

## **Správa o výsledku kontroly implementácie programového rozpočtovania v rozpočtovom procese miest a obcí v meste Nemšová**

Kontrolná akcia bola vykonaná na základe plánu kontrolnej činnosti Najvyššieho kontrolného úradu Slovenskej republiky (ďalej len „NKÚ SR“) na rok 2011.

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

### Predmetom kontroly bolo:

1. Preveriť splnenie si povinnosti miest pripraviť svoje rozpočty ako programové rozpočty so zameraním na rok 2010.
2. Preveriť dodržiavanie povinnosti zachovávať hospodárnosť, efektívnosť a účinnosť použitia verejných prostriedkov v rámci vybraných programov (programy zamerané na šport a sociálne služby).
3. Preveriť úroveň vnútornej kontroly kontrolovaného subjektu.

Kontrola bola vykonaná v meste Nemšová (Trenčiansky kraj) , ul. J. Palu 2/3, 914 41 Nemšová (ďalej len „mesto“ alebo „kontrolovaný subjekt“) za kontrolované obdobie roku 2010, vrátane relevantných údajov rokov 2009 a 2011. K 31.12.2010 malo mesto 6 262 obyvateľov a bolo zriaďovateľom dvoch rozpočtových a jednej príspevkovej organizácie a zakladateľom dvoch obchodných spoločností.

### Počas výkonu kontroly bolo zistené:

#### **1. Preverenie splnenia povinnosti mesta pripraviť svoj rozpočet ako programový rozpočet so zameraním na rok 2010**

Základom finančného hospodárenia mesta v kontrolovanom období bol programový rozpočet, zostavený na obdobie troch rokov 2010 – 2012 ako viacročný strednodobý ekonomický nástroj finančnej politiky, pričom výdavky boli alokované do 10 programov.

Každý program predstavoval rozpočet pre danú oblasť a zohľadňoval disponibilné zdroje mesta. Jednotlivé programy obsahovali spolu 39 podprogramov a päť prvkov, slúžiacich k plneniu zámerov a cieľov jednotlivých programov. Každý program, podprogram a prvok mal priradený kód a stručný názov, ktorý popisoval obsah daného programu a jeho častí a k stanoveným cieľom bola definovaná jasná zodpovednosť jednotlivých organizačných zložiek mestského úradu za ich plnenie. Na úrovni programov a podprogramov boli definované zámery popisujúce stav, ktorý malo mesto v príslušnom období v jednotlivých oblastiach dosiahnuť.

Kontrola preverila správnosť zostavenia rozpočtu mesta a zistila, že programový rozpočet pri niektorých prvkoch a podprogramoch neobsahoval ciele a merateľné ukazovatele, čím nebol dodržaný postup v zmysle odporúčaní manuálu Ministerstva financií SR (ďalej len „MF SR“) pre tvorbu programových štruktúr, podľa ktorého sa ciele formulujú vždy na najnižšej úrovni programovej štruktúry rozpočtu.

Rozpočet mesta na rok 2010 bol schválený ako vyrovnaný. Súčasťou rozpočtu boli aj príjmové a výdavkové finančné operácie. V priebehu roku 2010 mesto upravilo rozpočet dvomi rozpočtovými opatreniami. Mesto vykonalo rozpis rozpočtu na organizácie vo svojej zriaďovateľskej pôsobnosti.

Kontrolou bolo zistené, že mesto schválilo v priebehu roku 2010 jednu zmenu programovej štruktúry, keď rozpočtovalo výdavky pre program Zdravotníctvo, avšak nedefinovalo k nemu zámery a ciele, ktoré plánovalo v danej oblasti dosiahnuť, čím nepostupovalo v zmysle zákona o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy, podľa ktorého rozpočet mesta obsahuje aj zámery a ciele, ktoré budú realizované z výdavkov rozpočtu mesta.

Preverením monitorovacej správy vypracovanej k 30.06.2010 bolo zistené, že neobsahovala hodnotenie plnenia programov a informácie o priebežnom plnení cieľov a merateľných ukazovateľov, čím nebol zabezpečený účel monitorovania programového rozpočtu mesta. Kontrola ďalej preukázala, že hodnotiaca správa k programovému rozpočtu mesta, ktorá bola súčasťou záverečného účtu, neposkytla spoľahlivé závery o výstupoch, výsledkoch a celkových účinkoch programov a informácie o splnení cieľov a merateľných ukazovateľov boli nedostatočné. Tým, že mesto počas roku 2010 nemonitorovalo a nehodnotilo plnenie programov rozpočtu, porušilo zákon o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy.

Kontrolou plnenia rozpočtu bolo zistené prečerpanie výdavkov pri niektorých podprogramoch. Uhradením výdavkov, ktoré neboli v rozpočte schválené, nebol dodržaný zákon o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy a zákon o rozpočtových pravidlách verejnej správy.

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

Kontrolou bol posudzovaný účel a výsledný efekt pri nakladaní s verejnými zdrojmi vo vybraných kompetenčných oblastiach samosprávy – šport a sociálne služby.

Cieľom výkonnostnej kontroly bolo vyhodnotiť, či vybrané programy obsahovali zámery, ciele a merateľné ukazovatele, ktoré boli dôležité pre riadenie výkonu samosprávy, posúdiť vhodnosť výberu cieľov pre dosiahnutie stanoveného zámeru s dôrazom na výsledky, posúdiť efektívnosť vynakladania rozpočtových prostriedkov a vhodnosť výberu merateľných ukazovateľov najmä z hľadiska preukázania splnenia cieľov, ich štruktúry ako aj systému monitorovania a hodnotenia cieľov.

### **2.1 Šport**

V rámci programu Šport malo mesto stanovené tri podprogramy - Podpora športových podujatí, Dotácie na šport a Mestská športová hala.

Zámery stanovené na úrovni programu aj všetkých troch podprogramov vyjadrovali očakávaný pozitívny dôsledok dlhodobého plnenia príslušných úloh a cieľov samosprávy. Ciele a merateľné ukazovatele stanovené v jednotlivých podprogramoch definovali konkrétne výstupy a výsledky a zároveň odzrkadľovali postup samosprávy smerom k napĺňaniu zámeru.

Pri kontrole výkonnosti bola skúmaná a vyhodnocovaná miera hospodárnosti, efektívnosti a účinnosti s akou mesto hospodáril s finančnými prostriedkami, resp. s finančnými a nefinančnými zdrojmi.

- Podprogram Podpora športových podujatí

V rámci podprogramu boli plánované bežné výdavky na podporu športových podujatí pre širokú verejnosť a voľno-časové aktivity pre deti a mládež. Vyššie výdavky podprogramu v roku 2010 oproti roku 2009 boli spôsobené vyšším počtom súťažiacich a rozšírením organizačného výboru pri riadení podujatí.

Napriek nárastu celkových výdavkov bolo konanie mesta vyhodnotené ako hospodárne a efektívne. Realizáciou aktivít v danom podprograme, ktoré naplnili požiadavky občanov a plnením merateľného ukazovateľa bol cieľ splnený a mesto konalo účinne.

- Podprogram Dotácie na šport

Podstatnú časť bežných výdavkov podprogramu predstavovali dotácie, určené na podporu aktivít organizovaného športu a činnosť športových klubov. Mesto malo v súvislosti s poskytovaním dotácií schválené všeobecne záväzné nariadenie o poskytovaní dotácií (ďalej len „VZN o poskytovaní dotácií“). V roku 2010 prerozdeleno mesto finančné prostriedky v celkovej výške 25 888,00 eur.

Preverení postup pri poskytovaní dotácií bolo zistené, že mesto v troch zmluvách o poskytnutí dotácií nevymedzilo spôsob prezentácie mesta, ako podporovateľa akcie a nestanovilo sankcie v prípade neplnenia stanovených podmienok, čím porušilo VZN o poskytovaní dotácií. Ďalej bolo preukázané, že v dvoch zmluvách o poskytnutí dotácií nebol stanovený konkrétny účel použitia dotácie, čím mesto postupovalo v rozpore so zákonom o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy.

Postup mesta pri podpore iniciatív a aktivít žiadateľov zameraných na rozvoj pohybovej zdatnosti a športovej činnosti bol vyhodnotený ako hospodárny a efektívny. Poskytovaním dotácií mesto zabezpečilo podporu výkonnostného a mládežníckeho športu a prispievalo k zdravému a aktívnemu životnému štýlu občanov, čím bol cieľ podprogramu splnený a mesto postupovalo účinne.

Preverení uzatvorenej dohody o vykonaní práce za polievanie ľadovej plochy a výkazu dochádzky bolo zistené, že mesto uzatvorilo uvedenú dohodu až po začatí výkonu práce v rozpore so Zákonníkom práce.

- Podprogram Mestská športová hala

V rámci podprogramu boli uhradené bežné výdavky na prevádzkuestskej športovej haly. Napriek zvýšeným výdavkom kontrolná skupina zhodnotila, že mesto poskytlo svoje zdroje hospodárne a efektívne a zabezpečilo, že z použitých vstupov boli dosiahnuté optimálne výstupy. Skutočná návštevnosťestskej športovej haly v roku 2010 vzrástla oproti roku 2009 o 11,6 %. Nárast záujmu o športové podujatia mesto zaznamenalo aj vďaka vybudovaniu tribúny v športovej hale, novej hracej plochy a sprevádzkovaním fitness centra.

Kontrolou bolo zistené, že stanovený merateľný ukazovateľ „Celkový počet prevádzkových hodín spolu“ nebol dostatočným nástrojom na monitorovanie a hodnotenie plnenia stanovených cieľov a neumožnil zmerať pokrok pri plnení cieľov. Realizáciou aktivít boli splnené očakávania občanov a miera účinnosti bola dosiahnutá.

## 2.2 Sociálne služby

Kontrolou bolo zistené, že mesto malo v rozpočte v programe Sociálne služby stanovených päť podprogramov. Ku kontrole boli vybrané tri podprogramy – Príspevky neštátnym subjektom a sociálna pomoc občanom v hmotnej núdzi, Klub dôchodcov a Zariadenie sociálnych služieb.

Kontrolou bolo zistené, že mesto malo stanovené zámery na úrovni programu ako aj na úrovni vybraných podprogramov, ktoré boli formulované tak, aby vyjadrovali výsledok, ktorý sa má dosiahnuť. Občania mesta boli o zámeroch informovaní prostredníctvom Nemšovského spravodajcu, zverejnením schváleného rozpočtu na internetovej stránke mesta, prostredníctvom klubov dôchodcov, členov sociálnej komisie a poslancov mestského zastupiteľstva (ďalej len „MsZ“). Ciele a merateľné ukazovatele boli stanovené na úrovni dvoch vybraných podprogramov - Zariadenie sociálnych služieb a Klub dôchodcov. Pre podprogram Príspevky nešťátnym subjektom a sociálna pomoc občanom v hmotnej núdzi neboli formulované ani ciele, ani merateľné ukazovatele, čím mesto nevyužilo možnosť uplatnenia odporúčaní manuálu MF SR pre tvorbu programových štruktúr.

- Podprogram Príspevky nešťátnym subjektom a sociálna pomoc občanom v hmotnej núdzi

V rámci daného podprogramu boli rozpočtované finančné prostriedky na poskytovanie opatrovateľskej služby občanom, ktorú zabezpečilo mesto u neverejného poskytovateľa sociálnych služieb, ktorý poskytoval opatrovateľskú službu osamelo žijúcim a nevládnym občanom mesta, odkázaným na pomoc inej fyzickej osoby v zmysle zákona o sociálnych službách. V roku 2010 boli tieto služby poskytované v priemere pre 20 klientov prostredníctvom dvoch opatrovateliek, ktoré mali uzatvorenú pracovnú zmluvu s neverejným poskytovateľom sociálnych služieb.

Neverejnemu poskytovateľovi sociálnych služieb bola z rozpočtu mesta v roku 2010 poskytnutá dotácia, ktorá bola použitá na úhradu časti mzdových nákladov a poisťného pre dve opatrovatelky.

Kontrolou zmluvy o poskytnutí dotácie bolo zistené, že v nej nebol vymedzený spôsob prezentácie mesta, ako podporovateľa akcie a neboli stanovené sankcie v prípade neplnenia stanovených podmienok, čím mesto porušilo VZN o poskytovaní dotácií. Tým, že nestanovilo konkrétny účel použitia dotácie postupovalo v rozpore so zákonom o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy.

Zhodnotením postupu mesta pri poskytnutí dotácie, porovnaním výšky poskytnutého príspevku, ktorá bola v roku 2009 a 2010 takmer rovnaká a nárastu počtu opatrovaných v roku 2010 v priemere o dve osoby, bolo vyhodnotené konanie mesta ako maximálne hospodárne a efektívne.

- Podprogram Klub dôchodcov

V rámci daného podprogramu boli rozpočtované bežné výdavky na prevádzkovanie priestorov Klubu dôchodcov (ďalej len „KD“). Preverení výšky celkových výdavkov vynaložených na prevádzku KD za rok 2010 bolo zistené, že vzrástli takmer o 60 % z dôvodu dodatočnej úhrady spotreby energií za celý rok 2009.

Tým, že mesto podporilo kultúrno-spoločenský život dôchodcov a splnilo naplánovanú hodnotu merateľného ukazovateľa, konalo účinne.

- Podprogram Zariadenie sociálnych služieb

Celkové výdavky podprogramu tvorili prevádzkové a mzdové náklady, príspevky do poisťovní, náklady na stravovanie klientov a náklady na údržbu budov, strojov a zariadení.

Preverení uzatvorenej dohody o vykonaní práce na čistenie a pranie v Centre sociálnych služieb (ďalej len „CSS“) a výkazu dochádzky bolo zistené, že mesto neuzatvorilo uvedenú dohodu pred dňom začatia výkonu prác, čím bol porušený Zákonník práce.

Kontrolou bolo zistené, že mesto znížilo náklady na CSS v roku 2010 oproti roku 2009 o 7 % a počet klientov CSS bol zachovaný, čím konalo hospodárne. Celkové príjmy mesta v danom podprograme získané v rámci prenesených kompetencií a poplatkov za poskytnutie starostlivosti v CSS v roku 2010 oproti roku 2009 vzrástli o 6 471,26 eur.

Z hľadiska využitia kapacity lôžok bolo zariadenie využité na 80 %. Kontrola preukázala, že mesto v danej oblasti nedosiahlo z použitých vstupov optimálne výstupy. Stanovené merateľné ukazovatele zmerali pokrok pri plnení cieľov len čiastočne a kontrolovaný subjekt nepostupoval dostatočne účinne.

### **3. Preverenie úrovne vnútornej kontroly kontrolovaného subjektu**

Kontrolná činnosť v meste bola realizovaná na základe polročných plánov kontrolnej činnosti hlavného kontrolóra, ktoré boli schválené uzneseniami MsZ. Kontrolou bolo zhodnotené fungovanie vnútorného kontrolného systému z hľadiska jeho spoľahlivosti a úplnosti.

Kontrolou internej smernice o finančnej kontrole bolo zistené, že výkonom predbežnej finančnej kontroly bol poverený aj zástupca primátora, ktorý však nebol zamestnancom mesta. Nesprávnym vymedzením zodpovednosti za výkon predbežnej finančnej kontroly bol porušený zákon o finančnej kontrole a vnútornom audite.

Za účelom posúdenia účinnosti vnútorného kontrolného systému mesta bola preverená dokumentácia z kontrol vykonaných hlavným kontrolórom a bolo zistené, že vypracované správy a záznamy neobsahovali v dvoch prípadoch označenie kontrolného orgánu a kontrolovaného subjektu a v 11 prípadoch nebola v správe stanovená lehota na podanie námietok ku kontrolným zisteniam. Neuvedením predpísaných náležitostí postupovalo mesto v rozpore so zákonom o finančnej kontrole a vnútornom audite.

Kontrolou bolo zistené, že mesto vykonávalo predbežnú finančnú kontrolu formálne, keď v 12 prípadoch uhradilo výdavky, ktoré nemalo zabezpečené v rozpočte, v šiestich prípadoch chýbal dátum vykonania predbežnej finančnej kontroly a v jednom prípade ju mesto nevykonalo, čím bol porušený zákon o finančnej kontrole a vnútornom audite.

### **Zhrnutie**

Kontrolou implementácie programového rozpočtovania v rozpočtovom procese mesta boli zistené viaceré porušenia všeobecne záväzných právnych predpisov a interných predpisov mesta a zároveň neboli uplatnené niektoré odporúčania MF SR uvedené v manuáli pre tvorbu programových štruktúr.

Kontrola preukázala porušenie zákona o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy, keď pri zmene programovej štruktúry mesto nedefinovalo zámery a ciele pre novovzniknutý program Zdravotníctvo, nehodnotilo plnenie svojich programov a podprogramov, niektoré výdavky mesto čerpalo nad rámec schváleného rozpočtu a v zmluve o poskytnutí dotácie nestanovilo konkrétny účel jej použitia.

Mesto nedodržalo postup v zmysle zákona o rozpočtových pravidlách verejnej správy, keď nezabezpečilo uvoľnenie verejných prostriedkov iba v takej výške aká zodpovedá rozsahu plnenia úloh zahrnutých v rozpočte.

Nedostatky boli zistené aj pri dodržiavaní Zákonníka práce tým, že dve dohody o vykonaní práce neboli uzatvorené pred dňom začatia výkonu prác a pri dodržiavaní VZN o poskytovaní dotácií tým, že mesto v štyroch prípadoch poskytlo dotácie bez vymedzenia spôsobu prezentácie mesta ako podporovateľa akcie a určenia sankcií v prípade neplnenia stanovených podmienok.

Kontrolou bolo zistené porušenie zákona o finančnej kontrole a vnútornom audite, keď v internej smernici o vykonávaní finančnej kontroly mesto nesprávne vymedzilo právomoc na vykonávanie predbežnej finančnej kontroly a výstupy z kontrol vykonaných hlavným kontrolórom neobsahovali zákonom stanovené náležitosti. Ďalej bol porušený zákon o finančnej kontrole a vnútornom audite tým, že v niektorých prípadoch mesto vykonávalo predbežnú finančnú kontrolu formálne, bez overenia krytia výdavkov v rozpočte a bez uvedenia dátumu jej vykonania a v jednom prípade nebola predbežná finančná kontrola pred úhradou faktúry vykonaná vôbec.

Výkonnostnou kontrolou vybraných programov bolo zistené, že konanie mesta, z hľadiska použitia verejných prostriedkov a dosiahnutých výsledkov, bolo hospodárne a efektívne. Vzhľadom k tomu, že merateľné ukazovatele stanovené pre dva podprogramy neumožnili zmerať pokrok pri plnení cieľov, postup mesta bol vyhodnotený ako čiastočne účinný.

Protokol o výsledku kontroly bol prerokovaný so štatutárnym zástupcom mesta, ktorý prijal osem opatrení na odstránenie kontrolou zistených nedostatkov a tieto tvoria prílohu správy o výsledku kontroly.

### **Odporúčania na riešenie zistených nedostatkov**

NKÚ SR na základe výsledkov vykonanej kontroly odporúča mestu:

- upraviť internú smernicu o vykonávaní finančnej kontroly, ktorá by v súlade s právnym predpisom správne vymedzila zodpovednosť za vykonávanie predbežnej finančnej kontroly,
- pri tvorbe, monitorovaní a hodnotení programového rozpočtu v budúcnosti postupovať podľa manuálu odporúčaného MF SR.