

Účasť jednotlivých stupňov vlád na verejných výdavkoch vo vybraných krajinách

Zdeno JAURA*

Úvod

Fiškálne operácie sa spravidla neuskutočňujú len na jednej úrovni vlády, ale na viacerých úrovniach vlád (alebo aj mimo nich). Napríklad v USA viacstupňový fiškálny systém zahŕňa federálnu vládu, 50 vlád štátov a zhruba 80 000 miestnych vlád. Ďalšími príkladmi trojstupňového usporiadania sú: Kanada, Austrália, Rakúsko, Španielsko, Austrália, Brazília a Nemecko. Na druhej strane mnohé krajiny majú len dva stupne vlády – ústrednú a miestnu.

Viacstupňový fiškálny systém, ktorý existuje prakticky v každej krajine, sa vysvetľuje aj ako výsledok historického vývoja formovania národov, dôsledok vojen a rôznych zemepisných faktorov.

Vo všeobecnosti platí, že určité fiškálne funkcie možno vykonávať centralizovane, iné by sa mali decentralizovať. Pre obidva spôsoby existujú ekonomické argumenty.

Základnou otázkou je, či sa verejné statky a služby budú zabezpečovať¹ centralizovane, alebo decentralizovane. Keď sa obyvateľstvo rozhodne pre decentralizovaný spôsob, vzniká ďalšia otázka: ktoré priestorové usporiadanie fiškálneho systému je pre zabezpečenie verejných statkov najefektívnejšie.

Významnou črtou verejných statkov je priestorové ohraničenie ich úžitku. Úžitok z niektorých verejných statkov zahŕňa celú krajinu (národná obrana, výskum liečby chorôb, ústavný súd), iné verejné statky zasahujú len určité územie (napr. pouličné osvetlenie) a úžitok z nich môžu mať len obyvatelia určitého geografického celku.

* Ing. Zdeno JAURA, CSc., Ústav slovenskej a svetovej ekonomiky SAV, Šancová 56, 811 05 Bratislava I

¹ Pri verejných statkoch je potrebné presnejšie špecifikovať význam termínu *zabezpečovanie* verejných statkov. Zabezpečovanie verejných statkov verejnou správou (centrálnymi, regionálnymi alebo miestnymi vládami) znamená zabezpečovanie financovania týchto statkov z verejných zdrojov, t. j. z daní a poplatkov. Teda nejde o to, ako sa dané statky vyrábajú, ale vecne zabezpečujú. Verejné statky sa môžu vyrábať (vecne zabezpečovať) vo verejnom sektore (služby štátnych úradníkov, štátne alebo mestské podniky), alebo v súkromnom sektore (prostredníctvom súkromných firiem, s ktorými má vláda, resp. verejná správa kontrakty). Veľké množstvo verejných statkov, ktoré sa musia financovať z verejných prostriedkov, sa vecne dá za istých predpokladov veľmi účelne zabezpečiť prostredníctvom súkromných subjektov.

Vychádzajúc z týchto súvislostí, ako aj z využitia teórie alokácie na verejný sektor sa odvodzuje, že verejné statky by sa mali poskytovať v súlade s preferenciami obyvateľstva v danej oblasti a na tomto základe by sa mali hradiť aj náklady na poskytované verejné statky. Pretože k prejavu preferencií sa vyžaduje politický proces, mali by o verejných statkoch hlasovať, ale taktiež za tieto statky platiť obyvatelia daného územia. Povedané inak, verejné statky, z ktorých majú úžitok všetci obyvatelia štátu, by sa mali zabezpečovať na celoštátnej úrovni vlády, služby s miestnym vplyvom by sa mali zaisťovať na miestnej úrovni a zostávajúce statky (napr. autobusová doprava a pod.) by sa mali zaisťovať na úrovni regionálnej vlády.

Uvedené priestorové vlastnosti verejných statkov sú dané, a preto predurčujú existenciu viacstupňového fiškálneho systému – existenciu viacerých úrovní vlád. Každá vláda by mala zabezpečovať verejné statky, ktorých úžitok sa prejavuje na jej území. Zároveň s tým by mala používať len také zdroje financovania, ktoré pokrývajú náklady na poskytované verejné statky. Z uvedeného vyplýva všeobecný záver: priestorovo obmedzený charakter úžitku verejných statkov vyžaduje fiškálny systém, ktorý sa skladá z väčšieho počtu úrovní vlád poskytujúcich verejné statky.

Príkladom² centrálnych verejných statkov je národná obrana, zahraničná politika, súdnictvo, ústredná správa, diaľnice, koordinácia boja s kriminalitou, boj proti organizovanému a medzinárodnému zločinu, vyrovnávacie mechanizmy medzi regiónmi a pod. Typickými regionálnymi verejnými statkami je správa stredného školstva, cestná sieť, verejné zdravotnícke zariadenia regionálneho (nadmiestneho) charakteru, verejné sociálne zariadenia regionálneho charakteru, vyrovnávacie mechanizmy v rámci regiónu a pod. Na miestnej úrovni by sa mali zabezpečovať také statky, ako je základné školstvo, verejné sociálne a zdravotnícke zariadenia, požiarna ochrana, osvetlenie, údržba verejnej zelene, miestnej komunikácie a pod.

Ktoré sú hlavné dôvody na decentralizáciu poskytovania verejných statkov a verejných služieb, alebo inými slovami, prečo je účelné zabezpečovať verejné statky tou úrovňou vlády, ktorá zodpovedá priestorovým účinkom toho-ktorého statku? Je to predovšetkým preto, lebo takýto systém sa považuje za stimulatívnejší, spravodlivejší, úspornejší, a najmä rešpektuje regionálne a lokálne špecifiká.

Uvedené vlastnosti sa prejavujú hlavne tým, že existuje priamejší a bezprostrednejší vzťah medzi zabezpečovaním a hradením verejného statku. Len za predpokladu regionálne diferencovaného zabezpečenia verejných statkov s rôznym

² Skutočne ide len o príklady, ktoré sú väčšinou potvrdené teóriou. Prax je oveľa zložitejšia a nemusí zodpovedať teoretickým východiskám, pretože v konečnom dôsledku je výsledkom politického procesu rozhodovania.

regionálnym dosahom je možné zabezpečiť aspoň čiastočný vzťah medzi nákladmi poskytovania verejných statkov a výnosmi, ktoré plynú z ich spotreby.

Nemenej dôležitým dôvodom potreby zabezpečovania lokálnych a regionálnych verejných statkov na lokálnej, resp. regionálnej úrovni je, že bez tohto predpokladu nemôže efektívne fungovať samosprávna demokracia. V prípade, ak sú verejné statky, ktoré majú lokálny charakter, zabezpečované na centrálnej úrovni, potom nemôže dochádzať k potrebnému rozlíšeniu špecifických potrieb súvisiacich s odlišnými podmienkami, potrebami a preferenciami obyvateľov v rôznych lokalitách a regiónoch. Takýto stav je potom nepriaznivý nielen z dôvodov nefunkčného a neefektívneho zabezpečovania verejných statkov, ale aj z dôvodov poklesu dôvery a rešpektu k systému parlamentnej, najmä však samosprávnej demokracie.

Nasledujúca analýza si kladie za cieľ faktograficky dokumentovať existenciu a vzťahy medzi rôznymi úrovňami vlád pri zabezpečovaní verejných statkov. Svojím zameraním má poskytnúť všeobecnú orientáciu a informáciu o postavení jednotlivých stupňov vlád v štatisticky dostupných krajinách. Štatistickú dostupnosť uvádzame preto, lebo ona podmieňovala výber nasledujúcich zostáv údajov.

1. Celková štruktúra verejných výdavkov

1.1. Podiely jednotlivých stupňov vlád na celkových verejných výdavkoch všeobecných konsolidovaných vlád

Pred uvedením konkrétnych výsledkov analýzy treba poznamenať, že problematika jednotlivých stupňov vlád sa nechápe vo všetkých krajinách rovnakým spôsobom. Ide predovšetkým o stredný stupeň vlád. Sú to najmä štátne, republikové, krajské, provinciálne či regionálne vlády, najmä vo federálnych štátoch. Dakedy je ťažké stanoviť, ktoré inštitúcie treba považovať za strednú vládu. V mnohých prípadoch sa stredná vláda zahŕňa do územnej samosprávy.

Je pozoruhodné – na rozdiel od súčasnej situácie na Slovensku – že vo vyspelých demokratických krajinách nepoznajú takéto strohé a priam antagonisticke delenie verejnej správy medzi orgánmi štátnej správy a samosprávy. Napriek tomu aj v zabehnutých demokratických krajinách proces "delenia kompetencií" medzi štátnou správou a samosprávou je svojím spôsobom permanentným procesom. Nové situácie z rôznych hľadísk tieto otázky opätovne otvárajú.

Napokon v tomto smere máme aj vlastné poznatky z našej histórie. Župné zriadenie prvej ČSR (po jej vzniku do roku 1928), ako aj krajské zriadenie (1928–1939) a opätovné župné zriadenie v období Slovenskej republiky (1940–1945) boli kombináciou prvkov „čistej“ štátnej správy (župan bol menovaný vládou

a podliehal ministrovi vnútra) a samosprávy (voľba časti župného zastupiteľstva). Za plnokrvnú samosprávu bolo možné považovať len obce. Tú volili výlučne len obyvatelia obce (na rozdiel napr. v krajiniskom zriadení, kde zastupiteľské zbory v okresoch a krajinách boli volené len z dvoch tretín; jedna tretina ich členov bola menovaná zhora).

Naznačená historická paralela už neplatí pre národné výbory, ktoré vznikli po roku 1948. Samosprávne prvky sa v nich stali celkom formálne a tým sa zmenili prakticky na výkonné orgány štátnej správy.³

Zohľadňujúc uvedené poznatky pristupujeme k analýze konkrétnych štatistických údajov. Znamená to, že budeme rešpektovať označenie typu *stredný stupeň vlády* s tým, že tento pojem môže mať povahu hybridného článku (v zmysle prvkov štátnej správy a samosprávy). Menej pochybností môžeme predpokladať pri používaní pojmu *lokálny stupeň vlády*, kde sú rozhodujúce samosprávne prvky, hoci aj v tomto prípade to neplatí úplne dôsledne.⁴ Všetky údaje za *centrálne úroveň vlády* zahŕňajú konsolidované výdavky a sú súčtom štátneho rozpočtu, rozpočtu sociálnych fondov a zdrojov mimo štátneho rozpočtu.

Postavenie jednotlivých stupňov vlád z hľadiska ich podielov na celkových výdavkoch ukazujú údaje v tabuľkách 1 a 2.

Tabuľka 1

Podiel jednotlivých stupňov vlád na celkových výdavkoch v krajinách so stredným a lokálnym stupňom vlády

P. č.	Krajina	Rok	Úroveň vlády				stredná +lokálna spolu
			centrálna	stredná	lokálna	spolu	
1.	Kanada	1995	41.9	42.4	15.7	100	58.1
2.	Švajčiarsko	1997	52.7	27.8	19.5	100	47.3
3.	USA	1998	52.7	25.8	21.5	100	47.3
4.	Austrália	1998	58.6	36.0	5.4	100	41.4
5.	Argentína	1997	58.8	41.2	0.0 ¹	100	41.2
6.	Nemecko	1998	62.4	23.7	13.9	100	37.6
7.	Brazília	1994	63.8	25.3	10.9	100	36.2
8.	Španielsko	1996	69.0	19.3	11.7	100	31.0
9.	Rakúsko	1997	69.4	15.4	15.2	100	30.6
	Priemer		58.8	28.6	12.6	100	41.2

¹ Údaje za lokálne vlády nie sú uvedené.

Prameň: Podľa [2].

Ako vyplýva z údajov v tabuľke 1, v jednotlivých sledovaných krajinách so stredným aj s lokálnym stupňom vlád sa podiely výdavkov nižších stupňov vlád spolu na celkových výdavkoch pohybujú v značne širokom intervale: od 30–60 %. Medzi sledovanými krajinami výrazne dominuje Kanada, USA a Švajčiarsko,

³ K tomu podrobnejšie pozri [3].

⁴ O tom sa zmienime v časti o samosprávach.

v ktorých výdavky na nižších úrovniach predstavujú okolo polovice všetkých výdavkov. Rozdielnu mieru decentralizácie výdavkov na nižšie stupne vlád spôsobuje veľmi diferencovaná pozícia stredného stupňa vlád – v daných krajinách sa ich podiel pohybuje medzi 15–42 %, kým podiel lokálnych vlád je oveľa homogénnejší (12–22 %).

Tabuľka 2

Podiel jednotlivých stupňov vlád na celkových výdavkoch v krajinách s lokálnym stupňom vlády (bez stredného stupňa vlády)

P. č.	Krajina	Rok	Úroveň vlády		
			centrálne	lokálne	spolu
1.	Dánsko	1995	55.8	44.2	100
2.	Fínsko	1997	61.4	38.6	100
3.	Švédsko	1998	64.1	35.9	100
4.	Nórsko	1997	66.5	33.5	100
5.	Írsko	1996	74.8	25.2	100
6.	Taliano	1998	76.7	23.3	100
7.	Island	1997	77.4	22.6	100
8.	Veľká Británia	1998	77.7	22.3	100
9.	Holandsko	1997	78.3	21.7	100
10.	Francúzsko	1997	82.5	17.5	100
11.	Luxembursko	1997	85.5	14.5	100
12.	Belgicko	1997	89.2	10.8	100
13.	Nový Zéland	1998	89.4	10.6	100
14.	Portugalsko	1997	89.9	10.1	100
	Priemer		76.4	23.6	100

Prameň: Podľa [2].

Pre krajiny len s lokálnym stupňom vlád (tab. 2) je charakteristická celkovo nižšia úroveň decentralizácie výdavkov. Priemerný podiel lokálnych vlád na celkových výdavkoch dosahuje 23,6 %, kým v krajinách so stredným a s lokálnym stupňom vlády je to v priemere až 41,2 %. Veľké rozdiely medzi jednotlivými krajinami, pravda, existujú aj v danej skupine krajín (Dánsko 44,2 %; Portugalsko 10,1 %). Zaujímavé však je, že niektoré krajiny, napriek tomu, že v nich neexistuje stredný stupeň, dosahujú vyššiu mieru decentralizácie ako v krajinách s oboma stupňami vlád (prvé štyri krajiny v tab. 2 v porovnaní s dvoma poslednými krajinami v tab. 1). Samotná existencia stredného i lokálneho stupňa vlád teda nemusí v každom prípade viesť aj k vyššej miere decentralizácie. Absencia stredného článku vlády však spravidla podmieňuje silnejšiu pozíciu lokálneho stupňa vlády než v prípade decentralizácie výdavkov na stredný a lokálny stupeň vlád.

Niektoré zaujímavé skutočnosti bolo možné zistiť na základe sledovania zmien v postavení jednotlivých stupňov vlád v priebehu 80 a 90 rokov⁵, a to napriek

⁵ Pokiaľ to bolo možné, vychádzali sme z troch časových úsekov, začínajúcich väčšinou rokom 1982. Pozri údaje v Prílohe 1.

tomu, že úplne jednoznačné tendencie na základe sledovaných informácií nemožno zaznamenať. Vo väčšine sledovaných krajín prevládala tendencia zachovať ustálené podiely jednotlivých stupňov vlád na celkových verejných výdavkoch (zhruba 40 % krajín), alebo uskutočniť menšie zmeny v prospech decentralizácie (zhruba ďalšia štvrtina krajín). Zásadnejšie zmeny na redukciu podielu centrálnej vlády v prospech nižších stupňov vlád sme spomedzi 21 sledovaných krajín zaznamenali len v troch prípadoch (pokles podielu centrálnej vlády o viac ako 5 %), a to v Argentíne (pokles zo 79 % na 59 %), v Španielsku (z 84 % na 69 %) a v USA (z 59 % na 53 %). V šiestich zo sledovaných krajín (29 %) došlo v sledovanom období k protichodnému vývoju, t. j. podiel centrálnej vlády na celkových verejných výdavkoch sa zvýšil o 1–4 %, v prípade Švajčiarska až o 5,8 % (napriek tomuto rastu však patrí Švajčiarsko medzi krajiny s najnižšou mierou centralizácie verejných výdavkov).

Celkove teda možno konštatovať, že zistené vývojové tendencie naznačujú posilnenie nižších stupňov vlád v distribúcii verejných výdavkov. Krajiny smerujúce k posilneniu centrálnej vlády sú skôr výnimkou a môže to byť vyvolané istou korekciou už v predchádzajúcom období dosiahnutého veľmi nízkeho podielu centrálnej vlády, osobitnými okolnosťami (napr. zjednotením Nemecka), a zrejme aj zmenami v hospodárskom vývoji.

1.2. Fondy sociálneho zabezpečenia v systéme verejných výdavkov

Predchádzajúce úvahy vychádzali z chápania centrálnej vlády ako monolitnej veličiny v zmysle uvádzanom v štatistických podkladoch ako konsolidované výdavky centrálnych vlád.

Z predchádzajúcej analýzy vyplynul aj záver, že hoci nižšie stupne vlád (stredné a lokálne) majú takmer vždy určitý, a často významný podiel na verejných výdavkoch, ktorý má tendenciu narastať, váha podielu centrálnych vlád zostáva – okrem nepatrných výnimiek (napr. v roku 1995 Kanada) – vždy rozhodujúca. Predstavovala vyše polovičný podiel na verejných výdavkoch. Z toho by mohol vyplynúť záver, že takáto (vyše polovičná) veľkosť centrálnych vládných výdavkov poskytuje obraz o rozhodujúcej, resp. často o veľmi významnej úlohe centrálnej vlády v ekonomike prostredníctvom verejných výdavkov.

Tento predbežný záver sa ukáže ako problematický, keď vezmeme do úvahy podiel fondov sociálneho zabezpečenia a ostatných mimorozpočtových (mimo výdavkov štátneho rozpočtu) výdavkov v rámci konsolidovaných výdavkov centrálnych vlád.

Vo všeobecnosti je známe, že najviac expandujúcou položkou vo verejných výdavkoch v posledných desaťročiach (v mnohých krajinách prakticky už pred druhou svetovou vojnou) sa stali práve výdavky na sociálne zabezpečenie

(dôchodky, zdravotnícke programy atď.). Ide o výdavky na nárokovateľné dávky, ktoré sa poskytujú zo zákona všetkým osobám po splnení zákonom určených požiadaviek.⁶ Tieto zákonné – označované aj ako mandátorné – výdavky majú povahu výdavkov, o ktorých sa nerozhoduje každoročne v parlamente, ani vo vláde, pretože o ich použití rozhodol už existujúci zákon. Tieto výdavky síce figurujú ako výdavky centrálnych vlád, ale vlády sú prakticky len distribútorom uvedených finančných prostriedkov bez alternatívnej možnosti ich použitia.

Základné údaje o štruktúre konsolidovaných výdavkov centrálnych vlád z hľadiska postavenia fondov sociálneho zabezpečenia podáva tabuľka 3.

Tabuľka 3

Štruktúra konsolidovaných výdavkov centrálnych vlád z hľadiska postavenia fondov sociálneho zabezpečenia

P. č.	Krajina	Rok	Výdavky			
			štátny rozpočet	fondy sociálneho zabezpečenia	ostatné mimorozpočtové výdavky	konsolidovaný rozpočet
1.	Nemecko	1998	29.3	66.5	4.2	100
2.	Luxembursko	1997	36.4	46.7	16.9	100
3.	Švajčiarsko	1997	39.9	60.0	0.1	100
4.	Francúzsko	1997	43.4	50.1	6.5	100
5.	Portugalsko	1997	44.9	28.2	26.9	100
6.	Argentína	1997	46.7	46.7	6.6	100
7.	Španielsko	1996	47.5	50.4	2.1	100
8.	Holandsko	1997	52.4	42.7	4.9	100
9.	Rakúsko	1997	55.8	41.7	2.5	100
10.	Belgicko	1997	57.3	41.3	1.4	100
11.	Taliano	1998	57.9	36.7	5.4	100
12.	Brazília	1994	64.2	26.4	9.4	100
13.	USA	1998	65.0	35.0	0	100
14.	Fínsko	1997	74.9	22.6	2.5	100
15.	Island	1997	78.0	22.0	0	100
16.	Švédsko	1998	83.7	16.3	0	100
17.	Mexiko	1997	83.7	16.3	0	100
18.	Dánsko	1995	87.8	12.2	0	100
19.	Írsko	1996	88.2	11.8	0	100
20.	Turecko	1997	89.0	11.0	0	100
21.	Južná Kórea	1997	91.2	8.8	0	100
22.	Kanada	1995	91.7	8.3	0	100
23.	Nórsko	1997	94.5	5.5	0	100
	Priemer		65.4	30.7	3.9	100

Prameň: Podľa [2].

Tento najnovší (z hľadiska posledného štatisticky dostupného roka) stav je vhodné konfrontovať s vývojom aspoň zhruba za posledné 10 ročné obdobie. (Údaje pozri v Prílohe 2.) Z údajov vyplýva, že všeobecný trend smeroval

⁶ V niektorých štátoch vzrástli náklady sociálnych programov v rokoch 1960 až 1977 takmer desaťnásobne.

k narastajúcemu podielu výdavkov sociálneho zabezpečenia. Podiely týchto fondov vzrástli v 20 prípadoch a poklesli len v 3 prípadoch. Význam štátneho rozpočtu – z týchto hľadísk – postupne klesal (v 17 prípadoch). Roztváranie „nožnic“ medzi výdavkami štátneho rozpočtu a fondov sociálneho zabezpečenia v prospech fondov vedie k tomu, že centrálné vlády relatívne strácajú priestor, v rámci ktorého môžu manévrovať svojou hospodárskou politikou.⁷

Pôvodne prezentovaný relatívne vysoký podiel centrálnych vlád na celkových verejných výdavkoch treba teda upraviť o zákonné mandátorné výdavky (pozri tab. 4.)

T a b u ľ k a 4

Pozície centrálnych vlád vrátane alebo bez výdavkov fondov sociálneho zabezpečenia

Krajina	Rok	Podiel centrálnej vlády (CV)		Podiel fondov sociálneho zabezpečenia	Podiel nižších stupňov vlád	Poradie podľa podielu CV	
		vrát. fondov	bez fondov			vrát. fondov	bez fondov
na celkových verejných výdavkoch v %							
Kanada	1995	41.9	38.4	3.5	58.1	1	6
Nórsko	1997	66.5	62.8	3.7	33.5	10	18
Dánsko	1995	55.8	49.0	6.8	44.2	4	14
Írsko	1996	74.8	66.0	8.8	25.2	13	20
Švédsko	1998	64.1	53.7	10.4	35.9	9	16
Fínsko	1997	61.4	47.5	13.9	38.6	6	12
Brazília	1994	63.8	47.0	16.8	36.2	8	11
Island	1997	77.4	60.4	17.0	22.6	15	17
USA	1998	52.7	34.3	18.4	47.3	3	5
Portugalsko	1997	89.9	64.5	25.4	10.1	20	19
Argentína	1997	58.8	31.3	27.5	41.2	5	3
Taliano	1998	76.7	48.6	28.1	23.3	14	13
Rakúsko	1997	69.4	40.5	28.9	30.6	12	7
Švajčiarsko	1997	52.7	21.1	31.6	47.3	2	2
Holandsko	1997	78.3	44.9	33.4	21.7	16	9
Španielsko	1996	69.0	34.2	34.8	31.0	11	4
Belgicko	1997	89.2	52.4	36.8	10.8	19	15
Luxembursko	1997	85.5	45.6	39.9	14.5	18	10
Francúzsko	1997	82.5	41.2	41.3	17.5	17	8
Nemecko	1998	62.4	20.9	41.5	37.6	7	1
Priemer		68.6	45.2	23.4	31.4	.	.
Minimum		41.9	20.9	3.5	10.1	.	.
Maximum		89.9	66.0	41.5	58.1	.	.

Prameň: Podľa [1; 2].

⁷ V roku 1984 sa napríklad v Nemecku rozhodovalo v parlamente o 39,1 % z konsolidovaných výdavkov centrálnej vlády, v roku 1998 to už bolo len 30,6 % (a po zohľadnení aj ostatných výdavkov mimo štátneho rozpočtu len 29,3 %). Ostatné výdavky boli už „predurčené“ výdavkami sociálnych fondov.

Ako vyplýva z tabuľky 4, podiel centrálnych vlád sa po korekcii o výdavky fondov sociálneho zabezpečenia v sledovaných krajinách pohybuje na podstatne nižšej úrovni (medzi 21–66 % v porovnaní s pôvodnými 42–90 %) a dosahuje v priemere ani nie polovicu všetkých verejných výdavkov. Pozíciu centrálnych vlád v jednotlivých krajinách pred úpravou a po úprave o výdavky fondov sociálneho zabezpečenia plasticky charakterizujú zmeny v poradí jednotlivých krajín podľa podielu centrálnych vlád na celkových verejných výdavkoch (poradie od najnižšieho podielu po najvyšší).

Podiel výdavkov fondov sociálneho zabezpečenia na celkových verejných výdavkoch je medzi jednotlivými krajinami veľmi diferencovaný (od 3,5–41,5 %) a odzrkadľuje evidentne odlišnosť sociálnych a dôchodkových systémov týchto krajín.

Celkove možno konštatovať, že po vylúčení výdavkov fondov sociálneho zabezpečenia z výdavkov centrálnych vlád sa „deľba práce“ medzi centrálnou vládou a nižšími úrovňami vlád javí v inom svetle. Zatiaľ čo pôvodné údaje dokumentovali pomerne veľkú prevahu centrálného rozhodovania o distribúcii verejných výdavkov (zhruba v pomere 2 : 1), upravené údaje svedčia o podstatne väčšom význame stredných a lokálnych stupňov vlád (zhruba v pomere 1,5 : 1). V krajinách, v ktorých existuje stredný stupeň vlád, decentralizácia pokročila do tej miery, že centrálna úroveň a nižšie úrovne sa buď rovnakou mierou podieľajú na rozhodovaní o verejných výdavkoch, alebo dokonca väčší podiel pripadá na nižšie úrovne vlád (pozri napr. Nemecko, Kanada, USA, Švajčiarsko).

Záver o klesajúcom význame štátnych rozpočtov pri verejných výdavkoch je však často len zdanlivý. Hoci nepoznáme „ekonomiku“ fungovania fondov sociálneho zabezpečenia v jednotlivých krajinách, predsa platí všeobecný princíp, že fondy sociálneho zabezpečenia – ako zákonný platca finančných prostriedkov – sú v prípade ich nedostatočnej solventnosti zaisťované práve zo štátneho rozpočtu.

V týchto súvislostiach môžeme skôr povedať, že význam štátneho rozpočtu klesá v zmysle každoročného rozhodovania v parlamente, kde sa postupne rozhoduje o relatívne menších finančných prostriedkoch. Príkladom je súčasná situácia v Českej republike, kde sa odhaduje podiel mandátorných výdavkov (zo zákona) zo štátneho rozpočtu až vo výške 80 %. Pritom oddelenie fondov sociálneho zabezpečenia od štátneho rozpočtu sa síce považuje za potrebné (ako na Slovensku), ale s vedomím, že štátny rozpočet zostane aj naďalej garantom pri zabezpečovaní mandátorných výdavkov „samostatných“ (od štátneho rozpočtu oddelených) fondov sociálneho zabezpečenia.

Napokon chceme zdôrazniť, že spomínaný „predurčený“ priestor sa netýka len výdavkov fondov sociálneho zabezpečenia (zo zákona), ale aj ďalších skutočností, ktoré ešte do väčšej miery znižujú manévrovací priestor centrálnych vlád

prostredníctvom výdavkov zo štátneho rozpočtu. V zadlžených krajinách ide o splácanie istín a úrokov. Aj v tomto prípade nemá parlament možnosť rozhodovať o inej alternatíve ich použitia (pri vylúčení možnosti neplnenia záväzkov).

Osobitnú pozornosť v týchto súvislostiach si zasluhuje existencia rôznych štátnych fondov (ešte okrem existujúcich fondov sociálneho zabezpečenia) rôzneho typu, ktoré sú známe napríklad na Slovensku (12 štátnych fondov, ako napr. cestného hospodárstva, trhovej regulácie atď.) Každý z týchto fondov obmedzuje manévrovaciu schopnosť centrálnej vlády (prostredníctvom štátneho rozpočtu), pretože vyčleňuje potenciálne príjmy (a výdavky) zo štátneho rozpočtu a znižuje ich celkový objem.

To však nie je všetko. Z hľadiska podmienok, v ktorých sa Slovensko nachádza, treba brať do úvahy aj ďalšiu, a to veľmi významnú skutočnosť. Doterajšia váha podielov výdavkov (aj príjmov) obcí je na chvoste akéhokoľvek porovnávania (pozri časť o samosprávach). Pritom za posledné desaťročie sa prejavovala tendencia poklesu tohto podielu.⁸ Pripravované, a zrejme v relatívne krátkom období predpokladané prijatie reformy verejnej správy (v tom najmä samosprávy) by malo zásadnejšie zmeniť „výdavkové (aj príjmové) podiely“ obcí a regiónov v rámci všeobecnej vlády.⁹ Tým sa nesporne ďalej a výrazne zníži úloha centrálnej vlády (štátneho rozpočtu), a najmä parlamentu, ktorý bude mať stále menší priestor (finančných prostriedkov) na uskutočňovanie aktívnej rozpočtovej politiky. To neznamená rezignovať na túto politiku, ale vytyčovať si reálne rámce a rešpektovať obmedzujúce podmienky.

Naznačené súvislosti zvyrazňujú najmä potrebu, že všetky verejné výdavky (štátny rozpočet, fondy všetkého druhu, ale aj ostatné) treba bezpodmienečne vždy posudzovať ako jednotný previazaný systém, pretože iba tak sa dá zistiť celkový prebytok alebo deficit verejných rozpočtov. Z tohto hľadiska mimoriadne zaujímavý (a z hľadiska Slovenska do určitej miery aj upokojujúci) výsledok prinieslo sledovanie, v koľkých krajinách a ako často sa zhruba v priebehu 10 rokov dosiahol prebytok alebo deficit štátneho rozpočtu a aké výsledky sa zároveň dosiahli v hospodárení sociálnych fondov a v celom hospodárení centrálnej vlády. Výsledky možno zhrnúť takto:

- Z 19 krajín iba 9 krajín bolo možné charakterizovať ako krajiny s prevahou prebytkových štátnych rozpočtov (t. j. v rámci sledovaného obdobia počet rokov s prebytkovým štátnym rozpočtom nebol menší než počet rokov s deficitným štátnym rozpočtom). Typické pritom bolo, že fondy sociálneho zabezpečenia

⁸ V tomto zmysle bolo účinné zdráhanie sa doterajších vlád pri prijímaní Charty európskej samosprávy.

⁹ To znamená: 1. centrálna vláda (štátny rozpočet); 2. štátne fondy; 3. obce, resp. regióny; 4. sociálne fondy.

vykazovali – bez výnimky – deficit. Z hľadiska súčtu štátnych rozpočtov a fondov sociálneho zabezpečenia bol výsledok (okrem 2 výnimiek) tiež prevažne deficitný.

- V krajinách s prevahou deficitných štátnych rozpočtov prevažovali aj deficitné fondy sociálneho zabezpečenia (hoci v niekoľkých málo rokoch boli v prebytku), a samozrejme s malými výnimkami boli deficitné celé verejné financie na centrálnej úrovni.

Deficitné financovanie centrálnych vlád (v zmysle štátneho rozpočtu a fondov sociálneho zabezpečenia) bolo teda v poslednej tretine 80. rokov a v prvých dvoch tretinách 90. rokov skôr pravidlom než výnimkou.

1.3. Lokálne stupne vlád ako plnohodnotná forma samosprávy

Už sme spomenuli, že stredné stupne vlád v jednotlivých krajinách majú spravidla povahu kombinácie prvkov štátnej správy a samosprávy.

Na lokálnej úrovni takáto všeobecná charakteristika nepostačuje. Lokálne vlády reprezentujú v prevažnej miere samosprávne prvky, čo sa rigorózne presadzuje vo všetkých krajinách. Teda všeobecne možno povedať, že lokálne vlády sú synonymom samosprávnych vlád.

Pravda, aj samosprávne vlády vykonávajú viaceré úkony, ktoré sa inak pripisujú ako funkcie štátnej správy. Ide o tzv. prenesené úlohy zo štátnej správy na samosprávu. Väčšinou však ide o „platené“ úlohy (t. j. štátna správa refunduje finančné prostriedky samospráve v takej výške, akú bolo potrebné vynaložiť na ich vykonanie), aby takáto činnosť v žiadnom prípade neohrozovala podstatu samosprávneho charakteru lokálnych stupňov vlád.

Jedným z výsledkov transformácie v krajinách strednej Európy bol nielen vznik samosprávnych jednotiek, ale aj nárast ich počtu. Tento výsledok je v rozpore s tým, čo sa v posledných desaťročiach deje v západnej Európe. V Nemecku bolo v roku 1950 až 24 292 municipalít a v roku 1992 už len 8 077. Veľká Británia zredukovala počet svojich samospráv z 2 028 v roku 1950 na 484 v roku 1992. Za rovnaký čas Rakúsko znížilo ich počet z 3 999 na 2 301.

Podľa správy pre Radu Európy (pozri [7]) bol pokles počtu municipálnych jednotiek nasledujúci: • Bulharsko, Dánsko a Švédsko viac ako 80 % • Belgicko, Nemecko a Veľká Británia medzi 60 % a 80 % • Rakúsko, Česká republika, Holandsko a Nórsko približne 40 %.

Dôvodom takejto redukcie bol názor, že nové usporiadanie pomôže dosiahnuť vyššiu efektívnosť a hospodárnosť pri poskytovaní verejných služieb, ktorým sa začal prikladať väčší význam ako politickým hodnotám vytvárania politických jednotiek s veľkosťou vhodnou pre účasť občanov na miestnom rozhodovaní (vychádzajúc z predpokladu, že menšie samosprávne jednotky poskytujú jednotlivcom väčšiu možnosť demokratickej participácie a právomoci).

Podľa systému organizácie samosprávy vznikli v západnej Európe dve skupiny štátov. Po prvé, municipálne systémy, kde politické hranice municipalít nerešpektujú geografické hranice, pretože sa prispôbili potrebe racionalizácie poskytovania verejných služieb a vzhľadom na to sa vytvorilo menšie množstvo samospráv s väčším počtom obyvateľstva. Malé samosprávy sa zlúčili a vytvorili sa väčšie municipálne jednotky. Po druhé, ide o opak predchádzajúceho modelu, kde existuje veľké množstvo municipalít a typické je, že prakticky každé sídlo má svoju vlastnú samosprávu. Systémy poskytovania verejných služieb sú však organizačne vybudované na rozličných úrovniach verejnej správy s relatívne vysokým počtom asociácií medzi malými municipalitami. Zachovanie autonómie vidieckych a miestnych jednotiek sa považuje z politického hľadiska za veľmi dôležité. Prvý prípad je typický pre severné časti západnej Európy a druhý prípad pre južnú časť západnej Európy. Údaje o miestnych samosprávach krajín západnej Európy (podľa [7]) svedčia o veľkých rozdieloch v priemernom počte obyvateľov municipalít (na základnej úrovni). Výnimočne vysoký počet obyvateľov pripadá na jednu municipalitnú jednotku vo Veľkej Británii (okolo 120 000 obyvateľov), v ďalších krajinách sa tento počet pohybuje na úrovni vyše 30 000 až po necelých 2 000 (najmenej vo Francúzsku – 1 580 obyvateľov).

V tranzitívnych krajinách je súčasný stav reformy pomerne rozdielny. V niektorých už samosprávy fungujú od začiatku 90. rokov, kým inde ešte samosprávne štruktúry nevznikli – hlavne v niektorých krajinách bývalého ZSSR. Pritom je charakteristické, že vo väčšine tranzitívnych krajín vzniklo veľké množstvo malých a väčšinou fiškálne nedostatočne vybavených samosprávnych jednotiek. Spoločnou črtou je štruktúrna rozdrobenosť, čím sa podobá „južnej skupine“ západnej Európy. Aj tu však možno zaznamenať veľké rozpätie v priemernom počte obyvateľov na jednu samosprávu – od takmer 70 000 obyvateľov v Lotyšsku až po 1 667 obyvateľov v Českej republike. Slovensko s 1 845 obyvateľmi na jednu samosprávu sa zaraďuje pred Českú republiku (podľa [5]).

Rozsah účasti najnižšieho stupňa vlády pri zabezpečovaní verejného sektora možno charakterizovať údajmi o podiele verejných výdavkov municipalít na HDP; existujúce diferencie medzi jednotlivými krajinami preukazujú údaje v tabuľke 5.

Z údajov tabuľky 5 vidieť mimoriadne postavenie Švédska, kde v roku 1994 bol podiel výdavkov municipalít na HDP 27,5 %. Aj ďalšie, najmä severské krajiny dosahovali vysokú mieru týchto výdavkov (Dánsko 19,9 %, Nórsko 18,9 %, Fínsko 18 %). To len potvrdzuje známu skutočnosť, že štáty orientované „na blahobyť“ vydávajú tradične viac prostriedkov prostredníctvom miestnych samospráv. Politicky viac konzervatívne krajiny do veľkej miery limitujú alokáciu zdrojov na miestnej úrovni (zhruba okolo 10 % a menej). Z transformujúcich sa krajín výrazne najvyšší podiel dosiahlo Maďarsko (17 %).

Tabuľka 5

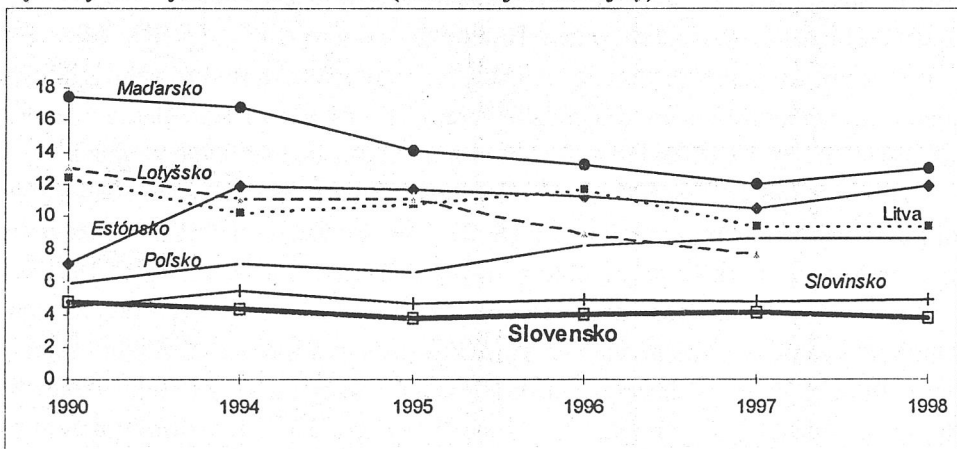
Podiel výdavkov municipalít k HDP

Krajina	Rok	% HDP
Západoeurópske krajiny		
Švédsko	1994	27.5
Dánsko	1994	19.9
Nórsko	1994	18.9
Fínsko	1993	18.0
Holandsko	1994	13.3
Rakúsko	1993	12.7
Veľká Británia	1994	11.0
Švajčiarsko	1993	10.8
Luxembursko	1993	9.9
Nemecko	1993	8.1
Taliansko	1993	7.0
Francúzsko	1992	5.5
Írsko	1994	4.9
Španielsko	1994	4.9
Belgicko	1993	4.9
Portugalsko	1993	4.6
Grécko	1989	3.3
Turecko	1992	2.4
Transformujúce sa krajiny		
Maďarsko	1994	17.0
Litva	1994	12.5
Česká republika	1994	9.3
Bulharsko	1994	9.0
Albánsko	1995	7.7
Estónsko	1994	7.1
Poľsko	1994	7.0
Slovensko	1994	4.8
Slovinsko	1995	4.4
Rumunsko	1993	3.5

Prameň: Podľa [6].

Graf 1

Výdavky lokálnych vlád ako % HDP (transformujúce sa krajiny)



Prameň: Graf je vytvorený z údajov v publikácii [11].

Medzi krajiny s najnižším podielom municipalít na verejných výdavkoch z hľadiska podielu na HDP patrilo Slovensko, kde tento podiel predstavoval len 4,8 %. Z hľadiska dlhodobejšieho vývoja na Slovensku je charakteristické, že podiel výdavkov lokálnych vlád na HDP zotrval dlhodobo na veľmi nízkej úrovni. Tento vývoj sme naznačili – aj v porovnaní s niektorými transformujúcimi sa krajinami – na grafe 1.

2. Štruktúra výdavkov jednotlivých stupňov vlád

V tejto časti príspevku si všimame jednak to, ako sa výdavky na jednotlivých stupňoch vlády členia na bežné a kapitálové výdavky, jednak aké funkcie uvedené výdavky plnia.

2.1. Bežné a kapitálové výdavky

Rozdelenie verejných výdavkov na bežné a kapitálové možno posudzovať z dvoch hľadísk: po prvé, z hľadiska rozdelenie výdavkov na každej úrovni vlády, t. j. ako sa celkové výdavky rozdelili medzi bežné a kapitálové v rámci príslušnej úrovne vlády, a po druhé, z hľadiska podielu jednotlivých stupňov vlád na celkových bežných alebo kapitálových výdavkoch. Celkový prehľad uvádzame v tabuľke 6.

Tabuľka 6

Bežné a kapitálové výdavky na jednotlivých úrovniach vlád¹

	Úroveň vlády		
	centrálna	stredná	lokálna
<i>Krajiny so stredným a lokálnym stupňom vlád</i>			
V rámci jednotlivých úrovní vlády pripadá (v %) na:			
bežné výdavky	95.6	89.2	82.3
kapitálové výdavky	4.4	10.8	17.1
Podiel jednotlivých stupňov vlád (v %) na:			
bežných výdavkoch	60.9	27.7	11.4
kapitálových výdavkoch	33.4	38.0	28.6
<i>Krajiny s lokálnym stupňom vlád</i>			
V rámci jednotlivých úrovní vlády pripadá (v %) na:			
bežné výdavky	94.4	–	81.3
kapitálové výdavky	5.6	–	18.7
Podiel jednotlivých stupňov vlád (v %) na:			
bežných výdavkoch	77.9		22.1
kapitálových výdavkoch	53.5		46.6

¹ Ide o priemerné hodnoty za 9 krajín so stredným a s lokálnym stupňom vlád a za 13 krajín s lokálnym stupňom vlád za posledný štatisticky dostupný rok (medzi 1994 a 1998).

Prameň: Podľa [1; 2].

Ako vidieť z údajov v tabuľke 6, na všetkých úrovniach vlád výrazne prevládajú bežné výdavky; na centrálnej úrovni to bolo viac ako 95 % z celkových výdavkov. Trend prevahy bežných výdavkov sa prejavil aj na úrovni stredných stupňov vlád, hoci už v menšej miere (89,2 %); relatívne najmenší podiel bežných výdavkov sa prejavil na lokálnej úrovni vlád, a to zhruba v rovnakom pomere vo všetkých typoch vlád.¹⁰

Pokiaľ ide o účasť jednotlivých stupňov vlád na rozdelení bežných výdavkov, v priemere najvyšší stupeň centralizácie bežných výdavkov sa zistil v krajinách s lokálnym stupňom vlád (77,9 %). Tu sa však za priemernými hodnotami skrývajú veľké odchýlky: v Portugalsku 93,8 %, na Novom Zélande 91,7 % a v Belgicku 90,0 %. V krajinách so stredným stupňom vlád bola centralizácia bežných výdavkov najnižšia (60,9 % zo všetkých výdavkov).

Z hľadiska kapitálových výdavkov je charakteristické, že v krajinách so stredným stupňom vlád v priemere prakticky dve tretiny kapitálových výdavkov sa realizovali na nižších stupňoch vlád (na strednom stupni 38,0 % a na lokálnom stupni 28,6 %) a len tretina na centrálnom stupni. Mimoriadne vysoká úroveň podielov na kapitálových výdavkoch mimo centrálnej úrovne vlády sa dosiahla najmä v Kanade (82,6 %), vo Švajčiarsku (76,1 %), v Brazílii (74,7 %) a v USA (72,9 %). V rámci týchto krajín (so stredným stupňom vlád) prevaha spočívala práve na stredných stupňoch vlád, ktorých podiel na celkových kapitálových výdavkoch bol 38,0 %. V jednotlivých krajinách však tento trend nebol jednoznačný. Napríklad v Kanade, v USA a v Rakúsku lokálne stupne vlád mali najvyšší podiel na celkových kapitálových výdavkoch.

V krajinách s lokálnym stupňom vlád bola síce prevaha na centrálnej úrovni (53,5 % úhrnu kapitálových výdavkov), ale lokálne vlády sa podieľali veľmi výrazne na celkových kapitálových výdavkoch (46,5 %). Pravda, z hľadiska jednotlivých krajín existovali značné rozdiely (napr. Portugalsko 70 : 30 % a naopak Fínsko 41 : 59 %).

Vo všeobecnosti teda stredné a lokálne stupne vlád mali relatívne oveľa významnejšie podiely na celkových kapitálových výdavkoch (v krajinách so stredným stupňom a s lokálnym stupňom vlád 66,6 %, v krajinách s lokálnym stupňom vlád 46,5 %) v porovnaní s bežnými výdavkami (v krajinách so stredným a s lokálnym stupňom vlád 39,1 %, v krajinách s lokálnym stupňom 22,1 %).

Ako sme už uviedli, na všetkých úrovniach vlád sa zistila všeobecná prevaha bežných výdavkov nad kapitálovými výdavkami. Dominovala centrálna úroveň s priemerom 95,6 % zo všetkých výdavkov, potom boli stredné stupne vlád

¹⁰ Medzi jednotlivými krajinami istou výnimkou je Portugalsko: od ostatných krajín sa odlišuje jednak o niečo nižším podielom bežných výdavkov na výdavkoch centrálnej vlády, najmä však tým, že na úrovni lokálnej vlády sa zistil takmer rovnaký podiel bežných (51 %) a kapitálových výdavkov (49 %).

s priemerom 89,2 %, a napokon lokálne stupne vlád s priemerom 82,3 %. Aj v krajinách s lokálnym stupňom vlád bol tento pomer výrazne v prospech bežných výdavkov.

2.2. Štruktúra výdavkov podľa ich funkcií

Zo štatisticky dostupných údajov sme vybrali funkcie týkajúce sa nasledujúcich okruhov výdavkov: vzdelanie, zdravotníctvo, sociálne zabezpečenie a sociálna starostlivosť, bývanie, verejný poriadok a bezpečnosť, a napokon výdavky na všeobecné verejné služby.¹¹ V nasledujúcej analýze si budeme najprv všimáť, ako sa na financovaní vybraných funkcií verejnej správy podieľajú jednotlivé úrovne vlád.

Výdavky na vzdelanie

Tabuľka 7

Podiel jednotlivých stupňov vlád na celkových výdavkoch na vzdelanie

Krajina	Rok	Úroveň vlády				Krajina	Rok	Úroveň vlády	
		C	S	L	S + L			C	L
<i>Krajiny so stredným stupňom vlád</i>						<i>Krajiny s lokálnym stupňom vlád</i>			
Nemecko	1996	4.5	68.1	27.4	95.5	Veľká Británia	1998	33.0	67.0
USA	1997	5.0	42.9	52.1	95.0	Nórsko	1997	36.3	63.7
Švajčiarsko	1997	9.5	55.2	35.3	90.5	Island	1997	48.5	51.5
Španielsko	1996	30.8	63.0	6.2	69.2	Dánsko	1995	51.7	48.3
Austrália	1998	34.7	65.1	0.2	65.3	Francúzsko	1993	62.8	37.2
						Holandsko	1997	66.7	33.3
						Írsko	1996	76.4	23.6
						Luxembursko	1995	78.6	21.4
Priemer		16.9	58.9	24.2	83.1	Priemer		56.7	43.3

C – centrálny stupeň vlády, S – stredný stupeň vlády, L – lokálny stupeň vlády.

Prameň: Podľa [2].

V krajinách so stredným stupňom vlád dominovali výdavky na vzdelanie práve na týchto stredných stupňoch (v priemere 58,9 % z celkových výdavkov). To platí bez výnimky. Podiel lokálnych vlád na celkových výdavkoch na vzdelanie bol v priemere 24,2 % a centrálnych vlád v priemere len 16,9 %. Tu však boli značné rozdiely medzi jednotlivými krajinami: v Austrálii sa lokálne vlády podieľali len 0,2 % a v Španielsku len 6,2 %. V krajinách bez stredného stupňa vlád mali prevahu centrálné vlády (v priemere 56,7 % v porovnaní so 43,3 %, ktorý pripadal na lokálne vlády). Výnimkou bola Veľká Británia so 67,0 % výdavkov na vzdelanie, realizovanými na lokálnom stupni, ďalej Nórsko (63,7 %), Island (51,5 %) a Dánsko (48,3 %).

¹¹ Upozorňujeme, že aj v tomto prípade sú uvedené len tie krajiny, kde štatistické podklady boli primerane kompletné.

V zásade teda platí, že pre rozdelenie výdavkov na vzdelanie podľa stupňov vlád neexistuje žiadna všeobecne platná schéma.

Výdavky na zdravotníctvo

Tabuľka 8

Podiel výdavkov jednotlivých stupňov vlád na celkových výdavkoch na zdravotníctvo

Krajina	Rok	Úroveň vlády				Krajina	Rok	Úroveň vlády	
		C	S	L	S + L			C	L
<i>Krajiny so stredným stupňom vlád</i>						<i>Krajiny s lokálnym stupňom vlád</i>			
Španielsko	1996	36.7	60.4	2.9	63.3	Nórsko	1997	22.8	77.2
Austrália	1998	51.9	47.4	0.7	48.1	Island	1997	98.5	1.5
Švajčiarsko	1997	56.2	24.8	19.0	43.8	Dánsko	1995	6.6	93.4
USA	1997	57.2	31.9	10.9	42.8	Francúzsko	1993	97.8	2.2
Nemecko	1996	72.5	12.3	15.2	27.5	Holandsko	1997	95.4	4.6
						Írsko	1996	52.0	48.0
						Luxembursko	1995	98.2	1.8
Priemer		54.9	35.4	9.7	45.1	Priemer		67.3	32.7

C – centrálny stupeň vlády, S – stredný stupeň vlády, L – lokálny stupeň vlády.

Prameň: Podľa [2].

V zdravotníctve prevládali výdavky na centrálnej úrovni, najviac v krajinách s lokálnym stupňom vlád (v priemere 67,3 % výdavkov na zdravotníctvo). V krajinách so stredným stupňom vlád bol stupeň centralizácie miernejší (v priemere 54,9 %), pretože vyše tretinu výdavkov (v priemere 35,4 %) zabezpečovali stredné stupne vlád. Lokálne vlády mali síce v priemere nižší podiel, ale to neplatí pre všetky krajiny. V Dánsku, Nórsku a Írsku bol podiel lokálnych vlád veľmi vysoký. V Dánsku sa až 93,4 % výdavkov na zdravotníctvo realizovalo prostredníctvom lokálnych vlád (v Nórsku 77,2 % a v Írsku 48,0 %).

Výdavky na sociálne zabezpečenie a sociálnu starostlivosť

Tabuľka 9

Podiel výdavkov jednotlivých stupňov vlád na celkových výdavkoch na sociálne zabezpečenie a sociálnu starostlivosť

Krajina	Rok	Úroveň vlády				Krajina	Rok	Úroveň vlády	
		C	S	L	S + L			C	L
<i>Krajiny so stredným stupňom vlád</i>						<i>Krajiny s lokálnym stupňom vlád</i>			
USA	1997	70.4	21.7	7.9	29.6	Dánsko	1995	48.6	51.4
Nemecko	1996	78.6	10.9	10.5	21.4	Veľká Británia	1998	79.6	20.4
Švajčiarsko	1997	78.7	13.4	7.9	21.3	Island	1997	79.7	20.3
Austrália	1998	90.2	8.3	1.5	9.8	Nórsko	1997	81.4	18.6
Španielsko	1996	94.3	3.7	2.0	5.7	Holandsko	1997	85.6	14.4
						Francúzsko	1993	91.2	8.8
						Írsko	1996	91.5	8.5
						Luxembursko	1995	97.8	2.2
Priemer		82.4	11.6	6.0	17.6	Priemer		81.9	18.1

C – centrálny stupeň vlády, S – stredný stupeň vlády, L – lokálny stupeň vlády.

Prameň: Podľa [2].

Vo výdavkoch na sociálne zabezpečenie a sociálnu starostlivosť prevládala vysoká miera centralizácie výdavkov (vyše 80 %). Ani súčet výdavkov vlád so stredným a lokálnym stupňom nepredstavoval vysoký podiel (17,6 %). Výnimkou bolo len Dánsko, kde pomer výdavkov na centrálnej a lokálnej úrovni bol takmer vyrovnaný (48,6 % : 51,4 %).

Výdavky na bývanie

Tabuľka 10

Podiel výdavkov jednotlivých stupňov vlád na celkových výdavkoch na bývanie

Krajina	Rok	Úroveň vlády				Krajina	Rok	Úroveň vlády	
		C	S	L	S+L			C	L
<i>Krajiny so stredným stupňom vlád</i>					<i>Krajiny s lokálnym stupňom vlád</i>				
Nemecko	1996	7.4	26.4	66.2	92.6	Nórsko	1997	13.4	86.6
Švajčiarsko	1997	7.6	18.3	74.1	92.4	Holandsko	1997	21.3	78.7
Španielsko	1996	13.5	24.5	62.0	86.5	Dánsko	1995	48.0	52.0
Austrália	1998	23.4	43.7	32.9	76.6	Francúzsko	1993	18.3	81.7
USA	1997	29.1	34.3	36.6	70.9	Island	1997	23.6	76.4
Kanada	1995	69.8	9.4	20.8	30.2	Veľká Británia	1998	58.7	41.3
						Luxembursko	1995	43.4	56.6
Priemer		25.1	26.1	48.8	74.9	Priemer		32.4	67.6

C – centrálny stupeň vlády, S – stredný stupeň vlády, L – lokálny stupeň vlády.

Prameň: Podľa [2].

Vo výdavkoch na bývanie sa v priemere prejavil výrazný stupeň decentralizácie výdavkov. Najviac v krajinách so stredným stupňom vlád, kde stredné a lokálne vlády spolu vynaložili 74,9 % z celkových výdavkov na bývanie (48,8 % na lokálnom stupni a 26,1 % na strednom stupni). Výnimkou bola Kanada a Veľká Británia s prevahou výdavkov na centrálnej úrovni vlády.

Výdavky na verejný poriadok a bezpečnosť

Tabuľka 11

Podiel výdavkov jednotlivých stupňov vlád na celkových výdavkoch na verejný poriadok a bezpečnosť

Krajina	Rok	Úroveň vlády				Krajina	Rok	Úroveň vlády	
		C	S	L	S+L			C	L
<i>Krajiny so stredným stupňom vlád</i>					<i>Krajiny s lokálnym stupňom vlád</i>				
Švajčiarsko	1997	6.6	67.0	26.4	93.4	Veľká Británia	1998	49.0	51.0
Nemecko	1996	7.4	72.2	20.4	92.6	Francúzsko	1993	72.4	27.6
Austrália	1998	13.2	83.5	3.3	86.8	Holandsko	1997	75.4	24.6
USA	1997	18.2	28.0	53.8	81.8	Luxembursko	1995	75.5	24.5
Španielsko	1996	60.6	12.8	26.6	39.4	Nórsko	1997	83.7	26.3
						Dánsko	1995	87.1	12.9
						Island	1997	91.0	9.0
Priemer		21.2	52.7	26.1	78.8	Priemer		76.3	23.7

C – centrálny stupeň vlády, S – stredný stupeň vlády, L – lokálny stupeň vlády.

Prameň: Podľa [2].

Na zabezpečovaní verejného poriadku a bezpečnosti v krajinách so stredným stupňom vlád sa v najväčšej miere podieľal stredný (52,7 %) a lokálny (26,1 %) stupeň vlád. Vo vyspelých krajinách iba s lokálnym stupňom vlád sa tieto služby zabezpečovali v rozhodujúcej miere na centrálnej úrovni (v priemere 76,3 %). Medzi jednotlivými sledovanými krajinami však aj v danej oblasti existujú výrazné rozdiely. Vo Veľkej Británii bol napríklad pomer výdavkov na centrálnej (49,6 %) a lokálnej (51,0 %) úrovni takmer vyrovnaný.

Výdavky na všeobecné verejné služby

Tabuľka 12

Podiel výdavkov jednotlivých stupňov vlád na výdavkoch na všeobecné verejné služby

Krajina	Rok	Úroveň vlády				Krajina	Rok	Úroveň vlády	
		C	S	L	S + L			C	L
<i>Krajiny so stredným stupňom vlád</i>						<i>Krajiny s lokálnym stupňom vlád</i>			
Nemecko	1996	38.4	33.7	27.9	61.6	Nórsko	1997	66.8	33.2
Švajčiarsko	1997	39.9	28.4	32.7	60.1	Holandsko	1997	71.1	28.9
Španielsko	1996	46.7	14.8	38.5	53.3	Dánsko	1995	74.0	26.0
Austrália	1998	47.1	44.6	8.3	52.9	Francúzsko	1993	74.3	25.7
USA	1997	69.1	13.1	17.8	30.9	Island	1997	76.7	23.3
						Veľká Británia	1998	79.1	20.9
						Luxembursko	1995	83.8	16.2
Priemer		48.2	26.7	25.1	51.8	Priemer		75.1	24.9

C – centrálny stupeň vlády, S – stredný stupeň vlády, L – lokálny stupeň vlády.

Prameň: Podľa [2].

V krajinách so stredným stupňom vlád boli všeobecné verejné služby zhruba rovnako rozdelené medzi centrálnu vládu (48,2 %) a stredné a lokálne vlády spolu (51,8 %). V krajinách s lokálnym stupňom vlád prevládalo centrálné zabezpečovanie nad lokálnym (v pomere 75,4 : 24,9).

Štruktúra výdavkov podľa funkcií na lokálnom stupni vlád

Tabuľka 13

Štruktúra výdavkov podľa funkcií na lokálnom stupni vlád (v %)

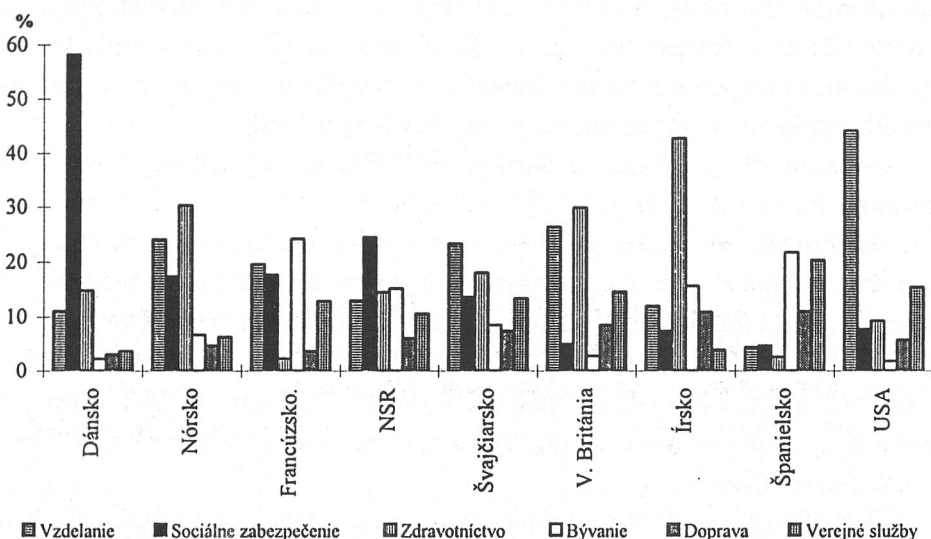
Funkcie výdavkov	Priemer	Maximum	Minimum	Počet krajín v ktorých položka má	
				najvyšší podiel	najnižší podiel
Vzdelanie	18.4	44.1	0.4	3	1
Sociálne zabezpečenie a sociálna starostlivosť	15.4	58.2	5.0	2	0
Zdravotníctvo	14.0	42.7	0.2	3	3
Ostatné výdavky	12.2	22.9	3.9	1	0
Bývanie	12.1	24.2	1.8	2	2
Doprava	9.3	27.5	3.1	1	0
Všeobecné verejné služby	7.4	13.7	2.1	0	0
Rekreačné služby	7.4	17.7	3.0	0	0
Verejný poriadok a bezpečnosť	4.0	11.0	0.4	0	6

Prameň: Podľa [2].

Stručný pohľad na štruktúru výdavkov na lokálnom stupni vlád nás presvedča o značnej pestrosti výdavkov na lokálnom stupni vlád (pozri tabuľku 13),¹² ako aj o tom, že medzi jednotlivými krajinami existujú v tomto smere pomerne veľké rozdiely (pozri graf 2).

Graf 2

Štruktúra výdavkov na lokálnom stupni vlád vo vybraných krajinách (v %)



Poznámka: Verejné služby zahŕňajú výdavky na všeobecné verejné služby a na verejný poriadok a bezpečnosť.

Prameň: Podľa [2].

V priemere položkami s najväčšou váhou boli výdavky na vzdelanie, ktorých podiel na celkových výdavkoch lokálnych vlád bol 18,4 %, ďalej výdavky na sociálne zabezpečenie (15,4 %) a výdavky na zdravotníctvo (14,0 %). Za týmito priemernými hodnotami sú, pravda, skryté veľké rozdiely v jednotlivých krajinách: pri výdavkoch na vzdelanie maximum dosiahli USA (44,1 %) a minimum Austrália (0,4 %); pri výdavkoch na sociálne zabezpečenie maximum sa dosiahlo v Dánsku (58,2 %) a minimum vo Veľkej Británii (5,0 %); najvyšší podiel výdavkov lokálnych vlád na zdravotníctvo bol v Írsku (42,7 %) a najmenší v Luxembursku (0,2 %).

Preferencie uplatňované pri výdavkoch lokálnych vlád sú značne diferencované a je obťažné pokúsiť sa načrtnúť dajakú jednoznačnejšiu tendenciu. Napríklad na rozdiel od uvedeného poradia podľa priemerných hodnôt (1. vzdelanie,

¹² V porovnaní s predtým sledovanými funkciami výdavkov sú zaradené navyše aj výdavky súvisiace s rekreačnými zariadeniami a dopravou.

2. sociálne zabezpečenie, 3. zdravotníctvo), v Austrálii bolo takéto poradie: 1. doprava, 2. bývanie, 3. rekreačné služby; vo Francúzsku a v Luxembursku bolo na prvom mieste bývanie atď.

3. Transfery medzi jednotlivými stupňami vlád

Prakticky v každej krajine existujú transfery medzi jednotlivými stupňami vlád. Pravda, množstvo, štruktúra a účel transferov sa v jednotlivých krajinách výrazne odlišujú. Rozsah transferov, ako aj pravidlá ich poskytovania súvisia s rozdelením kompetencií medzi jednotlivými stupňami vlád, ale aj s tým, aké iné zdroje príjmov majú jednotlivé stupne vlád k dispozícii.

Všeobecne sa akceptuje, že existuje niekoľko ekonomických dôvodov na existenciu transferov medzi jednotlivými stupňami vlád:

a) *Zmiernenie vertikálnej fiškálnej nerovnováhy.* Nedostatočné daňové príjmy nižších stupňov vlád často nevytvárajú dostatočné zdroje na pokrytie ich výdavkov. Poslaním dotácií je potreba zabezpečiť rovnováhu rozpočtov.

b) *Zabezpečenie horizontálnej fiškálnej rovnováhy.* Vychádza sa z princípu, že územné celky s rozdielnou daňovou kapacitou, ale s rovnakými daňovými sadzbami by mali mať rovnaké príjmy na obyvateľa, aby mohli zabezpečiť rovnakú úroveň služieb.

c) *Zabezpečenie služieb.* Centrálné vlády by mali zabezpečiť minimálny štandard verejných služieb, ktoré sa považujú za nevyhnutné zo sociálneho hľadiska, alebo na zabezpečovaní ktorých má štát záujem. Územia, ktoré nemajú dostatok zdrojov na to, aby dosiahli takúto minimálnu úroveň, by mali byť dotované.

d) *Prispievanie k stabilizácii a ekonomickému rozvoju.* Stredné a lokálne stupne vlád prispievajú k stabilizácii a ekonomickému rozvoju svojich území prostredníctvom aktivít zameraných na podporu miestnej zamestnanosti a iných programov (infraštruktúra a pod.). Centrálna vláda takéto snahy často podporuje a snaží sa podnieť nižšie úrovne vlád k poskytovaniu takýchto služieb.

e) *Makroekonomické ciele.* V prípade, že je potrebné realizovať makroekonomické efekty, sú vhodné centralizované opatrenia.

Transfery môžu mať rôznu formu. Ako *dotácie* sa zvyčajne označujú transfery, ktoré majú neúčelový charakter.¹³ Pojem *subvencie* sa vzťahuje na transfery, ktoré majú účelové určenie. Je však pravda, že naznačené používanie pojmov sa nedodržiava ani v rozpočtovej teórii, ani v rozpočtovej praxi. Obidva pojmy

¹³ Rigoróznosť tejto požiadavky v praxi je však sporná. Napokon Európska charta miestnej samosprávy umožňuje aj iné chápanie. Vyjadruje to formulácia: „**Pokiaľ je možné** (podčiarkol Z. J.) dotácie pre miestne orgány by nemali byť účelovo viazané.“ (Pozri Európska charta miestnej samosprávy [10, článok 9, bod 7].)

(dotácie, subvencie) sa vzájomne zamietajú, a navyše sa používajú s viacerými prívlastkami, ako napríklad globálne, účelové, neúčelové, všeobecné, podmienené, vyrovnávacie atď.

V zásade však platí, že dotácie, resp. subvencie majú dve základné formy: a) účelové dotácie, b) neúčelové (všeobecné) dotácie. Účelové dotácie sa poskytujú na vopred stanovenú potrebu. Neúčelové dotácie sa poskytujú tak, že sa nestanovuje účel ich použitia, ani iné podmienky.

V teoretickej i praktickej polohe je problematika dotácií neustále predmetom diskusií, a to tak vo vzťahu k vlastnej teoretickej problematike (motivačné, resp. demotivačné prvky jednotlivých foriem dotácií a pod.), ale najmä preto, lebo peňažné transfery v podobe dotácií sú hlavným nástrojom vyšších stupňov vlád na usmerňovanie rozhodovania nižších stupňov vlád pri zabezpečovaní verejných statkov.

T a b u ľ k a 14

Podiel dotácií na celkových príjmoch

Krajina	Rok	Podiel dotácií		Krajina	Rok	Podiel dotácií	
		stredné stupne vlád	lokálne stupne vlád			lokálne stupne vlád	
<i>Krajiny so stredným stupňom vlád</i>				<i>Krajiny s lokálnym stupňom vlád</i>			
Španielsko	1996	77.7	34.7	Írsko	1996	73.2	
Rakúsko	1997	51.4	19.7	Veľká Británia	1998	70.6	
Austrália	1998	36.3	16.4	Holandsko	1997	68.2	
USA	1997	22.0	37.6	Belgicko	1997	52.5	
Nemecko	1998	19.6	34.6	Taliansko	1998	48.8	
Brazília	1994	18.2	67.1	Portugalsko	1997	46.1	
Kanada	1995	17.5	45.8	Dánsko	1995	43.1	
				Luxembursko	1997	36.3	
				Francúzsko	1997	34.2	
				Fínsko	1997	21.2	
				Švédsko	1998	19.1	
				Island	1997	11.3	
				Nový Zéland	1998	9.7	
Priemer		34.7	36.6	Priemer		41.1	

Prameň: Podľa [2].

V tabuľke 14 je uvedený prehľad podielu dotácií na celkových príjmoch nižších stupňov vlád v niektorých krajinách.

V krajinách so stredným stupňom vlád sa na tejto úrovni podieľali dotácie v priemere zhruba tretinou (34,7 %) na celkových príjmoch. Pravda, z týchto krajín napríklad v Španielsku to bolo až 77,7 %, v Rakúsku 51,4 %, ale v štyroch krajinách (Kanada, Brazília, Nemecko, USA) sa tento podiel pohyboval len okolo 20 %. Na lokálnom stupni vlád (priemer 36,6 %) v štyroch krajinách (Kanada, Brazília, Nemecko, USA) bola závislosť lokálnych vlád od dotácií výrazne vyššia ako ich stredných stupňov.

V krajinách s lokálnym stupňom vlád podiel dotácií na celkových príjmoch dosiahol v priemere 41,1 %. No v štyroch z nich (Írsko, Veľká Británia, Holandsko, Belgicko) bol tento podiel vyše 50 %. Na druhej strane štyri z týchto krajín sa pohybovali v pásme len 21,2–9,7 % (Fínsko, Švédsko, Island, Nový Zéland).

Ani pokus o postrehnutie smerovania dotačnej politiky z hľadiska dlhšieho časového úseku nenaznačil výrazné tendencie. V rôznych krajinách bol priebeh dotácií v štruktúre celkových príjmov veľmi rôznorodý.

Štatistika dotačnej politiky je vlastne len výsledkom spletitej a rôznorodej politiky decentralizovaného zabezpečovania verejných služieb. S tým súvisí najmä celá problematika daňových kompetencií nižších stupňov vlád.

Podľa údajov zverejnených v [7] transfery na lokálnom stupni vlád boli rozhodujúcou príjmovou veličinou v 25 krajinách (z 32 európskych krajín), v 6 krajinách to boli miestne dane (Dánsko, Fínsko, Francúzsko, Nórsko, Švédsko, Švajčiarsko) a len na Cypre tvorili miestne poplatky najvýdatnejšiu príjmovú položku.

Z uvedených súvislostí vyplýva, že neexistuje model financovania nižších stupňov vlád, ktorý by bolo možné aplikovať v ľubovoľnej krajine. Napriek tomu – z hľadiska lokálnych vlád – Európska charta miestnej samosprávy stanovila nasledujúce princípy miestnych financií (článok 9):

1. Miestne orgány majú právo – v rámci hospodárskej politiky štátu – na zodpovedajúce vlastné finančné zdroje, s ktorými môžu v rámci právomocí voľne disponovať.

2. Aspoň časť finančných zdrojov miestnych orgánov pochádza z miestnych daní a poplatkov, ktorých výšku môžu miestne orgány v medziach zákona určovať.

3. Finančný systém zabezpečujúci zdroje pre miestne orgány by mal byť dostatočne diverzifikovaný a životaschopný, aby im umožňoval ich priebežnú adaptáciu na reálny vývoj nákladov spojených s plnením úloh.

4. Ochrana finančne slabších miestnych orgánov vyvoláva potrebu finančného vyrovnávania alebo iných primeraných opatrení, ktoré sú určené na kompenzáciu dôsledkov nerovnakého rozdeľovania potenciálnych finančných zdrojov a finančných nákladov, ktoré miestne orgány musia zabezpečovať. Takéto postupy či opatrenia nesmú obmedzovať slobodu voľby, ktorú môžu uplatňovať miestne orgány v rámci svojich kompetencií.

5. S miestnymi orgánmi sa musí primeraným spôsobom prerokovať spôsob pridelených prerozdelených zdrojov.

6. Pokiaľ je to možné, dotácie pre miestne orgány by nemali byť účelovo viazané. Poskytovanie dotácií by nemalo obmedzovať základnú slobodu miestnych orgánov uskutočňovať vlastnú politiku v rámci svojej jurisdikcie.

7. Pri získavaní úverov na kapitálové investície majú miestne orgány v medziach zákona prístup na národný kapitálový trh.

Tieto základné princípy financovania lokálnych vlád, hoci nie sú príliš rigorózne, predsa vyjadrujú základnú filozofiu finančnej politiky, ktorú možno uplatňovať aj vo vzťahu k stredným stupňom vlád. Pravda, väzby medzi centrálnou vládou a nižšími stupňami vlád sú spleť. Centrálna vláda dáva, napríklad transfermi (väčšinou určenými na konkrétne programy), priamu podporu a prakticky používa nižšie stupne vlád ako správcov programov centrálnych vlád. Takéto výdavky možno označiť tak za centrálné, ako aj za výdavky stredných a lokálnych stupňov vlád. Z uvedeného vyplýva, že k údajom o podiele výdavkov jednotlivých stupňov vlád na celkových výdavkoch na verejný sektor musíme pristupovať s vedomím, že štatistiky sú ovplyvnené rôznymi skutočnosťami, ktoré sa musia pri analýzach zohľadňovať.¹⁴

4. Výdavky jednotlivých stupňov vlád v období konsolidácie verejných financií

Obdobie makroekonomickej nerovnováhy spojené s riešením deficitnosti verejných financií sa odráža svojím spôsobom aj v okruhu nižších stupňov vlád, ktoré tvoria významnú štruktúrnú zložku verejných financií. Akým spôsobom sa to prejavilo vo výdavkovej časti týchto zložiek, chceme naznačiť v tejto časti. Vychádzame pri tom z údajov v tabuľke 15, kde sme vypočítali priemerné ročné tempá rastu celkových výdavkov jednotlivých stupňov vlád a HDP za celé obdobie pred konsolidáciou verejných financií (za vyše 10-ročné obdobie) a za obdobie konsolidácie (presnejšie, len za roky tohto obdobia, za ktoré sú k dispozícii údaje).

V tabuľke 15 sú zaradené krajiny, ktoré realizovali konsolidáciu verejných financií, tak ako ju podrobnejšie analyzoval I. Okáli [8]. Pochopiteľne, v našom prehľade nie sú zahrnuté krajiny a niektoré položky, kde chýbajú potrebné štatistické podklady.

V období pred konsolidáciou boli priemerné ročné tempá rastu celkových výdavkov na všetkých stupňoch vlád vyššie než priemerné ročné tempá rastu HDP. Tento priemerný výsledok výrazne ovplyvnili extrémne tempá rastu v Portugalsku. Záver o rýchlejších tempách rastu výdavkov vlád v porovnaní s priemerným ročným tempom rastu HDP neplatil v plnej miere pre Belgicko (centrálny aj lokálny stupeň), a čiastočne pre USA (centrálny stupeň), Austráliu (lokálny stupeň) a Dánsko (lokálny stupeň). Pritom najrýchlejšie priemerné ročné tempá dosiahli lokálne stupne vlád (7,9 %), potom zhodne centrálné a stredné stupne (7,7 %), a to pri priemernom ročnom raste HDP 7,3 %.

¹⁴ Pri verejnom sektore to platí napokon všeobecne. Napríklad k údajom o podiele verejných výdavkov na HDP musíme pristupovať s vedomím, že keby vláda znížila vyplácanie priamej podpory študentom (v krajinách, kde sa to uplatňuje) a namiesto toho zvýšila daňové zľavy, štatistiky by vykázali pokles verejných výdavkov.

Tabuľka 15

Priemerné ročné tempá rastu celkových výdavkov jednotlivých stupňov vlád a HDP¹

Krajina	Pred konsolidáciou					V období konsolidácie					Konso- lidačné obdobie
	roky	úroveň vlády			HDP	roky	úroveň vlády			HDP	
		C	S	L			C	S	L		
Rakúsko	1984/96	5.9	6.4	6.3	5.3	1997/98	0.8	13	-10.1	3.9	1997/1998
Nemecko	1984/96	6.9	6.6	6.7	6.0	1997/98	0.8	-2.4	-8.7	3.3	1997/2000
USA	1984/92	5.7	9.1	7.9	6.4	1993/95	3.4	6.2	5.2	5.8	1993/1995
Austrália	1984/94	8.6	8.6	8.0	8.0	1995	4.8	4.5	3.2	7.9	1995
Francúzsko	1984/95	6.0		7.0	5.6	1996/97	3.1		2.3	3.0	1996/2000
Belgicko	1984/94	4.5		4.4	5.7	1995/97	1.9		0.9	3.7	1995/1997
Dánsko	1984/93	5.5		5.6	5.5	1994/95	4.6		5.4	5.3	1994/1996
Taliano	1984/96	9.7		- ²	8.8	1997/98	-1.1		- ²	4.4	1997/2000
Fínsko	1984/95	8.8		11.3	6.2	1996/97	-2.9		- ²	6.0	1996/1997
Portugalsko	1984/95	14.3		17.8	15.8	1996/97	4.6		18.3	5.9	1996/1999
Anglicko	1984/96	8.0		6.3	7.1	1997	-0.2		1.0	6.2	1997/1996
Švédsko	1984/95	8.2		6.0	7.3	1996/97	-2.7		3.5	2.6	1997
Holandsko ³	1984/92	3.2		6.3	4.3	1993/96	1.9		2.0	4.2	1993/96
Priemer ⁴		7.7	7.7	7.9	7.3		1.4	5.3	2.1	4.8	

¹ V bežných cenách. ² Údaje nie sú k dispozícii. ³ Údaj v stĺpci lokálny stupeň za Holandsko zahŕňa stredný a lokálny stupeň v jednej položke. ⁴ Do priemeru nie je z tohto dôvodu zahrnuté Holandsko.

C – centrálny stupeň vlády, S – stredný stupeň vlády, L – lokálny stupeň vlády.

Prameň: Podľa [1; 2; 9].

V období konsolidácie verejných financií prudko klesali priemerné ročné tempá rastu všetkých stupňov vlád v porovnaní s celým predkonsolidačným obdobím. Pri centrálnom stupni bol pokles zo 7,7 % na 1,4 %, pri strednom stupni zo 7,7 % na 5,3 %, a napokon pri lokálnom stupni zo 7,9 %, na 2,1 %.

Z hľadiska tempa rastu v konsolidačnom období najviac „stratili“ centrálnu stupne, potom lokálne stupne a najmenej stredné stupne vlád. Pritom je tiež charakteristické, že tempo rastu výdavkov stredných stupňov vlád v konsolidačnom období bolo v priemere rýchlejšie (5,3 %) ako priemerný rast hrubého domáceho produktu (4,8 %).

Všeobecne možno konštatovať, že konsolidačné obdobie si vyžiadalo pomerne drastické zníženie tempa rastu na všetkých úrovniach vlád. Výnimkou bolo Portugalsko, kde lokálne vlády zaznamenali prírastok o 0,5 percentného bodu v období konsolidácie.

Naznačené tendencie síce zvyrazňujú pokles tempa rastu celkových výdavkov s určitou diferenciáciou na jednotlivých stupňoch vlád (aj krajín), ale ešte nie sú dôkazným argumentom, či a do akej miery to bolo spôsobené výlučne konsolidačnými opatreniami a v akej miere to spôsobili dlhodobjšie tendencie, ktoré sa presadzovali (hoci nie vždy jednoznačne) už v predchádzajúcom období, a to v zmysle, že aj nižšie tempá rastu celkových výdavkov na jednotlivých stupňoch vlád sú schopné zabezpečiť predpokladané potreby vlád.

Keď budú k dispozícii údaje za dlhšie obdobie po konsolidácii verejných financií, bude možné potvrdiť, vyvrátiť, resp. korigovať vplyv všeobecnejšieho trendu poklesu tempa rastu celkových výdavkov, alebo potvrdiť vplyv konsolidačných opatrení na tempo rastu celkových výdavkov jednotlivých stupňov vlád.¹⁵ Napokon zameriavame pozornosť na výdavky jednotlivých stupňov vlád vo vzťahu k HDP v predkonsolidačnom a konsolidačnom období. Východiskové údaje sú obsiahnuté v tabuľke 16.

T a b u ľ k a 16

Celkové výdavky jednotlivých stupňov vlád vyjadrené ako podiely na HDP

Krajina a úroveň vlády	Priemerný ročný podiel pred konsolidáciou		Prírastok (úbytok) 1991–1997 1983–1990	Priemerný ročný podiel v období konsolidácie		Prírastok (úbytok) obdobie kons. 1991–1997	
	1983–1990	1991–1997		roky	podiel		
Rakúsko	C	39.1	40.5	3.6	1997	40.4	-0.3
	S	7.5	8.2	9.3	1997	9.0	9.7
	L	9.2	10.0	8.7	1997	8.9	-11.0
Nemecko	C	30.5	33.5	9.8	1997	33.4	-0.3
	S	12.7	13.6	7.1	1997	13.4	-1.5
	L	8.7	9.4	8.2	1997	8.8	-6.4
USA	C	25.1	23.3	-7.2	1993–1995	23.2	-0.4
	S	9.4	11.0	17.0	1993–1995	11.1	0.9
	L	8.3	9.1	9.6	1993–1995	9.1	0.0
Austrália	C	25.4	26.2	3.1	1995	25.9	-1.2
	S	14.8	15.4	4.1	1995	14.8	-3.9
	L	2.4	2.4	0.0	1995	2.3	-4.2
Francúzsko	C	43.6	46.1	5.7	1996–1997	46.7	1.3
	L	8.8	9.8	11.8	1996–1997	9.9	1.0
Belgicko	C	49.7	48.5	-2.4	1995–1997	47.3	-2.5
	L	8.4	6.0	-28.6	1995–1997	5.9	-1.6
Dánsko	C	40.6	42.9	5.7	1994–1995	43.9	2.3
	L	32.0	33.6	5.0	1994–1995	34.3	2.1
Taliansko	C	48.1	48.8	1.5	1995–1996	49.1	-0.6
	L	13.5	13.0	-3.8	1995–1996	12.7	-2.3
Fínsko	C	30.6	41.0	34.0	1996–1997	37.8	-7.8
	L	18.2	bez údajov	-	-	bez údajov	-
Portugalsko	C	38.4	43.8	14.1	1996–1997	43.2	-1.4
	L	3.2	4.2	30.8	1996–1997	4.5	7.1
Anglicko	C	36.1	41.9	16.1	1997	39.0	-6.9
	L	10.6	12.2	15.1	1997	11.0	-9.8
Švédsko	C	42.3	47.0	11.0	1996–1997	45.2	-3.8
	L	24.8	24.1	-2.8	1996–1997	23.2	-6.4
Holandsko	C	55.3	51.0	-7.8	1993–1996	51.0	0.0
	S + L (spolu)	16.4	16.3	-0.8	1993–1996	16.7	1.8
Priemer ¹	C	38.8	41.1	5.9		40.5	-1.7
Priemer ¹	S	11.1	12.1	9.0		12.1	1.3
Priemer ¹	L	12.3	12.2	-1.1		15.3	-0.9

¹ V priemere za stredné a lokálne stupne vlád nie je zahrnuté Holandsko, kde sú údaje za stredný a lokálny stupeň obsiahnuté v jednej položke.

Prameň: Podľa [1; 2; 9].

¹⁵ Určité ojedinelé údaje naznačujú, že niektoré krajiny sa opäť „vrátili“ k rýchlejšiemu tempu rastu.

V priemere najvyšší podiel celkových výdavkov na HDP mali vždy jednoznačne centrálné stupne vlád (bez výnimky vo všetkých krajinách). Diferenciácia medzi krajinami však bola veľká. Najvyšší podiel dosahovalo Holandsko (55,3 %, priemer za roky 1983–1990), Belgicko (49,7 %), Taliansko (48,1 %). Najnižšie podiely boli v USA (25,1 %), v Austrálii (25,4 %), vo Fínsku (30,6 %) a v Nemecku (30,5 %).

V krajinách so stredným stupňom vlád prevládala v období 1983–1990 prevažne týchto stredných stupňov vlád nad lokálnymi stupňami. V Austrálii sa podieľali stredné stupne vlád 14,8 % na HDP a lokálne stupne len 2,4 %. V USA bol tento pomer 25,1 % (stredné stupne) a 8,3 % (lokálne stupne). V Nemecku bol pomer 12,7 % : 8,7 %. Len v Rakúsku mali vyšší podiel na HDP výdavky na lokálnom stupni (9,2 %) v porovnaní so strednými stupňami vlád (7,5 %). Podobná situácia bola aj v rokoch 1991–1997.

Najvyššie prírastky podielu na HDP v rokoch 1991–1997 (v porovnaní s rokmi 1983–1990) zaznamenali stredné stupne vlád (9,0 %), potom centrálné stupne (5,9 %) a pokles podielu lokálne stupne vlád (–1,1 %).

Pre obdobie konsolidácie je charakteristické, že klesali podiely na HDP najviac na centrálnej úrovni (–1,7 % v porovnaní s rokmi 1991–1997), potom na lokálnej úrovni (–0,9 %), ale vzrástli na úrovni stredných stupňov vlád (1,3 %).

Všeobecný trend poklesu podielu na HDP mal síce určité výnimky, ale je charakteristické, že záporné hodnoty sa zaznamenali v 19 prípadoch (bez ohľadu na stupne vlád) a kladné hodnoty len v 7 prípadoch, pri nezmenených hodnotách v 2 prípadoch.

Z uvedeného vyplýva, že v období konsolidácie verejných financií výrazne klesali nielen tempá rastu verejných výdavkov, ale vcelku sa znižoval aj podiel centrálnych a lokálnych vlád na HDP. Pritom je charakteristické, že na úrovni stredných stupňov vlád sa v období konsolidácie zaznamenal najnižší pokles tempa rastu (v porovnaní s centrálnymi a lokálnymi stupňami vlád), a dokonca v období konsolidácie aj mierne zvýšil svoj podiel na HDP.

Záver

Analýza účasti jednotlivých stupňov vlád na verejných výdavkoch neumožnila zistiť celkom jednoznačné tendencie, a to najmä z dvoch dôvodov:

a) Systémy, ktoré existujú vo sfére verejných výdavkov, sú vo veľkej miere výsledkom dlhodobého historického vývoja a istého spoločenského konsenzu. Verejné potreby sa v nich vo vyspelých ekonomikách na primeranej úrovni a demokratickým spôsobom zabezpečujú pri rôznych formálnych štruktúrach a pri rôznej kombinácii účasti jednotlivých úrovní vlád. Ako ukázala analýza vývoja

účasti jednotlivých stupňov vlád zhruba za desaťročné obdobie, zmeny v pomeroch medzi jednotlivými stupňami vlád prebiehajú postupne, a spravidla smerujú k posilneniu decentralizácie. Medzi vyspelými ekonomikami sa však objavili aj korekcie dosiahnutého stupňa decentralizácie. Podstatnejšie zmeny – jedným, aj druhým smerom – sa však vyskytli len ojedinele. Nepotvrdilo sa teda, že vo vyspelých krajinách prebiehajú výrazné decentralizačné zmeny, ako sa u nás v súvislosti s prípravou decentralizácie verejnej správy (ale najmä posilnenia samosprávy) často dokazuje. Z hľadiska Slovenska to, pravda, nezdôvodňuje potrebu konzervácie vzťahov medzi stupňami vlád. Treba brať do úvahy, že vo vyspelých ekonomikách sa určitá relatívna stabilita medzi stupňami vlád dosahuje na úrovni, keď podiel napríklad výdavkov samosprávnych stupňov vlád na HDP je v porovnaní so Slovenskom podstatne vyšší.

b) Informácie o štatisticky zistenej účasti jednotlivých stupňov vlád teda len veľmi málo vypovedajú o vhodnej miere centralizácie alebo decentralizácie verejnej správy. Navyše, jednotlivé stupne vlád sa nechápu vo všetkých krajinách rovnakým spôsobom. Obťažne sa stanovuje najmä to, ktoré inštitúcie treba považovať za stredný stupeň vlády a akú formu (štátnej správy alebo samosprávy) majú. Zistené výsledky zásadným spôsobom modifikujú aj rozdielne systémy sociálneho zabezpečenia v jednotlivých krajinách a začleňovanie výdavkov príslušných fondov do výdavkov jednotlivých úrovní vlád.

Celkove možno konštatovať, že úroveň decentralizácie verejných výdavkov na nižšie stupne vlád sa medzi jednotlivými krajinami výrazne odlišovala. Pohybovala sa (medzi rokmi 1994 až 1998) v sledovaných krajinách so stredným aj s lokálnym stupňom vlád v značne širokom intervale: od 60–30 %. Pre krajiny len s lokálnym stupňom vlád je charakteristická celkove nižšia úroveň decentralizácie výdavkov (interval od 44–10 %). Priemerný podiel lokálnych vlád tu na celkových výdavkoch dosahoval 25 %, kým v krajinách so stredným a s lokálnym stupňom až 41 %.

Najrýchlejšie rastúcou položkou vo verejných výdavkoch sa v posledných desaťročiach stali výdavky na sociálne zabezpečenie. Centrálnym vládam sa v dôsledku klesajúceho podielu štátneho rozpočtu na ich celkových výdavkoch postupne zužuje priestor, v rámci ktorého môžu manévrovať svojou hospodárskou politikou. Fondy sociálneho zabezpečenia sú spravidla deficitné a sú príčinou celkových deficitov centrálnych vlád.

Výdavky fondov sociálneho zabezpečenia výrazne menia aj pohľad na pozície jednotlivých úrovní vlád. Kým údaje zahrňajúce tieto výdavky do výdavkov centrálnych vlád dokumentovali pomerne veľkú prevahu centrálného rozhodovania o distribúcii verejných výdavkov (zhruba v pomere 2 : 1), údaje vylučujúce tieto výdavky svedčia o podstatne väčšom význame stredných a lokálnych

stupňov vlád (výdavky centrálnej vlády k výdavkom nižších stupňov sú zhruba v pomere 1,5 : 1).

Z hľadiska členenia výdavkov na bežné a kapitálové sa na všetkých úrovniach vlád zistila výrazná prevaha bežných výdavkov (na centrálnej úrovni 96 %, na nižších úrovniach 80–90 %).

Zistené informácie o dotačnej politike dokumentujú, že je výsledkom spletej a rôznorodej politiky decentralizovaného zabezpečovania verejných služieb. S tým súvisí najmä celá problematika daňových kompetencií nižších stupňov vlád. Ukázalo sa, že neexistuje model financovania nižších stupňov vlád, ktorý by bolo možné aplikovať v ľubovoľnej krajine.

Analýza výdavkov jednotlivých stupňov vlád v období konsolidácie verejných financií ukázala prudký pokles tempa rastu verejných výdavkov v období konsolidácie, najmä na úrovni centrálnych a lokálnych vlád, ako aj zníženie ich podielov na HDP. Relatívne najmenej boli v tomto období „postihnuté“ stredné stupne vlád.

Došlo 2. 2. 2001

Literatúra

- [1] Government Finance Statistics Yearbook 1993. International Monetary Fund 1994.
- [2] Government Finance Statistics Yearbook 1999. International Monetary Fund 2000.
- [3] JAURA, Z.: Náčrt historických východísk súčasných problémov štátnej správy a samosprávy, *Ekonomický časopis/Journal of Economics*, 40, 1992, č. 10, s. 766–778.
- [4] Council of Europe 1994. Citované podľa NEMEC, J. – WRIGHT, G. a kol.: Verejné financie. Teoretické a praktické aspekty verejných financií v procese transformácie krajín strednej Európy. Topoľčianky, END, spol. s r. o. 1997.
- [5] Local Governments in the CEE and CIS. Litva, Lithuania Municipal Report 1993.
- [6] Council of Europe 1997. Citované podľa NEMEC, J. – WRIGHT, G. a kol.: Verejné financie. Teoretické a praktické aspekty verejných financií v procese transformácie krajín strednej Európy. Topoľčianky, END, spol. s r. o. 1997.
- [7] SHARPE, J.: Local Government: Size, Efficiency and Citizen Participation. Strasbourg, Council of Europe. Steering Committee on Local and Regional Authorities 1994.
- [8] OKÁLI, I.: Niektoré súvislosti medzi konsolidáciou verejných financií a hospodárskym rastom, *Ekonomický časopis/Journal of Economics*, 47, 1999, č. 4, s. 499–521.
- [9] European Economy 1999 Statistical Annex, No 65. Long-term, Macroeconomics Series.
- [10] Európska charta miestnej samosprávy. Podklady z Ministerstva vnútra SR 1999.
- [11] Decentralization: Experiments and Reforms. Local Government and Public Service Reform Initiative 2000. Budapest, Ed. by T. M. Horváth 2000.

Príloha 1

Vývoj podielov jednotlivých stupňov vlád na celkových výdavkoch

Krajina	Rok	Úroveň vlády				Krajina	Rok	Úroveň vlády	
		C	S	L	S + L			C	L
<i>Krajiny so stredným stupňom vlád</i>						<i>Krajiny s lokálnym stupňom vlád</i>			
Austrália	1982	59.4	35.3	5.3	40.6	Dánsko	1982	55.5	44.5
	1989	58.3	35.8	5.9	41.7		1986	55.8	44.2
	1998	58.6	36.0	5.4	41.4		1994	56.4	43.6
Argentína	1985	70.7	29.3	.	29.3	Fínsko	1982	60.7	39.3
	1991	56.1	43.9	.	43.9		1988	61.2	38.8
	1997	58.8	41.2	.	41.2		1997	61.4	38.6
Rakúsko	1982	69.5	13.4	17.1	30.5	Francúzsko	1983	83.9	16.1
	1988	70.6	13.3	16.1	29.4		1998	82.6	17.4
	1997	69.4	15.4	15.2	30.6		1997	82.5	17.5
Brazília	1982	66.3	25.6	8.1	33.7	Island	1982	73.0	27.0
	1985	67.8	24.5	7.7	32.2		1988	77.4	22.6
	1994	63.8	25.3	10.9	36.2		1996	75.9	24.1
Kanada	1982	42.1	40.9	17.0	57.9	Írsko	1983	75.8	24.2
	1986	42.8	41.3	15.9	57.2		1987	76.5	23.5
	1995	41.9	42.4	15.7	58.1		1996	74.8	25.2
Nemecko	1983	58.4	24.9	16.7	41.6	Taliansko	1985	77.3	22.7
	1989	58.5	24.5	17.0	41.5		1989	77.2	22.8
	1998	62.4	23.7	13.9	37.6		1998	76.7	23.3
Španielsko	1982	83.9	3.8	12.3	16.1	Luxembursko	1982	85.8	14.2
	1987	76.5	11.6	11.9	23.5		1988	84.5	15.5
	1996	69.0	19.3	11.7	31.0		1997	85.5	14.5
Švajčiarsko	1982	46.9	30.2	22.9	53.1	Holandsko	1983	74.0	26.0
	1991	49.6	29.2	21.2	50.4		1989	76.5	23.5
	1997	52.7	27.8	19.5	47.3		1997	78.3	21.7
USA	1984	58.6	21.7	19.7	41.4	Nórsko	1982	68.3	31.7
	1990	55.9	23.4	20.7	44.1		1988	66.5	33.5
	1998	52.7	25.8	21.5	47.3		1998	65.5	34.5
						Portugalsko	1987	93.2	6.8
							1997	89.9	10.1
						Švédsko	1983	62.9	37.1
							1989	62.5	37.5
							1998	64.1	35.9
						Veľká Británia	1982	75.5	24.5
							1989	73.0	27.0
							1998	77.7	22.3

Prameň: Podľa [1; 2].

Príloha 2

Vývoj podielov jednotlivých druhov výdavkov v rámci konsolidovaných výdavkov centrálnych vlád

P. č.	Krajina, druh výdavkov	Podiely v %			Index: prvý rok = 100	
		1988	1993	1997	1993	1997
1.	Rakúsko	1988	1993	1997	1993	1997
	Štátny rozpočet	54.8	56.2	55.8	102.6	101.8
	Fondy sociálneho zabezpečenia	38.6	38.6	41.7	100.0	108.0
	Ostatné mimorozpočtové výdavky	6.6	5.2	2.5	.	.
2.	Belgicko	1988	1993	1997	1993	1997
	Štátny rozpočet	48.3	58.2	57.3	120.5	118.6
	Fondy sociálneho zabezpečenia	40.3	39.7	41.3	98.5	102.5
	Ostatné mimorozpočtové výdavky	11.3	2.1	1.4	.	.
3.	Brazília	1985	1989	1994	1989	1994
	Štátny rozpočet	67.9	74.0	64.2	109.0	94.6
	Fondy sociálneho zabezpečenia	22.9	17.1	26.4	74.7	115.3
	Ostatné mimorozpočtové výdavky	9.3	8.9	9.4	.	.
4.	Kanada	1986	1990	1995	1990	1995
	Štátny rozpočet	95.2	93.8	91.7	98.5	96.3
	Fondy sociálneho zabezpečenia	4.8	6.2	8.3	129.2	172.9
	Ostatné mimorozpočtové výdavky	0.7	1.2	2.6	.	.
5.	Dánsko	1986	1990	1995	1990	1995
	Štátny rozpočet	88.3	87.2	87.8	98.8	99.4
	Fondy sociálneho zabezpečenia	11.7	12.8	12.2	109.4	104.3
	Ostatné mimorozpočtové výdavky	0.7	1.2	2.6	.	.
6.	Fínsko	1988	1992	1997	1992	1997
	Štátny rozpočet	79.8	75.6	74.9	94.7	93.7
	Fondy sociálneho zabezpečenia	19.4	23.1	22.6	119.1	116.5
	Ostatné mimorozpočtové výdavky	0.7	1.2	2.6	.	.
7.	Francúzsko	1988	1992	1997	1992	1997
	Štátny rozpočet	44.8	43.7	43.4	97.5	96.9
	Fondy sociálneho zabezpečenia	49.2	50.2	50.1	102.0	101.8
	Ostatné mimorozpočtové výdavky	6.0	6.1	6.5	.	.
8.	Nemecko	1989	1993	1998	1993	1998
	Štátny rozpočet	37.7	32.7	29.3	86.7	77.7
	Fondy sociálneho zabezpečenia	61.3	61.9	66.5	101.0	108.5
	Ostatné mimorozpočtové výdavky	1.1	5.3	4.2	.	.
9.	Island	1988	1992	1997	1992	1997
	Štátny rozpočet	78.6	78.7	78.0	100.1	99.2
	Fondy sociálneho zabezpečenia	21.4	21.3	22.0	99.5	102.8
	Ostatné mimorozpočtové výdavky	0.7	1.2	2.6	.	.
10.	Írsko	1987	1991	1996	1991	1996
	Štátny rozpočet	86.4	86.8	88.2	100.5	102.1
	Fondy sociálneho zabezpečenia	13.6	13.2	11.8	97.1	86.8
	Ostatné mimorozpočtové výdavky	0.7	1.2	2.6	.	.
11.	Taliansko	1989	1993	1998	1993	1998
	Štátny rozpočet	70.2	68.7	57.9	97.9	82.5
	Fondy sociálneho zabezpečenia	25.2	26.8	36.7	106.3	145.6
	Ostatné mimorozpočtové výdavky	4.6	4.5	5.4	.	.

Pokračovanie prílohy 2

P. č.	Krajina, druh výdavkov	Podiely v %			Index: prvý rok = 100	
		1989	1993	1998	1993	1998
12.	Švédsko	1989	1993	1998	1993	1998
	Štátny rozpočet	85.2	82.2	83.7	96.5	98.2
	Fondy sociálneho zabezpečenia	14.8	17.8	16.3	120.3	110.1
13.	Švajčiarsko	1991	.	1997	.	1997
	Štátny rozpočet	44.9	.	39.9	.	88.9
	Fondy sociálneho zabezpečenia	54.9	.	60.0	.	109.3
	Ostatné mimorozpočtové výdavky	0.2	.	0.1	.	.
14.	Turecko	1988	1993	1997	1993	1997
	Štátny rozpočet	82.8	85.0	89.0	102.7	107.5
	Fondy sociálneho zabezpečenia	17.2	15.0	11.0	87.2	64.0
15.	USA	1990	1994	1998	1994	1998
	Štátny rozpočet	71.3	67.2	65.0	94.2	91.2
	Fondy sociálneho zabezpečenia	28.7	32.8	35.0	114.3	122.0
16.	Argentína	1988	1993	1997	1993	1997
	Štátny rozpočet	34.9	42.7	46.7	122.3	133.8
	Fondy sociálneho zabezpečenia	35.0	49.1	46.7	140.3	133.4
	Ostatné mimorozpočtové výdavky	30.1	8.2	6.5	.	.
17.	Južná Kórea	1988	1993	1997	1993	1997
	Štátny rozpočet	95.0	92.9	91.2	97.8	96.0
	Fondy sociálneho zabezpečenia	5.0	7.1	8.8	142.0	176.0
18.	Mexiko	1988	1993	1997	1993	1997
	Štátny rozpočet	91.7	80.0	83.7	87.2	91.3
	Fondy sociálneho zabezpečenia	8.3	20.0	16.3	241.0	196.4
19.	Luxembursko	1988	1993	1997	1993	1997
	Štátny rozpočet	41.9	40.6	36.3	96.9	86.6
	Fondy sociálneho zabezpečenia	42.2	45.0	46.7	106.6	110.7
	Ostatné mimorozpočtové výdavky	15.9	14.4	16.9	.	.
20.	Holandsko	1989	1993	1997	1993	1997
	Štátny rozpočet	62.1	57.2	52.4	92.1	84.4
	Fondy sociálneho zabezpečenia	35.9	40.1	42.7	111.7	118.9
	Ostatné mimorozpočtové výdavky	2.0	2.7	4.9	.	.
21.	Nórsko	1988	1993	1997	1993	1997
	Štátny rozpočet	92.5	91.7	94.5	99.1	102.2
	Fondy sociálneho zabezpečenia	7.5	8.3	5.5	110.7	73.3
22.	Portugalsko	1988	1993	1997	1993	1997
	Štátny rozpočet	53.8	48.9	44.9	90.9	83.5
	Fondy sociálneho zabezpečenia	27.9	26.1	28.2	93.5	101.1
	Ostatné mimorozpočtové výdavky	18.3	25.0	26.9	.	.
23.	Španielsko	1987	1992	1996	1992	1996
	Štátny rozpočet	50.4	45.9	47.5	91.1	94.2
	Fondy sociálneho zabezpečenia	46.8	50.7	50.4	108.3	107.7
	Ostatné mimorozpočtové výdavky	2.8	3.4	2.1	.	.

THE PARTICIPATION OF CERTAIN GOVERNMENT LEVELS AT PUBLIC EXPENDITURES IN SELECTED COUNTRIES

Zdeno JAURA

Fiscal operations are not usually implemented on a single government level, yet on several government levels (or outside them too). There are economic arguments for such diverse modes. There exists a fundamental question of whether public assets and services should be managed centrally or de-centrally.

The aim of the presented paper is to document the existence and relations among various government levels at public assets management. It provides an orientation in the position of certain governmental levels in statistically available countries.

The analysis of how certain levels of governments participate at public expenditures did not permit entirely unequivocal tendencies mainly on the two grounds.

First. Systems, which exist in the sphere of public expenditures, are to a great extent an outcome of long-term historic development and a certain social consensus. In advanced economies public needs are managed in a democratic way on appropriate level at various formal structures, and various government levels participate at the management. The development analysis of the participation of various governmental levels covering about 10 year period has shown that changes in proportion among certain governmental level progress gradually and mostly towards the strengthening of decentralisation. Among advanced economies, however, appeared also some corrections of the decentralisation stage already achieved. More significant changes in both directions occurred only scarcely. Marked de-centralisation changes in advanced countries, as often argued in Slovakia in relation to the prepared public administration de-centralisation (but above all strengthening of self-government), have been thus not confirmed. From Slovakia's point of view, however, this does not justify the need to retain relations between governmental levels. One has to take into account that in advanced countries a certain relative stability among governmental levels is being reached in the situation where for instance the share of self-government expenditures in the GDP is significantly higher compared to Slovakia.

Second. Information on statistically ascertained participation of certain government levels reports to a very limited extent on appropriate degree of centralisation or de-centralisation of public administration. In addition, the understanding of single governmental levels is not the same in all countries. It is difficult to decide which institutions should be considered as intermediate government level and what nature they have (Civil Service or self-government). Results that have been found are further essentially modified by different social security systems in individual countries and expenditure allocation of relevant funds into expenditures of certain governmental levels.

One can say in general that the decentralisation degree of public expenditures down to lower governmental levels markedly differed country from country. In monitored countries with intermediate and local government levels this decentralisation degree appeared to be in the years 1994–1998 within a fairly wide range of 60–30 %. Countries with local governmental level only typically have in general lower level of expenditure decentralisation (in the range of 44–10 %). Average share of local governments in total expenditure reached there 25 %, while in countries with intermediate and local governmental level this share reached up to 41 %.

Social security expenses happened to become in recent decades the fastest growing item within public expenditure. Due to the decreasing share of state budget in central government expenditure the manoeuvring area for central government economic policy is gradually diminishing. Social security funds are usually in deficit and cause general deficits of central governments.

Social security fund expenditures markedly change also the appreciation of certain governmental level positions. Whereas the data adding these expenditures into the expenditures of central governments documented relatively high prevalence of central decision making on the distribution of public expenditures (roughly of the ratio 2 : 1), data excluding these expenditures witness considerably higher signification of intermediate and local governmental levels (central government expenditures to expenditures of lower level governments are roughly 1.5 : 1).

From the point of view of expenditure classification as current and capital expenses one has found on governmental levels marked prevalence of current expenditures (96 % on central level, 80–90 % on lower levels).

Information on subsidy policy proves that this policy is a result of complicated and heterogeneous policy of the decentralised management of public services. Related to this are problems of tax competencies of lower governmental levels. It appeared that there is no model of financing lower governmental levels, which could be applied in any country.

Analysis of expenditures of certain governmental levels in the phase of consolidation of public finances has shown a steep decrease of the growth rate of public expenses during consolidation period, above all on the level of central and local governments as well as the decrease of their share in GDP. Intermediate governmental levels were relatively least „afflicted“ by this phenomenon.