

## **Stanovisko Rady pre rozpočet Trnavského samosprávneho kraja k Návrhu rozpočtu Trnavského samosprávneho kraja na roky 2021 – 2023**

december 2020

### **Úvodná informácia**

Nižšie uvedené stanovisko vypracovala Rada pre rozpočet (ďalej „Rada“) k Návrhu rozpočtu Trnavského samosprávneho kraja (TTSK) na roky 2021 až 2023, ktorý bol zaslaný členom Rady dňa 25. novembra 2020. Na prípadné zmeny v Návrhu rozpočtu po vypracovaní tohto stanoviska je preto potrebné zo strany úradu TTSK čitateľov upozorniť.

### **Vyhodnotenie zapracovania pripomienok a odporúčaní z predošlého roka (k Návrhu rozpočtu TTSK na roky 2020 až 2022)**

Rada oceňuje zapracovanie podstatnej časti odporúčaní z predošlého roka, čoho dôsledkom je výrazný posun v celkovom vzhľade, štruktúre aj prehľadnosti návrhu rozpočtu. Okrem iného eviduje zapracovanie nasledovných zmien:

- doplnenie príhovoru župana na úvod dokumentu, v ktorom hodnotí aktuálnu ekonomickú situáciu a jej vplyv na činnosti TTSK, uvádza hlavné politické priority rozpočtu, komentuje vplyv legislatívnych opatrení na samosprávu či hlavné oblasti výdavkov,
- vylepšenie tabuliek doplnením údajov za viaceré roky, obohatenie dokumentu o grafy, doplnenie sumarizačných tabuliek na konci materiálu, prehľadný investičný plán,
- zdôvodňovanie a vysvetľovanie položiek namiesto suchého opisu vynaložených súm, skrátenie opisných/opakujúcich sa častí

### **Hlavné odporúčania**

**Rada pozitívne vníma pokrok, ktorý sa za ostatné roky urobil pri spracovaní návrhu rozpočtu. Zapracovanie nižšie uvádzaných odporúčaní a pripomienok by ho mali ďalej zlepšovať. Za najdôležitejšie odporúčanie však Rada považuje potrebu výrazne zlepšiť programové rozpočtovanie, najmä v oblasti stanovovania merateľných ukazovateľov. Išlo by o zásadný posun v kvalite rozpočtovania či vyhodnocovania rozpočtu, nakoľko diskusia o rozpočte by v oveľa väčšej miere zohľadňovala objektívne kritériá a dosahované výsledky.**

- Východiskom zostavenia rozpočtu je vývoj v roku 2020. Rada odporúča, aby očakávaný výsledok za rok 2020 bol popísaný v samostatnej (nie dlhej) kapitole, kde by boli vysvetlené tie najväčšie zmeny oproti schválenému rozpočtu. Vecne by mal pokryť hlavne transakcie, ktoré majú vplyv na rozpočet 2021, napr. vývoj daní, nedaňových príjmov, hlavné vplyvy na bežné výdavky, realizácia investičných projektov a ich prípadný presun do ďalších rokov. Osobitne uviesť celkové zhodnotenie, či sa bilancia očakáva lepšia alebo horšia oproti rozpočtu.
- Rada oceňuje pravidlo vytvárania 5% rezervy na strane daňových príjmov. Riziká rozpočtu popísané na strane 10 však Rada považuje za príliš vysoké vzhľadom na vytvorenú rezervu. Odporúčame preto pripraviť sa aj na horší scenár a zaujať k tomu postoj už aj v návrhu rozpočtu. Rozpočet počíta s rezervou vo výške 5 % daňových príjmov (4,9 milióna eur). Vzhľadom na existujúce riziká, z ktorých sa napríklad zvýšenie daňového bonusu už čiastočne potvrdilo (NR SR schválila zvýšenie daňového bonusu pre deti od 6 do 15 rokov od 1.7.2021 na

1,7-násobok, pôvodný návrh bol 2-násobok), by bolo vhodné vytvoriť vyššiu rezervu v rozpočte, resp. uviesť, akým spôsobom bude TTSK reagovať v prípade realizácie rizík. Pokiaľ existujú „pozitívne riziká“, odporúčame uviesť aj tie.

- Do osobitnej prílohy odporúčame doplniť informácie o implicitných záväzkoch vrátane dlhov dcérskych spoločností, odhade investičného dlhu (cesty, budovy, mosty, technika v zlom stave, atď.), potenciálnych záväzkov zo súdnych sporov, rizikových pohľadávkach, atď. Tiež odporúčame vyčíslieť podiel konsolidovaného dlhu TTSK a dcérskych spoločností (prípadne aj iných implicitných záväzkov) na bežných príjmoch TTSK vrátane príjmov dcérskych spoločností z iných zdrojov. Po založení Trnavskej cestnej spoločnosti, s.r.o., (TCS) ktorá v rokoch 2020-21 financuje nákup cestnej techniky za približne 11 miliónov eur bez DPH (teda zhruba 7 % bežných príjmov z roku 2020) prostredníctvom úveru, považujeme toto odporúčanie za osobitne relevantné.
- V osobitnej prílohe odporúčame uviesť aj rozpočty/finančné plány dcérskych spoločností TTSK, optimálne aj konsolidovaný rozpočet TTSK s dcérskymi spoločnosťami.
- Odporúčame aby sa pri novo kreovaných spoločnostiach (napr. TCS), organizáciách alebo útvaroch (napr. Centrum podporných služieb) v rámci záverečného účtu vyhodnocovalo ako nový subjekt napĺňa hlavné ciele (napr. úspory, kvalita služieb atď.), pre ktoré vznikol a to minimálne po dobu 5 rokov od začiatku jeho fungovania.
- Navrhujeme vytvoriť zásobník investičných projektov TTSK (zverejniť ho a pravidelne aktualizovať), pričom projekty v ňom by boli zoradené na základe vopred definovaných/merateľných kritérií („hodnota za peniaze“). V prípade výberu/realizácie projektov s nižším skóre by bolo v rozpočte povinné podrobnejšie zdôvodnenie.
- Pri popise výdavkov odporúčame ešte viac sa sústrediť na vysvetlenie hodnoty, ktorú za vynaložené peniaze dostanú občania. Predpokladom je, že TTSK dokáže hodnotu merať, čo si vyžaduje kvalitné dáta o poskytovanej hodnote (kvalita ciest, mostov, budov, techniky, služieb, atď.). Kvalitné dáta a analýzy umožnia tiež lepšiu prioritizáciu výdavkov podľa princípu „hodnota za peniaze“.
- Odporúčame pokračovať vo vylepšovaní programového rozpočtu tak, aby lepšie zodpovedal požiadavkám na merateľné ukazovatele vypovedajúce o výsledkoch, t.j. reálnom vplyve na kvalitu poskytovaných služieb či infraštruktúry, resp. o reálnom úžitku pre obyvateľov kraja a aby menej využíval merateľné ukazovatele zamerané na procesy, ktoré o kvalite, resp. úžitku pre obyvateľov nevypovedajú. Počet programov a sledovaných ukazovateľov je až zbytočne veľký, pri bližšom pohľade je však zrejmá v priemere nie najvyššia kvalita sledovaných ukazovateľov. V mnohých prípadoch nejde o sledovanie kvalitatívnych výsledkových ukazovateľov, ale prevažne kvantitatívnych inputových ukazovateľov. Nastavenie relevantných kvalitatívnych ukazovateľov nebýva vždy jednoduché, sú však oblasti, kde sa to dá urobiť relatívne jednoducho. Typickým príkladom takéhoto programu je doprava. Pri celi zabezpečiť kvalitnú a bezpečnú dopravu by sa mohli sledovať kvalitatívne ukazovatele ako napr. nehodovosť, percento ciest v havarijnom stave a podobne. V programovom rozpočte sa nájdu aj príklady programov, kde definovaný cieľ a sledovaný ukazovateľ sú v súlade (napr. prvok 1.2.2), celkovo však programový rozpočet pôsobí trochu formálne, roztrieštene a nekonzistentne. Odporúčame preto budúce snahy o zlepšovanie kvality rozpočtu TTSK nacieliť práve na programový rozpočet.
- Aj keď nedaňové príjmy tvoria len 6,5 % príjmov TTSK, od roku 2018 vykazujú skôr klesajúci trend. Dôvodom je stanovovanie poplatkov, ktorých výška nie je priamo naviazaná na ekonomický vývoj. Odporúčame v rámci textu uvádzať poplatkovú politiku (dôvody zvyšovania/nezvyšovania), prípadne to riešiť samostatným materiálom (napr. v oblasti

vzdelávania a sociálnej pomoci), kde by boli nastavené určité pravidlá, kedy by sa s ich zvyšovaním už malo uvažovať (napr. naviazať na infláciu, veľkosti dotácie a pod.)

### Formálne odporúčania

- Skontrolovať pravopis (aspoň cez spellcheck), dokument obsahuje viaceré chyby a preklepy
- Vysvetlenie použitých skratiek presunúť na začiatok dokumentu (teraz je na strane 72) a rozšíriť, keďže neobsahuje všetky skratky. Pomôže to najmä laickej verejnosti pri čítaní dokumentu.
- Strana 6: Graf 1 Zloženie výdavkov – vysvetliť, že veľkosť buniek zodpovedá veľkosti výdavkov, prípadne doplniť hodnoty, či už v mil. eur alebo v %
- Strana 7: Doplniť zdroj predpokladov vývoja pre roky 2021-23 (aj s dátumom zostavenia prognózy)
- Str. 8: Bilancia rozpočtu – v texte „...čím sa zároveň využijú prostriedky naakumulované vo fonde pre účely nepriaznivej finančnej situácie spôsobenej finančnou krízou“ treba zameniť spojenie „finančnou krízou“ napríklad za „krízou spôsobenou pandemiou COVID-19“, keďže nejde o finančnú krízu.
- Str. 8: Bilancia rozpočtu – v texte „Schodok kapitálového rozpočtu je financovaný sčasti bežnými príjmami...“ odporúčame nahradiť slovné spojenie „bežnými príjmami“ spojením „prebytkom bežného rozpočtu“
- Str. 8: Bilancia rozpočtu – veta „Dofinancovanie investícií v roku 2021 v objeme 10,8 mil. € bude zodpovedať 39,3 % podielu celkovej sumy dlhu na očakávaných bežných príjmoch roku 2020.“ je nezrozumiteľná. Odporúčame použiť formuláciu zo strany 69: „Zároveň sa v tomto roku plánuje prijatie nového úveru určeného na rozvojové projekty TTSK v sume 10,8 mil. € a celková suma dlhu dosiahne 39,2% z predpokladaných bežných príjmov roka 2020.“
- Strana 9: Graf 1 – potrebné uviesť jednotky a opraviť číslovanie; celkovo odporúčame skontrolovať číslovania grafov a uvádzanie mernej jednotky (aj napr. Tab 6).
- Strana 10 – odporúčame aj tu uviesť sumu rezervy (4,9 mil. eur) tak, aby bolo možné priamo porovnať s vyčíslenými rizikami. V prípade doplnenia ďalších položiek v zmysle odporúčania rady je potrebné zvážiť tabuľku so stranou pozitív a stranou rizík.
- Strana 11: Bežné príjmy – Graf 2 – Skladba bežných príjmov – doplniť údaje pre 2020 R, keďže v iných grafoch/tabuľkách tento časový údaj je. Celkovo odporúčame zjednotiť používanie rokov v grafoch tak, aby prípadne vypustenie nejakého roka, napr. roku 2020R, nevyvolávalo otázky o dôvode ich vypustenia.
- Strana 12: Daňové príjmy/Graf 3 – skratku NČZD je potrebné vysvetliť (v texte alebo pod grafom)
- Strana 12: Doplniť informáciu, prečo v roku 2020 výrazne stúpili príjmy z prenájmu majetku (očakávaná skutočnosť oproti rozpočtu vyššia takmer o 1 mil. eur).
- Str. 16: 1.3.2.Bežné granty a transfery – originálne kompetencie. Napriek historickým objemom pod 1 mil. eur, pre rok 2020 bolo rozpočtovaných 3,3 mil. eur, z čoho podľa odhadu budú príjmy na konci roka 2020 na úrovni roku 2018. Pre roky 2021 a 2022 sú v pláne tiež výrazne vyššie príjmy, v 2023 sa ale počíta s opätovným prepadom. Bolo by vhodné zdôvodniť.
- Strana 25: Do tabuľky č. 9 doplniť aj priemery hrubej mzdy na zamestnanca v prepočte na plný úväzok (full time equivalent). Údaje o počte zamestnancov tiež uvádzať v prepočte na plný úväzok (teraz nie je zrejmé či ide o jednoduchý alebo prepočítaný počet). Výpočet medziročného nárastu počtu zamestnancov je potrebné overiť. Napr.  $4\,301 / 4\,409$  mínus  $4\,409 =$  mínus 2,25% a nie deklarovaných 1,73%. Odporúčame tiež doplniť vysvetlenie, prečo

v 2020 nedošlo k naplneniu plánovaného počtu ( 4 409), resp. čo vedie k tomu, že pre rok 2021 je plán o 108 zamestnancov menej.

- Strana 28: 2. Kapitálové výdavky – Graf 9 – v grafe chýba 2020R napriek tomu, že toto číslo je uvedené v tabuľke nad grafom.
- Strana 29: 001. Plánovanie, manažment, rozvojové projekty a EŠIF (týka sa všetkých nasledujúcich kapitol programov) - označenie podprogramov v tabuľke iba číselným kódom navrhujeme nahradiť textom aj za cenu použitia menšieho fonu.
- Strana 45-46: Názov tabuľky je „Tab 14. Kapitálové výdavky programu 006 v roku 2021“, v tabuľke sa však neuvádzajú sumy. Treba buď premenovať názov tabuľky, alebo do nej doplniť sumy.
- Strana 69: Do textu doplniť informáciu o plánovanom čerpaní cudzích zdrojov v roku 2022-23 (je tam len informácia o plánovanom čerpaní úveru za 10,8 mil. eur v roku 2021).
- Tabuľková časť - sumarizácia rozpočtu/stĺpec Rozdiel 2021-2020: Navrhujeme bližšie špecifikovať o rozdiel ktorých stĺpcov sa jedná (rozpočet 2020 vs. Návrh rozpočtu 2021)
- 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 výdavkov bez ohľadu na jednotlivé programy. Ide o odlišný pohľad, ktorý umožňuje identifikovať zmeny v štruktúre výdavkov, napr. aj pohľad cez mandatórne a fakultatívne výdavky.

Členmi Rady pre rozpočet TTSK sú Viktor Novyzedlák 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 schválené 7.12.2020** všetkými piatimi členmi rady: Viktor Novyzedlák, Peter Goliaš, Miroslav Kňazko, Tomáš Majthényi, Tomáš Meravý