

Správa o výsledku kontroly projektu ISPA/Kohézny fond, ktorého doba realizácie skončila 31.12.2007

1. Úvod

Najvyšší kontrolný úrad Slovenskej republiky (ďalej len „NKÚ SR“), ustanovený ako orgán zodpovedný za vydávanie vyhlásení o ukončení pomoci z Kohézneho fondu 2004 - 2006 vykonal v súlade s plánom kontrolnej činnosti NKÚ SR na rok 2008 kontrolu projektu ISPA/Kohézny fond, ktorého doba realizácie skončila 31.12.2007:

Rozšírenie čistiarne odpadových vôd pre mestskú aglomeráciu Nitra (č. opatrenia 2000/SK/16/P/PE/002)

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

Predmetom kontrolnej akcie bolo - v súlade s požiadavkami regulačného rámca EÚ a SR - 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 kontrolnými orgánmi EÚ a SR a uistiť sa, či sa plnia prijaté odporúčania na odstránenie nedostatkov, zistených týmito kontrolami a auditmi.

Kontrolná akcia bola vykonaná v čase od apríla do júna 2008. Kontrolovaným obdobím boli roky 2001 – 2008, t.j. celé obdobie realizácie projektu a ďalšie činnosti, aktuálne po jeho ukončení.

Kontrolovanými subjektami boli:

- Ministerstvo financií SR ako Platobný orgán
- Ministerstvo životného prostredia SR ako sprostredkovateľský orgán pod riadiacim orgánom
- Mesto Nitra ako konečný prijímateľ pomoci

Ministerstvo financií SR je (ďalej len „MF SR“) je platobným orgánom (ďalej len „PO“) pre KF 2004 – 2006 a je zodpovedné za vykonávanie systémových auditov a kontroly minimálne 15% vzorky platieb na jednotlivé projekty KF.

Ministerstvo životného prostredia SR (ďalej len „MŽP SR“) plnilo pri projekte v oblasti životného prostredia úlohy sprostredkovateľského orgánu pod riadiacim orgánom.

Záverečné preverenie projektu ISPA/KF bolo vykonané v dostatočnom rozsahu a uplatnené boli kontrolné postupy tak, aby NKÚ SR ako orgán, zodpovedný za vydanie vyhlásenia o ukončení pomoci na tento projekt, mohol získať primeranú istotu o tom, že projekt sa 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 žiadostí o vyplatenie konečných zostatkov finančnej pomoci na projekt.

Po ukončení záverečnej kontroly NKÚ SR vydal na projekt Rozšírenie čistiarne odpadových vôd pre mestskú aglomeráciu Nitra (č. opatrenia 2000/SK/16/P/PE/002) vyhlásenie o ukončení pomoci v súlade s požiadavkami čl. 12 ods. 1 písm. 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 nevyhnutné informácie.

Európska komisia na základe posúdenia vyhlásenia NKÚ SR o ukončení pomoci, a dokumentov MF SR: certifikovaného výkazu výdavkov a žiadosti o platbu konečného zostatku pomoci na projekt vydá rozhodnutie o jeho vyplatení.

I. 2. Prístup NKÚ SR ku kontrole

2.1. 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 faktory inherentného a kontrolného rizika a posúdil ich možný vplyv na implementáciu a správne využitie finančných prostriedkov na kontrolovaný projekt takto:

Inherentné riziká :

- nedostatočná koordinácia riadiacich, kontrolných a účtovných postupov medzi riadiacim orgánom, sprostredkovateľským orgánom pod riadiacim orgánom a implementačným orgánom
- nedostatočne vymedzené kompetencie medzi jednotlivými subjektami zapojenými do implementácie KF (napr. v dohodách o splnomocnení nestanovený presný termín na prevod finančných prostriedkov obdržaných od Európskej komisie)
- 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
- problematika zavádzania informačného a monitorovacieho systému a jeho bezproblémového prepojenia 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
- neodstránenie zistených nedostatkov
- nedôsledné sledovanie plnenia odporúčaní na odstránenie nedostatkov zistených kontrolami

2.2. Systémový prístup ku kontrole

Cieľmi systémového prístupu NKÚ SR boli:

- kontrola účinnosti a spoľahlivosti systémov riadenia a kontroly KF na MŽP SR, preverenie organizácie a fungovanie PO (MF SR), zhodnotenie vnútorného kontrolného prostredia kontrolovaných subjektov, testovanie výstupných dokumentov z vnútorných kontrol a vnútorných auditov a overenie ich súladu s požiadavkami platných predpisov a pravidiel EÚ a SR
- preverenie zistení z kontrol, ktoré už boli vykonané, tzn. zistení zo systémových auditov a z kontrol 15% vzorky projektov (celkovú zodpovednosť za túto oblasť kontroly nesie MF SR, sekcia auditu a kontroly, kontroly vykonáva MF SR, správy finančnej kontroly a kontrolný útvar MŽP SR)

NKÚ SR sa na základe analýzy finančných údajov, svojich záverov z preverenia systémov riadenia a kontroly a z testovania 15% kontroly vzorky projektov rozhodol vykonať aj vlastnú dokladovú kontrolu vecnej správnosti ďalšej vzorky platieb, aby získal celkovú náležitú celkovú istotu o dodržiavaní regulačného rámca EÚ a SR a o zákonnosti a správnosti postupov a realizovaných platieb pre projekt, ktorý sa ukončil. Tento postup vyplýva z požiadavky ustanovenia čl. 14 nariadenia Komisie (ES) č. 1386/2002. Podmienkou vydania pozitívneho stanoviska NKÚ SR bez výhrad a obmedzení vo vyhlásení o ukončení pomoci musí byť celková primeraná istota na úrovni 95%.

2.3. Vlastná dokladová kontrola

Dokladová kontrola NKÚ SR bola zameraná na preverenie zákonnosti a správnosti financovania pomoci na vybranej vzorke platieb na projekt, ako aj na zhodnotenie úrovne správneho finančného riadenia, 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.

Pred samotným preverením platieb boli určené parametre pre výber vzorky pre každý kontrolovaný projekt, a to: hladina významnosti na úrovni 2 % realizovaných oprávnených

výdavkov projektu, úroveň spoľahlivosti 95 % a celkové riziko kontroly 1 %.

Pre určenie rozsahu a štruktúry vzorky na MŽP SR kontrola NKÚ SR posúdila:

- rozsah, úroveň, spoľahlivosť a efektívnosť činnosti vnútorných kontrol a vnútorných auditov (stredné riziko),
- závery z preverenia kontrol 15 % vzorky, najmä:
počet vykonaných kontrol, objem skontrolovaných oprávnených výdavkov, počet a charakter zistených nedostatkov, dodržanie súladu s čl. 9-11 nariadenia Komisie (ES) č. 1386/2002 (stredné riziko).

Ďalej sme uplatnili pre výber platieb rizikový model a posúdili sme výdavky na projekt podľa nasledovných kritérií rizika v tomto poradí:

- suma výdavku podľa jednotlivých zmlúv,
- záverečné/ posledné vykonané platby,
- okolnosti a udalosti, ktoré ovplyvňovali implementáciu projektu,
- typ dodávateľa,
- kontrolné zistenia z predchádzajúcich rokov a zistenia iných externých kontrolných orgánov (EÚ a SR).

Výber vzorky bol uskutočnený použitím štatistickej metódy stratifikovaného náhodného výberu. Kontrola NKÚ SR preverila celkom vzorku 5 platieb v celkovej sume 1 330 tis. EUR, t.j. 13% hodnoty realizovaných platieb (z celkovej sumy 10 353 tis. EUR).

Na Platobnom orgáne pre KF – MF SR – bola vykonaná 100% dokladová kontrola realizácie finančných tokov z Európskej komisie a štátneho rozpočtu SR prostredníctvom Platobného orgánu pre KF na sprostredkovateľský orgán pod riadiacim orgánom.

Svojimi kontrolnými postupmi NKÚ SR dosiahol spolu s kontrolou vzorky požadovaný stupeň spoľahlivosti 95%.

3. Analýza čerpania finančných prostriedkov na projekt ISPA/Kohézny fond

Finančné memorandum (ďalej len „FM“) pre opatrenie č. 2000/SK/16/P/PE/002 bolo podpísané Európskou komisiou v mene Európskych spoločenstiev dňa 18. decembra 2000 a vládou SR dňa 4. apríla 2001. Následne bolo FM upravené troma rozhodnutiami Komisie, ktoré sa týkali najmä zmeny vlastníka diela, predĺženia doby realizácie projektu z 31.12.2005 na 31.12.2007 a úpravy niektorých fyzických indikátorov.

Cieľom projektu bolo nahradiť existujúcu čistiareň odpadových vôd, ktorá sa nachádzala v zle udržiavanom stave a bola veľmi preťažená zaručujúc, že finálna kvalita vypúšťanej odpadovej vody bude zodpovedať smernici Európskej komisie pre mestské odpadové vody. Vlastnícke práva k vybudovanej infraštruktúre má konečný prijímateľ – Mesto Nitra, ktorý na základe nájomnej zmluvy so Západoslovenskou vodárenskou spoločnosťou, a.s. zabezpečuje prevádzku diela.

Prehľad financovania projektu podľa finančných zdrojov ukazuje Tab. č. 1.

Názov opatrenia	Celkové oprávnené náklady podľa FM	ISPA/KF grant	Kontrahované v EUR	Výdavky k 31.12.2007
			v %	Celkom
	100 %	50 %		100 %
Rozšírenie čistiarne odpadových vôd pre mestskú aglomeráciu Nitra	10 354	5 177	10 354	10 353
			99,99%	

* Objem výdavkov zahŕňa zálohové a priebežné platby a predfinancovanie zo štátneho rozpočtu SR

Celkové výdavky na projekt boli k 31.12.2007 v sume 10 353 tis. EUR, z toho ISPA/KF grant činil 5 177 tis. EUR a národné spolufinancovanie zo štátneho rozpočtu SR bolo v sume 2 588 tis. Sk. Konečný prijímateľ mesto Nitra uhradil z vlastných prostriedkov sumu 2 588 tis. EUR. Príjem finančných prostriedkov z Európskej komisie na projekt bol 4 142 tis. EUR. Neuhradený záväzok Spoločenstva voči SR (tzn. rozdiel medzi výdavkami z ISPA/KF grantu a prijatými prostriedkami z Európskej komisie) je 1 035 tis. EUR. NKÚ SR podrobne overil platnosť žiadosti o záverečnú platbu zostatku a potvrdil správnosť požadovanej finančnej čiastky od Európskej komisie (1 035 tis. EUR).

II. 4. Prehľad zistených nedostatkov

Kontrola NKÚ SR poukázala v kontrolovaných subjektoch na viaceré nedostatky a slabé miesta, ktoré sa týkali rôznych preverovaných oblastí a boli dôsledkom nedodržania legislatívy EÚ a SR, ďalších platných pravidiel ako aj vnútorných písomných postupov organizácií. Zistených bolo 9 nedostatkov, voči ktorým kontrolované subjekty nevzniesli námietky. Na odstránenie zistených nedostatkov bolo sformulovaných celkom 15 odporúčaní, ku ktorým kontrolované subjekty uviedli svoje stanoviská, tzn. určili činnosti, zodpovedné osoby a termíny na odstránenie zistených nedostatkov.

Príklady zistených nedostatkov v jednotlivých kontrolovaných subjektoch:

Ministerstvo financií Slovenskej republiky

- **nedôsledné zaznamenávanie informácií v pracovnej dokumentácii** – v kontrolnom zozname, ktorý má preukázať, že MF SR ako certifikačný orgán preveril správnosť, reálnosť a oprávnenosť výdavkov v žiadosti o záverečnú platbu tak ako to ukladá čl. 8 nariadenia Komisie (ES) 1368/2002. V kontrolnom zozname k prevereniu výkazu výdavkov chýbali relevantné údaje (napr. odkaz na preverené dokumenty), ktoré by dali jasný obraz o tom, ako bol výkaz preverený
- **nevedenie dostatočnej a prehľadnej evidencie o auditoch a kontrolách vykonaných rôznymi kontrolnými orgánmi EU a SR** na riadiacom orgáne (Ministerstvo výstavby a regionálneho rozvoja SR), v sprostredkovateľskom orgáne pod riadiacim orgánom (MŽP SR), na Platobnej

jednotke (MŽP SR) a u konečného prijímateľa pomoci (Mesto Nitra) za účelom uistenia sa este pred predložením výkazu výdavkov Európskej komisii, či sa plnia opatrenia na odstránenie nedostatkov zistených týmito kontrolami a auditmi a že výdavky, ktoré sú zahrnuté vo výkaze výdavkov, ktorý bude predložený Európskej komisii, sú zákonné a správne

Ministerstvo životného prostredia SR

- **nedostatočná prehľadnosť agendy** z dôvodu nevedenia zoznamu dokumentov nachádzajúcich sa v zložkách projektu

Konečný prijímateľ pomoci Mesto Nitra

- **nedodržanie termínu predloženia ročného prehľadu o účtovaní finančných prostriedkov**, a tým porušenie čl. 18 Zmluvy o financovaní, uzatvorenej medzi MŽP SR a Mestom Nitra
- **nezaradenie majetku nadobudnutého v rámci projektu v účtovnej hodnote 613 mil. Sk na majetkové účty 021 a 022 z účtu 042** napriek tomu, že majetok bol odovzdaný do užívania v auguste 2006, a tým nesúlad s § 4 ods.2 zákona č. 431/2002 Z.z. o účtovníctve v znení neskorších predpisov a čl. 25 a čl. 27 ods. 1 opatrenia MF SR č. 24 501/2003-92. Pritom kontrolovaný subjekt Mesto Nitra uviedol v rozpore so skutočnosťou v Záverečnej správe pre opatrenie financované z programu ISPA/Kohézneho fondu, predloženej na MŽP SR vo februári 2008, že majetok, obstaraný v rámci projektu bol zaradený na príslušné majetkové účty 021 a 022 k 31.12.2007
- **nezabezpečenie vkladu zariadenia vodného hospodárstva po dokončení diela do katastra nehnuteľností** v zmysle ustanovenia § 4 ods. 1 a § 41 ods.1 katastrálneho zákona, čím nebol zabezpečený súlad s ustanovením § 16 ods.6 zákona o majetku obcí

5. Súhrn zistení zo všetkých vykonaných kontrol počas realizácie projektu

V pozícii orgánu vydávajúceho vyhlásenia o ukončení pomoci NKÚ SR v zmysle požiadaviek čl. 14 nariadenia Komisie č. 1386/2002 spracováva súhrn zistení zo všetkých kontrol a auditov vykonaných kontrolnými orgánmi SR a EÚ a podrobne sleduje, či boli všetky zistené nedostatky odstránené a nezrovnalosti vysporiadané. Musí tiež zhodnotiť, či zistené nedostatky neovplyvnili viac ako 2 % celkových oprávnených výdavkov na projekt. Toto zhodnotenie tvorí základ pre výrok, uvedený vo vyhlásení o ukončení projektu.

Počas realizácie projektu Rozšírenie čistiarnie odpadových vôd pre mestskú aglomeráciu Nitra (č. opatrenia 2000/SK/16/P/PE/002) až do vydania vyhlásenia o ukončení pomoci bolo vykonaných celkom 54 kontrol a auditov systému riadenia a kontroly Kohézneho fondu a tohto projektu, ktoré odhalili spolu 302 nedostatkov. Z celkového počtu kontrol a auditov bolo 26 vykonaných na MŽP SR, 20 na MF SR a 8 u konečného prijímateľa pomoci. Kontrolné orgány SR vykonali z celkového počtu kontrol a auditov celkom 41 a orgány EÚ 13.

NKÚ SR analyzoval všetky zistené nedostatky za celé obdobie realizácie kontrolovaného projektu, súvisiace priamo s projektom alebo so systémom implementácie KF a posúdil činnosť na nápravu zisteného stavu ako aj úroveň sledovania plnenia odporúčaní na odstránenie nedostatkov zistených jednotlivými kontrolnými orgánmi. Z analýz vyplynulo, že chybovosť neprekročila povolenú hranicu 2% hodnoty kontrolovaných oprávnených výdavkov na projekty a že zistené nedostatky sa odstránili alebo sú v štádiu odstraňovania, a preto výrok NKÚ SR vo vyhláseniach o ukončení pomoci bol pozitívny.

Prehľad všetkých vykonaných kontrol a auditov, zistených nedostatkov a stavu plnenia odporúčaní na ich odstránenie tvoril súčasť dokumentácie, ktorú NKÚ SR zaslal spolu s vyhlásením o ukončení pomoci na projekt „Rozšírenie čistiarnie odpadových vôd pre mestskú aglomeráciu Nitra

7. Záver

NKÚ SR vykonal v pozícii orgánu vydávajúceho vyhlásenia o ukončení pomoci z Kohézneho fondu kontrolnú činnosť vo všetkých vyžadovaných oblastiach tak, aby sa uistil, či bol dosiahnutý súlad s predpismi a pravidlami EÚ a SR.

Preverené boli systémy riadenia a kontroly zavedené na MF SR a MŽP SR ako aj úroveň plnenia úloh a zodpovedností pri implementácii KF a projektov ISPA, ktoré prešli do KF. NKÚ SR podrobne skontroloval finančné toky prostriedkov EÚ a národných zdrojov ŠR SR, určených na spolufinancovanie, preveril zákonnosť a správnosť výdavkov, zahrnutých v záverečnom certifikovanom výkaze výdavkov na projekt „Rozšírenie čistiarne odpadových vôd pre mestskú aglomeráciu Nitra“, č. opatrenia 2000/SK/16/P/PE/002 a overil platnosť žiadosti MF SR o záverečnú platbu zostatku na projekt.

Výkonom kontroly NKÚ SR získal primeranú istotu o účinnosti systémov riadenia a kontroly a o zákonnosti a správnosti výdavkov zahrnutých v certifikovanom výkaze výdavkov.

Výsledky všetkých vykonaných kontrol a auditov v jednotlivých subjektoch a závery, vyvodené z analýz stavu plnenia opatrení na odstránenie zistených nedostatkov boli podkladom pre stanovisko NKÚ SR, vyjadrené vo vyhlásení o ukončení pomoci na projekt Rozšírenie čistiarne odpadových vôd pre mestskú aglomeráciu Nitra. Celková chybovosť neprekročila povolenú hranicu 2% hodnoty kontrolovaných oprávnených výdavkov na projekt a že zistené nedostatky sa odstránili alebo sú v štádiu odstraňovania. Preto výrok NKÚ SR vo vyhlásení o ukončení pomoci bol pozitívny a potvrdil finančný zostatok uvedený v žiadosti MF SR o záverečnú platbu na projekt v sume 1 035 tis. EUR, ktorú má Európska komisia doplatiť Slovenskej republike.

Kontrolované subjekty nevzniesli námietky proti pravdivosti, úplnosti a preukázateľnosti kontrolných zistení a 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.