



SPRÁVA O VÝSLEDKU KONTROLY 2020

Zadlženosť miestnej územnej samosprávy a rozpočtová zodpovednosť

Najvyšší kontrolný úrad SR
Karol Mitrík, predseda

OBSAH

ZOZNAM SKRATIEK.....	3
ZOZNAM GRAFOV	3
VÝZNAMNÉ ZISTENIA A ODPORÚČANIA	4
KONTROLNÁ AKCIA	7
1 ÚČEL KONTROLNEJ AKCIE	7
2 RÁMEC KONTROLNEJ AKCIE.....	7
2.1 ZÁKLADNÁ CHARAKTERISTIKA	7
2.2 VÝKON KONTROLY	7
2.3 ŠPECIFICKÉ OBLASTI	8
3 VÝSLEDKY KONTROLNEJ AKCIE.....	8
3.1 KONTROLA MF SR.....	8
3.1.1 HOSPODÁRENIE MIESTNEJ ÚZEMNEJ SAMOSPRÁVY V RÁMCI VEREJNEJ SPRÁVY	8
3.1.2 STAV, VÝVOJ DLHU A DODRŽIAVANIE ROZPOČTOVÝCH PRAVIDIEL	10
3.1.3 OZDRAVNÝ REŽIM A NÚTENÁ SPRÁVA	11
3.2 KONTROLA SUBJEKTOV ÚZEMNEJ SAMOSPRÁVY	11
3.2.1 VÝSLEDKY ROZPOČTOVÉHO HOSPODÁRENIA.....	11
3.2.2. STAV, VÝVOJ DLHU A DODRŽIAVANIE ROZPOČTOVÝCH PRAVIDIEL	12
3.2.3 SPOĽAHLIVOSŤ A SPRÁVNOSŤ VYKAZOVANIA NÁVRATNÝCH ZDROJOV FINANCOVANIA	14
3.2.4 SCHOPNOSŤ OBCÍ UHRÁDZAŤ ZÁVÄZKY	15
3.2.5 VNÚTORNÝ KONTROLNÝ SYSTÉM	15
4 ODPORÚČANIA A REAKCIA KONTROLOVANÉHO SUBJEKTU.....	16
5 KONTAKT	16
PRÍLOHA Č. 1	17
PRÍLOHA Č. 2	17
PRÍLOHA Č. 3	18

ZOZNAM SKRATIEK

SKRATKA	VÝZNAM
EÚ	Európska únia
miestna územná samospráva	mestá, obce
MF SR, ministerstvo	Ministerstvo financií Slovenskej republiky
NKÚ SR	Najvyšší kontrolný úrad Slovenskej republiky
RISSAM	rozpočtový informačný systém pre samosprávu
SR, Slovensko	Slovenská republika
ŠFRB	Štátny fond rozvoja bývania
ÚMS	Únia miest Slovenska
ústavný zákon o rozpočtovej zodpovednosti	ústavný zákon č. 493/2011 Z. z. o rozpočtovej zodpovednosti
zákon o finančnej kontrole a audite	zákon č. 357/2015 Z. z. o finančnej kontrole a audite a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov
zákon o NKÚ SR	zákon č. 39/1993 Z. z. o Najvyššom kontrolnom úrade Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov
zákon o obecnom zriadení	zákon č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov
zákon o podmienkach výkonu volebného práva	zákon č. 180/2014 Z. z. o podmienkach výkonu volebného práva a o zmene a doplnení niektorých zákonov
zákon o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy	zákon č. 583/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov
zákon o rozpočtových pravidlách verejnej správy	zákon č. 523/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách verejnej správy a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov
zákon o účtovníctve	zákon č. 431/2002 Z. z. o účtovníctve v znení neskorších predpisov
ZMOS	Združenie miest a obcí Slovenska

ZOZNAM GRAFOV

- Graf č. 1 Hrubý nekonsolidovaný dlh za roky 2017 - 2019
- Graf č. 2 Prevod výnosu z dane z príjmov fyzických osôb obciam
- Graf č. 3 Počet obcí s prekročením celkového dlhu
- Graf č. 4 Prehľad o zadlženosti kontrolovaných subjektov
- Graf č. 5 Suma chybných údajov podľa finančných výkazov

VÝZNAMNÉ ZISTENIA A ODPORÚČANIA

Územná samospráva je priestorovo vymedzený funkčný celok, ktorý má právo sám rozhodovať o svojich záležitostiach. Na miestnej úrovni je tvorená obcami. Obec je právnickou osobou, ktorá za podmienok určených zákonom samostatne hospodári s vlastným majetkom a s vlastnými príjmami. Financuje svoje potreby predovšetkým z vlastných príjmov, dotácií zo štátneho rozpočtu a z ďalších zdrojov. Obec na plnenie svojich úloh môže použiť návratné zdroje financovania a prostriedky peňažných fondov. Na Slovensku je 2 890 obcí¹, z nich viac ako 90 percent má menej ako 3000 obyvateľov.

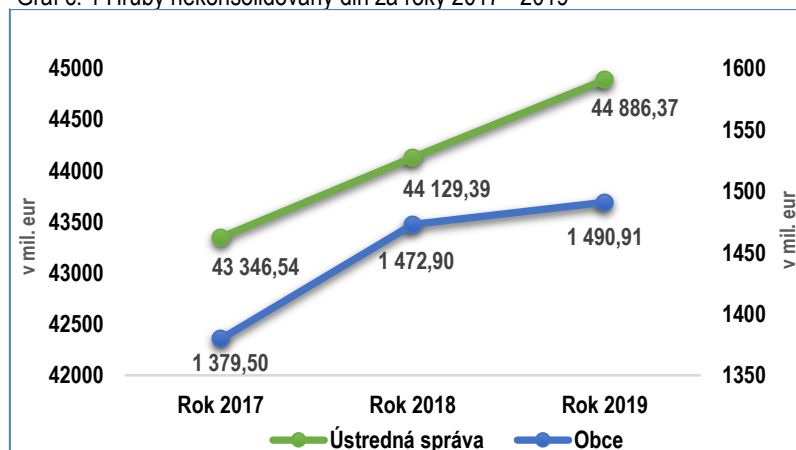
Saldo a dlh verejnej správy patria k nasledovnejším finančným ukazovateľom. Na úrovni členských krajín EÚ vychádzajú z maastrichtských pravidiel. Na národnej úrovni vychádzajú z viacerých legislatívnych noriem ako je ústavný zákon o rozpočtovej zodpovednosti, zákon o rozpočtových pravidlách verejnej správy, zákon o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy a ďalšie.

NKÚ SR vykonal v roku 2020 finančnú kontrolu vo vybraných obciach a na MF SR. Kontrola bola zameraná na správnosť a spoľahlivosť vykazovania ako aj použitia návratných zdrojov financovania² miestnej územnej samosprávy v nadväznosti na dosiahnuté výsledky rozpočtového hospodárenia a schopnosť splácať záväzky.

Zadlženosť miestnej samosprávy a vykazovanie dlhu

Úvery a pôžičky miest a obcí síce nepredstavujú významnú časť verejného dlhu, ale sú dôležitým zdrojom financovania

Graf č. 1 Hrubý nekonsolidovaný dlh za roky 2017 - 2019



Zdroj: spracované NKÚ SR z podkladov MF SR

ich investičných zámerov. Zadlženosť miestnej územnej samosprávy v kontrolovanom období stúpala. Kým nekonsolidovaný hrubý dlh ústrednej správy v rokoch 2017 až 2019 vzrástol o 4 %, v obciach bola jeho dynamika rýchlejšia, a to 8 %. Najvyužívanejším dlhovým nástrojom boli úvery zo ŠFRB na výstavbu obecných nájomných bytov. Tvorili v priemere 50 % hrubého dlhu obcí. Bankové úvery predstavovali 42 až 44 % hrubého dlhu. Pre potreby regulácie príjmania návratných zdrojov financovania územnej samosprávy sa vyčísľuje celkový dlh bez zarátania niektorých záväzkov z úverov a pôžičiek, napríklad úverov zo ŠFRB a ďalšie v zmysle rozpočtových pravidiel.

V kontrolovanom období tvoril tento celkový dlh obcí od 734,90 do 783,11 miliónov eur. Vykazovala ho viac ako polovica obcí Slovenska.

Kontrola poukázala na nesystematickosť pri poskytovaní finančných výpomocí zo štátnych finančných aktív. Vybraným samosprávam vláda poskytla návratnú finančnú pomoc napríklad na plnenie samosprávnych funkcií, realizáciu investícií a ďalšie účely celkom v sume 57,3 mil. eur. Pre jej poskytovanie **neboli stanovené pravidlá**, čo zvyšuje riziko netransparentného prístupu k poskytovaniu finančných výpomocí. **Takéto jednorazové opatrenia mali za následok zvýhodňovanie vybraných samospráv.** Hlavnému mestu SR Bratislava splatenie finančnej výpomoci v celkovej sume 10 mil. eur vláda SR odpustila.

MF SR každoročne identifikovalo v priemere 5 % z celkového počtu obcí, ktoré podľa nimi zverejnených údajov nedodrжали zákonné ustanovenie, že suma dlhu nesmie prekročiť 60 % skutočných bežných príjmov predchádzajúceho roka. V správnom konaní za to uložilo podľa zákona o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy **v rokoch 2017 až 2019 pokutu 14 obciam celkom v sume 43 669,40 eur.** Vo väčšine ostatných prípadov boli údaje, ktoré tieto obce vykázali v individuálnej účtovnej závierke a vo finančných výkazoch, nesprávne.

¹ Celkový počet obcí bez mestských častí, vrátane Bratislavy a Košíc ako celku.

² Návratné zdroje financovania tvoria podľa rozpočtových pravidiel pre územnú samosprávu prostriedky rozpočtu obce z prijatých úverov, pôžičiek, návratných finančných výpomocí, zo zmeniek a z komunálnych obligácií vydaných obcou a od 01.01.2019 aj dodávateľské úvery prijaté obcou.

Výsledky hospodárenia miestnej územnej samosprávy

Dosiahnuté výsledky hospodárenia za obce v rámci verejného rozpočtu v celom kontrolovanom období nenaplnili v plnom rozsahu očakávania podľa predikcie MF SR. Plnenie rozpočtových cieľov obcí bolo ovplyvnené aj kvalitou rozpočtového procesu a jeho realnosťou.

Významné organizácie združujúce samosprávy ZMOS a ÚMS opakovane upozorňovali štát na to, že im v rámci novelizácií zákonov prijímaných často v skrátrenom legislatívnom konaní, pribúdali povinnosti a úlohy bez adekvátnej systémovej finančnej kompenzácie. V rámci kontroly NKÚ SR 18 z 28 kontrolovaných obcí uviedlo, že nemalo dostatok finančných prostriedkov na vykonávanie originálnych pôsobností, ale aj preneseného výkonu štátnej správy. Viaceré obce neposkytovali svojim zamestnancom príspevok na rekreáciu a zimnú údržbu chodníkov si občania vykonávali sami. V oblasti preneseného výkonu štátnej správy nemali dosť prostriedkov okrem školstva aj na činnosť stavebných úradov.

Predkladatelia návrhov zákonov a iných všeobecne záväzných právnych predpisov sú povinní vopred prerokovať s MF SR rozpočtové dôsledky týchto návrhov na rozpočet verejnej správy. Podľa výsledkov kontroly ako aj vyjadrení MF SR, **ministerstvo v rokoch 2017 až 2019 v nadväznosti na doložky vybraných vplyvov neevidovalo žiadne úpravy pôsobností samospráv, na ktoré by bolo potrebné zabezpečiť zo štátneho rozpočtu zodpovedajúce finančné prostriedky.** Ministerstvo uvádza, že dôsledky, ktoré by súviseli s prenesenou kompetenciou štátu na samosprávu, evidovalo naposledy v roku 2015 prijatím novely zákona o podmienkach výkonu volebného práva. V súvislosti s financovaním obcí upozornilo na významný nárast výnosu dane z príjmov fyzických osôb v roku 2019, keď prevod obciam dosiahol sumu vyše 2,2 miliardy eur, čo je oproti roku 2016 zvýšenie o 32,8 %.

Výsledky kontrol v obciach – aplikačná prax

NKÚ SR skontroloval hospodárenie 28 obcí, nedostatky boli zistené v každej z nich. Výsledky hospodárenia kontrolovaných samospráv boli výrazne ovplyvnené nedostatkami pri zostavení a úpravách rozpočtu. Problémom bolo aj nesprávne vyčíslenie týchto výsledkov v záverečných účtoch obcí. Obce nemali **dostatok zdrojov na financovanie investícií, pričom využívali v najväčšej miere úvery zo ŠFRB na financovanie nájomných bytov.** Okrem troch prípadov obce plnili podmienky pre prijatie návratných zdrojov financovania. V niektorých obciach **o ich prijatí nerokovalo obecné zastupiteľstvo, návratné zdroje financovania boli použité na financovanie bežných výdavkov, hlavní kontrolóri neoverili plnenie podmienok pred ich prijatím a podobne. Takmer 90 % z kontrolovaných obcí nevykázalo správne a úplné údaje o návratných zdrojov financovania v individuálnej účtovnej závierke a vo finančných výkazoch pre účely hodnotenia dlhu.** Návratné zdroje financovania tvorili až 90 % záväzkov vo viac ako polovici obcí v celom kontrolovanom období. **Šesť obcí nevykázalo záväzky po lehote splatnosti v účtovnej závierke a vo finančných výkazoch. Jedna obec splnila podmienky pre zavedenie ozdravného režimu, pričom uvedenú skutočnosť neoznámila MF SR a ani neprijala opatrenia.** Polovica kontrolovaných subjektov by mala problém splatiť krátkodobé záväzky z prostriedkov na bankových účtoch a v hotovosti znížených o nevyčerpané účelovo určené finančné prostriedky. Už aj menší výpadok príjmov teda môže v obciach s menším počtom obyvateľov negatívne ovplyvniť finančnú stabilitu.

V prípade obce Dolná Lehota v okrese Brezno NKÚ SR výsledky kontroly odstúpil orgánom činnými v trestnom konaní. Obec si počas štyroch rokov **nechávala vyplácať podielové dane na účet obchodnej spoločnosti,** čím došlo k porušeniu finančnej disciplíny podľa zákona o rozpočtových pravidlách verejnej správy v sume viac ako 812 tis. eur. Konaním starostky obce došlo k prekročeniu právomocí starostu podľa zákona o obecnom zriadení. Obec tiež nevedla účtovníctvo správne, úplne, preukázateľne, zrozumiteľne a spôsobom zaručujúcim trvalosť účtovných záznamov. **Tieto skutočnosti obci nevytkol ani audítor a ani hlavný kontrolór obce.**

Výsledky kontroly poukazujú na pretrvávajúce nedostatky v aplikácii nastavených kontrolných mechanizmov, či už v práci hlavných kontrolórov, ale aj audítorov.

NKÚ SR konštatuje, že predovšetkým malé obce nie sú vždy dostatočne personálne a odborne schopné kvalitne zvládať finančný manažment. Pri malých obciach je aj problém s odbornou erudovanosťou kontrolórov, niekde dokonca absentujú. **NKÚ SR považuje za dôležité zaviesť zo strany MF SR možnosť predkladania účtovných výkazov aj po termíne pre zostavenie finančnej štatistiky z dôvodu opráv.** Situáciu by mohla zlepšiť aj zmena legislatívy, ktorá zavedie možnosť schvaľovania účtovnej závierky štatutárom, resp. obecným/mestským zastupiteľstvom pre zvýšenie zodpovednosti za vedenie účtovníctva obdobne ako v podnikateľskom sektore. Ďalším z riešení by mohlo byť zavedenie „mikro“ účtovnej jednotky v územnej samospráve obdobne ako to je v podnikateľskom sektore pre zjednodušenie vedenia účtovníctva.

Z dlhodobého hľadiska NKÚ SR opätovne poukazuje na nutnosť pokračovať v reforme verejnej správy a v realizácii dlhodobo avizovaného vytvorenia väčších základných územnosprávnych jednotiek na Slovensku, ktoré budú mať dostatočné odborné a personálne kapacity na kvalitný finančný manažment.

NKÚ SR odporúča Výboru NR SR pre financie a rozpočet:

- ✓ požadovať od MF SR transparentný proces posudzovania rozpočtových dôsledkov návrhov zákonov a všeobecne záväzných právnych predpisov na rozpočet územnej samosprávy vrátane jeho monitorovania,
- ✓ zaviazat' MF SR k systémovým opatreniam v prípade nedofinancovania samospráv, a to prehodnotením systému financovania územnej samosprávy aj so zohľadnením plnenia funkcií hlavného mesta. Pri poskytovaní návratných finančných výpomoci zo štátnych finančných aktív vyžadovať pravidlá s obmedzením na prípady krízových/mimoriadnych udalostí.

NKÚ SR odporúča Výboru NR SR pre verejnú správu a regionálny rozvoj:

- ✓ požadovať od Ministerstva vnútra Slovenskej republiky informatívnu správu o stave realizácie reformy územnej samosprávy v rámci zabezpečenia dobrej správy veci verejných vrátane posilňovania finančnej nezávislosti a budovania kapacít finančného riadenia miestnych samospráv.

KONTROLNÁ AKCIA

1 ÚČEL KONTROLNEJ AKCIE

Kontrola bola vykonaná na základe plánu kontrolnej činnosti NKÚ SR na rok 2020 v rámci strategickej oblasti udržateľné verejné financie a fiškálna politika.

Účelom kontrolnej akcie bolo preveriť správnosť a spoľahlivosť vykazovania ako aj použitia návratných zdrojov financovania miestnej územnej samosprávy v nadväznosti na dosiahnuté výsledky rozpočtového hospodárenia a schopnosť splácať záväzky.

Účel kontroly bol splnený. Na MF SR bol preverený systém získavania údajov pre hodnotenie rozpočtu a dlhu obcí v rámci verejnej správy vrátane dosiahnutých výsledkov. V konkrétnych obciach bolo preverené používanie návratných zdrojov financovania a ich vykazovanie, ale aj rozpočtový proces a či obce boli schopné splácať svoje záväzky.

Predmetom kontroly na MF SR bola analýza výsledkov hospodárenia miestnej územnej samosprávy v rámci verejnej správy, stav a vývoj dlhu vrátane dodržiavania rozpočtových pravidiel, ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti a zavedenie ozdravného režimu a nútenej správy. V subjektoch miestnej územnej samosprávy bol predmet kontroly rozšírený o kontrolu spoľahlivosti vybraných účtov pasív a správnosť vykazovania návratných zdrojov financovania ako aj vnútorný kontrolný systém.

2 RÁMEC KONTROLNEJ AKCIE

2.1 ZÁKLADNÁ CHARAKTERISTIKA

Kontrola bola vykonaná v súlade so zákonom o NKÚ SR a so štandardami, ktoré vychádzajú z medzinárodných štandardov najvyšších kontrolných inštitúcií (ISSAI). Hodnotiacimi kritériami bola legislatíva, upravujúca najmä oblasť rozpočtových pravidiel, účtovníctva, rámca vykazovania návratných zdrojov financovania a výkon kontroly.

Kontrolná akcia bola vykonaná na MF SR a v 28 subjektoch územnej samosprávy, z toho v jednom meste a v 27 obciach s počtom obyvateľov od 256 do 2 828 (príloha č. 1). Výber kontrolovaných subjektov bol vykonaný zo všetkých krajov Slovenska okrem Bratislavského na základe rizikovej analýzy. V rámci nej boli analyzované subjekty, ktoré na základe vykázaných údajov v účtovnej závierke a vybraných finančných výkazov neplnili podmienky pre prijatie návratných zdrojov financovania. Zároveň boli zohľadnené aj doručené podnety NKÚ SR, súvisiace s uvedenou problematikou. Kontrolovaným obdobím boli roky 2017 až 2019 a aj súvisiace obdobia.

V zmysle ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti boli stanovené osobitné pravidlá pre územnú samosprávu, a to:

- ✓ **štát finančne nezabezpečuje platobnú schopnosť a nezodpovedá za platobnú schopnosť obce,**
- ✓ ak zákon pri úprave pôsobnosti ustanovuje nové úlohy obci, štát na ich plnenie súčasne zabezpečí obci zodpovedajúce finančné prostriedky,
- ✓ **ak celková suma dlhu obce dosiahne 60 % skutočných bežných príjmov predchádzajúceho rozpočtového roka a viac, obec je povinná zaplatiť pokutu,** ktorú ukladá MF SR, pričom celkovú sumu dlhu stanovuje zákon o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy.

2.2 VÝKON KONTROLY

Na Slovensku sa v územnej samospráve uplatňuje princíp, že bežné výdavky majú byť financované z bežných príjmov a kapitálové výdavky z kapitálových príjmov, príp. z prebytku bežného rozpočtu. Nedostatok zdrojov na kapitálové výdavky núti obce po vyčerpaní rezerv použiť návratné zdroje financovania. Dlh miest a obcí sa každý rok zvyšoval. Pre prijatie návratných zdrojov financovania obce vo väčšine prípadov plnili stanovené legislatívne podmienky. Dlhodobým problémom je nesprávne a nespoľahlivé vykazovanie údajov o návratných zdrojoch financovania pre hodnotenie dlhu. Svoju úlohu si pritom neplnia ani hlavní kontrolóri, ktorí vo svojich stanoviskách neupozornili na nedostatky. Hlavní kontrolóri napríklad predkladajú na rokovanie obecného zastupiteľstva stanovisko k návrhu záverečného účtu, ktorý má obsahovať aj údaje o stave a vývoji dlhu. Pri overovaní účtovnej závierky audítori majú v zmysle legislatívy overiť aj skutočnosti, týkajúce sa zadlženosti obcí, ozdravného režimu a ďalšie. V prípade kontrolovaných subjektov okrem jedného prípadu neoznámili nedostatky MF SR a vykonané audity neeliminovali nespoľahlivé, nesprávne a neúplné údaje o dlhu v účtovnej závierke. Kontrolou NKÚ SR pritom boli zistené nedostatky, týkajúce sa nesprávneho vykazovania údajov o návratných

zdrojoch financovania, ale aj ďalších významných skutočnostiach najmä v poznámkach, ako jednej zo súčasti nimi overovanej individuálnej účtovnej závierky. **V kontrolovaných subjektoch miestnej územnej samosprávy bolo zistených celkom 451 porušení všeobecne záväzných právnych predpisov. V piatich z nich bolo zistené aj porušenie finančnej disciplíny celkom v sume 1 016 413,35 eur.** V súvislosti s porušením finančnej disciplíny v sume 812 384,10 eur v obci Dolná Lehota výsledky kontroly boli odstúpené orgánom činným v trestnom konaní.

Vykonanými kontrolami boli potvrdené nasledovné riziká:

- ✓ dosiahnuté výsledky rozpočtového hospodárenia sú nestabilné, nezodpovedajú schválenému/upravenému rozpočtu,
- ✓ zadlženosť obcí sa každoročne zvyšuje, pričom zvyšovanie zadlženosti nad zákonom stanovený limit bolo zistené v dvoch obciach, v ktorých celkový dlh prekročil viac ako 60 % skutočných bežných príjmov predchádzajúceho roka, ďalšia obec prekročila 25-percentný podiel dlhovej služby,
- ✓ nesprávne a nespoľahlivé vykazovanie návratných zdrojov financovania v účtovnej závierke a vybraných finančných výkazoch,
- ✓ schopnosť splácať svoje záväzky najmä u malých obcí je problematická, šesť kontrolovaných obcí nevykázalo v účtovnej závierke a finančných výkazoch existujúce záväzky po lehote splatnosti, a tak ministerstvo nemalo spoľahlivé údaje; jedna obec spĺňala podmienky pre zavedenie ozdravného režimu.

2.3 ŠPECIFICKÉ OBLASTI

SR je ako členský štát EÚ pri poskytovaní informácií za verejnú správu viazaná európskou legislatívou. V zmysle národnej legislatívy ministerstvo vychádza zo zákona o rozpočtových pravidlách verejnej správy, ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti, zákona o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy a ďalšej relevantnej legislatívy.

Špecifikom, súvisiacim s účtovnou závierkou samosprávy je, že zákon o účtovníctve a ani iný právny predpis neustanovuje povinnosť schvaľovania individuálnej, alebo konsolidovanej účtovnej závierky účtovných jednotiek samosprávy. V súvislosti s tým teda ani v prípade dodatočne zistených významných chýb samosprávou, nie je možné dodatočne otvoriť účtovné knihy a chybné údaje opraviť. Podobne schvaľovanie finančných výkazov je ponechané na dobrovoľnosti samospráv.

3 VÝSLEDKY KONTROLNEJ AKCIE

3.1 KONTROLA MF SR

Údaje pre hodnotenie výsledkov hospodárenia, verejného dlhu a ich kvalita

MF SR hodnotilo vývoj hospodárenia obcí vrátane rozpočtových organizácií v ich zriaďovateľskej pôsobnosti na základe údajov z finančných a účtovných výkazov. Ich obsah bol stanovený všeobecne záväznými právnymi predpismi. Poskytovali informácie pre hodnotenie zadlženosti obcí, salda príjmov a výdavkov, zdrojov príjmov, ale tiež o finančnej situácii obcí a ďalšie.

Ministerstvo pre zvyšovanie kvality údajov vykonalo viaceré opatrenia. Od roku 2015 mestá a obce využívajú centrálny informačný systém ministerstva RISSAM.výkazy. Od roku 2019 MF SR postupne sprísňovalo kontrolné mechanizmy v RISSAM.výkazy nad predkladanými súbormi zo strany obcí. Zaviedlo **tzv. blokujúce kontroly**, ktoré z hľadiska štruktúry výkazov resp. z logických väzieb medzi výkazmi mali blokovať chybné výkazy, a tak zabezpečiť vyššiu kvalitu a spoľahlivosť finančnej štatistiky. **Identifikovaný počet chýb podľa ministerstva nebol významný, rovnako len nevýznamný počet obcí neodovzdalo výkazy.**

Obce a mestá si svoju povinnosť poskytovať MF SR údaje o svojom hospodárení na účely zostavenia štátneho záverečného účtu a návrhu súhrnnej výročnej správy **plnili v sledovanom období zodpovedne.** Ministerstvo v tomto procese neevidovalo závažné porušenia, na základe ktorých by muselo obciam pozastaviť dotácie zo štátneho rozpočtu či zaviesť nútenú správu.

3.1.1 HOSPODÁRENIE MIESTNEJ ÚZEMNEJ SAMOSPRÁVY V RÁMCI VEREJNEJ SPRÁVY

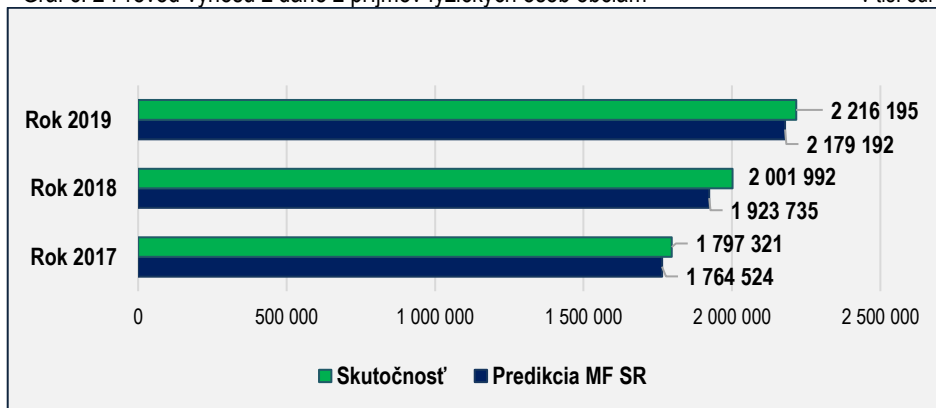
Pri zostavovaní rozpočtu verejnej správy za obce MF SR vychádzalo z platného legislatívneho rámca v danom období, pričom nadväzovalo na aktuálne daňové prognózy, rozpis transferov z jednotlivých rozpočtových kapitol a aj na skutočné plnenie rozpočtu v predchádzajúcich rokoch. Na strane výdavkov vychádzalo ministerstvo z Programu stability SR s prihliadnutím na vývoj skutočnosti v predchádzajúcom období a na úpravy legislatívy, týkajúce sa verejnej správy.

Podľa zverejnených výsledkov v rámci plnenia rozpočtu verejnej správy za obce celkom neboli dosiahnuté rozpočtové ciele, týkajúce sa výsledku hospodárenia, ani v jednom roku (príloha č. 2). Obce za roky 2017 a 2018 oproti predikcii ministerstva namiesto prebytku v skutočnosti dosiahli schodok. Za rok 2019 bol dosiahnutý prebytok nižší o 179 mil. eur. Príjmy obcí celkom pritom rástli v každom roku. Za rok 2017 boli vyššie o 383 mil. eur, v roku 2018 o 654 mil. eur a v roku 2019 to bolo viac o 947 mil. eur. Najvyšší podiel na uvedenom náraste mali **granty a transfery**, ktoré sa **nezapájali do rozpočtu verejnej správy za obce v plnej výške pri jeho tvorbe**.

Najvýznamnejším zdrojom príjmov pre obce boli príjmy z prevodu dane z príjmov fyzických osôb. Za rok 2019 vzrástli oproti roku 2017 o 419 mil. eur. Podiel na jedného obyvateľa na rok sa v kontrolovanom období zvýšil z 330,20 eur na 406,05 eur.

Graf č. 2 Prevod výnosu z dane z príjmov fyzických osôb obciam

v tis. eur



Zdroj: spracované NKÚ SR z podkladov MF SR

Výdavky obcí celkom v kontrolovanom období boli oproti predikcii MF SR vyššie o 344 až 890 mil. eur. Vyššie skutočné čerpanie výdavkov bolo ovplyvnené tým, že granty a transfery poskytované obciam z kapitol neboli zahrnuté do rozpočtu pri jeho tvorbe, ale až v priebehu rozpočtového roka. V celom kontrolovanom období výsledky za obce spolu negatívne ovplyvnili aj zahrnutie časového rozlíšenia a iných zmien v zmysle metodiky ESA 2010.

MF SR každoročne hodnotilo a na svojom webovom sídle zverejnilo súhrnné výsledky hospodárenia obcí aj na základe schválených rozpočtov a ich úprav obecnými zastupiteľstvami. Súhrnné výsledky hospodárenia obcí na hotovostnom princípe poukazujú na rezervy v rozpočtovom procese obcí (príloha č. 2). Schválený rozpočet (po vylúčení finančných operácií) za obce celkom v každom roku predpokladal dosiahnutie schodku, ktorý sa úpravami rozpočtu obcí v priebehu každého roka ešte zvýšili na 302 až 461 mil. eur. V skutočnosti obce dosiahli prebytok, ktorý sa pohyboval od 293 tis. eur do 81 mil. eur. Dôvodom boli nedostatky v rozpočtovom procese, ale aj nerealizovanie plánovaných investícií. Obce ani v jednom roku nedosiahli rozpočtované príjmy. Ich výpadok predstavoval od 148 do 334 mil. eur. Na druhej strane nečerpali ani plánované výdavky v rozsahu 374 až 651 mil. eur. Najvyšší výpadok bol v čerpaní kapitálových výdavkov. Ich podiel na celkových skutočných výdavkoch (vrátane finančných operácií) bol kolísavý a predstavoval 14,8 až 18,8 %.

Hospodárenie samospráv bolo v kontrolovanom období ovplyvnené aj úpravami legislatívy. **Zákon o rozpočtových pravidlách verejnej správy ukladal navrhovateľom právnych predpisov a iných opatrení pri návrhoch zákonov povinnosť vopred prerokovať rozpočtové dôsledky týchto návrhov s MF SR. Ministerstvo financií v súvislosti so zisťovaním rozpočtových dôsledkov vydávalo stanoviská ku všetkým návrhom právnych predpisov a iných opatrení pri návrhoch zákonov v rámci stálej pracovnej komisie pri Legislatívnej rade vlády SR, ktorej bolo členom. Neviedlo však evidenciu svojich stanovísk k predkladaným návrhom, týkajúcich sa priamo subjektov územnej samosprávy.** Podľa ministerstva dôsledky, ktoré by súviseli s prenesenou kompetenciou štátu na samosprávu, evidovalo naposledy v roku 2015 prijatím novely zákona o podmienkach výkonu volebného práva. Každoročne zasielalo vyjadrenie Rade pre rozpočtovú zodpovednosť k hodnoteniu plnenia pravidiel rozpočtovej zodpovednosti a rozpočtovej transparentnosti. Ministerstvo za roky 2017 až 2019 v nadväznosti na doložky vybraných vplyvov neevidovalo žiadne úpravy pôsobností, ktoré by ustanovovali nové úlohy pre obce a na ktoré by bolo potrebné zabezpečiť zo štátneho rozpočtu zodpovedajúce finančné prostriedky.

3.1.2 STAV, VÝVOJ DLHU A DODRŽIAVANIE ROZPOČTOVÝCH PRAVIDIEL

Hodnotenie dlhu podľa európskej legislatívy

MF SR pri hodnotení stavu a vývoja dlhu vychádzalo z metodiky ESA 2010 a využívalo údaje z finančného výkazu o dlhových nástrojoch a vybraných záväzkoch FIN 5-04 a z finančného výkazu o finančných pasívach podľa sektorov FIN 4-04. **Verejný dlh** v metodike používanej OECD predstavoval súčet istín dlhových nástrojov, ako aj záväzkov z nesplatených úrokov prislúchajúcim k týmto dlhovým nástrojom.

Hrubý dlh verejnej správy podľa metodiky ESA 2010 dosiahol k 31.12.2019 výšku **45 485,46 mil. eur (48,5 % HDP)**. Oproti rovnakému obdobiu roka 2017 vzrástol o 4 %. V pomere k HDP sa medziročne znižoval, pričom v roku 2018 to bolo o 1,04 p. b. (v roku 2017 bol pokles o 0,7 p. b.). Tento pokles bol spôsobený najmä medziročným nárastom nominálneho HDP. Obce sa podieľali na tomto výsledku v roku 2019 nárastom konsolidovaného dlhu o **24 047 tis. eur** (príloha č. 2).

Hrubý dlh nekonsolidovaný za obce celkom vzrástol z 1 379,50 mil. eur v roku 2017 na 1 490,91 mil. eur v roku 2019. Prehľad o dlhu podľa jednotlivých dlhových nástrojov je v prílohe č. 3. Najvyšší podiel na dlhu mali úvery zo ŠFRB, ktoré boli predmetom konsolidácie (index rastu 2019/2017 bol 1,04). K 31.12.2019 dosiahli sumu 744 mil. eur. Bankové úvery vzrástli z 575 mil. eur v roku 2017 na 656 mil. eur v roku 2019, t. j. o 14 %. Prijaté bankové úvery na hotovostnej báze mali za roky 2019/2017 index rastu 1,42, zatiaľ čo ich splácanie za porovnateľné obdobie malo index rastu 1,35, t. j. nižšie o 0,07.

Hodnotenie dlhu podľa národných pravidiel

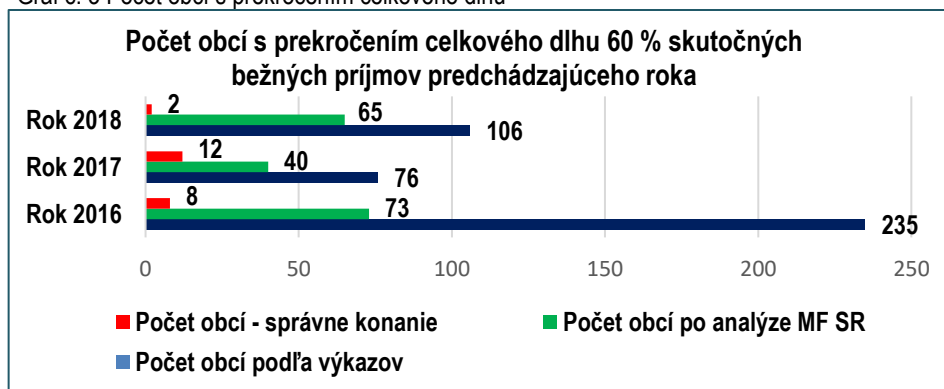
Podľa rozpočtových pravidiel pre potreby prijímania návratných zdrojov financovania celkový dlh obcí³ bol k 31.12.2017 v sume 734,90 mil. eur, k 31.12.2018 vzrástol na 783,11 mil. eur a k 31.12.2019 opäť klesol na 737,93 mil. eur. Počet zadlžených obcí každoročne stúpala, z 1 519 k 31.12.2017 na 1 607 k 31.12.2019.

Vybraným samosprávam na základe príslušných uznesení vlády SR boli zo štátnych finančných aktív poskytované návratné finančné výpomoci, pričom pre ich poskytovanie **neboli stanovené žiadne pravidlá**. Návratné finančné výpomoci boli napríklad poskytnuté na zabezpečenie samosprávnych pôsobností, plnenie funkcií hlavného mesta, realizáciu investícií a ďalšie. Ich celková suma v kontrolovanom období bola vo výške 57,3 mil. eur. Hlavnému mestu SR Bratislava vláda SR **odpustila** splatenie návratných finančných výpomoci v celkovej sume **10 mil. eur**.

Takéto jednorazové opatrenia mali za následok zvýhodňovanie vybraných samospráv. NKÚ SR navrhuje v budúcnosti riešiť poskytovanie návratných finančných výpomoci systémovými opatreniami.

Ministerstvo na základe predložených účtovných a finančných výkazov k 31.12. kontrolovaného obdobia identifikovalo v priemere takmer 5 % obcí, v ktorých celková suma dlhu prekročila 60 % skutočných bežných príjmov predchádzajúceho rozpočtového roka. **Vo väčšine prípadov však neboli vykázané správne a spoľahlivé údaje o návratných zdrojoch financovania v uvedených výkazoch.** Po analýze údajov boli z tohto počtu vylúčené obce v nútenej správe, príp. obce, ktoré zaplatili pokutu za predchádzajúci rok a ich dlh naďalej klesal. Ďalej boli vylúčené obce, ktoré na základe vyžiadania ministerstva dodatočne predložili opravené výkazy. V prípade preukázaného prekročenia výšky dlhu boli odstúpené zvyšné prípady na správne konanie.

Graf č. 3 Počet obcí s prekročením celkového dlhu



Zdroj: spracované NKÚ SR z dokumentácie MF SR

³ Do celkového dlhu sa pre potreby regulácie návratných zdrojov financovania nezapočítavajú záväzky z pôžičky Audiovizuálneho fondu, z úveru zo ŠFRB na obstaranie nájomných bytov, z úveru z Environmentálneho fondu, z Fondu na podporu umenia, záväzky z úverov na predfinancovanie spoločných programov SR a EÚ a ďalšie.

NKÚ SR konštatuje, že vyhodnocovaním údajov na základe predložených výkazov a následnou intenzívnou komunikáciou z úrovne MF SR sa znižoval počet obcí, v ktorých celková suma dlhu prekročila 60 % bežných príjmov predchádzajúceho rozpočtového roka.

MF SR v správnom konaní uložilo v dôsledku prekročenia **podielu dlhu 60 %** v zmysle zákona o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy v roku 2017 pokutu **trom obciam** celkom v sume **4 859,44 eur**, v roku 2018 pokutu **deviatim obciam** celkom v sume **35 387,72 eur** a v roku 2019 pokutu **dvom obciam** spolu v sume **3 422,24 eur**.

Obce mohli prijať návratné zdroje financovania, ak splnili dve podmienky. Okrem už uvedeného podielu 60 % suma splátok návratných zdrojov financovania vrátane úhrady výnosov a suma splátok z dodávateľských investičných úverov, taktiež nemohla prekročiť v príslušnom rozpočtovom roku 25 % skutočných bežných príjmov predchádzajúceho rozpočtového roka znížených o prostriedky poskytnuté z rozpočtu iného subjektu verejnej správy a ďalšie stanovené prípady. NKÚ SR identifikoval z údajov finančných výkazov, že uvedený podiel za rok 2016 prekročilo **63 obcí**, v roku 2018 ich bolo **132** a v roku 2019 to bolo **260 obcí**.

Nesplnenie podmienok pre prijatie návratných zdrojov financovania **oznámilo ministerstvu v roku 2017 sedem audítorov** a **v rokoch 2018 a 2019 to boli každoročne tri prípady**. V kontrolovanom období **traja hlavní kontrolóri oznámili ministerstvu nedodržanie zákonom stanovených povinností**.

3.1.3 OZDRAVNÝ REŽIM A NÚTENÁ SPRÁVA

V zmysle ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti štát neručí za záväzky obcí. Pre prípady neschopnosti uhrádzať záväzky subjektami územnej samosprávy boli stanovené v rámci rozpočtových pravidiel postupy. Obec bola **povinná zaviesť ozdravný režim**, ak celková výška jej záväzkov po lehote splatnosti presiahla 15 % skutočných bežných príjmov obce predchádzajúceho rozpočtového roka a ak neuhradila niektorý uznaný záväzok do 60 dní odo dňa jeho splatnosti. Zároveň bola povinná do troch dní od zistenia uvedených skutočností oznámiť splnenie podmienok pre zavedenie ozdravného režimu MF SR. **Ministerstvo bolo oprávnené zaviesť nútenú správu**, ak nastali podmienky pre zavedenie ozdravného režimu a obec ho nezavedla alebo ak aj po skončení hospodárenia v ozdravnom režime nedošlo k náprave.

Záväzky obcí celkom v kontrolovanom období každoročne rástli, a to z 1 649 mil. eur k 31.12.2017 na 1 798 mil. eur. Väčšinu záväzkov tvorili záväzky z návratných zdrojov financovania. Záväzky po lehote splatnosti tvorili 1,21 až 1,52 % z týchto záväzkov.

Podľa výsledkov kontroly NKÚ SR v kontrolovanom období **hospodárili v ozdravnom režime štyri obce**. Ministerstvo evidovalo v kontrolovanom období nedodržanie lehôt na predloženie dokumentácie, týkajúcej sa ozdravného režimu, **u troch obcí**. MF SR **nevyužilo ani v jednom prípade sankcie, nakoľko zvažilo, že budú postačovať iné postupy zabezpečujúce plnenie si povinností obcami**.

V kontrolovanom období MF SR evidovalo v nútenej správe v roku 2017 tri obce, v roku 2018 to boli štyri obce a v roku 2019 to boli tiež tri obce. Pri zavedení nútenej správy MF SR vždy vymenovalo aj núteného správcu obce, s ktorým uzavrelo zmluvu o výkone činnosti núteného správcu. Núteného správcu vždy vybralo s dodržaním všetkých požadovaných zákonných podmienok na jeho osobu.

3.2 KONTROLA SUBJEKTOV ÚZEMNEJ SAMOSPRÁVY

3.2.1 VÝSLEDKY ROZPOČTOVÉHO HOSPODÁRENIA

Plnenie rozpočtových cieľov bolo ovplyvnené nedostatkami pri zostavení rozpočtu a jeho úpravách, ale aj správnosti vyčíslenia výsledkov rozpočtového hospodárenia. Tieto nedostatky boli zistené v **26 subjektoch** z 28 kontrolovaných.

Celkom osem obcí si nesplnilo povinnosť pri zostavení rozpočtu podľa ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti. Ich rozpočet nebol zostavený najmenej na tri roky, resp. neobsahoval schválený rozpočet na bežný rozpočtový rok, údaje o očakávanej skutočnosti. Tiež neobsahoval údaje o dosiahnutej skutočnosti za predchádzajúce dva rozpočtové roky. Uvedené nedostatky boli porušením aj zákona o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy. Ďalej v rozpore s uvedeným zákonom v jednej obci bol zostavený schodkový bežný rozpočet. V ôsmich obciach nebol zostavený programový rozpočet, pričom uvedený postup neschválilo obecné zastupiteľstvo. Ďalšie nedostatky sa týkali nezahnutia výdavkov do návrhu rozpočtu, nesprávneho uplatnenia ekonomickej klasifikácie rozpočtovej klasifikácie, nezverejnenia návrhu

rozpočtu v stanovenej lehote. V dvoch obciach došlo aj k **porušeniu finančnej disciplíny** z dôvodu, že sa zaviazali na úhradu výdavkov, ktoré v rozpočte nemali zabezpečené.

Na uvedené nedostatky neupozornili hlavní kontrolóri vo svojich stanoviskách pre obecné zastupiteľstvá. Okrem toho v troch obciach odborné stanovisko hlavného kontrolóra k návrhu rozpočtu nebolo vypracované pred jeho schválením v obecnom zastupiteľstve alebo nebolo vypracované vôbec. V ďalšej obci preto, že nemali hlavného kontrolóra.

Až 12 (43 %) kontrolovaných subjektov nehospodáril podľa schváleného rozpočtu, ani nesledovali vývoj hospodárenia a v prípade potreby nevykonali úpravu rozpočtu rozpočtovými opatreniami.

V prípade úpravy rozpočtu rozpočtovými opatreniami boli zistené nedostatky v 15 obciach. V siedmich subjektoch boli po 31. auguste v rozpore so zákonom o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy vykonané zmeny rozpočtu, ktorými sa zvýšil schodok. **V niektorých prípadoch tieto úpravy rozpočtu súviseli s výstavbou nájomných bytov a ich financovaním z úveru zo ŠFRB. Tieto úpravy nepatrili medzi výnimky, stanovené zákonom o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy.** V ďalších kontrolovaných subjektoch boli vykonané úpravy rozpočtu bez rozpočtových opatrení, resp. bez schválenia obecným zastupiteľstvom alebo nad rámec oprávnení starostom. V jednej obci po skončení rozpočtového roka. V dvoch prípadoch obce do RISSAM nahrali úpravy rozpočtu, ktoré neboli v súlade so schválenými úpravami obecným zastupiteľstvom.

Analýzou výsledkov rozpočtového hospodárenia bolo zistené, že obce nemali dostatok finančných prostriedkov na realizáciu investícií. Kapitálový rozpočet (rozdiel kapitálových príjmov a kapitálových výdavkov) bol v skutočnosti schodkový v 18 obciach v celom kontrolovanom období.

Obecné zastupiteľstvá nemali správne údaje o rozpočtovom hospodárení. V 12 obciach bol v záverečnom účte výsledok rozpočtového hospodárenia nesprávne vyčíslený. V ďalších ôsmich obciach nebol výsledok upravený o nevyčerpané účelovo určené finančné prostriedky v správnej výške. **V jednej obci záverečný účet za rok 2018 nebol predložený obecnému zastupiteľstvu na prerokovanie vôbec. Na tieto nedostatky neupozornili ani hlavní kontrolóri kontrolovaných subjektov.** Stanovisko hlavného kontrolóra k návrhu záverečného účtu nebolo vypracované v jednej obci. V ďalšej obci bolo vypracované až po schválení záverečného účtu v obecnom zastupiteľstve.

Okrem toho NKÚ SR v súvislosti s návratnými zdrojmi financovania zistil nedostatky vo finančnom výkaze o príjmoch, výdavkoch a finančných operáciách FIN 1-12, ktoré v niektorých prípadoch ovplyvnili správnosť vykázaných výsledkov. V prípade príjmov išlo o nedostatky celkom v sume od 10,82 až 280,42 tis. eur za príslušný rok kontrolovaného obdobia. U výdavkov sa ich celková suma za rok pohybovala od 302,54 do 746,06 tis. eur.

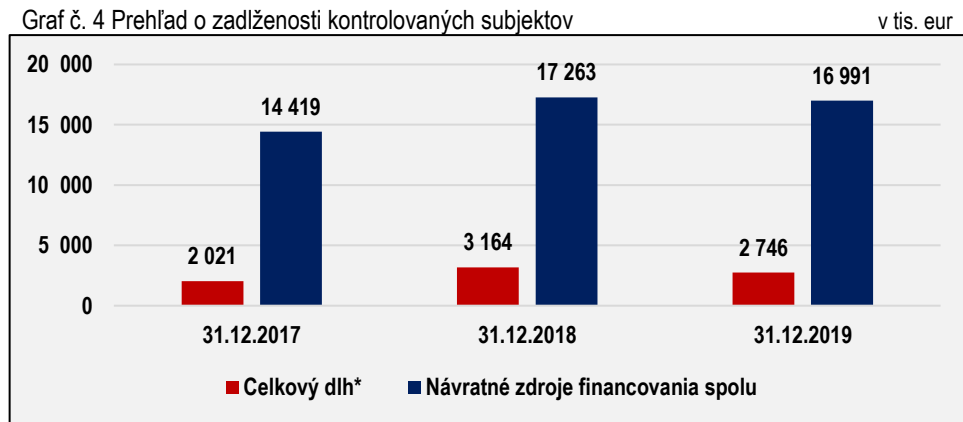
Obce nemajú povinnosť v záverečnom účte uvádzať aj výsledok rozpočtového hospodárenia podľa metodiky ESA 2010. Uvedená metodika zohľadňuje pri výpočte okrem iného aj vplyv zmeny stavu pohľadávok a záväzkov. Neuhradenie záväzkov, týkajúcich sa hodnoteného rozpočtového obdobia, znamená nižšie výdavky a zaťažovanie rozpočtu budúcich období. Opačný efekt majú neuhradené pohľadávky. Pri vyčíslení výsledkov rozpočtového hospodárenia z uvedeného dôvodu tak došlo za rok 2017 k zníženiu prebytku, resp. prehĺbeniu schodku v 14 kontrolovaných subjektoch, za rok 2018 v ôsmich obciach a za rok 2019 v 10 kontrolovaných subjektoch.

Analýzou zdrojov financovania bolo potvrdené, že najväčším zdrojom príjmov obcí sú výnosy z dane z príjmu fyzických osôb. Spolu s účelovými dotáciami patria aj k najvýznamnejším zdrojom. V súvislosti s tým 18 obcí uviedlo, že nemalo dostatok finančných prostriedkov na vykonávanie originálnych pôsobností, ale aj preneseného výkonu štátnej správy. Napriek uvedenému samosprávy deklarovali, že aj pri obmedzených zdrojoch sa snažia plniť svoje úlohy a nakladať s finančnými prostriedkami hospodárne a efektívne. V oblasti originálnych pôsobností im chýbali zdroje najmä na sociálne služby pre dôchodcov, údržbu miestnych komunikácií, starostlivosť o verejnú zeleň, zabezpečenie chodu školských jedální a ďalšie. Nedostatok zdrojov bol aj na potrebné investície, napríklad na vybudovanie vodovodu, kanalizácie, chodníkov a miestnych komunikácií. Niektoré obce z dôvodu nedostatku finančných prostriedkov sa nemohli zúčastniť na mnohých výzvach, ktoré sa týkali projektov spolufinancovaných z EÚ. Pre malé obce boli nedostupné vládne rozvojové projekty a väčšie investičné zámery nemohli realizovať. Problémom bolo aj zdĺhavé posúdenie realizácie európskych rozvojových projektov. Viaceré obce neposkytovali svojim zamestnancom príspevkov na rekreáciu a zimnú údržbu chodníkov si občania vykonávali sami. V oblasti preneseného výkonu štátnej správy boli nedostatočné prostriedky okrem školstva aj na činnosť stavebných úradov.

3.2.2. STAV, VÝVOJ DLHU A DODRŽIAVANIE ROZPOČTOVÝCH PRAVIDIEL

Návratné zdroje financovania za kontrolované subjekty boli od 14 419 tis. eur do 17 263 tis. eur ročne. **Najvyššou mierou sa na nich podieľali pôžičky zo ŠFRB, a to 69 až 78 %.** Tieto aj každoročne rástli. K 31.12.2019 oproti rovnakému

obdobiu roku 2017 boli vyššie o 24 %. Túto formu financovania na obstaranie nájomných obecných bytov využívalo v kontrolovanom období 75 % obcí. Celkový dlh pre potreby regulácie prijímania návratných zdrojov (bez úverov zo ŠFRB a ďalších stanovených záväzkov z úverov) predstavoval len 14 až 18 % z vykázaných návratných zdrojov financovania k 31.12. kontrolovaného obdobia. Stav a vývoj zadlženosti je uvedený v nasledovnom grafe.



*pre potreby regulácie prijímania návratných zdrojov financovania
Zdroj: spracované NKÚ SR z podkladov kontrolovaných subjektov

V troch obciach o prijatí úveru alebo pôžičky v zmysle zákona o obecnom zriadení nerozhodlo obecné zastupiteľstvo. V jednej obci rozhodlo o prijatí pôžičky až po podpísaní dohody o pôžičke.

Okrem troch obcí všetky kontrolované subjekty v skutočnosti plnili podmienky pre prijatie návratných zdrojov financovania. Zákonom stanovený 60-percentný podiel celkového dlhu ku skutočným bežným príjmom predchádzajúceho roka v celom kontrolovanom období prekročila jedna obec. K 31.12.2017 podiel dosiahol hodnotu 88,91 %, k 31.12.2018 hodnotu 78,59 % a 62,72 % k 31.12.2019. MF SR o uvedenej skutočnosti informovala starostka a aj audítorka (po overení účtovnej závierky za rok 2016). Obec na zníženie dlhu prijala opatrenia v súlade so zákonom o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy. V zmysle uvedeného zákona ministerstvo uložilo obci pokutu 6 831,35 eur, ktorú spláca. V druhom prípade obec v roku 2018 dosiahla podiel 71,54 %, pričom prekročenie stanoveného podielu neoznámila MF SR. Dôvodom bolo, že do celkového dlhu bol zahrnutý úver zo ŠFRB na výstavbu a technickú vybavenosť nájomných bytov v sume 495 tis. eur. Nájomné byty boli vo výstavbe a obec nemala zmluvne zabezpečené splácanie úveru budúcimi nájomníkmi. Uvedená situácia sa zmenila a táto podmienka bola novelou zákona o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy vypustená od 1. januára 2021.

V ďalšom prípade obec v roku 2019 prekročila stanovený podiel sumy splátok návratných zdrojov financovania vrátane úhrady výnosov 25 % skutočných bežných príjmov predchádzajúceho rozpočtového roka znížené o prostriedky poskytnuté z rozpočtu iného subjektu verejnej správy a o ďalšie prostriedky.

Nesprávne vykazovanie návratných zdrojov financovania v účtovnej závierke a vo vybraných finančných výkazoch v ďalších 25 obciach malo za následok, že užívatelia týchto výkazov nemali správne a spoľahlivé informácie o celkovom dlhu a o plnení podmienok pre prijatie návratných zdrojov financovania. Tieto zistenia sú uvedené v ďalšej časti tejto správy. Napríklad v jednej obci podľa údajov v predložených finančných výkazoch k 31.12.2017 podiel dlhu na bežných príjmom predchádzajúceho roka predstavoval 235,88 %, k 31.12.2018 to bolo 317,33 % a k 31.12.2019 bol podiel 61,13 %. V skutočnosti v celom kontrolovanom období bol tento podiel v rozsahu 11,45 až 23,16 %.

Ďalšie povinnosti obcí neboli dodržané v nasledovných prípadoch:

- ✓ štyri obce nepoužili návratné zdroje financovania na úhradu kapitálových výdavkov, ale na bežné výdavky, pričom tieto nesplátili do konca rozpočtového roka z prebytku bežného rozpočtu,
- ✓ v jednej obci v rokoch 2017 a 2018 podiel dlhu prekročil 50 % skutočných bežných príjmov za predchádzajúci rozpočtový rok (54,24 %, resp. 50,83 %), pričom obec neprijala žiadne opatrenia na zníženie dlhu.

V súvislosti s prijatím návratných zdrojov financovania si svoje povinnosti nesplnili ani hlavní kontrolóri. V siedmich obciach nepreverili plnenie zákonom stanovených podmienok pred ich prijatím. Hlavní kontrolóri rovnako nesledovali počas rozpočtového hospodárenia stav a vývoj dlhu. Dôkazom je aj skutočnosť, že vo svojich stanoviskách k návrhu záverečného účtu neupozornili obecné zastupiteľstvá na chýbajúce alebo nesprávne a neúplné údaje o stave a vývoji dlhu. Tieto nedostatky boli pritom zistené v záverečných účtoch až 18 obcí.

3.2.3 SPOLIAHLIVOSŤ A SPRÁVNOSŤ VYKAZOVANIA NÁVRATNÝCH ZDROJOV FINANCOVANIA

Správne a spoľahlivé informácie sú základným predpokladom pre prijímanie rozhodnutí a úspešné riadenie. Obce vykazovali informácie, týkajúce sa návratných zdrojov financovania v účtovnej závierke a vo viacerých finančných výkazoch. Predmetom kontroly boli vybrané finančné výkazy so stavom k 31.12. kontrolovaného obdobia.

Individuálna účtovná závierka

Informácie v účtovnej závierke, súvisiace s návratnými zdrojmi financovania, neboli v mnohých prípadoch pre používateľa spoľahlivé. **Takmer 90 % kontrolovaných subjektov nevykázalo v individuálnej účtovnej závierke správne a úplné informácie.** Okrem toho súvahy a výkaz ziskov a strát nevložílo do RISSAM.výkazy v stanovenom termíne šesť obcí. Jedna obec nepoužila obsahové vymedzenie poznámok v zmysle platného opatrenia MF SR. Porušenie zákona o účtovníctve bolo zistené v každom z kontrolovaných subjektov.

V súvahe na strane pasív obce vykázali nesprávne údaje k 31.12.2017 celkom v sume 568 967,80 eur, k 31.12.2018 v sume 1 609 296,23 eur a k 31.12.2019 v sume 1 032 661,50 eur. Vyplynuli z nedodržania platných postupov účtovania. Preverení boli zistené rozdiely medzi účtovným stavom a výpismi z účtu z úverov ŠFRB. Ďalej rozdiely medzi účtovným stavom finančných zábezpek a výpismi z príslušných bankových účtov. Až 75 % kontrolovaných subjektov si neplnilo povinnosti, súvisiace s inventarizáciou záväzkov. Vykonanie inventarizácie majetku a záväzkov je pritom jednou z podmienok preukázateľnosti účtovníctva a vo významnej miere môže eliminovať nesprávne a neúplné informácie v účtovníctve.

Ďalšie nedostatky, týkajúce sa zverejnenia údajov o návratných zdrojoch financovania, boli zistené najmä v poznámkach individuálnej účtovnej závierky. Súčasťou poznámok v tabuľkovej časti boli údaje o celkovej sume dlhu podľa zákona o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy a o výške záväzkov, ktoré sa v zmysle uvedeného zákona nezapočítavajú do celkovej sumy dlhu. Na základe výsledkov kontrol mal byť vykázaný celkový dlh vyšší o 6 202,48 tis. eur až 8 052,50 tis. eur k 31.12 kontrolovaného obdobia. Záväzky z úverov, ktoré sa nezapočítavali do celkového dlhu mali byť vyššie o 2 527,95 tis. eur až 3 397,94 tis. eur. Z týchto údajov pre hodnotenie dlhu samospráv čerpalo aj MF SR.

Vyššie uvedené údaje sa okrem individuálnej účtovnej závierky – poznámok uvádzajú aj vo finančnom výkaze o stave bankových účtov a záväzkov obcí, VÚC a nimi zriadených rozpočtových organizácií FIN 6-04. V každom z uvedených zdrojov údajov bola významná chybovosť a rozdiely v rámci toho istého subjektu.

Okrem toho v poznámkach **šesť kontrolovaných subjektov neuviedlo záväzky po lehote splatnosti, a to k 31.12.2017 v sume 479 511,69 eur, k 31.12.2018 v sume 461 739,58 eur a k 31.12.2019 v sume 55 224,82 eur.** Zistené boli aj ďalšie nedostatky, napríklad nesprávne vykazovania záväzkov podľa doby splatnosti a iné.

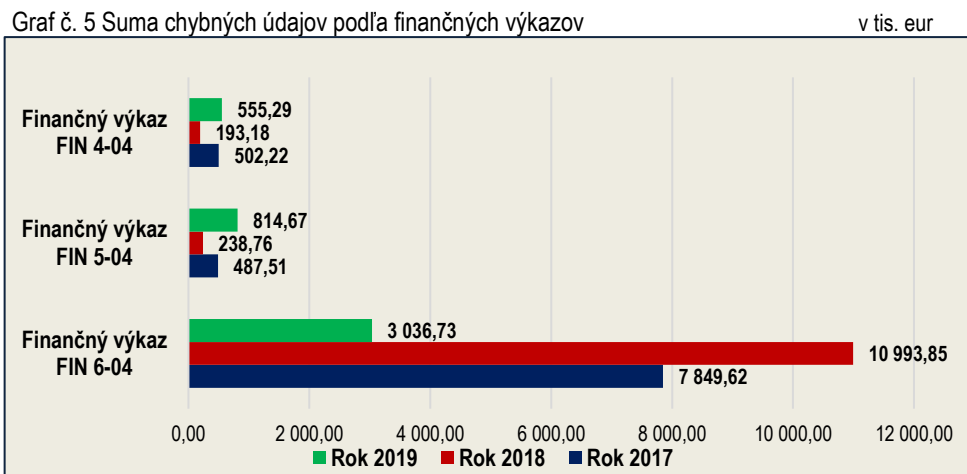
Všetky obce okrem jednej mali účtovnú závierku overenú audítorom. Dôvodom bol podľa kontrolovaného subjektu nedostatok finančných prostriedkov. Obec si zároveň nespĺnila povinnosť nechať overiť aj výročnú správu audítorom. **Audítori vo svojich správach okrem iného uviedli, že overili dodržiavanie povinností obce podľa požiadaviek zákona o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy, tzn. aj v oblasti pravidiel používania návratných zdrojov financovania a zavedenia ozdravného režimu. Ani v jednom prípade nepoukázali na nedostatky, týkajúce sa nesprávneho vykazovania návratných zdrojov financovania v samotnej účtovnej závierke.**

V prípade obce Dolná Lehota audítor vyslovil podmienený názor z dôvodu, že obec k pohľadávkam po lehote splatnosti nevytvorila opravnú položku. Ďalej nadhodnotila majetok a v poznámkach neuviedla blokáciu banky na bankovom účte obce v sume 130 708,50 eur z dôvodu exekúcie. Kontrolou NKÚ SR bolo zistené, že v rokoch 2014 až 2018 bez právneho dôvodu boli podielové dane obce na základe písomnej požiadavky starostky posielané na účet obchodnej spoločnosti. Tým došlo k **porušeniu finančnej disciplíny podľa zákona o rozpočtových pravidlách verejnej správy v sume 812 384,10 eur.** Zároveň uvedeným konaním starostky obce došlo k **prekročeniu právomocí starostu podľa zákona o obecnom zriadení.** Účtovné prípady boli zaúčtované v účtovníctve obce na základe bankových výpisov obchodnej spoločnosti. Účtovné doklady neboli vyhotovené v súlade so zákonom o účtovníctve. Obec v kontrolovanom období nevedela preukázať účtovnými dokladmi výšku záväzkov. Neviedla účtovníctvo správne, úplne, preukázateľne, zrozumiteľne a spôsobom zaručujúcim trvalosť účtovných záznamov. **Tieto skutočnosti obci nevytkol ani audítor a ani hlavný kontrolór obce. Výsledky kontroly boli odstúpené orgánom činným v trestnom konaní.**

Finančné výkazy

Kontrolované subjekty zostavili a okrem jednej obce vložili finančné výkazy do informačného systému RISSAM.výkazy v termínoch stanovených opatrením MF SR o predkladaní informácií z účtovníctva. Celkom 27 kontrolovaných subjektov vykázalo v nich nesprávne a neúplné informácie.

Výsledky kontrol preukázali vysokú mieru nedostatkov najmä v súvislosti s vykázanými údajmi, ktoré boli potrebné pre potreby regulácie prijímania návratných zdrojov financovania, a to vo finančnom výkaze o stave bankových účtov a záväzkov obcí, VÚC a nimi zriadených rozpočtových organizácií FIN 6-04. Týkali sa takmer 90 % kontrolovaných subjektov. Suma zistených nedostatkov celkom je uvedená v nasledovnom grafe.



Zdroj: spracované NKÚ SR na základe výsledkov kontrol

3.2.4 SCHOPNOSŤ OBCÍ UHRÁDZAŤ ZÁVÄZKY

Záväzky kontrolovaných subjektov celkom mali premenlivý vývoj. Najvyššie boli k 31.12.2018, a to v sume 20 454 tis. eur. K 31.12.2019 vzrástli oproti rovnakému obdobiu roku 2017 zo 16 393 tis. eur na 19 219 tis. eur. K 31.12.2019 vzrástli oproti rovnakému obdobiu roku 2017 v desiatich obciach. **Návratné zdroje financovania tvorili významný podiel záväzkov obcí. V celom kontrolovanom období k 31.12. tvorili 90 % a viac z celkových záväzkov v 15 obciach, v ďalších šiestich obciach v jednom alebo v dvoch z kontrolovaných rokov.**

Záväzky po lehote splatnosti v účtovnej závierke a finančných výkazoch v kontrolovanom období nevykázal žiadny kontrolovaný subjekt. Podľa týchto údajov teda ani nenastali podmienky pre zavedenie ozdravného režimu. Kontrolou NKÚ SR bolo zistené, že v skutočnosti malo šesť kontrolovaných subjektov neuhradené záväzky po lehote splatnosti. Ich celková suma k 31.12. kontrolovaného obdobia predstavovala 55 tis. eur až 480 tis. eur. V jednej obci ich podiel oproti skutočným bežným príjmom presiahol zákonom stanovenú hranicu 15 %. **K 31.12.2017 predstavoval 25,66 % a 21,94 % k 31.12.2018. Obec tým splnila podmienky pre zavedenie ozdravného režimu, pričom stav a vývoj záväzkov nasledovala, a teda ani neprijala opatrenia a neoznámila uvedené skutočnosti MF SR.** Z uvedeného dôvodu nebol dodržaný zákon o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy. Vo všetkých prípadoch došlo k porušeniu zákona o účtovníctve a príslušných opatrení MF SR.

Schopnosť splácať svoje záväzky bola preverená aj prostredníctvom ďalších finančných ukazovateľov. K 31.12.2017 a k 31.12.2018 celkom 14 obcí nebolo schopných splatiť svoje krátkodobé záväzky z disponibilných zdrojov – finančných prostriedkov na bankových účtoch a v pokladnici znížených o prostriedky rezervného fondu a ďalšie účelovo určené finančné prostriedky. Zvýšením disponibilných príjmov o ďalší obežný majetok – neuhradené pohľadávky a zásoby osem obcí by nemohlo uhradiť tieto krátkodobé záväzky k 31.12.2017 a 10 obcí k 31.12.2018. K 31.12.2019 celkom 12 obcí by z najlikvidnejších disponibilných zdrojov nemohlo uhradiť svoje krátkodobé záväzky. Zvýšením finančných zdrojov o ďalší obežný majetok k uvedenému dátumu dostatok zdrojov na ich úhradu by nemalo sedem obcí.

3.2.5 VNÚTORNÝ KONTROLNÝ SYSTÉM

Pretrvávajúce problémy, súvisiace s účinnosťou vnútorného kontrolného systému, sa potvrdili aj pri tejto kontrolnej akcii NKÚ SR. **Nedostatky boli zistené v 23 kontrolovaných subjektoch.** Okrem už uvedených zistení, súvisiacich s činnosťou hlavných kontrolórov obcí v procese spracovania rozpočtu, záverečného účtu a ich schvaľovania, ako aj prijímania a použitia návratných zdrojov financovania, zistené boli aj ďalšie nedostatky. Tieto sa týkali nastavenia systému vnútornej kontroly a finančného riadenia, vykonávania finančnej kontroly, ale aj ďalších nedostatkov v činnosti hlavných kontrolórov. Boli zistené prípady, kedy hlavní kontrolóri nemali zostavené polročné plány kontrolnej činnosti, a teda ich ani nepredložili na rokovanie obecného zastupiteľstva, nevypracovali správy o výsledku kontroly a ďalšie.

4 ODPORÚČANIA A REAKCIA KONTROLOVANÉHO SUBJEKTU

Kontrolou NKÚ SR na MF SR neboli zistené porušenia všeobecne záväzných právnych predpisov. Pre lepšiu kvalitu dát pri zbere finančných výkazov a plnení termínov NKÚ SR navrhuje MF SR zaviesť možnosť predkladania účtovných výkazov aj po termíne pre zostavenie finančnej štatistiky z dôvodu opráv a nájsť spôsob ako zvyšovať vedomostnú úroveň ekonomických pracovníkov územnej samosprávy. Pre zjednodušenie vedenia účtovníctva prípadne uvažovať o zavedení „mikro“ účtovnej jednotky tak, ako je to v podnikateľskom sektore.

Nedostatky boli zistené vo všetkých subjektoch miestnej územnej samosprávy. Výsledky kontrol boli prerokované so štatutárnymi zástupcami mesta a obcí. Kontrolované subjekty nepodali námietky voči pravdivosti, úplnosti a preukázateľnosti kontrolných zistení. NKÚ SR odporučil obciam venovať zvýšenú pozornosť obsahu individuálnej účtovnej závierky a finančným výkazom. Za tým účelom dôsledne využívať kontrolné mechanizmy, či už v rámci vnútorného kontrolného systému alebo audítorských služieb. Vo väčšej miere využívať metodickú pomoc a podporu, zabezpečovanú MF SR. V rámci konkrétnych odporúčaní išlo napríklad o úpravu interných predpisov, nepredlžovanie splatnosti kontokorentného úveru a ďalšie. Na odstránenie zistených nedostatkov kontrolované subjekty prijali celkom 391 opatrení, ktoré bude NKÚ SR monitorovať.

5 KONTAKT

Najvyšší kontrolný úrad Slovenskej republiky

Priemyselná 2

824 73 Bratislava 26

☎ 3 02/501 14 911

✉ info@nku.gov.sk

PRÍLOHA Č. 1

Tabuľka č. 1 Kontrolované subjekty

Subjekt	IČO	Subjekt	IČO
Obec Cestice	00324043	Obec Krpelany	00316750
Obec Častkov	00309494	Obec Lipová	00309044
Obec Čereňany	00318043	Obec Lopašov	00309702
Obec Čermany	00699152	Obec Ľubiša	00323225
Obec Dolná Lehota	00313351	Obec Ľutov	00699292
Obec Dobrá Niva	00319830	Obec Malá Domaša	00332534
Obec Dvorianky	00331511	Obec Maršová-Rašov	00648213
Mesto Dudince	00319902	Obec Ochodnica	00314153
Obec Haláčovce	00310409	Obec Orechová	00325546
Obec Hybe	00315231	Obec Rybky	00309915
Obec Janík	00324256	Obec Sklabiná	00319554
Obec Kamenný Most	00047244	Obec Šarišské Michaľany	00327808
Obec Kočín-Lančár	00312657	Obec Závadka	00323802
Obec Krivosúd-Bodovka	00311723	Obec Zemné	00309371

Zdroj: NKÚ SR

PRÍLOHA Č. 2

Tabuľka č. 2 Výsledky hospodárenia obcí v rámci plnenia rozpočtu verejnej správy

v tis. eur

Ukazovateľ	Rok 2017		Rok 2018		Rok 2019	
	Predikcia MF SR	Skutočnosť	Predikcia MF SR	Skutočnosť	Predikcia MF SR	Skutočnosť
Príjmy spolu	4 211 897	4 594 449	4 596 970	5 251 416	4 743 170	5 689 739
z toho:						
Daňové príjmy	2 298 187	2 341 994	2 496 978	2 567 009	2 753 062	2 791 341
Nedaňové príjmy	610 000	572 064	600 000	585 330	600 000	582 024
Granty a transfery	963 710	1 266 604	1 159 992	1 532 764	1 050 108	1 759 670
Finančné operácie	340 000	413 787	340 000	566 313	340 000	556 704
Výdavky spolu	3 948 382	4 291 965	4 306 835	4 876 607	4 388 686	5 278 449
z toho:						
Bežné výdavky	3 248 428	3 491 759	3 519 963	3 767 830	3 699 426	4 193 939
Kapitálové výdavky	499 954	636 539	566 872	916 980	469 260	857 863
Finančné operácie	200 000	163 667	220 000	191 797	220 000	226 647
Rozdiel príjmov a výdavkov celkom	263 515	302 484	290 135	374 809	354 484	411 290
Schodok-, prebytok+ (bez finančných operácií)	123 515	52 364	170 135	293	234 484	81 233
Zahrnutie časového rozlíšenia a iné zmeny	0	-67 494	0	-29 617	0	-25 365
Schodok-, prebytok+ podľa metodiky ESA 2010	123 515	-15 130	170 135	-29 324	234 484	55 868

Zdroj: MF SR

Tabuľka č. 3 Výsledky hospodárenia obcí podľa rozpočtov schválených obecnými zastupiteľstvami

v tis. eur

Ukazovateľ	Rok 2017			Rok 2018			Rok 2019		
	Schválený rozpočet	Upravený rozpočet	Skutočnosť	Schválený rozpočet	Upravený rozpočet	Skutočnosť	Schválený rozpočet	Upravený rozpočet	Skutočnosť
Prijmy spolu	4 340 624	4 742 683	4 594 449	4 904 700	5 594 476	5 251 416	5 395 971	6 023 686	5 689 739
z toho:									
Daňové príjmy	2 211 739	2 301 725	2 341 994	2 386 131	2 502 646	2 567 009	2 652 595	2 764 727	2 791 341
Nedaňové príjmy	423 670	480 790	572 064	508 120	572 135	585 330	534 474	583 853	582 024
Granty a transfery	1 346 205	1 400 671	1 266 604	1 535 347	1 765 468	1 532 764	1 677 278	1 928 416	1 759 670
Finančné operácie	359 010	559 497	413 787	475 102	754 227	566 313	531 624	746 690	556 704
Výdavky spolu	4 307 384	4 665 608	4 291 965	4 876 782	5 512 044	4 876 607	5 356 808	5 929 400	5 278 449
z toho:									
Bežné výdavky	3 258 680	3 523 322	3 491 759	3 588 739	3 894 443	3 767 830	4 000 565	4 383 545	4 193 939
Kapitálové výdavky	892 287	961 520	636 539	1 100 506	1 406 336	916 980	1 077 089	1 301 123	857 863
Finančné operácie	156 417	180 766	163 667	187 537	211 265	191 797	279 154	244 732	226 647
Rozdiel príjmov a výdavkov	33 240	77 075	302 484	27 918	82 432	374 809	39 163	94 286	411 290
Schodok-, prebytok+ bez finančných operácií	- 169 353	-301 656	52 364	-259 647	-460 530	293	-213 307	-407 672	81 233

Zdroj: MF SR

PRÍLOHA Č. 3

Tabuľka č. 4 Nekonsolidovaný dlh subsektorov za roky 2017 – 2019

v mil. eur

Ukazovateľ	Rok 2017	Rok 2018	Rok 2019	Index 2018/2017	Index 2019/2018	Index 2019/2017
Ústredná správa	43 346,54	44 129,39	44 886,37	1,02	1,02	1,04
Fondy sociálneho zabezpečenia	1,01	0,54	0,50	0,54	0,93	0,50
Územná samospráva	1 835,50	1 922,25	1 953,18	1,05	1,02	1,06
v tom:						
Obce	1 379,50	1 472,90	1 490,91	1,07	1,01	1,08

Zdroj: MF SR

Tabuľka č. 5 Prehľad hrubého dlhu obcí (nekonsolidovaný) podľa druhu dlhového nástroja

v tis. eur

Druh dlhového nástroja	Rok 2017	Rok 2018	Rok 2019	Index 2019/2017
Pôžičky zo ŠFRB	715 340	728 099	743 561	1,04
Bankové úvery	575 211	628 608	655 959	1,14
Finančné výpomoci	34 221	46 549	25 209	0,74
Zábezpeky	15 323	20 940	22 747	1,49
Dlhodobé záväzky z obchodného styku a prijaté preddavky	16 566	17 902	17 490	1,06
Investičné dodávateľské úvery a dodávateľské úvery	9 542	17 610	12 106	1,27
Finančný prenájom	5 701	5 343	5 236	0,92
Ostatné nebankové pôžičky	3 351	3 901	4 562	1,36
Cenné papiere	3 014	2 839	3 090	1,03
Pôžičky z Environmentálneho fondu	1 276	1 111	948	0,74
Spolu nekonsolidovaný dlh obcí	1 379 545	1 472 902	1 490 908	1,08
Konsolidovaný príspevok obcí do dlhu verejnej správy	629 616	697 143	721 190	1,15

Zdroj: MF SR