

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

Kontrola 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 v rámci rozpočtového procesu miest a obcí so zameraním na rok 2009.

Predmetom kontrolnej akcie bolo

- príprava na implementáciu, štandardizácia rozpočtového procesu, tvorba programového rozpočtu,
- monitorovanie a hodnotenie,
- záver – zhodnotenie dosiahnutia stanovených cieľov jednotlivých programov, zhodnotenie pripravenosti a realizácie zavedenia programového rozpočtovania.

Kontrola bola vykonaná v Obci Veľká Hradná (ďalej len „obec“), za obdobie rokov 2008 a 2009.

Počas výkonu kontroly bolo zistené

1. Príprava na implementáciu, štandardizácia rozpočtového procesu, tvorba programového rozpočtu

Základom finančného hospodárenia obce bol programový rozpočet obce, ktorý bol zostavený na obdobie troch rokov 2009 – 2011. Zostavenie, schvaľovanie rozpočtu a hospodárenie s finančnými prostriedkami obce upravené všeobecne záväznými právnymi predpismi. Ministerstvo financií 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 MF SR“), ktorý bol praktickým návodom ako zostaviť programový rozpočet.

1.1 Časový harmonogram implementácie

Manuál MF SR 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 vo fáze prípravy na implementáciu programového rozpočtovania nemala zostavený časový harmonogram implementácie, v zmysle odporúčaného manuálu.

1.2 Štandardizácia rozpočtového procesu – vytvorenie regulačného rámca, vypracovanie (úprava existujúceho) strategického plánu

Manuál MF SR pre zvýšenie kvality rozpočtového procesu a jeho transparentnosti odporúčal jeho štandardizáciu, čo znamenalo najmä vypracovanie regulácie rozpočtového procesu – definovanie subjektov, ich úloh, termínov a zodpovednosti, vypracovanie štandardizovaných formulárov pre rozpočtový proces vrátane prípravy, úpravy, monitorovania a hodnotenia rozpočtu a vytvorenie rozpočtového harmonogramu, ktorý definoval konkrétne termíny plnenia úloh jednotlivých subjektov. Súčasťou štandardizácie rozpočtového procesu malo byť vypracovanie regulačného rámca.

Kontrolou bolo zistené, že obec mala vytvorený regulačný rámec pre programové rozpočtovanie - vnútorný predpis o hospodárení s finančnými prostriedkami obce (ďalej len „vnútorný predpis“), ktorý definoval rozpočtový proces, subjekty rozpočtového procesu, zostavovanie a schvaľovanie rozpočtu, zodpovednosť za hospodárenie a monitorovanie rozpočtového hospodárenia. Súčasťou vnútorného predpisu boli aj štandardizované formuláre - formulár rozpočtovej požiadavky, formulár návrhu na zmenu rozpočtu, formulár polročnej monitorovacej správy a formulár hodnotiacej správy.

Kontrola ďalej preukázala, že obec mala vypracovaný a schválený rozpočtový harmonogram, kde boli definované činnosti, zodpovednosť a termíny pri jednotlivých etapách rozpočtového procesu. Obec mala vypracovaný strategický plán, ktorý obsahoval víziu, poslanie, zámery a ukazovatele a pokrýval zásadné oblasti obce rozdelené do siedmich programov.

1.3 Tvorba programového rozpočtu – vytvorenie programovej štruktúry, formulovanie zámerov a cieľov, merateľných ukazovateľov, alokácia výdavkov do rozpočtu programovej štruktúry

Návrh rozpočtu obce na rok 2009 bol zostavený ako programový, t. j. zdôrazňoval vzťah medzi rozpočtovými výdavkami a očakávanými výstupmi a výsledkami realizovaných rozpočtových programov a aktivít.

V programovom rozpočte obce na roky 2009 – 2011 boli výdavky alokované do siedmich programov:

Program 1: Plánovanie, manažment, kontrola a interné služby,

Program 2: Šport, kultúra a propagácia,

Program 3: Služby občanom,

Program 4: Bezpečnosť, právo, poriadok, prostredie pre život, verejné priestranstvá, zeleň,

Program 5: Miestne komunikácie, odpadové hospodárstvo, výstavby,

Program 6: Vzdelávanie,

Program 7: Administratíva – správa obce.

Každý program predstavoval rozpočet obce pre danú oblasť. Jednotlivé programy obsahovali spolu 15 podprogramov slúžiacich k plneniu zámerov jednotlivých programov. Na úrovni programov a podprogramov boli definované zámery. Ciele a ukazovatele výkonnosti (merateľné ukazovatele) boli určené pri jednotlivých podprogramoch. Merateľné ukazovatele obsahovali textovú a číselnú časť. Výdavky rozpočtu boli alokované do programovej štruktúry, pričom súčet výdavkov podprogramov bol rovný výdavkom programu, ktorý bol nimi tvorený a súčet výdavkov programov bol rovný výdavkom rozpočtu obce.

Programový rozpočet obce na rok 2009 bol zostavený ako prebytkový a tiež bežný rozpočet, kapitálový rozpočet a finančné operácie boli zostavené ako prebytkové.

Kontrola preukázala, že programový rozpočet obce zahŕňal aj aktivity organizácie v jej zriaďovateľskej pôsobnosti – základnú školu s materskou školou, ktorá bola zahrnutá v Programe 6, podprogramy 6.1 a 6.2.

1.4 Schvaľovanie programového rozpočtu, zmeny programovej štruktúry a ich schvaľovanie

Rozpočet obce na rok 2009 bol schválený uznesením obecného zastupiteľstva. Kontrola preukázala, že hlavný kontrolór obce nevypracoval odborné stanovisko k návrhu rozpočtu obce pred jeho schválením v obecnom zastupiteľstve, čím bol porušený zákon č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o obecnom zriadení“).

Obec v priebehu rozpočtového roka 2009 vykonala 10 zmien rozpočtu. Zmeny rozpočtu boli schválené uzneseniami obecného zastupiteľstva a boli premietnuté do rozpočtových opatrení. Obec viedla operatívnu evidenciu o rozpočtových opatreniach.

Kontrola preukázala, že obec nevykonala žiadnu zmenu programovej štruktúry rozpočtu.

2. Monitorovanie a hodnotenie

Obec mala vypracovanú polročnú monitorovaciu správu o plnení programového rozpočtu k 30.06.2009, schválenú uznesením obecného zastupiteľstva. V uvedenej správe bolo zhodnotené pre

každý program samostatne finančné plnenie a programové plnenie. V programovom plnení boli vyhodnotené merateľné ukazovatele – porovnaním plánovanej hodnoty merateľného ukazovateľa a skutočnej hodnoty merateľného ukazovateľa k 30.06.2009.

Ďalej bolo kontrolou zistené, že obec v čase výkonu kontroly nemala vypracované hodnotenie plnenia programov, ktoré by poskytlo spoľahlivé závery o výstupoch, výsledkoch, dôsledkoch a celkových účinkoch programu. Hodnotiaca správa je v zmysle zákona č. 583/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy“) súčasťou záverečného účtu obce, ktorého návrh je obec povinná prerokovať najneskôr do šiestich mesiacov po uplynutí kalendárneho roka, teda až po ukončení kontroly.

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

Kontrola preukázala, že obec v procese implementácie programového rozpočtovania uplatnila odporúčania, ktoré boli uvedené v manuáli MF SR tým, že vytvorila regulačný rámec pre programové rozpočtovanie vypracovaním vnútorného predpisu, vypracovala štandardizované formuláre pre rozpočtový proces, vypracovala rozpočtový harmonogram, strategický plán obce, vytvorila programovú štruktúru, formulovala zámery, ciele a merateľné ukazovatele a neuplatnila odporúčania tým, že nezostavila časový harmonogram implementácie. Zároveň bolo zistené, že obec vypracovala polročnú monitorovaciu správu, v ktorej vyhodnotila plnenie merateľných ukazovateľov k 30.06.2009. Vzhľadom k tomu, že obec v čase výkonu kontroly nemala vypracované vyhodnotenie plnenia programov, nebolo možné zhodnotiť dosiahnutie stanovených cieľov pri jednotlivých programoch.

Obec by mala vypracovať hodnotenie plnenia programov za rok 2009, ktoré by malo byť súčasťou záverečného účtu z dôvodu naplnenia ustanovení zákona o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy.

Zhrnutie

Obec pri implementácii programového rozpočtovania využila manuál MF SR a uplatnila takmer všetky odporúčania uvedené v tejto metodologickej pomôcke. Rozpočet obce bol zostavený ako viacročný programový rozpočet na obdobie troch rokov 2009 – 2011.

Kontrola preukázala, že v procese schvaľovania programového rozpočtu hlavný kontrolór obce nevypracoval odborné stanovisko k návrhu rozpočtu obce pred jeho schválením v obecnom zastupiteľstve v zmysle ustanovenia zákona o obecnom zriadení.