Odborné stanovisko hlavného kontrolóra

k Návrhu Programovému rozpočtu Mesta Žilina na rok 2010-2012

Odborné stanovisko hlavného kontrolóra k návrhu Programovému rozpočtu Mesta Žilina na rok 2010-2012 je predkladané v súlade s ustanovením § 18f ods. 1 písm. c, zákona č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení, v znení neskorších zmien a doplnkov.

A. Východiská pre spracovanie odborného stanoviska

Pri spracovávaní odborného stanoviska som vychádzala z posúdenia predloženého Návrhu Programového rozpočtu mesta Žilina na rok 2010-2012 (ďalej len „programový rozpočet“) z nasledovných hľadísk:

1. Zákonnosť predloženého programového rozpočtu

1.1. Súlad so všeobecnými právnymi predpismi

Návrh Programového rozpočtu vystihuje rámec podľa zákonov:

- Zákonom č. 583/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy a o zmene a doplnenia niektorých zákonov v z.n.p.. so zákonom č. 54/2009 Z. z., ktorým sa mení s dopĺňa vyššie citovaný právny predpis,
- Zákonom č. 523/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách verejnej správy a o zmene a doplnení niektorých zákonov v z.n.p.,

Návrh Programového rozpočtu zohľadňuje aj ustanovenia zákonov:

- 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., na základe ktorého v súlade s § 2 výnos dane z príjmov fyzických osôb je v príslušnom rozpočtovom roku príjmom rozpočtu obcí vo výške 70,3 %
- Zákona č. 582/2004 Z. z. o miestnych daniach a miestnom poplatku za komunálny odpad a drobné stavebné odpady v z.n.p., na základe ktorého v súlade s § 2 ods. 3 boli vydané VZN upravujúce podmienky v oblasti miestnych daní a miestnom poplatku za komunálny odpad
- Zákona č. 597/2003 Z. z. o financovaní základných škôl, stredných škôl a školských zariadení v znení neskorších predpisov a ostatné súvisiace právne normy.

1.2. Súlad so všeobecne záväznými nariadeniami mesta

Návrh Programového rozpočtu bol spracovaný v súlade s všeobecne záväznými nariadeniami mesta

- Zásady rozpočtového hospodárenia mesta Žilina a
- VZN o miestnych daniach a miestom poplatku za komunálne odpady a drobné stavebné odpady.

1.3. Dodržanie informačnej povinnosti zo strany mesta

Návrh Programového rozpočtu bol zverejnený v obci spôsobom obvyklým – na úradnej tabuli ako aj na web stránke mesta Žilina v zákonom stanovenej lehote, t.j. najmenej 15 dní pred jeho schválením v súlade s § 9 ods. 2 zákona č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v z. n. p.

2. Metodická správnosť predloženého programového rozpočtu

Z hľadiska metodickej správnosti predložený programový rozpočet rešpektuje rozpočtovú klasifikáciu v zmysle Opatrenia MF SR č. MF/010175/2004-42 zo dňa 8. 12. 2004 v znení opatrenia MF SR z 28. 3. 2006 č. MF/008978/2006-421 a opatrenia z 23. 4. 2008 č. MF/009212/2008-421, ktorými sa ustanovuje druhová, organizačná a ekonomická klasifikácia rozpočtovanej klasifikácie.

Návrh Programového rozpočtu bol spracovaný v súlade s Príručkou na zostavenie návrhu rozpočtu verejnej správy v zmysle pokynov MF SR, pričom zákon ukladá samosprávam uplatňovanie moderných metód tvorby rozpočtu a nových nástrojov rozpočtového procesu zameraných na plnenie stanovených cieľov za podmienok efektívneho, hospodárneho a účinného vynakladania finančných zdrojov, ktoré má mesto k dispozícií – tzv. programové rozpočtovanie.

B. Tvorba programového rozpočtu

Návrh Programového rozpočtu je spracovaný podľa zákona č. 583/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy a o zmene a doplnení niektorých zákonov v z.n.p. v členení podľa § 9 ods. 1 na:

a) Rozpočet na príslušný rozpočtový rok
b) Rozpočet na rok nasledujúci po príslušnom rozpočtovom roku
c) Rozpočet na rok nasledujúci po roku, na ktorý sa zostavuje rozpočet podľa písm. b)

Návrh Programového rozpočtu na roky 2010-2012 je zostavený v rovnakom členení, v akom sa zostavuje rozpočet na príslušný rozpočtový rok. Rozpočet mesta na príslušný rozpočtový rok je záväzný, rozpočty na nasledujúce dva rozpočtové roky nie sú záväzné, majú len orientačný charakter, ich ukazovatele sa spresňujú v ďalších rozpočtových rokoch.

Návrh Programového rozpočtu na roky 2010-2012 sa v súlade s § 10 ods. 3 až 6 zákona č. 583/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy a o zmene a doplnení niektorých zákonov v z.n.p. vnútorne člení na:

a) Bežný rozpočet, t.j. bežné príjmy a bežné výdavky,
b) Kapitálový rozpočet, t.j. kapitálové príjmy a kapitálové výdavky,
c) Finančné operácie

Návrh Programového rozpočtu zostavený pre rok 2010 využíva možnosť aplikácie prechodného ustanovenia § 21c novely zákona č. 54/2009, ktorým sa dopĺňa zákon č. 583/2004 o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy, podľa ktorého obec nie je povinná uplatňovať do 31. 12. 2010 ustanovenia § 10 ods. 7 (povinnosť vyrovnaného alebo prebytkového bežného rozpočtu) a podmienky ustanovené v § 10 ods. 9 (viazanosť použitia príjmov kapitálového rozpočtu)

C. Finančné vyjadrenie programového rozpočtu

Návrh Programového rozpočtu mesta Žilina na rok 2010-2012 je zostavený v mene EURO pričom predpokladá:

	celkové príjmy	**49.994.190,- €**
	celkové výdavky	**49.994.190,- €**
v globále napĺňa zásadu vyrovnanosti rozpočtu v celkovej výške		**49.994.190,- €**

Analýza vývoja napĺňania rozpočtu z minulých rokov – základné východiská pre vytvorenie prehľadu o vývoji rozpočtu:

Tabuľky sú spracované v členení na rozpočet celkom, bežný, kapitálový rozpočet a finančné operácie, pričom sú prevzaté údaje – porovnateľné hodnoty z dokumentov záverečný účet za

rok 2007 a 2008, schválený rozpočet na rok 2009 a za rok 2010 sú uvedené údaje z Návrhu Programového rozpočtu na rok 2010-2012, pričom tieto údaje sú uvedené v poslednom stĺpci v platnej mene €, pričom v predposlednom stĺpci je táto suma uvedené v Sk prepočtom podľa konverzného kurzu, aby tabuľka plnila výpovednú schopnosť pre porovnanie vývoja napĺňania a čerpania rozpočtu minulých období s predloženým návrhom:

Rozpočet celkom v tis. Sk a v absolútnej hodnote €

Rozpočtové roky	2007	2008	2009 rozp. schválený	2010 návrh rozpočtu Sk	2010 návrh rozpočtu €
Príjmy	3.217.315,-	1.850.254,-	1.742.926,-	1.506.125,-	49.994.190,-
Výdavky	2.947.293,-	1.729.500,-	1.742.926,-	1.506.125,-	49.994.190,-
Rozdiel	+ 270.022,-	+ 120.754,-	-	-	-

Rozpočet bežný v tis. Sk a v absolútnej hodnote €

Rozpočtové roky	2007	2008	2009 rozp. schválený	2010 návrh rozpočtu Sk	2010 návrh rozpočtu €
Príjmy	1.739.314,-	1.462.343,-	1.431.433,-	1.282.831,-	42.582.200,-
Výdavky	1.551.473,-	1.359.169,-	1.422.322,-	1.309.841,-	43.478.758,-
Rozdiel	+ 187.841,-	+ 103.174,-	+ 9.111,-	-27.010,-	-896.558,-

Rozpočet kapitálový v tis. Sk a v absolútnej hodnote €

Rozpočtové roky	2007	2008	2009 rozp. schválený	2010 návrh rozpočtu Sk	2010 návrh rozpočtu €
Príjmy	666.217,-	211.724,-	115.040,-	97.194,-	3.226.246,-
Výdavky	495.506,-	183.772,-	238.605,-	154.108,-	5.115.432,-
Rozdiel	+ 170.711,-	+ 27.952,-	-123.565,-	-56.914,-	-1.889.186,-

Finančné operácie v tis. Sk a v absolútnej hodnote €

Rozpočtové roky	2007	2008	2009 rozp. schválený	2010 návrh rozpočtu Sk	2010 návrh rozpočtu €
Príjmy	811.784,-	176.187,-	196.454,-	126.100,-	4.185.744,-
Výdavky	900.314,-	186.560,-	82.000,-	42.176,-	1.400.000,-
Rozdiel	-88.530,-	-10.373,-	+114.454,-	83.924,-	2.785.744,-

Je potrebné uviesť, že hodnoty v roku 2007 boli ovplyvnené aktivitami, ktoré súviseli s investície KIA, výstavbou so ŠFRB a prijatými bankovými úvermi z roku 2007, tieto sumy sa hlavne prejavili vo finančných operáciách a v kapitálovom rozpočte.

Návrh tvorby programového rozpočtu vychádza z analýzy potrieb vzhľadom na stanovenie priorít a potrieb mesta pre programové obdobie rokov 2010-2012, ako aj z analýzy vývoja napĺňania rozpočtu v minulých rokoch a spracovaného kvalifikovaného odhadu a predpokladu vývoja rozpočtu pre rok 2010.

Pri analýze prekladaného materiálu ako riziková, z pohľadu naplnenia, bez možnosti vplyvu zo strany mesta, sa javí položka 110 – Výnos dane z príjmov poukázaný územnej samospráve, ktorá bola predmetom viacerých rokovaní vzhľadom na predpokladaný makroekonomický vývoj ekonomiky SR, avšak spracovateľ sa opieral pri zostavovaní rozpočtu o predpokladané a konzultované odhady zverejnené MF SR.

V predkladanom programovom rozpočte na položke 120 – Dane z majetku tvorca návrhu počíta s dopadmi zvýšenej akčnosti správcu dane – Mesta Žilina v oblasti

vymožiteľnosti svojich pohľadávok v oblasti miestnych daní, čo možno pozitívne hodnotiť, čo vychádza z odhaľovania vlastných rezerv pri napĺňaní príjmovej časti rozpočtu. Pri dani z nehnuteľností aktívne využívaný nástroj exekučných konaní, ktorý bol úspešne zahájený v roku 2009 môže pozitívne ovplyvniť napĺňanie rozpočtu v roku 2010 nielen samotnými úhradami ale aj zvýšením daňovej disciplíny daňovníkov a daňových subjektov, využívanie nástroja správnych deliktov a inštitútu záložného práva pri zanedbávaní povinností a v neposlednom rade dopadmi zvýšenej investičnej činnosti, ktoré majú priamy prechodný alebo trvalý vplyv na zmenu charakteru pozemku, z čoho sa priamo odvíja výška daňovej povinnosti daňových subjektov a daňovníkov, môžu všetky tieto predpokladané impulzy priaznivo ovplyvniť vývoj na strane príjmov. Pri napĺňaní položky 130 - Dane za tovary a služby dochádza k najväčším plusovým posunom v kategórii poplatku za komunálne odpady a drobné stavebné odpady, pri ktorých v roku 2009 mesto pristúpilo k novému systému výberu tohto poplatku, kde mesto pri plánovaní uvedenej čiastky vychádza už z reálnej hodnoty, ktorú je možné na základe skutočných hodnôt určiť a s reálnou presnosťou stanoviť ako aj adresnosť výberu tohto poplatku. V oblasti príjmov mesto nastavilo zvýšený dôraz za zefektívnenie výberu všetkých daní a pohľadávok vyplývajúcich z daňových nedoplatkov, kde vzhľadom na evidenciu vedenú v minulosti, z titulu vlastného poznania ale aj za výrazného vplyvu kontrolných zistení, možno dosiahnuť odhalenie vlastných rezerv s pozitívnym dopadom.

Návrh Programového rozpočtu vo výdavkovej časti zohľadňuje rozpracované priority a zámery mesta, ktoré budú realizované v roku 2010, tak ako to vyplýva zo zazmluvnených dojednaní, pričom je možné vyhodnotiť, že sú v súlade s plánom PHSR a inými strategickými dokumentmi a zámermi ako mesta, tak aj mestského úradu. Považujem za veľmi dôležité zdôrazniť uvážlivý prístup k uzatváraniu záväzkových vzťahov v oblasti kapitálových výdavkov s dôrazom na dodržiavanie zákona č. 502/2001 Z. z. o finančnej kontrole a vnútornom audite a o zmene a doplnení niektorých zákonov a zákona č. 583/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy, pričom považujem za dôležité spracovať harmonogram čerpania kapitálových výdavkov v súlade s uzatvorenými zmluvnými dojednaniami vychádzajúc z plnenia kapitálových príjmov a tvorbou rezervného fondu a ostatných peňažných fondov z prebytku hospodárenia mesta. V roku 2010 bude vysoko aktuálne, vzhľadom na stanovené termíny, hľadať riešenie pre vysporiadanie sa s krátkodobými finančnými výpomocami MF SR, ktoré smerovali na podporu KIE.

Bežný rozpočet v programovom rozpočte v sumáre vykazuje zápornú hodnotu čo novela zákona o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy pripúšťa po dobu 2 rokov. Avšak je potrebné uviesť, že v kategórii príjmové finančné operácie je zahrnutá čiastka vo výške cca 1.230.000,- € - sanácia dopadov hospodárskej krízy na miestne samosprávy v dôsledku výpadku plnenia podielových daní z roku 2009, ktorú bude možné použiť na vykrytie schodku bežného rozpočtu roku 2010, príjem z finančnej náhrady vo výške spoločenskej hodnoty vyrúbaných drevín a v nezanedbateľnej výške aj prevody z peňažných fondov mesta z rôznych účtov, ktoré mesto viedlo prostredníctvom tejto položky ekonomickej klasifikácie.

Z pohľadu hlavného kontrolóra považujem za potrebné uviesť, že do budúcna je potrebné, aby organizačné útvary si stanovili svoje priority na jednotlivé a konkrétne akcie, ktoré sú základným parametrom a zmyslom programového rozpočtovania. Programový rozpočet je vytvorený všeobecne v zmysle organizačného poriadku, tak ako odborné útvary vecne napĺňajú svoju pôsobnosť a programy nie vždy sú členené na jednotlivé projekty a akcie, čo je vlastne základným zmyslom programového rozpočtu.

D. Zhrnutie

Návrh Programového rozpočtu na roky 2010-2012 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 znení neskorších predpisov a zákonov č. 583/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov. Návrh rozpočtu zohľadňuje ustanovenia zákona č. 582/2004 Z. z. o miestnych daniach a miestnom poplatku za komunálny odpad a drobné stavebné odpady v znení neskorších predpisov, zákona č. 564/2004 Z. z. o rozpočtovom určení výnosu dane z príjmov územnej samospráv a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov a zákona č. 597/2003 Z. z. o financovaní základných škôl, stredných škôl a školských zariadení v znení neskorších predpisov a ostatné súvisiace právne normy.

Návrh Programového rozpočtu bol spracovaný v súlade so všeobecne záväznými nariadeniami a internými predpismi obce.

Návrh Programového rozpočtu bol verejne sprístupnený v obci spôsobom obvyklým v zákonom stanovenej lehote, t.j. najmenej 15 dní pred jeho schválením v súlade s § 9 ods. 2. Zákona č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov - od 01. 04. 2010.

Na základe vyššie uvedených skutočností

odporúčam

Mestskému zastupiteľstvu v Žiline predložený materiál

Návrh Programového rozpočtu Mesta Žilina na rok 2010-2012

schváliť.

Dovolím si poznamenať, že vzhľadom na klesajúci vývoj napĺňania rozpočtu – čo jasne deklarujú tabuľky na strane 3, je pre mesto podstatne lepšie a menšie riziko schváliť rozpočet, ako ďalej zotrvávať v rozpočtovom provizóriu – § 11 zákona č. 583/2004 Z. z.
Obec hospodári podľa rozpočtu obce predchádzajúceho rozpočtového roka, pričom výdavky uskutočnené počas rozpočtového provizória nesmú v každom mesiaci prekročiť 1/12 celkových výdavkov rozpočtu obce predchádzajúceho rozpočtového roka. Výnimku tvoria výdavky uskutočnené počas rozpočtového provizória, ktoré sa uhrádzajú v súlade s termínmi splácania dohodnutými v predchádzajúcom rozpočtovom roku a výdavky uskutočnené počas rozpočtového provizória na povinnú úhradu podľa osobitných predpisov. Rozpočtové príjmy a výdavky uskutočnené počas rozpočtového provizória sa zúčtujú s rozpočtom obce po jeho schválení.

V Žiline dňa 23. 03. 2010

Ing. Elena Šuteková
hlavná kontrolórka mesta Žilina