

Ako strážiť dlhy obcí a VÚC?

Dôležité je pravidelne zverejňovať databázu s informáciami o ich finančnom zdraví

K panike na finančných trhoch, ktoré strácajú dôveru v schopnosť Talianska aj Španielska splácať svoje dlhy, nedávno významne prispeli informácie o bankrotujúcich mestách a regiónoch v oboch štátoch. V Taliansku rezonujú najmä problémy, ktoré má [po uši zadlžená Parma](#), Palermo, Turín, Neapol či Sicília, v Španielsku [sa v dlhoch topí Valencia](#), Murcia či Katalánsko.

Stráženie dlhov obcí a regiónov je nepochybne dôležitou súčasťou udržiavania finančného zdravia celých verejných financií krajiny. Na Slovensku napríklad obce aj vyššie územné celky (VÚC) prispeli podľa [Rozpočtu verejnej správy na roky 2012 až 2014](#) (príloha č. 1, metodika ESA 95) k deficitu verejných financií v roku 2009 sumou 408 miliónov eur a v roku 2010 sumou 566 miliónov eur. Verejne známe sú tiež problémy s dlhmi vo viacerých veľkých mestách, ako napríklad Trenčín, Žilina, Bratislava či Liptovský Mikuláš, dlhodobo paralyzovaný je kvôli dlhom napríklad aj Devín.

Namieste je teda otázka, ako strážiť dlhy obcí a VÚC tak, aby sme sa niekedy v budúcnosti nedostali do podobnej situácie ako Taliansko či Španielsko.

Za najúčinnější prostriedok na udržanie finančného zdravia samospráv považuje INEKO pravidelné zverejňovanie informácií o ich finančnej situácii tak, aby k nim občania mali ľahký prístup a aby si ich mohli podľa kľúčových ukazovateľov porovnávať. Informovaná verejnosť totiž dokáže vytvoriť tlak na starostov a primátorov, či šéfov VÚC, aby hospodárili zodpovedne.

S týmto cieľom sme už v novembri 2010 [zverejnili prvý rebríček obcí](#) podľa ukazovateľov finančného zdravia. Na základe získaných skúseností sme vylepšili metodiku a v máji tohto roka sme [spustili portál s kompletnou databázou obcí aj VÚC](#) s podrobnými údajmi o ich hospodárení.

Údaje vstupujúce do výpočtov sme získali žiadosťou podľa zákona o slobodnom prístupe k informáciám od Ministerstva financií (MF) SR, konkrétne z [Datacentra](#), ktoré zbiera údaje priamo od samospráv. Na základe doterajších skúseností zo spracovania údajov a tvorby portálu sme zostavili zoznam odporúčaní na zlepšenie monitoringu finančného zdravia samospráv, ktorý sme tiež zaslali ministerstvu financií. Tu sú naše najdôležitejšie skúsenosti a odporúčania:

1. Pri spracovaní údajov získaných z Datacentra sme zistili, že na ich základe nie je možné vo všetkých prípadoch presne vyčíslieť, nakoľko obce a VÚC plnia zákonom stanovené kritériá (dlh, dlhová služba, záväzky po lehote splatnosti). Datacentrum totiž nesleduje všetky údaje potrebné pre ich výpočet. Ďalším dôvodom sú pochybenia, ku ktorým došlo v komunikácii obcí 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. Napríklad niektoré obce nerozlišujú záväzky voči Štátnemu fondu rozvoja bývania a ostatné dlhodobé záväzky, hoci pre vyhodnotenie ich finančného zdravia je takéto rozlíšenie nevyhnutné. **Pre účel sledovania kritérií dlhu, dlhovej služby, ako aj záväzkov obce/VÚC preto odporúčame MF SR zbierať všetky údaje potrebné pre ich výpočet presne podľa zákonnej definície.**
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.**

3. **Aspoň jedenkrát ročne odporúčame vyhodnocovať plnenie zákonných kritérií a údaje o ich plnení za všetky obce/VÚC pravidelne zverejňovať na webe MF SR alebo osobitnom portáli v prehľadnej a užívateľsky prívetivej forme, 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.
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. **Odporúčame sledovať individuálne dlhy obcí/VÚC a zaviesť dlhovú brzdu na podobnom princípe, ako platí dlhová brzda pre verejné financie ako celok (zákon o rozpočtovej zodpovednosti).**
7. Odporúčame zvážiť zavedenie nových kritérií (prípadne aj sankcií za ich neplnenie), ktoré by mali byť sledované a zverejňované. Medzi nimi by nemal chýbať **limit na splátky úrokov z prijatých úverov** (napríklad v roku 2011 dosiahlo zhruba sto obcí úrokové náklady vyššie ako 5 % bežných príjmov predchádzajúceho roka). Kontrolované by mali byť aj okamžitá likvidita (pomer prostriedkov na finančných účtoch obce/VÚC a krátkodobých záväzkov), či bilancia bežného účtu.
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 znižovať 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 zvážiť, aby ručiteľ poslednej inštancie nebol len štát, ale v prípade obcí aj VÚC. Súčasne odporúčame zvážiť presun kompetencií núteného správcu menovaného ministerstvom financií na VÚC. Predpokladom tohto odporúčania je, že VÚC má lepšie informácie o reálnom hospodárení dotknutej obce.

Ministerstvo financií nás odpoveďou na naše odporúčania čiastočne potešilo:

„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.“

Či sa ministerstvo odhodlá aj pravidelne zverejňovať údaje o plnení zákonných kritérií, zatiaľ nevieme. INEKO bude aj v budúcnosti tieto informácie žiadať na základe zákona o slobodnom prístupe k informáciám. 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.**

Podrobný zoznam odporúčaní INEKO si môžete prečítať tu.

Peter Goliaš
riaditeľ INEKO

Projekt INEKO s názvom „Monitoring hospodárenia miest, obcí a VÚC“ finančne podporil OPEN SOCIETY INSTITUTE. Za spoluprácu ďakujeme aj analytikovi Slovenskej sporiteľne, a.s. Michalovi Mušákovi.