušnej úrovni vlády? (5) Aké sú obmedzenia existujúceho systému pri zavádzaní nových politík a reforiem?

Geografické nerovnosti a verejné financie

Geografické faktory zvýraznili záujem o určité špeciálne charakteristiky verejných financií. Mnoho verejných programov sa zameriava na špecifické priestorové problémy, akými sú rozvoj komunit, mestských centier, regiónov a pod. Pomerne rozšíreným problémom je politické zneužívanie možnosti ovplyvňovať výsledky volieb poskytovaním cielej pomoci, čo sa v anglickej literatúre označuje ako praktiky *pork-barrel* alebo *log-rolling* (Gruber, 2011). Pre politickú prax si získalo veľkú podporu presnejšie zisťovanie rozdielov v miestnych potrebách po verejných výdavkoch, meranie priestorových rozdielov v ich nákladoch, a snaha o vyrovnanie štruktúry výdavkových potrieb a cien s miestnymi možnosťami ich zabezpečenia, teda zodpovedanie otázky: „kto, kde a čo dostáva?“ (Bennett, 1980).

Vo verejných financiách majú zásadný význam otázky rovnosti a spravodlivosti. Výdavky by mali byť distribuované tak, aby bola zabezpečená rovnaká úroveň

poskytovania verejných služieb pre ľudí s rovnakými potrebami, pričom daňová záťaž by mala byť rozdelená na základe schopnosti platiť tak, že ľudia s rovnakými možnosťami platenia nesú rovnakú daňovú záťaž. Geografický aspekt rovnosti vo verejných financiách pridáva požiadavku, aby takéto riešenie nastalo bez ohľadu na polohu v priestore. Ide tu vlastne o dve dimenzie: *geografickú rovnocennosť*, teda rovnaké zaobchádzanie s ľuďmi v rovnakej pozícii, a *geografickú relevanciu*, teda požiadavku, aby platil ten, kto získava prospech. Buchanan (1950) označil rozdiel medzi hodnotou odovzdaných prostriedkov a hodnotou prijatých verejných služieb ako *fiškálne rezíduum*. Vyrovnanie teritoriálnych rozdielov vo výške fiškálneho rezídua pritom nemusí byť nevyhnutne spojené s vyrovnaním individuálnych disparít a naopak. Je dôležité sledovať korelácie medzi faktormi dopytu (fyzické a socioekonomické podmienky) a výdavkami v príslušných územných jednotkách, pri súčasnom uvažovaní o horizontálnych externalitách medzi správnymi jednotkami na tej istej úrovni a vertikálnych externalitách medzi rôznymi úrovňami vlády.

Okrem spomenutých hlavných otázok geografie verejných financií zohrávajú významnú rolu aj špecifické úrbánne a regionálne otázky, a predovšetkým problém fiškálnych kríz. Fiškálne disparity a rôzna úroveň prospechu z poskytovania verejných služieb na rôznych miestach sú všeobecne vnímaným nedostatkom. Významným fenoménom sa však stáva aj dezintegrácia politickej kontroly a tzv. „hypotéza vykorisťovania“, kedy na jednej strane dochádza k privatizácii ziskov v prospech jednotlivcov a na strane druhej k socializácii nákladov v neprospech verejnosti (Castells, 1976). Cieľmi geografie verejných financií tak zostáva (1) určiť, či sú príslušné vzorce fiškálneho správania v súlade s akceptovanými normami priestorového vyrovnávania pomocou verejných financií; (2) určiť, ako výrazne sa geografické faktory odkláňajú od splnenia akceptovaných noriem; a (3) informovať o politikách, ktoré sa snažia o dosiahnutie akceptovaných cieľov.

Vzhľadom na existenciu geografických faktorov môže byť len málo verejných statkov považovaných za úplne čisté verejné statky (Musgrave, 1959) spĺňajúce požiadavky nevylúčiteľnosti spotreby a nedeliteľnosti prospechu. Priestor spôsobuje nespojitosť ponuky, ktorá by inak bola rovnomerná na všetkých miestach v danom čase, a exklúziu spotrebiteľov, ktorí by inak mali neobmedzený a rovnocenný prístup k čerpaniu prospechu z poskytovania týchto statkov. Priestor tu vstupuje najmä prostredníctvom dopravných nákladov pri dochádzke na miesto poskytovania, kongescií pri vysokej koncentrácii spotrebiteľov, a tiež komplikácií pri zostavovaní optimálnych fiškálnych systémov vyplývajúcich z administratívneho členenia. Vo všeobecnosti sa tak geografické nerovnosti objavujú najmä v dôsledku *administratívneho členenia územia* (miestne spotrebiteľské kluby, konkurencia medzi správnymi jednotkami, fiškálna obozretnosť, dilema štátu, dilema samaritána atď.) a v dôsledku *trhových nedokonalostí* (nerovný prístup lokalít k prírodným zdrojom a trhom, technologické zmeny, rastúca nedeliteľnosť produkcie, inštitucionálne bariéry, informačné obmedzenia, čistota verejných statkov, politické a preferenčné obmedzenia, fragmentácia vlády atď.).

Geografické komponenty verejných financií

Poskytovanie verejných statkov prebieha v priestore, a preto v sebe nevyhnutne skrýva geografické komponenty. Územie každého štátu má svoju štruktúru, svoje administratívne členenie, pričom nejde o homogénnu rovinu, preto nie je možné vyhnúť sa niektorým základným priestorovým súvislostiam a súvisiacim efektom a formám správania (Buček, Borárossová a Sopkuliak, 2010). Hlavná otázka pri štúdiu verejných financií: „Kto dostáva čo, a kde, ako výsledok zabezpečovania verejných služieb?“, a nadväzujúca otázka: „Aká je vhodná miera priestorovej variability verejných výdavkov na hlavu?“, sú kľúčové problémy, ktoré je potrebné zodpovedať geografickou analýzou. V skutočnosti môžeme podľa priestorového vplyvu na kvantitu, kvalitu, efektívnosť a rovnosť pri poskytovaní verejných statkov rozlíšiť podľa Bennetta (1980) tri základné javy: (1) efekt susedstva, (2) vplyv správneho členenia a (3) efekt prelievania.

Efekt susedstva (angl. neighbourhood effect, distance-decay, tapering) sa prejavuje tým, že úroveň benefitov z poskytovania verejných statkov zvyčajne závisí od vzdialenosti od miesta ich poskytovania. Obyvatelia žijúci v blízkosti tohto miesta majú tendenciu využívať verejné služby častejšie, alebo z nich majú jednoducho väčší prospech. Napr. systém verejnej hromadnej dopravy je omnoho výhodnejší pre ľudí bývajúcich blízko zastávok tohto systému. Okrem pozitívnych prejavov blízkosti k miestu poskytovania určitej verejnej služby existujú aj výrazne negatívne dôsledky, napr. blízkosť k skládke odpadov, alebo k železničnej stanici kvôli hluku. Napriek variabilite v prijímaní prospechu väčšinou neexistuje žiadna variabilita pri platbách za tieto verejné statky. Ďalšou zaujímavou otázkou je teda fakt, či by mala byť rovnako závislá od miesta poskytovania aj úroveň zdanenia. Takéto riešenie by samozrejme bolo administratívne mimoriadne náročné.

Územie štátu je vždy rozdelené na väčší počet menších samosprávnych jednotiek na rôznych vertikálnych úrovniach verejnej správy. Jednotlivé územné jednotky majú pritom okrem rôznej úrovne autonómie aj špecifické geografické charakteristiky. Odlišujú sa v ekonomických, sociálnych a ďalších aspektoch. Toto *rozčlenenie na správne jednotky* (angl. jurisdictional partitioning) vplyva na variabilitu priestoru, a má tri dôležité dôsledky. Variabilita v bohatstve a ekonomickej situácii rozličných územných jednotiek nevyhnutne vedie k variabilite daňových základní, a teda variabilite v zdrojoch príjmov pre príslušnú samosprávu. Vyššia úroveň bohatstva znamená väčšiu daňovú bázu, čo aj pri rovnakých daňových sadzbách vedie k rozličným výnosom. Táto skutočnosť sa označuje ako *hypotéza rozdielnosti zdrojov* (angl. resource disparity hypothesis). Ďalším aspektom je rozdielnosť v preferenciách po verejných statkoch medzi rôznymi územnými jednotkami, čo vedie k formovaniu tzv. „službových klubov“. Poskytovanie skupiny verejných statkov, ktorá veľmi úzko súhlasí s miestnymi kolektívnymi preferenciami sa označuje ako *Buchananova hypotéza* (Buchanan, 1965). Poukazuje na to, že keď je úžitok jednotlivca z poskytovania statku závislý od počtu spotrebiteľov, potom poskytovanie takejto služby pomocou klubovej organizácie bude efektívnejšie ako čisto trhové riešenie. Existuje pritom široká škála statkov, pri ktorých počet užívateľov je väčší ako jedna osoba, teda typicky privátna forma spotreby, a zároveň menšia ako

nekonečne početná skupina užívateľov, teda typicky verejná forma spotreby. Posledným významným aspektom členenia územia na viacero samosprávnych jednotiek je *Tieboutova hypotéza* alebo *hypotéza fiškálnej migrácie* (Tiebout, 1956). Podľa tejto hypotézy, pri existencii dostatočne veľkého počtu samospráv s dostatočnou variabilitou verejných statkov a úrovni zdanenia by si každá domácnosť mohla vybrať takú lokalitu, ktorá najviac vyhovuje jej preferenciám. Formovali by sa tak sociálne homogénne územné jednotky, medzi ktorými by zrejme existovali výrazné nerovnosti.

Pri poskytovaní verejných statkov v priestore sa prejavuje aj *efekt prelievania* (angl. spillover effect). Ide vlastne o zneprehľadnenie územia, ktoré znáša náklady poskytovania verejného statku, a územia, ktoré získava úžitok z poskytovania tejto služby. Môže nastať buď situácia, keď obyvatelia jednej jednotky čerpajú pozitívne efekty z poskytovania statkov v inej jednotke, za ktoré neplatia, alebo sa obyvatelia nejakej jednotky snažia vyviezť negatívne efekty svojich činností do iných jednotiek. Na túto situáciu sa teda dá nazerať ako na externalitu vo vzájomných vzťahoch medzi správnymi jednotkami, ktoré je potrebné ošetriť nejakými vhodnými metódami. Príkladom riešenia alebo obmedzenia týchto presahov môžu byť kompenzácie (Williams, 1966), navodenie fiškálnej ekvivalencie (Olson, 1969), vyrovnávacie granty (Lea, 1978; Musgrave, 1959; Pigou, 1947) alebo zabezpečenie stavu tzv. „perfect mapping“ (Breton, 1965). S efektom prelievania úzko súvisí aj známa *dilema samaritána* (Buchanan, 1975). Ide o situáciu, kedy jeden subjekt očakáva pomoc, alebo volí vyčkávaciu stratégiu, kým iný subjekt nevykoná očakávaný krok. Napr. nižšie správne úrovne často neuvažujú o rizikách, lebo majú istotu záchrany zo strany centrálnej vlády, alebo nekonajú pri poskytovaní nejakého statku, lebo očakávajú, že ho bude poskytovať niekto iný, a oni sa len zvezú. Dá sa teda hovoriť aj o *dileme čierneho pasažiera*, ktorej nebezpečenstvo spočíva v absencii alebo nízkej produkcii istého verejného statku. Podobne existuje vo verejných financiách aj paralela tzv. väzňovej dilemy, ktorá sa označuje ako *dilema štátu*. Podstata v tomto prípade spočíva v otázke, či si majú jednotlivé správne jednotky vzájomne pomáhať, alebo konať na vlastnú päsť.

Geografické funkcie verejných financií

Verejné financie plnia v spoločnosti tri základné funkcie (Musgrave, 1959). Zabezpečovaním verejných statkov musia v prvom rade nahrádzať prirodzene fungujúci cenový mechanizmus trhu. Hovoríme o tzv. *alokačnej* funkcii verejných financií, ktorá má zabezpečiť efektívnu úroveň poskytovania spoločensky žiaducich verejných statkov. Alokácia sa tu chápe ako proces, pri ktorom sú celkové finančné a reálne zdroje spoločnosti rozdeľované medzi verejné a súkromné statky. Vo verejných statkoch nemusí nevyhnutne existovať spojitosť medzi ich cenou a nákladmi reflektujúca ich relatívnu vzácnosť, ale závisí skôr na rozhodnutí, či a ako by mal byť verejný statok poskytovaný.

V alokácii verejných statkov sa uplatňujú buď lokalistické (verejný sektor by mal byť organizovaný na rôznych mierkových úrovniach na základe kolektívnych preferencií), alebo centralistické modely (verejné statky by mali byť alokované

v priestore z centrálnej úrovne na základe potrieb merateľných v každej príslušnej lokalite). *Lokalistické modely* sa opierajú o Buchananovu a Tieboutovu hypotézu. Rozhodnutie, či bude v lokalite daný verejný statok poskytovaný závisí od toho, či benefity z verejného poskytovania tohto statku prevýšia náklady na jeho zabezpečenie, alebo náklady na jeho zabezpečenie súkromnou cestou (Bennett, 1980). Verejný statok sa teda poskytuje len vtedy, ak po ňom existuje spoločenský dopyt. Ak niekto o poskytovanú službu nemá záujem, má tri možnosti: (1) môže sa aktívne zapojiť do politického diania a presadiť svoje preferencie, (2) môže lobiť a podporovať politických kandidátov, ktorí budú presadzovať pre neho priaznivé záujmy, alebo (3) „volí nohou“ a migruje tam, kde sú jeho požiadavky splnené.

Lokalistické modely sa zdajú byť podľa Musgrave a Musgrave (1976) vhodným spôsobom alokovania verejných statkov, pretože rôzne správne jednotky môžu na základe vlastných preferencií vybudovať verejný sektor s rôznym rozsahom. Aj preto Scott (1964) pripomína, že geografické nerovnosti v bohatstve a verejnom prospechu by mali byť akceptované ako nevyhnutné v krajinách, kde existuje istá miera autonómie. Na druhej strane lokalistické modely prehliadajú určité vážne obmedzenia, ako sú napríklad efekt susedstva a prelievania. Verejné statky sú podľa nich bez rozdielov dostupné v celej vybranej lokalite, pričom na hranici sa ich ponuka znižuje na nulovú úroveň. Tieto modely neberú do úvahy ani hypotézu rozdielnosti zdrojov. Rozdielne zdroje niektorým lokalitám obmedzujú možnosti zabezpečiť žiadané verejné statky, a tiež spôsobujú nevyváženú cenu verejných statkov, kedy bohatšie lokality získavajú tieto statky pri nižšej daňovej záťaži vďaka väčšej daňovej základni. V neposlednom rade hypotetické predpoklady o migrácii ľudí do lokalít so žiadanými verejnými statkami často nefungujú kvôli rôznym právnym obmedzeniam premietnutým v územných regulačných dokumentoch, ktoré môžu nepriamo udržiavať chudobnejších rezidentov mimo bohatších lokalít, čo často vedie až k polarizácii územia (napr. požiadavky na minimálnu plochu jednej stavebnej parcely a maximálny počet rezidentov v niektorých komunitách v USA).

Spomínané obmedzenia lokalistických modelov podporujú aplikáciu *centralistických modelov*, ktorých snahou je dosiahnuť určitú úroveň rovnosti v dostupnosti verejných statkov, rovnosti v nákladoch pri ich poskytovaní a rovnosti pri získavaní prospechu z ich poskytovania. Pri ich aplikácii sa vyžaduje meranie miestnych potrieb a presné ohodnotenie miestnych nákladov a prínosov, aby bolo možné tieto rozdiely vyrovnávať (Bennett, 1980). Namiesto poskytovania totožných verejných statkov všade, sa dáva prednosť určaniu istých minimálnych štandardov, a vymedzeniu úloh pri ich zabezpečovaní príslušným správnym úrovňami.

Verejné financie umožňujú plniť aj ďalší ekonomický cieľ, a to dosahovanie určitej spravodlivosti a rovnosti v ekonomike cez *redistribúciu*. Využívanie verejného sektora je v trhovej ekonomike hlavný spôsob, akým sa príjem, zisk a sociálne blaho môže v spoločnosti prerozdeľovať medzi jej členmi bez násilných sociálnych kolapsů a revolúcií. V oblasti redistribučnej funkcie verejných financií sa koncept rastúceho a rozširujúceho sa zdaňovania na rôznych vertikálnych úrovňach vlády nestretol so všeobecnou podporou (Brennan a Buchanan, 1980). Ide tu o dve hlavné otázky: (1) „v akom rozsahu by mali miestne samosprávy zviať na seba zabezpečo-

vane redistribučných programov?“ a (2) „v akom rozsahu by mali národné a vyššie správne úrovne implementovať priestorovo diferencované redistribučné programy medzi jednotlivcami v rôznych lokalitách?“. Kritika oboch foriem geografickej variability v redistribučných politikách vychádza z troch zdrojov. Podľa prístupu *laissez-faire* miestna autonómia vo fiškálnej politike, alebo národná politika riešená diferencovane v priestore, vychýľuje vývoj ekonomiky zo stavu smerujúceho k maximalizácii efektivity. Klasický prístup zdôrazňuje, že verejné financie nie sú otázkou rozdielov v priemernej úrovni dôchodku na obyvateľa medzi regiónmi, ale skôr záležitosťou medzipersonálnou. A podľa marxistov by redistribúcia nemala byť riešená na priestorovej či osobnej, ale hlavne triednej úrovni. Napriek týmto výhradám existujú viaceré silné protiargumenty pre podporu geograficky modifikovanej redistribúcie. Potreby, náklady, schopnosť platiť a preferencie pre verejné statky sa menia ako funkcia geografickej lokalizácie. Miestne samosprávy sa odlišujú fiškálnymi potrebami, nákladmi a kapacitami. Nezanedbateľná je tiež skutočnosť, že nerovnosti medzi jednotlivými správnymi jednotkami majú kumulatívny charakter.

Nezanedbateľným elementom pri využívaní verejných financií je zabezpečenie makroekonomických cieľov v *stabilite a raste*. Stabilizačná a prorastová funkcia má predovšetkým zmierňovať dopady ekonomických cyklov, pričom táto politika zostáva vyhradená národnej úrovni z troch hlavných dôvodov (Bosch et al. eds., 2010). Možnosť ľahkej fiškálnej migrácie a malé zdroje krytia predstavujú ťažkosti s manažovaním miestneho rozpočtu, miestnej rozpočtovej a dlhovej politiky, pretože migrácia medzi rôznymi lokalitami v rámci krajiny je jednoduchšia, ako migrácia medzi rôznymi krajinami. V neposlednom rade stojí hrozba fiškálnej nedisciplinovanosti miestneho finančného manažmentu, ktorá môže viesť k uplatňovaniu viac procyklickej ako proticyklickej fiškálnej politiky. Na druhej strane mnohé analýzy naznačujú, že vyššia miera fiškálnej autonómie môže výrazne prispieť k stabilizačnej a prorastovej funkcii verejných financií (napr. Fukasaku a De Mello, 1998). Na miestnej úrovni sa sklon k fiškálnej nedisciplinovanosti výrazne preceňuje, pretože jej podstatná zložka spočíva v transferoch z centrálnej úrovne. Ďalším argumentom na podporu geograficky diferencovanej stabilizačnej politiky je priestorová variabilita v načasovaní a intenzite priebehu cyklických procesov v rámci krajiny. Miestna úroveň by teda mala mať určitú mieru voľnosti pri uplatňovaní stabilizačných politik.

Geografický komponent ekonomického rastu je kľúčový, pretože medzi správnymi jednotkami existuje vysoká variabilita v úrovni blahobytu (Breuss a Eller, 2004). Priestorové vzorce v rozložení blahobytu majú tendenciu sa posilňovať. Vyplyvajú z toho dve implikácie pre verejné financie: (1) je nevyhnutné určiť efekt, ktorí majú fiškálne rozhodnutia na stimuláciu tohto procesu; (2) určiť ako môžu byť verejné financie postavené tak, aby pôsobili proti vstavanej tendencii k polarizácii. Tieto implikácie nás privádzajú k zásadnému problému vyváženia potrieb, zdrojov a výdavkov v rôznych správnych jednotkách.

Uplatňovanie geograficky modifikovanej prorastovej fiškálnej politiky môže podľa niektorých autorov (napr. Musgrave a Musgrave, 1976) viesť k politike ožobračovania suseda a napokon k neefektívnym lokalizáciám investícií a zdrojov

v ekonomike. Na druhej strane odmietnutie takejto priestorovo diferencovanej politiky podporí polarizáciu, pretože hospodársky rast nezačína všade simultánne a tam, kde sa rozvoj začína má tendenciu pokračovať a zosilňovať. Ak príslušné správne jednotky nevykonajú potrebné opatrenia zostanú uväznené v zaostávaní, a skôr podporujú, ako potláčajú nerovnosti medzi regiónmi. Neoklasický predpoklad o pôsobení síl smerujúcich k rovnováhe nefungujú kvôli aglomeračným efektom. Naopak, pôsobia skôr kumulatívne procesy a ďalej pokračuje polarizácia s výraznými dopadmi na stav verejných financií.

Celkovo sa teda dá identifikovať päť argumentov proti a tri hlavné dôvody pre geografickú variabilitu a miestnu autonómiu fiškálnych politik (Bennett, 1980). Argumenty *proti miestnej autonómii* sú najmä: (1) odklon regiónu od ekonomických tendencií zvyšujúcich úroveň národnej efektivity a rastu, (2) podpora medziregionálnej konkurencie, (3) zvýrazňovanie provincializmu škodlivého pre celonárodné blaho, (4) podkopávanie snáh pri prerozdeľovaní príjmov na národnej úrovni a (5) fiškálna nedisciplinovanosť. Argumenty *za miestnu autonómiu*: (1) s ohľadom na redistribučnú funkciu, priestorové faktory často vedú k polarizácii rozdielov v príjmoch medzi správnymi jednotkami, (2) s ohľadom na stabilizáciu, načasovanie, rozsah a charakter cyklických procesov v ekonomike majú výraznú priestorovú variabilitu, čo si vyžaduje špecifický prístup v rôznych lokalitách, (3) ekonomický rast nikdy nie je uniformný, ale prejavujú sa v ňom výrazné medziregionálne nerovnosti.

4 HODNOTENIE FIŠKÁLNEJ AUTONÓMIE

Územné samosprávy vo vyspelých krajinách majú prístup k rôznym fiškálnym zdrojom. Voľnosť v ich spravovaní, ako aj v tvorbe rozpočtov a determinovaní dôsledkov svojich aktivít, či už v oblasti efektivity verejného sektora, rovnosti v prístupe k verejným statkom alebo dlhodobej fiškálnej orientácii, sa medzi jednotlivými krajinami podstatne líši. Rozdielnosť ekonomických a politických podmienok jednotlivých krajín vyzýva merať a porovnávať mieru fiškálnej autonómie s určitými zovšeobecneniami, a hodnotiť relatívny význam miestnych samospráv v rámci verejného sektora a jeho zmenu v čase. Táto téma je v literatúre pomerne frekventovaná (napr. Rodden, 2004; Stegarescu, 2005) a výsledky bádania bývajú veľmi často aktualizované (napr. Blöchliger a King, 2006; Blöchliger a Rabesona, 2009). Dlhý čas sa pri tomto hodnotení využívali indikátory, ktoré dostatočne nereflektovali spôsoby financovania miestnych rozpočtov. Najčastejšie sa používal podiel daňových príjmov miestnych samospráv na celkových daňových príjmoch v krajine, čo je veľmi slabý ukazovateľ skutočnej autonómie vo fiškálnych záležitostiach, preto je potrebné vytvoriť súbor jemnejších indikátorov.

Okrem štandardnej miery decentralizácie, ktorá poskytuje celkový prehľad o pridelených príjmových a výdavkových kompetenciách, sa rozvíjajú aj detailné analytické indikátory autonómie samospráv v určovaní daňových príjmov, indikátory popisujúce transfery medzi rôznymi úrovňami verejnej správy a podmienky, ktoré sú s nimi spojené, ale aj syntetické indikátory hodnotiace celkovú fiškálnu autonó-

miu územnej samosprávy. Prud'homme (1990) odporúča definovať mieru fiškálnej decentralizácie na základe troch kritérií: (1) významnosť pomeru miestnych daní na centrálnych daniach, (2) významnosť pomeru miestnych výdavkov na centrálnych výdavkoch a (3) významnosť pomeru centrálnych dotácií na miestnych príjmoch. Pre čo najobjektívnejšie vyjadrenie fiškálnej decentralizácie sa de Mello a Berenstein (2001) pokúsili na základe vybraných objektívnych indikátorov ukazujúcich úroveň a postup decentralizácie na dosiahnutú úroveň demokracie miestnej samosprávy o skonštruovanie a otestovanie tzv. súhrnného indikátora fiškálnej decentralizácie. Ebel a Yilmaz (2002) uvádzajú, že indikátory merania fiškálnej decentralizácie v krajine by mali zohľadňovať rozmer fiškálnej decentralizácie (zahrňujúc miestne dane, podielové dane a transfery), kvalitu finančného manažmentu nižších správnych úrovní a zodpovednosť lokálnych vlád za využívanie verejných príjmov. Identifikujú štyri hlavné piliere fiškálnej decentralizácie: (1) príjmy, (2) výdavky, (3) transfery medzi jednotlivými správными úrovňami a (4) miestne zadlžovanie.

Miera fiškálnej decentralizácie

Bežnou mierou na porovnanie a určovanie fiškálnej autonómie je podiel zdrojov a úloh pridelených územnej samospráve. Pomery príjmov a výdavkov územnej samosprávy k celkovým verejným príjmom a výdavkom, označované ako *ukazovatele fiškálnej decentralizácie*, ktoré sa dajú ľahko vypočítať z údajov v štátnych záverečných účtoch, pomáhajú sledovať úroveň fiškálnej decentralizácie a jej vývoj. I keď tieto jednoduché indikátory nedokážu zachytiť komplexnosť fiškálnych zriadení, dávajú nám prvú predstavu o fiškálnej moci, ktorú má územná samospráva k dispozícii. Už Oates (1972) upozornil na obmedzenia pri používaní týchto mier. Musíme zobrať do úvahy najmä reálnu vertikálnu štruktúru rozhodovacích procesov, ak chceme hovoriť o skutočnej miere fiškálnej decentralizácie a autonómie, pretože inak bývajú tieto parametre v štúdiách značne nadhodnotené.

Na meranie stupňa fiškálnej decentralizácie sa používajú najmä ukazovatele *finančnej sebestačnosti* územných samospráv. Finančná sebestačnosť samosprávy je jeden zo všeobecných benchmarkingových indikátorov samosprávnych rozpočtov (Horváthová, 2008). Je to indikátor odzrkadľujúci mieru samostatnosti a stability hospodárenia miestnych samospráv. Vyjadruje pomer sumy vlastných príjmov rozpočtu samosprávy k sume celkových príjmov rozpočtu samosprávy. Medzi ďalšie všeobecné benchmarkingové indikátory rozpočtov miestnych samospráv patrí *finančná sila obce* vyjadrujúca sumu vlastných príjmov v prepočte na jedného obyvateľa obce. *Daňová sila obce* obmedzuje rozsah tohto indikátora na sumu daňových príjmov rozpočtu obce a špeciálne *daňová sebestačnosť obce* vyjadruje pomer daňových príjmov obce k bežným príjmom rozpočtu obce. Peková (2005) uvádza viaceré ďalšie jednoduché ukazovatele na meranie fiškálnej decentralizácie.

Ako užitočný nástroj vizualizácie aktuálneho stavu ako aj časových premien vo fiškálnej autonómii miestnych samospráv medzi rôznymi krajinami môžu poslúžiť *grafy x-y závislosti*. Ak v grafe na jednej osi nanesieme hodnoty podielov územnej samosprávy na celkových verejných príjmoch a na druhej osi hodnoty podielov na celkových verejných výdavkoch, podľa pozície na grafe vieme rýchlo odčítať rela-

tívnu mieru decentralizácie v príslušnej krajine, a ak v grafe doplníme pomocnú priamku $x = y$, vieme tiež určiť, či má samospráva k dispozícii dostatok prostriedkov na krytie svojich výdavkov, alebo výdavky presahujú príjmové kapacity. Na druhej strane, ak chceme zachytiť evolúciu miery decentralizácie, tak namiesto aktuálnych hodnôt podielov na grafoch vynesieme percentuálne zmeny hodnôt vo vybranom časovom úseku. Opäť môžeme použiť pomocné priamky $x = 0$ a $y = 0$, podľa ktorých rýchlo identifikujeme či dochádza, k rastu alebo poklesu v miere decentralizácie, alebo nedochádza k žiadnym zmenám.

Najväčším problémom takýchto jednoduchých ukazovateľov je ich nízka výpočtová hodnota o skutočnej voľnosti, ktorú môže územná samospráva vo fiškálnych záležitostiach uplatňovať v praxi (Blöchliger a King, 2006). Na strane príjmov existujú obmedzenia pri určovaní základov daní, ich sadzieb a daňových úľav, čo znižuje rozsah, v rámci ktorého môžu samosprávy slobodne určovať veľkosť svojich rozpočtov. Na strane výdavkov môžu byť samosprávy vo veľkej miere ovplyvnené reguláciou z vyšších správnych úrovní, čo zase vo veľkej miere znižuje ich voľnosť pri určovaní rôznych výdavkových položiek. Pri prenose kompetencií z vyšších na nižšie správne úrovne najmä v oblasti školstva a zdravotníctva ide často len o zmenu účtovných procedúr a administrácie, pretože kľúčové rozhodovacie kompetencie zostávajú stále na vyšších úrovniach. Okrem toho môžu mať na celkovú štruktúru výdavkov územných samospráv vplyv rozličné podmienky spojené s vertikálnymi transfermi finančných prostriedkov. Na získanie správneho obrazu o fiškálnej autonómii územnej samosprávy musíme využiť súbor detailnejších indikátorov.

Miera autonómie v príjmoch

Miera autonómie v príjmoch, alebo skrátené a zjednodušené *daňová autonómia*, zahŕňa rozličné aspekty voľnosti, ktorú územné samosprávy majú nad svojimi vlastnými daňami (Blöchliger a King, 2006). Týka sa záležitostí, akými sú právo zaviesť a zrušiť daň, určiť daňovú sadzbu a základ dane, či uplatniť daňovú úľavu pre jednotlivcov a firmy. V mnohých krajinách dane nie sú pridelené jednej správnej úrovni, ale zdieľané medzi centrálnou a nižšími úrovňami. Takéto systémy neumožňujú jednotlivým správnym jednotkám nijaké zmeny v oblasti základov daní a výšky sadzieb, ale kolektívne majú jednotky na jednej úrovni možnosť vyjednať úpravy v rozdeľovacích pravidlách s centrálnou vládou. Pestrosť explicitných a implicitných, štatutárnych a zvykových, inštitucionálnych daňových zriadení musí byť zachytená súborom indikátorov, ktoré sú súčasne primerané (zachytávajú relevantné aspekty daňovej autonómie), presné (merajú tieto aspekty správne) a spoľahlivé (súbory indikátorov zostávajú stabilné v čase).

Takýto súbor indikátorov je zachytený v tab. 1 (OECD, 1999). Pozostáva z piatich hlavných a niekoľkých subkategórií autonómie. Kategórie sú usporiadané zostupne od najvyššej zdaňovacej právomoci k najnižšej. Kategória *a* reprezentuje plnú kontrolu daňových sadzieb a základov, kategória *b* kontrolu sadzieb, *c* kontrolu základov dane, kategória *d* zahŕňa systém podielových daní, a kategória *e* prípad, keď o základoch daní a sadzbách územnej samosprávy rozhoduje centrálna vláda. Posledná kategória *f* zahŕňa prípady, keď územná samospráva žiadne špecifické

dane nemá vyčlenené. Špeciálna pozornosť bola venovaná kategórii *d*, v rámci ktorej boli identifikované štyri subkategórie zachytávajúce rozličné pravidlá prerozdelenia daní. Spolu 13 kategórií pomerne dobre zachytáva pestrosť rôznych usporiadaní, keďže do poslednej výlučnej kategórie sa dá nejaká krajina len ťažko zaradiť.

Tabuľka 1 Taxonómia zdaňovacích právomocí

a.1	prijímajúca nižšia správna úroveň stanovuje daňovú sadzbu a daňové úľavy bez nutnosti konzultácie s vyššou správnu úrovňou
a.2	prijímajúca nižšia správna úroveň stanovuje daňovú sadzbu ale daňové úľavy musí konzultovať s vyššou správnu úrovňou
b.1	prijímajúca nižšia správna úroveň stanovuje daňovú sadzbu a vyššia úroveň neurčuje jej limity
b.2	prijímajúca nižšia správna úroveň stanovuje daňovú sadzbu a vyššia úroveň určuje jej horné a/alebo dolné limity
c.1	prijímajúca nižšia správna úroveň stanovuje daňové úľavy - ale len daňové zľavy
c.2	prijímajúca nižšia správna úroveň stanovuje daňové úľavy - ale len daňové dobropisy
c.3	prijímajúca nižšia správna úroveň stanovuje daňové úľavy - daňové zľavy aj dobropisy
d.1	systém podielových daní, kde nižšia správna úroveň určuje rozdelenie podielov
d.2	systém podielových daní, kde môže byť rozdelenie podielov zmenené len so súhlasom nižšej správnej úrovne
d.3	systém podielových daní, kde je prerozdelenací vzorec uvedený v zákone, môže byť menená jednostranne vyššou správnu úrovňou, ale menej ako raz ročne
d.4	systém podielových daní, kde rozdelenie podielov určuje každoročne vyššia správna úroveň
e	iné prípady, v ktorých centrálna vláda stanovuje sadzbu a základ dane nižšej správnej úrovne
f	nedá sa aplikovať žiadna z vyšších kategórií (a, b, c, d alebo e)

Zdroj: OECD (1999)

Zaujímavé je sledovať mieru autonómie územnej samosprávy pri zdaňovaní podľa typu jednotlivých daní (Mullins a Joyce, 1996). Výsledky empirických výskumov sú v kontraste s teoretickými východiskami. Zatiaľ čo teória fiškálneho federalizmu prisudzuje alokáciu mobilných daní na vyššiu správnu úroveň, v rámci ktorej k tejto mobilite prevažne dochádza, v praxi miestne a regionálne samosprávy získavajú najväčší podiel svojich daňových príjmov práve z najmobilnejšej dane z príjmov a z korporátnych daní, za ktorými nasledujú dane z tovarov a služieb a až potom dane uvalené na nehnuteľný majetok. Podielové dane majú preto významnejší podiel na miestnych rozpočtoch, ako vlastné autonómne dane.

Systémy podielových daní

Delenie daní je systém, v ktorom sa príjmy rozdeľujú vertikálne medzi centrálnu a nižšie správne úrovne, ako aj horizontálne medzi správnymi jednotkami na jednotlivých úrovniach (Buček, Borárosová a Sopkuliak, 2010). Delením daní sa v podstate vytvárajú príjmy rozpočtov, ktoré označujeme ako *podielové dane*. Systém má v sebe zakomponované často prvky horizontálneho fiškálneho vyrovnáva-

nia. Podielové dane sú určené na zabezpečenie adekvátnych zdrojov pre územnú samosprávu, pričom centrálna vláda si udržiava kontrolu nad objemom fiškálnych prostriedkov. Podielové dane nechávajú samospráve menšiu autonómiu ako autonómne dane a tiež môžu výrazne ovplyvňovať jej celkové fiškálne správanie, a to tým, že daňové príjmy samosprávy pochádzajú z rovnakých zdrojov ako príjmy všetkých správnych úrovní, čo mení fiškálne stimuly a výstupy fiškálnej politiky. Je dôležité exaktne rozlišovať medzi podielovými daňami a transfermi.

Podielové dane môžeme analyzovať podľa rôznych kritérií (Blöchliger a King, 2006): druhu delenej dane, legislatívnych procedúr spojených so zmenou pravidiel rozdeľovania, frekvencie úpravy pravidiel rozdeľovania, a podľa toho či tieto pravidlá prispievajú k vyrovnávaniu disparít. Väčšina systémov podielových daní v rôznych krajinách zahŕňa hlavné dane: daň z príjmov, korporátne dane alebo dane z pridanej hodnoty. Ich veľké výnosy sú pre samosprávu atraktívne, pričom samotné delenie predchádza mnohým nevýhodám miestneho zdaňovania. Prerozdeľovacie vzorce sú zvyčajne definované priamo v zákonoch o podielových daniach, fiškálnom vyrovnávaní a pod. V krajinách rozhodujú o delení daní predovšetkým národné parlamenty, v niektorých prípadoch sú zakomponované priamo v ústave s úpravami vykonávanými v parlamentoch. Konzultácie s územnou samosprávou sú bežné, ale priamy súhlas sa vyžaduje len v niektorých najmä federatívnych krajinách. Frekvencia zmien pravidiel je veľmi variabilná. K zmenám môže dochádzať pravidelne každoročne, nepravidelne podľa potreby, ale všeobecne je snaha udržať tieto pravidlá čo najstabilnejšie a tak dlhšie obdobie nedochádza k zmenám žiadnym. Niektoré krajiny kombinujú podielové dane s fiškálnym vyrovnávaním v jednej sústave.

Jednak podielové dane a jednak transfery sú významným zdrojom prostriedkov územnej samosprávy. Urobiť medzi nimi ostrú hranicu je v niektorých prípadoch veľmi ťažká úloha (Bird, 1999). Na jednej strane niektoré prerozdeľovacie vzorce sú natoľko komplexné, že neexistuje žiadna súvislosť medzi tým, čo samosprávy vyberú na svojom území, čo pošlú do spoločného rozpočtu, a čo napokon dostanú späť. Na druhej strane politické reformy dali niektorým medzivládny grantom skôr podobu podielov z národných daňových výnosov. Rôzne krajiny často používajú rozdielne klasifikácie finančných položiek, čo ohrozuje možnosti analýz a porovnávaní medzi rôznymi krajinami. Aby sme mohli porovnávať rôzne krajiny a ich systémy, potrebujeme určité kritériá, ktoré uplatníme pri vlastnej klasifikácii. Ide najčastejšie o ohrozenie príjmov voči ktorým je územná samospráva vystavená, sloboda použitia obdržaných prostriedkov, pravidlá a vzorce distribúcie finančných zdrojov a inštitucionálne mechanizmy určujúce každoročný podiel územnej samosprávy.

O systéme podielových daní hovoríme vtedy, ak sú splnené všetky kritériá (Martinez-Vazquez a Searle eds., 2007), teda (1) ak množstvo financií určené príslušnej úrovni vládnutia je presný podiel celkových daňových príjmov, (2) ak je tento podiel určený vopred a nemôže byť zmenený v priebehu fiškálneho roka, (3) ak presný objem prostriedkov nie je garantovaný, (4) a ak prostriedky alokované príslušnej správnej jednotky korešpondujú s objemom zozbieraných výnosov, alebo sú

rozdeľované medzi tieto jednotky na základe počtu obyvateľov, zamestnancov, alebo v inverznom vzťahu k ich daňovým kapacitám.

Transfery a fiškálna autonómia

Transfery resp. granty poskytujú územnej samospráve dodatočné finančné zdroje, ktoré slúžia na pokrytie rozdielov medzi vlastnými daňovými príjmami a výdavkovými potrebami. Problematika transferov je súčasťou širšej oblasti vzťahov medzi rôznymi úrovňami vlády (Joumard a Kongsrud, 2003). Hlavnými cieľmi pri používaní transferov sú subvencovanie samosprávnych služieb a vyrovnávanie fiškálnych nerovností, pričom tieto dva ciele sa často prekrývajú. Využívaním grantových schém sa rozvinula pomerne široká paleta transferových platieb plniacich rôzne ciele a majúcich rôzne efekty na politiku samospráv. Tvoria súčasť komplexu politického, ekonomického a administratívneho systému, pričom by mali byť transparentné a založené na objektívnych a predvídateľných kritériách (Bird, 1999).

Pravidlá a podmienky spojené s ich používaním sú medzi krajinami veľmi pestré, pričom môže ísť o voľné transferové platby s plnou autonómiou pri ich používaní, ale aj o granty s úzkou kontrolou centrálnej vlády (Rodden, 2002). Ak chceme zachytiť štruktúru transferových platieb môžeme pritom využiť maticovú schému darcov a príjemcov platieb na rôznych úrovniach vlády od miestnej až po nadnárodnú. Smoke (2004) vymedzil tri najvýznamnejšie systémy, ktoré buď (1) slúžia na zmierňovanie fiškálnych nerovností lokálnych samospráv, a zároveň ako doplnenie nedostatočných vlastných lokálnych príjmov, alebo (2) môžu byť použité na úhradu národných redistribučných zámerov smerom k vyrovnávaniu rozdielov vo fiškálnej kapacite medzi lokálnymi samosprávami, prípadne (3) na podporu lokálnych výdavkov pre príslušné statky a služby prinášajúce pozitívne externality.

Zostavenie systému medzivládnych transferov by malo byť spojené s taxonómiou, ktorá zachytáva ich variabilitu (Blöchliger a King, 2006). Hlavnou deliacou líniou je ich účelovosť, teda či je ich použitie vyhradené na daný účel, alebo je ich použitie voľné, kedy je miera autonómie územnej samosprávy relatívne vyššia. Ďalšie deliace kritérium sa týka legislatívneho ošetrenia ich alokácie, kedy rozlišujeme pri oboch typoch granty udeľované na základe právneho nariadenia čiže granty zaručené, alebo na základe rozhodnutia darcovských orgánov. Účelové granty môžeme ďalej deliť na zodpovedajúce alebo nezodpovedajúce podľa toho, či sú naviazané na vlastné výdavky samosprávy, alebo nie. Granty tiež môžeme deliť na kapitálové a bežné. Pri neúčelových grantoch rozlišujeme tiež granty blokované, vyhradené na riešenie určitej definovanej sféry, alebo granty so všeobecným určením s vyššou voľnosťou pri ich používaní, i keď hranica medzi nimi je často neistá. Transfery sú využívané na rôzne politické ciele a zámery (De Mello, 2000). Dáta o funkčnom použití grantov sú dostupné pre účelové dotácie, pretože nepodmienené granty môžu byť použité rôzne podľa aktuálnej potreby. Z tohto hľadiska vznikajú určité komplikácie, najmä ak sa snažíme porovnávať výsledky v rôznych krajinách.

Celková miera fiškálnej autonómie

Fiškálna autonómia územnej samosprávy je mnohostranná, a preto ju musíme hodnotiť pomocou niekoľkých indikátorov. Toto meranie sa sústreďuje zväčša na

príjmovú stránku rozpočtov. Výdavková strana rozpočtov sa hodnotí v rámci kompetencií, ktorú majú jednotlivé úrovne a konkrétne správne jednotky k dispozícii. Existuje veľký počet rôznych indikátorov, ktoré sa bežne používajú, pričom medzi tie, ktoré by v dobrej štúdií nemali chýbať patria (Blöchliger a King, 2006): podiel daňových príjmov alokovaných na samosprávu, voľnosť pri riadení týchto daní, podiel transferov alokovaných na samosprávu a podiel účelových transferov. Okrem indikátorov vzťahujúcich sa na štruktúru príjmov a ich kontrolu sa používajú pre úplnosť aj indikátory, týkajúce sa fiškálnych pravidiel, ide najmä o možnosť vytvárať rozpočtové schodky a právo zadlžovať sa. Celkovo sa tak autonómia samosprávy hodnotí niekoľkými indikátormi z rôznych aspektov. Za zložený ukazovateľ s vysokou výpovednou hodnotou o miere fiškálnej autonómie môžeme považovať podiel autonómnych daňových príjmov miestnych samospráv. Korelácia medzi týmito indikátormi je relatívne slabá a štatistické metódy akou je napr. faktorová analýza pri pokusoch o generovanie jediného sumárneho indikátora fiškálnej autonómie zlyhávajú.

Lessmann (2006) uvádza klasické a vylepšené ukazovatele fiškálnej decentralizácie, pričom vo svojej práci vyčíslil stupeň fiškálnej decentralizácie za krajinu ako celok a tomu sú prispôbené aj tieto ukazovatele. Ako ukazovateľ *expdec* označil podiel výdavkov samospráv na celkových výdavkoch verejnej správy. *Revdec* je analogicky ukazovateľom decentralizácie príjmov. Vylepšené ukazovatele v porovnaní s klasickými berú do úvahy v prípade ukazovateľa *adrevdec* len vlastné príjmy samospráv a v prípade ukazovateľa *taxdec* len daňové príjmy samospráv. Duc Hong Vo (2008) uvádza vo svojej práci podobne zostavený index na meranie fiškálnej decentralizácie. Svetová banka predstavuje celý rad indikátorov fiškálnej decentralizácie. Sú rozdelené do dvoch skupín na: *hlavné indikátory* a *indikátory vychádzajúce z funkčnej klasifikácie príjmov a výdavkov*. Štúdia Ahmada et al. (2008) pripomína, že hoci sa množstvo prác zaoberá decentralizáciou vo vyspelých krajinách alebo medzinárodnou komparáciou, ich publikovanie je často determinované porovnateľnosťou dát medzi krajinami pochádzajúcimi z rôznych zdrojov. Zároveň uvádzajú, že jedným z najviac používaných indikátorov na meranie decentralizácie je efektívnosť verejných výdavkov. Ale aj tá sa v rôznych štúdiách meria na základe rôznych dát. Vývoj miery finančnej sebestačnosti územných samospráv je podľa Medved'a a Nemca (2007) vhodné vypočítavať prostredníctvom systému indikátorov, ktorý kombinuje indikátory bežne používané v praxi.

Podľa rozdelenia príjmových a výdavkových kompetencií medzi jednotlivými úrovňami vlády a podľa väzieb medzi ich rozpočtami teória fiškálneho federalizmu rozlišuje dva základné modely: (1) *vertikálny* a (2) *horizontálny* (Peková, 2004). V horizontálnom modeli sa prerozdelenie uskutočňuje medzi rozpočtami tej istej vládnej úrovne. Vertikálny model môže mať tri základné podoby: (1) *centralizovaný*, (2) *decentralizovaný* a (3) *kombinovaný*. V prípade centralizovanej varianty sa podstatná časť verejných financií a ich manažment sústreďuje v rukách centrálnej vlády. Fiškálna autonómia nižších úrovní je nízka, v niektorých prípadoch až zanedbateľná a využívajú sa centrálné prerozdelenie mechanizmy. Na opačnom póle je decentralizovaný model s plnou autonómiou nižších úrovní, kde nenastáva žiadne

prerozdeľovanie prostriedkov. Kombinovaný model je kompromisným riešením spájajúcim prvky oboch systémov. Jednotlivé úrovne majú vymedzené svoje výhradné zdroje príjmov a zároveň existuje systém prerozdeľovania prostriedkov medzi jednotlivými úrovňami vlády. Miera centralizačného a decentralizačného aspektu je v rukách každého štátu, a preto môžeme identifikovať množstvo konkrétnych systémov.

Fiškálne pravidlá a fiškálna autonómia

Pravidlá obmedzujúce výhradné právomoci územnej samosprávy nad svojimi rozpočtovými politikami sú vo vyspelých krajinách pomerne bežné. I keď tieto pravidlá sledujú ciele dlhodobu udržateľných verejných financií ako celku, zároveň obmedzujú autonómnosť samospráv nad zostavovaním svojich vlastných rozpočtov. Na tie isté fiškálne pravidlá sa tak dá nazeráť z perspektívy prísnosti i autonómnosti samospráv, ktoré tieto pravidlá ovplyvňujú. Sutherland et al. (2005) zostavili na vyjadrenie obmedzenia fiškálnej autonómie týmito pravidlami dva indikátory, ktoré sa označujú tiež ako indikátory autonómie vo fiškálnych pravidlách.

Sutherland et al. (2005) rozlišujú tri základné skupiny fiškálnych pravidiel. Najvýznamnejšie sú predovšetkým požiadavka na *vyrovnaný rozpočet* a *obmedzenia v zadlžovaní*. Zavedením týchto pravidiel sa štáty snažia zabrániť kolapsom samosprávnych financií, ktoré by mohli nastať pod tlakom nadmerného finančného zadlženia. Limity súvisia aj so špeciálnym charakterom samosprávnych subjektov, pre ktoré väčšinou neexistujú pravidlá na vyhlásenie platobnej neschopnosti a možnosť bankrotu, pričom konečným ručiteľom za ich dlhy zostáva štát. Do hry tu teda vstupuje veľký morálny hazard, ktorému sú samosprávy vystavené. Miestne zadlžovanie Ebel (2001) vyčleňuje ako samostatný pilier fiškálnej decentralizácie, no vo svojej podstate je spolu s príjmami z daní a dotácií nástrojom príjmového určenia. Ďalšiu skupinu pravidiel predstavujú *limity pre objem získavaných príjmov a vynakladaných výdavkov*. Práve tieto pravidlá výrazne vplývajú na úroveň autonómie nad fiškálnou politikou, ktorú majú samosprávy k dispozícii. Bližšie boli popísané vyššie v súvislosti s hodnotením samotnej miery fiškálnej autonómie. Poslednú skupinu predstavujú *procesné pravidlá a implementácia vlastných fiškálnych pravidiel*. Ich cieľom je snaha o transparentnosť, zabezpečenie kontroly a výkazníctvo. V prípade pochybení a nedodržovania pravidiel sa následne uplatňujú sankcie.

5 ZÁVER

Oblasť verejných financií a problematika fiškálnej autonómie obzvlášť má významné geografické aspekty. Priestor vstupuje do záležitostí správy verejných financií, či už pri výbere príjmov, alebo rozhodovaní o výdavkoch. Poskytovanie verejných statkov a všetky politiky sa uskutočňujú v priestore. Pôsobia pritom mnohé efekty, ktoré vyplývajú z nerovností, existencie dopravných nákladov, externalít a ďalších záležitostí. V práci bol význam a vplyv týchto efektov podrobne analyzovaný.

Pomerne veľký priestor bol venovaný exaktnému meraniu miery fiškálnej autonómie. Predstavené boli nielen jednoduché ukazovatele, ale aj širší rámec na hodnotenie fiškálnej autonómie prostredníctvom súboru niekoľkých indikátorov. Na základe výsledkov mnohých empirických výskumov môžeme konštatovať, že stupeň fiškálnej autonómie územnej samosprávy je medzi krajinami veľmi variabilný, pričom je zjavný nesúlad medzi podielom príjmov a výdavkov samospráv na celkových príjmoch a výdavkoch verejnej správy. Kým podiely na výdavkoch všeobecne narastajú, podiely na príjmoch zostávajú väčšinou relatívne stabilné (Blöchliger a King, 2006). Narastajúce výdavky sú spojené najmä s postupným prenosom nových kompetencií, zatiaľ čo redukcia v decentralizovanom zdaňovaní bola nahradená medzivládnyimi transfermi. Fiškálny deficit má tendenciu narastať práve v krajinách s vyššou mierou fiškálnej autonómie, čo paradoxne spôsobuje, že väčšia decentralizácia vedie zároveň k väčšej závislosti na medzivládnych transferových platiach (De Mello, 2000).

Forma konštitučného zriadenia, či už federálna alebo unitárna, hovorí len málo o skutočnej fiškálnej autonómii. Miestne samosprávy majú napríklad v niektorých unitárnych krajinách vyššie podiely na verejných výdavkoch ako miestne a regionálne samosprávy vo federáciách spolu (Darby et al., 2002). Ak chceme hodnotiť mieru fiškálnej autonómie objektívne je potrebné sledovať nielen podiel samosprávy na celkových príjmoch a výdavkoch verejnej správy, ale hlbšie analyzovať štruktúru príjmov, kompetencie v zdaňovaní, veľkosť vlastných príjmov a medzivládnych transferov, a v neposlednom rade rôzne fiškálne regulácie.

Pod'akovanie

Príspevok vznikol v rámci projektu VEGA č. 1/0709/11, „Adaptabilita priestorových systémov v post-transformačnom období“.

Literatúra

- AHMAD, E., BROSIO, G., TANZI, V. 2008. Local Service Provision in Selected OECD Countries: Do Decentralized Operations Work Better? *IMF Working Paper*, March 2008 [online] [cit. 2012-02-12]. Dostupné na: <www.imf.org>
- BALÁŽOVÁ, E. 2006. *Benchmarking služieb miestnej samosprávy na Slovensku*. Transparency International Slovensko, Bratislava, 148 p.
- BALDWIN, R. E., FORSLID, R., MARTIN, P., OTTAVIANO, G., ROBERT-NICOUD, F. 2005. *Economic Geography and Public Policy*. Princeton University Press, 504 p.
- BELAJOVÁ, A., BALÁŽOVÁ, E. 2004. *Ekonomika a manažment územnej samosprávy*. skriptá, Slovenská poľnohospodárska univerzita, Nitra.
- BENNETT, R. J. 1980. *The Geography of Public Finance: Welfare Under Fiscal Federalism and Local Government Finance*. Routledge, 498 p.
- BIRD, R. M. 1999. *Transfers and Incentives in Intergovernmental Fiscal Relations*. World Bank Institute.
- BLAŽEK, J. 1996. Financování místních rozpočtů v České republice od r. 1996: dilemma mezi principem solidarity a zásluhovosti. In: Hampl, M. et al. *Geografická organizace společnosti a transformační procesy v České republice*: Praha: Přírodovědecká fakulta Univerzity Karlovy, pp. 333-341.

- BLÖCHLIGER, H., KING, D. 2006. Less Than You Thought: The Fiscal Autonomy of Sub-Central Governments. *OECD Economic Studies*, no. 43, 2006/2, pp. 155-188.
- BLÖCHLIGER, H., RABESONA, J. 2009. The Fiscal Autonomy of Sub-Central Governments: An Update. *OECD Network on Fiscal Relations Across Levels of Government, COM/CTPA/ECO/GOV/WP (2009) 9*, 20 p.
- BOADWAY, R., SHAH, A. 2009. *Fiscal Federalism: Principles and Practice of Multiorder Governance*. Cambridge University Press, 625 p.
- BOSCH, N. et al. eds. 2010. *The Political Economy of Inter-Regional Fiscal Flows: Measurement, Determinants and Effects on Country Stability*. Edward Elgar, Cheltenham, UK, 429 p.
- BRENNAN, G., BUCHANAN, J. M. 1980. *The Power to Tax: Analytical Foundations of a Fiscal Constitution*. Cambridge University Press. Cambridge.
- BRETON, A. 1965. A Theory of Government Grants. *Canadian Journal of Economics and Political Science*, 31, pp. 175-187.
- BREUSS, F., ELLER, M. 2004. Fiscal Decentralisation and Economic Growth: Is There Really a Link? *CESifo DICE Report, Journal for Institutional Comparisons*, vol. 2, no. 1, Spring 2004, pp. 3-9.
- BROWN C. V., JACKSON, P. M. 1994. *Public Sector Economics* (4th edition). Cambridge Publishers, Oxford, UK.
- BUČEK, J., BORÁROSOVÁ, Z., SOPKULIAK, A. 2010. *Miestne financie a miestny ekonomický rozvoj*. Bratislava: Geografika, 198 s. ISBN 978-80-89317-12-7
- BUCHANAN, J. M. 1950. Federalism and Fiscal Equity. *The American Economic Review*. vol. 40, no. 4, pp. 583-599.
- BUCHANAN, J. M. 1965. An Economic Theory of Clubs. *Economica*, 32, pp. 1-14.
- BUCHANAN, J. M. 1975. The Samaritan's dilemma. In: E. S. Phelps (ed.), *Altruism, morality and economic theory*. New York: Russel Sage foundation, pp. 71-85.
- CASTELLS, M. 1976. *The Urban Question*. London, Arnold.
- ČAPKOVÁ, S. 1999. Niektoré aspekty zadlženia miestnych samospráv. *Ekonomický časopis*, roč. 47, č. 1, pp. 125-135.
- ČAVOJEC, J., SLOBODA, D. 2005. *Fiškálna decentralizácia a obce*. Konzervatívny Inštitút M. R. Štefánika, [online] [cit. 2012-02-13]. Dostupné na: <<http://www.konzervativizmus.sk/article.php? 283>>
- DARBY, J., MUSCATELLI, A. V., ROY, G. 2002. Fiscal Federalism and Fiscal Autonomy: Lessons for the UK from Other Industrialised Countries. *Scottish Affairs*, 41, pp. 26-55.
- DE MELLO, L. R. 2000. Fiscal Decentralisation and Intergovernmental Fiscal Relations: A Cross Country Analysis. *World Development*, 28, pp. 365-380.
- DE MELLO, L. A., BERENSTEIN, M. 2001. Fiscal Decentralization and Governance: A Cross-Country Analysis. *IMF Working Paper WP/01/71*.
- EBEL, R. D. 2001. The Political Economy of Fiscal Decentralization. *Democracy, Decentralization and Development. Worldwide Perspective*. World Bank Institute.
- EBEL, R. D., YILMAZ, S. 2001. Concept of Fiscal Decentralization and Worldwide Overview. *World Bank Policy Research Working Paper*, no. 30346, Washington: World Bank Institute., [online] [cit. 2012-02-12]. Dostupné na: <<http://www.wds.worldbank.org/external>>
- EBEL, R. D., YILMAZ, S. 2002. On the Measurement and Impact of Fiscal Decentralisation. *World Bank Policy Research Working Paper, 2809*, Washington.
- FUKASAKU, K., DE MELLO, L. R. 1998. Fiscal Decentralisation and Macroeconomic Stability: The Experience of Large Developing and Transition Economies. In: *Democracy, Decentralisation and Deficits in Latin America*, pp. 121-148.
- GRUBER, J. 2011. *Public Finance and Public Policy*. 3rd ed. New York: Worth Publishers, 860 p.
- HORVÁTHOVÁ, L. 2008. Meranie fiškálnej decentralizácie. In: Šoltés, V. ed. 2008. *National and Regional Economics VII*, pp. 245-256.
- CHAPMAN, J. I. 2003. Local Government Autonomy and Fiscal Stress: The Case of California Counties. *State & Local Government Review*, vol. 35, no. 1, pp. 15-25.

- JAURA, Z. 2001. Účasť jednotlivých stupňov vlád na verejných výdavkoch vo vybraných krajinách. *Ekonomický časopis*, roč. 49, č. 1, s. 54-87.
- JOHNSON, R. W., MINIS, H. P. 1996. *K demokratickej decentralizácii*. RTI – Centrum pre medzinárodný rozvoj.
- JOUMARD, I., KONGSRUD, P. M. 2003. Fiscal Relations Across Government Levels. *OECD Economic Studies*, no. 36, 2003/1, pp. 155-229.
- KOČIŠ, E. 2010. *Programové rozpočtovanie v územnej samospráve: Závěry z kontrol implementácie programového rozpočtu*. NKÚ SR, Bratislava, [online] [cit. 2012-02-22]. Dostupné na: <http://www.akesr.sk/wp-content/uploads/programove_rozpocovanie.pdf>
- KOZOVSKÝ, D. 2006. Fiškálna decentralizácia a jej vplyv na vybrané makroekonomické indikátory. *Ekonomický časopis*, 54, č. 10, s. 1037-1052.
- KRNÁČ, J. 2007. *Ekonomika miestnej samosprávy v procese decentralizácie verejnej správy v podmienkach Slovenskej republiky*. Ekonomická fakulta UMB, Banská Bystrica, [online] [cit. 2012-02-22]. Dostupné na: <<http://dspace.upce.cz/bitstream/10195/32419/1/CL646.pdf>>
- LEA, A. C. 1978. Interjurisdictional Spillovers and Efficient Public Goods Provision. Presented at Association of American Geographers Conference, New Orleans.
- LESSMANN, CH. 2006. Fiscal Decentralization and Regional Disparity: A Panel Data Approach for OECD Countries. *IFO Working Paper*, no. 25, [online] [cit. 2012-02-22]. Dostupné na: <www.repec.org>
- MARTINEZ-VAZQUEZ, J., SEARLE, B. eds. 2007. *Fiscal Equalization: Challenges in the Design of Intergovernmental Transfers*. Springer Science+Business Media, LLC, 494 p.
- MEDVEĎ, J., NEMEC, J. 2007. *Základy verejných financií*. Sprint vfra, Bratislava. ISBN 80-89085-84-2
- MIKLOŠ, I., NIŽŇANSKÝ, V., ŽÁRSKA, E. 1996. *Nový systém financovania samosprávy na Slovensku*. Bratislava, M. E. S. A. 10. ISBN 80-967542-3-8
- MOTEK, P. 2006. *Gospodarka finansowa samorządu terytorialnego w województwie wielkopolskim*. Poznań: Bogucki Wydawnictwo Naukowe.
- MULLINS, D. R., JOYCE, P. G. 1996. Tax and Expenditure Limitations and State and Local Fiscal Structure: An Empirical Assessment. *Public Budgeting & Finance*, vol. 16, Issue 1, pp. 75-101.
- MUSGRAVE, R. A. 1959. *The Theory of Public Finance*. NY: McGraw-Hill.
- MUSGRAVE, R. A., MUSGRAVE, P. B. 1976. *Public finance in theory and practice*. McGraw-Hill, 778 p.
- NIŽŇANSKÝ, V. 2006. *Decentralizácia: Register najčastejšie používaných pojmov*. [online] [cit. 2012-02-22]. Dostupné na: <http://www.komunal.eu/subory/Register_pojmov.pdf>
- NIŽŇANSKÝ, V. 2009. *Posilnenie finančnej autonómie miest a obcí*. Bratislava, M. E. S. A. 10. ISBN: 978-80-89177-15-8
- NUNES DA SILVA, C. 1998. Local Finance in Portugal: Recent Proposals and Consequences for Urban Management. *Environment and Planning C: Government and Policy*, 16, pp. 411-421.
- OATES, W. E. 1972. *Fiscal Federalism*. NY: Harcourt Brace Jovanovich.
- OATES, W. E. 1999. An Essay on Fiscal Federalism. *Journal of Economic Literature*, vol. 37, no. 3, pp. 1120-1149.
- OECD 1999. Taxing Powers of State and Local Government. *Tax Policy Studies*, no. 1, Paris.
- OLSON, M. 1969. The Principle of Fiscal Equivalence: The Division of Responsibilities Among Different levels of Government. *American Economic Review*, 59 (2), pp. 479-487.
- PEKOVÁ, J. 2004. *Hospodaření a finance územní samosprávy*. Praha, Management Press.
- PEKOVÁ, J. 2005. *Verejné finance – úvod do problematiky*, 3. vydanie. ASPI, a.s., Praha. ISBN 80-7357-049-1
- PÉTERI, G., LADOS, M. 1999. Local property taxation in Hungary. In: McCluskey, W. J. eds. *Comparative Property Tax Systems: An International Comparative Review*. Aldershot: Ashgate, pp. 419-439.
- PIGOU, A. C. 1947. *A Study in Public Finance*. London, Macmillan.

- PRUD'HOMME, R. 1990. *Decentralization of expenditures or taxes: The case of France*. *Decentralization, Local Governments, and Markets*. Bennett (ed.). Oxford: Clarendon Press.
- RAZIN, E. 1998. The Impact of Decentralization on Fiscal Disparities Among Local Authorities in Israel. *Space and Polity*, 2, pp. 49-69.
- RODDEN, J. 2002. The Dilemma of Fiscal Federalism: Grants and Fiscal Performance around the World. *American Journal of Political Science*, vol. 46, no. 3, pp. 670-687.
- RODDEN, J. 2004. Comparative Federalism and Decentralization: On Meaning and Measurement. *Comparative Politics*, vol. 36, no. 4, pp. 481-500.
- SEDLÁKOVÁ, S. 2008. Fiškálna decentralizácia - jej význam a dôsledky a pre územnú samosprávu. In: Šoltés, V. ed. 2008. *National and Regional Economics VII*, pp. 806-810.
- SCOTT, A. D. 1964. The Economic Goals of Federal Finance. *Public Finance*, 19, pp. 241-288.
- SMOKE, P. 2004. Expenditure Assignment Under Indonesia's Decentralization: A Review of Progress and Issues for the Future. In Alm, J. a Martinez, J., *Reforming Intergovernmental Fiscal Relations and the Rebuilding of Indonesia*. Cheltenham, UK and Northampton, MA: Edward Elgar.
- STEGARESCU, D. 2005. Public Sector Decentralisation: Measurement Concepts and Recent International Trends. *Fiscal Studies*, vol. 26, no. 3, pp. 301-333.
- SUTHERLAND, D. et al. 2005. Sub-Central Governments Fiscal Rules. *OECD Economic Studies*, no. 41, 2005/2, pp. 141-181.
- SWIANIEWICZ, P. 2004. *Finanse lokalne: teoria i praktyka*. Warszawa: Municipium.
- TIEBOUT, CH. M. 1956. A Pure Theory of Local Expenditures. *Journal of Political Economy*, vol. 55, no. 4, pp. 831-842.
- VO, D. H. 2008. *Measuring Fiscal Decentralization: An Entropic Approach*. [online] [cit. 2012-02-26]. Dostupné na: <www.repec.org>
- WILLIAMS, A. 1966. The Optimal Provision of Public Goods in a System of Local Government. *The Journal of Political Economy*, 74, 1, pp. 18-33.
- ŽÁRSKA, E. 2005. Systém miestnych daní a poplatkov. *Verejná správa*, roč. 60, č. 1, s. 22-23.
- ŽÁRSKA, E., PIRMANOVÁ, S. 2007. Decentralizácia verejnej správy a rozpočty obcí SR. *Verejná správa a spoločnosť*, roč. 8, č. 1, s. 6-13.

Fiscal autonomy of local self-government and its research in geography

Summary

Public finance issues have always been the focus of social debate. Especially in recent years, in which constantly increasing expenditure requirements do not meet with rising incomes of government budgets, this issue has become the forefront of political and economic lives. The financial and then economic crisis has only highlighted these problems. In connection with the general aspects of the financing of public goods and public policies there is need to address the issues and problems arising from the acquisition of income and expenditure distribution in space. Decentralization of fiscal powers and fiscal autonomy of different levels of government bring benefits but also disadvantages, which reflect the efficiency and equality in the pursuit of allocation, redistribution and macroeconomic policy objectives.

Understanding the concept of fiscal autonomy is relatively uniform. It is not some kind of vague term or term difficult to grasp. However, it was necessary to bring its exact meaning, as it is not commonly known. The concept of fiscal autonomy refers to the ability of the jurisdiction without external interferences to determine the extent and manner of obtaining their own revenues, and also the ability to independently deal with these resources in the interest of the citizens of this jurisdiction on the basis of their preferences. The title refers to the role of the local government or local level. Although fiscal autonomy at the local level is unique in many ways, theoretical foundations that have been addressed in the work can be applied to any

subcentral level of government. Fiscal autonomy is related and arises from the central level.

Theory of public finance and fiscal autonomy issues particularly have important geographical aspects. Space enters into matters of public finance, both in the choice of income, or deciding on spending. Provision of public goods and all policies are carried out in the area. There are many effects that result from inequalities, the existence of transport costs, externalities and other issues. In this paper the importance and influence of these effects is analyzed in detail.

Relatively large space was devoted to scientific measurements of fiscal autonomy degree. Not only simple indicators were presented, but also a broader framework for assessing fiscal autonomy through a set of several indicators. Based on a number of empirical studies, we can conclude that the degree of fiscal autonomy of local governments is variable between countries, and there is apparent discrepancy between the share of government revenues and expenditures to total revenues and expenditures of government. While expenditures generally rise, revenues remain relatively stable (Blöchliger and King, 2006). Rising costs are mainly associated with the gradual transfer of new competences, while reduction in decentralized taxation was replaced by intergovernmental transfers. Fiscal deficit tends to increase just in countries with a higher level of fiscal autonomy. Paradoxically, increased decentralization also lead to greater reliance on intergovernmental transfer payments (De Mello, 2000).

Constitutive form of the establishment, whether federal or unitary, says little about the real fiscal autonomy. Local governments in some unitary countries have higher shares of public expenditure as local and regional governments in federations together (Darby et al., 2002). If we want to assess objectively the degree of fiscal autonomy, it is necessary to monitor not only the share of total government revenues and government expenditures, but a deeper analysis of the structure of income taxation powers in the size of their own revenues and intergovernmental transfers, and finally various fiscal control is required.