



SPRÁVA O VÝSLEDKU KONTROLY 2020

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

Najvyšší kontrolný úrad SR
Karol Mitrík, predseda

OBSAH

ZOZNAM SKRATIEK.....	3
VÝZNAMNÉ ZISTENIA A ODPORÚČANIA	4
KONTROLNÁ AKCIA	7
1 ÚČEL KONTROLNEJ AKCIE	7
2 RÁMEC KONTROLNEJ AKCIE.....	7
2.1 ZÁKLADNÁ CHARAKTERISTIKA	7
2.2 VÝKON KONTROLY	7
3 VÝSLEDKY KONTROLNEJ AKCIE.....	8
3.1 NENAPLNENIE CIEĽOV TRANSFORMÁCIE SPRÁVY ZÁSOB.....	8
3.2 NEDOSTATOČNE MANAŽOVANÁ POLITIKA	10
3.3 NEPLNENIE ZÁVÄZKOV, NARIADENÍ A POVINNOSTÍ ZO STRANY KONTROLOVANÝCH SUBJEKTOV	11
3.3.1 SPRÁVA ŠTÁTNYCH HMOTNÝCH REZERV	11
3.3.2 AGENTÚRA PRE NÚDZOVÉ ZÁSoby ROPY A ROPNÝCH VÝROBKOV	12
3.4 NEDOSTATOČNÉ ZABEZPEČENIE ZÁUJMOV ŠTÁTU V AGENTÚRNOM MODELI	14
4 REAKCIA KONTROLOVANÉHO SUBJEKTU	15
5 TÍM KONTROLÓROV	15
6 KONTAKT	15
7 PRÍLOHY	16
PRÍLOHA Č. 1 – VYHODNOTENIE PRÍNOSOV TRANSFORMÁCIE SPRÁVY ZABEZPEČENIA NÚDZOVÝCH ZÁSOB ROPY A ROPNÝCH VÝROBKOV	16
PRÍLOHA Č. 2 – PROCESNÁ MAPA AKTÉROV VEREJNEJ POLITIKY ZABEZPEČENIA NÚDZOVÝCH ZÁSOB ROPY A ROPNÝCH VÝROBKOV	18

Zoznam skratiek

SKRATKA / SKRÁTENÉ POMENOVANIE	VÝZNAM
Agentúra	Agentúra pre núdzové zásoby ropy a ropných výrobkov
CRZ	Centrálny register zmlúv
EÚ	Európska únia
ISSAI	Medzinárodné štandardy najvyšších kontrolných inštitúcií
MF SR	Ministerstvo financií Slovenskej republiky
NKÚ SR	Najvyšší kontrolný úrad Slovenskej republiky
NR SR	Národná rada Slovenskej republiky
Smernica Rady 2009/119/ES	Smernica Rady 2009/119/ES, ktorou sa členským štátom ukladá povinnosť udržiavať minimálne zásoby ropy a ropných výrobkov
SR	Slovenská republika
SpS, a. s.	Spoločnosť pre skladovanie, a. s.
SŠHR	Správa štátnych hmotných rezerv Slovenskej republiky
ŠR	Štátny rozpočet
ŠÚ SR	Štatistický úrad Slovenskej republiky
VP	Vybraný podnikateľ – ktorýkoľvek podnikateľ, ktorému vznikla povinnosť udržiavať núdzové zásoby prostredníctvom Agentúry, t. j. podnikateľ, ktorý dováža alebo uvádza do daňového voľného obehu v zákonom presne definovaných colných a daňových režimoch vybrané ropné výrobky na územie SR v objeme vyššom ako 20 m ³ ročne
zákon o kontrole v štátnej správe	zákon č. 10/1996 Z. z. o kontrole v štátnej správe v znení neskorších predpisov
zákon o núdzových zásobách	zákon č. 218/2013 Z. z. o núdzových zásobách ropy a ropných výrobkov a o riešení stavu ropnej núdze a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov
kompetenčný zákon	zákon č. 575/2001 Z. z. o organizácii činnosti vlády a organizácii ústrednej štátnej správy v znení neskorších predpisov
zákon o slobode informácií	zákon č. 211/2000 Z. z. o slobodnom prístupe k informáciám a o zmene niektorých zákonov (zákon o slobode informácií) v znení neskorších predpisov

VÝZNAMNÉ ZISTENIA A ODPORÚČANIA

Strategický význam ropy, jedného z najdôležitejších energetických zdrojov, naplno potvrdili ropné krízy v minulých rokoch. Tie síce posilnili štáty s ropnými ložiskami, no zároveň ukázali silný negatívny vplyv na ostatné ekonomiky a krajiny.

Významný vplyv ropy na bezpečnosť štátu, kvalitu života obyvateľov a podnikateľské prostredie v krajine upriamil pozornosť aj na objemy tzv. núdzových zásob, ktoré má krajina v zásobníkoch k dispozícii. Aj Slovenská republika buduje a udržiava núdzové zásoby ropy a ropné výrobky na ochranu svojich základných bezpečnostných záujmov pre prípady výpadku dodávok, či kvôli vojnovým konfliktom alebo inej krízovej situácii.

Slovensko, od roku 2004 členský štát Európskej únie, prevzalo do svojej vnútroštátnej právnej úpravy medzinárodné záväzky, ktoré vyplývajú z európskej legislatívy. Krajina má zabezpečiť podľa nich núdzové zásoby ropy, ktorých množstvo zodpovedá aspoň 90 dňom priemerných denných čistých dovozov ropy a ropných výrobkov do štátu.

Kontrolnú akciu „Politika strategickej bezpečnosti v oblasti núdzových zásob ropy a ropných výrobkov“ realizoval NKÚ SR za roky 2017 – 2019 a súvisiace obdobie. Zamerail sa v nej na komplexné preverenie tejto verejnej politiky, pričom výsledky mali priniesť spoľahlivé informácie o zabezpečení strategickej oblasti núdzových zásob ropy a ropných výrobkov ako jedného z prvkov kritickej infraštruktúry štátu. V kontrole preveril Správu štátnych hmotných rezerv a Agentúru pre núdzové zásoby ropy a ropných výrobkov.

NKÚ SR pri výsledkoch svojej kontrolnej akcie identifikoval viaceré systémové nedostatky. **Slovensko nemá schválené núdzové a pohotovostné plány**, ktoré by upravovali postupy v stave ropnej núdze. NKÚ SR upozorňuje na riziko, že zodpovedné subjekty nebudú schopné rýchlo a efektívne reagovať na potrebu uvoľňovania núdzových zásob. Táto skutočnosť môže mať negatívny vplyv na kvalitu života obyvateľov, bezpečnosť a hospodárstvo SR. **NKÚ SR poukazuje na nutnosť bezodkladného predloženia návrhu núdzového plánu na schválenie vláde SR a následne, po jeho schválení, aj na vypracovanie pohotovostného plánu.**

Absentovali aj strategicko-plánovacie koncepcie, ktoré by určovali a riešili strednodobé ciele a vízie. Ich vypracovaním by sa tak, okrem iného odstránili rozhodovania „ad hoc“, ktoré sa vo väčšine prípadov robia v časovej tiesni. Vzniká tak riziko nevhodného a neefektívneho vynakladania verejných finančných zdrojov. Preto NKÚ SR **odporúča, aby Správa štátnych hmotných rezerv – 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.**

V krajine je zavedený agentúrny model správy núdzových zásob ropy a ropných výrobkov, v rámci ktorého spravuje a vlastní núdzové zásoby Agentúra ako neziskový subjekt. Transformoval sa v roku 2013 z pôvodného štátneho modelu. Štát však takúto zmenu vykonal **bez odbornej analýzy**, ktorá by preukazovala prínosy, náklady a skutočné zdôvodnenia zmeny správy zabezpečenia ropných núdzových zásob. **Hlavným dôvodom tejto transformácie bolo najmä finančné hľadisko.** Hodnota núdzových zásob bola pokladaná za umrtené 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 - SpS, a. s., a Agentúra**. Následne odpredala Správa štátnych hmotných rezerv núdzové zásoby Agentúre, na ktoré zobrala **v decembri roka 2013 Agentúra komerčný úver od konzorcia 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 vykázaný ako súčasť Maastrichtského dlhu k 31. 12. 2013. **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.** Na základe vzniknutej situácie v SR a z dôvodu zabránenia snahám o obchádzanie štatistik vydal Eurostat metodické rozhodnutie pre všetky členské štáty EÚ ohľadom sektorovej klasifikácie ústredných subjektov správy núdzových zásob (v rámci v SR išlo o Agentúru). 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.** NKÚ SR konštatuje, že zmenou modelu správy zabezpečenia núdzových zásob, z modelu štátneho na model agentúrny v roku 2013, sa **bez rizikovej analýzy uprednostnili makroekonomické ciele (zníženie deficitu ŠR).** **Hospodárnosť agentúrneho modelu a hodnota pre občana neboli prioritou.** NKÚ SR upozorňuje,

že snaha o účelové ovplyvňovanie štatistík môže mať v budúcnosti negatívny vplyv na hospodárnosť finančných prostriedkov aj v iných verejných politikách, na prinášané hodnoty pre občana a zároveň aj na renomé SR v medzinárodnom kontexte.

Navyše, kontrola pri preverení identifikovala takzvané „**neproduktívne výdavky**“ vo výške takmer 191 miliónov eur za obdobie rokov 2013 – 2019. Boli to výdavky súvisiace so vznikom a prevádzkou Agentúry i reštrukturalizáciou jej komerčného úveru. Tieto výdavky by s najväčšou pravdepodobnosťou nevznikli, 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 uhrádzali zo zákona o núdzových zásobách vybraní podnikatelia Agentúre. V konečnom dôsledku odplatu preniesli na občanov, ktorí ju zaplatili v cenách ropných výrobkov.**

Vyhodnotením očakávaných prínosov transformácie správy zabezpečenia núdzových zásob, uvedených v dôvodovej správe k zákonu o núdzových zásobách, možno celkovo konštatovať, že ich naplnenie je **rozporuplné a nejednoznačné**. Prechodom na agentúrny model vznikli dvaja noví aktéri verejnej politiky zabezpečovania núdzových zásob ropy – Agentúra pre núdzové zásob ropy a ropných výrobkov, a SpS, 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 – Správa štátnych hmotných rezerv. **Takto nastavený systém v porovnaní so štátnym modelom kontrola označuje ako menej prehľadný a zložitejší.** Vzájomné vzťahy všetkých aktérov vrátane uznaných skladovateľov sú prepojené zložitými zmluvnými, finančnými a majetkovými vzťahmi, čo zvyšuje riziko **netrasparenosti a nedôveryhodnosti** samotného systému.

Za správu núdzových zásob ropy zodpovedá 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. (SpS, a. s.), ktorá má 70 percent hlasovacích práv. Zvyšný – 30-percentný podiel – získali vybraní podnikatelia združení v Agentúre. Avšak štát napriek väčšine hlasov na členskej schôdzi, mal 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 plne výške pokryté.** To by mohlo mať vplyv na samofinancovanie systému. NKÚ SR upozorňuje aj na riziko, že stanovy Agentúry umožňujú v rozhodovacom procese na úrovni predstavenstva Agentúry vznik situácie, keď by v prípade neúčasti jedného z dvoch členov predstavenstva, zastupujúcich štát, mohlo prísť k prehlasovaniu nadpolovičnou väčšinou hlasov prítomných členov, ktorí zastupujú vybraných podnikateľov. **Tým by nebola taktiež zabezpečená rozhodovacia právomoc štátu.** NKÚ SR poukazuje na možnú situáciu, že **o predaji štátnych núdzových zásob rozhodnú členovia Agentúry zastupujúci vybraných podnikateľov.**

Preverení dvoch kontrolovaných subjektov identifikoval NKÚ SR pochybenia v kontrolných mechanizmoch. Správa štátnych hmotných rezerv, ako orgán štátneho dozoru nad núdzovými zásobami, nemala 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 tiketov¹. 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 uznaní skladovatelia.** Pozitívne nemožno hodnotiť ani skutočnosť, že v kontrolovanom období nevykonala Správa štátnych hmotných rezerv 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 Správa štátnych hmotných rezerv zabezpečila zavedenie nového systému výkonu kontroly tak, aby sa eliminovali riziká a zároveň aj odstránili nedostatky spojené s doterajším výkonom jej inšpekčnej činnosti.**

NKÚ SR na záver kontroly konštatuje, že každý štát si môže vybrať vlastný prístup, akým spôsobom bude zabezpečovať, spravovať a udržiavať núdzové zásoby ropy a ropných výrobkov. 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. Je na samotnom politickom rozhodnutí, ktorý model bude v SR

¹ 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“.

preferovaný, a zároveň ako tento model bude hospodárne, efektívne, účinne a organizačno-prevádzkovo nastavený. **NKÚ SR touto kontrolou odhalil miesta potenciálnych slabých stránok systému verejnej politiky zabezpečenia núdzových zásob ropy a ropných výrobkov, a identifikoval riziká spojené so zavedením agentúrneho modelu správy núdzových zásob, a to aj z pohľadu porovnania s predchádzajúcim štátnym modelom.**

Vzhľadom na vyššie uvedené zistenia, ktorých riešenie by malo prispieť k efektívnejšiemu a účinnejšiemu systému zabezpečenia núdzových zásob, NKÚ SR navrhuje Výboru NR SR pre hospodárske záležitosti,

- aby upozornil vládu SR na potrebu bezodkladného schválenia núdzového plánu v prípade vyhlásenia stavu ropnej núdze,
- aby odporučil vláde SR prijať úlohu komplexne zanalyzovať a následne zefektívniť nastavenie systému správy núdzových zásob v SR,
- aby odporučil vláde SR zvážiť zabezpečenie posilnenia rozhodovacích právomocí štátu v orgánoch Agentúry pri zachovaní kontrolných mechanizmov vybraných podnikateľov na úrovni dozornej rady,
- aby upozornil vládu SR, že snaha o účelové ovplyvňovanie štatistik môže mať v budúcnosti negatívny vplyv na hospodárnosť finančných prostriedkov aj v iných verejných politikách, na prinášané hodnoty pre občana a zároveň aj na renomé SR v medzinárodnom kontexte.

KONTROLNÁ AKCIA

1 ÚČEL KONTROLNEJ AKCIE

Tvorba a udržiavanie núdzových zásob ropy a ropných produktov patrí v súčasnosti, v každej krajine nedisponujúcej dostatočnými vlastnými prírodnými rezervami ropy, medzi jednu z jej hlavných priorit. Zabezpečenie plynulého zásobovania domáceho trhu ropnými výrobkami, ako sú napríklad benzín, nafta a petrolej, je dôležité nielen z pohľadu bezpečnostných potrieb štátu, ale aj pre udržanie stabilnej prevádzky poskytovateľov verejných služieb, zachovanie ekonomickej aktivity a uspokojenie potrieb domácností. Nedostatočné zásobovanie krajiny ropou a ropnými výrobkami prináša značné merateľné, no i nevyčísliteľné škody. Vybudovanie a udržiavanie dostatočnej úrovne núdzových rezerv nachádza opodstatnenie najmä z dôvodu kontinuálne sa opakujúcich globálnych konfliktných situácií na ropnom trhu. Táto povinnosť taktiež vyplýva z medzinárodných záväzkov SR. Účinný systém riadenia núdzových zásob ropy a ropných produktov je vysoko nákladný a je preň potrebné hľadať efektívne procesy spravovania. Aj z tohto dôvodu sa NKÚ SR rozhodol vykonať kontrolnú akciu zameranú na verejnú politiku zabezpečenia núdzových zásob ropy a ropných výrobkov.

Účelom kontrolnej akcie bolo preveriť účinnosť systému zabezpečenia núdzových zásob ropy a ropných výrobkov v SR.

Predmetom kontroly bolo preveriť: kreovanie a implementáciu politiky strategickej energetickej bezpečnosti v oblasti núdzových zásob ropy a ropných výrobkov; plnenie záväzku SR voči EÚ; plnenie povinností SŠHR a Agentúry, vyplývajúce zo zákona o núdzových zásobách ropy a ropných výrobkov; vnútorný kontrolný systém Agentúry; preveriť a vyhodnotiť plnenie zámerov a cieľov stanovených v roku 2013 pri transformácii správy zabezpečenia núdzových zásob; preveriť a analyzovať finančný systém správy zabezpečenia núdzových zásob (agentúrny model).

2 RÁMEC KONTROLNEJ AKCIE

2.1 ZÁKLADNÁ CHARAKTERISTIKA

Kontrola bola vykonaná vo dvoch kontrolovaných subjektoch, a to v SŠHR, ktorá je štátnym gestorom tejto politiky a zároveň aj orgánom štátneho dozoru nad núdzovými zásobami, a v Agentúre pre núdzové zásoby ropy a ropných výrobkov, ktorá je výkonným orgánom zodpovedným za zabezpečenie týchto zásob. Kontrola bola zrealizovaná ako kontrola výkonnosti s prvkami súladu, a to na základe Plánu kontrolnej činnosti NKÚ SR na rok 2020.

Kontrolná akcia bola realizovaná v súlade so zákonom o NKÚ SR a so štandardmi, ktoré vychádzajú zo základných princípov medzinárodných štandardov najvyšších kontrolných inštitúcií ISSAI. Kontrolovaným obdobím boli roky 2017 až 2019 a súvisiace obdobia.

2.2 VÝKON KONTROLY

Pri výkone kontroly boli použité kontrolárske postupy a techniky vychádzajúce z medzinárodných kontrolárskych štandardov ISSAI pre výkonnostnú kontrolu a kontrolu súladu, najmä preskúvanie dokladov a dokumentov, analytické metódy, priame pozorovanie a prieskum vo forme rozhovorov. Pokiaľ ide o výkonnosť, NKÚ SR týmto typom kontroly identifikuje okrem iného rôzne významné systémové potenciálne riziká. Riziko možno definovať ako incident alebo výskyt konkrétneho súboru okolností, ktoré - ak sa vyskytnú - môžu nepriaznivo ovplyvniť verejnú politiku alebo organizáciu. V prípade organizácie sú to okolnosti, ktoré ju môžu vystaviť finančnej strate, strate dobrej povesti alebo neschopnosti realizovať politiku včasným, hospodárnym, efektívnym alebo účinným spôsobom.

NKÚ SR pri príprave kontrolnej akcie identifikoval štyri potenciálne riziká:

- nesplnenie, resp. neplnenie zámerov a cieľov stanovených v roku 2013 pri transformácii správy zabezpečenia núdzových zásob ropy a ropných výrobkov z modelu štátneho na model agentúrny,
- nedostatočne manažovaná politika v oblasti zabezpečenia núdzových zásob ropy a ropných výrobkov v SR,
- nedostatočné zabezpečenie plnenia záväzkov, nariadení a povinností vyplývajúcich zo Smernice Rady 2009/119/ES a zo zákona o núdzových zásobách ropy a ropných výrobkov,
- nedostatočný a neúčinný systém vnútornej kontroly v Agentúre pre núdzové zásoby ropy a ropných výrobkov.

Vo viacerých prípadoch boli výkonom kontroly riziká aj potvrdené. Išlo najmä o nedostatky súvisiace s manažovaním politiky; s neplnením povinností vyplývajúcich pre kontrolované subjekty zo zákonov, interných predpisov a stanov; s neplnením zámerov a cieľov transformácie správy zabezpečenia zásob a podobne.

3 VÝSLEDKY KONTROLNEJ AKCIE

3.1 NENAPLNENIE CIEĽOV TRANSFORMÁCIE SPRÁVY ZÁSOB

Dôvody transformácie

V roku 2013 bola zrealizovaná zmena správy zabezpečenia núdzových zásob ropy a ropných výrobkov, a to z modelu štátneho na model agentúrny. Do roku 2013 boli núdzové zásoby ropy a ropných výrobkov vo vlastníctve štátu spravované SŠHR. Podľa dôvodovej správy k zákonu o núdzových zásobách, ktorý zavádzal agentúrny model, mal dovtedajší štátny model nadmerne zaťažovať ŠR. Hlavným dôvodom tejto transformácie bolo najmä finančné hľadisko. Hodnota núdzových zásob bola pokladaná za umítnené finančné prostriedky, ktoré by sa dali využiť na konsolidáciu verejných financií. Zároveň tu bola požiadavka 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 ŠR vo výške 465 mil. eur mal pomôcť splniť požadované kritériá.

Priebeh transformácie

Transformácia modelu správy núdzových zásob začala na úrovni vlády SR v marci 2013. Na základe rozhodnutia vlády SR bola zriadená Riadiaca komisia (Steering committee), ktorá bola v zmysle schváleného materiálu zodpovedná za prípravu transformácie aj s úlohou zabezpečiť legislatívny rámec do 1. augusta 2013. Preto bola v rýchlej postupnosti vykonaná úprava legislatívy – bol prijatý nový zákon o núdzových zásobách ropy a ropných výrobkov, účinný od 1. augusta 2013, boli založené dve organizácie – SpS, a. s., a Agentúra (SpS, a. s., bola zakladajúcim členom Agentúry). Následne odpredala SŠHR núdzové zásoby Agentúre (december 2013).

Agentúra v decembri roka 2013 prijala **komerčný úver od konzorcia bánk vo výške 520 mil. eur**, ktorý bol použitý na nákup núdzových zásob a jej prevádzku.

ŠÚ SR zaradil Agentúru podľa metodiky ESA 95 mimo sektor verejnej správy ako nefinančnú korporáciu, avšak rozhodnutím Eurostatu² z marca 2014 bol záväzok Agentúry voči konzorciu bán vykázaný v jarnej notifikácii ako súčasť Maastrichtského dlhu k 31. 12. 2013. V tejto súvislosti požiadal ŠÚ SR, po predchádzajúcej dohode s MF SR, Eurostat o odborné stanovisko „*ex post advice*“ vo veci zaznamenania transakcií spojených so vznikom Agentúry. V marci 2014 poskytol Eurostat k „*ex post advice*“ stanovisko, že **predaj núdzových zásob ropy sa nemôže zaznamenávať ako vládny príjem**. Stanoviskom Eurostat opakovane potvrdil svoj názor z minulosti k podobným transakciám. Predaj sa mal zaznamenávať ako finančná transakcia, pôžička zvyšujúca štátny dlh.

V odpovedi Eurostat zároveň upozornil, že **vopred odporúčal SR**, aby sa predaj núdzových zásob **nezaznamenával ako vládny príjem**. Táto skutočnosť bola známa ešte pred prijatím komerčného úveru Agentúrou.

Z dôvodu započítania komerčného úveru Agentúry do údajov pre výpočet deficitu a dlhu SR podľa maastrichtských kritérií, uložila vláda SR úlohu podpredsedovi vlády, ministrovi financií, predsedovi SŠHR a predsedníčke ŠÚ SR pripraviť návrh reštrukturalizácie systému správy núdzových zásob tak, aby sa dosiahol cieľ procesu. Cieľom bolo nastavenie systému núdzových zásob ropy a ropných výrobkov tak, aby neprispieval k zvyšovaniu dlhu verejných financií. V máji 2014 bola zriadená nová Riadiaca komisia, ktorej členmi boli MF SR, SŠHR, ŠÚ SR a Agentúra a jej poradcovia. Následne Riadiaca komisia prostredníctvom ŠÚ SR predložila na Eurostat žiadosť o *ex-ante* stanovisko, v rámci ktorého predostrela návrh krokov na reštrukturalizáciu agentúrneho modelu. Odpoveď Eurostatu bola opäť negatívna.

Na základe vzniknutej situácie v SR a z dôvodu zabráneniu snahám o obchádzanie štatistik vydal v auguste 2014 Eurostat metodické rozhodnutie pre všetky členské štáty EÚ ohľadom sektorovej klasifikácie ústredných subjektov správy núdzových zásob (v rámci v SR išlo o Agentúru). Výklad metodiky ESA 2010 pre tento prípad znel: „Z pohľadu národných účtov je vhodné, aby sa jednotky zriadené za jediným účelom nakladania s núdzovými zásobami vykazovali v systémoch národných účtov jednotne. Pravidlá Eurostatu určujú, že **verejné jednotky zriadené za účelom správy núdzových zásob sa klasifikujú do sektora verejnej správy**. Mimo sektor verejnej správy je možné klasifikovať len plne súkromné subjekty, ktoré nie sú pod kontrolou sektora verejnej správy.“

Na základe stanoviska Eurostatu bola **Agentúra k 1. 9. 2014 zaradená do sektora verejnej správy** (podľa metodiky ESA 2010) a celým svojim hospodárením vstúpila do údajov pre výpočet schodku a dlhu SR podľa maastrichtských kritérií.

² Eurostat je štatistický úrad Európskej únie, ktorý je zodpovedný za uverejňovanie vysokokvalitných celoeurópskych štatistík a ukazovateľov, ktoré umožňujú porovnanie krajín a regiónov.

Podľa návrhu na poskytnutie návratnej finančnej výpomoci, predloženého na rokovanie vlády, aby **dlh spojený s financovaním nákupu núdzových zásob nebol vykázaný vo verejnom dlhu, bolo potrebné, aby Agentúra splnila záväzok voči konzorciu bánk**. Preto vláda SR schválila poskytnutie návratnej finančnej výpomoci vo výške 520 mil. eur Agentúre. Finančné prostriedky boli poskytnuté zo štátnych finančných aktív, pričom v danom prípade došlo k zmene formy aktíva, a to z peňažnej formy na pohľadávku z návratnej finančnej výpomoci.

Činnosť Riadiacej komisie pre reštrukturalizáciu systému správy núdzových zásob pokračovala aj po splatení komerčného úveru a poskytnutí návratnej finančnej výpomoci. Výsledkom činnosti Riadiacej komisie bola analýza k reštrukturalizácii, ktorá preukázala, že zmena systému správy núdzových zásob by bola neúčelná a predstavovala by riziko pre zabezpečenie energetickej bezpečnosti SR. Preto bolo podľa Riadiacej komisie potrebné zachovať súčasný agentúrny model. Jej činnosť, resp. jej úloha bola uznesením vlády SR zrušená v roku 2017.

Zhodnotenie transformácie

Príjmy ŠR v rámci štátneho modelu správy núdzových zásob boli vyššie ako jeho výdavky. Táto kontrolou zistená skutočnosť bola v rozpore s uvedenou informáciou v dôvodovej správe k zákonu o núdzových zásobách (vznik agentúrneho modelu), že štátny model mal nadmerne zaťažovať ŠR. Porovnanie príjmov a výdavkov ŠR, súvisiace s financovaním štátneho modelu v rokoch 2011 – 2013, preukazujú údaje v tabuľke č. 1. Ďalej bolo zistené, že **SŠHR, resp. štátnemu modelu sa darilo plniť záväzok voči EÚ ohľadne zabezpečenia povinného množstva núdzových zásob už od roku 2008**.

Tabuľka č. 1 – Prehľad finančného zabezpečenia správy núdzových zásob v štátnom modeli (v eurách)

Rok	Príjem ŠR z výberu príspevku (poplatku) na nakladanie s núdzovými zásobami	Výdavky na zabezpečenie správy núdzových zásob v štátnom modeli	Rozdiel
2011	48 757 600	20 144 949	+ 28 612 651
2012	55 971 910	21 257 497	+ 34 714 413
2013	50 535 453	19 309 935	+ 31 225 518

Zdroj: SŠHR, 2020, vlastné spracovanie NKÚ SR.

Negatívom štátneho modelu bola skutočnosť súvisiaca s prerozdeľovaním príjmu z výberu príspevku (neskôr poplatku) na nakladanie s núdzovými zásobami od VP. Od roku 2011 bol legislatívou, týkajúcou sa núdzových zásob, zavedený príspevok (neskôr poplatok) na nakladanie s núdzovými zásobami, ktorý bol príjmom ŠR. Avšak SŠHR neboli z tohto príjmu poskytované dostatočné zdroje na dopĺňovanie a správu zásob v súvislosti s postupne narastajúcim minimálnym limitom odvíjajúcim sa od narastajúcej spotreby pohonných látok.

SŠHR, ako gestor transformácie správy núdzových zásob, v roku 2013 **nepredložila NKÚ SR odborné analýzy, ktoré by zdôvodňovali zmenu správy zabezpečenia núdzových zásob a zároveň by preukazovali prínosy a náklady tejto transformácie**.

Preverením hlavného cieľa transformácie správy núdzových zásob bolo zistené, že **odpredajom núdzových zásob sa nepodarilo znížiť deficit verejných financií, keďže novovzniknutá Agentúra bola celým svojim hospodárením zaradená medzi subjekty sektora verejnej správy**.

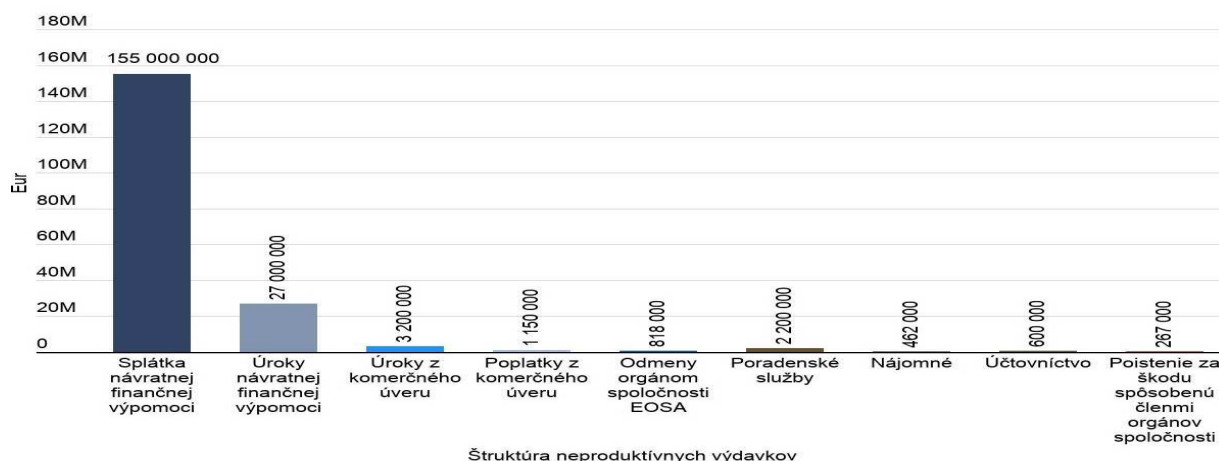
V Prílohe č. 1 tejto správy o výsledku kontroly sa nachádza **vyhodnotenie NKÚ SR vo vzťahu k očakávaným prínosom transformácie správy zabezpečenia núdzových zásob**, uvedených v dôvodovej správe k zákonu o núdzových zásobách z roku 2013. Vyhodnotením očakávaných prínosov možno celkovo konštatovať, že **ich naplnenie je rozporuplné a nejednoznačné**.

Vznikom dvoch nových aktérov verejnej politiky zabezpečenia núdzových zásob (SpS, a. s., a Agentúry) **sa javí súčasný systém ako zložitejší a neprehľadnejší, než bol v štátnom modeli**. Vzájomné vzťahy všetkých aktérov vrátane uznaných skladovateľov sú poprepávané zložitými zmluvnými, finančnými a majetkovými vzťahmi, **čo vytvára priestor na využitie netrasparenosti a nedôveryhodnosti samotného systému** (pozri Príloha č. 2).

NKÚ SR identifikoval „**neproduktívne výdavky**“ vo výške takmer 191 mil. eur, ktoré súviseli so vznikom a prevádzkou Agentúry a reštrukturalizáciou komerčného úveru, tzn. **výdavky, ktoré by s najväčšou pravdepodobnosťou neexistovali, ak by nedošlo k zmene správy zabezpečenia núdzových zásob z modelu štátneho na model agentúrny**.

Išlo najmä o výdavky na splácanie istiny návratnej finančnej výpomoci vo výške 155 mil. eur, úroky a poplatky súvisiace s komerčným úverom a návratnou finančnou výpomocou vo výške cca 31 mil. eur a o ostatné výdavky vo výške približne 5 mil. eur (napr. právne služby a poradenstvo, odmeny členov predstavenstva a dozornej rady, poistenie zodpovednosti za škodu spôsobenú členmi orgánov spoločnosti).

Graf. 2 – Prehľad štruktúry neproduktívnych výdavkov v období 2013 až 2019.



Zdroj: Agentúra, 2020, vlastné spracovanie NKÚ SR.

Ak nenastane v budúcom období zmena, je vysoký predpoklad ich nárastu, a to z dôvodu, že len istina nesplatennej návratnej finančnej výpomoci predstavovala k 31. 12. 2019 sumu 365 mil. eur.

NKÚ SR konštatuje, že tieto výdavky mali vplyv na výšku odplaty za službu, ktorá bola povinne uhrádzaná zo zákona o núdzových zásobách vybranými podnikateľmi Agentúre a v konečnom dôsledku ju zaplatili občania v cenách ropných výrobkov. Preto je z tohto dôvodu obzvlášť potrebné dbať na hospodárnosť vynakladania finančných prostriedkov.

Zmenou modelu správy zabezpečenia núdzových zásob ropy a ropných výrobkov, t. j. z modelu štátneho na model agentúrny, v roku 2013, sa bez rizikovej analýzy uprednostnili makroekonomické ciele (zníženie deficitu ŠR). **Hospodárnosť agentúrneho modelu a hodnota pre občana neboli prioritou.** NKÚ SR upozorňuje, že **snaha o účelové ovplyvňovanie štatistik môže mať v budúcnosti negatívny vplyv na hospodárnosť finančných prostriedkov aj v iných verejných politikách, na prinášané hodnoty pre občana a zároveň aj na renomé SR v medzinárodnom kontexte.**

3.2 NEDOSTATOČNE MANAŽOVANÁ POLITIKA

V zmysle zákona o núdzových zásobách a kompetenčného zákona usmerňuje a koordinuje SŠHR realizáciu opatrení na riešenie stavu ropnej núdze, vykonáva štátny dohľad a na úseku núdzových zásob vykonáva štátnu správu. Z vyššie uvedeného vyplýva, že SŠHR je štátnym gestorom zabezpečenia verejnej politiky v oblasti núdzových zásob ropy a ropných výrobkov v SR.

SŠHR nedisponovala schváleným strategicko-plánovacím, koncepcným dokumentom, ktorý by stanovoval a riešil strednodobé ciele a vízie tejto politiky. Európska legislatíva, najmä Smernica Rady 2009/119/ES a jej transpozícia do zákona určuje len základné rámce jej fungovania. Počas výkonu kontroly boli zistené skutočnosti, ktoré neboli zákonom upravené. Išlo najmä o oblasť zabezpečenia dostatočného množstva skladovacích priestorov, ich rozvoja a bezpečnosti pre SR v budúcnosti, ale aj o činnosti spojené s očakávaným rastom minimálneho limitu núdzových zásob a jeho financovaním a pod.

NKÚ SR upozorňuje v súvislosti s absenciou strategicko-plánovacej koncepcie v tejto oblasti **na riziko nekonceptného riadenia a nekoordinovaného systému zabezpečenia núdzových zásob ropy a ropných výrobkov v SR.**

Preto NKÚ SR odporúča, aby SŠHR, ako gestor verejnej politiky zabezpečenia núdzových zásob ropy a ropných výrobkov, vstupovala aktívnejšie do procesu tvorby, realizácie a hodnotenia tejto verejnej politiky, aby vypracovala strategicko-plánovací, koncepcný dokument, ktorý by stanovoval a riešil strednodobé ciele a vízie tejto politiky. **Existencia**

strategicko-plánovacích, koncepčných dokumentov eliminuje riziká náhlych rozhodnutí „ad hoc“, ktoré sa vo väčšine prípadov robia v časovej tiesni a s rizikom nehospodárneho a neefektívneho vynakladania verejných prostriedkov.

Preverenie a analýza tvorby, realizácie a hodnotenia verejnej politiky núdzových zásob ropy a ropných výrobkov z pohľadu zabezpečenia jej riadenia možno konštatovať, že SŠHR, ako štátny gestor tejto politiky, nezabezpečila dostatočne systém tak, aby bol adekvátne riadený a komplexne koordinovaný. Niektoré činnosti v tejto oblasti neboli riadne plánované a vykonávané na základe jasne zadefinovaných a schválených postupov. Túto skutočnosť preukazuje aj to, že pre túto oblasť neexistuje strategicko-plánovací, koncepčný dokument, ako aj to, že neboli vypracované niektoré interné normatívne akty pre riadenie na úrovni organizácie. NKÚ SR považuje vydávanie interných normatívnych aktov organizáciou za neoddeliteľnú súčasť manažérskeho riadenia aj z pohľadu výkonu kontroly, uplatnenia právnej zodpovednosti za neplnenie povinností zo strany zamestnancov, a v neposlednom rade aj zabezpečenia personálnej zastupiteľnosti a riadneho chodu organizácie.

3.3 NEPLNENIE ZÁVÄZKOV, NARIADENÍ A POVINNOSTÍ ZO STRANY KONTROLOVANÝCH SUBJEKTOV

3.3.1 SPRÁVA ŠTÁTNYCH HMOTNÝCH REZERV

Nesprávne nastavenie procesov pri stanovovaní minimálnych limitov núdzových zásob

V zmysle zákona o núdzových zásobách určovala SŠHR minimálny limit núdzových zásob na príslušný kalendárny rok na základe údajov získaných v rámci štatistického zisťovania každoročne do 25. februára. Následne bola Agentúra povinná zabezpečiť objem núdzových zásob v takto stanovenom množstve. Spracovávaním štatistickej agendy, výstupy ktorej sa používali pri výpočte minimálneho limitu núdzových zásob na príslušný kalendárny rok, bol poverený jeden zamestnanec. V prípade potreby poskytoval spoluprácu a súčinnosť externý zamestnanec. Ani v jednom prípade nebola vykonaná vnútorná kontrola zameraná na overenie správnosti postupov pri výpočte minimálneho limitu zásob.

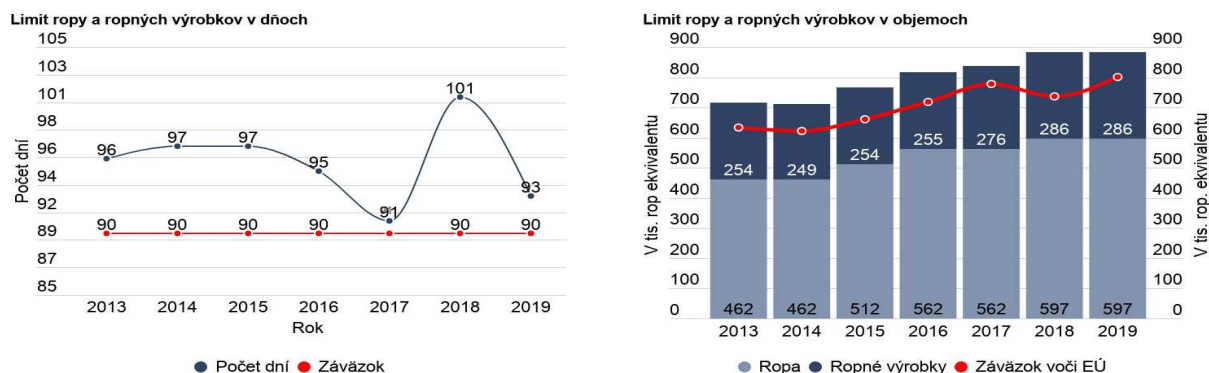
NKÚ SR negatívne hodnotí skutočnosť, že v SŠHR nebol zabezpečený žiadny vnútorný kontrolný systém, ktorý by sa zameriaval na overenie a kontrolu správnosti postupov pri výpočte minimálneho limitu zásob na príslušný kalendárny rok. V tejto súvislosti NKÚ SR upozorňuje na potenciálne riziko stanovenia nesprávnej výšky zásob.

NKÚ SR konštatuje, že správnosť výpočtu minimálneho limitu je dôležitou prvotnou úlohou, od ktorej sa ďalej odvíja realizácia celej verejnej politiky, okrem iného najmä zabezpečenie financovania, skladovania a ochraňovania zásob. Preto NKÚ SR odporúča SŠHR, aby zabezpečila realizáciu vnútorných kontrolných mechanizmov pri výpočte minimálneho limitu núdzových zásob ropy a ropných výrobkov tak, aby bol zavedený minimálne princíp kontroly „štyroch očí“.

Závazok SR voči EÚ

Zákon o núdzových zásobách stanovuje minimálny limit núdzových zásob na príslušný kalendárny rok ako množstvo núdzových zásob, ktoré zodpovedá minimálne 90 dňom priemerného denného čistého dovozu alebo 61 dňom priemernej dennej domácej spotreby, podľa toho, ktorá z týchto hodnôt je vyššia (transpozícia Smernice Rady 2009/119/ES). Takto stanovené množstvo minimálneho limitu zásob zároveň predstavovalo záväzok SR voči EÚ vyplývajúci z vyššie uvedenej smernice EÚ. Výpočet limitu minimálnych zásob v podmienkach SR vychádzal z priemerného denného čistého dovozu.

Graf č. 1: Prehľad stavu zabezpečenia núdzových zásob SR na počet dní a vývoja ich množstva v tis. ropného ekvivalentu



Zdroj: SŠHR, 2020, vlastné spracovanie NKÚ SR.

Ako je z grafu zrejmé, SR mala zabezpečený objem núdzových zásob v prepočte na časovú rezervu na 91 dní v roku 2017, na 101 dní v roku 2018 a v roku 2019 to bolo na 93 dní. Týmto bol v sledovanom období **splnený záväzok SR voči EÚ v oblasti zabezpečenia núdzových zásob v požadovaných množstvách**. SR si plnila tento medzinárodný záväzok už od roku 2008.

Nedostatočná inšpekčná činnosť zo strany SŠHR ako orgánu štátneho dozoru

Preverení systému vykonávania inšpekčnej činnosti bolo zistené, že **SŠHR nemala zavedené štandardizované postupy pri výkone kontroly v oblasti núdzových zásob ropy a ropných výrobkov**. Systém kontrolnej činnosti nebol založený na základe vykonanej analýzy rizík, a zároveň tieto činnosti neboli riadne plánované a koordinované v súlade s vykonanou analýzou rizík. Kontroly sa vykonávali len operatívne, bez riadneho plánovania. Ani v jednom prípade neboli výkonom kontrolnej činnosti SŠHR zistené nedostatky a ani správne delikty, ktoré by boli následne riešené uložením pokút. SŠHR vykonávala kontrolnú činnosť len u jedného uznaného skladovateľa³, a to ropných výrobkov. U ďalších troch uznaných skladovateľov ropy a núdzových zásob vo forme „tiketov“⁴ nebola v sledovanom období vykonaná ani jedna kontrola **podľa postupov a pravidiel v súlade so zákonom o kontrole v štátnej správe**.

Zavedený systém kontroly zásob ropy a zásob vo forme „tiketov“ spočíval len v dokladovej kontrole. V tejto súvislosti NKÚ SR poukazuje na riziko, **že SŠHR hodnoverne nepreukázala, či boli aj v skutočnosti zabezpečené množstvá núdzových zásob tak, ako boli dokladovo vykazované zo strany uznaných skladovateľov**.

SŠHR nevykonávala vlastné kontrolné odbery ropných výrobkov na účely posúdenia ich kvality. SŠHR sa spoliehala na výsledky z jediného laboratória, pričom predmetné laboratórium bolo majetkovo prepojené s uznaným skladovateľom ropných výrobkov. NKÚ SR upozorňuje v tejto súvislosti **na riziko konfliktu záujmov medzi uznaným skladovateľom a akreditovaným laboratóriom**.

Pozitívne nemožno hodnotiť ani skutočnosť, že 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.

Zistené nedostatky v súvislosti s vykonávaním inšpekčnej činnosti SŠHR **svedčia o minimálnom, resp. formálnom výkone štátneho dozoru nad núdzovými zásobami ropy a ropných výrobkov**.

NKÚ SR preto **odporúča**, aby SŠHR zabezpečila zavedenie nového systému výkonu kontroly tak, aby sa eliminovali riziká a zároveň boli odstránené nedostatky spojené s doterajším výkonom jej inšpekčnej činnosti.

Absencia núdzového plánu a pohotovostného plánu

SR nemá schválené núdzové a pohotovostné plány, ktoré by upravovali postupy pri riešení výpadkov dodávok ropy a ropných výrobkov v stave ropnej núdze, čo nebolo v súlade so zákonom o núdzových zásobách.

NKÚ SR upozorňuje na riziko, **že zodpovedné subjekty nebudú schopné rýchlo a efektívne reagovať na potrebu uvoľňovania núdzových zásob**. Táto skutočnosť môže mať negatívny vplyv na kvalitu života obyvateľov, bezpečnosť a hospodárstvo SR.

NKÚ SR **poukazuje na nutnosť bezodkladného predloženia návrhu núdzového plánu na schválenie vláde SR** a následne po jeho schválení na vypracovanie aj pohotovostného plánu.

3.3.2 AGENTÚRA PRE NÚDZOVÉ ZÁSoby ROPY A ROPNÝCH VÝROBKOV

Agentúra bola založená ako záujmové združenie právnických osôb na základe zákona o núdzových zásobách, ktorý nadobudol účinnosť od 1. 8. 2013. **Vznik Agentúry bol výsledkom prijatia rozhodnutia o zmene spôsobu správy zabezpečenia núdzových zásob ropy a ropných výrobkov v SR, a to zo štátneho modelu na model agentúrny**. Do roku 2013 boli núdzové zásoby ropy a ropných výrobkov vo vlastníctve štátu spravované SŠHR. Vláda SR schválila zakladateľskú zmluvu a stanovky Agentúry. Zakladateľská zmluva bola uzatvorená medzi piatimi zmluvnými stranami, pričom jedným zo zakladateľov bola SpS, a. s., v ktorej má v zmysle legislatívy SŠHR a štátny TRANSPETROL, a. s., majetkovú účasť. Ďalšími zakladateľmi boli niektorí VP. Rozhodovacia právomoc štátu mala byť zabezpečená

³ Uznaný skladovateľ je podnikateľ vybraný vo verejnom obstarávaní, ktorý spĺňa podmienky na skladovanie núdzových zásob podľa zákona.

⁴ 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“.

prostredníctvom hlasovacích práv, kde 70 % hlasovacích práv mala štátom kontrolovaná zakladajúca spoločnosť (SpS, a. s.) a zvyšných 30 % hlasov mali členovia Agentúry, ktorí boli VP z odvetvia. **V roku 2013 odkúpila Agentúra od SŠHR núdzové zásoby vo výške 465 mil. eur.**

Agentúra bola založená na účely obstarávania a udržiavania núdzových zásob ropy a ropných výrobkov pre potreby ich použitia v stave ropnej núdze. VP boli zo zákona o núdzových zásobách povinní zabezpečiť udržiavanie núdzových zásob v množstve určenom Agentúrou, ale aj jej prostredníctvom. Agentúra obstarávala núdzové zásoby pre VP podľa zákona o núdzových zásobách v rozsahu zodpovedajúcom v súhrne limitu minimálnych núdzových zásob, ktorý určovala SŠHR. **Za túto službu Agentúry boli zo zákona povinní VP uzatvoriť s ňou zmluvu o zabezpečení udržiavania núdzových zásob a zároveň podľa prislúchajúceho množstva ropných výrobkov dovezených alebo uvedených do daňového voľného obehu na území SR uhrádzať Agentúre odplatu za službu.** Takto získané zdroje mali pokrývať všetky náklady na obstarávanie a poistenie núdzových zásob, nakladanie s núdzovými zásobami, úroky a ostatné náklady na financovanie Agentúry, náklady súvisiace so založením a vznikom Agentúry a jej administratívne náklady v zmysle zákona o núdzových zásobách.

Nesprávne stanovenie výšky odplaty za službu pre VP

Agentúra zverejšovala Obchodné podmienky udržiavania núdzových zásob, ktoré boli súčasťou zmlúv o zabezpečení udržiavania núdzových zásob, aj odplatu za službu zabezpečenia udržiavania núdzových zásob na svojom webovom sídle. **Výpočet odplaty za službu pre VP upravovali stanovy Agentúry, ktoré schválila vláda SR uznesením.** Výška odplaty za službu sa vypočítava ako podiel celkových nákladov, výdavkov, rezerv Agentúry a predpokladaného množstva dovezených vybraných ropných výrobkov v priebehu roka VP.

Agentúra nekonala v súlade so stanovami schválenými vládou SR, keď na rok 2017 nesprávne určila výšku odplaty za službu zabezpečenia udržiavania núdzových zásob.

Vymáhanie plnenia povinností VP z uzatvorených zmlúv o zabezpečení udržiavania núdzových zásob

V kontrolovanom období si VP vo väčšine prípadov plnili svoje platobné povinnosti voči Agentúre a úspešnosť vymáhania platieb bola približne 98-percentná. Napriek zisteným ojedinelým nedostatkom (napr. neoznámenie nedoplatku VP colnému úradu riadne a včas), ktoré neboli systémového charakteru, NKÚ SR konštatuje, že **operatívny chod Agentúry bol nastavený tak, aby povinnosti vyplývajúce zo zákona o núdzových zásobách boli zabezpečené.**

Nedostatky pri zabezpečovaní núdzových zásob

Núdzové zásoby ropy a ropných výrobkov v SR boli tvorené najmä zásobami vo vlastníctve Agentúry, ale určitá ich časť bola tvorená aj núdzovými zásobami vo forme „tiketov“, tzn. vo vlastníctve podnikateľa (uznaného skladovateľa), ktorý bol povinný v prípade vyhlásenia stavu ropnej núdze ich poskytnúť za trhovú cenu Agentúre. V kontrolovanom období bolo platných päť zmlúv súvisiacich so skladovaním a ochraňovaním ropy a ropných výrobkov, z toho dve sa týkali núdzových zásob vo forme „tiketov“. Kontrolou bol preverený systém vykonávania verejných obstarávaní na výber uznaných skladovateľov. Predpokladaná hodnota zákazky bola stanovovaná na základe ceny zistenej prieskumom trhu. Pri všetkých verejných obstarávaníach bol uznaný skladovateľ vybraný priamym rokovacím konaním, pretože sa do súťaže prihlásil vždy len jeden uchádzač. Bližšia špecifikácia ceny za skladovanie nebola uvedená ani v jednej zo zmlúv.

NKÚ SR upozorňuje, že **neuvádzanie bližšej špecifikácie ceny za skladovanie má negatívny vplyv na stanovovanie predpokladanej hodnoty zákazky a určenie kritérií pre výber skladovateľa.** Pri absencii špecifikácie ceny **nebolo možné vyhodnocovať, porovnávať a analyzovať ich hospodárnosť a efektívnosť.**

Preto NKÚ SR odporúča požadovať pri výbere uznaného skladovateľa špecifikáciu ceny za skladovanie v štruktúre podľa jednotlivých nákladových položiek.

Identifikované riziká pri núdzových zásobách vo forme „tiketov“

Núdzové zásoby vo forme „tiketov“ boli zabezpečené najmä z dôvodu splnenia minimálneho limitu núdzových zásob na príslušné roky, ako aj požiadavky MF SR, aby Agentúra zvolila tento variant doplnenia núdzových zásob s dôrazom na konsolidáciu verejných financií. **Kontrolou zmluvných vzťahov súvisiacich s núdzovými zásobami zabezpečenými prostredníctvom tiketov⁵ boli identifikované viaceré riziká.**

⁵ Tikety – núdzové zásoby vo vlastníctve podnikateľa, ktorý poskytuje službu skladovania a ochraňovania ropy a ropných výrobkov a ktorý uzavrel s Agentúrou zmluvu o skladovaní a ochraňovaní núdzových zásob v zmysle zákona o núdzových zásobách.

- **1) Riziko nedostupnosti** – Agentúra nevykonávala kontrolu na mieste, resp. fyzickú kontrolu množstva, kvality a dostupnosti núdzových zásob vo forme „tiketov“ priamo u uznaných skladovateľov. Pri takto zavedenom systéme kontroly zásob vo forme „tiketov“, ktorý bol založený len na dokladovej kontrole a spoliehaní sa na predkladanú dokumentáciu, je nutné poukázať na možné riziko nedostupnosti týchto zásob. Dôvodom bolo najmä to, že núdzové zásoby nemuseli byť v skutočnosti zabezpečené v takom množstve, ako boli dokladovo vykazované zo strany uznaných skladovateľov. Napriek tomu, že povinnosť poskytnúť núdzové zásoby v čase krízy Agentúre bola upravená zmluvou, štát bol vystavený riziku obmedzenej dostupnosti v porovnaní so zásobami vo vlastníctve Agentúry.
- **2) Riziko vysokých cien** – v prípade, ak Agentúra využije zmluvnú možnosť a odkúpi do svojho vlastníctva tieto núdzové zásoby od uznaného skladovateľa za trhové ceny v čase ropnej krízy, je predpoklad vyšších cien pre konečných spotrebiteľov než v období mimo ropnej krízy.
- **3) Riziko ne hospodárneho vynakladania finančných prostriedkov pri zabezpečení núdzových zásob nad zákonom stanovený minimálny limit** – k 31. 12. 2018 mala Agentúra zabezpečené celkové núdzové zásoby v objeme zodpovedajúcom 101 dňom priemerného denného čistého dovozu, pričom povinnosť zo zákona o núdzových zásobách bola minimálne 90 dní. Na základe tejto skutočnosti možno konštatovať, že núdzové zásoby vo forme „tiketov“, ktorých zabezpečenie bolo uhrádzané uznanému skladovateľovi rámcovo na mesačnej báze, nebolo potrebné zabezpečiť.

NKÚ SR **odporúča** Agentúre – zvážiť zabezpečovanie núdzových zásob ropy a ropných výrobkov formou „tiketov“ z dôvodu eliminácie kontrolou zistených rizík.

3.4 NEDOSTATOČNÉ ZABEZPEČENIE ZÁUJMOV ŠTÁTU V AGENTÚRNOM MODELI

NKÚ SR sa rozhodol preveriť a zhodnotiť nastavenie systému vnútornej kontroly v Agentúre aj **z pohľadu zabezpečenia záujmov štátu**. Nastavenie rozhodovacích a kontrolných procesov orgánov Agentúry bolo určené v zakladateľskej zmluve a v stanovách Agentúry, pričom tieto boli schválené vládou SR. Orgánmi Agentúry boli členská schôdza, predstavenstvo, dozorná rada a generálny riaditeľ.

Agentúrny spôsob správy núdzových zásob mal zachovávať štátu rozhodovacie právomoci najmä prostredníctvom **členskej schôdzy** ako najvyššieho orgánu Agentúry. V členskej schôdzi má 70 % hlasovacích práv SpS, a. s., ktorá je v plnej miere ovládaná štátom, a 30 % hlasov majú členovia Agentúry, ktorými sú VP.

NKÚ SR identifikoval **v niekoľkých prípadoch obmedzenú priamu rozhodovaciu právomoc štátu na úrovni členskej schôdzy**, keď napríklad pri schvaľovaní výšky odplaty za službu mali členovia Agentúry za VP „**právo veta**“.

NKÚ SR poukazuje na to, že finančný systém agentúrneho modelu v SR je založený na výške odplaty za službu, ktorú uhrádzajú VP. Odplata za službu musí zo zákona pokrývať celkovú správu zabezpečenia núdzových zásob.

V tejto súvislosti NKÚ SR upozorňuje, že **nezachovaním rozhodovacej právomoci štátu v prípade schvaľovania výšky odplaty za službu hrozí, že výdavky Agentúry nemusia byť plnej výške pokryté, čo by mohlo ovplyvniť samofinancovanie systému.**

V prípade blokovania zvýšenia výšky odplaty za službu zo strany VP a zároveň pri eventuálnej požiadavke systému na zvýšenie príjmu financií by muselo prísť k dofinancovaniu z iných štátnych zdrojov.

Predstavenstvo – ako štatutárny a výkonný orgán Agentúry, riadilo jej činnosť a rozhodovalo o všetkých záležitostiach v jeho pôsobnosti. Zakladateľskou zmluvou boli zvolení dvaja členovia predstavenstva, ktorí zastupovali štát, a dvaja členovia boli volení členmi Agentúry, ktorí boli zástupcami VP.

NKÚ SR upozorňuje na riziko, že stanovy Agentúry umožňujú v rozhodovacom procese **na úrovni predstavenstva** vznik situácie, keď by v prípade neúčasti jedného z dvoch členov predstavenstva zastupujúcich štát mohlo prísť k prehlasovaniu nadpolovičnou väčšinou hlasov prítomných členov, ktorí zastupujú VP, **čím by nebola zabezpečená rozhodovacia právomoc štátu.**

Išlo najmä o výhradne vymedzené rozhodovacie pôsobnosti predstavenstva, na ktoré nie je potrebný súhlas členskej schôdzy: napr. **pri schvaľovaní predaja núdzových zásob** prevyšujúcich 105 % minimálneho limitu núdzových zásob; **pri rozhodovaní o záležitostiach týkajúcich sa použitia núdzových zásob v stave ropnej núdze**, alebo týkajúcich sa **uvoľnenia núdzových zásob** ako ho predpokladá zákon o núdzových zásobách; **pri schvaľovaní skladovania núdzových zásob mimo územia SR**, ak na území SR nie sú dostatočné skladovacie kapacity.

NKÚ SR upozorňuje na možnú situáciu, že **o predaji štátnych núdzových zásob rozhodnú členovia Agentúry zastupujúci VP**.

Dozorná rada – ako kontrolný orgán Agentúry, zodpovedala za svoju činnosť členskej schôdzi. Mala päť členov, z toho jeden člen bol predsedom. Dvaja členovia dozornej rady zastupovali štát a traja členovia boli zástupcami VP. Dozorná rada vykonávala svoju činnosť v zmysle stanov. Tieto stanovy ustanovovali členom dozornej rady **oprávnenie nahliadať do záznamov a dokladov týkajúcich sa všetkých činností Agentúry**, a tým pádom mali títo členovia možnosť kontroly dodržiavania princípov hospodárnosti, efektívnosti a účinnosti vo všetkých jej činnostiach.

NKÚ SR poukazuje na to, že **dozorná rada je jeden z hlavných prvkov tvoriaci vnútorný kontrolný systém Agentúry (agentúrneho modelu) a miestom kde by mali, najmä v ich záujme, vyvíjať aktivitu zástupcovia VP**; keďže rastom výdavkov Agentúry rastie aj výška odplaty za službu, ktorú musia uhrádzať Agentúre. Kontrolou činnosti dozornej rady nebola zaznamenaná jej priama kontrolná činnosť.

4 REAKCIA KONTROLOVANÉHO SUBJEKTU

SŠHR nevzniesla námietky voči pravdivosti, úplnosti a preukázateľnosti kontrolných zistení. Námietky Agentúry neboli akceptované a nebola potvrdená ich opodstatnenosť, pretože nesmerovali proti pravdivosti a preukázateľnosti kontrolných zistení. Zároveň neboli zistené skutočnosti, ktoré by mali podstatný vplyv na obsah protokolu.

V zápisnici o prerokovaní protokolu sa kontrolované subjekty zaviazali prijať opatrenia na odstránenie zistených nedostatkov a informovať o tom NKÚ SR v termínoch stanovených v zápisnici o prerokovaní protokolu. NKÚ SR bude plnenie týchto opatrení následne monitorovať.

5 TÍM KONTROLÓROV

Kontrolná akcia bola realizovaná štyrmi kontrolórmí s dlhoročnou odbornou praxou v NKÚ SR, pričom vedúci kontrolnej akcie je členom skupiny pre podporu výkonnosti v podmienkach NKÚ SR. Vedúca kontrolnej skupiny a členky kontrolných skupín boli do kontroly zaradené po zohľadnení ich doterajšej kontrolárskej praxe.

6 KONTAKT

Najvyšší kontrolný úrad SR
Priemyselná 2
824 73 Bratislava
☎ +421 2 501 14 451
✉ info@nku.gov.sk

Správa štátnych hmotných rezerv SR
Pražská 29
812 63 Bratislava-Staré Mesto
☎ +421 2 572 78 452
✉ info@reserves.gov.sk

Agentúra pre núdzové zásoby ropy a ropných výrobkov
Trnavská cesta 100, 821 01 Bratislava-Ružinov
☎ +421 2 321 16 960
✉ info@eosa.sk

PRÍLOHA Č. 1 – VYHODNOTENIE PRÍNOSOV TRANSFORMÁCIE SPRÁVY ZABEZPEČENIA NÚDZOVÝCH ZÁSOB ROPY A ROPNÝCH VÝROBKOV

OČAKÁVANÉ PRÍNOSY AGENTÚRNEHO MODELU PODĽA DÔVODOVEJ SPRÁVY K ZÁKONU O NÚDZOVÝCH ZÁSOBÁCH ROPY A ROPNÝCH VÝROBKOV Z ROKU 2013	SKUTOČNOSTI ZISTENÉ VÝKONOM KONTROLY NKÚ SR
- nemal mať nároky na verejné finančné zdroje	- počas kontrolovaného obdobia nemala Agentúra nároky na verejné finančné zdroje. SpS, a. s., ako súčasť agentúrneho modelu (zakladateľ Agentúry) nebola zo strany NKÚ SR preverovaná (riziko skrytých výdavkov a nárokov na verejné financie); - štátny model nemal nároky na verejné finančné zdroje ako preukazuje tabuľka č. 1 a bol ziskový pre ŠR na rozdiel od agentúrneho modelu; negatívom bola skutočnosť, že vybraný poplatok nebol účelovo viazaný na správu núdzových zásob a bol odvádzaný do ŠR; - boli zistené „neproduktívne výdavky“ súvisiace so vznikom agentúrneho modelu s dopadom na výšku odplaty za službu, ktorú povinne uhradili zo zákona VP Agentúre, a v konečnom dôsledku ju zaplatili občania v cenách ropných výrobkov (napr. výdavky Agentúry na splátky istín a úrokov návratnej finančnej výpomoci, na poplatky a úroky z komerčného úveru, za poradenstvo a právne služby, za nájomné a účtovné služby, za odmeny členom riadiacich a kontrolných orgánov Agentúry, za poistenie za škodu spôsobenú členmi orgánov spoločnosti);
- mal byť dlhodobý samofinancovateľný	- v agentúrnym modeli je samofinancovanie systému zabezpečené výberom odplaty za službu od VP; - v štátnom modeli bolo samofinancovanie systému zabezpečené obdobnou formou, namiesto odplaty za službu uhradili VP príspevok (neskôr poplatok) na nakladanie s núdzovými zásobami; - porovnaním výšky odplaty za službu (2019) a poplatku na nakladanie s núdzovými zásobami (2013) bolo zistené navýšenie o viac ako 34 % oproti roku 2013;
- mal byť transparentný a trh nedeformujúci, pretože hospodárske subjekty a v konečnom dôsledku koneční spotrebitelia mali byť zaťažení rovnakou sumou za udržiavanie núdzových zásob	- všetci VP, ktorí majú s Agentúrou uzatvorenú zmluvu o zabezpečení udržiavania núdzových zásob, uhradili rovnakú jednotkovú cenu za 1 m³/tonu za vybrané ropné výrobky dovezené alebo uvedené do daňového voľného obehu na území SR; voči všetkým sa uplatňujú rovnaké nediskriminačné postupy v zmysle zákona a pravidiel Agentúry; rovnako nediskriminačne bol nastavený aj štátny model; - v štátnom modeli bola vyššia miera transparentnosti pre občana, pretože SŠHR bola povinnou osobou v zmysle zákona o slobode informácií, t. j. bola povinná zverejňovať údaje v CRZ, na rozdiel od Agentúry a SpS, a. s.; - v agentúrnym modeli bola zabezpečená vyššia miera transparentnosti pre VP, ktorí sa mohli stať členmi Agentúry a spolupodieľať na kontrole Agentúry a pod; - vznikom dvoch nových aktérov verejnej politiky zabezpečenia núdzových zásob (SpS, a. s., a Agentúry) sa javí systém ako zložitejší a neprehľadnejší ak, než bol v štátnom modeli. Vzájomné vzťahy všetkých aktérov vrátane uznaných skladovateľov sú poprepájané zložitými zmluvnými, finančnými a majetkovými vzťahmi, čo zväčšuje riziko netransparentnosti a nedôveryhodnosť samotného systému;

- mal zachovávať istotu pre krajinu, že vykazované núdzové zásoby budú aj skutočne skladované a pripravené na použitie	- NKÚ SR vyhodnotil zavedený systém kontroly množstva zásob ropy a zásob vo forme „tiketov“ zo strany SŠHR ako orgánu štátneho dozoru a Agentúry za rizikový; pri takto zavedenom systéme kontroly, ktorý bol založený len na forme dokladovej kontroly a spoliehania sa na predkladanú dokumentáciu, je nutné poukázať na riziko, že SŠHR a Agentúra nevedeli hodnoverne preukázať, či boli aj v skutočnosti zabezpečené množstvá núdzových zásob, ako boli dokladovo vykazované zo strany uznaných skladovateľov;
- mal zachovávať štátu rozhodovacie právomoci	- agentúrny spôsob správy núdzových zásob mal zachovávať štátu rozhodovacie právomoci najmä prostredníctvom členskej schôdze ako najvyššieho orgánu Agentúry; v členskej schôdzi má 70 % hlasovacích práv SpS, a. s., ktorá je v plnej miere ovládaná štátom, a 30 % hlasov majú členovia Agentúry, ktorí sú VP; - preverením zakladateľskej zmluvy a stanov Agentúry bolo zistené, že v niekoľkých prípadoch mal štát v členskej schôdzi obmedzenú priamu rozhodovaciu právomoc, okrem iné pri stanovovaní výšky odplaty za službu, keď členovia Agentúry za VP mali „právo veta“. Finančný systém agentúrneho modelu v SR je založený na výške odplaty za službu, ktorú uhrádzajú VP; odplata za službu musí zo zákona pokrývať správu zabezpečenia núdzových zásob; v tejto súvislosti NKÚ SR upozorňuje, že nezachovaním rozhodovacej právomoci štátu v prípade schvaľovania výšky odplaty za službu hrozí, že výdavky Agentúry nemusia byť plnej výške pokryté, čo by mohlo ovplyvniť samofinancovanie systému; - NKÚ SR upozorňuje aj na riziko, že stanovy Agentúry umožňujú v rozhodovacom procese predstavenstva vznik situácie, keď by v prípade neúčasti jedného z dvoch členov predstavenstva zastupujúcich štát mohlo prísť k prehlasovaniu nadpolovičnou väčšinou hlasov prítomných členov, ktorí zastupujú VP, čím by nebola zabezpečená rozhodovacia právomoc štátu; išlo najmä o výhradne vymedzené rozhodovacie pôsobnosti predstavenstva, na ktoré nie je potrebný súhlas členskej schôdze – napr. pri schvaľovaní predaja núdzových zásob prevyšujúcich 105 % minimálneho limitu núdzových zásob; pri rozhodovaní o záležitostiach týkajúcich sa použitia núdzových zásob v stave ropnej núdze, alebo týkajúcich sa uvoľnenia núdzových zásob, ako ho predpokladá zákon o núdzových zásobách; pri schvaľovaní skladovania núdzových zásob mimo územia SR, ak na území SR nie sú dostatočné skladovacie kapacity.

*Neproduktívne výdavky – sú výdavky, ktoré by s vysokou pravdepodobnosťou nevznikli, ak by nedošlo k zmene štátneho modelu na agentúrny model.

PRÍLOHA Č. 2 – PROCESNÁ MAPA AKTÉROV VEREJNEJ POLITIKY ZABEZPEČENIA NÚDZOVÝCH ZÁSOB ROPY A ROPNÝCH VÝROBKOV

