

Správa o výsledku kontroly implementácie programového rozpočtovania v rozpočtovom procese miest a obcí v Obci Mikušovce

Kontrolná akcia bola vykonaná v súlade s Plánom kontrolnej činnosti Najvyššieho kontrolného úradu Slovenskej republiky na rok 2010.

Účelom kontrolnej akcie bolo preveriť splnenie si povinnosti miest a obcí pripraviť svoje rozpočty pre roky 2009 – 2011 ako programové rozpočty a preveriť realizáciu činnosti – príprava na implementáciu, štandardizácia rozpočtového procesu, vypracovanie (úprava existujúceho) strategického plánu, tvorba programového rozpočtu, monitorovanie, hodnotenie – v procese implementácie programového rozpočtovania v rámci rozpočtového procesu miest a obcí so zameraním na rok 2009.

Predmetom kontroly bolo

- príprava na implementáciu, štandardizácia rozpočtového procesu, tvorba programového rozpočtu,
- monitorovanie a hodnotenie,
- zhodnotenie dosiahnutia stanovených cieľov jednotlivých programov, zhodnotenie pripravenosti a realizácie zavedenia programového rozpočtovania.

Kontrola bola vykonaná v obci Mikušovce (Trenčiansky kraj), (ďalej len „obec“), za kontrolované obdobie 2008 a 2009.

Počas výkonu kontroly bolo zistené

1. Príprava na implementáciu, štandardizácia rozpočtového procesu, tvorba programového rozpočtu

Základom finančného hospodárenia obce bol programový rozpočet zostavený na obdobie troch rokov 2009 - 2011. Zostavovanie, schvaľovanie rozpočtu a hospodárenie s finančnými prostriedkami obce upravovali všeobecne záväzné právne predpisy. Ministerstvo financií SR zverejnilo ako metodickú pomôcku pre proces prípravy na implementáciu, tvorbu a hodnotenie programového rozpočtu „Praktický a konkrétny manuál pre tvorbu programových štruktúr na úrovni miestnej a regionálnej územnej samosprávy“ (ďalej len „manuál MF SR“), ktorý bol praktickým návodom ako zostaviť programový rozpočet.

1.1 Časový harmonogram implementácie

Manuál MF SR odporúčal ako prvý krok pri zavádzaní programového rozpočtovania zostaviť časový harmonogram implementácie, ktorý mal obsahovať povinnosti jednotlivých účastníkov tvorby programového rozpočtovania a časový plán ich realizácie. Kontrolou bolo zistené, že v procese implementácie programového rozpočtovania obec nemala zostavený časový harmonogram implementácie.

1.2 Štandardizácia rozpočtového procesu – vytvorenie regulačného rámca, vypracovanie (úprava existujúceho) strategického plánu

Manuál MF SR pre zvýšenie kvality rozpočtového procesu a jeho transparentnosti odporúčal jeho štandardizáciu, čo znamenalo najmä vypracovanie regulácie rozpočtového procesu – definovanie subjektov, ich úloh, termínov a zodpovednosti, vypracovanie štandardizovaných formulárov pre rozpočtový proces vrátane prípravy, úpravy, monitorovania a hodnotenia rozpočtu a vytvorenie rozpočtového harmonogramu, ktorý definuje konkrétne termíny plnenia úloh jednotlivých subjektov. Súčasťou štandardizácie rozpočtového procesu malo byť vypracovanie regulačného rámca.

Obec mala vytvorený regulačný rámec pre programové rozpočtovanie vo forme smerníc (Regulácia rozpočtového procesu, Rozpočtové pravidlá obce) a Zásad nakladania s finančnými prostriedkami obce Mikušovce, ktoré definovali postavenie a funkciu rozpočtu, rozpočtový proces, subjekty rozpočtového procesu, zostavovanie a schvaľovanie rozpočtu, zodpovednosť za hospodárenie a monitorovanie rozpočtového hospodárenia.

Kontrola preukázala, že obec mala vypracovaný rozpočtový harmonogram na roky 2009 – 2011, Program hospodárskeho a sociálneho rozvoja obce Mikušovce na obdobie rokov 2010 – 2016 a štandardizované formuláre pre rozpočtový proces. Pre rok 2009 nemala vypracovaný Program hospodárskeho a sociálneho rozvoja ani strategický plán obce.

1.3 Tvorba programového rozpočtu – vytvorenie programovej štruktúry, formulovanie zámerov a cieľov, merateľných ukazovateľov, alokácia výdavkov do rozpočtu programovej štruktúry

Programový rozpočet obce na rok 2009 bol zostavený ako súčasť viacročného rozpočtu na roky 2009 – 2011, pričom výdavky boli alokované do piatich programov.

Každý program predstavoval rozpočet obce pre danú oblasť a jednotlivé programy boli členené na podprogramy (okrem Programu 1), na úrovni ktorých boli definované zámery, ciele a merateľné ukazovatele. Program 1 bol členený na podprogram 1.1 a prvok 1.2. Kontrola preukázala, že na úrovni Programu 1 neboli definované ciele, ktoré obec realizovala z výdavkov rozpočtu, čím porušila zákon o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy.

Programový rozpočet obce nebol transformovaný do účtovného rozvrhu, to znamená, že obec nemohla kvantifikovať náklady programovej štruktúry na jej jednotlivých úrovniach a začať tak používať pri hodnotení rozpočtu ukazovatele efektívnosti - teda mieru, v akej programy dosahovali očakávané ciele a pri akých nákladoch v porovnaní s výstupmi.

Obec mala v zriaďovateľskej pôsobnosti päť subjektov, na ktoré vykonala rozpis rozpočtu.

1.4 Schvaľovanie programového rozpočtu, zmeny programovej štruktúry a ich schvaľovanie

Rozpočet obce na rok 2009 bol schválený uznesením obecného zastupiteľstva. Kontrola preukázala, že hlavný kontrolór obce nevypracoval odborné stanovisko k návrhu rozpočtu obce pred jeho schválením v obecnom zastupiteľstve, čím bol porušený zákon o obecnom zriadení.

Obec v priebehu rozpočtového roka 2009 vykonala štyri zmeny rozpočtu, ktoré boli schválené uzneseniami obecného zastupiteľstva. Kontrola preukázala, že obec pred čerpaním výdavkov nad rámec schváleného rozpočtu vykonala zmeny rozpočtu rozpočtovými opatreniami a viedla operatívnu evidenciu o rozpočtových opatreniach. Obec v roku 2009 nevykonala zmenu programovej štruktúry rozpočtu.

Ďalej bola preverená správnosť prenesenia údajov zo schváleného rozpočtu do výkazov o plnení rozpočtu verejnej správy, zostavených ku dňu 31.03.2009, 30.06.2009, 30.09.2009 a k 31.12.2009. Kontrola preukázala, že údaje vo výkazoch o plnení rozpočtu verejnej správy (bežné výdavky, kapitálové príjmy, kapitálové výdavky, finančné operácie

příjmové, finančné operácie výdavkové) boli rozdielne oproti schválenému rozpočtu, čím obec porušila zákon o štátnej štatistike.

2. Monitorovanie a hodnotenie

Kontrola preukázala, že obec počas roka 2009 vykonala monitorovanie plnenia programov rozpočtu a vypracovala monitorovaciu správu.

Obec mala vypracované hodnotenie programového rozpočtu, ktoré bolo prílohou záverečného účtu obce za rok 2009. V hodnotení programového rozpočtu bol uvedený k jednotlivým programom a podprogramom pôvodný rozpočet, upravený rozpočet a skutočné čerpanie, k podprogramom bol uvedený stručný komentár. Pri podprogramoch, pri ktorých boli určené merateľné ukazovatele bola zhodnotená ich plánovaná a skutočná hodnota.

Kontrola preukázala, že v monitorovacej a hodnotiacej správe boli pri niektorých podprogramoch nesprávne prenesené sumy výdavkov z rozpočtu.

3. Zhodnotenie dosiahnutia stanovených cieľov jednotlivých programov a zhodnotenie pripravenosti a realizácie zavedenia programového rozpočtovania

Cieľom zavedenia programového rozpočtovania bolo vypracovať systém rozpočtu tak, aby bol transparentný pre verejnosť, aby umožnil posúdiť účel a výsledný efekt vynakladania verejných zdrojov a zvýšil zodpovednosť samospráv za účelné a efektívne vynakladanie výdavkov.

Obec v procese implementácie programového rozpočtovania uplatnila odporúčania, ktoré boli uvedené v manuáli MF SR tým, že vytvorila regulačný rámec pre programové rozpočtovanie a vypracovala smernice pre rozpočtový proces, vytvorila programovú štruktúru, formulovala zámyery a ciele (okrem Programu 1), a neuplatnila odporúčania tým, že nezostavila časový harmonogram implementácie a nemala vypracovaný strategický plán obce. Zároveň kontrola preukázala, že obec počas roka 2009 vykonala monitorovanie plnenia programov obce a hodnotenie plnenia programov obce, ktoré bolo súčasťou záverečného účtu.

Kontrola preukázala, že zostavený programový rozpočet nebol transformovaný do účtovného rozvrhu, t. j. nebolo možné porovnať skutočné čerpanie výdavkov podľa členenia na jednotlivé programy a podprogramy so schváleným programovým rozpočtom (prípadne upraveným programovým rozpočtom) a zistiť tak prípadné odchýlky. Tým, že programový rozpočet nebol dostatočne implementovaný do účtovníctva obce, neposkytol informáciu o tom, či prostriedky rozpočtu, smerujúce do jednotlivých programov a podprogramov rozpočtu boli čerpané v takej výške, v akej boli v programovom rozpočte schválené t. j. neposkytol potrebné informácie o nákladoch vo vzťahu k výstupom jednotlivých programov a podprogramov. Zavedenie programového rozpočtovania zmenilo orientáciu zodpovednosti z finančnej na zodpovednosť za dosahovanie výsledkov a preto bolo potrebné pristupovať k programovému rozpočtu ako ku komplexnej úlohe, na ktorú bolo treba pozeráť v širšom kontexte jeho vývoja.

Zhrnutie

Obec pri implementácii programového rozpočtovania čiastočne uplatnila odporúčania uvedené v manuáli MF SR. Rozpočet obce bol zostavený ako viacročný programový rozpočet na obdobie troch rokov 2009 – 2011.

Kontrola preukázala porušenie zákona o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy, keď programový rozpočet (v Programe 1) neobsahoval ciele, ktoré mala obec realizovať z výdavkov rozpočtu, zákona o obecnom zriadení, keď hlavný kontrolór obce

nevypracoval odborné stanovisko k návrhu rozpočtu obce pred jeho schválením v obecnom zastupiteľstve a zákona o štátnej štatistike, keď obec neposkytla úplne a pravdivo údaje požadované na štatistické zisťovania.