

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.

Predmetom kontroly bol rozpočet mesta, zostavenie, schvaľovací proces, rozpis, úpravy rozpočtu, vyhodnotenie plnenia príjmovej a čerpania výdavkovej časti rozpočtu, preverenie údajov a informácií uvedených v účtovných a finančných výkazoch, kontrola plnenia vybraných druhov príjmov a čerpania vybraných druhov výdavkov, 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.

Kontrola bola vykonaná v Meste Žilina, Námestie obetí komunizmu 1, 011 31 Žilina, za kontrolované obdobie roku 2010.

Počas výkonu kontroly bolo zistené:

1. Rozpočet mesta

1.1 Zostavenie, schvaľovací proces, rozpis, úpravy rozpočtu

Základom finančného hospodárenia Mesta Žilina (ďalej len „mesto“) v rozpočtovom roku 2010 bol programový rozpočet, ktorý bol zostavený ako súčasť viacročného rozpočtu. Vzhľadom na skutočnosť, že tento rozpočet nebol schválený mestským zastupiteľstvom (ďalej len „zastupiteľstvo“) do 31.12.2009, hospodáril mesto v podmienkach rozpočtového provizória. Prebytok rozpočtu mesta predstavoval po jeho schválení zastupiteľstvom sumu 191 805,00 eur. V príjmovej časti bola rozpočtovaná suma 49 994 190,00 eur a vo výdavkovej časti suma 49 802 385,00 eur. Bežný rozpočet bol schválený ako schodkový, so schodkom v sume 704 753,00 eur, ktorý bol krytý zostatkami účelovo určených prostriedkov poskytnutých zo štátneho rozpočtu v predchádzajúcich rokoch. Kapitálový rozpočet bol schválený so schodkom v sume 1 889 186,00 eur a bol krytý zostatkami finančných prostriedkov z minulých rokov a návratnými zdrojmi financovania.

Rozpočet mesta 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 mesta obsahoval aj zámery a ciele realizované z výdavkov rozpočtu, t.j. 13 programov a 70 podprogramov. Súčasťou rozpočtu boli rozpočty príjmov a výdavkov rozpočtových organizácií (ďalej len „RO“) a príspevky príspevkovým organizáciám zriadených mestom ako aj finančné vzťahy k právnickým osobám, ktorých bolo mesto zakladateľom.

Výdavky mesta uskutočnené počas rozpočtového provizória neprekročili v každom mesiaci rozpočtového roka 1/12 celkových výdavkov rozpočtu mesta predchádzajúceho rozpočtového roka.

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

V priebehu kontrolovaného rozpočtového roka boli po schválení príslušným orgánom vykonané rozpočtovými opatreniami dve zmeny a následné úpravy rozpočtu. Na ich základe bol rozpočet mesta k 31.12.2010 upravený ako vyrovnaný v sume 56 310 607,00 eur. Mesto v kontrolovanom období viedlo 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 mesta predstavovalo sumu 62 359 617,54 eur, čím bolo dosiahnuté plnenie na 110,74 %. Bežné príjmy boli plnené na 112,42 % a kapitálové príjmy na 82,64 % z dôvodu nízkeho plnenia pri predaji majetku mesta. V príjmovej časti finančných operácií mesta bolo dosiahnuté 140,03 % plnenie.

Čerpanie výdavkovej časti rozpočtu predstavovalo sumu 61 207 238,22 eur, čím bolo dosiahnuté 108,7 % čerpanie. Bežné výdavky boli čerpané na 98,66 % a kapitálové výdavky na 109,94 %. Vo výdavkovej časti finančných operácií mesta bolo dosiahnuté 422,10 % čerpanie.

Analýzou čerpania výdavkov bolo zistené, že mesto v závere rozpočtového roka 2010 realizovalo nákup pozemkov v sume 1 013 526,21 eur, čím prekročilo čerpanie kapitálových výdavkov schválených zastupiteľstvom o 971 316,21 eur. Neschválením príslušnej zmeny rozpočtu zastupiteľstvom a jej nevykonaním rozpočtovým opatrením nepostupovalo mesto podľa zákona o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy a podľa zákona o obecnom zriadení.

Zmena rozpočtu vo výdavkovej i príjmovej časti v prípade dotácie na zabezpečenie projektu pre automobilový priemysel realizovanej prostredníctvom výdavkových finančných operácií ako vklad rozpočtových prostriedkov do majetku právnickej osoby v sume 4 842 081,00 eur nebola v roku 2010 vykonaná rozpočtovým opatrením, čím mesto konalo v rozpore so zákonom o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy.

Kontrolou finančného výkazu o plnení rozpočtu, spracovaného k 31.12.2010 bolo zistené, že kvantifikácia čerpaného rozpočtu bežných výdavkov v ňom nebola vykázaná verne, t.j. nezodpovedala skutočnému čerpaniu predmetných výdavkov v sume 44 343 202,99 eur. Finančný výkaz tak bol v časti skutočného čerpania bežného rozpočtu za zriadené RO podhodnotený o 998,99 eur. Na základe uvedeného bol konštatovaný nesúlad údajov vykázaných mestom v rámci záverečného účtu za rok 2010 s údajmi vykázanými vo finančnom výkaze, ktorý bol riadne predložený príslušnému daňovému úradu.

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

2.1 Kontrola plnenia vybratých druhov príjmov a čerpania vybratých druhov výdavkov

Kontrolou účtovných dokladov bolo zistené, že mesto v 15 prípadoch pri triedení rovnorodých druhov príjmov a výdavkov nesprávne uplatňovalo opatrenie MF SR, ktorým sa ustanovuje druhová klasifikácia, organizačná klasifikácia a ekonomická klasifikácia rozpočtovej klasifikácie (ďalej len „rozpočtová klasifikácia“), čím nepostupovalo 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 o 198 169,08 eur.

Vo vybratej vzorke vykazovaných príjmov a výdavkov bola preverená správnosť, zákonnosť a spoľahlivosť ich triedenia, pričom neboli zistené významné nedostatky priamo ovplyvňujúce celkové sumy vykazované vo finančných výkazoch. Kontrolou predmetnej vzorky účtovných dokladov bolo zistené, že do plnenia rozpočtu mesta boli zahrnuté len tie príjmy a výdavky, ktoré sa uskutočnili v kontrolovanom rozpočtovom roku.

Preverením dodržiavania rozpočtových pravidiel pri plnení príjmov a čerpaní výdavkov bolo v dvoch prípadoch zistené uhradenie preddavku spolu v sume 27 648,75 eur bez toho, aby jeho poskytnutie bolo vopred v zmluve o dodávke písomne dohodnuté, čím bola porušená finančná disciplína podľa zákona o rozpočtových pravidlách verejnej správy. Neúčtovaním o poskytnutých preddavkoch do splnenia dodávky zo strany dodávateľa, t.j.

do prevzatia prác a služieb prostredníctvom účtov preddavkov, nepostupovalo mesto podľa opatrenia 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“), čím si nesplnilo povinnosť v zmysle zákona o účtovníctve.

V piatich prípadoch uskutočnenia výdavku spolu v sume 30 398,49 eur bolo identifikované vykonanie predbežnej finančnej kontroly bez uvedenia dátumu jej vykonania na doklade súvisiacom s pripravovanou finančnou operáciou. Súlad v prípade vstupu do záväzku, resp. právneho úkonu majtkovej povahy uskutočneného na základe troch kúpnych zmlúv, ktorými bola realizovaná kúpa nehnuteľností nebol overený predbežnou finančnou kontrolou pred ich uzavretím. V štyroch prípadoch pri zaúčtovaní príjmov za prenájom parkovacích priestorov určených na dočasné parkovanie spolu v sume 109 425,29 eur nebolo na účtovnom doklade preukázané vykonanie predbežnej finančnej kontroly. Mesto tým konalo v rozpore so zákonom o finančnej kontrole a vnútornom audite.

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

Kontrolou bola overená spoľahlivosť vykazovaných nákladov a výnosov a správnosť účtovných operácií, ktoré boli predmetom účtovníctva mesta a mali vplyv na hodnoty konečných zostatkov účtov v účtovej závierke a zároveň slúžili ako podklad pre hodnotenie výsledkov hospodárenia ostatných subjektov verejnej správy za rok 2010.

Kontrolou správnosti a spoľahlivosti účtovania jednotlivých účtovných prípadov bolo v 18 prípadoch spolu v sume 116 605,78 eur zistené nesprávne zaúčtovanie obstaraných materiálových zásob priamo do nákladov, resp. chybné aplikovanie nákladových a výnosových účtov, čím nebol dodržaný zákon o účtovníctve a postupy účtovania. Nesprávne uplatňovanie postupov účtovania malo vplyv na nadhodnotenie, resp. podhodnotenie príslušných účtov nákladov a výnosov vykázaných vo výkaze ziskov a strát.

Preverením vybratej vzorky vykazovaných nákladov a výnosov, správnosti, zákonnosti a spoľahlivosti ich účtovania neboli zistené významné nedostatky priamo ovplyvňujúce vykazovaný výsledok hospodárenia.

Kontrolou obsahovej a formálnej stránky výkazu ziskov a strát k 31.12.2010 bolo zistené, že obsahové vymedzenie jeho položiek nadväzovalo na príslušné účty z rámcovej účtovej osnovy a účty vytvorené účtovnou jednotkou uvedené v účtovom rozvrhu. Usporiadanie položiek účtovného výkazu bolo realizované podľa príslušného opatrenia MF SR. Podľa predmetného účtovného výkazu mesto v kontrolovanom účtovnom období nevykonávalo podnikateľskú činnosť.

2.3 Správnosť prezentácie príjmových a výdavkových finančných operácií

Súčasťou rozpočtu mesta na rok 2010 boli aj finančné operácie, ktorými sa realizovali návratné zdroje financovania a ich splácanie, splátky návratných finančných výpomocí do rozpočtu mesta, obstaranie a predaj majetkových účastí, prevody prostriedkov peňažných fondov mesta a prevody nevyčerpaných účelovo určených prostriedkov z predchádzajúcich rokov.

Na vybratých položkách vykazovaných finančných operácií bola preverená správnosť, zákonnosť a spoľahlivosť ich prezentácie, triedenia i účtovania, pričom bolo overované ovplyvňovanie súm vykázaných v účtovných a finančných výkazoch. Kontrola spočívala v preverení počiatočných stavov, prírastkov, úbytkov a konečných stavov príslušných účtov. Boli porovnané údaje vykázané vo finančných výkazoch, v súvahe a údaje zaznamenané na príslušných účtoch v hlavnej knihe.

Prijaté splátky návratných finančných výpomocí v sume 3 319,39 eur boli v kontrolovanom období realizované ako príjmová finančná operácia. Ich úhradou bol konečný zostatok nesplatenej finančnej výpomoci znížený na sumu 13 277,57 eur, o ktorej nebolo účtované prostredníctvom príslušného účtu návratných finančných výpomocí, ale prostredníctvom účtu pohľadávok z nedaňových príjmov, čím mesto nepostupovalo podľa zákona o účtovníctve a nedodržalo platné postupy účtovania. Nesprávne uplatňovanie postupov účtovania malo vplyv na nadhodnotenie, resp. podhodnotenie príslušných účtov aktív vykázaných v súvahe.

Prostriedky peňažných fondov, ktorých zdrojom bol najmä prebytok hospodárenia za uplynulý rozpočtový rok a zostatky peňažných fondov z predchádzajúcich rozpočtových rokov použilo mesto prostredníctvom svojho rozpočtu, keď zapojenie týchto prostriedkov do rozpočtu realizovalo prostredníctvom príjmovej finančnej operácie. Nevyčerpané účelovo určené finančné prostriedky poskytnuté v predchádzajúcom rozpočtovom roku zo štátneho rozpočtu boli v kontrolovanom období zaradené do rozpočtu mesta ako príjmová finančná operácia. Čerpané návratné zdroje financovania (Štátny fond rozvoja bývania) boli použité na úhradu kapitálových výdavkov.

Kontrolou realizácie a správnosti prezentácie príjmových a výdavkových finančných operácií a účtovania o bankových úveroch a návratných finančných výpomociach neboli zistené významné nedostatky, resp. skutočnosti priamo ovplyvňujúce celkové sumy vykázané v účtovných a finančných výkazoch.

2.4 Správnosť, zákonnosť a spoľahlivosť vykazovania aktív a pasív

Mesto zostavilo 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. Účtovné výkazy boli v súlade s hlavnou knihou účtovnej jednotky a 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 príslušnému daňovému úradu, nakoľko boli zostavené pripojením podpisových záznamov oprávnených osôb až dňa 21.02.2011, čím mesto nepostupovalo 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. Kontrolou obsahu poznámok bol zaznamenaný nesúlad s prílohou č. 3 predmetného opatrenia MF SR, keď mesto neuviedlo názov a sídlo RO vo svojej zriaďovateľskej pôsobnosti, pri bankových úveroch nebol uvedený druh úrokovej sadzby a výška sadzby v % a absentovali aj informácie o príjmoch a výhodách členov štatutárnych orgánov.

NKÚ SR preveril proces obstarania, evidencie a vykazovania majetku v účtovných výkazoch. Kontrola spočívala v preverení počiatočných stavov majetku, jeho prírastkov, úbytkov a jeho konečných zostatkov. Boli porovnané údaje uvedené v súvahe, na majetkových účtoch hlavnej knihy a v analytickej evidencii majetku. Porovnaním účtovných stavov evidovaných na majetkových účtoch v hlavnej knihe boli zistené rozdiely oproti stavom evidovaným v majetkovej evidencii, keďže mesto k 31.12.2010 evidovalo neocenené umelecké diela v počte 23 kusov, neocenené pozemky charakteru komunikácií v počte 80 položiek a štyri kusy neoceneného hnutel'ného majetku, čím došlo v účtovnom výkaze k podhodnoteniu príslušných majetkových účtov, t.j. boli vykázané nižšie aktíva oproti skutočnosti.

Podľa podsúvahovej evidencie majetku mesto k 31.12.2010 disponovalo obrazmi spolu v sume 45 736,05 eur, v dôsledku čoho bola v súvahe o túto sumu podhodnotená hodnota majetku účtovaného na účte umeleckých diel a zbierok. V prípadoch neocenenia majetku ku dňu ocenenia, resp. v prípade nesprávneho účtovania o umeleckých dielach nedodržalo mesto zákon o účtovníctve a postupy účtovania.

Preverením vykonanej inventarizácie bolo zistené, že mesto nezaúčtovalo inventarizačný rozdiel v sume 26 028,08 eur do účtovného obdobia, za ktoré sa inventarizáciou overoval stav majetku, záväzkov a rozdielu majetku a záväzkov, čím došlo v súvahe k nadhodnoteniu príslušného účtu pohľadávok a mesto tak nepostupovalo podľa zákona o účtovníctve a postupov účtovania.

Kontrolou bol preverený proces účtovania, evidencie, nakladania s pohľadávkami, záväzkami, zásobami a ich vykazovanie v účtovných výkazoch. Kontrola pozostávala z preverenia počiatkových stavov, obrátov, správnosti účtovania a opodstatnenosti konečných zostatkov. Porovnaním údajov vykázaných v súvahe s údajmi hlavnej knihy bolo zistené nezúčtovanie prevádzkových preddavkov v sume 2 987,45 eur do konca príslušného účtovného obdobia, čo bolo v rozpore so zákonom o rozpočtových pravidlách verejnej správy. Mesto k 31.12.2010 nesprávne účtovalo o pohľadávkach z daňových príjmov i v prípade nedaňových pohľadávok za prenájom parkovacích priestorov určených na dočasné parkovanie v sume 226 840,68 eur, čím došlo v súvahe k nadhodnoteniu a podhodnoteniu účtov pohľadávok z daňových a nedaňových príjmov. Nesprávnym vykázaním pohľadávok mesto nepostupovalo podľa zákona o účtovníctve a postupov účtovania.

Kontrolou skladových zásob bolo zistené, že mesto v priebehu účtovného obdobia nesprávne účtovalo realizovaný výdavok za nákup materiálu na sklad (šesť prípadov) spolu v sume 2 253,69 eur, v rozpore s vnútorným predpisom priamo do spotreby, čím nepostupovalo podľa zákona o účtovníctve a postupov účtovania.

Zhrnutie

Kontrolou účtovných a finančných výkazov vo vzťahu k vykázaným výsledkom hospodárenia ostatných subjektov verejnej správy za rok 2010 bolo identifikované čerpanie kapitálových výdavkov, ktoré neboli schválené zastupiteľstvom. V prípade účelovo určených prostriedkov poskytnutých zo štátneho rozpočtu koncom roku nepristúpilo mesto k úprave rozpočtu rozpočtovým opatrením. Kvantifikácia čerpania bežného rozpočtu mesta vrátane zriadených RO nezodpovedala v súhrnnom finančnom výkaze skutočnosti, čím došlo k podhodnoteniu čerpania rozpočtu. Kontrolou uplatňovania rozpočtovej klasifikácie bolo identifikované nespoľahlivé triedenie rovnorodých druhov príjmov a výdavkov, čo ovplyvnilo výkazníctvo nadhodnotením, resp. podhodnotením niektorých rozpočtových položiek ekonomickej klasifikácie vykázaných vo finančných výkazoch.

Z dôvodu poskytnutia preddavku, ktorý nebol vopred zmluvne dohodnutý, došlo v dvoch prípadoch k porušeniu finančnej disciplíny. V siedmich prípadoch boli finančné operácie vykonané bez ich overenia predbežnou finančnou kontrolou.

Kontrolou spoľahlivosti účtov a správnosti účtovných operácií, ktoré boli predmetom účtovníctva mesta a mali vplyv na hodnoty konečných zostatkov účtov rámcovej účtovej osnovy bolo zaznamenané nesprávne uplatňovanie platných postupov účtovania, čo ovplyvnilo zostatky niektorých účtov vykázaných v účtovných výkazoch v rámci účtovnej závierky. V 107 prípadoch bolo zistené nevykonanie ocenenia hmotného majetku ku dňu uskutočnenia účtovného prípadu. Inventarizačný rozdiel nebol zaúčtovaný do účtovného obdobia, za ktoré sa inventarizáciou overoval stav majetku, záväzkov a rozdielu majetku a záväzkov.

Účtovná závierka zostavená podľa zákona o účtovníctve obsahovala požadované súčasti a náležitosti. Účtovné a finančné výkazy boli predložené príslušnému daňovému úradu v súlade s povinnosťami vyplývajúcimi z platných všeobecne záväzných právnych predpisov. Kontrolou zistené nedostatky v oblasti účtovania o aktívach a pasívach, o príjmoch a výdavkoch, o nákladoch a výnosoch, ako aj o finančných operáciách boli na základe ich hodnoty, povahy a kontextu po porovnaní s tolerovanou mierou významnosti považované za významné, ale neovplyvňujúce výsledky vykázané v účtovných a finančných výkazoch ako celku. Výkazy boli zároveň spoľahlivým podkladom pre zostavenie záverečného účtu mesta za rok 2010.