



TRENČIANSKY SAMOSPRÁVNY 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 2021 – 2023

Návrh Rozpočtu Trenčianskeho samosprávneho kraja pre roky 2021 – 2023 bol v zmysle zákona č. 369/2004 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon Slovenskej národnej rady č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov a § 19e ods. 1 písmeno c) zákona č. 302/2001 Z. z. o samospráve vyšších územných celkov, posúdený z pohľadu hlavného kontrolóra a predkladá sa k nemu nasledovné stanovisko.

Stanovisko vo svojom obsahu pri hodnotení Návrhu Rozpočtu TSK pre roky 2021 – 2023 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 2021.

I. Všeobecná časť

Návrh Rozpočtu TSK pre roky 2021 – 2023 je zostavený na základe platného legislatívneho rámca, všeobecne platných noriem a princípov. V tomto Návrhu Rozpočtu boli zohľadnené nasledovné ustanovenia zákonov, ako aj ostatné právne normy, t. j. metodické usmernenia MF SR, nevyhnutné pri tvorbe rozpočtu a programového rozpočtu.

- Zákon č. 523/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách verejnej správy a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení zmien a doplnkov
- Zákon č. 583/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení zmien a doplnkov
- Metodické usmernenie k zákonu o rozpočtových pravidlách verejnej správy
- Zákon č. 597/2003 Z. z. o financovaní základných škôl, stredných škôl a školských zariadení v znení zmien a doplnkov
- Zákon č. 291/2002 Z. z. o štátnej pokladnici a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení zmien a doplnkov
- Zákon č. 564/2004 Z. z. o rozpočtovom určení výnosu dane z príjmov územnej samosprávy a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení zmien a doplnkov
- Ústavný zákon č. 493/2011 Z. z. o rozpočtovej zodpovednosti v znení zmien a doplnkov
- Nariadenie Vlády SR č. 668/2004 Z. z. o rozdeľovaní a poukazovaní výnosu dane z príjmov územnej samosprávy v znení zmien a doplnkov
- Zákon č. 448/2008 Z. z. o sociálnych službách a o zmene a doplnení zákona č. 455/1991 Zb. o živnostenskom podnikaní v znení neskorších predpisov

Návrh Rozpočtu TSK na rok 2021 je odrazom súčasnej ekonomickej situácie, vzhľadom na pokles daňových a odvodových príjmov z dôvodu prepadu ekonomickej aktivity, spôsobenej globálnou pandémiou koronavírusu SARS – CoV2, v oblasti bežných príjmov aj bežných výdavkov, za ešte prísnejšieho dodržania predovšetkým zákonnosti, ale aj účelovosti a hospodárnosti.

Návrh Rozpočtu TSK na rok 2021 sa vyznačuje poklesom príjmov, hlavne v oblasti daňových príjmov, z dôvodov uvedených vyššie. Napriek tomu sú daňové príjmy najviac rozhodujúce pre tvorbu rozpočtu výdavkov. Tiež hospodársky výsledok – prebytok bežného rozpočtu v sume 11 816 978 € kopíruje súčasnú ekonomickú situáciu a v medziročnom hodnotení vykazuje pokles o 9 703 177 €

Rovnakým trendom ako hospodársky výsledok pokračujú aj celkové príjmy – bežné aj kapitálové, keď medziročný rozdiel tejto položky predstavuje sumu nižšiu o 14 621 559 € a ich celková výška je 201 862 107 €. Objem bežných príjmov 162 338 014 € predstavuje v porovnaní s minuloročným rozpočtom pokles o 7 612 385 €, objem kapitálových príjmov 39 524 093 € predstavuje v porovnaní s minuloročným rozpočtom pokles o 7 009 174 €. Musím znovu uviesť, že hlavne v oblasti kapitálových príjmov je stále výrazné riziko celkového naplnenia tejto položky, vplyvom štátnej metodiky vo vyúčtovaní projektov, ale tiež ostatných faktorov, vplyvajúcich na čerpanie týchto prostriedkov.

Pri porovnaní Návrhu Rozpočtu TSK na rok 2020 s Návrhom Rozpočtu TSK na rok 2021 je možné konštatovať poklesy všetkých podstatných príjmových položiek, naopak nárast výdavkových položiek. Navrhovaná tvorba bežných príjmov v spojitosti s výškou prebytku bežného rozpočtu, napriek tomu že je takmer o polovicu nižší, predpokladá, že bude potrebné dodržať prísnu účelovosť a efektívnosť pri čerpaní bežných výdavkov, pre dosiahnutie vyrovnaného rozpočtu 2021.

Platná legislatíva o rozpočtových pravidlách pri tvorbe rozpočtu určuje, že od prebytku bežného rozpočtu pre rok 2021 v sume 11 816 978 €, sa môže odvíjať kapitálový rozpočet, pretože jeho schodok, vo výške 37 051 277 € je plne vykrývaný spolu s prebytkom finančných operácií v sume 25 234 299 € (podstatná časť – čerpanie úveru v položke 510 – 20 000 €).

Tak ako v minulých obdobiach, tak aj teraz je pre Návrh Rozpočtu 2021 príznačná priorita v oblastiach dopravy, vzdelávania a zdravotníctva. Najväčšia pozornosť je pri tvorbe rozpočtu venovaná v kapitálovej časti výdavkom v oblasti cestnej dopravy (Správa ciest TSK) a v oblasti dopravy na rekonštrukcie zhoršeného stavebno-technického stavu ciest a mostov; v oblasti vzdelávania vzhľadom na dlhodobý nedostatok investícií do objektov škôl a ich zlý stavebnotechnický stav; v oblasti zdravotníctva na zlepšenie technického stavu objektov a vybavenia nemocníc špecializovanými prístrojmi a zariadeniami.

Kapitálové výdavky v roku 2021 predstavujú sumu 76 575 370 €, čo predstavuje 33,39% z celkových výdavkov, t.j. zo sumy 229 338 608 €, čo je približne rovnako ako v roku 2020. V absolútnom vyjadrení je to opäť nárast kapitálových výdavkov v medziročnom rozpočtovom porovnaní o sumu 6 358 989 € oproti roku 2020. Tu je nevyhnutné znova zopakovať, že vzhľadom k viacročným skúsenostiam čerpania kapitálových výdavkov (okolo 50% daného rozpočtu), pokladám uvedený návrh za značne vysoký a tým aj za veľmi neistý z pohľadu vyčerpania všetkých rozpočtovaných akcií. Treba však zohľadniť, že na takomto návrhu má značný podiel už skôr spomínaná metodika poskytovania štátnych prostriedkov.

Rok 2021 sa v oblasti príjmov ukazuje v zmysle predloženého Návrhu Rozpočtu TSK, v celkových príjmoch ako degresívny oproti predchádzajúcemu roku, keď v celkových príjmoch je pokles v sume 14 621 559 € ale aj v bežných príjmoch predstavuje pokles o sumu 7 612 389 € a tiež v kapitálových príjmoch je výrazný pokles o sumu 7 009 174 €. Hlavnou položkou bežných príjmov sú ako vždy daňové príjmy, v kapitálovej oblasti túto položku predstavujú granty a transfery.

Z predloženého predpokladu rozpočtu kapitálových príjmov v položke granty a transfery v sume 38 434 093 € aj napriek tomu, že je oproti predchádzajúcemu roku nižšia o 7 009 174 €, sa obávam o realizáciu naplnenia tejto položky, z dôvodov negatívnych skúseností s predchádzajúcich rokov, keď platby z týchto zdrojov značne zaostávali za časovým vyúčtovaním overených dokladov.

Výška príjmov z predaja kapitálových aktív v sume 1 090 000 € predpokladá odpredaj prebytočného majetku a predpokladané zámeny prebytočného majetku s niektorými mestami a vrátenie časti finančných prostriedkov od organizácií v zriaďovateľskej pôsobnosti, ktoré im boli poskytnuté v minulom období za účelom predfinancovania a spolufinancovania projektov. Napriek odôvodneniu tejto položky, považujem tento príjem za dosť rizikový, nakoľko z titulu súčasnej situácie, spôsobenej pandemiou koronavírusu SARS – CoV-2, sa znižuje výkonnosť ekonomiky, čím sa znižuje aj priestor na nákup investícií zo strany možných záujemcov.

Rozhodujúci ukazovateľ príjmovej položky rozpočtu – Daň z príjmov a kapitálového majetku je pre tento rozpočtový rok 2021 štruktúrne stály. Z informácie od Výboru pre daňové prognózy pri MF SR, by mal Trenčiansky samosprávny kraj v rozpočtovom roku 2021 dosiahnuť sumu 99 067 307 €. Pri medziročnom porovnaní ide o sumu nižšiu o 4 126 885 €.

Vedenie TSK pri rozpočtovaní tejto položky znova prejavilo určitú obozretnosť, keď v Návrhu Rozpočtu uviedlo sumu 98 067 307 €, čo je suma o 1 000 000 € nižšia oproti prognóze MF SR. Táto obozretnosť, predvídavosť a opatrnosť je vzhľadom na súčasnú situáciu hodnotená pozitívne.

V položke nedaňových príjmov spolu je tiež čiastočné medziročné navýšenie sumy o 435 064 €. Očakávaný je mierny nárast príjmov za prenájom nebytových priestorov v administratívnej budove TSK (tento nárast považujem za riskantný) a taktiež nárast bežných príjmov od prijímateľov sociálnych služieb za poskytované sociálne služby (zmena financovania v niektorých CSS prostredníctvom zdravotných poisťovní).

Granty a transfery sú druhá najvyššia položka rozpočtovaných príjmov a pre rok 2021 predstavujú čiastku 53 575 718 €, čo je v medziročnom porovnaní pokles o 3 020 564 €. Transfery na úhradu nákladov preneseného výkonu štátnej správy predstavujú podstatnú položku grantov a transferov, sú odvodené od počtu žiakov v Trenčianskom samosprávnom kraji. Podľa stavu k 15.9.2020 je počet žiakov na stredných školách v zriaďovateľskej pôsobnosti TSK 15 603, čo je pokles oproti minulému školskému roku o 127 žiakov. Tomuto neustálemu nepriaznivému vývoju v počte študentov bude treba venovať mimoriadnu pozornosť nielen zo strany samosprávneho kraja a jeho škôl, ale aj ostatných inštitúcií, pôsobiacich v oblasti školstva v samosprávnom kraji.

Pri celkovom pohľade na plánované čerpanie výdavkov pre rok 2021 možno vidieť, že vývoj aj tejto položky Návrhu Rozpočtu je nastavený tak, aby bol dosiahnutý uvedený prebytok bežného rozpočtu v sume 11 816 978 €. Suma celkových výdavkov vo výške 227 096 406 € je medziročne vyššia o 8 068 090 €.

V návrhu rozpočtu v oblasti bežných výdavkov, medziročný pokles príjmových zdrojov spôsobil aj medziročne nižšie navýšenie sumy čerpania len o 1 709 038 €. Pri takejto zníženej sume v návrhu čerpania bežných výdavkov bude obzvlášť nevyhnutné obozretné a hospodárne nakladanie s týmito prostriedkami, aby sa dosiahol potrebný uvádzaný prebytok bežného rozpočtu na plné vykrytie schodku v kapitálovom rozpočte.

Vzhľadom k úverovej zaťaženosti kraja, ktorá k 30.9.2020 predstavuje sumu 40 205 234,39 €, je treba skonštatovať, že napriek tomu, že v predchádzajúcich rokoch som veľmi kladne hodnotil rozpočtovú politiku kraja, keď potrebu kapitálových výdavkov rieši len z vlastných zdrojov a grantov, súčasná ekonomická situácia a investičný dlh na majetku TSK, donútila vedenie prijať cudzie zdroje. V súvislosti s negatívnym vývojom hospodárenia vyšších územných celkov v roku 2020, ovplyvneným predovšetkým pandemickou situáciou, schválila vláda SR poskytnutie návratnej finančnej výpomoci Trenčianskemu samosprávnemu kraju vo výške 20 000 000 €. Návratná finančná pomoc je poskytnutá ako bezúročná a jej splácanie bude prebiehať v rovnomerných ročných splátkach vo výške 2 000 000 € ročne. Ďalej sa jedná o načerpanie zdrojov vo výške 2 185 861 € na financovanie projektov podporovaných nenávratným finančným príspevkom zo štrukturálnych fondov Európskej únie a zo štátneho rozpočtu. Výška týchto zdrojov nevstupuje v zmysle platnej legislatívy do stavu celkovej dlhovej služby a neovplyvní teda úverovú zaťaženosť TSK.

Samotný Úrad TSK zvýšil svoje výdavky z rozpočtovanej sumy 12 931 828 € v roku 2020 na sumu 14 275 403 €, čiže o sumu 1 343 575 €. Táto suma predstavuje výrazné navýšenie v položke Tovary a služby a je podrobne rozpisaná v textovej časti rozpočtu.

Z predloženej štruktúry bežných výdavkov je zrejmé, že najväčšie finančné prostriedky sú už tradične rozpočtované v oblasti vzdelávania v sume 57 512 332 €, medziročný pokles predstavuje sumu 4 617 002 €, čo vyplýva z počtu škôl a ich zariadení. Ďalej oblasť dopravy v sume 44 196 748 €, z čoho viac ako polovicu sumy predstavujú prostriedky pre SAD Prievidza a Trenčín. Táto suma medziročne narástla o 4 000 000 €, z čoho 2 000 000 € predstavujú finančné prostriedky pre SAD. Určitý nárast finančných prostriedkov medziročne o 845 931 € je aj v sociálnej oblasti na sumu 28 920 870 €. Oblasť kultúry má najmenší medziročný nárast o 136 534 € na sumu 5 615 683 €. Zdravotníctvo je špecifické vo financovaní bežných výdavkov tým, že sú financované cez zdravotné poisťovne.

Bežný rozpočet na rok 2021, ako aj na roky 2022, 2023 je zostavený ako prebytkový v súlade s § 10 ods. 7 zákona č. 583/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy. Rovnako v súlade s touto legislatívou je aj kapitálový rozpočet, ktorý je aj v roku 2021 schodkový. Schodok kapitálového rozpočtu je plne vykrytý zdrojmi z prebytku bežného rozpočtu a finančných operácií. Celkový rozpočet 2021 je tvorený tiež v súlade s platnou legislatívou ako vyrovnaný.

V ďalších rokoch 2022 a 2023 je kapitálový rozpočet taktiež schodkový, výdavky v roku 2022 majú stúpajúcu tendenciu a v roku 2023 sú už v porovnaní s predchádzajúcimi rokmi menej ako štvrtinové. Schodok týchto kapitálových rozpočtov je vykryvaný prebytkami bežných rozpočtov a finančných operácií, v roku 2023 už len vlastnými zdrojmi. Celkový rozpočet je samozrejme v oboch rokoch navrhnutý ako vyrovnaný.

Tabuľkové prílohy sú 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.

V každom svojom stanovisku k Návrhu Rozpočtu Trenčianskeho samosprávneho kraja považujem za správne uviesť určité pohľady na možné neisté oblasti, ktoré môžu mať vplyv na plynulé čerpanie navrhovaného rozpočtu. Musím konštatovať a zdôrazniť, že rovnako ako v predchádzajúcich stanoviskách sa jedná o rovnaké neisté oblasti, ktoré sú v súčasnosti ešte viac ovplyvnené ekonomickou a pandemickou situáciou na Slovensku. Toto konštatovanie je podporené aj skutočným vývojom čerpania kapitálových výdavkov za predchádzajúce obdobia.

- *Rozpočtované kapitálové príjmy v oblasti nedaňových príjmov – napriek odôvodneniu tejto položky považujem nárast príjmu za určité riziko, nakoľko z titulu situácie spôsobenej pandémie koronavírusu, očakávame pokles výkonnosti ekonomiky a tým aj zníženie kúpnej sily v spoločnosti*
- *Rozpočtované kapitálové príjmy v oblasti granty a transfery – napriek zníženiu položky z dôvodu celkovej situácie, ju považujem za stále rizikovú a sú stále v polohe nepredvídateľných komplikácií vzhľadom ku možnostiam a skúsenostiam refinančnej politiky zodpovedných ministerstiev, aj keď sa stotožňujem s tým, že táto potreba je objektívna*
- *Náročná a veľmi komplikovaná je položka dotácie pre SAD, nakoľko má neustále stúpajúci trend už niekoľko rokov a mimoriadne zaťažuje rozpočet bežných výdavkov, nárast výdavkov je vyšší o 2 000 000 € pri celkovom znížení počtu kilometrov o viac ako 240 000 km. Na túto oblasť poukazujem už viac rokov, ale samotný kraj je odkázaný na úpravu štátnej metodiky v legislatíve prímestskej dopravy, ale tiež bude musieť uplatniť vo zvýšenej miere svoje kompetencie v oblasti EON*

Pri posudzovaní Návrhu Rozpočtu TSK na roky 2021 – 2023 v spojitosti s vnútornými smernicami konštatujem/, že na jeho zostavenie bol vydaný Príkaz predsedu Trenčianskeho samosprávneho kraja č. 8/2020 na zostavenie Návrhu Rozpočtu Trenčianskeho samosprávneho kraja na roky 2021 – 2023 zo dňa 22.6.2020, ako aj Smernica č. 2/2018 Pravidlá rozpočtového procesu Trenčianskeho samosprávneho kraja, účinná od 1.2.2018 s Dodatkom č. 2, účinným od 1.1.2020.

Príkaz predsedu obsahuje v prílohe podrobný harmonogram aj so zadaním kompetencií aj časovými termínmi vypracovania návrhu rozpočtu, vrátane tabuľkových foriem tlačív na zmeny a úpravy rozpočtu, ako aj tabuľkovú prílohu na programový rozpočet.

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 posúdenie dodržania rozpočtových pravidiel zákona č. 583/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy, bol posudzovaný z hľadiska súladu s hore uvedeným 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 zákona č. 583/2004)*
- *Každý rozpočtovaný rok je zhodný s kalendárnym rokom (§4 ods.2 zákona č. 583/2004)*

- *Návrh rozpočtu obsahuje finančné vzťahy k právnickým osobám a iným subjektom a tiež finančné vzťahy ku štátnemu rozpočtu (§4 ods.3 zákona č. 583/2004)*
- *Štruktúra návrhu rozpočtu sa vnútorne člení na bežný rozpočet, kapitálový rozpočet a na finančné operácie (§10 ods.3 zákona č. 583/2004)*
- *Návrh bežného rozpočtu je zostavený ako prebytkový, obsahuje len bežné príjmy a bežné výdavky (§6 a §8 zákona č. 583/2004)*
- *Kapitálový rozpočet je zostavený ako nevyrovnaný s tým, že schodok je vykrytý prebytkom bežného rozpočtu a prebytkom finančných operácií (§10 ods. 7 zákona č. 583/2004)*
- *Celkový rozpočet je zostavený ako vyrovnaný (§10 ods.7 zákona č. 583/2004)*
- *Návrh rozpočtu plní ustanovenie §10 ods.4 zákona č. 583/2004, 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 vyhovieť, ak Návrh Rozpočtu TSK bude prerokovaný v Zastupiteľstve Trenčianskeho samosprávneho kraja dňom 23.11.2020 a predtým bude vyvesený na Úradnú tabuľu Trenčianskeho samosprávneho kraja najneskôr dňom 8.11.2020.

IV. Záver

Predložený Návrh Rozpočtu Trenčianskeho samosprávneho kraj spĺňa všetky zákonné ustanovenia.

Celý Návrh Rozpočtu TSK pre rok 2021 je nastavený opatrnejšie vzhľadom na celkovú ekonomickú situáciu spôsobenú globálnou pandémiou koronavírusu SARS – CoV2, napriek tomu účelne, čoho dôkazom je prebytok bežného rozpočtu v sume 11 816 978 €

Na základe predchádzajúcich konštatovaní odporúčam poslancom Zastupiteľstva TSK rozpočet na roky 2021 – 2023

Schváliť

Trenčín, 2.11.2020

Ing. Pavol Zigo
hlavný kontrolór
Trenčianskeho samosprávneho kraja

