

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

Kontrolná akcia bola vykonaná na základe Plánu 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),
- 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 Koplastovce, so sídlom Koplastovce 28, 920 01 Koplastovce (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.

Obec vypracovala Implementačný plán programového rozpočtu (ďalej len „implementačný plán“) v roku 2009 a nie v čase prípravy na implementáciu programového rozpočtovania v roku 2008. Implementačný plán tak neobsahoval časový harmonogram s termínmi úloh na rok 2008, čím obec 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, štandardizovaných formulárov 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 hospodárenia s finančnými prostriedkami obce (ďalej len „VZN“), ktorým upravila reguláciu rozpočtového procesu, úlohy jednotlivých subjektov rozpočtového procesu pri príprave, schvaľovaní a hodnotení programov obce. Súčasťou VZN neboli štandardizované formuláre pre rozpočtový proces ako napríklad formulár rozpočtovej požiadavky, monitorovacia správa a hodnotiacia správa.

Kontrolou bolo zistené, že VZN bolo schválené obecným zastupiteľstvom (ďalej len „OZ“) až v priebehu roka 2009, a nebolo tak regulačným rámcom pre programové rozpočtovanie na rok 2009, ale na rok 2010.

Obec pri vyhlásení VZN vyvesením na úradnej tabuli nedodržala zákonom stanovenú najmenej 15-dňovú lehotu, čím nepostupovala v súlade so zákonom o obecnom zriadení.

Obec vypracovala rozpočtový harmonogram ako súčasť implementačného plánu, v ktorom definovala termíny plnenia úloh subjektov rozpočtového procesu v časovom horizonte január – február 2010. Na rok 2009 obec rozpočtový harmonogram vypracovaný nemala, čím nepostupovala v súlade s manuálom ako metodickou pomôckou.

Pri tvorbe programovej štruktúry obec vychádzala z Plánu 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 12 programov a 19 podprogramov.

Obec rozpísala na programy obce iba bežné výdavky a nie všetky schválené výdavky rozpočtu, čím nekonala v súlade so zákonom o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy.

Obec nemá vo svojej zriaďovateľskej pôsobnosti rozpočtovú organizáciu s právnou subjektivitou. Na spoločnom programe s inými subjektmi samosprávy sa nepodieľala.

V priebehu rozpočtového roka OZ schválilo tri zmeny rozpočtu obce. Zmeny programovej štruktúry obec v priebehu rozpočtového roka nevykonala. O rozpočtových opatreniach viedla obec operatívnu evidenciu.

Programový rozpočet obce na roky 2009 – 2011 neobsahoval zámery a 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 a so zborníkom.

Rozpočet obce na rok 2009 bol schválený uznesením OZ a rozpočet na roky 2010 a 2011 zobralo OZ na vedomie.

Obec pred schválením nezverejnila rozpočet obce najmenej na 15 dní spôsobom v obci obvyklým, čím nekonala v súlade so zákonom o obecnom zriadení.

Vo viacročnom rozpočte obce, ako strednodobom ekonomickom nástroji finančnej politiky neboli vyjadrené zámery rozvoja územia a potrieb obyvateľov, čím obec nekonala v súlade so zákonom o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy.

Stanovisko hlavného kontrolóra (ďalej len „HK“) k návrhu rozpočtu nebolo predložené OZ pred jeho schválením, čím kontrolovaný subjekt nepostupoval v súlade so zákonom o obecnom zriadení.

Obec pri transformovaní programového rozpočtu nezaradila jeden podprogram do účtového rozvrhu, výdavky tohto podprogramu nesprávne zaradila k inému podprogramu, čím nepostupovala v súlade s manuálom.

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.

Kontrola preukázala, že kontrolovaný subjekt nevykonal monitorovanie k 30.06.2009, čím nekonal v súlade s manuálom ako metodickou pomôckou.

Vzhľadom k tomu, že obec nemala stanovené merateľné ukazovatele, vypracovaná monitorovacia správa k 31.12.2009 nespĺnila účel monitorovania.

HK obce nevypracoval odborné stanovisko k monitorovacej správe, čím nekonal v súlade VZN obce.

Návrh záverečného účtu obce (ďalej len „ZÚ“) bol zverejnený na úradnej tabuli a schválený uznesením OZ. Obec nevykonala hodnotenie plnenia programov a ZÚ obce neobsahoval hodnotenie plnenia programov, čím kontrolovaný subjekt nekonal v súlade so zákonom o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy.

Kontrola preukázala, že odborné stanovisko HK k záverečnému účtu za rok 2009 nebolo pred jeho schválením predložené OZ, čím obec nekonala v súlade s VZN obce.

3. Záver

Kontrolou bolo zistené, že kontrolovaný subjekt v procese implementácie programového rozpočtovania neuplatnil všetky odporúčania uvedené v manuáli tým, že časový harmonogram implementácie neobsahoval termíny úloh na rok 2008, nevypracoval štandardizované formuláre pre rozpočtový proces, a to formulár rozpočtovej požiadavky, monitorovacej správy a hodnotiacej správy a harmonogram rozpočtového procesu nebol vypracovaný na rok 2009. Regulačným rámcom upravujúcim rozpočtový proces bolo VZN, ktoré bolo schválené OZ až v roku 2009 a upravovalo tak rozpočtový proces až na rok 2010.

Odporúčania boli uplatnené tak, že bola vytvorená programová štruktúra, ktorá však neobsahovala zámery, ciele a merateľné ukazovatele. Do programovej štruktúry boli alokované iba bežné výdavky a nie všetky schválené výdavky. Programový rozpočet obec transformovala do účtového rozvrhu, okrem jedného podprogramu.

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

Obec nevykonala monitorovanie programov k 30.06.2009. Vypracovaná monitorovacia správa k 31.12.2009 nespĺnila účel monitorovania vzhľadom k tomu, že obec nemala stanovené merateľné ukazovatele.

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

Zhrnutie

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

Kontrolou bolo zistené, že obec nepostupovala v súlade s manuálom tým, že nevypracovala štandardizované formuláre, rozpočtový harmonogram a regulačný rámec na rok 2009, nestanovila merateľné ukazovatele, časový harmonogram implementácie bol vytvorený na obdobie rokov 2009 a 2010 a nie na rok 2008, do účtového rozvrhu nezaradila jeden podprogram a nevykonala monitorovanie k 30.6.2009.

Kontrola ďalej preukázala, že obec porušila zákon o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy tým, že rozpočet obce neobsahoval zámery a ciele, ktoré bude obec realizovať z výdavkov rozpočtu obce, do programov obce rozpísala iba bežné výdavky a nie všetky schválené výdavky rozpočtu, obec nevykonala hodnotenie plnenia programov, ZÚ obce neobsahoval hodnotenie plnenia programov a vo viacročnom rozpočte obce neboli vyjadrené zámery rozvoja územia a potrieb obyvateľov.

Obec nepostupovala v súlade so zákonom o obecnom zriadení tým, že pri vyhlásení VZN vyvesením na úradnej tabuli nedodržala zákonom stanovenú najmenej 15-dňovú lehotu, rozpočet obce nezverejnila najmenej na 15 dní pred schválením spôsobom v obci obvyklým a HK obce nevypracoval odborné stanovisko k návrhu rozpočtu na rok 2009 pred jeho schválením.

Kontrolou bolo tiež zistené, že nebolo vypracované odborné stanovisko HK k monitorovacej správe a odborné stanovisko HK k návrhu rozpočtu a k návrhu ZÚ nebolo predložené OZ, čím došlo k porušeniu VZN obce.

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. Vypracovávať odborné stanoviská HK pred schválením návrhu rozpočtu obce.
4. Dodržiavať lehotu zverejnenia návrhu rozpočtu obce pred jeho schválením.
5. Predkladať odborné stanoviská HK OZ v súlade s VZN č. 3/2009 – Zásady hospodárenia s majetkom obce a Zásady nakladania s finančnými prostriedkami obce.
6. Doplniť zámery, ciele a merateľné ukazovatele vo všetkých programoch.
7. Vo viacročnom rozpočte obce doplniť zámery rozvoja územia a potrieb obyvateľov.
8. Zabezpečiť súlad medzi schváleným programovým rozpočtom a jeho transformáciou do účtového rozvrhu.
9. Zaradiť do programového rozpočtu všetky výdavky.
10. Vypracovať monitorovaciu správu k 30.06. rozpočtového roka.
11. Vypracovať hodnotenie plnenia programov obce ako súčasť ZÚ obce.