

Otázka č. 12: Právna úprava ukladajúca povinnosť zostavovať programový rozpočet

Existuje právna úprava, ktorá ukladá povinnosť obci a VÚC zostavovať programový rozpočet?

Podľa § 4 ods. 5 zákona o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy rozpočet obce obsahuje aj zámery a ciele, ktoré bude obec realizovať z výdavkov rozpočtu obce. To neplatí, ak obecné zastupiteľstvo obce s počtom obyvateľov do 2 000 rozhodne o neuplatňovaní programu obce. Rozpočet VÚC obsahuje aj zámery a ciele, ktoré bude VÚC realizovať z výdavkov rozpočtu VÚC. V zmysle cit. právnej úpravy rozpočet musí obsahovať programy, a to najmenej na tri rozpočtové roky dopredu, čo znamená, že rozpočet sa musí zostavovať v programovej štruktúre ako programový rozpočet.

Pre úspešnú implementáciu programového rozpočtovania v miestnej a regionálnej územnej samospráve Ministerstvo financií SR ako metodickú pomôcku zverejnilo tieto dokumenty:

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

Otázka č. 13: Programové rozpočtovanie a tvorba programového rozpočtu

Čo je programové rozpočtovanie a na čo sa má obec a VÚC zamerať pri tvorbe programového rozpočtu?

Programové rozpočtovanie je systém plánovania, rozpočtovania, monitorovania a hodnotenia, ktorého cieľom je dlhodobo dosahovať hospodárnosť, efektívnosť a výkonnosť pri využívaní verejných zdrojov, zvyšovať kvalitu poskytovaných služieb obyvateľstvu, zabezpečiť transparentný a zodpovedný prístup pri rozdeľovaní a čerpaní verejných prostriedkov. Dôležité je pri tvorbe programového rozpočtu zdefinovanie zámerov, cieľov a merateľných ukazovateľov, čo

v praxi znamená, že programový rozpočet nemá obsahovať len informácie o príjmoch a výdavkoch, ale aj informácie o tom, aké zámery, aké ciele a aké výsledky budú dosiahnuté. Programové rozpočtovanie tak kladie dôraz najmä na vzťah medzi rozpočtovými zdrojmi a dosiahnutými výsledkami.

Podstata programového rozpočtovania v podmienkach územnej samosprávy spočíva v tom, že pri tvorbe programových rozpočtov obec vychádza zo svojich základných strategických plánovacích dokumentov (napr. z programu hospodárskeho a sociálneho rozvoja), ktoré majú obsahovať víziu, poslanie, zámery a ciele, ktoré chce obec dosiahnuť v dlhodobom a najmä strednodobom časovom horizonte. Programové rozpočtovanie obce sa tak stáva nástrojom, ktorý účinne prepojí strategický plán s rozpočtom a s jeho finančnými možnosťami. Programový rozpočet má určiť priority rozvoja, určiť správny smer, pomocou neho sa obce môžu zamerať na podstatné a dôležité úlohy, sledovať účinnosť a efektívnosť ich riešení.

Pri tvorbe programového rozpočtu ide najmä o vytvorenie programovej štruktúry (tvorba programov, podprogramov, prvkov, projektov), formulovanie zámerov a cieľov, vytvorenie merateľných ukazovateľov a rozdelenie výdavkov rozpočtu do jednotlivých programov, podprogramov, prvkov a projektov.

Programový rozpočet tvoria programy, ktoré sa môžu deliť na podprogramy, prípadne ďalej na prvky a projekty. V programovom rozpočte sa rozdeľujú výdavky samosprávy do jednotlivých programov, podprogramov, prvkov a projektov, ktoré tvoria tzv. programovú štruktúru. Programový rozpočet si môžeme predstaviť aj ako skupinu „mini rozpočtov“, ktoré predstavujú jednotlivé programy. Programy obsahujú zámery, ciele a merateľné ukazovatele, ktoré upriamujú pozornosť na efektívnosť, účinnosť a výkonnosť. Zámery sú formou na vyjadrenie očakávaného pozitívneho dôsledku dlhodobého plnenia cieľov, predstavujú najvyššiu strategickú úroveň, víziu, ku ktorej obec smeruje. Ciele sú formou na vyjadrenie konkrétnych výsledkov a výstupov, ktoré sa musia dosiahnuť, aby sa naplnil zámer.

Otázka č. 14: Uplatňovanie programového rozpočtovania subjektmi územnej samosprávy

Uplatňuje sa programové rozpočtovanie vo všetkých subjektoch územnej samosprávy?

Prax preukazuje, že v prípade VÚC, miest a veľkých obcí sa viacročné programové rozpočtovanie úspešne uplatňuje a je bežnou pracovnou metódou v rozpočtovom procese.

5. ZVEREJNENIE A SCHVÁLENIE ROZPOČTU OBCE A VÚC

Postup predkladania a schvaľovania rozpočtu je plne v kompetencii zastupiteľstva a starostu obce/predseda VÚC. Pred schválením musí byť rozpočet zverejnený zákonným spôsobom. Návrh rozpočtu sa zverejňuje najmenej 15 dní pred rokovaním obecného zastupiteľstva na úradnej tabuli obce/VÚC (aj na elektronickej úradnej tabuli) a na webovom sídle obce/VÚC. Táto povinnosť obci/VÚC vyplýva z § 16 ods. 9 zákona o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy a z § 9 ods. 2 zákona o obecnom zriadení. Je povinnosťou uskutočniť aj tzv. pripomienkové konanie k návrhu rozpočtu tak, ako je tomu pri VZN.

Po zverejnení sa rozpočet predkladá na zasadnutie zastupiteľstva, ktoré ako jediný orgán obce/VÚC je oprávnený ho schvaľovať. Je v jeho kompetencii, v akom rozsahu a v akej štruktúre bude schválený, musí však byť dodržaná minimálna úroveň uplatnenia ekonomickej klasifikácie pri predložení návrhu rozpočtu na schválenie obecnému zastupiteľstvu.

Otázka č. 38: Zverejnenie návrhu rozpočtu

Musí byť návrh rozpočtu na základe novely zákona o obecnom zriadení od 1. 4. 2018 zverejnený aj 15 dní po rokovaní obecného zastupiteľstva, na ktorom bol rozpočet schválený?

Po novele zákona o obecnom zriadení od 1. 4. 2018 platí, že podľa § 9 ods. 2 cit. právneho predpisu obec zverejní návrh rozpočtu obce najmenej 15 dní pred rokovaním obecného zastupiteľstva na úradnej tabuli obce a na webovom sídle obce; ustanovenia § 6 ods. 4 až 7 zákona o obecnom zriadení platia rovnako.

Nesprávnou interpretáciou novely zákona o obecnom zriadení vznikol názor, že návrh rozpočtu musí byť zverejnený aj 15 dní po rokovaní obecného zastupiteľstva, na ktorom bol rozpočet schválený. Tento názor je nesprávny, návrh rozpočtu nemusí byť zverejnený 15 dní po rokovaní obecného zastupiteľstva, na ktorom bol rozpočet schválený. Táto povinnosť platí len pre účinnosť VZN a nie pre účinnosť alebo zverejnenie návrhu rozpočtu (podľa § 6 ods. 8 zákona

o obecnom zriadení pre účinnosť VZN platí, že sa musí vyhlásiť, pričom vyhlásenie sa vykoná vyvesením VZN na úradnej tabuli v obci najmenej na 15 dní a účinnosť nadobúda pätnástym dňom od vyvesenia). Citovanou novelou sa zavedza pripomienkové konanie k návrhu rozpočtu aplikovaním ustanovení § 6 ods. 4 až 7, nie odseku 8.

V tejto súvislosti dávame do pozornosti povinnosť obce zverejňovať údaje o schválenom rozpočte na bežný rozpočtový rok, údaje o očakávanej skutočnosti bežného rozpočtového roka a údaje o skutočnom plnení rozpočtu za predchádzajúce dva rozpočtové roky do 30 dní po schválení rozpočtu a do 60 dní po skončení rozpočtového roka. Táto povinnosť subjektom územnej samosprávy vyplýva z ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti.

Otázka č. 39: Ako zverejniť návrh rozpočtu na úradnej tabuli

Je povinnosťou obce zverejniť na úradnej tabuli celý návrh rozpočtu obce na 15 dní alebo stačí zverejniť len nejakú jeho časť?

Podľa § 9 ods. 2 zákona o obecnom zriadení má obec povinnosť zverejniť návrh rozpočtu obce najmenej 15 dní pred rokovaním obecného zastupiteľstva na úradnej tabuli obce a na webovom sídle obce. Návrh rozpočtu obce a návrh záverečného účtu obce je obec povinná zverejniť aj na elektronickej úradnej tabuli.

Zákonným spôsobom zverejnenia návrhu rozpočtu sa tieto dokumenty predkladajú aj na pripomienkovanie širokej verejnosti, čiže na verejnú diskusiu. Každý má právo sa k týmto návrhom vyjadriť, poslať pripomienku, s ktorou sa musí obec vysporiadať, musí ju vyhodnotiť a toto vyhodnotenie predložiť poslancom zastupiteľstva. Z uvedeného vyplýva, že zverejnený musí byť celý dokument, aby sa k nemu každý mohol vyjadriť.

V aplikačnej praxi nie je problém zverejniť návrh rozpočtu v plnom znení na elektronickej úradnej tabuli a na webovom sídle obce. Problémom je zverejnenie úplného dokumentu na úradnej tabuli, a to z dôvodu nedostatku miesta na úradnej tabuli, a taktiež z dôvodu rozsiahlosti dokumentu, akým návrh rozpočtu určite je. Obce si „pomáhajú“ tým, že na úradnej tabuli zverejnia len časť návrhu rozpočtu a pripoja odkaz, kde možno nahliadnuť do kompletného materiálu. Toto riešenie nie je naplnením zákonného spôsobu zverejnenia návrhu rozpočtu a obce musia na účel uverejnenia celého návrhu rozpočtu pridať ďalšie úradné tabule alebo rozšíriť miesta s označením „úradná tabuľa“.

Otázka č. 55: Právo obce predávať svoj majetok v čase rozpočtového provizória

Môže obec v rozpočtovom provizóriu predávať svoj majetok?

Podľa § 11 ods. 1 zákona o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy, ak nie je rozpočet obce na nasledujúci rozpočtový rok schválený zastupiteľstvom do 31. decembra bežného roka, hospodári obec podľa schváleného rozpočtu obce predchádzajúceho rozpočtového roka, pričom výdavky uskutočnené počas rozpočtového provizória nesmú v každom mesiaci rozpočtového roka prekročiť 1/12 celkových výdavkov schváleného rozpočtu obce predchádzajúceho rozpočtového roka.

Zákon o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy upravuje hospodárenie obce v čase rozpočtového provizória v oblasti výdavkov, reguluje čerpanie výdavkov rozpočtu obce, stanovuje ich limity.

Právo obce hospodáriť so svojím majetkom v čase rozpočtového provizória nie je žiadnym spôsobom limitované. Ak obec v rozpočtovom provizóriu uzatvára zmluvy o prevode vlastníctva svojho majetku, je to na jej slobodnom rozhodnutí, zákon o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy tieto majetkové záležitosti obce nerieši.

Hospodárenie obce so svojím majetkom upravuje zákon o majetku obcí, ktorý rovnako žiadnym spôsobom nerieši hospodárenie obce so svojím majetkom v čase rozpočtového provizória.

Rozpočtové provizorium – COVID-19

Zákon č. 67/2020 Z. z. v § 36 ods. 1 upravil podmienky rozpočtového provizória tak, že ak obec/VÚC hospodári v rozpočtovom provizóriu, počas obdobia pandémie môže uhrádzať svoje výdavky bez obmedzenia mesačného limitu výdavkov schváleného rozpočtu predchádzajúceho rozpočtového roka. Rovnako sa umožnilo počas pandémie zo strany obce/VÚC, ktorá hospodári v rozpočtovom provizóriu, poskytovať dotácie právnickým osobám a fyzickým osobám – podnikateľom na podporu všeobecne prospešných služieb, všeobecne prospešných alebo verejnoprospešných účelov, na podporu podnikania a zamestnanosti podľa platných a účinných všeobecne záväzných nariadení.

Podľa novely zákona č. 67/2020 Z. z. zákonom č. 264/2020 Z. z. sa obdobie pandémie považuje za skončené 30. septembra 2020, čo znamená, že ak je obec v rozpočtovom provizóriu, ani po 30. septembri 2020 nemôže uhrádzať svoje výdavky bez obmedzenia mesačného limitu výdavkov schváleného rozpočtu predchádzajúceho rozpočtového roka a tiež nemôže poskytnúť dotácie právnickým osobám a fyzickým osobám – podnikateľom na podporu všeobecne prospešných služieb, všeobecne prospešných alebo verejnoprospešných účelov, na podporu podnikania a zamestnanosti podľa platných a účinných všeobecne záväzných nariadení.

predmetnú investičnú akciu, zastávame názor, že nešlo o porušenie jeho oprávnenia podľa § 11 ods. 4 písm. b) zákona o obecnom zriadení. V tomto prípade primátor mesta len vykonal rozpočtovým opatrením povolené prekročenie príjmových finančných operácií – zapojenie finančných prostriedkov rezervného fondu, ktoré boli schválené mestským zastupiteľstvom.

Ak však mestské zastupiteľstvo rozhodlo o použití rezervného fondu na investičné akcie vo všeobecnosti alebo rozhodlo o použití rezervného fondu tak, že konkrétne vymedzilo výšku finančných prostriedkov na konkrétne investičnú akciu a táto výška bola primátorom zvýšená na základe jeho rozhodnutia, primátor mesta konal v rozpore so svojím oprávnením. V tomto prípade primátor mesta prostredníctvom rozpočtových opatrení urobil také zmeny rozpočtu, ktorými zmenil rozhodnutie mestského zastupiteľstva o použití rezervného fondu, čím konal v rozpore s § 11 ods. 4 písm. b) zákona o obecnom zriadení a § 15 ods. 1 zákona o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy.

Otázka č. 70: Oprávnenie starostu vykonať zmenu rozpočtu rozpočtovým opatrením

Podľa schváleného oprávnenia môže starosta vykonávať len zmeny schváleného rozpočtu rozpočtovými opatreniami, ktorými sú presuny rozpočtových prostriedkov v rámci schváleného rozpočtu mesta, pričom sa nemenia celkové príjmy a výdavky rozpočtu. Starosta po rokovaní s bankou dohodol nižšie splácanie úveru. Môže starosta znížiť výdavkové finančné operácie?

V tomto prípade ide o zmenu rozpočtu rozpočtovým opatrením podľa § 14 ods. 2 zákona o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy, konkrétne ide o povolené viazanie výdavkových finančných operácií (zníženie splátok úveru).

V súlade s § 11 ods. 4 písm. b) zákona o obecnom zriadení v rozsahu určenom zastupiteľstvom má starosta oprávnenie vykonávať zmeny rozpočtu v rámci celkových schválených príjmov a výdavkov.

Podľa § 10 ods. 6 zákona o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy súčasťou rozpočtu obce sú aj finančné operácie, ktorými sa vykonávajú prevody prostriedkov peňažných fondov obce a realizujú sa návratné zdroje financovania a ich splácanie. Finančné operácie nie sú súčasťou príjmov a výdavkov rozpočtu obce.

Schválený rozsah zmien rozpočtu, ktoré môže vykonať starosta, sa netýka finančných operácií. Starosta nemal oprávnenie vykonať zmenu rozpočtu rozpočtovým opatrením, ktorým bolo povolené viazanie výdavkových finančných operácií. Uvedenú zmenu malo odsúhlasiť obecné zastupiteľstvo, lebo sa týka výdavkovej finančnej operácie.

Otázka č. 71: Časové obmedzenie vykonávania zmien rozpočtu

Je nejaké časové obmedzenie pri vykonávaní zmien rozpočtu rozpočtovými opatreniami?

Pre obec a VÚC sa stanovuje časový limit, do ktorého môžu vykonať jedno z rozpočtových opatrení, konkrétne ide podľa § 14 ods. 2 písm. d) zákona o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy o povolené prekročenie a viazanie finančných operácií. Ide o zákonom presne stanovený termín, ktorým je 31. august príslušného rozpočtového roka. Obec a VÚC môžu po tomto termíne vykonávať v priebehu rozpočtového roka len také zmeny rozpočtu, ktorými sa nezvýši schodok rozpočtu s výnimkou zmien rozpočtu z dôvodu potreby úhrady výdavkov na odstránenie havarijného stavu majetku obce alebo majetku VÚC, výdavkov na likvidáciu škôd spôsobených živelnými pohromami alebo inou mimoriadnou okolnosťou alebo výdavkov súvisiacich s financovaním spoločných programov Slovenskej republiky a Európskej únie, operačných programov spadajúcich do cieľa Európska územná spolupráca a programov financovaných na základe medzinárodných zmlúv o poskytnutí grantu uzatvorených medzi Slovenskou republikou a inými štátmi.

Povolené prekročenie a viazanie finančných operácií ako zmena rozpočtu sa môže vykonať len do 31. augusta príslušného rozpočtového roka. Po tomto termíne možno vykonávať v priebehu rozpočtového roka len také zmeny rozpočtu, ktorými sa nezvýši schodok rozpočtu obce s výnimkou zmien rozpočtu.

Otázka č. 72: Zmeny rozpočtu uskutočnené po 31. auguste

Možno po 31. auguste vykonať zmenu rozpočtu rozpočtovým opatrením podľa § 14 ods. 2 písm. d) zákona o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy z dôvodu použitia prostriedkov rezervného fondu na kapitálové výdavky?

Obec a VÚC môžu vykonať rozpočtové opatrenie podľa § 14 ods. 2 písm. d) zákona o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy len do 31. augusta príslušného rozpočtového roka. Po tomto termíne možno vykonávať v priebehu rozpočtového roka len také zmeny rozpočtu, ktorými sa nezvýši schodok rozpočtu. Zapojením prostriedkov rezervného fondu do rozpočtu a ich použitím na kapitálové výdavky sa vykrýva schodkový kapitálový rozpočet tak, aby bolo dodržané pravidlo vyrovnanosti rozpočtu.

Otázka č. 87: Čo uviesť do záverečného účtu, ak obec nemá zriadenú príspevkovú organizáciu

Aké údaje uvedie obec do záverečného účtu, ak nemá zriadenú príspevkovú organizáciu? Môže uviesť údaje o hospodárení školy, ktorá je zriadená ako rozpočtová organizácia?

Ak obec nemá zriadenú príspevkovú organizáciu, tak záverečný účet nebude obsahovať náležitosť podľa § 16 ods. 5 písm. d) zákona o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy. Tento údaj uvádza iba obec/VÚC, ktorí v rámci svojich oprávnení zriadili príspevkovú organizáciu. V tomto prípade za príspevkové organizácie uvádzajú stručné zhodnotenie výsledkov ich hospodárenia, osobitne za ich hlavnú činnosť a osobitne za podnikateľskú činnosť (väčšina príspevkových organizácií vykonáva aj podnikateľskú činnosť), analýzu čerpania rozpočtu príjmov a výdavkov a tiež analýzu čerpania nákladov a výnosov. Samozrejmosťou je plnenie záväzných ukazovateľov určených zriaďovateľom, t. j. vecné a finančné zhodnotenie čerpania príspevku na prevádzku a príspevku na obstaranie hmotného a nehmotného majetku. V rámci hodnotenia majetkovej pozície príspevkových organizácií sa odporúča uviesť stav majetku a záväzkov, osobitne okomentovať zmenu ich stavu.

Ak obec nemá zriadenú príspevkovú organizáciu a do záverečného účtu uvedie údaje o hospodárení rozpočtových organizácií, nie je to zakázané, naopak, odporúča sa vo všeobecnosti uviesť v záverečnom účte stručné zhodnotenie výsledkov hospodárenia zriadených rozpočtových organizácií, plnenie rozpočtu príjmov a čerpanie rozpočtu výdavkov a plnenie záväzných ukazovateľov určených zriaďovateľom. Tak ako pri príspevkových organizáciách je aj pri rozpočtových organizáciách vhodné zhodnotiť hospodárenie so zvereným majetkom, uviesť stav majetku, záväzkov a pohľadávok.

Otázka č. 88: Čo uviesť do záverečného účtu, ak obec nevykonáva podnikateľskú činnosť

Obec nevykonáva podnikateľskú činnosť a nezostavuje rozpočet v programovej štruktúre. Musí uvádzať údaje podľa § 16 ods. 5 písm. f) a g) zákona o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy?

Ak obec nevykonáva podnikateľskú činnosť a nezostavuje rozpočet v programovej štruktúre, nemá aké údaje podľa § 16 ods. 5 písm. f) a g) zákona o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy v rámci záverečného účtu uviesť.