

Správa o výsledku záverečnej kontroly projektu Kohézneho fondu „Prešov – pitná voda a kanalizácia v povodí rieky Torusy“

Najvyšší kontrolný úrad Slovenskej republiky (ďalej len „NKÚ SR“), ustanovený ako orgán zodpovedný za vydávanie vyhlásení o ukončení pomoci z Kohézneho fondu programového obdobia 2004 - 2006 vykonal v súlade s plánom kontrolnej činnosti NKÚ SR na rok 2012 záverečnú kontrolu projektu Kohézneho fondu „Prešov – pitná voda a kanalizácia v povodí rieky Torusy“.

Účelom kontrolnej akcie bolo preveriť, či finančné prostriedky Európskej únie (ďalej len „EÚ“) a štátneho rozpočtu Slovenskej republiky (ďalej len „SR“) poskytnuté na financovanie projektu Kohézneho fondu (ďalej len „KF“) v oblasti životného prostredia boli použité v súlade s medzinárodnými zmluvami, ktorými je SR viazaná, s predpismi a pravidlami EÚ a SR a s kontraktnými záväzkami.

Predmetom kontrolnej akcie bolo preveriť funkčnosť a spoľahlivosť systému riadenia a kontroly, preveriť zistenia z kontrol, ktoré už boli vykonané, vykonať vlastnú dokladovú kontrolu vzorky platieb, skontrolovať záverečnú správu o projekte, zosumarizovať zistenia zo všetkých kontrol a auditov vykonaných orgánmi EÚ a SR počas implementácie projektu a uistiť sa, či sa plnia prijaté odporúčania na odstránenie nedostatkov, zistených týmito kontrolami a auditmi.

Kontrolovanými subjektami boli:

- Ministerstvo financií SR (ďalej len „MF SR“) ako platobný orgán (ďalej len „PO“) pre KF 2004 – 2006 a orgán zodpovedný za vykonávanie systémových auditov a kontrol minimálne 15% vzorky deklarovaných výdavkov na projekt KF
- Ministerstvo životného prostredia SR (ďalej len „MŽP SR“) ako sprostredkovateľský orgán pod riadiacim orgánom (ďalej len „SORO“)
- Východoslovenská vodárenská spoločnosť a.s., Košice ako konečný prijímateľ (ďalej len „KP“)

Záverečné preverenie projektu KF vykonal NKÚ SR v dostatočnom rozsahu a uplatnil také kontrolné postupy, aby ako orgán, zodpovedný za vydanie vyhlásenia o ukončení pomoci z KF mohol získať primerané uistenie o tom, že sa projekt vykonal v súlade s podmienkami rozhodnutia o poskytnutí finančnej pomoci a cieľmi, na ktoré bol určený, o zákonnosti a správnosti záverečného certifikovaného výkazu výdavkov a o platnosti žiadosti o záverečnú platbu na projekt.

Po ukončení záverečnej kontroly vydal NKÚ SR na projekt vyhlásenie o ukončení pomoci v súlade s požiadavkami čl. 12(1)(f) nariadenia Rady (ES) č. 1164/1994 a čl. 13 - 15 nariadenia Komisie (ES) č. 1386/2002. Vyhlásenie bolo zaslané v stanovenom termíne príslušným orgánom Európskej komisie spolu so správou, obsahujúcou výsledky záverečnej kontroly a ďalšie požadované informácie v zmysle usmernenia Európskej komisie o ukončení pomoci z Kohézneho fondu 2004-2006.

Európska komisia na základe posúdenia záverečných dokumentov k projektu (t.j. vyhlásenia NKÚ SR o ukončení pomoci, záverečnej správy o projekte, za ktorú zodpovedá riadiaci orgán (Ministerstvo dopravy, výstavby a regionálneho rozvoja SR) a dokumentov MF SR ako PO - certifikovaného výkazu výdavkov a žiadosti o záverečnú platbu - vydá rozhodnutie o vyplatení konečných zostatkov na jednotlivé projekty. V prípade potreby môže následne Európska komisia požiadať orgány SR o predloženie ďalších dodatočných informácií, čím sa proces zúčtovania projektu a vyplatenie konečného zostatku na projekt SR môže predĺžiť.

Počas výkonu kontroly bolo zistené

1 Prístup NKÚ SR ku kontrole

1.1 Analýza rizík

Základným predpokladom pre rozhodovanie NKÚ SR o prístupe ku kontrole a jej zameraní sa na konkrétne oblasti bola analýza inherentných a kontrolných rizík. Inherentné riziko je riziko nesprávnosti alebo významnej chyby, vyskytujúce sa v každej oblasti bez ohľadu na vykonávané kontroly. Kontrolné riziko znamená nezabezpečenie prevencie a neodhalenie chýb a nezrovnalostí už v počiatočnom štádiu.

NKÚ SR identifikoval pri plánovaní i výkone kontrol počas celej doby realizácie projektov faktory inherentného a kontrolného rizika a posúdil ich možný vplyv na implementáciu a správne využitie finančných prostriedkov na kontrolovaný projekt takto:

Inherentné riziká

- nedostatočné vymedzenie kompetencií medzi jednotlivými subjektami zapojenými do implementácie KF
- fluktuácia a kvalifikovanosť zamestnancov na jednotlivých pracovných pozíciách
- zmeny organizačnej štruktúry kontrolovaných subjektov a presuny kompetencií v rámci zabezpečovania úloh pri implementácii KF
- nesprávne pochopenie alebo nesprávny výklad nariadení resp. jednoduchá chyba pri uplatňovaní pravidiel
- fungovanie informačného a monitorovacieho systému a jeho bezproblémové prepojenie s účtovným systémom
- časté zmeny v interných postupoch a ich oboznamovanie sa zamestnancami.

Kontrolné riziká

- nesprávne porozumenie alebo implementácia kontrolných cieľov
- nedostatočné písomné kontrolné postupy
- nesprávne závery v správach o výsledku kontrol
- nedostatočné preverenie cieľov projektu
- nedostatočne zdokladované kontrolné dôkazy
- uplatnenie neštandardných postupov pri kontrole
- nedostatočná kvalifikácia, skúsenosť a zaškolenie kontrolných zamestnancov
- nejasné určenie zodpovednosti
- nevykonávanie rizikovej analýzy v procese plánovania kontrol a auditov a pri vypracovávaní ročných plánov
- procesy spätného overenia verejného obstarávania.
- neodstránenie zistených nedostatkov

- nedôsledné sledovanie plnenia odporúčaní na odstránenie nedostatkov zistených kontrolami.

1.2 Systémový prístup ku kontrole

Cieľmi systémového prístupu kontroly NKÚ SR bola najmä kontrola účinnosti a spoľahlivosti systémov riadenia a kontroly KF na MŽP SR a MF SR a preverenie zistení z kontrol, ktoré už boli vykonané, tzn. zistení zo systémových auditov a z kontrol 15% vzorky deklarovaných výdavkov na projekt; celkovú zodpovednosť za túto oblasť kontroly nesie MF SR, sekcia auditu a kontroly, pričom tieto kontroly vzorky vykonáva MF SR, správy finančnej kontroly a kontrolné útvary MŽP SR.

Na základe analýzy finančných údajov, záverov z preverenia systémov riadenia a kontroly a z testovania kontroly vzorky platieb sa NKÚ SR rozhodol vykonať aj vlastnú dokladovú kontrolu vecnej správnosti ďalšej, dodatočnej vzorky platieb tak, aby získal dostatočné celkové uistenie o zákonnosti a správnosti postupov a realizovaných platieb na projekt, ktorý sa ukončil. Tento postup vyplýva z požiadavky ustanovenia čl. 14 nariadenia Komisie (ES) č. 1386/2002.

1.3 Vlastná dokladová kontrola a kontroly na mieste

Vlastná dokladová kontrola NKÚ SR bola zameraná na preverenie zákonnosti a správnosti financovania pomoci na vybranej vzorke platieb na projekty, ako aj na zhodnotenie úrovne riadneho finančného hospodárenia, tzn. zabezpečenie hospodárnosti, efektívnosti a účinnosti vynaložených zdrojov z prostriedkov EÚ a národného spolufinancovania z prostriedkov štátneho rozpočtu SR. Dokladovou kontrolou sa tiež overovalo dodržiavanie pracovných a kontrolných postupov preverovaných subjektov pri ich kontrolách úplnosti a preukázateľnosti účtovných dokladov, ktoré sú nevyhnutnou prílohou k žiadostiam o platby z Európskej komisie.

NKÚ SR vybral vzorku platieb na svoju kontrolu takým spôsobom, aby bola dostatočná a reprezentatívna. Základom pre výber vzorky bolo posúdenie:

- rozsahu, úrovne, spoľahlivosti a efektívnosti činnosti vnútorných kontrol a vnútorných auditov (stredné riziko),
- záverov z preverenia kontrol minimálne 15 % vzorky, počtu a charakteru zistených nedostatkov a overenia súladu vzorkových kontrol s čl. 9-11 nariadenia Komisie (ES) č. 1386/2002 (stredné riziko). Posudzoval sa i rozsah vzorky platieb, skontrolovaný MF SR a spolupracujúcimi orgánmi (15,74 %).

Pre výber vzorky platieb sa uplatnil aj model analýzy rizika a posúdili sa výdavky na projekty podľa nasledovných kritérií a v tomto poradí:

- suma výdavku podľa jednotlivých zmlúv,
- časové rozloženie výdavkov,
- okolnosti a udalosti, ktoré ovplyvňovali implementáciu projektov,
- typy dodávateľov,
- kontrolné zistenia z predchádzajúcich rokov a zistenia iných orgánov EÚ a SR.

Výber vzorky bol uskutočnený použitím štatistickej metódy stratifikovaného náhodného výberu.

Na MŽP SR - SORO pre KF pre oblasť životného prostredia - preveril NKÚ SR vzorku 7 platieb v celkovej sume 11 630 tis. EUR, t.j. 25,9 % celkového počtu platieb a 17,43 % hodnoty realizovaných platieb.

Na MF SR – PO pre KF – NKÚ SR preveril vzorku súhrmných žiadostí MŽP SR o platbu smerom k MF SR v rozsahu 5 platieb v celkovej sume 12 906 tis. EUR, t.j. 31,25 % celkového počtu platieb a 35,36 % hodnoty realizovaných platieb a vykonal 100% dokladovú kontrolu všetkých žiadostí MF SR o platbu smerom k Európskej komisii.

U konečného prijímateľa NKÚ SR vykonal dokladovú administratívnu kontrolu, overil sa súlad s predpismi EÚ a SR i zmluvnými vzťahmi a na mieste sa overila fyzická realizácia kontrolovaného projektu.

2 Analýza čerpania finančných prostriedkov na projekt Kohézneho fondu

Prehľad financovania kontrolovaného projektu ukazuje nasledujúca tabuľka:

tab. č. 1

v tis. EUR

Názov opatrenia	Celkové oprávň. náklady podľa Rozhodnutia 100%	z toho KF grant 80%	Výdavky k 31.12.2011	Výdavky k 31.12.2011	Výdavky k 31.12.2011	Výdavky k 31.12.2011 KP 8%
			Celkom 100%	KF grant 80%	ŠR SR 12%	Nad rámec FM, financované z vlastných zdrojov KP
Prešov – pitná voda a kanalizácia v povodí rieky Torusy – CCI 2004/SK/16/C/PE/005	50 708	40 567	65 699	40 567	6 085	4 056 14 991 ¹

Pozn.¹ Údaje sú prepočítané kurzom ECB. Suma 14 991 tis. EUR pozostáva zo sumy krytia kurzových rozdielov zo štátneho rozpočtu a zdrojov KP (ako spolufinancovanie k prostriedkom hradeným zo ŠR na krytie kurzových rozdielov) vo výške 12 257 tis. EUR a časti výdavkov nad rámec Rozhodnutia Európskej komisie hradených z vlastných zdrojov KP vo výške 2 733 tis. EUR.

Celková suma oprávnených nákladov schválená Rozhodnutím Európskej komisie bola vo výške 50 708 tis. EUR, z toho prostriedky EÚ boli v sume 40 567 tis. EUR. Skutočné realizované výdavky dosiahli sumu 65 699 tis. EUR, t.j. o 14 991 tis. EUR viac ako bolo pôvodne schválené; v percentuálnom vyjadrení je nárast takmer o 30%. Suma prostriedkov EÚ zostala zachovaná. Nárast výdavkov oproti pôvodne schváleným bol čiastočne pokrytý z vlastných prostriedkov konečného prijímateľa.

V žiadosti o záverečnú platbu požaduje SR od Európskej komisie doplatiť na projekt záverečnú platbu v sume 4 057 tis. EUR. NKÚ SR na základe podrobnej kontroly na MF SR potvrdil platnosť žiadosti o záverečnú platbu v súlade s príslušným nariadením.

3 Prehľad zistených nedostatkov a odporúčania na ich odstránenie

Kontrola NKÚ SR poukázala v kontrolovaných subjektoch na nedostatky a slabé miesta, ktoré sa týkali rôznych preverovaných oblastí a boli dôsledkom nedodržania všeobecne záväzných právnych predpisov i zmluvných vzťahov. Záznamom o výsledku kontroly, t.j. bez zistených nedostatkov skončila kontrola na Ministerstve financií SR. Zistených bolo celkom 9 nedostatkov, ku ktorým boli prijaté odporúčania a opatrenia na ich odstránenie.

Príklady zistených nedostatkov:

Ministerstvo životného prostredia Slovenskej republiky

- doposiaľ neuzatvorené zistenie z auditu Európskej komisie 2008/SK/REGIO/J4/698/1 (audit vykonaný v SR v dňoch 21.-25. apríla 2008), a to uplatnenie nepovoleného kritéria „skúsenosti“ v etape hodnotenia. Európskou komisiou navrhnutá finančná korekcia 10 % z hodnoty služieb za toto zistenie nebola akceptovaná, dotknuté orgány SR žiadajú vypočutie na Európskej komisii,
- zmena doby oprávnenosti výdavkov projektu do 31.12.2011, schválená Rozhodnutím Európskej komisie, nebola premietnutá do zmluvného vzťahu a upravená v Zmluve o poskytnutí finančného príspevku a implementácii projektu medzi SORO a KP.

Východoslovenská vodárenská spoločnosť, a.s., Košice

- predloženie na preplatenie výdavkov, ktoré neboli v súlade so zákonom o verejnom obstarávaní pri obstarávaní stavebného dozoru napriek tomu, že zmluva o nenávratnom finančnom príspevku vyžaduje, aby sa na preplatenie predkladali len oprávnené výdavky, ktoré sú v súlade s príslušnými predpismi (príslušným predpisom bol aj zákon o verejnom obstarávaní). Tým bola porušená finančná disciplína v sume 1 410 704,56 EUR podľa § 31 ods. 1 písm. n) zákona o rozpočtových pravidlách,
- oneskorené zasielanie plánu predkladania žiadostí o platbu na MŽP SR vo viacerých prípadoch,
- uplatnenie právomocí projektového manažéra (kontrolovanie, podpisovanie a overovanie fakturovaných množstiev) tri týždne pred jeho schválením, čo nebolo v súlade so zmluvou o poskytnutí nenávratného finančného príspevku,
- porušenie zákona o verejnom obstarávaní pri obstarávaní služby stavebného dozoru z dôvodu nepredloženia požadovaných dokladov úspešnou skupinou uchádzačov (doklady, ktorými sa preukazuje finančné a ekonomické postavenie). V dokladoch k verejnemu obstarávaniu pre stavebný dozor pre kanalizácie nebolo ani doložené osvedčenie o vykonaní odbornej skúšky pre činnosť stavbyvedúceho napriek tomu, že to súťažné podklady vyžadovali. Zistené bolo aj to, že zástupca stavebného dozoru pre vodovod a zástupca pre stavebný dozor pre kanalizáciu sa nepreukázali k dátumu začatia stavby dokladmi v zmysle zákona o autorizovaných architektov a autorizovaných stavebných inžinieroch, čo bolo určené ako podmienka v súťažných podkladoch
- nepresné plnenie termínov na predloženie plánu publicity a prehľadu opatrení pre informovanie a publicitu.

4 Záver

NKÚ SR vykonal v pozícii orgánu vydávajúceho vyhlásenia o ukončení pomoci z KF záverečnú kontrolu projektu KF v celkovej sume 65 699 tis. EUR a potvrdil správnosť čiastky uvedenej v žiadosti o záverečnú platbu v sume 4 057 tis. EUR, ktorú SR požaduje doplatiť od Európskej komisie.

Preverené boli všetky vyžadované oblasti tak, aby sa NKÚ SR uistil, či bol dosiahnutý súlad s predpismi a pravidlami EÚ a SR, a to systémy riadenia a kontroly zavedené na MŽP SR a MF SR ako aj úroveň plnenia úloh a zodpovedností pri implementácii projektu KF. NKÚ SR podrobne skontroloval finančné toky prostriedkov EÚ a národných zdrojov zo ŠR SR, určených na spolufinancovanie, preveril zákonnosť a správnosť výdavkov, zahrnutých v záverečnom certifikovanom výkaze výdavkov na projekt a potvrdil platnosť žiadosti o záverečnú platbu. NKÚ SR skontroloval aj konečného prijímateľa a overil fyzickú realizáciu projektu priamo na mieste.

Kontrolami zistené nedostatky sa týkali najmä nedôsledného plnenia zmluvných povinností a nedodržania niektorých ustanovení zákona o verejnom obstarávaní. I napriek týmto nedostatkom získal NKÚ SR celkové primerané uistenie, že systémy riadenia a kontroly sú účinné a že výdavky zahrnuté v certifikovanom výkaze výdavkov na projekt KF zodpovedajú právnym predpisom a pravidlám EÚ a SR a sú správne.

Výsledky všetkých vykonaných kontrol a auditov – nielen NKÚ SR ale aj ostatných kontrolných orgánov SR a EÚ – v jednotlivých subjektoch a závery, vyvedené z analýz stavu plnenia opatrení a odporúčaní na odstránenie zistených nedostatkov boli podkladom pre stanovisko NKÚ SR, vyjadrené vo vyhlásení o ukončení pomoci na projekt KF. Celková chybovosť neprekročila tolerovateľnú úroveň 2% hodnoty kontrolovaných oprávnených výdavkov na projekt v rámci kontrol vzorky, zistené nedostatky sa odstránili alebo sú v štádiu odstraňovania a nemajú dosah na správnosť vykázania výdavkov EÚ a ŠR SR vynaložených na kontrolovaný projekt. Napriek tomu NKÚ SR uviedol výhradu vo vyhlásení o ukončení pomoci. Dôvodom je neuzatvorená finančná oprava za nedostatok vo verejnom obstarávaní (nepovolené kritérium „skúsenosti“ v štádiu hodnotenia).

Projekt „Prešov – pitná voda a kanalizácia v povodí rieky Torysy“ bol posledný, ktorý sa ukončoval, z celkového počtu 41 projektov Kohézneho fondu programového obdobia 2004 – 2006. Niektoré projekty sú už zúčtované a Európska komisia vyplatila Slovenskej republike záverečné platby na tieto projekty, iné sú v štádiu zúčtovania, v rámci ktorého sa konsolidujú údaje a Európska komisia si vyžadava od slovenských orgánov ďalšie dodatočné informácie k určitým záležitostiam.

Kontrolované subjekty v súlade so zákonom NR SR č. 39/1993 Z.z. o NKÚ SR v znení neskorších predpisov prijali opatrenia na odstránenie zistených nedostatkov. NKÚ SR bude sledovať ich plnenie až do úplného odstránenia zistených nedostatkov.