

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 povinnosti 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 povinnosti zachovávať hospodárnosť, efektívnosť a účinnosť použitia verejných prostriedkov v rámci vybraného programu.

Predmetom kontroly bolo:

1. Preveriť splnenie povinnosti miest 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. Preveriť úroveň vnútornej kontroly kontrolovaného subjektu.

Kontrola bola vykonaná v meste Holíč, so sídlom Bratislavská 5, 908 51 Holíč (ďalej len „mesto“ alebo „kontrolovaný subjekt“) za kontrolované obdobie roka 2010 vrátane relevantných údajov rokov 2009 a 2011.

Mesto je podľa zákona o obecnom zriadení samostatný, samosprávny a správny celok Slovenskej republiky združujúci osoby, ktoré majú na jeho území trvalý pobyt. Mesto sa podľa administratívneho členenia nachádza v Trnavskom samosprávnom kraji a patrí do okresu Skalica.

Počas výkonu kontroly bolo zistené:

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

Od roku 2009 začalo mesto v súlade s platnou legislatívou zostavovať rozpočet v programovej štruktúre. Pravidlá rozpočtového procesu pri príprave, schvaľovaní, zmene, monitorovaní a hodnotení rozpočtu mesto upravilo smernicou, v ktorej určilo a detailne popísalo úlohy, termíny ich plnenia a zodpovednosť jednotlivých subjektov rozpočtového procesu. Súčasťou smernice bol rozpočtový harmonogram.

Pri tvorbe programovej štruktúry mesto vychádzalo z Programu hospodárskeho a sociálneho rozvoja mesta na programové obdobie rokov 2007 – 2013.

Rozpočet mesta na roky 2010 – 2012 bol zostavený ako programový, zdôrazňujúci vzťah medzi rozpočtovými výdavkami a očakávanými výstupmi a výsledkami realizovaných rozpočtových programov a aktivít. Vytvorenú programovú štruktúru na rok 2010 tvorili programy a podprogramy. Programová štruktúra na roky 2010 – 2012 obsahovala rovnako ako v roku 2009 celkom 13 programov a 69 podprogramov, ktoré slúžili k plneniu zámerov jednotlivých podprogramov.

Zodpovednosť za jednotlivé výdavky nebola priamo definovaná v programovom rozpočte, ale bola určená internou smernicou a rozpočtovým harmonogramom pre rok 2010.

Schválené programy predstavovali rozpočet mesta pre danú oblasť, okrem jedného programu, ktorý v podprograme obsahoval celkové výdavky určené na dotácie pre rôzne kompetenčné oblasti. Mesto tým, že nerozpísalo a nečerpalo finančné prostriedky na dotácie tak, aby zodpovedali objektívne výdavkom na jednotlivé programy (dotácie na šport do programu Šport a pod.), nedodržalo zásadu transparentnosti pre verejnosť z pohľadu posúdenia účelu a výsledného efektu vynakladania rozpočtových prostriedkov.

Každý program a podprogram mal priradený kód a stručný názov popisujúci obsah daného programu a jeho častí, pričom bolo zistené, že kódy (číselné označenie) podprogramov nevyjadrovali hierarchické usporiadanie programovej štruktúry. Zároveň NKÚ SR zistil, že mesto pri alokácii výdavkov do programového rozpočtu rozlišovalo bežné a kapitálové výdavky. Uvedeným konaním nepostupoval kontrolovaný subjekt v súlade s odporúčaniami Ministerstva financií SR uvedenými v Praktickom a konkrétnom manuáli pre tvorbu programových štruktúr na úrovni miestnej a regionálnej územnej samosprávy (ďalej len „manuál“).

Súčasťou programového rozpočtu mesta boli aj rozpočty a aktivity organizácií v zriaďovateľskej pôsobnosti mesta. Kontrolovaný subjekt po schválení rozpočtu vykonal jeho rozpis na rozpočtové organizácie vo svojej zriaďovateľskej pôsobnosti.

Zámery programového rozpočtu boli formulované na úrovni programov a podprogramov. Popisovali stav, ktorý chce mesto dosiahnuť v jednotlivých kompetenčných oblastiach. Ich formulácia bola jednoduchá, stručná, v súlade s poslaním samosprávy, stanovená ako výzva, jasná a jednoznačná.

Ciele vyjadrovali formu výstupu, výsledku a odzrkadľovali postup mesta smerom k napĺňaniu zámeru. Formulované boli na úrovni podprogramov.

Merateľné ukazovatele (ďalej len „MU“) kontrolovaný subjekt formuloval v priamej súvislosti s cieľom, pričom obsahovali textovú a číselnú časť. Tieto ukazovatele boli naformulované jednoznačne, boli porovnateľné, merateľné, kontrolovateľné, dostupné a nákladovo efektívne.

Mesto vykonalo v priebehu roka zmenu rozpočtu deviatimi rozpočtovými opatreniami schválenými mestským zastupiteľstvom (ďalej len „MsZ“). Predmetom zmien boli úpravy rozpočtu v príjmovej a výdavkovej časti, pričom päť úprav rozpočtu sa týkalo aj finančných prostriedkov v programoch Šport a Sociálne služby.

Zmeny programovej štruktúry mesto počas roku 2010 nevykonalo. O rozpočtových opatreniach viedlo mesto operatívnu evidenciu v súlade so zákonom o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy.

Mesto vykonalo monitorovanie programového rozpočtu k 30.06.2010 a súčasne vyhotovilo monitorovaciu správu. Kontrolou monitorovacej správy bolo zistené, že neobsahovala posúdenie nerovnomerného vecného plnenia vo vzťahu k vynaloženým výdavkom, a mesto tým nevyužilo odporúčania uvedené v manuáli.

Hodnotenie plnenia programov mesto vykonalo k 31.12.2010 a bolo súčasťou záverečného účtu za rok 2010. Kontrolou hodnotiacej správy bolo zistené, že neobsahovala informáciu o splnení cieľov s využitím porovnania plánovaných a dosiahnutých hodnôt MU s dôrazom na efektívnosť a účinnosť. Taktiež neobsahovala komentár na vysvetlenie nesplnenia plánovaných výstupov alebo výsledkov a pri porovnateľných údajoch

neobsahovala porovnanie efektívnosti a účinnosti. V rámci hodnotenia plnenia programov tak mesto uplatnilo odporúčania uvedené v manuáli len čiastočne.

2. Dodržiavanie povinnosti zachovávať hospodárnosť, efektívnosť a účinnosť použitia verejných prostriedkov v rámci vybraných programov (program Šport a program Sociálne služby)

V programovom rozpočte na rok 2010 mesto výdavky súvisiace so športom (s výnimkou výdavkov na dotácie, ktoré boli rozpočtované v inom programe), podobne ako v roku 2009, alokovalo do programu Šport. Program obsahoval dva podprogramy, pričom zámer bol formulovaný na úrovni programu a podprogramov. Zámery boli formulované správne, jednoducho a stručne popisovali budúci stav, boli všeobecné, pre dlhšie časové obdobie, stanovené ako výzva a jasne a jednoznačne deklarovali smerovanie samosprávy v oblasti športu a nemenili sa počas trvania programu.

K dosahovaniu zámerov si mesto stanovilo na úrovni podprogramov ciele, ktoré boli konkrétne, realizovateľné, merateľné, porovnateľné, kontrolovateľné a časovo ohraničené.

Na monitorovanie a hodnotenie plnenia jednotlivých cieľov mesto určilo MU výstupu a výsledku, ktoré boli formulované v priamej súvislosti s cieľom. MU obsahovali textovú aj číselnú časť (cieľovú hodnotu).

Výdavky v programe Šport boli čerpané na realizáciu rôznych športových aktivít pre deti, mládež a dospelých, na ocenenie najlepších športovcov a trénerov v meste, výstavbu viacúčelového ihriska a modernizáciu atletickej dráhy.

Kontrolou hodnotenia plnenia programu Šport bolo zistené, že mesto v jednom podprograme nesprávne vyčíslilo skutočné hodnoty MU, čím nemali pri hodnotení plnenia programu relevantnú vypovedaciu hodnotu (nesúviseli len so skutočnými výdavkami v rámci programu Šport, ale tiež s výdavkami iného programu). Uvedeným konaním neposkytlo mesto pri hodnotení plnenia programu Šport spoľahlivé závery o výstupoch programu v súlade s manuálom.

Kontrola hospodárnosti spočívala v preverení účtovných dokladov a postupov verejného obstarávania (ďalej len „VO“) v zmysle zákona o VO a internej smernice mesta, ktoré boli predložené k čerpaniu výdavkov v rámci programu Šport. Kontrolou hospodárnosti vstupov v programe Šport neboli zistené nedostatky, princípy a postupy pre VO boli v súlade so zákonom o VO a v súlade s platnou smernicou. NKÚ SR tým overil, že kontrolovaný subjekt zvolenými postupmi využitia verejných prostriedkov konal hospodárne.

V rámci kontroly efektívnosti bolo zistené, že kontrolovaný subjekt finančnou podporou športových podujatí zabezpečil široké spektrum športových aktivít, obstarané diela (viacúčelové ihrisko a atletická dráha) slúžili svojmu účelu, čím boli verejné prostriedky použité efektívne. Program Šport možno tým hodnotiť ako efektívne riadený, regulovaný, vykonávaný, monitorovaný a hodnotený, jednotlivé aktivity boli v rámci programu v súlade so stanovenými cieľmi a požiadavkami kontrolovaného subjektu a v rozpočte stanovené zámery a ciele boli dosiahnuté.

Ku kontrole účinnosti použitia verejných prostriedkov v rámci programu Šport, t. j. k overeniu, či aktivity mesta v oblasti športu naplnili požiadavky občanov, mesto nepredložilo zodpovedajúce podklady, ktorými by písomne overilo spokojnosť občanov a deklarovalo tým vyhodnotenie príslušných MU. Účinnosť vynakladaných prostriedkov tak nebolo možné zhodnotiť.

Strednodobým plánovacím dokumentom mesta v oblasti sociálnych služieb bol komunitný plán sociálnych služieb, v ktorom boli zadefinované ciele mesta (rozšírenie a skvalitnenie poskytovania sociálnych služieb a trvale udržateľný rozvoj sociálnych služieb v meste), aktivity na dosiahnutie cieľov, časový plán a predpokladané zdroje financovania. Podrobnosti o poskytovaní sociálnych služieb upravilo mesto dvomi všeobecne záväznými nariadeniami (ďalej len „VZN“), a to VZN o opatrovateľskej službe a VZN o podmienkach poskytovania príspevku na dopravu a internými smernicami mesta.

Sociálnu infraštruktúru v kontrolovanom subjekte tvorili opatrovateľská služba, viaceré spoločenské organizácie združené v Klube seniorov (denné centrum), útulok pre sociálne odkázaných občanov a nocľaháreň.

V programovom rozpočte na rok 2010 mesto výdavky súvisiace so sociálnymi službami (okrem výdavkov na dotácie), podobne ako v roku 2009, alokovalo do programu Sociálne služby. Program obsahoval päť podprogramov, pričom zámer bol formulovaný na úrovni programu a podprogramov.

K dosahovaniu zámerov v sociálnej oblasti si mesto stanovilo na úrovni podprogramov ciele a v priamej súvislosti s cieľmi formulovalo MU výstupu a výsledku. Kontrolou bolo zistené, že mesto v jednom podprograme nesprávne naformulovalo MU a nevyužilo tým odporúčania uvedené v manuáli.

Výdavky v programe Sociálne služby boli čerpané na prevádzku zariadenia denného centra, útulku, na poskytovanie jednorazových dávok v hmotnej núdzi a v náhlej núdzi, príspevky na tvorbu úspor, na stravné a školské potreby deťom, opatrovateľskú službu, výdavky na stravovanie a výdavky na nákup darčiekov a kvetov pre dôchodcov.

Kontrola hospodárnosti spočívala v preverení účtovných dokladov a postupov VO v zmysle zákona o VO a internej smernice mesta, ktoré boli predložené k čerpaniu výdavkov v programe Sociálne služby.

Kontrolou dokumentácie poberateľov opatrovateľskej služby bolo zistené, že mesto uzatvorilo zmluvy o poskytovaní sociálnej služby – opatrovateľskej služby bez predloženia písomnej žiadosti o uzatvorenie zmluvy o poskytovaní sociálnej služby, čím nekonalo v súlade so zákonom o sociálnych službách a VZN o opatrovateľskej službe.

Kontrolou hospodárnosti postupov VO v programe Sociálne služby neboli zistené nedostatky, princípy a postupy pre VO boli v súlade so zákonom o VO a v súlade s platnou smernicou. NKÚ SR zistil, že mesto zabezpečilo hospodárne vynakladanie verejných prostriedkov v programe Sociálne služby.

V rámci kontroly efektívnosti bolo zistené, že kontrolovaný subjekt zabezpečil efektívne vynakladanie finančných prostriedkov – došlo k nárastu počtu osôb využívajúcich sociálne služby, zvýšilo sa percento skutočne poskytnutej pomoci z celkového počtu prijatých žiadostí o sociálnu pomoc, opatrovateľskou službou zabezpečil pomoc odkázaným občanom, došlo k nárastu priemerného počtu detí, ktoré poberali dávky v hmotnej núdzi, obstarané dielo (nadstavba útulku) slúžilo svojmu účelu, jednotlivé aktivity boli v súlade so stanovenými cieľmi a v rozpočte stanovené zámery a ciele boli

dosiahnuté.

V rámci kontroly účinnosti bolo zistené, že kontrolovaný subjekt zabezpečil účinné vynakladanie finančných prostriedkov s výnimkou dvoch podprogramov, v ktorých nepreukázal splnenie MU – percentuálnu spokojnosť občanov s poskytovanými službami. Mesto nepredložilo NKÚ SR zodpovedajúce podklady, ktorými by písomne overilo spokojnosť občanov. Nebolo tak možné overiť, či vyhodnotenie MU a tým aj vyhodnotenie plnenia cieľa dvoch podprogramov bolo správne a finančné prostriedky boli účinne vynaložené.

3. Kontrola úrovne vnútorného kontrolného prostredia

Mesto upravilo základné pravidlá, ciele a spôsob kontroly vykonávanej podľa všeobecne záväzných právnych predpisov formou VZN. Za účelom vytvorenia funkčného kontrolného systému mesta a systematického overovania používania verejných prostriedkov vydal kontrolovaný subjekt internú smernicu na realizáciu predbežnej a priebežnej finančnej kontroly. Mesto tým vytvorilo účinný systém kontroly a vhodné organizačné, finančné, personálne a materiálne podmienky na jeho nezávislý výkon.

Nezlučiteľnosť právomocí vedúceho zamestnanca od právomocí zamestnancov zodpovedných za realizáciu finančnej operácie a zodpovedných za vedenie účtovníctva zabezpečilo mesto platnou organizačnou štruktúrou a internou smernicou.

Kontrola zistila, že hlavný kontrolór si plnil všetky povinnosti v súlade so zákonom o obecnom zariadení.

Kontrolou účtovných dokladov súvisiacich s výdavkami v programoch Šport a Sociálne služby bolo zistené, že na niektorých účtovných dokladoch bol uvedený nesprávny dátum vykonania predbežnej finančnej kontroly. Ďalej bolo zistené, že viaceré pripravované finančné operácie neboli overené predbežnou finančnou kontrolou, čím mesto nekonalo v súlade so zákonom o finančnej kontrole a vnútornom audite zároveň nepostupovalo v súlade s internou smernicou na realizáciu predbežnej a priebežnej finančnej kontroly.

Zhrnutie

Mesto nepostupovalo v súlade so zákonom o finančnej kontrole a vnútornom audite tým, že viaceré pripravované finančné operácie neboli overené predbežnou finančnou kontrolou, čím zároveň nepostupovalo v súlade s internou smernicou a na niektorých účtovných dokladoch bol uvedený nesprávny dátum jej vykonania.

Mesto tiež nekonalo v súlade so zákonom o sociálnych službách, keď uzatvorilo zmluvy o poskytovaní sociálnej služby bez predloženia písomnej žiadosti o uzatvorenie zmluvy, čím zároveň nekonalo v súlade so VZN.

Kontrolou NKÚ SR bolo zistené, že kontrolovaný subjekt nepostupoval v súlade s manuálom tým, že:

- finančné prostriedky na dotácie neboli rozpísané a čerpané tak, aby zodpovedali objektívne výdavkom na jednotlivé programy,
- pri alokácii výdavkov do programového rozpočtu rozlišoval bežné a kapitálové výdavky,
- kódy (číselné označenie) podprogramov nevyjadrovali hierarchické usporiadanie programovej štruktúry,

- monitorovacia správa neobsahovala posúdenie nerovnomerného vecného plnenia vo vzťahu k vynaloženým výdavkom,
- hodnotiacia správa neobsahovala informáciu o splnení cieľov s využitím porovnania plánovaných a dosiahnutých hodnôt MU s dôrazom na efektívnosť a účinnosť; komentár obsahujúci vysvetlenie nesplnenia plánovaných výstupov alebo výsledkov a pri porovnateľných údajoch porovnanie efektívnosti a účinnosti,
- pri hodnotení plnenia programu Šport neposkytol spoľahlivé závery o výstupoch programu vzhľadom na nepresné skutočné hodnoty MU v jednom podprograme (nesúviseli len so skutočnými výdavkami v rámci programu Šport, ale tiež s výdavkami iného programu),
- v jednom podprograme nesprávne naformuloval MU.

Kontrolou účtovných dokladov a postupov verejného obstarávania neboli zistené nedostatky, kontrolovaný subjekt zvolenými postupmi využitia verejných prostriedkov konal hospodárne.

V rámci kontroly efektívnosti bolo zistené, že kontrolovaný subjekt zabezpečil efektívne vynakladanie finančných prostriedkov.

NKÚ SR ďalej zistil, že mesto zabezpečilo účinné vynakladanie finančných prostriedkov s výnimkou dvoch podprogramov, v ktorých nepreukázalo percentuálnu spokojnosť občanov s poskytovanými službami.

Odporúčania na riešenie zistených nedostatkov:

- zabezpečiť, aby všetky výdavky na určitú oblasť boli alokované do programu súvisiaceho s danou oblasťou, čím sa dodrží zásada transparentnosti z pohľadu posúdenia účelu a efektu vynakladania verejných prostriedkov,
- zabezpečiť správne číselné označenie podprogramov na dodržanie hierarchického usporiadania programovej štruktúry,
- vypracovávať monitorovaciu a hodnotiacu správu v súlade s odporúčaniami v manuáli,
- zabezpečiť dôsledné vykonávanie predbežnej finančnej kontroly,
- vyžadovať od fyzických osôb – občanov, ktorí majú záujem o poskytovanie sociálnej služby, písomnú žiadosť o uzatvorenie zmluvy o poskytovaní sociálnej služby.

Výsledky kontroly boli prerokované s primátorom mesta. Na odstránenie zistených nedostatkov boli prijaté tri opatrenia, ktorých plnenie bude NKÚ SR v rámci svojej činnosti kontrolovať.