

VYUŽITIE EKONOMICKÝCH UKAZOVATEĽOV AKO NÁSTROJ HODNOTENIA BONITY OBCE (APLIKÁCIA NA MESTO PREŠOV)

Renáta MADZINOVÁ

Abstract: The article deals with determination of the credibility of the municipality, using the methods of credibility calculation and the assessment of the complex state of the municipality and based on the findings of the current economy. It provides the city with the recommendations for further direction in the field of budget, property, capital. The three basic methods that are drafted in the article can be used in calculating the credibility of the municipality.

Key words: municipality, credibility of municipality, rating, financial method of credibility assessment, balance property method of municipality credibility, method of US RESEARCH, budget

Úvod

Obec, základný článok územnej samosprávy, disponuje ekonomickými, právnymi a inými právomocami (Tej, 2002). Má teda možnosti rozhodovať o tom, aký bude mať obec majetok a ako s ním bude hospodáriť. Čoraz častejšie sa rozoberá problém vhodného hospodárenia s prostriedkami nás všetkých, teda aj občanov obce, mesta. Vhodne využité prostriedky prinesú v konečnom dôsledku prospech nielen tým, ktorí práve mesto riadia, ale najmä obyvateľom a zabezpečia im lepšie bývanie, lepší a spokojnejší život v meste, obci. Z ekonomického pohľadu ide predovšetkým o lepšie využitie vzácných zdrojov. Aby hodnotenie obce bolo realizovateľné, je potrebné zostaviť takú skupinu ukazovateľov, ktorú bude možné uplatniť vo všetkých, alebo vo väčšine obcí a výsledky takto vypočítaných veličín bude možné porovnávať medzi mestami. Za týmto účelom je možné využiť hodnotenie obce na základe jej bonity.

Teoretická časť

Bonita je najčastejšie ako pojem chápaná vo význame kvalita a stotožňuje sa najmä s pôdou. V ostatnom čase sa začala využívať aj ako prvok označujúci kvalitu obce, mesta. Podľa Haláska a kol. (2002) *bonita* obce vyjadruje tie jej vlastnosti, ktoré zodpovedajú požiadavkám kladeným na obec. Charakterizujú ju a zároveň ju odlišujú od ostatných obcí a miest a dodávajú jej určitý výraz, ktorý v prípade, že je pozitívny, obec ďalej kultivuje a rozvíja. Ak bonitu chápeme v takomto význame, potom existuje bonita zameraná na obyvateľov, podnikateľov, terajších alebo budúcich, návštevníkov, neziskový sektor, politické strany a hnutia. Môžeme ju využiť na porovnávanie obcí v rámci krajiny, regiónu, na posúdenie rozvojového potenciálu obce a podobne. Na rozdiel od *ratingu*, ktorý pre jednotlivé obce, mestá, kraje a krajiny vypracúvajú špecializované agentúry, vyčíslit bonitu svojej vlastnej obce môžu aj zamestnanci orgánov samosprávy. Kým rating je chápaný najmä ako schopnosť obce splácať dlhy, bonita má väčšiu vypovedaciu schopnosť a ukazovatele, ktoré vyjadrujú kvalitu obce možno vyberať a prispôbovať potrebám hodnotenia obce.

V poslednom čase sa v čoraz väčšej miere uplatňujú vo verejnej správe, neziskových organizáciách, prvky typické pre hodnotenie hospodárenia ziskových organizácií. Jedným z dôvodov je to, že takéto príspevkové a rozpočtové organizácie hospodária najmä s finančnými prostried-

Ing. Renáta Madzinová

Prešovská univerzita v Prešove, Fakulta manažmentu, Katedra verejnej správ
Ul. 17. novembra č. 1, Prešov. e-mail: madzin@unipo.sk

kami, ktoré získali od daňových poplatníkov, teda výsledky hospodárenia zaujímajú občanov, ktorí do príjmového balíčka prispeli aj svojimi financiami. Druhý, nemenej dôležitý dôvod je ten, že organizácie, aj mesto, majú možnosť aj podnikat' a tým dopĺňajú svoje príjmy. Na základe zistenia ako jednotlivé subjekty hospodária s peniazmi, odvodzujú sa ďalšie následky. Medzi ne patrí napríklad potreba vymeniť vedenie mesta, alebo snaha, aby zotrvalo na svojom mieste, potreba nájsť niekoho, kto organizáciu či mesto bude manažovať lepšie, ako doterajšie riadenie. Cieľom zistenia bonity obce je posúdenie dlhodobej stability obce, perspektívy jej rozvoja, ohodnotenie hospodárenia obce s jej majetkom a v neposlednom rade aj zistenie stavu a veľkosti rozpočtu obce a jeho jednotlivých zložiek individuálne, ale aj vo vzájomnej kombinácii.

Pri hodnotení bonity obce vychádzame z rozpočtu obce. Jednak z toho, ako je rozpočet zostavený, z toho, ako sa plnia jednotlivé príjmové a výdavkové položky, ale aj z toho, čo tvorí tieto položky. Každý rozpočet obce by mal byť zostavený tak, aby bol aj dodržaný. Odchýlky v príjmových alebo výdavkových položkách obce, ak nie sú príliš veľké, svedčia o reakcii obce na momentálne podnety, ktoré sa vyskytli. Avšak nedodržiavanie príjmov, alebo výdavkov v dlhšom časovom horizonte, alebo príliš výrazné výkyvy v plánovanom a skutočnom rozpočte vypovedajú o tom, že zostavovaniu rozpočtu bola venovaná len malá pozornosť, alebo že jeho zostavovatelia mali malý záujem na jeho kvalite.

Osobitne možno hodnotiť príjmovú stránku rozpočtu obce. Tá je tvorená daňovými, nedaňovými a kapitálovými príjmami, ktoré sú dopĺňané dotáciami. Najväčšiu položku tvoria daňové príjmy, ktoré sú stabilným príjmom obce. Preto je potrebné venovať primeranú pozornosť najmä vyčísleniu daňových príjmov v ich štruktúre a tieto príjmy je možné na základe predchádzajúcich rokov a podľa platných zákonov aj pomerne presne naplánovať. Nedaňové príjmy znamenajú pre obce príjmy plynúce najmä z iných zdrojov. Napríklad sem možno zaradiť príjmy z prenájmu majetku obce, z podnikateľskej činnosti obce, z poskytovania platených služieb iným obciam a podobne. Čím sú tieto príjmy v obci vyššie, tým lepšie obec hospodári s majetkom, ktorý má v správe. K doplnkovým, nepravidelným, alebo skôr jednorázovým príjmom možno zaradiť kapitálové príjmy. Súvisia napríklad s predajom nepotrebného majetku, odpredajom cenných papierov obce. Dôležité je sledovať, na aký účel boli tieto prostriedky použité. V prípade ich spotreby, môže ísť o uspokojenie naliehavej potreby obce, na ktorú zatiaľ nenašla obec vhodné prostriedky z iných zdrojov, ale vo všeobecnosti sa za prijateľnejšie hodnotí ich využitie pre ďalšie investovanie, ktoré prinesie dlhodobejšie zhodnotenie takto získaných prostriedkov. Posledným zdrojom financovania sú dotácie. Môžu mať charakter nárokovateľných dotácií, alebo nenárokovateľných dotácií. Nenárokové dotácie sú často účelovo získané z rôznych grantov a obec ich nadobúda až po splnení stanovených podmienok. Pri hodnotení bonity obce je zaujímavé sledovať ich výšku a účel na ktorý boli tieto dotácie získané. Pre obec, ktorá má záujem o svoj rozvoj, bude táto položka významnou a možno aj opakovanou.

Rovnako potrebnú starostlivosť ako pri sledovaní príjmov rozpočtu obce je zisťovať aj stav a použitie týchto príjmov na výdavkovej strane rozpočtu. Obec môže svoje výdavky rozdeliť na bežné a kapitálové výdavky. Bežné výdavky sú všetky tie, ktoré obec využíva na zabezpečenie bežného chodu obce. Vo všeobecnosti možno hodnotiť obec porovnaním jej bežných výdavkov a opakujúcich sa príjmov. V prípade, že opakujúce sa príjmy sú vyššie ako bežné výdavky obce, možno takýto vývoj hodnotiť ako pozitívny a takto získaný prebytok využiť pre ďalší rozvoj obce. Z dlhodobého hľadiska je potrebné sledovať a posudzovať aj kapitálové výdavky. Najmä tie majú výrazný vplyv na ďalšie smerovanie rozvoja obce. Je len samozrej-

mé, že pre malé obce táto položka nemôže zohrávať významnú úlohu v rozpočte a preto je potrebné ju sledovať z dlhodobého hľadiska.

Vychádzajúc z rozpočtu obce, podľa Haláska a kol. (2002), môžeme pre výpočet jednotlivých čiastkových ukazovateľov bonity obce a ich výsledného hodnotenia, využiť tri metódy jej výpočtu.

1. **finančná metóda** - jej podstatou je hodnotenie jednotlivých rozpočtových položiek pomocou ukazovateľov a záverom celkové agregátne zhodnotenie na základe správneho vyhodnotenia týchto ukazovateľov. Záverečné zhodnotenie potom podľa potreby môže byť uskutočnené vážením jednotlivých skupín ukazovateľov, čím dospejeme k zisteniu bonity podľa jej zamerania, alebo k vyhodnoteniu bez použitia váh, čím môžeme vyhodnotiť celkovú bonitu obce bez dôrazu na jednotlivé položky vytvárajúce bonitu obce.
2. **bilančne majetková metóda** - ktorá hodnotí rozpočtové hospodárenie obce, veľkosť majetku obce a miestne podmienky potrebné pre rozvoj obce. V rámci tejto metódy možno využiť aj hodnotenie bonity obce pomocou **ratingu**. Na základe ratingu sa zaraďujú obce do skupín od označenia D, ktoré z krátkodobého hľadiska vyjadruje neschopnosť obce plniť svoje finančné záväzky a z dlhodobého hľadiska predstavuje investične neprijateľnú obec až po stupeň AAA, ktorý predstavuje najkvalitnejšiu obec z krátko aj dlhého obdobia.
3. **metóda Us Research** - túto metódu možno prirovnať ku finančnej analýze, či už ziskového podniku, alebo skôr ku finančnej analýze municipálnej firmy. Na základe vybraných ukazovateľov hodnotí skutkový stav v príjmoch, výdavkoch, majetku, likvidite, zadĺženosti, plnení rozpočtu a dáva odporúčania pre budúci rozvoj obce. Rovnako možno v tomto prípade zostavovať analýzu ex ante, ktorá by mala slúžiť najmä na určenie smerovania obce v budúcnosti.

Na základe výpočtu jednotlivých ukazovateľov bonity obce je potrebné vykonať záverečné vyhodnotenie. Vhodné je využiť hodnotenie výsledkov v čase, čím získame prehľad o hospodárení obce z dlhodobého hľadiska. Takto získané údaje nám pomôžu určiť smerovanie obce a zistiť ako obec dlhodobo hospodári so svojim majetkom a finančnými prostriedkami.

Benchmarking, ako metóda porovnávania s najlepšími, znamená rozdeliť obce podľa určitého vopred známeho kritéria a na jeho základe porovnávať vlastnú obec s tou, ktorá sa javí ako najlepšia vo svojej oblasti. Za také kritériá možno považovať rozdelenie obcí podľa veľkosti, členenie obcí podľa funkcií, ktoré majú spĺňať, podľa rozvojových perspektív, alebo podľa iných hľadísk. Výsledky možno porovnávať potom nielen v rámci jednej krajiny, ale benchmarking možno uplatniť aj v zahraničnom, či medzinárodnom porovnávaní, čím získame informácie a podnety pre hospodárenie aj zo zahraničia.

Nemenej dôležitú úlohu má aj porovnávanie získaných výsledkov so štandardami, ktoré sú platné v rámci danej krajiny. Zistené odchýlky môžu obci pomôcť pri hľadaní a odstraňovaní nedostatkov, ktoré sa v obci vyskytli, prípadne predchádzať takýmto nedokonalostiam.

Aplikačná časť

Mesto Prešov je centrom okresu a zároveň je centrom druhého najväčšieho, čo do rozlohy, kraja na Slovensku. Spolu s mestom Košice vytvárajú významný ekonomický, geografický a podnikateľský potenciál pre rozvoj východného Slovenska. Pre podnikateľov, ktorí v meste Prešov pôsobia, ale aj pre budúcich potenciálnych investorov by malo byť zistenie ratingu a bonity mesta významným znakom pre nájdenie opodstatnenosti svojej budúcej existencie

v tomto meste. Zároveň je bonita mesta a jeho rating dôležitým signálom pre rozvoj mesta a má slúžiť najmä predstaviteľom miestnej samosprávy.

V roku 2003 bol mestu Prešov udelený Slovenskou ratingovou agentúrou (dnes je súčasťou European Rating Agency) dlhodobý korunový rating BBB+, čo predstavuje negatívny dlhodobý výhľad. V rámci skupiny B predstavuje toto hodnotenie najlepší stupeň. Po zlepšení situácie je možné sa zaradiť do skupiny miest, ktoré sú hodnotené stupňom A, čo predstavuje stabilný výhľad. Pre dlhodobý devízový rating dosiahlo mesto hodnotenie BB+ a v krátkodobom ratingu dosiahlo mesto stupeň S2, čo je najlepšie krátkodobé hodnotenie pre mestá, ktoré dosahujú hodnotenie v dlhodobom ratingu BBB+ (www.slovakrating.sk).

Pre potreby mesta je v plnej miere vyhovujúce prepočítať bonitu mesta aj vzhľadom na to, že mesto si dokáže určiť priority pri zisťovaní svojich finančných potrieb, ale aj z toho dôvodu, že ratingové hodnotenie mesta sa vykonáva po uplynutí určitého obdobia.

Pri zisťovaní bonity mesta Prešov sme využili metódu US RESEARCH. Vychádzali sme z rozpočtu mesta na roky 2003 a 2004, ako aj bilancie a výkazu ziskov a strát.

Ak budeme hodnotiť prijmovú časť rozpočtu mesta, potom môžeme konštatovať, že stabilnou položkou v rozpočte mesta sú mierne narastajúce daňové príjmy. Ostatné príjmy, ktoré sú súčasťou opakujúcich sa príjmov (dotácie, miestne príjmy a príjmy z predaja majetku) majú skôr klesajúcu tendenciu. V súčasnosti sa podieľajú daňové príjmy na opakujúcich sa príjmoch mesta 35 %. Najväčšou príjmovou položkou mesta sú štátne dotácie na prevádzku mesta, ktoré sú zastúpené viac ako 60 % na opakujúcich sa príjmoch mesta. Celkovo sa iné príjmy, okrem opakujúcich sa príjmov, podieľajú na príjmoch mesta menej ako 20 %. To znamená, že najväčšiu časť príjmov mesta tvoria stabilné príjmy, ktoré sa dajú pomerne presne naplánovať a ktoré sú trvalým zdrojom príjmov mesta.

V súvislosti s príjmovou časťou rozpočtu mesta treba ešte spomenúť, že na hodnotenie bonity mesta má zlý vplyv, ak je výrazný rozdiel v plánovaných a skutočných položkách rozpočtu, čo sa stalo v roku 2003, kedy sa plán v položkách daňové príjmy a štátne dotácie na prevádzku odlišovali od skutočnosti o 30 %.

Posúdením strany výdavkov sme zistili skutočnosť, že celkové výdavky mesta sa v priebehu posudzovaných rokov zvýšili, čo v prepočte na obyvateľa znamená nárast o necelých 200 000,- Sk. Najväčší nárast výdavkov zaznamenalo mesto v položke výdavky organizačných zložiek, v ktorej sa zvýšil podiel z 35 % na 42 %, čo predstavuje absolútny nárast o 8 402 000,- Sk. V tomto prípade by bolo potrebné doplniť hodnotenie bonity mesta aj o finančnú analýzu municipálnych firiem, ktoré finančné prostriedky na hospodárenie získavajú najmä z rozpočtu mesta. Okrem tejto položky nárast výdavkov zaznamenala aj položka prevádzkové výdavky a zároveň poklesla položka investičné výdavky, hoci v ostatnom čase by bolo potrebné, aby mesto investovalo do infraštruktúry a do investícií, čo súvisí s ponukou priemyselných parkov, ktoré sa na území mesta pripravujú.

V skupine ukazovateľov s názvom ukazovatele čistých prevádzkových výsledkov má rozhodujúcu vypovedaciu schopnosť vyčíslenie prevádzkového prebytku, ktorý je rozdielom medzi prevádzkovými príjmami a prevádzkovými výdavkami. Tento ukazovateľ vypovedá o voľných finančných prostriedkoch, ktoré má obec k dispozícii na to, aby pokryla svoje nepredvídané výdavky. V meste Prešov bol počas sledovaných rokov vykázaný rastúci deficit, a to o 6 %. Na základe takejto situácie ratingová agentúra odporúčala v roku 2003, a stav pretrvával aj v roku 2004, aby mesto zvážilo, či by nebolo vhodné zvýšiť opakujúce sa príjmy, alebo podľa nášho názoru by bolo efektív-

nejšie znížiť prevádzkové, neinvestičné výdavky. Zároveň by mesto nemalo prijímať žiadne ďalšie úvery, kým nezistí príčiny takéhoto vykazovaného deficitu a nepodnikne kroky na jeho odstránenie.

V skupine ukazovateľov, ktoré vypovedajú o schopnosti obce zostaviť dobrý rozpočet boli výrazné rozdiely medzi plánom a skutočnosťou v príjmovej aj výdavkovej časti zaznamenané v roku 2003. V nasledujúcom roku sa podarilo tieto negatíva odstrániť s výnimkou investičných výdavkov, kde pomer skutočných a plánovaných výdavkov bol 478,46 %, čo znamená, že plánované výdavky boli oproti skutočnosti prekročené štvornásobne. Celkovo možno pre túto skupinu ukazovateľov povedať, že mestu sa skôr darilo v odhade výdavkov, ako v plánovaní príjmovej zložky rozpočtu.

Hodnotiť bonitu pomáhajú aj ukazovatele likvidity. Pretože ich výpočet je často problematický, pretože súvisí s účtovnými postupmi miest a obcí, pre naše potreby sme vybrali pre mesto Prešov ukazovateľ celkový prebytok : opakujúce sa príjmy. Ten vykazoval v roku 2003 hodnotu 462,8 % a o rok neskôr 655,5 %. Ak by sme hodnotili bonitu len na základe tohto ukazovateľa, mohli by sme skonštatovať, že mesto dosahuje výborné výsledky v hospodárení. Porovnaním tohto ukazovateľa a prevádzkového prebytku, ktorý je počas dvoch rokov záporný, možno konštatovať, že mestu sa síce podarilo vykázat celkový prebytok hospodárenia, ale tento stav nie je uspokojivý a je potrebné sa venovať odstraňovaniu už spomenutého nedostatku.

Poslednú skupinu ukazovateľov tvoria ukazovatele nesplateného dlhu a dlhovej služby. Vychádzajúc z pripomienok, na ktoré v hospodárení mesta poukázala ja ratingová agentúra možno skonštatovať, že mesto je dlhodobo výrazne zadlžené. V pomere k celkovým aktíva tvorí dlh 5 %, ale v porovnaní s opakujúcimi sa príjmami je tento pomer výrazne menej priaznivý (300 %). Dlh na obyvateľa sa počas dvoch rokov zvýšil z 355 tisíc na skoro 460 tisíc. Tento stav sa negatívne odráža na celkovej bonite mesta.

Na základe vypočítaných ukazovateľov potrebných pre hodnotenie bonity mesta možno skonštatovať, že pozitíva sú najmä malé odchýlky medzi plánom a skutočnosťou pri zostavovaní rozpočtu mesta v roku 2004, čo je predpoklad, že mesto má záujem na zostavení dobrého a reálneho rozpočtu. Mestu možno odporúčať do budúcnosti zníženie dlhovej služby, úpravu prevádzkových výdavkov súvisiacich s bežnou činnosťou mesta. Tým sa zvýši prevádzkový prebytok, ktorý mesto môže využiť v prípade nepredvídaných výdavkov. Celkovo sa tieto odporúčania prejavujú aj na bonite mesta, aj na jeho celkovom ratingovom hodnotení.

Takto vyčíslené ukazovatele a záverečné hodnotenie predstavuje len základný rámec pre posúdenie bonity mesta a jeho ďalšieho smerovania. Posúdiť celkový vývoj, stav a rozvoj mesta na takom malom priestore a s obmedzenými údajmi nie je možné a vyžaduje si oveľa prepracovanejší a hlbší pohľad na mesto a jeho hospodárenie.

Záver

Charakteristickým znakom ekonomiky tretieho sektora a verejnej správy je, že sa v ich riadení uplatňuje čoraz viac prvkov z manažérskej ekonomiky. Práve hodnotenie mesta na základe klasickej finančnej analýzy, by sa malo stať základným prvkom pre určenie budúceho smerovania obce týkajúce sa hospodárenia s finančnými prostriedkami mesta. Je len na škodu, že v súčasnosti neexistujú určité štandardy, alebo odporúčania pre posudzovanie hospodárenia mesta s financiami. Preto každé obohatenie teórie a hlavne praxe o vyčísľovanie takýchto ukazovateľov znamená krok tým správnym smerom.

Literatúra:

- Analýza mesta Trenčín.* Spracovaná Nadáciou F. A. Hayeka. 2005.
- BÓNOVÁ, Ž.: *Využitie majetku obcí pre účely podnikania.* Nitra : SPU, 2000.
- HALÁSEK, D. PILNÝ, J., TOMÁNEK, P.: *Určování bonity obcí.* Ostrava : Vysoká škola báňská – Technická univerzita Ostrava, 2002. ISBN 80-248-0159-0.
- KOLEKTÍV: *Úvod do regionálních věd a veřejné správy.* Praha : IFEC, 2001. ISBN 80-86412-08-3.
- PAPCUNOVÁ, V., BALÁŽOVÁ, E.: *Majetok obcí.* Nitra : SAPV, 2006. ISBN 80-89162-19-3.
- PEKOVÁ, J., PILNÝ, J.: *Veřejná správa a finance veřejného sektoru.* Praha : ASPI, 2002. ISBN 80-86395-21-9.
- TEJ, J.: *Región a správa.* Prešov : PU FHPV, 2002. ISBN – 80-8068-139-2.
- I. výrok o ratingu. [Citované dňa 18. 09. 2005]. Dostupné na : <www.slovakrating.sk/sk/rating/hodnotenia/mesto/Presov/031216.html>
- ŽÍTEK, V.: *Oceňování nemovitostí a přírodních zdrojů.* Brno : Masarykova univerzita, 2004. ISBN 80-210-33448-7.

**USING ECONOMY INDICES AS A TOOL FOR EVALUATION
OF MUNICIPALITY BONITY
(APPLIED TO PREŠOV MUNICIPALITY)**

Summary

The city of Prešov belongs to the cities with the development potential. This is why it is necessary to observe how it manages finances that it is getting from the citizens and entrepreneurs in the form of taxes or other contributions. It is not sufficient to rely exclusively on the city's assessment approved by the auditor. Assessment of the city's position based on the rating has higher information value. For the city needs, it is advantageous to convert the economy using some of the methods of evaluation of the credibility of the city.

Recenzovali: Prof. RNDr. Eva Michaeli, PhD.
Doc. RNDr. René Matlovič, PhD.