



TRENČIANSKY SAMOSPRÁVNÝ KRAJ

Útvar hlavného kontrolóra

K dolnej stanici 7282/20A, 911 01 Trenčín

STANOVISKO

hlavného kontrolóra Trenčianskeho samosprávneho kraja k návrhu Rozpočtu Trenčianskeho samosprávneho kraja na roky 2019 – 2021

Návrh Rozpočtu Trenčianskeho samosprávneho kraja pre roky 2019 - 2021 bol v zmysle zákona NR SR č. 369/2004 §19e ods. 1 písmeno c) a v zmysle zákona NR SR č. 302/2001 posúdený z úrovne hlavného kontrolóra a predkladá sa k nemu nasledovné stanovisko.

Stanovisko vo svojom obsahu pri hodnotení návrhu Rozpočtu Trenčianskeho samosprávneho kraja pre roky 2019 – 2021 porovnáva daný návrh rozpočtu so všeobecne platnými právnymi normami, vlastnými smernicami na zostavovanie a spracovanie údajov tvorby rozpočtu, ako aj naznačuje prípadné možné riziká v celkovej tvorbe rozpočtu pre rok 2019.

I. Všeobecná časť

Návrh Rozpočtu Trenčianskeho samosprávneho kraja pre roky 2019 – 2021 sa vytváral na základe všetkých všeobecne platných noriem a princípov . To znamená, že ustanovenia zákonov 523/2004 Z.z, 583/2004 Z.z, 597/2003 Z.z, , ale aj zákon 291/2002 Z.z a 582/2004 Z.z , 538/2007 Z.z , 564/2004 .z ,493/2011 Z.z. ako aj ostatné právne normy, t.j. metodické usmernenia MF SR nevyhnutné pri tvorbe rozpočtu a tiež metodické usmernenia MF SR k tvorbe programového rozpočtu boli v tomto návrhu rozpočtu zohľadnené.

Hneď v úvode tohto stanoviska k návrhu Rozpočtu pre rok 2019 sa nedá inak, ako zopakovať to, že sa stalo už tradíciou , že návrh rozpočtu Trenčianskeho samosprávneho kraja má vysoké ambície, ako v oblasti bežných príjmov, tak aj v oblasti bežných výdavkov, samozrejme za dodržania predovšetkým zákonnosti, ale aj účelovosti a hospodárnosti.

Návrh Rozpočtu Trenčianskeho samosprávneho kraja pre rok 2019 sa tentokrát vyznačuje výraznými nárastami, oproti predchádzajúcemu roku vo všetkých oblastiach rozpočtu, t.j. v prvom rade príjmoch a v nich najviac v daňových príjmoch, ktoré sú determinujúce pre tvorbu rozpočtu výdavkov a následne tiež v rozpočte kapitálových výdavkov. Takisto hospodársky výsledok – prebytok bežného rozpočtu v sume 22 067 317 € zodpovedá predchádzajúcej vete, keď tento vzrástol o 14% . Možno teda konštatovať, že na dosiahnutie takéhoto ambiciózneho prebytku bežného rozpočtu bude treba vynaložiť značné úsilie nielen vedenia Trenčianskeho samosprávneho kraja, ale všetkých zamestnancov.

Uvádzaným ambicióznym vývojom sa uberajú aj celkové príjmy t.j. bežné aj kapitálové, keď medziročný rozdiel tejto položky predstavuje vyššiu sumu o 20 556 169 € a ich celková výška je 188 394 360 €. Táto situácia v oblasti celkových príjmov je charakteristická a spôsobená nielen rozpočtovanými bežnými príjmami, ale v tomto roku aj s rozpočtovanými kapitálovými príjmami, keď tieto sú v navrhovanom rozpočte vyššie oproti rozpočtu roka 2018 o sumu 7 721 114 €. Na základe predchádzajúcich skúseností v čerpaní prostriedkov v tejto oblasti stále platí, že hlavne v oblasti kapitálových príjmov – granty a transfery v sume 34 191 038 € je stále výrazné potenciálne riziko celkového naplnenia tejto položky vplyvom štátnej metodiky, ako aj ostatných faktorov / VO/ vplyvujúcich na čerpanie týchto prostriedkov.

Porovnávať a zhodnotiť návrh Rozpočtu Trenčianskeho samosprávneho kraja pre rok 2018 s rozpočtom na rok 2019 je tentoraz pomerne jednoduchšie, nakoľko viac menej všetky položky t.j. príjmových a výdavkových oblastí návrhu rozpočtu 2019 majú oproti roku 2018 s určitými menšími odchýlkami nárasty. Vzhľadom k navrhovanej tvorbe bežných príjmov v spojitosti s výškou prebytku bežného rozpočtu – je zrejme, že bola zachovaná vysoká účelovosť, ale tiež hospodárnosť v tvorbe čerpania bežných výdavkov.

V zmysle platnej metodiky zákona o rozpočtových pravidlách je úplne samozrejmé, že od takéhoto prebytku 22 067 317 € sa mohol odvíjať kapitálový rozpočet, pretože jeho schodok, vo výške 26 978 446 € je čiastočne vykrývaný prebytkom finančných operácií v sume 4 911 129 € ale hlavne uvádzaným prebytkom bežného rozpočtu.

Z celkového pohľadu na návrh rozpočtu / podľa grafického znázornenia / pre rok 2019 vidieť, že tento sa znovu nesie v znamení dopravy a vzdelávania ako najdôležitejších oblastí spoločnosti, samozrejme spolu so zdravotníctvom. Najväčšia pozornosť pri tvorbe rozpočtu je venovaná v kapitálovej časti kontinuálne výdavkom v oblasti cestnej siete a to plošným rekonštrukciám a cyklistickej infraštruktúre. V bežných výdavkoch je zase najväčšia proporcionalita venovaná vzdelávacím procesom, ale tiež sociálnej sfére, čo treba vysoko vyzdvihnúť, nakoľko táto oblasť si vyžaduje skutočne veľkú pozornosť z dôvodov stále sa zvyšujúcich problémov hlavne v mzdovom vybavení.

Tabuľkové prílohy sú už tradične svojim obsahom prehľadné, vypovedajúce a korešpondujúce s platnou metodikou MF SR. Poskytujú dostatočný prehľad o vývoji rozpočtov Trenčianskeho samosprávneho kraja za jednotlivé roky predchádzajúceho obdobia.

Bežný rozpočet na rok 2019, ale aj na roky 2020 a 2021 je zostavený ako prebytkový v súlade s § 10 ods. 7 zákona 583/2004 Z.z rovnako v súlade s touto legislatívou je kapitálový rozpočet, ktorý je aj v roku 2019 schodkový. Schodok kapitálového rozpočtu je plne vykrytý, ako už bolo uvádzané zdrojmi z prebytku bežného rozpočtu a tiež prebytkom rozpočtu finančných operácií. Celkový rozpočet 2019 je tvorený tiež v súlade s platnou legislatívou ako vyrovnaný.

V ďalších rokoch 2020 a 2021 je kapitálový rozpočet tiež schodkový, ale zároveň má v týchto rokoch už umiernený trend oproti predchádzajúcim obdobia. Schodok týchto kapitálových rozpočtov spolu so schodkom finančných operácií je v oboch rokoch tiež vykrývaný prebytkom bežných rozpočtov.

Kapitálové výdavky v roku 2019 predstavujú čiastku 63 015 634 € čo je 30,6 % z celkových výdavkov t.j. zo sumy 193 305 489 €. V absolútnom vyjadrení je to značný nárast kapitálových výdavkov v medziročnom rozpočtovom porovnaní o sumu 13 581 066 € oproti roku 2018. Nedá sa inak, než znovu zopakovať, že vzhľadom k viacročným skutočnostiam čerpania kapitálových výdavkov (okolo 50%) daného rozpočtu a rok 2018 / predpoklad čerpania 57%/ zase nie je výnimkou, pokladám uvedené čerpanie kapitálových výdavkov v roku 2019 za značne vysoké a tým aj za veľmi neisté z pohľadu vyčerpania všetkých rozpočtovaných akcií. Na zmiernenie tohto stavu však treba uviesť, že na takomto návrhu má značný podiel už hore spomínaná metodika poskytovania štátnych prostriedkov.

Rok 2019 v oblasti príjmov sa ukazuje v zmysle predloženého návrhu rozpočtu, v celkových príjmoch tentokrát ako značne progresívny oproti predchádzajúcemu roku, keď v celkových príjmoch je nárast v sume 20 556 169 €, ale aj v bežných príjmoch predstavuje progres a to nárast

sumu 12 835 028 € a tiež v kapitálových príjmoch je výrazný nárast o sumu 7 721 141 €. Hlavnou položkou bežných príjmov sú ako vždy daňové príjmy, v kapitálovej oblasti túto položku predstavujú kapitálové príjmy – granty a transfery .

Z predloženého predpokladu rozpočtu kapitálových príjmov sa nedá inak hodnotiť táto položka , ako v minulom stanovisku , čo znamená, že ak kvôli progresívnemu vývoju príjmovej kapitálovej položky boli v minulom rozpočte vyslovené obavy na jej realizáciu, tak aj terajšiemu návrhu, vezmúc do zreteľa očakávanú skutočnosť, musím vysloviť znovu obavu o naplnenie položky granty a transfery z dôvodov negatívnych skúseností z predchádzajúcich rokov, keď platby z týchto zdrojov značne zaostávali za časovým vyučovaním overených dokladov .

Na druhej strane však možno konštatovať, že výška príjmov z predaja kapitálových aktív v sume 1 846 150 € je aj tento rok nastavená , berúc na zreteľa očakávanú skutočnosť, vysoko objektívne, čo zreálňuje túto časť rozpočtu a preukazuje zodpovednú prácu s prebytočným majetkom.

Rozhodujúci ukazovateľ príjmovej položky rozpočtu – Daň z príjmov a kapitálového majetku je pre tento rozpočtový rok 2019 už štrukturálne stály. Z informácie od Výboru pre daňové prognózy pri MF SR, by mal Trenčiansky samosprávny kraj v rozpočtovanom roku 2019 dosiahnuť sumu 99 556 000 €.

Na rozdiel od minulého roka teraz konštatujem, že pri rozpočtovaní tejto položky je síce chválihodná určitá obozretnosť vedenia Trenčianskeho samosprávneho kraja, keď do návrhu rozpočtu aplikovalo sumu 98 000 000 €, čiže nižšiu o 1 556 000 € oproti prognóze MF SR z titulu princípu opatrnosti. Som však toho názoru, že táto obozretnosť sa mohla prejaviť aj vo vyššej čiastke, ak zoberieme do úvahy, že minuloročná suma tejto opatrnosti a prezieravosti bola podstatne vyššia.

V položke nedaňových príjmov spolu predstavuje medziročné navýšenie sumu 591 561 € a to hlavne v príjmoch z činnosti rozpočtových organizácií vzdelávanie a sociálne zabezpečenie a to vplyvom novely zák. 523/2004 o rozpočtových pravidlách, ktorej podstata tkvie v tom, že boli zrušené tzv. mimorozpočtové účty a ich náplň sa stáva súčasťou rozpočtu.

V oblasti nedaňových príjmov TSK , je medziročný nárast u tejto položky o sumu 55 765 €, oproti predchádzajúcemu roku. Táto suma je v podstate u podpoložky iné nedaňové príjmy a jedná sa o vratky rozpočtových organizácií.

Nedaňové príjmy rozpočtových organizácií sú navýšené hlavne v sociálnom zabezpečení o sumu 419 120 € ako už bolo uvedené majú určitý nárast oproti rozpočtu roka 2018 aj z dôvodu tiež už spomínanej novely zákona o rozpočtových pravidlách platnej od 1.1.2018 .

Granty a transfery sú druhá najvyššia položka rozpočtovaných príjmov a pre rok 2019 a predstavujú čiastku 44 361 095 €, čo je síce minimálny, ale predsa len nárast oproti roku 2018 o sumu 243 467 €. Transfery na úhradu nákladov preneseného výkonu štátnej správy predstavujú podstatu položky grantov a transferov, sú odvodené od počtu žiakov v Trenčianskom samosprávnom kraji. Podľa stavu k 15.9.2018 je počet žiakov v našich stredných školách nižší o 659 oproti školskému roku 2017/2018 a ich celkový počet je 16 366 žiakov. Tomuto veľmi nepriaznivému vývoju v počte študentov bude treba stále venovať mimoriadnu pozornosť nielen zo strany samosprávneho kraja a jeho škôl, ale aj ostatných inštitúcií pôsobiacich v oblasti školstva v kraji.

Pri celkovom pohľade na plánované čerpanie výdavkov pre rok 2019 možno vidieť, ako už bolo spomínané na začiatku tohto stanoviska, že vývoj aj tejto položky návrhu rozpočtu má adekvátny trend k celkovým príjmom, keď suma celkových výdavkov vo výške 193 305 489 € je vyššia o 23 612 986 €

V oblasti bežných výdavkov však výrazný medziročný nárast príjmových zdrojov umožnil podstatne vyššie čerpanie a to o sumu 10 031 920 € ale v rámci efektívneho hospodárenia s touto časťou rozpočtu bude možné dosiahnuť potrebný uvádzaný prebytok bežného rozpočtu na plné vykrytie schodku v kapitálovom rozpočte.

Vzhľadom k úverovej zaťaženosti kraja, ktorá k 30.9.2018 predstavuje sumu 44 689 338,39 € je treba znovu veľmi kladne hodnotiť rozpočtovú politiku vedenia kraja, keď potrebu kapitálových výdavkov rieši len z vlastných zdrojov a grantov . Pre úplnosť informácie o narabaní s cudzími

zdrojmi treba spomenúť, že Trenčiansky samosprávny kraj chce v tomto rozpočtovom roku použiť cudzie návratné prostriedky prostredníctvom finančných operácií v sume 3 963 400 €. Jedná sa o nevyčerpané zdroje z roku 2018 na financovanie projektov podporovaných nenávratným finančným príspevkom zo štrukturálnych fondov Európskej únie a zo štátneho rozpočtu. Výška týchto zdrojov – úveru nevstupuje v zmysle platnej legislatívy do stavu celkovej dlhovej služby a neovplyvní teda úverovú zaťaženosť Trenčianskeho samosprávneho kraja.

Tieto krátkodobé návratné finančné zdroje budú znovu použité na financovanie akcií s názvom „TreBuCHET čo znamená Trenčín, Bučovice, Chránime Európske Tradície, ďalej Na bicykli po stopách histórie a na akciu s názvom Zlepšenie dostupnosti Myjavska a Hornácka

Samotný Úrad Trenčianskeho samosprávneho kraja zvýšil svoje výdavky z rozpočtovanej sumy 10 712 921 € roka 2018 na sumu 11 398 210 € čiže o sumu 685 289 €. Uvedenú situáciu hodnotím vysoko kladne, keď vedenie kraja zvyšuje mzdové výdavky pre nízkopříjmové skupiny, kde okrem zákonnej valorizácie pracovníkov verejnej správy zapracovalo do návrhu rozpočtu pre rok 2019 aj zvýšenie osobných príplatkov a zvýšenie počtu pracovníkov najmä v sociálnej oblasti, kde táto problematika motivácie zamestnancov má mimoriadnu dôležitosť a rovnako aj pre zamestnancov v Správe ciest TSK.

Z predloženej štruktúry bežných výdavkov je zrejmé, že naväčšie finančné prostriedky sú už tradične rozpočtované v oblasti školstva v sume 50 072 682 €, čo vyplýva z počtu škôl a ich zariadení, ale sa počíta aj s navýšením mzdových prostriedkov, ďalej oblasť dopravy v sume 37 770 145 €, výrazný nárast finančných prostriedkov je v sociálnej oblasti v sume 26 038 983 €, čo považujem z dôvodov objektívnej nutnosti za veľmi pozitívny jav a oblasť kultúry v sume 4 144 969 €. Zdravotníctvo je špecifické vo financovaní bežných výdavkov tým, že nie je financované cez samosprávny kraj, ale cez zdravotné poisťovne.

Ako v každom svojom stanovisku k návrhu rozpočtu samosprávneho kraja, tak aj teraz považujem za správne uviesť určité pohľady na možné neisté oblasti, ktoré môžu mať vplyv na plynulé čerpanie navrhovaného rozpočtu. Musím konštatovať, tak isto ako v predchádzajúcich stanoviskách sa jedná o viacmenej rovnaké neisté oblasti, ktoré sú v súčasnom návrhu rozpočtu nasledovné:

- *rozpočtované kapitálové príjmy – granty a transfery v sume 34 191 038 € sú stále v polohe nepredvídateľných komplikácií vzhľadom ku možnostiam a skúsenostiam refinančnej politiky zodpovedných ministerstiev, čoho dôkazom je aj minuloročný rozpočet a očakávaná skutočnosť 2018*
- *rozpočtované kapitálové výdavky v čiastke 63 015 634 € predstavujú svojou výškou ťažko možné dočerpanie tejto sumy, berúc do úvahy celú prípravu investičných akcií a tiež postupy zákona o verejnom obstarávaní*
- *určité, ani nie tak riziko, ako skôr potreba zníženia je položka dotácií pre SAD, ktorá má narastajúci charakter pri rovnakom počte objednávaných km. Na túto oblasť poukazujem už viac rokov, ale samotný kraj je síce odkázaný na úpravu štátnej metodiky v legislatíve prímestskej dopravy, ale tiež bude musieť uplatniť vo zvýšenej miere svoje kompetencie v oblasti EON.*
- *keďže predložený návrh rozpočtu neobsahuje možné vlastné zdroje príspevkových organizácií na oblasť kapitálových potrieb týchto organizácií, vytvára sa tu určitá rezerva v celkových zdrojoch vykrývania kapitálových potrieb tohto rozpočtu, nakoľko podľa platnej legislatívy sú takéto organizácie povinné prednostne používať vlastné zdroje na krytie svojich kapitálových potrieb*

Pri posudzovaní návrhu rozpočtu TSK na roky 2019 – 2021 v spojitosti s vnútornými smernicami konštatujem, že na jeho zostavenie bol vydaný Príkaz predsedu Trenčianskeho

samosprávneho kraja č. 2/2018 zo dňa 19. 6. 2018, ako aj Smernica č. 5/2015 – Rozpočtový proces Trenčianskeho samosprávneho kraja. .

Príkaz predsedu obsahuje v prílohe podrobný harmonogram aj so zodpovednostným ako aj časovým zabezpečením vypracovania návrhu rozpočtu, vrátane tabuľkových foriem a tlačív na zmeny a úpravy rozpočtu .

II. Zhodnotenie vzťahu navrhovaného rozpočtu TSK so zákonom č. 583/2004 Z.z. o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy

Vzhľadom k tomu, že hlavnou úlohou Stanoviska hlavného kontrolóra k predloženému návrhu Rozpočtu Trenčianskeho samosprávneho kraja je jeho posúdenie z hľadiska dodržania rozpočtových pravidiel zákona 583/2004 Z.z. a jeho noviel bol tento posudzovaný z hľadiska súladu s horeuvedeným zákonom, ako aj iných noriem platných pre tvorbu rozpočtu vyšších územných celkov.

Predložený rozpočet obsahuje a spĺňa nasledovné predpísané náležitosti:

- je zostavený na obdobie troch rokov (§9 zák. 583/2004)
- každý rozpočtovaný rok je zhodný s kalendárnym rokom (§4 ods.2 zák. 583/2004)
- návrh rozpočtu obsahuje finančné vzťahy k právnickým osobám a iným subjektom a tiež finančné vzťahy ku štátnemu rozpočtu (§4 ods. 3 zák. 583/2004)
- štruktúra návrhu rozpočtu sa vnútorne člení na bežný rozpočet, kapitálový rozpočet a na finančné operácie (§ 10 ods.3 zák.583/2004)
- návrh bežného rozpočtu je zostavený ako prebytkový, obsahuje len bežné príjmy a bežné výdavky (§6 a §8 zák. 583/2004
- kapitálový rozpočet je zostavený ako nevyrovnaný s tým že schodok je vykrytý prebytkom bežného rozpočtu a prebytkom finančných operácií
- celkový rozpočet je zostavený ako vyrovnaný (§10 ods. 7 zák.583/2004)
- návrh rozpočtu plní ustanovenie §10 ods. 4 , keď jeho súčasťou je aj programový rozpočet

III. Zhodnotenie vzťahu navrhovaného rozpočtu so zákonom č. 302/ 2001 Z.z o vyšších územných celkoch v znení neskorších predpisov

Podmienke o zverejnení návrhu rozpočtu aspoň 15 dní pred jeho schválením v zmysle §9 ods. 3 zákona č. 302/2001 Z.z. o samosprávnych krajoch bude vyhovené, ak návrh rozpočtu TSK bude prerokovaný v Zastupiteľstve Trenčianskeho samosprávneho kraja dňom 26.11.2018 a predtým bude vyvesený na Úradnú tabuľu Trenčianskeho samosprávneho kraja najneskôr dňom 11.11.2018.

IV. Záver

Predložený návrh Rozpočtu Trenčianskeho samosprávneho kraja spĺňa všetky zákonné ustanovenia.

Celý návrh Rozpočtu Trenčianskeho samosprávneho kraja pre rok 2019 je nastavený ako už bolo uvedené v ambicióznom trende príjmov aj výdavkov oproti roku 2018, ale hlavne účelne, čoho dôkazom je prebytok bežného rozpočtu v sume 22 067 317 €

Je nutné zopakovať, že vzhľadom k termínu schvaľovania návrhu Rozpočtu Trenčianskeho samosprávneho kraja na roky 2019 – 2021 v Zastupiteľstve Trenčianskeho samosprávneho kraja, konaného dňa 26.11.2018 je nutné zobrať do úvahy, že predložený návrh rozpočtu môže byť vystavený ešte určitým úpravám, ktoré budú závisieť od schvaľovacích procesov SR SR .

Na základe horeuvedeného odporúčam poslancom Zastupiteľstva Trenčianskeho samosprávneho kraja rozpočet na roky 2019 – 2021

s c h v á l i ť

Trenčín, 23. októbra 2018

Ing. Richard Horváth
hlavný kontrolór
Trenčianskeho samosprávneho kraja