

EKONOMICKÁ UNIVERZITA V BRATISLAVE
NÁRODOHOSPODÁRSKA FAKULTA

Evidenčné číslo: 101006/B/2018/36097107838327300

HOSPODÁRENIE MESTA SKALICA
A JEHO KOMPARÁCIA S VYBRANÝMI MESTAMI

Bakalárska práca

EKONOMICKÁ UNIVERZITA V BRATISLAVE
NÁRODOHOSPODÁRSKA FAKULTA

HOSPODÁRENIE MESTA SKALICA
A JEHO KOMPARÁCIA S VYBRANÝMI MESTAMI

Bakalárska práca

Študijný program: Financie, bankovníctvo a investovanie

Študijný odbor: Financie, bankovníctvo a investovanie

Školiace pracovisko: Katedra financií

Vedúci záverečnej práce: Ing. Matej Boór, PhD.

Pod'akovanie

Týmto chcem vzdať hold vedúcemu tejto bakalárskej práce, Ing. Matejovi Boórovi, PhD., za cenné pripomienky a trpezlivosť pri supervízii. V neposlednom rade sa chcem poďakovať rodine, ktorá mi vytvorila výborné podmienky pre pokojné štúdium.

ABSTRAKT

HERCEGH, Ondrej: *Hospodárenie mesta Skalica a jeho komparácia s vybranými mestami*. - Ekonomická univerzita v Bratislave. Národohospodárska fakulta, Katedra financií - Vedúci záverečnej práce: Ing. Matej Boór, PhD. - Bratislava: NHF EU, 2018, 48 s.

Cieľom záverečnej práce je zhodnotenie hospodárenia mesta Skalica v časovom horizonte piatich rokov a jeho komparácia s vybranými mestami. Práca je rozdelená do troch kapitol. Obsahuje pätnásť grafov, dve tabuľky a jednu prílohu. Prvá kapitola je venovaná teoretickému vymedzeniu rozpočtu subjektov miestnej samosprávy, prístupom k rozpočtovaniu a rozpočtovému obmedzeniu, ktorého zákonom určené mantinely významne determinujú možnosť čerpania návratných zdrojov financovania, a teda aj ďalší rozvoj mesta. V ďalšej časti sa venujeme praktickej analýze hospodárenia vybraných miest s hlavným dôrazom na Skalicu, analyzujeme a podrobujeme komparácii zistené parciálne skutočnosti v priestore a čase. Výsledkom riešenia danej problematiky je syntéza zistených informácií v súvislosti s dôrazom na hodnotenie finančného zdravia sledovaných miest, pričom tieto skutočnosti zasadzujeme do širšieho kontextuálneho rámca.

Kľúčové slová:

miestna samospráva, rozpočet miestnej samosprávy, hospodárenie, rozpočtové obmedzenie, záverečný účet

ABSTRACT

HERCEGH, Ondrej: *Financial managment of the town Skalica and its comparison with chosen towns*. - University of Economics in Bratislava. Faculty of national economy, Department of finance - Thesis supervisor: Ing. Matej Boór, PhD. - Bratislava: NHF EU, 2018, 48 p.

The aim of the final thesis is the evaluation of financial managment of the town Skalica in the time horizon of five years and its comparison with chosen towns. The thesis is divided into three parts. It includes 15 diagrams, 2 charts and one inset. The first part is devoted to the theoretical definition of the budget of local self-government subjects and also to the approach to budgeting and budget constraint in which law barriers significantly determine the chance of drawings of returnable resources and hence the developement of the town. In the following chapter we focuse on the practical analysis of financial managment of chosen towns with the main emphasis on Skalica. We analyse and compare found parcial facts in place and time. The result is the synthesis of found information in context of the emphasis on the valuation of chosen towns' financial health whereby we set these facts in broader conceptual framework.

Key words:

local self-government, budget of local self-government, financial managment, budget constraint, closing account

Obsah

Úvod.....	9
1 Súčasný stav riešenej problematiky doma i v zahraničí.....	10
1.1 Obsah rozpočtu obce	10
1.1.1 Príjmová stránka rozpočtu.....	10
1.1.2 Výdavková stránka rozpočtu	13
1.1.3 Mimorozpočtové hospodárenie obce – peňažné fondy	15
1.1.4 Rozpočtové a príspevkové organizácie	15
1.2 Prístupy k rozpočtovaniu.....	16
1.2.1 Indexová metóda	16
1.2.2 Fixné stanovenie limitu rozpočtu	16
1.2.3 Prístup nulovej základne	17
1.2.4 Výkonové rozpočtovanie.....	17
1.2.5 Programové rozpočtovanie.....	17
1.2.6 Rodovo citlivé rozpočtovanie.....	18
1.3 Rozpočtová klasifikácia	18
1.4 Rozpočtové obmedzenia	19
1.4.1 Ozdravný režim a nútená správa	21
1.5 Funkcie rozpočtu miest a obcí.....	22
2 Cieľ práce, metodika práce a metódy skúmania.....	24
3 Výsledky práce a diskusia	26
3.1 Výsledok hospodárenia	26
3.2 Bežný rozpočet.....	29
3.2.1 Daňové príjmy	29
3.2.2 Nedaňové príjmy, granty a transfery	34
3.2.3 Výdavky bežného rozpočtu	34

3.3	Kapitálový rozpočet	36
3.4	Finančné operácie.....	38
3.5	Rozpočtové obmedzenia v praxi	40
3.6	Diskusia.....	42
	Záver	44
	Zoznam použitej literatúry	45
	Prílohy.....	Chyba! Záložka nie je definovaná.

Zoznam grafov a tabuliek:

Grafy:

Graf č. 1: Celkové príjmy a výdavky Skalice	s. 26
Graf č. 2: Celkové príjmy a výdavky Levoče	s. 28
Graf č. 3: Celkové príjmy a výdavky Malaciek	s. 28
Graf č. 4: Bežné príjmy a výdavky Skalice	s. 29
Graf č. 5: Daňové príjmy k bežným príjmom	s. 30
Graf č. 6: Daňové príjmy Skalice	s. 31
Graf č. 7: Miestne dane (per capita)	s. 32
Graf č. 8: Výnos dane z nehnuteľností	s. 33
Graf č. 9: Mzdové a odvodové výdavky (per capita)	s. 35
Graf č. 10: Kapitálové príjmy Skalice	s. 36
Graf č. 11: Kapitálové výdavky (per capita)	s. 38
Graf č. 12: Príjmové a výdavkové finančné operácie Skalice	s. 39
Graf č. 13: Výdavkové finančné operácie	s. 39
Graf č. 14: Podiel celkového dlhu na bežných príjmoch	s. 40
Graf č. 15: Ročná dlhová služba Skalice	s. 41

Tabuľky:

Tabuľka č. 1: Nedaňové príjmy a prijaté granty a transfery Skalice	s. 34
Tabuľka č. 2: Bežné výdavky mesta Skalica vrátane RO zriadených mestom	s. 35

Úvod

V súčasnosti sme svedkami apatie veľkej časti verejnosti voči veciam verejným, ktorá sa premieta aj do relatívne nízkych volebných účastí. Týka sa to komunálnych volieb, volieb do vyššieho územného celku, ale i volieb na celoštátnej a nadnárodnej úrovni. Práve z toho dôvodu sme sa rozhodli analyzovať hospodárenie mesta Skalica v komparácii s vybranými obcami a aj takýmto spôsobom prispieť k zlepšeniu povedomia v oblasti nakladania verejných inštitúcií s prostriedkami nás všetkých. Hlavným cieľom tejto práce je zhodnotenie hospodárenia mesta Skalica v časovom horizonte piatich rokov a jeho komparácia s vybranými mestami.

Sústavu verejných rozpočtov chápeme ako množinu bilancií, ktoré slúžia na plánovanie príjmovej a výdavkovej časti v určitom časovom horizonte a tak isto na spätnú kontrolu plnenia jednotlivých činností (komparáciou so záverečným účtom, resp. výročnou správou).

Verejné rozpočty možno v našich podmienkach usporiadať podľa geografického hľadiska ich akčného rádia pôsobnosti zostupne na: rozpočet Európskej únie, štátny rozpočet a na rozpočty nižších vládnych úrovní (vyššie územné celky a rozpočty obcí). V predmetnej práci sa venujeme primárne hospodárením obcí a rozpočtovým a príspevkovým organizáciám, ktoré sú zriadené týmito obcami.

Obce sú súčasťou verejných rozpočtov v územnej samospráve a ich rozpočty sa riadia zákonom č. 583/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy, zákonom č. 523/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách verejnej správy a tiež zákonom č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení, ktorý definuje podmienky zostavenia a schvaľovania rozpočtu samosprávneho celku.

Prvú časť práce venujeme teoretickému vymedzeniu rozpočtu, jeho obsahu, čiže príjmovej a výdavkovej strane. Zároveň rozoberáme pôsobnosť rozpočtových a mimorozpočtových organizácií, ktoré sú zriadené mestom (obcou).

Druhá časť sa zameriava na analýzu zistených javov v päťročnom historickom rámci. Nesnažíme sa len popisovať zistené skutočnosti, ale našim zámerom je vierohodne opísať dôvody vzniku týchto skutočností. V závere praktickej časti ponúkame syntézu zistených informácií a ponúkame vlastný pohľad na možné východiská.

1 Súčasný stav riešenej problematiky doma i v zahraničí

V rámci územia krajín, ktoré sú súčasťou Európskej únie (EÚ) je momentálne evidovaných takmer 90-tisíc obcí. Na základe usporiadania administratívnych jednotiek LAU-2 je zrejmé, že priemerný počet obyvateľov jednej obce je v EÚ 5 630. Slovensko tvorí spolu s Francúzskom a Českou republikou trojicu krajín, kde majú obce priemerne menej ako 2 000 obyvateľov. Je zaujímavé, že až 80 % zo všetkých obcí EÚ sa nachádza len v rámci týchto piatich štátov: Francúzska (41 %), Nemecka (13 %), Španielska s Talianskom (po 9 %) a Českej republiky (7 %). Na Slovensku máme v absolútnych číslach 2930 obcí, čo je približne o polovicu menej ako v prípade Českej republiky. V posledných rokoch vidíme v rámci európskeho priestoru tendenciu zlučovania obcí s účelom optimalizácie nákladov na ich riadenie. Okrem zlučovania sme svedkami aj spolupráce medzi jednotlivými obcami, či už na fakultatívnej alebo obligatórnej báze. V predmetnej práci sa venujeme primárne hospodáreniu obcí na Slovensku.¹

1.1 Obsah rozpočtu obce

Obecný rozpočet z hľadiska vnútornej štruktúry členíme na tri časti:

- bežný rozpočet,
- kapitálový rozpočet,
- finančné operácie.

1.1.1 Príjmová stránka rozpočtu

Príjmová stránka rozpočtu zahŕňa tri druhy príjmov, ktoré vychádzajú z vyššie zmienenej štruktúry. V rámci tejto štruktúry ich členíme na: bežné príjmy, kapitálové príjmy a príjmy z finančných operácií.

Bežné príjmy:

- vlastné daňové príjmy – zahŕňajú výnosy z miestnych daní a poplatkov. Zákon č. 582/2004 Z.z. O miestnych daniach a miestnom poplatku za komunálne odpady a drobné stavebné odpady zahŕňa:²
 - daň za psa,
 - daň za užívanie verejného priestranstva,

¹ PROVAZNÍKOVÁ, R. *Financovanie miest, obcí a regiónov: teórie a praxe*. 3. vyd. Praha : GRADA Publishing, a.s., 2015. s. 18 – 21. ISBN 978-80-247-5608-0.

² Zákon č. 582/2004 Z.z. o miestnych daniach a miestnom poplatku za komunálne odpady a drobné stavebné odpady.

- daň za predajné automaty,
- daň za ubytovanie,
- daň z nehnuteľností (t.j. daň z pozemkov, daň zo stavieb a daň z bytov a z nebytových priestorov v bytovom dome)
- daň za nevýherné hracie prístroje,
- daň za jadrové zariadenie,
- daň za vjazd a zotrvanie motorového vozidla v historickej časti mesta.

Je potrebné dodať, že jednotlivé miestne dane a poplatky si v rámci vymedzených mantinelov (taxatívne vymenované miestne dane a poplatky, pričom pri niektorých z nich sú zastupované daňové sadzby) stanovuje mesto na fakultatívnom princípe.

- výnos dane z príjmov fyzických osôb – jediná podielová daň v našom systéme (delí sa pomerom 70:30 pre obec : vyšší územný celok) je daň z príjmov fyzických osôb. Táto daň je vyberaná zrážkou.

Výnos dane sa obciam rozdelí podľa nasledovného kľúča:³

- a) „23 % podľa počtu obyvateľov obce s trvalým pobytom na území obce k 1. januáru predchádzajúceho kalendárneho roka, z toho 57 % prepočítaný koeficientom nadmorskej výšky obce,
 - b) 32 % podľa počtu obyvateľov obce s trvalým pobytom na území obce k 1. januáru predchádzajúceho kalendárneho roka prepočítaného koeficientom v závislosti od zaradenia obce do veľkostnej kategórie; veľkostné kategórie obcí a príslušné koeficienty,
 - c) 40 % podľa počtu žiakov (detí, poslucháčov) škôl a školských zariadení zisteného zberom údajov podľa osobitného predpisu a prepočítaného príslušným koeficientom,
 - d) 5 % podľa počtu obyvateľov obce, ktorí dovŕšili vek šesťdesiatdva rokov, s trvalým pobytom na území obce k 1. januáru predchádzajúceho kalendárneho roka“.
- vlastné nedaňové príjmy – patria sem najmä výnosy z majetkového vlastníctva. Prioritne sa majetok využíva v súvislosti s činnosťou obce, t.j.

³ Nariadenie vlády Slovenskej republiky č. 668/2004 Z. z. o rozdeľovaní výnosu dane z príjmov územnej samosprávy.

na poskytovanie verejných služieb. Obec však môže využívať svoj majetok aj na podnikateľskú činnosť.

- cudzie príjmy – v najväčšej miere sú tvorené bežnými grantmi a transfermi (dotácie zo štátneho rozpočtu na úhradu nákladov preneseného výkonu štátnej správy), patria sem i účelové dotácie z vyššieho územného celku, či príjmy pochádzajúce z fondov Európskej únie. Tieto prostriedky môže obec použiť len s účelom, na ktorý jej boli poskytnuté.

Vo všeobecnosti možno konštatovať, že najväčší podiel na bežných príjmoch obcí majú výnosy dane z príjmov fyzických osôb, ktoré v roku 2016 tvorili 44,5 % z bežných príjmov obcí a druhý najväčší podiel predstavovali dane z nehnuteľností (8,98 %). V prípade dane z nehnuteľností si jej jednotlivé sadzby volia samotné mestá uznesením mestského zastupiteľstva.⁴

Kapitálové príjmy:

Zatiaľ čo bežné príjmy primárne využívame na financovanie bežného chodu mesta, v prípade kapitálového rozpočtu ide skôr o financovanie rozvojových projektov, výstavbu, rekonštrukciu, investície do nových technológií. Kapitálový rozpočet miest je tvorený buď vlastnými, alebo cudzími príjmami. V prípade menších miest tvoria hlavnú časť kapitálových príjmov cudzie príjmy, či už v podobe grantov alebo transferov zo štátneho rozpočtu, prípadne z fondov na to určených. V našich podmienkach najmä z rozvojových fondov Európskej únie.

- vlastné – patria sem príjmy z prevodu majetku obce (konkrétne predaj kapitálových aktív, akcií v rôznych akciových spoločnostiach, či predaj pozemkov a nehmotných aktív), iné investičné prostriedky, ktoré sú zdrojmi príjmov a výnosy z dobrovoľných zbierok (v prípade, že sú určené na investície).
- cudzie – do tejto kategórie zaradíme príjmy od iných subjektov (či už tuzemských, alebo zahraničných), kapitálové granty a transfery poskytnuté na konkrétny investičný účel. Tieto granty a transfery pochádzajú väčšinou z kapitol štátneho rozpočtu (ministerstiev) a Kohézneho fondu. Finančné

⁴ Správa ministerstva financií SR : *Hospodárenie obcí a vyšších územných celkov za rok 2016*, dostupné na: <http://www.finance.gov.sk/Default.aspx?CatID=11460>

prostriedky z Kohézneho fondu môžu čerpať členské štáty Európskej únie, ktorých hrubý domáci produkt nedosahuje 90 % priemeru Európskej únie. Fond je určený na financovanie projektov, ktoré sa týkajú energetickej efektívnosti a tiež oblasti životného prostredia a dopravnej infraštruktúry. V programovom období 2014-2020 je Slovensko oprávnené vyčerpať 15 miliárd eur. Podľa slov vedúceho Zastúpenia Európskej komisie na Slovensku Ladislava Miku Slovensko k 1. máju 2018 vyčerpal len 13 % z tohto objemu. Európska únia ponúka spoluúčasť na projektoch aj prostredníctvom ďalších štrukturálnych fondov (Európsky fond regionálneho rozvoja či Európsky sociálny fond).

Pre ilustráciu, v roku 2016 dosiahli celkové kapitálové príjmy obcí na Slovensku objem 324 miliónov eur, čo predstavuje oproti roku 2015 pokles až o 42,85 %. Dôvodom je najmä pokles tuzemských kapitálových grantov a transferov (až o 53,11 %).⁵

Príjmy z finančných operácií:

Patria sem príjmy plynúce z presunov finančných aktív a pasív. Najčastejšie sú to príjmy zo splátok úverov, pôžičiek, iných finančných výpomocí a prostriedky z nevyčerpaných fondov.

1.1.2 Výdavková stránka rozpočtu

Rovnako ako pri príjmovej stránke rozpočtu, aj na strane výdavkov nájdeme trojité rozdelenie na bežné výdavky, kapitálové výdavky a výdavky vyplývajúce z finančných operácií.

Bežné výdavky

Zabezpečujú činnosť územnej samosprávy s dôrazom na výkon jej pôsobností (hospodárenie s majetkom, správa a údržba miestnych komunikácií, ochrana životného prostredia, zabezpečenie verejného poriadku, sociálna starostlivosť, ochrana kultúrnych a prírodných pamiatok, nakladanie s komunálnym odpadom).

Patria sem aj výdavky v spojení s inou obcou, vyšším územným celkom, prípadne aj výdavky, ktoré vyplývajú z medzinárodných zmluvných vzťahov. Vzájomná bilancia bežných príjmov a bežných výdavkov tvorí bežný rozpočet obce. Táto bilancia musí byť

⁵ Správa ministerstva financií SR : *Hospodárenie obcí a vyšších územných celkov za rok 2016*, dostupné na: <http://www.finance.gov.sk/Default.aspx?CatID=11460>

prebytková alebo vyrovnaná. Dôvodom je najmä skutočnosť, že prípadné krytie straty bežného rozpočtu z kapitálových príjmov, rezervných fondov alebo úverových zdrojov by nereflektovalo reálne možnosti bežného chodu mesta a z dlhodobého hľadiska by boli tieto bežné výdavky neudržateľné. V Českej republike je však krytie straty bežného rozpočtu kapitálovými príjmami umožnené.

Schodok bežného rozpočtu sa v našich podmienkach pripúšťa len v dvoch prípadoch:

- ak je krytý prostriedkami rezervného fondu (v prípade likvidácie škôd spôsobených mimoriadnou udalosťou alebo živelnou pohromou),
- pri použití účelových dotácií zo štátneho rozpočtu alebo z Európskej únie, ktoré neboli vyčerpané v minulých rozpočtových rokoch a je možné ich čerpať aj v aktuálnom rozpočtovom roku.⁶

Kapitálové výdavky

Financujú sa nimi investičné potreby obce schválené v koncepcii rozvoja obce. Patria sem aj tzv. kapitálové transfery, čiže dotácie vlastným organizáciám, ktoré mesto alebo obec zriadila, tiež dotácie iným právnickým a fyzickým osobám. Tieto dotácie musia plniť konkrétny investičný zámer vo verejnom záujme.

Kapitálový rozpočet nemusí byť zo zákona prebytkový alebo vyrovnaný. Jeho záporný výsledok sa však v prípade, že je financovaný návratnými peňažnými zdrojmi, premietne do celkového dlhu obce, ktorého kritické hodnoty stanovuje legislatíva (viac v kapitole 1.4). Prípadný schodok kapitálového rozpočtu môže byť okrem návratných peňažných zdrojov krytý aj prostriedkami z rezervných fondov.

Výdavkové finančné operácie

Pochádzajú z transakcií s finančnými aktívami a pasívami. Napríklad prijaté pôžičky, návratné výpomoci finančného charakteru a taktiež splácanie istiny. Prípadne vyrovňovanie schodku bežného a kapitálového rozpočtu.⁷

Je potrebné podotknúť, že príjmové a výdavkové finančné operácie nie sú priamou súčasťou príjmov a výdavkov rozpočtu obce. V konečnom dôsledku však majú vplyv na

⁶ §12 zákona č. 583/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy

⁷ KONEČNÁ VEVRKOVÁ, I. *Rozpočet obce a vyššieho územného celku*. 1. vyd. Bratislava : Wolters Kluwer, 2017. s. 36-40. ISBN 978-80-8168-700-6.

celkový výsledok hospodárenia, keďže prípadné negatívne saldo finančných operácií je kryté predovšetkým z bežného rozpočtu.

1.1.3 Mimorozpočtové hospodárenie obce – peňažné fondy

Obec je povinná vytvárať rezervný fond z prebytku rozpočtu v minimálnej miere 10 % prebytku predchádzajúceho rozpočtového roka. Mestské zastupiteľstvo sa môže uznieť aj na vyššej miere tvorby rezervného fondu. Prostriedky rezervného fondu možno použiť len na financovanie kapitálových výdavkov, resp. výdavkových finančných operácií.

Zostatky týchto peňažných fondov na konci rozpočtového roka neprepadnú, ich použitie je vždy naviazané na rozhodnutie obecného zastupiteľstva. Ak mesto v predchádzajúcom rozpočtovom roku nevyčerpalo účelovo určené prostriedky zo štátneho rozpočtu, prípadne z Európskej únie a ich použitie je možné aj v aktuálnom rozpočtovom roku, tieto prostriedky nemožno použiť na tvorbu peňažných fondov.⁸

Okrem rezervného fondu môže obec vytvoriť na fakultatívnej báze aj iné peňažné fondy. Napríklad fond na rozvoj kultúry, športu alebo bývania. Mesto Bratislava vytvorilo fond statickej dopravy, ktorý slúži primárne na spolufinancovanie výstavby nových parkovacích miest.⁹

1.1.4 Rozpočtové a príspevkové organizácie

Podľa § 21 a § 22 zákona č. 523/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách verejnej správy je **rozpočtová organizácia** právnická osoba zriaďovateľa (v našom prípade obce). Svojimi príjmami a výdavkami je priamo napojená na rozpočet obce. Hospodári s rozpočtovými prostriedkami obce a s prostriedkami prijatými od iných subjektov. Zostavuje rozpočet príjmov a výdavkov. Rozpočtová organizácia môže prekročiť limit plánovaných výdavkov, ale len o prostriedky, ktoré prijala na základe darovacej zmluvy od iných subjektov alebo o prijaté dotácie a granty či prostriedky získané z kladného rozdielu medzi výnosmi a nákladmi.

Rovnaký zákon definuje i **príspevkovú organizáciu**. Aj tá je právnickou osobou, ktorej menej ako 50 % výrobných nákladov kryjú tržby. Na rozpočet obce je napojená, tak ako to vyplýva z jej názvu, príspevkom. Hospodári na základe svojho rozpočtu prostredníctvom nákladov, výnosov a výsledku hospodárenia (toto platilo do 31.12.2017).

⁸ § 15 a § 16 zákona č. 583/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy.

⁹ Záverečný účet hlavného mesta SR Bratislavy za rok 2016 a hodnotiaca správa za rok 2016. Dostupné na: http://www.bratislava.sk/assets/File.ashx?id_org=700000&id_dokumenty=11054332

Od 1. januára 2018 aj príspevková organizácia musí zostavovať svoj rozpočet z príjmov a výdavkov. Okrem príspevku z rozpočtu obce (zriaďovateľa) zahŕňa jej rozpočet aj prijaté prostriedky od iných subjektov. Na konci rozpočtového roka vykoná príspevková organizácia s rozpočtom zriaďovateľa zúčtovanie. V prípade, že za bežný rozpočtový rok skončí príspevková organizácia v strate, vyrovnať ju môže buď z rezervného fondu, alebo zo zisku po zdanení (maximálne do dvoch rozpočtových rokov, ktoré nasledujú po danom roku). V prípade, že nepríde k uhradeniu straty, zriaďovateľ je povinný zrušiť ju do konca nasledujúceho roku po roku, keď mala byť uhradená predmetná strata.

1.2 Prístupy k rozpočtovaniu

Obce pracujú v podmienkach rozpočtového obmedzenia, keďže príjmová stránka (bežného) rozpočtu je vo veľkej miere daná. Na druhej strane sa musia snažiť uspokojovať potreby obyvateľstva, ktoré tlačia výdavky stále vyššie. Na zosúladenie príjmovej a výdavkovej časti do konkrétnej rozpočtovej podoby využívame viacero metód.

1.2.1 Indexová metóda

Inými slovami nazývame túto metódu inkrementálne rozpočtovanie. Patrí medzi tradičné spôsoby, akými zostavujeme rozpočet. Základom tejto metódy je súčasný rozpočet, ktorý modifikujeme vďaka indexom. Tie predstavujú odhadované odchýlky od súčasného stavu. Jedným z hlavných determinantov vplývajúcich na zmenu pridelených zdrojov rozpočtu je inflácia (prípadne deflácia), ale aj legislatívne či demografické zmeny (napríklad zníženie/zvýšenie počtu žiakov a potreba redukcie/navýšenia počtu tried v školských zariadeniach).

Tento systém rozpočtovania však zachováva status quo v podobe cielenia výdavkov a pružne nereaguje na zmeny v preferenciách občanov. Jeho hlavným nedostatkom je práve chýbajúca orientácia na občana.

1.2.2 Fixné stanovenie limitu rozpočtu

Nesúvisí priamo so žiadnou metódou, ale v celkovom objeme stanovuje maximálny strop výdavkov. Obec si môže v rámci rozpočtu vyčleniť určitý balík finančných prostriedkov, prostredníctvom ktorých zabezpečí vybrané služby cez svoje rozpočtové organizácie alebo cez externé firmy. Oveľa efektívnejšie, ako financovanie jednotlivých nákladových položiek, sa v tomto prípade javí poskytovanie paušálnej čiastky. Daná organizácia si potom môže flexibilnejšie presúvať prostriedky z prebytkových položiek do schodkových.

1.2.3 Prístup nulovej základne

Je jedným z foriem výkonnostného rozpočtovania. Je dopytovo orientovaný. Uplatnený bol v 80. rokoch v USA, konkrétne vo Wilmingtone. Aaron Wildavsky (2002) o tomto prístupe hovorí: „*Všetky predpokladané aktivity (výdavky) rozdelíme do kompaktných jednotiek, aby ich bolo možné ľahko riadiť. Po dôkladnom preskúmaní zostavíme definitívne poradie jednotiek, bez ohľadu na limitované zdroje. Ak naše zdroje nestačia na pokrytie všetkých jednotiek, potom jednotku s najnižšou prioritou nefinancujeme.*“¹⁰

Tento prístup je skutočne komplexný, na druhej strane aj veľmi časovo a personálne náročný, čiže nákladný. Odporúča sa jeho aplikovanie na služby, ktoré čelia častým zmenám dopytu.

1.2.4 Výkonové rozpočtovanie

Nepozera sa len na efektívne a hospodárne využitie verejných zdrojov, ale dôraz kladie aj na dosahovanie cieľov. Na jednej strane táto metóda zohľadňuje poskytnutie zdrojov a na druhej strane definuje konkrétne ciele. Zdroje nie sú pridelované primárne do jednotlivých prvkov rozpočtovej skladby, ale sú alokované priamo na konkrétne činnosti. **Provazníková, R. (2005)** však upozorňuje na hrozbu, že tento typ rozpočtovania kladie väčší dôraz na efektívne zabezpečenie danej činnosti, ako na to, či je uskutočnenie tejto činnosti reálne opodstatnené.

1.2.5 Programové rozpočtovanie

Na Slovensku je od roku 2009 povinnou súčasťou rozpočtov subjektov verejnej správy. Je súčasťou rozpočtu nasledujúceho rozpočtového roka a tiež aj výhľadu na ďalšie dva roky po nasledujúcom rozpočtovom roku.

Patrí medzi výkonnostné rozpočtovanie, čiže presúva pozornosť od analýzy vstupov ku konkrétnym aktivitám. Takéto typy rozpočtovania majú svoje korene v súkromnom sektore. Plánované ciele rozdeľuje na hlavné programy, podprogramy a prvky. Zostavuje sa kľzavým spôsobom, t.j. nadväzuje na už uskutočnené ciele.

Prvou fázou programového rozpočtovania je analýza súčasných aktivít, na ktorú nadväzuje vytvorenie konkrétnych programov. Môžeme to demonštrovať na jednoduchom

¹⁰ WILDAVSKY, A. *Budgeting. A comparative Theory of Budgetary Processes*. New Brunswick : Transaction Publishers, 2002. S. 204. ISBN 0-88738-073-5.

príklade. Mesto si stanoví cieľ, že chce byť atraktívnejšie pre mladé rodiny s deťmi. K jeho naplneniu sa snaží dostať cez výstavbu nájomných bytov, zväčšenie kapacity a dostupnosti materských a základných škôl, či centier voľného času. Všetky tieto činnosti sledujú jediný cieľ: byť atraktívnejší pre mladé rodiny s deťmi.

Zostavovanie programového rozpočtu je relatívne časovo a personálne náročné, preto od roku 2014 môže obec, ktorá má do 2000 obyvateľov prijať uznesenie o neuplatnení programového rozpočtovania. U našich západných susedov je zostavovanie programových rozpočtov obcí len na fakultatívnom princípe.¹¹

1.2.6 Rodovo citlivé rozpočtovanie

Vo svojej prvotnej fáze sa rodovo citlivé rozpočtovanie zameriavalo len na presadzovanie princípu rovnosti žien a mužov. Z hľadiska rozpočtovania ide o analýzu verejných rozpočtov z pohľadu genderových dopadov. V ďalšej fáze sa rozširuje rodové hľadisko aj na iné uhly možnej diskriminácie, či už na základe etnicity, rasy, náboženstva, sexuálnej orientácie alebo zdravotného hľadiska – komunitné rozpočtovanie. Výzva k implementácii genderového a komunitného rozpočtovania je zakotvená v druhom a treťom článku Amsterdamskej zmluvy a v Európskej charte za rovnosť žien a mužov na úrovni života v mestách a obciach.

Spoluautorka analytickej štúdie *Rodovo citlivé rozpočtovanie na národnej a regionálnej úrovni* **Kováč-Gerulová** hovorí, že v prípade rodovo citlivého rozpočtovania na miestnej úrovni je nutné brať do úvahy stupeň fiškálnej decentralizácie. Keď má miestna samospráva dostatok originálnych kompetencií, potom dokáže efektívne využívať rodovo citlivé rozpočtovanie, nakoľko má oproti väčším samosprávnym jednotkám výhodu, že dokáže lepšie zohľadňovať preferencie a hodnotovú orientáciu jednotlivých buniek spoločnosti.¹²

1.3 Rozpočtová klasifikácia

Rozpočtová klasifikácia, inými slovami rozpočtová skladba, triedi a štandardizuje prezentáciu príjmových a výdavkových operácií subjektov verejnej správy. Jej aplikácia je

¹¹ KONEČNÁ VEVERKOVÁ, I. *Rozpočet obce a vyššieho územného celku*. 1. vyd. Bratislava : Wolters Kluwer, 2017. s. 14. ISBN 978-80-8168-700-6.

¹² KOVÁČ-GERULOVÁ, L. *Rodovo citlivé rozpočtovanie na národnej a regionálnej úrovni* [elektronický zdroj]. Bratislava, 2011, s. 93. [cit. 2018-03-07]. Dostupné na: https://www.gender.gov.sk/wp-content/uploads/2012/06/GB_final_tlac2.pdf

záväzná pre všetky subjekty verejnej správy zostavujúce svoj rozpočet na tri nasledujúce rozpočtové obdobia.

Rozpočtová klasifikácia je tvorená druhovou, organizačnou, ekonomickou a funkčnou klasifikáciou. Prvé tri klasifikácie vychádzajú z opatrenia Ministerstva financií Slovenskej republiky, funkčnú klasifikáciu ustanovuje vyhláška Štatistického úradu Slovenskej republiky.

Pod **druhovou klasifikáciou** rozumieme trojmiestny kód, ktorý predstavuje druh konkrétneho rozpočtu verejnej správy. Rozpočet obce sa začína číslom 8, pričom kód 881 identifikuje rozpočet obce a zároveň rozpočtové organizácie, ktoré obec zriadila. Pod kódom 882 nájdeme rozpočty príspevkových organizácií obce. **Organizačná klasifikácia** umožňuje identifikovať operácie rozpočtových kapitol a štátnych fondov. **Ekonomickú klasifikáciu** tvorí podpoložka, položka, kategória a hlavná kategória. Dovedna ide o šesťmiestny kód. Hlavná kategória slúži na makroekonomické porovnávanie príjmov alebo výdavkov.¹³

Funkčná klasifikácia identifikuje len výdavkové operácie na základe medzinárodného štandardu COFOG. Pozornosť sa v tomto prípade nesústreďuje na subjekt, ktorý realizuje predmetné výdavky, ale na ich funkciu. Funkčnú klasifikáciu tvorí päťmiestny kód a má štyri úrovne – oddiel, skupinu, triedu a podtriedu.¹⁴

1.4 Rozpočtové obmedzenia

Celkový dlh obce je dôležitým determinantom vo vzťahu k možnosti používania návratných zdrojov financovania. Tie sa v prípade obcí môžu využívať výlučne na krytie kapitálových výdavkov. Kritickou hodnotou vo vzťahu k možnosti používania návratných zdrojov financovania je:

- **celková suma dlhu obce v objeme 60 % zo skutočných bežných príjmov obce v predchádzajúcom rozpočtovom roku.** Po prekročení tejto hodnoty nie je možné prijať návratné zdroje financovania.

Pod pojmom celkový dlh obce, podľa § 17 zákona č. 583/2004 Z. z. rozumieme súhrn záväzkov vyplývajúcich zo splácania istín návratných zdrojov financovania, záväzkov z investičných dodávateľských úverov a

¹³ Opatrenie Ministerstva financií SR č. MF/010175/2004-42. Dostupné na: <http://www.finance.gov.sk/Default.aspx?CatID=7861>

¹⁴ Vyhláška Štatistického úradu SR 257/2014. Dostupné na: <https://www.minedu.sk/data/att/7333.pdf>

ručiteľských záväzkov obce alebo vyššieho územného celku. Do celkového dlhu sa nezapočítavajú niektoré záväzky, ktoré definuje zákon. Sú to úvery z Environmentálneho fondu, Fondu na podporu umenia, prostriedky prijaté na predfinancovanie realizácie spoločných projektov Slovenskej republiky a Európskej únie, či úver zo Štátneho fondu rozvoja bývania na obstaranie nájomných bytov. Do celkového dlhu obce sa nezarátava finančný lízing, ktorý môže de facto skresľovať mieru zadlženia obce (o tom viac v kapitole 3.5).

- a **celková suma ročných splátok týchto návratných zdrojov, investičných dodávateľských úverov a úhrada výnosov z emitovaných komunálnych cenných papierov neprevyšujúca v danom rozpočtovom roku 25 % bežných príjmov vzťahujúcich sa na predchádzajúci rozpočtový rok.** Tieto príjmy sú súčasne znížené o prostriedky poskytnuté v príslušnom rozpočtovom roku z rozpočtu iného subjektu verejnej správy, prostriedky z Európskej únie a o iné prostriedky zo zahraničia alebo prostriedky získané na základe osobitného predpisu. Postup pri získavaní prostriedkov na základe osobitného predpisu rieši Zákon o verejnom obstarávaní.

Podobne ako štát na základe Ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti, ktorý vymedzuje sankčné pásma hlavne pre centrálnu vládnu úroveň, aj obec musí pri prekročení stanovených limitov vykonať určité zákonom stanovené procedurálne postupy, v horšom prípade jej hrozia sankcie.

Ak je celkový dlh obce v pásme od 50 %, ale ešte nedosiahol 58 %, starosta danej obce predkladá miestnemu zastupiteľstvu správu o stave dlhu a opatreniach na jeho zníženie. Okrem toho je povinný o tejto skutočnosti informovať aj Ministerstvo financií SR.

V prípade, že sa celkový dlh obce nachádza v pásme od 58 %, ale ešte nedosiahol 60 %, obec je povinná prijať také opatrenia, aby rozpočet nasledujúceho rozpočtového roka (bežný a kapitálový) bol minimálne vyrovnaný alebo prebytkový. Pre obec to znamená obmedzenie takého druhu výdavkov, ktoré bezprostredne neohrozujú jej chod. V praxi tieto optimalizačné opatrenia môžu zasiahnuť do obmedzenia triviálnych

aktivít, od zrušenia ohňostrojov, cez obmedzenie dotovania miestnych športových klubov, až po zmenu grafikonu mestskej hromadnej dopravy.

Ak celkový dlh obce prekročí hodnotu 60 %, potom na základe Ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti zaplatí obec pokutu 5 % zo sumy celkového dlhu zníženej o 60 % bežných príjmov predchádzajúceho rozpočtového roka.

1.4.1 Ozdravný režim a nútená správa

V 1. odseku § 19 zákona č. 583/2004 Z. z. sa píše:: „*Obec je povinná zaviesť ozdravný režim, ak celková výška jej záväzkov po lehote splatnosti presiahne 15 % skutočných bežných príjmov obce predchádzajúceho rozpočtového roka a ak neuhradila niektorý uznaný záväzok do 60 dní odo dňa jeho splatnosti.*“

Návrh na zavedenie **ozdravného režimu**, predložený starostom obce, musí najskôr prerokovať obecné zastupiteľstvo. Počas trvania ozdravného režimu zohráva dôležitú úlohu **hlavný kontrolór**, ktorý musí schvaľovať všetky finančné operácie obce. Obec môže v ozdravnom režime prijímať návratné peňažné zdroje len so súhlasom Ministerstva financií SR.

Ak vyššie citované skutočnosti pretrvávajú aj po uplynutí lehoty trvania ozdravného režimu alebo obec zamlčala dôvody na aplikáciu ozdravného režimu, potom môže ministerstvo financií zaviesť **nútenú správu**. Po zavedení nútenej správy si musí obec v zákonom stanovenej lehote zriadiť osobitný účet, na ktorý prevedie zostatky zo všetkých účtov (výnimku tvoria prostriedky, ktoré musia byť vedené na samostatných účtoch) a kde plynú všetky peňažné prostriedky počas trvania nútenej správy. Použitie týchto prostriedkov sa viaže na písomný súhlas **núteného správcu**. Obec musí vypracovať krízový rozpočet v trvaní do konca rozpočtového obdobia (ak nútená správa pretrváva aj v nasledujúcom rozpočtovom období, tak vypracúva a schvaľuje krízový rozpočet aj na ďalší rozpočtový rok). **Ak zastupiteľstvo neschváli krízový rozpočet, potom je jeho zostavením poverený nútený správca**. Zároveň musí obec vypracovať aj časový harmonogram, v rámci ktorého pristúpi k splácaniu záväzkov. O zrušení nútenej správy rozhoduje ministerstvo financií v prípade, že v nej už nie je dôvod pokračovať, na základe žiadosti, ktorú mu predloží obec alebo nútený správca.¹⁵

¹⁵ Metodická príručka MF SR o ozdravnom režime a nútenej správe obce, dostupné na: <http://www.finance.gov.sk/Default.aspx?CatID=4617>

Odstrašujúcim príkladom dlhoročného účastníka nútenej správy je bratislavská mestská časť Devín. Tá sa dostala do nútenej správy ešte v roku 2005 a stále v tomto režime zotrúva. O sedem rokov od začiatku nútenej správy sa celkový dlh tejto mestskej časti pohyboval na 13-násobku ročného rozpočtu (záväzky 8 miliónov eur). Na konci roku 2016 sa celkové záväzky vyšplhali už cez 10-miliónovú hranicu. Bez pomoci Bratislavy sa situácia Devína javí ako bezvýchodisková, keďže jeho ročné splátky nepokrývajú ani úroky. Do konca roka 2016 táto mestská časť vyplatila svojim veriteľom (počas celého trvania režimu nútenej správy) len niečo menej ako 120-tisíc eur.¹⁶

1.5 Funkcie rozpočtu miest a obcí

Tvorba rozpočtu subjektov miestnej samosprávy nie je samoučelná a plní tieto funkcie:¹⁷

- **riadiacu** – miestny rozpočet obsahuje finančné vyjadrenie činností, ktoré vykonáva samosprávny celok. Sú v ňom zahrnuté plánované príjmy, výdavky, ktoré potom možno spätne odkontrolovať.
- **propagačnú** – v súčasnosti sú obce (nad 2000 obyvateľov) povinné zostavovať aj programový rozpočet, ktorý je dobrým nástrojom na osvetlenie jednotlivých činností obce. Môže byť nápomocný pri získavaní nenávratných prostriedkov, a to z Kohézneho fondu, iných štrukturálnych fondov EÚ alebo napríklad z fondov nórskeho finančného mechanizmu.
- **demokratickú/autokratickú** – závisí od modelu tvorby rozpočtu. V súčasnosti sme svedkami trendu aplikovania participatívneho rozpočtovania, ktoré dáva možnosť širšiemu spektru obyvateľstva podieľať sa na alokácii (určitej časti) zdrojov. Sedmihradská, L (2015) **oddeľuje participáciu obyvateľstva na rozpočtovom procese a samotné participatívne rozpočtovanie**. V prvom prípade ide o „*obojsmernú komunikáciu medzi verejnosťou a obecnými funkcionármi*“. ¹⁸
Príkladom je napríklad účasť verejnosti na prijímaní rozpočtu a možnosť klásť otázky zastupiteľskému orgánu, zastúpenie občanov (nie obecných

¹⁶ TUNEGA, M. *Päť prípadových štúdií o obciach, ktoré majú skúsenosť s ozdravným režimom či nútenou správou* [elektronický zdroj]. 2014, s. 4 – 9 [cit. 2018-03-12]. Dostupné na: www.ineko.sk/file_download/842/pripadove+studie.pdf

¹⁷ NEUBAUEROVÁ, E. a kol. *Financie územnosprávnych celkov*. 1. vyd. Bratislava : Ekonóm, 2006. s. 179-181. ISBN 80-225-2225-2.

¹⁸ SEMIHRADSKÁ, L. *Rozpočtový proces obcí*. 1. vyd. Praha : Wolters Kluwer, 2015. s.24-27. ISBN 978-80-7478-967-0.

poslancov) v kontrolných komisiách či miestne referendum. Aj keď sa otázky miestneho referenda síce nemôžu priamo týkať obecného rozpočtu, napríklad právoplatne odsúhlasený zákaz hazardu (v Bratislave platí už druhý rok) má výrazný vplyv na príjmovú stránku rozpočtu. Čo sa týka priamo participatívneho rozpočtovania, toto umožňuje, aby sa občan priamo podieľal na alokácii časti verejných zdrojov. Oba druhy participácie majú pozitívny vplyv na zvýšenie dôvery občanov v správu vecí verejných. S dôrazom na aplikáciu občianskej participácie plní rozpočet demokratickú funkciu. Ak sa na jeho tvorbe podieľa malý počet subjektov, potom hovoríme o autokratickej funkcii.

- **integračnú** – súvisí najmä s programovým rozpočtovaním, ktoré si priam vyžaduje zapojenie odborníkov z jednotlivých oblastí, ktorí sú zodpovední za tvorbu parciálnych častí tohto rozpočtu.

2 Cieľ práce, metodika práce a metódy skúmania

Hlavným cieľom práce je zhodnotenie hospodárenia mesta Skalica v časovom horizonte piatich rokov a jeho komparácia s vybranými mestami. Dopracúvame sa k nemu splnením **čiastkových cieľov**. Medzi tieto čiastkové ciele patrí preskúmanie príjmovej a výdavkovej strany bežného rozpočtu, kapitálového rozpočtu a príjmových (výdavkových) finančných operácií. Zameriavame sa aj na dodržiavanie zákonom stanovených rozpočtových obmedzení.

V prvej časti práce vymedzujeme teoretické náležitosti, ktoré sú nevyhnutné pre praktickú analýzu hospodárenia mesta alebo obce. Patrí sem najmä teoretické vymedzenie rozpočtu obce, za nemenej dôležitú považujeme aj problematiku rozpočtového obmedzenia, resp. dlhovej služby, ktorá má rozhodujúci vplyv na možnosť čerpania návratných zdrojov financovania. Zaujímá nás aj metodika, na základe ktorej sú do rozpočtového obmedzenia zahrnuté jednotlivé druhy záväzkov. Informácie sme čerpali z dostupnej literatúry, internetových zdrojov, zákonov, smerníc a usmernení Ministerstva financií Slovenskej republiky.

V druhej časti využívame ex-post analýzu, ktorú ohraničujeme do rámca predchádzajúcich piatich rokov. Tento časový úsek dostatočne indikuje jednotlivé trendy v hospodárení mesta a poskytuje obraz o jednotlivých objemoch príjmovej a výdavkovej stránky rozpočtu. Na základe verejne dostupných údajov plasticky opisujeme dosiahnutý stav a zistené skutočnosti zasadzujeme do širšieho kontextuálneho rámca.

Keďže nepovažujeme za dostatočne významné analyzovať len hospodárenie jedného mesta, do praktickej časti implementujeme analýzu ďalších dvoch miest. Ich výber sme zadefinovali tromi kritériami: počtom obyvateľov, štatútom okresného mesta a objemom ročného výnosu dane z príjmov fyzických osôb.

Zámerne sme vybrali mestá, ktoré majú v porovnaní so Skalicou všetky tieto ukazovatele na podobnej kvantitatívnej úrovni. Vďaka tomu je komparácia jednotlivých parciálnych častí a zároveň aj agregovaných výsledkov hospodárenia týchto sledovaných miest na uspokojivej úrovni. Zistené skutočnosti sme v rámci týchto troch miest podrobili vzájomnému porovnaniu. Sledovali sme hodnoty stavových veličín, ich vývoj v päťročnom horizonte a rôzne pomerové ukazovatele, hovoriace o finančnom zdraví mesta.

Všetky informácie, týkajúce sa hospodárenia sledovaných miest, pochádzajú z verejne dostupných zdrojov. Ich následné spracovanie a implementáciu do grafov sme realizovali prostredníctvom tabuľkového editora.

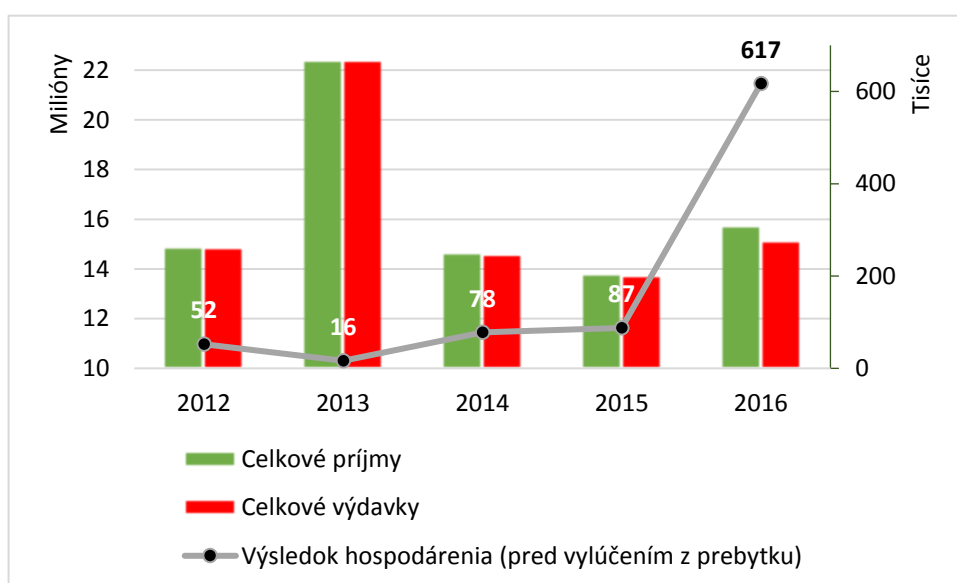
3 Výsledky práce a diskusia

Popri hospodárení mesta Skalica, ako vyplýva už z názvu práce, sme sa venovali aj komparácii výsledkov hospodárenia s inými mestami. Do užšieho výberu sa dostala dvojica miest, ktoré majú podobne ako Skalica charakter okresného mesta a zároveň približne 15-tisíc obyvateľov. Tretím kritériom pri výbere skúmaných miest bol výnos dane z príjmu fyzických osôb. Napokon sme si vybrali Malacký a Levoču.

3.1 Výsledok hospodárenia

Skalica sa nachádza na západnom cípe Slovenska, blízko hraníc s Českou republikou. V posledných rokoch zaznamenala výraznú majetkovú expanziu, mesto sa rozvíjalo najmä vďaka finančným prostriedkom z fondov Európskej únie. Pri prechádzke Skalicou môžeme vidieť zrekonštruované historické centrum a ďalšiu infraštruktúru. Táto transformácia zo „šedého postkomunistického“ mestečka na turistické centrum Záhoria prebiehala postupne a výrazne sa premietla do celkového majetku mesta. Za desať rokov sa hmotný neobežný majetok Skalice takmer zdvojnásobil z 39 mil. eur na 73 mil. eur.

Graf č. 1: Celkové príjmy a výdavky Skalice



Zdroj: Záverečné účty mesta (vlastné spracovanie)

Prvotný pohľad na hospodárske výsledky mesta za posledných päť rokov naznačuje, že Skalica síce nehospodári s výraznejšími prebytkami, ale nachádza sa pravidelne v zelených číslach. Rozpočet mesta vždy atakoval hranicu 16 mil. eur, s výnimkou roku 2013. Vtedy zaznamenal výraznú odchýlku od ostatných rokov, keď príjmy a výdavky presiahli 22 mil. eur. Bol to najmä dôsledok masívnej modernizácie

mesta, primárne z prostriedkov Európskej únie (samozrejme, za povinnej spoluúčasti mesta). Keďže Skalica v prebiehajúcom rozpočtovom roku spravidla použije prebytok z predchádzajúcich rokov, neprichádza k jeho kumulovaniu a aj preto v roku 2013 nedisponovala finančnou rezervou, ktorá by v plnej miere pokryla spoluúčasť na plánovaných projektoch a ich predfinancovanie z vlastných zdrojov. Práve preto nás mimoriadne zaujíma, ako sa mesto vysporiadalo s touto situáciou, najmä s dôrazom na zákonom definované rozpočtové obmedzenie (viac v kapitole 3.5).

Skalica nemá zriadené žiadne príspevkové organizácie. Medzi rozpočtové organizácie zriadené mestom patrí: Základná škola Vajanského, Základná škola Mallého, Základná škola Strážnická, Základná umelecká škola, Materská škola, Zariadenie pre seniorov, Jesénia a Mestská knižnica. Ich hospodárením sa nebudeme jednotlivo zaoberať, keďže je premietnuté v súhrnnom výsledku hospodárenia.

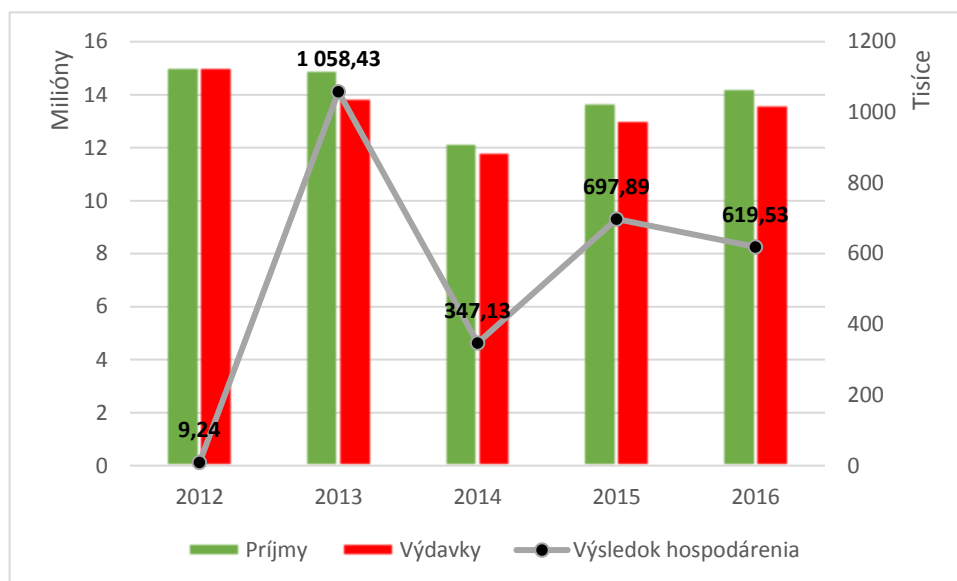
Mesto v minulosti založilo tieto právnické osoby a má v nich majoritný vlastnícky podiel: SMM Skalica, s.r.o, neziskové organizácie: Štíbor mestské centrum, Neinvestičný fond mesta Skalica a Mestský hokejový klub mládeže. Súhrnný objem finančných prostriedkov poskytnutých týmto právnickým osobám v roku 2016 predstavoval 1,43 mil. eur. Z toho 80 757,25 eur pre Štíbor tvoril grant z Ministerstva práce, sociálnych vecí a rodiny.

Podľa fínstat.sk skončila v roku 2016 spoločnosť SMM Skalica v strate 986-tisíc eur, stratu 532-tisíc eur vykázal v roku 2016 aj Štíbor. Okrem týchto právnických osôb má mesto Skalica minoritné majetkové zastúpenie aj v spoločnosti VEPOS (35%), Grafobal Group Golf Resort (20,69 %), Fakultná nemocnica s poliklinikou Skalica (8,7 %) a Bratislavská vodárenská spoločnosť (8,65 %).

Spomedzi fondov mesto povinne vytvára rezervný fond a sociálny fond. V roku 2016 boli prostriedky z rezervného fondu (65 794,77 eur) v plnej miere použité na kapitálové výdavky (rekonštrukcia budov, na základe uznesenia 50/2016). Prostriedky sociálneho fondu (44 197, 9 eur) boli použité na zabezpečenie závodného stravovania. Oba fondy mali k 31.12.2016 nulový zostatok.

Hoci primárne analyzujeme hospodárenie mesta Skalica, pre lepšiu ilustráciu ho porovnávame s hospodárením Malaciek a Levoče. Preto považujeme za potrebné v úvode tejto časti odprezentovať realizované ročné príjmy, výdavky a výsledky hospodárenia aj týchto dvoch miest.

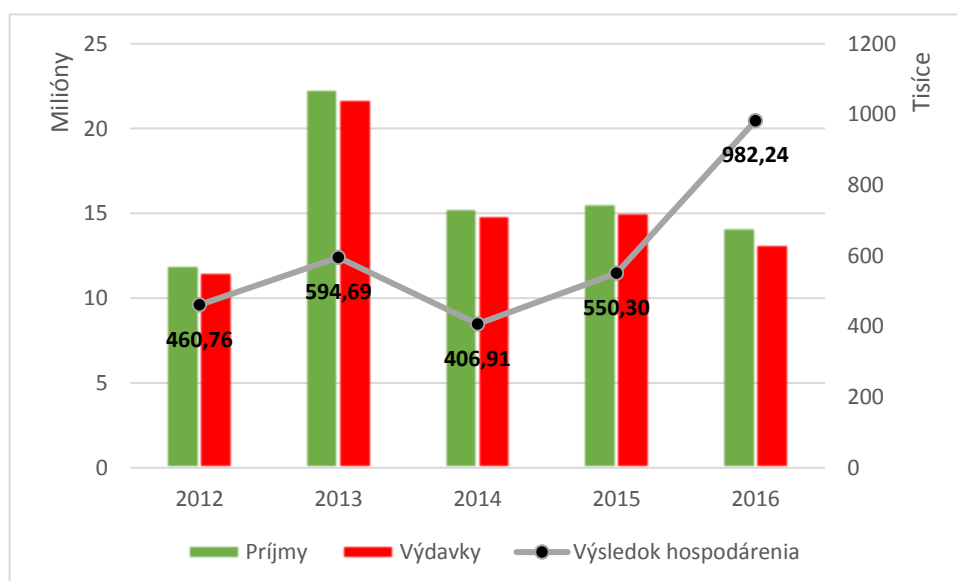
Graf č. 2: Celkové príjmy a výdavky Levoče



Zdroj: Záverečné účty mesta (vlastné spracovanie)

Grafy č. 2 a 3 preukazujú, že vybrané mestá operujú s podobným objemom príjmov ako Skalica. Levoča v rozmedzí posledných piatich rokov nevykazuje výraznejšiu volatilitu v ročnom objeme rozpočtu. Hoci v roku 2012 mala vyrovnané hospodárenie, odvtedy sa pohybovala už štyri razy v kladných číslach (zisk vždy nad 200 tis. eur). Rozpočet Malaciek sa podobá na skalický o to viac, že v roku 2013 vykázal výrazný nárast na príjmovej a tiež aj na výdavkovej strane. V sledovanom období je stále ziskový, v roku 2016 atakoval zisk milión eur.

Graf č. 3: Celkové príjmy a výdavky Malaciek

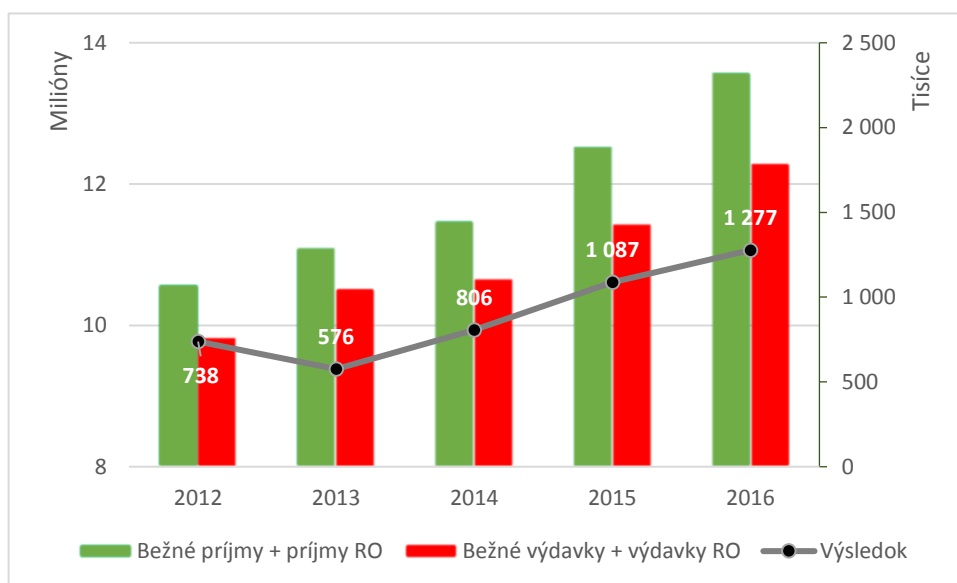


Zdroj: Záverečné účty mesta (vlastné spracovanie)

3.2 Bežný rozpočet

Hoci je bežný rozpočet aj po započítaní príjmov a výdavkov rozpočtových organizácií zriadených mestom Skalica výrazne kladný (graf č. 4), celkový prebytok hospodárenia mesta je vždy rádovo nižší. Pri rozpočtových organizáciách zámerne nerozlišujeme bežné a kapitálové príjmy (výdavky) a uvádzame ich v jednom celku, keďže kapitálové výdavky týchto organizácií oscilujú pravidelne tesne nad nulou alebo sa jej rovnajú.

Graf č. 4: Bežné príjmy a výdavky Skalice



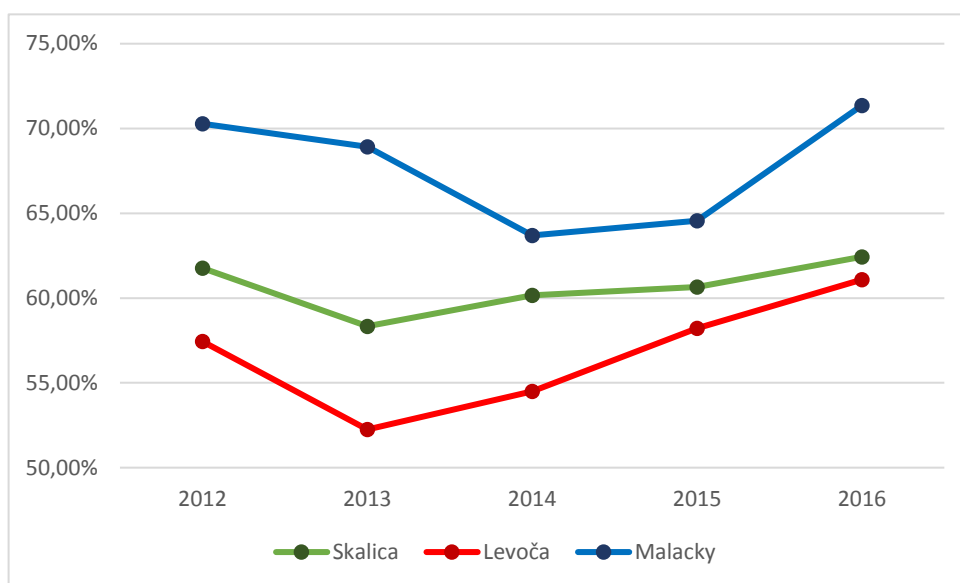
Zdroj: Záverečné účty mesta (vlastné spracovanie)

Kladný výsledok hospodárenia bežného rozpočtu Skalice síce hovorí o dobre nastavených procesoch v spojení s bežným chodom mesta. Na druhej strane, mesto ním vykryva lízingové a úverové splátky. Práve preto sa súhrnný výsledok hospodárenia každoročne významne približuje k nule. Z krátkodobého hľadiska môže preto tento stav negatívne pôsobiť na možnosti ďalšieho rozvoja mesta a do určitej miery znemožňovať jeho vedeniu pružne reagovať na vzniknuté neočakávané udalosti.

3.2.1 Daňové príjmy

Pri pohľade na päťročnú históriu bežného rozpočtu Skalice vidíme 28,5-percentný nárast príjmov v porovnaní so začiatkom sledovaného obdobia. V reálnych číslach to predstavuje rozdiel tri milióny eur. Na tomto konštantnom raste (približne 5 % ročne) sa najvýznamnejšou mierou podieľali rastúce výnosy z dane fyzických osôb, ktoré oproti roku 2012 vzrástli o 1,24 mil. eur. Nárast zaznamenali aj transfery a granty smerujúce do rozpočtu mesta.

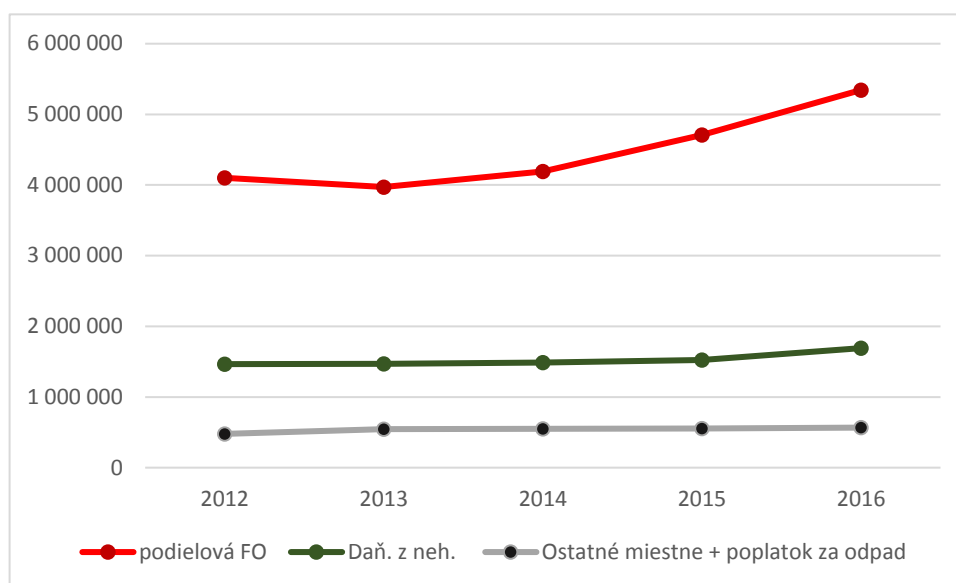
Graf č. 5: Daňové príjmy k bežný príjmom



Zdroj: Závěrečné účty miest (vlastné spracovanie)

Graf č. 5 poukazuje na (ne)závislosť bežného rozpočtu daných miest od daňových príjmov. V prípade Malaciek vidíme v päťročnom horizonte najvyššiu mieru závislosti bežného rozpočtu mesta na tomto druhu príjmov, ktorý tvorí až takmer tri štvrtiny ich bežných príjmov. Najnezávislejším mestom v tomto ukazovateli je zo sledovaných miest Levoča, kde daňové príjmy tvorili na celkových bežných príjmoch v roku 2013 len niečo vyše 50 percent. Avšak odvtedy zaznamenala Levoča spomedzi sledovaných miest najvýznamnejší rast podielu daňových príjmov na bežných príjmoch. Dôvodom bol výraznejší rast výnosu z daňových príjmov (oproti roku 2012 vzrástli až o 27 %), v porovnaní s miernejším rastom nedaňových príjmov. Výnos z jedinej podielovej dane plynúcej do rozpočtov mesta, čiže dane z príjmu fyzických osôb, vzrástol Levoči v porovnaní s rokom 2012 o 1,1 mil. eur. Nedaňové príjmy bežného rozpočtu počas päťročného obdobia vzrástli len minimálne.

Graf č. 6: Daňové príjmy Skalice



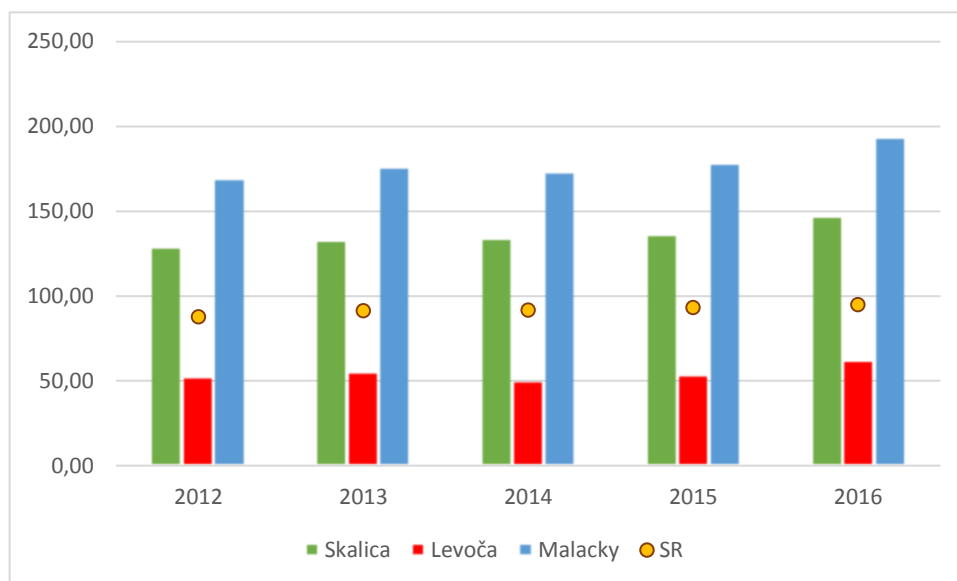
Zdroj: Záverečné účty mesta (vlastné spracovanie)

Ako sme ukázali už vyššie, integrálnu časť bežných príjmov mesta Skalica tvorí daň z príjmu fyzických osôb. Po miernom poklese v roku 2013 zaznamenali na Záhorí nárast výnosu tejto dane až na hodnotu 5,34 miliónov eur.

Druhým najvýznamnejším daňovým príjmom bežného rozpočtu Skalice je daň z nehnuteľnosti. Avšak trend vývoja príjmov dane z nehnuteľnosti má od roku 2012 stagnujúcu úroveň, drží sa približne na konštantnej úrovni 1,5 mil. eur. V rámci dane z nehnuteľnosti má výsadné postavenie daň zo stavieb, ktorá dosiahla v roku 2016 hodnotu 1,41 miliónov eur. Mesto Skalica k 31. decembru 2016 evidovalo na nedoplatkoch dane z nehnuteľností takmer pol milióna eur.

Obce na Slovensku sú správcom tzv. miestnych daní, ktorých predmet je taxatívne vymenovaný zákonom. Avšak jednotlivé mestá majú voľné ruky v tom, ktoré z nich aj reálne implementujú do svojho systému (fakultatívny princíp). V Skalici vyberajú daň za psa, daň za nevýherné hracie prístroje, daň za predajné automaty, daň za ubytovanie a poplatok za komunálny odpad. Ten síce nie je daňou v pravom zmysle slova, ale pre prehľadnosť ho zaradujeme medzi miestne daňové príjmy mesta. V prípade miestnych daní Skalice zohrávajú daňové príjmy za nevýherné hracie prístroje a predajné automaty len marginálnu úlohu (0,11 %).

Graf č. 7: Miestne dane (per capita)

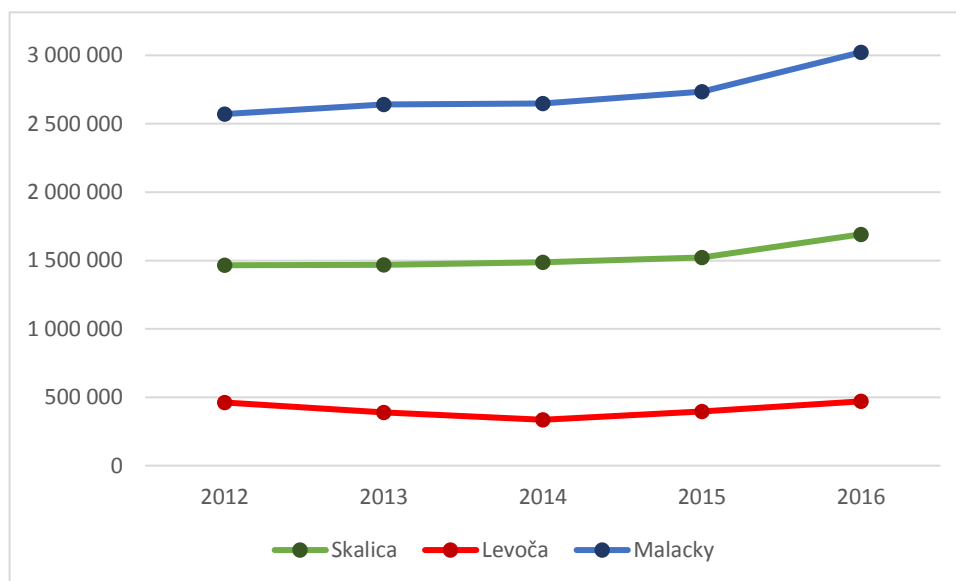


Zdroj: Závěrečné účty miest (vlastné spracovanie)

Výnos z miestnych daní prepočítaný na obyvateľa daného mesta (zahrnutý je i poplatok za komunálny odpad) bol v Malackách v roku 2016 na hodnote 193,20 eur. Toto číslo výrazne prevyšuje slovenský priemer (94,97 eur), pričom je vyššie aj ako pri Levoči a Skalici. Zatiaľ čo sa Skalica drží mierne nad priemerom Slovenska, príjmy Levoče z miestnych daní sú po prepočítaní na obyvateľa hlboko pod ním. Taktiež konštatujeme, že sledované hodnoty v grafe č. 7 zaznamenali za posledných päť rokov len veľmi nevýrazný nárast. V prípade Levoče zostáva tento ukazovateľ takmer nezmenený.

Veľkú úlohu na výraznom naskoku Malaciek pred ostatnými slovenskými mestami zohrávajú daňové príjmy z nehnuteľností. Zatiaľ čo Skalica mala v roku 2016 príjem zo zdanenia nehnuteľností vo výške 1 691 568 eur, do rozpočtu Malaciek pribudli až tri milióny eur. Kompletné údaje za sledované mestá môžeme vidieť na grafe č. 8.

Graf č. 8: Výnos dane z nehnuteľnosti



Zdroj: Záverečné účty miest (vlastné spracovanie)

Daň z nehnuteľnosti sa delí na tri základné druhy (daň z pozemkov, daň zo stavieb a daň z bytov a nebytových priestorov). Vo všetkých troch mestách má najväčší podiel na celkovom výnose dane z nehnuteľnosti daň zo stavieb. Pri analýze sadzby dane zo stavieb zisťujeme, že výrazne nadpriemerné výnosy Malaciek nesúvisia s rozdielnymi sadzbami v porovnaní s Levočou, či Skalicou, ale v rozdielnej celkovej výmere zdaňovaných stavieb a s ich účelom využitia. Vyplýva to zo skutočnosti, že za každý začatý meter štvorcový stavieb na bývanie zaplatí daňovník v Malackách 0,21 eur (každé nadzemné podlažie ho vyjde ešte o dva centy viac). Pre porovnanie, v Skalici je zdaňovaný meter štvorcový stavieb na bývanie 0,265 eurami (nadzemné podlažie ešte o 8 eurocentov viac). Podobná miera zdanenia stavieb je aj v Levoči. Avšak v Malackách pribudlo vlani do rozpočtu až 1,9 mil. eur zo zdanenia stavieb, v Skalici 1,41 mil. eur a v Levoči to bolo len niečo cez 316-tisíc eur.

Najpriepastnejší rozdiel medzi sledovanými mestami je však v objeme výnosu dane z pozemkov. Malacky si v roku 2016 prílepšili o 1,03 mil. eur, čo je v porovnaní so Skalicou o 800-tisíc eur viac a o 900-tisíc eur viac ako v prípade Levoče. Tentoraz už vidíme príčinu aj v líšiacej sa miere zdanenia pozemkov. V Skalici zaplatia za ornú pôdu alebo stavebný pozemok 0,5% zo základu dane, v Malackách je sadzba stanovená až na 1%. Pri zastavaných plochách je miera zdanenia v Malackách 3,75%, v Skalici 2,5% a v Levoči len 0,65%.

Zaujímavé je tiež porovnanie celkového objemu poplatkov za komunálne odpady. Skalica a Malacky môžu každoročne počítať so sumou prevyšujúcou pol milióna eur, v Levoči bol vlani celkový objem poplatkov za komunálne odpady a drobné stavebné odpady len vo výške 264-tisíc eur.

Aj preto nás v žiadnom prípade neprekvapuje, že daňové príjmy majú na celkových bežných príjmoch najmenší podiel v Levoči a najväčší práve v Malackách. Hoci aj tam sme zaznamenali v rozmedzí rokov 2013 až 2015 mierny pokles v prospech nedaňových príjmov, ale v roku 2016 daňové príjmy opäť zaznamenali pomerový rast, ktorého priebeh môžeme vidieť na grafe. č. 5. Pozvoľný rast dôležitosti daňových príjmov na celkových bežných príjmoch vidíme aj v Skalici, ktorú však v poslednom čase začala výrazne dobiehať Levoča.

3.2.2 Nedaňové príjmy, granty a transfery

Medzi nedaňové príjmy, ktoré plynú do rozpočtu mesta Skalica zaraďujeme príjmy z dividend, prenajatých pozemkov, budov a iných priestorov. Potom sem patria aj správne poplatky a prijaté granty a transfery. V roku 2016 prijalo mesto granty a transfery v objeme 3,59 mil. eur. Z toho najvýraznejšiu čiastku tvorili transfery na školstvo a sociálne služby.

Tabuľka č. 1: Nedaňové príjmy a prijaté granty a transfery Skalice

	2012	2013	2014	2015	2016
Nedaňové príjmy	982 372	976 033	772 379	976 971	979 797
Granty a transfery	2 760 148	3 297 833	3 352 489	3 426 908	3 594 866
Spolu	3 742 520	4 273 866	4 124 869	4 403 880	4 574 664

Zdroj: Záverečné účty mesta (vlastné spracovanie)

Nielen v roku 2016, ale aj v ďalších sledovaných obdobiach zostali proporcie medzi nedaňovými príjmami a grantmi (transfermi) relatívne zachované. V rámci grantov a transferov prijalo mesto v rozmedzí piatich rokov vyše 836-tisíc eur z fondov Európskej únie. Financovala sa z nich kompostáreň, cyklotrasa pri rybníkoch a Zlatníckej doline, nemocničný pavilón pre ležiacich a aj environmentálne aktivity či projekty cezhraničnej spolupráce.

3.2.3 Výdavky bežného rozpočtu

Bežné výdavky rozpočtu mesta Skalica sa v priebehu piatich rokov zvýšili o 13,4 %. Po zohľadnení výdavkov rozpočtových organizácií zriadených mestom narástli v porovnaní s rokom 2012 o 25,1 %. Výdavky bežného rozpočtu Levoče v tomto období

vzrástli o 6 %. Na raste bežných výdavkov Skalice sa podieľali všetky jeho hlavné zložky. Najviac oproti roku 2012 vzrástli výdavky rozpočtových organizácií (o 1,8 mil. eur).

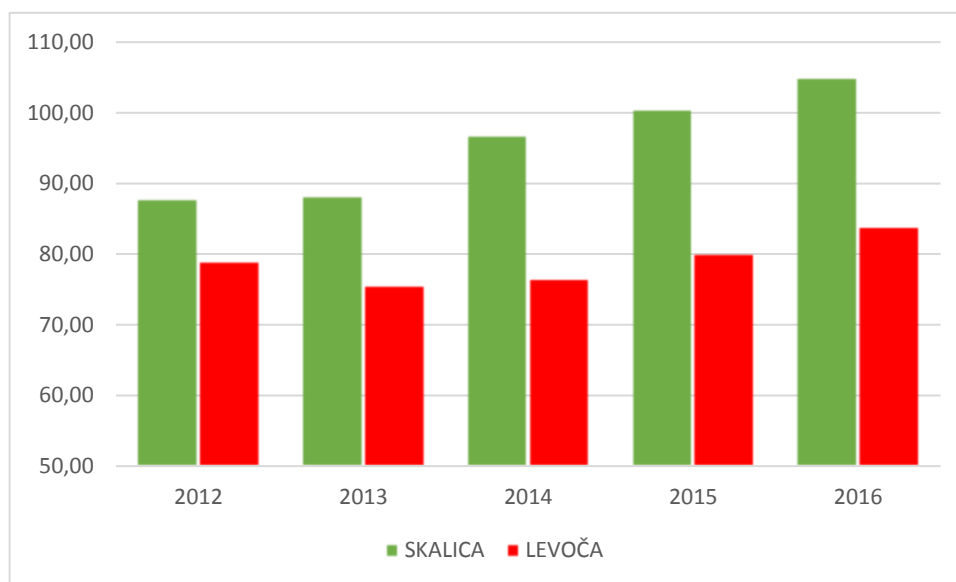
Tabuľka č. 2: Bežné výdavky mesta Skalica vrátane RO zriadených mestom

	2012	2013	2014	2015	2016
Mzdy, platy	972 027	956 506	1 065 107,29	1 095 949,28	1 166 728,67
Poistné	353 823	383 675	408 790,51	437 454,58	446 009,10
Tovary a služby	2 244 593	2 462 015	2 223 916,32	2 313 203,99	2 236 356,00
Bežné transfery	1 149 922	1 241 824	1 108 533,21	1 222 104,40	1 542 580,07
Splácanie úrokov	210 281	243 390	253 466,83	242 631,55	204 605,92
Výdavky RO	4 898 772	5 233 874	5 605 713,57	6 122 699,85	6 696 761,60
Spolu	9 829 418,00	10 521 284,00	10 665 527,73	11 434 043,65	12 293 041,36

Zdroj: Závěrečné účty mesta (vlastné spracovanie)

Zaujímavé je porovnanie výdavkov Skalice a Levoče na mzdy a poistné. Po prepočítaní na jedného obyvateľa boli výdavky na mzdy a poistné v Skalici v roku 2016 takmer 105 eur. V porovnaní s rokom 2012 preto konštatujeme pomerne výrazný nárast o 17 eur na obyvateľa. Rovnaký ukazovateľ je v prípade Levoče na oveľa nižších hodnotách. V roku 2016 tam predstavovali výdavky na mzdy a poistné takmer 84 eur na obyvateľa, čo je len o päť eur viac ako v roku 2012.

Graf č. 9: Mzdové a odvodové výdavky (per capita)



Zdroj: Závěrečné účty miest (vlastné spracovanie)

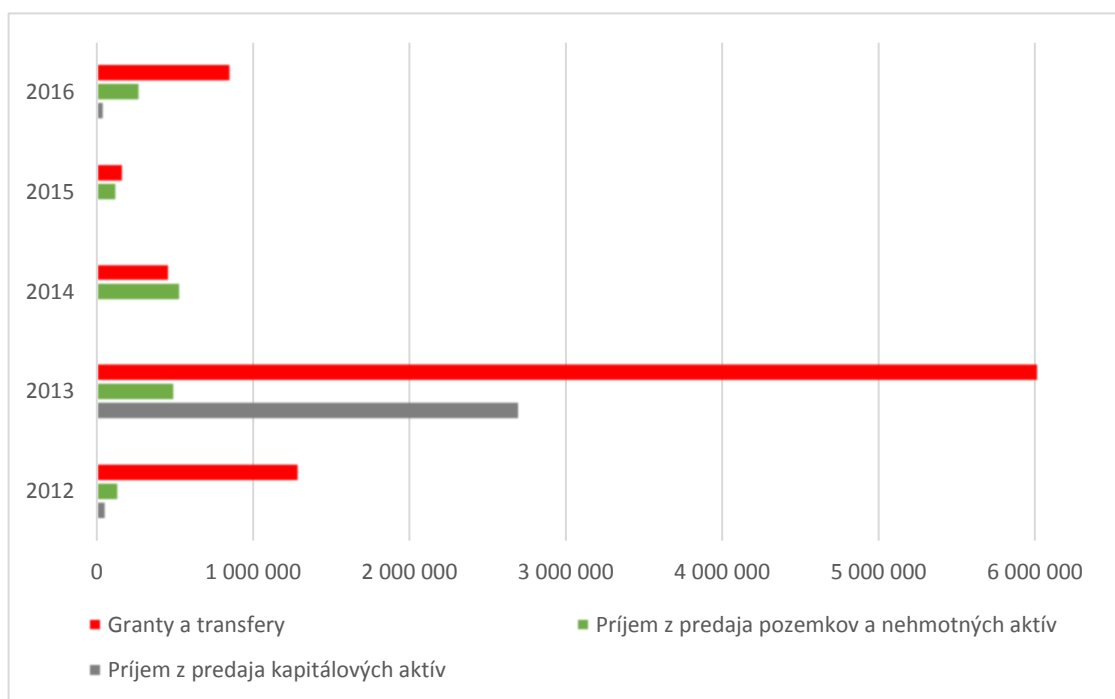
Pomerne vysoké hodnoty vykazujú aj výdavky Skalice na tovary a služby. V porovnaní s Levočou sú tieto výdavky až na úrovni 6,5-násobku. Zahŕňajú prevádzkové

výdavky jednotlivých oddelení mestského úradu (čiže cestovné náhrady, energie, údržbu) a ostatné služby.

3.3 Kapitálový rozpočet

V päťročnom horizonte je súhrnný objem kapitálových príjmov Skalice 13,27 mil. eur. V porovnaní s Malackami to predstavuje o 4,2 mil. eur menej. Levoča za toto obdobie mala kapitálové príjmy ešte o ďalšie 2,2 mil. eur nižšie. Zatiaľ čo v prípade Levoče a Malaciek vykazuje saldo kapitálového rozpočtu záporné hodnoty (3,5 mil. eur, resp. 4,2 mil. eur), saldo skalického kapitálového rozpočtu je kladné (1,39 mil. eur). Vysvetľujeme si to tak, že vyššie príjmy kapitálového rozpočtu Skalice, v porovnaní s výdavkami, súvisia s časovým nesúlalom čerpania a realizácie projektov z minulosti.

Graf č. 10: Kapitálové príjmy Skalice



Zdroj: Záverečné účty mesta (vlastné spracovanie)

Prostriedky z fondov Európskej únie tvorili v období 2012-2016 66 % príjmov kapitálového rozpočtu Skalice. Najvyššiu hodnotu dosiahli v roku 2013 (6,02 mil. eur), keď boli čerpané finančné prostriedky na rekonštrukciu Zariadenia pre seniorov (2,26 mil. eur), rekonštrukciu nemocničného pavilónu pre ležiacich (2,13 mil. eur) a na ďalšie menšie projekty (cyklotrasa, kompostáreň, podpora biodiverzity). V ostatných rokoch dosiahli súhrnnú úroveň neprevyšujúcu jeden milión eur.

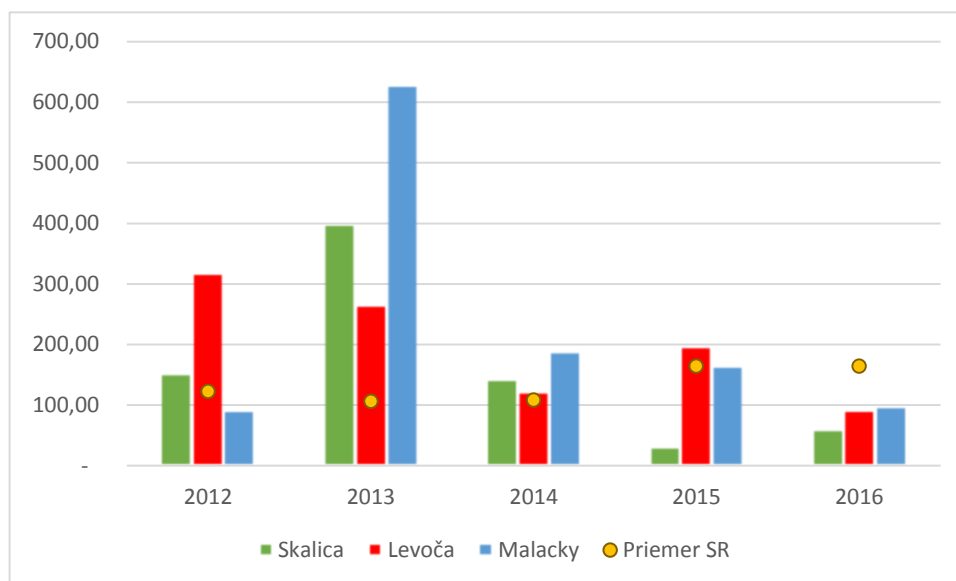
Za povšimnutie stojí výrazný jednorazový nárast príjmov Skalice z predaja kapitálových aktív, ktorý pozorujeme v roku 2013. Dôvodom je predaj nehnuteľnosti, kde sídli základná škola a tiež 4500 m² príľahlých pozemkov do rúk lízingovej spoločnosti BKS-Finance.¹⁹ V tom istom roku bola so spoločnosťou BKS-Finance podpísaná lízingová zmluva znejúca na 25 rokov s tým, že po skončení lízingu sa presunú majetkové práva školy a pozemkov späť do rúk mesta. Predaj školy s príľahlými pozemkami predstavoval sumu 2,7 mil. eur, ale reálne prišlo na účet Skalica 1,7 mil. eur, keďže zostávajúci milión tvoril akontáciu.²⁰

Práve realizované úvery a líziny z tohto obdobia zúžili v nasledujúcich rokoch manévrovací priestor manažmentu samosprávy v oblasti kapitálových výdavkov, keďže musí brať do úvahy dlhovú službu, ktorá ročne na základe metodiky podľa zákona č. 583/2004 Z.z. predstavuje sumu 869-tisíc eur. Do dlhovej služby sa podľa zákona nepočítajú lízingové splátky, ktoré v roku 2016 tvorili vyše 120-tisíc eur. Napriek tomu, že sa mesto nachádza s mierou 6,86 % (ročný objem splátok vydelený celkovými príjmami bežného rozpočtu) hlboko pod zákonnou stanovenou kritickou hranicou, momentálne nevykonáva aktivity, ktoré by potenciálne zvýšili objem ročnej dlhovej služby. Celkovo šlo z rozpočtu mesta v roku 2016 na splátku úrokov a istiny z úverov a lízingov 1,8 miliónov eur. Do tohto čísla sú započítané už aj splátky euroúveru, ktoré nie sú súčasťou zákonom sledovanej dlhovej služby (existuje pre to logické vysvetlenie, keďže euroúver je krytý dotáciami z fondov Európskej únie, pričom riešia len časový nesúlad – preklenovacie obdobie).

¹⁹ Predaj ZŠ Strážnická a príľahlých pozemkov: Kúpna zmluva č. KZN/13/00001. Dostupné na: <https://egov.skalica.sk/FileOutputHttpHandler.ashx?arguments=CDsk0KsvWJbJFK8DP%2bIX0guh%2bWvwwAXd%2faHmzbbU6nE6maN8FIaFhIQOOSTN02qakwckQGz5m0lCc7Tgdr90452rFpTNepCDkg%3d%3d>

²⁰ Leasingová zmluva (ZŠ Strážnická a príľahlé pozemky) č. LZN/13/00001. Dostupné na: <https://egov.skalica.sk/FileOutputHttpHandler.ashx?arguments=CJHrtc2f4FLswoL4vbmOZt4mtbyyw3aUbwcuVSarsegoNA3tbbcqLEPGMynrB%2fWRScGoK14HKs3gupnjTek3X4AomsSAy8k%2bQ%3d%3d>

Graf č. 11: Kapitálové výdavky (per capita)



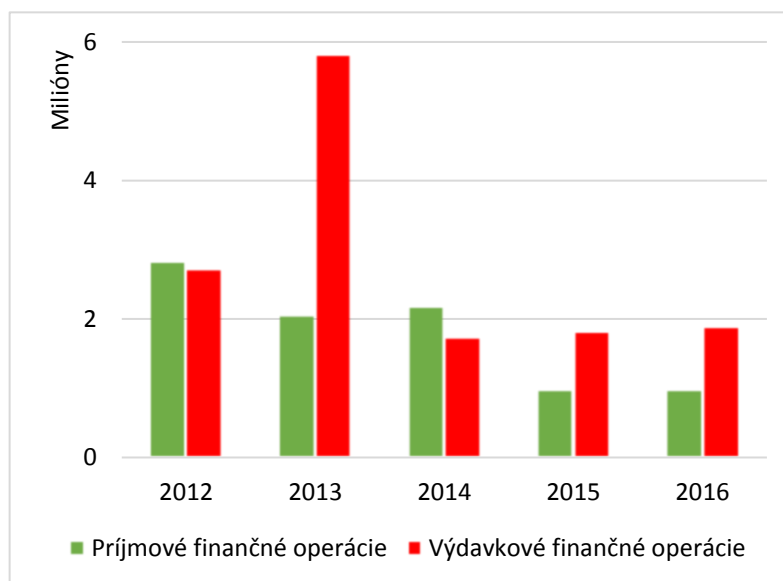
Zdroj: Závěrečné účty miest (vlastné spracovanie)

Kapitálové výdavky prepočítané na jedného obyvateľa tvorili v našich sledovaných mestách v roku 2013 na slovenské pomery nadpriemernú úroveň. Malacky dosiahli zo všetkých najvyššiu hodnotu 626 eur na obyvateľa. Skalica oscilovala na hodnotách blízkyh slovenskému priemeru ešte aj v rokoch 2012 a 2014. Avšak potom vidíme v prípade Skalice výrazný pokles hodnôt tohto ukazovateľa. Nižšie kapitálové výdavky sa v Skalici premietli v roku 2016 aj do výraznejšie kladného výsledku hospodárenia (zisk na úrovni 617 tisíc eur).

3.4 Finančné operácie

Aj v prípade finančných operácií sa musíme špeciálne zastaviť v roku 2013. Vtedy dosiahli finančné operácie Skalice zápornú hodnotu (3,8 mil. eur), ktorá bola vyrovnaná z prebytku bežného rozpočtu (0,58 mil. eur) a kapitálového rozpočtu (3,22 mil. eur). Mesto v tom roku dosiahlo (už po vylúčení z prebytku) vyrovnané hospodárenie.

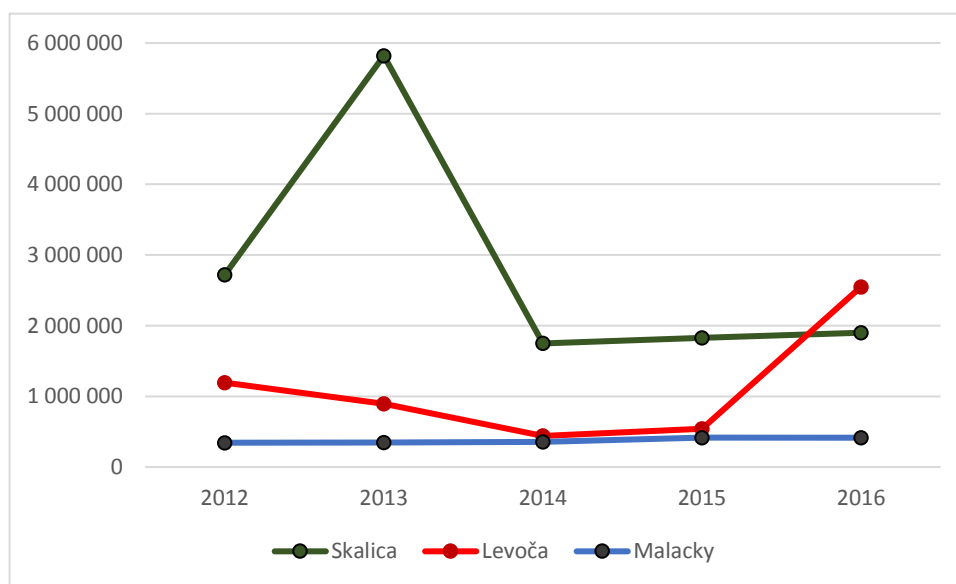
Graf č. 12: Príjmové a výdavkové finančné operácie Skalice



Zdroj: Záverečné účty mesta (vlastné spracovanie)

Príjmové finančné operácie Skalice v inkriminovanom roku tvorili v plnej miere prijaté úvery na prefinancovanie projektov z Európskej únie. Nárast výdavkových operácií v porovnaní s ostatnými rokmi súvisel najmä so splácaním istiny úverov na prefinancovanie projektov z Európskej únie (2,36 mil. eur), vykrytie straty v SMM + navýšenie základného imania tejto spoločnosti (1,4 + 0,33 mil. eur), a zároveň splácanie nového líziingu spolu s platbou akontácie (1,16 mil. eur). V nasledujúcich rokoch sa už výdavkové finančné operácie stabilizovali na hranici atakujúcej dva milióny eur (takmer výlučne ich tvorilo splácanie úverov a lízingov).

Graf č. 13: Výdavkové finančné operácie



Zdroj: Záverečné účty miest (vlastné spracovanie)

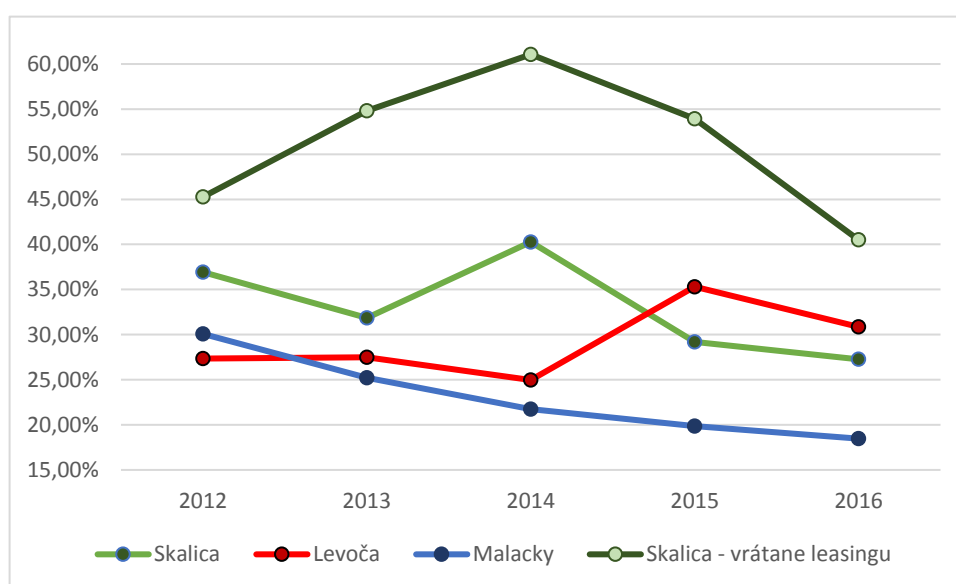
Pravidelné ročné finančné výdavkové operácie Malaciek jednoznačne preukazujú, že toto mesto vynakladá spomedzi našich sledovaných miest najnižšie finančné prostriedky na pravidelné splátky úverov. Skalica bola až do roku 2016 na čele, avšak v tom istom roku ju predbehla Levoča. V jej prípade bol tento náhly nárast výdavkových finančných operácií spôsobený jednorazovým vyrovnaním záväzkov voči PMU.

Záväzky mesta Skalica (čiže potenciálne budúce výdavkové finančné operácie) tvorili k 31. decembru 2016 objem 14,16 mil. eur. Skalica neeviduje záväzky po lehote splatnosti. Oproti začiatku sledovaného obdobia (2012) vzrástli o 560-tisíc eur.

3.5 Rozpočtové obmedzenia v praxi

Pod pojmom rozpočtové obmedzenie rozumieme pomer celkového dlhu mesta k ročným príjmom, pričom jednotlivé prvky celkového dlhu sú definované v § 17 zákona č. 583/2004 Z. z.. O tom sa podrobnejšie zmiňujeme v kapitole 1.4. Aby mohli mestá čerpať návratné zdroje financovania, musia spĺňať zákonný limit tohto pomeru, ktorý je určený na hranici 60 %.

Graf č. 14: Podiel celkového dlhu na bežných príjmoch



Zdroj: Záverečné účty miest (vlastné spracovanie)

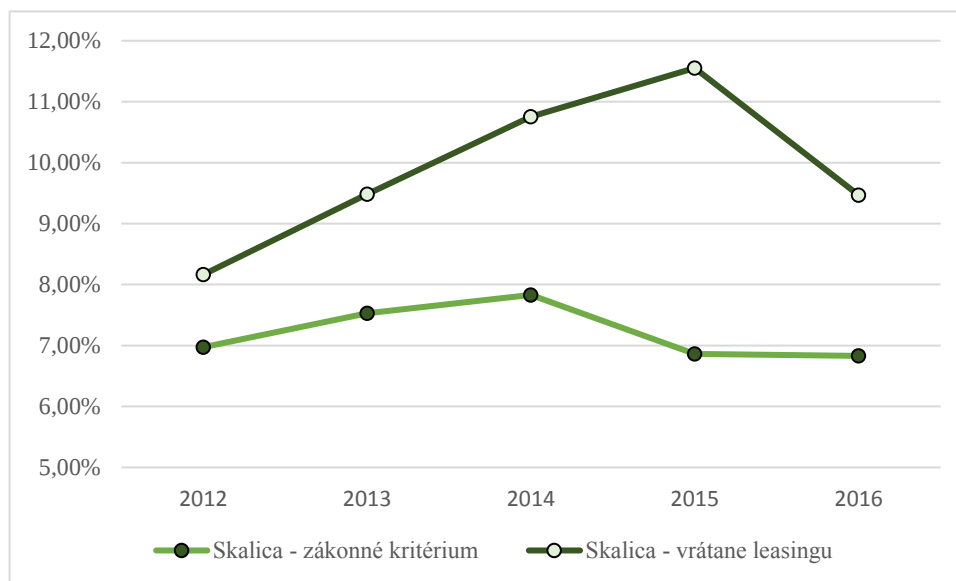
Najlepší výsledok spomedzi sledovaných miest vykazujú Malacky. Nielenže majú najnižšiu hodnotu tohto pomerového ukazovateľa, ale od roku 2012 neustále znižujú percento zadlženia. Najvyššiu mieru zadlženia spočiatku preukazovala Skalica, v posledných dvoch rokoch ju predbehla Levoča.

Keďže zákon nevyžaduje zarátat' do celkového dlhu objem lízingov, môže byť tento ukazovateľ do istej miery skresľujúci. Preto sme sa v prípade Skalice rozhodli analyzovať mieru zadlženia aj po zohľadnení tohto objemu (najvyššia krivka na grafe č.14). Vidíme, že v roku 2013 rástla táto krivka v protiklade s klesajúcim trendom krivky zohľadňujúcej zákonné kritérium. Dôvodom bola už vyššie spomínaná lízingová zmluva (predaj a spätný nákup základnej školy + príľahlých pozemkov). Takýmto spôsobom mesto riešilo v minulosti nedostatok likvidity aj lízingom budovy sídla Stredoeurópskej vysokej školy a Materskej školy L. Svobodu (oba lízingy stále prebiehajú).

Hoci aj tento ukazovateľ má v posledných dvoch sledovaných rokoch klesajúci trend, jeho hodnota v roku 2014 prevyšovala pomyselné zákonom určené kritérium 60 %. Aj takýmto spôsobom môžu mestá skrytým spôsobom financovať svoje potreby.

Druhé kritérium sa týka dlhovej služby, resp. objemu ročných splátok návratných zdrojov financovania (opäť na základe vyššie spomínaného zákona) vydelených objemom ročných bežných príjmov. Tentoraz je kritickou hranicou 25 %.

Graf č. 15: Ročná dlhová služba Skalice



Zdroj: Záverečné účty mesta (vlastné spracovanie)

Finančné zdravie mesta Skalica z pohľadu dlhovej služby je hlboko pod uzákonenou kritickou hodnotou, a to aj po započítaní lízingových splátok. Ak by sme do roku 2013 započítali ešte aj uskutočnenú akontáciu lízingu (jeden milión eur), dostali by sme sa na hodnotu atakujúcu 20 %, čo je stále pod zákonom stanoveným limitom. Súhrnný výsledok hospodárenia Skalice bol v roku 2016 o vyše 450-tisíc eur lepší, ako v roku 2015. Uvedomujeme si, že do hospodárenia mesta vstupuje veľké množstvo faktorov, preto len

štatisticky bezvýznamne konštatujeme, že ročná dlhová služba Skalice sa oproti roku 2015 znížila o 140-tisíc eur.

3.6 Diskusia

Na základe skúmaných skutočností možno konštatovať, že hospodárenie mesta Skalica je v súlade so zákonom určenými mantinelmi. Bežný rozpočet je pravidelne prebytkový, ale veľká časť tohto prebytku je použitá na financovanie dlhovej služby.

Práve úvery a lízingové zmluvy z minulosti do určitej miery zväzujú ruky terajšiemu manažmentu v realizácii ďalších rozvojových projektov. Keďže väčšina spomínaného prebytku bežného rozpočtu je použitá na financovanie dlhovej služby, mesto v konečnom dôsledku dosahuje len veľmi malý zisk, resp. hospodári vyrovnané. Preto nedokáže akumulovať dostatočný objem finančných prostriedkov do rezervného fondu a nedisponuje okamžitou likviditou, v prípade rizika prejavov neočakávaných udalostí.

Takejto situácii čelilo mesto napríklad v roku 2013, keď bolo nútené predat' budovu základnej školy a príslušných pozemkov za 2,7 mil. eur s následným spätným lízingom (viac v kapitole 3.3). Mesto riešilo potrebu likvidity lízingom, aby zabránilo atakovaniu rozpočtového obmedzenia (kapitola 3.5). Predtým takýmto spôsobom mesto realizovalo aj predaj budovy základnej a vysokej školy. Práve tieto skutočnosti nás privádzajú k úvahe, či by nebolo vhodné v rámci výpočtu celkového dlhu za určitých podmienok zakomponovať do zákonom stanoveného kritéria aj niektoré lízingové zmluvy. Najmä také, ktoré svojou povahou de facto supľujú klasický úver.

Čo sa týka celoslovenského porovnania, Skalica dosahuje každoročne nadpriemerný výnos z miestnych daní, na druhej strane, výdavky na tovary a služby predstavujú v Skalici až 6,5-násobok sumy v porovnaní s Levočou.

Skalica zaznamenala v rámci sledovaného päťročného obdobia kladné saldo kapitálového rozpočtu, čo si vysvetľujeme najmä časovým nesúladom čerpania a realizácie projektov z minulosti. Až 66 % príjmov kapitálového rozpočtu Skalice v tomto období tvorili finančné prostriedky z fondov Európskej únie.

Dlhodobo stratová je spoločnosť SMM s.r.o, ktorej jediným vlastníkom je mesto. V roku 2016 vykázala stratu takmer 1 mil. eur a v červených číslach hospodárila aj v minulosti. Je ťarchou pre mestský rozpočet, keďže mesto musí vykrývať stratu buď priamo, alebo prostredníctvom navýšenia základného imania tejto spoločnosti. Z povahy

činností, ktoré spoločnosť vykonáva však vyplýva, že nemá potenciál významne znižovať stratu ani v budúcnosti a bude stále odkázaná na finančné prostriedky poskytnuté mestom. Podľa nášho názoru stojí za zváženie, či by nebola vhodnejšia jej transformácia na rozpočtovú organizáciu zriadenú mestom.

Čo sa týka platobnej disciplíny, Skalica k 31. decembru 2016 nemala evidované žiadne záväzky po splatnosti. Celkový objem záväzkov evidovala na úrovni ročných bežných príjmov (14,16 mil. eur).

Záver

Zvykne sa hovoriť, že z čísiel sa človek nenaje. Táto práca však bola zameraná najmä na analýzu veličín, ktoré sú definované číslami. Celkový majetok mesta, jeho príjmy, výdavky, dlh či výsledok hospodárenia. Všetky tieto kvantitatívne ukazovatele o niečom vypovedajú, najmä ak sú porovnávané v rámci jednotlivých subjektov alebo v rámci určitého časového rámca.

Pri hlbšom skúmaní v nich dokonca vidíme jasný ľudský rukopis. Zoberme si napríklad jednotlivé miestne dane, ktoré sú najskôr definované uznesením mestského zastupiteľstva, potom sú zaplatené daňovníkmi a napokon použité vo forme výdavkov mesta na rôzne účely. Všetky tieto jednotlivé kroky spája činnosť jedného menovateľa – človeka.

Zvolení zástupcovia a ďalšie subjekty konajúce vo verejnom záujme sú povinné narábať s týmito prostriedkami hospodárne, efektívne a účinne. Zámerom tejto práce nebolo skúmanie jednotlivých výdavkových položiek s dôrazom na tieto tri aspekty. Túto kompetenciu má zo zákona danú hlavný kontrolór a Najvyšší kontrolný úrad. My sme sa zamerali na analýzu agregovaných údajov v priestore (porovnanie vybraných miest) a čase (päťročný horizont).

Túto tému sme si vybrali aj s dôrazom na blížiacu sa komunálne voľby a vedomú snahu miestnych politických elít získať svojich voličov na svoju stranu aj vďaka šíreniu rôznych hyperbolizovaných informácií. Veríme, že táto analýza nám poskytne možnosť kriticky reagovať na vyjadrenia tohto druhu, ktorým budeme čeliť a dá nám možnosť vecne a bez emócií argumentovať exaktnými číslami.

V práci sme najskôr teoreticky vymedzili systém fungovania rozpočtu miestnych samospráv. V praktickej časti sme demonštrovali vývoj príjmovej a výdavkovej strany jednotlivých rozpočtov sledovaných miest. Poukázali sme na (ne)závislosť hospodárenia týchto miest od daňových, resp. nedaňových príjmov. Pozreli sme sa na objem čerpaných eurofondov, poskytnuté granty a transfery zo štátneho rozpočtu a neobišli sme ani problematiku rozpočtového obmedzenia. Ak sme zistili odchýlky v trendovom vývoji alebo pri komparácii jednotlivých miest, snažili sme sa vysvetliť ich príčiny.

Ak sa čitateľ tejto práce prepracoval až do jej záveru, nezostáva nám nič iné, len mu v prvom rade poďakovať za pozornosť a vyjadriť nádej, že bola pre neho prínosom.

Zoznam použitej literatúry

Knižná a internetová literatúra:

- 1) PROVAZNÍKOVÁ, R. *Financovanie měst, obcí a regionů : teorie a praxe*. 3. vyd. Praha : GRADA Publishing, a.s., 2015. 288 s. ISBN 978-80-247-5608-0.
- 2) Správa ministerstva financií SR : *Hospodárenie obcí a vyšších územných celkov za rok 2016*, dostupné na:
<http://www.finance.gov.sk/Default.aspx?CatID=11460>
- 3) KONEČNÁ VEVERKOVÁ, I. *Rozpočet obce a vyššieho územného celku*. 1. vyd. Bratislava : Wolters Kluwer, 2017. 152 s. ISBN 978-80-8168-700-6.
- 4) WILDAVSKY, A. *Budgeting. A comparative Theory of Budgetary Processes*. New Brunswick : Transaction Publishers, 2002. 403 s. ISBN 0-88738-073-5.
- 5) KOVÁČ-GERULOVÁ, L. *Rodovo citlivé rozpočtovanie na národnej a regionálnej úrovni* [elektronický zdroj]. Bratislava, 2011, 154 s. [cit. 2018-03-07]. Dostupné na: https://www.gender.gov.sk/wp-content/uploads/2012/06/GB_final_tlac2.pdf
- 6) Opatrenie Ministerstva financií SR č. MF/010175/2004-42. Dostupné na:
<http://www.finance.gov.sk/Default.aspx?CatID=7861>
- 7) Vyhláška Štatistického úradu SR 257/2014. Dostupné na:
<https://www.minedu.sk/data/att/7333.pdf>
- 8) Metodická príručka MF SR o ozdravnom režime a nútenej správe obce, dostupné na: <http://www.finance.gov.sk/Default.aspx?CatID=4617>
- 9) TUNEGA, M. *Päť prípadových štúdií o obciach, ktoré majú skúsenosť s ozdravným režimom či nútenou správou* [elektronický zdroj]. 2014, 21 s. [cit. 2018-03-12]. Dostupné na:
www.ineko.sk/file_download/842/prípadové+štúdie.pdf
- 10) SEDMIHRADSKÁ, L. *Rozpočtový proces obcí*. 1. vyd. Praha : Wolters Kluwer, 2015. 180 s. ISBN 978-80-7478-967-0.
- 11) NEUBAUEROVÁ, E. a kol.: *Financie územnosprávnych celkov*. 1. vyd. Bratislava : Ekonóm, 2006. 315 s. ISBN 80-225-2225-2.

Zákony, záverečné účty, výročné správy a zmluvy:

- 12) Zákon č. 583/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy
- 13) Zákon č. 523/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách verejnej správy

- 14) Zákon č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení
- 15) Zákon č. 582/2004 Z. z. o miestnych daniach a miestnom poplatku za komunálne odpady a drobné stavebné odpady
- 16) Ústavný zákon č. 493/2011 Z. z. o rozpočtovej zodpovednosti
- 17) Nariadenie vlády Slovenskej republiky č. 668/2004 Z. z. o rozdeľovaní výnosu dane z príjmov územnej samosprávy.
- 18) Záverečný účet mesta Skalica za rok 2012. Dostupné na:
https://www.skalica.sk/modules/file_storage/download.php?file=bad35b5b|12
- 19) Záverečný účet mesta Skalica za rok 2013. Dostupné na:
https://www.skalica.sk/modules/file_storage/download.php?file=b0369cf5|13
- 20) Záverečný účet mesta Skalica za rok 2014. Dostupné na:
https://www.skalica.sk/modules/file_storage/download.php?file=d2058161|14
- 21) Záverečný účet mesta Skalica za rok 2015. Dostupné na:
https://www.skalica.sk/modules/file_storage/download.php?file=7fa08864|111
- 22) Záverečný účet mesta Skalica za rok 2016. Dostupné na:
https://www.skalica.sk/modules/file_storage/download.php?file=eb0b6e62|152
- 23) Výročná správa mesta Levoča za rok 2012. Dostupné na:
http://www.levoca.sk/download_file_f.php?id=590602
- 24) Výročná správa mesta Levoča za rok 2013. Dostupné na:
http://www.levoca.sk/download_file_f.php?id=620384
- 25) Výročná správa mesta Levoča za rok 2014. Dostupné na:
http://www.levoca.sk/download_file_f.php?id=712045
- 26) Výročná správa mesta Levoča za rok 2015. Dostupné na:
http://www.levoca.sk/download_file_f.php?id=766660
- 27) Výročná správa mesta Levoča za rok 2016. Dostupné na:
http://www.levoca.sk/download_file_f.php?id=912566
- 28) Správa o hospodárení mesta Levoča za rok 2016. Dostupné na:
http://www.levoca.sk/download_file_f.php?id=829954
- 29) Záverečný účet mesta Malacky za rok 2012. Dostupné na:
http://www.malacky.sk/docs/rozpocet/zaverecny_ucet_2012.pdf
- 30) Záverečný účet mesta Malacky za rok 2013. Dostupné na:
http://www.malacky.sk/docs/rozpocet/zaverecny_ucet_2013.pdf
- 31) Záverečný účet mesta Malacky za rok 2014. Dostupné na:
http://www.malacky.sk/docs/rozpocet/zaverecny_ucet_2014.pdf

- 32) Záverečný účet mesta Malacky za rok 2015. Dostupné na:
http://www.malacky.sk/docs/rozpocet/zaverecny_ucet_2015.pdf
- 33) Záverečný účet mesta Malacky za rok 2016. Dostupné na:
http://www.malacky.sk/docs/rozpocet/zaverecny_ucet_2016.pdf
- 34) Záverečný účet hlavného mesta SR Bratislavy za rok 2016 a hodnotiaca správa za rok 2016. Dostupné na:
http://www.bratislava.sk/assets/File.ashx?id_org=700000&id_dokumenty=11054332
- 35) Východiskové štatistické údaje a rozpočtované podiely obcí a VÚC na výnose z dani z príjmu FO pre rok 2016. Dostupné na:
<http://www.finance.gov.sk/Default.aspx?CatID=10509>
- 36) VZN mesta Skalica č. 4/2012 o miestnych daniach a miestnom poplatku
- 37) VZN mesta Malacky č. 9/2015 o miestnych daniach a miestnom poplatku
- 38) VZN mesta Levoča č. 20/2015 o miestnych daniach a miestnom poplatku
- 39) Predaj ZŠ Strážnická a príľahlých pozemkov: Kúpna zmluva č. KZN/13/00001.
Dostupné na:
<https://egov.skalica.sk/FileOutputHttpHandler.ashx?arguments=CDsk0KsvWJbJFK8DP%2bIX0guh%2bWvwwAXd%2faHmzbbU6nE6maN8FIaFhIQOOSTN02qakwckQGz5m0lCc7Tgdr90452rFpTNepCDkg%3d%3d>
- 40) Leasingová zmluva (ZŠ Strážnická a príľahlé pozemky) č. LZN/13/00001.
Dostupné na:
<https://egov.skalica.sk/FileOutputHttpHandler.ashx?arguments=CJHrtc2f4FLswoL4vbmOZt4mtbyyw3aUbwcuVSarsegoNA3tbbcqaLEPGMynrB%2fWRScGoK14HKs3gupnjTek3X4AomsSAy8k%2bQ%3d%3d>