

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

Na základe plánu kontrolnej činnosti Najvyššieho kontrolného úradu Slovenskej republiky na rok 2011 bola vykonaná kontrola implementácie programového rozpočtovania v rozpočtovom procese miest a obcí.

Účelom kontrolnej akcie bolo preveriť splnenie 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 vybraného programu.

### Predmetom kontroly bolo preveriť:

- splnenie povinnosti vypracovať svoje rozpočty ako programové rozpočty so zameraním na rok 2010,
- dodržiavanie povinnosti zachovávať hospodárnosť, efektívnosť a účinnosť použitia verejných prostriedkov v rámci vybraných programov (šport a sociálne služby),
- úroveň vnútornej kontroly kontrolovaného subjektu.

Kontrola bola vykonaná v meste Rajec (ďalej len „mesto“), Námestie SNP č. 2/2, 015 22 Rajec, za kontrolované obdobie roka 2010.

### Počas výkonu kontroly bolo zistené:

#### **1 Preverenie splnenia si povinnosti pripraviť rozpočet ako programový rozpočet**

Prvotným krokom pri zavádzaní programového rozpočtovania mesta malo byť zostavenie časového harmonogramu implementácie, ktorý by obsahoval povinnosti jednotlivých účastníkov tvorby programového rozpočtu a časový plán realizácie. Tým, že mesto nemalo časový harmonogram implementácie programového rozpočtu vypracovaný, nepostupovalo v zmysle odporúčaní, ktoré upravoval Praktický a konkrétny manuál pre tvorbu programových štruktúr na úrovni miestnej a regionálnej územnej samosprávy (ďalej len „Praktický a konkrétny manuál“).

Súčasťou štandardizácie rozpočtového procesu mesta bolo vytvorenie regulačného rámca, ktorý upravoval rozpočtový proces a tiež zodpovednosť za rozpočtové hospodárenie mesta, avšak nepopisoval zodpovednosť jednotlivých subjektov rozpočtového procesu pri hodnotení programového rozpočtu, čím nepostupovalo v zmysle odporúčaní, ktoré upravoval Praktický a konkrétny manuál.

Mesto malo vypracovaný rozpočtový harmonogram, ktorý v budúcnosti uľahčí a sprehľadní celý rozpočtový proces. Tým, že v predloženej harmonograme absentovala etapa hodnotenia rozpočtového procesu, mesto nepostupovalo v zmysle odporúčaní, ktoré upravoval Praktický a konkrétny manuál.

Mesto disponovalo Programom hospodárskeho a sociálneho rozvoja mesta Rajec, ktorého obsah bol premietnutý do programového rozpočtu.

Rozpočet na rok 2010 bol schválený ako prebytkový. Programová štruktúra programového rozpočtu mesta pozostávala zo 14 programov, 73 podprogramov a 13 prvkov. Programy a ich časti boli identifikované názvom aj kódom. Jednotlivé zoskupené aktivity rešpektovali logický rámec programu a transparentnosť programovej štruktúry, boli zoskupené na základe existujúcich kompetencií s prihliadnutím na možnosti porovnávania výdavkov a plnenia cieľov.

V súlade so zákonom o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy rozpočet mesta obsahoval zámery a ciele, ktoré mesto realizovalo z výdavkov rozpočtu. Zámery boli definované na úrovni programov a podprogramov. Jednoducho a stručne popisovali budúci stav, boli formulované v súlade s poslaním mesta, boli stanovené ako výzvy. Ciele programovej štruktúry boli naformulované konkrétne, realizovateľne, kvantifikovateľne a časovo ohraničene. Merateľné ukazovatele boli sformulované v priamej a logickej súvislosti so stanoveným cieľom, boli jednoznačné a konzistentné, porovnateľné, merateľné a kontrolovateľné, obsahovali textovú aj číselnú časť.

Výsledky monitorovania plnenia cieľov a merateľných ukazovateľov programov boli spracované do monitorovacej správy za 1. polrok 2010. V monitorovacej správe absentoval komentár obsahujúci vysvetlenie neplnenia plánovaných výstupov alebo výsledkov a zároveň aj návrhy na operatívne riešenia zistených nedostatkov. Monitorovanie bolo vykonané z hľadiska finančného plnenia programov.

Mesto realizovalo hodnotenie ako systematickú činnosť, ktorá poskytovala závery o výstupoch, výsledkoch jednotlivých programov. Výsledky hodnotenia mesto prezentovalo v hodnotiacej správe, ktorá bola súčasťou záverečného účtu. Z hľadiska analýzy kritérií relevantnosti, účinnosti, efektívnosti (hospodárnosti), užitočnosti (dopadu) a stability (udržateľnosti) chýbala informácia o splnení cieľov s dôrazom na efektívnosť a účinnosť, komentár obsahujúci vysvetlenie nesplnenia plánovaných výstupov alebo výsledkov, čo nebolo hodnotené v zmysle postupov, ktoré upravoval Praktický a konkrétny manuál.

## **2 Preverenie dodržiavania povinnosti zachovávať hospodárnosť, efektívnosť a účinnosť použitia verejných prostriedkov v rámci programu Šport a Sociálne služby**

Mesto malo v rámci programového rozpočtu vymedzený program Šport. Kontrolou bolo preverené čerpanie vybraných druhov výdavkov podprogramov Podpora športových podujatí, Dotácie na šport a Futbalový štadión.

V rámci podprogramu Podpora športových podujatí so zámerom športové podujatia prispievajúce k rozvoju telesnej zdatnosti detí, mládeže a dospelých s cieľom podpory širokého spektra športových aktivít pre deti, mládež a dospelých mesto plánovalo podporiť v priebehu roka 2010 päť športových podujatí, pričom počet skutočne organizovaných podujatí mestom bol sedem. Stanovený zámer a cieľ v rámci tohto podprogramu možno považovať za splnený. Tým, že v hodnotiacej správe bol nesprávne uvedený počet organizovaných športových podujatí, hodnotiaci správa neposkytovala dôveryhodné informácie týkajúce sa počtu organizovaných športových podujatí.

Merateľný ukazovateľ – počet zapojených do športových podujatí – stanovoval v roku 2010 dosiahnuť počet 100 účastníkov, ale skutočná hodnota tohto merateľného ukazovateľa v hodnotiacej správe bola uvedená v počte 1 100 účastníkov podujatí. Vzhľadom na skutočnosť, že mesto organizovalo v roku 2010 rovnaký počet športových podujatí ako v roku 2009, plánovanú hodnotu počtu účastníkov podujatí mohlo stanoviť na základe predchádzajúcich skúseností.

Merateľný ukazovateľ podprogramu Dotácie na šport – počet podporených druhov športov, nemožno považovať za vhodne zvolený, pretože nemal dostatočnú vypovedaciu schopnosť.

Mesto poskytovalo dotácie v oblasti športu v zmysle Všeobecne záväzného nariadenia (ďalej len „VZN“) o poskytovaní dotácie. Dotácie boli v roku 2010 poskytnuté 11 prijímateľom do oblasti miestnej kultúry – na vytváranie podmienok pre rozvoj záujmovo umeleckej činnosti, na podporu špecifických klubov, do oblasti mimoškolskej činnosti na prácu s deťmi a na rozvoj športových aktivít. V roku 2010 bolo formou dotácií poskytnutých 16 714,37 EUR, ktoré boli v predmetnej sume aj čerpané. V porovnaní s rokom 2009 došlo k zvýšeniu počtu podporených prijímateľov dotácie o jeden subjekt a výška celkovej poskytnutej a čerpanej dotácie v roku 2010 klesla o 2 418,63 EUR.

Kontrolou poskytnutia a zúčtovania dotácií za rok 2010 bolo zistené nasledovné:

- Vo väčšine predložených žiadostí konečného prijímateľa o dotáciu absentoval plán rozpočtu na použitie prostriedkov z dotácie v zmysle VZN o poskytovaní dotácie.
- Jedna dotácia v sume 166,00 EUR nebola správne a včas zúčtovaná a zároveň nebol dodržaný určený účel jej použitia, čím došlo k porušeniu VZN o poskytovaní dotácie. Tým, že mesto vykonalo zúčtovanie predložených účtovných dokladov porušilo finančnú disciplínu podľa zákona o rozpočtových pravidlách verejnej správy.
- Mesto poskytlo jednému konečnému prijímateľovi v roku 2010 dotáciu päťkrát v celkovej hodnote 9 000,00 EUR. Z uvedeného vyplýva, že nebolo dodržané VZN o poskytovaní dotácie.

Kontrolou dokladov zúčtovania dotácie bolo zistené, že z poskytnutej dotácie boli konečným prijímateľom hradené aj alkoholické nápoje, čo bolo v rozpore so stanoveným účelom a zároveň neboli predložené všetky účtovné doklady, resp. kópie účtovných dokladov preukazujúce čerpanie poskytnutej dotácie.

Tým, že mesto zúčtovalo poskytnuté dotácie na základe predmetných účtovných dokladov (nebol dodržaný účel, účtovné doklady boli neprehľadné) porušilo finančnú disciplínu v zmysle zákona o rozpočtových pravidlách verejnej správy.

V rámci podprogramu Futbalový štadión – zámer multifunkčný športový areál so stanovenými cieľmi zabezpečiť rozvoj športových aktivít detí a mládeže a aj priestor pre aktívne i pasívne vyžitie obyvateľov mesta boli stanovené merateľné ukazovatele – počet uskutočnených hromadných športových podujatí a počet návštevníkov a divákov na podujatiach, ktoré nemožno považovať z hľadiska výstupu za jednoznačné a konzistentné.

Futbalový štadión bol využívaný v priebehu roka 2010 v priemere 137- krát, z toho len 100-krát futbalovým klubom. V roku 2010 bol využívaný počtom 562 registrovaných obyvateľov a 1 220 neregistrovaných obyvateľov. Porovnaním využívania priestorov s rokom 2009 došlo k nárastu počtu o 60 neregistrovaných obyvateľov. Na základe uvedených

skutočností možno konštatovať, že zámer a cieľ bol naplnený, avšak tým, že merateľné ukazovatele neboli jednoznačne a konzistentne stanovené nemožno posúdiť ich naplnenie v porovnaní s plánovanými výstupmi stanovenými mestom.

Kontrolou programu Sociálne služby boli overené podprogramy Starostlivosť o seniorov a Opatrovateľská služba v byte občana.

Podprogram Starostlivosť o seniorov – zámer komplexná starostlivosť o seniorov s cieľom zabezpečiť podmienky pre dôstojný život a možnosti vlastnej realizácie dôchodcov, mal nevhodne zvolené dva merateľné ukazovatele, a to počet dôchodcov a počet klubov dôchodcov. Uvedené merateľné ukazovatele neboli jednoznačne zvolené.

V roku 2010 klesol počet členov klubu dôchodcov a zároveň klesla aj priemerná výška nákladov pripadajúca na jedného člena oproti roku 2009.

Mesto v programovom rozpočte prostredníctvom merateľného ukazovateľa počtu dôchodcov plánovalo v roku 2010 dosiahnuť 150 členov v domove sociálnych služieb a klube dôchodcov. V hodnotiacej správe bola uvedená skutočná hodnota 105, avšak podľa zistenia v roku 2010 bol skutočný počet členov domova sociálnych služieb a klubu dôchodcov 127 členov. Na základe uvedených skutočností a vyjadrenia mesta, možno konštatovať, že monitorovanie a hodnotenie nebolo zabezpečené na požadovanej úrovni a číselné ukazovatele uvedené v hodnotiacej správe nemali dôveryhodnú vypovedaciu schopnosť.

Mesto malo zriadený domov sociálnych služieb (ďalej len „DSS“) – Domov vďaky, ako príspevkovú organizáciu mesta. Počet žiadostí o poskytnutie sociálnych služieb v DSS k 01.01.2010 bol 42, z toho počas roka boli ôsmi žiadatelia umiestnení v DSS a 19 žiadateľov bolo umiestnených do iného zariadenia alebo zomreli počas trvania žiadosti. DSS mal v kontrolovanom období kapacitu 29 miest, ktorá bola aj naplnená. K 31.12.2010 DSS evidoval 15 nevybavených žiadostí o poskytovanie sociálnych služieb. K uvedenému dátumu v DSS pracovalo 19 zamestnancov.

Financovanie v DSS v roku 2010 bolo zabezpečené mimoriadnou dotáciou z Ministerstva financií Slovenskej republiky, ktorá bola účelovo viazaná. Dotácia bola poskytnutá prostredníctvom mesta ako transfer v celkovej sume 138 295,00 EUR. Dotácia bola čerpaná na mzdy, odvody a energie. Mesto poskytlo transfer DSS na opravu výťahu v sume 993,65 EUR.

Celkové prevádzkové náklady v roku 2010 dosahovali sumu 278 137,51 EUR. Oprávnené náklady pripadajúce na jedného klienta na mesiac pri uvedenom plnom využití kapacitných miest predstavovali sumu 687,30 EUR.

Kontrolou bolo overených 29 zmlúv o poskytovaní sociálnej služby, na základe ktorých bola poskytovaná sociálna služba klientom v DSS celoročne. Hodnotenie kvality poskytovaných služieb ako opatrovateľskej i ošetrovateľskej starostlivosti, stravy, prístupu personálu, kultúrneho a spoločenského vyžitia, medziľudských vzťahov, prostredia prebieha v dennom kontakte. DSS žiadalo zhodnotenie poskytovanej starostlivosti aj od rodinných príslušníkov pri návšteve tohto zariadenia.

Mesto v podprograme Starostlivosť o seniorov malo stanovený cieľ zabezpečiť podmienky pre dôstojný život a možnosti vlastnej realizácie dôchodcov. Na základe vykonanej kontroly možno konštatovať, že cieľ a zámer podprogramu bol naplnený, pričom finančné prostriedky vynaložené na prevádzku DSS boli efektívne vynaložené.

Mesto na základe VZN o podmienkach poskytovania sociálnych služieb, o spôsobe a výške úhrad za poskytované služby poskytovalo sociálne služby podľa druhu sociálnej služby na riešenie nepriaznivej sociálnej situácie z dôvodu ťažkého zdravotného postihnutia, nepriaznivého zdravotného stavu alebo z dôvodu dovŕšenia dôchodkového veku, opatrovateľskú službu (ďalej len „OS“).

V roku 2010 bola poskytovaná OS 23 klientom, čo znamenalo v porovnaní s rokom 2009 pokles o jedného klienta. Počet opatrovateľov poskytujúcich OS v roku 2010 bol deväť. Porovnaním s rokom 2009 to znamenalo pokles o dvoch opatrovateľov.

Mesto plánovalo v roku 2010 poskytnúť OS v byte občana 19 klientom, pričom skutočná hodnota uvedená v hodnotiacej správe bola 24 opatrovaných. Avšak podľa zistenia bolo v roku 2010 skutočne opatrovaných 23 klientov. Zámer kontrolovaného subjektu sa z hľadiska počtu opatrovaných občanov za rok 2010 podarilo naplniť.

Priemerná ročná výška celkových nákladov pripadajúca na jedného prijímateľa OS bola v sume 1 943,36 EUR. Porovnaním skutočných výdavkov vynaložených na OS s rozpočtovanými výdavkami nebol zistený nesúlad.

Uvedené nedostatky v oblasti monitorovania a následného reportovania v hodnotiacej správe, týkajúce sa tohto merateľného ukazovateľa možno považovať za neefektívne, mesto nereagovalo dostatočne flexibilne a údaje v uvedenej správe neposkytovali dôveryhodné informácie.

### **3 Úroveň vnútornej kontroly kontrolovaného subjektu**

Hodnotenie vnútorného kontrolného systému mesta pozostávalo z dostatočného uistenia ohľadne dosahovania cieľov v nasledovných oblastiach:

- zabezpečiť účinnosť a efektívnosť stanovených cieľov,
- spoľahlivosť finančného výkazníctva,
- súlad s platnými zákonmi a nariadeniami.

Mesto zabezpečilo vzájomnú nezlučiteľnosť a oddelenie rozhodovacích právomocí vedúcich zamestnancov od právomoci zamestnancov zodpovedných za realizáciu finančných operácií a od právomoci zamestnancov zodpovedných za vedenie účtovníctva.

Na základe predložených dokladov bolo zistené, že predbežnou finančnou kontrolou overovali zodpovední zamestnanci mesta pripravované finančné operácie. Bez overenia predbežnou finančnou kontrolou nebolo možné zrealizovať finančné operácie. Zároveň priebežnou finančnou kontrolou bol overený súlad vybranej finančnej operácie so všeobecne záväznými právnymi predpismi, uzatvorenými zmluvami.

Následnú finančnú kontrolu vykonávala hlavná kontrolórka mesta. Kontrolou preverenia procesnej stránky vykonaných kontrol, ako aj náležitosti správ, resp. záznamov o výsledku následnej finančnej kontroly vykonaných hlavnou kontrolórkou mesta, nebolo zistené porušenie ustanovení zákona o finančnej kontrole a vnútornom audite.

Účinnosť a efektívnosť vnútorného kontrolného systému v kontrolovanom období bola hodnotená ako dobrá a zavedené kontrolné postupy tohto systému pri vykonávaní finančnej kontroly boli relevantné pre stanovené ciele kontroly.

#### **Zhrnutie:**

- Mesto nemalo zostavený časový harmonogram implementácie programového rozpočtu, v regulačnom rámci rozpočtového procesu absentovalo určenie zodpovednosti jednotlivých subjektov rozpočtového procesu pri hodnotení programového rozpočtu.
- Mesto malo vypracovaný rozpočtový harmonogram, avšak absentovala etapa hodnotenia rozpočtového procesu.
- Monitorovanie bolo vykonané z hľadiska finančného plnenia programov, mesto realizovalo hodnotenie ako systematickú činnosť, ktorá poskytovala závery o výstupoch, výsledkoch jednotlivých programov. Z hľadiska analýzy kritérií relevantnosti, účinnosti, efektívnosti (hospodárnosti), užitočnosti (dopadu) a stability (udržateľnosti) chýbala informácia o splnení cieľov s dôrazom na efektívnosť a účinnosť, komentár obsahujúci vysvetlenie nesplnenia, resp. neplnenia plánovaných výstupov alebo výsledkov.
- Kontrolou žiadostí o poskytnutie dotácií v oblasti športu bolo zistené, že vo väčšine predložených žiadostí konečného prijímateľa o dotáciu absentoval plán rozpočtu na použitie prostriedkov z dotácie.
- Kontrolou predloženia zúčtovania dotácií bolo v jednom prípade zistené, že mesto vykonalo kontrolu predložených účtovných dokladov, následne ju zúčtovalo, aj keď nebol dodržaný termín jej zúčtovania a zároveň aj stanovený účel, čím mesto konalo v rozpore s VZN o poskytovaní dotácie a zároveň porušilo finančnú disciplínu v zmysle zákona o rozpočtových pravidlách verejnej správy.
- Kontrolou dokumentácie zúčtovania poskytnutej dotácie bolo zistené, že mesto poskytlo jednému konečnému prijímateľovi v roku 2010 dotáciu päťkrát, čím konalo v rozpore s VZN o poskytovaní dotácie a zároveň tým, že mesto zúčtovalo poskytnuté dotácie na základe účtovných dokladov, ktoré preukazovali nesplnenie účelu, konalo v rozpore so zákonom o rozpočtových pravidlách verejnej správy.
- Z hľadiska hospodárnosti, efektívnosti a účinnosti posúdenia celkového procesu programového rozpočtovania so zameraním na vybrané programy Šport a Sociálne služby mesto v primeranej miere naplňalo stanovené zámery a ciele, avšak nedostatky spočívali v systéme monitorovania a následného zhodnotenia a posúdenia nenaplnených cieľov.
- V rámci podprogramu Futbalový štadión a podprogramu Starostlivosť o seniorov boli stanovené merateľné ukazovatele, ktoré nemožno považovať za jednoznačné a konzistentné.

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