

# **Municipálne firmy: teoretické východiská a pojmový aparát**

## **Municipal Firms: Theoretical Background and Terminology**

Monika BUMBALOVÁ

### **Abstract**

Municipalities in Slovakia are eligible for entrepreneurial activities, what is one of the basic assumptions for generating their own financial resources. Secondly, through such activities the municipalities can provide public services for inhabitants living in their territories. Entrepreneurial activities of municipalities can have several forms, for example: by establishing of municipal firms or by their financial participation in such firms. Even though, the phenomenon of municipal firms is not a novelty, there exists certain diversity in the theoretical approaches dealing with this topic. This diversity can be found in the creation of the basic definitions as well as in listing basic characteristic features of those firms. The diversity can be caused also by the fact that there does not exist any legislation dealing with this area.

The objective of this article was an analysis of theoretical resources and approaches focusing on municipal firms and unifying of basic terminology. These definitions will further serve as a theoretical background for analyzing of municipal firms as a part of dissertation thesis.

Key words: self-government, self government businesses, municipal firms

### **Úvod**

Miestna samospráva na Slovensku zastáva významnú úlohu pri podpore miestneho ekonomického rozvoja na svojom území. Všetky municipality majú povinnosť zabezpečovať zákonom stanovené kompetencie, avšak finančné prostriedky, ktoré sú im pridelené, nie vždy postačujú na pokrytie týchto kompetencií. Jedným z možných riešení je podnikateľská činnosť samosprávy prostredníctvom vytvárania municipálnych firiem, prípadne finančnej účasti v takýchto firmách. Napriek tomu, že otázka podnikateľskej aktivity municipalít je načrtnutá vo viacerých právnych normách a ekonomickom názvosloví, presné definovanie postavenia, charakteristiky a účelu takýchto firiem v podmienkach SR absentuje.

### **Materiál a metódy**

Cieľom článku bola analýza literárnych zdrojov týkajúcich sa municipálnych firiem a zjednotenie pojmového aparátu v danej oblasti.

Pre splnenie stanoveného cieľa bolo nevyhnutné jednak štúdium platnej legislatívy a jednak štúdium literárnych zdrojov, a to najmä domácich, ale aj zahraničných autorov.

Na základe syntetizácie získaných poznatkov bol vytvorený systém jednotných definícií, ktoré upravujú problematiku municipálnej firmy a ktoré budú v budúcnosti využité ako pojmový aparát pre potreby dizertačnej práce.

### **Výsledky**

V súčasnosti na Slovensku existuje 2891 obcí z toho 138 obcí má štatút mesta. Základnou právnou normou, ktorá upravuje ich postavenie je zákon č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov, ktorý okrem iného definuje obec ako právnickú osobu, ktorá za podmienok ustanovených zákonom samostatne hospodári s vlastným majetkom a vlastnými príjmami. Papcunová a Balážová (2006) však konštatujú, že tieto podmienky sú v zákone vymedzené skôr všeobecne, keďže v §8 v odseku 2 sa uvádza, že „majetok obce slúži na

plnenie úloh obce“ a nasledovne v odseku 4 toho istého paragrafu, že „majetok môžu obce použiť najmä na verejné účely, na podnikateľskú činnosť a na výkon samosprávy obce“.

Na základe uvedeného je zrejmé, že legislatíva upravujúca chod samospráv na Slovensku sa podrobne nevenuje problému podnikania municipalít ani definovania municipálnej firmy.

V takomto prípade sa v rámci analýzy musíme pozrieť na podnikanie ako na aktivitu typickú pre súkromný sektor a teda upravenú Obchodným zákonníkom SR. Na základe tohto zákona sa podnikaním rozumie „sústavná činnosť vykonávaná podnikateľom vo vlastnom mene a na vlastnú zodpovednosť za účelom dosiahnutia zisku“. Tento zákon tiež definuje pojem podnik ako „súbor hmotných ako aj osobných a nehmotných zložiek podnikania pričom k podniku patria veci, práva a iné majetkové hodnoty, ktoré patria podnikateľovi a slúžia na prevádzkovanie podniku“.

Aj keď viaceré spomenuté znaky sú v súlade so znakmi municipálnej firmy, stále v tejto definícii dominuje aspekt, ktorý v prípade municipálnej firmy nemusí zohrávať kľúčovú úlohu a síce aspekt ziskovosti. Keďže prostredníctvom municipálnej firmy sa obce a mestá často snažia o zabezpečenie miestnych verejných služieb pre občanov žijúcich na danom území, je to práve táto úloha, ktorá vo veľkej miere stojí v centre záujmu týchto firiem, na rozdiel od firiem pohybujúcich sa v konkurenčnom prostredí súkromného sektora, a teda zameraných na dosahovanie zisku. Rámec súkromného sektora sa teda zdá byť nie celkom vyhovujúcim kontextom pre umiestnenie pojmu municipálna firma.

Keďže obce a mestá ako hlavní aktéri v problematike municipálnych firiem nesporne patria do verejného sektora a keďže pozitívne vymedzenie pojmu municipálna firma nemožno nájsť v právnej úprave súkromného sektora, je logické, že sa pre potreby tohto skúmania presunieme do rámca sektora verejného.

Jednou z hlavných funkcií verejného sektora je poskytovanie verejných služieb a verejných statkov. Táto funkcia je realizovaná prostredníctvom verejných politík a verejných programov. Ochrana a kol. (2010) zhrnuli hlavné charakteristiky verejného sektora do nasledovnej tabuľky.

Tab. 1 Základné charakteristické rysy verejného sektora

<b>Základné pohľady na verejný sektor</b>	<b>Komentár</b>
Systemový	Verejný sektor je podsystémom zmiešanej ekonomiky.
Správny	Verejný sektor je spravovaný verejnou správou, ktorú tvorí podsystém štátnej správy a podsystém samosprávy.
Inštitucionálny	Vo verejnom sektore existujú dva základné druhy inštitúcií – a to inštitúcie štátne (napr. ministerstvá) a inštitúcie samosprávne
Vlastníctvo	Vo verejnom sektore existuje verejné vlastníctvo a to vo forme štátneho vlastníctva a vlastníctva samospráv (vlastníctvo samosprávnych celkov a vlastníctvo obcí).
Kritérium rozhodovania	Kritérium rozhodovania vo verejnom sektore je verejný záujem.
Financovanie verejných aktivít	Financovanie verejných aktivít je realizované zo sústavy verejných rozpočtov

Zdroj: Ochrana a kol. (2010)

Okrem charakteristík spomenutých v tabuľke je pre verejný sektor typické aj to, že na hodnotenie verejných politík a verejných programov používa kritérium hospodárnosti, efektivity a účelnosti (tzv. 3E – economy, effectiveness, efficiency) (Ochrana a kol. 2010).

Hospodárnosť predstavuje také použitie verejných prostriedkov, kedy stanovené ciele a úlohy dosahujeme s čo najnižšími vynaloženými nákladmi.

Efektívnosť sa delí na nákladovú efektívnosť, ktorej podstatou je zisťovanie toho, aké náklady boli vynaložené na jednu naturálnu jednotku výstupu a na produktivitu verejných výdavkov, ktorá predstavuje také použitie verejných prostriedkov, ktorým sa dosiahne najvyšší možný rozsah, kvalita a prínos plnených úloh v porovnaní s objemom prostriedkov vynaložených na ich plnenie.

Účelnosť predstavuje také použitie verejných prostriedkov, ktoré zaistí optimálnu mieru dosahovania cieľov pri plnení stanovených úloh.

Dosiahnutie a dodržanie všetkých spomenutých princípov je v prostredí verejného sektora neľahká úloha. Za účelom prepojenia týchto troch aspektov bola vytvorená nová teória známa ako Teória podnikania, ktorá je chápaná ako kritika byrokratického prístupu k verejnej správe (Osborne - Gaebler, 1993). Táto teória pomáha pri hľadaní spôsobu, ako systémovo zabrániť kolízii medzi alokačnou hospodárnosťou a efektívnosťou na jednej strane a neúčelnosťou použitia na strane druhej. Východisko nachádza v prostredí podnikového riadenia (Osborne - Gaebler, 1993)..

Teória podnikania objavujúca sa v oblasti verejného sektora je neklamným znakom toho, že je náročné stanoviť hranice medzi súkromným a verejným sektorom. A práve municipálna firma je jedným z elementov, ktoré sa svojim charakterom nachádzajú v priesečníku medzi týmito dvoma sektormi.

Pri analýze prvkov obsahujúcich charakteristiky súkromného a verejného sektora nemožno nespomenúť verejnoprávne korporácie. Klimovský (2008) ich charakterizuje ako subjekty, ktoré napriek tomu, že sa zriaďujú zákonom alebo na základe zákona a svoju subjektivitu v určitom zmysle odvodzujú od štátu, vystupujú vždy vo svojom mene (a to aj v prípade, že ich v konkrétnom prípade zastupuje ich orgán), vo sfére vlastných kompetencií a za účelom dosiahnutia verejného záujmu, ktorý však je v ich prípade určený voľnejšie, ako je tomu v prípade štátnej správy.

V literatúre existuje niekoľko prístupov ku klasifikácii verejnoprávných korporácií. Jedným z nich je napríklad organizačno-vecné hľadisko, v rámci ktorého Tej (2002) rozlišuje:

- Finančno-ekonomické verejnoprávne korporácie
- Kontrolné verejnoprávne korporácie
- Kultúrne verejnoprávne korporácie
- Vzdelávacie verejnoprávne korporácie a vedecko-výskumné verejnoprávne korporácie
- Verejné účelové fondy

Rovnako ako v prípade charakteristiky podniku, aj pri verejnoprávných korporáciách nachádzame mnohé podobnosti s našim chápaním municipálnych firiem, najmä zahrnutie verejného záujmu. Na druhej strane však tieto charakteristiky nie sú plne totožné, čo dokazuje napríklad nutnosť vzniku verejnoprávneho podniku zo zákona alebo na základe zákona.

Vlastnej teórii municipálneho podniku sa vo veľkej miere venuje Kraftová (2002), ktorá uvádza, že ide o taký ekonomický subjekt, ktorý zabezpečuje produkty bez motívu ziskovosti a bez hnacieho motoru trhovej konkurencie. Na druhej strane však autorka tvrdí, že keďže tieto firmy podnikajú prostredníctvom využívania verejných zdrojov, ktoré sú značne obmedzené, je potrebné, aby hospodárili efektívne.

Teda aj keď takéto firmy nemusia nevyhnutne spĺňať všetky podmienky na to, aby sa samostatne udržali v konkurenčnom prostredí, stále musia aplikovať podmienky vyššie spomínaných 3E ako ich popísal Ochrana a kol. (2010).

Napriek tomu, že autorka je uznávanou odborníčkou v oblasti municipálnych firiem, podľa nášho názoru, jej prístup obsahuje výrazne konzervatívne prvky keďže plne vylučuje motív ziskovosti rovnako ako prítomnosť trhovej konkurencie.

Tieto prvky sú vo väčšej miere obsiahnuté v koncepte takzvaného municipálneho podniku, ktorý Stoilova (2010) definuje ako subjekt zaoberajúci sa tými ekonomickými aktivitami, ktoré sú:

- a. výhodné pre spoločnosť, ale nevýnosné pre súkromný sektor,
- b. výhodné pre súkromný sektor, ale bez schopnosti ich realizácie týmto sektorom
- c. prirodzené monopoly.

Tá istá autorka tvrdí, že municipálne podniky sú schopné výnosne produkovať tovary a poskytovať služby a tiež byť konkurencieschopné v podmienkach súkromného sektora.

Takto definovaný municipálny podnik spĺňa takmer všetky podmienky nášho ponímania daného subjektu. Jediný rozpor vidíme v tom, ako autorka výlučne definovala jeho schopnosť konkurovať súkromnému sektoru. Podľa nás totiž existujú municipálne podniky, v ktorých je prítomný aspekt ziskovosti a teda nevyhnutne musia byť konkurencieschopné pri ich pôsobení na voľnom trhu, avšak na druhej strane existujú aj také firmy, kde primárnym cieľom je zabezpečovanie verejných služieb obyvateľom a práve pri nich aspekt konkurencieschopnosti chýba.

Tento „dvojaký“ prístup je o niečo viac vysvetlený pojmom verejné podniky, tak ako ich chápe Klimovský (2008), ktorý tvrdí, že takéto subjekty nie sú správnymi orgánmi, no na druhej strane poskytujú verejné služby. Niektoré z týchto podnikov pritom pôsobia v konkurenčnom prostredí, iné takéto prostredie nepoznajú kvôli svojmu monopolnému, respektíve dominantnému postaveniu. Autor takéto podniky z hľadiska účasti verejnoprávneho subjektu delí na:

- Verejné podniky so stopercentnou účasťou verejnoprávneho subjektu
- Verejné podniky s majoritným podielom v rukách verejnoprávneho subjektu
- Verejné podniky s minoritným podielom v rukách verejnoprávneho subjektu.

Na druhej strane však stoja autori ako napríklad Kupkovič a kol. (1999), ktorí zdôrazňujú, že podnik, v ktorom má verejnoprávny subjekt minoritný podiel, nie je verejným podnikom.

Z nášho uhla pohľadu je ešte dôležité zdôrazniť fakt, že produktom municipálnych firiem nemusia byť nevyhnutne verejné služby, aj keď tento prístup je v teórii často preferovaný.

Keďže literárne pramene sa pri definovaní municipálnej firmy výrazne odlišujú a vybrať jedného autora s komplexnou definíciou sa nezdá byť prijateľné riešenie, rozhodli sme sa danú definíciu vytvoriť prostredníctvom kombinácie viacerých prístupov. V prvom rade Kraftová (2002) v svojej práci uvádza niektoré základné charakteristiky takejto firmy nasledovne:

- všetky aplikované právne formy vytvárajú tovary a služby, t.j. predstavujú stranu ponuky.
- na všetky subjekty je možné aplikovať systémové poňatie – pomocou určitých vstupov realizujú svoje funkcie (poslanie), ktoré nadobúdajú podoby výstupov, pričom dochádza k interakcii s okolím (ako na strane toku vstupov, tak pri realizácii výstupov). Všetkým je rovnako vlastná zámerná, cieľová štruktúra.
- ich modus operandi je „municipium“ (na Slovensku obce alebo kraj), preto je vhodné slovo firma doplniť o prídavné meno municipálna.

Na základe našich poznatkov by sme tieto vlastnosti ešte doplnili o Klimovského (2008) chápanie pôsobenia municipálnych firiem na trhu, teda že za istých podmienok sú riadené

motívom zisku a konkurencieschopné. Tieto podmienky v prvom rade vyplývajú z rozhodnutia obecného/mestského zastupiteľstva a z účelu, na ktorý bola daná firma zriadená.

Takto zadefinované subjekty, podľa nášho názoru, vyplňajú pojmovú medzeru medzi súkromným a verejným sektorom.

## Záver

Na základe zistených skutočností môžeme konštatovať, že je vcelku náročné zaradiť fenomén municipálnej firmy do vymedzených hraníc súkromného alebo verejného sektora. Z charakteru takýchto subjektov je zrejmé, že majú znaky oboch sektorov aj keď sa ani s jedným plne nestotožňujú a teda môžeme povedať, že sú umiestnené v ich priesečníku.

Čo sa týka konkrétnej definície municipálnej firmy, podľa nášho názoru podstatu municipálnej firmy najlepšie vystihuje kombinácia nasledovných znakov: municipálna firma je subjekt plne alebo čiastočne riadená aktérmi z verejného sektora, konkrétne municipalitami, ktoré si stanovujú účel založenia takéhoto subjektu. Ten môže mať za istých podmienok ziskový motív a byť právoplatným partnerom súkromných subjektov na trhu, za iných zasa dokáže existovať ako producent verejných služieb bez efektu ziskovosti.

Keďže je pravdepodobné, že výskum odborníkov v oblasti municipálnej firmy zďaleka nie je dokončený, je možné v budúcnosti očakávať, že dôjde k spresneniu základnej definície týchto subjektov, rovnako ako k doplneniu ich charakteristických prvkov.

Kľúčové slová: samospráva, samosprávne podnikanie, municipálna firma

## Použitá literatúra

1. KLIMOVSKÝ, D.: Základy verejnej správy, Košice: UPJŠ, 2008, s. 270, ISBN 978-80-7097-713-2.
2. KRAFTOVÁ, I.: Finanční analýza municipální firmy, Praha: C.H. Beck, 2002, s. 206, ISBN 80-7179-778-2
3. KUPKOVIČ, M. a kol.: Podnikové hospodárstvo, Bratislava: Sprint, 1999.
4. OCHRANA, F. a kol.: Veřejný sektor a veřejné finance, Praha: Grada, 2010, s. 264, ISBN 978-80-247-3228-2.
5. OSBORNE, D.- GAEBLER, T.: Reinventing government. How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector, 1993, Reading, MA.
6. PAPCUNOVÁ, V. – BALÁŽOVÁ, E.: Majetok obcí, Nitra: SAPV, 2006, s. 123, ISBN 80-89162-19-3.
7. STOILOVA, D.: Municipal Asset Management in Bulgaria, 2010 in SEDMIHRADSKÁ, L.: Municipal Asset Management in Transition Countries: Selected Studies, Bratislava: NISPAcee Press, 2010, s. 178, ISBN 978-80-89013-48-7
8. TEJ, J.: Región a správa, Prešov: Prešovská univerzita, 2002.
9. Zákon č. 369/ 1990 Zb. o obecnom zriadení
10. Zákon č. 513/ 1991 Zb. obchodný zákonník

Ing. Monika Bumbalová, Katedra verejnej správy, FEŠRR, SPU v Nitre, Trieda A. Hlinku 2, 949 76, Nitra, 037 641 5656, monika.bumbalova@uniag.sk