

NAJVYŠŠÍ KONTROLNÝ ÚRAD SLOVENSKEJ REPUBLIKY

Číslo: S-000473/2024/NKU-1130/GMC

Z-005164/2024/1130/GMC

Číslo poverenia: 1912/10

Zo dňa: 11. 03. 2024

Počet výtlačkov: 2

Výtlačok číslo: 2

Počet strán: 17

Počet príloh: 0



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

Mesto Dunajská Streda

Tmava, august 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.....	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.....	10
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. Vnútorá 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 Dunajská Streda
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 Dunajská Streda
MsZ	Mestské zastupiteľstvo mesta Dunajská Streda
NKÚ SR	Najvyšší kontrolný úrad Slovenskej republiky
PHSR	Program hospodárskeho a sociálneho rozvoja mesta Dunajská Streda
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

Zhrnutie

Územná samospráva na Slovensku je od roku 2009 zo zákona povinná zostavovať svoj rozpočet aj v programovej štruktúre so zámerni a cieľmi. 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 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. 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 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 Dunajská Streda nebol dostatočne účinný. Kontrolou sa potvrdili všetky vyššie uvedené riziká. Programové rozpočtovanie nebolo riadené optimálne, bolo formálne a nezabezpečovalo vyššiu informačnú hodnotu rozpočtu.

Mesto Dunajská Streda 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.

Nezabezpečením vzdelávania v oblasti programového rozpočtovania pre svojich volených zástupcov nezabezpečilo mesto Dunajská Streda jeden zo základných predpokladov pre jeho účinné uplatňovanie 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 Dunajská Streda nezabezpečí patričné vzdelávanie v oblasti programového

rozpočtovania pre svojich volených predstaviteľov, naďalej ho nebude uplatňovať správne a nezíska výhody, ktoré z jeho používania vyplývajú.

Mesto Dunajská Streda síce formálne vytvorilo programový rozpočet, ale vypracovávalo ho len ako zákonnú povinnosť. Vedenie mesta v ňom nevidelo manažérsky nástroj riadenia verejných zdrojov. Poslanci MsZ sa systematicky nezapájali do jeho procesov. Vo vedení mesta a v MsZ sa diskutovalo prevažne o vstupoch – zdrojoch a výške výdavkov. 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 a vyššej informačnej hodnoty programového rozpočtu. Ten obsahoval programy bez zámerov, niektoré podprogramy bez cieľov, merateľných ukazovateľov a tiež ich plánovaných cieľových hodnôt. V prípade neplnenia cieľov programu rozpočtu mesto v hodnotiacich správach v niekoľkých prípadoch neuvádzalo vysvetlenia tohto neplnenia. Chýbali tiež návrhy na riešenie zistených nedostatkov v hodnotiacich správach. Tieto zistené skutočnosti tiež poukazujú na formálnosť konania mesta v oblasti programového rozpočtovania.

Hlavný kontrolór mesta Dunajská Streda nevykonal žiadnu osobitnú kontrolu vecného plnenia programového rozpočtu mesta. Svoju kontrolnú činnosť nezameril na to, či a do akej miery mesto plnilo plánované zábery, ciele a merateľné ukazovatele programov svojho rozpočtu. Kontrola plnenia programov rozpočtu má pomáhať k dosiahnutiu určených zámerov a cieľov, a tým aj k účinnému použitiu obmedzených verejných zdrojov. Kontrola má poskytovať spätnú väzbu s cieľom zlepšiť spravovanie vecí verejných, vyjadrených aj prostredníctvom programového rozpočtu.

Na základe zistených skutočností NKÚ SR sformuloval pre mesto Dunajskú Stredu viacero odporúčaní, ktoré sú uvedené v tomto protokole o výsledku kontroly.

Podľa poverenia predsedu NKÚ SR č. 1912/10 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 Dunajská Streda,
Hlavná 50/16, 929 01 Dunajská Streda,
IČO 00305383**

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 jeho 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.

Regulačný rámec mesta

Mesto nemalo v rokoch 2019 – 2023 taký vnútorný predpis, ktorý by spĺňal vyššie uvedené kritériá. Kontrolovaný subjekt pri zostavení rozpočtu postupoval podľa „Rozpočtových pravidiel mesta“ schválených MsZ. Vnútorný predpis obsahoval prílohu č. 1 a to „Rozpočtový harmonogram“. Rozpočtové pravidlá mesto nezverejnilo na webovom sídle, čím neumožnilo verejnú kontrolu ich plnenia.

Rozpočtové pravidlá mesta sa programovému rozpočtovaniu venovali okrajovo. Na rozpočtovom procese sa podieľali jednotlivé subjekty¹ v rozsahu uvedenom v rozpočtových pravidlách mesta a v rozpočtovom harmonograme. Väčšinu prác na programovom rozpočte zastrešoval a zabezpečoval odbor finančný a evidencie majetku. Podľa rozpočtových pravidiel mesta správcovia rozpočtových prostriedkov (vedúci zamestnanci mesta a poverení zamestnanci) zodpovedajú za hospodárenie s rozpočtovými prostriedkami určenými na plnenie povinností a úloh mesta v rozsahu im zverenej pôsobnosti a za programové plnenie rozpočtu. Úlohy súvisiace s monitorovaním a hodnotením programového rozpočtu boli zadávané resp. zozbierané na základe mailovej požiadavky smerujúcej z odboru finančného a evidencie majetku mesta na príslušné subjekty rozpočtového procesu, ktoré boli zodpovedné za program resp. podprogram programového rozpočtu. Za obsahovú náplň predkladaných údajov zodpovedal ich predkladateľ, vedúci príslušného odboru. V tejto súvislosti je nevyhnutné uviesť, že pre mesto bol prioritou finančný, nie programový rozpočet.

Časový harmonogram

Mesto sa pri rozpočtovom procese riadilo záväzným rozpočtovým harmonogramom mesta, vydaným primátorom mesta na návrh vedúceho odboru finančného a evidencie majetku mesta. Podľa harmonogramu za jeho každoročnú aktualizáciu, schválenie a zverejnenie na oficiálnej stránke mesta zodpovedal vedúci odboru finančného a evidencie majetku mesta.

NKÚ SR zistil, že rozpočtové harmonogramy neboli zverejnené na webovom sídle mesta, čím nebola umožnená verejná kontrola ich plnenia. Obsahovali konkrétnejšie termíny k programovému rozpočtu ako predloženie rozpočtových požiadaviek na finančný odbor a správu majetku, spracovanie rozpočtových požiadaviek, vypracovanie návrhu rozpočtu a pod. Pri monitorovaní a hodnotení programového rozpočtu mesto postupovalo podľa vnútorného predpisu (rozpočtové pravidlá mesta). Podľa rozpočtových harmonogramov práce mesto na zostavení rozpočtu začínalo v júli, čo bolo v súlade s metodikou MF SR.

Podľa rozpočtových pravidiel mesta tvorbu, monitorovanie a hodnotenie programového rozpočtu riadil a koordinoval primátor mesta prostredníctvom vedúceho odboru finančného a evidencie majetku mesta. Za tvorbu, monitorovanie a hodnotenie programového rozpočtu zodpovedali subjekty rozpočtového procesu. Organizačné a administratívne úkony súvisiace s rozpočtovým procesom prevažne zabezpečoval vedúci odboru finančného a evidencie majetku mesta. V tejto súvislosti je nevyhnutné opäť uviesť, že pre mesto Dunajská Streda bol prioritou finančný, nie programový rozpočet.

Štandardizované formuláre

Podľa metodiky MF SR k programovému rozpočtovaniu v územnej samospráve súčasťou vnútorného predpisu upravujúceho programové rozpočtovanie majú byť 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,
- formulár 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 rozpočtové pravidlá mesta a ani iný vnútorný predpis neobsahovali žiadne štandardizované formuláre programov rozpočtu, rozpočtových požiadaviek garantov programov, úprav (zmien) rozpočtu, monitorovaciu a hodnotiacu správu s vymedzením ich obsahových náležitostí.

¹ Subjekty rozpočtového procesu: odbory mestského úradu, rozpočtové a príspevkové organizácie mesta, mestská polícia, primátor mesta, komisie mestského zastupiteľstva, mestská rada, mestské zastupiteľstvo

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 sa vytvára nový program, kto takúto požiadavku predkladá a komu, čo takáto požiadavka musí obsahovať, z čoho a 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 monitorovacích a hodnotiacich správach plnenia svojho programového rozpočtu uvádzalo prevažne ukazovatele množstva plnenia plánovaných hodnôt merateľných ukazovateľov (bez percentuálneho vyhodnotenia), alebo niektoré ukazovatele nevyhodnotilo vôbec. Pri programoch nehodnotilo, či dosiahnutá hodnota znamená splnenie, čiastočné splnenie alebo nesplnenie určených cieľov programov, resp. podprogramov. Monitorovanie a hodnotenie programového rozpočtu tak bolo formálne.

Ďalej NKÚ SR zistil, že rozpočtové pravidlá mesta a ani iný vnútorný predpis neriešil a neupravoval 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 vo svojich podmienkach mesto nezabezpečilo jeho štandardizáciu. Nevytvorilo tak predpoklady pre optimálne riadenie svojho systému rozpočtového procesu, a tým aj kvality a transparentnosti 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 jeden zo základných predpokladov správneho a účinného uplatňovania programového rozpočtovania vo svojich podmienkach.

1.2 Používanie výsledkov hodnotenia programového rozpočtu

Mesto nepoužívalo výsledky hodnotenia svojho programového rozpočtu pri rozdeľovaní zdrojov na nasledujúce rozpočtové obdobie. Nepoužívalo hodnotiacu správu ako vstupnú analýzu pre tvorbu rozpočtu na ďalšie rozpočtové roky. Tak ako v celom programovom rozpočte ani v jeho hodnotení mesto nevidelo žiadny prínos. 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. Zo 17 merateľných ukazovateľov kľúčových programov² určených pre rok 2019 a zo 17 merateľných ukazovateľov určených pre rok 2022 plánovanú cieľovú hodnotu nedosiahlo 29,41 % (za rok 2019), resp. 47,06 % (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 súčasť 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. O takýchto vplyvoch sa ani nediskutovalo pri schvaľovaní zmien rozpočtu.

² Kľúčové programy, ktoré si samo vybralo mesto podľa významnosti: Program 6 Životné prostredie, Program 8 Správa verejných priestranstiev

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 nespínil pre chýbajúce zdroje alebo 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, nebola určená v rozpočtových pravidlách mesta ani v rozpočtových harmonogramoch, 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, • štandardizované formuláre rozpočtovej požiadavky, úpravy (zmeny) programov rozpočtu, • 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	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

2.1 Zabezpečenie vzdelávania v oblasti programového rozpočtovania

Hlavný kontrolór a volení predstavitelia v kontrolovanom období neabsolvovali vzdelávanie v oblasti programového rozpočtovania. Zároveň uvedené vzdelávanie neabsolvovali ani pred rokom 2019. V kontrolovanom období rokov 2019 – 2023 sa vedúca oddelenia účtovníctva mesta zúčastnila školenia so zameraním na programový rozpočet. Uvedené vzdelávania organizovalo regionálne vzdelávacie centrum. Kontrolovaný subjekt predložil program predmetného vzdelávania a preukázal jeho absolvovanie. Mesto v kontrolovanom období 2019 – 2023 neorganizovalo a nezabezpečilo osobitné špecializované vzdelávanie v oblasti programového rozpočtovania pre volených zástupcov mesta (primátor, hlavný kontrolór, poslanci MsZ).

NKÚ SR upozorňuje na riziko, že volení zástupcovia (primátor, hlavný kontrolór, poslanci MsZ) nemuseli mať bez patričného vzdelania potrebné a nevyhnutné teoretické znalosti potrebné pre správne uplatňovanie programového rozpočtovania v praxi. Mesto Dunajská Streda neorganizovaním a nezabezpečením vzdelávania v oblasti programového rozpočtovania pre svojich volených zástupcov 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 Dunajská Streda nezabezpečí patričné vzdelávanie v oblasti programového rozpočtovania nielen pre svojich zamestnancov, ale aj volených predstaviteľov, 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 Dunajská Streda malo tvorbu, monitorovanie a hodnotenie programového rozpočtu personálne oddelenú. Za tvorbu a predkladanie návrhu programového rozpočtu, administratívne spracovanie zodpovedali pracovníci odboru finančného a evidencie majetku. Za plnenie, monitorovanie a hodnotenie jednotlivých programov a podprogramov boli zodpovední správcovia rozpočtových prostriedkov mesta (vedúci zamestnanci mesta a poverení zamestnanci).

3. Postoj vedenia samosprávy k programovému rozpočtovaniu

3.1 Presadzovanie programového rozpočtovania

Mesto kládlo predovšetkým dôraz na klasický „finančný“ rozpočet. Malo svoj rozpočet zostavený aj v programovej štruktúre. 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 MsZ a jeho komisii týkajúcich sa rozpočtu.

Vedenie mesta sa zúčastňovalo porád k zostaveniu rozpočtu organizovaných primátorom resp. 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 Dunajská Streda 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. Preverenie zápisníc z MsZ a jeho komisií v rokoch 2019 a 2023 bolo zistené, že poslanci MsZ nepredkladali návrhy programov, zámerov, cieľov a merateľných ukazovateľov v rámci programového 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 zápisníc ďalej vyplynulo, že poslanci mali možnosť navrhovať investičné akcie a rozpočtové požiadavky. Podľa vyjadrenia mesta mali poslanci na jednotlivých komisiách možnosť zapájať sa do procesov v rámci programového rozpočtu.

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 nezaujímal 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 tomto smere 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 funkciám 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. Prítom 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 príslušní 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 a s jeho finančnými možnosťami.

Mesto Dunajská Streda malo schválený „Program hospodárskeho sociálneho rozvoja mesta Dunajská Streda na roky 2022 – 2027“. PHSR obsahoval 14 prioritných oblastí, pričom každá priorita mala stanovený strategický cieľ. Z týchto 14 prioritných oblastí boli v rôznej miere v programovom rozpočte mesta riešených desať z nich. Do programového rozpočtu neboli premietnuté a bližšie rozpracované prioritné oblasti venujúce sa priemyslu a službám, poľnohospodárstvu, občianskej spoločnosti a rozvoju bývania. Podľa vyjadrenia mesta kľúčovými programami rozpočtu boli program 6. Životné prostredie a program 8. Správa verejných priestranstiev.

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.

V oblasti životného prostredia nemal programový rozpočet rovnaké zameranie ako PHSR (s výnimkou odpadového hospodárstva). PHSR sa zameriaval na zlepšenie stavu kanalizácie, zlepšenie stavu verejnej zelene a vytváranie nových plôch zelene na oddych, zlepšenie stavu ovzdušia, budovanie a modernizáciu infraštruktúry odpadového hospodárstva, zapojenie verejnosti do zlepšenia stavu životného prostredia a pod. Oproti tomu Program 6.

Životné prostredie v rozpočte mesta bol skôr zameraný najmä na zabezpečenia bežného chodu/prevádzky mesta v tejto oblasti ako napr. na zabezpečenie pravidelného odvozu odpadu a údržbu zelene.

Obdobne to bolo aj pri druhej sledovanej oblasti, kde sa PHSR zameriaval na modernizáciu a rozvoj cestnej dopravnej infraštruktúry, pričom Program 8. Správa verejných priestranstiev rozpočtu bol zameraný na opravu a údržbu pozemných komunikácií.

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

Kľúčový program	PHSR	Programový rozpočet
Životné prostredie	Podiel domácností napojených na verejnú kanalizáciu s ČOV	Objem zvezeného a odvezeného odpadu za rok
	Podiel obyvateľov napojených na verejnú kanalizačnú sieť s ČOV	Objem zvezeného a odvezeného odpadu v nadrozmerných kontajnerov za rok
	Počet vybudovaných zberných dvorov	Plocha kosenia a hrabania s odvozom, plocha jamého a jesenného hrabania listia, počet hodín ručného dozberu nečistôt
	Miera skládkovania komunálneho odpadu - Podiel skládkovaného komunálneho odpadu na celkovom množstve vyprodukovaného komunálneho odpadu	Plošné úpravy stromov a kríkov – plocha, počet výrubov stromov (ks)
	Miera recyklácie komunálneho odpadu	
	Emisie znečisťujúcich látok - emisie znečisťujúcich látok vyjadrujú množstvo základných znečisťujúcich látok do ovzdušia	
	Spokojnosť obyvateľov s kvalitou životného prostredia mesta	
Správa verejných priestranstiev	Dĺžka novovytvorených a zrekonštruovaných miestnych komunikácií	Dĺžka spravovaných pozemných komunikácií; plocha opravovaných pozemných komunikácií v m ² ; plocha opravovaného vodorovného dopravného značenia; udržiavané zariadenia cestnej svetelnej signalizácie
	Počet zrekonštruovaných križovatiek	Dĺžka posypaných komunikácií; dĺžka odhrňaných komunikácií; počet mesiacov dispečerskej a pohotovostnej služby

Z pohľadu zámerov, cieľov a merateľných ukazovateľov chýbala väčšia miera prepojenosti medzi PHSR a programovým rozpočtom. Na PHSR sa možno pozeráť 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 Dunajská Streda nebola v programovom rozpočte rozložená v čase – na dlhšie časové obdobie (tri – štyri roky), keďže rozpočty mesta na roky 2019 – 2023 neobsahovali pri záberoch a cieľoch ich časové ohraničenie. To zároveň 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 záberov a cieľov. Programový rozpočet nepočítal so žiadnou postupnosťou krokov, postupným plnením cieľov a napĺňaním záberov v priebehu strednodobého alebo dlhodobého časového obdobia. Napríklad programový rozpočet neurčoval, kedy má byť dosiahnutá, resp. zabezpečená kvalita dostupnosti elektronických služieb verejnej správy pre občanov a podnikateľov, alebo vytvorené podmienky pre kvalitnú predškolskú prípravu detí. NKÚ SR zdôrazňuje, že želanú kvalitu v týchto oblastiach pritom nemožno dosiahnuť za jeden rok.

NKÚ SR zistil, že väčšina merateľných ukazovateľov kľúčových programov mali plánovanú cieľovú hodnotu rovnakú pre aktuálny rozpočtový rok a tiež pre nasledujúce rozpočtové roky n+1 a n+2. 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 pre mesto kľúčových programov bol viacročný rozpočet formálny, bez pridanej hodnoty. Vo väčšine merateľných ukazovateľov nebol východiskom pre rozpočtovanie na 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 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.

Podľa vyjadrenia mesta boli viacročné rozpočty schvaľované len formálne, a to z dôvodu častých legislatívnych zmien vo financovaní samospráv v sledovanom období, mimoriadnych udalostí ako celosvetová pandémia, vojna na Ukrajine a následná energetická kríza. Tieto faktory vytvárali značnú neistotu a znemožňovali predvídať situáciu na viac rokov.

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.“

Preverením vyššie uvedeného predpokladu vedúceho k správne mu 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. údržby zelene (zabezpečiť skvalitnenie aktívneho a pasívneho oddychu obyvateľov a návštevníkov mesta v zdravom a atraktívnom prostredí), opatrovateľskej služby (vytvoriť podmienky pre skvalitnenie života občanov odkázaných na poskytnutie opatrovateľskej služby v domácnosti), informatizácie (zlepšiť kvalitu dostupnosti elektronických služieb verejnej správy pre občanov a podnikateľov).

V tejto súvislosti však NKÚ SR upozorňuje na skutočnosť, že v dôsledku nemennosti niektorých plánovaných cieľových hodnôt merateľných ukazovateľov 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 stabilnú štruktúru. Nebolo možné ju však považovať za úplne transparentnú a s vyššou informačnou hodnotou.

Neúplnosť programového rozpočtu

Neúplnosť programového rozpočtu sa prejavila v niekoľkých smeroch. Podľa metodiky MF SR sa zámer vždy formuluje na úrovni programu, je možné ho formulovať aj na úrovni podprogramu. Zámer vyjadruje očakávaný pozitívny dôsledok/dopad dlhodobého plnenia príslušných cieľov programov a ich častí. Mesto vo svojom programovom rozpočte v kontrolovanom období neformulovalo zámer ani pri jednom z programov. Zámery mesto formulovalo až na úrovni podprogramu.

Cieľ, ako forma na vyjadrenie výstupu alebo výsledku, prostredníctvom ktorého sa dosahuje plnenie zámeru neobsahoval podprogram 2.2 Zmluvné dotácie v roku 2021 až 2023, v roku 2021 a 2022 podprogram 5.4 Komunitné centrum, ktorý neobsahoval ani merateľné ukazovatele a plánovanú cieľovú hodnotu.

V rokoch 2021 až 2023 ďalšie podprogramy, ktoré tvorili súčasť programu 2 Dotácie, granty, členské príspevky nemali zadefinované zámery, nemali stanovený cieľ a následne merateľné ukazovatele s plánovanými cieľovými hodnotami (podprogram 2.9 Zariadenie pre seniorov, podprogram 2.10 Mestské kultúrne stredisko, podprogram 2.11 ZŠ Gyulu Szabóa, podprogram 2.12 ZŠ Z. Kodály, podprogram 2.13 ZŠ Á. Vámbéryho, podprogram 2.14 ZŠ Jilemnického, podprogram 2.15 ZŠ Smetanov háj, podprogram 2.16 ZUŠ, podprogram 2.17 CVČ, podprogram 2.18 CSS).

V každom roku kontrolovaného obdobia malo mesto vytvorený podprogram 2.5 Školstvo, podprogram 2.6 Členské príspevky pre politické združenia, podprogram 6.3 Deratizácia a podprogram 7.2 Požiar a civilná ochrana, pričom tieto v rozpore s metodikou MF SR neobsahovali zámery, ciele, merateľné ukazovatele, ako ani plánované cieľové hodnoty.

Bez plánovaných cieľových hodnôt merateľných ukazovateľov bol v programovom rozpočte uvedený tiež podprogram 1.4 Obecný školský úrad a podprogram 2.8 Ostatné dotácie. Napriek vyčleneným zdrojom na realizáciu

všetkých programov a podprogramov, uvedené podprogramy neobsahovali plánovanú cieľovú hodnotu merateľných ukazovateľov. NKÚ SR konštatuje, že uvedené zistenia poukazujú na formálnosť zostavenia programového rozpočtu.

Neprehľadnosť programového rozpočtu.

Neprehľadnosť programového rozpočtu sa v kontrolovanom období prejavila v programe 2 Dotácie, granty, členské príspevky vytvorením podprogramov podľa jednotlivých organizačných zložiek v rokoch 2021 až 2023 (podprogram 2.11 ZŠ Gyulu Szabóa, podprogram 2.12 ZŠ Z. Kodály, podprogram 2.13 ZŠ Á. Vámbéryho, podprogram 2.14 ZŠ Jilemnického, podprogram 2.15 ZŠ Smetanov háj). NKÚ SR konštatuje, že ak jednotlivé základné školy neboli rozdielne zamerané, nebolo potrebné ich členiť do viacerých podprogramov.

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 obsahovali zámery až na úrovni podprogramov, prevažne obsahovali ciele, merateľné ukazovatele a výšku zdrojov vyčlenených na realizáciu programov. Ich informačnú hodnotu však znižovali nedostatky uvedené v bode 5.1 protokolu o výsledku kontroly, tzn., že všetky programy boli uvádzané bez určenia zodpovednosti a zámeru, niektoré podprogramy boli bez cieľov a merateľných ukazovateľov. Tiež boli niektoré podprogramy bez plánovaných cieľových hodnôt merateľných ukazovateľov.

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.

Monitorovacie správy

Monitorovanie sa vykonáva jedenkrát počas rozpočtového roka k 30.06. Mesto vypracovávalo k 30.06. v každom roku kontrolovaného obdobia dokument s názvom „Informácia o polročnom plnení“ k 30.06. príslušného rozpočtového roka. Uvedený dokument obsahoval čerpanie výdavkov a plnenie príjmov k 30.06. daného rozpočtového roka a informáciu o polročnom plnení rozpočtu. Podľa písomného vyjadrenia mesta, kontrolovaný subjekt považoval dokument s názvom „Informácia o polročnom plnení“ k 30.06. príslušného rozpočtového roka za monitorovaciu správu.

NKÚ SR konštatuje, že dokument s názvom „Informácia o polročnom plnení“ k 30.06. príslušného rozpočtového roka nemožno považovať za monitorovaciu správu plnenia programového rozpočtu k 30.06. príslušného rozpočtového roka, nakoľko tento neobsahoval porovnanie plánovaných a dosiahnutých výstupov a výsledkov, vrátane komentára obsahujúceho vysvetlenie neplnenia plánovaných výstupov alebo výsledkov, ako aj návrhy na operatívne riešenie zistených nedostatkov v zmysle metodiky MF SR.

Hodnotiace správy

Mesto v kontrolovanom období vypracovalo a zverejnilo na svojom webovom sídle hodnotiace správy plnenia programového rozpočtu, pričom uvedené správy boli bez vyššej informačnej hodnoty. Hodnotiace správy porovnávali plánované a skutočne dosiahnuté cieľové hodnoty merateľných ukazovateľov, pričom niektoré podprogramy číselné vyhodnotenie plánovaných cieľových hodnôt merateľných ukazovateľov neobsahovali (v roku 2019: podprogram 1.1 Správa mesta – dva zo šiestich merateľných ukazovateľov, podprogram 2.7 Obchodné spoločnosti, podprogram 3.2 Nákup cenných papierov; rok 2022 podprogram 2.2 Zmluvné dotácie, podprogram 2.7 Obchodné spoločnosti, podprogram 4.1 Informatizácia, 4.3 Mestské kultúrne slávnosti).

V niektorých prípadoch chýbalo vyhodnotenie dosiahnutej hodnoty pri nesplnení merateľných ukazovateľov. Vo viacerých prípadoch v hodnotiacich správach mesto nehodnotilo a neuvádzalo, či sa plánovaný cieľ programu plní/splnil alebo neplní/nesplnil. Len v niektorých prípadoch pri merateľných ukazovateľoch, ktoré neboli splnené na 100 %, komentár programu obsahoval vysvetlenie dôvodov a príčin neplnenia určených zámerov a cieľov. Komentáre v niektorých prípadoch obsahovali zhodnotenie dosiahnutých výsledkov merateľných ukazovateľov, avšak väčšina bola uvedená vo všeobecnej rovine. Mesto vo zverejnených hodnotiacich správach neuvádzalo návrhy opatrení riešenia zistených nedostatkov. Zo zverejnených hodnotiacich správ sa tak 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. Hodnotiace správy tak nemali potrebnú informačnú hodnotu.

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

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

Zhrnutie kontrolných zistení k transparentnosti a informačnej hodnote programového rozpočtu

Kontrolné zistenie 5 Neprehľadnosť a neúplnosť programového rozpočtu z nasledovných dôvodov:

- programy bez zámerov,
- niektoré podprogramy bez cieľov a bez merateľných ukazovateľov,
- vytvorenie podprogramov podľa jednotlivých organizačných jednotiek mesta s rovnakými cieľmi a merateľnými ukazovateľmi,
- niektoré podprogramy bez plánovaných cieľových hodnôt merateľných ukazovateľov, ale s vyčlenením zdrojov na ich realizáciu.

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

Odporúčanie ku kontrolnému zisteniu 5 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, prehodnotiť existujúcu programovú štruktúru a vypustiť neaktuálne programy, podprogramy a prvky.

Kontrolné zistenie 6 Nesprávne vypracovávanie monitorovacích správ v celom kontrolovanom období bez vyhodnotenia miery priebežného plnenia zámerov a cieľov realizovaných z výdavkov rozpočtu

Kritérium kontrolného zistenia 6 metodika MF SR pre programové rozpočtovanie v územnej samospráve § 12 ods. 2 zákona o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy

Odporúčanie ku kontrolnému zisteniu 6 Jedenkrát počas rozpočtového roka k 30.06. vykonať monitorovanie a vypracovať monitorovaciu správu. V monitorovacích správach porovnávať a vyhodnocovať priebežné plnenie plánovaných hodnôt merateľných ukazovateľov určených cieľov programov rozpočtu.

Kontrolné zistenie 7 Zverejnenie návrhov programových rozpočtov s nižšou informačnou hodnotou z dôvodu programov bez zámerov, podprogramov bez cieľov, merateľných ukazovateľov a ich plánovaných cieľových hodnôt.

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 zámerni, cieľmi, merateľnými ukazovateľmi s plánovanými cieľovými hodnotami, s určenou zodpovednosťou za plnenie cieľov, s vyčlenením zdrojov na realizáciu cieľov.

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 niektorých merateľných ukazovateľov,
- neuvedenia dôvodov nenaplnenia plánovaných cieľových hodnôt viacerých 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 } 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 zámerni, cieľmi, merateľnými ukazovateľmi a ich plánovanými cieľovými hodnotami.

6. Vnútna kontrola programového rozpočtovania

6.1 Základná finančná kontrola a programový rozpočet

Mesto Dunajská Streda v kontrolovanom období vykonávalo základnú finančnú kontrolu v zmysle prijatých interných predpisov a to „Smernice č. 1/2016 o obehú účtovných dokladov a vykonávaní finančnej kontroly v podmienkach mesta Dunajská Streda“ účinné dňom 15. 03. 2016 a „Smernice č. 02/2021 o obehú účtovných dokladov a vykonávaní finančnej kontroly v podmienkach mesta Dunajská Streda“ účinné dňom 15. 11. 2021. Súčasťou smerníc bol o. i. aj vzor krycieho listu a forma jej vykonávania.

Preverením 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 počas účinnosti Smernice č. 1/2016 nehodnotilo a neoverovalo súlad pripravovaného výdavku so zámerom a cieľmi programu, ktorého bol výdavok súčasťou. V rámci základnej finančnej kontroly mesto Dunajská Streda hodnotilo, overovalo len rozpočtové krytie plánovaného výdavku. Od účinnosti Smernice č. 02/2021 mesto v rámci finančnej kontroly kontrolovalo súlad pripravovaného výdavku s programovým rozpočtom.

6.2 Kontrola plnenia programového rozpočtu

V rokoch 2019 a 2023 hlavný kontrolór mesta Dunajská Streda nevykonával žiadnu osobitnú kontrolu vecného plnenia programového rozpočtu mesta. Svoju kontrolnú činnosť nezamerával na to, či a do akej miery mesto Dunajská Streda plnilo plánované zámery, ciele a merateľné ukazovatele programov svojho rozpočtu. Vecnému plneniu rozpočtu sa venoval vo svojich stanoviskách k návrhom rozpočtu a záverečného účtu len okrajovo, čo preukazovala aj skutočnosť, že hlavný kontrolór v sledovanom období ani raz neodporúčal MsZ prijať k programovému rozpočtovaniu opatrenia.

Kontrolná činnosť hlavného kontrolóra mesta Dunajská Streda bola v rokoch 2019 a 2023 zameraná predovšetkým na kontrolu plnenia uznesení prijatých MsZ, kontrolu evidencie a vybavovania sťažností a petícií, kontrolu hospodárenia s finančnými prostriedkami a nakladania s majetkom, kontrolu bežných a kapitálových výdavkov rozpočtu

Najvyšší kontrolný úrad Slovenskej republiky

mesta, kontrolu použitia finančných prostriedkov poskytnutých z rozpočtu mesta a pod. Avšak plnenie plánovaných zámerov, 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 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. Kontrola ako kľúčový prvok riadenia má vedeniu mesta, poslancom MsZ, ale aj občanom ponúknuť objektívnu 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

Mgr. Michal Gallo, vedúci kontrolnej skupiny

.....
Michal Gallo

PhDr. Katarína Baničová, PhD. členka kontrolnej skupiny

.....
Katarína Baničová

Mgr. Vladimír Príbelský, člen kontrolnej skupiny

.....
Vladimír Príbelský

Mgr. Eva Táčovská, členka kontrolnej skupiny

.....
Eva Táčovská

S obsahom protokolu o výsledku kontroly bol oboznámený dňa

JUDr. Zoltán Hájos, primátor mesta Dunajská Streda

.....
Zoltán Hájos


