

Správa o výsledku kontroly hospodárenia s finančnými prostriedkami EÚ poskytnutých prijímateľom pomoci v rámci SOP Ľudské zdroje v meste Stropkov

Úvod

Kontrola bola vykonaná na základe plánu kontrolnej činnosti Najvyššieho kontrolného úradu SR (ďalej len „NKÚ SR“) na rok 2009 a jej účelom bolo preveriť splnenie merateľných ukazovateľov úspešnosti a súlad so všeobecne záväznými právnymi predpismi pri použití finančných prostriedkov poskytnutých z EÚ na rozvoj aktívnej politiky trhu práce, posilnenie sociálnej inklúzie a rovnosti príležitosti na trhu práce, ako aj zvýšenie kvalifikácie a adaptability zamestnancov a osôb vstupujúcich na trh práce.

Predmetom kontroly bola charakteristika a pôsobnosť kontrolovaného subjektu ako konečného prijímateľa, charakteristika a popis projektu, realizácia projektu vrátane vecného plnenia projektu v nadväznosti na harmonogram predpokladanej realizácie projektu, splnenia cieľov a hodnotiacich ukazovateľov, financovania projektu so zameraním na dodržiavanie všeobecne záväzných právnych predpisov a zmluvných podmienok pri realizácii ako aj s tým súvisiaca účinnosť riadiaceho a kontrolného systému.

Kontrola bola vykonaná v čase od 13.07.2009 do 27.07.2009 v meste Stropkov, za kontrolované obdobie prípravy a realizácie projektu v rokoch 2005 - 2008, spolufinancovaného z Európskeho sociálneho fondu (ďalej len „ESF“) v rámci SOP Ľudské zdroje.

Výsledky kontroly

1. Charakteristika kontrolovaného subjektu

Mesto Stropkov ako subjekt miestnej samosprávy bolo konečným prijímateľom (ďalej len „KP“) pomoci z ESF v rámci SOP Ľudské zdroje na základe schváleného projektu na realizáciu projektu „Vzdelávaním a rekvalifikáciou rómskych žien k sociálnej inklúzii“.

2. Charakteristika a popis projektu

Projekt bol zameraný na vzdelávanie a rekvalifikáciu rómskych žien a pozostával z aktivizovania a motivovania účastníčok ku vzdelávaniu, vzdelávania zo všeobecnovzdelávacích predmetov na úrovni základnej školy, doplneného o praktické kurzy na zvýšenie životného

štandardu, rekvalifikácie v oblasti práce s počítačom a poradenstva pre trh práce.

Základné ukazovatele, ciele a aktivity projektu boli v súlade s výzvou na predkladanie žiadostí o poskytnutie nenávratného finančného príspevku (ďalej len „NFP“) z ESF v rámci SOP Ľudské zdroje. Zároveň zodpovedali podmienkam, stanoveným v uvedenom sektorovom operačnom programe, v rámci priority 2 Posilnenie sociálnej inklúzie a rovnosti príležitosti na trhu práce, opatrenie 2.2. Odstránenie prekážok rovnosti mužov a žien na trhu práce s dôrazom na zosúladienie pracovného a rodinného života.

Projekt nadväzoval na Regionálny operačný program Prešovského kraja na roky 2000 – 2006, ktorý definoval okrem iného potrebu implementovať vzdelávacie a rekvalifikačno-poradenské programy pre marginalizované skupiny obyvateľstva a na Koncepciu rozvoja výchovy a vzdelávania v Slovenskej republike na najbližších 15 – 20 rokov.

V rámci udržateľnosti projektu boli aktivity projektu trvale aktuálne ako klubová činnosť s možnosťou na dobrovoľníckej báze realizovať krátkodobé kurzy pri zabezpečení finančných prostriedkov hlavne z podporných zdrojov.

2. Realizácia projektu

2.1. Zmluva o poskytnutí nenávratného finančného príspevku

Projekt bol realizovaný na základe „Zmluvy o poskytnutí NFP k projektu č. 2004/2.2/02/013“, uzatvorenej dňa 01.04.2005 (ďalej len „Zmluva o poskytnutí NFP“) medzi Ministerstvom práce, sociálnych vecí a rodiny SR ako riadiacim orgánom a poskytovateľom NFP (ďalej len „RO“) a mestom Stropkov ako KP.

Podľa uvedenej zmluvy predpokladané náklady projektu boli 2 306 tis. Sk (76,54 tis. eur)^[1], pričom NFP bol v sume 2 190 tis. Sk (72,69 tis. eur), tzn. 95 % z celkových oprávnených výdavkov na realizáciu projektu, v tom príspevok z ESF v sume 1 730 tis. Sk (57,42 tis. eur), tzn. 75 % prostriedky EÚ a príspevok zo štátneho rozpočtu 460 tis. Sk (15,27 tis. eur), tzn. 25 %. Prijímateľ sa zaviazal financovať schválený projekt z vlastných zdrojov v sume 116 tis. Sk (3,85 tis. eur), tzn. minimálne 5 % z oprávnených výdavkov. Realizácia projektu bola stanovená do 31.08.2006.

Zmluvné strany v priebehu realizácie projektu uzatvorili 4 dodatky. Úpravy zmluvných podmienok na základe dodatkov č. 1 – 3 sa týkali najmä spresnenia podielu NFP na celkových oprávnených výdavkoch projektu, priebehu financovania projektu a predĺženia termínu realizácie projektu do 30.06.2007. Dodatok č. 4 bol uzatvorený 03.12.2007, tzn. so spätnou platnosťou 3 mesiace a 3 dni po stanovenom termíne ukončenia realizácie projektu v zmysle Zmluvy o poskytnutí NFP v znení dodatkov č. 1 – 3 a upravil dobu realizácie projektu do 31.10.2007.

Podľa článku III. bod 2 písm. f) Zmluvy o poskytnutí NFP „*Prijímateľ počas realizácie projektu môže najneskôr 15 dní pred termínom ukončenia projektu uvedenom v ods. 1 tohto článku písomne požiadať RO o predĺženie realizácie projektu...*“ a podľa článku XV. bod 5. uvedenej zmluvy „*...Akékoľvek zmeny obsahu tejto zmluvy prerokuje RO s prijímateľom najneskôr do 20 pracovných dní od prijatia návrhu na zmenu od prijímateľa...*“. KP požiadal RO listom z 23.02.2007 (doručený RO 13.08.2007) okrem vykonania zmien niektorých príloh uvedenej zmluvy aj o zmenu textu zmluvy, a to predĺženie termínu

realizácie projektu do 31.10.2007.

Zmeny zmluvných podmienok (úprava harmonogramu predpokladanej realizácie aktivít, zmena personálnej matice a iné) boli vykonané aj na základe autorizovaných poznámok, pričom podľa článku III. bod 3. Zmluvy o poskytnutí NFP „...V prípade schválenia zmien RO doloží zmenené časti projektu s autorizovanou poznámkou do relevantných príloh rovnopisu zmluvy a písomne potvrdí prijímateľovi vykonanú zmenu do 10 pracovných dní od doručenia žiadosti o zmenu projektu. V prípade zamietnutia žiadosti o zmenu projektu o tom RO písomne upovedomí prijímateľa do 10 pracovných dní od doručenia žiadosti o zmenu projektu...“.

V súvislosti so zmenami podmienok vyššie uvedenej zmluvy na základe autorizovaných poznámok KP evidoval 3 zmeny, a to:

- list z 29.11.2007, ktorým RO oznámil KP schválenie zmeny autorizovanou poznámkou č. 2 na základe žiadosti KP doručenej dňa 11.08.2005,
- autorizovanú poznámkou č. 4 zo dňa 08.11.2007 na základe žiadosti KP zo dňa 23.02.2007 (doručená 13.08.2007),
- autorizovanú poznámkou č. 5 zo dňa 25.03.2009.

Autorizovaná poznámka č. 5 bola zaslaná listom RO z 27.04.2009, tzn. takmer 16 mesiacov po ukončení realizácie projektu, pričom bol zmenený merateľný ukazovateľ dopadu, a to na základe rozhodnutia poskytovateľa NFP.

Podľa predloženej dokumentácie poskytovateľom NFP na základe vyžiadania KP od RO v priebehu výkonu kontroly NKÚ SR, boli vyhotovené aj autorizované poznámky č. 1 (s účinnosťou od 01.04.2005) a č. 3 (s účinnosťou od 27.01.2006). Ich úplné znenie, resp. oznámenie o schválení zmien zo strany RO neboli KP predložené.

2.2. Vecné plnenie projektu v nadväznosti na harmonogram predpokladanej realizácie projektu

Podľa predloženej dokumentácie projekt bol realizovaný v období od 01.04.2005 do 31.10.2007.

Kontrolou plnenia časového harmonogramu plnenia aktivít projektu bolo zistené, že v štyroch prípadoch neboli dodržané stanovené termíny a KP v záverečnej monitorovacej správe nesprávne uviedol termíny ich realizácie.

Mesto Stropkov nedodržaním časového harmonogramu realizácie aktivít **postupovalo v rozpore s článkom III. ods. 1 Zmluvy o poskytnutí NFP**. Zároveň z dôvodu, ženezabezpečilo úplnosť a pravdivosť informácii v záverečnej monitorovacej správe, týkajúcich sa plnenia aktivít, **nepostupovalo v súlade s článkom IX. ods. 2 uvedenej zmluvy**, podľa ktorého „*Prijímateľ je povinný vo všetkých dokumentoch, ktoré je na základe tejto zmluvy povinný predkladať RO alebo inému orgánu finančného riadenia uvádzať úplné a pravdivé informácie.*“

KP tým, že písomne neinformoval RO o zmenách realizácie predmetných aktivít, stanovených v časovom harmonograme záväznej osnovy projektu, **konal v rozpore s článkom III. ods. 2 písm. e) Zmluvy o poskytnutí NFP**, podľa ktorého „*Prijímateľ počas realizácie projektu bude písomne informovať RO o akejkoľvek okolnosti, ktorá môže spôsobiť zmenu týkajúcu sa projektu alebo ktorá*

spôsobilá zmenu projektu, a to bezodkladne po tom, ako sa o tejto okolnosti dozvie, najneskôr však do 3 pracovných dní“.

Nedodržaním uvedených podmienok Zmluvy o poskytnutí NFP došlo k porušeniu finančnej disciplíny podľa § 31 ods. 1 písm. n) zákona č. 523/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách verejnej správy a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o rozpočtových pravidlách verejnej správy“), podľa ktorého „Porušením finančnej disciplíny je porušenie pravidiel a podmienok, za ktorých boli finančné prostriedky poskytnuté.“

V oblasti zabezpečenia publicity neboli zistené nedostatky.

2.3. Splnenie cieľov a hodnotiacich ukazovateľov (indikátorov)

Kontrolou štvrtročných priebežných monitorovacích správ boli zistené nedostatky, týkajúce sa včasnosti predkladania monitorovacích správ RO, keď osem monitorovacích správ z celkového počtu 11, nebolo predložených v stanovenom termíne.

KP nepredložením monitorovacích správ v stanovenom termíne **nedodržel článok III. ods. 2 písm. g) Zmluvy o poskytnutí NFP**, podľa ktorého „*Prijímateľ počas realizácie projektu predkladá RO za každý štvrtrok trvania realizácie projektu monitorovaciu správu za uplynulé obdobie... Správu predkladá prijímateľ... ..a to do 15 dňa v mesiaci po uplynutí štvrtroka.*“

V záverečnej monitorovacej správe chýbal dátum jej predloženia a podľa výsledkov monitorovacej návštevy k 28.02.2009, táto nebola zaslaná RO.

Dosiahnuté hodnoty ukazovateľov úspešnosti projektu boli splnené. Plánovaný počet 55 osôb, zúčastnených na kurze, bol počas celého kurzu dodržaný. V priebehu projektu ale hlavne po jeho ukončení boli účastníckam kurzu ponúknuté pracovné pozície, čo ale využilo z celkového počtu 12 žien, pričom plánovaný počet bol 11 žien.

Tento počet nebol trvalý, pretože väčšina žien ukončila pracovný pomer z vlastnej iniciatívy z rozličných dôvodov (napr. nástup na materskú dovolenku, rodinné dôvody vyplývajúce z mentality účastníčok a ich životných partnerov, rodové zvyklosti a pod.), z čoho vyplýva, že rok po ukončení projektu mali trvalé zamestnanie len 3 absolventky tohto projektu.

2.4. Financovanie projektu so zameraním na dodržiavanie všeobecne záväzných právnych predpisov a zmluvných podmienok pri jeho realizácii

Podľa predloženej dokumentácie náklady na projekt boli celkom v sume 1 985 tis. Sk (65,89 tis. eur), pričom verejné financovanie bolo v sume 1 881 tis. Sk (62,44 tis. eur), v tom prostriedky EÚ v sume 1 485 tis. Sk (49,29 tis. eur) a prostriedky štátneho rozpočtu v sume 396 tis. Sk (13,15 tis. eur). Vlastné zdroje boli v sume 104 tis. Sk (3,45 tis. eur) a tvorili 5,3 % oprávnených nákladov.

Rozdiel medzi plánovanými nákladmi na projekt a skutočnými nákladmi bol v sume 321 tis. Sk (10,65 tis. eur). Tieto finančné prostriedky neboli čerpané, pričom k úspore nákladov došlo najmä u personálnych nákladov a ostatných nákladov na projekt ich racionalizáciou z dôvodu zdĺhavého priebehu financovania projektu.

Financovanie projektu prebiehalo kombináciou zálohovej platby s refundáciou. RO prostredníctvom platobnej jednotky poskytol konečnému prijímateľovi tri zálohové platby celkom v sume 1 225 tis. Sk (40,66 tis. eur) a na základe refundácie výdavkov v zmysle žiadosti o platbu sumu 886 tis. Sk (29,41 tis. eur).

Preverením zúčtovania zálohových platieb bolo zistené, že KP **nepostupoval v súlade s článkom VII. bod 3 Zmluvy o poskytnutí NFP**, platného v období od 01.04.2005 do 11.06.2006, podľa ktorého *„prijímateľ po poskytnutí zálohovej platby je túto zálohovú platbu povinný priebežne každý mesiac zúčtovať...“* a podľa znenia platného od 12.06.2006 do 29.08.2006, podľa ktorého *„prijímateľ po poskytnutí zálohovej platby je túto zálohovú platbu povinný priebežne minimálne v dvojmesačnom intervale zúčtovať...“*.

KP zúčtovanie zálohových platieb za obdobie od 29.10.2005 do 23.10.2006 vykonal na základe žiadostí o zúčtovanie zálohovej platby č. 4 – 15, ktoré vystavil 23.10.2006, tzn. v ten istý deň. Podobne nesprávne postupoval aj pri zúčtovaní zálohových platieb v období od 24.10.2006 do 31.01.2007, keď vystavil 2 žiadosti o zúčtovanie zálohovej platby dňa 31.01.2007.

Nezúčtovaním zálohových platieb v stanovených termínoch mesto Stropkov nedodržalo zmluvné podmienky a **porušilo finančnú disciplínu podľa § 31 ods. 1 písm. n) zákona o rozpočtových pravidlách verejnej správy**.

Priebeh financovania projektu bol neúmerne zdĺhavý najmä v prípade refundácie výdavkov, keď na základe príslušných žiadostí konečného prijímateľa o platbu boli jeho nároky finančne vysporiadané do sedem až 13 mesiacov odo dňa odoslania žiadosti RO, pričom v rámci nárokovovaných oprávnených výdavkov KP neboli schválené oprávnené výdavky celkom v sume 0,5 tis. Sk (0,016 tis. eur).

Finančné nároky konečného prijímateľa na základe žiadosti o záverečnú platbu zo dňa 20.11.2008 v sume 0,14 tis. Sk (0,0046 tis. eur) boli vysporiadané 29.04.2009.

Kontrolou oprávnenosti výdavkov bolo zistené, že 10 lektori a členovia realizačného tímu vykonávali v roku 2005 práce, súvisiace s realizáciou projektu, na základe dohôd o vykonaní práce pred ich uzatvorením alebo v inom, než dohodnutom termíne v dohode o vykonaní práce. Uvedené bolo **v rozpore s § 224 ods. 1 písm. a) zákona č. 311/2001 Z. z. Zákonník práce v znení neskorších predpisov** (ďalej len „Zákonník práce“), podľa ktorého *„Na základe uzatvorených dohôd podľa § 233 sú zamestnanci povinní najmä vykonávať práce zodpovedne a riadne dodržiavať podmienky dohodnuté v dohode“* a s **§ 226 ods. 3 citovaného zákona**, podľa ktorého *„Pracovná úloha sa musí vykonať v dohodnutej dobe...“*. Za túto prácu im boli vyplatené finančné prostriedky celkom v sume 22 tis. Sk (0,73 tis. eur), v tom v roku 2005 suma 21 tis. Sk (0,70 tis. eur) a v roku 2006 suma 1 tis. Sk (0,03 tis. eur).

V jednom prípade boli v roku 2006 členovia realizačného tímu vyplatené cestovné náhrady v sume 1 tis. Sk (0,03 tis. eur) za pracovnú cestu v období pred uzatvorením dohody o vykonaní práce, čo bolo **v rozpore s § 1 písm. c) zákona č. 283/2002 Z. z. o cestovných náhradách v znení neskorších predpisov**, podľa ktorého *„Tento zákon upravuje poskytovanie cestovných náhrad, náhrad výdavkov a iných plnení (ďalej len "náhrada") pri pracovných cestách, ... pri vzniku pracovného pomeru, štátnozamestnaneckého pomeru alebo obdobného pracovného vzťahu ...“*

Nedodržanie podmienok pri čerpaní verejných prostriedkov v sume 23 tis. Sk (0,76 tis. eur) **nebolo v súlade s článkom IV. ods. 2 Zmluvy o poskytnutí NFP**, podľa ktorého „*Za oprávnené výdavky sa považujú len výdavky, ktoré sú vzhľadom na všetky okolnosti reálne, správne, aktuálne, ktoré sa navzájom neprekrývajú, a ktoré v plnej miere súvisia s realizáciou priloženého projektu, na spolufinancovanie ktorého bol finančný príspevok určený. Oprávnené výdavky a ich úhrada musí byť v súlade so slovenskou legislatívou a legislatívou Európskych spoločenstiev...*“. KP tak **postupoval v rozpore s § 19 ods. 6 zákona o rozpočtových pravidlách verejnej správy**, podľa ktorého „*Verejné prostriedky sa môžu používať na krytie nevyhnutných potrieb a opatrení vyplývajúcich z osobitných predpisov...*“ a **porušil finančnú disciplínu podľa § 31 ods. 1 písm. n) uvedeného zákona.**

V rámci kontroly preukázateľnosti výdavkov neboli zistené nedostatky, súvisiace s dodržiavaním zákona č. 431/2002 Z. z. o účtovníctve v znení neskorších predpisov.

Nedostatky boli zistené v správnosti uplatňovania ekonomickej klasifikácie platnej rozpočtovej klasifikácie. KP v rámci bežných výdavkov na príslušných podpoložkách v roku 2007 nesprávne triedil v piatich prípadoch výdavky na aktualizáciu softvéru celkom v sume 60 tis. Sk (1,99 tis. eur), čím **konal v rozpore s § 4 ods. 4 zákona o rozpočtových pravidlách verejnej správy**, podľa ktorého „*sa v rozpočte verejnej správy pri sledovaní plnenia rozpočtu verejnej správy a pri pohyboch na účtoch finančných aktív uplatňuje rozpočtová klasifikácia, podľa ktorej sa jednotne určujú a triedia príjmy a výdavky rozpočtu verejnej správy vrátane ich vecného vymedzenia... Povinnosť uplatňovať rozpočtovú klasifikáciu sa vzťahuje na všetky subjekty verejnej správy.*“ a s **§ 4 ods. 6 zákona č. 583/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov**, podľa ktorého „*sa*

v rozpočte obce uplatňuje rozpočtová klasifikácia v súlade s osobitným predpisom.“ Uvedené nemalo vplyv na správnosť vykázaných celkových bežných výdavkov mesta Stropkov za rok 2007.

Preverením postupov pri verejnom obstarávaní zákaziek, súvisiacich s realizáciou projektu, neboli zistené nedostatky.

3. Úroveň a využívanie výsledkov kontrolnej činnosti

Mesto Stropkov zabezpečovalo v kontrolovanom období vykonávanie predbežnej finančnej kontroly v zmysle zákona č. 502/2001 Z. z. o finančnej kontrole a vnútornom audite a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov. Podľa predloženej dokumentácie, finančné transakcie, súvisiace s realizáciou projektu, boli overené predbežnou finančnou kontrolou.

RO, okrem vykonanej administratívnej kontroly oprávnenosti výdavkov v zmysle Konceptie systému finančného riadenia, vykonalo jednu kontrolu na mieste u výdavkov celkom v sume 238 tis. Sk (7,90 tis. eur) a overenie výdavkov na mieste celkom v sume 241 tis. Sk (8,00 tis. eur) vykonala na základe poverenia RO aj audítorská spoločnosť. V oboch prípadoch neboli zistené nezrovnalosti.

Podľa záznamu z monitorovacej návštevy, vykonanej RO dňa 28.02.2008, boli zistené nedostatky v monitorovacích správach, ktoré neboli úplné a neobsahovali aktuálny harmonogram aktivít, neboli zaslané monitorovacie správy č. 10 a 11 a záverečná monitorovacia správa ako aj ďalšie nedostatky.

Z dôvodu, že kontrolou NKÚ SR boli zistené nedostatky, týkajúce sa dodržiavania všeobecne záväzných predpisov a zmluvných podmienok, v rámci realizácie projektu nebol zabezpečený kontrolný systém dostatočne účinný.

Záver

Realizácia projektu bola ukončená, pričom boli splnené stanovené merateľné ukazovatele úspešnosti ukazovateľa v stanovených termínoch. Kontrolou dodržiavania zmluvných podmienok pri implementácii projektu boli zistené nedostatky, týkajúce sa dodržania všeobecne záväzných právnych predpisov a zmluvných podmienok.

KP v štyroch prípadoch nedodržel časový harmonogram realizácie projektu a v záverečnej monitorovacej správe neuviedol úplné a pravdivé informácie o termíne ich realizácie. V rozpore so zmluvnými podmienkami nepredložil RO v stanovenom termíne osem z 11 monitorovacích priebežných správ.

Zmluvné podmienky neboli dodržané ani v prípade finančnej realizácie projektu. KP nezúčtoval v stanovených termínoch poskytnuté zálohové platby. Preverením personálnych nákladov bolo v niektorých prípadoch zistené vyplatenie odmien lektorom a členom realizačného tímu na základe vykonaných prác pred uzatvorením príslušnej dohody o vykonaní práce, resp. pred stanoveným termínom. V jednom prípade boli preplatené cestovné náhrady bez uzatvoreného pracovného alebo obdobného pracovného vzťahu. Okrem nedodržania zmluvných podmienok tak došlo aj k porušeniu Zákonníka práce, zákona o cestovných náhradách a zákona o rozpočtových pravidlách verejnej správy.

Vzhľadom na zistené nedostatky kontrolou NKÚ SR, zabezpečený kontrolný systém nebol dostatočne účinný.

Protokol o výsledku kontroly bol prerokovaný so štatutárnym zástupcom kontrolovaného subjektu, ktorý na odstránenie zistených nedostatkov prijal 10 opatrení.

[1] konverzný kurz 1 euro = 30,1260 Sk