

## **Správa o výsledku kontroly implementácie programového rozpočtovania v rozpočtovom procese miest a obcí v Obci Kľačany**

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 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 Kľačany, (ďalej len „obec“ alebo „kontrolovaný subjekt“) 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“ (ďalej len „zborník“), 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.

Kontrolou bolo zistené, že obec pri zavádzaní programového rozpočtovania v roku 2008 nezostavila časový harmonogram implementácie v zmysle odporúčaného manuálu.

Pre zvýšenie kvality rozpočtového procesu a jeho transparentnosti odporúčal manuál jeho štandardizáciu, čo znamenalo najmä vypracovanie regulácie rozpočtového procesu.

Obec na vytvorenie regulačného rámca pre programové rozpočtovanie prijala smernicu, ktorou upravila reguláciu rozpočtového procesu, úlohy a zodpovednosť jednotlivých subjektov rozpočtového procesu pri príprave, schvaľovaní a hodnotení. Súčasťou smernice neboli štandardizované formuláre pre rozpočtový proces ako napríklad formulár rozpočtovej požiadavky, monitorovacia správa a hodnotiacia správa.

Obec nemala v čase tvorby programovej štruktúry vypracovaný strategický plán ani iný strategický alebo koncepčný dokument a pri tvorbe programovej štruktúry vychádzala z hlavných kompetenčných oblastí obce, predpokladaných disponibilných finančných prostriedkov, zámerov rozvoja územia a potrieb obyvateľov obce.

Programový rozpočet obce na rok 2009 bol zostavený ako súčasť viacročného rozpočtu na roky 2009 – 2011, pričom výdavky boli alokované do 12 programov a 23 podprogramov. V dvoch podprogramoch obec nedodrжала hierarchiu číselného označenia, čím nepostupovala v súlade s manuálom.

Programový rozpočet obsahoval aj aktivity organizácie v zriaďovateľskej pôsobnosti obce. Obec sa nepodieľala na spoločnom programe s inými subjektmi samosprávy.

Zámery programového rozpočtu formulovala obec na úrovni programov a ciele na úrovni podprogramov.

Obec pre jeden podprogram nestanovila cieľ, čím nekonala v súlade so zákonom o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy a manuálom, podľa ktorých rozpočet obce obsahuje aj zámery a ciele. Zároveň nebol v súvislosti s cieľom formulovaný merateľný ukazovateľ.

Kontrolou bolo zistené, že kontrolovaný subjekt formuloval a stanovil merateľné ukazovatele, ktoré obsahovali len textovú časť bez číselného vyjadrenia hodnoty ukazovateľa pri plnení cieľa a tiež chýbala špecifikácia druhu merateľných ukazovateľov. Stanovené merateľné ukazovatele tak neboli dostatočným nástrojom na monitorovanie a hodnotenie plnenia cieľa a neboli v súlade s manuálom a so zborníkom.

Obec počas roku 2009 vykonala zmeny vo viacerých programoch a podprogramoch bez schválenia príslušným orgánom obce, čím nekonala v súlade so zákonom o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy.

Rozpočet obce na rok 2009 bol schválený uznesením obecného zastupiteľstva (ďalej len „OZ“). Kontrola preukázala, že vypracované odborné stanovisko hlavného kontrolóra k návrhu rozpočtu obce pred schválením rozpočtu nebolo predložené OZ, čím obec porušila interný predpis.

Podľa manuálu sa usporiadaním aktivít a výdavkov do programov získava logická štruktúra, ktorá nerozlišuje medzi bežnými a kapitálovými výdavkami.

Obec pri alokácii výdavkov do programového rozpočtu rozlišovala bežný a kapitálový rozpočet, čím nepostupovala v súlade s manuálom.

Obec zostavený programový rozpočet transformovala do účtového rozvrhu. Kontrola preukázala, že obec v jednom podprograme nesprávne alokovala programový rozpočet do účtového rozvrhu.

Kontrola NKÚ SR zistila, že obec nevykonala zmenu rozpočtu v priebehu rozpočtového roka, ale až po jeho ukončení, realizovala úhrady niektorých výdavkov bez zmeny rozpočtu a čerpanie výdavkov v rozpočte obce nebolo upravené rozpočtovými opatreniami pred použitím finančných prostriedkov. Uvedeným konaním obec porušila zákon o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy

## **2. Monitorovanie a hodnotenie**

Kontrola preukázala, že obec počas roka 2009 nevykonala monitorovanie, čím porušila zákon o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy.

Návrh záverečného účtu za rok 2009 je obec povinná v súlade so zákonom o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy prerokovať najneskôr do šiestich mesiacov po uplynutí rozpočtového roka.

Kontrolovaný subjekt v čase výkonu kontroly nemal schválený záverečný účet za rok 2009. Kontrola bola ukončená pred zákonom ustanovenou lehotou na prerokovanie záverečného účtu, v dôsledku čoho nebola vykonaná kontrola hodnotenia plnenia programov ako súčasť záverečného účtu, podľa zákona o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy.

## **3. Záver**

Kontrolou NKÚ SR bolo zistené, že kontrolovaný subjekt v procese implementácie programového rozpočtovania neuplatnil všetky odporúčania uvedené v manuáli tým, že nemal vytvorený časový harmonogram implementácie, nevypracoval štandardizované formuláre pre rozpočtový proces, a to formulár rozpočtovej požiadavky, monitorovacej správy a hodnotiacej správy. Odporúčania boli uplatnené tak, že bol vytvorený rozpočtový harmonogram a programová štruktúra, ktorá však neobsahovala v jednom prípade cieľ. Merateľné ukazovatele neboli stanovené v súlade s manuálom a zborníkom, čím neboli vždy dostatočným nástrojom na monitorovanie a hodnotenie plnenia cieľov jednotlivých programov.

Zároveň bolo zistené, že obec nevykonala monitorovanie plnenia programov.

Dosiahnutie stanovených cieľov jednotlivých programov za obdobie roku 2009 nebolo možné kontrolou overiť, pretože záverečný účet, ktorý v súlade so zákonom o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy má obsahovať aj hodnotenie plnenia programov, nemala obec k termínu ukončenia kontroly schválený.

## **Zhrnutie**

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.

Kontrolou NKÚ SR bolo zistené, že obec nepostupovala v súlade s manuálom tým, že nevypracovala štandardizované formuláre, nedodržala hierarchiu číselného označenia

podprogramov, pre jeden podprogram nestanovila cieľ a merateľný ukazovateľ, všetky merateľné ukazovatele neobsahovali číselné vyjadrenie a špecifikáciu druhu, pri alokácii výdavkov do programového rozpočtu rozlišovala bežný a kapitálový rozpočet a nesprávne ho aplikovala do účtového rozvrhu.

Kontrola ďalej preukázala, že obec porušila zákon o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy tým, že nestanovila cieľ a merateľný ukazovateľ pre jeden podprogram, nevykonala zmenu rozpočtu rozpočtovým opatrením v priebehu rozpočtového roka, zmeny programov v rozpočte neboli schválené príslušným orgánom obce, čerpanie výdavkov v rozpočte obce nebolo upravené rozpočtovými opatreniami pred použitím finančných prostriedkov.

Obec tiež nevykonala monitorovanie plnenia programov rozpočtu v súlade so zákonom o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy.

Kontrolou bolo ďalej zistené, že Stanovisko hlavného kontrolóra k návrhu rozpočtu nebolo predložené OZ a obec nepredložila monitorovaciu správu na prerokovanie OZ v stanovenom termíne, čím bol porušený interný predpis.

Odporúčania na riešenie zistených nedostatkov:

1. Postupovať v súlade s manuálom a zborníkom ako metodickou pomôckou MF SR.
2. Vypracovať štandardizované formuláre pre rozpočtový proces.
3. Predložiť Stanovisko hlavného kontrolóra k návrhu rozpočtu OZ v súlade so smernicou o hospodárení.
4. Realizovať úpravy v programovom rozpočtovaní v súlade s uvedenou metodikou a zborníkom:
  - doplniť, spresniť alebo rozšíriť merateľné ukazovatele vo všetkých programoch,
  - prehodnotiť spôsob členenia programov na podprogramy a číslovania podprogramov v programoch 5. a 11.,
  - doplniť cieľ a merateľný ukazovateľ pre podprogram 12.2.
5. Zabezpečiť súlad medzi schváleným programovým rozpočtom a jeho alokáciou do účtového rozvrhu.
6. Pri alokácii výdavkov do programového rozpočtu nerozlišovať medzi bežnými a kapitálovými výdavkami.
7. Realizovať zmeny programov po schválení príslušným orgánom obce.
8. Vypracovať monitorovaciu správu k 30.06. rozpočtového roka a predložiť ju na prerokovanie OZ v termíne stanovenom smernicou o hospodárení.