

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

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.

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), zmeny programovej štruktúry a ich schvaľovanie,
- formulovanie zámerov, cieľov a merateľných ukazovateľov,
- 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 (ďalej len „ZÚ“).

Kontrola bola vykonaná v obci Horné Zelenice, (ďalej len „obec“ alebo „kontrolovaný subjekt“), ktorá sa nachádza v Trnavskom samosprávnom kraji, okres Hlohovec za kontrolované 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 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 nevyužila odporúčania uvedené v manuáli.

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 vypracovala Smernicu o hospodárení s finančnými prostriedkami obce Horné Zelenice (ďalej len „Smernica“), ktorou upravila postavenie a funkciu rozpočtu obce, rozpočtový proces obce, zodpovednosť za rozpočtové hospodárenie obce, finančnú kontrolu a hospodárenie rozpočtových a príspevkových organizácií obce.

Obec mala vypracovaný Rozpočtový harmonogram obce Horné Zelenice, čím boli akceptované odporúčania uvedené 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. PHSR obsahoval charakteristiku programu rozvoja, audit zdrojov, sociálno-ekonomickú analýzu, hlavné faktory rozvoja, rozvojovú stratégiu obce, akčné plány, opatrenia, priority a ciele, ktoré chce obec dosiahnuť v strednodobom časovom horizonte.

Obec nezostavila viacročný rozpočet najmenej na tri rozpočtové roky, v ktorom mali byť vyjadrené zámery rozvoja územia a potrieb obyvateľov, čím nekonala v súlade so zákonom o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy. Rozpočet na rok 2009 bol zostavený v programovej štruktúre a výdavky boli alokované do 10 programov a 17 podprogramov.

Rozpočet obce na rok 2009 bol schválený uznesením obecného zastupiteľstva (ďalej len „OZ“). Pred schválením v OZ bol návrh rozpočtu zverejnený v súlade so zákonom o obecnom zriadení. Odborné stanovisko hlavnej kontrolórky (ďalej len „HK“) k návrhu rozpočtu bolo vypracované až po schválení návrhu rozpočtu OZ, čo nebolo v súlade so zákonom o obecnom zriadení.

Obec mala vo svojej zriaďovateľskej pôsobnosti dve rozpočtové organizácie bez právnej subjektivity. Na spoločnom programe s inými subjektmi samosprávy sa obec nepodieľala.

Po schválení rozpočtu vykonala obec jeho rozpis na rozpočtové organizácie vo svojej zriaďovateľskej pôsobnosti.

V programovej štruktúre zostavený rozpočet transformovala obec do účtového rozvrhu.

Obec vykonala v priebehu rozpočtového roka zmenu rozpočtu jedným rozpočtovým opatrením schváleným uznesením OZ. O rozpočtových opatreniach nevedla obec operatívnu evidenciu, čím nekonala v súlade so zákonom o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy.

Schválený rozpočet obce na rok 2009 neobsahoval zámery a ciele, ktoré mala obec realizovať z výdavkov rozpočtu, čím kontrolovaný subjekt nekonal v súlade so zákonom

o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy. Obec nestanovila merateľné ukazovatele ako nástroje na monitorovanie a hodnotenie plnenia cieľa pri niektorých podprogramoch, a tým nepostupovala v súlade s odporúčaniami uvedenými v manuáli.

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 vypracovala monitorovaciu správu k 31.12.2009, čím nepostupovala v súlade s manuálom. Zároveň obec nekonala v súlade so Smernicou, podľa ktorej obecný úrad zostavuje monitorovaciu správu a starosta predkladá ním odsúhlasenú monitorovaciu správu na prerokovanie OZ najneskôr do 60 dní po uplynutí prvého polroka.

Obec vypracovala hodnotiacu správu ako súčasť ZÚ. Pri niektorých podprogramoch neboli uvedené plánované a dosiahnuté hodnoty merateľných ukazovateľov a hodnotiacia správa tak neobsahovala hodnotenie ich plnenia. Pri ostatných podprogramoch hodnotenie neobsahovalo vysvetlenie nesplnenia plánovaných výstupov alebo výsledkov. Obec tak uplatnila odporúčania uvedené v manuáli len čiastočne.

Návrh ZÚ nebol prerokovaný OZ najneskôr do šiestich mesiacov po uplynutí rozpočtového roka, čím obec nepostupovala v súlade so zákonom o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy. Pred schválením v OZ bol ZÚ zverejnený v súlade so zákonom o obecnom zriadení.

HK obce nevypracovala odborné stanovisko k ZÚ pred jeho schválením, čím došlo k porušeniu zákona o obecnom zriadení.

3. Záver

Obec v procese implementácie programového rozpočtovania neuplatnila všetky odporúčania uvedené v manuáli tým, že nevypracovala časový harmonogram implementácie a monitorovaciu správu k 30.06.2009.

Odporúčania boli uplatnené tak, že bol vypracovaný rozpočtový harmonogram pre definovanie úloh subjektov rozpočtového procesu a termínov ich plnenia, bola vytvorená programová štruktúra, regulačný rámec a obec mala vypracovaný strategický dokument. Výdavky obce boli alokované do jednotlivých programov a podprogramov.

Obec nezostavila viacročný rozpočet najmenej na tri rozpočtové roky, v ktorom mali byť vyjadrené zámery rozvoja územia a potrieb obyvateľov, čím nekonala v súlade so zákonom o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy.

Rozpočet obce na rok 2009 neobsahoval zámery a ciele, ktoré mala obec realizovať z výdavkov rozpočtu obce. Obec pri niektorých podprogramoch nestanovila merateľné ukazovatele ako nástroje na monitorovanie a hodnotenie plnenia cieľa.

Obec vypracovala hodnotiacu správu ako súčasť ZÚ. Pri niektorých podprogramoch neboli uvedené plánované a dosiahnuté hodnoty merateľných ukazovateľov a hodnotiacia správa tak neobsahovala hodnotenie ich plnenia. Pri ostatných podprogramoch hodnotenie neobsahovalo vysvetlenie nesplnenia plánovaných výstupov alebo výsledkov, čím obec neuplatnila odporúčania uvedené v manuáli.

Zhrnutie

Kontrolou bolo zistené, že obec nekonala v súlade so zákonom o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy tým, že nezostavila viacročný rozpočet na roky 2009 – 2011, schválený rozpočet obce na rok 2009 neobsahoval zámery a ciele, ktoré mala obec realizovať z výdavkov rozpočtu a obec nevedla operatívnu evidenciu o rozpočtových opatreniach vykonaných v priebehu rozpočtového roka.

K návrhu rozpočtu nebolo vypracované odborné stanovisko HK pred jeho schválením v OZ a tiež nebolo vypracované odborné stanovisko HK k návrhu ZÚ za rok 2009, čo nebolo v súlade so zákonom o obecnom zriadení.

V procese implementácie, tvorby a monitorovania programového rozpočtovania obec len čiastočne uplatnila odporúčania uvedené v manuáli.

Odporúčania na riešenie zistených nedostatkov:

1. Viest' operatívnu evidenciu o rozpočtových opatreniach.
2. Zabezpečiť vypracovanie odborného stanoviska HK k návrhu rozpočtu pred jeho schválením v OZ a k návrhu ZÚ obce.
3. Doplniť zámery, ciele, merateľné ukazovatele vo všetkých programoch.
4. Vykonávať monitorovanie v ďalších rozpočtových rokoch v zmysle manuálu a v súlade so Smernicou.
5. Vykonávať hodnotenie plnenia programov obce k 31.12. v súlade s manuálom.