

## **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.

Účelom kontrolnej akcie bolo preveriť splnenie si povinností miest a obcí pripraviť svoje rozpočty pre roky 2009 – 2011 ako programové rozpočty ako aj realizáciu činností v procese implementácie programového rozpočtovania so zameraním na rok 2010. Zároveň preveriť dodržiavanie povinností zachovávať hospodárnosť, efektívnosť a účinnosť použitia verejných prostriedkov v rámci vybraných programov (šport a sociálne služby).

### Predmetom kontroly bolo:

- 1 Preverenie splnenia si povinnosti obce pripraviť svoje rozpočty ako programové rozpočty so zameraním na rok 2010.
- 2 Preveriť dodržiavanie povinností zachovávať hospodárnosť, efektívnosť a účinnosť použitia verejných prostriedkov v rámci vybraných programov (šport a sociálne služby).
- 3 Úroveň vnútornej kontroly kontrolovaného subjektu.

Kontrola bola vykonaná v obci Gabčíkovo, Hlavná 1039/21, 930 05 Gabčíkovo (ďalej len „obec“ alebo „kontrolovaný subjekt“) za kontrolované obdobie roka 2010 vrátane relevantných údajov 2009 a 2011.

Obec je právnickou osobou samostatne hospodáriacou s vlastným majetkom a so svojimi finančnými príjmami za podmienok stanovených zákonom. Podľa administratívneho členenia sa nachádza v Trnavskom samosprávnom kraji a patrí do okresu Dunajská Streda.

### Počas výkonu kontroly bolo zistené

#### **1 Splnenie povinnosti obce pripraviť svoje rozpočty ako programové rozpočty so zameraním na rok 2010**

Programové rozpočtovanie je systém plánovania, rozpočtovania a hodnotenia, ktorý kladie dôraz na vzťah medzi verejnými rozpočtovými zdrojmi a očakávanými výstupmi a výsledkami realizovaných činností, ktoré sú financované z rozpočtu subjektu samosprávy. Od roku 2009 sa povinnosť pripravovať programové rozpočty vzťahuje aj na jednotlivé subjekty samosprávy.

Z dôvodu vytvorenia regulačného rámca v rámci štandardizácie rozpočtového procesu vypracovala obec zásady hospodárenia s finančnými prostriedkami (ďalej len „zásady“), čím postupovala v súlade s Praktickým a konkrétnym manuálom pre tvorbu programových štruktúr na úrovni miestnej a regionálnej územnej samosprávy (ďalej len „manuál“).

Kontrolovaný subjekt v rámci štandardizácie rozpočtového procesu vypracoval rozpočtové harmonogramy na roky 2009 a 2010, kde boli uvedené termíny a zodpovednosť pre zostavovanie rozpočtu, zmeny rozpočtu, monitorovanie a hodnotenie rozpočtu. Kontrolou neboli zistené žiadne nedostatky.

Obec vypracovala Program hospodárskeho a sociálneho rozvoja (ďalej len „PHSR“) ako strategický plán, ktorý obsahoval víziu, poslanie, zámery a ciele, ktoré chce samospráva dosiahnuť v strednodobom časovom horizonte. Kontrolovaný subjekt pri tvorbe programovej štruktúry vychádzal z hlavných kompetenčných oblastí obce, predpokladaných disponibilných finančných prostriedkov, zámerov rozvoja územia a potrieb obyvateľov a z PHSR.

Programový rozpočet obce na rok 2010 bol zostavený ako vyrovnaný a bol súčasťou viacročného rozpočtu na roky 2010 – 2012, v ktorom boli vyjadrené zámery rozvoja územia a potrieb obyvateľov vrátane programov obce. Výdavky boli alokované do 14 programov, 54 podprogramov a 25 prvkov. Návrh rozpočtu bol zverejnený v súlade so zákonom o obecnom zriadení.

Obec nealokovala do jedného podprogramu a troch prvkov žiadne výdavky, čím nevytvorila programovú štruktúru tak, aby na jej rozličných úrovniach boli obsiahnuté len tie aktivity, ktoré sú kryté skutočnými rozpočtovými zdrojmi. Uvedeným konaním nepostupovala podľa manuálu. Program Vzdelávanie, podprogram Materské školy obsahoval tri prvky. Finančné prostriedky boli rozpočtované len na úrovni podprogramu. Kontrolou čerpania rozpočtu za rok 2010 bolo zistené, že obec rozpočet podprogramu rozdelila medzi jednotlivé prvky a výdavky účtovala za každý prvok zvlášť. Uvedeným konaním obec nedodrжала hierarchiu schválenej programovej štruktúry.

Kontrolou NKÚ SR bolo zistené, že v jednom programe boli nesprávne pridelené čísla podprogramov. Po podprograme 1.4. nasledoval podprogram 1.6. Uvedeným konaním obec nepostupovala v súlade s manuálom, podľa ktorého je súčasťou programu a jeho častí kód (číselné označenie), ktorého úlohou je vyjadriť hierarchické usporiadanie programovej štruktúry.

Plnenie rozpočtu obce k 31.12.2010 bolo prekročené pri viacerých položkách bez vykonania zmeny rozpočtu rozpočtovým opatrením. Tým, že obec nevykonala v kontrolovanom období žiadnu zmenu rozpočtu a neupravila ju rozpočtovým opatrením, porušila zákon o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy.

Kontrola NKÚ SR preverila stanovenie zámerov, cieľov a merateľných ukazovateľov v programovom rozpočte obce na rok 2010 a zistila, že zámery boli formulované na úrovni programov a podprogramov v súlade s manuálom a zákonom o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy. Zodpovednosť za plnenie cieľov bola formulovaná na úrovni podprogramov a prvkov. Ciele a merateľné ukazovatele neboli vo viacerých prípadoch formulované v súlade s manuálom.

Kontrola ďalej preverila splnenie si povinnosti obce vykonávať monitorovanie a hodnotenie programov v roku 2010 a zistila, že obec nevykonala v kontrolovanom období monitorovanie programov, čím nekonala v súlade so zákonom o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy a s manuálom. Hodnotenie programov vykonala na zasadnutí obecného zastupiteľstva (ďalej len „OZ“) formou ústnej prezentácie.

Návrh záverečného účtu (ďalej len „ZÚ“) bol zverejnený spôsobom v obci obvyklým a schválený OZ vo februári 2011.

Kontrolnou skupinou bolo zistené, že ZÚ neobsahoval všetky náležitosti v súlade so zákonom o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy.

## **2 Dodržiavanie povinnosti zachovávať hospodárnosť, efektívnosť a účinnosť použitia verejných prostriedkov v rámci vybraných programov (šport a sociálne služby)**

Obec alokovala výdavky súvisiace so športom v roku 2009 a 2010 do programu Šport. Program obsahoval dva podprogramy.

Zámery boli formulované na úrovni programu a podprogramov, ciele a zodpovednosť na úrovni prvkov v súlade s manuálom.

Merateľné ukazovatele boli jednoznačné, porovnateľné, merateľné a kontrolovateľné.

Pri prvom podprograme alokovala obec výdavky na dotácie pre miestne športové organizácie a kluby. Kontrola NKÚ SR zistila, že obec nemala schválené všeobecne záväzné nariadenie (ďalej len „VZN“) o poskytovaní dotácií z rozpočtu obce, čím porušila zákon o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy, podľa ktorého môže obec poskytovať dotácie za podmienok ustanovených vo VZN. Poskytovanie dotácií bolo upravené zásadami o poskytovaní finančných prostriedkov (ďalej len „zásady o poskytovaní FP“).

Kontrolou zásad o poskytovaní FP bolo zistené, že obec konala v rozpore so zákonom o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy tým, že zásadách o poskytovaní FP upravila podmienky a spôsob poskytovania dotácií z rozpočtu obce aj fyzickej osobe, pričom podľa zákona možno poskytnúť dotácie právnickej osobe a fyzickej osobe – podnikateľovi.

V roku 2010 obec podporila športové kluby a organizácie formou poskytnutých finančných príspevkov v celkovej sume 116 943,-- EUR.

Kontrola preverila všetky doklady súvisiace s poskytnutými finančnými príspevkami a zistila, že obec postupovala pri poskytovaní finančných príspevkov v súlade so zásadami o poskytovaní FP.

Preverením účtovných dokladov pri prvom podprograme neboli zistené žiadne nedostatky. NKÚ SR zhodnotil, že kontrolovaný subjekt zabezpečil hospodárne, efektívne a účinné vynakladanie finančných prostriedkov.

Kontrolovaný subjekt nemá jednotný systém poskytovania finančných príspevkov. Časť finančného príspevku pre jedného prijímateľa bola vyplatená z pokladnice alebo prevodom na účet a následne vyúčtovaná. Ďalšia časť finančného príspevku bola poskytnutá až po predložení účtovných dokladov prijímateľom. Na základe uvedených skutočností NKÚ SR odporúča kontrolovanému subjektu stanoviť podmienky poskytovania dotácií vo VZN o poskytovaní dotácií.

Do druhého podprogramu alokovala obec výdavky súvisiace s prevádzkou futbalového štadióna. Na základe prekročeného rozpočtu o 16,70 % NKÚ SR zistil, že obec nezabezpečila hospodárne vynakladanie verejných prostriedkov. Merateľný ukazovateľ v rámci tohto podprogramu bol splnený, na základe čoho kontrola zhodnotila efektívne a účinné vynakladanie finančných prostriedkov.

Obec alokovala výdavky súvisiace so sociálnymi službami do programu Sociálne služby, ktorý obsahoval päť podprogramov a tri prvky. Kontrolou bolo zistené, že obec nevypracovala komunitný plán sociálnych služieb, čím nekonala v súlade so zákonom o sociálnych službách.

Zámery boli formulované na úrovni programu a podprogramov. Zodpovednosť za plnenie cieľov a dosahovanie zámerov bola definovaná na úrovni programov, podprogramov a prvkov. Ciele boli formulované na úrovni podprogramov a prvkov, okrem dvoch podprogramov a dvoch prvkov. Kontrolou bolo zistené, že ciele neboli správne naformulované. Nepredstavovali dosiahnuteľný výstup a výsledok pri skvalitňovaní činnosti samosprávy, čím kontrolovaný subjekt nepostupoval v súlade s manuálom.

Merateľné ukazovatele boli formulované v priamej a logickej súvislosti s cieľom a neobsahovali skutočnú hodnotu, čím kontrolovaný subjekt nepostupoval v súlade s manuálom.

Do prvého podprogramu obec alokovala výdavky na jednorazové finančné výpomoci a výpomoc pre starých a osamelých. Obec nemala vypracovanú vnútornú smernicu upravujúcu poskytovanie sociálnych výpomocí, príspevkov na stravovanie pre dôchodcov upravovalo VZN o poskytovaní opatrovateľskej služby.

Kontrola NKÚ SR zhodnotila v rámci tohto podprogramu neehospodárne vynakladanie finančných prostriedkov z dôvodu prekročenia rozpočtu o 20,78 %. Stanovený merateľný ukazovateľ počet poskytnutých finančných výpomocí bol splnený, na základe čoho bolo zhodnotených efektívne riadenie podprogramu. Porovnaním dosiahnutých výsledkov a s ohľadom na použité finančné prostriedky bolo zhodnotených účinných vynakladanie finančných prostriedkov.

Do druhého a tretieho podprogramu obec alokovala výdavky súvisiace s činnosťou klubu dôchodcov a klubu invalidov: prevádzkové náklady, dohody o vykonaní práce a príspevkov na činnosť. Kontrola na základe porovnania údajov z roku 2009 a 2010 a splnených merateľných ukazovateľov zhodnotila, že vynakladanie finančných prostriedkov v rámci týchto podprogramov bolo hospodárne a efektívne. Ku kontrole účinnosti použitia verejných prostriedkov obec nepredložila zodpovedajúce podklady, na základe ktorých by overila spokojnosť občanov. Z toho dôvodu nebolo možné zhodnotiť účinnosť vynakladania verejných prostriedkov.

V rámci štvrtého podprogramu boli účtované výdavky na poskytovanie opatrovateľskej služby. Obec upravila poskytovanie opatrovateľskej služby VZN o poskytovaní opatrovateľskej služby. Cieľom podprogramu bolo zabezpečiť opatrovanie pre odkázaných a merateľným ukazovateľom bol počet 12 opatrovaných.

Na základe prekročeného rozpočtu pri tomto podprograme kontrola zhodnotila, že kontrolovaný subjekt nezabezpečil hospodárne vynakladanie finančných prostriedkov. Porovnaním údajov z roku 2009 a 2010 a splnením merateľného ukazovateľa kontrola NKÚ SR zhodnotila, že podprogram bol efektívne riadený a regulovaný. Účinnosť vynakladaných prostriedkov nebolo možné zhodnotiť, lebo kontrolovaný subjekt nevykonal prieskum spokojnosti občanov formou dotazníkov ani inej spätnej väzby.

Do piateho podprogramu boli alokované výdavky na dotácie poskytnuté zariadeniu pre seniorov, ktoré bolo rozpočtovou organizáciou obce. Podmienky poskytovania sociálnych služieb v zariadení pre seniorov upravovalo VZN o podmienkach poskytovania sociálnych služieb a o úhrade za poskytované služby v Domove dôchodcov v Gabčíkove.

Kontrola NKÚ SR preverila účtovné doklady súvisiace s týmto podprogramom. Nedostatky zistené neboli a na základe toho možno konštatovať, že finančné prostriedky boli vynakladané hospodárne. V nadväznosti na splnený merateľný ukazovateľ a cieľ a porovnaním údajov z roku 2009 a 2010 kontrola NKÚ SR zhodnotila efektívne a účinné vynakladanie finančných prostriedkov.

### 3 Úroveň vnútornej kontroly kontrolovaného subjektu

Vnútornú smernicu o finančnej kontrole obec nemala vypracovanú. Finančnú kontrolu upravovali zásady, v ktorých neboli uvedení zamestnanci zodpovední za vykonanie predbežnej a priebežnej finančnej kontroly.

Predbežnú finančnú kontrolu v kontrolovanom subjekte vykonávala prednostka obecného úradu spolu s poverenými zamestnancami na jednotlivých úsekoch a za úplnosť a správnosť zaúčtovania jednotlivých účtovných prípadov bola zodpovedná účtovníčka.

Hlavný kontrolór obce si plnil všetky povinnosti v súlade so zákonom o obecnom zariadení a bola zabezpečená vzájomná nezlučiteľnosť a oddelenie rozhodovacích právomocí vedúcich zamestnancov od právomocí zamestnancov zodpovedných za realizáciu finančnej operácie a za vedenie účtovníctva.

Kontrola NKÚ SR zistila, že viaceré účtovné doklady neboli overené predbežnou finančnou kontrolou, čím kontrolovaný subjekt nekonal v súlade so zákonom o finančnej kontrole a vnútornou audite.

#### Zhrnutie

Kontrolou NKÚ SR bolo zistené, že kontrolovaný subjekt si splnil svoju povinnosť zostaviť svoj rozpočet na roky 2010 - 2012 ako programový, pričom nepostupoval v súlade s manuálom tým, že nealokoval do jedného podprogramu a troch prvkov žiadne výdavky, kód (číselné označenie) častí programu č. 1 nevyjadroval hierarchické usporiadanie programovej štruktúry. Vo viacerých prípadoch boli ciele nesprávne naformulované a chýbali pri niektorých podprogramoch a prvkoch. Merateľné ukazovatele neboli vo všetkých prípadoch stanovené v priamej súvislosti s cieľom a neobsahovali skutočnú hodnotu. Obec nevykonala v kontrolovanom období monitorovanie programov obce.

Kontrola ďalej preukázala, že kontrolovaný subjekt porušil zákon o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy tým, že:

- OZ schválilo v zásadách o poskytnutí dotácií možnosť poskytnúť dotáciu aj fyzickej osobe,
- napriek prekročenému plneniu rozpočtu nevykonal zmeny rozpočtu a neupravil ich rozpočtovým opatrením,
- nevykonal monitorovanie programov obce,
- ZÚ neobsahoval zákonom stanovené náležitosti,
- nemal vypracované VZN o poskytovaní dotácií z rozpočtu obce a schválené OZ.

Ďalej obec porušila zákon o finančnej kontrole a vnútornom audite tým, že viaceré účtovné doklady neboli overené predbežnou finančnou kontrolou a zákon o sociálnych službách tým, že nevypracovala komunitný plán sociálnych služieb.

Kontrola NKÚ SR zhodnotila, že obec zabezpečila hospodárne vynakladanie finančných prostriedkov pri štyroch podprogramoch. Nehospodárne vynakladanie finančných prostriedkov bolo zhodnotené pri troch podprogramoch z dôvodu prekročenia čerpania rozpočtu. Všetky podprogramy boli efektívne riadené a regulované. Vynakladanie verejných prostriedkov bolo pri piatich podprogramoch zhodnotených ako účinné a pri dvoch podprogramoch ju nebolo možné overiť, lebo obec nepredložila zodpovedajúce podklady, na základe ktorých by overila spokojnosť občanov.

Odporúčania na riešenie zistených nedostatkov:

- programovú štruktúru vytvárať tak, aby na jej rozličných úrovniach boli obsiahnuté len tie aktivity, ktoré sú kryté skutočnými rozpočtovými zdrojmi,
- v priamej a logickej súvislosti s cieľom formulovať merateľné ukazovatele a stanoviť aj skutočnú číselnú hodnotu ukazovateľa,
- vypracovávať monitorovaciu správu k 30.06. príslušného rozpočtového roka v súlade s manuálom,
- vypracovávať hodnotiacu správu k 31.12. príslušného rozpočtového roka v súlade s manuálom,
- vypracovať VZN o poskytovaní dotácií, v ktorom budú stanovené podmienky poskytovania dotácií a schváliť ho OZ,
- vypracovať komunitný plán sociálnych služieb,
- programový rozpočet transformovať do účtového rozvrhu v štruktúre schválenej OZ.

Výsledky kontroly boli prerokované so starostom obce. Na odstránenie zistených nedostatkov bolo prijatých desať opatrení, ktorých plnenie bude NKÚ SR v rámci svojej činnosti kontrolovať.