

FAKTORY OVPLYVŇUJÚCE FORMOVANIE A VÝVOJ HOSPODÁRSTVA OBCÍ V SLOVENSKEJ REPUBLIKE

Lubica Švantnerová, Monika Makanová, Radoslav Kožiak

Ekonomická fakulta UMB Banská Bystrica, Katedra regionálneho rozvoja a verejnej správy

Abstract: *The changes in condition, tasks and functions of territorial self-government are a part of the changes, which were caused by democratization and decentralization in social and economic background in Slovak Republic after 1990. According to the Constitution of SR and the Act about municipal establishment, the municipalities have become the base of the territorial self-government in Slovakia. Gradually the conditions for behaviour of local self-government have been created. Besides the municipality, the subjects which were established by municipality and which we have qualified as the economy of municipality have become the important part for realization of municipal competences. We suggest, that the economy of municipality is influenced by global and local factors and we document the development of economy of slovak municipalities in the period of 14 years from revitalization of local self-government in Slovakia.*

Kľúčové slová: miestna samospráva, obec, hospodárstvo obce, faktory ovplyvňujúce hospodárstvo obce

1 Úvod

Územná samospráva má v demokratickej spoločnosti dlhú tradíciu. Historické tradície ovplyvňovali a ovplyvňujú aj v súčasnosti postavenie územnej samosprávy a jej štruktúru v jednotlivých krajinách. Výrazne sa táto skutočnosť týka základného stupňa územnej samosprávy, ktorá sa prirodzene formovala na miestnej úrovni. Od 2. polovice 20. storočia sa vo väčšine európskych krajín vo väčšom alebo menšom rozsahu realizoval proces reformy verejnej správy, ktorý vyvolal zmeny v miestnej a regionálnej samospráve.

Procesy demokratizácie a decentralizácie na Slovensku vyvolali zásadné zmeny v spoločenskom a ekonomickom živote. Ich súčasťou bolo aj obnovenie samosprávneho riadenia na územnom princípe v duálnom modeli verejnej správy, v ktorom sa základom územnej samosprávy s politickou, hospodárskou a právnou samostatnosťou stala miestna samospráva. Existencia miestnej samosprávy je dôkazom toho, že v štáte je uznaná jej schopnosť zabezpečovať niektoré verejné statky pre obyvateľov efektívnejšie než prostredníctvom štátu a prípadne aj efektívnejšie plniť úlohy vo verejnom záujme.

Postavenie a vývoj miestnych samospráv v druhej polovici 20. storočia v Európe ovplyvnili dve dôležité skutočnosti, a to:

a) rastúci význam miestnej samosprávy pri spravovaní verejných záležitostí v demokratických štátoch,

b) obnovenie miestnej samosprávy na princípoch decentralizácie, demokracie a subsidiarity v transformujúcich sa štátoch strednej a východnej Európy.

2 Hospodárstvo obcí SR

Postavenie miestnej samosprávy v Slovenskej republike kodifikovala Ústava Slovenskej republiky a zákon NR SR č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení. Postupne sa formovali predpoklady jej fungovania – právne, ekonomické a inštitucionálne.

Za základ územnej samosprávy ústava určila obec. Obec rozhoduje vo veciach miestnej samosprávy samostatne, v úzkom spojení s obyvateľmi, ktorí sa na samospráve zúčastňujú priamo formou miestneho referenda alebo zhromaždením občanov a nepriamo prostredníctvom orgánov obce. Prvé voľby do orgánov samosprávy obcí sa uskutočnili podľa platného právneho rámca v roku 1990. Až do roku 2002 od revitalizácie miestnej samosprávy na Slovensku sa neuskutočnila žiadna výrazná zmena smerujúca k decentralizácii úloh štátu a pôsobnosti miestnej štátnej správy na miestnu samosprávu. Postupne sa formovali podmienky jej fungovania a zabezpečovania sociálnej, ekonomickej a územno – technickej funkcie. V období od 1.1. 2002 do 31.12. 2004 sa uskutočnili významné zmeny v rozsahu a štruktúre kompetencií miestnych samospráv v SR a konštituovala sa regionálna samospráva, ktorá začala plniť svoje úlohy.

Ústavné vymedzenie postavenia obce v SR v zásade vyjadruje spôsob partnerstva medzi obcou a štátom, ktorý sa v plnom rozsahu reálne uplatňuje od roku 1991 a je v súlade s princípmi Európskej charty miestnej samosprávy.

Jednou z najdôležitejších oblastí činnosti miestnej samosprávy je zabezpečenie miestnych verejných statkov. Decentralizované rozhodovanie o spôsoboch ich zabezpečovania a financovania umožňuje uznať preferencie a zásady obyvateľov na území obce. V konečnom dôsledku by malo viesť k hospodárnosti, užitočnosti a účelnosti rozpočtových výdavkov a ekonomickej realizácii majetku obcí.

Miestna samospráva na Slovensku sa stala subjektom zodpovedným za zabezpečovanie určitého okruhu verejných statkov pre svoje obyvateľstvo, ktoré vyplývajú z jej kompetencií upravených zákonom o obecnom zriadení, ktorými sa naplňa ekonomická a sociálna podstata jej funkcií ako verejnoprávneho subjektu. V tejto súvislosti hospodárstvom obce rozumieme súbor ekonomických činností, ktorý je výlučne spojený so zodpovednosťou obcí za uspokojovanie určitého okruhu spoločenských potrieb a majú formu miestnej produkcie. To znamená, že určitú skupinu tovarov a služieb zabezpečí obec vlastnou činnosťou ako ekonomický subjekt alebo na ich zabezpečenie zriadi alebo založí samostatný ekonomický subjekt. Podstatu hospodárstva obce chápeme ako určitú skupinu ekonomických procesov, ktoré sa uskutočňujú na území obce, súvisia s obligatónnymi kompetenciami miestnej samosprávy a zabezpečuje ich priamo obec alebo ekonomická jednotka s právnou subjektivitou, ktorú obec zriadila alebo založila. Myslíme si, že z hľadiska vyjadrenia podstaty a vymedzeného obsahu patrí pojem hospodárstvo obce k pojmovému aparátu verejnej ekonómie. Rozlišujeme týmto vymedzením uhly pohľadu na charakteristiku ekonomických úloh miestnej samosprávy, spôsoby zabezpečovania miestnych verejných statkov a vytvárame predpoklady a možnosti uplatňovania systémového prístupu pri skúmaní problematiky miestnej samosprávy.

Do štruktúry hospodárstva obce zahŕňame obec ako právnickú osobu, obcou zriadené neziskové organizácie (rozpočtové, príspevkové organizácie, organizácie poskytujúce všeobecne prospešné služby, prípadne iné) a obcou založené organizácie (obchodné spoločnosti a družstvá) a obcou vytvorené združenia s právnou subjektivitou.

Funkčnosť hospodárstva obce je možné zabezpečiť vtedy, keď sú vytvorené adekvátne podmienky, ktoré môžeme rozdeliť na primárne a sekundárne. Za primárnu podmienku považujeme politicko – hospodársku autonómiu. Sekundárne podmienky chápeme v rovine ekonomickej, legislatívnej a inštitucionálnej. K základným podmienkam v ekonomickej rovine radíme vlastnú subjektivitu obce, majetok obce, finančné zdroje a ekonomické nástroje. Všetky uvedené podmienky sa v SR postupne formovali od konca roka 1990.

Hospodárstvo obce – jeho formovanie, vývoj, funkčnosť, veľkosť a štruktúru ovplyvňuje celý rad faktorov. Myslíme si, že ich možno rozdeliť do 2 základných skupín, a to globálne a lokálne faktory.

Globálne faktory ovplyvňujú hospodárstvo všetkých obcí. Zaraďujeme k nim predovšetkým:

- uplatnený model verejnej správy v krajine,
- rozsah a štruktúru kompetencií miestnej samosprávy,
- kompetencie orgánov miestnej samosprávy,
- stanovenie ekonomických podmienok miestnej samosprávy zákonmi,
- určenie základných znakov subjektov hospodárstva z hľadiska organizačno – právnej formy a režimu hospodárenia zákonmi.

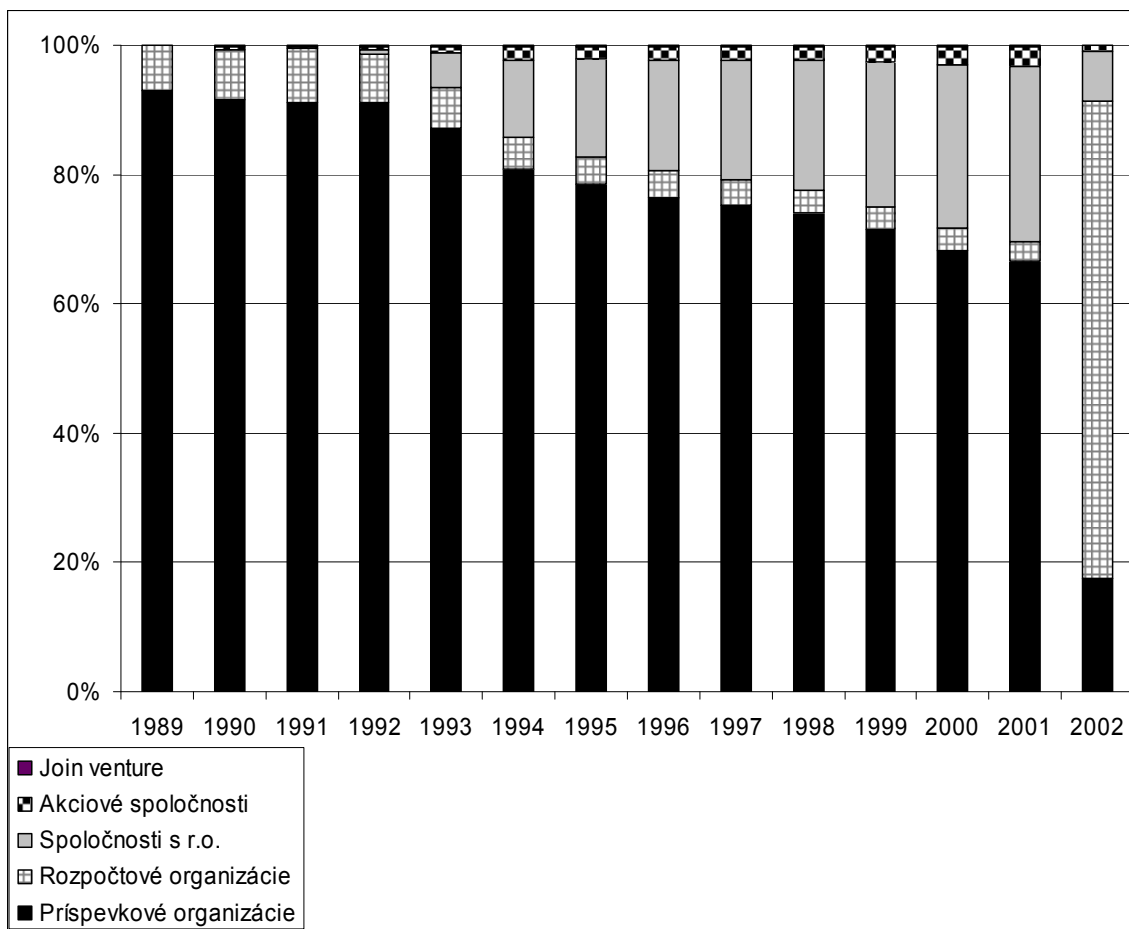
Lokálne faktory sa spravidla viažu k:

- veľkosti obce vyjadrenej počtom obyvateľov,
- štruktúre potrieb na území obce,
- spôsobu realizácie kompetencií na území obce a tým vytváranie špecifických podmienok na uspokojovanie potrieb,
- štruktúre ekonomických subjektov lokalizovaných na území obce,
- majetku obce, jeho hodnote a štruktúre,
- finančnému systému miestnej samosprávy,
- rozhodnutiam orgánov obce o spôsobe zabezpečovania miestnych verejných statkov (interným alebo externým spôsobom),
- rozhodnutiam v rámci zriaďovateľskej a zakladateľskej funkcie obce o charaktere subjektov jej hospodárstva.

Hospodárstvo obcí v SR a jeho štruktúru sme odvodili od štruktúry pôsobností miestnej samosprávy a zodpovednosti za zabezpečenie určitých druhov verejných statkov, ktoré majú prevažne miestny charakter a slúžia na uspokojovanie potrieb obyvateľov obce a subjektov lokalizovaných na území obce a ktorí majú z týchto statkov úžitok. V pôsobnosti obcí je aj rozhodovanie o spôsobe ich zabezpečovania, využití majetkovej základne na tento účel a o spôsoboch financovania nákladov, ktoré pri ich zabezpečovaní vzniknú. Z uvedeného vyplýva, že na formovanie hospodárstva obcí vplyvajú tak faktory globálne ako aj špecifické faktory.

Hospodárstvo obcí v SR sme skúmali v horizonte rokov 1990 - 2002. Zmeny vo vývoji hospodárstva obcí v SR dokumentuje graf 1. Hospodárstvo slovenských obcí vzniklo z hospodárskej základne národných výborov a výrazne ho ovplyvnil transformačný proces vlastníckych druhov a foriem, systém financovania miestnych samospráv, rozsah a štruktúra kompetencií, ktoré sa viazali na územný princíp a výrazne prvýkrát ovplyvnili tento prvok hospodárstva SR v roku 1991. Do hospodárstva obcí prešli s časťou majetku štátu hospodárske, rozpočtové a príspevkové organizácie, ktorých zriaďovateľom boli príslušné národné výbory.

Tvorili ho aj tzv. obecné podniky, ktoré sa v priebehu prvých štyroch rokov fungovania miestnej samosprávy museli dvakrát transformovať z hľadiska organizačno-právnej formy a režimu hospodárenia na príspevkové organizácie alebo obchodné spoločnosti.



Graf 1: Vývoj štruktúry hospodárstva obcí v Slovenskej republike

Prameň: Spracované podľa Registra organizácií ŠÚ SR, Odbor súbornej metodiky ŠIS za roky 1989 – 2002.

Od roku 1995 do roku 1999 zaznamenávame vo vývoji štruktúry hospodárstva slovenských obcí tendenciu rastu počtu príspevkových organizácií a obchodných spoločností. Je to spôsobené predovšetkým tým, že obce prehodnocovali efektívnosť a hospodárnosť spôsobov využívania vlastného majetku, spôsobov zabezpečovania miestnych verejných služieb a reagovali na možnosti financovania týchto služieb.

Zásadná zmena v štruktúre subjektov hospodárstva obcí v SR sa prejavila v roku 2002 v dôsledku reformy verejnej správy, a to vzhľadom na rozšírenie okruhu pôsobnosti miestnej samosprávy v oblasti školstva, zdravotníctva a sociálnych služieb. Výrazne sa zvýšil podiel rozpočtových organizácií, adekvátne sa zvýšila aj hodnota majetku obcí, ktorý spravujú tieto organizácie. Za sledované obdobie rokov 1991 – 2001 najvýraznejšie zastúpenie v okruhu rozpočtových organizácií mali tie, ktoré charakterom činností patria do zdravotníckych služieb, služieb školstva, rekreačných, kultúrnych služieb, služieb športu a služieb súvisiacich s odstraňovaním komunálneho odpadu. V príspevkových organizáciách podľa odvetvovej klasifikácie ekonomických činností prevažovali rekreačné, kultúrne a športové činnosti, odstraňovanie odpadu a správa nehnuteľností. V obchodných spoločnostiach založených miestnou samosprávou prevažovalo zameranie na lesníctvo, ťažbu dreva a pridružené služby, odstraňovanie odpadu a činnosti v oblasti správy nehnuteľného majetku obcí.

3 Záver

V príspevku sme sa zamerali na teoretické vymedzenie hospodárstva obcí, jeho štruktúry a faktorov, ktoré môžu vplyvať na jeho formovanie a vývoj a prezentovali sme niekoľko významných skutočností, ktoré ovplyvnili vznik a vývoj hospodárstva obcí v SR. Podrobnejšie sme sa touto problematikou zaoberali v publikácii *Ekonomika miestnej samosprávy* (Švantnerová, Kožiak, 2005, s. 34-40). Vývoj štruktúry hospodárstva obcí v SR sme charakterizovali len z hľadiska pôsobenia globálnych faktorov. Pôsobenie lokálnych faktorov na hospodárstvo obce, jeho štruktúru a efektívnosť v súčasnosti rozpracovávame v rámci projektu VEGA „Determinanty efektívnosti územnej samosprávy“.

Literatúra:

- [1] JASAŇOVÁ, K. Rozvoj územia a ľudský potenciál. In: *Ekonomika a spoločnosť*. Vedecký časopis. Banská Bystrica: Ekonomická fakulta UMB, 2005. Roč. 6, č. 2. s. 158-165. ISSN 1335-7069.
- [2] JASAŇOVÁ, K., KRNÁČ, J. Regionálny rozvoj slovenských samospráv v kontexte celospoločenského rozvoja. In: "Národná a regionálna ekonomika IV". Zborník z medzinárodnej vedeckej konferencie. Košice: Ekonomická fakulta TU, 2002. s. 226-234. ISBN 80-7099-923-3
- [3] KRNÁČ, J. Úlohy územných samospráv v regionálnom rozvoji Banskobystrického samosprávneho kraja. Príspevok na medzinárodnej vedeckej konferencii „Public Relations“. Lázne Bohdaneč, 21. - 22. 9. 2004.s.184-190. ISBN 80 – 7194 – 684 - 2
- [4] ŠVANTNEROVÁ, Ľ, KOŽIAK, R. *Ekonomika miestnej samosprávy*. Banská Bystrica: UMB, Ekonomická fakulta v Banskej Bystrici, 2005, 96s. ISBN 80-8083-117-3.
- [5] VAŇOVÁ, A., Bernátová, M. *Marketing pre samosprávy I. Marketing území*. Banská Bystrica: Ekonomická fakulta UMB, 2000. 180 s. ISBN80-8055-337-8.

Kontaktní adresy:

doc. Ing. Ľubica Švantnerová, Ph.D.
Ekonomická fakulta UMB
Katedra regionálneho rozvoja a verejnej správy
Tajovského 10
975 90 Banská Bystrica
tel.: 048/4462017
e-mail: lubica.svantnerova@umb.sk

Ing. Monika Makanová
Ekonomická fakulta UMB
Katedra regionálneho rozvoja a verejnej správy
Tajovského 10
975 90 Banská Bystrica
tel.: 048/4462730
e-mail: monika.makanova@umb.sk

Ing. Radoslav Kožiak, PhD.
Ekonomická fakulta UMB
Katedra regionálneho rozvoja a verejnej správy
Tajovského 10
975 90 Banská Bystrica
tel.: 048/4462015
e-mail: radoslav.koziak@umb.sk