

MOŽNOSTI A SCHOPNOSTI MIESTNEJ SAMOSPRÁVY OVPLYVŇOVAŤ ROZVOJ VIDIECKYCH SÍDEL

POSSIBILITIES AND ABILITIES OF LOCAL SELFGOVERNMENT TO AFFECT THE RURAL SEATS DEVELOPMENT

Anna Belajová

Anotácia:

Vlastníctvo obecného majetku, obecný rozpočet a aktívny samosprávny manažment sú rozhodujúcimi pre plnenie samosprávnych funkcií a rozvojových potrieb v obciach. Dynamické zmeny súvisiace s reformou verejnej správy uskutočňované v relatívne krátkom čase priniesli mnohé pozitívne výsledky, ale aj problémy. V príspevku sa zaoberáme problémami súvisiacimi s využívaním obecného majetku, s financovaním kompetencií i vonkajšími podmienkami vplývajúcimi na výkon samosprávnych funkcií vo vidieckych obciach.

Kľúčové slová:

vidiecke sídla, obecný majetok, miestny rozpočet, samosprávny manažment

Abstract:

Municipal property ownership, municipal budget and active attitude of selfgovernment management are determining to fulfill selfgovernment functions and developing needs in municipalities. Dynamics changes connected with public administration reform, which had been realized during short period of time, have brought not only many positive results but also some problems. The article focuses on problems connected with municipal property utilization, with funding competencies and with external conditions influencing on selfgovernment functions activities in rural municipalities.

Key words:

rural words, municipal property, municipal budget, selfgovernment management

ÚVOD

Zmena spoločensko-ekonomických podmienok si vynútila systémové a organizačné zmeny vo verejnej správe. Od roku 1991 sa na Slovensku začal uplatňovať duálny model verejnej správy, ktorý je charakteristický organizačným oddelením štátnej správy a samosprávy. V prvej etape reformy verejnej správy v roku 1991 bola vytvorená miestna samospráva. Regionálna samospráva bola vytvorená až v roku 2002. Za krátku dobu existencie prešla miestna samospráva rôznymi zmenami, ktoré sa dotýkali prechodu kompetencií, konštituovania obecného majetku ako aj financovania. Dynamicky sa meniace podmienky vo verejnej správe prinášali so sebou nemalé problémy, s ktorými sa miestna samospráva vcelku úspešne vyrovnáva. Miestna samospráva má pred sebou ďalšiu etapu zmien súvisiacich s komunálnou reformou, ku ktorej začína odborná a verejná diskusia.

MATERIÁL A METÓDY

Reforma verejnej správy v podnikoch Slovenska má etapovitý charakter a dotýkala sa zmien v územno-správnom členení krajiny, organizácie verejnej správy, prenosu kompetencií

zo štátnej správy na samosprávu, decentralizácie štátnej správy, financovania verejnej správy i konštituovania majetku samosprávy.

Katedra regionálneho rozvoja vo výskumných projektoch zameraných na štrukturálne zmeny na slovenskom vidieku skúmala od roku 1991 a okrem zmien v ekonomickej štruktúre vidieckych obcí aj vplyv miestnych samospráv na rozvoj obcí prostredníctvom obecného majetku a jeho využitia a obecných rozpočtov. Objektom výskumu bolo 83 obcí rozdelených do veľkostných skupín (malé obce do 500 obyvateľov, stredné obce do 2000 obyvateľov, veľké obce do 5000 obyvateľov), alokovaných prevažne v Nitrianskom samosprávnom kraji. V príspevku sú zovšeobecnené poznatky z uvedeného výskumu ako aj skúsenosti, ktoré autorka získala pri vypracovávaní programov hospodárskeho a sociálneho rozvoja obcí.

VÝSLEDKY

Vlastníctvo obecného majetku, finančné zdroje ktorými obce disponujú a aktívny samosprávny manažment sú rozhodujúcimi pre plnenie samosprávnych funkcií a rozvojových potrieb obcí.

1.1. Obecný majetok a jeho využívanie

Obce využívajú svoj majetok v zmysle zákona 138/1991 Z.z. o majetku obcí na tri účely: na výkon samosprávy, na verejné účely (zabezpečenie verejných služieb) a na podnikateľské účely. Z hľadiska ekonomického zhodnocovania potom obecný majetok má charakter trhového a netrhového využitia.

Rozhodujúci podiel obecného majetku slúži na zabezpečenie verejných služieb, t.j. na netrhové účely.

Hodnota majetku obcí SR a príjmy z neho plynúce

Tabuľka 1

Ukazovateľ		2000	2001	2002	2003
Celková hodnota majetku	mil Sk	210543	215722	221473	244109
Celková hod. po odpoč. záväzkov	mil Sk	199235	206511	211980	237838
Príjmy z podnikania a vlastníctva	mil Sk	704	449	2184	2550
Kapitálové výdavky	mil Sk	7366	8751	16141	15094

Zdroj: Datacentrum MF SR, vlastné spracovanie

Čistá majetková sila obcí vyjadrená podielom majetku pripadajúceho na obyvateľa (bez záväzkov) tvorila v roku 2000 37 tis. Sk., Do roku 2003 sa zvýšila na 45 tis. Sk. Príjmy z majetku tvoria len 2-10 % celkových príjmov v závislosti od veľkosti obcí a majú rastúci trend. Roku 2000 majetok obcí SR slúžiaci na trhové účely vytvoril 704 mil. príjmov do obecných rozpočtov. V roku 2003, príjmy z využitia majetku vzrástli na 2550 mil. Sk. V prepočte na obyvateľa, obecný majetok vytvoril 131-475 Sk/rok (r.2000 – 2003) príjmov do rozpočtu.

Ak príjmy z trhového využívania majetku obcí porovnáme s kapitálovými výdavkami obcí, potom príjmy z obecného majetku kryli len 9,5 – 20 % kapitálových výdavkov obcí smerovaných do rozvojových projektov (2003/2003).

Už z tejto jednoduchej komparácie medzi príjmami z majetku a kapitálovými výdavkami vyplýva skutočnosť, že obce rozhodujúcu časť svojho majetku používajú na výkon samosprávy a na zabezpečenie verejných služieb.

Potvrdzujú to i závery z prieskumu uskutočnené vo vidieckych obciach:

- malé obce využívajú majetok len na netrhové účely. Jedinou výnimkou sú kultúrne domy, ktoré sa využívajú úplne, alebo z časti na trhové účely. 98 % z hodnoty majetku je účelovo využívaných na zabezpečenie verejných služieb (cesty a iné súčasti

technickej infraštruktúry, školstvo, zdravotníctvo, sociálne účely, komunálny bytový fond).

- s veľkosťou obcí sa zvyšuje podiel majetku účelo využívaného na zvyšovanie príjmov, ale aj vo veľkých obciach nepresiahol jeho podiel 18 % z celkovej hodnoty majetku.
- Rozvojové projekty si preto obce zabezpečujú predovšetkým z rozpočtových a mimorozpočtových zdrojov, grantov, transferov a úverov. Nedá sa predpokladať, že majetok obcí bude významnejšie zvyšovať príjmy do obecných rozpočtov aj v budúcnosti.
- Vyjadrenie dosahovaných efektov z využitia obecného majetku obmedzujú také faktory ako je nedostatočná evidencia o vecnej a hodnotenej štruktúre majetku v obciach, absentujúca pasportizácia budov, malý záujem o identifikáciu a vysporiadanie obecnej pôdy a ďalšieho obecného majetku. Uplatňovanie rôznych metód odpisovania získaného majetku, ktorý sa do roku 2000 vôbec neodpisoval, nedostatočná evidencia o účelovom využití majetku.
- Vidiecke obce neuplatňujú majetkovú politiku a ani nevidia dôvody pre jej realizáciu. Predstavitelia miestnej samosprávy zatiaľ nevidia zmysel vyjadrovania a hodnotenia efektov z využitia majetku diferencovanom podľa účelu využitia. Majetok vnímajú ako nevyhnutnú podmienku pre výkon kompetencií a vyjadrovanie efektov z neho nepovažujú za potrebnosť, ale skôr za „ďalšiu príťaž“.

1.2. Rozpočtové hospodárenie obcí.

Rozpočet je základom hospodárenia miestnej samosprávy s finančnými prostriedkami a majetkom za kalendárny rok. Je tiež nástrojom realizácie finančnej politiky orgánov miestnej samosprávy. Obce na Slovensku majú pomerne veľkú autonómiu pri tvorbe a užití svojich rozpočtov. Tento prístup sa odlišuje od mnohých iných krajín, kde vyrovnanosť, smerovanie výdavkov, prijímanie úverov odsúhlasujú spravidla štátne finančné orgány.

Bilancia úhrnu rozpočtov obcí v SR (mil. Sk)

Tabuľka 2

	Príjmy	Výdavky	Prebytok	Úvery	Splácanie istín	Fiskálny prebytok
1997	28785,5	26625,2	2160,3	2733,2	1342,7	769,8
1999	27393,5	26084,0	1259,6	3162,9	2165,8	262,4
2001	32718,1	30585,8	2132,3	2730,5	1690,8	1092,6
2003	70323,4	68904,5	zmena rozpočtovanej skladby v roku 2001			

Zdroj: MF – odbor financovania miestnych samospráv. Výkaz: Úhrny rozpočtov obcí SR za roky 1997 - 2001

Bilanciu príjmov a výdavkov ovplyvňujú rôznou mierou prijaté úvery a splácanie istín. Prebytkové rozpočty obcí do roku 2001 naznačujú opatrný prístup obcí k získaniu cudzích zdrojov a snahu kumulovať rozpočtové prebytky do mimorozpočtových fondov obcí, z ktorých si obce financovali investične náročné projekty /infraštruktúrne/.

Postavenie miestnych rozpočtov na makroekonomickej úrovni môžeme vyjadriť pomerom k hrubému domácomu produktu. Príjmy obcí od roku 1991 do roku 2001 mali vo vzťahu k hrubému domácomu produktu klesajúcu tendenciu / 5,1 % v r. 2001 – 3,3% v r.2003/

V dôsledku ďalšej decentralizácie školstva, zdravotníctva, sociálnych služieb, rozpočty miestnych samospráv výrazne vzrástli tak v príjmovej ako i vo výdavkovej časti. Po vylúčení finančných operácií z bilancie rozpočtu obcí ako celku zistíme, že sa miestny rozpočet od roku 2002 stal **schodkový**. Rozpočtové hospodárenie obcí na Slovensku skončilo v roku 2003 so schodkom 1 761,1 mil. Sk.

Zmeny v daňovom systéme ktoré sa od roku 2001 uskutočnili tri krát neriešili nárast finančných zdrojov potrebných na zabezpečenie ďalších kompetencií ktoré na obce prechádzali. Na schodku malo svoj podiel aj zvyšovanie cien vstupov.

K 1.1.2005 došlo opäť k zmene daňového určenia vo vzťahu k územnej samospráve. Zrušila sa podielová daň a posilnila sa daň z príjmu fyzických osôb. 70,3% z celkového výnosu tejto dane sa stáva príjmom obecných rozpočtov, 23.6% výnosu je príjmom vyšších územných celkov a zvyšných 6.2% zostáva v štátnom rozpočte ako rezerva. Zákon č.582/2004 Z.z. ustanovuje 7 druhov daní ktoré môžu obce ukladať v závislosti od rozhodnutia a schválenia zastupiteľstva /daň z nehnuteľností, daň za psa, za ubytovanie, za predajné automaty, za nevýherné hracie prístroje, za jadrové zariadenie, za vjazd motorových vozidiel do historických častí obce/ a miestny poplatok za komunálne odpady.

Tvorba, ale najmä použitie rozpočtu bolo od začiatku existencie samospráv vecou samosprávneho rozhodovania a preto vývoj a štruktúru rozpočtu možno hodnotiť ako produkt samosprávneho rozhodovania. Z hodnotenia finančnej sily obcí ktorú sme sledovali v obciach rôznych veľkostných skupín vyplynulo:

- nedá sa jednoznačne povedať, že finančná sila obcí vyjadrené objemom celkových príjmov na obyvateľa je závislá od veľkosti obcí. Porovnateľnú finančnú silu dosahujú obce rôznej veľkosti. Je to spôsobené rôznou finančnou politikou ktorú obce uplatňujú.
- spôsob získavania finančných prostriedkov môže byť rôzny. Aj k určeniu miestnych daní majú obce rôzne prístupy. Obce sú rôzne úspešné pri získavaní prostriedkov z grantov. Niektoré obce si zabezpečujú zdroje na rozvoj z úverov, iné sa nechcú, alebo sa už nemôžu úverovo zaťažiť.
- viac ako polovica /52 %/ zo sledovaného súboru obcí dosiahli v roku 2003 ekonomickú silu na úrovni 5000-5999 Sk, pričom do tejto skupiny sa zaradovali obce rôznych veľkostných skupín. Väčšie zastúpenie však mali obce stredné a veľké. Uvedenú ekonomickú silu preukázala aj tretina malých obcí. Ekonomickú silu 4000-4999 Sk na obyvateľa dosiahlo 60 % malých obcí. Do tejto skupiny sa však zaradila značná časť i stredných a veľkých obcí. Z uvedeného vyplýva, že pri zabezpečovaní príjmov do rozpočtu obcí má rozhodujúci vplyv finančná politika obce, t.j. rozhodovanie a aktivita zameraná na tvorbu príjmov.
- výdavky na samosprávu obcí sa pohybovali v rozmedzí 37 – 56 %. pričom malé obce mali výdavky na samosprávu najvyššie /viac ako 50%/. V skupine stredných a veľkých obcí najväčší objem tvoril výdavky na zabezpečenie verejných služieb /40-60 %/. Kapitálové výdavky sa pohybovali z celkových výdavkov na úrovni 2-12 %.

1.3. Vonkajšie faktory vplývajúce na miestny rozvoj

Schopnosť ovplyvňovať miestny rozvoj samosprávami je podmienená najmä:

- Vonkajšími podmienkami, ktoré vytvárajú rámec (legislatívny, finančný) pre činnosť samospráv
- Úrovnou voleného manažmentu miestnej samosprávy, kvalitou výkonných pracovníkov obecných úradov ako aj ich schopnosťou naplňať kompetencie a aktivizovať rozvoj v sídlach.

Vonkajšie podmienky sú výsledkami predovšetkým politických rozhodnutí dotýkajúcich sa reformy verejnej správy. Konkrétne prijatých koncepcií legislatívnych podmienok a nariadení ako aj podmienkami financovania (daňovým systémom). Reforma verejnej správy bola procesom nevyhnutným súvisiacim s formovaním demokratickej spoločnosti. Je a zostáva tiež procesom permanentným. Procesy zmien dotýkajúcich sa verejnej správy od roku 1990 boli dynamické a priniesli so sebou tak pozitíva ako i problémy.

Pozoruhodným javom obnovovania územnej samosprávy obcí hneď od začiatku (1991) bol silný tlak na zmeny vo vtedajšej územnej organizácii obcí prejavujúci sa rozdelením obcí. Za obdobie rokov 1990 – 2000 vzniklo rozdelením 267 novozriadených obcí, v ktorých žije 192 tis. obyvateľov, čo v priemere predstavuje 718 obyvateľov na jednu novovzniknutú obec. Znamená to, že, každá desiatu obec na Slovensku má charakter novozriadenej obce. Rozdeľovali sa často i obce malé, ktoré nemajú dosť zdrojov na to aby zabezpečili svoje kompetencie a majú problémy i s výkonom samosprávnych kompetencií.

Prechod množstva kompetencií, ktoré prešli na obce je konfrontovaný so schopnosťou ich zabezpečovania z hľadiska rozsahu i kvality a vytvorenia základných podmienok pre ich zabezpečenie (majetkových, finančných, ľudských). Obmedzené základné podmienky pre výkon kompetencií najmä v oblasti verejných služieb vytvorili tlak na prenášanie výkonu verejných služieb na alternatívne formy akými sú výkon súkromným sektorom na zmluvnom základe, vytváranie vlastných rozpočtových a príspevkových organizácií pre výkon kompetencií, spoluručiteľstvom v obchodných spoločnostiach a iné. Hoci sa obecné samosprávy tým nezbavujú zodpovednosti za tieto kompetencie, významne sa tým oslabuje vplyv samospráv tak na kvalite ako aj účasti na výkone služby ako aj na cene služby, ktorú platia obyvatelia.

Samosprávny manažment a pracovníci obecných úradov vidia problémy súvisiace s reformou verejnej správy v nasledovnom:

- Vo veľkej dynamike zmien pre ktoré nie sú dostatočne a včas pripravované alebo sprístupnené informácie
- Nedostatočná informovanosť verejnosti a malá diskusia s volenými a výkonnými orgánmi obecnej samosprávy o jednotlivých krokoch reformy, resp. nerešpektovanie argumentov, ktoré samosprávy predkladajú
- Potreba uplatňovania prechodného obdobia pri realizácii nových zmien, kde by sa na vybranej skupine obcí odskúšal model a vyhodnotili by sa prejavy a dopady
- Nedostatočná a všeobecná príprava vykonávacích predpisov, nariadení, metodík, nejednoznačný výklad opatrení, ktoré by samospráve uľahčili realizovať nové úlohy vyplývajúce z reformy a preto sú často odkázaní na vzájomnú samosprávnú pomoc.
- Prenos „silných „ kompetencií od roku 2002 (školsťvo, zdravotníctvo, sociálna sféra) nebol zosúladený s procesom decentralizácie financií. Obciam presun týchto kompetencií nezabezpečil ani taký objem finančných prostriedkov, akým boli dotované pokiaľ boli v správe štátu.

1.4. Volený manažment miestnej samosprávy

Rozhodujúca zodpovednosť za výkon samosprávy spočíva na volených orgánoch obce, t.j. na starostovi a zastupiteľstve, ktorí majú rozhodovaciu právomoc. Výkon ich funkcie od ktorej sa očakáva odbornosť, zodpovednosť, aktivita, tvorivosť a etický prístup charakterizujú úroveň samosprávneho manažmentu v obci. Keďže je problematické vyjadriť kvalitatívnu úroveň samosprávneho manažmentu, uskutočnili sme v obciach Nitrianskeho okresu prieskum výsledkov posledných komunálnych volieb. Poznatky, ku ktorým sme dospeli naznačujú určité predpoklady pre výkon funkcie. Z výsledkov volieb do funkcie starostu vyplýva:

- Funkciu starostov z 95 % vykonávajú muži. Ženy prejavujú malý záujem o kandidatúru.
- Vek starostov sa pohybuje v rozmedzí 50 – 55 rokov a vyššie. Nižšie vekové skupiny majú malé zastúpenie. Primátori miest sú mladší (45 – 50).
- Prevládajúce vzdelanie starostov je stredné odborné s maturitou, prípadne učňovské z odborov technických, poľnohospodárskych (prevláda v malých obciach). Všetci primátori miest majú vysokoškolské vzdelanie.

- Do funkcie starostu nastupovali zvolení kandidáti z odvetví: priemysel, služby, poľnohospodárstvo a v prevahe z funkcií technicko – hospodárskych pracovníkov.
- Prevládajú starostovia, ktorí pôsobia vo funkciách druhej funkčnej obdoby a viac. Primátori miest pôsobia vo funkciách prvej funkčnej obdoby.
Z výsledkov volieb do obecného zastupiteľstva vyplýva:
- V zastupiteľstvách prevládajú muži. Ženy sú zastúpené 12-18 %.
- Vek poslancov je nižší a pohybuje sa najmä v rozmedzí 40 – 50 rokov vo vidieckych sídlach a 35 – 40 rokov v mestách.
- V mestách prevláda vysokoškolské vzdelanie poslancov. V obciach stredoškolské vzdelanie.
- Profesionálne zastúpenie je rôznorodé. V mestách majú vyššie zastúpenie najmä učitelia a lekári.
- Funkčná obdoba poslancov vo vidieckych sídlach je 2 a viac, poslancov v mestách je prvá.

ZÁVER

Vlastníctvo obecného majetku, vlastné finančné zdroje a profesionálny a aktívny samosprávny manažment tvoria základné predpoklady i podmienky pre naplnenie samosprávnych funkcií a rozvojových potrieb. Za pätnásť rokov existencie miestnej samosprávy sa obce museli prispôbovať dynamicky sa meniacim podmienkam vyplývajúcim z reformy verejnej správy.

Za krátke obdobie existencie miestnej samosprávy obce súbežne riešili identifikáciu vlastníckych vzťahov k majetku, ktorý získali rôznymi formami, jeho evidenciu a oceňovanie, vyjadrenie opotrebovania ako aj spôsoby jeho využitia.

Učili sa vykonávať originálne i prenesené kompetencie, ktorých bolo už pri vzniku samosprávy vyše dvadsať. Od roku 2001 prebrali obce ďalšie kompetencie v oblasti školstva, zdravotníctva a sociálnej pomoci. Za uvedené obdobie sa zásadnejšie zmenili podmienky financovania obcí trikrát. Dynamika zmien a časový horizont, v ktorom sa reformné kroky vo verejnej správe priamo dotýkali miestnej samosprávy prinášali so sebou výsledky a problémy, s ktorými sa miestna samospráva vcelku úspešne vyrovnáva. Príprava a vstupné kroky, ktoré sa v súčasnosti realizujú v súvislosti s pripravovanou komunálnou reformou naznačujú, že filozofia demokratického systému rozhodovania sa stáva reálnejšou tak na úrovni centrálnej ako i miestnej a regionálnej.

Použitá literatúra

1. BELAJOVÁ, A. – BALÁŽOVÁ, E.: Ekonomika a manažment územných samospráv. SPU v Nitre, 2004, ISBN 80 – 8069 – 458 -3, 180 s.
2. PAPCUNOVÁ, V.: Možnosti využitia obecného majetku vo vybraných obciach okresu Nitra. In: Verejná ekonomika a správa 2003 Ostrava: Tiskárna Máj, 2003 ISBN 80-248-0430-1
3. NEMEC, J. – GLEN, W.: Verejné financie. END s.r.o., Bratislava, 1997, 242 s., ISBN 80-967847-1-4
4. BERČÍK, P. – BÚŠIK, J.: Verejná správa na Slovensku. In: Slovensko – francúzske workshopy decentralizovanej spolupráce: miestny rozvoj vo vidieckom prostredí, Zborník referátov z konferencie, Nitriansky samosprávny kraj, jún, 2005

Kontaktná adresa:

doc. Ing. Anna Belajová, PhD.

Katedra regionálneho rozvoja, Fakulta európskych štúdií a regionálneho rozvoja

Slovenská poľnohospodárska univerzita v Nitre, Tr. A. Hlinku 2, 949 76 Nitra

Tel: 037/6508 563

Mail: anna.belajova@uniag.sk