

Stanovisko Rady pre rozpočet Trnavského samosprávneho kraja k Návrhu rozpočtu Trnavského samosprávneho kraja na roky 2020 – 2022

január 2020

Úvodná informácia

Nižšie uvedené stanovisko vypracovala Rada pre rozpočet (ďalej „Rada“) k Návrhu rozpočtu Trnavského samosprávneho kraja (TTSK) na roky 2020 až 2022, ktorý bol zaslaný členom Rady dňa 26. novembra 2019 a v aktualizovanom znení dňa 10. decembra 2019. Na prípadné zmeny v Návrhu rozpočtu po vypracovaní tohto stanoviska je preto potrebné zo strany úradu TTSK čitateľov upozorniť.

Vo väzbe na stanovisko Rady doručené TTSK dňa 10. decembra 2019 sa dňa 20. decembra 2019 uskutočnilo pracovné stretnutie členov Rady so zástupcami TTSK, na ktorom boli diskutované zistenia a odporúčania Rady. V nadväznosti na bližšie vysvetlenia zo strany TTSK, bolo finálne stanovisko Rady mierne upravené.

Vyhodnotenie zapracovania pripomienok a odporúčaní z predošlého roka (k Návrhu rozpočtu TTSK na roky 2019 až 2021)

Rada pozitívne hodnotí zapracovanie neformálnych pripomienok, ktoré súčasní členovia Rady pre rozpočet zaslali v predošlom roku k Návrhu rozpočtu TTSK na roky 2019 až 2021 a z objektívnych dôvodov ich už nebolo možné zapracovať do vtedajšieho návrhu rozpočtu. K zvýšeniu informačnej hodnoty aj prehľadnosti dokumentu prispelo zapracovanie predovšetkým:

- Vecný popis legislatívnych a makroekonomických predpokladov rozpočtu
- Doplnenie priorít a zhrnutia
- Doplnenie údajov týkajúcich sa zadlženosti a výšky peňažných fondov
- Doplnenie zoznamu skratiek v závere dokumentu
- Číslovanie grafov a tabuliek
- Doplnenie časových radov aj do textovej časti
- Vysvetlenie tvorby rezerv (podielové dane, korekcia na projekt OPIS)
- Vysvetlenie významných medziročných zmien vo väčšine prípadov
- V tabuľkovej časti rozpočtu doplnenie stĺpca s medziročnou percentuálnou zmenou ako aj riadkov s celkovou bilanciou

Zistené nedostatky a odporúčania

Členovia Rady dostali prvé informácie o návrhu rozpočtu pomerne neskoro, čím sa nevytvoril dostatočný časový priestor na vyčerpávajúce zodpovedanie otázok Rady zo strany TTSK, spracovanie stanoviska Rady k návrhu rozpočtu a prípadné zapracovanie väčšieho rozsahu odporúčaní Rady ešte pred tým, ako bol návrh rozpočtu zverejnený pre zasadnutím zastupiteľstva. Z uvedeného dôvodu Rada do budúcnosti odporúča, aby bola Rade zaslaná prvá verzia rozpočtu podstatne skôr a súčasne by bolo vhodné priebežne počas roka komunikovať s Radou významné zámery, ktoré ovplyvňujú tvorbu rozpočtu pre budúci rok.

Rada odporúča zvážiť doplnenie príhovoru župana na úvod dokumentu, v ktorom by pomenoval hlavné politické priority rozpočtu, komentoval vplyv legislatívnych opatrení na samosprávu či hlavné oblasti výdavkov.

Rozpočet by mal optimálne dávať informáciu aj o tom, akú hodnotu prináša pre občanov za vynaložené peniaze. Mal by venovať viac pozornosti popisu problémov a riešení, ktoré sa majú v danom roku realizovať s vyčíslením výdavkov na konkrétne riešenia. Do veľkej miery by mal túto požiadavku naplňovať programový rozpočet, keď raz bude mať naozajstné ciele a merateľné ukazovatele zamerané na výsledky, nie procesy. Hlavné priority by mali byť v tomto zmysle popísané aj v texte štandardného rozpočtu.

Rada považuje nákup techniky na správu a údržbu ciest za predpokladanú hodnotu zákazky 15 miliónov eur (vrátane DPH) v roku 2020 prostredníctvom novovytvorenej Trnavskej cestnej spoločnosti, s.r.o. (TCS) za jedno z najvýznamnejších opatrení predloženého rozpočtu. Samotný návrh rozpočtu podľa názoru Rady nedostatočne informuje o tomto zámere. Rada preto považuje za potrebné (napr. na strane 26), aby bol tento zámer detailnejšie vysvetlený, vrátane schémy a zdrojov financovania. Nakoľko k uvedenej transakcii existujú aj samostatné dokumenty diskutované na zastupiteľstve, bolo by vhodné na ne v texte poukázať. Uvedenou transakciou by došlo k vyčleneniu významnej časti aktivít mimo rozpočet kraja (prechod z rozp. org. do novovytvorenej TCS). Rada je presvedčená, že navrhovaný spôsob obstarania techniky bez pravidelného poskytovania úplných informácií o hospodárení TCS, s.r.o. v rámci rozpočtu a záverečného účtu TTSK by výrazne znížilo transparentnosť hospodárenia TTSK. Navrhovaný postup nákupu techniky totiž nepriamo (cez zadĺženie TCS, s.r.o.) navyšuje dlh TTSK. V prípade realizácie obstarávania uvedenou formou Rada odporúča:

- zahrnúť do informácií o zadĺžení TTSK aj výpočet miery zadĺženia tzv. konsolidovaného celku TTSK, t.j. vrátane dlhov dcérskych spoločností,
- iniciovať diskusiu o zmene legislatívy, podľa ktorej by mali samosprávy povinne vykazovať a zverejňovať mieru zadĺženia tzv. konsolidovaného celku, t.j. vrátane dlhov dcérskych spoločností.
- venovať hospodáreniu TCS zvýšenú pozornosť a pravidelným monitoringom včas identifikovať/eliminovať prípadné odchýlky od podnikateľského plánu, ktoré by mohli znamenať, že zvolený model financovania nákupu techniky by sa stal pre TTSK nevýhodným,

Rada nespochybňuje potrebu zabezpečiť techniku na správu a údržbu ciest tak, aby mohli byť tieto činnosti zabezpečené v primeranej kvalite. Pri súčasnom poznaní dostupných informácií má však Rada pochybnosti, či navrhovaný spôsob obstarania techniky cez TCS, s.r.o. prináša v porovnaní s inými spôsobmi, napr. cez transformovanú rozp. org. Správa a údržba ciest (SÚC) na príspevkovú organizáciu, jednoznačné finančné výhody, ktoré by výrazne prevýšili riziká spojené s činnosťou samostatnej obchodnej spoločnosti, vrátane opticky vykazovaného nižšieho dlhu TTSK. Detailnejšie stanovisko Rady k uvedenej transakcii je uvedené v prílohe č. 1.

Rada ďalej odporúča:

- Strana 4-6: V prioritách popísať problém a následne riešenia, ktoré presadzuje TTSK aj s alokovanými financiami aspoň v hlavných položkách. Doplniť informácie o kľúčových projektoch a súvisiacich výdavkoch. Nestačí povedať, že prioritou je školstvo či cestovný ruch, treba pomenovať konkrétny problém a ukázať riešenie.
- Pri kapitálových výdavkoch doplniť vysvetlenie, prečo sa realizujú práve uvedené projekty, aký je proces výberu priorit.
- Strana 41: Pri viacročných projektoch v rámci kapitálových výdavkov uvádzať popri výdavkoch aj informáciu o termíne odovzdania, resp. časový plán, v ktorých rokoch sa projekt realizuje (napr. Graf 11).
- Strana 44-45: K informácii o dlhu uviesť aj položky, ktoré sú hoci aj nepriamym záväzkom TTSK (napríklad dlhy dcérskych spoločností), ale z rôznych dôvodov sa nepočítajú do oficiálneho dlhu.

Rovnako by bolo potrebné, aby TTSK monitoroval a v návrhu rozpočtu uvádzal aj prehľad o investičnom dlhu, napríklad v podobe zlej kvality ciest, techniky, a pod.

- Zverejniť aj výšku výdavkov na odmeňovanie predsedu samosprávneho kraja, podpredsedov samosprávneho kraja, poslancov a hlavného kontrolóra
- V nadväznosti na predchádzajúci bod by bolo vhodné doplniť informácie o vývoji mzdových nákladov (či už pri prenesených kompetenciách ako aj pri originálnych), prehľad počtu zamestnancov (v prepočte na plný úväzok – FTE/Full Time Equivalent) - primárne z dôvodu sledovania či rast mzdových nákladov je len z dôvodu rastu miezd alebo súvisí s rastom FTE, prípadne je vplyvu rastu miezd kompenzovaný aj poklesom FTE.
- Okrem výdavkov v programovej štruktúre by bolo vhodné zostaviť konsolidovanú bilanciu príjmov a výdavkov TTSK v ekonomickej klasifikácii rozpočtovej klasifikácie tak, aby bolo možné posúdiť vývoj bežných a kapitálových programov bez ohľadu na jednotlivé programy. Ide o odlišný pohľad, ktorý umožňuje identifikovať zmeny v štruktúre výdavkov, napr. aj pohľad cez mandatórne a fakultatívne výdavky.

Ďalšie konkrétne odporúčania:

- Strana 3-4: Doplniť tabuľku s prehľadom vplyvu legislatívnych zmien na rozpočet 2020 osobitne na príjmovej a výdavkovej strane
- Strana 3: Vysvetliť, čo sa myslí zvyšovaním odpočítateľnej položky
- Strana 4: Doplniť tabuľku s prehľadom hlavných makroekonomických predpokladov v horizonte 2019-22.
- Strana 11: K časti 1.2.3. doplniť stručné vysvetlenie zmeny 2019 OS verzus 2020.
- Strana 16: Upraviť popis výdavkov tak (napr. na tretej úrovni EKRK), aby boli zrejmé výdavky na jednotlivé položky, resp. aj podiely týchto výdavkov.
- Strana 16, 24-26 a 30-31: Skrátiť popisný text a doplniť informácie o medziročnom porovnaní, vysvetlenie zmien, prípadne o množstve vykonanej práce, resp. nakúpených tovarov a služieb; na strane 24-26 doplniť výdavky k jednotlivým položkám.
- Strana 34-35: Doplniť sumy do Grafu 8 a 9
- Strana 37-38: Doplniť sumy do Tabuľky 9
- Strana 41-42: Doplniť sumy do Grafu 11, 12, 13
- Doplniť odkazy na podrobnejšie informácie, pokiaľ sú niekde spísané – napr. pri informácii o tvorbe rezervy na korekcie v projekte Elektronizácia verejnej správy, alebo pri informácii o dotácii pre Letisko Piešťany, atď., resp. tieto položky lepšie vysvetliť
- Informácie o prioritných projektoch zaradiť na začiatok popisu danej rozpočtovej položky s uvedením súm, aby bolo jasné, aký podiel výdavkov z danej rozpočtovej položky pripadá na vybrané priority.

Rada oceňuje, že sa v Programovom rozpočte hodnotiace kritériá posunuli smerom k merateľným cieľom, súčasne však konštatuje:

- Programový rozpočet stále obsahuje veľa formálnych kritérií, ktorých podstatou je vykazovanie činnosti a nie riešenie problému. Príkladom je ukazovateľ o počte kontrol hlavného kontrolóra, ktorý nevypovedá o kvalite kontrolnej činnosti. Vhodnejšie by bolo sledovať počet nálezov, napríklad závažných porušení rozpočtovej disciplíny alebo všeobecne záväzných noriem. Cieľom kontrol by malo byť takéto javy eliminovať. Podobne formálne vnímame ukazovatele napr. pri služobných vozidlách (prečo tam nie je napr. počet os./km na 1 auto?), BOZP (vhodným kritériom

je sledovanie pracovných úrazov, ktorým má BOZP zabrániť), cestách (vhodným kritériom je počet dopravných nehôd, ktorých obmedzenie je aj cieľom programu) a v cestovnom ruchu (vhodným kritériom je počet prenocovaní resp. turistov). Vo viacerých programoch (napr. letisko, knižnice, múzeá či galérie) sú ciele stanovené racionálne.

- Väčšina programov počíta iba s udržiavaním status-quo (rovnaké hodnoty ukazovateľov N, N+1, N+2), čo svedčí o suboptimálnom nastavení hodnotiacich kritérií, ktoré zodpovedných úradníkov nemotivujú k merateľnému zlepšeniu.

Nad rámec pripomienok k rozpočtu Rada odporúča:

- V súvislosti s neistotou na strane daňových príjmov dávame na zváženie, aby si župa urobila prehľad, koľko bežných rozpočtových výdavkov je mandatórných (ich výšku nemôže ovplyvniť - typickým príkladom sú napr. tarifné platy) a teda vedela, akú veľkú flexibilitu má na strane výdavkov v prípade citelného výpadku príjmov. Skúsenosť z roku 2008 nás naučila, že ekonomika/DPFO má istú zotrvačnosť a teda aj keby prišla v nasledujúcich kvartáloch recesia, v podielovej dani by to župa pocítila hlavne v roku 2021.
- Vzhľadom na značný tlak na výdavky odporúčame preveriť, aké možnosti má TTSK na zvýšenie príjmov – možno sa inšpirovať široko medializovanou mobilizáciou príjmov miestnej samosprávy (ohlásený rast daní a poplatkov).
- V súvislosti s definovaním a sledovaním merateľných cieľov zameraných na výsledky odporúčame vytvoriť databázu kľúčových údajov, napr. o kvalite ciest a mostov, návštevnosti kultúrnych zariadení, počte žiakov a učiteľov na školách, výsledkoch škôl, atď.

Členmi Rady pre rozpočet TTSK sú Viktor Novysedlák z Kancelárie Rady pre rozpočtovú zodpovednosť, Peter Goliaš z inštitútu INEKO, Tomáš Meravý z MESA 10, ekonóm Miroslav Kňazko a expert Tomáš Majthényi.

Stanovisko bolo k 7.1.2020 schválené všetkými piatimi členmi rady: Viktor Novysedlák, Peter Goliaš, Miroslav Kňazko, Tomáš Majthényi, Tomáš Meravý.

Príloha: Nákup techniky na správu a údržbu ciest v roku 2020 prostredníctvom novovytvorenej Trnavskej cestnej spoločnosti, s.r.o.

Uvedené stanovisko sa opiera o nasledujúce informácie:

- Technika na správu a údržbu ciest za predpokladanú cenu 15 miliónov eur v roku 2020 sa má obstaráť cez 100 % dcérsku spoločnosť TTSK TCS a následne si ju má TTSK prenajímať.
- Na základe vysvetlenia, ktoré nám bolo poskytnuté pri príprave tohto stanoviska, berieme na vedomie, že TCS si ako obchodná spoločnosť bude môcť uplatniť odpočet na DPH v odhadovanej výške 2,5 milióna eur, zatiaľ čo rozpočtová organizácia Správa a údržba ciest TTSK by si odpočet nemohla uplatniť. TTSK to vníma ako hlavnú výhodu navrhnutej schémy financovania. Okrem toho predpokladá poskytovanie služieb TCS na komerčnej báze.
- Súčasne nákup techniky bude financovaný prostredníctvom bankového úveru (12,5 mil. eur investičný úver, 2,5 mil. eur preklenovací úver na DPH), ktorý nebude započítaný do oficiálneho dlhu TTSK, nakoľko tento nezahŕňa dlhy dcérskych spoločností. Mimo oficiálneho dlhu by bol nákup techniky aj v prípade skôr zvažovaného alternatívneho obstarania formou lízingu.
- Podľa vyjadrenia TTSK pre Radu, za úver bude ručiť obchodná spoločnosť nadobudnutou technikou. Podmienkou financujúcej banky bolo tiež uzavretie dlhodobej zmluvy medzi TTSK a TCS, ktorá garantuje budúce cash-flow TCS.
- TTSK bude konečným odberateľom služieb TCS, pričom z nákupov (fakturované služby TCS voči TTSK s DPH) si ako neplatca DPH nemôže odpočítať DPH, čiže v konečnom dôsledku TTSK zaplatí DPH zo všetkých nákupov TCS. Rozdiel spočíva v časovom rozložení nákladov (okamžitý verus postupný náklad vyplývajúci z DPH). Rovnako náklady vyplývajúce z bankového úveru bude TTSK znášať v cene za služby platené TCS. Celá transakcia tak má povahu prenosu dlhu mimo TTSK, pričom v nákladoch TTSK bude postupné splácanie úverov TCS a aj pridanej hodnoty vytvorenej TCS. Podľa predbežného prepočtu Rady môže byť model obchodnej spoločnosti menej výhodný z pohľadu vplyvu peňažných tokov DPH v porovnaní s modelom príspevkovej spoločnosti, v ktorom uvažujeme s refinancovaním sumy zodpovedajúcej odpočtu na DPH cez dlh (2,5 mil. eur). Uvedené predbežné zistenia budú ešte predmetom diskusie s predstaviteľmi TTSK.
- Vzhľadom na charakter a povahu TCS Rada nepredpokladá významné poskytovanie služieb na komerčnej báze, pričom samotná cenotvorba (voči TTSK aj prípadným iným odberateľom) môže podliehať riziku nesprávneho nastavenia. Prípadné nedostatky a problémy v hospodárení TCS bude musieť znášať vlastník, teda TTSK (napr. cez vyššie ceny nakupovaných služieb alebo navýšením základného imania) s priamym vplyvom na saldo rozpočtu a dlh.
- Riziká spojené s fungovaním samostatnej obchodnej spoločnosti môžu byť značné. Požiadavka nezávislosti a lepšieho plánovania môže pri nedostatočnej kontrole zo strany TTSK viesť k podceneniu trhových rizík, k zvýšeniu prevádzkových nákladov alebo krížovým dotáciami stratových činností. Zo samotnej transakcie nákup techniky na správu a údržbu ciest sa môže v obchodnej spoločnosti kumulovať nevyužitá hotovosť, čo je dôsledkom presunu hotovosti z TTSK do obchodnej spoločnosti a ktorej využitie nebolo doposiaľ špecifikované. Riziká môžu rásť v čase. Aj keď v súčasnosti sa predpokladá takmer plná kontrola TTSK nad rozhodnutiami TCS, s.r.o., v ďalších rokoch sa po prípadnom rozšírení činností TCS, s.r.o. bude musieť pravdepodobne

delegovať aj zodpovednosť za jej vedenie. Výsledný vplyv na finančné zdravie bude preto vo veľkej miere závisieť od nastavenia vzťahov s TTSK. **Aj vzhľadom na tieto riziká a aktuálnu neistotu ohľadne finančných výhod spojených s uplatňovaním DPH na vstupe Rada považuje za relevantnú alternatívu financovanie nákupu cez príspevkovú organizáciu (napr. transformáciou SÚC), ktorá by vo väčšej miere zabezpečila požadovanú primeranú nezávislosť pri plánovaní a zároveň by sa uvedená transakcia zohľadňovala aj v úrovni celkového dlhu TTSK.**

- Je vysoká pravdepodobnosť, že novovytvorená spoločnosť bude zaradená medzi subjekty verejnej správy v zmysle metodiky ESA2010, nakoľko nevykazuje vlastnosti subjektu, ktorý by dokázal fungovať na trhovom princípe – prevažná väčšina výnosov bude plynúť zo zmluvy s TTSK, ktorá má povinnosť starať sa o svoju cestnú infraštruktúru. To, že z pohľadu ESA2010 pôjde v prípade TCS o dlh verejnej správy poukazuje na zlú legislatívnu úpravu definície dlhu samosprávy v SR umožňujúcu aby dlh TCS nebol súčasťou oficiálne vykazovaného dlhu TTSK.
- V prípade obstarania celého predmetu štandardným spôsobom priamo cez TTSK, by sa na základe údajov uvedených v návrhu rozpočtu dlh TTSK pri v súčasnosti uvažovanej predpokladanej hodnote zákazky (PHZ) priblížil k hranici 50 % bežných príjmov predchádzajúceho roka (v súčasnosti je rezerva do 50 % v sume 15,2 mil. eur – strana 44 návrhu rozpočtu). Po dosiahnutí tejto hranice by bol TTSK povinný prijať opatrenia na zníženie celkovej sumy dlhu vyššieho územného celku v súlade s § 17 ods. 9 zákona č. 583/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy. V internej komunikácii TTSK Radu informoval, že po započítaní očakávaných skutočných bežných príjmov za rok 2019 by zadlženosť aj v prípade obstarania techniky priamo cez TTSK dosiahla 43,9 %.