

Správa o výsledku kontroly účtovných a finančných výkazov vo vzťahu k vykázaným výsledkom hospodárenia ostatných subjektov verejnej správy za rok 2010 a systému pôsobenia sprostredkovateľského orgánu pod riadiacim orgánom (SORO) v regióne

Kontrolná akcia bola vykonaná na základe Plánu kontrolnej činnosti Najvyššieho kontrolného úradu SR (ďalej len „NKÚ SR“) na rok 2011.

Účelom kontrolnej akcie bolo preverenie správnosti, zákonnosti a spoľahlivosti vykazovaných súm v účtovných a finančných výkazoch k 31.12.2010, ktoré sú podkladom pre hodnotenie výsledkov hospodárenia ostatných subjektov verejnej správy v rámci záverečného účtu verejnej správy za rok 2010. V samosprávnom kraji aj preverenie vykonávania vybraných implementačných procedúr, delegovaných úloh a právomoci z Riadiaceho orgánu na SORO pôsobiaceho na úrovni samosprávneho kraja, od jeho zriadenia a začlenenia do organizačnej štruktúry úradu samosprávneho kraja.

Predmetom kontroly bol rozpočet samosprávneho kraja, zostavenie, schvaľovací proces, rozpis, úpravy rozpočtu, vyhodnotenie plnenia príjmovej a čerpania výdavkovej časti rozpočtu, preverenie údajov a informácií uvedených v účtovných a finančných výkazoch, správnosť, zákonnosť a spoľahlivosť účtovania nákladov, výnosov a zostavenia výsledku hospodárenia, správnosť prezentácie príjmových a výdavkových finančných operácií, správnosť, zákonnosť a spoľahlivosť vykazovania aktív a pasív, pôsobnosť SORO na úrovni samosprávneho kraja, kontrola opatrení.

Kontrola bola vykonaná v Žilinskom samosprávnom kraji, Komenského 48, 011 09 Žilina, za kontrolované obdobie roku 2010.

Počas výkonu kontroly bolo zistené:

1. Rozpočet samosprávneho kraja

1.1 Zostavenie, schvaľovací proces, rozpis, úpravy rozpočtu

Základom finančného hospodárenia Žilinského samosprávneho kraja (ďalej len „ŽSK“) v rozpočtovom roku 2010 bol programový rozpočet, ktorý bol zostavený ako súčasť viacročného rozpočtu. Predmetný rozpočet ŽSK bol schválený Zastupiteľstvom ŽSK (ďalej len „zastupiteľstvo“) ako vyrovnaný. Príjmová a výdavková časť rozpočtu bola rozpočtovaná v sume 135 198 707,00 eur. Bežný rozpočet bol schválený ako prebytkový, s prebytkom v sume 2 763 522,00 eur. Kapitálový rozpočet bol schválený so schodkom v sume 5 279 158,00 eur, ktorý bol krytý prebytkom bežného rozpočtu a návratnými zdrojmi financovania.

Rozpočet ŽSK bol spracovaný podľa jednotného triedenia príjmov a výdavkov uplatnením platnej rozpočtovej klasifikácie a vnútorne sa členil na bežný rozpočet, kapitálový rozpočet a finančné operácie. Programový rozpočet ŽSK obsahoval aj zámery a ciele realizované z výdavkov rozpočtu, t.j. 10 programov a 40 podprogramov. Súčasťou rozpočtu boli rozpočty príjmov a výdavkov rozpočtových organizácií a príspevky príspevkovým organizáciám zriadených ŽSK ako aj finančné vzťahy k právnickej osobe, ktorej bol ŽSK zakladateľom.

Po schválení rozpočtu na rok 2010 zastupiteľstvom bol vykonaný jeho rozpis na rozpočtové a príspevkové organizácie v zriaďovateľskej pôsobnosti ŽSK formou rozpisu záväzných ukazovateľov rozpočtu.

V priebehu kontrolovaného rozpočtového roka bolo po schválení príslušným orgánom ŽSK vykonaných rozpočtovými opatreniami 12 zmien a následných úprav rozpočtu. Na ich základe bol rozpočet ŽSK k 31.12.2010 upravený ako prebytkový s prebytkom v sume 1 470 844,00 eur, pri celkových príjmoch v sume 168 770 488,00 eur a celkových výdavkoch v sume 167 299 644,00 eur.

ŽSK v kontrolovanom období viedol operatívnu evidenciu o všetkých rozpočtových opatreniach týkajúcich sa tohto rozpočtového roka.

1.2 Vyhodnotenie plnenia príjmovej a čerpania výdavkovej časti rozpočtu

Skutočné plnenie príjmovej časti rozpočtu ŽSK predstavovalo sumu 169 212 179,88 eur, čím bolo dosiahnuté plnenie na 100,26 %. Bežné príjmy boli plnené na 100,72 % a kapitálové príjmy na 101,43 %. V príjmovej časti finančných operácií ŽSK bolo dosiahnuté 95,23 % plnenie.

Čerpanie výdavkovej časti rozpočtu predstavovalo sumu 163 664 936,68 eur, čím bolo dosiahnuté 97,83 % čerpanie. Bežné výdavky boli čerpané na 98,57 % a kapitálové výdavky na 94,62 %. Vo výdavkovej časti finančných operácií ŽSK bolo dosiahnuté 99,99 % čerpanie.

ŽSK v kontrolovanom období vykonal kontrolu hospodárenia s rozpočtovými prostriedkami prostredníctvom monitorovania plnenia programového rozpočtu k 30.06.2010.

Analýzou čerpania výdavkov z hľadiska ekonomických položiek rozpočtovej klasifikácie, resp. funkčnej klasifikácie, vo väzbe na finančný výkaz o plnení rozpočtu bolo zistené, že ŽSK v rozpočtovom roku 2010 pristupoval priebežne na základe sledovania vývoja hospodárenia k úpravám rozpočtu rozpočtovými opatreniami. Hospodárenie s rozpočtovými prostriedkami bolo priebežne kontrolované a zmeny rozpočtu boli schválené príslušným orgánom ŽSK.

2. Preverenie údajov a informácií uvedených v účtovných a finančných výkazoch

Kontrolou bola overená správnosť, zákonnosť a spoľahlivosť vykazovaných nákladov a výnosov, aktív a pasív, správnosť účtovných operácií, ktoré boli predmetom účtovníctva ŽSK a mali vplyv na hodnoty konečných zostatkov účtov v účtovnej závierke za rok 2010 a zároveň slúžili ako podklad pre zostavenie výsledku hospodárenia. Na základe výsledkov kontroly vykonanej v ŽSK v roku 2010 bolo stanovené vykonať preverenie formou finančných analýz a porovnaním výsledkov vykázaných vo finančných a účtovných výkazoch za bežné obdobie s výsledkami vykázanými za bezprostredne predchádzajúce obdobie.

2.1 Správnosť, zákonnosť a spoľahlivosť účtovania nákladov, výnosov a zostavenia výsledku hospodárenia

Kontrolou vecnej a formálnej stránky výkazu ziskov a strát zostaveného ŽSK k 31.12.2010 bolo zistené, že obsahové vymedzenie jeho položiek nadväzovalo na príslušné syntetické účty rámcovej účtovej osnovy a analytické účty vytvorené účtovnou jednotkou uvedené v účtovom rozvrhu. Usporiadanie položiek účtovného výkazu bolo realizované podľa príslušného opatrenia MF SR. Náklady a výnosy bežného účtovného obdobia boli odsúhlasené s údajmi v hlavnej knihe účtovnej jednotky za rok 2010. Podľa predmetného účtovného výkazu a iných relevantných skutočností ŽSK v kontrolovanom účtovnom období nevykonával podnikateľskú činnosť.

Preverením bloku položiek nákladov, vybratého NKÚ SR z dôvodu opodstatnenej potreby overenia plnenia niektorých opatrení prijatých ŽSK na odstránenie nedostatkov zistených predchádzajúcou kontrolou NKÚ SR, bola v dvoch účtovných prípadoch spolu v sume 11 288,81 eur zistená pri vedení účtovníctva nesprávna aplikácia nákladových účtov (spotreba materiálu namiesto náklady na služby), čím nebol dodržaný zákon o účtovníctve a opatrenie MF SR, ktorým sa ustanovujú podrobnosti o postupoch účtovania a rámcovej účtovej osnove pre rozpočtové organizácie, príspevkové organizácie, štátne fondy, obce a vyššie územné celky (ďalej len „postupy účtovania“). Nesprávne uplatňovanie postupov účtovania malo vplyv na nadhodnotenie, resp. podhodnotenie príslušných účtov nákladov vykázaných vo výkaze ziskov a strát.

Súčasne bolo v tých istých účtovných prípadoch a v rovnakej sume identifikované pri triedení rovnorodých druhov výdavkov nesprávne uplatňovanie opatrenia MF SR, ktorým sa ustanovuje druhová klasifikácia, organizačná klasifikácia a ekonomická klasifikácia rozpočtovej klasifikácie (ďalej len „rozpočtová klasifikácia“), čím ŽSK nepostupoval podľa zákona o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy a podľa zákona o rozpočtových pravidlách verejnej správy. Nesprávne uplatňovanie rozpočtovej klasifikácie malo vplyv na nadhodnotenie, resp. podhodnotenie rozpočtových položiek ekonomickej klasifikácie rozpočtovej klasifikácie vykázaných vo finančných výkazoch.

Formou analytických postupov, porovnaním kvantitatívne významných konečných zostatkov nákladových a výnosových účtov vykázaných v účtovnom výkaze za bežné účtovné obdobie s výsledkami vykazanými za bezprostredne predchádzajúce účtovné obdobie a detailnou kontrolou kvantitatívne malého bloku položiek bola preverená správnosť, zákonnosť a spoľahlivosť predmetných vykázaných účtov, ktoré slúžili ako podklad pre zostavenie výsledku hospodárenia. Porovnané boli údaje vykazané vo výkaze ziskov a strát a údaje zaznamenané na príslušných účtoch v hlavnej knihe. Kontrolou neboli zistené významné nedostatky, resp. skutočnosti priamo ovplyvňujúce vykázaný výsledok hospodárenia a celkové zostatky prezentované v účtovných a finančných výkazoch.

2.2 Správnosť prezentácie príjmových a výdavkových finančných operácií

Súčasťou rozpočtu ŽSK na rok 2010 boli aj finančné operácie, ktorými sa realizovali návratné zdroje financovania a ich splácanie, poskytnuté návratné finančné výpomoci z rozpočtu ŽSK a prevody nevyčerpaných účelovo určených prostriedkov z predchádzajúcich rokov. Prevody prostriedkov z peňažných fondov ŽSK v kontrolovanom období nevykonával.

Nevyčerpané účelovo určené finančné prostriedky poskytnuté v predchádzajúcom rozpočtovom roku zo štátneho rozpočtu boli v kontrolovanom období zaradené do rozpočtu ŽSK ako príjmová finančná operácia. Čerpané úvery boli použité na úhradu kapitálových výdavkov. Kontrolou súpisu úverových záväzkov bola zistená zhoda s predvahou a neboli identifikované úvery, v prípade ktorých neboli dodržané ustanovenia príslušnej úverovej zmluvy. Splátky úrokov z predmetných bankových úverov predstavovali v kontrolovanom období sumu 433 562,52 eur. ŽSK poskytol na základe zmluvy zo svojho rozpočtu právnickej osobe, ktorej bol zakladateľom návratnú finančnú výpomoc, na ktorej poskytnutie nepoužil návratné zdroje financovania.

Preverená bola na vybratých položkách (odchýlky oproti predchádzajúcemu účtovnému obdobiu) vykazovaných finančných operácií správnosť, zákonnosť a spoľahlivosť ich prezentácie, triedenia i účtovania, pričom bolo overené ovplyvňovanie súm vykázaných v účtovných a finančných výkazoch. Kontrola spočívala v získavaní informácií, v preverení počiatkových stavov, prírastkov, úbytkov a opodstatnenosti konečných stavov príslušných účtov uplatnením analytických postupov. Boli porovnané údaje vykazané vo finančných výkazoch, v súvahe a údaje zaznamenané na príslušných účtoch v hlavnej knihe, pričom neboli zistené nedostatky, resp. skutočnosti ovplyvňujúce konečné zostatky vykazané v účtovných a finančných výkazoch.

2.3 Správnosť, zákonnosť a spoľahlivosť vykazovania aktív a pasív

ŽSK zostavil za kontrolované účtovné obdobie riadnu účtovnú závierku k 31.12.2010, ktorú tvorili zákonom určené súčasti, t.j. súvaha, výkaz ziskov a strát a poznámky. Účtovné metódy a všeobecné účtovné zásady účtovná jednotka aplikovala konzistentne s predchádzajúcim účtovným obdobím. Konečné zostatky všetkých účtov vykázaných v súvahe k poslednému dňu účtovného obdobia boli zhodné so začiatočnými stavmi všetkých účtov k prvému dňu bezprostredne nasledujúceho účtovného obdobia, čím bola dodržaná zásada bilančnej kontinuity. Obsahové vymedzenie položiek účtovných výkazov nadväzovalo na príslušné syntetické účty rámcovej účtovej osnovy a analytické účty vytvorené účtovnou jednotkou, uvedené v účtovom rozvrhu. Údaje hlavnej knihy boli premietnuté do účtovných výkazov účtovnej jednotky, ktoré obsahovali všetky všeobecné náležitosti účtovnej závierky stanovené zákonom o účtovníctve.

Kontrolou bolo zistené, že poznámky ako súčasť riadnej účtovnej závierky neboli predložené do 1. februára nasledujúceho účtovného obdobia Ministerstvu financií SR, nakoľko boli zostavené pripojením podpisových záznamov oprávnených osôb až dňa 14.02.2011, čím ŽSK nepostupoval podľa zákona o účtovníctve vo väzbe na opatrenie MF SR, ktorým sa ustanovujú podrobnosti o usporiadaní, označovaní a obsahovom vymedzení položiek individuálnej účtovnej závierky, termíny a miesto predkladania účtovnej závierky pre rozpočtové organizácie, príspevkové organizácie, štátne fondy, obce a vyššie územné celky. Poznámky obsahovali informácie o účtovných zásadách a účtovných metódach a ďalšie informácie stanovené príslušnými predpismi.

Preverený bol proces obstarania, evidencie a vykazovania majetku v účtovných výkazoch v prípade kvantitatívne významných položiek. Kontrola spočívala najmä v preverení a porovnaní počiatkových stavov tých aktív a pasív vykázaných v súvahe, ich prírastkov, úbytkov a konečných stavov za bežné účtovné obdobie, u ktorých nastali výrazné kvantitatívne zmeny oproti výsledkom za bezprostredne predchádzajúce účtovné obdobie. Na základe získaných informácií boli porovnané údaje uvedené v súvahe, na majetkových účtoch hlavnej knihy a v analytickej evidencii majetku, a to vo väzbe na vykonanú inventarizáciu majetku, záväzkov a rozdielu majetku a záväzkov.

V rámci kontroly spoľahlivosti účtov dlhodobého majetku boli bez zistenia nesúladu zrealizované preverenia počiatkových a konečných stavov účtov, u ktorých nastal významný medziročný pohyb. Vykázané sumy boli konfrontované so stavom majetku vo fyzickej evidencii majetku kontrolovaného subjektu, pričom neboli identifikované rozdiely. V podsúvahovej evidencii majetku evidoval ŽSK k 31.12.2010 neocenený hnutelný majetok, čím konal v rozpore so zákonom o účtovníctve.

Pohľadávky a záväzky účtovnej jednotky boli v súvahe vykázané podľa zostatkovej doby splatnosti ku dňu zostavenia účtovnej závierky ako dlhodobé a krátkodobé. Kontrolou ich účtovnej evidencie nebol zaznamenaný nesúlad. Preverení spoľahlivosti vykázaných účtov aktív a pasív v prípade existujúcich významných rozdielov oproti predchádzajúcemu účtovnému obdobiu neboli zistené nedostatky, resp. skutočnosti priamo ovplyvňujúce sumy vykázané v účtovných výkazoch.

3. Pôsobnosť SORO na úrovni samosprávneho kraja

SORO Regionálneho operačného programu (ďalej len „ROP“) bol začlenený do organizačnej štruktúry ŽSK uznesením zastupiteľstva v máji 2007 ako samostatný odbor priamo pod predsedu ŽSK, členil sa na dve samostatné oddelenia. V júni 2008 bola na SORO, t.j. na ŽSK delegovaná právomoc Riadiaceho orgánu (ďalej len „RO“). SORO bol v zmysle schváleného ROP poverený výkonom úloh pre opatrenie 3.2 - Podpora a rozvoj infraštruktúry cestovného ruchu, opatrenie 4.1 - Regenerácia sídiel a pre opatrenie 5.1 - Regionálne komunikácie zabezpečujúce dopravnú obsluhu regiónov.

Bez prihliadnutia na odlišné charakteristiky jednotlivých území spadajúcich do pôsobnosti samosprávnych krajov boli napríklad plošne vyčlenené finančné prostriedky na projekty rozvoja obcí s rómskym osídlením vo vidieckom prostredí, hoci existoval reálny predpoklad, že nebudú oprávnenými prijímateľmi na území všetkých samosprávnych krajov využité.

V zmysle splnomocnenia sa RO pre ROP zaviazal na základe rámcového rozdelenia finančných prostriedkov technickej pomoci zabezpečiť primerané finančné krytie výkonu delegovaných kompetencií počas platnosti splnomocnenia, t.j. v čase zabezpečenia úloh v programovom období 2007 – 2013, s výkonom týchto úloh do roku 2015. Aktivity SORO za rok 2010 boli refundované podľa zmluvy o financovaní uzavretej v roku 2010, na základe ktorej boli refinancované mzdy a odvody zamestnancov, cestovné a dopravné náklady, náklady komunikačných služieb, všeobecný materiál a aktivity informovania, publicity a vzdelávania zamestnancov. Na základe zmlúv o financovaní podal SORO do roku 2010 štyri žiadosti o poskytnutie nenávratného finančného príspevku (ďalej len „NFP“) formou refundácie oprávnených nákladov za príslušné roky. Tieto boli riadne schválené a následne boli uzatvorené zmluvy o poskytnutí NFP. V súčasnosti sú dva projekty ukončené a dva v realizácii.

Činnosť SORO sa počas jeho existencie riadila dostatočne podrobným a zrozumiteľným interným manuálom procedúr, ktorý zahŕňal kontrolu verejného obstarávania, postupy overovania projektov na mieste, popis na náležitú publicitu a pod. Po každej významnej zmene predpisov i usmernení bol aktualizovaný.

V rámci všetkých decentralizovaných opatrení ROP implementovaných SORO pre ROP ŽSK bol k 31.12.2010 schválený NFP 75 prijímateľom. Z celkových zdrojov ROP vyčlenených z Európskeho fondu regionálneho rozvoja pre SR v sume 1 445 mil. eur bolo pre ŽSK alokovaných 14,6 %, t. j. 210 970 tis. eur. Z predmetnej sumy bolo do konca roku 2009 vyčerpaných 13,71 %.

4. Kontrola opatrení

NKÚ SR vykonal v roku 2010 v ŽSK kontrolu účtovných a finančných výkazov vo vzťahu k vykázaným výsledkom hospodárenia ostatných subjektov verejnej správy za rok 2009. Na základe jej výsledkov prijal ŽSK v stanovenom termíne 10 opatrení na odstránenie zistených nedostatkov. Správu o splnení, resp. plnení prijatých opatrení na odstránenie zistených nedostatkov predložil ŽSK v určenej lehote NKÚ SR, pričom neboli zistené vecné ani formálne nedostatky.

Kontrolou plnenia prijatých opatrení bol zistený rozdiel medzi stavom plnenia opatrení vykázaným podľa správy o plnení opatrení vypracovanej ŽSK a stavom plnenia opatrení zisteným NKÚ SR. ŽSK v správe uviedol, že všetky prijaté opatrenia boli splnené, resp. sa trvalo plnia. Preverení stavu plnenia opatrení v kontrolovanom období bolo zistené, že z celkových 10 prijatých opatrení bolo skutočne splnených, resp. sa trvalo plnilo šesť opatrení, čiastočne boli splnené tri opatrenia a jedno opatrenie nebolo vzhľadom na jeho charakter možné relevantne vyhodnotiť.

Prijaté opatrenie, podľa ktorého mala byť zabezpečená klasifikácia výdavkov v súlade s rozpočtovou klasifikáciou, vyhodnotenú ŽSK ako trvalo plnenú, bolo na základe zistení uvedených v bode 2.1 tejto správy plnené len čiastočne, nakoľko preverení náhodne vybranej vzorky 10 dodávateľských faktúr bolo v dvoch prípadoch zistené triedenie výdavku v rozpore s platnou rozpočtovou klasifikáciou. Opatrenie, na základe ktorého mali byť dodržané termíny na predloženie účtovnej závierky, vyhodnotenú ŽSK ako trvalo plnenú, bolo podľa zistení uvedených v bode 2.3 tejto správy plnené len čiastočne, nakoľko preverení poznámok ako neoddeliteľnej súčasťou účtovnej závierky zostavenej za účtovné obdobie roku 2010 bolo zistené ich zostavenie pripojením podpisových záznamov oprávnených osôb až po lehote stanovenej na predloženie kompletnej účtovnej závierky MF SR. Ďalšie opatrenie, podľa ktorého mali byť dodržiavané postupy účtovania, vyhodnotenú ŽSK ako trvalo plnenú, bolo na základe zistení uvedených v bode 2.1 tejto správy plnené len čiastočne, nakoľko preverení kontrolnej vzorky faktúr bolo v dvoch prípadoch zistené nesprávne aplikovanie nákladových účtov.

Zhrnutie

Kontrolou účtovných a finančných výkazov vo vzťahu k vykázaným výsledkom hospodárenia ostatných subjektov verejnej správy za rok 2010 a systému pôsobenia SORO v regióne bolo zistené, že rozpočet ŽSK bol zostavený na princípe programového rozpočtovania a vnútorne sa členil na bežný rozpočet, kapitálový rozpočet a finančné operácie. Súčasťou rozpočtu boli rozpočty príjmov a výdavkov rozpočtových organizácií a príspevky príspevkovým organizáciám zriadeným ŽSK ako aj finančné vzťahy k právnickej osobe, ktorej bol ŽSK zakladateľom.

Analýzou čerpania výdavkov bolo zistené, že ŽSK v rozpočtovom roku 2010 pristupoval priebežne na základe sledovania vývoja hospodárenia k úpravám rozpočtu rozpočtovými opatreniami. Hospodárenie s rozpočtovými prostriedkami bolo priebežne kontrolované a zmeny rozpočtu boli schválené príslušným orgánom ŽSK.

Kontrolou účtovania nákladov bola identifikovaná nesprávna aplikácia postupov účtovania a nespoľahlivé uplatňovanie rozpočtovej klasifikácie pri triedení rovnorodých druhov výdavkov.

Preverení správnosti, úplnosti a preukázateľnosti evidencie dlhodobého majetku nebolo zistené porušenie zákona o účtovníctve. V podsúvahovej evidencii majetku viedol ŽSK neocenený hnutelný majetok. Zo zistení v oblasti účtovania a nakladania s pohľadávkami a záväzkami vyplynulo, že boli zaúčtované správne a preukázateľne.

Účtovná závierka zostavená ŽSK podľa zákona o účtovníctve obsahovala požadované súčasti a náležitosti. Účtovné a finančné výkazy boli predložené Ministerstvu financií SR prostredníctvom štátnej pokladnice v súlade s povinnosťami vyplývajúcimi z platných všeobecne záväzných právnych predpisov. Kontrolou zistené nedostatky v oblasti účtovania o nákladoch neboli na základe ich hodnoty, povahy a kontextu považované za významné, teda neovplyvnili výsledky vykázané v účtovných a finančných výkazoch. Výkazy boli zároveň spoľahlivým podkladom pre zostavenie záverečného účtu ŽSK za rok 2010.

Preverení plnenia opatrení bol zistený rozdiel medzi stavom plnenia vykázaným ŽSK v jeho správe a stavom ich plnenia zisteným NKÚ SR, keď z celkového počtu prijatých opatrení bolo riadne plnených šesť opatrení a tri opatrenia boli plnené čiastočne.