

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 Vrútky (ďalej len „mesto“), Matušovičovský rad 4, 038 61 Vrútky, 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 bolo zostavenie časového harmonogramu implementácie, ktorý obsahoval povinnosti jednotlivých účastníkov tvorby programového rozpočtu a časový plán realizácie.

Súčasťou šandardizácie rozpočtového procesu mesta bolo vytvorenie regulačného rámca. Mesto malo vypracovaný regulačný rámec, ktorý popisoval postup zostavovania, predkladania a schvaľovania návrhu rozpočtu, členenie rozpočtu, pojmy programového rozpočtovania, avšak detailne nepopisoval úlohy a zodpovednosť jednotlivých subjektov rozpočtového procesu pri príprave, schvaľovaní, zmene, monitorovaní a hodnotení programového rozpočtu. Na základe uvedených skutočností, mesto nepostupovalo v zmysle odporúčaní, ktoré upravoval Praktický a konkrétny manuál pre tvorbu programových štruktúr na úrovni miestnej a regionálnej územnej samosprávy.

Rozpočtový harmonogram mesto nemalo vypracovaný, aj napriek tomu, že sa považuje za praktický nástroj pre definovanie úloh subjektov rozpočtového procesu a termínov plnenia týchto úloh.

Mesto disponovalo Programom hospodárskeho a sociálneho rozvoja mesta Vrútky na obdobie rokov 2007 až 2013, ktorého obsah bol premietnutý do programového rozpočtu.

Rozpočet mesta na rok 2010 bol schválený ako vyrovnaný. Rozpočet mesta zostavený v programovej štruktúre pozostával z 12 programov, 49 podprogramov a 25 prvkov. Programy a ich časti boli identifikované názvom aj kódom. Jednotlivé aktivity rešpektovali logický rámec programu a transparentnosť programovej štruktúry, boli zoskupené na základe existujúcich kompetencií a s ohľadom na možnosti porovnávania výdavkov a plnenia cieľov.

V programe Administratíva bol nesprávne pomenovaný podprogram, mesto ho označilo ako prvok.

V súlade s ustanovením zákona 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 ohraničené.

Mesto nemalo definovaný merateľný ukazovateľ prvku Územné plánovanie a zároveň merateľné ukazovatele podprogramu Kontrola boli nesprávne definované. Ostatné 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. Číselná časť – skutočná hodnota v programovom rozpočte nebola vyčíslená, resp. nemala logickú hodnotu, pričom skutočná hodnota merateľného ukazovateľa v predchádzajúcom roku v prípade implementácie programového rozpočtovania bol odhad, ale v nasledujúcich rokoch išlo o presnú informáciu vyplývajúcu z hodnotiacej správy, ktorá hodnotí obdobie k 31.12.

V programoch Propagácia a marketing a Interné služby bola nesprávne vyčíslená hodnota rozpočtu programu. Uvedené nedostatky v procese alokácie rozpočtových výdavkov boli aj v hodnotiacej správe za rok 2010.

Mesto vykonávalo monitorovanie plnenia cieľov a merateľných ukazovateľov programov počas celého obdobia realizácie. Výsledky boli spracované do monitorovacej správy za 1. polrok 2010, pričom uvedená monitorovacia správa nebola prerokovaná v mestskom zastupiteľstve. Monitorovacia správa obsahovala plánované a dosiahnuté výstupy, avšak 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. Výsledky hodnotenia prezentovalo v hodnotiacej správe, ktorá bola súčasťou záverečného účtu, pričom uvedená správa obsahovala údaje o schválenom, upravenom rozpočte a skutočnom čerpaní a zároveň plánované a skutočné hodnoty merateľných ukazovateľov. 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.

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 Kultúra, šport. Kontrolou bolo preverené čerpanie vybraných druhov výdavkov podprogramov Podpora športových aktivít a Športoviská.

Mesto vydalo Všeobecne záväzné nariadenie (ďalej len „VZN“) o poskytovaní dotácie. Dotácie boli poskytované z vlastných príjmov mesta. Zámer intenzívna činnosť športových klubov a telovýchovných jednôt podprogramu Podpora športových aktivít s cieľom zabezpečiť podporu športových klubov v meste bol naplnený. Plánovaný merateľný ukazovateľ zabezpečiť v roku 2010 poskytnutie dotácie 14 športovým klubom nebol naplnený z dôvodu, že uvedené dotácie boli schválené 11 subjektom v sume 7 932,11 EUR, z toho jednému subjektu neboli vyplatené finančné prostriedky z dôvodu neuskutočnenia záverečného zúčtovania podľa dohodnutých zmluvných podmienok. Výška čerpanej dotácie v roku 2010 predstavovala 7 899,61 EUR. Stanovený merateľný ukazovateľ v hodnotiacej správe bol 14, pričom skutočne podporených športových klubov bolo 11. Z uvedeného vyplynulo, že monitorovací a hodnotiaci systém nebol zabezpečený spoľahlivo a dostačujúco flexibilne, nereagoval na možné zmeny.

Kontrolou dodržiavania zmluvných podmienok stanovených v dohodách o poskytnutí finančnej dotácie v oblasti športu na rok 2010 z rozpočtových prostriedkov mesta uzatvorených medzi poskytovateľom dotácie – mestom a konečným prijímateľom a zároveň kontrolou účtovných dokladov predložených k zúčtovaniu, v siedmich prípadoch neboli zistené nedostatky.

V jednom prípade mesto vykonalo kontrolu vyúčtovania poskytnutej účelovej dotácie v sume 401,83 EUR a následne uvedenú dotáciu zúčtovalo, aj keď došlo k porušeniu podmienok poskytnutia uvedenej dotácie prekročením lehoty ustanovenej alebo určenej na použitie dotácie. Mesto tak konalo v rozpore s VZN o poskytovaní dotácie a zároveň porušilo finančnú disciplínu v zmysle zákona o rozpočtových pravidlách verejnej správy v sume 166,00 EUR.

V dvoch prípadoch mesto vykonalo kontrolu vyúčtovania poskytnutých účelových dotácií a tým, že uvedené dotácie zúčtovalo, aj keď finančné prostriedky v celkovej sume 1 144,65 EUR boli použité v rozpore so stanoveným účelom, konalo v rozpore s VZN o poskytovaní dotácie a zároveň porušilo finančnú disciplínu v zmysle zákona o rozpočtových pravidlách verejnej správy.

Komentár hodnotiacej správy podprogramu Športoviská – zámer kvalitné a moderné športoviská v meste vyjadroval, že v prípade čerpania výdavkov išlo o bežné a kapitálové výdavky na zabezpečenie prevádzky športovísk, reprezentačné výdavky na oslavy športu a vydanie knihy o športe. Podľa účtovnej závierky čerpanie výdavkov na reprezentačné výdavky na oslavy šport a taktiež na vydanie knihy o športe boli v sume 0,00 EUR. Výdavky na uvedené aktivity boli čerpané v roku 2009. Na základe uvedených skutočností možno konštatovať, že hodnotiacia správa v rámci tohto podprogramu neposkytovala spoľahlivý komentár.

Podprogram Športoviská pozostával z dvoch prvkov Futbalový štadión a Mestské kúpalisko. Prvok Futbalový štadión so stanoveným cieľom zabezpečiť prevádzku a modernizáciu objektu a merateľným ukazovateľom vyjadrenie percentuálneho zvýšenia návštevnosti na futbalové zápasy. Kontrolou účtovných dokladov preukazujúcich čerpanie a zaúčtovanie výdavkov prvku Futbalový štadión nebol zistený nesúlad medzi skutočnými bežnými a kapitálovými výdavkami a rozpočtovými výdavkami.

Merateľným ukazovateľom vyjadrujúcim plánovanie zvýšenia návštevnosti futbalových zápasov o 60 %, bolo zistené skutočne dosiahnuté zvýšenie o 30 %. Na ihrisku sa v priemere odohrávalo každý rok od 200 do 300 zápasov a minimálne 15 celodenných turnajov. Zámer vybudovania ihriska s umelou trávou bol hodnotený ako výborný vzhľadom na dosahované výsledky šiestich registrovaných mládežníckych mužstiev. V roku 2009 bol futbalový štadión využívaný celkom v počte 37 zápasov. Z uvedeného počtu bol využívaný celkom 27-krát neregistrovanými obyvateľmi a desaťkrát registrovanými obyvateľmi. Rok 2010 zaznamenal nárast vo využívaní futbalového štadióna. Celkovo bolo odohratých 86 zápasov, z toho platených neregistrovanými obyvateľmi v počte 44 a registrovanými obyvateľmi v počte 42 zápasov. Napriek skutočnosti, že sa podarilo dosiahnuť zvýšenie návštevnosti futbalových zápasov len o 30 % na základe stanoveného merateľného ukazovateľa, možno konštatovať, že zámer bol dosiahnutý na 50 %.

Ďalším prvkom podprogramu Športoviská bol prvok Mestské kúpalisko s cieľom zabezpečiť voľno – časové aktivity pre obyvateľov a turistov počas letných mesiacov. Merateľný ukazovateľ bol v porovnaní s plánovanou hodnotou naplnený na 96 %. Porovnaním naplnenia merateľného ukazovateľa a čerpaných prostriedkov v rámci tohto prvku možno považovať použitie finančných prostriedkov za hospodárne a efektívne.

V programe Sociálna oblasť, podprogram Opatrovateľská služba mesto – zámer stanovilo plnohodnotný život seniorov a handicapovaných občanov v domácom prostredí a zároveň s cieľom zabezpečiť pomoc pri vykonávaní bežných životných úkonov a kontakt so spoločenským prostredím pre seniorov a zdravotne postihnutých. Mesto plánovalo v roku 2010 zabezpečiť pomoc v oblasti opatrovateľskej služby 112 záujemcom, pričom skutočná hodnota uvedená v hodnotiacej správe bola v počte 115 opatrovaných. Kontrolou bolo zistené, že v roku 2010 bolo skutočne opatrovaných 108 klientov, čo predstavovalo nárast o deväť klientov v porovnaní s rokom 2009. Zámer mesta sa z hľadiska počtu opatrovaných občanov za rok 2010 podarilo naplniť na 96 %.

Priemerná ročná výška nákladov pripadajúca na jedného prijímateľa opatrovateľskej služby bola v sume 1 071,67 EUR. Porovnaním skutočných výdavkov vynaložených na opatrovateľskú službu s rozpočtovanými výdavkami nebol zistený nesúlad.

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

V roku 2010 bolo podaných osem žiadostí na zabezpečenie opatrovateľskej služby, z toho jedna žiadosť bola vrátená na prehodnotenie pôvodného zámeru z dôvodu závažnosti zdravotného stavu žiadateľa, pričom jeho zdravotný stav nebolo možné riešiť v uvedených zariadeniach na poskytovanie sociálnych služieb. Jedna žiadosť bola žiadateľkou odstúpená.

V programe Sociálna oblasť, podprogram Kluby dôchodcov mesto stanovilo zámer – komplexná starostlivosť o seniorov s cieľom zabezpečiť podmienky a možnosti spoločenskej realizácie dôchodcov.

Mesto ako zriaďovateľ zabezpečovalo prevádzku dvoch klubov dôchodcov. V programovom rozpočte plánovalo v roku 2010 dosiahnuť 150 členov v kluboch dôchodcov, v hodnotiacej správe bola uvedená skutočná hodnota 145, avšak podľa zistení v roku 2010 bol skutočný počet 113 členov. Na základe uvedených skutočností možno konštatovať, že monitorovanie nebolo zabezpečené na požadovanej úrovni a číselné ukazovatele uvedené v hodnotiacej správe nemali dôveryhodnú vypovedaciu schopnosť.

Čerpanie výdavkov podprogramu predstavovali bežné výdavky. Priemerná výška ročných prevádzkových nákladov v roku 2010 pripadajúca na jedného člena klubov dôchodcov dosahovala sumu 66,20 EUR za rok. V porovnaní s predchádzajúcim rokom sa v roku 2010 zvýšil počet členov klubov dôchodcov o jedného a zároveň došlo k poklesu ročných prevádzkových nákladov pripadajúcich na jedného člena o 30,30 EUR.

Na základe stanoveného cieľa možno konštatovať jeho naplnenie, čo znamenalo efektívne využívanie nielen prostriedkov vynaložených na prevádzku uvedených klubov dôchodcov, ale aj dosahovanie zámeru v pozitívnom smere, ktoré si mesto stanovilo.

V roku 2010 boli schválené dotácie v sociálnej oblasti štyrom subjektom v celkovej sume 1 300,00 EUR, pričom suma schválených dotácií bola aj vyčerpaná. Kontrolou predložených dokladov na vyúčtovanie nebol zistený nesúlad medzi skutočným a požadovaným stavom.

Mesto 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 a podporné služby (odľahčovacia služba a poskytovanie stravovania v jedálni).

V roku 2010 bolo evidovaných 33 žiadostí o poskytovanie opatrovateľskej služby a počet uzatvorených zmlúv bol 32. V roku 2009 bol počet evidovaných žiadostí nižší o 13 a počet uzatvorených zmlúv nižší o 15 v porovnaní s rokom 2010.

Kontrolou predloženej dokumentácie obsahujúcej žiadosti fyzických osôb o posúdenie odkázanosti na opatrovateľskú službu, posudkov o odkázanosti na opatrovateľskú službu, ktoré boli podkladom pre vydanie rozhodnutí o odkázanosti na opatrovateľskú službu, žiadostí o uzatvorenie zmluvy o poskytovaní opatrovateľskej služby, nebolo zistené porušenie všeobecne záväzných právnych predpisov a zároveň bola dodržaná zásada rovnakého zaobchádzania pri poskytovaní sociálnych služieb.

V rámci podprogramu Sociálne služby pre občanov poskytované v sociálnych zariadeniach zámer – plnohodnotný život seniorov a handicapovaných občanov mesta v sociálnych zariadeniach s cieľom zabezpečiť umiestnenie do sociálnych zariadení seniorov a handicapovaných občanov bol cieľ splnený na 60 % vzhľadom na skutočnosť, že mesto plánovalo umiestniť desať občanov a k 31.12.2010 bolo umiestnených šesť občanov. Kontrolou bol zistený nesúlad medzi zisteniami a údajmi v hodnotiacej správe, kde bol uvedený počet skutočne umiestnených desať. Uvedenú skutočnosť možno považovať za nedostatočný systém monitorovania a hodnotenia stanovených merateľných ukazovateľov.

Vzhľadom na skutočnosť, že mesto v rozsahu svojej pôsobnosti neposkytovalo, ale zabezpečovalo poskytovanie sociálnych služieb v zariadeniach pre fyzické osoby odkázané na pomoc inej fyzickej osoby a pre fyzické osoby, ktoré dovŕšili dôchodkový vek, bolo možné posúdiť relevantnosť vynaložených výdavkov zo strany objednávateľa, ktorým bolo mesto poskytovateľom sociálnych služieb na základe uzatvorených zmlúv o zabezpečení poskytovania sociálnych služieb.

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.

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

Následnú finančnú kontrolu vykonával hlavný kontrolór mesta. Kontrolou správ následnej finančnej kontroly bolo zistené, že správy predložené hlavným kontrolórom mesta neobsahovali všetky náležitosti uvedené v ustanovení zákona o finančnej kontrole a vnútornom audite. V správach neboli uvedené mená a priezviská zamestnancov kontrolného orgánu, ktoré následnú finančnú kontrolu vykonávali, miesto a čas vykonania následnej finančnej kontroly. V dvoch prípadoch nebol určený dátum oboznámenia kontrolovaného subjektu so správou a stanovenie lehoty na podanie námietok ku kontrolným zisteniam a písomné potvrdenie o prevzatí správy kontrolovaným subjektom. Zároveň hlavný kontrolór nevypracovával zápisnice o prerokovaní správy, čím konal v rozpore so zákonom o finančnej kontrole a vnútornom audite.

Na základe uvedených skutočností možno zhodnotiť účinnosť a efektívnosť vnútorného kontrolného systému mesta v kontrolovanom období na dobrej úrovni.

Zhrnutie

- Mesto nemalo vypracovaný rozpočtový harmonogram.
- V programe Administratíva bol nesprávne pomenovaný podprogram, mesto ho označilo ako prvok.
- Mesto nemalo definované merateľné ukazovatele prvku Územné plánovanie a podprogramu Kontrola boli nesprávne definované.
- V programe Propagácia a marketing a zároveň aj v programe Interné služby bola nesprávne vyčíslená hodnota rozpočtu programu za uvedené roky, nepremietala súčet výdavkov podprogramov, ktorý bol týmto programom tvorený. Uvedené nedostatky v procese alokácie rozpočtových výdavkov boli aj v hodnotiacej správe za rok 2010.
- Monitorovanie bolo vykonané z hľadiska finančného plnenia 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 zúčtovania dotácií v oblasti športu bolo v troch prípadoch zistené, že mesto vykonalo kontrolu vyúčtovania poskytnutých účelových dotácií a následne uvedené dotácie zúčtovalo, aj keď došlo k porušeniu podmienok poskytnutia dotácií a zároveň aj k nesplneniu účelu, čím konalo v rozpore s VZN o poskytovaní dotácie mesta a zároveň aj so zákonom o rozpočtových pravidlách verejnej správy.
- Kontrolou predloženej dokumentácie hlavného kontrolóra bolo zistené, že správy následnej finančnej kontroly vypracované hlavným kontrolórom mesta neobsahovali všetky zákonom stanovené náležitosti a zároveň hlavný kontrolór nevypracovával zápisnice o prerokovaní správy. Na základe uvedených skutočností došlo k porušeniu ustanovení zákona o finančnej kontrole a vnútornom audite a zákona o obecnom zriadení.
- V rámci vybraných programov boli stanovené ciele naplnené, čo znamenalo nielen efektívne využívanie finančných prostriedkov, ale aj dosahovanie zámeru v pozitívnom smere.

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