MINISTERSTVO
VNÚTRA
SLOVENSKEJ REPUBLIKY

ANALÝZA FUNGOVANIA VNÚTORNEJ KONTROLY V MIESTNEJ SAMOSPRÁVE

INŠTITÚT HLAVNÉHO KONTROLÓRA

Január 2019

Ministerstvo vnútra Slovenskej republiky
SEKCIA VEREJNEJ SPRÁVY
ODBOR MIESTNEJ ŠTÁTNEJ SPRÁVY, SAMOSPRÁVY A ZAHRANIČNÝCH VZŤAHOV

Obsah

1. Úvodné slovo 2
2. Kontrola v samospráve všeobecne 3
2.1 Vnútorná kontrola 3
2.2 Vonkajšia kontrola 4
3. Základné informácie o hlavnom kontrolórovi 4
3.1 Priemerné pracovné úväzky hlavných kontrolórov a ich počet na Slovensku 5
3.2 Vzdelanie hlavných kontrolórov 8
3.3 Prax a doterajší výkon funkcie hlavného kontrolóra 10
4. Kvantitatívne údaje o činnosti hlavného kontrolóra 11
5. Útvar hlavného kontrolóra 12
6. Finančné zabezpečenie kontroly v samospráve 13
7. Rozhovory s dotknutými orgánmi ohľadom vnútornej kontroly v samospráve 14
8. Problémy vnútornej kontroly pomenované dotknutými orgánmi a hlavnými kontrolórmi. 19
9. Záverečné hodnotenie 21
10. Prílohy 25
10.1 Dotazník č. 1 zameraný na hlavného kontrolóra – oslovených 299 obcí 25
10.2 Dotazník č. 2 zameraný na hlavného kontrolóra – oslovených 2927 obcí 26
10.3 Otázky pre dotknuté orgány ohľadom inštitútu hlavného kontrolóra 29
10.4 Výsledky rešerše zahraničných modelov 29

1. Úvodné slovo

V priebehu príprav novely zákona SNR č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov a následných rozporových konaniach s rôznymi subjektmi v roku 2017 sa naplno ukázala potreba komplexného riešenia vnútornej kontroly v územnej samospráve. Za týmto účelom bola Ministerstvom vnútra SR (ďalej len „ministerstvo vnútra“) vytvorená pracovná skupina zameraná na prehodnotenie vnútornej kontroly územnej samosprávy – inštitútu hlavného kontrolóra, pričom v pracovnej skupine sú okrem zástupcov ministerstva vnútra zastúpení aj odborníci z Ministerstva financií SR, Najvyššieho kontrolného úradu SR, Združenia miest a obcí Slovenska a Združenia hlavných kontrolórov miest a obcí SR, Generálnej prokuratúry SR, Združenia hlavných kontrolórov samosprávnych krajov SR.

V rámci pracovnej skupiny odzneli rôzne varianty riešenia vnútornej kontroly vykonávanej hlavnými kontrolórmi, pre ktoré však ministerstvo vnútra nedisponovalo žiadnymi údajmi. Z tohto dôvodu sa zástupcovia pracovnej skupiny dohodli, že ministerstvo vnútra zistí, aký je súčasný stav vykonávania vnútornej kontroly v územnej samospráve na Slovensku a aké sú problémy subjektov vykonávajúcich vnútornú kontrolu. Preskúmané mali byť aj medzinárodné aspekty a dobré príklady iných systémov územnej samosprávy v zahraničí, t. j. mali byť zmapované modely vnútornej kontroly územnej samosprávy vo vybraných krajinách Rady Európy. Zdrojom informácií pri príprave analýzy boli najmä:

a) informácie získané na základe dotazníkových prieskumov realizovaných jednak na vzorke obcí (299) a jednak celoplošne od všetkých samospráv (2927),
b) konzultácie a podklady od príslušných štátnych orgánov (napr. Najvyšší kontrolný úrad SR a Ministerstvo financií SR) a ďalších subjektov z prostredia územnej samosprávy (napr. Združenie hlavných kontrolórov miest a obcí SR, ZMOS),
c) prieskum realizovaný prostredníctvom „systému rýchlej odpovede“ (tzv. *rapid response service)* Výboru pre demokraciu a správu Rady Európy,
d) vlastné podklady získané na základe rešeršu.

Analýza má za cieľ prostredníctvom dát poukázať na súčasný stav vnútornej kontroly samosprávy – inštitútu hlavného kontrolóra – vrátane nedostatkov a načrtnúť potrebné zmeny.

Autori
Monika Filipová, sekcia verejnej správy MVSR, monika.filipova@minv.sk
Ján Janoško, sekcia verejnej správy MVSR, jan.janosko@minv.sk
Naďa Kurilová, sekcia verejnej správy MVSR, nada.kurilova@minv.sk
Michaela Bujnová, sekcia verejnej správy MVSR, michaela.bujnova@minv.sk
Michal Čontoš, stážista na odbore miestnej štátnej správy, samosprávy a zahraničných vzťahov v roku 2018

2. Kontrola v samospráve všeobecne

Vo vzťahu k územnej samospráve rozoznávame vnútornú a vonkajšiu kontrolu.

Právna úprava kontroly je obsiahnutá vo viacerých zákonoch, pričom ako základné právne predpisy pre oblasť samosprávy možno uviesť zákon SNR č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov, zákon č. 302/2001 Z. z. o samospráve vyšších územných celkov (zákon o samosprávnych krajoch) v znení neskorších predpisov, zákon č. 153/2001 Z. z. o prokuratúre v znení neskorších predpisov, zákon NR SR č. 39/1993 Z. z. o Najvyššom kontrolnom úrade Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov, zákon č. 357/2015 Z. z. o finančnej kontrole a audite a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov, zákon č. 523/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách verejnej správy a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov.

2.1 Vnútorná kontrola

Územná samospráva, ktorú podľa Ústavy SR tvorí obec a vyšší územný celok (samosprávny kraj), je povinná utvárať účinný systém kontroly a vytvárať vhodné organizačné, finančné, personálne a materiálne podmienky na jeho nezávislý výkon.

Kontrolnú činnosť v územnej samospráve vykonáva najmä hlavný kontrolór. Hlavného kontrolóra volí obecné zastupiteľstvo, resp. zastupiteľstvo samosprávneho kraja (ďalej len „zastupiteľstvo“) na šesť rokov. Kvalifikačným predpokladom na funkciu hlavného kontrolóra je ukončené minimálne úplné stredné vzdelanie (u hlavného kontrolóra obce), resp. ukončené vysokoškolské vzdelanie prvého stupňa ekonomického, právnického alebo technického smeru (u hlavného kontrolóra samosprávneho kraja). Hlavný kontrolór je zamestnancom obce, resp. samosprávneho kraja (ďalej len „územného celku“). Jeho plat stanovuje zákon. Hlavný kontrolór vykonáva kontrolu, predkladá zastupiteľstvu raz za šesť mesiacov návrh plánu kontrolnej činnosti, vypracúva odborné stanoviská k návrhu rozpočtu územného celku a k návrhu záverečného účtu územného celku pred jeho schválením v zastupiteľstve, predkladá správu o výsledkoch kontroly zastupiteľstvu na jeho najbližšom zasadnutí, predkladá zastupiteľstvu najmenej raz ročne správu o kontrolnej činnosti, spolupracuje so štátnymi orgánmi vo veciach kontroly hospodárenia s prostriedkami pridelenými územnému celku zo štátneho rozpočtu alebo zo štrukturálnych fondov Európskej únie. Je povinný vykonať kontrolu, ak ho o to požiada zastupiteľstvo (podľa novely zákona o obecnom zriadení z roku 2018 v prípade obce aj na žiadosť starostu, ak vec neznesie odklad). Kontrolnou činnosťou hlavného kontrolóra sa rozumie kontrola zákonnosti, účinnosti, hospodárnosti a efektívnosti pri hospodárení a nakladaní s majetkom a majetkovými právami územného celku, ako aj s majetkom, ktorý územný celok užíva podľa osobitných predpisov, kontrola príjmov, výdavkov a finančných operácií územného celku, kontrola vybavovania sťažností a petícií, kontrola dodržiavania všeobecne záväzných právnych predpisov vrátane všeobecne záväzných nariadení územného celku, kontrola plnenia uznesení zastupiteľstva, kontrola dodržiavania interných predpisov územného celku a kontrola plnenia ďalších úloh

ustanovených osobitnými predpismi. Kontrolná činnosť sa nevzťahuje na konanie, v ktorom územný celok rozhoduje o právach, právom chránených záujmoch alebo o povinnostiach právnických osôb alebo fyzických osôb v správnom konaní.

Hlavný kontrolór najmä:

- ✓ vypracováva odborné stanoviská k návrhu rozpočtu pred jeho schválením
- ✓ vypracováva správu o výsledkoch kontroly
- ✓ vypracováva najmenej raz ročne správu o kontrolnej činnosti
- ✓ kontroluje príjmy, výdavky a finančné operácie samosprávy
- ✓ kontroluje hospodárenie a nakladenie s majetkom samosprávy
- ✓ kontroluje dodržiavanie zákonov, VZN, plnenie uznesení a interných predpisov
- ✓ kontroluje vybavovanie sťažností a petícií

Ako štatutárny orgán v majetkovoprávnych vzťahoch územného celku a v pracovnoprávnych vzťahoch zamestnancov územného celku môže kontrolu vykonávať aj štatutárny orgán územného celku (v obci starosta a v samosprávnom kraji predseda). Zastupiteľstvo si môže zriadiť kontrolné orgány. Poslanci zastupiteľstva sú oprávnení zúčastňovať sa na previerkach, na kontrolách, na vybavovaní sťažností a oznámení, ktoré uskutočňujú orgány územného celku.

2.2 Vonkajšia kontrola

Vonkajšiu kontrolu vykonávajú prokuratúra, Najvyšší kontrolný úrad SR, vláda SR, audítori a v obmedzenom rozsahu aj Ministerstvo financií SR a Úrad vládneho auditu. Prokuratúre patrí výkon všeobecného dozoru nad dôsledným vykonávaním a zachovávaním zákonov a iných všeobecne záväzných právnych predpisov územnými celkami.

Najvyšší kontrolný úrad SR kontroluje hospodárenie s majetkom, majetkovými právami, finančnými prostriedkami, záväzkami a pohľadávkami územných celkov. Kontroluje aj spôsob vyrubovania a vymáhania daní, poplatkov a pokút, ktoré sú príjmom rozpočtov územných celkov, ako aj výkon a uplatňovanie práv a dodržiavanie povinností vyplývajúcich z finančno-ekonomických vzťahov vznikajúcich pri hospodárení.

Vláda kontroluje prenesený výkon štátnej správy. Audítor overuje ročnú účtovnú závierku územného celku ako aj ďalšie skutočnosti ustanovené osobitným zákonom.

3. Základné informácie o hlavnom kontrolórovi

Nasledovná časť sa venuje základným údajom o hlavnom kontrolórovi v jednotlivých obciach, ktoré boli získané prostredníctvom dotazníkového zberu dát v roku 2018.[1] Zber údajov realizovalo ministerstvo vnútra formou 2 dotazníkov za účelom analýzy inštitútu hlavného

[1] V prílohách č. 1 a 2 sa nachádzajú dotazníky, ktoré boli zaslané samosprávam na vyplnenie. Prípravu dotazníkov, realizáciu zberu dát a spracovanie výsledkov zabezpečilo ministerstvo vnútra.

kontrolóra. Dotazník č. 1 mal širší záber a bol zameraný tak na kvantitatívne ako aj na kvalitatívne údaje o činnosti a fungovaní hlavného kontrolóra. Vzhľadom na jeho obšírnosť bol zaslaný na vyplnenie hlavným kontrolórom 299 samospráv, ktoré boli selektované rovnomerne zohľadňujúc rôzne veľkostné kategórie obcí, ako aj rôznorodosť ich geografickej polohy. Špecifikom výsledkov dotazníka č. 1 je porovnávanie údajov o hlavných kontrolóroch podľa rôznych veľkostných kategórií samospráv. Pre účely analýzy sa používalo nasledovných 5 veľkostných kategórií obcí:

1. obce do 500 obyvateľov (oslovených 65 obcí, odpovedalo 48 obcí),
2. obce s obyvateľmi 501-1000 (oslovených 70 obcí, odpovedalo 63 obcí),
3. obce s obyvateľmi 1001-3000 (oslovených 68 obcí, odpovedalo 64 obcí),
4. obce s obyvateľmi nad 3000 (oslovených 25 obcí, odpovedalo 24 obcí),
5. okresné a krajské mestá (oslovených 71 obcí, odpovedalo 61 obcí).

Ohľadom návratnosti, na dotazník č. 1 odpovedalo celkom 260 samospráv, z ktorých 7 obcí oznámilo, že nemajú hlavného kontrolóra, **celková návratnosť predstavuje 87 %.**

Dotazník č. 2 bol realizovaný ministerstvom vnútra formou "Google formulárov" online a zaslaný všetkým obciam na Slovensku (celkom 2927 obcí) na emailové adresy. Po prvom kole zberu dát boli obce, ktoré na výzvu nereagovali, vyzvané opätovne, aby spolupracovali a vyplnili formulár. Niektoré obce zasielali formuláre emailom a nevypĺňali priamo do Google formulára, pričom zamestnanci ministerstva vnútra tieto odpovede vpisovali do Google formulára namiesto nich. Na dotazník č. 2 odpovedalo 1991 samospráv, z ktorých 30 samospráv oznámilo, že nemajú hlavného kontrolóra, **celková návratnosť predstavuje 68 %.**

Hlavným cieľom dotazníkových prieskumov bolo zistiť rozsah úväzku, na ktorý sú hlavní kontrolóri zamestnávaní v obciach celkovo na celom Slovensku, ako aj osobitne podľa rozdielneho počtu obyvateľov obcí. Ďalej sa zisťovalo, aké je ich najvyššie dosiahnuté vzdelanie, odborné zameranie ukončeného vzdelania, relevantná prax v danej oblasti, počet rokov výkonu funkcie. V dotazníku č. 1 sa navyše zisťovali kvantitatívne a kvalitatívne údaje súvisiace so samotnou kontrolnou činnosťou hlavného kontrolóra. Kým výsledky dotazníka č. 1 poskytujú pohľad na rozdiely medzi jednotlivými veľkostnými kategóriami obcí pri zabezpečení vnútornej kontroly samosprávy, výsledky druhého dotazníka prinášajú komplexný pohľad na hlavných kontrolórov v Slovenskej republike, ak aj na ich vzdelanie a relevantnú prax.

V nasledovnej časti sú výsledky oboch dotazníkov zosumarizované v texte, ako aj v grafoch podľa troch hlavných oblastí: **úväzok** hlavného kontrolóra, **vzdelanie** hlavného kontrolóra, **prax** hlavného kontrolóra.

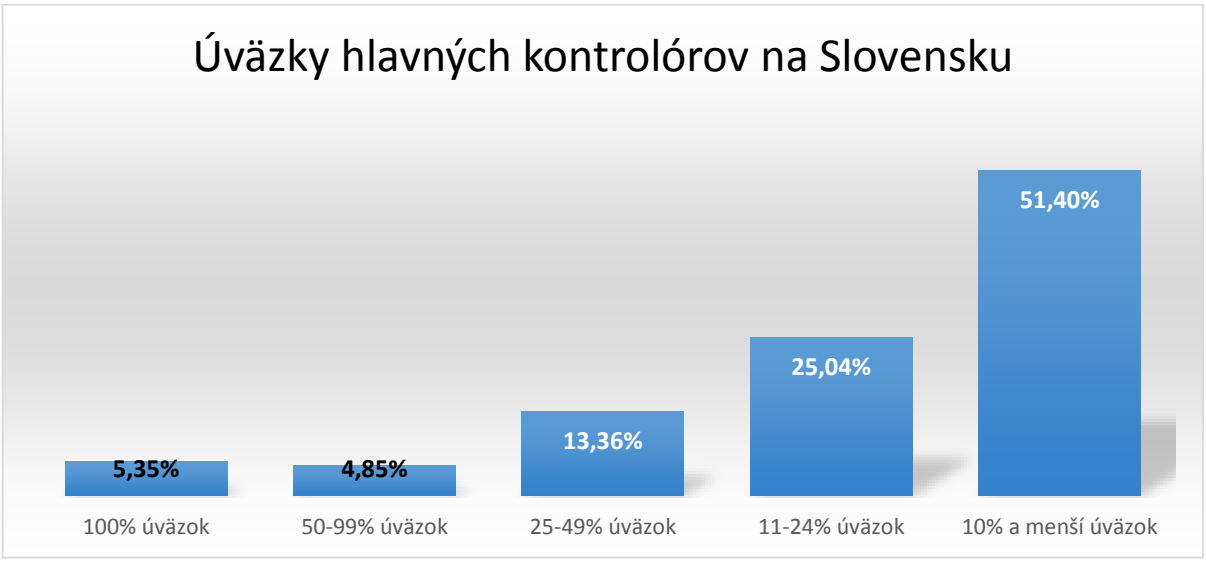
3.1 Priemerné pracovné úväzky hlavných kontrolórov a ich počet na Slovensku

Z výsledkov vyplýva, že 1,5% obcí nemá hlavného kontrolóra. Voľba a ustanovenie hlavného kontrolóra v podmienkach samosprávy je zákonnou povinnosťou samosprávy, pričom medzi

dôvodmi neexistencie tohto kontrolného orgánu boli uvedené predovšetkým, že sú v procese vyhlásených volieb na obsadenie funkcie hlavného kontrolóra, prebieha súdne konanie po odvolaní hlavného kontrolóra, nenašli kandidáta na obsadenie tejto funkcie, mali neúspešné výberové konania.

Hodnota úväzku hlavného kontrolóra bola zisťovaná z dôvodu, že môže mať priamu súvislosť s kvalitou výkonu kontroly v samospráve. Vzhľadom na široký rozsah povinnej a zákonom umožnenej kontrolnej činnosti hlavných kontrolórov v samospráve táto funkcia vyžaduje vysoké nasadenie a je časovo náročná. Je na mieste poznamenať, že menšie obce môžu mať menej komplikovaný systém fungovania, t. j. sú bez majetkovej účasti v rôznych spoločnostiach, bez vlastných príspevkových a rozpočtových organizácií, atď., avšak hlavný kontrolór má bez ohľadu na veľkosť obce rovnaký rozsah povinností pri vykonávaní kontroly.

Graf č. 1



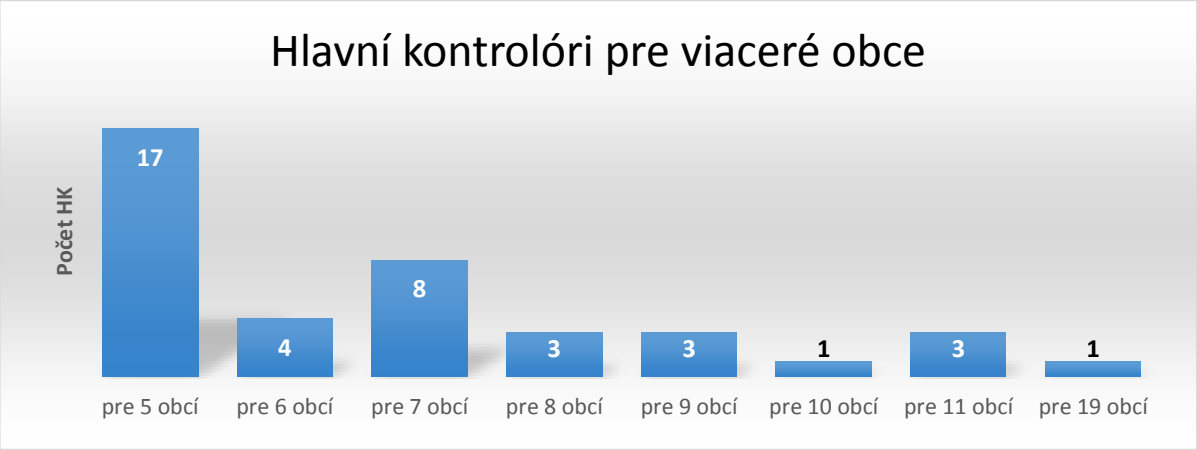
Údaje z dotazníka č. 2

Z odpovedí takmer 2000 samospráv znázornených v grafe č. 1 vyplýva, že **viac než polovica samospráv na Slovensku** zamestnáva hlavného kontrolóra na **menej ako 10% úväzok**, pričom na menej ako 24% úväzok zamestnáva viac než 75% samospráv. Hlavných kontrolórov **na 50% úväzok alebo viac** zamestnáva **iba 10% samospráv**.

Pri hodnotení týchto výsledkov je dôležité zohľadniť aj skutočnosť, že základný plat hlavného kontrolóra je určený zákonom o obecnom zriadení, pričom väčšina obcí si zabezpečuje hlavného kontrolóra na veľmi malý úväzok aj z dôvodu šetrenia finančných prostriedkov. Z dotazníka č. 2, v ktorom sme zisťovali aj meno a priezvisko hlavných kontrolórov, vyplýva, že veľa hlavných kontrolórov vykonáva svoju činnosť pre viaceré obce. Otázna je kvalita kontrolnej činnosti v prípadoch, v ktorých hlavný kontrolór zabezpečuje kontrolnú činnosť pre viac než 5 obcí, pričom vzhľadom na vyššie uvedené úväzky nejde o ojedinelé prípady. Z grafu č. 2 nižšie vyplýva, že existujú dokonca prípady, keď hlavný kontrolór **vykonáva svoju činnosť pre 10 až 12 obcí**. V prípade **jednej hlavnej kontrolórky** napríklad až **19 obcí** uviedlo, že pre

nich vykonáva kontrolnú činnosť, pričom 13 obcí uvádza, že činnosť pre nich vykonáva na 10% a menší úväzok, 2 obce uvádzajú 11-24% úväzok, 1 obec uvádza 25-49% úväzok a 1 obec uvádza dokonca 100% úväzok.

Graf č. 2



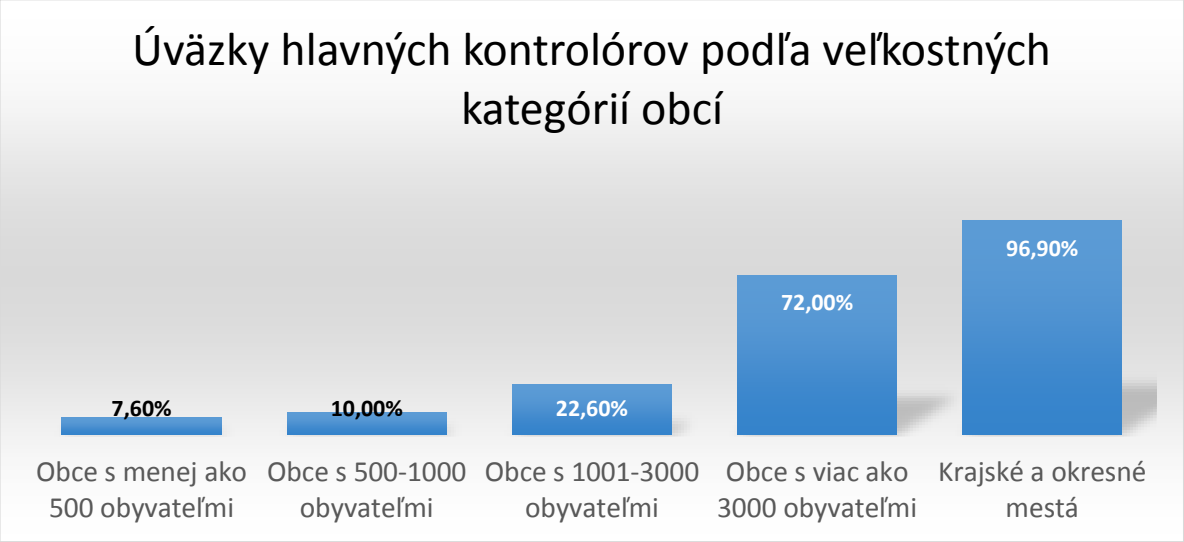
Údaje z dotazníka č. 2

Ďalšie doplňujúce údaje o úväzkoch hlavného kontrolóra podľa veľkostných kategórií obcí boli zisťované oslovením hlavných kontrolórov 299 samospráv prostredníctvom dotazníka č. 1.

Výsledky dotazníkového prieskumu sú znázornené v grafe č. 3. Z uvedeného grafu ohľadom úväzkov hlavného kontrolóra je jednoznačné, že úväzok hlavného kontrolóra priamo súvisí s počtom obyvateľov v obciach a teda finančnými, ako aj personálnymi možnosťami samospráv. V najmenších obciach s menej ako 500 obyvateľmi je hlavný kontrolór zamestnaný **v priemere na 7.6% úväzok**, pričom boli zaevidované aj obce, v ktorých hlavný kontrolór je zamestnaný na 1% úväzok. Podobne sú na tom obce s 500 až 3000 obyvateľmi. Rozdiel oproti prvej kategórii je marginálny, celkovo priemerný úväzok hlavného kontrolóra v obciach s počtom obyvateľov **do 3000** je v priemere **14,3%,** pričom až **92 % všetkých obcí** na Slovensku **má menej ako 3 000 obyvateľov**. Až v obciach s viac ako 3000 obyvateľmi sú hlavní kontrolóri zamestnaní aj na plný úväzok, v krajských a okresných mestách je väčšina hlavných kontrolórov zamestnaných na plný úväzok, pričom úväzok hlavného kontrolóra v obciach s počtom obyvateľov **nad 3000 vrátane krajských a okresných miest** v priemere dosahuje **89,9%.**

Údaje ohľadom celkového počtu hlavných kontrolórov sme zisťovali v dotazníku č. 2, na ktorý nám odpovedalo 1991 samospráv z celkového počtu 2927. Zo vzorky takmer 2000 samospráv 30 uviedlo, že nemajú hlavného kontrolóra a **počet hlavných kontrolórov** vo zvyšných 1961 obcí **je celkom 1349** hlavných kontrolórov. Vzhľadom na veľmi nízke úväzky v takmer 2/3 samospráv ide o veľmi vysoký počet kontrolórov s malými úväzkami. Údaje zo zvyšných samospráv ministerstvo vnútra nezískalo, preto celkový počet hlavných kontrolórov na Slovensku možno odhadovať na počet medzi 1349 až 2200.

Graf č. 3



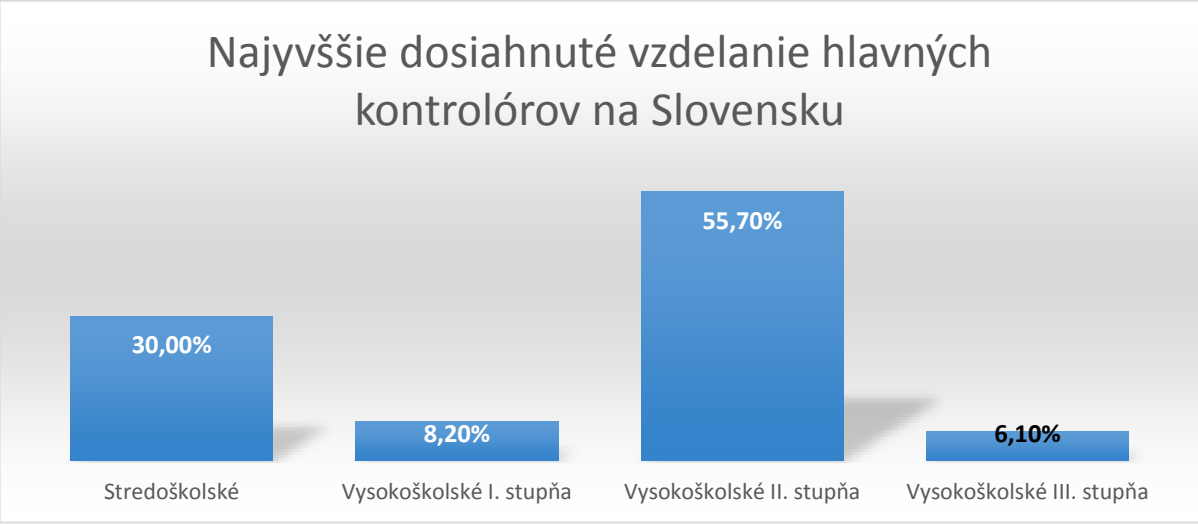
Údaje z dotazníka č. 1

3.2 Vzdelanie hlavných kontrolórov

V nadväznosti na vyššie uvedené základným zákonným kvalifikačným predpokladom na funkciu hlavného kontrolóra obce je ukončené minimálne úplné stredné vzdelanie. Z dotazníkových prieskumov vyplýva, že hlavní kontrolóri vo väčšine prípadov spĺňajú vyššie kvalifikačné predpoklady než zákon požaduje.

Z výsledkov dotazníkového prieskumu vyplýva (graf č. 4), že 30% hlavných kontrolórov má iba úplné stredoškolské vzdelanie, pričom až **70%** hlavných kontrolórov **má vysokoškolské vzdelanie** I., II. alebo III. stupňa. V dotazníku č. 2 bolo zisťované nielen najvyššie dosiahnuté vzdelanie, ale aj odbory štúdia pre kontrolnú činnosť.

Graf č. 4

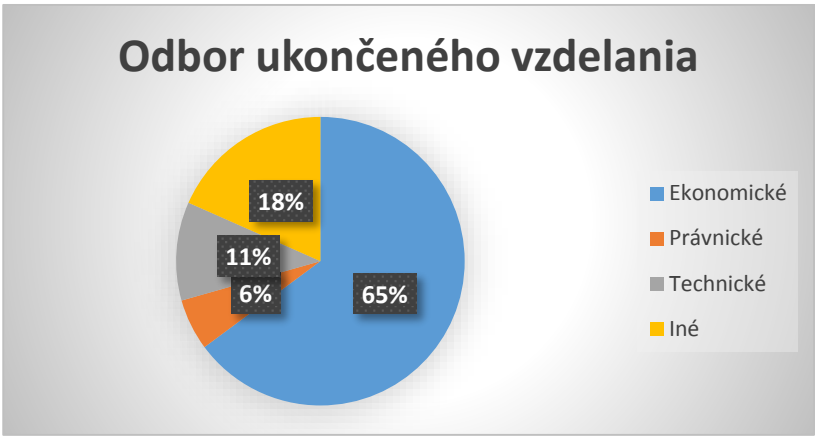


Údaje z dotazníka č. 2

Podľa odpovedí takmer 2000 obcí na Slovensku **viac ako 70%** hlavných kontrolórov má **ekonomické alebo právnické vzdelanie**, čo možno považovať za najrelevantnejšie odbory pre

výkon kontrolnej činnosti v samospráve. Hlavný kontrolór okrem finančných záležitostí má ovládať zákony, keďže kontroluje aj dodržiavanie právnych predpisov samosprávou.

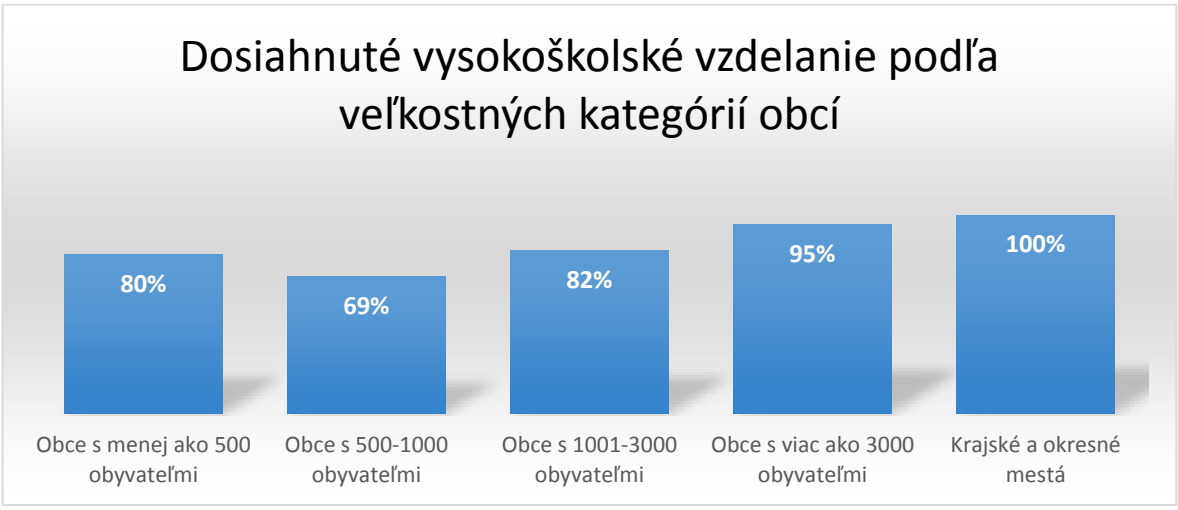
Graf č. 5



Údaje z dotazníka č. 2

Ďalšie informácie o dosiahnutom vzdelaní hlavného kontrolóra podľa rôznych veľkostných kategórií obcí boli zisťované od hlavných kontrolórov 299 samospráv prostredníctvom dotazníka č. 1. Okrem jednej výnimky v obci v kategórii 500-1000 obyvateľov[2], graf č. 6 ukazuje trend **proporčnosti v oblasti dosiahnutého vzdelania** hlavných kontrolórov, a to bez ohľadu na veľkostnú kategóriu obce. Podľa výsledkov dotazníka, v oslovených obciach hlavný kontrolór dosiahol aspoň prvý stupeň vysokoškolského vzdelania (v priemere vo všetkých kategóriách ide o **85% hlavných kontrolórov** s dosiahnutým **vysokoškolským vzdelaním**), pričom podľa zákonnej úpravy kvalifikačným predpokladom na funkciu hlavného kontrolóra postačuje ukončené stredné vzdelanie. Vo všetkých oslovených krajských a okresných mestách majú hlavní kontrolóri ukončené vysokoškolské štúdium prvého, druhého alebo tretieho stupňa.

Graf č. 6



Údaje z dotazníka č. 1

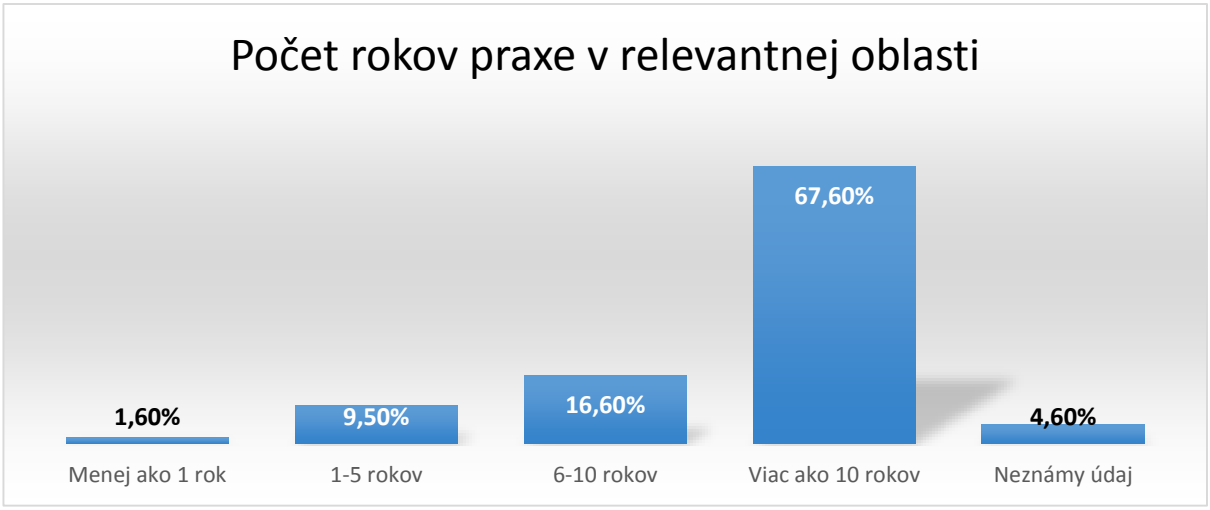
[2] V obci Brunovce má hlavný kontrolór vysokoškolské vzdelanie až III. stupňa.

Tieto údaje úzko súvisia s pripomienkami viacerých oslovených hlavných kontrolórov[3], ktorí vo svojich vyplnených odpovediach žiadali zmenu zákona ohľadom požadovaného minimálneho dosiahnutého stupňa vzdelania, či študijného zamerania hlavného kontrolóra v obciach nad určitým počtom obyvateľov. Tieto požiadavky, vzhľadom na súčasný stav dosahovaného vzdelania a odborného zamerania hlavných kontrolórov, sa javia ako irelevantné a neopodstatnené nielen vo väčších obciach, ale aj v obciach s menším počtom obyvateľov. Celkovo možno zhrnúť, že stav dosahovaného vzdelania a odborného študijného zamerania hlavných kontrolórov na Slovensku je adekvátny a to bez ohľadu na veľkostné kategórie obcí. Tieto faktory sa nejavia ako problematické pri inštitúte vnútornej kontroly samosprávy.

3.3 Prax a doterajší výkon funkcie hlavného kontrolóra

Ďalším podstatným faktorom pri hodnotení fungovania hlavných kontrolórov bola dĺžka doterajších pracovných skúseností v relevantnej oblasti. Z odpovedí na dotazník č. 2 vyplýva, že takmer **70% hlavných kontrolórov** má **viac ako 10 rokov praxe**. Celkovo 6 a viac rokov praxe uvádzalo 84,2% respondentov. Menej ako ročnú prax má iba 1,60% hlavných kontrolórov, pričom 5% z celkového počtu respondentov na túto otázku neodpovedalo.

Graf č. 7



Údaje z dotazníka č. 2

Odpovede na otázku doterajšej praxe hlavného kontrolóra podľa veľkostných kategórií boli rôzneho charakteru, kde väčšina hlavných kontrolórov špecifikovala predchádzajúcu prax s prácou v samospráve alebo verejnej správe, ako aj v oblasti bankovníctva. Vo vyhodnotení sú zahrnuté aj odpovede kontrolórov, ktorí nastúpili do funkcie hlavného kontrolóra hneď po ukončení štúdia. Významný počet hlavných kontrolórov tvoria predchádzajúci starostovia (*tu je potrebné doplniť, že v takýchto prípadoch existuje riziko možného konfliktu záujmov, keďže ako kontrolór môže overovať skutočnosti, ktoré boli predtým ním schvaľované ako starostom*), ekonomickí riaditelia, daňoví pracovníci, či právnici. Z rozsiahleho charakteru

[3] Pripomienky sú zosumarizované v časti 8 analýzy.

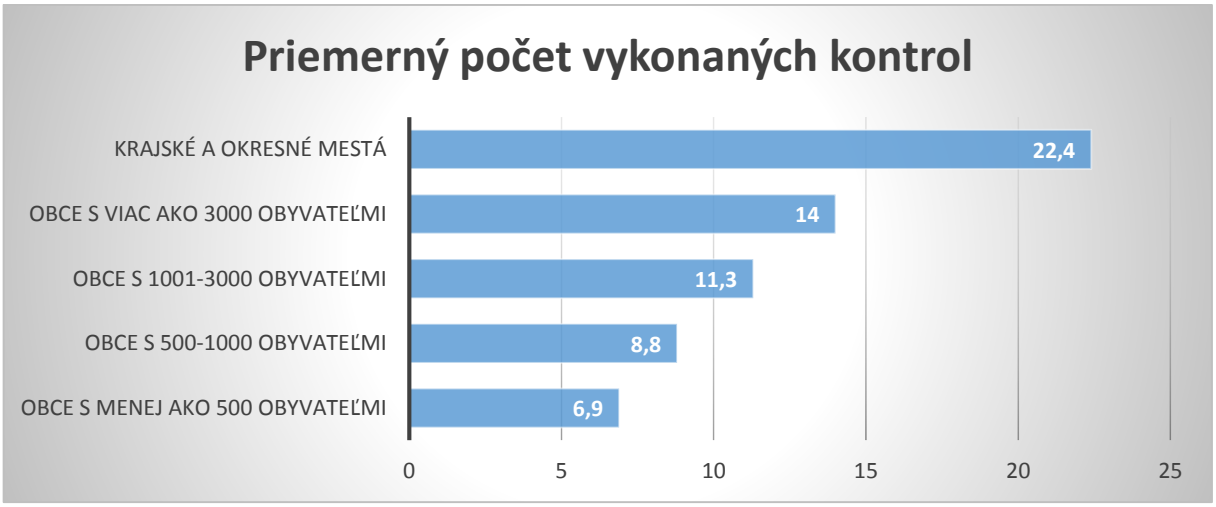
práce hlavného kontrolóra je možné všetky tieto skúsenosti považovať za relevantné, keďže hlavný kontrolór musí byť expertom nielen na kontrolné postupy ekonomickej činnosti, ale aj na legislatívu v samospráve.

Dĺžka doterajšieho výkonu funkcie hlavného kontrolóra podľa veľkostných kategórií obcí je z odpovedí dotazníka č. 1 **v priemere 9 rokov**. Rozdiely medzi obcami s rozličným počtom obyvateľov sú minimálne a hlavní kontrolóri v krajských a okresných mestách vykonávajú funkciu hlavného kontrolóra v priemere druhý najkratší čas (8 rokov).

4. Kvantitatívne údaje o činnosti hlavného kontrolóra

Kvantitatívne údaje o činnosti hlavného kontrolóra boli zisťované od hlavných kontrolórov 299 samospráv prostredníctvom dotazníka č. 1. Cieľom tejto časti prieskumu bolo nadobudnúť základné kvantitatívne údaje o počte vykonaných kontrol. Údaje o kontrolnej činnosti sa zbierali za rok 2017. V **obciach s vyšším počtom obyvateľov** (t. j. obce viac ako s 3000 obyvateľmi vrátane krajských a okresných miest) sa **v roku 2017** vykonalo viac kontrol ako v menších obciach, **v priemere išlo o 20 kontrol**. Toto súvisí s vyššími úväzkami hlavných kontrolórov vo väčších obciach, prípadne aj s existenciou útvaru hlavného kontrolóra, ktorý rozširuje pracovnú silu pri vnútornej kontrole a umožňuje širšie pokrytie subjektov pri vykonávaní vnútornej kontroly. V prípade **obcí do 3000 obyvateľov** v roku 2017 sa vykonalo v **priemere 9 kontrol**.

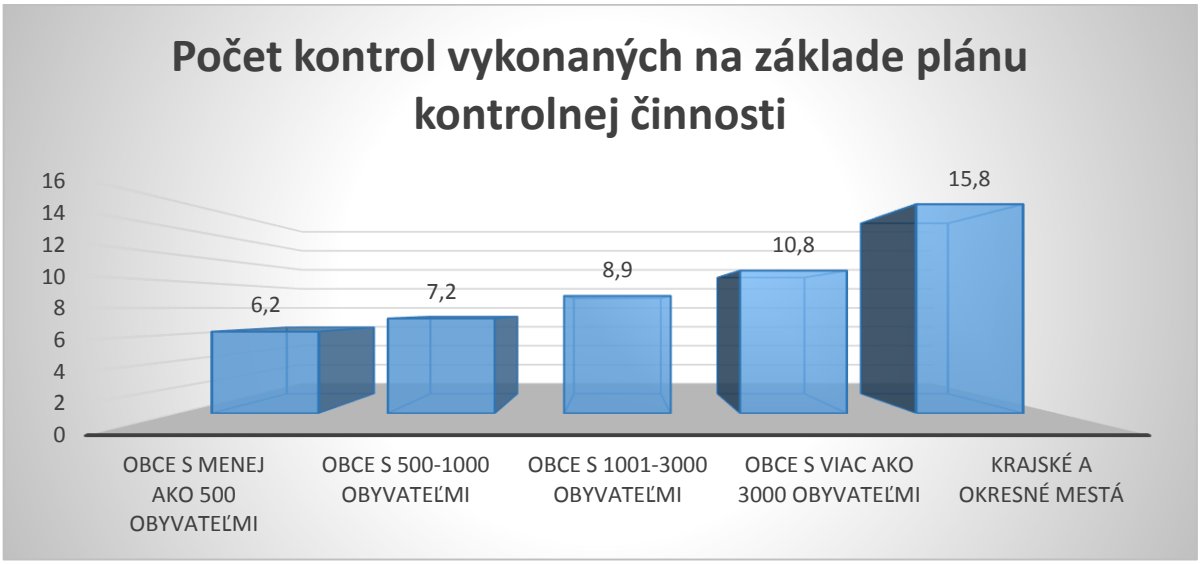
Graf č. 8



Údaje z dotazníka č. 1 za rok 2017

Porovnanie počtu kontrol z grafu č. 8 poukazuje na to, že pri pomere kontrol na počet obyvateľov, pri zohľadnení veľkosti a s tým súvisiacej komplexnosti kontrol samosprávy, rozdiely nie sú až tak výrazné. Na druhej strane, nízke úväzky hlavných kontrolórov sa môžu preukázať skôr na kvalite a dôslednosti vykonaných kontrol, než na kvantite. Pri vykonávaní kontrol vo viacerých obciach je možné, že hlavný kontrolór nemá optimálny prehľad o dianí vo všetkých obciach, čím môže utrpieť dôslednosť vnútornej kontroly.

Graf č. 9



Údaje z dotazníka č. 1 za rok 2017

Graf č. 9 o počte kontrol vykonaných na základe plánu kontrolnej činnosti zobrazuje podobný stúpajúci trend počtu kontrol samospráv s väčším počtom obyvateľov. **Za najčastejšie kontrolovaný subjekt bol uvedený obecný úrad**. Vysoký počet úkonov bol zameraný na stanoviská k záverečnému účtu a rozpočtu.

Do rozsahu činnosti hlavného kontrolóra patrí podľa zákona o obecnom zriadení o. i. aj „kontrola vybavovania sťažností“. K otázke ohľadom počtu vybavených sťažností, ak hlavnému kontrolórovi patrí daná pôsobnosť zo štatútu, sa hlavní kontrolóri vo väčšine prípadov vyjadrili, že priame vybavovanie sťažností nemajú ustanovené v štatúte. Na druhej strane, hlavní kontrolóri, najmä v krajských a okresných mestách, uviedli evidenciu veľmi vysokého počtu vybavených sťažností.

Hlavní kontrolóri uviedli svoje skúsenosti vo vzťahu k štátnym orgánom a komunikácii s nimi vo veciach kontroly rôzne. V menších obciach sa jednalo o spoluprácu, respektíve komunikáciu predovšetkým s okresným úradom, okresnou prokuratúrou alebo Najvyšším kontrolným úradom SR. V obciach s väčším počtom obyvateľov bola zaznamenaná častá komunikácia navyše aj s Ministerstvom financií SR a ministerstvom vnútra, ale aj s okresnou prokuratúrou, daňovým úradom a Najvyšším kontrolným úradom SR.

5. Útvar hlavného kontrolóra

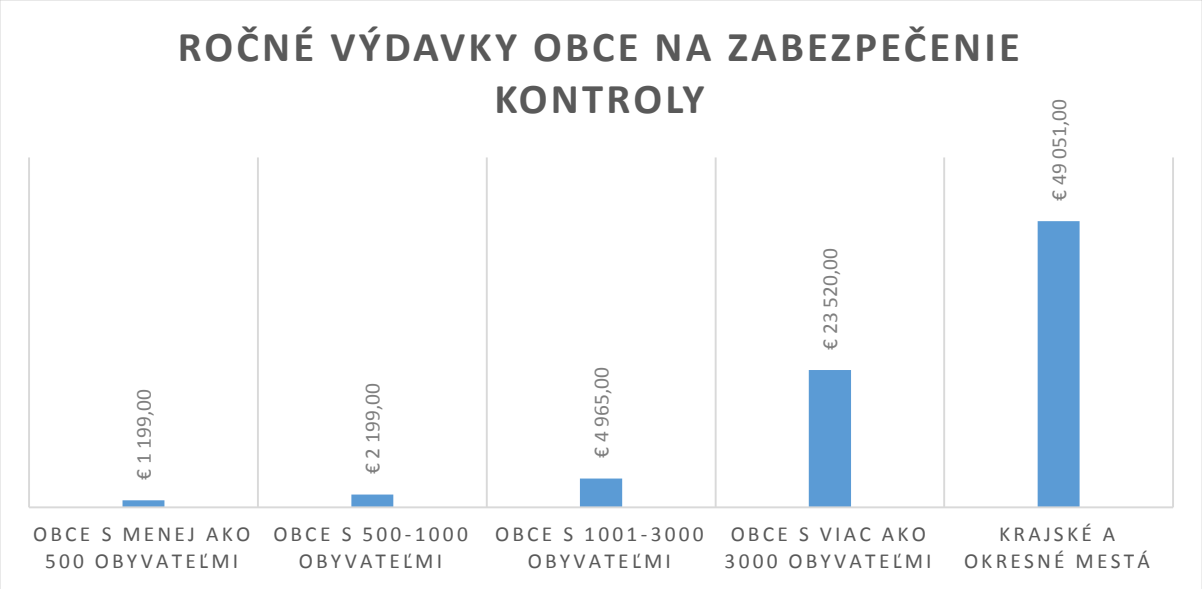
V obciach s menej ako 3000 obyvateľmi nebol zaznamenaný ani jeden útvar hlavného kontrolóra, pričom len v jednej z dvadsiatich oslovených obcí s viac ako 3000 obyvateľmi je založený útvar hlavného kontrolóra. V krajských a okresných mestách boli zaznamenané útvary hlavného kontrolóra len v polovici prípadov (49%). Najčastejšie sa vyskytovali útvary s maximálne dvoma zamestnancami. Vo všetkých prípadoch boli zamestnanci útvaru zamestnaní na plný úväzok. Zaujímavosťou je, že vo väčšine obcí bolo, ako minimálny kvalifikačný predpoklad pre pracovníkov útvaru hlavného kontrolóra, požadované

vysokoškolské vzdelanie, pričom minimálne zákonom ustanovené vzdelanie pre hlavného kontrolóra je ukončené stredoškolské vzdelanie. Podľa odpovedí z dotazníka č. 1 za výber zamestnancov do útvaru zodpovedá najčastejšie buď primátor mesta alebo hlavný kontrolór, respektíve spolupracujú obaja pri výberovom konaní. Niektorí z hlavných kontrolórov avizovali, že môže nastať problém, keď za výber zamestnancov do útvaru hlavného kontrolóra zodpovedá len primátor mesta, pričom hlavný kontrolór priamo zadáva úlohy zamestnancom útvaru hlavného kontrolóra a zodpovedá za činnosť útvaru. Všetci zamestnanci útvaru hlavného kontrolóra sú totiž zamestnancami obce, preto pri ich výbere samotný hlavný kontrolór nemusí zohrávať žiadnu úlohu. Z hľadiska fungovania útvaru hlavného kontrolóra je však žiaduce, aby mal dosah na výber zamestnancov útvaru.

6. Finančné zabezpečenie kontroly v samospráve

Údaje v tejto časti nám poskytli lepší náhľad do financovania obcí pri zabezpečovaní vnútornej kontroly. Obce s vyšším počtom obyvateľov vynakladajú viac prostriedkov na zabezpečenie kontroly v porovnaní s menšími obcami. Dôvodom je zamestnanie hlavných kontrolórov na väčšie úväzky, či vytvorenie útvaru hlavného kontrolóra, čiže väčší počet zamestnancov, ktorí sa venujú výkonu kontrolnej činnosti v obci.

Graf. č 10

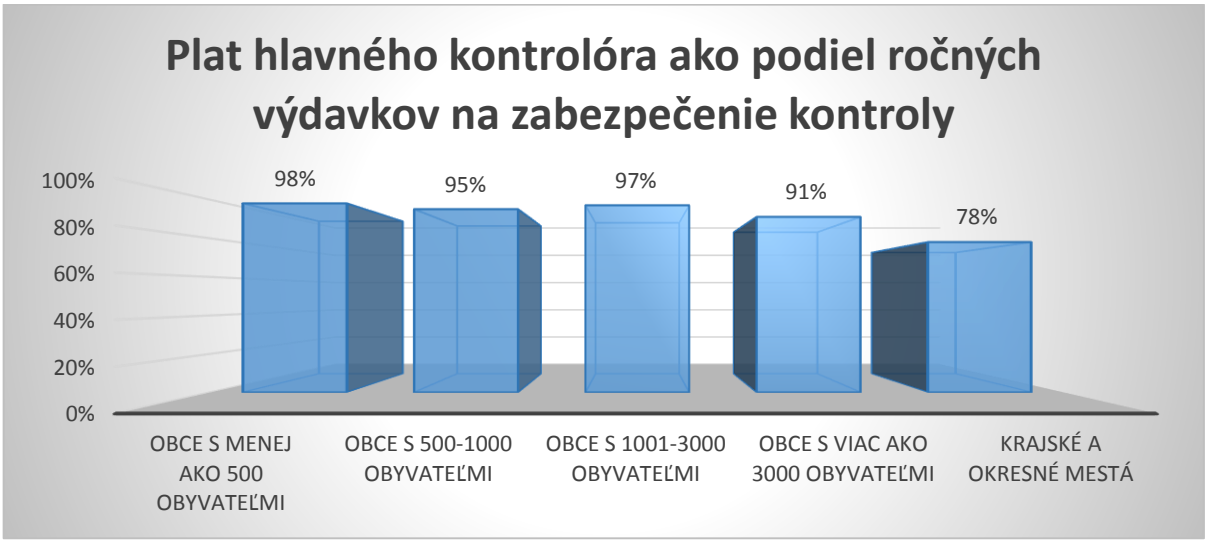


Údaje z dotazníka č. 1 za rok 2017

Kým **najmenšie obce** vynaložili na vnútornú kontrolu v roku 2017 v priemere len o trochu viac ako **€1,000**, krajské a okresné mestá vynaložili v priemere takmer €50,000 za rok 2017. Celkovo **obce do 3000 obyvateľov** podľa uvedených údajov v roku 2017 vynaložili v priemere **€2,936** na vnútornú kontrolu. **Obce s viac ako 3000 obyvateľmi** vrátane krajských a okresných miest v uvedenom roku vynaložili na vnútornú kontrolu v priemere **€41,842**.

Veľkú časť z celkových ročných výdavkov na zabezpečenie kontroly tvoria **výdavky na plat hlavného kontrolóra**. Z grafu č. 11 možno pozorovať, že v mestách je menšia časť výdavkov na zabezpečenie kontroly pridelená na plat hlavného kontrolóra.

Graf. č 11



Údaje z dotazníka č. 1 za rok 2017

Hlavným dôvodom je väčšia alokácia finančných prostriedkov na platy zamestnancov útvaru hlavného kontrolóra, ktorý býva zriadený len v obciach s vysokým počtom obyvateľov, z dôvodu väčšieho množstva subjektov podliehajúcich kontrole, či kvôli potrebe rozsiahlejšej kontroly.

Zvyšok financií na zabezpečenie kontroly podľa respondentov bolo použitých na materiálno-technické zabezpečenie, stravné, cestovné, školenia pre hlavných kontrolórov, či odbornú a vzdelávaciu literatúru. V obciach s vyšším počtom obyvateľov a kontrolórmi zamestnanými na väčšie úväzky boli financie taktiež využité na členské v Združení hlavných kontrolórov, či na poskytnutie služobného telefónu.

7. Rozhovory s dotknutými orgánmi ohľadom vnútornej kontroly v samospráve

V rámci snahy o získanie relevantných názorov na fungovanie kontrolného systému v samospráve, ako aj návrhov na zlepšenie a praktické skúsenosti s problémami v tejto oblasti, požiadali zástupcovia ministerstva vnútra o rozhovory a zodpovedanie niekoľkých otázok vybrané relevantné subjekty. Rozhovory sa realizovali prostredníctvom osobných stretnutí alebo zodpovedaním konkrétnych otázok písomnou formou. Otázky, na ktoré vybrané subjekty odpovedali, sa nachádzajú v prílohe tejto analýzy.

Najvyšší kontrolný úrad (NKÚ SR)- expozitúra v Nitre:

Vo vzťahu k hlavným kontrolórom prebieha v súčasnosti transformácia zamerania kontrolnej činnosti NKÚ SR, pričom novým zameraním bude kontrola konkrétnych verejných politík a nie

celkového hospodárenia miest a obcí, ako to bolo v minulosti. Táto skutočnosť pritom vyvíja tlak na zvýšenie kvality vnútornej kontrolnej činnosti samotných obcí a miest. Za najväčšie nedostatky pri výkone kontrolnej činnosti považujú zástupcovia NKÚ SR viacero skutočností:

- problém nezávislosti a konfliktu záujmov medzi vedením obce a hlavným kontrolórom, keďže hlavný kontrolór je zamestnancom obce (napríklad schvaľovanie dovoleniek starostom, dohody na pracovnej dobe a pod.)
- rôzny prístup k otázke plánu kontrolnej činnosti - v niektorých obciach ho obecné zastupiteľstvo iba berie na vedomie, v iných mestách a obciach obecné zastupiteľstvo priamo zasahuje do plánu kontrolnej činnosti hlavného kontrolóra, poslanci navrhujú zmeny a na záver plán kontrolnej činnosti schvaľujú
- vzťahy medzi hlavným kontrolórom a zamestnancami útvaru hlavného kontrolóra, ktorí sú vyberaní starostom
- problém v zastupiteľnosti hlavného kontrolóra (v prípade dlhodobej PN, materskej dovolenky a pod.)
- povinnosť vykonať kontrolu na základe požiadavky starostu obce
- hlavnému kontrolórovi vyplývajú zo zákona rovnaké povinnosti bez ohľadu na veľkosť obce, čo v prípade veľmi nízkych úväzkov má vplyv na rozsah kontrolnej činnosti (množstvo vykonaných kontrol)
- problém voliteľnosti hlavných kontrolórov v menších obciach – nezáujem uchádzačov v prípade veľmi nízkych pracovných úväzkov
- nízka kvalita kontroly hlavných kontrolórov predovšetkým v menších obciach
- v prípade väčšieho počtu úväzkov hlavných kontrolórov vykonávajúcich kontrolu pre viaceré obce, klesá kvalita kontroly (napríklad 250 % úväzok)
- nedostatok odborných znalostí a praktických zručností hlavných kontrolórov
- neexistencia orgánu, ktorý by metodicky usmerňoval kontrolnú činnosť
- povinnosť externého auditu v každej obci, ktorý má častokrát len formálny charakter

Zástupcovia NKÚ SR vyjadrili potrebu profesionalizovať postavenie hlavného kontrolóra, nastaviť vyššie kvalifikačné predpoklady, minimálnu povinnú prax v územnej samospráve a povinnosť odborných testov v rámci voľby, ako aj potrebu nepretržitého vzdelávania hlavných kontrolórov počas výkonu funkcie.

Zrušenie inštitútu hlavného kontrolóra v obciach nepovažujú za prijateľnú možnosť, keďže všetky existujúce inštitúcie majú nejaký spôsob vnútornej kontroly. Možnosť externej kontroly ministerstvami alebo inými externými subjektmi považujú za ťažko realizovateľnú z dôvodu vysokých finančných nákladov, pričom poukázali aj na prípadný nedostatok informácií ústredných orgánov štátnej správy ohľadom diania na lokálnej úrovni. Za prijateľnejšiu alternatívu externej kontroly a možné nahradenie komerčných audítorov vo verejnej správe považujú vznik samostatnej komory. Táto komora by sa pritom venovala nielen kontrolnej činnosti hlavných kontrolórov, ale aj auditu.

NKÚ SR je zároveň iniciatívna a aktívna pri snahe o ďalšie vzdelávanie hlavných kontrolórov. Pripravil v spolupráci so Slovenskou poľnohospodárskou univerzitou v Nitre, fakultou Európskych štúdií a regionálneho rozvoja, akreditovaný kurz, ktorý je zameraný na praktické zručnosti pri výkone kontroly v subjektoch územnej samosprávy.

Ministerstvo financií Slovenskej republiky - odbor rozpočtovej regulácie:

Keďže majú hlavní kontrolóri obcí a miest ako aj samosprávnych krajov viacero povinností v súvislosti s kontrolou hospodárenia s rozpočtovými prostriedkami počas celého roka, ako aj počas prípadného ozdravného režimu, poskytuje odbor rozpočtovej regulácie MFSR hlavným kontrolórom obcí a VÚC metodickú podporu prostredníctvom usmerňovania k tejto problematike.

Ako najväčšie nedostatky identifikujú:

- nezávislosť hlavného kontrolóra,
- kvalifikácia kontrolórov obcí/VÚC,
- nedostatočné vymedzenie kritérií jeho kontrolnej činnosti,
- obmedzená možnosť ukladania sankcií za nedodržanie zákonov.

V rámci ich činnosti vidia ako možné návrhy na zlepšenie:

- doplnenie možnosti ukladania sankcií hlavným kontrolórom v správnom konaní pri porušení finančnej disciplíny podľa zákona č. 523/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách verejnej správy a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov, v zákone SNR č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov a v zákone č. 302/2001 Z. z. o samospráve vyšších územných celkov (zákon o samosprávnych krajoch) v znení neskorších predpisov,
- posilnenie nezávislosti hlavného kontrolóra,
- presné vymedzenie kritérií kontrolnej činnosti hlavného kontrolóra,
- zvyšovanie kvalifikácie hlavných kontrolórov.

Ministerstvo financií Slovenskej republiky - sekcia auditu a kontroly:

Sekcia auditu a kontroly MFSR poskytuje metodické usmernenia ohľadom procesnej stránky výkonu kontrolnej činnosti hlavných kontrolórov, nakoľko hlavní kontrolóri postupujú pri výkone kontroly podľa základných pravidiel finančnej kontroly a auditu. Hlavní kontrolóri sa môžu zúčastňovať vzdelávacích aktivít lektorovaných sekciou auditu a kontroly MFSR, pričom pripravujú aj špecifické vzdelávanie určené pre hlavných kontrolórov, napr. finančná kontrola v podmienkach samosprávy.

Za najväčšie nedostatky považujú:

- nedostatky pri vykonávaní finančnej kontroly, napr. obce nemajú zabezpečený výkon základnej finančnej kontroly 2 osobami;

- hlavní kontrolóri pri výkone kontroly postupujú podľa vybraných ustanovení zákona č. 357/2015 Z. z. o finančnej kontrole a audite a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov, avšak tento sa pre účely kontroly vykonávanej hlavnými kontrolórmi nedá aplikovať v celom rozsahu;
- systém vnútornej kontroly majú dobre vypracovaný najmä veľké samosprávy, pričom problémy vznikajú pri menších samosprávach;
- prvotným vybavovaním petícií a sťažností by sa nemal zaoberať hlavný kontrolór, tento by mal ich vybavovanie kontrolovať.

Návrhy na zlepšenie:

- v prípade zachovania súčasného modelu navrhujú zástupcovia sekcie auditu a kontroly MFSR posilniť kompetencie hlavného kontrolóra v súvislosti s možnosťou podávať návrhy na ukladanie pokút a zároveň by malo dôjsť k určeniu oprávneného správneho orgánu, ktorý by tieto pokuty ukladal a vymáhal - súčasný model, keď správnym orgánom je obec, je v prípade porušenia napr. finančnej disciplíny, nedostatočný, nakoľko obec neuloží pokutu sama sebe,
- každá obec by mala mať vytvorený vnútorný systém kontroly, ktorý by zahrňoval kontrolu smerom dovnútra (procesná kontrola) a kontrolu ex post, napr. vo forme kontroly na mieste vykonávanej napr. na základe plánu, či už smerom dovnútra obce a tiež navonok – rozpočtové organizácie, príspevkové organizácie, spoločné podniky, právnické a fyzické osoby.

Zástupcovia sekcie kontroly a auditu MFSR sa prikláňajú k možnosti, aby kontrolu v samospráve vykonával nezávislý orgán, pričom niektoré činnosti by mohli vykonávať samotní poslanci obce/VÚC, resp. komisie, ktoré sú zriaďované za účelom riešenia konkrétnych oblastí (t. j. kontrola dovnútra organizácie).

Generálna prokuratúra Slovenskej republiky (GPSR)- netrestný odbor:

Zástupcovia GPSR prichádzajú do kontaktu s kontrolnou činnosťou v samospráve, keď sa na nich obracajú hlavní kontrolóri v súvislosti s podozrením na porušenie zákona zo strany orgánov obce alebo ohľadom podnetov na možné opomenutie pri plnení povinností alebo porušení zákona zo strany hlavného kontrolóra. Najväčší problém vidia zástupcovia GPSR v nezávislosti hlavného kontrolóra a v nedostatočných možnostiach ďalšieho postupu po jeho zisteniach. Funkcia hlavného kontrolóra z ich pohľadu neplní svoju funkciu a uvítali by v tomto smere zásadnú zmenu.

Mestský kontrolór hlavného mesta Bratislavy:

Mestský kontrolór hlavného mesta Bratislavy poukázal na problematické fungovanie útvaru kontrolóra v hlavnom meste v súvislosti s nedostatočnými personálnymi kapacitami a veľkým množstvom povinností, subjektov a vysokým obnosom finančných prostriedkov, ktoré podliehajú kontrolnej činnosti a to napríklad v porovnaní s útvarom hlavného kontrolóra vyšších územných celkov. Ako jeden z hlavných problémov vidí nedostatočnú kvalifikáciu

hlavných kontrolórov a uvítal by podmienku vysokoškolského vzdelania pre obce s určitým počtom obyvateľov. Ďalší problém vidí v otázke nezávislosti, ako aj v otázke plnej závislosti kontrolóra na mestskom zastupiteľstve. Pokiaľ ide o otázku možností, ktoré má kontrolór po zistení nedostatkov, s týmto nevidí problém. Po kontrolných zisteniach dáva najprv správu s návrhmi opatrení riaditeľovi magistrátu a až následne ide správa na rokovanie obecného zastupiteľstva. Zhodnotil však, že samostatný právny predpis ohľadom kontroly so základným rámcom kontrolnej činnosti by bol prospešný. Zároveň poukázal na nadbytočnosť povinného externého auditu, keďže ho považuje iba za formalitu bez pridanej hodnoty. Ako alternatívu by privítal „audítorov verejnej správy“, ktorí by patrili pod štát a mali širšie pôsobenie, ako iba audit finančných prostriedkov.

Únia miest Slovenska:

Zástupca Únie miest Slovenska zastáva názor, že súčasný model nastavenia hlavného kontrolóra je dobrý pre mestá, ale problematický pre obce. Ako hlavný problém vidí nezávislosť hlavného kontrolóra, najmä v súvislosti s jeho postavením zamestnanca obce. Ako ďalší problém vidí nedostatočnú kvalifikáciu hlavných kontrolórov. V zrušení inštitútu hlavného kontrolóra nevidí prínos, nakoľko vnútornú kontrolu považuje za dôležitú a za veľkú pridanú hodnotu v porovnaní s vynaloženými financiami. Ako jednu z možných zmien vidí napríklad sústredenie kontroly na úroveň okresov.

Hlavný kontrolór Banskobystrického samosprávneho kraja a hlavný kontrolór mesta Banská Bystrica:

Hlavný kontrolór Banskobystrického samosprávneho kraja v rámci rozhovoru poukázal na rozdiely v prípade hlavného kontrolóra samosprávneho kraja a obce/mesta. Problém vidí napríklad v stanovení množstva povinností na základe rôznych zákonov (napríklad zákon č. 9/2010 Z. z. zákon o sťažnostiach v znení neskorších predpisov, zákon č. 307/2014 Z. z. o niektorých opatreniach súvisiacich s oznamovaním protispoločenskej činnosti a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov, atď.), ktoré môžu mať za následok problém stíhať plniť úlohy z plánu kontrolnej činnosti.

Ako jeden z hlavných nedostatkov súčasného nastavenia vníma otázku nezávislosti, najmä v súvislosti s obsadzovaním útvaru zamestnancami. Môže totiž dochádzať k tomu, že hlavný kontrolór je síce volený zastupiteľstvom, ale kontrolóri, ktorí pracujú na útvare sú prijímaní v rámci klasického výberového konania. Môže sa teda stať, že hlavný kontrolór nie je súčasťou výberového konania, ale za prácu daných kontrolórov potom zodpovedá a riadi ich. Problém tiež vidí v zákonnej možnosti starostom ukladať povinnosti, keď „vec neznesie odklad“, nakoľko je túto skutočnosť ťažké posúdiť. Ako ďalší problém vníma povinnosť externého auditu, najmä v súvislosti s nízkymi vedomosťami externých audítorov o verejnej správe a o jej fungovaní.

Ako možné riešenie problémov so zabezpečením kontrolnej činnosti aj v malých obciach by videl v zásadnej zmene a presune kontrolórov napríklad na úroveň samosprávneho kraja. Tam by mohol byť špecializovaný útvar, z ktorého by kontrolóri chodili vykonávať kontrolu do jednotlivých samospráv. Zároveň by sa tak udržal lokálny prvok kontroly a teda aj prihliadanie na miestne reálie.

Hlavný kontrolór mesta Banská Bystrica vidí zase najväčšie problémy najmä s malými úväzkami hlavných kontrolórov v malých obciach a ako najlepšie riešenie vidí zákonnú povinnosť mať hlavného kontrolóra v obciach nad 3000 obyvateľov.

Združenie miest a obcí Slovenska:

Zástupca ZMOS-u zo zistení, ktorými disponujú, poukázal na nasledovné problémy:

- rôzna kvalifikačná a vedomostná úroveň kontrolórov a z toho vyplývajúca kvalita kontrolných výstupov,
- nedostatočná metodická podpora kontroly, nejednotný prístup ku kontrole, rôznorodosť výstupov,
- formálnosť a nekonanie vo veci, nedostatok vlastnej iniciatívy,
- chýbajúce informácie o tom, či má naozaj každá obec kontrolóra.

Ako hlavné pozitívum vnímajú v ZMOS-e najmä samotnú existenciu kontrolného mechanizmu postaveného na hlavnom kontrolórovi, ako aj to, že zameranie kontrolnej činnosti má v rukách zastupiteľstvo, ako orgán obce.

V ZMOS-e sa stretávajú najmä s podnetmi od občanov a to predovšetkým na iba formálne vykonanie kontroly, nekonanie zo strany hlavného kontrolóra a neposkytnutie odpovedi v prípade sťažnosti občana.

Za relevantné riešenie súčasnej situácie považujú vyčlenenie hlavných kontrolórov z organizácie orgánov územnej samosprávy vytvorením samostatnej komory na základe osobitného zákona a vytvorenie finančných aj personálnych podmienok na jej fungovanie. Jeho súčasťou musí byť aj komplexné prepracovanie systému vnútornej kontroly a jeho doplnenie vonkajšou kontrolou.

8. Problémy vnútornej kontroly pomenované dotknutými orgánmi a hlavnými kontrolórmi

Vo všeobecnosti sa dá konštatovať, že väčšina relevantných orgánov štátnej správy, ako aj spolupracujúcich združení, ktoré majú kontakt s vnútornou kontrolou v samospráve v rámci svojej pôsobnosti, disponujú iba veľmi úzko špecifickými informáciami ohľadom výkonu kontrolnej činnosti, ktorá sa bezprostredne týka ich pôsobnosti. Z rozhovorov teda vyplynula absencia akýchkoľvek celkových údajov o vnútornej kontrole v samospráve.

Jediná organizácia disponujúca širšími údajmi bola NKÚ - expozitúra v Nitre, ktorá spracovala analýzu na základe dotazníkov poslaných mestám a obciam v rámci svojej krajskej pôsobnosti. Analýza obsahuje nielen spracované údaje o pracovných úväzkoch hlavných kontrolórov v jednotlivých obciach, ale aj informácie o vzniku pracovného úväzku a pod.

Problematické oblasti identifikované dotknutými orgánmi v rozhovoroch a hlavnými kontrolórmi v dotazníkoch možno rozdeliť na 3 hlavné oblasti: legislatívne nedostatky, problémy finančného charakteru a nedostatky v personálnych vzťahoch. Konkrétne nedostatky systému vnútornej kontroly sú sumarizované nasledovne:

Legislatívne:

- Výška pracovného úväzku je vo väčšine prípadov veľmi nízka. Pre dôsledné vykonávanie kontrolnej činnosti je potrebný vyšší úväzok – navrhuje sa zákonom stanoviť minimálny úväzok podľa počtu obyvateľov.
- Absentujúca osobitná legislatívna úprava pre kontrolu (predmet, rozsah, subjekty) v samospráve.
- Široké spektrum povinností neumožňuje hlavným kontrolórom riadny výkon práce, nestíhajú dôsledne dodržiavať ustanovenia právnych predpisov.
- Hlavný kontrolór ako zamestnanec obce nedisponuje dostatočnou nezávislosťou pri kontrole obecného úradu. Viacerí uvádzali problematické postavenie kontrolóra vo vzťahu k starostom, ako aj obecnému zastupiteľstvu.
- Nízka vymožiteľnosť práva v prípade porušenia - nemožnosť prijímania relevantných opatrení/sankcií z kontrolných zistení v praxi.
- Všetci hlavní kontrolóri majú rovnaké povinnosti bez ohľadu na veľkosť obce.
- Podľa § 18d zákona o obecnom zriadení hlavný kontrolór „kontroluje vybavovanie sťažností“, avšak podľa § 18f zákona o obecnom zriadení ich aj priamo vybavuje, ak tak ustanovuje štatút – dochádza tu k vzájomnej kolízii činností.
- Schvaľovanie plánu kontrolnej činnosti - možné zásahy obecného zastupiteľstva.
- Nedostatočná úroveň metodického usmerňovania kontroly v územnej samospráve zo strany štátu.
- Nadbytočnosť externého auditu v súčasnej podobe, respektíve absencia audítora špecializovaného na verejnú správu.
- Nahradenie inštitútu hlavného kontrolóra inou formou kontroly, napr. vonkajšou kontrolou štátnych orgánov.

Personálne:

- Nezávislosť hlavného kontrolóra - zamestnanecký pomer hlavného kontrolóra s obcou.
- Otázka objektívnosti a kvality hlavných kontrolórov najmä v malých obciach pri výbere hlavných kontrolórov.
- Nedostatočná kvalifikácia hlavných kontrolórov.

- U hlavných kontrolórov absentuje pravidelná účasť na odborných školeniach a podujatiach. Nedostatok dostupných odborných informácií, článkov, publikácií, metodických usmernení, kvalitných workshopov, online poradenstva a ich finančná náročnosť – čo je nevyhnutnou súčasťou zvyšovania kvality práce každého kontrolóra a kontrolnej činnosti ako takej.
- Pri vytvorení útvaru hlavného kontrolóra sa stáva, že hlavný kontrolór nerozhoduje o počte zamestnancov na útvare a nemá konečné slovo pri výbere zamestnancov.

Finančné:

- V menších obciach nie sú dostatočné finančné prostriedky na zabezpečenie pracoviska na úrade pre hlavného kontrolóra. Taktiež nedostatočné množstvo finančných prostriedkov na vzdelávanie, či na technické vybavenie hlavného kontrolóra.
- Žiadne odstupné pre hlavného kontrolóra po plnom ukončení pracovného pomeru.

9. Záverečné hodnotenie

Vnútorná kontrola v samospráve má dôležitú úlohu pre zabezpečenie transparentného hospodárenia a spravovania finančných prostriedkov obcí, ako aj pre garantovanie dodržiavania právnych predpisov pri rozhodovaní v samospráve. Hlavný kontrolór je nezávislým orgánom, ktorý ako prvá kontrolná inštancia má dohliadať na správnosť a zákonnosť fungovania samosprávy. Dobré nastavenie mechanizmu a dohľadu vnútornej kontroly nad samosprávou môže predísť nutnosti zapojiť ďalšie externé kontrolné mechanizmy na základe podnetov, respektíve minimalizovať ich účasť.

Systém hlavných kontrolórov v porovnaní so zahraničnými modelmi možno považovať za jedinečný - samospráva disponuje vlastným samostatným kontrolným orgánom so širokými právomocami jednak čo sa týka kontroly hospodárenia a nakladania s majetkom obce, ako aj čo sa týka kontroly dodržiavania zákonnosti bez potreby zásahu externých orgánov. Tento systém však po rokoch v praxi vykazuje nedostatky, ktoré je potrebné eliminovať a odstránenie ktorých by zvýšilo opodstatnenosť a pridanú hodnotu hlavného kontrolóra, kvalitu kontroly ako aj nezávislé postavenie v podmienkach samosprávy. Niektoré nedostatky odzneli počas rozhovorov so zástupcami dotknutých orgánov, pričom niektoré vyplývajú z dotazníkových prieskumov.

Výsledky analýzy poukázali na nasledovné skutočnosti:

1. **Počet hlavných kontrolórov na Slovensku je vysoký**, pričom viac než **polovica kontrolórov je zamestnaných na neprimerane malé úväzky: 10% alebo menší úväzok**. Na vzorke 2000 obcí bolo spočítaných 1348 hlavných kontrolórov, pričom odhadovaný celkový počet sa bude približovať k číslu 2000. Hlavných kontrolórov na 50% úväzok alebo viac zamestnáva iba 10% samospráv.

2. **Až 70% hlavných kontrolórov má vysokoškolské vzdelanie I., II. alebo III. stupňa**, čo je vyššie vzdelanie ako zákonom požadované minimum. Navyše **viac ako 70% hlavných kontrolórov má ekonomické alebo právnické vzdelanie**, čo možno považovať za najrelevantnejšie odbory pre výkon kontrolnej činnosti v samospráve. Tieto údaje sú obdobné pri porovnaní veľkostných kategórií obcí.

3. Čo sa týka **dĺžky doterajších pracovných skúseností** v relevantnej oblasti, takmer **70% hlavných kontrolórov uvádza viac ako 10 rokov praxe**. Dĺžka doterajšieho výkonu sa takmer zhoduje aj v jednotlivých veľkostných kategóriách obcí (v priemere 9 rokov).

4. **Počet kontrol** vykonávaných hlavnými kontrolórmi sa do vysokej miery líši medzi jednotlivými veľkostnými kategóriami obcí: v obciach s viac ako 3000 obyvateľmi sa v roku 2017 vykonalo **v priemere 20 kontrol**, pričom v obciach do 3000 obyvateľov **v priemere 9 kontrol**.

5. **Zákonom umožnené vyvodenie následkov, t. j. vymožiteľnosť práva zo strany hlavných kontrolórov** v prípade zistení, **je nepostačujúce**. Hlavný kontrolór síce disponuje širokými kompetenciami a povinnosťami v oblasti kontroly samosprávy, avšak možnosti opatrení, ktoré môže vykonať v nadväznosti na zistenia, sú značne limitované.

6. Útvar hlavného kontrolóra rozširuje pracovnú silu pri vnútornej kontrole a umožňuje širšie pokrytie viacerých subjektov pri vykonávaní vnútornej kontroly. V obciach s menej ako 3000 obyvateľmi nebol zaznamenaný ani jeden útvar hlavného kontrolóra, pričom **len v jednej** z dvadsiatich oslovených **obcí s viac ako 3000 obyvateľmi je založený útvar hlavného kontrolóra**. V **krajských a okresných mestách** boli zaznamenané útvary hlavného kontrolóra **len v polovici prípadov (49%).** Vo všetkých prípadoch boli zamestnanci útvaru zamestnaní na plný úväzok. Hlavní kontrolóri navrhujú upraviť zriaďovanie **útvaru hlavného kontrolóra** - ustanoviť kedy je obec povinná zriadiť útvar hlavného kontrolóra a koľko má mať zamestnancov v závislosti od počtu obyvateľov obce

7. Finančné prostriedky vynaložené samosprávami na vnútornú kontrolu sa zásadne líšia medzi jednotlivými veľkostnými kategóriami obcí. Kým **obce do 3000 obyvateľov** vynaložia na vnútornú kontrolu v priemere len **€2,936 za rok**, **obce s viac ako 3000 obyvateľmi** vynaložili na vnútornú kontrolu v priemere **takmer €41,842** v roku 2017. Veľkú časť z celkových ročných výdavkov na zabezpečenie kontroly tvoria **výdavky na plat hlavného kontrolóra** a zamestnancov útvaru.

8. Z analýzy vyplynula **nadbytočnosť externého auditu v súčasnej podobe**, respektíve absencia audítora špecializovaného na verejnú správu.

9. Hlavní kontrolóri pociťujú potrebu **zabezpečiť vyššiu mieru nezávislosti** v pracovnoprávnych vzťahoch vo vzťahu k starostom, keďže o. i. majú nezávisle kontrolovať samotný obecný úrad. Taktiež zdôraznili ďalšie nedostatky v pracovnoprávnych vzťahoch oproti iným zamestnancom, ako napr. materská dovolenka, dlhodobá PN, odstupné. Tiež navrhujú **zrušiť možnosť starostom zadávať úlohy** pre hlavných kontrolórov v oblasti vykonania kontroly. Problematické sa javí aj postavenie kontrolóra z pohľadu definovania úloh medzi zastupiteľstvom a starostom.

10. Hlavní kontrolóri navrhli upraviť **postavenie kontrolórov, rozsah, kontrolované subjekty a pravidlá kontrolnej činnosti samostatným zákonom** o kontrole v územnej samospráve. Legislatívne je potrebné upraviť a stanoviť kritériá kontrolnej činnosti, ktoré by boli kompatibilné s kritériami, ktoré uplatňujú pri výkone kontrolnej činnosti štátne kontrolné inštitúcie.

Vysoký počet kontrolórov priamo súvisí s vysokým počtom samospráv. Vzhľadom na rozsah činnosti hlavného kontrolóra nízke úväzky možno považovať za zásadný faktor ovplyvňujúci kvalitu kontroly v samospráve. Hlavní kontrolóri s úväzkami 10% a menej nemôžu reálne plniť všetky zákonom požadované činnosti dôsledne, pričom pri takýchto úväzkoch je otázne, či vôbec majú šancu ovládať svoju agendu na požadovanej úrovni a získať primerané skúsenosti. Obce do 3000 obyvateľov tvoria 92% všetkých obcí na Slovensku, pričom od týchto menších obcí, vzhľadom na ich finančné a personálne kapacity, je nereálne očakávať, že zabezpečia hlavného kontrolóra na primeraný alebo plný úväzok.

Viacerí oslovení hlavní kontrolóri, ako aj dotknuté orgány, identifikovali vzdelanie ako jeden z hlavných problémov hlavných kontrolórov. Tieto názory kvantitatívne údaje analýzy nepotvrdili. Nedostatok vzdelania a ani odborné zameranie respektíve prax hlavných kontrolórov nemožno považovať za faktor ovplyvňujúci kvalitu kontroly. Kvalitu kontroly a vedomosť samotných kontrolórov môže skôr ovplyvniť skutočnosť, že väčšina z nich vykonáva funkciu na taký malý úväzok, že nemá priestor na nadobudnutie dostatočných skúseností a ďalšie vzdelávanie.

Na základe výsledkov „*rapid response service*“ od Rady Európy je možné konštatovať, že v Slovenskej republike sa v súčasnosti najmä s poukazom na roztrieštenosť územnej samosprávy (územnú samosprávu tvorí takmer 3000 obcí a každá má povinnosť zriadiť inštitút hlavného kontrolóra) uplatňuje jedinečný model vnútornej kontroly vykonávanej hlavným kontrolórom, kde za vnútornú kontrolu zodpovedá jedna konkrétna osoba zvolená obecným zastupiteľstvom. Okrem Slovenskej republiky z pomedzi respondentov za kontrolu zodpovedá v územnej samospráve jedna konkrétne určená osoba aj v Belgicku a Veľkej Británii – ich postavenie je však od inštitútu hlavného kontrolóra značne rozdielne. V oboch krajinách je tento predstaviteľ zodpovedný aj za inú agendu, prípadne celé vedenie obecného úradu (Belgicko – generálny sekretár obce volený obecným zastupiteľstvom, Veľká Británia –

výkonný riaditeľ zodpovedný za všetky finančné záležitosti obce menovaný obecným zastupiteľstvom). V ostatných prípadoch osobitný inštitút obdobný hlavnému kontrolórovi neexistuje, pričom väčšinou pod kontrolou samosprávy rozumejú ročný audit financií a rozpočtu obce. V ďalších prípadoch kontrolu vykonávajú štátne orgány.

Ako jedno z riešení sa javí vytvorenie útvarov hlavných kontrolórov v mestách, ktorých zamestnanci by vykonávali kontrolu pre obce v ustanovenom obvode. Takto by sa zabezpečila ich kvalita ako aj nezávislosť, pričom by bol naďalej naplnený lokálny charakter tohto inštitútu.

10. Prílohy

10.1 Dotazník č. 1 zameraný na hlavného kontrolóra – oslovených 299 obcí

Dotazník o hlavnom kontrolórovi

Dovolili sme si pripraviť krátky dotazník ohľadom základných informácií o súčasnom hlavnom kontrolórovi vo Vašej obci. Touto cestou by sme Vás chceli poprosiť o jeho vyplnenie. Výsledky budú tvoriť súčasť našej analýzy, ktorá má navrhnúť zlepšenie fungovania vnútornej kontroly a preto aj Vy sa takto môžete podieľať na čo najobjektívnejšom posúdení súčasného stavu. Vyplnením tohto dotazníka dávate súhlas so spracovaním osobných údajov na účely prípravy analýzy ohľadom vnútornej kontroly územnej samosprávy realizovanej Ministerstvom vnútra SR.

Základné informácie o hlavnom kontrolórovi

1. **Názov obce** *
2. **Meno hlavného kontrolóra** *
3. **Úväzok hlavného kontrolóra** *

- ◯ 100%
- ◯ 50-99%
- ◯ 25-49%
- ◯ 11-24%
- ◯ 10% a menej
- ◯ Prípadne špecifikujte podľa počtu hodín

Počet hodín za mesiac: 7,5 hod. týždenne

4. **Počet rokov praxe v relevantnej oblasti (kontrolná, ekonomická, právnická, verejná správa, atď.)** *

- ◯ < 1
- ◯ 1 - 5
- ◯ 6 – 10
- ◯ > 10

5. **Najvyššie dosiahnuté vzdelanie hlavného kontrolóra** *

- ◯ Stredoškolské
- ◯ Vysokoškolské I. stupňa
- ◯ Vysokoškolské II. stupňa
- ◯ Vysokoškolské III. stupňa

6. **Odbor ukončeného vzdelania** *

- ☐ Ekonomické
- ☐ Právnické
- ☐ Technické
- ☐ Iné

10.2 Dotazník č. 2 zameraný na hlavného kontrolóra – oslovených 2927 obcí

Základné informácie o hlavnom kontrolórovi	
Obec/obce (mesto), v ktorom hlavný kontrolór vykonáva kontrolnú činnosť	
Úväzok hlavného kontrolóra (pri čiastočnom úväzku uviesť týždennú dĺžku pracovného času v hodinách) Ak ide o hlavného kontrolóra viacerých obcí súčet všetkých úväzkov (celkový súčet hodín týždenne)	
Najvyššie dosiahnuté vzdelanie hlavného kontrolóra	
Prechádzajúca prax hlavného kontrolóra (oblasť, počet rokov)	
Dĺžka doterajšieho výkonu funkcie hlavného kontrolóra v rokoch	
Riadenie útvaru hlavného kontrolóra (uviesť „áno“ alebo „nie“)	

Výkon kontrolnej činnosti v obci za rok 2017 (v prípade viacerých obcí údaje prosíme uviesť za obec, ktorá bola oslovená za účelom vyplnenia tohto dotazníka)		
Okruhy	Otázky	Odpovede
Kvantitatívne údaje o činnosti hlavného kontrolóra	Počet kontrol vykonaných na základe plánu kontrolnej činnosti *(počty uviesť za kontrolované subjekty*[4])	
	Počet ďalších kontrol vykonaných na žiadosť obecného (mestského) zastupiteľstva *(počty uviesť za kontrolované subjekty*)	
	Počet kontrol vykonaných z vlastnej iniciatívy alebo na základe podnetov obyvateľov *(počty uviesť za kontrolované subjekty*)	
	Počet vybavených sťažností, ak hlavnému kontrolórovi patrí daná pôsobnosť zo štatútu	
	Uveďte štátne orgány, s ktorými ste komunikovali vo veciach kontroly[5] a celkový počet prípadov súčinnosti	
Kvalitatívne údaje o činnosti hlavného kontrolóra	Považujete pravidlá kontrolnej činnosti stanovené zákonmi, ktorými sa riadi kontrolná činnosť hlavného kontrolóra, za vyhovujúce? Ak nie, prosím uveďte nedostatky	
	Máte v obci stanovené podrobné pravidlá kontrolnej činnosti uznesením?	
	Považujete Vaše vzťahy s obecným zastupiteľstvom/starostom za bezproblémové? (ak nie, uveďte podrobnosti)	
	Považujete činnosť obce vo vzťahu k Vašim kontrolným zisteniam za adekvátnu? (napr. uplatňuje obec sankcie voči subjektom, u ktorých ste zistili porušenie predpisov?)	

[4] Kontrolovanými subjektmi as rozumejú subjekty podľa §18d ods. 2 zákona SNR č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov.

[5] Vrátane oznámení o podozreniach z trestnej činnosti orgánom činným v trestnom konaní a iných skutočností orgánom príslušným podľa osobitných predpisov

	Je Vaša spolupráca so štátnymi orgánmi bezproblémová? (ak nie, uveďte podrobnosti)	
Personálne zabezpečenie útvaru hlavného kontrolóra, ak bol zriadený	Počet zamestnancov útvaru hlavného kontrolóra.	
	Aké sú kvalifikačné predpoklady zamestnancov útvaru hlavného kontrolóra?	
	Kto zodpovedá za výber zamestnancov útvaru hlavného kontrolóra?	-
	Aké úväzky majú zamestnanci útvaru hlavného kontrolóra?	-
Finančné zabezpečenie kontroly v obci[6]	Má hlavný kontrolór pracovisko (útvar) na obecnom úrade? (ak „nie“, uviesť dôvod)	
	Aké sú ročné výdavky obce na zabezpečenie kontroly?	
	Akú časť z celkových ročných výdavkov na zabezpečenie kontroly tvoria výdavky na plat hlavného kontrolóra?	
	Na čo ďalšie sú financie na zabezpečenie kontroly použité? (napr. na materiálne zabezpečenie útvaru hlavného kontrolóra, na dopravu a pod.)	
Problémy a návrhy na zlepšenie	Aké sú najčastejšie problémy na ktoré narážate pri výkone kontrolnej činnosti? Prosím špecifikujte. (napr. legislatívne, finančné, personálne)	
	Aké opatrenia by ste uvítali s cieľom zlepšiť kvalitu a efektivitu kontrolnej činnosti? (uveďte Vaše návrhy a odporúčania)	

[6] Údaje prosím uvádzajte za roky 2017.

10.3 Otázky pre dotknuté orgány ohľadom inštitútu hlavného kontrolóra

1. Zbiera/eviduje Váš útvar údaje ohľadom činnosti hlavného kontrolóra obce (počet, úväzky, kontroly, kvalita, nedostatky, podnety, atď.). Ak áno, prosíme o sprístupnenie týchto údajov na účely spracovania analýzy.
2. Akú úlohu zastáva Váš útvar vo vzťahu k hlavným kontrolórom obcí (koordinačnú, kontrolnú, dozornú, evidenčnú, vzdelávaciu, atď.)? Prosím uveďte relevantné právnické predpisy, na základe ktorých usmerňujete, kontrolujete, vykonávate dozor (atď.) resp. sa vyjadrujete k problematike vnútornej kontroly samosprávy.
   Aké nedostatky eviduje Váš útvar v oblasti vnútornej kontroly samosprávy?
3. Prosím uveďte pozitíva resp. silné stránky vnútornej kontroly samosprávy. Čo považujete za pridanú hodnotu v existujúcom systéme vnútornej kontroly?
4. Ak dostávate podnety, sťažnosti v tejto oblasti, čoho sa vo väčšine prípadov týkajú a od akých subjektov ich dostávate?
5. Ako vnímate nezávislosť hlavného kontrolóra vo vzťahu k voleným orgánom samosprávy pri plnení úloh? Prosím odpovede uvádzajte jednak z pohľadu súčasnej legislatívy ako aj na základe možných praktických skúseností?
6. Uveďte prosím návrhy na vylepšenie súčasného systému vnútornej kontroly.
7. Prosím uveďte Váš názor k ďalším alternatívam vnútornej kontroly:
   a) ponechanie súčasného modelu vnútornej kontroly so zmenami menšieho charakteru,
   b) posilnenie nezávislosti hlavných kontrolórov zavedením ich priamej voľby obyvateľmi obce a zmenou ich statusu,
   c) vyčlenenie hlavných kontrolórov z organizácie orgánov územnej samosprávy vytvorením komory hlavných kontrolórov a
   d) komplexné prepracovanie systému vnútornej kontroly a jeho doplnenie vonkajšou kontrolou

10.4 Výsledky rešerše zahraničných modelov

Ministerstvo vnútra zaslalo členským krajinám Výboru pre demokraciu a správu Rady Európy v priebehu júla 2018 prostredníctvom mechanizmu „*rapid response service*“ dotazník týkajúci sa kontroly v územnej samospráve.

Dotazník pozostával z piatich otázok, ku ktorým sa vyjadrilo 13 členských krajín: Albánsko, Belgicko-Flámsky región, Cyprus, Česká republika, Dánsko, Fínsko, Gruzínsko, Chorvátsko, Nemecko-Dolné Sasko, Nórsko, Slovinsko, Švédsko, Veľká Británia.

Úvodom je potrebné zdôrazniť, že každá oslovená krajina vníma pod pojmom kontroly v územnej samospráve iný obsah. Niektoré krajiny (napr. Chorvátsko a Slovinsko) pod ňou chápu aj kontrolu zákonnosti obecnými orgánmi vydávaných individuálnych správnych aktov a kontrolu súladu samosprávnej legislatívy s Ústavou štátu (čo v podmienkach Slovenskej republiky predstavuje správne súdnictvo a abstraktná kontrola ústavnosti realizovaná Ústavným súdom Slovenskej republiky). Iné (najmä škandinávske krajiny, Belgicko a Veľká Británia) sa na kontrolu pozerajú čisto z finančného hľadiska.

Z prieskumu vyplýva, že vo všetkých spomínaných krajinách (s výnimkou Cypru) sa v územnej samospráve uplatňuje určitá forma vnútornej kontroly. Je zároveň potrebné uviesť, že mnohé krajiny považujú za vnútornú kontrolu aj mechanizmy prostredníctvom ktorých iné štátne orgány (napr. Ministerstvo vnútra, Ministerstvo pre verejnú správu, Ministerstvo financií, Orgán štátneho auditu, atď.) uskutočňujú kontrolu v územnej samospráve. Má to dôvod v rôznom stupni autonómie a vzťahu medzi mestami/regiónmi a štátom. Napr. v Českej republike, Chorvátsku, Albánsku a Gruzínsku sa vnútorná kontrola v územnej samospráve v našom ponímaní vôbec nevykonáva, no samotné krajiny považujú za internú kontrolu audit vykonávaný ministerstvami.

Spoločnou črtou kontroly v územnej samospráve takmer vo všetkých krajinách je povinný ročný audit, ktorý sa v prevažnej mierne týka financovania a rozpočtu obce, no v mnohých krajinách sa zaoberá aj uplatňovaním práva a efektívnosťou výkonu obecných orgánov a ich zamestnancov. Vykonávajú ho rozličné subjekty, ktoré vždy vykazujú určitý (rozličný) stupeň nezávislosti. Je možné konštatovať, že vo väčšine prípadov ho vykonáva skupina (min. 3 osôb) a nie jedna konkrétne zvolená osoba, ako je to v prípade hlavného kontrolóra obce v podmienkach Slovenskej republiky. V niektorých krajinách (napr. v Nemecku) je povinnosť ročného auditu podmienená počtom obyvateľov v obci (30 000 obyvateľov).

Krajiny možno podľa subjektu, ktorý daný ročný audit uskutočňuje rozdeliť na dve podskupiny, pričom v prvej skupine audit vykonávajú nezávislí autorizovaní audítori (vyžaduje sa však súčinnosť obce) a druhú početnejšiu skupinu tvoria krajiny, ktoré majú na úrovni obce vlastnú jednotku/útvar/oddelenie zodpovednú za realizáciu auditu. Formovanie či menovanie tejto jednotky sa v každej krajine líši, no je potrebné uviesť, že na jej zloženie má najväčší vplyv obecné zastupiteľstvo. V niektorých krajinách je členstvo (buď všetkých alebo niektorých členov) v tomto kontrolnom útvare podmienené členstvom v obecnom zastupiteľstve (napr. Švédsko) alebo členom v kontrolnom útvare je priamo starosta (napr. Nórsko, Albánsko). V niektorých krajinách sa dokonca vytvoril hybridný model (napr. v Českej republike, Dánsku – avšak zatiaľ len v hlavnom meste Kodani), kde povinný audit nezávislým audítorom dopĺňa fakultatívne dobrovoľné vytvorenie kontrolnej jednotky na úrovni obci. Treba uviesť, že v Českej republike sa pod internou kontrolou rozumie aj obligatórne vytvorenie finančnej komisie a kontrolnej komisie z radov volených poslancov obecných zastupiteľstiev.

Výsledkom ročného auditu je správa, ktorá sa vo všetkých krajinách predkladá obecnému zastupiteľstvu, v niektorých krajinách aj iným štátnym orgánom. V prípade, ak audítor v audite poukáže na nezákonné, prípadne aj len neefektívne konanie zo strany obce, upozorní orgány obce, ktoré následne musia zjednať nápravu. Ak tak neurobia, nasledujú sankcie zo strany štátnych orgánov - vždy rozdielne v závislosti od konkrétnej krajiny. V niektorých krajinách je sankciou súdne resp. správne konanie alebo výsledkom môže byť až nútená správa obce štátnymi orgánmi (napr. Dánsko).

V tejto súvislosti je potrebné dať do pozornosti skutočnosť, že vo viacerých krajinách bola na úrovni lokálnej samosprávy v poslednom čase prijatá nová právna úprava – nový zákon o územnej samospráve je účinný od januára 2018 vo Švédsku, od januára 2019 v Belgicku a nový zákon bol v roku 2018 prijatý aj v Nórsku, avšak v čase vypĺňania dotazníka nebol ešte známy presný dátum jeho účinnosti.

Záverom je možné konštatovať, že v Slovenskej republike sa v súčasnosti najmä s poukazom na roztrieštenosť územnej samosprávy (územnú samosprávu tvorí takmer 3000 obcí a každá má povinnosť zriadiť inštitút hlavného kontrolóra) uplatňuje jedinečný model internej kontroly v územnej samospráve, kde za vnútornú kontrolu zodpovedá jedna konkrétna osoba zvolená obecným zastupiteľstvom. Okrem Slovenskej republiky z pomedzi uvedených krajín za kontrolu zodpovedá v územnej samospráve jedna konkrétne určená osoba aj v Belgicku a Veľkej Británii – ich postavenie je však od inštitútu hlavného kontrolóra značne rozdielne. V oboch krajinách je tento predstaviteľ zodpovedný aj za inú agendu, prípadne celé vedenie obecného úradu (Belgicko – generálny sekretár obce volený obecným zastupiteľstvom, Veľká Británia – výkonný riaditeľ zodpovedný za všetky finančné záležitosti obce menovaný obecným zastupiteľstvom).