

SPRÁVA

VÝSLEDKOV KONTROLNEJ
ČINNOSTI NAJVYŠŠIEHO
KONTROLNÉHO ÚRADU
SLOVENSKEJ REPUBLIKY

ZA ROK 2017



NAJVYŠŠÍ KONTROLNÝ ÚRAD
SLOVENSKEJ REPUBLIKY

Bratislava, marec 2018



SPRÁVA

O VÝSLEDKOVYCH KONTROLNEJ
ČINNOSTI NAJVVYŠIEHO
KONTROLNÉHO ÚRADU
SLOVENSKEJ REPUBLIKY

ZA ROK 2017

OBSAH

Zoznam používaných skratiek	4
Úvod	6
1 Postavenie a pôsobnosť NKÚ SR	8
11 Komunikácia úradu s verejnosťou	9
12 Partnerstvo a spolupráca	9
13 Medzinárodné aktivity a partnerstvo	9
14 Ľudské zdroje a rozpočet NKÚ SR	11
2 Kontrolná činnosť NKÚ SR v roku 2017	14
2.1 Stratégia plánovania kontrolnej činnosti	15
2.2 Plán kontrolnej činnosti na rok 2017	15
2.3 Zameranie kontrolných akcií 2017	17
2.4 Výsledky kontrolnej činnosti ukončenej v roku 2017 v číslach	21
3 Podstatné kontrolné zistenia v roku 2017	22
3.1 Rozpočtový proces v stanoviskách a kontrolných akciách	23
3.1.1 Silné a slabé stránky rozpočtového procesu	23
3.1.2 Štátny rozpočet a rozpočet verejnej správy – príjmová a výdavková politika	25
3.2 Daňové príjmy – pretrvávajú rezervy vo zvýšení efektivity správy daní a účinnosť jednotlivých opatrení boja proti podvodom na DPH nie je dostatočne preukázateľná	29
3.3 Európske fondy a prostriedky zo zahraničia – neopakovateľný zdroj financovania rozvoja SR. Problémy ich plnohodnotného využívania stále pretrvávajú	33
3.4 Hospodárenie a majetok organizácií verejnej správy	36
3.4.1 Hospodárenie nemocníc	36
3.4.2 Hospodárenie vysokých škôl	37
3.5 Štátny manažment – riadenie podnikov a spoločností štátu je málo efektívne, mnohé výdavky nie sú vynakladané efektívne a účinným spôsobom	38
3.5.1 Štátne podniky rezortu pôdohospodárstva – hospodárenie viacerých nie je možné bez podpory zakladateľa	39
3.5.2 Štát ako akcionár	40
3.5.3 Štát ako realizátor výziev a vyzvaní – vnútorný kontrolný systém nie je dostatočne zameraný na transparentnosť procesov	40
3.5.4 Výdavky rezortov – priestor pre lepšie využitie verejných prostriedkov	41
3.6 Významné štátne programy a projekty – hodnotenie ich efektívnosti a účinnosti je problematické	44
3.6.1 Projekt REPAS	44
3.6.2 Prostriedky programu SK PRES nepokryli všetky výdavky spojené s Predsedníctvom SR v rade EÚ	48
3.7 Projekty z oblasti životného prostredia	49
3.8 Podpora cestovného ruchu má zvýšiť jeho konkurencieschopnosť	52
3.9 Havarijný stav veľkej časti mostov na cestách II. a III. triedy	53
3.10 Efektívna verejná správa	54
3.10.1 Program ESO	54
3.10.2 Elektronické trhovisko vo verejnej správe – vykazované úspory sú vyššie ako reálne	54
3.10.3 e-Government – významná súčasť budovania efektívnej verejnej správy	57
3.11 Samospráva	57
3.11.1 Opakovane zisťované problémy v dodržiavaní zákonov a pravidiel	57
3.11.2 Majetkové podiely samosprávy v obchodných spoločnostiach	59
Záver	62

ZOZNAM POUŽÍVANÝCH SKRATIEK

BIEP	Benchmark Information Exchange Project – databáza zdieľaných informácií NKI za účelom porovnávania výsledkov kontrolnej činnosti
DPH	daň z pridanej hodnoty
DRG	Diagnosis-related group – klasifikačný systém hospitalizačných prípadov
EK	Európska Komisia
EŠIF	Európske štrukturálne a investičné fondy
EÚ	Európska únia
EUROSAI	Európska organizácia najvyšších kontrolných inštitúcií
INTOSAI	Medzinárodná organizácia najvyšších kontrolných inštitúcií
IS	informačné systémy
MDaV SR	Ministerstvo dopravy a výstavby Slovenskej republiky
MF SR	Ministerstvo financií Slovenskej republiky
MH SR	Ministerstvo hospodárstva Slovenskej republiky
MO SR	Ministerstvo obrany Slovenskej republiky
MPaRV SR	Ministerstvo pôdohospodárstva a rozvoja vidieka Slovenskej republiky
MS SR	Ministerstvo spravodlivosti Slovenskej republiky
MŠVVŠ SR	Ministerstvo školstva, vedy, výskumu a športu Slovenskej republiky
MV SR	Ministerstvo vnútra Slovenskej republiky
MZ SR	Ministerstvo zdravotníctva Slovenskej republiky
MZVEZ SR	Ministerstvo zahraničných vecí a európskych záležitostí Slovenskej republiky
MŽP SR	Ministerstvo životného prostredia Slovenskej republiky
NFP	nenávratný finančný príspevok
NKI	najvyššie kontrolné inštitúcie
NKÚ SR, NKÚ	Najvyšší kontrolný úrad Slovenskej republiky
OP	Operačný program
OP KŽP	Operačný program Kvalita životného prostredia
PPA	Pôdohospodárska platobná agentúra
SIEA	Slovenská inovačná a energetická agentúra
SSC	Slovenská správa ciest
SR	Slovenská republika
ŠR	štátny rozpočet
ÚVO	Úrad pre verejné obstarávanie
ÚOŠS	ústredný orgán verejnej správy
VPS	Všeobecná pokladničná správa
VS	verejná správa
VÚC	Vyšší územný celok

ÚVOD

Vážené panie poslankyne, vážení páni poslanci.

V roku 1993 Národná rada SR prijala zákon 39/1993 Z. z. o Najvyššom kontrolnom úrade Slovenskej republiky. Prijatie tohto zákona, na základe ktorého vznikol NKÚ SR, má v sústave kontrolných inštitúcií Slovenskej republiky nezastupiteľné miesto. Napriek zložitosti tohto obdobia, zákon bol postavený na princípoch nezávislého výkonu kontroly, aké uplatňujú moderné demokratické štáty a „prežil“ viaceré pokusy o obmedzenie tohto statusu. Aj po 25-tich rokoch je NKÚ SR štátny orgán, ktorý je vo svojej kontrolnej činnosti nezávislý, viazaný iba Ústavou SR a zákonom. Mandát výkonu pôsobnosti úradu je široký a týka sa verejných prostriedkov využívaných v organizáciách verejnej správy, vrátane samosprávy. NKÚ SR je oprávnený vykonať kontroly aj v subjektoch verejného záujmu. Za tieto roky svojej pôsobnosti vykonal takmer dve tisícky akcií, vďaka ktorým nastavil zrkadlo zákonnosti, hospodárnosti či efektívnosti nielen kontrolovaným subjektom ale aj parlamentu a vláde. Vo väčšine prípadov ponúkal nestranný pohľad na to, ako robiť z verejných prostriedkov veci lepšie (efektívnosť) alebo aké lepšie veci by bolo z týchto zdrojov možné urobiť (účinnosť).

„Kto kontroluje minulosť, má pod kontrolou budúcnosť. Kto kontroluje súčasnosť, má pod kontrolou minulosť.“ Tento pohľad britského spisovateľa Georgea Orwella na zmysel kontroly hovorí jasnou rečou. Boli by sme radi, keby verejnosť, ale najmä tí, ktorí sú zodpovední za osud Slovenska a jeho občanov, takto vnímali aj kontrolu NKÚ SR a jej výsledky. Kontrola nie je strašiakom, kontrola je krokom k tomu, aby sme boli múdri a obozretní pri rozhodnutiach, aby náš pohľad do budúcnosti vychádzal z konkrétneho poznania a realistickej vízie.

Od obdobia prijatia zákona, každý rok predkladal predseda NKÚ SR správu o kontrolnej činnosti a jej výsledkoch. Napriek mnohému spoločnému, každú predloženú správu možno považovať za určité zrkadlo doby s jej víťazstvami i prehrami. Sme presvedčení, že ak by sa

zistenia a upozornenia NKÚ SR na mnohé nedostatky a riziká brali ako východisko pre efektívnejšie a účelnejšie využívanie národných a európskych verejných prostriedkov, dnes by dôvera v inštitúcie štátu i samosprávy bola vyššia a mnohé problémy v zdravotníctve, školstve, dopravnej infraštruktúre, poľnohospodárstve, ale aj v iných dôležitých oblastiach by neboli také veľké ako ich pociťujeme dnes.

Dnes, v roku štvrtročnice existencie NKÚ SR, ako národnej kontrolnej inštitúcie, predkladám 24. správu o kontrolnej činnosti a výsledkoch úradu za rok 2017. Som presvedčený, že správa odráža snahu NKÚ SR o zameranie kontroly na aktuálne a spoločensky významné akcie. Aj keď viackrát správa obsahuje informácie o nedodržiavaní zákona, rozhodujúca časť kontrolnej, ale aj analytickej činnosti bola zameraná na problematiku efektívneho a účinného využívania verejných zdrojov. Práve tieto aspekty sú, podľa nášho názoru, podporeného výsledkami kontrol, slabým miestom využívania finančných zdrojov rozpočtu verejnej správy jej subjektmi. Ak od začiatku procesu plánovania programov, projektov alebo iných významných akcií štátu a samosprávy bude zrejmé aký merateľný pokrok v rozvoji organizácie, rezortu či štátu sa má dosiahnuť, ak tento pokrok sa aj skutočne bude posudzovať podľa stanovených kritérií, dosiahneme oveľa viac, ako keď budeme hodnotiť, či sa peniaze minuli v súlade so zákonom alebo nie. Preto má taký veľký význam kontrola, ktorá sa zameriava na posudzovanie výkonnosti, efektívnosti a účinnosti, a práve preto sa kontrolná činnosť NKÚ SR v roku 2017 v pomerne veľkom rozsahu zameriavala na tieto parametre vynakladania zdrojov.

Výraznejší dôraz na takéto zameranie kontrol sa uplatňuje v súčasnosti vo väčšine najvyšších kontrolných inštitúcií krajín EÚ. Som presvedčený, že NKÚ SR má všetky podmienky a predpoklady na to, aby kontrolná činnosť posudzovala, a ak je to možné a vhodné, aj medzinárodne porovnávala efektívnosť a účinnosť vynaložených verejných zdrojov. A práve v takomto spôsobe výkonu kontroly vidíme poslanie NKÚ SR a prínos pre spoločnosť v tomto i v najbližšom období.

1. POSTAVENIE A PÔSOBNOSŤ NKÚ SR

Najvyšší kontrolný úrad Slovenskej republiky je štátny orgán, ktorého hlavným poslaním je kontrola verejných zdrojov používaných organizáciami štátnej správy, subjektmi verejného záujmu a samosprávou. Vo svojej činnosti je nezávislý, viazaný iba ústavou a zákonom. Jeho strategickým zámerom je byť rešpektovanou kontrolnou inštitúciou, ktorá posudzovanie hospodárnosti, efektívnosti a účinnosti verejných zdrojov nevidí iba v kontrole využívania rozpočtových prostriedkov jednotlivými organizáciami v súlade so zákonom, ale predovšetkým v kontexte efektívneho a účinného dosahovania cieľov a výsledkov fungovania verejných politík, ktoré realizujú subjekty týchto politík. Takéto zameranie činnosti je v súlade s § 3 zákona NR SR č. 39/1993 Z. z. o Najvyššom kontrolnom úrade Slovenskej republiky, ktorý znie: **“Úrad vykonáva kontrolu z hľadiska dodržiavania všeobecne záväzných právnych predpisov, hospodárnosti, efektívnosti a účinnosti.”** Posudzovanie efektívnosti a účinnosti verejných zdrojov vyžaduje výraznejšie uplatňovať prvky výkonnostnej kontroly v štruktúre kontrol úradu. Výraznejšie zameranie kontrolnej činnosti na efektívnosť a účinnosť využívania verejných zdrojov určených na dosahovanie cieľov jednotlivých verejných politík je v súčasnosti vysoko aktuálne v činnosti väčšiny národných kontrolných inštitúcií EÚ. Ambícia posudzovať používanie národných a európskych zdrojov z pohľadu „hodnoty za peniaze“ sa odráža aj v medzinárodných štandardoch výkonnostnej kontroly a jej kvality, ktoré v zmysle zákona o NKÚ SR máme uplatňovať aj v našej činnosti. V § 2a zákona je táto povinnosť definovaná nasledovne: **„Úrad prispôbuje a uplatňuje medzinárodné štandardy kontrolnej činnosti používané v EÚ na podmienky SR na účely potrebnej kvality kontrolnej činnosti a odbornej spôsobilosti.“**

1.1 KOMUNIKÁCIA ÚRADU S VEREJNOSŤOU

Odborné útvary NKÚ SR za dvanásť mesiacov roka 2017 zaevidovali 73 žiadostí v zmysle zákona o slobodnom prístupe k informáciám, čo predstavuje nárast o 16 žiadostí v porovnaní s rokom 2016. Najčastejšie, v takmer 2/3 prípadov, boli vyžadané Protokoly z kontrolných akcií realizovaných na úrovni miestnej samosprávy (napr. Košice, Humenné, Turá), alebo súviseli s kontrolami, ktoré úrad vykonal prierezovo (konkrétne išlo napríklad o výsledky z kontroly v slovenských nemocniciach či v Pôdohospodárskej platobnej agentúre). V priebehu roka 2017 sa vo väčšom počte objavovali žiadosti, prostredníctvom ktorých boli od NKÚ požadované právne stanoviská k správnosti výpočtu starobného dôchodku či k legitímnosti vyúčtovania výšky nájmu. (Graf č. 1)

Cestou k otvorenému informovaniu verejnosti o aktivitách úradu, o jeho kontrolných zisteniach je aktívna komunikácia so zástupcami masovo-komunikačných prostriedkov, cielené využívanie vlastnej internetovej stránky a prezentácia na sociálnych sieťach. V priebehu roka 2017 úrad vydal pre médiá 54 tematických tlačových správ a zorganizoval tri cielené brífingy predsedu NKÚ s novinármi. Okrem toho sú na oficiálnej stránke úradu zverejňované všetky záverečné správy z ukončených kontrolných akcií. Návštevník webu môže zároveň získať

informácie o pripravovaných kontrolách, o akciách, ktoré práve prebiehajú, či o aktivitách inštitúcie na národnej aj medzinárodnej scéne. Kontrolný úrad pri komunikácii s verejnosťou využíva tiež sociálne siete Twitter a Facebook. V rámci oboch sietí bolo priebežne umiestnených viac ako 300 príspevkov a zverejnené informácie sa tak dostali k niekoľko desiatkam tisíc návštevníkov, čitateľov.

Oficiálnu internetovú stránku kontrolného úradu navštívili viac ako 80-tisíc záujemcov, najsilnejšími mesiacmi sú v priebehu roka september a október. Najnavštevovanejšími kapitolami sú zložky obsahujúce informácie o výsledkoch kontrol či o kontrolovaných subjektoch. (Tabuľka č. 1)

1.2 PARTNERSTVO A SPOLUPRÁCA

Otvorenosť úradu vo vzťahu k širšej verejnosti sa premieta aj do spolupráce so vzdelávacími a vedeckými inštitúciami, pričom ide nielen o vecné konzultácie pri príprave, zameraní kontroly, ale aj o priame zapájanie odborníkov do kontrolných akcií cez inštitút prizvanej osoby. NKÚ SR má v súčasnosti uzatvorených 23 memoránd o spolupráci, pričom v roku 2017 uzatvoril dve nové. Konkrétne ide o spoluprácu s Univerzitou Mateja Bela v Banskej Bystrici a Ekonomickou univerzitou v Bratislave. Na základe Memoranda o spolupráci s Generálnou prokuratúrou SR a Ministerstvom vnútra SR úrad odstúpil 16 zistení orgánom činným v trestnom konaní, a to pre ďalšie konanie z dôvodu podozrenia, že došlo k spáchaniu trestného činu (napr. zistenia z kontroly na Ministerstve obrany SR, v Pôdohospodárskej platobnej agentúre, v mestách Banská Bystrica a Liptovský Hrádok). V deviatich prípadoch boli zistenia odstúpené príslušným krajským prokuratúram na netrestné konanie (napr. zistenia z kontroly v obciach Liptovská Osada, Boleráz, Dlhá). NKÚ SR odstúpil 20 prípadov porušení finančnej disciplíny, z toho deväť Ministerstvu financií SR a Úradu vládneho auditu jedenásť podnetov na ďalšie konanie.

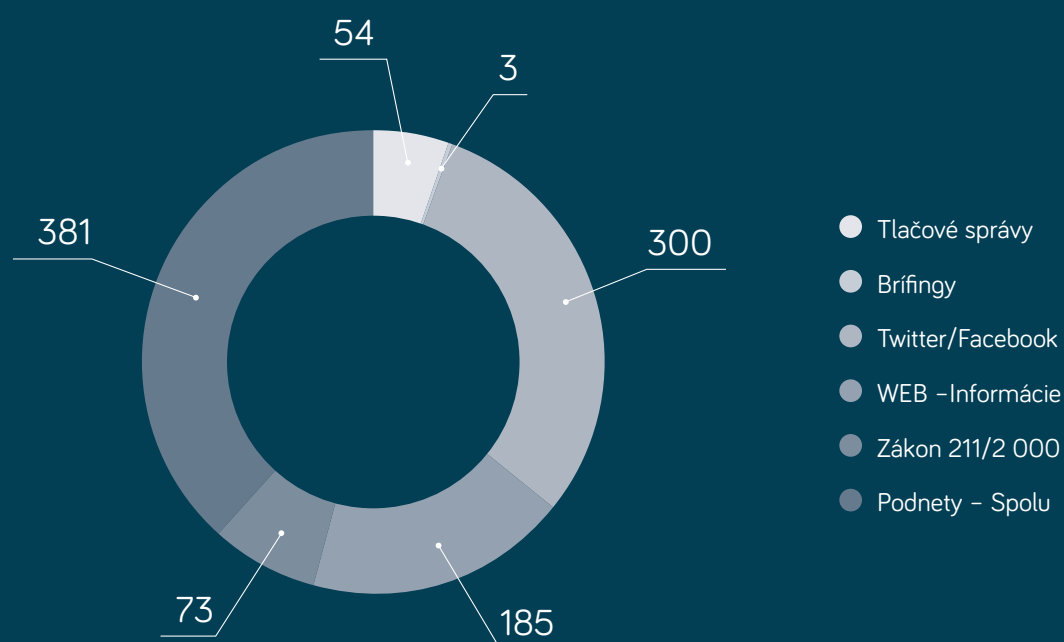
Jeden podnet bol NKÚ podaný Protimonopolnému úradu SR pri kontrole v zdravotníckych zariadeniach a dve podania boli podané na Úrad pre dohľad nad zdravotnou starostlivosťou. V zmysle memoranda o spolupráci s ÚVO bolo odstúpených ako podnet na kontrolnú činnosť 13 zistení v oblasti verejného obstarávania.

1.3 MEDZINÁRODNÉ AKTIVITY A PARTNERSTVO

NKÚ komunikuje s partnerskými najvyššími národnými kontrolnými inštitúciami na európskej aj širšej medzinárodnej úrovni. V roku 2017 úrad zorganizoval tri odborné medzinárodné podujatia. Najvýznamnejším bolo septembrové výročné stretnutie vedúcich predstaviteľov kontrolných inštitúcií krajín Vyšehradskej štvorky, Rakúska, Slovinska a prizvaných predsedov úradov Bieloruska a Moldavska v Spišskej Novej Vsi. Predsedovia stredoeurópskych úradov a ich kolegovia si vymenili praktické skúsenosti z oblasti merania kvality kontroly, budovania analytických jednotiek v rámci národných inštitúcií a česká strana predstavila doterajší pro-

Graf č. 1: Štruktúra komunikačných aktivít NKÚ SR v roku 2017

Komunikačné aktivity NKÚ SR



Tabuľka č. 1: Návštevnosť oficiálnej webovej stránky NKÚ SR v priebehu roka 2017

	Najúspešnejší mesiac	Najslabší mesiac	Spolu
Počet unikátnych návštev	október: 3 080	august: 2 189	31 083
Počet návštev	február: 4 821	august: 2 942	43 597
Počet zobrazení stránok	september: 114 600	august: 49 213	946 724
Počet hitov (klikov)	september: 147 148	august: 77 515	1 430 893
Množstvo stiahnutého obsahu	september: 8,28 GB	august: 2,80 GB	59,72 GB

Tabuľka č. 2: Počet a štruktúra zamestnancov úradu.

Priemerný evidenčný stav zamestnancov NKÚ SR v roku 2017		295
Počet zamestnancov NKÚ SR k 31. 12. 2017		296
Z toho:	štátni zamestnanci	285
	zamestnanci pri výkone práce vo verejnom záujme	11
Z toho:	zamestnanci na ústredí NKÚ SR	146
	zamestnanci na expozitúrach (regionálnych pracoviskách)	150
Priemerný vek zamestnancov k 31. 12. 2017		48 rokov
Počet mužov a žien k 31. 12. 2017	muži v %	39
	ženy v %	61
Miera fluktuácie (v %) v roku 2017		8,8
Počet zamestnancov na pozícií vedúceho štátneho zamestnanca (rozsah riadenia)		13

ces realizácie spoločného projektu BIEP, ktorého účastníci si vymieňajú informácie získané v kontrolách zameraných na rovnaké problémy. Projekt BIEP môže byť považovaný za príklad otvorenej spolupráce kontrolných úradov pri bezbarierovej výmene informácií.

Slovenský kontrolný úrad v priebehu roka 2017 privítal v mesiaci apríl 59 účastníkov z 29 krajín Európy na odbornom seminári venovanom implementácii medzinárodných štandardov používaných pri výkonnostných kontrolách. Následne v septembri navštívilo Bratislavu 23 kontrolórov z 12 krajín Európskej únie v rámci seminára tematicky zameraného na otázky súvisiace s energetikou a klímou. Obe tieto podujatia boli prvýkrát v histórii NKÚ SR, ale aj európskeho spoločenstva kontrolných úradov prenášané on-line. „Živý“ priebeh akcie bolo možné sledovať na sociálnej sieti Facebook a vďaka tejto otvorenosti sa mohli seminárov pasívne zúčastniť aj zamestnanci kontrolných inštitúcií z krajín, ktoré svojich zástupcov do Bratislavy nevyslali.

Zástupcovia NKÚ SR pracujú vo viacerých odborných, pracovných skupinách, ktoré fungujú pod európskou štruktúrou EUROSAI, alebo pod medzinárodnou organizáciou INTOSAI. NKÚ predsedal celosvetovej skupine pre „peer review“, ktorá pripravila nové štandardy pre výkon vnútornej kontroly, hodnotenie kvality a nezávislosti, pre postavenie kontrolných úradov v rámci ich národnej legislatívy, pôsobnosti. Kontrolóri úradu osobne participujú na aktivitách medzinárodnej pracovnej skupiny pre environmentálne audity (previazané na agendu OSN – Udržateľný rozvoj 2030), v skupine zaoberajúcej sa informačnými systémami (previazané na agendu BIG DATA), štruktúrnymi fondmi Európskej únie (previazané na operačné programy v období 2014 – 2020) a fiskálnymi politikami (previazané na agendu rozpočtovej zodpovednosti).

Na základe rozhodnutia predsedu úradu a v súlade so štandardmi vykonávania paralelných kontrol participoval NKÚ SR v priebehu roka 2017 na piatich medzinárodných kontrolných akciách. NKÚ SR aktívne participuje na každoročnej prezentácii Výročnej správy Európskeho dvora audítorov (EDA), ktorá prebieha za účasti slovenského člena dvora (prof. JUDr. Ladislav Balko, PhD.) na pôde Národnej rady SR.

1.4 ĽUDSKÉ ZDROJE A ROZPOČET NKÚ SR

Základné informácie o počte zamestnancov sú uvedené v priloženej tabuľke č. 2.

Organizačné usporiadanie útvarov NKÚ SR je v prílohe tejto správy. Najvýznamnejšou organizačnou zmenou v roku 2017 bolo **zrušenie expozitúry Bratislava** a začlenenie jej zamestnancov do kontrolných sekcií úradu.

Snahou vedenia NKÚ SR je neustále zvyšovanie odborných vedomostí a zručností svojich zamestnancov. V priebehu roka 2017 pripravil návrh národného projektu „Budovanie a rozvoj odborných kapacít za účelom zvyšovania kvality kontrolnej činnosti NKÚ SR“, ktorým sa uchádza o poskytnutie nenávratného finančného príspevku z fondov EÚ v rámci OP Efektívna verejná správa. Začiatkom roka 2018 bola podpísaná zmluva o poskytnutí tohto príspevku, čo umožní v nasledujúcich rokoch, cestou špecializovaných vzdelávacích aktivít, rozšíriť poznatky a zručnosti väčšiny odborných pracovníkov a tým vytvoriť predpoklady pre ďalšie zvyšovanie úrovne kontrolnej činnosti úradu.

Schválený rozpočet výdavkov na rok 2017 bol vo výške 9 991 tis. € a rozpočtovými opatreniami bol upravený na 10 210 tis. €. Navýšenie o 219 tis. € slúžilo na krytie výdavkov spojených so zavedením a prevádzkou ekonomického informačného systému rezortu financií „SAP“ a na nevyhnutné úpravy v Kontrolórskom informačnom systéme napr. správa registratúry a vedenie kontrolárskej dokumentácie. Mzdové výdavky tvoria rozhodujúcu časť – cca 7,6 mil. €, vrátane poistného a príspevkov do fondov. Kapitálové výdavky dosiahli výšku 426 tis. € a slúžili na modernizáciu ústredného vykurovacieho systému v Bratislave, rekonštrukciu budovy expozitúry v Banskej Bystrici, obstaranie výpočtovej techniky.



Obrázok č. 1: Septembrové stretnutie predsedov kontrolných úradov krajín V4+2 v Spišskej Novej Vsi

2. KONTROLNÁ ČINNOSŤ NKÚ SR V ROKU 2017

2.1 STRATÉGIA PLÁNOVANIA KONTROLNEJ ČINNOSTI

Plánovanie kontrolnej činnosti je jednou z najdôležitejších aktivít NKÚ SR pretože výrazným spôsobom ovplyvňuje či a ako kvalitne plní úrad svoje poslanie v oblasti kontroly. Výber strategických oblastí kontrolnej činnosti, resp. obsahových priorít a tém kontrolných akcií vychádza z identifikácie tých oblastí verejného života, v ktorých sú najväčšie problémy a riziká z hľadiska dosiahnutých výsledkov. Témy kontrolných akcií v ročnom pláne tak vychádzajú z analýz národných strategických programových dokumentov, rozpočtových programov a výdavkov subjektov verejnej správy. Významným aspektom pre stanovenie tém kontrol sú aj správy Európskej komisie (EK) alebo napr. OECD. NKÚ v roku 2017 na základe analýz národných strategických dokumentov a medzinárodných odporúčaní zverejnil **Strednodobé strategické zameranie kontrolnej činnosti na roky 2018 – 2020**. Uvedený dokument je východiskom pre obsahové priority kontrolných akcií a tvorbu ročných plánov.

Ambícia zostaviť plán kontroly, ktorý by sa zamerával na najväčšie riziká využívania rozpočtových prostriedkov hospodárnym, efektívnym alebo účinným spôsobom, kladie vysoké nároky na analytickú činnosť úradu, pretože len správne definované riziká sú základným prvkom kvalitne pripravenej kontroly. V uplynulom roku v organizačnej štruktúre úradu vznikol **analytický odbor**, ktorý významnejšie vstúpil do tohto procesu formou analytických štúdií či analytických informácií, ktoré napomohli k lepšej tvorbe programov kontroly. Analytická podpora v minulom roku sa prejavila aj v priebehu kontroly pri práci s dátami rôzneho druhu a ich interpretácii. Systematická analytická činnosť, ktorá by poskytovala adekvátne informácie o závažnosti rôznych rizík nakladania s národnými a európskymi prostriedkami, je však iba na začiatku tohto náročného procesu. Úrad bude aj v tomto roku venovať rozvoju analytického útvaru a odbornému rastu analytikov veľkú pozornosť.

Ďalším strategickým zámerom úradu je **zvyšovať kvalitu kontrolnej činnosti, vrátane kvality plánovacieho procesu**. Aj podľa kontrolných štandardov INTOSAI je NKÚ povinný zaviesť systém na hodnotenie kvality na účely poskytnutia primeraného uistenia, že úrad a jeho zamestnanci konajú v súlade s profesionálnymi štandardmi, zákonnými požiadavkami, a že vydané výsledné materiály z kontrolných akcií sú za daných okolností vhodné. NKÚ má prijaté zásady a postupy pre zabezpečenie výkonu práce úradu a kontrolných akcií na prijateľnej/primeranej úrovni kvality, ktoré však stále inovuje. V roku 2017 sa uskutočnila previerka kvality v dvoch kontrolách vykonaných kontrolórmí NKÚ na účely uistenia, že kontrola bola zameraná na aktuálne a spoločensky významné problémy, čo má byť efekt kvalitného plánovania, a vykonaná v súlade so zákonom a kontrolnými štandardmi. Druhým cieľom bolo zistiť, či kontrola splnila svoj účel, čo je zase efekt kvalitnej kontrolárskej práce. Ročné skúsenosti z činnosti senátov, ktoré sú tiež určitým prvkom kontroly kvality úradu a výsledky tejto kontroly, ukázali, že následná kontrola kvality vzorky vykonaných kontrol má svoj význam, avšak nie je postačujúca.

Ukazuje sa, že systém hodnotenia kvality sa musí zaviesť a aplikovať na všetky etapy kontrolnej akcie vrátane plánovania, prípravy a výkonu kontrolnej akcie i realizácie jej výsledkov. Práca pridelená kontrolórom si vyžaduje riadenie, dohľad a kontrolu na získanie uistenia, že daná práca je vykonaná kvalifikovane a profesionálne. Z tohto dôvodu úrad plánuje zaviesť systémový proces zhodnotenia ich práce, ktorý by okrem následného hodnotenia kvality kontrol – „cold review“ zaviedol aj systém priebežného hodnotenia kvality „hot review“. Takýto prístup má umožniť aby sa prípadné nedostatky kontrolného procesu odstránili ešte pred jeho ukončením. Nastavenie systému kontroly kvality na priebežnej a následnej kontrole je nevyhnutné pre to, aby sa význam NKÚ SR v kontrolnej činnosti štátu ďalej posilnil.

2.2 PLÁN KONTROLNEJ ČINNOSTI NA ROK 2017

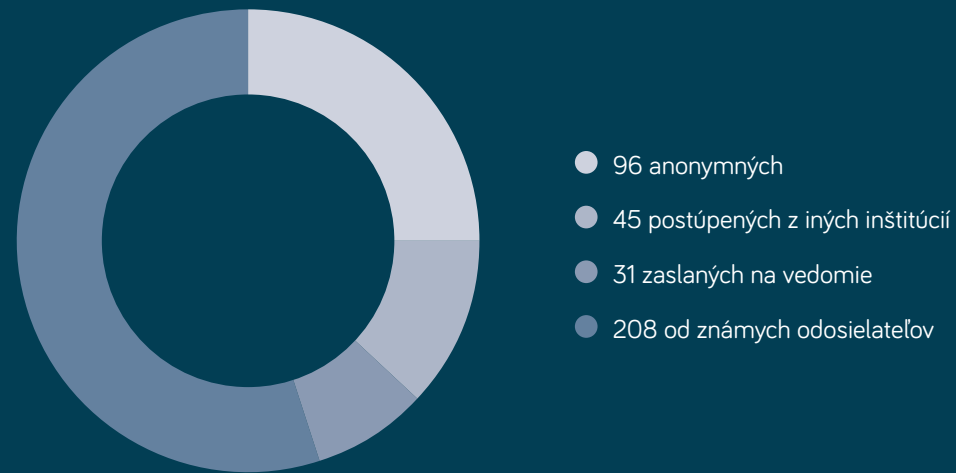
Proces plánovania kontrolnej činnosti na rok 2017 začal vo februári 2016 a bol ukončený v decembri podpisom plánu kontrolnej činnosti predsedom NKÚ SR. V čase medzi týmito dvomi míľnikmi plánovacieho procesu v druhom kroku navrhli jednotlivé organizačné útvary 99 tém na kontrolu. Z nich v prvom kole vyhodnocovania závažnosti a aktuálnosti témy postúpilo do druhého kola 41 tém. Z nich sa 30 stalo súčasťou plánu kontroly úradu na rok 2017.

Spôsob prípravy ročného Plánu kontrolných akcií NKÚ SR vytvára priestor na generovanie tém a kontrolných zameraní na základe podnetov, ktoré úradu zasiela verejnosť, občania. V roku 2017 úrad zaevidoval 380 podaní od fyzických a právnických osôb, pričom každý štvrtý podnet bol poslaný anonymne a 45 podaní bolo postúpených NKÚ SR z inej štátnej, verejnej inštitúcie. V 19 prípadoch bol obsah podnetu vecne preverený v kontrolnej akcii a informácie o záveroch kontroly boli zaslané ich adresátom (napr. mesto Liptovský Hrádok, obce Smižany, Turá, Štiavnické Bane, Nemocnica Poprad, MZVEZ SR). (Graf č. 2)

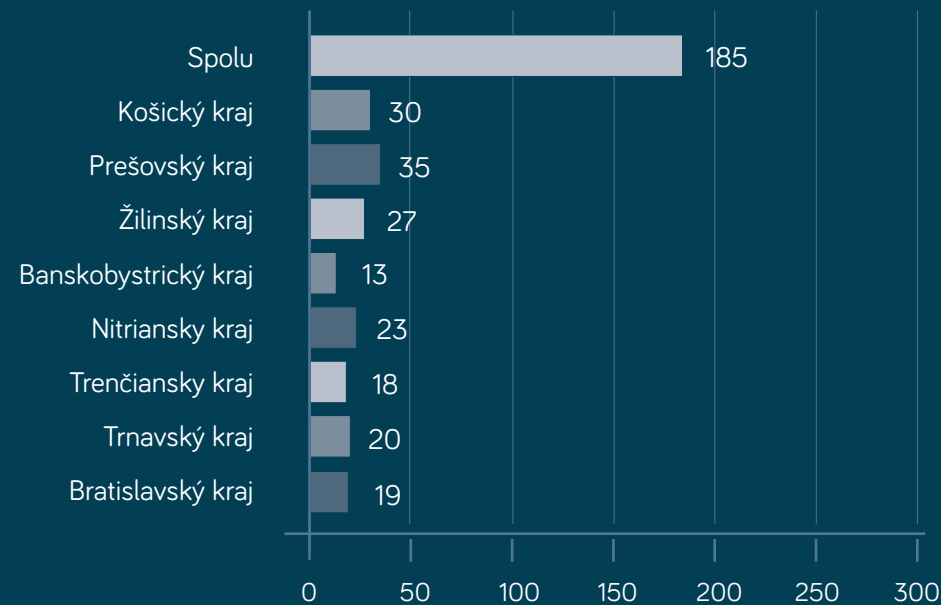
Polovica podnetov doručených úradu v priebehu roka 2017 smerovala do pôsobnosti samosprávy, do oblasti transparentného a efektívneho nakladania s verejnými financiami a majetkom zo strany obcí a miest Slovenska. Najviac podaní bolo odoslaných z východného Slovenska (Prešovský a Košický kraj). Bezmála každé druhé podanie muselo byť vrátené jeho adresátovi, pretože po jeho vecnom posúdení úrad konštatoval, že podanie je mimo zákonnú pôsobnosť NKÚ SR. V týchto prípadoch išlo najčastejšie o podania, ktorými chceli adresáti napadnúť nezákonné konanie správcu bytového domu, správnosť vystavených faktúr za dodanie zemného plynu či teplej vody, alebo od úradu požadovali preveriť správnosť súdneho rozhodnutia v dedičskom konaní. (Graf č. 3)

Vyhodnotením podnetov úrad do plánu kontrolnej činnosti zaradil 9 ďalších kontrolných akcií. Zaradením tohto počtu podnetov do plánu kontrolnej činnosti v roku 2017 bolo potrebné z kapacitných dôvodov upraviť počet pôvodne plánovaných kontrol. Predseda NKÚ preto z pôvodne plánovaných kontrol 5

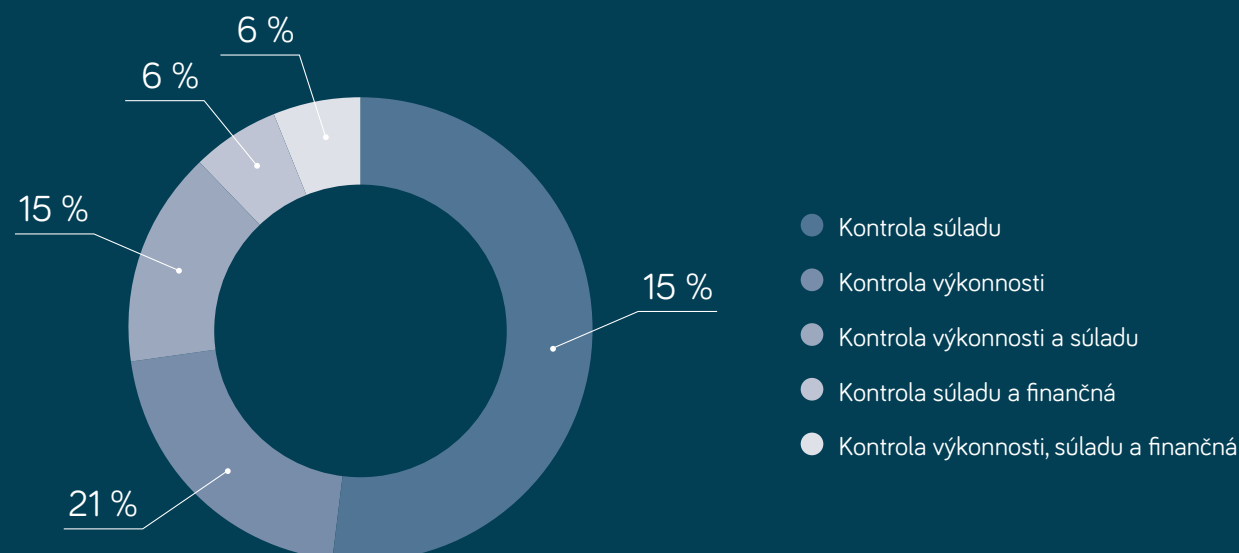
Graf č. 2: Štruktúra podnetov doručených NKÚ SR v priebehu roka 2017



Graf č. 3: Regionálny pohľad na štruktúru podnetov doručených NKÚ SR v priebehu roka



Graf č. 4: Plánované kontrolné akcie podľa typu kontroly v percentách (34 KA)



zrušil a boli presunuté do zásobníka kontrol na ďalšie obdobie. **Konečný počet plánovaných kontrol sa tak dostal na číslo 34 a počet kontrolovaných subjektov na číslo 318.**

Ako už bolo uvedené, väčšina podnetov sa týka činnosti samosprávy. Aj keď hospodárenie s verejnými zdrojmi je v kompetencii NKÚ, stratégiou úradu je zaoberať sa najmä systémovými problémami tohto prvku verejnej správy a menej kontrolou jednotlivých subjektov samosprávy. Kontrola, či obec alebo mesto dodržiava zákon alebo svoje vnútorné normy činnosti, či sa v plnom rozsahu uplatňujú procesy verejného obstarávania a pod., je v kompetencii hlavných kontrolórov obcí. Preto strategickým zámerom úradu je, že ku kontrole hospodárenia jednotlivých samosprávnych subjektov bude pristupovať iba výnimočne, po zohľadnení závažnosti rizika vyplývajúceho z podnetu. Samospráva bude predmetom kontroly najmä z pohľadu výkonu prenesených kompetencií štátu na samosprávu, t. j. kontroly budú vo väčšine prípadov prierezové a budú zahŕňať väčší počet samosprávnych organizácií. Finančnými kontrolami sa bude zase vo väčšine prípadov kontrolovať hospodárenie krajských miest a vyšších územných celkov.

Časť podnetov je z prostredia prokuratúry a polície. Spravidla ide o žiadosti o vykonanie kontroly konkrétneho subjektu a konkrétneho problému. Musíme konštatovať, že spolupráca s týmito orgánmi sa postupne zlepšuje, dochádza k lepšiemu pochopeniu úlohy a možností úradu, polície a prokuratúry v objasňovaní možného trestného konania. Napriek tomu, časti podnetov nemožno vyhovieť, pretože nemožno suplovať povinnosti a postupy, ktoré sú v kompetencii orgánov činných v trestnom konaní.

NKÚ na rozdiel od mnohých európskych kontrolných inštitúcií však disponuje oveľa menším počtom podnetov na kontrolu podaných priamo z prostredia parlamentu. Napríklad v Poľsku takmer jedna tretina plánovaných kontrol vychádza z podnetov poslancov národného parlamentu. V tejto súvislosti ide o podnety na kontrolu, ktoré nevyplývajú z aktuálnych káuz, ale zo systémových problémov, ktoré jednotliví poslanci alebo výbory vo svojej činnosti identifikovali a stali sa súčasťou plánu kontroly. Je to príklad dobrej praxe medzi národným parlamentom a národným kontrolným úradom, ktorá by mohla byť inšpiráciou aj v našich podmienkach.

Úrad v rámci kontroly kvality vykonaných kontrol preveroval dve vykonané kontroly a zisťoval, či v nich boli dodržané postupy kontroly, a tiež správnosť zistení a vhodnosť odporúčaní.

Štruktúra kontrol vykonaných v roku 2017 bola nasledovná: 7 kontrolných akcií typu kontroly výkonnosti, 18 kontrolných akcií typu kontroly súladu, 5 kontrolných akcií bolo kombinovaných ako kontrola výkonnosti a súladu a ako kombinácia kontroly súladu a finančnej kontroly 2 kontrolné akcie. Stanoviská k štátnemu záverečnému účtu SR za rok 2016 a k štátnemu rozpočtu na rok 2018 boli vykonané ako kombinované kontroly súladu, výkonnosti a finančnej kontroly. V prípade kontrol, kde sa uplatňovali prvky výkonnosti, dôraz bol kladený na efektívnosť a účinnosť vynakladaných zdrojov a až následne na súlad s právnymi normami alebo internými predpismi. Rozdelenie kontrolných akcií podľa typov znázorňuje graf číslo 4.

Ročný plán kontrol je konštruovaný tak, že nie všetky kontroly naplánované na príslušný rok sa aj v danom roku ukončia. Pravidlom však je, že všetky plánované kontroly sa v danom roku zahájajú. Je to spôsobené kapacitnými dôvodmi, ktoré neumožňujú všetky kontroly zahájiť v prvých mesiacoch roka a tiež tým, že výkonnosť kontroly si vyžadujú v prvej etape vypracovať predbežnú štúdiu, čo je časovo náročný proces, a až následne vykonať kontrolu na mieste. Z uvedených dôvodov niektoré kontroly z plánu kontrolnej činnosti roka 2017 budú ukončené v tomto roku, a niektoré kontroly z plánu 2016 boli ukončené v roku 2017. **Predmetom tejto správy sú tak všetky kontroly, ukončené v roku 2017.**

2.3 ZAMERANIE KONTROLNÝCH AKCIÍ 2017

Kontrolné akcie aj v roku 2017 naplňovali zákonnú pôsobnosť NKÚ. Špecifickými kontrolnými akciami, ktoré úradu vyplývajú priamo z Ústavy SR a zákona o NKÚ, **sú stanoviská k návrhom štátneho záverečného účtu a záverečného účtu verejnej správy, a k návrhom štátneho rozpočtu a rozpočtu verejnej správy**, ktoré sú tak povinnou súčasťou každoročného plánu kontrolných akcií úradu.

Aj v roku 2017 bola rozhodujúca časť kontrol zameraná na prioritné oblasti, ktoré boli vymedzené v strategických dokumentoch úradu a ktoré boli na základe identifikácie rizík považované za aktuálne a zdrojovo a spoločensky významné.

V roku 2017 boli naplánované **tri medzinárodné KA**. Jedna kontrolná akcia bola zaradená do plánu kontrolnej činnosti na rok 2017 na základe spolupráce najvyšších kontrolných inštitúcií Poľska, Slovenska a Ukrajiny, uzatvorenej dňa 21. 7. 2016 na stretnutí v Lutoviskách, v ktorej sa súčasne strany dohodli na vykonaní medzinárodnej kontroly zameranej na biosférickú **rezerváciu „Východné Karpaty“**. Druhá medzinárodná kontrolná akcia bola zameraná na kontrolu **záväzkov Slovenskej republiky pri zabezpečovaní kvality ovzdušia**. Slovenská republika má v tejto oblasti významné záväzky vyplývajúce z práva Európskej únie a medzinárodných dohôr. Do tejto paralelnej medzinárodnej kontroly boli okrem NKÚ SR zapojené aj NKI z Belgicka, Bulharska, Estónska, Litvy, Lotyšska, Maďarska a Portugalska. Tretia kontrolná akcia bola zaradená do plánu kontrolnej činnosti na rok 2017 na základe pozvania k účasti na spoločnej kontrole vykonávanej v spolupráci s pracovnou skupinou pre kontrolu životného prostredia WGEA EUROSAI so sídlom v Talline. Kontrolná akcia bola zameraná na **pripravenosť krajín na plnenie požiadaviek energetickej efektívnosti vo verejných budovách podľa smerníc EÚ**. Koordinátorom kontroly bolo NKI Estónsko a spolukoordinátormi kontroly boli NKI Lotyšsko a NKI Litva. Medzinárodnej kontroly sa ďalej zúčastnili NKI Belgicka (Flámskeho regiónu), Bulharska, Maďarska a Portugalska.

V roku 2017 boli ukončené aj **2 medzinárodné kontrolné akcie z roku 2016**. Kontrola na tému „Udržateľnosť verejných financií“, ktorá bola vykonaná na základe dohody o spolupráci medzi NKI Fínska, Holandska, Lotyšska, Portugalska, Slovenska a Švédska. Druhá kontrolná akcia bola

zameraná na správu spotrebných daní. Realizovala sa na základe Zmluvy o spolupráci medzi NKÚ SR a NKÚ ČR pri vykonávaní paralelných kontrol zameraných na správu spotrebných daní z augusta 2015. Oblasť medzinárodnej spolupráce v kontrolnej činnosti je jednou z oblastí, kde možno na základe vykonaných kontrol posudzovať aktuálnosť výberu kontrolovanej problematiky a možno porovnávať aj výsledky dobrej a zlej praxe zúčastnených krajín.

K prioritám kontrolnej činnosti patria kontroly zamerané **na daňové a colné príjmy a ich správu**. Daňové príjmy sú rozhodujúcou časťou príjmov štátneho rozpočtu a od ich efektívnej správy závisí miera úspešnosti výberu. Preto aj v roku 2017 boli naplánované kontrolné akcie, ktoré boli zamerané na oblasť efektívnosti nákladov vynakladaných na jednu z oblastí správy spotrebných daní. Ide o povinnosť finančnej správy **zabezpečovať stály daňový dozor pri správe spotrebnej dane z liehu**. Druhou plánovanou akciou bola akcia zameraná na problematiku **účinnosti boja proti daňovým únikom na DPH**, ktorá je z pohľadu výberu daní rozhodujúcou. V roku 2017 bola zahájená akcia, ktorej cieľom bolo dodržiavanie postupov finančnej správy pri **schvaľovaní žiadosti subjektov colného konania o status tzv. schváleného hospodárskeho subjektu**, ktorý jeho získaním môže uplatňovať zjednodušené postupy colného konania v porovnaní s ďalšími subjektmi.

Aj v roku 2017 sa NKÚ venoval **problematike zdravotníctva**. Zámerom bolo realizovať dve ďalšie etapy kontroly zdravotníckych zariadení, zamerané na hospodárenie transformovaných a samosprávnych nemocníc. Okrem štátu a samosprávy poskytujú zdravotnícke služby aj súkromní poskytovatelia a ich hospodárenie bolo tiež predmetom kontroly. Cieľom bolo hľadať spoločné a rozdielne znaky hospodárenia týchto zariadení a nakladania s ich majetkom. Druhá kontrola z tejto oblasti bola zameraná na činnosť zdravotných poisťovní, týkajúcu sa úhradu zdravotnej starostlivosti, a mala tiež odpovedať na otázku, ako MZ SR realizuje odporúčania NKÚ SR z prvej etapy kontroly nemocníc, kde je toto ministerstvo zriaďovateľom.

NKÚ SR sa dlhodobo venuje **téme vzdelávania**. Tentoraz bola kontrola zameraná na **hospodárenie vysokých škôl**. Dôvody záujmu:

- veľký objem finančných prostriedkov – na transfer vysokým školám MŠVVŠ SR rozpočtuje každoročne sumu cca 460 mil. €;
- viacdrojové financovanie – náklady vysokých škôl sú kryté aj z iných zdrojov financovania; v hlavnej aj podnikateľskej činnosti;
- za posledné obdobie (cca 10 rokov) nebola vykonaná kontrola zameraná na celkové hospodárenie a prehľadnosť jednotlivých zdrojov.

Téma bola považovaná za aktuálnu a významnú aj z toho dôvodu, že slovenské vysoké školy nedosahujú očakávané výsledky v kvalite. Súčasne je kritizovaný spôsob financovania. **Okrem kontroly hospodárenia bolo cieľom kontroly preskúmať aj podmienky poskytovania ubytovacích služieb študentom týchto škôl**. Úroveň týchto služieb je popri kvalite poskytovaného vzdelávania tiež jedným z faktorov pri rozhodovaní študentov o tom, kde budú študovať.

To, že existuje úzke prepojenie medzi vzdelaním a trhom práce, je zrejme. Ideálne je, ak vzdelávacie inštitúcie poskytujú vedomosti a zručnosti, ktoré sú žiaduce na trhu práce. V opačnom prípade časť absolventov nenachádza pracovné príležitosti a jedným z riešení je ich rekvalifikácia v rámci rôznych programov štátu alebo podnikateľských subjektov. Keďže ide o aktuálny a spoločensky závažný problém, zamerala sa kontrola NKÚ na to, **ako je v tejto oblasti efektívny projekt REPAS**, ktorý je určený práve na riešenie nesúlady medzi vzdelaním absolventov a dopytom na trhu práce.

Aj v roku 2017 úrad vykonal kontrolu v oblasti **dopravnej infraštruktúry a služieb v doprave**. Tieto sú neoddeliteľnou súčasťou každodenného života obyvateľov, ale aj dôležitým faktorom zamestnanosti, investičnej aktivity, rozvoja cestovného ruchu; napomáhajú znižovať rozdiely medzi regiónmi. Do centra pozornosti NKÚ sa dostali dopravné politiky zamerané na špecifické oblasti, ktoré sú akoby na okraji záujmu, ale úrad ich vníma ako dôležité. Kým v minulom roku bola pozornosť zameraná na výstavbu diaľnic a problematiku ciest I. triedy v správe SSC, v roku 2017 sa NKÚ zamerával na kľúčové uzly národnej dopravnej siete, a zmapoval stav mostov na cestách II. a III. triedy. Konkrétne príklady z nedávnej minulosti v Piešťanoch alebo v Košickom kraji cez vodnú stavbu Ružín, ktorá viedla k jeho úplnej uzávierke, ukázali, aké riziko a aké náklady obyvateľstvu a prepravcom prináša nerealizovaná oprava a údržba týchto stavieb, a preto analýza stavu mostov na cestách II. a III. triedy, ktoré sú dôležitou súčasťou cestnej siete, ale ovplyvňujú aj celkovú hybnosť obyvateľstva a dopravnú dostupnosť vo všetkých regiónoch Slovenska, je mimoriadne dôležitá. Jej výsledky majú o stave informovať občanov a odbornú verejnosť, ale najmä slúžiť orgánom a inštitúciám zodpovedným za tieto stavby a ich stav, aby prijali adekvátne opatrenia.

Problematika životného prostredia je, vzhľadom na jej prierezovosť, veľmi náročná na správne riadenie a dosahovanie želaných výsledkov. Je to oblasť s dosahom na zdravie obyvateľstva, kvalitu života, citlivá na aktivity v oblasti dopravy, priemyslu či poľnohospodárstva. Jej dôležitosť je zahrnutá v Národnom programe reforiem SR a je základom pre napĺňanie trvalo udržateľných cieľov Agendy 2030. Z pohľadu verejných financií patria opatrenia na napĺňanie environmentálnych cieľov medzi finančne najnáročnejšie, čo je často spojené s rizikom neplnenia cieľov, alebo neefektívneho, neekonomického či neúčinného využitia prostriedkov, keď veľká časť zdrojov ide do príprav, rôznych štúdií a pod., ktoré sa často nevyužívajú, opatrenia na seba nenadväzujú, najmä ak sú v kompetencii viacerých rezortov, čo marí ich efekt a pod. O týchto problémoch svedčia aj výsledky kontrol, ktoré úrad vykonal v minulom období, napr. v oblasti likvidácie environmentálnych záťaží. Rôzne environmentálne aspekty sa stali predmetom kontrolných akcií **zameraných na ochranu ovzdušia, investície do odkanalizovania, na znižovanie energetickej účinnosti verejných budov. Manažmentu štátnej ochrany prírody sa venovala medzinárodná kontrolná akcia zameraná na biosférickú rezerváciu „Východné Karpaty“**.

NKÚ pri kontrolách politik, stratégií, či organizácii opakovane a dlhodobo zaznamenáva jeden z hlavných spoločných problémov, a to nedostatok finančných prostriedkov na zabezpečenie nevyhnutných krokov a opatrení. Chýbajúce finančné zdroje možno doplniť efektívnejším nastavením fungovania organizácií, včasnou a kvalitnou prípravou na čerpanie fondov EÚ, nastavením výberu projektov tak, aby bola čo najväčšia pridaná hodnota, ktorú je možno merať a hodnotiť. Pod touto optikou sa plán roku 2017 zamerával na rôzne **oblasti štátneho manažmentu a manažmentu územnej samosprávy**. Kontrolná činnosť v uplynulom období ukázala veľké nedostatky a formalizmus vo výkone povinností spojených so zakladateľskou funkciou a funkciou akcionára rôznych ministerstiev. NKÚ v minulom roku pokračoval v preverovaní systému riadenia štátnych podnikov v zakladateľskej pôsobnosti MPRV SR. Toto ministerstvo je kapitola s najväčším počtom štátnych podnikov v SR a tiež akcionárom spoločností, ktoré hospodária so značnou hodnotou majetku, a preto je dôležité preveriť, akým spôsobom si plní svoje povinnosti ako zakladateľ, a tiež aká je úroveň hospodárenia týchto subjektov. Obdobné otázky sú kladené aj v prípade kontroly spoločnosti Verejné prístavy, a.s., ktorých zakladateľom je rezort dopravy. Keďže zakladateľom a akcionárom rôznych spoločností je aj samospráva, kontrola mala za **cieľ zistiť, ako územná samospráva zabezpečuje výkon zakladateľských funkcií v obchodných spoločnostiach**.

Manažment správcov rozpočtových kapitol nesie hlavnú zodpovednosť za spôsob, akým sa využívajú rozpočtové zdroje a za to, na čo sú vynakladané. Skúsenosti z vykonaných kontrol a analýza verejne dostupných údajov v poslednom období poukazujú na riziko uzatvárania zmlúv na činnosti, ktoré sú často v náplni práce vlastných zamestnancov, alebo na služby, ktoré nie sú pre činnosť organizácie nevyhnutné. Preto sa kontroly zamerali na výdavkovú politiku v oblasti uzatvárania, registrácie, vecného a finančného plnenia zmlúv v rezortoch dopravy a hospodárstva, kde podľa dostupných zdrojov boli vynaložené značné prostriedky práve na túto činnosť. Kontrola mala zistiť, či problém neefektívnych a neekonomických zmluvných vzťahov, ktoré kontrola NKÚ identifikovala v kontrolách vykonaných v roku 2016 je všeobecnejším problémom, alebo iba výnimočným. Ďalšia z kontrol venujúcich sa výdavkovej politike sa venovala rôznym aspektom **vynakladania výdavkov na medzirezortný rozpočtový program SK PRES 2016** a zmluvným vzťahom s tým spojeným. Neekonomické nakladanie s rozpočtovými prostriedkami, často na hranu zákona, môže mať v štátnych organizáciách rôznu podobu. **Vyplácanie odmien na Najvyššom súde SR v rokoch 2009 – 2010**, ktoré sa stali predmetom podnetu na kontrolu, znaky takéhoto rizika nieslo, a preto sa tento podnet stal kontrolnou akciou v roku 2017.

V rámci stratégie budovania **efektívnej verejnej správy** je množstvo programov a projektov, ktoré túto stratégiu majú naplniť. Jedným z nich je aj **program ESO**, schválený vládou SR v apríli 2012, ktorého cieľom bolo dosiahnuť zníženie a optimalizáciu nákladov na fungovanie miestnej štátnej správy, a to zjednotením vybavovania rôznych záležitostí právnických a fyzických osôb na jednom mieste. Úspory v rokoch 2013 – 2015 mali dosiahnuť výšku takmer 700 mil. €. Kontrolou zahájenou v roku 2017 bol stanovený cieľ kontroly zistiť, či sa hlavné ciele programu aj naplnili.

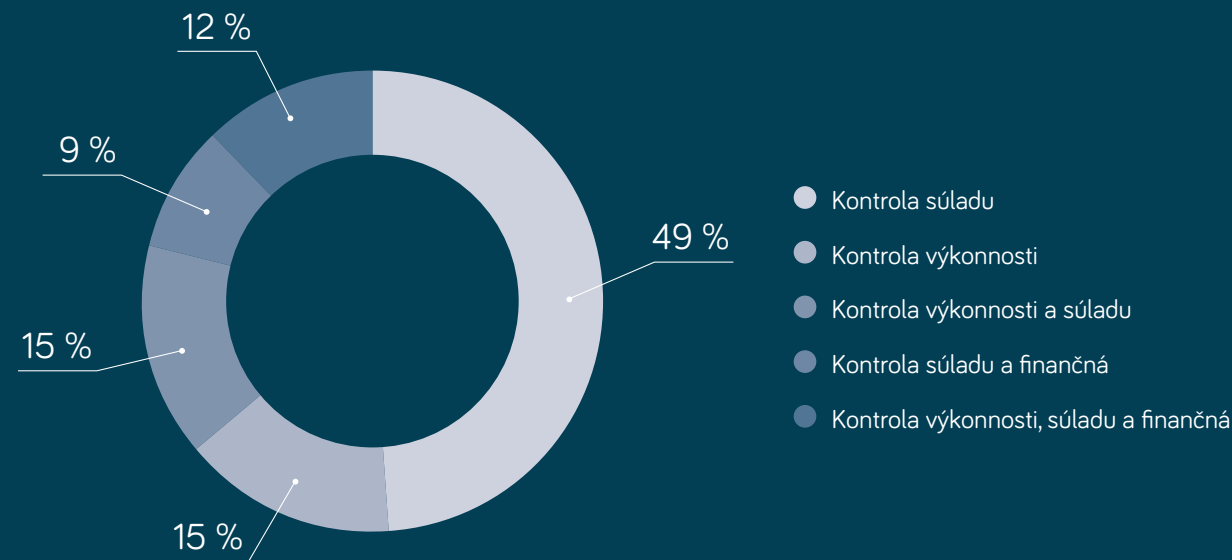
Efektívna verejná správa, to je aj efektívny spôsob verejného obstarávania. V roku 2013 došlo k úprave zákona o verejnom obstarávaní a bol zavedený nový pojem **„Elektronické trhovisko“**. Týmto nástrojom obstarávania sa mala znížiť administratívna záťaž určitej časti verejného obstarávania, skrátiť jeho čas, zjednodušiť nákup, zvýšiť transparentnosť a vytvorí protikorupčný nástroj. Zároveň tento spôsob obstarávania mal zabezpečiť značnú úsporu verejných prostriedkov. Kontrolóri NKÚ mali preveriť, či sa v praxi aj reálne dosahujú plánované zábery tohto spôsobu verejného obstarávania a či vykazovaná výška úspor je reálna a skutočná.

Keďže **prostriedky z fondov EÚ** a z iných zahraničných zdrojov sú naďalej významným zdrojom financovania rôznych oblastí verejnej správy, bola táto téma predmetom plánu kontrol aj v roku 2017. Po analyzovaní rizík a rizikových sektorov, resp. subjektov a stanovení významnosti, NKÚ SR sa zamerával na kontrolu výziev a vyzvaní programového obdobia 2014 – 2020. Proces výziev/vyzvaní od ich vyhlásenia až po vyhodnotenie predložených žiadostí o nenávratný finančný príspevok a podpisy zmlúv s úspešnými uchádzačmi je kľúčový proces, ktorým sa zabezpečuje maximálny dosah a účinok prostriedkov Európskej únie a Slovenskej republiky vynaložených na financovanie projektov. Zo strategického hľadiska, kontrola postupov riadiacich orgánov a sprostredkovateľských orgánov pri vyhlasovaní výziev či vyzvaní je pri hodnotení a výbere projektov výrazným krokom, ktorý upozorní na prípadné nedostatky. Včasným určením nedostatkov sa môže zabrániť prideleniu neoprávnených finančných prostriedkov pri výberovom procese, ktoré by následne mohli viesť k vzniku paušálnych korekcií.

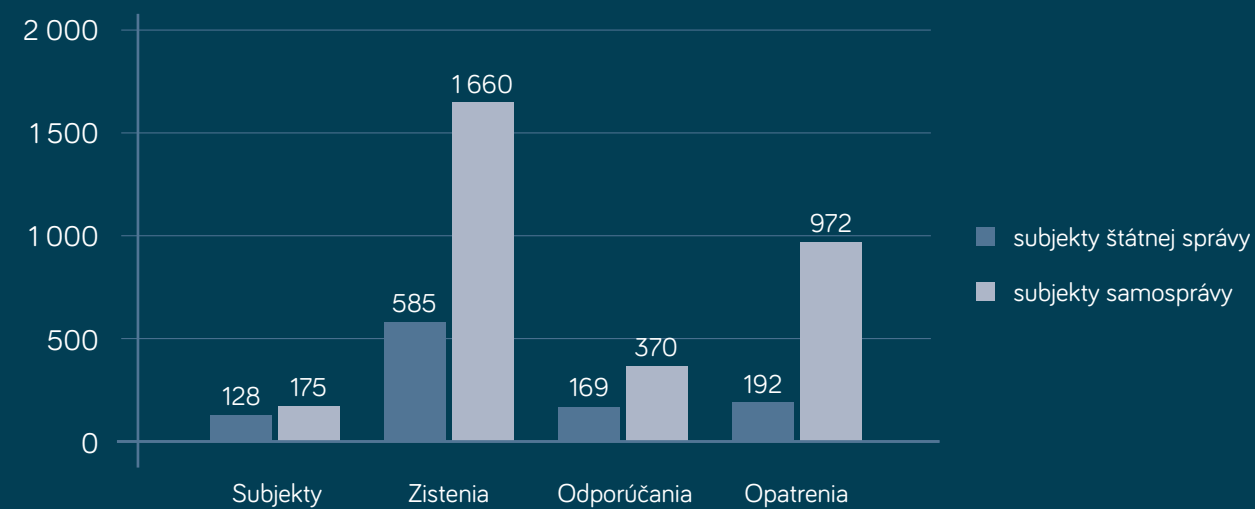
V pláne kontrolnej činnosti na rok 2017 je aj kontrolná akcia zameraná na nastavenie **Národnej koncepcie informatizácie verejnej správy SR a uplatňovanie jej princípov efektívnosti a hospodárnosti**. Slovensko dlhodobo vykazuje nedostatky v oblasti IT služieb, ktorých poskytovateľom je verejný sektor. Tento negatívny fakt sprevádza neekonomické a neefektívne použitie verejných zdrojov, na čo poukázali aj kontroly NKÚ v predchádzajúcom období. Vypracovanie a najmä aplikácia tejto koncepcie by mala zabezpečiť kvalitatívnu zmenu nielen v poskytovaní služieb verejnej správy voči verejnosti, ale aj v samotnom výkone verejnej správy. Aplikácia koncepcie je ambicióznym nástrojom Úradu podpredsedu vlády SR pre investície a informatizáciu. Táto kontrola bude ukončená až v apríli 2018, ale už jej výkon v roku 2017 ukázal, že vznikajú viaceré závažné riziká nenaplnenia koncepcie a tým aj nevyčerpania zdrojov EÚ na informatizáciu verejnej správy.

Z prostriedkov EÚ sú financované programy na podporu rôznych podnikateľských a nepodnikateľských aktivít. Súčasťou schváleného plánu na rok 2017 je aj kontrola zameraná na **efektívnosť a účinnosť systému financovania živočíšnej výroby z fondov EÚ a štátneho rozpočtu**. Zabezpečenie optimálnej miery sebestačnosti v zásobovaní produktami živočíšnej a rastlinnej výroby je významnou otázkou bezpečnosti krajiny a jej občanov. V tejto oblasti trpí poľnohospodársky podnikateľský sektor mnohými problémami, medzi ktorými je nedostatok finančných zdrojov významným problémom, a väčšia podpora zo strany štátu i EÚ je v súčasnosti nevyhnutná. Rovnako nevyhnutné je

Graf č. 5: Kontrolné akcie ukončené v roku 2017 podľa typu kontroly v percentách (33 KA)



Graf č. 6: Výsledky kontrolnej činnosti v roku 2017, týkajúce sa subjektov štátnej správy a samosprávy.



Tabuľka č. 3: Prehľad odstúpení

Adresát	Počet podaní v roku 2017
Podozrenie z trestnej činnosti	16
Prokuratúra	6
Policačný zbor SR	10
Porušenie finančnej disciplíny, z toho:	20
Ministerstvo financií SR	9
Úrad vládneho auditu	11
Úrad pre verejné obstarávanie	13
Netrestné podania na prokuratúru	9

zabezpečiť, aby podpora bola efektívna a pomáhala rozvíjať poľnohospodársky sektor a jeho subjekty. Aké sú výsledky podpory v živočíšnej výrobe je cieľom kontroly, ktorá bude ukončená v roku 2018. Zároveň zámerom NKÚ je v budúcom roku realizovať obdobnú kontrolu zameranú na problematiku podpory rastlinnej výroby.

Súčasťou plánovaných kontrolných akcií bola aj záverečná kontrola využívania zdrojov **Švajčiarskeho finančného mechanizmu**, v rámci ktorého SR mohla využívať príspevok Švajčiarskej konfederácie po období 10 rokov a NKÚ SR, ako povinná osoba vykonávať každoročne kontrolu využívania tohto príspevku. Zistenia z kontroly ukázali, že implementáciu Švajčiarskeho finančného mechanizmu možno považovať za príklad dobrej praxe, hlavne vo vzťahu k problémom s implementáciou v štrukturálnych fondoch.

NKÚ SR v rámci svojej kompetencie vykonáva kontrolnú činnosť aj v **územnej samospráve**. Dlhé roky prirodzene prevažovali kontroly zamerané na kontrolu hospodárenia, výkazníctva, procesu rozpočtovania a monitorovania verejne dostupných finančných údajov. Išlo o novú kompetenciu úradu, a tak bolo potrebné zistiť úroveň hospodárenia samosprávy a nakladania s majetkom. Takmer všetky kontroly zamerané na menšie a malé obce ukazujú, že tieto objektívne nedokážu plniť všetky svoje zákonné povinnosti bez problémov, a kontrola NKÚ v týchto samosprávach nahrádzala často povinnosti zastupiteľstva alebo vlastnej kontrolnej činnosti, čo nemôže byť dlhodobou úlohou úradu.

Na základe výsledkov kontrolnej činnosti samosprávy a jej organizácií NKÚ dospel k záverom, že v značnej časti samosprávy pretrvávajú problémy v hospodárení s prostriedkami rozpočtov, majetkom, majetkovými právami, ale aj v účtovníctve a výkazníctve. Sú to oblasti, ktoré by mali byť v rozhodujúcej miere predmetom kontrolnej činnosti obecných kontrolórov a obecného zastupiteľstva. Na tieto opakujúce sa problémy NKÚ SR poukazuje už roky, no bez výraznejšej odozvy. Kým nebudú prijaté zásadnejšie opatrenia, aby všetky obce boli schopné plniť si všetky zákonné povinnosti spojené s ich originálnymi a prenesenými kompetenciami, ktorých nie je málo a sú stále náročnejšie, NKÚ pristúpi k zmenenej stratégii kontrol v samospráve. Znamená to, že v portfóliu kontrol zameraných na samosprávu bude znižovať množstvo kontrol zameraných na hospodárenie s finančnými zdrojmi a majetkom jednotlivých obcí a miest. Prednostne sa úrad bude venovať problémom spojeným s výkonom prenesených kompetencií štátu na samosprávu, alebo prierezovým problémom hospodárenia veľkých miest a VÚC, ktoré môžu výraznejšie ovplyvniť hospodárenie štátu a jeho fiškálne ciele. Dôvodom kontroly môžu byť aj podnety od občanov a inštitúcií, ktoré poukazujú na riziká nezákonného alebo nevhodného využívania domácich alebo európskych zdrojov samosprávou, a tieto kontroly budú cieľené iba na preverenie údajov v podnete a spravidla nebudú dôvodom na hodnotenie systémového výkonu kompetencií samospráv.

Z vyššie uvedených dôvodov boli do plánu na rok 2017 zaradené iba 4 kontrolné akcie, ktorých cieľom bolo preveriť rôzne stránky hospodárenia menších samospráv. Veľká kontrolná akcia, vykonaná na vzorke 70 obcí a miest vo veľkostnej kategórii do 20 tis. obyvateľov, bola venovaná problematike elektronických služieb v samospráve. V septembri 2013 bol schválený zákon o e-Governmente. Od novembra 2016 majú všetky orgány verejnej moci, teda aj subjekty samosprávy povinnosť vykonávať verejnú moc elektronicky. Kontrolná akcia v roku 2017 mala posúdiť **pripravenosť samosprávy na poskytovanie služieb e-Governmente** a tiež na efektívne vynakladanie verejných prostriedkov na tieto služby. Okrem týchto kontrol sa činnosti samosprávy čiastočne týkali aj iné kontroly, ktoré sme uviedli v rámci iných kontrolných tém. Napr. v II. etape kontroly zdravotníckych zariadení sa kontrola týkala aj **nemocníc v zriaďovateľskej pôsobnosti VÚC a miest**, obdobne **problematika odkanalizovania**, ktorá je zaradená pod problematiku životného prostredia, sa tiež týka tiež, a bola posudzovaná aj z pohľadu činnosti samosprávy a pod.

2.4 VÝSLEDKY KONTROLNEJ ČINNOSTI UKONČENEJ V ROKU 2017 V ČÍSLACH

Vyhodnotenie výsledkov kontrolnej činnosti za rok 2017 obsahuje údaje a poznatky z 33 kontrol. Deväť z nich sú kontroly, ktoré boli zahájené v roku 2016 a 24 ukončených kontrol z plánu kontrolnej činnosti roku 2017.

Z ukončených kontrolných akcií bolo 5 kontrol typu výkonnostnej kontroly a 16 kontrol typu kontroly súladu. Kombináciou princípov kontroly výkonnosti, finančnej a súladu bolo vykonaných 12 kontrol. Štruktúru ukončených kontrolných akcií znázorňuje graf č. 5.

Kontrolou v roku 2017 **sme preverili 293 subjektov**, u ktorých bolo identifikovaných **2 245 zistení** z rôznych oblastí ich činnosti – od porušenia zákonov – až po systémové nedostatky, ktoré spôsobujú, že vynaložené zdroje sa nevyužívajú efektívne, hospodárne či účinne. **K ich náprave prijali subjekty 1 164 opatrení**. Okrem toho **kontrolóri NKÚ formulovali 439 odporúčaní**, ktorých prijatím by bolo možné predchádzať zisteným nedostatkom. (Graf č. 6)

Najzávažnejšie zistenia, ktoré boli podozreniami z trestnej činnosti, boli postúpené orgánom činným v trestnom konaní. **NKÚ SR v roku 2017 podal 16 trestných oznámení**. Podľa vyhodnotenej miery závažnosti a príslušnosti boli podané 2 trestné podania na Generálnu prokuratúru SR, 4 trestné oznámenia na krajské prokuratúry, Národnej kriminálnej agentúre PZ SR bolo odstúpených 5 podnetov, Úradu boja proti korupcii 1 podnet a 4 podnety boli podané na okresné riaditeľstva PZ SR. **V roku 2017 bolo 13 podnetov pre výkon kontroly v oblasti verejného obstarávania podaných Úradu pre verejné obstarávanie**. Celkom **20 podnetov porušenia finančnej disciplíny bolo smerovaných príslušným orgánom Ministerstva financií SR** (Tabuľka č. 3)

3. PODSTATNÉ KONTROLNÉ ZISTENIA V ROKU 2017

Spätná väzba, ktorú NKÚ SR poskytuje v podobe informácií z kontrolnej činnosti o hospodárení s verejnými prostriedkami a majetkom štátu a samosprávy, je dôležitá nielen pre kontrované subjekty a ich vnútorný kontrolný systém, ale sú dôležitými informáciami aj pre odbornú a širokú verejnosť o pravom stave vecí. Toto je poslaním NKÚ ako nezávislej inštitúcie a plnením jej nezastupiteľnej funkcie vo fungujúcom demokratickom štáte. **Každý výstup z kontroly by tak mal byť príležitosťou k náprave, ak sa zistia nedostatky, a nie príležitosťou na spochybňovanie či zjednodušovanie problémov.** Motiváciou úradu je kontrolou prispievať v maximálnej možnej miere k pozitívnym zmenám v hospodárení verejnej správy a k ich presadzovaniu takým spôsobom, aby prinášali tak spoločnosti pridanú hodnotu a nevyvolávali napätie či konflikty. Úrad je nestrannou, nezávislou a apolitickou organizáciou, a tak aj pristupuje ku kontrole a jej výsledkom. Dosiahnutie cieľa, aby sa kontrola a jej odporúčania využili k zdokonaľovaniu riadenia však nie je možné v plnej miere dosahovať len jednoduchým posudzovaním zákonného používania verejných zdrojov a majetku, ich správneho účtovania a vykazovania. Je nevyhnutné, aby sa kontrolná činnosť úradu stále viac zameriavala na posúdenie toho, či vynaložené prostriedky slúžia na dosahovanie cieľov jednotlivých verejných politík efektívnym spôsobom a prinášajú zamýšľaný úžitok. Je tiež dôležité posúdenie, či na dosahovanie cieľov, ktoré chce dosiahnuť spoločnosť alebo organizácia verejnej správy, sú dostatočné finančné a ľudské zdroje. Nie je to jednoduchý zámer, vyžaduje aj od NKÚ realizovať množstvo zmien, potrebu nahrádzať jednoduché prístupy ku kontrole zložitejšími a sofistikovanejšími tak, aby informácie z kontroly boli objektívnym obrazom skutočného stavu vecí. Napriek tomu sme presvedčení, že NKÚ SR svojou činnosťou splní svoje poslanie, pretože:

- ✓ navrhovanými opatreniami na odstránenie nedostatkov, zistených pri kontrole, pôsobí na príslušné orgány štátnej správy a samosprávy, aby vykonali nápravu
- ✓ vykonávaná kontrola a jej výsledky plnia preventívnu funkciu v subjektoch verejnej správy
- ✓ kontrolou posilňuje zodpovednosť subjektov verejnej správy za svoju činnosť
- ✓ poukazuje na dobrú prax aj zlú prax v hospodárení štátu a v samospráve
- ✓ identifikuje nedostatky právnej úpravy
- ✓ poskytovaním informácií o výsledkoch kontrol informuje verejnosť a odborníkov o mnohých dôležitých skutočnostiach v oblasti verejných zdrojov a verejných politík.

3.1 ROZPOČTOVÝ PROCES V STANOVISKÁCH A KONTROLNÝCH AKCIÁCH

3.1.1 SILNÉ A SLABÉ STRÁNKY ROZPOČTOVÉHO PROCESU

Priestor pre kontrolnú činnosť NKÚ je v rozhodujúcej miere vymedzený cieľmi, pravidlami a výsledkami rozpočtovej politiky a jej jednotlivých subjektov. V praxi tento priestor predstavujú zákony a iné normy, ktoré upravujú rozpočtový proces a jeho dodržiavanie, tiež príjmová, výdavková a re-

gulačná politika, ktorá má odrážať strategické a operatívne ciele rozvoja spoločnosti a jednotlivých zložiek. Tieto sú zhmotnené v štátnom rozpočte a v rozpočtoch ostatných subjektov verejnej správy. Preto aj jedna zo zákonných povinností NKÚ je vyjadrovať svoje stanovisko k štátnemu rozpočtu a rozpočtu verejnej správy, a to na základe vlastnej analytickej a kontrolnej činnosti, ktorá sa týka rozpočtovej a fiškálnej politiky.

Silnou stránkou rozpočtového procesu sú **národné a medzinárodné pravidlá**, ktorými je Slovensko viazané. Ich cieľom je najmä zabrániť vysokým deficitom a nadmernému zadlžovaniu. NKÚ považuje dodržiavanie týchto pravidiel za mimoriadne dôležité a každý pokus o ich zmenu možno považovať za znížovanie dôveryhodnosti štátu vo vzťahu k občanom a investorom. Z tohto dôvodu vidí úrad určité slabiny rozpočtového procesu v plánovaní salda rozpočtu verejnej správy, ktoré podľa predbežných výsledkov hospodárenia malo dosiahnuť za rok 2017 úroveň 1,63 % HDP, pričom vláda v schválenom rozpočte na rok 2017 naplánovala saldo na úrovni 1,29 % HDP. To predstavuje riziko nenaplnenie kľúčového cieľa rozpočtu VS na rok 2017 o 0,34 % HDP. Kľúčové rozpočtové ciele vlády na roky 2018 až 2020 vychádzajú z pravidiel preventívnej časti Paktu stability a rastu a zo spoločnej európskej metódy výpočtu štrukturálneho salda. V porovnaní s rozpočtom verejnej správy na roky 2017 až 2019 boli ciele v oblasti salda upravené. Deficit by mal byť vo výške 0,83 % HDP v roku 2018 a 0,10 % HDP v roku 2019, čo zodpovedá uvoľneniu cieľa o 0,39 % HDP, resp. 0,26 % HDP. Vyrovnaný rozpočet by malo Slovensko dosiahnuť v roku 2020, čo je v súlade s programovým vyhlásením vlády. K odloženiu cieľov došlo aj voči Programu stability a rastu z apríla 2017, podľa ktorého mal byť dosiahnutý vyrovnaný rozpočet už v roku 2019.

Naplnenie cieľa vyrovnaného hospodárenia rozpočtu VS už bolo niekoľkokrát presunuté na neskoršie obdobie, z toho dôvodu NKÚ vidí riziko v dosiahnutí vyrovnaného rozpočtu v roku 2020.

Slabým miestom rozpočtového procesu sa javí aj dosahovaná výška dlhu verejnej správy, a najmä opatrenia na jeho znížovanie. NKÚ vo svojom stanovisku k návrhu štátneho záverečného účtu za rok 2016 konštatoval, že aj napriek opatreniam na jeho zníženie zostáva dlh verejnej správy od roku 2012 v sankčnom pásme podľa zákona o rozpočtovej zodpovednosti. Dlh verejnej správy mal dosiahnuť v roku 2017, podľa odhadu MF SR, úroveň 50,9 % HDP (podľa jesennej notifikácie). Znamená to, že by mal skončiť v hraniciach prvého sankčného pásma dlhovej brzdy. Plánovaný dlh podľa návrhu rozpočtu na rok 2018 by mal byť na úrovni 49,9 % HDP. Dôjde tak k jeho medziročnému zníženiu o 1,0 p. b. V absolútnych číslach dlh vzrastie o 1 613 mil. €. (Graf č. 7)

NKÚ vo svojom stanovisku k štátnemu rozpočtu i rozpočtu verejnej správy dlhodobo poukazuje na ďalšiu slabú stránku rozpočtového procesu, za ktorú považuje **značný počet rozpočtových opatrení**. Tieto v prípade štátneho rozpočtu majú podobu presunov rozpočtových prostriedkov, povoleného prekročenia limitu výdavkov a viazania

Graf č. 7: Vývoj dlhu verejnej správy

Dlh verejnej správy v rokoch 2009 až 2017 v mil. € a % HDP



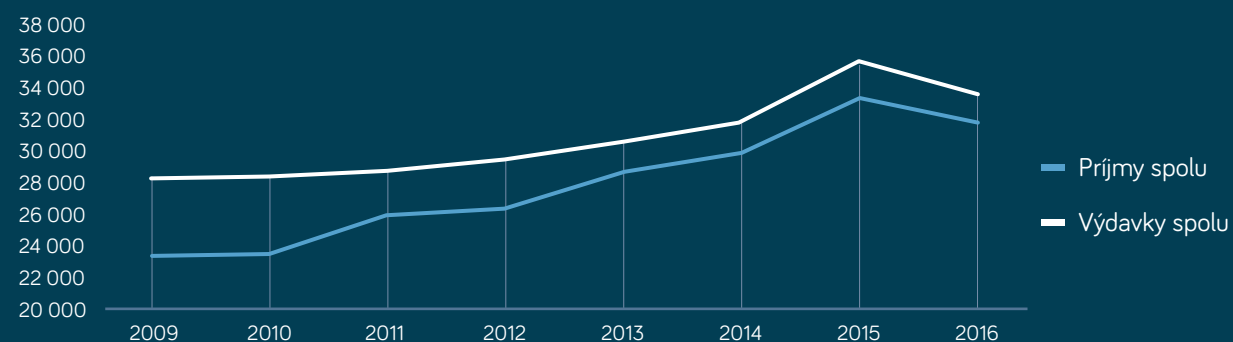
*Návrh rozpočtu MF SR. Zdroj: ŠÚ SR

Tabuľka č.4 : Vývoj rozpočtových opatrení v rokoch 2012 – 2017

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Rozpočtové opatrenia spolu	1 672	2 303	2 447	3 442	2 024	1 787
z toho:						
Ministerstvo financií SR	284	417	467	486	306	173
Všeobecná pokladničná správa	138	177	197	299	306	287
Ministerstvo dopravy a výstavby SR	124	178	64	82	68	61
Ministerstvo pôdohospodárstva a rozvoja vidieka SR	167	111	108	177	119	95
Ministerstvo vnútra SR	177	327	353	443	288	197
Ministerstvo životného prostredia SR	22	27	27	148	60	72
Ministerstvo zdravotníctva SR	45	40	51	75	62	49
Ministerstvo školstva, vedy, výskumu a športu SR	230	348	386	441	160	100
Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny SR	66	71	87	162	94	39
Ministerstvo hospodárstva SR	32	42	50	69	60	57

Zdroj: www.rozpocet.sk. Záverečné účty kapitol

Graf č. 8: Vývoj príjmov a výdavkov verejnej správy (ESA 2010 v mil. €)



Zdroj: MF SR. Návrh RVS 2018 – 2020

rozpočtových prostriedkov. Všetko sú to zákonné možnosti pohybu rozpočtových prostriedkov v čase, vnútri a medzi kapitolami, a stali sa pevnou súčasťou riadenia rozpočtu SR. Odôvodňujú sa najmä naviazanosťou rozpočtu na čerpanie prostriedkov z európskych fondov a viacročné rozpočtovanie, či legislatívne opatrenia vlády v priebehu rozpočtového roku. Počet rozpočtových opatrení v rokoch 2012 až 2017 dokumentuje uvedená tabuľka č. 4.

Najväčší objem v roku 2017 predstavujú opatrenia v rámci uvoľnenia rozpočtových prostriedkov z predchádzajúcich rokov. V podmienkach MDaV SR to bolo 878 167 tisíc €, MPaRV SR 755 154 tisíc €, MPSVaR SR predstavoval objem 199 505 tisíc €. Ďalšou skupinou sú opatrenia v rámci zabezpečenia prostriedkov na zvýšenie miezd zamestnancov v štátnej a verejnej správe, pričom najväčší objem predstavovali opatrenia na MS SR 9 834 tisíc €, MPaRV SR 6 834 tisíc €, MPaRV SR 1 308 tisíc €. Vzhľadom na nečerpanie prostriedkov z európskych fondov dochádza k viazaniu rozpočtových prostriedkov a presunu do nasledujúceho roka. Najväčší objem predstavujú opatrenia MDaV SR v objeme – 1 526 739 tisíc €, MPaRV SR v objeme – 1 007 554 tisíc €, MŽP SR v objeme – 403 567 tisíc €.

Napriek tomu, že správcovia kapitol odôvodňujú vysoký počet rozpočtových opatrení vyššie uvedenými dôvodmi, NKÚ takýto stav hodnotí dlhodobo za slabú stránku rozpočtového procesu. Vysoké množstvo rozpočtových opatrení z dôvodov časového nesúladu medzi skutočným príjmom prostriedkov z fondov EÚ a čerpaním výdavkov na projekty by bolo možné obmedziť lepším manažovaním tohto procesu, na čo NKÚ upozorňuje dlhší čas. V oblasti rozpočtových vzťahov SR a EÚ úrad vo svojom ostatnom stanovisku k ŠR upozornil na pomalší nábeh čerpania prostriedkov 3. programového obdobia a na potrebu zdynamizovať čerpanie na národnej úrovni. Úsilie všetkých zainteresovaných by malo smerovať k tomu, aby čo najvyšší objem oprávnených výdavkov bol predložený na EK v rámci účtovného roku na účely absorbovania čo najvyššieho objemu príslušnej ročnej zálohy. V rámci 3. účtovného roka nedošlo k absorbovaniu značnej časti ročnej zálohy a v roku 2018 bude potrebné EK vrátiť viac ako 83 % jej nezúčtovanej časti. Aj **KA 4/2017** zameraná na kontrolu hodnotiaceho a výberového procesu výziev a vyzvaní programového obdobia 2014 – 2020 poukazuje na množstvo problémov v týchto dôležitých krokoch, od ktorých v mnohom závisí, či zdroje budú čerpané včas, alebo či budú čerpané vôbec.

Podľa názoru NKÚ, časť rozpočtových opatrení je **spojená s nadhodnotením alebo podhodnotením potrieb rozpočtových prostriedkov správcami kapitol**, ktoré nezodpovedajú skutočným potrebám ani možnostiam jednotlivých správcov kapitol, a ani nedostatočnému zvládnutiu programového rozpočtovania. Svedčia o tom veľké hodnoty medziročných presunov alebo prekročenia limitov viacerých ministerstiev. Okrem už uvedených súm viacerých rezortov, MF SR rozpočtovými opatreniami typu „prekročenie limitu výdavkov“ zabezpečovalo financovanie IT systémov v objeme 21 mil. € a objeme 18,609 mil. €, MPaRV SR 2 mil. € na IT systé-

my v PPA a pod. Takto nastavené pravidlá rozpočtových opatrení, podľa názoru NKÚ, nemotivujú k dôslednému plánovaniu príjmov a výdavkov jednotlivých kapitol.

Osobitným problémom rozpočtového procesu je **programové rozpočtovanie**. Jeho slabou stránkou – podobne ako v prípade iných programov a projektov financovaných z národných alebo európskych zdrojov – je častá absencia merateľných ukazovateľov, na základe ktorých by bolo možné hodnotiť nielen čerpanie v súlade so zákonom, ale aj hodnotiť efektívnosť a účinnosť vynaložených prostriedkov v jednotlivých programoch. Väčšina kontrolovaných projektov v roku 2017 tento nedostatok potvrdzuje.

Za slabú stránku rozpočtového procesu NKÚ považuje i **problematiku rezerv**. Pre rok 2017 sa ich výška rozpočtovala v hodnote cca 500 mil. €. Za problém považujeme najmä tie, ktoré nemajú definovaný účel, a preto NKÚ vo svojom stanovisku k ŠR SR na rok 2018 upozornil na nevyhnutnosť pristupovať k čerpaniu rezerv v súlade s ich účelovým určením, a v prípade bližšie nešpecifikovaných rezerv zabezpečiť ich oprávnené použitie v kapitolách, kde vzniknú riziká v priebehu roka.

3.1.2 ŠTÁTNY ROZPOČET A ROZPOČET VEREJNEJ SPRÁVY – PRÍJMOVÁ A VÝDAVKOVÁ POLITIKA

To, že slovenskej ekonomike sa v posledných rokoch darí, ale i to, akú úlohu v ekonomike verejnej správy hrajú prostriedky fondov EÚ, dokumentuje graf č. 8. Z jeho údajov vyplýva, že za obdobie rokov 2009 až 2016 sa príjmy verejnej správy zvýšili o cca 37,4 % a výdavky o 33,5 %. Každoročný mierny nárast počas celého obdobia bol v rokoch 2014 a 2015 vystriedaný vysokými prírastkami príjmov a výdavkov porovnaním s rokom 2013 – nárast v roku 2015 v porovnaní s rokom 2013 predstavuje 16 % v prípade príjmov a 16,1 v oblasti výdavkov, čo bolo spôsobené výrazným čerpaním európskych fondov v rokoch 2014 a ešte výraznejšie v roku 2015. Efekt z tohto zdroja v roku 2016 pre príjmy a výdavky bol však oveľa nižší, čo sa prejavilo v poklese oboch strán rozpočtu – pokles príjmov takmer o 5 % a výdavkov o 6 %. Údaje o vývoji príjmov a výdavkov rozpočtu verejnej správy jasne ukazujú, aký vplyv na ich hodnoty má čerpanie alebo nečerpanie európskych zdrojov.

Pre rozvoj spoločnosti je mimoriadne dôležité, aby ekonomický rast nebol podporovaný iba verejnou a súkromnou spotrebou, ale aj kapitálovými investíciami. O nedostatočnom financovaní investičných potrieb významných odvetví rozvoja poukazujú výsledky kontrol realizovaných v poslednom období. Vývoj kapitálových výdavkov verejnej správy v období rokov 2009 – 2016 je zaznamenaný v grafe č. 9.

Podiel kapitálových výdavkov na celkových výdavkoch verejnej správy bol v roku 2009, teda v období výraznej recesie vo výške 16 %. V roku 2016, ktorý z pohľadu výsledkov ekonomického rastu a tým aj príjmov verej-

nej správy bol priaznivý, dosiahol podiel iba 9 %. Aj keď v roku 2015 bola hodnota kapitálových výdavkov z celého obdobia uvedeného v grafe najvyššia, jej podiel na celkových výdavkoch verejnej správy bol iba mierne vyšší než v roku 2016 a dosiahol hodnotu 9,3 %. Výsledky o výške kapitálových výdavkov poukazujú na značnú závislosť kapitálu verejnej správy od eurofondov, ale na druhej strane dokumentujú, aká mimoriadne nízka je kapitálová aktivita verejnej správy. Dobré časy „prejdáme“ a pre budúcnosť a udržateľný rozvoj robíme veľmi málo. V praxi to znamená minimálnu mieru obnovy kapitálu a minimálnu mieru nových, najmä rozvojových investícií do zdravotníctva, školstva, infraštruktúry, čo potvrdzujú výsledky kontrolnej akcie štátnych a samosprávnych nemocníc, vysokých škôl, katastrofálneho stavu mostov a mostných konštrukcií na cestách II. a III. triedy. (KA 027/2016,020/2017,032/2017)

Porovnanie štruktúry príjmov, výdavkov a kapitálových výdavkov ŠR za roky 2009 a 2018 dokumentuje graf č. 10.

Na strane výdavkov bol rozdiel v porovnaní so schváleným rozpočtom ešte markantnejší, keď skutočné výdavky boli o 2 149,1 mil. eur nižšie než sa plánovalo. Skutočnosť bola oproti plánu nižšia na bežných výdavkoch, ale predovšetkým na kapitálových výdavkoch, keď sa z plánovaných kapitálových výdavkoch skutočne vyčerpalo iba 56,7 % (pokles o 1 186,3 mil. eur v porovnaní s rozpočtom 2017) (Tabuľka č. 5)

Z pohľadu výdavkov kapitol prekročilo čerpanie v porovnaní so schváleným rozpočtom iba MV SR, MZ SR a MS SR. **Takmer vo všetkých prípadoch bol tento stav zapríčinený predovšetkým nízkym čerpaním prostriedkov z EÚ v rámci 3. programového obdobia.**

Bežné výdavky ŠR na rok 2018 boli navrhnuté vo výške 14 624 299 tis. €, čo je o 20 048 tis. € menej v porovnaní s rozpočtom na rok 2017. Uvedená výška rozpočtovania bežných výdavkov neumožní, podľa názoru NKÚ SR, pokryť v plnej výške:

- zvýšenia počtu zamestnancov a miezd vyplývajúcich z uznesení vlády SR
- zákonné nároky zamestnancov, navýšenie platovej tarify za služobnú prax, platové postupy, pohotovosť, ostatné nárokové príplatky
- výdavky na mzdy, platy, služobné príjmy a OOV z dôvodu neustáleho nárastu náročnosti úloh vyplývajúcich z nových zákonov a uznesení vlády SR
- potrebu navýšenia mzdových výdavkov v súvislosti so schváleným zákonom č. 55/2017 Z. z. o štátnej službe (príplatku za výkon činnosti mentora, zavedenia služobného hodnotenia a odmeny pri jubileu dožitia 60 rokov),
- príspevky do doplnkových dôchodkových poisťovní v rámci výdavkov na poistné
- výdavky na opravu a údržbu budov a obnovu a doplnenie techniky a interiérového zariadenia
- výdavky na pohonné hmoty a servisné prehladky vozidiel
- financovanie nových zmlúv na prevádzku a upgrade informačno-technologických systémov, ktoré boli zaobstarané z prostriedkov EÚ

- náhrady škody spôsobenej chránenými živočíchmi
- krytie schodku osobitného účtu v zmysle zákona o sociálnom zabezpečení príslušníkov
- výdavky na vypracovanie štúdií a analýz.

Na základe kontroly rozpočtovania výdavkov vo vybraných kapitolách ŠR na rok 2018 NKÚ SR upriamil pozornosť aj na niektoré výdavkové rizika a problémové programy.

V rozpočte kapitoly **Ministerstva obrany** upozornil na **dôležitosť prípravy rezortu pre zvládnutie všetkých úloh vyplývajúcich z výrazného navýšenia obranných výdavkov**. Aj kontrola v roku 2016 ukázala vysokú mieru nepripravenosti na zvládnutie programov, na ktoré boli vyčlenené nepomerne nižšie rozpočtové zdroje.

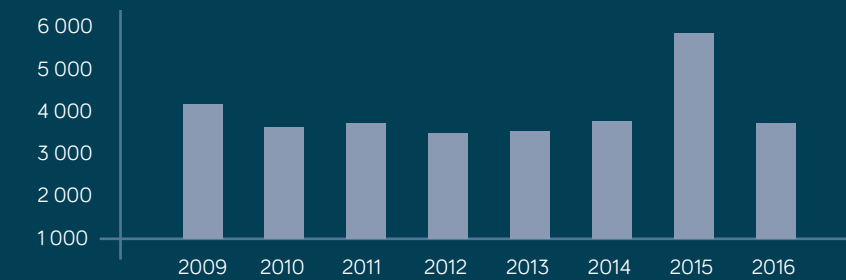
V rezorte **Ministerstva vnútra** poukázal na riziko v naplnení príjmovej stránky rozpočtu. S ohľadom na neprehľadnosť pri postupe predaja, respektíve zámeny nehnuteľností na účel zriadenia klientskych centier, **bude podľa názoru NKÚ naplnenie plánovaných príjmov rozpočtu problematické**. Súčasťou príjmov v rámci výberu pokút za porušenie predpisov sú aj pokuty za nezaplatenie diaľničnej známky, ich výber prostredníctvom okresných úradov stagnuje. Trend zníženia počtu administratívnych pracovníkov, ktorý by mala priniesť reforma ESO neprichádza. Opačný vývoj je na strane príslušníkov policajného zboru, kde dochádza k zníženiu ich počtu kontinuálne od roku 2015, čo môže výrazne zvýšiť bezpečnostné riziko krajiny a jej občanov.

V rozpočte **Ministerstva spravodlivosti** identifikoval NKÚ **riziko v navýšení počtu sudcov**. Napriek plánovanému hromadnému výberovému konaniu a skráteniu lehoty na obsadenie sudcovských pozícií, je cieľ zvýšiť počet sudcov o 115 veľmi ambicióznym. Problémy bude prinášať aj pokračujúci rast väznených osôb nielen v ubytovacej kapacite väzensťva, ale aj vo výdavkoch na zabezpečenie prevádzky väzenských ústavov. Pričom v nedávnej minulosti boli investované prostriedky **do elektronického monitoringu osôb, ktorých využitie je stále nedostatočné**, a rezort musí vynakladať každoročne nemalé prostriedky na jeho správu a servis.

V rozpočte kapitoly **Ministerstva financií** poukázal na riziká vyplývajúce z nedostatočného finančného krytia potrieb a požiadaviek **najmä rozpočtových organizácií ministerstva**. Ide najmä o nekrýtie výdavkov na pokračovanie reformy UNITAS, výdavkov na nadrezortné licencie, ako aj rozvoj a prevádzku informačných systémov rezortného a nadrezortného charakteru, na prebiehajúce, príp. hroziace medzinárodné arbitráže a súdne spory. Úhrada týchto výdavkov sa v skutočnej výške plánuje presunom z kapitoly Všeobecná pokladničná správa, čo zvyšuje administratívnu náročnosť realizácie rozpočtu.

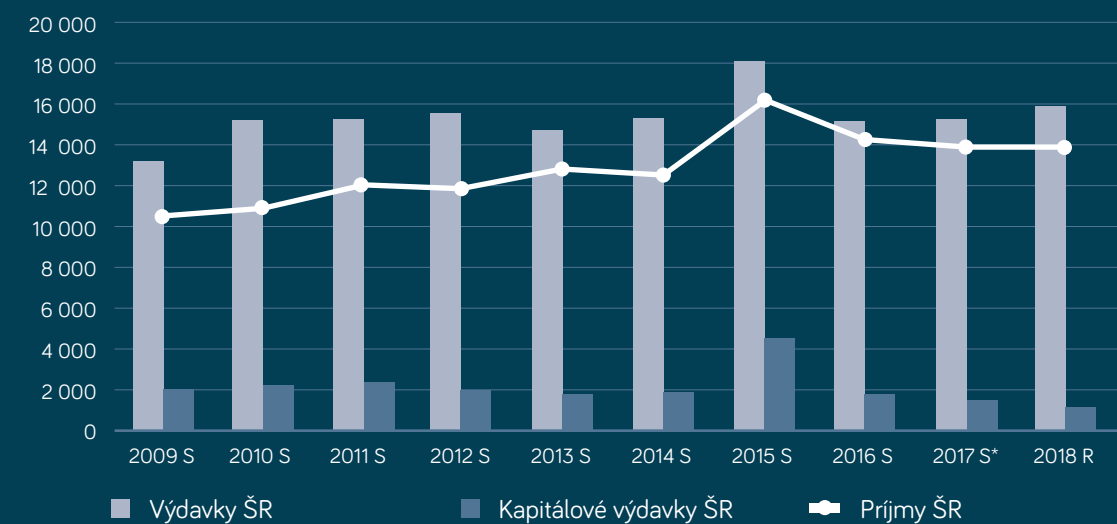
V kapitole **Ministerstva školstva, vedy, výskumu a športu** upozornil NKÚ na **riziká najmä v súvislosti s nákupom a distribúciou učebníc a učebných textov, s požiadavkami na financovanie asistentov učiteľov, a na riziká s nízkymi finančnými prostriedkami na opravy a údržbu budov**. V oblasti vedy a výskumu nie sú zabezpečené finančné prostriedky

Graf č. 9: Vývoj kapitálových výdavkov verejnej správy (ESA 2010 v mil. €)



Zdroj: Štátny záverečný účet 2016. MF SR

Graf č.10: Vývoj príjmov, výdavkov a kapitálových výdavkov štátneho rozpočtu (v mil. €)



Zdroj: ŠZÚ za roky 2009 – 2016. Návrh RVS na roky 2018 až 2020. MF SR
*Skutočnosť v roku 2017 predstavuje hodnotu známu k 31. 12. 2017

Tabuľka č. 5 : Výdavky vybraných kapitol v roku 2017

Názov ukazovateľa (v mil. €)	Schválený rozpočet 2017	Skutočnosť 2017*	Rozdiel
a	1	2	3 (2 - 1)
Ministerstvo obrany SR	990	930,6	-59,4
Ministerstvo vnútra SR	2 333	2 471	138
Ministerstvo spravodlivosti SR	390,9	406,9	16
Ministerstvo financií SR	483,9	465,1	-18,8
Ministerstvo životného prostredia SR	489,6	256,2	-233,4
Ministerstvo školstva, vedy, výskumu a športu SR	1 433,7	1 233,4	-200,3
Ministerstvo zdravotníctva SR	1 371,2	1 410,4	39,2
Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny SR	2 252	2 185,9	-66,1
Ministerstvo hospodárstva SR	250,9	154,3	-96,6
Ministerstvo pôdohospodárstva a rozvoja vidieka SR	1 095,1	843,6	-251,5
Ministerstvo dopravy a výstavby SR	2 149,8	1 727,5	-422,3

Zdroj: Rozpočtový informačný systém. MF SR
*Skutočnosť v roku 2017 predstavuje hodnotu známu k 31. 12. 2017

Graf č.11: Vývoj príjmov štátneho rozpočtu v rokoch 2010 – 2017 (v mil. €)



Zdroj: MF SR, SŽU 2011 – 2016, 2017 – Plnenie štátneho rozpočtu
*Skutočnosť v roku 2017 predstavuje hodnotu známu k 31. 12. 2017

Tabuľka č. 6: Vývoj podielu spotrebných daní na HDP a celkových daňových príjmov

Ukazovateľ	2015		2016		2017	
	SR	ČR	SR	ČR	SR	ČR
Podiel daňových príjmov zo SPD na HDP v %	2,7	3,4	2,7	3,3	2,6	3,3
Podiel daňových príjmov zo SPD na celkových daňových príjmoch v %	8,4	10,1	8,2	9,8	8,2**	9,8

Zdroj: <https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=REV> k 1. 12. 2016; FR SR; Štatistický úrad SR; Český štatistický úrad Pozn. SPD = spotrebné dane, HDP = hrubý domáci produkt, * – údaj nie je k dispozícii, ** – kvalifikovaný odhad

na podporu budovania personálnej infraštruktúry vo všetkých sektoroch výskumu a vývoja na Slovensku, na podporu spolupráce podnikov s výskumnými organizáciami a na podporu prípravy a realizácie riešenia projektov slovenských účastníkov v rámci programu EÚ – Horizont 2020, čoho následkom môže byť neplnenie úloh vyplývajúcich z programového vyhlásenia vlády SR a zablokovanie spustenia programov schválených uznesením vlády SR.

V rozpočte **Ministerstva zdravotníctva** upozornil NKÚ na nepriaznivý vývoj základných ukazovateľov vo vybraných nemocniciach, z ktorého vyplýva **riziko ďalšieho zadlžovania zdravotníckeho sektora**. Ak sa neuvedú do riadenia nemocníc princípy riadenia založené na permanentnom hodnotení finančného hospodárenia a prijímania adekvátnych opatrení, ani súčasný projekt oddlžovania nemocníc nemusí priniesť očakávané výsledky. Riziko predstavujú aj **nízke kapitálové výdavky** určené na rekonštrukcie budov a obnovu technického vybavenia nemocníc. Pre zabezpečenie efektívneho a transparentného prerozdelenia zdrojov v zdravotníctve je potrebné zavedenie elektronického zdravotníctva (eHealth) a klasifikačného systému diagnosticko-terapeutických skupín (DRG), a to **bez ďalšieho presúvania termínov ich uvedenia do prevádzky**.

V rezorte **Ministerstva hospodárstva** poukázal na skutočnosť, že vzhľadom na výsledky hospodárenia v nadchádzajúcich rokoch, v dôsledku zníženého objemu prepravovanej ropy a predpokladaného čerpania externých zdrojov financovania, nemusia byť príjmy z Transpetrolu, a. s., naplnené. V návrhu rozpočtu došlo k zníženiu výdavkov na investičné projekty a regionálny rozvoj, aj výdavkov na podporu podnikania v porovnaní s rozpočtom na rok 2017. **Zníženie predstavuje riziko obmedzenia finalizácie priemyselnej výroby a jej udržateľného rastu, ako aj rozvoja začínajúcich podnikateľov s nepriaznivým dosahom na príjmy i výdavky rozpočtu v strednodobom horizonte.**

V rámci rozpočtu Ministerstva pôdohospodárstva a rozvoja vidieka nedošlo k plnému pokrytiu prostriedkov na IT systémy. Ide o finančné prostriedky pre PPA z dôvodu legislatívnych nariadení EÚ na zabezpečenie technologických platforiem IS. Vzniká tak riziko, že bez zabezpečenia finančných prostriedkov pre PPA nebude agentúre udelená certifikácia a bude pozastavená možnosť vyplácania podpôr pre poľnohospodárov. V nedávnej minulosti už tento prípad nastal a činnosť agentúry bola pozastavená a platby boli zablokované.

V rozpočte kapitoly **Ministerstva dopravy a výstavby** upozornil NKÚ na nesystémové čerpanie v oblasti prostriedkov EÚ. Zároveň **identifikoval riziko v oblasti financovania údržby a opráv diaľnic, rýchlostných ciest, ale aj ciest I. triedy. NKÚ SR identifikoval značné riziko aj v nedostatočnom rozpočtovaní výdavkov pre ŽSSK v rámci zmluvy o dopravných službách vo verejnom záujme.**

3.2 DAŇOVÉ PRÍJMY – PRETRVÁVAJÚ REZERVY VO ZVÝŠOVANÍ EFEKTIVITY SPRÁVY DANÍ, A ÚČINNOSŤ JEDNOTLIVÝCH OPATRENÍ BOJA PROTI PODVODOM NA DPH NIE JE DOSTATOČNE PREUKÁZATEĽNÁ

Zabezpečovať výber a správu daní, prijímať opatrenia na zamedzenie daňových únikov je nezastupiteľná úloha Finančnej správy SR (FS SR). Keďže jedna zo zákonných povinností NKÚ je kontrolovať, či túto povinnosť finančná správa plní efektívne, hospodárne a účinne, aj v roku 2017 sa problematika daňových príjmov stala predmetom kontrolnej činnosti úradu.

Daňové príjmy v roku 2017 predstavovali 79,6 % príjmov štátneho rozpočtu a v porovnaní s rokom 2016 vzrástli o 0,76 %. Vývoj podielu daní na príjmoch za obdobie rokov 2010 – 2017 bol však dosť rozdielny. V roku 2017 bol o viac ako 6,5 % vyšší než v roku 2010 (73 %). V roku 2015 bol najnižší – 65,4 %, ale v nasledujúcom roku to už bolo 77,5 %. Takýto vývoj je výsledkom čerpania eurofondov, a svedčí o vysokom vplyve týchto zdrojov na štátny rozpočet a ovplyvňuje mnohé aspekty rozpočtového procesu, ako to bolo už uvedené (rozpočtové opatrenia, časový nesúlad.) (Graf č. 11)

V štruktúre daňových príjmov majú svoje nezastupiteľné miesto aj spotrebné dane, ktorých vývoj vo väzbe na makroekonomické ukazovatele dokumentuje tabuľka č. 6.

Tentoraz bolo cieľom **KA 23/2016 a KA 28/2017** zistiť, či je správa spotrebných daní – ktoré sú nielen významným príjmom štátneho rozpočtu, ale aj určitým regulátorom spotreby alkoholu, cigariet a pohonných hmôt – zabezpečovaná finančnou správou efektívnym a účinným spôsobom. Cieľom bolo tiež zistiť hlavné príčiny rozdielov vo vývoji týchto daní v ČR a SR. Vhodným spôsobom posudzovania efektívnosti rôznych činností štátnej správy a samosprávy je využívanie informácií, s akými nákladmi sú tieto činnosti zabezpečované u iných subjektov, t. j. využitie metódy benchmarkingu. Z tohto dôvodu sa NKÚ SR a NKÚ ČR rozhodli vykonať paralelnú kontrolu zameranú na uvedené problémy s vedomím, že existujú niektoré legislatívne rozdielnosti správy spotrebných daní, ktoré efektívnosť a účinnosť môžu ovplyvňovať. Na druhej strane, ich právna úprava je v súlade s právnymi predpismi EÚ, a tak porovnania sú možné. Keďže medzinárodná kontrola v priebehu roku 2016 identifikovala viaceré problémy v efektívnejšom výkone správy daní, NKÚ SR sa rozhodol pokračovať v téme a zaradil do plánu kontrolných akcií na rok 2017 kontrolu na posúdenie opodstatnenosti stáleho daňového dozoru v daňových skladoch (KA 028/2017). Fyzická prítomnosť cca 200 colníkov pri výkone tohto dozoru je jedna z významných odlišností správy spotrebných daní medzi SR a ČR.

Kontrola preukázala, že v oboch krajinách sa vývoj spotrebných daní uberá rovnakým smerom, v ich správe sú však viaceré rozdiely. NKÚ SR ich v tejto správe uvádza

podrobnejšie z dôvodu, že majú významný vplyv na efektívnosť správy spotrebných daní a tým aj na efektívnosť rozpočtových zdrojov, ktoré táto organizácia používa. Viaceré z nich však vyžadujú legislatívne zmeny, a preto úrad považuje za dôležité o nich v tejto správe NR SR informovať obsiahnejšie.

Hlavné spoločné znaky v spotrebných daniach v SR a ČR.

- **Príjmy zo spotrebných daní v oboch krajinách rastú pomalšie než ostatné daňové príjmy. Zavádzanie ekologických opatrení, ktoré oba štáty dotujú, majú negatívny dosah na príjmy zo spotrebných daní. Znížené príjmy je/bude potrebné nahradiť inými daňovými alebo nedaňovými príjmami, alebo adekvátne znížiť výdavky štátu.**
- **Úlohu v tejto tendencii spotrebných daní hrá aj fakt, že v SR ani v ČR nie je zavedená indexácia sadzieb spotrebných daní, čím sa tiež znižuje aj ich regulačná funkcia.**
- **Spoločnou tendenciou je dlhodobý rast administratívnych výdavkov vynaložených na správu spotrebných daní, a to najmä z dôvodu rastu miezd, čo je jeden z hlavných faktorov poklesu ich efektívnosti. V SR túto tendenciu v poslednom období ešte umocňujú výdavky vynaložené na elektronické služby i mzdy zamestnancov vykonávajúcich stály daňový dozor. Napriek týmto faktom kontrola zistila výrazné rozdiely v administratívnych výdavkoch vynaložených na jedného zamestnanca spravujúceho spotrebné dane v SR a ČR. Kým v SR na výber 100 € spotrebných daní boli výdavky v sume 1,94 €, v ČR to bolo 73 centov.**
- **Právna úprava spotrebných daní ČR a SR vo viacerých oblastiach ich správy významne presahuje požiadavky EÚ, čo predstavuje potenciál pre zjednodušenie správy týchto daní a pre úsporu administratívnych nákladov finančnej správy aj podnikateľských subjektov.**

Medzi úpravou správy daní v SR a ČR boli zistené výraznejšie rozdiely.

- **Rozdiel medzi SR a ČR na celkovom výbere, ktorý je zrejmy z tabuľky č. 5, je spôsobený najmä výberom spotrebných daní z minerálnych olejov a tabakových výrobkov, ktoré sú v ČR cca 2,7-krát vyššie než v SR. A to aj napriek tomu, že ČR má nižšie sadzby spotrebných daní. Svoju úlohu tu môže zohrávať aj kurz Kč voči € v prípade zahraničných spotrebiteľov, zahraničná turistika a cezhraničné nákupy. Pozitívny vplyv týchto faktorov na výber spotrebných daní v ČR a negatívny vplyv najmä cezhraničných nákupov na výber týchto daní v SR je veľmi obtiažne kvantifikovať a kontrola sa nimi ani hlbšie nezaoberala.**
- **V ČR prispieva k efektívnej správe spotrebných daní overovanie ekonomickej stability žiadateľov o vydanie povolenia podnikat' v danej oblasti, čo značne eliminuje riziko neschopnosti plniť daňové povinnosti a daňových únikov.**

- **V ČR je zavedené povinné označovanie a farbenie vybraných minerálnych olejov a niektorých ďalších olejov, čo môže výrazne sťažiť prax primiešavania nezdanejných minerálnych olejov do motorovej nafty, čo je častý spôsob daňových únikov vo viacerých krajinách EÚ.**

- **V SR je finančná správa povinná zo zákona zabezpečovať výkon stáleho daňového dozoru v daňových skladoch na lieh fyzickou prítomnosťou zamestnancov správcu dane, kým česká správa tieto úkony zabezpečuje kamerovým monitoringom a náhodnou kontrolou.**

- **V SR je distribúcia kontrolných známok jednoduchšia než v ČR a kontrolné známky majú vyššiu úroveň ochranných prvkov.**

- **Elektronizácia správy spotrebných daní sa v SR a ČR vykonala v rozdielnych oblastiach. V SR je úplne elektronizovaná administrácia daňových priznaní pri spotrebných daniach; v ČR sa elektronicky prenášajú doklady preukazujúce zdanenie tovarov podliehajúcich spotrebným daniam v daňovom voľnom obehu. Úroveň elektronickej podpory správy daní v SR bola v čase kontroly na vyššej úrovni než v ČR.**

- **Počet porovnateľných administratívnych úkonov správcov dane bol v SR a v ČR v kontrolovanom období porovnateľný, pričom počet porovnateľných daňových subjektov je v SR cca o tretinu nižší než v ČR. Správca dane v SR vykonáva v zmysle zákona značnú časť administratívnych úkonov prevažne formou fyzického výkonu daňového dozoru, kým v ČR správca dane kladie dôraz na vzdialený dohľad a analýzu rizík. Následná kontrolná akcia 28/2017, ktorá sa téme daňového dozoru venovala, poukázala na značné rezervy vo výkone tohto dozoru, keď výkon daňového dozoru u 53 % prevádzkovateľov daňového skladu (z reprezentatívnej vzorky) sa ukázal ako nepovinný a nadbytočný, čo zodpovedalo pracovnému fondu 58 zamestnancov colných úradov za obdobie 2012 – 2016. V prepočte to znamenalo sumu mzdových prostriedkov vo výške cca 3 mil. € za toto obdobie, ktoré by bolo možné ušetriť formou využitia colníkov vykonávajúcich stály daňový dozor na výkon iných dôležitých činností FS SR, ak by sa takýto fakultatívny dozor nebol uskutočnil.**

- **Výrazne vyššie náklady zistila kontrola aj na zavedenie systému EMCS v SR v porovnaní s ČR (povinný systém krajín EÚ). Výdavky na zavedenie systému EMCS, ako aj na upgrade systému v rokoch 2011 – 2015 v SR boli o cca 20 % vyššie, ako v ČR za 10 rokov.**

Časť vyšších výdavkov slovenskej finančnej správy možno odôvodniť rozdielnou legislatívou spotrebných daní, ktorá zvyšuje výdavky, avšak je zrejme, že vyššia úroveň elektronizácie správy spotrebných daní v slovenskej finančnej správe a ani vyššia úroveň bezpečnosti kontrolných známok sa dostatočne neprejavili v znížení počtu zamestnancov správcov dane a ani vo výraznejšom znižovaní výdavkov. Napriek tomu, že úroveň dohľadu je

v oboch krajinách porovnateľná, v SR je správa spotrebných daní významne náročnejšia na personálne zdroje. Dofiahnuť efektívnosť aspoň na úroveň v ČR je preto potrebné považovať za veľkú výzvu a úlohu FR SR. Znižovanie zamestnancov, najmä ak sa týka väčšieho počtu osôb, je vždy citlivou záležitosťou. Súčasná fáza ekonomického cyklu a situácia na trhu práce vytvárajú vhodné podmienky na optimalizáciu ľudských zdrojov vo finančnej správe.

Spoločná kontrola tiež preukázala, že kontroly zamerané na výkonnosť kontrolovaných subjektov a benchmarking sú najlepším nástrojom na poukázanie neefektívneho a neúčinného vynakladania verejných zdrojov. V prípade unikátnych subjektov, akými sú FR SR, Sociálna poisťovňa a pod., je vhodné realizovať nie lokálny, ale nadnárodný benchmarking, čo potvrdzujú aj zistenia tejto medzinárodnej kontrolnej akcie; NKÚ v takýchto kontrolách hodlá pokračovať. Kontroly tiež preukázali príklady dobrej praxe pri správe spotrebných daní v oboch krajinách a odporučili ich recipročne uplatniť v ich činnosti. V prípade SR ide to, aby

- **v rámci myšlienky budovania efektívnej verejnej správy posúdila možnosť zjednodušenia legislatívy spotrebných daní, ktoré umožňujú právne predpisy EÚ. Ako jedna z prvých možností sa javí možnosť zmeniť spôsob výkonu stáleho daňového dozoru z fyzickej prítomnosti colníkov na vzdialený monitoring daňových skladov na lieh. Skúsenosti z ČR, ale aj z iných krajín ukazujú, že aj táto cesta plní účel daňového dozoru a je efektívnejšia a účinnejšia.**

- **V činnosti finančnej správy treba klásť väčší dôraz na predchádzanie riziku neplatenia spotrebných daní dôslednou analýzou spoľahlivosti subjektov pred vydaním povolenia podnikat' v danej oblasti a na využívanie vzdialeného monitoringu daňového dozoru v daňových skladoch na výrobu liehu.**

- **V ďalšej elektronizácii správy spotrebných daní treba využiť skúsenosti z ČR pri prenose dokladov preukazujúcich zdanenie tovarov podliehajúcich spotrebným daniam.**

Z hľadiska štruktúry daňových príjmov štátneho rozpočtu má najväčší podiel daň z pridanej hodnoty, a preto jej výberu a správe venuje štát najväčšiu pozornosť (Graf č. 12)

Daň z pridanej hodnoty je z pohľadu jej výberu jednou z najrizikovejších daní. NKÚ sa tejto téme venoval viackrát aj v minulosti. S touto daňou sa spája najviac daňových podvodov veľkého rozsahu, často medzinárodného charakteru. Boj s daňovými podvodmi na tejto dani je tak záležitosťou mnohých krajín EÚ. Problém s výberom DPH začal byť výraznejší o pár rokov po vstupe Slovenska do EÚ, ktorý znamenal voľný pohyb tovarov a služieb. Postupne rôzne schémy daňových podvodov začali výrazným spôsobom ohrozovať príjmy štátneho rozpočtu. Európska rada preto v roku 2010 v rámci „európskeho semestra“ odporučila prijať opatrenia v oblasti daní, najmä zvyšovať efektívnosť výberu DPH, vypracovať a urýchlene realizovať akčný plán boja s daňovými podvodmi. Problémy s výberom DPH

vhodne ilustruje ukazovateľ daňovej medzery a ukazovateľ efektívnej daňovej sadzby. Graf č. 13 ilustruje vývoj medzery DPH a efektívnu daňovú sadzbu DPH v rokoch 2008 až 2016

V máji 2012 prijala vláda SR Akčný plán boja proti daňovým podvodom na roky 2012 – 2016, ktorého rozhodujúca časť opatrení bola zameraná na DPH; plán bol v roku 2015 aktualizovaný. Spolu bolo prijatých 80 opatrení legislatívneho a nelegislatívneho charakteru.

Hlavným cieľom KA 30/2017 bolo posúdiť účinnosť opatrení politiky boja s daňovými podvodmi, čo znamenalo posúdiť účinnosť opatrení Akčného plánu boja proti daňovým podvodom, ktoré sa týkali najmä DPH. Takéto zameranie nebolo náhodné. Keďže sa NKÚ SR vo svojej stratégii kontroly začal viac zameriavať na účinnosť vynaložených zdrojov a ďalšie súvislosti s tým spojené, zaradil do plánu kontrol aj takýto typ kontroly. Dôvodom bolo aj to, že Rada Európskej komisie pri posudzovaní ekonomického vývoja a zamýšľaných reforiem upozorňovala práve na potrebu cielenejších a účinných opatrení na boj s daňovými podvodmi, ako aj na potrebu stanovenia kritérií hodnotenia ich účinnosti. Kontrola mala teda za cieľ zistiť, či sa tieto odporúčania uplatnili v prípade Akčného plánu ako základného strategického dokumentu v boji proti daňovým podvodom, a vyhodnotiť jeho účinnosť.

Kontrola, ktorá sa sústredila na úlohu MF SR a FS SR v tomto procese, potvrdila, že merať účinnosť jednotlivých, prinajmenšom tých opatrení, ktoré sú všeobecne považované za úspešné, nie je možné z viacerých dôvodov, a to najmä

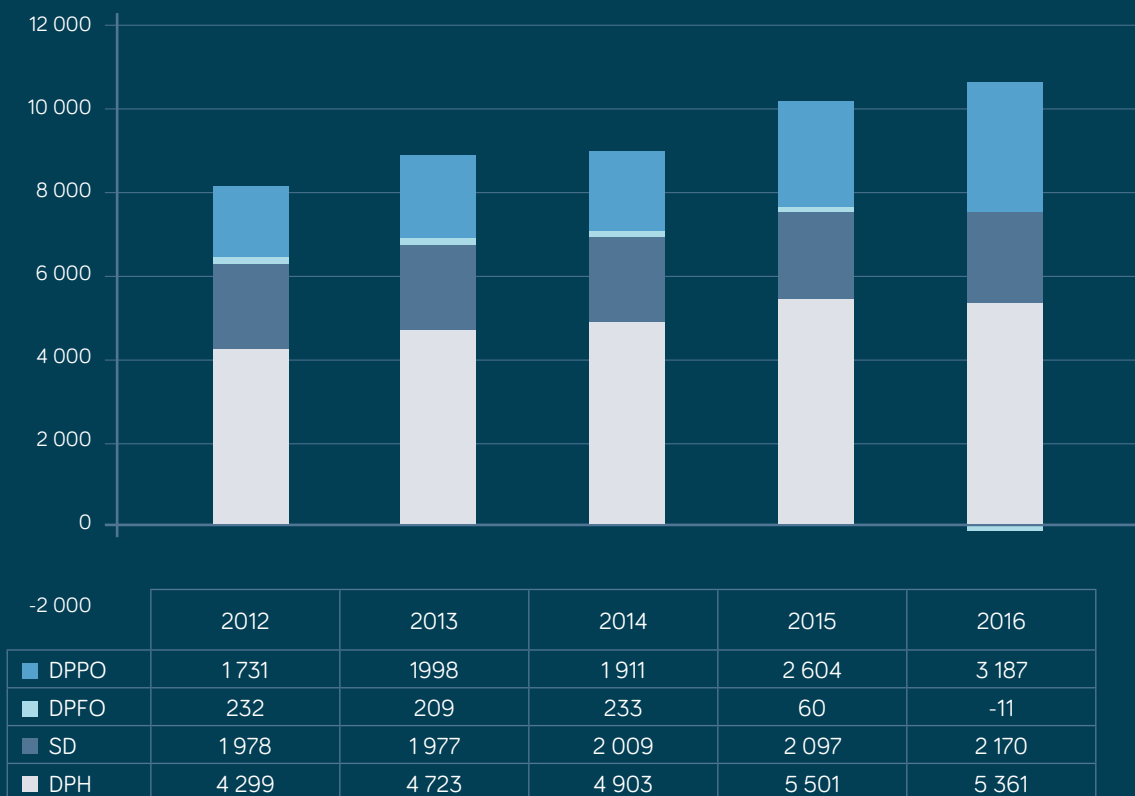
- **že akčný plán, vrátane jeho aktualizácie, neobsahuje kvantitatívne ciele jednotlivých opatrení, t. j. aký má byť prínos opatrení vyjadrený konkrétnym zvýšením výberu DPH, resp. znížením daňových únikov;**

- **že dokument nestanovuje merateľné kritériá a spôsob vyhodnocovania účinnosti prijatých opatrení, že opatrenia akčného plánu sú vyhodnocované prevažne spôsobom: splnené/nesplnené/v plnení/resp. opatrenie sa ruší; FR SR si sice stanovilo vlastné ukazovatele, ktoré však možno považovať za ukazovatele monitoringu procesných úkonov správcu dane a nie za hodnotenie dosiahnutej účinnosti opatrenia;**

- **že FS SR, a zrejme ani ostatné orgány štátnej správy nesledujú osobitným spôsobom náklady s implementáciou jednotlivých opatrení akčného plánu, alebo aspoň skupiny nadväzných opatrení, čo je dôležité pre posudzovanie efektívnosti vynaložených prostriedkov.**

NKÚ závermi kontroly nespochybňuje fakt, že Akčný plán boja proti daňovým podvodom prispel k zníženiu daňovej medzery na DPH aj k zvýšeniu efektívnej sadzby, čo sa prejavilo vo zvýšenom výbere DPH. Inštitút finančnej politiky MF SR ex post odhadol účinnosť tohto plánu na finančný prínos vo výške 1,1 mld. €. Aký prínos mali jednotlivé opatrenia však nie je špecifikované. Nie je tiež zrejme, či medzi opatreniami, ktoré sa prijali,

Graf č. 12: Štruktúra výberu daní za roky 2012 až 2016, hotovostná báza, mil. €



Zdroj: Štátne záverečné účty za roky 2014 až 2016. Vlastné spracovanie

Graf č. 13: Vývoj medzery DPH a efektívnej daňovej sadzby DPH v rokoch 2008 – 2016.



Zdroj: MF SR. Vlastné spracovanie

nie sú aj opatrenia so zanedbateľným alebo žiadnym prínosom, alebo či už splnili svoje opodstatnenie a iba zafažujú správcu dane aj daňovníka. Nie je zrejmé ani výška použitých zdrojov na realizáciu plánu a jeho opatrení. Kontrola taktiež zistila, že v sledovanom období neexistoval žiaden organizačný prvok štátnej správy, ktorý by sa problematikou monitorovania opatrení Akčného plánu zaoberal komplexne, vrátane hodnotenia dosahu jednotlivých opatrení. Odpoveď na otázku, kto je skutočným vlastníkom Akčného plánu, sa kontrolou nezistilo; známi sú len vlastníci jednotlivých opatrení.

NKÚ SR preto konštatuje, že **odporúčania EK a OECD, týkajúce sa stanovenia merateľných ukazovateľov na účely hodnotenia prijatých opatrení, sa ani pri aktualizácii Akčného plánu v roku 2015 neakceptovali v plnej miere**, čo znamená, že vyhodnotiť účinnosť Akčného plánu, a najmä jeho jednotlivých aktivít, nebolo kontrolou možné. NKÚ upozorňuje, že v zmysle zákona o rozpočtových pravidlách je potrebné používať rozpočtové prostriedky nielen hospodárne, ale aj účinne. K tomu je nevyhnuté stanoviť merateľné ukazovatele prínosov a určiť aké prostriedky treba na to nevyhnutne vynaložiť. A to v prípade Akčného plánu nebolo splnené. NKÚ aj v tejto súvislosti opätovne upozorňuje na potrebu obdobných aktivít orgánov verejnej správy riadiť ako rozpočtový program. Takýto program musí pracovať s jasne stanovenými kvantitatívnymi a kvalitatívnymi cieľmi, predpokladanými nákladmi a merateľnými ukazovateľmi ich hodnotenia, a s jasnou zodpovednosťou za jednotlivé opatrenia aj za program ako celok. Len v tom prípade možno hodnotiť nielen hospodárnosť, ale najmä efektívnosť a účinnosť vynaložených verejných zdrojov.

Keďže okrem opatrení na zvýšenie výberu DPH, obsiahnutých v Akčnom pláne, sa prijímali aj viaceré samostatné opatrenia, kontrola NKÚ sa zamerala aj na to, či možno vyhodnotiť účinnosť individuálnych aktivít mimo Akčného plánu. Jedným z najznámejších opatrení bolo **spustenie Národnej bločkovej lotérie (NBL) v roku 2013**, ktorej cieľom bolo obmedziť daňové úniky, zvýšiť motiváciu spotrebiteľov, žiadať si doklady z elektronických registračných pokladníc a zvýšiť ich používanie.

Predpokladané boli dva prínosy. Prvým boli „mäkké“ a nemerateľné prínosy v podobe edukatívnej a preventívnej funkcie, ktorá aj podľa NKÚ bola naplnená najmä v prvom období fungovania lotérie. Svedčia o tom počty zaregistrovaných bločkov a počty hráčov, ktoré však postupne klesajú. Druhou sú „tvrdé“ a merateľné prínosy v podobe zvýšeného výberu DPH a aj DPPO. V rámci merateľných prínosov vykonal Inštitút finančnej politiky MF SR odhad vplyvu na DPH na úrovni 8,2 mil. na ročnej báze. Po kontrole tohto odhadu ho NKÚ považuje za optimistický, pričom nespochybňuje, že lotéria mala aj takýto vplyv. Avšak podľa dostupných údajov je tento vplyv bločkovej lotérie, podľa NKÚ, nemerateľný.

Aj v tomto prípade sa potvrdila potreba v takýchto prípadoch vypracovať objektívny a reálny „obchodný plán“, ktorý má slúžiť na rozhodovací proces o zavedení opatrení a kritérií, na základe ktorých možno hodnotiť

účinnosť vynaložených zdrojov. Na základe pravidelného hodnotenia potom prijímať rozhodnutia o pokračovaní alebo ukončení aktivity, či o zmene pravidiel – v tomto prípade Národnej bločkovej lotérie. NKÚ SR po analýze obchodného plánu a ďalších údajov vzťahujúcich sa k lotérii, odporučil MF SR prehodnotiť súčasné kritériá fungovania NBL v súčasnej podobe a zmeniť štruktúru výhier s cieľom zabezpečiť plnú kontrolu výherných bločkov cez kontrolný záznam ERP, a to z viacerých dôvodov. Napríklad v roku 2016 len 5 % hráčov registrovalo polovicu všetkých bločkov a najaktívnejší hráč registroval takmer 200 tis. bločkov v sume 1,48 mil. € a vyhral 30 krát po 100 €. Ďalšie dôležité informácie analýzy NBL, na základe ktorých bolo toto odporúčanie formulované, sú uvedené v prílohe tejto správy.

3.3 EURÓPSKE FONDY A PROSTRIEDKY ZO ZAHRANIČIA – NEOPAKOVATEĽNÝ ZDROJ FINANCOVANIA ROZVOJA SR. PROBLÉMY ICH PLNOHODNOTNÉHO VYUŽÍVANIA STÁLE PRETRVÁVAJÚ

Európske fondy sú hlavným finančným nástrojom na realizáciu štrukturálnych politík EÚ na účely podpory celkového rozvoja vo všetkých členských štátoch. Od vstupu SR do EÚ vznikla jedinečná príležitosť znížiť sociálne a hospodárske rozdiely, a to vo forme financovania širokej škály projektov z fondov EÚ. Napriek tomu, že SR mala určité skúsenosti z tzv. predstupových fondov, nastavenie a funkčnosť riadiacich a kontrolných mechanizmov, ako aj samotnú implementáciu štrukturálnych politík sprevádzali **viaceré systémové, systematické a individuálne nedostatky**. Viaceré orgány SR, zodpovedné za riadenie, kontrolu a implementáciu fondov EÚ, sa, žiaľ, nepoučili z chýb minulosti, a preto aj v súčasnosti **dochádza k opakovaným negatívnym trendom**, ako napríklad neschopnosť čerpať prostriedky v prvých rokoch programového obdobia, netransparentné a nesystémové pridelovanie pomoci, byrokracia ap. Okrem uvedených okolností, rok 2017 bol pre EÚ fondy prelomový tým, že zaslaním záverečnej žiadosti o platbu a ďalších dokumentov na EK, sa z prevažnej časti ukončila realizácia druhého programového obdobia, ktoré bolo prakticky prvým neskráteným obdobím.

V rámci **2. programového obdobia (2007 – 2013)** bol rok 2017 poznamenaný predložením záverečnej dokumentácie na EK za všetkých 14 operačných programov, pričom kumulatívne čerpanie bolo na úrovni **97,01 % z celkovej alokácie**, čo predstavuje 11 270 269 tis. €. Stav nedočerpaného zostatku alokácie predstavoval 347 405 tis. €. Následne došlo v zmysle požiadavky EK k revidovaniu záverečnej dokumentácie a jej opätovnému predloženiu EK. Konečný stav čerpania programového obdobia 2007 – 2013 zatiaľ

¹¹ ODPORÚČANIE RADY, ktoré sa týka národného programu reforiem Slovenska na rok 2016 a ktorým sa predkladá stanovisko Rady k programu stability Slovenska na rok 2016. Dostupné na: <https://publications.europa.eu/sk/publication-detail/-/publication/dbcee0f8-650c-11e6-9b08-01aa75ed71a1/language-sk>

nie je známy, bude definitívny až po **schválení záverečnej dokumentácie** zo strany EK za všetky operačné programy NKÚ SR predpokladá, že výška čerpania 2. programového obdobia bude **nižšia než 97,01 %** z dôvodu vzniku ďalších nezrovnalostí, ktoré boli, resp. budú potvrdené v období uzatvárania operačných programov.

Aktuálne prebiehajúce **3. programové obdobie (2014 – 2020)** svojim pomalým nábehom čerpania takmer kopíruje minulé programové obdobie. Podľa údajov MF SR²⁾ bolo k 31. 12. 2017 vyčerpaných len 9,74 % z celkovej alokácie³⁾, čo je o približne **štvrtinu menej** v porovnaní so stavom kumulatívneho čerpania fondov EÚ programového obdobia 2007 – 2013⁴⁾ za rovnaké obdobie.

Rok 2017 bol poznamenaný potrebou **splniť prvý finančný míľnik**, spočívajúci v potrebe vyčerpať na národnej úrovni a deklarovat' EK prostriedky záväzku za rok 2014. K 31. 12. 2017 tento míľnik **nebol v plnej miere splnený** za OP Výskum a inovácie, čo má za následok **zrušenie** časti alokácie pridelenéj EK na príslušný operačný program⁵⁾. Implementácia OP Výskum a inovácie bola poznačená aj **pozastavením preplácania výdavkov** zo strany EK za štyri výzvy v rámci OP Výskum a inovácie, zamerané na dlhodobý strategický výskum a vývoj a na podporu výskumno-vývojových centier v objeme viac ako **600 mil. €**, ktorým EK pohrozila v dôsledku medializovaných informácií o výbere projektov.

Z celkového objemu pridelených prostriedkov na 12 operačných programov v rámci EŠIF na obdobie 2014 – 2020 (15,49 mld. €) bolo k 31. 12. 2017 vyčerpaných **11,28 %**⁶⁾

Úroveň kumulatívneho čerpania jednotlivých operačných programov je zobrazená v grafe č. 14.

Z pohľadu dosahovanej miery čerpania⁷⁾ finančných prostriedkov z rozpočtu EÚ patrí SR dlhodobo medzi najhoršie čerpajúce členské štáty. V roku 2017 sa SR umiestnila na 6. najslabšej pozícii. (Graf č. 15)

V prípade zhodnotenia ročného posunu kontrahovania a čerpania v porovnaní s rokom 2016 možno konštatovať, že v roku 2017 došlo k nárastu **kontrahovania o 14,3 %** na úroveň 32,6 % z alokovaných prostriedkov, pričom **čerpanie** v porovnaní s minulým rokom **vzrástlo len o 5,8 %**. Nárast kontrahovania sa premietol do nárastu čerpania len v malej miere.

Nasledujúci graf číslo 16 uvádza porovnanie stavu vyhlásených výziev/vyzvaní, kontrahovania a čerpania ku koncu roka 2017 oproti roku 2016⁸⁾.

NKÚ SR upozorňuje, že v prípade pokračovania v aktuálnom pomalom tempe čerpania prostriedkov 3. programového obdobia hrozí **riziko neplnenia čiastkových cieľov**

výkonnostného rámca ku koncu roka 2018, stanovených na prioritnej osi operačných programov⁹⁾. Od výsledkov dosiahnutých ku koncu roka 2018 závisí, akú časť z balíka finančných zdrojov z celkovej alokácie „viazaných“ v rámci 6 % výkonnostnej rezervy v objeme celkom 811 255 tis. €¹⁰⁾ EK **odoberie** z pôvodne určeného účelu a prerozdelení na financovanie iných prioritných osí alebo operačných programov. S uvedeným je spojené potenciálne riziko dodatočnej potreby finančného krytia zazmluvnených projektov zo ŠR SR, keďže kontrahovanie sa realizuje až do 100 % výšky alokácie. Tento krok môže spôsobiť zazmluvnenie projektmi nad 100 %. Preplatené výdavky zo strany EÚ sú však iba do výšky 100 % oprávnených výdavkov.

Na základe vyššie uvedených skutočností možno konštatovať, že SR sa nachádza v období, keď si zodpovedné orgány musia uvedomiť **hospodársky prínos** EÚ fondov pre ekonomiku, ktorý sa môže prejavovať v **dodatočných efektoch**. Z tohto dôvodu je dôležité poukázať na to, že orgány SR by mali vedieť v kontexte zásad správneho finančného riadenia využiť tento prínos, keďže podmienky pre čerpanie z EÚ fondov v rámci nasledujúceho programového obdobia sa **významne zmenia**.

Po analyzovaní rizík a rizikových sektorov, resp. subjektov a stanovení významnosti, NKÚ SR sa v roku 2017 zamerl na kontrolu viacerých programov a projektov financovaných z prostriedkov EÚ. Výsledky kontrol sú uvedené v ďalších častiach správy.

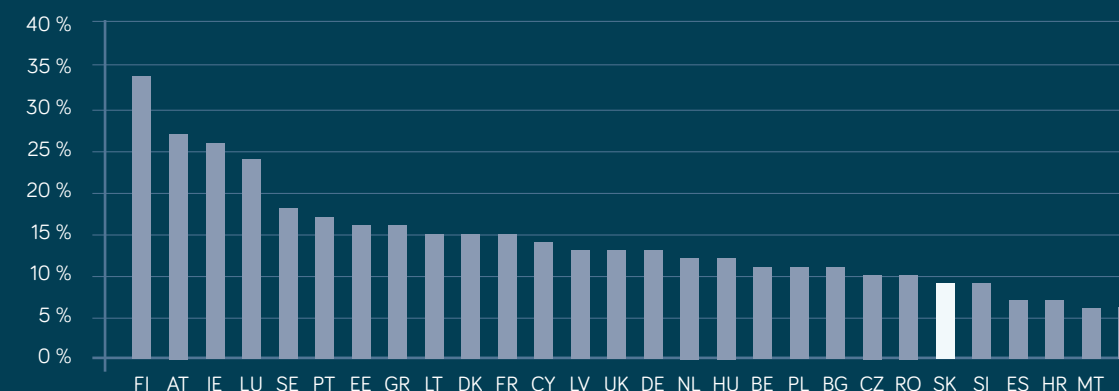
SR dlhodobo vykazuje nedostatky v oblasti fungovania IT služieb, ktorých poskytovateľom je verejný sektor. Tento negatívny fakt sprevádza nevhodne a neefektívne použitie verejných zdrojov. Vypracovanie a aplikácia Národnej koncepcie informatizácie verejnej správy by mala zabezpečiť kvalitatívnu zmenu nielen v poskytovaní služieb verejnej správy voči verejnosti, ale aj v samotnom výkone verejnej správy. Samotná aplikácia koncepcie je ambicióznym nástrojom Úradu podpredsedu vlády SR pre investície a informatizáciu (ÚPVII, Úrad) – subjektu, ktorý bol zriadený v júni 2016. Kontrolná akcia **1/2017**, zameraná na nastavenia „Národnej koncepcie informatizácie verejnej správy SR“, bude ukončená v najbližšom období.

Okrem fondov EÚ boli zdrojom financovania viacerých projektov prostriedky Švajčiarskeho finančného mechanizmu. Úrad vykonával do roku 2017 funkciu Orgánu auditu pre **Švajčiarsky finančný mechanizmus**. V minulom roku NKÚ SR vykonal poslednú, **záverečnú kontrolu** Švajčiarskeho finančného mechanizmu. Zistené nedostatky **nemali vplyv** na oprávnenosť výdavkov, účel vynaložených finančných prostriedkov, a nemali negatívny dosah ani na ciele projektov a celkové čerpanie finančných prostriedkov. Naopak, uplatňovanie **flexibilného** prístupu k riadeniu a implementácii programu zo strany Úradu vlády SR považuje NKÚ SR za uplatňovanie **dobrej praxe**.

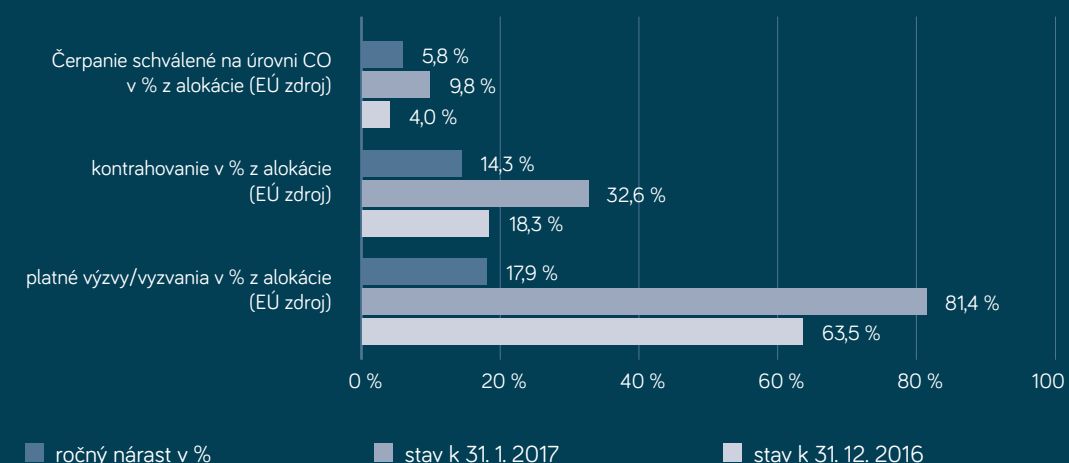
Graf č. 14: Miera čerpania operačných programov k 31. 12. 2017 (v % z celkovej alokácie)
Kumulatívne čerpanie EŠIF k 31. 12. 2017 (v % z celkovej alokácie)



Graf č. 15: Čerpanie fondov EÚ v rámci členských krajín EÚ⁸⁾
Čerpanie finančných prostriedkov EÚ členských štátov EÚ (v % z alokácie)



Graf č. 16: Stav implementácie Partnerskej dohody



Zdroj: ÚPVII

²⁾ Údaje sú bez Programu rozvoja vidieka, keďže tento OP za 2. ani 3. programové obdobie neprechádza cez CO (MF SR)

³⁾ <http://www.finance.gov.sk/Default.aspx?CatId=84&NewsID=1156>, Príloha č. 1

⁴⁾ Údaje k 31. 1. 2011 (dáta k 31. 12. 2010 nie sú k dispozícii) <http://www.finance.gov.sk/Default.aspx?CatId=84&NewsID=398>, Príloha č. 2

⁵⁾ Definitívna suma prostriedkov zrušenej časti alokácie za OP Výskum a inovácie zatiaľ nie je zverejnená.

⁶⁾ Údaje vrátane Programu rozvoja vidieka

⁷⁾ Zdroj: <https://cohesiondata.ec.europa.eu/overview>

⁸⁾ Údaje bez programov EÚS. Ide o vyhodnotenie miery čerpania prostriedkov EÚ z prijatých priebežných platieb z EK voči alokácii.

⁹⁾ bez Programu rozvoja vidieka

¹⁰⁾ Výkonnostná rezerva sa týka 8 operačných programov: OP Kvalita životného prostredia, OP Výskum a inovácie, Program rozvoja vidieka, Integrovaný regionálny OP, OP Ľudské zdroje, OP Efektívna verejná správa, OP Integrovaná infraštruktúra a OP Rybné hospodárstvo okrem prioritných osí technická pomoc.

¹¹⁾ bez Programu rozvoja vidieka

3.4 HOSPODÁRENIE A MAJETOK ORGANIZÁCIÍ VEREJNEJ SPRÁVY

3.4.1 HOSPODÁRENIE NEMOCNÍC

NKÚ už v minuloročnej správe o kontrolnej činnosti informoval o výsledkoch prvej etapy kontrolnej akcie v zdravotníckych zariadeniach, ktorých zriaďovateľom bolo MZ SR – KA 27/2016. V roku 2017 bola kontrola zameraná na transformované a samosprávne zdravotnícke zariadenia; tretia etapa bola venovaná aj zariadeniam, ktoré vlastní alebo majú prenajaté súkromní vlastníci. Celkovo sa kontrola uskutočnila v 38 nemocniciach. Portfólio kontrolovaných nemocníc tvorilo 14 príspevkových organizácií zriadených štátom, 8 nemocníc v zriaďovateľskej pôsobnosti samosprávy, 10 transformovaných a 6 súkromných zdravotníckych zariadení.

Nemocnice zriadené MZ SR a MO SR predstavovali 41 % z celkového počtu nemocníc daného typu, pôsobiacich v SR. V roku 2015 vynaložili tieto nemocnice 78,64 % z celkových nákladov príspevkových organizácií štátu, získali 70,74 % výnosov a 83,44 % platieb zdravotných poisťovní. S vysokou mierou pravdepodobnosti možno predpokladať, že problémy zistené v týchto nemocniciach sa prejavujú aj v ostatných príspevkových organizáciách, a teda sa dajú pre daný segment nemocníc zovšeobecniť. A keďže viacero totožných problémov sa dnes ukazujú aj v samosprávnych, transformovaných, ale aj v súkromných zdravotníckych zariadeniach, možno ich považovať za systémové problémy zdravotníckej politiky v našom štáte. Za takéto považujeme najmä

- 1) **pôsob hospodárenia nemocníc, jeho dodržiavanie a kontrola, ktoré sa prejavujú**
 - v stratovom hospodárení nemocníc – až 53 % kontrolovaných nemocníc hospodáril so stratou, pričom najvyššie straty produkovali štátne nemocnice (príspevkové organizácie), a stratové boli aj nemocnice patriace samospráve.
 - Zadĺženosť je založená už v samotnom spôsobe tvorby a v schvalovaní nereálnych rozpočtov, parametre rozpočtov nezodpovedajú reálnemu trendu predchádzajúceho vývoja zadĺžených nemocníc.
 - Z nedodržania rozpočtových pravidiel nie sú vyvodzované takmer žiadne sankcie, zodpovednosť za neplnenie rozpočtu je uplatňovaná minimálne.
 - Kontrola rozpočtového a finančného riadenia zo strany zriaďovateľov je v rozhodujúcej časti štátnych a samosprávnych nemocníc buď minimálna alebo formálna, pričom zriaďovatelia majú vlastnú mieru zodpovednosti za nedostatočnú kvalitu rozpočtov.
 - Absentuje manažérsky prístup k riadeniu rozpočtu, je tu nízka miera uplatňovania controllingu.
 - Riziko rozpočtového provizória v samosprávnych nemocniciach narastá, ak je v provizóriu VÚC alebo mesto. Uvedený stav môže v niektorých prípadoch ohroziť plnenie úloh štátnej zdravotníckej politiky, ktoré v sieti poskytovateľov zdravotnej starostlivosti musia plniť aj samosprávne zdravotnícke organizácie.

- Kvalitatívne odlišný je prístup k riadeniu rozpočtov/finančných plánov v transformovaných zariadeniach a zariadeniach, ktoré vlastní alebo riadia súkromné spoločnosti.

Ak zriaďovatelia a manažment zle hospodáriaciach a zadĺžených nemocníc nevytvoria objektívne predpoklady na tomu, aby pri kvalitnom manažmente bolo možné hospodáriť tak, aby sa nezadlžovali a dosahovali zisk na svoj rozvoj, potom každá suma vynaložená na oddlžovanie nesplní svoj účel, na čo NKÚ upozorňovalo MZ SR už po prvej etape svojej kontroly.

- 2) **Rozsah a spôsob uhrádzania zdravotných výkonov zdravotnými poisťovňami, ktoré znamenajú, že**
 - vynaložené náklady na poskytovanú zdravotnú starostlivosť takmer u všetkých poskytovateľov boli vyššie, ako bola jej úhrada zdravotnými poisťovňami, pričom nákladovosť bola veľmi rozdielna medzi jednotlivými skupinami nemocníc, a aj v ich rámci, a pohybovala sa od 122 € nákladov na 100 € výkonov u štátnych nemocníc až po 98 € na 100 € u súkromných;
 - úlohu v tomto vzťahu zohráva štruktúra poskytovaných výkonov, ale aj kvalita manažmentu nemocníc;
 - rozsah a podmienky dohodnutej zdravotnej starostlivosti sú závislé od vzájomnej dohody poskytovateľa a poisťovne, menia sa v čase, absentujú jasné pravidlá stanovovania cien, čo spôsobuje, že ceny za niektoré zdravotnícke výkony nepokrývajú všetky náklady spojené s poskytovaním zdravotnej starostlivosti a ceny za iné výkony prinášajú nepríjemný zisk;
 - nie celá poskytnutá zdravotná starostlivosť je poisťovňou uznaná, a ani uznaná nie je vždy uhradená v plnej výške;
 - strednodobé a strategické plánovanie zdravotníckych zariadení je v takomto systéme obtiažne až nemožné.

Kontrola vybraných nemocníc poukázala aj na množstvo ďalších problémov v hospodárení s verejnými prostriedkami, vo verejnom obstarávaní a v nakladaní s majetkom štátu. Tie sú podrobnejšie popísané v protokoloch z kontroly jednotlivých nemocníc, či v záverečných správach z jednotlivých etáp kontroly, ktoré sú v prílohe správy. Všetky poukazujú na potrebu zmien v oblasti ústavnej zdravotnej starostlivosti, respektujúc široké spektrum poskytovateľov v rôznych organizačných a vlastníckych formách.

Výsledky kontroly poskytujú dostatočné množstvo informácií pre prijatie opatrení na úrovni kontrolovaných subjektov a MZ SR, zároveň poskytujú viacero podnetov vláde SR a NR SR na systémové zmeny v realizácii zdravotníckej politiky. NKÚ v priebehu kontroly identifikoval problémy, ktorých riešenie môže byť pomerne rýchle a finančne menej náročné, ale aj problémy, ktoré si vyžadujú systémové zmeny s cieľom, aby aj väčšina slovenských nemocníc dosiahla dobré ekonomické zdravie.

Do prvej skupiny patria tie zistené nedostatky, ktoré vyplývajú z nízkej úrovne riadenia nemocníc z úrovne MZ SR, ako aj z nízkej úrovne riadenia nemocníc vlastným manažmentom. Ministerstvo podľa výsledkov kontroly zlyhalo najmä v tom, že dostatočne nevyužíva ako zriaďovateľ možnosť prijímať okam-

žité alebo strategické opatrenia tak, aby sa riadenie hospodárenia a nakladania s majetkom uskutočňovalo podľa rovnakej metodiky, ktorá umožňuje na základe výsledkov porovnávaní prijímať opatrenia na zmenu stavu. Významné rezervy ministerstva sú aj v kontrole výkonu prenesenej funkcie štátu v oblasti zdravotníckej politiky realizovanej VÚC a mestami, ale aj v kontrole súkromnej produkcie zdravotníckych služieb.

V tomto smere sa javí ako potrebné, keď už nie centrálné, tak aspoň čiastočné riadenie nemocníc ako siete, či už v oblasti nákupu zdravotníckej techniky, ale aj v iných oblastiach, tak ako je to v prípade súkromných nemocníc. Dôležité je, aby každá položka nákupu bola zdôvodnená jasnými kritériami potreby z oblasti kvality aj kvantity. Tiež je potrebné hľadať možnosti centralizácie ďalších služieb, ktoré si zabezpečujú všetky nemocnice rezortu samostatne. Tento princíp možno čiastočne uplatniť aj v prípade, ak samospráva zriadila vo svojej pôsobnosti viaceré zdravotnícke zariadenia.

V oblasti sledovania nákladov a výnosov, aktív a pasív, je potrebné zaviesť jednotné pravidlá výkazníctva a evidencie, ktoré umožnia porovnávať všetky aspekty hospodárenia jednotlivých nemocníc, ich oddelení, náklady a výnosy na jednotlivé zdravotnícke úkony, ale tiež hospodárenie ostatných organizačných zložiek a na ich základe optimalizovať parametre jednotlivých nemocníc.

Dôsledný controlling všetkých finančných a vecných výdavkov je nevyhnutnou podmienkou lepšieho hospodárenia, a to v súčinnosti s uplatňovaním osobnej zodpovednosti manažmentu za dosahovanie plánovaných cieľov a výsledkov.

Dôslednejšie riadenie a systémovú kontrolu si vyžaduje aj hospodárenie samosprávnych nemocníc. Štát aj v tejto skupine poskytovateľov, nezanedbávajúc ostatných, musí dôslednejšie kontrolovať plnenie cieľov zdravotníckej politiky samosprávou a nastavovať jasné pravidlá využívania verejných financií a majetku pri výkone prenesených kompetencií štátu; samozrejme, platí to aj pre súkromnú produkciu zdravotníckych služieb.

Do druhej skupiny patria zistenia z oblasti vzťahov poskytovateľov zdravotníckych služieb a zdravotných poisťovní. Z kontroly poskytovateľov ústavnej zdravotníckej služby vyplýva potreba zmeny v systéme cenotvorby zdravotných výkonov a v definovaní oprávnených nákladov na jednotlivé výkony. Kontrola NKÚ SR nedostatky v tejto oblasti považuje za jednu z hlavných príčin deficitného hospodárenia nemocníc. Kontrola zároveň preukázala, že sa nedostatočne plnia ciele programového vyhlásenia vlády SR v oblasti elektronizácie zdravotníctva, zavedenia DRG, bez realizácie ktorých nemožno zvýšiť efektívnosť a kvalitu zdravotníckych služieb v SR.

KA 39/2017 bola zameraná na zistenie, aké opatrenia na zlepšenie ekonomickej situácie prijíma ministerstvo od skončenia prvej etapy kontroly v roku 2016. Okrem verejne známeho plánu oddlžovania nemocníc kontrola zistila, že MZ SR uskutočnilo v poslednom období významné zmeny, ktoré môžu mať pozitívny vplyv na situáciu v nemocniciach. Rozpočty na rok 2017 boli zostavené podľa jednotlivých

mesiacov a primariátov, stali sa reálnejšími. Na plnenie plánov je naviazané aj odmeňovanie štatutárov nemocníc. V štruktúre ministerstva vznikol nový útvar, ktorého úlohou je zjednocovať procesy v organizáciách, čo umožní ich vzájomné porovnávanie. Do riadenia príspevkových organizácií postupne zavádza prvky riadenia obchodných spoločností, s cieľom optimalizovať riadenie. NKÚ touto kontrolou získal spätnú väzbu o tom, že viaceré jeho odporúčania sa začínajú realizovať v činnosti MZ SR, čo je hlavným zmyslom a účelom kontrolnej činnosti úradu.

Kontrola sa zamerala aj na aspekty obchodnej politiky zdravotných poisťovní. Cena za ukončenú hospitalizáciu, ktorá je hlavným parametrom vzťahu poisťovne a poskytovateľa zdravotnej starostlivosti, je vo všetkých poisťovniach tvorená rovnako. Odvíja sa od hospitalizačného paušálu, ktorý je výsledkom rokovania s poskytovateľmi alebo so záujmovými združeniami. Výsledky rokovania každej z poisťovní však môžu byť rozdielne u každého z poskytovateľov. Aký je skutočný stav a aká je škála týchto rozdielov, to sa kontrolou nepodarilo zistiť, pretože časť potrebných informácií považujú súkromné poisťovne za svoje obchodné tajomstvo. NKÚ zastáva názor, že finančné prostriedky, ktoré sú tvorené zdravotnými odvodmi sú verejnými zdrojmi a sú kontrolovateľné bez ohľadu na vlastníctvo poisťovnej spoločnosti. Na príklade VŠZP je však preukázateľné, že v jednotlivých nemocniciach je cena výkonu diferencovaná a závisí najmä od typu a medicínskeho odboru, čo môže znamenať riziko nerovného prístupu ku všetkým poskytovateľom služieb. Touto problematikou sa bude NKÚ aj naďalej vo svojej kontrolnej činnosti zaoberať. Možno predpokladať, že plným nasadením DRG systému do praxe sa výraznejšie toto riziko obmedzí.

3.4.2 HOSPODÁRENIE VYSOKÝCH ŠKÔL

NKÚ kontrolnou akciou 20/2017 preveroval úroveň hospodárenia a stav majetku za roky 2012 – 2016 na vzorke 11 verejných vysokých škôl, ktoré predstavujú 55 % zo všetkých verejných vysokých škôl. Z hľadiska významnosti išlo o najvýznamnejšie verejné vysoké školy, čo do počtu študentov, počtu zamestnancov a hodnoty majetku – takmer 81 % potenciálu počtu študentov a zamestnancov škôl.

Hlavné zistenia z kontroly

- Žiadna z kontrolovaných vysokých škôl nie je dlhodobo v strate. V takejto situácii sa v rokoch 2014 a 2016 nachádzala Trenčianska univerzita Alexandra Dubčeka (TU AD Trenčín) a v roku 2015 Trnavská univerzita v Trnave (TU Trnava).
- Najlepší hospodársky výsledok dosiahli kontrolované univerzity v roku 2016 – viac ako 16 mil. € účtovného zisku, na čom sa najviac podieľala UK Bratislava.
- Verejné vysoké školy vykazujú stratu z minulých rokov v hodnote 22,25 mil. €.
- S výnimkou UK Bratislava a Žilinskej univerzity, hlavným zdrojom ich financovania sú dotácie zo ŠR.
- Dotácie smerujúce do kontrolovaných vysokých škôl za obdobie rokov 2012 – 2016 vzrástli o takmer 11 %.
- Dotácia na jedného študenta za sledované obdobie 2012 – 2016 vzrástla o 1 054 €, t. j. o 39 %.

- Počet študentov kontrolovaných škôl za sledované obdobie poklesol o 24 633, t. j. o 20,76 %.
- Absolútne najvyšší úbytok študentov zaznamenala STU v Bratislave – 3 951 študentov, UK Bratislava – 3 481 študentov a UMB v Banskej Bystrici – 3 403 študentov.
- Relatívne najvyšší úbytok študentov zaznamenala TU AD v Trenčíne – takmer 38 %, UMB Banská Bystrica takmer 30 %, Žilinská univerzita, TU Trnava a EU Bratislava – 26 %, STU Bratislava – 23 %.
- Absolútne aj relatívne najnižší úbytok bol na VŠVÚ Bratislava – 39 študentov (6 %), PU Prešov – 906 študentov (9,1 %).
- S klesajúcim počtom študentov klesal, aj keď nepriamoúmerne, počet zamestnancov. Najväčší percentuálny pokles bol v EU v Bratislave, kde v priebehu kontrolovaného obdobia 2012 – 2016 klesol počet zamestnancov z 1 247 na 1 075, t. z. o 172, čo predstavuje 13,8 %. V danom období sa taktiež znížil počet vysokoškolských učiteľov o 92 učiteľov (14,9 %), na druhej strane na štyroch VŠ vzrástol počet zamestnancov napriek klesajúcemu počtu študentov.
- V školskom roku 2015/2016 študovalo na českých VŠ 22 251 študentov, t. j. takmer 14 % študentov z počtu na VŠ v SR.
- Kontrolované verejné vysoké školy vlastní 702 budov a stavieb; viac ako polovica nehnuteľného majetku je staršia ako 30 rokov, UK Bratislava má takmer polovicu budov starších ako 50 rokov.
- V rokoch 2012 – 2016 požadovali školy od ministerstva školstva na investície do školského majetku vo výške cca 94,4 mil. €, poskytnuté boli prostriedky vo výške približne 21 mil. €, t. j. 22 %.
- Na obnovu a rekonštrukciu ubytovacích zariadení požadovali školy takmer 85,5 mil. €, získali z nich necelých 8 %.
- Rezort školstva v ČR vyčlenil v uplynulom období len na dobudovanie kampusu Albertov v Prahe približne 135 mil. €.
- V porovnaní s ostatnými krajinami V4 má Slovensko najmenej vysokých škôl umiestnených na poprednejších miestach v rôznych rebríčkoch hodnotenia rôznych parametrov vysokých škôl a univerzít. Pre šk. rok 2017/2018, t. j. v jednom z najaktuálnejších rebríčkov, ktorý hodnotil 1 102 univerzít sa dostali 3 zo Slovenska – UK Bratislava na 600 až 801. miesto, STU Bratislava a TU Košice na 801 až 1 000. miesto. Česká republika má v tomto rebríčku 12 vysokých škôl.

Ako vyplýva zo sociologického prieskumu názorov stredoškôľakov, prečo si študenti vyberajú pre štúdium české školy, ktorý si dala zrealizovať Slovenská technická univerzita, okrem moderných priestorov a moderného exteriéru českých univerzít očakávajú lepšie uplatnenie a ohodnotenie, zvýšenie vlastnej hodnoty na trhu práce, ak vyštudujú zahraničnú školu na lepšej kvalitatívnej úrovni. Splniť očakávania študentov, ktoré sa týkajú vecných podmienok štúdia (moderné učebne, knižnice, prístrojové vybavenie, campusy, športoviská a pod.) je nad súčasné možnosti vysokých škôl; a tu je nevyhnutná väčšia angažovanosť štátu, napr. aj vo vyjednávaní

určitých výnimiek pre Bratislavu, ktorá je vylúčená z čerpania európskych zdrojov z viacerých programov, ale aj priamymi investíciami či výpomocou štátu. Ani úroveň odmeňovania absolventov vysokých škôl na Slovensku, ktorá je v porovnaní s viacerými okolitými krajinami nižšia, vysoké školy ovplyvniť priamo nemôžu, ako nemôžu ovplyvniť ani parametre ďalších aspektov kvality života v SR a iných krajinách, ktoré v rozhodovaní o krajine štúdia tiež hrajú významnú úlohu.

Je všeobecne známe, že objem finančných zdrojov smerujúcich do slovenského vysokého školstva, meraný ich podielom na HDP, je nižší než v iných rozvinutých krajinách. V tejto súvislosti sa pokles študentov študujúcich na kontrolovaných VŠ neprejavil v poklese objemu finančných zdrojov poskytovaných zo ŠR. Možno to považovať za správne politické rozhodnutie, ktoré sa uplatnilo pri tvorbe rozpočtu. Napriek tejto skutočnosti však slovenské VŠ zostávajú hlboko podfinancované, najmä v oblasti investičných potrieb. Súčasný systém financovania, v rámci ktorého sa významná časť finančných prostriedkov rozdeľuje na základe počtu študentov (so zohľadňovaním náročnosti štúdia) nepovažuje NKÚ za chybný; používa sa aj v iných krajinách. Upraviť by sa však mal spôsob, ktorým sa uplatňuje.

NKÚ upozorňuje, že je potrebné užiť prepojenie systému prerozdelenia finančných zdrojov s kvalitou poskytovaného vzdelania a s využitím štandardov a odporúčaní týkajúcich sa vnútorných systémov kvality na VŠ a dôsledné hodnotenie ich dodržiavania Akreditačnou komisiou. V období, keď sa štruktúra vysokoškolského vzdelávania výrazne líši od potrieb trhu, NKÚ odporúča MŠVVŠ SR zvážiť spôsob finančného zvýhodnenia VŠ, ktorých absolventi preukazne nachádzajú uplatnenie na trhu práce.

3.5 ŠTÁTNY MANAŽMENT – RIADENIE PODNIKOV A SPOLOČNOSTÍ ŠTÁTU JE MÁLO EFEKTÍVNE, MNOHÉ VÝDAVKY NIE SÚ VYNAKLADANÉ EFEKTÍVNE A ÚČINNÝM SPÔSOBOM

Kontroly NKÚ venované problematike hospodárneho, efektívneho a účinného využívania rozpočtových zdrojov sú pravidelnou súčasťou plánu kontrol a nebolo tomu inak ani v roku 2017. Stále širšia verejná dostupnosť informácií o použití rozpočtových prostriedkov umožňuje, aby sa úrad svojou analytickou činnosťou zamerával na výdavky ministerstiev, ich podriadených organizácií alebo iných subjektov verejnej správy, ktoré vykazujú rizikové znaky. To umožňuje cielenejšie zameranie kontroly na konkrétne problémy manažovania výdavkov jednotlivých subjektov alebo výdavkov rozpočtových programov. Pod touto optikou vykonal NKÚ viaceré kontroly s nasledovnými zisteniami.

3.5.1 ŠTÁTNE PODNIKY REZORTU PÔDOHOSPODÁRSTVA – HOSPODÁRENIE VIACERÝCH NIE JE MOŽNÉ BEZ PODPORY ZAKLADATEĽA

Kontrolná činnosť NKÚ SR (KA 13/2017) bola zameraná na preverenie systému riadenia štátnych podnikov v zakladateľskej pôsobnosti MPRV SR najmä z dôvodu, že toto ministerstvo zo svojej kapitoly poskytuje značné objemy verejných prostriedkov štátnym podnikom. Zameranie kontroly na štátny podnik Hydromeliorácie malo ten dôvod, že tento štátny podnik realizuje Koncepciu revitalizácie hydromelioračných sústav na Slovensku. Uvedené ministerstvo je kapitolou s najväčším počtom štátnych podnikov v rámci SR. Hlavným cieľom akcie bolo preveriť, aký je systém výkonu zakladateľskej funkcie ministerstva voči všetkým štátnym podnikom a hospodárenie štátneho podniku Hydromeliorácie za obdobie rokov 2015 – 2016.

Štátnym podnikom boli v kontrolovanom období poskytnuté finančné prostriedky z kapitoly MPRV SR vo forme národných podpôr, štátnej pomoci, priamych podpôr, projektových podpôr a na základe ďalších zmlúv a objednávok v celkovej sume 61,8 mil. €. Z kontroly vyplynulo, že hospodárenie niektorých štátnych podnikov nie je možné bez podpory zakladateľa, pretože ich špecifický predmet činnosti im neumožňuje dosiahnuť požadované výnosy z vlastnej činnosti, napr. Hydromeliorácie, NŽ Topoľčianky, Závodisko. Ich výsledok hospodárenia je priamo závislý od týchto podpôr. Každý z poberateľov podpôr má na rezorte gestorskú sekciu. Kontrola preukázala, že v činnosti gestorských sekcií ministerstva sú rezervy, ktoré ovplyvňujú hospodárenie podnikov. Za najvýznamnejšie považujeme to, že gestorské sekcie v kontrolovanom období:

- nedostatočne metodicky riadili a usmerňovali štátne podniky
- nevypracovali stanoviská k polročným a ročným správam o hospodárení štátnych podnikov
- koncepcie rozvoja štátnych podnikov boli schvaľované aj napriek skutočnosti, že neobsahovali povinné náležitosti v zmysle zákona o štátnom podniku.

V súvislosti s častými zmenami klímy, ktoré sa prejavujú pri extrémnom počasí vo forme povodní alebo sucha, práve oblasť poľnohospodárstva veľmi citlivo reaguje na variabilitu klímy a extrémny počasie. Jedným z najdôležitejších adaptačných opatrení v poľnohospodárstve, reagujúcich na túto skutočnosť, sa javí práve využitie hydromelioračných systémov s cieľom zabezpečiť trvalo udržateľné obhospodarovanie, využívanie poľnohospodárskej pôdy. Zodpovednosť za revitalizáciu hydromelioračných sústav na Slovensku má štátny podnik Hydromeliorácie.

Kontrolou 13/2017 v štátnom podniku bolo zistené, že

- štátny podnik od svojho vzniku hospodári so stratou, ktorú rieši na úkor kmeňového imania; kým pri založení štátneho podniku kmeňové imanie predstavovalo 216,1 mil. €, k 31. 12. 2016 bolo vykázané už iba vo výške 50,1 mil. €;

- pri trende dosahovania ročnej straty 6 až 7 mil. € možno v strednodobom horizonte očakávať, že Hydromeliorácie vykážu záporné vlastné imanie;
- značná časť majetku hydromelioračných zariadení je nefunkčná, zastaraná a opotrebovaná, pričom jeho zostatková hodnota nezodpovedá skutočnosti.

Obrázok č. 2: Štátny podnik Hydromeliorácie



Zdroj: Hydromeliorácie, štátny podnik

- Hydromeliorácie špecifikovali majetok, u ktorého by sa mala jeho hodnota zrealizovať. Ide o 158 vodných stavieb, t. j. 810 objektov dlhodobo nevyužívaných a nefunkčných z dôvodu poškodenia krádežami a vandalizmom.
- Havarijný stav čerpacích staníc (ČS) spôsobil klesajúci záujem agropodnikateľov o prenájom hydromelioračných zariadení, čo potvrdzuje aj skutočnosť, že k 31. 5. 2017 celkom vybudovaných 482 ČS bolo nefunkčných a neprenajatých 344 ČS.
- Zo 482 ČS bolo na liste vlastníctva zapísaných iba 175, čo predstavovalo 36,3 %, a z 31 skladov pri ČS bolo zapísaných iba 12 skladov, čo bolo 38,7 %.
- V štátnom podniku od jeho vzniku doposiaľ neboli uskutočnené zásadné a systémové zmeny v oblasti ekonomického, finančného zabezpečenia prevádzkových a investičných potrieb hydromelioračných zariadení a ich majetkovoprávneho usporiadania.
- Ucelená koncepcia rozvoja podniku a jeho podpory nebola doposiaľ schválená MPRV SR, naďalej pretrvávajú niektoré systémové a dlhotrvajúce problémy podniku.
- Nevýhodným predajom majetku štátu, došlo k predaju administratívnych budov; v jednom prípade bol predaj o 300 tis. € lacnejší, ako bola jeho tržobná cena na základe znaleckého posudku,
- Štátny podnik je zároveň v plnej miere závislý od dotácií poskytovaných zakladateľom, pretože náklady nedokáže pokryť výnosmi z vlastnej činnosti

- **Investičná obnova a modernizácia hydromelioračných sústav mala byť financovaná z prostriedkov alokovaných z PRV SR 2014 – 2020, ktorých poskytovateľom je PPA, a zo zdrojov žiadateľov.**
- **Financovanie modernizácie a obnovy funkčnosti závlahových systémov nebolo zrealizované z dôvodu zrušenia výzvy zo strany PPA. Nová výzva pre oblasť zavlažovania bola naplánovaná na február 2018, čiže viac ako dva roky po vyhlásení pôvodnej zrušenej výzvy**
- **Financovanie rekonštrukcie odvodňovacích kanálov nebolo vykonané. Termín na predloženie povinných príloh v rámci výzvy z roku 2015 bol viackrát predĺžovaný, výsledkom čoho bolo ročné oneskorenie vydania oznámenia o nesplnení podmienok. Nová výzva bola vyhlásená v decembri 2017.**

NKÚ SR upozorňuje, že Hydromeliorácie, š.p., ako aj PPA sú organizáciami v riadiacej pôsobnosti MPRV SR, efektívna vzájomná komunikácia týchto organizácií by mala byť v záujme rezortu, a to obzvlášť v prípade absolútnej finančnej odkázanosti štátneho podniku na dotácie či granty.

3.5.2 ŠTÁT AKO AKCIONÁR

Analýza hospodárenia a plnenia strategických cieľov spoločnosti Verejných prístavov, a.s. (VP) bola cieľom kontrolnej akcie **15/2017**. Spoločnosť je akciovou spoločnosťou so špecifikami, ktoré upravuje zákon o vnútrozemskej plavbe. Jediným zakladateľom je SR, v mene ktorej koná MDaV SR ako správca majetku štátu (ako 100-percentný akcionár).

Dlhodobá koncepcia rozvoja spoločnosti na roky 2014 – 2022, ktorá predpokladá modernizáciu verejných prístavov a tým zvýšenie kvality ich služieb, je v tomto časovom horizonte nerealizovateľná. Analýza hospodárenia a plnenia strategických cieľov spoločnosti ukázala, že spoločnosť môže v súčasnom období len so značnými problémami plniť svoje úlohy dané jej zákonom.

Príjmy spoločnosti sú najmä z prenájmu pozemkov a prístavných poplatkov. Rozvoj spoločnosti je limitovaný prekážkami v nakladaní s majetkom a v jeho využívaní, ale aj nedostatčným zvládnutím rozvojových zámerov v uplynulých rokoch.

Základný problém pre rozvoj, modernizáciu a využitie finančných zdrojov je v súčasnom nastavení vlastníckych vzťahov medzi spoločnosťou VP, ktorá vlastní pozemky, a medzi súkromnou spoločnosťou, Slovenská plavba a prístavy, a.s. (SPaP), ktorá vlastní prevažnú časť infraštruktúry a superštruktúry a je aj dominantným operátorom. NKÚ SR definuje existujúce obchodnoprávne vzťahy, neštandardné rozdelenie vlastníckych vzťahov a nájomné zmluvy, z ktorých mnohé sú uzatvorené do roku 2027, ako vážne limity ďalšieho rozvoja.

Predpokladom ďalšieho rozvoja spoločnosti je zabezpečenie finančných zdrojov. Modernizácia verejných prístavov predstavuje kapitálové výdavky nad rámec súčasných možností spoločnosti. Vlastné zdroje spoločnosti VP nie sú postačujúce na realizáciu rozsiahlejších investičných akcií.

Riešením by mohli byť finančné zdroje EÚ. Prvýkrát v existencii spoločnosti jej bolo umožnené čerpanie týchto prostriedkov v rámci OP Integrovaná infraštruktúra (OPII). **Ku koncu roka 2016 bol implementovaný len jeden projekt v sume 29 648 €, čo predstavovalo 0,03 % čerpania finančných prostriedkov z OPII.** Problémom spôsobujúcim v súčasnosti čerpanie finančných prostriedkov bola pomalosť pri príprave a využití finančných zdrojov.

Sektor vodnej dopravy, vrátane spoločnosti VP, vstúpil do procesov využitia finančných prostriedkov z OPII prakticky bez pripravených projektov. Ako rizikové faktory úspešnej implementácie projektov možno uviesť aktuálne nízke čerpanie a zazmluvnenie projektov, časový faktor, najmä vo fáze verejných obstarávaní. Pri najvýznamnejších projektoch „Modernizácia a výstavba verejného prístavu Bratislava“ a „Revitalizácia a dobudovanie prístavných hrán a spevnených plôch“ je realizácia projektu podmienená usporiadaním majetkovoprávneho vzťahu k infraštruktúre. Tento krok je nevyhnutný, aby bola vylúčená možnosť nedovolenej štátnej pomoci. Identifikované riziká pri čerpaní prostriedkov z OPII predstavujú v časovom horizonte reálne nedočerpanie týchto finančných prostriedkov.

Pre modernizáciu prístavov sú limitujúce dlhodobé nájomné zmluvy na využívanie pozemkov a neusporiadané majetkovoprávne vzťahy. Nájomné zmluvy neobsahujú podmienku výkonu činnosti pre vodnú dopravu. Formulácia nájomných zmlúv umožňuje ďalší prenájom pozemkov tretím stranám. Rokovania so spoločnosťou SPaP prebiehajú, nie sú však ukončené s konkrétnymi výsledkami.

NKÚ SR na základe výsledkov kontroly odporučil spoločnosti Verejných prístavov venovať zvýšenú pozornosť projektom čerpaným zo zdrojov EÚ s cieľom minimalizovať riziká. Súčasne bolo odporúčané MDaV SR, ako 100-percentnému akcionárovi, efektívne rokovať so súkromnou spoločnosťou s cieľom vysporiadania majetkovoprávných vzťahov.

3.5.3 ŠTÁT AKO REALIZÁTOR VÝZIEV A VYZVANÍ – VNÚTORNÝ KONTROLNÝ SYSTÉM NIE JE DOSTATOČNE ZAMERANÝ NA TRANSPARENTNOSŤ PROCESOV

NKÚ SR nadviazal na kontrolu procesov rozhodovania o európskej finančnej pomoci z roku 2016, pri ktorej identifikoval závažné porušenia v PPA. V roku 2017 sa preto zamerl na kontrolu hodnotiaceho a výberového procesu výziev a vyzvaní programového obdobia 2014 – 2020 **KA 4/2017**.

Kontrolovanými subjektmi v rámci kontrolnej akcie boli MV SR (OP Ľudské zdroje), SIEA (OP Kvalita životného prostredia), Výskumná agentúra (OP Výskum a inovácie), MŠVVŠ SR (OP Výskum a inovácie) a MPRV SR (Integrovaný regionálny operačný program. Kontrolóri preverovali postupy riadiacich a sprostredkovateľských orgánov (RO a SO) pri vyhlásení výziev a vyzvaní, formálnu správnosť dokumentov, procesy odborného hodnotenia, vnútorný kontrolný mechanizmus, ako aj postupy výberu odborných hodnotiteľov.

Z pohľadu NKÚ SR je dôležité, aby orgány zodpovedné za zavádzanie OP prijímali opatrenia na včasné zazmluvnenie projektov v rámci OP Partnerskej dohody, pretože časová tieseň znižuje odbornú, kvalitatívnu úroveň nielen v procese prípravy, ale aj hodnotenia a následne realizácie projektov. Z celkového záväzku OP obdobia 2014 – 2020 (13,89 mld. €) boli ku koncu januára t. r. čerpané prostriedky vo výške 1,38 mld. €, čo predstavuje 9,95 % z celkového objemu. Pre splnenie záväzku roku 2015 musí Slovenská republika do konca roka 2018 vyčerpať 1,36 mld. €, pričom doposiaľ neboli predložené výdavky vo výške takmer 781 mil. €. Slovensko už z dôvodu nedodržania záväzku z roku 2014 prišlo v závere minulého roka o 26,97 mil. € v rámci programu Výskum a inovácie.

Proces výziev/vyzvaní, od ich vyhlásenia až po vyhodnotenie predložených žiadostí o nenávratný finančný príspevok a podpisy zmlúv s úspešnými uchádzačmi, je kľúčový proces, ktorý zabezpečí maximálny dosah a účinok prostriedkov EÚ a SR, vynaložených na ich financovanie. Zo strategického hľadiska, kontrola postupov riadiacich orgánov a sprostredkovateľských orgánov pri vyhlasovaní výziev či vyzvaní je pri hodnotení a výbere projektov výrazným krokom, ktorý upozorní na prípadné nedostatky. Včasným určením nedostatkov sa môže zabrániť prideleniu neoprávnených finančných prostriedkov pri výberovom procese, ktoré by následne mohlo viesť k vzniku paušálnych korekcií.

V rámci kontrolovaných subjektov boli najzávažnejšie zistenia v procesoch Výskumnej agentúry, a to:

- **výskumná agentúra umožnila podnikateľom, ktorí nemajú výskum a vývoj uvedený v rámci svojich činností v Obchodnom registri alebo Živnostenskom registri, aby sa stali oprávnenými žiadateľmi pre kontrolovanú výzvu**
- **polovica bodovaných hodnotiacich otázok bola postavených na subjektívnom chápaní odborných hodnotiteľov, ktoré boli nedostatočne slovné popísané (bez popísaných podotázok či možných aspektov), a rozdiel medzi jednotlivými škálami a udelením bodov bol popísaný veľmi jednoducho a stručne z celkov. V mnohých prípadoch mohol žiadateľ získať až 31 bodov za otázky subjektívneho posúdenia z celkových možných 45, pričom hranica schválenia bola 45 bodov**
- **chybné zaradenie uchádzačov do databázy odborných hodnotiteľov, ktorí nespĺňali minimálne požiadavky; objavili sa prípady, keď technický inžinier hodnotil projekt v oblasti výskumu biomarkerov a Alzheimerovej choroby, ako aj projekt v oblasti výroby a spracovania kravského, ovčieho a kozieho mlieka**
- **nedostatočne posudzovaný konflikt záujmov**
- **nedostatočne nastavené kritéria pre výber odborných hodnotiteľov do užšieho zoznamu hodnotiteľov**
- **nekorektné vyplňané preberaco-odovzdávacie protokoly odbornými hodnotiteľmi a manažermi posudzovania projektov pri jednotlivých ŽoNFP a tým aj zle vyplnené dochádzkové listy**
- **nedodržovanie lehôt pre vypracovávanie Kontrolných zoznamov administratívneho overenia ŽoNFP (po doplnení údajov) vo vykonaní finančnej kontroly a v zadávaní údajov do ITMS2014+.**

Zistené nedostatky pri SIEA:

- **SIEA nezaznamenávala závery z dožiadania v rámci odborného hodnotenia ŽoNFP a neoverovala či žiadateľ predložil všetky požadované informácie a dokumenty, či ich predložil včas a či splnil podmienky poskytnutia príspevku**
- **hodnotenie odborných hodnotiteľov a ich slovné zdôvodnenie pridelených bodov v rámci jedného hodnotiaceho kritéria nebolo v súlade so stanovenými hodnotiacimi otázkami podľa Príručky pre hodnotiteľov**
- **jedno vylučujúce kritérium nebolo jasne špecifikované pre samotných žiadateľov**
- **SIEA nezabezpečila dohľad nad odborným hodnotením**
- **na základe mailovej komunikácie bol zaznamenaný prípad vynesenia dokumentov odborným hodnotiteľom.**

Pri kontrole MŠVVŠ SR nezískal NKÚ primerané uistenie, že výber hodnotiteľov do širšieho zoznamu bol transparentný a vhodnosť hodnotiteľov bola objektívne posudzovaná. NKÚ ďalej vykonával na ministerstve kontrolu dvoch vyzvaní v rámci špecifického cieľa – zvýšenie výkonnosti systému výskumu a vývoja prostredníctvom horizontálnej podpory technologického transferu a IKT. Pri ich kontrole neboli zistené žiadne závažné porušenia.

V subjekte MV SR, ako v jedinom subjekte ukončila kontrolu kontrolná skupina bez zistení.

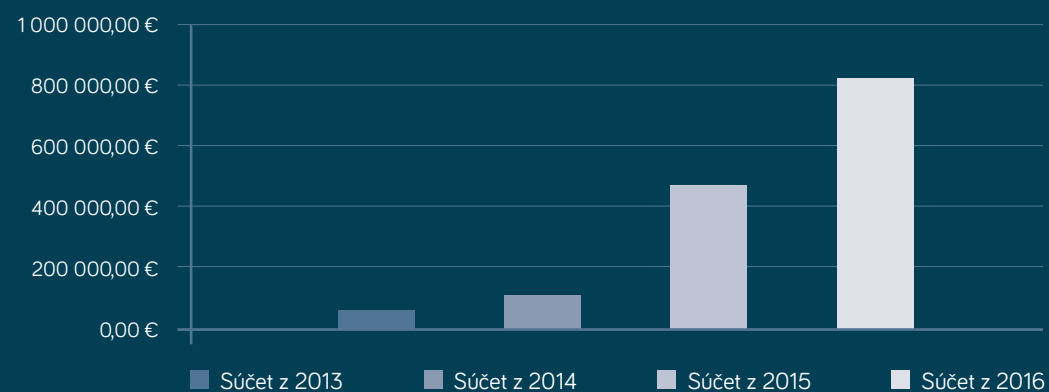
Zároveň NKÚ identifikoval riziká, ktoré v tejto oblasti môžu pretrvávať a ktoré je potrebné čo najskôr riešiť, a to najmä:

- **nedostatočný a často veľmi formálny vnútorný kontrolný systém, netransparentnosť v procesoch riadenia**
- **nízky záujem oprávnených žiadateľov o určité typy výziev**
- **nedostatok hodnotiteľov vo vysoko odborných oblastiach hodnotenia**
- **kritériá hodnotenia a výberu projektov nezohľadňujú kvalitu projektu a zásady riadneho finančného hospodárenia, t. j. zásady hospodárnosti, efektívnosti a účinnosti**
- **nedočerpanie záväzku roku 2015 v rámci III. programového obdobia, do 31.decembra 2018 ostáva ešte deklarovať na EK pre splnenie pravidla N+3 sumu 780 565 812,62 €.**

3.5.4 VÝDAVKY REZORTOV – PRIESTOR PRE LEPŠIE VYUŽITIE VEREJNÝCH PROSTRIEDKOV

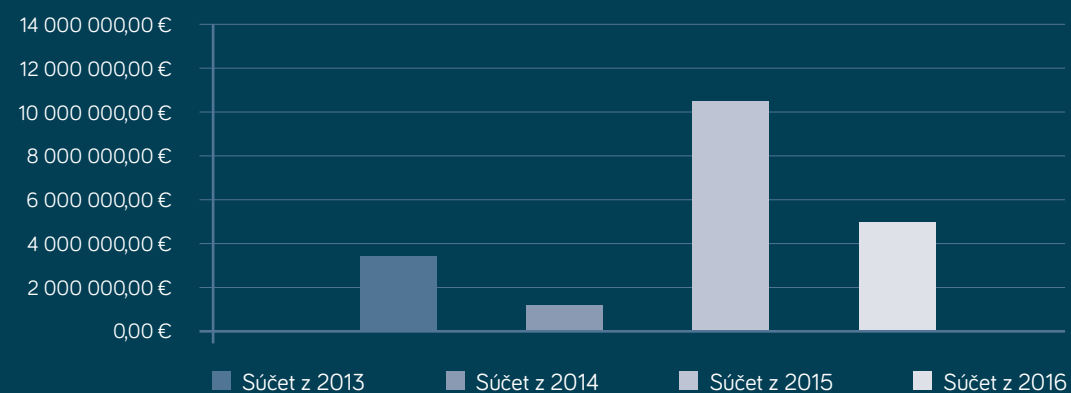
Ďalšia kontrola, ktorá sa týkala manažmentu výdavkov, bola **kontrola systému uzatvárania, registrácie, vecného a finančného plnenia zmlúv**. Hlavným cieľom kontroly **9/2017** bolo zhodnotiť opodstatnenosť, kvalitu a praktické využitie dodaných služieb, najmä právnych a poradensko-konzultačných služieb. Služby v ostatných rokoch predstavujú významný podiel na výdavkoch verejnej správy. Doterajšie skúsenosti kontrolórov a predbežné analýzy poukázali na to, že na MH SR a MDaV SR, kde prebehla kontrola, dochádza k uzatváraniu veľkého počtu zmlúv s externými poskytovateľmi služieb rôzneho druhu, a následne k vysokému čerpaniu verejných zdrojov. NKÚ preveroval zmluvy v rámci rokov 2013 – 2016. Z celkového

Graf č. 17: Vývoj čerpania verejných prostriedkov na právne služby



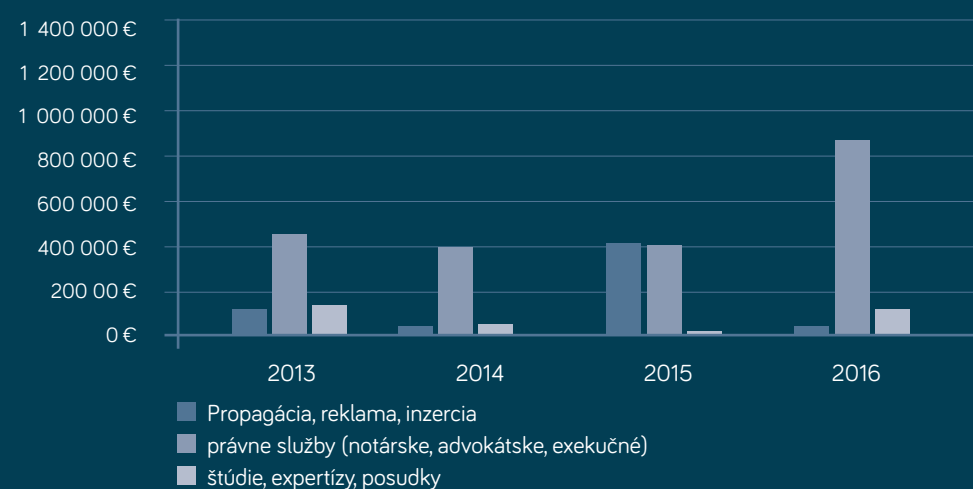
Zdroj: MDaV SR

Graf č. 18: Vývoj čerpania prostriedkov na poradensko – konzultačné služby



Zdroj: MDaV SR

Graf č. 19: Vývoj výdavkov vo vybraných oblastiach služieb na MH SR



Zdroj: MH SR

objemu prostriedkov čerpaných na vybrané oblasti služieb bolo v tomto období kontrolou preverených viac ako 32 % zmlúv na MDaV SR a viac ako 24 % na MH SR.

Z preverovania vyplynulo, že vynakladanie prostriedkov v oblasti služieb bolo v niektorých prípadoch neefektívne a neúčinné. Viaceré externé zadávané činnosti mohli byť zabezpečené vlastnými zamestnancami, odbornými útvarmi rezortov. Týmto postupom tak **došlo k neodôvodnenému, prípadne predraženému využívaniu externých služieb**. Vnútročné kontrolné mechanizmy nefungovali optimálne a vykazovali znaky formálnosti, čo v niektorých prípadoch spôsobilo nedostatočné preverenie kvality dodaného predmetu zmluvy. Finančné prostriedky tak boli uhradené bez adekvátneho vyhodnotenia. Potvrdila sa aj nedostatočná praktická využiteľnosť predmetu zmluvy.

Čerpanie verejných zdrojov za vybrané služby **bolo v rezorte dopravy** (v rámci kontrolovaného obdobia) 35,8 mil. €. Najvyššie bolo v roku 2015, a to 14,8 mil. €. V porovnaní s rokom 2014, keď čerpanie dosiahlo 3,4 mil. €, išlo o viac ako štvornásobný medziročný nárast. Najvýraznejší nárast čerpania prostriedkov bol zaznamenaný pri právnych službách, kde výška za rok 2016 stúpila v porovnaní s rokom 2013 z viac ako 51-tisíc € na takmer 918-tisíc €. V oblasti poradensko-konzultačných služieb sa čerpanie v roku 2015 medziročne zvýšilo z 1,3 mil. € na 12,1 mil. €. (Graf č. 17 a 18)

Rezort hospodárstva v sledovanom období vynaložil za analyzované oblasti služieb takmer 6,9 mil. €. Hlavnú časť výdavkov čerpal na právne služby, strážne služby a propagáciu (spolu cca 80 %). Najviac prostriedkov čerpal ministerstvo v roku 2016, a to 2,1 €. Najvyšší nárast bol zaznamenaný pri právnych službách. V porovnaní s rokom 2015 stúpila výška čerpaných prostriedkov z takmer 560-tisíc € na 1,2 mil. €. (Graf č. 19)

Zistenia NKÚ SR

- **Štúdiá uskutočniteľnosti bola realizovaná až po verejnom obstarávaní. V súvislosti s projektom bolo zo štátneho rozpočtu uhradené viac ako 154-tisíc €. MDaV SR následne zadávanie zákazky projektu zrušilo.**
- **MDaV SR zadávalo úlohy, ktoré mohli zabezpečovať vlastní zamestnanci, prípadne ich ministerstvo mohlo delegovať na Národnú diaľničnú spoločnosť a Slovenskú správu ciest.**
- **Rezort dopravy uhradil za tri dokumenty, v ktorých sa opakovane vyskytovali obsahovo identické časti, takmer 518-tisíc €.**
- **V oblasti právnych služieb uhradilo MDaV SR na základe dvoch realizačných zmlúv za obdobie dvoch rokov viac ako 1,1 mil. €. Mzdové prostriedky vynaložené na zamestnancov právneho odboru za štyri roky, vrátane odmien, pritom predstavovali sumu vyše 518-tisíc €.**
- **NKÚ SR v rezorte dopravy zistil nedostatky pri samotnom uzatváraní zmlúv a dodatkov, pri ich zverejňovaní aj pri fakturácii. Zistené boli aj nedostatky súvisiace s úplnosťou podpornej dokumentácie, potvrdzujúcou vykonanie uhradených služieb a prác.**

- **Rezort hospodárstva použil verejné prostriedky v rozpore s určeným účelom, keď uhradil služby, ktoré neboli vykonané vôbec, ako aj služby vykonané v neadekvátnom rozsahu a kvalite v sume takmer 104-tisíc €.**
- **V súvislosti so zmluvou o poradenskej činnosti MH SR nepreukázalo transparentnosť a hospodárnosť pri vynakladaní verejných prostriedkov.**

Odporúčania NKÚ SR

Odporúčania zo strany NKÚ SR pre kontrolované ministerstvá, ktoré by mali napomôcť, aby externé služby boli využívané efektívnejšie a účinnejšie, sú najmä tieto:

- **hlavnú časť agendy, ktorá sa zaoberá a vykonáva v externom prostredí, by mali robiť samotné ústredné orgány štátnej správy ako nositelia verejných politík a strategických rozhodnutí**
- **v odborných témach by mali vo väčšej miere využívať potenciál Slovenskej akadémie vied, či slovenského vysokého školstva; k využívaniu služieb súkromného sektoru by malo prísť až v prípade, ak vedecko-výskumné inštitúcie verejného sektora danú problematiku neriešia alebo riešia len okrajovo**
- **zabezpečiť úplnosť dokumentácie, na základe ktorej dochádza k vyplácaniu odmien za služby;**
- **vnútorný kontrolný systém by sa mal pravidelne zaoberať posúdením, či externé služby sú nevyhnutné, či riešenie problémov, ktoré riešia externí dodávatelia nie sú v náplni zamestnancov ministerstva a tiež aká je efektívnosť a účinnosť externých služieb**
- **pre zvýšenie transparentnosti vynakladania verejných, európskych zdrojov, kontrolný úrad odporúča MS SR, aby bolo zavedené pravidlo povinného zverejňovania analýz, štúdií, posudkov a expertíz.**

Kontrolné zistenia z MH SR ohľadom porušenia finančnej disciplíny NKÚ SR odstúpil Úradu vládneho auditu.

Okrem kontroly výdavkov vyššie uvedených ministerstiev sa v roku 2017 zamerala kontrola na vynakladanie rozpočtových prostriedkov na **mimoriadne odmeny na Najvyššom súde SR – KA 54/2016**. Kontrola a jej zameranie vyplynuli zo záverov vnútorného auditu NS SR, ktoré poukazovali na nehospodárnosť pri použití verejných prostriedkov na vyplácanie odmien sudcom a zamestnancom Najvyššieho súdu SR (NS SR) v období rokov 2009 a 2010 a ktoré boli doručené na NKÚ ako podnet na vykonanie kontroly.

Uvedený graf číslo 20 ukazuje, ako sa v rokoch 2007 – 2011 zvyšoval pôvodne rozpočtovaný objem prostriedkov určených na odmeny, pričom najväčšie zmeny boli v rokoch 2009 a 2010.

Čísla, ktoré graf znázorňuje, sú výsledkom rozpočtových opatrení, teda problému, na ktorý sme v tejto správe už poukázali. Rozpočtové prostriedky, pôvodne určené na mzdy chýbajúcich sudcov, sa menili na prostriedky určené na odmeny, ktoré v pôvodne schválených rozpočtoch rokov 2009 a 2010 mali zanedbateľnú hodnotu. Takýto postup

bol na NS SR v zmysle rozpočtových pravidiel v zásade možný a kontrola dospela k záveru, že ho nemožno pokladať za nezákonný.

Na druhej strane NKÚ dospel k zisteniu, že v **kontrolovanom období absentoval na NS SR systém hodnotenia sudcov, a jasne stanovené kritériá, na základe ktorých by bolo možné vecne preukázať, za aké mimoriadne výsledky a plnenie osobitne významných úloh boli odmeny sudcom vyplácané.** Dokumenty a podklady k odmenám, ktoré mali kontrolóri NKÚ k dispozícii, nespĺňali zákonné náležitosti a zároveň ani nezohľadňovali kritériá definované Sudcovskou radou NS SR. Kontrolóri zistili, že odmeny sudcov boli v tomto čase vyplácané v širokom rozpätí s niekoľkotisícovými rozdielmi, a to od 50 do 30-tisíc €, čím predseda súdu nerešpektoval zásadu rovnakého zaobchádzania, ako aj právo sudcu nebyť diskriminovaný. Vyplatené odmeny neboli viazané na ukončenú agendu ani na žiaden iný merateľný ukazovateľ. Niektorí sudcovia, ktorým bola v roku 2010 vyplatená odmena 50 €, resp. žiadna, sa listom obrátili na Sudcovskú radu NS SR so žiadosťou, aby im bola poskytnutá ochrana práv a oprávnených záujmov sudcov NS SR. Odmenu 50 € vrátili piati sudcovia do pokladne súdu. Túto formu diskriminácie sudcov potvrdil rozsudok Európskeho súdu pre ľudské práva v Štrasburgu.

Príklad vyplácania odmien bez väzby na ukončené veci ilustruje graf č. 21, ktorý vyjadruje pomer medzi celkovým počtom ukončených vecí a celkovou výškou vyplatených odmien v roku 2010 u vybraných sudcov pôsobiacich v trestnoprávnom kolégiu NS SR.

Kontrolná skupina preverila okrem vyplatených odmien sudcom aj vyplácanie odmien ostatným zamestnancom, na ktorých sa vzťahoval zákon o štátnej službe, resp. zákon o výkone práce vo verejnom záujme. Kontrolou bolo zistené, že niektorým zamestnancom boli vyplatené mimoriadne odmeny krátko po vzniku pracovného pomeru v nadštandardnej výške v porovnaní s ostatnými zamestnancomi. Spolu **pre šestnástich zamestnancov, ktorí neodpracovali** v kontrolovanom subjekte ani 12 mesiacov, boli vyplatené odmeny **v sume 94 tis. €, t. j. v priemere takmer 6 tis. € na jedného**.

NKÚ v tejto súvislosti upriamuje pozornosť na novelu zákona č. 385/2000 Z. z. o sudcoch a príseďiacich a o zmene a doplnení niektorých zákonov od 1. 1. 2018, podľa ktorej možno sudcovi podľa §78a ods. 1 priznať odmenu až do výšky jeho funkčného platu a podľa ods. 5 možno priznať odmenu iba za mesiac november (čiže 1x do roka). Toto ustanovenie však neplatí pre odmeny vyplatené z rozpočtovej kapitoly Kancelárie Najvyššieho súdu SR, čo opätovne prináša riziko možných výkladov, ktoré opätovne môžu smerovať k nerovnakým podmienkam odmeňovania sudcov.

3.6 VÝZNAMNÉ ŠTÁTNE PROGRAMY A PROJEKTY – HODNOTENIE ICH EFEKTÍVNOTI A ÚČINNOSTI JE PROBLEMATICKÉ

3.6.1 PROJEKT REPAS

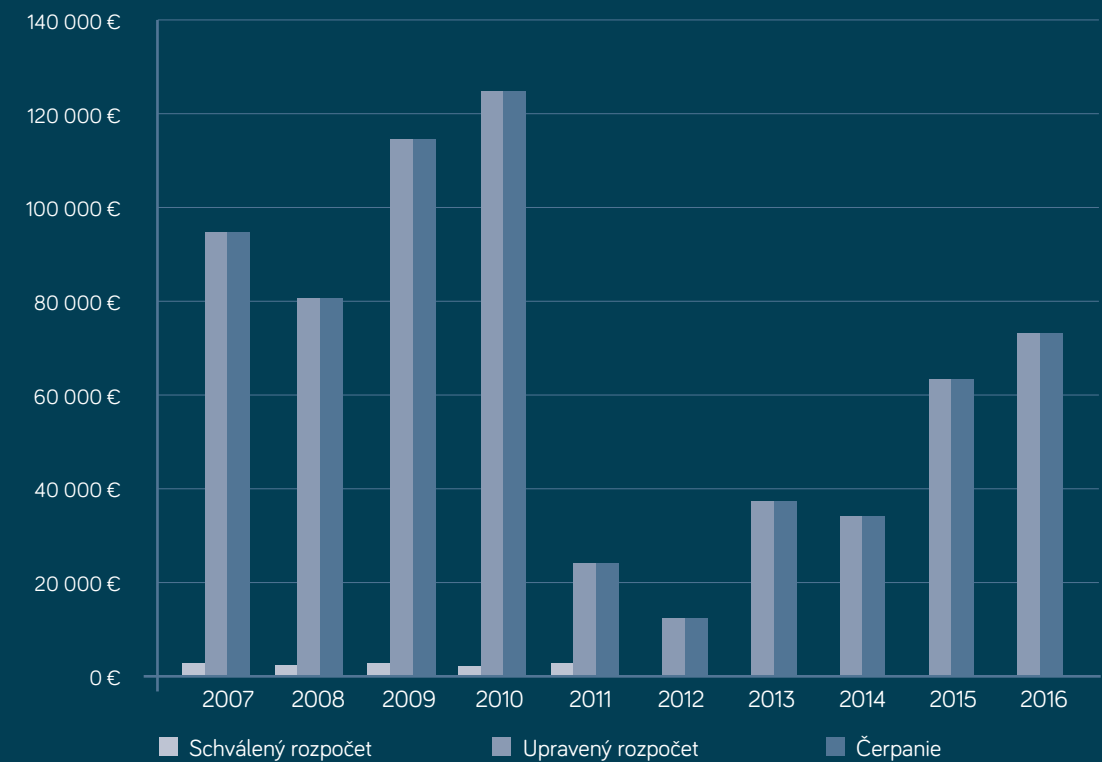
Neustále sa meniace podmienky trhu práce si vyžadujú schopnosť čoraz pružnejšie reagovať na tieto priebežné zmeny. V posledných rokoch sa zvyšoval počet voľných pracovných miest, čo umožnilo znižovať mieru nezamestnanosti. Na trhu sa však začala prejavovať značná disproporcia medzi kvalifikačnou štruktúrou uchádzačov o zamestnanie a dopytom.

Preto Ústredie práce, sociálnych vecí a rodiny (ÚPSVaR) spustilo koncom roka 2014 **pilotný projekt REPAS** – rekvalifikácia ako príležitosť na spoluprácu uchádzačov o zamestnanie, úradov práce a vzdelávacích inštitúcií. Projekt je zameraný na pružné a ciele vzdelávanie podľa požiadaviek a potrieb trhu práce; je určený pre všetkých uchádzačov o zamestnanie, ktorí majú problém uplatniť sa na trhu práce a potrebujú flexibilnejšie reagovať na požiadavky trhu práce. Na základe stanovených podmienok projektu si môže uchádzač zvoliť druh pracovnej činnosti, na ktorú sa chce rekvalifikovať, aj poskytovateľa rekvalifikácie, ktorý má požadovanú rekvalifikáciu zrealizovať.

Kontrolóri zisťovali, či realizácia rekvalifikácie pri uplatnení sa uchádzačov na trhu je účinná, efektívna a či vďaka nej došlo k zníženiu nezamestnanosti. Kontrolóri za obdobie rokov 2014 až do 1. polovice roka 2017 skontrolovali 8 vybraných úradov práce (Bratislava, Dunajská Streda, Košice, Nitra, Prešov, Prievidza, Rimavská Sobota, Žilina) a samotné Ústredie práce, sociálnych vecí a rodiny. Podľa údajov ministerstva práce bola v roku 2014 priemerná ročná miera evidovanej nezamestnanosti na úrovni 12,79 %, ktorá postupne klesala. NKÚ v tejto súvislosti upozorňuje na vysoké riziko dlhodobieho efektu znižujúceho sa nezamestnanosti, keďže na tomto vývoji má podiel veľký počet zamestnaných na dohodu. Takáto práca veľmi citlivo reaguje na zmeny ekonomickej situácie zamestnávateľa, kvôli čomu vzniká objektívne riziko zrušenia pracovného miesta na dohodu a takáto politika trhu práce nie je dlhodobo udržateľná. Z celkového počtu poistencov Sociálnej poisťovne (326 314), u ktorých vznikla prvá registrácia v nej, bolo 205 938 ľudí zamestnaných na dohodu (viac ako 63 %) a týka sa aj značnej časti absolventov REPAS-u.

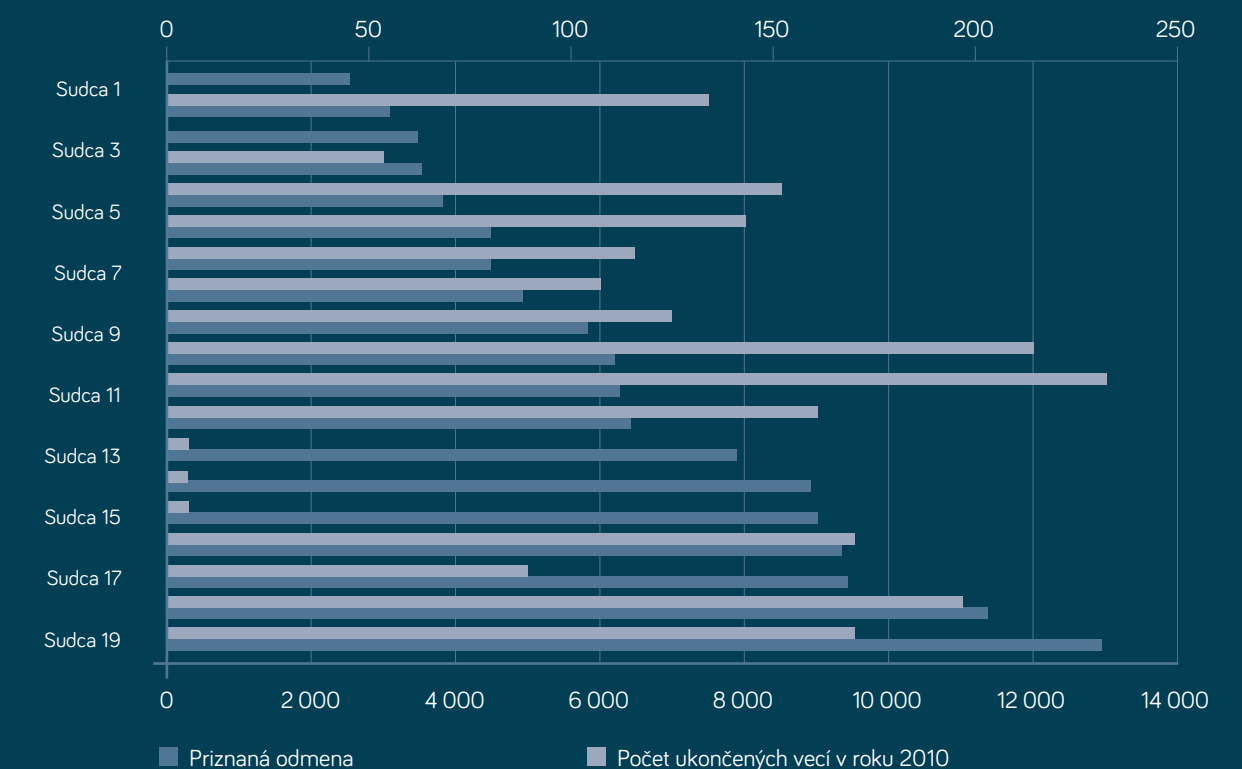
Prostriedky na projekt v celkovej hodnote 16 489 tis. € boli poskytnuté z troch národných projektov; prostriedky na projekt REPAS boli použité aj z viacerých regionálnych projektov. Do 30. 6. 2017 sa na projekty vyčerpalo 17 876 812 €. Kontrola NKÚ mala zistiť aká je efektívnosť a účinnosť tohto projektu. Keďže projekt REPAS neobsahoval merateľné kritériá, na základe ktorých by sa tieto aspekty dali hodnotiť, **kontrolóri efektívnosť projektu merali po-**

Graf č. 20: Čerpanie výdavkov NS SR na položke 614 – odmeny



Zdroj: MDaV SR

Graf č. 21: Vzťah vyplatených odmien a počtu ukončených vecí



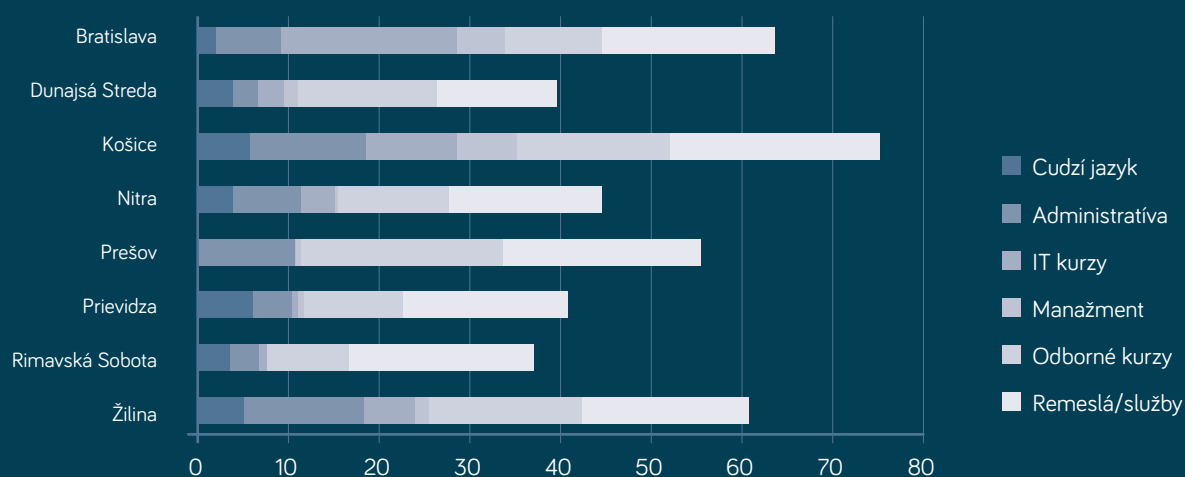
Zdroj: NS SR

Tabuľka č. 7: Vzdelanostná štruktúra uchádzačov o zamestnanie v sledovanom období

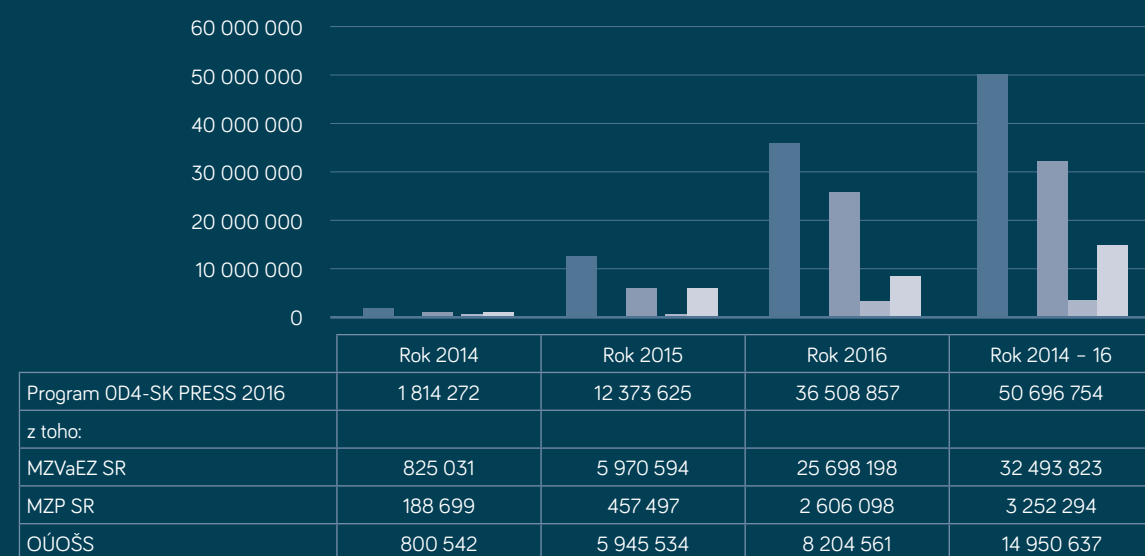
UoZ podľa vzdelania	Počet dohôd uzatvorených s UoZ, ktorí ukončili RK	%
10 – Neukončené základné vzdelanie	364	0,96
11 – Základné vzdelanie	4 008	10,54
Stredoškolské vzdelanie spolu, z toho	25 549	67,22
12 – Nižšie stredné odborné vzdelanie	224	0,59
13 – Stredné odborné vzdelanie	8 847	23,28
14 – Úplné stredné odborné vzdelanie	14 302	37,63
15 – Úplné stredné všeobecné vzdelanie	2 176	5,72
Vysokoškolské vzdelanie spolu, z toho	8 050	21,18
16 – Vyššie odborné vzdelanie	290	0,76
17 – Vysokoškolské vzdelanie 1. stupňa	1 278	3,36
18 – Vysokoškolské vzdelanie 2. stupňa	6 311	16,60
19 – Vysokoškolské vzdelanie 3. stupňa	171	0,45
N/A – neurčené vzdelanie	38	0,10
SPOLU	38 009	100 %

Zdroj: ÚPSVaR

Graf č. 22: Zameranie uskutočnených rekvilifikačných kurzov na vybraných úradoch práce



Graf č. 23: Výdavky na zabezpečenie predsedníctva SR v Rade EÚ.



merom uchádzačov o zamestnanie, ktorí sa zamestnali do 6 mesiacov a všetkých, ktorí ukončili rekvilifikačný kurz a účinnosť projektu ako pomer uchádzačov, ktorí boli k 30. júnu 2017 zamestnaní a boli zamestnaní v odbore rekvilifikačného kurzu.

Úrady práce v rámci celej SR, od začiatku projektu do 30. júna 2017, evidovali celkom 55 568 žiadostí o účasť na rekvilifikačnom kurze. Z tohto počtu žiadostí skutočne ukončilo kurzy celkom 38 009 uchádzačov o zamestnanie. Ich štruktúru podľa vzdelania zachytáva tabuľka č. 7.

Tabuľka nepriamo ukazuje, že **súčasná štruktúra študijných odborov stredných a vysokých škôl produkuje veľkú časť študentov, ktorí nenachádzajú pracovné uplatnenie**, keď že cca 38 % absolventov rekvilifikačných kurzov boli absolventi úplného stredného odborného vzdelania a až takmer 17 % absolventov rekvilifikačného kurzu bolo s ukončeným vysokoškolským vzdelaním 2. stupňa. Podiel najviac znevýhodnených uchádzačov – t. j. tých, ktorí majú neukončené základné vzdelanie, resp. majú iba základné vzdelanie, tvoril len cca 12 %. Podľa NKÚ, práve týmto skupinám nezamestnaných by mali byť určené obdobné projekty politiky trhu práce.

Taktiež štruktúra rekvilifikačných kurzov, podľa názoru NKÚ nezodpovedá v plnej miere potrebám trhu, o čom svedčia údaje o kurzoch zistené na vybraných úradoch práce. Kontrolou bolo zistené, že výber kurzov a ich následné schvalovanie posudzovali na úradoch práce individuálne, s ohľadom na dodržanie stanovených podmienok a s prihliadnutím na regionálny a finančný aspekt. Posudzovanie žiadostí sa v priebehu kontrolovaného obdobia menilo trikrát. Zmeny však neprinesli sprísnenie tohto posudzovania, naopak, stalo sa benevolentné, prakticky až do tej miery, že úrad práce nemá dôvod neschváliť podanú žiadosť.

Kontrolou bolo zistené, že získaná rekvilifikačia klientov REPAS v mnohých regiónoch takmer vôbec nekorešpondovala s dopytom trhu práce. Tento aspekt považuje NKÚ za ten hlavný, ktorý spôsobil, že efektívnosť projektu REPAS dosiahla úroveň iba 48,83 %. V praxi to znamená, že viac ako polovica podporených klientov sa neuplatnila na trhu práce do 6 mesiacov po ukončení rekvilifikačného kurzu.

Aby bolo možné objektívne posúdiť účinnosť projektu REPAS, sú potrebné informácie o tom, či absolvent rekvilifikačného kurzu, ak sa zamestnal, sa zamestnal v odbore rekvilifikačného kurzu. Takéto informácie však kompetentné orgány nesledujú a bolo ich potrebné získať z údajov sociálnej poisťovne o prvom zamestnaní po skončení rekvilifikačného kurzu a priebehu ďalších zamestnaní.

Z evidencie úradov práce však nebolo možné zistiť relevantnú informáciu o tom, či absolventi REPAS-u, ktorí sa do 6 mesiacov na trhu uplatnili, zostali zamestnaní aj po uply-

nutí tejto doby. Rovnako sa nedalo zistiť, v akej oblasti sa absolventi kurzov zamestnali. Preto kontrolóri vybrali vzorku, ku ktorej boli predložené spisy uchádzačov zaraďených na rekvilifikačnú. K vybranej vzorke SP poskytla informácie o ich prvom zamestnaní po skončení kurzu, ako aj o priebehu ďalších zamestnaní. Vybraná vzorka reprezentovala 12,63 % z celkového počtu ukončených rekvilifikačných kurzov na kontrolovaných úradoch práce. Aj keď takmer 55 % uchádzačov o zamestnanie bolo koncom júna 2017 v pracovnom pomere, zamestnanie v odbore rekvilifikačného kurzu si našlo len cca 42 %, no viac ako 16 %, napriek získaniu kurzu, zostalo v evidencii úradov práce.

Táto kontrolná akcia opätovne poukázala na zlyhávanie controllingu štátnych orgánov, pretože preverovaný projekt obsahoval len štatistické ukazovatele typu počet záujemcov, počet vyškolených a pod., a neobsahoval žiadne ukazovatele, ktoré by umožňovali hodnotiť efektívnosť a účinnosť použitých verejných zdrojov, čo je pre podobné projekty prvoradé. (Graf č. 22)

Na základe kontrolných zistení NKÚ odporučil ÚPSVaR nasledovné.

- Stanoviť v zmluve o poskytnutí NFP také ukazovatele, ktorými by sa dala preukázať (vyhodnotiť) účinnosť uplatnenia projektu; napr. počet osôb, ktoré sa na základe rekvilifikačného kurzu zamestnali do 6 mesiacov, počet osôb, ktoré zotrvali v pracovnom pomere, prípadne, aby percento návratu do evidencie nepresiahlo určitú hranicu.
- Vyhodnocovať v monitorovacích správach poskytovanie príspevku na rekvilifikačnú samostatne (nie spolu s príspevkom na vybrané aktívne opatrenia trhu práce).
- Vzhľadom na to, že projekty sú financované z verejných prostriedkov, je potrebné uskutočňovať výber uchádzačov o zamestnanie na rekvilifikačné kurzy tak, aby sa dôsledne posúdilo pri výbere rekvilifikačného kurzu ich ukončené vzdelanie podľa zamerania.
- Pri poskytnutí rekvilifikačného kurzu zapracovať do interných noriem ústredia sprísnené hodnotenie smerujúce k naplneniu podstaty a zmyslu projektu.
- Upraviť interné normy a pokyny ústredia tak, aby sa podporili rekvilifikačné kurzy zamerané predovšetkým na voľné pracovné miesta ponúkané v danom regióne. Uprednostňovať takých uchádzačov, ktorí majú daný prísľub na uzatvorenie pracovného pomeru od konkrétneho zamestnávateľa, a aby úrady práce schvalovali také kurzy, ktorých obsah by bol zameraný na oblasti, pri ktorých je v danom regióne predpoklad uplatnenia sa na trhu práce.
- V databáze úradov práce povinne evidovať, v akom odbore sa uchádzač po ukončení rekvilifikačného kurzu zamestnal, resp. v akom odbore si založil živnosť.
- V nadväznosti na absolvovanie rekvilifikačného kurzu sledovať a vyhodnocovať percento uchádzačov o zamestnanie, ktorí sa opätovne vrátia do evidencie.

3.6.2 PROSTRIEDKY PROGRAMU SK PRES NEPOKRYLI VŠETKY VÝDAVKY SPOJENÉ S PREDSEDNÍCTVOM SR V RADE EÚ

Rôzne problémy s transparentným preukázaním výdavkov odhalila aj **KA 33/2017 – Zabezpečenie výkonu predsedníctva SR v Rade Európskej únie v roku 2016.**

Príprava predsedníctva SR v Rade EÚ sa stala jednou z hlavných priorít v oblasti európskych záležitostí, definovaných vládou SR vo svojom Programovom vyhlásení v roku 2012. Na tento účel bol zriadený medzirezortný rozpočtový program s označením OD4-SK PRES 2016, určený na financovanie výdavkov súvisiacich s prípravou a výkonom slovenského predsedníctva. Hlavným koordinátorom programu bolo MZVEZ SR. Toto ministerstvo spolu s MŽP SR čerpali cca 70 % celkových výdavkov programu, a tieto boli aj predmetom kontrolnej akcie 33/2017.

Zistenia kontroly

Predpokladaný rozpočet SK PRES vo výške 72 mil. € bol za roky 2014 – 2016 čerpaný vo výške 50 696 754 € (70 %). Najvyšší objem z celkových výdavkov tvorili výdavky na tovary a služby.

Preverované ministerstvá mali na financovanie SK PRES vytvorené vlastné podprogramy. MZVEZ SR v rokoch 2014 – 2016 vyčerpalo prostriedky podprogramu v sume 32 493 823 € (93 % z rozpočtu), MŽP SR sumu 3 252 294 € (81 % z rozpočtu).

Kontrolou bolo zistené, že MŽP SR okrem prostriedkov programu použilo na financovanie SK PRES aj vlastné zdroje rezortu, zdroje rezortnej organizácie, zahraničný grant a zdroje získané na základe dohody od iných subjektov. Na základe informácií z iných kontrol NKÚ, ktoré analyzovali výdavky správcov kapitoly, aj iné orgány štátnej správy zo svojich zdrojov použili prostriedky na aktivity spojené s prípravou a výkonom predsedníctva. **Uvedené zistenie indikuje riziko nesprávneho oficiálneho vykázania celkovej výšky čerpania prostriedkov na zabezpečenie Predsedníctva SR v Rade EÚ.** (Graf číslo 23)

Kontrolou overenia súladu dodržiavania všeobecne záväzných právnych predpisov pri použití prostriedkov z podprogramov na SK PRES bolo v oboch kontrolovaných subjektoch **zistené porušenie zákona o účtovníctve** v tom, že k viacerým faktúram neboli doložené relevantné doklady o rozsahu a cenách poskytovaných služieb. Na MZVEZ SR boli zistené **nedostatky aj v transparentnosti uzatvárania zmluvných vzťahov**. Dve zmluvy o dielo, uzatvorené s fyzickými osobami v sume 9 000 €, ktoré nepodliehali zverejneniu v centrálnom registri zmlúv, boli uzavreté konkludentným spôsobom (ústne). V prípade organizácie kultúrno-spoločenského podujatia „Európa na Slovensku“ – predstavenie loga SK PRES, si podujatie vyžiadalo uzatvorenie viacerých zmlúv.

V oblasti dodržiavania zákona o verejnom obstarávaní NKÚ SR vykonal na MZVEZ SR kontrolu siedmich podujatí, pri ktorých bola uplatnená a aj preukázaná oprávnenosť výnimky z aplikácie tohto zákona.

Kontrolou dokladov k uzatvoreniu zmluvy s Agentúrou EVKA, s. r. o., na podujatie „Európa na Slovensku“ – predstavenie loga SK PRES, **nebolo možné overiť dôvod výberu uvedenej agentúry**. Predložené koncepty, ktoré vypracovali tri spoločnosti, nebolo možné objektívne porovnať a vyhodnotiť, keďže išlo o návrhy rôznych ideových riešení realizácie uvedeného podujatia.

Kontrolou ďalších 13 zákaziek boli zistené viaceré nedostatky, z ktorých uvádzame najvýznamnejšie:

- **predpokladaná hodnota zákazky bola stanovená bez poznania reálnych možností trhu a možností dodávateľov**
- **výkonová zábezpeka bola uvoľnená oneskorene;**
- **nesprávne bola klasifikovaná bežná dostupnosť obstarávaných služieb na trhu**
- **verejné obstarávanie bolo zrealizované s využitím elektronického trhoviska, pričom však nešlo o službu bežne dostupnú na trhu**
- **vo verejnom obstarávaní boli stanovené osobitné požiadavky na plnenie, ktoré však následne počas plnenia zmluvy neboli dodržané**
- **špecifikácia predmetu zákazky nebola stanovená jednoznačne a presne**
- **stanovenie predpokladanej hodnoty zákazky sa predloženej dokumentácii nenachádzalo; v predloženej dokumentácii nebolo preukázané, že išlo o cenu obvyklú na trhu a že sa prihliadalo na princíp hospodárnosti a efektívnosti**
- **v dokumentácii neboli uchované všetky informácie a podklady, na základe ktorých bola určená predpokladaná hodnota zákazky, v predloženej dokumentácii boli uvádzané rozdielne sumy predpokladanej hodnoty zákazky.**

NKÚ SR v oboch kontrolovaných subjektoch zistil **viaceré nedostatky pri overení základnej finančnej kontroly a administratívnej kontroly** čerpania výdavkov na SK PRES v zmysle zákona o finančnej kontrole a audite. Zistil aj to, že vnútorný audit kontrolovaných subjektov nevykonal ani jeden vnútorný audit, resp. kontrolu hospodárnosti, efektívnosti a účelovosti, zameranú na vynakladanie prostriedkov podprogramov SK PRES.

Na základe kontrolou zisteného stavu v preverovaných oblastiach NKÚ SR konštatoval rezervy v účinnosti a efektívnosti vnútorného kontrolného systému a odporučil obojkontrolovaným subjektom prijať opatrenia zamerané na odstránenie zistených nedostatkov.

3.7 PROJEKTY Z OBLASTI ŽIVOTNÉHO PROSTREDIA

Oblasť životného prostredia, vzhľadom na svoju priereznosť, je veľmi náročná na správne riadenie a dosahovanie želaných výsledkov. Je to oblasť z dosahom na zdravie obyvateľstva, kvalitu života, je citlivá na aktivity v oblasti dopravy, priemyslu či poľnohospodárstva. Jej dôležitosť je zahrnutá v Národnom programe reforiem SR a je základom pre napĺňanie trvalo udržateľných cieľov Agendy 2030. Z pohľadu verejných financií patria opatrenia na napĺňanie environmentálnych cieľov medzi finančne najnáročnejšie. NKÚ SR sa vo svojej kontrolnej činnosti v roku 2017 zamerával na efektívnosť a účinnosť vynaložených prostriedkov na viaceré projekty a programy z oblasti životného prostredia.

Cieľom kontrolnej akcie **16/2017** bolo zistiť, **či dosiahnutá úroveň plnenia záväzkov SR v ochrane kvality ovzdušia prispieva k udržaniu kvality životného prostredia.**

Z výsledkov kontroly vyplynulo, že napriek prijatiu viacerých strategických a koncepcných materiálov súvisiacich s ochranou ovzdušia v minulosti, v kontrolovanom období rokov 2014 až 2016 **v SR chýbala ucelená stratégia ochrany ovzdušia, ktorá by riešila redukciu emisií z dlhodobého hľadiska a dosiahnutie dobrej kvality ovzdušia**

NKÚ poukázal na problémy s nie úplnou, či presnou transpozíciou a implementáciou európskej environmentálnej legislatívy pre oblasť ovzdušia. Napriek poklesu znečisťujúcich látok v ovzduší nebolo doteraz v SR zabezpečené dodržiavanie limitných hodnôt pre vybrané oblasti a koncentrácie prachových častíc PM10 a oxidu dusičitého, za čo hrozia SR sankcie zo strany EK.

V rámci SR je identifikovaných stále viacero oblastí, v rámci ktorých dochádzalo k prekročovaniu limitných hodnôt niektorých znečisťujúcich látok. Sieť monitorovacích staníc je nedostatočná aj vzhľadom na zložitú orografiu terénu územia SR. Výsledky kontroly taktiež poukázali na nedostatočné využívanie mobilných monitorovacích staníc. Nedostatočné finančné a personálne zabezpečenie prevádzkovania Národného monitorovacieho systému kvality ovzdušia v rokoch 2015 a 2016 spôsobilo problémy s technickým stavom a nedostatočnou údržbou prístrojového vybavenia. Vzhľadom na to, že doterajšími opatreniami sa nepodarilo dosiahnuť stanovené ciele v kvalite ovzdušia, je potrebné ich aktualizovať, resp. prijať nové efektívnejšie a účinnejšie opatrenia. **NKÚ SR identifikoval slabé miesta, ktoré bránia plneniu úloh pri monitorovaní ovzdušia.** Úrad odporučil zavedenie povinnosti vlastníka/užívateľa pozemku, najmä obce, strpieť vo verejnom záujme vybudovanie miesta pre monitorovacie stanice.

NKÚ SR aj pri implementácii tejto politiky zistil **nedostatočnú medzirezortnú spoluprácu**. Koordinácia politik týkajúcich sa zdravia obyvateľstva a hospodárskych politik s politikou na zabezpečenie dobrej kvality ovzdušia nebola dostatočne efektívna. Spolupráca kľúčových rezortov bola nepravidelná a bola závislá od kapacít ľudských zdrojov.

Aj pri tejto politike NKÚ identifikoval **nedostatočne stanovené záväzné ukazovatele. Vyhodnocovanie účinnosti a efektívnosti opatrení je pri takomto nastavení ťažko realizovateľné až nemožné**

Opatrenia na ochranu ovzdušia boli financované najmä z finančných prostriedkov EÚ, štátneho rozpočtu, Environmentálneho fondu a súkromných zdrojov. V rámci OP Životné prostredie v programovom období 2007 – 2013 bolo zrealizovaných 128 projektov v celkovej sume 310,1 mil. €. Z Environmentálneho fondu bolo v rokoch 2013 – 2016 celkovo poskytnutých 8,4 mil. € formou dotácií a úverov.

Okrem MŽP SR, Slovenského hydrometeorologického ústavu, Slovenskej inšpekcie životného prostredia, vykonal NKÚ SR aj kontrolu deviatich projektov OP Životné prostredie. Ich kontrolou bolo zistené, že projekty vo väčšine splnili stanovený cieľ a bola zabezpečená ich udržateľnosť. Zároveň však z kontroly vyplynulo, že finančné prostriedky v sume cca 1,3 mil. € na projekt rekonštrukcie teplárne a spaľovne boli vynaložené neefektívne a neúčinne.

Financovanie opatrení na zlepšenie kvality ovzdušia bolo síce smerované do najviac znečistených oblastí, avšak vzhľadom na to, že stále dochádza k prekročovaniu limitných koncentrácií pre prachové častice a aj ďalších znečisťujúcich látok, nemožno považovať financovanie opatrení za dostatočné. **Práve z tohto dôvodu je potrebné pridelovať už aj tak obmedzené finančné prostriedky čo najefektívnejšie a následne počas monitorovania projektov sa sústrediť na dodržiavanie účelu, na ktorý boli financie pridelené.**

Cieľom kontrolnej akcie **26/2017** bolo preveriť, ako boli vynakladané **verejné prostriedky na budovanie nových kanalizačných sietí**. V rámci kontroly NKÚ analyzoval efektívnosť prostriedkov vynaložených na odkanalizovanie z pohľadu naplnenia cieľov a merateľných ukazovateľov, zisťoval stav plnenia záväzku SR voči EÚ v danej oblasti, preveril povinnosti obcí v oblasti nakladania s odpadovými vodami v aglomeráciách a zisťoval dôvody nepripájania sa občanov na novovybudované kanalizačné siete.

Preverené bolo MŽP SR, ako aj 26 prijímateľov nenávratného finančného príspevku (obce a vodárenské spoločnosti). OP Životné prostredie bol najväčším zdrojom financovania investícií do odkanalizovania. Investície v celkovej výške viac ako 1 mld. € čerpalo spolu 101 konečných prijímateľov.

Z analýzy získaných dát vyplynulo, že:

- **SR nespĺnila záväzok voči EÚ v oblasti budovania kanalizácie v termíne do 31. 12. 2015; podľa vyjadrenia MŽP SR je na splnenie záväzku potrebných ešte cca 683 mil. €;**
- **zrealizovaná dĺžka novovybudovaných kanalizačných sietí bola splnená na viac ako 100 %, a merateľný ukazovateľ napojených ekvivalentných obyvateľov na novovybudovanú kanalizačnú sieť bol plnený iba na 50,20 %, pričom bude postupne narastať najmä v závislosti od ďalšieho pripájania sa obyvateľov na verejnú kanalizáciu;**

- existuje významný rozdiel v jednotkových cenách tých istých stavebných položiek v jednotlivých projektoch odkanalizovania a jednotkové ceny týchto stavebných položiek sa významne líšia v porovnaní s ich smernými orientačnými cenami (t. j. cenami obvyklými na trhu); NKÚ SR identifikoval existujúce rezervy v dosahovaní maximálnej hospodárnosti pri využití verejných prostriedkov; rozdiely medzi jednotkovými cenami vybraných stavebných položiek a ich smernými orientačnými cenami boli významné, keďže sa nachádzali v intervale plus 1 056 % až minus 99 %.

Počas kontroly NKÚ vlastným prieskumom identifikoval najčastejšie dôvody nepripájania sa obyvateľov na novovybudované kanalizačné siete, ako aj príklady dobrej praxe identifikované u konečných prijímateľov s vysokou pripojiteľnosťou. Na mieste je aj úvaha o systémovej zmene pohľadu na verejnú kanalizáciu (napr. zavedením poplatku za produkciu odpadových vôd v obciach, kde je vybudovaná kanalizácia, bez ohľadu na to, či je občan pripojený). Pri kontrolách konečných prijímateľov NFP bol ako najčastejší dôvod nepripájania sa obyvateľov na novovybudované kanalizačné siete identifikovaný nedostatok finančných prostriedkov na vybudovanie kanalizačnej prípojky, ktorú obyvatelia budujú na vlastné náklady.

V zmysle zákona o verejných vodovodoch a verejných kanalizáciách je vlastník nehnuteľnosti povinný pripojiť sa na verejnú kanalizáciu, ak bola v obci vybudovaná. MŽP SR, ako nositeľ verejnej politiky ochrany životného prostredia, je povinné vykonávať dohľad nad úsekom verejných vodovodov a verejných kanalizácií. Zákonné povinnosti v zmysle uvedeného zákona majú tiež okresné úrady. Z kontroly NKÚ SR vyplynulo, že okresné úrady vykonávali túto kontrolu len na základe podnetov. Niektoré okresné úrady sa vyjadrili, že nie sú oprávnené ani povinné vykonávať takúto kontrolnú činnosť a nepoznali spôsob jej vykonania. Viaceré okresné úrady nemali na vykonávanie kontrol vytvorené dostatočné personálne kapacity. NKÚ SR skonštatoval, že pre správne a objektívne uplatňovanie zákonných povinností okresných úradov v tejto oblasti je nevyhnutné jednotné usmerňovanie MŽP SR a jednotná metóda.

Problém nízkej napojenosti na novovybudovanú kanalizáciu je sčasti spôsobený aj možnosťou alternatívneho riešenia nakladania s týmto odpadom, napr. existenciou žúmp, septikov. Kontrolná akcia bola zameraná aj na túto oblasť. Z výsledkov kontrol u vybraných obcí vyplynulo, že obce rozdielne a často nesprávne interpretujú súčasnú právnu legislatívu v oblasti kontroly preukazovania odvozu obsahu žúmp. Dôvodom je aj skutočnosť, že legislatíva, týkajúca sa nakladania s odpadovými vodami akumulovanými vo vodotesných žumpách je súčasťou viacerých predpisov, zároveň je komplikovaná a umožňuje zodpovedným orgánom, ale aj občanom rôznu interpretáciu. NKÚ SR zistil, že väčšina obcí nevykonávala pravidelnú a systematickú kontrolu odvozu obsahu žúmp a ich tesnosti. Tým, že sa nevykonávajú takéto kontroly, nie je vyvíjaný dostatočný tlak na nepripojených vlastníkov nehnuteľností, ktorí sa pripojiť na kanalizáciu môžu.

NKÚ formuloval viacero systémových odporúčaní, ktorých aplikovaním sa zabezpečí vyššia miera hospodárnosti, efektívnosti a účinnosti vynaložených verejných prostried-

kov, a zároveň sa zvýši ochrana povrchových a podzemných vôd v SR. Odporúčania boli smerované na MŽP SR, obce i vodárenské spoločnosti.

Kontrolnou akciou 12/2017 preveril NKÚ SR vyhodnotenie systému správy územia pri zabezpečovaní funkcií a plnení úloh biosférickej rezervácie v zmysle požiadaviek UNESCO – Medzinárodnej biosférickej rezervácie „Východné Karpaty“ na území národného parku Poloniny. Kontrolovaným subjektom bola Štátna ochrana prírody SR, ktorá je odbornou organizáciou Ministerstva životného prostredia Slovenskej republiky, vytvorenou na zabezpečovanie úloh na úseku ochrany prírody a krajiny.

Vykonanou kontrolou boli zistené nedostatky pri vyhlasovaní chránených území a v oblasti ich členenia. Analýzou predloženej dokumentácie bol zistený nesúlad medzi deklarovanou zonáciou územia biosférickej rezervácie v zmysle požiadaviek UNESCO a medzi reálnym stavom a klasifikáciou územia v zmysle zákona o ochrane prírody a krajiny. Identifikované disproporcie boli výsledkom problematického postupu z minulosti, pri spracovaní návrhu pre vyhlásenie medzinárodnej biosférickej rezervácie.

Kontrolou bola zistená absencia, resp. neaktuálnosť strategických programových dokumentov v oblasti ochrany prírody a krajiny. Konceptcia zároveň neobsahovala víziu a poslanie biosférických rezervácií, ich náplň, funkcie a princípy fungovania. Ciele, uvedené v Stratégii rozvoja Štátnej ochrany prírody SR s výhľadom do roku 2013, neboli do obdobia výkonu kontroly vyhodnocované ani aktualizované. Územie NP Poloniny v kontrolovanom období rokov 2012 – 2016 nedisponovalo dokumentom starostlivosti v zmysle zákona o ochrane prírody a krajiny. Aktivity uvedené v pláne hlavných úloh mali vo viacerých prípadoch povahu všeobecne formulovaných úloh, bez bližšej špecifikácie opatrení na ich splnenie. Kontrolou bolo zistené, že nie všetky úlohy boli kontrolovaným subjektom vyhodnocované. Plnenie viacerých úloh nebolo možné jednoznačne identifikovať z dôvodu, že bolo súčasťou hodnotenia v inej oblasti, čo spôsobovalo neprehľadnosť evidencie plnenia úloh.

Aktuálny právny stav, kompetencie a alokované finančné prostriedky nezaručujú dlhodobú udržateľnosť plnenia medzinárodného záväzku z dôvodu rozsahu a náročnosti plánovaných úloh.

Vzhľadom na prierezovosť problematiky v rámci viacerých sektorov, rovnako ako pri iných oblastiach environmentálnej politiky, bola identifikovaná slabá stránka v koordinácii a komunikácii medzi relevantnými sektormi. NKÚ SR odporučil prehodnotiť možnosť spoločného postupu MPRV SR, MŠVVŠ SR a MŽP SR pri plnení úloh pre nasledujúce obdobie.

Inou témou z oblasti životného prostredia bola kontrolná akcia 6/2017, zameraná na znižovanie energetickej náročnosti vo verejnom sektore. Kontrola sa zamerala na dodržiavanie legislatívy súvisiacej s energetickou efektívnosťou budov v SR, spôsob financovania investičných zámerov a systém monitorovania plnenia cieľov energetickej účinnosti v rokoch 2014 až 2016. Znižovanie energetickej ná-

ročnosti má priamy vplyv na pokles produkcie CO₂. Kontrolovanými subjektmi bolo MDaV SR, ako koordinátor agendy, a finanční donori – MŽP SR a Environmentálny fond.

Podľa smernice o energetickej efektívnosti bol každý členský štát povinný od 1. 1. 2014 buď obnoviť každoročne 3 % z celkovej podlahovej plochy vykurovaných a/alebo chladených budov, ktoré vlastní a využívajú ÚOŠS, a to tak, aby dosiahli aspoň minimálne požiadavky na energetickú hospodárnosť budov – splniť stanovený cieľ úspor energie v budovách v rozsahu 52,17 GWh za každý rok až do roku 2020.

Na obnovu nebytových budov boli plánované finančné prostriedky štátneho rozpočtu, prostriedky EŠIF alokované prostredníctvom OP KŽP na roky 2014 – 2020 a prostriedky z Environmentálneho fondu získané z výnosov z predaja emisných kvót. Predpokladaný objem investícií, určených na obnovu budov ÚOŠS predstavoval:

- rok 2016 v sume 10 887 933 eur (z toho 7 530 907 eur zo štátneho rozpočtu a 3 357 026 eur z OP KŽP) a
- rok 2017 v sume 17 743 494 eur (z toho 16 595 092 eur zo štátneho rozpočtu a 1 148 402 z OP KŽP).

Pri porovnaní finančných prostriedkov alokovaných v OP KŽP na roky 2014 – 2020 pre špecifický cieľ 4.3.1 a finančných prostriedkov poskytovaných z EF s celkovým objemom doručených žiadostí, KÚ SR poukazuje na skutočnosť, že financovanie obnovy relevantných budov nebude možné zabezpečiť len z prostriedkov EŠIF a z EF, ale je potrebné hľadať ďalšie možnosti financovania.

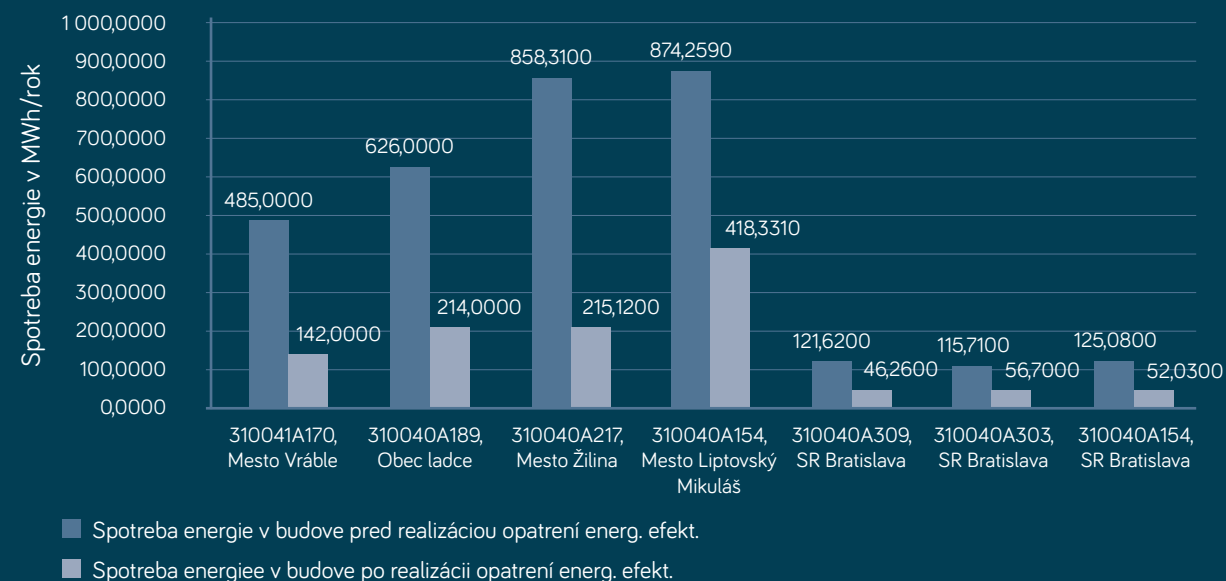
Objem úspor energie v budovách vlastných a užívaných ÚOŠS v roku 2015 bol splnený na 105 %, v roku 2016 iba na 44 %. Jedným z hlavných dôvodov neplnenia stanovených cieľov v roku 2016 bol nedostatok verejných zdrojov na opatrenia energetickej efektívnosti, ako aj oneskorené začatie realizácie projektov financovaných z EŠIF.

NKÚ definoval riziká, ktoré môžu ohroziť napĺňané ciele úspor energie, a to hlavne:

- nedostatočne zabezpečené množstvo finančných prostriedkov. Na jednej strane chýbajú verejné zdroje určené na opatrenia energetickej efektívnosti a na druhej strane bol zaznamenaný oneskorený začiatok realizácie projektov financovaných z EŠIF.
- Podporný finančný mechanizmus, ktorý by umožnil financovať každoročnú 3-percentnú obnovu verejných budov v bratislavskom kraji zatiaľ neexistuje, napriek tomu, že je v ňom sústredená ich významná časť.
- Zákon o Environmentálnom fonde nedefinuje, na ktoré verejné budovy sa nemôže poskytnúť dotácia na zvýšenie energetickej účinnosti vrátane zateplovania. Finančné prostriedky boli poskytnuté aj na budovy, na ktoré sa nevzťahujú postupy a opatrenia na zlepšenie energetickej hospodárnosti budov v zmysle zákona o energetickej hospodárnosti budov.
- Vzhľadom na obmedzené finančné prostriedky územnej samosprávy sa obnova budov v ich vlastníctve alebo správe realizuje len pri budovách v havarijnom stave.
- Absentuje existencia celkových údajov v monitorovacom systéme energetickej efektívnosti, o zdrojoch a sumách financovania obnovy verejných budov.
- Nedostatok v personálnej politike je zameranie na úspešnosť plnenia úloh spojených s obnovou verejných budov.
- Zákon nezakladá povinnosť pre územnú samosprávu (obce a VÚC) vypracovať plán obnovy verejných budov v ich vlastníctve alebo správe.

NKÚ SR preveril sedem zmlúv, na základe ktorých bol žiadateľom pridelený NFP spolu v sume 6,2 mil €. Podľa tepelno-technických posudkov sa realizáciou projektov dosiahne výrazné zníženie spotreby energie v obnovovaných budovách, ako je to znázornené v nasledovnom v grafe č. 24.

Graf č. 24: Zníženie spotreby energie v budovách po realizácii opatrení energetickej efektívnosti



Uskutočňovanie opatrení na znižovanie spotreby energie v budovách predstavuje pre vlastníka budovy prvotné náklady, avšak následne dosiahnutá úspora energie zlepšuje finančnú bilanciu vlastníka. **NKÚ SR jednoznačne identifikuje takto vzniknuté finančné úspory ako ďalší „zdroj financovania“ – možno ním kryť iné aktivity bez zvyšovania rozpočtu.** Okrem toho, obnovené budovy zvyšujú komfort pre užívateľov a pozitívne vplyvajú na životné prostredie. Realizácia obnovy verejných budov prispieva nielen k zveľaďovaniu majetku ÚOŠS, obcí, VÚC a nimi zriadených rozpočtových a príspevkových organizácií, ale zvyšuje aj zamestnanosť a podporuje podnikanie v odbore stavebníctva.

Časť týchto záverov podporili aj výsledky **KA 08/2017**. Predmetom kontroly boli projekty na zníženie energetickej náročnosti komplexu budov ZŠ. Zdrojom prostriedkov bol Európsky fond regionálneho rozvoja „Opatrenia 11 Infraštruktúra vzdelávania“.

Subjekty miestnej samosprávy preinvestovali v rokoch 2010 – 2015 na daný účel 62 537 443,41 €. Úrad z nich preveroval štyri projekty v celkovej sume 4 283 234,00 €, ktoré mali znížiť spotrebu energie v štyroch základných školách v zriaďovateľskej pôsobnosti samosprávy košického samosprávneho kraja. **Za obdobie po ukončení realizácie týchto projektov dosiahli celkovú úsporu 255 636,00 €,** čo znamená, že hlavný zmysel projektov bol naplnený. **Zníženie energetickej náročnosti sa pohybovalo v kontrolovaných subjektoch od 43 % do 49 %.** Najvyššiu úsporu v percentuálnom vyjadrení dosiahla ZŠ v Pavlovciach nad Uhom – 49 %, čo predstavovalo úsporu v rozpočte subjektu vo výške 67 190,00 €. Najnižšiu relatívnu úsporu dosiahla ZŠ v Rožňave – 43 %, čo predstavovalo úsporu 114 978,00 €, ZŠ v Plešivci, resp. v Sečovciach dosiahli úsporu vo výške 46 %, resp. 47 %, čo predstavovalo 45 301,00 € v Plešivci a 28 167,00 € v Sečovciach.

Opatrenia projektov na zníženie energetickej náročnosti sa pozitívne prejavili v energetických nákladoch, a to **prinieslo finančné zdroje pre nákup didaktických pomôcok a pre zlepšenie hygienických podmienok, ale aj do výchovno-vzdelávacieho procesu v týchto subjektoch.** V jednom prípade boli tieto verejné prostriedky použité na obstaranie nového dlhodobého majetku, t. j. na výstavbu atletickej dráhy.

Súčasťou kontroly bolo aj použitie **troch dotácií zo zdrojov kapitoly MŠVVŠ SR, v celkovej sume 131 000 €, nasmerované na rozšírenie a udržanie kapacit materských škôl formou prístavby, výstavby a rekonštrukcie priestorov.** Z dotácií určených pre materské školy sa zrekonštruovali pôvodné, z hygienických a bezpečnostných dôvodov nevyhovujúce staré triedy, v jednom prípade bola realizovaná nadstavba novej triedy. Do predškolských zariadení nastúpilo o 17 detí viac, pričom boli vytvorené kapacity na prijatie vyššieho počtu detí v ďalšom školskom roku.

Výrazný negatívny vplyv na energetický stav budov malo nezahrnutie objektov telocviční do projektov zateplenia školských budov.

Aj v tomto prípade kontrola poukázala na viaceré nedostatky zo strany ministerstva ako riadiaceho orgánu.

- V prípade dvoch kontrolovaných projektov ministerstvo oznámilo, že nemá dostatok finančných zdrojov, pričom odporučilo mestám pozastaviť realizáciu projektov v čase, keď už prijímatelia mali zmluvných obchodných partnerov na stavebné práce rekonštrukcie priestorov;
- nebola zabezpečená jednoznačná metodika výpočtu niektorých merateľných ukazovateľov, ktorými sa mala preukazovať energetická náročnosť budov;
- nastavenie merateľného ukazovateľa bolo rozdielne popísané v žiadostiach o poskytnutie NFP a v uzatvorených zmluvách o poskytnutí NFP;
- špecifický druh problému je identifikovaný z nedodržovania procesov pri následnom monitorovaní a dokladovaní plnenia merateľných ukazovateľov. Subjekty nedispónujú odbornou personálnou kapacitou a táto záverečná fáza je podceňovaná, čo indikuje negatívne finančné dosahy vyplývajúce z nesplnenia podmienok definovaných v zmluvách o nenávratných zdrojoch financovania.

3.8 PODPORA CESTOVNÉHO RUCHU MÁ ZVÝŠIŤ JEHO KONKURENCIESCHOPNOSŤ

NKÚ SR vykonal kontrolu podpory cestovného ruchu (CR) na Slovensku z finančných prostriedkov EÚ (**KA 43/2016**) v SIEA (OP Konkurencieschopnosť a hospodársky rast), v PPA (Program rozvoja vidieka 2007 – 2013) a v 37 kontrolovaných subjektoch.

Rastúci vývoj CR na Slovensku potvrdzuje aj jeho vývoj v ostatných rokoch. Nárast príjmov za sledované dvanásťročné obdobie bol takmer dvojnásobný (zvýšenie príjmov z aktívneho zahraničného CR na Slovensku od roku 2005 do roku 2016 o 1 237,10 mil. €, t. j. o 99,3 %).

Úrad zistil nedostatky v oblasti **účinného strategického plánovania**, napr. PRV nebol v plnej miere tvorený vo väzbe na stratégiu CR. To sa ďalej premietlo do podmienok výziev pre žiadosti o NFP, ktoré nezohľadňovali **regionálnu vhodnosť umiestnenia projektov.** V rámci realizácie politiky CR úrad zhodnotil ako **negatívny jav zrušenie** zastrešujúcej organizácie pre cestovný ruch – Slovenskej agentúry pre cestovný ruch. Na úrovni **poskytovateľov** Úrad zistil, že je nevyhnutné detailne analyzovať **finančné zdravie prijímateľov** v procese výberu a hodnotenia žiadateľov o NFP. Výsledky kontrol na mieste u **prijímateľov** poukázali na fakt, že z dlhodobého hľadiska je potrebné zamerať pozornosť na **rast výkonnosti a konkurencieschopnosti** subjektov podnikajúcich v sektore CR. Za **najkritickejšiu oblasť** považuje úrad plnenie **ukazovateľov a cieľov** zo strany prijímateľov.

NKÚ kontrolou zistil, že

- napriek tomu, že žiadatelia pri predkladaní žiadostí o NFP deklarovali zámer prispievať ku komplexnosti (svojej, ako aj miesta pôsobenia – destinácie), po ukončení projektov sa tento úmysel ukázal ako nereálny, príspevok ku komplexnosti bol nízky
- až 42 % subjektov z celkového počtu oslovených žiadateľov (oslovených bolo 219 prijímateľov) má veľmi nízku mieru

- inovatívosti a zároveň nerozvíja žiadnu formu skúmanej spolupráce, 2/3 týchto subjektov tvoria poskytovatelia ubytovacích a stravovacích služieb, ktorí majú pre tento typ spolupráce veľmi dobré predpoklady, ktoré však nie sú využité.
- Veľká rezerva je pri spolupráci s VÚC; zo strany prijímateľov bola úroveň spolupráce hodnotená ako veľmi nízka a nedostatočná
- podpora dopravnej infraštruktúry je priestor na zlepšenie a cieleňé umiestňovanie investícií, hlavne do regiónov významných pre cestovný ruch.

NFP je pridelovaný s jednoznačným zámerom – zvýšiť konkurencieschopnosť prijímateľa, ako aj kraja, v ktorom pôsobí. Očakáva sa, aby vytvoril stabilné pracovné miesta, aby aktivity financované z fondov udržiaval a zveľaďoval. Preto je veľmi podstatné, aby boli vyberaní prijímatelia, ktorí sú konkurencieschopní, nie sú ohrození finančnou nestabilitou, dokážu zafinancovať investíciu a zhodnocovať vložený kapitál. V opačnom prípade prostriedky podpory nespĺnili predpokladaný zámer a je tu riziko, že podporení prijímatelia nebudú po čase pôsobiť v danom odvetví.

Odporúčania NKÚ

A. Oblasť procesov

- Zintenzívniť monitorovanie realizovaných projektov.
- Aplikovať 5-ročnú dobu udržateľnosti po ukončení realizácie projektov.
- Stanoviť projektové ukazovatele už v žiadosti o NFP, resp. v zmluve o NFP. V prípade ukazovateľov PRV 2014 – 2020, ktorých cieľom bude vytvorenie nových pracovných miest, definovať, za akých podmienok je takýto ukazovateľ projektu považovaný za naplnený (definícia pojmu „vytvorené pracovné miesto“).
- Venovať zvýšenú pozornosť vykonávaniu kontroly na mieste a monitorovaniu projektov.
- Dôsledne sledovať dosahovanie cieľov každého projektu a napĺňanie indikátorov každého projektu počas celej doby platnosti zmluvy o NFP.
- Zabezpečiť jednotné uplatňovanie výkladu pojmov vo všetkých relevantných dokumentoch.

B. Oblasť kritérií na výber stabilných prijímateľov

- Z výsledkov podporených subjektov vyplynulo, že v procese výberu a hodnotenia žiadateľov je nutné viac prihliadať na ich finančné výsledky, a to z dôvodu, aby prijímateľom podpory boli subjekty, ktoré sú konkurencieschopné, nie sú ohrozené finančnou nestabilitou, dokážu zafinancovať investíciu a zhodnocujú vložený kapitál. Na základe toho NKÚ SR odporúča v procese výberu a finančnej analýzy zdôrazniť a vyšpecifikovať požadované hodnoty pre dosiahnutie dostatočnej likvidity zaručujúcej platobnú schopnosť, pre dosiahnutie primeranej úverovej zadĺženosti, pre dosiahnutie rentability aktív a pre dosiahnutie stability a bezkrízového stavu.
- Stanovenie požadovanej hodnoty pre dostatočnú likviditu, úverovú zadĺženosť a rentabilitu aktív je pri posudzovaní projektov možné na základe stredných hodnôt dosahovaných v podporených odvetví (podľa vykazovania hodnôt príslušnej divízie). Hodnota pre určenie stability a bezkrízového stavu je daná Obchodným zákonníkom SR.

- Od prijímateľa príspevku sa žiada dosiahnuť ciele opatrenia a prispieť ku konkurencieschopnosti, komplexnosti a inovatívosti odvetvia CR. Pri plánovaní merateľných ukazovateľov projektu – ukazovateľov dosahu považujeme za dôležité brať do úvahy nasledovné ukazovatele: stabilita a bezkrízový stav, podiel pridanej hodnoty v tržbách, podiel EBITDA v tržbách, produktivita práce, ROA.

C. Oblasť stratégie cestovného ruchu

Zabezpečenie aktualizácie dokumentu Regionalizácia CR a následné zabezpečenie jeho záväznosti. Aktivity podporované z verejných financií **sústrediť hlavne na podporu tvorby komplexných a inovatívnych produktov** so zameraním na produkty vytvorené spolupracou (zapojením) **viacerých aktérov rozvoja CR**, pretože to umožňuje vytvárať komplexný (ucelený) produkt CR cieľového miesta, ktorý je základom konkurencieschopnosti v CR.

3.9 HAVARIJNÝ STAV VEĽKEJ ČASTI MOSTOV NA CESTÁCH II. A III. TRIEDY

V oblasti cestnej dopravy NKÚ počas roka 2017 vypracoval odbornú štúdiu v rámci kontrolnej akcie **32/2017**, zameranú **na zhoršujúci sa stav mostov na cestách II. a III. triedy.** Jej cieľom bolo zmapovať, či verejné prostriedky na výstavbu, opravu a údržbu mostov sú vynakladané efektívne a či je ich objem postačujúci. Štúdia ukázala, že v období rokov 2013 až 2016 neprišlo k zlepšeniu stavebného stavu mostov na cestách II. a III. triedy. Ku koncu roku 2016 bolo na týchto cestách 5 439 mostov, z ktorých v zlom, veľmi zlom a havarijnom stave bolo 592 mostov. Mnohé stavby sa v súčasnosti blížia k hranici svojej technickej životnosti. Za posledných 25 rokov bolo postavených na cestách II. a III. triedy 100 mostov, čo predstavuje len 2 % z ich celkového počtu. Vek takmer 1 733 mostov presahuje 65 rokov a stavby sú dnes výrazne preťažované nákladnou dopravou. Zaťaženie ciest II. a III. triedy, vrátane mostov, sa podľa výsledkov štúdie zvýšilo po zavedení mýtného systému na cestách I. triedy v roku 2014.

V štúdiu boli identifikované nasledovné rizikové faktory, ktoré brzdia modernizáciu mostných objektov, a to

- strategické postupy
- nedofinancovanie potrieb
- procesy používané pri výbere mostov na výstavbu, opravu a údržbu.

Strategické materiály sa podstatnou mierou zaoberajú len cestami a v nedostatočnej miere problematikou mostných objektov. Za sledované obdobie sa do výstavby a rekonštrukcie mostov na cestách II. a III. triedy investovalo približne 15 miliónov € (Graf č. 24), čo predstavuje asi 3 % z celkových výdavkov na cesty tejto kategórie, vrátane mostov. Pri zahrnutí výdavkov na ich bežnú údržbu a opravy ide o takmer 23 miliónov €, čiže 4,6 %. Samotný rozpočet verejnej správy na rok 2018 nevytvára predpoklady na zlepšenie vývoja v súvislosti

s mostnými konštrukciami na cestách II. a III. triedy. V rámci aktualizácie prípravy stratégie je nevyhnutné pripraviť udržateľný plán financovania mostov na cestách II. a III. triedy, a to z pohľadu ich výstavby a rekonštrukcie ako aj údržby a opráv. (Graf č. 25)

Pri súčasnom nastavení systému financovania, výstavby, opravy a údržby mostných objektov na cestách II. a III. triedy nemožno zastaviť proces zhoršovania ich prevádzkového stavu. Tento stav vytvára riziko zhoršenia dopravnej dostupnosti s negatívnym vplyvom na kvalitu života obyvateľov v regiónoch.

3.10 EFEKTÍVNA VEREJNÁ SPRÁVA

3.10.1 PROGRAM ESO

Implementácia programu ESO patrí medzi kľúčové reformy v oblasti verejnej správy. Exekutíva si prostredníctvom MV SR určila základné piliere a to: racionalizácia štruktúry a infraštruktúry štátnej správy; integrácia a optimalizácia procesov výkonu verejnej moci; kontaktné administratívne miesta pre občanov (v súčasnosti klientske centrá); nové metódy, postupy a nástroje systému riadenia kvality. Od začiatku realizácie Programu ESO zaniklo počas rokov 2013 – 2015 celkom 224 organizácií ústrednej a miestnej štátnej správy, z nich najviac v pôsobnosti MV SR.

Kontrola programu ESO – KA 022/2017, bola zameraná na efektívne a účinné vynakladanie verejných prostriedkov pri implementácii opatrení za roky 2013 – 2016. Za jedno z podstatných a prínosných opatrení považuje NKÚ **zriadenie klientskych centier**. V nich by mal občan „pod jednou strechou“ vybaviť všetky alebo prevažnú väčšinu záležitostí, ktoré sa týkajú miestnej štátnej správy a v niektorých prípadoch aj iných subjektov verejnej správy (napr. Sociálna poisťovňa). NKÚ uskutočnil prieskum na vzorke 5 tisíc respondentov, klientov centier, a takmer 92 % vyjadrilo spokojnosť s ich službami.

Na druhej strane kontrola priniesla zistenia, ktoré indikujú viaceré závažné problémy spojené s týmto programom. Na niektoré z nich upozornil NKÚ už vo svojom stanovisku k návrhu štátneho rozpočtu na rok 2018.

Za najzávažnejšie zistenia NKÚ považuje:

- pred spustením realizácie Programu ESO nebola spracovaná na úrovni Vlády SR, alebo MV SR žiadna štúdia uskutočniteľnosti alebo analýza dosahov;
- deklarovaná úspora vo výške 1 067,9 mil. € nebola preukázaná a to z dôvodu, že MV SR doposiaľ nevykonalo žiadnu analýzu skutočného dosahu implementácie programu ESO;
- pred samotnou delimitáciou majetku (do správy MV SR v rámci Programu ESO prešlo 1 348 budov) neprebehla žiadna pasportizácia budov a pozemkov, t. j. MV SR nepoznalo rozsah preberaného nehnuteľného majetku ani jeho aktuálny stav;

- neprehľadnosť pri postupe predaja, respektíve zámeny nehnuteľností na účel zriadenia klientskych centier vytvára riziko plnenia plánovaných príjmov rozpočtu;
- NKÚ SR identifikoval riziko neehospodárneho a neefektívneho nakladania s delimitovaným majetkom štátu v správe MV SR; rovnako boli v danej oblasti zistené viaceré porušenia všeobecne záväzných právnych predpisov;
- s časťou majetku štátu od jeho prevzatia do svojej správy v roku 2013 nenakladalo MV SR spôsobom, ktorý mu ukladá zákon o správe majetku štátu, napriek tomu, že išlo o trvale prebytočný majetok; s prihliadnutím na skutočnosť, že suma neobežného majetku bola v celkovej výške viac ako 2 mld. €, na čo systém vnútornej kontroly v sledovanom období absolútne nereflektoval, možno považovať vnútorné kontrolné prostredie za nesprávne nastavené.

Vzhľadom na uvedené zistenia NKÚ odporučil MV SR vykonať analýzu všetkých dosahov na majetok štátu, na príjmy štátneho rozpočtu i rozpočty jednotlivých dotknutých subjektov programu ESO, a tiež na počty všetkých druhov zamestnancov v týchto organizáciách, aby bolo možné hodnotiť účinnosť tohto programu komplexne. Oceňovať prínos programu ESO iba prostredníctvom spokojnosti klientov centier nie je postačujúce, dôležité je poznať aj iné ekonomické efekty, čo doteraz nebolo z úrovne MV SR prezentované.

NKÚ SR sa preto v priebehu kontroly zameril na účinnosť procesov na klientských centrách. MV SR odporučil:

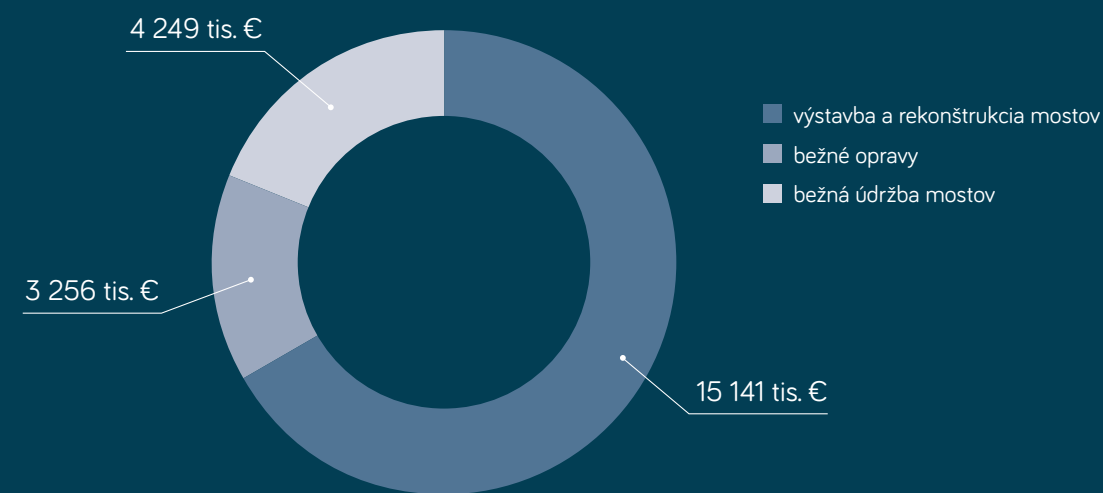
- zvýšiť mieru elektronizácie pri vykonávaní agend
- prístupíť k presunu vybraných agend medzi odbormi/oddeleniami v rámci jednotlivých organizačných zložiek
- zvýšiť mieru zdieľania a poskytovania informácií v rámci informačných systémov štátnej správy
- zmeniť poplatkovú štruktúru
- zvýšiť úroveň metodického riadenia.

Kvalitatívna analýza výkonnosti jednotlivých zamestnancov na klientských centrách poukázala na neproporciálne rozdelenie ľudských zdrojov, vzhľadom na početnosť daných úkonov na jednotlivých klientských centrách. V tejto súvislosti NKÚ odporučil prehodnotiť aktuálny stav tabulkových miest na klientských centrách tak, aby sa dosiahlo celoplošné rovnomerné zaťaženie klientskych centier a tým aj skrátenie doby čakania občanov na vybavenie úkonu.

3.10.2 ELEKTRONICKÉ TRHOVISKO VO VEREJNEJ SPRÁVE – VYKAZOVANÉ ÚSPORY SÚ VYŠŠIE AKO REÁLNE

Budovanie efektívnej verejnej správy má rôzne podoby a týkajú sa rôznych oblastí a činností štátnej správy a samosprávy. Výsledky kontrol NKÚ, ktoré sa zameriavajú na verejné obstarávanie, veľmi často poukazujú na jeho netransparentnosť a neehospodárnosť. V druhej polovici roku 2013 došlo k úprave zákona o verejnom obstarávaní a bol zavedený nový pojem „Elektronické trhovisko“ (ET) ako nástroj na zníženie administratívnej náročnosti verejného obstarávania, skrátenia jeho času, zjednodušenia nákupu, väčšej transparentnosti, ale aj ako protikorupčný nástroj.

Graf č. 25: Výdavky na mosty na cestách II. a III. triedy za obdobie 2013 – 2016



Správcom ET sa stalo MV SR, ktoré uzatvorilo v roku 2015 zmluvu s konzorciom troch súkromných spoločností o elektronickom kontraktacom systéme (EKS). Predmetom zmluvy je komplexná dodávka služieb spojených s prevádzkou ET. NKÚ zistil, že MV SR nemá žiadne vlastnícke práva k žiadnej časti infraštruktúry EKS alebo infraštruktúry nadlimitného elektronického trhoviska (NET), čo považuje za riziko. Tiež bolo zistené, že zmluva o NET je uzatvorená do 30. 6. 2023, teda na obdobie dlhšie než je zmluvne dohodnuté prevádzkovanie EKS. NKÚ v tejto súvislosti tiež poukazuje na anomáliu, keď správcom tohto spôsobu obstarávania nie je špecializovaný ústredný orgán štátnej správy – Úrad pre verejné obstarávanie SR, ale MV SR.

Systém EKS vykazoval k 31. 12. 2016 výšku úspor v sume 168 327 303 € v prípade 69 681 zákaziek. Kontrolóri NKÚ z výsledkov dotazníkového prieskumu 327 obcí nitrianskeho samosprávneho kraja (NSK) identifikovali viaceré riziká vykazovania takýchto úspor a riziká dosiahnutia vyššej transparentnosti a efektívnejšieho obstarávania.

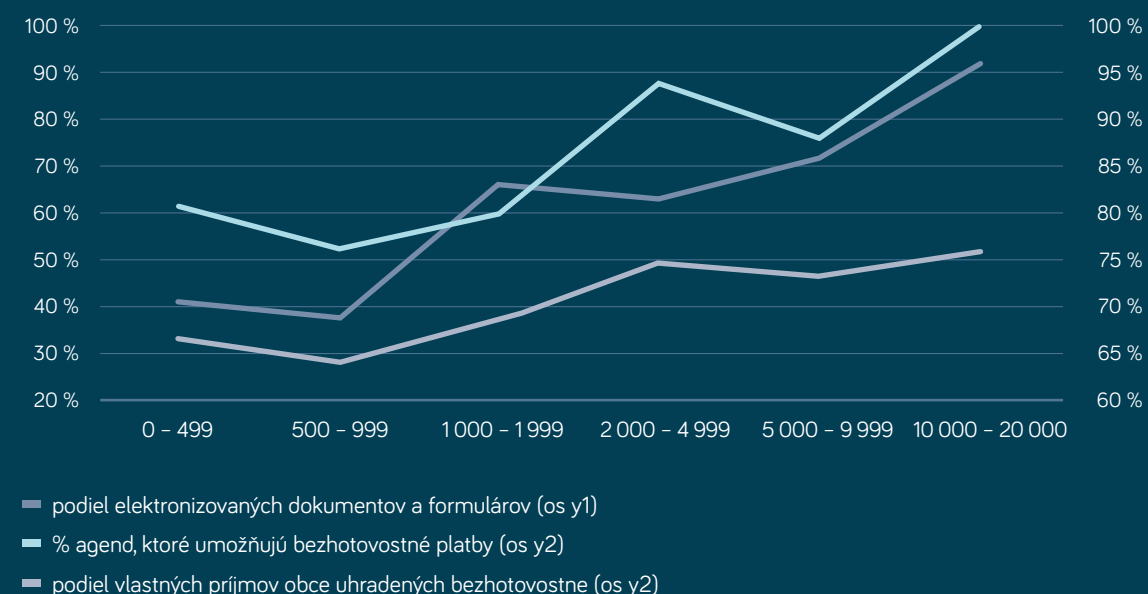
- 42,81 % obcí NSK nevyužíva EKS vôbec a 41,9 % ho využíva len v prípadoch, keď spĺňajú zákonom stanovené limity na obstaranie cez EKS; hodnota najčastejšie obchodovateľných tovarov, služieb a prác prostredníctvom EKS je hlboko pod finančným limitom stanoveným v zákone.
- 56,59 % obcí si myslí, že EKS šetrí čas.
- 46,70 % si myslí, že nedošlo k zjednodušeniu obstarávania.
- 76,37 % obcí si myslí, že sa zvýšila transparentnosť obstarávania.

Za rizikové oblasti, ktoré majú najväčší vplyv na vykazovanú výšku úspor, považuje NKÚ nasledovné.

- Stanovenie predbežnej hodnoty zmluvy, resp. zadanie maximálnej výšky zdrojov do EKS má zásadný význam na vykazovanie úspor. Nestanovením hornej hranice cenovej ponuky – čo je častým javom – sa vytvára priestor pre špekulantov a tým aj pre fiktívne úspory, ktoré subjekty verejnej správy vykazujú.
- Dodatky k zmluvám uzatvoreným v EKS – dodatky, ktoré zvyšujú alebo znižujú zmluvnú cenu, sa spravidla do EKS nezačleňujú, čo má vplyv na výšku vykazovanej úspory.
- Správnosť údajov, ktoré vykazuje EKS – najmä z dôvodov dodatočného odstúpenia od zmluvy; ale táto skutočnosť nie je opäť v systéme zaznamenaná. Dôvodom môže byť tiež viacnásobné zadávanie zákazky a úspora sa tak vykazuje viacnásobne.

Vyššie uvedené riziká kontrolná skupina verifikovala v prípade dvoch obcí košického a siedmich obcí prešovského samosprávneho kraja, ktoré vzhľadom na svoju veľkosť a finančné možnosti vykazovali v EKS neprimerane vysokú úsporu finančných prostriedkov. Kontrola zistila, že z celkového počtu 11 zákaziek, vykazovaných v EKS ako zazmluvnených s dosiahnutou úsporou viac ako 49 mil. €, bola v skutočnosti realizovaná iba jedna. Zákazky „Protipovodňové opatrenia“ v 6 obciach neboli zrealizované z dôvodu odstúpenia od zmluvy s víťazným uchádzačom; v inej obci bola zákazka zadaná do EKS 3-krát a vo všetkých troch prípadoch došlo k odstúpeniu od zmluvy, čo však systém EKS nezaznamenal. Kontrola tiež zistila, že pri všetkých týchto zákazkách nebola v EKS stanovená maximálna výška zdrojov, čo nie je zákonnou povinnosťou, a tak v prípade 6 zákaziek bola cena prvej ponuky 5 940 tis. € a víťazná ponuka v rozsahu od 3 600 € do 95 073,60 €. Tieto čísla svedčia o fiktivnosti vykazovaných úspor veľkého rozsahu, ktoré

Graf č. 26: Vybrané ukazovatele výkonnosti podľa veľkosti obcí



Tabuľka č. 8: Porušenie finančnej disciplíny v jednotlivých krajských mestách v €.

Mesto	Rok 2009	Rok 2013	Rok 2016
Bratislava	7 721	42 990	7 000
Trnava	0	0	2 159
Nitra	156 000	30 015	17 027
Trenčín	34 000	0	14 930
Banská Bystrica	1 480	33 360	40 512
Žilina	0	0	0
Prešov	116 760	1 949	295 000
Košice	362 000	32 216	1 501 857
Spolu	677 961	140 530	1 878 485

Zdroj: NKÚ SR

síce nemali vplyv na výšku platieb MV SR správcovi EKS, lebo tieto obce nespádali do kategórie subjektov, za ktoré toto ministerstvo uhrádza platby, ale sú zavádzajúce pokiaľ ide o posudzovanie efektívnosti EKS a tejto formy verejného obstarávania.

NKÚ SR preto odporúča MV SR:

- na účely zvýšenia transparentnosti údajov zmeniť štruktúru reportov
- zmeniť metodiku výpočtu úspory
- zdefinovať maximálnu výšku zdrojov v EKS ako povinný údaj
- vypracovať podrobnú metodiku na prácu s EKS, ktorá presne definuje jednotlivé oblasti obstarávania a obstarávatelia budú presne poznať postup obstarávania
- formalizovať spôsob zadávania zákaziek, t. j. aby jeden druh tovaru mohol byť zadán iba jedným spôsobom
- analyzovať systém na účely identifikovania možnosti zapracovať do systému údaje o ďalšom živote zákazky – napr. dodatky
- upraviť dĺžku trvania zmluvy o NET
- inicializovať zmeny zákona o verejnom obstarávaní na účely vypustenia stavebných prác z EKS.

NKÚ tiež odporúča ÚVO SR iniciovať prechod správy elektronického trhoviska, ako subsystému verejného obstarávania, z MV SR na tento špecializovaný orgán štátnej správy.

3.10.3 E-GOVERNMENT – VÝZNAMNÁ SÚČASŤ BUDOVANIA EFEKTÍVNEJ VEREJNEJ SPRÁVY

V septembri 2013 schválila Národná rada Slovenskej republiky zákon o e-Governmente. Tým uložila všetkým orgánom verejnej moci, teda aj subjektom územnej samosprávy, povinnosť **vykonávať verejnú moc elektronicky** a v rozsahu, ktorý určuje tento zákon. Prechodné trojročné obdobie, ktoré malo slúžiť orgánom verejnej moci na odstránenie prípadných technických problémov, uplynulo. 1. novembra 2016, odkedy majú všetky orgány verejnej moci povinnosť vykonávať verejnú moc elektronicky a bez obmedzenia.

V nadväznosti na uvedenie povinnosť bolo cieľom **KA 005/2017**, realizovanej na vzorke 70 obcí a miest vo veľkostnej kategórii do 20 tis. obyvateľov, posúdiť pripravenosť samosprávy na poskytovanie služby e-Governmentu a na efektívne vynakladanie verejných prostriedkov na zabezpečenie týchto služieb.

Z výsledkov kontroly vyplynulo, že tretina kontrolovaných samospráv nebola k 1. novembru 2016 pripravená vykonávať verejnú moc elektronicky. Tieto samosprávy nevstupovali do aktívnych elektronických schránok, alebo mali prístup do nich obmedzený. Jedna obec nemala elektronickú schránku zriadenú vôbec, a to aj napriek tomu, že orgán verejnej moci ju mal zriadiť od roku 2014. Dve tretiny kontrolovaných samospráv nemali zabezpečenú autorizáciu elektronických dokumentov.

NKÚ v rámci danej kontroly preveril aj povinnosti obcí a miest v oblasti vytvárania, prevádzkovania, využívania, rozvoja a bezpečnosti informačných systémov. Bezpečnostné politiky obcí a miest boli legislatívne upravené dosť nedokonale, keď vo

viacerých ich častiach NKÚ SR identifikoval nedostatky vyplývajúce zo zákona o ochrane osobných údajov a výnosu o štandardoch pre informačné systémy verejnej správy. Nedostatky boli tiež zistené pri prevádzke webových sídiel obcí a miest, a to z dôvodu nespĺňania štandardov pre ich obsah, komponenty a funkcionality.

Kľúčovou oblasťou, na ktorú sa NKÚ pri kontrole zamerával, bolo vyhodnotenie indikátorov výkonnosti e-Governmentu obcí a miest prostredníctvom viacerých ukazovateľov. Aj pri tejto kontrole sa prejavil vzťah medzi dosiahnutými výsledkami a veľkosťou konkrétnej samosprávy. Väčšie samosprávy dosahovali lepšie výsledky, najmä z dôvodu lepšieho financovania informačných technológií a vyspelosti procesov na podporu elektronizácie. Kontrola sa zamerala aj na posúdenie centrálného riešenia DataCentra elektronizácie územnej samosprávy Slovenska (DEUS), ktorý zastrešuje 72 % samospráv s takmer 2,2 mil. obyvateľov, a prínosy informačného systému DCOM v kontrolovaných obciach. (DCOM je nadrezortný IS VS, riadený DEUS-om, ktorého úlohou je poskytovať obciam a mestám technické a programové prostriedky na výkon verejnej moci elektronickej) (Graf č. 26)

Skutočnosti zistené kontrolou NKÚ vo vybraných samosprávach projektu DCOM a miniDCOM+ naznačujú zjavný kvalitatívny posun týchto samospráv v oblasti poskytovania elektronických služieb (v porovnaní s obcami a mestami v rovnakých veľkostných kategóriách, ktoré neboli zapojené do DCOM alebo neboli súčasťou iných IS). V priebehu prvých štyroch mesiacov roku 2017 bolo zrealizovaných viac ako 14 tis. elektronických podaní. To bolo takmer päťkrát viac, ako za celý rok 2016. Cieľom DCOM je dosiahnuť v roku 2020 celkom 384 000 podaní zrealizovaných elektronickej.

Kontrola preukázala, že samosprávy používajúce špecializované informačné systémy, bez ohľadu na veľkosť, vykazovali dobrú úroveň pripravenosti na e-Government. Po schválení novej Národnej koncepcie informatizácie verejnej správy (v roku 2016) čelí územná samospráva novým výzvam v oblasti informatizácie služieb. **Bez dodatočnej externej podpory, najmä malé samosprávy nie sú objektívne schopné zabezpečovať v potrebnom rozsahu a kvalite činnosti spojené s výkonom verejnej moci elektronickej a naplniť princíp „jedenkrát a dost“; či už na strane občana a podnikateľa, alebo na strane pracovníkov samosprávy.**

3.11 SAMOSPRÁVA

3.11.1 OPAKOVANE ZISŤOVANÉ PROBLÉMY V DODRŽIAVANÍ ZÁKONOV A PRAVIDIEL

Najvyšší kontrolný úrad sa každoročne venuje analýzám hospodárenia, výkazníctvu, procesu rozpočtovania a monitorovaniu verejne dostupných finančných údajov, a súčasne legislatívnym opatreniam a ich dosahom na výkon kompetencií samosprávy, ale aj na hospodárenie štátu. Preto aj v roku 2016 NKÚ vykonal akciu zameranú na kontrolu stavu

verejných financií, majetku v mestách, ktoré sú sídlom kraja, vrátane kontroly plnenia opatrení z predchádzajúcich kontrol. Výkonom kontroly sa preverovalo dodržiavanie všeobecne záväzných právnych predpisov pri hospodárení s finančnými prostriedkami, s majetkom krajských miest. Kontrolovanými subjektmi boli krajské mestá a hlavné mesto SR Bratislava. Výsledky kontroly sú zverejnené s ročným odstupom z dôvodu, že mesto Košice nesúhlasilo s niektorými závermi kontroly a obrátilo sa na Krajský súd v Bratislave. Tento súd potvrdil v marci 2018 nepreskúmateľnosť protokolov NKÚ, čím nepriamo nevyvrátil závery kontroly.

Kontrola zistila **185 porušení všeobecne záväzných právnych predpisov**. Na odstránenie kontrolou zistených nedostatkov **prijali krajské mestá celkovo 94 opatrení**. Zo strany NKÚ bolo kontrolovaným subjektom predložených **29 odporúčaní** na účely zvýšenia transparentnosti, lepšieho používania finančných prostriedkov, na hospodárne nakladanie s majetkom a zvyšovania kvality poskytovaných verejných služieb.

Kontrolné zistenia preukázali nedodržiavanie pravidiel rozpočtového hospodárenia, ktoré sú stanovené základnými právnymi predpismi, čo následne viedlo k **porušeniu finančnej disciplíny**. Porušenie finančnej disciplíny bolo zistené vo všetkých mestách, čo dokumentuje priložená tabuľka č. 8.

NKÚ v tejto súvislosti konštatuje, že krajské mestá, ako významné subjekty samosprávy, majú kapacity na to, aby proces rozpočtovania, výkazníctva, účtovníctva ako aj správy majetku bol na príslušnej odbornej úrovni a zaručoval tak správnosť postupov pri hospodárení a ich súlad so všeobecne záväznými právnymi predpismi. Tým, že kontrola zistila viaceré nedostatky v oblasti rozpočtového procesu, účtovníctva a výkazníctva, **poukázala na riziko nesprávneho vykazovania dát vo finančných výkazoch**. Riziko je o to významnejšie, že ide, vzhľadom na výšku verejných zdrojov, o krajské mestá. Nesprávne vedené finančné výkazníctvo a chyby v procese rozpočtovania, účtovania, vykazovania majetku môžu mať výraznejší dosah na finálne výsledky deklarované vo finančných výkazoch štátu, a teda aj na závery hodnotiace hospodárenie verejnej správy. **Preto NKÚ venuje, a neprestane venovať finančnej kontrole krajských miest zvýšenú pozornosť aj v ďalšom období.**

Osobitným problémom sú zistené **nedostatky v procesoch verejného obstarávania, napr. pri stanovení predpokladanej hodnoty zákazky, čo je veľmi dôležitý parameter pre hospodárne a efektívne nakladanie s verejnými zdrojmi aj v samospráve**. Aj napriek dobrým východiskovým personálnym a technickým predpokladom sa pri kontrolách krajských miest odhalujú nedostatky, ktoré majú negatívny dosah na hospodárnosť a efektívnu správu verejných zdrojov a hospodárenie s majetkom, ktoré narúšajú dôveru v kvalitu výkonu úradov samospráv krajských miest.

Kontrola poukázala na **závažné nedostatky, ktoré majú negatívny dosah na občanov a podnikateľské subjekty. V uvedenej kontrolnej akcii bolo zistené napríklad nesprávne vyrúbenie dane v Košiciach až v 86 prípadoch. Bola vyrúbená daň v sume 25 620,96 € za užívanie verejného priestranstva fy-**

zickým a právnickým osobám, **ktoré mesto v tom istom čase prenajalo nájomnou zmluvou inej právnickej osobe.**

Obce môžu poskytovať na svojom území **dotácie** za určitých podmienok. NKÚ kontroloval ich poskytovanie a opakovane zistil, že ide o slabé miesto v činnosti subjektov územnej samosprávy; najmä pri akceptovaní žiadostí, ktoré neobsahovali predpísané náležitosti, akceptovali doklady k zúčtovaniu dotácie, pri ktorých si príjemcovia uplatnili DPH, nevykonávali dostatočne komplexnú kontrolu a pod, čím porušovali všeobecné i vlastné pravidlá poskytovania dotácií.

NKÚ zistil nedostatky pri správe majetku krajských miest. Kontrolované subjekty územnej samosprávy nesprávne účtovali o dlhodobom majetku financovanom z bežných výdavkov, oneskorene zaraďovali obstarané pozemky, dokončené a do používania odovzdané stavby a dopravné prostriedky. Príklady dokumentujúce tieto nedostatky môžu byť nasledovné:

- **Hlavné mesto SR Bratislava** vo svojom účtovníctve nesprávne vykazovalo dlhodobý majetok v obstarávacej cene 99 078 tis. €, odovzdaný do správy mesta v roku 2006 a uvedený do užívania na základe povolenia na predčasné užívanie stavby. Ďalší dlhodobý majetok v cene 1 756 tis. €, ktorý mesto evidovalo vo svojom účtovníctve (štúdie, projektová dokumentácia, posudky obstarané v rokoch 2004 až 2008), mal charakter zmarených investícií. Hlavné mesto SR Bratislava postupovalo v rozpore so zákonom o účtovníctve aj v prípade neplnenia povinnosti úpravy hodnoty majetku ku dňu účtovnej závierky vytvorením rezervy na súdne spory, pri ktorých vystupovalo na strane žalovaného. Mesto netvorilo rezervy ani na auditorské služby, ktoré boli na rok 2015 v zmysle rámcovej služby objednané v sume 107 tis. €.

- **Mesto Nitra** nezabezpečilo správnosť pri vykazovaní majetku, keď softvér na aplikáciu projektu v cene 1 870 tis. € bol aj po nasadení do užívania evidovaný na účte obstarania dlhodobého nehmotného majetku. Obdobne aj o skolaudovaných stavbách, spolu v cene 3 082 tis. €, mesto účtovalo ako o nedokončených investíciách, čím nepostupovalo v súlade s platnými postupmi účtovania a zákonom o účtovníctve. Ďalej mesto nepostupovalo súlade s už uvedeným VZPP, keď majetok bez skolaudovania v sume 1 744 tis. € používalo, avšak vykazovalo ho ako nedokončené investície.

- NKÚ SR upozornil na negatívna rozhodnutia **Mestského zastupiteľstva v Žiline**, ktoré prevzatím dlhu navýšilo základné imanie v súkromnej spoločnosti, ale bez zabezpečenia si majoritnej rozhodovacej právomoci. Mesto bolo v kontrolovanom období roka zafarbené splácaním tohto úveru, a zároveň voči súkromnej spoločnosti mesto k 31. decembru 2015 evidovalo pohľadávky v sume takmer 600 tis. €.

- V meste **Košice Mestské zastupiteľstvo** neschválilo vo dvoch prípadoch spôsob prevodu nehnuteľného majetku v zmysle zákona o majetku obcí. Kontrola poukázala na skutočnosť, že mesto Košice nevykonalo kroky na zabezpečenie minimálneho dosahu na rozpočet mesta z titulu žalôb o vydanie bezdôvodného obohatenia za užívanie

pozemkov, o ktorom malo vedomosť od roku 2011, čím nepostupovalo v súlade so zákonom o majetku obcí.

- Na účel výkonu parkovacích služieb prenajalo **mesto Košice verejné parkovacie miesta** súkromnej obchodnej spoločnosti, avšak v rozpore so zákonom o pozemných komunikáciách, ktorý v čase uzatvorenia zmluvného vzťahu neoprávňoval mesto k uzatvoreniu takejto nájomnej zmluvy. Nedodržaním zmluvných podmienok umožnilo mesto súkromnej spoločnosti poberať finančný úžitok z prenajatých parkovacích miest zrekonštruovaných z prostriedkov EÚ. Pritom, tieto mali byť v zmysle udržateľnosti projektu financovaného formou nenávratného finančného príspevku počas organizovaných podujatí Európskeho hlavného mesta Košice, poskytované občanom bezplatne.

- Pri kontrole záverečných účtov obcí bolo zistené, že mesto Košice návratnú finančnú výpomoc od MF SR, účelovo určenú aj na výstavbu futbalového štadióna, použilo na zvýšenie základného imania v obchodnej spoločnosti, v ktorej už vtedy krajské mesto bolo majoritným akcionárom.

Na základe kontrolných zistení, NKÚ opätovne poukazuje na nedostatočný vnútorný kontrolný systém v rámci krajských miest, a to aj napriek tomu, že majú vytvorené vhodné organizačné, finančné, personálne a materiálne podmienky pre výkon účinného vnútorného kontrolného systému. Dôsledky tohto stavu majú vplyv nielen na výsledky hospodárenia týchto miest, ale nedostatky v ich finančných výkazoch a výkazníctve môžu v konečnom dôsledku skresľovať celkové výsledky hospodárenia štátu, čo považuje NKÚ za obzvlášť závažný problém, na ktorý pravidelne vo svojich správach poukazuje.

V roku 2017 uskutočnil NKÚ **5 kontrol na základe podnetov od občanov**, ktoré sa týkali hospodárenia a nakladania s majetkom samosprávy menších obcí. Aj v tomto prípade sa potvrdilo, že väčšina podnetov je oprávnená a týka sa problémov, na ktoré NKÚ upozorňuje pravidelne. Spravidla je to

- nedodržania zákona o rozpočtových pravidlách verejnej správy a územnej samosprávy
- nespoľahlivosti finančného výkazníctva
- porušovania jednotlivých ustanovení zákona o majetku obcí
- porušovania zákona o verejnom obstarávaní
- nedostatočnej činnosti obcí ako správcov daní
- nedostatočného vnútorného kontrolného systému.

Väčšinu týchto problémov značného rozsahu a dosahu zistila kontrola NKÚ v obci Turá – **KA 35/2017**. Kontrolou bola preverená správnosť financovania, oprávnenosť a opodstatnenosť pri hospodárení s finančnými prostriedkami, zostavenie záverečného účtu, stav a vývoj dlhu, ako aj správnosť vedenia účtovníctva a zostavenia účtovnej závierky.

Pri hospodárení s finančnými prostriedkami v obci dochádzalo **k porušovaniu finančnej disciplíny** v zmysle zákona o rozpočtových pravidlách verejnej správy, umožnením bezdôvodného obohatenia, neoprávneným použitím a nehospodárnym vynakladaním finančných prostriedkov, či zavázaním sa na úhrady, ktoré obec nemala v rozpočte zabezpečené.

Obec si neplnila oznamovaciu povinnosť voči MF SR o svojom hospodárení a skutočnostiach v súvislosti so zavedením ozdravného režimu. Kontrolovaný subjekt nevykonával v priebehu roka zmeny rozpočtu a nezostavoval záverečné účty za rok 2014 až 2016. **Prijatím pôžičiek bez schválenia obecným zastupiteľstvom došlo k porušeniu zákona o obecnom zriadení. Starosta obce v rokoch 2014 až 2016 nezúčtoval do príjmov obce v hotovosti vybranú daň z nehnuteľnosti a vybranú daň za jadrové zariadenie.**

Štatutár svojim konaním, dôsledkom ktorého došlo **k úbytku obecného majetku**, uzatvorením záložnej zmluvy na nehnuteľný majetok vo vlastníctve obce (kultúrny dom) spôsobil, že kontrolovaný subjekt nemal z prevodu nehnuteľnosti žiadny finančný príjem, čím došlo k darovaniu nehnuteľného majetku v rozpore so zákonom o obecnom zriadení. Kontrolovaný subjekt v rozpore so zákonom o majetku obcí umožnil nadobudnúť vlastníctvo predávanej nehnuteľnosti (ornej pôdy) ešte pred uhradením kúpnej ceny.

Kontrolovaný subjekt nevedel svoje účtovníctvo správne, úplne, preukázateľne a zrozumiteľne podľa zákona o účtovníctve, keď **nezostavil účtovnú závierku za roky 2014 až 2016 a neuložil tieto dokumenty do registra informačného systému verejnej správy**, a nevykonal ani inventarizáciu majetku, záväzkov, a rozdielu majetkov a záväzkov za roky 2011 až 2016. Kontrolovaný subjekt územnej samosprávy nevytvoril účinný systém kontroly v súlade so zákonom o obecnom zriadení a zákonom finančnej kontrole a audite. Kontrolovaný subjekt nemal hlavného kontrolóra od septembra 2011 a nevykonával predbežnú finančnú kontrolu, resp. základnú finančnú kontrolu.

Na základe zistených skutočností NKÚ SR odporučal MF SR zaviesť v obci Turá nútenú správu. Ďalej odporučal MF SR sledovať plnenie povinnosti obcí poskytovať údaje o svojom rozpočtovom hospodárení a vkladať účtovné závierky do registra informačného systému verejnej správy. Závažné porušenia pri hospodárení s majetkom obce a verejnými financiami NKÚ odstúpil orgánom činným v trestnom konaní k ďalšiemu konaniu.

Kontrolné zistenia poukazujú, že malé obce majú problém správne a efektívne zabezpečovať výkon samosprávy, prenesený výkon štátnej správy a dodržiavať všeobecne záväzne predpisy. Kontrolné zistenia sa každoročne opakujú, sú aj identické.

3.11.2 MAJETKOVÉ PODIELY SAMOSPRÁVY V OBCHODNÝCH SPOLOČNOSTIACH

Na základe predchádzajúcich poznatkov z kontroly samosprávy, ktoré indikovali **viaceré riziká pri nakladaní s majetkovými účasťami v obchodných spoločnostiach**, vykonal NKÚ v roku 2017 kontrolu tejto problematiky v 50 obciach a mestách. V rámci tejto akcie bol preverený dlhodobý finančný majetok obcí v sume viac ako 227 mil. €, čo predstavuje takmer 15 % hodnoty ich dlhodobého finančného majetku. Majetok týchto obcí bol vložený do 168 obchodných spoločností, ktoré tvoria takmer 20 % z celkového počtu obchodných spoločností s majetkovou účasťou samosprávy. Kontrolou sa potvrdilo, že táto aktivita samosprávy je sprevádzaná viacerými problé-

mami a nedostatkami. Ekonomickým zmyslom činnosti obchodnej spoločnosti je dosahovať zisk, resp. poskytovať služby občanom, ktoré nie je možné alebo vhodné zabezpečiť súkromným sektorom. **Len niečo viac ako 20 % obchodných spoločností s majetkovou účasťou samosprávy dosahovalo zisk, a za celé kontrolované obdobie bolo v strate 23 % týchto spoločností.** Stratové hospodárenie obchodných spoločností spôsobuje zníženie celkovej hodnoty majetku obcí.

Najväznejšie zistenia

- Porušenie postupov a procesov stanovených všeobecne záväznými predpismi pri nakladaní s majetkovými podielmi obcí – neschválenie členov orgánov spoločnosti obecným zastupiteľstvom, chýba dokumentácia o založení spoločnosti alebo vložení majetku, alebo pri vykonávaní zmien v spoločnosti.
- Úverové prostriedky boli použité na zvýšenie základného imania spoločnosti, čo je v rozpore s pravidlami prijatia a používania úverových prostriedkov pre obec a VÚC.
- Poskytnutie príspevku z rozpočtu obce na úhradu straty obchodnej spoločnosti.
- Nepravdivé a neúplné vykazovanie údajov o obchodných podieloch.
- Nepresné vyčíslenie výsledku hospodárenia obce v dôsledku nesprávneho účtovania finančných transakcií medzi obcami a nimi vlastnenými obchodnými spoločnosťami.
- Obmedzená možnosť vykonávania vlastníckych práv, ak samospráva je menšinovým vlastníkom spoločnosti, čo je vážnym problémom najmä pri stratových spoločnostiach pri rozhodnutiach, aby všetci akcionári a spoločníci uhradili stratu.

- **Obchodné spoločnosti vlastnené obcami neboli v mnohých prípadoch kontrolované kontrolórami obce.**
- **Kontrolné orgány (dozorná rada) v obchodných spoločnostiach, založených obcami, často vykonávajú iba formálnu činnosť.**

NKÚ na základe závažnosti zistení formuloval 55 odporúčaní pre jednotlivé obce, z ktorých za najdôležitejšie považujeme

- vytvoriť systém pravidelného monitorovania a hodnotenia hospodárenia obchodných spoločností s vlastníckym podielom obce, vrátane ich finančného prínosu pre obec
- systém monitorovania prepojiť s inými aktivitami obce – napr. pri zostavovaní programového rozpočtu a jeho monitorovania a vyhodnocovania
- analyzovať nevyhnutnosť činností a spôsob ich financovania v takom prípade, ak tieto činnosti pre obec vykonávajú obchodné spoločnosti, ktoré sú dlhodobo v strate, a na základe výsledkov analýzy prijať adekvátne opatrenia – napr. zmenu obchodnej spoločnosti na iný typ organizácie, napr. príspevkovú organizáciu a pod.
- dôkladne uplatňovať vlastnícke práva, vyžadovať od dozorných rád plnenie ich povinností
- plány kontroly hlavných kontrolórov zamerať aj na obchodné spoločnosti s majetkovými účasťami obcí.

NKÚ odporúča MV SR opätovne sa zaoberať myšlienkou ďalšej etapy reformy územnej samosprávy, keďže sa neustále potvrdzuje skutočnosť, že menšie obce nedokážu zabezpečiť výkon pôsobnosti v potrebnom rozsahu a zároveň v nich zlyhávajú vnútorné kontrolné mechanizmy.

ZÁVER

Zameranie kontrolnej činnosti úradu v roku 2017 vychádzalo z dokumentu Strategický plán kontrolnej činnosti na roky 2014 – 2017. Nové problémy aj výzvy spoločenského vývoja na Slovensku i v rámci EÚ si vyžiadali primeranú strategickú reakciu aj zo strany NKÚ. **V roku 2017 úrad vypracoval Strategické zameranie kontrolnej činnosti na roky 2018 – 2020 a dokument Priority kontrolnej činnosti na rok 2018. V prvom dokumente je definovaných 10 strategických oblastí, na ktoré sa kontrolná činnosť NKÚ zameria v nasledujúcich troch rokoch.** Tieto oblasti reflektujú na ciele národných a medzinárodných stratégií s kľúčovým vplyvom na formu a obsah prijatých rozhodnutí na Slovensku, a tiež aj na problémy a riziká, na ktoré upozornili Slovensko významné národné alebo medzinárodné inštitúcie.

Druhý dokument **definoval priority, ktoré má zohľadniť plán kontrol na rok 2018.** Pri výbere prioritných oblastí pre plánovanie kontrolných akcií na rok 2018 boli, okrem spomenutých hľadísk, zohľadnené aj ďalšie krátkodobé faktory, ktoré ovplyvňujú významnosť oblastí pre kontrolnú činnosť. Do úvahy bol braný najmä **objem prostriedkov**, ktoré sa v jednotlivých strategických oblastiach vynakladajú na verejné politiky, a tiež **medzinárodné porovnanie**, z ktorého vyplýva, v ktorých oblastiach SR najviac zaostáva v porovnaní so zahraničím. Uvedené kritériá poukazujú na rizikové oblasti plnenia cieľov verejných politík, čo je predpokladom záujmu kontrolných inštitúcií, osobitne vtedy, ak dochádza ku konvergencii z hľadiska výšky zdrojov a neuspokojivých výsledkov alebo neplnenia strategických cieľov na národnej úrovni.

Vzhľadom na to, že kľúčovou úlohou NKÚ SR je ex-post hodnotiť verejné rozhodnutia aj z hľadiska nákladov, ktoré sa vynaložili na ich realizáciu a z hľadiska ich výsledkov, **okrem významnosti** oblasti boli zohľadnené aj ďalšie dva faktory. **Fiškálny faktor** – objem verejných prostriedkov, ktoré boli vynaložené na realizáciu verejných rozhodnutí v jednotlivých strategických oblastiach a tiež **výsledky verejných politík v komparácii s výsledkami v zahraničí.**

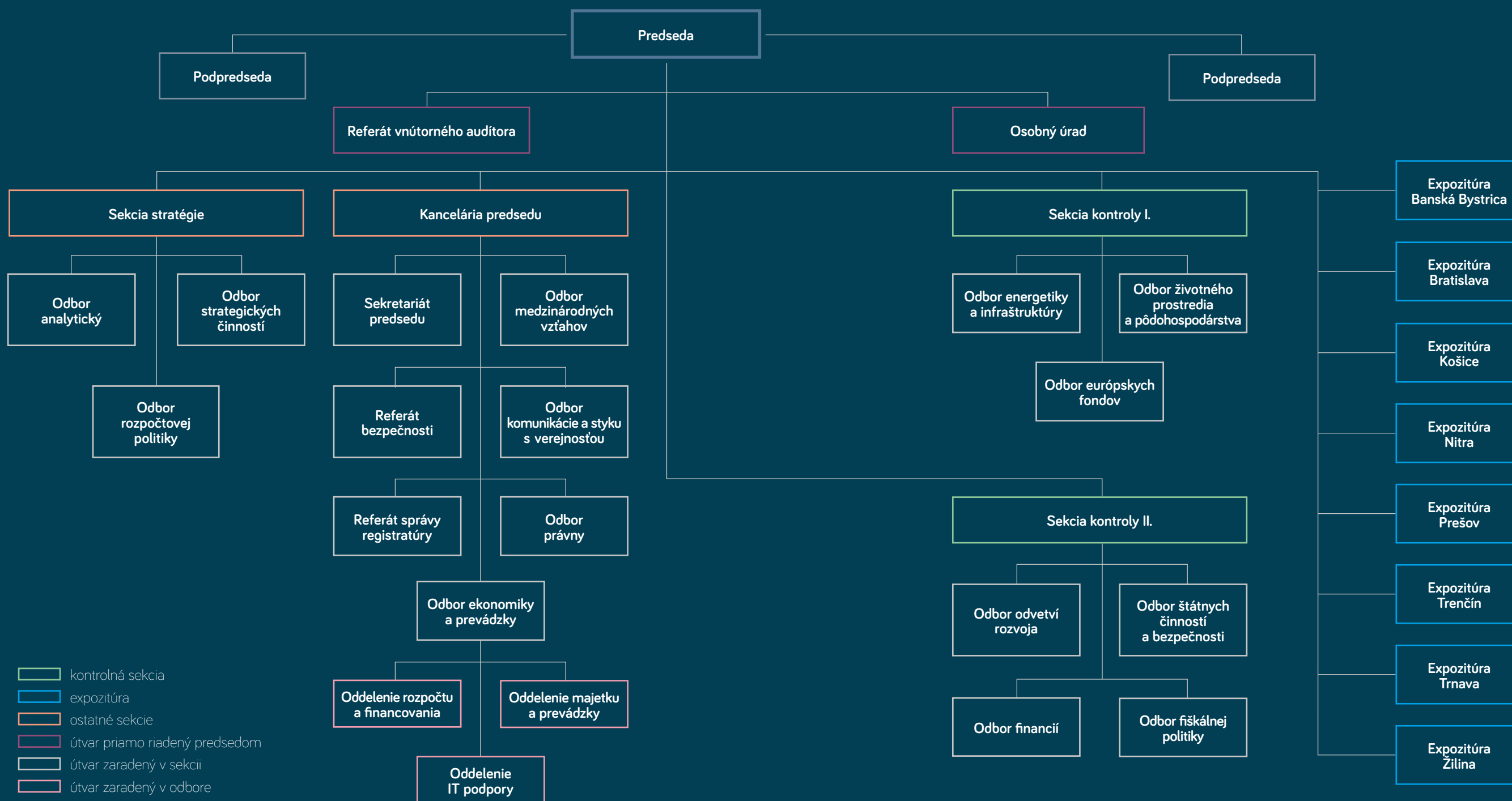
Pri analýze veľkosti výdavkov na jednotlivé verejné politiky sa využili verejne dostupné zdroje, najmä schválené rozpočty verejnej správy na roky 2015 až 2017 a na roky 2017 až 2019, a to aj z revízií výdavkov, ktoré realizoval Útvár hodnoty za peniaze pri Ministerstve financií SR. Zohľadnením významnosti oblasti a fiškálneho faktora sa kreovalo zameranie kontrolnej činnosti v roku 2018 na najvýznamnejšie oblasti verejných politík, a to: **Zdravie, Vzdelávanie, výskum, vývoj a inovácie, Dopravná infraštruktúra a IKT, Udržateľné verejné financie a fiškálna politika.**

Druhým faktorom ovplyvňujúcim užší výber prioritných oblastí pre zameranie kontrolnej činnosti sú výsledky realizovaných opatrení v porovnaní s výsledkami v zahraničí, t. j. medzinárodné porovnanie. Podľa **medzinárodného porovnania** SR najviac zaostáva v nasledujúcich oblastiach: **Trvalo udržateľná spotreba a výroba, Energetická efektívnosť a environmentálna udržateľnosť, Vzdelávanie, výskum, vývoj a inovácie, Efektívna a transparentná verejná správa, Zdravie; a samozrejme, všetky tieto oblasti v kontexte využívania nielen domácich, ale aj európskych zdrojov.**

Uvedeným spôsobom zamerania kontrolnej činnosti chce NKÚ SR naplňať svoje zákonné povinnosti, a zároveň poskytovať NR SR a vláde SR informácie, ktoré by mali viesť k zlepšeniu legislatívneho a nelegislatívneho prostredia. Týmto napomôcť rozhodovaniu o použití verejných zdrojov, ktoré zabezpečia vyššiu hospodárnosť, efektívnosť a účinnosť verejných zdrojov, podporia lepšie nastavenie riadenia strategických procesov a tým aj dosiahnutie cieľov udržateľného sociálno-ekonomického rozvoja Slovenska.

PRÍLOHA Č. 1
ORGANIZAČNÁ ŠTRUKTÚRA
NAJVYŠŠIEHO KONTROLNÉHO ÚRADU SLOVENSKEJ
REPUBLIKY V ROKU 2017

ORGANIZAČNÁ ŠTRUKTÚRA NKÚ SR – 2017



PRÍLOHA Č. 2

PREHĽAD KONTROLNÝCH AKCIÍ ZARADENÝCH DO PLÁNU KONTROLNEJ ČINNOSTI NKÚ SR NA ROK 2017

001/2017

Kontrola nastavenia „Národnej koncepcie informatizácie verejnej správy SR“ a uplatňovanie jej princípov efektívnosti a hospodárnosti

002/2017

Záverečná kontrola Švajčiarskeho finančného mechanizmu

003/2017

Kontrola efektívnosti a účinnosti systému financovania živočíšnej výroby z fondov EÚ a zo štátneho rozpočtu

004/2017

Realizácia výziev a vyzvaní programového obdobia 2014 – 2020 II

005/2017

eGovernment a informačné systémy obcí a miest

006/2017 medzinárodná kontrola

Kontrola energetickej účinnosti vo verejnom sektore

007/2017

Efektívnosť a účinnosť zberu komunálneho odpadu v obciach SR – spracovanie predbežnej štúdie

008/2017

Kontrola financovania škôl a školských zariadení

009/2017

Kontrola systému uzatvárania, registrácie, vecného a finančného plnenia zmlúv rokov 2013 – 2016

012/2017 medzinárodná kontrola

Kontrola Medzinárodnej biosférickej rezervácie „Východné Karpaty“

013/2017

Kontrola výkonu zakladateľskej funkcie, hospodárenia a nakladania s majetkovými právami štátu vo vybraných štátnych podnikoch kapitoly Ministerstva pôdohospodárstva a rozvoja vidieka Slovenskej republiky

015/2017

Kontrola nakladania s finančnými prostriedkami a majetkom spoločnosti Verejné prístavy, a.s.

016/2017 medzinárodná kontrola

Kontrola plnenia záväzkov Slovenskej republiky a finančných prostriedkov vynaložených pri zabezpečovaní kvality ovzdušia

018/2017

Verejná osobná doprava v krajských mestách – spracovanie predbežnej štúdie

020/2017

Financovanie a hospodárenie verejných vysokých škôl

022/2017

Implementácia Programu ESO

023/2017

Účinnosť zavedenia REPASu pri uplatňovaní uchádzačov o zamestnanie

026/2017

Prínosy investícií do odkanalizovania z Operačného programu Životné prostredie

027/2017

Opodstatnenosť majetkových účastí subjektov územnej samosprávy v obchodných spoločnostiach

028/2017

Kontrola opodstatnenosti výkonu stáleho daňového dozoru pri správe spotrebnej dane z liehu v rokoch 2012 – 2016

029/2017

Elektronické trhovisko vo verejnej správe – spracovanie predbežnej štúdie

030/2017

Účinnosť opatrení politiky boja s podvodmi na DPH

032/2017

Efektívnosť vynakladania verejných prostriedkov na výstavbu, opravu a údržbu mostných objektov na cestách II. a III. triedy – spracovanie predbežnej štúdie

033/2017

Zabezpečenie výkonu predsedníctva Slovenskej republiky v Rade Európskej únie

034/2017

Hospodárenie s majetkom vo vybraných subjektoch územnej samosprávy

035/2017

Hospodárenie s majetkom v obci Turá

036/2017

Kontrola štátneho záverečného účtu Slovenskej republiky za rok 2016

037/2017

Hospodárenie s verejnými prostriedkami a nakladanie s majetkom vo vybraných zdravotníckych zariadeniach

039/2017

Vybrané aspekty realizácie zdravotnej politiky v praxi zdravotných poisťovní a Ministerstva zdravotníctva SR

040/2017

Hospodárenie s finančnými prostriedkami a nakladanie s majetkom v subjektoch územnej samosprávy

042/2017

Hospodárenie s verejnými prostriedkami a nakladanie s majetkom v obci Smižany

043/2017

Kontrola štátneho rozpočtu Slovenskej republiky na rok 2018

044/2017

Hospodárenie s verejnými prostriedkami a nakladanie s majetkom vo vybraných subjektoch územnej samosprávy

045/2017

Kontrola postupu colných orgánov pri vydávaní povolenia schváleného hospodárskeho subjektu, pozastavení účinnosti povolenia schváleného hospodárskeho subjektu a zrušení povolenia schváleného hospodárskeho 1060 Sekcia hospodárskych odvetví a európskych fondov

PRÍLOHA Č. 3

PREHĽAD KONTROLNÝCH AKCIÍ ZARADENÝCH DO SPRÁVY O VÝSLEDKOCH KONTROLNEJ ČINNOSTI NKÚ SR NA ROK 2017

002/2017

Záverečná kontrola Švajčiarskeho finančného mechanizmu

005/2017

eGovernment a informačné systémy obcí a miest

006/2017 medzinárodná kontrola

Kontrola energetickej účinnosti vo verejnom sektore

007/2017

Efektívnosť a účinnosť zberu komunálneho odpadu v obciach SR – spracovanie predbežnej štúdie

008/2017

Kontrola financovania škôl a školských zariadení

009/2017

Kontrola systému uzatvárania, registrácie, vecného a finančného plnenia zmlúv rokov 2013 – 2016

012/2017 medzinárodná kontrola

Kontrola Medzinárodnej biosférickej rezervácie „Východné Karpaty“

013/2017

Kontrola výkonu zakladateľskej funkcie, hospodárenia a nakladania s majetkovými právami štátu vo vybraných štátnych podnikoch kapitoly Ministerstva pôdohospodárstva a rozvoja vidieka Slovenskej republiky

015/2017

Kontrola nakladania s finančnými prostriedkami a majetkom spoločnosti Verejné prístavy, a.s.

016/2017 medzinárodná kontrola

Kontrola plnenia záväzkov Slovenskej republiky a finančných prostriedkov vynaložených pri zabezpečovaní kvality ovzdušia

020/2017

Financovanie a hospodárenie verejných vysokých škôl

022/2017

Implementácia Programu ESO

027/2017

Opodstatnenosť majetkových účastí subjektov územnej samosprávy v obchodných spoločnostiach

028/2017

Kontrola opodstatnenosti výkonu stáleho daňového dozoru pri správe spotrebnej dane z liehu v rokoch 2012 – 2016

029/2017

Elektronické trhovisko vo verejnej správe – spracovanie predbežnej štúdie

030/2017

Účinnosť opatrení politiky boja s podvodmi na DPH

032/2017

Efektívnosť vynakladania verejných prostriedkov na výstavbu, opravu a údržbu mostných objektov na cestách II. a III. triedy – spracovanie predbežnej štúdie

033/2017

Zabezpečenie výkonu predsedníctva Slovenskej republiky v Rade Európskej únie

034/2017

Hospodárenie s majetkom vo vybraných subjektoch územnej samosprávy

035/2017

Hospodárenie s majetkom v obci Turá

036/2016

Kontrola štátneho záverečného účtu Slovenskej republiky za rok 2016

037/2017

Hospodárenie s verejnými prostriedkami a nakladanie s majetkom vo vybraných zdravotníckych zariadeniach

039/2017

Vybrané aspekty realizácie zdravotnej politiky v praxi zdravotných poisťovní a Ministerstva zdravotníctva SR

040/2017

Hospodárenie s finančnými prostriedkami a nakladanie s majetkom v subjektoch územnej samosprávy

043/2017

Kontrola štátneho rozpočtu Slovenskej republiky na rok 2018

008/2016

Stav verejných financií a majetku v meste, ktoré je sídlom kraja a plnenie opatrení z predchádzajúcich kontrol

020/2016 medzinárodná kontrola

Zásadné riziká pre udržateľnosť verejných financií

023/2016 medzinárodná kontrola

Správa spotrebných daní

027/2016

Verejné financie a majetok zdravotníckych zariadení

036/2016

Ochrana osobných údajov v informačných systémoch vybraných miest

038/2016

Kontrola hospodárenia a vykonávania sociálnoprávnej ochrany detí v detských domovoch

043/2016

Podpora cestovného ruchu na Slovensku z finančných prostriedkov Európskej únie

046/2016

Realizácia výziev programového obdobia 2014 – 2020

054/2016

Hospodárenie s finančnými prostriedkami na Najvyššom súde SR

