

NAJVYŠŠÍ KONTROLNÝ ÚRAD SLOVENSKEJ REPUBLIKY



S Ú H R N N Á S P R Á V A

**o výsledku kontroly
stavu verejných financií a majetku v mestách, ktoré sú sídlom kraja a plnenie opatrení
z predchádzajúcich kontrol**

Predkladá

Dr.h.c. doc. Ing. Ján Jasovský, PhD.
predseda
Najvyšší kontrolný úrad
Slovenskej republiky

Materiál obsahuje

Súhrnnú správu o výsledku kontroly

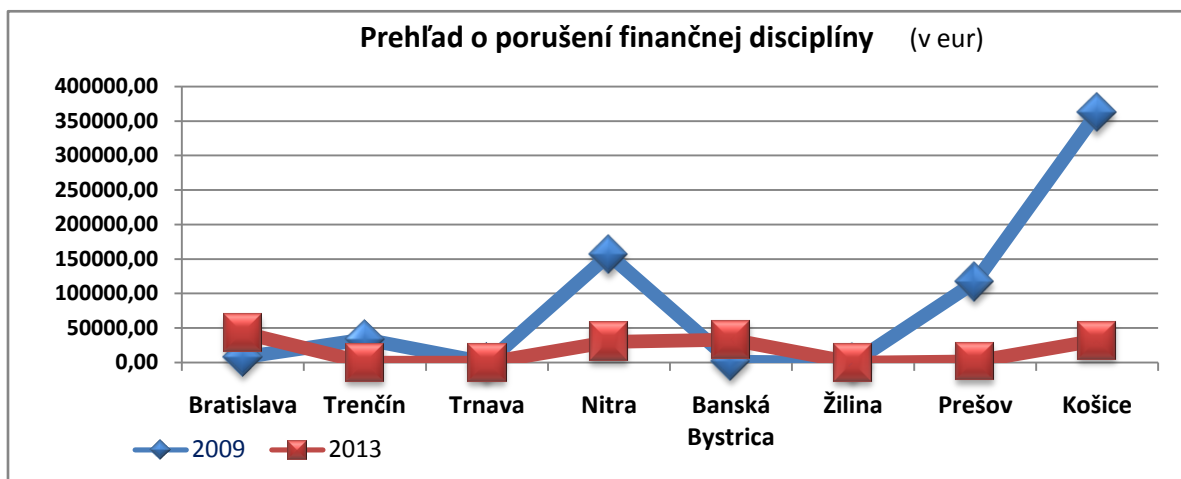
Bratislava, jún 2013

Zhrnutie

Hospodárenie s verejnými zdrojmi a nakladanie s majetkom miest je celospoločensky významná téma predovšetkým v období ozdravovania verejných financií. NKÚ SR v súlade s plánom kontrolnej činnosti na rok 2013 vykonal kontrolu dodržiavania všeobecne záväzných právnych predpisov pri hospodárení s verejnými prostriedkami a nakladaní s majetkom vrátane kontroly plnenia opatrení z predchádzajúcich kontrol v mestách, ktoré sú sídlom kraja.

Efektívna verejná správa bola vybraná ako nosná téma zamerania kontrol z dôvodu veľkosti objemu preverovaných finančných prostriedkov a majetku ako aj záujmu občanov o získanie objektívnych a dôveryhodných informácií o používaní prostriedkov daňových poplatníkov. NKÚ SR vykonáva v krajských mestách popri tematických kontrolách raz za štyri roky kontrolu stavu verejných financií, t.j. kontrolu hospodárenia s finančnými prostriedkami.

NKÚ SR vykonal kontrolu krajských miest s rovnakým zameraním v roku 2009. Opodstatnenosť vykonávania pravidelnej kontroly s takýmto zameraním sa prejavila napríklad aj v poklese výšky porušenia finančnej disciplíny v zmysle zákona o rozpočtových pravidlách verejnej správy. V roku 2013 bolo zistené porušenie finančnej disciplíny v sume 140 530 eur, čím bol zaznamenaný pokles oproti roku 2009 o 537 580 eur, t.j. o 73,86 %. Pokles bol v nemalej miere dosiahnutý prijatím a implementáciou účinných opatrení zo strany kontrolovaných subjektov.

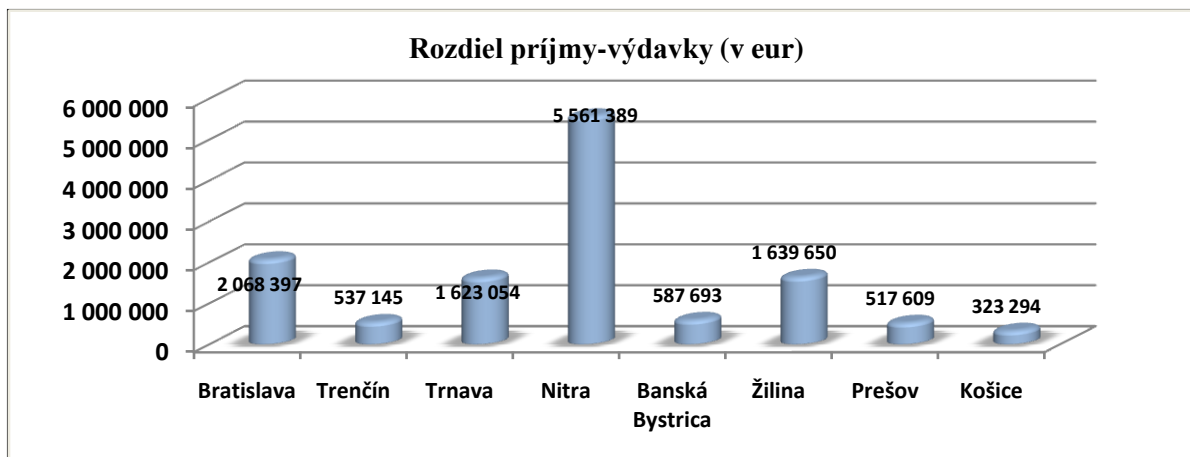


Graf č. 1

Finančná disciplína bola porušená z dôvodu nevhodného použitia finančných prostriedkov a poskytnutia preddavkov v rozpore so zákonom o rozpočtových pravidlách verejnej správy. Opakovane sa vyskytli nedostatky pri poskytovaní dotácií právnickým a fyzickým osobám a práve táto oblasť bola hodnotená ako riziková. Dôvodom boli opakujúce sa nedostatky pri nedostatočnom vykonávaní kontroly vyúčtovania poskytovaných dotácií, t.j. kontrolované subjekty akceptovali účtovné doklady v rozpore so zmluvou o poskytnutí finančných prostriedkov alebo v rozpore s príslušným všeobecne záväzným nariadením upravujúcim poskytovanie dotácií.

Kontrolované subjekty v rozpočtovom roku 2012 pristupovali priebežne, na základe sledovania vývoja hospodárenia, k úpravám rozpočtu rozpočtovými opatreniami. Hospodárenie s verejnými prostriedkami mestá priebežne kontrolovali. Preverení plnenia príjmov a čerpania výdavkov bolo zistené, že krajské mestá pri čerpaní výdavkov

neprekročili výšku svojich príjmov, t.j. výdavky celkom za kontrolované subjekty tvorili 98,06 % skutočne dosiahnutých príjmov.



Graf č. 2

Kontrolou dodržiavania všeobecne záväzných právnych predpisov bolo zistené nesprávne uplatňovanie rozpočtovej klasifikácie, v oblasti účtovníctva kontrolované subjekty najčastejšie nedodržiavali záväzné postupy účtovania s následným porušením zákona o účtovníctve.

Najproblematickejšou oblasťou bolo dodržiavanie postupov pri verejnom obstarávaní, kde bolo zistených 32 nedostatkov. Medzi najväčšie patrilo rozdelenie predmetu zákazky pri rekonštrukčných prácach a podpísanie zmlúv v rozpore so súťažnými podkladmi a predloženými návrhmi.

Pri nakladaní s majetkom boli zistené nedostatky najmä pri neplnení si povinností vyplývajúcich zo zákona o majetku obcí, keď subjekty nevedli svoj majetok v účtovníctve správne, nedodržiavali povinnosť majetok chrániť a zhodnocovať. Nepoužívali tiež v niektorých prípadoch všetky právne prostriedky na ochranu majetku, vrátane včasného uplatňovania svojich práv alebo oprávnených záujmov pred príslušnými orgánmi.

Preverením predajov a prenájmu majetku bolo zistené, že kontrolované subjekty aplikovali aj postupy, ktoré nevyžadovali súťaž a trhové podmienky, t.j. boli realizované z dôvodu hodného osobitného zreteľa. Zákon o majetku obcí nekonkretizuje dôvody hodného osobitného zreteľa, je v pôsobnosti príslušného zastupiteľstva rozhodnúť trojpätinovou väčšinou prítomných poslancov, kedy sa uplatní tento postup.

Výsledky kontrol poukázali na značné zvýšenie predajov a prenájmov majetku samosprávy z dôvodu hodného osobitného zreteľa. Na druhej strane absentuje legislatívne vymedzenie prípadov, pri ktorých by boli bližšie konkretizované dôvody hodného osobitného zreteľa.

Preverením dodržania termínov a plnenia opatrení prijatých na základe predchádzajúcich kontrol NKÚ SR bolo zistené, že dva kontrolované subjekty nekonali v súlade so zákonom o NKÚ SR, keď nedodržiavali stanovený termín na predloženie písomnej správy o plnení, resp. splnení týchto opatrení. Splnených bolo 85 % opatrení. Plnenie niektorých opatrení bolo na základe výsledkov kontroly vyhodnotených ako čiastočné, resp. nesplnené.

NKÚ SR zistil, že kontrolované subjekty vytvorili účinný systém kontroly a vytvorili vhodné organizačné, finančné, personálne a materiálne podmienky na jeho nezávislý výkon.

Najvyšší kontrolný úrad Slovenskej republiky

Výsledky kontroly preukázali, že nie všetky oblasti boli dostatočne kryté vnútornou kontrolou.

Na eliminovanie kontrolou zistených nedostatkov bolo kontrolovaným subjektom predložených 22 odporúčaní. Odporúčania NKÚ SR na riešenie zistených nedostatkov:

- na základe výsledkov z tejto kontroly NKÚ SR svoju kontrolnú činnosť v budúcnosti zameria na rizikové oblasti, akými sú poskytovanie dotácií právnickým a fyzickým osobám, verejné obstarávanie a nakladanie s majetkom.
- v súvislosti so zisteniami pri nakladaní s majetkom krajských miest legislatívne upraviť a bližšie charakterizovať v zákone o majetku obcí dôvody hodné osobitného zreteľa.

Výsledky kontrol boli prerokované s primátormi krajských miest. Na odstránenie zistených nedostatkov, ako aj zamedzenie postupov v rozpore so všeobecne záväznými právnymi predpismi v ďalšom období, bolo zo strany krajských miest prijatých 89 opatrení. Plnenie prijatých opatrení, zameraných na odstránenie konkrétnych nedostatkov bude NKÚ SR v rámci svojej činnosti sledovať a kontrolovať.

Podrobnejšie informácie o výsledkoch kontrol vykonaných v jednotlivých kontrolovaných subjektoch, vrátane odporúčaní na riešenie zistených nedostatkov, sú zverejnené na webovom sídle www.nku.gov.sk.

Súhrnná správa o výsledku kontroly

Účelom kontrolnej akcie bolo preveriť súlad so všeobecne záväznými právnymi predpismi pri hospodárení s verejnými prostriedkami, nakladaní s majetkom, preverenie a vyhodnotenie plnenia opatrení prijatých na základe výsledkov predchádzajúcich kontrol.

Predmetom kontrolnej akcie bola kontrola rozpočtu mesta, kontrola dodržiavania všeobecne záväzných právnych predpisov pri hospodárení s verejnými prostriedkami, hospodárení s majetkom mesta, preverenie financovania základných škôl, kontrola plnenia prijatých opatrení a preverenie vnútorného kontrolného systému.

Kontrola bola vykonaná v ôsmich krajských mestách: Hlavné mesto SR Bratislava, Trenčín, Trnava, Nitra, Banská Bystrica, Žilina, Prešov a Košice za kontrolované obdobie roku 2012.

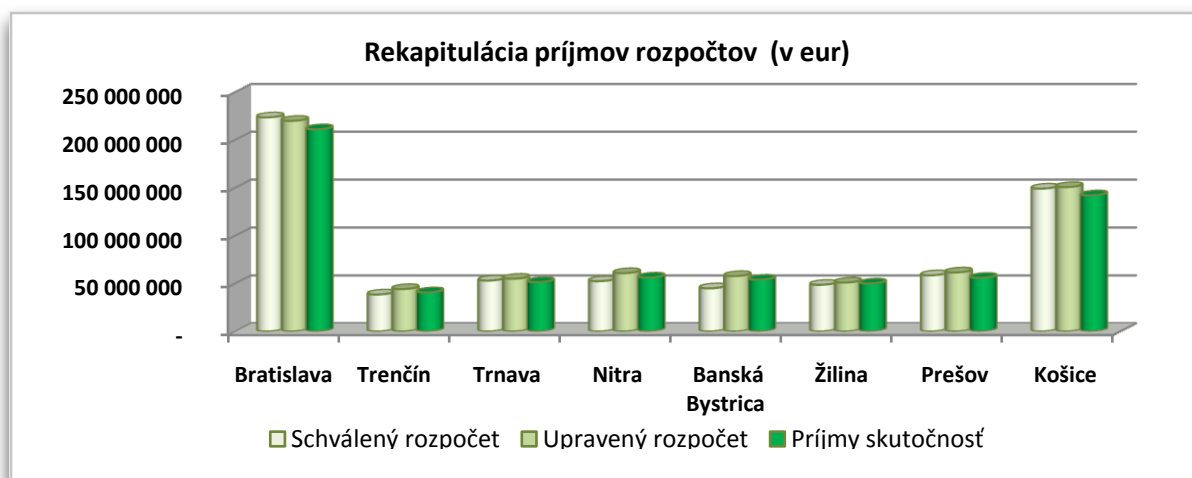
Rozpočet a výsledky rozpočtového hospodárenia

Návrhy rozpočtov krajských miest na rok 2012 boli spracované v súlade so zákonom o rozpočtových pravidlách verejnej správy a zákonom o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy a boli vypracované na princípe programového rozpočtovania. V siedmich prípadoch boli návrhy rozpočtov schválené v roku 2011. V jednom prípade mesto do schválenia rozpočtu hospodáril podľa rozpočtového provizória.

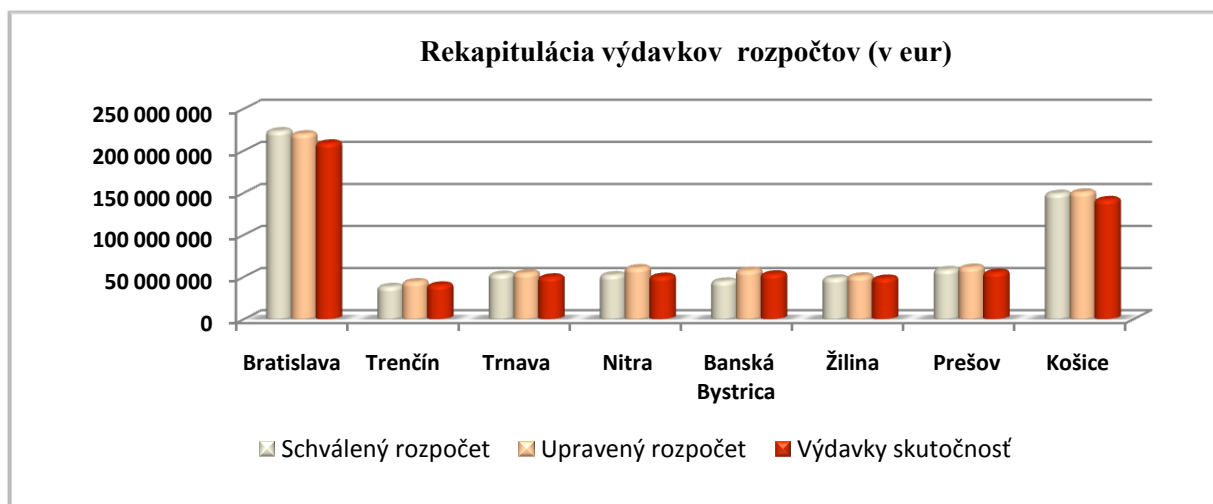
Schválený rozpočet príjmov a výdavkov vrátane finančných operácií za všetky kontrolované subjekty bol vyrovnaný celkom v sume 669 176 008 eur. Úpravami rozpočtu v priebehu roka 2012 boli navýšené schválené príjmy o 32 032 963 eur a výdavky o 31 631 760 eur. Hospodárenie s rozpočtovými prostriedkami kontrolované subjekty priebežne kontrolovali a zmeny rozpočtu boli schválené príslušnými orgánmi krajských miest.

Kontrolované subjekty upravený rozpočet príjmov vrátane finančných operácií splnili na 94,38 %, t.j. skutočné príjmy boli nižšie o 39 401 044 eur oproti upravenému rozpočtu. Výdavky boli čerpané na 92,60 %, t.j. skutočné čerpanie bolo nižšie o 51 858 072 eur.

Plnenie príjmovej a čerpanie výdavkovej časti rozpočtov krajských miest je uvedené v grafe č. 3 a grafe č. 4.



Graf č. 3



Graf č. 4

V súvislosti so zmenami rozpočtu bolo v jednom prípade zistené porušenie zákona o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy tým, že krajské mesto nepoužilo príslušné rozpočtové opatrenie pri neplnení príjmov a v jednom prípade zákona o obecnom zriadení z dôvodu nejednoznačnej formulácie uznesenia mestského zastupiteľstva, ktorým delegovalo časť svojej právomoci upravovať schválený rozpočet na primátora mesta.

Kontrolou vecnej a formálnej stránky finančných výkazov zostavených k 31.12.2012 bolo zistené v dvoch prípadoch porušenie zákona o účtovníctve a to z dôvodu, že Poznámky k účtovnej závierke neobsahovali predpísané náležitosti a účtovná závierka neobsahovala Poznámky k účtovnej závierke.

Dodržiavanie všeobecne záväzných právnych predpisov pri hospodárení s verejnými prostriedkami

Kontrolou správnosti financovania, oprávnenosti a opodstatnenosti vynakladania finančných prostriedkov bol preverený súlad so všeobecne záväznými právnymi predpismi, ako napríklad s rozpočtovými pravidlami, zákonom o účtovníctve, zákonom o verejnom obstarávaní a inými.

V oblasti verejného obstarávania v kontrolovanom období krajské mestá postupovali podľa platných interných smerníc, v zmysle ktorých mali pri nadobúdaní tovarov, služieb alebo prác používať postupy obstarávania v súlade so zákonom o verejnom obstarávaní. Preverení vybraných postupov pri verejnom obstarávaní bolo zistené porušenie zákona o verejnom obstarávaní z nasledujúcich dôvodov:

- nebola uplatnená správna forma verejného obstarávania
- zápisnica z vyhodnotenia ponúk nebola podpísaná členmi komisie
- nebolo podpísané čestné vyhlásenie o zachovávaní mlčanlivosti
- predložená dokumentácia z verejného obstarávania neobsahovala doklady preukazujúce spôsob stanovenia predpokladanej hodnoty zákazky
- technické požiadavky na predmet zákazky nezabezpečili rovnaký prístup pre všetkých uchádzačov
- vyžadovanie zábezpeky bolo nad rámec zákona o verejnom obstarávaní
- rozdielne informácie uvádzané v oznámení o vyhlásení verejného obstarávania, napr. výška predpokladanej hodnoty zákazky, úradný jazyk, doklad o odbornej spôsobilosti,

neprimerané podmienky na preukázanie finančného a ekonomického postavenia uchádzača

- nevyhlúčenie uchádzača, ktorý nesplnil požadované podmienky súťaže
- podpísanie zmlúv s odlišnými obchodnými podmienkami ako bolo v návrhu úspešného uchádzača
- rozdelenie zákazky.

Pri čerpaní verejných prostriedkov bolo zistené porušenie finančnej disciplíny podľa zákona o rozpočtových pravidlách verejnej správy v celkovej sume 140 530 eur z nasledovných dôvodov:

- nedodržanie ustanoveného alebo určeného spôsobu nakladania s verejnými prostriedkami a porušenie pravidiel pri poskytovaní verejných prostriedkov v sume 73 005 eur
- nehospodárne vynaloženie verejných prostriedkov v sume 63 784 eur
- úhrada preddavku v sume 1 949 eur bez toho, aby sa vopred v zmluve o dodávke tovarov písomne tieto preddavky dohodli
- poskytnutie verejných prostriedky nad rámec oprávnenia v sume 1 017 eur
- porušenie pravidiel a podmienok pri poskytovaní verejných prostriedkov v sume 775 eur.

Na základe opakovaných nedostatkov z kontrol, ktoré boli vykonané v predchádzajúcom období, bolo preverené zúčtovanie poskytnutých dotácií z rozpočtu mesta právnickým a fyzickým osobám – podnikateľom, ktorí mali sídlo alebo trvalý pobyt na území mesta. Nedostatky súvisiace so zúčtovaním poskytnutých dotácií boli zistené v troch krajských mestách. Pri zúčtovaní poskytnutej dotácie uvedené mestá akceptovali predloženú dokumentáciu aj napriek tomu, že prijímateľ použil dotáciu na iný než stanovený účel, vyúčtovanie dotácie bolo predložené prijímateľom po zmluvne stanovenom termíne, resp. prijímateľ predložil vyúčtovanie až na upozornenie mesta.

Ďalšie porušenie zákona o rozpočtových pravidlách verejnej správy z dôvodu nedodržania ekonomickej klasifikácie rozpočtovej klasifikácie pri triedení výdavkov bolo zistené v piatich krajských mestách.

Kontrolou návratných finančných výpomocí bol v jednom prípade zistený postup v rozpore so zákonom o štátnej pomoci, keď mesto neoznámilo poskytnutie minimálnej pomoci (de minimis) Ministerstvu financií SR.

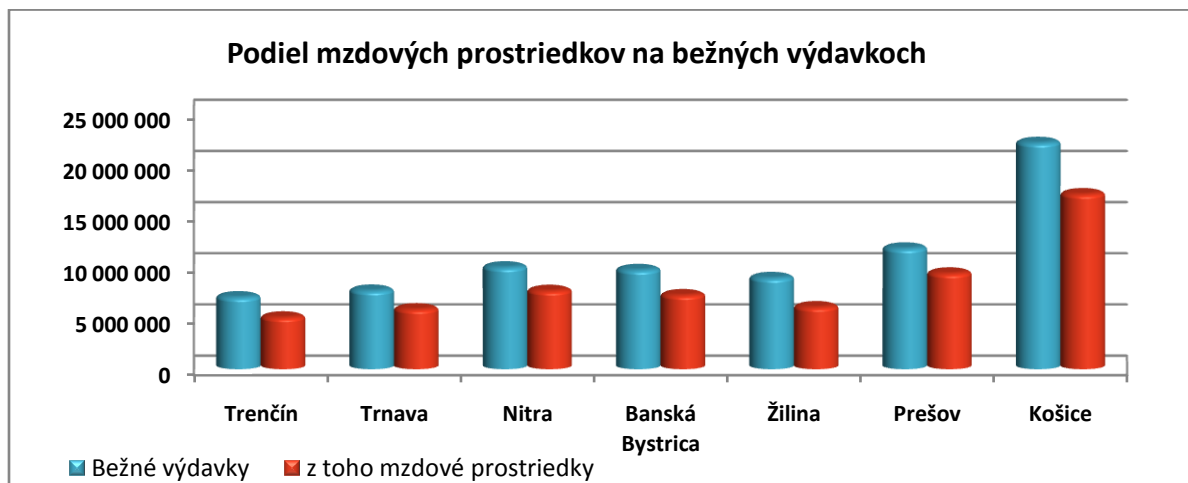
Kontrolou stavov účtov a správnosti účtovných operácií, ktoré boli predmetom účtovníctva bolo zistené porušenie zákona o účtovníctve z dôvodu nesprávnej aplikácie platných postupov účtovania, nezaúčtovania účtovných prípadov do obdobia, s ktorým časovo a vecne súviseli a chýbajúcich náležitostí účtovných dokladov.

V rámci dodržiavania všeobecne záväzných právnych predpisov bolo prekontrolované financovanie základných škôl v siedmich krajských mestách, ktoré boli zriaďovateľom základných škôl. Kontrola nebola vykonaná v Hlavnom meste SR, nakoľko zriaďovateľom základných škôl na území Bratislavy sú jednotlivé mestské časti.

Hlavným zdrojom financovania základných škôl boli finančné prostriedky zo štátneho rozpočtu SR a boli financované v zmysle zákona o financovaní základných škôl, stredných škôl a školských zariadení a nariadenia vlády SR, ktorým sa ustanovujú podrobnosti rozpisu finančných prostriedkov zo štátneho rozpočtu pre školy a školské zariadenia. Celkový objem

finančných prostriedkov (finančné prostriedky na prenesený výkon štátnej správy, finančné prostriedky na originálne kompetencie a iné zdroje), ktoré boli poskytnuté z rozpočtov kontrolovaných subjektov pre základné školy bol v sume 77 709 003 eur, z toho 78 % tvorili finančné prostriedky zo štátneho rozpočtu. Z celkových finančných prostriedkov na bežné výdavky boli vyčlenené finančné prostriedky v sume 77 211 100 eur a z toho 75,58 % (58 356 709 eur) tvorili mzdové prostriedky.

Prehľad o podiele mzdových prostriedkov na bežných výdavkoch podľa kontrolovaných subjektov je uvedený v grafe č. 5



Graf. č. 5

Nedostatky týkajúce sa zákona o financovaní základných škôl, stredných škôl a školských zariadení boli zistené v dvoch kontrolovaných subjektoch, ktoré nerozpísali finančné prostriedky pre jednotlivé školy v zákonom ustanovenej lehote.

V jednom kontrolovanom subjekte bolo preverením zriaďovacích listín základných škôl zistené nedodržanie ustanovení zákona o štátnej správe v školstve a školskej samospráve z dôvodu nedodržania stanoveného obsahu zriaďovacích listín.

Nakladanie s majetkom mesta

Hospodárenie s majetkom mali krajské mestá upravené v zásadách o hospodárení a nakladaní s majetkom. Preverením procesu obstarania, evidencie a vykazovania majetku bolo zistené nedodržanie platných postupov účtovania s následným porušením zákona o účtovníctve a zákona o majetku obcí. Napríklad bolo zistené nesprávne vykazovanie majetku na účte obstarávania dlhodobého majetku v sume 1 954 919 eur (išlo o dokončené a do užívania odovzdané stavby), evidovanie nákladov na zrušené stavebné projekty v sume 224 753 eur, v sume 613 147 eur bol evidovaný majetok, ku ktorému kontrolované subjekty nemali vlastnícke právo.

V šiestich krajských mestách boli zistené nedostatky pri kontrole dokumentácie z vykonanej inventarizácie majetku a záväzkov, čím bol porušený zákon o účtovníctve. Nedostatky sa týkali chýbajúcich predpísaných náležitostí inventarizačných zápisov, nie všetky účty boli inventované. Vyčíslené inventarizačné rozdiely neboli zúčtované v súlade so zákonom o účtovníctve.

Kontrolou postupu a spôsobu nakladania s majetkom boli v štyroch krajských mestách zistené nedostatky s následným porušením zákona o majetku obcí z nasledovných dôvodov:

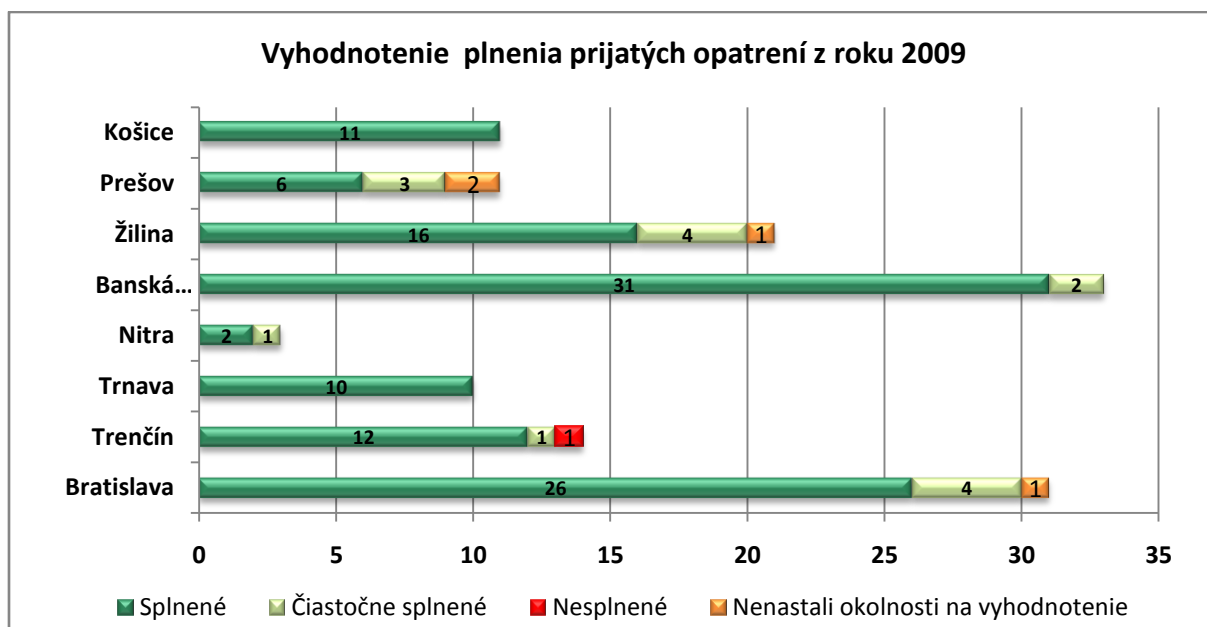
- neplnenie si povinnosti správcu pohľadávok, nevyužitie všetkých právnych prostriedkov na ich ochranu vrátane včasného uplatňovania svojich práv
- mesto nevyrubilo dlžníkom sankčný úrok a pokutu za nezaplatenie dane z nehnuteľností v stanovenej lehote
- nebolo uplatnené zádržné u zhotoviteľa stavieb v uzatvorených zmluvách o dielo
- zmluvou o výpožičke mesto dalo do bezplatného užívania nebytové priestory pre podnikateľský subjekt
- nájomné zmluvy na dobu neurčitú boli uzatvorené bez zverejnenia zámeru prenajať majetok mesta
- nedohodnutím sankcií za porušenie zmluvných podmienok neboli dostatočne chránené oprávnené záujmy mesta.

Ďalej preverením postupu pri prevodoch vlastníctva majetku mesta a pri prenájmoch v prípadoch hodných osobitného zreteľa boli zistené v dvoch kontrolovaných subjektoch prípady nedostatočného zdôvodnenia zámeru predať, resp. prenajať majetok takýmto spôsobom. V zdôvodnení nebol uvedený verejnoprospešný zámer a naplnenie verejnoprospešného záujmu v prospech občanov mesta. Uvedeným konaním si v jednom prípade mesto krátilo svoje príjmy.

Plnenie opatrení z predchádzajúcich kontrol

Kontrolované subjekty v roku 2009 prijali 134 opatrení na odstránenie nedostatkov zistených kontrolou NKÚ SR pri kontrole hospodárenia s majetkovými právami, finančnými prostriedkami, záväzkami a pohľadávkami. V dvoch prípadoch bola správa o splnení, resp. plnení prijatých opatrení zaslaná po stanovenom termíne, čím kontrolované subjekty postupovali v rozpore so zákonom o NKÚ SR.

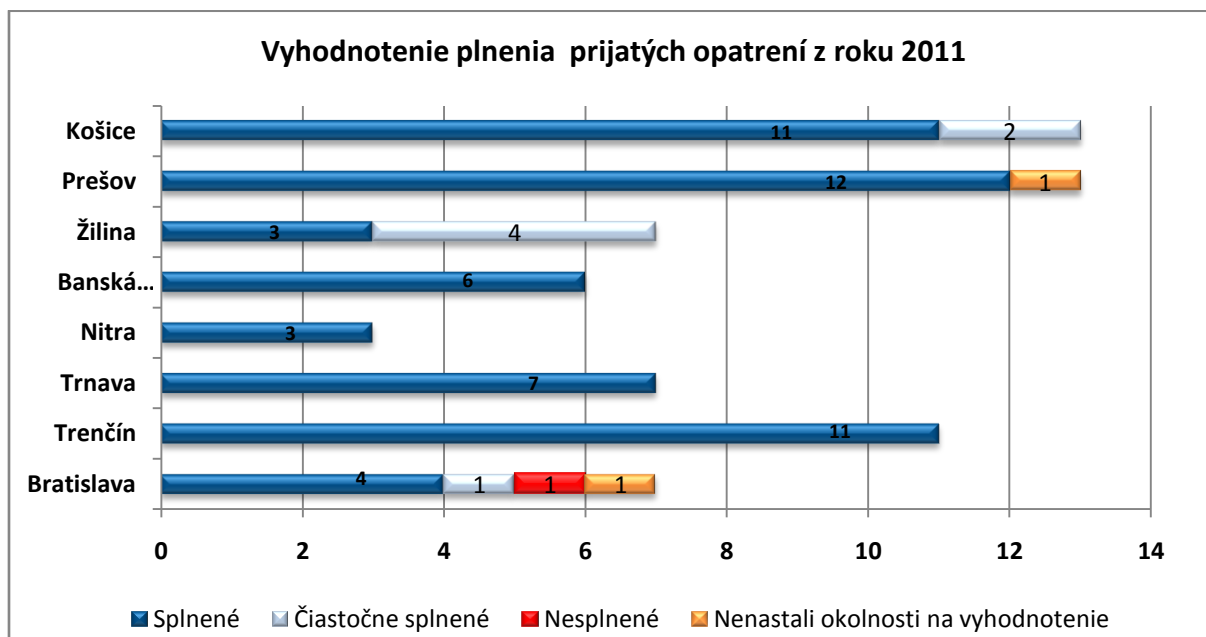
Z celkového počtu prijatých opatrení bolo splnených, resp. bolo priebežne plnených 114 (85 %), čiastočne splnených bolo 15 (11 %), nesplnené bolo jedno opatrenie a v štyroch prípadoch nenastali okolnosti na ich vyhodnotenie.



Graf č. 6

V roku 2011 NKÚ SR vykonal v krajských mestách finančnú kontrolu účtovných a finančných výkazov vo vzťahu k vykázaným výsledkom hospodárenia. Na odstránenie zistených nedostatkov spolu mestá prijali 67 opatrení. V jednom prípade nebol dodržaný stanovený termín na predloženie správy, čo bolo v rozpore so zákonom o NKÚ SR.

Výsledkom preverenia bolo, že 57 opatrení bolo splnených (85 %), resp. priebežne plnených, čiastočne splnených bolo sedem opatrení (10 %), jedno nesplnené a v dvoch prípadoch nenastali okolnosti na ich vyhodnotenie.



Graf č. 7

Vnútrotný kontrolný systém

NKÚ SR preveril, či kontrolované subjekty utvorili účinný systém kontroly a vytvorili vhodné organizačné, finančné, personálne a materiálne podmienky na jeho nezávislý výkon, či boli oddelené rozhodovacie právomoci vedúcich zamestnancov od právomocí zamestnancov zodpovedných za realizáciu finančných operácií a za vedenie účtovníctva.

Na základe dosiahnutých výsledkov NKÚ SR zistil, že zavedený vnútrotný kontrolný systém v krajských mestách bol navrhnutý vhodným spôsobom. Napriek tomu dochádzalo v kontrolovanom období k porušeniu všeobecne záväzných právnych predpisov.

Kontrolou boli identifikované oblasti, ktoré nedostatočne pokrýval vnútrotný kontrolný systém:

- poskytovania finančných prostriedkov – dotácií, zvlášť oblasť zúčtovania poskytnutých dotácií
- dodržiavanie uzatvorených zmlúv a v prípade porušenia zmluvných podmienok vyvodenie možných sankcií
- oblasť verejného obstarávania.

Kontrolované subjekty v rámci prijatých opatrení sa zamerali na odstránenie zistených nedostatkov. Jedným z opatrení bolo aj vykonávanie následných kontrol.