

## **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 Šaštín-Stráže, so sídlom Alej 549, 908 41 Šaštín-Stráže (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 Senica.

### 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 vnútorným predpisom, v ktorom určilo a detailne popísalo úlohy, termíny ich plnenia a zodpovednosť jednotlivých subjektov rozpočtového procesu.

Pri tvorbe programovej štruktúry mesto vychádzalo zo schváleného Rozvojového programu. Program hospodárskeho a sociálneho rozvoja na programovacie obdobie 2010 – 2019 schválil kontrolovaný subjekt v priebehu roka 2010.

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. Programová štruktúra obsahovala celkom 15 programov, 58 podprogramov a dva prvky, ktoré slúžili k plneniu zámerov jednotlivých programov. Návrh rozpočtu bol zverejnený v súlade so zákonom o obecnom zriadení.

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), nedodržalo zásadu transparentnosti pre verejnosť z pohľadu posúdenia účelu a výsledného efektu vynakladania rozpočtových prostriedkov.

Každý program, podprogram a prvok mal priradený kód a stručný názov popisujúci obsah daného programu a jeho častí.

Zámery programového rozpočtu boli formulované na úrovni programov a viacerých 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 a prvkov.

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 šiestimi rozpočtovými opatreniami schválenými mestským zastupiteľstvom (ďalej len „MsZ“), pričom štyri úpravy rozpočtu sa týkali aj finančných prostriedkov v programoch Šport a Sociálne služby.

Kontrolou NKÚ SR bolo zistené, že mesto zmenilo schválenú programovú štruktúru doplnením nových podprogramov, pre ktoré boli formulované nové zámery a stanovené nové ciele, a to bez schválenia MsZ. Tým, že zmeny rozpočtu neboli schválené MsZ nepostupovalo mesto v súlade so zákonom o obecnom zriadení.

Hodnotenie plnenia programov mesto vykonalo k 31.12.2010 a bolo súčasťou záverečného účtu za rok 2010.

Kontrolou hodnotenia plnenia programov bolo zistené, že v jednom podprograme boli rozpočtované prostriedky, ktoré boli určené na zabezpečenie nezávislej kontroly hospodárenia mesta (overenie účtovnej závierky audítorom). V hodnotení plnenia programov mesto uviedlo, že nezávislá kontrola hospodárenia mesta bola vykonaná a cieľ bol splnený. NKÚ SR zistil, že mesto vykázalo nulové čerpanie finančných prostriedkov v rámci uvedeného podprogramu, pričom skutočne čerpané výdavky zahrnulo do iného podprogramu. Uvedeným konaním mesto nezabezpečilo prezentáciu úplných (celkových) výdavkov mesta na danú oblasť a nevyužilo tým odporúčania Ministerstva financií SR uvedené v Praktickom a konkrétnom manuáli pre tvorbu programových štruktúr na úrovni miestnej a regionálnej územnej samosprávy (ďalej len „manuál“).

## **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 (okrem výdavkov na jednu dotáciu), podobne ako v roku 2009, alokovalo do programu Šport. Program obsahoval tri podprogramy, pričom zámer bol formulovaný na úrovni programu a jedného podprogramu. Zámery boli formulované správne, jednoducho a stručne popisovali

budúci stav, boli všeobecné, pre dlhšie časové obdobie, stanovené ako výzva, 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 podporu športu zabezpečením prevádzkových podmienok športových klubov, na nákup tovarov a služieb pri spoluorganizovaní športových podujatí a na poskytovanie dotácií.

Kontrolou hodnotenia plnenia programov bolo zistené, že v jednom prípade MU nebol splnený, čím nebol splnený ani stanovený cieľ a v jednom prípade mesto nesprávne vyčíslilo skutočnú hodnotu MU.

Mesto upravilo spôsob a podmienky poskytovania finančných dotácií z rozpočtu mesta formou všeobecne záväzného nariadenia (ďalej len „VZN“).

Kontrolou dokladov súvisiacich s poskytnutými dotáciami bolo zistené, že mesto nepostupovalo v súlade so VZN tým, že:

- poskytlo v dvoch prípadoch dotácie bez predloženia žiadosti na tlačive v súlade so vzorom vo VZN,
- v jednom prípade po nedodržaní lehoty na vyúčtovanie poskytnutej dotácie nedošlo k vráteniu poskytnutej dotácie na účet mesta, čím bola zároveň porušená dohoda o poskytnutí finančnej dotácie,
- poskytlo v dvoch prípadoch dotácie fyzickým osobám (nepodnikateľom), čím zároveň konalo v rozpore so zákonom o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy.

NKÚ SR ďalej zistil, že mesto poskytlo v jednom prípade vyššiu sumu dotácie (ako bolo schválené v rozpočte) pred schválením zmeny rozpočtu rozpočtovým opatrením, čím nekonalo v súlade s dohodou o poskytnutí dotácie a so zákonom o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy.

Kontrolou bolo ďalej zistené, že mesto poskytlo z rozpočtu finančnú dotáciu na športové podujatie v zmysle VZN, ktorá však nebola zahrnutá vo výdavkoch programu Šport, ale vo výdavkoch iného programu. Tým, že mesto nealokovalo všetky výdavky súvisiace so športom do jedného programu (programu Šport), nezabezpečilo prezentáciu úplných (celkových) výdavkov mesta na danú oblasť. Uvedeným konaním nepostupovalo mesto v súlade s manuálom. Zároveň tým mesto nerozpísalo a nečerpalo finančné prostriedky tak, aby zodpovedali objektívne výdavkom na jednotlivé programy, čím nebola dodržaná zásada transparentnosti pre verejnosť z pohľadu posúdenia účelu a výsledného efektu vynakladania rozpočtových prostriedkov.

Kontrola hospodárnosti spočívala v preverení účtovných dokladov, ktoré boli predložené k čerpaniu výdavkov v rámci programu Šport. NKÚ SR zistil, že mesto nezabezpečilo hospodárne vynakladanie finančných prostriedkov v prípade, keď poskytlo vyššiu sumu dotácie pred schválením zmeny rozpočtu rozpočtovým opatrením a tiež prekročením čerpania výdavkov v jednom podprograme bez zmeny rozpočtu rozpočtovým opatrením a bez jeho schválenia príslušným orgánom mesta. Zároveň tým nepostupovalo

v súlade so zákonom o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy. Ostatné verejné prostriedky v rámci programu Šport boli použité hospodárnym spôsobom.

V rámci kontroly efektívnosti bolo zistené, že kontrolovaný subjekt finančnou podporou športových podujatí zabezpečil široké spektrum športových aktivít a verejné prostriedky v programe Šport boli použité efektívne.

V rámci kontroly účinnosti bolo zistené, že aktivity boli v súlade so stanovenými cieľmi a požiadavkami kontrolovaného subjektu, v rozpočte stanovené ciele boli okrem jedného podprogramu dosiahnuté, čím boli finančné prostriedky až na jeden prípad vynaložené účinne.

Strategickým dokumentom mesta v oblasti sociálnych služieb bol komunitný plán sociálnych služieb, ktorý analyzoval stav sociálnych služieb v meste, hodnotil potreby občanov v sociálnej oblasti a navrhoval priority pre rozvoj na obdobie rokov 2011 – 2015. Podrobnosti o poskytovaní sociálnych služieb upravilo mesto formou smernice a VZN o poskytovaní opatrovateľskej služby.

V programovom rozpočte na rok 2010 mesto výdavky súvisiace so sociálnymi službami, podobne ako v roku 2009, alokovalo do programu Sociálne služby. Program obsahoval sedem podprogramov, pričom zámer bol formulovaný na úrovni programu a jedného podprogramu.

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 stanovených cieľov a MU neboli zistené nedostatky.

Výdavky v programe Sociálne služby boli čerpané na financovanie prevádzky domova dôchodcov, na opatrovateľskú službu, zabezpečenie kultúrnych a športových podujatí pre dôchodcov, na jednorazovú podporu ľuďom v hmotnej núdzi, na stravné a školské potreby deťom, na jednorazovú humanitnú pomoc a na dopracovanie projektovej dokumentácie domu ošetrovateľskej starostlivosti.

Kontrolou hodnotenia plnenia programov bolo zistené, že v troch podprogramoch nebol MU splnený, čím neboli splnené ani stanovené ciele.

Kontrola hospodárnosti spočívala v preverení účtovných dokladov, ktoré boli predložené k čerpaniu výdavkov v rámci programu Sociálne služby.

Kontrolou dokumentácie poberateľov opatrovateľskej služby bolo zistené, že so šiestimi opatrovanými občanmi mesto neuzatvorilo písomnú zmluvu o poskytovaní sociálnej služby. Mesto tým nekonalo v súlade so VZN o poskytovaní opatrovateľskej služby a zároveň nekonalo v súlade so zákonom o sociálnych službách.

Kontrolou dokumentácie súvisiacej s poskytnutím jednorazovej humanitnej pomoci NKÚ SR zistil, že mesto poskytlo v jednom prípade dotáciu bez predloženia žiadosti na tlačive v súlade so vzorom vo VZN. Uvedeným konaním nepostupoval kontrolovaný subjekt v súlade so VZN.

NKÚ SR zistil, že mesto zabezpečilo hospodárne vynakladanie verejných prostriedkov v programe Sociálne služby, okrem finančných prostriedkov, ktoré boli vynaložené na opatrovateľskú službu bez uzatvorených zmlúv o poskytovaní sociálnej služby s opatrovanými občanmi.

V rámci kontroly efektívnosti bolo zistené, že kontrolovaný subjekt zabezpečil opatrovateľskou službou pomoc odkázaným ľuďom, finančne podporoval kultúrne a spoločenské aktivity dôchodcov, zabezpečil flexibilnú jednorazovú pomoc pre občanov v hmotnej núdzi, čím pomohol riešiť ich nepriaznivú situáciu, dopracovaním projektovej dokumentácie riešil požiadavky občanov na rozšírenie kapacity zariadenia, čím boli finančné prostriedky v programe Sociálne služby efektívne použité.

V rámci kontroly účinnosti NKÚ SR zistil, že kontrolovaný subjekt zabezpečil účinné vynakladanie finančných prostriedkov s výnimkou jedného podprogramu, v ktorom aj napriek aktivitám nebol stanovený cieľ dosiahnutý. Kontrolou bolo tiež zistené, že v roku 2010 mesto nerealizovalo plánované vybudovanie zariadenia ošetrovateľskej starostlivosti z dôvodu nedostatku finančných prostriedkov. Stanovený cieľ príslušného podprogramu tým nebol splnený a účinnosť vynaložených prostriedkov na dopracovanie projektovej dokumentácie tým nebolo možné preukázať.

### **3. Kontrola úrovne vnútorného kontrolného prostredia**

Mesto na zabezpečenie vnútorného kontrolného prostredia prijalo vnútorný predpis o finančnej kontrole, v ktorom bola definovaná zodpovednosť primátora za vytvorenie účinného systému kontroly a vytvorenie vhodných podmienok na jeho nezávislý výkon. Prílohu tvoril zoznam vedúcich zamestnancov a zamestnancov zodpovedných za vykonávanie predbežnej finančnej kontroly a vzory dokladov súvisiacich s pripravovanou finančnou operáciou.

Kontrolovaný subjekt mal tiež vypracovaný vnútorný predpis pre obeh účtovných dokladov a finančné operácie, v ktorom boli definované právomoci vedúcich zamestnancov a zamestnancov zodpovedných za preskúmanie účtovných dokladov a vymedzenie zodpovednosti jednotlivých pracovníkov pri obehú účtovných dokladov. Tým bola zabezpečená vzájomná nezlučiteľnosť a oddelenie rozhodovacích právomocí vedúcich zamestnancov od právomocí zamestnancov zodpovedných za realizáciu finančnej operácie a od právomocí zamestnancov zodpovedných za vedenie účtovníctva.

Kontrolou dokumentácie z činnosti hlavnej kontrolórky bolo zistené, že návrh plánu kontrolnej činnosti na obdobie 2. polroka 2010 nebol predložený na MsZ, čo nebolo v súlade so zákonom o obecnom zriadení.

NKÚ SR zistil, že v roku 2010 vykonala hlavná kontrolórka následnú finančnú kontrolu opatrovateľskej služby, pričom o kontrolných zisteniach z vykonanej kontroly nevypracovala správu alebo záznam, čím nekonala v súlade so zákonom o finančnej kontrole a vnútornom audite.

Kontrolou účtovných dokladov súvisiacich s výdavkami v programoch Šport a Sociálne služby bolo zistené, že na viacerých dokladoch súvisiacich s pripravovanou finančnou operáciou nepotvrdili vykonanie predbežnej finančnej kontroly podpisom dve osoby a jedna pripravovaná finančná operácia nebola overená predbežnou finančnou kontrolou, čím mesto nekonalo v súlade so zákonom o finančnej kontrole a vnútornom audite.

## Zhrnutie

Kontrolou bolo zistené, že kontrolovaný subjekt nepostupoval:

- v súlade so zákonom o obecnom zriadení tým, že zmeny rozpočtu neboli schválené MsZ a návrh plánu kontrolnej činnosti nebol predložený na MsZ,
- v súlade so zákonom o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy tým, že čerpanie výdavkov v rozpočte nebolo upravené rozpočtovým opatrením pred použitím finančných prostriedkov, zmeny rozpočtu neboli schválené príslušným orgánom mesta a poskytol dotácie fyzickým osobám,
- v súlade so zákonom o finančnej kontrole tým, že na viacerých dokladoch súvisiacich s pripravovanou finančnou operáciou nepotvrdili vykonanie predbežnej finančnej kontroly podpisom dve osoby a jedna pripravovaná finančná operácia nebola overená predbežnou finančnou kontrolou,
- v súlade so zákonom o sociálnych službách, keď neuzatvoril s opatrovanými písomnú zmluvu o poskytovaní sociálnej služby, čím zároveň nekonal v súlade so VZN o poskytovaní opatrovateľskej služby.

Mesto nepostupovalo v súlade s manuálom tým, že nealokovalo všetky výdavky súvisiace so športom do jedného programu (program Šport) a nezabezpečilo prezentáciu úplných (celkových) výdavkov mesta na danú oblasť.

NKÚ SR ďalej zistil, že kontrolovaný subjekt nepostupoval v súlade so VZN tým, že poskytol v dvoch prípadoch dotácie bez predloženia žiadosti na tlačive v súlade so vzorom vo VZN, v jednom prípade po nedodržaní lehoty na vyúčtovanie poskytnutej dotácie nedošlo k vráteniu poskytnutej dotácie na účet mesta, čím bola zároveň porušená dohoda o poskytnutí finančnej dotácie a poskytol v dvoch prípadoch dotácie fyzickým osobám (nepodnikateľom).

Mesto nezabezpečilo hospodárne vynakladanie finančných prostriedkov, keď poskytlo vyššiu sumu dotácie, prekročilo čerpanie výdavkov v jednom podprograme bez zmeny rozpočtu rozpočtovým opatrením a bez jeho schválenia príslušným orgánom mesta a tiež výdavkami na opatrovateľskú službu bez uzatvorených zmlúv o poskytovaní sociálnej služby.

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 aj napriek aktivitám neboli stanovené ciele dosiahnuté.

## Odporúčania na riešenie zistených nedostatkov:

- vykonať kontrolu predložených zúčtovaní dotácií a potvrdiť správnosť a úplnosť zúčtovania podpisom zodpovedného zamestnanca na príslušnom tlačive,
- 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, aby prípadné zmeny programovej štruktúry rozpočtu schválilo MsZ,
- úhrady výdavkov, ktoré sú nad rámec schváleného rozpočtu realizovať až po zmene rozpočtu rozpočtovým opatrením v súlade s rozpočtovými pravidlami,

- zabezpečiť dôsledné dodržiavanie platných VZN,
- venovať zvýšenú pozornosť vnútornej kontrole, zabezpečiť dôsledné vykonávanie predbežnej finančnej kontroly aj následnej finančnej kontroly.

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