

# **Programové rozpočtovanie v územnej samospráve**

## **Záver z kontrol implementácie programového rozpočtu**

**Ing. Emil Kočíš, PhD.**

podpredseda NKU SR

V ostatných rokoch začali mnohé krajiny Organizácie pre hospodársku spoluprácu a rozvoj v rámci verejnej správy intenzívne využívať rozpočtovanie orientované na výkonnosť – na Slovensku označované ako programové rozpočtovanie. Táto zmena prebehla v mnohých štátoch generálne pod názvom reforma riadenia verejných financií. V Slovenskej republike na úrovni ústrednej štátnej správy sa systém programového rozpočtovania v plnej miere zaviedol v roku 2004. Vzhľadom na značný objem verejných prostriedkov, ktorými disponujú subjekty územnej samosprávy – obce, mestá a vyššie územné celky, bolo len otázkou času, kedy sa tento systém zavedie do rozpočtového procesu územnej samosprávy.

Legislatívny rámec pre zavedenie programového rozpočtovania v podmienkach územnej samosprávy bol vytvorený novelou zákona č. 324/2007 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 583/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení zákona č. 611/2005 Z. z., ktorá nadobudla účinnosť od 01.09.2009. Predmetnou novelou sa zaviedlo programové rozpočtovanie v územnej samospráve, a to prvýkrát na roky 2009 až 2011.

Programové rozpočtovanie je systém založený na plánovaní úloh a aktivít subjektov samosprávy v nadväznosti na ich priority a alokovanie disponibilných rozpočtových zdrojov do programov, s dôrazom na výsledky a efektívnosť vynakladania rozpočtových prostriedkov. Je to systém plánovania, rozpočtovania a hodnotenia, ktorý kladie dôraz na vzťah medzi verejnými rozpočtovými zdrojmi (rozpočet samosprávy) a očakávanými – plánovanými výstupmi a výsledkami realizovaných činností, ktoré sú financované z rozpočtu subjektu samosprávy. V programovom rozpočtovaní sú obsiahnuté typické prvky ako zámery, ciele, merateľné ukazovatele, ale aj komentáre. Je tvorený programami, ktoré sa môžu deliť na podprogramy, prípadne ďalej na prvky/projekty. Programy predstavujú v prípade samosprávy primárne základné kompetenčné oblasti, ako napr. vzdelávanie, doprava, odpadové hospodárstvo, sociálne služby, zdravotníctvo a pod.. Program predstavuje skupinu súvisiacich aktivít, ktorých realizáciou sa snažíme dosiahnuť stanovený zámer programu. Programový rozpočet môžeme teda definovať ako rozpočet, ktorý rozdeľuje výdavky samosprávy do jednotlivých programov, ktoré tvoria tzv. programovú štruktúru, ktorá je navyše doplnená o zámery, ciele a merateľné ukazovatele, ktoré podčiarkujú orientáciu na výkonnosť.

Programové rozpočtovanie poskytuje celý rad možností pre manažérske rozhodovanie o výdavkoch, pretože integruje strategické plány a výdavky, dáva útvarom v rámci úradov väčšiu voľnosť pri nakladaní s rozpočtom, implementuje monitorovanie pre zabezpečenie priebežnej kontroly plnenia rozpočtu a stanovených cieľov, posilňuje zodpovednosť za nakladanie s verejnými zdrojmi a tým podporuje aj manažovanie rozpočtových výdavkov a pod.. Je to proste systém, ktorý „hľadá“ súvislosť medzi rozpočtovými zdrojmi a výstupmi/výsledkami práce územnej samosprávy, a tým umožňuje zástupcom samosprávy, ale aj verejnosti, identifikovať zmysel používania verejných zdrojov a merať úspešnosť obcí, miest a vyšších územných celkov pri napĺňaní deklarovaných cieľov a zámerov.

Súčasťou programového rozpočtovania je aj monitorovanie a hodnotenie finančného a programového plnenia rozpočtu. Znamená to, že počas realizácie rozpočtu, ale aj na konci rozpočtového roka, môžu manažéri, volení zástupcovia a verejnosť posúdiť mieru plnenia/splnenia cieľov, prípadne príčiny neplnenia a rozhodnúť o ich zmenách, ktoré sú potrebné pre dosiahnutie plánovanej výkonnosti. Pri monitorovaní a hodnotení zohráva dôležitú úlohu aj porovnávanie výkonnosti medzi samosprávami navzájom, ktoré môže interne vykonávať napr. hlavný kontrolór obce, mesta, alebo samosprávneho celku.

Pre bezproblémovú implementáciu programového rozpočtovania do praxe samosprávami vydalo Ministerstvo financií SR metodické pomôcky:

- „Praktický a konkrétny manuál pre tvorbu programových štruktúr na úrovni miestnej a regionálnej územnej samosprávy“,
- „Zborník obsahujúci príklady správne aj nesprávne formulovaných zámerov, cieľov a merateľných ukazovateľov miestnej a regionálnej územnej samosprávy“,
- „Prehľad najlepších príkladov rozpočtovania na úrovni miestnej a regionálnej územnej samosprávy“,
- „Informačný dokument o programovom rozpočtovaní, jeho výhodách a význame pre zlepšenie rozhodovacieho procesu s príkladmi aplikácie v zahraničí“.

Okrem toho Ministerstvo financií SR v roku 2008 realizovalo projekt „Pilotná implementácia programového rozpočtovania“, s dôrazom na využitie strategického plánovania, pre zvýšenie efektívnosti vynakladania verejných zdrojov a účinnosti dosahovania cieľov a zámerov na úrovni miestnej samosprávy. Cieľom projektu bolo prostredníctvom programových štruktúr formulovaných v pilotných subjektoch úspešne implementovať programové rozpočtovanie v miestnej a regionálnej územnej samospráve pre návrhy rozpočtov na roky 2009 – 2011. Pilotný projekt bol realizovaný v 30 subjektoch územnej samosprávy (obce, mestá aj samosprávne kraje). Školenia prebiehali aj v roku 2009 a 2010.

Za účelom praktického overenia úspešnosti implementácie programového rozpočtovania v praxi samosprávami, boli do Plánu kontrolnej činnosti Najvyššieho kontrolného úradu SR na rok 2010 zaradené aj kontroly, ktorými bola monitorovaná úroveň implementácie v jednotlivých regiónoch. Kritériom výberu kontrolovaných subjektov bola zadlženosť obcí v roku 2008 a podľa priemerného percentuálneho rastu/poklesu zadlženosti za posledné tri roky boli obce zoradené do troch rizikových skupín. Kontrolované subjekty boli vybrané podľa nasledovného kľúča: 60 % z celkového počtu miest a obcí plánovaných na kontrolu v danom roku z 1. rizikovej skupiny, 30 % z 2. rizikovej skupiny a 10 % z 3. rizikovej skupiny. Kontrolovaným obdobím boli roky 2008 a 2009.

Vykonané kontroly boli zamerané na monitorovanie úrovne implementácie programového rozpočtovania v samosprávach obcí a miest. Z výsledkov ukončených kontrol možno konštatovať, že obce pri implementácii programového rozpočtovania nemali v požadovanom rozsahu zosúladený proces jeho zostavenia a schválenia so zákonom č. 583/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy ako ani s metodickými pomôckami/manuálmi Ministerstva financií SR, ktoré za týmto účelom boli vypracované a publikované. Samosprávy obcí nemali vypracovaný, až na niekoľko obcí, časový rozpočtový harmonogram prípravy programového rozpočtu, ktorý mal obsahovať povinnosti jednotlivých účastníkov tvorby programového rozpočtovania a časový plán ich realizácie. Z celkového počtu 87 kontrolovaných subjektov (stav k 15.10.2010) malo 67 subjektov rozpočet zostavený ako programový rozpočet, čo je 77,01 % a 20 subjektov (22,99 %)

zostavilo svoj rozpočet „klasickým spôsobom“. Súčasťou programového rozpočtovania je aj monitorovanie programového plnenia rozpočtu a aj jeho koncoročné hodnotenie. Monitorovanie, ktorým sa hodnotí plnenie cieľov, resp. pokrok pri plnení stanovených cieľov v jednotlivých programoch, nezrealizovalo celkom 57 subjektov, t.j. 65,5 %. Hodnotiacu správu nemalo spracovaných 59 subjektov, t.j. 67,8 %.

Ďalej, obce nezabezpečili prehľadnosť rozpočtového procesu a predkladanie požadovaných informácií, v jednotlivých programoch programového rozpočtu nemali formulované ciele, ktoré by definovali konkrétne výstupy a výsledky a jednoznačne odzrkadľovali postup obce k napĺňaniu zámerov, nevykonali monitorovanie a hodnotenie plnenia programov a pod..

Z celkového počtu 87 kontrol iba osem kontrol bolo ukončených záznamom o výsledku kontroly, čo predstavuje len 9,19 % kontrolovaných subjektov, ktoré pri implementácii programového rozpočtovania postupovali v súlade so zákonom o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy a príslušných metodických príručiek.

Tento negatívny stav môže mať viacero príčin. Implementácia programového rozpočtovania je pre samosprávy obcí niečím novým, s čím sa doteraz v praxi nestretli. Je potrebné preklenúť doterajšie stereotypné a rutinné návyky pri zostavovaní rozpočtov a v hospodárení s verejnými prostriedkami. Ďalej, samosprávy väčšinou svoju činnosť vykonávajú s minimálnym počtom zamestnancov, prevažne s cieľom čo najviac ušetriť na mzdových prostriedkoch, a to najmä v obciach s nižším počtom obyvateľov. Títo zamestnanci vo väčšine nedosahujú požadovanú odbornú úroveň, čo môže mať za následok, že nedokážu správne aplikovať zákon, resp. metodické pomôcky v praxi. Tento stav mohla ovplyvniť aj skutočnosť, že v rámci prípravy na implementáciu a tvorbu programového rozpočtu zástupcovia obcí mali možnosť zúčastniť sa školení a seminárov organizovaných v jednotlivých krajoch. Túto možnosť nevyužilo 34 subjektov, t.j. 39,1 %. Výsledky kontrol však preukázali, že väčšina subjektov pri implementácii programového rozpočtovania postupovala nedôsledne. Svedčí o tom skutočnosť, že zákonom stanovené postupy/kritéria v niektorých prípadoch aplikovali v rozpočtovom procese, a niektoré neaplikovali.

Na základe výsledkov kontrol bolo kontrolovanými subjektmi celkom prijatých 363 opatrení na odstránenie kontrolou zistených nedostatkov. Je treba predpokladať, že zistené nedostatky využijú samosprávy vo svoj prospech pri zostavovaní rozpočtov v nastávajúcom období v zmysle zákonom stanovených postupov programového rozpočtovania. A ako sa im to v praxi podarilo, ukážu výsledky následných kontrol plnenia opatrení a ďalšie kontroly zamerané na úroveň implementácie programového rozpočtovania v praxi.

## Použitá literatúra

1. Zákon NR SR č. 324/2007 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 583/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení zákona č. 611/2005 Z. z.,
2. Zákon NR SR č. 523/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách verejnej správy a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov,
3. „Praktický a konkrétny manuál pre tvorbu programových štruktúr na úrovni miestnej a regionálnej územnej samosprávy“,
4. „Zborník obsahujúci príklady správne aj nesprávne formulovaných zámerov, cieľov a merateľných ukazovateľov miestnej a regionálnej územnej samosprávy“,
5. „Prehľad najlepších príkladov rozpočtovania na úrovni miestnej a regionálnej územnej samosprávy“,

6. „Informačný dokument o programovom rozpočtovaní, jeho výhodách a význame pre zlepšenie rozhodovacieho procesu s príkladmi aplikácie v zahraničí“
7. Kontrolné protokoly NKU SR