

## Majú byť mestá a obce obetným baránkom na oltári konsolidácie?!

(30.07.2013; Obecné noviny; č. 31-32, s. 1-3; -)

V Bratislave sa 11. júla uskutočnila tlačová konferencia Združenia miest a obcí Slovenska na tému konsolidácia financovania miest a obcí. Pred novinárov sa posadili predseda ZMOS Jozef Dvonč, primátor Nitry, jeho podpredseda Vladimír Bajan, starosta Petržalky a výkonný podpredseda ZMOS Jozef Turčány.

Stretnutie predstaviteľov ZMOS s novinármi sa uskutočnilo po zasadaní Rady ZMOS vo Vysokých Tatrách a po mediálnych "útokoch" ministra financií Petra Kažimíra na samosprávu miest a obcí, ktorá podľa neho neplní memorandum o konsolidácii financií podpísanou minulý rok predstaviteľmi ZMOS a vlády Slovenskej republiky. Najviac však samosprávu rozrušili slová ministra financií, podľa ktorých mestá a obce ohrozujú dosiahnutie cieľa Slovenska dostať deficit hospodárenia krajiny pod 3 percentá HDP a jeho vyhrážky, že v prípade nesplnenia memoranda sa znížia ich príjmy z dane FO (fyzických osôb) z doterajších 65,4 % na ešte nižšie percento, hoci tento podiel bol iba v roku 2010, po ústretovom prístupe samosprávy po dohode s vládou už znížený zo 70,3 % o 4,9 percenta.

Ako je to v skutočnosti, ako sa od r. 2008 premietala kríza na samospráve a ako samospráva miest obcí na čele so ZMOS reagovala a reaguje na vývoj, vysvetlili na tlačovke predstavitelia ZMOS novinárom. Každý z novinárov dostal do rúk nasledovnú analýzu.

Prečo ZMOS podpísalo memorandum a prihlásilo sa ku konsolidácii

Po uskutočnenej decentralizácii verejnej správy a po fiškálnej decentralizácii sú rozpočty obcí významnou zložkou rozpočtu verejnej správy. Podiel rozpočtov obcí na rozpočte verejnej správy v SR v roku 2013 je v objeme 14,4 %. Nezanedbateľný vplyv má preto aj výsledok hospodárenia miest na obcí na celkové splnenie rozpočtového cieľa v oblasti deficitu verejnej správy na rok 2013 stanoveného v rozpočte verejnej správy na roky 2013 až 2015.

Volení predstavitelia miest a obcí si uvedomujú svoju zodpovednosť za efektívne a účelné využívanie časti verejných zdrojov, ako aj za plnenie úloh SR v oblasti deficitu verejnej správy a rozsahu verejného dlhu. ZMOS preto akceptovalo ponuku vlády Slovenskej republiky na spoločné rokovania, ktorých výsledkom bolo prijatie memoranda o spolupráci. V ňom je potvrdená spoločná vôľa podieľať sa na realizácii zámerov stabilizácie a konsolidácie verejných financií v roku 2013. Na rokovaní 24. snemu ZMOS takmer 800 zástupcov miest a obcí ako aj Rada ZMOS na svojom rokovaní 1. a 2. júla 2013 jednoznačne deklarovali, že konsolidáciu rozpočtu verejnej správy považuje miestna samospráva za prioritnú úlohu, aktívne sa k tejto úlohe hlási a dlhodobu zabezpečuje šetrenie v rámci svojich rozpočtov a rozsahu jej zákonných kompetencií.

Mestá a obce aj predtým ku konsolidácii pristupovali zodpovedne

Svedčia o tom nasledovné príklady. Protikrízové opatrenia v roku 2008 a 2009 zobrali zdroje najmä mestám a obciam a podporili zvýšenie príjmu občanov a štátu - zvýšenie nezdaniteľnej položky pre zamestnancov a živnostníkov spôsobilo zníženie príjmov pre samosprávy na dva roky o viac ako 200 mil. euro, odmietnutie mixu daní a následné zníženie koeficientu zo 70,3 na 65,4 znamenalo očakávaný výpadok príjmov obcí o 130 mil. euro, ktoré zostali k dispozícii štátu. Bol to zodpovedný krok pre podporu verejných financií, podobne ako podpora prijatia ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti so zapojením aj rozpočtov miest a obcí do procedúry dlhovej brzdy. V rokoch 2011 a 2012 mestá a obce vykázali prebytky hospodárenia, napriek vysokej miere konsolidácie. Čísla nižšie to potvrdzujú.

Prečo je však problém s naplnením memoranda v niektorých mestách a obciach?

Pri podpise memoranda si v ZMOS uvedomovali vážne riziká v dohodnutých parametroch konsolidácie na činnosť a hospodárenie miest a obcí v roku 2013. Príčin je viacero:

- Rozdielny stav ekonomiky v jednotlivých mestách a obciach neumožňuje nastaviť rovnaké podmienky konsolidácie jednotne na všetkých viac ako 2900 obcí a mestských častí. Ďalším faktorom je dlhodobý vývoj príjmov obcí, osobitne výnosu dane z príjmov FO, ktoré nie sú v takom rozsahu, aby bolo možné tvoriť v bežných rozpočtoch obcí vysoké rezervy.

- Konsolidáciu komplikujú aj dopady preneseného výkonu štátnej správy - napr. v školstve, kde v prípade šetrenia by sa nenaplnili zákonom stanovené parametre a následne mestá/obce museli časť zdrojov vrátiť do 31. 3. nasledujúceho roka do štátneho rozpočtu.

- Jednou zo zložiek výsledku hospodárenia miest a obcí je aj zmena stavu záväzkov a pohľadávok. Tento údaj sa pri tvorbe rozpočtu nesleduje, jeho dopad kvantifikuje MF SR až dodatočne. V čase podpisu memoranda mestá a obce nemohli poznať reálny dopad tohto ukazovateľa. Napr. za rok 2011 MF SR dodatočne na základe posúdenia zmien v tomto ukazovateli zmenilo pôvodne vykázaný

výsledok hospodárenia miest a obcí v metodike ESA 95 z prebytku 29,2 mil. euro na schodok v hodnote 69,2 mil. euro. Teda rozdiel v neprospech obcí je 98,4 mil. eur. - Diskutovaná bola aj situácia, že ak mestá a obce dosiahnu požadovanú úroveň konsolidácie asi 137 mil. euro, ako budú tieto zdroje používať v roku 2014 a ako to ovplyvní úroveň konsolidácie a výsledok hospodárenia v ďalších rokoch.

Riziká, ktoré vznikli po podpise memoranda

Vážne dopady na výšku konsolidácie majú zmeny podmienok vo financovaní školstva, osobitne platových podmienok zamestnancov v oblasti regionálneho školstva - nariadenie vlády SR, ktorým sa 100 % a neskôr 90 % miezd musí poskytnúť škole a rozhodnutie vlády SR o 5%-nom zvýšení tarifných plátov pedagogických zamestnancov a obdobnom zvýšení miezd nepedagogických zamestnancov.

Vážny zásah predstavujú aj aktualizované prognózy daňových príjmov miest a obcí. 27. júna 2013 bola zverejnená aktuálna prognóza daňových príjmov do konca roka 2013. Podľa tejto prognózy sa znižuje plánovaný výnos DPFO pre obce zo sumy i 256 mil. eur na 1 233 mil. eur, čo znamená, že v roku 2013 výnos dane z príjmov FO obcí medziročne nevzrastie o plánovaných 4,8 % ale iba si o 2,9 %. Pritom aj v roku 2013 evidujeme rozširovanie rôznych úloh a povinností miest a obcí, na krytie ktorých im nie sú v zodpovedajúcej miere presúvané finančné prostriedky. Medziročne sa počet kompetencií zvýšil o viac ako 110.

ZMOS kladie mimoriadny dôraz na naplnenie cieľa memoranda o spolupráci

Na splnenie dohodnutých podmienok konsolidácie obcí ZMOS vykonal viaceré opatrenia:

Vydal "Odporúčanie pre obce k príprave a realizácii ich rozpočtov na rok 2013", v ktorom v spolupráci s MF SR formulovali princípy, ktorých uplatnenie pri schvaľovaní a realizovaní rozpočtov na rok 2013 vytvorí obciam podmienky na realizáciu cieľov memoranda. Problematika konsolidácie bola predmetom rokovania všetkých snemov regionálnych združení miest a obcí v prvých mesiacoch tohto roka. Regionálnych združení miest a obcí je 60. Memorandum o spolupráci a konsolidácia verejných financií boli nosnou témou rokovania 24. snemu ZMOS a už spomínaného júlového rokovania Rady ZMOS.

Ihneď po vyhodnotení monitoringu plnenia memoranda zo strany MF SR ZMOS na základe záverov zo spoločných rokovaní uskutočnili sériu odborných stretnutí vo všetkých krajoch SR, na ktorých odborníci MF SR a ZMOS informovali predstaviteľov a odborných zamestnancov miest a obcí o napĺňaní podmienok konsolidácie v rozpočtoch miest a obcí na rok 2013. Na všetkých odborných stretnutiach sa konštatovalo, že obce už dlhodobo šetria a prijímajú konsolidačné opatrenia.

Z uvedených dôvodov, ako aj z objektívnych príčin budú mať niektoré mestá a obce problém so stopercentným naplnením požadovaných parametrov úspor nastavených v memorande o spolupráci. Sme presvedčení, že túto skutočnosť si po absolvovaných odborných stretnutiach uvedomujú aj na MFSR.

Aj preto Rada ZMOS zásadne odmietla medializované interpretácie aktuálnych výsledkov memoranda o spolupráci medzi vládou SR a ZMOS a vyjadrenia ministra financií na adresu miest a obcí. Na základe doterajšieho prístupu obcí k šetreniu a konsolidácii verejných financií ZMOS zásadne omieta vyjadrenia, že obce ohrozujú nastavené parametre rozpočtového hospodárenia verejnej správy a sú významným rizikom konsolidačného úsilia.

Niekoľko informácií o šetrení a zodpovednom prístupe miest a obcí v číslach. Porovnanie vývoja výdavkov štátneho rozpočtu a výdavkov rozpočtov miest a obcí.

Zatiaľ čo výdavky štátneho rozpočtu od vypuknutia krízy, t. j. od roku 2008 vzrástli o 41 %, výdavky obcí bez finančných operácií, teda porovnateľné ukazovatele, vzrástli len o 5,9 %.

Vzhľadom na to, že mestá a obce plne rešpektujú dlhodobo presadzovanú tézu všetkých vlád SR, že školstvo je prioritou slovenskej spoločnosti, musíme upozorniť, že výdavky obcí na školstvo zásadným spôsobom deformujú pohľad na plnenie rozpočtov obcí a na ich konsolidačné úsilie. Hlavným zdrojom financovania originálneho školstva je výnos dane z príjmov FO; Napriek dlhodobému prepadu tohto zdroja financovania sa podiel výdavkov obcí na školstvo v ich rozpočtovaných výdavkoch dlhodobo udržuje na úrovni asi 34 %.

Školstvo ide osobitným smerom od ostatných činností obce, namiesto úspor a konsolidácie sa aj zákonnými normami ukladá obciam zvyšovať výdavky v oblasti školstva, napr. prenesený výkon štátnej správy a rast plátov zamestnancov a s tým súvisiacich platových náležitostí pedagogických zamestnancov. V niektorých obciach sa v roku 2013 prejaví aj jednorázový dopad zmien vo financovaní originálnych pôsobností obcí v oblasti záujmových aktivít. ZMOS a samospráva miest a obcí očakávajú, že pri hodnotení parametrov konsolidácie budú zohľadnené dopady financovania školstva v mestách a obciach.

Ak očistíme výdavky obcí od výdavkov na vzdelávanie t.j. výdavky vo funkčnej triede 9, výdavky

obcí za obdobie rokov 2008 - 2013 majú vzrásť len o 0,6 %. Pri tomto vývoji výdavkov obcí ZMOS očakáva, že vláda SR naplní svoje záväzky na dofinancovania zvýšenia plátov v oblasti školstva v priebehu celého roka 2013 bez akýchkoľvek podmienok.

Šetrenie nespočíva len na samotnom šetrení výdavkov. Je to aj hľadanie neefektívneho a neúčelného vynakladania výdavkov a prípadného rozkrádania verejných financií obcí. Už od roku 2009 ZMOS upozorňuje ministrov školstva, vlády SR a poslancov NR SR, že v oblasti centier voľného času (CVČ), následne aj v školských družinách (ŠKD), dochádza k zneužívaniu až rozkrádaniu verejných financií ako dôsledku netransparentných, neobjektívnych a predovšetkým nekontrolovateľných kritérií prerozdelenia výnosu dane z príjmov FO na vykazované fiktívne deti, čo sa po Slovensku šírilo ako rakovina, ktorej metastázy mohli zlikvidovať celý systém financovania školstva v obciach. Pritom tieto výhody využívali len zriaďovatelia, ktorí poskytovali služby pre menej ako 1/3 detí vo veku 5-15 rokov. Ostatné deti a ich rodičia v SR boli diskriminovaní napriek tomu, že ich deti sa na záujmových aktivitách zúčastňovali prostredníctvom iných inštitúcií, ktoré na rozdiel od CVČ resp. ŠKD nemali žiadny nárok na finančné zabezpečenie zo strany obcí alebo štátu. Vývoj ukázal, že zrovnoprávenie financovania všetkých detí a mládeže v oblasti záujmových aktivít bolo nevyhnutné a správne. Nové podmienky okrem iného umožňujú nielen MŠVVŠ SR, mestám a obciam, ale predovšetkým všetkým občanom miest a obcí priamo kontrolovať použitie verejných zdrojov. Terajší systém umožňuje už v procese predkladania požiadaviek od centier voľného času a školských klubov detí odhaľovať čierne duše a zabezpečovať kontrolu. Ukazuje sa, že odstránenie dlhodobých dôsledkov netransparentného využívania verejných zdrojov a porušovania princípov fiškálnej decentralizácie nebude jednoduché. Svedčia o tom stále existujúce prípady biznisu s deťmi v centrách voľného času, na ktoré nás tento krát upozornilo samotné MŠVVŠ SR. Predtým sme takéto prípady zachytili po celom Slovensku cez vlastné regionálne združenia. Návrat k transparentnosti a kontrolovateľnosti využívania financií v oblasti školstva ZMOS považuje za jeho významný príspevok ku konsolidácii verejných financií.

#### Porovnanie vývoja bežných výdavkov

V rámci konsolidačného úsilia majú v roku 2013 bežné výdavky štátu vzrásť o 2,9 % a bežné výdavky obcí klesnúť o - 6,5%. Pritom od vypuknutia krízy výdavky štátu dosahujú nárast v roku 2013 o 34,5 % a bežné výdavky obcí len o 2,8 %. Trend vývoja bežných výdavkov štátneho rozpočtu a rozpočtov obcí je jednoznačne zrejmy aj z nasledovného grafu, kde sú uvedené bežné výdavky obidvoch subjektov verejnej správy v tis. eur.

V poslednom období sa znovu často hovorí o výdavkoch obcí na réžiu, to znamená na platy starostov, odmeny poslancov, správu obecných úradov a pod. Aký je vývoj výdavkov obcí a štátu v rámci funkčnej triedy rozpočtovej klasifikácie č.1. - Všeobecné verejné služby hovorí nasledovná tabuľka (trieda funkčnej klasifikácie - Všeobecné verejné služby, zahŕňa výdavky na činnosť úradov, poslancov, trvalých a účelových komisií, stálych alebo dočasných orgánov, technické zabezpečenie a pod.).

Skutočné výdavky v tejto triede v štátnom rozpočte vzrástli od roku 2008 do roku 2012 o 33,9 % , zatiaľ čo v obciach len o 3,8 %. Myslíme si, že tento údaj jasne dokumentuje kto a ako šetrí a konsoliduje a kde je potrebné zamerať prioritnú pozornosť na štrukturálne reformy.

#### Súvislosti rozsahu kompetencií, povinností a úloh s konsolidáciou

Od roku 2008 do roku 2013 vzrástol rozsah úloh obcí definovaných v zákonoch z 3665 na 4934. Ako rozhodujúci zdroj financovania nových kompetencií a úloh obcí je v doložke vplyvov väčšinou uvádzaný výnos dane z príjmov FO, ktorého výber zabezpečujú inštitúcie štátu.

#### Vývoj tohto zdroja príjmov obci bol nasledovný.

Zatiaľ, čo daňové príjmy verejnej správy v období rokov 2008 - 2013 majú klesnúť o - 0,1 %, daňové príjmy obcí majú klesnúť o - 3,7 %.

Na rozdiel od štátu obce dokážu aj v čase krízy zvládať manažovanie svojich daňových príjmov a zabezpečiť ich efektívny výber. A to aj napriek tomu, že legislatívne zmeny v prospech podnikateľských subjektov a poľnohospodárov obciam obmedzili podmienky správy miestnych daní.

Obce teda nečakajú na pomoc od štátu, ale pri svojich obmedzených možnostiach zabezpečujú vlastné daňové príjmy, ktorými sa snažia kompenzovať prepady daní vyberaných v správe štátu a financovať svoje nové úlohy, ktoré sú im neustále ukladané zákonmi a podzákonnými normami.

#### Podiel obcí na schodku verejnej správy

Za predpokladu, že podiel obcí na rozpočte verejnej správy je na úrovni asi 14,4 %, pomerný podiel obcí na rozpočtovanom schodku verejnej správy by mal byť na úrovni asi -314,8 mil. eur. Očakávaný výsledok ich hospodárenia je však v sume +137,8 mil. eur.

Úmernú úroveň schodku svojho hospodárenia na schodku verejnej správy nenaplnili obce v ani

jednom z hodnotených rokov, dokonca ani v roku 2010, v najhoršom roku krízy.

Zaujímavosťou je rok 2011, keď pri schvaľovaní záverečného účtu vykazovali mestá a obce prebytok +29,2 mil. eur, po korekciách bol tento údaj zmenený na deficit obcí v sume -69,1 mil. eur. V roku 2012 obce vykázali prebytok +82,2 mil. eur, čo oproti rozpočtu -25,5 mil. eur znamenalo zlepšenie pre celý okruh verejných financií o +107,7 mil. eur.

Podiel obcí na dlhu verejnej správy

Podiel dlhu miest a obcí na celkovom verejnom maastrichtskom dlhu predstavuje 3,32 % v roku 2012. Po zohľadnení dopadu preneseného výkonu štátnej správy v oblasti bytovej politiky na

hospodárenie obcí, klesol podiel obcí na celkovom verejnom dlhu v roku 2012 na úroveň 1,7 %.

Aj z hodnotenia vývoja dlhu verejnej správy je zrejmé, že obce sú stabilizujúcim subjektom v systéme verejnej správy.

ZMOS preto očakáva, že po konsolidácii v územnej samospráve sa pristúpi aj k intenzívnej konsolidácii v iných subjektoch verejnej správy. Navyše obciam sa navrhujú ďalšie reštrikčné opatrenia už len pri náznaku ich rizikového hospodárenia, musia šetriť, zastaviť vyplácanie pohyblivých zložiek nielen zodpovedným voleným predstaviteľom, ale aj zamestnancom, pritom takýto mechanizmus neplatí napr. v stratových štátnych obchodných spoločnostiach.

ZMOS prvý návrh rozpočtu verejnej správy na roky 2014 - 2016 nepovažuje za reálny

ZMOS avizuje, že nie je možné očakávať, aby obce dlhodobo našetrené financie nemohli využiť na svoj rozvoj v roku 2014. Očakáva preto premietnutie tejto skutočnosti do rozpočtu miest a obcí na rok 2014 tým, že sa v tomto roku zásadným spôsobom prehodnotí návrh na prebytkový výsledok hospodárenia miest a obcí.

ZMOS chce rokovať priamo s predsedom vlády SR o miere konsolidácie miest a obcí v roku 2013, vzhľadom na aktuálny vývoj ekonomických podmienok rozpočtového hospodárenia obcí (napr. nedostatky v refundácii výdavkov obcí za realizované projekty, zmena daňových prognóz, dodatočné zmeny vo výsledkoch hospodárenia obcí pred schválením záverečného účtu SR, problémy s naplnením konsolidácie pri uplatňovanom osobitnom režime financovania školstva zo strany štátu) v zmysle záverov Rady ZMOS.

V zmysle záverov 24. snemu ZMOS samosprávy zaviazali združenie požadoval vrátenie podielu miest a obcí na výnose dane z príjmov FO na pôvodnú úroveň 70,3 % dohodnutú pri fiškálnej decentralizácii vzhľadom na to, že samosprávy už nedokážu plniť svoje zákonné povinnosti a zabezpečovať obnovu ich majetku a nevyhnutný rozvoj miest a obcí. Podiel obcí bol znížený v roku 2010 na 65,4 % v rámci protikrízových opatrení.

Námety sekcie financovania a informatiky Rady ZMOS

- V rozpočtoch obcí uvádzať aj rozpočtovaný výsledok hospodárenia v metodike ESA 95.
- Umožniť obciam použitie ich rezervného fondu na splácanie úverov a súčasne v legislatíve upraviť, že pri ich predčasnom splatení nemôžu byť obce sankcionované.
- Na web stránke MF SR zverejniť nový rozpis prerozdelenia DPFO obciam na rok 2013.