

Hlavní kontrolóri: mestské firmy nás nezaujímajú

(správa z monitoringu)

Zhrnutie

Zákon SNR č. 369/1990 Z. z. o obecnom zriadení ustanovil inštitút hlavného kontrolóra obce s cieľom zabezpečiť lepšiu kontrolu finančných operácií a nakladania s majetkom obce. Hlavný kontrolór obce a jeho útvar tak môžu zohrávať dôležitú úlohu pri odhaľovaní korupčných aktivít územnej samosprávy v SR. Transparency International Slovensko vo svojom monitoringu činnosti hlavných kontrolórov v 25 slovenských mestách zistila viaceré nedostatky týkajúce sa vykonávania tejto funkcie. Monitoring ukázal nedostatky v personálnom pokrytí útvaru hlavného kontrolóra, a to predovšetkým v nedostatočnej kapacite daného útvaru. V monitoringu sme ďalej zistili, že hlavní kontrolóri sa zameriavajú najviac na kontrolu mestských úradov a potom rozpočtových a príspevkových organizácií, zatiaľ čo obchodné spoločnosti s majetkovou účasťou mesta vo väčšine prípadov vynechávajú. Nedostatky sme našli aj v spôsobe informovania verejnosti o vykonaných kontrolách, keďže väčšina miest prerokúva správy hlavných kontrolórov len na zasadnutiach mestských zastupiteľstiev a iné formy informovania verejnosti o činnosti hlavných kontrolórov využívajú len minimálne.

Cieľ monitoringu

Monitoring činnosti hlavných kontrolórov miest, ktorý uskutočnila Transparency International Slovensko, bol realizovaný na vzorke 15 najväčších a 10 najmenších slovenských obcí so štatútom mesta. Cieľom monitoringu bolo zmapovať činnosť hlavných kontrolórov miest, a to z hľadiska počtu zamestnancov útvaru hlavného kontrolóra, počtu vykonaných kontrol hlavného kontrolóra, a to osobitne v rámci mestského úradu, v rozpočtových a príspevkových organizáciách mesta, v obchodných spoločnostiach s majetkovou účasťou mesta a spôsob informovania verejnosti o vykonaných kontrolách v rokoch. Sledovaným obdobím boli roky 2006, 2007 a 2008. Zber údajov prebiehal v októbri a novembri 2008.

Postavenie hlavného kontrolóra obce v kontrolnom systéme SR

Systém kontroly je v SR postavený na viacerých nezávislých okruhoch. Kontrolu v územnej samospráve čiastkovo zabezpečuje Ministerstvo financií SR (a tri Správy

finančnej kontroly, jeho rozpočtové organizácie so sídlom v Bratislave, vo Zvolene a v Košiciach) a Úrad pre verejné obstarávanie. Komplexnú externú kontrolu od 1.1.2006 vykonáva Najvyšší kontrolný úrad SR. Vzhľadom na obmedzené kapacity uvedených inštitúcií a veľkú početnosť kontrolovaných subjektov zostáva najdôležitejším kontrolným orgánom v obciach hlavný kontrolór obce.

Podľa zákona SNR č. 369/1990 Z. z. o obecnom zriadení¹ je hlavný kontrolór pracovníkom obce, ktorý vykonáva kontrolu úloh obce vyplývajúcich z pôsobnosti obce, a to kontroluje pokladničné operácie a účtovníctvo obce ako aj nakladanie s majetkom obce, vypracúva odborné stanoviská k návrhu rozpočtu a záverečného účtu obce pred ich schválením v obecnom zastupiteľstve. Do funkcie ho volí obecné zastupiteľstvo na 6 rokov. Za svoju činnosť tiež zodpovedá obecnému zastupiteľstvu. Na zasadnutiach obecného zastupiteľstva má poradný hlas, pričom môže nahliadať do účtovných a pokladničných dokladov a iných dokumentov. Výsledky kontroly predkladá obecnému zastupiteľstvu.

Hlavný kontrolór nesmie bez súhlasu obecného zastupiteľstva podnikať alebo vykonávať inú zárobkovú činnosť a byť členom riadiacich, kontrolných alebo dozorných orgánov právnických osôb, ktoré vykonávajú podnikateľskú činnosť. Toto obmedzenie sa nevzťahuje na vedeckú, pedagogickú, lektorskú, prednášateľskú, prekladateľskú, publicistickú, literárnu alebo umeleckú činnosť a na správu vlastného majetku alebo správu majetku svojich maloletých detí. Kontrolnú činnosť vykonáva nezávisle a nestranne v súlade so základnými pravidlami kontrolnej činnosti.

Kontrolnou činnosťou sa rozumie:

- kontrola zákonnosti, účinnosti, hospodárnosti a efektívnosti pri hospodárení a nakladaní s majetkom a majetkovými právami obce, ako aj s majetkom, ktorý obec užíva podľa os. predpisov - zák. NR SR č. 278/1993 Z. z. o správe majetku štátu v znení neskorších predpisov
- kontrola príjmov, výdavkov a finančných operácií obce,
- kontrola vybavovania sťažností a petícií,
- kontrola dodržiavania všeobecne záväzných právnych predpisov vrátane nariadení obce,
- kontrola plnenia uznesení obecného zastupiteľstva,
- kontrola dodržiavania interných predpisov obce,

¹ Postavenie hlavného kontrolóra upravujú § 18 – 18 g zákona SNR č. 369/1990 Z. z. o obecnom zriadení.

- kontrola plnenia ďalších úloh ustanovených osobitnými predpismi – napr. zákon NR SR č. 583/2004 Z.z. o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy.

Kontrolnej činnosti hlavného kontrolóra podliehajú obecný úrad, rozpočtové a príspevkové organizácie zriadené obcou, právnické osoby, v ktorých má obec majetkovú účasť a iné osoby, ktoré nakladajú s majetkom obce, alebo ktorým bol majetok obce prenechaný na užívanie, a to v rozsahu dotýkajúcom sa tohto majetku, osoby, ktorým boli poskytnuté z rozpočtu obce účelové dotácie alebo návratné či nenávratné finančné výpomoci. Len samotné rozpočty obcí, miest a mestských časti Bratislavy a Košíc v roku 2008 predstavovali 93,615 mld. Sk (3,11 mld. EUR).

Zistenia z monitoringu

V rámci monitoringu sme sledovaním parametra počtu zamestnancov útvaru hlavného kontrolóra chceli zistiť, či má mesto dostatočné kapacity na výkon internej kontroly. Stav v sledovaných mestách v rokoch 2006, 2007 a 2008 je zobrazený v nasledujúcej tabuľke.

Tabuľka č.1: Počet zamestnancov útvaru hlavného kontrolóra

<i>Mesto (počet obyvateľov)</i>	<i>Počet zamestnancov útvaru hlavného kontrolóra alebo podobnej kontrolnej jednotky vrátane samotného hlavného kontrolóra</i>		
	2006	2007	2008
1. Bratislava (426 091 ob.)	5	5	5
2. Banská Bystrica (80 730 ob.)	7	7	7
3. Košice (234 596 ob.)	7	8	7
4. Nitra (84 800 ob.)	6	6	5
5. Prešov (91 650 ob.)	5	5	6
6. Trenčín (56 760 ob.)	3	3	3
7. Trnava (68 466 ob.)	7	7	7
8. Žilina (85 577 ob.)	4	4	4
9. Michalovce (39 866 ob.)	1	1	2
10. Martin (59 014 ob.)	4	4	4
11. Poprad (55 042 ob.)	5	5	5
12. Prievidza (51 201 ob.)	4	4	4
13. Zvolen (43 006 ob.)	3	3	3
14. Považská Bystrica (41 989 ob.)	2	2	2
15. Nové Zámky (41 140 ob.)	3	3	1
16. Spišské Podhradie (3 852 ob.)	1	1	1

17. Gíraltovce (4 188 ob.)	0,4	1	1
18. Veľký Šariš (4 796 ob.)	0,5	1	1
19. Leopoldov (4 099 ob.)	1	1	1
20. Hanušovce nad Topľou (3 692 ob.)	1	1	1
21. Spišské Vluchy (3 622 ob.)	0,35	1	1
22. Podolíneec (3 217 ob.)	0,25	0,25	0,25
23. Spišská Stará Ves (2 333 ob.)	0,3	1	1
24. Dudince (1 519 ob.)	0,25	0,25	0,5
25. Modrý Kameň (1 484 ob.)	0,1	0,1	0,1

Pozn.: údaje za rok 2008 sú k 30.9.2008; údaje o počte obyvateľov miest sú k 31.12.2006
Zdroj: Informácie poskytnuté mestskými úradmi; Štatistický úrad SR

Monitoring ukázal, že počet zamestnancov útvaru hlavného kontrolóra závisí od veľkosti mesta, pričom platí, že väčšie mestá majú 3 a viac kontrolórov, zatiaľ čo malé mestá zamestnávajú jedného kontrolóra. Tie najmenšie, ktoré sa svojou veľkosťou podobajú skôr na obce bez štatútu mesta, si hlavného kontrolóra delia s inými obcami.

Počet zamestnancov útvaru hlavného kontrolóra sa v rokoch 2006 – 2008 významnejšie u jednotlivých miest nemenil – za zmienku však stojí výrazné oslabenie internej kontroly v meste Nové Zámky, kde kontrolu vykonáva v meste s viac ako 41 tisíc obyvateľmi jediný človek.

Dôležitejšie ako počet kontrolórov, je však to, čo robia. Práve na to poukazuje druhá tabuľka – sledovaním počtu kontrol vykonaných v rámci mestského úradu, v rozpočtových a príspevkových organizáciách a v obchodných spoločnostiach s majetkovou účasťou mesta možno odhaliť, na čo svoju pozornosť mestskí kontrolóri zameriavajú najviac a na čo najmenej.

Tabuľka č. 2: Počet kontrol vykonaných v rámci mestského úradu, v rozpočtových a príspevkových organizáciách a obchodných spoločnostiach; počet obchodných spoločností s majetkovou účasťou mesta

Mesto	<i>Počet kontrol vykonaných v rámci mestského úradu</i>			<i>Počet kontrol vykonaných v rozpočtových a príspevkových organizáciách mesta</i>			<i>Počet kontrol vykonaných v obchodných spoločnostiach s majetkovou účasťou mesta</i>			<i>Počet obchodných spoločností s majetkovou účasťou mesta</i>		
	2006	2007	2008	2006	2007	2008	2006	2007	2008	2006	2007	2008

Transparency International Slovensko

1. Bratislava	4	2	2	7	8	6	0	0	0	17	15	15
2. Banská Bystrica	10	9	9	4	6	4	0	1	0	12	12	12
3. Košice	4	7	3	12	9	6	2	1	1	8	8	8
4. Nitra	22	16	12	4	5	6	0	0	0	6	6	6
5. Prešov	9	9	5	5	10	3	0	1	1	9	9	10
6. Trenčín	11	8	6	2	5	2	0	0	0	3	3	3
7. Trnava	13	13	11	7	5	5	0	1	4	11	11	12
8. Žilina	4	7	11	2	2	4	2	2	4	18	15	15
9. Michalovce	24	24	20	8	9	7	0	0	0	1	1	1
10. Martin	24	24	22	0	0	2	6	0	1	16	15	16
11. Poprad	3	3	2	12	10	8	0	3	1	3	3	3
12. Prievidza	2	1	1	19	5	8	2	2	0	5	5	5
13. Zvolen	19	18	13	0	3	4	0	0	0	4	4	4
14. Považská Bystrica	7	7	7	15	15	11	2	1	3	5	5	5
15. Nové Zámky	14	14	11	22	22	10	–	–	–	4	4	4
16. Spišské Podhradie	9	14	8	36	24	20	4	2	0	1	1	1
17. Giraltovce	36	25	21	2	0	1	2	0	1	1	1	1
18. Veľký Šariš	4	6	2	2	0	0	0	0	0	0	0	0
19. Leopoldov	14	14	10	2	2	1	0	0	0	0	0	0
20. Hanušovce nad Topľou	20	20	20	1	2	1	2	5	2	1	1	1
21. Spišské Vlchy	5	8	5	3	2	1	0	3	0	2	2	2
22. Podolíneec	13	13	9	0	0	0	0	0	0	0	0	0
23. Spišská Stará Ves	5	10	4	1	4	1	0	0	0	0	0	0
24. Dudince	6	7	9	1	1	1	0	0	0	0	0	0
25. Modrý Kameň	8	11	5	8	6	2	0	0	0	0	0	0

Pozn.: údaje za rok 2008 sú k 30.9.2008

Zdroj: Informácie poskytnuté mestskými úradmi

Monitoring ukazuje, že hlavní kontrolóri sa vo svojich kontrolách zamerali najmä na mestské úrady, kde sa počet kontrol rôznil od štyroch v Prievidzi až po sedemdesiatsedem v Giraltovciach. Hlavne menšie mestá sústreďujú prácu na kontrolórov na mestské úrady.

Pri veľkých mestách kontrolóri častejšie navštevujú aj rozpočtové a príspevkové organizácie miest (pričom tu je, samozrejme, súvislosť narastajúceho počtu týchto organizácií s veľkosťou mesta). Za posledné tri roky bolo vykonaných najviac takýchto kontrol v Spišskom Podhradí (80) a najmenej v Martine a Veľkom Šariši (2). Žiadnu kontrolu v rozpočtových a príspevkových organizáciách nevykonalo mesto Podolínec.

Čo sa týka obchodných spoločností s majetkovou účasťou mesta, v týchto hlavných kontrolóri vykonávajú kontroly len minimálne, pričom kontrolóri v mestách Bratislava, Nitra, Trenčín, Zvolen, Nové Zámky, Michalovce neurobili v rokoch 2006, 2007 ani 2008 žiadnu kontrolu obchodných spoločností, v Banskej Bystrici boli kontrolóri v mestskej firme len raz, v Prešove dvakrát. Toto zistenie považujeme za veľmi závažné, pretože práve v mestských firmách sú sústredené značné finančné prostriedky a práve cez obchodné spoločnosti s majetkovou účasťou miest mestá zabezpečujú pre občanov mnohé verejné služby.

Predpokladom na vyvolanie verejného tlaku na zlepšenie stavu činnosti hlavných kontrolórov je informovanie verejnosti o kontrolách a ich výsledkoch. Hlavný kontrolór mesta tak môže vo verejnosti získať významného spojenca v presadzovaní transparentnosti v mestských financiách. O spôsobe informovania verejnosti o kontrolách a záveroch kontrol vykonaných v jednotlivých rokoch hovorí tabuľka č. 3.

Tabuľka č.3: Spôsob informovania verejnosti o vykonaných kontrolách a záveroch

<i>Mesto</i>	<i>Spôsob informovania verejnosti o vykonaných kontrolách a ich záveroch</i>
1. Bratislava	– na zasadnutiach mestského zastupiteľstva (MsZ), ktoré sú verejné – web mesta – pracovisko servisu pre občanov
2. Banská Bystrica	– MSZ – verejné zasadnutia MsZ, internetová stránka
3. Košice	- web mesta
4. Nitra	– správy o vykonaných kontrolách a ich záveroch boli prejednané na

	<p>zasadnutí MsZ, ktoré boli verejné – všetky správy o kontrolách a ich záveroch boli zverejnené na internetovej stránke mesta</p>
5. Prešov	<p>– v súlade so zákonom o obecnom zriadení, predložením správ o kontrole na zasadnutí MsZ, ktoré bolo verejné – správy dostupné médiám a občanom</p>
6. Trenčín	<p>– správy z kontrol sú polročne predkladané na verejné zasadnutie MsZ</p>
7. Trnava	<p>– správy z kontrol sú polročne predkladané na verejné zasadnutie MsZ</p>
8. Žilina	<p>– 2x ročne na MsZ – internet</p>
9. Michalovce	<p>– správy sú predkladané a prerokované MsZ – rokovania MsZ sú verejné a vysielané televíziou</p>
10. Martin	<p>– výsledky kontrol sú predmetom rokovaní MsZ, ktoré sú verejne prístupné a vysielané mestskou televíziou v priamom prenose – plány kontrolných činností sú zverejnené na internetovej stránke mesta ako aj správa o kontrolnej činnosti za predchádzajúci rok</p>
11. Poprad	<p>– podľa zákona o obecnom zriadení</p>
12. Prievidza	<p>– v súlade so zákonom o obecnom zriadení, predložením správ o kontrole na zasadnutí MsZ, ktoré bolo verejné – správy dostupné médiám a občanom</p>
13. Zvolen	<p>– raz ročne - MsZ</p>
14. Považská Bystrica	<p>– na zasadnutiach MsZ; hlavný kontrolór predkladá písomnú aj ústnu správu, ktorá je vysielaná regionálnou televíziou</p>
15. Nové Zámky	<p>– raz ročne - MsZ</p>
16. Spišské Podhradie	<p>– podľa zákona o obecnom zriadení</p>
17. Giraltovce	<p>– podľa zákona o obecnom zriadení – príležitostne v mesačníku mesta Spravodajca</p>
18. Veľký Šariš	<p>– zasadnutie MsZ</p>
19. Leopoldov	<p>– informačná tabuľa MsÚ</p>
20. Hanušovce nad Topľou	<p>– zasadnutia MsZ, mestské noviny</p>
21. Spišské Vlachy	<p>– zasadnutie MsZ</p>
22. Podolíne	<p>– zasadnutie MsZ</p>
23. Spišská Stará Ves	<p>– verejné zasadnutie MsZ</p>
24. Dudince	<p>– MsZ</p>
25. Modrý Kameň	<p>– MsZ</p>

Zdroj: Informácie poskytnuté mestskými úradmi

Väčšina miest sa spolieha na to, že občania sledujú zasadnutia mestských zastupiteľstiev, na ktorých sú správy hlavných kontrolórov prerokované. Tieto

zasadnutia sú verejné, otvorené pre verejnosť a médiá, preto mestá takéto verejné prerokovanie správ hlavných kontrolórov zároveň považujú za formu informovania občanov. **Túto formu však považujeme za nedostatočnú.** A to najmä v prípade nezverejňovania materiálov na zasadnutie mestského zastupiteľstva. Nič na tom nezmení ani fakt, že zasadnutia MsZ vysiela aj regionálna televízia alebo uznesenia, že správa HK bola prerokovaná, sú zverejnené na úradnej tabuli mesta. Podobne je tiež potrebné vnímať informácie poskytnuté mestskými úradmi, že informácie o činnosti HK sú k dispozícii na pracovisku servisu pre občanov (napr. Bratislava). V prípade miest, ktoré uviedli, že informácie zverejňujú na svojej internetovej stránke, sme v nijakom prípade okrem mesta Košice a mesta Martin nenašli informácie o kontrolách v sekcii venovanej hlavnému kontrolórovi. Je možné, že sú zverejnené inde (napr. v archíve materiálov predkladaných na zasadnutie MsZ), z hľadiska občana, ktorý chce rýchlo vyhľadať informácie o činnosti hlavného kontrolóra, však fakticky neexistujú. Možno konštatovať, že takmer všetky zo sledovaných miest o činnosti svojich hlavných kontrolórov verejnosť informujú veľmi slabo – z internetových stránok miest sa možno dozvedieť len strohé informácie o osobe HK a výňatok jeho právomocí z relevantnej legislatívy. Chýbajú minimálne informácie – napr. ľahko dostupné rešerše zo správ hlavného kontrolóra, plány kontrol a ich vyhodnotenie.

Autorský kolektív

Autori správy: Daniela Baťová, Ivan Rončák

Oponentka: Emília Sičáková-Beblavá

Zber údajov: Marián Babitz

© Transparency International Slovensko, Bratislava 2008
Všetky práva vyhradené.

Transparency International Slovensko
Bajkalská 25, 827 18 Bratislava 212
tel.: 02/5341 10 20, fax: 02/5341 72 07
www.transparency.sk, tis@transparency.sk

Monitoring sa uskutočnil v rámci projektu Znižovanie korupcie v samospráve vďaka láskavej podpore spoločnosti Enel - Slovenské elektrárne.



Za obsah správy zodpovedajú autori; v žiadnom prípade nevyjadruje názory a stanoviská spoločnosti Enel - Slovenské elektrárne.