

## **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 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 Úroveň vnútornej kontroly kontrolovaného subjektu.

Kontrola bola vykonaná v meste Veľký Meder, Komárňanská 207/9, 932 01 Veľký Meder (ďalej len „mesto“ alebo „kontrolovaný subjekt“) za kontrolované obdobie roka 2010 vrátane relevantných údajov 2009 a 2011.

Mesto 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 mesta pripraviť svoj rozpočet ako programový rozpočet 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.

Súčasťou štandardizácie rozpočtového procesu mesta bolo vytvorenie regulačného rámca, ktorý upravoval rozpočtový proces a tiež zodpovednosť za rozpočtové hospodárenie mesta.

Z dôvodu vytvorenia regulačného rámca v rámci štandardizácie rozpočtového procesu vypracovalo mesto zásady hospodárenia s finančnými prostriedkami (ďalej len „zásady“).

Kontrolou bolo zistené, že mesto nekonalo v súlade so zákonom o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy tým, že v zásadách schválilo realizáciu presunu rozpočtových prostriedkov v rámci rozpočtu do 1 000,-- EUR bez vykonania rozpočtových opatrení.

Kontrolovaný subjekt v rámci štandardizácie rozpočtového procesu vypracoval rozpočtový harmonogram na rok 2009, ktorý obsahoval termíny a zodpovednosť pre zostavovanie rozpočtu, zmeny rozpočtu, monitorovanie a hodnotenie rozpočtu. Podľa uvedeného harmonogramu mesto postupovalo aj v roku 2010.

Programový rozpočet mesta 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 mesta. Výdavky boli alokované do 14 programov, 78 podprogramov a 31 prvkov. Návrh rozpočtu bol zverejnený v súlade so zákonom o obecnom zriadení.

Rozpočet mesta obsahoval aj výdavky rozpočtových a príspevkových organizácií, ktorých zriaďovateľom bolo mesto.

Kontrolou NKÚ SR bolo zistené, že mesto nealokovalo do jedného programu, 11 podprogramov a dvoch prvkov žiadne výdavky, čím nevytvorilo programovú štruktúru tak, aby na jej rozličných úrovniach boli obsiahnuté len tie aktivity, ktoré sú kryté skutočnými rozpočtovými zdrojmi. Uvedeným konaním nepostupoval kontrolovaný subjekt podľa Praktického a konkrétneho manuálu pre tvorbu programových štruktúr na úrovni miestnej a regionálnej územnej samosprávy (ďalej len „manuál“).

V súlade so zákonom o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy rozpočet mesta obsahoval zámery, ktoré boli definované na úrovni programov a podprogramov. Boli formulované jasne a stručne, vyjadrovali stav, ktorý chcelo mesto dosiahnuť. Ciele programovej štruktúry neboli naformulované vo viacerých prípadoch v súlade s manuálom. Merateľné ukazovatele obsahovali textovú aj číselnú časť, ale boli naformulované len pri niektorých programoch, podprogramoch a prvkoch, čím mesto nepostupovalo v súlade s manuálom. Zodpovednosť bola zadefinovaná pri programoch, podprogramoch aj prvkoch.

Na základe priebežného získavania údajov o plnení hodnôt merateľných ukazovateľov príslušných cieľov programov a ich častí vykonalo mesto v súlade so zákonom o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy monitorovanie plnenia programov obce, na základe ktorého vypracovalo monitorovaciu správu.

Kontrolou bolo zistené, že monitorovacia správa neobsahovala porovnanie plánovaných a dosiahnutých výstupov a výsledkov, vrátane posúdenia prípadného nerovnomerného vecného plnenia vo vzťahu k vynaloženým výdavkom. Monitorovacia správa neobsahovala tiež komentár obsahujúci vysvetlenie neplnenia plánovaných výstupov alebo výsledkov a návrhy na operatívne riešenie zistených nedostatkov pri tých programoch, pri ktorých boli merateľné ukazovatele stanovené, čím kontrolovaný subjekt nepostupoval v súlade s manuálom.

Mesto vykonalo hodnotenie plnenia programov a ich častí k 31.12.2010, na základe ktorého vypracovalo dokument Vyhodnotenie plnenia príjmov a výdavkov rozpočtu mesta za rok 2010, ktorý bol súčasťou záverečného účtu mesta.

Kontrolou bolo zistené, že hodnotenie plnenia programov neobsahovalo náležitosti hodnotiacej správy, čím kontrolovaný subjekt nepostupoval v súlade s manuálom.

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

Kontrolou výkonnosti pri programoch Šport a Sociálne služby preveril NKÚ SR, či boli finančné prostriedky použité hospodárne a efektívne a či aktivity kontrolovaného subjektu naplnili požiadavky občanov, tzn. či boli účinné.

Zámery boli pri obidvoch programoch formulované na úrovni programu a podprogramov. Zodpovednosť za plnenie cieľov a dosahovanie zámerov bola definovaná na úrovni programu, podprogramu a prvkov. Ciele boli formulované ako výsledkové, neboli merateľné a časovo ohraničené, čím kontrolovaný subjekt nepostupoval v súlade s manuálom. Merateľné ukazovatele v rámci obidvoch programov formulované neboli, čím mesto nepostupovalo v súlade s manuálom. Spoľahlivosť merateľných ukazovateľov preto nebolo možné overiť.

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

Kontrolou účtovných dokladov súvisiacich s výdavkami na prevádzku športových areálov bolo zistené, že viaceré neobsahovali údaje o cene za mernú jednotku a vyjadrenie množstva, čím kontrolovaný subjekt nekonal v súlade so zákonom o účtovníctve. Kontrolou hospodárnosti a efektívnosti vynaložených verejných prostriedkov neboli zistené žiadne nedostatky. Ku kontrole účinnosti použitia verejných prostriedkov mesto nepredložilo zodpovedajúce doklady, na základe ktorých by overilo spokojnosť občanov. Z toho dôvodu nebolo možné zhodnotiť účinnosť vynakladania verejných prostriedkov.

V druhom podprograme alokovalo mesto výdavky na dotácie pre miestne športové organizácie a kluby. Poskytovanie dotácií bolo upravené všeobecne záväzným nariadením (ďalej len „VZN“) o podmienkach poskytovania dotácií z rozpočtu mesta (ďalej len „o poskytovaní dotácií“).

Kontrolou VZN o poskytovaní dotácií NKÚ SR zistil, že mesto konalo v rozpore so zákonom o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy tým, že vo VZN o poskytovaní dotácií upravilo podmienky a spôsob poskytovania dotácií z rozpočtu mesta aj fyzickej osobe, pričom podľa zákona sa dotácie poskytujú právnickej osobe a fyzickej osobe – podnikateľovi.

V roku 2010 mesto podporilo športové kluby a organizácie formou poskytnutej dotácie v sume 89 079,-- EUR.

Kontrolou dokladov súvisiacich s poskytnutými dotáciami bolo zistené, že mesto poskytlo v jednom prípade vyššiu dotáciu, ako bolo uvedené v zmluve o poskytnutí dotácie a nevykonalo zmenu rozpočtu rozpočtovým opatrením, čím nekonalo v súlade so zmluvou o poskytnutí dotácie a so zákonom o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy.

Vzhľadom k vyššie uvedeným nedostatkom NKÚ SR zistil, že vynakladanie finančných prostriedkov v rámci tohto podprogramu bolo nevhodné a efektívnosť vynaložených finančných prostriedkov nebolo možné zhodnotiť. Na základe dosiahnutých výsledkov jednotlivých športových klubov kontrola zistila, že vynakladanie finančných prostriedkov v rámci tohto podprogramu bolo účinné.

Mesto alokovalo výdavky súvisiace so sociálnymi službami do programu Sociálne služby. Program obsahoval sedem podprogramov a päť prvkov. Kontrolou NKÚ SR bolo zistené, že kontrolovaný subjekt nevypracoval komunitný plán sociálnych služieb, čím nekonal v súlade so zákonom o sociálnych službách.

Do jedného podprogramu mesto alokovalo výdavky spojené s poskytovaním opatrovateľskej služby, upravenej VZN o poskytovaní opatrovateľskej služby.

Kontrolou dokladov bolo zistené, že v jednom prípade mesto nesprávne vypočítalo výšku príspevku opatrovaného a žiadosti o poskytnutie opatrovateľskej služby neobsahovali všetky náležitosti, čím kontrolovaný subjekt nekonal v súlade so zákonom o sociálnych službách.

Vzhľadom k vyššie uvedeným nedostatkom NKÚ SR zistil, že kontrolovaný subjekt nezabezpečil hospodárne vynakladanie finančných prostriedkov. Porovnaním relevantných údajov za rok 2009 a 2010 kontrola zhodnotila, že vynakladanie finančných prostriedkov v rámci podprogramu bolo efektívne. Ku kontrole účinnosti použitia verejných prostriedkov mesto nepredložilo zodpovedajúce podklady, na základe ktorých by overilo spokojnosť občanov. Z toho dôvodu nebolo možné zhodnotiť účinnosť vynakladania verejných prostriedkov.

Pri štyroch podprogramoch neboli zistené žiadne nedostatky, čím kontrolovaný subjekt zabezpečil hospodárnosť vynaložených finančných prostriedkov a ich efektívne použitie. Účinnosť vynakladaných prostriedkov nebolo možné zhodnotiť, lebo kontrolovaný subjekt nevykonal prieskum spokojnosti občanov formou dotazníkov ani inej spätnej väzby.

V rámci jedného podprogramu mesto podporilo v roku 2010 štyri organizácie zabezpečujúce pre občanov mesta sociálne služby formou poskytnutých dotácií v celkovej výške 1 489,-- EUR. Kontrolou dokumentácie bolo zistené, že mesto v jednom prípade poskytlo vyššiu dotáciu, ako bolo uvedené v zmluve o poskytnutí dotácie a nevykonalo zmenu rozpočtu rozpočtovým opatrením, čím nekonalo v súlade so zmluvou o poskytnutí dotácie a so zákonom o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy.

Vzhľadom k vyššie uvedeným nedostatkom NKÚ SR zistil, že kontrolovaný subjekt nezabezpečil hospodárne vynakladanie finančných prostriedkov v rámci tohto podprogramu. Efektívnosť a účinnosť vynakladaných prostriedkov nebolo možné zhodnotiť, lebo kontrolovaný subjekt nevykonal prieskum spokojnosti občanov formou dotazníkov ani inej spätnej väzby.

V jednom podprograme boli alokované výdavky súvisiace s prevádzkou polikliniky mesta, zdravotného strediska v miestnej časti Ižop a výdavky na občerstvenie pre darcov krvi. Rozpočet bol prekročený o 14,87 % a nebol upravený rozpočtovým opatrením, čím mesto konalo v rozpore so zákonom o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy. Na základe toho kontrola zhodnotila, že kontrolovaný subjekt nezabezpečil hospodárne vynakladanie finančných prostriedkov a ich efektívne použitie. Ku kontrole účinnosti použitia verejných prostriedkov mesto nepredložilo zodpovedajúce podklady, na základe ktorých by overilo spokojnosť občanov. Z toho dôvodu nebolo možné zhodnotiť účinnosť vynakladania verejných prostriedkov.

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

Finančnú kontrolu v zmysle zákona o finančnej kontrole a vnútornom audite v kontrolovanom subjekte upravovala vnútorná smernica o finančnej kontrole. Predbežnú finančnú kontrolu podľa tejto smernice vykonávala vedúca finančného oddelenia spolu s poverenými zamestnancami mesta na jednotlivých oddeleniach. Priebežnú finančnú kontrolu vykonávali vedúci oddelení, prednosta mestského úradu alebo primátor mesta. Následnú finančnú kontrolu vykonávala hlavná kontrolórka.

NKÚ SR zistil, že hlavná kontrolórka si plnila 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 finančných operácií a za vedenie účtovníctva.

Kontrola ďalej zistila, že viaceré príjmové pokladničné doklady neboli overené predbežnou finančnou kontrolou, čím kontrolovaný subjekt nekonal v súlade so zákonom o finančnej kontrole a vnútornom audite.

## Zhrnutie

Kontrolou NKÚ SR bolo zistené, že kontrolovaný subjekt splnil svoju povinnosť zostaviť svoj rozpočet na roky 2010 - 2012 ako programový, pričom nepostupoval v súlade s manuálom tým, že nealokoval do jedného programu, podprogramu a dvoch prvkov žiadne výdavky a nestanovil merateľné ukazovatele v priamej súvislosti s cieľom. Monitorovacia správa neobsahovala porovnanie plánovaných a dosiahnutých výstupov a výsledkov, vrátane posúdenia prípadného nerovnomerného vecného plnenia vo vzťahu k vynaloženým výdavkom, ďalej neobsahovala komentár obsahujúci vysvetlenie neplnenia plánovaných výstupov alebo výsledkov a návrhy na operatívne riešenie zistených nedostatkov pri tých programoch, pri ktorých boli merateľné ukazovatele stanovené. Kontrolovaný subjekt nevypracoval hodnotiacu správu a stanovené ciele neboli merateľné a časovo ohraničené.

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

- mestské zastupiteľstvo schválilo zásady v rozpore s týmto zákonom,
- mestské zastupiteľstvo schválilo vo VZN o poskytnutí dotácií možnosť poskytnúť dotáciu aj fyzickej osobe,
- zmeny rozpočtu neboli v niektorých prípadoch vykonané rozpočtovým opatrením.

Ďalej mesto porušilo zákon o účtovníctve tým, že viaceré účtovné doklady neobsahovali všetky náležitosti, zákon o finančnej kontrole a vnútornom audite tým, že viaceré príjmové pokladničné doklady neboli overené predbežnou finančnou kontrolou. Zákon o sociálnych službách bol porušený tým, že v jednom prípade bola vypočítaná nesprávna výška príspevku opatrovaného, žiadosti o opatrovateľskú službu neobsahovali všetky náležitosti a nebol vypracovaný komunitný plán sociálnych služieb.

### 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,
- ciele formulovať ako časovo ohraničené a merateľné,
- v súvislosti s cieľom stanoviť merateľné ukazovatele,
- upraviť zásady v súlade so zákonom o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy,
- vypracovať komunitný plán sociálnych služieb,
- monitorovaciu správu vypracovávať k 30.06. príslušného rozpočtového roka v súlade s manuálom,
- vypracovávať hodnotiacu správu k 31.12. príslušného rozpočtového roka v súlade s manuálom,
- upraviť VZN o poskytovaní dotácií v súlade so zákonom o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy,
- doplniť vnútornú smernicu o finančnej kontrole podpisovými vzormi osôb zodpovedných za vykonanie predbežnej a priebežnej finančnej kontroly,
- vyžadovať od fyzických osôb, ktoré opatrujú žiadateľa o opatrovateľskú službu potvrdenie alebo čestné prehlásenie o tom, že nepoberajú iný peňažný príspevok za opatrovanie.

Výsledky kontroly boli prerokované s primátorom mesta. Na odstránenie zistených nedostatkov bolo prijatých 15 opatrení, ktorých plnenie bude NKÚ SR v rámci svojej činnosti kontrolovať.