

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

Kontrolná akcia bola vykonaná v súlade s Plánom 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 v rámci rozpočtového procesu miest a obcí so zameraním na rok 2009.

Predmetom kontroly bolo

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

Kontrola bola vykonaná v obci Vrchteplá (Trenčiansky kraj), (ďalej len „obec“), za kontrolované obdobie 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 zostavený na obdobie troch rokov 2009 - 2011. Zostavovanie, schvaľovanie rozpočtu a hospodárenie s finančnými prostriedkami obce upravovali všeobecne záväzné právne predpisy. 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 v procese implementácie programového rozpočtovania obec nemala zostavený časový harmonogram implementácie.

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 definuje konkrétne termíny plnenia úloh jednotlivých subjektov. Súčasťou štandardizácie rozpočtového procesu malo byť vypracovanie regulačného rámca.

Kontrola preukázala, že obec nemala vytvorený regulačný rámec vo forme smernice, všeobecne záväzného nariadenia a pod., ktoré by určovali a detailne popisovali úlohy a zodpovednosť jednotlivých subjektov rozpočtového procesu pri príprave, schvaľovaní, zmene, monitorovaní a hodnotení programového rozpočtu.

Obec mala vypracovaný rozpočtový harmonogram pre rok 2009, v ktorom vymedzila základné pojmy, zadefinovala úlohy v jednotlivých etapách rozpočtového procesu, termíny ich plnenia a zodpovednosť za ich realizáciu. Kontrola preukázala, že obec nemala vypracovaný samostatný strategický plán a pri tvorbe programového rozpočtu vychádzala z dokumentu Zásady hospodárenia s finančnými prostriedkami obce, ktorý obsahoval pojmovú terminológiu a definoval rozpočet obce.

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

Programový rozpočet obce na rok 2009 bol zostavený ako súčasť viacročného rozpočtu na roky 2009 – 2011 a výdavky boli alokované do desiatich programov. Každý program predstavoval rozpočet obce pre danú oblasť, ktorý zohľadňoval disponibilné zdroje obce. Jednotlivé programy obsahovali spolu 13 podprogramov slúžiacich k plneniu zámerov jednotlivých programov. Každý program a podprogram mal priradený kód a stručný názov, ktorý popisoval obsah daného programu a jeho častí. Kontrola preukázala, že štruktúra programového rozpočtu nebola jednotná, pretože priradené kódy nemali číselnú postupnosť, ale boli k programom priradené náhodne. Na úrovni programov boli definované zámery popisujúce stav, ktorý mala obec v príslušnom období dosiahnuť v jednotlivých oblastiach. Ciele boli formulované len na úrovni programov a v dvoch programoch neboli zámery a ciele naformulované vôbec, čím obec porušila zákon o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy.

Kontrola preukázala, že obec formulovala ciele všeobecne a nemerateľne, opisujúce činnosti a aktivity, ktoré obec vykonávala. Ďalej bolo zistené, že programový rozpočet neobsahoval ukazovatele výkonnosti (merateľné ukazovatele), ktoré sú nástrojom na monitorovanie a hodnotenie plnenia cieľov, a ktoré merajú pokrok pri plnení cieľov.

1.4 Schvaľovanie programového rozpočtu, zmeny programovej štruktúry a ich schvaľovanie

Programový 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 o obecnom zriadení.

Obec v roku 2009 nevykonala úpravu rozpočtu a kontrola finančného výkazu o plnení rozpočtu subjektu verejnej správy ku dňu 31.12.2009 preukázala prečerpanie výdavkov o 532,-- eur oproti schválenému rozpočtu. Tým, že obec pred čerpaním výdavkov nad rámec schváleného rozpočtu nevykonala zmeny rozpočtu rozpočtovými opatreniami porušila zákon

o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy a zároveň porušila zákon o rozpočtových pravidlách verejnej správy.

2. Monitorovanie a hodnotenie

Podľa manuálu MF SR mala obec vykonať monitorovanie programov ku dňu 30.06.2009, ktoré malo obsahovať najmä relevantné informácie o vecnom a finančnom plnení rozpočtu, priebežné plnenie cieľov a merateľných ukazovateľov. Ďalej mala obec povinnosť vyhotoviť hodnotenie plnenia programov ku dňu 31.12.2009.

Obec mala vypracovanú Monitorovaciu a hodnotiacu správu plnenia programového rozpočtu obce ku dňu 31.12.2009, ktorá nebola schválená obecným zastupiteľstvom. Uvedená správa neobsahovala zhodnotenie finančného a programového plnenia rozpočtu.

Kontrola preukázala, že záverečný účet obce neobsahoval hodnotenie plnenia programov obce, ktoré malo poskytnúť spoľahlivé závery o výstupoch, výsledkoch, dôsledkoch a celkových účinkoch programu, čím obec porušila zákon o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy.

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

Cieľom zavedenia programového rozpočtovania bolo vypracovať systém rozpočtu tak, aby bol transparentný pre verejnosť a aby umožnil posúdiť účel a výsledný efekt vynakladania verejných zdrojov a zvýšil zodpovednosť samospráv za účelné a efektívne vynakladanie výdavkov.

Obec v procese implementácie programového rozpočtovania čiastočne uplatnila odporúčania, ktoré boli uvedené v manuáli MF SR tým, že vypracovala rozpočtový harmonogram, vytvorila programovú štruktúru a čiastočne formulovala zámery a ciele. Odporúčania obec neuplatnila tým, že nezostavila časový harmonogram implementácie, strategický plán obce, nevytvorila regulačný rámec vo forme smernice, všeobecne záväzného nariadenia a pod., a nestanovila merateľné ukazovatele pre programové rozpočtovanie.

Kontrola preukázala, že obec nemonitorovala plnenie programového rozpočtu polročne, ale až k 31.12.2009 a záverečný účet obce neobsahoval hodnotenie plnenia programov obce.

Zhrnutie

Obec pri implementácii programového rozpočtovania čiastočne uplatnila odporúčania uvedené v manuáli MF SR. Rozpočet obce bol zostavený ako viacročný programový rozpočet na obdobie troch rokov 2009 – 2011.

Kontrola preukázala viaceré porušenia zákona o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy, keď obec pri dvoch programoch neformulovala zámery a ciele, keď realizovala úhrady výdavkov, ktoré nemala schválené v rozpočte a následne nevykonala zmeny rozpočtu, a keď záverečný účet obce neobsahoval hodnotenie plnenia programov obce. Obec tým, že pred čerpaním výdavkov nad rámec schváleného rozpočtu nevykonala zmeny rozpočtu rozpočtovými opatreniami, porušila i zákon o rozpočtových pravidlách verejnej správy.

Kontrola tiež preukázala porušenie zákona o obecnom zriadení, keď hlavný kontrolór obce nevypracoval odborné stanovisko k návrhu rozpočtu obce pred jeho schválením v obecnom zastupiteľstve.