

Makroekonomické súvislosti hospodárenia s majetkom verejnej správy v SR

Macroeconomic relationships of public sector's property management in Slovakia

Pavol Kárász¹

Abstract

Contribution presents a complex view on public sector's economic result and analyses possibilities of better utilization of public sector's property for improving efficiency of public sector's budgetary policy. Realization of this aim starts from identification of basic specifics of development of public sector's assets and standard of their using by organizations of public sector. By using these specifics are identified basic features of position of public sector's property in the context of the national economy development. On the basis of obtained results are specified fundamental determinants of public sector's property management for better support of consolidation and long term sustainability of public finance.

Key words: *public finance, public sector's property, functioning of public sector's organizations, improved using of public sector's assets.*

1. Úvod

Majetok verejnej správy predstavuje kľúčovú zložku spoločenských zdrojov. Je alokovaný do aktív, ktoré sú využívané organizáciami verejnej správy². Ich prevažná časť je daná rozpočtovými a príspevkovými organizáciami a obcami³. Zostávajúcu časť organizácií tvoria ostatné subjekty verejnej správy a obchodné spoločnosti⁴. Úroveň hospodárenia s majetkom verejnej správy závisí od efektívnosti fungovania jej organizácií.

Zámerom príspevku je určenie základných makroekonomických súvislostí hospodárenia s majetkom verejnej správy. Jeho realizácia vychádza z identifikácie základných špecifik vývoja hospodárenia s majetkom verejnej správy. V nadväznosti na tieto špecifiká sa skúmajú národohospodárske súvislosti hospodárenia verejnej správy tak s majetkom, ako aj s rozpočtom. Určia sa základné osobitosti zvýšenia efektívnosti hospodárenia s majetkom verejnej správy so zreteľom na dlhodobú udržateľnosť verejných financií.

¹ RNDr. Pavol Kárász, CSc. CSPV SAV – PÚ SAV, progpkar@savba.sk

² Počet týchto organizácií v roku 2015 bol 7830 (v roku 2014 to bolo 7843 a v roku 2011 7885).

³ Ich podiel na celkovom počte organizácií predstavoval v roku 2015 90,8% (v roku 2014 to bolo 91,6%).

⁴ Podiel obchodných spoločností na celkovom počte organizácií verejnej správy predstavoval v roku 2015 7,9% (v roku 2014 to bolo 7,6%).

2. Špecifiká hospodárenia

Podiel majetku verejnej správy na HDP⁵ predstavoval v roku 2015 80%. Kým za obdobie rokov 2011 - 2015 majetok verejnej správy narástol o 18%, tak HDP sa zvýšil o 12%. Zaznamenaný rast majetku verejnej správy je dôsledkom charakteru hospodárenia jej organizácií ako súhrnného celku a je spojený s vývojom štruktúry aktív, do ktorých je tento majetok alokovaný. Základnú orientáciu o vývoji majetku verejnej správy a štruktúry jej aktív poskytuje Tabuľka 1.

Tabuľka 1 Majetok verejnej správy a jeho štruktúra

	2011	2012	2013	2014	2015
Majetok v mil. €	53482,8	57184,4	58652,1	60836,2	63037,4
z toho:					
neobežný majetok	79,9%	77,4%	77,4%	81,0%	81,3%
obežný majetok	19,2%	21,4%	21,6%	18,1%	17,9%
časové rozlíšenie	0,9%	1,1%	1,0%	0,9%	0,8%

Prameň: Výpočet na podklade Súhrnnej účtovnej závierky verejnej správy Slovenskej republiky, roky 2011-2015.

Tabuľka 1 poskytuje obraz o formovaní pomeru medzi neobežným a obežným majetkom slúžiacim na plnenie úloh organizácií verejnej správy ako súhrnného celku. Kým neobežný majetok slúži na zabezpečenie potrieb samotného fungovania organizácií verejnej správy, tak obežný majetok zabezpečuje obeh finančných prostriedkov, ktorý súvisí s predmetom ich činnosti v rámci národného hospodárstva. Z uvedenej tabuľky vyplýva, že prevažnú časť majetku verejnej správy tvorí neobežný majetok. Základnú informáciu o vývoji štruktúry tejto časti majetku verejnej správy poskytujú ukazovatele, ktoré obsahuje Tabuľka 2.

Tabuľka 2 Štruktúra neobežného majetku verejnej správy v %

	2011	2012	2013	2014	2015
Dlhodobý nehmotný majetok	1,3	1,3	1,5	1,6	2,0
Dlhodobý hmotný majetok	84,4	86,7	85,2	81,8	83,8
Dlhodobý finančný majetok	14,3	12,0	13,3	16,6	14,1
Neobežný majetok spolu	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Prameň: Súhrnná účtovná závierka verejnej správy Slovenskej republiky, roky 2011-2015.

Z uvedenej tabuľky vyplýva, že neobežný majetok verejnej správy je sústredený v prevažnej miere do dlhodobého hmotného majetku. Najväčší podiel na dlhodobom hmotnom majetku tvoria stavby, pozemky a hmotný majetok v procese obstarávania. Významná časť stavieb je vo vlastníctve štátnych podnikov a obchodných spoločností štátu. Ide najmä o cestnú a železničnú infraštruktúru, letiská a špecifické stavby v oblasti vodného hospodárstva a priemyslu. V prípade pozemkov ide hlavne o vlastníctvo územnej samosprávy a v prípade hmotného majetku v procese obstarávania ide o majetok v podobe ciest, stavieb a obstarania pozemkov pre budúcu dopravnú infraštruktúru. Dôležitou zložkou neobežného

⁵ Hrubý domáci produkt vyjadrený v bežných cenách.

majetku verejnej správy je dlhodobý finančný majetok. Jeho podiel na neobežnom majetku sa v období rokov 2011-2015 pohyboval v rozmedzí 14 až 17 percent. Dlhodobý finančný majetok je tvorený podielovými cennými papiermi a podielmi v obchodných spoločnostiach, ktoré nepatria do súhrnného celku organizácií verejnej správy. Ide o menšinové podiely štátu alebo územnej samosprávy, ako aj o majetkové účasti podnikov štátu v iných obchodných spoločnostiach. Vykazujú sa tu aj kapitálové účasti Slovenskej republiky v medzinárodných finančných inštitúciách, pôžičky Štátneho fondu rozvoja bývania a ďalší finančný majetok. Dlhodobý nehmotný majetok je tvorený softwarom a hodnotou obstarania dlhodobého nehmotného majetku nezaradeného do používania. Podiel tohto majetku na neobežnom majetku spolu nepresiahol v skúmanom období 2%.

Základnú informáciu o vývoji štruktúry obežného majetku verejnej správy poskytuje Tabuľka 3.

Tabuľka 3 Štruktúra obežného majetku verejnej správy v %

	2011	2012	2013	2014	2015
Zásoby	18,0	14,3	11,0	19,2	17,5
Zúčtovanie medzi subjektmi verejnej správy	8,7	7,8	9,7	8,7	6,0
Pohľadávky	33,1	34,7	36,2	42,9	53,6
Finančné účty a krátkodobý finančný majetok	40,2	43,1	43,1	29,2	22,8
Poskytnuté návratné finančné výpomoci	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0
Obežný majetok spolu	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Prameň: Výpočet na podklade Súhrnnej účtovnej závierky verejnej správy Slovenskej republiky, roky 2011-2015.

Z uvedenej tabuľky vyplýva, že jadrom obežného majetku sú pohľadávky plus finančné účty a krátkodobý finančný majetok. Ich podiel na obežnom majetku narástol zo 73% v roku 2011 na 76% v roku 2015. V rámci tohto vývoja podiel pohľadávok na obežnom majetku narástol o 20 percentuálnych bodov pri poklese podielu finančných účtov a krátkodobého finančného majetku⁶. Z hľadiska činnosti jednotlivých organizácií verejnej správy možno konštatovať, že za rozpočtové a príspevkové organizácie, obce a vyššie územné celky sú najdôležitejšie pohľadávky z daní, poplatkov a nedaňové pohľadávky. Štátne podniky a obchodné spoločnosti vykazujú najväčší podiel na pohľadávkach z obchodných vzťahov, voči odberateľom, zamestnancom a podobne. Finančné účty a krátkodobý finančný majetok je reprezentovaný peniazmi na bankových účtoch, v štátnej pokladnici, ceninami a krátkodobými cennými papiermi.

Výsledkom využívania majetku verejnej správy v štruktúre aktív, ktoré charakterizujú Tabuľka 1 až Tabuľka 3, je dôsledkom určitej úrovne hospodárenia. Toto hospodárenie je realizované súhrnným celkom organizácií verejnej správy, ktoré zabezpečujú jednotlivé funkcie verejnej správy. Ide o rôznorodé funkcie. Od služieb poskytovaných jednotlivými zložkami verejnej správy až po výkony, ktoré verejná správa zabezpečuje prostredníctvom obchodných spoločností patriacich do správy obcí, ústrednej správy a vyšších územných celkov. Základnú informáciu o charaktere tohto hospodárenia poskytujú ukazovatele, ktoré obsahuje Tabuľka 4.

⁶ Možno dodať, že nárast pohľadávok v roku 2015 bol dôsledkom hlavne vyšších pohľadávok Ministerstva financií SR z operácií na finančnom trhu pri správe štátneho dlhu.

Tabuľka 4 Základné ukazovatele hospodárenie verejnej správy v mil. EUR

	2011	2012	2013	2014	2015
Výnosy	44451,5	45797,4	47702,0	49628,0	54231,0
Náklady	46938,0	50099,2	48523,9	56224,7	56174,8
Výsledok hospodárenia po zdanení	-2519,1	-4338,5	-4338,5	-6640,3	-1986,6
Rentabilita aktív v %	-4,7	-7,6	-7,4	-10,9	-3,2

Poznámka: Výsledok hospodárenia po zdanení = výsledok hospodárenia pred zdanením + splatná daň z príjmov + dodatočne platená daň z príjmov; Rentabilita aktív = (výsledok hospodárenia po zdanení / aktíva verejnej správy)*100; Výpočet na podklade Súhrnnej účtovnej závierky verejnej správy Slovenskej republiky, roky 2011-2015.

Na základe uvedenej tabuľky možno konštatovať, že hospodárenie s majetkom verejnej správy je stratové. Pri hodnotení tejto stratovosti treba vychádzať:

- z rôznorodosti funkcií, ktoré verejná správa zabezpečuje a
- z úrovne hospodárenia s majetkom verejnej správy zo strany jej organizácií ako súhrnného celku.

V prípade rôznorodostí funkcií zabezpečovaných verejnou správou ide o funkcie, v rámci ktorých sa prerozdeľujú verejné financie, poskytujú služby a vykonáva podnikateľská činnosť. Výsledok hospodárenia verejnej správy je teda výslednicou hospodárenia rôznorodých organizácií ako súhrnného celku. Prevažná časť týchto organizácií má rozpočtový, resp. príspevkový charakter a ich fungovanie je určené rozpočtovým hospodárením verejnej správy. Iba fungovanie malej časti organizácií, tvorenej obchodnými spoločnosťami, je určené podnikateľskými aktivitami. To znamená, že výsledok hospodárenia s majetkom verejnej správy je výslednicou fungovania organizácií verejnej správy ako súhrnného celku, kde pravidlá vymedzujúce ich činnosť sú určené jednak vzťahom k rozpočtu verejnej správy a jednak smerovaním na tvorbu zisku⁷.

Pri hodnotení úrovne hospodárenia s majetkom verejnej správy zo strany jej organizácií ako súhrnného celku je dôležité to, ako sa toto hospodárenie v čase vyvíja. Či zmeny, ktoré v hospodárení nastávajú sú pozitívne, alebo negatívne. Základnú charakteristiku v tejto oblasti môže poskytovať vývoj ukazovateľa rentability aktív verejnej správy. Tento je určitým vyjadrením miery zhodnotenia⁸, resp. miery znehodnotenia⁹ majetku verejnej správy vyvolanej hospodárením jej organizácií ako súhrnného celku. Z jeho vývoja vyplýva, že kým jedna jednotka majetku verejnej správy bola v roku 2014 znehodnotená o 10,9%, tak v roku 2015 to bolo 3,2% čo je o 1,5 percentuálneho bodu menej než bola hodnota tohto ukazovateľa v roku 2011. Tento vývoj možno tiež chápať ako určitý posun smerom k zlepšeniu v oblasti hospodárenia s majetkom verejnej správy v rámci stratového hospodárenia jej organizácií ako súhrnného celku.

Dôvodom stratového hospodárenia organizácií verejnej správy ako súhrnného celku sú vyššie náklady spojené s ich fungovaním než sú výnosy, ktoré dokážu svojou činnosťou vygenerovať. Rozhodujúci vplyv na výšku nákladov má ich štruktúra. Základný pohľad na jej formovanie poskytujú ukazovatele, ktoré obsahuje Tabuľka 5.

⁷ Výsledkom však môže byť aj strata.

⁸ V prípade kladného výsledku hospodárenia.

⁹ V prípade záporného výsledku hospodárenia.

Tabuľka 5 Štruktúra nákladov verejnej správy %

	2011	2012	2013	2014	2015
Prevádzkové náklady ¹⁰	45,4	47,7	50,2	53,3	51,0
Finančné náklady	3,1	3,1	3,5	3,8	4,1
Náklady na transfery	51,5	49,2	46,3	42,9	44,9
Náklady spolu	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Poznámka: Súčasťou nákladov sú aj mimoriadne náklady, ktorých podiel na nákladoch spolu však v skúmanom období bola nižšia než 0,02% a preto ich tabuľka neobsahuje. Výpočet na podklade Súhrnnej účtovnej závierky verejnej správy Slovenskej republiky, roky 2011-2015.

Z uvedenej tabuľky vyplýva, že náklady verejnej správy sú v podstate tvorené prevádzkovými nákladmi a nákladmi na transfery. Kým prevádzkové náklady súvisia s nákladmi na fungovanie organizácií verejnej správy ako súhrnného celku, tak náklady na transfery vyplývajú z realizácie prerozdelenia verejnej správy.

Viac než polovica prevádzkových nákladov je tvorených spotrebovanými nákupmi a službami a osobnými nákladmi. V rámci spotrebovaných nákupov a služieb najvyššiu hodnotu tvoria náklady na služby, spotreba materiálu, spotreba energií a predaný tovar. Osobné náklady sú tvorené najmä mzdovými nákladmi, zákonným sociálnym poistením a zákonnými sociálnymi nákladmi. Okolo 40% z prevádzkových nákladov predstavujú ostatné náklady na prevádzkovú činnosť a odpisy, rezervy a opravné položky z prevádzkovej činnosti. Ostatné náklady na prevádzkovú činnosť sú tvorené najmä odpisom pohľadávok, zostatkovou cenou predaného dlhodobého majetku, nákladmi na pokuty a penále a ostatnými nákladmi spolu. Odpisy, rezervy a opravné položky z prevádzkovej a finančnej činnosti sú tvorené nákladmi na tvorbu rezerv a opravných položiek a odpismi dlhodobého majetku¹¹.

Náklady na transfery predstavujú náklady na transfery zo štátneho rozpočtu a rozpočtov obcí a vyšších územných celkov. Transfery sú poskytované obyvateľstvu, podnikateľským subjektom, zahraničným subjektom a pod. Z celkového objemu transferov najvýznamnejšiu hodnotu vykazuje Sociálna poisťovňa¹². Ide najmä o vyplácanie príspevkov a dôchodkov obyvateľstvu. V rámci ústrednej správy vykazuje náklady na transfery predovšetkým Ministerstvo financií SR, ktoré účtuje o nákladoch z poskytnutých transferov zo štátneho rozpočtu vyplatených aj cez ostatné rozpočtové organizácie a nie len cez Ministerstvo financií SR.

Úroveň výnosov verejnej správy je daná formovaním ich štruktúry. Súhrnnú charakteristiku tohto vývoja poskytujú ukazovatele, ktoré obsahuje Tabuľka 6.

Tabuľka 6 Štruktúra výnosov verejnej správy v %

	2011	2012	2013	2014	2015
Prevádzkové výnosy ¹³	86,7	86,9	86,6	87,9	83,5

¹⁰ Prevádzkové náklady = spotrebované nákupy a služby + osobné náklady + dane a poplatky + ostatné náklady na prevádzkovú činnosť + odpisy, rezervy a opravné položky z prevádzkovej činnosti a finančnej činnosti.

¹¹ Odpisy dlhodobého majetku v roku 2015 narástli a ich podiel na odpisoch, rezerv a opravných položkách predstavoval 27%.

¹² Jej podiel na celkovom objeme transferov predstavoval v roku 2015 65%.

¹³ Prevádzkové výnosy = Tržby za vlastné výkony a tovar + Daňové a colné výnosy a výnosy z poplatkov + Ostatné výnosy z prevádzkovej činnosti + Zúčtovanie rezerv a opravných položiek z prevádzkovej činnosti a finančnej činnosti

Finančné výnosy	3,2	3,5	3,7	2,8	4,0
Mimoriadne výnosy	0,1	0,1	0,1	0,0	0,0
Výnosy z transferov	10,0	9,5	9,6	9,3	12,5
Výnosy spolu	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Prameň: Výpočet na podklade Súhrnnej účtovnej závierky verejnej správy Slovenskej republiky, roky 2011-2015.

Z uvedenej tabuľky vyplýva, že výnosy verejnej správy sú v podstate dané prevádzkovými výnosmi a výnosmi z transferov generovanými organizáciami verejnej správy ako súhrnného celku.

Okolo 55% z prevádzkových výnosov predstavujú tržby za vlastné výkony a tovar. Rozhodujúcou položkou tržieb za vlastné výkony a tovar sú tržby z predaja služieb. Najvyššiu hodnotu v rámci nich vykazuje Sociálny poisťovňa ako výnosy z poistného a Všeobecná zdravotná poisťovňa ako výnosy z platieb zdravotného poistenia. Ďalších približne 30% z prevádzkových výnosov je tvorených daňovými a colnými výnosmi a výnosmi z poplatkov vyberanými ústrednou štátnou správou a územnou samosprávou. Zostávajúcich približne 15% z prevádzkových výnosov tvoria ostatné výnosy z prevádzkovej činnosti a zúčtovanie rezerv a opravných položiek z prevádzkovej a finančnej činnosti.

Na výnosoch z transferov sa podieľa ústredná správa¹⁴, územná samospráva a ostatné subjekty. V prípade ústrednej správy ide najmä o výnosy z prostriedkov rozpočtu EÚ a zahraničných finančných nástrojov, ktoré sú zaradované do štátneho rozpočtu alebo čerpané cez mimorozpočtové účty podľa povahy programu a účelu fondu. Územná samospráva vykazuje hlavne výnosy z prostriedkov štátneho rozpočtu, ktoré predstavujú bežné a kapitálové transfery pre obce, vyššie územné celky a ich rozpočtové a príspevkové organizácie.

Celkovo možno konštatovať, že v zaznamenanom vývoji viedlo hospodárenie organizácií verejnej správy ako súhrnného celku k negatívnemu výsledku. Ich fungovanie bolo určené spolupôsobením rozpočtového a príspevkového hospodárenia na jednej strane, a podnikateľských aktivít verejnej správy na strane druhej. Toto spolupôsobenie viedlo síce na jednej strane k pretrvaniu stratovosti hospodárenia, ale na druhej strane prinieslo nárast majetku¹⁵ verejnej správy a určité zlepšenie v oblasti rentability aktív, ako aj pokles straty pripadajúcej na jednotku výnosov dosahovaných organizáciami verejnej správy ako súhrnného celku¹⁶ v roku 2015 v porovnaní s rokom 2011. Treba však dodať, že toto zlepšenie neprekročilo mezde stratového hospodárenia a z hľadiska potrieb vývoja ekonomiky Slovenska je značne nedostatočné.

3. Základné národohospodárske súvislosti

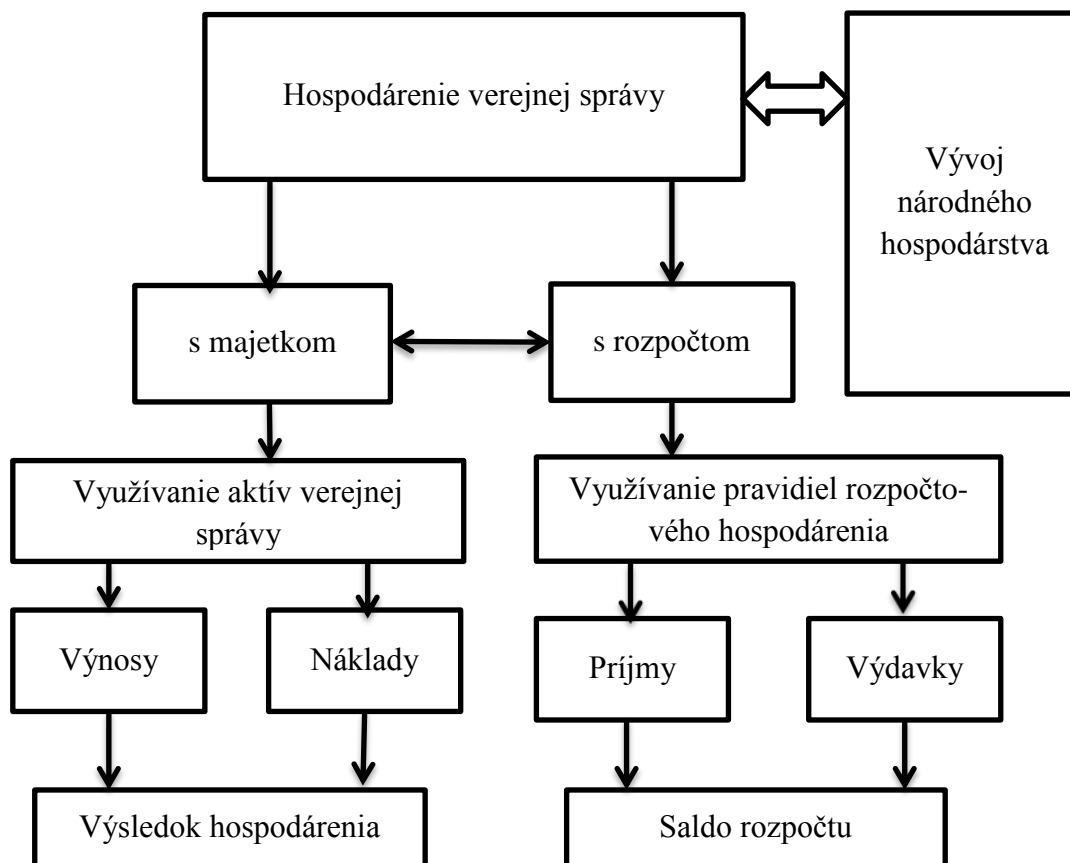
Základným východiskom presadzovania princípov „hodnoty za peniaze“ je správanie sa verejnej správy, ktoré do maximálnej možnej miery dokáže naplniť svoj príjmový potenciál,

¹⁴ Na výnosoch z transferov sa najväčšou mierou podieľa ústredná správa. Jej podiel v roku 2015 presiahol 63%.

¹⁵ Podiel dlhodobého majetku na majetku verejnej správy narástol z 67,4% v roku 2011 na 68,2% v roku 2015.

¹⁶ Kým v roku 2011 na 100 € výnosov pripadalo straty za 5,7 €, tak a v roku 2015 to bolo za 3,7 €.

podporí ďalší rozvoj ekonomiky a prinesie najväčší úžitok pre občana. Dosiahnutie takéhoto správania je nemysliteľné bez zvýšenia efektívnosti hospodárenia verejnej správy. Je však omylom si myslieť, že stačí iba zvýšenie efektívnosti rozpočtového hospodárenia. Takéto zvýšenie nemôže viesť k udržateľným výsledkom. Dlhodobá udržateľnosť verejných financií sa nedá dosiahnuť bez dostatočnej efektívnosti hospodárenia s majetkom verejnej správy a to je možné iba prostredníctvom zvýšenia efektívnosti fungovania organizácií verejnej správy ako súhrnného celku. Celkový pohľad na základné väzby hospodárenia verejnej správy v kontexte vývoja národného hospodárstva poskytuje Obrázok 1.



Obrázok 1 Hospodárenie verejnej správy v kontexte vývoja národného hospodárstva

Hospodárenie verejnej správy je previazané s vývojom národného hospodárstva prostredníctvom rozpočtového hospodárenia a hospodárenia s majetkom verejnej správy.

Previazanosť rozpočtového hospodárenia verejnej správy s vývojom národného hospodárstva je daná prostredníctvom príjmov a výdavkov rozpočtu verejnej správy. Príjmy rozpočtu verejnej správy sú generované daňami a odvodmi, ktoré znižujú disponibilné finančné zdroje hospodárskych subjektov a ovplyvňujú tým vývoj národného hospodárstva. Výdavky rozpočtu verejnej správy sú jednak vynakladané na financovanie potrieb verejnej správy a jednak prostredníctvom prerozdelených procesov sa vracajú späť do národného hospodárstva. Ovplyvňujú tým priebeh sociálno-ekonomických procesov a správanie sa hospodárskych subjektov čím majú vplyv na vývoj národného hospodárstva. Na druhej strane treba konštatovať, že nielen príjmy a výdavky rozpočtu verejnej správy ovplyvňujú vývoj národného hospodár-

stva, ale aj vývoj národného hospodárstva určuje úroveň príjmov a má vplyv na alokáciu výdavkov rozpočtu verejnej správy.

Previazanosť hospodárenia s majetkom verejnej správy s vývojom národného hospodárstva je daná úrovňou fungovania jej organizácií ako súhrnného celku. Čím je efektívnosť fungovania týchto organizácií vyššia tým sú náklady vynakladané v rámci financovania potrieb verejnej správy nižšie. Vzniká sa tým priestor jednak na zníženie daňového a odvodového zaťaženia hospodárskych subjektov a jednak na zvýšenie objemu prerozdeľovaných finančných zdrojov. Možno teda konštatovať, že fungovanie organizácií verejnej správy určuje charakter využívania aktív verejnej správy, ovplyvňuje jej rozpočtové hospodárenie a determinuje úroveň ňou poskytovaných služieb, čím má vplyv na vývoj národného hospodárstva. Treba však dodať, že nielen fungovanie organizácií verejnej správy má vplyv na vývoj národného hospodárstva, ale aj vývoj národného hospodárstva určuje rozsah a zameranie ich aktivít.

Z uvedeného vyplýva, že medzi hospodárením verejnej správy s rozpočtom a s majetkom a medzi vývojom národného hospodárstva sú vplyvy obojstranné. Taktiež obojstranné sú vplyvy medzi hospodárením s majetkom a medzi hospodárením s rozpočtom v rámci verejnej správy. Na jednej strane rozpočet verejnej správy určuje finančné medze pre fungovanie jej organizácií a na strane druhej úroveň fungovania organizácií verejnej správy rozhoduje o miere naplnenia príjmov a o účinnosti výdavkov jej rozpočtu.

Základnou výslednicou symbiózy vzťahov medzi hospodárením verejnej správy (s rozpočtom a s majetkom) a vývojom národného hospodárstva je saldo rozpočtu a výsledok hospodárenia verejnej správy. Pri predpoklade takého hospodárenia verejnej správy, ktoré je v súlade s potrebami spoločenskej prosperity platí, že verejná správa je tým efektívnejšia čím je bližšie k primeranému rozpočtovému prebytku a k dosiahnutiu zisku. Bez takého hospodárenia verejnej správy, ktoré dosahuje aspoň vyrovnaný rozpočet a nulový zisk zostáva nastúpenie na cestu k dlhodobej udržateľnosti verejných financií iba v rovine zbožných želaní. Hospodárenie verejnej správy na Slovensku dlhodobo zaznamenáva schodok rozpočtu a stratu hospodárenia¹⁷ s majetkom. Po odštartovaní konsolidácie verejných financií a prijatí zákona o rozpočtovej zodpovednosti vývoj podielu schodku rozpočtu verejnej správy na HDP vykazuje klesajúci trend. Pokračovanie v tomto pozitívnom vývoji a dosiahnutie dlhodobej udržateľnosti verejných financií však nebude možné bez nastolenia podobného trendu aj v oblasti hospodárenia s majetkom verejnej správy. To znamená, že klesajúci trend v podiele schodku rozpočtu verejnej správy by mal byť spojený s klesajúcim podielom straty hospodárenia s majetkom verejnej správy na HDP. Treba pritom počítať s tým, že dlhodobá udržateľnosť verejných financií¹⁸ sa nedá zabezpečiť bez takého hospodárenia s majetkom verejnej správy kde výsledok hospodárenia sa v prevažnej miere pohybuje v oblasti zisku najmenej však v oblasti nulovej straty. Základný obraz o vývoji podielu salda rozpočtu verejnej správy a výsledku hospodárenia s jej majetkom na HDP poskytujú ukazovatele, ktoré obsahuje Tabuľka 7.

¹⁷ Je to dané jednak zotrvačnosťou deficitného hospodárenia verejnej správy vyprofilovaného v období centrálného plánovania v podmienkach bývalej Česko-Slovenskej federácie, a jednak špecifikami doterajšieho formovania samostatnej Slovenskej republiky a jej ekonomiky

¹⁸ Rozpočtové hospodárenie verejnej správy kde saldo rozpočtu verejnej správy sa v prevažnej miere pohybuje v oblasti prebytku najmenej však v oblasti vyrovnaného hospodárenia.

Tabuľka 7 Podiel schodku rozpočtu verejnej správy a straty hospodárenia s jej majetkom na HDP v %

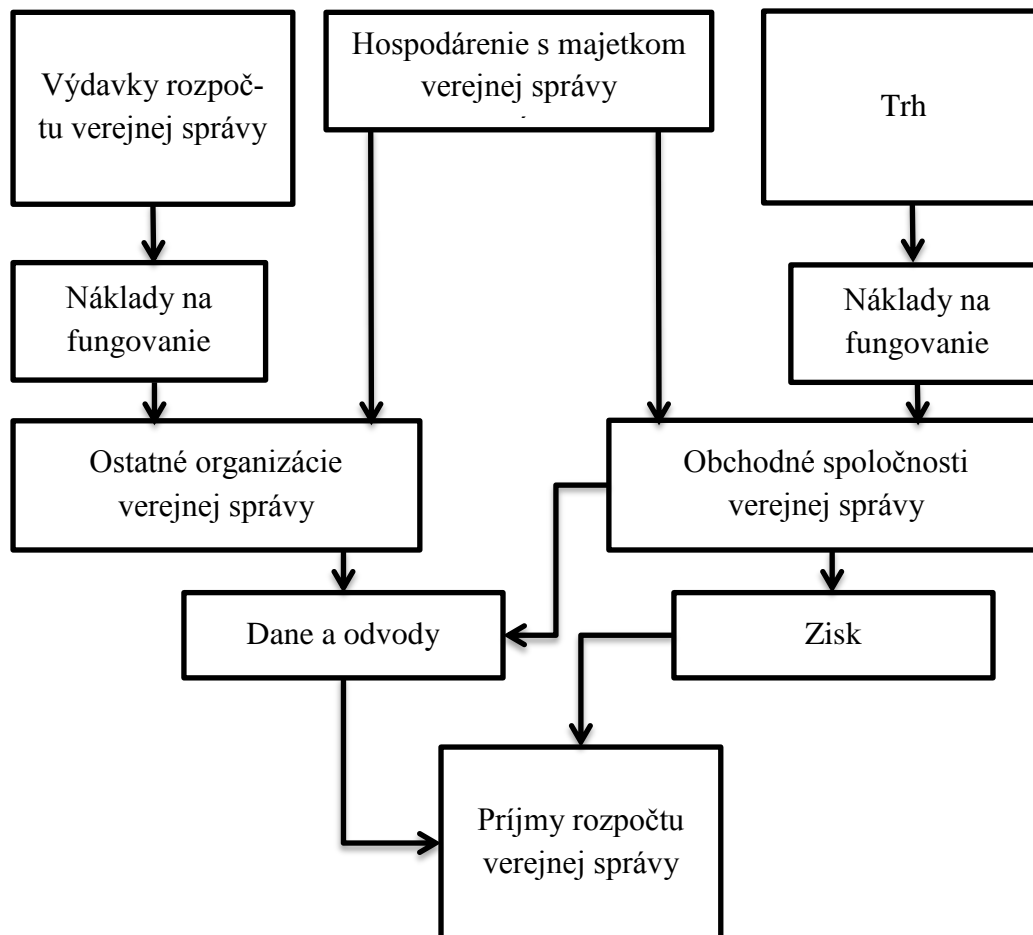
	2011	2012	2013	2014	2015
Schodok rozpočtu / HDP	5,1	4,2	2,6	2,9	2,7
Strata hospodárenia / HDP	3,6	6,0	5,9	9,0	2,5

Prameň: Výpočet na podklade Súhrnnej účtovnej závierky verejnej správy Slovenskej republiky, roky 2011-2015 a dát ŠÚ SR. Pre výpočet bol použitý HDP v bežných cenách.

Z uvedenej tabuľky vyplýva, že aktivity zamerané na vylepšovanie rozpočtového hospodárenia verejnej správy s cieľom konsolidácie verejných financií nie sú zosúladené s vylepšovaním hospodárenia s majetkom verejnej správy a so zvyšovaním efektívnosti fungovania jej organizácií ako súhrnného celku. To znamená, že klesajúci trend podielu schodku rozpočtu verejnej správy na HDP nie je spojený s podobným trendom podielu straty hospodárenia s majetkom verejnej správy na HDP. O neexistencii tohto spojenia svedčí aj korelačný koeficient daný hodnotou -0,27, ktorý bol vypočítaný medzi týmito ukazovateľmi za skúmané obdobie. Znamená to teda, že úspešné dovíšenie konsolidácie verejných financií a ich dlhodobá udržateľnosť bude vyžadovať urýchlené spojenie procesu ďalšieho zvyšovania efektívnosti rozpočtového hospodárenia s procesom vedúcim k urýchlenému vylepšovaniu hospodárenia s majetkom verejnej správy.

4. Dlhodobá udržateľnosť verejných financií

Z pohľadu hospodárenia s majetkom verejnej správy možno jej organizácie začleniť do dvoch skupín. Tieto sú tvorené na jednej strane obchodnými spoločnosťami verejnej správy a na strane druhej ostanými organizáciami verejnej správy. Základné väzby týchto organizácií na rozpočtové hospodárenie verejnej správy znázorňuje schéma, ktoré vyjadruje Obrázok 2.



Obrázok 2 Základné väzby medzi hospodárením s majetkom verejnej správy a jej rozpočtovým hospodárením

Odlišnosť v hospodárení s majetkom verejnej správy uvedenými skupinami organizácií je daná princípmi, na základe ktorých tieto organizácie fungujú. Kým fungovanie obchodných spoločností verejnej správy je determinované hlavne legislatívou vymedzujúcej podnikateľské aktivity, tak fungovanie ostatných organizácií verejnej správy je určené predovšetkým pravidlami rozpočtového a príspevkového hospodárenia. Kým obchodné spoločnosti verejnej správy náklady potrebné na fungovanie získavajú vlastnou činnosťou na trhu, tak ostatným organizáciám verejnej správy je celá, alebo časť týchto nákladov pridelená z rozpočtu verejnej správy. Spoločnou črtou uvedených skupín organizácií je, že tak obchodné spoločnosti, ako aj ostatné organizácie verejnej správy prispievajú do rozpočtu verejnej správy daňami a odvodmi. Rozdielne, medzi nimi je to, že kým obchodné spoločnosti verejnej správy môžu vytvárať zisk, tak ostatné jej organizácie zisk vytvárať nemôžu. Z hľadiska rozpočtového hospodárenia verejnej správy má takýto zisk mimoriadny význam. Tvorí súčasť príjmov rozpočtu verejnej správy a na rozdiel od daňových príjmov neovplyvňuje daňovú zaťaženosť hospodárskych subjektov. Veľkosť takéhoto zisku vo všeobecnosti závisí hlavne od rozsahu hospodárskych aktivít organizácií verejnej správy a efektívnosti ich hospodárenia.

Hospodárske aktivity organizácií verejnej správy zaznamenali v období 2011-2015 dynamický nárast. Výnosy (náklady) organizácií verejnej správy ako súhrnného celku narástli za toto obdobie o 22,0% (19,7%). Tento nárast bol spojený so znížením negatívneho výsledku ich hospodárenia o 21,8%. Môže to síce znamenať isté zlepšenie v efektívnosti hospodárenia s majetkom verejnej správy napriek tomu však toto hospodárenie zostáva stratové. Treba si uvedomiť, že iba menej než 8% organizácií verejnej správy je tvorená obchodnými spoločnosťami. Na jednej strane to znamená, že iba v menšej časti aktivít pri hospodárení s majetkom verejnej správy majú možnosť jej organizácie vytvárať zisk a tak vylepšovať výsledok hospodárenia súhrnného celku. Na druhej strane platí, že v prevažnej časti aktivít pri hospodárení s majetkom verejnej správy majú možnosť jej organizácie znižovať svoje náklady a tak vylepšovať výsledok hospodárenia súhrnného celku. Z uvedeného vyplýva, že ani tvorba zisku a ani vývoj nákladov pri hospodárení s majetkom verejnej správy neumožnili to aby organizácie verejnej správy ako súhrnný celok mohli zaznamenať nie stratový výsledok hospodárenia. To znamená, pri hospodárení s majetkom verejnej správy majú jej organizácie nedostatočnú efektívnosť.

Hospodárenie s majetkom verejnej správy je prepojené s jej rozpočtovým hospodárením tak prostredníctvom výdavkov, ako aj príjmov rozpočtu verejnej správy. Čerpaním výdavkov rozpočet zaťažuje a prostredníctvom príjmov zas možnosti rozpočtu rozširuje. Do akej miery v tomto prepojení prevažuje zaťaženie rozpočtu, alebo rozšírenie jeho možnosti, závisí od efektívnosti hospodárenia s majetkom verejnej správy a úrovne fungovania jej organizácií ako súhrnného celku. úroveň fungovania organizácií verejnej správy pri využívaní jej aktív. Čím je vyššia (nižšia) efektívnosť hospodárenia s majetkom verejnej správy a fungovania jej organizácií, tým je nižšie (vyššie) zaťaženie rozpočtu a vyššie (nižšie) rozšírenie jeho možnosti. Z hľadiska rozšírenia možností rozpočtu osobitné postavenie majú pri hospodárení s majetkom verejnej správy jej obchodné spoločnosti. Nimi odvádzaný zisk je súčasťou nedaňových príjmov rozpočtu verejnej správy. Sú to príjmy, ktorých zvyšovanie rozširuje akčný potenciál verejnej správy a zároveň neznižuje kvalitu podnikateľského prostredia.

Na dosiahnutie dlhodobej udržateľnosti verejných financií je potrebné použiť komplexné riešenie. To znamená riešenie, ktoré pozostáva z vhodného prepojenia rozpočtového hospodárenia verejnej správy a hospodárenia s majetkom verejnej správy. Bez takého prepojenia kde rozpočtové hospodárenie usilujúce o konsolidáciu a dlhodobú udržateľnosť verejných financií nie je dostatočne podporované dostatočnou efektívnosťou hospodárenia s majetkom verejnej správy, sa dlhodobá udržateľnosť verejných financií dosiahnuť nedá. Nie dostatočná podpora rozpočtového hospodárenia verejnej správy zo strany hospodárenia s jej majetkom neprimerane zaťažuje rozpočet verejnej správy a zužuje jeho možnosti. Na jednej strane eliminuje sa tým časť konsolidačného úsilia rozpočtového hospodárenia a posilňujú sa mechanizmy tlačiace rozpočet verejnej správy do deficitnosti. Na druhej strane limitujú sa tým možnosti rozpočtovej politiky tak v oblasti podpory sociálne – ekonomického rozvoja, ako aj v oblasti finančného zabezpečenia služieb poskytovaných verejnou správou.

Z uvedeného vyplýva, že na dosiahnutie dlhodobej udržateľnosti verejných financií musí byť taká symbióza rozpočtového hospodárenia usilujúceho sa o konsolidáciu a dlhodobú udržateľnosť verejných financií a hospodárenia s majetkom verejnej správy, kde hospodárenie s majetkom verejnej správy čo do najnižšej možnej miery zaťažuje rozpočet verejnej správy a

čo do najvyššej možnej miery rozširuje jeho možnosti. Takúto symbiózu možno dosiahnuť fungovaním organizácií verejnej správy pri hospodárení s jej majetkom kde sa zvyšuje ziskovosť obchodných spoločností verejnej správy a znižujú, resp. optimalizujú náklady na fungovanie ostatných jej organizácií.

5. Záver

Príspevok prináša komplexný pohľad na hospodárenie verejnej správy. Je zameraný tak na rozpočtové hospodárenie verejnej správy, ako aj na hospodárenie verejnej správy s jej majetkom.

V rámci súčasného vývoja ekonomiky Slovenska sa verejná správa snaží o rozpočtové hospodárenie vedúce ku konsolidácii verejných financií a ich dlhodobú udržateľnosť. Táto snaha je však oslabovaná hospodárením verejnej správy s jej majetkom. Tento majetok rýchlo rastie, ale efektívnosť hospodárenia s ním nerastie tak ako by to vyžadoval ďalší vývoj národného hospodárstva. Aktivity zamerané na vylepšovanie rozpočtového hospodárenia verejnej správy nie sú dostatočne zosúladené s vylepšovaním hospodárenia s majetkom verejnej správy.

Dosiahnutie dlhodobej udržateľnosti verejných financií je podmienená vhodnou symbiózou rozpočtového hospodárenia verejnej správy a hospodárenia s majetkom verejnej správy. Táto symbióza je daná rozpočtovým hospodárením usilujúcim sa o konsolidáciu a dlhodobú udržateľnosť verejných financií a hospodárením s majetkom verejnej správy, ktoré je realizované zvyšovaním ziskovosti obchodných spoločností verejnej správy a znižovaním, resp. optimalizáciou nákladov na fungovanie jej ostatných organizácií.

Literatúra

1. Filko, M., Kišš, Š., Ódor, Ľ.: Najlepší z možných svetov Hodnota za peniaze v slovenskej ekonomike. MF SR, marec 2016.
2. Kaplow, L. (2008): The Theory of Taxation and Public Economics. Princeton University Press, 41 William Street, Princeton.
3. Súhrnná výročná správa Slovenskej republiky za rok 2011. MF SR, november 2012.
4. Súhrnná výročná správa Slovenskej republiky za rok 2012. MF SR, november 2013.
5. Súhrnná výročná správa Slovenskej republiky za rok 2013. MF SR, november 2014.
6. Súhrnná výročná správa Slovenskej republiky za rok 2014. MF SR, november 2015.
7. Súhrnná výročná správa Slovenskej republiky za rok 2015. MF SR, november 2016.