

2019

Závěrečná správa

System podpory subjektov verejnej správy v oblasti všeobecne prospešných a verejnoprospešných služieb a účelov v regióne



Závěrečná správa

**System podpory subjektov verejnej správy v oblasti všeobecne prospešných
a verejnoprospešných služieb a účelov v regióne**

PREDKLADÁ

Ing. Karol Mitrík, predseda
Najvyšší kontrolný úrad Slovenskej republiky

Bratislava, marec 2020

OBSAH

ZOZNAM SKRATIEK.....	4
ZOZNAM TABULIEK	5
ZOZNAM GRAFOV	5
ZHRNUTIE.....	6
1 ÚČEL KONTROLNEJ AKCIE	8
2 RÁMEC KONTROLNEJ AKCIE	8
3 ZISTENIA A ODPORÚČANIA.....	8
3.1 VZN O POSKYTOVANÍ DOTÁCIÍ, STRATEGICKÉ DOKUMENTY MESTA A OBLASTI PODPORY	8
3.2 POSKYTOVANIE DOTÁCIÍ Z ROZPOČTU MIEST.....	9
3.2.1 <i>Dotácie právnickým osobám nezaloženým mestom</i>	<i>10</i>
3.2.2 <i>Najčastejšie sa opakujúce nedostatky pri poskytovaní dotácií</i>	<i>13</i>
3.3 STAV A VÝVOJ DLHU MIEST.....	15
3.3.1 <i>Záväzky miest.....</i>	<i>16</i>
3.4 VNÚTORNÝ KONTROLNÝ SYSTÉM	17
4 REAKCIA KONTROLOVANÉHO SUBJEKTU	18
5 TÍM KONTROLÓROV	19
ZÁVER.....	19
KONTAKT	20

ZOZNAM SKRATIEK

SKRATKA	VÝZNAM
dotácie poskytnuté podľa § 7 ods. 2	dotácie poskytnuté z rozpočtu obce právnickým osobám, ktorých zakladateľom je obec, a to na konkrétne úlohy a akcie vo verejnom záujme alebo v prospech rozvoja územia obce
dotácie poskytnuté podľa § 7 ods. 4	dotácie poskytnuté z rozpočtu obce podľa podmienok ustanovených VZN na podporu všeobecne prospešných služieb, všeobecne prospešných účelov alebo verejnoprospešných účelov, podpory podnikania a zamestnanosti
DPH	daň z pridanej hodnoty
EÚ	Európska únia
finančný výkaz FIN 5-04	Finančný výkaz FIN 5-04 o dlhových nástrojoch a vybraných záväzkoch
finančný výkaz FIN 6-04	Finančný výkaz FIN 6-04 o bankových účtoch a záväzkoch obcí, vyšších územných celkov a nimi zriadených rozpočtových organizácií
ISSAI	Medzinárodné štandardy najvyšších kontrolných inštitúcií
MsZ	Mestské zastupiteľstvo
NKÚ SR	Najvyšší kontrolný úrad Slovenskej republiky
NZF	Návratné zdroje financovania
oblasti podpory/podporené oblasti z rozpočtu	oblasti podpory všeobecne prospešných služieb, všeobecne prospešných účelov alebo verejnoprospešných účelov, podpory podnikania a zamestnanosti
opatrenie MF SR k rozpočtovej klasifikácii	Opatrenie Ministerstva financií Slovenskej republiky z 8. decembra 2004 č. MF/010175/2004-42, ktorým sa ustanovuje druhová klasifikácia, organizačná klasifikácia a ekonomická klasifikácia rozpočtovej klasifikácie v znení neskorších predpisov
opatrenie MF SR o postupoch účtovania	Opatrenie Ministerstva financií Slovenskej republiky z 8. augusta 2007 č. MF/16786/2007-31, ktorým sa ustanovujú podrobnosti o postupoch účtovania a rámcovej účtovnej osnove pre rozpočtové organizácie, príspevkové organizácie, štátne fondy, mesta a vyššie územné celky v znení neskorších predpisov
opatrenie MF SR k predkladaniu informácií z účtovníctva	Opatrenie Ministerstva financií Slovenskej republiky z 19. decembra 2017 č. MF/017353/2017-352, ktorým sa ustanovuje usporiadanie, obsahové vymedzenie, spôsob, termín a miesto predkladania informácií z účtovníctva a údajov potrebných na účely hodnotenia plnenia rozpočtu verejnej správy
opatrenie MF SR k individuálnej účtovnej závierke	Opatrenie Ministerstva financií Slovenskej republiky z 5. decembra 2007 č. MF/25755/2007-31, ktorým sa ustanovujú podrobnosti o usporiadaní, označovaní a obsahovom vymedzení položiek individuálnej účtovnej závierky, termíny a miesto predkladania účtovnej závierky pre rozpočtové organizácie, príspevkové organizácie, štátne fondy, obce a vyššie územné celky v znení neskorších predpisov
SR	Slovenská republika
VZN	Všeobecne záväzné nariadenie

zákon o finančnej kontrole	Zákon č. 357/2015 Z. z. o finančnej kontrole a audite a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov
zákon o nadáciách	Zákon č. 34/2002 Z. z. o nadáciách a o zmene Občianskeho zákonníka v znení neskorších predpisov
zákon o neziskových organizáciách	Zákon č. 213/1997 Z. z. o neziskových organizáciách poskytujúcich všeobecne prospešné služby 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 Slovenskej národnej rady č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov
zákon o podpore regionálneho rozvoja	Zákon č. 539/2008 Z. z. o podpore regionálneho rozvoja v znení neskorších predpisov
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 športe	Zákon č. 440/2015 Z. z. o športe 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

ZOZNAM TABULIEK

Tabuľka č. 1: Mestá podľa počtu obyvateľov.....	8
Tabuľka č. 2: Priemerná dotácia na jedného obyvateľa do podporených oblastí v rokoch 2016 – 2018	11
Tabuľka č. 3: Celková suma záväzkov za kontrolované subjekty v rokoch 2016 – 2018	16

ZOZNAM GRAFOV

Graf č. 1: Priemerná dotácia na jedného obyvateľa do športu celkom v rokoch 2016 – 2018	10
Graf č. 2: Podporené oblasti dotáciami poskytnutými podľa § 7 ods. 4 v rokoch 2016 – 2018	11
Graf č. 3: Členenie priemernej dotácie na jedného obyvateľa za roky 2016 – 2018 podľa oblastí	12
Graf č. 4: Členenie kontrolovaných subjektov podľa celkovej sumy poskytnutých dotácií v rokoch 2016 – 2018	12
Graf č. 5: Celkový dlh kontrolovaných miest podľa zákona o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy	15
Graf č. 6: Priemerný dlh kontrolovaných miest na jedného obyvateľa v rokoch 2016 – 2018	16
Graf č. 7: Členenie kontrolovaných subjektov podľa výšky priemerného dlhu na obyvateľa v rokoch 2016 – 2018	16

ZHRNUTIE

Mestá spolu s obcami patria k subjektom miestnej územnej samosprávy, ktorých úlohou je samostatne spravovať vlastné územie, rozvíjať ho a zvyšovať kvalitu života obyvateľov. Určitou výhodou samosprávy je „blízkosť“, keď k ľuďom a ich odozve na prijímané rozhodnutia majú predstavitelia samosprávy o čosi bližšie, než je to v prípade centrálného riadenia štátom.

Na druhej strane je komunálna politika rovnako verejnou politikou. Podobne ako na celoštátnej úrovni aj **samospráva pri nepomerne obmedzenejších zdrojoch sa musí snažiť o správu vecí verejných tak, aby riadenie bolo transparentné a vynakladanie finančných prostriedkov čo najefektívnejšie**. Viaceré samosprávy chápu, že už na ich úrovni je pre zabezpečenie rozvoja mimoriadne dôležité stanoviť si ciele a zodpovedajúce stratégie. **V zmysle rozpočtových pravidiel sa z rozpočtu obce uhrádzajú v prvom rade záväzky obce**, vyplývajúce z plnenia povinností stanovených osobitnými predpismi, výdavky na výkon samosprávnych pôsobností vrátane činností rozpočtových a príspevkových organizácií v ich zriaďovateľskej pôsobnosti. Ďalej sú to výdavky na prenesený výkon štátnej správy alebo výdavky spojené so správou a údržbou majetku, prípadne výdavky súvisiace s ďalšími úlohami.

Okrem uvedeného, významné finančné prostriedky z rozpočtov miest smerujú každoročne aj formou dotácií do podpory všeobecne prospešných a verejnoprospešných služieb a účelov, na podporu podnikania a zamestnanosti. **Na dotáciu nevzniká nárok, mesto ju poskytuje podľa podmienok všeobecne záväzného nariadenia z vlastných zdrojov právnickým osobám alebo fyzickým osobám – podnikateľom, ktorí majú sídlo alebo pôsobia na území obce. Subjekty územnej samosprávy môžu poskytovať dotácie aj právnickým osobám v ich zakladateľskej pôsobnosti na konkrétne úlohy a akcie vo verejnom záujme alebo v prospech rozvoja územia mesta, bez stanovenia podmienok vo všeobecne záväznom nariadení. Všetky poskytnuté dotácie podliehajú ročnému zúčtovaniu s rozpočtom mesta, pričom ich poskytnutím nemožno zvýšiť jeho celkový dlh.**

Kontrolná akcia vychádzala z priorít kontrolnej činnosti **NKÚ SR**, ktorou je okrem iného, aj strategická oblasť efektívnej a transparentnej verejnej správy. V rámci nej **v roku 2019 vykonal úrad kontrolu v 45 okresných mestách** po celom Slovensku **za roky 2016 až 2018**. V kontrolovaných mestách žilo k 31. decembru 2018 viac ako jeden milión obyvateľov, tzn. takmer jedna pätina obyvateľov Slovenska.

Kontrolóri preverili procesy pri poskytovaní dotácií, ich čerpanie z hľadiska účelu a podporených oblastí, a s tým súvisiaci stav a vývoj dlhu a záväzkov mesta, vrátane vnútorného kontrolného systému. Zamerali sa najmä na dodržiavanie rozpočtových pravidiel územnej samosprávy z hľadiska nastavenia systému poskytovania dotácií, oprávnenosti a správnosti ich poskytnutia, ako aj dodržania zmluvných podmienok.

Vo všetkých kontrolovaných mestách poskytovanie dotácií právnickým osobám mimo ich zakladateľskej pôsobnosti a fyzickým osobám – podnikateľom bolo upravené vo všeobecne záväznom nariadení. Oblasti podpory definované v nariadení miest vychádzali z vymedzenia všeobecne prospešných služieb podľa zákona o neziskových organizáciách, či verejnoprospešného účelu podľa zákona o nadáciách.

Najviac dotácií z rozpočtov miest išlo do športu

V rokoch 2016 až 2018 boli z rozpočtu kontrolovaných miest poskytnuté dotácie na podporu rozvoja územia, všeobecne prospešných a verejnoprospešných služieb a účelov, podnikania a zamestnanosti **v celkovej sume takmer 72,2 milióna eur**. Z uvedenej sumy predstavovali dotácie právnickým osobám, ktorých kontrolované mestá neboli zakladateľom, a fyzickým osobám – podnikateľom, sumu takmer 34,6 milióna eur. Ďalšie dotácie v sume 37,6 milióna eur boli poskytnuté právnickým osobám založeným kontrolovanými subjektmi.

Dotáciami bol podporený najmä rozvoj telovýchovy a športu, kultúrno-spoločenské aktivity, sociálne služby, školstvo a vzdelávanie, ale aj ostatné oblasti. V prevažnej miere boli dotácie poskytnuté na bežné výdavky, na zabezpečenie činností a rozvoja podporovaných oblastí. V prípade dotácií na investície mestá podporovali najmä rekonštrukcie cirkevných inštitúcií.

Prioritnou oblasťou podpory bola oblasť športu, v rámci ktorej mestá poskytli celkom **42,3 milióna eur, t. j. 59 % všetkých dotácií**. Priemerná výška dotácie na jedného obyvateľa poskytnutá do športu v rokoch 2016 až 2018 v kontrolovaných mestách predstavovala **13,73 eura**.

Právnickým osobám mimo zakladateľskej pôsobnosti kontrolovaných miest a fyzickým osobám – podnikateľom boli poskytnuté dotácie na rozvoj športu celkom v sume 26,2 milióna eur.

V prípade právnických osôb založených kontrolovanými mestami išlo najmä o podporu mestských športových klubov, tu celková suma dotácií presiahla **16 miliónov eur**.

Aj napriek skutočnosti, že oblasť športu bola v kontrolovanom období zo všetkých oblastí najviac podporovaná, **konceptiu rozvoja športu nemalo vypracovanú alebo aktualizovanú v zmysle zákona o športe viac ako 70 % kontrolovaných miest. Z dôvodu chýbajúcej stratégie a cieľov v oblasti športu kontrolované mestá tak nevytvorili základné predpoklady pre efektívny a systematický rozvoj športu. V zmysle zákona o športe sa vymedzené pôsobnosti pritom týkajú aj vytvárania podmienok na vykonávanie športu pre všetkých so zameraním na mládež a športu zdravotne postihnutých.**

Ďalšími oblasťami podpory subjektom mimo verejnej správy boli: kultúra (4,9 milióna eur), sociálne služby (1,1 milióna eur), vzdelávanie (630 tisíc eur) a iné oblasti (1,8 milióna eur).

Okrem dvoch výnimiek v sume 48,2 tisíce eur, mestá v kontrolovanom období neposkytli dotácie na podporu podnikania a zamestnanosti.

Najčastejšie sa opakujúce nedostatky pri poskytovaní dotácií a ich vyúčtovaní

Nedostatky boli zistené vo viac ako 95 % kontrolovaných subjektov. Mestá pri poskytovaní dotácií a ich vyúčtovaní postupovali v rozpore so zákonom o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy, ale aj s ďalšími všeobecne záväznými právnymi predpismi. Mestá nedodržali v mnohých prípadoch ani vlastné všeobecne záväzné nariadenia v procese poskytovania dotácií, ani pri ich vyúčtovaní zo strany prijímateľov.

- 31 kontrolovaných miest, t. j. takmer 70 %, nedodržalo zákon o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy, keď **neoverili, či právnická osoba** žiadajúca o dotáciu **nemá uložený trest zákazu prijímať dotácie**,
- viac ako dve tretiny zo 45 kontrolovaných miest **nedodržalo vlastné všeobecne záväzné nariadenie pri poskytovaní alebo vyúčtovaní dotácií**,
- 22 kontrolovaných miest, t. j. takmer 50 %, **porušilo finančnú disciplínu podľa zákona o rozpočtových pravidlách verejnej správy v celkovej sume 1,15 milióna eur**, porušenie sa týkalo nedodržania pravidiel a podmienok pri poskytovaní prostriedkov z rozpočtov miest a nedodržania určeného spôsobu nakladania s verejnými prostriedkami,
- **nedôsledne vykonávaná finančná kontrola** poukazuje na slabší článok vo vnútornom kontrolnom systéme, o čom svedčia početné nedostatky zistené pri poskytovaní dotácií z rozpočtu miest.

Pozitívne možno hodnotiť skutočnosť, že mestá pri poskytovaní dotácií z rozpočtov, v súlade so zákonom o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy, ani v jednom prípade **poskytnutím dotácií nezvýšili celkový dlh mesta. Zároveň nevykazovali také záväzky po lehote splatnosti, ktoré by ohrozovali ich platobnú schopnosť.**

Stav dlhu a záväzkov miest

- **celková suma dlhu kontrolovaných miest** v zmysle zákona o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy **ku koncu roka 2018** dosiahla sumu takmer **141,5 milióna eur**,
- **125,5 eura** bol v kontrolovanom období **priemerný dlh kontrolovaných miest na jedného obyvateľa**,
- podiel záväzkov po lehote splatnosti na skutočných bežných príjmoch predchádzajúceho roka sa pohyboval do 9,9 percenta (zákonný limit je 15 percent).

Aj v oblasti zadlženosti miest možno pozitívne hodnotiť zistený stav – **všetky kontrolované mestá dodržali dve zákonné podmienky pre prijatie návratných zdrojov financovania:** (1) celková suma dlhu jednotlivých miest sa pohybovala do 53,3 percenta skutočných bežných príjmov predchádzajúceho roka (zákonný limit je 60 percent); (2) suma splátok návratných zdrojov financovania sa pohybovala od 0,18 percenta do 17,21 percenta (zákonný limit je 25 percent).

Zároveň **všetky kontrolované mestá boli schopné uhrádzať svoje záväzky a nemuseli zaviesť ozdravný režim** podľa zákona o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy v kontrolovanom období.

Kontrola identifikovala celkom **390 nedostatkov**. Na ich odstránenie prijali jednotlivé mestá celkom **262 opatrení**. Zo strany NKÚ SR bolo kontrolovaným subjektom predložených **116 odporúčaní** zameraných najmä na zmenu všeobecne záväzného nariadenia, na vypracovanie koncepcie rozvoja športu, na zvýšenie transparentnosti pri poskytovaní dotácií, na zlepšenie finančného riadenia a vnútorného kontrolného systému.

1 ÚČEL KONTROLNEJ AKCIE

Účelom kontrolnej akcie bolo preveriť nastavenie procesov pri poskytovaní dotácií v nadväznosti na strategické zámery rozvoja mesta a ich plnenie. Zároveň preveriť čerpanie poskytnutých dotácií z hľadiska stanoveného účelu a podporených oblastí a zhodnotiť stav a vývoj dlhu a záväzkov mesta.

Predmetom kontroly bolo:

- strategické zameranie podpory všeobecne prospešných služieb, všeobecne prospešných alebo verejnoprospešných účelov, podpory podnikania a zamestnanosti;
- preverenie poskytovania dotácií, ich súlad so strategickými zámermi mesta a dopad na rozvoj územia a zvyšovanie kvality života;
- vnútorný kontrolný systém a kontrola dotácií.

2 RÁMEC KONTROLNEJ AKCIE

Kontrolná akcia bola vykonaná na základe plánu kontrolnej činnosti NKÚ SR na rok 2019, v rámci strategickej oblasti „Efektívna a transparentná verejná správa“. **Kontrolovanými subjektmi bolo 45 okresných miest** v rámci celého Slovenska. **Výkon kontroly** na subjektoch **prebiehal v mesiacoch marec až december 2019**.

Kontrola bola vykonaná v súlade so zákonom o NKÚ SR, ako aj so štandardami, ktoré vychádzajú zo základných princípov medzinárodných štandardov najvyšších kontrolných inštitúcií (ISSAI) ako kontrola súladu. Pri kontrole boli použité metódy a techniky, ako je štúdium všeobecne záväzných právnych predpisov, preskúmanie relevantných dokladov, rozhovory so zamestnancami, analytické postupy a prepočty. **Kontrolovaným obdobím boli roky 2016 až 2018**, v prípade potreby aj súvisiace obdobia.

Na účel naplnenia predmetu kontroly bol v každom kontrolovanom subjekte z príslušných dokladov vykonaný výber vzorky neštatistickou metódou, na základe odborného úsudku kontrolórov.

Hodnotiacimi kritériami boli legislatíva v oblasti rozpočtových pravidiel verejnej správy a územnej samosprávy, účtovníctva a výkazníctva, finančnej kontroly a auditu; zákon o športe; zákon o podpore regionálneho rozvoja. Okrem legislatívy to boli aj strategické materiály mesta, týkajúce sa rozvoja mesta a oblastí podpory, VZN o poskytovaní dotácií z rozpočtu mesta, zmluvné podmienky k poskytnutým dotáciám.

Počet obyvateľov žijúcich v kontrolovaných mestách dosiahol k 31. decembru 2018 spolu 1 058 331, čo predstavuje takmer jednu pätinu obyvateľov Slovenska.

Tabuľka č. 1: Mestá podľa počtu obyvateľov

Štruktúra kontrolovaných miest podľa počtu obyvateľov	Počet
do 10 000 obyvateľov	3
10 000 – 20 000 obyvateľov	15
20 000 – 30 000 obyvateľov	16
30 000 – 40 000 obyvateľov	8
40 000 – 50 000 obyvateľov	2
nad 50 000 obyvateľov	1

Zdroj: spracované NKÚ SR podľa údajov Štatistického úradu Slovenskej republiky

3 ZISTENIA A ODPORÚČANIA

3.1 VZN O POSKYTOVANÍ DOTÁCIÍ, STRATEGICKÉ DOKUMENTY MESTA A OBLASTI PODPORY

V zmysle zákona o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy obce môžu zo svojho rozpočtu poskytnúť dotácie právnickým osobám (ktorých neboli zakladateľom) a fyzickým osobám – podnikateľom, ktorí majú sídlo alebo pôsobia na území obce. Účelom je podpora všeobecne prospešných služieb, všeobecne prospešných alebo verejnoprospešných účelov, podpora podnikania a zamestnanosti¹. V súlade s uvedeným zákonom **malo každé kontrolované mesto prijaté VZN o poskytovaní dotácií** zo svojho rozpočtu. Zákon o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy explicitne nestanovuje

¹ § 7 ods. 4 zákona o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy

obsah a štruktúru týchto VZN a túto kompetenciu ponecháva obci. Rozhodnutie o podmienkach poskytovania dotácií z rozpočtu obce je teda na príslušnej obci.

Preverením jednotlivých **VZN o poskytovaní dotácií** bolo zistené, že tieto vo väčšine prípadov **obsahovali primerané a postačujúce informácie pre žiadateľa**, týkajúce sa postupu pri poskytovaní dotácie od podania samotnej žiadosti až po vyúčtovanie dotácie jej prijímateľom.

Oblasti podpory, definované v jednotlivých VZN, vychádzali z vymedzenia všeobecne prospešných služieb podľa zákona o neziskových organizáciách² a definície verejnoprospešného účelu podľa zákona o nadáciách³.

V 11 kontrolovaných mestách bolo zistené, že **VZN o poskytovaní dotácií nebolo v súlade so zákonom o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy**.

Rozpočtové pravidlá územnej samosprávy neboli dodržané tým, že napríklad:

- bol zúžený okruh potenciálnych prijímateľov dotácií zadefinovaním rôznych podmienok pre poskytovanie dotácií a tým bol porušený princíp rovnosti pre žiadateľov o dotáciu,
- VZN upravovalo poskytovanie dotácií aj organizáciám v zriaďovateľskej a zakladateľskej pôsobnosti mesta,
- VZN umožňovalo žiadateľovi z jednej oblasti použiť dotáciu na také výdavky, ktoré neboli umožnené žiadateľom o dotácie z iných oblastí.

Oblasti podpory, definované vo VZN o poskytovaní dotácií, čiastočne nadväzovali aj na oblasti rozvoja podľa strategických dokumentov miest – program rozvoja mesta, koncepcia rozvoja športu a ďalšie koncepcie rozvoja mesta napríklad v oblasti cestovného ruchu, kultúry, výchovy a vzdelávania a pod. Vzhľadom na ich charakter, rozsah alebo objem plánovaných finančných prostriedkov išlo však o strategické ciele so strednodobým alebo dlhodobým vývojom, rozpracované v špecifických cieľoch a aktivitách. V súvislosti s tým bolo zistené, že **v deviatich prípadoch mestá nezaslali príslušnému vyššiemu územnému celku v stanovenom termíne správu o plnení programu rozvoja mesta**, čo nebolo v súlade so zákonom o podpore regionálneho rozvoja.

Prioritnou oblasťou podpory z rozpočtu kontrolovaných miest bola oblasť športu, do ktorej bola v rokoch 2016 až 2018 poskytnutá viac ako polovica všetkých dotácií.

Kontrolóri NKÚ SR zistili, že **v rozpore so zákonom o športe koncepciu rozvoja športu nemalo vypracovanú, alebo aktualizovanú celkom 32 miest**, čo predstavuje viac ako dve tretiny kontrolovaných subjektov.

Z dôvodu chýbajúcej koncepcie rozvoja športu, ako jedného zo strategických dokumentov kontrolovaných miest, tak neboli vytvorené predpoklady pre efektívny a systematický rozvoj športu. V zmysle zákona o športe sa vymedzené pôsobnosti pritom týkajú aktivít na využívanie športovej infraštruktúry, podpory organizovania športových súťaží, vytvárania podmienok na vykonávanie športu pre všetkých so zameraním na mládež a športu zdravotne postihnutých.

3.2 POSKYTOVANIE DOTÁCIÍ Z ROZPOČTU MIEST

Prostriedky určené na dotácie podliehajú rozpočtovému procesu, to znamená, že v schválenom rozpočte na príslušný rozpočtový rok musia byť rozpočtované na konkrétnu akciu, úlohu alebo účel použitia. Taktiež podliehajú ročnému zúčtovaniu s rozpočtom mesta a ich poskytnutím nemožno zvýšiť celkový dlh mesta. **V rokoch 2016 až 2018 kontrolované subjekty poskytli zo svojich rozpočtov dotácie** na podporu rozvoja územia, všeobecne prospešných a verejnoprospešných služieb a účelov, podnikania a zamestnanosti **v celkovej sume takmer 72,2 milióna eur**, z toho:

² poskytovanie zdravotnej starostlivosti, poskytovanie sociálnej pomoci a humanitárna starostlivosť, tvorba, rozvoj, ochrana, obnova a prezentácia duchovných a kultúrnych hodnôt, ochrana ľudských práv a základných slobôd, vzdelávanie, výchova a rozvoj telesnej kultúry, výskum, vývoj, vedecko-technické služby a informačné služby, tvorba a ochrana životného prostredia a ochrana zdravia obyvateľstva, služby na podporu regionálneho rozvoja a zamestnanosti, zabezpečovanie bývania, správy, údržby a obnovy bytového fondu

³ rozvoj a ochrana duchovných a kultúrnych hodnôt, realizácia a ochrana ľudských práv alebo iných humanitných cieľov, ochrana a tvorba životného prostredia, zachovanie prírodných hodnôt, ochrana zdravia, ochrana práv detí a mládeže, rozvoj vedy, vzdelania, telovýchovy, plnenie individuálne určenej humanitnej pomoci pre jednotlivca alebo skupinu osôb, ktoré sa ocitli v ohrození života alebo potrebujú naliehavú pomoc pri postihnutí živelnou pohromou

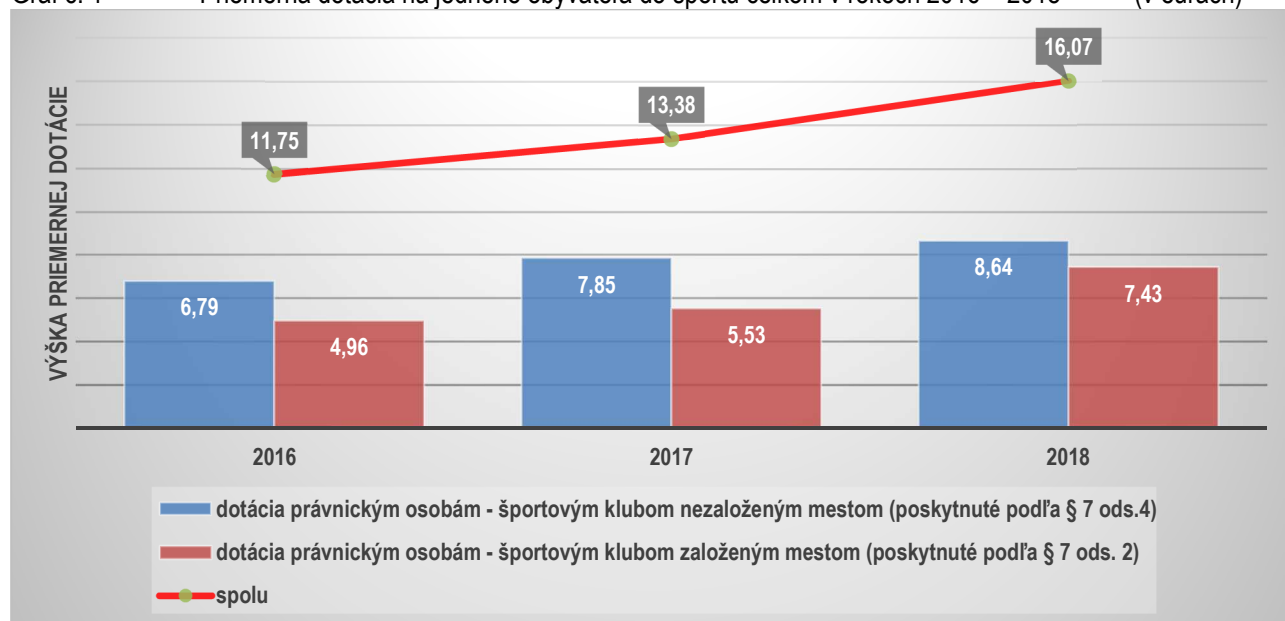
- dotácie právnickým osobám mimo svojej zakladateľskej pôsobnosti a fyzickým osobám – podnikateľom v celkovej sume 34,6 milióna eur,
- dotácie právnickým osobám, ktorých boli zakladateľom⁴ v celkovej sume 37,6 milióna eur.

Najviac podporovanou oblasťou z rozpočtu miest v kontrolovanom období bola oblasť športu. V absolútnom vyjadrení **v rokoch 2016 až 2018 kontrolované mestá poskytli na rozvoj športu dotácie celkom v sume 42,3 milióna eur**, t. j. 58 % zo všetkých poskytnutých dotácií z rozpočtu miest. Právnickým osobám mimo ich zakladateľskej pôsobnosti a fyzickým osobám – podnikateľom poskytli dotácie v sume 26,2 milióna eur, a právnickým osobám vo svojej zakladateľskej pôsobnosti v sume 16,1 milióna eur.

Priemerná výška dotácie do oblasti športu na jedného obyvateľa mala stúpajúci trend. V kontrolovanom období sa pohybovala od 11,75 eura do 16,07 eura (pozri graf č. 1).

Priemerná výška dotácií do športu, poskytnutých z rozpočtu kontrolovaných miest všetkým právnickým osobám a fyzickým osobám – podnikateľom, na jedného obyvateľa v rokoch 2016 až 2018 bola v sume 13,73 eura.

Graf č. 1 Priemerná dotácia na jedného obyvateľa do športu celkom v rokoch 2016 – 2018 (v eurách)



Zdroj: Spracované NKÚ SR z podkladov kontrolovaných subjektov

3.2.1 Dotácie právnickým osobám nezaloženým mestom

V kontrolovanom období mestá poskytli zo svojho rozpočtu právnickým osobám mimo svojej zakladateľskej pôsobnosti a fyzickým osobám – podnikateľom, v zmysle zákona o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy, **dotácie na podporu všeobecne prospešných služieb, všeobecne prospešných alebo verejnoprospešných účelov, podporu podnikania a zamestnanosti v celkovej sume takmer 34,6 milióna eur.**

Dotácie smerovali najmä do oblastí športu, kde bolo poskytnutých celkom **26,2 milióna eur**. Potom nasledovali: oblasť **kultúry** v sume **4,9 milióna eur**, oblasť **sociálnych služieb** v sume **1,1 milióna eur** a oblasť **vzdelávania** v sume **630 tisíc eur**. **Ostatné oblasti** boli podporené v sume **1,8 milióna eur** (pozri graf č. 2).

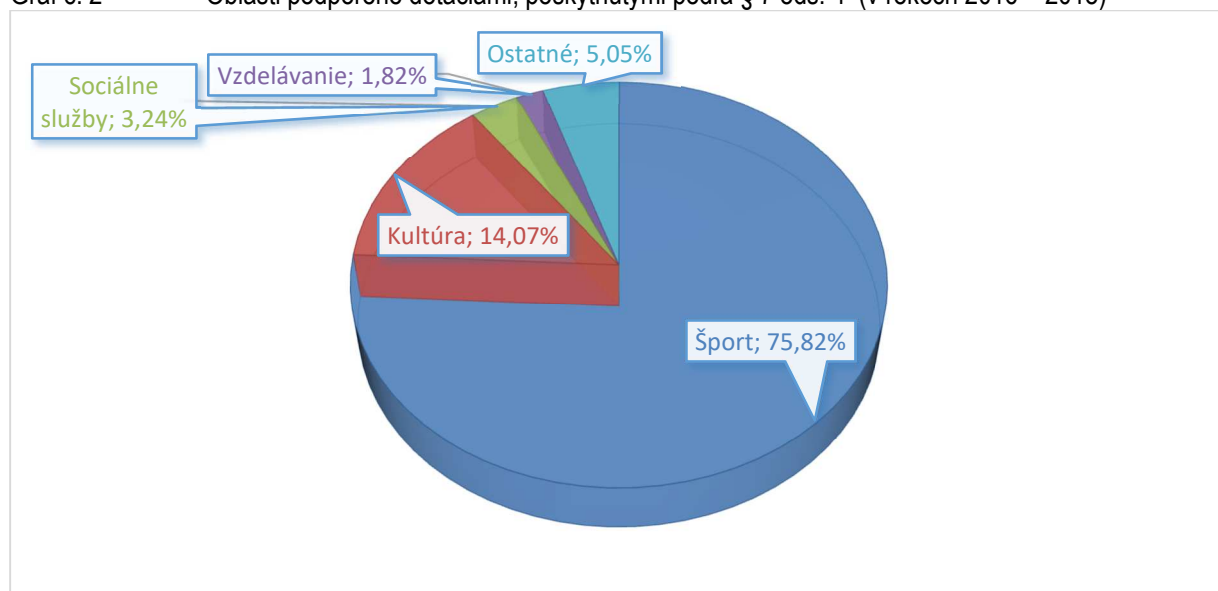
Dotácie boli poskytnuté najmä na bežné výdavky, na zabezpečenie činností a rozvoja podporovaných oblastí. V prípade kapitálových dotácií mestá podporovali najmä rekonštrukcie cirkevných inštitúcií.

Poskytnutými dotáciami boli financované najmä nasledovné aktivity:

⁴ § 7 ods. 2 zákona o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy

- **v oblasti športu** išlo o úhradu nákladov na dopravu, stravovanie, ubytovanie, športové licencie, cestovné, štartovné, organizačno-technické zabezpečenie turnajov, odmeny rozhodcom, nákup športového oblečenia, športových potrieb, nájomné a pod.,
- **v oblasti kultúry** to bola podpora kultúrno-spoločenského života v mestách prostredníctvom kultúrnych a umeleckých podujatí, podpora umeleckých súborov, odmeny pre účinkujúcich umelcov, podpora záujmovo-umeleckých a voľnočasových aktivít, podpora ochrany kultúrneho dedičstva, nákup nových kníh do knižníc, nákup nástrojov na tvarovanie keramiky, modelovacie hmoty, nákup hudobných nástrojov, podpora miestnych médií a pod.,
- **v sociálnej oblasti** boli dotáciami podporené organizácie poskytujúce sociálne služby a služby pre ťažko zdravotne postihnuté osoby, sociálna starostlivosť a charita, ako aj zabezpečenie stravy pre dôchodcov s nízkym dôchodkom,
- **v rámci ostatných oblastí** mestá podporovali najmä cirkevné organizácie, neziskové organizácie, občianske združenia, nadácie, služby na podporu cestovného ruchu a regionálneho rozvoja, ochranu životného prostredia, starostlivosť o zvieratá, útulky pre psov, rybárske združenia a pod.

Graf č. 2 Oblasti podporené dotáciami, poskytnutými podľa § 7 ods. 4 (v rokoch 2016 – 2018)



Zdroj: Spracované NKÚ SR z podkladov kontrolovaných subjektov

Na podporu podnikania a zamestnanosti len dve mestá v kontrolovanom období poskytli dotácie, a to spolu v sume 48,2 tisíce eur (Piešťany, Poprad).

Priemerná výška dotácie na jedného obyvateľa (bez dotácií právnickým osobám v zakladateľskej pôsobnosti miest) v kontrolovanom období bola v sume 10,34 eura. Tento ukazovateľ mal každoročne stúpajúci trend (pozri tabuľku č. 2).

Tabuľka č. 2: Priemerná dotácia na jedného obyvateľa do podporených oblastí v rokoch 2016 – 2018 (v eurách)

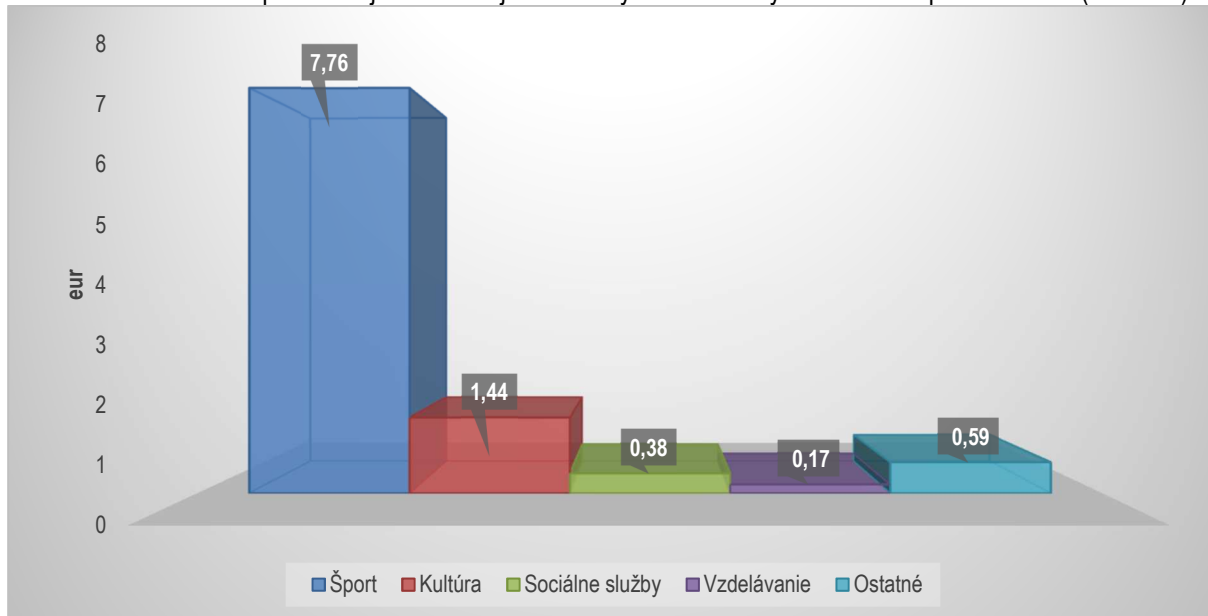
Kontrolovaný subjekt	Rok 2016	Rok 2017	Rok 2018	Index 2018/2016
Mestá SPOLU (45)	9,08	10,33	11,62	1,27

Zdroj: Spracované NKÚ SR z podkladov kontrolovaných subjektov

Dotácia na jedného obyvateľa sa pohybovala v roku 2016 od 0,68 eura (Zlaté Moravce) do 33,23 eura (Ružomberok); v roku 2017 od 1,33 eura (Vranov nad Topľou) do 34,59 eura (Ružomberok); v roku 2018 od 1,77 eura (Zlaté Moravce) do 48,81 eura (Ružomberok).

Najväčšia priemerná suma dotácie na jedného obyvateľa z podporených oblastí bola poskytnutá **do športu – 7,76 eura**; naopak, **najmenej** z podporených oblastí na jedného obyvateľa išlo **do vzdelávania – 0,17 eura** (pozri graf č. 3).

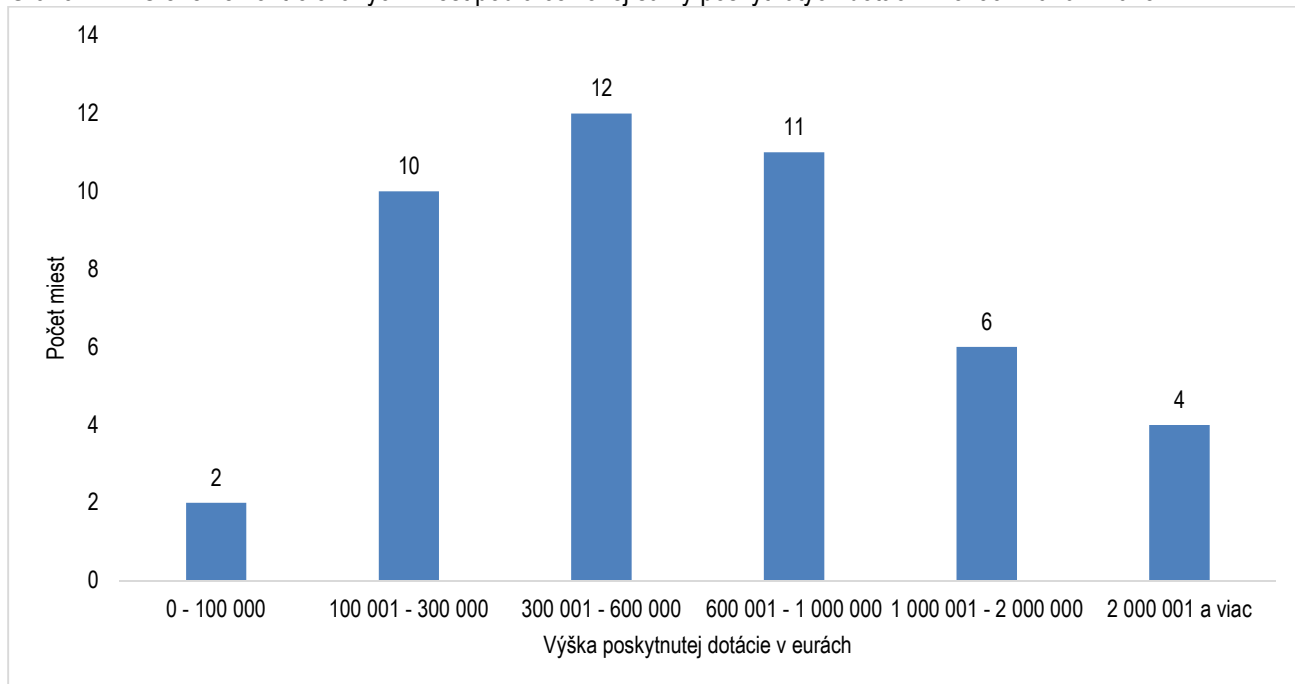
Graf č. 3 Členenie priemernej dotácie na jedného obyvateľa za roky 2016 – 2018 podľa oblastí (v eurách)



Zdroj: Spracované NKÚ SR z podkladov kontrolovaných subjektov

Suma poskytnutých dotácií za jedno mesto v kontrolovanom období sa pohybovala za rok 2016 od 7,9 tisíca eur (Zlaté Moravce) do 939,2 tisíca eur (Ružomberok). Za rok 2017 to bolo od 11,7 tisíca eur (Gelnica) do 969,3 tisíca eur (Ružomberok). Za rok 2018 od 20,3 tisíca eur (Zlaté Moravce) do 1,36 milióna eur (Ružomberok). Členenie kontrolovaných subjektov podľa celkovej sumy poskytnutých dotácií v kontrolovanom období je zobrazené v grafe č. 4.

Graf č. 4 Členenie kontrolovaných miest podľa celkovej sumy poskytnutých dotácií v rokoch 2016 – 2018



Zdroj: Spracované NKÚ SR z podkladov kontrolovaných subjektov

Z grafu č. 4 vyplýva, že viac ako štvrtina kontrolovaných subjektov poskytla v rokoch 2016 až 2018 dotácie v objeme od 300 tisíc eur do 600 tisíc eur. Takmer 25 % ďalších miest poskytlo dotácie v objeme od 600 tisíc eur do jedného milióna eur a desať miest poskytlo dotácie v objeme od 100 tisíc eur do 300 tisíc eur. Dve mestá (Gelnica, Zlaté Moravce) poskytli

dotácie v objeme menšom ako 100 tisíc eur a naopak štyri mestá (Nové Zámky, Poprad, Ružomberok, Topoľčany) v kontrolovanom období poskytli dotácie v objeme prevyšujúcom dva milióny eur.

Najmenej dotácií v kontrolovanom období poskytlo právnickým osobám mimo zakladateľskej pôsobnosti a fyzickým osobám – podnikateľom mesto Zlaté Moravce, spolu v sume 48,2 tisíce eur; najviac mesto Ružomberok spolu v sume 3,27 milióna eur.

Dotácie do podporovaných oblastí boli v programových rozpočtoch miest rozpočtované v príslušných programoch a pod-programoch, v rámci ktorých mali mestá stanovené aj zámery a ciele v podporovaných oblastiach. Plnenie programových rozpočtov mestá monitorovali a hodnotili podľa zákona o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy. **Merateľné ukazovatele stanovené v programových rozpočtoch, však vo väčšine prípadov mali iba kvantitatívny charakter.** To znamená, že mestá sledovali napríklad počet žiadateľov, počet schválených projektov alebo žiadostí, počet podporených subjektov, počet podporených kultúrno-spoločenských podujatí, no **nie výsledok poskytnutej dotácie.**

Kontrola zistila, že **dve tretiny kontrolovaných miest nevyhodnocovalo dopad a prínos poskytnutých dotácií na rozvoj územia mesta** alebo na zvyšovanie kvality života. Tu je potrebné uviesť, že to nie je zákonná povinnosť, avšak z hľadiska efektívneho použitia verejných prostriedkov a dodržiavania pravidiel správneho riadenia, by to pre subjekty verejnej správy mala byť samozrejmosť.

Na základe vykonaných kontrol z hľadiska podporených oblastí a objemu finančných prostriedkov však vo všeobecnosti možno konštatovať, že **dotácie poskytované z rozpočtu kontrolovaných miest boli v mnohých prípadoch významným zdrojom pre rozvoj a zvyšovanie kvality života obyvateľov**, najmä dotácie podporujúce mládež v oblasti športu a kultúry, dotácie na podporu kultúrnych a spoločenských podujatí a pod.

3.2.2 Najčastejšie sa opakujúce nedostatky pri poskytovaní dotácií

Na základe vybranej vzorky boli kontrolou **preverené dotácie** poskytnuté z rozpočtu miest v celkovej sume 22,3 milióna eur. Na ich financovanie kontrolované mestá neprijali ani nepoužili návratné zdroje financovania⁵.

Kontrola poukázala na viaceré nedostatky pri poskytovaní dotácií a ich vyúčtovaní, t. j. na rozpory so zákonom o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy, s inými všeobecne záväznými právnymi predpismi, ako aj so VZN o poskytovaní dotácií.

Nedostatky boli zistené v súvislosti s preukazovaním skutočnosti, či žiadateľovi o dotáciu – právnickej osobe, nebol uložený právoplatný trest zákazu prijímať dotácie. K zavedeniu zákonnej podmienky bezúhonnosti pre právnické osoby ako prijímateľov dotácie z rozpočtu mesta došlo novelou zákona o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy s účinnosťou od 1. júla 2016. **Nedodržanie zákona z dôvodu neoverenia** tejto skutočnosti, **či žiadateľ nemá trest zákazu prijímať dotácie**, bolo zistené celkom v **31 subjektoch**. Mestá nemali vo VZN o poskytovaní dotácií upravený spôsob preukazovania bezúhonnosti, resp. beztrestnosti právnickej osoby.

Nedodržanie povinností pri účtovaní o poskytnutých dotáciách a prijatých návratných zdrojoch financovania v zmysle platného opatrenia MF SR o postupoch účtovania, celkom v sume takmer dva milióny eur, bolo zistené v **desiatich mestách**; zároveň došlo aj k porušeniu zákona o účtovníctve. Vo väčšine prípadov išlo o účtovanie na nesprávny nákladový alebo záväzkový účet alebo o účtovanie poskytnutej dotácie priamo do nákladov, bez použitia transferového účtu.

Nesprávne uplatnenie opatrenia MF SR k rozpočtovej klasifikácii, resp. **nesprávne triedenie výdavkov** bolo zistené v **13 subjektoch** celkom v sume takmer 1,8 milióna eur, čím mestá zároveň konali v rozpore so zákonom o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy. Išlo napríklad o nesprávne uplatnenie príslušnej rozpočtovej položky a podpoložky pri poskytovaní dotácií, pri úhrade záväzkov z NZF, pri rozpočtovaní finančných prostriedkov na dotácie podľa skutočne podporovaných oblastí a pod.

Za významné zistenie možno považovať nedodržanie vlastného VZN v procese poskytovaní dotácií a ich vyúčtovania zo strany prijímateľov, a to vo viac ako v dvoch tretinách kontrolovaných subjektov.

⁵ prostriedky rozpočtu mesta z prijatých úverov, pôžičiek, návratných finančných výpomocí, zo zmeniek a z komunálnych obligácií vydaných mestom (znenie zákona o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy platné do 31.12.2018)

Pri poskytnutí dotácií bol zistený **nesúlad so VZN a zákonom o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy v 26 subjektoch** celkom v sume 1,4 milióna eur. Napríklad žiadosti o poskytnutie dotácie neobsahovali požadované doklady, zo strany žiadateľov nebol dodržaný termín na predloženie žiadosti stanovený vo VZN, dotácie boli poskytnuté bez prerokovania žiadosti príslušnou komisiou MsZ, dotácie boli schválené v MsZ a poskytnuté bez uzatvorenej zmluvy, pri poskytovaní dotácií neboli dodržané maximálne limity stanovené vo VZN, dotácie boli pridelené žiadateľom, ktorí nespĺnili podmienky zúčtovania dotácií v predchádzajúcom roku a pod.

V procese vyúčtovania dotácií zo strany prijímateľov bol zistený **nesúlad so VZN alebo zmluvou o poskytnutí dotácie, resp. so zákonom o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy v 32 subjektoch** – celkom v sume presahujúcej jeden milión eur. Zo strany miest išlo najmä o akceptovanie neúplných dokladov predložených k vyúčtovaniu dotácie, akceptovanie dokladov preukazujúcich použitie dotácie na iný účel než bol dohodnutý v zmluve alebo stanovený vo VZN, akceptovanie dokladov na úhradu záväzkov z predchádzajúcich rokov, použitie dotácie po lehote uvedenej v zmluvných podmienkach a pod.

V 14 subjektoch akceptovali **pri vyúčtovaní dotácie doklady** celkom v sume 119 tisíc eur, ktoré **neboli preukázateľné podľa zákona o účtovníctve**. Napríklad pri faktúre za činnosť športového klubu, za športovú výstroj a športový materiál nebola doložená objednávka a doklady za poplatky športovému zväzu; faktúra za prepravu na zápas bola vystavená bez špecifikácie počtu km a jednotkovej ceny; faktúra za ubytovanie bola bez rozpisu skutočne ubytovaných osôb a opisu ostatných fakturovaných položiek. Pri výdavkoch športového klubu za prenájom vozidla, prepravu osôb, športové sústreďenie, poskytnutie stravy a pod., neboli priložené menné zoznamy účastníkov; z dokladov nebolo zrejmé kto a kde cestoval, komu bolo poskytnuté ubytovanie, strava a pod.

Porušenie finančnej disciplíny podľa zákona o rozpočtových pravidlách verejnej správy bolo zistené v celkovej sume 1,15 milióna eur.

Finančná disciplína bola porušená celkom v 22 mestách z dôvodu nedodržania pravidiel a podmienok pri poskytovaní prostriedkov z rozpočtu miest a z dôvodu nedodržania ustanoveného alebo určeného spôsobu nakladania s verejnými prostriedkami.

Najvyššia suma porušenia finančnej disciplíny bola zistená v prípade poskytnutia dotácií mestskému športovému klubu na jeho činnosť, v kontrolovanom období v celkovej sume 489 tisíc eur. Z predmetných uznesení mestského zastupiteľstva nebolo dostatočne zrejmé, na akú konkrétnu úlohu vo verejnom záujme alebo v prospech rozvoja mesta boli dotácie poskytnuté. Mesto pri poskytnutých dotáciách nevykonávalo administratívnu finančnú kontrolu. Okrem toho bolo zistené, že v predmete činnosti spoločnosti podľa výpisu z obchodného registra nebola uvedená športová činnosť klubu, resp. obdobná činnosť, z ktorej by bolo zrejmé, že spoločnosť vykonáva športovú činnosť.

Ďalším z prípadov porušenia finančnej disciplíny bolo poskytnutie dotácií aj rozpočtovým a príspevkovým organizáciám v zriaďovateľskej pôsobnosti kontrolovaných miest, čo bolo nad rámec zákona o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy. Porušenie bolo zistené v piatich kontrolovaných mestách, celkom v sume 144,4 tisíce eur. Ostatné prípady porušenia finančnej disciplíny sa týkali najmä akceptovania dokladov pri vyúčtovaní dotácií nad rámec zmluvných podmienok alebo VZN.

V súvislosti s porušením finančnej disciplíny je potrebné uviesť, že všetky prostriedky, s ktorými obce a vyššie územné celky ako subjekty verejnej správy hospodária, sa považujú za verejné prostriedky. Podľa zákona o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy o použití vlastných príjmov rozpočtu obce alebo vyššieho územného celku rozhodujú tieto subjekty samostatne.

Podľa zákona o obecnom zriadení je obecnému zastupiteľstvu vyhradené aj kontrolovať čerpanie rozpočtu obce. Kontrolnú činnosť uvedený zákon zveruje hlavnému kontrolórovi obce, ktorý okrem iného má právomoc kontrolovať aj dodržiavanie všeobecne záväzných právnych predpisov vrátane nariadení obce.

V zistených prípadoch porušenia finančnej disciplíny, za nedodržanie ustanoveného alebo určeného spôsobu nakladania s verejnými prostriedkami alebo porušenia pravidiel a podmienok pri poskytovaní prostriedkov z rozpočtu verejnej správy subjektom verejnej správy, kontrolované subjekty sú v zmysle zákona o rozpočtových pravidlách verejnej správy povinné uplatniť voči zamestnancovi zodpovednému za porušenie finančnej disciplíny postup podľa osobitných predpisov.

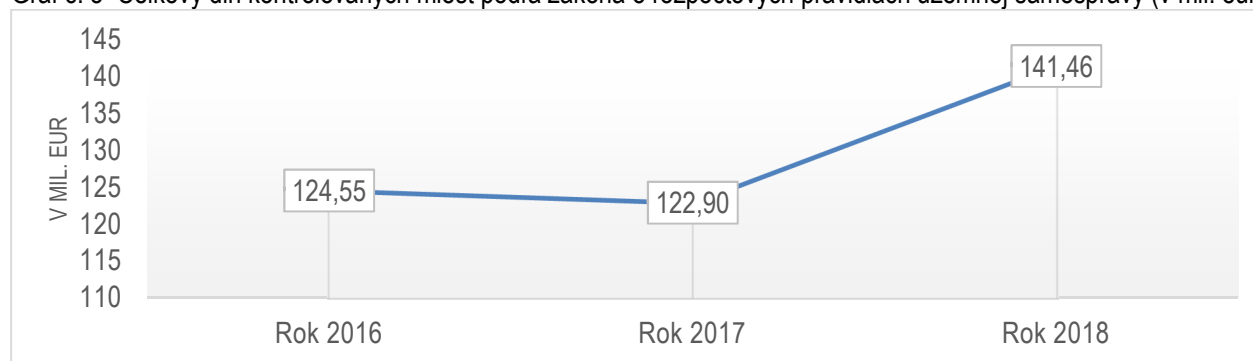
3.3 STAV A VÝVOJ DLHU MIEST

Poskytnutím dotácií z rozpočtu miest nebol zvýšený celkový dlh kontrolovaných miest v zmysle zákona o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy, tzn. že poskytnuté dotácie boli výlučne z vlastných zdrojov kontrolovaných miest.

Celková suma dlhu⁶ za kontrolované mestá dosiahla k 31. decembru 2018 sumu takmer 141,5 milióna eur. V porovnaní s rokom 2016 došlo síce k jeho nárastu o 16,9 milióna eur, ale kontrolované mestá neprekročili stanovené limity a finančné prostriedky z návratných zdrojov financovania boli čerpané na investície.

K 31. decembru 2018 štyri kontrolované mestá (Topoľčany, Kežmarok, Ružomberok, Námestovo) nemali žiaden dlh. Celkový dlh kontrolovaných miest v zmysle zákona o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy sa pohyboval od 383,5 tisíca eur (Bytča) do 9,6 milióna eur (Michalovce).

Graf č. 5 Celkový dlh kontrolovaných miest podľa zákona o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy (v mil. eur)



Zdroj: Spracované NKÚ SR z podkladov kontrolovaných subjektov

Kontrolou bolo preverené dodržanie podmienok na prijatie návratných zdrojov financovania podľa zákona o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy, a to:

- či celková suma dlhu mesta neprekročila 60 % skutočných bežných príjmov predchádzajúceho rozpočtového roka a
- či suma splátok návratných zdrojov financovania a splátok záväzkov z investičných dodávateľských úverov neprekročila 25 % skutočných bežných príjmov predchádzajúceho rozpočtového roka.

Všetky kontrolované mestá v rokoch 2016 až 2018 dodržali obidve zákonné podmienky na prijatie návratných zdrojov financovania.

V kontrolovanom období sa podiel celkovej sumy dlhu a skutočných bežných príjmov predchádzajúceho rozpočtového roka pohyboval do maximálne 53,30 %. Zákonný limit 60 % neprekročilo ani jedno mesto. Obdobne aj ukazovateľ v prípade sumy splátok návratných zdrojov financovania sa pohyboval do 17,21 % skutočných bežných príjmov predchádzajúceho roka. Zákonný limit 25 % neprekročilo ani jedno mesto.

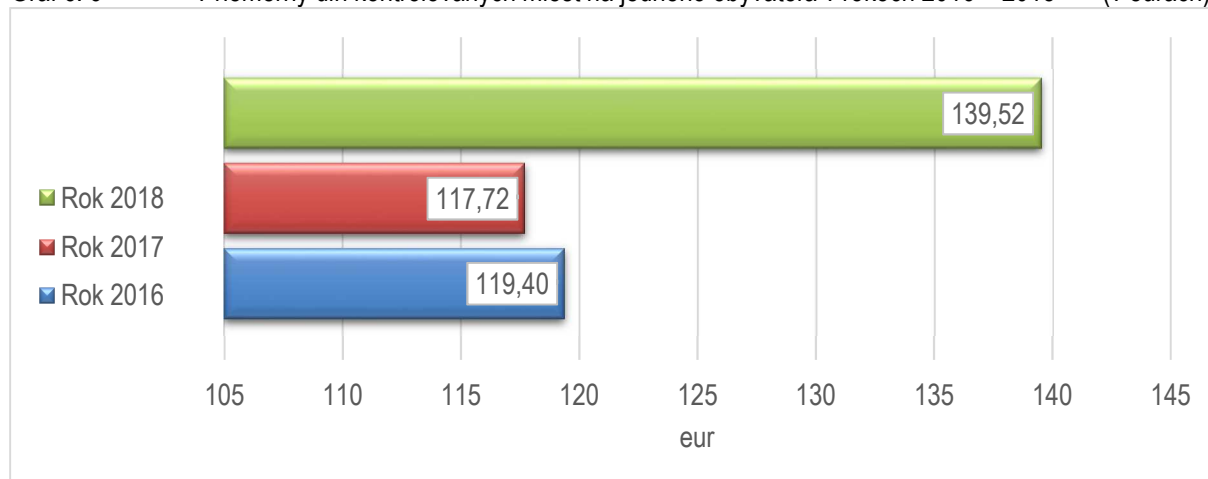
Priemerný dlh kontrolovaných miest na jedného obyvateľa v rokoch 2016 až 2018 bol v sume 125,5 eura (pozri graf č. 6).

Zadlženosť na jedného obyvateľa sa v mestách, ktoré vykazovali dlh, pohybovala k 31. decembru 2016 do 302,75 eura, k 31. decembru 2017 do 314,54 eura a k 31. decembru 2018 do 471,45 eura.

Najväčšiu priemernú zadlženosť na jedného obyvateľa v kontrolovanom období k 31. decembru malo mesto Myjava v sume 362,91 eura.

⁶ § 17 ods. 7 a 8 zákona o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy

Graf č. 6 Priemerný dlh kontrolovaných miest na jedného obyvateľa v rokoch 2016 – 2018 (v eurách)

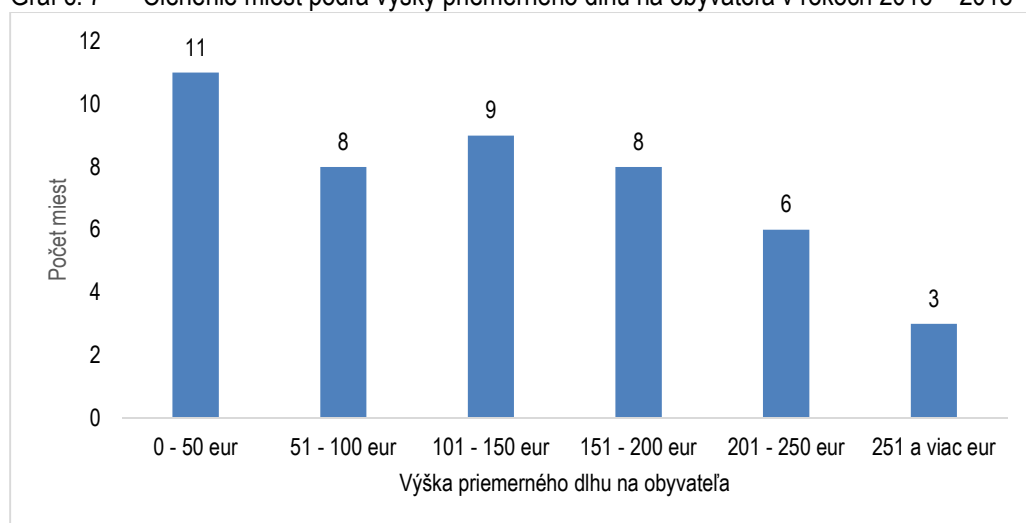


Zdroj: Spracované NKÚ SR z podkladov kontrolovaných subjektov

Najmenšiu priemernú zadlženosť na jedného obyvateľa v kontrolovanom období k 31. decembru malo celkom **11 kontrolovaných miest**, v sume **do 50 eur**. Deväť miest sa pohybovalo v sume od 101 eur do 150 eur.

Z opačnej strany: **najväčšiu priemernú zadlženosť na jedného obyvateľa**, v sume **nad 251 eur**, mali **tri mestá** (Michalovce, Myjava, Púchov), a šesť miest malo zadlženosť na jedného obyvateľa od 201 eur do 250 eur (pozri graf č. 7).

Graf č. 7 Členenie miest podľa výšky priemerného dlhu na obyvateľa v rokoch 2016 – 2018



Zdroj: Spracované NKÚ SR z podkladov kontrolovaných subjektov

3.3.1 Závazky miest

Závazky miest k 31. decembru kontrolovaného obdobia mali každoročne stúpajúci trend (pozri tabuľku č. 3).

Tabuľka č. 3 Celková suma záväzkov spolu za kontrolované subjekty v rokoch 2016 – 2018 (v eurách)

Kontrolovaný subjekt	Stav k 31.12.2016	Stav k 31.12.2017	Stav k 31.12.2018	Index 2018/2016
Mestá SPOLU (45)	305 994 623,71	307 955 454,76	334 811 070,14	1,09

Zdroj: Spracované NKÚ SR z podkladov kontrolovaných subjektov

Jedným z ukazovateľov schopnosti mesta uhrádzať svoje záväzky je podiel záväzkov po lehote splatnosti na skutočných bežných príjmoch predchádzajúceho rozpočtového roka, ktorý v zmysle zákona o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy nesmie presiahnuť 15 %.

Závazky po lehote splatnosti k 31. decembru 2018 vykazovalo 17 kontrolovaných miest v celkovej sume 2,4 milióna eur, čo predstavuje iba 1,62 % z ich celkových záväzkov. V mestách, ktoré vykazovali záväzky po lehote splatnosti, sa tento ukazovateľ pohyboval v intervale od 0,01 % do 9,91 %.

Všetky kontrolované subjekty boli schopné uhrádzať svoje záväzky a neboli povinné zaviesť ozdravný režim podľa zákona o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy.

Preverením účtovných výkazov bolo zistené, že šesť subjektov vykázalo v poznámkach k účtovnej závierke nesprávne údaje o záväzkoch vyplývajúciach zo splácania istín NZF, o záväzkoch z investičných dodávateľských úverov, o výške dlhu mesta, a to v celkovej sume 12,6 milióna eur, čo bolo v rozpore s opatrením MF SR k individuálnej účtovnej závierke a so zákonom o účtovníctve.

V deviatich kontrolovaných subjektoch bolo zistené vykazovanie nesprávnych údajov vo finančných výkazoch FIN 5-04 a FIN 6-04, týkajúcich sa dlhových nástrojov, v celkovej sume takmer 6,4 milióna eur, čo bolo v rozpore s opatrením MF SR k predkladaniu informácií z účtovníctva.

3.4 VNÚTORNÝ KONTROLNÝ SYSTÉM

Pre účinný vnútorný kontrolný systém mali mestá ako orgány verejnej správy vytvorené vhodné organizačné, finančné, personálne a materiálne podmienky, aby bolo zabezpečené hospodárne, efektívne, účinné a účelné hospodárenie s verejnými financiami. Mestá mali prijaté interné pravidlá, ktorými bol stanovený spôsob vykonávania kontroly, zodpovednosť za finančné riadenie a finančnú kontrolu, povinnosti zodpovedných zamestnancov a postupy pre samotný výkon finančnej kontroly podľa zákona o finančnej kontrole.

V procese poskytovania a zúčtovania dotácií v kontrolovanom období mestá vykonávali finančnú kontrolu ako základnú finančnú kontrolu a administratívnu finančnú kontrolu na príslušných stupňoch riadenia.

Nedostatky zistené pri poskytovaní dotácií z rozpočtu miest vyplývajú najmä z nedôsledne vykonávanej finančnej kontroly podľa zákona o finančnej kontrole.

Detailné preverenie procesov predkladania žiadostí o dotáciu v zmysle platných VZN, uzatvárania zmlúv, schvaľovania a poskytovania dotácií, dodržiavania zmluvných podmienok a podmienok stanovených VZN, predkladania vyúčtovania dotácií, **poukázalo na slabšie miesto vo vnútornom kontrolnom systéme miest.**

Nesúlad so zákonom o finančnej kontrole bol zistený v 30 mestách, t. j. **vo viac ako polovici kontrolovaných subjektov.** Boli zistené prípady, keď **finančná kontrola** dokladov predložených k žiadostiam o poskytnutie dotácií a dokladov k vyúčtovaniu dotácií **bola vykonaná nedostatočne**, alebo **nebola vykonaná vôbec**, alebo **bola vykonaná až po uskutočnení finančnej operácie**, po uzatvorení zmluvy a pod. Možno konštatovať, že **vo viacerých prípadoch bola finančná kontrola vykonaná nedôsledne a formálne**, následkom čoho bolo nedodržanie VZN o poskytovaní dotácií alebo iných všeobecne záväzných právnych predpisov; bližšie je to uvedené v bode 3.2.2 tejto Záverečnej správy.

Finančnú kontrolu na mieste podľa zákona o finančnej kontrole mestá u prijímateľov dotácií vykonávali iba v malom rozsahu. **Na základe zistených nedostatkov sa potvrdilo riziko neúčinného vnútorného kontrolného systému.**

V rámci vnútorného kontrolného systému bola preverená aj **kontrolná činnosť hlavných kontrolórov** miest vo vzťahu k poskytnutým dotáciám z rozpočtu a prijatým návratným zdrojom financovania. **Nedostatky boli zistené iba ojedinele;** napríklad hlavný kontrolór mesta v troch prípadoch nepredložil MsZ raz za šesť mesiacov plán kontrolnej činnosti a v piatich prípadoch nepreveril pred prijatím návratných zdrojov financovania dodržanie podmienok pre ich prijatie. Správa z vykonanej kontroly nebola vypracovaná v zmysle zákona o finančnej kontrole v štyroch prípadoch. **Kontrolu osôb, ktorým boli poskytnuté z rozpočtu mesta účelové dotácie, nemal hlavný kontrolór zahrnutú v pláne kontrolnej činnosti v štyroch prípadoch.** Plány kontrolnej činnosti hlavných kontrolórov boli schválené mestským zastupiteľstvom v zmysle zákona o obecnom zriadení.

Okrem uvedených zistení, z hľadiska rozsahu kontrolnej činnosti hlavného kontrolóra, možno konštatovať, že plnenie povinností hlavných kontrolórov bolo v súlade so zákonom o obecnom zriadení a zákonom o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy.

ODPORÚČANIA

Na základe výsledkov jednotlivých kontrol NKÚ SR predložil kontrolovaným mestám celkom 116 odporúčaní na riešenie zistených nedostatkov, ktoré boli zamerané najmä na novelizáciu VZN o poskytovaní dotácií, na strategické dokumenty mesta, zvýšenie transparentnosti procesu poskytovania a vyúčtovania dotácií, zlepšenie finančného riadenia a kontrolného systému. Z odporúčaní vyberáme tieto:

Odporúčania k strategickým dokumentom mesta, k novelizácii VZN o poskytovaní dotácií a k zvýšeniu transparentnosti procesov poskytovania a vyúčtovania dotácií:

- vypracovať koncepciu rozvoja športu na podmienky mesta,
- zabezpečiť predkladanie správ o plnení rozvoja mesta príslušnému vyššiemu územnému celku v stanovených termínoch,
- aktívnejšie využívať strategické dokumenty mesta v nadväznosti na VZN o poskytovaní dotácií,
- zabezpečiť vyhodnocovanie prínosu poskytnutých dotácií na zvyšovanie kvality života a rozvoja územia mesta,
- pri tvorbe a zmene VZN a vymedzení podmienok poskytovania dotácií z rozpočtu mesta primerane uplatniť § 8a zákona o rozpočtových pravidlách verejnej správy,
- zapracovať do VZN ustanovenie, že DPH sa nebude považovať za oprávnený výdavok pri platiteľoch DPH, ak si môže uplatniť odpočítanie DPH,
- zverejňovať na webovom sídle transparentné kritériá na posudzovanie žiadostí o poskytnutie dotácií, rozhodnutia primátora a MsZ o pridelení dotácie, ako aj zoznam žiadateľov, ktorým nebola dotácia pridelená.

Odporúčania na zlepšenie finančného riadenia a kontrolného systému:

- zabezpečiť dôsledné vykonávanie kontroly čerpania a vyúčtovania poskytnutých dotácií, dodržiavania zmluvných podmienok, upraviť náležitosti zmlúv u prijímateľov dotácií, ktorí sú platiteľmi DPH,
- vypracovať vnútorný predpis upravujúci vykonávanie základnej finančnej kontroly, administratívnej finančnej kontroly a kontroly na mieste v rámci finančného riadenia mesta,
- zabezpečiť včasné zapracovanie zmien všeobecne záväzných predpisov v oblasti kontroly do interných predpisov mesta,
- zabezpečiť pravidelnosť vykonávania kontrol u prijímateľov dotácií hlavným kontrolórom mesta.

Z dôvodu zistení porušenia finančnej disciplíny z vlastných rozpočtových prostriedkov miest, absencie sankcií za uvedené porušenie a zabezpečenia dodržiavania rozpočtovej disciplíny u všetkých subjektov verejnej správy, NKÚ SR odporúča Ministerstvu financií SR:

- v zákone o rozpočtových pravidlách verejnej správy legislatívne doriešiť problematiku porušenia finančnej disciplíny z vlastných rozpočtových prostriedkov, v prípade miest a obcí, z hľadiska prípadných sankcií za uvedené porušenie.

4 REAKCIA KONTROLOVANÉHO SUBJEKTU

Z celkového počtu 45 vykonaných kontrol boli v 43 subjektoch zistené nedostatky.

Proti pravdivosti, úplnosti a preukázateľnosti kontrolných zistení podal námietku jeden kontrolovaný subjekt – Mesto Zvolen. Preverením námietky zo strany NKÚ SR bola potvrdená jej opodstatnenosť a k protokolu o výsledku kontroly bol vypracovaný dodatok.

Na základe výsledkov jednotlivých kontrol uložil NKÚ SR kontrolovaným subjektom prijať opatrenia na odstránenie zistených nedostatkov. Kontrolované mestá prijali spolu 262 opatrení na odstránenie kontrolou zistených nedostatkov. NKÚ SR bude monitorovať a vyhodnocovať plnenie prijatých opatrení zo strany kontrolovaných subjektov na základe zaslaných správ o ich plnení, resp. splnení v stanovených termínoch.

5 TÍM KONTROLÓROV

Kontrolu vykonalo celkom 34 kontrolórov NKÚ SR zo všetkých siedmich expozitúr na území Slovenskej republiky. Kontrolnú akciu riadila expozitúra Prešov. Vedúcimi a členmi kontrolných skupín boli skúsení zamestnanci s dlhoročnou odbornou praxou v NKÚ SR, resp. skúsenosťami s kontrolou v územnej samospráve.

ZÁVER

Kontrola NKÚ SR splnila svoj účel, keď na jednej strane poukázala na nedostatky pri poskytovaní dotácií a ich vyúčtovaní, ako aj na nedostatočnú finančnú kontrolu a z toho vyplývajúce porušenia finančnej disciplíny. Na strane druhej kontrolóri zistili, že žiadne z kontrolovaných miest poskytnutím dotácií nezvýšilo svoj celkový dlh, čo bolo v súlade s rozpočtovými pravidlami územnej samosprávy.

Nedostatočná kontrola v procese poskytovania dotácií z rozpočtu mesta a ich vyúčtovania môže viesť k ne hospodárnemu, neefektívnemu alebo neúčelnému vynakladaniu finančných prostriedkov mesta. Naopak, zadlženosť miest a ich schopnosť splácať svoje záväzky boli v súlade so zákonom a možno to hodnotiť pozitívne. Aj tu je však potrebné zdôrazniť, že vykazovanie nesprávnych údajov vo finančných a účtovných výkazoch negatívne ovplyvňuje spoľahlivosť a správnosť hodnotenia subjektov verejnej správy zo strany Ministerstva financií Slovenskej republiky, resp. iných užívateľov.

Kontrola poskytla mestám zistenia, ktoré vytvárajú reálny obraz o podporovaných oblastiach podľa strategických dokumentov a VZN, o procesoch a stave poskytovania dotácií z rozpočtu mesta. **Pridanou hodnotou zistení kontroly je, že mestám môžu poslúžiť ako nástroje na lepšie nastavenie cieľov a procesov pri poskytovaní dotácií, ktoré nie sú nárokovateľné a predstavujú významný objem finančných prostriedkov.**

Kontrolóri upozornili, že pridelovanie dotácií nemôže byť náhodné či svojvoľné, ale musí byť v súlade s podmienkami stanovenými vo VZN o poskytovaní dotácií. Zároveň by malo v čo najväčšej miere nadväzovať na stanovené strategické zámery rozvoja mesta a na jednotlivé oblasti podpory podľa programového rozpočtu mesta.

K dôležitým zisteniam kontroly patrí, že až dve tretiny kontrolovaných miest nevyhodnocovali vplyv a prínos poskytnutých dotácií na rozvoj mesta a na zvyšovanie kvality života. Mestá sledovali len kvantitatívne parametre, napríklad počty žiadateľov či žiadostí, schválených projektov, podporených subjektov alebo podujatí. Nevyhodnocovali však výsledok, teda spomínaný význam poskytnutej dotácie pre rozvoj územia a zvyšovanie kvality života. Hoci to nie je ich zákonná povinnosť, mestá by mali tieto hodnotenia vykonávať, ak má byť použitie verejných prostriedkov skutočne efektívne.

Všetky prostriedky, s ktorými obce a vyššie územné celky ako subjekty verejnej správy hospodária, sa považujú za verejné prostriedky. Podľa zákona o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy o použití vlastných príjmov rozpočtu obce alebo vyššieho územného celku rozhodujú tieto subjekty samostatne.

Výsledky kontroly tiež môžu prispieť k zlepšeniu hospodárenia s finančnými prostriedkami územnej samosprávy, k zlepšeniu výkazníctva pri vykazovaní dlhu a záväzkov z návratných zdrojov financovania a tým celkovo k zvýšeniu transparentnosti pri vynakladaní verejných prostriedkov. Konečným užívateľom výhod aj pri poskytovaní dotácií by sa tak mali stať obyvatelia, ktorým samospráva hospodárnym, efektívnym a účinným (jedným slovom kompetentným) riadením dokáže zvýšiť kvalitu ich života a celkovo zabezpečiť rozvoj územia.

V súvislosti s porušením finančnej disciplíny NKÚ SR upozorňuje na potrebu riešenia problematiky porušenia finančnej disciplíny z vlastných rozpočtových prostriedkov, v prípade miest a obcí.

Zákon o rozpočtových pravidlách verejnej správy a zákon o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy neuvažuje s myšlienkou, že by obec ako právnická osoba porušila sama finančnú disciplínu pri vlastných príjmoch, ale prax je iná. Vlastné príjmy obce alebo VÚC sa tiež považujú za verejné prostriedky, ktoré si zasluhujú pozornosť.

Súčasný legislatívny stav neumožňuje sankcie zo strany MF SR v prípade, ak finančnú disciplínu poruší mesto alebo obec z vlastných rozpočtových prostriedkov. Podľa zákona o rozpočtových pravidlách verejnej správy odvod, penále a pokuta za porušenie finančnej disciplíny právnickou osobou alebo fyzickou osobou sa odvádzajú do príslušného druhu rozpočtu verejnej správy, z ktorého boli poskytnuté; prakticky to znamená, že ak obec alebo mesto pri hospodárení poruší finančnú disciplínu z vlastných rozpočtových prostriedkov, mala by odvieť prostriedky za porušenie finančnej disciplíny do svojho rozpočtu, čiže sama sebe.

V rámci tejto kontrolnej akcie bolo zistené porušenie finančnej disciplíny podľa zákona o rozpočtových pravidlách verejnej správy v celkovej sume 1,15 milióna eur.

Podľa stanoviska MF SR v prípade subjektov územnej samosprávy MF SR nie je príslušným orgánom na kontrolu dodržiavania všeobecne záväzných právnych predpisov.

Z dôvodu nesúlady VZN o poskytovaní dotácií so zákonom boli v troch prípadoch výsledky kontroly odstúpené na príslušnú krajskú prokuratúru.

V rámci súčinnosti s orgánmi činnými v trestnom konaní boli v jednom prípade výsledky kontroly oznámené na príslušné okresné riaditeľstvo policajného zboru.

Záverečnú správu NKÚ SR zašle Výboru NR SR pre financie a rozpočet, Výboru NR SR pre verejnú správu a regionálny rozvoj a Združeniu miest a obcí Slovenska.

KONTAKT

Najvyšší kontrolný úrad SR
Priemyselná 2
824 73 Bratislava

☎ +421 2 501 14 911 ✉ info@nku.gov.sk

Kontrolované subjekty v členení podľa krajov a počtu obyvateľov (k 31. 12. 2018):

- Mesto Zvolen (42 321)
- Mesto Lučenec (27 805)
- Mesto Rimavská Sobota (23 888)
- Mesto Brezno (20 953)
- Mesto Žiar nad Hronom (19 803)
- Mesto Detva (14 686)

Banskobystrický 

- Mesto Pezinok (23 002)
- Mesto Senec (19 711)
- Mesto Malacky (17 438)

Bratislavský 


- Mesto Michalovce (39 050)
- Mesto Spišská Nová Ves (37 194)
- Mesto Trebišov (24 597)
- Mesto Rožňava (19 182)
- Mesto Sobrance (6 337)
- Mesto Gelnica (6 076)

Košický 


- Mesto Nové Zámky (37 899)
- Mesto Komárno (33 927)
- Mesto Levice (33 082)
- Mesto Topoľčany (25 181)
- Mesto Šaľa (21 893)
- Mesto Zlaté Moravce (11 465)

Nitriansky 

- Mesto Poprad (51 304)
- Mesto Humenné (33 191)
- Mesto Bardejov (32 449)
- Mesto Vranov nad Topľou (22 465)
- Mesto Snina (19 695)
- Mesto Kežmarok (16 381)

Prešovský 

- Mesto Prievidza (46 059)
- Mesto Partizánske (22 455)
- Mesto Nové mesto nad Váhom (20 037)
- Mesto Bánovce nad Bebravou (18 082)
- Mesto Púchov (17 722)
- Mesto Myjava (11 591)

Trenčiansky 

- Mesto Piešťany (27 534)
- Mesto Dunajská Streda (22 730)
- Mesto Hlohovec (21 580)
- Mesto Senica (20 324)
- Mesto Skalica (15 016)
- Mesto Galanta (15 013)

Trnavský 

- Mesto Liptovský Mikuláš (31 194)
- Mesto Ružomberok (26 709)
- Mesto Čadca (24 114)
- Mesto Dolný Kubín (18 821)
- Mesto Bytča (11 340)
- Mesto Námestovo (7 827)

Žilinský 