

Správa o výsledku kontroly implementácie programového rozpočtovania v rozpočtovom procese miest a obcí

Kontrolná akcia bola vykonaná v súlade s plánom kontrolnej činnosti Najvyššieho kontrolného úradu Slovenskej republiky (ďalej len „NKÚ SR“) na rok 2011.

Samosprávy rozhodujú o nakladaní s verejnými prostriedkami daňových poplatníkov a rozhodujú o objeme poskytovaných verejných služieb. Je dôležité, aby rozhodnutia smerovali k hospodárnemu a efektívnemu využitiu verejných zdrojov v prospech občana. Spoločne s programovým rozpočtovaním sa začínajú zavádzať pre samosprávu nové metódy, ktoré dajú odpoveď na zefektívnenie vynakladaných finančných prostriedkov. Vďaka programovým rozpočtom sa naskytá možnosť posudzovať zmysluplnosť verejných výdavkov aj pre laickú verejnosť, pretože programový rozpočet v jednoduchej podobe prezentuje informácie o tom, čo ide samospráva robiť, koľko to stojí a čo chce za dané peniaze dosiahnuť. Navyše systém monitorovania a hodnotenia umožňuje priebežne a spätne kontrolovať zmysluplnosť výdavkov a mieru dosahovania stanovených cieľov, ale aj porovnávať samosprávy medzi sebou a skúmať hospodárnosť, efektívnosť a účinnosť.

Účelom kontrolnej akcie bolo preveriť splnenie si povinnosti miest a obcí pripraviť svoje rozpočty pre roky 2009 – 2011 ako programové rozpočty ako aj realizáciu činnosti v procese implementácie programového rozpočtovania so zameraním na rok 2010. Zároveň preveriť dodržiavanie povinnosti zachovávať hospodárnosť, efektívnosť a účinnosť použitia verejných prostriedkov v rámci vybraného programu.

Predmetom kontroly bolo preveriť splnenie si povinnosti pripraviť rozpočet ako programový rozpočet, hospodárnosť, efektívnosť a účinnosť čerpania výdavkov v rámci programu Sociálne služby a Šport a úroveň vnútornej kontroly kontrolovaného subjektu.

Cieľom kontroly bolo zhodnotiť zostavenie programového rozpočtu a plnenie stanovených cieľov v programovom rozpočte hlavne overením nefinančných výstupov a ubezpečiť sa o spoľahlivosti merateľných ukazovateľov, ktoré boli prezentované kontrolovanými subjektmi, či boli nástrojom na monitorovanie a hodnotenie.

Kontrolná akcia nadväzovala na kontrolu vykonanú v roku 2010, ktorej účelom bolo preveriť prípravu na implementáciu a tvorbu programového rozpočtu v menších obciach. Výsledkom preverenia bolo zistenie, že kontrolované subjekty nezvládli prípravu na implementáciu programového rozpočtovania a jedna tretina kontrolovaných subjektov nezostavila programový rozpočet.

V roku 2011 pri výbere kontrolovaných subjektov NKÚ SR vychádzal z predpokladu, že väčšie mestá a obce majú zostavený programový rozpočet, pričom podmieňujúcim kritériom bol počet obyvateľov nad 3 000 a v subjekte nebola ešte vykonaná kontrola NKÚ SR.

Kontrolovaným obdobím bol rok 2010. V rámci kontrolných akcií, vykonaných v priebehu roka 2011 expozitúrami NKÚ SR v ôsmich krajoch, bolo preverených 20 kontrolovaných subjektov.

Kontrolovanými subjektmi boli mestá a obce: Stupava, Svätý Jur, Veľký Meder, Šaštín-Stráže, Gabčíkovo, Holíč, Stará Turá, Nemšová, Brezová pod Bradlom, Nesvady, Tvrdošovce, Hnúšťa, Nová Baňa, Rajec, Vrútky, Svit, Štrba, Veľký Šariš, Dobšiná, Moldava nad Bodvou.

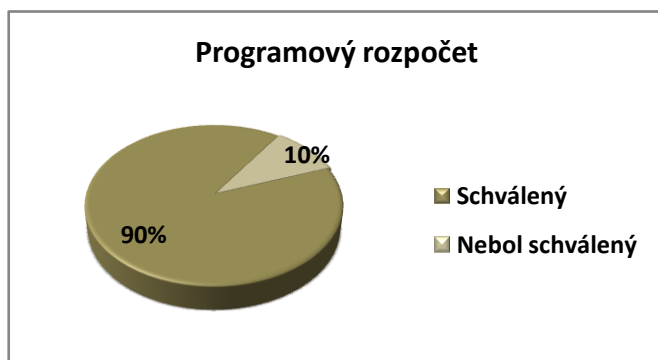
Počas výkonu kontroly bolo zistené:

Preverenie splnenia si povinnosti pripraviť rozpočet ako programový rozpočet

Programové rozpočtovanie možno vnímať ako systém založený na plánovaní úloh a aktivít v nadväznosti na priority a alokovanie disponibilných zdrojov do programov, s dôrazom na výsledky a efektívnosť vynakladania rozpočtových prostriedkov. Súčasťou programového rozpočtu sú na rozdiel od klasického rozpočtu ciele, zámery a merateľné ukazovatele.

Kontrolou programových rozpočtov bolo zistené, že kontrolované subjekty pri tvorbe programovej štruktúry uplatňovali metodické usmernenia odporúčané Ministerstvom financií Slovenskej republiky a zároveň vychádzali zo svojich strategických plánov hospodárskeho a sociálneho rozvoja. Nedodržanie ustanovení zákona o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy bolo zistené v dvoch kontrolovaných subjektoch, keď rozpočet zostavený v programovej štruktúre nebol schválený zastupiteľstvom mesta čo predstavovalo 10 % z celkového počtu kontrolovaných subjektov.

Prehľad o schválení programového rozpočtu v percentuálnom vyjadrení je v grafe č. 1.



Graf č. 1 Schválenie programového rozpočtu

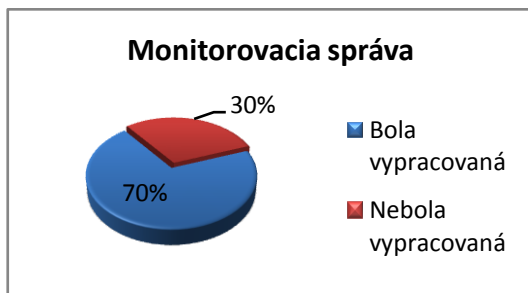
Zámery programových rozpočtov boli formulované na úrovni programov, podprogramov, prvkov a projektov. Popisovali stav, ktorý chceli kontrolované subjekty dosiahnuť v jednotlivých kompetenčných oblastiach. Ich formulácia bola jednoduchá, stručná, v súlade s poslaním samosprávy, stanovená ako výzva, jasná a jednoznačná. Merateľné ukazovatele boli formulované v súvislosti s cieľom, pričom obsahovali textovú a číselnú časť. V štyroch prípadoch boli zistené nedostatky v tom, že výdavky súvisiace so športom neboli alokované do jedného programu a nebola zabezpečená prezentácia celkových výdavkov na danú oblasť.

Preverením procesu zostavenia rozpočtu, jeho schvaľovania a vykonaných úprav bolo zistené konanie v rozpore so zákonom o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy v siedmich prípadoch, keď zmeny v rozpočte neboli vykonané formou rozpočtových opatrení a neboli schválené zastupiteľstvom mesta, resp. obce.

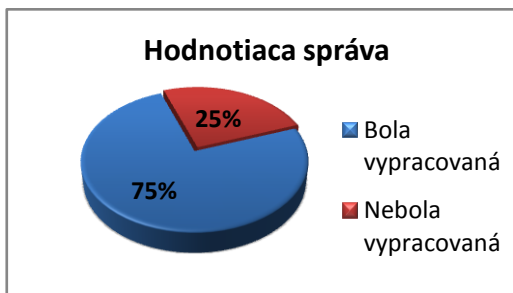
Súčasťou programového rozpočtovania je aj monitorovanie a hodnotenie finančného a programového plnenia rozpočtu. Znamená to, že počas realizácie rozpočtu, ale aj na konci rozpočtového roka môžu volení zástupcovia a verejnosť posúdiť mieru plnenia, resp. splnenia cieľov, prípadné príčiny neúspechu a rozhodnúť o zmenách, ktoré sú potrebné pre dosiahnutie plánovanej výkonnosti.

Kontrolou bolo zistené, že šesť kontrolovaných subjektov nemalo v priebehu roka 2010 spracovanú monitorovaciu správu (t.j. 30 %) a päť nemalo hodnotiacu správu (t.j. 25 %). Kontrolované subjekty, ktoré nevykonali monitorovanie a hodnotenie plnenia programového rozpočtu, nekonali v zmysle zákona o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy. Následne šesť subjektov (čo predstavovalo 30 %) postupovalo v rozpore s uvedeným zákonom, keď hodnotenie plnenia programov nebolo súčasťou záverečného účtu za rok 2010.

Prehľad o kontrolovaných subjektoch, ktoré vykonali monitorovanie a hodnotenie programov v percentuálnom vyjadrení je uvedený v grafoch č. 2 a č. 3.



Graf č. 2 Monitorovanie programov



Graf č. 3 Hodnotenie programov

Monitorovanie a hodnotenie bolo slabšou stránkou programového procesu. Hodnotiace správy vo väčšine prípadov neobsahovali dostatočné informácie o hodnotení merateľných ukazovateľov, o faktoch, ktoré mali vplyv na ich plnenie, o hodnotení trendu vývoja (z pohľadu hospodárnosti a efektívnosti) a prijatých opatreniach na dosahovanie naplánovaných cieľov. V správach chýbali komentáre na vysvetlenie nesplnenia plánovaných výstupov a výsledkov, pri porovnateľných údajoch chýbalo porovnanie efektívnosti a účinnosti.

Dodržiavanie povinnosti zachovávať hospodárnosť, efektívnosť a účinnosť použitia verejných prostriedkov v rámci programov Šport a Sociálne služby

Pre kontrolu hospodárnosti, efektívnosti a účinnosti výstupov a výsledkov (cieľov a merateľných ukazovateľov) bol vybraný program Sociálne služby a program Šport. Tieto programy boli vybrané z dôvodu, že do programov boli alokované finančné prostriedky skoro v rovnakej výške. Program Sociálne služby bol vybraný z dôvodu, že čerpanie výdavkov bolo zabezpečované prostredníctvom odborných útvarov a bolo upravené príslušnou právnou legislatívou (zákon o sociálnej starostlivosti). Program Šport bol vybraný na základe poznatkov z kontrol vykonaných v samospráve v predchádzajúcom období, kde boli zistené nedostatky pri poskytovaní dotácií športovým klubom a organizáciám. Čerpanie finančných prostriedkov vo väčšine prípadov nespádalo pod jeden útvar, bolo bez legislatívnej úpravy v zmysle vlastných interných predpisov.

Kontrolované subjekty spolu za rok 2010 čerpali finančné prostriedky na program Sociálne služby v sume 4 505 740,00 eur a na program Šport v sume 4 807 732,00 eur.

Hospodárnosť, efektívnosť a účinnosť vymedzoval zákon o finančnej kontrole a vnútornom audite, podľa ktorého:

- hospodárnosť je minimalizovanie nákladov na vykonanie činností alebo obstaranie tovarov, prác a služieb pri zachovaní ich primeranej úrovne a kvality,

- efektívnosť je maximalizovanie výsledkov činností vo vzťahu k disponibilným verejným prostriedkom,
- účinnosť je vzťah medzi plánovaným výsledkom činností a skutočným výsledkom činností vzhľadom na použité verejné prostriedky.

Kontrola hospodárnosti a efektívnosti bola zameraná na porovnanie skutočných výdavkov s upraveným rozpočtom, či boli aktivity v rámci programov efektívne riadené, regulované a organizované. Pri kontrole účinnosti bolo zhodnotené splnenie stanovených cieľov a merateľných ukazovateľov.

Program Sociálne služby

Kontrolované subjekty v rozsahu svojej pôsobnosti zabezpečovali dostupnosť sociálnej služby pre fyzické osoby, ktoré boli odkázané na sociálnu službu za podmienok ustanovených zákonom o sociálnych službách. Výdavky do programu Sociálne služby boli alokované v súlade s komunitným plánom sociálnych služieb, v ktorom mali samosprávy definované ciele na rozšírenie a skvalitnenie poskytovaných sociálnych služieb (dva kontrolované subjekty nemali schválený komunitný plán sociálnych služieb).

Výsledkom preverenia v sociálnej oblasti bolo nasledovné hodnotenie:

Tab. č. 1

Sociálna služba	ÁNO	ČIASTOČNÁ	NIE
Hospodárnosť a efektívnosť	15	5	-
Účinnosť	10	10	-

Z uvedeného prehľadu vyplýva, že vo väčšine prípadov kontrolované subjekty pri čerpaní výdavkov v rámci programu Sociálne služby postupovali hospodárne a efektívne, päť subjektov zabezpečilo čiastočnú hospodárnosť a efektívnosť. To znamená, že verejné prostriedky boli použité vhodným spôsobom, program a aktivity boli efektívne riadené, regulované a organizované. Vplyv na správne použitie verejných financií na program Sociálne služby malo to, že riadenie a kontrola programu bola zabezpečovaná cez odborné útvary, ktoré pri poskytovaní sociálnej starostlivosti postupovali v súlade so všeobecne záväznými právnymi predpismi.

Účinnosť, hodnotená na základe splnenia stanovených cieľov a merateľných ukazovateľov, bola v 10 prípadoch zhodnotená ako čiastočná. Takéto hodnotenie bolo dôsledkom toho, že nie všetky merateľné ukazovatele boli splnené, resp. kontrolované subjekty nevedeli preukázať plnenie merateľných ukazovateľov, t.j. že nebola zabezpečená kontrolovateľnosť a dostupnosť údajov.

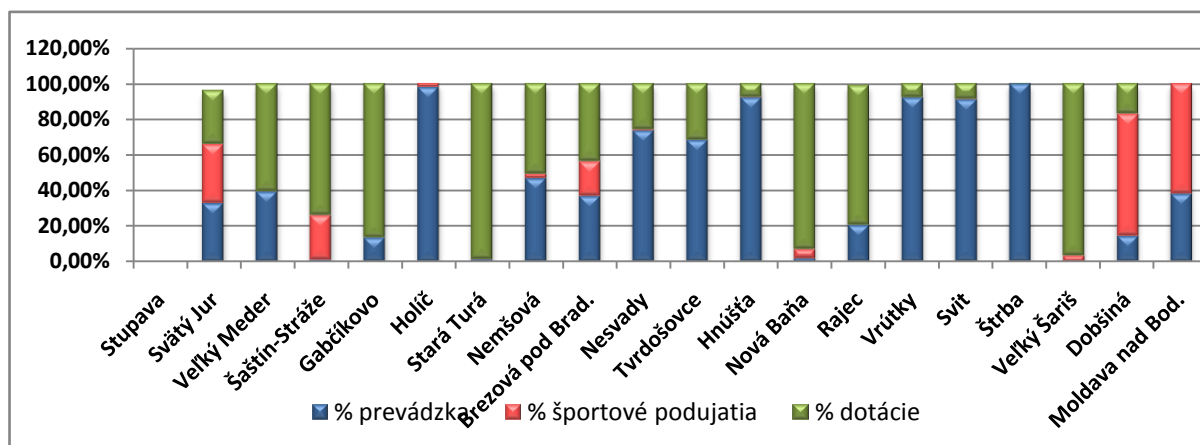
Program Šport

Väčšina výdavkov v programe Šport bola čerpaná nasledovne:

- na realizáciu rôznych športových aktivít pre deti, mládež a dospelých v sume 94 274,00 eur, čo predstavovalo 2,01 % z celkových výdavkov programu šport,
- na prevádzku, výstavbu, údržbu športových zariadení v sume 3 995 824,00 eur, čo predstavovalo 85,23 % z celkových výdavkov programu,
- na dotácie športovým klubom a športovým organizáciám v sume 563 520,00 eur, t.j. 12,02 %,

- na ostatnú činnosť v sume 34 414,00 eur, t.j. 0,74 %.

Percentuálny podiel použitia finančných prostriedkov v rámci programu Šport je uvedený v grafe č. 4.



Graf č. 4 Percentuálny podiel použitia finančných prostriedkov v rámci programu Šport

Kontrolou čerpania verejných prostriedkov v rámci programu Šport bolo zistené, že dva subjekty nezabezpečili hospodárnosť a efektívnosť vynaložených finančných prostriedkov. Napríklad v jednom prípade bolo zistené prekročenie upraveného rozpočtu výdavkov na program, pričom kontrolovaný subjekt nedosiahol stanovené cieľové hodnoty merateľných ukazovateľov.

Porušenie finančnej disciplíny podľa zákona o rozpočtových pravidlách verejnej správy bolo zistené v ôsmich prípadoch, keď kontrolované subjekty pri čerpaní finančných prostriedkov na dotácie športovým klubom nedodrжали vlastné podmienky poskytovania, ktoré mali stanovené vo všeobecne záväzných nariadeniach. V jednom prípade poskytovanie dotácií nebolo upravené interným predpisom.

Výsledkom preverenia programu Šport bolo nasledovné hodnotenie:

Tab. č. 2

Šport	ÁNO	ČIASTOČNÁ	NIE
Hospodárnosť a efektívnosť	11	7	2
Účinnosť	8	10	2

Pri hodnotení účinnosti, t.j. splnenia stanovených cieľov a merateľných ukazovateľov, kontrolované subjekty nevedeli preukázať ich splnenie. V niektorých prípadoch boli nadhodnotené (oproti výsledkom v predchádzajúcom roku) bez toho, aby boli reálne dosiahnuteľné, merateľné a kontrolovateľné. Na základe týchto skutočností bol program Šport vyhodnotený ako čiastočne účinný a v dvoch prípadoch ako neúčinný.

Kontrolou účtovných dokladov súvisiacich s výdavkami v programoch Sociálne služby a Šport bolo zistené v šiestich prípadoch porušenie zákona o účtovníctve z dôvodu nedodržania opatrenia Ministerstva financií Slovenskej republiky, keď boli nesprávne zaúčtované poskytnuté preddavky, účtovné doklady nespĺňali všetky zákonom stanovené náležitosti.

Úroveň vnútornej kontroly kontrolovaných subjektov

Na zabezpečenie vnútornej kontroly mali kontrolované subjekty vypracované vnútorné predpisy o finančnej kontrole, resp. boli súčasťou iných smerníc, v ktorých mali vymedzenú zodpovednosť vedúcich zamestnancov pri vykonávaní predbežnej, priebežnej a následnej finančnej kontroly. Kontrolné postupy špecifikované v interných predpisoch ako aj ich uplatňovanie vytvárali predpoklad funkčného vnútorného kontrolného systému.

NKÚ SR preveril v rámci kontroly čerpania výdavkov na programy Sociálne služby a Šport funkčnosť systému riadenia v zmysle zákona o finančnej kontrole a vnútornom audite. Výsledkom preverenia bolo zistenie, že v 11 prípadoch došlo k porušeniu citovaného zákona z dôvodu nedodržania postupov pri predbežnej finančnej kontrole (predbežná finančná kontrola bola vykonávaná formálne po realizácii finančnej operácie, resp. nebola vykonaná).

Kontrolou ďalej bolo zistené, že dva kontrolované subjekty nemali vytvorený dostatočne funkčný systém finančného riadenia v zmysle zákona o finančnej kontrole a vnútornom audite z dôvodu, že jeden kontrolovaný subjekt nemal smernicu pre výkon vnútornej finančnej kontroly v súlade s platnou legislatívou, nemal dostatočne zabezpečené definovanie zodpovednosti a právomocí, schvaľovanie rozhodnutí a transakcií nezodpovedalo platnej legislatíve.

Zhrnutie

Kontrolná akcia, ktorá bola zameraná na kontrolu splnenia si povinnosti miest a obcí pripraviť svoje rozpočty ako programové rozpočty preukázala, že 90 % kontrolovaných subjektov si zákonnú povinnosť splnilo. Pri zostavení programového rozpočtu boli uplatnené odporúčané metodické usmernenia. Slabšou stránkou programového procesu bolo monitorovanie a hodnotenie plnenia programov. Keďže programové rozpočtovanie je vo svojich začiatkoch, kontrolované subjekty mali málo poznatkov o tom ako využívať monitorovanie a hodnotenie pre zdokonalenie svojho výkonu a kvalifikované rozhodnutia.

Kontrolou dodržiavania hospodárnosti, efektívnosti a účinnosti u vybratých programov bolo zistené, že verejné prostriedky na program Sociálne služby boli použité vhodným spôsobom, aktivity boli efektívne riadené, regulované a organizované, t.j. kontrolované subjekty postupovali dostatočne hospodárne a efektívne.

Pri čerpaní výdavkov v rámci programu Šport nie všetky kontrolované subjekty zabezpečili dostatočnú hospodárnosť a efektívnosť. V dvoch prípadoch bolo zistené neekonomické a neefektívne použitie verejných prostriedkov. Splnenie merateľných ukazovateľov kontrolované subjekty nevedeli preukázať, t.j. nebola zabezpečená kontrolovateľnosť a dostupnosť údajov.

Výsledky kontrol poukázali na nedostatky v oblasti monitorovania a hodnotenia programov a vykonávania úprav rozpočtu čo malo za následok porušenie ustanovení zákona o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy. Kontrolované subjekty tým, že nedodržiavali podmienky poskytovania verejných prostriedkov, porušili finančnú disciplínu podľa zákona o rozpočtových pravidlách verejnej správy.

Vnútorný kontrolný systém počas roka 2010 fungoval dostatočne účinne, vytvorené boli vhodné organizačné, finančné, personálne podmienky fungovania. Ustanovenia zákona o finančnej kontrole a vnútornom audite neboli dodržané z dôvodu nedostatočného vykonania priebežnej finančnej kontroly. U dvoch kontrolovaných subjektov bol kontrolný systém zhodnotený ako nedostatočne funkčný.

Najvyšší kontrolný úrad Slovenskej republiky

Výsledky z kontrol boli prerokované so štatutárnymi zástupcami kontrolovaných subjektov, ktorí na odstránenie zistených nedostatkov prijali celkom 132 opatrení, ktorých plnenie bude NKÚ SR v rámci svojej činnosti sledovať a kontrolovať.

Kontrolou boli zistené nedostatky ako v procese schvaľovania programového rozpočtu tak v procese monitorovania a hodnotenia stanovených cieľov a merateľných ukazovateľov. Pre využívanie najdôležitejších kvalít programového rozpočtu bude nutné pokračovať vo vzdelávaní, aby subjekty samosprávy začali používať vhodné manažérske metódy merania a hodnotenia verejných služieb poskytovaných samosprávou.

Všetky správy z vykonaných kontrol, zaslané zastupiteľstvám miest a obcí, boli zverejnené na internetovej stránke NKÚ SR www.nku.gov.sk.