

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

Kontrolná akcia 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.

Predmetom kontrolnej akcie bolo pri príprave na implementáciu a tvorbu programového rozpočtu na kontrolovanom subjekte zhodnotiť:

- legislatívny rámec pre zavedenie programového rozpočtovania,
- časový harmonogram implementácie,
- vytvorenie regulačného rámca (vypracovanie smernice, všeobecne záväzného nariadenia alebo iného podobného predpisu),
- vytvorenie programovej štruktúry (programy, aktivity podriadených organizácií),
- formulovanie zámerov, cieľov a merateľných ukazovateľov, zmeny programovej štruktúry a ich schvaľovanie,
- schvaľovanie programového rozpočtu.

V oblasti monitorovania a hodnotenia bolo predmetom kontrolnej akcie porovnať očakávané hodnoty stanovené v merateľných ukazovateľoch so skutočnosťou a porovnať rozpočtované výdavky na plnenie programov a ich častí so skutočnosťou v roku 2009. Preveriť, či bola spracovaná monitorovacia správa ako polročné hodnotenie a hodnotenie plnenia programov obce ako súčasť záverečného účtu obce.

Kontrola bola vykonaná v obci Horné Dubové, (ďalej len „obec“ alebo „kontrolovaný subjekt“) v Trnavskom samosprávnom kraji za obdobie rokov 2008 a 2009.

Počas výkonu kontroly bolo zistené

1. Príprava na implementáciu a tvorba programového rozpočtu

Legislatívny rámec pre zavedenie programového rozpočtovania v podmienkach územnej samosprávy bol vytvorený novelou zákona o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy, ktorá nadobudla účinnosť 01.09.2007. Touto novelou sa zaviedlo programové rozpočtovanie v územnej samospráve, a to prvýkrát pre rozpočet obce na roky 2009 až 2011.

Ministerstvo financií Slovenskej republiky (ďalej len „MF SR“) zverejnilo ako metodické pomôcky 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“) a „Zborník obsahujúci príklady správne aj nesprávne formulovaných zámerov, cieľov a merateľných ukazovateľov miestnej a regionálnej samosprávy“, ktoré boli praktickým návodom ako zostaviť programový rozpočet.

Manuál 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.

Obec nemala vypracovaný časový harmonogram implementácie, čím nepostupovala v súlade s manuálom.

Pre zvýšenie kvality rozpočtového procesu a jeho transparentnosti odporúčal manuál jeho štandardizáciu, čo znamenalo najmä vypracovanie regulačného rámca pre rozpočtový proces a vytvorenie rozpočtového harmonogramu, ktorý definuje konkrétne termíny plnenia úloh všetkých subjektov rozpočtového procesu.

Obec na vytvorenie regulačného rámca pre programové rozpočtovanie prijala všeobecne záväzné nariadenie – Zásady nakladania s finančnými prostriedkami obce, ktorými upravila reguláciu rozpočtového procesu, subjekty rozpočtového procesu, finančnú kontrolu, monitorovanie a hodnotenie programov obce, činnosť hlavného kontrolóra, pravidlá rozpočtového hospodárenia a záverečný účet obce (ďalej len „ZÚ“).

Obec nemala vypracovaný rozpočtový harmonogram na rok 2009, čím nepostupovala podľa návodu uvedenom v manuáli.

Pri tvorbe programovej štruktúry obec vychádzala z Programu hospodárskeho a sociálneho rozvoja obce (ďalej len „PHSR“), v ktorom boli definované hlavné oblasti a kompetencie samosprávy, vízia, poslanie, zámery a ciele, ktoré chce obec dosiahnuť v strednodobom časovom horizonte.

Programový rozpočet obce na rok 2009 bol zostavený ako súčasť viacročného rozpočtu na roky 2009 – 2011, pričom výdavky boli alokované do 13 programov a 30 podprogramov.

Programová štruktúra vo všetkých programoch nezohľadňovala disponibilné zdroje obce tým, že do jedného programu neboli alokované výdavky a v priebehu rozpočtového roka obec ani nereализovala žiadne aktivity v rámci tohto programu. Uvedeným konaním obec nepostupovala v súlade s manuálom, podľa ktorého je programovú štruktúru potrebné vytvárať tak, aby na jej rozličných úrovniach boli obsiahnuté len tie aktivity, ktoré sú kryté skutočnými rozpočtovými zdrojmi. Zostavený programový rozpočet obec transformovala do účtového rozvrhu.

Obec nemala vo svojej zriaďovateľskej pôsobnosti rozpočtovú organizáciu s právnou subjektivitou.

Obec v priebehu rozpočtového roka nevykonala zmeny rozpočtu, zmeny programovej štruktúry a nepodieľala sa na spoločnom programe s inými subjektmi samosprávy.

Obec v priebehu rozpočtového roka realizovala úhrady viacerých výdavkov, ktoré nemala schválené v rozpočte bez zmeny rozpočtu, čím konala v rozpore so zákonom o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy, podľa ktorého obec vykonáva v prípade potreby zmeny rozpočtu rozpočtovými opatreniami, schvaľuje ich orgán obce a rozpočtové prostriedky môže použiť len na účely, na ktoré boli v rozpočte obce schválené.

Programový rozpočet obce na roky 2009 – 2011 obsahoval zámery vyjadrujúce stav, ktorý chce obec v budúcnosti dosiahnuť realizáciou programu. Neobsahoval však ciele, čím kontrolovaný subjekt nekonal v súlade so zákonom o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy. V súvislosti s cieľmi tiež nestanovil merateľné ukazovatele, a tým nepostupoval v súlade s manuálom.

Rozpočet obce na rok 2009 bol schválený uznesením obecného zastupiteľstva (ďalej len „OZ“) a rozpočet na roky 2010 a 2011 zobralo OZ na vedomie. Zverejnenie návrhu rozpočtu obce bolo v súlade so zákonom o obecnom zriadení.

Hlavný kontrolór obce (ďalej len „HK“) nevypracoval odborné stanovisko k návrhu rozpočtu obce, čím nekonal v súlade so zákonom o obecnom zriadení.

2. Monitorovanie a hodnotenie

Účelom monitorovania je porovnávanie očakávaných hodnôt stanovených v merateľných ukazovateľoch so skutočnosťou a porovnávanie rozpočtovaných výdavkov na plnenie programov a ich častí so skutočnosťou.

Obec nevykonala monitorovanie a hodnotenie plnenia programov obce a ZÚ obce neobsahoval hodnotenie plnenia programov, čím konala v rozpore so zákonom o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy.

Návrh ZÚ bol zverejnený na úradnej tabuli a schválený uznesením OZ v súlade so zákonom o obecnom zriadení.

HK obce vypracoval odborné stanovisko k ZÚ pred jeho schválením v súlade so zákonom o obecnom zriadení.

3. Záver

Kontrolovaný subjekt v procese implementácie programového rozpočtovania neuplatnil všetky odporúčania uvedené v manuáli tým, že nemal vypracovaný časový harmonogram implementácie a rozpočtový harmonogram na rok 2009.

Odporúčania boli uplatnené tak, že bola vytvorená programová štruktúra a regulačný rámec. Programová štruktúra vo všetkých programoch nezohľadňovala disponibilné zdroje obce tým, že do jedného programu neboli alokované výdavky a v priebehu rozpočtového roka obec ani nerealizovala žiadne aktivity v rámci tohto programu.

V programovom rozpočte neboli formulované ciele a merateľné ukazovatele, programy obsahovali len zámery.

Základom programovej štruktúry obce bol PHSR, ktorý obsahoval víziu, poslanie, zámery a ciele, ktoré chce samospráva dosiahnuť v strednodobom časovom horizonte.

Obec nevykonala monitorovanie a hodnotenie plnenia programov obce, ktoré malo byť súčasťou ZÚ obce.

Dosiahnutie stanovených cieľov jednotlivých programov za obdobie roku 2009 nebolo možné kontrolou overiť, pretože programový rozpočet obce neobsahoval ciele a merateľné ukazovatele a ZÚ obce neobsahoval hodnotenie plnenia programov obce.

Zhrnutie

Obec porušila zákon o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy tým, že rozpočet obce neobsahoval ciele ako formu vyjadrenia výstupu alebo výsledku, prostredníctvom ktorého sa dosahuje plnenie zámerov, nemonitorovala a nehodnotila plnenie programov obce, ZÚ obce neobsahoval hodnotenie plnenia programov, zmeny rozpočtu neboli schválené orgánom obce, neboli upravené rozpočtovými opatreniami a rozpočtové prostriedky boli použité aj na iné účely, ako schválené rozpočtom.

Obec nepostupovala v súlade so zákonom o obecnom zriadení tým, že HK obce nevypracoval odborné stanovisko k návrhu rozpočtu na rok 2009 pred jeho schválením v OZ.

V procese implementácie, tvorby a monitorovania programového rozpočtovania obec len čiastočne uplatnila manuál, ako metodickú pomôcku odporúčenú MF SR a aplikovala len niektoré odporúčania uvedené v tejto metodickej pomôčke.

Obec nevypracovala časový harmonogram implementácie, rozpočtový harmonogram na rok 2009, nestanovila merateľné ukazovatele a pri tvorbe programovej štruktúry vychádzala aj z aktivít, ktoré neboli kryté skutočnými rozpočtovými zdrojmi.

Odporúčania na riešenie zistených nedostatkov

1. Postupovať pri tvorbe programového rozpočtu v súlade s manuálom a zborníkom ako metodickou pomôckou MF SR.
2. Vypracovať štandardizované formuláre pre rozpočtový proces.
3. Vypracovať rozpočtový harmonogram.
4. Vypracovávať odborné stanoviská HK pred schválením návrhu rozpočtu obce.
5. Doplniť ciele a merateľné ukazovatele vo všetkých programoch.
6. Pri tvorbe programovej štruktúry postupovať tak, aby na jej rozličných úrovniach boli obsiahnuté len tie aktivity, ktoré sú kryté skutočnými rozpočtovými zdrojmi.
7. Vypracovať monitorovaciu správu k 30.06. rozpočtového roka.
8. Vykonať hodnotenie plnenia programov obce k 31.12. rozpočtového roka a vypracovať hodnotiacu správu ako súčasť záverečného účtu obce.