

Materiál č. **18**

na prerokovanie MsZ dňa 19.09.2024

Názov materiálu:

INFORMÁCIA O VÝSLEDKU KONTROLY NKÚ „SYSTEM PROGRAMOVÉHO ROZPOČTOVANIA V ÚZEMNEJ SAMOSPRÁVE KA-004/2024/1140“

Materiál obsahuje:

1. Návrh na uznesenie
2. Dôvodovú správu
3. Protokol o výsledku kontroly Systém programového rozpočtovania v územnej samospráve KA-004/2024/1140

Predkladá: XXXXXX

Spracovala: XXXXXXX

Dôvodová správa

Na základe poverenia predsedu NKÚ SR č. 1912/11 z 11.03.2024 bola v Meste Sered' vykonaná kontrola „**Systém programového rozpočtovania v územnej samospráve**“, ktorej účelom bolo preveriť a zhodnotiť nastavenie účinnosti systému programového rozpočtovania v územnej samospráve.

Kontrola bola vykonaná v čase od 09.04.2024 do 13.08.2024 za kontrolované obdobie rokov 2019 - 2023.

Predmetom kontroly bolo:

- 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

Najvyšší kontrolný úrad SR uvádza v protokole nasledovné **kontrolné zistenia**:

Kontrolné zistenie 1:

Nezabezpečenie štandardizácie programového rozpočtovania pre chýbajúce:

- pravidlá tvorby, monitorovania a hodnotenia programového rozpočtu s jasne a jednoznačne určenými právomocami a úlohami zodpovedných osôb, resp. organizačných útvarov mesta,
- štandardizované formuláre rozpočtovej požiadavky,
- zásady tvorby a kritérií hodnotenia plnenia programového rozpočtu,
- procesné pravidlá a obsahové náležitosti zmeny programového rozpočtu v priebehu rozpočtového roka.

Kontrolné zistenie 2:

Nepoužívanie výsledkov hodnotenia programového rozpočtu pri zostavovaní (tvorbe) rozpočtu na nasledujúce roky.

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.

Kontrolné zistenie 4:

Formálne vykonávanie monitorovania a hodnotenia programového rozpočtu bez vyhodnotenia miery plnenia zámerov a cieľov realizovaných z výdavkov rozpočtu.

Kontrolné zistenie 5:

Neanalyzovanie dôsledkov a vplyvu zmien rozpočtu v priebehu rozpočtového roka na plnenie zámerov a cieľov dotknutých programov.

Kontrolné zistenie 6:

Neprehľadnosť a neúplnosť programového rozpočtu v dôsledku:

- niektorých prvkov bez cieľov a bez merateľných ukazovateľov,
- vytvorenia prvkov podľa jednotlivých organizačných jednotiek mesta s rovnakými cieľmi a merateľnými ukazovateľmi,

- niektorých podprogramov a prvkov bez rozpočtového krytia (s nulovým rozpočtom), ale s plánovanými cieľovými hodnotami merateľných ukazovateľov,
- niektorých podprogramov a prvkov s nulovými plánovanými cieľovými hodnotami merateľných ukazovateľov, ale s vyčlenením zdrojov na ich realizáciu, zbytočného vytvárania prvkov.

Kontrolné zistenie 7:

Zverejnenie návrhov programových rozpočtov s nižšou informačnou hodnotou z dôvodu časti prvkov bez cieľov, merateľných ukazovateľov, s nulovými plánovanými cieľovými hodnotami, bez vyčlenenia finančných zdrojov na ich realizáciu.

Kontrolné zistenie 8:

Formálne a netransparentné vypracovanie a zverejnenie monitorovacích a hodnotiacich správ s nízkou informačnou hodnotou z dôvodu:

- chýbajúceho vyhodnotenia dosiahnutej skutočnej hodnoty pri nesplnení merateľných ukazovateľov,
- nevedenia dôvodov nenaplnenia plánovaných cieľových hodnôt merateľných ukazovateľov a opatrení na odstránenie zistených nedostatkov.

Za Mesto Sereď boli oboznámení s výsledkom kontroly primátor mesta Ing. Ondrej Kurbel, prednostka MsÚ RNDr. Denisa Bartošová a vedúca oddelenia finančného Ing. Eva Florišová dňa 18.07.2024 v budove MsÚ Sereď. Dňa 21.08.2024 bol odovzdaný Protokol o výsledku kontroly Systém programového rozpočtovania v územnej samospráve KA-004/2024/1140.

Povinnosťou mesta je oboznámiť mestské zastupiteľstvo s predmetným protokolom a prijatými opatreniami na najbližšom zasadnutí MsZ.

Protokol uvádzame v **prílohe č.1** predkladaného materiálu.

Na základe výsledkov kontroly budú prijaté nasledovné opatrenia na odstránenie kontrolou zistených nedostatkov:

Ku kontrolnému zisteniu 1:

Prijať 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:

- pravidiel tvorby, monitorovania a hodnotenia programového rozpočtu s jasne a jednoznačne určenými právomocami a úlohami zodpovedných osôb, resp. organizačných útvarov mesta,
- časového harmonogramu programového rozpočtovania,
- štandardizovaných formulárov rozpočtovej požiadavky, úpravy (zmeny) programov rozpočtu,
- zásad tvorby a kritérií hodnotenia plnenia programového rozpočtu,
- procesných pravidiel a obsahových náležitostí zmeny programového rozpočtu v priebehu rozpočtového roka,
- zodpovednosti za hospodárne nakladanie so zdrojmi programu a za presnosť, včasnosť, vecnú správnosť a aktualizáciu údajov v programovom rozpočte.

Ku kontrolnému zisteniu 2:

Pri zostavovaní programového rozpočtu na nasledujúce roky vychádzať z výsledkov hodnotenia programového rozpočtu.

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.

Ku kontrolnému zisteniu 4:

V monitorovacích správach porovnávať a vyhodnocovať priebežné plnenie plánovaných hodnôt merateľných ukazovateľov určených cieľov programov rozpočtu.

Ku kontrolnému zisteniu 5:

V dôvodovej správe k návrhu rozpočtového opatrenia zhodnotiť vplyv plánovanej zmeny rozpočtu na plnenie určených cieľov dotknutých programov.

Ku kontrolnému zisteniu 6:

Sprehľadniť programovú štruktúru rozpočtu, t. j.:

- v schválených programoch, podprogramoch, prípadne prvkoch uvádzať zámery, ciele a merateľné ukazovatele s plánovanou cieľovou hodnotou,
- nevytvárať podprogramy a prvky podľa jednotlivých organizačných jednotiek mesta s rovnakými cieľmi a merateľnými ukazovateľmi, ale len v prípade odlišných cieľov a merateľných ukazovateľov,
- na úrovni programov, podprogramov a prvkov uvádzať zdroje na ich realizáciu,

Ku kontrolnému zisteniu 7:

Zverejňovať návrhy programového rozpočtu s vyššou informačnou hodnotou – so zámermi, cieľmi, merateľnými ukazovateľmi s plánovanými cieľovými hodnotami, s určenou zodpovednosťou za plnenie cieľov, s vyčlenením zdrojov na realizáciu cieľov.

Ku kontrolnému zisteniu 8:

Zverejňovať monitorovacie a hodnotiace správy plnenia programových rozpočtov s vyššou pridanou hodnotou, t. j.:

- s vyhodnotením plnenia všetkých schválených programov,
- 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.

NAJVYŠŠÍ KONTROLNÝ ÚRAD SLOVENSKEJ REPUBLIKY

Číslo: S-000476/2024/NKU-1130/GMC

Číslo: Z-004482/2024/1130/GMC

Číslo poverenia: 1912/11

Zo dňa: 11. 03. 2024

Počet výtlačkov: 2

Výtlačok číslo: 2

Počet strán: 16

Počet príloh: 0



PROTOKOL
o výsledku kontroly
Systém programového rozpočtovania v územnej samospráve
KA-004/2024/1140

Mesto Sered'

Trnava, august 2024

Obsah

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	8
1.3	Analyzovanie dôvodov a príčin prípadného neplnenia cieľov programov rozpočtu a prijímanie opatrení na základe monitorovania a hodnotenia plnenia programového rozpočtu	8
1.4	Zmeny programového rozpočtu v priebehu rozpočtového roka	8
2.	Personálne a odborné zabezpečenie systému programového rozpočtovania	10
2.1	Zabezpečenie vzdelávania v oblasti programového rozpočtovania	10
2.2	Personálne oddelenie tvorby a monitorovania a hodnotenia programov rozpočtu	10
3.	Postoj vedenia samosprávy k programovému rozpočtovaniu	10
3.1	Presadzovanie programového rozpočtovania	10
3.2	Účasť volených predstaviteľov mesta na programovom rozpočtovaní	11
4.	Zabezpečenie strategickej funkcie programového rozpočtu	11
4.1	Prepojenie programového rozpočtu s programom hospodárskeho a sociálneho rozvoja mesta	11
4.2	Viacročný programový rozpočet mesta	12
4.3	Zabezpečenie kvality služieb poskytovaných mestom	13
5.	Transparentnosť a informačná hodnota programového rozpočtu	13
5.1	Programová štruktúra rozpočtu	13
5.2	Informačná hodnota programového rozpočtu	14
5.3	Informačná hodnota monitorovacích a hodnotiacich správ plnenia programového rozpočtu	14
6.	Vnútoraná kontrola programového rozpočtovania	16
6.1	Základná finančná kontrola a programový rozpočet	16
6.2	Kontrola plnenia programového rozpočtu	16

Zoznam použitých skratiek

IČO	identifikačné číslo organizácie
mesto, kontrolovaný subjekt	mesto Sereď
Metodika MF SR	manuál pre tvorbu programových štruktúr; zborník; prehľad príkladov rozpočtovania; informačný dokument o programovom rozpočtovaní
MF SR	Ministerstvo financií Slovenskej republiky
MsÚ	Mestský úrad mesta Sereď
MsZ	Mestské zastupiteľstvo mesta Sereď
NKÚ SR	Najvyšší kontrolný úrad Slovenskej republiky
PHSR	Program hospodárskeho a sociálneho rozvoja mesta Sereď
SR	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
ZMOS	Združenie miest a obcí Slovenska

Zhrnutie:

Územná samospráva na Slovensku je od roku 2009 zo zákona povinná zostavovať svoj rozpočet aj v programovej štruktúre so zámermi a cieľmi. Programové rozpočtovanie sa zavádzalo s víziou zvýšenia transparentnosti a informačnej hodnoty rozpočtov a rozpočtovania, získania možností merať, hodnotiť a porovnávať výkonnosť obcí, miest a samosprávnych krajov v čase a aj medzi sebou navzájom, 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. Skúsenosť z kontrolnej činnosti NKÚ SR poukazujú na nenaplnenie týchto ambícií. Napriek 15-ročnej praxi sa obce, mestá, ale aj vyššie územné celky s programovým rozpočtovaním nestotožnili 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 štandardizáciu procesov programového rozpočtovania? – štandardizácia systému programového rozpočtovania,
- Zabezpečilo mesto dostatočne 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 a metodika MF SR k programovému rozpočtovaniu v územnej samospráve. Použitými metódami boli preskúmanie dokladov a dokumentov, rozhovor a porovnanie zistených skutočností medzi rokmi kontrolovaného obdobia 2019 – 2023.

Systém programového rozpočtovania v meste Sered' nebol dostatočne účinný. Kontrolou sa potvrdili všetky vyššie uvedené riziká. Programové rozpočtovanie nebolo riadené optimálne, bolo formálne a nezabezpečovalo vyššiu informačnú hodnotu rozpočtu.

Mesto Sered' nemalo dostatočne zabezpečené štandardizované procesy svojho programového rozpočtovania. Chýbali mu pravidlá tvorby, monitorovania a hodnotenia programového rozpočtu s jasne určenými právomocami a úlohami zodpovedných osôb, resp. organizačných útvarov mesta a pod. Používané procesy neboli nastavené správne, nezodpovedali metodike MF SR a bránili účinnému fungovaniu programového rozpočtovania. Kontrola potvrdila riziko formalizmu a nevyhovujúceho riadenia procesov programového rozpočtovania.

Zamestnanci mesta, hlavný kontrolór a jeho volení predstavitelia v kontrolovanom období neabsolvovali vzdelávanie v oblasti programového rozpočtovania. Bez poznania teórie, filozofie, zmyslu a metodiky programového rozpočtovania ho nemožno správne používať a uplatňovať, a preto nemôže ani prinášať očakávané výsledky, benefity. Znalosť programového rozpočtovania je pre jeho správne používanie kľúčová a nevyhnutná.

Mesto Sered' síce formálne vytvorilo programový rozpočet, ale vypracovávalo ho len ako zákonnú povinnosť. Vedenie mesta v ňom nevidelo manažérske nástroje riadenia verejných zdrojov. Poslanci MsZ sa systematicky nezapájali

do jeho procesov. Vo vedení mesta a v MsZ sa diskutovalo o investičných plánoch, výške zdrojov, ale už nie o výsledkoch ich použitia (plánovaných či dosiahnutých) vo vzťahu k programovému rozpočtu. Programovému rozpočtovaniu chýbala jednoznačná a systémová podpora volených zástupcov mesta.

Programový rozpočet v podmienkach mesta čiastočne naplňal svoju strategickú funkciu. Do programového rozpočtu mesto nepremietlo všetky prioritné oblasti. Z pohľadu merateľných ukazovateľov chýbala väčšia prepojenosť medzi PHSR a programovým rozpočtom. Na PHSR sa možno dívať ako na nadradený dokument programovému rozpočtu. Ideálny stav je, keď programový rozpočet prostredníctvom strednodobých programov bližšie rozpracováva – uvádza do praxe dlhodobé ciele PHSR.

Rezervy malo mesto aj v oblasti dosahovania vyššej transparentnosti rozpočtového procesu a dosahovaní vyššej informačnej hodnoty rozpočtu. Ten obsahoval niektoré prvky, podprogramy s nulovým rozpočtom alebo bez plánovaných cieľových hodnôt merateľných ukazovateľov, v niektorých prípadoch bez určenia zodpovednosti za ich plnenie. V prípade neplnenia cieľov programu rozpočtu mesto v monitorovacích a hodnotiacich správach neuvádzalo vysvetlenia tohto neplnenia. Chýbali tiež návrhy na riešenie zistených nedostatkov v hodnotiacich správach.

V meste Sereď nikto nekontroloval kvalitu a vecné plnenie programového rozpočtu. 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 prispieje k ich naplneniu, mesto neoverovalo a nehodnotilo. Pri zmenách rozpočtu mesto neanalyzovalo a nezdôvodňovalo ich dôsledky na splnenie určených zámerov a cieľov dotknutých programov.

Na základe zistených skutočností NKÚ SR sformuloval pre mesto Sereď viaceré odporúčania, ktoré sú uvedené v tomto protokole o výsledku kontroly.

Podľa poverenia predsedu NKÚ SR č. 1912/11 z 11.03.2024 vykonali:

Mgr. Michal Gallo, vedúci kontrolnej skupiny
PhDr. Katarína Baničová, PhD., členka kontrolnej skupiny
Mgr. Vladimír Pribelský, člen kontrolnej skupiny
Mgr. Eva Táčovská, členka kontrolnej skupiny

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

Kontrola bola vykonaná v čase od 09.04.2024 do 13.08.2024 v kontrolovanom subjekte

**Mesto Sered',
Námestie republiky 1176/10, 926 01 Sered',
IČO 00306169**

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 bolo:

- 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 metodiky MF SR 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 Sereď nemalo v rokoch 2019 – 2023 taký samostatný vnútorný predpis, ktorý by spĺňal vyššie uvedené kritériá. Kontrolovaný subjekt pri zostavení rozpočtu postupoval podľa „Harmonogramu prípravy viacročného rozpočtu mesta“, ktorý každoročne schválil primátor mesta (vždy v prvom polroku – máj) a následne MsZ. Harmonogramy boli zverejnené na webovom sídle mesta v rámci materiálov pre MsZ, čím bola umožnená verejná kontrola ich plnenia. Obsahovali konkrétnejšie termíny k tvorbe, monitorovaniu a hodnoteniu programového rozpočtu mesta ako napr. kedy garant programu predloží návrh rozpočtu programu na finančné oddelenie, kedy sa predloží návrh rozpočtu primátorovi na posúdenie a odsúhlasenie. Podľa týchto harmonogramov práce na zostavení rozpočtu začínali na prelome júna, čo bolo v súlade s metodikou MF SR. Podľa vyjadrenia mesta bolo programové rozpočtovanie súčasťou celkového rozpočtového procesu, avšak zábery, ciele a merateľné ukazovatele jednotlivých programov sa každoročne viac-menej len kopirovali, ostávali takmer bez zmeny, a to aj na nasledujúce dva rozpočtové roky.

Za tvorbu, monitorovanie a hodnotenie programového rozpočtu zodpovedali príslušní vedúci oddelení MsÚ, prednosta a štatutári rozpočtových organizácií (podľa harmonogramu, príp. interného pridelenia zodpovednosti). Administratívne procesy programového rozpočtu zabezpečovala vedúca finančného oddelenia. V tejto súvislosti je nevyhnutné uviesť, že pre mesto Sereď bol prioritou finančný, nie programový rozpočet.

Štandardizované formuláre

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.

NKÚ SR poukazuje, že jednotné formuláre majú zabezpečiť prehľadnosť rozpočtového procesu a predkladanie požadovaných informácií (vstupov do rozpočtového procesu) v jednotnej forme.

NKÚ SR zistil, že mesto nemalo štandardizované formuláre programov rozpočtu, rozpočtových požiadaviek garantov programov, úprav (zmien) rozpočtu, monitorovacej a hodnotiacej správy s vymedzením ich obsahových náležitostí. Mesto používalo softvér, ktorý zabezpečoval iba formu a štruktúru programov (len klasického „finančného rozpočtu“), ale neobsahoval zámer, ciele, merateľné ukazovatele, ich plánované a skutočné cieľové hodnoty, zodpovednosť za program, podprogram, prvok, prípadne komentár. Pri rokovaniach o rozpočte sa zdroje presúvali medzi programami priamo v informačnom systéme bez zaznamenania ich histórie. Avšak riešila sa len výška zdrojov, nie výška plánovaných hodnôt merateľných ukazovateľov a pod. Neriešili sa napr. vzájomné prepojenia medzi zdrojmi a plánovanými cieľmi pri významných zmenách programového rozpočtu.

NKÚ SR konštatuje, že zavedením jednotných formulárov sa zabezpečí o. i. prehľadnosť rozpočtového procesu a predkladanie požadovaných informácií (vstupov do rozpočtového procesu) v jednotnej forme.

Zásady tvorby a hodnotenia plnenia programov

Mesto nemalo žiadne zásady tvorby a hodnotenia plnenia svojho programového rozpočtu vo forme samostatného interného predpisu, t. j. kedy 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. Taktiež mesto nemalo stanovené kritériá hodnotenia plnenia merateľných ukazovateľov, a tým aj zámerov a cieľov programov rozpočtu. Mesto v monitorovacích a hodnotiacich správach plnenia svojho programového rozpočtu uvádzalo prevažne ukazovatele množstva plnenia plánovaných hodnôt merateľných ukazovateľov (bez percentuálneho vyhodnotenia). Avšak už nehodnotilo, či dosiahnutá hodnota znamená splnenie, čiastočné splnenie alebo nesplnenie určených cieľov programov, resp. podprogramov a prvkov. Monitorovanie a hodnotenie programového rozpočtu tak bolo formálne.

Ďalej NKÚ SR zistil, že mesto nemalo vnútorný predpis, ktorý by o. i. jednotne riešil a upravoval procesy zmeny programového rozpočtu v priebehu rozpočtového roka. Mesto nemalo určené postupy vypracovania a predkladania rozpočtových opatrení, povinné náležitosti zdôvodnenia zmeny rozpočtu ako napr. vyhodnotenie dôsledkov zmeny rozpočtu na plnenie dotknutých programov rozpočtu.

Nevypracovaním pravidiel programového rozpočtovania (okrem harmonogramu) vo svojich podmienkach mesto nedostatočne zabezpečilo jeho štandardizáciu. Nevytvorilo tak predpoklady pre optimálne riadenie svojho systému rozpočtového procesu, a tým aj kvality zostavenia, monitoringu a hodnotenia programového rozpočtu. Chýbajúce pravidlá

programového rozpočtovania mohli viesť k jeho neúčinnosti. NKÚ SR konštatuje, že ak mesto neprijme štandardizované pravidlá a postupy tvorby, monitorovania a hodnotenia programového rozpočtovania nevytvorí tak jeden zo základných predpokladov správneho a účinného uplatňovania programového rozpočtovania vo svojich podmienkach.

1.2 Používanie výsledkov hodnotenia programového rozpočtu

Mesto podľa vyjadrenia používalo výsledky hodnotenia svojho programového rozpočtu pri rozdeľovaní zdrojov na nasledujúce rozpočtové obdobie a zároveň správcovia jednotlivých programov ich využívali pri operatívnych zmenách rozpočtu počas rozpočtového roka, napr. hodnotenie odpadového hospodárstva, príprava projektov a pod.

NKÚ SR konštatuje, že mesto využívalo hodnotiace a monitorovacie správy vo vzťahu k finančnému rozpočtu, ale nie k programovému rozpočtu. Dokazuje to mechanické kopírovanie rovnakej výšky plánovaných cieľových hodnôt merateľných ukazovateľov v rozpočtoch na rok n a na roky n+1 a n+2 v každom viacročnom rozpočte bez ohľadu na mieru ich plnenia podľa hodnotiacich správ (viac pozri kapitola 4.2).

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

Formálny prístup k programovému rozpočtovaniu a jeho neoptimálne riadenie potvrdzuje aj chýbajúca analýza príčin a dôvodov neplnenia programov rozpočtu v monitorovacích a hodnotiacich správach a neprijímanie opatrení na riešenie zistených nedostatkov. Z 51 merateľných ukazovateľov kľúčových programov¹ určených pre rok 2019 a z 52 merateľných ukazovateľov určených pre rok 2022 plánovaných cieľovú hodnotu nedosiahlo 33,33 % (za rok 2019), resp. 42,31 % (za rok 2022). Mesto ich nesplnenie žiadnym spôsobom nezdôvodnilo a nevysvetlilo. Hodnotiace správy neobsahovali ani uvedenie percentuálneho plnenia merateľných ukazovateľov, neobsahovali zhodnotenie cieľov a zámerov jednotlivých programov rozpočtu. Monitorovanie a hodnotenie, ako nevyhnutné súčasti systému programového rozpočtovania v podmienkach mesta, neplnili svoje úlohy a funkcie, čo viedlo k jeho neúčinnosti.

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 nasledovné rozpočtové obdobie nemalo mesto určenú v žiadnom svojom vnútornom predpise. NKÚ SR konštatuje, že mesto tak neupravilo a nenastavilo procesy svojho programového rozpočtovania, aby mohlo plniť svoje základné funkcie a prinášať výhody pre riadenie jeho rozvoja.

1.4 Zmeny programového rozpočtu v priebehu rozpočtového roka

Mesto pri presunoch zdrojov medzi programami v priebehu rozpočtového roka neanalyzovalo dôsledky a vplyv týchto zmien na plnenie zámerov a cieľov dotknutých programov. Dôvodové správy k rozpočtovým opatreniam sa vplyvmi zmien rozpočtu – úpravy výšky zdrojov (výdavkov) na plnenie programov vôbec nevenovali. Neobsahovali žiadne informácie o dôsledkoch zmien rozpočtu na plnenie dotknutých programov. Uvádzali len zdôvodnenie úpravy výšky výdavkov a v niektorých prípadoch aj príčiny takejto zmeny. Súčasťou zmien rozpočtu – rozpočtových opatrení (vybranej vzorky ku kontrole) neboli úpravy plánovaných cieľových hodnôt merateľných ukazovateľov dotknutých programov (napr. rozpočtové opatrenie 4 z 25.06.2020 Program 4 Vzdelávanie -267 075 eur, Podprogram 6.1. Dom kultúry -110 638 eur, Program 8 Správa a manažment -174 925 eur). O takýchto vplyvoch sa ani nediskutovalo pri schvaľovaní zmien rozpočtu. NKÚ SR upozorňuje, že mesto tak nevenovalo náležitú a nevyhnutnú pozornosť dôsledkom zmien svojho rozpočtu na plnenie jeho programov. 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 nesplnil pre chýbajúce zdroje alebo naopak sa 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, nebola určená v harmonogramoch, prípadne v inom vnútornom predpise mesta.

¹ Kľúčové programy, ktoré si samo vybralo mesto podľa významnosti: Program 3 Životné prostredie, Program 4 Vzdelávanie

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, • štandardizované formuláre rozpočtovej požiadavky, • zásady tvorby a kritérií hodnotenia plnenia programového rozpočtu, • procesné pravidlá a obsahové náležitosti zmeny programového rozpočtu v priebehu rozpočtového roka.
Kritérium kontrolného zistenia 1	metodika MF SR pre programové rozpočtovanie v územnej samospráve,
Odporúčanie ku kontrolnému zisteniu 1	<p>Prijať 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, • časového harmonogramu programového rozpočtovania, • štandardizovaných formulárov rozpočtovej požiadavky, úpravy (zmeny) programov rozpočtu, • zásad tvorby a kritérií hodnotenia plnenia programového rozpočtu, • procesných pravidiel a obsahových náležitostí zmeny programového rozpočtu v priebehu rozpočtového roka, • zodpovednosti za hospodárne nakladanie so zdrojmi programu a za presnosť, včasnosť, vecnú správnosť a aktualizáciu údajov v programovom rozpočte.
Kontrolné zistenie 2	Nepoužívanie výsledkov hodnotenia programového rozpočtu pri zostavovaní (tvorbe) rozpočtu na nasledujúce 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 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.
Kontrolné zistenie 4	Formálne vykonávanie monitorovania a hodnotenia programového rozpočtu bez vyhodnotenia miery plnenia zámerov a cieľov realizovaných z výdavkov rozpočtu.
Kritérium kontrolného zistenia 4	§ 12 ods. 2 zákona o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy, metodika MF SR pre programové rozpočtovanie v územnej samospráve
Odporúčanie ku kontrolnému zisteniu 4	V monitorovacích správach porovnávať a vyhodnocovať priebežné plnenie plánovaných hodnôt merateľných ukazovateľov určených cieľov programov rozpočtu.
Kontrolné zistenie 5	Neanalyzovanie dôsledkov a vplyvu zmien rozpočtu v priebehu rozpočtového roka na plnenie zámerov a cieľov dotknutých programov.

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

Odporúčanie ku kontrolnému zisteniu 5 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

2.1 Zabezpečenie vzdelávania v oblasti programového rozpočtovania

Zamestnanci mesta, hlavný kontrolór a jeho volení predstavitelia v kontrolovanom období neabsolvovali vzdelávanie v oblasti programového rozpočtovania. Zároveň uvedené vzdelávanie neabsolvovali ani pred rokom 2019. Podľa písomného vyjadrenia mesta noví zamestnanci MsÚ zodpovední za rozpočtovanie boli oboznámení pri nástupe s internými smernicami, schváleným rozpočtom, používaním interného informačného systému, obehom účtovných dokladov a vykonávaním finančnej kontroly. Každoročne pri zostavovaní a tvorbe programového rozpočtu boli príslušní zamestnanci interne oboznámení s novými právnymi predpismi súvisiacimi s prípravou rozpočtu. Osobitné vzdelávanie, resp. školenie v oblasti programového rozpočtovania však pre nich mesto neorganizovalo ani nezabezpečilo. Proces vstupného vzdelávania u nových zamestnancov v podmienkach mesta nebol štandardizovaný v interných predpisoch. Dôvodom neorganizovania a nezabezpečenia vzdelávania v oblasti programového rozpočtovania pre svojich volených zástupcov, zamestnancov a hlavného kontrolóra, bola podľa vyjadrenia mesta absencia ponuky zo strany vzdelávacích inštitúcií a MF SR.

NKÚ SR upozorňuje na riziko, že zainteresované strany nemuseli mať bez patričného vzdelania potrebné a nevyhnutné teoretické znalosti potrebné pre správne uplatňovanie programového rozpočtovania v praxi. Mesto Sereď neorganizovaním a nezabezpečením vzdelávania v oblasti programového rozpočtovania pre svojich volených zástupcov, hlavného kontrolóra a príslušných zamestnancov nezabezpečilo základný predpoklad jeho účinného uplatňovania v praxi. Bez poznania teórie, filozofie, zmyslu a metodiky programového rozpočtovania ho nemožno správne používať a uplatňovať, a preto nemôže ani prinášať očakávané výsledky, benefity. Znalosť programového rozpočtovania je pre jeho správne používanie kľúčová a nevyhnutná. Ak mesto Sereď nezabezpečí patričné vzdelávanie v oblasti programového rozpočtovania nielen pre svojich zamestnancov, ale aj volených predstaviteľov, vrátane hlavného kontrolóra, naďalej ho nebude uplatňovať správne a nezíska výhody, ktoré z jeho používania vyplývajú.

2.2 Personálne oddelenie tvorby a monitorovania a hodnotenia programov rozpočtu

Mesto Sereď postupovalo podľa harmonogramu k príprave viacročného rozpočtu, v ktorom bola vymedzená personálna zodpovednosť za tvorbu, schvaľovanie a kontrolu rozpočtu.

3. Postoj vedenia samosprávy k programovému rozpočtovaniu

3.1 Presadzovanie programového rozpočtovania

Mesto kládlo predovšetkým dôraz na klasický „finančný“ rozpočet. Mesto malo svoj rozpočet zostavený aj v programovej štruktúre v zmysle zákona o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy. Avšak prioritu kládlo na výšku zdrojov v jednotlivých programoch, nie na výsledky ich použitia. Mesto vnímalo programové rozpočtovanie ako administratívnu záťaž. Volení predstavitelia mesta nepovažovali a nepoužívali programové rozpočtovanie ako manažérsky nástroj riadenia obmedzených verejných zdrojov. Mali k nemu neutrálny postoj. Vyslovene ho neodmietali, ale ani nepresadzovali. Možno konštatovať, že sa o programové rozpočtovanie nezaujímal. Vyplýva to zo zápisníc z porád vedenia mesta, zápisníc z MsZ a jeho komisií týkajúcich sa rozpočtu.

Vedenie mesta sa zúčastňovalo porád k zostaveniu rozpočtu organizovaných prednostom podľa harmonogramu. Tie prebiehali podľa jednotlivých rozpočtových kapitol s každým garantom programu rozpočtu. Na týchto stretnutiach sa zúčastnení zaoberali výhradne vstupmi – zdrojmi a výškou výdavkov.

V priebehu rozpočtových rokov kontrolovaného obdobia sa vedenie mesta a najmä poslanci MsZ zaujímal o priebežné čerpanie výdavkov. Od garantov jednotlivých programov rozpočtu nevyžadovali informácie o plnení plánovaných cieľových hodnôt merateľných ukazovateľov, o plnení zámerov a cieľov programov. Aj polročné monitorovanie a koncoročné hodnotiace správy plnenia programového rozpočtu vzali na vedomie bez hlbšej diskusie a záujmu o ich obsah. Nevyžadovali vysvetlenia k neplneným a nesplneným programom a ani návrhy riešenia neplnenia zámerov a cieľov programov rozpočtu.

3.2 Účasť volených predstaviteľov mesta na programovom rozpočtovaní

Neutrálny postoj volených predstaviteľov mesta Sereď k programovému rozpočtovaniu dokazuje i pasivita poslancov MsZ k tvorbe, monitorovaniu a hodnoteniu programového rozpočtu. MsZ bolo o programovom rozpočte informované najmä prostredníctvom jeho návrhu, ktorý malo schváliť. Preverení zápisník z MsZ a jeho komisií v rokoch 2019 a 2023 bolo zistené, že poslanci MsZ nepredkladali návrhy programov, zámerov, cieľov a merateľných ukazovateľov rozpočtu, a ani sa aktívne a systematicky nepodieľali na tvorbe programov rozpočtu – formulovaní zámerov, cieľov, merateľných ukazovateľov, na určovaní plánovaných cieľových hodnôt merateľných ukazovateľov a pod. Zo zápisníka ďalej vyplynulo, že poslanci mali možnosť navrhovať investičné akcie a rozpočtové požiadavky. Podľa vyjadrenia mesta sa poslanci podieľali na tvorbe rozpočtu len návrhom rozpočtových položiek, projektov a jednotlivých investičných akcií v jednotlivých programoch.

Podľa zákona o obecnom zriadení a zákona o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy sú vedenie mesta, komisie MsZ a poslanci MsZ nevyhnutnou súčasťou rozpočtového procesu. Avšak komisie a poslanci MsZ sa viac-menej systematicky nezaujímali o programový rozpočet, tzn. že sa aktívne a systematicky nezapájali do formulovania zámerov, cieľov, merateľných ukazovateľov, nezúčastňovali sa určovania ich plánovaných cieľových hodnôt a pod. V tejto súvislosti sa javí, že si 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 funkciami sa členovia komisií MsZ a poslanci MsZ aktívne a systematicky 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 hlbšej diskusie o ich obsahu. Komisie MsZ a ani 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. Pre chýbajúcu aktívnu kontrolu plnenia programov rozpočtu zo strany vedenia mesta a poslancov MsZ existuje riziko nevyhovujúceho riadenia rozpočtového procesu. Jeho dôsledkom môže byť napríklad odchýlenie a nenaplnenie plánovaných zámerov a cieľov rozpočtu.

Dôsledkom neutrálneho, resp. pasívneho postoja k programovému rozpočtovaniu zo strany vedenia mesta a poslancov MsZ bolo nepoužívanie programového rozpočtu ako manažérskeho nástroja riadenia rozvoja mesta. Takýto postoj priamo mohol viesť k prenosu rovnako nesprávneho prístupu na zamestnancov mesta zodpovedných za rozpočet a plnenie jeho programov. Keďže vedenie mesta nemalo o programové rozpočtovanie záujem a nepresadzovalo jeho uplatňovanie, vzniká tak riziko, že prísluší zodpovední zamestnanci mesta nebudú nútení k jeho dôslednému používaniu. Týmto mesto 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. Aj pasívny prístup vedenia mesta, 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 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.

V kontrolovanom období rokov 2019 – 2023 malo mesto Sereď schválený „Program hospodárskeho sociálneho rozvoja mesta Sereď na roky 2015 – 2024“. PHSR obsahoval 11 prioritných programov, pričom každý program mal stanovený strategický zámer. Z týchto 11 prioritných programov bolo v rôznej miere v programovom rozpočte mesta rozpracovaných deväť. Do programového rozpočtu neboli premietnuté a bližšie rozpracované z PHSR programy „propagácia a cestovný ruch“ a „informatizácia mesta“. Podľa vyjadrenia mesta kľúčovými programami rozpočtu boli programy 4 – Vzdelávanie a 3 – Životné prostredie.

NKÚ SR v rámci kontroly porovnal, či a do akej miery vychádzajú mestom určené kľúčové programy rozpočtu z PHSR (z jeho zámerov, cieľov, opatrení, aktivít a merateľných ukazovateľov). Podľa metodiky MF SR k programovému rozpočtovaniu správne formulovaný zámer programu rozpočtu má vychádzať z úloh, ktoré pre mesto vyplývajú z jeho existujúcich strategických a koncepcných dokumentov. Zámery kľúčových programov rozpočtu mesta (Vzdelávanie

a Životné prostredie) síce neboli priamo v rozpore so zámermi uvedenými v PHSR, avšak v programovom rozpočte ich dostatočne nerozvíjali.

V oblasti vzdelávania sa PHSR zameriaval predovšetkým na obnovu a modernizáciu zariadení predškolskej výchovy, základného školstva a stravovacích zariadení. Tiež sa zaoberal obnovou a modernizáciou vnútorného vybavenia škôl. Program 4 Vzdelávanie v rozpočte mesta bol predovšetkým zameraný na zabezpečenie a skvalitnenie výchovno-vzdelávacieho procesu, bežný chod/prevádzku škôl, ale obsahoval aj podprogram 4.11 výdavky účelovo určené na opravy, údržbu a rekonštrukciu škôl a školských zariadení.

Pri druhej sledovanej oblasti, sa PHSR zameriaval na informovanosť a poradenstvo, ochranu vôd, ovzdušia a iných zložiek životného prostredia. V PHSR bola riešená aj oblasť odpadového hospodárstva, ktorá bola prepojená s programovým rozpočtom, konkrétne išlo o podprogram 3.3.

Čiastočnú neprepojenosť PHSR a kľúčových programov rozpočtu preukazovali niektoré rozdielne merateľné ukazovatele:

Kľúčové programy	PHSR	Programový rozpočet
Vzdelávanie	Výmera vybudovaných priestorov v m ²	Počet realizovaných opráv, údržby a rekonštrukcie za rok
	Počet vzdelávacích miestností	Počet projektov podaných občianskymi združeniami, právnickými osobami a FO za rok
	Plocha rekonštruovaných externých priestorov	Počet uskutočnených odborných-pedagogických aktivít za rok
	Počet vybavených miestností	Podiel stravujúcich sa žiakov z celkového počtu žiakov ZŠ (potenciálni stravníci)/ rok
Životné prostredie	Počet vypracovaných koncepcií	Množstvo vytriedených zložiek odpadov na zbernom dvore /papier, plasty, sklo, oleje, drevo, elektro-odpad, žiarivky, žiarovky, ďalšie nebezpečné odpady/ v tonách (t)
	Plocha vybudovaných vodných nádrží	Počet zberných nádob na netriedený komunálny odpad v kusoch (ks)
	Počet domácností s vykurovaním alternatívnymi zdrojmi energie	Počet zberných nádob na triedené odpady v kusoch (ks)
	Celková plocha s realizovanými opatreniami	Počet zlikvidovaných čiernych skládok
	Znižovanie objemu produkovaného odpadu	Počet spravovaných mestských verejných WC (ks)
	Počet vybudovaných kompostovísk	Plocha udržiavanej mestskej zelene v hektároch
	Dĺžka novovybudovanej splaškovej kanalizácie	Počet novovybudovaných ihrísk

Z pohľadu zámerov, cieľov a merateľných ukazovateľov chýbala väčšia miera prepojenosti medzi PHSR a programovým rozpočtom. Na PHSR sa možno pozerať ako na nadradený dokument programovému rozpočtu. Ideálny stav je, keď programový rozpočet prostredníctvom strednodobých programov bližšie rozpracováva do praxe dlhodobé ciele PHSR, resp. zábery a ciele programového rozpočtu vychádzajú z PHSR. V podmienkach mesta boli PHSR a programový rozpočet dva samostatné, súbežné dokumenty s čiastočným prepojením. Programový rozpočet v plnej miere nenadväzoval a nevychádzal z PHSR, čo preukazuje aj uvedená čiastočná neprepojenosť niektorých merateľných ukazovateľov. Pre čiastočnú neprepojenosť PHSR s programovým rozpočtom existuje riziko nekonceptného a nekoordinovaného riadenia.

4.2 Viacročný programový rozpočet mesta

Podľa § 9 ods. 1 zákona o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy má viacročný programový rozpočet vyjadrovať zábery rozvoja územia mesta a potrieb jeho obyvateľov v strednodobom časovom horizonte.

Realizácia kľúčových programov rozpočtu mesta Sereď nebola v programovom rozpočte rozložená v čase – na dlhšie časové obdobie (tri – štyri roky), keďže rozpočty mesta na roky 2019 – 2023 neobsahovali pri zámeroch a cieľoch ich časové ohraničenie. Čo znamená, že nebolo možné získať informáciu o horizonte dosiahnutia želaného výstupu/výsledku. Zábery, ciele a merateľné ukazovatele kľúčových programov rozpočtu sa každoročne v priebehu rokov 2019 – 2023 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 napĺňaním zámerov v priebehu strednodobého alebo dlhodobého časového obdobia. Napríklad programový rozpočet neurčoval, kedy má byť dosiahnutá, resp. zabezpečená kvalitná údržba verejnej zelene alebo kvalita výchovno-vzdelávacieho procesu v materských a základných školách. NKÚ SR zdôrazňuje, že želanú kvalitu v týchto oblastiach pritom nemožno dosiahnuť za jeden rok.

NKÚ SR zistil, že skoro všetky merateľné ukazovatele kľúčových programov (v päťročnom priemere 93,84 %) mali plánovanú cieľovú hodnotu rovnakú pre aktuálny rozpočtový rok a tiež pre nasledujúce rozpočtové roky n+1 a n+2. V priebehu kontrolovaného obdobia mesto Sereď medziročne tiež nemenilo plánovanú cieľovú hodnotu väčšiny merateľných ukazovateľov svojich kľúčových programov (v päťročnom priemere 62,12 %), a to bez ohľadu na stav ich plnenia v aktuálnom rozpočtovom roku. Takto stanovené merateľné ukazovatele udržiavali v meste „status quo“, nenútili mesto zvyšovať svoju výkonnosť, kvalitu ním poskytovaných verejných služieb.

Na základe uvedeného NKÚ SR konštatuje, že v prípade kľúčových programov bol viacročný rozpočet formálny, bez pridanej hodnoty. Vo väčšine merateľných ukazovateľov nebol východiskom pre rozpočtovanie pre nasledujúce roky. Viacročný rozpočet v podstate konzervoval existujúci stav. Ak sa má mesto posúvať dopredu, rozvíjať a nestagnovať, 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 metodiky MF SR k programovému rozpočtovaniu v územnej samospráve: „Ak ... má byť programový rozpočet ... relevantným dokumentom, je jednoducho nevyhnutné stanovovať ciele, ktoré definujú výsledky činnosti samosprávy, nielen výstupy jej práce.“

Preverenie vyššie uvedeného predpokladu vedúceho k správne procesu programového rozpočtovania bolo zistené, že programový rozpočet obsahoval aj ciele, ktoré sa zameriavali na výsledky, na zlepšenie a zvyšovanie kvality verejných služieb v oblastiach napr. sociálnych služieb (zabezpečiť zvýšenie kvality života seniorov, zlepšiť sociálne podmienky pre rodiny s deťmi), informačných médií (zabezpečiť kvalitné vysielanie mestského rozhlasu). V kľúčových programoch (Vzdelávanie a Životné prostredie) to boli ciele: zvyšovanie kvality výchovnovzdelávacieho procesu na školách s merateľným ukazovateľom „účasť pedagogických zamestnancov na odborných školeniach a seminároch za rok“; zabezpečenie kvalitného a dostupného stravovania s merateľným ukazovateľom „podiel stravujúcich žiakov z celkového počtu žiakov ZŠ“; zabezpečenie kvalitnej údržby verejnej zelene s merateľným ukazovateľom „plocha udržiavanej mestskej zelene v hektároch“ a pod.

V tejto súvislosti NKÚ SR upozorňuje na skutočnosť, že výsledkovo/kvalitatívne orientované ciele boli zastúpené v programových rozpočtoch mesta Sereď v menšom pomere oproti ostatným výstupovým cieľom. Taktiež v dôsledku nemennosti niektorých plánovaných cieľových hodnôt spomenutých merateľných ukazovateľov však nešlo o zvyšovanie kvality ako takej, ale o udržiavanie rovnakého stavu.

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. Rozpočet mesta mal v rokoch 2019 – 2023 rovnakú a stabilnú štruktúru. Nebolo možné ju však považovať za úplne transparentnú a s vyššou informačnou hodnotou.

Neúplnosť programového rozpočtu

Neúplnosť programového rozpočtu bola ovplyvnená viacerými faktormi. V dvoch prípadoch pri prvku 3.7.3 Údržba vonkajších priestorov a prvku 8.1.1 Správa mesta, uvedené neobsahovali merateľné ukazovatele, časový rámec a tiež plánovanú cieľovú hodnotu. Cieľ, ako forma na vyjadrenie výstupu alebo výsledku, prostredníctvom ktorého sa dosahuje plnenie zámeru neobsahoval prvok 7.1.3 Opatrovateľská služba, ako aj prvok 8.1.1 Správa mesta.

Programy rozpočtu neboli tvorené podľa zdrojov financovania činnosti, t. j. mesto netvorilo duplicitné programy podľa zdrojov financovania. Avšak v celom kontrolovanom období boli podprogram 3.5 Verejné WC a v roku 2023 prvok 1.3.1 Rekonštrukcia a modernizácia VO uvedené bez finančného krytia, pričom uvedený podprogram a prvok mali plánované cieľové hodnoty merateľných ukazovateľov. Tie sa tak mali plniť s nulovým rozpočtom. Naopak prvok 1.2.1 Územné plánovanie v celom kontrolovanom období, v rokoch 2019 a 2020 prvok 1.2.2 Realizácia stavieb a napokon podprogram 4.11 Výdavky účelovo určené na opravy, údržbu a rekonštrukciu škôl a školských zariadení v roku 2019 boli v rozpočte uvedené s nulovými plánovanými cieľovými hodnotami merateľných ukazovateľov, a to napriek vyčleneným zdrojom na ich realizáciu. Rozpočet na rok 2019 tvoril tiež prvok 1.1.2 Výstavba, rekonštrukcie a súvislé opravy VO bez finančného krytia ako aj plánovaných cieľových hodnôt merateľných ukazovateľov. NKÚ SR konštatuje, že uvedené zistenia poukazujú na formálnosť zostavenia programového rozpočtu.

Positívne možno hodnotiť, že zámery kľúčových programov rozpočtu jasne a jednoznačne deklarovali smerovanie mesta:

- Program Životné prostredie – Zdravé životné prostredie mesta Sereď
- Program Vzdelávanie – Efektívne fungovanie základných škôl, materských škôl, ZUŠ a školských výchovno-vzdelávacích zariadení.

Podľa vyjadrenia kontrolovaného subjektu, práve tieto dva programy boli v sledovanom období pre mesto kľúčové.

Neprehľadnosť programového rozpočtu

Neprehľadnosť programového rozpočtu sa v kontrolovanom období prejavila najmä vytvorením niektorých podprogramov a ich prvkov s rovnakými názvami a finančným krytím, a to v 24 prípadoch v každom roku kontrolovaného obdobia (napr. podprogram 2.1 Mestská polícia a prvok 2.1.1 Mestská polícia). NKÚ SR poukazuje na skutočnosť, že ak podprogram nebol ďalej členený, nebolo potrebné vytvárať ďalšiu úroveň programovej štruktúry.

Obdobne boli v programe 4 Vzdelávanie vytvorené podprogramy, ktoré tvorili prvky podľa jednotlivých organizačných jednotiek mesta. Každé školské zariadenie tvorilo samostatný podprogram alebo prvok. Pritom v rámci podprogramu 4.1 Základné školy, 4.2 Materské školy, 4.4 Centrum voľného času, 4.5 Školský klub detí a 4.7 Školské jedálne mali prvky spoločné a teda rovnaké ciele a merateľné ukazovatele. NKÚ SR konštatuje, že ak neboli prvky rozdielne zamerané, nebolo potrebné podprogramy ďalej členiť na prvky.

5.2 Informačná hodnota programového rozpočtu

Mesto v kontrolovanom období zverejňovalo na svojom webovom sídle a úradnej tabuli návrhy svojich programových rozpočtov. Zverejnené návrhy programových rozpočtov na jednotlivé roky kontrolovaného obdobia prevažne obsahovali zámery, ciele, merateľné ukazovatele zodpovednosť a výšku zdrojov vyčlenených na realizáciu programov. Ich informačnú hodnotu však znižovali nedostatky uvedené v bode 5.1 protokolu o výsledku kontroly, tzn. že prvky boli bez cieľov, merateľných ukazovateľov, podprogramy s nulovými plánovanými cieľovými hodnotami merateľných ukazovateľov a finančne nekryté.

5.3 Informačná hodnota monitorovacích a hodnotiacich správ plnenia programového rozpočtu

Implementácia programového rozpočtovania na úrovni subjektu samosprávy je podmienená zavedením monitorovania a hodnotenia plnenia programového rozpočtu. Monitorovanie je systematický proces zberu, triedenia a uchovávanía relevantných informácií o vecnom a finančnom plnení programov, je to priebežné sledovanie plnenia cieľov a merateľných ukazovateľov programu počas celého obdobia jeho realizácie. Hodnotenie je systematická a analytická činnosť, ktorá je podmienená celoročným priebežným získavaním údajov o plnení hodnôt merateľných ukazovateľov príslušných cieľov programov a ich častí.

Mesto v kontrolovanom období vypracovalo a zverejnilo na svojom webovom sídle monitorovacie a hodnotiace správy plnenia programového rozpočtu, pričom uvedené správy boli bez vyššej informačnej hodnoty. Monitorovacie a hodnotiace správy porovnávali plánované a skutočne dosiahnuté cieľové hodnoty merateľných ukazovateľov.

Chýbalo vyhodnotenie dosiahnutej hodnoty pri nesplnení merateľných ukazovateľov. V monitorovacích a hodnotiacich správach mesto nehodnotilo a neuvádzalo, či sa plánovaný cieľ programu plní/splnil alebo neplní/nesplnil. Pri merateľných ukazovateľoch, ktoré neboli splnené na 100 %, komentár programu neobsahoval vysvetlenie dôvodov a príčin neplnenia určených zámerov a cieľov. Komentáre boli v hodnotiacich a monitorovacích správach uvedené len vo všeobecnej rovine. Mesto vo zverejnených monitorovacích a hodnotiacich správach neuvádzalo 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, nesplnené a prečo a čo s neplnenými cieľmi plánuje mesto robiť. Monitorovacie a hodnotiace správy tak nemali potrebnú informačnú hodnotu.

Neúplné vyhodnocovanie podprogramov a prvkov prostredníctvom merateľných ukazovateľov znižovalo informačnú hodnotu hodnotiacich správ, keďže verejnosť nedostala úplnú informáciu, ako a či ich mesto plní/neplní, resp. neuvádzalo dôvody ich neplnenia. Chýbajúce vyhodnotenia boli zároveň v rozpore s metodikou a podstatou programového rozpočtovania. Neúplné vyhodnocovanie merateľných ukazovateľov poukazuje na formalizmus pri monitorovaní a hodnotení programového rozpočtu.

Porovnaním schválených programových rozpočtov na roky 2019 a 2022 a monitorovacích a hodnotiacich správ bolo zistené, že neobsahovali rozdielne zámery, ciele a merateľné ukazovatele s inými plánovanými cieľovými hodnotami.

Zhrnutie kontrolných zistení k transparentnosti a informačnej hodnote programového rozpočtu

Kontrolné zistenie 6	<p>Neprehľadnosť a neúplnosť programového rozpočtu v dôsledku:</p> <ul style="list-style-type: none"> • niektorých prvkov bez cieľov a bez merateľných ukazovateľov, • vytvorenia prvkov podľa jednotlivých organizačných jednotiek mesta s rovnakými cieľmi a merateľnými ukazovateľmi, • niektorých podprogramov a prvkov bez rozpočtového krytia (s nulovým rozpočtom), ale s plánovanými cieľovými hodnotami merateľných ukazovateľov, • niektorých podprogramov a prvkov s nulovými plánovanými cieľovými hodnotami merateľných ukazovateľov, ale s vyčlenením zdrojov na ich realizáciu, • zbytočného vytvárania prvkov.
Kritérium kontrolného zistenia 6	metodika MF SR pre programové rozpočtovanie v územnej samospráve
Odporúčanie ku kontrolnému zisteniu 6	<p>Sprehľadniť programovú štruktúru rozpočtu, t. j.:</p> <ul style="list-style-type: none"> • v schválených programoch, podprogramoch, prípadne prvkoch uvádzať zámery, ciele a merateľné ukazovatele s plánovanou cieľovou hodnotou, • nevytvárať podprogramy a prvky podľa jednotlivých organizačných jednotiek mesta s rovnakými cieľmi a merateľnými ukazovateľmi, ale len v prípade odlišných cieľov a merateľných ukazovateľov, • na úrovni programov, podprogramov a prvkov uvádzať zdroje na ich realizáciu,
Kontrolné zistenie 7	<p>Zverejnenie návrhov programových rozpočtov s nižšou informačnou hodnotou z dôvodu časti prvkov bez cieľov, merateľných ukazovateľov, s nulovými plánovanými cieľovými hodnotami, bez vyčlenenia finančných zdrojov na ich realizáciu.</p>
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	<p>Zverejňovať návrhy programového rozpočtu s vyššou informačnou hodnotou – so zámermi, cieľmi, merateľnými ukazovateľmi s plánovanými cieľovými hodnotami, s určenou zodpovednosťou za plnenie cieľov, s vyčlenením zdrojov na realizáciu cieľov.</p>
Kontrolné zistenie 8	<p>Formálne a netransparentné vypracovanie a zverejnenie monitorovacích a hodnotiacich správ s nízkou informačnou hodnotou z dôvodu:</p> <ul style="list-style-type: none"> • chýbajúceho vyhodnotenia dosiahnutej skutočnej hodnoty pri nesplnení merateľných ukazovateľov, • neuvedenia dôvodov nenaplnenia plánovaných cieľových hodnôt merateľných ukazovateľov a opatrení na odstránenie zistených nedostatkov.
Kritérium kontrolného zistenia 8	metodika MF SR pre programové rozpočtovanie v územnej samospráve
Odporúčanie ku kontrolnému zisteniu 8	<p>Zverejňovať monitorovacie a hodnotiace správy plnenia programových rozpočtov s vyššou pridanou hodnotou, t. j.:</p> <ul style="list-style-type: none"> • s vyhodnotením plnenia všetkých schválených programov, • 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. Vnútrotná kontrola programového rozpočtovania

6.1 Základná finančná kontrola a programový rozpočet

Mesto Sereď v kontrolovanom období vykonávalo základnú finančnú kontrolu v zmysle prijatej internej smernice „Obeh účtovných dokladov na Mestskom úrade v Sereďi a na Mestskej polícii v Sereďi“, súčasťou ktorej bol vzor krycieho listu a forma základnej finančnej kontroly. Jeho súčasťou bola aj otázka na súlad pripravovanej finančnej operácie so schváleným rozpočtom, avšak len z hľadiska finančného krytia. Preverenie realizovanej základnej finančnej kontroly zo strany mesta na vzorke 10 finančných operácií s najvyššou sumou z každého polroka v kontrolovanom období bolo zistené, že mesto nehodnotilo a neoverovalo súlad pripravovaného výdavku so zámerom a cieľmi programu, ktorého bol výdavok súčasťou. V rámci základnej finančnej kontroly mesto Sereď hodnotilo, overovalo len rozpočtové krytie plánovaného výdavku. 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. Rizikom neoverovania vecnej správnosti pripravovaných finančných operácií so zámermi a cieľmi programov rozpočtu je neúčinné použitie verejných zdrojov.

6.2 Kontrola plnenia programového rozpočtu

V rokoch 2019 – 2023 hlavný kontrolór mesta Sereď nevykonal žiadnu kontrolu vecného plnenia programového rozpočtu mesta. Svoju kontrolnú činnosť nezameral, či a do akej miery mesto Sereď plnilo plánované zábery, ciele a merateľné ukazovatele programov svojho rozpočtu. Vecnému plneniu rozpočtu sa venoval vo svojich stanoviskách k návrhom rozpočtu a záverečného účtu len v teoretickej rovine. Príkladom je aj skutočnosť, že hlavný kontrolór v sledovanom období ani raz neodporúčal MsZ prijať k programovému rozpočtovaniu opatrenia. Kontrolná činnosť hlavného kontrolóra mesta Sereď bola v rokoch 2019 – 2023 zameraná predovšetkým na kontrolu stavu a vývoja dlhu mesta, dodržiavanie zákona o odmeňovaní zamestnancov pri výkone práce vo verejnom záujme v školách a školských zariadeniach, kontrolu zákonnosti vykonávania finančnej kontroly, kontrolu dodržiavania zákona o slobodnom prístupe k informáciám a pod. Avšak plnenie plánovaných záberov, cieľov a merateľných ukazovateľov programov mesta nekontroloval.

NKÚ SR konštatuje, že v prípade nekontrolovania vecného plnenia programov rozpočtu zo strany mesta hrozí riziko ich neplnenia, neúčinného použitia zdrojov na ich realizáciu. Kontrola plnenia programov rozpočtu má pomáhať k dosiahnutiu určených záberov a cieľov, a tým aj k účinnému použitiu obmedzených verejných zdrojov. Vnútrotný kontrolný systém má poskytovať spätnú väzbu s cieľom zlepšiť spravovanie verejných vecí, vyjadrených aj prostredníctvom programového rozpočtu. Kontrola ako kľúčový prvok riadenia má vedeniu mesta, poslancom MsZ, ale aj občanom ponúknuť objektivnú skúšku správnosti. Tiež je to proces, ktorý pomáha mestu nielen dodržiavať pravidlá a predpisy, ale zároveň aj dosahovať jeho zábery a ciele formulované v programovom rozpočte.

Za kontrolnú skupinu dňa 16.08.2024

_____, vedúci kontrolnej skupiny

_____, členka kontrolnej skupiny

_____, člen kontrolnej skupiny

_____, členka kontrolnej skupiny

S obsahom protokolu o výsledku kontroly bol oboznámený dňa

21. 8. 2024

Ing. Ondrej Kurbel, primátor mesta Sereď

Návrh na uznesenie:

Mestské zastupiteľstvo v Seredi na svojom zasadnutí dňa 19.09.2024 prerokovalo a

Informáciu o výsledku kontroly Najvyššieho kontrolného úradu Slovenskej republiky
a o Protokole o výsledku kontroly Systém programového rozpočtovania v územnej
samospráve KA-004/2024/1140

- berie na vedomie