

Odporúčania na zlepšenie monitoringu hospodárení obcí a VÚC

INEKO, august 2012

S cieľom prispieť k dlhodobej udržateľnosti hospodárenia a finančnej stability obcí a vyšších územných celkov (VÚC) spustil inštitút INEKO internetový portál, ktorý obsahuje úplnú databázu obcí a VÚC v SR s údajmi o plnení vybraných ukazovateľov, ako napríklad celková výška dlhu, dlhovej služby, záväzkov aspoň 60 dní po splatnosti, či bilancia bežného a kapitálového účtu. Údaje vstupujúce do výpočtu ukazovateľov sme v plnom rozsahu získali na základe zákona o slobodnom prístupe k informáciám od Ministerstva financií SR, konkrétne z Datacentra, ktoré získava údaje priamo od samospráv.

Táto aktivita je súčasťou projektu „Monitoring hospodárenia miest, obcí a VÚC“, ktorý finančne podporil OPEN SOCIETY INSTITUTE. Za spoluprácu ďakujeme aj analytikovi Slovenskej sporiteľne, a.s. Michalovi Mušákovi. Cieľom projektu je zlepšiť informovanosť občanov o finančnej stabilite obcí (VÚC) a prispieť tak k zvýšeniu tlaku občanov na zlepšovanie ich hospodárenia. Portál je dostupný na adrese: <http://obce.ineko.sk/>.

Na základe doterajších skúseností získaných pri spracovaní údajov o hospodárení a pri tvorbe portálu, INEKO odporúča prijatie nižšie uvedených opatrení alebo úprav aktuálne platného právneho rámca.

Výber z právneho rámca platného v súčasnosti:

Zákon č. 583/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy definuje v § 17 dve podmienky¹, ktoré obec (VÚC) musí súčasne splniť, aby mala možnosť prijať návratné zdroje financovania na plnenie svojich úloh:

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

Do celkovej sumy dlhu obce (VÚC) sa pritom, podľa definície v zákone, nezapočítavajú napr. úvery od Štátneho fondu rozvoja bývania (na výstavbu obecných nájomných bytov) vo výške splátok úveru, ktorých úhrada je zahrnutá v cene ročného nájomného za obecné nájomné byty, či záväzky prijaté na zabezpečenie predfinancovania eurofondov. Do výdavkov na splácanie istiny a úrokových splátok sa zas nemá započítavať ich jednorazové predčasné splatenie.

V § 19 sú definované ďalšie dve podmienky, ktoré obec musí súčasne splňať:

1. Celková výška záväzkov obce po lehote splatnosti nesmie presiahnuť 15 % skutočných bežných príjmov predchádzajúceho rozpočtového roka,

¹ Pre presné znenie pravidiel pozri § 17 a § 19 v Zákone č. 583/2004 Z. z.

2. Obec nesmie mať neuhradený niektorý uznaný záväzok do 60 dní odo dňa jeho splatnosti.

Ak obec nespĺňa niektoré z týchto kritérií, má povinnosť oznámiť túto skutočnosť ministerstvu financií a 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 trvá najmenej 90 dní a v prípade, že nedôjde k zlepšeniu situácie (kritériá stále nie sú splnené), môže ministerstvo financií uvaliť na obec nútenú správu. Počas nútenej správy nesmie byť starostovi, poslancom obecného zastupiteľstva, hlavnému kontrolórovi ani ostatným zamestnancom obce vyplatená odmena. Do 30 dní od zavedenia nútenej správy obec musí schváliť krízový rozpočet (kde môže rozpočtovať len nevyhnutné bežné výdavky) a program konsolidácie vrátane harmonogramu splácania záväzkov. Počas nútenej správy sa obec nesmie ďalej zadlžovať. Núteného správcu vymenúva a odvoláva ministerstvo financií.

Ústavný zákon č. 493/2011 Z. z. o rozpočtovej zodpovednosti tiež v čl. 6 ods. (3) s účinnosťou od 1.1.2015 stanovuje, že „ak celková suma dlhu obce alebo vyššieho územného celku dosiahne 60 % skutočných bežných príjmov predchádzajúceho rozpočtového roka a viac, obec alebo vyšší územný celok sú povinní zaplatiť pokutu, ktorú ukladá ministerstvo financií, a to vo výške 5 % z rozdielu medzi celkovou sumou dlhu a 60 % skutočných bežných príjmov predchádzajúceho rozpočtového roka. Celkovú sumu dlhu obce alebo vyššieho územného celku ustanovuje zákon.“

Ten istý zákon tiež v čl. 12 ods. (5) a (6) s účinnosťou od 1.3.2012 stanovuje:

„Ak výška dlhu (verejnej správy – pozn. INEKO) dosiahne 55 % podielu na hrubom domácom produkte a zároveň nedosiahne 57 % podielu na hrubom domácom produkte, (...) obec a vyšší územný celok sú povinní schváliť rozpočet na nasledujúci rozpočtový rok s výdavkami maximálne vo výške výdavkov rozpočtu predchádzajúceho rozpočtového roka okrem výdavkov na likvidáciu škôd spôsobených živelnými pohromami a výdavkov na financovanie spoločných programov Slovenskej republiky a Európskej únie.“

„Ak výška dlhu dosiahne 57 % podielu na hrubom domácom produkte a zároveň nedosiahne 60 % podielu na hrubom domácom produkte, (...) obec a vyšší územný celok sú povinní schváliť na nasledujúci rozpočtový rok iba vyrovnaný rozpočet alebo prebytkový rozpočet.“

Odporúčania:

1. Pri spracovaní údajov získaných z Datacentra, ktorého zriaďovateľom je Ministerstvo financií SR, sme zistili, že na ich základe nie je možné vo všetkých prípadoch presne vyčíslieť, nakoľko obce a VÚC plnia zákonom stanovené kritériá. Datacentrum totiž nesleduje všetky údaje potrebné pre výpočet zákonných kritérií. Ďalším dôvodom sú pochybenia, ku ktorým došlo v komunikácii obce s ministerstvom. Mnohé, najmä menšie obce, napríklad neposkytli Datacentru údaje v takej štruktúre, ktorá by umožnila spoľahlivý výpočet, čoho dôsledkom sa do výslednej databázy mohli dostať aj chybné čísla. Častým zlyhaním napríklad bolo, že obec uviedla svoje záväzky voči Štátnemu fondu rozvoja bývania (ŠFRB) zmiešané spolu s inými záväzkami len v kolónke „Dlhodobé záväzky“, avšak neuviedla ich v samostatnej kolónke určenej pre úvery zo ŠFRB. Tieto úvery tak následne v plnej výške vstupujú do výpočtu dlhu obce, hoci podľa zákona tam nepatria. Uvedený nedostatok sme sa snažili riešiť tým, že sme obciam pred zverejnením portálu zaslali informácie o našom výpočte, pričom sme im poskytli priestor a čas na opravu prípadných chybných údajov. Nie všetky obce však využili túto možnosť. **Pre účel sledovania kritérií dlhu, dlhovej služby ako aj záväzkov obce (VÚC) preto odporúčame Ministerstvu financií SR zbierať všetky údaje potrebné pre ich výpočet presne podľa zákonnej definície:**

- Zabezpečiť, aby všetky obce (VÚC) svoje dlhodobé záväzky a bankové úvery a výpomoci vo výkazoch pre MF SR ďalej členili na:
 - i. záväzky z úverov poskytnutých z bývalých štátnych fondov (odporúčame tiež vykonať krížovú kontrolu údajov zadaných obcami a to ich porovnaním s údajmi evidovanými v bývalých štátnych fondoch),
 - ii. záväzky z úveru poskytnutého zo Štátneho fondu rozvoja bývania na výstavbu obecných nájomných bytov vo výške splátok úveru, ktorých úhrada je zahrnutá v cene ročného nájomného za obecné nájomné byty (odporúčame tiež vykonať krížovú kontrolu údajov zadaných obcami a to ich porovnaním s údajmi evidovanými v ŠFRB),
 - iii. záväzky z návratných zdrojov financovania prijatých na zabezpečenie predfinancovania spoločných programov SR a EÚ najviac v sume poskytnutého nenávratného finančného príspevku.
 - Zabezpečiť, aby všetky obce (VÚC) svoje splátky návratných zdrojov financovania (splátky istiny) ďalej členili na:
 - i. sumu ich jednorazového predčasného splatenia.
 - Zabezpečiť, aby všetky obce (VÚC) svoje záväzky po lehote splatnosti resp. 60 dní po lehote splatnosti vo výkazoch pre MF SR ďalej členili na:
 - i. neuznané záväzky (záväzky, o ktoré je vedený súdny spor).
2. **Súčasne odporúčame, aby ministerstvo financií upravilo finančné výkazy, ktoré obce vyplňujú a zverejnilo metodiku výpočtu plnenia zákonných kritérií v zrozumiteľnej forme tak, aby na strane obcí predišlo prípadnému chybnému zadávaniu údajov vo finančných výkazoch a následne aj chybnému výpočtu ukazovateľov.** Dnes napríklad niektoré obce nerozlišujú záväzky voči Štátnemu fondu rozvoja bývania a ostatné dlhodobé záväzky, hoci pre vyhodnotenie ich finančného zdravia je takéto rozlíšenie nevyhnutné.
 3. Aspoň jedenkrát ročne odporúčame vyhodnocovať plnenie kritérií dlhu, dlhovej služby a záväzkových kritérií obcí a VÚC; **údaje o plnení zákonných kritérií za všetky obce (VÚC) odporúčame pravidelne zverejňovať na webe MF SR alebo osobitnom portáli v prehľadnej a užívateľsky prívetivej forme** (ako inšpirácia by mohol slúžiť portál <http://obce.ineko.sk/>), vrátane upozornenia na obce (VÚC) prekračujúce zákonné limity. Na tomto portáli odporúčame zverejňovať aj účtovné závierky, záverečné účty a výročné správy VÚC a miest (podľa možností aj ostatných obcí) a to aj z predchádzajúcich rokov.
 4. **Odporúčame identifikovať a sledovať skryté dlhy obcí (VÚC)**, teda záväzky, ktoré dokážu obce skryť tak, že sa nepremietajú do zákonného kritéria sledujúceho zadĺženie obcí. Medzi skryté dlhy možno napríklad zaradiť tzv. PPP projekty, či prenášanie záväzkov na dcérske spoločnosti (druhé menované riziko by čiastočne mohlo znížiť povinné zverejňovanie konsolidovaných finančných výkazov).
 5. **Odporúčame zaviesť aktuálne účtovníctvo pre VÚC a mestá a finančné výkazy zverejňovať na aktuálnej báze** (podľa možností aj pre ostatné obce), ideálne podľa IFRS štandardov (International Financing Reporting Standards).
 6. Ustanovenia ústavného zákona č. 493/2011 Z. z. o rozpočtovej zodpovednosti v čl. 12 ods. (5) a (6) zavádzajú plošné sankcie na obce (VÚC) v prípade, že dlh verejnej správy prekročí definované hranice (pozri vyššie). Tieto sankcie sa tak dotknú aj finančne zdravých obcí (VÚC), čo podľa nás nie je správne. Namiesto plošných sankcií preto **odporúčame sledovať individuálny dlh obce**

(VÚC) a zaviesť dlhovú brzdu pre obce (VÚC) na podobnom princípe, ako platí dlhová brzda pre vládu:

- od hranice dlhu 50 % skutočných bežných príjmov predchádzajúceho rozpočtového roka odporúčame, aby obec (VÚC) musela vysvetliť ministerstvu financií nárast dlhu a navrhnúť opatrenia na zmenu trendu (podľa platného zákona v prípade prekročenia danej hranice dlhu verejnej správy musí minister financií vysvetľovať dané skutočnosti parlamentu),
 - od hranice dlhu 53 % odporúčame, aby obec (VÚC) musela prijať balík opatrení na zníženie dlhu a tiež zmraziť platy zamestnancov úradu (podľa platného zákona musí dané opatrenia vykonať vláda),
 - od hranice dlhu 55 % odporúčame, aby obec (VÚC) musela viazať 3 % výdavkov a zmraziť výdavky v rozpočte na nasledujúci rok s výnimkou financovania eurofondov (podľa platného zákona musí dané opatrenia vykonať vláda),
 - od hranice dlhu 57 % odporúčame, aby bola obec (VÚC) povinná predložiť vyrovnaný rozpočet bežného a kapitálového účtu (podľa platného zákona musí vláda predložiť vyrovnaný rozpočet),
 - od hranice dlhu 60 % odporúčame, aby sa na obec (VÚC) v plnom rozsahu vzťahovali ustanovenia uvedené v § 19 zákona č. 583/2004 Z.z. – ozdravný režim a nútená správa obce (podľa platného zákona musí vláda v prípade prekročenia danej hranice dlhu verejnej správy požiadať Národnú radu SR o vyslovenie dôvery).
7. Odporúčame tiež zvážiť zavedenie nových kritérií (prípadne aj sankcií za ich neplnenie), ktorých plnenie by malo byť zverejňované na osobitnom portáli podľa bodu 2:
- Limit na úroky: Splátky výnosov (úrokov) by nemohli prekročiť úroveň napríklad 5 % skutočných bežných príjmov predchádzajúceho rozpočtového roka (v roku 2011 dosiahlo úrokové náklady vyššie ako 5 % celkom 111 obcí). Tento limit by mohol nahradiť zákonné kritérium dlhovej služby, ktoré je pomerne veľkorysé a vzhľadom na zahrnutie jednorazových splátok istiny tiež môže mať skreslenú výpovednú hodnotu.
 - Okamžitá likvidita (pomer prostriedkov na finančných účtoch obce (VÚC) a krátkodobých záväzkov): stanovíť minimálnu hodnotu (napríklad v rozsahu 0,2 až 1 – k 31.12.2011 malo až 1102 obcí nižšiu hodnotu ako 1; 700 nižšiu ako 0,5; 360 nižšiu ako 0,2). Ak by hodnota obce (VÚC) bola nižšia ako daný limit, obec by mala povinnosť o tomto stave informovať MF SR a vysvetliť dôvod neuspokojivého stavu, prípadne by mohla byť vhodným spôsobom sankcionovaná. V prípade zavedenia tohto kritéria bude potrebné definovať technické detaily, napríklad koľkokrát ročne by sa mal tento ukazovateľ sledovať. Alternatívou je sledovanie pohotovej likvidity.
 - Bilancia bežného účtu v pomere k bežným príjmom: deficit bežného účtu by nemohol prekročiť úroveň napr. 10 % (v roku 2011 dosiahlo deficit vyšší ako 5 % celkom 667 obcí; vyšší ako 10 % 460 obcí; vyšší ako 15 % 372 obcí). V prípade nevyhovujúceho stavu by obec (VÚC) mala povinnosť o tomto stave informovať MF SR a vysvetliť dôvod neuspokojivého stavu.
8. **Odporúčame povinne zverejňovať základné úverové podmienky obce, t.j. najmä výšku každého úveru, dobu splácania, zábezpeky, poplatky a úrokové podmienky.** Súčasne odporúčame vypočítavať a na určenom portáli zverejňovať ročnú percentuálnu mieru nákladov (RPMN) pre každý úver aj za všetky úvery (t.j. priemerný úrok, za ktorý si obec požičiava).

9. **Odporúčame podrobnejšie rozpracovať postup oddĺženia obce (VÚC) v prípade, ak sama nedokáže znížiť svoj dlh**, t.j. najmä presnejšie definovať, aké výdavky môže, resp. nesmie uhrádzať, pokiaľ je v ozdravnom režime, resp. v nútenej správe, ako aj presnejšie definovať postup v prípade odpisovania dlhov.
10. Odporúčame zväziť, aby ručiteľ poslednej inštancie nebol len štát, ale v prípade obcí aj VÚC. Súčasne odporúčame zväziť presun kompetencií núteného správcu menovaného ministerstvom financií na VÚC. Predpokladom tohto odporúčania je, že VÚC má lepšie informácie o reálnom hospodárení dotknutej obce.

Odpoveď Ministerstva financií SR

Prvý návrh odporúčaní sme v júli 2012 zaslali Ministerstvu financií SR s ponukou na ich prediskutovanie. V odpovedi z 2.8.2012 ministerstvo uviedlo:

„MF SR víta aktivity, ktoré majú za cieľ skvalitniť monitoring hospodárenia obcí a VÚC, vrátane vývoja ich zadĺženosti. Tejto problematike MF SR venuje trvalú pozornosť a v tomto zmysle vnímame aj návrh opatrení predložených INEKO. MF SR pripraví novelu zákona o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy s plánovaným termínom predloženia v 1.štvrtroku 2013, ktorej cieľom bude aj skvalitniť a sprísniť reguláciu zadĺženosti subjektov územnej samosprávy. Vo vzťahu k predloženým návrhom odporúčaní poznamenávame, že niektoré v nich obsiahnuté námety už boli zrealizované. Napr. vo finančných výkazoch za rok 2012 už budú samosprávy vykazovať aj bankové úvery a výpomoci prijaté na zabezpečenie predfinancovania zdrojov z EÚ, ako aj uznané záväzky neuhradené 60 a viac dní po lehote splatnosti.“

V reakcii na výskyt niekoľkých chybných údajov v databáze spôsobených zlým vykazovaním úverov od Štátneho fondu rozvoja bývania (pozri odporúčanie č. 1 a 2), tiež ministerstvo [prostredníctvom médií oznámilo](#): „Na základe tohto zistenia obce usmerníme tak, aby v budúcnosti tieto nepresnosti nevznikali.“

INEKO bude aj v budúcnosti na základe zákona o slobodnom prístupe k informáciám žiadať údaje o finančných ukazovateľoch všetkých obcí aj VÚC. Spoliehať sa ale v takej dôležitej veci na aktivitu jednej mimovládky a ochotu štátnych úradníkov poskytnúť informácie, nemusí dlhodobo stačiť. Preto je potrebné, aby sa povinnosť pravidelne zverejňovať údaje o plnení zákonných kritérií v prehľadnej a porovnateľnej forme zakotvila aj do zákona.