



**Pre zasadnutie Mestského zastupiteľstva v Žiari nad Hronom
dňa 25.9.2024**

K BODU : 9 c

**Informácia o výsledku
kontroly NKÚ**

MATERIÁL PREDKLADÁ :

Ing. Martin Majerník, MBA
vedúci odboru ekonomiky a
financovania

MATERIÁL VYPRACOVAL :

Ing. Martin Sebechlebský
finančné oddelenie odboru EaF

MATERIÁL OBSAHUJE :

1/ Návrh na uznesenie
2/ Protokol o výsledku kontroly
NKÚ

POČET STRÁN : 20

**V ŽIARI NAD HRONOM
DŇA : 11.9.2024**

Návrh na uznesenie

Mestské zastupiteľstvo berie na vedomie

Výsledok kontroly NKÚ ohľadne systému programového rozpočtovania v územnej samospráve vykonanej v čase od 16.4.2024 do 12.9.2024 v meste Žiar nad Hronom.

NAJVYŠŠÍ KONTROLNÝ ÚRAD SLOVENSKEJ REPUBLIKY

Číslo: Z-006303/2024/1140/JRA

Číslo poverenia: 1912/16
Zo dňa: 11.03.2024

Počet výtlačkov: 2
Výtlačok číslo: 2
Počet strán: 20
Počet príloh: 0



PROTOKOL o výsledku kontroly

System programového rozpočtovania v územnej samospráve
KA-004/2024/1140

mesto Žiar nad Hronom

Žilina september 2024

Obsah

Zoznam použitých skratiek.....	3
Zhrnutie	4
1. Štandardizácia systému programového rozpočtovania	6
1.1 Pravidlá a postupy tvorby, monitorovania a hodnotenia programov rozpočtu.....	6
1.2 Používanie výsledkov hodnotenia programového rozpočtu.....	9
1.3 Analyzovanie dôvodov a príčin prípadného neplnenia cieľov programov rozpočtu a prijímanie opatrení na základe monitorovania a hodnotenia plnenia programového rozpočtu	9
1.4 Zmeny programového rozpočtu v priebehu rozpočtového roka.....	9
Zhrnutie kontrolných zistení a odporúčania k štandardizácii systému programového rozpočtovania	10
2. Personálne a odborné zabezpečenie systému programového rozpočtovania	11
3. Postoj vedenia samosprávy k programovému rozpočtovaniu	11
4. Zabezpečenie strategickej funkcie programového rozpočtu.....	12
4.1 Prepojenie programového rozpočtu s programom hospodárskeho a sociálneho rozvoja mesta.....	12
4.2 Viacročný programový rozpočet mesta.....	14
4.3 Zabezpečenie kvality služieb poskytovaných mestom.....	14
Zhrnutie kontrolných zistení a odporúčania k zabezpečeniu strategickej funkcie programového rozpočtu.....	15
5. Transparentnosť a informačná hodnota programového rozpočtu.....	16
5.1 Programová štruktúra rozpočtu.....	16
5.2 Informačná hodnota programového rozpočtu, monitorovacích a hodnotiacich správ jeho plnenia.....	16
Zhrnutie kontrolných zistení a odporúčania k transparentnosti a informačnej hodnote programového rozpočtu	18
6. Vnútorá kontrola programového rozpočtovania.....	18
Odporúčanie k vnútornej kontrole programového rozpočtovania	19

Zoznam použitých skratiek

IČO	identifikačné číslo organizácie
karta procesu	karta procesu č. KP – 03 Rozpočet mesta účinná od 01.07.2018
mesto	mesto Žiar nad Hronom
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
MsÚ	Mestský úrad mesta Žiar nad Hronom
MisZ	Mestské zastupiteľstvo mesta Žiar nad Hronom
MU	merateľný ukazovateľ
NKÚ SR	Najvyšší kontrolný úrad Slovenskej republiky
PRM	Program rozvoja mesta Žiar nad Hronom na roky 2021 – 2027
smernica o výkone finančnej kontroly SR	interná smernica IS – 79 Výkon finančnej kontroly účinná od 01.01.2019 Slovenská republika
zákon o finančnej kontrole	zákon č. 357/2015 Z. z. o finančnej kontrole a audite a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov
zákon o obecnom zriadení	zákon č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení 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
zásady rozpočtového hospodárenia	všeobecne záväzné nariadenie č. 1/2008 Zásady rozpočtového hospodárenia mesta Žiar nad Hronom účinné od 01.06.2008

Zhrnutie

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 a tiež prepojenia rozpočtových zdrojov s výsledkami a obrátenie pozornosti zo zdrojov na výsledky ich použitia. Programové rozpočtovanie malo tiež 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 obce, mestá ale ani vyššie územné celky s programovým rozpočtovaním nezžili a naplno nevyužívajú jeho potenciál a výhody.

NKÚ SR sa preto rozhodol prostredníctvom kontroly výkonnosti zistiť systémové problémy programového rozpočtovania v miestnej samospráve a zozbierať príklady dobrej praxe z jeho uplatňovania. Účelom kontroly bolo preveriť a zhodnotiť nastavenie účinnosti systému programového rozpočtovania v územnej samospráve. Hlavná otázka kontroly znie: „*Bol 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.

Pri príprave tejto kontroly NKÚ SR identifikoval tri hlavné riziká:

- nevyhovujúce riadenie rozpočtového procesu,
- formalizmus pri tvorbe, monitorovaní a hodnotení programového rozpočtu,
- slabá informačná hodnota programového rozpočtu.

Na základe vyššie uvedených rizík boli stanovené kľúčové otázky a predmet kontroly:

- Zabezpečilo mesto správnu šandardizáciu procesov programového rozpočtovania? – šandardizácia systému programového rozpočtovania,
- Zabezpečilo dostatočne mesto programové rozpočtovanie po personálnej a odbornej stránke? – personálne a odborné zabezpečenie systému programového rozpočtovania,
- Podporuje vedenie mesta programové rozpočtovanie? – postoj vedenia samosprávy k programovému rozpočtovaniu,
- Podporilo programové rozpočtovanie strategické plánovanie a riadenie mesta v strednodobom časovom horizonte? – zabezpečenie strategickej funkcie programového rozpočtu,
- Zabezpečil systém programového rozpočtovania vyššiu transparentnosť rozpočtového procesu mesta a vyššiu informačnú hodnotu rozpočtu? – transparentnosť a informačná hodnota programového rozpočtu,
- Zabezpečilo mesto dostatočnú kontrolu svojho programového rozpočtovania? – vnútorná kontrola programového rozpočtovania.

Kontrola bola vykonaná ako kontrola výkonnosti so zameraním na procesy programového rozpočtovania. Hlavnými hodnotiacimi kritériami boli príslušná legislatíva, metodika MF SR pre programové rozpočtovanie v územnej samospráve a odporúčania odbornej verejnosti k tejto téme. Použitými metódami boli preskúmanie dokladov a dokumentov, rozhovor a porovnanie zistených skutočností medzi rokmi kontrolovaného obdobia 2019 – 2023.

Systém programového rozpočtovania v meste bol neúčinný. Kontrolou sa potvrdili všetky vyššie uvedené riziká. Programové rozpočtovanie nebolo riadené optimálne, bolo formálne a nezabezpečovalo vyššiu informačnú hodnotu rozpočtu. Mesto v kontrolovanom období upustilo od dôsledného uplatňovania programového rozpočtovania. Nemalo spoľahlivo šandardizované všetky procesy svojho programového rozpočtovania. Chýbali mu komplexné pravidlá s jasne a jednoznačne určenými právomocami, príslušnou zodpovednosťou a časovým harmonogramom rozpočtového procesu. Nedostatočne boli používané výsledky hodnotenia programového rozpočtu pri tvorbe rozpočtu na nasledujúce rozpočtové roky. Viaceré procesy nezodpovedali metodike MF SR pre programové rozpočtovanie v územnej samospráve, čo ovplyvňovalo účinnosť programového rozpočtovania. Zavedené procesy neumožňovali, aby programové rozpočtovanie plnilo komplexne všetky svoje funkcie. Kontrola potvrdila riziko formalizmu a nevyhovujúceho riadenia procesov programového rozpočtovania.

V rokoch 2019 – 2023 mesto nezabezpečilo, ani neorganizovalo pre svojich zamestnancov zodpovedných za programové rozpočtovanie a volených predstaviteľov žiadne vzdelávanie, resp. pravidelné preškoľovanie v tejto agende. To vplývalo na kvalitu tvorby, monitorovania a hodnotenia programového rozpočtu a v konečnom dôsledku neprispievalo k jeho optimálnemu a účinnému uplatňovaniu v praxi. Vedenie mesta síce vnímalo isté pozitíva programového rozpočtovania, avšak nekládlo na jeho uplatňovanie potrebný dôraz. V priebehu kontrolovaného obdobia

sa poslanci MsZ o programové rozpočtovanie nezaujímali a aktívne sa doň nezapájali. Vo vedení mesta a v MsZ sa diskutovalo o investičných plánoch, výške zdrojov, ale už nie o výsledkoch ich použitia (plánovaných či dosiahnutých). Programovému rozpočtovaniu chýbala jednoznačná podpora volených zástupcov mesta.

Programový rozpočet v podmienkach mesta nenaplnil svoju strategickú funkciu. Programové rozpočtovanie nedostatočne prepájalo PRM s rozpočtom. Opatrenia a aktivity prioritných oblastí z PRM neboli v plnej miere premietnuté do programového rozpočtu vo forme zámerov, cieľov a merateľných ukazovateľov. Programy rozpočtu mali vo väčšine prípadov iné zameranie, ciele a merateľné ukazovatele ako v PRM. Programový rozpočet mesta v rokoch 2019 – 2023 neobsahoval žiadne strednodobé zámery a ciele. Plánované cieľové hodnoty merateľných ukazovateľov boli bez zmeny počas celého kontrolovaného obdobia stanovené len na príslušný rozpočtový rok. Prakticky konzervovali existujúci stav. Programový rozpočet nezaručoval žiadny rozvoj kvality verejných služieb poskytovaných mestom.

Značné rezervy malo mesto aj v oblasti transparentnosti programovej štruktúry rozpočtu. Ten obsahoval programy bez zámerov, podprogramy bez cieľov a merateľných ukazovateľov, bez určenia zodpovednosti za ich plnenie. Transparentnosť programového rozpočtovania znižovali aj zistené rozdiely medzi cieľmi, merateľnými ukazovateľmi a ich plánovanými cieľovými hodnotami v schválenom rozpočte na jednej strane a v monitorovacích a hodnotiacich správach na druhej strane. V prípade neplnenia programu rozpočtu mesto v monitorovacích a hodnotiacich správach neuvádzalo vysvetlenia tohto neplnenia. Chýbali tiež návrhy na riešenie zistených nedostatkov v hodnotiacich správach.

V meste nikto nekontroloval kvalitu a vecné plnenie programového rozpočtu. Mesto nemalo upravené postupy kontroly programového rozpočtovania. V rámci základnej finančnej kontroly sa hodnotilo len finančné krytie plánovaného výdavku v rámci programu. Či obstarávaný tovar alebo služba je v súlade so zámerom a cieľmi programu, či prispeje k ich naplneniu, mesto neoverovalo a nehodnotilo. Pri zmenách rozpočtu mesto neanalyzovalo a nezdôvodňovalo ich dôsledky na splnenie určených zámerov a cieľov dotknutých programov.

Podľa poverenia predsedu NKÚ SR č. 1912/16 z 11.03.2024 vykonali:

Ing. Radoslav Jelšovský, vedúci kontrolnej skupiny
Mgr. Lucia Danišková, členka kontrolnej skupiny
Ing. Milena Mrkvová, členka kontrolnej skupiny
Ing. Daniela Štrbániková, členka kontrolnej skupiny

kontrolu s názvom „Systém programového rozpočtovania v územnej samospráve“. Účelom kontroly bolo preveriť a zhodnotiť nastavenie účinnosti systému programového rozpočtovania v územnej samospráve. Výsledkom tejto kontroly bol protokol.

Kontrola bola vykonaná v čase od 16.04.2024 do 12.09.2024 v kontrolovanom subjekte

mesto Žiar nad Hronom

Š. Moysesova 46, 965 19 Žiar nad Hronom
IČO 00321125

za kontrolované obdobie rokov 2019 – 2023 a v prípade potreby objektívneho zhodnotenia preverovaných skutočností aj iné súvisiace obdobia.

Kontrola bola vykonaná v súlade so zákonom č. 39/1993 Z. z. o Najvyššom kontrolnom úrade Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov a so štandardami, ktoré vychádzajú zo základných princípov medzinárodných štandardov najvyšších kontrolných inštitúcií (ISSAI).

Predmetom kontroly boli:

- štandardizácia systému programového rozpočtovania,
- personálne a odborné zabezpečenie systému programového rozpočtovania,
- postoj vedenia samosprávy k programovému rozpočtovaniu,
- zabezpečenie strategickej funkcie programového rozpočtu,
- transparentnosť a informačná hodnota programového rozpočtu,
- vnútorná kontrola programového rozpočtovania.

Počas výkonu kontroly bolo zistené:

1. Štandardizácia systému programového rozpočtovania

1.1 Pravidlá a postupy tvorby, monitorovania a hodnotenia programov rozpočtu

Súčasťou štandardizácie programového rozpočtovania je podľa jeho metodiky vypracovanie pravidiel – vnútorného predpisu, ktorý detailne popíše úlohy a zodpovednosť jednotlivých účastníkov rozpočtového procesu pri príprave, schvaľovaní, zmene, monitorovaní a hodnotení programového rozpočtu. Cieľom štandardizácie rozpočtového procesu je zvýšiť jeho kvalitu a transparentnosť. Správne vypracovaný regulačný rámec rozpočtového procesu má určiť:

- osoby zodpovedné za programové rozpočtovanie,
- jasné rozdelenie úloh a právomocí osôb zodpovedných za programové rozpočtovanie (za tvorbu, monitorovanie a hodnotenie programového rozpočtu),
- časový harmonogram rozpočtového procesu s konkrétnymi termínmi plnenia úloh osôb zodpovedných za programové rozpočtovanie,
- štandardizované formuláre pre rozpočtový proces, vrátane prípravy, úpravy, monitorovania a hodnotenia programového rozpočtu,
- zásady tvorby a hodnotenia (hodnotiace kritériá) plnenia programov rozpočtu,
- postup pri riešení mimoriadnych (krízových) situácií vyžadujúcich úpravu programového rozpočtu.

Pre kvalitné programové rozpočtovanie je dôležité vytvoriť a popísať jeho procesy a povinnosti pre všetkých jeho účastníkov, ideálne aj prostredníctvom procesnej mapy programového rozpočtovania.

Mesto nemalo v rokoch 2019 – 2023 taký vnútorný predpis, ktorý by spĺňal všetky vyššie uvedené kritériá. V kontrolovanom období mesto nemalo tvorbu, realizáciu, monitorovanie a hodnotenie programového rozpočtu upravené osobitným vnútorným predpisom. V platnosti boli zásady rozpočtového hospodárenia mesta schválené MsZ. Bez zmeny boli účinné od 01.06.2008. Predmetné zásady boli v čase výkonu kontroly zverejnené tak, aby bola umožnená verejná kontrola ich plnenia.

Od 01.07.2018 platila v podmienkach mesta aj karta procesu č. KP – 03/Rozpočet mesta, ktorá upravovala procesy realizácie viacročného rozpočtu mesta. V čase výkonu kontroly nebolo preukázané jej zverejnenie.

Mesto vychádzalo pri programovom rozpočtovaní z platnej legislatívy, z metodiky MF SR pre programové rozpočtovanie v územnej samospráve, zo zásad rozpočtového hospodárenia a karty procesu. Tie v princípe upravovali rozpočtový proces a pravidlá rozpočtového hospodárenia, nekonkretizovali však súvisiaci harmonogram jednotlivých rozpočtových činností. Mesto predložilo všeobecný rozpočtový harmonogram. Z jeho obsahu však nebolo zrejmé, na ktoré rozpočtové obdobie sa vzťahoval, kto ho schválil a od kedy platil. Tento rozpočtový harmonogram priamo nevyplýval ani zo zásad rozpočtového hospodárenia alebo z karty procesu. Predmetný harmonogram pomerne voľne stanovoval, na celomesačnej báze, termíny plnenia jednotlivých úloh vyplývajúcich z rozpočtového procesu. Navyše nekonkretizoval dostatočne s tým súvisiacu zodpovednosť spolupodieľajúcich sa subjektov. V čase výkonu kontroly nebolo preukázané zverejnenie tohto praktického nástroja pre definovanie úloh účastníkov rozpočtového procesu a termínov ich plnenia.

Pri spracovávaní a realizácii rozpočtu mesta boli podľa zásad rozpočtového hospodárenia aplikované základné princípy a pravidlá ustanovené zákonom o rozpočtových pravidlách v územnej samospráve. Tieto zásady sa ale programovému rozpočtovaniu, jeho tvorbe, monitorovaniu a hodnoteniu plnenia venovali len okrajovo. V rámci základných pojmov boli definované termíny ako programový rozpočet, programová štruktúra, program, aktivita, zámer, cieľ a výsledok, ale už nie merateľný ukazovateľ alebo programové plnenie rozpočtu. Programami mesta, t.j. ich logickou programovou štruktúrou, jej tvorbou, súvisiacimi zámermi a cieľmi a ich plnením prostredníctvom merateľných ukazovateľov sa však predmetné zásady v skutočnosti vôbec nezaoberali. Neupravovali procesy, pravidlá a ciele monitoringu a hodnotenia plnenia programov mesta z kvalitatívneho hľadiska, neriešili prípady neplnenia výstupov, výsledkov a v konečnom dôsledku plánovaných zámerov a cieľov prostredníctvom prijatia adekvátnych opatrení.

Pri programovom rozpočtovaní je veľmi dôležitá zodpovednosť tých, ktorí rozpočet pripravujú a realizujú, teda zodpovednosť príslušných organizačných útvarov mesta. Bez zedefinovania zodpovednosti za vecné programové plnenie by programový rozpočet stratil svoj zmysel, keďže za dosahovanie zámerov, cieľov a merateľných ukazovateľov by reálne nikto nezodpovedal. Preto je nevyhnutné, aby za prípravu rozpočtu a jeho plnenie, vrátane plnenia cieľov, monitorovanie a hodnotenie existovala v rámci mesta jasná zodpovednosť. Dôležité je aj zedefinovanie zodpovednosti vo vzťahu k programovému rozpočtovaniu. Rozpočtový proces bol kompetenčne upravený z hľadiska právomocí a úloh spolupodieľajúcich sa subjektov/účastníkov¹, jeho riadenia, zostavovania a predkladania návrhu rozpočtu, jeho zmien a hodnotiacej správy, ich prerokovania a následného schvaľovania MsZ a v neposlednom rade ich zverejnenia. Celkový rozpočtový proces riadil a koordinoval odbor ekonomiky a financovania. Tento odbor posudzoval rozpočtové požiadavky jednotlivých správcov programov na návrh a zmenu rozpočtu, predkladal návrhy rozpočtu a jeho zmien, sumarizoval informácie o plnení rozpočtu mesta a spracovával návrh záverečného účtu vrátane hodnotiacej správy na rokovanie MsZ. Podľa organizačného poriadku MsÚ bol odbor ekonomiky a financovania zodpovedný za vypracovanie návrhu rozpočtu mesta, za koordinovanie rozpočtového procesu, za správu rozpočtových prostriedkov a za spracovanie výsledkov hospodárenia formou záverečného účtu mesta. Úlohy komisií MsZ v rozpočtovom procese zo zásad rozpočtového hospodárenia, ani z karty procesov nevyplývali. Karta procesov uvádzala len prerokovanie návrhu rozpočtu v ekonomickej komisii MsZ, čo vyplývalo aj z harmonogramu rozpočtového procesu. Polročný monitoring plnenia programového rozpočtu z kvalitatívneho hľadiska a jeho súvisiace procesy neboli osobitne upravené žiadnym z uvedených vnútorných predpisov.

Zásady rozpočtového hospodárenia mesta uvádzali pojem správca programu, ktorým mal byť zamestnanec MsÚ zodpovedný za rozpočtový proces v konkrétnom programe, t.j. za zostavovanie, schvaľovanie, plnenie, zmeny, monitorovanie a hodnotenie rozpočtu. Jednotliví správcovia programu boli podľa zásad povinní najmä sledovať a dodržiavať plnenie schváleného rozpočtu vo svojej správe/svojho programu, iniciovať požiadavky na jeho úpravu, aktualizovať informáciu o jeho plnení a o programových opatreniach. Konkrétne zodpovednosť správcov programov, resp. útvarov mesta, teda správa za jednotlivé programy/podprogramy však zo zásad rozpočtového hospodárenia nevyplývala. Navyše nebola zrejmá ani z jednotlivých programových rozpočtov mesta, t.j. z ich programovej štruktúry. Podľa vyjadrenia mesta zodpovednosť/správa za program vyplývala z náplne práce príslušných zamestnancov, čo však bolo pomerne netransparentné a neštandardné riešenie. Mestom predložený zoznam správcov za jednotlivé programy a podprogramy

¹ jednotliví správcovia programov, odbor ekonomiky a financovania MsÚ, organizácie v zriaďovateľskej pôsobnosti mesta, hlavný kontrolór, MsZ

z roku 2024 deklaroval ich osobnú zodpovednosť definovanú na základe mena a priezviska, nie funkcie alebo organizačného útvaru. Zásady rozpočtového hospodárenia mesta navyše detailnejšie nevyšvetľovali a neurčovali práva a povinnosti správcu programu pri tvorbe, monitorovaní a hodnotení programového rozpočtu. Práce na zostavovaní programového rozpočtu spočívali najmä v navrhovaní a úpravách výšky zdrojov jednotlivých programov a podprogramov. Zámery, ciele a merateľné ukazovatele jednotlivých programov sa z roka na rok opakovali, ostávali bez zmeny. Okrem jednej zmeny medzi rokmi 2020 a 2021 sa to týkalo aj plánovaných hodnôt merateľných ukazovateľov. Úlohy súvisiace s tvorbou, monitorovaním a hodnotením programového rozpočtu boli zadávané a zastrešované najmä ekonomickým organizačným útvarom a vyplývali aj z dlhoročnej praxe jeho kľúčových zamestnancov. V tejto súvislosti je nevyhnutné uviesť, že mesto vnímalo programový rozpočet ako užitočný manažérsky nástroj.

Podľa metodiky MF SR k programovému rozpočtovaniu v územnej samospráve majú byť súčasťou vnútorného predpisu upravujúceho programové rozpočtovanie aj štandardizované formuláre:

- rozpočtovej požiadavky pre predloženie rozpočtových požiadaviek vrátane komentárov a plánovaných cieľov a merateľných ukazovateľov,
- pre monitorovanie, pomocou ktorého organizačné útvary mesta priebežne hodnotia nielen finančné plnenie rozpočtu, ale najmä plnenie stanovených cieľov,
- pre hodnotenie, pomocou ktorého organizačné útvary mesta hodnotia ročný vývoj splnenia stanovených cieľov.

Jednotné formuláre majú zabezpečiť prehľadnosť rozpočtového procesu a predkladanie požadovaných informácií (vstupov do rozpočtového procesu) v jednotnej forme.

Zásady rozpočtového hospodárenia mesta neobsahovali žiadne štandardizované formuláre programov rozpočtu, rozpočtových požiadaviek správcov zodpovedných za programy, úpravy (zmeny) rozpočtu, monitorovacej a hodnotiacej správy. Z karty procesu naopak takéto elektronické formuláre pre správcov programov mesta (tvorba, monitorovanie, hodnotenie a požiadavky na zmenu rozpočtu) s vymedzením ich obsahových náležitostí vyplývali a boli v konečnom dôsledku súčasťou samotného programového rozpočtu, monitorovacej a hodnotiacej správy. Tým bola zabezpečená jednotná forma a štruktúra programov rozpočtu. Formuláre štandardizovali návrh rozpočtu, monitorovacie a hodnotiace správy. Obsahovali údaje týkajúce sa výšky zdrojov, zámeru, cieľov, merateľných ukazovateľov a ich plánovaných a skutočných cieľových hodnôt. Neobsahovali však informácie o zodpovednosti za program/podprogram, ani možnosti prípadného komentára, ktorým by bolo možné relevantné skutočnosti odôvodniť. Formuláre slúžiace potrebám hodnotenia a monitoringu nezahŕňali ani návrh opatrení na riešenie nedostatkov. Formulár rozpočtovej požiadavky na zmenu rozpočtu v priebehu rozpočtového roka obsahoval výšku zdrojov v rámci programovej štruktúry, ktorých sa zmena rozpočtu týkala. Neobsahoval však informáciu o zodpovednosti, opis a zdôvodnenie požiadavky a neumožňoval zrealizovať ani prípadnú zmenu plánovanej cieľovej hodnoty súvisiacich merateľných ukazovateľov. Tým nebolo zabezpečené komplexné previazanie zdrojov s plánovanými cieľmi prostredníctvom súvisiacich merateľných ukazovateľov.

Mesto nemalo žiadne zásady tvorby a hodnotenia plnenia svojho programového rozpočtu z hľadiska jeho kvality. Zásady rozpočtového hospodárenia neobsahovali pravidlá tvorby programov, t.j. kedy sa vytvára nový program, kto takúto požiadavku predkladá a komu, čo takáto požiadavka musí obsahovať, z čoho, z akej stratégie musí program vychádzať, aké podklady a zdôvodnenia je potrebné k návrhu nového programu predložiť. Neboli v nich ani kritériá hodnotenia plnenia merateľných ukazovateľov, a tým aj zámerov a cieľov programov rozpočtu. Mesto v hodnotiacich správach plnenia svojho programového rozpočtu uvádzalo len plánované a skutočne dosiahnuté hodnoty merateľných ukazovateľov, prípadne ich percentuálne plnenie ak ich hodnota plnenia bola určená v %. Avšak už nehodnotilo, či dosiahnutá hodnota znamená splnenie, čiastočné splnenie alebo nesplnenie určených zámerov a cieľov programov, resp. podprogramov. Komentovanie miery plnenia ukazovateľov, resp. dôvodov ich prípadného neplnenia nebolo vôbec využívané. Mesto podľa svojho vyjadrenia považovalo cieľ programu za splnený len v prípade, ak bola plánovaná cieľová hodnota ukazovateľa splnená na 100 %.

Nevypracovaním plnohodnotných pravidiel programového rozpočtovania vo svojich podmienkach mesto nezabezpečilo jeho dostatočnú a spoľahlivú štandardizáciu. Nevytvorilo tak predpoklady pre optimálne riadenie svojho systému rozpočtového procesu, a tým aj kvality a transparentnosti zostavenia, monitoringu a hodnotenia programového rozpočtu. V prípade, že mesto neprijme štandardné pravidlá a postupy tvorby, monitorovania a hodnotenia programového rozpočtovania vychádzajúce (zodpovedajúce) jeho metodike, nevytvorí základný predpoklad správneho a účinného uplatňovania programového rozpočtovania vo svojich podmienkach.

1.2 Používanie výsledkov hodnotenia programového rozpočtu

Napriek vyjadreniu mesta o zaoberaní sa výsledkami hodnotenia a monitorovania svojho programového rozpočtu, ktoré mali predstavovať východiskové údaje pre prípravu programového rozpočtu na nasledujúce rozpočtové obdobia, nebolo možné považovať ich praktické využívanie a uplatňovanie za dostatočné a rozhodujúce. Mesto v kontrolovanom období nepreukázalo používanie výsledkov tohto hodnotenia pri rozhodovaní o rozdeľovaní zdrojov na nasledujúce rozpočtové obdobia a pri súvisiacej formulácii cieľov a plánovaní cieľových hodnôt merateľných ukazovateľov. Hodnotiacu správu, ktorá by mala predstavovať vstupnú analýzu pre tvorbu rozpočtu na ďalšie rozpočtové roky nepoužívalo a nereagovalo na všetky relevantné skutočnosti z nej vyplývajúce. Aplikácia výsledkov z predchádzajúcich období nebola zrejmá ani z návrhov rozpočtov, ktoré sa neodvolávali na rozhodujúce skutočnosti z hodnotiacich správ rozpočtov predchádzajúcich rokov. Hoci programové rozpočtovanie mesto vnímalo ako užitočný manažérsky nástroj, do využívania výsledkov hodnotenia predchádzajúcich období sa to nepremietlo.

Uvedené je zrejmé zo skutočnosti, že až na jeden prípad sa plánovaná cieľová hodnota merateľných ukazovateľov v päťročnom kontrolovanom období medziročne vôbec nemenila. Bez ohľadu na mieru ich plnenia v predchádzajúcich obdobiach sa tak ich hodnoty z roka na rok opakovali. Mesto reálne neprehodnocovalo zámery a ciele rozpočtu, ktoré sa napr. v predchádzajúcich obdobiach nepodarilo naplniť. Nebolo pravidlom, aby sa v ďalšom období zvýšili opakovane dosahované alebo prekročené plánované hodnoty merateľných ukazovateľov za účelom dosiahnutia progresu.

Formalizmus pri zostavovaní programového rozpočtu sa prejavil aj existenciou niektorých programov², ktoré nemali definovaný zámer a podprogramov³ bez určených cieľov a merateľných ukazovateľov.

1.3 Analyzovanie dôvodov a príčin prípadného neplnenia cieľov programov rozpočtu a prijímanie opatrení na základe monitorovania a hodnotenia plnenia programového rozpočtu

Formalistický prístup k programovému rozpočtovaniu a jeho neoptimálne riadenie potvrdzuje nedostatočná analýza dôvodov a príčin neplnenia programov rozpočtu v samotných hodnotiacich správach a súvisiace nenavrhanie a neprijímanie náležitých opatrení na riešenie zistených nedostatkov. Uvedené sa týkalo aj polročného monitoringu programov. Zo 68 merateľných ukazovateľov určených pre rok 2019 a zo 62 merateľných ukazovateľov určených pre rok 2022 plánovanú cieľovú hodnotu nedosiahlo až 21,54 %⁴, resp. 28,33 %⁵. Mesto ich nesplnenie, resp. mieru plnenia nezdôvodnilo a nevyvetlilo, v konečnom dôsledku tým nevyužilo skutočný potenciál realizovaných hodnotení.

Hodnotiace správy okrem uvedenia hodnoty, resp. percenta plnenia merateľných ukazovateľov neobsahovali relevantné zhodnotenie výsledkov aktivít prostredníctvom zámerov a cieľov jednotlivých programov rozpočtu. Komentáre k jednotlivým programom a podprogramom neboli vôbec využívané. Obsahom správy bola len suma vyčerpaných finančných prostriedkov a hodnota dosiahnutých merateľných ukazovateľov. Správa sa však vôbec nezaoberala dosiahnutými výstupmi, výsledkami, rozsahom plnenia merateľných ukazovateľov, objektívnymi príčinami a dôvodmi tohto stavu. Otázka preukázateľného navrhovania a prijímania súvisiacich opatrení vyplývajúcich z ich neplnenia tak, aby bolo možné včas reagovať potrebnými krokmi, nebola vôbec riešená. Monitorovanie a hodnotenie ako nevyhnutné súčasti systému programového rozpočtovania tak v podmienkach mesta neplnili všetky svoje úlohy a funkcie, čo viedlo k oslabeniu jeho účinnosti.

Povinnosť a nutnosť analyzovať príčiny a dôvody neplnenia zámerov a cieľov programov, na základe toho prijať náležité opatrenia a používať výsledky monitorovania a hodnotenia plnenia programového rozpočtu pri rozpočtovaní na nasledujúce rozpočtové obdobia nemalo mesto určené v žiadnom svojom vnútornom predpise, napr. v zásadách rozpočtového hospodárenia.

1.4 Zmeny programového rozpočtu v priebehu rozpočtového roka

Mesto pri presunoch zdrojov medzi programami v priebehu rozpočtového roka neanalyzovalo dôsledky a vplyvy týchto zmien na plnenie zámerov a cieľov dotknutých programov. Dôvodové správy k rozpočtovým opatreniam sa vplyvmi

² 2. Mestská polícia, 3. Životné prostredie a 4. Správa majetku mesta

³ 3.1. Verejná zeleň a verejné priestranstvo, len v roku 2019, v roku 2023 obsahoval cieľ aj merateľný ukazovateľ, 3.4. Uzatvorenie a rekultivácia skládky, 3.5. Centrum zhodnocovania odpadov, v roku 2023 bol podprogram v správe/nájmne Technických služieb a.s., 4.8. Riadenie projektov a investičné akcie, v rozpočte roku 2023 označený ako podprogram 4.4.

⁴ 51-splnené/14-nesplnené za rok 2019, 3 merateľné ukazovatele nehodnotené

⁵ 43-splnené/17-nesplnené za rok 2022, 2 merateľné ukazovatele nehodnotené

zmien rozpočtu (úprava výšky zdrojov) na plnenie programov, teda ich zámerov a cieľov nezaoberali. Neobsahovali žiadne informácie o dôsledkoch zmien rozpočtu na plnenie dotknutých programov. Uvádali len zdôvodnenie úpravy výšky a zdroj výdavkov. Súčasťou zmien rozpočtu, t.j. rozpočtových opatrení neboli úpravy plánovaných cieľových hodnôt merateľných ukazovateľov dotknutých programov. Diskusie kompetentných o takýchto vplyvoch sa pri schvaľovaní zmien rozpočtu zo žiadnych dokladov nepreukázali. Mesto tak nevenovalo náležitú pozornosť dôsledkom zmien svojho rozpočtu na plnenie jeho programov. Pritom podľa zásad rozpočtového hospodárenia boli všetky subjekty zúčastnené na rozpočtovom procese povinné zohľadňovať súlad predkladaných rozpočtových požiadaviek a návrhov na zmenu rozpočtu so strategickými plánmi mesta a so stanovenými zámermi a cieľmi. Je logické a prirodzené, že ak mesto v priebehu rozpočtového roka zníži alebo naopak zvýši zdroje na realizáciu programu, má to vplyv na naplnenie jeho zámerov a cieľov. Vykonať úpravy rozpočtu bez zmeny plánovaných cieľových hodnôt merateľných ukazovateľov a potom na konci roka zistiť, že program sa nespínil pre chýbajúce zdroje alebo sa naopak vysoko prekročilo jeho plnenie (pre navýšenie zdrojov), nie je správne a je proti zmyslu programového rozpočtovania.

Povinnosť analyzovať a zdôvodniť zmeny rozpočtu aj vo vzťahu k dosiahnutiu zámerov a cieľov programov rozpočtu nebola určená v zásadách rozpočtového hospodárenia, prípadne v inom vnútornom predpise mesta.

Zhrnutie kontrolných zistení a odporúčania k štandardizácii systému programového rozpočtovania

Kontrolné zistenie 1	<p>Nezabezpečenie štandardizácie programového rozpočtovania pre chýbajúce:</p> <ul style="list-style-type: none"> • pravidlá tvorby, monitorovania a hodnotenia programového rozpočtu s jasne a jednoznačne určenými právomocami a úlohami zodpovedných osôb, resp. organizačných útvarov mesta, • optimálny časový harmonogram programového rozpočtovania, • zásady tvorby a kritérií hodnotenia plnenia programového rozpočtu.
Kritérium kontrolného zistenia 1	metodika MF SR pre programové rozpočtovanie v územnej samospráve
Odporúčanie ku kontrolnému zisteniu 1	<p>Prijat' vnútorný predpis, resp. upraviť existujúci vnútorný predpis upravujúci rozpočtový proces v meste, ktorý zabezpečí štandardizáciu programového rozpočtovania v podmienkach mesta v zmysle platnej metodiky programového rozpočtovania pre územnú samosprávu, t.j. s vymedzením a určením:</p> <ul style="list-style-type: none"> • pravidiel tvorby, monitorovania a hodnotenia programového rozpočtu s jasne a jednoznačne určenými právomocami a úlohami zodpovedných osôb, resp. organizačných útvarov mesta, • optimálneho časového harmonogramu programového rozpočtovania, • zásad tvorby a kritérií hodnotenia plnenia programového rozpočtu.
Kontrolné zistenie 2	Nepoužívanie výsledkov hodnotenia programového rozpočtu pri zostavovaní (tvorbe) rozpočtu na nasledujúce rozpočtové roky.
Kritérium kontrolného zistenia 2	metodika MF SR pre programové rozpočtovanie v územnej samospráve
Odporúčanie ku kontrolnému zisteniu 2	Pri zostavovaní programového rozpočtu na nasledujúce roky vychádzať z relevantných výsledkov hodnotenia programového rozpočtu.
Kontrolné zistenie 3	Neanalyzovanie príčin a dôvodov neplnenia programov, plánovaných cieľových hodnôt merateľných ukazovateľov rozpočtu v monitorovacích a hodnotiacich správach a neprijatie príslušných opatrení na odstránenie zistených nedostatkov.
Kritérium kontrolného zistenia 3	metodika MF SR pre programové rozpočtovanie v územnej samospráve
Odporúčanie ku kontrolnému zisteniu 3	V monitorovacích a hodnotiacich správach analyzovať dôvody a príčiny neplnenia programov (cieľov a plánovaných hodnôt merateľných ukazovateľov) a uvádzať návrhy opatrení na odstránenie zistených nedostatkov.

Najvyšší kontrolný úrad Slovenskej republiky

Kontrolné zistenie 4	Neanalyzovanie dôsledkov a vplyvu zmien rozpočtu v priebehu rozpočtového roka na plnenie zámerov a cieľov dotknutých programov.
Kritérium kontrolného zistenia 4	metodika MF SR pre programové rozpočtovanie v územnej samospráve
Odporúčanie ku kontrolnému zisteniu 4	V dôvodovej správe k návrhu rozpočtového opatrenia zhodnotiť vplyv plánovanej zmeny rozpočtu na plnenie určených cieľov dotknutých programov.

2. Personálne a odborné zabezpečenie systému programového rozpočtovania

Zamestnanci mesta zodpovední za rozpočtovanie, vrátane novoprijatých, správcovia programov, hlavná kontrolórka a jeho volení predstavitelia neabsolvovali v kontrolovanom období vzdelávanie zamerané osobitne na oblasť programového rozpočtovania. Zamestnanci na úseku ekonomiky a financovania absolvovali všeobecné vzdelávanie zamerané na rozpočtové pravidlá a účtovníctvo, ale bez dôrazu na problematiku programového rozpočtovania. Zamestnanci si každoročne spracúvali plán školení, ktoré mali záujem absolvovať. Vzdelávanie v oblasti programového rozpočtovania však medzi nimi nebolo. Preto mesto takéto vzdelávanie pre svojich zamestnancov a volených zástupcov neorganizovalo a nezabezpečovalo.

Bez patričného vzdelávania zodpovední zamestnanci mesta nedisponovali všetkými znalosťami nevyhnutnými pre spoľahlivé uplatňovanie metodiky programového rozpočtovania v praxi. To malo negatívny vplyv na kvalitu tvorby, monitorovania a hodnotenia programového rozpočtu a v konečnom dôsledku neprispievalo k jeho optimálnemu a účinnému uplatňovaniu. Potvrdilo sa tak riziko nedostatočnej osvetvy v oblasti programového rozpočtovania ovplyvňujúce optimálnosť riadenia rozpočtového procesu v meste. Z toho pramenil formalizmus v aplikácii programového rozpočtovania v praxi. Neorganizovaním a nezabezpečením vzdelávania v oblasti programového rozpočtovania pre svojich volených zástupcov a príslušných zamestnancov mesto nezabezpečilo základný predpoklad jeho účinného riadenia a uplatňovania v praxi. Bez spoľahlivého poznania teórie, filozofie, zmyslu a metodiky programového rozpočtovania ho nemožno správne používať a uplatňovať, a preto nemôže ani prinášať očakávané výsledky a benefity. Znalosť programového rozpočtovania je pre jeho správne používanie kľúčová a nevyhnutná.

Tvorba, monitorovanie a hodnotenie programového rozpočtu z hľadiska zámerov, cieľov a merateľných ukazovateľov nebola v podmienkach mesta personálne oddelená. Za plnenie merateľných ukazovateľov tak v konečnom dôsledku zodpovedali tie isté osoby, ktoré formulovali súvisiace ciele. Kontrolou realizácie a hodnotením plnenia plánovaných cieľových hodnôt merateľných ukazovateľov, zámerov a cieľov programov sa v meste zaoberali a zodpovedali ich samotní vykonávatelia, t. j. správcovia programov. Takáto povinnosť im vyplývala zo zásad rozpočtového hospodárenia, podľa ktorých správcovia programov mali okrem iného zabezpečiť aktualizáciu informácií o plnení rozpočtov a programových opatrenia v ich správe. Tvorcovia a realizátori programov monitorovali a hodnotili samých seba. Existuje tak riziko spochybnenia objektivity výsledkov hodnotenia plnenia programov rozpočtu. Dôvodom boli obmedzené ľudské a finančné zdroje.

3. Postoj vedenia samosprávy k programovému rozpočtovaniu

Mesto malo svoj rozpočet zostavený v zmysle zákona o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy aj v programovej štruktúre. Programový rozpočet mesto, podľa svojho písomného vyjadrenia, zostavovalo už od roku 2007, keď ešte táto povinnosť nebola definovaná v zákone o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy. Pozitíva programového rozpočtu mesto vnímalo najmä z pohľadu zlepšenia informačnej hodnoty štruktúry výdavkov mesta, zlepšenia jej prehľadnosti a zabezpečenia kontroly účelovosti a efektívnosti vynakladania verejných prostriedkov. Administratívna náročnosť programového rozpočtovania pri sledovaní a hodnotení veľkého množstva merateľných ukazovateľov bola na druhej strane mestom vnímaná ako jeho negatívum.

Podľa písomného vyjadrenia mesta boli požiadavky správcov programov na výdavkovú časť rozpočtu prerokované pred ich zapracovaním do návrhu rozpočtu na pracovných stretnutiach s hlavným ekonómom mesta z dôvodu zabezpečenia finančného krytia rozpočtových požiadaviek a s primátorom z dôvodu stanovených priorit a rozvojových aktivít mesta. Výsledky porád a pracovných stretnutí boli spracované do návrhu rozpočtu, ktorý sa najskôr prerokovával na neformálnom stretnutí s poslancami MsZ a v komisii pre ekonomiku a financie. Po zapracovaní pripomienok bol návrh rozpočtu predkladaný na rokovanie MsZ na schválenie. Správcovia programov/podprogramov

sa podľa písomného vyjadrenia mesta v priebehu roka operatívne stretávali s hlavným ekonómom a rozpočtárom na poradách týkajúcich sa monitorovania a hodnotenia programového rozpočtu. Z porad a z neformálnych stretnutí sa nerobili záznamy. Nebolo tak možné posúdiť a overiť, či sa zúčastnení zaoberali výhradne vstupmi – zdrojmi a výškou výdavkov alebo aj zamýšľanými a dosiahnutými výsledkami použitia verejných financií, zámermi, cieľmi alebo merateľnými ukazovateľmi jednotlivých programov. Z nemennosti programovej štruktúry, zámerov, cieľov, merateľných ukazovateľov a ich plánovaných cieľových hodnôt počas celého kontrolovaného obdobia nepriamo vyplýva, že zábery, ciele a merateľné ukazovatele neboli predmetom neformálnych stretnutí vedenia mesta so správcami programov rozpočtu.

Neutrálny postoj volených predstaviteľov mesta k programovému rozpočtovaniu v celom kontrolovanom období dokazuje aj pasivita poslancov MsZ k tvorbe, monitorovaniu a hodnoteniu programového rozpočtu. Podľa zápisnic z rokovaní MsZ a komisie pre financie a ekonomiku, ktorej túto povinnosť ukladala karta procesu, sa poslanci o rozpočet mesta aktívne nezaujímali. MsZ bolo o programovom rozpočte informované prostredníctvom jeho návrhu, ktorý malo schváliť. V priebehu kontrolovaného obdobia MsZ schvaľovalo predložené návrhy programového rozpočtu bez vedenia diskusie nielen k programovému rozpočtu, ale aj bez diskusie týkajúcej sa výšky výdavkov. Podľa písomného vyjadrenia mesta bolo MsZ ešte pred schvaľovaním rozpočtu oboznámené s jeho návrhom na neformálnom stretnutí. Avšak pre neexistenciu zápisov z týchto stretnutí, nebolo preukázané, že by do jeho zostavovania poslanci MsZ zasahovali. V tomto smere nedostatočne uplatnili svoju právomoc vyplývajúcu z § 15 ods. 1 a § 25 ods. 4 písm. a) zákona o obecnom zriadení, podľa ktorých sú komisie obecného zastupiteľstva jeho poradnými, iniciatívnymi a kontrolnými orgánmi a poslanec je oprávnený predkladať obecnému zastupiteľstvu návrhy.

Napriek svojim kontrolným právomociam a funkciám sa poslanci MsZ a členovia komisie pre financie a ekonomiku aktívne nepodieľali ani na priebežnom sledovaní a následne na celkovom hodnotení plnenia programov rozpočtu. Celá ich kontrolná právomoc sa obmedzila na pasívne schvaľovanie monitorovacích a hodnotiacich správ programového rozpočtu bez akejkoľvek diskusie o ich obsahu. Poslanci MsZ aktívne nekontrolovali realizáciu a plnenie zámerov a cieľov jednotlivých programov rozpočtu mesta. Pritom sú zo zákona o obecnom zriadení popri hlavnom kontrolórovi súčasťou vnútorného kontrolného systému. Aj podľa vlastných zásad rozpočtového hospodárenia mesta mali v rámci rozpočtového procesu kontrolovať plnenie rozpočtu a schvaľovať záverečný účet mesta.

Neutrálny, resp. pasívny prístup vedenia mesta a jeho volených predstaviteľov k programovému rozpočtovaniu viedol k jeho neúčinnosti v podmienkach mesta.

4. Zabezpečenie strategickej funkcie programového rozpočtu

4.1 Prepojenie programového rozpočtu s programom hospodárskeho a sociálneho rozvoja mesta

Podľa metodiky MF SR pre programové rozpočtovanie v územnej samospráve k jeho hlavným znakom patrí dlhodobá perspektíva. Zábery a ciele programového rozpočtu majú vychádzať zo strategických dokumentov územnej samosprávy, priority z programu hospodárskeho a sociálneho rozvoja. 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.

Podľa svojho písomného vyjadrenia mesto vychádzalo pri tvorbe svojho programového rozpočtu z PRM. Z jedenástich priorít PRM bolo v rôznej miere v programovom rozpočte riešených sedem (63,64 %). Patrili k nim aj pre mesto tri kľúčové oblasti, resp. programy:

- životné prostredie (program 3.),
- sociálna starostlivosť (program 8.),
- vzdelávanie (program 9.).

Budovanie SMART mesta, podpora zamestnanosti a podnikateľského prostredia, rozvoj bývania a cestovného ruchu a územná spolupráca neboli bližšie rozpracované v programovom rozpočte prostredníctvom zámerov, cieľov a merateľných ukazovateľov.

Podľa metodiky MF SR pre programové rozpočtovanie v územnej samospráve správne formulovaný zámer programu rozpočtu má vychádzať z úloh, ktoré pre mesto vyplývajú z jeho existujúcich strategických a koncepčných dokumentov. Program 3. Životné prostredie nemal v rozpočte určený žiadny zámer, ktorý by bolo možné porovnať so špecifickými cieľmi a opatreniami PRM, najmä v prioritynej oblasti 1. Tvorba a ochrana životného prostredia. Zámer programu 8. Sociálna starostlivosť nebol v priamom rozpore so zámermi prioritynej oblasti PRM 3. Budovať sociálne a spravodlivé miesto pre život, avšak sociálne služby nerozvíjal tak, ako určoval PRM. Zámer programu 9. Školstvo –

„efektívne fungovanie materských škôl, základných škôl a školských zariadení“ – bol mimo zamerania PRM. Ten efektívnosť alebo efektívnosť vzdelávania alebo prevádzky škôl a školských zariadení vôbec nespomínal.

Pre mesto tri kľúčové programy rozpočtu sa týkali troch najdôležitejších priorít PRM. Z porovnania ich cieľov, opatrení, aktivít a merateľných ukazovateľov so zámermi, cieľmi a merateľnými ukazovateľmi kľúčových programov rozpočtu vyplynula nedostatočná nadväznosť programového rozpočtu na PRM. V oblasti životného prostredia, sociálnej starostlivosti a vzdelávania programový rozpočet len vo veľmi obmedzenej miere uvádzal do praxe ciele a opatrenia PRM.

Zo 65 aktivít PRM špecifického cieľa 1. Budovať zelené mesto s kvalitnejším životným prostredím bolo do programového rozpočtu mesta prostredníctvom cieľov a merateľných ukazovateľov čiastočne prenesených šesť (9,23 %)⁶. Špecifický cieľ PRM 2. Budovať inteligentné a inovatívne SMART mesto obsahoval 112 aktivít. Z nich mesto do svojho programového rozpočtu prevzalo a bližšie rozpracovalo len tri (2,68 %)⁷ aktivity. Z 93 aktivít v špecifickom ciele PRM 3. Budovať sociálne a spravodlivé miesto pre život sa do programového rozpočtu vo forme zámerov a cieľov nedostala ani jedna. Rovnako ani žiadny zo 171 merateľných ukazovateľov pre mesto prioritných špecifických cieľov PRM nebol prevzatý do programového rozpočtu. Len tri merateľné ukazovatele programu 3. Životné prostredie⁸ čiastočne vychádzali z PRM, ale boli inak formulované.

Aktivity PRM zamerané na budovanie a rozvoj ekologickej mobility, najmä budovanie siete komunikácií pre peších, infraštruktúry pre cyklo dopravu a ekologickú verejnú dopravu, aktivity zamerané na preventívne opatrenia na ochranu pred povodňami a vodnou eróziou, na sledovanie znečistenia životného prostredia v meste, uplatňovanie alternatívnych ekologických (zelených) foriem výroby energie, odstraňovanie nelegálnych skládok odpadu, uplatňovanie krajinnokoologických opatrení, obnovu a údržbu krajiny a ekologickej stability, revitalizáciu územia a budovanie zeleného mesta sa do programového rozpočtu vôbec nedostali.

Oblasti sociálnych služieb a vzdelávania mali v programovom rozpočte iné zameranie ako v PRM. Program 8. Sociálna starostlivosť neriešil a bližšie nerozvíjal aktivity PRM zamerané na budovanie zariadení sociálnej pomoci (napr. hospic, denný stacionár, sociálny dom pre sociálne odkázaných), rozšírenie kapacít existujúcich zariadení sociálnej služby, budovanie nájomných bytov pre sociálne odkázaných obyvateľov, zavádzanie nových služieb pre obyvateľov, sociálnu inklúziu rómskych komunit, sociálne a zdravotne znevýhodnených obyvateľov. Veľká časť programu 8. Sociálna starostlivosť sa na rozdiel od PRM venovala poskytovaniu rôznych sociálnych príspevkov a opatrovateľskej službe. Rovnako v oblasti vzdelávania programový rozpočet mesta rezignoval na aktivity PRM ako napr. modernizácia a zlepšenie vybavenosti škôl, zlepšenie integrácie žiakov na školách, zvyšovanie kvalifikácie pedagógov, podporu nadaných detí a celoživotné vzdelávanie. Ciele a merateľné ukazovatele programu 9. Školstvo neriešili a nesledovali podporu technického vzdelávania, rozvíjanie jazykovej a informačnej gramotnosti žiakov ako to predpokladal PRM. Namiesto toho mesto prostredníctvom merateľných ukazovateľov rozpočtu sledovalo a hodnotilo počet materských a základných škôl, oddelení školských klubov detí, vydaných jedál v školských jedálňach a počet aktivít v centrách voľného času. Cieľmi programu 9. Školstvo boli zabezpečenie osobných a prevádzkových nákladov výchovy a vzdelávania a podpora aktivít škôl na získavanie prostriedkov prostredníctvom projektov.

V rozpočte síce boli aj kapitálové výdavky, avšak programy rozpočtu neobsahovali žiadny komentár, z ktorého by bolo možné zistiť účel a cieľ použitia týchto zdrojov. Nebolo tak možné posúdiť, či boli tieto výdavky v súlade s PRM a či financovali aktivity vychádzajúce z PRM.

Z pohľadu zámerov, cieľov a merateľných ukazovateľov kľúčové programy rozpočtu prakticky nenadväzovali na prioritné oblasti PRM. Najväčšia, avšak nedostatočná prepojenosť bola v oblasti životného prostredia. Zvyšné dve oblasti – sociálna starostlivosť a vzdelávanie – neboli v programovom rozpočte mesta vôbec rozpracované tak ako predpokladal PRM. Na PRM sa možno dívať ako na nadradený dokument programovému rozpočtu. Ideálny stav

⁶ zavádzanie kvalitných a efektívnych systémov nakladania s odpadmi a ich likvidácie (priemysel, tuhý komunálny odpad); aktivity na zlepšenie kvality povrchových tokov; riešenie environmentálne vhodného odpadového hospodárstva podnikov, mesta a výrobných areálov; zvyšovanie účinnosti separovaného zberu (systém zberu, technické riešenie, zintenzívnenie využívania centra zhodnocovania odpadov); vzdelávacie programy pre obyvateľstvo pre zvyšovanie environmentálneho povedomia (ekologická osвета a výchova, alternatívne zdroje energie a pod.); dobudovania údržba lesoparkov, mestských parkov a verejnej zelene

⁷ dobudovanie a rekonštrukcia dopravnej infraštruktúry – údržba a obnova miestnych komunikácií, rekonštrukcie ciest, chodníkov, parkovísk (nové asfalty, dlažba, hydrodlažba a pod.); výstavba novej cestnej infraštruktúry a budovanie a rekonštrukcie chodníkov pre peších; budovanie parkovacích plôch a zdieľaného parkovania

⁸ rozsah zhodnoteného komunálneho odpadu v % – minimálny podiel primárne vyseparovaných zložiek odpadu z komunálneho odpadu; rozsah zníženého objemu tuhého komunálneho odpadu – zníženie množstva komunálneho odpadu vyprodukovaného v meste, ktorý bol uložený na skládku odpadov; počet vysadených drevín vysokej zelene – počet vysadených drevín a krov v rámci náhradnej výsadby

je, keď programový rozpočet prostredníctvom strednodobých programov bližšie rozpracováva – uvádza do praxe dlhodobé ciele PRM, resp. zámery a ciele programového rozpočtu vychádzajú z PRM. Na rozdiel od písomného vyjadrenia v podmienkach mesta boli PRM a programový rozpočet dva samostatné, súbežné dokumenty, len veľmi slabo prepojené. Programový rozpočet nedostatočne nadväzoval a vychádzal z PRM. Programové rozpočtovanie v meste tak neplnilo jednu zo svojich základných funkcií – zabezpečiť a posilniť strategické plánovanie a riadenie rozvoja územia a potrieb obyvateľov mesta v strednodobom časovom horizonte. Pre nedostatočnú prepojenosť PRM s programovým rozpočtom hrozí mestu riziko nekonceptného riadenia jeho rozvoja.

4.2 Viacročný programový rozpočet mesta

Podľa § 9 ods. 1 zákona o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy má viacročný programový rozpočet vyjadrovať zámery rozvoja územia mesta a potrieb jeho obyvateľov v strednodobom časovom horizonte. Výdavky mesta rozdelené do jednotlivých programov síce boli rozpočtované na tri rozpočtové roky, avšak programovú časť rozpočtu mesto nezostavilo na viacročné obdobie. Cieľové hodnoty určených merateľných ukazovateľov boli plánované len na aktuálny rozpočtový rok, ale už nie na nasledujúce dva rozpočtové roky. Programový rozpočet mesta nevyjadroval jeho strednodobé zámery a neplnil tak svoju strategickú funkciu.

Dosiahnutie zámerov a cieľov kľúčových programov rozpočtu mesta nebola v programovom rozpočte rozložená v čase – na dlhšie časové obdobie (tri – štyri roky). Realizácia programových cieľov rozpočtu nebola ohraničená žiadnym konkrétnym obdobím, napr. v porovnaní s rokom 2019 znížiť množstvo komunálneho odpadu ukladaného na skládku do roku 2027 o 50 %. Rozpočet mesta na roky 2019 – 2023 neobsahoval žiadne strednodobé zámery a ciele, ktoré by sa mali dosiahnuť za obdobie dlhšie ako jeden rok. Zámery, ciele a merateľné ukazovatele kľúčových programov rozpočtu boli formulované a nastavené tak, ako by sa mali splniť v priebehu jedného kalendárneho roka. V skutočnosti sa však každoročne opakovali. V rámci kľúčových programov sa plánovali stále tie isté činnosti. Žiadny z kľúčových programov neobsahoval časový harmonogram plnenia a naplnenia jeho zámerov a cieľov. Programový rozpočet nepočítal so žiadnou postupnosťou krokov, postupným plnením cieľov a naplňaním zámerov v priebehu strednodobého alebo dlhodobého časového horizontu. Programový rozpočet neurčoval, kedy má byť v meste zabezpečená kvalita životného prostredia, odborná, efektívna a účinná sociálna starostlivosť o sociálne odkázané skupiny občanov a efektívne fungovanie materských a základných škôl. Pritom želanú kvalitu v týchto oblastiach nemožno dosiahnuť za jeden rok.

Za celé kontrolované obdobie mesto len jedenkrát zmenilo plánovanú cieľovú hodnotu jedného merateľného ukazovateľa⁹. Vo svojich kľúčových programoch mesto v rokoch 2019 – 2023 nemenilo plánované cieľové hodnoty merateľných ukazovateľov, a to bez ohľadu na stav ich plnenia v aktuálnom rozpočtovom roku. Takto stanovené merateľné ukazovatele udržiavali v meste status quo, t.j. jeho stagnáciu a neposúvali ho dopredu. Mesto nebolo nútené zvyšovať svoju výkonnosť, kvalitu ním poskytovaných verejných služieb. Ilustrujú to príklady plánovaných cieľových hodnôt merateľných ukazovateľov „*minimálny podiel primárne vyseparovaných zložiek odpadu v tonách*“, „*počet opatrovaných*“, „*počet zabezpečených a poskytovaných sociálnych služieb*“, „*% zaškolenosti detí od troch do šiestich rokov*“ (70%) alebo „*percento zastravovanosti v základných školách*“ (70 %), ktoré sa za celé kontrolované obdobie nezmenili, ostali rovnaké.

Programový rozpočet konzervoval existujúci stav. Ak sa má mesto posúvať dopredu, rozvíjať a nestagnováť, tak plánované cieľové hodnoty merateľných ukazovateľov programov rozpočtu nemôžu byť počas celého kontrolovaného obdobia tie isté, bez zmeny a ani vo viacročnom rozpočte na roky n+1 a n+2 nemôžu byť rovnaké ako v aktuálnom rozpočtovom roku n.

4.3 Zabezpečenie kvality služieb poskytovaných mestom

Podľa manuálu MF SR pre programové rozpočtovanie v územnej samospráve „*Ak ... má byť programový rozpočet ... relevantným dokumentom, je jednoducho nevyhnutné stanovovať ciele, ktoré definujú výsledky činnosti samosprávy, nielen výstupy jej práce.*“

Všetky tri kľúčové programy rozpočtu sa prostredníctvom zámeru alebo cieľa dotkli kvality mestom poskytovaných verejných služieb. Z celkového počtu 16 cieľov troch kľúčových programov rozpočtu bolo

- sedem (43,75 %) zameraných na zvyšovanie kvality verejných služieb,
- tri (18,75 %) zamerané na zabezpečenie kvality verejných služieb.

⁹ Medzi rokmi 2020 a 2021 sa v programe 1. Vnútna správa úradu znížila plánovaná cieľová hodnota merateľného ukazovateľa „*počet projektov, ktorým bola poskytnutá dotácia z rozpočtu mesta*“ z 20 na 10.

Želaná kvalita nebola vo väčšine programov a podprogramov bližšie konkretizovaná. Z 32 merateľných ukazovateľov určených k cieľom riešiacich kvalitu ju bližšie definovali len dva (6,25 %) v podprograme 3.3 Odpadové hospodárstvo. Tieto dva merateľné ukazovatele sa však vzájomne nedopĺňali. Mesto na jednej strane plánovalo znižovať množstvo skládkovaného odpadu o 100 ton ročne, na druhej strane už o rovnaké množstvo nezvyšovalo aj množstvo vyseparovaného odpadu. V tomto prípade tak nemožno hovoriť o zvyšovaní kvality služieb odpadového hospodárstva mesta, resp. separácie odpadov. Z komplikovane formulovaného zámeru programu 8. Sociálna starostlivosť nepriamo vyplývala snaha mesta dosiahnuť nevyhnutnú okamžitú adresnú sociálnu pomoc. Adresnosť a rýchlosť možno považovať za vlastnosti kvality sociálnej pomoci. Avšak z desiatich určených merateľných ukazovateľov programu 8. Sociálna starostlivosť nebol výsledkovo (kvalitatívne) orientovaný ani jeden. V tomto programe chýbali merateľné ukazovatele, ktoré by sledovali a hodnotili zlepšenie sociálnej situácie vybraných skupín obyvateľov mesta, odbornosť, efektívnosť a účinnosť sociálnych služieb poskytovaných mestom. Program 9. Školstvo síce obsahoval štyri výsledkovo (kvalitatívne) orientované merateľné ukazovatele⁷¹⁰, avšak tieto nehodnotili želanú efektívnosť fungovania školských zariadení v meste. Okrem toho pri všetkých merateľných ukazovateľoch kľúčových programov rozpočtu sa ich plánovaná cieľová hodnota za celé kontrolované obdobie nemenila. V týchto prípadoch tak nešlo o žiadne zvyšovanie kvality, ale o udržiavanie rovnakého stavu. výsledkovo (kvalitatívne) orientovaným cieľom chýbala aj východisková hodnota, voči ktorej by bolo možné zlepšovanie želanej kvality verejnej služby porovnávať.

Vzhľadom na vyššie uvedené na zlepšenie a zvyšovanie kvality verejných služieb poskytovaných mestom jeho obyvateľom nebol v kľúčových programoch zameraný ani jeden cieľ. Programový rozpočet mesta tak nedostatočne zaručoval rozvoj kvality verejných služieb. Bol zameraný na udržiavanie existujúceho stavu. Uspokojenie sa a udržiavanie dosiahnutého stavu, však znamená stagnáciu.

Zhrnutie kontrolných zistení a odporúčanie k zabezpečeniu strategickej funkcie programového rozpočtu

- Kontrolné zistenie 5 Nedostatočné zabezpečenie strategickej funkcie programového rozpočtovania – strategického plánovania a riadenia rozvoja mesta pre:
- chýbajúci viacročný programový rozpočet mesta,
 - nedostatočné prepojenie programového rozpočtu s PRM (dve z troch kľúčových programov rozpočtu takmer vôbec nerozvíjali a neuvádzali do praxe prioritné oblasti PRM),
 - chýbajúce výsledkovo (kvalitatívne) orientované ciele a merateľné ukazovatele zamerané na zlepšovanie kvality mestom poskytovaných verejných služieb v strednodobom časovom horizonte.

Kritérium kontrolného zistenia 5 metodika MF SR pre programové rozpočtovanie v územnej samospráve

- Odporúčanie ku kontrolnému zisteniu 5 S prihliadnutím na finančné možnosti mesta napojiť programový rozpočet na strategické a koncepcné dokumenty mesta, t. j.:
- zámery, ciele a aktivity rozpočtu formulovať vo vzťahu k úlohám, ktoré pre mesto vyplývajú z jeho existujúcich strategických a koncepcných dokumentov,
 - dlhodobé ciele strategických a koncepcných dokumentov rozvinúť do strednodobých výsledkových a krátkodobých cieľov programov rozpočtu a merateľných ukazovateľov výsledku s plánovanými cieľovými hodnotami na najbližšie tri roky,
 - zámery a ciele formulovať so zameraním na kvalitu mestom poskytovaných verejných služieb,
 - kvalitu vyjadriť aj prostredníctvom merateľných ukazovateľov.

¹⁰ percento zaškolenosti detí od troch do šiestich rokov; pomer počtu účastníkov v záujmových krúžkoch pravidelnej činnosti centra voľného času k počtu žiakov v základnej škole; pomer žiakov v základnej umeleckej škole k pomeru žiakov v základných školách; percento zastravovanosti v základných školách

5. Transparentnosť a informačná hodnota programového rozpočtu

5.1 Programová štruktúra rozpočtu

Jedným z cieľov programového rozpočtovania bolo zvýšiť transparentnosť a informačnú hodnotu rozpočtu. Tie má okrem iných zabezpečovať prehľadná programová štruktúra. Programový rozpočet mesta bol v kontrolovanom období rozdelený do deviatich programov a 18 podprogramov. Medzi rokmi 2021 a 2022 prišlo k presunutiu štyroch podprogramov¹¹ z programu 4. Správa majetku mesta do programu 3. Životné prostredie. Počet programov a podprogramov zostal pritom nezmenený.

V programovom rozpočte mesta sa nachádzali tri programy bez zadaných zámerných cieľov – 2. Mestská polícia, 3. Životné prostredie a 4. Správa majetku mesta. Prítom program 3. Životné prostredie mesto, podľa svojho písomného vyjadrenia, považovalo za jeden zo svojich kľúčových programov. Programový rozpočet v kontrolovanom období obsahoval aj podprogramy bez určených cieľov a merateľných ukazovateľov¹². Niektoré programy a podprogramy nemali jednoznačne určené, ktorým merateľným ukazovateľom bol cieľ sledovaný. Iné programy/podprogramy mali určených viac cieľov ako merateľných ukazovateľov¹³. Prítom podľa metodiky MF SR pre programové rozpočtovanie v územnej samospráve sa merateľný ukazovateľ formuluje v priamej súvislosti s cieľom a každý cieľ musí mať najmenej jeden merateľný ukazovateľ, no môže ich mať aj viac. Správne formulovaný merateľný ukazovateľ má s cieľom súvisieť, má ho konkretizovať a merať pokrok pri jeho plnení. Niektoré podprogramy v rámci programu 3. Životné prostredie¹⁴ mali síce stanovené ciele, ale zadané merateľné ukazovatele s cieľmi logicky nesúviseli, napr. v podprograme 3.2 Vody. Takto formulované merateľné ukazovatele nesledovali plnenie cieľov a neinformovali verejnosť o službách, ktoré samospráva pre obyvateľov realizovala. Programy bez zámerných cieľov a správne formulovaných merateľných ukazovateľov nie sú skutočné programy a zbytočne zneprehľadňujú programovú štruktúru rozpočtu.

Pozitívne možno hodnotiť, že programový rozpočet v kontrolovanom období nekopiroval organizačné jednotky mesta. Školské zariadenia mesta (sedem materských škôl, tri základné školy, jedna základná umelecká škola) a ich organizačné jednotky (školský klub detí, centrum voľného času) zbytočne netvorili samostatné prvky programu 9. Školstvo. V dôsledku takého členenia nebol počet merateľných ukazovateľov neopodstatnene navyšovaný. Mesto v programovom rozpočte roku 2019 hodnotilo 68 merateľných ukazovateľov a v roku 2023 to bolo 66 merateľných ukazovateľov.

Programový rozpočet mesta v kontrolovanom období neobsahoval programy a podprogramy bez rozpočtového krytia s výnimkou podprogramu 3.5. Centrum zhodnocovania odpadov v rozpočtovom roku 2023, ktorý kvôli jeho zvereniu do nájmu obchodnej spoločnosti mesta nemal rozpočtované výdavky. Napriek tomu bol v programovej štruktúre rozpočtu ponechaný. V kontrolovaných rokoch sa v programovom rozpočte mesta nenachádzali merateľné ukazovatele, ktoré by nemali stanovené konkrétne plánované cieľové hodnoty.

5.2 Informačná hodnota programového rozpočtu, monitorovacích a hodnotiacich správ jeho plnenia

Mesto zverejnilo návrhy svojho programového rozpočtu na roky 2019 a 2023, avšak s výrazne zníženou informačnou hodnotou. Spôsobili to chýbajúce zámery programov 2. Mestská polícia, 3. Životné prostredie a 4. Správa majetku mesta. Informačnú hodnotu programových rozpočtov znižovalo aj určenie plánovaných cieľových hodnôt merateľných ukazovateľov len na príslušný rozpočtový rok. Vzhľadom na zákonnú povinnosť zostavovať viacročný rozpočet najmenej na tri roky, mali byť určené aj na ďalšie dva rozpočtové roky. Vážnym negatívom ovplyvňujúcim informačnú hodnotu programových rozpočtov mesta bolo nestanovenie zodpovednosti za plnenie programov a podprogramov.

Súčasťou programového rozpočtovania (systém plánovania, rozpočtovania a hodnotenia) je monitorovanie programového plnenia rozpočtu a aj jeho koncoročné hodnotenie. Obe spomenuté aktivity – aby mali význam – sa musia diať periodicky a nie formálne. Cieľom monitorovania a hodnotenia programového rozpočtu je umožniť prijímať (pribežne)

¹¹ 4.2 Údržba chodníkov a ciest, 4.3 Miestne komunikácie, 4.4 Mestská hromadná doprava, 4.5 Verejné osvetlenie

¹² Podprogram 3.1. Verejná zeleň a verejné priestranstvo (len v roku 2019, v roku 2023 už mal podprogram cieľ aj merateľný ukazovateľ stanovený), podprogram 3.4. Uzatvorenie a rekultivácia skládky, podprogram 3.5. Centrum zhodnocovania odpadov (v roku 2023 bol podprogram 3.5. Centrum zhodnocovania odpadov v správe/nájme obchodnej spoločnosti mesta.) a podprogram 4.8. Riadenie projektov a investičné akcie (v rozpočte roku 2023 označený ako podprogram 4.4.).

¹³ program 2. Mestská polícia, podprogramy 1.1 Ľudské zdroje, 1.3 Informačné technológie, 3.1 Verejná zeleň (2020 – 2023), 3.2 Vody, 3.3 Odpadové hospodárstvo, 4.2 (resp. 3.6) Údržba chodníkov a ciest a 4.3 (resp. 3.7) Miestne komunikácie

¹⁴ v roku 2019 iba podprogram 3.2. Vody a 3.3. Odpadové hospodárstvo z celkovo piatich podprogramov obsahovali cieľ a ukazovatele, v rozpočtovom roku 2023 nemal stanovený cieľ a merateľný ukazovateľ len podprogram 3.4. Uzatvorenie a rekultivácia skládky z celkovo deviatich podprogramov

Najvyšší kontrolný úrad Slovenskej republiky

nápravné opatrenia, pokiaľ ukazovatele nedosahujú plánované hodnoty. Súčasťou monitorovacích a hodnotiacich správ podľa metodiky programového rozpočtovania má byť komentár, v rámci ktorého je možné vysvetliť objektívne príčiny neplnenia/nesplnenia cieľov. Monitorovanie a hodnotenie možno zároveň považovať za kľúčový nástroj pre komunikáciu medzi samosprávou a obyvateľmi a za nástroj pre verejnú kontrolu samosprávy.

Zverejnené a MsZ prerokované monitorovacie a hodnotiace správy boli formálne. Mesto zverejnilo v rokoch 2019 a 2022 na svojej internetovej stránke monitorovacie a hodnotiace správy plnenia svojho programového rozpočtu, ale bez vyššej informačnej hodnoty. Tú nemali z dôvodu neuvádzania porovnania plánovaných a dosiahnutých výstupov a výsledkov na základe príslušných merateľných ukazovateľov, zhodnotenia naplnenia plánovaných cieľových hodnôt merateľných ukazovateľov, ale aj nevyhodnotenia skutočného napĺňania programov rozpočtu, cieľov a zámerov programov. Neobsahovali ani komentár k plneniu programov a podprogramov, vrátane vysvetlenia dôvodov a príčin neplnenia plánovaných zámerov a cieľov ani návrhy opatrení riešenia zistených nedostatkov. Zo zverejnených monitorovacích a hodnotiacich správ sa verejnosť nedozvedela, či boli podľa mesta merateľné ukazovatele, a tým aj ciele programu splnené, čiastočne splnené, nespĺnené a prečo a čo s neplnenými cieľmi plánuje mesto robiť. Monitorovacie a hodnotiace správy tak nemali potrebnú informačnú hodnotu.

Nehodnotenie programov a podprogramov prostredníctvom merateľných ukazovateľov znižovalo informačnú hodnotu hodnotiacich správ, keďže verejnosť nedostala informáciu, ako a či vôbec ich mesto plní. Chýbajúce hodnotenia boli zároveň v rozpore s metodikou a podstatou programového rozpočtovania. Nehodnotenie všetkých schválených programov a podprogramov rozpočtu prostredníctvom zhodnotenia naplnenia ich cieľov a zámerov poukazuje na formalizmus pri monitorovaní a hodnotení programového rozpočtu.

Kontrolou monitorovacích a hodnotiacich správ za roky 2019 a 2022 bolo zistené, že medzi schválenými zámermi programov v programovom rozpočte na jednej strane a v monitorovacej a hodnotiacej správe na druhej strane rozdiely neexistovali. V piatich¹⁵ prípadoch bol v monitorovacej a hodnotiacej správe uvedený aj v rozpočte neschválený cieľ. V 18 prípadoch¹⁶ bol merateľný ukazovateľ podprogramu uvedený buď v programovom rozpočte alebo v monitorovacej správe alebo v hodnotiacej správe, ale nikdy nie vo všetkých troch naraz. Tri podprogramy¹⁷ nemali vôbec určený cieľ a merateľné ukazovatele. Monitorované a hodnotené boli aj inak formulované ciele¹⁸ a merateľné ukazovatele¹⁹ schválené v programovom rozpočte mesta. Medzi merateľnými ukazovateľmi a ich plánovanými cieľovými hodnotami v schválenom programovom rozpočte na jednej strane a v monitorovacej a hodnotiacej správe na druhej strane boli zistené rozdiely. V roku 2019 malo 31 (45,59 %) merateľných ukazovateľov inú plánovanú cieľovú hodnotu v hodnotiacej správe ako v schválenom rozpočte. V prípade rozpočtového roku 2022 bolo takýchto ukazovateľov 35 (56,45 %). Takéto rozdiely výrazne prispeli k zníženiu transparentnosti a informačnej hodnoty programového rozpočtu aj monitorovacích a hodnotiacich správ.

Mesto hodnotilo všetky schválené programy a podprogramy svojho programového rozpočtu, nie však plnenie všetkých ich cieľov a merateľných ukazovateľov. Zároveň nebol vyhodnotený ani jeden zámer programov a podprogramov. Zámer nemali určené tri²⁰ z deviatich programov a zároveň jeden²¹ program mal určené dva zámery. Z 18 podprogramov zámer nemal určený ani jeden z nich. Tým, že mesto nevyhodnotilo ani jeden zámer svojich programov a tiež plnenie všetkých ich cieľov a merateľných ukazovateľov, nenaplnilo tak § 12 ods. 2 zákona o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy v nadväznosti na § 4 ods. 5 toho istého zákona, podľa ktorého obec počas roka monitoruje a hodnotí plnenie programov svojho rozpočtu, ktorý obsahuje aj zámery a ciele, ktoré bude obec realizovať z výdavkov svojho rozpočtu.

¹⁵ podprogram 1.3 Informačné technológie (1 cieľ), v roku 2019 podprogram 3.1 Verejná zeleň (4 ciele)

¹⁶ 2. Mestská polícia (1 MU), 3.1 Verejná zeleň (5 MU), 6. Kultúra (6 MU), 7. Komunikačné prostriedky (3 MU) a 9. Školstvo (3 MU)

¹⁷ 3.4 Uzatvorenie a rekultivácia skládky, 3.5 Centrum zhodnocovania odpadov a 4.8 Riadenie projektov a investičné akcie

¹⁸ podprogram 3.3 Odpadové hospodárstvo (1 cieľ), podprogram 4.1 Mestské objekty (1 cieľ)

¹⁹ podprogram 4.2 Údržba chodníkov a ciest (v roku 2022 presunutý do programu 3. ako podprogram 3.6) (1 MU), 4.5 Verejné osvetlenie (v roku 2022 presunutý do programu 3. ako podprogram 3.9) (1 MU), 4.6 Rekreačné a športové zariadenia (v roku 2022 prečíslovaný ako 4.2) (1 MU), 9. Školstvo (1 MU)

²⁰ programy - 2. Mestská polícia, 3. Životné prostredie a 4. Správa majetku mesta

²¹ program 8. Sociálna starostlivosť

Zhrnutie kontrolných zistení a odporúčania k transparentnosti a informačnej hodnote programového rozpočtu

Kontrolné zistenie 6	Neprehľadnosť programového rozpočtu v dôsledku niektorých programov a podprogramov bez zámerov, cieľov a bez merateľných ukazovateľov.
Kritérium kontrolného zistenia 6	metodika MF SR pre programové rozpočtovanie v územnej samospráve
Odporúčanie ku kontrolnému zisteniu 6	Sprehľadniť programovú štruktúru rozpočtu, t. j.: <ul style="list-style-type: none"> • v schválených programoch, podprogramoch uvádzať zámery, ciele a merateľné ukazovatele s plánovanou cieľovou hodnotou.
Kontrolné zistenie 7	Zverejnenie návrhov programových rozpočtov s nižšou informačnou hodnotou pre roky 2019 – 2023 z dôvodu: <ul style="list-style-type: none"> • troch programov bez zámerov, • niektorých programov bez cieľov a merateľných ukazovateľov, • neurčenia plánovaných cieľových hodnôt merateľných ukazovateľov na tri po sebe nasledujúce rozpočtové roky, • neurčenia zodpovednosti za ich plnenie.
Kritérium kontrolného zistenia 7	metodika MF SR pre programové rozpočtovanie v územnej samospráve, § 9 ods. 2 zákona o obecnom zriadení v nadväznosti na § 4 ods. 5 zákona o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy
Odporúčanie ku kontrolnému zisteniu 7	Zverejňovať návrhy programového rozpočtu s vyššou informačnou hodnotou – so zámermi, cieľmi, merateľnými ukazovateľmi s plánovanými cieľovými hodnotami na tri po sebe nasledujúce rozpočtové roky a s určenou zodpovednosťou za plnenie cieľov.
Kontrolné zistenie 8	Formálne a netransparentné vypracovanie a zverejnenie monitorovacích a hodnotiacich správ s nízkou informačnou hodnotou pre: <ul style="list-style-type: none"> • uvádzanie plánovaných a skutočných cieľových hodnôt merateľných ukazovateľov bez vyhodnotenia dosiahnutej skutočnej hodnoty, • neuvedenie dôvodov nenaplnenia plánovaných cieľových hodnôt merateľných ukazovateľov a opatrení na odstránenie zistených nedostatkov, • rozdiely medzi schválenými cieľmi a merateľnými ukazovateľmi a ich plánovanými cieľovými hodnotami v programovom rozpočte a v monitorovacej a hodnotiacej správe.
Kritérium kontrolného zistenia 8	metodika MF SR pre programové rozpočtovanie v územnej samospráve
Odporúčanie ku kontrolnému zisteniu 8	Zverejňovať monitorovacie a hodnotiace správy plnenia programových rozpočtov s vyššou pridanou hodnotou, t. j.: <ul style="list-style-type: none"> • s vyhodnotením dosiahnutej skutočnej hodnoty cieľovej hodnoty merateľných ukazovateľov, čo znamená dosiahnutá hodnota vo vzťahu k plneniu cieľa, • s uvedením zdrojov údajov o skutočnom plnení merateľných ukazovateľov, • s uvedením dôvodov nenaplnenia, resp. len čiastočného plnenia plánovaných cieľových hodnôt merateľných ukazovateľov, • bez rozdielov medzi schválenými a vyhodnocovanými zámermi, cieľmi, merateľnými ukazovateľmi a ich plánovanými cieľovými hodnotami.

6. Vnútna kontrola programového rozpočtovania

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. V prípade, že sa programové rozpočtovanie nekontroluje, hrozí riziko jeho nesprávneho uplatňovania. Takéto riziko nevyhovujúceho riadenia sa v meste potvrdilo.

Hlavná kontrolórka mesta sa vo svojich stanoviskách k návrhom rozpočtov a záverečných účtov mesta nevenovala hodnoteniu programov rozpočtu. Kvalitu programov a dodržanie metodiky programového rozpočtovania v územnej samospráve nekontrolovala a nehodnotila. Z plánov kontrolnej činnosti a z ročných správ kontrolnej činnosti vyplynulo, že hlavná kontrolórka mesta v rokoch 2019 – 2023 nevykonala ani kontrolu dodržiavania zásad rozpočtového hospodárenia mesta.

Napriek tomu, že schválený a hodnotený rozpočet obsahovali rozdiely medzi schválenými merateľnými ukazovateľmi a ich plánovanými cieľovými hodnotami, trom programom chýbali zámery, tri podprogramy nemali určené ciele a merateľné ukazovatele, nikto na tieto nedostatky a chyby za celé kontrolované obdobie neupozornil. Kontrola správnosti zostavenia programového rozpočtu a vecného plnenia je dôležitá najmä z dôvodu, že rozpočet mesta, vrátane jeho programovej časti, je základným nástrojom finančného riadenia a hospodárenia mesta.

Finančnú kontrolu malo mesto upravenú iba v smernici o výkone finančnej kontroly. Táto smernica neobsahovala vzor krycieho listu alebo inú formu preukazujúcu vykonanie základnej finančnej kontroly. Tým nemalo mesto zabezpečené správne procesy finančnej kontroly. Túto skutočnosť potvrdili predložené platobné poukazy v rámci vzorky finančných operácií, v ktorých mesto overovalo, či je finančná operácia v súlade s rozpočtom mesta. Na skontrolovaných platobných poukazoch chýbalo overenie súladu so zmluvou, na základe ktorej boli faktúry vystavené. V prípade zmlúv pri základnej finančnej kontrole chýbalo overenie ich súladu s rozpočtom mesta. Mesto v rámci základnej finančnej kontroly vo všetkých 10 prípadoch nehodnotilo ani neoverovalo, či bol plánovaný výdavok v súlade s programom, či a ako obstarávaný tovar, služba prispela k naplneniu zámeru/cieľa programu. Pritom jedným z cieľov finančnej kontroly podľa § 6 ods. 3 písm. a) a b) zákona o finančnej kontrole je zabezpečiť dodržiavanie účinnosti a účelnosti a dodržiavanie rozpočtu orgánu verejnej správy v nadväznosti na § 4 ods. 5 zákona o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy, podľa ktorého rozpočet obce obsahuje aj zámery a ciele, ktoré bude obec realizovať z výdavkov svojho rozpočtu. Rizikom neoverovania vecnej správnosti pripravovaných finančných operácií so zámermi a cieľmi programov rozpočtu je neúčinné použitie verejných zdrojov.

Hlavná kontrolórka mesta v žiadnom vnútornom predpise k rozpočtovému hospodáreniu nemala uloženú povinnosť kontrolovať vecné plnenie programového rozpočtu, resp. programové plnenie rozpočtu mesta. Aj z tohto dôvodu nevykonala kontrolu, ktorej predmetom by bolo plnenie plánovaných zámerov a cieľov programov a podprogramov rozpočtu prostredníctvom stanovených hodnôt merateľných ukazovateľov. Vecnému plneniu programového rozpočtu sa nevenovala ani vo svojich stanoviskách k návrhom rozpočtu a záverečného účtu. V prípade nekontrolovania vecného plnenia programov rozpočtu hrozí riziko ich neplnenia a neúčinného použitia zdrojov na ich realizáciu. Potvrďuje to riziká nevyhovujúceho riadenia a formalizmu programového rozpočtovania.

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 verejných vecí, vyjadrených aj prostredníctvom programového rozpočtu. Ako kľúčový prvok riadenia má vedeniu mesta, poslancom MsZ, ale aj občanom ponúknuť objektívnu skúšku správnosti. Vnútorná kontrola je proces, ktorý pomáha mestu nielen dodržiavať pravidlá a predpisy, ale zároveň aj dosahovať jeho ciele formulované v programovom rozpočte.

Odporúčanie k vnútornej kontrole programového rozpočtovania

Odporúčanie	Do plánu kontrolnej činnosti hlavného kontrolóra zahrnúť kontrolu vecného plnenia vybraných programov rozpočtu, dodržiavania metodiky programového rozpočtovania pre územnú samosprávu a vnútorných predpisov upravujúcich rozpočtový proces mesta a kontrolu plnenia opatrení prijatých na základe výsledkov kontroly NKÚ SR týkajúcej sa systému programového rozpočtovania.
-------------	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------