

Župám sa druhý rok v rade relevantne zhoršilo finančné zdravie

Analýza finančnej stability vyšších územných celkov (VÚC) v SR
(aktualizácia analýzy po zahrnutí údajov o hospodárení za rok 2021)

Bratislava 12.10.2022

Projekt podporujú:

Hodnotenie finančného zdravia samospráv a prevádzku portálu
www.hospodarenieobci.sk podporujú:

PosAm, spol. s r. o.



Nadácia Konrada Adenauera



1. Zhrnutie

Vyššie územné celky (VÚC) resp. župy v roku 2021 nenadviazali na prevažujúci trend z pokrízových rokov, keď sa im v rokoch 2012 až 2014 a 2016 až 2019 darilo medziročne znižovať svoju zadlženosť a zlepšovať aj vďaka tomu svoje finančné zdravie. Naopak, počas uplynulého roka došlo k druhému nárastu ich zadlženia v rade, keď v priemere ich dlh narástol z 30,3 % na 30,6 % ročných bežných príjmov.

Zhoršili sa aj ďalšie relevantné ukazovatele hospodárenia – krajom narástla dlhová služba (z 3,58 % na 6,44 % ročných bežných príjmov), priemerný prebytok na bežných účtoch klesol z +10,6 % na 8,3 %. Mierne narástli aj záväzky viac ako 60 dní po lehote splatnosti. To všetko prispelo k zhoršeniu priemerného finančného zdravia VÚC z +4,59 na +4,47 bodu (ide o druhé relatívne významné zhoršenie v rade).

Ak Vás zaujíma, ako župy plnia zákonné kritériá a ďalšie ukazovatele hospodárenia, dávame Vám do pozornosti túto analýzu, v ktorej hodnotíme hospodárenie a finančné zdravie žúp po zahrnutí údajov o ich hospodárení za rok 2021.

Pripomíname, že v roku 2020 sme náš portál o hospodárení samospráv vylepšili a rozšírili o ďalšie rozsiahle datasety – pribudlo detailné rozdelenie príjmov a výdavkov za všetky samosprávy. Návštevník portálu si tak presne môže pozrieť, aká časť príjmov samospráv pochádza z daní a aká napr. z podnikania či prenájmu majetku. Po novom sú k dispozícii aj údaje o rozpočtových, príspevkových a dcérskych organizáciách, ktoré patria pod jednotlivé samosprávy.

1.1. Plnenie zákonných kritérií na hospodárenie

Žiadny spomedzi ôsmich VÚC na Slovensku neprekročil zákonnú hranicu pre celkový dlh na úrovni 60 % a takisto ani prvé sankčné pásmo dlhovej brzdy pre samosprávy (50 %). Najvyšší dlh mali ku koncu roka 2021 v bratislavskom kraji (41,4 %), čo v ich prípade znamená zhoršenie oproti roku predtým (36,9 %).

Naopak, najlepší stav zaznamenali v Nitrianskom VÚC (9,3 %).

Dlh dokázali v roku 2021 najviac znížiť v Trnavskom VÚC, a to o 6,8 percentného bodu (z 45,3 na 38,6 %). Výsledné zadlženie sa podarilo zlepšiť aj v Banskobystrickom (pokles o 3,8 p.b.), Nitrianskom (-1,4 p.b.) a Žilinskom VÚC (-0,5 p.b.).

V zvyšných VÚC dlh rástol, najviac v Trenčianskom VÚC (+8,7 p.b.). Nasledujú Bratislavský (+4,5 p.b.), Košický (+1,2 p.b.) a Prešovský VÚC (+0,9 p.b.).

Jediným zákonným kritériom, s ktorým mali VÚC formálne problémy, boli záväzky aspoň 60 dní po lehote splatnosti. Vzhľadom na relatívnu prísnosť nulovej tolerancie tohto kritéria mali k 31.12.2021 formálne problémy s jeho splnením tri z ôsmich VÚC – všetky tri však zaznamenali hodnoty na úrovni medzi 0 % a 0,025 % zo skutočných bežných príjmov predchádzajúceho rozpočtového roka, čo možno označiť za veľmi nízky podiel, ktorý môže nastať napríklad v dôsledku toho, že VÚC je síce dostatočne solventný, no odmieta uznať oprávnenosť niektorého záväzku. Najvyššiu hodnotu zaznamenal Košický VÚC (0,024 %). Môžeme teda konštatovať, že žiadny VÚC nemá reálny problém so solventnosťou a jedná sa skôr o formálne nedodržanie pravidiel.

Celkovo, za všetky VÚC spolu, stúpla medziročne priemerná výška záväzkov aspoň 60 dní po splatnosti z 0,004 % na 0,005 %. Dodávame, že stále ide o jednu z najlepších priemerných hodnôt, aké sme za uplynulých 10 rokov zaznamenali.

1.2. Ostatné významné ukazovatele hospodárenia

Pokiaľ ide o bilanciu bežného účtu, všetky VÚC dosiahli v roku 2021 kladné hodnoty (prebytky). Najlepšie hospodárili Trnavský (+12,7 %), Košický (+11,9 %), Prešovský (+11,8 %) a Trenčiansky VÚC (+8,3 %).

Sumárna (resp. priemerná) bilancia bežných účtov všetkých VÚC predstavovala +8,3 %, čo je najmenej dobrý výsledok od roku 2015. Pre porovnanie, o rok skôr priemerná bilancia bežného účtu dosiahla +10,6 %.

Hospodárenie samospráv hodnotíme nielen z pohľadu jednotlivých ukazovateľov, ale aj pomocou súhrnného hodnotenia, ktorého cieľom je prostredníctvom jedného čísla komplexne ohodnotiť finančné zdravie samospráv.

Na vedúcu pozíciu v hodnotení finančného zdravia sa dostal Nitriansky VÚC so skóre +4,99. Nasledujú Trnavský (+4,90), Trenčiansky (+4,87), Banskobystrický (+4,82), Košický (+4,67), Prešovský (+4,66), Bratislavský (+4,64) a napokon Žilinský VÚC (+4,20).

Priemerné skóre finančného zdravia za všetky VÚC predstavuje +4,47, čo je relatívne významné zhoršenie oproti hodnote +4,59 z predchádzajúceho roka a oproti hodnote +4,71 z roka 2019.

Najvýraznejšie zhoršenie finančného zdravia pritom zaznamenali v Žilinskom (-0,30), Trenčianskom (-0,20) a Prešovskom VÚC (-0,13). Jediný VÚC, ktorý sa medziročne podľa našej metodiky zlepšil, je Banskobystrický VÚC (+0,02).

2. Monitorovanie hospodárenia VÚC v SR (úvod)

V tejto analýze, ktorá je súčasťou projektu zameraného na monitorovanie hospodárenia miest, obcí a VÚC v SR, predstavujeme hospodárenie ôsmich VÚC v SR. Ide o aktualizáciu v rámci pravidelných analýz, tentokrát s využitím najnovších dostupných údajov za rok 2021.

Analýza zameraná na VÚC nadväzuje na analýzu finančnej stability miest v SR, ktorú sme vydali takisto 12.10.2022 a v ktorej sú uvedené aj ďalšie informácie o celom projekte zameranom na monitorovanie hospodárenia miest, obcí a VÚC v SR. Čitateľom, ktorí majú záujem o tento projekt, preto odporúčame zoznámiť sa najprv s analýzou hospodárenia miest¹.

Celý projekt realizuje INEKO od roku 2012. Jednou z jeho hlavných súčastí je prevádzkovanie internetového portálu o hospodárení samospráv², ktorý obsahuje úplnú databázu obcí a VÚC v SR spolu s údajmi o plnení vybraných ukazovateľov ako napr. celková výška dlhu, dlhová služba, bilancia bežného účtu, záväzky po lehote splatnosti či záväzky viac ako 60 dní po splatnosti.

Návštevník portálu má možnosť zobraziť si celkovo 15 indikátorov finančnej stability, ktoré sú zostavené zo 17 vstupných finančných ukazovateľov. Tieto údaje sa, podľa ich dostupnosti, nachádzajú na portáli za obdobie rokov 2006 až 2021³ a je možné si ich prehľadne zobraziť v tabuľkovej a grafickej podobe vrátane možnosti porovnávania viacerých obcí či VÚC a zobrazenia časových radov.

Na základe vlastnej metodiky je navyše zostavované z jednotlivých indikátorov aj hodnotenie finančného zdravia obcí a VÚC. Toto hodnotenie pozostáva z piatich parciálnych skóre za rôzne oblasti a ich skombinovaním vzniká výsledná celková známka finančného zdravia, ku ktorej tiež prislúcha slovná interpretácia.

¹ Analýza hospodárenia miest s údajmi za rok 2021 je dostupná na webe INEKO: <http://www.ineko.sk>

² Portál sa nachádza na adrese: <http://www.hospodarenieobci.sk>

³ Údaje za rok 2021 boli doplnené v rámci aktualizácie portálu, ktorá prebehla v októbri 2022.

Od roku 2020 sme portál vylepšili a rozšírili o ďalšie rozsiahle datasety. Okrem technických vylepšení portálu sme začali zverejňovať aj značne rozšírenú sadu údajov - medzi novšie pridané údaje patrí detailné rozdelenie príjmov a výdavkov za všetky samosprávy, a to podľa ich ekonomickej, typovej či zdrojovej klasifikácie. Návštevník portálu si tak presne môže pozrieť, aká časť príjmov samospráv pochádza z daní a aká napr. z podnikania či prenájmu majetku a tieto údaje porovnať s priemerom za všetky samosprávy daného typu.

K dispozícii sú tiež údaje o rozpočtových, príspevkových a dcérskych organizáciách, ktoré patria pod dané samosprávy. Každý návštevník portálu si môže pozrieť viaceré zaujímavé účtovné údaje o každej z týchto organizácií, medzi ktoré patria napríklad základné školy či domovy sociálnych služieb. Tieto údaje, ktoré sme na portál pridali po prvýkrát v roku 2020, nevstupujú do hodnotenia finančného zdravia samospráv.

Údaje o hospodárení obcí a VÚC získavame od Ministerstva financií SR (MF SR) na základe Zákona o slobodnom prístupe k informáciám. Ide o údaje, ktoré ministerstvo získava prostredníctvom povinného pravidelného výkazníctva od samotných samospráv, pričom za každú samosprávu údaje vypĺňajú poverení zástupcovia (typicky zamestnanci ekonomických oddelení).

Iba sčasti ide o ukazovatele, ktorých plnenie je sledované podľa Zákona o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy. Nad rámec toho preberáme aj ďalšie ukazovatele, ktoré v tomto zákone spomenuté nie sú, no my ich považujeme za užitočné pri hodnotení finančného zdravia samospráv. Nad rámec týchto údajov môžu zástupcovia obcí, miest a VÚC v prípade záujmu doplniť na portál aj svoj vlastný komentár k hospodáreniu ich samosprávy – takto možno zobrazované údaje doplniť aj o sprievodný text.

Cieľom projektu je zlepšiť informovanosť občanov o finančnej stabilite obcí, miest a VÚC a prispieť tak k zvýšeniu tlaku občanov na zlepšovanie ich hospodárenia. Snahou INEKO je podpora stability verejných financií ako celku. Databázu údajov plánujeme pravidelne aktualizovať aj v budúcnosti (keď budú dostupné údaje za ďalšie roky).

3. Informácia o hospodárení VÚC na základe vybraných ukazovateľov

Poznámka: Informácie o zákonných kritériách na hospodárenie samospráv a metodické vysvetlivky k výpočtu sledovaných ukazovateľov sa nachádzajú v záverečnej časti analýzy.

3.1. Výsledky – celkový dlh

Ku koncu roka 2021 zaznamenali najvyšší dlh podľa zákonom⁴ definovanej metodiky Bratislavský (41,4 %; 107 €/obyv.) a Trnavský VÚC (38,6 %; 112 €/obyv.).

V rebríčku podľa zadlženosti nasleduje Trenčiansky (36,8 %; 106 €/obyv.) a Prešovský VÚC (34,6 %; 100 €/obyv.).

Naopak, najlepší stav zaznamenali v Nitrianskom VÚC (9,3 %; 29 €/obyv.).

Priemerná miera zadlženia všetkých ôsmich VÚC v SR bola ku koncu roka 2021 na úrovni 30,6 % (90 €/obyv.), zatiaľ čo ku koncu roka 2020 sme evidovali údaj 30,3 % (86 €/obyv.). Po období znižovania zadlženia, keď medzi rokmi 2015 a 2019 dlh každoročne mierne klesal, sme sa tak stali svedkami druhého nárastu zadlženia v rade, pričom významný nárast nastal najmä počas roku 2020 (z 25,4 % na 30,3 %), ktorým boli zmazané poklesy za 4 predchádzajúce roky (dlh nad 30 % sme predtým evidovali naposledy za rok 2015).

Dlh dokázali v roku 2021 najviac znížiť v Trnavskom VÚC, a to o 6,8 percentného bodu (z 45,3 na 38,6 %). Zadlženie sa podarilo znížiť aj v Banskobystrickom (pokles o 3,8 p.b.), Nitrianskom (-1,4 p.b.) a Žilinskom VÚC (-0,5 p.b.).

V zvyšných VÚC dlh rástol, najviac v Trenčianskom VÚC (+8,7 p.b.). Nasledujú Bratislavský (+4,5 p.b.), Košický (+1,2 p.b.) a Prešovský VÚC (+0,9 p.b.).

Napriek tomu môžeme konštatovať, že všetky VÚC ku koncu roka 2021 plnili zákonom stanovené kritérium na celkový dlh.

Podrobné informácie o zadlžení všetkých ôsmich VÚC k 31.12.2020 a 31.12.2021 sa nachádzajú v súhrnnej tabuľke plnenia kritérií na konci 4. časti analýzy (tab. 1).

⁴ Zákon o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy a o zmene a doplnení niektorých zákonov (Zákon č. 583/2004 Z. z.).

Pripomíname, že nie je možné vylúčiť, že niektoré VÚC svoje dlhy skrývajú napríklad ich prenesením na podriadené organizácie, dcérske spoločnosti či iné súkromné spoločnosti (napr. cez obdobu PPP projektov).

3.2. Výsledky – dlhová služba

Tento ukazovateľ informuje o tom, aké vysoké výdavky má samospráva v súvislosti s obsluhou dlhu. Možno konštatovať, že VÚC vo všeobecnosti nemajú problém s plnením kritéria, podľa ktorého by dlhová služba nemala presiahnuť 25 % skutočných bežných príjmov predchádzajúceho rozpočtového roka.

V roku 2021 VÚC nemali problémy s plnením kritéria, keď všetky kraje dosiahli hodnoty nižšie ako 20 %. Najvyššie hodnoty zaznamenali Trnavský (19,1 %), Žilinský (16,7 %), Banskobystrický (5,98 %) a Bratislavský VÚC (3,89 %). Naopak, najnižšie náklady spojené s obsluhou dlhu mali v Košickom VÚC (1,79 %).

Celková dlhová služba za všetky VÚC spolu medziročne narástla z 3,58 % na 6,44 % ročných bežných príjmov.

Informácie o dlhovej službe všetkých VÚC možno nájsť v tab. 1.

3.3. Výsledky – bilancia bežného účtu

O finančnej kondícii obcí a VÚC dokážu dobre vypovedať aj ďalšie ukazovatele, hoci ich konkrétne plnenie na nejakej úrovni zákon nevyžaduje⁵. Ide najmä o bilanciu bežného účtu.

Bilancia bežného účtu sleduje ako VÚC (obec) dokáže vykrývať svoje bežné výdavky z bežných príjmov (t.j. prevažne z daňových⁶ a nedaňových⁷ príjmov). Ak VÚC (obec) vytvorí na svojom bežnom účte prebytok, môže ho ďalej využiť napríklad na zníženie dlhu, investovanie či zveľaďovanie majetku, prípadne na tvorbu rezerv. Bilanciu bežného účtu počítame ako (príjmy bežného účtu - výdavky bežného účtu) / (príjmy bežného účtu).

Všetky VÚC dosiahli v roku 2021 kladnú bilanciu bežného účtu. Najvyššie prebytky zaznamenali Trnavský (+12,7 %), Košický (+11,9 %), Prešovský (+11,8 %) a Trenčiansky VÚC (+8,3 %).

⁵ Zákon však ukladá samosprávam povinnosť zostavovať vyrovnaný alebo prebytkový rozpočet.

⁶ Daňové príjmy tvoria podielové dane (daň z príjmu FO) a miestne dane a poplatky.

⁷ Medzi nedaňové príjmy patria napríklad príjmy z činnosti a majetku, dotácie, transfery a rôzne poplatky.

Sumárna (resp. priemerná) bilancia bežných účtov všetkých VÚC predstavovala +8,3 %, čo je najmenej dobrý výsledok od roku 2015. Pre porovnanie, v roku 2020 priemerná bilancia bežného účtu dosiahla +10,6 %.

Informácie o bilanciách bežných účtov VÚC sa nachádzajú v tab. 1.

3.4. Výsledky – záväzky po lehote splatnosti

Najvyšší pomer záväzkov po lehote splatnosti v pomere k bežným príjmom predchádzajúceho roka mali ku koncu roka 2021 spomedzi ôsmich VÚC v Košickom VÚC (0,08 %), a tak možno konštatovať, že všetky VÚC dokázali vyhovieť zákonnému kritériu na úrovni 15 % (a to s veľkou rezervou).

Optimálnu nulovú hodnotu tohto ukazovateľa dosiahli v Banskobystrickom, Nitrianskom a Trnavskom VÚC. Štyri ostatné VÚC dosiahli zanedbateľné hodnoty nižšie ako 0,0025 %.

Priemerná hodnota za všetky VÚC ku koncu roka 2021 predstavovala 0,017 %, čo je zlepšenie oproti priemernej hodnote 0,027 % z roku 2020.

3.5. Výsledky – záväzky aspoň 60 dní po lehote splatnosti

Vzhľadom na relatívnu prísnosť nulovej tolerancie tohto kritéria mali k 31.12.2021 formálne problémy s jeho splnením tri z ôsmich VÚC – všetky tri však zaznamenali hodnoty na úrovni medzi 0 % a 0,025 % zo skutočných bežných príjmov predchádzajúceho rozpočtového roka, čo možno označiť za veľmi nízky podiel, ktorý môže nastať napríklad v dôsledku toho, že VÚC je síce dostatočne solventný, no odmieta uznať oprávnenosť niektorého záväzku. Najvyššiu hodnotu zaznamenal Košický VÚC (0,024 %). Môžeme teda konštatovať, že žiadny VÚC nemá reálny problém so solventnosťou a jedná sa skôr o formálne nedodržanie pravidiel.

Ideálne plnia kritérium západoslovenské kraje – Bratislavský, Trnavský, Trenčiansky, Nitriansky VÚC – a okrem nich ešte Banskobystrický (0,00 %).

Celkovo, za všetky VÚC spolu, stúpla medziročne priemerná výška záväzkov aspoň 60 dní po splatnosti z 0,004 % na 0,005 %. Dodávame, že stále ide o jednu z najlepších priemerných hodnôt, aké sme za uplynulých 10 rokov zaznamenali.

Informácie o celkovej výške záväzkov VÚC aspoň 60 dní po splatnosti sa nachádzajú v tab. 1.

4. Ohodnotenie finančného zdravia VÚC na základe vlastnej metodiky

4.1. Výsledky – finančné zdravie VÚC (skóre)

INEKO vytvorilo v záujme zlepšenia možnosti hodnotenia finančnej stability obcí a VÚC vlastnú metodiku, na základe ktorej je možné každej obci či VÚC priradiť skóre, ktoré v sebe sumarizuje najdôležitejšie ukazovatele hospodárenia samosprávy a jeho cieľom je čo najlepšie odzrkadľovať finančné zdravie danej obce alebo VÚC. Skóre je možné dosiahnuť v rozmedzí od 0 (najhorší možný výsledok) až po +6 (najlepší výsledok). Celý opis metodiky využitej pri výpočte skóre sa nachádza v poslednej časti analýzy.

Spomedzi všetkých krajov dosiahol najvyššie celkové ohodnotenie finančného zdravia Nitriansky VÚC so skóre +4,99. Nasledujú Trnavský (+4,90), Trenčiansky (+4,87), Banskobystrický (+4,82), Košický (+4,67), Prešovský (+4,66), Bratislavský (+4,64) a napokon Žilinský VÚC (+4,20).

Všetky kraje v zmysle našej metodiky za rok 2021 hodnotíme ako VÚC s dobrým finančným zdravím, čo je zhoršenie oproti minuloročnému hodnoteniu, kedy pri dvoch krajoch vyšlo finančné zdravie „výborné“. Minulý rok takéto hodnotenie získali Trenčiansky a Nitriansky VÚC, no aktuálne ho stratili a vrátili sa do kategórie „dobrého“ finančného zdravia.

Priemerné skóre finančného zdravia za všetky VÚC predstavuje +4,47, čo je relatívne významné zhoršenie oproti hodnote +4,59 z predchádzajúceho roka a oproti hodnote +4,71 z roka 2019.

Najvýraznejšie zhoršenie finančného zdravia pritom zaznamenali v Žilinskom (-0,30), Trenčianskom (-0,20) a Prešovskom VÚC (-0,13). Jediný VÚC, ktorý sa medziročne podľa našej metodiky zlepšil, je Banskobystrický VÚC (+0,02). Hodnotenie Košického a Trnavského VÚC ostalo medziročne bez zmeny.

Informáciu o dosiahnutom skóre pre každý VÚC možno nájsť v tab. 1.

Tab. 1: Ukazovatele finančnej stability VÚC a výsledné skóre finančného zdravia^{8,9}

#	VÚC	Obyv [tis.]	Celkový dlh		Dlh/obyv. 2021	Dlhová služba		Záv.>60 2021	BBÚ ¹⁰ 2021	Skóre FZ ¹¹ [0;+6]
			2020	2021		2021	Ø '17-'21 ¹²			
1	Nitriansky	672	10,70%	9,30%	29 €	1,80%	2,03%	0,00%	3,39%	4,99
2	Trnavský	565	45,33%	38,57%	112 €	19,08%	7,42%	0,00%	12,67%	4,90
3	Trenčiansky	583	28,05%	36,79%	106 €	2,31%	2,80%	0,00%	8,25%	4,87
4	Banskobystrický	643	26,66%	22,87%	73 €	5,98%	5,05%	0,00%	7,06%	4,82
5	Košický	802	29,72%	30,90%	86 €	0,83%	2,72%	0,02%	11,92%	4,67
6	Prešovský	827	33,70%	34,59%	100 €	3,14%	2,27%	0,01%	11,82%	4,66
7	Bratislavský	677	36,90%	41,40%	107 €	3,89%	3,66%	0,00%	6,99%	4,64
8	Žilinský	691	35,03%	34,55%	106 €	16,70%	6,65%	<0,001%	4,33%	4,20
VÚC /spolu/		5 460	30,31%	30,63%	90 €	6,44%	3,98%	0,00%	8,33%	4,47

Zdroj: Dáta – VÚC; zber dát – Ministerstvo financií SR; metodika a prepočet – INEKO

5. Metodika

5.1. Metodika – zákonné kritériá

Zákon č. 583/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy definuje v § 17 dve podmienky, ktoré VÚC (obec) musí súčasne splniť, aby mala možnosť prijať návratné zdroje financovania na plnenie svojich úloh:

1. celková suma dlhu VÚC (obce) neprekročí 60 % skutočných bežných príjmov predchádzajúceho rozpočtového roka,
2. suma ročných splátok návratných zdrojov financovania (splátky úrokov a istiny, t.j. dlhová služba VÚC/obce) neprekročí 25 % skutočných bežných príjmov predchádzajúceho rozpočtového roka.

⁸ INEKO na základe vysvetliviek v sekcii „Metodika“ nemôže garantovať správnosť uvedených údajov.

⁹ Hodnoty zvýraznené červenou farbou signalizujú prekročenie zákonného kritéria.

¹⁰ Bilancia bežného účtu

¹¹ Výsledné skóre finančného zdravia VÚC. Do jeho výpočtu vstupujú rôzne finančné údaje za roky 2018 až 2021, pričom platí, že čím staršie finančné údaje, tým nižšia váha pri výpočte a naopak. Viac v časti „Metodika“.

¹² Aritmetický priemer za 5 najnovších dostupných rokov (2017 až 2021).

Poznámka: Do celkovej sumy dlhu VÚC (obce) sa podľa definície v zákone nezapočítavajú napr. záväzky prijaté na zabezpečenie predfinancovania eurofondových projektov¹³, úvery od ŠFRB (Štátny fond rozvoja bývania)¹⁴, či záväzky z úverov poskytnutých z bývalých štátnych fondov. Pokiaľ ide o výdavky na splácanie istiny a úrokových splátok, pri nich sa zas nemá započítavať ich jednorazové predčasné splatenie.

Vyššie uvedené podmienky slúžia na posúdenie, či samospráva má nárok vziať si ďalší úver. Okrem týchto podmienok sú v zákone stanovené aj sankcie pre prípad už existujúceho nadmerného zadlženia – ide o obdobu tzv. dlhovej brzdy, ktorá platí pre celú verejnú správu. Prvé sankčné pásmo dlhovej brzdy samospráv začína už pri zadlžení na úrovni 50 % – nad touto úrovňou musí samospráva zatiaľ iba zdôvodniť výšku dlhu, navrhnúť prvé opatrenia na jeho zníženie a následne túto skutočnosť písomne oznámiť ministerstvu financií. Ak dlh prevyšuje aj hranicu 58 %, musí navyše samospráva rozpočet upraviť tak, aby bol prebytkový. Pri zadlžení nad hranicou 60 % k tomu všetkému ešte samospráve hrozí aj pokuta vo výške 5 % zo sumy dlhu prevyšujúcej túto hranicu¹⁵.

V § 19 sú potom definované ďalšie dve podmienky, ktoré VÚC (obec) musí spĺňať; v opačnom prípade, ak súčasne neplní obe podmienky, má povinnosť oznámiť bezodkladne túto skutočnosť ministerstvu financií a predseda VÚC (starosta) je povinný vypracovať do 15 dní návrh na zavedenie ozdravného režimu, ktorý tvorí návrh ozdravného rozpočtu a návrh opatrení na stabilizáciu rozpočtového hospodárenia vrátane časového harmonogramu splácania záväzkov (ozdravný režim predchádza nútenej správe). Ide o nasledovné podmienky:

1. celková výška záväzkov VÚC/obce po lehote splatnosti nepresiahne 15 % skutočných bežných príjmov predchádzajúceho rozpočtového roka,
2. VÚC/obec nemá neuhradený niektorý uznaný záväzok po 60 dňoch odo dňa jeho splatnosti.

¹³ Údaje o záväzkoch prijatých na zabezpečenie predfinancovania eurofondov sú k dispozícii až od roku 2012 – preto evidujeme dlh očistený o spomenutú časť záväzkov až od daného roku.

¹⁴ Do konca roka 2020 platila legislatíva, podľa ktorej úvery od ŠFRB (na obstaranie nájomných bytov) nemali byť započítané do dlhu vo výške splátok úveru, ktorých úhrada bola zahrnutá v cene ročného nájomného za nájomné byty. Inak povedané, úvery od ŠFRB vo výške splátok úveru, ktorých úhrada nebola zahrnutá v cene ročného nájomného, do dlhu započítané byť mali. Od začiatku roka 2021 však začala platiť legislatíva, podľa ktorej sa už úvery od ŠFRB do dlhu nezapočítavajú vôbec.

¹⁵ Všetky detaily týkajúce sa tzv. dlhovej brzdy pre samosprávy možno nájsť v § 17 Zákona č. 583/2004 Z. z. (odseky 9 až 13) a v Čl. 6 Ústavného zákona č. 493/2011 Z. z..

5.2. Metodika – celkový dlh

Údaje o celkovom dlhu VÚC (obcí) preberáme počnúc rokom 2012 priamo od MF SR. Jedná sa o tzv. "zákonné kritérium", teda dlh podľa § 17 Zákona 583/2004 Z. z. (nezapočítavajú sa niektoré záväzky, ktoré sme vymenovali v poznámke v časti analýzy 5.1.; inak sú však zahrnuté všetky ostatné záväzky, ktoré samospráva má). Dlh je vždy uvádzaný v pomere k bežným príjmom za predchádzajúci rok.

Pred rokom 2012 MF SR neposkytovalo presne vypočítané údaje o dlhu podľa zákonného kritéria, ale iba niektoré čiastkové údaje vypovedajúce o zadlžení samospráv. Za roky 2006 až 2011 nám boli poskytnuté údaje, ktoré umožnili vyčíslíť celkovú veľkosť zadlżenia VÚC (obce), no nezískali sme všetky údaje potrebné pre očistenie tohto dlhu tak, aby ho bolo možné stotožniť so zákonným kritériom (chýbali najmä údaje o záväzkoch z návratných zdrojov financovania prijatých na zabezpečenie predfinancovania eurofondových projektov). Preto sme celkový dlh VÚC (obcí) za roky 2006 až 2011 aproximovali na základe dostupných údajov podľa vzorca: (bankové úvery a výpomoci + dlhodobé záväzky – všetky úvery od ŠFRB) / (bežné príjmy za predchádzajúci rok).

Upozornenie: Zdôrazňujeme, že všetky potrebné údaje na výpočet dlhu podľa zákona sú k dispozícii až od roku 2012. Za skoršie roky (2006 až 2011) dlh nebolo možné očistiť napr. o záväzky prijaté na zabezpečenie predfinancovania eurofondov. Z toho vyplýva, že údaje za roky 2006 až 2011 nie je možné priamo porovnávať s údajmi od roku 2012, keďže sa nezanedbateľným spôsobom zmenil spôsob výpočtu dlhu.

Upozornenie: K zmene v údajoch o dlhu došlo aj medzi rokmi 2016 a 2017. Od roku 2017 (vrátane) začali údaje poskytované MF SR (dlh podľa zákonného kritéria) obsahovať aj niektoré záväzky, ktoré predtým v poskytovaných údajoch zahrnuté neboli. Ide napr. o položky: ostatné nebankové pôžičky, návratné finančné výpomoci prijaté od subjektov verejnej správy a najmä o časť úverov od ŠFRB – vo výške splátok úveru, ktorých úhrada nie je zahrnutá v cene ročného nájomného za obecné nájomné byty. Zahrnutie týchto položiek sme uvítali, keďže ide o spresnenie metodiky zo strany ministerstva. Je však potrebné dodať, že ich zahrnutie zároveň znižuje porovnateľnosť údajov o celkovom dlhu podľa zákonného kritéria medzi rokmi 2016 a 2017.

Upozornenie: INEKO nemôže garantovať, že sa údaje získané od MF SR zhodujú s údajmi, ktoré VÚC (obce) uvádzajú vo svojom účtovníctve.

Upozornenie: Nie je možné vylúčiť, že niektoré VÚC (obce) svoje dlhy skrývajú napríklad ich prenesením na podriadené organizácie, dcérske spoločnosti či iné súkromné spoločnosti (napr. cez obdobu PPP projektov). Občanom zaujímavým sa o komplexné informácie preto odporúčame vypýtať si údaje o dlhoch dcérskych spoločností priamo od príslušnej obce či VÚC.

5.3. Metodika – dlhová služba

Dlhová služba VÚC (obce) je počítaná ako (výdavky na splácanie istiny + úrokové splátky) / (bežné príjmy za predchádzajúci rok). Podľa zákona sa do výdavkov na splácanie istiny a úrokových splátok nemá započítavať ich jednorazové predčasné splatenie.

Ukazovateľ informuje o tom, aké vysoké výdavky má samospráva v súvislosti s obsluhou dlhu. Do roku 2016 (vrátane) sme dlhovú službu počítali na základe vyššie uvedeného vzorca my, od roku 2017 priamo preberáme už vypočítané hodnoty dlhovej služby – tak, ako nám ich poskytuje MF SR – pričom tieto „novšie“ údaje zohľadňujú skutočnosť, že sa od roku 2017 majú podľa zákona bežné príjmy pre účely výpočtu dlhovej služby znižovať o prijaté granty a transfery.

Upozornenie: Je možné, že niektoré VÚC/obce nesprávne vykazujú predčasné jednorazové splatenia dlhov, a tak môže dôjsť k ich premietnutiu do výdavkov na splácanie istiny a následne aj do dlhovej služby. Nami vypočítanú dlhovú službu preto odporúčame nestotožňovať úplne so zákonnou definíciou (platí pre údaje do roku 2016).

Upozornenie: INEKO nemôže garantovať, že sa údaje získané od MF SR zhodujú s údajmi, ktoré VÚC (obce) uvádzajú vo svojom účtovníctve.

5.4. Metodika – záväzky po lehote splatnosti

Údaje o celkovej výške záväzkov VÚC (obce) po lehote splatnosti sú k dispozícii iba za roky 2006 až 2007 a následne až za roky 2012 až 2021. Za roky 2008 až 2011 tieto údaje MF SR nezbiehali, a teda ich nemá k dispozícii¹⁶.

Výška záväzkov VÚC (obce) po splatnosti k príjmom je počítaná ako (záväzky po lehote splatnosti) / (bežné príjmy za predchádzajúci rok).

¹⁶ Podľa vyjadrenia MF SR.

Upozornenie: INEKO nemôže garantovať, že sa údaje získané od MF SR zhodujú s údajmi, ktoré VÚC (obce) uvádzajú vo svojom účtovníctve.

5.5. Metodika – záväzky aspoň 60 dní po lehote splatnosti

Výška záväzkov VÚC (obce) aspoň 60 dní po lehote splatnosti je k dispozícii iba za roky 2010 až 2021 a je počítaná ako (záväzky neuhradené 60 a viac dní po lehote splatnosti) / (bežné príjmy za predchádzajúci rok).

Upozornenie: INEKO nemôže garantovať, že sa údaje získané od MF SR zhodujú s údajmi, ktoré VÚC (obce) uvádzajú vo svojom účtovníctve.

5.6. Metodika pre výpočet skóre finančného zdravia

INEKO vytvorilo v záujme zlepšenia možnosti hodnotenia finančnej stability obcí a VÚC vlastnú metodiku, na základe ktorej je možné každej obci či VÚC priradiť skóre, ktoré v sebe sumarizuje najdôležitejšie ukazovatele hospodárenia samosprávy a jeho cieľom je čo najlepšie odzrkadľovať finančné zdravie danej obce alebo VÚC.

V prvom kole sa pre každé mesto, obec či VÚC vypočíta parciálne skóre za každú z piatich hlavných sledovaných oblastí – celkový dlh, dlhovú službu, bilanciu bežného účtu, záväzky po lehote splatnosti a záväzky aspoň 60 dní po splatnosti. Celkové skóre opisujúce finančné zdravie VÚC následne vzniká ako vážený priemer získaných parciálnych skóre za päť uvedených oblastí. Uvedená metodika výpočtu parciálnych skóre a výsledného skóre je zhodná s metodikou použitou na portáli.

Upozornenie: Do 6.10.2017 boli súčasťou celkového skóre základná bilancia a okamžitá likvidita. V uvedenom dátume došlo k úprave metodiky, pri ktorej nahradila základnú bilanciu bilancia bežného účtu a okamžitú likviditu sme vymenili za záväzky po lehote splatnosti. Zároveň došlo k úprave váh jednotlivých parciálnych skóre v rámci celkového skóre. Cieľom tejto zmeny bolo zlepšiť výpovednú hodnotu hodnotenia tak, aby pokiaľ možno čo najlepšie poskytovalo obraz o finančnej kondícii samospráv. Pre úplnosť dodávame, že nová metodika je od 6.10.2017 aplikovaná aj na všetky staršie údaje, ktoré sú zobrazované na portáli.

Ak je celkový dlh VÚC za rok 2021 na úrovni 0 %, je tomuto VÚC pridelené skóre +6. S rastúcim dlhom pridelené skóre, vzhľadom na rastúce riziko pre VÚC, lineárne klesá. Pri dlhu na úrovni 60 % je skóre rovné +3 (stred škály) a pri hodnote rovnej alebo vyššej ako 120 % je pridelené najnižšie možné skóre 0.

Skóre za dlhovú službu sa počíta v dvoch krokoch. V prvom kroku sa vypočíta vážený priemer hodnôt dlhovej služby za najnovší dostupný rok (2021) a tri roky, ktoré mu predchádzali (2020, 2019, 2018)¹⁷, s váhami postupne 4, 3, 2 a 1. Ak nie je údaj za niektorý z týchto rokov dostupný, príslušný rok sa neberie do úvahy. Ak je takto vypočítaná dlhová služba VÚC za všetky roky na úrovni 0 %, je tomuto VÚC pridelené skóre +6. S rastúcou dlhovou službou pridelené skóre, vzhľadom na rastúce riziko pre VÚC, lineárne klesá. Pri dlhovej službe na úrovni 25 % je skóre rovné +3 a pri hodnote rovnej alebo vyššej ako 50 % je pridelené skóre 0.

Skóre za bilanciu bežného účtu sa taktiež počíta v dvoch krokoch. V prvom kroku sa vypočíta vážený priemer hodnôt bilancie bežného účtu za najnovší dostupný rok (2021) a tri roky, ktoré mu predchádzali (2020, 2019, 2018), s váhami postupne 4, 3, 2 a 1. Ak nie je údaj za niektorý z týchto rokov dostupný, príslušný rok sa neberie do úvahy. V druhom kroku sa pre takúto priemernú hodnotu bilancie bežného účtu vypočíta príslušné skóre v intervale 0 až +6 tak, že ak je priemerná bilancia bežného účtu VÚC za obdobie rokov 2018 až 2021 na úrovni nižšej alebo rovnej ako -10 %, je mu pridelené skóre 0. So zlepšujúcou sa bilanciou bežného účtu pridelené skóre, vzhľadom na klesajúce riziko pre VÚC, lineárne rastie. Pri bilancii na úrovni 5 % je skóre rovné +3 a pri hodnote rovnej alebo vyššej ako +20 % je pridelené skóre +6. Inak povedané, ak je bilancia bežného účtu „dlhodobo“ vyššia ako +5 %, VÚC získava skóre v hornej polovici škály medzi +3 a +6 (podľa dosiahnutého výsledku). V opačnom prípade je pridelené skóre v spodnej polovici škály (medzi 0 a +3).

V prípade záväzkov po lehote splatnosti sa počíta najprv skóre za jednotlivé roky, a to tak, že ak je výška záväzkov VÚC po lehote splatnosti presne na úrovni 0 eur resp. 0 %, je tomuto VÚC za daný rok pridelené skóre +6. Ak sú tieto záväzky na úrovni 15 %, skóre je rovné +3 a ak sú nad 30 % bežných príjmov predchádzajúceho roka, VÚC prideliť skóre 0. Následne, skóre za záväzky po lehote splatnosti sa za celé obdobie počíta ako vážený priemer skóre indikátora záväzky po lehote splatnosti za najnovší dostupný rok (2021) a tri roky, ktoré mu predchádzali (2020, 2019, 2018), s váhami postupne 4, 3, 2 a 1. Ak nie je skóre za niektoré z týchto rokov dostupné, príslušný rok sa neberie do úvahy.

¹⁷ Zahnutie viacerých rokov do výpočtu napomáha eliminovať riziko, že by niektoré VÚC/obce dosiahli horší výsledok v dôsledku prípadného zarátania predčasného jednorazového splatenia dlhu počas roku 2021.

Pri záväzkoch aspoň 60 dní po splatnosti je postup totožný okrem jediného rozdielu, ktorým je pridelenie skóre za jednotlivé roky podľa dosiahnutej hodnoty záväzkov. Konkrétne, ak je výška záväzkov VÚC aspoň 60 dní po splatnosti presne na úrovni 0 eur resp. 0 %, je tomuto VÚC za daný rok pridelené skóre +6. Ak výška týchto záväzkov v pomere k príjmom predstavuje hodnotu medzi 0 % a 3 %, pridelené je skóre medzi +3 a 0 (lineárne), pričom ak je hodnota záväzkov na úrovni rovnej alebo vyššej ako 3 %, skóre je 0.

Napokon, výsledné celkové skóre opisujúce finančné zdravie VÚC vzniká ako vážený priemer získaných 5 parciálnych skóre s použitím váh 30 %, 10 %, 30 %, 15 % a 15 % (postupne pre celkový dlh, dlhovú službu, bilanciu bežného účtu, záväzky po lehote splatnosti a záväzky aspoň 60 dní po splatnosti).

Na základe vytvorenej metodiky môžu VÚC dosahovať skóre na intervale 0 až +6, kde hodnoty nad +3 naznačujú, že VÚC je prevažne zdravý, pričom jeho finančnú stabilitu opisuje práve dosiahnuté skóre (čím vyššie skóre, tým lepší výsledok pre VÚC). Naopak, ak je skóre v spodnej polovici škály medzi 0 a +3, VÚC má problém s finančnou stabilitou a pravdepodobne aj s plnením zákonných kritérií.

Analýzu vypracoval:

Matej Tunega
analytik INEKO
obce@ineko.sk