

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

Kontrola bola vykonaná v súlade s Plánom kontrolnej činnosti Najvyššieho kontrolného úradu Slovenskej republiky (ďalej len „NKÚ SR“) 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 kontrolnej akcie bolo
príprava na implementáciu, štandardizácia rozpočtového procesu, tvorba programového rozpočtu,
monitorovanie a hodnotenie,
záver – zhodnotenie dosiahnutia stanovených cieľov jednotlivých programov,
zhodnotenie pripravenosti a realizácie zavedenia programového rozpočtovania.

Kontrola bola vykonaná v Obci Poruba (ďalej len „obec“), za obdobie rokov 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 obce, ktorý bol 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 by 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 so zadefinovaním povinností jednotlivých účastníkov tvorby programového rozpočtu a časový plán ich realizácie.

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. Kontrolou bolo zistené, že obec nemala vytvorený regulačný rámec vo forme smernice, všeobecne záväzného nariadenia a pod., ktoré by určovali a detailne popisovali úlohy a zodpovednosť jednotlivých subjektov rozpočtového procesu pri príprave, schvaľovaní, zmene, monitorovaní a hodnotení programového rozpočtu.

Kontrola preukázala, že obec mala vytvorený štandardizovaný formulár monitorovacej správy.

Obec predložila kontrolnej skupine rozpočtový harmonogram pre rok 2009, v ktorom vymedzila základné pojmy, zadefinovala úlohy v jednotlivých etapách rozpočtového procesu, termíny ich plnenia a zodpovednosť za ich realizáciu. Kontrolou bolo zistené, že obec mala vypracovaný strategický plán, ktorý obsahoval víziu, poslanie, zámery a ciele a pokrýval zásadné oblasti obce rozdelené do siedmych programov. Rovnako bola zadefinovaná zodpovednosť za prípravu a schvaľovanie strategického plánu, ale chýbal údaj o tom, kto bol zodpovedný za jeho realizáciu.

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 zohľadňoval skutočnosti potrebné pre zabezpečenie efektívneho hospodárenia s majetkom obce a bol zostavený ako súčasť viacročného rozpočtu na roky 2009 – 2011.

V programovom rozpočte obce na roky 2009 – 2011 boli výdavky alokované do siedmych programov:

Program 1: Manažment, služby občanom, propagácia,

Program 2: Bezpečnosť, právo a poriadok,
Program 3: Odpadové hospodárstvo,
Program 4: Komunikácie,
Program 5: Vzdelávanie,
Program 6: Šport, kultúra,
Program 7: Sociálne služby.

Každý program predstavoval rozpočet obce pre danú oblasť, ktorý zohľadňoval disponibilné zdroje obce. Jednotlivé programy obsahovali spolu 19 podprogramov slúžiacich k plneniu zámerov jednotlivých programov. Každý program, podprogram a prvok mal priradený kód a stručný názov, ktorý popisoval obsah daného programu a jeho častí. Na úrovni programov a podprogramov boli definované zámery popisujúce stav, ktorý mala obec v príslušnom období dosiahnuť v jednotlivých oblastiach. Ciele a ukazovatele výkonnosti (merateľné ukazovatele) boli určené pri jednotlivých podprogramoch. Merateľné ukazovatele obsahovali textovú a číselnú časť. Výdavky rozpočtu boli alokované do programovej štruktúry, pričom súčet výdavkov podprogramov bol rovný výdavkom programu, ktorý bol nimi tvorený a súčet výdavkov programov bol rovný výdavkom rozpočtu obce.

Kontrolou bolo zistené, že obec jednotlivé položky rozpočtu výdavkových finančných operácií označila iba slovnou, bez ich číselného zoradenia na podpoložky ekonomickej klasifikácie, to znamená, že rozpočet obce nebol zostavený v súlade s platnou rozpočtovou klasifikáciou, čím obec porušila zákon č. 583/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy“), a zároveň zákon č. 523/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách verejnej správy a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o rozpočtových pravidlách verejnej správy“).

Programový rozpočet obce na rok 2009 bol zostavený ako vyrovnaný, bežný rozpočet ako prebytkový, kapitálový rozpočet ako schodkový a finančné operácie boli zostavené ako prebytkové.

Kontrola preukázala, že programový rozpočet obce zahŕňal aj aktivity organizácií v jej zriaďovateľskej pôsobnosti – Základnú školu Poruba, Materskú školu Poruba a Školskú jedáleň pri materskej škole Poruba, ktoré boli zahrnuté v Programe 5: Vzdelávanie - ako samostatné podprogramy.

1.4 Schvaľovanie programového rozpočtu, zmeny programovej štruktúry a ich schvaľovanie

Programový rozpočet obce na rok 2009 bol schválený uznesením obecného

zastupiteľstva. Kontrola preukázala, že hlavný kontrolór obce vypracoval odborné stanovisko k návrhu rozpočtu obce pred jeho schválením v obecnom zastupiteľstve.

Obec vykonala v roku 2009 štyri úpravy rozpočtu a následne 125 rozpočtových opatrení, ktoré boli schválené štyrmi uzneseniami obecného zastupiteľstva. Kontrola preukázala, že obec viedla operatívnu evidenciu o rozpočtových opatreniach.

Napriek uvedeným úpravám rozpočtu bolo zistené, že obec realizovala úhradu niektorých svojich výdavkov ešte pred schválenou úpravou rozpočtu, čo bolo preukázané kontrolou finančného výkazu o plnení rozpočtu subjektu verejnej správy Fin 1 - 04 ku dňu 30.09.2009, keď obec prečerpala kapitálové výdavky oproti upravenému rozpočtu. Najvyššie prekročenie čerpania sa týkalo výdavkov v podpoložke rozpočtu rekonštrukcia a modernizácia, keď upravený rozpočet obec prečerpala o 1 356,-- eur. Tým, že čerpanie kapitálových výdavkov v rozpočte obce nebolo premietnuté do rozpočtových opatrení pred samotným použitím finančných prostriedkov a obec realizovala úhrady výdavkov, ktoré nemala schválené v rozpočte, porušila zákon o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy a zároveň štatutárny orgán subjektu verejnej správy nezabezpečil, aby sa verejné prostriedky uvoľňovali iba v takej výške aká zodpovedá rozsahu plnenia úloh zahrnutých v rozpočte subjektu verejnej správy, čím obec porušila zákon o rozpočtových pravidlách verejnej správy. Z uvedených porušení vyplýva, že obec vykonávala rozpočtové opatrenia oneskorene, až po prečerpaní finančných prostriedkov v jednotlivých položkách rozpočtu.

Kontrola preukázala, že obec v priebehu roka 2009 nevykonala žiadnu zmenu programovej štruktúry rozpočtu.

2. Monitorovanie a hodnotenie

Obec mala vypracovanú polročnú monitorovaciu správu o plnení programového rozpočtu, ktorú schválilo obecné zastupiteľstvo svojim uznesením. V uvedenej správe bolo na úrovni jednotlivých podprogramov samostatne zhodnotené finančné a programové plnenie rozpočtu. V rámci programového plnenia obec hodnotila stanovené merateľné ukazovatele, porovnaním plánovanej hodnoty merateľných ukazovateľov so skutočnými dosiahnutými hodnotami k 30.06.2009. Súčasťou monitorovania jednotlivých podprogramov bol komentár, ktorý podrobnejšie vysvetľoval stav merateľných ukazovateľov a v prípade nepriaznivého vývoja obsahoval návrhy na riešenie nedostatkov.

Ďalej bolo kontrolou zistené, že obec v čase výkonu kontroly nemala vypracované hodnotenie plnenia programov, ktoré by poskytlo spoľahlivé závery o výstupoch, výsledkoch, dôsledkoch a celkových účinkoch programu. Hodnotiacia správa je v zmysle zákona o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy súčasťou záverečného

účtu obce, ktorého návrh je obec povinná prerokovať najneskôr do šiestich mesiacov po uplynutí kalendárneho roka, teda až po ukončení kontroly.

3. Záver - zhodnotenie dosiahnutia stanovených cieľov jednotlivých programov. Zhodnotenie pripravenosti a realizácie zavedenia programového rozpočtovania
Cieľom zavedenia programového rozpočtovania bolo vypracovať systém rozpočtu tak, aby bol transparentný pre verejnosť a 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 čiastočne uplatnila odporúčania, ktoré boli uvedené v manuáli MF SR tým, že vypracovala štandardizovaný formulár pre rozpočtový proces, rozpočtový harmonogram, strategický plán obce, vytvorila programovú štruktúru, formulovala zámery, ciele a merateľné ukazovatele, avšak neuplatnila odporúčania tým, že nezostavila časový harmonogram implementácie a nevytvorila regulačný rámec pre programové rozpočtovanie.

Zároveň bolo zistené, že obec vypracovala polročnú monitorovaciu správu, v ktorej vyhodnotila plnenie merateľných ukazovateľov za obdobie prvého polroka 2009, ale vzhľadom k tomu, že obec v čase výkonu kontroly nemala vypracované vyhodnotenie plnenia programov, nebolo možné zhodnotiť dosiahnutie stanovených cieľov pri jednotlivých programoch.

Zhrnutie

V procese implementácie, tvorby a monitorovania programového rozpočtovania obec využila manuál MF SR, ako návod odporučený MF SR a uplatnila takmer všetky odporúčania uvedené v tejto metodologickej pomôcke.

Kontrola preukázala porušenia zákona o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy a zákona o rozpočtových pravidlách verejnej správy, keď obec jednotlivé položky rozpočtu výdavkových finančných operácií označila iba slovne, bez ich číselného zoradenia na podpoložky ekonomickej klasifikácie, čím neuplatnila rozpočtovú klasifikáciu v zmysle uvedených zákonov a keď realizovala úhrady výdavkov, ktoré nemala schválené v rozpočte ešte pred úpravou rozpočtu rozpočtovým opatrením.