

Prezentácie popisujúce postupy a procesy pri tvorbe programovej štruktúry

Školiaci materiál

Základné údaje

| | |
|-------------------------|----------------------|
| Subjekt | <i>Nitra</i> |
| | |
| Typ subjektu | <i>Krajské mesto</i> |
| | |
| Okres | <i>Nitra</i> |
| | |
| Kraj | <i>Nitriansky</i> |
| | |
| Počet obyvateľov | <i>84 786</i> |

Obsah

| | |
|---|----|
| Základné údaje | 2 |
| Úvod..... | 4 |
| Základné princípy a východiská | 5 |
| Krok 1: Vytvorenie programovej štruktúry | 8 |
| Krok 2: Formulovanie zámerov..... | 28 |
| Krok 3: Formulovanie cieľov | 32 |
| Krok 4: Vytvorenie merateľných ukazovateľov | 39 |
| Krok 5: Alokácia výdavkov do programovej štruktúry | 46 |
| Logický rámec programu..... | 51 |
| Zmena programovej štruktúry | 56 |
| Kritériá pre umiestnenie zámerov a cieľov na jednotlivých úrovniach programovej štruktúry | 59 |
| Monitorovanie a hodnotenie..... | 60 |
| Príprava na implementáciu | 66 |
| Štandardizácia rozpočtového procesu | 68 |
| Terminológia | 71 |
| Zdroje informácií..... | 78 |
| Súvisiace školiace materiály | 79 |

Úvod

Školiaci materiál **Prezentácie popisujúce postupy a procesy pri tvorbe programovej štruktúry** (ďalej len „školiaci materiál“) je výstupom projektu Pilotná implementácia programového rozpočtovania (s dôrazom na využitie strategického plánovania) pre zvýšenie efektívnosti vynakladania verejných zdrojov a účinnosti dosahovania cieľov a zámerov na úrovni územnej samosprávy.

Školiaci materiál vychádza z oficiálnych dokumentov Ministerstva financií SR, ktoré definujú regulačný a metodologický rámec pre programové rozpočtovanie na úrovni územnej samosprávy¹.

Cieľom školiaceho materiálu je vysvetliť:

- ✓ Tvorbu programovej štruktúry v podmienkach územnej samosprávy.

Školiaci materiál je určený:

- ✓ Zamestnancom útvaru ekonomiky a majetku MsÚ/mesta Nitra.
- ✓ Vedúcim zamestnancom odborných útvarov MsÚ/mesta Nitra a organizácií, ktorí zodpovedajú za implementáciu jednotlivých politík v rámci samosprávy mesta Nitra.
- ✓ Voleným zástupcom v meste Nitra.
- ✓ Predstaviteľom nevládných a záujmových organizácií a obyvateľom, ktorí sa zaujímajú o to, akým spôsobom mesto Nitra používa verejné zdroje.

¹ Oficiálne dokumenty sú dostupné na internetovej stránke Ministerstva financií SR: <http://www.finance.gov.sk/Default.aspx?CatID=6487>.

Základné princípy a východiská

Vo všeobecnosti zostavenie programového rozpočtu na úrovni mesta Nitra 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**.

Čo je to logický rámec programu?

Logický rámec programu² 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.

- 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.**

² Detailné informácie o logickom rámci programu a jeho významne pri tvorbe programového rozpočtu nájdete v tomto školiacom materiáli v kapitole **Logický rámec programu**.

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

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.

Z praktického hľadiska sú základné kroky tvorby programového rozpočtu v tomto školiacom materiáli (vytvorenie programovej štruktúry, formulovanie zámerov, formulovanie cieľov, vytvorenie merateľných ukazovateľov, alokácia výdavkov rozpočtu do programovej štruktúry) **prezentované ako „samostatné“ a „oddelené“ etapy, ktorých výsledkom je programový rozpočet.**

Takéto delenie procesu tvorby programového rozpočtu je dané najmä skutočnosťou, že školiaci materiál je určený prioritne pre zostavenie **PRVÉHO PROGRAMOVÉHO ROZPOČTU NA ÚROVNI ÚZEMNEJ SAMOSPRÁVY PRE ROKY 2009-2011.**



Cvičenie

Nasledujúce úlohy sú určené pre účastníkov školenia. Účastníci školenia môžu pracovať individuálne alebo v skupinách.

Úlohy:

1. Pokúste sa vymenovať základné kroky potrebné pre zostavenie programového rozpočtu.

Krok 1: Vytvorenie programovej štruktúry

1. Programová štruktúra je logická, hierarchicky usporiadaná konštrukcia, ktorá je účelne vytváraná vo vzťahu k zámerom a cieľom mesta Nitra.
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. Mesto Nitra pri tvorbe programového rozpočtu môže využiť preddefinované programové štruktúry podľa tohto školiaceho materiálu³.
8. Pre aktivity, ktoré mesto Nitra vykonáva, a ktoré nie je možné obsiahnuť v rámci definovaných programových štruktúr podľa tohto školiaceho materiálu/manuálu MF SR⁴, mesto Nitra vytvorí ďalší program.
9. Časti programov mesto Nitra vytvára podľa zásad uvedených pod bodom 6 s prihliadnutím na existujúce vzory⁵.

³ Vzory sú dané materiálom Ministerstva financií SR **Praktický a konkrétny manuál pre tvorbu programových štruktúr na úrovni miestnej a regionálnej územnej samosprávy**.

⁴ Praktický a konkrétny manuál pre tvorbu programových štruktúr na úrovni miestnej a regionálnej územnej samosprávy.

⁵ Vzory programových štruktúr sú súčasťou komplementárneho školiaceho materiálu **Vzorové príklady programových štruktúr**.

Programy

Základom programového rozpočtu je **programová štruktúra**⁶, ktorá je tvorená primárne **programami** – teda v prípade mesta Nitra **hlavnými kompetenčnými oblasťami** (skupiny aktivít, ktoré mesto Nitra v rámci danej kompetencie vykonáva; napr. [Vzdelávanie, Odpadové hospodárstvo, Šport, Kultúra a pod.]).

Mesto Nitra môže pri formulovaní programov vychádzať zo strategického plánu⁷, ktorý okrem iného identifikuje **hlavné oblasti pôsobnosti** mesta Nitra tvoriace základ pre kreovanie programov.

V boxe je definovaný **VZOR PROGRAMOVEJ ŠTRUKTÚRY NA ÚROVNI PROGRAMOV** pre obce a mestá, ktorý bol navrhnutý na základe kompetenčného rámca, daného primárne zákonom č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení, ale aj ďalšími súvisiacimi predpismi, definujúcimi činnosť mesta Nitra (napr. štatút mesta).

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

⁶ Vzory programových štruktúr sa nachádzajú v komplementárnom školiacom materiáli **Vzorové príklady programových štruktúr**.

⁷ Viď školiaci materiál **Metodika tvorby strategického plánu**.

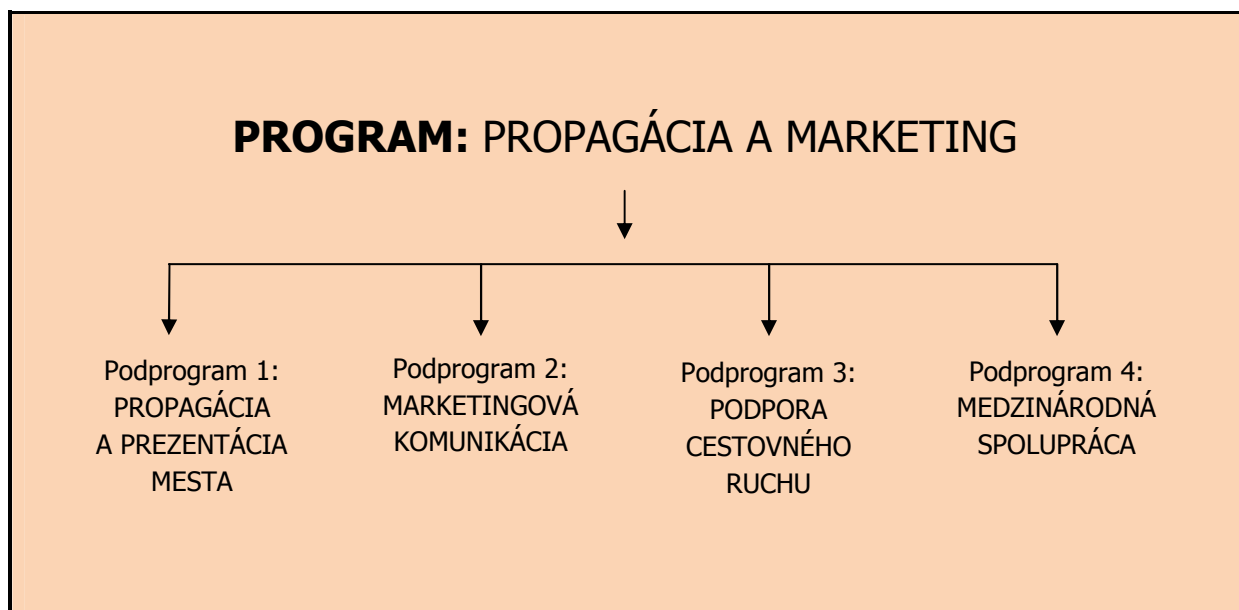
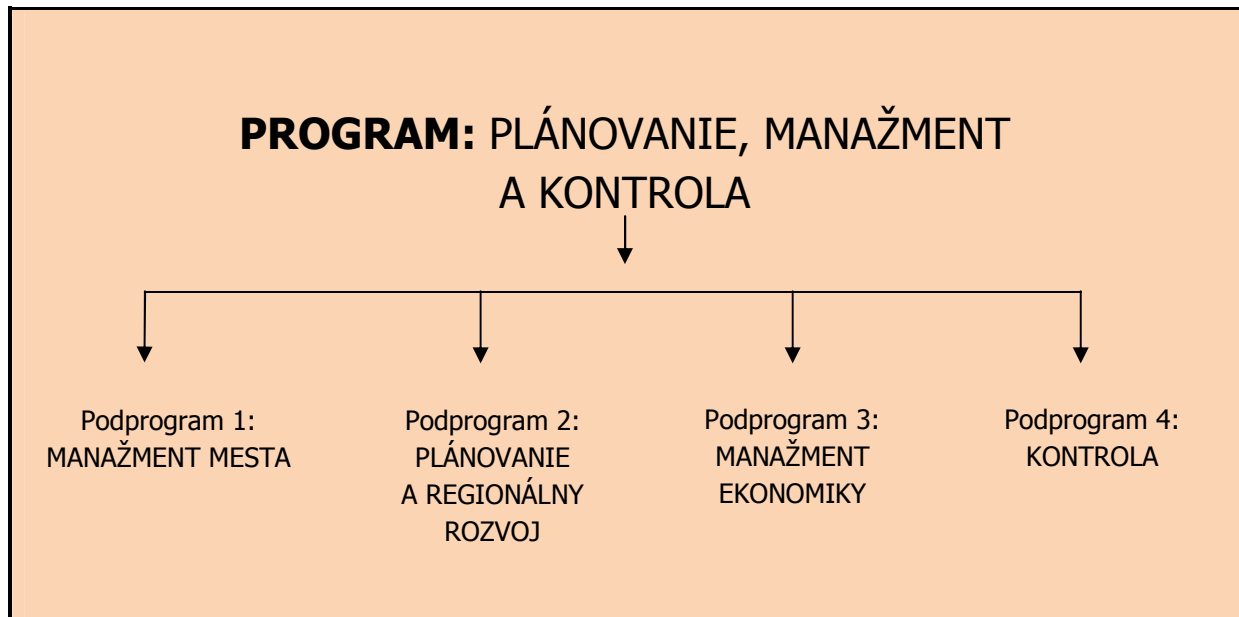
Pri tvorbe programovej štruktúry na úrovni programov môže mesto Nitra využiť navrhnuté programy, ktoré kopírujú hlavné kompetenčné oblasti a prezentujú ich ako logické celky (skupiny súvisiacich aktivít).

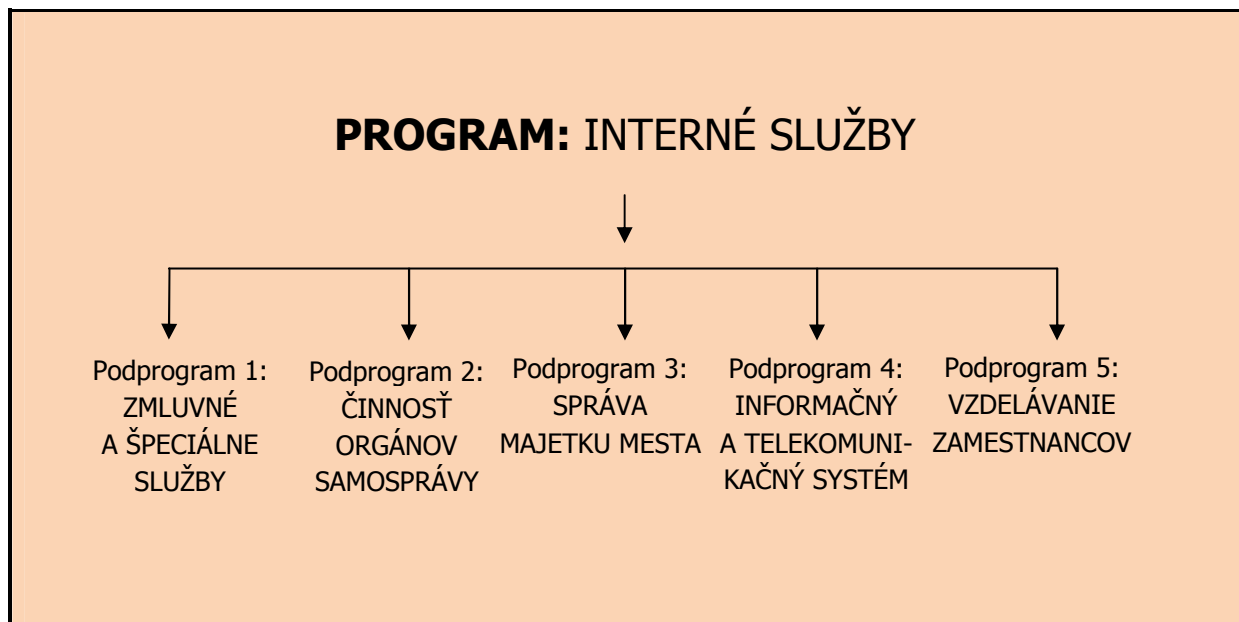
Ak mesto Nitra realizuje aj iné skupiny aktivít so spoločným zámerom a tieto nie je možné obsiahnuť v rámci navrhnutej programovej štruktúry, mesto Nitra vytvorí ďalší program.

A naopak, ak mesto nevykonáva niektorú zo skupín aktivít definovaných navrhnutým programom, do programovej štruktúry program nezaradí (napr. [mesto Nitra nefinancuje knižnice, t.j. potenciálny podprogram Knižnica zaradený do programu Vzdelávanie a s ním súvisiace výdavky nebudú 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**.

Box 1 - 3: Príklad potenciálnych programov mesta Nitra a ich vnútornej štruktúry (Programy a Podprogramy).



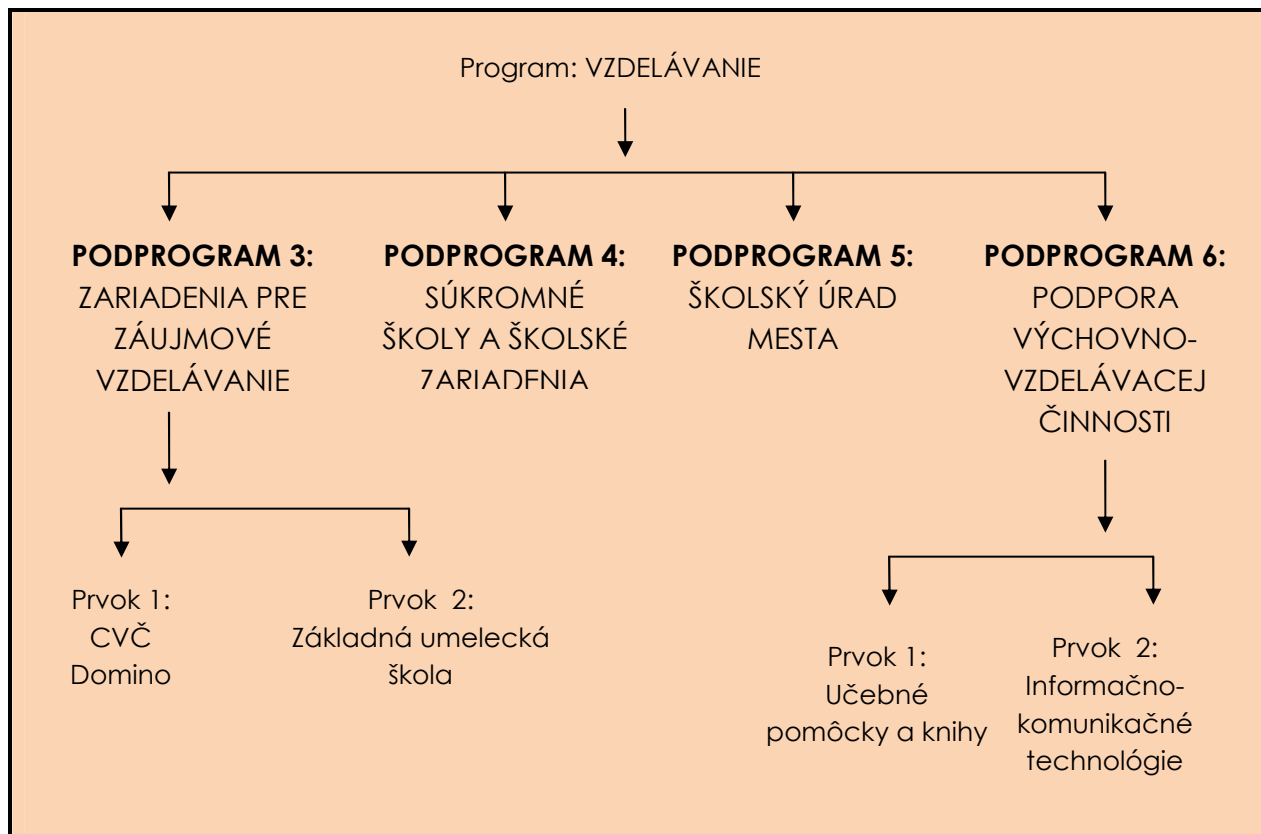
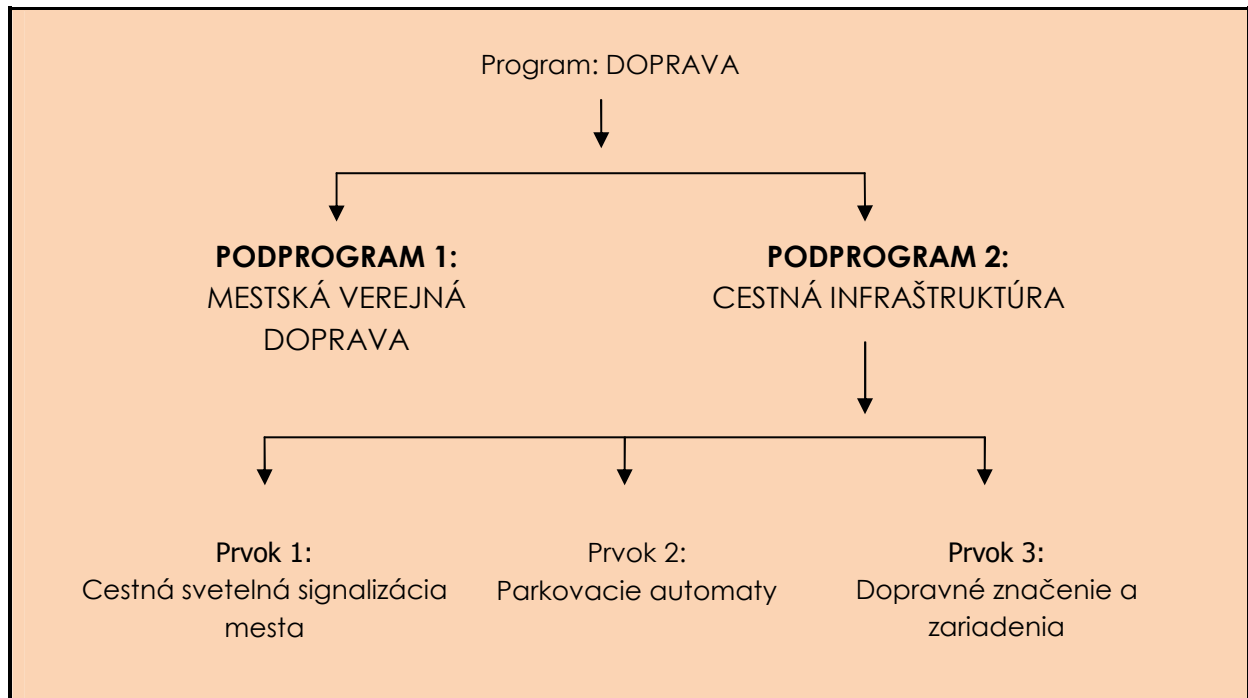


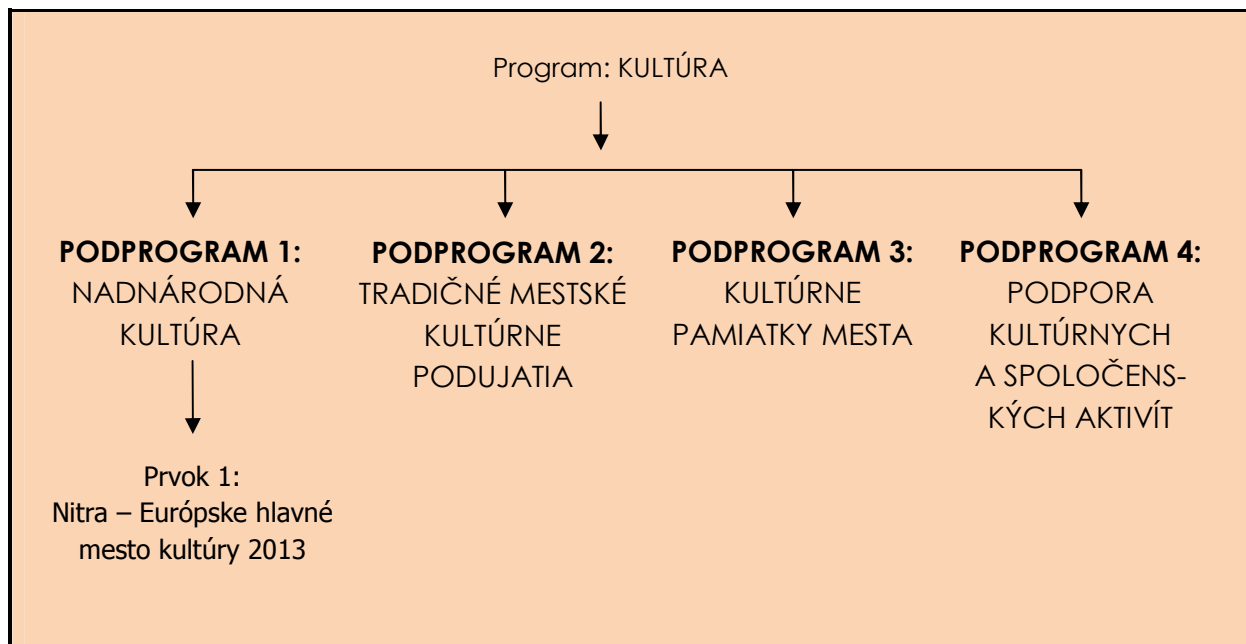
Programy môžu obsahovať (a zväčša aj obsahujú) **podprogramy** a **prvky/projekty**, ktoré sú ich neoddeliteľnou časťou a vo všeobecnosti bližšie **špecifikujú „obsah“** programu.

Podprogramy

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

Nasledujúce boxy prezentujú: Príklad potenciálnych podprogramov mesta Nitra a vnútornej štruktúry (Programy, Podprogramy a Prvky).





Ako je uvedené v príklade v podkapitole Programy, **mesto Nitra** si môže definovať program **Doprava** (súhrn aktivít) a v rámci neho **podprogramy** - ucelené časti programov (súvisiace) – ako Podprogram **Mestská verejná doprava**, Podprogram **Cestná infraštruktúra**.

Ako je uvedené v druhom príklade v podkapitole Programy, **mesto Nitra** si môže definovať program **Vzdelávanie** (súhrn aktivít) a v rámci neho **podprogramy** - ucelené časti programov (súvisiace) – ako Podprogram **Základné školstvo mesta**, Podprogram **Materské školy mesta**, Podprogram **Zariadenia pre záujmové vzdelávanie**, Podprogram **Súkromné školy a školské zariadenia**, Podprogram **Školský úrad mesta**, Podprogram **Podpora výchovný –vzdelávacej činnosti**.

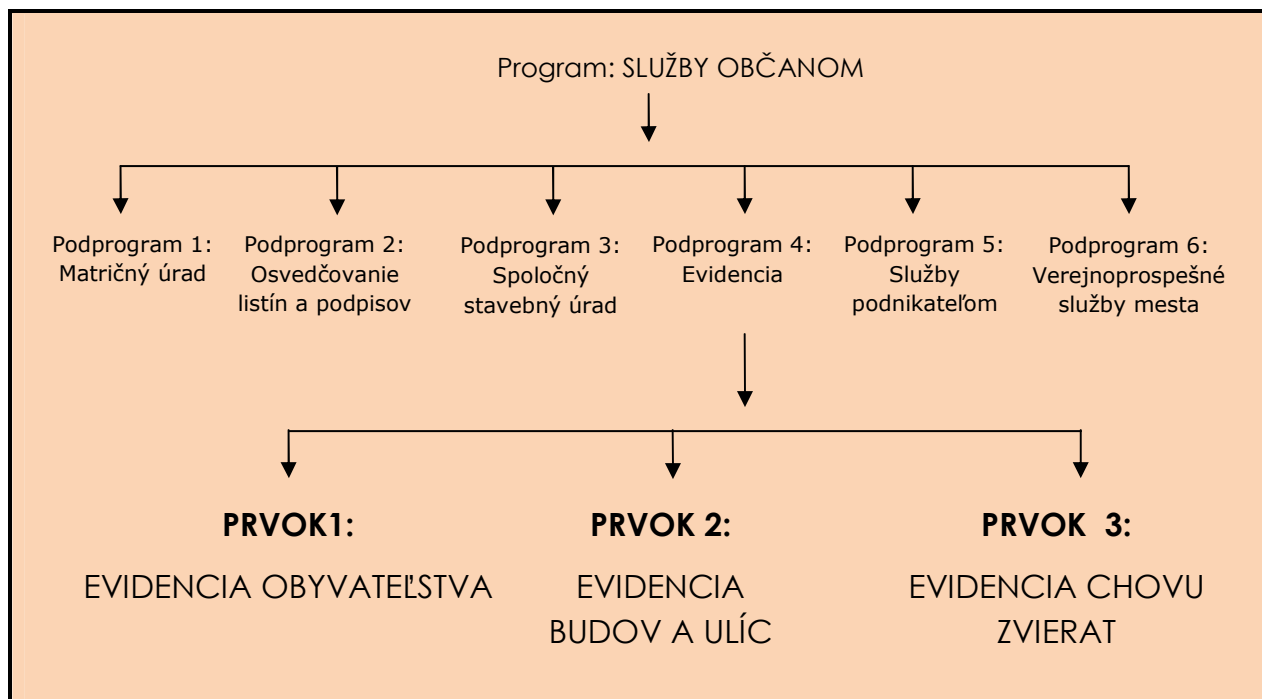
Ako je uvedené v treťom príklade v podkapitole Programy, **mesto Nitra** si môže definovať program **Kultúra** (súhrn aktivít) a v rámci neho **podprogramy** - ucelené časti programov (súvisiace) – ako Podprogram **Nadnárodná kultúra**, Podprogram **Tradičné mestské kultúrne podujatia**, Podprogram **Kultúrne pamiatky mesta**,

Podprogram **Podpora kultúrnych a spoločenských aktivít**.

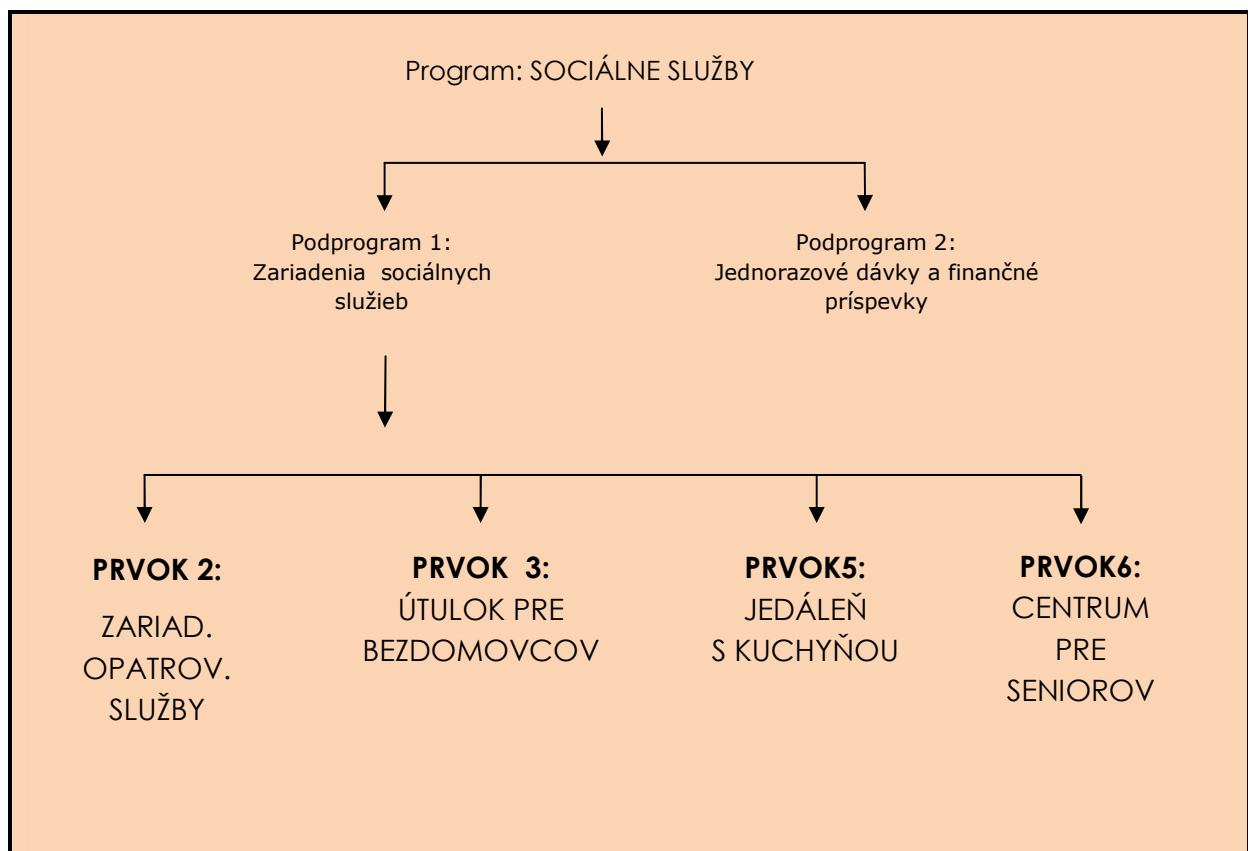
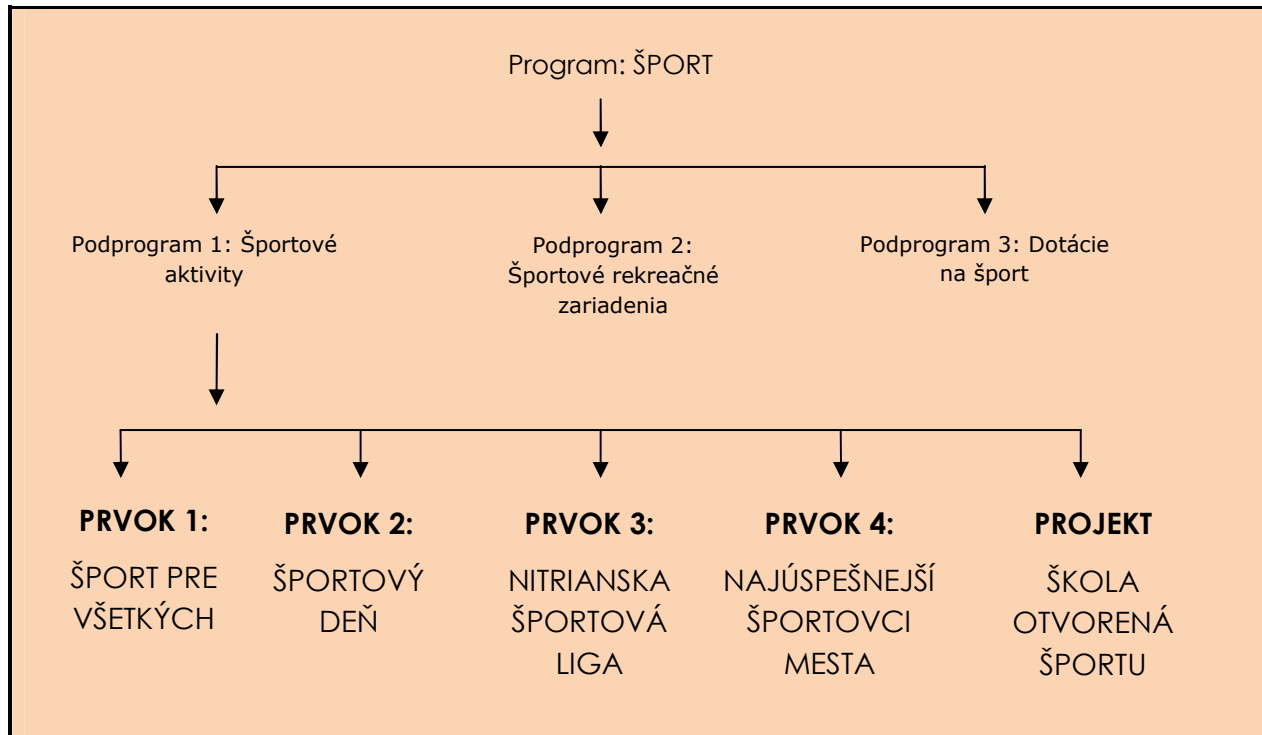
Prvky

V rámci podprogramov si mesto Nitra môže definovať aj **prvky**, ktoré predstavujú „bežné“ aktivity, „produkujúce isté tovary alebo služby“.

Nasledujúce boxy prezentujú: **Príklady potenciálnych programov mesta Nitra a ich vnútornú štruktúru – Programy, Podprogramy a Prvky.**



Projekt: Pilotná implementácia programového rozpočtovania (s dôrazom na využitie strategického plánovania) pre zvýšenie efektívnosti vynakladania verejných zdrojov a účinnosti dosahovania cieľov a zámerov na úrovni územnej samosprávy



V použitom prípade Programu **Služby občanom** predstavuje **Podprogram Evidencia** - služby pre občanov. Pritom jeden prvok obsahuje službu z **evidencie obyvateľstva** (bežná aktivita), ktoré je zamerané na poskytovanie služieb a údajov z centrálnej evidencie obyvateľstva mesta Nitra, druhý prvok obsahuje službu z **evidencie budov a ulíc** (bežná aktivita), ktoré je zamerané na poskytovanie služieb a údajov z centrálného registra budov a ulíc mesta Nitra, tretí prvok obsahuje službu z **evidencie chovu zvierat** (bežná aktivita), ktoré je zamerané na poskytovanie služieb a údajov z centrálného registra zvierat chovaných na území mesta Nitra.

V druhom použitom prípade Programu **Šport** predstavuje **Podprogram Športové aktivity** služby v oblasti športu. Pritom jeden prvok obsahuje **športové aktivity** (bežná aktivita), ktoré sú zamerané na **všetky vekové skupiny občanov** mesta Nitra, druhý prvok obsahuje **športové aktivity** (bežná aktivita), ktoré sú zamerané na skupiny **žiakov základných škôl** mesta Nitra, tretí prvok obsahuje **športové aktivity** (bežná aktivita), ktoré sú zamerané na pravidelné športovanie a súťaž čo najväčšieho počtu **žiakov nitrianskych škôl**, štvrtý prvok obsahuje **športové aktivity** (bežná aktivita), ktoré sú zamerané na vyhodnotenie a prezentáciu najlepších dosiahnutých **výsledkov v oblasti športu** v meste Nitra, piatym je projekt, ktorý obsahuje **športové aktivity** (bežná aktivita), ktoré sú zamerané na **sprístupnenie športových areálov a telocviční ZŠ mesta Nitra pre verejnosť**.

V treťom použitom prípade Programu **Sociálne služby** predstavuje **Podprogram Zariadenia sociálnych služieb** služby na zabezpečenie sociálnej starostlivosti v meste Nitra. Pritom jeden prvok obsahuje službu – poskytovanie opatrovateľskej služby, ktorá je zameraná na **sociálnu starostlivosť** (bežná aktivita) poskytovanú **v domácnosti občana**, druhý prvok obsahuje službu – poskytovanie opatrovateľskej služby, ktorá je zameraná na **sociálnu starostlivosť** (bežná aktivita) poskytovanú priamo **v zariadení opatrovateľskej služby**, tretí prvok obsahuje službu – prenocovanie, ktorá je zameraná na **sociálnu starostlivosť** (bežná aktivita) poskytovanú **v útulku pre bezdomovcov a v nocľahárni**, štvrtý prvok obsahuje službu – pomoc pre sociálne odkázanú skupinu, ktorá je zameraná na **sociálnu starostlivosť** (bežná aktivita) poskytovanú **v Domove pre osamelých rodičov**, piaty

prvok obsahuje službu – pomoc pre sociálne slabé skupiny, ktorá je zameraná na **sociálnu pomoc** (bežná aktivita), poskytovanú vo forme cenovo výhodnej stravy **v Jedálni s kuchyňou**, šiesty prvok obsahuje službu – pre staršiu generáciu, ktorá je zameraná na **sociálnu starostlivosť** (bežná aktivita) poskytovanú v **Centre pre seniorov**, siedmy prvok obsahuje službu – pre sociálne odkázanú skupinu, ktorá je zameraná na **sociálnu pomoc** (bežná aktivita) poskytovanú v **Centre tiesňového volania**, ôsmy prvok obsahuje službu – prepravné činnosti pre zdravotne a sociálne odkázanú skupinu, ktorá je zameraná na **sociálnu pomoc** (bežná aktivita), ktorú poskytuje **Prepravná služba**, deviaty prvok obsahuje službu – ochrany bývania pre sociálne odkázanú skupinu, ktorá je zameraná na **sociálnu pomoc** (bežná aktivita), ktorú poskytuje zariadenie **Chránené bývanie**, desiaty prvok obsahuje službu – spoločenské stretávanie generácie seniorov, ktorá je zameraná na **sociálnu starostlivosť** (bežná aktivita), ktorú poskytujú zariadenia **Kluby dôchodcov** v meste Nitra.

Zásady tvorby programovej štruktúry

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

- **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 mesta Nitra⁸.
- **Aktivity sú zoskupované na základe existujúcich kompetencií** – aktivity zaradíme do programovej štruktúry podľa príslušnosti k výkonu kompetencie, teda [napríklad aktivitu medzinárodná spolupráca zaradíme logicky do programu Propagácia a marketing a nie do programu Vzdelávanie].

⁸ Detailné vysvetlenie logického rámca programu sa nachádza v kapitole **Logický rámec programu**.

Projekt: Pilotná implementácia programového rozpočtovania (s dôrazom na využitie strategického plánovania) pre zvýšenie efektívnosti vynakladania verejných zdrojov a účinnosti dosahovania cieľov a zámerov na úrovni územnej samosprávy

- **Aktivity sú zoskupované s dôrazom na transparentnosť programovej štruktúry** – programová štruktúra by mala byť čo najviac čitateľná, preto by mestá mali v čo najväčšom rozsahu využívať možnosť zaradovať 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** – mestá môžu využiť **(ak je to možné)** podobnosť s inými mestami a zdefinovať rovnaké programy alebo ich časti, čo im v značnej miere uľahčí (umožní) vzájomné porovnávanie sa.

Tvorba programových štruktúr súčasne musí **zohľadňovať disponibilné zdroje** mesta Nitra. 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**.



Cvičenie

Nasledujúce úlohy sú určené pre účastníkov školenia. Účastníci školenia môžu pracovať individuálne alebo v skupinách.

Úlohy:

1. Pokúste sa vymenovať a vysvetliť štyri zásady tvorby programovej štruktúry.

Označovanie programov a ich častí v programovej štruktúre

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

Príklad označovania programov a ich častí

PROGRAM 8: DOPRAVA

Podprogram 8.1: Mestská verejná doprava

Podprogram 8.2: Cestná infraštruktúra

Prvok 8.2.1 : Cestná svetelná signalizácia mesta

Prvok 8.2.2 : Parkovacie automaty

Prvok 8.2.3 : Dopravné značenie a zariadenia

PROGRAM 9: VZDELÁVANIE

Podprogram 9.1: Základné školstvo mesta

Podprogram 9.2: Materské školy mesta

Podprogram 9.3: Zariadenia pre záujmové vzdelávanie

Prvok 9.3.1. : CVČ Domino

Prvok 9.3.2. : Základná umelecká škola

Podprogram 9.4: Súkromné školy a školské zariadenia

Podprogram 9.5: Školský úrad mesta

Podprogram 9.6: Podpora výchovný – vzdelávacej činnosti

Prvok 9.6.1 : Učebné pomôcky a knihy

Projekt 9.6.2 : Informačno–komunikačné technológie

PROGRAM 10: ŠPORT

Podprogram 10.1: Športové aktivity

Prvok 10.1.1 : Šport pre všetkých

Prvok 10.1.2. : Športový deň nitrianskych základných škôl

Prvok 10.1.3. : Nitrianska športová liga

Prvok 10.1.4. : Najúspešnejší športovci mesta

Projekt 10.1.5. : Škola otvorená športu

Podprogram 10.2: Športové rekreačné zariadenia

Prvok 10.2.1 : Mestský kúpeľ

Prvok 10.2.2 : Letné kúpalisko

Prvok 10.2.3 : Mestská športová hala

Prvok 10.2.4 : Zimný štadión

Prvok 10.2.5 : Futbalový štadión

Podprogram 10.3: Dotácie na šport

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.);

Projekt: Pilotná implementácia programového rozpočtovania (s dôrazom na využitie strategického plánovania) pre zvýšenie efektívnosti vynakladania verejných zdrojov a účinnosti dosahovania cieľov a zámerov na úrovni územnej samosprávy

- 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 samosprávy⁹ 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

⁹ Subjekt samosprávy = obce, mestá, vyššie územné celky; nie rozpočtové/príspevkové organizácie jedného subjektu samosprávy.

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 zaradi 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.

Spoločné programy môžu vzniknúť 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.

Konkrétny príklad spoločného programu pre mesto Nitra by mohol byť definovaný v Programe 4: Služby občanom, Podprogram 4.2.: Spoločný stavebný úrad, ktorý zabezpečuje stavebné konanie a územné rozhodovanie pre mesto Nitra a obce, ktoré zmluvne patria do spoločného stavebného úradu.

Gestorom programu by malo byť mesto Nitra.

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.

Kedže ide zvyčajne o aktivity, ktoré sú **časovo limitované/ohraničené**, tieto sa zaradujú 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.

Ilustraívne zjednodušené príklady zaradenia EÚ projektu do programovej štruktúry

Príklad 1

Predpokladajme, že v programovej štruktúre obce existuje **program „Vzdelávanie“**, ktorého **zámer** je: **Kvalitný a efektívny školský systém**. V rámci programu sa financujú teda vo všeobecnosti aktivity, ktoré súvisia s financovaním prenesených a originálnych kompetencií školstva v meste.

Ak obec získa grant na vybudovanie Jazykového laboratória pre konkrétnu ZŠ, tento logicky zaraďí v rámci programu „Vzdelávanie“ buď do existujúceho podprogramu „Základné školstvo mesta“, ktorý už obsahuje aktivity spojené s jazykovou špecializáciou ZŠ – ak taký existuje – alebo priamo do programu „Vzdelávanie“, ak taký podprogram neexistuje. V oboch prípadoch sa daný grant (jeho aktivity, výdavky, ciele) zaraďí do existujúcej štruktúry ako samostatný projekt.

Príklad 2

Predpokladajme, že v programovej štruktúre obce existuje **program „Šport“**, ktorého **zámer** je: **Kvalitné a dostupné športové vyžitie pre športovcov a širokú verejnosť**. V rámci programu sa financujú teda vo všeobecnosti aktivity, ktoré súvisia s financovaním športových aktivít mesta, správou športových zariadení a dotáciami na podporu športu v meste.

Ak obec získa grant na vybudovanie umelého trávnik na konkrétnom futbalovom štadióne tento logicky zaraďí v rámci programu „Šport“ buď do existujúceho podprogramu „Športové rekreačné zariadenia“, ktorý už obsahuje aktivity spojené s prevádzkou futbalových štadiónov – ak taký existuje – alebo priamo do programu „Šport“, ak taký podprogram neexistuje. V oboch prípadoch sa daný grant (jeho aktivity, výdavky, ciele) zaraďí 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 podkapitole Spoločné programy.



Cvičenie

Nasledujúce úlohy sú určené pre účastníkov školenia. Účastníci školenia môžu pracovať individuálne alebo v skupinách.

Úlohy:

1. Pokúste sa vytvoriť návrh potenciálnej programovej štruktúry pre mesto Nitra (Ako pomôcku môžete využiť školiaci materiál *Vzorové príklady programových štruktúr*).
2. Ak neexistuje vo vytvorenej programovej štruktúre príklad spoločného programu, pokúste sa vytvoriť hypotetický príklad spoločného programu.
3. Ak neexistuje vo vytvorenej programovej štruktúre príklad projektu, pokúste sa vytvoriť hypotetický príklad projektu a jeho zaradenia do programovej štruktúry (Ako pomôcku môžete využiť projekty, ktoré má mesto Nitra v zásobníku projektov).

Programová štruktúra prezentuje aktivity mesta Nitra usporiadané do programov, podprogramov, prvkov (a projektov).

Po vytvorení programovej štruktúry nasledujú v rámci tvorby programového rozpočtu ďalšie kroky, ktorými sú:

- ✓ **formulovanie zámerov,**
- ✓ **formulovanie cieľov,**
- ✓ **formulovanie merateľných ukazovateľov a**
- ✓ **alokácia výdavkov rozpočtu do programovej štruktúry.**

Krok 2: Formulovanie zámerov

1. Zámer vyjadruje očakávaný pozitívny dôsledok/dopad dlhodobého plnenia príslušných cieľov programov a ich častí.
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 mesto Nitra z existujúcich strategických alebo koncepcných dokumentov, schválených mestským zastupiteľstvom v Nitre, resp. z obdobných dokumentov.
4. Správne naformulovaný zámer:
 - a) jednoducho a stručne popisuje budúci stav.
 - b) je formulovaný v súlade s poslaním mesta Nitra „pomáha“ ho naplňovať.
 - c) je stanovený ako výzva.
 - d) je formulovaný všeobecne, ale jasne a jednoznačne deklaruje smerovanie mesta Nitra v danej oblasti.

Úlohou zámeru je popísať **stav, ktorý chce mesto Nitra dosiahnuť** v jednotlivých kompetenčných oblastiach¹⁰ (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 mesta Nitra** v týchto oblastiach.

¹⁰ V prípade mesta Nitra a vo vzťahu k programovému rozpočtu môžeme tieto „kompetenčné oblasti“ považovať za programy (a/alebo ich časti).

Príklady zámerov definovaných pre programy a podprogramy

PROGRAM 4: SLUŽBY OBČANOM

Zámer programu: Flexibilne reagujúca samospráva (s dôrazom na kvalitu poskytovaných služieb).

Podprogram 4.7.: Verejnoprospešné služby (na úrovni podprogramu sa zámer môže a nemusí formulovať)

Zámer podprogramu: Dostupné a kvalitné služby pre všetkých

PROGRAM 8: DOPRAVA

Zámer programu: Mesto s funkčnou, integrovanou a efektívnou dopravou

Podprogram 8.1.: Mestská verejná doprava (na úrovni podprogramu sa zámer môže a nemusí formulovať)

Zámer podprogramu: Dopravná sieť orientovaná na cestujúcich

PROGRAM 12: PROSTREDIE PRE ŽIVOT

Zámer programu: Zdravé životné prostredie pre život budúcich generácií

Podprogram 12.4.: Verejné osvetlenie (na úrovni podprogramu sa zámer môže a nemusí formulovať)

Zámer podprogramu: Udržiavané a funkčné verejné osvetlenie.

PROGRAM 13: SOCIÁLNE SLUŽBY

Zámer programu: Kvalitné a účinné sociálne služby pre občanov odkázaných na sociálnu pomoc a starostlivosť

Podprogram 13.1.: Zariadenia sociálnych služieb (na úrovni podprogramu sa zámer môže a nemusí formulovať)

Zámer podprogramu: Sociálne služby pre ohrozené skupiny obyvateľov.

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

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

Ak si mesto Nitra pred zavedením programového rozpočtu vypracuje **strategický plán**¹¹, resp. disponuje podobnými dokumentmi, využije existujúce zámery pri tvorbe programového rozpočtu a formuluje ich v programovej štruktúre na úrovni programov alebo aj podprogramov.

Ak mesto Nitra **nedisponuje strategickým plánom** (či obdobnými dokumentmi) formuluje zámery v rámci prípravy programového rozpočtu¹². Súčasťou rozpočtu sa potom 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 zámerov.

¹¹ Súvisiace informácie sa nachádzajú aj v školiacom materiáli **Metodika tvorby strategického plánu**.

¹² Pomôckou pre stanovenie zámerov môže byť SWOT analýza.



Cvičenie

Nasledujúce úlohy sú určené pre účastníkov školenia. Účastníci školenia môžu pracovať individuálne alebo v skupinách.

Úlohy:

1. Pokúste sa v rámci programovej štruktúry, ktorú ste vytvorili v predchádzajúcom cvičení, sformulovať niektoré zábery.

Krok 3: Formulovanie cieľov

1. Cieľ je forma na vyjadrenie výstupu alebo výsledku, prostredníctvom ktorého sa dosahuje plnenie zámeru.
2. Ciele sa formulujú všeobecne na úrovni prvku/projektu, podprogramu a programu.
3. Definujeme:
 - a) výstupové ciele (výstupovo orientované ciele) - vyjadrujú konkrétne výstupy, tzn. tovary a služby produkované mestom Nitra;
 - 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 mesto Nitra z existujúcich strategických alebo koncepcných dokumentov, schválených [mestským zastupiteľstvom v Nitre], resp. obdobných dokumentov.
5. Pri formulovaní výstupovo orientovaných cieľov sa vychádza z bežne realizovaných aktivít mesta Nitra.
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 mesta Nitra, t.j. cieľ by mal byť konzistentný s rozpočtovými zdrojmi¹³.
 - 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.

¹³ Je úplne zbytočné formulovať ciele, ktoré nie je možné zrealizovať. Najmä ak je evidentné, že ciele nie sú kryté dostatočnými finančnými zdrojmi.

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

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

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 „vzdďalovať“ sa od výsledkov a radšej stanovovať ciele, ktoré prezentujú len výstupy (napr. počet rôznych služieb, ktoré mesto Nitra poskytuje).

Dôvody sú veľmi prosté:

- a) výstupy (ich počet) vie mesto Nitra relatívne ľahko ovplyvňovať,
- b) naplánovať si zmenu a aj ju dosiahnuť, nie je vždy jednoduché, pretože mesto Nitra 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 mesta Nitra, nielen výstupy jeho 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 mesto Nitra 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 mesto Nitra disponuje.

Ak mesto Nitra pred zavedením programového rozpočtovania (a vypracovaním programového rozpočtu) **pripraví strategický plán** obsahujúci strednodobé výsledkové ciele, tieto použije pri tvorbe programovej štruktúry .

Ak strategickým plánom mesto Nitra **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 mesto Nitra nevypracuje pre zostavením programového rozpočtu strategický plán a nemá k dispozícii ani žiadne iné strategické či koncepčné dokumenty, z ktorých je možné čerpať strednodobé výsledkovo orientované ciele, musí ich pre potreby programového rozpočtu operatívne sformulovať¹⁴.

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

¹⁴ Pomôckou pre stanovenie cieľov môže byť SWOT analýza.

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 podprogramu¹⁵.

Príklad strednodobého výsledkového cieľa

PROGRAM: DOPRAVA

Zámer programu: Dopravná sieť orientovaná na cestujúcich

Podprogram: Cestná infraštruktúra

Zámer podprogramu: Dopravný systém s maximálnou obslužnosťou územia

Strednodobý výsledkový cieľ:

- **Zvýšiť dopravnú obslužnosť mesta hromadnou dopravou (do roku 2010)**

PROGRAM: BEZPEČNOSŤ

Zámer programu: Nitra – najbezpečnejšie mesto na Slovensku

Podprogram: Verejný poriadok a bezpečnosť

Zámer podprogramu: Nitra – mesto, v ktorom sú bezpečnosť a práva občanov na prvom mieste

Strednodobý výsledkový cieľ:

- **Znížiť mieru protispoločenskej činnosti páchanej v meste (do roku 2011)**

PROGRAM: VZDELÁVANIE

Zámer programu: Školstvo 3. tisícročia

Podprogram: Základné školstvo mesta

Zámer podprogramu: Moderný školský systém s osobitným prístupom ku každému žiakovi

Strednodobý výsledkový cieľ:

- **Dosiahnuť úroveň vedomostí žiakov základných škôl zriadených mestom na úrovni priemeru top 5 OECD krajín (do roku 2010)**

¹⁵ 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.

Krátkodobé výsledkové ciele vyjadrujú „okamžité“ výsledky, ktoré plánuje mesto Nitra dosiahnuť v priebehu rozpočtového roka. Krátkodobé výsledkové ciele formuluje mesto Nitra 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 programu¹⁶.

Príklad krátkodobého výsledkového cieľa

PROGRAM: DOPRAVA

Strednodobý výsledkový cieľ:

- Zvýšiť dopravnú obslužnosť mesta hromadnou dopravou (do roku 2010)

Krátkodobý výsledkový cieľ:

- **Zvýšiť podiel súkromných dopravcov na trhu mestskej dopravy v meste (v roku 2009)**

PROGRAM: BEZPEČNOSŤ

Strednodobý výsledkový cieľ:

- Znížiť mieru protispoločenskej činnosti páchanej na sídliskách (do roku 2011)

Krátkodobý výsledkový cieľ:

- **Znížiť mieru protispoločenskej činnosti páchanej na sídlisku Chrenová (do roku 2009)**

PROGRAM: VZDELÁVANIE

Strednodobý výsledkový cieľ:

- Dosiahnuť úroveň vedomostí žiakov základných škôl zriadených mestom na úrovni priemeru top 5 OECD krajín (do roku 2010)

Krátkodobý výsledkový cieľ:

- **Rozšíriť vybavenie základných škôl PC a internetom (v roku 2009)**

¹⁶ Krátkodobé výsledkové ciele nemusíme formulovať za každú cenu, resp. nemusíme ich formulovať tam (pre tie oblasti či aktivity), kde sa okamžitý výsledok nedá dosiahnuť.

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

Príklad výstupového cieľa

PROGRAM: DOPRAVA

Krátkodobý výsledkový cieľ:

- *Zvýšiť podiel súkromných dopravcov na trhu mestskej dopravy v meste (v roku 2009)*

Výstupový cieľ:

- **Zabezpečiť efektívne a flexibilné vydávanie licencií pre všetkých dopravcov na hromadnú dopravu (v roku 2009)**

PROGRAM: BEZPEČNOSŤ

Krátkodobý výsledkový cieľ:

- *Znížiť mieru protispoločenskej činnosti páchanej na sídlisku Chrenová (do roku 2009)*

Výstupový cieľ:

- **Zabezpečiť pravidelnú kontrolu sídliska Chrenová hliadkami Mestskej polície (v roku 2009)**

PROGRAM: VZDELÁVANIE

Krátkodobý výsledkový cieľ:

- *Rozšíriť vybavenie základných škôl PC a internetom (v roku 2009)*

Výstupový cieľ:

- **Zabezpečiť spracovanie projektu informatizácie a internetizácie na ZŠ mesta (v roku 2009)**

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



Cvičenie

Nasledujúce úlohy sú určené pre účastníkov školenia. Účastníci školenia môžu pracovať individuálne alebo v skupinách.

Úlohy:

1. Pokúste sa v rámci programovej štruktúry k zámerom, ktoré ste sformulovali v predchádzajúcom cvičení, vytvoriť príklady cieľov.

Krok 4: Vytvorenie merateľných ukazovateľov

1. Merateľný ukazovateľ je nástroj na monitorovanie a hodnotenie plnenia cieľa, resp. nástroj, prostredníctvom ktorého meriame pokrok pri plnení cieľa.
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 mestu Nitra porovnávať plnenie cieľov s inými subjektmi.
 - 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/neplnenie.
 - 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 dôležitá z pohľadu hlavného kontrolóra mesta Nitra, 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 mesto Nitra 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 meste Nitra [primátora mesta a poslancov mestského zastupiteľstva], zamestnancov mestského úradu a verejnosť o tom:

- a) aké služby mesto Nitra realizuje pre obyvateľov, 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 formuluje 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).

Tabuľka merateľných ukazovateľov (vzor)

| | | | | | | | | | | |
|-------------------|-------|-----|-----|-----|---|-----|-----|-----|-----|-----|
| Cieľ | | | | | | | | | | |
| MU: | | | | | | | | | | |
| 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 mesto Nitra 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 prvotnej implementácie programového rozpočtovania je to samozrejme odhad¹⁷ – 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.

¹⁷ Za predpokladu, že mesto Nitra nevytvára štatistiky tých ukazovateľov, ktoré bude chcieť sledovať aj v programovom rozpočte.

Projekt: Pilotná implementácia programového rozpočtovania (s dôrazom na využitie strategického plánovania) pre zvýšenie efektívnosti vynakladania verejných zdrojov a účinnosti dosahovania cieľov a zámerov na úrovni územnej samosprávy

- 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.

Vzor vyplnenia tabuľky merateľných ukazovateľov prezentuje nasledujúci box.

Prezentácia využitia tabuľky merateľných ukazovateľov

| Cieľ | | | | | | | | | | |
|--|--------|---|-----|-----|----|-----|-----|-----|-----|-----|
| Zabezpečiť aktívnu propagáciu a prezentáciu mesta | | | | | | | | | | |
| MU: | výstup | počet vydaných propagačných materiálov mesta | | | | | | | | |
| Rok | | R-3 | R-2 | R-1 | R | R+1 | R+2 | R+3 | R+4 | R+5 |
| Plánovaná hodnota | | - | - | - | 12 | 15 | 17 | - | - | - |
| Skutočná hodnota | | - | - | 10 | - | - | - | - | - | - |

| Cieľ | | | | | | | | | | |
|--------------------------------|--------|---|-----|-----|---|-----|-----|-----|-----|-----|
| Zvýšiť bezpečnosť mesta | | | | | | | | | | |
| MU: | výstup | počet novonainštalovaných kamier v meste | | | | | | | | |
| Rok | | R-3 | R-2 | R-1 | R | R+1 | R+2 | R+3 | R+4 | R+5 |
| Plánovaná hodnota | | - | - | - | 5 | 10 | 15 | - | - | - |
| Skutočná hodnota | | - | - | 3 | - | - | - | - | - | - |

| Cieľ | | | | | | | | | | |
|--|--------|---|-----|------|------|------|------|-----|-----|-----|
| Zabezpečiť efektívnu prevádzku verejného osvetlenia | | | | | | | | | | |
| MU: | výstup | počet prevádzkovaných svetelných bodov v meste | | | | | | | | |
| Rok | | R-3 | R-2 | R-1 | R | R+1 | R+2 | R+3 | R+4 | R+5 |
| Plánovaná hodnota | | - | - | - | 4250 | 4300 | 4350 | - | - | - |
| Skutočná hodnota | | - | - | 4200 | - | - | - | - | - | - |

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

Zdroje údajov môžu primárne pochádzať zo štatistík, rozborov, záverečných účtov a pod., ktoré si vytvárajú mestá, 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 pod].

Sekundárne si mesto Nitra môže 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 merateľných ukazovateľov 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.

Projekt: Pilotná implementácia programového rozpočtovania (s dôrazom na využitie strategického plánovania) pre zvýšenie efektívnosti vynakladania verejných zdrojov a účinnosti dosahovania cieľov a zámerov na úrovni územnej samosprávy

Prezentácia tabuľky merateľných ukazovateľov s údajom o východiskovej hodnote

| Cieľ | | Zvýšiť úroveň vzdelania pre žiakov | | | | | | | | | |
|-----------------------------|----------|--|-------------|-------------|-----------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|--|
| MU: | výsledok | % percento žiakov, ktorí dosiahli prospech „prospel“ zo všetkých žiakov ZŠ | | | | | | | | | |
| 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 | | | | | 94,5 | 95 | 95,5 | | | | |
| Skutočná hodnota | | | | 94 | | | | | | | |
| Východisková hodnota | | | 93 | | | | | | | | |

| Cieľ | | Rozšíriť základnú starostlivosť bezprístrešným občanom | | | | | | | | | |
|-----------------------------|----------|--|-------------|-------------|-----------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|--|
| MU: | výsledok | % využitie kapacity v útulku pre bezdomovcov | | | | | | | | | |
| 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 | | | | | 80 | 82 | 85 | | | | |
| Skutočná hodnota | | | | 78 | | | | | | | |
| Východisková hodnota | | | 75 | | | | | | | | |

| Cieľ | | Zvýšiť ochranu životného prostredia formou recyklácie odpadu | | | | | | | | | |
|-----------------------------|----------|--|-------------|-------------|-----------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|--|
| MU: | výsledok | % recyklovaného odpadu z celkového objemu odpadu | | | | | | | | | |
| 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 | | | | | 25 | 27 | 30 | | | | |
| Skutočná hodnota | | | | 24 | | | | | | | |
| Východisková hodnota | | | 23 | | | | | | | | |



Cvičenie

Nasledujúce úlohy sú určené pre účastníkov školenia. Účastníci školenia môžu pracovať individuálne alebo v skupinách.

Úlohy:

1. Pokúste sa v rámci programovej štruktúry k cieľom, ktoré ste sformulovali v predchádzajúcom cvičení, definovať vhodné merateľné ukazovatele. Pri cvičení využite tabuľku merateľných ukazovateľov.

Krok 5: Alokácia výdavkov do programovej štruktúry

1. Do programovej štruktúry sa alokujú rozpočtové výdavky k relevantným prvkom/projektom, podprogramom a programom pričom platí, že:
 - a) súčet výdavkov prvkov/projektov sa rovná výdavkom na podprogram, ktorý je nimi tvorený,
 - b) súčet výdavkov podprogramov sa rovná výdavkom na program, ktorý je nimi tvorený.
 - c) súčet výdavkov programov sa rovná výdavkom rozpočtu mesta Nitra
2. Pri alokácii výdavkov sa nerozlišuje medzi bežnými výdavkami a kapitálovými výdavkami.
3. 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 zaradujú do programu Administratíva.

Keďže **programy a ich časti** vlastne predstavujú aktivity (činnosti) mesta Nitra – 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 mestských kultúrnych podujatí mesta, v rámci podprogramu Kultúra pre všetkých, čo môže byť súčasne výstup nachádzajúci sa v rozpočte samosprávy];

alebo počet občanov, ktorým bol poskytnutý príspevok pri narodení dieťaťa v rámci podprogramu Jednorazové dávky a finančné príspevky, čo môže byť súčasne výstup nachádzajúci sa v rozpočte samosprávy];

Projekt: Pilotná implementácia programového rozpočtovania (s dôrazom na využitie strategického plánovania) pre zvýšenie efektívnosti vynakladania verejných zdrojov a účinnosti dosahovania cieľov a zámerov na úrovni územnej samosprávy

alebo počet úspešných projektov financovaných z prostriedkov EÚ v rámci podprogramu Plánovanie, čo môže byť súčasne výstup nachádzajúci sa v rozpočte samosprávy].

Ukážka z programového rozpočtu (časť cieľa a merateľné ukazovatele)

Účastník/zodpovednosť: Oddelenie kultúry a športu

| Rok | 2007 | 2008 | 2009 |
|----------|--------------|--------------|--------------|
| Rozpočet | 7,2 mil. SKK | 7,8 mil. SKK | 8,3 mil. SKK |

| Cieľ | <i>Zabezpečiť kultúrne potreby čo najväčšiemu počtu obyvateľov</i> | | | | | | | | | |
|-------------------|--|--|-----|-----|----|-----|-----|-----|-----|-----|
| MU: | výstup | <i>počet podporených zorganizovaných kultúrnych podujatí v rôznych žánroch</i> | | | | | | | | |
| Rok | | R-3 | R-2 | R-1 | R | R+1 | R+2 | R+3 | R+4 | R+5 |
| Plánovaná hodnota | | | | | 28 | 30 | 32 | | | |
| Skutočná hodnota | | | | 25 | | | | | | |

Účastník/zodpovednosť: Útvar sociálneho úradu

| Rok | 2007 | 2008 | 2009 |
|----------|--------------|--------------|--------------|
| Rozpočet | 1,4 mil. SKK | 1,6 mil. SKK | 1,7 mil. SKK |

| Cieľ | <i>Podporiť rast populácie v meste</i> | | | | | | | | | |
|-------------------|--|--|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|
| MU: | výstup | <i>počet občanov, ktorým bol poskytnutý príspevok pri narodení dieťaťa</i> | | | | | | | | |
| Rok | | R-3 | R-2 | R-1 | R | R+1 | R+2 | R+3 | R+4 | R+5 |
| Plánovaná hodnota | | | | | 640 | 680 | 700 | | | |
| Skutočná hodnota | | | | 560 | | | | | | |

Projekt: Pilotná implementácia programového rozpočtovania (s dôrazom na využitie strategického plánovania) pre zvýšenie efektívnosti vynakladania verejných zdrojov a účinnosti dosahovania cieľov a zámerov na úrovni územnej samosprávy

Účastník/zodpovednosť: Referát projektového manažéra

| Rok | 2007 | 2008 | 2009 |
|----------|------------|-------------|-------------|
| Rozpočet | 9 mil. SKK | 12 mil. SKK | 15 mil. SKK |

| Cieľ | <i>Zabezpečiť kontinuitu trvalo udržateľného rozvoja mesta</i> | | | | | | | | | |
|-------------------|--|--|-----|-----|---|-----|-----|-----|-----|-----|
| MU: | výstup | <i>počet úspešných financovaných projektov</i> | | | | | | | | |
| Rok | | R-3 | R-2 | R-1 | R | R+1 | R+2 | R+3 | R+4 | R+5 |
| Plánovaná hodnota | | | | | 8 | 12 | 15 | | | |
| Skutočná hodnota | | | | 5 | | | | | | |

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 mestom Nitra - podlieha cieľom, ktoré chce mesto Nitra plniť v krátkodobom alebo strednodobom horizonte.

Teda napr. čím viac mestských kultúrnych podujatí plánuje mesto organizovať, tým jeho rozpočet musí byť vyšší alebo čím viac občanom, ktorým sa narodí dieťa vznikne nárok na príspevok pri narodení dieťaťa, tým viac finančných prostriedkov musí mesto vyčleňovať na jednorazové dávky v sociálnej oblasti alebo čím viac bude mať mesto úspešných projektov financovaných z prostriedkov EÚ, tým jeho rozpočet musí byť vyšší o finančné prostriedky na ich spolufinancovanie zo strany mesta.

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

Usporiadáním aktivít a výdavkov mesta Nitra 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 mesta Nitra 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 mesta Nitra 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 Administratíva**). Takýto spôsob môžu uplatniť mestá pri tvorbe svojich programových rozpočtov.

Napriek využitiu takejto pomôcky (zaradenie výdavkov, ktoré sa nedajú rozkalkulovať do programu Administratíva) sa však **odporúča**, aby mesto Nitra súčasne **ako informačnú prílohu k programovému rozpočtu** vypracovalo 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 **klúčom**, ktorý môže mesto 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 – v našom prípade rozpočtu na roky 2009 – 2011** - 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 2008 financujeme v rámci mesta verejné osvetlenie v objeme 27 mil. Sk a výstupom je 4 250 svetelných bodov, pri požiadavke na zvýšenie rozpočtu v nasledujúcom roku o 2 mil. Sk (pri zanedbaní ostatných vplyvov) by sa počet svetelných bodov (ukazovateľ výstupu) mal priamoúmerne zvýšiť prinajmenšom o 300 .

Ak v roku 2008 financujeme v rámci organizácie zriadenej mestom obcou opatrovateľskú službu v objeme 5,5 mil. Sk pre 250 opatrovaných, pri zvýšení požiadavky na rozpočet o 0,7 mil. Sk v nasledujúcom roku (pri zanedbaní ostatných výdavkov) by sa počet opatrovaných (ukazovateľ výstupu) mal priamoúmerne zvýšiť prinajmenšom o 30.



Cvičenie

Nasledujúce úlohy sú určené pre účastníkov školenia. Účastníci školenia môžu pracovať individuálne alebo v skupinách.

Úlohy:

1. Pokúste sa v rámci programovej štruktúry alokovať rozpočtové výdavky do vybraných programov a ich častí. Pri cvičení využite ako pomôcku existujúci rozpočet mesta Nitra.

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 mesta Nitra 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 mesta Nitra .

Príklad logického rámca programu

Oblasť: Zabezpečenie údržby miestnych komunikácií, chodníkov, parkovísk v meste

Zámer programu: Komunikácie zjazdné a bezpečné v každom ročnom období.

Zámer vyjadruje dôsledok – želaný stav – všetkých aktivít, zabezpečovaných obcou, ktoré sú financované z rozpočtu mesta (vstup) v rámci programu Komunikácie. Logický rámec je naznačený nižšie a smeruje odspodu (od zdrojov) cez výstupové ciele, ktoré vplývajú na výsledkové ciele a tie na zámer.

Program: Komunikácie

Zámer: Komunikácie zjazdné a bezpečné v každom ročnom období.



Podprogram: Správa a údržba miestnych komunikácií



Zámer: Bezpečné, vysoko kvalitné a pravidelne udržiavané komunikácie



Výsledkovo orientovaný cieľ: Zvýšiť počet udržiavaných cestných komunikácií na území mesta

| Rok | 2008 | 2009 | 2010 |
|--|-------|-------|-------|
| Ukazovateľ výsledku: počet km spravovaných miestnych komunikácií | 7 000 | 7 050 | 7 100 |



Výstupovo orientovaný cieľ: Zabezpečiť bezpečnosť cestnej premávky počas zimných mesiacov

| Rok | 2008 | 2009 | 2010 |
|---|----------------|----------------|----------------|
| Ukazovateľ výstupu: plocha opravených komunikácií za rok v m ² | 6 000 | 6 200 | 6 300 |
| dĺžka posypaných komunikácií v km za rok | 9 000 | 9 100 | 9 150 |
| dĺžka odhňaných komunikácií z celkovej dĺžky za rok | 7 000 | 7 200 | 7 250 |
| Rok | 2008 | 2009 | 2010 |
| Rozpočet (vstup) | 4 300 tis. SKK | 4 570 tis. SKK | 4 800 tis. SKK |

Projekt: Pilotná implementácia programového rozpočtovania (s dôrazom na využitie strategického plánovania) pre zvýšenie efektívnosti vynakladania verejných zdrojov a účinnosti dosahovania cieľov a zámerov na úrovni územnej samosprávy

Oblasť: Zabezpečenie služieb poskytovaných občanom mesta.

Zámer programu: Mesto poskytujúce kvalitné a flexibilné služby občanom, podnikateľom a návštevníkom.

Zámer vyjadruje dôsledok – želaný stav – všetkých aktivít, zabezpečovaných obcou, ktoré sú financované z rozpočtu mesta (vstup) v rámci programu Komunikácie. Logický rámec je naznačený nižšie a smeruje odspodu (od zdrojov) cez výstupové ciele, ktoré vplývajú na výsledkové ciele a tie na zámer.

Program: Služby občanom

Zámer: Mesto poskytujúce kvalitné a flexibilné služby občanom, podnikateľom a návštevníkom



Podprogram: Občianske obrady



Zámer: Dostupné a kvalitné služby pre všetkých



Výsledkovo orientovaný cieľ: Zvýšiť atraktivnosť konaných obradov

| Rok | 2008 | 2009 | 2010 |
|---|------|------|------|
| Ukazovateľ výsledku: % spokojných občanov s priebehom obradov | 80 | 85 | 90 |



Výstupovo orientovaný cieľ: Zabezpečiť netradičné obrady pre obyvateľov mesta

| Rok | 2008 | 2009 | 2010 |
|---|--------------|--------------|--------------|
| Ukazovateľ výstupu: počet netradičných obradov pre občanov mesta za rok | 30 | 40 | 50 |
| Rok | 2008 | 2009 | 2010 |
| Rozpočet (vstup) | 550 tis. SKK | 580 tis. SKK | 600 tis. SKK |

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

V praxi, pri tvorbe (prvého) programového rozpočtu na roky 2009-2011, 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 mesto Nitra 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.



Cvičenie

Nasledujúce úlohy sú určené pre účastníkov školenia. Účastníci školenia môžu pracovať individuálne alebo v skupinách.

Úlohy:

1. Pokúste sa zdefinovať význam logického rámca.
2. Pokúste sa vytvoriť príklad využitia logického rámca pre konkrétne podmienky mesta Nitra. Ako podklad môžete využiť výstupy z predchádzajúcich cvičení.

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 mesto Nitra počas rozpočtového roka začne s realizáciou aktivity, ktorú sa nepodiel'a 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 mesto Nitra 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 a jednak výsledky monitorovania a hodnotenia, ktoré nám okrem iného poskytujú informácie o „zmyslupnosti“ existujúcej štruktúry pri dosahovaní cieľov, zámerov a poslania mesta Nitra, resp. parciálnych 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, ktorá je súčasťou záverečného účtu.

Príklad zmien v programovej štruktúre

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

V rámci programu vzdelávanie rozpočtovalo mesto špeciálne výdavky na rekonštrukciu školských jedální s cieľom zmodernizovať vnútorné zariadenie a zlepšiť kvalitu v procese výroby jedál. Finančné prostriedky mali byť zabezpečené z európskych fondov, preto ich samospráva v rámci programovej štruktúry viedla v samostatnom projekte (časovo terminovaný) s názvom „Rekonštrukcie školských jedální“. 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

Mesto dostalo v predchádzajúcom roku dotáciu z ŠFRB na výstavbu nájomných bytov, ale plánovaná realizácia sa do konca roka nedokončila a financovanie prechádza do ďalšieho roka. V príprave rozpočtu sa s financovaním v nasledujúcom roku neplánovalo, a preto bude do programovej štruktúry doplnený program Bývanie, spolu s formulovaním adekvátneho zámeru, s merateľnými ukazovateľmi a s príslušnými finančnými prostriedkami na splnenie cieľa – zvýšiť bytový fond mesta.



Cvičenie

Nasledujúce úlohy sú určené pre účastníkov školenia. Účastníci školenia môžu pracovať individuálne alebo v skupinách.

Úlohy:

1. Pokúste sa vymenovať pravidlá, ktoré platia pri zmenách programovej štruktúry.
2. Akú úlohu hrá logický rámec pri zmenách programovej štruktúry.
3. Pokúste sa uviesť príklad zmeny v programovej štruktúre, ktorý môže (mohol by) nastať v prípade mesta Nitra .

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 | - |

Monitorovanie a hodnotenie

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 školiaceho materiálu 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. Mesto Nitra 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 mesta Nitra .
 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. Mesto Nitra 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.**

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

Obe spomenuté aktivity sa musia pre zachovanie svojej podstaty diať **periodicky**, a to z dôvodu **kontinuálneho zabezpečovania** informácií o plnení alebo neplnení merateľných ukazovateľov, t.j. o plnení alebo neplnení cieľov.

Monitorovanie a **hodnotenie** by malo mestu Nitra poskytnúť 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. mesto s porovnateľným počtom obyvateľov), 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 meste Nitra .

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

Hodnotiace správy sú štandardnou **súčasťou záverečného účtu**¹⁸, čo znamená, že výsledky plnenia cieľov budú (môžu byť) použité aj pri príprave rozpočtu na nasledujúce tri roky.

V rámci **hodnotenia programov** skúmame **najmä**:

Relevantnosť – posúdenie vzájomnej súvislosti priorít mesta Nitra , zámerov a cieľov programov. Porovnanie, do akej miery dosiahnuté výstupy a výsledky

¹⁸ Vid' zákon č. 583/2004 Z. z., § 16, ods. 5, písm. g).

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 mestských peňazí taký počet neštátnych ZUŠ a školských zariadení, ak na území mesta fungujú kapacitne nevyužitá školské zariadenia zriadené mestom ?*

Účinnosť – 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 separovanie odpadu? Ak nie, z akých dôvodov?*

Efektívnosť/hospodárnosť – 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 si veľkostne porovnateľná samospráva vybuodovala kamerový systém s porovnateľným počtom kamier za nižšiu obstarávaciu cenu ako naše mesto ? - hospodárnosť. Alebo: Prečo porovnateľná samospráva s rovnakým objemom finančných prostriedkov v rámci programu Doprava dokáže zabezpečiť mestskú verejnú dopravu vo väčšom rozsahu ubehnutých km? - efektívnosť.*

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

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

Pri posudzovaní užitočnosti a dopadu sa pýtame napríklad: *Sú futbalové štadióny v mestských častiach ktoré mesto prevádzkuje, skutočne využívané obyvateľmi?*

Stabilitu/udržateľnosť – 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 rekonštrukcie útulku pre bezdomovcov, slúžiacich na nocľah pre bezprístrešných občanov v hmotnej núdzi, skutočne sa tým znateľne zlepší ich spoločenská a sociálna situácia? Alebo ich bude treba aj naďalej po čase podporovať inými nástrojmi?*

Úlohou systému programového rozpočtovania **nie je automaticky trestať**¹⁹ 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 mestom Nitra a **obyvateľmi** a za nástroj pre **verejnú kontrolu** mesta Nitra .

¹⁹ Naopak, programové rozpočtovanie prináša rôzne stimuly za plnenie cieľov a môže slúžiť napríklad aj ako základ pre systém vyplácania odmien na úrovni samosprávy.



Nasledujúce úlohy sú určené pre účastníkov školenia. Účastníci školenia môžu pracovať individuálne alebo v skupinách.

Úlohy:

1. Pokúste sa definovať význam monitorovania a hodnotenia, ako súčasť filozofie programového rozpočtovania.

Príprava na implementáciu

Praktickou pomôckou pri zavádzaní programového rozpočtovania je zostavenie **časového harmonogramu implementácie**, ktorý obsahuje povinnosti jednotlivých účastníkov tvorby programového rozpočtu a časový plán ich realizácie (viď nasledujúci príklad).

Vzor jednoduchého časového harmonogramu implementácie

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

Tvorba časového harmonogramu sa potom môže stať v nasledujúcich rokoch aj štandardnou súčasťou rozpočtového procesu už **vo forme** tzv. **rozpočtového harmonogramu** (rozpočtového kalendára).

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,²⁰ môžu byť poskytované v rámci tréningov, seminárov a pod. nielen **zamestnancom** mestského úradu, ale aj **členom komisii** a **poslancom** zastupiteľstva, ktorí schvaľujú **rozpočet** (vrátane jeho zmien) a rovnako vo väčšine prípadov i **monitorovacie správy**, ako aj **záverečný účet** (ktorý bude od roku 2009 obsahovať aj informácie o programovom plnení rozpočtu).

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.

Bude preto užitočné a účinné, ak v rámci [mestského úradu] bude zabezpečovať **trvalú odbornú pomoc**, ktorej súčasťou môže byť pri zavádzaní programového rozpočtovania aj vyššie spomenuté vzdelávanie vedúci útvaru ekonomiky a majetku.

²⁰ 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.

Štandardizácia rozpočtového procesu

Pre zvýšenie kvality rozpočtového procesu a jeho transparentnosti sa odporúča jeho štandardizácia, čo 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.

Súčasťou štandardizácie rozpočtového procesu je teda 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 mesto 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.).

Súčasťou takéhoto „predpisu“ by mali byť (môžu byť) aj **štandardizované formuláre** - napríklad **formulár rozpočtovej požiadavky** (ktorý použijú subjekty rozpočtového procesu 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 MsÚ) priebežne hodnotia nielen finančné plnenie rozpočtu, ale aj plnenie stanovených cieľov) či **formulár pre hodnotenie** (pomocou ktorého hodnotia útvary MsÚ 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**.

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 [mestského úradu] a organizácií jasná zodpovednosť.

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 [mestskému úradu], resp. ďalším subjektom rozpočtového procesu. Ako verejný dokument (zverejnený napr. aj na webovej stránke [mestského úradu], a pod.) umožňuje aj verejnosti **sledovať rozpočtový proces mesta Nitra**, uplatňovať svoje potenciálne návrhy, získavať informácie o prerokovaní monitorovacích alebo hodnotiacich správ a pod.

Ak mesto Nitra podobný harmonogram využíva už v súčasnosti, opäť ho len jednoducho aktualizuje či doplní o povinnosti, ktoré vyplývajú zo zavedenia programového rozpočtovania.

Vzory rozpočtových regulácií, štandardizovaných formulárov a rozpočtových harmonogramov budú zverejnené na oficiálnej stránke projektu – www.finance.gov.sk/projekt



Cvičenie

Nasledujúce úlohy sú určené pre účastníkov školenia. Účastníci školenia môžu pracovať individuálne alebo v skupinách.

Úlohy:

1. Pokúste sa vysvetliť, ktoré kroky obsahuje štandardizácia rozpočtového procesu.

Terminológia

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 výkonnosť.

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:
 - časovo ohraničený program má určený počiatočný a koncový dátum realizácie, obsahuje všetky úrovne štruktúry programu časovo ohraničené.
 - 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 zámery, ciele a merateľné ukazovatele²¹.
- ✓ Každý program má priradený stručný, výstižný názov.

²¹ Používa sa aj synonymum ukazovatele výkonnosti.

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 súhrnom 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:
 - výstupové ciele (výstupovo orientované ciele) - vyjadrujú konkrétne výstupy, tzn. tovary a služby produkované subjektom samosprávy;
 - 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;

- 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 zabezpečované 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 pod.

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 pod.

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.
- ✓ 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:
 - Relevantnosť – je posúdenie vzájomnej súvislosti priorít samosprávy, zámerov a cieľov programov.
 - Účinnosť – je hodnotenie miery dosiahnutia cieľov programu, širších plánovaných aj neplánovaných prínosov a pozitívnych a negatívnych vplyvov realizácie programu.

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

Zdroje informácií

Informácie, ktoré sa týkajú programového rozpočtovania, nájdete na oficiálnej webovej stránke Ministerstva financií SR: www.finance.gov.sk.

Informácie, ktoré sa týkajú projektu Pilotná implementácia programového rozpočtovania (s dôrazom na využitie strategického plánovania) pre zvýšenie efektívnosti vynakladania verejných zdrojov a účinnosti dosahovania cieľov a zámerov na úrovni územnej samosprávy, budú pravidelne zverejňované a aktualizované na stránke: www.finance.gov.sk/projekt

Súvisiace školiace materiály

Vzorové príklady tvorby základných prvkov programového rozpočtovania.

Cieľom dokumentu je vysvetliť podstatu a základné vlastnosti základných prvkov programového rozpočtovania (strategického plánovania) – vízie, poslania, zámerov, cieľov a merateľných ukazovateľov a prezentovať všeobecné a konkrétne príklady základných prvkov programového rozpočtovania (strategického plánovania).

Metodika tvorby strategického plánu.

Cieľom dokumentu je vysvetliť podstatu strategického plánovania; súvislosť medzi strategickým plánovaním a programovým rozpočtovaním; význam spolupráce zainteresovaných strán v rámci subjektu územnej samosprávy pri strategickom plánovaní.

Vzorové príklady programových štruktúr.

Cieľom dokumentu je prezentovať vzory potenciálnych programových štruktúr.