

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

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 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 a preveriť, či bola spracovaná monitorovacia správa ako polročné hodnotenie a hodnotenie plnenia programov obce ako súčasť záverečného účtu obce.

Kontrola bola vykonaná v obci Trebatice, (ďalej len „obec“ alebo „kontrolovaný subjekt“) za kontrolované obdobie rokov 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 MF SR odporúča ako prvý krok pri zavádzaní programového rozpočtovania zostavenie časového harmonogramu implementácie.

Kontrolou bolo zistené, že obec mala vypracovaný časový harmonogram implementácie programového rozpočtovania v súlade s odporúčaniami uvedenými v manuáli.

Súčasťou štandardizácie rozpočtového procesu je podľa manuálu vytvorenie regulačného rámca, čo v praxi znamená vypracovanie smernice, všeobecne záväzného nariadenia (ďalej len „VZN“) alebo iného predpisu upravujúceho rozpočtový proces.

Kontrolovaný subjekt nemal vypracovaný regulačný rámec rozpočtového procesu, čím nepostupoval podľa odporúčaní uvedených v manuáli.

Ďalším krokom štandardizácie rozpočtového procesu bolo vypracovanie rozpočtového harmonogramu.

Kontrolou bolo zistené, že obec mala v rámci štandardizácie rozpočtového procesu vypracovaný rozpočtový harmonogram, ktorý obsahoval termíny plnenia úloh a zodpovednosť jednotlivých subjektov rozpočtového procesu vo fáze prípravy rozpočtu a jeho schvaľovania. Neobsahoval však termíny a zodpovednosť pri monitorovaní a hodnotení programov obce, čím kontrolovaný subjekt nepostupoval podľa odporúčaní manuálu.

Obec mala zostavený viacročný rozpočet na roky 2009 – 2011, v ktorom boli výdavky alokované do jednotlivých programov, podprogramov a prvkov podľa programovej štruktúry obce.

Kontrola preukázala, že vo viacročnom rozpočte obce neboli vyjadrené zámery rozvoja územia a potrieb obyvateľov, čím obec nekonala v súlade so zákonom o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy.

Programový rozpočet obce na rok 2009 bol zostavený aj samostatne, v súlade so zákonom o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy, obsahoval zámery a ciele, ktoré bude obec realizovať z výdavkov rozpočtu obce. Zostavený programový rozpočet obec transformovala do účtovného rozvrhu.

Výdavky boli alokované do štyroch programov. Jednotlivé programy obsahovali spolu 12 podprogramov a 39 prvkov. Každý program, podprogram a prvok mal priradený kód a stručný názov, ktorý popisoval obsah daného programu a jeho častí.

Kontrolou bolo zistené, že kontrolovaný subjekt rozlišoval vo svojom programovom rozpočte bežné a kapitálové výdavky, čím nepostupoval v súlade s manuálom, podľa ktorého usporiadaním aktivít a výdavkov do programov a ich častí vytvorí obec logickú štruktúru, ktorá nerozlišuje medzi bežnými a kapitálovými výdavkami.

Kontrolovaný subjekt formuloval zámery na úrovni programu aj podprogramu a ciele na úrovni podprogramu.

Podľa manuálu je merateľný ukazovateľ nástrojom na monitorovanie a hodnotenie plnenia cieľa, ktorý obsahuje textovú a číselnú časť.

Kontrola preukázala, že všetky merateľné ukazovatele formulované v programovom rozpočte obce obsahovali iba textovú časť, čím kontrolovaný subjekt nepostupoval podľa odporúčaní manuálu.

Kontrolou bolo ďalej zistené, že kontrolovaný subjekt v programovom rozpočte stanovil merateľné ukazovatele na úrovni programu a ciele na úrovni podprogramu, čím nepostupoval podľa odporúčaní manuálu, podľa ktorého sa merateľné ukazovatele formulujú v priamej a logickej súvislosti s cieľom.

V priebehu rozpočtového roka boli vykonané zmeny rozpočtu šiestimi rozpočtovými opatreniami, o ktorých obec viedla operatívnu evidenciu. Rozpočtové opatrenia boli schválené obecným zastupiteľstvom (ďalej len „OZ“).

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

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 a odporučil OZ predložený návrh rozpočtu schváliť.

2. Monitorovanie a hodnotenie

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.

Kontrolou bolo zistené, že ZÚ obce neobsahoval hodnotenie plnenia programov obce, čím kontrolovaný subjekt nekonal v súlade so zákonom o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy.

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

Kontrolou bolo zistené, že kontrolovaný subjekt v procese implementácie programového rozpočtovania neuplatnil všetky odporúčania uvedené v manuáli tým, že nemal vypracovaný regulačný rámec rozpočtového procesu vo forme smernice, VZN alebo iného predpisu, rozpočtový harmonogram neobsahoval termíny a zodpovednosť pri zmene rozpočtu, monitorovaní a hodnotení programov obce, pri tvorbe programového rozpočtu rozlišoval bežné a kapitálové výdavky, merateľné ukazovatele neboli formulované v súvislosti s cieľom a obsahovali len textovú časť.

Dosiahnutie stanovených cieľov jednotlivých programov za obdobie roku 2009 nebolo možné kontrolou overiť, pretože pri merateľných ukazovateľoch v programovom rozpočte obce chýbalo číselné vyjadrenie a ZÚ obce neobsahoval hodnotenie plnenia programov obce.

Zhrnutie

Kontrola preukázala, že obec porušila zákon o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy tým, že vo viacročnom rozpočte obce neboli vyjadrené zámery rozvoja územia a potrieb obyvateľov, nemonitorovala a nehodnotila plnenie programov obce a ZÚ neobsahoval hodnotenie plnenia programov 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 pomôčke. Obec nevypracovala regulačný rámec, rozpočtový harmonogram neobsahoval termíny a zodpovednosť pri zmene rozpočtu, monitorovaní a hodnotení programov obce, pri tvorbe programového rozpočtu rozlišovala bežné a kapitálové výdavky a merateľné ukazovatele neboli formulované v priamej súvislosti s cieľom a obsahovali len textovú časť.

Odporúčania na riešenie zistených nedostatkov:

1. Doplniť rozpočtový harmonogram o termíny a zodpovednosť pri zmene rozpočtu, monitorovaní a hodnotení programov obce.

2. Vypracovať regulačný rámec rozpočtového procesu formou smernice, VZN alebo iného predpisu.
3. Pri alokácii výdavkov do programového rozpočtu nerozlišovať medzi bežnými a kapitálovými výdavkami.
4. Pri tvorbe programového rozpočtu v nasledujúcich rozpočtových rokoch formulovať ciele a merateľné ukazovatele v súlade s manuálom.
5. Monitorovať programy obce k 30.06. rozpočtového roka a vypracovať monitorovaciu správu.
6. Hodnotiť plnenie programov obce k 31.12. a vypracovať hodnotiacu správu, ktorá bude súčasťou ZÚ obce.