



Správa o výsledku kontroly 2022

Príjmy obcí na poskytovanie kvalitných služieb občanom počas pandémie

Najvyšší kontrolný úrad SR
Ľubomír Andrassy, predseda

Kontrolovali sme

Vybrané mestá a obce

Pandémia Covid-19 zasiahla v roku 2020 nečakane celý svet, Slovensko nevynímajúc. Mestá a obce mali pri riešení pandémie Covid-19 nezastupiteľnú úlohu pri plnení opatrení zameraných na zamedzenie jej šírenia. NKÚ SR preveril u vybraných 21 miest a obcí ako zvládli túto situáciu a aký mala dopad na ich hospodárenie.

Ako sme postupovali

Kontrola bola realizovaná podľa príslušných ustanovení zákona o NKÚ SR a štandardov, ktoré vychádzajú zo základných princípov kontroly v rámci medzinárodných štandardov najvyšších kontrolných inštitúcií (ISSAI). Kontrola bola vykonávaná ako medzinárodná koordinovaná paralelná kontrola na základe stanoveného rámca kontroly. Kontrolovaný bol prvý pandemický rok 2020. Použitými metódami boli preskúmanie dokladov a dokumentov, rozhovor a komparatívna analýza plnenia rozpočtu počas rokov 2018 až 2021.

Prečo sme kontrolovali

Fungovanie miest a obcí skomplikovala v roku 2020 krízová situácia spôsobená vypuknutím pandémie Covid-19. Prípravu a riešenie mimoriadnych udalostí a krízových situácií upravujú viaceré právne predpisy, ktoré museli mestá a obce aplikovať aj počas uvedenej krízovej situácie. Popri prijímaní opatrení na riešenie vzniknutej krízovej situácie zároveň zabezpečovali svoju bežnú prevádzku a poskytovanie služieb občanom. Pandémia Covid-19 mala dopad aj na hospodárenie miest a obcí, keď počas roka 2020 čelili hrozbe výpadku najpodstatnejšieho vlastného príjmu (dane z príjmu fyzických osôb), ako aj niektorých ostatných príjmov. Na druhej strane im vznikli neočakávané výdavky v súvislosti s prijatými opatreniami na zamedzenie jej šírenia.

Čo sme zistili

- Mestá a obce neboli na krízové situácie dostatočne pripravené. Pripravenosť zaostávala najmä v personálnej oblasti, materiálnom zabezpečení a príprave. Dôvodom bolo aj ich nedostatočné financovanie zo strany štátu.
- Opatrenia prijímané na zamedzenie šírenia pandémie Covid-19 na národnej úrovni a usmernenia k nim neboli včasné, zrozumiteľné, boli často menené, čo komplikovalo mestám a obciam ich realizáciu.
- Mestá a obce reagovali na vzniknutú situáciu a prispôbili svoje rozpočty dopadu pandémie Covid-19 s cieľom zabezpečiť realizáciu opatrení na zabránenie jej šírenia a poskytovanie služieb občanom aj počas tohto obdobia.
- Príjmy miest a obcí boli v dôsledku pandémie Covid-19 zasiahnuté najmä v rámci dane z príjmu fyzických osôb. Na vykrytie výpadku tejto dane boli zo strany štátu mestám a obciam poskytnuté bezúročné návratné finančné výpomoci maximálne vo výške jeho výpadku odhadnutého v júňovej prognóze. Výška výpadku stanovená v prognóze a na ňu naviazaná návratná finančná výpomoc sa nakoniec ukázala ako nadhodnotená.
- Výdavky realizovali mestá a obce v roku 2020 obozretnejšie. Bežné výdavky mestám a obciam vzrástli, zatiaľ čo kapitálové klesli. Vplyvom situácie spojenej s pandemiou Covid-19 a z dôvodu opatrnosti z vývoja príjmov nerealizovali mestá a obce plánované investície a tieto boli odsunuté do ďalších období.
- O oprávnenosti výdavkov vynaložených na záchranné práce v súvislosti s pandemiou Covid-19 sa mestá a obce dozvedeli až po ich čiastočnej realizácii. Refundácia týchto výdavkov bola oneskorená.
- Dôvodom nevyužitia poskytovaných dotácií a finančných príspevkov určených na eliminovanie dopadu pandémie Covid-19 mestami a obcami bola roztrieštenosť ich poskytovateľov a tým spôsobená nízka informovanosť o takejto možnosti, či kapacitné dôvody na strane kontrolovaných subjektov.
- Počas pandémie Covid-19 zabezpečili mestá a obce poskytovanie svojich služieb a realizáciu opatrení na zabránenie šírenia pandémie a eliminovanie jej dopadu. Vplyvom prijatých opatrení však došlo k obmedzeniu poskytovania niektorých služieb.
- **Mestá a obce preukázali pri riešení krízovej situácie spojenej s pandemiou Covid-19 schopnosť prijímať riešenia v prospech svojich obyvateľov zohľadňujúc miestne pomery aj v čase, keď orgány krízového riadenia, prípadne ostatné relevantné orgány ešte neprijali žiadne opatrenia na jej riešenie.**

Čo odporúčame

NKÚ SR odporúča:

- Vláde SR počas obdobnej krízovej situácie celoslovenského rozsahu:
 - v prípade finančnej pomoci mestám a obciam rozhodnúť o jej poskytnutí formou dotácie všetkým mestám a obciam namiesto formy návratnej finančnej výpomoci
 - prijať opatrenie, ktoré umožní poskytovanie informácií o možnej finančnej podpore pre mestá a obce na jednom mieste
- Výboru NR SR pre obranu a bezpečnosť:
 - prijať opatrenia, ktoré zabezpečia mestám a obciam finančné krytie plnenia ich úloh na úseku civilnej ochrany a krízového riadenia a vytvoria podmienky na ich plnenie v oblasti personálneho a materiálneho zabezpečenia
 - v relevantných právnych predpisoch jednoznačne definovať vzájomné kompetencie a povinnosti miest a obcí a ostatných orgánov krízového riadenia, ako aj na úseku civilnej ochrany
- Výboru NR SR pre financie a rozpočet:
 - aby odporučil MF SR, v prípadoch keď sa výška návratnej finančnej výpomoci odvíja od údajov, ktoré sa môžu časom meniť, stanoviť hodnotu tejto výpomoci podľa aktualizovaných údajov v čase jej poskytovania.

VÝKON KONTROLNEJ AKCIE

Účel kontrolnej akcie

Účelom kontrolnej akcie bolo preveriť účinnosť opatrení prijatých obcami na poskytovanie služieb občanom v reakcii na pandémiu Covid-19 a vývoj príjmov obcí.

Kontrola bola vykonávaná ako medzinárodná koordinovaná paralelná kontrola, do ktorej bolo zapojených sedem krajín vrátane SR. V roku 2022 bola vykonaná národná časť kontroly a v roku 2023 sa uskutoční medzinárodné porovnanie. Na základe stanoveného rámca medzinárodnej kontroly bolo kontrolou preverené, či inštitucionálne a funkčné nastavenie systému krízového riadenia umožňovalo mestám a obciam prijať rýchle a primerané opatrenia počas pandémie, či realizovali príslušné opatrenia na zabezpečenie finančnej stability a udržateľnosti počas pandémie a či opatrenia prijaté mestami a obcami počas pandémie zabezpečili včasné a kvalitné poskytovanie služieb občanom. Nakoľko mestá a obce nemali povinnosť prijať opatrenia na zotavenie po kríze, kontrolou bol overený zámer miest a obcí zapojiť sa do čerpania finančných prostriedkov z Plánu obnovy a odolnosti SR, príp. identifikovať prekážky pre ich zapojenie sa.

Rámec kontrolnej akcie

Táto správa uvádza výsledky z kontroly na národnej úrovni. Kontrolná akcia bola vykonaná ako celoslovenská v 21 vybraných mestách a obciach, troch veľkostných kategórií v siedmich krajinách: okresné mestá s počtom obyvateľov 10 000 a viac, mestá a obce od 3 000 do 9 999 obyvateľov a obce s počtom obyvateľov od 1 500 do 2 999. V rámci kontroly bol použitý prístup detailného preverovania dokladov a dokumentov súvisiacich s predmetom kontroly.

Kontrolovaným obdobím bol rok 2020. Roky 2018 - 2021 boli použité pre porovnanie vývoja, pre potreby objektívneho zhodnotenia preverovaných oblastí boli použité aj súvisiace obdobia.

Výsledky kontrolnej akcie

Pripravenosť na krízovú situáciu a realizácia opatrení na zamedzenie šírenia pandémie Covid-19

Pandémia ochorenia Covid-19 preverila systém krízového riadenia, jeho pripravenosť a schopnosť zvládnutia novej krízovej situácie. Kontrolou bolo zistené, že pandémia odhalila pretrvávajúce a dlhodobo neriešené systémové problémy v oblasti krízového riadenia a civilnej ochrany medzi štátom a samosprávou.

V súvislosti s ohrozením verejného zdravia II. stupňa z dôvodu ochorenia Covid-19 vyhlásila vláda SR v marci 2020 najskôr mimoriadnu situáciu a následne núdzový stav. Opatrenia na riešenie vzniknutej krízovej situácie počas

pandémie Covid-19 boli prijímané na národnej úrovni. **Mestá a obce zabezpečovali ich realizáciu na lokálnej úrovni.** Podľa zákona o riadení štátu v krízových situáciách sú mestá a obce jedným z orgánov krízového riadenia, zriaďujú krízový štáb; vykonávajú opatrenia na riešenie krízových situácií; plnia úlohy ustanovené vládou a v rozsahu určenom vládou aj ústredným krízovým štábom, OÚ v sídle kraja a OÚ pri príprave na riešenie krízových situácií a pri ich riešení; vyžadujú poskytnutie pomoci od OÚ a iné. Zároveň plnia úlohy a opatrenia stanovené zákonom o civilnej ochrane. Pri realizácii opatrení prijatých na národnej úrovni na zabránenie šírenia pandémie ochorenia Covid-19 boli mestá a obce najbližšie k občanovi.

Predpokladom rýchlej a účinnej reakcie na mimoriadnu udalosť a krízovú situáciu je pripravenosť. Pripravenosť na úrovni miest a obcí zahŕňa aj vypracovanie plánu ochrany obyvateľstva, uskladňovanie, ošetrovanie a zabezpečenie výdaju materiálu civilnej ochrany jednotkám civilnej ochrany zriadených obcou a prostriedkov individuálnej ochrany obyvateľstvu obce, či vytvorenie jednotiek civilnej ochrany a ich prípravu. Uvedené činnosti patria k povinnostiam miest a obcí stanoveným zákonom o civilnej ochrane. **Ich plnenie nezabezpečili kontrolované mestá a obce v plnom rozsahu.** Plán ochrany obyvateľstva je dokument, ktorý obsahuje úlohy, opatrenia a postupy na zabezpečenie ochrany obyvateľstva pre prípad vzniku mimoriadnej udalosti. Jeho súčasťou sú aj závery a odporúčania analýzy územia z hľadiska vzniku možných mimoriadnych udalostí. Všetky kontrolované mestá a obce mali tento dokument pred vypuknutím pandémie Covid-19 vypracovaný. V meste Gelnica došlo k strate plánu ochrany obyvateľstva a od roku 2020 mesto nedisponovalo týmto plánom. Prenosné choroby osôb a vznik možných epidémií, či pandémie ako jeden zo zdrojov ohrozenia a riziko vzniku mimoriadnej udalosti na svojom území identifikovalo vo svojich plánoch ochrany obyvateľstva 12 miest a obcí. Po vypuknutí pandémie si ďalšie tri mestá aktualizovali a doplnili svoje plány ochrany obyvateľstva o uvedené riziko. Zvyšných päť miest a obcí naďalej s takýmto rizikom na svojom území nepočítalo ani po skúsenosti s pandemiou Covid-19. **Príslušná legislatíva nestanovuje povinnosť aktualizovať plán ochrany obyvateľstva obce,** na rozdiel od plánu ochrany obyvateľstva OÚ, či plánov právnických a fyzických osôb. Na úseku civilnej ochrany riadi mestá a obce po odbornej stránke OÚ, ktorý zároveň kontroluje plnenie ich povinností v civilnej ochrane.

Jednotkou civilnej ochrany sa rozumie organizovaná skupina osôb, odborne pripravená a materiálne vybavená na plnenie úloh civilnej ochrany. Odborné jednotky civilnej ochrany pre potreby obce, príp. štáb nemalo vytvorených päť miest a obcí. **Identifikovanými problémami pri vytváraní jednotiek civilnej ochrany zo strany miest a obcí boli problémy spojené s ich personálnym obsadením, financovaním ich materiálneho vybavenia, príp. prípravy, či nevedomosť o tejto povinnosti.** Súčasťou vytvorených odborných jednotiek civilnej ochrany boli častokrát dobrovoľné hasičské zbory, ktoré disponovali materiálnym vybavením a odbornými znalosťami. Dobrovoľné hasičské zbory využili pri realizácii opatrení prijatých na riešenie pandémie Covid-19 aj mestá a obce, ktoré nemali vytvorené odborné jednotky civilnej ochrany. Príprava jednotiek civilnej ochrany na plnenie úloh a opatrení civilnej ochrany nebola v roku 2019 vykonaná tromi mestami a obcami. V roku 2020 nebola z dôvodu pandémie vykonaná príprava jednotiek civilnej ochrany vo viacerých kontrolovaných subjektoch.

Materiálom civilnej ochrany sa rozumie hnuťelné veci obstarané spravidla z prostriedkov štátneho rozpočtu a určené na zabezpečovanie hlásnej služby a informačnej služby civilnej ochrany, úloh plnených jednotkami civilnej ochrany, ako aj prostriedky individuálnej ochrany obyvateľstva. **Materiál civilnej ochrany bol v skladoch civilnej ochrany miest a obcí častokrát exspirovaný, nedopĺňaný, či v nedostatočnom počte. Tretina z kontrolovaných miest a obcí nemala sklad civilnej ochrany.** Viaceré boli zrušené práve z dôvodu zastaranosti materiálu.

Oblasť civilnej ochrany mal vo väčšine prípadov v pracovnej náplni jeden zamestnanec, z toho v ôsmich mestách a obciach na plný pracovný úväzok. U ostatných miest a obcí bola táto agenda vykonávaná kumulovane s inými činnosťami. Obec Pečovská Nová Ves a mesto Námestovo nemali žiadneho zamestnanca zodpovedného za úsek civilnej ochrany. Pre mesto Námestovo oblasť civilnej ochrany zabezpečovala od roku 2019 externá právnická osoba na zmluvnom základe. Odborne spôsobilú osobu malo v rámci svojich zamestnancov alebo z externého prostredia 16 miest a obcí. Odborná spôsobilosť je potrebná na vypracovanie a aktualizáciu plánu ochrany obyvateľstva a vzdelávaciu činnosť na úseku civilnej ochrany. **Absencia odborne spôsobilej osoby v obciach a mestách môže mať vplyv na kvalitu vypracovaného plánu ochrany obyvateľstva obce, či prípravy jednotiek civilnej ochrany.**

Pri realizácii opatrení na zamedzenie šírenia pandémie Covid-19 prijatých na národnej úrovni využívali kontrolované subjekty zriadené krízové štáby. Pri tom spolupracovali najmä s OÚ a RÚVZ. OÚ poskytovali mestám a obciam informácie o prijatých opatreniach, koordinovali ich realizáciu, poskytovali usmernenia a potrebnú súčinnosť

pre bližšie upresnenie spôsobu realizácie opatrení. **Kontrolované mestá a obce hodnotili spoluprácu s OÚ prevažne pozitívne.** Avšak ani OÚ nevedeli častokrát poradiť, nakoľko tiež nemali včasné a dostatočné informácie k realizácii opatrení. Prvé informácie a usmernenia OÚ dostali kontrolované subjekty už koncom februára 2020.

S RÚVZ spolupracovali mestá a obce za účelom získania informácií o pozitívnych osobách, prípadne o osobách v karanténe, či za účelom upresnenia vykonania prijatých celoslovenských opatrení. Niektoré mestá a obce získavali informácie o pozitívnych osobách svojpomocne, napr. z internetových aplikácií zaoberajúcich sa počtom pozitívnych v jednotlivých regiónoch, prostredníctvom spolupráce s obvodným lekárom, či samonahlasovania positivity občanov na zriadenú telefonickú linku. Mesto Stará Turá malo informácie o počtoch pozitívnych osôb v meste dostupné prostredníctvom zasielaných záznamov zo zasadnutia pandemického strediska krízového štábu OÚ. **V prípade výskytu podobnej situácie, by mestá a obce privítali automatické poskytovanie údajov o pozitívnych osobách, príp. osobách v karanténe.** Problémom pri poskytovaní informácií o pozitívnych osobách, či osobách v karanténe mestám a obciam, potrebných na zabezpečenie realizácie prijatých opatrení bola aj ochrana osobných údajov.

Zo skúseností kontrolovaných subjektov s riadením pandémie v roku 2020 vyplýva, že **informácie o opatreniach na riešenie pandemickej situácie im neboli poskytované včas.** To komplikovalo vykonateľnosť opatrení, z časového hľadiska ich plnenia boli termíny na zavádzanie preventívnych opatrení v praxi krátke až hraničné. **Prijaté opatrenia boli často nedostatočné, nejednoznačné, rozsiahle a často menené, čo komplikovalo ich realizáciu.** Zároveň to vyžadovalo ďalšiu neformálnu komunikáciu s orgánmi krízového riadenia a inými relevantnými orgánmi a inštitúciami pre upresnenie ich vykonania. Nápomocné pri realizácii a ujasnení postupov na vykonávanie potrebných opatrení boli kontrolovaným subjektom aj Združenie miest a obcí Slovenska a Únia miest Slovenska.

Jednou z prekážok pri vykonávaní opatrení zo strany miest a obcí boli aj **absentujúce jednoznačné vymedzenia kompetencií a povinností medzi štátom a samosprávou.** Tretine miest a obcí neboli úplne zrozumiteľné predpisy, ktoré upravovali koordináciu činností a kompetencie jednotlivých zložiek krízového riadenia počas krízovej situácie vo vzťahu k nim. Späťne však už nevedeli špecifikovať, ktoré kompetencie, oprávnenia a povinnosti neboli zrozumiteľné, resp. neboli jednoznačne definované.

Mestá a obce mali problémy aj pri zabezpečovaní materiálnych prostriedkov potrebných na realizáciu prijatých opatrení. Tieto boli na začiatku pandémie na trhu nedostatkové a drahé. Osobné ochranné prostriedky ako masky, respirátory, ochranné obleky, či dezinfekciu pre obyvateľov, jednotky civilnej ochrany, zamestnancov mestských a obecných úradov a ostatných zamestnancov obstarávali kontrolované subjekty najmä vlastnými silami. O poskytnutie osobných ochranných prostriedkov a iného materiálu požiadalo príslušný OÚ 13 miest a obcí. Ôsmim bol požadovaný materiál dodaný aspoň čiastočne, piatim nebol dodaný z dôvodu jeho nedostatku. Napríklad mesto Brezno žiadalo príslušný OÚ aj o poskytnutie ležadiel do karanténnych centier, ktoré nedostalo a o poskytnutie stanu, ktorý dostalo až v čase, keď ho už akútne nepotrebovalo. Mestá a obce, ktoré nepožiadali o poskytnutie materiálu civilnej ochrany tak neurobili tiež preto, lebo mali vedomosť, že ním OÚ nedisponuje, alebo nevedeli o takejto možnosti. Na riešenie pandémie Covid-19 v roku 2020 **by mestá a obce potrebovali aj informácie o druhu a počte materiálu, ktorý môžu požadovať na realizáciu protipandemických opatrení, či okamžitú reguláciu cien dezinfekcie a osobných ochranných prostriedkov.**

Na strane miest a obcí bol ako prekážka pri prijímaní a zabezpečovaní opatrení na riešenie pandémie Covid-19 identifikovaný: nedostatočný počet zamestnancov s odborným kvalifikačným predpokladom pre oblasť civilnej ochrany, nedostatočná odborná príprava členov krízových štábov, neskúsenosť s riešením mimoriadnej udalosti v minulosti, či nemožnosť spoliehať sa na nejaký manuál (plán).

Nastavený systém krízového riadenia pokladajú niektoré mestá a obce za zastaraný, nefunkčný, formálny, nepripravený na riešenie neočakávaných udalostí, či nedostatočný s potrebou jeho úpravy. Systém krízového riadenia bol podľa ich vyjadrení zo strany štátu dlhodobo zanedbávaný a treba ho obnoviť, inovovať, zmodernizovať, alebo prevziať od štátov, kde funguje lepšie. Doteraz v nastavení systému krízového riadenia k zásadnej zmene nedošlo, hoci **sa v rámci krízového riadenia a manažovania pandémie Covid-19 po roku 2020 zlepšila komunikácia a spolupráca medzi zainteresovanými stranami.** Na pretrvávajúce nedostatky v systéme krízového riadenia poukázala napr. obec Hliník nad Hronom pri riešení utečeneckej krízy v súvislosti s vojnou na Ukrajine. **Potrebné by boli tiež jasné, zrozumiteľné a pevne nastavené pravidlá pre všetky zainteresované orgány a inštitúcie.**

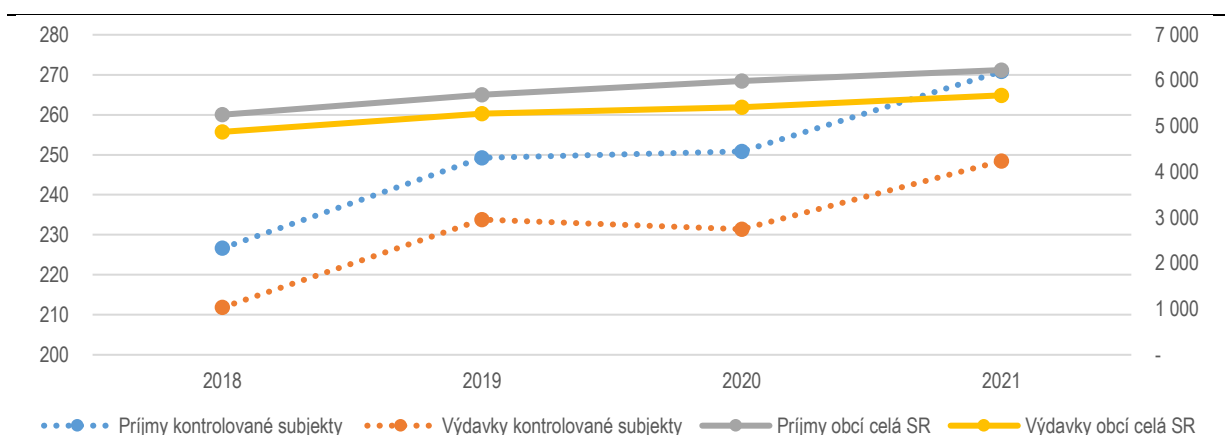
Okrem zlepšenia komunikácie a spolupráce **došlo po roku 2020 k súhre všetkých zainteresovaných strán na riadení pandémie Covid-19, zlepšila sa logickosť a predvídateľnosť prijímaných opatrení.** Dostatočná ponuka osobných ochranných pomôcok a dezinfekčných prostriedkov je tiež prvok, ktorý zlepšil riadenie pandémie Covid-19. Aj samotné mestá a obce zaznamenali zefektívnenie vnútorných riadiacich procesov a koordinácie vnútorných organizačných zložiek.

Vplyv pandémie Covid-19 na rozpočty miest a obcí

Pandémia Covid-19 zasiahla rozpočet celej verejnej správy, ako na príjmovej, tak aj výdavkovej strane. Vplyvom poklesu celej ekonomiky, došlo k nižšiemu plneniu daní a odvodov, čo sa odrazilo na poklese príjmov. Zároveň však vznikli neočakávané výdavky súvisiace s elimináciou šírenia pandémie a záchranou ekonomiky. Tento scenár neobišiel ani samosprávu. **Aj keď sa rozpočty miest a obcí dostali v roku 2020 pod tlak, v porovnaní so SR dopadli relatívne dobre.**

Na strane príjmov došlo pri pohľade na súhrnný rozpočet miest a obcí k medziročnému spomaleniu nárastu príjmov, keď tento rast dosiahol 5,3 %. V porovnaní s 0,5 % poklesom príjmov na úrovni SR a v kontexte celej pandémie možno tento výsledok hodnotiť pozitívne. **Rastúci trend príjmov zaznamenali v súhrne aj kontrolované mestá a obce,** ktoré ale oproti údajom za všetky mestá a obce zaznamenali medzi rokmi 2019 a 2020 tempo rastu iba na úrovni 0,6 % (graf č. 1). Vývoj v jednotlivých obciach a mestách bol však rôznorodý. Z 21 kontrolovaných subjektov zaznamenalo medziročný rast 11. Zvyšným obciam a mestám príjmy poklesli.

Graf č.1: Porovnanie vývoja príjmov a výdavkov za mestá a obce SR (pravá os) a kontrolované subjekty (ľavá os) v rokoch 2018 – 2022 (v mil. eur)



Zdroj: záverečné účty kontrolovaných subjektov, Datacentrum

Na strane výdavkov došlo v roku 2020 k medziročnému nárastu výdavkov na úrovni všetkých miest a obcí o 2,6 % (skutočnosť 2019: 5,28 mld. eur, 2020: 5,42 mld. eur). V prípade kontrolovaných subjektov došlo dokonca k poklesu výdavkov o 1 % (2019: 233 828 402 eur, 2020: 231 407 130 eur), pričom ho zaznamenali až dve tretiny miest a obcí.

Príjmy miest a obcí počas pandémie Covid-19

Z dôvodu reakcie na neistý vývoj príjmov spôsobený dopadom pandémie Covid-19 a zvýšených výdavkov na realizáciu opatrení na zabránenie šírenia pandémie, **pristúpili mestá a obce počas roka 2020 k úpravám svojich rozpočtov s cieľom zabezpečiť financovanie svojich úloh, poskytovanie služieb občanom a realizáciu protipandemických opatrení.** Výpadky daňových a nedaňových príjmov saturovali kontrolované mestá a obce rôzne, najmä prijatými návratnými finančnými výpomocami, grantami a transfermi, nerealizovaním výdavkov z dôvodu platných protipandemických opatrení, či nerealizovaním investičných akcií.

Najväčšiu príjmovú položku miest a obcí predstavuje **výnos z DPFO**, ktorý mestá a obce nevedia nijako ovplyvniť. Jeho výška poukázaná mestám a obciam v roku 2020 priamo súvisela so zasiahnutou ekonomikou vplyvom pandémie Covid-19. Porovnaním prognózy výnosu z DPFO (Východiskové štatistické údaje a podiel obcí na výnose DPFO pre rok 2020, MF SR) a dosiahnutej skutočnosti tohto výnosu sa ukázala nepredvídateľnosť vypuknutej

pandémie. Mestá a obce tak v rámci rokov 2018-2021 iba v roku 2020 získali do svojich rozpočtov nižšiu sumu DPFO ako bol jej predpoklad podľa východiskových štatistických údajov (medziročný pokles o 1,2 % na národnej úrovni a 1,3 % u kontrolovaných subjektov). U väčšiny kontrolovaných miest a obcí (70,4 %) to bolo zároveň menej ako získali v roku 2019. Výpadok v roku 2020 bol oproti prognóze u kontrolovaných subjektov pomerne konzistentný a v priemere dosiahol 2,4 %. **Tento výpadok dokázali niektoré mestá a obce nahradiť ostatnými daňovými príjmami, ktorých výšku vedeli ovplyvniť. Viaceré zvyšovali pre rok 2020 sadzby miestnych daní a poplatkov, predovšetkým za daň z nehnuteľností a z poplatku za komunálny odpad. Výber dane z majetku vzrástol v kontrolovaných subjektoch v roku 2020 súhrnne o 12,4 % a poplatku za komunálny odpad o 11,7 %. Najmä vďaka tomuto nárastu nezaznamenali celkové daňové príjmy kontrolovaných miest a obcí pokles.** Saturovať výpadok daňových príjmov pomohol dvom mestám aj novozavedený poplatok za rozvoj. Pokles v rámci daňových príjmov zaznamenali niektoré z kontrolovaných miest a obcí pri dani za ubytovanie a za užívanie verejného priestranstva, čo bolo spôsobené predovšetkým zavedenými obmedzeniami z dôvodu pandémie.

Vplyvom pandémie Covid-19 a prijatých opatrení poklesli v roku 2020 nedaňové príjmy tak na celoslovenskej úrovni ako aj u kontrolovaných miest a obcí (o 14,8 % vs. 15,7 %). Za výraznejším prepadom bola predovšetkým položka Poplatky a platby z nepriemyselného a náhodného predaja a služieb, do ktorej okrem predaja výrobkov, tovarov a služieb, patria aj príjmy za školy, školské zariadenia a stravné. **Išlo teda o služby, ktoré boli vplyvom pandémie Covid-19 obmedzené** (školy, školské jedálne a pod.). V roku 2021 nedaňové príjmy na obidvoch úrovniach vzrástli avšak stále nedosiahli hodnoty z roku 2019.

Granty a transfery vzrástli v roku 2020 tak na celoslovenskej úrovni ako aj pri kontrolovaných mestách a obciach. Kým na celoslovenskej úrovni vzrástli o 7,9 %, v rámci kontrolovaných subjektov to bolo až o 14,0 %. V obidvoch prípadoch sa na náraste podieľali bežné granty a transfery, ktoré boli určené aj na krytie výdavkov súvisiacich s pandemiou Covid-19. **Príjmy z kapitálových grantov a transferov dosiahli v kontrolovaných subjektoch odlišné hodnoty oproti celoslovenskej úrovni.** Tieto poklesli v rámci kontrolovaných subjektov v roku 2020 medziročne o tretinu (33,4 %), kým na celoslovenskej úrovni vzrástli o 3,6 %. Tento rozdiel súvisel s vybranou vzorkou miest a obcí, v ktorej sa nenachádzali mestá Bratislava a Košice. Práve tieto dve mestá zaznamenali veľký nárast kapitálových grantov a transferov, čo nakoniec skreslilo aj celkový výsledok na celoslovenskej úrovni, ako aj v rámci kategórie kapitálové príjmy. V roku 2021 kapitálové granty a transfery poklesli u obidvoch úrovní.

Príjmové finančné operácie v roku 2020 za všetky mestá a obce vzrástli o 16,5 %, kým pri kontrolovaných subjektoch poklesli o 3,9 %. Tento vývoj bol spôsobený vývojom transakcií s finančnými aktívami a pasívami, ktoré zaznamenali medziročný pokles u kontrolovaných subjektov o 33,4 % oproti nárastu 1,0 % na celoslovenskej úrovni. Pokles hodnoty transakcií s finančnými aktívami a pasívami bol v kontrolovaných mestách a obciach dôsledkom nižších prevodov prostriedkov z peňažných fondov, najmä z prostriedkov rezervného fondu využívaného hlavne na kapitálové výdavky. V roku 2020 mohli mestá a obce využiť prostriedky rezervného fondu aj na bežné výdavky. V kontrolovaných subjektoch túto možnosť využili len dve mestá. Kontrolované subjekty nevyužili ani ostatné možnosti uplatnenia výnimiek z rozpočtového hospodárenia prijatých v rámci tzv. Lex corona, ako napr. možnosť použiť na úhradu bežných výdavkov aj kapitálové príjmy a návratné zdroje financovania.

Jedným zo zdrojov príjmov miest a obcí, kde sa očakával a dosiahol nárast v roku 2020, boli prijaté úvery, pôžičky a návratné finančné výpomoci. Ich nárast v roku 2020 tak u kontrolovaných obcí ako aj na celoslovenskej úrovni prekročil 40 %. Dôvodom bolo poskytnutie bezúročných návratných finančných výpomocí obciam a mestám zo strany štátu na vykrytie výpadku DPFO na základe uznesenia vlády SR, ktorého výšku odhadlo MF SR pre jednotlivé mestá a obce vo svojej júnovej prognóze. Bezúročná návratná finančná výpomoc bola určená na krytie výdavkov samosprávnych funkcií. Poskytovala sa na základe žiadosti mesta alebo obce maximálne do výšky výpadku DPFO za rok 2020 so štvorročnou splatnosťou v rovnomerných ročných splátkach, pričom prvá splátka bude uhradená v roku 2024. Podiel zapojených miest a obcí dosiahol na celoslovenskej úrovni 58,8 % a celkovo MF SR vyplatilo 99,8 mil. eur. Obdobný podiel zapojených obcí potvrdila aj kontrola NKÚ SR, keď 15 kontrolovaných subjektov (71,4 %) prejavilo záujem a čerpal tento druh pomoci. Najvyššiu pôžičku prijalo mesto Spišská Nová Ves v sume 810 000 eur. **Výška výpadku a na ňu naviazaná návratná finančná výpomoc sa nakoniec ukázala ako nadhodnotená.** Problémom bolo, že MF SR vytvorilo prognózu v ťažko predvídateľnom období, keď sa predpokladali oveľa väčšie dopady pandémie na ekonomiku, ako nakoniec v skutočnosti boli. **Kontrolované mestá a obce tak prijali v priemere o 126 % vyššiu pôžičku, ako bol skutočný výpadok DPFO v roku 2020.**

Tab. č. 1: Výpadok DPFO a prijatá NFV v roku 2020 u kontrolovaných miest a obcí (v eur)

Prognóza výnosu z DPFO (východisko)	Predpokladaný výpadok DPFO (jún)	Prijatá NFV	Výnos z DPFO (skutočnosť)	Skutočný výpadok DPFO	!%/ podiel prijatej NFV a skutočného výpadku DPFO
1	2	3	4	5 (4-1)	6 (3/5)
87 926 374	- 4 736 471	4 695 182	85 838 533	- 2 087 841	224,9

pozn. – počítané za 15 kontrolovaných subjektov, ktoré prijali NFV

Zdroj: Východiskové štatistické údaje a podiel obcí na výnose DPFO (MF SR), Výpadok dane z príjmov fyzických osôb za rok 2020 pre obce (MF SR, jún 2020), záverečné účty kontrolovaných subjektov

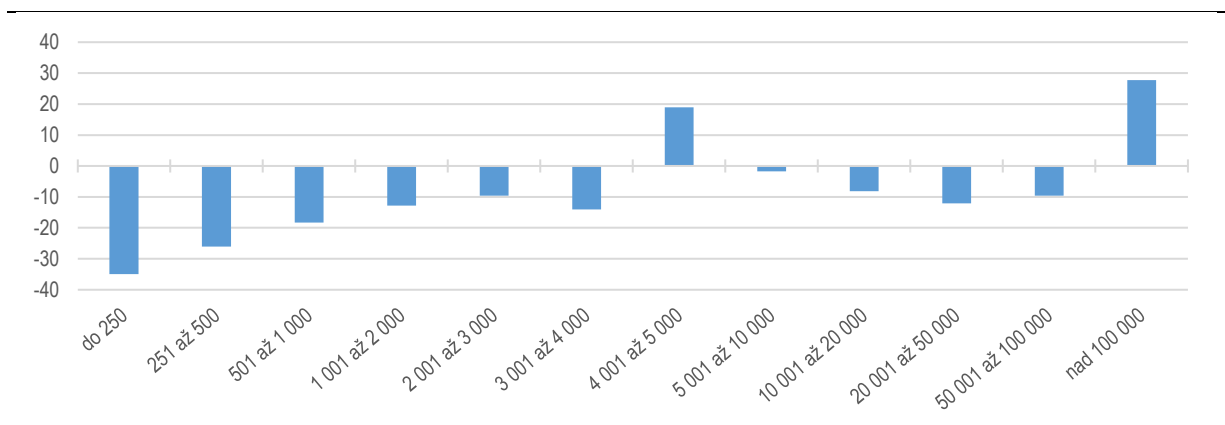
NKÚ SR upozorňuje, že mestá a obce, ktoré o poskytnutie návratnej finančnej výpomoci nepožiadali, budú v prípade jej odpustenia o tieto finančné prostriedky ukrátené. Dve kontrolované mestá sa rozhodli nepožadovať o poskytnutie návratnej finančnej výpomoci aj na základe vypracovanej analýzy dopadu pandémie Covid-19 na ich príjmy.

Výdavky miest a obcí a ich hospodárenie

Pandémia Covid-19 mala na výdavky miest a obcí skôr tlmiaci efekt, keď počas rokov 2018 – 2021, **dosiahli v roku 2020 najnižší medziročný rast.** To znamená, že obce počas pandémie výdavky mňali obmedzenejšie, resp. vplyvom zavedených opatrení nemohli čerpať v dostatočnom množstve, napr. v prípade kapitálových výdavkov. Situácia v rámci kontrolovaných subjektov bola porovnateľná so sumárnou úrovňou obcí, keď **v oboch prípadoch vzrástli bežné výdavky a poklesli tie kapitálové.** Rozdiely boli iba v percentuálnej výške nárastu, resp. poklesu. Bežné výdavky vzrástli oproti roku 2019 v prípade všetkých obcí o 2,6 % a v prípade kontrolovaných subjektov o 2,5 %. Tento nárast spôsobili predovšetkým mzdy, keďže začiatkom roka došlo k valorizácii platov vo verejnej správe o 10 %. **Nebyť tohto nárastu, tak celkové výdavky by medziročne poklesli.** V rámci kontrolovaných subjektov poklesli všetky ostatné položky bežných výdavkov, najvýraznejšie tovary a služby (-4,4 %) a transfery v rámci verejnej správy (-11,4%). Mestá a obce pristúpili k viazaniu miezd, zníženiu poskytovaných dotácií, či redukovaniu výdavkov z dôvodu pandemických opatrení, ktoré zasiahli najmä kultúrne a športové podujatia, oblasť cestovného ruchu, školstva a pod.

Významnejší pokles však zaznamenali kapitálové výdavky. Kým na celoslovenskej úrovni poklesli o 9,2 %, na úrovni kontrolovaných miest a obcí bol tento pokles až 20 %. Podobne ako v prípade kapitálových príjmov, výsledok na celoslovenskej úrovni ovplyvnili dve najväčšie mestá, ktoré v roku 2020 zaznamenali výraznejší nárast čerpania kapitálových výdavkov (o 27,8 %). V rámci ostatných veľkostných kategórií narástli tieto výdavky aj mestám a obciam s počtom obyvateľov od 4 001 do 5 000. Ostatné veľkostné kategórie poklesli, najvýraznejšie však obce s najmenším počtom obyvateľov (graf č. 2).

Graf č. 2: Percentuálna zmena kapitálových výdavkov podľa veľkostných kategórií miest a obcí medzi rokmi 2019 a 2020



Zdroj: RIS BI

V rámci kontrolovaných subjektov poklesli kapitálové výdavky 13 mestám a obciam. **Jedným z dôvodov ich poklesu bola opatnosť z vývoja príjmov a výdavkov.** Kontrolované subjekty tak pozastavili v prvej polovici roka čerpanie kapitálových výdavkov a až po zlepšení situácie ich uvoľnili, pričom už nestihli ich realizáciu, napr. z dôvodu

zdlhavých procesov. Mestá a obce častokrát aj disponovali dostatočným množstvom zdrojov na realizovanie investičných projektov, brzdila ich ale situácia spojená s pandémiou – vplyvom lockdownov, karantén, práceneschopnosti a narušenia dodávateľských reťazcov mali problém obstarat' dodávateľov zákaziek. Mestá a obce tak presúvali svoje investičné aktivity do ďalších období. To potvrdzujú aj údaje z kontrolovaných subjektov, keď čerpanie týchto výdavkov v roku 2021 dosiahlo takmer predkrízové úrovne. Medziročný nárast sa pohyboval na úrovni 22,5 % (2020: 29 873 846 eur, 2021: 36 600 569 eur). Na celoslovenskej úrovni pokračoval aj v roku 2021 pokles kapitálových výdavkov.

Čerpanie kapitálových výdavkov v rokoch 2020 a 2021 malo nakoniec zásadný vplyv aj na celkové **hospodárenie kontrolovaných subjektov po vylúčení finančných operácií. To v roku 2020 dosiahlo prebytok vo výške 7 931 793 eur, pričom išlo o najvyššiu hodnotu v sledovanom období.** Na tomto výsledku sa podpísala kombinácia dosiahnutého vyššieho prebytku bežného rozpočtu, ktorý v roku 2020 dosiahol 23 681 468 eur a nižšieho schodku kapitálového rozpočtu. Ten v období rokov 2018 - 2021 dosahoval priemerne 20 091 504 eur, no v roku 2020 bola jeho výška na najnižšej úrovni, iba 15 749 674 eur. Diametrálne odlišná situácia nastala v roku 2021, kedy schodok kapitálového rozpočtu dosiahol vplyvom opätovného naštartovania investičných aktivít, nadpriemerných 25 483 916 eur, čo bola najvyššia hodnota v sledovanom období. To ovplyvnilo aj celkové hospodárenie, ktoré dosiahlo schodok na úrovni 296 334 eur. Hospodárenie bežného rozpočtu tiež dosiahlo najvyššiu úroveň v sledovanom období (25 187 583 eur), hodnoty však boli konzistentnejšie (príjmy aj výdavky rástli rovnakým tempom) a nedokázali výraznejšie ovplyvniť celkový výsledok. Na celoslovenskej úrovni dosiahlo celkové hospodárenie miest a obcí aj v roku 2021 prebytok avšak len vo výške cca jednej štvrtiny roku 2020.

Celková suma dlhu podľa pravidiel rozpočtového hospodárenia pre potreby prijímania návratných zdrojov financovania vzrástla v roku 2020 u kontrolovaných miest a obcí o 4,4 % a v roku 2021 o ďalších 11,3 %. Priemer na obyvateľa dosiahol za zadližené kontrolované subjekty v roku 2020 sumu 142,56 eur. Najvyššiu celkovú sumu dlhu spomedzi kontrolovaných miest a obcí dosiahlo mesto Gelnica (48,69 %). Naopak, celková suma dlhu mesta Námestovo a obce Pečovská Nová Ves bola v roku 2020 nulová. Kontrolované subjekty dodržali v roku 2020 aj druhé pravidlo používania návratných zdrojov financovania, tzn. suma splátok návratných zdrojov financovania vrátane úhrady výnosov a suma splátok z dodávateľských investičných úverov neprekročila 25 % skutočných bežných príjmov predchádzajúceho rozpočtového roka znížených o prostriedky poskytnuté z rozpočtu iného subjektu verejnej správy a ďalšie stanovené prípady.

Výdavky na pandémiu Covid-19

Medzi výdavky miest a obcí súvisiace s pandémiou Covid-19 patrili aj výdavky na záchranné práce, k nim sa radili napr. výdavky na nákup osobných ochranných pomôcok, dezinfekčných a hygienických potrieb, ostatného materiálu a služieb. Kontrolované subjekty pri zabezpečovaní ochrany obyvateľstva a vlastných zamestnancov zakúpili tiež napr. digitálne bezkontaktné teplomery, germicídne žiariče, mobilnú dezinfekčnú jednotku, či testy na prítomnosť ochorenia Covid-19. Za výdavky na záchranné práce mohli mestá a obce žiadať refundáciu. **O oprávnenosti niektorých výdavkov vynaložených na záchranné práce sa mestá a obce dozvedeli až dodatočne po ich čiastočnom vynaložení.**

Tab. č. 2 – Výdavky kontrolovaných miest a obcí na záchranné práce a celoslovenské testovanie v roku 2020 (v eur)

Výdavky v roku 2020	Evidované	Žiadané* na refundáciu	Refundované	Nerefundované
	1	2	3	4 (3-2)
Celkové výdavky	816 187	701 874	652 963	- 48 911
Výdavky na záchranné práce I. vlna	318 554	279 498	244 575	-34 923
Výdavky na záchranné práce II. vlna	89 070	13 813	12 036	-1 777
Výdavky na celoslovenské testovanie	408 563	408 563	396 352	-12 211

Zdroj: kontrolované subjekty

*rozdiel medzi evidovanou sumou výdavkov na záchranné práce a žiadanou sumou na refundáciu predstavujú výdavky, ktoré si mestá a obce už vopred identifikovali ako neoprávnené a výdavky obcí, ktoré nepožiadali o refundáciu

Za prvú vlnu pandémie Covid-19 (obdobie od 12.3. do 31.8.2020) mohli mestá a obce požiadať o refundáciu výdavkov na záchranné práce do 4. septembra 2020. Až 90 % kontrolovaných subjektov požiadalo o refundáciu svojich výdavkov. Refundované výdavky im boli pripísané na bankové účty na prelome novembra a decembra,

tn. osem mesiacov od prvých výdavkov vynaložených v marci. Výdavky za druhú vlnu pandémie Covid-19 (obdobie od 1.9.2020 do 31.5.2021, za rok 2020 obdobie od 1.9. do konca roka), evidovalo v roku 2020 15 kontrolovaných subjektov. Len päť z nich však využilo možnosť na eliminovanie výdavkov vynaložených na záchranné práce a požiadalo o ich refundáciu. Aj na národnej úrovni požiadalo zo všetkých subjektov miestnej samosprávy o refundáciu výdavkov na záchranné práce v rámci II. vlny refundácií iba 29 mestských častí a 349 miest a obcí. Na účty kontrolovaných miest a obcí boli pripísané finančné prostriedky z refundácií až na prelome februára a marca 2022, tzn. **výdavky za záchranné práce vynaložené od septembra 2020 do konca roka im boli refundované viac ako po roku od ich vynaloženia**. Mesto Spišská Nová Ves požiadalo o refundáciu výdavkov za záchranné práce v rámci druhej vlny refundácií v sume 21 362 eur, z toho za rok 2020 v sume 1 605 eur. Do času výkonu kontroly neboli mestu tieto finančné prostriedky refundované. Okrem neoprávnenosti výdavkov bol uvádzaným dôvodom miest a obcí k nepožiadaniu o refundáciu za II. kolo, napr. aj oneskorenosť výzvy na predkladanie žiadostí a ich vykrytie z refundácií za jednotlivé skríningové kolá testovania v roku 2021. Neoprávnené výdavky na záchranné práce sa niektoré mestá a obce pokúšali refundovať tiež v rámci iných schém pomoci. **Vyššie výdavky miest a obcí v súvislosti s pandemiou Covid-19 predstavovali v roku 2020 výdavky na celoslovenské testovanie**. Evidovali ich všetky kontrolované subjekty, ktoré zároveň požiadali o ich refundáciu. V požadovanej sume bola poskytnutá refundácia 13-tim mestám a obciam (61,9 %). Na účty miest a obcí boli refundácie pripísané na prelome novembra a decembra 2020.

Na zmiernenie finančných dopadov pandémie Covid-19 sa kontrolované mestá a obce uchádzali v roku 2020 aj o ďalšie dostupné dotácie a finančné príspevky zo ŠR a EÚ. Najviac finančných prostriedkov získali z národného projektu „Podpora udržania zamestnanosti v materských školách“ v sume 2 597 542 eur a v sume 341 129 eur z dotácie v pôsobnosti MPSVaR pre poskytovateľov vybraných druhov sociálnych služieb, centier pre deti a rodinu a akreditovaných subjektov na účely „mimoriadnej odmeny“ pre ich zamestnancov za prácu v období I. vlny pandémie. V menšej miere žiadali kontrolované subjekty v roku 2020, napr. o dotáciu na podporu humanitárnej pomoci na vytvorenie osobitných priestorov pre infikovaných ľudí bez domova a ľudí bez domova v karanténe, na nákup výživových doplnkov jednorazovo pre každého prijímateľa sociálnej služby a každého zamestnanca zariadenia sociálnych služieb, v oblasti podpory regionálneho rozvoja na zmiernenie dopadov koronakrízy, či na úhradu nájomného a iné. **Dôvodmi nevyužitia existujúcich podpôr v prípade relevantnosti pre mestá a obce bola aj chýbajúca vedomosť o týchto možnostiach, zvýšená byrokracia, či nedostatok vlastných kapacít na ich sledovanie**. Niektoré mestá a obce využili tiež iné možnosti získania finančných prostriedkov na riešenie pandémie. Takto získalo finančné prostriedky napr. mesto Veľký Meder od vyššieho územného celku, či obec Dubník od nadácie.

Mestá a obce nemajú v zmysle platnej legislatívy povinnosť prijať na obnovu po kríze žiadne opatrenia. Na národnej úrovni bol prijatý Plán obnovy a odolnosti SR, ktorého hlavným cieľom je podporiť reformy a investície, ktoré SR umožnia začať opäť dobíhať životnú úroveň priemeru EÚ. Je zameraný na päť kľúčových oblastí verejných politík: zelená ekonomika; vzdelávanie; veda, výskum a inovácie; zdravie; efektívna verejná správa a digitalizácia. Posilňuje zdravotnú, ekonomickú, sociálnu a inštitucionálnu odolnosť s cieľom o.i. zvýšiť pripravenosť na krízy a schopnosť reakcie na krízy. Pre mestá a obce predstavuje spolu s ostatnými zdrojmi EÚ príležitosť ich ďalšieho rozvoja. **Ochotu zapojenia sa miest a obcí do čerpania finančných prostriedkov z Plánu obnovy a odolnosti SR, ako aj iných zdrojov EÚ, bude ovplyvňovať miera spolufinancovania projektov, či administratívna náročnosť**.

Dostupnosť služieb miest a obcí a zabezpečenie realizácie vybraných opatrení

Poskytovanie služieb obecných a mestských úradov a iných služieb miest a obcí ovplyvnili platné opatrenia na boj s pandemiou Covid-19. **Najmä na začiatku pandémie a koncom roka 2020 mali obyvatelia kontrolovaných subjektov obmedzený prístup k týmto službám**, nakoľko mestá a obce pristúpili k obmedzeniu stránkových hodín, príp. dočasnému zatvoreniu obecných a mestských úradov. **Služby obyvateľom boli poskytované vo všetkých oblastiach, ale formy komunikácie boli prispôbované pandemickej situácii**. Pri vybavovaní potrebných záležitostí a komunikácii s obyvateľmi uprednostňovali mestá a obce telefonickú a e-mailovú komunikáciu, bezhotovostné platby, či elektronickú podateľňu. Počas obmedzenia dostupnosti mestských a obecných úradov bolo v naliehavých prípadoch obyvateľom umožnené osobné stretnutie za dodržiavania opatrení. **Niektoré mestá a obce zaznamenali predĺženie doby vybavovania agendy z dôvodu výpadku zamestnancov mestských a obecných úradov, ktorá však neprekročila zákonom stanovené lehoty**. Dôvodom predĺženia doby jej vybavovania bolo aj oneskorenie potrebných stanovísk z iných orgánov verejnej moci. **Iným dopadom pandémie Covid-19 v roku 2020 bolo u 12 miest a obcí zvýšenie počtu elektronických podaní vykonaných v zmysle zákona o e-Governmente**,

hoci nie všetky bolo možné pripísať vplyvu pandémie. Výpadky zamestnancov riešili kontrolované subjekty ich vzájomnou zastupiteľnosťou. **Oblasti sociálnych služieb, stavebného úradu, územného plánovania a životného prostredia boli najčastejšie identifikovanými oblasťami, u ktorých bolo poskytovanie služieb ovplyvnené pandemiou Covid-19.** Vplyvom platných opatrení neboli dočasne poskytované služby a aktivity najmä v oblasti športu, kultúry a cestovného ruchu, či prevádzky MHD alebo zberného dvora.

Mestá a obce museli v podmienkach pandémie zabezpečovať okrem bežných služieb aj realizáciu opatrení na riešenie pandémie Covid-19. NKÚ SR preveril ich realizáciu vo vybraných oblastiach. Tými boli celoslovenské testovanie, dištančné vzdelávanie, starostlivosť o zraniteľné skupiny obyvateľov (seniori a ostatní osamelí žijúci obyvatelia, ktorí potrebovali pomoc, ľudia v karanténe, MRK a ľudia bez domova) a vykonávanie dezinfekcie. **Kontrolované mestá a obce zabezpečili počas pandémie Covid-19 realizáciu opatrení vo vybraných oblastiach.** K vykonávaniu dezinfekcie verejných priestorov pristúpilo na základe všeobecných odporúčaní 18 z kontrolovaných subjektov. Táto bola zabezpečovaná najmä na začiatku pandémie Covid-19 a v závere roka 2020.

Celoslovenské testovanie

Najväčšia úloha, ktorú mestá a obce plnili v roku 2020 v zmysle uznesenia vlády SR, súvisela s prípravou a vykonaním celoslovenského testovania obyvateľstva na prítomnosť ochorenia Covid-19. V súvislosti s tým mali starostovia obcí a primátori miest plniť na svojom území úlohy vyžadované orgánmi štátnej správy. **V rámci zabezpečenia prípravy na celoslovenské testovanie zaznamenali mestá a obce najviac nedostatkov v koordinácii a informovaní.** Tieto sa týkali zabezpečenia zdravotníckeho personálu, zariadenia a vybavenia odborných miest, zabezpečenia stravovania, osobných ochranných prostriedkov, ale aj oprávnenosti a preplácania výdavkov. **Nejasnosti pri rozdelení úloh počas celoplošného testovania tiež komplikovali realizáciu príprav.** Usmernenia prichádzali neskoro, boli nejednoznačné a často sa menili, čím sa strácala ich prehľadnosť a zhoršovala vykonateľnosť. Náročné bolo pre kontrolované subjekty aj plnenie pokynov a poskytovanie informácií, ktoré boli požadované obratom, popri bežnej administratíve obce či mesta. Mestá a obce zabezpečili plne alebo čiastočne zdravotníckych pracovníkov na odborné miesta. **V niektorých prípadoch sa dozvedeli až na poslednú chvíľu, či majú požadovaný počet zdravotníkov na jednotlivé odborné miesta.** Z uvedeného dôvodu napr. obec Jaklovce otvorila jedno odborné miesto s hodinovým oneskorením, nakoľko zdravotnícky pracovník, ktorý mal nastúpiť v obci bol operatívne premiestnený na iné odborné miesto v inom meste. Problémom bol aj nedostatok informácií ohľadom preplácania miezd pracovníkom na jednotlivých postoch, či požiadaviek na ich vzdelanie. Mestá a obce zabezpečili častokrát chýbajúce osobné ochranné prostriedky, či stravu pre všetkých pracovníkov na odborných miestach. Neisté boli počas prípravy aj oprávnené výdavky, ktoré mali byť obciam a mestám následne refundované. **Informácie o oprávnených výdavkoch na zabezpečenie celoslovenského testovania boli obciam a mestám jasné až po tom, čo prevažná časť výdavkov bola realizovaná, resp. až pri ich samotnej refundácii.**

Dištančné vzdelávanie

Následkom vyhlásenia mimoriadnej situácie a neskôr núdzového stavu z dôvodu pandémie Covid-19 bolo na základných školách prerušené vyučovanie od 16.03.2020. Počas prerušenia vyučovania sa vzdelávanie na základných školách realizovalo dištančnou formou, či už on-line alebo off-line. Nie všetci žiaci, príp. školy však mali podmienky na takéto vzdelávanie. Mestá a obce ako zriaďovatelia základných škôl mohli v rámci svojej kompetencie rozhodnúť na základe opatrení prijatých na národnej úrovni o skončení dištančného vzdelávania. V základných školách zriadených kontrolovanými subjektami sa podľa údajov k 15.9.2020 vzdelávalo celkom 25 536 žiakov. O obnovení školského vyučovania v júni 2020 pre 0.-5. ročník a neskôr aj pre 5.-9. ročník rozhodli všetky kontrolované mestá a obce. Keďže účasť na vyučovaní bola dobrovoľná, do základných škôl nenastúpili všetci žiaci. Druhýkrát bolo v roku 2020 prerušené školské vyučovanie od 26.10.2020, avšak už len pre žiakov v 5.-9. ročníku. **Nakoľko sa v tom čase zhoršovala epidemiologická situácia a rodičia mali obavy z nákazy, pristúpilo 89,5 % miest a obcí k obnoveniu vyučovania v malých skupinách pre žiakov zo sociálne znevýhodneného prostredia od 16.11.2020 a len tretina miest a obcí k obnoveniu vyučovania pre žiakov 5.-9. ročníka od 7.12.2020.**

Najväčšie problémy pri zabezpečení dištančného vzdelávania, najmä na jeho začiatku, spôsobovalo nedostatočné vybavenie IKT na strane škôl, ale aj u žiakov, predovšetkým zo sociálne slabších rodín, či rodín s viacerými deťmi, nedostatočné zručnosti pre prácu s IKT, internetové pripojenie, či chýbajúca kontrola zo strany rodičov. **V priebehu roka 2020 doplnili základné školy svoje vybavenie IKT z normatívnych a nenormatívnych finančných prostriedkov, dotácií, sponzorských darov, vlastných príjmov alebo zo zdrojov obcí.** Za účelom zlepšenia prístupu ku vzdelávaniu zapožičali základné školy zakúpené IKT aj žiakom, ktorí nemali potrebné vybavenie. Jedným

z opatrení na zmiernenie dopadov pandémie Covid-19 a prerušeného vyučovania bola možnosť zapojiť sa do rozvojového projektu Letnej školy. Jeho cieľom bolo pomôcť vyrovnáť rozdiely vo vedomostiach a zručnostiach žiakov, ktoré vznikli alebo sa prehĺbili v dôsledku prerušeného vyučovania v školách, ako aj poskytnúť možnosť adaptácie žiakov na začatie školského roka. Základné školy desiatich miest a obcí sa v roku 2020 zapojili do uvedeného projektu. Dôvodom nezapojenia sa bol nezáujem zo strany zákonných zástupcov, problém personálneho obsadenia, či neidentifikovaná potreba zo strany škôl.

Okrem absentujúceho IKT vybavenia **boli identifikovaným nedostatkom pri dištančnom vzdelávaní v roku 2020 nedostatočné, neskoré a stále sa meniace informácie a pokyny, zmeny v dokumentácii** zo strany ministerstva školstva. Základné školy evidovali aj problémy s rešpektovaním nariadení zo strany rodičov pri obnove vyučovania. **Prerušenie vyučovania na základe celoslovenských opatrení bolo pre niektoré základné školy v určitom období zbytočné, pretože nemali žiadny prípad Covid-19 a aj tak museli prestať prezenčne vyučovať.** Pandémia Covid-19 mala pre vzdelávanie aj kladné stránky. Základné školy pozitívne hodnotili nový inovatívny spôsob, formu a metódy výchovy a vzdelávania, ktoré môžu aplikovať aj v súčasnosti, zlepšenie počítačovej gramotnosti učiteľov i žiakov, či prístupnosť vzdelávacích portálov a podporných programov zdarma.

Starostlivosť o zraniteľné skupiny obyvateľov

Vo vzťahu k zraniteľným skupinám obyvateľov prijímali mestá a obce opatrenia aj na základe uznesení vlády SR. Pre seniorov a ostatných osamelo žijúcich obyvateľov, ktorí potrebovali pomoc, či ľudí v karanténe zriadili kontrolované mestá a obce telefonické linky za účelom zabezpečenia nákupov potravín, liekov, príp. základných hygienických potrieb. Mesto Nové Zámky poskytovalo túto službu už od 16.03., tzn. ešte pred prijatím uznesenia vlády SR koncom marca 2020. Donášku nákupov poskytovali mestá a obce prostredníctvom svojich zamestnancov, dobrovoľníkov alebo dodávateľsky. Možnosť zabezpečenia nákupov bola obyvateľmi miest a obcí využívaná v malej miere.

Uznesením vlády SR bol začiatkom apríla 2020 schválený Plán riešenia ochorenia Covid-19 v MRK. Pri starostlivosti o MRK sledovali mestá a obce informácie o výskyte infekcie Covid-19 v tejto skupine obyvateľov prostredníctvom terénnych sociálnych pracovníkov, terénnych pracovníkov a pracovníkov miestnych občianskych poriadkových služieb, v spolupráci s obecnou či mestskou políciou a asistentmi zdravia. Uvedené profesie boli nápomocné aj pri testovaniach a mapovaní potrieb karantenizovaných domácností MRK. V prípade potreby komunikovali mestá a obce s RÚVZ. **Aj pri zabezpečovaní starostlivosti o MRK vnímali niektoré mestá a obce ako problém nedostatočný prístup k informáciám o pozitívnych prípadoch.** V rámci osvetly boli obyvatelia MRK informovaní o aktuálne platných opatreniach aj prostredníctvom plagátov v rómskom jazyku. Zároveň im boli distribuované ochranné rúška, dezinfekcia a tekuté mydlá. Bola realizovaná osвета v oblasti nosenia rúšok, rukavíc, pravidelného umývania rúk, dodržiavania odstupov, či nezdržiavania sa v skupinách s viacerými osobami. V niektorých mestách mali k dispozícii aj iné materiálne zabezpečenie ako napr. sprchu, práčovňu, čisté oblečenie. **V rámci boja proti pandémie Covid-19 v MRK bol kontrolovaným subjektom nápomocný aj Úrad splnomocnenca vlády SR pre rómske komunity. Aj pri starostlivosti o MRK preukázali mestá a obce schopnosť promptnej reakcie.** Mesto Gelnica sa pre ochranu zdravia svojich obyvateľov rozhodlo pristúpiť ku karantenizácii osídlenia MRK koncom marca 2020 z dôvodu návratu niekoľkých občanov z Veľkej Británie. Tento krok mesto konzultovalo s OÚ a RÚVZ. Opatrenie mesto realizovalo pred schválením „Plánu riešenia ochorenia Covid-19 v MRK“.

Odhadovaný počet ľudí bez domova v kontrolovaných mestách a obciach bol 274. Starostlivosť o túto skupinu obyvateľov vykonávali najmä mestá. Naviac mestá s počtom obyvateľov nad 20 tis. mali v zmysle uznesenia vlády SR v rámci znižovania rizika vzniku a šírenia ochorenia Covid-19 medzi ľuďmi bez domova určiť podľa aktuálnej epidemiologickej situácie karanténne zariadenia, v ktorých bude vykonávaná ich izolácia. Ľudia bez domova mali v kontrolovaných mestách prístup k službám krízovej intervencie a mestá pre nich zriadili karanténne zariadenia, či už priamo v rámci uvedených zariadení alebo v iných priestoroch. Zriadené karanténne zariadenia boli určené na využitie aj pre iné skupiny obyvateľov, napr. MRK. Podľa skúseností niektorých miest ľudia bez domova neboli ochotní podrobiť sa karanténe, či poskytovať údaje o blízkych kontaktoch. Pri riešení pandémie Covid-19 medzi ľuďmi bez domova mestá spolupracovali, napr. s komerčnými spoločnosťami, ktoré zabezpečovali celodenné stravovanie, s arcidiecéznou charitou, ktorá poskytovala ošatenie, trvanlivé potraviny a tiež s dobrovoľníkmi. Mesto Nové Zámky zriadilo pre túto skupinu obyvateľov krízové kontaktné centrum, v ktorom boli zabezpečené služby spojené s možnosťou vykonania základnej hygieny, či výdaj jedla. Ďalej v ňom bolo poskytované ošatenie, výmena a pranie rúšok, základné informácie, poradenstvo a meranie teploty. **Za nedostatok v tejto oblasti z pohľadu**

riadenia pandemickej situácie považovali mestá najmä nedostatočnú pomoc a podporu štátu, napr. vo vzťahu k zabezpečeniu zdravotníckeho personálu v karanténnych zariadeniach.

Ostatné opatrenia miest a obcí – dobrá prax

Mestá a obce boli pri riešení pandémie častokrát iniciatívne a v snahe zabezpečiť informovanosť a služby obyvateľom v súvislosti s riešením pandémie Covid-19 **vykonávali aj ďalšie činnosti nad rámec opatrení prijatých na národnej úrovni**. Kontrolované subjekty poskytli okrem seniorov a ostatných rizikových skupín obyvateľov aj ostatným obyvateľom rúška, či respirátory, starším obyvateľom vitamíny, zabezpečili donášku varenej stravy. Napríklad obec Dvory nad Žitavou zriadila pracovisko nie len pre obyvateľov svojej obce, kde sa mohli informovať ohľadom aktuálnych opatrení, neskôr v ňom zabezpečovala registráciu na testovanie a očkovanie seniorov, sociálne slabších občanov a pre občanov, ktorí nemali prístup k internetu alebo mobilnému zariadeniu. Mesto Nové Zámky poskytlo pre rizikové a ostatné skupiny obyvateľstva SOS tlačidlá pre seniorov a zabezpečilo sociálnu výdajňu potravín. Mesto Brezno zabezpečilo seniorom a rizikovým skupinám intervenciu psychológa online formou alebo prostredníctvom telefonického kontaktu. Mesto Nové Mesto nad Váhom zriadilo materskú škôlku - opatrovateľské centrum pre deti zamestnancov kritickej infraštruktúry.

Záver

Bez zodpovedného a aktívneho prístupu miest a obcí by bolo zvládnutie pandémie Covid-19 náročné. Štát ako koordinátor civilnej ochrany a krízového riadenia, ale aj zodpovedný za jeho financovanie a rozvoj, túto oblasť dlhodobo zanedbával.

Výsledky kontroly poukazujú na potrebu úpravy a modernizácie systému krízového riadenia tak, aby zodpovedal reálnym potrebám jeho jednotlivých aktérov (teda aj miest a obcí) a aby zabezpečil aj ich finančné krytie. Na zložitosť a roztrieštenosť kompetencií v systéme krízového riadenia štátu ako aj nepripravenosť SR na riešenie pandémie Covid-19 poukázali čiastočne aj predchádzajúce kontroly NKÚ SR vykonané v roku 2020. Novú koncepciu organizácie a rozvoja civilnej ochrany a krízového riadenia do roku 2027 schválila vláda SR v marci 2022. Z uvedených dôvodov bude téma krízového riadenia predmetom kontrol NKÚ SR aj v nasledujúcom období.

Reakcia kontrolovaného subjektu

Kontrolované subjekty nevzniesli žiadne námietky proti pravdivosti, úplnosti a preukázateľnosti kontrolných zistení.

Kontakt

Najvyšší kontrolný úrad SR

Priemyselná 2

824 73 Bratislava 26

☎ +421 250 114 911

✉ info@nku.gov.sk

Kontrolované subjekty

1.	Obec Veľké Kostofany, M. R. Štefánika 800/1, 922 07 Veľké Kostofany, IČO 00313149
2.	Mesto Veľký Meder, Komárňanská 207/9, 932 01 Veľký Meder, IČO 00305332
3.	Mesto Dunajská Streda, Hlavná 50/16, 929 01 Dunajská Streda, IČO 00305383
4.	Obec Soblahov, Soblahov 470, 913 38 Soblahov, IČO 00311987
5.	Mesto Stará Turá, SNP 1/2, 916 01 Stará Turá, IČO 00312002
6.	Mesto Nové Mesto nad Váhom, Čsl. armády 1, 915 32 Nové Mesto nad Váhom, IČO 00311863
7.	Mesto Dolný Kubín, Hviezdoslavovo námestie 1651/2, 026 01 Dolný Kubín, IČO 00314463
8.	Mesto Námestovo, Cyrila a Metoda 329/6, 029 01 Námestovo, IČO 00314676
9.	Obec Klin, Hlavná 199/107, 029 41 Klin, IČO 00314544

10.	Obec Dubník, Dubník 244, 941 35 Dubník, IČO 00308889
11.	Obec Dvory nad Žitavou, Hlavné námestie 6, 941 31 Dvory nad Žitavou, IČO 00308897
12.	Mesto Nové Zámky, Hlavné námestie 10, 940 01 Nové Zámky, IČO 00309150
13.	Obec Hliník nad Hronom, Železničná 320/10, 966 01 Hliník nad Hronom, IČO 00320609
14.	Mesto Tisovec, Nám. Dr.V.Clementisa 1, 980 61 Tisovec, IČO 00319155
15.	Mesto Brezno, Námestie gen. M.R.Štefánika 1, 977 01 Brezno, IČO 00313319
16.	Obec Jaklovce, Nová 464/81, 055 61 Jaklovce, IČO 00329207
17.	Mesto Gelnica, Banícke námestie 4, 056 01 Gelnica, IČO 00329061
18.	Mesto Spišská Nová Ves, Radničné námestie 7, 052 70 Spišská Nová Ves, IČO 00329614
19.	Obec Pečovská Nová Ves, Hlavná 64/33, 082 56 Pečovská Nová Ves, IČO 00327590
20.	Mesto Lipany, Krivianska 1, 082 71 Lipany, IČO 00327379
21.	Mesto Svidník, Sovietskych hrdinov 200/33, 089 01 Svidník, IČO 00331023

Zoznam použitých skratiek

DPFO	Daň z príjmov fyzických osôb
EÚ	Európska únia
Lex corona	Zákon č. 67/2020 Z.z. o niektorých mimoriadnych opatreniach vo finančnej oblasti v súvislosti so šírením nebezpečnej nákazlivej ľudskej choroby Covid-19 v znení neskorších predpisov
MF SR	Ministerstvo financií Slovenskej republiky
Ministerstvo školstva	Ministerstvo školstva, vedy, výskumu a športu Slovenskej republiky
MPSVaR	Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny Slovenskej republiky
MRK	Marginalizované rómske komunity
NFV	Návratná finančná výpomoc
NKÚ SR	Najvyšší kontrolný úrad Slovenskej republiky
NR SR	Národná rada Slovenskej republiky
OS SR	Ozbrojené sily Slovenskej republiky
OÚ	Okresný úrad
RIS BI	Rozpočtový informačný systém – business intelligence
RÚVZ	Regionálny úrad verejného zdravotníctva
SR	Slovenská republika
ŠR	Štátny rozpočet
Zákon o civilnej ochrane	Zákon č. 42/1994 Z. z. o civilnej ochrane obyvateľstva v znení neskorších predpisov
Zákon o e-Governmente	Zákon č. 305/2013 Z. z. o elektronickej podobe výkonu pôsobnosti orgánov verejnej moci a o zmene a doplnení niektorých zákonov (zákon o e-Governmente) v znení neskorších predpisov
Zákon o riadení štátu v krízových situáciách	Zákon č. 387/2002 Z. z. o riadení štátu v krízových situáciách mimo času vojny a vojnového stavu v znení neskorších predpisov
Zákon o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy	Zákona č. 583/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov

Príloha

Plnenie rozpočtov miest a obcí SR a kontrolovaných miest a obcí v rokoch 2018 – 2021 (v tis. eur)

PFO 2019/2020: všetky 556705/648713 (+16,5%) ... kontrolované 21374/20334

ekonomická klasifikácia	Rozpočet (v tis. eur)	mestá a obce SR				kontrolované obce a mestá			
		2018	2019	2020	2021	2018	2019	2020	2021
100	DAŇOVÉ PRÍJMY	2 567 009	2 791 342	2 841 624	2 980 474	111 930	120 895	121 720	126 570
200	NEDAŇOVÉ PRÍJMY	585 330	582 024	496 063	544 904	32 247	28 105	23 693	27 224
300	GRANTY A TRANSFERY	1 532 764	1 759 670	2 005 780	1 979 300	59 797	78 901	85 114	85 541
400	PRÍJMY Z TRANSAKCIÍ S FINANČNÝMI AKTÍVAMI A FINANČNÝMI PASÍVAMI	334 995	337 805	341 183	510 288	13 416	13 644	9 090	18 515
500	PRIJATÉ ÚVERY, POŽIČKY A NÁVRATNÉ FIN. VÝPOMOCI	231 319	218 900	307 530	213 641	9 269	7 730	11 244	12 987
600	BEŽNÉ VÝDAVKY	3 767 830	4 193 939	4 400 562	4 745 948	168 962	188 075	192 721	203 031
700	KAPITÁLOVÉ VÝDAVKY	916 980	857 863	779 020	717 036	35 655	37 366	29 874	36 601
800	VÝDAVKY Z TRANSAKCIÍ S FINANČNÝMI AKTÍVAMI A FINANČNÝMI PASÍVAMI	191 797	226 647	238 356	212 103	7 215	8 388	8 813	8 809
	Bežné príjmy	4 622 776	5 077 496	5 295 332	5 442 834	191 055	206 931	216 402	228 219
	Bežné výdavky	3 767 830	4 193 939	4 400 562	4 745 948	168 962	188 075	192 721	203 031
	prebytok (+)/schodok (-) bežného rozpočtu	854 946	883 557	894 771	696 887	22 093	18 856	23 681	25 188
	Kapitálové príjmy	62 327	55 539	48 134	61 845	12 919	20 970	14 124	11 117
	Kapitálové výdavky	916 980	857 863	779 020	717 036	35 655	37 366	29 874	36 601
	prebytok (+)/schodok (-) kapitálového rozpočtu	-854 653	-802 325	-730 886	-655 192	-22 736	-16 396	-15 750	-25 484
	Príjmové finančné operácie	566 313	556 705	648 712	723 929	22 685	21 374	20 334	31 502
	Výdavkové finančné operácie	191 797	226 647	238 356	212 103	7 215	8 388	8 813	8 809
	saldo finančné operácie	374 517	330 058	410 357	511 826	15 470	12 987	11 522	22 692
	Celkové príjmy	5 251 416	5 689 740	5 992 179	6 228 608	226 659	249 275	250 861	270 837
	Celkové výdavky	4 876 607	5 278 449	5 417 938	5 675 086	211 832	233 828	231 407	248 441
	PREBYTOK (+), SCHODOK (-) BEŽNÉHO ROZPOČTU, KAPITÁLOVÉHO ROZPOČTU A FINANČNÝCH OPERÁCIÍ	374 809	411 290	574 242	553 521	14 826	15 446	19 454	22 396
	PREBYTOK (+), SCHODOK (-) HOSPODÁRENIA OBCÍ PO VYLÚČENÍ FINANČNÝCH OPERÁCIÍ	292	81 233	163 885	41 695	-644	2 460	7 932	-296

zdroj: RIS-BI; záverečné účty kontrolovaných subjektov