

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

Kontrolná akcia bola vykonaná na základe Plánu kontrolnej činnosti Najvyššieho kontrolného úradu Slovenskej republiky (ďalej len „NKÚ SR“) na rok 2010.

Účelom kontrolnej akcie bolo preveriť splnenie si povinností 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 kontroly 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 kontroly 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 Nižná, (ďalej len „obec“ alebo „kontrolovaný subjekt“) za kontrolované obdobie 2008 a 2009. Obec sa nachádza v Trnavskom samosprávnom kraji a patrí do okresu Piešťany.

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 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“).

Manuál odporúčal ako prvý krok pri zavádzaní programového rozpočtovania zostaviť časový harmonogram implementácie.

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

Súčasťou štandardizácie rozpočtového procesu je vytvorenie regulačného rámca, čo v praxi znamená vypracovanie smernice, všeobecne záväzného nariadenia (ďalej len „VZN“) alebo iného predpisu, ktorý určí a detailne popíše úlohy a zodpovednosť jednotlivých subjektov rozpočtového procesu pri príprave, schvaľovaní, zmene, monitorovaní a hodnotení programového rozpočtu.

Ďalším krokom štandardizácie rozpočtového procesu bolo vypracovanie rozpočtového harmonogramu a strategického plánu (úpravu existujúceho), ktorý mal obsahovať víziu, poslanie, zámery a ciele, ktoré chce samospráva dosiahnuť v strednodobom časovom horizonte.

Kontrolou bolo zistené, že obec nemala v rámci štandardizácie rozpočtového procesu vypracovaný regulačný rámec, rozpočtový harmonogram ani strategický plán, čím nepostupovala podľa odporúčaní manuálu.

Pri tvorbe programovej štruktúry obec 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.

Obec vykonala rozpis všetkých výdavkov na 14 programov a 26 podprogramov a zostavený programový rozpočet transformovala do účtového rozvrhu.

Kontrolou NKÚ SR bolo zistené, že do jedného podprogramu neboli alokované výdavky a v priebehu rozpočtového roka neboli realizované žiadne aktivity v rámci tohto podprogramu. Uvedeným konaním obec nepostupovala v súlade s manuálom, podľa ktorého je programová štruktúra potrebné vytvárať tak, aby na jej rozličných úrovniach boli obsiahnuté len tie aktivity, ktoré sú kryté skutočnými rozpočtovými zdrojmi.

Obec nemala vo svojej zriaďovateľskej pôsobnosti žiadnu rozpočtovú ani príspevkovú organizáciu a nepodieľala sa na spoločnom programe s inými subjektmi samosprávy.

V priebehu rozpočtového roka vykonala obec zmeny rozpočtu dvomi rozpočtovými opatreniami, ktoré boli schválené obecným zastupiteľstvom (ďalej len „OZ“) a o rozpočtových opatreniach viedla operatívnu evidenciu.

Kontrolou účtovného výkazu o plnení príjmov a výdavkov rozpočtu obce v členení podľa programov bolo zistené, že obec počas roku 2009 doplnila programovú štruktúru o jeden program bez schválenia príslušným orgánom obce, čím nekonala v súlade zákonom o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy, podľa ktorého zmeny rozpočtu vrátane zmeny programov schvaľuje orgán obce.

Kontrolovaný subjekt formuloval ciele na úrovni podprogramu a zámery na úrovni programu aj podprogramu. V dvoch programoch boli zámery formulované na úrovni programu a ciele neboli formulované na úrovni programu ani podprogramu, čím obec nekonala v súlade so zákonom o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy.

Kontrolou bolo zistené, že kontrolovaný subjekt v programovom rozpočte stanovil merateľné ukazovatele, ktoré obsahovali textovú aj číselnú časť okrem dvoch programov, pri ktorých neboli merateľné ukazovatele stanovené, čím nepostupoval podľa odporúčaní manuálu.

Návrh rozpočtu obce bol zverejnený v zákonom stanovenej lehote, spôsobom v obci obvyklým a schválený uznesením OZ. Rozpočet na roky 2010 a 2011 zobralo OZ na vedomie.

Hlavný kontrolór obce (ďalej len „HK“) vypracoval stanovisko k programovému rozpočtu na rok 2009 v zmysle zákona o obecnom zriadení, v ktorom zhodnotil význam programového rozpočtu v podmienkach samosprávy, opísal programovú štruktúru na rok 2009 a odporučil OZ predložený návrh rozpočtu schváliť.

2. Monitorovanie a hodnotenie

Kontrola preukázala, že kontrolovaný subjekt nevykonával monitorovanie plnenia programov obce, čím konal v rozpore so zákonom o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy, podľa ktorého obce počas roka monitorujú a hodnotia plnenie programov.

Návrh záverečného účtu obce (ďalej len „ZÚ“) bol zverejnený v zákonom stanovenej lehote, spôsobom v obci obvyklým. Súčasťou ZÚ bola hodnotiacia správa, ktorá obsahovala informácie o splnení cieľov s využitím porovnania plánovaných a dosiahnutých hodnôt merateľných ukazovateľov s dôrazom na efektívnosť a účinnosť. Hodnotenie plnenia programov obce bolo vykonané k 31.12.2009.

HK obce vypracoval odborné stanovisko k ZÚ pred jeho schválením v súlade so zákonom o obecnom zriadení a odporučil OZ schváliť ZÚ bez výhrad.

3. Záver - Zhodnotenie dosiahnutia stanovených cieľov jednotlivých programov, zhodnotenie pripravenosti a realizácie zavedenia programového rozpočtovania.

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, rozpočtový harmonogram, strategický plán a regulačný rámec vo forme smernice, VZN alebo iného predpisu, upravujúceho rozpočtový proces. Výdavky obce boli alokované do jednotlivých programov a podprogramov, pričom obec nepostupovala v súlade s manuálom tým, že vytvorila jeden podprogram, do ktorého nealokovala výdavky. Programy obsahovali zámery, ciele a merateľné ukazovatele, okrem dvoch programov, v ktorých boli zámery formulované na úrovni programu a ciele a merateľné ukazovatele neboli formulované na úrovni programu ani podprogramu.

Dosiahnutie stanovených cieľov jednotlivých programov za obdobie roku 2009 bolo súčasťou hodnotenia plnenia programov obce. Hodnotiacia správa obsahovala na základe porovnania merateľných ukazovateľov so skutočnosťou k 31.12.2009 komentár vysvetľujúci splnenie alebo nesplnenie plánovaných vstupov alebo výsledkov.

Zhrnutie

Kontrolou NKÚ SR bolo zistené, že obec porušila zákon o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy tým, že rozpočet obce neobsahoval pri dvoch programoch ciele, nemonitorovala plnenie programov obce a doplnila programovú štruktúru v priebehu rozpočtového roka o jeden program bez schválenia príslušným orgánom obce.

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 pomôcke. Obec nevypracovala časový harmonogram implementácie, rozpočtový harmonogram, regulačný rámec, strategický plán, nestanovila merateľné ukazovatele pri dvoch programoch a pri tvorbe programovej štruktúry vytvorila podprogram, ktorého aktivity neboli kryté skutočnými rozpočtovými zdrojmi.

Odporúčania na riešenie zistených nedostatkov:

1. Vypracovať rozpočtový harmonogram.
2. Vypracovať regulačný rámec rozpočtového procesu formou smernice, VZN alebo iného predpisu, upravujúceho rozpočtový proces.
3. Vypracovať strategický plán, ktorý bude obsahovať poslanie, zámery a ciele, ktoré chce samospráva dosiahnuť v strednodobom časovom horizonte.
4. Pri tvorbe programovej štruktúry postupovať tak, aby na jej rozličných úrovniach boli obsiahnuté len tie aktivity, ktoré sú kryté skutočnými rozpočtovými zdrojmi.
5. Pri tvorbe programového rozpočtu v nasledujúcich rozpočtových rokoch formulovať zámery, ciele a merateľné ukazovatele pri všetkých programoch v súlade s manuálom.
6. Monitorovať programy obce k 30.06. rozpočtového roka a vypracovať monitorovaciu správu.