Ownership of municipal property – precondition of improving the performance of municipality

Vlastníctvo obecného majetku – predpoklad zvyšovania výkonnosti obce

Slávka Sedláková – Zlata Vaľovská

Abstract

Ownership of communal property and financial resources of their own community are essential conditions for the fulfillment of self-government and community development needs. It is possible to assume that public property is one of the aspects that allow municipalities to improve their performance. This paper focuses on the importance of communal property, and further analyzes the development of equity indicators municipalities in Slovakia.

Keywords:

municipality, property, budget, performance, indicators

Úvod

Obecné vlastníctvo predstavuje špecifickú formu vlastníckych vzťahov a verejného vlastníctva, ktoré je konštituované na územnom princípe a viaže sa na určité územné spoločenstvo (Žárska, 2007, s.15). Vlastníckym vzťahom na úrovní obce sa tvoria inštitucionálne podmienky na to, aby sa reálne uplatňovali hlavné funkčné znaky vlastníctva, medzi ktoré patrí právo vlastniť a používať majetok, možnosť dosahovať dôchodok z vlastníctva a užívať ho, ale aj právo deliteľnosti a prevoditeľnosti majetku na inú osobu, čo v konečnom dôsledku možno chápať ako právo obce časť majetku vložiť do obchodnej spoločnosti respektíve, že obec môže časť majetku predať (Švantnerová – Kožiak, 2005, s. 43). Je možné predpokladať, že vlastníctvo obecného majetku a vlastné finančné zdroje obcí tvoria základné podmienky pre napĺňanie samosprávnych funkcií a rozvojových potrieb obce a zároveň, že tieto predpoklady umožňujú zvyšovať samotnú výkonnosť obce (Belajová – Papcunová, 2005, s. 21).

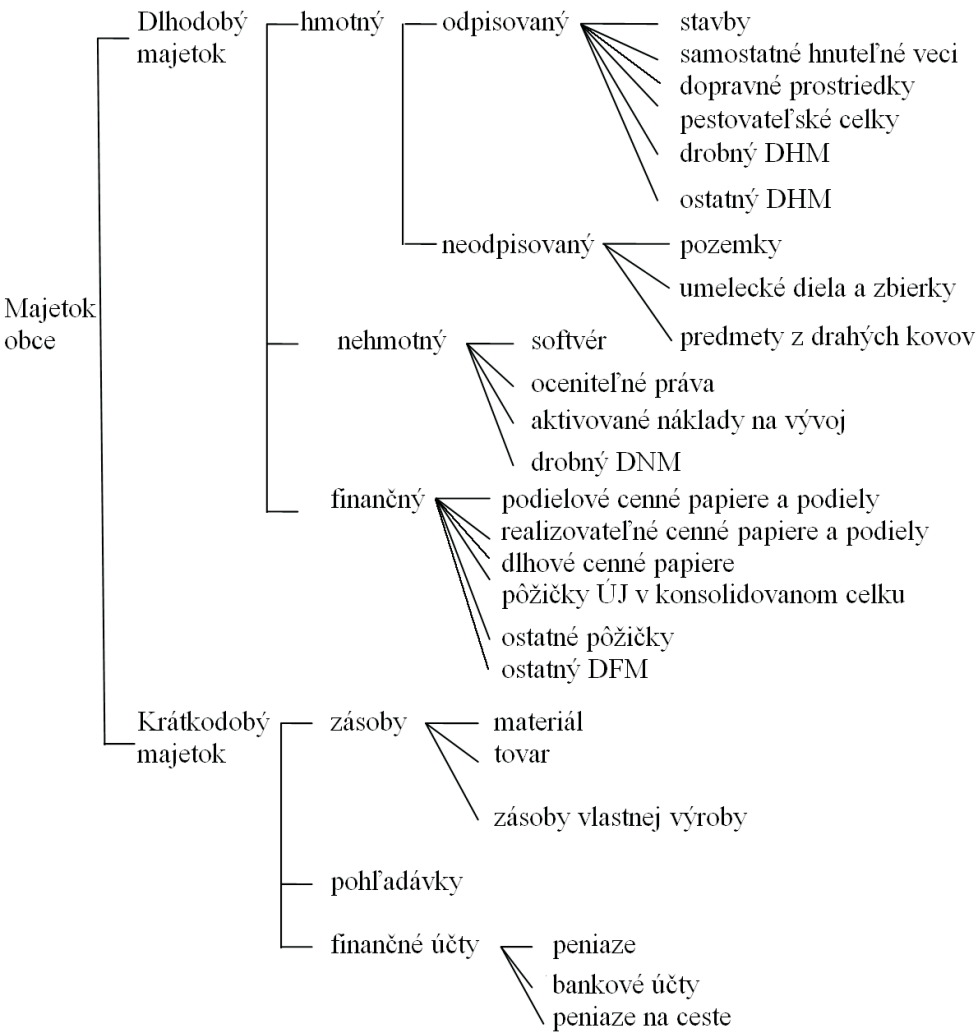
Cieľom článku je kvantifikovať hodnotu majetku obcí ako subjektov verejnej správy na základe údajov uvedených v Návrhoch *záverečných účtov verejnej správy za roky 2008 až 2010 a v* Súhrnnej účtovnej závierke verejnej správy *za rok 2011, ktorá bola* zverejnená MF SR, ako súčasť prvej *súhrnnej výročnej správy Slovenskej republiky. Následne poukážeme na trendy vo vývoji vybraných majetkových ukazovateľov, medzi ktoré patria hrubá a čistá majetková sila, rozvojový koeficient a príjmový efekt majetku. Efektívne využívanie majetku by sa malo prejaviť*

predovšetkým vo zvyšovaní rozpočtových príjmov súvisiacich s vlastníctvom majetku, či už vo forme bežných resp. kapitálových príjmov.

1. Obecný majetok a jeho význam

Majetok môžeme podľa Pekovej (2004, s.351) charakterizovať ako bohatstvo alebo vlastníctvo, teda ako súbor vlastníckych práv, a to pretože má hodnotu, trhovú cenu a rôzne druhy majetku možno zameniť za peňažné vyjadrenie majetku. Bobáková – Sedláková (2012, s.131) uvádzajú, že majetok je potvrdením ekonomickej samostatnosti obce, umožňuje uskutočňovať originálne aj prenesené kompetencie, zabezpečuje určitú kvalitu života občanom obce a je subjektom rozvoja obce, pretože ovplyvňuje rozsah poskytovaných služieb. Taktiež stanovuje kvalitu výkonu samosprávy, ale na druhej strane vytvára vhodné podmienky pre samotnú existenciu resp. rozvoj podnikateľskej činnosti obce.

Schéma 1 Štruktúra majetku obce



Zdroj: *Spracované podľa Štangová – Mihaliková – Fabian, 2011*

Obecný majetok má však svoje špecifiká, ktoré v značnej miere zasahujú do procesov rozhodovania o jeho využití. Prvým takýmto špecifikom je kolektívne vlastníctvo majetku – vlastníctvo

občanov, ktorí trvalo žijú v obci a s ním spojené kolektívne rozhodovanie obecného zastupiteľstva o využívaní a hospodárení s majetkom. Za špecifiká následne možno považovať aj viacúčelové využívanie toho istého druhu majetku, využívanie vytvorených produktov a služieb rovnako tak obyvateľmi obce ako aj podnikateľskými subjektmi pôsobiacimi na jej území.

2. Štruktúra majetku obcí v Slovenskej republike

Majetkovú pozíciu obcí možno odvodiť z analýzy štruktúry majetku a zdrojov jeho financovania, pričom základným informačným zdrojom je súvaha. Absolútne hodnotové ukazovatele majetku obcí vyjadrujú hodnotu jednotlivých aktív v netto vyjadrení. Slovenská republika prevzala princípy Medzinárodných účtovných štandardov (IPSAS) pre verejný sektor, čím sa nahradil doterajší systém účtovníctva a tak od 1.1.2008 došlo k zavedeniu novej metodiky účtovania.

Subjekty verejnej správy evidovali k 31.12. 2011 majetok v hodnote takmer 53,5 mld. eur. Túto sumu vykázalo spolu 7 885 účtovných jednotiek a z toho 3 687 rozpočtových organizácií, 770 príspevkových organizácií, 2 926 obcí, 8 samosprávnych krajov, 450 obchodných spoločností a 54 ostatných subjektov založených podľa osobitných predpisov.

Hlavnú časť aktív verejnej správy pritom podľa súhrnnej účtovnej závierky tvorí dlhodobý hmotný majetok s podielom 67,4 %, za ním nasleduje dlhodobý finančný majetok s podielom 11,4 %, ďalej finančné účty s 7,7 % a pohľadávky, ktorých podiel predstavuje 6,4 %. Zostatok tvoria ostatné zložky majetku ako dlhodobý nehmotný majetok, krátkodobý majetok, finančné účty či zásob. Aktíva sú uvádzané aj komentované v netto hodnotách, teda bez vykázania korekcií, a to odpisov a opravných položiek.

V porovnaní s predchádzajúcim rokom 2010 ide o nárast majetku verejnej správy o viac ako 17 mld. eur. Tento nárast bol spôsobený hlavne pričlenením nových organizácii do súhrnného celku verejnej správy Slovenskej republiky, ako sú napríklad štátne podniky, štátne fondy, Fond národného majetku SR alebo Sociálna poisťovňa a ďalšie. Najväčší prírastok v roku 2011 pozorujeme u neobežného majetku verejnej správy a to o viac ako 15,4 mld. eur. Úbytky sú evidované len v rámci neobežného majetku, a to konkrétne u položiek zúčtovanie medzi subjektmi verejnej správy, poskytnuté návratné finančné výpomoci a pohľadávky. Keďže v roku 2011 sa zmenila metodika vykazovania údajov a bola vypracovaná prvá súhrnná výročná správa verejnej správy, ktorá nahradila záverečné účty verejnej správy, súhrnné údaje vykazované v súvahe nie sú k dispozícii za ostatné účtovné obdobia.

Celková výška majetku obcí a ich organizácií bola v roku 2011 takmer 15 mld. eur. V tejto sume nie sú zahrnuté pohľadávky, či už krátkodobé alebo dlhodobé, keďže súhrnná účtovná závierka verejnej správy za rok 2011 neudáva presnú sumu pripadajúcu na obce a ich organizácie. Taktiež v tejto sume absentujú položky aktív, ktorými sú časové rozlíšenie a zúčtovanie medzi subjektmi verejnej správy z dôvodu, že hodnoty tohto majetku sú vykázané za toto účtovné obdobie spolu s hodnotami vyšších územných celkov Slovenskej republiky. Zúčtovanie medzi subjektmi verejnej správy je relatívne novou položkou, ktorá sa vo verejnej správe povinne vykazuje od roku 2008. Špecifikom pre štátnu správu a územnú samosprávu sú návratné finančné výpomoci ako podpora v rámci verejných financií, ako položka strany aktív súvahy. Ich poskytovateľmi sú obce, vyššie územné celky a Ministerstvo financií SR a iné orgány štátnej správy, ak to umožňuje príslušný zákon. Prijímateľmi sú obyvatelia SR ako fyzické osoby a podnikateľské subjekty ako právnické osoby.

Tab. 1 Majetok obcí a ich organizácií, v tis. €

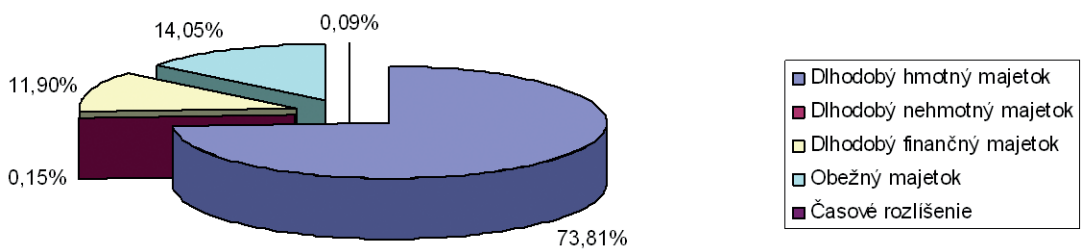
Zložky majetku	2008	2009	2010	2011
Neobežný majetok	**10 427 243**	**11 104 208**	**11 968 266**	**14 045 944**
Dlhodobý hmotný majetok	8 750 281	9 418 244	10 288 811	12 677 716
Dlhodobý nehmotný majetok	17 649	19 971	20 487	21 585
Dlhodobý finančný majetok	1 659 313	1 665 993	1 658 968	1 346 693
Obežný majetok	**1 810 835**	**1 974 054**	**1 958 959**	**605 827**
Zásoby	8 892	9 066	9 662	25 800
Zúčtovanie medzi subjektmi VS	827 244	971 644	1 220 536	*
Pohľadávky	369 093	397 350	279 498	*
Finančné účty	596 982	586 380	439 366	576 849
Poskytnuté návratné finančné výpomoci	8 624	9 594	9 897	3 178
Časové rozlíšenie	**11 968**	**12 976**	**13 405**	*
Majetok spolu	**12 250 046**	**13 091 238**	**13 940 630**	**14 651 771**

Zdroj: *Návrhy záverečného účtu verejnej správy SR za roky 2008-2010 a Súhrnná účtovná závierka za rok 2011*
** údaje samostatne za obce neodstupné z dôvodu novej štruktúry súhrnnej závierky*

Majetok vo vlastníctve obcí a ich organizácií každým rokom narastá. Ako vyplýva z tab. 1, plynule narastali hodnoty neobežného majetku (v roku 2011 to bol nárast oproti roku 2010 o 17,4 %). U dlhodobého hmotného majetku došlo k zvýšeniu hodnoty majetku v roku 2011 o 2 388 905 tis. €, u dlhodobého nehmotného majetku bol nárast o 10968 tis. €. K poklesu došlo v roku 2011 iba u dlhodobého finančného majetku a síce o 312275 tis. €.

Najrozsiahlejšou časťou majetku je dlhodobý hmotný majetok, ktorého percentuálny podiel na celkovom majetku predstavuje až 73,81 %. Je to pochopiteľné a to z toho dôvodu, že ide o budovy, akými sú obecné úrady, školské zariadenia, zdravotné strediská, športoviská, ale aj pozemky či hnuteľné veci, ktoré spadajú do vlastníctva obce. Využívaním týchto nehnuteľností samospráva zabezpečuje široký okruh služieb pre svojich obyvateľov ako aj obyvateľov okolitých obcí.

Graf 1 Štruktúra majetku obcí v SR za rok 2010



Zdroj: *Vlastné spracovanie podľa Návrhov záverečného účtu verejnej správy SR za roky 2010*

Rozhodnutia o spôsobe využívania obecného majetku by mali nadväzovať na zásady hospodárenia s majetkom obce, na program rozvoja obce, prípadne na osobitný program využívania majetku obce. Ak municipalita predá svoj majetok, príjem z predaja musí byť použitý výlučne na rozvojové, investičné programy, ktoré budú prinášať ďalšie dodatočné príjmy, aby sa nahradil úbytok predaného dlhodobého majetku. Za najhoršiu situáciu možno považovať, ak sa príjmy z predaja majetku použijú na krytie bežných prevádzkových nákladov obecného zastupiteľstva a ním zriadených alebo založených organizácií.

3. Vplyv vlastníctva majetku na rozpočty obcí

Obecný majetok je jedným z významných zdrojov príjmov samosprávy, ktoré sa odzrkadlia v jej rozpočte. Objem týchto príjmov však ovplyvňuje predovšetkým veľkosť a štruktúra disponibilného majetku, jeho technický stav, využiteľnosť, ale aj spôsob nakladania s týmto majetkom.

Príjmy z prenájmu majetku možno hľadať v bežnom rozpočte, kde sú zaradené medzi nedaňové príjmy z vlastníctva majetku. Pokiaľ dochádza k zmene vlastníckych práv a k odpredaju majetku, tu možno hľadať prepojenie s kapitálovými príjmami. Majetok je možné využiť aj na podnikateľskú činnosť a tak možno predpokladať, že práve túto kategóriu príjmov vlastníctvo majetku značne determinuje. Z toho dôvodu uvádzame v tab. 2 samostatne aj hodnoty príjmov z podnikania, ktoré po poklese v rokoch 2009 a 2010 v roku 2011 vzrástli takmer o 7 %.

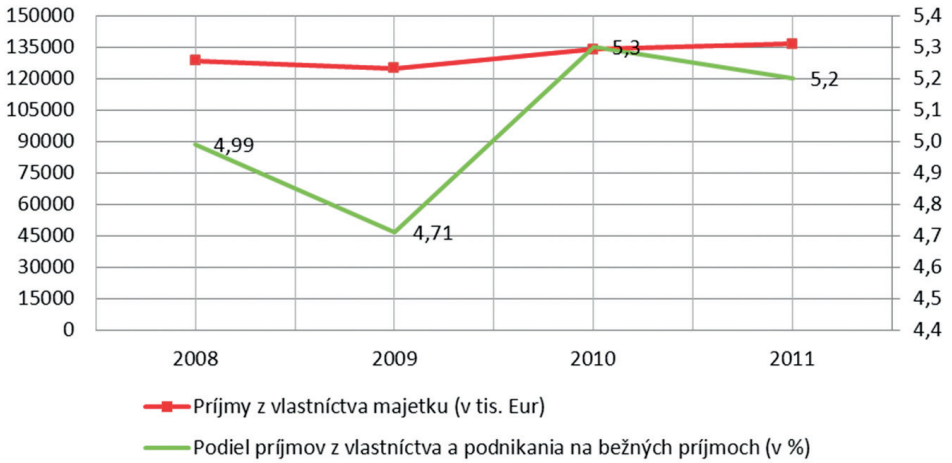
Tab. 2 Príjmy z vlastníctva majetku a podnikania obcí v SR, v tis. €

Druh príjmu	2008	2009	2010	2011	Index 2011/2008
Príjmy z vlastníctva majetku	128 476,70	124 774,40	133 896,00	136 505,20	1,06
Príjmy z podnikania	9 379,00	7 596,70	7335,00	7 844,00	0,83
Spolu príjmy z vlastníctva a podnikania	137 855,70	132 371,10	141 231,00	144 349,20	1,05
Bežné príjmy	2 757 811,30	2 806 428,40	2 664 385,00	2 824 740,70	1,02
% podiel príjmov z vlastníctva a podnikania na bežných príjmoch	4,99	4,71	5,30	5,20	1,04
Kapitálové príjmy	249 577,70	100 015,00	112 120,00	125 000,00	0,50

Zdroj: *Návrhy záverečného účtu verejnej správy SR za roky 2008-2010 a Súhrnná účtovná závierka za rok 2011*

Z výsledkov analýzy vyplýva, že príjmy z vlastníctva majetku síce v roku 2009 v porovnaní s rokom 2008 poklesli, no v ďalších rokoch postupne rástli, čo môže byť výsledkom zavedenia nových pravidiel pri využívaní majetku v zmysle novely zákona o majetku obcí. Obec je povinná nielen pri predaji, ale aj pri prenechávaní majetku obce do nájmu dodržiavať stanovené pravidlá, a prenajímať majetok najmenej za také nájomné, za aké sa v tom čase a na tom mieste obvykle prenechávajú do nájmu na dohodnutý účel rovnaké alebo porovnateľné nehnuteľnosti. Z uvedenej analýzy vyplýva, že vlastníctvo majetku má pozitívny dopad na finančnú výkonnosť samospráv, pričom pozitívne efekty sa prejavujú predovšetkým v dosahovaní príjmov plynúcich z tohto vlastníctva. Tieto príjmy môžu mať charakter nedaňových bežných príjmov, ktoré plnia úlohu doplnkových príjmov vo vzťahu k príjmom daňovým. Sú samozrejme viazané na aktívny prístup zo strany samospráv pri nakladaní s majetkom a ich podiel na celkových bežných príjmoch sa v sledovanom období pohyboval v intervale od 4,71 – po 5,30 %.

Graf 2 Vzťah príjmov z vlastníctva majetku a bežných príjmov



Zdroj: *Vlastné spracovanie podľa Návrhov záverečného účtu verejnej správy SR za roky 2008-2010 a Súhrnnej účtovnej závierky za rok 2011*

Čo sa týka kapitálových príjmov, tie sú tvorené predovšetkým príjmami z predaja kapitálových aktív a z predaja pozemkov a nehmotných aktív a ich hodnota v roku 2009 oproti roku 2008 výrazne poklesla.

4. Indikátory majetkovej pozície obcí

Hodnotenie majetkovej pozície obcí sa v praxi uskutočňuje prostredníctvom absolútnych a pomerových ukazovateľov. Vo vzťahu k súhrnným výsledkom, ktoré sme posudzovali za všetky obce v SR, je možné uvažovať o komparácii vývoja v sledovanom období u nasledujúcich majetkových indikátorov:

Hrubá majetková sila vyjadruje hodnotu majetku obce na jedného obyvateľa obce, podľa ktorej sa dá posúdiť rozvojový potenciál obce viazaný na obecný majetok.

$$\text{Hrubá majetková sila obce} = \frac{\text{celková hodnota majetku obce}}{\text{počet obyvateľov obce}}$$

Čistá majetková sila obce vyjadruje hodnotu majetku obce na obyvateľa po odpočítaní záväzkov, ktoré sa viažu na nadobudnutie majetku.

$$\text{Čistá majetková sila obce} = \frac{\text{celková hodnota majetku obce – záväzky}}{\text{počet obyvateľov obce}}$$

Príjmový efekt majetku – znamená tvorbu príjmov, ktoré sú súčasťou obecného rozpočtu a súvisia s využitím majetku na trhu. Vyjadruje výšku vytvorených príjmov viazaných na euro hodnoty majetku.

$$\text{príjmový efekt majetku} = \frac{\text{príjmy z vlastníctva majetku}}{\text{celková hodnota majetku}}$$

Rozvojový koeficient obce – je podielom ročných výdavkov použitých na investície súvisiace s disponibilným majetkom. Vyjadruje sa v %.

$$\text{rozvojový koeficient obce} = \frac{\text{kapitálové výdavky obce}}{\text{celková hodnota majetku}} \times 100$$

Keďže, ako sme už uviedli, sa v roku 2011 zmenila metodika vykazovania údajov a bola vypracovaná prvá súhrnná výročná správa verejnej správy, ktorá nahradila záverečné účty verejnej správy, súhrnné údaje o celkovej hodnote majetku v súvahe nie sú k dispozícii za obdobie roku 2011. Z uvedeného dôvodu budeme v nasledujúcej časti príspevku posudzovať len obdobie rokov 2008 – 2010.

Tab. 3 Vstupné údaje pre výpočet indikátorov, v tis. €

	2008	2009	2010
Príjmy z vlastníctva majetku	128 476,70	124 774,40	133 896,00
Celková hodnota majetku	12 250 046,00	13 091 238,00	13 940 630,00
Záväzky	1 947 329,90	2 147 241,00	2 589 304,00
Kapitálové výdavky	765 415,60	860 168,90	1 105 384,00
Počet obyvateľov	5 412 254,00	5 424 925,00	5 435 273,00

Zdroj: *Návrhy záverečného účtu verejnej správy SR za roky 2008-2010 a Súhrnná účtovná závierka za rok 2011*

Vstupné údaje kvantifikované v Tab. 3 nám poslúžia pre výpočet zvolených majetkových indikátorov, ktoré vyčíslime za obdobie troch rokov. Pre výpočet použijeme metodiku, ktorú uvádzame vyššie. Ako vyplýva z dosiahnutých výsledkov, hrubá aj čistá majetková sila v jednotlivých rokoch rástla. Tempo rastu však nebolo v roku 2010 totožné a to vzhľadom k tomu, že v roku 2010 výraznejšie vzrástli záväzky, čo bolo dôvodom, že čistá majetková sila vzrástla len o 3 %, na rozdiel od hrubej majetkovej sily, kde bol zaznamenaný nárast o 6 %.

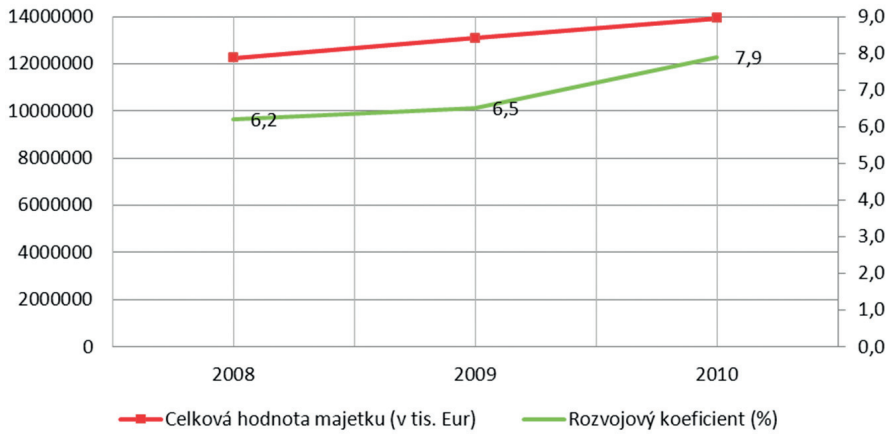
Tab. 4 Indikátory nakladania s majetkom

	2008	2009	Index 09/08	2010	Index10/09
Hrubá majetková sila (v eur)	2 263,39	2 413,16	1,06	2 564,84	1,06
Čistá majetková sila (v eur)	1 903,60	2 017,35	1,05	2 088,45	1,03
Príjmový efekt majetku (v eur)	0,010	0,009	0,90	0,009	1,00
Rozvojový koeficient (%)	6,2	6,5	1,05	7,9	1,21

Zdroj: *Vlastné výpočty*

Hodnoty príjmového efektu majetku sú v sledovanom období veľmi nízke, takmer zanedbateľné, čo naznačuje, že obce majetok vo svojom vlastníctve využívajú predovšetkým na účely výkonu samosprávnych funkcii resp. na poskytovanie verejných služieb a nie na tvorbu príjmov z podnikateľskej činnosti. Táto skutočnosť samozrejme vyjadruje neziskovú podstatu fungovania samosprávy.

Graf 2 Vzťah hodnoty majetku a kapitálových výdavkov obcí



Zdroj: *Vlastné spracovanie podľa Návrhov záverečného účtu verejnej správy SR za roky 2008-2010 a Súhrnnej účtovnej závierky za rok 2011*

Vo vzťahu k výsledkom rozvojového koeficientu, ktorý sa pohybuje v rozpätí 6,2-7,9 % možno konštatovať, že obce svoj majetok zveľaďujú, čo sa prejaví v kapitálových výdavkoch, ktoré v sledovanom období rástli.

Záver

Ako sme v úvode konštatovali, obecný majetok je jedným z významných zdrojov príjmov samosprávy, ktoré sa odzrkadľujú v jej rozpočte a tak zvyšujú jej finančnú výkonnosť. Objem týchto príjmov je ovplyvňovaný veľkosťou a štruktúrou disponibilného majetku, no súčasne aj jeho technickým stavom, využiteľnosťou, či spôsobom ako je daný majetok využívaný. Ako sme zistili, majetok vo vlastníctve obcí a ich organizácií každým rokom narastá. Z výsledkov našej analýzy vyplynulo, že príjmy z vlastníctva majetku síce v roku 2009 v porovnaní s rokom 2008 poklesli, no v ďalších rokoch postupne rástli, čo mohlo byť spôsobené rešpektovaním nových pravidiel pri využívaní majetku, ale aj aktívnym prístupom zo strany samospráv pri nakladaní s majetkom. Zvyšovanie finančnej výkonnosti možno podporiť aj agregovanými výsledkami hrubej a čistej majetkovej sily obcí v SR, ktoré v jednotlivých rokoch rástli. Pozitívne sa vyvíjali aj hodnoty rozvojového koeficientu.

Kategorizácia podľa – The 2012 ACM Computing Classification System:

Applied computing, Law, social and behavioral science, Economics

Použitá literatúra:

[1] BELAJOVÁ, A. – PAPCUNOVÁ, V. 2005. *Obecný majetok a hodnotenie účinnosti jeho využívania.* In. Acta regionalia et environmentalica 2005, roč. 1, s. 21-24. [online], [cit. 4.9.2013]. Dostupné na internete: *www.fem.uniag.sk/acta/download.php?id=254*

[2] BOBÁKOVÁ, V. – SEDLÁKOVÁ, S. 2012. *Finančné riadenie*. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, 2012. ISBN 978-80-7097-938-9

[3] Ministerstvo financií SR. *Návrhy záverečného účtu verejnej správy SR za rok 2008 – 2010.* [cit.24.9.2013]. Dostupné na http://www.finance.gov.sk/ Default. aspx? CatID=3557

[4] MINISTERSTVO FINANCIÍ SR. *Súhrnná výročná správa Slovenskej republiky za rok 2011.* [online], [cit.8.2.2013]. Dostupnéna internete: https://lt.justice.gov.sk/Attachment/vlastny-mat_doc.pdf?instEID=1&attEID=49620&docEID=276972&matEID=5615&langEID=1&tStamp=20121026093626333

[5] PAPCUNOVÁ, V. 2010. *Obecný majetok- nástroj rozvoja obcí*. 1.vyd. Nitra: FPV UKF, 2010 ISBN 978-80-8094-729-3

[6] Peková, J.2004. *Hospodaření a finance územní samosprávy*. 1.vyd. Praha: Management Press. 2004 ISBN 80-7261-086-4

[7] Švantnerová,Ľ. – Kožiak,R. 2004. *Teoreticko-metodologické aspekty skúmania municipálneho majetku*. 1.vyd. Banská Bystrica: Ekonomická fakulta UMB. 2004 ISBN 80-8083-108-4

[8] ŠTANGOVÁ, N. – MIHALiKOVÁ, E. – FABIAN, Š. 2011. *Finančné účtovníctvo verejnej správy po aplikácii medzinárodných štandardov.* Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, 2011. ISBN 978-80-7097-878-8

[9] TOTH, P. 2011. *Vybrané problémy municipálního managementu*. Praha: Národnohospodářska fakulta VŠE v Praze, 2011. [online], [cit. 10.9.2013]. Dostupné na internete: http://kreg.vse.cz/wp-content/uploads/2011/04/REG901_vybr.problemy-munic.managementu.pdf

[10] Zákon NR SR č.369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov

[11] Zákon NR SR č.138/1991 Zb. o majetku obcí v znení neskorších predpisov

[12] ŽÁRSKA, E. et al. 2007. *Komunálna ekonomika a politika.* Bratislava: Vydavateľstvo EKONÓM, 2007. ISBN 978-80-225-2293-9

Ing. Slávka Sedláková, PhD.
Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, Fakulta verejnej správy,
Popradská 66, 041 32 Košice, tel. 0421 55 /7883639,
E-mail: slavka.sedlakova@upjs.sk

Ing. Zlata Vaľovská, PhD.
Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach Fakulta verejnej správy,
Popradská 66, 041 32 Košice, tel. 0421 55 /7883639,
E-mail: zlata.valovska@upjs.sk