

2016

Závěrečná správa

Účinnosť verejných prostriedkov vynaložených
na komunálne služby



Závěrečná správa

Účinnosť verejných prostriedkov vynaložených na komunálne služby

PREDKLADÁ

Ing. Karol Mitrík, predseda
Najvyšší kontrolný úrad Slovenskej republiky

VEDÚCI KONTROLNEJ AKCIE

Mgr. Martin Sajdák

Bratislava, november 2016

OBSAH

ZOZNAM SKRATIEK.....	4
ZOZNAM GRAFOV	4
ZHRNUTIE	5
1 ÚČEL KONTROLNEJ AKCIE	7
2 RÁMEC KONTROLNEJ AKCIE	7
2.1 ZÁKLADNÁ CHARAKTERISTIKA	7
2.2 VÝKON KONTROLY	8
2.3 ŠPECIFICKÉ OBLASTI.....	8
3 ZISTENIA A ODPORÚČANIA.....	8
3.1 KOMUNÁLNE SLUŽBY ZABEZPEČOVANÉ OBCOU.....	8
3.2 PROGRAMOVÉ DOKUMENTY V OBLASTI KOMUNÁLNYCH SLUŽIEB	9
3.3 SPRÁVNOSŤ ZOSTAVENIA PROGRAMOVÝCH DOKUMENTOV.....	10
3.4 PLNENIE ZÁMEROV A CIEĽOV V OBLASTI KOMUNÁLNYCH SLUŽIEB.....	11
3.5 SPOKOJNOSŤ OBYVATEĽOV OBCE S POSKYTOVANÝMI KOMUNÁLNYMI SLUŽBAMI	12
4 REAKCIA KONTROLOVANÉHO SUBJEKTU.....	14
5 TÍM KONTROLÓROV.....	14
ZÁVER.....	14
KONTAKT	14
PRÍLOHA Č. 1 – ZOZNAM KONTROLOVANÝCH MIEST A OBCÍ.....	15
PRÍLOHA Č. 2 – VYSVETLENIE NIEKOTRÝCH POJMOV POUŽITÝCH V ZÁVEREČNEJ SPRÁVE	17
PRÍLOHA Č. 3 – NOSITEĽ DOBREJ PRAXE	19
PRÍLOHA Č. 4 – NAJČASTEJŠIE ČINNOSTI VYKONÁVANÉ V RÁMCI KOMUNÁLNYCH SLUŽIEB	20
PRÍLOHA Č. 5 – VÝDAVKY OBCÍ NA KOMUNÁLNE SLUŽBY V ROKOCH 2012 AŽ 2015	22
PRÍLOHA Č. 6 – ZISTENÉ NESPRÁVNE ČLENENIE PROGRAMOV, FORMULÁCIE ZÁMEROV, CIEĽOV A MERATEĽNÝCH UKAZVATEĽOV	24
PRÍLOHA Č. 7 – SPOKOJNOSŤ OBYVATEĽOV S KOMUNÁLNYMI SLUŽBAMI V JEDNOTLIVÝCH OBCIACH	26

ZOZNAM SKRATIEK

SKRATKA	VÝZNAM
DSO	drobné stavebné odpady
EÚ	Európska únia
KO	komunálne odpady
MK	miestne komunikácie
NKÚ SR	Najvyšší kontrolný úrad Slovenskej republiky
OcZ	obecné zastupiteľstvo
PHSR	program hospodárskeho a sociálneho rozvoja
POH	program odpadového hospodárstva
SR	Slovenská republika
VP	verejné priestranstvá
VO	verejné osvetlenie
VZ	verejná zeleň
VZN	všeobecne záväzné nariadenie
zákon o obecnom zriadení	zákon č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov
zákon o odpadoch	zákon č. 223/2001 Z. z. o odpadoch a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov
zákon o pohrebníctve	zákon č. 131/2010 Z. z. o pohrebníctve
zákon o pozemných komunikáciách	zákon č. 135/1961 Zb. o pozemných komunikáciách („cestný zákon“) v znení neskorších predpisov

ZOZNAM GRAFOV

Graf č. 1: Spokojnosť obyvateľov obcí s komunálnymi službami	12
Graf č. 2: Spokojnosť obyvateľov obcí s jednotlivými komunálnymi službami	13
Graf č. 3: Priemerný podiel výdavkov na komunálne služby na celkových výdavkoch obce	23
Graf č. 4: Prepočet výdavkov na komunálne služby na jedného obyvateľa obce	23
Graf č. 5: Spokojnosť obyvateľov s komunálnymi službami v jednotlivých obciach	27

ZHRNUTIE

NKÚ SR vykonal kontrolu účinnosti verejných prostriedkov vynaložených na tieto komunálne služby:

- nakladanie s komunálnymi odpadmi a drobnými stavebnými odpadmi
- výstavba, rekonštrukcia, údržba a správa miestnych komunikácií a verejných priestranstiev
- správa, obnova, modernizácia a údržba verejného osvetlenia, verejnej zelene, cintorína a domu smútku.

Skontrolovaných bolo 30 obcí a štyri mestá s viac než 2 000 obyvateľmi, čo predstavuje 8 % z celkového počtu obcí na Slovensku s viac než 2 000 obyvateľmi. Kontrolovaným obdobím boli roky 2012 – 2015.

Rozsah poskytovaných komunálnych služieb bol závislý od miestnych podmienok jednotlivých kontrolovaných obcí (geografických, demografických, technických, ekonomických). Niektoré obce zabezpečovali len základnú, najnevyhnutnejšiu údržbu. Iné realizovali aj rozvojové projekty, najmä s finančnou podporou EÚ. V závislosti od toho sa odvíjali aj výdavky na komunálne služby.

Aby obce mohli účinne nakladať so svojimi zdrojmi, musia mať jasnú predstavu, čo a kedy chcú dosiahnuť. Základnými riadiacimi nástrojmi, ktoré toto určujú, sú PHSR a programový rozpočet. Nie vždy a vo všetkých obciach použitie verejných prostriedkov vychádzalo z PHSR či z programového rozpočtu. Až 25 % obcí takéto dokumenty nemalo; buď vôbec nemalo (12 %), alebo nemalo v celom kontrolovanom období (13 %). Chýbajúce PHSR a programové rozpočty boli vážnym nedostatkom s negatívnym dosahom na účinnosť použitých verejných prostriedkov.

Zo zákonne povinných dokumentov až 50 % obcí nemalo technickú evidenciu o svojich miestnych komunikáciách. Nepovinné plány údržby nemalo 83 % obcí; považovali ich za zbytočné a uprednostňovali operatívne zabezpečenie komunálnych služieb. POH boli vypracovávané so spätnou platnosťou, no nie vinou obcí. Takže ciele v nich uvedené sa namiesto piatich rokov mali splniť za rok, rok a pol. To sa reálne nedalo dosiahnuť. Projekty spolufinancované EÚ obce realizovali mimo rámca svojich programových rozpočtov.

Ak obce PHSR a programový rozpočet mali, v 91 % boli zostavené nesprávne. V priemere 30 % obcí pred ich vypracovaním nezmapovalo a neanalyzo-

valo východiskový, skutočný stav komunálnych služieb, ktorý chceli zmeniť. 80 % obcí svoje ciele a k nim zvolené merateľné ukazovatele orientovalo len na výstup, nie na výsledok, t. j. na kvantitu a nie kvalitu. Pritom z pohľadu obyvateľov sú dôležitejšie výsledky než výstupy.

Najväčšie nedostatky boli pri merateľných ukazovateľoch, ktoré buď vôbec neboli, alebo boli nejednoznačné, nevhodné, nedostatočné, logicky nesúvisiace s cieľom, ktorý mali merať, či bez plánovanej cieľovej hodnoty, ktorá sa mala dosiahnuť. S takými merateľnými ukazovateľmi nebolo pri 91 % skontrolovaných obcí možné zodpovedne vyhodnotiť účinnosť prostriedkov použitých na komunálne služby. To v priemere 70 % obcí ani nerobilo, alebo to robilo len formálne.

V dôsledku neaktualizovania, nemonitorovania a nehodnotenia plnenia svojich programových dokumentov dochádzalo k realizácii činností, ktoré neboli v žiadnom programe, alebo k neplneniu naplánovaných činností. Keďže obce priebežne nesledovali plnenie svojich programových zámerov a cieľov, nemohli včas reagovať na vzniknutú situáciu a vykonať potrebné zmeny či nápravné opatrenia na splnenie cieľa, resp. nereálne stanovený cieľ upraviť. **Napriek existencii PHSR a programových rozpočtov, obce svoje zdroje nepoužívali systémovo podľa programov, ale podľa aktuálnej potreby a možností.**

Pre nedostatky PHSR, POH a programových rozpočtov nebolo možné zodpovedne vyhodnotiť úspešnosť preverovaných programov, a tým ani mieru účinnosti prostriedkov použitých na komunálne služby.

Programový proces v obciach, od zostavenia programov až po ich hodnotenie, napriek tomu, že bol v niektorých prípadoch správny, možno považovať za čisto formálny. Neplnil základnú úlohu programového rozpočtovania – prepojiť rozpočtové zdroje s výstupmi a výsledkami práce územnej samosprávy. 75 % obcí malo strategické dokumenty počas celého kontrolovaného obdobia, avšak ich využívanie ako nástroja riadenia bolo značne obmedzené. Tieto dokumenty slúžili na formálne splnenie zákonnej povinnosti bez zmysluplného prínosu pre ich rozvoj. Prioritou ostávalo finančné vykazovanie výdavkov bez prezentácie toho, čo sa má za tieto prostriedky dosiahnuť a čo sa za použité prostriedky dosiahlo.

Obce nevedia zhodnotiť účinnosť nimi vynaložených finančných prostriedkov na komunálne služby. V programových rozpočtoch a PHSR obce nevideli žiadny prínos. Vnímali ich ako nepraktické, zbytočné pre bežný chod, život v obci. Podľa vyjadrení vedenia obcí – o programové rozpočty nemali záujem ani poslanci OcZ ani obyvatelia obcí. Tých, samozrejme, nezaujímal prostriedky či nástroje, ale konkrétne výsledky obecnej samosprávy.

Spokojnosť obyvateľov s poskytovanými službami je kľúčová pri posudzovaní účinnosti použitia verejných prostriedkov. Napriek tomu 85 % obcí túto spokojnosť nezisťovalo. Na základe dotazníkového prieskumu, vykonaného NKÚ SR, boli z pohľadu spokojnosti obyvateľov obcí prostriedky na previerané komunálne služby použité čiastočne účinne. Pričom celková spokojnosť (64 %) bola len mierne nad určenou hranicou účinne vynaložených verejných prostriedkov (60 %). Z osloveneí vzorky 1 515 obyvateľov sa do dotazníkového prieskumu NKÚ SR

zapojilo 1 177 (1 %) obyvateľov všetkých kontrolovaných obcí spolu.

Chýbajúce PHSR a programové rozpočty, resp. v prípade existencie ich formálnosť, nesprávne zostavenie, nemonitorovanie a nehodnotenie, to všetko nezabezpečovalo účinné použitie verejných prostriedkov. Pokiaľ chcú obce zvyšovať hodnotu, ktorú za svoje peniaze dostávajú ich obyvatelia a využívať verejné prostriedky tak, aby ich manažment viedol k trvalo udržateľnému rozvoju, je nutné, aby si uvedomili kľúčovú úlohu plánovania a programového rozpočtovania. Bez legislatívneho posilnenia dôležitosti programového rozpočtovania sa prístup obcí k nemu nezmení. Bez toho nemožno vyhodnotiť účinnosť vynaložených verejných prostriedkov. Keďže obce nepočítali zo strany štátu takmer žiadnu metodickú podporu pri programovom rozpočtovaní a zostavovaní PHSR, privítali výsledky a odporúčania tejto kontrolnej akcie.

1 ÚČEL KONTROLNEJ AKCIE

Zabezpečovanie komunálnych služieb patrí medzi základné samosprávne kompetencie a povinnosti obcí. Vykonávanie komunálnych služieb má vychádzať z vopred daných a jasných, všeobecne akceptovaných cieľov, ktorých zámerom má byť v konečnom dôsledku spokojný občan. Ak nie sú občania spokojní s komunálnymi službami, tak ich posky-

tovanie je neúčinné, hoci môže byť aj hospodárne a kvalitné.

Keďže úroveň komunálnych služieb každodenne ovplyvňuje kvalitu života každého občana, NKÚ SR sa rozhodol urobiť (výkonnostnú) kontrolu účinnosti verejných prostriedkov vynaložených na komunálne služby.

Účelom kontrolnej akcie bolo preveriť a zhodnotiť účinnosť verejných prostriedkov použitých na komunálne služby.

Predmetom kontroly bolo zodpovedanie piatich kľúčových otázok.

- Aké komunálne služby obec poskytovala svojim obyvateľom?
- Mala obec v oblasti komunálnych služieb prijaté strategicko-plánovacie, programové dokumenty?
- Boli strategicko-plánovacie, programové dokumenty zostavené správne?
- Ako obec naplnila stanovené zámery a ciele (programy) v oblasti komunálnych služieb?
- Sú obyvatelia obcí spokojní s poskytovanými komunálnymi službami?

Komunálnymi službami v zmysle zákona o obecnom zriadení sú:

- **výstavba, údržba a správa** miestnych komunikácií, verejných priestranstiev, obecného cintorína, kultúrnych, športových a ďalších obecných zariadení, kultúrnych pamiatok, pamiatkových území a pamätihodností obce
- **verejnoprospešné služby**, najmä nakladanie s komunálnym odpadom a drobným stavebným odpadom, udržiavanie čistoty v obci, správa a údržba verejnej zelene a verejného osvetlenia, zásobovanie vodou, odvádzanie odpadových vôd, nakladanie s odpadovými vodami zo žump a miestna verejná doprava.

Vo všetkých kontrolovaných obciach boli preverené tie komunálne služby, ktoré s určitou zabezpečuje každá obec:

- nakladanie s komunálnymi odpadmi a drobnými stavebnými odpadmi
- výstavba, rekonštrukcia, údržba a správa miestnych komunikácií a verejných priestranstiev
- správa a údržba verejnej zelene, verejného osvetlenia, cintorína a domu smútku.

Kontrola bola zameraná na účinnosť použitých finančných prostriedkov.

Pod účinnosťou sa rozumie miera dosahovania plánovaných zámerov a cieľov pomocou určených činností, a to za vynaložené verejné prostriedky.

Keďže hodnotiť možno len konkrétne a jasne určené zámery a ciele, kontrola sa zamerala nielen na dosahovanie cieľov, ale aj na správnosť formulovania zámerov, cieľov, či na vhodnosť činností vykonávaných na ich dosiahnutie.

2 RÁMEC KONTROLNEJ AKCIE

2.1 ZÁKLADNÁ CHARAKTERISTIKA

Pri kontrole účinnosti komunálnych služieb boli použité kontrolórske postupy a techniky vychádzajúce z medzinárodných kontrolórskych štandardov ISSAI pre výkonnostnú kontrolu, najmä preskúmanie dokladov a dokumentov, priame pozorovanie, prieskum vo forme dotazníkov a rozhovorov, analytické metódy: programovo logický model, SWOT analýza, horizontálna a komparatívna analýza.

V rámci kontrolnej akcie bolo skontrolovaných 34 obcí s viac ako 2 000 obyvateľmi, z toho bolo 18 obcí s počtom obyvateľov od 2 000 do 3 000 a 12 obcí a štyri mestá s viac než 3 000 obyvateľmi. Kontrolované obce predstavovali 8 % z počtu všetkých obcí na Slovensku s viac než 2 000 obyvateľmi. Ich zoznam je v prílohe č. 1 tejto správy.

Kontrolovaným obdobím boli roky 2012 – 2015, v prípade potreby objektívneho zhodnotenia preverených skutočností aj iné súvisiace obdobie. Kon-

troly v jednotlivých kontrolovaných obciach boli vykonané v čase od 1. 2. 2016 do 30. 6. 2016.

2.2 VÝKON KONTROLY

Účinnosť verejných prostriedkov použitých v oblasti komunálnych služieb bola posúdená podľa dosiahnutých výsledkov, ktoré boli porovnané s určenými cieľmi (ako boli ciele naplnené). V rámci kontroly boli preskúmané:

- základné strategicko-plánovacie, programové dokumenty:
 - PHSR
 - POH
 - programové rozpočty
- zákonné dokumenty (VZN o nakladaní s komunálnymi odpadmi a drobnými stavebnými odpadmi, prevádzkový poriadok pohrebiska a technická evidencia miestnych komunikácií)
- nepovinné dokumenty v oblasti komunálnych služieb (plány údržby miestnych komunikácií, verejných priestranstiev, verejného osvetlenia, verejnej zelene, cintorínov a domov smútku).

Dôležitým zdrojom informácií boli rozhovory so zodpovednými zamestnancami, písomné vyjadrenia obcí ku kontrolovaným skutočnostiam, štatistické výkazy, monitorovacie a hodnotiace správy, projekty, sťažnosti a petície občanov, týkajúce sa komunálnych služieb. Stručná charakteristika základných strategicko-plánovacích, programových dokumentov a výklad kľúčových pojmov použitých v tejto záverečnej správe, tvoria prílohu č. 2.

Hodnotiacimi kritériami kontroly boli normatívne a odporúčané štandardy, na základe ktorých boli posúdené získané informácie k predmetu kontroly:

- časové kritérium – porovnanie rokov kontrolovaného obdobia
- kvalitatívne kritérium prijatých programov z hľadiska ich logickej súvislosti a spôsobu, kvality monitorovania a hodnotenia programov komunálnych služieb
- úroveň dosahovania zámerov a cieľov určených v strategicko-plánovacích, programových dokumentoch
- kritérium nositeľa dobrej praxe, t. j. ideálny stav v plánovaní, tvorbe, monitorovaní a hodnotení programov, a dosahovania stanovených zámerov a cieľov v oblasti komunálnych služieb (príloha č. 3)
- kritériá vyplývajúce zo všeobecne záväzných právnych predpisov.

2.3 ŠPECIFICKÉ OBLASTI

Pri posudzovaní účinnosti programov komunálnych služieb bola spokojnosť obyvateľov obcí s ich poskytovaním kľúčová. Táto spokojnosť sa zisťovala z podaných sťažností a petícií, a najmä prostredníctvom jednoduchého dotazníka. Vzorku opýtaných tvorilo 1 515 obyvateľov, čo predstavovalo 1 % obyvateľov všetkých kontrolovaných obcí spolu. Návratnosť rozdáných dotazníkov dosiahla 78 %.

3 ZISTENIA A ODPORÚČANIA

3.1 KOMUNÁLNE SLUŽBY ZABEZPEČOVANÉ OBCOU

Kontrolované obce zabezpečovali pre svojich občanov všetky preverované komunálne služby. Rozsah vykonávaných činností bol rozdielny v závislosti od miestnych podmienok každej obce:

- geografické a klimatické podmienky
- počet obyvateľov a od neho sa odvíjajúce množstvo komunálnych odpadov
- dĺžka a stav miestnych komunikácií, veľkosť verejných priestranstiev
- veľkosť verejnej zelene, počet cintorínov a domov smútku
- pokrytie obce verejným osvetlením, jeho technický stav
- ekonomické možnosti.

Niektoré obce vykonávali len základné, udržiavacie činnosti, iné realizovali aj rozvojové projekty, najmä s finančnou podporou EÚ – napr. regenerácia centier obcí, rekonštrukcia a rozširovanie verejného osvetlenia, zriadenie a výstavba zberného dvora, či obnova a rozšírenie siete miestnych komunikácií po vybudovaní kanalizácie. Najčastejšie činnosti vykonávané v rámci komunálnych služieb sú v prílohe č. 4.

Od rozsahu vykonávaných činností a miestnych podmienok sa odvíjali výdavky na komunálne služby. Prehľad percentuálneho podielu výdavkov na komunálne služby za roky 2012 – 2015 a ich priemerný prepočet na jedného obyvateľa obce v jednotlivých kontrolovaných obciach je zobrazený v prílohe č. 5.

3.2 PROGRAMOVÉ DOKUMENTY V OBLASTI KOMUNÁLNYCH SLUŽIEB

Aby obce mohli účinne využívať svoje zdroje, musia mať najskôr jasnú predstavu, čo a kedy chcú dosiahnuť. Z dobre formulovaných zámerov a cieľov majú vychádzať správne činnosti, ktoré prispievajú k ich naplneniu.

PHSR a programový rozpočet z kontrolovaných obcí:

- 75 % malo počas celého kontrolovaného obdobia
- 13 % si túto povinnosť splnilo v niektorom z rokov kontrolovaného obdobia, alebo, naopak, ich platnosť zanikla (najčastejšie PHSR)
- 12 % nemalo v priebehu celého kontrolovaného obdobia niektorý z vyššie uvedených strategicko-plánovacích, programových dokumentov vôbec vypracovaný.

Najväčšie nedostatky v tomto smere mala:

- obec Močenok, ktorá nemala ani platný, OcZ schválený alebo predĺžený PHSR, ani programový rozpočet
- obce Jelka a Tomášov, ktoré v rokoch 2012 – 2015 nemali zostavený programový rozpočet so zámermi, cieľmi a merateľnými ukazovateľmi a ich PHSR stratil platnosť v roku 2013 (Jelka), resp. nový PHSR nadobudol platnosť od roku 2013 (Tomášov).

Chýbajúce PHSR a programové rozpočty boli vážnym nedostatkom s negatívnym dosahom na účinnosť použitých finančných prostriedkov. Bez vopred daných zámerov a cieľov možno len ťažko hovoriť o účinnom použití verejných prostriedkov, keďže nie je známe, kedy a čo sa márobiť a čo sa tým chce dosiahnuť. Rozpočet obce, vrátane programov, je pritom základným nástrojom jej finančného hospodárenia a stanovenia správnej hodnoty za peniaze.

V dôsledku chýbajúcich PHSR a programových rozpočtov nebolo možné zhodnotiť účinnosť použitých prostriedkov.

Špecifickým strategickým dokumentom bol program odpadového hospodárstva na roky 2011 – 2015. Ten museli podľa zákona o odpadoch zostaviť všetky kontrolované obce do štyroch mesiacov od zverejnenia krajských programov odpadového hospodárstva, vydaných príslušnými úradmi životného prostredia. **Keďže krajské POH boli vydané koncom roka 2013 alebo začiatkom roka 2014,**

všetky programy odpadového hospodárstva kontrolovaných obcí boli, nie z ich viny, vypracované a schvaľované so spätnou platnosťou v priebehu roka 2014. Ich reálna platnosť bola namiesto piatich rokov len rok, rok a pol. Z toho dôvodu bol reálny prínos takto prijímaných POH viac než otáznym. Cieľom a účelom POH malo byť koncepčné riešenie odpadového hospodárstva a spôsobu nakladania s odpadmi na území obcí; najmä zvyšovať úroveň triedenia odpadov a znižovať ich skládkovanie. **Tým, že boli POH prijaté so spätnou platnosťou v predposlednom roku programového obdobia, tento strategický dokument strácal svoj zmysel.** Ciele a opatrenia v oblasti odpadového hospodárstva, plánované na obdobie piatich rokov, sa len ťažko dali splniť za jeden rok, rok a pol. Z uvedeného vyplýva formálnosť POH. Tri obce (Čečejovce, Moravské Lieskové a Liptovské Sliače) síce svoj POH vypracovali, no nepredložili na schválenie príslušným orgánom štátnej správy odpadového hospodárstva, ako to určoval zákon o odpadoch.

Zo zákonne povinných dokumentov až polovica obcí nemala technickú evidenciu miestnych komunikácií. Tri obce si ju vypracovali v priebehu roka 2015. Z hľadiska plánovania cieľov a opatrení v oblasti správy, údržby a obnovy miestnych komunikácií ide pritom o dôležitý dokument, ktorý obci dáva nevyhnutné údaje o dĺžke, ploche, povrchu, stave a veku miestnych komunikácií. **Technická evidencia či pasportizácia miestnych komunikácií v správe obce má byť podkladom pre zodpovedné a účinné projektovanie, výstavbu, rekonštrukciu a údržbu miestnych komunikácií.** Prevádzkový poriadok pohrebiska mali všetky obce, no tri z nich ho v rozpore so zákonom o pohrebníctve neprijali ako VZN (Kapušany, Močenok a Tomášov).

Nepovinné plány údržby nemalo v kontrolovanom období 83 % obcí. Z ich pohľadu bolo lepšie údržbu zabezpečovať operatívne, nie na základe vopred daného a verejne prístupného plánu umožňujúceho verejnú kontrolu jeho plnenia.

Obcami **zrealizované projekty, spolufinancované EÚ** či inými zdrojmi, boli svojou podstatou v súlade s cieľmi uvedenými v PHSR či programových rozpočtoch (neodporovali im), no vo väčšine prípadov neboli do programových rozpočtov začlenené vo forme samostatných projektov či časovo ohraničených podprogramov s vlastnými cieľmi a merateľnými ukazovateľmi. **Väčšina obcí ich tak realizovala mimo rámca svojho programového rozpočtu.**

3.3 SPRÁVNOSŤ ZOSTAVENIA PROGRAMOVÝCH DOKUMENTOV

Ak nie sú programové dokumenty, najmä formulácie cieľov a k nim priradené merateľné ukazovatele správne, nemožno zodpovedne zhodnotiť účinnosť verejných prostriedkov, použitých na ich realizáciu.

Na určenie správnych zámerov, cieľov, merateľných ukazovateľov a ich plánovaných cieľových hodnôt je nevyhnutné poznať existujúci stav. Bez jeho poznania sa nevie určiť, čo je posun dopredu. **Len necelých 53 % obcí zostavovalo svoje programové rozpočty na základe zmapovania východiskového stavu.** V prípade PHSR a POH tak urobilo 87 % obcí.

Každá z komunálnych služieb v prevažnej miere tvorila jeden samostatný program, resp. podprogram rozpočtu. Iba obec Čečejevce nemala žiadny program či podprogram k správe a údržbe miestnych komunikácií a verejnej zelene. Tieto služby obec vykonávala mimo rámca programového rozpočtu.

65 % obcí formulovalo svoje zábery správne. Niektoré zábery boli nesprávne popisované ako činnosti zabezpečované obcami a nie ako budúci želaný stav, ktorý sa má činnosťou dosiahnuť. Kurčným zámerom **29 % obcí nesprávne a nevhodne formulovalo ciele**, ktoré mali bližšie zábery konkretizovať. Ciele niektorých programov boli vo vzťahu k určeným zámerom nedostatočné. Neriešili napr. separáciu odpadov v obci, a to napriek zákonnej povinnosti triediť odpad, alebo chýbal cieľ riešiaci bezpečnosť na miestnych komunikáciách. Boli stanovené i nereálne ciele. Napr. cieľom PHSR bola výstavba alebo oprava štátnej cesty, ktorú obec nemohla zrealizovať z dôvodu, že táto cesta nebola v jej vlastníctve.

80 % obcí orientovalo svoje ciele a k nim zvolené merateľné ukazovatele na výstup, nie na výsledok, teda **na kvantitu** (napr. dĺžka udržiavaných miestnych komunikácií, množstvo vyzbieraného odpadu) **a nie na kvalitu** (napr. percento zníženia počtu dopravných nehôd, podiel vyseparovaného odpadu na celkovom odpade). Z pohľadu obyvateľov obcí sú však dôležitejšie výsledky než výstupy. Inými slovami, obce môžu realizovať svoje činnosti maximálne efektívne, ale ak tieto činnosti a ich výstupy neslúžia na dosiahnutie plánovaných výsledkov, sú zbytočné.

Vážnym nedostatkom bolo stanovenie merateľných ukazovateľov. Každý cieľ, aby mohol byť kontrolovateľný a hodnotiteľný, musí mať aspoň jeden logicky súvisiaci merateľný ukazovateľ. **Boli však aj**

ciele bez merateľných ukazovateľov, a to tak v PHSR (68 % obcí), POH (12 % obcí), ako aj v programových rozpočtoch (32 % obcí). Merateľné ukazovatele boli nejednoznačné, nevhodné, bez priamej logickej súvislosti s určeným cieľom. **19 % obcí nemalo pri merateľných ukazovateľoch cieľové hodnoty, ktoré sa mali činnosťou dosiahnuť.** Nebolo teda určené, čo sa považovalo za splnenie stanoveného cieľa. V dôsledku toho nebolo možné objektívne monitorovať a hodnotiť plnenie stanovených cieľov, t. j. účinnosť použitých prostriedkov.

Nestanovenie správnych merateľných ukazovateľov s plánovanými cieľovými hodnotami znemožnilo merať pokrok či úspešnosť pri plnení cieľov, a tým aj prispôbovať činnosti reálnym potrebám obcí.

59 % obcí svoje merateľné ukazovatele, resp. ich cieľové hodnoty za celé štvorročné kontrolované obdobie **nezmenilo**, v dôsledku čoho nebolo možné zmerať pokrok, výkonnosť obce. Stav, ktorý bol prostredníctvom takýchto merateľných ukazovateľov monitorovaný a hodnotený, bol stagnujúci (napr. dĺžka udržiavaných ciest). A to aj **napriek zmene východiskových podmienok**; napr. zvýšenie dĺžky a plochy miestnych komunikácií, či počtu svetelných bodov, alebo zriadenie zberného dvora. To na jednej strane neodrážalo reálny stav, no na druhej strane nenútilo obec zlepšovať svoju činnosť. **Takéto merateľné ukazovatele neposkytovali spoľahlivé závery o výsledkoch a dopadoch programu.**

V PHSR chýbal časový harmonogram (50 %), reálne míľniky plnenia opatrení. Chýbalo aj **určenie zodpovednosti (51 % obcí)** za plnenie programov, alebo bola určená len veľmi všeobecne (obec, obecný úrad).

Príklady nesprávneho členenia programov, nesprávne formulovaných zámerov, cieľov a merateľných ukazovateľov, zistených kontrolou, sú uvedené v prílohe č. 6.

V 29 % obcí bola zistená vzájomná nesúdržnosť a nesúčinnosť jednotlivých strategicko-plánovacích, programových dokumentov. **Ciele v PHSR a POH sa nedostali do programového rozpočtu, alebo v POH a programovom rozpočte boli rozdielne plánované cieľové hodnoty** vytriedených zložiek odpadov. Ideálny stav je, keď programový rozpočet uvádza do praxe strednodobé ciele PHSR tak, aby zábery a ciele programového rozpočtu vychádzali zo zámerov a cieľov PHSR. Základné strategicko-plánova-

cie a programové dokumenty obcí prezentujú ich vízie, zábery a ciele, a preto by mali spolu súvisieť a vzájomne sa dopĺňať.

Väčšina z kontrolovaných obcí sa s programovým rozpočtovaním nezžila. Je pre nich zložitý a nevidia v ňom žiadny prínos pre svoju činnosť a rozvoj. Prioritou ostávalo finančné vykazovanie výdavkov bez prezentácie toho, čo sa má za tieto prostriedky dosiahnuť. Dôkazom tohto stavu je aj fakt, že **38 % obcí napriek zákonnej povinnosti pri zmenách svojich rozpočtov neupravilo aj programy**, a to ani z finančného hľadiska. **35 % obcí pri úprave svojho rozpočtu zmenila výšku finančných prostriedkov vyčlenených na realizáciu programov**, no už **sa nezaoberala** napr. tým, či **pri zníženom rozpočte je schopná splniť pôvodne stanovený cieľ**. Až **74 % obcí svoje PHSR od ich prijatia vôbec neaktualizovalo**. Splnili si síce zákonnú povinnosť mať takýto strednodobý programový dokument, no veľmi sa ním neriadili, nepostupovali podľa neho. **Obce vykonávali činnosti bez ohľadu na ich súlad s PHSR**. Niektoré činnosti obce **vykonávali bez toho, aby boli súčasťou nejakého programu**. Obec vybudovala niekoľko nových miestnych komunikácií vrátane vysporiadania pozemkov pod nimi, pričom v žiadnom schválenom programe rozpočtu nebol takýto cieľ určený.

3.4 PLNENIE ZÁMEROV A CIEĽOV V OBLASTI KOMUNÁLNYCH SLUŽIEB

Nevyhnutnou súčasťou programového rozpočtovania, ale i PHSR a POH je monitorovanie a hodnotenie určených zámerov a cieľov. Ak sa plnenie programov nesleduje a nehodnotí, tak sa vo väčšine prípadov ani neplnia. Dôležitým a nevyhnutným predpokladom účinného monitorovania a hodnotenia sú jednoznačné, kontrolovateľné a s cieľom logicky súvisiace merateľné ukazovatele.

91 % obcí nemohlo zodpovedne sledovať napĺňanie svojich zámerov a cieľov, pretože nemalo vždy vhodne a jasne určené merateľné ukazovatele, alebo ich nemalo vôbec (50 % obcí).

Aj z tohto dôvodu priebežne nemonitorovalo a nehodnotilo:

- PHSR 91 % obcí
- POH 84 % obcí
- programový rozpočet 34 % obcí.

Do tohto počtu boli zaradené aj tie obce, ktoré sledovali len finančné čerpanie prostriedkov na jednotlivé programy. Takéto monitorovanie a hodnotenie však nesúvisí s programovým rozpočtovaním,

keďže vo vzťahu k plneniu zámerov a cieľov nemá žiadnu vypovedaciu hodnotu.

Nedostatkami v procese monitorovania a hodnotenia boli:

- iné plánované hodnoty merateľných ukazovateľov v hodnotiacich správach než v platnom programovom rozpočte (Maňa, Staškov a Zohor), skutočné hodnoty tak boli porovnávané s nesprávnymi údajmi, čím bolo takéto hodnotenie skreslené
- nezdôvodnenie neplnenia plánovaných hodnôt merateľných ukazovateľov a neprijatie nápravných opatrení
- veľmi nízko určené cieľové hodnoty merateľných ukazovateľov, neodrážajúce skutočnosť, čo spôsobilo ich plnenie na 140 %, 200 % či 300 %, v jednom prípade dokonca bolo 1 000 % plnenie (Bojnice a Lednické Rovne).

Viaceré cieľov v PHSR sa pre nedostatok finančných prostriedkov v plánovanom období nerealizovalo alebo realizovalo len čiastočne; presunuli sa na neskoršie obdobie. To poukazuje na nedostatočne spracované finančné plánovanie jednotlivých programov. Keďže sa plnenie programov nemonitorovalo a nehodnotilo, ich účinnosť nikto nekontroloval; ani OcZ alebo hlavný kontrolór.

Tým, že obce nemonitorovali, priebežne nesledovali plnenie svojich programových zámerov a cieľov, nemohli včas reagovať na vzniknutú situáciu a vykonať potrebné zmeny či nápravné opatrenia na splnenie cieľa, alebo nereálne stanovený cieľ upraviť. Pritom zodpovedné monitorovanie a hodnotenie pomáha obciam pri hľadaní účinnějších spôsobov dosahovania želaných výsledkov, pri stanovovaní priorít a v prípade potreby aj pri úpravách rozpočtu.

Pre nedostatky PHSR, POH a programových rozpočtov nebolo možné vyhodnotiť úspešnosť preverovaných programov, a tým ani **mieru účinnosti prostriedkov použitých na komunálne služby**.

Bránili tomu najmä chýbajúce merateľné ukazovatele alebo ich plánované cieľové hodnoty, či s cieľmi logicky nesúvisiace merateľné ukazovatele, a tiež činnosti vykonávané mimo programových dokumentov, ako aj nedostatky v monitorovaní a hodnotení.

Programový proces v obciach, od zostavenia programov až po ich hodnotenie, napriek tomu, že bol v niektorých prípadoch správny, **možno považovať**

za čisto formálny. Neplnil základnú úlohu programového rozpočtovania – **prepojiť rozpočtové zdroje s výstupmi a výsledkami práce** územnej samosprávy. Väčšina obcí mala strategické dokumenty, avšak ich využívanie ako nástroja riadenia bolo značne obmedzené. Tieto dokumenty slúžili skôr na splnenie zákonnej povinnosti. Obce nevnímali svoje programy ako živé otvorené dokumenty, ktoré v prípade objektívnych príčin možno meniť a dopĺňať podľa aktuálnych potrieb či finančných možností obce.

3.5 SPOKOJNOSŤ OBYVATEĽOV OBCE S POSKYTOVANÝMI KOMUNÁLNYMI SLUŽBAMI

Všeobecnou požiadavkou na komunálne služby je, aby boli poskytované nielen hospodárne a efektívne, ale najmä účinne – v rozsahu a kvalite, ktorá zodpovedá rozdielnym potrebám a oprávneným požiadavkám obyvateľov jednotlivých obcí. **Pri posudzovaní účinnosti programov komunálnych služieb je spokojnosť obyvateľov obcí s ich poskytovaním rozhodujúca.**

Oficiálne sťažnosti alebo petície na niektorú z komunálnych služieb podali obyvatelia v 13 skontrolovaných obciach. Viac bolo neformálnych sťažností. Podľa výsledkov dotazníkového prieskumu NKÚ SR sa v priemere **na niektorú z komunálnych služieb sťažovalo 10 % opýtaných**. Najviac sťažností (17 %) bolo na správu, údržbu, obnovu a výstavbu miestnych komunikácií.

Spokojnosť svojich obyvateľov s poskytovanými komunálnymi službami nezisťovalo až 85 % obcí. Systematicky aktívne zisťovali spokojnosť priamo u svojich obyvateľov len Bojnice, Lovinobaňa, Ľubica, Smolenice a Zohor. Najčastejšie to bolo pri tvorbe nového PHSR. Spokojnosť svojich obyvateľov bola neformálnym cieľom vo všetkých kontrolovaných obciach. Priamo zadefinovanú, ako strategický cieľ v niektorom z programových dokumentov, aj keď nie počas celého kontrolovaného obdobia, spokojnosť svojich obyvateľov mali len Jelšava, Chorvátsky Grob, Moravské Lieskové a Štiavnik. Avšak žiadny z preverených dokumentov neobsahoval merateľný ukazovateľ hodnotiaci spokojnosť obyvateľov obce s poskytovanými komunálnymi službami. **So zisťovaním spokojnosti úrovne poskytovaných komu-**

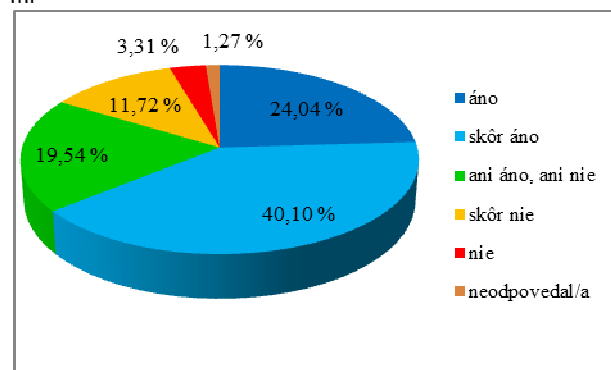
nálnych služieb (u svojich obyvateľov) vyjadrilo súhlas až 83 % zo všetkých opýtaných.

Spokojnosť obyvateľov s poskytovanými komunálnymi službami, zistená dotazníkovým prieskumom vykonaným v priebehu kontroly, je uvedená v grafe č. 1. Hodnotiace kritériá účinnosti vynaložených prostriedkov na komunálne služby, na základe spokojnosti obyvateľov, boli určené takto:

- spokojnosť pod 60 % opýtaných znamenala neúčinné použitie verejných prostriedkov
- spokojnosť v rozpätí 60 % až 80 % opýtaných znamenala čiastočne účinné použitie verejných prostriedkov
- spokojnosť nad 80 % opýtaných znamenala účinné použitie verejných prostriedkov.

Na otázku „**Ste spokojný s celkovou úrovňou (kvalitou) obcou poskytovaných komunálnych služieb?**“, výrazne prevažovali **kladné odpovede (64 %)**. Negatívnych odpovedí bolo 15 %. Neutrálne sa vyjadrilo 20 % opýtaných.

Graf č. 1: Spokojnosť obyvateľov obcí s komunálnymi službami

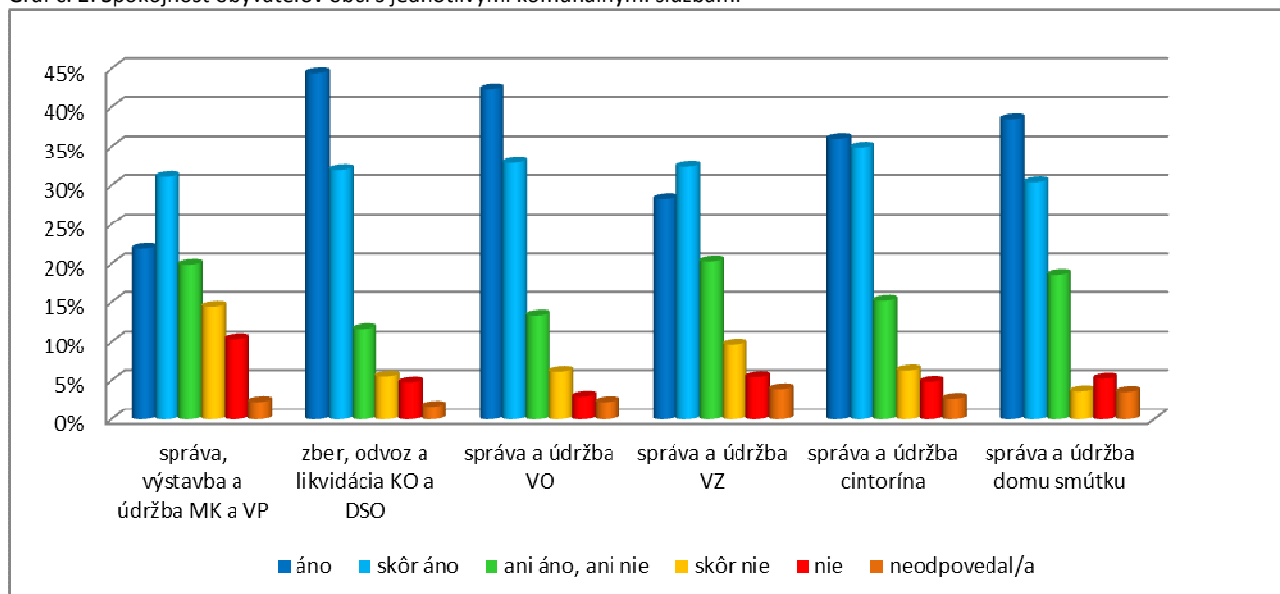


Zdroj: dotazníkový prieskum NKÚ SR

Spokojnosť obyvateľov s komunálnymi službami v jednotlivých kontrolovaných obciach je uvedená v prílohe č. 7.

Najväčšiu spokojnosť (odpovede áno a skôr áno) vyjadrili opýtaní so zberom, odvozom a likvidáciou komunálnych odpadov a drobných stavebných odpadov (76 %), s verejným osvetlením (75 %) a so správou a údržbou cintorínov (71 %). Nespokojnosť (odpovede nie a skôr nie) bola vyjadrená so správou, údržbou a obnovou miestnych komunikácií (25 %) a verejnej zelene (15 %).

Graf č. 2: Spokojnosť obyvateľov obcí s jednotlivými komunálnymi službami



Zdroj: dotazníkový prieskum NKÚ SR

Spokojnosť obyvateľov obcí závisela od plnenia ich očakávaní. Tie by mali byť evidované, resp. aj z nich by mali vychádzať PHSR a programové rozpočty. V tomto smere je pozoruhodné, že v obciach, ktoré nemali PHSR alebo programový rozpočet vôbec alebo nie v celom kontrolovanom období, bola spokojnosť s komunálnymi službami nižšia, v priemere 59 %. Výnimku tvorili len obce Malinovo, Tomášov a Solčany, kde napriek chýbajúcim programovým dokumentom bola spokojnosť obyvateľov obcí s poskytovanými komunálnymi službami veľmi vysoká (nad 80 %). V tých obciach, kde PHSR a programový rozpočet boli zostavené počas celého kontrolova-

ného obdobia, bola priemerná spokojnosť obyvateľov na úrovni 65 %.

Obcami zrealizované činnosti viedli k naplneniu ich základnej povinnosti v zmysle zákona o obecnom zriadení, **no celková miera účinnosti** použitých zdrojov **sa pre nedostatky v programovom zabezpečení komunálnych služieb nedala určiť**. Bolo to najmä pre chýbajúce programové rozpočty, PHSR, pre nesprávne, vo vzťahu k cieľom logicky nesúvisiace, nedostatočné a chýbajúce merateľné ukazovatele a ich plánované cieľové hodnoty, ako aj pre vykonávanie činností mimo programových dokumentov.

ODPORÚČANIA

Ministerstvu financií SR:

1. vypracovať podrobnú a právne záväznú metodiku programového rozpočtovania, vychádzajúcu z doterajších skúseností s programovým rozpočtovaním a s jednoznačným vymedzením povinných náležitostí programového rozpočtu;
2. posilniť význam PHSR a programového rozpočtovania, vyrovnať ich dôležitosť s klasickým finančným rozpočtom;
3. legislatívne prepojiť PHSR s programovým rozpočtom tak, aby programový rozpočet vychádzal z PHSR a bližšie ho rozpracovával.

Ministerstvu dopravy, výstavby a regionálneho rozvoja SR:

4. v zákone o pozemných komunikáciách alebo v jeho vykonávacom predpise určiť minimálne obsahové štandardy technickej evidencie miestnych komunikácií.

Ministerstvu životného prostredia SR:

5. zabezpečiť vypracovanie POH krajov dostatočne včas, aby POH obcí neboli vypracovávané so spätnou platnosťou.

Obciam:

6. venovať zvýšenú pozornosť spracovaniu a priebežnej aktualizácii PHSR a následne pri tvorbe programového rozpočtu vychádzať zo zámerov a cieľov PHSR.

4 REAKCIA KONTROLOVANÉHO SUBJEKTU

NKÚ SR komunikoval so všetkými obcami počas celého výkonu kontroly, najmä však pri spracovávaní protokolov a formulácii zistení.

Ku kontrolným zisteniam, uvedeným v protokoloch o výsledku kontroly, neboli zo strany žiadnej z kontrolovaných obcí vznesené námietky proti ich pravdivosti, úplnosti a preukázateľnosti. Obce nemali výhrady voči predmetu a účelu kontroly, no väčšina z nich vyjadrila nechť k programovému rozpočtu. Vníмали ho ako veľkú administratívnu záťaž a zo strany štátu vynútenú zákonnú povinnosť. Obce nevideli v programových rozpočtoch a PHSR žiadny prínos. Vníмали ich ako nepraktické, zbytočné pre bežný chod, život v obci. Podľa vyjadrení vedenia obcí, o programové rozpočty nemali záujem nielen poslanci OcZ, ale ani obyvatelia obcí.

Tých, samozrejme, nezaujímal prostriedky či nástroje, ale výsledky obecnej samosprávy. Keďže zo strany štátu nepočítali obce takmer žiadnu metodickú podporu v oblasti programového rozpočtovania a zostavovania PHSR, privítali výsledky a odporúčania tejto kontrolnej akcie.

Kontrolované obce a mestá prijali spolu 207 opatrení na odstránenie kontrolou zistených nedostatkov. Ich plnenie bude NKÚ SR monitorovať, keď jednotlivé obce predložia správu o plnení, resp. splnení prijatých opatrení. V odôvodnených prípadoch bude plnenie prijatých opatrení preverené samostatnou kontrolou plnenia opatrení alebo v rámci ďalšej kontroly, ktorú NKÚ SR vykoná v príslušnej obci v rámci svojej kontrolnej činnosti v nasledujúcich rokoch.

5 TÍM KONTROLÓROV

Kontrolu vykonalo 34 kontrolórov zo všetkých ôsmich expozitúr NKÚ SR. Väčšina kontrolórov zapo-

jených do kontrolnej akcie mala skúsenosti v oblasti výkonnostných kontrol.

ZÁVER

Z piatich kľúčových otázok predmetu kontroly boli zodpovedané štyri. Nezodpovedanou ostala otázka „Ako obec naplnila stanovené zábery a ciele (programy) v oblasti komunálnych služieb?“. Výsledky kontroly poukázali na skutočnosť, že sa nedá za súčasnej úrovne a kvality programových dokumentov účinnosť komunálnych služieb zodpovedne zmerať a zhodnotiť, alebo len vo veľmi ojedinelých prípadoch. Programové dokumenty neplnia svoju strategickú funkciu a sú viac-menej formalitou. Aby sa táto situácia zmenila a aby bolo možné zodpovedne zhodnotiť účinnosť použitých prostriedkov

v komunálnych službách, je nevyhnutné postupnými krokmi zvyšovať dôležitosť a význam programového rozpočtovania a tvorby strategických programov vôbec. Obce by mali postaviť na jednu úroveň finančné vykazovanie plánovaných a čerpaných prostriedkov a vzťah medzi verejnými rozpočtovými zdrojmi na jednej strane a plánovanými a skutočne dosiahnutými výsledkami a dosahmi ich použitia na strane druhej. Na to sú však potrebné legislatívne opatrenia; niekoľko návrhov je v odporúčaní tejto záverečnej správy.

KONTAKT

Najvyšší kontrolný úrad Slovenskej republiky
Priemyselná 2
824 73 Bratislava 26

e-mail: info@nku.gov.sk
web: www.nku.gov.sk
telefón: 02 – 501 14 911

PRÍLOHA Č. 1 – ZOZNAM KONTROLOVANÝCH MIEST A OBCÍ

Obec/mesto	Adresa Obecného/Mestského úradu	IČO
Banskobystrický kraj		
Jelšava	Námestie republiky 499, 049 16 Jelšava	00328341
Nová Baňa	Námestie slobody 1, 968 26 Nová Baňa	00320897
Lovinobaňa	SNP 356/1, 985 54 Lovinobaňa	00316172
Zvolenská Slatina	SNP 370/19, 962 01 Zvolenská Slatina	00320447
Bratislavský kraj		
Gajary	Hlavná 67/105, 900 61 Gajary	00304743
Chorvátsky Grob	Námestie Josipa Andriča 17, 900 25 Chorvátsky Grob	00304760
Lozorno	Hlavná 1, 900 55 Lozorno	00304905
Malinovo	Ul. L. Svobodu 17, 900 45 Malinovo	00304921
Tomášov	Ul. 1. mája 5, 900 44 Tomášov	00305120
Zohor	Nám. 1. mája 1, 900 51 Zohor	00305235
Košický kraj		
Čečejevce	Buzická 55, 044 71 Čečejevce	00324078
Seňa	Seňa 200, 044 58 Seňa	00324698
Turňa nad Bodvou	Moldavská cesta č. 419/49, 044 02 Turňa nad Bodvou	00691313
Valaliky	Poľná 8, 044 13 Valaliky	00324850
Nitriansky kraj		
Maňa	M. R. Štefánika 1, 941 45 Maňa	00309061
Močenok	Sv. Gorazda 629/82, 951 31 Močenok	00308439
Palárikovo	Hlavná 82, 941 11 Palárikovo	00309176
Solčany	Hviezdoslavova 50, 956 17 Solčany	00311081
Prešovský kraj		
Hanušovce nad Topľou	Mierová 333/3, 094 31 Hanušovce nad Topľou	00332399
Kapušany	Hlavná 104/6, 082 12 Kapušany	00327239
Ľubica	Generála Svobodu 248/127, 059 71 Ľubica	31942547
Spišský Štvrtok	Tatranská 4, 053 14 Spišský Štvrtok	00329631
Trenčiansky kraj		
Bojnice	Sládkovičova 1, 972 01 Bojnice	00318001
Lednické Rovne	Námestie slobody 32, 020 61 Lednické Rovne	00317462
Moravské Lieskové	Moravské Lieskové 657, 916 42 Moravské Lieskové	00311791
Veľké Uherce	Veľké Uherce 360, 958 41 Veľké Uherce	00311294
Trnavský kraj		
Banka	Topolčianska cesta 23, 921 01 Banka	35594233
Dolná Krupá	Nám. L. van Beethovena 139/1, 919 65 Dolná Krupá	00312398
Jelka	Mierová 959/17, 925 23 Jelka	00306011
Smolenice	SNP 52, 919 04 Smolenice	00312983

Žilinský kraj		
Liptovské Sliače	Ul. Seč 635/2, 034 84 Liptovské Sliače	00315745
Mútne	Mútne 194, 029 63 Mútne	00314668
Staškov	Ul. Jozefa Kronera 588, 023 53 Staškov	00314293
Štiavnik	Štiavnik 1350, 013 55 Štiavnik	00321672

PRÍLOHA Č. 2 – VYSVETLENIE NIEKOTRÝCH POJMOV POUŽITÝCH V ZÁVEREČNEJ SPRÁVE

PHSR	strednodobý rozvojový dokument vypracovaný v súlade s cieľmi a prioritami ustanovenými v národnej stratégii; má zohľadňovať ciele a priority ustanovené v programe rozvoja vyššieho územného celku, na území ktorého sa obec nachádza
POH	špecializovaný programový dokument vypracovaný ku komunálnym odpadom, ako aj k odpadu z bežných udržiavacích prác zabezpečovaných fyzickou osobou v rozsahu do jedného m ³ ročne od jednej fyzickej osoby; musí obsahovať analýzu súčasného stavu odpadového hospodárstva obce a opatrenia, ktoré sa majú prijať na zníženie vzniku odpadov, zlepšenie environmentálne vhodnej prípravy na opätovné použitie, recykláciu, zhodnocovanie a zneškodňovanie odpadu, aj hodnotenie toho, ako bude program podporovať plnenie cieľov v odpadovom hospodárstve
programové rozpočtovanie (programový rozpočet)	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 územnej samosprávy; programový rozpočet na rozdiel od klasického rozpočtu pridáva do rozpočtovej dokumentácie údaje o merateľných cieľoch; namiesto výlučnej prezentácie vstupov (finančných prostriedkov) poskytuje programový rozpočet informácie o tom, prečo a na aký účel (cieľ) má byť istá suma výdavkov vyčlenená; nevyhnutnou súčasťou programového rozpočtovania je aj monitorovanie a hodnotenie určených zámerov a cieľov
program	súhrn alebo skupina navzájom súvisiacich aktivít (prác, činností, dodávok) vykonávaných v danom čase na splnenie stanovených cieľov a zámerov; môže to byť aj súbor projektov, ktoré majú spoločný cieľ; programy predstavujú súhrn (skupinu) navzájom súvisiacich činností, vykonávaných na splnenie definovaných zámerov a cieľov; z iného pohľadu ide vlastne o rozpočet pre istú (kompetenčnú) oblasť, ktorým sa činnosti obsiahnuté v programe financujú v priamej súvislosti s plnením cieľov a zámerov programu
projekt	časovo ohraničená aktivita alebo súbor aktivít s vopred zadefinovaným rozpočtom a časovým rozvrhom, ktorej výsledkom je špecifický tovar alebo služby
zámer	očakávaný pozitívny dosah dlhodobého plnenia stanovených cieľov, vyjadruje budúci stav, ktorý sa má v konečnom dôsledku dosiahnuť realizáciou programu (to, čo bude, keď sa zrealizuje program)
cieľ	jasné a čo najpresnejšie vyjadrenie výstupu alebo výsledku, prostredníctvom ktorého sa dosahuje plnenie zámeru,; plnením jednotlivých cieľov sa plní zámer programu
výstup	bezprostredný výsledok aktivít; tovary a služby produkované územnou samosprávou; definované sú výstupovo orientovanými cieľmi a ukazovateľmi výstupu (napr. oprava miestnej komunikácie – dĺžka opravených miestnych komunikácií); za výstupy plne zodpovedá obec
výsledok	skutočnosť dosiahnutá realizovaním programu, spoločensko-ekonomické zmeny spôsobené plnením programov; definované sú výsledkovo orien-

	tovanými cieľmi a ukazovateľmi výsledku (zvýšenie bezpečnosti na miestnych komunikáciách); za výsledky nie je obec priamo zodpovedná, vytvára však pre ne podmienky
merateľný ukazovateľ	nástroj na monitorovanie a hodnotenie plnenia stanoveného cieľa, resp. nástroj, ktorým sa meria dosahovanie cieľa; teda to, podľa čoho sa meria dosahovanie stanovených cieľov (počet km postavených miestnych komunikácií, počet dopravných nehôd); merateľný ukazovateľ sa formuluje v priamej logickej súvislosti s cieľom, cieľ môže mať aj viac merateľných ukazovateľov
monitorovanie	systematický proces zberu, triedenia a uchovávaní relevantných informácií o vecnom a finančnom plnení programov; údaje získané monitorovaním sa využívajú pri vyhodnocovaní výkonnosti
hodnotenie	systematická a analytická činnosť, ktorá na základe analýzy kritérií relevantnosti, účinnosti, efektívnosti, hospodárnosti, prípadne aj užitočnosti a udržateľnosti, poskytuje spoľahlivé závery o výstupoch, výsledkoch, dôsledkoch a celkových účinkoch programu
logický rámec programu	vnútorná logika programu, spôsob, akým sa o programe, jeho zámeroch, cieľoch a vstupoch uvažuje; je to vysvetlenie toho, čo má program dosiahnuť a ako sa to má dosiahnuť; správna vnútorná logika programov má túto hierarchickú postupnosť: vstupy vedú k dosahovaniu výstupov, tie k plneniu výsledkov a výsledky vedú k naplneniu zámeru

PRÍLOHA Č. 3 – NOSITEĽ DOBREJ PRAXE

- Zabezpečuje všetky zadefinované komunálne služby
- má presný prehľad o oblastiach spadajúcich pod komunálne služby, t. j. o stave, počte, veľkosti miestnych komunikácií, verejných priestranstiev, verejného osvetlenia a miestneho cintorína, o množstve vyprodukovaného komunálneho odpadu podľa jeho jednotlivých zložiek
- má spracované strategicko-plánovacie, programové dokumenty (PHSR, programový rozpočet) na obdobie krátkodobého, strednodobého a dlhodobého časového horizontu
- pred zavedením konkrétnych programov zmapuje existujúci (ako východiskový) stav v oblastiach pokrývajúcich komunálne služby, t. j. programy (zámery, ciele a merateľné ukazovatele) v oblasti komunálnych služieb pripravuje na základe poznania jestvujúceho stavu
- strategicko-plánovacie, programové dokumenty sú konkrétne, zrozumiteľné, s jasnými, merateľnými, realisticky a dosiahnuteľne (aj časovo) ohraničenými hodnotiteľnými zámermi, cieľmi a merateľnými ukazovateľmi, spracované v súlade s metodikou programového rozpočtovania
- stanovené ciele komplexne riešia každú z oblastí spadajúcich pod komunálne služby, napr. od výstavby, cez údržbu a rekonštrukciu až po správu miestnych komunikácií
- programy komunálnych služieb majú takú stabilnú štruktúru, aby boli hodnotiteľné v čase (možnosť sledovať ich plnenia v dlhšom časovom horizonte)
- ciele programov stanovuje nielen výstupovo (kvantitatívne), ale aj kvalitatívne so zameraním na výsledok, na zvyšovanie spokojnosti svojich obyvateľov s poskytovanými komunálnymi službami
- ciele programov majú chronologicky určené opatrenia, každé s konkrétnym termínom a osobou zodpovednou za plnenie
- programy majú vyčlenené peňažné prostriedky na svoju realizáciu
- programy komunálnych služieb tvorí v spolupráci s občanmi, teda ich konečnými užívateľmi, pýta sa pri tvorbe programov na názor svojich obyvateľov
- hlavným zámerom programov obce v oblasti komunálnych služieb je spokojnosť jej obyvateľov s poskytovanými službami
- činnosti vychádzajú zo zadefinovaných programov komunálnych služieb, nikdy nie zo svojvoľnosti
- pravidelne, zodpovedne monitoruje a hodnotí (kontroluje) dosiahnuté výsledky v oblasti komunálnych služieb a z výsledkov vyvodzuje príslušné závery
- zverejňuje plán práce komunálnych služieb (čo a kedy sa ide robiť) na svojej internetovej stránke alebo na úradnej tabuli obce
- obyvateľov obce pravidelne informuje o svojich zámeroch a cieľoch v oblasti komunálnych služieb, aj o ich plnení (o konkrétnych výsledkoch)
- aktívne zisťuje a vyhodnocuje spokojnosť obyvateľov obce s poskytovanými komunálnymi službami
- sleduje vývoj spokojnosti obyvateľov s poskytovanými komunálnymi službami, v prípade potreby pristupuje k úprave ich vykonávania (k zmene)
- programy mení až po zodpovednej analýze ich priebežného plnenia
- dodržiava všetky všeobecne záväzné právne predpisy pri použití verejných prostriedkov a majetku.

PRÍLOHA Č. 4 – NJAČASTEJŠIE ČINNOSTI VYKONÁVANÉ V RÁMCI KOMUNÁLNYCH SLUŽIEB

likvidácia odpadu



- zber, odvoz a skládokovanie komunálneho odpadu a drobného stavebného odpadu
- zabezpečovanie separovaného zberu odpadov a biologicky rozložiteľných odpadov, zberných nádob, veľkokapacitných kontajnerov na objemný odpad
- likvidácia nelegálnych skládok
- výstavba a prevádzka zberného dvora, kompostoviska
- organizovanie osvetových podujatí pre obyvateľov obce

správa a údržba miestnych komunikácií



- výstavba, rekonštrukcia, oprava a údržba živičných, dláždených a štrkových vozoviek, parkovísk, cyklotrás
- oprava výtlkov, dlažby, zvodidiel, zábradlí
- zimná údržba miestnych komunikácií, chodníkov a parkovísk, odstraňovanie (odhrňovanie) snehu, posyp vozoviek, chodníkov
- čistenie vozoviek, chodníkov a parkovísk po zimnej údržbe, zametanie, letná údržba, kropenie ciest, chodníkov
- údržba, montáž a demontáž, obnova zvislého a vodorovného dopravného značenia, dopravných zrkadiel, spomaľovačov
- čistenie a opravy kanalizačných vpustí, šachiet a dažďových kanalizácií, rigolov
- výšková úprava poklopov
- kontrola a odstraňovanie porúch svetelnej signalizácie

údržba verejných priestranstiev



- zber nečistôt, vývoz malých smetných nádob
- čistenie autobusových zastávok a podchodov
- zametanie chodníkov
- čistenie vodných tokov,
- údržba a prevádzkovanie detských ihrísk, pieskovísk, lavičiek, parkových zariadení, obecných fontán, verejných WC
- revitalizácia centra obce

údržba verejnej zelene



- úprava a údržba zelene – stromov, krov a kríkov, živých plotov (ošetrovanie, polievanie, orezávanie, strihanie)
- výrub suchých stromov a stromov na základe právoplatných povolení, štiepkovanie konárov
- výsadba kvetín a údržba kvetinových záhonov (odburinenie, hnojenie, polievanie)
- budovanie novej zelene, výsadba drevín a kvetov
- údržba trávnatých plôch, kosenie, hrabanie, zber nečistôt, polievanie
- likvidácia invázných rastlín

údržba verejného osvetlenia



- budovanie, rozšírenie, modernizácia, opravy, údržba a prevádzka verejného osvetlenia
- zabezpečenie bezpečného a plynulého chodu verejného osvetlenia (výmena lúčov, poistiek, rozvodných skríň, vedenia, kontrola uzemnenia, osadenia stĺpov)

správa a údržba miestneho cintorína a domu smútku



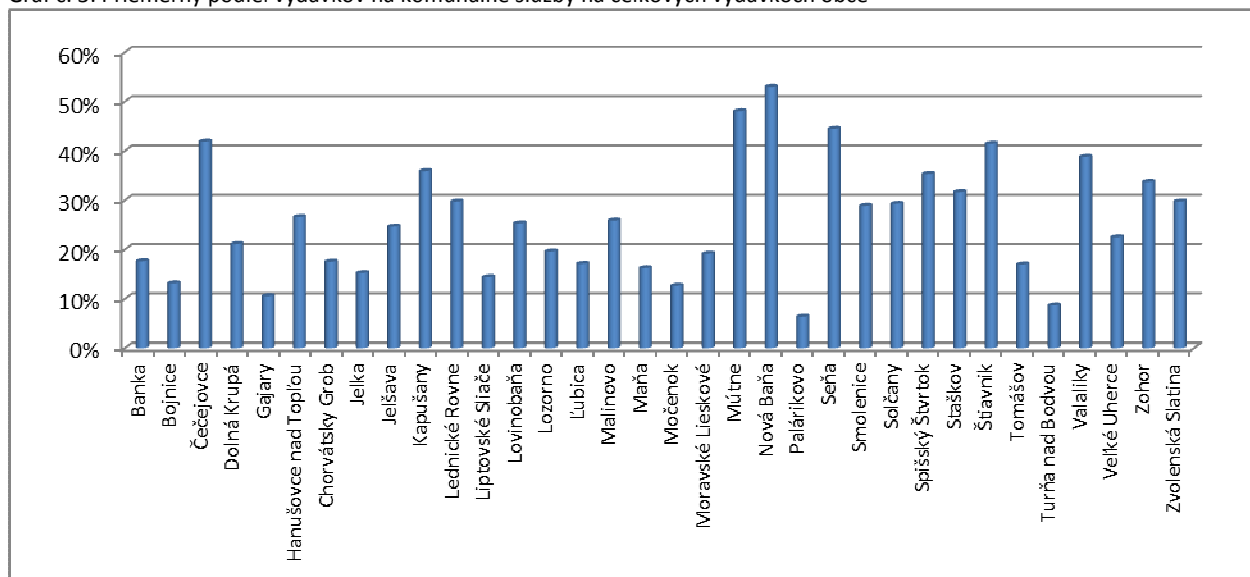
- čistenie plôch, chodníkov a ciest, údržba zelene v areáli cintorína, kosenie a hrabanie trávy na cintoríne
- údržba, výstavba, opravy oplotenia, chodníkov a schodov, úprava nespevnených chodníkov (drobným kamenivom, resp. štrkom)
- zber a vývoz odpadu do veľkokapacitných kontajnerov, čistota okolo veľkokapacitných kontajnerov
- odhrňovanie snehu, posyp chodníkov, ciest, schodov a ostatných zľadovatených plôch posypovým materiálom, odstraňovanie cencúľov na dome smútku, pravidelné zabezpečovanie prístupu k domu smútku, podľa potreby zabezpečovanie prístupu k hrobovým miestam pri pietnych aktoch
- zabezpečovanie čistoty a údržby domu smútku – umývanie okien, pranie záclon, utieranie prachu, maľovanie, zabezpečovanie čistoty a prevádzkyschopnosti chladiacich, sociálnych zariadení, drobná údržba, odstránenie drobných porúch (elektrozvodov, vodovodnej siete, strechy)

PRÍLOHA Č. 5 – VÝDAVKY OBCÍ NA KOMUNÁLNE SLUŽBY V ROKOCH 2012 – 2015

Obec	Priemerný podiel výdavkov na komunálne služby na celkových výdavkoch	Prepočet výdavkov na jedného oby- vateľa za všetky komunálne služby
Banka	17,67 %	93,61 €
Bojnice	13,16 %	96,30 €
Čečejevce	41,90 %	117,56 €
Dolná Krupá	21,12 %	88,51 €
Gajary	10,58 %	69,21 €
Hanušovce nad Topľou	26,62 %	171,56 €
Chorvátsky Grob	17,55 %	79,86 €
Jelka	15,25 %	112,60 €
Jelšava	24,67 %	140,34 €
Kapušany	35,91 %	271,28 €
Lednické Rovne	29,75 %	193,52 €
Liptovské Sliače	14,40 %	46,19 €
Lovinobaňa	25,33 %	96,07 €
Lozorno	19,62 %	117,55 €
Ľubica	17,12 %	113,47 €
Malinovo	25,88 %	106,98 €
Maňa	16,26 %	46,56 €
Močenok	12,66 %	65,88 €
Moravské Lieskové	19,16 %	43,33 €
Mútne	48,05 %	200,08 €
Nová Baňa	53,00 %	202,52 €
Palárikovo	6,39 %	32,61 €
Seňa	44,49 %	156,08 €
Smolenice	28,88 %	75,78 €
Solčany	29,30 %	113,83 €
Spišský Štvrtok	35,32 %	164,87 €
Staškov	31,68 %	109,88 €
Štiavnik	41,46 %	152,90 €
Tomášov	17,00 %	101,25 €
Turňa nad Bodvou	8,69 %	46,07 €
Valaliky	38,81 %	138,80 €
Veľké Uherce	22,52 %	66,96 €
Zohor	33,73 %	260,87 €
Zvolenská Slatina	29,75 %	96,96 €

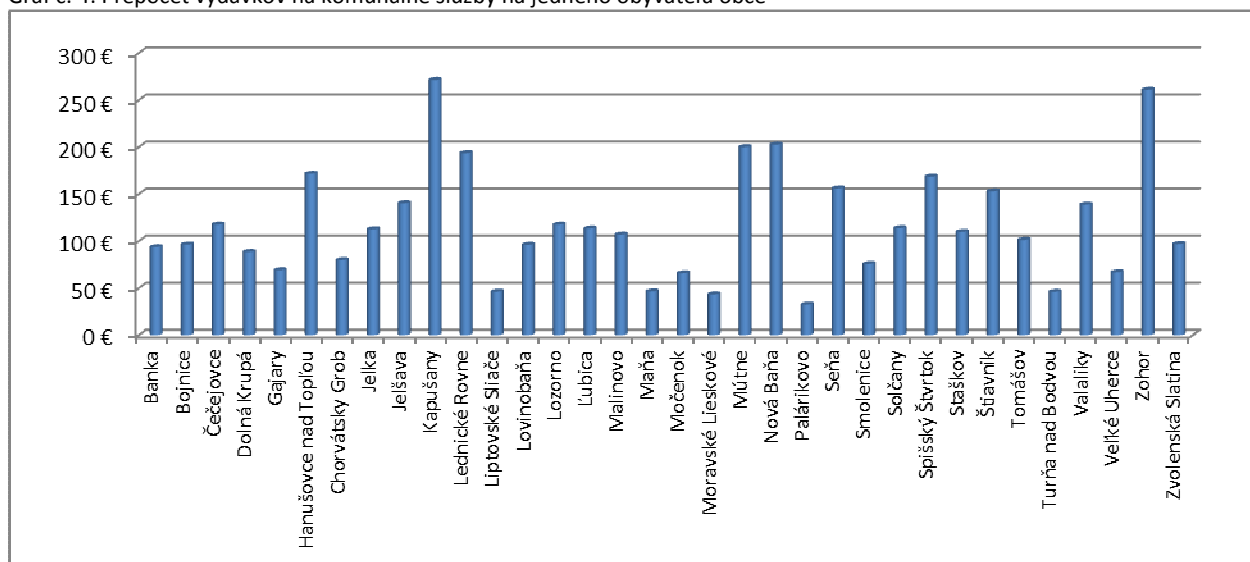
Zdroj: NKÚ SR

Graf č. 3: Priemerný podiel výdavkov na komunálne služby na celkových výdavkoch obce



Zdroj: NKÚ SR

Graf č. 4: Prepočet výdavkov na komunálne služby na jedného obyvateľa obce



Zdroj: NKÚ SR

PRÍLOHA Č. 6 – ZISTENÉ NESPRÁVNE ČLENENIE PROGRAMOV, FORMULÁCIE ZÁMEROV, CIEĽOV A MERATEĽNÝCH UKAZVATEĽOV

členenie programov

- zbytočné členenie programu len na jeden podprogram, napr. program pozemné komunikácie obsahoval len podprogram správa a údržba pozemných komunikácií alebo program odpadové hospodárstvo len podprogram zvoz a odvoz odpadu
- v dvoch rôznych programoch rozpočtu boli riešené tie isté komunálne služby, teda jedna a tá istá komunálna služba nebola sústredená do jedného programu či podprogramu
- nelogické zahrnutie podprogramov do programov z hľadiska ich zámeru, napr. v programe odpadového hospodárstva bolo čistenie miestnych komunikácií, v programe bezpečnosť, právo a poriadok bol podprogram cintorínske a pohrebné služby alebo v programe prostredie pre život bol zaradený podprogram verejné osvetlenie súvisiaci s bezpečnosťou
- v rámci komunálnych služieb bol program malých obecných služieb alebo pomocných udržiavacích prác, ktorých zámerom nebola čistota v obci, ale snaha udržať pracovné návyky nezamestnaných; úlohou obce pritom nie je umožniť nezamestnaným pracovať, ale využiť nezamestnaných pri údržbe verejných priestranstiev v obci

zámary

- zabezpečiť pravidelný odvoz a separáciu odpadu (správne formulovaným zámerom je čistá obec či kvalitné životné prostredie v obci)
- zabezpečovanie kvalitných služieb v oblasti obecnej dopravnej infraštruktúry (správne formulovaným zámerom je kvalitné miestne komunikácie v obci)
- zabezpečiť pravidelnú a komplexnú údržbu obecného cintorína (správne formulovaným zámerom je dôstojné miesto posledného odpočinku alebo čistý a udržiavaný cintorín)

ciele

- cieľ programu verejné osvetlenie bol úplne totožný so zámerom; žiadnym spôsobom bližšie neurčoval, čo to znamená bezporuchová prevádzka verejného osvetlenia a ako ju dosiahnuť
- cieľ zabezpečiť dôstojné miesto posledného odpočinku občanov obce bol prakticky totožný so zámerom podprogramu (dôstojné miesto posledného odpočinku občanov obce), lepším cieľom by bolo zabezpečiť čistotu na cintoríne, zabezpečiť údržbu domu smútku
- nesprávne formulovaným cieľom vo vzťahu k zámeru efektívna a hospodárna prevádzka verejného osvetlenia bolo, okrem iného, zabezpečiť vianočnú výzdobu v obci

merateľné ukazovatele

- cieľ zabezpečiť odpadové nádoby pre občanov sa mal hodnotiť počtom popelníc na sklade, a nie počtom domácností s odpadovými nádobami
- cieľ zabezpečiť nákladovo efektívny zvoz a odvoz odpadov sa mal hodnotiť množstvom vzniknutého komunálneho odpadu, objemom vyseparovaného odpadu, množstvom skládkovaného komunálneho odpadu, a nie ročnými nákladmi na zvoz a odvoz jednej tony odpadov, separovaného odpadu či skládkovaného odpadu
- cieľ zabezpečiť dobrý technický stav komunikácií v zimnom období sa mal hodnotiť počtom odpracovaných hodín na zimnej údržbe komunikácií a počtom ton posypového materiálu za rok
- cieľ zabezpečiť maximálnu zjazdnosť komunikácií v zimnom období sa mal

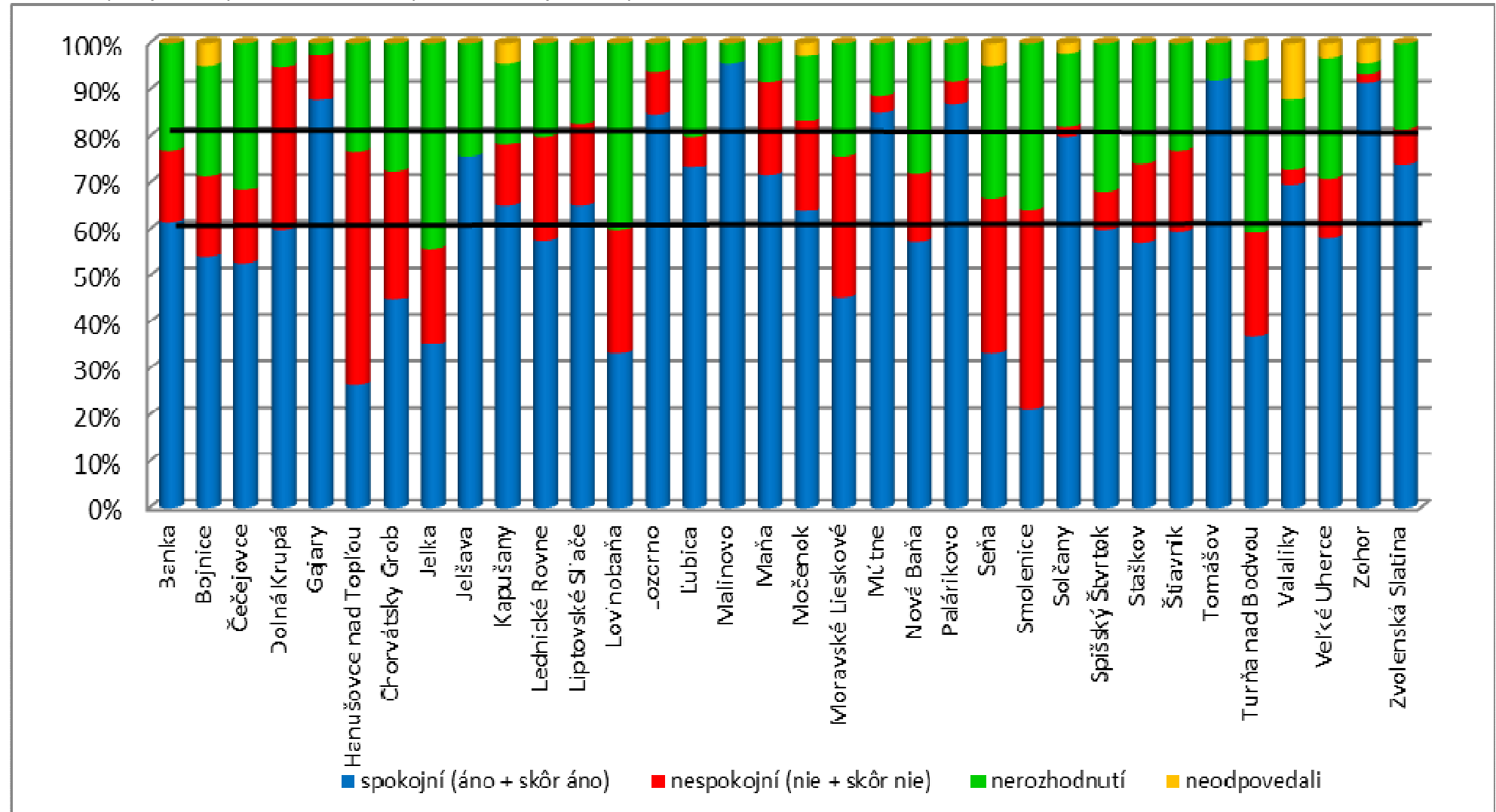
hodnotiť počtom dní zimnej údržby za rok, ktorý obec nevie ovplyvniť

- cieľ dobrý technický stav miestnych komunikácií sa mal hodnotiť celkovou dĺžkou spravovaných komunikácií alebo množstvom ton asfalto-betónu použitého na opravu výtlkov v danom roku, a nie napr. dĺžkou opravených miestnych komunikácií a chodníkov
- cieľ zabezpečiť efektívne fungovanie a údržbu verejného osvetlenia sa mal merať 100 % svietivosťou v obci, namiesto ročných nákladov na prevádzku jedného svetleného bodu v obci
- cieľ funkčnosť a efektivita verejného osvetlenia sa mal hodnotiť celkovým počtom svetelných bodov, a nie napr. dobou odstránenia poruchy od jej nahlásenia
- cieľ zabezpečiť bezporuchovú prevádzku verejného osvetlenia sa mal hodnotiť prostredníctvom ročnej priemernej spotreby elektrickej energie na jeden svetelný bod a celkovým počtom svetelných bodov
- cieľ zabezpečiť vysokokvalitné cintorínske a pohrebné služby sa mal hodnotiť celkovou rozlohou cintorínskych plôch, resp. počtom udržiavaných hrobových miest alebo počtom cintorínov; pomocou rozlohy spravovaných cintorínskych plôch alebo počtu hrobov a cintorínov nemožno zmerať kvalitu služieb
- cieľ zabezpečiť prevádzku (údržbu) cintorína sa mal hodnotiť počtom uzavretých nájomných zmlúv k hrobovým miestam
- zabezpečenie prevádzky domu smútku sa malo merať počtom smútočných obradov vykonaných v dome smútku za rok
- cieľ zabezpečiť údržbu stromov a zelene na cintoríne sa mal hodnotiť počtom hrobových miest

PRÍLOHA Č. 7 – SPOKOJNOSŤ OBYVATELOV S KOMUNÁLNymi SLUŽABMI V JEDNOTLIVÝCH OBCIACH

Obec	Spokojní (áno + skôr áno)	Nespokojní (nie + skôr nie)	Nerozhodnutí	Neodpovedali
Banka	61,54 %	15,38 %	23,08 %	0,00 %
Bojnice	53,96 %	17,46 %	23,81 %	4,76 %
Čečejevce	52,63 %	15,79 %	31,58 %	0,00 %
Dolná Krupá	60,00 %	35,00 %	5,00 %	0,00 %
Gajary	87,81 %	9,76 %	2,44 %	0,00 %
Hanušovce nad Topľou	26,67 %	50,00 %	23,33 %	0,00 %
Chorvátsky Grob	44,83 %	27,59 %	27,59 %	0,00 %
Jelka	35,29 %	20,59 %	44,12 %	0,00 %
Jelšava	75,76 %	0,00 %	24,24 %	0,00 %
Kapušany	65,21 %	13,04 %	17,39 %	4,35 %
Lednické Rovne	57,50 %	22,50 %	20,00 %	0,00 %
Liptovské Sliače	65,22 %	17,39 %	17,39 %	0,00 %
Lovinobaňa	33,34 %	26,67 %	40,00 %	0,00 %
Lozorno	84,85 %	9,09 %	6,06 %	0,00 %
Ľubica	73,34 %	6,67 %	20,00 %	0,00 %
Malinovo	95,66 %	0,00 %	4,35 %	0,00 %
Maňa	71,67 %	20,00 %	8,33 %	0,00 %
Močenok	63,89 %	19,45 %	13,89 %	2,78 %
Moravské Lieskové	45,45 %	30,30 %	24,24 %	0,00 %
Mútne	85,19 %	3,70 %	11,11 %	0,00 %
Nová Baňa	57,33 %	14,66 %	28,00 %	0,00 %
Palárikovo	86,89 %	4,92 %	8,20 %	0,00 %
Seňa	33,33 %	33,33 %	28,57 %	4,76 %
Smolenice	21,43 %	42,85 %	35,71 %	0,00 %
Solčany	80,00 %	2,00 %	16,00 %	2,00 %
Spišský Štvrtok	60,00 %	8,00 %	32,00 %	0,00 %
Staškov	57,14 %	17,14 %	25,71 %	0,00 %
Štiavnik	59,62 %	17,31 %	23,08 %	0,00 %
Tomášov	92,00 %	0,00 %	8,00 %	0,00 %
Turňa nad Bodvou	37,04 %	22,22 %	37,04 %	3,70 %
Valaliky	69,69 %	3,03 %	15,15 %	12,12 %
Veľké Uherce	58,06 %	12,91 %	25,81 %	3,23 %
Zohor	91,48 %	2,13 %	2,13 %	4,26 %
Zvolenská Slatina	74,07 %	7,41 %	18,52 %	0,00 %

Graf č. 5: Spokojnosť obyvateľov s komunálnymi službami v jednotlivých obciach



Zdroj: dotazníkový prieskum NKÚ SR