

**Praktický a konkrétny manuál
pre tvorbu programových štruktúr
na úrovni miestnej a regionálnej územnej samosprávy
(Manuál)**

Cieľ dokumentu

Manuál vychádza z Metodiky programového rozpočtovania Ministerstva financií SR platnej pre štátny rozpočet a jeho cieľom je prezentovať:

- Prehľad základnej terminológie súvisiacej s programovým rozpočtovaním v SR;
- Konkrétnu reálnu postupnosť krokov formulovania programovej štruktúry;
- Rozdelenie celkových výdavkov subjektov samosprávy do programov a častí programov;
- Formulovanie zámerov, cieľov a merateľných ukazovateľov vychádzajúc zo strategického plánovania a dodržiavania logického rámca programu;
- Popis podmienok, ktoré súvisia s úspešnou implementáciou programového rozpočtovania;
- Zaraďovanie EÚ projektov do programových štruktúr;

Manuál je súčasťou trilógie dokumentov, ktoré boli vytvorené v súvislosti s implementáciou programového rozpočtovania na úrovni samosprávy Zákonom č. 583/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy a o zmene a doplnení niektorých zákonov a preto sa logicky v niektorých častiach na tieto dokumenty odvoláva.

Ďalšími súvisiaci dokumentmi sú:

1. Zborník obsahujúci príklady správne aj nesprávne formulovaných zámerov, cieľov a merateľných ukazovateľov miestnej a regionálnej územnej samosprávy.
2. Informačný dokument o programovom rozpočtovaní, jeho výhodách a význame pre zlepšenie rozhodovacieho procesu s príkladmi aplikácie v zahraničí.

Čitatelia dokumentu

Tento dokument je určený predovšetkým:

- Zamestnancom rozpočtových/finančných útvarov obcí, miest, vyšších územných celkov a ich organizácií.
- Vedúcim zamestnancom odborných útvarov obcí, miest, vyšších územných celkov a ich organizácií, ktorí zodpovedajú za implementáciu jednotlivých politík v rámci samosprávy.
- Voleným zástupcom v samospráve.
- Predstaviteľom nevládných a záujmových organizácií.
- Obyvateľom, ktorí sa zaujímajú o to, akým spôsobom samospráva používa verejné zdroje.

Obsah

Všeobecný úvod	5
Vymedzenie pojmov.....	6
Ako vytvoriť programový rozpočet v skratke	10
Krok 1: Príprava na implementáciu	12
Krok 2: Štandardizácia rozpočtového procesu	14
Krok 3: Vypracovanie (úprava existujúceho) strategického plánu	16
Krok 4: Tvorba programového rozpočtu	18
Krok 5: Monitorovanie, hodnotenie a reportovanie	38
Príloha č. 1: Kritériá pre umiestnenie zámerov a cieľov na jednotlivých úrovniach programovej štruktúry	41

Všeobecný úvod

V ostatných rokoch začali mnohé krajiny Organizácie pre hospodársku spoluprácu a rozvoj v rámci verejnej správy intenzívne využívať nástroje, ako strategické plánovanie, meranie a porovnávanie výkonnosti, riadenie či **rozpočtovanie orientované na výkonnosť** - na Slovensku označované ako **programové rozpočtovanie**. Táto zmena prebehla v mnohých štátoch generálne pod názvom reforma riadenia verejných financií. Na **úrovni ústrednej štátnej správy** sa systém programového rozpočtovania v plnej miere zaviedol **v roku 2004**, počnúc ktorým rozpočtové **kapitoly** predkladajú svoje rozpočty aj v **programovej štruktúre** s cieľom zdôrazniť priority vlády vo forme **zámerov** a **merateľných cieľov** a tým aj prezentovať úspešnosť jednotlivých ministerstiev pri napĺňaní vládneho programu, ale aj ďalších úloh, ktoré im stavuje napríklad národná alebo EÚ legislatíva, resp. vlastných parciálnych iniciatív.

Od roku 2009 sa „povinnosť“ pripravovať tzv. **programové rozpočty** vzťahuje aj na jednotlivé **subjekty samosprávy** - teda obce, mestá a vyššie územné celky (ďalej len „subjekty samosprávy“). Znamená to, že **rozpočty územnej samosprávy** pre roky 2009-2011 už budú obsahovať **údaje o zámeroch a cieľoch samospráv**, čím sa podstatne **zvýši informačná hodnota** týchto dokumentov a súčasne sa implementujú **základy pre plánovanie výdavkov** v strednodobom časovom horizonte s možnosťou **konfrontovať plány samosprávy so skutočnosťou**, t.j. prezentovať v rozpočtoch **ciele** (výkonnosť samosprávy) a **monitorovať ich dosahovanie**.

Hlavným cieľom tohto dokumentu je predstaviť jednotlivé **pojmy** využívané pri programovom rozpočtovaní a jednoduchým spôsobom **zadefinovať kroky** pri tvorbe programovej štruktúry vrátane formulácie zámerov, cieľov a merateľných ukazovateľov, ktoré sú podstatou programového rozpočtovania. Ministerstvo financií Slovenskej republiky súčasne týmto manuálom **odporúča postup pri implementácii programového rozpočtovania** pre obce, vyššie územné celky, mestské časti, ktoré sú právnickými osobami (ďalej len „subjekty samosprávy“) a organizácie v pôsobnosti subjektov samosprávy.

Vymedzenie pojmov

Na účely tohto manuálu sa definujú nasledovné základné pojmy:

Programové rozpočtovanie

- 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.
- Inými slovami, programové rozpočtovanie je 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.
- Ako synonymá sa veľmi často používajú pojmy rozpočtovanie orientované na ciele alebo rozpočtovanie orientované na výkonnosť¹.

Rozpočet zostavený v programovej štruktúre

- Rozpočet zostavený v programovej štruktúre (ďalej len „programový rozpočet“) je rozpočet, ktorý alokuje (rozdeľuje) výdavky rozpočtu do jednotlivých programov a jeho častí.
- Programový rozpočet kladie dôraz na prezentáciu plánovaných a dosahovaných výstupov a výsledkov.

Programová štruktúra (rozpočtu)

- Je logická, hierarchicky usporiadaná konštrukcia, ktorá je účelne vytváraná vo vzťahu k zámerom a cieľom subjektu samosprávy.
- Programovú štruktúru vo všeobecnosti tvoria programy, podprogramy a prvky (projekty).

Program

- Je súhrn/skupina navzájom súvisiacich aktivít (prác, činností, dodávok) vykonávaných na splnenie definovaných cieľov a zámerov.
- Program môžeme obrazne považovať za „mini rozpočet“ istej kompetenčnej oblasti, ktorú vykonáva subjekt samosprávy (napríklad Vzdelávanie, Doprava, Šport a pod).
- Program môže byť časovo ohraničený a časovo neohraničený:
 - a) časovo ohraničený program má určený počiatočný a koncový dátum realizácie, obsahuje všetky úrovne štruktúry programu časovo ohraničené.
 - b) časovo neohraničený program nemá určený rok skončenia, môže mať podprogramy, projekty a prvky časovo ohraničené. Ak niektorá z týchto úrovní je časovo ohraničená, potom všetky úrovne pod ňou sú časovo ohraničené.
- Program sa vo všeobecnosti delí na (obsahuje) podprogramy, prvky a/alebo projekty (ďalej len „časti programu“).
- Každý program obsahuje zábery, ciele a merateľné ukazovatele².

¹ Podrobné vysvetlenie sa nachádza v dokumente *Informačný dokument o programovom rozpočtovaní, jeho výhodách a význame pre zlepšenie rozhodovacieho procesu s príkladmi aplikácie v zahraničí*.

- Každý program má priradený stručný, výstižný názov.

Podprogram

- Je ucelená časť programu, ktorá obsahuje vzájomne súvisiace aktivity (napríklad v rámci *Programu vzdelávanie* môže byť *Podprogram materské školy* a *Podprogram základné školy*).
- Podprogram teda môžeme považujeme za štruktúru, ktorá zvyšuje transparentnosť programu a špecifikuje súvisiace tematické a výdavkové skupiny programu.
- Podprogram vo všeobecnosti tvoria prvky a/alebo projekty.
- Každý podprogram má priradený stručný, výstižný názov.

Prvok

- Prvok je časovo neohraničená bežná aktivita/aktivity, ktorá „produkuje“ (v rámci ktorej sa produkuje) tovar alebo službu (napríklad v rámci *Programu vzdelávanie* môže byť *Podprogram základné školy* a v rámci neho *Prvok základná škola so zameraním na informačné technológie* a *Prvok základná škola so zameraním na cudzie jazyky*).
- Každý prvok má priradený stručný, výstižný názov.

Projekt

- Projekt je časovo ohraničená aktivita, ktorá produkuje špecifický tovar alebo službu. Projekt a prvok sú z hľadiska významu rovnocenné časti podprogramu a sú súhnom aktivít, ktoré je možné na základe ich zamerania zoskupiť do podprogramu.
- Každý projekt má priradený stručný, výstižný názov.

Vízia

- Vízia prezentuje predstavu o ideálnom stave samosprávy, resp. ideálnom stave jej fungovania.

Poslanie

- Poslanie prezentuje zmysel existencie samosprávy (čo robí, prečo a pre koho).

Zámer

- Zámer vyjadruje očakávaný pozitívny dôsledok/dopad dlhodobého plnenia príslušných cieľov (budúci stav, ktorý chceme v konečnom dôsledku dosiahnuť realizáciou programu/jeho časti a plnením príslušných cieľov v rámci programu/jeho častí).

Cieľ

- Cieľ je forma na vyjadrenie výstupu alebo výsledku, prostredníctvom ktorého sa dosahuje (ktorý prispieva k) plnenie zámeru.
- Existujú:

² Používa sa aj synonymum ukazovatele výkonnosti.

- a) výstupové ciele (výstupovo orientované ciele) - vyjadrujú konkrétne výstupy, tzn. tovary a služby produkované subjektom samosprávy;
- b) krátkodobé výsledkové ciele (výsledkovo orientovaný cieľ) - vyjadrujú okamžité výsledky, ktoré sa prejavujú po relatívne krátkom čase (približne do, resp. okolo 1 roka) ako priamy efekt pôsobenia výstupov;
- c) strednodobé výsledkové ciele (výsledkovo orientovaný cieľ) - vyjadrujú výsledky, ktoré sa majú dosiahnuť za obdobie dlhšie ako jeden rok.

Výstup

- Výstupy sú tovary a služby produkované samosprávou. V programovom rozpočte sú definované výstupovo orientovanými cieľmi a ukazovateľmi výstupu, napríklad: služba - hliadkovanie zabezpečené mestskou políciou (počet hliadok mestskej polície); služba - zabezpečovanie výučby na základnej škole (počet žiakov základnej školy); služba - oprava miestnych komunikácií (dĺžka opravených ciest za rok) služba - organizovanie kultúrnych podujatí (počet zorganizovaných predstavení); služba - starostlivosť o seniorov alebo zdravotne postihnutých (počet umiestnených pacientov v dome sociálnych služieb), služba - zabezpečovanie verejného osvetlenia (počet prevádzkovaných svetelných bodov) a pod³.

Výsledok

- Výsledky sú spoločensko-ekonomické zmeny spôsobené plnením programov, ktoré sú dosahované v strednodobom a krátkodobom rámci. V programovom rozpočte sú definované výsledkovo orientovanými cieľmi a ukazovateľmi výsledku, napríklad: zvýšenie návštevnosti knižnice školopovinnými deťmi (zmena oproti minulosti), zníženie (výskytu) protispoločenskej činnosti/zvýšenie bezpečnosti, zníženie dopravnej nehodovosti, zvýšenie spokojnosti obyvateľov so službami klientskeho centra, pokles zadlženosti mesta per capita a pod⁴.

Merateľný ukazovateľ

- Merateľný ukazovateľ je nástroj na monitorovanie a hodnotenie plnenia cieľa, resp. nástroj, prostredníctvom ktorého meriame pokrok pri plnení cieľa.

Monitorovanie

- Monitorovanie je systematický proces zberu, triedenia a uchovávanía relevantných informácií o vecnom a finančnom plnení programov. Údaje získané monitorovaním sa využívajú pri monitorovaní výkonnosti.
- Monitorovanie výkonnosti je priebežné sledovanie plnenia cieľov a merateľných ukazovateľov programu počas celého obdobia jeho realizácie. Pre potreby manuálu sa monitorovanie výkonnosti bude nazývať monitorovanie.

³ Detailné informácie a ďalšie príklady sa nachádzajú v dokumente *Zborník obsahujúci príklady správne aj nesprávne formulovaných zámerov, cieľov a merateľných ukazovateľov miestnej a regionálnej územnej samosprávy*.

⁴ Detailné informácie a ďalšie príklady sa nachádzajú v dokumente *Zborník obsahujúci príklady správne aj nesprávne formulovaných zámerov, cieľov a merateľných ukazovateľov miestnej a regionálnej územnej samosprávy*.

- Výsledky monitorovania sa prezentujú v monitorovacej správe.

Hodnotenie

- Hodnotenie je systematická a analytická činnosť, ktorá na základe analýzy kritérií relevantnosti, účinnosti, efektívnosti/hospodárnosti, a prípadne aj užitočnosti/dopadu či stability/udržateľnosti, poskytuje spoľahlivé závery o výstupoch, výsledkoch, dôsledkoch a celkových účinkoch programu, pričom:
 - a) Relevantnosť – je posúdenie vzájomnej súvislosti priorít samosprávy, zámerov a cieľov programov.
 - b) Účinnosť – je hodnotenie miery dosiahnutia cieľov programu, širších plánovaných aj neplánovaných prínosov a pozitívnych a negatívnych vplyvov realizácie programu.
 - c) Efektívnosť a hospodárnosť – je posúdenie efektívnosti vstupov k dosiahnutým výstupom. Posúdenie, či za rovnaké vstupy bolo možné získať vyššie výstupy alebo či bolo možné za nižšie vstupy dosiahnuť rovnaké výstupy.
 - d) Užitočnosť a dopad – je porovnanie plánovaného, resp. dosiahnutého vplyvu cieľov programu s potrebami cieľovej skupiny.
 - e) Stabilita a udržateľnosť – je posúdenie perspektívnosti pôsobenia očakávaných kladných zmien vyplývajúcich z realizácie častí programu po ich ukončení (či sa očakávané kladné zmeny nestanú zastaranými v krátkom časovom období).
- Výsledky hodnotenia sa prezentujú v hodnotiacej správe, ktorá je súčasťou záverečného účtu.

Logický rámec programu

- Logický rámec programu predstavuje vnútornú logiku programu. Je to spôsob, akým sa o programe, jeho zámeroch, cieľoch a vstupoch uvažuje. Pomocou neho sa systematicky buduje, vyjadruje a sleduje priama, preukázateľná logická súvislosť medzi víziou, poslaním, zámermi, strednodobými výsledkovými cieľmi, krátkodobými výsledkovými cieľmi, výstupovými cieľmi a vstupmi programu.

Ako vytvoriť programový rozpočet v skratke

Nasledujúca časť obsahuje **jednoduchý postup**, ktorý môže samospráva využiť pri implementácii programového rozpočtovania, obsahujúci **tieto základné kroky**:

1. Príprava na implementáciu.
2. Štandardizácia rozpočtového procesu.
3. Vypracovanie (úprava existujúceho) strategického plánu.
4. Tvorba programového rozpočtu.
5. Monitorovanie, hodnotenie a reportovanie.

Úvod

Tvorba programového rozpočtu sa všeobecne významne nelíši od prípravy klasického rozpočtu. Útvary (a organizácie subjektov samosprávy) predkladajú rozpočtové požiadavky, prebiehajú vyjednávania ohľadom oprávnenosti nárokových výdavkov, existuje proces prípravy rozpočtu, istý schvaľovací postup a pod..

Podstatný rozdiel je však v obsiahnutí prvkov, ktoré sú typické pre programové rozpočtovanie, a to **zámerov, cieľov, merateľných ukazovateľov**, ale aj **komentárov**.

To, jednoducho povedané znamená, že programový rozpočet **neobsahuje len informácie o výdavkoch** (koľko ideme minúť v nasledujúcom roku alebo počas troch rokov), ale aj informácie o tom, **čo robíme** (aké sú výstupy našej práce) **a čo sa snažíme** prostredníctvom rozpočtu **dosiahnuť** (aké výsledky dosahujeme).

Nasledujúci dva boxy (č. 1 a č. 2) prezentujú rozdiel medzi tradičným rozpočtom a programovým rozpočtom.

Box 1: Ilustratívna ukážka z tradičného rozpočtu

OBLASŤ: ODPADOVÉ HOSPODÁRSTVO

	2007	2008	2009
05.1.0 Nakladanie s odpadmi	30 mil. Sk	31 mil. Sk	32 mil. Sk

V tomto prípade (box č. 1) rozpočet obsahuje len informáciu, **koľko rozpočtových prostriedkov** je určených na financovanie aktivity spojenej s nakladaním s odpadmi.

Nasledujúci príklad (box č. 2) – ilustrácia programového rozpočtu – prezentuje nielen objem finančných prostriedkov, ktoré obec vynakladá na zvoz a likvidáciu odpadu, ale aj informáciu o tom, **čo sa** za dané výdavky **bude robiť** (výstupy).

Box 2: Ilustratívna ukážka z programového rozpočtu

OBLASŤ: ODPADOVÉ HOSPODÁRSTVO

Cieľ : Zabezpečiť pravidelný zvoz a likvidáciu odpadu na území obce

Účastník/zodpovednosť: Odbor technických služieb

	2007	2008	2009
--	------	------	------

Rozpočet	30 mil. Sk	31 mil. Sk	32 mil. Sk
Ukazovateľ: objem odvážaného odpadu (l)	10 000	11 000	12 000
Ukazovateľ: týždenný interval zvozu odpadu	áno	áno	áno
Ukazovateľ: objem zlikvidovaného odpadu (l)	10 000	9 000	8 000

V programovom rozpočtovaní sa **zámary** a **ciele** sa stávajú významnou **podmienkou pre rozdeľovanie rozpočtových zdrojov**. Ergo alokácia výdavkov do programov a ich častí (podprogramov a prvkov/projektov) - teda na jednotlivé aktivity realizované územnou samosprávou - **podlieha cieľom**, ktoré chce samospráva plniť v krátkodobom alebo strednodobom horizonte.

Box 3: Ilustratívna ukážka z programového rozpočtu

OBLASŤ: ODPADOVÉ HOSPODÁRSTVO

Cieľ : Zvýšiť objem recyklovaného odpadu vyprodukovaného na území obce

Účastník/zodpovednosť: Odbor technických služieb

	2007	2008	2009
Rozpočet	15 mil. Sk	16 mil. Sk	17 mil. Sk
Ukazovateľ: % recyklovaného odpadu tvoreného v rámci obce z celkového odpadu	5 %	6 %	7 %

Ako je zrejmé z príkladu (box č. 3), našim **cieľom je zvyšovať objem** recyklovaného odpadu v obci. V tejto súvislosti môže byť preto odôvodnená potreba **zvýšenia výdavkov** na danú aktivitu. **Výdavky v programovom rozpočte však – ako to ukazuje príklad – rozpočtujeme v priamej súvislosti s cieľom.**

Pre zabezpečenie merateľnosti cieľa sú súčasťou programového rozpočtu aj **ukazovatele**, ktoré nám pomáhajú cieľ kvantifikovať (aby nepredstavoval len deklaráciu) a súčasne spätne posudzovať úspešnosť jeho plnenia.

Ciele, ktoré sa samospráva snaží **plniť** – a **preto** na ich plnenie **rozpočtuje finančné zdroje** - by mali následne (v konečnom dôsledku) prispievať k dosiahovaniu **zámerov samosprávy**, ktoré vyjadrujú **stav**, ktorý chce samospráva z dlhodobého hľadiska dosiahnuť ich plnením (príklad v boxe č. 4).

Box 4: Ilustratívna ukážka zámeru

OBLASŤ: ODPADOVÉ HOSPODÁRSTVO

Zámer: Účinný zber a likvidácia odpadu v meste s dôrazom na kvalitu životného prostredia

Súčasťou programového rozpočtu je aj **komentár**, ktorý zvyčajne vysvetľuje zmysel výdavkov (prečo to robíme), zdôvodňuje stanovené ciele a súvisiace merateľné ukazovatele (čo za dané výdavky chceme dosiahnuť), prezentuje súvislosť medzi cieľmi a zámermi (či dané ciele prispievajú k dosahovaniu zámeru) a pod.

Využívanie komentárov v súčasnosti pripravovaných rozpočtoch na úrovni samosprávy je veľmi individuálne. Niektoré samosprávy v rozpočte uvádzajú vyčerpávajúce informácie, ktoré zdôvodňujú výdavky rozpočtu v tej ktorej oblasti, niektoré naopak používajú jednoduchú tabuľkovú prezentáciu bez akejkoľvek textovej časti, resp. minimálny komentár.

Krok 1: Príprava na implementáciu

Úvodným, veľmi praktickým krokom (pomôckou) pri zavádzaní programového rozpočtovania je zostavenie **časového harmonogramu implementácie**, ktorý obsahuje povinnosti jednotlivých účastníkov tvorby programového rozpočtu a časový plán ich realizácie.

Box 5: Vzor jednoduchého časového harmonogramu implementácie

<i>Termín</i>	<i>Činnosť</i>	<i>Zodpovednosť</i>	<i>Participácia</i>
január - február	Vzdelávanie	Ekonomický útvar, prednosta	Všetky útvary
marec – máj	Príprava programovej štruktúry	Ekonomický útvar	Všetky útvary
jún – júl	Príprava regulačného rámca pre rozpočtový proces	Ekonomický útvar	Prednosta, kontrolór
august - október	Príprava programového rozpočtu	Ekonomický útvar	Všetky útvary
november – december	Diskusia o programovom rozpočte a jeho schválenie v Mestskom zastupiteľstve	Primátor, mestské zastupiteľstvo	Ekonomický útvar

Tvorba časového harmonogramu sa potom môže stať v nasledujúcich rokoch aj štandardnou súčasťou rozpočtového procesu už **vo forme tzv. rozpočtového harmonogramu** (rozpočtového kalendára) - viď nasledujúcu kapitolu *Krok 2: Štandardizácia rozpočtového procesu*.

Odhliadnuc od technických záležitostí, akou je napríklad uvedená príprava časového harmonogramu jednotlivých krokov implementácie programového rozpočtovania, dôležitou súčasťou prípravnej fázy pred zavedením nového systému rozpočtovania je **vzdelávanie**.

Informácie, týkajúce sa **zmeny** v rozpočtovaní,⁵ môžu byť poskytované v rámci tréningov, seminárov a pod. nielen **zamestnancom** úradu (obecného, mestského, VÚC), ale aj **členom komisii** a **poslancom** zastupiteľstva, ktorí schvaľujú **rozpočet** (vrátane jeho zmien) a rovnako vo väčšine prípadov i **monitorovacie správy** (v súčasnosti samozrejme len z hľadiska finančného plnenia rozpočtu), ako aj **záverečný účet** (ktorý bude od roku 2009 obsahovať aj informácie o programovom plnení rozpočtu).

⁵ Teda najmä predstavenie nového konceptu rozpočtovania - vysvetlenie významu strategického plánovania, tvorbu programového rozpočtu, formulovanie zámerov, cieľov, merateľných ukazovateľov, predstavenie systému monitorovania a hodnotenia a pod.

Samozrejme **zmenu** v rozpočtovom systéme, ktorú predstavuje programové rozpočtovanie, nie je možné úspešne implementovať prostredníctvom jedného školenia, ani série školení. Z hľadiska profitovania (dosiahnutia výsledkov) z tohto rozpočtového systému je potrebné **niekoľkoročné úsilie**. Tento fakt by sme si mali uvedomiť a osvojiť hneď na začiatku.

Preto býva užitočné a účinné, ak v rámci úradu existuje niekto – zvyčajne ekonomický či finančný útvar – kto zabezpečuje v rámci rozpočtového procesu **trvalú odbornú pomoc**, ktorej súčasťou môže byť pri zavádzaní programového rozpočtovania aj vyššie spomenuté vzdelávanie.

Krok 2: Štandardizácia rozpočtového procesu

1. Pre zvýšenie kvality rozpočtového procesu a jeho transparentnosti sa odporúča jeho štandardizácia.
2. Štandardizácia rozpočtového procesu znamená najmä:
 - a) Vypracovanie regulácie rozpočtového procesu, ktorá najmä definuje subjekty rozpočtového procesu, ich úlohy, všeobecné termíny plnenia úloh a zodpovednosť za plnenie úloh;
 - b) Vypracovanie štandardizovaných formulárov pre rozpočtový proces vrátane prípravy rozpočtu, úpravy rozpočtu, monitorovania rozpočtu a hodnotenia rozpočtu;
 - c) Vytvorenie rozpočtového harmonogramu, ktorý definuje konkrétne termíny plnenia úloh subjektov rozpočtového procesu.

Už pri tvorbe rozpočtu musí byť zrejmé, kto sa nej podieľa. Preto je dôležité vytvoriť a popísať procesy rozpočtového procesu a povinnosti pre všetkých jeho účastníkov.

Regulácia rozpočtového procesu

Súčasťou štandardizácie rozpočtového procesu je vytvorenie **regulačného rámca**, čo v praxi znamená vypracovanie **smernice, všeobecne záväzného nariadenia**, alebo iného podobného **predpisu**, ktorý určí a detailne popíše **úlohy a zodpovednosť** jednotlivých **subjektov** rozpočtového procesu pri **príprave, schvaľovaní, zmene, monitorovaní a hodnotení** programového rozpočtu. Ak samospráva podobným dokumentom disponuje, tento stačí len aktualizovať a zohľadniť nové skutočnosti, ktoré so sebou programové rozpočtovanie prináša (napr. monitorovanie/hodnotenie programového plnenia rozpočtu, formulovanie cieľov a pod.).

Box 6: Príklad subjektov rozpočtového procesu

- | | |
|--|------------------------------------|
| ▪ Výbory mestských častí | ▪ Prednosta mestského úradu |
| ▪ Rozpočtové a príspevkové organizácie mesta | ▪ Komisie mestského zastupiteľstva |
| ▪ Mestský úrad (útvary) | ▪ Mestská rada |
| ▪ Primátor mesta | ▪ Mestské zastupiteľstvo |

Box 7: Príklad hlavných úloh subjektu rozpočtového procesu (komisie)

Komisie mestského zastupiteľstva najmä:

- sústreďujú rozpočtové požiadavky a návrhy zmien rozpočtu od obyvateľov mesta, právnických a fyzických osôb,
- posudzujú rozpočtové požiadavky najmä z hľadiska ich prínosu pre mesto a jeho rozvoj, ochrany a tvorby životného prostredia a verejnoprospešných služieb,
- odporúčajú mestskej rade na zahrnutie do rozpočtu mesta vybrané priority, ktoré vyplývajú z posúdenia požiadaviek,
- navrhujú koncepčné riešenia závažných problémov mesta,
- prerokúvajú polročnú monitorovaciu správu, hodnotiacu správu a záverečný účet mesta.

Súčasťou takéhoto „predpisu“ by mali byť (môžu byť) aj **štandardizované formuláre** - napríklad **formulár rozpočtovej požiadavky** (ktorý použijú útvary pre predloženie svojich rozpočtových požiadaviek vrátane komentárov a súčasne v nich uvedú plánované ciele a merateľné ukazovatele, nielen plánované výdavky), **formulár pre monitorovanie** (pomocou ktorého útvary priebežne hodnotia nielen finančné plnenie rozpočtu, ale aj plnenie stanovených cieľov) či **formulár pre hodnotenie** (pomocou ktorého útvary hodnotia ročný vývoj výdavkov a splnenie stanovených cieľov za rozpočtový rok).

Zavedením jednotných formulárov sa zabezpečí prehľadnosť rozpočtového procesu a predkladanie požadovaných informácií (vstupov do rozpočtového procesu) v **jednotnej forme**. Takýto druh unifikácie zvyčajne ocenia najmä ekonomické útvary.

Ak hovoríme o regulácii rozpočtového procesu, je veľmi dôležité zdôrazniť **zodpovednosť tých**, ktorý rozpočet pripravujú a **realizujú**, teda zodpovednosť útvarov a organizácií. Čo to znamená? Pokiaľ by sme zostavili programový rozpočet, ale nezadefinovali zodpovednosť za finančné plnenie rozpočtu a najmä za jeho **programové plnenie**, čiastočne by nám unikol zmysel formulovania cieľov a merateľných ukazovateľov, keďže za ich dosahovanie by reálne nikto nezodpovedal. Preto je rozhodujúce, aby za prípravu rozpočtu a aj jeho plnenie – **vrátane plnenia cieľov** – existovala v rámci úradu a organizácií jasná zodpovednosť.

Rozpočtový harmonogram

Rozpočtový harmonogram (rozpočtový kalendár) je praktický nástroj pre definovanie **úloh** subjektov rozpočtového procesu a **termínov** plnenia týchto úloh - vo fáze prípravy rozpočtu, jeho schvaľovania, zmeny, monitorovania a hodnotenia (vrátane prípravy záverečného účtu). Rozpočtový harmonogram môžeme považovať za akúsi **vizuálnu prezentáciu** vytvoreného regulačného rámca, ktorý navyše obsahuje **termíny** plnenia v predpise definovaných úloh. Harmonogram pritom neslúži (nemusí slúžiť) len úradu, resp. ďalším subjektom rozpočtového procesu.

Ako verejný dokument (zverejnený napr. aj na webovej stránke úradu, úradnej tabuli a pod.) umožňuje aj verejnosti **sledovať rozpočtový proces samosprávy**, uplatňovať svoje potenciálne návrhy (čo sa deje aj v súčasnosti v niektorých mestách napríklad prostredníctvom Výborov mestských častí pri príprave rozpočtu), získať informácie o prerokovaní monitorovacích alebo hodnotiacich správ a pod.

Tie samosprávy, ktoré podobný harmonogram využívajú už v súčasnosti, ho opäť len jednoducho aktualizujú či doplnia o povinnosti, ktoré vyplývajú zo zavedenia programového rozpočtovania.

Box 8: Vzor jednoduchého rozpočtového harmonogramu - časť príprava rozpočtu

Termín	Činnosť	Zodpovednosť
máj – júl	Vypracovanie rozpočtových požiadaviek a ich predloženie ekonomickému útvaru	Útvary a organizácie, komisie, výbory mestských častí
júl – september	Príprava návrhu rozpočtu a jeho prerokovanie s primátorom	Ekonomický útvar
október	Diskusia návrhu rozpočtu v komisiách	Primátor, komisie
november	Diskusia návrhu rozpočtu v Mestskej rade	Primátor, mestská rada
december	Diskusia a schválenie návrhu rozpočtu v Mestskom zastupiteľstve	Primátor, mestské zastupiteľstvo

Krok 3: Vypracovanie (úprava existujúceho) strategického plánu

Aj keď sa strategické plánovanie stalo populárnou súčasťou života verejnej správy (a to aj na Slovensku, čiastočne ako nevyhnutnosť pre získavanie EÚ zdrojov – vid' napr. Programy hospodárskeho a sociálneho rozvoja), stáva sa, že záväzky - teda ciele - obsiahnuté v týchto stratégiách zostávajú „len na papieri“ a nie sú transformované do rozpočtov. Ergo na plnenie týchto záväzkov (cieľov) nie sú na ne rozpočtované výdavky, čo znamená ich neplnenie.

Programové rozpočtovanie je **nástroj**, ktorý môže účinne **prepojiť** strategický **plán** - jeho **obsah** - s **rozpočtom** (finančnými zdrojmi).

V tomto kontexte je prvou reálnou úlohou pri implementácii programového rozpočtovania **príprava strategického plánu**, ktorý bude **obsahovať víziu, poslanie, zábery a ciele** - **predovšetkým strednodobé výsledkové ciele** - vyjadrujúce **významné spoločenské a ekonomické zmeny**, ktoré chce samospráva dosiahnuť v strednodobom časovom horizonte) - **pokrývajúc zásadné (najdôležitejšie) oblasti/kompetencie územnej samosprávy**, ktoré sa môžu **stať základom** pre tvorbu **programovej štruktúry** (de facto **programy**).

Pre vypracovanie strategického plánu neexistuje univerzálny návod ani predpísaný počet strán, ale bez ohľadu na prístup, ktorý zvolíme, by mal plán obsahovať odpovede na **4 základné otázky**:

1. Kde sa samospráva nachádza v súčasnosti? (analýza súčasného stavu⁶ a určenie **vízie a poslania**).
2. Kam sa chce samospráva dostať v budúcnosti? (naformulovanie **zámerov** a **strednodobých výsledkovo orientovaných cieľov**, ktoré prispievajú k dosiahnutiu zámerov).
3. Akým spôsobom sa tam samospráva dostane? (spôsoby, metódy, stratégie, de facto **činnosti a aktivity**, ktoré samospráva na to vyvinie a bude ich financovať z rozpočtu).
4. Ako skontroluje samospráva svoj pokrok? (merateľné **ukazovatele** plnenia strednodobých výsledkových cieľov).

Box 9: Ilustratívny príklad štruktúry strategického plánu

STRATEGICKÝ PLÁN OBSAHUJE:

Víziu – ktorá opisuje predstavu o ideálnom stave samosprávy, resp. ideálnom stave jej fungovania.

Poslanie – ktoré prezentuje zmysel existencie samosprávy (čo robí, prečo to robí a pre koho).

Strategický plán mapuje HLAVNÉ OBLASTI alebo KOMPETENCIE samosprávy: napríklad **Doprava, Komunikácie, Vzdelávanie, Odpadové hospodárstvo, Kultúra, Šport** a pod. **Tieto oblasti sa potom môžu stať VÝDAVKOVÝMI PROGRAMAMI v programovom rozpočte.**

Pre každú z týchto oblastí, by mal existovať jasný ZÁMER samosprávy, ktorý vyjadruje budúci stav, ktorý chce samospráva v konečnom dôsledku v rámci danej oblasti „dosiahnuť“ a **STREDNODOBÉ VÝSLEDKOVO ORIENTOvané CIELE**, ktoré vyjadrujú **významné spoločenské a ekonomické zmeny**, prispievajúce k dosiahnutiu zámerov.

Aby ciele mali význam (a neboli len formálnymi deklaráciami) je potrebné k nim formulovať aj **MERATEĽNÉ UKAZOVATELE VÝSLEDKU**, prostredníctvom ktorých meriame pokrok pri plnení cieľov.

Plán by mal obsahovať alebo naznačovať aj **AKTIVITY**, ktoré nám pomôžu plniť strednodobé ciele. Tieto aktivity sú financované z rozpočtových zdrojov a stávajú sa **SÚČASŤOU PROGRAMOVEJ ŠTRUKTÚRY** na úrovni podprogramov a prvkov (projektov).

⁶ Pre analýzu súčasného stavu je dostačujúce vypracovať SWOT analýzu, t.j. nie je potrebné vyrábať objemné texty.

Mnohé samosprávy v súčasnosti disponujú rôznymi strategickými či koncepcnými dokumentmi (spomínanými Programami hospodárskeho a sociálneho rozvoja, stratégiami alebo koncepciami pre jednotlivé oblasti pôsobnosti, akčnými plánmi a pod.). V takomto prípade nemusia samosprávy vypracúvať strategický plán, ale môžu „obsah“ týchto dokumentov jednoducho „premietnuť“ do programového rozpočtu⁷.

Jedinou podmienkou je schopnosť transformovať zámery a strednodobé výsledkové ciele obsiahnuté v týchto existujúcich dokumentoch do podoby vyžadovanej metodickým rámcom pre programové rozpočtovanie⁸ a definovať vhodné ukazovatele výsledkov, ktorými bude možné merať plnenie cieľov (ak ešte neexistujú).

Ciele, ktoré sa definujú v týchto druhoch dokumentov, bývajú zvyčajne – v terminológii programového rozpočtovania – **strednodobé výsledkovo orientované** (popisujú želanú významnú spoločensko-ekonomickú zmenu, resp. výsledok v horizonte 3 – 5 rokov). Preto v rámci následnej **prípravy programovej štruktúry** (pre **programy**⁹ a **ich časti**) môžu vyššie uvedené samosprávy – t.j. tie, ktoré už majú zadané zámery a strednodobé výsledkové ciele - ďalej definovať **krátkodobé výsledkové ciele** - prezentujúce „okamžité“ výsledky - a **výstupovo orientované ciele**, ktoré prezentujú tovary a služby, vyprodukované samosprávou za rozpočtový rok (alebo aj ďalšie dva).

Už v tomto momente je vhodné spomenúť, že **definovanie** vízie, poslania, zámerov a cieľov **nie je samoučelné**, ale malo by byť podriadené tzv. logickému rámcu programu, ktorý predstavuje vnútornú logiku programu (a jeho tvorby) v rámci programového rozpočtu. Je to vlastne spôsob, akým sa o programe, jeho zámeroch, cieľoch a vstupoch (rozpočtových zdrojoch) uvažuje. Čo to znamená? Zámery, ktoré si subjekt samosprávy stanovuje, by mali byť **v súlade** s jeho **poslaním** a **víziou**. Strednodobé výsledkové ciele by zasa mali prispievať k dosahovaniu zámeru, keďže zámer vyjadruje očakávaný pozitívny dopad dlhodobého plnenia príslušných strednodobých cieľov. Táto hierarchia sa rovnako uplatňuje aj na krátkodobé výsledkové ciele a výstupové ciele.

Inak povedané, pri tvorbe programového rozpočtu by sme sa mali zamerať na identifikovanie a financovanie takých aktivít, ktorých výstupy prispievajú k plneniu krátkodobých výsledkov (v rámci 1 rozpočtového roka). Tieto výsledky potom prispievajú k napĺňaniu strednodobých výsledkových cieľov (v horizonte 3 – 5 rokov) a tie k dosahovaniu zámerov.

Podobne, ako v prípade štandardizácie rozpočtového procesu, aj v prípade vypracovania alebo úprav strategického plánu je veľmi dôležité **definovať zodpovednosť** tých, ktorí plán **pripravujú**, ktorí ho **schvaľujú**, a tých, ktorí ho **realizujú**. Z dôvodu veľkého vecného významu – strategický plán by mal de facto vytvoriť základný rámec pre všetky aktivity samosprávy na tri až päť rokov – by malo byť jeho schválenie malo byť podmienené širokým politickým, odborným i spoločenským konsenzom. **Politickú zodpovednosť** za strategický plán má preto najmä vedenie samosprávy, ktoré ho schvaľuje, no nemalo by zo zreteľa strácať **odbornú zodpovednosť útvarov**, ktoré sa podieľajú na dodaní odborných vstupov. Tieto dva pohľady by mali byť **konsenzuálne** tak, aby definované zámery a ciele v strategickom pláne boli **reálne**, a zároveň zohľadňovali i **širší spoločenský konsenzus** na úrovni samosprávy.

Vypracovanie (alebo úprava) strategického plánu **nie je nevyhnutná podmienka** pre zavedenie programového rozpočtovania – **najmä v prípade malých obcí**. Programový rozpočet môže svojou podstatou nahradiť strategický plán, pretože v konečnom dôsledku **obsahuje** aj **zámery** aj strednodobé výsledkové **ciele**. Napriek tomu vypracovanie (vlastnú existenciu) strategického plánu môžeme považovať za veľmi **užitočný nástroj pre plánovanie** činností a výdavkov v strednodobom rámci, podčiarkujúci **transparentnosť** pri využívaní verejných zdrojov a **komunikáciu** s obyvateľmi obcí, miest, či krajov.

⁷ Napriek tomu je výhodou disponovať takýmto univerzálnym strategickým plánom, ktorý integruje zámery a ciele samosprávy z mnohých oblastí v jednom krátkom a prehľadnom texte.

⁸ Vid' dokument *Zborník obsahujúci príklady správne aj nesprávne formulovaných zámerov, cieľov a merateľných ukazovateľov miestnej a regionálnej územnej samosprávy*.

⁹ Programy sú skupiny navzájom súvisiacich aktivít vykonávaných na splnenie definovaných cieľov a zámerov.

Krok 4: Tvorba programového rozpočtu

Zostavenie programového rozpočtu na úrovni subjektu samosprávy pozostáva z nasledujúcich základných krokov:

- a) Vytvorenie programovej štruktúry (tvorba programov, podprogramov, prvkov, projektov).
- b) Formulovanie zámerov.
- c) Formulovanie cieľov.
- d) Vytvorenie merateľných ukazovateľov.
- e) Alokácia výdavkov rozpočtu do programovej štruktúry.

Tvorba programového rozpočtu predstavuje **kombináciu uvedených krokov**, ktorá je podmienená zachovaním logického rámca programu.

Box 10: Logický rámec

- Výstupové ciele by mali podporovať dosahovanie krátkodobých výsledkových cieľov, strednodobých výsledkových cieľov a zámerov.
- Krátkodobé výsledkové ciele by mali podporovať dosahovanie strednodobých výsledkových cieľov a zámerov.
- Strednodobé výsledkové ciele by mali podporovať dosahovanie zámerov.
- Zámery by mali prispievať k plneniu poslania a vízie samosprávy.

Teda pri tvorbe programovej štruktúry (rovnako pri jej zmenách) je dôležité skúmať, či formulované programy a ich časti (financované aktivity) vplyvajú na dosahovanie cieľov a súčasne, či ciele pomáhajú plniť zámery a poslanie/víziu samosprávy¹⁰.

V praxi, pri **tvorbe (prvého) programového rozpočtu** môže (aj opakovane) prichádzať k **úprave programovej štruktúry**, a to práve z dôvodov uplatňovania vnútornej logiky programu, ktorá nemusí byť vo všetkých prípadoch (alebo na prvý pohľad) zrejmá.

Je pravdepodobné, že nie vždy sa nám podarí vytvoriť ideálny programový rozpočet už v prvom roku, a to aj vzhľadom na to, že proces prechodu na programové rozpočtovanie nie je jednoduchý a nepredstavuje len mechanické cvičenie prerozdelenia samosprávou realizovaných aktivít a výdavkov do programov a ich častí.

Logický rámec programu môžeme považovať za významnú **pomôcku** pri **tvorbe** programového rozpočtu a súčasne za nástroj pre **spätnú** kontrolu programového rozpočtu a jeho **úpravy**.

Logický rámec programu môže jasne poukázať napríklad na **aktivity**, ktoré samospráva vykonáva a tieto žiadnym spôsobom neprispievajú k dosahovaniu výsledkov (ich výstupy neprispievajú k dosahovaniu výsledkov a zámerov) alebo naopak môže explicitne poukázať na potrebu **nových aktivít** (revidovaných aktivít), ktoré môžu prispieť k plneniu výsledkov a následne zámerov.

¹⁰ Podrobnejšie informácie o logickom rámci programu sa nachádzajú v dokumente *Zborník obsahujúci príklady správne aj nesprávne formulovaných zámerov, cieľov a merateľných ukazovateľov miestnej a regionálnej územnej samosprávy*.

Z praktického hľadiska však opisujeme uvedené kroky (vytvorenie programovej štruktúry, formulovanie zámerov, formulovanie cieľov, vytvorenie merateľných ukazovateľov, alokácia výdavkov rozpočtu do programovej štruktúry) **ako „samostatné“ a „oddelené“ etapy, ktorých výsledkom je programový rozpočet. Takéto delenie procesu tvorby programového rozpočtu je dané najmä skutočnosťou, že manuál je určený prioritne pre zostavenie prvého programového rozpočtu na úrovni územnej samosprávy.**

Vytvorenie programovej štruktúry

1. Programová štruktúra je logická, hierarchicky usporiadaná konštrukcia, ktorá je účelne vytváraná vo vzťahu k zámerom a cieľom subjektu samosprávy.
2. Programovú štruktúru vo všeobecnosti tvoria programy, podprogramy a prvky (projekty).
3. Programy a ich časti sú identifikované názvom a kódom.
4. Program sa delí na podprogramy, ktoré obsahujú navzájom súvisiace aktivity programu.
5. Každý podprogram sa môže rozdeliť na prvky a/alebo projekty.
6. Pri tvorbe programovej štruktúry sa vychádza najmä z nasledovných zásad:
 - a) aktivity sú zoskupované s dôrazom na logický rámec programu,
 - b) aktivity sú zoskupované na základe existujúcich kompetencií;
 - c) aktivity sú zoskupované s dôrazom na transparentnosť programovej štruktúry;
 - d) aktivity sú zoskupované s ohľadom na možnosť porovnávať objemy výdavkov a plnenie cieľov medzi subjektmi samosprávy navzájom;
7. Subjekt samosprávy pri tvorbe programového rozpočtu môže využiť manuálom definované programové štruktúry podľa boxov č. 11 a 12.
8. Pre aktivity, ktoré subjekt samosprávy vykonáva, a ktoré nie je možné obsiahnuť v rámci definovaných programových štruktúr podľa tohto manuálu, subjekt samosprávy vytvorí ďalší program.
9. Časti programov subjekt samosprávy vytvára podľa zásad uvedených pod bodom 6 s prihliadnutím na existujúce vzory¹¹.

Je potrebné povedať, že programový rozpočet zahŕňa aj aktivity podriadených organizácií (ich rozpočty), teda rozpočtových organizácií, príspevkových organizácií, resp. iných organizácií založených subjektom samosprávy, čo vyplýva aj z dikcie zákona č. 583/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy a o zmene a doplnení niektorých zákonov

Vytvorenie programového rozpočtu, resp. zavedenie programového rozpočtovania na úrovni samosprávy neznamená rušenie platnej štruktúry a obsahu rozpočtov územnej samosprávy podľa zákona č. 583/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

Základom programového rozpočtu je **programová štruktúra**, ktorá je tvorená primárne **programami** – teda v prípade samosprávy hlavnými kompetenčnými oblasťami (skupiny aktivít, ktoré samospráva v rámci danej kompetencie vykonáva; napr. Vzdelávanie, Odpadové hospodárstvo, Šport, Kultúra a pod.).

Ako sme uviedli v predchádzajúcej časti – *Krok 3: Vypracovanie (úprava existujúceho) strategického plánu* – samosprávy pri formulovaní programov môžu vychádzať zo strategického plánu, ktorý okrem iného identifikuje **hlavné oblasti pôsobnosti** územnej samosprávy, tvoriace základ pre kreovanie programov.

¹¹ Vzory programových štruktúr na úrovni programov, podprogramov a prvkov budú poskytnuté Ministerstvom financií SR počas roka 2008.

V boxe č. 11 a v boxe č.12 sú definované **vzory programových štruktúr na úrovni programov** pre obce a pre vyššie územné celky, ktoré boli navrhnuté na základe kompetenčného rámca, daného napríklad zákonmi č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení, zákonom č. 302/2001 Z. z. o samospráve vyšších územných celkov a mnohými ďalšími súvisiacimi predpismi, definujúcimi činnosť subjektov samosprávy.

Box č. 11: Návrh programovej štruktúry pre obce a mestá na úrovni programov

Program 1: Plánovanie, manažment a kontrola

Program 2: Propagácia a marketing

Program 3: Interné služby

Program 4: Služby občanom

Program 5: Bezpečnosť

Program 6: Odpadové hospodárstvo

Program 7: Komunikácie

Program 8: Doprava

Program 9: Vzdelávanie

Program 10: Šport

Program 11: Kultúra

Program 12: Prostredie pre život

Program 13: Sociálne služby

Program 14: Administratíva

Box č. 12: Návrh programovej štruktúry pre vyššie územné celky na úrovni programov

Program 1: Plánovanie, manažment a kontrola

Program 2: Propagácia a marketing

Program 3: Interné služby

Program 4: Služby občanom

Program 5: Bezpečnosť

Program 6: Komunikácie

Program 7: Doprava

Program 8: Vzdelávanie

Program 9: Šport

Program 10: Kultúra

Program 11: Sociálne služby

Program 12: Prostredie pre život

Program 13: Zdravotníctvo

Program 14: Administratíva

Pri tvorbe programovej štruktúry na úrovni programov môže subjekt samosprávy využiť navrhnuté programy, ktoré kopírujú hlavné kompetenčné oblasti a prezentujú ich ako logické celky (skupiny súvisiacich aktivít).

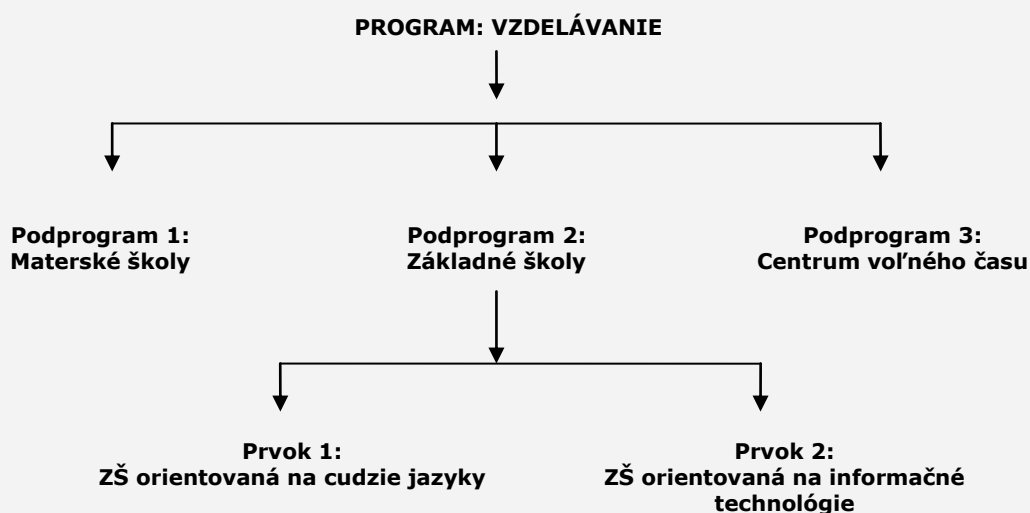
Ak samospráva realizuje aj iné skupiny aktivít so spoločným zámerom a tieto nie je možné obsiahnuť v rámci navrhnutých programových štruktúr, subjekt samosprávy vytvorí ďalší program.

A naopak, ak samospráva nevykonáva niektorú zo skupín aktivít definovanú navrhnutým programom, do programovej štruktúry program nezaradí (napr. obec nefinancuje MHD, t.j. program Doprava nebude súčasťou jej programového rozpočtu).

Pri tvorbe ďalších programov (ak k nej pristúpime) si musíme uvedomiť, že **programy** predstavujú **súhrn (skupinu) navzájom súvisiacich aktivít** (prác, činností, dodávok) vykonávaných na splnenie definovaných cieľov a zámerov a z iného pohľadu, že ide vlastne o **rozpočet** pre istú (kompetenčnú) oblasť, ktorým sa **aktivity** obsiahnuté v programe **financujú** v priamej súvislosti s plnením cieľov a **zámeru programu**¹².

Programy môžu obsahovať (a zväčša aj obsahujú) **podprogramy** a **prvky/projekty**, ktoré sú ich neoddeliteľnou časťou a vo všeobecnosti bližšie **špecifikujú „obsah“** programu (viď nasledujúci box č. 13).

Box 13: Príklad programu a jeho vnútornej štruktúry (podprogramy a prvky)



Podprogramy pritom reprezentujú ucelenú časť programu, ktorá špecifikuje súvisiace tematické a výdavkové skupiny programu - a v programovom rozpočte zvyšuje transparentnosť programu.

Ako je uvedené v príklade (box č. 13), subjekt samosprávy si môže definovať program Vzdelávanie (súhrn aktivít) a v rámci neho podprogramy - ucelené časti programov (súvisiace) – ako Podprogram Materské školy, Podprogram Základné školy a Podprogram Centrum voľného času.

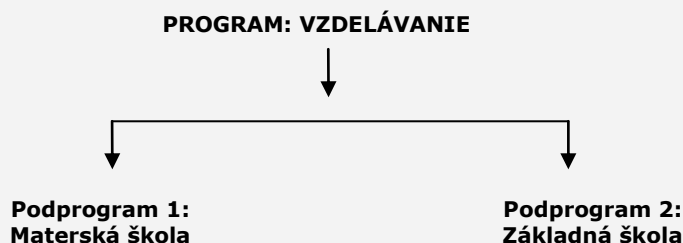
V rámci podprogramov si subjekt samosprávy môže definovať aj **prvky**, ktoré predstavujú „bežné“ aktivity, „produkujúce isté tovary alebo služby“, čo v tomto konkrétnom prípade predstavuje napríklad služba vzdelávanie žiakov. Prítom jeden z prvkov obsahuje vzdelávanie (bežná aktivita), ktoré je zamerané na cudzie jazyky a druhý prvok vzdelávanie (bežná aktivita), ktoré je zamerané na informačné technológie (viď box č. 13).

¹² Zámer programu vyplýva zo strategického plánu.

Tvorba častí programu (teda formulovanie podprogramov a prvkov/projektov) je **individuálnym rozhodnutím subjektu samosprávy**, pretože samosprávy sa v rámci výkonu jednotlivých kompetencií (hoci spoločných) líšia.

Napríklad obec, ktorá bude mať len jednu materskú školu a jednu základnú školu ich do programu Vzdelávanie zaradí ako dva podprogramy alebo môžu figurovať v programovej štruktúre ako jeden ucelený program Vzdelávanie.

Box 14: Príklad programu a jeho vnútornej štruktúry (podprogramy)



Pri tvorbe programových štruktúr, konkrétne častí programov by mali byť rešpektované isté zásady, a to:

- **Aktivity sú zoskupované s dôrazom na logický rámec programu** - programová štruktúra musí mať vnútornú logiku, ktorá znie: vstupy prispievajú k dosahovaniu výstupov, tie k plneniu výsledkov, výsledky k napĺňaniu zámeru, ktorý reflektuje poslanie a víziu samosprávy¹³.
- **Aktivity sú zoskupované na základe existujúcich kompetencií** – aktivity zaraďujeme do programovej štruktúry podľa príslušnosti k výkonu kompetencie, teda napríklad aktivitu zvoz odpadu zaraďíme logicky do programu Odpadové hospodárstvo a nie do programu Kultúra.
- **Aktivity sú zoskupované s dôrazom na transparentnosť programovej štruktúry** – programová štruktúra by mala byť čo najviac čitateľná, preto by samosprávy mali v čo najväčšom rozsahu využívať možnosť zaraďovať aktivity pri tvorbe programových štruktúr nielen do programov a podprogramov, ale aj prvkov.
- **Aktivity sú zoskupované s ohľadom na možnosť porovnávať objemy výdavkov a plnenie cieľov medzi subjektmi samosprávy navzájom** – subjekty samosprávy môžu využiť (ak je to možné) podobnosť s iným subjektom samosprávy (napr. s inou obcou) a zdefinovať rovnaké programy alebo ich časti, čo im v značnej miere uľahčí (umožní) vzájomné porovnávanie sa (viď aj časť *Monitorovanie, hodnotenie a reportovanie*).

Tvorba programových štruktúr súčasne musí **zohľadňovať disponibilné zdroje** samosprávy. To znamená, že programovú štruktúru je potrebné vytvárať tak, aby na jej rozličných úrovniach (programy, podprogramy a prvky) boli obsiahnuté len tie **aktivity, ktoré sú kryté skutočnými rozpočtovými zdrojmi**.

Programy, podprogramy aj prvky/projekty sú v programovom rozpočte (programovej štruktúre) označované **názvom** a **kódom** (viď príklad v boxe č. 15).

¹³ Detailné vysvetlenie logického rámca programu sa nachádza v dokumente *Zborník obsahujúci príklady správne aj nesprávne formulovaných zámerov, cieľov a merateľných ukazovateľov miestnej a regionálnej územnej samosprávy*

Box 15: Príklad označovania programov a ich častí

PROGRAM 1: ODPADOVÉ HOSPODÁRSTVO

Podprogram 1.1: Zvoz odpadu

PROGRAM 5: ŠPORT

Podprogram 5.1: Športová infraštruktúra

Prvok 5.1.1: Futbalový štadión

Prvok 5.1.2: Hokejový štadión

Podprogram 5.2: Priama podpora športových aktivít

Prvok 5.2.1: Grantový systém

Každý program, podprogram a prvok/projekt má priradený stručný a výstižný **názov**, ktorý popisuje **obsah** daného programu a jeho častí (čo sa v rámci programu a jeho častí financuje a realizuje). Súčasťou programu a jeho častí je aj **kód** (číselné označenie), ktorého úlohou je zabezpečiť **prehľadnosť** programového rozpočtu a vyjadriť **hierarchické usporiadanie** programovej štruktúry.

To znamená, že:

- programy označujeme jednomiestnym kódom (1, 2, 3 atď.);
- podprogramy označujeme dvojmiestnym kódom, kde prvé číslo označuje program, do ktorého podprogram patrí a druhé číslo označuje (poradie podprogramu) podprogram (1.1, 1.2, atď.; 2.1, 2.2, 2.3, atď.; 3.1, 3.2, 3.3, 3.4, atď.);
- prvky/projekty označujeme trojmiestnym kódom, kde prvé číslo označuje program, druhé podprogram, ktorého je prvok/projekt súčasťou a tretie prvok/projekt, resp. jeho poradie (1.1.1, 1.1.2, atď.).

Spoločné programy

1. Pri plnení spoločných úloh subjektmi samosprávy¹⁴ sa môže vytvoriť spoločný program.
2. Spoločný program je program, na ktorého realizácii sa podieľa viac ako jeden subjekt samosprávy a ktorý má spoločný zámer.
3. Spoločný program sa podľa potreby člení na podprogramy a prvky/projekty.
4. V rámci spoločného programu sú zodpovední za plnenie jednotlivých podprogramov a ich častí jednotliví účastníci spoločného programu podľa rozsahu realizácie spoločného programu. V tomto rozsahu sa podieľajú jednotliví účastníci aj na monitorovaní a hodnotení spoločného programu.
5. Pre spoločný program môže byť menovaný gestor spoločného programu, ktorý je zodpovedný za koordináciu tvorby programu, koordináciu plnenia všetkých cieľov programu a jeho častí, koordináciu monitorovania a hodnotenia spoločného programu.
6. Časti spoločného programu (podprogramy s prípadnými prvkami/projektmi) sú integrálnou súčasťou rozpočtov jednotlivých účastníkov spoločného programu v rozsahu, v ktorom spoločný program plnia.
7. Zámery, ciele a merateľné ukazovatele v rámci spoločného programu sú výsledkom spolupráce všetkých účastníkov spoločného programu.

Súčasťou programovej štruktúry sa môžu stať aj tzv. **spoločné programy**. Za spoločný program považujeme program, na ktorého realizácii sa podieľa viac ako jeden subjekt samosprávy a ktorý má **spoločný zámer**. Spoločný zámer môžeme chápať ako zámer, ktorý vyjadruje dopad nielen na jeden subjekt samosprávy, ale na všetky subjekty, ktoré sa zúčastňujú na plnení spoločného programu.

V rámci spoločného programu sú zodpovední za plnenie jednotlivých podprogramov a ich častí jednotliví účastníci spoločného programu podľa rozsahu realizácie spoločného programu. To znamená, že ak sa na spoločnom programe podieľajú napríklad dve obce, program je rozdelený na dva podprogramy. Za ich realizáciu a plnenie cieľov, ktoré sú v rámci nich stanovené, nesú zodpovednosť tieto obce tak, že každá obec zodpovedá za svoj podprogram. V rámci monitorovania a hodnotenia tieto obce potom sledujú a vyhodnocujú plnenie cieľov individuálne.

Subjekty samosprávy, ktoré sa podieľajú na plnení spoločného programu môžu menovať **gestora**, ktorý je zodpovedný za koordináciu tvorby spoločného programu a jeho častí, koordináciu plnenia všetkých cieľov programu a jeho častí a rovnako aj za koordináciu monitorovania a hodnotenia spoločného programu.

Úlohou gestora – ako koordinátora a manažéra spoločného programu – je predovšetkým vytvorenie návrhu spoločného programu a jeho častí, ktorý obsahuje návrh zámeru/zámerov, sumu výdavkov, návrh účastníkov (ak nie sú známi), návrh cieľov, merateľných ukazovateľov a pod. Vzhľadom na to, že ide o spoločný program, na realizácii ktorého sa podieľa viac subjektov samosprávy, naformulované zámery, ciele, merateľné ukazovatele a výdavky by mali výsledkom spolupráce/konsenzu všetkých účastníkov spoločného programu.

Časti spoločného programu (podprogramy s prípadnými prvkami/projektmi) sa stávajú súčasťou rozpočtu každého subjektu samosprávy, ktorý sa podieľa na jeho plnení a to tak, že do programovej štruktúry zaradiť podprogram spoločného programu, za ktorý daný subjekt nesie zodpovednosť.

V niektorých prípadoch môže byť nevyhnutné, aby samosprávy menovali gestora alebo môže byť pozícia gestora daná automaticky, napríklad vo vzťahu vyššieho územného celku voči obciam na jeho území.

¹⁴ Subjekt samosprávy = obce, mestá, vyššie územné celky; nie rozpočtové/príspevkové organizácie jedného subjektu samosprávy.

Spoločné programy môžu vznikať ako výsledok plnenia úloh, ktoré majú regionálny charakter a vyplývajú napríklad z Plánu hospodárskeho a sociálneho rozvoja kraja. Iným príkladom vzniku spoločných programov môže byť realizácia spoločných úloh, ktoré sú výsledkom existencie finančných vzťahov medzi rozpočtami obcí navzájom, finančných vzťahov medzi rozpočtami vyšších územných celkov navzájom alebo vzťahov medzi rozpočtom vyššieho územného celku a rozpočtom rozpočtami obcí na jeho území.

Zaradovanie EÚ projektov do programovej štruktúry

1. Aktivity spolufinancované alebo financované z prostriedkov Európskej únie sa zaradia do programových štruktúr ako ich integrálna súčasť podľa vecnej príslušnosti do jednotlivých programov, podprogramov najmä ako samostatné projekty.
2. Do samostatného programu, či podprogramu sa zaradia ak v programovej štruktúre neexistuje program alebo podprogram, do ktorého by aktivity podľa odseku 1 mohli byť zaradené.
3. Aktivity podľa odseku 1, ktoré realizuje viac subjektov samosprávy, budú zaradené do spoločného programu.
4. Rovnaký postup platí aj pre aktivity, ktoré sú financované alebo spolufinancované z iných prostriedkov zo zahraničia, poskytnutých na konkrétny účel.

Súčasťou programovej štruktúry môžu byť aj výdavky súvisiace s realizáciou projektov financovaných zo zdrojov Európskej únie, prípadne iných zdrojov zo zahraničia, ktoré sú poskytované na konkrétny účel.

Keďže ide zvyčajne o aktivity, ktoré sú **časovo limitované**, tieto sa zaraďujú do programovej štruktúry ako **projekty** (podľa definície je projekt časovo ohraničená aktivita, ktorá produkuje špecifický tovar alebo službu).

Takéto aktivity sa **prioritne** zaraďujú do existujúcej štruktúry (programov, podprogramov) s cieľom zabrániť vytváraniu duplicitných programov alebo ich častí a s cieľom zachovať **logický rámec programu**.

To znamená, že projekty zaraďujeme do programovej štruktúry tak, aby výstupy a výsledky z aktivít, ktoré sa realizujú v rámci projektu, prispievali k plneniu cieľov a zámerov v existujúcej programovej štruktúre subjektu samosprávy.

Box 16: Ilustratívny zjednodušený príklad zaradenia EÚ projektu do programovej štruktúry

Predpokladajme, že v programovej štruktúre obce existuje **program „Prostredie pre život“**, ktorého **zámer** je: **Ideálne miesto pre život, prácu, bývanie a relax**. V rámci programu sa financujú teda vo všeobecnosti aktivity, ktoré súvisia s vytváraním životného prostredia (priestoru) v obci.

Ak obec získa grant na budovanie kanalizácie, tento logicky zaradí v rámci programu „Prostredie pre život“ buď do existujúceho podprogramu „Odpadové vody“, ktorý už obsahuje aktivity spojené s budovaním kanalizácie – ak taký existuje – alebo priamo do programu „Prostredie pre život“, ak taký podprogram neexistuje. V oboch prípadoch sa daný grant (jeho aktivity, výdavky, ciele) zaradí do existujúcej štruktúry ako samostatný projekt.

Ak sa na realizácii takto financovaných aktivít podieľa viac subjektov samosprávy, tieto sa zaraďujú do spoločných programov, pričom platia všetky odporúčania obsiahnuté v časti Spoločné programy.

Programová štruktúra prezentuje aktivity samosprávy usporiadané do programov, podprogramov, prvkov (a projektov). Po vytvorení programovej štruktúry nasleduje ďalšia etapa, ktorou je formulovanie zámerov, cieľov a merateľných ukazovateľov.

Formulovanie zámerov

1. Zámer vyjadruje očakávaný pozitívny dôsledok/dopad dlhodobého plnenia príslušných cieľov programov a ich častí¹⁵.
2. Zámer sa vždy formuluje na úrovni programu, je možné ho formulovať aj na úrovni podprogramu.
3. Pri formulovaní zámerov jednotlivých programov a ich častí sa vychádza najmä z úloh, ktoré vyplývajú pre subjekt samosprávy z existujúcich strategických alebo koncepčných dokumentov, schválených mestským zastupiteľstvom, resp. z obdobných dokumentov.
4. Správne naformulovaný zámer:
 - a) jednoducho a stručne popisuje budúci stav.
 - b) je formulovaný v súlade s poslaním samosprávy a „pomáha“ ho naplňať.
 - c) je stanovený ako výzva.
 - d) je formulovaný všeobecne, ale jasne a jednoznačne deklaruje smerovanie samosprávy v danej oblasti.

Úlohou zámeru je popísať **stav, ktorý chce samospráva dosiahnuť** v jednotlivých kompetenčných oblastiach¹⁶ (napr. Školstvo, Kultúra, Šport, Doprava, Komunikácie a pod., resp. oblastiach, v ktorých realizuje nejakú činnosť) alebo inak povedané prezentovať **dopady** alebo **dôsledky dlhodobého plnenia úloh a cieľov samosprávy** v týchto oblastiach.

Box 17: Príklad programu, podprogramu a zámeru

PROGRAM 1: PLÁNOVANIE, MANAŽMENT A KONTROLA

Zámer programu: Trvalo udržateľný ekonomický a spoločenský rozvoj mesta

Podprogram 1.1: Plánovanie (na úrovni podprogramu sa zámer môže a nemusí formulovať)

Zámer podprogramu: Budúcnosť mesta postavená na jasných plánoch.

Generálne sa pre formulovanie zámerov využíva ako zdroj **strategický plán**, resp. iné existujúce stratégie, koncepcie, či podobné dokumenty, ktorými samospráva disponuje.

¹⁵ Detailné informácie o zámeroch sa nachádzajú v dokumente „Zborník obsahujúci príklady správne aj nesprávne formulovaných zámerov, cieľov a merateľných ukazovateľov miestnej a regionálnej územnej samosprávy“.

¹⁶ V prípade samosprávy a vo vzťahu k programovému rozpočtu môžeme tieto „kompetenčné oblasti“ považovať za programy (a/alebo ich časti).

Zámery sa **prioritne formulujú na úrovni programu** (kompetenčné oblasti). **Môžeme** ich formulovať aj na úrovni **podprogramu**, a to zvyčajne vtedy, ak chceme zadefinovať dôsledok plnenia cieľov za ucelenú vecnú oblasť, keďže podprogram špecifikuje súvisiace tematické a výdavkové skupiny aktivít v rámci programu.

Ako bolo uvedené – *Krok 3: Vypracovanie (úprava existujúceho) strategického plánu* - samosprávy, ktoré si pred zavedením programového rozpočtu vypracovali **strategický plán**, resp. disponujú podobnými dokumentmi, využijú existujúce zámery pri tvorbe programového rozpočtu a formulujú ich v programovej štruktúre¹⁷ na úrovni programov alebo aj podprogramov.

Samosprávy, ktoré **nedisponujú strategickým plánom** (obdobnými dokumentmi) formulujú zámery v rámci prípravy programového rozpočtu¹⁸. Súčasťou rozpočtu takýchto samospráv sa pochopiteľne môže stať aj **vízia** a **poslanie**.

Pri tvorbe zámerov, ako aj pri preberaní zámerov z existujúcich dokumentov, je dôležité formulovať (preformulovať) zámer podľa zásad, ktoré súvisia s metodikou formulácie zámerov¹⁹.

Zámery vyjadrujú stav – dopad – ktorý je vyvolaný realizáciou činností samosprávy, financovaných z jej rozpočtu a plnením príslušných cieľov.

Formulovanie cieľov

1. Cieľ je forma na vyjadrenie výstupu alebo výsledku, prostredníctvom ktorého sa dosahuje plnenie zámeru²⁰.
2. Ciele sa formulujú všeobecne na úrovni prvku/projektu, podprogramu a programu.
3. Podľa tohto manuálu sa definujú:
 - a) výstupové ciele (výstupovo orientované ciele) - vyjadrujú konkrétne výstupy, tzn. tovary a služby produkované subjektom samosprávy;
 - b) krátkodobé výsledkové ciele (výsledkovo orientovaný cieľ) - vyjadrujú okamžité výsledky, ktoré sa prejavia po relatívne krátkom čase (približne do, resp. okolo 1 roka) ako priamy efekt pôsobenia výstupov;
 - c) strednodobé výsledkové ciele (výsledkovo orientovaný cieľ) - vyjadrujú výsledky, ktoré sa majú dosiahnuť za obdobie dlhšie ako jeden rok. Formulujú sa na obdobie 3 – 5 rokov.
4. Pri formulovaní výsledkovo orientovaných cieľov sa vychádza najmä z úloh, ktoré vyplývajú pre subjekt samosprávy z existujúcich strategických alebo koncepcných dokumentov, schválených zastupiteľstvom, resp. obdobných

¹⁷ Príklady tvorby zámerov, cieľov a merateľných ukazovateľov sa nachádzajú v dokumente *Zborník obsahujúci príklady správne aj nesprávne formulovaných zámerov, cieľov a merateľných ukazovateľov miestnej a regionálnej územnej samosprávy*.

¹⁸ Pomôckou pre stanovenie zámerov môže byť SWOT analýza.

¹⁹ Detailné informácie o cieľoch sa nachádzajú v dokumente *Zborník obsahujúci príklady správne aj nesprávne formulovaných zámerov, cieľov a merateľných ukazovateľov miestnej a regionálnej územnej samosprávy*.

²⁰ Detailné informácie o cieľoch sa nachádzajú v dokumente *Zborník obsahujúci príklady správne aj nesprávne formulovaných zámerov, cieľov a merateľných ukazovateľov miestnej a regionálnej územnej samosprávy*.

dokumentov.

5. Pri formulovaní výstupovo orientovaných cieľov sa vychádza z bežne realizovaných aktivít samosprávy.
6. Správne naformulovaný cieľ:
 - a) je konkrétny – špecifikuje, čo komplexne a vizionársky vyjadrený zámer znamená.
 - b) je realizovateľný – rozdeľuje zámer na realizovateľné časti. Skutočným umením pri stanovovaní cieľov je naformulovať ciele, ktoré sú síce výzvou, ale súčasne predstavujú dosiahnuteľný výstup a najmä výsledok pri skvalitňovaní činnosti samosprávy, t.j. cieľ by mal byť konzistentný s rozpočtovými zdrojmi²¹.
 - c) je merateľný - ciele musia byť kvantifikovateľné (prostredníctvom merateľných ukazovateľov).
 - d) je časovo ohraničený – obsahuje informáciu o horizonte dosiahnutia výstupu/výsledku, a to prostredníctvom hodnôt merateľných ukazovateľov v jednotlivých rokoch.
7. Počet naformulovaných cieľov v rámci programovej štruktúry nie je obmedzený.

Kým zábery definujú všeobecný rámec, ktorý popisuje, kam sa chce samospráva dostať a ako bude vyzeráť, keď sa tam dostane – **stav** - ciele naopak definujú konkrétne výstupy a výsledky, ktoré jednoznačne odzrkadľujú postup samosprávy smerom k napĺňaniu zámeru (k tomuto stavu).

Výstupovo orientované ciele prezentujú konkrétne **výstupy**, t.j. **tovary** a **služby** produkované v rámci samosprávy.

Výsledkovo orientovaný cieľ, najmä strednodobý, vo významnej miere špecifikuje zámer, vyjadruje relevantné **spoločensko-ekonomické zmeny**, ktoré prispievajú k dosahovaniu zámeru a v neposlednom rade slúži ako argument pri zostavovaní viacročného rozpočtu z hľadiska výdavkov, ktoré sa rozpočtujú do programov a ich častí.

Pri formulovaní výsledkovo orientovaných cieľov sa vždy objavujú tendencie „vzďaľovať“ sa od výsledkov a radšej stanovovať ciele, ktoré prezentujú len výstupy (napr. počet rôznych služieb, ktoré samospráva poskytuje).

Dôvody sú veľmi prosté:

- a) výstupy (ich počet) vie samospráva relatívne ľahko ovplyvňovať,
- b) naplánovať si zmenu a aj ju dosiahnuť, nie je vždy jednoduché, pretože samospráva existuje v istom meniacom sa prostredí a jej činnosť ovplyvňuje mnoho faktorov,
- c) identifikovanie výsledkov – ich kvantifikácia – a monitorovanie zmien, ktoré majú nastať, sa môžu javiť ako komplikované.

Ak však má byť programový rozpočet (ale aj strategický plán) relevantným dokumentom, je jednoducho nevyhnuté stanovovať ciele, ktoré definujú výsledky činnosti samosprávy, nielen výstupy jej práce.

Pravdou je, že jasne a jednoznačne vyjadriť očakávaný výsledok prostredníctvom cieľa nie je vždy jednoduché, a to prinajmenšom preto, že prirodzene existujú (môžu existovať) rôzne názory na to, čo má byť vlastne výsledkom, ktorý chce samospráva dosiahnuť v tej ktorej oblasti. Preto za najlepší možný výsledok môžeme považovať ten, ktorý je všeobecne akceptovaný a zhodne sa na ňom väčšina zainteresovaných (napr. poslanci, odborníci z mestského úradu a aj verejnosť, resp. tá skupina, ktorej sa to týka a pod.).

Generálne sa pre formulovanie strednodobých výsledkových cieľov pre programy a ich časti využíva strategický plán, resp. iné existujúce stratégie či koncepcie, resp. podobné dokumenty, ktorými samospráva disponuje.

²¹ Je úplne zbytočné formulovať ciele, ktoré nie je možné zrealizovať. Najmä ak je evidentné, že ciele nie sú kryté dostatočnými finančnými zdrojmi.

V prípade, že samospráva si pred zavedením programového rozpočtovania (a vypracovaním programového rozpočtu) **pripraví strategický plán** obsahujúci strednodobé výsledkové ciele, tieto používa pri tvorbe programovej štruktúry .

Ak strategickým plánom samospráva **nedisponuje** a ani ho neplánuje vypracovať, pre tvorbu strednodobých výsledkových cieľov využije dokumenty (jednotlivé stratégie, koncepcie, akčné plány a pod.), ktoré má k dispozícii.

V prípade, že samospráva nevypracuje pre zostavením programového rozpočtu strategický plán a nemá k dispozícii ani žiadne iné strategické či koncepcionálne dokumenty, z ktorých je možné čerpať strednodobé výsledkovo orientované ciele, musí ich pre potreby programového rozpočtu operatívne sformulovať²².

Strednodobé výsledkové ciele vyjadrujú výsledky, ktoré sa majú dosiahnuť za obdobie dlhšie ako jeden rok (formulujú sa na 3 – 5 rokov) a pomáhajú tak preklenúť informačnú medzeru medzi zámerom a okamžitými výsledkami (dosahovanými cca v rámci roka) a výstupmi, ku ktorým sa priradujú ročné výdavky. Strednodobé výsledkové ciele môžeme formulovať na úrovni programu, ak program nie je ďalej členený a môžeme ich formulovať na úrovni každého podprogramu²³.

Krátkodobé výsledkové ciele vyjadrujú „okamžité“ výsledky, ktoré plánuje samospráva dosiahnuť v priebehu rozpočtového roka. Krátkodobé výsledkové ciele formuluje samospráva tak, aby vyjadrovali výsledok realizácie výstupov a súčasne, aby podporovali plnenie strednodobých výsledkových cieľov. K týmto plánovaným výsledkom je možné priradiť výdavky rozpočtované na príslušný rozpočtový rok. Krátkodobé výsledkové ciele sa uvádzajú na najnižšej úrovni vytvoreného programu²⁴.

Výstupovo orientované ciele určujú jednotlivé subjekty rozpočtového procesu pri zostavovaní prvého programového rozpočtu na základe predchádzajúcich skúseností a v ďalších rokoch na základe analýz, expertných odhadov a výsledkov monitorovania a hodnotenia.

Box 18: Príklad hierarchie výsledkových a výstupového cieľa

PROGRAM: ODPADOVÉ HOSPODÁRSTVO

Zámer programu: Maximálne adresný, komerčne orientovaný systém odpadového hospodárstva, kladúci dôraz na ochranu životného prostredia

Strednodobý výsledkový cieľ: (Do roku 2010) znížiť počet prípadov vytvárania čiernych skládok o 50% (oproti roku 2007).

Krátkodobý výsledkový cieľ: (V roku 2008) rozšíriť plochu mesta pokrytú veľkoobjemovými kontajnermi (o 30%)

Výstupový cieľ: Rozšíriť počet veľkoobjemových kontajnerov v obci (10 ks)

Pri tvorbe cieľov aj pri preberaní cieľov z existujúcich dokumentov je dôležité – formulovať (preformulovať) cieľ podľa zásad ktoré súvisia s metodikou formulácie zámerov²⁵.

²² Pomôckou pre stanovenie cieľov môže byť SWOT analýza.

²³ Strednodobé výsledkové ciele nemusíme formulovať za každú cenu, resp. nemusíme ich formulovať tam (pre tie oblasti či aktivity), kde sa významná spoločensko-ekonomická zmena ani nedá dosiahnuť.

²⁴ Krátkodobé výsledkové ciele nemusíme formulovať za každú cenu, resp. nemusíme ich formulovať tam (pre tie oblasti či aktivity), kde sa okamžitý výsledok nedá dosiahnuť.

²⁵ Detailné informácie o cieľoch sa nachádzajú v dokumente „Zborník obsahujúci príklady správne aj nesprávne formulovaných zámerov, cieľov a merateľných ukazovateľov miestnej a regionálnej územnej samosprávy“.

Ciele vyjadrujú výstupy alebo výsledky činnosti samosprávy, ktoré sú financované z jej rozpočtu. Rozdeľovanie rozpočtových zdrojov na financovanie aktivít samosprávy sa odvíja od stanovených cieľov. Plnenie cieľov prispieva k dosahovaniu zámeru.

Vytvorenie merateľných ukazovateľov

1. Merateľný ukazovateľ je nástroj na monitorovanie a hodnotenie plnenia cieľa, resp. nástroj, prostredníctvom ktorého meriame pokrok pri plnení cieľa²⁶.
2. Merateľný ukazovateľ sa formuluje v priamej, logickej súvislosti s cieľom.
3. Merateľné ukazovatele obsahujú textovú časť a číselnú časť.
 - a) textová časť definuje výstup alebo výsledok, ktorý sa má dosiahnuť plnením cieľa.
 - b) číselná časť obsahuje skutočnú a plánovanú číselnú hodnotu ukazovateľa v časovom rade (závisí od druhu cieľa – krátkodobý/strednodobý) alebo logickú hodnotu (áno/nie).
4. Používajú sa dva základné druhy merateľných ukazovateľov:
 - a) merateľný ukazovateľ výstupu, ktorý meria množstvo, kvalitu a náklady tovarov alebo služieb vytvorených zo vstupov;
 - b) merateľný ukazovateľ výsledku, ktorý meria spoločensko-ekonomické zmeny vyvolané realizáciou výstupov.
5. Správne naformulovaný merateľný ukazovateľ:
 - a) je jednoznačný a konzistentný - ukazovateľ by mal logicky súvisieť s relevantným cieľom a jednoznačne ho konkretizovať – teda odpovedať na otázku, ako cieľ odmeriame a presne vyjadrovať cieľovú hodnotu, ktorú chceme dosiahnuť. Voľba ukazovateľov je relatívne jednoduchá, ak sú ciele jasné a konkrétne.
 - b) je porovnateľný – pri voľbe ukazovateľa musíme myslieť na budúce porovnávanie dosahovaných cieľových hodnôt v istom časovom horizonte. To znamená, že výber ukazovateľa by sme mali dôkladne uvážiť, pretože vybraným ukazovateľom budeme merať plnenie cieľa niekoľko rokov. Inými slovami, nie je vhodné meniť ukazovatele pre ten istý cieľ každý rozpočtový rok alebo dokonca počas rozpočtového roka, pokiaľ neexistuje relevantný dôvod (napr. ak má cieľ definovaný len jeden ukazovateľ a tento každý rok meníme, stráca sa podstata sledovania plnenia cieľa v čase). Navyše vhodne zvolený ukazovateľ umožní samospráve porovnávať plnenie cieľov v rámci jednotlivých subjektov navzájom.
 - c) je merateľný - ukazovateľ by mal byť samozrejme merateľný a kvantifikovateľný, aby bolo možné jednoznačne monitorovať a hodnotiť pokrok v plnení cieľa, resp. jeho plnenie/nepĺnenie.
 - d) je kontrolovateľný - správnosť zistených hodnôt ukazovateľov by mala byť overiteľná a kontrolovateľná. Rovnako by mala byť overiteľná dôveryhodnosť zdroja a spôsob zberu údajov. Táto vlastnosť môže byť

²⁶ Detailné informácie o merateľných ukazovateľoch sa nachádzajú v dokumente „Zborník obsahujúci príklady správne aj nesprávne formulovaných zámerov, cieľov a merateľných ukazovateľov miestnej a regionálnej územnej samosprávy“.

dôležitá z pohľadu hlavného kontrolóra mesta, ale aj z pohľadu verejnosti.

- e) je dostupný – pri voľbe merateľného ukazovateľa musíme zvážiť dostupnosť údajov a možnosť ich zberu. Je úplne zbytočné zvoliť pre meranie cieľa ukazovateľ alebo viacero ukazovateľov, ktorých hodnoty sú nedostupné.
- f) je nákladovo efektívny – to znamená, že náklady na zber údajov by nemali byť vyššie, ako je informačný prínos pre samosprávu a verejnosť. V opačnom prípade je nutné hľadať iné ukazovatele, ktorými je možné monitorovať a hodnotiť plnenie cieľa.

6. Počet merateľných ukazovateľov vytvorených vo vzťahu k cieľu nie je obmedzený.

Rozdiel medzi merateľným ukazovateľom výstupu a merateľným ukazovateľom výsledku môže byť v istých prípadoch nie celkom zrejмый. Vždy treba **pamätať na to, že ukazovateľ výstupu vo všeobecnosti informuje o počte** (výstup). Naopak **ukazovateľ výsledku prezentuje zmenu** (výsledok).

Merateľný ukazovateľ možno považovať za najdôležitejšiu a nevyhnutnú súčasť pri implementácii programového rozpočtovania. Ich hlavnou úlohou je informovať volených zástupcov v samospráve, zamestnancov úradov a verejnosť o tom:

- a) aké služby samospráva realizuje pre obyvateľov miest alebo krajov, resp. aké sú výstupy a výsledky týchto služieb.
- b) v akej miere sa plnia/neplnia stanovené ciele,

Informácie, ktoré poskytujú merateľné ukazovatele, súčasne indikujú zmeny, ktoré je nutné vykonať v rámci programov (a ich častí) v prípade že sa naplánované ciele nedosahujú.

Merateľný ukazovateľ sa formulujeme v priamej súvislosti s cieľom. Každý cieľ môže mať jeden, ale samozrejme aj viac merateľných ukazovateľov. Vždy je však dôležité – najmä ak plánujeme sledovať viac ukazovateľov – posúdiť všetky aspekty, týkajúce sa dobre naformulovaného ukazovateľa. Teda napríklad, kvalita informácií sa použitím viacerých ukazovateľov môže zvýšiť, ale súčasne môžu zbytočne vzrásť náklady na ich zber a hodnotenie.

Na prezentáciu merateľných ukazovateľov sa zvyčajne využíva v programovom rozpočte jednoduchá tabuľková forma (viď vzor v boxe č. 19).

Box 19: Tabuľka merateľných ukazovateľov

Cieľ										
MÚ:										
Rok		R-3	R-2	R-1	R	R+1	R+2	R+3	R+4	R+5
Plánovaná hodnota										
Skutočná hodnota										

Tabuľková prezentácia teda obsahuje:

- a) cieľ, ktorý si samospráva stanoví (výstupovo alebo výsledkovo orientovaný),
- b) zvolený merateľný ukazovateľ, ktorým bude plnenie cieľa monitorované a hodnotené,

- c) skutočnú hodnotu merateľného ukazovateľa (v roku R-1, prípadne aj v predchádzajúcich rokoch R-2, R-3). V prípade prvej implementácie programového rozpočtovania je to samozrejme odhad²⁷ – najmä v prípade ukazovateľov výstupu, v ďalších rokoch už presná informácia, ktorá vyplynie z hodnotiacej správy. V prípade výsledkovo orientovaných cieľov by to však mala byť explicitná hodnota, prípadne expertný odhad, v opačnom prípade budú plánované hodnoty nepresné a nebudú mať relevantnú vypovedaciu hodnotu.
- d) Plánované (cieľové) hodnoty pre trojročný rozpočet (R, R+1, R+2), prípadne kratšie obdobie (min. však nasledujúci rozpočtový rok, t.j. rok R) pokiaľ nie je možné stanoviť hodnoty ukazovateľov pre dlhšie časové obdobie.

Box 20: Prezentácia merateľných ukazovateľov

Cieľ	Zabezpečiť revitalizáciu zelene v meste									
MÚ:	výstup	počet vysadených drevín za rok								
Rok		R-3	R-2	R-1	R	R+1	R+2	R+3	R+4	R+5
Plánovaná hodnota					10	12	15			
Skutočná hodnota				5						

Plánovanie hodnôt merateľných ukazovateľov v dlhšom časovom rade samozrejme nie je obmedzené a v prípade, že samospráva disponuje viacročnými cieľmi (napr. 5 ročnými), tabuľka sa primerane vyplní v tomto časovom horizonte, prípadne sa môže primerane upraviť, pokiaľ samospráva plánuje prezentovať aj dlhodobé ciele (táto tabuľková prezentácia sa dá využiť napr. v strategickom pláne).

Zdroje údajov môžu primárne pochádzať zo štatistík, rozborov, záverečných účtov a pod., ktoré si vytvárajú samosprávy, zriadené alebo založené organizácie alebo subjekty, ktoré realizujú činnosti financované z rozpočtu samosprávy (napr. organizácie poskytujúce sociálne služby, odvoz odpadu, opravu a údržbu komunikácií, osvetlenie a pod²⁸).

Sekundárne si samosprávy môžu údaje o hodnotách merateľných ukazovateľov objednať u externej organizácie, prípadne využiť iné informačné zdroje (napr. EÚ, celoštátne alebo rezortné štatistiky). V tejto súvislosti je opäť potrebné pripomenúť, že náročnosť získavania údajov závisí od zvolených ukazovateľov a ich vlastností (viď vlastnosti merateľného ukazovateľa).

Tabuľka merateľných ukazovateľov môže navyše obsahovať aj **východiskovú hodnotu**, ktoré **explicitne definuje** hodnotu ukazovateľa, oproti ktorej sa porovnáva plánovaná hodnota ukazovateľa v čase. V regulárnej tabuľke (box č. 8) sa táto hodnota zvyčajne nachádza medzi údajmi o skutočných hodnotách ukazovateľov v predchádzajúcich rokoch. Ak nie, na prezentáciu môžeme využiť v nasledujúcom boxe uvedenú tabuľku merateľných ukazovateľov.

²⁷ Za predpokladu, že samospráva nevytvára štatistiky tých ukazovateľov, ktoré bude chcieť sledovať aj v programovom rozpočte.

²⁸ Tieto ukazovatele zvyčajne bývajú aj súčasťou uzatváraných zmlúv, resp. sa môžu do zmlúv zakomponovať.

Box 21: Prezentácia tabuľky merateľných ukazovateľov s údajom o východiskovej hodnote

Cieľ		<i>(Do roku 2010) Zvýšiť pokrytie mesta verejným osvetlením (oproti roku 2006)</i>								
MÚ:	výsledok	% územia pokrytého VO z celkového územia mesta								
Rok		R-3 2005	R-2 2006	R-1 2007	R 2008	R+1 2009	R+2 2010	R+3 2011	R+4 2012	R+5 2013
Plánovaná hodnota					20	25	30			
Skutočná hodnota				15						
Východisková hodnota			10							

Merateľný ukazovateľ je nástroj na monitorovanie a hodnotenie plnenia cieľa. Prostredníctvom merateľných ukazovateľov meriame pokrok pri plnení cieľov.

Alokácia výdavkov do programovej štruktúry

- Do programovej štruktúry sa alokujú rozpočtové výdavky k relevantným prvkom/projektom, podprogramom a programom pričom platí, že:
 - súčet výdavkov prvkov/projektov sa rovná výdavkom na podprogram, ktorý je nimi tvorený,
 - súčet výdavkov podprogramov sa rovná výdavkom na program, ktorý je nimi tvorený.
 - súčet výdavkov programov sa rovná výdavkom rozpočtu subjektu samosprávy.
- Pri alokácii výdavkov sa nerozlišuje medzi bežnými výdavkami a kapitálovými výdavkami.
- Výdavky, ktoré súvisia s administratívou a nie je možné ich priamo priradiť do jednotlivých programov a ich častí vzhľadom na to, že sú nimi financované aktivity vo viacerých rozdielnych programoch a ich častiach, resp. že tieto výdavky nie je možné rozkalkulovať, sa zaraďujú do programu Administratíva.

Keďže **programy a ich časti** vlastne predstavujú aktivity (činnosti) samosprávy – k danej programovej štruktúre v „ďalšom kroku“ **priradíme výdavky**, ktoré boli v klasickom rozpočte rozdelené podľa ekonomickej klasifikácie, funkčnej klasifikácie a pod.

Takáto prezentácia výdavkov jasným spôsobom zobrazí objem výkonov (výstupy), ktoré sa počas rozpočtového roka (viacerých rokov) „vyprodukujú“ – napríklad počet žiakov, ktorí navštevujú základné školy v rámci podprogramu Základné školy, čo môže byť súčasne výstup nachádzajúci sa v rozpočte samosprávy (viď box č. 22).

Box 22: Ukážka z rozpočtu (časť ciele a merateľné ukazovatele)

Účastník/zodpovednosť: Odbor školstva, športu a kultúry

Rok	2007	2008	2009
Rozpočet	20 mil. SKK	22 mil. SKK	22 mil. SKK

Cieľ	Zabezpečiť výchovno-vzdelávací proces v meste									
MÚ:	výstup	počet žiakov navštevujúcich základné školy								
Rok		R-3	R-2	R-1	R	R+1	R+2	R+3	R+4	R+5
Plánovaná hodnota					100	110	110			
Skutočná hodnota				90						

Samozrejme **objem výdavkov priradený k jednotlivým programom a ich častiam** (podprogramy, prvky) **pri zostavovaní programového rozpočtu závisí od stanovených cieľov a najmä hodnôt ukazovateľov.**

Pri programovom rozpočtovaní sa zámery a ciele sa stávajú významnou podmienkou pre rozdeľovanie rozpočtových zdrojov. Alokácia výdavkov do programov a ich častí (podprogramov a prvkov/projektov) - **teda na jednotlivé aktivity realizované územnou samosprávou - podlieha cieľom, ktoré chce samospráva plniť v krátkodobom alebo strednodobom horizonte.**

Teda napr. čím viac žiakov škola plánuje vzdelávať, tým jej rozpočet musí byť vyšší (v tomto prípade automaticky vzhľadom na normatívne financovanie aj bude).

To znamená, že **pred vlastnou alokáciou výdavkov** do programovej štruktúry (pred rozpočtovaním výdavkov) musíme analyzovať potrebný objem **vo vzťahu k dosiahnutiu stanoveného cieľa.**

Usporiadaním aktivít a výdavkov samosprávy do programov (a ich častí) **získame logickú štruktúru, ktorá nerozlišuje medzi bežnými a kapitálovými výdavkami, ale prezentuje úplné/celkové výdavky, ktoré súvisia s realizáciou činností samosprávy v danej oblasti** (v programe alebo jeho časti), **a ktoré prispievajú k plneniu stanovených cieľov a v konečnom dôsledku k dosahovaniu vytýčeného zámeru.**

Teoreticky aj bez priradenia akýchkoľvek cieľov a merateľných ukazovateľov by nám táto forma usporiadania výdavkov vo forme programov, poskytla omnoho kvalifikovanejší a najmä vernejší obraz o výdavkoch samosprávy v tej ktorej oblasti v porovnaní s tradičným rozpočtom.

Objektívne treba pripustiť, že takáto alokácia výdavkov do programov môže znamenať aj „zmätok“ pri ich následnom účtovaní – čo ale závisí individuálne od používaného software. Preto sa v mnohých prípadoch **abstrahuje od alokácií administratívnych** (mzdy, odvody a pod.) a **režijných výdavkov** (výdavky na energie), prípadne ďalších výdavkov, ktoré **nie je možné rozkalkulovať** do programov a ich častí. Tieto sa potom rozdeľujú **do samostatného programu** (viď box č. 11 a box č. 12 – program **Administratíva**). Takýto spôsob môžu uplatniť samosprávy pri tvorbe svojich programových rozpočtov.

Napriek využitiu takejto pomôcky (zaradenie výdavkov, ktoré sa nedajú rozkalkulovať do programu Administratíva) sa však **odporúča**, aby samosprávy súčasne **ako informatívnu prílohu k programovému rozpočtu** vypracovali aj **prezentáciu** programového rozpočtu, ktorý nebude obsahovať program Administratíva – čo znamená, že výdavky, ktoré boli jeho súčasťou, budú **pomerne rozdelené do jednotlivých programov**. Veľmi jednoduchým **kľúčom**, ktorý môžu samosprávy využiť, je **počet zamestnancov** (najmä v prípade výdavkov na prevádzku budov vrátane energie) a ich **pracovný čas** v prípade rozdeľovania výdavkov na mzdy a odvody.

Užitočnou pomôckou pri zostavovaní **prvého programového rozpočtu** je „preklopenie“ výdavkov existujúceho rozpočtu do vytvorenej programovej štruktúry, čím sa podstatne zjednoduší situácia pre tvorbu alokácií pri zostavovaní návrhu rozpočtu na nasledujúce tri roky (najmä z hľadiska útvarov a organizácií) a súčasne sa tým vytvorí báza pre merateľné ukazovatele výstupu (objem výstupov v existujúcom rozpočte súvisiaci s objemom finančných prostriedkov).

Teda napríklad ak v prebiehajúcom rozpočtovom roku financujeme v rámci obce 1 základnú školu výdavkami v objeme 10 mil. Sk a výstupom je 500 žiakov, ktorí ju navštevujú, pri požiadavke na zvýšenie rozpočtu v nasledujúcom roku o 2 mil. Sk (pri zanedbaní ostatných vplyvov) by sa počet žiakov (ukazovateľ výstupu) mal priamoúmerne zvýšiť prinajmenšom o 100 žiakov.

Logický rámec programu

Medzi víziou, poslaním, zámermi, strednodobými výsledkovými cieľmi, krátkodobými výsledkovými cieľmi, výstupovými cieľmi a vstupmi existuje vo všeobecnosti istá **súvislosť a hierarchia**, ktorú definuje tzv. **logický rámec programu**:

- vstupy financujú plnenie výstupov,
- výstupy prispievajú k dosahovaniu výsledkov,
- výsledky pomáhajú plniť zámer,
- plnením zámeru samospráva reflektuje svoje poslanie a víziu.

Inak povedané:

- Výstupové ciele by mali podporovať dosahovanie krátkodobých výsledkových cieľov, strednodobých výsledkových cieľov a zámerov.
- Krátkodobé výsledkové ciele by mali podporovať dosahovanie strednodobých výsledkových cieľov a zámerov.
- Strednodobé výsledkové ciele by mali podporovať dosahovanie zámerov.
- Zámery by mali prispievať k plneniu poslania a vízie samosprávy.

Teda pri tvorbe programovej štruktúry (rovnako pri zmenách) je dôležité skúmať, či formulované štruktúry vplyvajú na dosahovanie cieľov a zámerov a súčasne, či formulované ciele pomáhajú plniť zámery a poslanie samosprávy.

V praxi, pri tvorbe (prvého) programového rozpočtu môže (aj opakovane) prichádzať k **úprave programovej štruktúry**, a to práve z dôvodov uplatňovania vnútornej logiky programu..

Je pravdepodobné, že nie vždy sa nám podarí vytvoriť ideálny programový rozpočet už v prvom roku, a to aj vzhľadom na to, že proces prechodu na programové rozpočtovanie nie je jednoduchý a nie je to ani mechanické cvičenie.

Logický rámec programu môžeme považovať za významnú pomôcku **pri tvorbe** programového rozpočtu a súčasne za nástroj pre **spätnú kontrolu** programového rozpočtu a **jeho úpravy**.

Logický rámec programu môže jasne poukázať na **aktivity**, ktoré samospráva vykonáva a tieto žiadnym spôsobom neprispievajú k dosahovaniu výsledkov (ich výstupy neprispievajú k dosahovaniu výsledkov) alebo naopak môže explicitne poukázať na potrebu **nových aktivít** (revidovaných aktivít), ktoré môžu prispieť k plneniu výsledkov a následne zámerov.

Zmena programovej štruktúry

1. Zrušenie programu/časti programu je v priebehu roka možné.
2. Doplnenie časti programu, programu v priebehu roka je možné vykonať len za predpokladu, že subjekt samosprávy počas rozpočtového roka začne s realizáciou aktivity, ktorú sa nepodieľa na plnení už formulovaných cieľov a nie je možné zaradiť do existujúcich častí programov/programov.
3. Odseky 1 a 2 platia rovnako pre spoločné programy.
4. Zámery, ciele a merateľné ukazovatele programov a ich častí nie je možné v priebehu rozpočtového roka meniť. Dôvody neplnenia cieľov sa uvádzajú v monitorovacej správe a hodnotiacej správe.
5. Zámery, ciele a merateľné ukazovatele programov a ich častí je možné zrušiť v priebehu rozpočtového roka len v prípade, ak sa ruší príslušný program alebo jeho príslušná časť.
6. V priebehu roka je možné formulovať nové ciele a k nim nové merateľné ukazovatele.
7. Pri príprave návrhu rozpočtu na nasledujúce rozpočtové roky sa môžu formulovať nové ciele vrátane merateľných ukazovateľov pre programy a ich časti, ktoré boli schválené v predošliých rozpočtových rokoch.
8. Pri príprave návrhu rozpočtu na nasledujúce rozpočtové roky sa môžu formulovať nové programy, časti programov, ak subjekt samosprávy plánuje realizovať aktivity, ktoré nie je možné zaradiť do existujúcich programov a ich častí.

Pôvodne vytvorená programová štruktúra môže samozrejme podliehať aj rôznym zmenám. Napríklad môže prísť k doplneniu programu alebo jeho časti, alebo naopak k zrušeniu programu alebo jeho časti. S tým samozrejme súvisí potreba formulovania nových cieľov a ukazovateľov, alebo naopak ich rušenie.

Dôležitým faktorom je, že ciele a súvisiace merateľné ukazovatele **existujúcej štruktúry** nie je možné meniť počas roka. Ich **neplnenie** sa zdôvodňuje v **monitorovacej a hodnotiacej správe** v rámci príslušného komentára.

Zmeny programovej štruktúry v podobe rušenia programov a ich častí nie sú samoučelné a mali by rešpektovať logický rámec programu – (viď predchádzajúcu časť: *Logický rámec programu*) - a jednak výsledky monitorovania a hodnotenia, ktoré nám okrem iného poskytujú informácie o „zmyslupnosti“ existujúcej štruktúry pri dosahovaní cieľov, zámerov a poslania samosprávy, resp. partiálnych cieľov a zámerov. Teda, rušenie by malo byť založené na jasnej informácii o tom, ako daná časť programu alebo program prispieva alebo neprispieva k plneniu cieľov, zámerov, poslania a/alebo či dané ciele podporujú dosahovanie zámerov. Táto zásada platí rovnako aj pri tvorbe nových programových štruktúr.

Aj zrušený program alebo časť programu musí samozrejme podliehať regulárnemu ex post zmonitorovaniu a zhodnoteniu v príslušnej (z časového hľadiska) monitorovacej správe a hodnotiacej správe.

Box 23: Príklady zmien v programovej štruktúre

PRÍKLAD 1: ZRUŠENIE ČASTI PROGRAMU (A RELEVANTNÝCH CIEĽOV A MERATEĽNÝCH UKAZOVATEĽOV)

V rámci programu odpadové hospodárstvo rozpočtovala obec špeciálne výdavky na separáciu odpadu s cieľom zvýšiť podiel separovaného odpadu na celkovom množstve komunálneho odpadu. Finančné prostriedky mali byť zabezpečené z európskych fondov, preto ich samospráva v rámci programovej štruktúry viedla v samostatnom projekte (časovo terminovaný) s názvom „Podpora separácie odpadu“. V prvom štvrtroku rozpočtového roka však samospráva zistila, že jej žiadosť z európskych fondov nebola schválená. Preto sa rozhodla uvedený projekt z programovej štruktúry vyradiť, vzhľadom na to, že bez získania uvedených finančných prostriedkov by ciele tohto projektu nemohli byť naplnené. Súčasne zo štruktúry vyradila aj s projektom súvisiace ciele a príslušné merateľné ukazovatele. V rámci monitorovania túto zmenu štruktúry samospráva adekvátne zdôvodnila.

PRÍKLAD 2: DOPLNENIE PROGRAMOVEJ ŠTRUKTÚRY

Obecné zastupiteľstvo sa rozhodlo podporovať z obecných peňazí prevádzku hromadnej dopravy mikrobusedmi, prevádzkovanými súkromnými podnikateľmi, ktorá bude slúžiť obyvateľom mesta. Vzhľadom na to, že doteraz obec nevyňakladala na hromadnú dopravu žiadne finančné prostriedky, v jej programovej štruktúre nebol zaradený program Doprava. Obecné zastupiteľstvo preto schválilo pri príprave rozpočtu jeho doplnenie do programovej štruktúry, spolu s formulovaním adekvátneho zámeru pre program, cieľmi programu a s príslušnou finančnou alokáciou, ktorá bude slúžiť na plnenie cieľov a v dlhodobom horizonte na dosiahnutie zámeru.

Krok 5: Monitorovanie, hodnotenie a reportovanie

1. Monitorovanie je systematický proces zberu, triedenia a uchovávanía relevantných informácií o vecnom a finančnom plnení programov. Údaje získané monitorovaním sa využívajú pri monitorovaní výkonnosti. Monitorovanie výkonnosti je priebežné sledovanie plnenia cieľov a merateľných ukazovateľov programu počas celého obdobia jeho realizácie. Pre potreby manuálu sa monitorovanie výkonnosti bude nazývať monitorovanie. Výsledky monitorovania sa prezentujú v monitorovacej správe.
2. Účelom monitorovania je porovnávanie očakávaných hodnôt stanovených v merateľných ukazovateľoch so skutočnosťou a porovnávanie rozpočtovaných výdavkov na plnenie programov a ich častí so skutočnosťou.
3. Subjekt samosprávy vykonáva monitorovanie programov a monitorovanie spoločných programov.
4. Monitorovanie je podmienené celoročným priebežným získavaním údajov o plnení hodnôt merateľných ukazovateľov príslušných cieľov programov a ich častí.
5. Monitorovanie sa vykonáva jedenkrát počas rozpočtového roka k 30. 06.
6. Výsledky monitorovania sa spracúvajú do monitorovacej správy a využívajú sa na operatívne riešenie zistených nedostatkov.
7. Odporúča sa, aby monitorovaciu správu prerokovalo aj príslušné zastupiteľstvo samosprávy.
8. Monitorovacia správa obsahuje najmä:
 - a) porovnanie plánovaných a dosiahnutých výstupov a výsledkov, vrátane posúdenia prípadného nerovnomerného vecného plnenia vo vzťahu k vynaloženým výdavkom,
 - b) komentár obsahujúci vysvetlenie neplnenia plánovaných výstupov alebo výsledkov;
 - c) návrhy na operatívne riešenie zistených nedostatkov;
1. Hodnotenie je systematická a analytická činnosť, ktorá na základe analýzy kritérií relevantnosti, účinnosti, efektívnosti/hospodárnosti, užitočnosti/dopadu a stability/udržateľnosti poskytuje spoľahlivé závery o výstupoch, výsledkoch, dôsledkoch a celkových účinkoch programu. Výsledky hodnotenia sa prezentujú v hodnotiacej správe, ktoré je súčasťou záverečného účtu.
2. Účelom hodnotenia je najmä zlepšiť rozhodovanie a rozdeľovanie zdrojov rozpočtu na plnenie jednotlivých cieľov.
 1. Subjekt samosprávy vykonáva hodnotenie programov a hodnotenie spoločných programov.
 2. Hodnotenie je podmienené celoročným priebežným získavaním údajov o plnení hodnôt merateľných ukazovateľov príslušných cieľov programov a ich častí.
 3. Hodnotenie sa vykonáva jedenkrát počas rozpočtového roka k 31.12.

4. Výsledky hodnotenia sa spracúvajú do hodnotiacej správy a využívajú sa najmä na posúdenie efektívnosti a účinnosti.
5. Hodnotiaca správa je súčasťou záverečného účtu a obsahuje najmä:
 - a) informáciu o splnení cieľov s využitím porovnania plánovaných a dosiahnutých hodnôt merateľných ukazovateľov s dôrazom na efektívnosť a účinnosť.
 - b) komentár obsahujúci vysvetlenie nesplnenia plánovaných výstupov alebo výsledkov;
 - c) v prípade existencie porovnateľných údajov porovnanie efektívnosti a účinnosti.

Implementácia programového rozpočtovania na úrovni subjektu samosprávy je podmienená zavedením monitorovania a hodnotenia plnenia programového rozpočtu. Čo to znamená? Bez monitorovania a hodnotenia finančného a programového plnenia rozpočtu je úplne irelevantné definovať ciele. Ak absentuje systém sledovania ich plnenia a následne - v prípade nedosahovania cieľových hodnôt - hľadania opatrení pre zvýšenie výkonnosti, ciele sa stávajú formalitou.

Súčasťou programového rozpočtovania (systém plánovania, rozpočtovania a hodnotenia) je **monitorovanie** tzv. programového plnenia rozpočtu a aj jeho koncoročné **hodnotenie**.

Obe spomenuté aktivity – aby mali význam - sa musia diať **periodicky** a **nie formálne**, a to z dôvodu **kontinuálneho zabezpečovania** informácií o plnení alebo neplnení merateľných ukazovateľov, t.j. o plnení alebo neplnení cieľov.

Monitorovanie a hodnotenie znamená, že by sme mali získavať odpovede na tieto základné otázky:

- Darí sa nám dosahovať naplánované ciele?
- Aký je trend merateľných ukazovateľov (rastúci/klesajúci)?
- Akým spôsobom je možné sa porovnať s inou samosprávou a akú máme výkonnosť v porovnaní s ňou?
- Ktoré faktory ovplyvňujú plnenie našich cieľov?
- Aké kroky podnikneme, aby sme začali dosahovať stanovené ciele (ak ich neplníme)?
- Aké sú ďalšie celkové účinky realizácie programov (ich častí)?

Je nesmierne dôležité, aby sme **objektívne posudzovali** plnenie a neplnenie cieľov (hodnoty merateľných ukazovateľov), a to najmä v druhom prípade, obzvlášť, ak existuje podobný typ samosprávy (napr. obec s porovnateľným počtom obyvateľov, resp. VÚC navzájom), ktorý dosahuje lepšiu výkonnosť a chceme sa s ním porovnávať.

V súvislosti so zavedením programového rozpočtovania sa dá sa predpokladať, že **porovnávanie výkonnosti** sa stane v budúcnosti významnou súčasťou fungovania samospráv, ktorá môže byť relevantným indikátorom kvality života v danej obci či kraji.

Súčasťou systému monitorovania a hodnotenia je aj **tvorba správ**, ktoré dokumentujú zistenia o plnení a neplnení cieľov. **Monitorovacie správy** sa môžu stať v prípade samosprávy súčasťou **polročného** hodnotenia finančného plnenia rozpočtu, ale rovnako môže samospráva pripravovať monitorovacie správy aj v ľubovoľnom kratšom intervale.

Hodnotiace správy sú štandardnou **súčasťou záverečného účtu**²⁹, čo znamená, že výsledky plnenia cieľov budú (môžu byť) použité aj pri príprave rozpočtu na nasledujúce tri roky.

²⁹ Vid' zákon č. 583/2004 Z. z., §16, ods. 5, písm. g).

V rámci hodnotenia programov skúmame **najmä**:

Relevantnosť – je posúdenie vzájomnej súvislosti priorít samosprávy, zámerov a cieľov programov. Porovnanie, do akej miery dosiahnuté výstupy a výsledky cieľov zabezpečujú plnenie zámeru programu. Zisťovanie, či sa dopĺňa, duplikuje alebo prekrýva niektorá časť programu s inými.

Pri posudzovaní relevantnosti sa pýtame napríklad: *Má zmysel financovať z obecných peňazí dve kiná, ktoré majú v priemere polovičnú návštevnosť, namiesto financovania jedného kina, ktoré by bolo dostatočne vyťažené, pričom ciele v oboch prípadoch sú totožné?*

Účinnosť – je hodnotenie miery dosiahnutia cieľov programu, širších plánovaných aj neplánovaných prínosov a pozitívnych a negatívnych vplyvov realizácie programu. Hodnotenie účinnosti je podmienené merateľnosťou a overiteľnosťou cieľov.

Pri posudzovaní účinnosti sa pýtame napríklad: *Podarilo sa nám dosiahnuť plánované ciele v rámci podprogramu hromadná doprava? Ak nie, z akých dôvodov?*

Efektívnosť/hospodárnosť – je posúdenie efektívnosti vstupov k dosiahnutým výstupom. Posúdenie, či za rovnaké vstupy bolo možné získať vyššie výstupy alebo bolo možné za nižšie vstupy dosiahnuť rovnaké výstupy. Na posúdenie sa používajú najmä normy a porovnateľné programy.

Pri posudzovaní efektívnosti/hospodárnosti sa pýtame napríklad: *Prečo susedná samospráva, ktorá si kosenie verejných plôch obstaráva dodávateľsky, dokáže zabezpečiť kosenie verejných plôch v rovnakom rozsahu ako naša obec prostredníctvom mestského podniku, avšak s nižšími rozpočtovými výdavkami? - hospodárnosť. Alebo: *Prečo neďaleká samospráva s rovnakým objemom finančných prostriedkov v rámci programu Komunikácie dokáže zabezpečiť rekonštrukciu ciest vo väčšom rozsahu? – efektívnosť.**

V rámci hodnotenia programov **môžeme skúmať aj**:

Užitočnosť/dopad – je porovnanie plánovaného, resp. dosiahnutého vplyvu cieľov programu s potrebami cieľovej skupiny.

Pri posudzovaní užitočnosti a dopadu sa pýtame napríklad: *Je verejný kúpalisko, ktoré samospráva vybuodovala a každoročne prevádzkuje, skutočne využívané obyvateľmi?*

Stabilita/udržateľnosť – je posúdenie perspektívnosti pôsobenia očakávaných kladných zmien vyplývajúcich z realizácie častí programu po ich ukončení (či sa očakávané kladné zmeny nestanú zastaranými v krátkom časovom období).

Pri posudzovaní stability a udržateľnosti sa pýtame napríklad: *Ak investujeme do výstavby štyroch obecných sociálnych bytov, slúžiacich na dočasné ubytovanie občanov v núdzi, skutočne sa tým znateľne zlepši ich spoločenská a finančná situácia? Alebo ich bude treba aj naďalej po čase podporovať inými nástrojmi?*

Úlohou systému programového rozpočtovania **nie je automaticky trestat**³⁰ za neplnenie cieľov (resp. ukazovateľov). Jeho cieľom je v tomto kontexte umožniť prijímať (priebežne) **nápravné opatrenia**, pokiaľ ukazovatele nedosahujú plánované hodnoty. Súčasťou monitorovacích a hodnotiacich správ býva preto **komentár**, v rámci ktorého je možné vysvetliť **objektívne príčiny** neplnenia/nesplnenia cieľov.

Monitorovanie a hodnotenie môžeme zároveň považovať za kľúčový nástroj pre **komunikáciu** medzi **samosprávou** a **obyvateľmi** a za nástroj pre **verejnú kontrolu** samosprávy.

Príloha č. 1: Kritériá pre umiestnenie zámerov a cieľov na jednotlivých úrovniach programovej štruktúry

<i>Úroveň programovej štruktúry</i>	<i>Formulovanie zámeru</i>	<i>Formulovanie výstupovo orientovaného cieľa</i>	<i>Formulovanie krátkodobého výsledkovo orientovaného cieľa</i>	<i>Formulovanie strednodobého výsledkovo orientovaného cieľa</i>
Program	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Formuluje sa vždy 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Vždy, ak program nie je ďalej členený 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Môže sa formulovať, ak program nie je ďalej členený 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Môže sa formulovať, ak program nie je ďalej členený
Podprogram	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Môže sa formulovať 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Vždy, ak podprogram nie je ďalej členený 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Môže sa formulovať, ak podprogram nie je ďalej členený 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Môže sa formulovať
Prvok	-	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Vždy 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Môže sa formulovať 	-

³⁰ Naopak, programové rozpočtovanie prináša rôzne stimuly za plnenie cieľov a môže slúžiť napríklad aj ako základ pre systém vyplácania odmien na úrovni samosprávy.

Praktický a konkrétny manuál pre tvorbu programových štruktúr na úrovni miestnej a regionálnej územnej samosprávy

V roku 2007 pre Ministerstvo financií Slovenskej republiky spracovala spoločnosť Hayek Consulting, spol. s r. o..

© 2007 Ministerstvo financií SR. Všetky práva vyhradené.