

Stanovisko

hlavného kontrolóra mesta k návrhu rozpočtu Mesta Nitry na rok 2020 s výhľadom na roky 2021-2022

Podľa § 18f ods.1 písm. c) zákona č.369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov predkladám odborné stanovisko k návrhu viacročného rozpočtu mesta Nitry na roky 2020 - 2022. Podkladom pre vypracovanie stanoviska bol spracovaný návrh viacročného rozpočtu mesta na roky 2020 - 2022 v členení podľa rozpočtovej klasifikácie a v programovej štruktúre.

1. Preverenie dodržania zákonných povinností pri zostavovaní návrhu viacročného rozpočtu

Návrh viacročného rozpočtu Mesta Nitry na roky 2020–2022 bol zostavený v súlade s platnou legislatívou, zákonom č.583/2004 Z.z. o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy a o zmene a doplnení niektorých zákonov v z.n.p., zákonom č.523/2004 Z.z. o rozpočtových pravidlách verejnej správy a o zmene a doplnení niektorých zákonov v z.n.p..

Na zostavenie návrhu rozpočtu verejnej správy na roky 2020-2022 vydalo Ministerstvo financií SR príručku pod čís. MF/009168/2019-411. V zmysle tohto dokumentu sú jednotlivé subjekty, ktorých rozpočty tvoria rozpočet verejnej správy, povinné zapracovať do návrhov svojich rozpočtov finančné toky zo štátneho rozpočtu a z rozpočtov ostatných subjektov verejnej správy v súlade s návrhom rozpočtu verejnej správy. Mesto Nitra pri zostavovaní návrhu rozpočtu postupovalo v súlade s vydanou Príručkou.

V zmysle zákona č.583/2004 Z.z. mesto zostavilo návrh viacročného rozpočtu na roky 2020-2022, pričom záväzným rozpočtom je rozpočet na príslušný rozpočtový rok (r. 2020) a príjmy a výdavky rozpočtov na roky 2021 a 2022 nie sú v zmysle § 9 uvedeného zákona záväzné.

Návrh rozpočtu je spracovaný v zmysle platnej rozpočtovej klasifikácie vydannej MF SR, ktorá je pre obce záväzná.

Podľa §10 zákona č.583/2004 Z.z. sú obce povinné zostaviť rozpočet vnútorne členený na:

- a) bežné príjmy a bežné výdavky (bežný rozpočet)
- b) kapitálové príjmy a kapitálové výdavky (kapitálový rozpočet)
- c) finančné operácie

Bežný rozpočet musí byť zostavený ako vyrovnaný alebo prebytkový, schodkový sa môže zostaviť iba v prípade, ak sa vo výdavkoch bežného rozpočtu rozpočtuje použitie účelovo určených prostriedkov zo štátneho rozpočtu, z rozpočtu EÚ nevyčerpaných v minulých rokoch. Kapitálový rozpočet sa zostavuje ako vyrovnaný alebo

prebytkový, schodkový sa môže zostaviť iba v prípade, ak tento schodok možno vykryť zostatkami finančných prostriedkov z minulých rokov, návratnými zdrojmi financovania, alebo je tento schodok krytý prebytkom bežného rozpočtu v príslušnom rozpočtovom roku.

Uvedené ustanovenie zákona bolo pri zostavovaní rozpočtu dodržané.

Návrh viacročného rozpočtu na roky 2020-2022 je zostavený v programovej štruktúre, programový rozpočet obsahuje údaje o zámeroch a cieľoch mesta vo finančnom vyjadrení. Zostavením programového rozpočtu je splnená povinnosť vyplývajúca z ustanovenia § 4 a § 9 zákona č. 583/2004 Z.z.

Predložený návrh rozpočtu je zostavený v súlade s čl. 9 ods.1 ústavného zákona č.493/2011 Z.z. o rozpočtovej zodpovednosti v z.n.p., podľa ktorého sú subjekty verejnej správy povinné zostavovať svoj rozpočet najmenej na tri rozpočtové roky, pričom súčasťou návrhu rozpočtu je aj schválený rozpočet na bežný rozpočtový rok, údaje o očakávanej skutočnosti bežného rozpočtového roka a údaje o skutočnom plnení rozpočtu za predchádzajúce dva rozpočtové roky.

Návrh viacročného rozpočtu Mesta Nitry na roky 2020-2022 bol v súlade s § 9 zákona č.369/1990 Zb. o obecnom zriadení v z.n.p. zverejnený na úradnej tabuli a internetovej stránke mesta, čím je dodržaná povinnosť zverejnenia najmenej 15 dní pred jeho schválením, aby sa k nemu mohli obyvatelia mesta vyjadriť.

Zhrnutie: Konštatujem, že návrh viacročného rozpočtu Mesta Nitry na roky 2020-2022 bol spracovaný v súlade so všeobecne záväznými právnymi predpismi.

2. Tvorba návrhu rozpočtu na rok 2020

Vzhľadom na ustanovenie § 9 ods.4 zákona č.583/2004 Z.z., ako aj čl. V ods.2 Rozpočtových pravidiel mesta Nitry, z dôvodu nezáväznosti príjmov a výdavkov rozpočtov na roky nasledujúce po príslušnom rozpočtovom roku, predmetom tejto časti stanoviska je posúdenie návrhu rozpočtu na rok 2020.

V zmysle čl. VI odst.4 Rozpočtových pravidiel Mesta Nitry mestské zastupiteľstvo každoročne schvaľuje pravidlá zostavovania rozpočtu na nasledujúci kalendárny rok.

Proces prípravy rozpočtu sa riadil Pravidlami zostavovania rozpočtu na rok 2020, ktoré schválilo mestské zastupiteľstvo uzn.č. 207/2019-MZ zo dňa 27.6.2019.

Mestské zastupiteľstvo na svojom zasadnutí dňa 22.10.2019 uzn.č.323/2019-MZ schválilo Východiskové ukazovatele do návrhu rozpočtu na rok 2020 a to konkrétne: príjmy a objemy výdavkov, ktorých súčasťou sú základné požiadavky pre jednotlivé rozpočtové kapitoly a limity príspevkov pre príspevkové organizácie zriadené mestom. Na základe schválených objemov výdavkov správcovia rozpočtových kapitol v súčinnosti s odborom ekonomiky a rozpočtu a riaditeľmi rozpočtových organizácií spracovali návrh rozpočtu mesta. Príspevková organizácia SZSS spracovala návrh rozpočtu vrátane rozpisu príspevku z rozpočtu mesta. Takto spracovaný návrh rozpočtu podľa pravidiel má byť prerokovaný v odborných komisiách MZ. Predložený materiál stanoviská komisií k návrhu rozpočtu neobsahuje.

Návrh rozpočtu na rok 2020 je spracovaný a predložený na schválenie ako vyrovnaný.

Bežný rozpočet je zostavený ako **prebytkový v sume 6 899 040 eur** (vrátane škôl a CVČ), čím je splnená povinnosť vyplývajúca z ustanovenia § 10 ods.7 zákona 583/2004 Z.z.

Kapitálový rozpočet je zostavený ako **prebytkový v sume 83 150 eur**.

Súčasťou návrhu rozpočtu sú aj finančné operácie, prostredníctvom ktorých sa vykonáva splácanie návratných zdrojov financovania. Schodok finančných operácií je naplánovaný vo výške – **6 982 190 eur**.

Potreba zostavenia prebytkového bežného a kapitálového rozpočtu v navrhovanej výške vyplýva z potreby splácania úverov v roku 2020 (§10 odst.7 zákona č.583/2004 Z.z.).

Príjmy

Návrh rozpočtu mesta počíta s príjmami v objeme **73 434 640 eur** (vrátane príjmov škôl a CVČ), ktoré sú oproti schváleným východiskovým ukazovateľom vyššie o 538 800 eur, čo predstavuje príjem za stravné v zariadeniach školského stravovania pri MŠ hradený zákonným zástupcom dieťaťa. Vo východiskových ukazovateľoch tento príjem nebol započítaný. Zo štruktúry príjmov je zrejmé, že najstabilnejšou a najvýznamnejšou zložkou príjmovej časti rozpočtu sú daňové príjmy v objeme 50 437 tis. eur, čo predstavuje cca 69% z celkového objemu príjmov (v roku 2019 predstavovali 68%.) Najvyšší podiel z daňových príjmov predstavuje výnos dane z príjmov fyzických osôb poukázaný zo štátneho rozpočtu, ktorý je naplánovaný v predpokladanej výške 33 825 000 eur. V čase spracovania návrhu rozpočtu mesta nebola ešte Ministerstvom financií SR zverejnená prognóza podielu obcí na výnose dane z príjmov FO. Ak pri schvaľovaní rozpočtu bude mesto touto informáciou disponovať, odporúčam mestskému zastupiteľstvu schváliť výšku tohto príjmu na úrovni prognózy MF SR.

Návrh rozpočtu počíta so zvýšeným príjmom dane z nehnuteľností cca o 23%, čo je z dôvodu zmeny sadzieb dane z nehnuteľností a z dôvodu novej výstavby na území mesta. Taktiež návrh rozpočtu počíta so zvýšeným príjmom z poplatku za komunálne odpady cca o 37% z dôvodu zmeny výšky poplatku a s návrhom na zavedenie nového miestneho poplatku za rozvoj.

Návrh rozpočtu príjmov obsahuje aj príjem z nájomného nebytových priestorov vybraného Službytom Nitra s.r.o. v zmysle komisionárskych zmlúv v plnej predpokladanej výške. V návrhu rozpočtu však nie je zaradený príjem z nájomného v zmysle príkaznej zmluvy (športoviská).

Súčasťou návrhu rozpočtu príjmov je aj príjem z podnikateľskej činnosti mesta vo výške 150 000 eur. Uvedené vyplýva z novely zákona č.583/2004 Z.z., podľa § 18 ods.2, ak obec vykonáva podnikateľskú činnosť, príjmy a výdavky na túto činnosť sa od 1.1. 2019 rozpočtujú a sledujú sa na samostatnom účte.

Kapitálové príjmy vo výške 1 445 130 eur zahŕňajú príjmy z predaja majetku v zmysle uzatvorených kúpnych zmlúv a schválených uznesení MZ a pripravovaných predajov dubiózneho majetku napr. bytové domy na Misionárskej ul., pozemok Katruša.

Príjmy škôl predstavujú hlavne príjmy z prenájmov voľných priestorov škôl, príjmy za školné- poplatky za školské kluby a príjmy z poplatku za režijné náklady v zariadeniach školského stravovania. Príjmy a výdavky rozpočtových organizácií sú v zmysle platných pravidiel súčasťou rozpočtu mesta.

Návrh príjmov na rok 2020 (73 434 640 eur) je nižší oproti očakávanej skutočnosti plnenia príjmovej časti rozpočtu za rok 2019 (88 425 932 eur) o -14 991 292 eur. Tento rozdiel spočíva hlavne v očakávanom prijatí bankových úverov a tuzemských kapitálových transferov v roku 2019, v zapojení príjmových finančných operácií do rozpočtu mesta na rok 2019 a to konkrétne zapojenie zostatku prostriedkov z predchádzajúcich rokov, prevodu prostriedkov z rezervného fondu.

Návrh rozpočtu na rok 2020 neobsahuje prijatie úverov a príjmové finančné operácie, podľa dôvodovej správy zostatok prostriedkov z predchádzajúceho roka bude zaradený do rozpočtu mesta na rok 2020 až pri schvaľovaní záverečného účtu za rok 2019.

Po odpočítaní kapitálových transferov, príjmových finančných operácií a bankových úverov z očakávanej skutočnosti roku 2019 je návrh rozpočtu príjmov na rok 2020 oproti očakávanému príjmu roku 2019 vyšší o + 3 736 968 eur.

Súčasťou návrhu rozpočtu je aj rozpočet príspevkovej organizácie Správa zariadení sociálnych služieb, ktorá okrem vlastných príjmov hospodári aj s transferom zo štátneho rozpočtu a rozpočtu mesta. V návrhu rozpočtu na rok 2020 je príjem z transferu mesta vyšší oproti roku 2019 o + 99 910 eur, pričom príjem zo štátneho rozpočtu je zvýšený o + 95 170 eur. Zo zvýšeného príjmu z transferu mesta je pokryté prevažne navýšenie mzdových výdavkov.

Pozitívne hodnotím skutočnosť, že návrh rozpočtu mesta je zostavený tak, že úhrada návratných zdrojov financovania bude realizovaná prevažne z bežných príjmov rozpočtu a že návrh príjmovej časti rozpočtu je nastavený reálne a nepredpokladám žiadne riziko pri jeho plnení.

Výdavky

Schválením východiskových ukazovateľov do návrhu rozpočtu na rok 2020 (uzn.č.323/2019-MZ) mestské zastupiteľstvo schválilo objemy výdavkov pre jednotlivé rozpočtové kapitoly a Správu zariadení sociálnych služieb. Podľa Pravidiel zostavovania rozpočtu mesta na rok 2020 na základe schválených východiskových ukazovateľov správcovia rozpočtových kapitol v súčinnosti s odborom ekonomiky a rozpočtu spracovali súhrnný návrh rozpočtu. V predloženom návrhu rozpočtu objemy výdavkov pre jednotlivé rozpočtové kapitoly v porovnaní so schválenými východiskovými ukazovateľmi zostali zachované. Zmena nastala v odbore školstva, mládeže a športu v zariadeniach školského stravovania pri MŠ – do výdavkov bol zapracovaný výdavok na nákup potravín vo výške 538 800 eur (viď. zvýšené príjmy).

Výdavky spolu s výdavkovými finančnými operáciami v návrhu rozpočtu sú naplánované vo výške príjmov t.j. **73 434 640 eur**, z toho bežné výdavky vo výške 65 090 470 eur, kapitálové výdavky vo výške 1 361 980 eur a finančné operácie (splácanie úverov) vo výške 6 982 190 eur. Výška kapitálových výdavkov naplánovaných na rok 2020 v pomere k bežným výdavkom je veľmi nízka, nakoľko v návrhu rozpočtu zatiaľ nie sú obsiahnuté nové investičné akcie mesta.

Kapitálové výdavky tvoria najmä nákup pozemkov, softvéru, nákup strojov, prístrojov a dopravných prostriedkov, obstaranie projektovej dokumentácie a spolufinancovanie projektov.

Pri preskúmaní celého návrhu rozpočtu mesta na rok 2020 som ďalej zistila nasledovné:

Vysoký objem výdavkov kapitoly **Vnútornej správy** (14% z celkového rozpočtu) je zapríčinený aj z dôvodu zaradenia niektorých výdavkov do tejto kapitoly, ktoré organizačne nespádajú pod správu mestského úradu napr.: výdavky Strediska mestských služieb, transfer Nitrianskej komunitnej nadácie, rezervačný systém na objednávanie športových a kultúrnych zariadení.

V kapitole **Odbor komunálnych činností a životného prostredia** nie sú plánované žiadne výdavky na nákup techniky - špeciálnych automobilov pre Stredisko mestských služieb. V ostatných požiadavkách, ktoré nie sú kryté príjmom, je uvedená požiadavka na nákup techniky vo výške 1 mil. eur.

Školstvo

Rozpočty škôl sú spracované prehľadne vrátane informácie, z akého zdroja budú výdavky financované. Rozpočty CVC a ZUŠ obsahujú aj rozdelenie transferu na originálne kompetencie podľa zdrojov krytia a to konkrétne výšku transferu hradenú z podielových daní a výšku transferu hradenú z ostatných príjmov mesta.

Pri prenesených kompetenciách však nie sú zohľadnené aktuálne údaje o výške normatívu po EDUZBER-e na školský rok 2019/2020 zverejnené na stránke ministerstva školstva, nakoľko východiskové ukazovatele do návrhu rozpočtu boli spracovávané a schválené ešte pred týmto zverejnením.

Upozorňujem na to, že v návrhu rozpočtu škôl ZŠ Novozámocká, ZŠ Krčméryho, ZŠ Sčasného nie je počítané s dofinancovaním týchto škôl, nakoľko normatív na prenesené kompetencie nepostačuje na krytie mzdových výdavkov týchto škôl. Odporúčam tento problém s dofinancovaním škôl riešiť pri schvaľovaní záverečného účtu.

V kapitole **Odbor investičnej výstavby a rozvoja** nie sú v návrhu rozpočtu zaradené žiadne konkrétne investičné akcie mesta, sú vyčlenené iba finančné prostriedky na obnovu školských budov vo výške 100 tis. eur a obnovu športových zariadení vo výške 100 tis. eur. V ostatných požiadavkách nad schválený limit sú uvedené iba 2 požiadavky na investičné akcie.

Programový rozpočet

V súlade so zákonom o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy je návrh rozpočtu mesta na roky 2020-2022 zostavený aj v programovej štruktúre, t.j. výdavky rozpočtu mesta boli alokované do príslušných programov, ktoré sa vnútorne členia na podprogramy a prvky. Každý program, ktorý predstavuje súhrn aktivít má definovaný svoj zámer a cieľ, pričom zámer vyjadruje očakávaný pozitívny dôsledok dlhodobého plnenia príslušných cieľov a cieľ sa monitoruje a hodnotí merateľným ukazovateľom.

Programové rozpočtovanie je vo všeobecnosti systém založený na plánovaní úloh a aktivít subjektov samosprávy v nadväznosti na ich priority a alokovanie disponibilných rozpočtových zdrojov do programov, s dôrazom na výsledky a efektívnosť vynakladania rozpočtových prostriedkov. Inými slovami, programové rozpočtovanie je systém plánovania, rozpočtovania a hodnotenia, ktorý kladie dôraz na vzťah medzi verejnými rozpočtovými zdrojmi a očakávanými (plánovanými) výstupmi a výsledkami realizovaných činností, ktoré sú financované z rozpočtu subjektu samosprávy.

Aplikácii programového rozpočtovania a spracovaniu podrobného programového rozpočtu sa zo strany MsÚ venovala náležitá pozornosť, ale napriek snahe a úsiliu nie sú viditeľné jeho výsledky. Od roku 2009 (odkedy je pre samosprávu zákonom stanovená povinnosť zostavovať rozpočet v programovej štruktúre) by už mal byť evidentný výsledok výhod programového rozpočtovania. Tento efekt a prínos programového rozpočtovania na úrovni mesta podľa môjho názoru nebol dosiahnutý.

V meste sa stále kladie väčší dôraz na štruktúru rozpočtu výdavkov usporiadaných do rozpočtových kapitol, ktoré kopírujú organizačnú štruktúru mestského úradu, pričom sa v niektorých prípadoch stáva, že výdavky, ktoré funkčne a účelom patria do inej kapitoly, sú zaradené do kapitoly, s ktorou funkčne nesúvisia napr. výdavky Strediska mestských služieb sú zaradené do kapitoly Vnútorňa správa.

Zároveň pri zmene organizačnej štruktúry MsÚ je nutná zmena rozpočtových kapitol a pokiaľ sa zmena organizačnej štruktúry uskutoční počas roka, zmena kapitol už v schválenom rozpočte je proces komplikovaný.

Proces tvorby rozpočtov a štruktúra rozpočtov miest a obcí Slovenska za posledných 10 rokov prešla svojim vývojom a aj s ohľadom na to, že krajské mestá zostavujú rozpočet už iba v programovej štruktúre pri dodržaní rozpočtovej ekonomickej klasifikácie, odporúčam v budúcnosti zaoberať sa zmenou štruktúry rozpočtu mesta.

Na základe uvedeného odporúčam v najbližšej budúcnosti zmenu rozpočtových pravidiel, zmeniť vnútornú štruktúru rozpočtu, a podrobnejšie sa začať venovať programovému rozpočtu a tým zefektívniť práce na tvorbe rozpočtu a vyhodnocovania plnenia rozpočtu.

Záver

Stanovisko hlavného kontrolóra k návrhu rozpočtu je zamerané najmä na posúdenie súladu návrhu rozpočtu s príslušnými právnymi predpismi, na identifikáciu prípadných rizík a rezerv plnenia rozpočtovaných príjmov a výdavkov.

Návrh viacročného rozpočtu mesta Nitra na roky 2020 – 2022 reálne odráža finančnú situáciu mesta, je spracovaný v súlade so všeobecne záväznými právnymi predpismi – zákonom č.523/2004 Z.z. o rozpočtových pravidlách verejnej správy a o zmene a doplnení niektorých zákonov v z.n.p. a zákonom č.583/2004 Z.z. o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy a o zmene a doplnení niektorých zákonov v z.n.p.. Návrh rozpočtu zohľadňuje ustanovenia zákona č.582/2004 Z.z. o miestnych daniach

a miestnom poplatku za komunálny odpad a drobné stavebné odpady v z.n.p., zákona č.564/2004 Z.z. o rozpočtovom určení výnosu dane z príjmov územnej samospráve a o zmene a doplnení niektorých zákonov v z.n.p. a zákona č.597/2003 Z.z. o financovaní základných škôl, stredných škôl a školských zariadení v z.n.p. a ostatné súvisiace právne normy.

Konštatujem, že návrh rozpočtu nezvyšuje zadlženosť mesta, bol zostavený na reálnych predpokladoch a zabezpečuje financovanie základných funkcií samosprávy a preneseného výkonu štátnej správy za predpokladu dôsledného rešpektovania právnych predpisov a dodržiavania maximálnej hospodárnosti pri vynakladaní rozpočtových prostriedkov.

Na základe uvedených skutočností odporúčam mestskému zastupiteľstvu rozpočet Mesta Nitry na rok 2020 schváliť a rozpočet Mesta Nitry na roky 2021 – 2022 vziať na vedomie.

V Nitre 25. 11.2019

Ing. Darina Keselyová v.r.
hlavný kontrolór mesta Nitry