

FINANČNÁ KONTROLA VYKONÁVANÁ SPRÁVAMI FINANČNEJ KONTROLY V SR

Ing. Soňa Surányi
Ekonomická fakulta Technickej univerzity v Košiciach
Němcovej 32
040 01 Košice
Slovenská republika
suranyi@azet.sk

ABSTRACT

Slovakia has started to realize the public finance administration reform which aim is to make public finances' expenditures clearer and more effective. Improvement of the financial control system in the Slovak Republic can be done by Act about Financial Control and Internal Audit. The aim of a paper is to analyze an application of noticed Act in practise. There will be used ex-post financial control realized by Financial Control Administration Bratislava, Zvolen and Kosice. The results shall show the uneconomical spending of public means as well as problems in the financial discipline of the public administration subjects.

KEY WORDS

Financial Control System, Ex-post Financial Control, Ex-ante Financial Control, Financial Control Administration

1. Úvod

Postavenie kontroly vo verejnej správe je veľmi významné, preto musí existovať ucelený kontrolný systém verejnej správy, ktorý sa vždy opiera o určitý legislatívny základ. Rozhodujúcimi kritériami kontrolnej činnosti sú zákonnosť, hospodárnosť, účelnosť a úspornosť. Uvedené kritéria majú byť v hodnotení rovnocenné.

Cieľom príspevku je analyzovať výsledky následných finančných kontrol vykonávaných Správami finančných kontrol v Bratislave, Zvolene a Košiciach.

2. Finančná kontrola vo verejnej správe

Schválením zákona č. 502/2001 Z.z. o finančnej kontrole a vnútornom audite a o zmene a doplnení niektorých zákonov (ďalej len „zákon“) sa slovenský národný kontrolný systém priblížil k štandardom Európskej únie pri správe verejných prostriedkov. Jeho implementácia významne

napomáha pri budovaní vyspelého systému finančnej kontroly.

Uvedený zákon v § 2 definuje finančnú kontrolu ako „súhrn činností, ktorými sa overuje [1]:

- splnenie podmienok na poskytnutie verejných prostriedkov,
- dodržiavanie všeobecne záväzných právnych predpisov pri hospodárení s verejnými prostriedkami,
- dodržiavanie hospodárnosti, efektívnosti a účinnosti pri hospodárení s verejnými prostriedkami,
- dostupnosť, správnosť a úplnosť informácií o vykonávaných finančných operáciách a o hospodárení s verejnými prostriedkami a
- splnenie opatrení prijatých na nápravu nedostatkov zistených finančnou kontrolou a na odstránenie príčin ich vzniku.“

Finančnú kontrolu vo verejnej správe delíme z časového hľadiska na:

- kontrolu ex-ante a
- kontrolu ex-post.

Ex-ante kontrola je vykonávaná ešte pre realizáciou výdavku a ex-post kontrola po realizácii výdavku. Časť finančnej kontroly ex-post je vykonávaná ako následná finančná kontrola Správami finančnej kontroly.

3. Správy finančnej kontroly

Zákomom č. 440/2000 Z.z. o správach finančnej kontroly boli zriadené tri Správy finančnej kontroly [2]:

- Správa finančnej kontroly so sídlom v Bratislave s pôsobnosťou v územných obvodoch Bratislavského, Trnavského a Nitrianskeho kraja,
- Správa finančnej kontroly so sídlom vo Zvolene s pôsobnosťou v územných obvodoch Banskobystrického kraja, Trenčianskeho kraja a Žilinského kraja,

- Správa finančnej kontroly so sídlom v Košiciach s pôsobnosťou v územných obvodoch Košického a Prešovského kraja.

Novelou uvedeného zákona č. 618/2004 Z.z. bol tento doplnený o § 2a s účinnosťou od 1.1.2005, ktorým sa splnomocňuje MF SR v odôvodnených prípadoch poveriť správy finančnej kontroly výkonom kontroly aj mimo ich územnej pôsobnosti.

Správy finančnej kontroly (SFK) sú rozpočtové organizácie, ktoré sú svojimi príjmami a výdavkami napojené na rozpočet kapitoly Ministerstva financií SR. Sú to samostatné nezávislé kontrolné orgány a pri výkone finančnej kontroly sú viazané iba zákonmi.

Zo zákona vyplývajú SFK nasledujúce činnosti [2]:

- vykonáva následnú finančnú kontrolu,
- vykonáva cenovú kontrolu,
- kontroluje správu a nakladanie s majetkom štátu,
- rozhoduje v konaní o porušení rozpočtovej a cenovej disciplíny,
- ukladá pokuty,
- vymáha odvod a penále za neoprávnené použitie alebo zadržanie prostriedkov štátneho rozpočtu, štátnych fondov, Európskych spoločenských a iných prostriedkov zo zahraničia na financovanie projektov na základe medzinárodných zmlúv,
- spolupracuje s orgánmi Európskej únie pri plnení záväzkov vyplývajúcich z medzinárodnej zmluvy a
- kontroluje vyberanie súdnych poplatkov a poplatku za výpis z registra trestov.

Právna forma kontrolovaných subjektov:

- orgány štátnej správy,
- rozpočtové a príspevkové organizácie (štátne aj obecné),
- obce,
- vyššie územné celky,
- občianske združenia,
- neziskové organizácie, nadácie a
- podnikateľské subjekty – právnické osoby, fyzické osoby, živnostníci...

Tabuľka 1- Počet zamestnancov SFK

Rok 2005	SFK Ba	SFK Zv	SFK Ke
Počet zamestnancov	93	72	68
Počet obyvateľov v regióne	1 863 440	1 960 000	1 556 000
Priemerný počet obyv./1 zam.	20 037	27 222	22 882

Zdroj: vlastná tabuľka, údaje SFK a ŠÚ SR

3.1 Správa finančnej kontroly Bratislava

Kontrolná činnosť SFK Bratislava vychádza v každom bežnom roku zo zamerania a plánu kontrolnej činnosti sekcie kontrolnej MF SR.

V nasledujúcej tabuľke je prehľad vykonaných finančných kontrol a pozitívnych zistení za roky 2000 – 2004 [5]:

Tabuľka 2- Prehľad finančných kontrol SFK Bratislava

	2000	2001	2002	2003	2004
1	209	219	777	927	852
2	159	161	744	865	720
3	50	58	33	62	150
4	1 323 289	77 634	121 123	241 228	119 617

Legenda:

1 - Vykonané finančné kontroly celkom
2 - z toho plánované
3 - z toho mimoriadne
4 - Pozitívne zistenia celkom v tis. Sk

Zdroj: vlastná tabuľka, údaje SFK Bratislava

V tabuľke sú spracované údaje výsledkov následných finančných kontrol za roky 2000-2004, tak ako vyplynuli zo zákona č. 303/1995 Z.z. o rozpočtových pravidlách [3], ktorý platil do konca roka 2004. Od 1.1.2005 nadobudol účinnosť zákon č. 523/2004 Z.z. o rozpočtových pravidlách verejnej správy [4]. Nedostatky zistené pri výkone finančnej kontroly sa kvalifikujú podľa tohto zákona, pričom systém ukladania sankcií je odlišný (vecne aj metodicky) a preto údaje uvádzané za rok 2005 nie sú porovnateľné s údajmi za predchádzajúce roky. Nový zákon definuje porušenie finančnej disciplíny v 14 bodoch a podľa jednotlivých porušení ukladá okrem odvodu finančných prostriedkov buď penále alebo pokutu. Prijatím nového zákona sa zmiernili sankcie pri porušení finančnej disciplíny. Kontrolovaným subjektom je umožnené vysporiadať sa s porušením finančnej disciplíny uhradením sankcie do ukončenia kontroly. To najmä pri finančne nižších sumách subjekty využívajú. Pri sumách s vyšším porušením naopak využívajú kontrolované subjekty inštitút odvolania až na Najvyšší súd.

Zhrnutie výsledkov následných finančných kontrol za rok 2005:

Celkový počet ukončených následných finančných kontrol 800

- z toho kontroly podľa plánu 685
- z toho kontroly mimo plánu 115

Poruš.fin.discipl. (odvod + penále): 145 794 697,-Sk

Ostatné zistenia (odvod + penále): 375 384 780,-Sk

Celkový počet kontrolných zistení 455

Činnosť správneho konania je spojená v súlade so zákonom 440/2000 Z. z. o správach finančnej kontroly a zákona č. 71/1967 Zb. o správnom konaní s vydávaním rozhodnutí o:

- porušení rozpočtovej disciplíny podľa zákona č. 303/1995 Z.z. o rozpočtových pravidlách,
- porušení finančnej disciplíny podľa zákona č. 523/2004 Z.z. o rozpočtových pravidlách verejnej správy,
- porušení cenovej disciplíny podľa zákona č. 18/1996 Z.z. o cenách,
- uložení pokuty v zmysle zákona č. 502/2001 Z.z. o finančnej kontrole a vnútornom audite.

V zmysle zákona č. 303/1995 Z.z. sa v správnom konaní ukladá odvod neoprávnene použitých alebo zadržaných prostriedkov štátneho rozpočtu alebo Európskej únie, ako aj penále nielen z porušenia rozpočtovej disciplíny zistené následnou finančnou kontrolou, ale aj na základe oznámenia o porušení rozpočtovej disciplíny iného orgánu alebo organizácie.

Vydávanie rozhodnutí na základe uvedených oznámení bolo vykonávané v súlade so zákonom č. 71/1967 o správnom konaní, išlo iba o prípady, kedy boli následné finančné kontroly ukončené do konca roka 2004. Ostatné prípady boli riešené podľa zákona č. 523/2004 Z.z. o rozpočtových pravidlách verejnej správy, ktorý s účinnosťou od 1.1.2005 nahradil zákon č. 303/1995 Z.z. o rozpočtových pravidlách.

Vymáhanie odvodov a penále za neoprávnené použitie alebo zadržanie prostriedkov štátneho rozpočtu, štátnych fondov, Európskej únie ako aj vymáhanie nezaplatených pokút sa vykonáva v súlade so zákonom č. 233/1995 Z.z. o súdnych exekútoroch a exekučnej činnosti.

Tabuľka 3 – Prehľad správneho konania z FK

	2002	2003	2004	2005
1	74	96	169	74
2	97 092	92 474	590 128	373 727
3	76	91	160	76
4	93 089	62 351	589 943	133 398
5	17 246	29 929	29 187	99 360
6	10 807	18 689	17 024	72 082
7	6 439	11 240	12 163	27 278

Legenda:

1 - Vydané rozhodnutia spolu
2 - Vydané rozhodnutia v tis.Sk
3 - Právoplatné rozhodnutia spolu
4 - Právoplatné rozhodnutia v tis.Sk
5 - Príjmy z realiz.rozhod. spolu v tis. Sk
6 - z toho odvody

7 - z toho penále

Zdroj: vlastná tabuľka, údaje SFK Bratislava

Tabuľka 4 – Úspešnosť správneho konania z FK

	2002	2003	2004	2005
% právoplat. rozhodnutí z vydaných	103%	95%	95%	103%
% realizovaných príjmov z právoplat.	19%	48%	5%	74%

Zdroj: vlastná tabuľka, údaje SFK Bratislava

Rozdiely v rozhodnutiach finančnej kontroly sú spôsobené skutočnosťou, že medzi vydaním rozhodnutia a jeho právoplatnosťou (hlavne ak ide o rozhodnutie, ktoré bolo v odvolacom konaní) ubehne určitý čas. V prípade, ak je tento časový úsek na prelome dvoch rokov, je pre evidenčné účely vydané rozhodnutie evidované v jednom roku a právoplatnosť toho istého rozhodnutia je evidovaná v nasledujúcom roku.

Kriticky možno hodnotiť viaceré výsledky vnútorných kontrol ústredných orgánov, na základe ktorých by mala SFK Bratislava vykonať prvostupňové rozhodnutia. V zasielaných výsledkoch kontrol absentoval v prevažnej miere dokumentačný materiál o porušení rozpočtovej disciplíny. V dôsledku uvedeného musela SFK Bratislava vykonať u preverovaných subjektov dodatočné kontroly nad rámec plánu kontrol za účelom overenia zistení tak, aby sa mohlo pristúpiť k realizácii prvostupňových rozhodnutí.

3.2 Správa finančnej kontroly Zvolen

Činnosť finančnej kontroly je v bežnom roku zameraná najmä na plnenie úloh vyplývajúcich zo zákona o správach finančnej kontroly, v zmysle ktorého správy finančnej kontroly pôsobia ako nezávislé kontrolné orgány. Kontrolné aktivity smerujú na vybrané projekty MF SR a sú navrhnuté tak, aby zabezpečili realizáciu úloh uložených vedením MF SR.

V nasledujúcej tabuľke je prehľad vykonaných finančných kontrol a pozitívnych zistení za roky 2000 – 2004 [6]:

Tabuľka 5 – Prehľad finančných kontrol SFK Zvolen

	2000	2001	2002	2003	2004
1	129	161	234	285	320
2	91	129	158	223	163
3	38	32	76	62	157
4	422 807	113 437	795 383	165 609	426 312

Legenda:

1 - Vykonané finančné kontroly celkom
2 - z toho plánované
3 - z toho mimoriadne

4 - Pozitívne zistenia celkom v tis. Sk

Zdroj: vlastná tabuľka, údaje SFK Zvolen

Ako bolo uvedené vyššie, z dôvodu zmeny zákona na spracovanie údajov výsledkov následných finančných kontrol, nie je relevantné porovnanie údajov za rok 2005 s údajmi za predchádzajúce roky.

Zhrnutie výsledkov následných finančných kontrol za rok 2005:

Celkový počet ukončených následných finančných kontrol	352
- z toho kontroly podľa plánu	319
- z toho kontroly mimo plánu	33
Poruš.fin.discipl.(odvod + penále)	51 805 000,-Sk
Ostatné zistenia (odvod + penále)	180 721 000,-Sk
Celkový počet kontrolných zistení	118

V roku 2005 bola nasledovná štruktúra finančných kontrol podľa kontrolovaných subjektov v SFK Zvolen:

Tabuľka 6 – Štruktúra finančných kontrol podľa kontrolovaných subjektov v roku 2005

Subjekty	Počet kontrol	Zistenia celkom v tis.Sk
Obce	138	62 325
VÚC	4	2 739
Rozpočtové organizácie	33	18 298
Príspevkové organizácie	16	61 377
Iné právnické osoby	153	87 394
Fyzické osoby	8	393
Spolu	352	232 526

Zdroj: vlastná tabuľka, údaje SFK Zvolen

V rámci kontrolných akcií je vo vybraných kontrolovaných subjektoch preverené aj vytvorenie funkčného kontrolného systému, úlohou ktorého je systematicky overovať, či sa verejné prostriedky použili v súlade s právnymi predpismi a stanovenými pravidlami a či je zabezpečená ochrana pred negatívnymi vplyvmi.

SFK Zvolen plní úlohy prvostupňového správneho orgánu, ktoré na základe vlastných kontrolných zistení ukladá odvod neoprávnene použitých alebo zadržaných finančných prostriedkov spolu s penále a ukladá pokuty za porušenie cenovej disciplíny. Zároveň je príslušným správnym orgánom pre konanie o porušení rozpočtovej disciplíny pri použití prostriedkov ŠR SR, ktoré zistili iné kontrolné orgány (NKÚ SR, Úrad vlády SR...).

Funkciu druhostupňového správneho orgánu pri rozhodovaní v konaní o porušení rozpočtovej disciplíny vykonáva sekcia systému verejnej vnútornej finančnej kontroly MF SR, v konaní o porušení cenovej disciplíny sekcia daňová a colná MF SR. Okrem ukladania sankcií za porušenie rozpočtovej a cenovej disciplíny zabezpečuje SFK Zvolen ich vymáhanie.

Tabuľka 7 – Prehľad správneho konania z FK

	2003	2004	2005
Vydané rozhodnutia spolu	69	88	35
Vydané rozhodnutia v tis.Sk	101 978	81 636	14 822
Právoplatné rozhodnutia spolu	62	79	28
Právoplatné rozhodnutia v tis.Sk	98 658	73 186	7 643
Príjmy z realiz.rozhod. spolu v tis. Sk	14 101	14 878	32 379
z toho:			
odvody	10 845	10 469	21 208
penále	3 256	4 409	11 171

Zdroj: vlastná tabuľka, údaje SFK Zvolen

Tabuľka 8 – Úspešnosť správneho konania z FK

	2003	2004	2005
% právopl. rozhodnutí z vydaných	90%	90%	80%
% realizovaných príjmov z právoplat.	14%	20%	424%

Zdroj: vlastná tabuľka, údaje SFK Zvolen

Snahou organizácie v oblasti správneho konania je to, aby sa výsledky kontrolných zistení premietli do vydávaných rozhodnutí o uložení sankcií v podobe, ktorá by zamedzila veľkému počtu podaných odvolaní proti rozhodnutiam a prípadným zmenám a zrušeniam prvostupňových rozhodnutí na základe podaných opravných prostriedkov v odvolacom aj mimoodvolacom konaní. Prvostupňové konanie a vyhotovované rozhodnutia na požadovanej kvalitatívnej úrovni, pri zachovaní práv a záujmov kontrolovaných subjektov ,zabezpečia výchovnú účinok uložených sankcií na tieto subjekty. Zároveň tak budú zabezpečené prínosy v podobe finančných prostriedkov plynúcich z uhradených sankcií.

3.3 Správa finančnej kontroly Košice

Výkon následných finančných kontrol sa riadi zákonom o finančnej kontrole, ktorý upravuje základné pravidlá, ciele a spôsob výkonu finančnej kontroly, ktoré sú súčasťou komplexného systému finančného riadenia zabezpečujúceho dodržiavanie všeobecne záväzných predpisov, dodržiavanie

hospodárnosti, efektívnosti a účinnosti pri hospodárení s verejnými prostriedkami.

Prioritou v činnosti odboru finančnej kontroly je zabezpečiť vykonanie následných finančných kontrol podľa Plánu kontrolnej a dozornej činnosti na bežný rok schváleného Ministerstvom financií SR.

V tabuľke je prehľad vykonaných finančných kontrol za roky 2000 – 2004 [7]:

Tabuľka 9 – Prehľad finančných kontrol SFK Košice

	2000	2001	2002	2003	2004
1	138	134	263	385	430
2	81	76	180	281	215
3	57	58	83	104	215
4	88 080	146 601	233 731	165 174	331 535

Legenda:

1 - Vykonané finančné kontroly celkom
2 - z toho plánované
3 - z toho mimoriadne
4 - Pozitívne zistenia celkom v tis. Sk

Zdroj: vlastná tabuľka, údaje SFK Košice

Okrem plánovaných úloh vykonávala SFK Košice kontroly nad rámec plánu – t.j. na základe podnetov občanov, pokynov MF SR a dožiadaní iných orgánov verejnej správy alebo oznámení o porušení rozpočtovej disciplíny.

Rok 2005 bol prelomovým rokom, nakoľko zákon č. 303/1995 Z.z. podľa ktorého sa vykonávali finančné kontroly 9 rokov, bol zrušený a do platnosti vstúpil nový zákon o rozpočtových pravidlách verejnej správy č. 523/2004 Z.z. Podľa novej právnej úpravy sa posudzuje porušenie rozpočtového hospodárenia ako porušenie finančnej disciplíny. Zákomom stanovené sankcie za porušenie finančnej disciplíny sú vrátenie finančných prostriedkov, zaplatenie penále alebo pokuty. Za jednotlivé druhy porušenia finančnej disciplíny sa ukladajú rôzne sankcie.

Zhrnutie výsledkov následných finančných kontrol za rok 2005:

Celkový počet ukončených následných finančných kontrol

- z toho kontroly podľa plánu 156
- z toho kontroly mimo plánu 232

Poruš.fin.discipl.(odvod + penále) 243 607 000,-Sk

Ostatné zistenia (odvod + penále) 114 226 000,-Sk

Celkový počet kontrolných zistení 182

Štruktúra finančných kontrol podľa kontrolovaných subjektov v roku 2005 je nasledovná:

Tabuľka 10 – Štruktúra finančných kontrol podľa kontrolovaných subjektov v roku 2005

Subjekty	Počet kontrol	Zistenia celkom v tis.Sk
Rozpočtové organizácie	44	8 757
Príspevkové organizácie	14	15 223
Vyššie územné celky	3	0
Obce	186	21 627
Iné právnické organizácie	135	312 200
Fyzické osoby	6	24
Spolu	388	357 833

Zdroj: vlastná tabuľka, údaje SFK Košice

Z hľadiska druhu organizácie najväčšieho kontrolné zistenia boli vyčíslené u subjektov označených ako iné právnické osoby (združenia, verejné vysoké školy, akciové spoločnosti, spoločnosti s ručením obmedzeným, bytové družstvá a iné).

V súlade so zákonom č. 440/2000 Z.z. o správach finančnej kontroly a podľa zákona č. 253/2004 Z.z. o rozpočtových pravidlách verejnej správy plní Správa finančnej kontroly aj úlohy prvostupňového správneho orgánu, ktorý na základe vlastných kontrolných zistení ukladá odvody aj penále za porušenie finančnej disciplíny.

Tabuľka 11 – Prehľad správneho konania z FK

	2002	2003	2004	2005
1	88	114	85	79
2	158 224	99 173	98 841	60 206
3	77	89	77	75
4	130 094	76 417	93 552	52 208
5	10 401	11 509	16 251	24 185
6	7 371	7 040	9 803	15 351
7	3 030	4 469	6 448	8 834

Legenda:

1 - Vydané rozhodnutia spolu
2 - Vydané rozhodnutia v tis.Sk
3 - Právoplatné rozhodnutia spolu
4 - Právoplatné rozhodnutia v tis.Sk
5 - Príjmy z realiz.rozhod. spolu v tis. Sk
6 - z toho odvody
7 - z toho penále

Zdroj: vlastná tabuľka, údaje SFK Košice

V roku 2005 94 % vydaných rozhodnutí nadobudlo právoplatnosť. Uvedené % je uspokojivé a to predovšetkým z dôvodu úspešnej spolupráci s Ministerstvom financií ako II. stupňovým odvolacím orgánom.

Tabuľka 12 – Úspešnosť správneho konania z FK

	2002	2003	2004	2005
% právopl. rozhodnutí z vydaných	88%	78%	91%	95%

% realizovaných príjmov z právoplat.	8%	15%	17%	46%
--------------------------------------	----	-----	-----	-----

Zdroj: vlastná tabuľka, údaje SFK Košice

Je možné pozorovať rastúcu tendenciu percentuálneho podielu realizovaných príjmov z právoplatných príjmov, od roku 2002 vzrástol podiel z 8 % na 46 % v roku 2005.

4. Záver

Na základe uvedených analýz je možné konštatovať rozdiely vo vývoji výsledkov finančných kontrol v jednotlivých Správach finančnej kontroly. Najväčší nárast počtu vykonaných finančných kontrol v rokoch 2000 – 2005 možno pozorovať v SFK Bratislava (až 927 kontrol v roku 2003). Počet vykonaných finančných kontrol v SFK Zvolen a Košice bol na najvyššej úrovni maximálne 430 kontrol ročne. Uvedený fakt je možné čiastočne odôvodniť aj najvyšším počtom zamestnancov v SFK Bratislava.

K zvýšeniu úspešnosti správneho konania z výsledkov finančných kontrol môže podstatnou mierou prispieť aj vzájomná spolupráca s Ministerstvom financií ako II.stupňovým odvolacím orgánom.

Literatúra

- [1] Zákon č. 502/2001 Z.z. o finančnej kontrole a vnútornom audite a o zmene a doplnení niektorých zákonov
- [2] Zákon č. 440/2000 Z.z. o správach finančnej kontroly
- [3] Zákon č. 303/1995 Z.z. o rozpočtových pravidlách
- [4] Zákon č. 523/2004 Z.z. o rozpočtových pravidlách verejnej správy
- [5] Výročné správy Správy finančnej kontroly Bratislava, In: www.sfkba.sk
- [6] Výročné správy Správy finančnej kontroly Zvolen, In: www.sfkzv.sk
- [7] Výročné správy Správy finančnej kontroly Košice, In: www.sfkke.sk