



Správa o výsledku kontroly 2024

Systém programového rozpočtovania v územnej samospráve

Najvyšší kontrolný úrad SR
Ľubomír Andrassy, predseda

Kontrolovali sme

Systém programového rozpočtovania v 16 mestách Slovenska

Zákonom o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy bol definovaný rozpočet obce ako základný nástroj finančného hospodárenia, ktorým sa riadi financovanie úloh a funkcií obce v príslušnom rozpočtovom roku. Rozpočet obce je súčasťou rozpočtu sektora verejnej správy. Podľa citovaného zákona musí rozpočet obce obsahovať aj zámery a ciele, ktoré bude obec realizovať z výdavkov svojho rozpočtu. Uvedená povinnosť platí pre obce s viac ako 2 000 obyvateľmi.

Programové rozpočtovanie, alebo inými slovami rozpočtovanie orientované na výkonnosť, predstavuje manažérsky nástroj na riadenie verejných politík minimálne v strednodobom časovom horizonte. Skladá sa z plánovania, rozpočtovania, monitorovania a hodnotenia. Cieľom programového rozpočtovania je dlhodobo dosahovať účinnosť a výkonnosť pri použití verejných zdrojov, zvyšovať kvalitu poskytovaných verejných služieb, zabezpečiť transparentný a zodpovedný prístup pri rozdeľovaní a čerpaní verejných prostriedkov.

Skontrolovaných bolo 16 miest z celého územia Slovenska. S otázkami týkajúcimi sa programového rozpočtovania v územnej samospráve bolo prostredníctvom § 22 zákona o NKÚ SR oslovené aj MF SR, ako gestor programového rozpočtovania a hlavný tvorca pravidiel rozpočtového procesu na Slovensku.

Ako sme postupovali

Kontrola bola vykonaná ako kontrola výkonnosti so zameraním na procesy programového rozpočtovania. Zapojení kontrolóri na čele s vedúcim kontrolnej akcie so 17-ročnou kontrolórskou praxou postupovali podľa príslušných ustanovení zákona o NKÚ SR a štandardov, ktoré vychádzajú zo základných princípov medzinárodných štandardov najvyšších kontrolných inštitúcií (ISSAI). NKÚ SR, pri príprave tejto kontroly, identifikoval tri hlavné riziká: (1) nevyhovujúce riadenie rozpočtového procesu, (2) formalizmus pri tvorbe, monitorovaní a hodnotení programového rozpočtu, (3) slabá informačná hodnota programového rozpočtu. Kontrolou sa potvrdili všetky tieto riziká. Pri kontrole boli použité metódy preskúmania dokladov a dokumentov, rozhovor a porovnávanie rokov kontrolovaného obdobia 2019 až 2023.

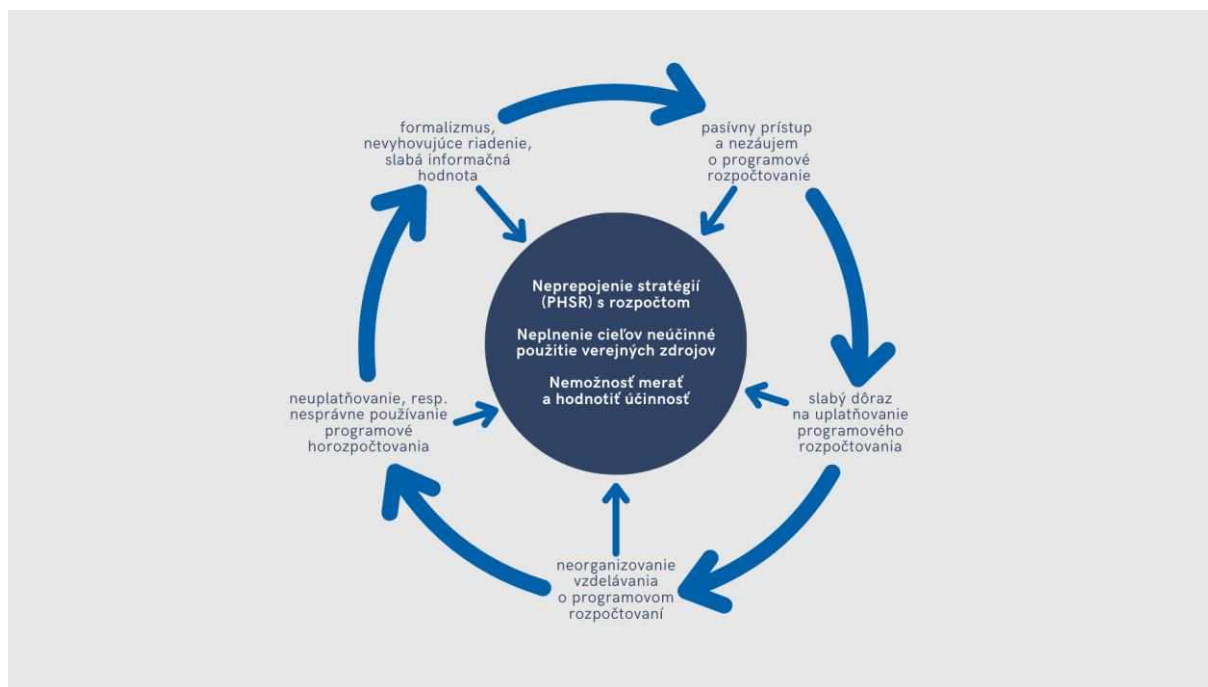
Prečo sme kontrolovali

Územná samospráva na Slovensku je od roku 2009 zo zákona povinná zostavovať svoj rozpočet aj v programovej štruktúre so zámermi, cieľmi a merateľnými ukazovateľmi. Programové rozpočtovanie sa zavádzalo s víziou zvýšenia transparentnosti a informačnej hodnoty rozpočtov a rozpočtovania, získania možnosti merať, hodnotiť a porovnávať výkonnosť obcí, miest a samosprávnych krajov v čase aj medzi sebou navzájom. Malo prepojiť rozpočtové zdroje s výsledkami a obrátiť pozornosť zo zdrojov na výsledky ich použitia. Programové rozpočtovanie malo rovnako umožniť väčšiu verejnú kontrolu použitia verejných zdrojov, zabezpečiť a posilniť strategické plánovanie a riadenie územnej samosprávy. Skúsenosti z kontrolnej činnosti NKÚ SR poukazujú na nenaplnenie týchto ambícií. Napriek 15-ročnej praxi sa územná samospráva s programovým rozpočtovaním úplne nezmala a naplno nevyužíva jeho potenciál a výhody. Dlhodobá nefunkčnosť programového rozpočtovania v územnej samospráve bola hlavným dôvodom na zaradenie tejto kontroly do ročného plánu kontrolnej činnosti NKÚ SR.

Čo sme zistili

Systémy programového rozpočtovania v kontrolovaných mestách boli neúčinné alebo len čiastočne účinné. Potvrdili sa riziká neoptimálneho riadenia rozpočtového procesu, formalizmu zostavovania, monitorovania a hodnotenia programového rozpočtu a nedostatočnej informačnej hodnoty programových rozpočtov, monitorovacích a hodnotiacich správ o ich plnení. Zavedené procesy neumožňovali, aby programové rozpočtovanie v plnej miere plnilo všetky svoje funkcie, najmä však strategickú, informačnú a kontrolnú funkciu. Chýbalo systematické vzdelávanie územnej samosprávy osobitne zamerané na programové rozpočtovanie. Kvalitu programového rozpočtovania a vecné plnenie programov rozpočtov územnej samosprávy nikto nekontroloval. MF SR, ako gestor rozpočtovej politiky, sa aktívne neangažovalo pri vyžadovaní dôsledného uplatňovania programového rozpočtovania v územnej samospráve. To viedlo k jeho formalizmu a nepoužívaniu ako manažérského nástroja. Dôraz sa kladie na vstupy, zdroje a nie na výsledky. Bez dôsledného a správneho uplatňovania programového rozpočtovania je hodnotenie účinnosti použitia verejných zdrojov nemožné.

Hlavným zmyslom programového rozpočtovania je kontrola plnenia zámerov a cieľov, ktoré obec realizovala z výdavkov svojho rozpočtu. Poskytovanie verejných služieb pre občanov obce sa v programovom rozpočtovaní nehodnotí len prostredníctvom čerpania finančných prostriedkov, ale najmä prostredníctvom ukazovateľov hospodárneho, efektívneho, účelného a účinného vynakladania verejných finančných zdrojov na verejné služby. Takéto finančné, ale aj výkonové hodnotenie zámerov, cieľov a následne programov obce by malo byť zhrnuté v rozpočte obce a následne aj v jej záverečnom účte.



Čo odporúčame

Z dôvodu posilnenia významu programového rozpočtovania v územnej samospráve NKÚ SR odporúča výboru NR SR pre verejnú správu a regionálny rozvoj, aby zaviazal MF SR:

- predložiť informáciu, akým spôsobom MF SR plánuje zabezpečiť účinné uplatňovanie programového rozpočtovania v územnej samospráve.

VÝKON KONTROLNEJ AKCIE

Účel kontrolnej akcie

Účelom kontroly bolo preveriť a zhodnotiť nastavenie systému programového rozpočtovania v územnej samospráve. Kontrola mala zistiť systémové problémy programového rozpočtovania v miestnej samospráve a pokúsiť sa nájsť príčiny jeho dlhodobej nefunkčnosti a neúčinnosti.

Kontrola bola vykonaná ako kontrola výkonnosti so zameraním na procesy programového rozpočtovania v územnej samospráve. Snažila sa nájsť odpoveď na hlavnú otázku: „Je systém programového rozpočtovania v územnej samospráve nastavený účinne?“ Tzn., či mestá vytvorili predpoklady a nastavili svoje procesy tak, aby systém programového rozpočtovania v ich podmienkach mohol naplniť ciele, s ktorými sa zavádzal do praxe. Predmetom kontroly bolo zodpovedanie šiestich kľúčových otázok súvisiacich so systémom programového rozpočtovania.

- Zabezpečilo mesto správnu štandardizáciu procesov programového rozpočtovania?
- Zabezpečilo dostatočne mesto programové rozpočtovanie po personálnej a odbornej stránke?
- Podporuje vedenie mesta programové rozpočtovanie?
- Podporilo programové rozpočtovanie strategické plánovanie a riadenie mesta v strednodobom časovom horizonte?
- Zabezpečil systém programového rozpočtovania vyššiu transparentnosť rozpočtového procesu mesta a vyššiu informačnú hodnotu rozpočtu?
- Zabezpečilo mesto dostatočnú kontrolu svojho programového rozpočtu?

Rámec kontrolnej akcie

Pri príprave tejto kontroly NKÚ SR identifikoval tri riziká: (1) nevyhovujúce riadenie rozpočtového procesu, (2) formalizmus pri tvorbe, monitorovaní a hodnotení programového rozpočtu, (3) slabá informačná hodnota programového rozpočtu. Hlavnými hodnotiacimi kritériami boli príslušná legislatíva a metodika MF SR pre programové rozpočtovanie v územnej samospráve. Použitými metódami boli: preskúmanie dokladov a dokumentov, rozhovor a porovnávanie rokov kontrolovaného obdobia 2019 – 2023.

Kontrola bola vykonaná v 16 subjektoch územnej samosprávy zo všetkých krajov Slovenska – v najľudnatejších mestských častiach Bratislavy a Košíc a v 14 rôzne veľkých mestách od 9 tis. do 50 tis. obyvateľov. Programové rozpočty skontrolovaných miest a mestských častí s celkovými výdavkami viac ako 462 mil. eur za rok 2023 ovplyvňovali v rokoch 2019 – 2023 kvalitu verejných služieb pre viac ako 420 tis. obyvateľov.

Výsledky kontrolnej akcie

Na základe zistení možno na hlavnú otázku kontroly a kľúčové otázky odpovedať jednoznačne. Kontrolou bolo zistené zlyhávajúce procesy tvorby programového rozpočtu a jeho hodnotenia v záverečnom účte. Riziká identifikované na začiatku kontroly sa potvrdili. Žiadny systém programového rozpočtovania kontrolovaných miest nebol stopercentne účinný. Programové rozpočtovanie v kontrolovaných mestách neplnilo všetky svoje funkcie. Vnútorne procesy miest neboli správne nastavené tak, aby programové rozpočtovanie mohlo prinášať želané benefity. Napriek 15-ročnej praxi systémy programového rozpočtovania v územnej samospráve mali rezervy.

K najvýznamnejším zisteniam NKÚ SR z kontroly účinnosti systémov programového rozpočtovania patria: (1) chýbajúca náležitá pozornosť a starostlivosť o kvalitné uplatňovanie programového rozpočtovania zo strany gestora (MF SR) a (2) nepoužívanie programového rozpočtovania ako manažérskeho nástroja pri riadení verejných zdrojov.

Čo bolo cieľom zavedenia programového rozpočtovania v územnej samospráve

Programové rozpočtovanie malo byť manažérskym nástrojom na efektívnejšie, účinnejšie a adresnejšie využívanie obmedzených verejných zdrojov. Je to sled viacerých vzájomne nadväzujúcich, dopĺňajúcich a opakujúcich sa procesov, akým je plánovanie, monitorovanie a hodnotenie zámerov, cieľov a merateľných ukazovateľov.

Programové rozpočtovanie malo priniesť prehľadnosť použitia zdrojov, vecné sledovanie výdavkov a informovanie o výsledkoch ich použitia. Do slovenskej územnej samosprávy bolo zavedené od roku 2009 s cieľom:

- zvýšiť transparentnosť a informačnú hodnotu rozpočtov,
- mať možnosť merať, hodnotiť a porovnávať výkonnosť, efektivitu a účinnosť obcí, miest a samosprávnych krajov medzi sebou,
- zvýšiť účelnosť vynakladania verejných zdrojov,
- zabezpečiť vyššiu verejnú kontrolu činnosti územnej samosprávy,
- zabezpečiť a posilniť strategické plánovanie a riadenie rozvoja územia a potrieb obyvateľov na miestnej a regionálnej úrovni minimálne v strednodobom časovom horizonte.

Štandardizácia systému programového rozpočtovania je nedostatočná

Súčasťou štandardizácie programového rozpočtovania je, podľa jeho metodiky, vypracovanie (1) pravidiel rozpočtového procesu, ktoré detailne popisujú úlohy a zodpovednosť jeho jednotlivých účastníkov pri príprave, schvaľovaní, zmene, monitorovaní a hodnotení programového rozpočtu, (2) štandardizovaných formulárov pre rozpočtový proces vrátane prípravy, úpravy, monitorovania a hodnotenia programového rozpočtu a (3) rozpočtového harmonogramu, ktorý definuje konkrétne termíny plnenia úloh účastníkov rozpočtového procesu. Cieľom štandardizácie rozpočtového procesu je zvýšiť jeho kvalitu a transparentnosť.

Na rozdiel od zásad hospodárenia s majetkom platná legislatíva neurčovala územnej samospráve prijať a používať zásady rozpočtového hospodárenia s vymedzením ich povinného obsahu, a to najmä vo vzťahu k programovému rozpočtovaniu. Platné právne predpisy neurčujú, ako má systém programového rozpočtovania v územnej samospráve vyzerať. Určujú len to, čo má byť jeho výsledkom – rozdelenie výdavkov územnej samosprávy do programov so zámermi a cieľmi. MF SR síce v roku 2007 vypracovalo metodiku programového rozpočtovania pre územnú samosprávu, avšak táto nebola – na rozdiel od metodiky programového rozpočtovania pre správcov kapitol štátneho rozpočtu alebo postupov účtovania, či rozpočtovej klasifikácie – právne záväzná. Aj keď ponúkala príklady dobrej praxe, mala len odporúčací charakter.

Mestá nemali vypracované osobitné vnútorné pravidlá svojho programového rozpočtovania, zodpovedajúce ich podmienkam a metodike programového rozpočtovania. Vnútorné pravidlá rozpočtového hospodárenia sa prioritne zaoberali zostavením klasického finančného rozpočtu. Programové rozpočtovanie riešili len okrajovo. Nebola tak zabezpečená štandardizácia programového rozpočtovania a neboli vytvorené predpoklady na optimálne riadenie systému rozpočtového procesu, no tým aj kvality a transparentnosti zostavenia, monitorovania a hodnotenia programového rozpočtu. Chýbajúce pravidlá programového rozpočtovania viedli k jeho neúčinnosti. V prípade, že mestá neprijímajú pravidlá a postupy tvorby, monitorovania a hodnotenia programového rozpočtovania vychádzajúce z jeho metodiky, nevytvoria základný predpoklad správneho a účinného uplatňovania programového rozpočtovania vo svojich podmienkach.

Neželaným dôsledkom zavedenia programového rozpočtovania bol nárast administratívy, čo mestá odrádzalo od jeho dôsledného uplatňovania. Zvlášť, keď popri programovom rozpočte mali tvoriť a sledovať rozpočet zostavený podľa rozpočtovej klasifikácie (zloženej z druhovej, organizačnej, ekonomickej a funkčnej klasifikácie).

Vzdelávanie v oblasti programového rozpočtovania chýba

Bez poznania teórie, filozofie, zmyslu a metodiky programového rozpočtovania nemožno ho správne uplatňovať a preto nemôže prinášať očakávané výsledky, benefity. Teoretická znalosť programového rozpočtovania je pre jeho správne používanie kľúčová a nevyhnutná. MF SR pre územnú samosprávu k programovému rozpočtovaniu vypracovalo metodiku a pre vybrané samosprávy zorganizovalo len pilotné školenie v rokoch 2007 – 2008. Keďže legislatíva sa v tejto oblasti nemenila a MF SR neevidovalo ani žiadne požiadavky zo strany samosprávy, ďalšie školenia neorganizovalo. Z rovnakých dôvodov ani neplánuje meniť a aktualizovať svoje metodické príručky. Považuje ich za dostačujúce. Vzdelávanie v oblasti programového rozpočtovania štát územnej samosprávy neponúkal. Na druhej strane nebol dopyt po takomto vzdelávaní. Okrem pár výnimiek (mestá Dunajská Streda, Kežmarok, Petržalka, Rožňava a Senec) zamestnanci miest neabsolvovali školenie programového rozpočtovania. Bez neho nepoznali jeho metodiku, ako sa má programový rozpočet tvoriť, monitorovať a hodnotiť, aké sú jeho úlohy a k čomu má prispieť. Neorganizovaním a nezabezpečením vzdelávania v oblasti programového rozpočtovania pre volených zástupcov miest, hlavných kontrolórov a príslušných zamestnancov miest nebol zabezpečený základný predpoklad jeho správneho a účinného uplatňovania v praxi. Potvrdili sa tak riziká

nedostatočnej, resp. žiadnej, osvetu a vzdelávania v oblasti programového rozpočtovania, nevyhovujúceho riadenia rozpočtového procesu a z toho prameniacci formalizmus pri uplatňovaní programového rozpočtovania. Ak MF SR nezabezpečí patričné vzdelávanie v oblasti programového rozpočtovania pre územnú samosprávu, tá ho naďalej nebude uplatňovať správne a nezíska výhody, ktoré z jeho používania vyplývajú. Ukazuje sa, že zverejnenie metodiky programového rozpočtovania na internete nestačí. MF SR je podľa svojich slov pripravené poskytnúť územnej samospráve metodickú podporu a pomoc pri programovom rozpočtovaní, ale zo strany územnej samosprávy neeviduje žiadnu takúto požiadavku, ani otázky alebo podnety k tejto oblasti.

Programové rozpočtovanie nie je prioritou

Programovému rozpočtovaniu v územnej samospráve od jeho zavedenia v roku 2009 chýbala pozornosť a starostlivosť zo strany MF SR. Napriek tomu, že ministerstvo je gestorom rozpočtovej politiky, tvorcom rozpočtových pravidiel, o stav a kvalitu programového rozpočtovania v územnej samospráve sa aktívne nezaujímal a pasívne čaká na iniciatívu zo strany územnej samosprávy. Zdôvodňuje to rešpektom k samostatnosti pri hospodárení samosprávy. MF SR nemá informácie o skutočnom stave programového rozpočtovania v samospráve. Nebolo si vedomé rezerv v programovom rozpočtovaní v mestách, nízkeho povedomia a nevyužívania jeho prínosov pre územnú samosprávu. Podľa svojho vyjadrenia MF SR nevnímal, neevidovalo žiadne problémy a nedostatky pri uplatňovaní programového rozpočtovania v územnej samospráve. Úroveň programového rozpočtovania v územnej samospráve považuje za primeranú aktuálnym podmienkam. Neuvažuje posilniť a meniť programové rozpočtovanie v územnej samospráve, pretože súčasné systémové nastavenie považuje za dostatočné a takúto požiadavku zo strany územnej samosprávy neeviduje. Územná samospráva na svoje problémy a ťažkosti s programovým rozpočtovaním neupozorňuje. Preto má MF SR mylnú predstavu, že programové rozpočtovanie v územnej samospráve funguje bez problémov a nie je potrebné ho meniť, resp. reformovať. Metodika MF SR pre programové rozpočtovanie v územnej samospráve z roku 2007 nebola od svojho prijatia vyhodnotená a aktualizovaná.

Pasívny postoj MF SR k programovému rozpočtovaniu priamo viedol k prenosu rovnako nesprávneho prístupu na mestá, ich vedenie a zamestnancov zodpovedných za rozpočet a plnenie programov miest. Kontrolované mestá mali svoje rozpočty zostavené v zmysle zákona o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy aj v programovej štruktúre. Avšak nepoužívali ich ako manažérsky nástroj riadenia svojho rozvoja. Prioritou bola výška zdrojov v jednotlivých programoch, nie výsledky ich použitia. Mestá kládli dôraz na klasický finančný rozpočet. Keďže MF SR sa o programové rozpočtovanie v územnej samospráve nezaujímal a nepresadzovalo jeho uplatňovanie, mestá neboli nútené k jeho dôslednému používaniu. Tým MF SR nevytvorilo a nenaplnilo jeden zo základných predpokladov na správne a účinné uplatňovanie programového rozpočtovania v praxi. Ak sa na niečo nekladie dôraz, tak sa to buď nerobí správne alebo vôbec. Presne to sa stalo s programovým rozpočtovaním v územnej samospráve. Aj pasívny prístup MF SR k programovému rozpočtovaniu viedol k jeho neúčinnosti v podmienkach slovenskej územnej samosprávy.

Programové rozpočtovanie vyžaduje zmenu filozofie, myslenia a prístupu k riadeniu verejných zdrojov samospráv. Ak má byť programové rozpočtovanie účinné a prínosné, je nevyhnutné preniesť pozornosť zo vstupov na ich výsledky (plánované a skutočné). Programové rozpočtovanie v mestách bolo pridelené odborom a oddeleniam spojeným s rozpočtom. Je však nevyhnutné do programového rozpočtovania aktívnejšie zapojiť vecné odbory miest, najmä strategické odbory a oddelenia, ktoré by dohliadali na vecnú stránku programových rozpočtov.

Programové rozpočty neplnia svoju strategickú funkciu

Podľa metodiky MF SR k programovému rozpočtovaniu, k jeho hlavným znakom patrí dlhodobá perspektíva. Zámery a ciele programového rozpočtu majú vychádzať zo strategických dokumentov územnej samosprávy, prioritne z PHSR. To má zaručiť prepojenie plánov s rozpočtovými výdavkami v dlhšom časovom horizonte. Programové rozpočtovanie je nástrojom na prepojenie strategického plánu s rozpočtom mesta, s jeho finančnými možnosťami.

Programové rozpočty kontrolovaných miest dostatočne neplnili svoju strategickú funkciu. Do programových rozpočtov sa premietli len niektoré prioritné oblasti z PHSR. Vo väčšine prípadov však programy rozpočtov mali iné zameranie, ciele a merateľné ukazovatele než v PHSR. Programové rozpočty miest neobsahovali strednodobé ciele. Prakticky konzervovali existujúci stav a nezaručovali rozvoj kvality verejných služieb poskytovaných územnou samosprávou.

Zodpovednému dlhodobému a strednodobému plánovaniu bránila finančná nestabilita posledných rokov. V podmienkach neustálej zmeny legislatívneho prostredia a z toho vyplývajúceho okliešťovania zdrojov boli mestá nútené k improvizácii. Pre chýbajúce vlastné zdroje sa mestá v kontrolovanom období sústredili na získavanie cudzích zdrojov, najmä eurofondov, na realizáciu čiastkových projektov. Dôsledkom toho bolo, že mestá museli plniť podmienky výziev, ktoré nie vždy boli pre nich výhodné a v súlade s ich potrebami.

Informačná hodnota programových rozpočtov má značné rezervy

Väčšina programových rozpočtov mala zložitú programovú štruktúru s neaktuálnymi podprogramami, prvkami, s podprogramami s nulovým rozpočtom alebo s nulovými plánovanými cieľovými hodnotami napriek vyčleneným zdrojom na ich realizáciu. Zverejnené monitorovacie a hodnotiace správy plnenia programových rozpočtov nemali potrebnú informačnú hodnotu. Verejnosť sa z nich nedozvedela, či boli podľa miest merateľné ukazovatele, a tým aj ciele programu splnené, čiastočne splnené, nesplnené, resp. prečo a čo s neplnenými cieľmi plánujú mestá robiť. Programové rozpočtovanie sa zavádzalo aj s ambíciou vzájomného porovnávania výkonnosti a kvality služieb poskytovaných subjektmi územnej samosprávy. Keďže mestá pre svoje osobitné podmienky a potreby nemali rovnaké ciele a merateľné ukazovatele, takéto porovnanie nebolo možné.

Neumožňoval to ani rozpočtový informačný systém pre samosprávu RIS.SAM, prostredníctvom ktorého bola územná samospráva povinná informovať MF SR o svojich rozpočtoch. Tento rozpočtový informačný systém síce vyžadoval od územnej samosprávy rozdelenie jej výdavkov aj do programov (podľa programovej štruktúry), ale uvádzanie zámerov, cieľov a merateľných ukazovateľov nebolo povinné. To výrazne znížovalo jeho informačnú hodnotu a nedovoľovalo kvalitatívne porovnať programové rozpočty jednotlivých obcí, miest a samosprávnych krajov.

Kontrola programového rozpočtovania neexistuje

Okrem NKÚ SR nikto nekontroloval dodržiavanie metodiky programového rozpočtovania. Pre chýbajúce kapacity a vhodné zdroje informácií MF SR úplne rezignovalo na kontrolu stavu a správneho uplatňovania programového rozpočtovania v územnej samospráve. Chýbajúca kontrola programového rozpočtovania potvrdila riziko nevyhovujúceho riadenia. Bez vonkajšej či vnútornej kontroly nie je územná samospráva nútená dôsledne používať programové rozpočtovanie.

Úroveň kvality dosahovania určených zámerov a cieľov a poskytovaných verejných služieb do veľkej miery závisí aj od úrovne a kvality systému kontroly. Kontrola je nevyhnutnou, kľúčovou súčasťou riadenia akýchkoľvek procesov, vrátane rozpočtového. Kontrola plnenia programov rozpočtu má pomáhať k dosiahnutiu určených zámerov a cieľov, a tým aj k účinnému použitiu obmedzených verejných zdrojov. Kontrola má poskytovať spätnú väzbu s cieľom zlepšiť spravovanie vecí verejných, vyjadrených aj prostredníctvom programového rozpočtu. Ako kľúčový prvok riadenia má vedeniu mesta, poslancom mestských zastupiteľstiev, ale aj občanom ponúknuť objektívnu skúšku správnosti. V prípade, že sa programové rozpočtovanie nekontroluje, hrozia riziká jeho nesprávneho uplatňovania, neplnenia programov rozpočtu a tým neúčinného použitia zdrojov na ich realizáciu. Aj pre chýbajúcu kontrolu programového rozpočtovania, toto nebolo používané správne. Kontrola správnosti zostavenia programového rozpočtu, jeho kvality a vecného plnenia je dôležitá najmä z dôvodu, že rozpočet, vrátane jeho programovej časti, je základným nástrojom finančného riadenia a hospodárenia obcí, miest a samosprávnych krajov. Tu sa ukazuje nezastupiteľné miesto a význam hlavných kontrolórov územnej samosprávy. Práve ich odborné stanoviská k návrhom rozpočtov a záverečných účtov sú vhodným priestorom na zhodnotenie kvality programových rozpočtov územnej samosprávy. Hlavní kontrolóri by mali svoju pozornosť zamerať aj na vecné plnenie programových rozpočtov. Vnútna kontrola je proces, ktorý pomáha územnej samospráve nielen dodržiavať pravidlá a predpisy, ale zároveň dosahovať jej ciele formulované v programovom rozpočte.

Záver

NKÚ SR preveril systém programového rozpočtovania v územnej samospráve s cieľom priniesť poznatky o jeho systémových problémoch a príčinách jeho nefunkčnosti. Programové rozpočtovanie ako manažérsky nástroj riadenia verejných financií sa nevyužíva v plnej miere a neprináša očakávané benefity. Programové rozpočty neplnili svoju strategickú funkciu. Ich informačná hodnota spolu s informačnou hodnotou monitorovacích a hodnotiacich správ bola nízka. Systém programového rozpočtovania v územnej samospráve nebol nastavený

správne. Chýbalo mu viacero nevyhnutných prvkov – optimálne riadenie a kontrola jeho uplatňovania, štandardné procesy zostavenia, monitorovania a hodnotenia programového rozpočtu, no tiež kontinuálne vzdelávanie v tejto oblasti. Najväčším zistením je nezáujem o programové rozpočtovanie a z toho vyplývajúci formalizmus pri jeho uplatňovaní. MF SR – ako gestor programového rozpočtovania, nedohliada na jeho uplatňovanie v územnej samospráve.

Bez zmeny prístupu k programovému rozpočtovaniu nebude možné hodnotiť účinnosť použitých verejných zdrojov územnou samosprávou. Bez zodpovedného uplatňovania programového rozpočtovania bude účinnosť iba prázdny pojem v zákone, teda bez konkrétneho dosahu. Bez účinného systému programového rozpočtovania nemožno hodnotiť účinnosť použitia verejných zdrojov a výkonnosť územnej samosprávy.

Reakcia kontrolovaného subjektu

Z kontrolnej akcie bolo vypracovaných 16 protokolov o výsledku kontroly. Proti pravdivosti, úplnosti a preukázateľnosti kontrolných zistení bola podaná jedna námietka – zo strany Kysuckého Nového Mesta. Mesto namietalo kontrolné zistenie týkajúce sa chýbajúcej kontroly vecného plnenia programov rozpočtu, dosahovania zámerov a cieľov programového rozpočtu zo strany hlavného kontrolóra. Namietané zistenie vyplývalo priamo zo zásad finančného hospodárenia mesta. Preverení námietky sa nepotvrdila jej opodstatnenosť. Kontrolované subjekty sa zaviazali prijať opatrenia na odstránenie zistených nedostatkov a následne zaslať správu o ich splnení, resp. plnení. Plnenie prijatých opatrení bude NKÚ SR v rámci svojej činnosti monitorovať.

Kontakt

Najvyšší kontrolný úrad SR, Priemyselná 2, 824 73 Bratislava 26

☎ +421 250 114 911, ✉ info@nku.gov.sk

mesto Dubnica nad Váhom, Bratislavská 434/9, 018 41 Dubnica nad Váhom

☎ +421 42 4455 768, ✉ msu@dubnica.eu

mesto Dunajská Streda, Hlavná ulica 50/16, 929 01 Dunajská Streda

☎ +421 905 506 864, ✉ primator@dunstreda.eu

mesto Filakovo, Radničná ulica 25, 986 01 Filakovo

☎ +421 915 163 310, ✉ mesto@filakovo.sk

mesto Kežmarok, Hlavné námestie 1, 060 01 Kežmarok

☎ +421 524 660 101, ✉ primator@kezmarok.sk

mesto Kolárovo, Kostolné námestie 1, 946 03 Kolárovo

☎ +421 357 900 911, ✉ info@kolarovo.sk

mesto Kysucké Nové Mesto, Námestie slobody 94, 024 01 Kysucké Nové Mesto

☎ +421 414 207 232, ✉ informacie@kysuckenovemesto.sk

mesto Levice, Námestie hrdinov 1, 934 32 Levice

☎ +421 366 350 263, ✉ primator@levice.sk

mesto Martin, Námestie S. H. Vajanského 1, 036 49 Martin

☎ +421 434 204 176, ✉ msu@martin.sk

mesto Nová Dubnica, Trenčianska 45/41, 018 51 Nová Dubnica

☎ 042 / 4433 484 kl. 102, ✉ msu@novadubnica.sk

mesto Rožňava, Šafárikova 499/29, 048 01 Rožňava

☎ +421 587 773 111, ✉ primator@roznavas.sk

mesto Sabinov, Námestie slobody 57, 083 01 Sabinov

☎ +421 905 197 285, ✉ prednosta@sabinov.sk

mesto Senec, Mierové námestie 8, 903 01 Senec

☎ +421 2 20 205 101, ✉ musenec@senec.sk

mesto Sered', Námestie republiky 1176/10, 926 01 Sered'

☎ +421 31 7892470, ✉ mu@sered.sk

mesto Žiar nad Hronom, Š. Moysesova 46, 965 19 Žiar nad Hronom

☎ +421 45 6787120, ✉ primator@ziar.sk

mestská časť Bratislava – Petržalka, Kutlíkova 17, 851 02 Bratislava

☎ +421 2 68 288 818, ✉ starosta@petrzalka.sk

mestská časť Košice – Západ, Trieda SNP 39, 040 11 Košice – mestská časť Západ

☎ +421 55 7883200, ✉ starosta@kosicezapad.sk

Zoznam použitých skratiek

metodika MF SR pre programové rozpočtovanie v územnej samospráve	manuál pre tvorbu programových štruktúr; zborník; prehľad príkladov rozpočtovania; informačný dokument o programovom rozpočtovaní
MF SR	Ministerstvo financií Slovenskej republiky
NKÚ SR	Najvyšší kontrolný úrad Slovenskej republiky
PHSR	program hospodárskeho a sociálneho rozvoja
zákon o NKÚ SR	zákon č. 39/1993 Z. z. o Najvyššom kontrolnom úrade Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov
zákon o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy	zákon č. 583/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov

Príloha

Vyhodnotenie kritérií kontroly v jednotlivých kontrolovaných mestách

Kontrolované mesto	Štandardizácia procesov programového rozpočtovania	Vzdelávanie v oblasti programového rozpočtovania	Podpora programového rozpočtovania o strany vedenia mesta	Strategická funkcia programového rozpočtovania	Informačná hodnota programového rozpočtu a jeho hodnotenia	Vnútorná kontrola programového rozpočtovania
Bratislava – Petržalka						
Dubnica nad Váhom						
Dunajská Streda						
Filákov						
Kežmarok						
Košice – Západ						
Kolárovo						
Kysucké Nové Mesto						

Kontrolované mesto	Štandardizácia procesov programového rozpočtovania	Vzdelávanie v oblasti programového rozpočtovania	Podpora programového rozpočtovania zo strany vedenia mesta	Strategická funkcia programového rozpočtovania	Informačná hodnota programového rozpočtu a jeho hodnotenia	Vnútorná kontrola programového rozpočtovania
Levice						
Martin						
Nová Dubnica						
Rožňava						
Sabinov						
Senec						
Sereď						
Žiar nad Hronom						



neplnenie kritéria



kontrolovaný subjekt mal v plnení kritéria rezervy a je priestor na zlepšenie