

SPRÁVA O VÝSLEDKOC KONTROLNEJ ČINNOSTI

NAJVYŠŠIEHO KONTROLNÉHO ÚRADU SR



ZA ROK

20
20



SPRÁVA O VÝSLEDKOKH KONTROLNEJ ČINNOSTI

NAJVYŠŠIEHO KONTROLNÉHO ÚRADU SR

ZA ROK 2020

BRATISLAVA, MAREC 2021

Obsah

Zoznam najčastejšie používaných skratiek	7
Úvodné slovo predsedu NKÚ SR	8
1 NKÚ SR a prínosy jeho činnosti	10
2 Plán kontrolnej činnosti na rok 2020 v číslach	12
3 Výsledky kontrolnej činnosti	14
3.1 Plnenie cieľov fiškálnej politiky	14
3.2 Presnosť a spoľahlivosť výkazníctva štátnej správy nedosahuje požadovanú úroveň, má značné rezervy	18
3.3 Uplatňovanie fiškálnej politiky v samospráve	19
3.4 Subjekty verejnej správy v kontrole NKÚ SR	21
3.4.1 Ako hospodárili významné hospodárske subjekty a inštitúcie štátu	21
3.4.2 Ako hospodárila územná samospráva	29
3.4.3 Vnútorň kontrolný systém verejnej správy je účinný iba čiastočne	31
4 Verejné politiky a plnenie ich cieľov v kontrole NKÚ SR	34
4.1 Sociálna politika	34
4.1.1 Zamestnanosť v najmenej rozvinutých okresoch rastie pomalšie ako je žiaduce	34
4.1.2 Nejasné poslanie komunitných centier	36
4.1.3 Nový systémový prístup k opatrovateľskej službe je nevyhnutný	37
4.1.4 Predprimárne vzdelávanie musí byť skutočnou prioritou aj v SR	38
4.2 Rôzne formy kontroly životného prostredia nie sú dostatočne účinné a dáta často nepresné	39
4.2.1 Dosiahnuť stanovenú mieru recyklácie plastového odpadu z obalov nie je reálne	40
4.2.2 Štátny dozor skládok odpadu má rezervy i prekážky	41
4.2.3 Monitoring podzemných zdrojov pitnej vody nefunguje ako nástroj včasného varovania dostatočne účinne	43
4.3 Podpora podnikateľského prostredia a znižovania byrokracie	44
4.3.1 Jedenkrát stále nie je dost	44
4.3.2 Aj finančná správa musí dodržiavať termíny	45
4.3.3 Možnosti na efektívnejšiu priamu podporu poľnohospodárov nie sú využité dostatočne	46
4.4 Ochrana a bezpečnosť	47
4.4.1 Nerastné suroviny nechránime v duchu Ústavy SR	47
4.4.2 Správa antidumpingového a vyrovnávacieho cla potrebovala lepšiu informačnú podporu	49
4.4.3 Systém energetickej bezpečnosti v oblasti núdzových zásob ropy je robustný a nákladný	49
4.4.4 Pandémia si vyžiada zmeny v systéme kolektívnej ochrany zdravia	52
5 Ďalšie činnosti úradu	54
5.1 Analytická činnosť NKÚ SR	54
5.2 Komunikácia – cesta posilňovania poznania a dôvery	57
5.3 Medzinárodná spolupráca – priestor pre inšpiráciu	59
Prílohy	60
Príloha č. 1 Prehľad kontrolných akcií zaradených do Správy o výsledkoch kontrolnej činnosti NKÚ SR za rok 2020	60
Príloha č. 2 Hospodárenie územnej samosprávy v číslach a grafoch	62
Príloha č. 3 Príklady infografiky kontrolných akcií	67

Zoznam najčastejšie používaných skratiek

EK	Európska Komisia
EÚ	Európska únia
EUROSAI	Európska organizácia najvyšších kontrolných inštitúcií
HDP	hrubý domáci produkt
INTOSAI	Medzinárodná organizácia najvyšších kontrolných inštitúcií sveta
IS	informačné systémy
MDV SR	Ministerstvo dopravy a výstavby Slovenskej republiky
MF SR	Ministerstvo financií Slovenskej republiky
MH SR	Ministerstvo hospodárstva Slovenskej republiky
MIRRI SR	Ministerstvo investícií, regionálneho rozvoja a informatizácie Slovenskej republiky
MK SR	Ministerstvo kultúry Slovenskej republiky
MPRV SR	Ministerstvo pôdohospodárstva a rozvoja vidieka Slovenskej republiky
MPSVR SR	Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny Slovenskej republiky
MŠVVŠ SR	Ministerstvo školstva, vedy, výskumu a športu Slovenskej republiky
MV SR	Ministerstvo vnútra Slovenskej republiky
MZ SR	Ministerstvo zdravotníctva Slovenskej republiky
MZVaEZ SR	Ministerstvo zahraničných vecí a európskych záležitostí Slovenskej republiky
MŽP SR	Ministerstvo životného prostredia Slovenskej republiky
NFP	nenávratný finančný príspevok
NKÚ SR, úrad	Najvyšší kontrolný úrad Slovenskej republiky
SR	Slovenská republika
ŠR	štátny rozpočet
VÚC	Vyšší územný celok

ÚVODNÉ SLOVO PREDSEDU NKÚ SR

Kontrolná činnosť NKÚ SR v pandemickom roku 2020 bola pre všetkých aktérov kontroly veľmi náročná. Za ústretovosť a trpezlivosť pri kontrole chcem touto cestou veľmi pekne poďakovať všetkým zamestnancom a manažmentu kontrolovaných subjektov. Vďaka patrí aj kontrolórom úradu, ktorí v obmedzených podmienkach dokázali naplniť plán kontrolnej činnosti NKÚ SR a ešte vykonať aj ďalšie kontrolné aktivity na základe požiadaviek našich partnerov.

Napriek viacerým závažným zisteniam, ktoré sme odstúpili orgánom činným v trestnom konaní alebo orgánom správneho konania, väčšina záverov našich kontrol poukázala na veľký priestor pre zlepšovanie činnosti. Zvyčajne netreba veľa – dôslednou vnútornou kontrolou odhaliť systémové riziká, ktoré ovplyvňujú hospodárnosť, efektívnosť a účinnosť vynakladaných zdrojov v každom subjekte verejnej správy. Vytvorením účinnejšieho vnútorného kontrolného systému v štátnej správe i samospráve a dôsledným využívaním jeho prvkov v procesoch riadenia je možné dosiahnuť pre občanov tejto krajiny oveľa viac úžitku ako sa darilo doteraz.

Častým dôvodom netransparentného, neekonomického, neefektívneho či neúčinného využívania verejných zdrojov a ďalších vážnych kontrolných zistení sú viaceré zákony, ktoré nejednoznačne alebo nedostatočne jasne stoja na strane verejného záujmu. Kontrola napríklad ukázala, ako legislatíva nechráni zdroje nerastného bohatstva krajiny tak, ako to vyžaduje Ústava SR, alebo ako sa legálne dajú zneužívať priame platby v poľnohospodárstve. Veľa ďalších príkladov nevyhnutnej úpravy legislatívy dokumentuje predkladaná správa o kontrolnej činnosti NKÚ SR za uplynulý rok.

Rok 2020 mal pre činnosť NKÚ SR zvláštny význam. Je to prvý rok, kedy máme povinnosť predkladať správy o kontrolnej činnosti príslušným výborom NR SR. Verím, že možnosť diskutovať s poslancami a zodpovednými predstaviteľmi kontrolovaných subjektov o záveroch kontroly vo výboroch parlamentu a následne prijímať odporúčania na riešenie problémov, je dôležitým signálom ako využiť kontrolu na zlepšovanie riadenia verejnej správy. Pre naplnenie poslania NKÚ SR sa tak vytvorili nové možnosti na systematickejšie uplatňovanie kontrolných zistení v praxi, ktoré chceme v plnej miere využiť.

Karol Mitrik
predseda NKÚ SR

1 NKÚ SR A PRÍNOSY JEHO ČINNOSTI

Postavenie NKÚ SR v sústave štátnych orgánov a jeho úlohy ako orgánu kontroly definuje **Ústava Slovenskej republiky**. Vo svojej kontrolnej činnosti je nezávislý, viazaný len zákonom, z čoho vyplýva jeho úloha nezastupiteľného prvku parlamentnej demokracie.

Podrobnejšie postavenie a pôsobnosť NKÚ SR definuje **zákon č. 39/1993 Z. z. o Najvyššom kontrolnom úrade SR**. Úrad je v zmysle zákona poverený výkonom kontroly vlastných a európskych verejných zdrojov využívaných subjektmi verejnej správy z hľadiska dodržiavania všeobecne záväzných právnych predpisov a ich hospodárneho, efektívneho a účinného použitia. Úrad zastupuje SR v medzinárodných organizáciách a spolupracuje s najvyššími kontrolnými inštitúciami v súlade s medzinárodnými zmluvami, ktorými je SR viazaná. Keďže SR je súčasťou medzinárodných kontrolných inštitúcií, zákon umožňuje NKÚ SR uplatňovať vo svojej kontrolnej činnosti medzinárodné štandardy na účely kvality a odbornej spôsobilosti¹. Na tomto základe je položený aj výkon troch základných typov kontroly, a to kontrola súladu, finančná a výkonnostná kontrola.

Zákonnými orgánmi NKÚ SR sú predseda a podpredseda, volení NR SR na sedemročné obdobie. V minulom roku

ukončili svoj mandát dvaja popredsedovia a v čase predkladania tejto správy v úrade pôsobi jeden podpredseda, zvolený parlamentom v septembri 2020.

Zákonnou povinnosťou úradu je predkladať NR SR stanoviská k návrhu štátneho rozpočtu a k štátnemu záverečnému účtu, a tiež minimálne jedenkrát ročne správu o kontrolnej činnosti. Novela zákona o NKÚ SR v roku 2020 stanovila pre úrad novú povinnosť a tou je predkladať správu o výsledku jednotlivých kontrol na rokovanie príslušného výboru NR SR. Keďže kontrola NKÚ SR je dôležitou súčasťou riadenia štátu, **priame informovanie výborov NR SR o tom**, aké sú hlavné problémy hospodárneho, efektívneho a účinného vynakladania verejných zdrojov pri dosahovaní stanovených cieľov a aké sú možnosti ich riešenia, považujeme za mimoriadne významné a spoločensky prospešné.

O významných zisteniach týkajúcich sa hospodárenia subjektov verejnej správy, plnení cieľov verejných politík, nedostatkov v existujúcej legislatíve, informuje predseda NKÚ SR spravidla vo štvrtročnom intervale troch najvyšších ústavných činiteľov – prezidentku SR, predsedu Národnej rady SR a predsedu vlády SR.

Kontrolná činnosť úradu je plánovitou činnosťou realizovanou v dvoch úrovniach. **Stratégické plánovanie** zameriava kontrolnú činnosť na podstatné a významné problémy a riziká vynakladania verejných zdrojov v rozhodujúcich sférach života spoločnosti. Táto úroveň plánovania sa deje aj za účasti expertov, ktorí pomáhajú definovať strategické oblasti kontroly na základe vlastného poznania a praxe. **Ročný plán kontroly** schvaľuje predseda NKÚ SR na základe návrhu Kolégia, ako jeho poradného orgánu, a jeho obsahom je zoznam kontrolných akcií zameraných na konkrétne problémy vynakladania verejných zdrojov, spojených s dosahovaním cieľov verejných politík. Zverejnenie ročného plánu a informácie o jeho plnení v podobe správ o výsledkoch jednotlivých kontrol na webovej stránke úradu je dôležitým prvkom jeho otvorenosti a transparentnosti voči verejnosti.

NKÚ SR za svoje hlavné poslanie považuje to, aby objektívnymi a zrozumiteľnými výstupmi kontrolnej činnosti, zameranej na efektívne, hospodárne a účinné využívanie verejných zdrojov, NR SR napomáhal vláde SR a ďalším zainteresovaným osobám plniť ich úlohy v spoločnosti najlepším možným spôsobom a prispieť tak k budovaniu dobre spravovanej spoločnosti².

Aby bolo možné toto poslanie naplňovať, musí byť **kontrolná činnosť úradu zameraná na významné spoločenské problémy**, ktoré štátne a samosprávne orgány riešia prostredníctvom jednotlivých verejných politík. Napĺňanie cieľov týchto politík na celoštátnej i regionálnej úrovni, ako aj plnenie medzinárodných záväzkov, ku ktorým sa SR zaviazala, je obsahom činnosti jednotlivých subjektov verejnej správy, ktoré majú byť zdrojovo zabezpečené.

Dimenzie posudzovania nakladania s verejnými zdrojmi na dosahovanie cieľov jednotlivých politík sú oveľa širšie, ako sa na prvý pohľad zdá. **Hospodárne, efektívne a účinné vynakladanie zdrojov neznamená iba plnenie alebo neplnenie rozpočtov či dodržiavanie zákonov**. Použitím zdrojov sa sledoval určitý cieľ, určitý záväzok, a poslaním NKÚ SR je zisťovať, či tieto zdroje skutočne viedli k stanoveným zámerom a upozorniť na bariéry a limity, ktoré spôsobujú ich neplnenie. Iba zrozumiteľné kontrolné závery poskytnú tvorcom verejných politík odpoveď na to, či sú verejné financie miňané správne a v súlade s očakávaniami. **Takouto cestou sa NKÚ SR snaží byť spoľahlivým a dôveryhodným partnerom, ktorého ambíciou nie je iba konštatovať zistený stav, ale aby objektívne, pravdivé a preukázateľné kontrolné zistenia viedli aj k náprave daného stavu, a týmto spôsobom prispievali k lepšiemu riadeniu verejných financií na všetkých úrovniach ich používania**.

Kontrola plní **tiež funkciu prevencie**, a tak závery kontroly môžu pomôcť ďalším subjektom vyvarovať sa opakovaniu chýb a nedostatkov. Výsledky kontrol však môžu slúžiť aj **ako príklady dobrej praxe**, ktorej zovšeobecnením

sa posilňujú princípy zodpovednosti verejnej správy voči občanom. Odhaľovaním systémových nedostatkov, rizík vyplývajúcich z nejednoznačnosti, nedostatočnej miery transparentnosti a pod., prispieva NKÚ SR **k zdokonaľovaniu legislatívneho prostredia**. Aj keď hlavným cieľom kontroly nie je represia, **výsledky kontrol slúžia aj orgánom činným v trestnom konaní**. Oznamovaciu povinnosť o porušení rozpočtových pravidiel, zákona o finančnej kontrole, zákona o verejnom obstarávaní a iných významných zákonov je potrebné taktiež považovať za prínos činnosti úradu. K dôležitým prínosom činnosti NKÚ SR preto patrí najmä pôsobenie na príslušné orgány verejnej správy, aby odstraňovali zistené nedostatky a prijímali opatrenia, ktoré môžu prispieť k zlepšeniu ich činnosti.

Naplňanie posolania NKÚ SR nie je možné **bez investovania do ľudských zdrojov**, do zvyšovania ich odborných vedomostí a zručností. V napĺňaní tejto úlohy úrad výrazne pomáha Národný projekt budovania a rozvoja odborných kapacít, spolufinancovaný z prostriedkov EÚ, vďaka ktorému prešlo rôznymi formami vzdelávania viac ako 200 zamestnancov úradu. Naplňovať jeho obsah pomáhajú domáci a zahraniční experti. Najmä odborníci zo švédskeho kontrolného úradu formou koučingu ukázali vedeniu NKÚ SR a jednotlivým kontrolórom nové možnosti a prístupy k výkonnostnej kontrole a jej využitiu v praxi.

V minulom roku úrad hospodáril s rozpočtom vo výške 13,6 mil. eur, pričom priemerný počet zamestnancov bol 298. **Organizačne sa kontrolná činnosť NKÚ realizuje v rámci sekcie kontroly a jej troch odborov**. V rámci jedného z nich pôsobia regionálne expozitúry úradu, ktoré sa prioritne zameriavajú na problematiku vynakladania zdrojov spojených s výkonom originálnych a prenesených kompetencií samosprávnych orgánov a ich organizácií. Významnou organizačnou zložkou úradu je odbor stratégií a analýz, ktorý okrem vlastnej analytickej činnosti svojimi aktivitami podporuje plánovanie kontrolnej činnosti a aj jej výkon; výsledky analytickej činnosti a činnosti podporujúce kontrolnú činnosť budú prezentované v samostatnej časti tejto správy.

Pre vrcholový manažment úradu je dôležité **priebežne zisťovať kvalitu procesov kontrolnej činnosti**. Úrad využíva na tento účel inštitút vnútorného auditu, alebo realizuje výkon vlastných kontrol kvality. Najnáročnejším procesom hodnotenia kvality v spoločenstve najvyšších kontrolných inštitúcií sveta je obstať pri medzinárodnom hodnotení kvality formou tzv. PEER REVIEW. V roku 2020 začal na NKÚ SR proces hodnotenia kvality na základe medzinárodných štandardov pre vyššie uvedené hodnotenie kvality pod vedením Najvyššieho kontrolného úradu USA. Ďalšími členmi medzinárodného tímu sú odborníci z Fínskeho, Maďarskeho a Poľského kontrolného úradu. Závery z medzinárodného hodnotenia kvality budú známe v polovici roka 2021 a NKÚ SR bude verejnou o nich informovať.

¹ Zákon 39/1993 Z. z., § 2a, bod 3.

² Stratégia rozvoja NKÚ SR na roky 2020 až 2025.

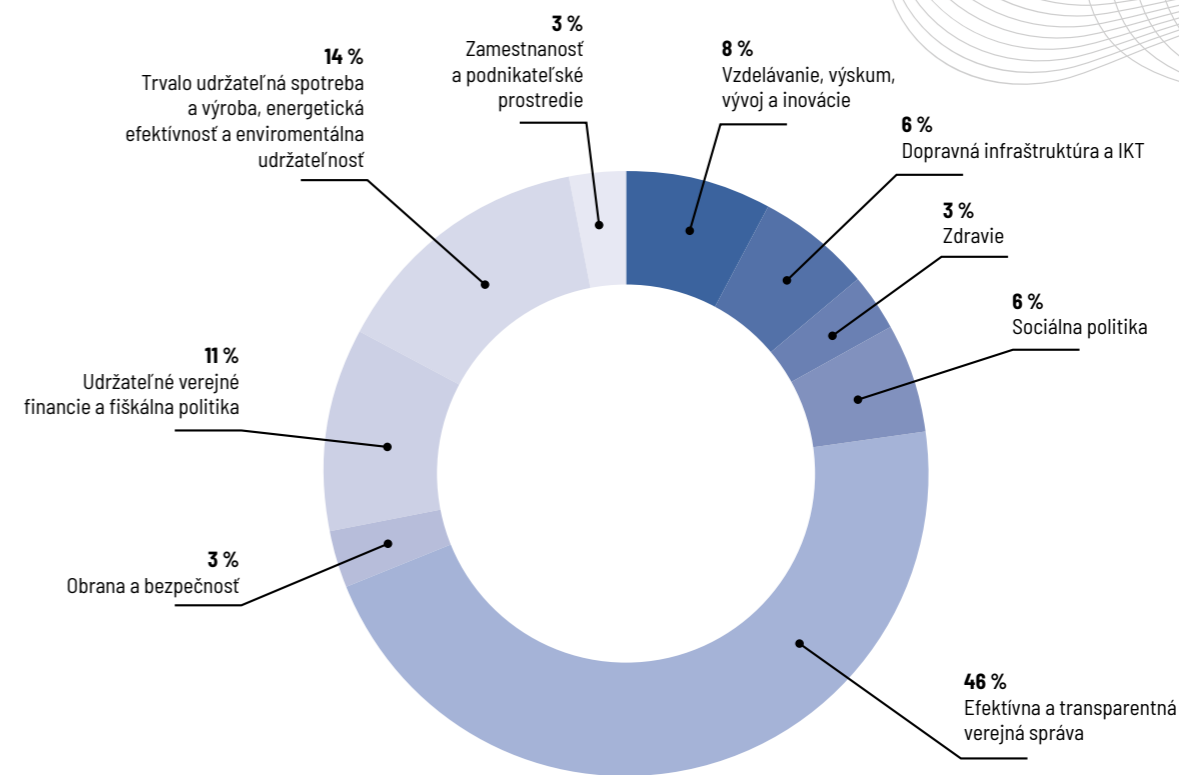
2 PLÁN KONTROLNEJ ČINNOSTI NA ROK 2020 V ČÍSLACH

Plán kontrolnej činnosti NKÚ SR je nosným dokumentom zameraným na výkon kontrolnej činnosti NKÚ SR v danom roku. Kontrolná činnosť je vykonávaná v súlade s Ústavou Slovenskej republiky, so zákonom o NKÚ SR a so štandardmi, ktoré vychádzajú zo základných princípov medzinárodných štandardov najvyšších kontrolných inštitúcií.

Plán kontrolných akcií NKÚ SR na rok 2020 obsahoval **35 kontrolných akcií**, ktoré vychádzali zo strategických oblastí zamerania kontrolnej činnosti úradu. Plán počítal s tým, že 8 kontrol zahájených v druhej polovici roka bude pre svoju náročnosť ukončených až v roku 2021. Takýto proces medziročného prelínania sa kontrolnej činnosti je prirodzený a každoročne sa opakuje. Z plánu kontrolnej činnosti roku 2019 bolo minulý rok ukončených 5 kontrol, a tak **obsahom predkladanej správy sú najdôležitejšie výsledky a závery všetkých 32 ukončených kontrolných akcií v roku 2020**. Z každej kontroly je v zmysle zákona vypracovaný protokol alebo záznam obsahujúci zistenia a navrhované odporúčania, ktoré majú v kontrolovanej inštitúcii odstrániť nedostatky, alebo pomôcť robiť svoju činnosť lepšie. Úrad od roku 2015 vypracováva správy o výsledkoch kontroly, ktoré slúžia hlavne pre potreby komunikácie výsledkov kontroly s verejnosťou, ale postupne aj s vládou SR a NR SR. V rámci prioritných oblastí najpočetnejšiu skupinu vykonaných kontrol v roku 2020 tvorili kontrolné akcie

zamerané na efektívnu a transparentnú verejnú správu (16). V druhej skupine boli kontrolné akcie zamerané na trvale udržateľnú spotrebu a výrobu, energetickú efektívnosť a environmentálnu udržateľnosť (5), udržateľné verejné financie a fiškálnu politiku (4). Ďalšími kontrolnými akciami boli kontrolné akcie zamerané na vzdelávanie, výskum, vývoj a inovácie (3), dopravnú infraštruktúru a informačno-komunikačné technológie (2) a sociálnu politiku (2). **V roku 2020** boli realizované **4 medzinárodné kontrolné akcie** a týkali sa strednodobých rozpočtových rámcov, ochrany obyvateľstva pred infekčnými chorobami, plastového odpadu, systému výberu a správy odvodov sociálneho poistenia a starobného dôchodkového sporenia. NKÚ SR ako gestor medzinárodnej kontroly zastrešoval kontroly zamerané na problematiku pripravenosti krajín na infekčné choroby, porovnávanie efektívnosti systémov sociálneho poistenia a problematiku uplatňovania strednodobých rozpočtových rámcov vo fiškálnej politike. Ostatné kontrolné akcie, realizované v roku 2020, prierezovo pokrývali ďalšie prioritné oblasti zamerania kontrolnej činnosti NKÚ SR na rok 2020 tak, ako to zobrazuje nasledovný graf č. 1.

NKÚ SR v súlade so štandardmi najvyšších kontrolných inštitúcií ISSAI vykonáva viacero typov kontroly: súladu, finančné kontroly, výkonnosti, resp. kombinovanie ich základných prvkov.



Graf č. 1: Percentuálne zobrazenie prioritných oblastí v kontrolných akciách NKÚ SR, realizovaných v roku 2020

Všetky typy kontroly svojim vlastným prístupom hľadajú odpoveď na otázku, či boli zverenú verejnú správu vyúžitú v súlade s princípmi hospodárnosti, efektívnosti a účinnosti. **Kontrola súladu** preveruje dodržiavanie týchto princípov prostredníctvom hodnotenia, či boli verejné zdroje správne použité v súlade s platnou legislatívou, predpismi, zmluvami a pod., a či všetky tieto normy boli pri využívaní zdrojov uplatnené. Uplatňovanie, resp. porušovanie všeobecne platných predpisov a noriem má významný vplyv na financie, rozpočet, účtovníctvo, správu majetku štátu či samosprávy. Aj keď by sa zdalo samozrejmé, že orgány a organizácie verejnej správy postupujú v zmysle prijatých zákonných noriem a vnútorných predpisov, kontrola NKÚ SR ukazuje, že stále je tu veľký priestor na zlepšovanie, v ktorom by rozhodujúce úlohy mali zohrať systémy vnútornej kontroly a vnútorného auditu. **Kontrolné akcie využívajúce princípy kontroly súladu boli v minulom roku dominantné (cca 42 %) a boli využívané najmä pri kontrole hospodárenia jednotlivých subjektov verejnej správy.**

Kontroly s prvkami finančnej kontroly sú zamerané v značnej miere na pravdivosť, úplnosť a preukázateľnosť účtovných a finančných výkazov a informácií, ktoré sú v nich obsiahnuté. Informácie z účtovníctva a výkazníctva jednotlivých subjektov verejnej správy sa stávajú súčasťou dôležitých makroekonomických ukazovateľov a finančná kontrola NKÚ SR napomáha zvyšovať korektnosť týchto ukazovateľov. Finančná kontrola však prostredníctvom využívania metód finančnej analýzy umožňuje hodnotiť mnohé aspekty hospodárnosti, efektívnosti a účinnosti vynakladania zdrojov.

Pri kontrole výkonnosti sa NKÚ SR na hospodárnosť nepozera iba cez proces obstarania prác, tovarov a služieb za ekonomicke najvýhodnejšiu cenu. Na **hospodárnosť** sa pozerá aj z pohľadu prípadného **plytvania, teda či je** vôbec aktivita alebo tovar potrebný. Úrad si všima aj prípadné **predraženia** – hodnotí, či je aktivita alebo potrebný tovar **zakúpený v primeranej kvalite**. Z pohľadu **efektívnosti** sa úrad sústreďuje hlavne na možné **straty** v prípade, ak vynakladané prostriedky nevedú k želaným výsledkom a či je nastavený **optimálny pomer** vstupov a výstupov. **Účinnosť** je pohľad na plnenie nastavených cieľov a hľadanie príčin ich neplnenia. Tento typ kontroly využíva NKÚ SR **najmä na hodnotenie využívania verejných zdrojov pri hodnotení verejných politik, nastavení procesov, ktoré majú viesť k stanoveným cieľom, meraní efektívnosti či účinnosti dosahovaných cieľov a pod.** Uplatňovanie princípov výkonnostnej kontroly je často kombinované s princípmi kontroly súladu a finančnej kontroly. V takomto kontexte je uplatňovanie výkonnostnej kontroly a jej kombinácií druhým najčastejšie uplatňovaným typom kontrol.

Kontrolóri v roku 2020 preverili celkom 216 subjektov, u ktorých identifikovali 1 552 kontrolných zistení z rôznych oblastí ich činnosti – od porušenia zákonov až po systémové nedostatky. Subjekty prijali celkovo 958 opatrení. NKÚ SR sformuloval 385 odporúčaní, ktorých prijatím by bolo možné predchádzať zisteným nedostatkom.

Najzávažnejšie zistenia, ktorými boli podozrenia z trestnej činnosti, boli postúpené orgánom činným v trestnom konaní. NKÚ SR v roku 2020 podal 4 trestné oznámenia. Netrestných oznámení bolo 11. NKÚ SR postúpil NAKA 2 podania, Úradu pre verejné obstarávanie 2 podania a Protimonopolnému úradu SR 1 podanie

3 VÝSLEDKY KONTROLNEJ ČINNOSTI

3.1 Plnenie cieľov fiškálnej politiky

Rozvoj spoločnosti kladie zvýšené nároky na verejné rozpočty, či už je to rozpočet verejnej správy, štátny rozpočet, rozpočet ministerstva, podriadenej organizácie alebo obce. Rozpočet totiž už neplní len základnú zúčtovaciu funkciu, ale plní aj viaceré ďalšie funkcie spojené s riadením výdavkov a dosahovaním cieľov hospodárenia verejnej správy. Mal by sa sústreďovať na sledovanie, akú pridanú hodnotu plnenie rozpočtu prinieslo občanom štátu. Na druhej strane je mimoriadne dôležité zabezpečiť, aby úroveň zadlženosti štátu nepresiahla hranice, ktoré ohrozujú dlhodobú udržateľnosť verejných financií. **Fiškálne a rozpočtovej politiky, ako nástrojom udržateľnosti verejných financií, venujú jednotlivé národné vlády i Európska komisia veľkú pozornosť.**

Aj NKÚ SR sa vo svojej činnosti dlhodobo venuje otázkam plnenia cieľov fiškálnej a rozpočtovej politiky na rôznych úrovniach. Je to v prvom rade dané povinnosťou každo-

ročne vypracovať stanovisko k štátnemu záverečnému účtu a k štátnemu rozpočtu. Problematike uplatňovania nástrojov rozpočtovej politiky sa však venuje aj v dôsledku predpokladaných problémov a rizík, na ktoré sú zamerané kontroly v orgánoch a organizáciách štátnej správy a samosprávy, ale aj v ich podriadených organizáciách alebo štátnych podnikoch a obchodných spoločnostiach s majetkovou účasťou štátu.

Strednodobé rozpočtové rámce umožňujú vláde predĺžiť horizont cieľov fiškálnej politiky za horizont bežného rozpočtového roka – v našom prípade ide o trojročný horizont. Zároveň predstavujú množstvo nástrojov umožňujúcich fiškálne riadenie verejných financií. **Strednodobým riadením sa určujú také dôležité ciele, ako napr. dlh, saldo či celkové výdavky (tzv. veľký fiškál), ktoré sú riadené rôznymi fiškálnymi pravidlami, alebo ciele pre jednotlivé politiky (tzv. malý fiškál), kde hrá významnú úlohu programové rozpočtovanie.** A práve na zhodnotenie nastavenia strednodobých rozpočtových rámcov s dôrazom

na účinnosť a transparentnosť strednodobých rozpočtových cieľov za obdobie rokov 2015 – 2019 bola zameraná medzinárodná **KA 028/2020**. NKÚ SR sa ňou zapojil do úsilia ďalších 6 národných kontrolných inštitúcií zhodnotiť, ako sa uplatňujú tieto rámce, s akými výsledkami a následne ich aj vzájomne porovnať.

Kontrola na národnej úrovni bola zameraná na strednodobé rozpočtové rámce s dôrazom na účinnosť a transparentnosť strednodobých rozpočtových cieľov. Hodnotenie cieľov bolo rozdelené do dvoch skupín. Prvou sú ciele fiškálnej politiky, zodpovedajúce riadeniu na najvyššej úrovni a preklopené cez takzvanú dlhovou brzdu, pravidlo vyrovnaného rozpočtu či výdavkové pravidlo do viacerých kľúčových ukazovateľov, ako je štrukturálne saldo, konsolidačné úsilie, hrubý dlh alebo schodok hospodárenia verejnej správy. Druhou sú ciele verejných politík zodpovedajúce prepojeniu výdavkov a dosahovania vytýčených cieľov, čo je v SR implementované prostredníctvom programových rozpočtov.

Pokiaľ ide o proces tvorby viacročného rozpočtu, NKÚ SR hodnotí proces zostavovania rozpočtu i hodnotenie jeho plnenia za proces zvládnutý ministerstvom financií na požadovanej úrovni, množstvo dokumentov vzťahujúcich sa k tejto problematike je občanovi voľne dostupných.

Najväčšie rezervy identifikoval NKÚ SR v zrozumiteľnosti rozpočtu a štátneho záverečného účtu pre bežného občana. Samotný štátny rozpočet, rozpočet verejnej správy, ale aj záverečné účty sú rozsiahle technické dokumenty, v ktorých sa podstatné informácie strácajú. NKÚ SR preto odporúča spracovať podobu rozpočtu ako „Rozpočet pre ľudí“, čo sa pri aktuálnom rozpočte aj podarilo. Za nedostatok považujeme jeho zverejnenie s dvojmesačným odstupom za rozpočtom predloženým vláde a parlamentu. Jedným z účelov podobného dokumentu je podporiť verejnú diskusiu o rozpočtových prioritách, čo pri oneskorenom spracovaní nie je možné.

NKÚ SR odporučilo MF SR zverejňovať „Rozpočet pre ľudí“ spolu s predkladaním rozpočtu do Vlády/Parlamentu. Zároveň odporúča, aby MF SR vypracovávalo a zverejňovalo obdobný „Odpčet pre ľudí“ stručne a prehľadne sumarizujúci, čo sa za posledný rok podarilo, na čo boli prostriedky v rozpočte schválené a na čo sa v skutočnosti vynaložili, ako sa darilo naplniť strednodobé rozpočtové ciele. Ten by mal byť spracovaný v rovnakom termíne ako štátny záverečný účet alebo Súhrnná výročná správa Slovenskej republiky.

Kontrola však potvrdila predpokladané riziká implementácie a fungovania strednodobých rozpočtových rámcov na Slovensku, **a to najmä v oblasti kvality programového rozpočtovania, ktoré nedosahuje potrebnú úroveň a často je iba formálne.** Príkladom môžu byť výsledky schváleného rozpočtu na rok 2019, ktoré boli rozdelené do 72 programov.

Merateľné ukazovatele priradené k jednotlivým programom boli však len formálne, nehovorili o výsledkoch a poskytli minimálnu pridanú hodnotu pri rozhodovaní. **Síce sa vie, kam výdavky smerujú, ale na základe stanovených merateľných ukazovateľov nemožno posúdiť hospodárnosť, efektívnosť a účinnosť použitia týchto výdavkov.** Uvedené potvrdzujú aj viaceré kontrolné zistenia **KA 028/2020** na MV SR a MDV SR, ktoré konštatovali, že v súčasnosti nastavené merateľné ukazovatele a rozpočty na týchto rezortoch neposkytujú komplexný a efektívny nástroj na monitorovanie a hodnotenie programov vlády SR. Na obdobné problémy poukázala aj kontrola rozpočtov regionálnej samosprávy, na ktoré poukázal NKÚ SR vo svojom stanovisku k štátnemu záverečnému účtu.

Problémy s formálnym a nedostatočným využívaním programového rozpočtovania nie sú len na úrovni správcov rozpočtových kapítol, ale sú na všetkých úrovniach organizácií verejnej správy. **KA 006/2020**, ktorá sa zaoberala problematikou hospodárenia administratívy VÚC, ukázala nielen na problém nedostatočného prepojenia ich investičných aktivít so stratégiami rozvoja samosprávneho územia, ale tiež na to, že výdavky na investičné akcie, obsiahnuté v investičných, resp. plánovacích programových dokumentoch neboli premietnuté do ich programového rozpočtu vo forme cieľov a ich ukazovateľov.

Kontrola strednodobých rozpočtových rámcov, ale aj výsledky ďalších kontrol ukazujú, že aktuálna implementácia a spôsob využívania programového rozpočtovania nedosahuje potenciál svojich možností. Momentálne je programové rozpočtovanie využívané najmä na zber informácií a na operatívne, medziročné riadenie rozpočtu. Strednodobé riadenie a priame prepojenie rozpočtu prostredníctvom tohto nástroja na dosahovanie cieľov chýba. Postup programového rozpočtovania je síce kvalitne implementovaný prostredníctvom dvoch modulov v Rozpočtovom informačnom systéme, no kapitoly ho plne nevyužívajú. MF SR si je vedomé rezerv vo využívaní programového rozpočtovania a vykonáva kroky zamerané na posilnenie rozpočtovania orientovaného na výsledky.

NKÚ SR odporúča zrevidovať systém programového rozpočtovania tak, aby napomáhal strednodobému riadeniu verejných financií s prepojením na dosahovanie cieľov verejných politík. Toto môže byť dosiahnuté napríklad prepojením revízie výdavkov na programové rozpočtovanie alebo zabezpečením jednotnej (vysokej) kvality programových rozpočtov, aby bolo zabezpečené jednotné riadenie kvality programového rozpočtovania, vrátane zodpovednosti a zúčtovateľnosti za výsledky.

O nedostatočnej úrovni plánovania a riadenia rozpočtu svedčí stále rastúci počet rozpočtových opatrení, pričom za posledných 10 rokov sa ich počet zdvojnásobil; konkrétne z 1 584 v roku 2011 vzrástol ich počet na 3 022 v roku 2020, čo svedčí o nízkej úrovni plánovania a riadenia rozpočtu.

Tabuľka č. 1: Počty rozpočtových opatrení v mesiacoch rokov 2011 až 2020

Mesiac / rok	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	PRIEMER	SPOLU
január	12	42	45	74	80	63	37	113	113	160	73,9	739
február	120	111	151	130	205	246	98	160	179	304	170,4	1 704
marec	81	157	201	191	217	228	135	162	272	233	187,7	1 877
apríl	98	85	141	177	201	302	77	128	221	146	157,6	1 576
máj	127	107	118	190	204	305	122	162	313	219	186,7	1 867
jún	131	86	124	222	308	102	182	265	224	191	183,5	1 835
júl	97	83	190	199	296	93	112	212	225	220	172,7	1 727
august	136	116	123	144	233	85	81	179	200	285	158,2	1 582
september	111	157	184	141	200	112	99	209	186	261	166,0	1 660
október	116	156	255	205	245	92	144	242	235	377	206,7	2 067
november	228	249	308	231	404	215	294	370	309	338	294,6	2 946
december	327	323	463	543	849	361	406	552	545	676	504,5	5 045
PRIEMER	132,0	139,3	191,9	203,9	286,8	183,7	148,9	229,5	251,8	284,2	205,2	
SPOLU	1 584	1 672	2 303	2 447	3 442	2 204	1 787	2 754	3 022	3 410		24 625

Zdroj: rozpocet.sk (k 20. 1. 2021), spracovanie NKÚ SR

Počty rozpočtových opatrení medziročne rastú. Nárast počtu rozpočtových opatrení počas roka je daný tým, ako postupne kapitoly potrebujú upravovať skutočné čerpanie oproti plánovanému, s maximom na konci roka, keď môžu viazať prostriedky na čerpanie v nasledujúcom roku. Veľká časť rozpočtových opatrení pripadá tiež na čerpanie zdrojov EÚ, čo zapríčinilo aj absolútne maximum v decembri 2015, keď sa končilo programové obdobie. **Nárast rozpočtových opatrení v posledných rokoch naznačuje, že tento legitímny nástroj rozpočtovej politiky sa mnohokrát používa nad rámec objektívnej potreby presunu prostriedkov.**

Najvyšší počet rozpočtových opatrení v sledovanom období bol dosiahnutý v roku 2020. Tento rapidný nárast rozpočtových opatrení spôsobila najmä mimoriadna situácia súvisiaca s nástupom pandémie, na ktorú rozpočet nebol pripravený. Kapitoly, ktorých sa situácia netýkala priamo, presúvali svoje financie do rezortov, ktoré museli aktívne riešiť boj s koronavírusom.

Analýza rozpočtových opatrení, ktorú vykonali analytici NKÚ SR, ukázala, že celkovo sa v rámci „covidových“ rozpočtových opatrení presunulo v roku 2020 medzi kapitolami takmer 2,9 mld. eur. Kým na začiatku pandémie putovalo najviac výdavkov do Štátnych hmotných rezerv SR, na urgentné zabezpečenie pohotovost-

ných zásob (prioritne zdravotníckych pomôcok a dezinfekčných prostriedkov), ale aj do rezortov, ktoré bojovali s vírusom v prvej línii (MZ SR, MV SR), postupom času sa najväčšie čiastky začali presúvať do rezortov zabezpečujúcich ekonomickú a hospodársku stabilitu krajiny. Tú tvrdo zasiahli zavedené lockdowny, preto bolo potrebné nájsť spôsoby ako minimalizovať negatívne dopady na ekonomiku a zamestnanosť. Najviac prostriedkov smerovalo do rezortov práce (spolu 1,3 mld. eur) a hospodárstva (spolu 378 mil. eur). Opatrenie s najvyššou sumou v rámci Covid výdavkov prijalo MPSVR SR – vo výške 603 mil. eur. Išlo o prostriedky EÚ vrátane spolufinancovania (prijaté od MDV SR, MPRV SR, MŽP SR, MŠVVŠ SR a MF SR), určené na zabezpečenie podpory udržania zamestnanosti v čase trvania mimoriadnej udalosti.

Nie všetky „covidové“ rozpočtové opatrenia však bolo nutné realizovať, ba opäť sa ukázalo, že inštitút rozpočtových opatrení sa niekedy využíva zbytočne. Príkladom bol rezort vnútra, ktorý prostredníctvom 3 opatrení (v období marec až máj) prijal viac ako 44,5 mil. eur z kapitoly VPS a následne do nej poslal 250 mil. eur (v máji), ktoré získal zoškrtním výdavkov v programe Efektívna a spoľahlivá štátna správa. V auguste bolo prostredníctvom ďalšieho opatrenia poslaných 250 mil. eur z kapitoly VPS naspäť rezortu vnútra (na rovnaký program, z ktorého boli predtým odobraté).

Začiatkom roka 2020 sa už tradične presúvali najväčšie čiastky – eurofondové prostriedky. Spolu presunulo 8 kapitol (MPRV SR, MDV SR, MŽP SR, MŠVVŠ SR, MPSVR SR, MF SR, MV SR, MH SR) z predchádzajúceho obdobia prostredníctvom rozpočtových opatrení 2,7 mld. eur. Aj keď ide stále o veľkú sumu, je nutné konštatovať, že oproti roku 2018 (presunulo sa takmer 3,9 mld. eur) a 2019 (presunulo sa 3,2 mld. eur) došlo k zlepšeniu, ba je vidieť postupné čerpanie nahromadených prostriedkov z EÚ. **Najviac sa na tomto presune podieľal rezort pôdohospodárstva (presun 1,036 mld. eur) a rezort dopravy (presun 0,586 mld. eur).**

NKÚ SR opakovne upozorňuje, že stále rastúci počet rozpočtových opatrení v posledných rokoch znamená, že tento legitímny nástroj rozpočtovej politiky sa mnohokrát používa nad rámec objektívnej potreby presunu prostriedkov, a zároveň svedčí tiež o nedostatočnej úrovni plánovania a riadenia rozpočtov kapitol.

Kontrola strednodobých rozpočtových rámcov KA 028/2020 sa venovala tiež oblasti dosahovania cieľov fiškálnej politiky, t. j. dosahovania cieľov viacročných rozpočtov. Fiškálne pravidlá na národnej úrovni sú zakotvené v legislatíve. **Patrí k nim tzv. dlhová brzda, pravidlo vyrovnaného rozpočtu a limitu výdavkov štátneho rozpočtu.** Ich problematike sa NKÚ SR pridelne venuje aj vo svojich stanoviskách. V stanovisku k štátnemu záverečnému účtu, ktoré úrad predkladal NR SR v roku 2020, poukázal na dôvody, prečo sa očakávaný historický okamih v podobe vyrovnaného rozpočtu v roku 2019 nekonal. Podmienky na splnenie tohto ambiciózneho cieľa boli priaznivé, aj keď rast ekonomiky bol o niečo pomalší než v roku 2018. Realita však dopadla inak a cieľ vyrovnaného hospodárenia sa nedosiahol. Schodok verejnej správy nakoniec dosiahol v roku 2019 výšku 1 220 mil. eur, čo predstavovalo 1,3 % HDP. Medziročne tak stúpol o 9,6 %. **Výsledky hospodárenia za rok 2019 poukázali na to, že vláda neurobila dostatočné kroky k zlepšeniu hospodárenia, naopak, prispela k navýšeniu deficitu VS. Najvýraznejšie sa na na-**

výšení schodku verejnej správy podieľal štátny rozpočet, kedy hodnota výdavkov verejnej správy dosiahla nielen historicky najvyššiu úroveň – takmer 40,4 mld. eur a oproti schválenému rozpočtu narástli výdavky o 9,5%.

Jeden fiškálny cieľ sa predsa len v roku 2019 podarilo dosiahnuť, keď dlh VS dosiahol výšku 48 % HDP a prvýkrát od roku 2012 sa dostal mimo sankčného pásma podľa ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti. Podľa predbežných výsledkov konsolidovaný dlh VS v metodike ESA 2010 dosiahol k 31. 12. 2019 sumu 45 202 mil. eur. Slovensko síce patrí medzi krajiny s nižším dlhom, ale v dobrých ekonomických časoch nevyužilo šancu na jeho zníženie a vytvorenie rezervy na horšie časy. Výsledky kontrol NKÚ SR tiež preukázali snahu o administratívne znížovanie dlhu vylúčením niektorých subjektov plniacich verejný záujem z okruhu verejných financií³.

Kontrola strednodobých rozpočtových rámcov za roky 2015 – 2019 ukázala, že sa nedarilo naplniť stanovené fiškálne ciele a tieto sa každoročne presúvajú na koniec trojročného rozpočtovacieho horizontu. Rezervy sú aj v slabom dôraze na strednodobý horizont a vo vysokej flexibilitě rozpočtových rámcov. Výdavkové stropy nie sú zavedené, limity výdavkov sa schvaľujú každoročne na nasledujúci rok a ďalšie dva sú indikatívne.

Rok 2020, poznačený nástupom pandémie a jej dopadmi na bezpečnosť a ekonomiku, poznačil aj rozpočtové rámce, ktoré majú byť na podobné okolnosti pripravené. Pre výnimočné okolnosti existujú v rámci fiškálneho rámca **únikové klauzuly**, ktoré umožňujú krátkodobo neuplatňovať existujúce fiškálne pravidlá. EÚ sa v marci 2020 dohodla na uvoľnení tzv. všeobecnej únikovej klauzuly, ktorá má jasne definované pravidlá. V SR boli výnimočné okolnosti v súvislosti s dopadmi COVID-19 vyhlásené 24. 6. 2020 a následne v auguste schválená novela zákona o ŠR. Výsledok únikovej klauzuly v podobe úpravy štátneho rozpočtu zachytáva nasledovná tabuľka.

Tabuľka č. 2: Výsledok únikovej klauzuly v podobe úpravy štátneho rozpočtu

Plnenie ŠR*					
Ukazovateľ	Skutočnosť k 31. 12. 2019	Schválený rozpočet 2020		Skutočnosť k 31. 12. 2020	%
		Pôvodný	Po novele		
a	1	2	3	4	5=4/3
Prijmy ŠR	15 825 535	15 792 696	14 366 447	15 750 635	109,6 %
Výdavky ŠR	18 027 015	18 560 878	26 319 081	23 509 055	89,3 %
Schodok ŠR	-2 201 480	-2 768 182	-11 952 634	-7 758 420	64,9 %

Zdroj: MF SR
*Údaje za rok 2020 sú predbežné

³ Napr. KA 001/2020 sa venovala problematike núdzových zásob ropy. V tejto súvislosti poukázala na účelovú transformáciu štátneho modelu na agentúrny model. Týmto krokom sa malo napomôcť konsolidácii verejných financií a udržať deficit verejných financií pod 3 % HDP v roku 2013.

V tejto súvislosti NKÚ SR upozorňuje, že implementácia unikových klauzúl by nemala viesť k zvyšovaniu výdavkov nesúvisiacich s danou výnimočnou udalosťou, ani k zníženiu kredibility existujúcich fiškálnych pravidiel a oslabeniu ich dodržiavania. Vo svojej kontrolnej činnosti sa preto bude prioritne zaoberať dodržiavaním týchto pravidiel, dodržiavaním hospodárneho a efektívneho vynakladania zdrojov na riešenie následkov pandémie.

Každá kríza či pandémia má svoj koniec. NKÚ SR upozorňuje, že tak ako v prípade európskych, tak ani v prípade národných pravidiel nie je jednoznačne zakotvené, ako sa má krajina vrátiť k uplatňovaniu pravidiel platných v bežných časoch. Toto je dôležité najmä v situácii, ak sa po ukončení výnimočných okolností bude úroveň dlhu nachádzať v pásme najvyšších hraníc sankčných pásiem.

Za nevyhnutné považujeme prispôsobiť platný národný fiškálny rámec tak, aby vláda dokázala reagovať promptne na výrazné negatívne dopady v podobných situáciách, akou je prebiehajúca pandémia, a aby sa zároveň ne vzdialila po skončení výnimočných okolností od trajektórie k udržateľným verejným financiám.

3.2 Presnosť a spoľahlivosť výkazníctva štátnej správy nedosahuje požadovanú úroveň, má značné rezervy

Kvalita informácií o rôznych aspektoch majetku subjektov verejnej správy, ktoré sú výstupmi z účtovníctva a výkazníctva, je veľmi dôležitá z rôznych dôvodov. Mnohé z týchto informácií ovplyvňujú presnosť a spoľahlivosť konsolidovaných súhrnných výkazov za celú verejnú správu, slúžia k tvorbe rôznych stratégií, politik, alebo sa na ich základe projektujú nároky na finančné zdroje rozpočtu verejnej správy. Preto správna implementácia účtovných metód a zásad platných pre sektor verejnej správy je rozhodujúcou podmienkou presnosti a spoľahlivosti takýchto dát.

Systém účtovníctva a výkazníctva štátu a celého sektora verejnej správy prešiel významnou reformou od roku 2008, kedy boli do slovenskej právnej úpravy implementované princípy medzinárodných účtovných štandardov pre verejný sektor – IPSAS. Bola tak legislatívne zabezpečená porovnateľnosť výstupov účtovníctva verejného sektora SR v rámci krajín Európskej únie. Hoci od ich implementácie uplynulo pomerne dlhé obdobie, stále dominujú medzi skutočnosťou a vykazovanými údajmi mnohé nezrovnalosti, na čo poukazujú viaceré kontroly NKÚ SR.

Na kvalitu vykazovania vybraných údajov v individuálnych účtovných závierkach sa v roku 2020 zamerl aj NKÚ SR, ktorý vykonal kontrolu na troch ministerstvách – MZVaEZ SR, MPSVR SR a MK SR – KA 022/2020. Úrad preveril, či v ro-

koch 2017 – 2019 ministerstvá vykazovali a zverejňovali údaje o vybraných položkách majetku a záväzkov v individuálnych účtovných závierkach verne, pravdivo a úplne, a či nakladali s dlhodobým hmotným majetkom a pohľadávkami štátu v súlade so všeobecne záväznými právnymi predpismi. Súčasne bol posúdený vnútorný kontrolný systém, ktorý by mal byť účinným nástrojom predchádzania nezrovnalostiam.

Kontrola poukázala na celý rad nedostatkov v danej oblasti, z ktorých za najdôležitejšie možno považovať tieto:

- používanie rozdielnych zásad pri odpisovaní dlhodobého hmotného majetku, aplikáciu rôznych odpisových sadzieb, ktoré nezohľadňujú reálnu životnosť majetku a majú vplyv na správnosť jeho vykazovania v individuálnych účtovných závierkach,
- rozdielny prístup k odpisovaniu technického zhodnotenia dlhodobého hmotného majetku,
- nevykonanie opravy odpisov stavieb a nehnuteľného majetku v zmysle metodického usmernenia MF SR,
- neposudzovanie reálnosti ocenenia dlhodobého hmotného majetku, pohľadávok a potreby tvorby opravných položiek pri inventarizácii,
- nerovnaké, nekonzistentné pravidlá pre posudzovanie nevyužitých pohľadávok a tvorbu opravných položiek,
- nejednoznačné pravidlá tvorby a rozpúšťania rezerv,
- neplnenie si povinností pri správe a vymáhaní pohľadávok po lehote splatnosti.

Zistenia sú dôkazmi aplikácie nejednotných účtovných metód a rôzneho výkladu legislatívy, resp. ich porušenia majú za následok nepravdivé údaje v účtovných závierkach. K zisteným nedostatkom predložil NKÚ SR kontrolovaným subjektom spolu 40 odporúčaní na ich riešenie, ktoré kontrolované ministerstvá prijali. Keďže riziko existencie podobných nedostatkov je vysoké aj v iných subjektoch verejnej správy, je potrebný systémový prístup k jeho eliminácii. Riešením je vytváranie centralizovaných nástrojov na efektívnu správu a vykazovanie majetku štátu, ktoré by pomohli odbúrať nejednotnosť pri uplatňovaní účtovníckych pravidiel a umožnili by tak zvýšiť kvalitu výstupov konsolidovaných súhrnných výkazov za štát a celú verejnú správu.

NKÚ SR odporučilo MF SR urýchlene vybudovať Centrálny ekonomický systém pre organizácie štátnej správy, ktorým možno zvýšiť kvalitu a včasnosť dát z účtovníctva a výkazníctva účtovných jednotiek štátu a dosiahnuť tým efektívnejšie riadenie verejných financií. MF SR už v roku 2017 prezentovalo ambíciu využiť európske zdroje na budovanie tohto systému, avšak projekt doteraz nebol zrealizovaný. Aktuálne zistenia však potvrdzujú opodstatnenie a potrebu takéhoto systému.

Kontrola odhalila, okrem vyššie uvedeného rizika nespoľahlivých dát, aj viaceré nedostatky v evidencii a ochrane štátneho majetku. Z nich za zmienku stojí skutočnosť, že

pozemky a budovy SR, umiestnené v zahraničí a spravované MZVaEZ SR v hodnote cca 330 mil. eur nie sú evidované v Centrálny evidencii majetku (CEM).

Aj keď ministerstvo argumentuje výnimkou zo zákona a technickými problémami zápisu v katastri nehnuteľností, NKÚ SR považuje za neprijateľné, aby v CEM nebol tento majetok vhodným spôsobom zaznamenaný. Odporučilo preto MF SR, ktoré spravuje CEM, aby prehodnotilo, prípadne prispôbilo kritériá na vkladanie majetku do CEM aktuálnym zisteniam o evidencii majetku SR v zahraničí.

Ďalším zo zistení kontroly bola vysoká miera opotrebovanosti dlhodobého hmotného majetku, najmä stavieb napr. v rezorte kultúry – až na 98 %. Nízka zostatková hodnota stavieb však podľa NKÚ SR nezodpovedá realite a je výsledkom nesprávneho spôsobu účtovania, neprehodnotenia ekonomickej životnosti, či nezohľadnenia doby užívania. Kontrolované ministerstvá v tejto oblasti nerespektovali usmernenie ministerstva financií z roku 2017 a nevykonali opravu odpisov dlhodobého hmotného majetku. Ani jedno ministerstvo neposudzovalo reálnosť ocenenia majetku a dobu odpisovania počas jeho životnosti. Žiadne ministerstvo netvorilo k dlhodobému majetku opravné položky, aj keď napríklad MK SR evidovalo nevyužitú projektovú dokumentáciu kaštieľa Budmerice z roku 2013 za takmer 200 tis. eur. Nejednotnosť vykazovania majetku je jedným z rizík skresľovania súhrnných údajov vo výkazoch za štát a verejnú správu.

Osobitným problémom ochrany majetku je častá absencia jeho poistenia. Napr. MPSVaR SR nemalo v kontrolovanom období okrem dopravných prostriedkov poistený iný majetok vrátane budov. Tento problém však nie je ojedinelý a nie je iba výrazom neplnenia si povinností vyplývajúcich zo zákona o správe majetku štátu. Najmä u správcov rozsiahleho majetku je to späté s nedostatočným vyčlenením rozpočtových prostriedkov na dané účely, na čo NKÚ SR aj týmto spôsobom poukazuje.

3.3 Uplatňovanie fiškálnej politiky v samospráve

Hospodárenie samosprávy je podstatnou súčasťou hospodárenia štátu, a preto je dôležité, aby boli základné princípy fiškálnej politiky dodržiavané aj v prípade hospodárenia miest a obcí. NKÚ SR sa uplatňovaniu fiškálnej politiky v samospráve pravidelne venuje. V roku 2020 vykonal finančnú kontrolu (KA 015/2020) vo vybraných 28 obciach, ktorá sa zaoberala problematikou zadlženosti miestnej samosprávy. Zároveň bola preverená správnosť a spoľahlivosť vykazovania návratných zdrojov financovania⁴ miestnej územnej samosprávy i schopnosť splácať záväzky. Uplatňovanie fiškálnej politiky samosprávy ako celku kontrolóri preverovali na MF SR.

V zmysle ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti boli okrem všeobecných pravidiel stanovené pre územnú samosprávu aj osobitné pravidlá:

- štát finančne nezabezpečuje platobnú schopnosť a nezodpovedá za platobnú schopnosť obcí,
- ak zákon pri úprave pôsobnosti ustanovuje nové úlohy obcí, štát na ich plnenie súčasne zabezpečí obci zodpovedajúce finančné prostriedky,
- ak celková suma dlhu obce dosiahne 60 % a viac skutočných bežných príjmov predchádzajúceho rozpočtového roka, obec je povinná zaplatiť pokutu, ktorú ukladá MF SR, pričom celkovú sumu dlhu stanovuje zákon o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy.

V zmysle ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti štát neručí za záväzky obcí. Pre prípady neschopnosti uhrádzať záväzky subjektmi územnej samosprávy boli stanovené, v rámci rozpočtových pravidiel, postupy. Obec je povinná zaviesť ozdravný režim, ak celková výška jej záväzkov po lehote splatnosti presiahla 15 % skutočných bežných príjmov obce predchádzajúceho rozpočtového roka a ak neuhradila niektorý uznaný záväzok do 60 dní odo dňa jeho splatnosti. Zároveň je povinná do troch dní od zistenia uvedených skutočností oznámiť splnenie podmienok na zavedenie ozdravného režimu – MF SR. Ministerstvo je oprávnené zaviesť nútenú správu, ak nastali podmienky na zavedenie ozdravného režimu a obec ho nezaviedla, alebo ak aj po skončení hospodárenia v ozdravnom režime nedošlo k náprave. V rokoch 2017 – 2019 v ozdravnom režime hospodárili v SR 4 obce a v nútenej správe v roku 2019 skončili taktiež 4 obce. Kontrola NKÚ SR na MF SR potvrdila, že ministerstvo si povinnosti spojené s posudzovaním podmienok nútenej správy voči obciam plní.

NKÚ SR opakovane upozorňuje NR SR v stanoviskách k štátnemu rozpočtu, že obce pri kontrolách poukazujú na problematické napĺňanie pravidla o zabezpečení finančných prostriedkov štátom v prípade nových úloh samosprávy, napr. v oblasti vzdelávania či informatizácie verejnej správy. Podľa ich skúseností sa tak deje najmä v dôsledku častých novelizácií zákonov, kedy pribúdajú povinnosti a úlohy bez adekvátnej systémovej finančnej kompenzácie. V rámci finančnej kontroly (KA 015/2020) 18 z 28 kontrolovaných obcí uviedlo, že nemalo dostatok finančných prostriedkov nielen na plnenie úloh spojených s preneseným výkonom štátnej správy na obce, ale ani na vykonávanie originálnych pôsobností. Viaceré obce napr. neposkytovali svojim zamestnancom zákonom stanovený príspevok na rekreáciu či zimnú údržbu chodníkov. V oblasti preneseného výkonu štátnej správy nemali dost prostriedkov najmä na zabezpečenie potrieb škôl, ale napr. aj na činnosť stavebných úradov.

MF SR na tieto výhrady obcí argumentuje tým, že ministerstvo v rokoch 2017 – 2019 neevidovalo žiadne úpravy pôsobnosti samospráv, na ktoré by bolo potrebné zabezpečiť zo štátneho rozpočtu zodpovedajúce finančné prostriedky. Ministerstvo uvádza, že dôsledky, ktoré by súviseli s prenesenou kompetenciou štátu na samosprávu, evidovalo naposledy v roku 2015 prijatím novely zákona o podmienkach výkonu volebné-

⁴ V zmysle zákona o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy, návratné zdroje financovania predstavujú prostriedky rozpočtu obce z prijatých úverov, pôžičiek, návratných finančných výpomocí, zo zmeniek a z komunálnych obligácií vydaných obcou. Od 1. 1. 2019 sa na účely ustanovenia uvedeného zákona za návratné zdroje financovania považujú aj dodávateľské úvery prijaté obcou.

ho práva. V súvislosti s financovaním obcí upozorňuje na významný nárast výnosu dane z príjmov fyzických osôb v roku 2019, keď prevod obciam dosiahol sumu vyše 2,2 miliardy eur, čo je oproti roku 2016 zvýšenie o 32,8 %.

Dlhoročná kontrolná činnosť NKÚ SR v oblasti samosprávy však prináša dôkazy, že finančný vplyv novej legislatívy na rozpočet samosprávy je veľakrát nedostatočne zhodnotený. Následne, po zavedení legislatívy do praxe, musí samospráva znášať finančné nároky zo svojich pôvodných rozpočtov bez finančnej kompenzácie štátu. Často bývajú vyčíslené len zvýšené mzdové náklady, ale nie ďalšie vyvolané prevádzkové či kapitálové výdavky. NKÚ SR upozorňuje, že riziko neobjektívneho posúdenia finančných nárokov rastie najmä pri prijímaní zákonov v skrátanom legislatívnom konaní, alebo pri nepriamych novelizáciách jednotlivých zákonov. Je to všeobecný problém a okrem obcí sa týka aj štátnych rozpočtových a príspevkových organizácií.

Pokiaľ ide o tretie vyššie uvedené pravidlo, MF SR každoročne identifikovalo v priemere 5 % obcí, ktoré podľa nimi zverejnených údajov nedodrжали zákonné ustanovenie, že suma dlhu nesmie prekročiť 60 % skutočných bežných príjmov predchádzajúceho roka. V správnom konaní za to uložilo podľa zákona o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy v rokoch 2017 – 2019 pokutu 14 obciam celkom v sume 43 669,40 eur. Vo väčšine ostatných prípadov

boli údaje, ktoré tieto obce vykázali v individuálnej účtovnej závierke a vo finančných výkazoch, nesprávne.

Špecifikom súvisiacim s účtovnou závierkou samosprávy je, že zákon o účtovníctve a ani iný právny predpis nestanovuje povinnosť a ani spôsob schvaľovania individuálnej, alebo konsolidovanej účtovnej závierky účtovných jednotiek samosprávy. V súvislosti s tým, teda ani v prípade dodatočne zistených významných chýb samosprávou, nie je možné dodatočne otvoriť účtovné knihy a chybné údaje opraviť. Podobne schvaľovanie finančných výkazov je ponechané na dobrovoľnosti samospráv.

NKÚ SR upozornil na tento problém MF SR a odporučil mu vytvoriť legislatívne podmienky pre možnosť opravy chybných údajov v účtovných knihách a tak zabezpečiť vyššiu úroveň spoľahlivosti údajov vstupujúcich do štátneho záverečného účtu.

V roku 2017 bol podľa údajov MF SR hrubý nekonsolidovaný dlh slovenských obcí 1,38 mld. eur, v roku 2018 to bolo 1,47 mld. a v roku 2019 stúpol na 1,49 mld. eur. Kým nekonsolidovaný hrubý dlh ústrednej správy v rokoch 2017 – 2019 vzrástol o 4 %, v obciach bola jeho dynamika rýchlejšia, vzrástol o 8 %. Výška hrubého dlhu územnej samosprávy v roku 2019 bola 1,95 mld., z toho obce dosiahli dlh vo výške viac ako 1,49 mld. eur. Štruktúra hrubého dlhu obcí je zachytená v nasledovnej tabuľke.

Tabuľka č. 3: Prehľad hrubého dlhu obcí (nekonsolidovaný) podľa druhu dlhového nástroja v tis. eur

Druh dlhového nástroja	Rok 2017	Rok 2018	Rok 2019	Index 2019/2017
Pôžičky zo ŠFRB	715 340	728 099	743 561	1,04
Bankové úvery	575 211	628 608	655 959	1,14
Finančné výpomoci	34 221	46 549	25 209	0,74
Zábezpeky	15 323	20 940	22 747	1,49
Dlhodobé záväzky z obchodného styku a prijaté preddavky	16 566	17 902	17 490	1,06
Investičné dodávateľské úvery a dodávateľské úvery	9 542	17 610	12 106	1,27
Finančný prenájom	5 701	5 343	5 236	0,92
Ostatné nebankové pôžičky	3 351	3 901	4 562	1,21
Cenné papiere	3 014	2 839	3 090	1,16
Pôžičky z Environmentálneho fondu	1 276	1 111	948	0,74
Spolu nekonsolidovaný dlh obcí	1 379 545	1 472 902	1 490 908	1,02
Konsolidovaný príspevok obcí do dlhu verejnej správy	629 616	697 143	721 190	1,15

Zdroj: MF SR

Z tabuľky vyplýva, že najvyužívanejším dlhovým nástrojom boli úvery zo ŠFRB na výstavbu obecných nájomných bytov. Tvorili v priemere 50 % hrubého dlhu. Druhé v poradí – bankové úvery predstavovali 42 až 44 % hrubého dlhu. **Po posúdení dlhu pre potreby regulácie prijímania návratných zdrojov financovania podľa rozpočtových pravidiel je na Slovensku zadĺžená viac ako polovica obcí.**

Kontrolóri NKÚ SR sa v súvislosti s rastom návratných zdrojov financovania v hospodárstve obcí zamerali na otázky splnenia povinností na dosiahnutie návratných zdrojov a na to, aká je spoľahlivosť a správnosť vykazovania návratných zdrojov financovania v kontrolovanej vzorke obcí. **Kontrola preukázala, že väčšina obcí splnila stanovené legislatívne podmienky pre prijatie návratných zdrojov financovania.** Vážne problémy sa však ukázali v oblasti správnosti a spoľahlivosti informácií v účtovných závierkach a ďalších finančných výkazoch o týchto zdrojoch.

V súvislosti s návratnými zdrojmi financovania boli zistené nesprávne a neúplné údaje v individuálnej účtovnej závierke u 25 z 28 kontrolovaných subjektov. V súvahe na strane pasív boli vykázané nesprávne údaje každý kontrolovaný rok. V roku 2019 táto suma dosiahla takmer 1 mil. eur. Nedostatky vyplynuli najmä z nedodržania platných postupov účtovania. Preverení boli zistené rozdiely medzi účtovným stavom a výpismi z účtu z úverov Štátneho fondu rozvoja bývania. Až 75 % kontrolovaných subjektov si neplnilo povinnosti súvisiace s inventarizáciou záväzkov. Vykonanie inventarizácie majetku a záväzkov je pritom jednou z podmienok preukázateľnosti účtovníctva a vo významnej miere môže eliminovať nesprávne a neúplné informácie v účtovníctve.

Okrem individuálnej účtovnej závierky bola vysoká chýbovosť aj vo finančnom výkaze o stave bankových účtoch a záväzkoch. Napr. 6 kontrolovaných subjektov neuviedlo v tomto výkaze v roku 2018 záväzky po lehote splatnosti vo výške viac ako pol milióna eur. Zistené boli aj ďalšie nedostatky, napríklad nesprávne vykazovanie záväzkov podľa doby splatnosti a iné.

Z uvedeného vyplýva, že svoje povinnosti si dôsledne neplnia ani hlavní kontrolóri ani audítori, ktorí vo svojich stanoviskách neupozornili na nedostatky v danej oblasti. Hlavní kontrolóri napríklad predkladajú na rokovanie obecného zastupiteľstva stanovisko k návrhu záverečného účtu, ktorý má obsahovať aj údaje o stave a vývoji dlhu. Pri overovaní účtovnej závierky audítori majú v zmysle legislatívy overiť aj skutočnosti týkajúce sa zadĺženosti obcí, ozdravného režimu a ďalšie. **V prípade kontrolovaných subjektov ani v jednom prípade neoznámili nedostatky MF SR a vykonané audity neeliminovali nespoľahlivé, nesprávne a neúplné údaje o dlhu**

v účtovnej závierke. Výsledkom je, že kontrolóri NKÚ SR v kontrolovaných obciach zistili **celkom 451 porušení všeobecne záväzných právnych predpisov a porušenie finančnej disciplíny za viac ako 1 mil. eur⁵.**

Vykonaná kontrola preukázala, že

- ✓ **zadĺženosť obcí sa každoročne zvyšuje,** pričom zvyšovanie zadĺženosti nad zákonom stanovený limit bolo zistené vo dvoch obciach, v ktorých celkový dlh prekročil viac ako 60 % skutočných bežných príjmov predchádzajúceho roka, ďalšia obec prekročila 25-percentný podiel dlhovej služby,
- ✓ **trvá nesprávne a nespoľahlivé vykazovanie návratných zdrojov financovania v účtovnej závierke a vybraných finančných výkazoch;** výsledky získané v kontrolovanej vzorke obcí indikujú vysoké všeobecné riziko nespoľahlivosti údajov vstupujúcich do štátneho záverečného účtu z oblasti samosprávy,
- ✓ **schopnosť splácať svoje záväzky najmä u malých obcí je problematická;** šesť kontrolovaných obcí nevykázalo v účtovnej závierke a finančných výkazoch existujúce záväzky po lehote splatnosti, a tak ministerstvo nemalo spoľahlivé údaje na uplatnenie zákoných opatrení.

3.4 Subjekty verejnej správy v kontrole NKÚ SR

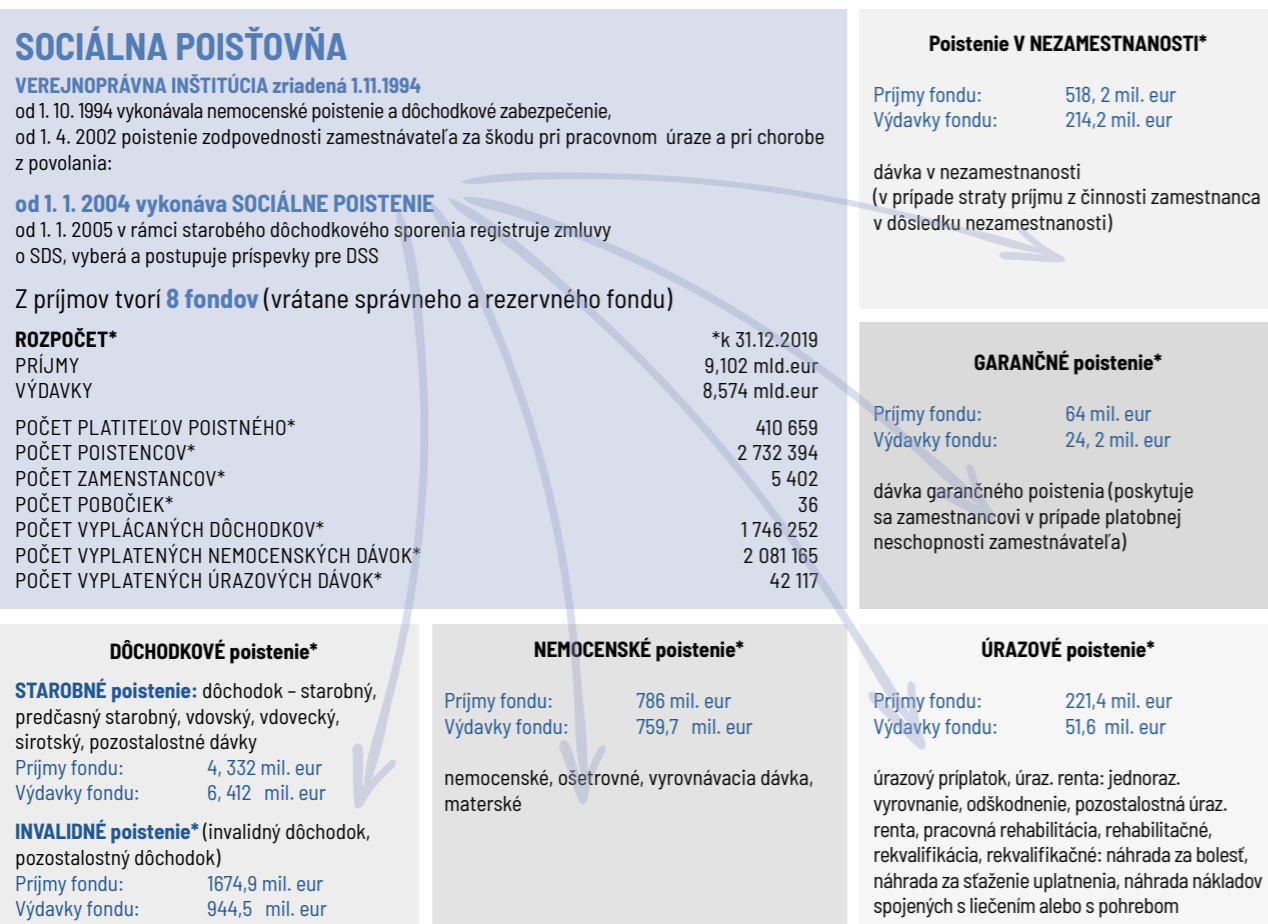
3.4.1 Ako hospodárili významné hospodárske subjekty a inštitúcie štátu

• Sociálna poisťovňa

Subjekty verejnej správy sú pravidelne objektom kontroly NKÚ SR. Z výsledkov je zrejme, že mnohé problémy sú spoločné pre subjekty štátnej správy aj pre samosprávy, iné sú spôsobené špecifickou oblasťou ich pôsobenia. Jedným zo subjektov verejnej správy je **verejnoprávna inštitúcia Sociálna poisťovňa** (ďalej len „SP“), ktorá je zo zákona poverená výkonom nemocenského poistenia a dôchodkového zabezpečenia. Základné údaje o SP za rok 2019 sú obsahom obrázku č. 1. NKÚ SR v spolupráci s NKÚ ČR vykonal na prelome rokov 2019/2020 koordinovanú kontrolu (**KA 032/2019**), zameranú na posúdenie efektívnosti procesov a úkonov spojených s výberom poistného. Preverení bol systém správy a výberu sociálneho poistenia a starobného dôchodkového sporenia, a to so zameraním na registráciu, predpisovanie, výber a vymáhanie poistného a ich kontrolu. Hodnotenie efektívnosti správy sociálneho poistenia bude založené na medzinárodnom porovnaní výsledkov, ktoré obe kontrolné inštitúcie zverejnia v roku 2021.

⁵ Kontrolou NKÚ SR bolo zistené, že v rokoch 2014 až 2018 boli podielové dane obce na základe písomnej požiadavky starostky posielané na účet obchodnej spoločnosti. Tým došlo k porušeniu finančnej disciplíny podľa zákona o rozpočtových pravidlách verejnej správy v sume 812 384,10 eur. Zároveň uvedeným konaním starostky obce došlo podľa zákona o obecnom zriadení k prekročeniu právomocí starostu. Túto skutočnosť obci nevytkol ani audítor a ani hlavný kontrolór obce. Okrem toho, účtovné doklady neboli vyhotovené v súlade so zákonom o účtovníctve. Obec v kontrolovanom období nevedela preukázať účtovnými dokladmi výšku záväzkov. Neviedla účtovníctvo správne, úplne, preukázateľne, zrozumiteľne a spôsobom zaručujúcim trvalosť účtovných záznamov.

Obrázok č. 1: Základné údaje o Sociálnej poisťovni k 31. 12. 2019



SP vyberie ročne viac ako **8 mld. eur** odvodov sociálneho poistenia, čo je viac ako tvoria príjmy štátneho rozpočtu z DPH. **Príjmy z poistného vzrástli za roky 2017 – 2019 o viac ako 11 %.** Najväčším zdrojom poistenia sú príjmy od zamestnávateľov, ktoré za toto obdobie vzrástli o 15,5 %. Samotný výber poistného vykonávalo v čase kontroly 1 660 zamestnancov (30 % všetkých zamestnancov SP) na 36 pobočkách SP. Správa o výsledkoch kontroly, ktorá je prílohou tohto dokumentu, obsahuje množstvo údajov o výbere poistného, z ktorých za najdôležitejšie považujeme nasledovné.

Základným zdrojom príjmov Sociálnej poisťovne je poistné na nemocenské, dôchodkové (starobné a invalidné), úrazové a garančné poistenie, poistenie v nezamestnanosti a do rezervného fondu solidarity. Porovnanie hospodárenia jej fondov v rokoch 2015 – 2018 potvrdilo, že kým najväčší fond – starobného poistenia končí každoročne v minuse, ostatné fondy sú spravidla v pluse. Ich prebytky poisťovňa následne využíva, spolu s finančnou výpomocou štátu, na riešenie deficitu v starobnom poistení.

Celková bilancia dôchodkového poistenia by sa bez výpomoci štátu a krytia deficitu starobného poistenia z iných fondov vyšplhala kumulatívne od roku 2004 do roku 2017

až na úroveň 25 mld. eur, čo svedčí o vysokom riziku tohto fondu pre verejné financie.

Sociálna poisťovňa vyberá spolu s ostatným poistným aj **príspevky do II. piliera** – starobného dôchodkového sporenia, a postupuje príslušnú časť odvodu poistenca-sporiteľa do dôchodkovej správcovskej spoločnosti. A to aj v prípade, že zamestnávateľ poistné nezaplatí. Závery kontroly ukázali, že poisťovňa každoročne platí dôchodkovým spoločnostiam značné sumy za nezaplatené poistné zamestnávateľov.

V roku 2018 bolo postúpených do správcovských spoločností 628 mil. eur, pričom takmer 13,5 mil. eur bolo vyplatených z garančného fondu poisťovne za poistencov, za ktorých neboli povinné odvody zaplatené.

Správcovské spoločnosti platia za služby, ktoré im poskytuje SP. V kontrolovanom období výška odplaty za výber príspevkov na starobné dôchodkové sporenie predstavovala 0,25 % z prevedenej sumy a v roku 2018 dosiahla hodnotu 1,5 mil. eur. Skutočné prepočítané náklady Sociálnej poisťovne, spojené s výberom a zasielaním príspevkov na starobné dôchodkové sporenie

jednotlivým dôchodkovým správcovským spoločnostiam, sú však približne dvojnásobné v porovnaní s odplatou za túto službu. Znamená to, že poskytovanie tejto služby je pre Sociálnu poisťovňu stratové. Do roku 2012 bola výška tejto odplaty 0,5 % a bez objektívneho zhodnotenia jej opodstatnenosti bola znížená na polovicu.

NKÚ SR odporučil Ministerstvu práce, sociálnych vecí a rodiny SR iniciovať legislatívnu zmenu, ktorá by zrealizovala zákonem stanovenú výšku odplaty za službu výberu príspevkov do II. piliera, a ktorá by zodpovedala vynaloženým skutočným nákladom Sociálnej poisťovne.

Jednoznačne **pozitívne nemožno hodnotiť ani stabilitu legislatívne prostredia**, v ktorom Sociálna poisťovňa ako vykonávateľ sociálneho poistenia pôsobí. NKÚ SR poukazuje najmä **na vysoký počet legislatívnych zmien – k novelizácii zákona o sociálnom poistení dochádzalo v období rokov 2015 – 2019 v priemere každé dva mesiace!!!** Legislatívne úpravy sa pritom negatívne premietajú do rozpočtu poisťovne, v priemere ide o viac ako 3,5 mil. eur ročne. Až v 2/3 prípadov preverených legislatívnych zmien chýbali doložky vplyvu na rozpočet poisťovne. Vyčíslenie vplyvu nebolo dokumentované ani v takých prípadoch, ako bolo otváranie druhého piliera, kde na základe informácií z minulosti bolo možné odhadnúť pozitívny či negatívny vplyv tohto legitímneho rozhodnutia⁶.

Neoddeliteľnou súčasťou výberu poistného je tiež **vymáhanie pohľadávok**, ktoré vznikli neplnením odvodových povinností. V rokoch 2015 – 2018 vzrástli nové pohľadávky v priemere o 273 mil. eur ročne. Kumulatívne evidovala poisťovňa ku koncu kontrolovaného obdobia **dlžné poistné v hodnote takmer 780 mil. eur** (cca 10 % ročného poistného).

NKÚ SR pozitívne hodnotí zavedenie tzv. „mäkkých“ nástrojov vymáhania (upozornenie na nedoplatok formou mailu či SMS), vďaka ktorým došlo v rokoch 2015 – 2018 k zvýšeniu výberu poistného o 183,2 mil. eur. K vyššej úspešnosti výberu dlžného poistného prispelo aj zavedenie tzv. **„správneho výkonu“**, t. j. realizácie exekúcie vo vlastnej réžii. Zatiaľ čo v roku 2015 došlo k vymoženiu 40,7 mil. eur, v roku 2016 k vymoženiu 37,2 mil. eur cez súdnych exekútorov a mandátnu správu, v roku 2018 si SP interne vymohla až 58,7 mil. eur. Správny výkon sa zatiaľ realizuje príkazom pohľadávky z účtu v banke, zrážkami zo mzdy alebo zrážkami z dávok vyplácaných priamo poisťovňou.

NKÚ SR odporučil Sociálnej poisťovni preskúmať možnosti rozšírenia správneho výkonu o spôsoby vymáhania, ktoré používa správca dane pri daňovej exekúcii.

Najväčšími dlžníkmi Sociálnej poisťovne sú zdravotnícke zariadenia v pôsobnosti rezortu zdravotníctva. V roku 2017 tvorili takmer tretinu všetkých pohľadávok poisťovne. Dlhy zdravotníckych zariadení voči poisťovni napriek niekoľkonásobnému oddĺženiu zo strany štátu narastajú.

NKÚ SR na základe kontrolných zistení dospel k záveru, že kroky štátu, smerujúce k oddĺženiu nemocníc, nenaplnili svoj cieľ a neprispeli k finančnej stabilite systému.

Za závažný problém považuje NKÚ SR skutočnosť, že **Sociálna poisťovňa pri vymáhaní pohľadávok nerešpektovala základný ústavný princíp rovnakého prístupu ku všetkým zainteresovaným stranám** a to tým, že nekonala voči štátnym nemocniciam, ktoré neodvádzali povinné poistné za svojich zamestnancom tak, ako voči ostatným dlžníkom. Zatiaľ čo voči ostatným dlžníkom využívala všetky zákonné spôsoby vymáhania, vrátane exekúcií a podávania trestných oznámení, voči štátnym zdravotníckym zariadeniam neboli podniknuté žiadne účinné kroky na vymáhanie nezaplateného poistného.

Kontrolóri na základe vývoja výberu poistných odvodov a úrovne pohľadávok dospeli k záveru, že **fiškálnemu riadeniu** sociálnych odvodov zo strany kompetentných orgánov nie je venovaná taká pozornosť ako napr. DPH, a to napriek tomu, že ročná hodnota sociálnych odvodov je vyššia než hodnota tejto dane. Aj keď MF SR a jeho Inštitút finančnej politiky pripravujú prognózy sociálnych odvodov a analyzujú vývoj a trendy, neanalyzuje sa úspešnosť ich výberu takým spôsobom, ako je to v prípade daní. Tým nie sú ani dostatočne na makroúrovni analyzované príčiny značnej medzery medzi potenciálnym a reálnym výberom sociálnych odvodov.

NKÚ SR odporučil MPSVR SR, v spolupráci s MF SR, pravidelne vykonávať analýzu odvodovej medzery sociálnych odvodov, ktorá by umožnila prijímať účinné opatrenia na zlepšenie ich výberu.

Kontrola odhalila aj rezervy vo využívaní informačných systémov. Na jednej strane NKÚ SR pozitívne vníma rozširovanie elektronických služieb vo vzťahu k poistencom, na druhej strane však výrazným rizikom do budúcnosti je existencia **48 rôznych informačných systémov, ktorých väčšina je využívaná pre vedenie a vyplácanie rôznych dávok.** Kontrolóri prepočítali, že z vybraných tisíc eur dáva poisťovňa necelé euro na podporu a rozvoj IT systémov. Cestou na zlepšenie vzájomnej elektronickej komunikácie s klientom poisťovne, podnikateľským subjektom je využívanie existujúcich informačných systémov verejnej správy a aktívne zapojenie sa do štátom garantovaného centrálného elektronického úradného doručovania.

NKÚ SR poukázal na skutočnosť, že kľúčový informačný systém pre správu a jednotný výber poistného mešká viac ako desať rokov. Etapa, ktorá mala prepojiť správu daní s výberom poistných odvodov (UNITAS 2), zastala na mŕtvom bode, bez existencie reálneho akčného plánu. NKÚ SR bude v roku 2021 kontrolou zodpovedných inštitúcií hľadať odpoveď na príčiny tohto stavu.

⁶ Kontrola NKÚ SR ukázala, že ani dve, z hľadiska vplyvu na rozpočet verejnej správy, najvýznamnejšie legislatívne zmeny nemali vypracovaný odhad vplyvu na rozpočet. Celkový pozitívny vplyv týchto dvoch opatrení na rozpočet Sociálnej poisťovne predstavoval takmer 900 miliónov eur. Pritom v prípade štvrtého otvorenia druhého piliera bolo možné finančné vplyvy odhadnúť na základe výsledných údajov z predchádzajúcich otvorení II. piliera. Predkladateľ mohol vplyv uviesť v relatívnom vyjadrení, napr. v prepočte na 10 tisíc poistencov/sporititeľov. Ani pri prijímaní zmien v oblasti pohľadávok SP voči zdravotníckym zariadeniam nevyčíslil navrhovateľ v dôvodových správach vplyv na rozpočet Sociálnej poisťovne, a to napriek tomu, že výška pohľadávok bola vopred známa.

• **Slovenská pošta, a. s.**

Ďalším špecifickým subjektom verejnej správy, ktorého činnosti sa stali predmetom kontroly NKÚ SR v uplynulom roku, bola štátna akciová spoločnosť Slovenská pošta. Táto akciová spoločnosť patrí s bežnými 13-tisícimi zamestnancov k jedným z najväčších zamestnávateľov, ale zároveň je spoločnosťou, kde priemerná mzda jej zamestnancov je hlboko (- 230 eur v roku 2019) pod celoslovenským priemerom. Prevádzkuje 1 504 pôšt, 39 partnerských pôšt a viac ako 100 balíkomatov.

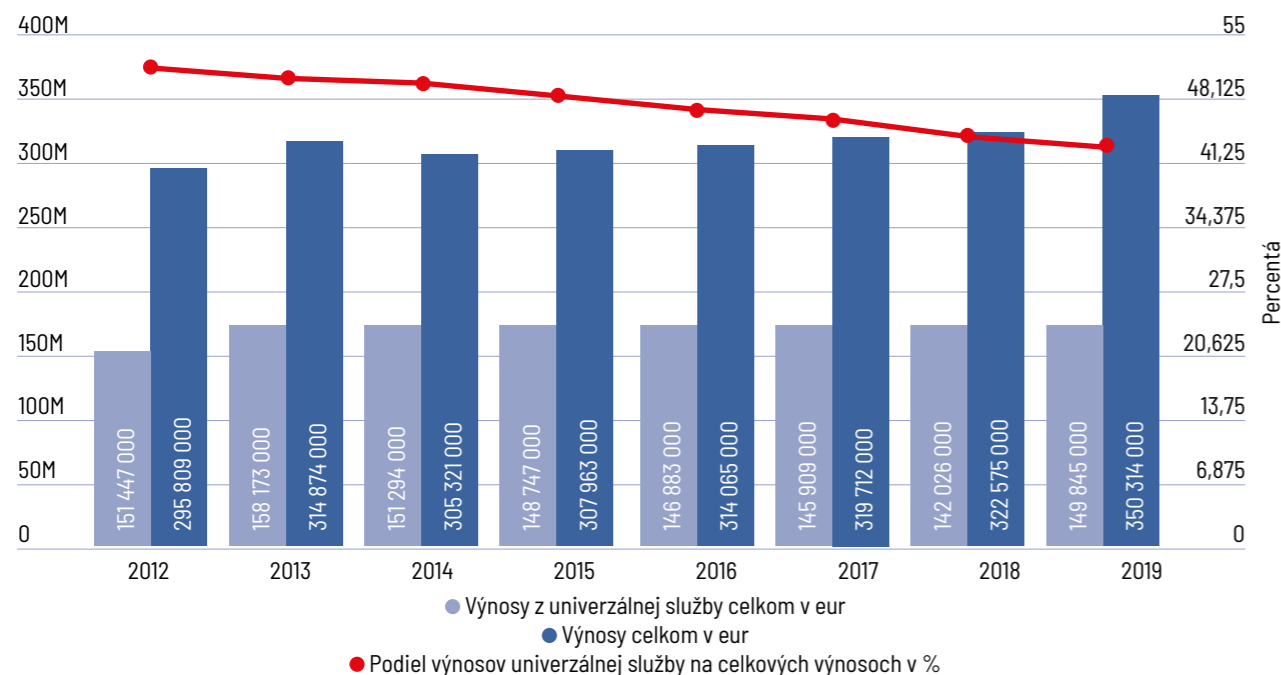
Cieľom kontroly (KA 002/2020) bolo preveriť udržateľnosť poskytovania univerzálnej poštovej služby spoločnosťou Slovenská pošta v podmienkach liberalizovaného trhu.

Slovenská pošta, ako výhradný držiteľ licencie na poskytovanie univerzálnej poštovej služby do roku 2022, musí spĺňať náročné kritériá na udržanie dostupnosti prístupových a kontaktných miest verejnej poštovej siete, poskytovať univerzálnu poštovú službu za regulované ceny. Financovanie tejto služby je preto zabezpečené nielen vlastnými zdrojmi Slovenskej pošty, ale aj prostriedkami z kompenzačného fondu. V roku 2018 príspevok zo štátneho rozpočtu v sume vyše 14 miliónov eur nestačil pokryť stratu vo výške 5,2 mil. eur.

Poštový trh je od roku 2012 plne liberalizovaný, čo výrazným spôsobom ovplyvňuje poskytovania univerzálnej poštovej služby a jej ekonomiku. Záujem o listové služby pre masívny rozmach elektronizácie z roka na rok klesá. Na listový biznis sú pevne naviazané fixné náklady v podobe množstva pobočiek a zamestnaných ľudí. Podiel výnosov univerzálnej služby na celkových výnosoch klesol z 51 % v roku 2012 na 43 % v roku 2019. Poskytovanie univerzálnej poštovej služby je za súčasných podmienok ťažko dlhodobu udržateľné.

Poštový trh je od roku 2012 plne liberalizovaný, čo výrazným spôsobom ovplyvňuje poskytovania univerzálnej poštovej služby a jej ekonomiku. Záujem o listové služby pre masívny rozmach elektronizácie z roka na rok klesá. Na listový biznis sú pevne naviazané fixné náklady v podobe množstva pobočiek a zamestnaných ľudí. Podiel výnosov univerzálnej služby na celkových výnosoch klesol z 51 % v roku 2012 na 43 % v roku 2019. Poskytovanie univerzálnej poštovej služby je za súčasných podmienok ťažko dlhodobu udržateľné.

Graf č. 8: Vývoj podielu výnosov z univerzálnej služby na celkových výnosoch Slovenskej pošty



Slovenská pošta sa preto snaží rôznymi ďalšími aktivitami zvyšovať svoje príjmy. Pre Slovenskú poštu je kľúčová spolupráca so štátom, ktorá zahŕňa výplatu dávok a dôchodkov, poskytovanie služieb e-Governmentu, doručovanie úradných dokumentov v listinnej podobe adresátom, ktorí nemajú aktivovanú elektronickú schránku. Poskytovanie služieb vo verejnom záujme je však dlhodobu pre Slovenskú poštu strátové, nepokrýva ani vynaložené náklady. V roku 2019 strata z týchto služieb dosiahla výšku takmer 5 mil. eur.

Slovenská pošta už niekoľko rokov v rámci doplnkových aktivít obchodne spolupracuje s významnými firmami z podnikateľského sektora, ktorých produkty či služby predáva.

Výnosy z týchto služieb nenahrádzajú v úplnej miere výpadok z predaja tradičných poštových produktov, majú len doplnkový charakter. Napriek tomu, že výnosy zo zmluvnej spolupráce s lotériovou spoločnosťou Tipos v kontrolovanom období rástli, pre nie optimálne nastavený nákladový model (t. j. systém vykazovania nákladov a výnosov za jednotlivé produkty) je celkovým výsledkom zmluvnej spolupráce strata, ktorá sa prehĺbila z 1,42 mil. eur v roku 2017 na 2,44 mil. eur v roku 2019.

V prípade zmluvy so spoločnosťou Swan Mobile, a. s., o predaji spoločného produktu mobilného operátora 4KA je napríklad po zmene legislatívy v roku 2019 do výnosov začítaná len mandátna odmena vo výške marže.

Pri oboch spoločnostiach NKÚ SR odporúča prehodnotiť nákladový model tak, aby odrážal objektivne náklady pošty, spojené s poskytovaním služieb obchodným partnerom.

V prípade spolupráce Slovenskej pošty a Poštovej banky ide o dlhodobú zmluvu platnú do roku 2026, na základe ktorej Slovenská pošta poskytuje Poštovej banke exkluzivitu na dohodnuté služby. Spolupráca bola v kontrolovanom období zisková, ale zisk postupne klesal. Slovenská pošta má však, bez ohľadu na hospodársky výsledok Poštovej banky, rastúce náklady spojené s poskytovaním priestorov pre banku, ktoré kryje z vlastných zdrojov, čo stavia Slovenskú poštu do nevýhodnej pozície až do roku 2026, ak sa vedeniu neporadí podmienky zmluvy upraviť.

Výsledky kontroly preukázali, že MDV SR ako 100-percentný akcionár nevyvíja dostatočné iniciatívy, ktoré by umožnili Slovenskej pošte plniť úlohy poskytovateľa univerzálnej poštovej služby v plnej miere, a aby zároveň ako štátna akciová spoločnosť poskytovala zamestnávateľom mzdu primeranú významu služby pre spoločnosť. Poskytovanie služieb pre iné štátne inštitúcie, alebo štátom zriadenú spoločnosť TIPOS, by malo byť založené na vzájomne výhodných vzťahoch - Slovenská pošta by nemala znášať stratu z týchto vzťahov.

MDV SR, ako akcionár, by malo mať jasnú predstavu o dlhodobej stratégii rozvoja tohto významného subjektu verejnej správy. Stratégie by mali dať jasné odpovede, ako hodlá SR zabezpečiť univerzálnu poštovú službu v takej miere ako to vyžaduje európska legislatíva, a zároveň rešpektovať potreby a ekonomické možnosti obyvateľstva. Prístup k základným poštovým službám musí občanovi garantovať štát, ktorý by mal pošte za služby poskytovať primeranú finančnú náhradu.

Výsledky kontroly NKÚ SR prerokoval dňa 11. 3. 2021 Výbor NR SR pre hospodárske záležitosti a uložil ministrovi dopravy a výstavby SR, aby zabezpečil najneskôr do skončenia súčasnej licencie, platnej do 31. 12. 2022, vypracovanie dlhodobej stratégie rozvoja Slovenskej pošty s vymedzením zodpovednosti a s určením, čo popri univerzálnej poštovej službe bude jej strategickým obchodným portfóliom, vrátane plánovaných investícií.

• **Slovenské elektrárne, a. s. - zmluvy k dostavbe Elektrárne Mochovce**

Prax kontrolnej činnosti príliš často ukazuje, že jedným zo závažných problémov, ktorý ovplyvňuje hospodárnosť, efektívnosť a účinnosť vynakladania verejných zdrojov a dôsledné plnenie verejného záujmu sú zmluvné vzťahy subjektov plniacich tento verejný záujem. Na tento problém poukázala aj kontrola vybraných zmluvných vzťahov a ich plnenia v Slovenských elektrárnach, a. s. - KA 038/2019, ktorá bola ukončená v minulom roku. Išlo o kontrolu

zmlúv súvisiacich s financovaním Elektrárne Mochovce (EMO34). Dostavba tejto elektrárne je pre Slovensko mimoriadne dôležitá a neustále posúvanie termínu dokončenia tejto investičnej akcie má množstvo negatívnych dopadov v podobe neplnenia cieľov výroby elektrickej energie, či dnes už takmer trojnásobný nárast rozpočtu.

Slovenské elektrárne, a. s. (ďalej len „SE“), v súvislosti s dostavbou EMO34 uzatvorili v období od 1. 1. 2009 do 31. 8. 2019 zmluvy v celkovom objeme 4,568 mld. eur. Kontrolou bolo vykonané detailné preverenie piatich zmlúv o dielo v celkovej výške 151,78 mil. eur. Výsledkom preverovania boli závažné zistenia, ktoré indikujú riziká možných rozsiahlych ekonomických škôd. Z nich za najzávažnejšie považuje NKÚ SR tieto:

- ✓ absencia zdôvodnenia kvantitatívneho/množstevného základu predmetu zmluvy, cenový a množstevný nesúlad v položkách uvedených v prílohách zmlúv,
- ✓ potvrdené cenové rozdiely v totožných a obdobných položkách rozpočtov projektov,
- ✓ vysoký cenový rozptyl medzi internými odhadmi a odhadmi zhotoviteľov,
- ✓ výkony nesúvisiace s pôvodným predmetom zmluvy (dodatky zmlúv),
- ✓ enormné navýšenie cien za riadenie stavby z dôvodu predĺžovania termínov ukončenia prác,
- ✓ opätovné výkony a úhrada už dodaných častí ako následok zmeny technických požiadaviek a/alebo parametrov,
- ✓ vzdanie sa všetkých nárokov vyplývajúcich zo zmluvy vrátane záruky, neuplatňovanie pokút,
- ✓ nepredložené relevantné zdôvodnenia opodstatnenosti pre vznik dodatočných dodávok a montáží,
- ✓ nezdôvodnené konanie v časovej tiesni pri uzatváraní nových dodatkov k zmluve,
- ✓ nevykonaná inventarizácia materiálu pri ukončení zmluvy a následnom kontrahovaní zhotoviteľa na ten istý predmet zmluvy,
- ✓ neopodstatnené zmluvne dohodnutý bonus za mimoriadnu mobilizáciu pri predčasnom ukončení zmluvy,
- ✓ nedodržaný termín pre ukončenie výkonov a odovzdanie diela,
- ✓ výlučné používanie anglického jazyka pri kľúčových dokumentoch (napr. zmluvy).

NKÚ SR v tejto súvislosti pripomína, že už závery jeho kontroly v SE v roku 2015 poukázali na viaceré obdobné problémy a riziká, na ktoré upozornila kontrola v roku 2020. Na závery kontroly z roku 2015 - ktorú v tomto prípade iniciovala NR SR - nikto z kompetentných nereagoval adekvátnym spôsobom a ani parlament sa správou o výsledkoch kontroly nezaoberal. Preto úrad považuje za dôležité, že predstavenstvo SE sa všetkými zisteniami kontroly z minulého roku zaoberalo a prijalo viaceré kľúčové opatrenia v podobe revízie rôznych procesov, ktoré sú zodpovedné za väčšinu vyššie uvedených zistení. Kontrola NKÚ SR tak

splnila svoje poslanie, prispela k zlepšeniu procesov riadenia v Slovenských elektrárnach, a. s.

NKÚ SR predložil závery správy Výboru NR SR pre hospodárske záležitosti, ktorý ju dňa 25. 1. 2021 spolu s prijatými opatreniami MH SR vzal na vedomie. Zároveň v tejto súvislosti výbor:

1. žiada od ministra hospodárstva, aby v pravidelných mesačných intervaloch (k 10. dňu v mesiaci), až do spustenia tretieho bloku jadrovej elektrárne Mochovce, zasielal Výboru NR SR pre hospodárske záležitosti správu o plnení termínov a realizácii prác na dostavbe jadrovej elektrárne Mochovce;

2. schválil pracovnú cestu poslancov Výboru NR SR pre hospodárske záležitosti do jadrovej elektrárne Mochovce na účel oboznámenia sa s aktuálnym stavom dostavby tretieho a štvrtého bloku.

• Lesy SR, š. p. – detekčný systém lesných požiarov

NKÚ SR sa cyklom svojich kontrol venuje hospodáreniu štátnych a mestských podnikov lesného hospodárstva. Pri kontrole hospodárenia š. p. Lesy Slovenskej republiky bol identifikovaný špecifický problém poukazujúci na značnú nehospodárnosť a netransparentnosť vynakladania verejných zdrojov, a preto tomuto problému venoval samostatnú kontrolu – KA 035/2019. Predmetom kontroly bol proces budovania Automatizovaného stacionárneho detekčného systému pre včasnú detekciu lesných požiarov (ďalej len „ASDS“).

Kontrola sa týkala dvoch projektov realizovaných v štátnom podniku Lesy SR z prostriedkov Programu rozvoja vidieka 2014 – 2020 a ich cieľom bolo zabezpečiť prostredníctvom kamerového systému rýchlu a presnú detekciu a lokalizáciu požiaru, a tým minimalizáciu hospodárskych a ekologických škôd na lesných ekosystémoch, ako aj ochranu zdravia osôb pohybujúcich sa v týchto lokalitách. Systém mal dodávať informácie hasičskému zboru o prístupoch, závorách, vodných plochách v okolí požiaru a tým zabezpečiť rýchly zásah v prípade potreby. Zámerom bolo vybudovanie komplexného protipožiarneho monitorovacieho systému v oblastiach Vysoké Tatry (3 315 km²), Nízke Tatry (2 100 km²) a Záhorie (2 178 km²), teda v oblastiach s vysokým rizikom vzniku lesných požiarov.

Hlavné zistenia kontroly sa týkali nasledovných nedostatkov v procese verejného obstarávania, hodnotenia a realizácii projektu, a to najmä:

✓ stanovenie predpokladanej hodnoty zákazky – zákazku s predpokladanou hodnotou 28,4 mil. eur stanovil obstarávateľ len ako priemer cien v ponukách oslovených firiem, bez vlastnej analýzy,

✓ netransparentnosť a diskriminácia súťaže – obe firmy, ktoré sa prihlásili do súťaže sa preukázali rovnakými referenciami od rovnakého subdodávateľa, či rokovanim s telekomunikačnými operátormi v rovnaký deň. Ponúkané ceny zákaziek sa takmer nelíšili, čím sa malo zamedziť pochybnostiam o neprimerane vysokej cene.

Práve netransparentnosť procesu verejného obstarávania je častým nedostatkom, na ktorý poukazujú výsledky kontroly, a najmä vnútorné kontrolné mechanizmy subjektov by mali tomuto problému venovať zvýšenú pozornosť⁷.

Správanie sa týchto súťažiacich v procese verejného obstarávania indikuje ich vzájomnú spoluprácu a vytvorenie zdania skutočnej súťaže. Vzhľadom na tieto závažné zistenia, NKÚ postúpil výsledky kontroly na ďalšie konanie Úradu pre verejné obstarávanie.

Výzvu, ktorá umožnila realizovať projekt ASDS, vyhlasovala Poľnohospodárska platobná agentúra (ďalej len „PPA“). Kontrola sa preto venovala tomu, ako agentúra posudzovala predložený projekt, pri čom zistila nasledovné vážne pochybenia:

- ✓ predložený projekt neobsahoval detailnú špecifikáciu cien jednotlivých položiek projektu – t. j. položiek hardvéru a softvéru, prác ani služieb; boli uvedené iba celkové náklady; akceptovanie takéhoto projektu znemožňuje kontrolovateľnosť,
- ✓ hodnotenie projektu zabezpečovali interní zamestnanci PPA, ktorí nemali ani odbornú spôsobilosť, ani dostatočnú prax, ktorá by umožňovala posúdiť realizovateľnosť a náročnosť projektu,
- ✓ nedodržanie zmluvných podmienok a povinností – zloženie subdodávateľov, ktorí realizovali projekt a ich podiel na projekte boli zásadne odlišné od stavu uvedeného v zmluve o NFP,
- ✓ podľa zmluvy š. p. s PPA je doba udržateľnosti projektu stanovená do roku 2028, avšak podnik podpísal zmluvu o poskytovaní služieb systému ASDS s výhercami súťaže iba do roku 2020, čo znamená, že udržateľnosť projektu môže byť ohrozená s vážnymi konzekvenciami pre štátny podnik.

Všetky vyššie uvedené zistenia boli predložené na NAKA z dôvodov možného porušenia povinností pri správe cudzieho majetku.

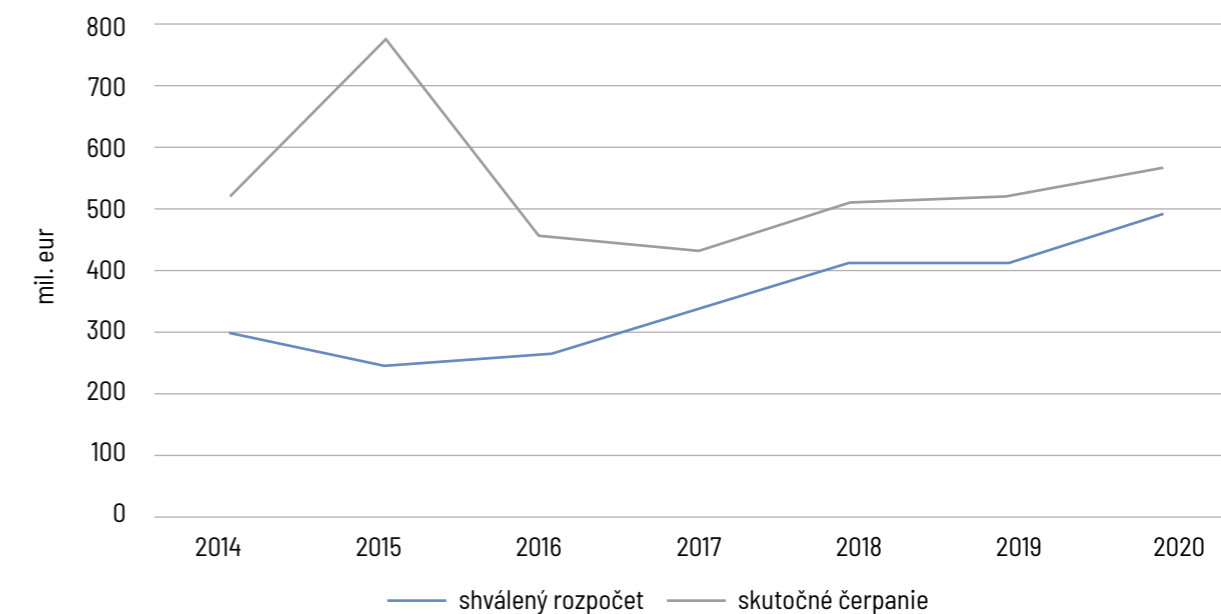
NKÚ SR na základe výsledkov kontroly považuje projekt ASDS za príklad zlej praxe – ako sa takéto veľké súťaže nemajú pripravovať a realizovať. Aj keď oba subjekty verejnej správy prijali opatrenia na odstránenie tých nedostatkov, ktoré bolo možné odstrániť, otázka vyvodenia osobných zodpovedností za fatálne nedostatky vo všetkých etapách projektu zo strany š. p. Lesy SR, PPA a MPRV SR ostáva otvorená.

• Ministerstvo hospodárstva SR – systém pre podporu krízového riadenia (ISKRA)

je spravidla náročný proces, sprevádzaný požiadavkami na značné domáce i európske rozpočtové zdroje. Svedčí o tom aj nasledovný graf.

Budovanie efektívnej verejnej správy je nemysliteľné bez informačnej podpory. Budovanie informačných systémov

Graf č. 9: Celkové výdavky na informatizáciu zo štátneho rozpočtu a fondov EÚ (v mil. eur).



Zdroj: RIS BI (21 položiek ekonomickej klasifikácie)

Nielen kontroly NKÚ SR, ale aj výsledky orgánov činných v trestnom konaní však ukazujú, že táto oblasť vynakladania verejných zdrojov je príliš často považovaná nielen za nehospodárnu, neefektívnu a neúčinnú, ale aj to, že je v nej veľa netransparentnosti hraničiacej s korupciou.

V roku 2020 požiadal minister hospodárstva NKÚ SR o možnosť vykonať kontrolu budovania informačného systému pre krízové riadenie pod názvom Integrovaný systém krízového riadenia – ISKRA. (KA 034/2020). Dôvodom jeho požiadavky boli pochybnosti o potrebnosti, funkčnosti a cenovej primeranosti tohto systému. Na základe týchto závažných podozrení o možnom nehospodárnom a neúčinnom vynakladaní zdrojov, rozhodol predseda NKÚ SR o vykonaní kontroly.

MH SR v roku 2013 iniciovalo vybudovanie tohto systému. Mal komplexne zjednotiť riadenie procesov transportu nebezpečných nákladov, hospodárskej mobilizácie, krízového riadenia a ochrany kritickej infraštruktúry do jednotného informačného systému, v ktorom by boli zahrnuté systémy práce s utajovanými a neutajovanými informáciami. Predpokladané náklady na vybudovanie tohto systému boli v hodnote necelých 24 mil. eur, z ktorých bolo dodávateľovi vyplatených viac ako 8 mil. eur.

NKÚ SR sa v úvodných fázach kontroly zameril na zistenie odôvodnenosti potreby tohto nadrezortného informačného systému.

Potreba systému ISKRA nebola kontrole NKÚ SR preukázaná žiadnym interným procesom pre identifikovanie požiadaviek na systém, resp. odborným posúdením potreby v internom prostredí MH SR.

Nezdôvodnenie potreby systému zrejme bol jeden z hlavných dôvodov, prečo v jednotlivých realizačných fázach dochádzalo k zásadným zmenám v zameraní projektu, jeho funkcionalít a technologických riešení a v rozšírení pôvodného projektového zámeru. V tejto súvislosti kontrola konštatovala viacnásobné porušenia zákona o rozpočtových pravidlách v oblasti finančnej disciplíny a v neúčinnosti vynakladania verejných zdrojov⁸.

Kontrolovaný subjekt taktiež viacnásobne nevykonával základnú finančnú kontrolu zmlúv v zmysle zákona o finančnej kontrole a audite, čo poukazuje na nedostatky a zlyhanie vnútorného kontrolného systému.

Nehospodárnosť a neefektívnosť vynakladania verejných prostriedkov bola identifikovaná v rámci procesu

⁷ Napr. KA 029/2020 taktiež poukazuje na daný problém. V rámci mikroprojektu Podnikateľské pohraničie – poľsko-slovenská vzdelávacia iniciatíva, realizovaného s poľským partnerom, boli v rámci verejného obstarávania oslovené na predloženie ponuky pri viacerých zákazkách vzájomne personálne prepojené spoločnosti. Zároveň dokumentácia z procesu verejného obstarávania nezodpovedala princípom verejného obstarávania – transparentnosť, rovnaké zaobchádzanie, nediskriminácia hospodárskych subjektov, proporionalita, hospodárnosť a efektívnosť.

obstarania systému ISKRA, kde MH SR použilo výnimku z uplatnenia postupov verejného obstarávania, týkajúcu sa zákaziek, pri plnení ktorých sa musia použiť osobitné bezpečnostné opatrenia.

Počas kontroly boli identifikované skutočnosti, ktoré boli klasifikované **ako porušenie princípov transparentnosti**. Ministerstvo napr. nedisponuje ponukou uchádzača, ktorá bola vyhodnotená ako víťazná pre jednu z fáz systému, a to napriek tomu, že išlo o utajovanú skutočnosť so špecifickým procesom evidencie.

Celý proces obstarania z pohľadu utajenia možno považovať za netransparentný s podozrením na účelové utajenie z dôvodu uplatnenia výnimky zo zákona o verejnom obstarávaní.

Tak ako celý proces budovania systému ISKRA mal zvláštny priebeh, tak zvláštne bolo jeho ukončenie. Systém bol nakoniec MH SR v novembri 2020 označený ako prebytočný majetok štátu, ktorý neslúžil, neslúži, a ani v budúcnosti nebude slúžiť na plnenie úloh krízového riadenia a bol delimitovaný na Národný bezpečnostný úrad SR. Do histórie informačných systémov vstúpi ako ďalší príklad neehospodárneho a neúčinného vynakladania verejných zdrojov .

Vzhľadom k závažným zisteniam porušenia zákonov a možného porušenia povinností pri správe cudzieho majetku a prekročenia právomoci verejného činiteľa boli identifikované zistenia odstúpené Úradu vládneho auditu, Národnému bezpečnostnému úradu a orgánom činným v trestnom konaní.

• MV SR – vybrané zmluvné vzťahy a kompetencie

Aj kontrola na MV SR (KA 031/2020) ukazuje, že obstarávanie informačných systémov a ich správa je často spojená s neehospodárnym a neefektívnym vynakladaním verejných zdrojov. Pri obstarávaní informačných systémov a ich uprade ministerstvo takmer ku každej zmluve uzatváralo viaceré dodatky, ktorými sa upravoval rozsah predmetu zmluvy, zvyšovali sa zmluvné ceny, v niektorých prípadoch až o 30 %, a posúvali sa termíny ukončenia plnenia. Tým sa oneskorili výstupy a poskytované služby pre konečných užívateľov. Napríklad –

- ✓ k zmluve za **749 tis. eur** bez DPH, s termínom dodania v októbri 2017, boli uzavreté štyri dodatky, ktorými sa cena zvýšila na **1,1 mil. eur bez DPH** a termín dodania sa posunul na **december 2018**;
- ✓ k zmluve uzavretej s tromi poskytovateľmi, spolu za **795 tis. eur** bez DPH, sa dodatkom zmenil harmono-

gram plnenia, rozdelenie plnení medzi tromi poskytovateľmi a cena plnenia, ktorá sa zvýšila na sumu **1,19 mil. eur** bez DPH;

- ✓ k zmluve za **756 tis. eur** bez DPH boli uzavreté tri dodatky, ktorými sa cena zvýšila na **1,11 mil. eur** bez DPH a termíny dodania predmetu zákazky sa posunuli z novembra 2019 na december 2020.

Zmluvy 6 poradenských spoločností v hodnote takmer 13 mil. eur boli predmetom auditu Európskej komisie a zo záverečnej správy vyplýva, že v **dôsledku pochybení pri verejnom obstarávaní bola pre ministerstvo uplatnená 25-percentná korekcia vo výške viac ako 3 mil. eur**.

MV SR je od roku 2013 zodpovedné za realizáciu projektu „Optimalizácia procesov vo verejnej správe“. Ministerstvo je orgánom verejnej správy, ktorý zodpovedá za koordináciu výkonu štátnej správy uskutočňovanej obcami, vyššími územnými celkami a orgánmi miestnej štátnej správy, ako aj garantom tohto projektu. **Kontrola ukázala, že návrh optimalizácie týchto procesov, ktorá by mala riešiť mnohé neriešené problémy reformou verejnej správy, je prioritne v rézii externých poradenských spoločností a nie samotného ministerstva, ktorého zamestnanci by mali najlepšie poznať procesy verejnej správy, ich nedostatky a možnosti riešenia. Je žiaduce, aby projekt bol ministerstvom čo najskôr ukončený a vyhodnotený.**

Kontrola opakovane nastolila problém efektívnosti a účelnosti prenesenia zriaďovateľskej kompetencie regionálneho školstva na MV SR. Vyše 300 škôl a školských zariadení sa dostalo pod zriaďovateľskú pôsobnosť MV SR, a to delimitáciou po zrušení krajských školských úradov v rámci reformy Programu ESO v roku 2013. Výdavky na regionálne školstvo tvoria približne polovicu rozpočtu kapitoly MV SR, avšak metodicky, kompetenčne a normatívne do nej zasahuje MŠVVŠ SR. **Dôležité procesy zabezpečujúce regionálne školstvo tak zabezpečujú dva ústredné orgány štátnej správy, čo nemusí byť v každom prípade optimálne.**

Regionálne školstvo sa financuje prostredníctvom rozpočtovej kapitoly MV SR, pričom o výške rozpočtu rozhoduje MŠVVŠ SR na základe schválených noriem. Finančné prostriedky pre školy a školské zariadenia sa poskytujú z kapitoly MV SR prostredníctvom okresných úradov v sídle kraja v objeme určenom MŠVVŠ SR. Rozpočtové opatrenia v priebehu roka sa realizujú prostredníctvom MŠVVŠ SR.

V prípade havarijných situácií v rámci prevádzky školských nehnuteľností, resp. iných naliehavých výdavkov, sa rozpočtové opatrenie vybavuje komplikovaným a zdĺhavým procesom. Požiadavka školy alebo školského zariadenia

o finančné prostriedky sa postupuje prostredníctvom odborov školstva, zriadených na okresných úradoch MV SR, na odbor rozpočtu sekcie ekonomiky MV SR, odtiaľ na MŠVVŠ SR a následne sa žiadosť o rozpočtové opatrenie postupuje na MF SR. O dôležitosti poradia havarijných situácií rovnako rozhoduje MŠVVŠ SR. Ojedinelé urgentné prípady bývajú riešené zafinancovaním z rozpočtu MV SR.

NKÚ SR považuje takýto spôsob riadenia regionálneho školstva za administratívne náročný a zbytočne komplikovaný. Odporúča, aby MV SR v spolupráci s MŠVVŠ SR vyhodnotilo efektívnosť a účelnosť kroku reformy ESO, ktorý preniesol zriaďovateľské kompetencie regionálneho školstva z obcí na MV SR a na základe výsledkov prijal žiaduce korekcie reformy.

3.4.2 Ako hospodárila územná samospráva

Problematike hospodárneho, efektívneho a účinného nakladania s finančnými prostriedkami a majetkom pri plnení povinností jednotlivých subjektov verejnej správy sa NKÚ SR venuje pravidelne. Z výsledkov kontrol je zrejme, že mnohé problémy sú spoločné tak pre subjekty štátnej správy, ako aj pre samosprávy, iné sú spôsobené špecifickou oblasťou ich pôsobenia.

Územná samospráva hrá v spoločenskom rozvoji stále významnejšiu úlohu, a rozsah a obsah jej kompetencií sa neustále rozširuje. Zodpovedá tomu aj objem rozpočtových prostriedkov obcí a VÚC, s ktorými hospodária. **V roku 2020 rozpočet územnej samosprávy dosiahol hodnotu viac ako 6,7 mld. eur, z toho rozpočet obcí viac ako 5,2 mld. eur a vyššie územné celky disponovali 1,5 mld. eur.**

V uplynulom roku sa NKÚ SR zamerl na viaceré aspekty hospodárenia miest, obcí a VÚC, najmä však na oblasť nakladania samosprávy s majetkom. Najčastejšie zistenia sa týkali predovšetkým:

- ✓ **nedostatočného uplatňovania a rešpektovania príslušných zákonov,**
- ✓ **absencie jasných pravidiel nakladania s majetkom a obstarávaní,**
- ✓ **nesprávnych účtovných postupov,**
- ✓ **netransparentných vzťahov medzi obcou a jej podriadenými organizáciami,**
- ✓ **skresľovania výšky zadlženosti,**
- ✓ **absencie plánov investičného rozvoja,**
- ✓ **formálneho rozpočtového programovania,**
- ✓ **uzatvárania zmlúv bez schválenia zastupiteľstvom a bez rozpočtového krytia.**

Množstvo vyššie uvedených nedostatkov sa koncentruje v **procesе nakladania subjektov územnej samosprávy s ich majetkom.**

• Hlavné mesto Bratislava a Generálny investor

Príkladom nesprávnych postupov pri presune majetku medzi obcou a podriadenou organizáciou sú výsledky **KA-026/2020**, ktorou **boli preverované kapitálové transfery a záväzkové vzťahy medzi Hlavným mestom SR Bratislavou a jej podriadenou príspevkovou organizáciou Generálny investor Bratislavy (ďalej len „GIB“) v období rokov 2011 – 2018**. Táto organizácia plní pre hlavné mesto funkciu investora a verejného obstarávateľa pri nových stavbách či rekonštrukciách nehnuteľností vo vlastníctve samosprávy.

Kontrola sa zamerala na túto oblasť najmä z dôvodu, že kontrolóri už v minulosti pri kontrole účtovných závierok Hlavného mesta SR Bratislava (ďalej len „HMB“) identifikovali riziká nesprávneho účtovania pri presune majetku medzi rozpočtovými a príspevkovými organizáciami, a nedostatky boli zistené aj pri kontrole výstavby zimného štadióna v roku 2011.

Kontrolou sa potvrdilo, že viaceré vážne nedostatky v danej oblasti pretrvávali aj v priebehu kontrolovaného obdobia. Týkali sa najmä plánovania investícií (absencia akéhokoľvek plánu investícií), presunov majetku, nesprávneho účtovania o zhodnotení majetku a vykazovania záväzkov. Viaceré pochybenia v konečnom dôsledku viedli k neehospodárnemu konaniu (sankcie uhradené/vyrubené bankami za oneskorené platby a poplatky v sume 2,5 mil. eur) a predstavovali možné porušenie finančnej disciplíny, čo ako podnet NKÚ SR odstúpil na posúdenie Úradu vládneho auditu. Konštatovanie porušenia finančnej disciplíny je častým kontrolným zistením NKÚ SR⁹.

Závažné porušenia predpisov súviseli so **zmluvami na rekonštrukciu zimného štadióna** (hodnota rekonštrukcie 96,6 mil. eur), ktoré **neboli vopred schválené mestským zastupiteľstvom a kryté rozpočtom**. Nedostatočné krytie objednaných prác v rozpočte viedlo k nesplácaniu záväzkov a postúpeniu pohľadávok dodávateľmi banke. To spôsobilo, že sa dlh GIBu voči veriteľom vo výške 27,1 mil. eur preklasifikoval na bankový úver, pričom splátky realizoval GIB, a to po obdržaní transferu z rozpočtu hlavného mesta.

Mesto Bratislava tento úver nevykazovalo vo svojom účtovníctve, čo skresľovalo celkový dlh mesta. Na účel vysporiadania dlhu poskytovalo mesto GIBu kapitálové transfery, čo NKÚ SR hodnotí ako výrazne neštandardné a vysoko rizikové konanie, v rozpore so zákonom. Ďalším príkladom nesprávneho nakladania s majetkom bola rekonštrukcia Mestskej galérie z roku 2012. GIB rekonštrukciu zaúčtoval až päť rokov po jej ukončení a hlavné mesto toto zhodnotenie nezaúčtovalo vôbec. **O nezrovnalostiach v účtovníctve svedčí aj zistenie, že GIB má v evidencii majetok v hodnote viac ako 72 mil. eur, ku ktorému nemá žiadne doklady a nevie ho identifikovať.**

⁹ K neúčinnému vynakladaniu verejných prostriedkov došlo, na základe preverených informácií, v tejto oblasti z nasledovných dôvodov:

- ✓ systém ISKRA 1 nebol certifikovaný NBÚ SR napriek tomu, že dokumentácia pre certifikáciu bola súčasťou dodania a nebol v produkčnom ani v testovacom prostredí, t. j. nebol používaný a podľa dostupných dokumentov ani reálne funkčný;
- ✓ systém ISKRA 2 bol certifikovaný NBÚ SR, ale nebol schválený do prevádzky v rámci interných procesov MH SR a teda nebol v testovacej ani produkčnej prevádzke, t. j. nebol používaný;
- ✓ systém ISKRA 3 bol certifikovaný NBÚ SR, schválený do prevádzky MH SR aj pre prácu v režime „vyhradené“, ale nebol nikdy reálne využívaný;
- ✓ v rámci ISKRA 4 bol dodaný HW a príslušná dokumentácia, avšak inštalácia nebola vykonaná, pretože realizácia diela bola pozastavená.

⁹ Porušenie finančnej disciplíny patrí k častým záverom kontroly. Napr. KA 006/2020, zameraná na hospodárenie úradov VÚC ukázala, že tieto VÚC porušili finančnú disciplínu spolu v sume 295 590,38 eur použitím verejných prostriedkov nad rámec oprávnenia, ktorým došlo k ich vyššiemu čerpaniu, neehospodárnym a neúčinným vynakladaním verejných prostriedkov a porušením pravidiel a podmienok pri poskytovaní prostriedkov z rozpočtu verejnej správy. KA 015/2020 – podozrenie na porušenie finančnej disciplíny 4 obcí vo výške 1 051 tis. eur; KA 029/2020 – obec Bertovce 861 089 eur v dôsledku nedodržiavania zákonného spôsobu nakladania s verejnými prostriedkami; v obci Mútne porušenie finančnej disciplíny za 1,5 mil. eur.

Celkové finančné vyjadrenie rôznych chybných operácií a neštandardných transakcií medzi mestom a jeho príspevkovou organizáciou vyjadril NKÚ SR vo výške takmer 100 mil. eur. **Z dôvodu podozrenia zo spáchania trestného činu skresľovania údajov hospodárskej a obchodnej evidencie odstúpil úrad výsledky kontroly orgánom činným v trestnom konaní.**

Až 70 % kapitálových transferov od zriaďovateľa využívala mestská organizácia GIB len na splácanie dlhu za zimný štadión (ktorý bol následne zverený do správy inej mestskej organizácie). Vlastné príjmy a činnosti, na ktoré bola organizácia zriadená, boli realizované len v minimálnej miere. **Je preto na zvážení zriaďovateľa, či organizácia s približne dvadsať zamestnancami, ktorá prevažne len uhrádza staré dlhy, má opodstatnenie, a či by obstarávanie investičnej činnosti nezvládol lepšie s rozsiahlym aparátom odborníkov magistrát hlavného mesta.**

NKÚ SR na základe zistených skutočností odporučil mestu Bratislava prijať jasné pravidlá pri nakladaní s verejným majetkom, zlepšiť metodické riadenie a spoluprácu medzi zriaďovateľom a podriadenými organizáciami.

• Nakladanie s majetkom obci

Aj výsledky **KA 009/2020** zreteľne dokumentujú, že i mnohé ďalšie obce a mestá sa pri nakladaní s majetkom stále nesprávajú ako dobrý hospodár. **Prikladom častého nerešpektovania a obchádzania zákona o majetku obcí a majetku VÚC sú prevody nehnuteľného majetku. Deje sa to aj napriek pomerne prísnyim právnym reguláciám prevodov tohto majetku.**

Hospodáriť a nakladať s vlastným majetkom podľa svojho uváženia je jednou z najsilnejších právomocí samosprávy miest a obcí. Toto právo však nie je bezbrehé a každý krok spojený s prevodom majetku obce a VÚC na iný subjekt je potrebné zvážiť nielen z hľadiska súčasných potrieb, ale najmä s ohľadom na budúcnosť. Obce a mestá sa v minulosti príliš rýchlo a často a ani nie výhodne zbavili majetku, ktorý im dnes chýba na rozvoj obce.

NKÚ SR sa v rámci svojej minuloročnej kontrolnej činnosti rozhodol, na vzorke dvanástich vybraných miest a obcí Žilinského kraja a VÚC, preveriť a zhodnotiť postupy miestnej samosprávy pri prevodoch jej nehnuteľného majetku a vyhodnotiť používanie pravidiel v tejto oblasti v období rokov 2016 – 2019.

Vykonaná kontrola vo všeobecnosti potvrdila viacero rizík súvisiacich s prevodom nehnuteľného majetku obci:

- **nedostatočná a nejednoznačná úprava nakladania s nehnuteľným majetkom obce v zásadách hospodárenia; najmä malé obce nemajú stanovené žiadne zásady hospodárenia s majetkom,**

- **prevod majetku, ktorý obec nevedie vo svojom účtovníctve a nepozná jeho hodnotu,**
- **absencia znaleckých posudkov,**
- **prevod majetku obce bez analýzy jeho potreby pre rozvoj obce v budúcnosti, posúdenia výhodnosti predaja a prenájmu,**
- **nedodržanie zákonných a vnútorných pravidiel, povinností pri prevode nehnuteľného majetku obce,**
- **prevody majetku za symbolickú cenu 1 euro (obchádzanie zákazu darovania nehnuteľného majetku obce),**
- **chýbajúca vnútorná kontrola prevodu nehnuteľného majetku obce – prevody nehnuteľného majetku obci ostávajú prakticky mimo pozornosti hlavných kontrolórov,**
- **nezabezpečenie verejnej kontroly nakladania s nehnuteľným majetkom obce.**

Z procesných zistení najzávažnejšími boli také nedostatky, ako je neschválenie podmienok obchodnej verejnej súťaže, zmeny účelového určenia majetku a prevodov nehnuteľného majetku obecným zastupiteľstvom, predaj, resp. v prípade VÚC prenájom majetku osobám nezapsaným v registri partnerov verejného sektora. Tri obce a jeden VÚC predali pozemky ako pozemky zastavané stavbou vo vlastníctve kupujúceho, aj keď na nich žiadne stavby nestáli. Nie všetky obce a samosprávne kraje si splnili povinnosť zverejňovať informácie v zmysle zákonov o majetku obcí a o majetku VÚC (zámery prevodov určeným spôsobom) a zákona o slobode informácií (zápisnice zo zasadnutí obecného zastupiteľstva, podpísané kúpne zmluvy v určenej lehote). **Územná samospráva tak nezabezpečila účinnú verejnú kontrolu prevodov svojho majetku.**

Okrem už uvedených nedostatkov a porušení príslušných právnych noriem, kontrola ukazuje na jeden z vážnych problémov, ktorý NKÚ SR považuje za podstatný.

Napriek deklaráciám, najmä zo strany samosprávnych krajov, o cenovej výhodnosti prevodu majetku prostredníctvom obchodnej verejnej súťaže, vo väčšine prípadov sa využíva inštitút dôvodu hodného osobitného zreteľa. Ide o zákonnú možnosť prevádzať majetok obci i VÚC z taktu uvedeného dôvodu. V kontrolovanej vzorke sa tento spôsob prevodu obecných nehnuteľností stal dominantným. Medzi rokmi 2016 – 2019 ho obce na severe Slovenska využili vo viac ako 66 % prevodov a VÚC realizovali až 70 % prípadov takýchto prevodov.

Obce a VÚC si znenie zákona vysvetľujú rôzne. V zásade sa delia na dve skupiny. Jedna skupina obcí v súlade s logikou zákona o majetku obcí, s väčšinovým názorom odbornej verejnosti, schvaľuje prevod svojho nehnuteľného majetku tzv. dvojkolovým systémom. Teda najskôr v obecnom zastupiteľstve schváli zámer a spôsob prevodu, potom tento zámer a spôsob zverejní a následne obecné zastupiteľstvo odsúhlasí samotný prevod majetku.

Druhá časť obcí a všetky samosprávne kraje si vysvetľujú zákon tak, že dôvod hodný osobitného zreteľa zjednodušil proces prevodu nehnuteľného majetku a nie je dôvod, aby sa nevyužíval v čo najširšom rozsahu. Postup je potom nasledovný: bez predchádzajúceho rozhodnutia ich zastupiteľstiev o spôsobe prevodu nehnuteľného majetku z dôvodu hodného osobitného zreteľa, zverejnili na 15 dní takýto zámer a následne zastupiteľstvá na jednom zasadnutí schválili už zverejnený zámer, spôsob prevodu aj samotný prevod.

NKÚ SR v aktuálnom znení zákona o majetku obcí nejasným a nejednoznačne upraveným procesom schvaľovania zámeru a spôsobu prevodu nehnuteľného majetku z dôvodu hodného osobitného zreteľa, obsahuje veľa rizík, ktoré v konečnom dôsledku poškodzujú záujmy obce a jej občanov. Nielenže neurčuje, čo to osobitný zreteľ je, ale ponecháva obciam v tomto smere absolútne voľnú ruku.

Rizikom, ktoré potvrdila aj kontrola, je nízka transparentnosť, nedostatočné zdôvodnenie takýchto prevodov a nemožnosť vylúčiť aj možný klientelizmus. **Územná samospráva vo svojich zdôvodneniach takmer výlučne uvádzala len záujmy kupujúceho, ale vlastné záujmy, aký prospech z takéhoto prevodu bude mať obec/VÚC, boli zdôvodnené len výnimčne.** Rovnako je to aj s cenou. Pokiaľ obce nepredávali svoj majetok súťažnými postupmi, tak pri prevode z dôvodu hodného osobitného zreteľa, ale aj pri predaji pozemkov pod stavbami kupujúceho, **nebolo pravidlom, že by kúpna cena zodpovedala trhovým cenám alebo znaleckému posudku, ktorý často ani nebol vypracovaný.**

NKÚ SR upozorňuje, že kým štát ako vlastník nehnuteľného majetku je povinný predávať svoj majetok za primeranú cenu, tak územná samospráva takúto povinnosť nemá a určenie kúpnej ceny je na rozhodnutí orgánov územnej samosprávy. Navyše, predaj majetku obce pod trhovú či dokonca za symbolickú cenu môže mať za určitých okolností dôsledky, ktoré si však väčšina obcí neuvedomuje. Predajom majetku pod trhovú cenu poskytuje obec či VÚC kupujúcemu hospodárskemu subjektu nepriamu peňažnú pomoc v zmysle zákona o štátnej pomoci, z čoho im vyplývajú zákonom stanovené povinnosti, ktoré si obce zvyčajne neplnia.

V tejto súvislosti NKÚ SR odporučil Ministerstvu financií Slovenskej republiky ako gestorovi zákona:

- ✓ **legislatívnou úpravou zákonov o majetku obcí a o majetku VÚC komplexne riešiť problematiku prevodu majetku územnej samosprávy z dôvodu hodného osobitného zreteľa, najmä z procesného hľadiska tak, aby bol jednoznačný, jasný a nepochybniteľný,**
- ✓ **zaviesť sankciu neplatnosti právneho úkonu za nedodržanie procesných ustanovení zákona o majetku obcí a zákona o majetku VÚC.**

Porušovanie pravidiel verejného obstarávania je častým kontrolným zistením pri nakladaní samosprávy s majetkom. Najmä problematika stanovenia predpokladanej hodnoty zákazky (ďalej len „PHZ“) je častým problémom procesu obstarávania. Svedčia o tom aj výsledky kontroly VÚC, pričom najčastejšími chybami boli:

- **pred vyhlásením verejného obstarávania nebola stanovená PHZ,**
- **do výpočtu PHZ sa nezahrňali všetky časti zákazky,**
- **nejasné stanovenie štruktúry PHZ – nie je zjavné, či obsahuje DPH alebo nie,**
- **nepreukázaný spôsob stanovenia PHZ pri zákazkách s nízkou hodnotou.**
- **výsledné ceny viacerých zakaziek boli vyššie ako stanovená PHZ; rozpätie odchýliek bolo od 7,93 % až po vyše 32 %.**

NKÚ SR vo svojich správach pri komentovaní kontrolných zistení spravidla konštatuje zlyhanie vnútorného kontrolného systému. Kontrolný systém verejných zdrojov sa postupne rozvíjal, vznikol inštitút vnútorného auditu a k zmenám došlo aj vo vnútornom kontrolnom systéme samosprávy. Ak by v už uvedených hospodárskych subjektoch, ministerstvách, obciach a mestách fungoval účinne vnútorný kontrolný systém, mnohým problémom sa mohlo predísť. Preto sa NKÚ SR vo svojej stratégii rozhodol venovať osobitné aktivity posudzovaniu vnútorného kontrolného systému a tejto téme sa bude venovať dlhodobejšie.

3.4.3 Vnútorný kontrolný systém verejnej správy je účinný iba čiastočne

NKÚ SR pri hodnotení dôvodov, prečo v kontrolovaných organizáciách vznikli problémy v podobe kontrolných zistení, spravidla konštatuje **nedostatočnú účinnosť vnútorného kontrolného systému.** Ak by vnútorný kontrolný systém v uvedených kontrolovaných subjektoch verejnej správy fungoval v zmysle svojho poslania, zrejme by viaceré, najmä systémové problémy nevznikli. Preto sa NKÚ SR vo svojej stratégii kontroly zamerával na dlhodobé hodnotenie úrovne vnútorného kontrolného systému vo verejnej správe.

• Vnútorný kontrolný systém organizácií štátnej správy

V manažmente verejnej správy, na rozdiel od súkromného sektora, **stále abstentuje dostatočne silné vnútorné presvedčenie, že kontrola je neoddeliteľnou súčasťou riadenia a svojimi funkciami môže výrazne napomôcť nielen predchádzať chybám a nedostatkom, ale predovšetkým môže prispievať k neustálemu zlepšovaniu sa.** Vnútorná kontrola sa často berie iba ako plnenie si zákonných povinností, čomu zodpovedá jej personálne zabezpečenie a zameranie na menej podstatné stránky vynakladania verejných zdrojov. V mnohých rozpočtových organizáciách boli zrušené odbory kontroly a zabezpečujú sa iba zákonom stanovené formy finančnej kontroly. Poddimenzované sú aj

útvary vnútorných auditorov a organizácie hospodáriace so stovkami miliónov eur, často majú len 2 vnútorných auditorov, t. j. počet, ktorý stanovuje zákon. Vzhľadom na úsporné opatrenia, ktoré sa týkajú aj znižovania zamestnancov štátnej správy, je riziko, že úspory sa budú hľadať aj v útvaroch vnútornej kontroly.

V roku 2020 sa preto NKÚ SR kontrolnou akciou **(KA 032/2020)** zamerl na **vnútorný kontrolný systém MŠVVŠ SR s osobitným dôrazom na otázku, akým spôsobom a s akými výsledkami sa vnútorný kontrolný systém venuje výdavkom na šport**. Ministerstvo školstva disponuje ročne cca 1,6 mld. eur, ktoré sú distribuované na zabezpečenie úloh v mimoriadne dôležitých oblastiach rozvoja spoločnosti, ako je vzdelávanie, veda, výskum a šport. Národný program rozvoja športu bol na rok 2020 schválený vo výške 75 mil. eur.

Kontrolu hospodárneho, efektívneho a účinného vynakladania zdrojov rozpočtu zabezpečoval odbor kontroly s 11 zamestnancami, ktorí ročne vykonávajú okolo 10 až 15 kontrol na ministerstve a v jeho podriadených organizáciách. V roku 2019 útvar vykonal 1 kontrolu zameranú na šport, v roku 2020 žiadnu. Nepostačujúca je aj kapacita vnútorného auditu, v počte 2 auditorov, ktorí sa výdavkom na šport venujú tiež iba okrajovo. Na ministerstve, v rámci sekcie športu, pôsobilo 9 zamestnancov, ktorí sa venovali najmä administratívnej kontrole dotácií smerujúcich jednotlivým športovým organizáciám.

Z týchto záverov je zrejmé, **že oblasť výdavkov ministerstva, smerujúcich na zabezpečenie úloh ministerstva, vrátane výdavkov na šport, nie je dostatočne komplexne a systémovo pokrytá aktivitami vnútornej kontroly**. Informačný systém na podporu vnútornej kontroly športu sa buduje už veľmi dlho a jeho dobudovanie by mohlo výrazne prispieť k transparentnosti poskytovania dotácií na šport.

Na základe výsledkov kontroly NKÚ SR dospel k záveru, že vnútorný kontrolný systém ministerstva je iba čiastočne účinný a existuje priestor na jeho zlepšenie. Najvýznamnejšie rezervy účinnosti a efektívnosti predstavuje oblasť riadenia rizík a najmä vnútorný audit. Vrcholový manažment ministerstva tak objektívne nezískava dostatočný stupeň uistenia, že nastavené procesy povedú k požadovaným cieľom bez závažných chýb a problémov. Systém je kapacitne poddimenzovaný a neumožňuje vykonávať systémovú kontrolu všetkých významných procesov spojených s vlastnými rozpočtovými prostriedkami ministerstva.

Osobitné postavenie v kontrole výdavkov na šport a rôznej činnosti subjektov športu má **inštitút hlavného kontrolóra športu** (ďalej len „HKŠ“), ktorý bol zriadený zákonom o športe a ktorého menuje vláda SR. Organizačne sa hlavný kontrolór športu nachádza v štruktúre ministerstva a okrem povinností vyplývajúcich zo zákona o športe sa podieľa na plnení viacerých úloh ministerstva.

NKÚ SR výsledkami kontroly poukazuje na nezvyčajne široké a vecne rôznorodé úlohy HKŠ, ktoré sa týkajú výkonu odbornej kontroly v športe, finančnej kontroly vynakladania prostriedkov na šport organizáciami štátnej správy i obcí, vzdelávania kontrolórov v športe a celého radu ďalších povinností. **Takýto rozsah právomocí nemá v kontrolnom systéme žiadna kontrolná inštitúcia a takýto typ kontrolóra v športe nie je v žiadnej krajine EÚ.** Navyše, problematiku finančnej kontroly rozpočtových prostriedkov v zmysle zákona o finančnej kontrole **vykonávajú prinajmenšom tri ďalšie orgány MF SR, Úrad vládneho auditu a NKÚ SR.**

Osobitne vážnou stránkou postavenia HKŠ je **nezvyčajne vysoká miera nezávislosti HKŠ** vo všetkých rozhodujúcich aspektoch výkonu jeho kontrolnej činnosti, s čím je spojené **riziko možného subjektívneho a netransparentného rozhodovania**. Hlavný kontrolór športu je autonómny takmer vo všetkých rozhodovaniach vzťahujúcich sa k výkonu kontroly. **Výkon jeho činnosti nepodlieha kontrole kvality práce, na výkon kontroly nie je potrebné žiadne poverenie, sám rozhoduje o zameraní a vykonávaní kontrol.**

Na základe jednotlivých zistení, s cieľom zvýšenia účinnosti vnútorného kontrolného systému, NKÚ SR navrhol ministerstvu viaceré odporúčania, z ktorých zásadnými boli:

- ✓ **posilnenie kapacity útvarov, ktoré vykonávajú kontrolu vynakladania zdrojov na dosahovanie stanovených cieľov ministerstva vrátane výdavkov na šport,**
- ✓ **vybudovanie Informačného systému športu tak, aby plnil stanovené ciele a bol zároveň miestom centrálnej evidencie všetkých verejných zdrojov v podobe dotácií, či iných finančných prostriedkov smerujúcich do oblasti športu a športových investícií,**
- ✓ **prostredníctvom legislatívnej zmeny zákona o športe zrušiť kontrolný inštitút hlavného kontrolóra športu, ktorý je nesystémovým prvkom kontrolného systému verejnej správy.**
- **Hlavný kontrolór ako významný prvok vnútorného kontrolného systému samosprávy**

Miestnu územnú samosprávu v podmienkach Slovenskej republiky tvorí viac ako 2 900 miest, mestských častí a obcí, v ktorých v súlade so zákonom o obecnom zriadení pôsobí ako jeden z prvkov vnútornej kontroly aj **hlavný kontrolór**. Ten má dohliadať nielen na dodržiavanie predpisov, ale aj na hospodárnosť fungovania miest a obcí Slovenskej republiky. Samospráva hospodári so značnými objemami finančných zdrojov a majetku, ktorých vývoj za posledných 5 rokov je obsahom prílohy č. 2 tejto správy.

Dlhoročné skúsenosti NKÚ SR z kontroly samosprávy poukazujú nielen na množstvo nedostatkov v činnosti miest a obcí, ale aj na **nedostatky súvisiace s nedostatočne**

účinnou činnosťou hlavných kontrolórov. Prečo dochádza k týmto nedostatkom, chceli kontrolóri zistiť formou analytickej činnosti. Potrebné analytické údaje poskytli všetky mestá, mestské časti a obce Slovenskej republiky.

V slovenských mestách a obciach pôsobí viac ako 1 500 hlavných kontrolórov. Veľký problém pre fungovanie samospráv z pohľadu dobre fungujúceho vnútorného kontrolného systému predstavuje **neobsadenie pozície hlavného kontrolóra, a to aj napriek tomu, že ide o zákonnú povinnosť.**

Analýza ďalej odhalila dva zásadné systémové nedostatky súvisiace s výškou úväzku hlavných kontrolórov. Problém s výkonom kontrolárskej činnosti nastáva vtedy, ak je úväzok hlavného kontrolóra príliš malý, vtedy môžeme hovoriť o tzv. mikroúväzkovom kontrolórovi, alebo výška všetkých úväzkov hlavného kontrolóra je neprimerane vysoká a vtedy môžeme hovoriť o tzv. makroúväzkovom kontrolórovi.

Pri mikroúväzkových kontrolóroch je problémom nedostatok času na výkon kontrolnej činnosti, čo v praxi predstavovalo menej ako 15 hodín kontrolnej činnosti mesačne. **Takýchto hlavných kontrolórov pôsobí v slovenských obciach viac ako tretina.**

Pri makroúväzkových kontrolóroch je problémom opäť nedostatok času, tentoraz je však dôvodom **vysoký počet úväzkov**, inak povedané, vysoký počet obcí, kde jedna a tá istá osoba vykonáva činnosť hlavného kontrolóra. V podmienkach slovenských obcí **nie je neobvyklé nájsť hlavných kontrolórov, ktorých výška všetkých úväzkov presahuje 150, ale aj 200 %.** Prevedené do praxe, takýto „supermani“ kontroly by deň čo deň strávili kontrolnou činnosťou 12 až 15 hodín. Takýto stav predstavuje riziko formálneho výkonu kontrolárskej činnosti. **V tejto súvislosti analýza odhalila,**

že len 77 našich hlavných kontrolórov, čo predstavuje asi 5 % z ich celkového počtu, zabezpečuje kontrolnú činnosť pre 25 % všetkých obcí Slovenska!!!

Systém vnútorného kontrolného systému miest a obcí, zabezpečovaný prostredníctvom hlavných kontrolórov, nie je zanedbateľný ani z pohľadu alokovaných finančných zdrojov určených na ich činnosť. Objem týchto verejných zdrojov každoročne rastie a v roku 2020 predstavoval sumu vyššiu ako 13 miliónov eur.

NKÚ SR na základe výsledkov analýzy a kontrolnej činnosti odporučil MV SR upraviť legislatívu buď novelou zákona o obecnom zriadení, alebo novým zákonom, ktorý by v celej svojej šírke obsahoval činnosť hlavných kontrolórov samospráv. Je tiež nevyhnutné stanoviť kritériá na výkon funkcie či už z pohľadu kvalifikačných požiadaviek, praxe a pod. V súčasnosti platné kritérium požadujúce minimálne stredoškolské vzdelanie je už nedostatočné.

Uvedený spôsob pohľadu NKÚ SR na problematiku hlavného kontrolóra opätovne dokumentuje problém rozdrobenosti územia do neúmerne vysokého počtu obcí a miest. Malé obce s rovnakými povinnosťami ako veľké, nie sú objektívne schopné vykonávať kontrolu v plnom rozsahu a kvalitne, a aj postavenie a úlohy hlavného kontrolóra sa v takýchto podmienkach plnia skôr formálne, než ako skutočný nástroj riadenia obce.

Poznatzky z oblasti pôsobenia hlavných kontrolórov, ktoré NKÚ SR ponúkol verejnosti, opätovne podčiarkujú potrebu pokračovať v reforme verejnej správy tak, aby obce boli schopné plniť svoje originálne a prenesené kompetencie čo najlepšie a v záujme občanov.

4 VEREJNÉ POLITIKY A PLNENIE ICH CIEĽOV V KONTROLE NKÚ SR

4.1 Sociálna politika

Štát má za úlohu vytvoriť podmienky dôstojného života obyvateľom s dôrazom na veľmi zraniteľné skupiny, ako sú mladé rodiny s maloletými deťmi či seniori. Osobitnú pozornosť vyžadujú sociálne vylúčené skupiny, do ktorých sa výrazne radia marginalizované rómske komunity (ďalej len „MRK“). NKÚ SR v rámci svojich kontrol definoval hlavné riziká ohrozenia týchto skupín a definoval oblasti zlyhávania politik. MRK patria do skupiny osôb s nízkou kvalifikáciou a tým aj so sťaženým prístupom na trh práce. Miera nezamestnanosti tejto skupiny je v SR 2,5-krát horšia ako je priemer EÚ28. V počte zaškolených detí predškolského veku je Slovensko na chvoste Európy. Dostupnosť sociálnych služieb pre seniorov sa v súčasnosti stáva stále naliehavejšou výzvou najmä v súvislosti s demografickým vývojom populácie. Seniori nad 65 rokov tvoria približne 16 % obyvateľov Slovenska, demografické prognózy však predpokladajú nárast v roku 2030 na 21 %. Pretrvávajúcim problémom sú stále viac otvárajúce sa nožnice medzi životnou úrovňou jednotlivých regiónov, a to aj napriek špecializovaným nástrojom vlády, ktoré sa javia ako neúčinné. Dobře spravovaná spoločnosť by mala byť nastavená tak, aby situáciu najzraniteľnejších v priebehu času zlepšovala až odstránila, čo však výsledky kontrol NKÚ SR v tejto oblasti nemôžu potvrdiť.

4.1.1 Zamestnanosť v najmenej rozvinutých okresoch rastie pomalšie ako je žiaduce

Jedným z najzávažnejších sociálno-ekonomických problémov Slovenska sú regionálne rozdiely vo výkonnosti ekonomiky, ktoré sa následne prejavujú v nízkej miere zamestnanosti, podpriemernej mzde, ale často nachádzajú svoj prejav aj v regionálnych rozdieloch vo výsledkoch preverovania úrovne vedomostí žiakov.

Vláda SR venuje problematike najmenej rozvinutých regiónov pozornosť. V roku 2009 bol prijatý prvý zákon zameraný na zníženie regionálnych rozdielov. V roku 2015 prijala zákon o podpore Najmenej rozvinutých okresov (ďalej len „NRO“). Kým v roku 2016 bolo takýchto okresov 14, v rokoch 2017 – 2018 pribudlo ďalších 6. Ku koncu roka 2020 bolo v zozname zapísaných 20 okresov, zväčša z východu a juhovýchodu Slovenska, v ktorých miera evidovanej nezamestnanosti za určité obdobie bola vyššia než limit podľa zákona o podpore NRO.

Vláda SR na základe akčných plánov, vypracovaných pre každý NRO zvlášť, ponúkla okresom reálne nástroje, akými sú – **zvýhodnenia pri čerpaní európskych štrukturálnych a investičných fondov, výhodnejšie podmienky pre zis-**

kanie investičných stimulov, či možnosť čerpania regionálneho príspevku. Tieto nástroje mali napomôcť znižovať rozdiely medzi regiónmi, zvyšovať ich konkurencieschopnosť a tým aj kvalitu života ich obyvateľov. Vzhľadom na všeobecné poznanie, že kľúčom k riešeniu regionálnych disparít je zvyšovanie zamestnanosti, všetky prijaté opatrenia na podporu NRO mali viesť predovšetkým k tvorbe pracovných miest.

NKÚ SR sa preto svojou kontrolou (KA 013/2020) zamerl na efektívnosť poskytovania regionálneho príspevku ako doplnkového zdroja financovania rozvoja NRO. **Kontrolovanými subjektami boli MIRRI SR a vybrané okresné úrady** (ďalej len „OÚ“), ktoré sú **preddavkovými organizáciami MV SR** (OÚ Rimavská Sobota, Poltár, Revúca, Bardejov, Kežmarok, Sabinov, Svidník, Košice-okolie, Rožňava a OÚ Trebišov). Do vybranej vzorky OÚ boli zaradené najmä okresy zapísané do zoznamu NRO v roku 2015 (osem okresov s akčnými plánmi vypracovanými na obdobie 2016 – 2020).

Od začiatku poskytovania regionálneho príspevku do 31. 12. 2020 boli s prijímateľmi uzatvorené zmluvy v celkovej hodnote 62,2 mil. eur, čo predstavovalo zazmluvnenosť na úrovni 84,20 % z celkovej sumy schválených akčných plánov. V 12-tich NRO so schválenými akčnými plánmi na obdobie 2016 – 2020 bola zazmluvnenosť na úrovni 97,34 %. Viac ako 2/3 všetkých zmlúv boli uzatvorené v rokoch 2019 – 2020, keď bolo poskytovateľom MIRRI SR.

Kontrola NKÚ SR preukázala, že regionálne príspevky neboli čerpané podľa predpokladaných harmonogramov, najmä v NRO s akčnými plánmi na obdobie 2016 – 2020. Problémom bolo najmä nízke čerpanie v začiatkoch realizácie akčných plánov a následné presúvanie nevyčerpaných finančných prostriedkov do ďalších rokov, čím sa zvyšoval tlak na ich dočerpanie ku koncu platnosti týchto akčných plánov. Takmer 60 % z disponibilných finančných prostriedkov na rok 2020 pre NRO s akčnými plánmi na obdobie 2016 – 2020 tvorili nevyčerpané zostatky z predchádzajúcich rokov.

Za hlavné faktory, ktoré mali negatívny dopad na čerpanie regionálneho príspevku, NKÚ SR považuje:

- ✓ **časté zmeny poskytovateľa príspevku** – v priebehu piatich rokov boli poskytovateľmi príspevku až tri rôzne inštitúcie: Ministerstvo dopravy, výstavby a regionálneho rozvoja SR, Úrad vlády SR a od roku 2020 Úrad podpredsedu vlády SR pre investície a informatizáciu,
- ✓ **nedostatočná pripravenosť projektov** – najmä v začiatkoch realizácie akčných plánov schválených na obdobie 2016 až 2020; projekty mali nedostatky v prípravnej a realizačnej fáze, napr. neboli vysporiadané právne vzťahy k nehnuteľnostiam, dochádzalo k častým zmenám v aktivitách a rozpočte projektu, neboli v súlade s akčnými plánmi alebo inými právnymi predpismi, najmä v oblasti štátnej pomoci,

✓ **komplikovanosť procesov schvaľovania ročných priorit** – projekty financované z príspevku schvaľuje vláda na základe odporúčania okresných úradov a Rady, v ktorej pôsobia zástupcovia ústredných orgánov štátnej správy a prednostovia OÚ¹⁰

✓ **neprimerane dlhý čas procesu priznania nároku na regionálny príspevok** – priemerná doba od podania žiadosti o poskytnutie regionálneho príspevku do uzatvorenia zmluvy v období 2016 až august 2020 bola 184 dní, pričom boli zistené významné rozdiely medzi jednotlivými projektmi; **najdlhšia doba spracovania predmetnej žiadosti po uzatvorení zmluvy bola 777 dní a najkratšia 12 dní**,

✓ **netransparentnosť pri zaradovaní projektov do návrhu ročných priorit a ich hodnotení** – OÚ zverejňovali výzvy na svojich webových stránkach, ktoré boli súčasťou web sídla MV SR, čo veľmi sťažovalo orientáciu a získanie potrebných informácií. Výzvy **neobsahovali informácie o výške disponibilného objemu zdrojov pre danú výzvu, ba ani maximálnu a minimálnu výšku jedného príspevku**. OÚ v čase vyhlasovania výziev ani nemali informácie o presnej výške finančných prostriedkov, ktoré boli pre danú výzvu k dispozícii. Tento údaj mali k dispozícii až pri hodnotení projektov výborom alebo od 1. 7. 2020 komisiou. **Pri absencii uvedených údajov žiadateľ nemal možnosť sám vopred posúdiť vhodnosť predkladaného projektu, resp. nevedel prispôbiť svoj zámer s ohľadom na finančné možnosti**. Zápisnice z rokovaní výborov neobsahovali informácie o kritériách, na základe ktorých sa výbor rozhodoval pre zaradenie projektu do návrhu ročných priorit. Transparentné kritériá neboli ani súčasťou výziev.

Okrem uvedených problémov, najvýznamnejšie zistenia NKÚ SR potvrdzujú názory **o otáznom prínose podporených projektov k vytváraniu pracovných miest v regióne**, ako najdôležitejšieho faktora znižovania regionálnych rozdielov. **Podiel zmlúv, u ktorých projekty neuvádzali vytvorenie pracovných miest, predstavoval až 40 % všetkých uzatvorených zmlúv**. V období 2016 až 31. 8. 2020 boli uzatvorené zmluvy so záväzkom vytvoriť pracovné miesta, a to v hodnote 34,1 mil. eur, pričom by sa malo priamo vytvoriť 1 183,5 pracovných miest a nepriamo 536 pracovných miest. Zistiť, aká je skutočnosť, je priam nemožné, pretože neexistuje centrálna evidencia vytvorených pracovných miest. NKÚ SR preto za vážny problém hodnotenia účinnosti projektov a ich prínosu k zvyšovaniu zamestnanosti považuje to, že MIRRI SR centrálné neeviduje počet skutočne vytvorených pracovných miest na základe realizácie projektov podporených regionálnym príspevkom. Vyhodnocovanie tvorby pracovných miest prebiehalo pri každom projekte individuálne v rámci kontroly vyúčtovania regionálneho príspevku. Kontrolou nebolo možné vyčísliť celkový počet skutočne vytvorených pracovných miest z poskytnutého regionálneho príspevku a vyhodnotiť tak jeho priamy vplyv na zníženie nezamestnanosti v NRO.

¹⁰ Napr. o zaradení 14 projektov v rozsahu od 15 tis. eur do 190 tis. eur do návrhu ročných priorit okresu Poltár na rok 2019, malo v zmysle zákona o podpore NRO rozhodovať až 70 osôb na rôznych úrovniach schvaľovania. Do celého procesu však boli zapojení aj ďalší účastníci – zamestnanci úradov napr. v rámci predbežného pripomienkového konania a medzirezortného pripomienkovania.

Odpoveď na účinnosť podpory NRO hľadali kontrolóri NKÚ porovnaním miery evidovanej a dlhodobej nezamestnanosti v podporovaných a susedných okresoch. NKÚ SR upozorňuje, že napriek udeleniu štatútu NRO a ich podpore bol v rokoch 2016 – 2020 pokles miery evidovanej a dlhodobej nezamestnanosti výraznejší v susedných okresoch NRO než v NRO.

Pomoc NRO cez regionálny príspevok, tak ako bola doposiaľ nastavená a poskytovaná, skôr pomohla obciam a mestám v NRO s budovaním infraštruktúry na ich území alebo dofinancovaním vlastných potrieb, ako so znižovaním nezamestnanosti v daných okresoch. **Regionálny príspevok tak neplní svoje základné poslanie – znižovať nezamestnanosť a tým zvyšovať ekonomickú úroveň okresov.**

V súvislosti s efektívnejším a účinnejším využívaním regionálnych príspevkov NKÚ SR odporučilo MIRRI SR riadiť procesy poskytovania tak, aby boli podporované najmä projekty s vyššou pridanou hodnotou pre zamestnanosť a rozvoj NRO.

Kontrola NKÚ SR, venovaná jednému z najvýznamnejších problémov Slovenska potvrdzuje, **že v regionálnom rozvoji stále nezaznamenávame výrazne pozitívne zmeny, ktoré by viedli k postupnému a zreteľnému zmierneniu regionálnych disparít, ktoré zostávajú približne na rovnakej úrovni ako v postransformačnom období 90-tych rokov. Počet najmenej rozvinutých okresov za 5 rokov neklesol, naopak, zvýšil sa od roku 2016 o 6.**

Klasifikácia najmenej rozvinutých okresov, ako východiska stanovenia regionálneho príspevku, ako nástroja na zmiernenie rozdielov, neprináša žiaduce efekty, a v politike zameranej na postupné vyrovnávanie regionálnych rozdielov je, podľa NKÚ SR, nutné hľadať novú stratégiu.

4.1.2 Nejasné poslanie komunitných centier

Chudoba a vylúčenosť ako dôsledok dlhodobej nezamestnanosti alebo marginalizácie sú častými prejavmi v najmenej rozvinutých okresoch. Jedným z nástrojov pomoci ľuďom v núdzi alebo v sociálnom vylúčení, ktorí z rôznych príčin nemajú možnosť plnohodnotnej účasti na ekonomickom, kultúrnom a spoločenskom živote spoločnosti, sú **komunitné centrá**. Jednou z úloh centier je vytvárať pre jednotlivcov príležitosti k osobnostnému rastu v rôznych etapách ich života a chrániť ich pred hrozbou sociálneho vylúčenia. Celkovo na Slovensku pôsobilo v minulom roku **374 komunitných centier, v ktorých takmer 600 zamestnancov pomáhalo 50 tisíc klientom. Komunitné centrá poskytujú širokú škálu služieb a svoju činnosť prispôbujú podmienkam a požiadavkám konkrétnej komunity, v ktorej pôsobia.** Pomáhajú tak dospelým, ako aj rôznym vekovým skupinám detí. Ich klientmi sú prevažne ľudia z marginali-

zovaných skupín, ktorým centrá pomáhajú pri príprave na školské vyučovanie, v dochádzke či v zmysluplnom trávení voľného času. Zamestnanci komunitných centier tiež poskytujú sociálne poradenstvo a pomáhajú klientom budovať pracovné návyky pre ich uplatnenie na trhu práce. Dospelých tiež učia napr. pracovať s úradnými dokumentmi, poštovými poukážkami či s finančnou gramotnosťou, v prípade potreby aj s osobnou hygienou či zdravotnou asistenciou.

S cieľom zistiť, ako fungujú komunitné centrá v praxi, uskutočnil NKÚ SR na vzorke komunitných centier v Banskobystrickom samosprávnom kraji kontrolu (**KA 018/2020**). Jej výsledky poukázali na celý rad problémov, ktoré sú spojené s rôznym chápaním poslania komunitných centier, ich udržateľnosťou i posudzovaním výsledkov ich činnosti.

Kontrola NKÚ SR preukázala, že zo strany štátu **chýba jednoznačná definícia zamerania a úloh komunitných centier**. Zo súčasnej legislatívy, rôznych stratégií, projektov a pod. nie je celkom jasné, na koho by mali svoju činnosť zameriavať, t.j. riešiť problémy minority poskytovaním sociálnych služieb alebo problémy rozvoja komunity. Otázne je to, či služby komunitných centier spadajú výlučne do originálnych kompetencií obce alebo ide aj o prenesený výkon sociálnej politiky na obce.

Kontrola NKÚ SR ukázala, že otáznikov, ktoré vyplývajú z nejednoznačného definovania postavenia a poslania komunitných centier, je veľa. Mali by komunálne centrá svoje služby a pomoc poskytovať všeobecne ľuďom v núdzi, alebo by sa mali sústrediť na marginalizované rómske komunity? Patrí k ich úlohám aj podpora inklúzie a integrácie znevýhodnených skupín a mali by preto do činnosti zapájať aj majoritné obyvateľstvo? Bez zodpovedania týchto otázok v podobe jednoznačného legislatívneho vymedzenia postavenia a riadenia nebude možné činnosť komunitných centier zodpovedne a efektívne financovať a riadiť.

Poskytovanie sociálnych služieb v komunitných centrách **je považované za originálnu kompetenciu obcí**. Pri naplňaní sociálnych cieľov však štát zdôraznil význam komunitných centier ich zaradením do národných priorít rozvoja sociálnych služieb a tiež ich podporou v rámci šiestich projektov financovaných z EÚ v celkovej výške viac ako 75 miliónov eur. **Komunitné centrá by však nemali byť chápané len ako nástroj riešenia problémov určitej komunity na území danej obce, keďže ciele inklúzie sú aj celospoločenskými cieľmi.** Preto považovať tému komunitných centier iba za záležitosť obce je nedostatočné a širšia participácia štátu na tom, aby komunitné centrá plnili náročné celospoločenské úlohy inklúzie, je nevyhnutná.

Kontrola NKÚ SR v komunitných centrách upozornila **na kľúčový problém ich financovania, ktorým je jeho dlhodobá neudržateľnosť**. Ak majú komunitné centrá významne a podstatne prispieť k postupnému odstraňovaniu, prípad-

ne aspoň neprehlbovaniu chudoby a sociálneho vylúčenia, zaslúžia si pomoc v podobe **systémovej zmeny. Tiež je potrebné, aby podporu štátu dostali aj tie obce a mestá, ktoré svoje komunitné centrá nefinancujú z programov Európskej únie.**

Systémovou zmenou v riadení komunitných centier by **malo byť prijatie komplexnej stratégie, podľa ktorej by sa do riešenia tejto problematiky zapojili všetci aktéri. Tak na horizontálnej úrovni – vláda a zainteresované ministerstvá, ako aj na vertikálnej úrovni – obce, mestá a samosprávne kraje.** Stratégia musí jasne rozdeliť kompetencie, určiť hlavného zodpovedného aktéra a nastaviť merateľné hodnotiace kritériá. Bez týchto prvkov hrozí, že financie z verejných zdrojov budú smerovať do nesprávnych aktivít na nesprávnych miestach a s vysokým rizikom nenaplnenia stanovených cieľov.

Pre účelné fungovanie komunitných centier je nevyhnutné, aby štát zabezpečil ich metodické usmerňovanie, ktoré sa kontrolou ukázalo ako veľmi potrebné.

NKÚ SR preto odporučil MPSVR SR metodicky viesť komunitné centrá k ich strategickému riadeniu a zabezpečiť hodnotenie kvality komunitných centier bez ohľadu na zdroj ich financovania. Jednotná metodika by mala zabezpečiť, aby pri širokom zameraní služieb poskytovaných v komunitných centrách nedochádzalo k odkláňaniu sa od plnenia ich hlavného účelu. V tejto súvislosti je tiež zo strany štátu kľúčové vytvárať podmienky pre vzdelávanie a rozvoj pracovníkov komunitných centier, ktorých potreba rastie.

4.1.3 Nový systémový prístup k opatrovateľskej službe je nevyhnutný

NKÚ SR sa druhý rok venuje problematike sociálnych služieb. Kým pred dvomi rokmi sa zamerával na poskytovanie ústavných sociálnych služieb pre seniorov a špecifické skupiny občanov, minuloročná kontrola (**KA 017/2020**) bola zameraná na terénne sociálne služby. Výsledky oboch kontrol poukázali na nutnosť a opodstatnenosť poskytovania oboch spôsobov sociálnych služieb, pričom si obe vyžadujú podstatnú zmenu systému ich poskytovania, vrátane finančného zabezpečenia.

Prírodnou snahou seniorov, ktorí už ťažšie zvládajú rôzne úkony bežného života alebo žijú osamotene, je zotrvať čo najdlhšie v prirodzenom domacom prostredí. Táto snaha je spoločná aj pre ľudí s trvalým alebo ťažkým poškodením zdravia. Naplniť uvedené potreby majú za úlohu terénne sociálne služby v podobe domácej opatrovateľskej služby. Dopyt po nich stále rastie a aj súčasná pandémia ukázala význam terénnych sociálnych služieb pri zabezpečovaní dôstojného života odkázaných na pomoc spoločnosti.

Poskytovanie domácej opatrovateľskej služby patrí k originálnym kompetenciám miest a obcí a je hradená z podielových daní. V súčasnosti iba necelá tretina (954) samospráv poskytuje opatrovateľskú službu priamo, ostatné obce a mestá ju zabezpečujú cez neverejných prevádzkovateľov, resp. nezabezpečujú vôbec. Odhaduje sa, že až 80 % starostlivosti odkázaným osobám poskytujú členovia užšej či širšej rodiny – tzv. neformálni opatrovatelia.

Poskytovanie sociálnych služieb samosprávou či inými poskytovateľmi podporujú zdroje EÚ. Od roku 2014 bolo v rôznych projektoch celkovo vyčlenených 141 miliónov eur na poskytovanie týchto služieb. K zásadnému navýšeniu počtu klientov – prijímateľov opatrovateľskej služby, ani opatrovateľiek však neprišlo. **Kým totiž v roku 2017 pracovalo na Slovensku celkovo zhruba 9 200 opatrovateľiek, v roku 2019 to bolo už len 7 000. Počet prijímateľov bol u verejných poskytovateľov približne stabilný na úrovni 13 tisíc klientov, no u neverejných došlo k poklesu zo 4 000 v roku 2017 na 2 800 v roku 2019.** Za posledné roky nerastie ani kapacita v pobytových zariadeniach.

V súčasnom období je financovanie opatrovateľskej služby výrazne naviazané na európske zdroje. Aj kontrola NKÚ SR ukázala, že tieto zdroje boli doteraz využívané primárne na preplácanie plátov opatrovateľiek, nie na financovanie požadovaného kvalitatívneho rozvoja týchto služieb. Projekty financované zo zdrojov EÚ zvýšili dostupnosť opatrovateľskej služby len krátkodobo, podstatná zmena systému, ktorý by zabezpečil trvalú udržateľnosť opatrovateľskej služby, však nenastala.

Príkladom takéhoto krátkodobého riešenia zabezpečenia opatrovateľskej služby je Národný projekt Podpora rozvoja a dostupnosti terénnej opatrovateľskej služby, s alokáciou 5 mil. eur, ktorý pomáha zabezpečiť opatrovateľskú službu len malým obciam do 1 000 obyvateľov do mája 2021, no **zabezpečenie služieb po tomto termíne je opätovne ohrozené.**

Kontrola NKÚ SR ukázala, že mzdy opatrovateľiek **spravidla tvorili až 90 % výdavkov na túto službu.** Priemerná mzda opatrovateľky v roku 2019 bola u verejných poskytovateľov 586 eur, u neverejných len 441 eur. Napriek tomu, že v evidencii nezamestnaných bolo v minulom roku viac ako 2 000 ľudí s potrebnou kvalifikáciou alebo praxou, nebol o túto prácu na Slovensku záujem. Na druhej strane je tu „fenomén“ slovenských opatrovateľiek v Rakúsku, ktorých tam pracuje viac ako 20 tisíc, pričom ich príjem podľa dostupných informácií za dvojtýždňový turnus dosahuje 600 až 900 eur. Je zrejme, že plat opatrovateľiek na Slovensku – o málo vyšší ako minimálna mzda, nie je motivujúci a neprispieva k stabilite systému.

Základným predpokladom pre plánovanie objemu a štruktúry sociálnych služieb má byť **komunitný plán sociálnych služieb, ktorý zostavuje obec na základe národných priorít.** Kontrola NKÚ SR potvrdila nedôsledný a formálny

prístupu k plánovaniu. Obce si povinnosť vypracovať komunitné plány nespĺnili v kontrolovanom období načas (napr. v roku 2018 spĺnili v požadovanom termíne úlohu iba 636 samospráv), vo dvoch tretinách boli vypracované externými firmami, avšak s množstvom nedostatkov a nepresností. Komunitný plán nemá byť len dokumentom pre dokument, ale základným nástrojom plánovania rozvoja komunity, vrátane služieb občanom.

Kontrola poukázala aj na viaceré ďalšie nedostatky v činnosti poskytovateľov sociálnych služieb. Poskytovatelia opatrovateľskej služby v zmysle zákona o sociálnych službách **nemajú povinnosť viesť evidenciu žiadateľov**, resp. evidovať nevybavené žiadosti o poskytnutie opatrovateľskej služby. V súvislosti s tým, kontrolované samosprávy deklarovali, že pozitívne vybavujú všetky žiadosti podľa požiadaviek obyvateľov. Na druhej strane, neverejní poskytovatelia napriek drahším službám nedokážu vyhovieť všetkým záujmom o služby. **Z dôvodu chýbajúcej evidencie tak podľa NKÚ SR nemožno vyhodnotiť skutočný dopyt po opatrovateľskej službe.** Samosprávy často nezvereňujú o podmienkach poskytnutia opatrovateľskej služby viac informácií než vyžaduje zákon. Je však nevyhnutné, aby mal občan prístup k zrozumiteľným informáciám o možnostiach a dostupnosti sociálnych služieb, na ktoré má nárok, resp. ktoré by mohol potrebovať.

Takmer polovica z kontrolovaných samospráv nemala všeobecne záväzné nariadenia týkajúce sa terénnych služieb v súlade so zákonom. Bud' nereflektovali na zmeny zákonov, alebo dokonca vylúčili niektoré okruhy osôb z poskytovania služieb. Niektoré obce nariadením obmedzili poskytovanie služieb len počas pracovných hodín v pracovných dňoch, čím nedokázali reagovať na požiadavky prijímateľov. **Kontrola tiež preukázala, že napriek nastavenému systému kontroly kvality poskytovaných služieb, ktorú musí zo zákona zabezpečiť každý poskytovateľ, sa v praxi takáto kontrola takmer vôbec nerealizovala. Ministerstvo, ako garant verejnej politiky sociálnych služieb, takmer vôbec nevykonávalo dohľad nad poskytovaním sociálnych služieb.** Hodnotenie kvality poskytovaných sociálnych služieb začalo vykonávať až od septembra 2019, aj to len v štyroch prípadoch.

Kontrola sa zaoberala aj otázkami **informačnej podpory služieb. Chýba centrálny informačný systém pre sociálne služby, ktorý MPSVR SR plánuje zaviesť od budúceho roka.** Mal by zahŕňať aj evidenciu žiadostí o poskytnutie služby. Bez povinnosti viesť evidenciu neuspokojených žiadostí nemôžu ani obce samotné vedieť, aký je reálny dopyt po opatrovateľskej službe. Nepresné informácie totiž majú vplyv aj na strategické plánovanie sociálnych služieb na centrálnej úrovni i na úrovni samosprávnych krajov, ale aj miest a obcí.

Seniori nad 65 rokov tvoria približne 16 % obyvateľov Slovenska, demografické prognózy však predpokladajú nárast v roku 2030 na 21 %. **Ak sa neprijmu systémové opatrenia,**

ktoré zabezpečia potrebný objem sociálnych služieb a ich trvalú udržateľnosť, Slovensko a obzvlášť malé samosprávy budú čeliť akútnej nepripravenosti vzhľadom na rýchlosť starnutia populácie. To otvára otázku, či sú malé samosprávy schopné realizovať výkon kompetencií v oblasti sociálnych služieb v adekvátnej kvalite a rozsahu vo vzťahu k požiadavkám občanov. **Aj táto kontrola potvrdila veľmi obmedzenú schopnosť plniť svoje povinnosti najmä v samosprávach s malým počtom obyvateľov.**

Kontroly NKÚ SR, venované systému poskytovania sociálnych služieb pre seniorov, zdravotne znevýhodnených občanov a občanov s trvale poškodeným zdravím ukazujú, že systém v súčasnej podobe neplní v plnej miere požadované úlohy a ciele stanovené v národných stratégiách či v Programovom vyhlásení vlády SR. Jeho hlavným nedostatkom je jeho dlhodobá neudržateľnosť.

Plán obnovy, ktorý vláda SR prijala v tomto roku, má ambíciu väčšinu uvedených systémových nedostatkov riešiť. NKÚ SR preto v budúcom období bude naďalej kontrolnou činnosťou preverovať, či sa plánované systémové zmeny uvedú do praxe a s akými výsledkami.

4.1.4 Predprimárne vzdelávanie musí byť skutočnou prioritou aj v SR

Riešenie otázok dostupnosti a zvyšovania kvality **predprimárneho vzdelávania** je dlhodobo diskutovanou spoločenskou aj odbornou témou, ktorá sa týka vzdelávania, výživy, sociálnej ochrany a ochrany zdravia. Tvorí komplexný balík podpory a pomoci pre deti od ich narodenia až po nástup do základnej školy, a to bez ohľadu na sociálnu situáciu, zdravotné znevýhodnenie či iné charakteristiky. Znižuje tiež riziko opakovania ročníka, riziko zaradenia dieťaťa do špeciálnej školy a zvyšuje šance dieťaťa na ukončenie strednej školy¹¹. Európska únia radí predprimárne vzdelávanie medzi svoje priority. Do roku 2020 sa na ňom malo podľa Agendy 2020 v priemere zúčastňovať 95 percent všetkých detí od štyroch rokov po povinný nástup do školy.

Slovensko sa pridalo k naplňaniu týchto cieľov a zapracovalo ich do strategických dokumentov. Mnohé analýzy plnenia tohto cieľa identifikovali **výrazné zaostávanie Slovenskej republiky za cieľmi EÚ, aj keď sa k nim aktívne hlási.** Kým zaškolenosť v 28 krajinách Európskej únie bola v roku 2018 na úrovni 95,3 percenta, na Slovensku to bolo len 82,2 percent. **Slovensko malo tretí najnižší podiel detí v materských školách od štyroch rokov po povinný nástup do školy zo všetkých členských krajín únie.** Predbehli nás aj susedné krajiny – Česko, Maďarsko a Poľsko. Nízky podiel zaškolenosti sa týkal hlavne detí zo sociálne znevýhodneného prostredia, marginalizovaných skupín a detí so zdravotným znevýhodnením.

Nevyužitie príležitosti na rozvoj ľudského potenciálu predstavuje okrem sociálnej výzvy aj významné ekonomické dopady. **Podľa odhadov OECD, priblíženie zamestnanosti**

a produktivity práce marginalizovanej rómskej komunity k prímeru Slovenska by zvýšilo hrubý domáci produkt o viac ako 12 percent a príjmy štátneho rozpočtu o päť percent hrubého domáceho produktu.¹²

Kontrolnú akciu (**KA 024/2020**) „Rozšírenie kapacít predškolských zariadení“ realizoval NKÚ SR v košickom kraji, pretože ten so 70-percentným podielom päťročných detí v predškolských zariadeniach bol **v roku 2019 na poslednom mieste spomedzi všetkých ôsmich krajov na Slovensku.** Veľké rozdiely v zaškolenosti detí identifikovala kontrola aj v samotnom kraji.

Materské školy financuje na Slovensku miestna územná samospráva. Zdroje získava z podielových daní z príjmov fyzických osôb. Ak sa obce rozhodli vytvoriť predškolské zariadenia, mohli využiť štyri zdroje – vlastné finančné prostriedky, úverový rámec, štátnu dotáciu a eurofondy. NKÚ SR preveril čerpanie prostriedkov od štátu a z európskych zdrojov poskytovaných tromi ministerstvami.

Kontrolóri preverili **12 projektov rozširovania kapacít predškolských zariadení** v rôznych častiach kraja za obdobie rokov 2015 – 2019. Polovica projektov bola realizovaná z európskych finančných prostriedkov za vyše 2,8 mil. eur, polovica projektov zo štátneho rozpočtu za takmer pol milióna eur. Pri kontrole bol dôraz kladený nielen na realizáciu projektov, ale najmä na ich udržateľnosť. Pochybenia boli zistené v stanovení a vyhodnocovaní **merateľných ukazovateľov projektov z dôvodu formálneho prístupu samospráv.**

Kontrola poukazuje na **roztrieštenosť financovania** nových kapacít materských škôl, **čo malo vplyv aj na rozdielne nastavenie podmienok uchádzania sa o finančný príspevok,** ako je výška dotácie na jedno vytvorené miesto, maximálna výška podpory, dĺžka udržateľnosti projektov. Taktiež bola zistená **nízka miera čerpania zazmluvnených prostriedkov pri europrojektoch, pohybujúca sa v priemere na úrovni 52 percent.**

Zmluvné podmienky čerpania a zúčtovania finančných prostriedkov boli jednoduchšie a zrozumiteľnejšie pri štátnych dotáciách. Pri europrojektoch však bolo možné získať výrazne vyššiu čiastku finančných prostriedkov. **Od podpisu zmluvy po schválenie novej kapacity škôlky regionálnym úradom verejného zdravotníctva ubehlo viac ako 14 mesiacov pri projektoch financovaných zo štátneho rozpočtu. Pri európskych projektoch to bolo až 20 mesiacov.**

Kontrolovaná bola taktiež **reálna obsadenosť dotknutých materských škôl.** Kým kapacitu v preverených materských školách obce zvýšili z pôvodných 463 miest na 911, **ich reálna obsadenosť dosiahla v priemere 76 %,** aj keď v odôvodneniach potreby financovania projektu mestá a obce poukazovali na vysoký počet nevybavených žiadostí o prijatie detí do

materskej školy. Príkladom je obec Drahňov, kde materskú školu rozšírili skoro šesťnásobne z pôvodných 24 miest na 140. Reálna obsadenosť však dosiahla len 22 percent.

Pri jedenástich projektoch boli zistené **pochybenia pri dodržiavaní zmluvných podmienok a platnej legislatívy**¹³. Vážnym zistením bolo **nastavenie kontrolných mechanizmov** v obciach a mestách, kde po ukončení projektov hlavnými kontrolóri nevykonali ani jednu kontrolu zameranú na efektivnosť a účinnosť čerpania verejných zdrojov a ani na plnenie merateľných ukazovateľov.

Napriek uvedeným zisteniam, **NKÚ SR považuje projekty rozširovania materských škôl z európskych a štátnych finančných zdrojov v obciach a mestách za dobrú prax.** Pomoc bola adresná, bez nej by samosprávy investície do predškolských zariadení vo väčšine prípadov nedokázali realizovať z vlastných zdrojov. Dlhodobú angažovanosť štátu pri zabezpečovaní cieľov zaškolenosti detí v predškolskom veku považuje NKÚ za nevyhnutnú.

NKÚ SR preto odporučilo MŠVVŠ SR analyzovať kapacity materských škôl a ich reálne využívanie, a následne prijať nástroje na zníženie regionálnych rozdielov v zaškolenosti detí v materských školách. V spolupráci s MIRRI SR vytvoriť finančnú schému s cieľom zabezpečiť stabilizáciu siete materských škôl tak, aby boli schopné naplniť ciele SR v zaškolenosti detí predškolského veku.

4.2 Rôzne formy kontroly životného prostredia nie sú dostatočne účinné a dáta sú často nepresné

Problematike nakladania s odpadom sa NKÚ SR venuje dlhodobo. V minulom roku sa svojimi výkonosťmi kontrolami zamerával na posúdenie stavu v oblasti vzniku a nakladania s plastovým odpadom, pričom hľadal odpoveď, aká je dostatočnosť opatrení prijatých štátom na zlepšenie súčasného stavu (**KA 033/2020**). Kontrola bola vykonaná ako súčasť medzinárodnej kontroly, do ktorej bolo zapojených ďalších 12 najvyšších kontrolných inštitúcií EÚ. Ďalšia kontrola bola venovaná problematike skládok odpadu, konkrétne procesom riadenia a kontroly skládok a skládkovania odpadov (**KA 010/2020**). Skládky odpadov sú samy osebe potenciálnym znečisťovateľom s dosahom na pôdu a kvalitu vodných zdrojov. Slovensko je krajinou, ktorá je mimoriadne bohatá na zásoby kvalitnej pitnej vody, z ktorých až 80 % sa nachádza v podzemných zdrojoch. Významnosť zdrojov pitnej vody pre fungovanie spoločnosti je nespochybniteľná. Práve hrozba znečistenia podzemných zdrojov pitnej vody, jej monitorovanie a včasné varovanie boli analýzou NKÚ SR identifikované ako významné riziká, ktorých existencia bola v minulom roku

¹¹ Najviac nedostatkov bolo identifikovaných pri kontrole verejného obstarávania. Ich počet a administratívna náročnosť ohrozovali splnenie časových harmonogramov. Nedostatky sa vyskytli aj pri dodržiavaní zákona o účtovníctve, finančnej kontrole či zákona o slobodnom prístupe k informáciám. Zriaďovacie listiny škôl neobsahovali povinné náležitosti. Mesto Gelnica dalo zrekonštruovanú škôlku do užívania bez platného rozhodnutia regionálneho úradu verejného zdravotníctva. Projektom mesto rozšírilo svoje kapacity len o desať miest, čo bolo minimum pri uchádzaní sa o príspevok. Finančné prostriedky boli prevažne využité na riešenie energetickej náročnosti budovy. V obci Seňa si miestna územná samospráva neuplatňovala sankčné mechanizmy zo zmluvy o poskytovaní služieb externým manažmentom, pri kolaudácii nebol vypracovaný energetický certifikát, pretože nešlo o významnú obnovu budovy, pričom to bola jedna z podmienok čerpania prostriedkov.

¹² Revízia výdavkov na skupiny ohrozené chudobou alebo sociálnym vylúčením. Priebežná správa, MF SR, január 2019, s. 6.

¹³ BARNETT, W. S. Long-Term Effects of Early Childhood Programs on Cognitive and School Outcomes. In The Future of Children. Long-term Outcomes of Early Childhood Programs. 1995, Vol 5, No 3, s. 25 – 50.

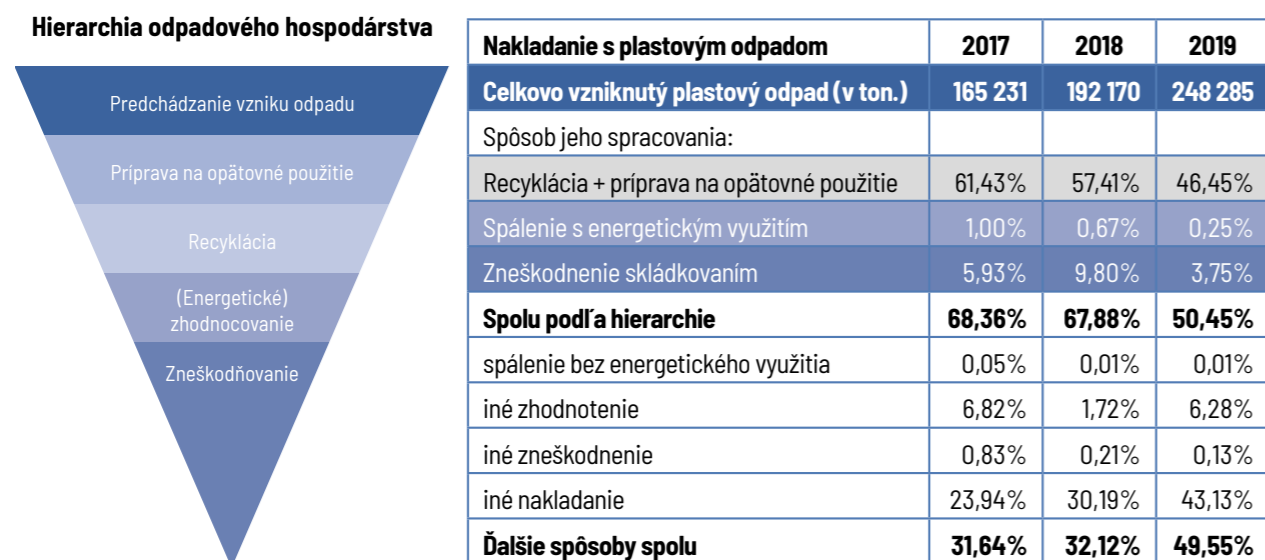
overená kontrolnou akciou (KA 004/2020). Aj v tejto kontrole boli využité služby externého špecialistu na danú problematiku. Služby odborníkov a špecialistov NKÚ SR často využívajú pri špecifických témach verejných politik.

Verejné politiky v oblasti životného prostredia patria k tým politikám, od ktorých sa dlhodobo vyžaduje **zvyšovanie účinnosti a efektívnosti**. NKÚ SR sa kontrolami politik životného prostredia zamerá najmä na preverenie účinnosti procesov orgánov verejnej správy, ktoré v danej oblasti plnia nezastupiteľnú úlohu a na činnosť ktorých sú vynakladané verejné zdroje. Kontroly tiež poukazujú na to, že **legislatíva týkajúca sa ochrany životného prostredia je nedostatočná, najmä dostatočne nezabezpečuje vymožitelnosť zodpovednosti za porušovanie a niekedy až hrubé ignorovanie zákonov**.

4.2.1 Dosiahnuť stanovenú mieru recyklácie plastového odpadu z obalov nie je reálne

Hlavným cieľom členských krajín EÚ je dosiahnuť do roku 2025 mieru prípravy na opätovné použitie a recykláciu komunálneho odpadu minimálne na úrovni 55 %. Stanovený je aj konkrétny cieľ pre plastový odpad z obalov, ktorým je dosiahnuť do roku 2025 mieru recyklácie a prípravy na opätovné použitie tohto samostatne sledovaného druhu plastového odpadu na úrovni minimálne 50 %.

Obrázok č. 2: Hierarchia odpadového hospodárstva a nakladanie s plastovým odpadom



Z údajov o celkovo vzniknutom plastovom odpade je vidieť, že MŽP SR sa nedarí svojimi opatreniami plniť svoju hlavnú úlohu, ktorou je znižovať množstvo vzniknutého plastového odpadu, naopak, toto množstvo každoročne rastie. **Údaje dokumentujú, že v rokoch 2017 a 2018 sa tretina a v roku 2019 až polovica plastového odpadu spracovala iným spôsobom, ako to určuje znázornená hierarchia.** Najvýznamnejšiu zložku tohto iného nakladania predsta-

Kontrola NKÚ SR potvrdila, že nie sú výraznejšie problémy v transponovaní povinností spojených s nakladaním plastového odpadu z európskych smerníc do legislatívy SR. Boli však identifikované významné nedostatky vo fungovaní týchto povinností v praxi a tiež významné riziká pre splnenie cieľov, ktoré by mali krajiny EÚ dosiahnuť.

Kontrola plnenia najdôležitejších povinností, ktoré SR z európskej legislatívy prevzala, dospela k nasledovným záverom.

• Nakladanie s odpadom v súlade s hierarchiou odpadového hospodárstva

Tento aspekt vyžaduje, aby sa MŽP SR prioritne snažilo prijímať také opatrenia, ktoré budú viesť k predchádzaniu vzniku plastového odpadu. V prípade jeho vzniku by mali byť opatrenia zamerané tak, aby bolo čo najväčšie množstvo takéhoto odpadu opätovne použité, resp. recyklované. Ak nie je možné plastový odpad recyklovať, mal by byť energeticky zhodnotený. Poslednou možnosťou, ako naložiť s plastovým odpadom, je zneškodniť ho na skládke. Skládkovanie odpadu by malo byť využívané len ako krajná možnosť. MŽP SR pracuje s odhadom rôznych zúčastnených strán, podľa ktorého **na skládkach končí viac ako 30 % celkového vytriedeného odpadu**. Hierarchia odpadového hospodárstva, a ako hodnotí NKÚ SR nakladanie s plastovým odpadom podľa tejto hierarchie, je obsahom nasledovného obrázku.

vovalo zhromažďovanie plastového odpadu, čo predstavuje veľký potenciál pre zvýšenie miery recyklácie.

NKÚ SR prostredníctvom tejto kontroly vážne spochybnilo správnosť a dôveryhodnosť údajov o recyklácii plastov a množstve plastov končiacich na skládkach. Poukazuje na fakty, ktoré nasvedčujú tomu, že **štatistiky o odpadovom hospodárstve sú významne nesprávne a majú**

nizku výpovednú hodnotu, čo vo svojich vyjadreniach pripustilo aj MŽP SR.¹⁴

Štatistiky o miere recyklácie sú značne nadhodnotené, neodrkadujú realitu, takže otázkou je, ako veľmi sú ukazovatele o plastovom odpade, ale aj iné ukazovatele odpadového hospodárstva vzdialené od skutočnosti. Na chybovosť v rámci vykazovania komunálneho odpadu pritom poukázala už kontrola NKÚ SR z roku 2018, podľa ktorej každá tretia obec uvádzala vo svojich výkazoch o komunálnom odpade významné chyby. NKÚ SR odporúča MŽP SR nastaviť kontrolné mechanizmy na všetkých možných úrovniach nahlasovania a vykazovania údajov o plastovom odpade.

Pre objektivnosť treba poznamenať, že problém vykazovania sa netýka len SR, ale aj celej EÚ, ktorá sa rozhodla prijať prísnejšie pravidlá podávania správ, ktoré podľa predbežných odhadov povedú k poklesu oznámenej priemernej miery recyklácie plastových obalov v EÚ zo 41 % až na 29 %.

• Povinnosť – na svojom území triediť plastový odpad a spracovať ho, má limity

Štatistické údaje o množstve plastového odpadu svedčia o tom, že jeho objem rastie rýchlejšie, než sa recykluje, čo naznačuje, že úroveň jeho triedenia sa nezlepšuje.

Plastový odpad je z hľadiska možnosti jeho spracovania najproblematickejší druh odpadu. Kým napr. pri skle je možné dosiahnuť veľmi vysokú mieru recyklovania, v prípade plastov je to oveľa náročnejšie. Na trhu existuje veľké množstvo druhov plastov s rôznym zložením, ktorého vhodnosť na recyklovanie je rôzna. Ďalším významným faktorom pre recyklovateľnosť plastov je ich znečistenie pri triedení. **Podľa analýz, s ktorými pracuje MŽP SR, je možné spracovať len 38 % vytriedeného komunálneho plastu, z toho 24 % tvoria PET fľaše. Zvyšných 62 % nie je vhodných na iné spracovanie, zatiaľ sa dajú len skládkovať.** Spracovanie plastového odpadu v SR má množstvo problémov, z ktorých najvýznamnejším sú nedostatočné až kritické spracovateľské kapacity.

• Inštitút rozšírenej zodpovednosti výrobcov nie je dostatočne funkčný

Viacero nedostatkov bolo zistených aj preverením fungovania rozšírenej zodpovednosti výrobcov. Systém funguje v SR už od roku 2016, v praxi sa napriek tomu vyskytuje množstvo aplikačných problémov, ktoré majú vplyv na jeho funkčnosť. Výrobcovia majú znášať 100 % nákladov spojených so životným cyklom plastového odpadu. **Problémom je, že podľa odhadov cca 15 – 30 % výrobcov nie je prihlásených do systému a náklady znášajú jeho ostatní účastníci.** Ani pre občana myšlienka „čím viac vytriediš, tým menej zaplatíš“

sa v praxi neprejavuje dostatočne. Keďže chýbajú údaje o správaní sa jednotlivca v tejto oblasti, princíp vyžaduje kolektívne úsilie, ktoré sa často nezhoduje s individuálnym, a tak **dopad systému na občana je takmer nulový a neprejavuje sa v znížení poplatkov za odpad.**

Ako nedostatočná bola kontrolou vyhodnotená aj informačná a osvetová činnosť, a to najmä z dôvodu, že za túto činnosť sú zodpovední výrobcovia prostredníctvom svojich organizácií. Je otáznou, akú motiváciu majú pre šírenie osvedy o potrebe triedenia odpadu súkromné spoločnosti výrobcov, ktoré sú finančne zodpovedné za každú vytriedenú tonu navyše.

Spoločným menovateľom vyššie uvedených problémov nakladania s plastovým odpadom je aj nedostatočná kontrolná činnosť štátu, ktorá je významne poddimenzovaná, ako aj nesprávnosť a nepresnosť údajov o rôznych úkonoch nakladania s plastovým odpadom.

Aj preto je prakticky nemožné kontrolou NKÚ SR verifikovať údaje štátu o plastovom odpade, ktoré sú nahlasované rôznymi zúčastnenými stranami, pričom každá z nich má pri nahlasovaní údajov svoje vlastné motívy. **V rámci EÚ je nezákonné zneškodňovanie odpadu považované za závažnú organizovanú trestnú činnosť.** Na nesprávnosť vykazovaných údajov má vplyv aj zastaraný informačný systém, ktorý je nevyhovujúci a obsahuje veľké nedostatky. Kontroly, ktoré sú vykonávané Slovenskou inšpekciou životného prostredia, navyše využívajú spodné hranice výšky pokút, ktoré nie sú pre kontrolované subjekty motivačné, keďže nezohľadňujú závažnosť zisteného nedostatku.

4.2.2 Štátny dozor skládok odpadu má rezervy i prekážky

Jedným z problémov odpadového hospodárstva v SR sú **skládky odpadov** a ich častý dopad na zhoršovanie životného prostredia a zdravie občanov. Preto v cykle kontrol z oblasti životného prostredia bola v minulom roku vykonaná kontrola venovaná problematike výkonu štátneho dozoru pri skladovaní odpadu – **KA 010/2020**.

V SR je skládkovanie odpadov najčastejší spôsob jeho zneškodňovania. **V roku 2019 bolo využívaných 101 skládok odpadov. Pretrvávajúcim problémom je znečisťovanie životného prostredia zo starých, nevyužívaných skládok odpadov, ktoré sú vážnymi environmentálnymi záťažami.** SR čelí zisťovaniu zo strany EK vo veci nedodržania európskej legislatívy upravujúcej podmienky skládkovania odpadov. V marci 2019 EK zaslala SR „Odôvodnené stanovisko“, podľa ktorého sa má v SR nachádzať 35 skládok odpadov, ktoré nevyhovujú podmienkam prevádzkovania a uzatvárania v zmysle Smernice Rady 1999/31/ES z 26. apríla 1999 o skládkach odpadov.

¹⁴ NKÚ SR spracoval údaje z rôznych analýz a odhadov MŽP SR o plastovom odpade končiacom v nádobách na zmesový odpad, nerecyklovateľný odpad a pod. Výsledky prepočtov ukazujú, že ukazovatele SR o recyklovani platového odpadu za roky 2017 – 2018 nie sú reálne. Napr. množstvo recyklovaného plastového odpadu, vykázané v roku 2018, bolo okolo 110 tis. ton, prepočty však ukázali, že to mohlo byť maximálne 38 tis. ton. **Oficiálne SR vykazovala mieru recyklácie 57 % v danom roku, prepočty však ukázali, že to mohlo byť maximálne 20 %. Oficiálne čísla z roku 2019 už boli približne rovnaké ako prepočty NKÚ SR – cca 46 %.**

Environmentálnou výzvou v rámci strategických cieľov SIŽP pre obdobie 2018 – 2022 je uzatváranie všetkých starých skládok, ktoré nespĺnili požiadavky legislatívy EÚ a pre ktoré je proti SR vedené zo strany EK konanie o porušení povinnosti, tzv. Infringement proces. MŽP SR priebežne v zmysle svojej komunikácie s EK plánuje uzatvoriť 24 skládok odpadov do konca roka 2021. **NKÚ SR považuje termín december 2021 k uzatvoreniu vybraných skládok za ohrozený.** Samotné uzatváranie skládok odpadov je finančne náročné, **osem skládok odpadov nemalo vytvorenú dostatočnú, prípadne žiadnu účelovú finančnú rezervu na ich uzavretie a rekultiváciu.** SR môžu byť, v prípade nedodržania termínov, uložené sankcie obdobne, ako bola uložená pokuta vo výške 1,8 mil. eur za skládku odpadov v Považskom Chlmci.

NKÚ SR svojou kontrolou preveroval ako MŽP SR, Inšpekcia životného prostredia (ďalej len „SIŽP“) a okresné úrady plnia v danej oblasti úlohy štátneho dozoru. Štátny dozor v životnom prostredí považuje NKÚ SR za kľúčový nástroj štátu na zisťovanie porušovania environmentálnej legislatívy, ako aj na odhaľovanie rizík a znečisťovania životného prostredia. Jeho dôležitou súčasťou je ukladanie opatrení na nápravu, na odstraňovanie zistených nedostatkov, ako aj ukladanie sankcií za nedodržanie podmienok určených predpismi. **Efektívnosť a účinnosť štátneho dozoru sú preto, z pohľadu NKÚ SR, dôležitými atribútmi ovplyvňujúcimi jeho výkonnosť, navyše zistenia z neho tvoria dôležité vstupy pre konkrétne riadiace a usmerňovacie procesy v štátnej správe v životnom prostredí.**

V nedávnej minulosti zistili orgány vykonávajúce štátny dozor na skládkach odpadov viaceré vážne nedostatky, ako napr. uloženie nedovolených, nebezpečných odpadov na skládkach bez vydaného povolenia na ich ukladanie, nesprávne uzatvorenie skládky odpadov, ako aj rôzne dôvody oneskorenia plánovaného uzatvárania skládok odpadov, ktoré spôsobovali lokálne znečisťovanie životného prostredia, prípadne ohrozenie jeho kvality.

Napriek tomuto pozitívnemu hodnoteniu výsledkov činnosti orgánov štátneho dozoru, závery kontroly dokumentujú, že všetky majú v plnení svojich povinností značné rezervy a výkon štátneho dozoru nemožno hodnotiť ako efektívny a účinný v takej miere, ako by bolo žiaduce.

Riadenie a usmerňovanie štátneho dozoru bolo zo strany MŽP SR vo viacerých ohľadoch neefektívne. MŽP SR nevyžaduje od orgánov vykonávajúcich štátny dozor v životnom prostredí, vrátane v odpadovom hospodárstve, aby tento bol vykonávaný na základe strategických priorít pre každú oblasť. Absencia strategického prístupu k riadeniu štátneho dozoru v praxi znamená, že nie sú jasné jeho priority a koncentrácia dozoru na prevádzky s najvýznamnejším potenciálom znečisťovania životného prostredia a porušovania legislatívy nie je v každom prípade dostatočná.

NKÚ SR preto odporučil MŽP SR, aby usmernil SIŽP a okresné úrady vo veci vypracovania strategického dokumentu na určenie strategických cieľov – priorít pre výkon štátneho dozoru v konkrétnych oblastiach.

NKÚ SR hodnotí transponovanie dôležitých ustanovení predmetnej Smernice Rady do slovenskej legislatívy za **nepružnú a uskutočnenú s výrazným oneskorením.** MŽP SR zaviedlo povinnosť vydávať konečné rozhodnutia až novelou zákona č. 79/2015 Z. z. o odpadoch, účinnou od 1. 1. 2019, **čo NKÚ SR považuje za neúčinné konanie v oblasti riadenia procesov výkonu štátnej správy vrátane štátneho dozoru.** Chýbajúce konečné rozhodnutia boli jedným z nedostatkov, ktoré uvádzala EK v odôvodnenom stanovisku.

Taktiež systém SIŽP na preverenie včasnosti a úplnosti splnenia uložených opatrení na nápravu z predchádzajúcich inšpekcií hodnotí NKÚ SR ako neúčinný, najmä v prípadoch, keď sa kontroly plnenia uložených opatrení vykonávajú so značným oneskorením, napríklad až 14 mesiacov po termine. NKÚ SR preto odporučil SIŽP prijať systémové opatrenia, aby bola kontrola zameraná na včasné preverenie plnenia všetkých ukladaných opatrení na nápravu.

Hodnotenie environmentálnych rizík prevádzok, vrátane skládok odpadov, považuje NKÚ SR vo vybraných prípadoch za nepresné a subjektívne. Napriek tomu, že hodnotenie je vykonávané v súlade so zákonom č. 39/2013 Z. z. o integrovanej prevencii a kontrole znečisťovania životného prostredia, NKÚ SR na základe výsledkov kontroly vidí priestor na zefektívnenie dozoru **zvýšením miery presnosti hodnotenia, znížením miery subjektivity v hodnotení, ako aj rozlišovaním váh jednotlivých hodnotiacich kritérií.** Prijatie opatrení, ktoré by prispeli k objektívnejšiemu hodnoteniu environmentálnych rizík, považuje NKÚ SR za cestu, ako môže SIŽP svoju prácu vykonávať nielen v súlade so zákonom, ale je to významný priestor aj pre ďalšie zlepšovanie činnosti.

Kontrola tiež zistila, **že SIŽP si neplní zákonné povinnosti štátneho dozoru týkajúceho sa environmentálnych záťaží, medzi ktoré patrí viac ako 800 starých, nepoužívaných skládok odpadov.** Nevykonávaním týchto povinných kontrol rastie riziko neodhalenia prípadných nedostatkov plánov prác a sanovaných skládok odpadov, ktoré by mohli spôsobovať znečisťovanie, resp. poškodzovanie životného prostredia. Riziko nespĺnenia ich plánovaného uzatvorenia do roku 2021 je vysoké.

Výsledky kontroly preukazujú, že SIŽP nemá dostatočné finančné a personálne kapacity, ktoré si vyžadujú **rastúce legislatívne požiadavky na rozsah a kvalitu výkonu štátneho dozoru.** Táto situácia sa prejavuje v nedostatočnej početnosti odberov a analýz vzoriek z prevádzok, vrátane skládok odpadov, ktoré SIŽP uskutočňuje iba v ojedinelých prípadoch, **čo značne znižuje účinnosť kontroly vplyvu a prípadného odhaľovania znečisťovania životného prostredia.**

Za jednu z príčin daného stavu v štátnom dozore SIŽP považuje NKÚ SR aj to, že novela zákona 409/2011 o niektorých opatreniach na úseku environmentálnej záťaže ukladá inšpekcii povinnosti, na zabezpečenie ktorých mali byť navýšené finančné zdroje v rozsahu doložky vplyvu daného zákona, čo sa však v rozpočte organizácie neprejavilo jeho navýšením. Problémy s personálom a finančným zabezpečením dozoru sú obdobné aj v okresných úradoch.

NKÚ SR výsledkami kontroly poukazuje na viaceré vecné a procedurálne problémy, na ktorých odstránenie nedáva súčasná legislatíva ministerstvu a SIŽP dostatočnú právomoc. Ide o obdobný problém, na ktorý poukázala aj kontrola nakladania s plastovým odpadom. V prípadoch, keď nebola prevádzkovateľmi skládok odpadov **vytvorená žiadna, alebo dostatočná účelová finančná rezerva na uzatváranie a rekultiváciu skládok, je táto od prevádzkovateľov spravidla nevyžiadateľná a dotknuté náklady tak musí znášať štát, prípadne samospráva.**

Priestor na zlepšenie výkonu štátneho dozoru vidí NKÚ SR v úprave legislatívy tak, aby zabezpečila vymožitelnosť účelovej finančnej rezervy na uzatváranie a rekultiváciu skládok, a aby umožnila kontrolným orgánom vstupovať v odôvodnených prípadoch do prevádzok neobmedzene, aj bez súhlasov ich štatutárov.

4.2.3 Monitoring podzemných zdrojov pitnej vody nefunguje ako nástroj včasného varovania dostatočne účinne

Aj ďalšia kontrolná akcia NKÚ SR (**KA 004/2020**) sa zamerala na účinnosť jednej z podôb kontrolnej činnosti subjektov štátnej správy v oblasti životného prostredia a jej využitia pre prijímanie adekvátnych opatrení. Kontrolou úrad preveroval, **ako na Slovensku funguje systém monitorovania podzemných zdrojov pitnej vody, ktoré sú stále viac znečistené rôznymi látkami, ktoré prenikajú do podzemnej vody.** Kontrola bola vykonaná v piatich kontrolovaných subjektoch, a to na MŽP SR, ktoré je zodpovedné za ochranu vôd, a v jeho troch podriadených organizáciách: Výskumný ústav vodného hospodárstva (VÚVH), Slovenský hydrometeorologický ústav (SHMÚ) a Štátny geologický ústav Dionýza Štúra (ŠGÚDŠ), ktoré plnia úlohy ministerstva v tejto oblasti. Zároveň bola vykonaná aj kontrola na Ústrednom kontrolnom a skúšobnom ústave poľnohospodárskom, ktorý je rozpočtovou organizáciou MPRV SR.

Kontrola mala za cieľ zistiť, **ako je účinný systém monitorovania podzemných zdrojov pitnej vody, ktorý by mal pôsobiť aj ako nástroj „včasného varovania“ pred nebezpečenstvom ohrozenia vôd znečisťujúcimi látkami.** Monitoring by mal identifikovať stúpajúce trendy znečisťujúcich látok vnikajúcich do podzemnej vody tak z bodových, ako aj z plošných zdrojov znečistenia. Kontrola preto hľadala odpovede

na otázku, **či monitorovací systém v období rokov 2015 – 2020 bol dobre nastavený a dokáže zistiť nielen aktuálne riziká, ale aj budúce hrozby pre kvalitu podzemných zdrojov pitnej vody.** Zamerala sa tiež na preverenie, **či príslušné zainteresované strany dostávali správne informácie z monitoringu a či zodpovedné orgány prijímali včasné a správne rozhodnutia na prijímanie účinných opatrení.**

Administratívnym nástrojom na presadenie opatrení na ochranu kvality podzemnej vody sú **plány manažmentu povodí,** ktoré sa každých šesť rokov aktualizujú. Táto systémová ochrana podzemnej vody sa označuje ako princíp DPSIR (hybné sily, vplyvy, stav, dopad, opatrenie). **Pri vypracovávaní plánov manažmentu povodí kompetentné orgány neuplatnili tento princíp, ktorý garantuje prepojenie medzi zdrojom znečistenia a opatrením.**

Kontrola identifikovala viaceré systémové nedostatky vo všetkých krokoch šesťročného plánovacieho cyklu. Vzhľadom na to, že systémová ochrana podzemných zdrojov pitnej vody začína u zdroja znečistenia, kontrola sa zamerala na to, či sú všetky zdroje znečistenia zmapované a či jednotlivé informačné zdroje sú navzájom prepojené a komplexné.

Výsledkom je zistenie, že nebol **vytvorený register bodových a plošných zdrojov znečistenia,** ktorý je kľúčovým v systéme ochrany vôd. **Jednotlivé databázy neboli prepojené, nevyužívali sa všetky existujúce údaje o znečistení vôd a údaje z databáz neboli dostatočne spracované.** Tieto nedostatky sa negatívne odrážali v kvalite vypracovania prvého kroku systémovej ochrany podzemnej vody, a to napríklad v popise útvarov podzemnej vody, v rizikovej analýze útvarov podzemnej vody a v koncepčných modeloch. Výsledky prvého kroku **neboli dostatočným vstupným údajom pre ďalšie dva nadväzujúce kroky, a to pre návrh monitoringu chemického stavu útvarov podzemnej vody a vypracovanie programu opatrení.**

Z výsledkov monitoringu chemického stavu útvarov podzemnej vody mali byť vyhodnotené trendy obsahu znečisťujúcich látok. Tieto trendy však neboli spracované podľa požiadaviek európskej legislatívy, neboli spracované zo všetkých dostupných údajov, alebo informácie o vyhodnotení trendov znečisťujúcich látok od znečisťovateľov neboli k dispozícii. **Hodnotenie chemického stavu útvarov podzemnej vody vychádzalo z údajov, ktoré neboli komplexné, a to ani z hľadiska ich počtu a ani z hľadiska ich spracovania.** V hodnotení chemického stavu útvarov podzemnej vody **nebolo preukázané prepojenie medzi zdrojmi znečistenia, dopadom a stavom útvarov podzemnej vody,** čo je nevyhnutným predpokladom pre návrh účinného programu opatrení na splnenie environmentálnych cieľov.

Na účely implementácie požiadaviek Rámcovej smernice o vode bola MŽP SR vytvorená pracovná skupina Podzemná voda, koordinovaná VÚVH. Tá nevykonávala odborné posúdenie čiastkových úloh, ktoré realizovali organizácie spolu-

pracujúce na vypracovaní plánov manažmentu povodí (najmä VÚVH, SHMÚ, ŠGÚDŠ), vo vzájomnom kontexte. **MŽP SR nevykonávalo pravidelnú analýzu konzistentnosti systému ochrany podzemnej vody (DPSIR), spojenú s identifikáciou nedostatkov, nepresadilo spracovanie podkladov pre plány manažmentu povodí podľa metodických usmernení EK a nezabezpečilo spoluprácu s orgánmi štátnej vodnej správy na vypracovaní plánov manažmentu povodí.**

Na základe zistených nedostatkov NKÚ SR vyhodnotil systém monitorovania podzemných zdrojov pitnej vody ako nedostatočný, no nie nastavený požadovaným spôsobom. Výsledky tohto systému nie sú dostatočne účinné na to, aby zabránili súčasným a budúcim hrozbám zhoršovania kvality podzemných zdrojov pitnej vody.

NKÚ SR odporučil MŽP SR:

- **zabezpečiť systémovú ochranu podzemnej vody (systém DPSIR), ktorá garantuje prepojenie medzi zdrojom znečistenia a účinným opatrením na dosiahnutie environmentálnych cieľov;**
- **vybudovať komplexný register bodových a plošných zdrojov znečistenia prepojením existujúcich databáz a umožniť tým zdieľať informáciu všetkými zainteresovanými stranami;**
- **dosiahnuť napĺňanie databáz všetkými zainteresovanými stranami (organizácie v pôsobnosti ministerstva, štátna vodná správa, znečisťovatelia) podľa požiadaviek RSV (Rámcová smernica o vode).**

Ako je zrejmé z výsledkov kontroly, jednou z vážnych prekážok účinnejšieho a efektívnejšieho pôsobenia verejnej správy v informačnej dobe je nedostatočná spolupráca orgánov a organizácií, ktoré sú zodpovedné za systém ako taký, i jeho jednotlivých súčastí. S touto prekážkou sa takmer pravidelne stretáva NKÚ SR pri kontrolách, kde sú do riešenia problémov zainteresované viaceré subjekty. Nedostatočné zdieľanie informácií a dát odráža aj súčasný stav informatizácie verejnej správy.

4.3 Podpora podnikateľského prostredia a znižovania byrokracie

Slovensko sa v rebríčkoch hodnotení konkurencieschopnosti, ktorá je dôležitým ukazovateľom hospodárskej vyspelosti krajiny a jej inovačnej schopnosti, dlhodobo posúva smerom nadol. **Zmeniť smer posunu je podmienené aj priaznivejším podnikateľským prostredím, v tvorbe ktorého majú verejné politiky svoje nezastupiteľné miesto.** Vláda SR prijala v nadväznosti na jej programové vyhlásenie dokument mapujúci stav podnikateľského prostredia a **prijala viaceré opatrenia na odstraňovanie regulačných a finančných bariér, byrokracie, nákladového a časového zaťaženia, stability a predvídateľnosti prostredia.** Tieto bariéry však nebyvajú len bariérami podnikania, ale často

sú súčasťou života bežného občana. NKÚ SR sa v roku 2020 svojimi tromi kontrolami zamerával aj na hodnotenie rôznych verejných politík, ktoré ovplyvňujú podnikateľské prostredie a mieru byrokracie.

4.3.1 Jedenkrát stále nie je dost

Kontrolaná akcia (**KA 003/2020**) bola zameraná na problematiku znižovania administratívnej záťaže pri výkone úradnej agendy samosprávy, teda problému týkajúceho sa podnikateľov i občanov obcí a miest. Po desiatich rokoch informatizácie verejnej správy a päť rokov od presadenia povinného elektronického výkonu verejnej moci, nadobudol v **roku 2018 účinnosť zákon proti byrokracii.** Zakazuje orgánom verejnej moci vyžadovať od občanov údaje, ktorými už iné úrady disponujú. Ide tu o uplatnenie celoeurópskeho princípu „**Once Only – jedenkrát a dost**“. Tým sa má občanom a podnikateľom ušetriť čas a peniaze.

NKÚ SR v roku 2020 **preveril, či a ako vybrané obce a mestá** pri celej svojej úradnej činnosti efektívne a účinne naplňali princíp jedenkrát a dost. Pri hodnotení nastavenia celého prostredia a jeho predvídateľnosti kontrolóri dospeli k záveru, že pôvodná **Národná koncepcia informatizácie verejnej správy (ďalej len „NKIVS“)** nie je naplňaná a **termínované úlohy v oblasti jedenkrát a dost neboli opakovaně plnené. Neexistuje plán postupu a termínov odbúravaní všetkých výpisov, či zdieľania údajov.** Spontánny prístup k riešeniu problematiky vyústil aj do zistenia, že odstránenie povinnosti predložiť jeden listinný výpis vyvolal povinnosť predložiť iný papierový doklad.

Problematický je nielen regulačný rámec, ale aj legislatívne prostredie. To naďalej umožňuje vyžadovať potvrdenia osobitným predpisom, alebo vytvorilo situácie, keď je určitý výpis povinne predkladaný pri jednej agende, pri inej ho zabezpečí orgán verejnej moci sám. **Komplexná úprava legislatívy si vyžiada podľa odhadu NKÚ SR viaceročné úsilie.**

Naďalej existujú oblasti, ktoré pre občana a podnikateľa predstavujú pri jednaní so samosprávou mimoriadnu byrokratickú záťaž. **Príkladom z praxe sú konania v oblasti územného plánovania, či stavebného poriadku.** Ukázalo sa, že MDV SR v metodickom usmernení umožnilo stavebným úradom v prípade „**ich zvýšenej záťaže**“ vyžadovať od klientov výpisy z katastra nehnuteľností. **Neúmerná záťaž obyvateľov pri stavebných konaniach je spôsobená aj chýbajúcim informačným systémom tejto agendy a absenciou centrálnej evidencie elektronických rozhodnutí.**

Kľúčovou podmienkou na akýkoľvek pokrok v protibyrokratickom úsilí vo verejnej správe je však **dostupnosť kvalitných dát v jednotlivých databázach, referenčných registroch.** Podľa NKIVS mali byť všetky takéto očistené dáta do konca roka 2017 vyhlasované za referenčné. NKÚ SR poukazuje na **viac ako trojročnú prestávku,** počas ktorej sa dáta neanalyzovali.

Rovnako dôležitou podmienkou odstraňovania byrokracie je **dostupnosť platformy na zdieľanie týchto dát.** Jej zavedenie nie je zatiaľ naplánované, hoci podľa NKIVS mala byť funkčná už tretí rok. Vďaka rýchlo realizovanému projektu MIRRI – portálu **oversi.gov.sk,** získali orgány verejnej moci pripojenie k vybraným dátam od roku 2018. **Avšak toto „dočasné“ riešenie nie je celkom v súlade s cieľmi definovanými v strategických dokumentoch.**

Výsledky kontroly potvrdili, že **obce a mestá nad dvetisíc obyvateľov** pri úradnej činnosti **väčšinou,** a **mestá** nad 20 tisíc obyvateľov využívajú **výlučne tento portál.** Problematiká je konzumácia dát kontrolovanými **obcami do 500 obyvateľov,** z ktorých viac ako 40 % **nemalo žiadne** napojenie na dáta verejnej správy.

V priamom kontakte s občanom hodnotí NKÚ SR protibyrokratické pôsobenie miest a obcí ako prevažne pasívne. **V konaniach vo vzťahu klient – obec/mesto, resp. obec/mesto – klient, pretrvávajú zotrvačnosť doterajších návykov.** Mestá a obce vo svojich interných predpisoch a VZN často vyžadovali preukázanie sa výpisom z obchodného registra, či registra trestov alebo živnostenským listom. Vyžadovanie listinných dokladov, v rozpore s legislatívou, v obciach a mestách tak bolo častým javom.

Pri výberových konaniach sa neoprávnene vyžadoval od uchádzača doklad o bezúhonnosti, pri verejnom obstarávaní výpis z obchodného alebo živnostenského registra. **Špecifické boli prípady, keď mestá žiadali doklady, ktoré samy ako stavebné úrady vydali. Občania tak pokračovali v predkladaní výpisov pri zmene súpisného čísla, kolaudačných rozhodnutiach, územných rozhodnutiach, stavebných povoleniach, výruboch drevin, či povoleniach vjazdu alebo zvláštneho užívania mestskej komunikácie.**

Opatrenia, ktoré prijali kontrolované subjekty na implementáciu princípu jedenkrát a dost, vyhodnotili kontrolóri ako nedostatočné. Úroveň výkonu kompetencií samosprávy pritom často súvisí s počtom jej obyvateľov. Špecifickosť, rozdrobenosť samospráv a nedostatok zdrojov, to všetko sa u tých najmenších javí ako prekážka pri naplňaní princípu jedenkrát a dost. Na digitalizáciu samosprávy naďalej chýba metodické riadenie, usmerňovanie a koordinujúci orgán (ako napr. DEUS), ktorý by dokázal pracovať na implementácii cieľov e-Governmentu v špecifických podmienkach celej územnej samosprávy. V tejto súvislosti NKÚ SR zadefinoval odporúčania na odstránenie nedostatkov tak pre ústredný orgán štátnej správy, ako aj pre mestá a obce.

4.3.2 Aj finančná správa musí dodržiavať termíny

Druhá kontrolná akcia (**KA 023/2020**) z oblasti znižovania nákladového zaťaženia podnikateľských subjektov **bola**

venovaná dodržiavaniu zákonných lehôt pri vracaní nadmerného odpočtu DPH. Podnikateľský sektor často poukazyval na asymetriu vzťahu štát a podnikateľ vo veci plnenia si povinností spojených s platením daní. Kým štát v zastúpení finančnou správou vyžaduje dodržiavanie zákonných lehôt a ich neplnenie sankcionuje, opačne to často neplatí. Príkladom boli často veľmi dlhé kontroly DPH, prekročené lehoty na vrátenie nadmerných odpočtov podrobovaných kontrole a pod., čo výrazne komplikuje finančnú situáciu podnikateľov.

Vláda SR v roku 2017 pristúpila k riešeniu problému a prijala **inštitút úroku z nadmerného odpočtu DPH.** Inštitút predstavuje pre podnikateľov kompenzáciu zdržiavania finančných prostriedkov nadmerného odpočtu počas výkonu daňovej kontroly po šiestich mesiacoch jej trvania. Druhým inštitútom spojených s odpočtami DPH je **úrok za oneskorené vrátenie nadmerného odpočtu DPH,** ktorý vypláca finančná správa platiteľom dane, ak nedodrží zákonnú lehotu na vrátenie nadmerného odpočtu.

Na druhej strane, nedodržanie tejto povinnosti zo strany finančnej správy zakladá nároky na štátny rozpočet, z ktorého sa tieto úroky hradia. **Ministerstvo financií pri zavádzaní tohto úroku do praxe odhadovalo výšku úroku vo výške 4,275 mil. eur ročne.** Kvantifikácia vychádzala z údajov finančnej správy o dekompozícii nadmerných odpočtov za rok 2015, t. j. z údajov o tom, s akým oneskorením boli v danom roku vyplatené nadmerné odpočty.

NKÚ SR vykonal vo finančnej správe kontrolnú akciu zameranú na dodržiavanie zákonných lehôt pri vracaní nadmerného odpočtu DPH. Zistenia svedčia o tom, že finančná správa od zavedenia týchto inštitútov podnikla kroky na zrýchlenie procesov spojených so správou nadmerných odpočtov DPH v zmysle dodržiavania zákonných lehôt a venuje problému väčšiu pozornosť.

V prvých troch rokoch od zavedenia **úroku z nadmerného odpočtu bol finančnou správou vyplatený úrok z nadmerného odpočtu 745 platiteľom dane z pridanej hodnoty v celkovej výške 497 tis. eur.** Napriek tomu, až v **28 % prípadov správca dane nerozhodol o priznaní úroku v zákonnej lehote a v 29 % prípadov vyplatil úrok až po lehote stanovenej zákonom.**

V prípade **úroku za oneskorené vrátenie nadmerného odpočtu DPH** tiež neboli v každom prípade dodržané zákonom stanovené lehoty. **Lehotu na priznanie úroku správca dane nedodržiaval v 32 % prípadov. Až v 71 % prípadov správca dane vyplatil úrok až po lehote stanovenej zákonom,** t. j. týmto daňovým subjektom bol nielenže vrátený nadmerný odpočet oneskorene, ale súčasne im bol oneskorene vyplatený aj úrok, ktorý im bol z tohto dôvodu priznaný. **Finančnou správou tak bol v rokoch 2017 až 2019 vyplatený úrok za oneskorené vrátenie nadmerného odpočtu 377 platiteľom dane v celkovej výške 77 tis. eur.**

Tabuľka č. 4: Prehľad počtu a výšky vyplatených úrokov finančnou správou v rokoch 2017 až 2019

Ukazovateľ	2017		2018		2019	
	úrok	počet	úrok	počet	úrok	Počet
Priznaný a vyplatený úrok z nadmerného odpočtu podľa § 79a ods. 3 zákona o DPH	125 765 eur	240	238 925 eur	300	132 250 eur	205
Priznaný a vyplatený úrok za oneskorené vrátenie nadmerného odpočtu DPH podľa § 79 ods. 3 daňového poriadku	19 879 eur	173	32 693 eur	129	24 810 eur	75

Zdroj: spracovanie NKÚ SR z podkladov finančnej správy

Kontrolou bolo zistené, že správca dane neprerokoval všetky prípady škody vzniknutej oneskoreným vyplatením úrokov v škodovej komisii, čím nepostupoval v súlade s interným riadiacim aktom. Z celkového počtu prípadov oneskoreného vrátenia nadmerného odpočtu DPH, podľa daňového poriadku, ich bolo prerokovaných v škodovej komisii 75 % a v prípade úroku za oneskorené vrátenie odpočtu podľa zákona o DPH 64 %. Len minimálna čiastka vyplateného úroku – 1 tis. eur – bola zosobnená zamestnancom, ktorí oneskorené vrátenie nadmerného odpočtu spôsobili svojou nebanalitou.

NKÚ SR považuje za vážny nedostatok to, že finančná správa **nedisponuje analytickým nástrojom, ktorý by jednoznačne poskytol informácie o vyplatenom úroku z nadmerného odpočtu podľa zákona o DPH a úroku za oneskorené vrátenie nadmerného odpočtu podľa daňového poriadku.** Finančná správa síce zaviedla na jeden z úrokov od roku 2018 analytickú evidenciu, avšak kontrolou NKÚ SR bolo zistené, že vykazujú známky chybovosti. V kontrolovanom období vynaložila finančná správa desiatky tisíc eur na rozvoj informačného systému na správu daní. Z vyššie uvedeného príkladu je zrejme, že daňový informačný systém stále nepredstavuje komplexnú podporu správy daní, pretože údaje o dani z pridanej hodnoty, jej platbe, nadmerných odpočtoch, nedoplatkoch, výsledkov kontrol a pod. sú mimoriadne významné pre znižovanie daňovej medzery tejto dane. Pre jej mimoriadny význam pre prijímy štátneho rozpočtu i podnikateľské prostredie by mala dnes mať všestrannú analytickú a informačnú podporu.

4.3.3 Možnosti na efektívnejšiu priamu podporu poľnohospodárov nie sú využité dostatočne

V odvetvovej štruktúre hospodárstva SR patrí pôdohospodárstvo, z pohľadu konkurencieschopnosti na všetkých jej úrovniach, k jej najcitlivejšej zložke. Európska únia kladie od svojho počiatku veľký dôraz na poľnohospodársku politiku. Spoločná poľnohospodárska politika EÚ, ako inštitút, je uplatňovaná od roku 1962 a v roku 2013 bola výrazným spôsobom transformovaná. O jej význame v systéme politik EÚ

svedčí fakt, že na jej realizáciu ide až 38 % rozpočtu Únie. V roku 1992 vznikol systém priamych platieb, ako nástroj na prechodné riešenie situácie v poľnohospodárstve a uplatňuje sa dodnes. Priame platby na roky 2014 – 2020 predstavovali 68 % rozpočtu spoločnej európskej poľnohospodárskej politiky. Tento nástroj kompenzačných platieb má predstavovať významnú podporu slovenským poľnohospodárom.

Priame podpory na Slovensku dosiahli v roku 2018 takmer 450 miliónov eur a v roku 2020 presiahly 500 mil. eur. Sú financované z európskych zdrojov a zo štátneho rozpočtu SR. Poľnohospodárom na Slovensku sú rozdeľované v rámci podporných schém. Mali by zabezpečiť produkčnú funkciu poľnohospodárstva, obhospodarovanie pôdy aj udržanie obyvateľstva na vidieku. Realizujú sa formou bežných transferov subjektom či osobám hospodáriacim na pôde, po splnení stanovených podmienok. V celej EÚ sú priame platby nárokovateľné. Vyplácajú sa každoročne prostredníctvom žiadostí o platbu na základe počtu obhospodávaných hektárov poľnohospodárskej plochy, pestovaných plodín či chovaných zvierat, alebo ako podpora zeleného postupu – greeningu, či ako platba mladým poľnohospodárom. Aj napriek klesajúcej tendencii v rokoch 2017 a 2018, sú najčastejšie vyplácané platby na plochu a platba za environmentálne postupy.

NKÚ SR na prelome rokov 2019/2020 realizoval kontrolu Systému priamych podpôr (KA 020/2019). Kontrola bola zameraná na priame podpory, resp. oddelené priame platby v hlavných subjektoch – Pôdohospodárska platobná agentúra (ďalej len „PPA“) a MPRV SR, ale aj u desiatich žiadateľov. Preverila nielen legislatívne úpravy priamych platieb na Slovensku a ich súlad s európskym právom, ale aj nastavenie systému, financovanie, t. j. celý cyklus takejto platby – od podanej žiadosti poľnohospodára, cez kontroly na mieste vykonané PPA až po vyplatenie finančných prostriedkov.

Treba zdôrazniť, že pri transpozícii európskej legislatívy do národnej nevyužili slovenské orgány všetky možnosti, aby zaručili efektívne vynakladanie európskych a národ-

ných zdrojov na priamu podporu a zamedzili zneužívaniu systému. Výsledky kontroly potvrdili, že na Slovensku môže získať priamu podporu nielen vlastník či nájomca pôdy, ale ktokoľvek bez preukázania právneho vzťahu k tejto pôde. Absentuje však aj mechanizmus na riešenie sporov v prípadoch, ak podporu na tú istú plochu žiadajú viacerí žiadatelia.

NKÚ SR upozornil kontrolované subjekty štátnej správy na to, že priame platby nemajú slúžiť na vyrovnávanie straty z iného podnikania či činnosti žiadateľa. Slovenská legislatíva však nedefinuje, aký podiel má mať hlavná poľnohospodárska činnosť v porovnaní s ostatnými aktivitami žiadateľa, a preto sa ním PPA pri rozhodovaní o finančnej podpore vôbec nezaobrá. Európska legislatíva pritom predpokladala, že si členský štát stanoví objektívne a nediskriminačné kritériá na rozhodnutie o poskytnutí/neposkytnutí platieb tak, aby plnili ciele spoločnej poľnohospodárskej politiky. Nepriame dotovanie aktivít, ktoré nesúvisia s poľnohospodárskou činnosťou, k nim nepatria!!

Ministerstvo pôdohospodárstva sa problematikou priamych platieb zaoberá a návrhy na legislatívne úpravy hodlalo zapracovať do novely zákona č. 504/2003 o nájme poľnohospodárskych pozemkov, poľnohospodárskeho podniku a lesných pozemkov. Je zrejme, že problémy, na ktoré poukázal NKÚ SR v kontrolných zisteniach, sú dlhodobé, pričom orgány štátnej správy realizujúce poľnohospodársku politiku o nich vedeli, ale ich neriešili a nezamedzili tak častému zneužívaniu systému.

V rámci kontroly NKÚ SR vykonal aj kontroly na mieste u žiadateľov priamych platieb, ale výraznejšie nedostatky neboli zistené. V tejto súvislosti upozornil na extrémnu vyťaženosť pracovníkov PPA, keďže na jedného kontrolóra pripadá 70 vykonaných kontrol na mieste. V systéme výberu žiadateľov, u ktorých PPA kontrolu vykoná, poukázal NKÚ SR na možnosť vplyvu/zásahu ľudského faktora.

NKÚ SR odporučil PPA:

- ✓ elektronizovať celý systém procesov priamych podpôr; zvýšila by sa transparentnosť procesov a úplné elektronické podávanie žiadostí o podporu môže minimalizovať oneskorenia pri vybavovaní žiadostí zo strany PPA, znížiť administratívnu záťaž zamestnancov PPA aj žiadateľov, najmä však znížiť chybovosť,
- ✓ vypracovať prehľadné, jednoznačné a kontrolovateľné procesné mapy – diagramy postupov, ktoré by celý proces spracovania a kontroly žiadostí v PPA urýchlili a zefektívnil,
- ✓ zapracovať diagramy postupov kontrolovaným subjektom zapracovať do interných manuálov,
- ✓ zaviesť katalóg objektov a plôch využívaných na poľ-

nohospodársku činnosť s príkladmi tých, ktoré nemajú nárok na priamu podporu,

- ✓ zrýchliť aktualizáciu pôdnych blokov v identifikačnom systéme poľnohospodárskych plôch (LPIS), ktorým sa pri priamych podporách identifikujú poľnohospodárske pozemky,

- ✓ pravidelne aktualizovať databázy.

4.4 Ochrana a bezpečnosť

Ochrana a bezpečnosť je cieľom mnohých verejných politik – od fiškálnej politiky cez ochranu bezpečnosti krajiny, jej hospodárstva, životného prostredia až po ochranu ľudských práv, ako je právo na prácu, dôstojný život či sociálne a zdravotné istoty. NKÚ SR sa minulý rok zamerával na to, ako sa v SR chráni nerastné bohatstvo, ako je krajina pripravená na nepredvídateľné udalosti, ktoré vyžadujú udržiavať určité nevyhnutné zásoby, ale tiež ako je zabezpečovaná ochrana občanov pred infekčnými chorobami.

4.4.1 Nerastné suroviny nechráime v duchu Ústavy SR

Podľa Čl. 4 ods. 1 Ústavy SR: „Nerastné bohatstvo, jaskyne, podzemné vody, prírodné liečivé zdroje a vodné toky sú vo vlastníctve Slovenskej republiky. Slovenská republika chráni a zveľaďuje toto bohatstvo, šetrne a efektívne využíva nerastné bohatstvo a prírodné dedičstvo v prospech svojich občanov a nasledujúcich generácií“.

Stanovenie dlhodobých cieľov a nástrojov na efektívne využívanie a ochranu nerastných surovín, pri rešpektovaní zásad trvalo udržateľného rozvoja spoločnosti a ochrany životného prostredia, bolo naposledy aktualizované v surovinovej politike SR v roku 2004.

Ustanovenie zásad ochrany a racionálneho využívania nerastného bohatstva, najmä vo vymedzených oblastiach, je účelom bankého zákona. Nerastné bohatstvo podľa bankského zákona tvoria ložiská vyhradených nerastov¹⁵, tzv. výhradné ložiská, ďalej prírodné horninové štruktúry a podzemné priestory, ktoré vznikli dobývaním ložísk ropy, horľavého zemného plynu alebo soli, ak sú vhodné na uskladňovanie plynov alebo kvapalín, a prírodné horninové štruktúry vhodné na využívanie geotermálnej energie.

Ťažbu, resp. dobývanie výhradných ložísk alebo inú bankú činnosť môže vykonávať v rámci podnikateľskej činnosti organizácia, na základe bankého oprávnenia, v rozsahu a za podmienok ustanovených bankým zákonom a osobitnými predpismi. Dobývací priestor sa stanovuje na dobývanie výhradného ložiska určitého nerastu alebo skupiny nerastov. Poplatkami za možnosť dobývať nerast vo vlastníctve SR sú následne – úhrada za dobývací priestor a úhrada za vydobytý nerast.

¹⁵ Rozdelenie nerastov na vyhradené a nevyhradené definuje banký zákon v § 3, vyhradenými sú napr. aj nerasty, z ktorých možno priemyselne vyrábať kovy.

Na ochranu a efektívne využívanie nerastného bohatstva bola zameraná aj kontrolná akcia (KA 014/2020), ktorú úrad vykonal na základe doručeného podnetu. Tento sa týkal najmä podozrenia o nesprávnom uplatňovaní sadzby v priznaní úhrady za vydobyté nerasty u konkrétnej ťažobnej spoločnosti. Kontrola reflektovala aj na ďalšie riziká identifikované v príprave kontroly. Preverené bolo nastavenie legislatívnych procesov a plnenie cieľov surovinovej politiky štátu, vrátane preverenia plnenia povinností a uplatňovania práv pri prevodoch oprávnení k dobývaciemu priestoru zo štátu na inú osobu. **Kontrolovanými subjektmi boli MH SR, Hlavný banský úrad a vybraný Obvodný banský úrad.**

NKÚ SR pri svojej kontrolne identifikoval viaceré systémové nedostatky.

- **Surovinová politika SR nebola od roku 2004 modifikovaná a prispôbena vývoju hospodárstva.** Návrh novej surovinovej politiky bol síce ukončený v roku 2018, proces jeho predloženia na rokovanie vlády bol však pozastavený s rozhodnutím, aby všetky verejné politiky vychádzali a boli v súlade s pripravovaným dokumentom „Vizia a stratégia rozvoja SR do roku 2030“. **NKÚ SR v tejto súvislosti upozornil MH SR na potrebu zabezpečiť aktualizáciu surovinovej politiky, doplniť ju o súvisiace právne predpisy a o nové poznatky o domácich surovinových zdrojoch a o ich využívaní v nových ekonomických podmienkach. Zároveň zohľadniť princípy sociálnej a ekologicky orientovanej trhovej ekonomiky v kontexte pravidiel a predpisov EÚ.**
- **Aplikácia jednotného systému klasifikácie zásob a zdrojov nerastných surovín podľa odporúčanej metodiky OSN nie je zatiaľ zavedená v legislatíve SR.** MŽP SR vypracovalo metodiku pre spracovanie klasifikácie zásob a zdrojov pevných nerastných surovín; táto má však len podnecovací charakter. **NKÚ SR preto odporučil MH SR implementovať do banskej legislatívy jednotnú klasifikáciu zásob a zdrojov nerastných surovín, odporúčanej metodiky OSN, ktorú akceptuje i EÚ.**
- **Legislatívna ochrana nerastného bohatstva SR nezaručuje, aby štát, ako vlastník nerastného bohatstva, mal z neho adekvátne úžitky.** Kontrola odhalila fakt, že v právnych predpisoch SR nie je ustanovené ocenenie výhradných ložísk nerastného bohatstva v podmienkach trhovej ekonomiky. MH SR má síce aktualizovaný prehľad o zásobách nerastného bohatstva SR, ktorý každoročne aktualizuje MŽP SR¹⁶, ale **keďže tieto zásoby nie sú ocenené, tak z pohľadu štátnych hmotných aktív ide o bezcenné nerastné bohatstvo SR.** **NKÚ SR odporučá MH SR vypracovať mechanizmus oceňovania výhradných ložísk nerastného bohatstva, napríklad vo fáze vypracovania dokumentácie k posudzovaniu vplyvov na životné prostredie, a implementovať ho do banskej legislatívy. Výber formy oceňovania a frekvencie jeho prehodnocovania je na samotnom politickom rozhodnutí.**

Kontrola tiež ukázala, že jeden z podstatných legislatívnych predpisov, a to banský zákon, existujúcimi zásadami ochrany a využívania nerastného bohatstva neplní svoju funkciu dostatočne. Tu sú príklady.

- **Zákon nerozlišuje medzi odpisom zásob výhradného ložiska, ich vyňatím z evidencie a odpisom zásob ich prevodom z bilančných (využitelných v súčasnosti) do nebilančných zásob¹⁷.** Takýto prípad si vyžaduje jasnú a konkrétnu špecifikáciu v legislatíve, keďže **odpisom zásob ich vyňatím z evidencie sa štát bezodplatne vzdáva svojho vlastníctva.**
- **Zákon umožňuje bezodplatný prevod práva dobývania k dobývaciemu priestoru zo štátu na inú osobu.** Následne môže táto iná osoba previesť dobývací priestor, bez prínosu pre štát, zmluvne na ďalšiu osobu. **Prevodom dobývacieho priestoru na inú osobu prešli dobývacie priestory prakticky trvale do súkromných spoločností, aj keď štát zostal naďalej vlastníkom tohto nerastného bohatstva. Toto nerastné bohatstvo „prenajíma“ štát ťažobným spoločnostiam za nízke „nájomné“ – za úhrady za dobývacie priestory a za úhrady za vydobyté nerasty. Kým napríklad v Českej republike je úhrada za dobývacie priestory 37 eur na hektár ročne, v SR je to len 7 eur na hektár za rok.** V prípade príjmu štátu za vydobyté nerasty je tento v SR percentuálne odvodený od nákladov a tržieb ťažobnej spoločnosti. **Český spôsob výpočtu tohto poplatku uplatňuje sadzbu úhrady na množstvo čistého kovu v koncovom produkte ťažby a úpravy vydobitej rudy. Pri jeho aplikácii v SR, by bola výška úhrady pre štát, napr. za vydobyté zlaté rudy, niekoľkonásobne vyššia a reálnejšia vzhľadom na zisk ťažobnej spoločnosti po zdanení.**
- **Legislatíva v okolitých krajinách upravuje aj možnosť zvyšovania výšky sadzieb úhrady za vydobyté nerasty, napr. na základe vývoja trhových cien.** Náš banský zákon a súvisiaca legislatíva takúto možnosť neupravuje. **Od prijatia nariadenia vlády o úhrade za dobývacie priestory a za vydobyté nerasty v roku 2002 neboli sadzby úhrady upravované až do roku 2020.** NKÚ SR v tejto súvislosti odporúča prehodnotiť a zrealizovať spôsob úhrady za vydobyté nerasty, a to ako úhrady z vyťaženej nerasty, a zaviesť pravidelnú úpravu výšky sadzieb jednotlivých nerastov. Kontrolou uplatnenia sadzby v priznaniach úhrady za vydobyté nerasty ťažobnou spoločnosťou, ktorá bola predmetom doručeného podnetu, **bolo zistené, že dotknutá ťažobná spoločnosť si v priznaniach úhrady za vydobyté nerasty uplatnila pri výpočte úhrady sadzbu za nerasty, z ktorých možno priemyselne vyrábať kovy, vynímajúc rudy zlata a striebra, vo výške 0,1%, a nie aj sadzbu za rudy zlata a striebra vo výške 5 %.**
- **Závažným identifikovaným nedostatkom bola nejednoznačnosť a neúplnosť banského zákona a nadväzu-**

júcich právnych predpisov, ako aj ich terminologická nekonzistentnosť a nesúladnosť, napr. pri označovaní druhov nerastov. V špecifických prípadoch to môže viesť k rôznemu výkladu zákona v rozhodnutiach dotknutých orgánov. Na základe uvedeného nebolo možné úplne jednoznačne potvrdiť či vyvrátiť opodstatnenosť podnetu v časti týkajúcej sa správnosti uplatnenej sadzby úhrady za vydobyté nerasty.

Prehľad vyššie uvedených zistení dokumentuje nutnosť a významnosť odporúčania NKÚ SR, aby v záujme zachovania neobnoviteľných zdrojov nerastného bohatstva budúcim generáciám, boli uskutočnené legislatívne zmeny smerujúce k zadefinovaniu priorit ochrany nerastného bohatstva, jeho modernému oceňovaniu či prehodnoteniu spôsobu úhrady za jeho využívanie.

4.4.2 Správa antidumpingového a vyrovnávacieho cla potrebuje lepšiu informačnú podporu

Napriek snahe svetového spoločenstva o liberalizáciu obchodných vzťahov, ktoré by zabezpečovali bezcolný pohyb tovaru a služieb, stále existujú a využívajú sa rôzne formy ochrany domáceho trhu pred lacnejšími zahraničnými konkurentmi. **Jednou z takýchto foriem je antidumpingové a vyrovnávacie clo,** ktoré sa vyberajú nezávisle od ostatných ciel, daní či iných platieb. Kým antidumpingové clo slúži ako ochrana trhu proti neobvykle nízkym cenám výrobkov dovážaných do Európskej únie, cieľom vyrovnávacieho cla je kompenzácia dotácie, ktorú výrobca tovaru získal od štátu buď priamo alebo nepriamo. Jeden výrobok môže podliehať súčasne antidumpingovému aj vyrovnávaciemu clu.

NKÚ SR vykonal kontrolu postupu colných orgánov SR pri uplatňovaní antidumpingového a vyrovnávacieho cla s dôrazom na včasný odvod tradičných vlastných zdrojov do rozpočtu EÚ – (KA 033/2019). Hodnota vybraného antidumpingového a vyrovnávacieho cla v súčasnom období nie je vysoká – v posledných rokoch cca 2 mil. eur. **Je však dôležité, aby finančná správa dodržiavala všetky postupy vedúce k správnejmu výberu tohto cla, jeho vymerania, včasného zaplatenia a disciplinácie jeho 80-percentnej časti do rozpočtu EÚ – tzv. odvod tradičných vlastných zdrojov.** V prípade neodvedenia, resp. odvedenia v nesprávnej výške, hrozia zo strany EÚ sankcie a úroky z omeškania, ktoré znáša štátny rozpočet. Cieľom kontroly bolo na reprezentatívnej vzorke rozhodnutí v colnom konaní **komplexne preveriť, či Finančná správa SR dodržiavala platnú európsku a národnú legislatívu pri uplatňovaní antidumpingového a vyrovnávacieho cla a či včas odvádzala tradičné vlastné zdroje do rozpočtu EÚ.**

Kontrola odhalila **tri systémové chyby týkajúce sa informačného systému finančnej správy v oblasti výkonu colného dohľadu.** V prvom prípade ide o chybu v colnom vyhlásení, zapísanom v informačnom systéme finančnej

správy, kde chýbal alebo bol nesprávne uvedený základ pre vymeranie antidumpingového a vyrovnávacieho cla. Druhou chybou bol chýbajúci základ na vymeranie dovoznej platby na zábezpeku DPH pri predbežnom antidumpingovom cle a tiež nesprávne uvedená sadzba na túto zábezpeku. Pri tretej systémovej chybe kontrola upozornila na nesúlad medzi tlačou formou rozhodnutia v colnom konaní a elektronickou formou colného vyhlásenia, keď v elektronickej forme chýbal integrovaný sadzovník Európskeho spoločenstva TARIC, slúžiaci na popis tovaru. Uvedené chyby znamenali porušenie platnej národnej legislatívy, nemali však vplyv na plnenie povinností SR voči rozpočtu EÚ, pretože povinná suma bola uhradená.

Finančná správa SR prijíma na základe odporúčania NKÚ SR príslušné opatrenia na odstránenie identifikovaných nedostatkov vo vlastnom informačnom systéme.

4.4.3 Systém energetickej bezpečnosti v oblasti núdzových zásob ropy je robustný a nákladný

Súčasný trend organizácie svetovej výroby založenej na princípe „just in time“, podstatným spôsobom znižuje náklady na skladovanie potrebných vstupov. Na druhej strane rôzne medzinárodné alebo lokálne konflikty, katastrofy, vojny robia krajiny zraniteľnými, pretože ohrozujú pohyb surovín a ďalších vstupov do výroby alebo spotreby. Príkladom je aj súčasná pandémia. Preto je mimoriadne dôležité, aby krajina disponovala vhodne nastavenou politikou strategickej bezpečnosti životne dôležitých produktov. Jedným z nich je ropa a výrobky z nej, pre ktorých významnosť v bezpečnosti krajiny sa vytvárajú núdzové zásoby a hmotné rezervy. Aj SR buduje a udržiava zásoby tejto komodity na ochranu svojich základných bezpečnostných záujmov. V duchu európskej legislatívy má zabezpečiť núdzové zásoby, ktorých množstvo zodpovedá aspoň 90 dňom priemernej denných čistých dovozov, a túto povinnosť si aj plní.

Kontrolná akcia (KA 001/2020) sa zamerala na to, ako je nastavená politika zabezpečenia núdzových zásob ropy a ropných výrobkov a spôsob jej realizácie prostredníctvom Správy štátnych hmotných rezerv (ďalej len „SŠHR“) a Agentúry pre núdzové zásoby ropy a ropných výrobkov. Správa rezerv je gestorom politiky a orgánom štátneho dozoru v danej oblasti. Do roku 2013 boli núdzové zásoby ropy vo vlastníctve štátu a plnú zodpovednosť za ne mala SŠHR. Po tomto roku sa stala vlastníkom zásob Agentúra a zodpovedá za zabezpečenie týchto zásob.

Výsledkom kontroly bolo niekoľko zistení, ktoré majú väčší či menší dopad na danú politiku, jej výkon, kontrolu, ale aj finančnú náročnosť.

Správa štátnych hmotných rezerv

- Ako gestor politiky **nemá vypracované strategické dokumenty,** ktoré by určovali a riešili strednodobé ciele danej politiky. Ich vypracovaním by sa tak, okrem iného,

¹⁶ Súhrnnú evidenciu zásob výhradných ložísk a bilanciu zásob nerastov SR v zmysle banského zákona vedie MŽP SR.

¹⁷ Nebilančné zásoby sú v súčasnosti nevyužiteľné, ich využitelnosť sa však s ohľadom na očakávaný technický, technologický a ekonomický vývoj predpokladá v budúcnosti.

odstránili rozhodovania „ad hoc“, ktoré sa vo väčšine prípadov robia v časovej tiesni, v dôsledku čoho hrozí riziko neehospodárneho a neefektívneho vynakladania verejných finančných zdrojov. **NKÚ SR odporučil, aby SŠHR – ako nositeľ politiky núdzových zásob ropy a ropných výrobkov, vstupovala aktívnejšie do procesu tvorby, realizácie a hodnotenia tejto verejnej politiky, a vypracovala strategicko-plánovací, koncepčný dokument, ktorý by stanovoval a riešil strednodobé ciele i vízie tejto politiky.**

- **Vládou SR nie sú schválené núdzové a pohotovostné plány**, ktoré pre gestora vyplývajú zo zákona a ktoré by upravovali postupy v stave ropnej núdze. Vzniká riziko nedostatočne rýchlej a účinnej reakcie na potreby uvoľňovania núdzových zásob. **NKÚ SR odporučil SŠHR predložiť návrhy núdzového plánu Vláde SR a po jeho schválení vypracovať pohotovostný plán.**

- Ako orgán štátneho dozoru nad núdzovými zásobami nemala SŠHR zavedené štandardizované postupy pri výkone kontroly. Realizovala ich operatívne, bez riadneho plánovania a bez vykonania rizikovej analýzy. Hmotné rezervy nevykonávali kontrolu na mieste – fyzickú kontrolu množstva, kvality a dostupnosti zásob ropy a zásob vo forme tiketov¹⁸. Fyzickú kontrolu tiketov nevykonávala ani Agentúra. **NKÚ SR preto upozorňuje na možné riziko, že núdzové zásoby nemuseli byť reálne zabezpečené v takom množstve, ako ich dokladovali uznání skladovateľa.** V kontrolovanom období nevykonala SŠHR ani v jednom prípade kontrolu Agentúry pre núdzové zásoby ropy a ropných výrobkov ako výkonného orgánu pre zabezpečenie núdzových zásob v SR. **NKÚ SR preto odporúča, aby SŠHR zabezpečila zavedenie nového systému výkonu kontroly tak, aby sa eliminovali riziká a zároveň aj odstránili nedostatky spojené s doterajším výkonom jej inšpekčnej činnosti.**

Transformácia systému núdzových zásob

- **Transformácia bez dostatočnej analýzy dôsledkov** – v roku 2013 sa zákonom 218/2013 Z. z. o núdzových zásobách ropy a ropných výrobkov umožnila transformácia štátneho vlastníctva núdzových zásob na Agentúru ako neziskovú organizáciu. Kontrola preukázala, že tomuto kroku **nepredchádzali žiadne odborné analýzy, ktoré by dostatočným spôsobom preukázali výhodnosť tejto transformácie v podobe zníženia nákladov, zjednotenia organizácie, možnosti zníženia štátneho dlhu a pod.** V súčasnosti existujú v EÚ tri prístupy k udržiavaniu potrebnej úrovne núdzových zásob ropy a ropných výrobkov. Ide o štátny model (napr. Česká republika), odvetvový (napr. Grécko) a agentúrny model (napr. Nemecko aj Slovensko). Medzi európskymi krajinami existujú aj také, ktoré si zvolili kombináciu vyššie uvedených prístupov, a to napríklad štátno-odvetvový v Írsku alebo agentúrno-odvetvový v Rakúsku. Každý z týchto modelov

prináša pozitíva, ale aj negatíva. Závery kontroly upriamujú pozornosť na viaceré problémy a riziká, ktoré agentúrny model prináša a sú uvedené v ďalšom.

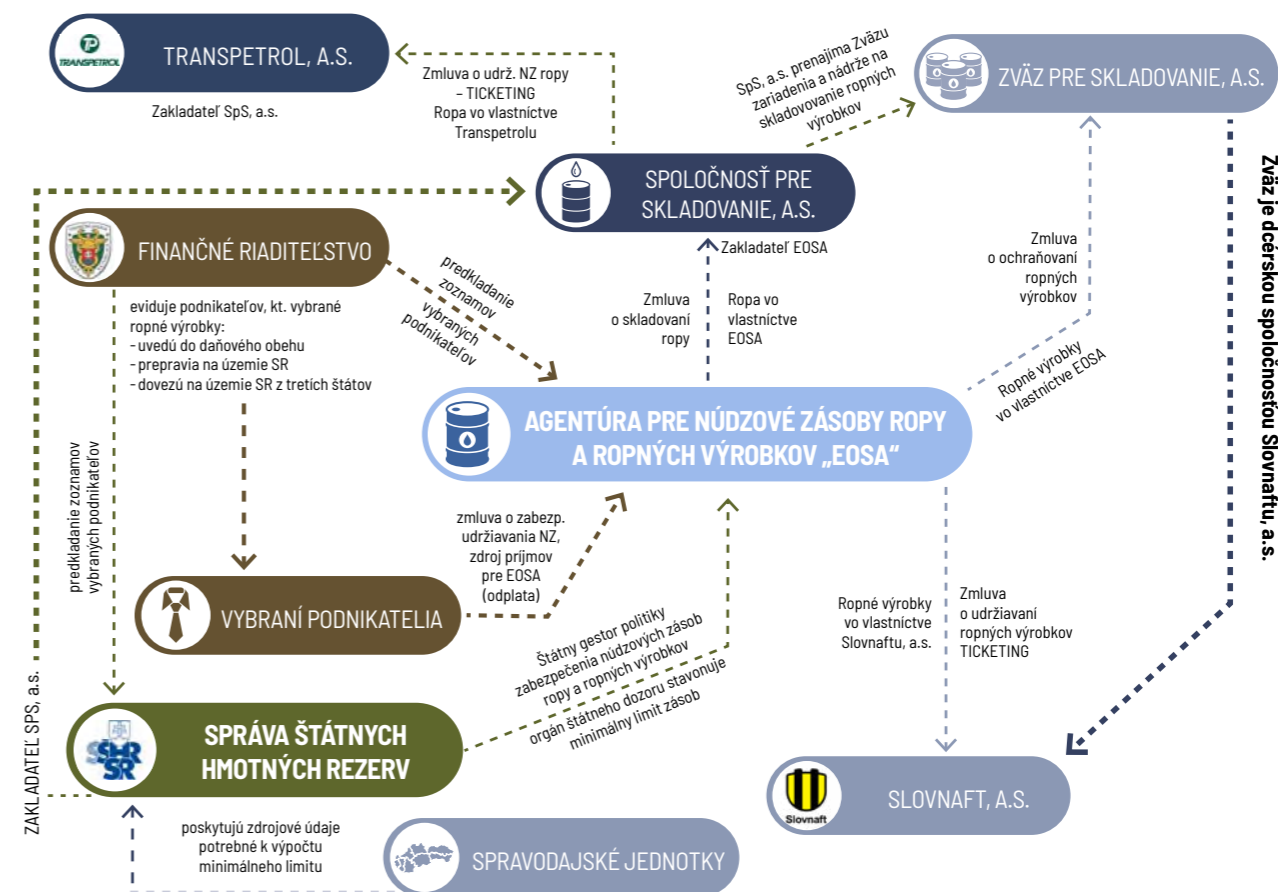
- **Fiškálne ciele transformácie sa nenaplnili** – MF SR považovalo v danom období hodnotu núdzových zásob za umrtné finančné prostriedky, ktoré by sa dali využiť na konsolidáciu verejných financií a splnenie požiadavky EÚ udržať deficit verejných financií pod 3 % HDP v príslušnom kalendárnom roku, t. j. v roku 2013. **Z toho dôvodu bolo rozhodnuté odpredať núdzové zásoby a tento mimoriadny vládny príjem štátneho rozpočtu vo výške 465 mil. eur mal pomôcť splniť požadované kritériá.** Preto bola v rýchlej postupnosti niekoľkých mesiacov vykonaná úprava legislatívy – bol prijatý nový zákon, a boli založené **dve organizácie – Spoločnosť pre skladovanie, a. s., a Agentúra.** Následne odpredala Správa štátnych hmotných rezerv núdzové zásoby Agentúre, na ktoré zobrala **v decembri roka 2013 Agentúra komerčný úver od konzorcium bánk vo výške 520 mil. eur.** Ten bol použitý na nákup núdzových zásob a jej prevádzku. Štatistický úrad SR zaradil Agentúru mimo sektor verejnej správy ako nefinančnú korporáciu, avšak rozhodnutím Eurostatu bol záväzok Agentúry vykázany ako súčasť Maastrichtského dlhu k 31. 12. 2013, a tak sa pôvodný zámer ministerstva neaplnil. **NKÚ SR poukazuje na skutočnosť, že Eurostat vopred upozorňoval SR, aby sa predaj núdzových zásob nezaznamenával ako vládny príjem, čo bolo známe ešte pred prijatím komerčného úveru Agentúrou.** Pravidlá Eurostatu určujú, že verejné jednotky zriadené na účely správy núdzových zásob sa klasifikujú do sektora verejnej správy. **Na základe stanoviska Eurostatu bola Agentúra zaradená do sektora verejnej správy a celým svojim hospodárením vstúpila do údajov pre výpočet schodku a dlhu SR podľa maastrichtských kritérií.** Následne vláda SR schválila poskytnutie návratnej finančnej výpomoci vo výške 520 mil. eur Agentúre na splatenie úveru bankám.

- **Značné náklady transformácie** – výdavky súvisiace so vznikom a prevádzkou Agentúry a reštrukturalizáciou jej komerčného úveru za roky 2013 – 2019 dosiahli výšku takmer 191 miliónov eur. Rozhodujúca časť týchto výdavkov by s najväčšou pravdepodobnosťou nevznikla, ak by nedošlo k zmene správy z modelu štátneho na model agentúrny. NKÚ SR považuje za potrebné tiež upozorniť, že **výdavky mali dopad na výšku odplaty za službu, ktorú povinne uhradili zo zákona o núdzových zásobách vybraní podnikatelia Agentúre. V konečnom dôsledku odplatu preniesli na občanov, ktorí ju zaplatili v cenách ropných výrobkov.**
- **Viac hráčov, zložitejšie procesy** – transformácia priniesla organizačne náročný agentúrny model s množstvom vzťahov, ktoré v pôvodnej podobe zabezpečovania zásob ropy a ropných výrobkov boli jednoduchšie. Celú schému zaznamenáva nasledujúci obrázok pro-

cesnej mapy. Prechodom na agentúrny model vznikli dvaja noví aktéri verejnej politiky zabezpečovania núdzových zásob ropy – Agentúra a štátna Spoločnosť pre skladovanie, a. s., ktorej hlavnou podnikateľskou činnosťou je skladovanie ropy a ropných výrobkov, ako aj prenájom skladovacích priestorov vhodných na skladovanie ropy a ropných výrobkov. Celý systém dopĺňa

štátny gestor – SŠHR. **Takto nastavený systém v porovnaní so štátnym modelom označuje kontrola ako menej prehľadný a zložitejší.** Vzájomné vzťahy všetkých aktérov, vrátane uznaných skladovateľov, sú prepojené zložitými zmluvnými, finančnými a majetkovými vzťahmi, čo zvyšuje riziko **netransparentnosti a nedôveryhodnosti samotného systému.**

Obrázok č. 3: Procesná mapa aktérov politiky núdzových zásob ropy a ropných výrobkov



Väčšina hlasovacích práv štátu nemusí stačiť na zabezpečenie verejného záujmu. Za správu núdzových zásob ropy zodpovedá súkromná spoločnosť Agentúra. Stará sa o tvorbu a udržiavanie núdzových zásob ropy a ropných výrobkov na Slovensku, vrátane ich financovania. Rozhodujúci vplyv v nej má štátna obchodná spoločnosť – Spoločnosť pre skladovanie, a. s., ktorá má 70 % hlasovacích práv. Zvyšný, 30-percentný podiel získali vybraní podnikatelia združení v Agentúre. Avšak štát napriek väčšine hlasov na členskej schôdzi má obmedzenú priamu rozhodovaciu právomoc, napríklad pri stanovovaní výšky odplaty za službu, keď členovia Agentúry za vybraných podnikateľov mali „právo veta“. V prípade blokovania zvýšenia výšky odplaty za službu zo strany vybraných podnikateľov a zároveň pri eventuálnej požiadavke systému na zvýšenie príjmu financií

by muselo prísť k dofinancovaniu z iných štátnych zdrojov. **Nezachovaním rozhodovacej právomoci štátu v prípade schvaľovania výšky odplaty za službu hrozí, že výdavky Agentúry nemusia byť v plnej výške pokryté.**

Podľa názoru NKÚ SR – aj tento prípad ukazuje, aká je pri obdobných transformáciách potrebná a dôležitá analýza prínosov a nákladov s tým spojených. Obzvlášť dôležité je pri transakciách majúcich dopad na okruh verejných financií, akceptovať názory inštitúcií EÚ, v tomto prípade Eurostatu. Na krátky čas sa sice transformáciou mohol dosiahnuť stanovený makroekonomický cieľ, ale v konečnom dôsledku priniesol robustnejší systém s dodatočnými nákladmi, ktoré sa v konečnom dôsledku premietajú do cien odpredávaných zásob ropy a ropných výrobkov.

¹⁸ Tikety – zákon o núdzových zásobách ropy a ropných výrobkov umožňoval, aby určitá časť núdzových zásob mohla byť aj vo vlastníctve podnikateľa (uznaného skladovateľa), ktorý bol povinný v prípade vyhlásenia stavu ropnej núdze ich poskytnúť Agentúre. Táto časť zásob bola označovaná ako núdzové zásoby, ktoré boli udržiavané vo forme „tiketov“.

4.4.4 Pandémia si vyžiada zmeny v systéme kolektívnej ochrany zdravia

História ľudstva pozná obdobia, kedy infekčná choroba pre- rastla do pandémie regiónov i celých kontinentov s obrovskými stratami na ľudských životoch. Veda v prípade mnohých doteraz poznaných infekčných chorôb priniesla riešenie v podobe vakcín a očkovania kritickej masy populácie. Očkovanie sa stalo najefektívnejšou intervenciou, ktorá ovplyvňuje výskyt infekčných chorôb a zabraňuje ich návratu. V posledných desaťročiach však vo svete rastie hnutie proti očkovaniu a jeho mnohé myšlienky sa preniesli aj na Slovensko.

NKÚ SR v roku 2019 sa spolu s najvyššími kontrolnými úradmi Maďarska, Poľska a Bieloruska dohodli na uskutočnení kontroly s rovnakým zameraním – **KA 030/2020**. Jej hlavným cieľom bolo zistiť, ako sa do roku 2020 v jednotlivých krajinách zabezpečovala kolektívna ochrana obyvateľstva, ako sa prijímajú opatrenia v súvislosti s poklesom povinnej zaočkovanosti, či aká je dostupnosť očkovacích látok; na záver porovnať tieto systémy navzájom. Slovenská národná kontrola bola vykonaná v roku 2020 v Úrade verejného zdravotníctva SR (ďalej len „UVZ SR“), t. j. u gestora prevencie a kontroly prenosných ochorení za obdobie rokov 2015 – 2020.

Kontrola dospela k nasledovným záverom.

- **Dostatočná kolektívna imunita na celoslovenskej úrovni nebola v rokoch 2015 – 2019 dosahovaná pri všetkých prenosných ochoreniach.** V SR je povinné očkovanie

Tabuľka č. 5: Zaočkovanosť dvojročných detí v rámci pravidelného povinného očkovania v SR (v %)

Ochorenie	Rok				
	rok 2015	rok 2016	rok 2017	rok 2018	rok 2019
záškrť, tetanus, čierny kašeľ, vírusový zápal pečene typu B, hemofilové nákazy, detská obrna	96,0	96,4	96,4	96,5	96,7
pneumokokové invazívne ochorenia	95,7	96,1	96,2	96,2	96,5
osýpky, mumps, rubeola	93,9	94,5	94,8	95,2	95,7

Zdroj: z podkladov UVZ SR

- **Absencia centrálného registra očkovaných osôb.** Očkovanie občanov SR je zaznamenávané v zdravotnej dokumentácii pacienta. Údaje o očkovaní sumarizuje UVZ SR každoročne k 31. 8. v rámci administratívnej kontroly očkovania na celoslovenskej, krajskej aj okresnej úrovni. **NKÚ SR upozorňuje na to, že takýto spôsob získavania údajov o očkovaní je nielen administratívne a časovo náročný, ale tak ako je to aj v iných prípadoch, takýto spôsob spracovania dáť obsahuje riziko neúplnosti a nepresnosti.** Budovanie systému centrálného registra očkovaných osôb sa pripravuje v rámci Operačného programu Efektívna verejná

proti desiatim druhom prenosných ochorení (záškrť, tetanus, čierny kašeľ, prenosná detská obrna, vírusový zápal pečene typu B, invazívne hemofilové nákazy a pneumokokové invazívne ochorenia, osýpky, mumps a ružienka), a to v časových intervaloch stanovených očkovacím kalendárom, vypracovaným na každý kalendárny rok. **UVZ SR je orgánom zodpovedným za očkovaciu politiku.** Náplňou činnosti v tejto oblasti je najmä plánovanie, koordinovanie a určovanie rozsahu a očkovacích schém imunizačného programu. Cieľom povinného očkovania je **dosiahnutie 95-percentnej zaočkovanosti populácie, tzv. kolektívnej imunity.** Pri poklese zaočkovanosti pod 95 % sa začínajú vytvárať predpoklady pre šírenie choroby v nezaočkovanej populácii; pod 90-percentnou hranicou zaočkovanosti dochádza ku vzniku epidémii. Miesto, kde sa nahromadí skupina nezaočkovaných, a teda nechránených osôb, nazývame "vakcinačné medzery".

Dostatočná kolektívna imunita na celoslovenskej úrovni bola v rokoch 2015 – 2019 dosahovaná pri záškrte, tetane, čiernom kašli, vírusovom zápale pečene typu B, hemofilových nákazách, detskej obrne a pri invazívnych pneumokokových ochoreniach. Nebola však vždy dosahovaná pri očkovaní proti mumpsu, rubeole a osýpkam. Problém s dosiahnutím kolektívnej imunity bol v rokoch 2015 – 2017 už u dvojročných detí (viď tabuľka) v prípade základného očkovania proti mumpsu, rubeole a osýpkam. V nasledujúcich rokoch sa situácia mierne zlepšila, celoslovenský priemer sa dostal nad hranicu 95 %.

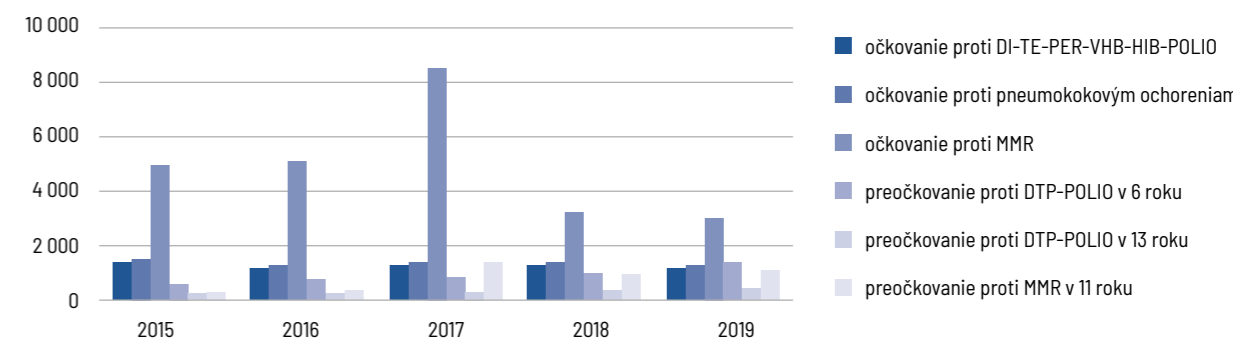
správa a je aj jednou z úloh akčného plánu Národného plánu pre kontrolu infekčných ochorení. S realizáciou tohto systému by sa malo začať od roku 2022.

- **Aktivity zamerané na zvyšovanie zaočkovanosti nie sú koordinované a nemeria sa ich úspešnosť.** V poslednom období narastá počet **odmietaní povinného očkovania** zo strany rodičov – viď graf č. 5. Odmietanie, ako aj následné priestupkové konanie riešia regionálne UVZ SR, ktoré sú samostatnými právnymi subjektmi. V tejto súvislosti NKÚ SR **poukazuje na postavenie a obmedzené**

možnosti pôsobenia UVZ SR smerom k regionálnym úradom verejného zdravotníctva. Ako príklad možno uviesť postup pri odmietaní očkovania, ktorý je v kompetencii regionálnych UVZ. Ich postup nie je z pozície UVZ SR koordinovaný. Jednotlivé regionálne úrady majú pri

tejto téme rôzne výsledky úspešnosti, pri riešení odmietania nie sú vyhodnocované príklady dobrej praxe. **Účinnosť jednotlivých aktivít zameraných na zvyšovanie zaočkovanosti, súvisiacich s odmietaním očkovania, nie je na centrálnej úrovni riadenia vyhodnocovaná.**

Graf č. 10: Odmietnuté očkovania podľa jednotlivých chorôb v rokoch 2015 – 2019



Zdroj: administratívne kontroly očkovania 2015 – 2019

- **Monitoring momentálnej dostupnosti očkovacích látok chýba a výpadky očkovacích látok nie sú ojedinelé.** V roku 2005 došlo k zmene obstarávania očkovacích látok z UVZ SR na lekárne, ktoré ich objednávajú na základe potrieb očkujúcich lekárov. Popri určitých výhodách spôsobila táto zmena problémy v plynulom uspokojovaní očkovacích potrieb. Pri decentralizovanom spôsobe obstarania očkovacích látok sú najväčším problémom ich výpadky. V procese získavania očkovacích látok je potrebné systematické a dlhodobé plánovanie spotreby, čo však pri decentralizovanom systéme chýba. Dostupnosť očkovacích látok v danom momente nie je možné zistiť. **Neexistuje online register,** ktorý by umožňoval monitorovať alebo kontrolovať **počet kusov očkovacích látok aktuálne dostupných na území SR.** Pri kontrole bolo zistené, že na problém s výpadkami očkovacích látok pritom dlhodobo upozorňuje Pracovná skupina pre imunizáciu, ktorá je poradným orgánom UVZ SR pre problematiku imunizácie, ako aj Poradný zbor hlavného hygienika SR pre odbor epidemiológie, aj keď túto agendu UVZ SR nemá v kompetencii. MZ SR rieši situáciu v prípade indikovania nedostatku očkovacích látok, keď rokuje s držiteľmi registrácie o možnosti dodávok.
- **Zisťovanie odolnosti populácie proti prenosným ochoreniam – imunologické prehľady obyvateľstva – nemá legislatívou stanovený časový interval realizácie.** UVZ SR zodpovedá za zisťovanie stavu odolnosti populácie proti prenosným ochoreniam formou vykonávania **imunologických prehľadov.** V roku 2018 bolo vykonané posledné zisťovanie stavu odolnosti populácie proti prenosným ochoreniam z nasledovných dôvodov:
 - pokles zaočkovanosti detskej populácie SR v posledných rokoch,
 - dlhý interval od vykonania posledných imunologických prehľadov (v rokoch 1997 a 2002),
 - zmena očkovacích schém a používanie nových očkovacích látok,
 - odmietanie povinného očkovania a dorastanie populácie nezaočkovaných detí,

- epidémia vírusovej hepatitídy A v Bratislavskom kraji, zhoršená epidemiologická situácia vo výskyte osýpok v Európe, ako aj vo svete.

Realizácia imunologického prehľadu je z odborného hľadiska **významná z dôvodu určenia ďalšej stratégie povinného očkovania v SR.** Na základe jej výsledkov bol v roku 2019 upravený očkovací kalendár. Vyhláška MZ SR č. 585/2008 Z. z. **neupravuje časové intervaly,** v ktorých by mal byť imunologický prehľad vykonávaný. **NKÚ SR odporučil MZ SR zvážiť legislatívne zakotvenie časových intervalov realizovania pravidelných sérologických prehľadov zameraných na ochorenia preven- tabilné očkovaním a monitorovanie imunitného stavu populácie, aj vzhľadom na ďalšie závažné infekčné ochorenia. Na časové intervaly by mali byť naviazané aj finančné prostriedky na realizáciu imunologického prehľadu, čo v súčasnej praxi nie je zabezpečené.**

Pandémia COVID 19 v mnohom v praxi preveruje systém ochrany obyvateľstva pred infekčnými chorobami. Systém očkovania, ktorý doteraz na Slovensku fungoval relatívne dobre a stabilne, je významnou súčasťou ochrany zdravia obyvateľstva, kontrola však nepreukázala aj jeho vážne nedostatky. V podmienkach pandémie sa ukázali jeho slabé stránky – na pandémiu nie je dostatočne nastavený!

Systém kolektívnej ochrany zdravia je však iba jednou časťou politiky verejného zdravia. Pandémia ukázala celý rad ďalších problémov – systémových, kompetenčných, legislatívnych, nedostatočnej informačnej podpory verejného zdravia, ktoré si podľa názoru NKÚ SR budú vyžadovať dôkladnú revíziu stratégie tejto politiky, jej cieľov, zdrojov a nástrojov presadzovania. Závery z kontrol NKÚ SR, ktoré boli vykonané v sústave nemocničnej zdravotnej starostlivosti, tie ktoré sa týkali plnenia preneseného výkonu zdravotnej starostlivosti na samosprávu, systému eZdravie, rezidenčného programu a ďalšie môžu k tejto revízii prispieť.

5 ĎALŠIE ČINNOSTI ÚRADU

5.1 Analytická činnosť NKÚ SR

Analytická činnosť zohráva stále významnejšiu úlohu pri napĺňaní poslania NKÚ SR. Rozhodujúce miesto v tejto činnosti má Odbor stratégie a analýz. Okrem účasti na plánovaní a výkone kontrolnej činnosti sa výrazne podieľa na vypracovaní stanovísk NKÚ SR k štátnemu záverečnému účtu a štátnemu rozpočtu.

Osobitou analytickou činnosťou je tvorba analýz a analytických komentárov k rôznym významným spoločenským témam. Slúžia ako samostatné výstupy činnosti úradu. Každá analýza či analytický komentár je podrobený rezienciám externých expertov. V roku 2020 bolo uverejnených 5 takýchto analytických dokumentov obsahujúcich zistenia o danom probléme a odporúčania na zlepšenie daného stavu. Analytické komentáre boli zamerané na nasledovné problémy.

- **Počítajte s (ne)kvalitnou učebnicou (Učebnice na základných školách)**

Výsledky medzinárodných prieskumov OECD – TALIS, signalizujú dlhodobé problémy so zabezpečením a vhodnosťou učebníc základných škôl (ďalej len „ZŠ“), čo potvrdili

aj výsledky dotazníkového prieskumu NKÚ SR – **na takmer polovici ZŠ boli učitelia nespokojní s vhodnosťou a kvalitou ministerstvom zabezpečených učebníc, pričom približne rovnaká časť škôl v tejto oblasti nevidovala za obdobie posledných pár rokov zlepšenie.** MŠVVŠ SR okrem toho dlhodobo nedostatočne pokrývalo požiadavky škôl na učebnice. Počet škôlám dodaných učebníc bol počas analyzovaného obdobia (2014 – 2019) každoročne nižší, ako počet školami objednaných učebníc.

Najproblematickejšími učebnicami boli v čase realizácie prieskumu učebnice matematiky, a to naprieč všetkými ročníkmi ZŠ. Skutočnosť, že MŠVVŠ SR školám dlhé roky distribuovalo učebnice matematiky, ktoré boli veľmi negatívne hodnotené drvivou väčšinou škôl, považuje NKÚ SR za závažné zistenie s celospoločenským negatívnym dopadom, keďže rozvoj matematického a logického myslenia žiakov je dôležitým predpokladom zabezpečenia dlhodobej konkurencieschopnosti krajiny. **Najmä v prípade druhého stupňa boli ako problematické označované aj učebnice slovenského jazyka a literatúry.** Učitelia boli s vhodnosťou a kvalitou ministerstvom zabezpečených učebníc nespokojní aj v prípade informatiky, geografie či ďalších predmetov.

NKÚ SR preto privítalo rozhodnutie MŠVVŠ SR rozšíriť od školského roku 2020/2021 ponuku učebníc, ktoré sú ZŠ poskytované bezplatne, alebo na nákup ktorých im ministerstvo poskytuje finančné prostriedky. Tento krok však mal nastať už skôr. Tri štvrtiny škôl sa v prieskume vyjadrili, že **v prípade obzvlášť problematických učebníc, zabezpečovaných ministerstvom, ponúkal trh vhodnejšie a kvalitnejšie alternatívy.** Približne rovnaká časť škôl považovala za najvhodnejší systém zabezpečovania učebníc model otvoreného trhu s učebnicami, pričom množstvo respondentov si pod tým predstavovalo model, kedy by sa iba rozšírila ponuka učebníc, ktoré si školy môžu bezplatne objednať prostredníctvom Edičného portálu MŠVVŠ SR.

- **Môže nepripravenosť za veľké cenové rozdiely? (Analýza cien zdravotníckych pomôcok)**

Dňa 11. 3. 2020 Svetová zdravotnícka organizácia (ďalej len „WHO“) vyhlásila v súvislosti so šírením COVID-19 globálnu pandémiu. V nadväznosti na uvedené, vláda SR vyhlásila mimoriadnu situáciu v krajine od 12. 3. 2020. Nástupom prvej vlny pandémie na Slovensku, postupným medializovaním správ o možnej netransparentnosti nákupov zdravotníckych pomôcok (ďalej len „ZP“) štátom, prípadne inými subjektmi verejnej správy, NKÚ SR pristúpil v máji 2020 k analýze vývoja a porovnania cien nákupov jednotlivých druhov ZP. Národná autorita pre oblasť externej kontroly preverila, ako bola SR pripravená na vznik mimoriadnej situácie, hlavne z pohľadu existencie pohotovostných zásob zdravotníckych pomôcok, ktorými môže vláda aj príslušné štátne inštitúcie minimalizovať riziká spojené s nekontrolovaným ohrozením života i zdravia obyvateľov.

Analýza NKÚ SR identifikovala viacero významných rizík. Kompetentné orgány v SR, ktoré sú súčasťou krízového riadenia, vrátane Správy štátnych hmotných rezerv (ďalej len SŠHR), neboli dostatočne pripravené na pandemickú situáciu takého typu, ako predstavoval COVID-19, a to napriek rizikám vzniku epidemiologických svetových nákaz, na ktoré v minulosti upozorňovala WHO. **Nákupy SŠHR aj vybranými VÚC a mestami indikovali neprimerané predraženie viacerých zdravotníckych pomôcok (najmä chirurgických rúšok/masiek, návlekov na obuv, čiastočne ochranných oblekov, rukavíc, okuliarov).** Medzi zásadné zistenia patrí napríklad fakt, že **od roku 2008 do roku 2020 nebola v rámci SR, a to aj napriek zadefinovaným ohrozeniam epidemiologického vývoja epidemiologických nákaz vo svete, identifikovaná potreba žiadneho orgánu krízového riadenia SR doplniť pohotovostné zásoby o vybrané zdravotnícke pomôcky.** Iné zistenia poukazujú na absenciu aktualizácie zdravotníckych materiálov v súlade so zákonom o civilnej ochrane, nesúlade informácií z webového sídla SŠHR a Uznesenia vlády SR č. 96/2020.

Na základe zistení NKÚ SR odporúča v danej oblasti realizovať niekoľko krokov. Kľúčovým sa javí koordinácia celoslovenskej databázy ZP v rámci jednotlivých subjektov krízového riadenia pri **preverovaní funkcionality efektívneho,**

transparentného a hospodárneho systému 3D (Dostupnosť v systéme, Disponibilita v rezervách, Distribúcia v kríze) a preverovaní nákupov ZP vo vybraných VÚC a mestách v čase mimoriadnej situácie.

NKÚ SR upozornil na to, že **ochrana obyvateľstva pred a počas pandémie by mala byť prioritou každej vlády v SR. Princípy transparentnosti a hospodárnosti je nevyhnutné dodržiavať nielen v bežnom živote, ale aj v čase mimoriadnych udalostí, pretože je to cesta posilňujúca dôveru verejnosti k štátnym, verejným inštitúciám.**

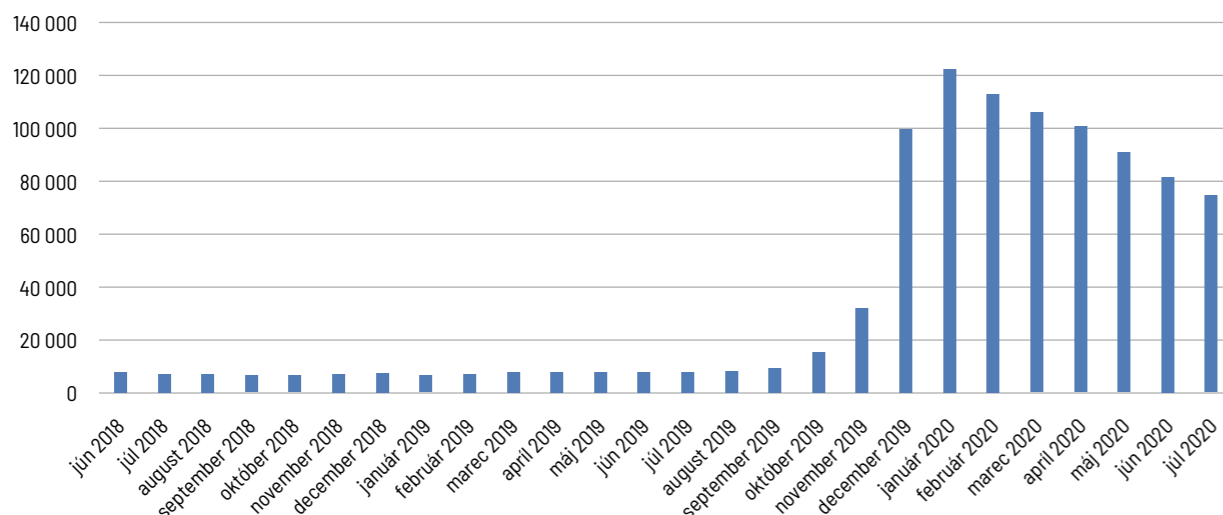
- **Slabá elektronická komunikácia a meškajúci obchodný register (Stav a elektronizácia súdnictva)**

V roku 2020 vypracoval NKÚ SR komentár zameraný na elektronizáciu v súdnictve. Problematika súdnictva je podľa medzinárodných hodnotení dôležitá z dôvodu nedostatočnej dôvery v nezávislosť súdov a sudcov, nedostatočnej dôvery v justíciu, či zlého hodnotenia možnosti vymáhať zmluvy a vykonať insolvenčné konanie. Informatizácia v súdnictve vie zlepšiť identifikované nedostatočné medzinárodné hodnotenia, ale NKÚ SR sa zameril na túto tému aj z dôvodu významných korekcií v minulom eurofondovom programovom období.

Ministerstvo spravodlivosti SR sice realizovalo v predchádzajúcom období reformy, ktoré sa týkali elektronizácie vzťahov, t. j. zaviedlo elektronické doručovanie, elektronický súdny spis či register doložiek, **avšak kvalita týchto reforiem je pre štát a užívateľov z dôvodu ich neúplnosti, nedostupnosti či kvality elektronických služieb nedostatočná.** Príkladom jedného z mnohých identifikovaných nedostatkov je služba rezervácie termínu na fyzické nahliadnutia do spisu. Ak si užívateľ chce elektronicky rezervovať termín, portál ho informuje, že jeho žiadosť bude ešte posudzovaná zamestnancom súdu, čo bude trvať niekoľko dní. Z toho dôvodu je pre užívateľov efektívnejšie využiť telefonickú rezerváciu na infocentre. **Úprava predmetnej služby na online kalendár, ktorý by umožňoval rezerváciu bez ďalšieho posudzovania rezervácie zo strany zamestnanca súdu, by znížila vyťaženosť infocentra a zvýšila efektívnosť tejto služby.** V komentári sú formulované odporúčania aj pre riešenie ďalších nedostatkov v oblasti informatizácie súdnictva.

Dlhodobé očakávané zlepšenie služieb obchodného registra sa z dôvodu predlžovania verejného obstarávania stále odkladá. Sice Ministerstvo spravodlivosti SR pripravilo cestovnú mapu krokov na zmeny vo fungovaní obchodného registra, ale stanovené termíny nasadenia jeho novej verzie, rozšírenie registrátorov, či skrátenie času zápisu do obchodného registra, sa nedodrжали. Neriešením informačného systému obchodného registra, zápis konečných užívateľov výhod nadmerne zaťažil súdy. **Proces zápisu konečných užívateľov výhod nebol zvládnutý a je ďalším príkladom zlej praxe v informatizácii spoločnosti.**

Graf č. 11: Počet nevybavených vecí obchodného registra



Zdroj: Analytická jednotka MS SR.

• **Prakticky, všeobecne... stále málo (Zvrátil Rezidentský program alarmujúci stav počtu a priemerného veku všeobecných lekárov?)**

Jedným z rizík, na ktoré je v súvislosti so slovenským zdravotníctvom dlhodobo poukazované, je ohrozenie dostupnosti všeobecnej ambulantnej starostlivosti v dôsledku nízkeho počtu a vysokého veku všeobecných lekárov. Jedným z nástrojov, ktorým sa mal tento problém riešiť, bolo etablovanie tzv. Rezidentského programu, resp. Rezidentského štúdia (ďalej len „RP/RŠ“). NKÚ SR preto uskutočnil analýzu dostupných dát o vývoji počtu a veku všeobecných lekárov, ako aj o samotnom RP/RŠ. Tieto dáta zároveň slúžili ako vstupné údaje pre samostatnú kontrolnú akciu úradu.

Analýzou dostupných dát sa potvrdilo, že Slovensko má v porovnaní s krajinami EÚ výrazne nižší počet všeobecných lekárov pre dospelých v prepočte na 100 tis. obyvateľov. Pozitívny obrat vo vývoji nastal v roku 2019, ale nedostatok lekárov to zatiaľ nevyriešilo. Počet všeobecných lekárov pre deti a dorast na Slovensku je v prepočte na 100 tis. obyvateľov vyšší v porovnaní s priemerom krajín EÚ, avšak vývoj v SR nie je priaznivý. Kým v krajinách EÚ tento počet stúpala, na Slovensku klesal. Podľa dát Národného centra zdravotníckych informácií (ďalej len „NCZI“), v roku 2019 bol priemerný vek všeobecných lekárov pre dospelých 54,1 roka a priemerný vek všeobecných lekárov pre deti a dorast bol 61,7 roka. Analytici však v komentári upozornili, že dáta z Národného registra zdravotníckych pracovníkov, poskytované NCZI, nemusia byť spoľahlivé.

RP/RŠ je súborom viacerých opatrení, ktoré majú motivovať mladých lekárov k špecializácii všeobecného lekárstva. Program funguje od roku 2014. Do roku 2019 si vyžiadala výdavky vo výške 22,2 mil. eur. Bolo v ňom zaradených 435 rezidentov a mal 162 absolventov v špecializáciách všeobecné lekárstvo pre dospelých a pre deti a dorast.

U oboch týchto špecializácií program prispel k zastaveniu poklesu počtu všeobecných lekárov, no jeho vplyv je zatiaľ pomerne malý.

Rezidentský program len pozastavil negatívny trend vývoja počtu všeobecných lekárov, avšak k zásadnému zlepšeniu zatiaľ nedošlo. Na základe záverov z vlastnej analytickej činnosti plánuje úrad ďalšiu kontrolnú činnosť zameranú jednak na zhodnotenie nastavenia systému v Rezidentskom programe, ale aj na spoľahlivosť dát z Národného registra zdravotníckych pracovníkov, ktorý spravuje NCZI.

• **Možné úspory na protipovodňových opatreniach (Analýza výdavkov použitých na realizáciu preventívnych opatrení na ochranu pred povodňami)**

NKÚ SR v roku 2020 vykonal analýzu výdavkov použitých na realizáciu preventívnych opatrení na ochranu pred povodňami. Nadviazala na uskutočnenú kontrolu v rokoch 2018 – 2019 v Slovenskom vodohospodárskom podniku, š.p. (ďalej len „SVP“), a vo vybraných mestách a obciach, zameranú na plánovacie a realizačné procesy súvisiace s preventívnymi opatreniami na ochranu pred povodňami.

Cieľom analýzy bola identifikácia **významných odlišností v jednotkových cenách rovnakých stavebných položiek, ako aj definovanie rozdielov pri ich porovnaní s identickými smernými orientačnými cenami** (ich max. trhovými cenovými ekvivalent) v rámci všetkých analyzovaných projektov preventívnych opatrení na ochranu pred povodňami. Rovnako tak zámerom bola **verifikácia hospodárnosti využívania finančných prostriedkov na účely – zabezpečiť dosiahnutie čo najvyššej hodnoty za peniaze.** Analýza bola uskutočnená na vzorke stavebných položiek, ktoré pochádzali z rozpočtovej dokumentácie projektov z Operačného programu Životné prostredie v období rokov 2007 – 2013

a Operačného programu Kvalita životného prostredia 2014 – 2020. V rokoch 2007 – 2020 sa investovalo do preventívnych opatrení na ochranu pred povodňami takmer 700 mil. eur.

V prípade stavebných položiek, ktoré mali jednotkovú cenu vyššiu oproti ich smerným orientačným cenám, sa mohlo **usporiť približne 6,3 mil. €.** Išlo o 286 položiek, ktoré nakúpilo 59 subjektov v celkovej sume cca 14,85 mil. eur. Pri obstaraní všetkých 286 stavebných položiek za smerné orientačné ceny, by sa na nákup týchto položiek minulo len 57 % z tejto sumy (asi 8,51 mil. eur). Najväčšie rozdiely cien medzi jednotkovou a priemernou jednotkovou cenou stavebných položiek sa pohybovali v intervale – 99,9 % až +1 450,7 %. Najvyššia početnosť výskytu takýchto stavebných položiek bola identifikovaná u subjektov **SVP (70 !!!), Obec Teplička nad Váhom (10), Vojenské lesy a majetky SR, š. p. (9).** Stavebné položky s navýšenými jednotkovými cenami oproti smerným orientačným cenám o viac ako 20 %, ktorých interval rozdielov sa pohyboval v rozmedzí **-99 % až +2 768 %** boli preukázané v počte 286 stavebných položiek u 59 subjektov. Najviac takýchto stavebných položiek **(75!!!) obstaral SVP, obce Vydrník, Teplička nad Váhom, Šarišské Jastrabie a Svätušie (10) a obec Slovinky (9).**

V rámci uskutočnenej analýzy boli identifikované rezervy v dosahovaní hospodárnosti pri využití verejných prostriedkov na realizáciu preventívnych opatrení na ochranu pred povodňami. **Rozdiely medzi jednotkovými cenami vybraných stavebných položiek, použitých na realizáciu preventívnych opatrení na ochranu pred povodňami a ich smernými orientačnými cenami (tzv. primeranými**

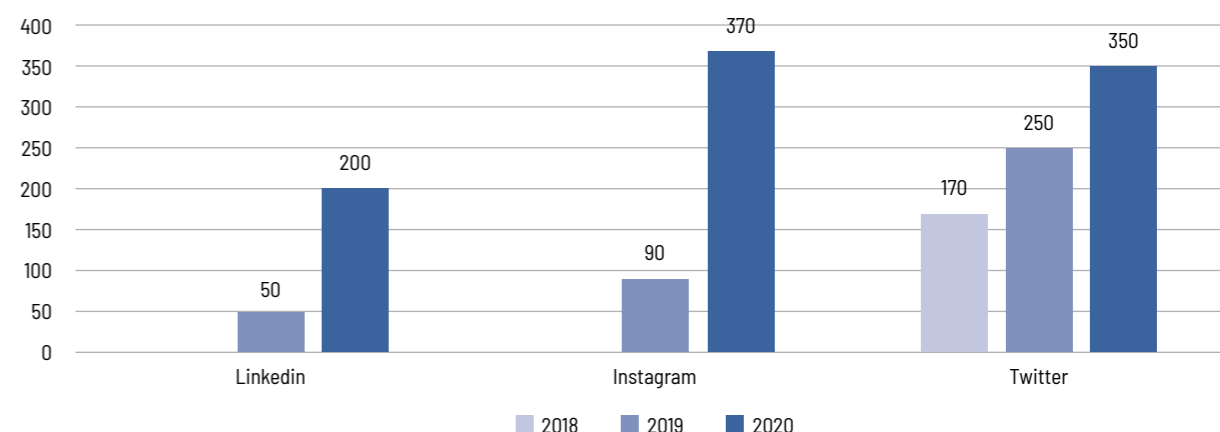
trhovými cenami), boli často významné a v niektorých prípadoch boli viac ako 10-násobne vyššie. Súčasťou analýzy sú aj odporúčania, ktoré môžu potenciálne prispieť k výraznejším úsporám verejných financií v oblasti prípravy rozpočtu nákladových položiek stavebného diela, ako aj ich verejného obstarávania. Vykonal analýz s cieľom efektívnejších nákupov je zároveň podmienené zabezpečením väčšej otvorenosti verejnej kontrole.

5.2 Komunikácia – cesta posilňovania poznania a dôvery

Mimoriadne dôležitým aspektom pôsobenia NKÚ SR je úsilie o **poznanie jeho osobitného poslania** v spoločnosti širokou odbornou a laickou verejnou, ale aj snaha o posilňovanie **dôveryhodnosti prezentovanej práce.** Dôveryhodnosť si úrad buduje predovšetkým prostredníctvom profesionálneho a odborného prístupu ku kontrole, spôsobom komunikácie s kontrolovanými subjektmi, ale aj s ostatnými inštitúciami či občanmi.

Spôsobom, ako čo najviac priblížiť kontrolnú činnosť a jej výsledky verejnosti poskytuje súčasná doba veľa a úrad sa ich snaží využiť v maximálne možnej miere. Využívanie sociálnych sietí (Youtube, Facebook, Twitter, LinkedIn, Instagram) je dôležitým nástrojom komunikácie. K prezentácii výsledkov činnosti úradu prispelo prijatie nového Dizajn manuálu, ktorý definuje princípy komunikácie NKÚ SR na sociálnych sieťach.

Graf č. 12: Trend vývoja počtu podporovateľov komunikačných aktivít kontrolného úradu na sociálnych sieťach



NKÚ SR ponúka informácie na vlastnej webovej stránke (www.nku.gov.sk), **ktorú v roku 2020 navštívilo o 70 % viac záujemcov než v roku 2019,** pričom počet klikov na stránku presiahol 3,8 milióna a objem stiahnutých informácií bol 320 GB.

Správy o výsledku kontrolnej činnosti sú občanom sprostredkované nielen v písomnej forme, ale úrad už tretí rok posky-

tuje aj audio-správy a k vybraným komunikačným aktivitám tiež tematické video – **príspevky naviazané na infografiku.** Je predpoklad, že takouto formou aj nezainteresovaný občan pochopí zámer kontroly a jeho výsledky. Príklad takejto formy prezentácie kontrolnej akcie, venovanej problematike rozširovania kapacít predškolských zariadení v Košickom samosprávnom kraji, je znázornený na obrázku č. 4.

Obrázok č. 4: NKÚ SR pri komunikácii s verejnou časťou čoraz viac využíva nástroje digitálnej komunikácie – infografiky



Prezentácia NKÚ SR sa v priebehu roka 2020 objavila v médiách bezmála tritisíckrát, pričom 2/3 informácií sú publikované na spravodajských webových portáloch a napríklad 10 % týchto správ prináša svojim poslucháčom a divákovi verejnoprávny rozhlas a televízia (RTVS).

NKÚ SR sa v minulom roku predstavil odbornej a laickej verejnosti aj osobitým spôsobom. V rámci rozvoja a propagácie analytických kapacít úradu sme sa zúčastnili medzinárodnej akcie **EUROSAL Hackathon 2020** v Českej republike. Päťčlenný tím mal zámer vytvoriť webovú interaktívnu prezentáciu kontrolných zistení a informácií o vzdelávaní, zdravotníctve a ďalších podrobnostiach o obciach, kontrolovateľných subjektoch v samospráve. **Tento projekt sa podarilo zúžitkovať a vznikla webová aplikácia MuMap (Municipality Map), ktorá sa ďalej rozvíja.**

Vďaka informáciám, ktoré širokej verejnosti poskytujú moderná aplikácia MuMap, zverejnená na oficiálnej internetovej stránke úradu (www.nku.gov.sk), **môže sa každý občan stať „kontrolórom obce či mesta“**, v ktorom žije. Digitálna platforma ponúka verejnosti informácie o hospodárení miestnych samospráv, čerpaní európskej finančnej pomoci, počte základných škôl či výsledkoch kontrolnej činnosti NKÚ SR. Aplikácia dáva občanom do ich vlastných rúk nástroj, vďaka ktorému sa môžu stať aktívnou súčasťou verejného života na komunálnej úrovni. Je to tiež krok, vďaka ktorému môže byť dianie v miestnej samospráve pod lepším drobnohľadom nielen NKÚ SR, miestnych poslancov

či obecných kontrolórov, ale predovšetkým občanov, ktorí v týchto mestách a obciach žijú a majú právo vedieť, ako volení zástupcovia rozhodujú o verejných financiách či majetku samosprávy.

Komunikácia NKÚ SR s verejnou časťou **nie je iba jednosmerná**. Verejnosť pri komunikácii s úradom využíva aj možnosti, ktoré jej dáva zákon o slobodnom prístupe k informáciám. V roku 2020 zaevidoval úrad 46 žiadostí odvolávajúcich sa na **slobodný prístup k informáciám**, pričom len v 6 prípadoch musel úrad vydať negatívne stanovisko. Občania môžu s NKÚ SR komunikovať nielen klasickou poštou, ale aj elektronicky. Za 12 mesiacov roku 2020 zaevidoval úrad vo svojej registratúre viac ako 8 500 záznamov. Z tohto počtu bola skoro pätina dokumentov doručených NKÚ SR e-mailom, prostredníctvom ústredného portálu verejnej správy či oficiálneho webového sídla.

NKÚ SR piaty rok za sebou zaznamenáva **nárast podnetov a sťažností od občanov**. Medziročne sa zvýšil ich počet o 5 % a množstvo doručených listov i mailov od verejnosti sa blíži k číslu osemsto. Tento vývoj svedčí o rastúcej dôvere obyvateľov voči národnej autorite pre oblasť externej kontroly. Verejnosť v podaniach poukazuje, okrem iného, na neefektívne či nezákonné používanie financií a majetku zo strany ministerstiev, štátnych podnikov, ale aj na netransparentné rozhodovanie verejných činiteľov na úrovni miestnej samosprávy. Skoro polovica podnetov v roku 2020 súvisela s rozhodovaním starostu či primátora.

5.3 Medzinárodná spolupráca – priestor pre inšpiráciu

Medzinárodné aktivity úradu boli v roku 2020 výrazne ovplyvnené pandemiou nového koronavírusu Covid-19. Napriek rôznym obmedzeniam možno konštatovať, že aj obmedzený počet prijatí a vyslaní v minulom roku bol pre úrad prínosom. Významnou súčasťou medzinárodných aktivít bolo rokovanie predsedu NKÚ SR s prezidentom najvyššej kontrolnej inštitúcie Ruskej federácie, ktorý je zároveň prezidentom INTOSAI, či bilaterálne stretnutie s prezidentom českých kontrolórov, ktorý bude od roku 2021 prezidentom európskeho združenia kontrolných inštitúcií – EUROSAL.

Väčšina medzinárodných aktivít úradu prebiehala v roku 2020 formou online mingov a videokonferencií. V období od apríla do decembra 2020 bolo kontrolnými inštitúciami z Európy, ale aj celého sveta zorganizovaných celkovo 57 videokonferencií, z čoho na 41 z nich sa zúčastnili kontrolóri či analytici úradu. NKÚ SR zastáva významné miesto v rámci celosvetového združenia INTOSAI, v ktorom je predsedom podvýboru pre PEER REVIEW v rámci výboru pre budovanie

kapacít. Podvýbor realizuje aktivity, ktoré prostredníctvom vzdelávania a hodnotenia prispievajú k zvyšovaniu kvality kontrolnej činnosti vo všetkých jej oblastiach.

V uplynulom roku plnil úrad významnú úlohu ako člen globálneho tímu expertov v Rozvojovej iniciatíve INTOSAI (IDI), s cieľom navrhnuť, rozvíjať a poskytovať vzdelávací obsah pre kontroly udržateľných cieľov (SDGs) a podporovať tími NKI pri vykonávaní týchto kontrol. Zástupkyňa úradu v spolupráci s uvedeným tímom zabezpečovala online školenia mentorov, podieľala sa na návrhu a vývoji digitálneho vzdelávacieho materiálu a tiež na eLearning vzdelávaní kontrolórov vo viacerých regiónoch sveta.

Ani v čase obmedzenia osobných kontaktov sa nepretržila spolupráca NKÚ SR s partnerskými kontrolnými úradmi pri výkone kontrol. V náročnom roku 2020 sa jeho kontrolóri podieľali na štyroch medzinárodných kontrolách. Práve táto forma medzinárodnej spolupráce je mimoriadne potrebná a prospešná pre zvyšovanie úrovne kvality kontroly, jej foriem i zamerania. Výsledky medzinárodných kontrol majú aj širší význam, pretože poskytujú informácie umožňujúce porovnanie dosiahnutých výsledkov medzi jednotlivými krajinami.

PRÍLOHY

Príloha č. 1: Prehľad kontrolných akcií zaradených do Správy o výsledkoch kontrolnej činnosti NKÚ SR za rok 2020

020/2019

Systém priamych podpôr

032/2019

Systém výberu a správy odvodov sociálneho poistenia a starobného dôchodkového sporenia

033/2019

Uplatňovanie antidumpingového a vyrovnávacieho cla

035/2019

Automatizovaný stacionárny detekčný systém pre včasnú detekciu lesných požiarov

038/2019

Kontrola zmlúv a ich plnení (Mochovce)

001/2020

Politika strategickej energetickej bezpečnosti v oblasti núdzových zásob ropy a ropných výrobkov

002/2020

Zabezpečovanie služieb Slovenskou poštou

003/2020

Opatrenia na zníženie administratívnej záťaže občanov pri výkone úradnej agendy samosprávy

004/2020

Kvalita monitorovania podzemných zdrojov pitnej vody

006/2020

VÚC - využívanie finančných prostriedkov a majetku

007/2020

Hospodárenie s verejnými prostriedkami a nakladanie s majetkom v obci Mútne

009/2020

Prevody nehnuteľného majetku obcí

010/2020

Efektívnosť a účinnosť procesov v organizáciách riadenia a kontroly skládok a skládkovania odpadov

013/2020

Podpora najmenej rozvinutých okresov prostredníctvom poskytovania regionálneho príspevku

014/2020

Ochrana a využitie vybraného nerastného bohatstva

015/2020

Zadlženosť miestnej územnej samosprávy a rozpočtová zodpovednosť

017/2020

Domáca opatrovateľská služba

018/2020

Komunitné centrá

019/2020

Zhodnotenie finančného riadenia kapitoly Kancelária Ústavného súdu Slovenskej republiky

022/2020

Vykazovanie majetku a záväzkov v individuálnych účtovných závierkach ústredných orgánov štátnej správy

023/2020

Dodržiavanie zákonných lehôt pri vracaní nadmerného odpočtu DPH

024/2020

Rozšírenie kapacít predškolských zariadení

026/2020

Kapitálové transfery a záväzkové vzťahy zriaďovateľa a jeho príspevkovej organizácie

027/2020

Správa štátnych hmotných rezerv SR v čase mimoriadnej situácii

028/2020

Strednodobé rozpočtové rámce (MTBF) - medzinárodná kontrola 7 NKI (Fínsko, Francúzsko, Holandsko, Portugalsko, Slovensko, Švédsko a Taliansko)

029/2020

Hospodárenie s verejnými prostriedkami vo vybraných subjektoch verejnej správy

030/2020

Ochrana obyvateľstva pred infekčnými chorobami

031/2020

Verejné prostriedky a majetok štátu v správe Ministerstva vnútra SR

032/2020

Vnútroškový kontrolný systém výdavkov na šport v rozpočtovej kapitole MŠVVaŠ SR

033/2020

Plastový odpad

034/2020

Informačný systém krízového riadenia

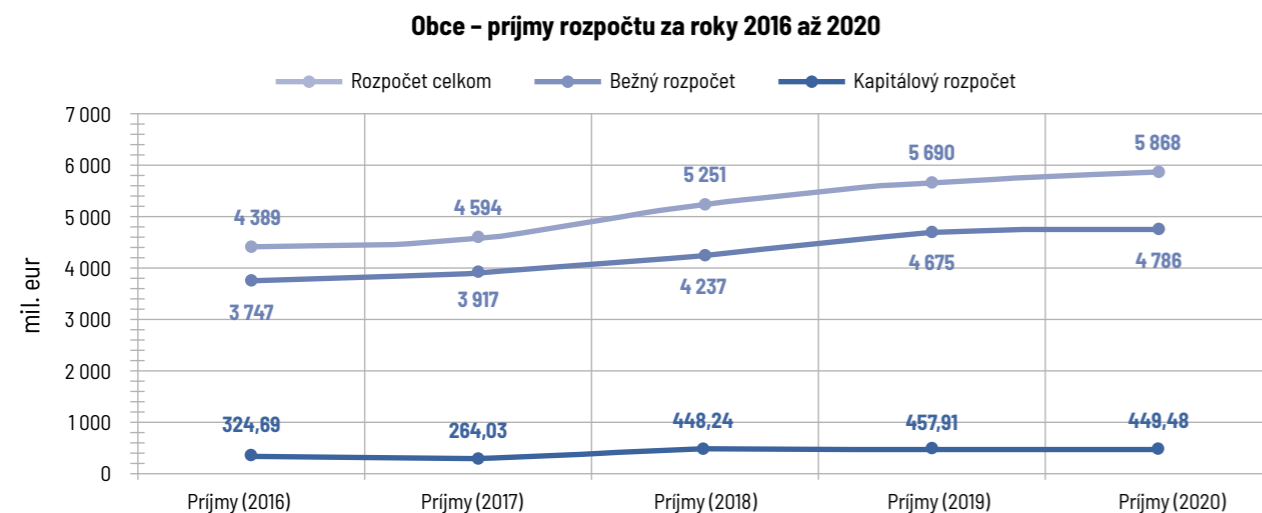
035/2020

Vybrané obchodné spoločnosti v pôsobnosti MH SR



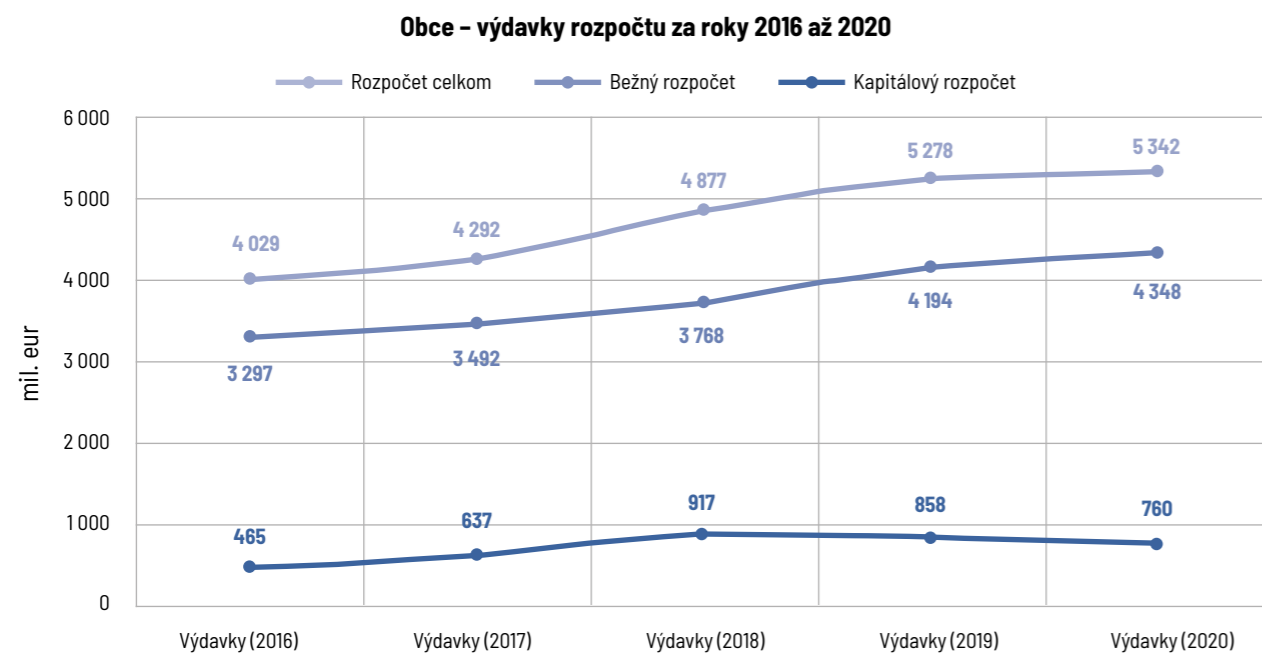
Príloha č. 2: Hospodárenie územnej samosprávy v číslach a grafoch

Graf č. 1: Prijmy rozpočtu obcí



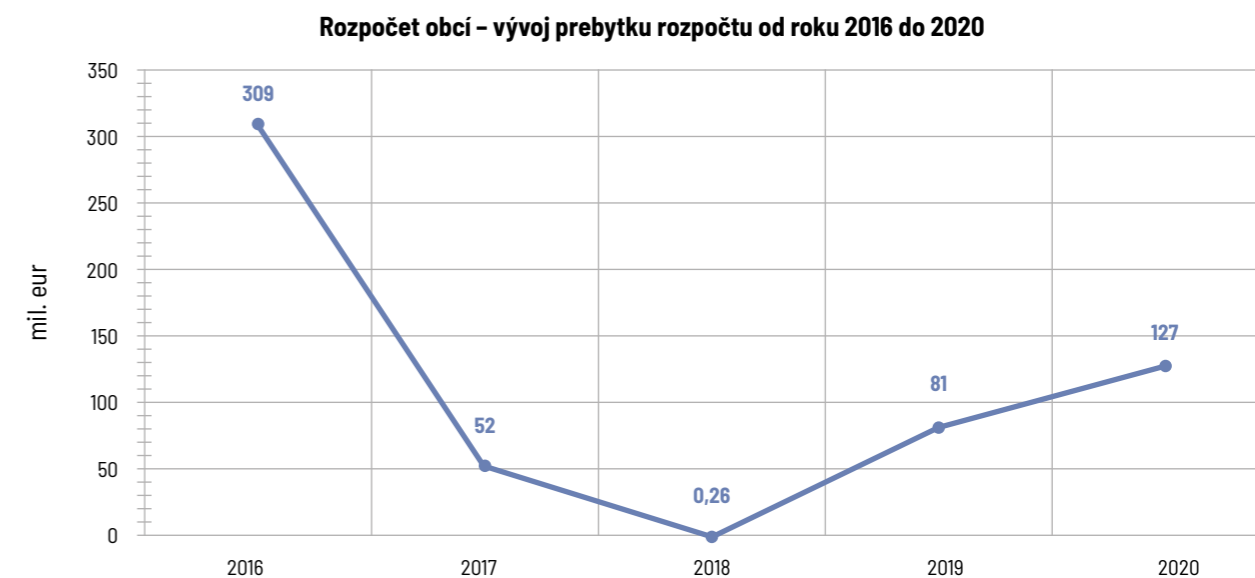
Zdroj: spracované NKÚ SR na základe údajov vo FIN 1 – 12 k 31. 12. Rozpočet celkom zahŕňa aj finančné príjmové operácie, www.mf.sr

Graf č. 2: Výdavky obcí



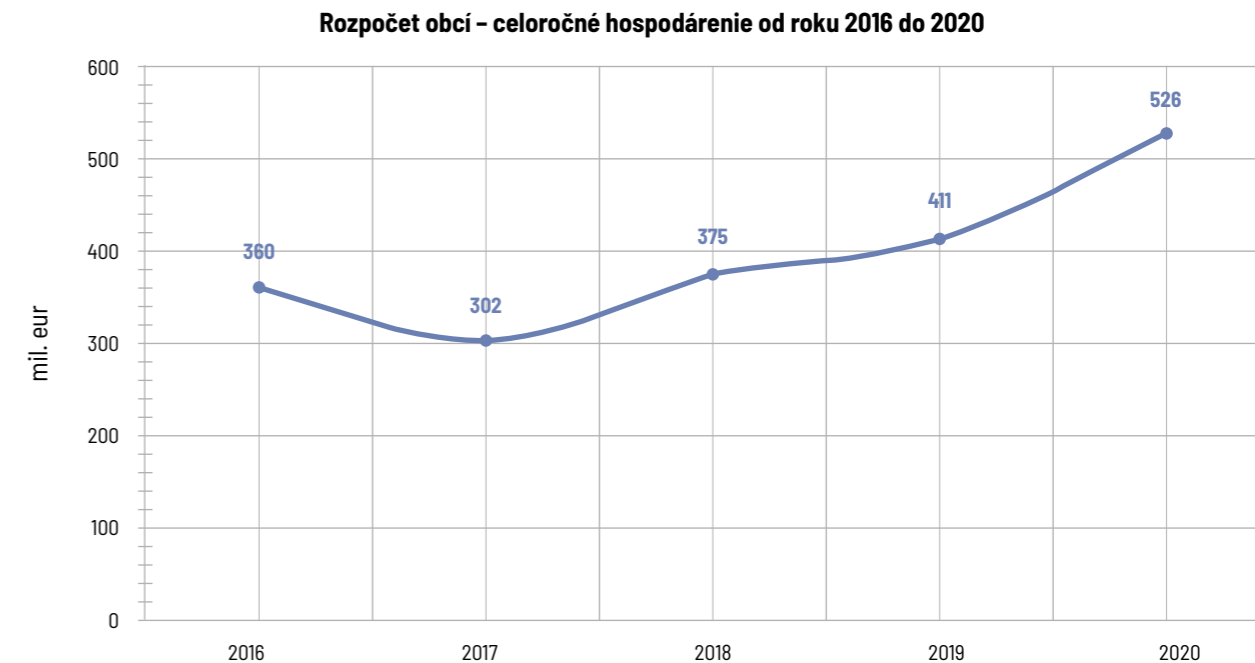
Zdroj: spracované NKÚ SR na základe údajov vo FIN 1 – 12 k 31. 12. rozpočet celkom zahŕňa aj finančné výdavkové operácie, www.mf.sr

Graf č. 3: Vývoj prebytku rozpočtov obcí



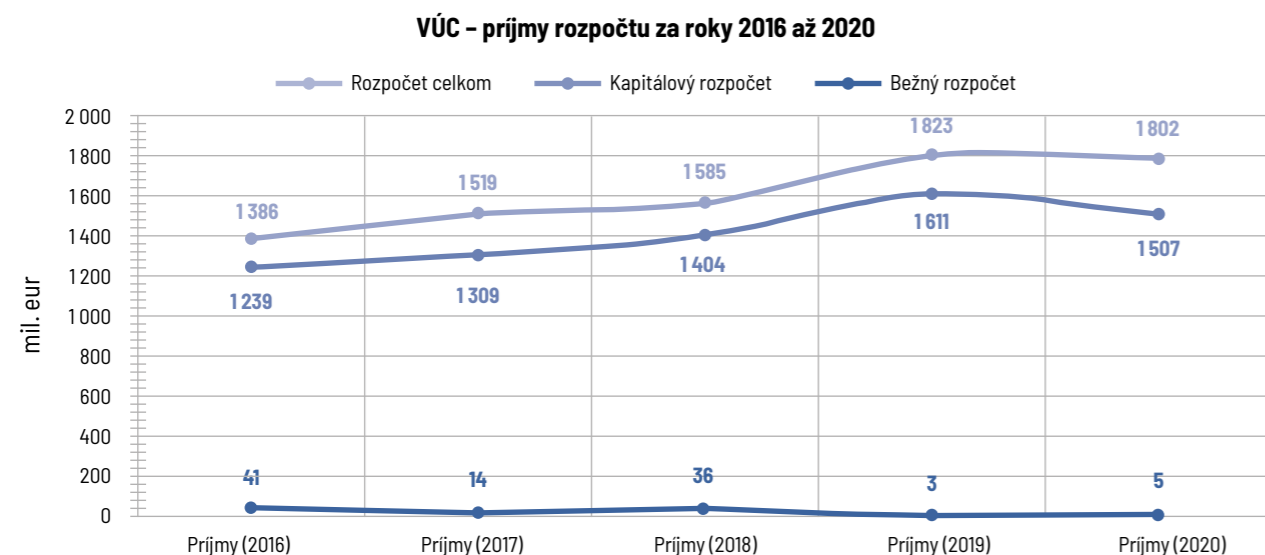
Zdroj: spracované NKÚ SR na základe údajov vo FIN 1 – 12 k 31. 12. prebytok rozpočtu obcí podľa § 10 ods. 3 písm. a) a b) zákona č. 583/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy bez započítania finančných operácií a bez vylúčenia nevyčerpaných účelových určených prostriedkov, www.mf.sr

Graf č. 4: Vývoj prebytku rozpočtov obcí



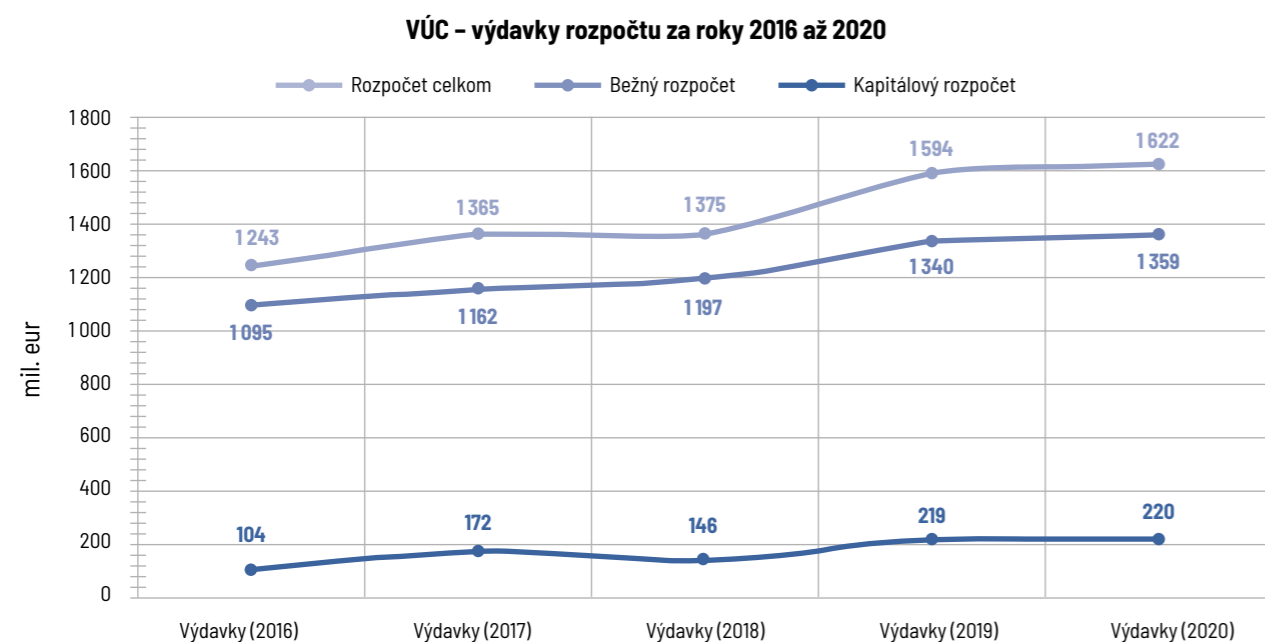
Zdroj: spracované NKÚ SR na základe údajov vo FIN 1 – 12 k 31. 12. celoročné hospodárenie obcí podľa § 16 ods. 8, 10 zákona č. 583/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy, www.mf.sr

Graf č. 5: Rozpočtové príjmy VÚC



Zdroj: spracované NKÚ SR na základe údajov vo FIN 1 – 12 k 31. 12. + finančné príjmové operácie, www.mf.sr

Graf č. 6: Výdavky VÚC



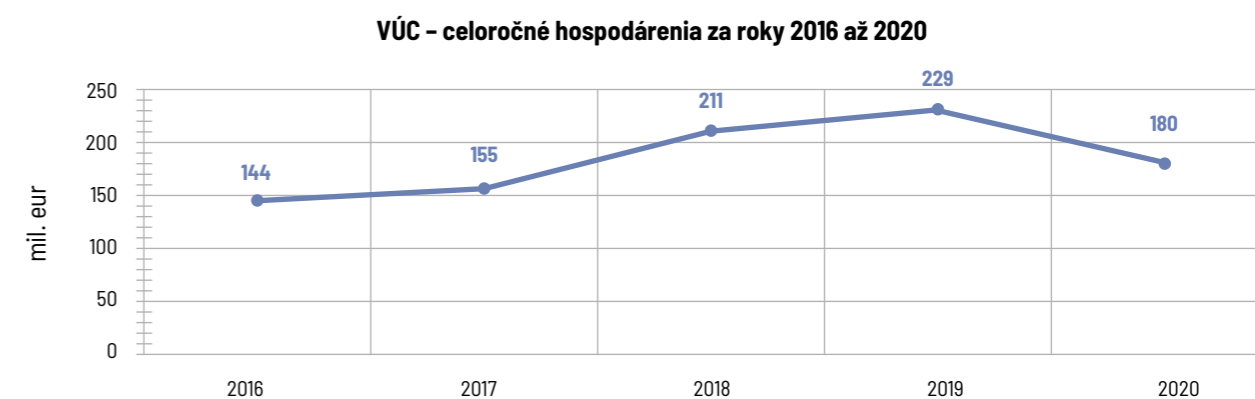
Zdroj: spracované NKÚ SR na základe údajov vo FIN 1 – 12 k 31. 12., rozpočet celkom zahŕňa aj finančné výdavkové operácie, www.mf.sr

Graf č. 7: Výsledky hospodárenia VÚC



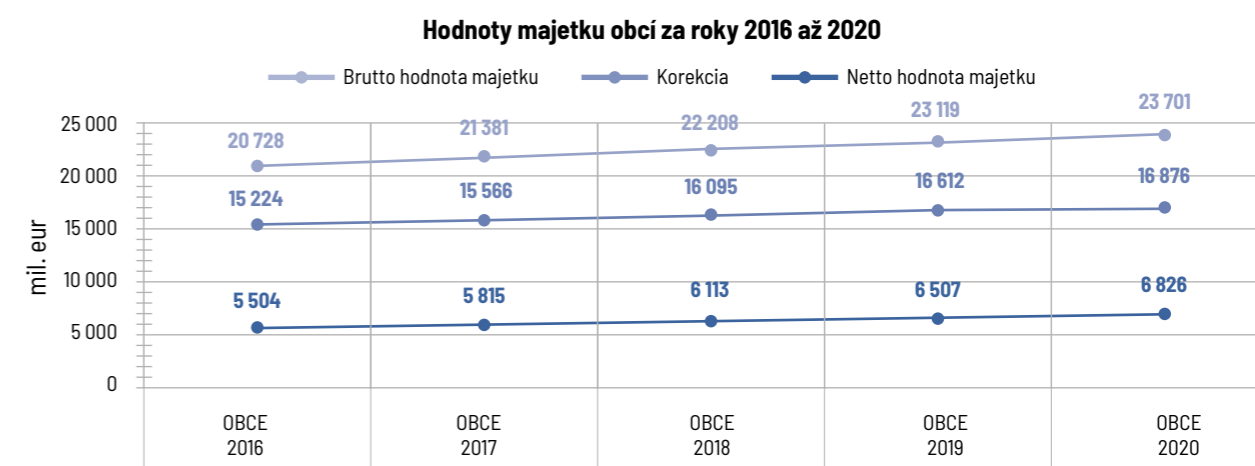
Zdroj: spracované NKÚ SR na základe údajov vo FIN 1 – 12 k 31. 12., prebytok / schodok rozpočtu VÚC podľa § 10 ods. 3 písm. a) a b) zákona č. 583/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy bez započítania finančných operácií a bez vylúčenia nevyčerpaných účelových určených prostriedkov, www.mf.sr

Graf č. 8: Celoročné hospodárenie VÚC



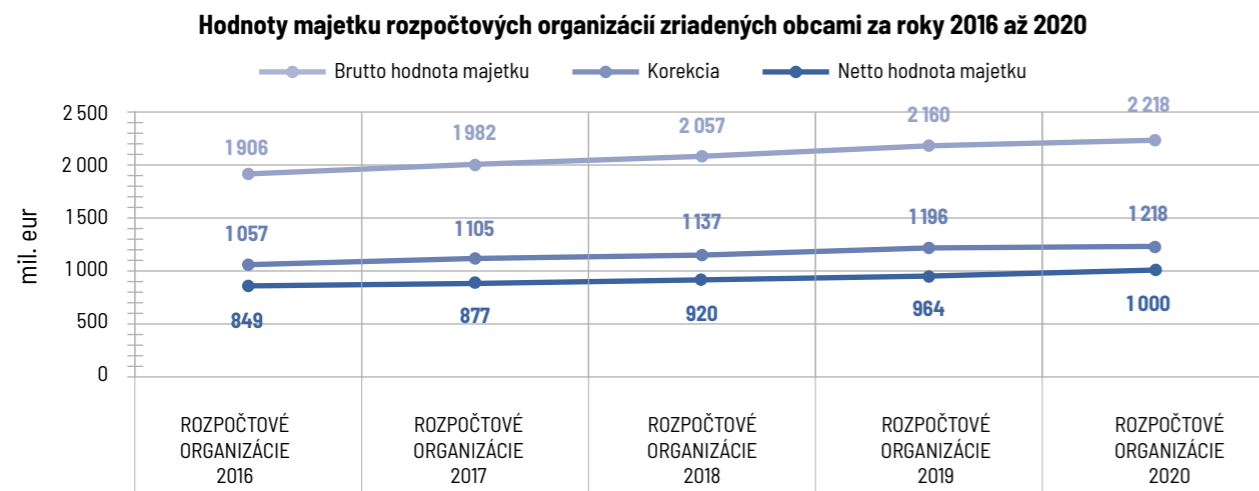
Zdroj: spracované NKÚ SR na základe údajov vo FIN 1 – 12 k 31. 12., celoročné hospodárenie VÚC podľa § 16 ods. 8, 10 zákona č. 583/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy, www.mf.sr

Graf č. 9: Hodnota majetku obcí



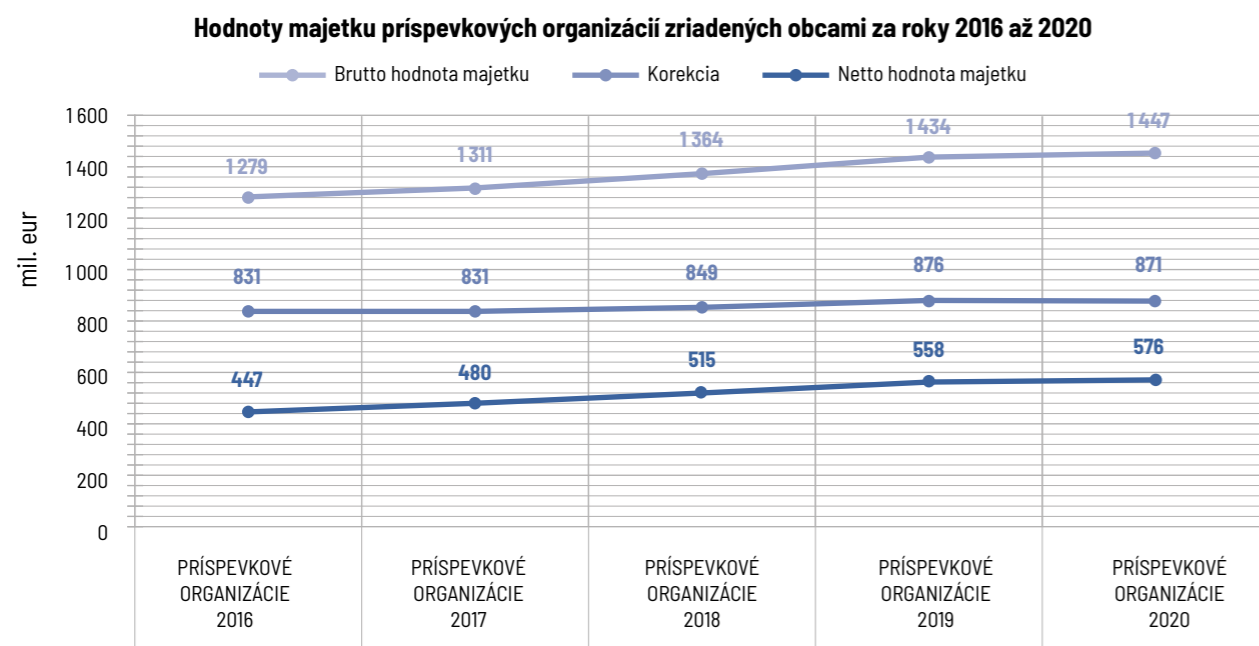
Zdroj: spracované NKÚ SR, účtovné závierky obcí, Datacenterum.

Graf č. 10: Majetok obecných rozpočtových organizácií



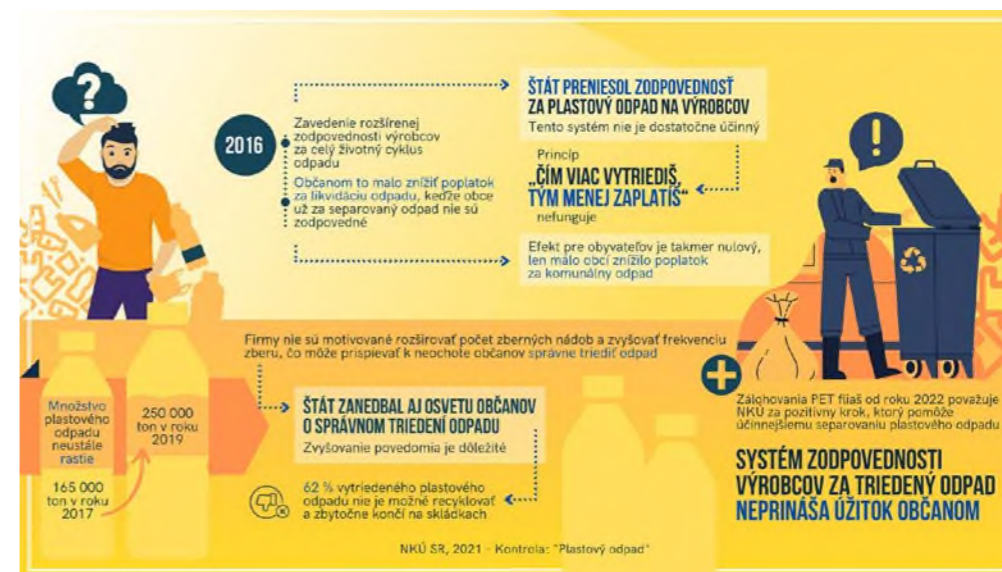
Zdroj: spracované NKÚ SR, účtovné závierky obcí, Datacetrum.

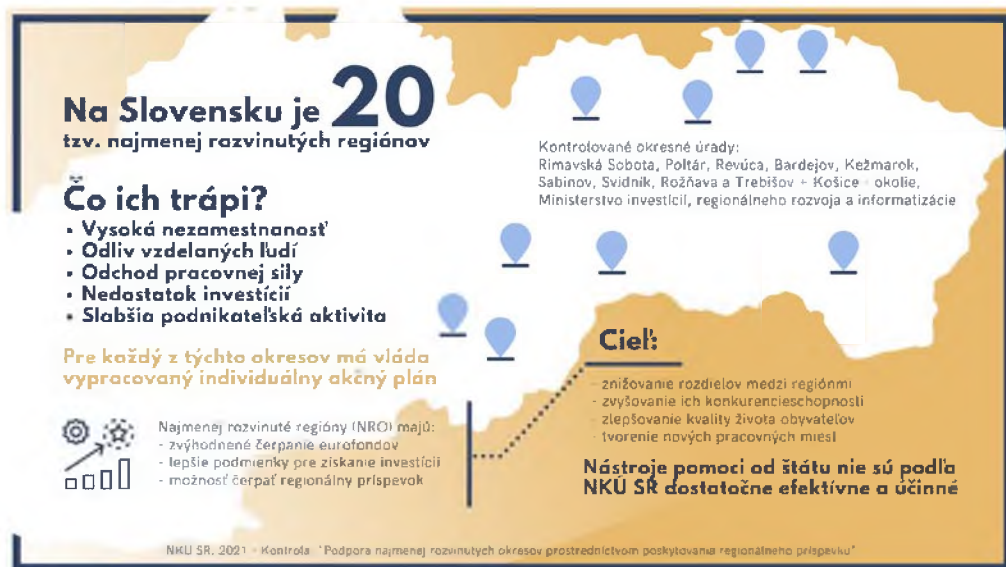
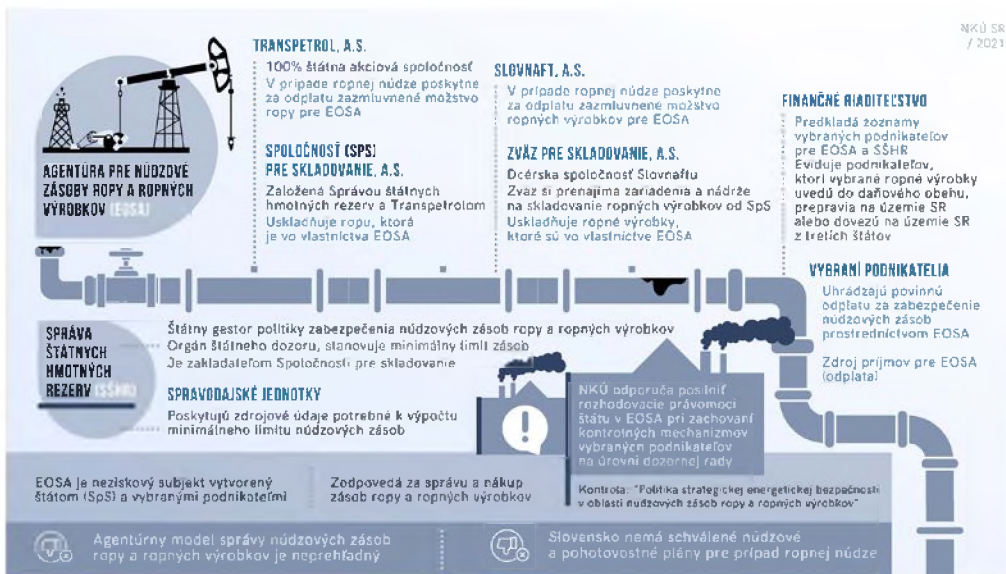
Graf č. 11: Majetok obecných príspevkových organizácií



Zdroj: spracované NKÚ SR, účtovné závierky obcí, Datacetrum.

Príloha č. 3 Príklady infografiky kontrolných akcií





Komunitné centrá sú dobrý nástroj samosprávy, avšak s nevyužitým potenciálom na zlepšenie životnej situácie ľudí ohrozených chudobou či sociálnym vylúčením

Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny
Úrad splnomocnenkyne vlády SR pre rómske Komunity
Odlíšne vize a prístupy k riadeniu



Predškolská príprava, iduby, krúžky, hygiena, príprava na vyučovanie...

Práca s dokumentami, poradenstvo k hľadaniu práce, zdravotná asistencia...



Financovanie z Európskeho fondu

29 mil. € na budovanie od roku 2016

47 mil. € na prevádzku od roku 2014

KOMUNITNÉ CENTRÁ VYUŽÍVA TAKMER 1% OBYVATEĽOV SLOVENSKA



Neexistuje jednotná koncepcia štátu pre riadenie, financovania a hodnotenie



Chýbajú kritériá, merateľné ukazovatele, vyhodnocovanie použitých eurofondov



Bez európskych peňazí bude ich činnosť výrazne obmedzená, môžu aj zaniknúť



Ak sú centra pre štát prioritou v oblasti sociálnych služieb, nie je možné spoľiehať sa výlučne na samosprávu



Samospráva financuje komunitné centrá minimálne - približne 15 % nákladov (energie, telefóny, gastr. služby...)

Komunitné centra v roku 2019 v číslach*

240 dobrovoľníkov
374 komunitných centier
585 zamestnancov
50.000 klientov

NKÚ SR, 2020 - Kontrola: "Komunitné centrá"

* Zdroj: MPSVaR



Akým spôsobom sa uplatňuje antidumpingové a vyrovnávacie clo?

1



Dodávateľ priváža tovar z tretej krajiny na trh SR, čím sa dostáva aj na spoločný trh EÚ

2



Colný úrad vymeriava a vyberá clo a odvádza ho Finančnému riaditeľstvu SR

3



Finančné riaditeľstvo SR odvádza vybrané clo podľa vzorca 20 % do rozpočtu SR a 80 % do rozpočtu EÚ



Dumping

Výrobcovia z krajín mimo EÚ dodávajú tovary na trh únie za ceny nižšie, ako sú náklady na výrobu a predaj na ich domacom trhu

Dotácie

Vlády krajín mimo EÚ finančne dotujú producentov pri výrobe alebo vývoze tovarov na trh únie



Antidumping

Nástroj na ochranu jednotného trhu EÚ: antidumpingové clo = dovozné clo na produkty z krajín mimo únie

Vyrovnávacie clo

Nástroj EÚ ako protiopatrenie na dotované produkty 1/2

NKÚ SR, 2020 - Kontrola: "Uplatňovanie antidumpingového a vyrovnávacieho cla"

INTEGROVANÝ SYSTÉM KRÍZOVÉHO RIADENIA

Informačný systém budovaný ministerstvom hospodárstva (MH SR) pre oblasti:

- HOSPODÁRSKEJ MOBILIZÁCIE
- KRITICKEJ INFRAŠTRUKTÚRY
- ORGANIZÁCIE TRANSPORTU NEBEZPEČNÉHO ODPADU
- KRÍZOVÉHO RIADENIA



Reálne NIKDY NEPOUŽÍVANÝ, už označený ako nadbytočný majetok štátu a delimitovaný na NBÚ SR

NKÚ ODSŤUPI ZISTENIA POLÍCIÍ, ÚRADU VLÁDNEHO AUDITU A NBÚ

I

7 ROKOV BUDOVANÝ SYSTÉM ZATIAĽ ZA VIAC AKO 8,5 MIL. €
V prípade dokončenia = 23,7 mil. €

S

PORUŠENÉ PRINCÍPY VEREJNÉHO OBSTARÁVANIA

Podozrenie na účelové utajenie kvôli verejnému obstarávaniu, následne odtajnenie

K

NEEFEKTÍVNOSŤ A NEÚČELNOSŤ

Predloženie zmlúvy (kvalitativná) napriek výsledkom vnútornému auditu ministerstva

R

NEHOSPODÁRNOSŤ

Porušenie zákona o rozpočtových pravidlách verejnej správy

A

NAD RÁMEC KOMPETENCIÍ MH SR

Riešia iné orgány (ÚJD); chýbala reálna potreba systému, či príkaz vlády SR

NKÚ SR, 2020 - Kontrola: "Informačný systém krízového riadenia"

SLOVENSKO SA NEPRIPRAVILO ANI NA 2. VLNU KORONAKRÍZY



- Správa štátnych hmotných rezerv SR musí mať zásoby na 60 dní, mali len na 10
- Zo 14 položiek mala SŠHR naplno pripravené iba dve
 - jednorázová maska
 - test na Covid-19



Rýchlosť dodania zdravot. pomôcok:

Úrad vlády (do 2 dní) < Ministerstvo spravodlivosti (31 dní)



SŠHR nebola pripravená na pandémiu pretože zodpovedné orgány krízového riadenia nežiadali zabezpečenie pohotovostných zásob včas



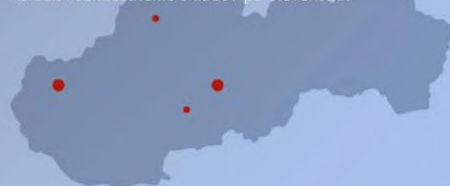
Je potrebné vykonať hĺbkovú analýzu riadenia štátu v čase mimoriadnej situácie a urobiť potrebné legislatívne zmeny



39 mil. €
Hodnota dodaných zdravot. pomôcok

NKÚ odporúča:

- odstrániť nedostatky v SŠHR a v krízovom riadení štátu
- nový systém posudzovania žiadostí vrátane prioritizácie
- nový centrálny informačný systém
- zväziť rozmiestnenie skladov po Slovensku:



NKÚ SR, 2020 - Kontrola: "Správa štátnych hmotných rezerv SR v čase mimoriadnej situácie"

1/2

SOCIÁLNA POISŤOVŇA NEPOUŽÍVALA ROVNAKÝ PRÍSTUP K NEPLAČIČOM POISTNÉHO



Sociálne odvody občanov a podnikateľov sú výrazným príjmom verejných financií, štát však nevie kúpe a koľko poistného stále uniká a ako zlepšiť systém



Sociálnej poisťovni chýba analýza odvodovej medzery. Deficit dôchodkového fondu je dlhodobo vyrovnávaný z ostatných poisťovních fondov SP a štátneho rozpočtu



Základným systémovým problémom, ktorý musí štát riešiť, sú pohľadávky a nevyplatené dlhy štátnych nemocníc



Výber a správa sociálneho poistenia a príspevkov na starobné dôchodkové sporenie sú realizované čiastočne účinná

Sociálna poisťovňa spravuje bez závažných nedostatkov viac ako 8 miliárd eur, ktoré prerazuje na dôchodky, nemocenské a úrazové dávky i dávky v nezamestnanosti



PREČO?

- ...Sociálna poisťovňa vyberá poistné pre súkromné dôchodkové spoločnosti len za polovičnú cenu
- ...Sú prijímané novely zákona o sociálnom poistení bez preverenia dopadov na Sociálnu poisťovňu
- ...Je rozvoj tejto inštitúcie brzdený meškajúcou reformou daní, cieľ a poisťovních odvodov UNITAS

NKÚ SR, 2020 - Kontrola: "Systém výberu a správy odvodov sociálneho poistenia a starobného dôchodkového sporenia"

450 miliónov eur

Malo Slovensko prostredníctvom PPA k dispozícii pre našich poľnohospodárov v roku 2018

Slovenské orgány nevyužili všetky možnosti na efektívne a transparentné vynaloženie týchto peňazí

NKÚ upozorňuje:

V rokoch 2015 - 2019 mohol finančnú podporu získať akýkoľvek žiadateľ bez preukázania právneho vzťahu k danej pôde

Celý proces podávania, spracovania a hodnotenia žiadostí treba elektronizovať



Kontrolóri odporúčajú častejšie aktualizovať LPIS (systém identifikácie poľnohospodárskych pozemkov)

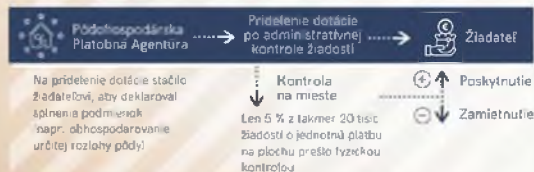
NKÚ SR opäť potvrdil nedostatkovú transparentnosť a efektívnosť v PPA



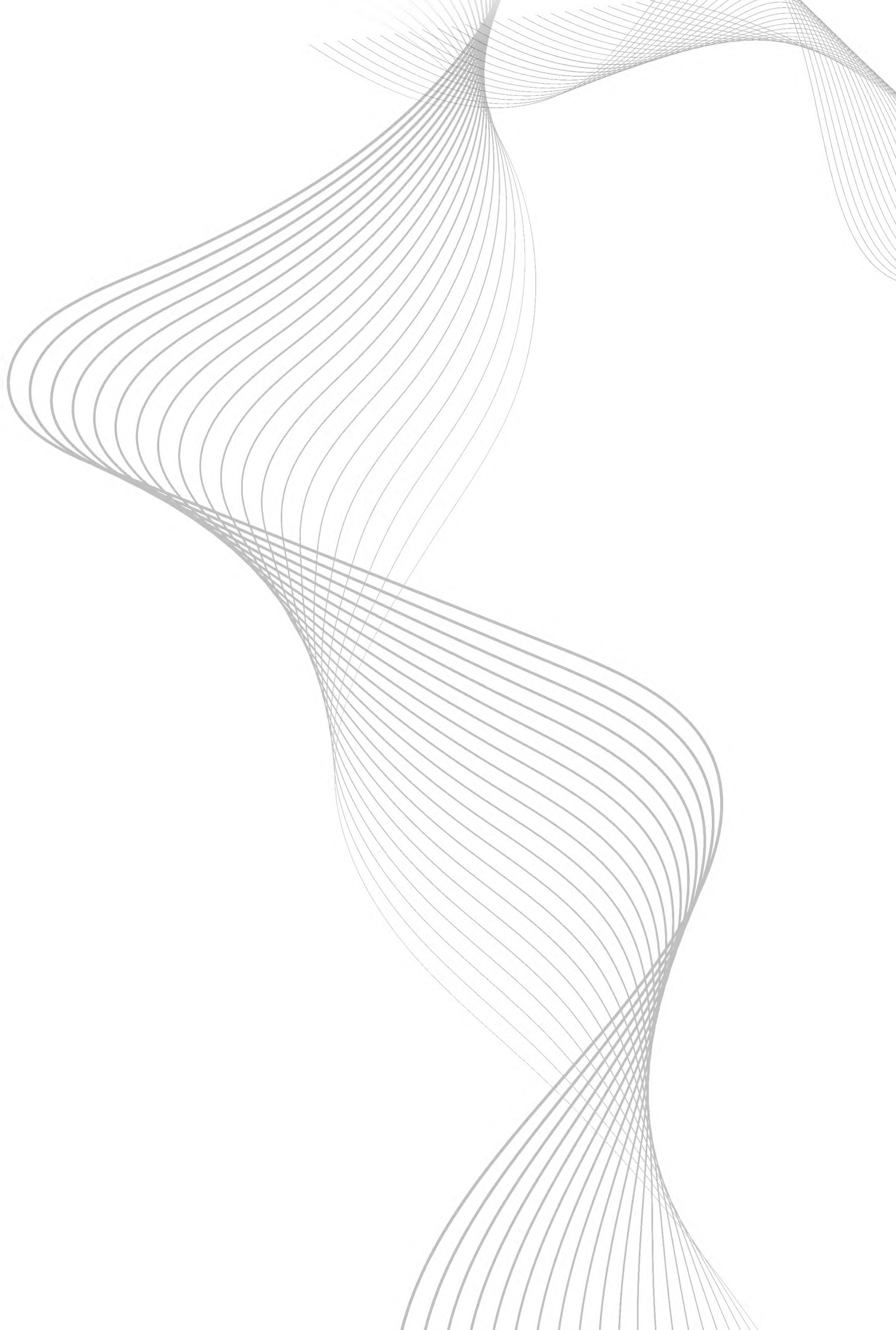
Otázna transparentnosť a deravá legislatíva na rozdeľovanie takmer pol miliardy eur ročne

Bola schopná kontrolovať v teréne len minimum žiadostí, výber kontrolovaných žiadateľov bolo možné ovplyvniť. Ak na tú istú plochu žiadali podporu viacerí, vznikol spor, na ktorého riešenie neexistoval mechanizmus

Proces schvaľovania priamych podpôr:



NKÚ SR, 2020 - Kontrola: "Systém priamych podpôr v podmienkach slovenského poľnohospodárstva"



Najvyšší kontrolný úrad Slovenskej republiky
Priemyselná 2
Bratislava 26
824 73

Web: www.nku.gov.sk
E-mail: info@nku.gov.sk
telefón: +421 2 501 14 911 (podateľňa)

Vydal:
© Najvyšší kontrolný úrad SR, 2021

