



Analýza rizík v udržiateľnom smerovaní spoločnosti na základe výsledkov kontrolnej činnosti Najvyššieho kontrolného úradu SR

Bratislava
Október 2023

Poslaním Najvyššieho kontrolného úradu SR, ako nezávislej národnej autority pre oblasť externej kontroly, je, aby objektívnymi výstupmi zo svojej činnosti zameranej na využívanie verejných zdrojov pri plnení cieľov verejných politík pomáhal Národnej rade SR, vláde SR a ďalším orgánom a organizáciám verejnej správy plniť ich úlohy najlepším možným spôsobom. Úrad má svojou činnosťou prispievať k budovaniu dobre spravovanej spoločnosti a posilňovať dôveru občanov v štát a jeho demokratické zriadenie.

Slovensko v posledných rokoch zaznamenáva klesajúci trend vo všetkých relevantných globálnych indekoch a ukazovateľoch, vrátane odporúčaní Európskej komisie, OECD, Indexu konkurencieschopnosti či Indexu právneho štátu. Sme krajinou uviaznutou v pasci stredného príjmu s neúčinným hospodárskym modelom spojeným s nízkou inovatívnou a investičnou činnosťou. Nedarí sa odstraňovať značné regionálne rozdiely, výraznejší pokrok nie je v riešení problémov marginalizovaných skupín obyvateľstva, klesá úroveň vzdelávania na všetkých stupňoch a úroveň zdravotnej starostlivosti nedosahuje žiaduce parametre.

Na mnohé riziká, ktoré spôsobujú alebo aj prehľbujú daný stav, poukazuje úrad v stanoviskách k návrhu štátneho rozpočtu, záverečného účtu verejnej správy a v jednotlivých správach z kontrolných akcií. Kontrolná činnosť NKÚ SR je súčasťou efektívneho riadenia štátu a udržateľnosti jeho rozvoja v takej miere, ako sa jednotlivé zainteresované strany problému stotožnia so závažnosťou zistení a aké aktivity vyvinú na riešenie systémových problémov a rizík.

Nie vždy sa však tento vzťah naplní dostatočne účinne a šanca riešiť alebo zmierňovať riziká sa nevyužije v čase, kedy je to ľahšie a aj lacnejšie.

Predloženým materiálom preto chceme upozorniť na dlhodobé závažné riziká verejných financií slúžiacich na dosahovanie cieľov verejných politík, ktorými sa má zabezpečiť udržateľný sociálno-ekonomický rozvoj Slovenska. Kontrolou sme identifikovali riziká v celom životnom cykle verejných zdrojov - v ich tvorbe (výbere), plánovaní, spôsoboch distribúcie, využívaní, hodnotení a pod. Na väčšinu z nich zainteresované strany nereagovali dostatočne účinne a efektívne, resp. sa neprijali žiadne opatrenia. Sme presvedčení, že ak by sa záverom kontrol NKÚ SR venovala väčšia pozornosť, miera mnohých rizík verejných financií by bola nižšia a účinnosť verejných politík vyššia. Preto opakovane sumarizujeme tie problémy, ktoré považujeme za podstatné a ich riešenie bude významnou výzvou pre vedenie krajiny v najbližšom období.

Dôležitým poznatkom kontrolnej činnosti NKÚ SR je nedostatočne efektívna a účinná vnútorná kontrola v jednotlivých orgánoch a organizáciách verejnej správy, vrátane štátnych obchodných spoločností, rôznych agentúr či fondov. Problém nespočíva iba v prevažne formálnom prístupe ku kontrole, ale vyplýva z toho, akým spôsobom sú stanovené ciele organizácií v rozpočtoch, projektoch či programoch, a či je možné hodnotiť ich prínos. Ukazovatele, ktoré by umožňovali dôslednú kontrolu efektívnosti, účelnosti a účinnosti verejných zdrojov spravidla

kontrolu týchto princípov neumožňujú. Preto aj také dôležité dokumenty, akým je štátny záverečný účet, z ktorého by malo byť zrejmé, aké spoločenské efekty sa vynaloženými verejnými zdrojmi dosiahli, je skôr iba zrkadlom objemu a štruktúry vynaložených zdrojov, a nie očakávaných zmien.

Mnohé problémy, ktoré podstatným spôsobom vplyvajú na efektívnosť a účinnosť verejných financií, vyplývajú z nedostatočne produktívnej a často až nefunkčnej štátnej správy a samosprávy, nedodržiavania zákonov a nevyvodzovania osobnej zodpovednosti za spôsobené škody. Schopnosť využiť rezervy, ktoré v tejto oblasti existujú, predstavuje veľkú spoločenskú príležitosť meniť veci verejné k lepšiemu.

OZDRAVENIE VEREJNÝCH I. FINANCIÍ

Problém:

Všetky makroekonomické ukazovatele dokumentujú zložitost súčasného vývoja slovenskej ekonomiky. Základným rámcom programu budúcej vlády, zásadne limitujúcim a tým definujúcim jej sociálno-ekonomický program, bude jej plán ozdravenia verejných financií. Slovenská republika dnes podľa hodnotení Európskej komisie vykazuje najhoršiu dlhodobú udržateľnosť verejných financií zo všetkých krajín Európskej Únie. Táto situácia je výsledkom mnohých objektívnych príčin, ako bola pandémia, prebiehajúca vojna na Ukrajine, ropná kríza, inflácia, ktoré si vyžiadali uvoľniť dlhovú brzdu, aplikovať

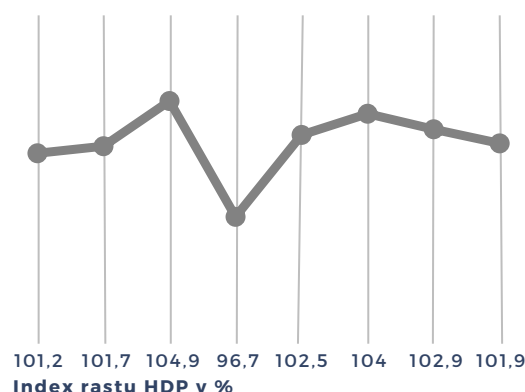
rôzne kompenzačné opatrenia náročné na verejné zdroje. K súčasnému kritickému stavu verejných financií prispeli aj viaceré opatrenia, zaťažujúce verejné zdroje, ktoré boli prijímané bez dostatočnej analýzy potreby kompenzácií pre jednotlivé skupiny obyvateľstva a podnikateľské subjekty. Kým pre niektoré skupiny bola kompenzácia nedostatočná, viaceré podniky dosiahli v uplynulom období rekordné zisky. Komplex týchto javov a skutočností má výrazne negatívny vplyv na všetky makroekonomické indikátory sociálno-ekonomického vývoja Slovenska. Svedčia o tom údaje v nasledovných tabuľkách a grafe.

Uvedené údaje dokumentujú spomaľovanie rastu HDP, ktorý v roku 2023 dosiahne úroveň iba 1,2 %, čo je o 0,5 % nižší rast, ako bol prognózovaný v zákone o štátnom rozpočte.

Rok	Index rastu HDP v %
2023	101,2
2022	101,7
2021	104,9
2020	96,7
2019	102,5
2018	104
2017	102,9
2016	101,9

Rok

2023 2022 2021 2020 2019 2018 2017 2016



Negatívny rast HDP sa prejavuje aj v deficite verejných financií. V roku 2023 je predpoklad dosiahnutia celkového deficitu verejných financií k HDP vo výške -6,85 %, čo je o 0,41 % viac, ako predpokladal návrh rozpočtu verejnej správy na rok 2023.

Rok	2023	2022	2021	2020	2019	2018
Deficit verejných financií v %	-6,85	-2,04	-5,43	-5,35	-1,21	-1,01

Hrubý dlh verejnej správy sa zo 47,98 % HDP v roku 2019 zvýšil na očakávaných 57,94 % v tomto roku a bude sa nachádzať v najprísnejšom sankčnom pásme dlhovej brzdy. Za uvedené obdobie hodnota hrubého dlhu vzrástla zo 45 mld. eur na viac ako 70 mld. eur. Rast výdavkov na obsluhu verejného dlhu má pri pokračovaní negatívneho vývoja predpoklad dosiahnuť úroveň, ktorá výrazne obmedzí schopnosť vlády financovať nielen nevyhnutné modernizačné investície, ale aj verejnú politiku ako také.

Posledné dva roky sú charakteristické vysokou infláciou. Tá bola spôsobená najmä zvýšením cien energií, ako aj poľnohospodárskych produktov a potravín, čo sa prejavilo v zmene štruktúry domácej spotreby.

Rok	7/2023	2022	2021	2020	2019	2018	2017	2016
Celková inflácia v %	9,8	12,8	3,2	1,9	2,7	2,5	1,3	-0,5

Negatívny trend v nižšom raste HDP a vysoká miera inflácie sa prejavuje v znížení spotreby domácností, ktorá poklesne o 0,5 %, ako aj v znížení vládnej spotreby. V roku 2022 bola spotreba domácností vo výške 5,5 % vyššia ako v 2021 a v 2023 spotreba domácností klesne a dosiahne oproti roku 2022 hodnotu -0,5 %.

Spomalenie hospodárskeho rastu sa prejavuje v celej EÚ, čo má zásadný vplyv aj na náš priemysel, najmä na zahraničný dopyt, zamestnanosť a tým aj na daňové a odvodové príjmy.

V roku 2023 predpokladá MF SR zníženie daňových a odvodových príjmov oproti schválenému rozpočtu o viac ako 300 mil. eur. Negatívny vplyv na plnenie príjmov štátneho rozpočtu budú mať zmeny týkajúce sa najmä zníženia DPH v gastronomických prevádzkach, športových službách, zvýšenia odpočítateľných položiek na dani z príjmov fyzických

osôb, zvýšenia daňového bonusu, ako aj zrušenia koncesionárskych poplatkov a zníženia platenia odvodov v poľnohospodárstve. Je zrejmé, že Slovensko nemá zdroje na udržanie súčasného sociálneho štandardu. Príjmy z daní a odvodov nestačia a ročne si požičiavame až 8 mld. eur. Rastúce náklady na obsluhu dlhu výrazným spôsobom obmedzia dosahovanie cieľov verejných politík, čo pociťia všetky zložky verejnej správy i občania.

NKÚ SR poukazuje na zhoršovanie ukazovateľov dlhodobej udržateľnosti verejných financií vo svojich stanoviskách a v správach už niekoľko rokov. Viaceré riziká rozpočtovej politiky sa dlhodobo prehliadajú a neriešia. Ide najmä o spôsob plánovania príjmov a výdavkov rozpočtov verejnej správy, nízku úroveň rozpočtového programovania, financovania prenesených funkcií štátu na samosprávu, ale aj rast počtu zamestnancov

štátnej správy, nových úradov, agentúr, ktorých opodstatnenosť i účelnosť je diskutabilná.

Odporúčania:

Vláda by mala vypracovať dlhodobú hospodársko-sociálnu stratégiu Slovenska, ktorá by brala do úvahy konsolidáciu verejných financií s rastovým hospodárskym modelom na dlhšie obdobie, ako je volebný cyklus. Konsolidačný plán vlády musí sledovať tri ciele, bez naplnenia ktorých Slovensko v strednom či dlhodobom horizonte nemôže napredovať:

1. Postupné dôsledné ozdravenie verejných financií opatreniami na výdavkovej aj príjmovej strane (dane, efektívnejšie vynakladanie verejných zdrojov – efektívna verejná správa) štátneho rozpočtu.

2. Pokrytie strategických investičných potrieb, do veľkej miery v podobe odstraňovania výrazného modernizačného dlhu v oblastiach nevyhnutných pre udržateľný rast a modernizáciu krajiny - zelená a digitálna transformácia, prechod na nový rastový model s vyššou mierou inovačnej kapacity, kľúčové služby vo verejnom záujme, zdravotníctvo, školstvo, verejná doprava.

3. Udržanie nevyhnutnej miery sociálnej vyváženosti a tým zabezpečenie politickej stability a demokratického vývoja v krajine.

Vzhľadom na rizikový aktuálny stav a výhľad vývoja verejných financií, výrazne limitujúci fiškálny priestor pre strategické investície a verejnú politiku, sa ako absolútne nevyhnutná súčasť ich ozdravenia ukazuje potreba zásadného zvýšenia efektivity a hospodárnosti vynakladania verej-

ných zdrojov. Podľa NKÚ SR je to možné dosiahnuť:

- Reformou štátnej správy, ktorá bude optimalizovať štruktúru orgánov a organizácií štátnej správy a ich kompetencie v súlade s cieľmi verejného záujmu (neustály rast štátnych zamestnancov a nových štátnych inštitúcií je v podmienkach elektronizácie a digitalizácie neodôvodnený, značne štruktúrovaná štátna správa je neefektívna a jej kompetencie sa často prekrývajú...).

- Množstvo rizík efektívneho a účelného vynakladania verejných zdrojov v samospráve je spojených s nedokončenou reformou samosprávy, ktorej realizáciu považuje úrad za podstatnú súčasť trvalo udržateľného rozvoja Slovenska (viď časť II).

- Vo všeobecnosti zvýšením alokačnej efektivity, tzn. vynakladaním verejných zdrojov prednostne na politiky a opatrenia, ktoré prinášajú merateľné výsledky v podobe zlepšenia funkcií štátu a služieb pre občana, teda posilnením aplikácie princípov hodnoty za peniaze a hodnoty pre občana (TOP prioritou vedenia štátu by malo byť vzdelávanie).

- Výrazným posilnením vnútorných kontrolných mechanizmov a procesov a ich personálneho zabezpečenia v rezortoch vlády a im podriadených inštitúciách, v súlade s opakovanými odporúčaniami kontrolnej inštitúcie.

- Výrazným posilnením personálnych a odborných kapacít a zjednodušením procesov riadenia aj kontroly čerpania fondov EÚ (viac v kapitole "Rozvoj ekonomicky zaostávajúcich regiónov a čerpanie fondov EÚ).

- Zadeinovaním kompetenčne jednoznačného nositeľa efektívneho verejného obstarávania (napr. ÚVO) vrátane jeho legislatívnej iniciatívy a elektronizácie procesov VO, správy informačných systémov garantujúcich transparentnosť a hospodársku súťaž v každom životnom cykle verejnej súťaže a profesionalizácie osôb zabezpečujúcich verejné obstarávanie pre štátne i verejné inštitúcie.

- Dôsledným aplikovaním modelu programového rozpočtovania, stanovením reálnych a merateľných ukazovateľov jednotlivých programov, hodnotením dosiahnutých výsledkov, ich efektívnosti a prínosu.

- Sprísnením mechanizmu dlhovej brzdy a režimu výdavkových limitov, ktorých parametre však budú zohľadňovať investičné a modernizačné priority štátu v strednodobom i dlhodobom horizonte.

- Tvorbou Národného investičného plánu, schváleného väčšinou v Národnej rade Slovenskej republiky, ktorý zoradí a zdôvodní potrebu kľúčových verejných investícií tak, ako to Slovensku odporúča OECD.

Ozdravný plán vlády musí mať pro-rastový charakter, keďže hospodársky rast je základom tak ozdravenia verejných financií, ako aj generovania zdrojov, nevyhnutných pre modernizačné investície aj verejnú politiku vlády. Aj z dôvodu tohto nevyhnutne pro-rastového charakteru musí konsolidačný plán vlády kombinovať výdavkové opatrenia so zvyšovaním príjmov štátneho rozpočtu.

Na príjmovej strane rozpočtu je potrebné pre účely ozdravenia verejných financií využiť:

- Zvýšenie príjmov z daní na statky a komodity, ktorých výroba alebo spotreba nie je vo verejnom záujme, tzv. negatívne externality (hazard, tabak, alkohol), daní za neekologické správanie sa či majetkových daní, ktoré na Slovensku tvoria len cca 1 % daňových príjmov, kým v krajinách OECD v priemere cca. 6 %. Zvýšenie týchto daní má nielen pozitívne efekty na kvalitu života občanov, ale na rozdiel od daňového zaťaženia práce neškodí ekonomickému rastu.

- Obmedziť možnosti zmien daňovej legislatívy (nielen) bez dôslednej analýzy dopadov na rozpočet i platcov daní, a na druhej strane aplikovať zásady a princípy zdaňovania (dlhodobosť a predvídateľnosť zdaňovania...).

- Prijímať opatrenia na zníženie daňovej medzery a tým zvýšiť daňové príjmy.

ROZVOJ REGIÓNOV A ČERPANIE II. FONDŮV EÚ

Problém:

Slovensko patrí aj po viac ako 30 rokoch od zásadných spoločensko-politických zmien ku krajinám EÚ s najväčšími rozdielmi v ekonomickom výkone regiónov a životnej úrovni ľudí v nich žijúcich. Kým región Bratislavy dosahuje zhruba 150 % ekonomického výkonu priemeru EÚ na obyvateľa, na východe krajiny je to len niečo viac ako 50 %.

Rovnako aktuálny Index regionálnej konkurencieschopnosti EÚ zaradil Slovensko v rebríčku rozdielov v konkurencieschopnosti regiónov v rámci krajiny na 5. miesto od konca. Kým Bratislavu tento index Európskej komisie označil za 49. najkonkurencieschopnejší región v únii, Západoslovenský kraj zaradil na 166. miesto, Stredoslovenský na 178. a Východoslovenský kraj na 193. miesto z celkovo 236 hodnotených regiónov. Zotrávajúca vysoká miera regionálnych disparít ohrozuje súdržnosť slovenskej spoločnosti ako jeden z predpokladov jej výraznejšieho napredovania a zvyšovania kvality života občanov.

Prijatá Vízia a stratégia trvalo udržateľného rozvoja SR do roku 2030, v ktorej je Slovensko v roku 2030 definované „ako krajina úspešných, udržateľne sa rozvíjajúcich regiónov, ktorá poskytuje kvalitné a bezpečné prostredie pre zdravý a plnohodnotný život všetkých občanov“, je reálne uskutočniteľná iba v prípade dôslednej inštitucionálnej a finančnej decentralizácie regionálneho rozvoja.

Odporúčania:

- Vypracovať a realizovať nový model rozvoja ekonomicky slabších regiónov (výsledky kontroly podpory zamestnanosti najmenej rozvinutých regiónov ukázali jej neúčinnosť a neefektívnosť. Obdobné zistenia sú aj vo výsledkoch (ne)cieľených investičných stimulov prednostne do ekonomicky menej rozvinutých regiónov (podľa analýzy INESS získali v rokoch 2017 - 2022 tri kraje, v ktorých sú situované všetky ekonomicky najviac zaostávajúce okresy SR (PSK, KSK, BBSK), len niečo viac ako polovicu celkového objemu stimulov, pričom tretí najväčší objem, podstatne väčší ako BBSK, získal Trnavský kraj

s jednou z najnižších mier nezamestnanosti).

- Decentralizácia riadenia EŠIF – Európske štrukturálne a investičné fondy, majú už viac ako 20 rokov prispievať k znižovaniu regionálnych rozdielov (infraštruktúra, zamestnanosť, chudoba). Tento cieľ nie je dlhodobu plnený a rozdiely sa skôr prehlbujú, ako odstraňujú. Výsledky kontrol NKÚ SR prinášajú dôkazy, že súčasný model riadenia EŠIF nie je dostatočne efektívny a účinný. Ak chceme vykazovať podstatne lepšie výsledky využívania EŠIF, je potrebné ich čerpanie podľa vzoru úspešných krajín – napr. Poľska, Česka a ďalších – výraznejšie decentralizovať a procesne zjednodušiť. Výrazné posilnenie pozície regiónov v procesoch riadenia, t. j. rozhodovania o alokácii fondov EÚ, umožní nielen lepšie využitie lokálneho/regionálneho know-how o rozvojových kapacitách aj slabých stránkach daných regiónov, ale rovnako umožní konkurenciu medzi regiónmi a na nej založenú príležitosť inšpirácie regiónov so slabším čerpaním. Výraznejšie decentralizovaný model umožní samotným regiónom lepšie stanovovať priority, flexibilnejšie reagovať na rozvojové potreby a zvyšovať efektívnosť aj správnu deľbou práce a kompetencií – riadiacich, alokačných, kontrolných – medzi centrom a regiónmi.

Takéto zmeny, prirodzene, vyžadujú úpravu kompetenčnej legislatívy pri riadení finančnej pomoci EÚ.

- Decentralizácia regionálneho rozvoja na základe využitia zdrojov EŠIF vyžaduje, okrem iného, nahradenie plošných dopytových výziev cieľovými investičnými intervenciami,

alokovanými z podstatnej časti na základe akčných plánov rozvoja, tvorených lokálnymi a regionálnymi aktérmi.

- Pre zefektívnenie regionálneho rozvoja je rovnako potrebný prechod od viackoľajnosti politík, nástrojov a programov regionálneho rozvoja (v podobe paralelnosti integrovaných územných stratégií a programov hospodárskeho a sociálneho rozvoja, Rád partnerstva a existujúcich volených štruktúr či Miestnych akčných skupín, legislatívy pre fondy EÚ a paralelne pre regionálny rozvoj) do jedného uceleného, kompetenčne sústredeného výkonu politiky regionálneho rozvoja na národnej a vo výraznejšej miere na regionálnej úrovni.

- Na účel etablovania nového, efektívnejšieho modelu rozvoja regiónov SR, ale takisto lepšieho výkonu moci a služieb občanovi na komunálnej úrovni by mala vláda pristúpiť k príprave komplexnej reformy verejnej správy, vrátane nového modelu fiškálnej decentralizácie. Slovenské mestá a obce potrebujú stabilnejší, predvídateľnejší príjmový model, ktorý nebude stáť dominantne na jednom, od hospodárskeho cyklu závislom, a preto volatilnom príjmovom zdroji.

Rovnako je potrebné odstupňovanie kompetenčnej príslušnosti pri výkone originálnych a prenesených právomocí podľa počtu obyvateľov obcí, ako aj etablovanie inštitútov zdieľaných kompetencií, resp. strediskových obcí či spoločných komunálnych podnikov najmä v prípade malých obcí.

- Zvýšenie efektivity využitia zdrojov EŠIF vyžaduje takisto prenesenie dôrazu a kontroly čerpania fondov EÚ

z procesnej stránky (procesný formalizmus) na posudzovanie a meranie výsledkov v podobe prínosov pre občanov a zlepšenie fungovania štátu a jeho inštitúcií.

- V neposlednom rade je na účely zefektívnenia čerpania zdrojov EÚ, ako aj samotného rozvoja regiónov, nevyhnutné zjednodušenie procesov verejného obstarávania, najmä v podobe odstupňovania administratívnej náročnosti a kontroly jeho procesov podľa veľkosti objemu zákazky. Popri decentralizácii procesov využívania zdrojov EŠIF je potrebné nastaviť aj decentralizáciu procesov verejného obstarávania.

INOVAČNÝ POTENCIÁL SLOVENSKEJ III. EKONOMIKY

Problém:

Stagnácia až prepád ekonomickej kondície a perspektívy Slovenska v ostatnom desaťročí je preukázateľná množstvom ukazovateľov, rebríčkov a faktorov, ktoré sú v podmienkach ekonomiky 21. storočia pre udržateľný rozvoj a rast životnej úrovne v krajine určujúce – European Innovation Scoreboard, Global Competitiveness Report, Doing Business, počet patentov, výdavky na výskum a vývoj atď. Rastový model, na ktorom bol postavený socioekonomický rozvoj našej krajiny v desaťročí vstupu SR do EÚ (nízka cena práce, nízke dane, veľké zahraničné investície za veľké investičné stimuly), sa vyčerpal. Základným, resp. jediným reálnym nástrojom prechodu na nový rastový model, založený na zvyšovaní miery produkcie s vyššou pridanou hodnotou, je dôsledný a kontinuálny rozvoj

inovačného potenciálu slovenskej ekonomiky. Súčasná inovačná politika, jej stratégia, ciele a financovanie nezodpovedá potrebám krajiny. Implementácia Národnej stratégie výskumu, vývoja a inovácií do roku 2030 by mohla účinne riešiť riziká a problémy, na ktoré kontrolný úrad poukázal vo svojich kontrolách zameraných na oblasť vedy, výskumu a aplikáčnej praxe.

Odporúčania:

- Základnými nevyhnutnými predpokladmi výraznejšieho rozvoja inovačného potenciálu Slovenska je citeľné zvýšenie chronicky nízkych výdavkov na výskum a vývoj verejných aj súkromných, úzke prepojenie výskumu, aplikovaného výskumu s firemným sektorom, zvyšovanie kvality vysokého školstva a v rámci neho aplikovaného výskumu, etablovanie stabilnej, inštitucionálne aj procesne sústreďenej infraštruktúry politiky inovácií. Toto všetko je nutné zabezpečiť v úzkej spolupráci so súkromným a akademickým sektorom, ktoré rozvíjajú inovácie, okrem iného, cez podporu talentov a ich podnikateľských nápadov, čoho predpokladom aj dôsledkom je ich udržanie v krajine.

- Ako potvrdzujú výskumy, významným motivátorom a akcelerátorom zvýšenia výdavkov na výskum a vývoj v súkromnej sfére sú práve vyššie verejné výskumné výdavky a ich predvídateľné, stabilné a transparentné pridelovanie prostredníctvom grantov alebo verejného obstarávania. Takéto navýšenie verejných zdrojov má potenciál už v krátkodobom horizonte citeľne zvyšovať rast HDP krajiny. Pozitívny impulz pre zvýšenie súkromných výdavkov na výskum a vývoj predstavuje aj zahrnutie týchto výdavkov do odpočítateľných položiek pri výpočte daní firiem.

- Naliehavosť a význam politiky rozvoja inovačného potenciálu slovenskej ekonomiky pre návrat na trajektóriu udržateľného rastu kvality života na Slovensku si vyžaduje, aby sa táto politika stala premiérou agendou. V tomto zmysle je žiaduce, aby budúca vláda nadviazala na opatrenia v podobe ustanovenia Rady vlády pre vedu, techniku a inovácie a etablovania Výskumnej a inovačnej autority (VAIA), inštitucionálne ukotvenej v rámci Úradu vlády SR.

- Komparácia výsledkov kontroly NKÚ SR s cieľmi Národnej stratégie výskumu, vývoja a inovácií 2030 ukazuje, že tento dokument je dobrým východiskom pre to, aby sa dosiahli požadované ciele. Za dôležité nástroje tohto procesu treba považovať projekty úzkeho prepájania výskumnej a súkromnej sféry, transfery poznatkov, technológií a inovácií, nástroje typu inovačných a digitálnych poukazov, konzorcií, ale takisto stanovením priorít oblastí, v ktorých Slovensko a jeho firmy vedia najsť a obsadiť miesto na európskych či globálnych trhoch nových technológií. Dôležité je tiež zjednodušiť podporne schémy, granty, či dosiahnuť pevné etablovanie medzinárodných hodnotiteľov projektov. Týmto postupmi môže verejná sféra a vláda napomáhať rozvíjať inovačné kapacity a investičné zámery súkromného sektora v tejto oblasti. Tieto odporúčania sú výsledkom kontrol úradu, realizovaných v predchádzajúcich rokoch, avšak závery sa nedostatočne aplikovali v praxi.

- Zastaviť masový únik talentov zo Slovenska je ďalšou výzvou pre budúcu vládnu agendu. Politika podpory inovácií, vedy a výskumu je predpokladom nevyhnutného zastavenia

či zmiernenia masového odlivu talentov zo Slovenska. Polovica z 300-tisíc ľudí, ktorí odišli medzi rokmi 2004 až 2015 zo SR bola mladšia ako 30 rokov, na zahraničných vysokých školách študuje 19 % slovenských študentov. Po Luxembursku je to druhý najvyšší podiel v EÚ, rádovo vyšší ako v ČR, MR, PL. Na zahraničné vysoké školy odchádza 52 % študentov s najlepšimi maturitnými výsledkami z matematiky. Je absolútne nevyhnutné nadviazať, prípadne rozšíriť projekty nového modelu financovania kvality vysokých škôl v objeme cca 200 mil. eur prostredníctvom výkonnostných zmlúv Ministerstva školstva, vedy, výskumu a športu SR s vysokými školami, a to presne určenými kritériami kvality, ktoré majú prispieť k zvýšeniu ich kvality a atraktivity pre študentov, projektmi posilnenia medzinárodnej spolupráce vysokých škôl a výskumných pracovísk či iniciatívami upevňujúcimi vzťah emigrantov so Slovenskom.

- Predpokladom zotrvania či návratu ľudí na Slovensko je však okrem kvality štúdia najmä perspektíva uplatnenia v perspektívnych sektoroch ekonomiky s adekvátnym platovým ohodnotením. Dôležitú úlohu v rozhodovaní hrá aj únosná výška nákladov pri zakladaní rodín, najmä nákladov spojených s bývaním a v neposlednom rade dôvera v efektívne, nekorupčné fungovanie štátu a jeho inštitúcií a celková spoločenská aj politická atmosféra.

- Ústava SR zaväzuje štát k aktívnej ochrane a zveľaďovaniu nerastného bohatstva, podzemných vôd a prírodných liečivých zdrojov. Základný zákon ukladá vláde povinnosti, ktoré majú smerovať k šetrnému a efektívnemu využívaniu bohatstva v prospech nielen súčasných, ale aj budú-

cich generácií. Na základe výsledkov kontrolnej, ale aj analytickej činnosti úradu upozorňujeme na „šedú“ zónu v platnej legislatíve, že ochrana nerastného bohatstva nevytvára podmienky, vďaka ktorým by štát mohol aktívne chrániť národné bohatstvo, aby spoločnosť mala adekvátny prospech z ťažobnej činnosti alebo využitia prírodných liečivých zdrojov. Súčasný ťažobný model je výhodný pre súkromné spoločnosti, ktoré využívajú nejednoznačnosť legislatívy, a tak platia štátu za vzácné kovy minimálne úhrady. Zároveň stojíme pred výzvou aktívnej podpory kúpeľníctva. Rozvoj kúpeľov prinesie so sebou rozvoj regiónov, podporí zelenú ekonomiku, udrží kvalifikovanú pracovnú silu a rozhybe turizmus či rozvinie overené nástroje prevencie pred civilizačnými chorobami.

VEREJNÉ ZDRAVIE A ZDRAVOTNÁ IV. STAROSTLIVOSŤ

Problém:

Slovenská republika vynakladá na zdravotnú starostlivosť stabilne cca 7 % HDP, čo je o takmer 3 % menej ako priemer EÚ. V prepočte výdavkov na pacienta je rozdiel ešte výraznejší oproti EÚ, ale takisto napr. oproti Českej republike. Okrem nízkeho objemu zdrojov je zásadným problémom efektivita ich vynakladania.

Stredná dĺžka dožitia je v SR približne o 4 roky nižšia, ako je priemer EÚ, čím sa zaraďujeme ku krajinám Únie s najnižšou dĺžkou života. Rovnako na chvoste Únie sa SR umiestňuje v dĺžke života bez vážnejších zdravotných problémov. Miera úmrtnosti na odvrátiteľné príčiny na Slovensku je jedna z najvyšších v rámci EÚ.

Približne polovica všetkých úmrtí (výrazne viac ako je priemer EÚ – 39 %) je spôsobená eliminovateľnými rizikami, zlou životosprávou (fajčenie, alkohol a najmä zlé stravovanie, kde SR vykazuje výrazne vyššiu mieru úmrtnosti /26 %/, ako je priemer EÚ /17 %/). Obezita sa v populácii rozširuje. Vyšší podiel úmrtí, ako priemer EÚ dosahuje SR aj pri faktore znečistenia ovzdušia, 7 % voči 4 % v EÚ.

Problematike vynakladania verejných zdrojov v zdravotníckom sektore a ich efektívnosti a účinnosti sa NKÚ SR venuje dlhodobo. Už takmer 10 rokov poukazuje na systémové problémy tohto sektora, najmä na riziká hospodárenia štátnych nemocníc, ktoré spôsobujú neustálu potrebu sanácie dlhu zo štátneho rozpočtu.

Vzťah medzi zdravotníckymi zariadeniami a zdravotnými poisťovňami nepovažujeme za vyvážený, transparentný a účinný, a spôsobuje množstvo problémov v systéme. Problém vidí NKÚ SR aj v interpretácii dvoch zdravotných poisťovní ako súkromných poisťovní, pričom celé ich hospodárenie je založené na využívaní verejných zdrojov. Transparentné využívanie verejných zdrojov, vrátane zdravotných odvodov súkromnými subjektmi a ich verejnú kontrolu, považuje úrad za mimoriadne dôležité.

Mnohé problémy siete zdravotníckych zariadení vyplývajú aj z existujúcej siete v jednotlivých regiónoch, jej optimalizácie, financovania a riadenia. Decentralizácia regionálnych lôžkových zariadení na VÚC sa deje bez dostatočného finančného zabezpečenia, metodického usmerňovania a kontroly zo strany štátu, a participácia regionálnej samosprávy na zabezpečovaní cieľov verejnej po-

litiky zdravia je skôr symbolická ako reálna.

Ministerstvo zdravotníctva dlhodobo zlyháva v tvorbe a riadení verejnej politiky zdravia a dôkazy tohto hodnotenia prinášajú všetky kontroly úradu. Zlyhania sú v oblasti elektronizácie zdravotníckych služieb, na ktorú sú vynakladané značné zdroje bez účinku, proces tvorby a aplikácie DRG neprináša očakávané prínosy.

NKÚ v oblasti zdravotníctva opakovane upozornil na to, že štát nemá dostatočné, úplné a spoľahlivé dáta nevyhnutné pre správne rozhodovanie. Kontrolami bolo preukázané, že dáta o počte všeobecných lekárov, založené na Národnom registri zdravotných pracovníkov, spravovanom Národným centrom zdravotných informácií, boli nespoľahlivé a centrum nedostatočne plní svoj účel. Týmto boli preukázané nedostatky v oblasti administratívnych registrov, ktoré obsahujú dáta o zdravotníckych pracovníkoch, poskytovateľoch zdravotnej starostlivosti a pod. NCZI však vedie ešte ďalšiu významnú skupinu registrov, a to národné zdravotné registre, kde sa centralizujú štatistiky o vybraných chorobách. Zistenia ukazujú na nekonceptné a nedostatočné riadenie a spravovanie zdravotníckych dát v rámci národných zdravotných registrov. Obdobné zistenia boli identifikované v školstve, v oblasti katastra či ďalších agendách spravovaných štátom. Z uvedeného jasne vyplýva, že slovenské inštitúcie nedisponujú dostatočnými, kvalitnými a spoľahlivými dátami o zásadných skutočnostiach v oblasti zdravotníctva, čo do značnej miery znižuje schopnosť prijímať adekvátne rozhodnutia a uskutočňovať účinnú zdravotnú politiku štátu.

Odporúčania:

- Podstatným spôsobom zmeniť riadenie fakultných nemocníc riadených MZ SR, uplatniť princípy ich holdingového riadenia, ktoré umožňuje centralizáciu riadenia spoločných procesov vo všetkých doteraz samostatných subjektoch, centrálny nákup, obstarávanie, zmluvné vzťahy s poisťovňami.

- DRG dôsledne uplatňovať ako nástroj finančného riadenia v ústavnej zdravotnej starostlivosti, vyžadovať priebežný monitoring jeho uplatňovania a hodnotenie jeho efektívnosti.

- Zdravotné odvody začať považovať vo všetkých etapách ich životného cyklu za verejné zdroje, ktorými sa zabezpečuje verejný záujem. Zdravotné poisťovne Dôvera a Union sú súkromné iba svojou formou, ale zdroje a účel ich použitia sú verejnými, ktoré musia podliehať verejnej kontrole. V tomto zmysle prijať i potrebné legislatívne kroky.

- Schválené reformy rezortu, vedúce k efektívnejšej sieti zdravotníckych zariadení, považovať za priority.

- Obdobne za prioritu považovať urýchlenie procesov digitalizácie a tvorby potrebných zdravotných informácií, ako využiteľného systému pre tvorbu a realizáciu politiky verejného zdravia.

- Prehodnotiť efektívnosť a účinnosť decentralizácie politiky verejného zdravia na VÚC a na tomto základe zabezpečiť potrebné zdroje pre poskytovanie potrebnej lôžkovej i ambulantnej zdravotnej starostlivosti, prípravu potrebného stredného zdravotného personálu v regiónoch.

PREVENČIA A ZLEPŠENIE ZDRAVOTNÉHO STAVU V. OBČANOV

Problém:

Jedným z najzásadnejších nástrojov na zlepšenie zdravotného stavu populácie SR, ale aj na zvýšenie efektivity vynakladaných zdrojov, ich úsporu a využitie v iných oblastiach systému, je výrazné zvýšenie významu a pozície prevencie a preventívnej zdravotnej starostlivosti. Tá je odborníkmi považovaná za najekonomickejšiu zdravotnú starostlivosť, odchyťujúcu zdravotné problémy pred alebo bezprostredne pri ich výskyte. Slovensko však vynakladá na prevenciu najmenší podiel výdavkov na zdravotníctvo z krajín EÚ, menej ako 1 %, čo je len tretina voči priemeru EÚ.

Odporúčania:

- Pevnou súčasťou programu vlády SR pre oblasť zdravotníctva by malo byť výrazné zvyšovanie podielu výdavkov na preventívnu zdravotnú starostlivosť a prevenciu všeobecne, a to prostredníctvom národných programov podpory zdravého životného štýlu (osveta už v predškolskom veku aj voči dospelaj populácii, motivácia, daňové stimuly pri spotrebe tabaku, alkoholu, nezdravých potravín, podpora výroby a spotreby zdravých potravín, označovanie zdraviu prospešných potravín a upozornenia na škodlivé, význam pravidelného pohybu a pod.), ako aj výraznejšia podpora využívania preventívnych vyšetrení prostredníctvom finančnej motivácie v rámci poskytovaných služieb,

hradených z povinného zdravotného poistenia, napr. zvýšenie využívania skriningových vyšetrení na predchádzanie úmrtnosti na onkologické ochorenia, ktorá je v SR druhá najvyššia v rámci EÚ. Kľúčovú úlohu pri zvýšení roly prevencie zohrávajú prirodzene všeobecní lekári prvého kontaktu, ktorých by opatrenia na posilnenie prevencie mali zahŕňať prednostne.

- Osobitný význam pre posilnenie pozície prevencie v systéme zabezpečenie zdravia populácie SR má systematická podpora športu, dostupnosti jeho infraštruktúry – fyzickej aj finančnej – na celom území SR, a to infraštruktúry pohybu pre všetky generácie. Kým vo vyspelých krajinách sa objem výdavkov na šport pohybuje okolo 100 eur na obyvateľa, na Slovensku je to zhruba 25 eur. V tomto kontexte je potrebné zvážiť, podľa vzoru zámeru vlády ČR, zavedenie priameho transferu časti príjmov verejného zdravotného poistenia na podporu športu a pohybu, najmä detí a mládeže. Ako vyplýva zo stratégie Slovenského olympijského výboru, jedno euro investované do mládežníckeho športu má kapacitu priniesť ekonomike štátu cca tri eurá, pričom zvyšuje zamestnanosť, má zdravotné efekty a nespochybniteľné úspory vo výdavkoch na zdravotnú starostlivosť.

- Nezanedbateľnú rolu pri zlepšovaní životosprávy však zohrávajú, okrem iného, sociálne faktory ako chudoba a z nej vyplývajúca častá zlá životospráva, stravovanie, konzum alkoholu či vysoká miera stresu, čo podčiarkuje komplexnosť riešenia tohto nedostatku systému zdravia na Slovensku. Pozdvihnutie významu prevencie v slovenskom systéme zdravotnej starostlivosti preto musí mať podobu komplexného, kontinuálneho a sys-

témového prístupu, využívajúce široké spektrum motivácií, vrátane najnovších poznatkov behaviorálnej psychológie o možnostiach stimulácie ľudí ku konkrétnemu typu správania. Na druhej strane, vzhľadom na výrazné regionálne rozdiely v demografickom vývoji, zdravotnom stave, spôsobe života a na iné faktory, je potrebné, aby v stratégiách a politikách prevencie boli zohľadnené aj regionálne špecifiká.

DEMOGRAFICKÝ VI. VÝVOJ

Problém:

- Slovensko je podľa prognóz Európskej komisie druhou najrýchlejšie starnúcou krajinou EÚ (po Poľsku), čo predstavuje v stredno a dlhodobom horizonte zásadný problém pre verejné financie, domáci trh práce, ako aj veľkú výzvu pre systém zdravotnej starostlivosti, sociálnych služieb a opatery.

Pracovná migrácia, procesne zjednodušená a cielene regulovaná podľa potrieb trhu práce, bude len obmedzene riešiť problém nedostatku pracovnej sily, pretože vždy naráža aj na politickú priechodnosť. Dnes je realitou, že je do pracovného procesu zapojených viac ako 100-tisíc občanov cudzích krajín, ktorí pomáhajú obsadiť voľné miesta v priemysle a službách. Trh práce však stále potrebuje obsadiť ďalších cca 80-tis. voľných miest. Politická a spoločenská atmosféra a vzťah k migrácii a jej využitiu pre riešenie problémov trhu práce, ale aj demografického vývoja, bude aj v ďalších rokoch vyžadovať regulovať pracovnú migráciu tak, aby neznižovala tlak zamestnancov a odborov na zvyšovanie miezd, ktorý je

v kontexte všeobecne nízkej platovej úrovne na Slovensku žiadúci. Na druhej strane je nevyhnutné vytvárať podmienky aj pre to, aby pracovní migranti zostávali na Slovensku dlhodobo spolu s rodinami a pomáhali zmierňovať aj riziká nášho demografického vývoja.

Odporúčania:

- Okrem úprav v dôchodkovom systéme, ktoré však ani zďaleka nie sú všeliakom tohto problému, je potrebné predovšetkým zvýšiť prirodzený prírastok obyvateľov, teda úroveň pôrodnosti. Doteraz sa tento problém riešil skoro výlučne zvyšovaním finančnej podpory mladých rodín v podobe príspevkov pri narodení detí, detskými prídavkami, daňovými bonusmi a pod. Skúsenosti a poznatky z krajín s nadpriemernou natalitou, napr. Francúzska, Estónska a škandinávskych krajín, a rovnako názory odborníkov hovoria však o tom, že kľúčovými faktormi, podporujúcimi zakladanie rodín a pôrodnosť v krajine, sú opatrenia zjednodušujúce participáciu rodičov malých detí na trhu práce a rovnako opatrenia zvyšujúce finančnú dostupnosť bývania. K tomuto záveru dospeli aj výsledky kontrol NKÚ SR i ďalších NKI, ktoré sa problematikou podpory pôrodnosti zaoberali (Maďarsko, Poľsko, Česko a ďalšie).

- Finančná nedostupnosť bývania je podľa prieskumov hlavným dôvodom, prečo mladí ľudia na Slovensku odkladajú zakladanie rodín. Preto je bývanie mladých dospelých u rodičov na Slovensku najrozšírenejšie v EÚ. Posilnenie nájomnej bytovej výstavby v réžii miest a obcí prostredníctvom navýšených a stabilných zdrojov Štátneho fondu rozvoja bývania a využitím ďalších schém štátom podporovaného nájomného bývania je nutné považovať za reálny

predpoklad zvýšenia pôrodnosti na Slovensku.

- Okrem iných nástrojov je potrebné pre nájomnú výstavbu poskytnúť množstvo nevyužitých budov a pozemkov vo vlastníctve štátu alebo verejného sektora, vhodných pre bytovú výstavbu, na účely výstavby nájomných bytov. Prvotným krokom je sumarizácia a kategorizácia týchto nehnuteľností, keďže podľa Centrálnej evidencie majetku vlastní štát priamo alebo cez ďalšie organizácie takmer 10-tisíc stavieb, bytov aj nebytových priestorov. Databáza nevyužitých stavieb by mala byť verejná, ako je to v Českej republike. Rovnako je potrebné zjednodušiť procesy verejného obstarávania na účely nájomnej bytovej výstavby zo strany miest a obcí. Keďže aj tieto témy boli predmetom kontrolnej činnosti NKÚ SR, správy z jednotlivých kontrol uvádzajú, aké problémy brzdia využívanie majetku štátu pre nájomnú výstavbu a ktoré ďalšie opatrenia navrhujeme pre riešenie tohto problému.

- Druhým základným predpokladom zvýšenia pôrodnosti je, popri finančných stimuloch kompenzujúcich výpadok príjmu zo zamestnania, predovšetkým zvýšenie možností participácie rodičov malých detí na trhu práce. Vyžaduje to dostatočnú kapacitu infraštruktúry predškolskej opateru o deti, teda kapacity predškolských zariadení - na čo mestá a obce potrebujú dostatočné zdroje, ale aj jednoduché procesy schvaľovania a obstarávania a realizácie projektov. Aj problematika predškolskej infraštruktúry bola predmetom kontrolnej činnosti úradu a opatrenia, ktoré sme navrhovali jednotlivým orgánom verejnej správy, by mali výraznejšie zvýšiť efektívnosť a účinnosť tohto procesu.

Na druhej strane je nevyhnutné zvýšiť motiváciu zamestnávateľov k poskytovaniu skrátených a flexibilných úväzkov, napríklad formou časti úhrady odvodov zamestnávateľov zo strany štátu. V širšom kontexte by malo dôjsť k zmene spoločenského nazerania na "materskú dovolenku", ktorá by mala byť vnímaná ako "rodinná práca" a v tomto zmysle aj finančne kompenzovaná.

- Významným parametrom demografického vývoja je zvyšujúci sa podiel obyvateľov vyššieho veku na celkovej populácii. Okrem stratégie zameranej na podporu a ochranu týchto občanov, ktorá zahŕňa problematiku dôchodkov, sociálnych a zdravotných služieb a podobne, v krajine absentuje stratégia budovania a rozvoja „striebornej ekonomiky“, ktorá by využívala potenciál občanov vyšších vekových kategórií pre rozvoj komunitnej ekonomiky a udržanie pocitov užitočnosti a potrebnosti. Tieto sú pre spôsob a kvalitu života starých ľudí mimoriadne dôležité a potrebné a nepriamo znižujú náklady na ich zdravotnú a sociálnu starostlivosť.

ŽIVOTNÉ PROSTREDIE A OCHRANA VII. KLÍMY

Problém:

Problémy v ochrane životného prostredia a ochrane klímy, ich riešenie a financovanie zo strany kompetentných inštitúcií Slovenskej republiky dlhodobu spadajú do strategických oblastí zamerania kontrolnej činnosti NKÚ SR. Ochrana klímy vrátane adaptácie na zmenu klímy, ochrana ovzdušia, ochrana vôd, nakladanie

s odpadmi a iné, sú regulované komplexnou a zložitou legislatívou SR, ktorá nadväzuje na medzinárodné dohody, ktorých sa SR stala signatárom, a ktorá musí byť v súlade s právom Európskej únie. Jej prípadné nedodržanie môže, okrem samotných negatívnych dopadov na životné prostredie a zdravie obyvateľstva, vyústiť aj do žalôb EÚ a prípadných rozsudkov zo strany Európskeho súdneho dvora s rizikom uloženia finančných sankcií pre Slovenskú republiku.

Vysokú finančnú náročnosť ochrany životného prostredia možno dokladovať skutočnosťami, ako sú napr. investičný dlh pri budovaní novej kanalizácie a čistiarne odpadových vôd, predstavujúci 1,56 miliardy eur, náklady vo výške 8,2 mld. eur na dosiahnutie dekarbonizačných cieľov SR do r. 2030 alebo predpokladané výdavky zo štátneho rozpočtu v r. 2023 na oblasť environmentálnej udržateľnosti v SR vo výške 2,2 mld. eur.

Dôvod dlhodobého záujmu NKÚ SR o oblasť životného prostredia je daný tým, že kvalita životného prostredia je základom zdravia človeka a trvalo udržateľného rozvoja, a preto je dôležité, aby nastavenie verejných politík túto kvalitu zabezpečovalo. Na druhej strane, výdavky na ochranu životného prostredia tvoria cca 2 % všetkých verejných výdavkov SR, čo predstavuje 0,8 % HDP ročne, čím dosahujeme priemer krajín EÚ. Za obdobie rokov 2007 až 2020 predstavovali tieto výdavky približne 7,88 mld. eur, pričom sa za toto obdobie uvedené výdavky zdvojnásobili.

Finančné zdroje do oblasti životného prostredia v minulom období plynuli

predovšetkým z fondov EÚ a iných finančných mechanizmov – v objeme cca 42 %, výdavky zo štátneho rozpočtu boli vo výške 33 % a zvyšok tvorili vlastné príjmy obcí a ostatných subjektov verejnej správy, dotácie zo štátnych účelových fondov, subvencie a granty.

NKÚ SR vykonal viaceré kontrolné akcie, ktorými chcel poukázať na situáciu v rezorte životného prostredia. Kontrolami boli identifikované viaceré rizikové oblasti.

- Pomalé tempo odstraňovania environmentálnych záťaží, ktoré majú významný negatívny dopad na štátny rozpočet, zdravie a kvalitu života obyvateľstva v daných lokalitách. Odhadované náklady na odstránenie environmentálnych záťaží sú minimálne 1,136 mld. eur, pričom potrebné zdroje v plnej výške nie sú k dispozícii.

- Procesy súvisiace s odstraňovaním environmentálnych záťaží sú príliš zdĺhavé, najmä v súvislosti s postupmi verejného obstarávania, ktoré boli vyhodnotené ako neúčinné a sú významným problémom. Zrušenie verejného obstarávania zo strany MŽP SR na 14 lokalitách s vysokou prioritou riešenia spôsobilo, že finančná podpora vo výške 61 418 903 eur z OP KŽP nebola využitá.

- NKÚ SR preveril aj oblasť nakladania s odpadom, kde viacerými kontrolami bolo poukázané na nedostatočné procesy v oblasti triedenia odpadu. SR má značné rezervy (v porovnaní s ostatnými členskými štátmi) a ak ich pozitívne využije, môžu v budúcnosti spôsobiť významný nárast podielu triedeného odpadu aj pri súčasnej ochote obyvateľov odpad triediť.

- Najväčšie riziko pri preverovaní čistiarní odpadových vôd je nedosta-

točný stav výstavby a pripájania sa na verejnú kanalizáciu. Tento stav je sprevádzaný roztrieštenosťou a neplnením si úloh a zodpovedností širokého spektra subjektov verejnej správy a územnej samosprávy a má za následok dosahovanie pomalého pokroku v tejto oblasti.

- Pri kontrolnej akcii, zameranej na kvalitu pitnej vody, úrad skonštatoval, že systém monitorovania podzemných zdrojov pitnej vody a výsledky monitorovania nie sú nastavené a riadené tak, aby zabránili súčasným a budúcim hrozbám pre kvalitu podzemných zdrojov pitnej vody a aby eliminovali s tým súvisiace možné zdravotné riziká pre obyvateľov. Negatívnu úlohu tu hrá aj stav vodárenskej infraštruktúry, ktorá je v mnohých mestách a obciach zastaraná, hrozia zdravotné riziká vyplývajúce z použitých materiálov v minulosti. Prístup k nezávadnej pitnej vode nemá stále takmer 500 obcí a budovanie vodovodov a odkanalizovanie odpadových vôd je v mnohých regiónoch veľmi pomalé.

- Na pozadí prebiehajúcich klimatických zmien (kontrola zameraná na pripravenosť SR na suchu) je vysoké riziko znečistenia najväčších zdrojov pitnej vody, ktoré sa nachádzajú na Žitnom ostrove, čím je ohrozené zdravie obyvateľstva a zásobovanie obyvateľstva pitnou vodou.

- Pri kontrole Environmentálneho fondu absentovalo presnejšie definovanie jeho poslania vo väzbe na vyššie alokácie finančných prostriedkov smerujúcich do sektora životného prostredia. V rokoch 2020 – 2027 SR plánuje preinvestovať na životné prostredie za cca 2,4-násobne kratšie obdobie porovnateľnú sumu finančných prostriedkov ako za pred-

chádzajúcich 14 rokov (cca 7,88 mld. eur) a Environmentálny fond by mal v tomto procese plniť úlohu dôležitého nástroja politiky ochrany životného prostredia.

Odporúčanie:

- Vzhľadom na komplexnosť a závažnosť vyššie uvedených problémov NKÚ SR odporúča, aby sa tieto stali vládnu agendou. Spravidla ide o plnenie medzinárodných záväzkov a rezortný prístup je nepostačujúci. Vláda by mala v prvom rade zamerať pozornosť na tie oblasti životného prostredia, ktoré majú priamy vplyv na zdravie obyvateľstva. Dôležité je tiež riešiť prvky kritickej infraštruktúry, ktorých havarijný stav môže mať fatálne následky v budúcnosti. Vláda musí venovať pozornosť environmentálnym záťažiam a hľadať spôsob, akým zrýchliť tempo ich odstraňovania, pretože Slovensku hrozia vysoké pokuty za neplnenie cieľov. V neposlednom rade je potrebné prehodnotiť systém financovania problematických oblastí životného prostredia. Na ochranu životného prostredia je relatívne dosť finančných prostriedkov zo zdrojov EÚ, preto odporúčame využívať prioritne uvedené zdroje na tie oblasti, kde je potrebných najviac týchto neopakovateľných zdrojov.

- Vláda by mala prehodnotiť aj činnosť Enviroföndu, ktorý vytvára dlhodobé prebytky v štátnom rozpočte a stanoviť mechanizmus využívania jeho zdrojov, aby boli tieto finančné prostriedky účinnejšie a účelnejšie využité pre ochranu životného prostredia.

STRATEGICKÁ INFRAŠTRUKTÚRA - VYBRANÉ VIII. PROBLÉMY

Všeobecne sa pod pojmom infraštruktúra chápe materiálno-technické zázemie štátu, ktoré zabezpečuje jeho sociálno-ekonomické funkcie. Jej rozsah, štruktúra, kvalita, cena a ďalšie charakteristiky významne ovplyvňujú hospodársky rozvoj krajiny, ale aj životnú úroveň a spôsob života jej obyvateľov.

Budovanie infraštruktúry, najmä infraštruktúry celoštátneho či dokonca medzinárodného významu (diaľnice, železnice, letiská, elektrárne...), vyžaduje značné zdroje. Preto jej štátne orgány venujú značnú pozornosť, aj keď výsledky nezodpovedajú očakávaniam ani štátu ani občanov. Závery kontrol úradu venované problematike výstavby diaľnic, elektronického mýtného systému, stavu ciest a cestných stavieb, hospodáreniu NDS, Železníc SR, Slovenskej správy ciest boli dostatočne prezentované a sú k dispozícii odbornej a laickej verejnosti. Za najdôležitejšie považujeme podstatne zrýchliť využitie investícií do dopravnej infraštruktúry, ktoré umožňuje Plán obnovy, najmä do obnovy koľajových vozidiel a ich modernizácie, do dokončenia hlavnej diaľničnej tepny D1 do Košíc a na to nadväzujúcich rýchlostných ciest a ciest I. triedy. Dnes už máme v mnohých prípadoch v lepšom stave regionálne cesty ako rýchlostné cesty a cesty I. triedy. Mnohé investičné zábery spojené s efektívnou sieťou nemocníc a ich dostupnosťou sú podmienené cestnou infraštruktúrou. Za strategické považujeme budovanie potrebnej cestnej infraštruktúry smerom k Ukrajine v najbližšom

období, kedy obnova krajiny bude vyžadovať jej dostupnosť, ktorú dnešná cestná ani železničná doprava neumožní.

Dôležitou súčasťou infraštruktúry štátu je vodárenská infraštruktúra, zahrňujúca verejnú vodovodnú sieť a sieť odkanalizovania odpadových vôd a ich čistenie. Napriek významu porovnateľnému s inými zložkami infraštruktúry štátu, podľa našich kontrolných zistení, jej nie je zo strany vlády a parlamentu venovaná dostatočná pozornosť. Pritom voda je komodita, ktorej strategický význam stále rastie. Je dôležité, aby všetkým zložkám kritickej infraštruktúry štátu, teda aj vodárenskej infraštruktúre a jej jednotlivým prvkom, venovalo politické i vládne vedenie krajiny mimoriadnu pozornosť.

Rozhodujúca časť vodárenskej infraštruktúry bola v procese transformácie distribuovaná medzi 14 najväčších obecných vodárenských spoločností. Dnes zabezpečujú viac ako 95 % vodárenských služieb na Slovensku. Jediným akcionárom vodárenských spoločností sa stali obce a akcie sa mali stať nescudziteľným majetkom obcí a miest. Tento krok mal umožniť obciam, ktoré sú z ústavy zodpovedné za zásobovanie obyvateľov pitnou vodou a jej odkanalizovanie, získať na túto povinnosť potrebnú infraštruktúru spolu s majetkom umožňujúcim ich prevádzku.

Kontroly NKÚ SR poukázali na viaceré riziká v dodržiavaní príslušnej legislatívy či v konaní akcionárov a orgánov obecných vodárenských spoločností, ktoré môžu ohroziť plnenie verejného záujmu, ktorý majú obecné vodárenské spoločnosti vykonávať. Dôležitým zistením je aj odhadovaná výška nerealizovaných opráv,

údržby a rekonštrukcie - cca 5 miliárd eur, ktoré vzhľadom na dosahované ekonomické výsledky obecných vodárenských spoločností nie je možné v plnej miere riešiť. Na druhej strane, vodárenské spoločnosti spravidla z dosiahnutého zisku vyplácajú dividendy a znižujú tým zdroje na vlastnú investičnú činnosť.

Napriek tomu, že naša história i poznatky z praxe vodárenských spoločností v EÚ ukazujú na vhodnosť a účelnosť fungovania vodárenských spoločností ako obecných, od založenia vodárenských spoločností ako obchodných spoločností sú zrejmé snahy o narušenie prijatých zásad transformácie tohto sektora. Odpredaj akcií obcí iným subjektom či odkúpenie akcií vlastnou spoločnosťou, rozdelenie spoločnosti na infraštruktúrnú a prevádzkovú, zakladanie dcérskych spoločností aj so súkromným investorom, ktoré vykonávajú ziskovejšie činnosti či aktuálne prezentovaný dlhopisový program Východoslovenskej vodárenskej spoločnosti - to všetko sú dokumentovateľné kroky, ktoré sú v rozpore s pôvodnou koncepciou a prinášajú viaceré aktuálne i budúce hrozby dostupnosti nezávadnej pitnej vody pre všetkých občanov krajiny.

Vodárenské spoločnosti sa dlhodobo prezentujú ako súkromné obchodné spoločnosti, ktoré môžu samostatne rozhodovať o všetkých dôležitých aspektoch svojej činnosti a veľká časť ich aktivít nepodlieha verejnej kontrole. Aplikácia názoru v praxi, že dôležitejšia je forma spoločnosti (obchodná spoločnosť), ako je charakter jej akcionárov (orgán verejnej správy), prináša značné problémy pri kontrole verejného záujmu. Pre spoločnosti a ich orgány sa javí dôležitejšie mať zisk ako zdroj dividend či

iných výnosov, ako je verejný záujem spojený s bezpečnou infraštruktúrou a jej prevádzkou. Napriek strategickému významu vodárenskej infraštruktúry nie je o ich činnosť zo strany štátu vyvíjaný adekvátny záujem. Nie je zrejmé, ako sa bude riešiť investičný dlh, rozvoj infraštruktúry z iných zdrojov ako verejných a pod.

V systéme bezpečnosti krajiny zohrávajú dôležitú funkciu núdzové zásoby ropy. Tento systém má zabezpečovať zásobovanie týmito komoditami podnikateľských subjektov i občanov v prípade rôznych situácií, keď sú obmedzené či zastavené ich priebežné dodávky na Slovensko. Naša krajina využíva tzv. agentúrny systém, na čele ktorého je Agentúra pre núdzové zásoby ropy a ropných výrobkov, ktorá zabezpečuje udržiavanie povinnej úrovne zásob a ich financovanie. Dôležitou súčasťou aktuálneho systému je Spoločnosť pre skladovanie, a. s. Kontrola NKÚ SR preukázala značnú zložitosť a nedostatočnú transparentnosť procesov v systéme, ktoré spôsobujú, že značné hodnoty verejných zdrojov sú využívané nehospodárne a neúčinne. Najmä Spoločnosť pre skladovanie, a. s. sa javí ako nadbytočný prvok systému.

Opatrenia:

- Keďže kontrola uplatňovania verejného záujmu a jeho dôsledná realizácia v obchodných spoločnostiach spadajúcich pod obchodný zákonník je žiaduca, potrebné je, aby týmto spoločnostiam bola venovaná v legislatíve osobitná pozornosť. Týmto by sa riešili problémy nielen vodárenských spoločností.
- Vodárenské spoločnosti by bolo potrebné zaradiť medzi subjekty verejného záujmu, čím by sa ich hospodá-

renie stalo súčasťou štátneho výkazníctva, a tým aj verejnej kontroly.

- Pravidelne ročne sa výsledkami vodárenských spoločností zaoberať na úrovni vlády/parlamentu, z dôvodov plnenia záväzkov SR v oblasti zásobovania pitnou vodou, odkanalizovania, hodnotenia stavu infraštruktúry ako predpokladu nezávadnej pitnej vody v rozvodnej sieti i znižovania vysokých únikov vody.

- Regulačnú politiku v oblasti vody prehodnotiť tak, aby umožňovala postupne riešiť nerealizovanú a potrebnú mieru opráv a rekonštrukcií rozvodov.

- Pre preukázanie opodstatnenosti existujúceho systému núdzových zásob ropy a ropných produktov je potrebné analyzovať finančnú náročnosť systému a účelnosť jeho jednotlivých prvkov.

Problém:

V infraštruktúre štátu hrajú dôležitú úlohu vodné stavby, plniace viaceré hospodárske i sociálne funkcie. Jedným zo subjektov tejto infraštruktúry je štátny podnik Slovenský vodohospodársky podnik, ktorý spravuje a chráni toky riek na Slovensku a majetok, ktorý na nich štát postavil. Vo verejnom záujme sa stará aj o protipovodňovú ochranu. V uvedenom štátnom podniku pretrváva dlhodobá nestabilita a nepredvídateľnosť financovania neregulovaných platieb zo štátneho rozpočtu a jej dopad na starostlivosť o majetok štátu v správe štátneho podniku. Od roku 2010 štát nepreplatil cca 334 mil. eur preukázaných nákladov na neregulované služby a každoročne sa tento schodok zvyšuje. Najmä v rokoch 2021 a 2022 došlo k výraznému poklesu platieb zo ŠR – rok 2021 iba 13,6 %, v roku 2022 len 5 % oprávnených požiadaviek.

Nedostatočné financovanie opráv a údržby vodohospodárskeho majetku smeruje k zhoršujúcemu sa technickému stavu vodných stavieb. Celkový technický dlh za obdobie rokov 2005 až 2020 predstavoval sumu 921,5 mil. eur. V dôsledku nedostatočného financovania neboli viaceré vodné stavby udržiavané v riadnom technickom stave, čo je v rozpore so zákonom o vodách. Na existujúcich vodných stavbách, z ktorých mnohé majú aj viac ako šesťdesiat rokov, čoraz častejšie vznikajú problémy vyplývajúce z ich starnutia, ktoré sa už dlhodobo riešia len nevyhnutnými opravami. Vodné stavby si tak budú stále intenzívnejšie vyžadovať finančne vysoko náročné opravy a obnovy. Postupne môže dochádzať k ohrozeniu prevádzkovej schopnosti vodných stavieb a k zvýšeniu rizika nedostatočnej ochrany obyvateľstva a majetku pred povodňami.

Slovenský vodohospodársky podnik je zároveň realizátorom viacerých záväzkov Slovenska, ktoré vyplývajú z medzinárodných zmlúv a dohôd. Dlhodobo zanedbávaná údržba a opravy vodných stavieb a ich možné dôsledky ohrozujú nielen reputáciu našej krajiny ako spoľahlivého partnera, ale neplnenie zmluvných povinností má značné finančné dopady na štátny rozpočet.

NKÚ SR v uplynulom období vykonal kontrolu hospodárenia väčšiny štátnych podnikov. Kontrola potvrdila, že značná časť podnikov vykonáva podnikateľské aktivity so stratou, chýba odborný prístup k spravovaniu majetku štátu. Veľkorysé dary na rôzne podujatia, nákup automobilov

nad zákonom stanovené limity, predražené softwarové služby, odmeny a zlaté padáky a pod. svedčia o tom, že v štátnych podnikoch sa vytráca uplatňovanie zásad hospodárnosti, efektívnosti, účelnosti a účinnosti vynakladania verejných zdrojov. Do určitej miery takýto postup umožňujú nielen kontrolné orgány podniku, ktoré sú spravidla iba formálnymi, ale aj legislatíva. Je však zrejmé, že dnes už štátne podniky, najmä z rezortu pôdohospodárstva svojou podstatou nenapĺňajú obsah pojmu „podnik“, resp. ich činnosť nie je pre daný rezort prínosom.

Odporúčanie:

- Vzhľadom na vysoké riziká bezpečného prevádzkovania majetku SVP, š.p., ktoré MŽP SR ako zakladateľ nedokáže svojimi kompetenciami vyriešiť, je nutné, aby sa problematika strategického a udržateľného rozvoja tohto štátneho podniku stala vládnu agendou.
- Zanedbateľná údržba, oprava, rekonštrukcia majetku štátu, spadajúceho do kategórie kritickej infraštruktúry štátu, dosahuje obrovské hodnoty. Potrebná je inventarizácia tohto stavu a prijatie reálnych stratégií riešenia problému.
- Novelizovať zákon o štátnom podniku, ktorý by mal presnejšie a jednoznačnejšie definovať povinnosti zakladateľa a vedenia štátneho podniku, ktoré by viedli k dôslednejšiemu napĺňaniu princípov hospodárnosti, efektívnosti, účinnosti a účelnosti (podnikateľský plán, zodpovednosť vedenia za jeho plnenie, pravidlá nakladania s majetkom, trestnoprávna zodpovednosť).

IX. DIGITALIZÁCIA A DIGITALIZAČNÉ ZRUČNOSTI

Problém:

Jednou z charakteristík súčasného svetového vývoja a vyspelosti krajiny je miera digitalizácie procesov vo verejnom i súkromnom sektore. Prvým predpokladom jej rozvoja vo verejnej správe je elektronizácia, keď sa rozhodujúca časť manuálnych procesov nahrádza elektronickými, papier sa nahrádza elektronickými dokumentmi. Hlavným cieľom digitalizácie je využívanie informačných technológií na zefektívnenie komunikácie štátu s občanmi i medzi štátnymi orgánmi a organizáciami navzájom.

Slovensko stagnuje v digitalizácii a informatizácii spoločnosti, čo má dopad na všetky oblasti života – sociálno-ekonomické, ekologické-zelené, dopravné, rozpočtový proces, kontrolu, ale hlavne udržateľný rozvoj krajiny s dôrazom na účelnosť a efektívnosť. Za ostatné dve desaťročia boli preinvestované viac ako 3 miliardy eur do budovania IS, ale ďalšie miliardy smerovali do ich rozvoja a každodennej podpory. Na základe záverov kontrolných akcií NKÚ SR je možné konštatovať, že máme za sebou obdobie úspešných projektov (napr. digitalizácia kultúrneho dedičstva, RIS), ale aj ukážkových aktivít plytvania a až nezákonného nakladania s európskymi i verejnými prostriedkami (ISKRA, eZdravie, Kattaster Portál, ESMO). Kontrolóri identifikovali riziká v riadení, ľudských zdrojoch (odborníci), pri obstarávaní, ale aj cielenej kontrole a vyhodnocovaní merateľných ukazovateľov. Vážne riziká vidíme v informatizácii školstva, zdravotníctva, environmentálnej agendy, ale aj pri využívaní dát pri strategickom plánovaní a nastavovaní udržateľných

projektov rozvoja spoločnosti. V tejto súvislosti je žiadúce podporovať vznik verejno-súkromných partnerstiev.

Využívanie možností digitalizácie je podmienené úrovňou digitálnych zručností. Táto je rozdielna v jednotlivých sektoroch, v regiónoch a rozdiely sú dané aj vekovým zložením obyvateľov. Podľa záverov kontrolnej činnosti za hlavné riziká v oblasti digitálnych zručností je možné považovať tieto:

- Zastaraný a málo flexibilný systém vzdelávania.
- Nízky a klesajúci podiel študentov a absolventov informačných a komunikačných technológií, vedy, inžinierstva a matematiky.
- Nedostatok špecialistov v oblasti navrhovania (biznis IT konzultanti, architekti IT, dátoví analytici), vývoja (programovanie) a podpory (bezpečnosť).
- Nedostatočná úroveň investovania do telekomunikačných sietí v lokalitách s vysokými investičnými nákladmi a nízkou návratnosťou investícií.

Kým prvé tri riziká sú úzko previazané s odchodom mladých ľudí za štúdiom a prácou do zahraničia, štvrté riziko súvisí s celým problémom výrazne odlišného regionálneho rozvoja Slovenska.

Získavanie digitálnych zručností zamestnancov štátneho a súkromného sektora je spravidla záležitosťou zamestnávateľov a ich rozsah a úroveň sú podmienené úrovňou digitalizácie v organizácii. Na Slovensku zatiaľ neexistuje verejný program zameraný cielene na získavanie digitálnej gramotnosti. Podľa prieskumov, len 2 % občanov nadobudli digitálne zručnosti prostredníctvom verejných programov vzdelávania v tejto oblasti.

Nedostupnosť verejne financovaných vzdelávacích programov je bariérou pre rozvoj digitálnych zručností hlavne seniorov v postproduktívnom veku. Podiel osôb vo vekovej skupine 65 - 74 rokov s aspoň základnými digitálnymi zručnosťami je aj z tohto dôvodu len 11 %, pričom priemer EÚ v rovnakej vekovej skupine je 24 %. Až každý štvrtý občan vo veku 65 - 74 rokov má nízke alebo žiadne digitálne zručnosti.

Odporúčanie:

Rozvoj digitálnych zručností nie je na Slovensku v súčasnosti strategicky riadený a je rozdelený medzi viacerými zodpovednými subjektami (MPSVR SR, MŠVVŠ SR a MIRRI SR). Nie je definovaný zodpovedný orgán,

jednotný postup, ciele v oblasti rozvoja digitálnych zručností a nie je vytvorený systém na rozvoj digitálnych zručností financovaný z verejných zdrojov. Na konci roka 2022 vláda schválila Národnú stratégiu digitálnych zručností Slovenskej republiky a akčný plán na roky 2023 - 2026, ktoré by mohli priniesť pokrok v danej oblasti. NKÚ SR preto odporúča, aby sa tejto stratégii a jej cieľom venovala primeraná pozornosť a bola aj zdrojovo zabezpečená. Zároveň je potrebné zabezpečiť otázku vlastníctva IT systémov a rýzný krok musí vláda urobiť aj v problematike tzv. vendor lock-in (závislosť od poskytovateľa - uzamknutie systému a blokácia hospodárskej súťaže).



**Najvyšší kontrolný úrad
Slovenskej republiky**
Priemyselná 2
824 73 Bratislava
www.nku-gov.sk