



Transparency International Slovensko

www.transparency.sk

Bajkalská 25

82718 Bratislava 212

Tel./ Fax: 02/ 5341 7207

V Bratislave, 13.3.2008

TLAČOVÁ SPRÁVA TIS

k správe z monitoringu tvorby rozpočtu a finančného manažmentu vyšších územných celkov na Slovensku

V Bratislavskom kraji nesedel v komisiách župného zastupiteľstva v rokoch 2006 a 2007 nijaký neposlanec – aj to vyplýva zo správy o rozpočtoch na úrovni VÚC, ktorý zverejnila Transparency International Slovensko.

Cieľom monitoringu TIS bolo zmapovať existujúci stav tvorby rozpočtu a finančného manažmentu vyšších územných celkov na Slovensku. Rozpočet samosprávnych krajov je totiž základným nástrojom finančného hospodárenia samosprávy a predstavuje základný rámec pre plánované a predpokladané získavanie a používanie zdrojov na stanovené účely. Ďalej rozpočet poukazuje na potreby samosprávy a ciele, ktoré chce samospráva splniť. Tvorba rozpočtu preto predstavuje jeden z najdôležitejších krokov samosprávy v procese jej riadenia. Participáciu čo najširšej odbornej a laickej verejnosti na jeho príprave preto vníma TIS ako veľmi dôležitú.

Významnou možnosťou, ako sa môžu občania podieľať na tvorbe rozpočtu, je možnosť účasti občanov na zasadnutiach komisií zastupiteľstva. K tejto otázke jednotlivé kraje pristupujú rozdielne – vstup na zasadnutia komisií umožňuje iba Banskobystrický, Trenčiansky a Žilinský samosprávny kraj. Hoci na jednej strane zákonné pravidlá vyslovene nestanovujú povinnosť umožniť účasť verejnosti na rokovaní komisií, na strane druhej nič nebráni tieto zasadnutia verejnosti v záujme zvýšenia ich transparentnosti otvoriť.

TIS okrem komisií pôsobiacich pri župných zastupiteľstvách, ktoré vstupujú do procesu tvorby rozpočtu, sledovala aj ďalšie možnosti participácie verejnosti na rozpočtovom procese ako aj informačnú a dotačnú politiku krajských samospráv.

„Na efektívnu účasť verejnosti na procese tvorby rozpočtu je nutné splniť dve podmienky: poskytnúť verejnosti informácie, ako sa do tohto procesu zapojiť a preložiť zložitý rozpočet do reči, ktorej ľudia rozumejú, povedala prezidentka TIS Emília Sičáková-Beblavá. V tejto súvislosti možno konštatovať, že na najväčšom počte miest zverejňujú informácie o návrhu rozpočtu, návrhu zmeny rozpočtu a schválenom rozpočte Trnavský, Bratislavský a Trenčiansky kraj. A naopak, na najmenej miestach Prešovský samosprávny kraj, ktorý tak robí len na úradnej tabuli a na svojej internetovej stránke. V Prešovskej a Trenčianskej župe zverejňujú len návrhy rozpočtu, nie však návrhy jeho zmien, čo TIS hodnotí veľmi negatívne.

Za alarmujúce zistenie považujeme fakt, že ani jeden samosprávny kraj, podľa údajov, ktoré nám kraje poskytli, nedostal od občanov v rokoch 2005 a 2006 žiadnu pripomienku alebo podnet pri tvorbe rozpočtu. Na základe zistení z monitoringu možno konštatovať, že miera informovania zo strany VÚC je vo všeobecnosti pomerne nízka a samosprávne kraje v snahe o zapájanie občanov nejdú nad rámec zákonných povinností. To môže byť zároveň jedným z dôvodov nezájmu občanov participovať na tvorbe rozpočtu.

Všetky kraje poskytujú zo svojho rozpočtu dotácie. Najprepracovanejší postup riešenia a účelu pridelovania dotácií sme našli v Banskobystrickom samosprávnom kraji; na opačnom konci stojí Trnavský samosprávny kraj. Pozitívne zistenie je, že všetky samosprávne kraje s výnimkou Trenčianskeho zverejňujú tieto informácie na svojich internetových stránkach, čo môže prispievať k informovanosti občanov a k sprehl'adneniu výsledkov rozhodovacej činnosti samospráv.

Osem slovenských žúp v roku 2008 hospodári s rozpočtami vo výške viac ako 31 miliárd korún. Transparency International Slovensko bude preto aj naďalej venovať pozornosť transparentnosti nakladania s týmito prostriedkami.

Transparency International Slovensko (TIS):

Transparency International Slovensko, založená v roku 1998, je národnou pobočkou medzinárodnej mimovládnej organizácie Transparency International. TIS sa venuje výskumu problematiky korupcie vo verejnom sektore na Slovensku a presadzovaniu opatrení na jej znížovanie. Ďalšie informácie o TIS a jej aktivitách nájdete na web stránke www.transparency.sk.

Správa z monitoringu tvorby rozpočtu a finančného manažmentu vyšších územných celkov na Slovensku

Zhrnutie

Hlavným zameraním tejto správy je prezentovať závery monitoringu tvorby rozpočtu a finančného manažmentu vyšších územných celkov na Slovensku. Rozpočet samosprávnych krajov je základným nástrojom finančného hospodárenia samosprávy a predstavuje základný rámec pre plánované a predpokladané získavanie a používanie zdrojov na stanovené účely. Ďalej rozpočet poukazuje na potreby samosprávy a ciele, ktoré chce samospráva splniť. Tvorba rozpočtu preto predstavuje jeden z najdôležitejších krokov samosprávy v procese jej riadenia. Participáciu čo najširšej odbornej a laickej verejnosti na jeho príprave preto vnímame ako dôležitú.

Vo všetkých VÚC sa podieľajú na zostavovaní rozpočtu prostredníctvom návrhov, pripomienok a stanovísk komisie zastupiteľstva samosprávneho kraja. Z údajov získaných monitoringom a týkajúcich sa počtu poslancov v komisiách vyplynulo, že jediným kritériom obsadzovania neposlancov do komisií je zákonná podmienka nadpolovičnej väčšiny počtu poslancov. Túto skutočnosť možno chápať dvojitým spôsobom; na jednej strane tak, že samosprávne kraje nemajú stanovenú dolnú hranicu počtu neposlancov v komisiách, a teda výsledný počet neposlancov v komisii sa môže rovnať nule. Možnosť neobsadiť neposlancov do komisií teda znižuje možnosť verejnej kontroly rozhodovania komisií. Na druhej strane tak, že nie je obmedzená horná hranica počtu neposlancov (okrem zákonnej), je umožnené komisie obsadiť ich najvyšším možným počtom. Na základe získaných údajov sa zistilo, že vo všetkých VÚC s výnimkou BSK sú komisie obsadené aj neposlancami. Fakt, že v BSK nebol v roku 2006 ani v roku 2007 v komisii ani jeden neposlanec hodnotíme negatívne.

V súvislosti so zapájaním občanov do procesu tvorby rozpočtu možno poznamenať, že táto občianska participácia je závislá od dvoch kľúčových podmienok.

Jednak je potrebné vytvorenie vhodných podmienok na to, aby sa občania mohli do tohto procesu zapájať, to znamená zverejňovať všetky potrebné informácie včas a na čo najväčšom počte dostupných miest. V tejto súvislosti možno konštatovať, že na najväčšom počte miest zverejňujú informácie o návrhu rozpočtu, návrhu zmeny rozpočtu a schválenom rozpočte kraje Trnavský, Bratislavský a Trenčiansky. A naopak, na najmenej miestach Prešovský samosprávny kraj. Ďalším nástrojom, ktorý môže pomôcť lepšiemu pochopeniu tvorby rozpočtu občanmi a ich zainteresovaniu do tohto procesu, je príprava dokumentu, tzv. budget briefu v takej podobe, aby vysvetľoval ciele danej sumy a dôvody jej vynaloženia jednoduchým spôsobom. Z monitorovaných VÚC ho pripravujú iba štyri (BSK, BBSK, KSK a ZSK), pričom najprepracovanejší dokument v rámci rozpočtu má Žilinský samosprávny kraj.

Po druhé, v súvislosti s podieľaním sa občanov na procese tvorby rozpočtu, je samozrejme potrebný záujem a vôľa samotných občanov zapájať sa. Na základe údajov z monitoringu sme zistili, že ani jeden samosprávny kraj nedostal od občanov v roku 2005 ani v roku 2006 žiadnu pripomienku alebo podnet pri tvorbe rozpočtu. Na základe zistení z monitoringu možno konštatovať, že miera informovania zo strany VÚC je vo všeobecnosti pomerne nízka a samosprávne kraje v snahe o zapájanie občanov nejdú nad rámec zákonných povinností. To môže byť zároveň jedným z dôvodov nezáujmu občanov participovať na tvorbe rozpočtu.

S tým súvisí aj miera ústretovosti samosprávnych krajov umožňovať prístup občanom na rokovaníach/zasadnutiach komisií zastupiteľstva. K tejto otázke jednotlivé kraje pristupujú rozdielne – vstup na zasadnutia komisií umožňuje iba Banskobystrický, Trenčiansky a Žilinský samosprávny kraj. Hoci na jednej strane zákonné pravidlá explicitne nestanovujú povinnosť umožniť účasť na stretnutiach a rozhodovaniach komisií, na strane druhej, tým, že zasadnutia zastupiteľstva VÚC sú zo zákona verejné a komisie spadajú pod zastupiteľstvo, rovnako ako aj z dôvodu ústavného zakotvenia práva na informácie, bolo by vhodné, na zvýšenie otvorenosti a transparentnosti, tieto rokovania sprístupniť. Prax ukazuje, že nič nebráni vybraným VÚC otvoriť rokovania komisií. Preto negatívne hodnotíme rozhodnutie BSK, KSK, PSK a TTSK v tejto oblasti.

Samosprávne kraje nielen získavajú verejné zdroje, ale ich aj prerozdeľujú, napríklad formou dotácií. Pri regulácii politiky dotácií riadia dokumentmi, ktoré rámcovo upravujú problematiku udeľovania dotácií, ich úprava sa však v jednotlivých krajoch líši. Rozdiel je v prepracovanosti týchto dokumentov, v jednotlivých samosprávnych krajoch sa tieto dokumenty líšia v hĺbke a podrobnosti výkladu. Pozitívne v tejto súvislosti hodnotíme BBSK, ktorý má najprepracovanejší postup riešenia a účelu pridelovania dotácií, naopak TTSK sa len veľmi stručne a všeobecne venuje tomuto postupu, čo hodnotíme negatívne. V snahe o zvýšenie transparentnosti a kontrolovateľnosti procesu udeľovania dotácií by bolo žiaduce stanoviť v týchto dokumentoch čo najjasnejšie a najpodrobnejšie kritériá, ako aj priebeh výberu, aby sa zamedzilo obchádzaniu alebo zneužívaniu nepostačujúcich požiadaviek.

V súvislosti so zverejňovaním informácií o rozhodnutí o udelení dotácií sme zistili, že všetky samosprávne kraje s výnimkou TSK zverejňujú tieto informácie na svojich internetových stránkach, čo môže prispievať k informovanosti občanov a k sprehladneniu rozhodovacej činnosti samospráv. Negatívne v tejto súvislosti hodnotíme TSK, v ktorom je táto informácia dostupná iba na vyžiadanie.

Čo sa týka zverejňovania priebežných informácií o stave čerpania rozpočtu na internetových stránkach krajov, monitoringom sme zistili, že nie všetky kraje tento druh informácií poskytujú svojim obyvateľom. Hoci sa toto vyhodnocovanie robí vo všetkých sledovaných krajoch dva alebo viackrát ročne, priebežne zverejňujú tieto informácie iba BSK, BBSK a KSK; ostatné kraje ich zverejňujú iba raz ročne (čerpanie rozpočtu je súčasťou záverečného účtu), pričom TSK a TTSK uviedli, že toto zverejňovanie je v štádiu prípravy (portálové riešenie). V záujme sprehladnenia vynakladania finančných zdrojov by samosprávne kraje mali zverejňovať stav čerpania rozpočtu za kratšie časové úseky.

ÚVOD

Predkladaná správa prezentuje výsledky monitoringu tvorby rozpočtu a finančného manažmentu vyšších územných celkov na Slovensku. Monitoring sa uskutočnil v mesiacoch august – november 2007¹ vo všetkých samosprávnych krajoch SR – Bratislavskom, Banskobystrickom, Košickom, Nitrianskom, Prešovskom, Trenčianskom, Trnavskom a Žilinskom. Monitoring bol uskutočnený formou rozhovorov s predstaviteľmi územnej samosprávy na základe štruktúrovaného dotazníka. Časť odpovedí na otázky uvedené v dotazníku sme získali aj použitím zákona č. 211/2000 Z.z. o slobodnom prístupe k informáciám v znení neskorších predpisov.

Táto správa je členená do šiestich kapitol. V prvej sa stručne venujeme definícii rozpočtu vo všeobecnosti. V druhej kapitole správy poukazujeme na základe získaných informácií na formy regulácie tvorby rozpočtu, na právnu reguláciu a na postupy jeho tvorby a schvaľovania. V rámci tejto kapitoly sa zaoberáme tiež komisiami, ktoré sa podieľajú na tvorbe rozpočtu, ako aj na zloženie týchto komisií. V ďalšej podkapitole sa venujeme možnosti občanov zapájať sa do tvorby rozpočtu, teda spôsobom zverejňovania návrhu rozpočtu, podnetom od občanov, ako aj snahám samosprávy o ich zapojenie do tvorby rozpočtu. Zároveň sa v danej kapitole zaoberáme výslednou podobou rozpočtu, teda tým, či a ako sa samosprávne kraje snažia zabezpečiť zrozumiteľnosť rozpočtu pre občanov. V tretej kapitole poukazujeme na metódy rozpočtovania, využívané jednotlivými VÚC pri tvorbe rozpočtu. V štvrtej kapitole správy z monitoringu sa venujeme rozpočtom rozpočtových a príspevkových organizácií, teda tomu, či majú jednotlivé rozpočtové a príspevkové organizácie vlastné rozpočty, kto ich schvaľuje a či jednotlivé kraje robia konsolidovaný rozpočet. Piata kapitola sa zaoberá politikou regulácie dotácií a taktiež komisiám, ktoré rozhodujú o pridelení dotácií. Posledná kapitola predkladanej správy sa venuje zverejňovaniu informácií súvisiacich s rozpočtom, záverečným účtom a zverejňovaniu priebežných informácií o stave čerpania rozpočtu na internetových stránkach krajov.

1. STRUČNE O ROZPOČTOCH

Rozpočet vo všeobecnosti predstavuje zoznam plánovaných príjmov a výdavkov štátu alebo územných samosprávnych a správnych celkov – obcí a vyšších územných celkov. Predstavuje základný nástroj finančného hospodárenia štátu alebo samosprávy, pričom vytvára základný rámec pre plánované a predpokladané získavanie a vynaloženie zdrojov na stanovené účely. Samosprávne a správne celky v medziach zákona samostatne hospodária s vlastným majetkom a svojimi finančnými prostriedkami, pričom svoje potreby financujú predovšetkým z vlastných príjmov, ako aj zo štátnych dotácií (Ústava Slovenskej republiky, IV. hlava, čl. 65, odst. 1, 2). Zostavovanie rozpočtu preto predstavuje základný rámec, na ktorého základe sa určujú potreby a ciele, ktoré chce samospráva splniť, a najmä predpokladané množstvo prostriedkov, ktoré je potrebné na ich dosiahnutie vynaložiť, ako aj stanovenie predpokladaných ziskov samosprávy vyplývajúcich z finančných vzťahov medzi samosprávou a fyzickými osobami a právnickými osobami. Tvorba rozpočtu teda predstavuje jeden z najdôležitejších krokov samosprávy v procese jej efektívneho riadenia.

Kľúčovými dokumentmi, ktoré upravujú oblasť tvorby rozpočtu, rozpočtového procesu a rozpočtových pravidiel sú: zákon č. 302/2001 Z.z. o samospráve vyšších územných celkov,

¹ Dodatočné informácie boli získané v januári 2008 využitím zákona 211/2000 Z.z. o slobodnom prístupe k informáciám v znení neskorších predpisov

zákon č. 446/2001 Z.z. o majetku vyšších územných celkov, zákon č. 583/2004 Z.z. o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy a o zmene a doplnení niektorých zákonov a zákon č. 523/2004 Z.z. o rozpočtových pravidlách verejnej správy a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

Keď hovoríme o krajskej samospráve, nemáme na mysli len úrady vyšších územných celkov, ale aj organizácie, ktoré majú pod kontrolou. Samosprávne kraje na Slovensku majú nasledujúce počty organizácií:

Tabuľka 1: Počet organizácií v miestnej samospráve vybraných miest

Samosprávny kraj	BSK	BBSK	KSK	NSK	PSK	TSK	TTSK	ZSK
Počet rozpočtových organizácií	60	109	93+1 ²	92	89	56+1 ³	56	91
Počet príspevkových organizácií	45	67	42	41	66	51	50	69
Počet firiem VÚC, v ktorých majú samosprávne kraje viac ako 50%-ný podiel	2	31	5	7	3	/	/	2
Počet firiem VÚC, v ktorých majú samosprávne kraje menej ako 50%-ný podiel	2	1	/	/	4	/	/	1

Poznámka: Stav k mesiacom august – november 2007

2. TVORBA ROZPOČTU

Tvorba rozpočtu alebo rozpočtový proces by mal prebiehať na troch navzájom prepojených úrovniach, a to politickej, riadiacej a kontrolnej. Na politickej úrovni ide o rozhodovanie, ako rozdeliť zdroje na jednotlivé výdavky, na riadiacej úrovni už ide o rozhodovanie, ako rozdeliť zdroje medzi konkrétne oddiely rozpočtu a organizačné jednotky VÚC a na kontrolnej úrovni ide o kontrolu správnosti tvorby a efektívneho využívania zdrojov. Tento proces tvorby rozpočtu prebieha v pravidelne sa opakujúcich etapách⁴:

príprava a tvorba rozpočtu;

prerokovanie a schválenie rozpočtu;

realizácia rozpočtu;

kontrola a hodnotenie skutočného plnenia rozpočtu;

prerokovanie a schválenie záverečného účtu.

V jednotlivých častiach tejto kapitoly sa zameriame na nasledujúce témy: najprv sa pozrieme na právnu reguláciu tvorby rozpočtu, teda na to, ako majú jednotlivé samosprávne kraje upravené pravidlá rozpočtového procesu, postupy jeho tvorby a schvaľovania. Potom sa pozrieme na komisie, ktoré sa podieľajú na tvorbe rozpočtu, ako aj na ich zloženie. V ďalšej podkapitole sa budeme venovať možnosti občanov zapájať sa do tvorby rozpočtu, teda spôsobom zverejňovania návrhu rozpočtu, podnetom od občanov, ako aj snahám samosprávy o ich zapojenie do tvorby rozpočtu. V poslednej podkapitole sa pozrieme na výslednú podobu rozpočtu, teda na to, či a ako sa samosprávne kraje snažia zabezpečiť zrozumiteľnosť rozpočtu pre občanov.

² Úrad KSK

³ Úrad TSK

⁴ Bližšie pozri Staroňová – Sičáková-Beblavá (2006)

2.1. PRÁVNA REGULÁCIA TVORBY ROZPOČTU

Pri tvorbe rozpočtu sa samosprávne kraje riadia zákonnými pravidlami a vnútroorganizačnými predpismi jednotlivých krajov. Zo zákonných pravidiel je dôležité spomenúť najmä zákon č. 583/2004 Z.z. o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy a o zmene a doplnení niektorých zákonov a zákon č. 523/2004 o rozpočtových pravidlách verejnej správy a o zmene a doplnení niektorých zákonov, ako aj zákon č. 302/2001 o samospráve vyšších územných celkov. Tieto zákonné pravidlá ustanovujú postavenie rozpočtu samosprávneho kraja, jeho tvorbu a obsah, pravidlá rozpočtového hospodárenia, tvorbu a použitie mimorozpočtových zdrojov, spôsob finančného vyrovnávania medzi samosprávnymi krajmami, vzťahy k štátnemu rozpočtu a k rozpočtom obcí. Štát prenechal vyšším územným celkom priestor na vytvorenie vlastnej regulácie rozpočtového procesu. Samosprávne kraje teda môžu na tento účel prijímať a vydávať smernice alebo uznesenia, ktoré musia byť v súlade s ústavou, so zákonmi, ktoré prijala Národná rada Slovenskej republiky, a s medzinárodnými zmluvami, ktoré boli ratifikované.

Všetky monitorované⁵ samosprávne kraje – okrem BSK – sa pri príprave rozpočtu riadia okrem už vyššie spomenutých zákonov (zákon č. 583/2004 Z.z. o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy a o zmene a doplnení niektorých zákonov a zákon č. 523/2004 o rozpočtových pravidlách verejnej správy a o zmene a doplnení niektorých zákonov) viacerými typmi vlastných záväzných pravidiel a predpisov, ktoré upravujú pravidlá rozpočtového procesu. Ako vyplynulo zo získaných dát, vo väčšine prípadov sa samosprávne kraje riadia dokumentmi prijatými vo forme uznesení (BBSK⁶, KSK⁷, NSK⁸, PSK⁹), príkazov predsedu kraja na zostavenie rozpočtu na príslušné obdobie (TSK¹⁰) alebo smerníc (TTSK¹¹, ZSK¹²). BSK pri monitoringu uviedol, že sa riadi spomenutými zákonmi a ďalšími zákonmi (ako napr. zákon 564/2004 o rozpočtovom určení výnosu dane z príjmov územnej samosprávy a o zmene a doplnení niektorých zákonov), nariadením vlády o rozdeľovaní a poukazovaní dane z príjmov územnej samosprávy, či Koncepciou systému finančného riadenia štrukturálnych fondov. BSK teda nemá žiaden vlastný vnútorný dokument, ktorý by upravoval rozpočtové pravidlá.

Podľa zákona č. 583/2004 Z.z. o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy a o zmene a doplnení niektorých zákonov si vyššie územné celky majú vytvárať viacročný rozpočet, čo je strednodobý ekonomický nástroj finančnej politiky VÚC, v ktorom sú v rámci ich pôsobnosti vyjadrené zámery rozvoja územia a potrieb obyvateľov najmenej na tri rozpočtové roky. Z monitoringu vyplynulo, že všetky sledované VÚC pripravujú rozpočet na tri roky dopredu.

⁵ Monitoring všetkých 8 samosprávnych krajov sa uskutočnil v mesiacoch august – november 2007, niektoré odpovede boli získané taktiež na základe žiadostí o informácie podľa zákona č. 211/2000 Z.z. o slobodnom prístupe k informáciám.

⁶ Pravidlá rozpočtového procesu – uznesenie 130/2006.

⁷ Zásady pre stanovenie štruktúry, postupu spracovania, predkladania a schvaľovania návrhu rozpočtu KSK ZKSK – uznesenie 381/2005.

⁸ Rozpočtové pravidlá – uznesenie 148/2006.

⁹ Zásady rozpočtového procesu – uznesenie 182/2007.

¹⁰ Príkaz predsedu TSK na zostavenie rozpočtu na roky 2008 – 10, č. 4/2007; na roky 2007 – 2009, č. 1/2006.

¹¹ Smernica riadenia č. 10/2006; smernica riadenia č. 17/2006.

¹² Zásady pre zber a spracovanie údajov do rozpočtu ŽSK – Smernica 13/2004.

2.2. KOMISIE PODIEĽAJÚCE SA NA TVORBE ROZPOČTU

Podľa zákona č. 302/2001 Z.z. o samospráve vyšších územných celkov zastupiteľstvo môže zriaďovať okrem mandátovej a finančnej komisie¹³ (ktoré podľa tohto zákona zriaďovať musí) aj ďalšie komisie ako svoje stále alebo dočasné poradné, iniciatívne a kontrolné orgány. V súvislosti s rozpočtom VÚC sa prostredníctvom monitoringu zistilo, že okrem toho, že samosprávne kraje zriaďujú ďalšie **odborné komisie** (napr. sociálna, školská, zdravotná), všetky tieto komisie sa na tvorbe rozpočtu aktívne podieľajú. Zastrešujúcou alebo gestorskou komisiou je finančná komisia, spolupracujúca s ostatnými komisiami, ktoré majú na starosti svoj rezort. Tie jej predkladajú svoje odborné návrhy, stanoviská a pripomienky k tvorbe rozpočtu.

Jednotlivé VÚC sa pri **zriaďovaní komisií** riadia spomínaným zákonom č. 302/2001 Z.z. o samospráve vyšších územných celkov, pričom Trenčiansky samosprávny kraj uviedol aj existenciu vnútroorganizačného predpisu – Zásady na zriaďovanie a činnosť komisií Zastupiteľstva TSK (Žilinský SK uviedol Rokovací poriadok komisií, ktorý však neupravuje ich tvorbu, ale činnosť).

Podľa zákona č. 302/2001 Z.z. o samospráve vyšších územných celkov sú jednotlivé **komisie zložené** z poslancov, ktorí musia tvoriť viac ako polovicu členov celej komisie a z ďalších osôb zvolených zastupiteľstvom – neposlancov. Z údajov (získaných monitoringom) o počte poslancov komisií vyplynulo, že jediným kritériom obsadzovania poslancov a neposlancov do komisií je zákonná podmienka nadpolovičnej väčšiny počtu poslancov. Túto skutočnosť možno chápať dvojitým spôsobom: na jednej strane tak, že samosprávne kraje nemajú stanovené pravidlá na obsadenie komisií, čiže minimálnu hranicu počtu neposlancov. Výsledný počet neposlancov v komisii sa môže rovnať aj nule. Možnosť neobsadiť neposlancov do komisií teda znižuje možnosť verejnej kontroly rozhodovania komisií. Na druhej strane tým, že nie je obmedzená horná hranica počtu neposlancov (okrem zákonnej), je umožnené komisie obsadiť ich najvyšším možným počtom.

V súvislosti s **výberom neposlancov** za členov komisií treba uviesť, že návrhy predkladajú poslanci VÚC, politické strany alebo poslanecké kluby, ich schválenie podlieha súhlasu zastupiteľstva. TSK uviedol aj možnosť navrhnutia neposlancov okresmi. Na údaje o počte neposlancov, ktorí boli nominovaní a koľkí z nich boli schválení v rokoch 2006 a 2007, poukazujú nasledujúce tabuľky.

Tabuľka 2: Počet nominovaných a schválených neposlancov za členov komisií v roku 2006

Koľko neposlancov bolo v roku 2006 nominovaných za členov komisií a koľkých ste schválili?							
BSK	BBSK	KSK	NSK	PSK	TSK	TTSK	ZSK
0/0	43/43	87/87	40/40	51/51	72/72	48/48	64/64

¹³ Zákon č. 357/2004 o ochrane verejného záujmu pri výkone funkcií verejných funkcionárov hovorí v §7, ods. 5, písm. c) aj o komisii zastupiteľstva vyššieho územného celku na ochranu verejného záujmu pri výkone funkcií verejných funkcionárov.

Tabuľka 3: Počet nominovaných a schválených neposlancov za členov komisií v roku 2007

Koľko neposlancov bolo v roku 2007 nominovaných za členov komisií a koľkých ste schválili?							
BSK	BBSK	KSK	NSK	PSK	TSK	TTSK	ZSK
0/0	4 nominovaní, voľba v čase monitoringu ešte neprebehla	87/87	2/2	51/51	72/72	48/48	64/64

Poznámka: Stav k mesiacom august – november 2007

Ako vyplynulo z tabuliek, vo väčšine samosprávnych krajov bol v oboch rokoch schválený rovnaký počet neposlancov, ako bol navrhnutý. Výnimkou je BSK, v ktorom ani v roku 2006, ani v roku 2007 nebol ani nominovaný, ani obsadený v komisii žiaden poslanec.

V rámci monitoringu sme sa zamerali tiež na zistenie, koľko podnetov vzišlo od komisií pri tvorbe rozpočtu na rok 2007 a koľko z nich bolo akceptovaných a zapracovaných. Na základe získaných údajov možno povedať, že vo všetkých samosprávnych krajoch komisie pripomienkujú proces tvorby rozpočtu, predkladajú podnety a vlastné uznesenia. Čo sa týka zapracovania podnetov komisií, na základe odpovedí sa zistilo, že napr. v BBSK a TTSK boli zapracované všetky podnety, vo všeobecnosti však samosprávne kraje uviedli, že sa zapracovávajú všetky podnety, ktoré majú odborný charakter, závisí pritom od finančných možností, priorít, zmyslu a účelu týchto podnetov.

V procese tvorby rozpočtu sa v niektorých samosprávnych krajoch (BSK, BBSK, TSK) vypracováva správa vyhodnocujúca pripomienky (v BSK je táto správa súčasťou dôvodovej správy), ktoré boli v priebehu tohto procesu predložené. V NSK, KSK, TTSK sú tieto pripomienky súčasťou dôvodovej správy a v PSK sú tieto pripomienky zapracované v komentárovej časti návrhu rozpočtu. V ŽSK ani nevypracovávajú správu vyhodnocujúcu predložené pripomienky a vyhodnotenie pripomienok nie je ani súčasťou dôvodovej správy.

2.3 VEREJNÉ PRIPOMIENKOVANIE TVORBY ROZPOČTU

V monitoringu sme sa zamerali taktiež na zistenie, či a ako sa občania podieľajú na tvorbe rozpočtu prostredníctvom účasti na zasadnutiach komisií či verejného pripomienkovania, ako aj na to, akým spôsobom sa samospráva podieľa na tomto zapájaní občanov, kedy a ako zverejňuje informácie.

V možnosti občanov zúčastňovať sa na rokovaní/zasadnutiach komisií sa prístup jednotlivých krajov líši. Vstup na zasadnutia komisií, a teda možnosť zúčastniť sa na stretnutí a rozhodovaní komisií, sa občanom poskytuje v Banskobystrickom, Trenčianskom a Žilinskom samosprávnom kraji. Účasť na stretnutiach a rozhodovaniach komisií nie je možná v Bratislavskom, Košickom, Nitrianskom, Prešovskom a Trnavskom kraji. Hoci zákonné pravidlá v tejto otázke nie sú úplne jasné, TIS sa domnieva, že práca komisií má byť otvorená, a to na základe Ústavy SR, čl. 26, ktorý garantuje právo na informácie, a na základe verejnosti rokovaní ako princípu v právnom štáte. Prax ukazuje, že nič nebráni vybraným VÚC otvoriť rokovania komisií. Preto negatívne hodnotíme rozhodnutie BSK, KSK, NSK, PSK a TTSK v tejto oblasti.

Tabuľka 4: Možnosť občanov zúčastňovať sa na stretnutiach a rozhodovaní komisii

Je vstup do komisii voľný? Môže sa ktokoľvek zúčastniť na stretnutí a na rozhodovaní komisii?							
BSK	BBSK	KSK	NSK	PSK	TSK	TTSK	ZSK
Nie	Áno	Nie	Nie	Nie	Áno	Nie	Áno

Návrh rozpočtu samosprávneho kraja musí byť podľa zákona 302/2001 Z.z. verejne prístupný pred jeho schválením, aby verejnosť mala možnosť vyjadriť sa k nemu. Ako vyplynulo z monitoringu, všetky VÚC túto zákonnú podmienku spĺňajú, t.j. dávajú návrh rozpočtu VÚC na verejné pripomienkovanie pred jeho prerokovaním v zastupiteľstve SK. Monitoringom sme zároveň zisťovali, aký čas pred prerokovaním v zastupiteľstve jednotlivé VÚC zverejňujú návrh zmeny rozpočtu. Domnievame sa totiž, že každá zmena rozpočtu je v podstate návrhom nového rozpočtu, a preto by mala byť zverejňovaná podľa stanovených podmienok. Na stav v praxi jednotlivých VÚC poukazuje nasledujúca tabuľka.

Tabuľka 5: Čas zverejnenia návrhu zmeny rozpočtu pred jeho prerokovaním v zastupiteľstve SK

Koľko dní pred jeho prerokovaním v zastupiteľstve samosprávneho kraja zverejňujete návrh zmeny rozpočtu?							
BSK	BBSK	KSK	NSK	PSK	TSK	TTSK	ZSK
min. 10 dní	14 dní	15 dní	15 dní	Nezverejňuje sa	Nezverejňuje sa	10 dní	n.a.

Prostredníctvom monitoringu sme zisťovali aj miesta zverejňovania návrhu rozpočtu, návrhu zmeny rozpočtu a schváleného rozpočtu. Odpovede sú uvedené v nasledujúcich tabuľkách.

Tabuľka 6: Spôsob informovania občanov o návrhu rozpočtu

Akým spôsobom informujete občanov o návrhu rozpočtu?								
	BSK	BBSK	KSK	NSK	PSK	TSK	TTSK	ZSK
Na úradnej tabuli	Áno	Áno	Áno	Áno	Áno	Áno	Áno	Áno
Na internetových stránkach SK	Áno	Áno	Áno	Áno	Áno	Áno	Áno	Áno
V krajských novinách	Nie	Nie	Nie	Nie	Nie	Nie	Áno	Nie
Inak	Áno	Nie	Nie	Áno	Nie	Áno	Áno	Áno

Zo získaných informácií vyplynulo, že všetky samosprávne kraje zverejňujú návrh rozpočtu na úradnej tabuli samosprávneho kraja a na svojich internetových stránkach. Zo sledovaných VÚC zverejňuje na najviac miestach informácie o návrhu rozpočtu Trnavský samosprávny, ďalej kraje Bratislavský, Nitriansky, Trenčiansky a Žilinský. Na najmenej miestach zverejňujú informácie Banskobystrický, Košický a Prešovský kraj.

Tabuľka 7: Spôsob informovania občanov o návrhu zmeny rozpočtu

Akým spôsobom informujete občanov o návrhu zmeny rozpočtu?								
	BSK	BBSK	KSK	NSK	PSK	TSK	TTSK	ZSK
Na úradnej tabuli	Áno	Áno	Nie	Nie	Nie	Áno	Áno	Nie
Na internetových stránkach SK	Áno	Nie	Áno	Áno	Nie	Áno	Áno	Nie

V krajských novinách	Nie	Nie	Nie	Nie	Nie	Nie	Áno	Nie
Inak	Áno	Nie	Nie	Áno	Nie	Áno	Áno	Nie

Zverejňovanie informácií o návrhu zmeny rozpočtu je rozdielne. Nie všetky samosprávne kraje uverejňujú tento druh informácií na úradnej tabuli a svojich internetových stránkach. Ako vyplýva z tabuľky, medzi tie kraje, ktoré zverejňujú na oboch spomenutých miestach, patrí Bratislavský, Trenčiansky a Trnavský SK. Kraje, ktoré na žiadnom z týchto miest nezverejňujú informácie, sú Prešovský a Žilinský kraj.

Tabuľka 8: Spôsob informovania občanov o schválenom rozpočte

Akým spôsobom informujete občanov o schválenom rozpočte?								
	BSK	BBSK	KSK	NSK	PSK	TSK	TTSK	ZSK
Na úradnej tabuli	Áno	Áno	Áno	Áno	Áno	Áno	Áno	Áno
Na internetových stránkach SK	Áno	Áno	Áno	Áno	Áno	Áno	Áno	Áno
V krajských novinách	Nie	Áno	Nie	Nie	Nie	Nie	Áno	Nie
Inak	Áno	Áno	Nie	Áno	Nie	Áno	Áno	Nie

V súvislosti so zverejňovaním schváleného rozpočtu možno na základe získaných informácií uviesť, že rovnako ako návrh rozpočtu, aj rozpočet samotný všetky samosprávne kraje uverejňujú na úradnej tabuli i na svojich internetových stránkach. Na najväčšom počte miest zverejňuje schválený rozpočet Banskobystrický a Trnavský samosprávny kraj. Ako iný spôsob zverejňovania tejto informácie uviedli niektoré samosprávne kraje informovanie médií prostredníctvom tlačovej správy (BSK), v podobe inzercie v okresných novinách (BBSK), prostredníctvom poslancov (NSK a TSK), či na informačnom stĺpe samosprávneho kraja (TTSK).

Prostredníctvom monitoringu sme zisťovali aj to, aký je záujem občanov o pripomienkovanie návrhu rozpočtu, t.j. koľko pripomienok dostali samosprávne kraje od občanov a koľko z nich bolo akceptovaných. Z monitoringu vyplynulo, že ani v roku 2005, ani v roku 2006 nedostal žiaden zo sledovaných samosprávnych krajov žiadnu pripomienku od občanov. Jednotlivé VÚC pritom uviedli, že v prípade záujmu občanov a v prípade ich pripomienok by každý občan na ne dostal odpoveď, čo však nie je overiteľné.

V súvislosti s nízkym záujmom občanov o pripomienkovanie rozpočtu sme zároveň zisťovali, či jednotlivé samosprávne kraje vyčleňujú nejakú sumu na zapojenie občanov do tvorby rozpočtu a jeho pochopenia. Na základe získaných informácií sme zistili, že žiaden kraj nevyčlenil v roku 2006 ani v roku 2007 žiadne finančné prostriedky na konkrétne zapojenie verejnosti, BSK uviedol, že sa snaží zapájať občanov kraja priebežne do správy vecí verejných, ale konkrétna suma, ktorá by sa týkala vyslovene zapojenia občanov do tvorby rozpočtu, sa nedá špecifikovať.

Zároveň sme sa snažili zistiť dôvody nezájmu občanov o prípravu rozpočtu z pohľadu predstaviteľov jednotlivých VÚC. Na základe odpovedí možno zistenia zhrnúť takto: na jednej strane môže byť dôvodom nezájmu občanov fakt, že čo sa týka tvorby rozpočtu, občania sa spoliehajú na odborníkov Úradu samosprávneho kraja, ktorým sú známe požiadavky a limitujúce podmienky na tvorbu rozpočtu. Majú však stále možnosť zapájať sa formou podávania podnetov, ktoré slúžia ako pripomienky pri zostavovaní rozpočtu. Taktiež sa spoliehajú na zastupiteľskú demokraciu, takže nezáujem možno chápať ako prenechanie/delegovanie tejto zodpovednosti na poslancov zastupiteľstva. Na strane druhej, dôvodom môže byť nezáujem prameniacy z odbornosti a zložitosti tejto oblasti, celková

apatia voči veciam verejným a fakt, že aktívne podieľanie sa občanov na tvorbe rozpočtu nie je ešte zaužívaným spôsobom, resp. občania majú pocit, že veci verejné nemôžu ovplyvniť. Občania sa na samosprávu pozerajú skôr užším pohľadom, zaujímajú sa viac o samosprávu mesta, preferujú čiastkový pohľad pred aspektom regionálnym.

V súvislosti so zapájaním občanov do procesu tvorby rozpočtu možno poznamenať, táto občianska participácia je závislá od dvoch kľúčových podmienok. Jednak je potrebné vytvorenie vhodných podmienok na to, aby sa občania mohli do tohto procesu zapájať, to znamená zverejňovať všetky potrebné informácie včas a na rozličných dostupných miestach. Na najväčšom počte miest zverejňujú informácie o návrhu rozpočtu, návrhu zmeny rozpočtu a schválenom rozpočte kraje Trnavský, Bratislavský a Trenčiansky; naopak, na najmenšom počte miest Prešovský samosprávny kraj. Čo sa týka možnosti zúčastniť sa na zasadnutiach komisií podieľajúcich sa na tvorbe rozpočtu, vstup na tieto zasadnutia je občanom umožnený v BBSK, TSK a ZSK, zväčša však platí, že stretnutia sú zvolávané adresne. Zisťovali sme tiež, či sa samosprávne kraje usilujú zapájať občanov do tvorby rozpočtu aj prostredníctvom informačných kampaní, ktoré by vysvetľovali proces tvorby rozpočtu. Žiaden z krajov však nevyčlenil na určitú kampaň na zapojenie verejnosti v roku 2006 a 2007 žiadne finančné prostriedky. Po druhé, v súvislosti s podieľaním sa občanov na procese tvorby rozpočtu je samozrejme potrebný záujem a vôľa samotných občanov zapájať sa. Na základe údajov z monitoringu sme zistili, že ani jeden samosprávny kraj nedostal od občanov v roku 2005 ani v roku 2006 žiadnu pripomienku alebo podnet. Pravdepodobné dôvody, podľa vyjadrení zástupcov samosprávnych krajov, sú jednak spoliehanie sa na princíp zastupiteľskej demokracie, ale najmä celkový nezáujem občanov o regionálnu samosprávu – absencia regionálneho pohľadu u občanov a odborný charakter tejto oblasti.

2.4. PODOBA ROZPOČTU

Z monitoringu vyplynulo, že všetky VÚC sa pokúšajú pripraviť návrh rozpočtu takým spôsobom, aby bol zrozumiteľný aj pre občanov.

Čo sa týka pripravovania rozpisu rozpočtu v takej podobe, aby vysvetľoval ciele danej sumy a dôvody jej vynaloženia, tj. *budget brief*, už nie všetky VÚC tento spôsob realizujú.

Tabuľka 9: Prípava budgeting briefu

Pripravujete tzv. budgeting brief (t. j. rozpis rozpočtu v takej podobe, aby vysvetľoval ciele danej sumy a dôvody jej vynaloženia)?							
BSK	BBSK	KSK	NSK	PSK	TSK	TTSK	ZSK
Áno	Áno	Áno	Nie	Nie	Nie	Nie	Áno

Zo všetkých 8 samosprávnych krajov uviedli 4, že pripravujú budget brief, ktorý je súčasťou textovej časti rozpočtu. Porovnaním dokumentov hodnotíme pozitívne Žilinský samosprávny kraj, ktorý má tento budget brief pri kapitálových výdavkoch najpodrobnejšie prepracovaný tak, že pri jednotlivých položkách sú vysvetlené ciele a dôvody vynaloženej sumy.

Prostredníctvom monitoringu sme zisťovali, či je súčasťou rozpočtového procesu aj vysvetľujúca kampaň, ktorá by ozrejmowała jednotlivé pojmy súvisiace s rozpočtom. Zistili sme, že jednotlivé VÚC tieto pojmy vysvetľujú v rámci návrhu rozpočtu, napríklad v komentári alebo ako súčasť dôvodovej správy. Kampaň je určená len poslancom a členom

komisií, uskutočňuje sa na zasadnutiach komisií, na poradách a zasadnutiach zastupiteľstva a rady.

3. METÓDY ROZPOČTOVANIA

V rámci monitoringu sme sa zamerali aj na metódy rozpočtovania, využívané jednotlivými VÚC pri tvorbe rozpočtu. Metódy rozpočtovania sú premyslené postupy, ktoré súvisia s procesom zostavovania, plnenia a vyhodnocovania plnenia rozpočtu VÚC. Jednotlivé metódy rozpočtovania sa pri tvorbe rozpočtu môžu používať v rôznych kombináciách¹⁴ (2006: 120). Nasledujúca tabuľka poukazuje na najviac a najmenej využívané metódy tvorby rozpočtu v samosprávnych krajoch.

Tabuľka 10: Metódy tvorby rozpočtu

Aké metódy tvorby rozpočtu používate?	BSK	BBSK	KSK	NSK	PSK	TSK	TTSK	ZSK
Položkové rozpočtovanie	Áno	Áno	Áno	Áno	Nie	Áno	Áno	Áno
Programové rozpočtovanie	Áno	Nie	Nie	Nie	Nie	Nie	Nie	Nie
Výkonové rozpočtovanie	Áno	Nie	Nie	Áno	Nie	Nie	Nie	Nie
Rozpočtovanie založené na nulovej báze	Nie	Nie	Nie	Áno	Nie	Nie	Nie	Nie
Tvorba približného rozpočtu	Nie	Nie	Nie	Nie	Nie	Nie	Nie	Nie
Tvorba rozpočtu pri stanovených finančných limitoch	Nie	Nie	Nie	Áno	Áno	Áno	Nie	Áno
Tvorba rozpočtu pri stanovených vecných limitoch	Nie	Nie	Nie	Áno	Áno	Áno	Nie	Áno

Ako vyplynulo z monitoringu, najčastejšie využívaným spôsobom zostavovania rozpočtu je položkové rozpočtovanie, ktoré je vo všeobecnosti najčastejšie využívanou metódou rozpočtovania. Tento spôsob sa orientuje výlučne na informácie o druhu výdavkov, na ktoré sa prostriedky použili, pričom neposkytuje informácie o dosiahnutých výsledkoch. Pri tejto metóde sa stanovuje výška výdavkov na rozpočtové obdobie, teda položkový rozpočet stanovuje výšku výdavkov jednotlivých položiek. Pri položkovom rozpočtovaní je problematické posúdenie efektívnosti vynaložených prostriedkov. Túto metódu rozpočtovania využívajú všetky samosprávne kraje s výnimkou PSK.

Položkové rozpočtovanie je najčastejším a relatívne najjednoduchším spôsobom zostavovania rozpočtu územných samospráv. Pri položkovom rozpočtovaní sa stanovuje výška výdavkov jednotlivých položiek na rozpočtové obdobie, pričom výdavky sa klasifikujú podľa hlavných kategórií na bežné výdavky, kapitálové výdavky a poskytovanie úverov a pôžičiek, účasť na majetku a splácanie istiny. Výdavky sa ďalej členia na kategórie, položky a podpoložky. Položkový rozpočet stanovuje výšku ich výdavkov.

Táto metóda je orientovaná skôr na informácie o druhu výdavkov a účele, na ktorý sa prostriedky použili, ale nehovorí o dosiahnutých výsledkoch či cieľoch. Položkové rozpočtovanie predstavuje skôr mňanie existujúcich zdrojov, ako plnenie vytýčených cieľov, to znamená, že nemá charakter orientácie na výsledky, skôr sa administratívne eviduje plnenie plán – skutočnosť. Pri tvorbe položkového rozpočtu sa však parciálne využívajú aj metódy orientované na výstupy a majú charakter výkonového rozpočtovania. Položkové rozpočtovanie predstavuje štandardnú metódu skôr účtovného poňatia než nástroja na efektívne riadenie.

¹⁴

Bližšie pozri Staroňová – Sičáková-Beblavá (2006: 120).

Zásady hospodárenia s finančnými prostriedkami schvaľované zastupiteľstvom spravidla stanovujú kompetencie na presuny rozpočtových prostriedkov, čo na jednej strane rieši flexibilitu rozpočtu, avšak závisí od nastavenia miery rozpočtových kompetencií tak, aby nedošlo k neúmernému rozhodovaniu mimo dosahu zastupiteľstva. Pri položkovom rozpočtovaní je však problematické posúdenie efektívnosti vynaložených prostriedkov.¹⁵

V rozpočtových pravidlách pre územnú samosprávu do roku 2007 nebola zmienka o metódach tvorby rozpočtu; v roku 2008 je už ustanovená povinnosť zostavovať programový rozpočet na rok 2009, ako aj viacročné rozpočty. Túto metódu v súčasnosti využíva iba BSK.

4. VZŤAH K ROZPOČTOVÝM ORGANIZÁCIÁM A PRÍSPEVKOVÝM ORGANIZÁCIÁM

Osobitne sme sa v monitoringu venovali aj rozpočtom rozpočtových organizácií a príspevkových organizácií. Zákon č. 523/2004 definuje rozpočtovú organizáciu ako právnickú osobu štátu, obce alebo vyššieho územného celku, ktorá je svojimi príjmami a výdavkami zapojená na štátny rozpočet, rozpočet obce alebo na rozpočet VÚC. Hospodári samostatne podľa schváleného rozpočtu s prostriedkami, ktoré jej určí zriaďovateľ v rámci svojho rozpočtu.

Tak ako stanovuje zákon, všetky rozpočtové organizácie vo všetkých VÚC majú vlastné rozpočty. Čo sa týka informácie o tom, kto schvaľuje rozpočet rozpočtových organizácií, jednotlivé samosprávne kraje odpovedali odlišne, na čo poukazuje nasledujúca tabuľka.

Tabuľka 11: Odsúhlasovanie rozpočtov rozpočtových organizácií VÚC

Kto odsúhlasuje rozpočty RO VÚC?							
BSK	BBSK	KSK	NSK	PSK	TSK	TTSK	ZSK
Zastupiteľstvo BSK	Oddelenie účtovníctva – Odbor financií a rozpočtu	Úrad KSK	Zastupiteľstvo NSK	Zastupiteľstvo PSK	Zastupiteľstvo TSK	Riaditelia príslušných odborov (smernica 17/2006)	Zastupiteľstvo

Nasledujúca tabuľka poukazuje na to, aký je podiel výdavkov rozpočtových organizácií na celkovom rozpočte VÚC.

Tabuľka 12: Podiel výdavkov rozpočtových organizácií na celkovom rozpočte VÚC

Aký je podiel výdavkov RO na celkovom rozpočte VÚC?							
BSK	BBSK	KSK	NSK	PSK	TSK	TTSK	ZSK
3/8	42,94%	57,8 %	59,73%	78%	46,22%	59, 19%	52,1%

V súvislosti s príspevkovými organizáciami o nich hovorí zákon č. 523/2004 ako o právnických osobách štátu, obce a vyššieho územného celku, ktorých menej ako 50% výrobných nákladov je pokrytých tržbami a ktoré sú na štátny rozpočet, rozpočet obce

¹⁵

Za odbornú pomoc ďakujeme p. Ing. Eve Balážovej, PhD.

alebo na rozpočet vyššieho územného celku zapojené príspevkom. Platia pre ne finančné vzťahy určené zriaďovateľom v rámci jeho rozpočtu.

Na základe odpovedí získaných monitoringom vyplynulo, že všetky príspevkové organizácie VÚC majú vlastné rozpočty. Rovnako, ako v prípade rozpočtových organizácií, na otázku, kto odsúhlasuje rozpočet príspevkových organizácií, odpovedali samosprávne kraje rôzne.

Tabuľka 13: Odsúhlasovanie rozpočtov príspevkových organizácií VÚC

Kto odsúhlasuje rozpočty PO VÚC?							
BSK	BBSK	KSK	NSK	PSK	TSK	TTSK	ZSK
Zastupiteľstvo BSK	Oddelenie účtovníctva – Odbor financií a rozpočtu.	Úrad KSK	Zastupiteľstvo NSK	Zastupiteľstvo PSK	Zastupiteľstvo TSK	Riaditelia príslušných odborov (smernica 17/2006)	Zastupiteľstvo

Nasledujúca tabuľka poukazuje na podiel výdavkov príspevkových organizácií na celkovom rozpočte VÚC.

Tabuľka 14: Podiel výdavkov príspevkových organizácií na celkovom rozpočte VÚC

Aký je podiel výdavkov PO na celkovom rozpočte VÚC?							
BSK	BBSK	KSK	NSK	PSK	TSK	TTSK	ZSK
2/9	57,06%	15,8%	19,22%	22%	44,45%	24,3%	47,8%

Zamerali sme sa tiež na zistenie, či samosprávne kraje robia konsolidovaný rozpočet, teda taký, ktorý zahŕňa nielen rozpočet VÚC, ale tiež rozpočty všetkých rozpočtových príspevkových organizácií kraja, firiem. Paragraf 4 ods. 4 zákona 583/2004 o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy a o zmene a doplnení niektorých zákonov totiž uvádza: *Súčasťou rozpočtu obce a rozpočtu vyššieho územného celku sú rozpočty príjmov a výdavkov rozpočtových organizácií a príspevky príspevkovým organizáciám zriadených obcou alebo vyšším územným celkom podľa osobitného predpisu, ako aj finančné vzťahy k právnickým osobám, ktorých je zakladateľom. Na hospodárenie rozpočtových organizácií a príspevkových organizácií sa vzťahuje osobitný predpis.*

Tabuľka 15: Existencia konsolidovaného rozpočtu VÚC

Robí VÚC konsolidovaný rozpočet?							
BSK	BBSK	KSK	NSK	PSK	TSK	TTSK	ZSK
Áno	Nie	Nie	Áno	Nie	Nie (pripravuje sa)	Nie	Áno

Na základe výsledkov z monitoringu možno pozitívne hodnotiť kraje Bratislavský, Nitriansky a Žilinský, ktoré robia celkový rozpočet, a to najmä z dôvodu väčšej prehľadnosti a možnosti lepšej kontroly.

5. DOTÁCIE

Ako sme už v úvode spomenuli, základom finančného hospodárenia VÚC je rozpočet. Samosprávne kraje financujú svoje potreby predovšetkým z vlastných príjmov, ale aj zo štátnych dotácií. Finančné vzťahy štátu k rozpočtom VÚC sú okrem podielov na daniach v správe štátu aj dotácie na úhradu nákladov preneseného výkonu štátnej správy a ďalšie dotácie v súlade so zákonom o štátnom rozpočte na príslušný rozpočtový rok. Na druhej strane, rozpočet tvoria taktiež výdavky samosprávneho kraja. Tie môžu súvisieť s výkonom samosprávnych funkcií, so správou vlastného majetku, ako aj majetku prenechaného samosprávnemu kraju do používania, s tvorbou a plnením programu sociálneho a ekonomického rozvoja samosprávneho kraja a iných výdavkov.

5.1. REGULÁCIA POLITIKY POSKYTOVANIA DOTÁCIÍ

V súvislosti s týmito výdavkami môžu kraje poskytovať dotácie na rôzne účely, v monitoringu sme sa zamerali na typy dotácií, ktoré jednotlivé VÚC na svojom území poskytujú.

Na základe získaných informácií medzi kľúčové oblasti, na ktoré poskytujú VÚC dotácie, patria verejnoprospešné aktivity (propagácia a rozvoj regiónu), podpora zamestnanosti, sociálna oblasť (neštátne sociálne zariadenia), doprava (skvalitnenie dopravnej infraštruktúry, prímestská doprava), školstvo (neštátne školy), kultúra (rozvoj kultúrneho dedičstva) a šport. PSK okrem „klasických“ dotácií poskytuje dotácie aj z tzv. NEFO fondu. Tento neinvestičný fond prerozdeľuje finančné prostriedky na kultúrne, sociálne, športové aktivity a na regionálny rozvoj. O rozdelení peňazí z fondu rozhoduje Správna rada n.f., pričom fond disponuje aj peniazmi, ktoré mu z rozpočtu prideluje Zastupiteľstvo PSK. Okrem toho získava fond financie aj prostredníctvom peňažných darov a príspevkov fyzických a právnických osôb, ako aj z verejných zbierok, grantov a i.

Všetky samosprávne kraje majú osobitne upravené, resp. stanovené pravidlá poskytovania dotácií. Tieto dokumenty majú podobu všeobecne záväzného nariadenia a stanovujú, akým spôsobom a za akých podmienok sa budú tvoriť finančné prostriedky na poskytovanie dotácií, aké podmienky musí splniť potenciálny žiadateľ, určovať zásady a účel poskytovania dotácií, akým spôsobom prebieha vyúčtovanie poskytnutých prostriedkov, či aké sankcie vyplývajú pre žiadateľa za porušenie nariadenia.

Tabuľka 16: Pravidlá na rozdeľovanie dotácií

Aké pravidlá má VÚC na rozdeľovanie dotácií?							
BSK	BBSK	KSK	NSK	PSK	TSK	TTSK	ZSK
VZN 8/2005 o poskytovaní dotácií	VZN 5/2007 o poskytovaní finančných prostriedkov z vlastných príjmov BBSK účelovo určených na úlohy a akcie vo verejnom	VZN 3/2006 o poskytovaní dotácií	VZN 2/2006, zmenené a doplnené VZN 5/2006 o poskytovaní dotácií z rozpočtu NSK	VZN 5/2004 zmenené a doplnené VZN 7/2005 a VZN 12/2007 o poskytovaní dotácií z vlastných	Zmluva k SAD, VZN 10/2005, zmenené a doplnené VZN 3/2006 a VZN 4/2007 o poskytovaní dotácií z	VZN 7/2006 o poskytovaní dotácií z rozpočtu TTSK	VZN 4/2004 o poskytovaní dotácií z vlastných príjmov ZSK

	záujme alebo v prospech rozvoja územia BBSK a na podporu všeobecne prospešných služieb, podnikania a zamestnanosti			príjmov, 9/2006 + NEFO fond	rozpočtu TSK		
--	--	--	--	-----------------------------	--------------	--	--

Poznámka: Stav k mesiacom august – november 2007

Čo sa týka obsahu týchto dokumentov, vo všetkých samosprávnych krajoch tieto VZN stanovujú spôsob a podmienky tvorby finančných prostriedkov, kritériá na posudzovanie žiadateľov, účel a zásady poskytovania dotácií, spôsob vyúčtovania poskytnutých prostriedkov, či sankcie za porušenie nariadenia a i. Rozdiel je však v prepracovanosti týchto dokumentov, v jednotlivých samosprávnych krajoch sa tieto dokumenty líšia v hĺbke a podrobnosti výkladu. Pozitívne v tejto súvislosti hodnotíme VZN BBSK, ktorý má najprepracovanejší postup riešenia a účelu pridelovania dotácií, naopak TTSK sa len veľmi stručne a všeobecne venuje tomuto postupu, čo hodnotíme negatívne.

V súvislosti so **zverejňovaním informácií** o rozhodnutí o udelení dotácií, všetky samosprávne kraje s výnimkou TSK zverejňujú tieto informácie na svojich internetových stránkach. Samosprávne kraje – Košický a Prešovský – uviedli aj zverejňovanie týchto informácií na úradnej tabuli kraja. Negatívne v tejto súvislosti hodnotíme TSK, v ktorom je táto informácia dostupná iba na vyžiadanie.

5.2. KOMISIE NA ROZHODOVANIE O DOTÁCIÁCH

Prieskum ukázal, že osobitné komisie, ktoré rozhodujú o dotáciách, zriaďujú iba Bratislavský a Banskobystrický samosprávny kraj, v ostatných VÚC spadá rozhodovanie o dotáciách do kompetencií existujúcich komisií (pozri podkapitolu č. 2.2 – Komisie podieľajúce sa na tvorbe rozpočtu). V Bratislavskom samosprávnom kraji ide o komisiu, ktorá rozhoduje o dotáciách nad 50.000 Sk. V prípade Banskobystrického VÚC sa zriaďujú komisie pre každý okres, menšie okresy sa môžu zlúčiť a vytvoriť spoločnú komisiu.

Čo sa týka predpisov, ktoré upravujú zriaďovanie a činnosť komisií na rozhodovanie o dotáciách, obe VÚC sa riadia osobitnými dokumentmi (BSK – Uznesenie Zastupiteľstva BSK č. 26/2006 a VZN č. 8/2005 o poskytovaní dotácií; BBSK – VZN č. 5/2007).

Obsadenie komisií je rozdielne. V prípade BSK je komisia zložená z poslancov Zastupiteľstva a zamestnancov Úradu BSK, ktorí boli menovaní do komisie uznesením Zastupiteľstva č. 26/2006. V BBSK môže byť komisia zložená iba z poslancov zastupiteľstva.

Tabuľka 17: Počet neposlancov obsadených v komisii na rozhodovanie o dotáciách

Koľko neposlancov/občanov môže byť v komisii, ktorá rozhoduje o dotáciách?							
BSK	BBSK	KSK	NSK	PSK	TSK	TTSK	ZSK
Poslanci a zamestnanci Úradu BSK	Poslanci podľa pravidiel VZN.	/	/	/	/	/	/

Komisie, ktoré rozhodujú o dotáciách, predkladajú podnety a pripomienky, z ktorých sa v BBSK vypracováva vyhodnocujúca správa vo forme zápisnice. Je prístupná na internetovej stránke samosprávneho kraja. V BBSK sa správa vyhodnocujúca podnety a pripomienky nevypracováva.

Tabuľka 18: Existencia správy vyhodnocujúcej pripomienky

Spracováva z procesu prijímania rozhodnutia o pridelení dotácií správu vyhodnocujúcu všetky predložené pripomienky?							
BSK	BBSK	KSK	NSK	PSK	TSK	TTSK	ZSK
Áno Zápisnica, prístupná na internetovej stránke	Nie	/	/	/	/	/	/

Možnosti zúčastňovať sa na zasadnutiach týchto komisií sú rozdielne: v BSK sú zasadnutia verejné, v BBSK nie. Odlišný je i spôsob zverejňovania zápisníc zo zasadnutí komisií: v BSK sú zápisnice súčasťou uznesení týkajúcich sa schválených dotácií a takto sú zverejňované na internetovej stránke BSK. V BBSK poslanci zasielajú rozhodnutia o pridelených dotáciách a na internete sa zverejňujú kompletne žiadosti, ktorým sa vyhovel. Vybrané projekty sú súčasťou záverečného účtu, ktorý sa zverejňuje na internetovej stránke BBSK.

6. TRANSPARENTNOSŤ

Zverejňovanie informácií súvisiacich s rozpočtom a so záverečným účtom je vo všetkých monitorovaných samosprávnych krajoch rovnaké – tieto informácie zverejňujú na svojich internetových stránkach. Zákon č. 302/2001 hovorí o tom, že návrh rozpočtu aj návrh záverečného účtu musia byť verejne prístupné najmenej 15 dní pred schvaľovaním, nehovorí však o schválenej verzii rozpočtu ani záverečného účtu. Zistovali sme, či samosprávne kraje zverejňujú tieto informácie aj bez toho, že by mali zákonnú povinnosť ich uverejniť.

Tabuľka 19: Zverejňovanie informácií súvisiacich s rozpočtom

Zverejnil Váš VÚC rozpočet na rok 2007 na svojej internetovej stránke?							
BSK	BBSK	KSK	NSK	PSK	TSK	TTSK	ZSK
Áno	Áno	Áno	Áno	Áno	Áno	Áno	Áno

Tabuľka 20: Zverejňovanie záverečného účtu

Zverejnil Váš VÚC záverečný účet za rok 2006 na svojej internetovej stránke?							
BSK	BBSK	KSK	NSK	PSK	TSK	TTSK	ZSK
Áno	Áno	Áno	Áno	Áno	Áno	Áno	Áno

Na základe získaných údajov sa zistilo, že všetky samosprávne kraje zverejňujú rozpočet aj záverečný účet za príslušný rok na svojej internetovej stránke.

Nie všetky kraje zverejňujú priebežné informácie o stave čerpania rozpočtu na internetových stránkach krajov. Ich zverejnenie môže prispieť k lepšej informovanosti

občanov, ale najmä zlepšiť kontrolovateľnosť hospodárenia jednotlivých samosprávnych krajov. Hoci sa toto vyhodnocovanie robí dva alebo viackrát ročne, zo sledovaných krajov nezverejňuje tieto informácie priebežne NSK, PSK, TSK, TTSK a ZSK, ale raz ročne (čerpanie rozpočtu je súčasťou záverečného účtu), pričom TSK a TTSK uviedli, že toto zverejňovanie je v štádiu prípravy (portálové riešenie), NSK zverejňuje priebežne zmeny rozpočtu.

Tabuľka 21: Zverejňovanie priebežných informácií o stave čerpania rozpočtu

Zverejňuje Váš VÚC na svojej webovej stránke priebežné informácie o stave čerpania rozpočtu?							
BSK	BBSK	KSK	NSK	PSK	TSK	TTSK	ZSK
Áno 4 x ročne	Áno 2 x ročne	Áno 2x ročne	Nie 1x ročne; priebežne sa zverejňujú zmeny rozpočtu	Nie 1x ročne	Nie 1x ročne	Nie 1x ročne	Nie 1 x ročne

Zoznam použitých skratiek:

RO – rozpočtová organizácia
PO – príspevková organizácia
SK – samosprávny kraj
VÚC – vyšší územný celok
VZN – všeobecne záväzné nariadenie

Skratky samosprávnych krajov

BSK – Bratislavský samosprávny kraj
BBSK – Banskobystrický samosprávny kraj
KSK – Košický samosprávny kraj
NSK – Nitriansky samosprávny kraj
PSK – Prešovský samosprávny kraj
TSK – Trenčiansky samosprávny kraj
TTSK – Trnavský samosprávny kraj
ZSK – Žilinský samosprávny kraj

Zoznam anketárov:

BSK – Hana Halmešová
BBSK – Tomáš Jacko
KSK - Michal Frank
NSK – Hana Halmešová
PSK - Michal Frank
TSK – Miroslava Pagáčová
TTSK – Miroslava Pagáčová
ZSK – Tomáš Jacko

Použité zdroje:

Staroňová K., Sičáková-Beblavá, E. (eds.) (2006). *Princíp 2: Efektívne spravovanie*. In: Verejná politika a miestna samospráva: Štyri princípy spravovania. Bratislava: Institute of Public Policy, FSEV.

Zákony:

Zákon č. 302/2001 Z.z. o samospráve vyšších územných celkov
Zákon č. 446/2001 Z.z. o majetku vyšších územných celkov
Zákon č. 583/2004 Z.z. o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy a o zmene a doplnení niektorých zákonov
Zákon č. 523/2004 Z.z. o rozpočtových pravidlách verejnej správy a o zmene a doplnení niektorých zákonov

Internetové stránky samosprávnych krajov:

BSK – <http://www.region-bsk.sk>
BBSK - <http://www.vucbb.sk>
KSK – <http://kosice.regionet.sk/kskweb>
NSK - <http://www.unsk.sk/showdoc.do?docid=4>
PSK – <http://www.vucpo.sk>
TSK – <http://www.tsk.sk/sk>
TTSK – <http://www.trnava-vuc.sk>
ZSK – <http://www.zask.sk/showdoc.do?docid=4>

Iné zdroje:

Vnútroorganizačné dokumenty jednotlivých samosprávnych krajov