

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

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

Účelom kontrolnej akcie bolo preveriť splnenie 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 používania verejných prostriedkov v rámci vybraného programu.

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

Kontrola bola vykonaná v meste Dobšiná, SNP 554, 049 25 Dobšiná, (ďalej len „kontrolovaný subjekt“ alebo „mesto“) za kontrolované obdobie roka 2010.

Kontrolovaný subjekt sa nachádza v časti Slovenska, ktorá územne patrí do Košického kraja, okresu Rožňava. Mesto je samostatný územný samosprávny a správny celok Slovenskej republiky.

Počas výkonu kontroly bolo zistené:

1. Preverenie splnenia si povinnosti miest pripraviť svoje rozpočty ako programové rozpočty so zameraním na rok 2010

Programové rozpočtovanie v územnej samospráve orientované na výkonnosť bolo zavedené s cieľom zvýšiť záujem daňových poplatníkov o využívanie verejných zdrojov, zabezpečiť kvalifikovanejšie rozhodovanie predstaviteľov samosprávy, zabezpečiť čo najefektívnejšie využívanie verejných zdrojov a skvalitniť komunikáciu s verejnosťou, pričom veľmi dôležitým atribútom v tomto procese bola zodpovednosť za dosahovanie stanovených cieľov. Programové rozpočtovanie v územnej samospráve bolo prvýkrát zavedené v rozpočte pre rok 2009.

Mesto od roku 2009 zostavovalo rozpočet v programovej štruktúre. Pri jeho tvorbe vychádzalo zo strategických dokumentov mesta ako boli Plán hlavných úloh mesta Dobšiná pre roky 2007 – 2010 a Program hospodárskeho a sociálneho rozvoja mesta z roku 2008. Program hospodárskeho a sociálneho rozvoja mesta formuloval a dokumentoval stratégiu rozvoja mesta na obdobie 10 až 15 rokov. Obsahoval opatrenia na zabezpečenie hospodárskeho a sociálneho rozvoja mesta.

Rozpočet mesta na roky 2010 – 2012 bol zostavený ako programový. Programová štruktúra na rok 2010 bola tvorená programami, podprogramami a prvkami resp. projektmi. Programová štruktúra na roky 2010 – 2012 obsahovala 9 programov. Programový rozpočet zahŕňal aj aktivity podriadených organizácií.

Programový rozpočet bol členený na podprogramy, prvky a projekty. Zdôrazňoval vzťah medzi očakávanými výstupmi a realizovanými výsledkami rozpočtových programov a aktivít. K návrhu viacročného programového rozpočtu vypracoval stanovisko hlavný kontrolór mesta, pričom posudzoval dodržanie zákonnosti a metodickej správnosti. Rozpočet mesta na rok 2010 bol schválený uznesením mestského zastupiteľstva, ako vyrovnaný v sume 5 440 577,00 eur na strane príjmov aj výdavkov.

Úpravy schváleného rozpočtu počas roka 2010 boli uskutočnené 17 rozpočtovými opatreniami. Jednotlivé programy, podprogramy a aktivity obsahovali stanovenie zodpovednosti za príslušné výdavky rozpočtu na úrovni odborných útvarov.

V roku 2010 došlo oproti roku 2009 k niektorým zmenám v programovej štruktúre. Programový rozpočet na roky 2010 – 2012 obsahoval správne formulované zámery vyjadrujúce očakávaný pozitívny dôsledok. Tieto jednoducho, stručne popisovali budúci stav, boli stanovené ako výzva a počas trvania programu sa nemenili. Ciele, ktoré mali prispieť k dosahovaniu zámerov, neboli stanovené na úrovni niektorých podprogramov a prvkov. Stanovené ciele mali byť konkrétne, merateľné, kontrolovateľné a na ich monitorovanie a hodnotenie mali byť stanovené merateľné ukazovatele, ktoré mali slúžiť na meranie pokroku pri plnení cieľov, avšak v prípade niektorých aktivít tieto merateľné ukazovatele neboli stanovené, čo neumožňovalo hodnotenie týchto aktivít. Niektoré stanovené ukazovatele neboli dosiahnuteľné, merateľné alebo kontrolovateľné. Na základe týchto skutočností možno konštatovať, že proces implementácie programového rozpočtovania nebol vykonaný úplne v súlade s metodickými odporúčaniami.

Slabšou stránkou programového procesu bolo monitorovanie a hodnotenie. Hodnotiaca správa obsahovala málo informácií o uskutočnených aktivitách, čo bolo spôsobené tým, že niektoré odborné útvary zodpovedné za realizáciu rozpočtovaných aktivít nestanovili merateľné ukazovatele alebo nedostatočne pristúpili k hodnoteniu uskutočnených aktivít. Hodnotiaca správa preto neobsahovala informácie o hodnotení merateľných ukazovateľov, o faktoroch, ktoré mali vplyv na ich plnenie, o hodnotení trendu vývoja a prijatých opatreniach na dosahovanie naplánovaných cieľov. Správa taktiež neobsahovala informácie, ako sa plnenie cieľov podieľalo na naplňaní zámerov programu.

2. Hospodárnosť, efektívnosť a účinnosť čerpania výdavkov v rámci programu Kultúra a šport a Sociálne služby

Kultúra a šport

V programe Kultúra a šport bolo hodnotené dodržanie metodického postupu zostavenia viacročného programového rozpočtu podľa príručky Ministerstva financií Slovenskej republiky (ďalej len „MF SR“), dosiahnutie vytýčených zámerov, splnenie stanovených cieľov prostredníctvom merateľných ukazovateľov, monitorovanie a hodnotenie programu. Ďalej bolo predmetom kontroly preverenie použitia výdavkov z hľadiska hospodárnosti, efektívnosti a účinnosti.

Mesto malo zostavený viacročný programový rozpočet na roky 2010 – 2012 v zmysle príručky MF SR. V rámci programu Kultúra a šport bola na rok 2010 rozpočtovaná suma 146 171,00 eur. Počas roka došlo k úpravám rozpočtu na sumu 184 656,00 eur, pričom čerpanie za program bolo v sume 178 182,00 eur, čo bolo 96,49 %. Program Kultúra a šport mal definovaný zámer zvyšovanie úrovne kultúrneho a športového života mesta. Bol členený

na sedem podprogramov. Štyri podprogramy boli zamerané na oblasť kultúry a tri podprogramy boli zamerané na oblasť športu.

Mesto malo v rámci jednotlivých podprogramov formulované zámery, ktoré jednoducho a stručne popisovali budúci stav, boli stanovené ako výzva, počas trvania programu sa nemenili a vyjadrovali pozitívny dôsledok. Na dosahovanie vytýčených zámerov mesto v programe Kultúra a šport malo definovaných 18 cieľov, ktoré z väčšej časti boli konkrétne merateľné a kontrolovateľné, avšak na úrovni piatich programov a prvkov ciele neboli stanovené, čo nebolo v súlade s metodickými odporúčaniami.

Na meranie pokroku pri plnení cieľov si mesto v uvedenom programe stanovilo 33 merateľných ukazovateľov. Na úrovni šiestich aktivít neboli stanovené merateľné ukazovatele, čo tiež nebolo v súlade s metodickými odporúčaniami. Taktiež nie všetky stanovené ukazovatele boli merateľné a dosiahnuteľné, keď z 33 ukazovateľov sa mestu nepodarilo splniť 13 ukazovateľov. Aj keď sa počet nesplnených ukazovateľov oproti predchádzajúcemu roku znížil o tri, čo predstavovalo pozitívny vývoj, všetky ukazovatele nesplnené v roku 2010, neboli splnené ani v predchádzajúcom období. Na základe toho môžeme konštatovať, že proces implementácie programového rozpočtovania v programe kultúra a šport sa nepodarilo uskutočniť úplne v súlade s metodickými odporúčaniami a taktiež môžeme konštatovať, že v hodnotenom programe sa mestu nepodarilo dosiahnuť maximálnu hospodárnosť, efektívnosť a účinnosť.

Aj pri programe Kultúra a šport monitorovanie a hodnotenie nebolo na požadovanej úrovni, čo sa prejavilo nedostatkom informácií o uskutočnených aktivitách, o hodnotení merateľných ukazovateľov, o príčinách ich neplnenia, o hodnotení vývoja a prijatých opatreniach na dosahovanie plánovaných cieľov. Správy taktiež neobsahovali informácie, ako sa plnenie cieľov podieľalo na naplňaní zámerov.

Kontrolou dodržiavania podmienok poskytovaných dotácií v dvoch prípadoch bolo zistené porušenie finančnej disciplíny v zmysle zákona o rozpočtových pravidlách verejnej správy, keď mesto akceptovalo vyúčtovanie dotácie v sume 730,00 eur po zmluvne dohodnutom termíne a v druhom prípade akceptovalo použitie dotácie v sume 835,00 eur na iný účel, aký umožňovalo všeobecne záväzné nariadenie mesta o poskytovaní dotácií.

Sociálne služby

V rámci programu Sociálne služby bola na rok 2010 rozpočtovaná suma 112 990,00 eur. Počas roka došlo k úpravám rozpočtu na sumu 364 877,00 eur, pričom čerpanie za program bolo v sume 353 746,00 eur, čo predstavovalo 96 %. Čerpané výdavky na tento program predstavovali 6 % výdavkov rozpočtu mesta. Program Sociálne služby bol členený na päť podprogramov. Analýzou financovania a prínosu pre zabezpečovanie služieb obyvateľstvu boli na kontrolu vybraté dva podprogramy. Podprogram Kluby dôchodcov a Opatrovateľská služba.

Zámerom podprogramu Kluby dôchodcov, bolo zabezpečenie starostlivosti o seniorov. Z troch merateľných ukazovateľov, ukazovateľ percento spokojných občanov nebol preukázateľný. Mestu sa podarilo splniť merateľné ukazovatele, pričom čerpanie výdavkov bolo o 22,15 % nižšie ako v predchádzajúcom roku. Uvedený podprogram bolo možné hodnotiť ako hospodárny, efektívny a účinný.

Zámerom podprogramu Opatrovateľská služba, bol kvalitný a plnohodnotný život seniorov a zdravotne handicapovaných obyvateľov v núdzi. Podprogram zahŕňal tri aktivity. Pri aktivite Celodenná starostlivosť v zariadení opatrovateľskej služby (ďalej len „ZOS“) sa nepodarilo splniť cieľ, ktorým bolo zvýšenie počtu opatrovaných v ZOS a to z dôvodu, že väčšina seniorov uprednostňovala opatrovateľskú službu v domácom prostredí. Z pohľadu nákladovosti na jedného opatrovaného sa mestu podarilo znížiť náklady o 22,3 % oproti predchádzajúcemu roku, pri súčasnom zvýšení priemerného počtu opatrovaných, čo vytváralo predpoklad pre hospodárnejšie poskytovanie tejto služby.

Ďalšou hodnotenou aktivitou bolo Poskytovanie opatrovateľskej služby v byte občana. Hodnotenie hospodárnosti bolo vyjadrené výškou mzdových nákladov na jedného opatrovateľa, kde došlo oproti predchádzajúcemu roku k nárastu o 12,8 %. Tento nárast bol spôsobený zvýšením rozsahu odkázanosti opatrovaných, čo malo za následok zvýšenie pracovného zaťaženia a celkového odpracovaného času. Efektívnosť bola hodnotená pomerom celkových nákladov ku počtu opatrovaných. Pri tomto ukazovateli došlo k nárastu o 54,9 %, čo bolo tiež spôsobené vyššou odkázanosťou novoprijatých osôb.

Pri tretej aktivite Príspevok na sociálnu službu v zariadeniach seniorov a poplatok za lekársku posudkovú službu nebol stanovený cieľ ani merateľné ukazovatele, čo nebolo v súlade s metodickými odporúčaniami.

3. Úroveň vnútornej kontroly kontrolovaného subjektu

Kontrolné postupy špecifikované v interných predpisoch ako aj ich uplatňovanie pri kontrolách vykonávaných zodpovednými zamestnancami mesta vytvárali predpoklad funkčného vnútorného kontrolného systému. Taktiež činnosť hlavného kontrolóra mesta, až na neúplné označovanie porušení, t.j. neuvádzanie konkrétnych ustanovení zákonov, môžeme hodnotiť pozitívne.

Kontrolné postupy realizované kontrolným subjektom zabezpečovali vzájomnú nezlučiteľnosť a oddelenie právomocí vedúcich zamestnancov od právomoci zamestnancov zodpovedných za realizáciu finančných operácií a od právomoci zamestnancov zodpovedných za vedenie účtovníctva, na základe čoho môžeme považovať vnútorný kontrolný systém za účinný. Mesto malo vytvorené vhodné organizačné, finančné, personálne a materiálne podmienky na nezávislý výkon kontrolného systému v zmysle zákona o obecnom zriadení.

Zhrnutie

Kontrolovaný subjekt od roku 2009 zostavoval rozpočet v programovej štruktúre. Pri jeho tvorbe vychádzal zo strategických dokumentov mesta. Programový rozpočet zahŕňal aj aktivity podriadených organizácií. Rozpočet obsahoval stanovenie zodpovednosti na úrovni odborných útvarov, avšak nie pri všetkých podprogramoch a aktivitách boli stanovené ciele alebo merateľné ukazovatele. Monitorovanie rozpočtu bolo vykonané a hodnotiacia správa bola súčasťou záverečného účtu.

Programový rozpočet obsahoval správne formulované zámery vyjadrujúce očakávaný pozitívny dôsledok a počas trvania programu sa nemenili. Ciele, ktoré mali prispieť k dosahovaniu zámerov neboli stanovené na úrovni niektorých podprogramov. Merateľné ukazovatele, boli v niektorých prípadoch stanovené príliš ambiciózne bez toho, aby boli reálne dosiahnuteľné, merateľné a kontrolovateľné. Na základe týchto skutočností možno

konštatovať, že proces implementácie programového rozpočtovania nebol vykonaný úplne v súlade s metodickými odporúčaniami.

Slabšou stránkou tohto procesu bolo monitorovanie a hodnotenie. Hodnotiaci správa obsahovala málo informácií o uskutočnených aktivitách, neobsahovala informácie o hodnotení merateľných ukazovateľov, o faktoroch ktoré mali vplyv na ich plnenie, o hodnotení trendu vývoja a prijatých opatreniach na dosahovanie naplánovaných cieľov. Správa taktiež neobsahovala informácie, ako sa plnenie cieľov podieľalo na naplňaní zámerov programu.

Tieto skutočnosti platili aj pre program Kultúra a šport. V oblasti poskytovania dotácií boli zistené dva prípady, pri ktorých prijímateľ použil sumu 835,00 eur v rozpore so stanoveným účelom a v druhom prípade prijímateľ nedodrжал stanovený termín vyúčtovania poskytnutej dotácie, pričom mesto akceptovalo vyúčtovanie poskytnutých dotácií v rozpore so stanovenými podmienkami, čím porušil finančnú disciplínu podľa zákona o rozpočtových pravidlách verejnej správy.

Použitie finančných prostriedkov na kontrolované programy Šport a Sociálne služby nebolo na základe vyššie uvedených skutočností maximálne hospodárne, efektívne a účinne.

Vnútorň kontrolný systém počas roka 2010 fungoval dostatočne účinne. Mesto malo vytvorené vhodné organizačné, finančné, personálne a materiálne podmienky na fungovanie kontrolného systému v zmysle zákona o obecnom zriadení.

K zisteným nedostatkom uvedeným v protokole o výsledku kontroly boli mestom prijaté štyri opatrenia, ktorých plnenie NKÚ SR bude priebežne monitorovať.